

# 제 주 도 재 정 분 석

고 부 언\*, 고 철 수\*\*

## 목 차

- |               |                 |
|---------------|-----------------|
| I. 시작하는 글     | III. 지방재정 개혁 방향 |
| II. 재정현황과 문제점 | IV. 맺는 말        |

## I. 시작하는 글

IMF 여파에 따른 경기 침체로 자주 재원등이 크게 감소 제주도를 비롯한 시·군의 내년 재정 자립도가 급락해 사상 최저 수준을 보였다. '99년 도·시·군 총예산은 1조1천9백22억3천9백만원으로 올해 당초 예산 1조3천2백75억8천만원에 비해 10.2% 줄어들었다. 도·시·군별로는 제주도가 17%, 북제주군 18.0%, 남제주군 18.3% 증가했다.

해마다 13%대의 평균 증가율을 기록했던 도내 지방자치 단체의 예산이 감소하기는 내년예산이 처음이다. 이처럼 도·시·군 예산이 초긴축 편성되면서 재정 자립도도 크게 떨어져 역대 가장 낮은 수준을 나타냈다.

'99년 제주도 재정자립도는 29.6%로 올해 31.4%보다 1.8% 포인트 낮아졌고 30%미만으로 떨어지는 사상 처음이다.

행정자치부가 작년 12월 29일 '97년도 전국 자치단체의 재정자립도, 1인당 지방세수력, 투자비 비율, 가용재원율, 채무상환비율, 1인당 채무부담액, 자체수입징수율 등 7개 지표를 종합 발표한 지방자치단체 재정 성적표에 따르면 제주도의 재정 성적은 1천점 만점에 742.9점으로 전국 시·도중 중하위권인 12위(9개도중 5위) 제주시와 서귀포시는 전국 70개 시중 31위와 51위를 차지했다.

북제주군과 남제주군도 전국 93개군 가운데 50위와 80위를 차지해서 도내 지방자치단체의 열악한 재정상태를 반영했다. 현재의 도 재정상황은 인건비, 지방채 상환금 등 법적 필수경비를 제외하고 나면 국비, 양여금 등 중앙지원 사업에 대한 도비 의무부담도 부담을 못하고 있는 상당히 어려운

\* 제주대학교 경영학과 교수

\*\* 제주대학교 대학원 경영학과 박사과정

상황이다. 따라서 본 글의 목적은 제주도 재정현황과 문제점을 고찰한 후 재정 개혁 방향을 제시함으로써 제주도 지방자치단체의 재정운용에 조금이라도 도움을 주는데 있다.

## II. 재정현황과 문제점

작년 8월에 실시한 제주도 본청에 대한 재정진단 용역보고서(안건회계법인)에 의하면 1996년 1월 1일부터 1997년 12월 31일까지 과거 2개년 동안의 재무진단 결과는 다음과 같다.

### 1. 일반회계 진단지표분석

재정규모의 적정성 및 건전성, 재정운영의 건전성·노력성 및 탄력성 측면에서 다음과 같이 재정지수를 산출하여 분석하였다.

#### 1) 재정규모의 적정성

재정규모의 적정성 여부는 주로 재정자립도와 주민 1인당 재정규모를 비교함으로써 진단할 수 있으며, 이들을 근간으로 하여 분석하였다.

① 세입중에서 자주재원(지방세 및 세외수입)이 차지하는 비율 즉 자주재원비율은 약 31%~36%(전국도본청평균: 42%~50%)로 전국도본청평균에 비하여 11%~14%point 낮은 수준임. 즉 재정자립도가 낮은 수준이며 전국 9개 도본청중에서 5~6위 수준으로 중위권에 속하고 있다.

#### 〈재 정 자 립 도〉

진 단 지 표	제주도본청			전국도본청합계		
	1996년도	1997년도	1998년도	1996년도	1997년도	1998년도
자주재원비율	33.87%	35.83%	30.94%	49.46%	48.42%	42.12%
일반재원비율	55.60%	54.11%	47.24%	61.72%	59.46%	53.06%

② 주민 1인당 재정규모에 있어서 우선 주민 1인당 지방세 부담액은 '96년 및 '97년 실적기준으로 볼 때, 전국도본청 평균보다 낮고 1인당 세출금액 및 투자금액은 높으며, 1인당 채무액은 전국에서 제일 높은 실정이다.

이러한 현상은 행정서비스가 지역주민의 행정수요에 부응하고 있으나 궁극적으로 지역주민의 세금으로 지방채를 상환해야 하므로 향후 주민 부담이 가중되고 재정운영에 압박요인이 되고 있다.

〈주민 1인당 재정규모〉

(단위 : 천원)

진 단 지 표	제주도본청			전국도본청합계		
	1996년도	1997년도	1998년도	1996년도	1997년도	1998년도
주민 1인당 지방세부담	145	167	188	170	178	169
주민 1인당 세 출 규 모	575	705	841	434	486	487
주민 1인당 채 무 액	109	168	303	—	47	—
주민 1인당 투 자 비	325	431	482	262	293	284

2) 재정구조의 건전성

재정구조의 건전성 여부를 검토하기 위하여 인건비·경상비가 자주재원 및 일반재원에서 차지하는 비율 즉 인건비, 경상비의 자체 충당능력을 검토하고, 채무잔고액지수 즉 세입대비 누적된 채무의 잔액을 비교 분석하였다.

① 자주재원으로 인건비를 충당하는 능력 즉 자주재원에서 인건비가 차지하는 비율은 27%~32% (전국도본청평균 : 11%~17%)로 나타나고, 경상비가 차지하는 비율은 94%~129%(전국도본청평균 : 66%~88%)로써 자주재원에서 많은 부분이 인건비에 충당되고 경상비는 자주재원으로써 충당되지 못하고 있는 실정임. 자체수입이 거의 전부를 비탄력적인 경비로 지출하여 상대적으로 투자사업은 모두 의존재원(중앙정부의 보조금등 및 지방채)으로 충당하고 있는 실정임. 향후 구조조정등을 통하여 인건비를 비롯한 경상비를 절감할 수 있는 방안을 지속적으로 마련해야 할 것으로 판단된다.

② 1997년 기준으로 일반재원 대비 누적된 채무의 잔액을 비교하는 지표 즉 채무잔고액 지수는 0.39(전국도본청 평균 : 0.15)로써 제일 높은 지표를 나타내고 있으며, 향후 지방채 발행능력을 축소시키고 또한 재정의 건전성을 약화시켜 재정운영의 압박 요인으로 작용할 것으로 사료된다.

〈재정구조의 건전성〉

진 단 지 표	제주도본청			전국도본청합계		
	1996년도	1997년도	1998년도	1996년도	1997년도	1998년도
인건비 자체충당능력	32.13%	27.02%	30.73%	11.43%	12.06%	16.64%
경상비 자체충당능력	115.06%	93.55%	129.08%	66.07%	69.51%	88.06%
채 무 잔 고 액 지 수	0.31	0.39	0.76	—	0.15	—

## 3) 재정운영의 건전성

재정운영의 건전성을 측정하는 지표로써 경상수지비율 및 채무상환비율 등이 있고, 이를 토대로 건전성을 분석하였다.

① 경직성 지출인 경상비(인건비+물건비+경상이전+보전재원)를 경상일반재원으로 충당할 수 있는 능력을 나타내는 지표인 경상수지비율은 81%~96%(전국도본청평균: 67%~77%)로써 14%~19% 높은 실정임. 이러한 현상은 경상일반재원중에서 많은 부문이 경상비에 충당되고 있는 실정으로 불건전한 재정상태를 나타내고 있다.

② 당해연도의 채무상환에 충당한 금액이 일반재원에서 차지하는 비율 즉 채무상환비율은 '96년과 '97에는 3%내외로써 전국도본청평균과 비슷한 실적을 나타내고 있으나 '98년에는 7.4%(전국도본청평균: 약 3%)로 높은 비율을 나타내고 있다.

이는 일반재원 중에서 채무상환자금으로 많은 부문이 충당됨으로써 투자재원의 여력부족 현상을 초래하고, 재정운영에 어려움을 초래하게 됨으로 재정운영의 탄력성 및 건전성을 약화시키고 있다.

## 〈운영의 건전성〉

진 단 지 표	제주도본청			전국도본청합계		
	1996년도	1997년도	1998년도	1996년도	1997년도	1998년도
경상수지비율	83.93%	81.29%	66.67%	66.67%	72.30%	76.62%
수지흑자비율	-5.57%	-6.53%	-17.27%	1.39%	-0.49%	-3.61%
채무상환비율	2.90%	2.55%	7.44%	2.64%	2.32%	2.98%

## 4) 재정운영의 노력성

재정운영의 노력성을 평가하는 지표로써는 주로 지방세 증가율, 경상적 세외수입 증가율, 이자수입 비율 등을 이용하고 있다. 이를 토대로 분석하였다.

① 지방세 증가율에 있어서 '96년도에는 전국도본청평균이 11.3% 증가하였으나 제주도본청은 0.76% 감소하였고 '97년도에는 15.2%증가(전국도본청평균: 4.2% 증가) 하였으며, '98년에는 12.7% 신장시킬 계획으로 되어 있다.

연도별 증감율의 기복이 심한 실정이다. 지속적인 세수증대를 위한 노력이 필요하다.

② 경상적 세외수입 증가율은 높은 신장율을 나타내고 있는바 이는 여유자금을 이자율이 높은 고수익 금융상품으로 운용함으로써 인한 이자수입의 증가에 기인하고 있다.

③ 세입총액에서 차지하는 이자비율 즉 이자수입비율은 전국도본청 평균과 비슷한 수준을 나타내고 있다.

〈운영의 노력성〉

진 단 지 표	제주도본청			전국도본청합계		
	1996년도	1997년도	1998년도	1996년도	1997년도	1998년도
지방세증가율	-9.76%	15.21%	12.70%	11.31%	4.20%	2.08%
경상적세외수입증가율	45.71%	76.75%	10.21%	30.18%	20.24%	7.64%
이자수입비율	0.50%	1.04%	1.00%	1.05%	1.26%	1.15%

5) 재정운영의 탄력성

재정운영의 탄력성을 측정하는 지표로서는 주로 세출총액에서 인건비 및 경상비가 차지하는 비율과 세입총액에서 지방채 발행금액이 차지하는 비율인 채무의존비율을 이용하고 있는바 이를 토대로 분석하였다.

- ① 세출총액중에서 비탄력적이고 경직한 경비인 인건비 및 경상비 지출이 차지하는 비율 즉 인건비 비율 및 경상비 비율이 높을수록 재정운영의 탄력성이 떨어지고 경직화 되었음을 의미하여 세입에서 지방채가 차지하는 비율 즉 채무의존비율은 재정운용의 압박요인으로 작용하고 있다.
- ② 제주도본청의 총세출중에서 인건비 및 경상비의 비중이 전국도본청에 비하여 높게 나타나고 있음. 특히 인건비 비중은 10% 이상으로 전국도본청의 6~7%보다 높은 상태이며 채무의존비율은 가장 높은 수준을 나타내고 있다.

〈재정운영의 탄력성〉

진 단 지 표	제주도본청			전국도본청합계		
	1996년도	1997년도	1998년도	1996년도	1997년도	1998년도
인건비비율	12.58%	11.70%	10.21%	6.87%	6.84%	7.52%
경상비비율	42.31%	37.96%	39.94%	36.95%	36.89%	37.09%
채무의존비율	4.32%	4.41%	8.16%	1.57%	2.67%	1.94%

2. 특별회계 세입 및 세출진단

1) 세입부문

특별회계부문중 제주도개발특별법의 규정에 의한 제주도 개발사업에 있어서 1996년, 1997년의 세입실적 및 1998년 예산상 세입금액은 다음과 같다.

## 〈세 입 현 황〉

(단위 : 백만원)

구 분	1996년		1997년		1998년	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
세 입 수 입	14,873	79.9%	17,621	9.8%	18,921	87.0%
지 방 채	3,738	20.1%	161,693	90.2%	2,816	13.0%
합 계	18,611	100%	179,314	100%	21,737	100%

## ① 1997년 실적분석

1996년 세입실적 186억원대비 1997년에는 1,793억원으로 전기 대비 1,607억원 증가하였으나 1997년 관광연계도로사업을 위한 외화 차입금을 차감한 순세입금액은 185억원으로 순수 세입면에서 증가하지 아니하였다.

## ② 1998년 예산분석

1998년 예산상 총세입금 217억원에는 외화차입금 200억원에 대한 시·군 부담 이자액이 포함되어 있으므로 이를 차감한 순수 세입금액은 160억원으로 1997년 순수 세입금액 대비 25억원이 감소하는 현상을 나타내고 있다. 크게 감소하는 항목으로 이월금의 감소 및 제주도 민간투자의 감소가 예상됨으로 인하여 지역개발채권이 크게 감소하는 현황이다.

## 2) 세출부문의 진단

특별회계부문중 제주도개발특별법의 규정에 의한 제주도개발사업의 1996년, 1997년 세출실적 및 1998년의 예산상 세출금액은 다음과 같다.

## 〈세 출 현 황〉

(단위 : 백만원)

구 분	1996년		1997년		1998년	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
물 건 비	5	0.03%	2,301	2.0%	1,528	7.0%
이 전 경 비	4,653	34.9%	13,866	12.3%	11,192	51.5%
자 본 지 출	818	6.1%	12,984	11.5%	2,375	10.9%
용 자 및 출 자	6,067	45.5%	81,292	72.1%	2,956	13.6%
내 부 거 래	1,786	13.4%	2,306	2.1%	2,931	13.5%
예 비 비 기 타	—	—	—	—	755	3.5%
합 계	13,329	100%	112,749	100%	21,737	100%

1996년 세출실적 133억원 대비 1997년에는 1,132억원으로 999억원 증가하였다. 관광연계도로사업과 관련된 세출금액 968억원을 차감한 경상적 세출금액은 163억원으로써 전년대비 30억원(22.8%) 증가하였다.

특히 1997년 세출부문에 있어서 민간단체이전경비 및 자본이전 보조금이 1996년 약 9억원에서 20억원으로 증가, 지방자치단체에 대한 보조금도 전년도 8억원에서 29억원으로 크게 증가하였다.

세출에 있어서 제주도 중장기발전계획 및 전략에 의한 타당성 검토 및 통제기능이 더욱 강화되어야 할 것으로 판단된다.

### Ⅲ. 지방재정 개혁 방향

#### 1. 투자비 지출의 효율화 전략

지방재정운용의 건전화를 위한 감축관리, 공공재의 범위조정, 수익자부담 원칙, 일몰법제정 등 관리전략은 재정운용의 효율화를 위한 유용한 수단이다. 그러나 이러한 소극적 전략은 지방재정의 건전화를 위한 근본적인 수단은 될 수 없으며 전략의 성공을 위해서는 운용면에서 새로운 제도적 장치를 통해 투자적 지출의 효율화 전략을 수립함으로써 재정위기극복에 기여할 수 있을 것이다.

##### 1) 투자심사분석제도의 활성화

IMF 체제하에서 GDP성장률이 떨어지고 고물가가 예상되고 있는 현실에서 지방자치단체가 자주재원을 증대시킨다는 것은 매우 어려운 일이다. 자체재원이 빈약한 여건하에서 제한된 자원을 효율적으로 배분 지출하여 행정서비스 효율성을 제고시켜 나가는 것이 중요한 과제이다.

따라서 장기적 공공 수요를 예측하고 이를 토대로 중점사업과 투자우선순위를 결정하는 가운데 이러한 투자계획이 연도별 지방예산과 국고보조금 산정에 적절히 반영될 수 있는 체계적 재정운용이 요청된다. 합리적 투자지출을 기하기 위한 방안을 구체적으로 살펴 보면 다음과 같다.

① 투자지출의 효율화를 기하기 위한 방안으로서 비용·편익분석 등 과학적 분석방법이 광범위하게 활용되어야 한다.

② 투자사업에 대한 사전타당성조사의 체계적 실시와 더불어 사업집행과정에서의 점검체계와 사후평가체계의 수립이 필요하다.

③ 투자비의 효율화 노력을 뒷받침하기 위해서는 투자관련 예산회계제도의 전반적 개혁이 수반되어야 한다. 이와 같은 내용들을 골고루 함축하고 있는 투자심사분석제도를 살펴보기로 한다.

지방자치단체가 지역내에서 발생하는 행정수요에 효율적으로 대처하는 과정에서 직면하게되는 가장 큰 문제는 한정된 재원으로 무한히 증가하는 수요에 어떻게 대처할 것인가에 있다. 이와 같이 재원이 부족한 상황에 선택될 수 있는 가장 효과적인 방법 중의 하나가 개발투자사업에 대해 사전에 정밀 분석하여 사업의 우선순위를 결정함으로써 한정된 재원에 의한 투자효과 극대화를 도모할 수 있는 것이 투자심사분석이다. 지방정부가 투자사업에 대한 심사분석 과정을 거침으로써 다음과 같은 효과를 거둘 수 있다.

첫째, 경제성이 없는 투자를 억제하고 투자사업의 부실화를 사전에 예방할 수 있다.

둘째, 각종 후보사업중 가용재원의 범위내에서 투자우선순위에 입각한 사업 선정을 가능케 한다.

셋째, 공공기관 또는 상위 예산 담당 기관으로부터의 투·융자 자금의 우선배정 또는 외자도입의 지원자료로 제시할 수 있다.

넷째, 각종 요금, 가격, 세율의 결정에 필요한 기준을 제공한다.

다섯째, 결재권자에게 투자사업결정에 필요한 자료를 체계적으로 분석하여 제시할 수 있다.

투자의 타당성을 검토하고 투자사업의 우선순위를 결정하는 기법으로 가장 널리 이용되고 있는 방법이 사업의 편익과 비용을 측정, 비교하는 비용·편익분석(Cost - Benefit Analysis)이다. 편익과 비용을 비교하기 위해서는 먼저 일정기간을 설정하고 다음에 이들을 일정시점을 기준으로 가치통일을 해야한다. 사업을 착수하는 현재 시점과 장래사업이 완료되거나 어떤 기준에 의해 설정되는 목표시점으로 통일하는 것이 일반적이며 대개의 경우 현재시점으로 환산하고 있다.

## 2) 성과중심예산방식의 도입

현행예산제도하에서 예산편성이란 행정조직단위별로 인건비, 물건비 등의 경비구분을 토대로하여 예산요구 및 사정이 이루어지고 있다. 이러한 품목별 예산편성방법은 첫째, 예산편성과 사정이 전체적인 사업목적의 달성 또는 경비지출의 효율적 배분보다는 지역적인 경비지출의 통제에 치중하게 되고 둘째, 조직의 미분화 또는 지나친 세분화로 인한 기능 또는 사업의 명백한 표출이 어려운 문제점을 지니고 있다.

이러한 예산편성제도가 지닌 문제점을 개선하기 위한 제도로 성과주의 예산편성제도의 도입이 필요하다.

성과주의예산의 대체적인 골격은 다음과 같다.

### ① 업무별 분류

우선 어느 한 부서에서 실시하고 있는 업무들의 종류를 잘 분류하여 나열한다.

② 업무의 계량화와 표준화된 업무단위(work unit)의 설정

각 업무의 성과를 가능한 한 계량화한다. 예를 들면 인허가업무의 경우 표준적으로 소요되는 시간을 선정하여 표준단위로 삼는다.

③ 표준단위업무의 단가계산

업무의 표준화가 이루어지면 그 다음에는 단위원가를 계산해 낸다. 표준업무를 달성하기 위해 재물의 구입이 수반되는 경우에는 단위원가를 계산하기가 수월하다. 고속도로 1km 건설에 얼마가 소요된다는 식이다. 그러나 공공업무의 경우 시장가격으로 환산하기 어려운 업무들이 너무 많다. 예를 들어 공공수용을 위한 보상작업을 수행한다면 평당 얼마씩 하는 보상은 쉽게 추정이 되지만 보상업무에 투입된 공무원의 노력은 측정하기가 어렵다. 하지만 이런 경우에도 단위원가의 계산에 人時(man-hour) 개념을 적용하면 문제가 어느정도 해결된다.

④ 보고체계 및 조직의 정비

성과주의 예산은 업무단위의 계량화에 있어서 완벽하지 않다. 이점이 모든 활동이 돈으로 평가되는 기업부문과 다른 공공부문의 특성이기도 하다. 그러나 완벽하지 못한 체계를 가지고 더 나은 행정을 하기 위해서는 관리자가 계량화된 업무평가 이외에 질적인 평가까지 완벽하게 파악하고 있어야 한다. 즉 제도가 미비한 점을 사람이 메워야 한다. 그러기 위해서는 업무와 관련된 정보가 막힘이 없이 흘러야 하고 이를 위해 적절한 보고체계를 갖추어야 한다. 이러한 성과주의 예산은 다음과 같은 장점을 갖는다. 첫째, 업무단위가 표준화되어 있는 상태에서 해당 공공서비스를 더 공급하기 위해서는 업무단위량을 더 늘려야 한다. 그런데 이미 단위원가가 밝혀져 있기 때문에 업무단위를 서너 단위 더 올리는 경우에 예산이 추가적으로 얼마가 더 필요한지 금세 알 수 있게 된다. 이것은 예산의 계획기능 또는 의사결정능력을 향상시키는 정보가 된다.

또 다른 장점은 업무단위량을 일정하게 고정시켜 두고 있는데 올해의 단위비용이 작년에 비해 너무 올랐다고 하자 그러면 금세 무엇인가 잘못되어 있다는 것을 탐지할 수 있게 된다. 이런 정보를 통해 관리가 부실해진 부서를 지목하여 업무개선에 주력할 수 있다.

## 2. 지방자치단체장의 임무

지방자치단체의 장의 역할에 대해 행정가적 역할보다도 경영자적 역할을 더 제고하고 재정확충 아이디어발굴, 세외수입 늘리기, 지자체조직진단, 그리고 외자유치전략 등을 들 수 있다.

지자체 장에게서 이같은 수요가 발생한 것은 지방정부가 해야 할 산적인 업무와 동시에 지방재정의 취약이라는 대립된 모순을 해결하기 위한 발상에서 나온 현실적 수요이다.

행정가적 역할은 공익성·경제성의 측면을, 경영자적 역할은 효율성·수익성의 측면을 중시할 수 있다. 그러나 지자체 장에게는 양면이 필요하다고 하겠다.

### 1) 소비억제와 저축, 투자촉진행정의 추진

① 지자체의 장은 국제수지흑자폭을 늘리기 위해 지역수출업체를 적극 지원해야 한다. 소비산업을 둔화시키며 생산성제고에 정책을 집중해야 한다. 동시에 지역물가 안정에 역점을 두어야 한다.

② 지자체의 장은 지방재정을 긴축해야 한다. 과소비성 내지 비생산적 지출 내지 투자는 과감히 억제해야 한다. 세금누수에 대한 대책으로 세금일실을 방지하며 아울러 조세부담의 공평화를 기하여야 한다. 재정지출의 중복, 불요불급한 부분 이외의 재정지출 금지, 정치적 색채가 있는 선심성 재정지출이 중단되어야 한다.

③ 지자체의 장은 외자유치에 적극 나서야 한다. 좋은 환경, 좋은 여건의 입지를 선정, 개발함으로써 외국자본의 도내유입의 선도역할을 해야 한다.

④ 동시에 산업정책으로 중장기적인 차원에서 기술 집약적인 고부가가치산업에 경쟁력을 집중시켜야 한다.

### 2) 지방재정의 경영화 추진

재원확보도 중요하지만 주어진 재원을 효과적으로 사용하는 것이 더 중요하므로 재원확충보다는 지출과정에 초점을 맞추어야 한다. 보다 작고 경쟁력 있는 지방정부를 만들기 위한 경영화 과제 핵심은 곧 지방재정의 경영화를 의미한다. 뉴질랜드나 영국의 사례도 소개되고 있는 성과중심의 지방정부 운영이 대표적인 기업적 경영이다. 지방세 체납액을 줄이기 위한 부단한 노력과 현금관리의 효율화는 소극적 측면에서의 경영화이다. 지출측면에서의 경영화는 아직 요원한 실정이다. 서구의 예를 보면 각종 복지시설, 교통운영체계, 교육 및 직업훈련프로그램 등과 같은 사회적 임금부문을 지원하여 기업의 노동비용을 절감시킬 뿐만 아니라 문화 및 이데올로기 정책을 보다 생산적인 방향으로 전환하여 기업활동에 유리하도록 지원하는 정책들을 쉽게 확인 할 수 있다.

현재와 같은 공동재원체제하에서 지방정부가 스스로 창출할 수 있는 재정력 확충의 효과는 한계적일 수밖에 없다. 따라서 중요한 것은 세입이 아니라 세출의 경영화를 위한 예산개혁이다. 현행 과정 중심의 지방예산제도를 개편하여 실제 성과에 초점을 맞추는 예산편성 및 운영체계를 갖추어야 한다.

전략적 재정운영을 위한 중범위 예산개혁을 실시하기 위해서는 예산지출활동의 성과에 대한 중간 매개목표가 명확히 설정되어야 한다. 현행 지방정부의 기본방침은 너무 포괄적이어서 집행전략으로

가능하지 못하고 있고 하위시책들이 너무 미세하여 개별시책이 지향하는 목적을 확인하기 곤란한 실정이다. 그러므로 관련예산지출이 지역사회를 생산적으로 이끌지 못하고 오히려 소모적으로 낭비하는 경향마저 보이고 있다. 따라서 새로운 무엇인가를 더 창출하였다는 목적지향적인 평가가 있어야 한다.

## IV. 맺는 말

재정위기를 극복하기 위해 지방자치단체의 재정운용은 무엇보다도 행·재정에 내지되어 있는 비효율 낭비요인을 제거하고 재정수요팽창을 억제하여 지방재정의 경영화를 추진하여 재정지출의 절감과 합리화를 이루어야 한다.

지방재정지출의 합리화와 관련하여 일반적 경비절감의 고려사항은 첫째, 지자체의 내·외환경의 변동으로 인해 불요불급한 경비지출을 폐지·동결·감축해야한다. 둘째, 지자체의 기구와 사업을 재검토하여 가능한한 민간부문으로 이양한다. 셋째, 행정서비스의 적정화와 사회적공평에 비추어 수익자 부담을 지향한다. 넷째, 경상비를 최대한 억제하기 위해 과감한 공무원 감원등 구조조정을 시행한다. 다섯째, 지방예산의 계획기능을 강화하여 무리한 사업확장으로 재정지출의 팽창을 억제한다.

이러한 합리적 재정지출을 효율적으로 수행할 수 있는 전략은 투자심사분석제도의 활성화, 성과중심예산방식도입 등을 통해 투자적 경비지출의 효율화를 도모함으로써 재정위기 극복에 기여할 수 있을 것으로 사료된다.

지금까지 재정운영에 문제점이 없었는지, 낭비적 요소가 없었는지를 꼼꼼히 챙겨보고 근본적인 개혁의 고삐를 당겨야 한다. 파산 위기에서 벗어나기 위해 무엇보다도 중요한 것은 도민들이 외자유치등 지역경제회생을 위한 합심노력이다. 아울러 지방자치단체자의 강한 신념과 리더쉽으로 재정개혁을 선도해 나가야 한다고 생각한다.

## 참고 문헌

- 김동건, 우리나라의 예산편성과 운용 무엇이 문제인가?, 재정논집 5집 1991
- 심정근외, 지방재정학, 박영사, 1997.
- 안전회계법인, 제주도본청 재정진단 용역보고서, 1998.
- 이수범, IMF체제 극복을 위한 지방자치단체장의 역할, 지방재정 제2호, 한국지방재정공제회, 1998.
- 이규환, IMF체제 극복을 위한 지방재정의 운용전략, 지방재정 제2호, 한국지방재정공제회, 1998.
- 이창균, 지방예산제도와 통합예산제도의 연계방안, 지방재정 6호, 한국지방재정공제회, 1998.
- 한국지방재정학회, 충북발전을 위한 지방재정의 효율화 방안, 1997.
- 한양대학교 지방자치연구소, 지방자치정보 제 83호, 1998.