
碩士學位論文

地方自治制下的 投資財源擴充
方案에 關한 研究
—濟州道를 中心으로—

指導教授：夫 萬 根



濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻

李 志 珩

1994年 7月 日

地方自治制下の投資財源擴充 方案에 關한 研究

—濟州道를 中心으로—

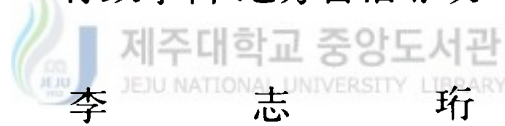
指導教授：夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1994年 7月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 地方自治專攻



李 志 珩

李 志 珩의 行政學 碩士學位論文을 認定함

1994年 7月 日

委員長 趙 文 富 ㉞

委 員 高 忠 錫 ㉞

委 員 夫 萬 根 ㉞

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 방법 및 범위	3
제3절 연구내용의 구성	4
제2장 지방자치와 투자재원의 이론적 고찰	7
제1절 중앙과 지방의 관계	7
1. 정부관계를 보는 시각들	7
2. 우리나라의 중앙과 지방의 관계	11
제2절 지방자치와 지역개발	14
1. 지방자치와 지역개발의 관계	14
2. 제주도지역개발의 평가	16
제3절 지방자치와 지역개발투자재원	20
1. 지방자치와 지방재정의 관계	20
2. 지방재정과 지역개발의 관계	22
3. 지역개발투자재원의 확충 필요성	23

제3장 제주도의 지방재정 현황	26
제1절 지방재정의 국가의존도	26
1. 지방재원의 분포	28
2. 지방재정자립도와 지역격차	30
제2절 제주도의 공공투자비분석	32
1. 종합개발계획 투자실적분석	32
2. 공공서비스를 위한 공공투자분석	35
제4장 개발계획에 나타난 투자계획과 문제점	39
제1절 제주도종합개발계획에 나타난 투자재원전망	39
1. 재정규모 전망	39
2. 세입 전망	40
3. 경상지출 전망	42
4. 투자재원 전망	43
제2절 제주도종합개발계획에 나타난 투자계획	45
1. 사업별, 년도별 투자계획	45
2. 사업별, 자원별 투자계획	47
제3절 투자계획의 문제점	48
1. 투자계획의 추상성	48
2. 자원확보방안의 미흡	49
3. 개발계획과 투자계획, 자원확충방안의 불일치	50
4. 기업활동 지원대책 미흡	51

제5장 지방자치에 따른 투자재원확충 방안 -----	53
제1절 지방자치제하의 투자재원확충을 위한 제도적 모색 -----	53
1. 투자재원확충을 위한 사고의 전환 -----	53
2. 새로운 제도의 모색 -----	56
제2절 투자재원확충방안의 제 유형 -----	63
1. 공공부문에서의 투자재원 확충방안 -----	63
2. 민간부문에서의 투자재원 확충방안 -----	81
제3절 지방자치제하의 투자재원확충방안으로서의 대안 -----	86
 제6장 결론 -----	 89
 참고문헌 -----	 92
영문초록 -----	98



표 목 차

〈표 3-1〉 국가재정과 지방재정의 비교	27
〈표 3-2〉 시도별 재정력 비교 및 국가의존도	28
〈표 3-3〉 지방재정자립도의 년도별 비교	31
〈표 3-4〉 제1차 제주도종합개발계획에 따른 투자계획과 투자실적비교	33
〈표 3-5〉 제1차 제주도종합개발계획 및 보완계획상의 투자계획과 실적비교	34
〈표 3-6〉 과거 특별회계예산 추이	36
〈표 4-1〉 제주도 재정규모 추이	40
〈표 4-2〉 세입전망 추세(일반회계)	41
〈표 4-3〉 경상지출 신장 추세(일반회계)	42
〈표 4-4〉 투자가용재원 추정규모	44
〈표 4-5〉 사업별, 년도별 투자계획(총괄)	46
〈표 4-6〉 사업별, 자원별 투자계획(총괄)	47
〈표 5-1〉 지역개발세내의 관광자원세 신설안	48
〈표 5-2〉 지방양여세, 지방교부세 및 국고보조금의 비교	76

그림 목 차

<그림 1-1> 연구내용의 구성도	6
<그림 2-1> 제주도개발계획과정에 적용되었던 중앙집권적 개발체제가 야기한 문제점	18
<그림 2-2> 지방자치와 지방재정 그리고 지역개발의 관계	25
<그림 5-1> 행정서비스 처리방식	82



제1장 서론

제1절 연구의 목적

이 글을 쓰는 목적은 지방자치시대의 지역개발에 있어서 투자계획과 재원확충방안에 관해 사례분석을 통해 문제점을 찾아보고, 그 문제점을 해결하기 위해서는 어떠한 재원확충방안이 필요한가를 제주도의 경우를 중심으로 제시하는 것에 있다.

우리나라의 정치상황은 근본적으로 바뀌고 있다. 군사정권시대가 이제 지나고, 문민정권이 도래했는가 하면, 1995년 지방자치단체장이 직접 해당지역주민에 의해 선출되므로써 지방자치가 제도적, 형식적으로 완성이 된다. 즉 지역주민이 주체가되어 개발계획을 수립하고 집행하려는 노력이 있게 되었다라는 것을 뜻한다.

또한 지역의 심리측면에서 본 지역상황은 지역의식¹⁾이 지역별로 강조되고 있다. 이러한 지역의식은 집단주의로 나타나 님비현상과 같이 집단이기주의 현상으로 화하기도 한다. 즉 긍정적, 부정적인 면이 동시에 나타나고 있으며, 지역의 전체적인 심리를 좌우하고 있다. 이는 해당지역내의 문제에 대해서도 이러한 지역의식이 나타나고 있지만, 지역간의 문제를 보더라도 또한 그러한

1) 김형국은 지역의식을 인구수효가 적어서 도세는 줄어들었는지 몰라도 역사 속에서 특징있는 생활방식으로 일체성을 지녀온 지역이 상대지역과 1대 1로 대비되기를 바라는 것이라고 개념정의하면서, 지역개발은 지역의식을 충분히 고려해야 할 것이라고 주장하고 있다. 따라서 여기에서 지역의식이라하면 부정적인 측면보다는 긍정적인 측면을 강조한 것이라 할 수 있고, 지역에 대해 긍지와 소명의식등을 가지고 지역에 관심을 가지는 것으로 해석할 수 있겠다.

김형국, 「 국토개발의 이론연구 », 박영사, 1987, pp. 308-309.

실정이다. 부정적인 측면에서 보면 자기네 지역이 우선개발되어야 하고, 정부는 지역을 종속시키지 않으면서 지원을 많이 해주기를 바라고 있다. 지역개발에서 생성되는 결과물인 개발이익은 해당지역에 떨어지길 바라며, 주변지역으로의 余瀾(trickle down)²⁾현상을 신뢰하고 있다. 즉 일단은 지역에 대해 초점을 맞추고 있으며, 지역을 먼저 진단하고, 어떠한 개발이라도 우선 지역의 발전을 강조하는 현상이 팽배해지고 있다는 것이다.

지역의 살림 즉 경제적인 측면에서의 상황은 지역의 문제는 지역에서 먼저 해결해야 하는 상황이 되고 있다. 구체적으로 말하면, 지방재정자립도를 높이고, 혹은 지방재정자립도가 높지 않아 중앙에서 지원을 많이 받더라도 해당 지역에서 자율적으로 추진하게 될 사업에 대한 재원은 자체적으로 조달하는 상황으로 되고 있다.

이러한 정치, 경제, 사회심리적인 면에서 볼 때, 현재 지역의 상황은 자체 재원을 가지고, 지방이 주체가 되어, 지역주민의 소요(needs)³⁾를 중시하는 상황적 지역개발의 맥락에서 지역개발계획을 하고, 책임은 지역주민이 공유하는 상황이 되고 있음을 알 수 있다.

이 논문은 지금 각 지역들이 처하고 있는 제반상황에 맞는 지방재정과 투자 계획, 그리고 그 집행수단들의 적실성을 고려한 후 문제점을 찾고 그 문제점

- 2) '여적'이라 함은 성장거점이론에서 기본이념으로 삼고 있는 것이다. 중심지역의 先성장으로 생기는 개발이익이 주변지역으로 확산되어 중심지역과 주변지역이 시간적인 차이는 있을 지라도 이러한 매개체를 통해서 결국 전체적인 성장을 유도할 수 있다는 논리이다.
- 3) '수요(demand)'가 아니라 '소요(needs)'라고 표현한 이유는 경제논리상에 드러난 지역주민의 욕구를 고려해야 한다는 것을 나타내는 '수요(demand)'라는 단어로만은 한계가 있기 때문이다. 경제논리만이 아니라 정치사회적, 문화적 측면 즉 모든 제반측면에서 가지고 있는, 그리고 표현은 되지 않았지만 이루어지기를 바라는 욕구를 나타내기 위해서 쓴 표현이다. 그러므로 지역개발에서 주민들의 욕구를 고려할 때는 이 '소요(needs)'라는 단어가 보다 설득력있을 것이라 사료된다.

을 해결할 수 있는 방안인 투자재원확충방안을 제주도의 경우를 중심으로 하여 찾아보는 것이다. 따라서 지역이 처한 상황에서 반드시 고려해야할 문제들을 다루고 있다는 것에 의의가 있고, 논의의 필요성이 있다고 하겠다.

제2절 연구의 방법 및 범위

연구의 방법은 이론연구에서는 기존의 자료를 통해서 이 논문과 관련된 여러가지 개념과 주요 이론들을 찾아본다. 그리고 사례분석에서 문제점을 찾아내는 부분에서는 해석적인 방법을 쓰게 될 것이며, 대안을 찾는 부분에서는 국내외문헌을 통하여 구체적인 방법들을 모색하고, 그 방법들이 현실적합성이 있는 지를 찾아보는 방법을 택할 것이다.

연구의 범위는 이론연구에서는 이념으로서의 지역개발철학과 정치상황으로서의 지방자치, 그리고 논문의 주요내용으로서 지방재정이 될 것이다. 사례분석에서 문제점을 찾게 되는 대상은 제주도 제2차종합개발계획이 될 것이며, 투자재원확충방안에서의 범위는 그동안 고려되어 왔던 제 방법들을 포함할 것이다. 그러나 이 논문의 의의는 그동안의 제주도에 계획되어 왔던 투자계획과 투자재원확충방안에 대한 내용의 문제점을 찾고, 새로운 방안을 모색하는 것이므로 가능하면 제주도에 논의되지 않았던 방안들을 찾아보도록 하는 데에 초점을 둘 것이다. 따라서 투자재원확충방안을 모색하는 부분에서의 범위는 보다 확장될 것이다.

따라서 연구의 범위를 중심으로 보았을 때도 이 논문의 의의를 찾을 수 있다. 지역경제나 지방재정, 투자재원확충방안에 대한 학위논문이나 그외의 보

고서와 책자들이 많이 나와있다. 여기에서 구체적으로 예시하여야 하나 그 수가 너무 많아서 일일이 나열할 수는 없다. 그러나 이러한 많은 기존의 연구는 지역을 범위로 하고 있지만, 그 논의는 중앙에서 추진한 지역계획에 대한 논의에 한정되었었다. 각각의 지역계획은 지금도 중앙위주의 지역계획이 중심이 되고 있다. 즉 지역주민에 의해서 만들어지고, 지방정부가 승인하는 지역계획이 아니었다. 이렇게 볼 때 이 논문이 분석대상으로 하고 있는 제주도종합개발계획으로 하여 본 논문은 다른 논문과 차별화되고 있다. 제주도개발특별법에 의해 제주도지역주민에 의해 만들어진 계획이기 때문이다.

여기에서 중요시해야 할 것은 이 논문의 의의만을 찾는 것이 아니라 앞으로의 연구는 이렇게 지역이 주체가 되고, 지역이 책임하여, 지역에서 주로 재원이 조달되어야 하는 환경을 증시해야 하는 맥락을 도출하는 것이다. 이러한 입장에서 보아도 이 논문은 앞으로의 논의에 중요한 방향을 제시할 것으로 믿는다.



제3절 연구내용의 구성

연구내용의 전체적인 구성은 이론연구, 사례분석에서 문제점 도출, 문제해결방안으로 구성되어 있다.

구체적으로 살펴보면 먼저 지역주민의 '삶의 질'을 향상시킨다는 지역개발의 이념을 전제로하여 이론연구에서 지방자치와 지방재정, 그리고 지역개발의 관계를 정립해 나갈 것이다. 이 관계의 정립은 지방재정과 투자계획 등이 어떠한 위치에 있으며, 어느 정도 중요하고, 어떤 역할을 할 것인지를 알려주는

것이기 때문에 전체적인 내용의 방향과 범위를 정해주는 것이 될 것이다.

이러한 관계하에서 결과한 파생물이 제주도종합개발계획이다. 즉 이론과 각각의 개념간의 관계들로 비롯해서 현실에서 구체화된 것이 제주도종합개발계획이란 것이다. 따라서 지역주민의 질을 높이기 위한 수단이자, 그 하위체계의 구체적인 방안모색에 비했을 때는 목적이 되는 것이 제주도종합개발계획인 것이다. 여기에서 이 제주도종합개발계획에서 어떠한 부분계획이 문제가 있으면, 그 계획을 합리적으로 집행하기 위한 여러가지 수단들 또한 문제가 있게 된다. 이 제주도종합개발계획은 그동안의 제주도의 개발에 대한 정서, 제주도 내외의 지식인들이 학문적인 견해와, 지역주민입장으로서의 견해, 국가와 지방자치단체의 제주도개발에대한 의지 등이 총체적으로 결집된 것이다. 그만큼 중요한 것이기 때문이다. 이 논문이 대상으로 하고 있는 것도 이 제주도종합개발계획이라고 해도 지나침이 없다. 왜냐하면 제주도종합개발계획에서 문제점을 도출하고, 그 해결방안을 찾아보는 것이기 때문이다.

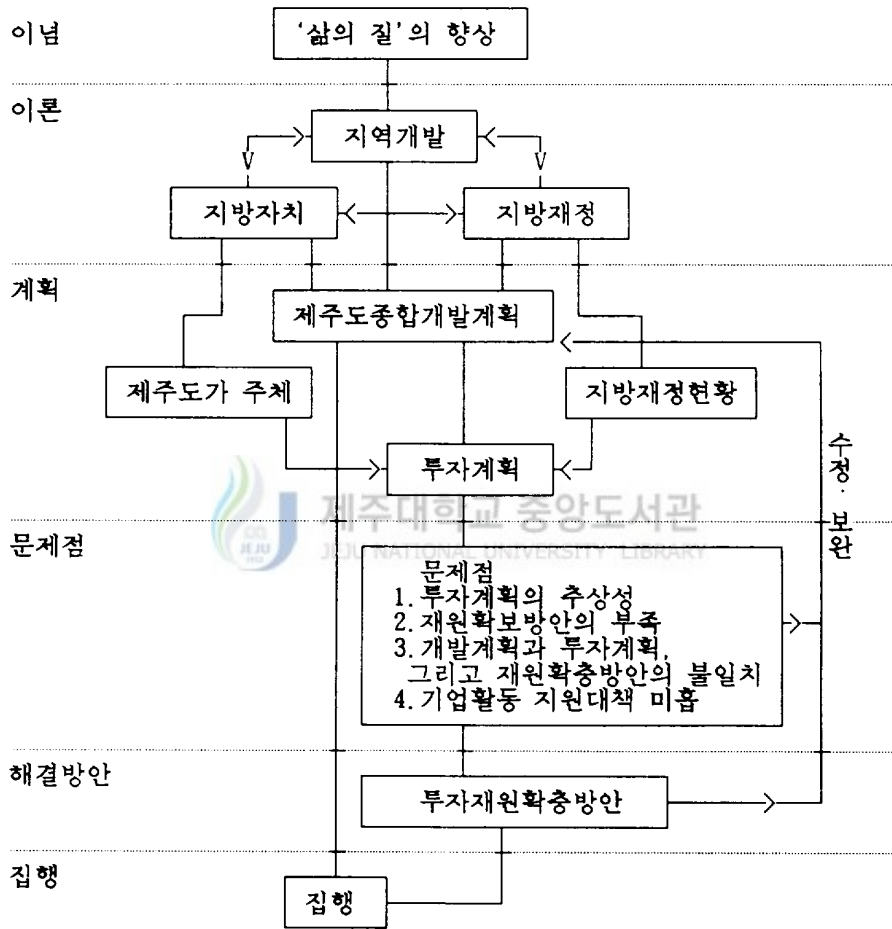
그 다음 단계는 이 제주도종합개발계획에 대한 내용 중에 문제가 될 수 있는 것들이 어떠한 것이 있는지를 찾아보게 된다. 이는 계획과정에서 집행이전 단계로서 대안을 평가하고 다시 환류시키는 단계가 될 것이다. 이 단계가 어떻게 짜여지는가에 따라서 종합개발계획이 질이 차이날 것이기 때문에 실제의 계획과정에서는 아주 중요한 과정이다. 이 논문이 이러한 과정을 다시 학술적으로 고민 해보는 것이기 때문에 그 중요성은 다시 강조하지 않아도 알 수 있다.

이러한 문제가 제기되면 문제해결방안으로서 여러가지 중에 가장 큰 문제가 되는 투자재원확충방안을 모색해야 될 것이다. 그 방안들에서는 기존에 논의

되지 않았으면서도 충분히 논할 가치가 있음직한 방안들을 최대한 만들어 볼 것이다.

지금까지 제시한 연구내용을 그림으로 구성해 보면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 연구내용의 구성도



자료 : 본인이 작성

제2장 지방자치와 투자재원의 이론적 고찰

제1절 중앙과 지방의 관계

1. 정부관계를 보는 시각들

정부를 보는 시각에는 여러가지가 있을 수 있다. 다른 국가와의 관계를 중심으로 국가의 자율성에 대해서 살펴보는 시각, 정부를 그 자체의 성격을 중심으로 분석하는 국가론적 입장, 국가내부의 자치체들과의 관계를 중심으로 보는 시각, 혹은 경제, 사회, 재정, 문화 등의 분야별로 정부를 분석하는 시각 등이 있을 수 있다. 그러나 본 연구는 중앙과 지방의 정치행정적 관계와 더불어 그로 인해 문제시되는 재정관계를 살펴보는 것이기 때문에, 중앙과 지방의 관계, 중앙이 지방에 대해 개입하는 통로에 관한 것과, 그와 결부된 재정문제측면에서의 중앙과 지방의 관계를 살펴보는 것에 초점을 맞출 것이다.

우선 던리비(Patrick J. Dunleavy)의 중앙과 지방관계론에서 정부관계를 보는 시각 네가지를 중심으로 살펴보자.

던리비는 기존에 정치 혹은 사회학분야에서 널리 쓰여지던 네가지 이론모형을 중앙정부와 지방정부간을 이해하는 데 어떻게 활용할 것인가에 대하여 자신의 견해를 피력하고 있다.⁴⁾

4) Patrick J. Dunleavy, "Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations," in Jones G., New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships, London, SSRC, 1980 ; 오홍석 편,

첫째, 다원론(pluralism)이다. 다원론에서는 기본적으로 정부는 사회내의 갈등을 중립적, 자율적으로 조정하는 역할을 담당한다고 본다. 시민의 투입기능을 중시하며 정부는 시민의 요구에 높은 대응성을 가진다고 보는 것이다. 이러한 논리를 그대로 연장하면 중앙정부와 지방정부간의 관계에 대해서도 다양한 지방정부의 존재가 시민들의 참여의 기회와 폭을 증진시키는 데 크게 기여하며 지방정부의 활동이 시민을 민주적으로 훈련시키는 데 기여한다. 즉, 다원론은 참여적 의사결정을 중시하는 문화에서 시민의 투입과정을 중시하는 이론이라고 볼 수 있다.

둘째, 엘리트론(elite theory)이다. 다원론과 반대편에 서있는 이론이 엘리트론인데 정치적 영향력이 대중에게 분산되어 있지 않고 일군의 응집력있는 지배집단에 집중되어 있다는 것이 논거의 출발점이 된다. 이러한 시각을 중앙과 지방간의 관계에 대입시키면 중앙정부를 움직이는 엘리트들은 지방의 주민들과는 상당히 유리된 관계를 가지며 심지어 지방정부의 엘리트들에 대해서도 선별적인 개방(selective openness)만을 허용함으로써 정책과정에서 지방엘리트의 영향력을 배제하려고 한다. 즉 중앙의 엘리트들에게 많은 결정권과 권한이 주어진다는 것이다.

셋째, 신다원론(neo-pluralist theory)이다. 이 이론은 전통적인 다원주의 이론이 산업사회에서 적용에 한계를 보임에 따라서 엘리트이론의 핵심적인 요소 중 일부를 다원론적인 위치에 통합시켜서 형성한 것이다. 종래의 대의제적(representative polity)인 설명은 국가부문이 강성해지는 경우에는 적실성에 한계가 있으며, 여론 투입기제나 이해집단의 영향력 행사 그리고 의회의 협상

「 행정학의 주요이론 」, 법문사, 1992, P.294에서 재인용.

과정 등이 존재하는 것은 사실이나 이러한 상호작용절차는 주로 중간 수준 정도의 세력다툼에 한정된다는 견해를 수용하는 입장이다. 여기서는 사회과정으로서의 계획(planning)의 중요성을 인정하며, 사회발전과정에서 기술적 혹은 사회적 변화와 관리를 중시한다. 즉 지식에 기초한 직업의 중요성이 부각되고 있음을 반영하며 전문지식인들이 공익을 설정하고 실현시킬 수 있다는 장점을 강조한다. 그리고 이 전문직업주의와 더불어 강조되는 것이 분권화이다. 자유민주주의적인 대의제 기관들이 증폭되고 있는 정치적 이슈를 다루기에는 많은 한계가 있다. 따라서 광범위한 관료조직을 이용하기도 하고 민주적으로 선거된 지방정부에 기능을 위임하기도 한다는 것이다.

네째, 막스이론가의 분석(Marxist analysis)이다. 이 막스이론은 중앙과 지방의 관계를 분석하는 데 많은 도움을 주지 못하고 있다. 왜냐하면 막스이론가들은 개체수준의 해석(individual level of explanation)⁵⁾을 거부하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이들은 산업화과정에 있는 자본주의 국가가 지역적으로 지배계급에 필요한 국가서비스를 배분하는 과정을 지방정부체제가 조절하는 기능을 수행한다고 보고있다.

이러한 분석에서 우리가 의미있게 볼 수 있는 것은 신다원론의 입장이다. 특히 신다원론에서 전문가와 분권화를 강조하고 있는 것은 우리나라의 중앙과 지방에 많은 시사점을 주고 있다. 그리고 지방의 정치엘리트들이 지방자치와 분권화의 진정한 의미를 새기지 못하고 또 하나의 벼슬아치로 성장하는 경우 막스주의적인 논리도 상당히 의미있게 될 것임을 알 수 있다.

이러한 신다원론의 입장을 참고하여 고려할 때, 중앙과 지방과의 관계가 취

5) 이 개체수준의 해석이라 함은 사물을 계속 그 특성별로 분할하여, 결국 원자화하여 그 사물의 특성을 파악할 때, 그 사물의 본질을 잘 파악할 수 있다는 실증주의적 맥락의 해석을 뜻한다.

해야 할 앞으로의 방향은 기존의 논의와는 달리 새로운 측면에서 고려되어야 할 것임을 알 수 있다. 즉 중앙집권의 폐해에 대한 반발만으로 지방자치를 선호한다는 것은 크나큰 부작용을 초래할 것이므로 이 신다원론의 입장을 전제로 하여 한국의 중앙과 지방과의 관계에 도움이 되는 방향을 새로 모색하는 것이 바람직할 것이라는 얘기이다.

국내에서 발표된 2개의 논문을 살펴보면 중앙과 지방과의 관계정립에 관한 시각의 전환이 나타나고 있음을 볼 수 있다.⁶⁾ 박기영 교수는 중앙과 지방과의 관계를 “중앙정부는 국가발전을 제1차적인 정책목표로 설정하고 있는 데 비하여, 지방정부는 주민복지의 실현을 통한 지역개발과 국가발전을 기도하고 있으며, 또한 지방정부는 정책화된 중앙정부의 이념과 가치를 주민에게 배분, 실천하고 주민의 요구와 지지를 수용, 처리하며 이를 중앙정부에로 전달하는 중간결집점 기능을 수행”하는 것으로 파악하고 있다.⁷⁾

또한 이달곤 교수는 지방자치의 실시와 중앙과 지방간의 관계변화의 방향으로 지방자치의 실시와 중앙과 지방간의 관계 변화의 방향으로 중앙은 직접관리자의 역할에서 간접관리자와 자율의 이해자로서, 지방은 자율의 실천자로 나아가야 한다고 주장하고 있다.⁸⁾ 이들 논문에서 지방의 주체성, 자율성, 나아가 중앙과 지방과의 관계가 과거처럼 일방적이 아니라 협조적인 대등한 관계로 나아가야 함을 암시하고 있는 것이다.

이러한 암시는 제주와 중앙과의 관계에 대해서도 많은 시사점을 주고 있다.

-
- 6) 김영삼, “중앙집권과 지방분권의 재개념화,” 관악행정학회 편, 「한국의 지방자치와 행정」, 1991, p.81.
7) 박기영, “자치여건과 지방정부의 자치능력,” 「한국행정학회보」, 1985년 6월호, p.55.
8) 이달곤, “지방자치실시와 정책행정 관리방식의 대안개발,” 「행정논총」, 1988년 6월호, p.264.

지방자치가 실시되더라도 중앙과 어떠한 관계를 가지느냐에 따라서 제주의 발전에 보탬이 될 수 있느냐와 없느냐가 결정될 것이다. 따라서 앞으로 제주도는 중앙과 우호적인 관계를 가지며, 많은 재정적 지원을 받고, 정책의 조화와 조연을 같이 해야 할 것임을 알 수 있다.

2. 우리나라의 중앙과 지방의 관계

지금까지 우리나라의 중앙과 지방과의 관계는 중앙집권적 행정체제를 중심으로 해서 중앙이 지방을 지배하는 관계가 되어왔다고 할 수 있다. 이처럼 중앙정부가 지방자치단체를 지배하는 수단으로는 입법적 지배, 사법적 지배, 행정적 지배가 있으나 현대의 행정국가적 성격, 신중앙집권적 성격에 비추어 문제가 되는 것은 행정적 지배이다. 이 행정적 지배도 분류해보면 대체로 권한에 의한 지배, 인사에 의한 지배, 재정에 의한 지배로 나눌 수 있다.

그 중에서 본 연구와 깊은 관련이 있는 것은 재정에 의한 지배이다. 이 재정에 의한 지배는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.⁹⁾

1) 과세권에 의한 제한

단일제형태(unitary state)¹⁰⁾를 취하는 대부분의 국가에서 지방자치체의 과

9) 김근중의 고려대학교 대학원 경제학과 1988년도 박사학위논문, "지방재정에 관한 중앙지배의 변천과정에 관한 연구-한국 지방재정의 구조분석을 중심으로"라는 논문과 더불어, 김동화의 제주대학교 행정대학원 1993년도 석사학위논문, "중앙통제에 의한 지방재정의 폐해와 시정"이라는 논문이 바로 이러한 중앙과 지방이 예산상에서 지배와 종속관계를 중심으로 이루어진 문제를 제주도와 관련하여 제기하고 대안을 제시하는 대표적인 논문이다.

10) 여기서 단일제형태(unitary state)라는 것은 국가를 이루는 형태의 하나인

세권은 국법에 의해 제한되고 있다. 최근 지방자치제도의 모국인 영국에서 조차 지방세 세율에 대해서 국가가 그 상한을 결정할 수 있는 권한이 부여되고 있다.

2) 국고보조금에 의한 지배

과세권의 제한에 의해 지방자치단체의 재정력은 중앙의 재정력에 비해 열등하게 된다. 이 때문에 중앙정부는 일반보조금의 교부를 통해 자치단체의 재정력을 보충해 주고 자치단체간의 조화를 추구한다. 반면 중앙정부는 특정한 부문에서 일정한 수준의 행정이 수행되도록 용도를 지정한 특정보조금을 지방자치단체에 교부한다. 이들 보조금의 총액, 보조율, 보조방식 등에 관한 사항을 통해 중앙의 지방지배적 성격이 드러난다.

3) 예산과정에서의 개입



중앙정부는 예산의 형식, 예산의 편성지침, 예산심의절차, 감독관청의 승인절차 등에 관한 사항을 법률에 규정하고 이를 통하여 자치단체의 예산을 실질적으로 지배한다. 심지어 중앙지배의 성격이 특히 강한 프랑스의 경우에는 감독관청인 부지사, 도지사 및 내무성장관에게 예산안의 승인여부와 수정, 삭제, 추가에 관한 광범위한 개입을 허용하고 있다.

연방제(federal state)에 상대되는 개념이다.

4) 지방채 및 채무부담행위에 대한 개입

지방자치체가 발행하는 지방채 및 채무부담행위는 주민부담을 미래로 전가 시킴으로써 재정을 문란시킬 수 있다는 점, 또는 한정된 자원을 모든 자치단체에 적절히 배분시킨다는 점, 또는 국민경제전체에 미치는 영향이 고려되어야 한다는 점 등의 이유로 지방채의 발행, 원금의 상환 또는 이자지불에 관해 중앙정부의 개입을 인정한다.

이러한 지배관계로 보는 입장과는 달리 재원조달은 물론 그 쓰임새에 따라 중앙과 지방의 관계는 달라질 수 있다. 앞에서는 중앙이 지방을 지배하는 관계로 파악했다. 이러한 분석은 과거에는 매우 유용한 틀이었다. 왜냐하면 지방자치가 활성화되기 이전이기 때문이다. 그러나 이제는 상황이 다르다. 즉 지배관계로만 보아서는 대안이 나올 수 없기 때문이다. 따라서 중앙과 지방의 관계를 여러가지 다른 시각에서 보아야 할 것이다. 예를들어 한가지를 소개하면 외부성(externality)의 원칙을 중심으로 보는 이론이 있다. 이는 외부효과 내지 파급효과가 어느 지역까지 미치느냐의 범위에 따라 중앙정부가 할 일과 지방정부가 할 일이 구별될 수 있다는 원칙이다. 예를 들면 공원과 같은 지방의 휴식시설이라든가 경찰이나 소방업무는 그 효과의 파급범위가 해당지역에 국한되므로 市나 郡과 같은 지방정부가 취급함이 바람직하다는 것이다. 한편 사법제도와 교육은 그 파급효과가 한 지역에 국한되기 보다는 인접지역으로 확산되므로 어느 정도의 넓은 지역을 총괄하는 州나 道와 같은 지방정부가 취

급하여야 할 것이며, 끝으로 국방은 그 파급효과가 전국에 미치므로 당연히 중앙정부가 취급하여야 한다¹¹⁾는 논리이다. 이러한 논리는 경제적 기준을 중심으로 파악하는 편이성이 있으나 정부단위의 규모가 공공서비스의 파급효과범위에 맞추어 조정될 때 가장 효율적인 정부조직을 가질 수 있음을 보여주고 있다는 데서 의의가 있다. 그리고 지금까지 중앙과 지방을 지배관계로만 보는 고정적인 틀을 벗어날 수 있는 계기를 주는 것에도 의의가 있다 하겠다.

제2절 지방자치와 지역개발

1. 지방자치와 지역개발의 관계

우리나라의 지방자치는 정부수립 이후 최초의 지방자치법(1949.7.4)은 종전의 府를 市로 개칭하면서 지방행정의 근대적 자치제도를 도입하였다. 즉, 서울특별시와 도, 시읍면을 자치단체로 하고 주민의 선출에 의한 지방의회와 지방의회에서 선출된 자치단체장을 중심으로 지방적 사무를 스스로 처리하게 함으로써 오랜 관치적 지방행정에 자치적 지방제도를 접목하였다. 그러나 이는 계속 지속되지 못하고 정치적 사건에 의해 중단되게 되었다.

최근들어 지방자치 선거법이 1990년 12월 15일 통과됨에 따라 61년 5월 16일 군사정권의 출현으로 중단되었던 지방자치가 부활되었다. 1991년 3월 26일

11) James M. Buchanan and Marilyn R. Flowers, The Public Finance, 5th edition, Richard D. Irwin, Inc, 1980, pp.490-498. 그리고 김동건, 「현대재정학」, 박영사, 1987, pp.466-467에서 재인용.

에는 시·군·자치구의 지방의원이, 그리고 6월 20일에는 시·도 지방의원이 선출되었다. 이는 30년만에 지방자치의 부활의 첫발을 내딛는 일이었다. 이렇게 지방의원이 선출되고 지방의회가 의정활동을 시작함으로써 우리나라의 지방자치는 물밑에 잠재해 있다가 비로소 그 역할을 시작한 것이었다. 그리고 94년 현재는 의회가 구성된지 4년째가 되는 해이다. 정부는 다음해인 95년에 지방자치단체장과 기초의원, 광역의원을 동시에 선출하겠다고 발표하고 지방자치법을 개정했다.

이러한 지방자치의 개념은 지방자치단체의 정치와 행정을 그 단체의 주민 또는 주민의 대표자를 통하여 자주적으로 처리한다는 것을 뜻한다. 이 개념을 좀더 구체적으로 살펴보면 [일정한 지역을 기초로 하는 단체가 자기의 사무, 즉 지역의 행정을 그 지역주민의 의사에 따라서 자기의 기관과 재원에 의하여 독자적으로 수행하는 행위]라 할 수 있다. 그 요건을 열거하면, ① 일정한 지역과 그 지역내의 주민을 기초로 하는 공공단체(공법인), ② 그 지역내의 행정사무를 자기의 사무로 하여(독자의 사무 또는 사무권한의 지방위양), ③ 지역단체 스스로의 권능과 책임하에, 즉 자치권(autonomy)을 가지고(독자적 권능과 중앙감독의 제한), ④ 주민이 부담한 조세를 주종으로 한 자주적 재원을 가지고(재정적 자주성과 독자적 예산회계), ⑤ 주민이 선정한 자신의 기관에 의하여(독자적 권능과 자주조직권), ⑥ 지방단체 구성원인 주민의 의사에 따라(주민의 행정참여와 행정통제) 집행하고 실현하는 것 등을 들 수 있겠다.¹²⁾

이와 같은 맥락에서 조문부 교수는 민주정치를 통한 자치적 역량의 성장과 주민의 권리신장을 통한 올바른 지역개발을 위해서 지방자치의 실시가 필요하

12) 김철수, 「헌법학개론」, 법문사, 1981, pp.674-679, 김종표, 「신지방행정론」, 법문사, 1991, p.71에서 재인용.

다고 주장하고 있다.¹³⁾ 이러한 주장은 지방자치가 지역사회에서 정신적 사회적 경제적 기반을 구축하는데 기여하기를 바라는 것이며, 그동안의 문제였던 경제적 윤리를 회복하고 지역주민들의 건전한 윤리하에 지역개발을 이루는 단초로서 지방자치이기를 바라는 것이라 할 수 있다.

따라서 지방자치와 지역개발의 관계를 단적으로 표현한다면, 지역개발이나 그외의 제반 행위에 있어서 지방의 일은 지방이 주체가 되어서 한다는 것을 의미하며, 그리고 지방자치는 민주적 윤리를 전제로한 정신적 기반으로 지역개발의 지침이 된다고 할 수 있겠다.

2. 제주도지역개발의 평가

과거 우리나라의 지역개발은 강력한 중앙집권주의 체제하에서 국가경제적 차원에 입각한 정부주도하의 지역개발이었다. 그로 인해 중앙과 정부간의 심한 경제적 불균형, 소득간의 급격한 격차, 부동산의 투기와 폭등 등으로 인한 부익부 빈익빈의 급격한 변화현상을 가져와 주민들이 상대적 빈곤감에 빠지게 되었다. 이와 같은 현상은 비단 제주도만이 아니라 정도의 차이는 있다 하더라도 국가정책의 도순, 기업의 비윤리성, 국민의 이기적 물질만능주의와 같은 비윤리적 가치관 등으로 인한 전국적인 현상이었기 때문에 국가정책적인 차원에서 시정을 위한 정책이 추진되어야 할 문제로 대두하게 되었다. 이러한 문제에 대해서 조문부 교수는 윤리와 도덕성을 바탕으로 하지 않은 강력한 중앙집권주의 정치경제체제로 인하여 발생한 결과이기 때문에 이를 시정하기 위하

13) 조문부, "제주도 지방자치의 배경과 방향," 제주지방자치연구회 편, 「지방자치와 제주도」, 1990, p.307.

여서는 지방자치제를 실시하여 지방분권주의 체제로 전환하여 나감과 동시에 정치행정인, 경제인을 비롯한 모든 국민의 윤리와 도덕성을 회복하도록 해 나가야 할 것이라 주장하고 있다.¹⁴⁾ 이처럼 중앙집권적 지역개발의 문제를 해결하기 위한 수단으로서도 지방자치는 필요한 것이다. 그러면 구체적으로 제주도의 경우 중앙집권적 개발체제가 어떠한 문제를 야기했는가를 먼저 진단해 보고, 지방자치의 필요성을 모색해 보기로 하겠다.

위에서 살펴본 중앙집권적 개발체제가 지역개발에 적용되었을 때는 여러가지 장점은 있겠으나, 일반적으로 문제가 더 많이 나타난다. 그러한 문제에는 계획결정권한이 지방자치가 실시되는 상황과는 달리 중앙에 주어지기 때문에 생기는 것이다.

이러한 중앙집권적 개발체제가 제주도에 투영되어 야기시켰던 문제들을 살펴보면 다음 <그림 2-1>과 같이 설명할 수 있다.

제주도의 지역개발계획과정은 우리나라의 개발의지를 뒷받침해온 개발철학인 경제주의¹⁵⁾의 철학과 대통령의 의지에 의해서 주도되어 왔다. 따라서 도민소득 창출효과보다는 국제관광이 가져다 주는 국민경제적 파급효과에 중점을 두게 되었다.

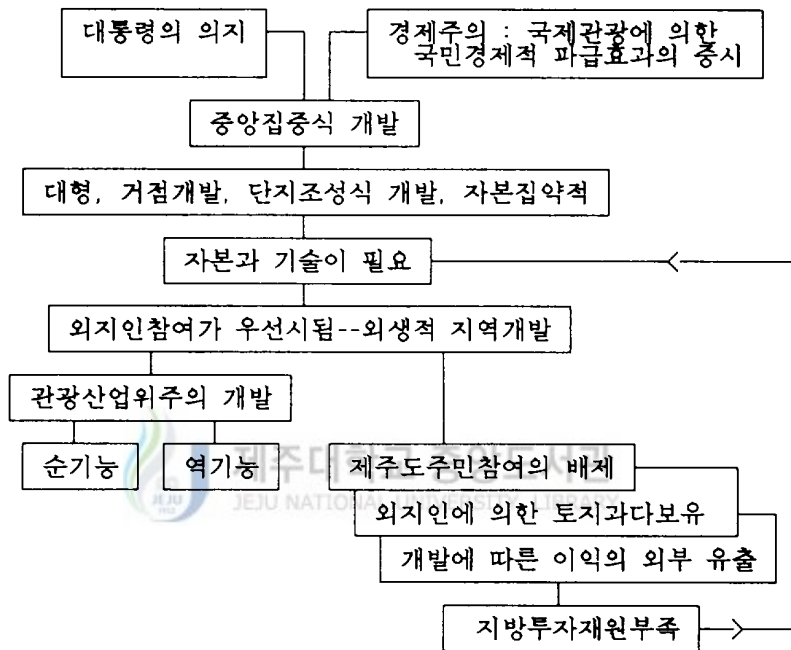
이러한 외부적 조건들이 제주도지역개발 계획과정을 중앙집권적이게 했다. 이러한 중앙집권적 개발체제는 거점에 의한 불균형적 전략개발, 자본집약적 개발과 대형화된 단지조성식개발로 나타났다. 따라서 자본과 기술이 필요한

14) 조문부, 전제논문, p.309.

15) 부만근은 경제주의란 경제발전을 사회발전, 인간개발을 포함하는 모든 것으로 인식하고 경제성장만 이루어지면 경제문제는 물론 사회문제까지도 자연스럽게 해결된다고 하는 하나의 사회가치체계라고 하고 있다.
부만근, "지역개발계획수립의 합리화 방안," 제주대학교 행정대학원, 「아라는총」, 제1집, 1991(c), P.212.

이러한 개발전략은 영세한 제주도민에게는 참여할 수 없게 했고, 외지자본과 외지기술이 적극적으로 유입되어 개발하게 하는 외생적 개발이 주를 이루게 하였다.

<그림 2-1> 제주도개발계획과정에 적용되었던 중앙집권적 개발체제가 야기한 문제점



자료 : 황경수, "제주도개발특별법제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구" 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1993, p.18에서 재구성.

이 외생적 개발은 자본이 거의 없고, 기술 또한 부족한 제주도주민들의 참여를 제한시켜 왔고¹⁶⁾, 외지인에게 과다한 토지를 보유할 수 있도록 해주었

16) 제주도지역개발에서 중앙집권적 지역개발계획과정논리가 주민참여를 배제

으며, 단지조성식 개발은 해당지역사회발전과의 괴리를 가져오게 했는가¹⁷⁾ 하면, 개발로 인한 이익을 외부로 유출하도록 하는 장치가 되었다. 이러한 지역개발의 외지로의 유출은 그림에서 보는 바와 같이 지방투자재원을 더욱 열악하게 하는 근거가 되었다. 그리고 지방투자재원의 부족은 순수한 이익만을 추구하는 외지자본을 다시 불러들이게 되어 규제 없이 제주지역을 황폐화 시키는데 일조를 하게 되는 결과를 가져오게 했다.

이렇게 과거의 제주도지방정부와 중앙과의 관계는 중앙위주로 되어왔다. 그 결과 야기된 것이 제주도개발특별법의 제정이다. 이 제주도개발특별법은 이러한 측면에서 두가지 의미로 추론할 수 있다. 과거의 제주도에 취해졌던 중앙집권적 지역개발의 문제를 해결하기 위해서 정부에서 특혜차원이라고 할 수 있을 정도로 배려한 면이다. 그리고 또 다른 측면은 이 법은 중앙의 의지하에 만들어졌다는 것이며, 그 제정과정이나 절차가 지방위주가 아니라 중앙위주였다는 것이다. 즉 중앙집권에 의해서 야기된 문제를 다시 중앙이 중앙집권적으로 풀겠다는 모순이 깃들여진 법이라 할 수 있다.

그리고 이 법에 의해서 계획할 수 있도록 된 것이 제주도종합개발계획이다. 이 계획은 과거에는 제주도가 한다고는 하지만 정부기관에 용역을 주어 제주도주민이 아닌 중앙기관관련사람에 의해 만들어져 왔다. 그러나 계획이 모체

시켜왔다고 주장하는 논문은 다수가 있다.

김정희, “제주도개발에 있어서 주민의 참여와 역할 一考,” 제주대학교 탐라문화연구소, 「탐라문화」, 제12집, 1992 ; 김태보, “제주관광의 사회적 편익·비용,” 제주도관광개발연구소, 「관광문화」, 제2집, 1991 ; 양영철, “내생적 지역개발에 관한 연구,” 건국대학교 대학원 행정학과 박사학위논문, 1991.2 ; 부만근, “지역개발계획수립의 합리화 방안,” 제주대학교 행정대학원, 「아라논총」, 제1집, 1991(c) ; 김태보, “제주도의 외발적 개발의 문제점,” 제주대학교 사회발전연구소 새마을 연구소, 「제주개발 무엇이 문제인가?」, 제주개발에 관한 학술세미나, 1988.8 ; 권태준, “제주도종합개발계획의 문제점,” 한국개발연구원, 「제주도종합개발계획의 재검토」, 1989.9.

17) 권태준, “제주도종합개발계획의 문제점,” 한국개발연구원, 「제주도종합개발계획의 재검토」, 1989.9., P.114.

가 되는 제주도개발특별법이 만들어지면서 이 계획을 제주도주민에 의해서 만들어지도록 되게 되었다. 이러한 것은 형식적으로는 큰 의미를 준다. 사실상 제주도종합개발계획은 제주대학교용역단에 의해서 만들어짐으로써 실질적으로도 큰 의미를 가지게 되었다. 이렇게 됨으로써 제주도지방정부와 중앙과의 지역개발과 관련한 관계는 크게 분권화되는 방향으로 추진되고 있다.

제2절 지방자치와 지역개발투자재원

1. 지방자치와 지방재정의 관계¹⁸⁾

지방자치는 지역주민들로 하여금 납세자의 재정부담과 편익을 서로 연결시켜 납세자의 욕구가 직접적으로 실현되도록 하는 매개체가 되고 있다.¹⁹⁾ 그러면 납세자와 국가와의 관계는 지방자치를 사이에 두고 어떻게 규정지을 수 있을까? 납세자와 국가와의 관계는 국가재정과 관련되어 국가를 통해서 납세자의 욕구가 실현되도록 되어 지게 된다. 그러나 지방자치라는 하나의 국가가 중간적 입장을 취하고 있으므로해서 그 욕구는 간접적으로만 해소될 수 있을 것이다. 따라서 지방자치시대에 납세자의 욕구를 직접적으로 실현토록 하는 것에는 지방재정이라는 실체가 있기 때문이다. 따라서 여기에서 지방재정이라고 하는 것은 지방자치시대에 지역주민에게 부담을 주기도 하고 욕구를 실현

18) 지방재정(local finance)이라 함은 지방정부가 그의 기능을 수행하기 위해 필요한 재원을 조달·지출·관리하는 것을 뜻한다. 국가재정이 국민경제의 성장과 안정 및 소득분배에 주목표를 두고 있다면, 지방재정은 지역개발과 지방주민의 기본적인 욕구충족 및 복지증진에 그 목표를 두고 있다. 김동건, 전계서, p.459 에서 인용 재구성.

19) 김동건, 전계서, 1987, p.459.

시켜 주기도하는 기구이다. 따라서 지방자치와 지방재정은 서로 대등한 입장에서 상호보완적이 되고 있음을 알 수 있다.

그리고 지방재정과 관련하여 지방자치는 그 지역주민들로 하여금 지역을 선택하게 하는 역할을 하기도 한다. 즉 주민들은 자기가 낸 세금보다 욕구해소와 관련된 서비스가 미흡할 경우 그 주민은 타 지방자치단체의 지역으로 옮겨 가게 될 것이다. 예를 들면 음악을 즐기는 사람은 음악시설이 갖추어져 있는 지역에 정착하려고 할 것이며, 스포츠를 좋아하는 사람은 운동장이 있는 지역으로 옮겨 살 것이다. 이렇게 되면 주민이 가지고 있는 자유로운 이동은 지방자치단체에 큰 영향을 끼치게 된다. 그리고 이러한 열악한 서비스를 제공하는 지방자치단체는 그 열악함을 보상하려고 세금을 많이 받아들일려고 할 것이며, 주민들은 이에 대해 불만을 느껴 다른 곳으로 옮겨가는 사람이 많아지게 된다. 이렇게 빈곤의 악순환을 따라 계속적으로 열악해지는 곳은 지역개발에 있어서도 계속 침체현상을 겪게 될 것이다.

지방자치와 지방재정의 관계는 여러가지 형태로 파악할 수 있다. 먼저 지방자치수행의 조건으로서 지방재정이라는 관계가 형성된다. 지방자치의 운영의 성패를 결정해주는 2가지 요건으로서 자치수행의 수단과 능력을 들 수 있다. 자치수행의 수단이 물리적이고 경제적인 것이라면 자치수행의 능력은 다분히 사람에 관련된 것으로 지방주민과 지방공무원의 자질과 가치역량을 뜻하는 것이다. 지방재정은 자치수행의 수단 가운데 가장 중요한 역할을 하는 것으로 자치단체의 존립과 발전을 위한 기관운영 및 사업추진을 가능케 하는 절대적 요소라고 할 수 있다.

다른 한편으로는 지방자치 역시 지방재정을 위한 순기능적 역할을 하고 있

다고 볼 수 있다. 지방자치가 활성화되면 예산의 편성과 심의 및 집행이 지방자치단체에 의해서 독자적으로 이루어지기 때문에 지방재정에 대한 지방자치단체의 자율적 책임운영이 커진다. 이와 같은 지방자치에 의한 자율과 책임을 가진 지방재정의 운영은 재원의 자주적 확충기반을 넓혀주고 지출에 있어서의 투자성과 경제성을 고양하는 방향으로 전개될 것이다.²⁰⁾

2. 지방재정과 지역개발의 관계

지방자치가 지역개발의 형식적 위치를 결정짓는 관계라면 지방재정은 지역개발에 대해 실질적인 위치를 갖게 하는 것이다. 즉, 지역개발을 위해 재정지원이 되지 않는다면, 그 지역개발은 무용한 것이 될 수 있는 것처럼 지방재정은 지역개발을 위한 필요조건으로서 자리매김된 것이라고 할 수 있다.²¹⁾

그리고 지역개발은 지방재정에 큰 영향을 준다. 즉 지역개발활성화는 지역개발세원을 통해서 재원확충이 될 뿐아니라 지역개발이익의 환수 등을 통해서 지방재정이 확충된다. 그러나 우선은 지방재정확충이 선결요건이라는 것이다.

지방재정이 충분해야 지역개발은 이루어질 수 있기 때문이다.

20) 지방재정을 지방자치수행의 수단이라고 분석하는 것과, 지방자치가 지방재정에 긍정적 영향을 미친다고 하는 내용은 고충석, “지방자치에 있어서 지방재정의 문제점과 신장방안,” 제주지방자치연구회 편, 「지방자치와 제주도」, 1990, pp. 83-84 참조.

21) 김동화는 그의 석사학위논문에서 지방재정은 지역개발을 유도하는 것으로 해석하면서, 지방재정, 지역개발, 지역경제는 순환적인 관계를 가지고 있다고 주장하고 있다.

김동화, “중앙통제에 의한 지방재정의 폐해와 시정방안,” 제주대학교 행정대학원 석사학위논문, 1993, pp. 7-9.

3. 지역개발 투자재원의 확충 필요성

지역개발에는 많은 계획이 수반된다. 제주도의 경우는 종합개발계획으로 개발계획이 구체화되고 있다. 즉 제주도종합개발계획에 여러사업이 열거되고 있다. 사회간접자본의 확충, 관광지개발, 관광시설의 정비·확충, 환경보전사업을 비롯한 대규모 사업들과, 제주도민의 생활수요충족에 필요한 많은 사업들이 포함되어 있다. 이러한 사업들의 효율적 추진을 통하여 계획이 제시하고 있는 발전목표를 성취하기 위해서는 개발재원이 안정적으로 확보되고 이것이 선순위에 따라 적절하게 투자되어야 할 것이다.²²⁾

이러한 개발투자는 사업의 성격에 따라 중앙정부나 정부공기업이 주체가 되어야 할 대상도 있으며 지방자치단체 또는 민간사업자가 투자하여야 할 분야도 있다. 그러나 여기에서의 관심의 대상은 자치단체차원에서의 투자사업과 그 사업을 추진하기 위한 자체적 투자재원의 확보문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 정치적 상황을 지방자치로 한정하고 있고 지역개발에서 투자재원확충에 대해 논하는 글이기 때문이다.

이러한 개발투자는 지방자치단체가 지역주민들의 공공재욕구를 충족시키는 기능으로 분석할 수도 있다.²³⁾ 이러한 공공재 중에서 우선적으로 자치단체의 투자대상이 되는 것은 지방준공공재와 지방공공자본재라고 할 수 있다. 이중 지방준공공재는 지역주민의 일생생활과 직결되는 재화로서 그 주요대상으로는

22) 부만근, "제주지역개발을 위한 투자재원확충방안," 제주대학교 사회발전연구소, 「사회발전연구」, 제7집, 1991(b), p.12.

23) 이와 같이 개발투자를 지방자치단체가 주민들을 위하여 하는 기능 중 공공재의 일환으로서 해석하는 글은 한국지방행정연구원, "지역개발을 위한 투자재원조달방안," 1989이 있다.

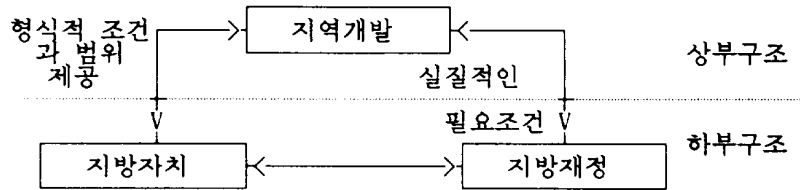
도로, 교통, 상하수도, 전기, 통신, 오물처리, 병원, 항만 등을 들 수 있으며 지방공공자본재는 지역의 산업경제개발과 관련되는 재화로서 치산치수, 산림 개발, 간척지개간, 특용작물개발, 낙농개발, 지역고유자원개발, 관광개발, 중소기업육성개발 등을 지적할 수 있다.

지방자치단체가 이와 같은 기능을 수행하기 위해서는 많은 투자재원이 뒷받침되어야 하며 지방자치시대를 맞아 앞으로 더욱 다양화, 고급화될 것으로 예상되는 지역주민들의 욕구를 감안한다면 자치단체의 투자재원수요는 엄청나게 증가될 것이다. 그러나 제3장과 제4장에서 살펴볼 것이지만 제주도내 자치단체의 재정실태는 규모의 영세성과 구조의 취약성 때문에 새로운 개발투자수요에 능동적으로 대처하고 이를 뒷받침할 수 있는 토대가 갖추어지지 못하고 있는 실정이다. 이러한 과제는 지역개발에서 가장 큰 과제임에도 불구하고, 정치적 상황과 행정절차, 그리고 돈에 대한 정부조직이 폐쇄성 때문에 일반적으로 심각하게 여겨지지 않았었다. 그러나 앞으로는 지방자치상황이 전개될 것이므로, 지역이 책임져야 하는 부분이 많을 것이고, 또한 미래의 개발과 투자라는 문제도 결부되어 있어서 매우 큰 문제라 할 수 있겠다.

지금까지 논의한 내용을 종합정리해 보면 정치와 경제의 면이 하부구조로서 있고, 즉 정치적인 면인 지방자치와 경제적인 면인 지방재정이 하부구조로서 존재하고, 그위에 지역개발이라는 상부구조가 있다. 그리고 이 지방자치와 지방재정 그리고 지역개발은 상호간의 주고 받는 관계를 가진다. 그러나 이러한 것은 과정적인 개념이며 상위개념으로서 가치 혹은 이념은 지역개발의 이념인 “지역주민의 삶의 질의 향상”이라는 것에 있다. 그러면 지방정부에 의해서 그리고 공간적으로는 제주도에서 이루어지는 모든 일은 그 방향이 제주도지역주

민과의 관련을 계속 조망하면서 진행시켜야 할 것이다. 다음 <그림 2-2>은 이러한 관계를 나타내고 있다.

<그림 2-2> 지방자치와 지방재정 그리고 지역개발의 관계



자료 : 본인이 작성

이렇게 지방자치하에서 지방의 재정책임하에 지역개발을 할 수 있다는 것은 지방이 주체가 되어 해당지역을 이끌어나가는 것이다. 이는 지방자치단체경영론의 개념과 상호 맥락을 같이한다고 할 수 있다. 과거의 우리나라 정치경제 상황은 중앙에 의존했으며, 역으로 중앙의 지시에 따르는 것이었다. 이제는 지방자치가 실시되고 지방재정도한 지방의 책임하에 이루어지기 때문에 지방의 정치경제적 실질적 독립을 추구하게 되었다. 이러한 맥락과 같이 해서 나타나는 것이 지방자치단체경영론이다. 이는 경제적 수익추구만이 아니라 복지 추구에 초점을 맞추고 있다는 점에서 우리가 생각하고 있는 사기업의 경영론과는 다르다는 것을 알 수 있다.

제3장 제주도의 지방재정현황

제1절 지방재정의 국가의존도

재정자립의 현황을 파악할 수 있는 일반이론을 소개하고, 본 절에서 파악할 몇가지 지표들을 제시해 보겠다. 그리고 그 지표를 통해서 제주가 처한 지방재정현황을 파악할 것이다.

우리나라 지방재정의 가장 심각한 당면문제는 국가재정에 대한 지방재정의 과도한 의존성과 지방재정간의 심한 불균형 상태이다. 과거 몇 년전까지 국가재정에 비해 지방재정이 너무 빈약하여 지방재정의 자주적 운용이 전혀 불가능한 상태이었으며, 지방재정상태가 많이 개선된 현재도 지방자치를 원활하게 수행하기는 대단히 미흡하다.

지방자치의 원활한 운영은 인사권의 자주성과 재정권의 자주성이 확립될 때 비로소 가능하기 때문에 지방재정의 자립도 향상은 지방자치와 지방자치시대의 지역개발의 기본과제라고 할 수 있다. 건국 이후 중앙집권체제를 유지해 온 우리나라의 특성에서 볼 때 재정권이 중앙정부에 집중되어 온 것은 당연한 현상일지 모른다.²⁴⁾

다음 <표 3-1>에서 나타나고 있듯이, 국가재정과 지방재정을 비교할 때, 1970년도의 지방재정은 국가재정의 36%이었다. 그후 1980년도의 지방재정비율은 29%로 격감하여 중앙집권체제가 강화됨을 알 수 있다. 1985년도에는 전년

24) 이상홍, "지방재정 구조의 균형적 발전," 「관료제와 현대행정」, 대왕사, 1991, p. 255.

도에 비해 오히려 지방재정의 비율이 감소하였다가 1988년에는 36%로 증가하였다. 제6공화국 출범이후 선거공약에 의한 지방자치제도 실시준비가 가속화되면서 지방재원의 확보는 급격히 증가하여 1989년도의 지방재정의 비율은 45%로 높은 신장률을 보이고 있다. 담배소비세를 지방재원화한 1990년도에는 지방재정의 비율이 49%이며, 지방의회가 구성된 1991년도의 예산에서는 지방재정의 비율을 국가 재정의 52%로 증가시켰다.

〈표 3-1〉 국가재정과 지방재정의 비교 (단위 : 억원, %)

구분	재정규모(일반회계)			조세		
	국가재정(A)	지방재정(B)	B/A	국세(C)	지방세(D)	D/C
'70	4,079	1,454	36	3,347	295	9
80	66,352	19,454	29	52,977	7,677	14
81	81,744	24,576	30	72,579	9,144	13
82	95,259	29,021	30	84,054	11,192	13
83	107,533	35,167	33	92,207	13,972	15
84	118,289	40,951	35	100,537	15,084	15
85	130,089	42,173	32	110,474	16,546	15
86	146,993	47,571	32	126,223	18,098	14
87	178,839	60,421	34	154,394	21,923	17
88	220,408	78,918	36	185,371	30,989	17
89	255,909	114,078	45	212,326	46,608	23
90	274,557	135,505	49	240,745	56,713	24
91	269,797	140,719	52	261,318	66,085	25

주 : 1) 89년도까지는 세입예산, 90년도는 최종예산, 91년도는 당초예산.

2) 국가예산은 일반회계, 지방예산은 일반순계예산임(서울포함)

3) 국세 = 내국세 + 관세 + 방위세 + 교육세

자료 : 이상홍, "지방재정 구조의 균형적 발전," 「관료제와 현대행정」, 대왕사, 1991, p.255.

그리고 지방세도 계속 신장하여 지방세대 국세비율이 1970년도의 9%에서 1991년에는 25%로 커졌다. 즉 지방재정의 중심을 이루는 지방세확보율이 커지고 있다는 것은 지방재정이 커지고 있다는 것을 말해준다.

그러나 지방재정의 전체적인 증가, 지방세비율의 증가와는 별개로 지방재정의 지역간 격차는 여전히 크게 나타나고 있다. 이 지역간의 격차와 지방재정의 지역별 영세성은 예산을 중심으로 국가의존도를 더욱 높히고 있어서 문제가 되고 있다. 다음에는 이러한 국가의존도를 여러가지 측면에서 살펴면서, 제주도의 경우를 중심으로 해석해 보겠다.

1. 지방재원의 분포

지방재정은 조세로서 지방세 뿐만 아니라 수수료, 사용료 등 각종 세외수입과 지방교부세, 국고보조금 등 다양한 세입원에 의해 재원이 조달되고 있다.

그리고 그 분포는 지역간에 많은 격차를 나타내고 있다. 다음 <표 3-2>는 이러한 지방재원이 지역간 격차를 잘 나타내 주고 있다. 그리고 이 표는 1인당 지방세부담액 등을 나타내 줌으로써 각 지방별로 국가에 의존해야 하는 규모를 제시해 준다.

<표 3-2>에서 살펴보면 서울을 비롯한 경기 등의 수도권과 부산등의 경남지방에 지방세원이 편중되어 있다. 서울, 경기, 인천 축이 차지하는 지방세비율은 전체 지방세 중의 55%이고, 부산과 경남이 차지하는 비율이 17%이다. 이 서울축과 부산축을 합하면 전체의 72%를 차지하고 있어서 지역간의 격차를 단적으로 말해주고 있다.

그리고 1인당 지방세부담액을 보면 전국평균이 1인당 지방세 부담액은 254,000원이다. 서울은 345,000원, 제주는 261,000원, 광주와 전남은 150,000원 이하이다. 따라서 주민 1인당 지방세부담액은 서울 등 대도시보다는 중소

도시가 적게 부담하고 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 지방의 발전을 위해서 정부가 지방에 많은 예산을 지원하고 있다는 것을 말해준다. 역으로 1인당 지방세 부담액과는 달리, 해당 지역의 예산액은 지방으로 갈수록 더욱 크다. 이는 대도시는 대부분의 사회간접자본시설 등이 확보되어 있으며, 농촌지역은 아직 필요한 사회기반시설이 확보되지 않았기 때문에 지방재정이 부담해야 할 부분이 많다.

<표 3-2> 시도별 재정력 비교 및 국가의존도

시도	일반회계규모		지방세		1인당	
	(순계)	구성비	(순계)	구성비	예산액	지방세부담액
합계	억원	%	억원	%	천원	천원
	228,368	100	112,990	100	514	254
서울	44,932	20	37,437	33	414	345
부산	14,364	6	9,861	9	370	254
대구	9,639	4	6,014	5	422	263
인천	7,285	3	5,250	5	353	254
광주	4,449	2	2,475	2	366	204
대전	5,026	2	3,324	3	443	293
경기	33,470	15	19,124	17	505	289
강원	12,949	6	2,783	2	833	179
충북	9,033	4	2,502	2	644	178
충남	12,694	5	3,064	3	679	164
전북	13,571	6	3,037	3	669	150
전남	16,389	7	2,854	2	718	125
경북	19,548	9	5,401	5	681	188
경남	21,016	9	8,543	8	546	222
제주	4,003	2	1,321	1	791	261

자료 : 제주도, 1994년도 예산개요, p.90에서 재구성.

이 예산액에서 1인당 지방세부담액을 뺀 차액은 주로 국가에 의존해야하는 부분이라고 할 수 있다. 따라서 지방으로 갈 수록 국가에의 의존도는 크다고 할 수 있다.

서울의 경우 1인당 예산액이 414,000원이고 1인당 지방세부담액이 345,000원임에 비해 제주의 경우는 1인당 예산액이 791,000원이고 1인당 지방세부담액이 261,000원이므로 제주의 경우 국가에 의존해야 하는 정도가 얼마인지를 짐작할 수 있다.

이러한 지역간의 재정격차를 시정하기 위해 지방재정조정제도를 운영하고 있으며, 지방재정조정제도에는 지방재정교부세, 국고보조금, 지방양여세 등의 제도가 있으나, 이러한 제도에는 많은 모순점을 내포하고 있어서 지방재정의 불균형을 해소하는 데는 많은 한계성을 보이고 있다. 이러한 제도들의 의의와 문제점에 대해서는 다음 항에서 살펴보도록 하겠다.

2. 지방재정자립도와 지역격차

지방자치단체의 세입에서 지방세와 세외수입이 차지하는 비율로 표시되는 재정자립도는 비록 지방재정의 실질적인 건전도와 대응능력을 적절하게 반영하지 못하는 등 한계를 지니고 있지만 지방자치단체의 외형적 자립수준과 지방세입의 자치단체간 불균형을 손쉽게 나타내 주고 있어 지방재정분야에서 자주 활용되는 지표이다.²⁵⁾

25) 이 지방재정자립도가 갖는 제약점들이 있다.

첫째, 특별회계를 고려하면 재정자립도는 높아지게 된다. 특별회계는 자체재원으로 분류되는 사업수입 등 세외수입이 월등히 높은 비중을 차지하는 관계로, 특별회계와 일반회계를 합한 상태에서는 자체재원의 비중이 커질 수 밖에 없기 때문이다.

둘째, 지방교부세를 의존재원으로 처리하는 문제이다. 지방교부세는 고정적으로 지방재정에 배정토록 법정화 되어 있고, 그 사용이 자주적이라는 것 때문에 지방세의 대체재원으로써 자주재원으로 파악할 수도 있다. 이러한 지방교부세를 계속적으로 의존재원으로 처리하면 지방재정자립도는 낮아질 것이다.

셋째, 지방채수입이 실질적으로는 의존재원임에도 불구하고 자체재원으로 여겨지는 것은 문제이다. 즉 지방채수입을 의존재원으로 처리하여 지방재정

<표 3-3> 지방재정자립도의 년도별 비교

(단위 : %)

년도	구 분	전국	시.도	시	군	자치구
1990 년도	전국평균	64.9	65.0	69.2	28.5	46.0
	서울	98.7	98.3	-	-	51.6
	직할시평균	85.4	83.1	-	-	39.8
	도 평균	46.2	33.6	69.2	28.5	-
	제주	43.6	31.8	55.8	28.3	-
1993 년도	전국평균	68.0	74.1	70.3	27.5	53.7
	서울	98.9	98.6	-	-	61.6
	직할시평균	84.0	81.7	-	-	44.6
	도 평균	51.6	51.7	70.3	27.5	-
	제주	51.7	48.2	63.0	31.1	-
1994 년도	전국평균	63.9	69.9	63.6	24.5	53.2
	서울	98.6	98.1	-	-	64.0
	직할시평균	84.9	81.6	-	-	42.2
	도 평균	46.9	46.8	63.6	24.5	-
	제주	46.0	43.4	54.7	27.4	-

주) 자치단체별 자립도를 보면 1994년도에는 제주시:60.7%, 서귀포시:44.1%, 북제주군:28.6%, 남제주군:25.9%이다.

자료 : 내무부, 지방재정연감, 1990, p. 2235.

제주도, 1993년도 예산개요, p. 84.

제주도, 1994년도 예산개요, p. 91을 참조하여 재구성.

제주도의 재정자립도는 1993년도에 이르러서 줄어들기 시작했다. 1994년도에는 제주도지방재정자립도가 1993년도의 51.7%에서 46.0%로 줄어들었다. 이와 같이 각 자치단체의 재정자립도가 연도에 따라 기복을 보이고 있는 것은 자체재원확보수준이 연도에 따라 차이가 나는 것도 원인의 일부를 이루겠으

자립도를 계산할 수 있을 것이다.

네째, 지방재정규모가 작은 지역에 지방재정자립도만 높으면 그것은 문제이다. 자체적으로 개발사업등을 처리하고 있다는 것인 바, 개발이 활성화될 수 없음을 말해준다.

오연천, 「한국지방재정론」, 박영사, 1988, pp.38-42에서 재구성.

나, 보다 근본적인 원인은 중앙정부의 이전재원이 문자 그대로 중앙재정의 정책방향과 중앙정부의 세입변화에 영향을 받기 때문이라고 해석할 수 있다.²⁶⁾ 아울러 국고보조금의 규모변화에 따라서도 지방재정자립도가 민감하게 변할 수 있다는 것이다. 따라서 이와 같이 재정자립도가 떨어지는 것으로 분석되고 있는 것은 중앙정부의 보조금등이 많아진 것으로도 해석할 수 있다.

그리고 제주도가 1994년도의 지방재정자립도가 46.0%인데 이는 전국평균 63.7%에 비해 아주 낮은 정도이며 시도별로 비교해 보더라도 서울과 직할시보다 떨어지는 수치이다. 그러나 도별로 보면 경기도와 경남을 제외하고는 다른 곳보다 높은 것으로 나타나고 있어서 그다지 영세한 것으로는 보이지 않으나, 지방자치의 실시와 더불어 개발사업이나 행정관리에 여러가지 한계를 가질 수 있는 것으로 보여지고 있다.

제2절 제주도의 공공투자분석

1. 종합개발계획 투자실적분석

종합개발계획추진은 투자실적을 통해서 평가할 수 있다. 제1차 종합개발계획은 국토건설종합계획법에 의한 국가계획인 특정지역 제주도종합개발계획과

26) 오연천, 「한국지방재정론」, 박영사, 1988, p. 36.

그리고 지방재정자립도가 일반적으로 일반회계 세입을 기준으로 지방세와 세외수입을 합한 自體財源이 全體歲入[자체재원+의존재원(지방재정교부세와 보조금)]에서 차지하는 비율로 표시되고 있다. 따라서 지방재정교부세나 보조금이 얼마만큼 중앙에서 주어지느냐에 따라서 재정자립도는 달라질 수 있음을 알 수 있다.

함께 수립되고 시행되어 종합적으로 추진되었다. 이 두 계획은 1990년에는 상
기 계획에 대한 보완계획이 수립되어 이에 따른 개발사업을 추진함으로써 제
주도에는 2개의 계획이 동시에 시행되어 온 셈이다. 이 계획의 투자실적을 두
시기로 구분하여 살펴볼 수 있다.

<표 3-4> 제1차 제주도종합개발계획에 따른 투자계획과 투자실적비교

(단위 : 억원, %)

구 분		계	관광개발	지역개발	산업진흥	사회개발
투자계획 '85-'91	국가	2,245	87	1,578	383	197
	지방	867	102	509	127	129
	공사	3,614	138	3,470	6	-
	민간	6,178	3,370	1,853	807	148
	계	12,904	3,697	7,410	1,323	474
투자실적 '85-'89	국가	1,455 (64.8)	23 (26.4)	947 (60.0)	255 (66.1)	230 (116.1)
	지방	870 (100.3)	67 (65.7)	620 (121.8)	68 (53.5)	115 (89.1)
	공사	1,649 (45.6)	124 (89.9)	1,387 (40.0)	123 (2,050.0)	14 (-)
	민간	4,630 (74.9)	1,647 (48.6)	2,134 (61.4)	716 (88.7)	143 (96.1)
	계	8,604 (66.7)	1,851 (50.1)	5,089 (68.7)	1,162 (87.8)	502 (105.9)

주 : ()는 투자계획에 대한 투자실적비율
가격은 1984년 계획당시기준

자료 : 제주도 지역계획과
제주도, 제2차 제주도종합개발계획(안), 1991, p. 28.

우선 1989년까지의 총 투자액은 8,604억원으로 당초계획인 1조 2,904억원의
66.7% 수준으로서 목표에 다소 떨어지고 있다.

사업부문별 투자실적은 사회개발 105.9%, 산업진흥 87.8%로 평균치를 훨씬

상회하고 있으나 관광개발은 50.1%로 매우 저조한 편이다. 이를 다시 사업주체별로 보면 지방 100.3%, 민간 74.9%, 국가 64.8%, 공사가 45.6%로 공사부문의 투자가 가장 저조하다. 주체별 투자실적은 지역개발부문의 민간(121.8%), 사회개발부문의 국가(116.1%)가 가장 활발하였으며, 관광개발부문의 국가(26.4%)와 민간(48.6%)투자가 가장 저조하였다.

<표 3-5> 제1차 제주도종합개발계획 및 보완계획상의 투자계획과 실적비교
(단위 : 억원, %)

구 분		계	관광개발	지역개발	산업진흥	사회개발
투자계획 '85-'91	국가	2,313 *(68)	107 *(20)	1,626 *(48)	383	197
	지방	1,011 *(144)	246 *(144)	509	127	129
	공사	3,973 *(359)	497 *(359)	3,470	6	-
	민간	9,575 *(3,397)	6,767 *(3,397)	1,853	807	148
	계	16,872 *(3,968)	7,617 *(3,920)	7,458 *(48)	1,323	474
투자실적 '85-'91	국가	2,581 (111.6)	65 (60.7)	1,757 (108.0)	409 (106.7)	305 (154.8)
	지방	1,455 (143.9)	72 (29.2)	1,104 (216.8)	143 (112.6)	136 (105.4)
	공사	3,530 (88.8)	251 (50.5)	3,125 (90.0)	139 (2316.7)	15
	민간	8,651 (90.3)	2,108 (31.1)	5,525 (298.1.)	893 (110.6)	125 (84.5)
	계	16,217 (95.5) **(125.6)	2,496 (32.7) **(67.5)	11,511 (154.3) **(155.3)	1,584 (119.7)	626 (132.0)

주 : ()는 보완계획(1990년 11월)에 추가된 사업비를 포함하여 계산한 투자비율

* ()는 보완계획에 추가된 사업비

** ()는 보완계획 추가사업비 제외시 투자비율

가격은 1984년 계획당시기준

자료 : 제주도 지역개발과

제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p. 6.

참고로 인구 1인당 투자액은 166만원으로 전국 1인당 투자액의 89% 수준에 머물고 있다. (국토개발연구원작성, 제2차 제주도종합개발계획, 1991, 28) 이러한 수치는 전국수준에 비해 투자실적이 저조한 것을 나타내는 것이다. 따라서 투자계획이 과학성과 엄밀성 그리고 현실적으로 집행가능성을 증시하여 계획하여야 할 것이고 계획후에 투자실적이 66.7%에 미치지 못하는 것을 끌어올려야 할 것이다.

그리고 결국에는 총계획기간 중 총 16,217억원이 투자되어 계획액 16,872억원의 95.5%의 실적을 나타내었다. 부문별로 보면 지역개발은 7,458억원 계획에 11,511억원을 투자하여 154.3%, 사회개발은 474억원 계획에 626억원을 투자하여 132.0%, 산업개발은 1,323억원 계획에 1,584억원을 투자하여 119.7%의 실적을 올려 계획이상의 투자실적을 나타내었다.

그러나 관광개발부문은 7,617억원 계획에 2,496억원밖에 투자되지 않아 32.7%의 부진한 실적을 나타내고 있다.²⁷⁾ 이는 관광개발계획과 그 집행에 큰 문제가 있음을 나타내고 있다. 특히 제주도라는 상황에서 이러한 문제는 더욱 심각하게 하고 있다.

2. 공공서비스를 위한 공공투자분석

도시의 공공서비스는 도시기능에 따라 ① 인구와 경제력의 집중에 따른 외부불경제의 제거(공해방제, 하수도처리시설 등 폐기물처리, 교통안전대책

27) 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p.4에서는 관광개발부문에서 이러한 부진현상은 관광개발 투자재원의 대종을 차지해야 할 민간부문 투자가 계획에 비해 크게 저조한데 그 원인이 있다고 보고있다.

등), ② 도시기반적 공공서비스시설(의료, 가로, 시장 등 생활필수기반시설 등), ③ 도시의 자연환경보호(도시공원, 가로수, 녹지, 광장 등 생활환경 정비시설 등), ④ 도시발전을 위한 공공시설(지하철 등 대도시 교통체계, 도시시설 등), ⑤ 사회적, 문화적 환경보호기능(노인, 유아원, 도서관, 미술관, 박물관, 스포츠·레크레이션 시설 등)으로 분류될 수 있다.²⁸⁾

이러한 공공서비스에 대한 재원은 특별회계에서 대부분 충당된다. 왜냐하면 특별회계의 경우 지역개발에 따른 지역기반시설 및 생활환경개선 등의 사업을 추진함에 있어 경쟁적, 기업적 성격을 활용하는 것이기 때문이다.²⁹⁾ 따라서 이 연구에서는 특별회계분석을 통해서 공공투자비를 분석해 보겠다.

<표 3-6> 과거 특별회계예산 추이

(단위 : 억원)

회계\년도		1988	1989	1990	1991	1993	1994
전국	총계	102,896	142,061	215,842	292,821	408,147	444,191
	일반	69,738	104,157	133,376	171,184	230,284	284,436
	%	(67.7)	(73.3)	(61.8)	(58.5)	(56.4)	(54.0)
	특별	33,158	37,904	82,466	121,637	177,863	159,775
	%	(32.3)	(26.7)	(38.2)	(41.5)	(43.6)	(46.0)
제주	총계	1,343	1,890	2,622	3,619	6,317	6,595
	일반	1,132	1,611	2,094	2,709	3,877	4,817
	%	(84.3)	(85.2)	(79.9)	(74.9)	(61.4)	(73.0)
	특별	211	279	528	910	2,440	1,778
	%	(15.7)	(14.8)	(20.1)	(25.1)	(38.6)	(27.0)

자료 : 내무부 한국지방재정공제회, 지방재정연감, 각년도내용을 참조.
 제주도, 1993년도 예산개요, p.5.
 제주도, 1994년도 예산개요, p.4에서 재구성.

28) 恒松制治, 橋本 徹, 「都市財政概論」, 有斐閣, 1975, p.71. ; 장병구, "지방자치와 도시재정수요," 심정근 편, 「지방자치와 도시재정」, 서울시립대학교 출판부, 1989, p.22에서 재인용.

29) 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p.640.

우리나라의 전체 특별회계예산은 계속적으로 증가하는 추세에 있다. 1988년에 전체예산의 32.3%였던 것이 1994년에는 46%까지 차지하게 되었다. 그러나 제주도의 경우는 상황이 다르다. 제주도도 1993년까지는 특별회계예산이 계속적으로 증가해오다가 1994년 경우는 1993년에 비해 비율이 감소하고 있다. 그것만이 아니라 절대액수에 있어서도 일반회계는 증가한 반면 특별회계예산은 672억원이 감소하는 결과를 나타내고 있다.

따라서 제주도의 경우 1994년도에 한해서는 지역개발을 위한 사회간접시설에 대한 투자나 생활환경개선을 위한 투자가 저조할 것으로 기대되고 있다.

이상에서 논의된 바와 같이 제주도의 지방재정력은 아주 저조한 편이었다. 이렇게 제주도가 갖는 지방재정력은 미약함에도 불구하고 예산액은 타 도시와 인구비율로 보았을 때, 더욱 많은 것으로 나타나 국가의존도는 아주 큰 것으로 나타나고 있다. 특히 1인당 예산액과 1인당 지방세부담액을 고려했을 때 국가의존도는 타 지역에 비해 아주 큰 것으로 나타나고 있다. 1인당 지방세부담액은 타도시에 비해 작은데도 불구하고 1인당예산액은 아주 크기 때문이다.

제주도가 국가의존도가 높아도 그 쓰임은 공공투자사업등에 쓰이는 것이 아니라 주로 일반회계에 쓰이도록 되어 있어서 지역개발효과는 크지 않을 것으로 나타나고 있다. 왜냐하면 1994년도의 특별회계비율을 보았을 때, 1993년도보다 비율의 측면이나 절대액수로나 줄어들었다는 것이 이러한 사실을 증명해주고 있다.

이와 같이 예산액은 과다하나 1인당 지방세부담액은 큰 것으로 나타나고 있는 모습이나 예산액은 과다함에도 불구하고 자체재원으로 충당할 수 있는 여

력인 재정자립도는 작은 것등은 제주도의 지방재정이 전체적으로 열악함을 나타내주는 지표들이라 할 수 있다.

따라서 지방자치시대에 지역개발을 위한 특별회계의 확보나 투자재원들을 확보하기 위해서는 여러가지 기법을 이용하여야 할 것이다. 이러한 기법들은 제5장에서 살펴보도록 하겠다.



제4장 개발계획에 나타난 투자계획과 문제점

제1절 제주도종합개발계획에 나타난 투자자원전망

지방재정은 다음과 같은 여러가지 특색을 가지고 있다. 그 특색으로는 공공성, 강제성, 계획성, 민주성이다. 여기에서 계획성이란 지방재정은 반드시 지방정부예산의 수립을 전제로 하며, 재정의 운영은 수립된 예산을 통하여 계획적으로 질서있게 행하여진다는 것을 의미한다.³⁰⁾ 제주도의 경우 이러한 계획성의 한 단초가 되고 있는 것이 제주도종합개발계획³¹⁾이다. 따라서 본 절에서 언급되고 있는 것은 제주대학교용역단이 작성한 제2차 제주도종합개발계획에서 파악한 내용을 가지고 분석하게 될 것이다.

1. 재정규모 전망



1993년부터 1996년까지의 계획기간 중 재정규모는 1993년에 7천6백6십억8억 천6백만원이던 것이 매년 12.0%의 평균신장률로 증가하여 1996년에는 그것의

30) 김동건, 전계서, p. 460.

31) 이 제주도종합개발계획은 1985년부터 1991년(7개년)을 기준으로 한 제1차 제주도종합개발계획과 제2차 제주도종합개발계획이 있다. 여기서 분석하고자 하는 제주도종합개발계획은 1989년 제주도개발특별법이 논의가 시작되면서부터 시작되었다. 1991년 12월 18일 국회를 통과한 제주도개발특별법은 제주도종합개발계획을 만들기 위한 법이라고 해도 과언이 아니다. 이러한 취지아래 1992년 2월 과업지시서가 착수되고, 그후 제주대학교 용역단을 통하여 만들어진 것이다. 이 제주도종합개발계획은 1994년 3월 21일 제주도의회 동의를 얻었다. 동의후 국무총리 산하 제주도종합개발지원위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻은 후 확정 공고되도록 되어 있다. 참고로 제주도개발특별법논의가 있기 전인 1991년에 국토개발연구원에서 작성한 제2차 제주도종합개발계획안이 있었으나 이 계획안은 제주도개발특별법이 1992년 12월 31일 발표가 되면서 논의후 사문화되었다.

1.4배가 증가된 1조7백2십5억만원에 달할 것으로 전망되고 있다.

<표 4-1> 제주도 재정규모 추이

(단위 : 백만원, %)

년도별 회계별	1993	1994	1995	1996	신장율 '93-'96
총 계	766,816	886,447	1,000,932	1,072,500	12.0
일반회계	411,714 (53.7)	489,790 (55.3)	561,329 (56.0)	638,851 (60.0)	15.8
특별회계	355,102 (46.3)	396,657 (47.5)	439,603 (44.0)	433,649 (40.0)	7.1

자료 : 중기지방재정계획(도, 시, 군, 1992-1996)
 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p.640.

회계별 비중은 1993년의 경우, 일반회계 53.7%, 특별회계가 46.3%이던 것이 1996년에는 각각 60.0% 및 40.4%로 나타날 전망이며 그것의 평균 증가율은 일반회계 및 특별회계가 각각 15.8% 및 7.1%로 예상된다.³²⁾

2. 세입 전망



먼저 세입전망의 전제로서 그 여건을 살펴보아야 할 것이다. 지방세의 경우 지방세구조는 최근의 세재개편에 따라 계획기간 중 상당한 변동이 예상되며 또한 과표현실화로 세입증가가 예상되나 부동산 관련세수는 정부의 물가안정과 부동산 투기억제시책에 따라 계속 둔화될 전망이며 자동차세인 경우 급속한 자동차보급으로 세수증대 요인으로 작용하고 있다.

세외수입인 경우 재산매각수입 등 임시적 세외수입은 크게 증가되지 않을 추세이며 경영수입사업의 확대실시 또는 사업장 생산수입은 꾸준히 신장될 것

32) 앞으로 지역개발과 관련하여 특별회계가 더 증가할 것으로 이론상 사료되는데 여기서는 신장률이 일반회계에 비해 떨어지고 있으며, 그 비중도 적어지고 있는 것은 맥락에 맞지않는 것이 아닌가 하는 지적이 있을 수 있겠다.

으로 전망되고 있다.

<표 4-2> 세입전망 추세(일반회계)

(단위 : 백만원, %)

구 분	1993	1994	1995	1996	신장률 (93-95)
합 계	411,714 (100)	489,790 (100)	561,329 (100)	638,851 (100)	15.8
자체수입	183,186 (44.5)	216,184 (44.1)	258,228 (46.0)	308,825 (48.3)	19.0
지방세	107,839 (58.8)	127,299 (58.8)	151,384 (58.6)	180,753 (58.5)	18.7
세외수입	75,347 (41.2)	88,885 (41.2)	106,880 (41.4)	128,072 (41.5)	19.3
의존수입	228,528 (55.5)	273,606 (55.9)	303,101 (54.0)	330,026 (51.7)	13.1
지방세	141,200 (61.8)	159,160 (58.2)	179,206 (59.1)	205,177 (62.2)	13.2
지방세	87,328 (38.2)	114,446 (41.8)	123,895 (40.9)	124,849 (37.8)	13.8

자료 : 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p.641.



위에서 살펴본 자체수입외에 의존수입을 살펴보면, 국고보조사업은 국가기 능의 지방이양에 따라 크게 증가되지 않을 것이며 지방교부세는 내국세의 징 수실적에 따라 지속적으로 증가될 전망이다.

의존수입(51.7%)보다는 자체수입(48.3%)에서 증가비율은 더 커지는 것으로 전망되고 있다. 그러나 그 비율은 그리 크지 못한 것이어서 일반회계에 관한 한 국가에 많은 의존을 보일 것이다. 즉 1996년이 되어도 자체수입이 의존수 입보다 많아지지 않을 것으로 전망되고 있다.

3. 경상지출 전망

경상지출의 전망여건에서 인건비 및 기본경상비가 행정의 양적 증대와 질적 향상으로 계속 증가될 것으로 예상되고 있다. 그러나 정부의 물가안정시책이 지속됨에 따라 공공요금, 제세공과금 등 일반유지비는 소폭으로 증가될 것으로 전망하고 있다. 33)

<표 4-3> 경상지출 신장 추세(일반회계)

(단위 : 백만원, %)

연도별 회계별	1993	1994	1995	1996	신장률 (93-96)
합 계	205,953 (100)	252,687 (100)	285,473 (100)	330,176 (100)	17.4
인건비	62,981 (30.6)	72,817 (28.8)	84,217 (29.5)	97,669 (29.6)	15.8
기본경상비	42,100 (20.4)	51,021 (20.3)	51,036 (17.8)	56,685 (17.3)	10.8
일반유지비	3,943 (2.1)	4,330 (1.7)	4,759 (1.7)	5,204 (1.6)	9.7
기타경상비	43,093 (20.9)	53,371 (21.2)	59,589 (20.8)	69,367 (20.0)	17.4
지원제비	48,131 (23.3)	63,942 (25.3)	77,805 (27.4)	92,142 (27.9)	24.3
채무상환	1,536 (0.7)	1,838 (0.7)	1,991 (0.7)	2,006 (0.6)	9.6
예비비	4,247 (2.0)	5,368 (2.0)	6,076 (2.0)	7,103 (2.0)	18.8

자료 : 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p. 642.

한편 각종 시설물이 노후화됨에 따라 이를 보수 및 유지하기 위한 시설유지비는 다소 증가될 것으로 예상하고 있다.

33) 그러나 소비자물가는 계속 상승하고 있어서 이러한 전망은 비현실적이라 할 수 있겠다.

4. 투자재원 전망

총세입규모는 1993년-1996년 4개년 동안 총 3,726,695백만원으로 추정, 연평균 931,674백만원 규모로 증가하여 매년 12.0%의 평균신장률을 보일 전망이다.

경상지출은 같은 기간 중 1,074,211백만원에 달하며, 평균신장률은 17.4%로 나타날 전망이다.

1993년부터 1996년까지 4개년 동안 총 투자가용재원은 2,652,484백만원으로 추정되며, 평균신장률은 10.0%로 나타날 전망이다.

총 세입규모에서 경상지출이 차지하는 비중은 1993년 26.8%에서 1996년에는 30.8%로 증대되어 연평균 비중은 28.6%로 나타날 전망이다. 총세입에 대한 투자재원의 평균비중은 71.4%이나, 1994년 이후 점진적으로 감소현상이 나타날 것으로 전망되고 있다. 이러한 현상은 제주도의 경우 앞으로 문제가 될 것으로 해석할 수 있다. 왜냐하면 경상지출의 비중이 커지면서 투자재원의 비중은 줄어들 것이기 때문이다. 이 경우 행정의 능률성을 한번 평가하고 여러가지 감축관리를 통해서 투자비로 보다 많은 예산을 투입할 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

<표 4-4> 투자가용재원 추정규모

(단위 : 백만원, %)

구 분	1993	1994	1995	1996	합계 (93-96)	평균 (93-96)	신장 률
총세입(A)	766,815	886,447	1,000,932	1,072,500	3,726,695	931,674	12.0
일반회계	411,714	489,790	561,329	638,851	2,101,684	525,421	15.8
자체수입	183,186	216,184	258,228	308,825	996,423	241,605	19.0
의존수입	228,528	273,606	303,101	330,026	1,135,261	283,815	13.1
특별회계	355,102	396,657	439,603	433,649	1,625,011	406,253	7.1
경상지출 (B)	205,875	252,687	285,473	330,176	1,074,211	268,552	17.4
투자재원 (A-B)	560,041	633,760	715,459	742,324	2,652,484	663,121	10.0
B/A (%)	26.8	28.5	28.5	30.8	-	28.6	-
(A-B)/A(%)	73.2	71.5	71.5	69.2	-	71.4	-

자료 : 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p.642.

제2절 제주도종합개발계획에 나타난 투자계획

1. 사업별, 년도별 투자계획

1994년부터 2001년까지 8개년간 제주도종합개발계획사업의 총 투자규모는 5조 2,813억원으로 추정된다. 그 가운데 중기계획기간 1994년부터 1996년까지 3개년 동안에 투자되는 총 사업비는 2조 9,111억원으로 전망되며, 연도별 평균 투자액은 9,703억원으로 1994년 8,286억원, 1995년 1조 366억원, 1996년 1조 459억원으로 각각 구성되어 있다.

1994년부터 1996년 기간동안 투자분야별로 보면 지역산업 진흥부문이 총투자액의 60%인 7,294억원으로 추정되며, 그 가운데 농수축산업 등 1차산업이 차지하는 비중은 8,641 억원으로 50%를 점유하고 있는 바, 이는 총 투자액 대비 30%를 차지할 것으로 전망된다. 다음으로 기반시설부문이 전체의 23%인 6,619억원, 생활권정비부문이 12%인 3,668억원 그리고 자연환경보전 및 환경오염방지부문이 5%인 1,529억원으로 각각 구성되어 있다.

<표 4-5> 사업별, 년도별 투자계획(총괄)

(단위 : 백만원)

연도별 사업별	합계 (94-96)	1994	1995	1996	합계 (97-2001)	총계 (94-2001)	
총 계	2,911,174	828,635	1,036,625	1,045,914	2,370,190	5,281,364	
가	소계	1,729,427	391,506	638,551	699,370	1,629,369	3,358,796
	1. 농업	485,912	138,013	173,633	174,266	413,956	899,868
	2. 축산업	104,532	28,963	35,519	40,050	111,542	216,074
	3. 임업	17,006	5,837	5,653	5,516	20,544	37,550
	4. 수산업	175,722	51,893	60,931	62,898	266,232	441,954
	5. 3차 산 업연계	80,955	11,300	43,615	26,040	44,895	125,850
	6. 관광 개발	835,300	145,500	309,200	380,600	772,200	1,607,500
	7. 제조업	30,000	10,000	10,000	10,000	-	30,000
나	소 계	153,956	36,649	45,633	70,674	108,797	261,753
	1. 한라산 및 절대 보존지역	15,071	2,481	8,165	4,425	20,145	35,216
	2. 환경오 염방지 중산간 지역보존	127,475	30,698	33,998	62,779	80,752	208,227
	3. 중산간 지역보존	10,410	3,470	3,470	3,470	7,900	18,310
다	소 계	366,813	155,436	122,454	88,923	208,424	575,237
	1. 생활 환경정비	128,433	63,136	35,143	30,154	80,749	209,182
	2. 교육	142,427	58,228	52,471	31,728	29,003	18,310
	3. 향토문 화	61,657	20,950	23,296	17,411	33,998	575,237
	4. 청소년 육성	7,270	4,160	1,670	1,440	19,970	27,240
	5. 보건 및 복지	27,026	8,962	9,874	8,190	44,704	71,730
라	소 계	661,978	245,044	229,987	186,947	423,600	1,085,578
	1. 도로	330,515	131,824	133,846	114,845	181,791	562,306
	2. 항만	81,223	25,923	28,651	26,649	36,588	117,811
	3. 공항	16,496	11,419	2,852	2,225	11,468	27,964
	4. 에너지 통신	183,744	75,878	64,638	43,228	193,753	377,497
	5. 수자원	미정					

자료 : 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p. 645.

2. 사업별, 재원별 투자계획

투자재원별로는 중앙정부가 전체의 36.4%인 1조 599억원, 지방정부가 16.4%인 4,778억원, 공공기관이 10.6%인 3,074억원, 그리고 민간부문이 36.6%인 1조 659억원을 각각 투자하도록 계획하고 있다.

농축수산업 등 1차산업 분야의 투자규모는 총 투자액의 30%인 8,641억원인데, 그 중 공공부문이 차지하는 투자액이 전체의 54.8%인 4,732억원이고 민간부문만이 차지하는 투자액은 45.2%인 3,909억원이다. 그리고 민간부문의 투자액 가운데에는 용자금 76.7%인 3,000억원, 자비부담이 23.3%인 909억원으로 각각 구성되고 있다.

<표 4-6> 사업별, 재원별 투자계획(총괄)

(단위 : 백만원)

재원별 사업별	합계 (94-96)	국비	지방비	공사	민간(용자)	
총 계	2,911,174	1,059,935	477,868	307,467	1,065,904(311,814)	
가	소 계	1,729,427	380,418	244,555	65,400	1,039,054(300,035)
	1. 농업	485,912	199,836	45,709	-	240,367(198,434)
	2. 축산업	104,532	23,273	15,360	-	65,899(43,323)
	3. 임업	17,006	8,941	6,729	-	1,336(21)
	4. 수산업	175,722	104,782	28,233	-	42,707(34,737)
	5. 3차 산 업연계	80,955	24,086	16,274	-	40,595(23,520)
	6. 관광 개발	835,300	18,000	103,750	65,400	648,150
	7. 제조업	30,000	1,500	28,500	-	-
	소 계	153,956	80,822	66,065	-	6,069(6,009)
나	1. 한라산 및 절대 보존지역	15,071	14,503	568	-	-
	2. 환경오 염방지	127,475	60,019	63,787	-	3,669(6,009)
	3. 중산간 지역보존	10,410	6,300	1,710	-	2,400(2,400)

	소 계	366,813	227,717	76,488	41,827	20,781(5,770)
다	1. 생활 환경정비	128,433	31,081	35,804	41,827	19,721(5,770)
	2. 교육	142,427	135,609	6,818	-	-
	3. 향토문 화	61,657	40,946	20,711	-	-
	4. 청소년 육성	7,270	3,635	3,635	-	-
	5. 보건 의료 및 복지	27,026	16,446	9,520	-	1,060
	소 계	661,978	365,778	95,960	200,240	-
라	1. 도로	330,515	284,555	95,960	-	-
	2. 항만	81,223	81,223	-	-	-
	3. 공항	16,496	-	-	16,496	-
	4. 에너지 통신	183,744	-	-	183,744	-
	5. 수자원	미정				

자료 : 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, p. 645.

제3절 투자계획의 문제점



1. 투자계획의 추상성

1차산업 진흥계획은 농업개발권역별 및 시·군별로 투자사업물량의 배분현황이 제시되지 않고 있으며, 사업의 자원별·연차별 추진계획에 따른 사업비내역이 명료하지 않아 사업추진의 신뢰성을 떨어뜨리고 있다.³⁴⁾

그리고 가장 큰 문제는 자원별 사업비에 민자부담액이 너무 많다는 점이다. 물론 투자재원확충방안으로서 민자를 유치하고, 민자부담액으로의 전환을 유

34) 제민일보, '투자계획 지나치게 추상적,' "종합개발계획 최종안진단," 1993년 6월 29일자, 14면.

도하는 것이 큰 의의가 있다 하겠지만, 그 해당부문에 투자를 할 수 민자의 성격이 어떠한가를 합리적으로 평가한 후에 계획을 세워야 함에도 불구하고 그러지 못하는 것이 큰 문제라고 할 수 있다.

일예로 1차산업에도 민자유치방안을 내세우고 있는데 그 비율이 자못 크다는 것이다. 대부분 영세농인 도내 농업여건을 감안할 때 현실과 동떨어진 계획수립이 아니냐는 비판이 제기되고 있다. 실제로 94년부터 96년까지의 농·수·축·임업의 투자계획을 보더라도 총투자액 7천 8백 31억원 가운데 민간투자 부분이 44%나 차지하고 있다.

물론 용자부문이 있지만 순수농민자체에서 이같은 재원을 염출해내는 것은 어려울 것이다. 따라서 민간부담액에 대한 적정여부 근거의 제시가 시급한 과제로 대두되고 있다.

2. 재원확보방안의 미흡



종합개발계획안은 특별법의 입법취지에 부응하는 차원에서 1·3차산업 연계 방안을 제시하고 있다. 이를 위해 직업전환훈련과 무형문화재전수회관, 관광진흥연구원, 전문민박업지원 등이 필요하다고 계획하고 있으면서도 투자계획은 누락돼 있어³⁵⁾ 추진의지를 의심케 하고 있다.

35) 제민일보, '재원산출내용 안 밝혀', "종합개발계획최종안 진단", 1993년 7월 15일자, 14면.

3. 개발계획과 투자계획, 자원확충방안의 불일치

부문별계획에 투자계획으로 이어질 수 있는 구체적인 사업내용이 포함되지 않은 것 때문에 계획안 수준을 낮추고 있다.³⁶⁾ 예를 들면 「지역경제기반의 강화」부문에선 공업단지 조성에 필요한 3백억원만 투자계획에 올라있을 뿐, 중소기업육성이나 관광토산품업·자연산업·서비스산업 등의 육성방안에 대해서는 아무런 투자계획도 제시되지 않아 문제이다.

「한라산 국립공원의 보전과 관리」부문에는 사업추진계획뿐만 아니라 투자비까지 상세히 짜여져 있음에도 불구하고 정작 투자계획에선 제대로 수립된 계획안에는 있지도 않은 공원경계측량, 야영장조성, 진입로확, 포장 등의 사업들로 뒤바뀌고 있다. 투자계획에서 뒤바뀐 이러한 사업들은 성판악코스의 확 포장 사업에서 잘 알 수 있듯이 한라산 보전부문계획의 기본개념과는 크게 상치되는 것이다.

투자계획과 관련된 과제에 대해서 계획성이 모자란 것은 국토개발연구원에서 작성한 제2차 제주도종합개발계획안에서도 잘 나타나고 있다. 예를 들면 계획의 기본구상에서 제주도개발의 문제점과 과제를 평가하는 절차가 있다.³⁷⁾ 그런데 제주도개발의 문제점으로는 산업구조의 취약, 관광객 수용실태의 미흡, 지역간 불균형, 기반시설의 취약 및 환경훼손 심화, 개발에 대한 주민의 소외감을 들고 있으며, 제주도개발의 과제라는 항목에서는 산업구조의 조정과 고도화, 사회간접자본시설 및 생활편익시설 확충, 자연환경 보전기능의 강화, 관광개발기능의 확충, 지역주민 참여방안 확대 및 개발이익의 지역화모색, 개

36) 제민일보, '개발계획과 투자계획의 상충', "종합개발계획안 최종점검", 1993년 8월 7일자, 1면.

37) 제주도, 제2차 제주도종합개발계획(안), 1991.

발계획집행의 합리적 체계 확립 등을 들고 있다. 이와 같이 투자계획에 대한 언급과 투자재원확충에 대한 평가의 부분도 없다. 그리고 투자재원을 확충하기 위하여 큰 맥락적인 과제설정도 없다. 이상에서 우리는 국토개발연구원에서 작성한 제주도종합개발계획안에서도 마찬가지로 이러한 투자계획과 투자재원확충방안에 대해서는 깊이 연구하지 못하고 있음을 알 수 있다.

4. 기업활동 지원대책의 미흡

현재 기능을 상실한 화북공업단지의 이설계획수립과 30만평이상의 새로운 공업단지조성, 농수산물가공, 관광도산품 육성등을 언급하는 등 긍정적인 부분도 없지 않으나 기업활동에 대한 근본적인 지원대책이 미흡하다는 지적을 받고 있다. 물론 도내 여건상 소득비중이 높은 1차 및 관광산업을 육성보호하기 위한 집중투자도 필요하지만 투자효과가 큰 2차산업과 기업활동에 대한 지원도 강화해야 한다는게 도내 상공업계의 지적이다.

결론적으로 말하면 투자계획의 문제점은 투자예측방법에 대한 논의에서 과학성이 부족한 데서 문제는 시작된다고 보겠다. 더우기 재정규모를 전망할 경우에도 전망의 근거가 구체화되지 않고있다. 즉 평균신장률이 어디에서 계산된 것인지 파악이 되지 않는다는 것이다. 이럴 경우, 그 정확성도 중요하겠지만 근거가 무엇이나를 잘 설명해주는 것이 바람직스러울 것이다.

그리고 투자재원확충방안에 있어서는 창의적인 방법들, 예를 들면 외국자본, 외국채를 만드는 방법모색 등을 고려해야 함에도 불구하고 고려하지 못하고 있다. 그리고 그 외에 다음 장에서 제시하고 있는 여러가지 재원절약방안 등 다른 방안들을 모색하고 있지 못하고 있다. 즉 재원조달을 할 수 있는 방

안들은 최대한 모색해보아야 할 것이다. 이러한 자세의 부족은 결국 공공분야에서의 자원조달에 의존하게 되고, 이러한 의존은 자체재원이 부족한 제주도의 경우 중앙에 의존할 수 밖에 없는 상황을 도래시킬 것이다. 자원부족은 지역계획으로써 큰 의의를 지니고 있는 제주도종합개발계획이 결국 중앙에 의해서 규정지어져 버리는 결과를 야기하게 되어 그 효과를 고양할 수 없게 되는 문제에 까지 이르게 된다.



제5장 지방자치에 따른 투자재원확충방안

제1절 지방자치제하의 투자재원확충을 위한 제도적 모색

1. 투자재원확충을 위한 사고의 전환

지방자치란 일정한 지역을 기초로 하는 단체가 자기의 사무, 즉 지역의 행정을 그 지역주민의 의사에 따라서 자기의 기관과 재원에 의하여 독자적으로 수행하는 행위라 할 수 있다.³⁸⁾ 이 지방자치를 성공적으로 이끌기 위해서는 주민이 부담한 조세를 주종으로 한 자주적 재원이 확보되어야 하는 것이다. 그리고 그 재원으로 지역주민의 질을 향상시키기 위한 투자가 있어야 한다.

그러나 후기산업사회에 접어든 국가들이 복지국가적 성격을 띠면서 공공이 개별적 수요에 부응하기 위해서 과잉서비스를 제공하는 경향이 있다. 이러한 현상은 많은 문제를 야기한다. 특히 재정확보에서 더욱 그렇다. 그리고 우리나라에서도 지방자치제가 실시되면서 이와 같이 과잉서비스제공과 예산·재원의 낭비는 가장 중요한 문제로 대두되고 있다. 재정확보와 적절한 투자가 지방자치라는 정치적 상황과 연결되어 지역의 실질적인 개발을 창출해 낼 것이기 때문이다.

이러한 과잉서비스제공에 대한 비판으로 행정한계론과 지방행정의 기업화경향 등이 등장하고 있다.³⁹⁾ 먼저 행정한계론의 논지는 다음과 같다. 첫째, 행

38) 김철수, 전계서, p.674.

39) 하종근, 「지방자치단체의 경영」, 형설출판사, 1993. pp.13-35 참조.

정능력의 한계를 전제로 하고 개인책임의 존재를 고려하자는 것이다. 즉 막연히 행정은 주민생활전반에 대해서 책임을 지며 행정서비스는 많을 수록 좋고 하는 풍조가 지배한 나머지 개인책임의 측면이 등한시되어 온 느낌이 있다고 행정확대현상을 비판하는 것부터 시작이 된다. 그리고 주민복지기준도 현실보다 훨씬 높게 설정되어 있다고 비판하면서 지방자치단체가 과잉서비스로 주민들의 요구에 대응해 왔다는 것을 비판하고 있는 것이다. 둘째, 행정의 범위를 분명히 하지 않는 것이 정부에 대한 주민들의 욕구불만만 조장하는 결과를 가져왔고, 셋째, 공공적 기능에 대한 주민의 책임을 강조하고 자치행정에서 자원봉사활동의 효용을 제시하는 것이다.

이 행정한계론은 그 추구하는 논지에서 볼 수 있듯이 위기에 처한 지방재정재건책의 일환으로 행정서비스의 선별, 수익자부담의 철저, 민간위탁의 촉진 등 이른바 지방재정의 감축경영에 초점이 놓여져 있다.

다음으로는 지방행정의 기업화경향이다. 이 기업화경향은 지방자치경영론 40)과 일맥상통하는 것으로서 지방자치단체에 기업성이라고 하는 자극요소를 주입시켜 행정서비스제공의 효율화를 추구하자는 것이다.

이 기업화경향의 논지는 첫째, 시장메카니즘을 공공부문에다 역이용해서 지역경제의 비용부담구조의 시정을 도모하자는 것이다. 둘째, 자치단체도 서비스단체라고 하는 견해에 입각하면 훌륭한 경영체로서 파악하는 것이다.

여기에서 언급하고 있는 지방행정의 기업화와 지방자치단체경영론은 여러가

40) 지방자치단체경영론은 단체장을 회사의 사장에 비유해서 지역주민이 최소한의 비용부담과 사업비용으로 최대의 지역복지 효과달성을 목적으로 하는 것이라고 규정할 수 있다. 지방자치단체경영은 내부경영과 외부경영으로 나눌 수 있다. 내부경영은 행정관리에 초점을 맞춘 것이고 외부경영은 지역개발 등 행정내적인 것 이외의 부분에 초점을 맞추는 것이다. 이 논문에서는 지방자치단체경영론을 행정내적인 내부경영만이 아니라 지역개발을 포함하는 외부경영도 함께 고려하는 것으로 하겠다.

지 측면에서 사기업의 경영론과는 다르다. 예를 들면 사기업의 경우 경제적 수익의 확대를 목적으로 두고 있다면 지방자치단체의 경영은 지방정부를 핵으로 해서 종합적이고 민주적이며 과학적인 정책결정을 통하여 지역사회 복지향상을 도모해 가는 것에 목적을 두고 있다. 즉 복지수준의 향상과 복지의 격차를 줄이기 위한 사회적 공평화에 초점을 맞추는 것이다. 이상에서 우리는 지방자치단체경영이란 경제적 수익을 최대화시키는 것이 아니라 경제적 수익에는 문제가 있더라도 해당 사업이 주민의 복지를 증진시키는데 기여한다면 일단은 사업을 채택하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 왜냐하면 지방자치단체경영은 사회적인 책임을 가지고 있는 것이기 때문이다.

그리고 지방자치단체경영론의 의의는 ① 민간활력이용을 포함한 행정효율화, ② 지방재정제도의 재편, ③ 수익과 부담의 직결이라고 하는 이념을 추구할 수 있다는 것에 있다.⁴¹⁾

결과적으로 행정한계론과 기업화경향은 지방재정부문에서 공공을 통해서만 조달할 수 없는 부문을 민간부문의 참여를 통해서 보완할 수 있다고 하는 민간부문의 공공재정에의 참여를 맥락으로 하는 것으로 이해할 수 있다.

따라서 지방재정 혹은 지역개발의 재원확보를 위해서는 공공부문에만 한정해 볼 것이 아니라 민간부문참여를 통해서 재원을 확보할 수 있는 방안도 모색해야 할 것이다.⁴²⁾

41) 寺尾晃洋, “自治體の企業經營の意義,” 「都市問題」, 第7卷 第2號, 1979年 2月號, 東京市政調査會, p.12. 하종근, 「지방자치단체의 경영」, 형설출판사, 1993. pp.13-35에서 재인용.

42) 이렇게 개발투자재원의 확충을 그 주체에 따라 공공부문을 통한 확충과 민간부문을 통한 확충으로 대별해서 언급하고 있는 글은 부만근, “개발재원 확충방안,” 제주대학교 사회발전연구소, 「제2차 특정지역 제주도종합개발계획 산업진흥 및 지역주민 참여 방안 연구」, 1991(a)과 부만근, “제주지역개발을 위한 투자재원확충방안,” 제주대학교 사회발전연구소, 「사회발전연구」, 제7집, 1991(b).

그리고 지방자치제하의 투자재원확충방안에 대한 사고의 전환은 민간부문참여를 통해서 재원을 확충하는 것으로만 한정되지 않고, 근본적인 문제로서 정부의 일반회계와 특별회계의 예산을 절약하여 그 예산을 지역개발과 공공부문으로 투자하는 것이다. 그 방법으로는 민영화하는 방법을 통하는 것, 사용자 부담방법 등이 있겠다. 그러면 다음 항에서는 그 방법들을 구체적으로 보기로 하겠다.

2. 새로운 제도의 모색

본 항에서는 다음 항에서 공공분야와 민간분야로 나누어서 고려하게 될 투자재원확충방안들을 제외한 나머지 제도들을 모색할 것이다. 이 제도들은 지금까지 지역개발재원의 방안으로써 모색되고 있지 않은 것들이다. 따라서 이 제도들은 제주도의 지방자치제하의 지역개발을 위한 투자재원확보를 위해 참신한 영향을 줄 만한 것으로 사료된다. 물론 이 제도들이 현실화되기 위해서는 많은 고찰이 필요할 것이다. 그러나 본 논문에서는 그 제도들을 소개하는 것에 의의를 두고자 한다.

(1) 외채이용방법

일본의 경우 이러한 외채이용방법을 통해서 개발재원을 도입하고 있다. 예를 들면 포트아일랜드 六甲아일랜드의 건설에서 모두 15회에 걸쳐 독일마르

한국지방행정연구원, 「 제주도 지역경제의 육성방안 », 1989 등이 있다.

크, 스위스프랑償 등을 1,500억엔 정도 발행했다. 금리차가 평균 0.7-0.8%라고 해도 100억엔 가까이 이자부담이 적어지거니와 최근 엔화의 강세로 환차익까지 누리고 있다. 神戸市가 특히 외채이용방법을 쓰는 이유는 ① 내국채에 대한 국가의 제한이 엄격한 것과 ② 마르크채나 프랑채가 금리가 싸고, ③ 항구도시 神戸의 이름을 해외에 널리 알리는 데 있었다.⁴³⁾ 마르크채의 발행으로 해상도시 포트아일랜드는 독일에서도 유명하게 되었다.

그리고 이러한 외채이용방법에는 여러가지 잇점이 있다. 대개 국가의 보조금에 의존하는 것이 저렴하다고 생각하기 쉽지만 보조금에 의존하더라도 사업비의 상당부분은 자치단체가 부담하지 않으면 안 될 뿐만 아니라 보조금은 매년 조금씩 교부되기 때문에 일예로 하수도사업이 완성되기까지 30년이 걸린다고 하면 그 동안 건설비가 상승하므로 사업비가 3천억엔에 이르게 된다는 것이다. 한꺼번에 외채를 사용함으로써 1천억엔으로 끝내었다.

즉 인플레이소드의 내부화를 선행투자에 의해서 확보한 선택이었으며, 보조금에 얽매이기 마련인 관치행정형 감각을 탈피해서 실질적인 건설비를 계산해서 선택한 사업전략이라 할 수 있다.

이러한 방법은 제주도지역개발에 많은 시사점을 주고 있다. 즉 관광홍보도 지방정부가 추구해야 할 큰 사업이고 보면 이 관광홍보를 재원확보와 동시에 추구할 수 있는 외채이용방법은 여러가지 조건을 고려한 후 도입해볼 만한 제도라고 여겨진다.

43) 週刊東洋經濟, "140万人の株式會社神戸市の研究," 1984年 2月 4日號, 東洋經濟新聞社, pp. 54-56, 하종근, 전계서, pp. 95-98에서 재인용.

(2) 국·공유지 확보

국공유지를 택지개발사업이나 그외의 지역개발에서 민간에게 매각해서는 안 된다. 일시적인 재원확보를 위해서 도시재개발 등에서는 국·공유지를 매각하고 있다. 즉 국·공유지를 매각함으로써 그 비용을 공공시설 등에 쓰이도록 하고 있으나 이는 장기적으로 보았을 때 재원확보에 큰 손실을 가져오는 것이다. 왜냐하면 지역개발이나 도시재개발에서 몇년후 다시 해당지역에서 공공이 개발을 요하는 사업이 있게되면 정부는 이 토지들을 다시 사들여야 된다. 그러나 이 토지의 가격은 인상되어 있어서 이러한 토지구입에 많은 재원이 들어가게 된다. 즉 역으로 말하면 국·공유지를 매각하지 않고 지방정부가 보유하고 있으면 개발시에 지방재원을 절약하는 경우가 되기 때문에 이러한 방법도 큰 도움이 될 것이다. 따라서 토지와 관련된 자금을 최소화하는 것도 투자재원확충방안으로서 의의가 있을 것이다.



(3) 민영화 방법

민영화방법을 고찰하고자 하는 것은 각종 서비스를 반드시 공공부문에서 공급해 주어야 하는 가에 대한 반성에서 부터 시작된다. 즉 공공서비스를 효율적이고 능률적으로 제공함으로써, 공공부문에서만 관리함으로써 가져왔던 비능률성을 보완하고 예산을 절약하자는 논리이다. 즉 민간기업체가 공공서비스를 제공할 경우 더 효율적인 이유는 기업체는 생존을 위해 공공서비스를 능률적으로 제공해야 할 것이기 때문에 공공부문보다는 보다 능률적일 수 있을 것

이라는 것이다. 반면 공공이 제공할 경우 공공기관의 조직이 반복업무에만 충실하게 되어 비능률적이 되는 면을 보완할 수 있다. 그리고 민영화가 되면 공공기관은 기간마다 재계약을 하려는 민영기업들에게 유리한 입장에 있게 되므로 여러가지 보다 나은 주문을 할 수 있는 잇점도 있게 된다.

이러한 민영화에는 몇 가지 유형이 있을 수 있다.⁴⁴⁾ 첫째 방법은 도시서비스 공급자와 소비자간에 의해 결정하는 시장메카니즘에 기초하는 이론이 있는데, 이 경우 지방정부는 일체 개입하지 않는다. 로스엔젤레스군에서 채택하고 있는 쓰레기수거와 기타 여러 주에서 활용하고 있는 소방서비스가 그 좋은 예들이다. 둘째의 방법은 시나 군이 제한된 수의 민간기업체에 서비스를 독점하여 제공하도록 특허하여 시장을 조정하는 것이다. 흔히 택시서비스가 이 유형에 속한다. 셋째의 방법으로는 지방정부가 특정 민간기업체에다 도시서비스를 일정지역에 또는 전도시에 걸쳐 공급하도록 허가해 주는 것인데 이 가운데 가장 많이 알려진 예가 에리조나주 스카츠데일(Scattsdale)시가 민간소방업자로부터 도시소방서비스를 일정기간 동안 위탁 공급받고 있는 것이다. 넷째의 방법으로는 지방정부가 민간기업과 계약을 체결하여 도시서비스공급을 받는 것이 아니라 인근 대도시가 군과 계약을 체결, 필요한 서비스를 공급하는 방법이다. 이를 가리켜 준민영화(quasi-privatization)라고 하는데 캘리포니아주의 많은 도시들이 그와 같은 방법에 의해 군(county)경찰서와 계약을 맺고 경찰업무를 공급받고 있다. 이러한 예들은 제주도의 경우도 여러가지 공공서비스제공을 민영화함으로써 능률적으로 제공할 수 있을 가능성이 있다는 것을 시사해 주는 것 같다.

44) 로버트 W. 풀 저, 김 원 역, 「지방정부경영론」, 법문사, 1992, pp.30-31.

(4) 사용자부담 방법

세금을 줄이고 효율적인 서비스를 공급하는 길은 세금징수를 하는 대신 사용자에게 비용을 부담시키는 것이다. 이러한 방법 중 대표적인 것이 사용자부담방법이다. 이 사용자부담이란 일정의 공공서비스를 이용하는 과정에서 일정한 요금을 지불하는 것을 의미한다. 제주도의 경우 쓰레기수거 등에서 쓰이는 것이 이러한 방법의 일종이라고 할 수 있다. 그리고 도로에서 통행료를 받는 방법도 있을 수 있다. 즉 이처럼 도시공공서비스를 유료화하여 이용자에게 비용을 차별적으로 부담시키는 것을 말한다.

공공부문에 있어서 현재와 같은 공공재 분배과정이 잘못하면 필요로 하지 않는 서비스를 일정의 시기에 많이 공급하게 되어 예산의 낭비를 가져올 수가 있다. 만약 공공재에 관해서 수혜층과 그 규모를 사전에 정확히 파악만 할 수 있다면 사용자부담과 같은 일정의 서비스요금을 부과하는 제도야말로 적정서비스를 공급할 수 있도록 보장해주는 주요한 수단이 될 수 있다.⁴⁵⁾

다시말하면 만약 주민들에게 일괄적으로 좋은 싫든 확실적인 종류와 수준의 서비스를 공급하지 아니하고, 이용자를 소비자로 취급하여 그들의 기호와 선택을 중시하게 된다면 지방정부측으로도 어떤 종류의 서비스, 어떤 수준의 서비스를 공급해야 할 것인가를 명백하게 파악할 수가 있다. 가격제도를 도입하여 주민들의 찬반을 들어보면 확실적인 서비스공급제도에 비해 소비자에게 훨씬 다양한 서비스를 제공해 줄 수 있다.

45) Selma Muskin(ed.), Public Prices Products, The Urban Institute, Washington, D.C., 1972. 김 원 역, 전게서, p.39에서 재인용.

예를 들어 쓰레기수거의 경우만 보더라도 주 1회 도로변 수거, 주 2회 집앞 안 수거 등 서비스수준, 양과 횟수를 다양하게 해놓고 이에 따라 다양한 수수료를 부과하게 되면 서비스공급측에서도 주민들의 구체적 서비스 선호도를 판단해 낼 수가 있을 것이다. 사실 몇몇 쓰레기수거 과정을 보면, 시정부가 과도하게 서비스를 제공하는 경우가 많다. 주민에게 선택의 자유를 주면 주민들의 부담, 쓰레기 양 등을 고려하여 가장 경제적인 수준에서 서비스소비를 하게 되고 결과적으로 사용자부담제도 자체가 시예산의 낭비로 인한 서비스공급을 방지할 수가 있게 된다.

(5) 도내 조성자금의 역외유출 억제

자금은 수익을 찾아 지역간에 자유롭게 이동할 수 밖에 없다는 것은 이론의 여지가 없다. 그런데 전국적으로 점포망을 갖고 서울 본사에서 자금을 집중적으로 운용하는 전국형 금융기관을 통하여 지역에서 조성된 자금이 서울로 유출되는 것은 지역의 입장에서 볼 때 매우 심각한 일이다. 따라서 이러한 역외유출을 최소화하고, 제주도내에 그 자금이 남아있도록 하는 것도 투자가능재원이 확보를 위해 필요한 것이라 할 수 있다. 그 방안을 찾아보면 다음과 같다.⁴⁶⁾

첫째, 지역금융자금이 타지역으로 유출되는 것을 방지하기 위하여 우선적으로 은행의 지역조성자금은 전액 지역에서 운용될 수 있도록 지역환류율을 제고하도록 제도적인 뒷받침을 할 수 있는 '지역환원금융정책'을 강화해 나가야

46) 이 방안들은 제주노동상담소 일하는 사람들 펴냄, 「제주경제와 지역노동실태」, 새길, 1992, pp.44-45을 참고한 것이다.

할 것이다.

둘째, 각 금융기관으로 하여금 도내에서 조성된 자금의 일부를 지역개발을 위한 기금으로 예치토록 하는 방안을 모색하여 이 기금으로 예치된 자금을 종합적이고 균형적인 산업개발사업을 벌일 수 있는 도내 기업에 저리로 지원함으로써 도내 조성자금이 종합적인 산업발전에 운용될 수 있도록 하는 것이다.

셋째, 중소기업에 대한 금융지원을 강화해 나가야 할 것이다. 도내 중소기업들은 대부분 규모가 영세하고 담보력이 취약하여 금융조달에 어려움을 겪고 있는 실정이므로 현행 담보위주의 대출관행을 개선하여 신용대출을 확대하고, 신용보증기금의 기능을 확대함으로써 중소기업에 대한 자금공급을 늘려 나간다. 또한 중소기업에 대한 의무대출비율의 지역별 균등적용, 상업어음할인 및 재할인 대상 확대 등의 방안도 장기적으로 검토할 필요가 있다.

넷째, 비통화금융기관의 환원금융 기능을 제고하여야 할 것이다. 현재 투자신탁회사와 생명보험회사가 지방공채발행분 전액을 인수토록 하고 있고 회사채의 경우 70%만 인수하도록 하고 있는데, 지방회사채 매입비율 확대와 아울러 지방채시장을 적극 육성하여 은행차입에 의한 간접자금조달보다는 채권발행에 의한 직접조달로 전환하도록 하여야 할 것이다(이 지방채에 대해서는 뒤에 구체적으로 살펴볼 것이다). 또한 지급준비금 등에 대한 지방은행도 비율을 점차적으로 상향 조정함과 아울러 이러한 상호신용금고, 새마을금고, 신용협동조합 등의 지급준비금에 대한 일정비율을 지방은행에 예치할 수 있도록 하여 지역에서 거둬들인 受信分은 지역자금에 사용할 수 있도록 하는 제도적 조치가 필요하다.

제2절 투자재원확충방안의 제 유형

투자재원확충방안을 고려함에 있어서는 앞에서 살펴본 새로운 방법들 이외의 투자재원들을 찾아보는 것이다. 어떻게 보면 이러한 기존의 논의들을 먼저 보아야 하는 것이 타당할 것이라 보일지도 모르겠으나, 앞에서 제시한 방법들을 강조하기 위해 먼저 살펴본 것이다.

여기에서는 공공부문에서 지원되고 있는 투자재원확충방안을 먼저 살펴보고, 뒤이어 민간부문이 참여할 수 있는 민간부문투자재원 확충방안을 모색하게 된다.

1. 공공부문에서의 투자재원 확충방안

1) 지역개발기금의 개선을 통한 확충

지역개발기금은 도시화의 진전에 따라 요구되는 지방의 사회간접자본과 기초적 하부구조(basic infrastructure)인 지방도로, 의료, 교육시설, 하수도, 도시토목에 대한 투자재원을 공급하고, 도시 또는 지역산업의 개발을 위한 재원을 공여함으로써 대도시와 중소도시간의, 나아가서는 시지역과 군지역간의 균형발전을 도모하려는 취지하에 설치되는 공익적 기금이라 할 수 있다.⁴⁷⁾

이와 같은 맥락에서 제주도는 1989년 지방공기업과 지역개발사업을 지원하는데 필요한 자금의 조달·공급을 목적으로 제주도지역개발기금설치조례를 제

47) 오연천, 「 한국지방재정론 », 박영사, 1988, p.417.

정, 지역개발기금을 설치하여 특별회계로 운용하고 있다. 이 기금을 위한 재원으로는 상·하수도지원금고기금, 정부의 지원금 및 용자금, 일반회계 및 특별회계를 포함한 도·시·군 출연금, 지방채발행수입, 기금의 운용수익금, 기타 지역개발사업을 위한 특별지원금 등으로 하고 있다. (제주도지역개발기금설치조례 제3조)

그리고 제주도개발특별법에서는 지역개발기금의 설치에 대한 근거를 제주도개발사업특별회계의 설치(제27조)에 두고 있다.

제주도개발특별법에서 제시하고 있는 특별회계 세입항목을 보면 다음과 같다.

가. 국가 및 지방자치단체의 출연금

나. 도의 일반회계 및 다른 특별전입금

다. 개발사업지구안의 공유재산의 처분재원

라. 개인·법인·조합 기타 단체의 출연금 및 기부금

마. 지하수의 이용허가를 받고 영업용이나 판매 등을 목적으로 지하수를 이용하는 자로부터 받은 원수대금

바. 개발이익환수에 관한 법률의 규정으로 개발분담금 중 토지관리 및 지역균형개발특별회계로 부터 귀속된 지원금 전액

사. 개발사업을 위하여 발행되는 지방채로 조성되는 자금

아. 도가 지방공기업법의 규정에 의해 지방공사에 출자해서 얻은 이익금

자. 토지관리 및 지역균형개발특별회계법의 규정에 의한 용자

차. 도조례에 의해 모금한 관광진흥기여금

이와 같은 특별회계에 의해 조성된 지역개발기금은 제주도의 지역개발을 위한 투자재원에 실질적으로 가장 큰 몫을 할 것이다. 기금이 지역개발본래의 목적에 모두 사용되기 때문이다.

그리고 지역개발기금의 성패는 기금의 확보와 이용이라는 두개의 과제가 그 관건이 된다고 할 수 있다. 기금의 확보는 재원조달의 문제로 귀결되는데 대해 기금의 이용은 투자결정의 문제를 그 핵심으로 하고 있다.⁴⁸⁾ 그러나 이 연구는 투자재원확충방안을 논하는 바에 초점을 두고 있으므로 기금의 이용은 더욱 연구해야 할 대상이라 남겨둔다.

2) 지방세제도의 개선을 통한 재원확충

(1) 지방세의 내용과 구조

우리나라의 조세체계는 국세와 지방세로 구분되며 1994년 현재 국세 13개 세목, 지방세 15개세목으로 구분되고 있다. 국세에는 내국세, 관세, 교육세가 있으며, 내국세는 소득세, 법인세, 토지초과이득세, 상속세, 자산재평가세, 부당이득세 등 6개 직접세와 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 증권거래세 등 5개의 간접세가 포함되어 있다.

현행 지방세는 보통세 11개와 목적세 4개 세목으로 구성되어 있다. 보통세는 세수입이 지방자치단체의 일반재원으로, 그리고 목적세는 특정용도에 사용되는 지방세를 의미한다. 보통세에는 취득세, 등록세, 마권세, 면허세, 주민

48) 부만근, 천계논문, 1991(b), p.19.

세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세가 있으며, 목적세에는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세가 있다. 지역개발세는 목적세로서 특히 지역균형개발을 유도할 수 있는 용도에 재원이 사용되도록 규정되어 있다.

지방세는 과세권의 주체에 따라 특별시·직할시세, 도세, 시군세, (자치)구세로 구분된다. 도세에는 취득세, 등록세, 면허세, 마권세의 4개 보통세와 공동시설세, 지역개발세의 2개 목적세가 있으며, 시군세에는 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세의 7개 보통세와 도시계획세, 사업소세의 2개의 목적세가 있다.

이러한 지방세제도를 통해서 거둬들인 세입액은 일반회계규모에도 훨씬 못미치고 있다. 앞의 제3장 <표 3-2>에서 제시한 것처럼 제주도의 경우 일반회계규모는 4,003억원임에도 불구하고 지방세수입액은 1,321억원에 지나지 않고 있다. 그리고 1인당 예산액도 제주도의 경우 791천원임에도 불구하고 1인당 지방세부담액은 261천원에 지나지 않고 있다. 따라서 우리는 여기에서 지방세세입원을 더욱 확보해야 할 것임을 알 수 있다. 이하에서는 이러한 지방세수입을 확대하기 위한 지방세제도의 개선방안을 모색해 보기로 하겠다.

(2) 지방세제도개선을 통한 재원확충

지방세제도개선을 위한 제언은 다음과 같이 할 수 있다.

첫째, 국가와 지방간의 세원을 조정하는 것이다. 지방세의 구조를 보면, 종래에는 자산의 유통·수익과세 중심으로 구성되어 있어 세수의 신장성과 탄력

성이라는 측면에서 크게 불리하였으나, 이는 1989년 담배소비세의 설정으로 개선되고 있다. 물론 지방세수는 안정성과 보편성, 편의성의 요청에서 볼 때 자산과세의 비중이 높을 수 밖에 없겠으나, 지방재정수요의 증대추세로 볼 때 이에 부응할 수 있는 세제이어야 할 것이며 지방세수의 성격도 경제발전과정에서 발생된 소득의 지역적 분포에 비례하여 세수가 가능한 것이라야 할 것이다. 따라서 소득과 소비행위에 대한 과세의 일정한 지분을 국가와 공유하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같이 지방이 국가가 가지고 있는 세원의 일부를 공유할 수 있기 위해서는 국가세원이 지방으로 이양되어야 할 것이다. 따라서 국가세원 중 보편성이 비교적 큰 부가가치세의 일부(유흥음식, 전기가스 등의 세원)가 지방으로 양여되어야 할 것이다. 또한 사치성 소비행위에 대한 특별소비세의 일부도 지방으로 이양될 수 있을 것이다.⁴⁹⁾

둘째, 지역개발세⁵⁰⁾를 더욱 확대하여 나가야 한다. 이 지역개발세를 확대개선하기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요할 것이다. ① 지역개발세를 사실상의 법정외세제도로써 기능을 담당할 수 있도록 확대·발전시켜 나간다. 그 과정에서는 기존의 4개 지역개발세를 포함하는 동시에 지역이 보유하는 고유·특수자원이나 아니면 전국적 차원에서 세원이 편재되고 있는 신세원 대상들을

49) 장병구, 「지방행정론」, 형설출판사, 1993, pp.270-271.

50) 이 지역개발세는 1991년 12월 14일 국회에 상정·의결된 지방세 중의 하나이다. 1991년 정부가 신세목 신설을 위해 최종적으로 검토한 세원은 앞서 살펴본 바와같이 관광자원, 수자원, 지하자원, 핵연료, 상각자산(기계장치), 수산자원, 컨테이너의 7가지 종류이다. 이 중에서 관광자원, 핵연료, 상각자산(기계장치), 수산자원은 지방세 신설세원으로서 여러가지면에서 부적절하고 문제의 소지가 있다고 판단되어 신세목으로서 채택되지 않았다. 이에 비해 수자원(발전용수세, 지하수세), 지하자원, 컨테이너 부문은 정부가 고려하는 기본접근방안에 비교적 근접하는 것으로 판단되어 제안·상정·의결되어 졌다.

임성일, 「지역개발세의 지방재정파급효과와 개선방안」, 한국지방행정연구회, 1994, pp.7-9.

지방세법상의 지역개발세라는 세목아래 모두 흡수하고, 지방세법에서는 과세 대상과 세율을 포괄적으로 명시할 뿐 구체적인 운영사항은 자치단체의 조례에 의해서 제정될 수 있게 만든다. ② 지역개발세를 사실상 법정외세제도로써 발전시키는 경우 지역개발세 전반에 걸치는 문제(적절한 신세목의 설정, 한시적 운영, 세목의 존폐 등)를 3-5년 단위로 종합적으로 검토할 수 있는 제도적 장치를 만든다. ③ 관광자원을 지역개발세의 신세원대상으로 개발한다. 지역개발세내에 관광자원세를 포함하기 위한 신설안을 살펴보면 다음과 같이 할 수 있다. 51)

<표 5-1> 지역개발세내의 관광자원세 신설안

구분	내 용
1. 납세의무자	○ 관광자원 이용자 및 향유자
2. 과세권자	○ 사업장소재지 관할 시장·군수
3. 과세표준	○ 관광지 입장요금 ○ 관광지 주차요금 ○ 관광숙박(호텔, 유스호스텔, 휴양콘도미니엄)요금 ○ 골프장, 스키리프트 이용요금
4. 세율	○ 정율세제 ○ 관광지 입장요금의 80/1,000 ○ 관광지 주차요금의 50/1,000 ○ 관광지 숙박요금의 100/1,000 ○ 골프장, 스키리프트 이용요금의 100/1,000
5. 징수방법	○ 특별징수의무자 지정 - 관광자원의 관리자 및 소유자 ○ 월별로 과세표준액과 세액을 기재한 납부서를 익월말 까지 납부

자료 : 임성일, 「 지역개발세의 지방재정파급효과와 개선방안 », 한국지방행정연구원, 1994, p.190에서 재구성

51) 임성일, 전계서, pp.189-190.

3) 지방재정조정제도의 개선을 통한 재정책충

그동안 중앙정부가 지방정부의 예산에 개입함으로써 많은 문제를 야기했다고 한다. 그러면 중앙정부는 지방정부예산에 개입을 하지 않아야 하는 것일까?

사실 엄격히 경제이론상으로 볼 때, 만약 지역간의 재정격차가 순수한 경제적 이유에 기인한 것이라면 중앙정부가 이에 관여해야 할 이유가 없다. 어느 지방정부가 경제적으로 부유하여 그 지역의 주민들에게 값싸고 질 좋은 교육을 제공할 수 있다는 것은 마치 민간기업이 질 좋은 제품을 저가로 시장에 내놓는 것과 마찬가지로 파악될 수가 있는 것이다. 따라서 모든 다른 여건들이 일정하다면 가장 효율적인 자원의 배분방법은 주민들로 하여금 재정격차에 따라 빈곤한 지역에서 부유한 지역으로 자유로이 이동하게끔 하는 것이며, 여기에 중앙정부가 특별히 개입할 필요는 없을 것이다.

그러나 지역간의 격차가 대부분 순수한 경제적 이유에 기인하고 있는 것으로 보기는 매우 어렵다. 지역간의 자유로운 이동이 지역간의 균형을 이루게 하기보다는 자칫 자원의 비경제적 내지 비효율적 이전을 조장할 가능성이 많은 것이다. 빈곤한 농촌지역에서 부유한 대도시지역으로 사람들이 몰려들어옴으로써 대도시의 공공서비스에 차질을 가져오게 한다든가 혹은 부유한 중상류층이 혼잡한 도시를 떠나 조용한 인근주택지역으로 이동함으로써 도시의 稅收에 치명적인 타격을 가져다 주는 것 등이 이에 대한 좋은 예라 하겠다. 여기에 덧붙여서 소득분배상의 공평성을 고려하여 볼 때 중앙정부가 지역간의

격차를 해소하기 위하여 개입하여야 하는 당위성이 인정되는 것이다.⁵²⁾

그러면 중앙정부가 지방재정의 격차를 해소하고, 각 지방에 재정지원을 위해 이용되고 있는 지방재정조정제도의 개선을 통한 재원확충방안을 살펴볼수록 하겠다.

(1) 지방재정조정제도의 개념과 목적

국가의 조직단계별 구성단위를 상위정부와 하위정부로 나누어 생각할 때, 개별 하위정부는 상위정부에 비해 재정규모가 영세하고 재정능력이 약하다고 할 수 있으며, 개별 하위정부들 사이에는 경제력, 재정력의 불균형이 존재하기 마련이다. 이러한 상황아래서, 상위정부는 개별 하위정부의 재원을 일정범위내에서 보장해 주는 가운데 하위정부간 불균형을 시정하고 공공서비스의 양과 질을 일정수준 유지시켜야 할 책무에 직면하게 된다. 이와 같이 중앙정부가 하위의 지방정부들에게 재원을 공여해 주고 지방정부간의 불균형을 조정해 줌으로써 지방정부의 바람직한 역할수행을 뒷받침해 주려는 노력이 바로 지방재정조정제도라고 할 수 있다.⁵³⁾

지방재정조정제도는 중앙정부가 하위의 지방정부를 통제하는 장치로서도 이용되기도 하지만, 그러나 지방정부의 입장에서 볼 때는 지방정부의 자체재원과 함께 지방세입을 구성하는 양대축의 하나로서 지방재정운영에 있어서 그 중요성이 더욱 증대되어 가고 있다.

지방재정조정제도에는 국가 또는 상급의 지방자치단체에서 하급지방자치단

52) 김동건, 전계서, pp. 545-546.

53) 오연천, 전계서, p. 294.

체에 재원을 교부하는 수직적 조정제도와 동급의 지방자치단체에 재원을 조정하는 수평적 조정제도가 있을 수 있다. 우리나라는 수직적 조정제도로서 국고에서 재원을 교부하는 지방교부세제도와 특정지방행정사무에 필요한 경비의 일부를 국고에서 부담하는 보조금제도가 있다. 그리고 지방재정의 부담이 많은 특정사업에 충당하는 지방양여세제도도 있다.

이들 지방재정조정제도의 기법들을 차례대로 살펴보고 이 제도들이 어떻게 개선될 경우 지방재정확충에 기여할 지를 찾아보겠다.

(2) 지방교부세의 개선

지방교부세는 재원의 사용목적에 제한하지 않고 일정비율(내국세의 13.27%)을 정해서 제공되기 때문에 지방정부의 입장에서 볼 때 단순히 중앙정부의 의존재원으로서만이 아니라 일반재원적 성격으로 볼 수 있는 제도이다.

지방재정교부금의 배분에서 가장 중요한 변수는 기준재정수요액의 산출인데, 기준재정수요는 특정재원으로 충당해야 할 특정재정수요를 제외하고, 조세 등 일반적 재원으로 충당해야 할 재정수요를 의미하는데, 일반적 재정수요는 여러 부문의 측정단위, 단위비용, 보정계수를 통해 결정된다. 측정단위는 인구, 공무원정수, 건물면적, 경지면적, 도로연장길이, 농가호수 등 28개 부문으로 운용된다. 이러한 기준을 획일적으로 적용할 때 도시규모가 큰 곳에 더 많은 교부액이 지급될 수 있다. 대도시일 수록 재정력이 강한 것이 일반적 현상이므로 오히려 재정력의 불균형이 심화될 수 있다. 그러므로 재정의 양과 질을 동시에 평가할 수 있는 방법이 보완되어야 하겠다. 단위비용은 시·

도·군별로 차동화하여 대상부문의 비용을 계산하기 위해 측정단위당 필요한 금액을 산출하는 것이다. 이러한 금액이 산출된 후에 연말 물가지수가 15%를 초과하는 경우에는 재책정하도록 되어 있다. 이것을 면밀히 살펴보면 물가가 비싼 도시지역에 더 많은 액수가 산출될 수 있고, 이 때에 담당관료의 자의적 판단이 개입되어 객관성이 상실된 비과학적 방법이 적용될 수 있기 때문에 좀 더 과학적인 산출방법이 보완되어야 하겠다.

보정계수는 위의 방법에 의해 지방정부의 일반적 재정수요를 적절하게 반영하지 못하는 경우에 대비해서 고안한 것인데, 상황변동과 특수여건을 고려하여 증액 또는 감액의 일정비율을 설정하여 기준재정수요를 탄력적으로 운용하려는 것이다. 이것의 기준은 너무 추상적이기 때문에 오히려 담당관료의 자의성 또는 정치적 영향에 의해 객관성과 공정성을 해칠 위험이 있다.

그러므로 보정계수의 명확한 기준이 보완되어야 지역간의 불균형이 완화되고 국가목적 달성이 용이해진다.⁵⁴⁾



(3) 국고보조금의 개선

국고보조금은 특정한 공공목적달성을 위해 중앙정부가 사용목적과 범위를 정하여 지방정부에게 일정한 범위를 정해 재원을 제공하는 재정지원제도이다. 국가적 성격의 사업을 지방정부가 담당하고, 사업에 필요한 재원의 일부를 중앙정부가 국고에서 보조하는 것이며, 국고보조금은 소관분야별로 이루어지는 것이 원칙이다. 국가적 사업을 지방정부가 수행하여 지방단위적 효율성을 높

54) 이상홍, 전계논문, p.269.

이고, 공공부문의 종합적 후생증진에도 기여하게 된다.

이러한 의미에서 국고보조금을 지방교부세와 비교하여 고찰하면 다음과 같은 점에서 서로 다르다.⁵⁵⁾

첫째, 지방교부세는 용도와 사용목적이 지정되지 않은 일반재원적 성격을 가지고 있는데, 국고보조금은 사용목적과 용도의 범위가 지정된다는 점에서 특정목적과 연계된 의존재원이다.

둘째, 지방교부세는 규모의 결정, 배분방식 등이 법령, 관례 등 규범적 기준에 의해 결정되지만, 국고보조금은 중앙정부의 재정여건, 정책목표, 예산정책 등에 의해 결정되므로 중앙정부의 재량적 판단에 의해 결정된다. 그러므로 지방교부세는 안정성과 예측성이 높는데, 국고보조금은 배분방식이 정형화되어 있지 않아서 예측성과 안정성이 낮다.

셋째, 지방교부세는 단일통로를 통하여 지방정부에 이전되지만, 국고보조금은 중앙정부 각 부처별로 다양한 통로를 통하여 재원이 이전되기 때문에 정치적 이해관계, 관료적 판단, 집행관례, 행정편의 등에 의해 좌우될 경우가 많다.

이러한 국고보조금제도는 지방에게 재정부담을 가중시킨다는 문제를 지니고 있기도 하다. 국가의 주요 보조대상은 농어촌구조개선 등 농축산부문, 사회구호사업 등 보건사회부문, 지하철사업 등 교통부문, 도로망건설 등 건설부문이 되고 있다. 우리나라의 보조금제도는 정률보조금제도를 택하고 있어서 이러한 보조대상사업에는 같은 수준의 지방비가 부담되어야 한다. 따라서 보조금은 지방재정확충에 도움이 되는 경우보다 오히려 국고보조금으로 이루어지는 사

55) 이상홍, 전계논문, p.264.

업때문에 지방재정의 부담이 가중되는 경우가 많다.

이러한 국고보조금제도와 관련된 문제를 해결하기 위해서는 다음과 같은 개선방향을 제시해 볼 수 있다.⁵⁶⁾

첫째, 장기적 안목에서 중앙정부와 지방정부간 기능 및 역할 분담이 재정립되는 가운데, 중앙정부사무와 지방사무의 구분기준, 중앙과 지방정부간 경비 분담원칙 등이 명확하게 설정되어야 할 것이다.

둘째, 보조금사업의 선정, 재원분담의 배분, 그리고 사업운영에 있어 통제 위주의 중앙정부주도를 지양하면서 지방정부의 입장과 여건이 적절하게 반영될 수 있는 통로가 마련됨으로써 국고보조금제도가 중앙정부의 일방적인 재정원조가 아닌 상호적 재정조정제도로서 정착되어야 할 것이다. 특히 앞의 문제점에서도 살펴보았듯이 지방자치단체의 자체재원분담을 설계함에 있어 자치단체의 실질적 부담능력이 고려될 수 있는 장치가 보완됨으로써 국고보조금제도가 재정능력이 취약한 단체에 대하여도 실효성있는 재정지원수단이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 개별적 측면에서 특정사업을 국고보조사업으로써 추진할 것인지의 여부를 결정하거나, 국고보조금사업으로 추진한다고 하더라도 국고보조율을 책정함에 있어서 객관적이고 합리적인 기준이 선정됨으로써, 행정관례, 정치적 판단, 관료적 이해 등 자의적인 기준이 개재될 수 있는 여지를 최소화해야 할 것이다.

넷째, 국고보조금의 효율적 운영과 성과향상을 도모하기 위한 취지에서, 성과가 미진한 보조금을 폐지하여 세분화, 영세화된 보조금을 통합 정비하고 운

56) 오연천, 전계서, pp.236-237.

영의 신축성을 확보할 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다.

다섯째, 지방재정의 운용측면에서 정규지방예산의 편성, 확정에 지장을 초래하지 않도록 국고보조사업의 선정, 국고보조금의 배정 등 제반 절차를 간소화하고 국고보조금관련 시간계획(time schedule)을 현재보다 앞당기는 방안이 연구되어야 할 것이다. 이에 추가하여 지방재정의 예측성을 높이기 위한 일환으로서 국고보조사업의 선정에 대한 예시제를 도입하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

(4) 지방양여세의 개선

지방양여금은 지방재정조정제도의 한 방안으로 특정세목을 국가에서 징수하여 일정한 기준에 따라 특정목적에 사용하도록 지방자치단체에 교부하는 금액이다.

이는 지방교부세와 국고보조금의 중간적 성격을 띠는 것으로 볼 수 있다. 이들은 모두 국가에 의하여 징수교부된다는 점에서는 같으나 지방교부세는 배분목적이 자치단체의 일반재원에 충당토록 배분되는 것이나 지방양여금은 도로개발 등 특정 개발수요충족을 위해 이에 비례하여 교부되는 점에서 지방교부세와 다르다. 또한 지방양여금은 재원사용의 목적이 사업별로 포괄적인 점에서 개별적인 사업목적에 지원되는 국고보조와도 다르다. 지방양여금은 양여된 재원의 목적범위내에서는 자유롭게 사용될 수 있어 자주재원과 큰 차이가 없으며, 따라서 특정재정수요 충족과 지역균형개발에 기여할 수 있다.(〈표 5-2〉참조)

<표 5-2> 지방양여세, 지방교부세 및 국고보조금간의 비교

구 분	지방교부세	국고보조금	지방양여세
재원	국가가 징수하는 내국세의 일정을	국가의 일반회계 또는 특별회계예산	국가가 징수하는 특정국세 세목 중 전부 또는 일부
용도	자치단체의 일반재원으로 충당	국가특정목적사업 충당	지역특정사업수요를 위한 포괄적인 용도 지정
배분 방식	재정부족액 기준으로 포괄배분	개별사업별 용도 지정(일정을 지방부담)	사업별 수요기준에 비례배분
성격	일반재원의존재원	특정재원의존재원	포괄적인 특정재원의존재원

자료 : 장병구, 「지방행정재정론」, 형설출판사, 1993, p. 288.

지방양여세의 특징은 민주주의의 기본인 주민자치의 실현과 자본주의의 발전에 따른 지역간 불균형을 시정하려는 지방재정조정요구의 요구를 동시에 충족할 수 있는 제도라는 데 있다. 지방재원의 補填과 균형을 위한 주된 역할은 지방교부세가 수행하되, 보완적으로 균형개발을 위한 조정수단으로 양여세제를 도입하는 것이 적절하다고 보는 이유가 여기에 있다.

실제 지방도로개발, 공해지역대책, 환경보전 등에 소요되는 재원을 관련 특정세목으로 국가에서 징수하여 전액 또는 일부를 지방에 양여하는 양여세제의 도입이 일찍부터 주장되어 왔으며, 지방양여금법이 제정(1990.12)됨으로써 이의 실현을 보게 되었다. 이로써 중앙재원의 지방이양이 확충되고 자치단체간 재원조정에도 기여하게 되었다.

이 지방양여세의 개선점은 지방양여세의 재원을 위해 신장성과 탄력성이 높

은 세원을 확보해야 한다는 것이다. 우리나라의 지방세구조는 국세와 서로 다른 기반을 가지고 있어서 세제의 재원조달능력이 근본적으로 차이가 난다. 다시 말하면, 국세는 신장성과 탄력성이 높은 세원을 가지고 있으나 지방세는 신장성과 탄력성이 낮은 재산과세의 비중이 높아서 추가적 재원조달이 어렵다.⁵⁷⁾ 그러므로 지방재원의 확충을 위해서는 지방양여세의 재원도 좀더 신장성과 탄력성이 높은 세원을 확보해야 하며, 지방양여세로 조성되는 자금은 반드시 지방재정의 용도에 사용되도록 해야 한다.⁵⁸⁾

4) 지방채권발행

(1) 지방채의 의의

지방채란 지방자치단체가 재정수입의 부족을 보충하고 지역개발과 지역생활환경 개선에 소요되는 투자재원을 조달하기 위하여 상위정부, 금융기관 또는 민간부문으로부터 자금을 조달하는 채무의 한 형태라고 할 수 있다. 지방자치단체의 채무는 광의로 말해서 '지방채', 예산내의 지출에 필요한 재원을 마련하기 위한 '일시차입금', 그리고 자치단체의 채무부담의 원인이 되는 계약을 체결하는 '채무부담행위'를 포함한다.⁵⁹⁾

지방재정법에서는 지방채와 차입금을 별도로 구분하여 규정하고 있지만, 일반적으로 지방세입분류상 광의로 지방채라고 하면 증권 발행의 형태를 취하는

57) 1991년 당초예산은 지방양여세가 약 2조원이지만 실제 배정액은 약 4,500 억원이다. 신장성과 탄력성이 높은 세원은 주로 소득과세 관련세원이다.

58) 이상홍, 전계논문, p. 269.

59) 오연천, 전계서, p. 410.

협의의 지방채와 일시차입금을 함께 포함한다.

지방자치단체가 지방주민의 복리증진을 위해 사업을 운영하는 데 필요한 투자재원은 조세수입과 같은 경상적 성격의 일반세입을 통하여 확보되기도 하지만, 지방채와 같은 借入財源을 통하여도 조달되어진다.

특히 지방공공서비스 중 지방공기업 분야의 서비스가 확대일로에 있으며, 이러한 공기업서비스가 개별적 보상관계의 성격과 應益的 要素를 많이 내포한다는 점을 감안할 때 지방공기업의 재원조달에 있어 受益者連繫의 공채발행과 시장공모를 통한 광범위한 공채발행이 강조될 수밖에 없다. 지방공기업분야에서 스스로 서비스의 공급비용을 사용료를 통하여 확보할 수 있는 자생적 사업의 비중이 높아짐에 따라 지방채를 통한 지방투자재원조달의 중요성은 더욱 커지고 있다. 이러한 자생적 사업은 채무에 대한 원리금상환을 사업의 수입을 통하여 스스로 支辨할 수 있기 때문에 지방채를 통한 투자재원조달이 추후 원리금 상환시 재정적 압박을 야기하지 않는 이점을 지니고 있다.

그런데 자본적 수지를 포함한 지방재정의 외형적 수지균형에 대한 강조는 지방재정의 투자지출수요가 증가하고 있는 시점에서는 긴요한 투자재원의 공급에 차질을 초래할 수 있다는 우려를 배제할 수 없다. 지방재정 경상부문에 있어서는 수지균형이 중요하지만 특별회계 또는 공기업부문의 투자사업에 소요되는 자본투입으로 인해 총재정수지상의 적자가 발생한다면, 그러한 수지불균형은 그렇게 우려할 만한 것이 못된다. 즉, 지방재정 수지개선이라는 정책 목표와 이로 인한 재원조달의 한계에 대한 경제적 의미가 재음미되어야 할 것이다. 특히 일률적으로 “적자는 나쁘다”는 판단에 입각하여 지방정부의 투자재원조달을 위한 공채발행에 대해 소극적 태도를 취하는 것은 재원조달의 중

요성을 간과하는 것이라고 할 수 있다.⁶⁰⁾

(2) 지방채를 규정하고 있는 근거

지방재정법은 지방자치단체의 세출은 지방채 또는 차입금 이외의 세입을 재원으로 하여야 한다고 규정함으로써 건전재정주의원칙을 밝히고 있으나 부득이한 경우 지방의회의 의결을 거쳐 내무부장관의 승인을 얻은 범위내에서 지방채 또는 차입금으로 충당할 수 있는 여지를 마련하고 있다.(제1장 제1조)

그리고 제주도개발특별법에서도 이러한 지방채를 지역개발채권이라는 형식으로 발행할 수 있도록 하고 있다.(제주도개발특별법 제31조)⁶¹⁾

(3) 제주도에 적합한 지방채운영방법

지방자치단체가 지역개발을 위한 장기투자재원으로서의 지역개발채를 제대로 활용할 수 있기 위해서는 지역개발채에 대한 발행제도의 개선, 발행시장의 현실화는 물론이고 유통시장의 육성 등 금융정책적인 면에서 여러가지 조치가 강구되어야 할 것이다.⁶²⁾

60) 오연천, 전계서, pp. 407-408.

61) 제주도개발특별법 제31조(지역개발채권의 발행 등)는 다음과 같이 규정하고 있다.

- ① 도지사는 개발사업에 필요한 자금을 조달하기 위하여 관계법령의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 얻어 특별회계의 부담으로 지역개발채권을 발행할 수 있다.
- ② 도지사는 제1항의 규정에 의한 지역개발채권을 제주도내 소재, 금융기관으로 하여금 매수하게 할 수 있다.
- ③ 지역개발채권의 이율, 상환기간, 발행의 방법, 절차 및 발행조건 기타 사무취급에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

62) 부만근, "개발재원 확충방안," 제주대학교 사회발전연구소, 「제2차 특정지

첫째, 지역개발채의 발행제도가 개선되어야 한다. 현행 지방재정법은 지방채발행을 극히 예외적으로 인정하고 있는데 앞으로 사회간접자본과 사회개발에 대한 투자수요증대에 대처하기 위하여 지방자치단체에 지방채발행에 관한 일정한 재량권을 부여하여야 한다. 그리고 지역개발투자는 회임기간이 길기때문에 지역개발채는 10년-20년정도의 장기채로 하여야 한다.

둘째, 지역개발채의 발행시장이 현실화되어야 한다. 즉 지역개발채권의 발행금리를 실세화해야 한다. 이 경우 이자부담에 따르는 지방재정의 부실을 막기 위해서는 중앙정부의 지원이 필요하다. 그 방안으로는 자치단체의 이자부담을 덜기 위해 사업의 우선순위와 공익성의 크기에 따른 이자소득세의 감면, 중앙정부에 의한 지방채이자율과 시장이자율간의 차율보조 등을 고려할 수 있다.

셋째, 지방채유통시장의 육성과 수요확대방안이 강구되어야 한다. 먼저, 정부자금에 의한 지방채 인수범위를 확대해야 한다. 그리고 기관투자자의 수요확대가 필요하다. 지방은행과 투신사 등 금융기관의 자산에서 일정비율을 지역개발채 인수에 활용하도록 하고, 특히 안정적 이자소득을 위주로 자산을 운용하는 기금, 연금 등을 지역개발채 투자로 유도하기 위해서 세제우대 등이 이루어져야 한다.

역 제주도종합개발계획 산업진흥 및 지역주민 참여 방안 연구」, 1991(a), pp. 295-296.

2. 민간부문에서의 투자재원 확충방안

1) 제3섹타방안

(1) 제3섹타의 개념 및 영역

제3섹타는 넓은 의미로는 제1섹타(public sector)도 아니고, 제2섹타(private sector)도 아닌 제3의 부문, 좀더 구체적으로는 정부부문도 아니고 민간부문도 아닌 양자의 중간부문, 또는 공기업도 아니고 사기업도 아닌 공사 혼합기업이라고 할 수 있을 것이다.

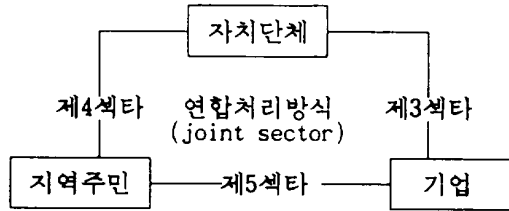
이러한 제3섹타가 도입되어야 할 필요성으로는 개발방식으로서 기존에 주가 되었던 공공에 의한 개발의 문제를 보상하는 것에 있다. 그리고 개발에 기업을 유입함으로써 재원확보에 기여할 수 있다는 것이며, 기업의 경제적 추구욕구를 지역개발에 이용함으로써 지역경제의 발전을 도모할 수 있다는 것에 있다.⁶³⁾

이 제3섹타의 영역을 그림으로 나타내보면 다음 <그림 5-1>과 같다. 이 그림은 협력체제 형성관계를 나타낸 것으로서 주민과 자치단체간에는 주민단체가 참가하는 복지자원봉사자들의 제4섹타, 기업과 자치단체간에는 지역개발을

63) 제3섹타의 도입의 필요성을 부만근 교수는 坂田期雄, 「地方公營企業」, 東京, 第一法規出版, 1981과 한국지방행정연구원, 「지방행정에 있어서 공사 혼합기업에 관한 연구」, 1991를 인용하면서 다음과 같이 제시하고 있다. 1) 행정의 고유분야와 민간이 담당할 분야의 경계가 모호해짐에 따라 그 중간영역에서 서어비스를 제공할 새로운 주체가 필요하게 되었다. 2) 자금조달면에서 필요하다. 3) 제3섹타는 다른 지방공기업의 형태에 비해 전문적 지식이나 기술을 활용하기가 용이하고 지방의 특수성을 반영하여 보다 탄력적인 운영을 기할 수 있다.
부만근, 전계논문, 1991(b)를 참조.

위한 제3섹타가 있다. 64)

<그림 5-1> 행정서비스 처리방식



자료 : 하종근, 「 지방자치단체의 경영 », 형설출판사, 1993, p. 63.

그러나 주민과 기업간에는 현재 민간기업의 시설개방, 커뮤니티활동 등에 의해서 협조관계가 증가되고 있지만 이른바 제5섹타라고 할 수 있는 것은 없고, 겨우 폐품회수업자와 지역주민조직의 공동작업에 의한 폐지 등의 재자원 화활동을 들 수 있지만 법인격을 가지기까지에는 이르지 못하고 있다. 그러나 앞으로 소비자보호 및 복지활동분야에서 활성화될 전망이다. 65) 그리고, 특히 문화활동 등에서 크게 활용될 것으로 보인다.

(2) 제3섹타의 전망

작금에 제주도에서 논의되고 있는 것은 대규모시설과 사업은 외지자본가에 의한 잠식이 확대되고, 소규모 자본을 필요로 하는 사업만이 지역주민들에 의

64) 神戸都市問題研究所, 「コミュニティ行政の理論と實際」, 勁草書房, 1979, p. 29; 하종근, 「 지방자치단체의 경영 », 형설출판사, 1993, p. 63에서 재인용.

65) 하종근, 전계서, p. 64.

해 운영될 것이라는게 주류를 이루고 있다.

특히 관광시설분야에 주민이 참여하는 방안의 하나로 한국관광공사 제주개발본부를 지방공사화, 노하우와 경영을 활용해 제3섹터를 설립운영하는 대안을 제시하고 있다.⁶⁶⁾

이러한 제3섹터가 앞으로 어떻게 이용될지 그 전망을 해보도록 하자. 해안정비, 가로, 도시설, 공원 등의 사회자본은 그 편익의 정도가 서비스범위내의 주민들에게 거의 차가 없기 때문에 그것은 요금을 지불할 필요가 없는 무료의 사회자본이지만, 편익이 서비스범위내의 주민들 사이에 큰 차가 있는 경우에는 유료인 사회자본이 된다.

그래서 유료로 사회자본이 공급될 경우 민간기업이 직접 사업주체가 되어도 괜찮을 뿐만 아니라 오히려 민간의 적극적인 참가가 바람직스러운 경우도 있다. 사실 이러한 사회자본정비에서 민간의 역할비중은 증대되고 있다.

따라서 ① 특정한 사업을 둘러싸고 항상적인 지출과 수입이 이루어지고, ② 수입과 지출의 균형이 추구되어 단기적으로는 어떠한 장기적으로는 수지가 균형을 취할 필요가 있다고 하는 두가지 행동기준이 적용되는 제3섹터가 유료의 사회자본 역할의 확대에 따라서 앞으로 점점 발전해 갈 것이 전망된다.

최근 일본의 제3섹터에서는 다음과 같은 조짐을 보이고 있다.⁶⁷⁾

먼저 사업영역범위에서의 조짐이다. 첨단산업의 진흥이나 육성 및 고도화지원이나 업무지원 서비스시설정비사업, 하아모니랜드처럼 새로운 타입의 도시

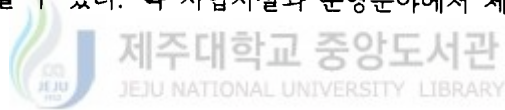
66) 제민일보, '선정사업 전망 어두워', "종합개발계획최종안 진단", 1993년 7월 7일자, 14면.

67) 出井信夫, "第三セクターの現状と課題," 都市問題研究會, 「都市問題研究」, 通卷490號, 1991年 10月號, pp.116-118, 하종근, 전계서, pp.298-301에서 재인용

공원이나 테마파크 등으로 대표되는 쾌적한 감각의 체험과 학습기능을 겸비한 복합다목적 종합레크레이션시설사업, 주차장정비와 관련한 복합시설정비사업 (이들테면 지하주차장과 지하상가, 입체주차장과 중고층주택, 입체주차장과 사업·업무·호텔 등의 복합시설정비사업 등을 생각할 수 있다) 등에서 제3섹타는 많이 이용될 것으로 보이고 있다.

둘째로 사업형태에서의 조짐이다. 리조트기능이나 쾌적성을 추구하는 시설을 동시에 추진하는 시설정비, 그리고 문화 및 상업, 상업 및 업무, 상업 및 호텔, 업무 및 주택, 상업 및 주차장 등의 복합화형태에 의한 사업전개가 필요한 곳에서 제3섹타의 운영이 강화될 것으로 보이고 있다.

세째로 사업주체의 결합이다. 사업주체의 결합양상은 서로 다른 사업주체의 복합화, 분담화에 의한 사업전개가 강화될 것으로 생각되는데, ① 시설정비 등의 사업을 분담화, 복합화하는 경우와, ② 시설정비와 운영관리를 분담화하는 경우로 대별할 수 있다. 즉 사업시설과 운영분야에서 제3섹타는 강화될 것이다.



(3) 제3섹타의 정책과제

그러면 제3섹타를 활성화시키고 민간부문의 재원과 사업방식 등을 공공부문으로 유인하기 위해서는 어떠한 과제가 있는가를 살펴보자.

첫째, 제3섹타는 공공적 성격이 강한 사업을 수행하고 있음에도 불구하고 법적으로는 상법상의 주식회사에 지나지 않는다. 따라서 세제면, 금융면, 법적 권한부여 등에서 우대 및 지원조치를 원하게 된다. 그러나 제3섹타를 법제

화해서 어느정도 필요한 법적 규제를 가하는 한편, 혜택을 제공해서 그 채산성을 도모한다고 하는 치밀한 정책이 필요하다. 따라서 제주도의 경우도 혜택과 제약의 기술적 조정에 의한 제3섹타육성책이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 민간자금도입의 탄력화방안의 하나로 민간개발자나 관계기업을 유인하고, 이자지급 등의 혜택을 유인수단으로 해서 그 밖의 민간자금도 활용하는 것이 필요하다. 채권이나 주식시장을 향하고 있는 보험, 신탁, 기업 등의 풍부한 자금을 도입할 수 있으면 장기적이고 안정적인 자금공급원으로서 크게 기대할 수 있는 것이다.

따라서 앞으로 제주도에서는 제3섹타에 참여하는 기업에 대해서 구체적인 제도적 지원장치를 갖추어야 할 것이다.

2) 민자유치 방안

제주도는 종합개발계획의 효율적 추진과 관광개발사업 활성화를 위해 민자유치에 총력을 기울이기로 했다고 한다.⁶⁸⁾

제주도는 1994년부터 2001년까지 제주도종합개발사업에 모두 7조 3천 9백 1 억원을 투입할 계획을 최종 확정했다. 그리고 이 가운데 민간자본이 3조 7천 9백 82억원으로 전체의 51%를 차지하도록 계획했다. 제주도는 이에 따라 민자유치 여부가 이 계획의 성패를 좌우할 것으로 보고 관광분야를 중심으로 민자유치활동을 강화키로 한 것이다.

이에 덧붙여 관광개발부문의 전체 투자액 1조 7천 1백 95억원 가운데 97%인

68) 이러한 내용은 1994년 6월 7일 제주도 자치단체에서 발표한 내용이다. 교통신문, 1994년 6월 9일자, 6면.

1조 6천 7백 41억원이 민간자본으로 충당하게 됨에 따라 민자유치 대상과 사업범위, 민자유치 지원활동을 위한 구체적인 민자유치계획도 수립키로 했다.

민자유치는 이처럼 지역개발사업과 관련하여 해당 사업에 민자를 유치하는 방법이 있는가 하면 때에 따라서는 비용면을 고려하여 지방정부가 공공시설을 직접 제공하는 것이 아니라 민간기업으로 하여금 시설을 짓도록 하고 정부가 이를 임대하는 방법 등으로 민자를 유치하는 방법도 있다.⁶⁹⁾ 이처럼 사회간접자본에 민간부문을 끌어들이는 방법도 하나의 민자유치방안으로서 효과가 있을 것이다.

제3절 지방자치제하의 투자자원확충방안으로서의 대안

본 연구에서 제시하고 있는 논의들이 계획을 집행해나가거나 앞으로의 투자계획을 작성하는 데에 기여할 수 있는 부분은 많을 것으로 본다. 왜냐하면, 기존의 논의의 틀을 벗어나기 위해 노력을 했기 때문이며, 제주도의 지역특수성을 반영할 수 있는 창의적인 제도들이 포함되고 있기 때문이다.

그리고 제주도지역사회에서 이러한 논의는 활성화될 것으로 여겨진다. 특히 외채이용방법이나 사용자부담방법 등은 지역주민들에게 알려지게 될 경우 많은 논의를 유발할 것이다. 왜냐하면 외생적 요인이 지역내에 들어오는 것에 대해서 제주도민은 많은 우려를 하고 있기 때문이다. 그것도 순수한 외국자본, 혹은 외채에 의한 외국자본 등에 대해서는 더욱 그러할 것이라는 예측이

69) 김동건, 전계서, p. 467.

다. 그러나 앞서도 살펴보았지만 그 외생적 요인의 순기능은 자못 크다하겠다. 투자재원의 문제만이 아니라 홍보 등을 결합 수 있게되기 때문이다. 외채이용의 문제는 지역계획과 정책차원에서 자본이 구체적으로 개발에 자리매김할 때 많은 관심을 가짐으로써 최소화될 수 있을 것이다. 예를 들면 순수한 외국자본의 경우는 자본의 용도범위를 지정해서 그 범위내에서 투자토록 하고, 외채를 이용하는 방법도 그 자본이 쓰일 계획을 미리해서 그 부분에 대한 투자로서 외채를 이용하면 더욱 효과가 있을 것이라 여겨진다.

외채를 이용하는 방법과 같이 제주지역의 특수성을 반영하는 확충방안 이외에도 일반적으로 쓰이고 있는 지방재정확충방안들을 고려할 수 있다. 물론 이러한 일반적인 재정방안들은 기존의 제도를 개선함으로써 보다 효율적이 될 수 있도록 하기 위해서 제시하고 있다.

일반적으로 쓰이고 있는 지방재정확충방안들은 지역특성에 맞게 자율적으로 활용할 수 있는 맥락에서 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 지역개발기금이다. 이 지역개발기금에 세입원으로 어떠한 내용들을 제시하고 있는가에 따라서 자율성은 달라질 것이다. 그리고 세출내역도 지역의 특수성에 맞게 정할 수 있어서 자율성이 가장 많이 포함된 제도라 할 수 있다.

둘째, 지방세 중에서는 지역개발세를 개선하는 것이다. 지역에 맞게 세원을 확보할 수 있도록 함으로써 자율성과 재정확보에 기여할 수 있다. 제주도의 경우는 관광세를 지역개발세목에 포함할 수 있도록 제도개선을 요구하는 것이 1차적인 과제이다.

셋째, 지방채활용방법이다. 이 지방채는 현재 그 적실성이 부족하여 활용이 활성화되지 않고 있다. 지방채를 의무적으로 배정함으로써 오히려 부정적인

면만 노정시키고 있다 할 수 있다. 이 지방채를 개선함으로써 지역의 특수성에 맞게 이용할 수 있을 것이다.

네째, 지역개발기금으로 포함되는 지역개발이익의 환수는 절차상 자율성이 보장되는 것은 아니지만, 제주도처럼 지역개발잠재요소가 많은 곳에서는 그 환수금의 쓰임에 있어서 자율성이 주어질 것이다. 지역개발이익환수금은 지역개발을 하기위한 재원으로 쓰이고, 그러한 쓰임은 지역개발에 파급효과가 있어서 또 다른 지역개발을 유도해낼 수 있어서 지역개발을 활성화시키는데 많은 기여를 할 것이다.

다섯째, 민간자본을 유치하고, 관과 민이 협동생산할 수 있는 제3섹타의 방법은 지역의 특수성을 가장 잘 반영할 수 있는 재원확충방안이라 할 수 있다. 이러한 민자유치를 확보하기 위해서는 지역개발을 통해 얻을 수 있는 유인들을 많이 확보해내는 것이 선결과제일 것이다. 제주도민들의 정서에 反하지 않도록 중소기업들을 참여시킬 수 있는 방법이 우선되어야 할 것이며, 민간투자의 절차의 간소화나 수익성을 담보할 수 있는 제도들이 모색되어야 할 것이다.

제6장 결론

지방자치의 실시로 그동안 권위적인 통치구조 아래서 통제되어 왔던 행정수요가 주민들의 권리의식 고양 및 생활수준향상과 상승작용을 거치면서 이미 행정의 능력범위를 넘어서고 있는 것이 우리나라의 실정이다.

중앙집중적인 재원구조 아래에서 지방자치단체는 지역개발이나 지역복지에 손을 쓸 여력도 없거니와, 국고지원 또한 한계를 드러내고 있어 돌출구를 찾지 않으면 안 될 시점에 이르렀다고 생각한다.

따라서 본 논문에서는 기존에 논의되었거나, 공공부문에서 투자재원을 확충하는 방안에 국한되지 않고, 민간부문이 참여할 수 있는 부문을 최대한 모색해보려고 노력했다.

이러한 논의이전에 지방자치상황과 지역개발, 그리고 지방재정이 어떠한 관계를 가지는가에 대해서 살펴보았다. 이들 개념들의 관계규정에서 우리는 지방자치상황과 지방재정은 지역개발을 위한 하부구조로서 파악할 수 있었다. 물론 그 관계는 일방적이 아니라 상호의존적인 관계를 가지고 있음을 설명했다. 이러한 관계에서 지역개발을 위해 가장 취약하지만, 여러가지 노력으로 큰 의의를 도출할 수 있는 것이 바로 지방재정 중 투자재원확충이다.

제주도가 투자할 수 있는 재원은 충분하지 못하다. 1994년부터 2001년까지 제주도종합개발사업에 모두 7조3천9백1억원이 투입될 것이지만 민간자본으로 그 중 약 51.4%인 3조7천9백82억원을 끌어들이는 계획이다. 이에 덧붙여 관광개발부문의 전체 투자액 1조7천1백95억원 가운데 97%인 1조6천7백41억원이 민간자본으로 충당하게 되었다.

이러한 때에 민간투자의 참여통로를 어떻게 만들 것인가 하는 문제는 투자

재원확보의 중요한 과제가 되고 있다. 그 중에서 제3섹타방식이 시사하는 바가 큰 것은 부인할 수 없다. 작금에 제주도에서는 제3섹타를 이용한 투자재원확충방안을 추구하고 있다.⁷⁰⁾ 그러나 제3섹타에 대해서 적극적인 유치노력보다는 소극적으로 문제를 제기하는 것에 지나지 않고 있다. 제주도종합개발계획에서는 시행상의 문제점으로서 지역주민 참여여부의 불투명, 막대한 사업비확보의 어려움, 사업완료후 수익성의 미지수, 공동출자 민간기업에 대한 특혜시비 등을 제시하면서 제3섹타부문의 운영가능성보다는 부정적인 시각으로 임하고 있음을 알 수 있다. 그러나 앞서도 살펴보았듯이 제주도에서는 적극적인 유인방안을 모색해 보아야 할 것이다. 즉 지역개발에 동원되는 제3섹타 참여기업에는 세제면, 금융면, 법적 권한부여 등에서 지원할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

그리고 추가하여 주민역할론을 중심으로 민자유치에 대한 내용을 살펴볼 수 있다. 주민은 주체적 권리의식과 책임의식을 가지고 지방자치단체의 경제를 자립시켜 나간다. 지방자치단체의 경제자립을 위해서는 주민이 지방자치단체를 통하여 주민의 수요를 예측하고 주민의 수요에 따라 주민과 지방자치단체가 국민경제적 차원에서 투자계획을 세워 투자를 해나가는데, 투자의 부담도 국민경제적 차원에서 중앙정부, 지방자치단체, 주민이 각각 분담하고, 투자사업의 추진관리는 지방자치단체의 주민이 각자 분담한다. 이러한 주민의 수요 예측, 투자계획의 수립, 투자 및 투자사업의 추진 관리를 위하여 주민과 지방자치단체의 능력개발이 필요하다 할 것이다.⁷¹⁾

70) 제주도, 제주도종합개발계획, 1994, pp.677-678.

71) 조문부, "제주도 지방자치의 배경과 방향," 제주지방자치연구회 편, 「지방자치와 제주도」, 1990, p.319에서 인용. 그리고 이 글에서 조문부 교수는 이러한 관계가 바람직한 역할을 하기 위해서는 지방자치의 제도적 관점보다도 사회적 기능주의의 관점에서 교육훈련을 쌓도록 해야 할 것이라고 주장한다. 여기에서 사회적 기능주의란 제도를 형식적으로 갖추는 것으로 문제를 해결하려는 것이 아니라 각 주체별로 교호작용을 하며, 그 기능을 강조하고 제

제주도의 개발의 성패는 민자유치를 어느 정도 성공시킬 수 있는가에 달려 있다해도 과언이 아니다. 그러나 제주도의 경우는 그동안 여러가지 개발폐해로 인해 주민들의 정서에는 외지자본에 대해 부정적인 시각을 가지고 있다. 이와 같은 부정적인 시각을 해소하기 위해서는 민자유치에 있어서 제주도내에 주소를 두고 있는 중소기업들과 중소기업의 자본을 모아낼 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 이렇게 될 때만이 개발효과가 지역내로 여적(trickle down)이 될 수 있기 때문이다.

그리고 외지자본은 도외의 자본과 국외의 자본으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 도외의 자본은 그 투자내용의 건전성과 지역에 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는 내용평가 등을 엄격히 하여 받아들이도록 해야 할 것이며, 국외의 자본은 외국채를 통하거나 차관을 이용하는 방법이 있을 수 있다. 여기에서 외국채권발행은 앞서도 살펴보았지만, 제주도의 경우 많은 시사점을 주고 있다. 그리고 차관으로서의 도입은 목적을 정하고, 그 목적에 맞는 차관을 도입함으로써 대외종속적인 지역개발의 문제를 해결할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

이 연구가 지니는 장점은 제주도에 제시하고 있는 여러 제도이외에도 새로운 투자재원확보기법들과 그 철학들을 고려할 수 있었다는 것이다. 그러나 이러한 연구가 지니는 한계는 어느 한 분야를 심층적으로 고찰하지 못 했다는 것이다. 논문의 성격상 제도개선에 초점을 두었고, 투자재원확충을 위해서 고려할 수 있는 방법들을 고려하는 성격의 논문이어서 이러한 한계를 지닐 수밖에 없었음을 인정한다. 앞으로 이 연구에서 제시한 여러가지 기법 중 구체적인 기법을 골라서 심층적 연구를 해볼 여지가 있음을 밝혀둔다.

역할을 다 할 때 문제는 해결될 것이라는 논지로 이해할 수 있다.

■ 참고문헌

● 국내문헌

- 권태준, “제주도종합개발계획의 문제점,” 한국개발연구원, 「제주도종합개발계획의 재검토」, 1989.9.
- 권영주, “일본에 있어서 중앙과 지방의 관계론 연구동향,” 「관료제와 현대행정」, 대왕사, 1991.
- 김경동 외, 「한국의 지방자치와 지역사회발전」, 1989.
- 김동건, 「현대재정학」, 박영사, 1987.
- 김안제, 「지역개발과 지방자치행정」, 대명출판사, 1989.
- 김종표, 「신지방행정론」, 법문사, 1991.
- 김형국, 「국토개발의 이론연구」, 박영사, 1987.
- 대한국토도시계획학회 편저, 「지역계획론」, 형설출판사, 1991.
- 오석홍 편, 「행정학의 주요이론」, 법문사, 1992.
- 오연천, 「한국지방재정론」, 박영사, 1988.
- 이규환, 「도시행정론」, 녹원출판사, 1990.
- 이장춘, “90년대 제주관광개발의 방향,” 제주대학교 탐라문화연구소, 제주도연구회, 「제주도의 미래상을 위한 오늘의 과제」, 1990.
- 유호근, 「재정정책」, 법문사, 1988.
- 장봉청부 저, 최상철·임성수 역, 「제3세계의 지역개발」, 유풍출판사, 1988.
- 장병구 저, 「지방행정재정론」, 형설출판사, 1993.
- 제주노동상담소 일하는 사람들 편, 「제주경제와 지역노동실태」, 새길, 1992.
- 제주문화방송, 「제주지역지방자치평가조사」, 1992.
- 주식회사 대우, 「사회간접자본과 제3섹터의 도입」, 1992.
- 지역균형발전기획단, 「지역균형발전을 위한 기본구상」, 1990.
- 최상철 외, 「지방의 재발견」, 민음사, 1985.
- 테니스 굴렛 저, 고재식 역, 「개발의 윤리」, 전망사, 1985.
- 하종근, 「지방자치단체의 경영」, 형설출판사, 1993.

한국지방행정연구원, 「 광역과 기초자치단체간의 자원조달방안 」, 1994.
 한국지방행정연구원, 「 제주도 지역경제의 육성방안 」, 1989.
 한국지방행정연구원, 「 지방재원의 효율적 배분을 위한 투자우선순위의 결정모델 연구 」, 1991.
 한국지방행정연구원, 「 지역경제활성화를 위한 제도적 지원체계 강화 」, 1994.
 한국지방행정연구원, 「 지역개발세의 지방재정파급효과와 개선방안 」, 1994.
 한국지방행정연구원, 「 지역개발을 위한 지역경제활성화 방안 」, 1992.
 한국지방행정연구원, 「 지역개발을 위한 투자자원조달방안 」, 1989.
 홍기용, 「 지역경제론 」, 박영사, 1990.
 황명찬, 「 지역개발론 」, 법문사, 1990.

● 국내논문

고충석, “지방자치에 있어서 지방재정의 문제점과 신장방안,” 제주지방자치연구회 편, 「 지방자치와 제주도 」, 1990.
 고충석, “지방재정 확충방안,” 제주대학교 사회발전연구소, 「 제2차 특정지역 제주 도종합개발계획 산업진흥 및 지역주민 참여 방안 연구 」, 1991.
 국토개발연구원, “80년대 지역개발 시책과 평가와 향후 방향정립에 관한 연구,” 1987.
 권해수, “진정한 지방자치, 작은 정부로부터,” 현대사회연구소, 「 지방자치 」, 1992년 5월호.
 김근중, “지방재정에 대한 중앙지배의 변천과정에 관한 연구-한국 지방재정의구조 분석을 중심으로,” 고려대학교 대학원 경제학과 박사학위논문, 1988.
 김동건, “지방분권화와 지역후생의 변화,” 서울대학교 행정대학원, 「 행정논총 」, 제28권 제2호, 1990.
 김동화, “중앙통제에 의한 지방재정의 폐해와 시정방안,” 제주대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994. 2.
 김영삼, “중앙집권과 지방분권의 재개념화,” 관악행정학회 편, 「 한국의 지방자치와 행정 」, 1991.

- 김정희, “제주도개발에 있어서 주민의 참여와 역할 一考,” 제주대학교 탐라문화연구소, 「탐라문화」, 제12집, 1992.
- 김종순, “지역경제와 지방재정력 강화,” 한국지방자치학회, 「지방자치의 좌표와 진로」, 제1회 지방자치 국제세미나, 1992.
- 김태보, “제주경제의 실태와 활성화 전략,” 제주대학교 지역발전연구소, 「지역발전연구」, 제2집, 1990.
- 김태보, “제주관광의 사회적 편익·비용,” 제주도관광개발연구소 편저, 「관광문화」, 제2집, 1991.
- 김태보, “제주도의 외발적 개발의 문제점,” 제주대학교 사회발전연구소, 새마을연구소, 「제주개발 무엇이 문제인가?」, 1988.
- 박기영, “자치여건과 지방정부의 자치능력,” 「한국행정학보」, 1985년 6월호, 1985.
- 박용남, “지역사회 발전의 대안적 방식,” 녹색평론사, 「녹색평론」, 1992년 3-4월호 제3호
- 부만근, “신한국 창조를 위한 지방행정의 쇄신,” 제주시, 「제주시」, 통권 제36호, 1993.
- 부만근, “개발재원 확충방안,” 제주대학교 사회발전연구소, 「제2차 특정지역 제주도종합개발계획 산업진흥 및 지역주민 참여 방안 연구」, 1991(a).
- 부만근, “제주지역개발과 정책결정 양상,” 제주대학교, 사회발전연구소, 새마을연구소, 「제주개발 무엇이 문제인가?」, 1988.
- 부만근, “제주지역개발을 위한 투자재원확충방안,” 제주대학교 사회발전연구소, 「사회발전연구」, 제7집, 1991(b).
- 부만근, “지역개발계획수립의 합리화 방안,” 제주대학교 행정대학원, 「아라는총」, 제1집, 1991(c).
- 양영철, “관광세의 신설과 운용방안에 관한 연구,” 제주대학교 지역발전연구소, 「지역발전연구」, 제2집, 1990.
- 양영철, “내생적 지역개발에 관한 연구,” 건국대학교 대학원 박사학위논문, 1991.
- 이기우, “중앙과 지방의 관계,” 한국지방자치학회, 「지방자치의 좌표와 진로」, 제1회 지방자치 국제세미나, 1992.

- 이달근, “지방자치 실시와 정책행정 관리방식의 대안개발,” 「행정논총」, 1988년 6월호, 1988.
- 이성덕, “한국 지방자치단체 의무의 범위와 내용에 관한 연구,” 「관료제와 현대행정」, 대왕사, 1991.
- 이상홍, “지방재정 구조의 균형적 발전,” 「관료제와 현대행정」, 대왕사, 1991.
- 이영희, “지방자치단체의 재원확충방안,” 현대사회연구소, 「지방자치」, 1991년 5월호.
- 이재원, “지역간 재정불균형을 심화시킬 수 있다,” 현대사회연구소, 「지방자치」, 1991년 12월호.
- 이형, “지방재정자립의 문제점(2),” 현대사회연구소, 「지방자치」, 1992년 1월호.
- 임성일, “국고보조금의 지방비부담에 따른 비효율적 자원배분에 관한 연구,” 한국 지방행정연구원, 「지방행정연구」, 제6권 제3호, 1993.
- 임성일, “새로운 투자재원 지방채시장의 활성화,” 현대사회연구소, 「지방자치」, 1992년 10월호.
- 장병구, “지방자치와 도시재정수요,” 심정근 편, 「지방자치와 도시재정」, 서울 시립대학교 출판부, 1989.
- 조문부, “제주도 지방자치의 배경과 방향,” 제주지방자치연구회 편, 「지방자치와 제주도」, 1990.
- 조문부, “제주지역개발과 도민의 역할,” 제주대학교, 사회발전연구소, 새마을 연구소, 「제주개발 무엇이 문제인가?」, 1988.
- 최병선, “지역균형개발과 민간부문의 역할,” 서울대학교 행정대학원, 「행정논총」, 제28권 제2호, 1990.
- 최봉기, “지방자치와 민주주의,” 관악행정학회 편, 「한국의 지방자치와 행정」, 1991.
- 허재완, “지역자본의 형성과 개발재원확보,” 한국지역개발학회, 「한국지역개발학회지」 제5권 제1호, 1993.
- 홍기용 외, “지역경제성과의 분석 : 1988-1989,” 한국지역개발학회, 「한국지역개발학회지」, 제5권 제1호, 1993.

황경수, "제주도개발특별법제정과정에서 집단요구표출활동에 관한 연구," 서울대학교 환경대학원 석사학위논문, 1993.2.

● 외국문헌 및 논문

Buchnan, James M. and Flowers, Marilyn R., The Public Finance, 5th edition, Richard D. Irwin, Inc, 1980.

Dunleavy, P., "Social and Political Theory and the Issues in Central-Local Relations," in Jones G., New Approaches to the Study of Central-Local Government Relationships, London, SSRC, 1980.

Friedmann, J. and Weaver, C., Territory and Function, University of California Press, 1979.

Hoover, Edgar M., and Giarratani, F., An Introduction to Regional Economics, First Edition, Alfred A. Knopf, 1971.

Lee, Hee-Yeon, "Spatial Theory of Regional Development In Third World Countries : A Case Study of Korea," A thesis submitted to the faculty of the graduate school of the university of Minnesota, 1983.

Poole, Robert W., Jr, Cutting Back City Hall, A Free Life Editions Book, 1980, 김 원 역, 「 지방정부경영론 」, 법문사, 1992.

Stohr, Walter B. and Taylor, D.R. Fraser, Development from Above or Below?, 지역계획연구회 편역, 「 변증법적 지역개발론 」, 명보문화사, 1988.

週刊東洋經濟, "140万人の株式會社神戸市の研究," 1984年 2月 4日號, 東洋經濟新聞社.

寺尾晃洋, "自治體の企業經營の意義," 「都市問題」, 第7卷 第2號, 1979年 2月號, 東京市政調査會.

神戸都市問題研究所, 「コミュニテイ行政の理論と實際」, 勁草書房, 1979.

恒松制治, 橋本 徹, 「都市財政概論」, 有斐閣, 1975.

● 그외 기타자료

제주도, '93년도 예산개요, 1993.

제주도, '94년도 예산개요, 1994.

제주도, 제2차 제주도종합개발계획(안), 1991.

제주도, 제주도종합개발계획, 1994.



Summary

A study on the program of investment resource supply in local autonomy

- focused on the case of Cheju-Do

Lee, Ji - Hyung

Graduate school of Public Administration
Cheju National University
Cheju, Korea

Supervised by Professor Boo, Man-Keun

In Korea, political situations are basically altered. The age of military government has changed as that of civil. And in 1995, the election of chief in local government by local people will be achieved institutionally and formally. That is, local developments in this local autonomy system depend upon investment resource.

The objective of this paper is on searching problem with case-study through investment scheme and finance program in local development and presenting what program of resource supply is need, especially focused on the case of Cheju-Do.

This paper is composed of theoretical study, searching problem with case-study and improvement program.

First of all, chapter 2 in theoretical study defines relationship among local autonomy, local finance and local development, on the presumption that improvement of local people's "quality of life" is an ideology of local development and that local autonomy and investment resource are prerequisite for local development.

For the purpose of this objective, Cheju-Do regional development plan(CRDP) is settled in 1994. This CRDP exhibits character of Cheju-Do development to 2001, and explains investment plan and finance supply. View point of solving problem in this plan is moved from central government to local government.

In spite of this objective, chapter 3 shows that local finance self-reliance of Cheju-Do is worse than that of other local government(in 1994, 43.4%). Investment aid of plan is far from reach. 739.1 billions investment within 2001 year is planned with civil capital(51%). Therefore Cheju-Do development depends upon whether can hold civil capital or not.

Chapter 4 reveals that CRDP has many problems. The problems are ambiguity of plan, scarcity of resource supply program, incoordination among development plan, investment plan and resource supply program, deficiency of civil capital's participation because of insufficient aid of enterprise's activity.

To supply investment resource with solving this problems, we can consider something listed below. Chapter 5 enumerates the ways.

First of all, with local autonomy basic notion to past investment plan or investment resource supply etc. must be modified. Program which lessen excessive service and working expenses must be grope for. And rejection or acceptance of outer-capital(abroads or other regions) without conditions causes problems. Floating abroad bonds taking in selective loan or civil capital as a outer capital must be considered. Investment resource supply through user charge, public site maintenance, minimization of capital out-flow to other region etc. can be considered. Privatizing of public sector is one of the measure to minimize cost.

Besides usage outer-bonds reflect Cheju region's special circumstances, general measures can be considered. Well, the general finance programs are presented to improve the existing systems.

Local finance supply programs which are used generally can be summarized as below in the context of autonomous usage, which fit to local character. First, we can discuss local development fund. Autonomy can be varied with what is composed of a source of local development fund. And output of fund varies with the region's locality, so it is a system of autonomous.

Second, local development tax in local tax must be improved. Modification of taxbase with region's character can tributes autonomy and resource supply. In Cheju-Do case, institution improvement with claim that local development tax must include tour tax is the first subject.

Third, local bond must be used. The local bond is not generally used because of fitness in now. Local bond allocation with duty can be expose negative side. With local bond improvement, it can be fit to local character.

Fourth, the return of local development profit which include local development fund is no always autonomy in procedure. But the region which has potential local development factors such as Cheju-Do will have it's autonomous usage. The return of local development profit(RLDP) is used as the resource for local development. The usage of RLDP in regions has repercussion effects.

Fifth, inducement of civil capital's investment and the third sector program which incorporate civil and government, are the best resource supply program in coordinate with local character. For this civil capitals investment, obtaining much merits which can be occur in the procedure of local development, is prerequisite. With not contrast to sentiment of people in Cheju-Do, program for the participation of small or medium enterprises is required. And measure which can simplify procedure of civil investment and ensure profits must be grope for.

Structure of all we study is in the figure below.

<Figure> structure of study

