



2013 6월 28일(금) 14시
도의회 의원회관 대회의실

9대 제주특별자치도의회 출범 3주년 기념

자치재정권 확보를 위한 법제화전략 정책세미나



제주특별자치도의회 · (사)한국지방재정학회

제

9대 제주특별자치도의회 출범 3주년 기념

세미나 일정

및 안내 13:40 ~ 14:00

개 회 식 14:00 ~ 14:20

* 회 : 한경대학교 인문사회과학대학장

- 국기에 대한 경례
- 개 회 인 사 : 제주특별자치도의회 의장
- 인사의 말씀 : 배인명 (사)한국지방재정학회장
- 축하의 말씀 : 우근민 제주특별자치도지사

정책 세미나 * 사회 : 이원희 한경대학교 인문사회과학대학장

14:20~15:20

- 주제발표1 : 새 정부의 재정정책과 “협약”제도의 활용방안
(성신여자대학교 경제학과 우명동 교수)
- 주제발표2 : 제주특별자치도의 재정확충을 위한 법 개정 과제
(제주대학교 행정학과 민기 교수)

○ 지정토론 15:20~16:50

- 위성곤 제주특별자치도의회 의원
- 이용철 안전행정부 재정정책과장
- 조임곤 경기대학교 행정학과 교수
- 조상범 제주특별자치도 예산담당관
- 위영석 한라일보 정치부 차장

폐 회 16:50~17:00



박희수 의장입니다.

의장 희 수

장마 속에서 식물들은 더욱 알찬 성장을 합니다.

지방재정도 어려움 속에서 더욱 튼튼해졌으면 하는 바람입니다.

그런 튼튼한 지방재정을 확보하기 위한 정책세미나가 ‘제주특별자치도의 자치 재정권 확보를 위한 법제화전략’을 주제로 갖게 된 것을 무척 기쁘게 생각합니다.

우리 9대 도의회 출범 3주년을 기념하고 새 정부 출범에 따른 재정확충 법제화 전략을 위한 대중앙 설득 논리개발과 중앙단위 공감대 형성 전략을 마련하는 정말 소중한 자리입니다.

우리 도의회와 함께 이처럼 뜻 깊은 정책세미나를 개최해 주신 배인명 한국지방 재정학회장님과 좌장, 주제발표, 토론에 참여해 주신 전문가 여러분께도 깊은 감사를 드립니다.

얼마 전 전국 17개 광역지방자치단체 중 9곳이 부채 비율 40% 수준을 넘어 급격한 부채 증가로 인해 사실상 ‘재정 위기 상태’에 빠졌다는 보도가 있었습니다.

비록 우리 제주가 이 9곳에 들어가 있지 않지만, 어려움에 처해있기는 마찬가지라고 생각합니다.

전국 최하위 수준의 재정자립도와 중앙정부 사업에 따른 매칭 부담, 세수 감소 등은 제주 지방재정의 현주소입니다.

정말 특별한 대책, 제주특별자치도에 걸맞은 재정정책이 절실히 필요한 순간입니다.

이 위기의 순간을 지방재정에 대한 우리나라 최고의 전문가 여러분들과 함께 하고 있다는 것은 정말 행복하고 다행스러운 일이라고 생각합니다.

이제는 지방재정분야도 정책으로 승부하는 시대로 가고 있습니다.

따라서 여러분들이 내주신 다양한 정책적 아이디어들이 대단히 중요합니다.

오늘 세미나를 통해 논의된 방안들이 중앙정부의 정책으로 받아들여져 제주지방 재정 확보에 획기적인 이정표를 세울 수 있기를 기대하며, 여러분 모두에게 유익한 시간되기를 바랍니다.

감사합니다.

말씀



에서 제주특별자치도의 미래를 결정하는데 매우 중요하고 의미 있는 주제들이라고 생각됩니다.



()한국지방재정학회
인 명

? 한국지방재정학회 회장 배인명입니다. 「제주특별자치도의회」와 「한국지방재정학회」는 2010년 지속적으로 재정 분권의 정책과제를 빌글하고 개선방안을 모색하고자 양해각서인 MOU를 체결하였고, 지난해 다시 MOU를 연장하였습니다. 이에 올해도 다시 제주특별자치도의 자치재정권을 강화하기 위한 방안을 같이 논의하고 고민하는 자리를 갖게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

우선 오늘 정책세미나가 성공적으로 개최될 수 있도록 물심양면으로 도와주신 박희수 제주특별자치도의회 의장님, 우근민 제주특별자치도지사님, 그리고 도의원님과 도의회와 도청의 관계자 여러분, 제주지역 시민단체, 언론인 여러분들께 감사드립니다. 이와 함께 오늘 정책세미나에 사회자로, 논문발표로, 그리고 토론 등으로 참여해 주신 모든 분들께도 깊은 감사의 인사드립니다.

주지하시다시피 제주특별자치도는 2006년 7월 출범하였습니다. 이후 지난 7년간 제주특별자치도는 지방분권과 국제자유도시의 완성을 위해 다양한 노력을 해 왔습니다. 그동안 여러 측면에서 발전이 있기는 하였지만 아직도 이러한 노력을 극대화하고 큰 결실을 맺기에는 제도적으로 미흡한 실정입니다. 특히 재정적인 측면에서 제주특별자치도가 자치적인 운영을 하기 위해서는 보다 많은 제도적인 보완이 필요 합니다.

이러한 인식 하에 오늘 정책세미나에서는 “제주특별자치도의 자치재정권 확보를 위한 법제화전략”에 대하여 논의하고자 합니다. 우선 우리학회 차기회장님이신 우명동 교수님께서는 “새정부의 재정정책과 협약제도의 활용방안”을, 부회장이신 민기 교수님께서는 “제주특별자치도의 재정확충을 위한 법 개정 과제”를 발제하여 주실 것입니다. 이러한 사안들은 특히 새 정부가 출범한지 얼마 되지 않은 현 시점

오늘 이상의 주제들에 대하여 다양하고 활발한 의견개진과 논의가 있기를 바랍니다. 토론자로 참석해 주신 다섯 분께서도 좋은 의견 주시겠지만 청중으로 참석하신 분들도 마음의 문을 열고 다양한 의견을 경청해 주시고 고민해 주시기 바랍니다. 또한 적극적으로 의견을 개진해 주시기 바랍니다. 이러한 논의는 제주특별자치도의 발전 뿐만 아니라 우리나라 지방자치와 지방재정의 발전에도 크게 기여할 것이라고 확신합니다.

또한 오늘 이루어지는 논의가 새정부에 전달되어 실제적인 정책으로 열매 맺기를 간절히 기원합니다. 새 정부는 지방자치단체를 국정의 파트너로 천명하였습니다. 이를 위해서 새 정부는 지방자치단체, 그리고 지방자치의 선봉에 서 있는 제주특별자치도의 목소리를 경청해 주시기 바랍니다. 이와 함께 오늘 참석하신 모든 분들의 적극적인 참여와 협조도 매우 중요합니다. 오늘 뿐 아니라 지속적으로 제주특별자치도의 재정 문제에 관심 가져 주시고 지원해 주시기를 바랍니다.

오늘 정책세미나를 준비해 주신 제주특별자치도 의회와 도청 관계자 여러분, 그리고 다양한 방법으로 참석하신 모든 분들께 다시 한번 감사의 인사드리면서 인사말에 갈음하고자 합니다.

고맙습니다.

말씀



중앙정부에서 정말 차별화되고 과격적인 뒷받침이 중요합니다.

특히 제주가 갖고 있는 환경과 동식물 자원, 물과 바람, 청정 1차산업, 관광 등을 활용한 신성장 동력의 육성을 위해서는 실질적인 재정확충을 위한 자치재정권 확보가 이루어져야 합니다. 또한 재정과 관련한 제주도의 시급한 현안과제가 정부정책에 적극 반영될 수 있도록 이 자리에 함께 하신 여러분들께서 가교역할을 해주실 것을 아울러 부탁드립니다.

우리도에서도 여러분의 고견을 깊이 수렴하여 제주재정이 더욱 건전해지는 계기로 삼아나가도록 하겠습니다. 무더위에 건강하게 여름을 나시길 바랍니다.

감사합니다.



먼저 제주특별자치도의 재정발전을 위해 ‘제주특별자치도의 자치재정권 확보를 위한 법제화 전략 정책세미나’를 마련해주신 제주특별자치도의회 박희수 의장님과 의원님 여러분, 그리고 세미나를 주관하시는 (사)한국지방재정학회 배인명 회장님을 비롯하여 토론에 참석하신 모든 분들의 노고에 깊은 감사를 드립니다.

박근혜정부는 지난 5월 28일 ‘140개 국정과제’를 확정 발표했습니다. 특히 6월 4일 출범 100일에 즈음하면서 내년도 국고보조사업을 구조조정하는 등 국정과제 예산 규모도 수정하여 가계부를 새롭게 짜고 있습니다.

최근 중앙언론에 따르면 전국 9개 시·도가 재정위기라는 보도가 되었듯이, 정부 추경과 매칭(조합)을 하는데 어려움을 겪고 있는 곳들이 있습니다. 상대적으로 제주는 정부사업과 연계하여 건전하고 안정적으로 재원을 투자할 수 있어 재정운용에 숨통을 트일 수 있게 된 것은 의미 있는 일이라고 생각합니다. 2010년 과도한 채무로 24.04%까지 올랐던 예산대비 채무비율은 강력한 재정개혁 프로그램의 가동과 도의회, 도민 여러분의 적극적인 협력과 고통 분담의 노력 속에 올해 말까지 안정단계에 진입할 것으로 전망하고 있습니다.

그렇지만 이에 만족하지 않고 신규 역외수입 발굴 확대 등을 통해 30% 수준인 재정자립도를 더욱 높이고, 국가전략으로 제주에서 이뤄지고 있는 국제자유도시와 특별자치 제도를 통해 중앙의 기대대로 제주도가 싱가포르, 홍콩과 같은 국제도시로 발전할 수 있고, 다른 시·도에도 배울 점이 많은 교본이 되기 위해서는 이를 위해

제 1
발 표

정부의 재정정책과 “협약” 제도의 활용방안

명동

경제학과 교수

정부의 재정정책과 “협약” 제도의 활용방안

- 주는 시사점을 중심으로 -

명동

(경제학과 교수)

목차

I. 문제제기

II. 새 정부 정책방향

1. 국정비전 및 재정정책 일반
2. 정부 간 관계 - 거버넌스에 대한 인식제고

III. 거버넌스(협약)의 의의와 해외사례

1. 거버넌스(협약)의 개념과 사회경제적 의의
2. 주요 해외사례
 - (1) 정부 간 관계 조정메커니즘에서 협력 사례
 - (2) 개별 프로젝트별 협약제도 사례

IV. 협약제도의 활용현황과 그 활성화 방안

1. 협약제도 활용현황
 - (1) 정부 간 관계 조정메커니즘 현황
 - (2) 개별 프로젝트별 협약제도 활용현황
2. 활성화 방안
 - (1) 정부 간 관계 조정메커니즘 활성화의 전제
 - (2) 개별 프로젝트 협약제도 활성화의 전제

V. 제주특별자치도에의 시사점

1. 제주특별자치도 재정현안
 - (1) 불충분한 자체재원의 규모와 자율성
 - (2) 불충분한 이전재원의 규모와 자율성
2. ‘협약’제도 활용방안
 - (1) 가치 논쟁에서 우위 확보 필요
 - (2) 구체적 실천전략

VI. 종합적 평가

정부는 작금의 한국사회가 한편으로 성장동력을 약화되어 있고 또 한편으로 국민생활은 불안전한 상태에 놓여있는 것으로 진단하고, ‘행복한 국민’의 삶을 보장하는 새 시대를 열어나가겠다는 ‘국정비전’을 제시하고 있다. 그리고 그러한 비전을 달성하기 위해 5가지 ‘국정목표’와 21가지 ‘전략’, 그리고 140개의 구체적인 ‘국정과제’를 제시하고 있다. 그리고 국정목표와 전략을 보면 성장과 사회통합을 동시에 추구하겠다는 선언으로 이해되는데, 이러한 국정운영지침은 지난 정부들이 내건 것과 크게 다르지 않음을 볼 수 있다.

한편 이러한 정책수행을 뒷받침하기 위해 그 동안 다양한 경로를 통해 밝힌 재정정책의 기조를 보더라도 기존의 기조와 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 말하자면 그간의 성장위주의 경제개발지원형의 재정제도나 재정정책방향의 큰 틀은 그대로 유지한 상태에서 그러한 정책수행과정에서 파생된 관리상의 비효율을 줄이는 방식으로 대처해나갈 것임을 밝히고 있다. 한편 지역경제 내지 지방재정분야에서는 먼저 그 과제가 국정목표의 반열에 오르지 못하고 ‘안전과 통합의 사회’라는 국정목표 내의 세부 전략의 하나로 ‘지역균형발전과 지방분권촉진’ 전략을 통해 제시되고 있는 것을 볼 수 있다. 이렇게 ‘통합’이라는 목표실현을 위한 전략의 하나로 지역문제를 제시하고 있으나 ‘안전’을 중시하는 정책기조로 인해 그나마 후순위로 다루어지고 있다. 그러나 이러한 전략상의 후순위에도 불구하고 새 정부가 지역경제 내지 지방재정문제를 다루어나기 위해 제시한 국정과제의 주요 세부내용에는 지난 정부들과 차별적인 ‘가치’로 ‘상생’을 중시하고, 그를 위한 과정으로서 중앙과 지방정부 간 ‘협력’, ‘협약’ 등의 과정을 중요하게 제시하고 있는 것을 볼 수 있다.

원래 지역경제 내지 지방재정 문제를 다룸에 있어서는, 이 문제가 제도적으로는 중앙과의 관계 속에서 다루어지는 것이기 때문에 ‘정부 간 (재정) 관계’가 중요하게 다루지게 된다. 한편 본질적으로는 정부 간 재정관계 틀의 형성·변화과정에 지역사회의 의사가 어떻게 반영되어 지역이 갖고 있는 인적, 자연적, 산업적, 역사적 제 특성이 지역경제과정에 얼마나 활성화되는지, 나아가 궁극적으로 지역주민의 삶의 질이 얼마나 제고되는지 여부가 중요한 의미를 갖는다. 그럼에도 불구하고 그 동안에는 정부 간 재정관계 틀의 문제는 크게 중요하게 다루어지지 않는 경향이 있었다. 주어진 재정관계 틀 속에서 지방으로의 재원배분수준이 어떠한지, 지출규모의 상대적 비중은 어떠한지, 나아가 그 구조들이 어떠한지 등의 문제에 관심이 집중되어 왔다. 그러나 위와 같은 지역경제와 지방재정 문제의 본질에 비추어 보면 정부 간 재정관계 틀의 형성·변화과정에 지역사회 내지 지방정부의 의사가

메커니즘이 주어져있느냐의 여부가 중요함을 알 수 있다. 이제 이러한 메커니즘 일반을 ‘정부 간 재정관계 거버넌스’라 부른다면, 지역경제 내지 지방재정의 문제를 다룸에 있어서 새 정부가 제시하고 있는 ‘협력’ 내지 ‘협약’의 과정은 그러한 거버넌스의 주요한 한 형태로 볼 수 있다. 바로 이러한 맥락에서 보면 지역경제 내지 지방재정의 문제를 다룸에 있어서 ‘협력’ 내지 ‘협약’의 과정은 중요한 의미를 갖는 것으로 볼 수 있다.

이에 본고에서는 정부 간 재정관계 결정 메커니즘으로서 ‘협약’을 포함한 거버넌스의 의의와 해외사례를 살펴본 연후에, 이어서 우리나라에서 그간의 활용현황을 검토해보고 그 활성화를 위한 조건을 도출해보고자 한다. 마지막으로 이러한 논의가 제주특별자치도 입장에서 중앙정부와의 관계 속에서 재정문제를 풀어가는 과정에서 얻을 수 있는 시사점을 도출해보고자 한다.

II. 정부 정책방향

1. 및 재정정책 일반

새 정부는 당면한 ‘시대적 여건’을 경제면에서 “성장동력을 약화되고 해외시장에서 경쟁 압력이 날로 심화”되고 있으며, 사회면에서는 “국민 안전을 보장하기 위한 정부역할은 미흡”한 것으로 파악하고 있다. 나아가 정부활동 측면에서는 “정책의 성과평가가 미흡하며, 국민과의 소통 및 행정서비스의 선진화가 미흡”하여 국가경제규모는 커졌으나 국민행복수준은 낮은 상태에 머무르고 있으며, 대외적으로도 “많은 변화와 위험요인으로 불확실성이 높은 것”으로 인식하고 있다. 이러한 인식위에 새 정부는 ‘시대적 소명’을 “창조경제(와)... 공정한 시장경제질서 확립”, “경제·사회적 불평등을 보정하면서도 제도적 건강성 유지”, “서로 신뢰하는 공동체” 만들기, “국민을 중심에 둔 통합형, 소통형 정부”를 운영하여 “행복한 국민”的 삶을 보장하며, 나아가 대북관계에서는 “통일시대 기반구축”을, 국제적으로는 “신뢰받는 모범국가” 만들기로 파악하고 있다.

새 정부는 위와 같은 시대적 여건과 소명을 담아내기 위해 궁극적으로 ‘국정비전’을 ‘국민의 행복, 희망의 새 시대’로 설정하고, 구체적인 ‘국정목표’를 1. 일자리 중심의 창조경제, 2. 맞춤형 고용·복지, 3. 창의교육과 문화가 있는 삶, 4. 안전과 통합의 사회, 5. 행복한 통

일시대의 기반구축 등 5가지로 제시하고, 그러한 목표실현을 위한 추진기반으로 ‘신뢰받는 정부’를 달성할 것을 제시하고 있다. 이어 각각의 ‘국정목표’ 실현을 위해 21개의 ‘전략’과 신뢰받는 정부 달성을 위한 전략 2가지를 더불어 제시하고 있다. 이어서 그러한 전략을 추진하기 위한 140개의 ‘국정과제’를 제시하고 있다.¹⁾

무릇 국가활동을 뒷받침하는 것이 재정활동이기 때문에 각종 국정과제가 재정활동과 관련되지 않는 것이 없을 것이다. 공약이나 국정과제에 국가재정활동을 위한 원칙 내지 틀, 즉 국가재정운영시스템과 관련된 내용은 제시되지 않고 있으나, 주어진 틀 속에서 그 동안 새누리당이 제시한 정책공약과 ‘공약가계부’를 통해서 새 정부의 재정활동의 방향성을 가늠할 수 있다. 새 정부는 지난 해 발표한 ‘제18대 대통령선거 새누리당 정책공약’에서 공약이행을 위한 수입·지출표를 발표한 바 있으며, 지난 5월 31일에는 2012년 4.11 총선공약, 12월 대선공약, 2013년 2월의 인수위의 국정비전 및 국정목표, 국정과제 등 국민과 약속한 내용을 실현하기 위한 재정지원계획, 소위 ‘공약가계부’를 발표하였다. 두 문서에 나타나고 있는 재정지원계획에 큰 차이는 없는 바, 최근의 ‘공약가계부’를 통해 그 내용의 대장을 보면 다음과 같다.

‘공약가계부’에 의하면, 새 정부는 140개의 국정과제 수행을 위해 소요되는 예산규모를 134.8조원으로 추정하고 <표 1>에서 나타나고 있듯이, 세입확충을 통해 50.7조원(37.6%), 세출절감을 통해 84.1조원(62.4%)을 조달할 것임을 밝히고 있다. 먼저 세입의 경우 세목신설, 세율인상 등 직접적인 증세없이 세수를 증대시킨다는 계획하에 먼저 비과세·감면 정비, 지하경제 양성화, 금융소득 과세강화 등을 통해 세입을 확충하고, 경제적 약자보호, 불법행위 근절, 환경개선 노력 등을 통해 세외수입도 추가로 확보한다는 계획을 밝히고 있다. 그 중에서 비과세·감면은 일몰이 도래하면 원칙적으로 종료하며, 고의적 소득탈루, 민생침해형 탈세 등 국민적 공감대가 형성된 분야에 대한 지하형제 양성화를 추진하고, 나아가 그간 과세대상에서 제외된 금융상품·금융거래 과세전환 등 금융소득에 대한 과세강화도 추진하기로 하였다. 한편 세출의 경우 안정적인 재원마련 및 재정구조 선진화를 위해 전략적 총력체제로 추진한다는 계획하에 먼저 법령개정 등 제도개선으로 일회성 조정이 아닌 항구적인 재정개혁을 추진하며, 나아가 재량지출을 우선적으로 검토하되, 의무지출까지 포함하는 전면적인 세출절감을 추진하고, 이차보전 등 공공-민간의 가용재원을 활용한다는 계획을 제시하고 있다.²⁾

1) 제18대 대통령직인수위원회, “제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제”, 보도참고자료 1, 2, 2013년 2월.

2) 기획재정부, “박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획 [공약가계부] 발표”, 보도자료, 2013

< 1> 공약가계부 세부내역

(단위 : 조원)

		금액	
세입증가	국세	비과세·감면 정비	18.0
		지하경제 양성화	27.2
		금융소득 과세강화	2.8
	세외수입	2.7	
	합계	50.7(37.6%)	
세출절감	국정과제	의무지출 조정	3.0
		재량지출 조정	34.8
		이차보전 전환	5.5
		국정과제 재투자	40.8
	합계	84.1(62.4%)	
	합계	134.8	

자료 : 기획재정부, “박근혜정부 국정과제 이행을 위한 재정지원 실천계획 [공약가계부] 발표”, 보도자료, 2013. 5. 31.

요컨대 새 정부는 ‘행복한 국민’의 삶을 추구한다는 큰 비전을 제시하고 있으나 국정목표 설정과정에서 창조경제에 의지하여 성장동력을 강화하는 것을 제1순위에 놓음으로써³⁾ 그간의 성장지향적인 경제발전 과정에서 체화된 우리 사회경제의 왜곡된 구조적 틀을 근본적으로 이어갈 것임을 시사하고 있다.⁴⁾ 이러한 인식에 기초하고 있는 관계로 세입측면에서 기존의 성장지원적인 조세체계 운영과정에서 제기된 근본적인 문제⁵⁾에 대한 개혁조

년 5월 31일자. 이러한 내용은 공약집의 내용과 같은 맥락의 것으로 판단된다(새누리당, “제18대 대통령선거 새누리당 정책공약”, 2012, pp.382-383).

3) 이러한 상황은 정부가 발표한 2013년 경제정책방향을 통해서도 확인된다. 자료에 의하면, 2013년 경제정책 기본방향으로 ‘민생경제회복과 창조경제구현’에 두고, 재정정책면에서는 “재정조기집행 목표 초과 달성을 통해 “경기회복”과 “SOC 분야를 중심으로 공공기관 투자규모” 확대방향을 제시하고 있는 것을 볼 수 있다(관제부처 합동, “박근혜정부 2013년 경제정책방향”, 2013. 3. 28).

4) 국정목표 네 번째 “안전과 통합”을 제시함으로써 사회통합을 수용하고 있으나, ‘안전’을 앞세워 통합의 가치는 뒤로 미루어지고 있는 것을 볼 수 있다.

5) 예를 들면 미약한 금융조합과세, 주식양도차익과세 미실시 등으로 유발된 소득세 기능약화, 상대적으로 낮은 실효세율, 그러면서도 높은 세수비중 등의 문제를 안고 있는 법인세체계, 상대적으로 약화되어 있는 재산보유과세, 간이과세제도로 약화되어 있는 부가가치세체계 등의 개선에 대해서는 의지가 표출되

치는 언급하지 않은 채 그 과정에서 부수적으로 파생된 지하경제 양성화 내지 비과세·감면 정비 등에 초점을 맞추고 있다. 한편 세출부문에서도 지난 시기 성장위주 세출정책으로 왜곡되어 있는 세출구조⁶⁾에 대한 근본적인 개혁조치가 아니라 낭비와 중복을 줄이는 것과 같은 관리상의 비효율 제거라는 기본질적인 개혁에 초점을 맞추고 있다.

아울러 공약이나 국정과제에 국가재정운영시스템과 관련된 내용은 포함되어 있지 않다. 이러한 상황은 지방재정정책과 관련해서도 비슷한 양상을 보이는 것으로 이해될 수 있다. 그래서 새 정부의 지방재정정책이 기존의 틀 내에서 재원을 재분배하는 선에서 추진되어 기존의 지방재정이 갖는 한계를 벗어나지 못할 것으로 예상하는 견해까지 나오게 된 것으로 보인다(제주특별자치도의회, “지방재정세미나 토론회 참고자료”, 2013, p. 3). 그러나 좀 더 자세히 국정과제의 ‘주요 추진계획’을 검토해보면, 거기에 정부 간 재정관계 운영메커니즘의 변화를 예고하는 중요한 내용이 담겨있음을 확인할 수 있다. 이와 관련된 내용은 지방재정활동과 관련해서 중요한 의미를 담고 있는 것으로서 다음 항에서 검토하기로 하자.

2. 간 관계 – 거버넌스에 대한 인식제고

지방재정 내지 정부 간 재정관계와 관련해서 박근혜 정부는 ‘안전과 통합의 사회’(국정목표 4)를 실현하기 위해 구체적으로 ‘지역균형발전과 지방분권촉진’(전략 18) 전략을 제시하고 있다. 이렇게 지역균형발전과 지방분권 촉진이 전략에 포함되어 있다 하더라도 그 전략 자체가 ‘통합’이 아니라 ‘안전’을 중시하는 국정목표에 의해 후순위로 제시되고 있는 것을 볼 수 있다.⁷⁾

지 않고 있다.

6) 국가별 구매력 기준 1인당 GDP가 27,000\$이었던 시점을 기준으로 OECD가 조사한 자료에 의하면, 신자유주의의 첨병이라 일컫는 미국과 영국에서 정부지출에서 경제업무가 차지하는 지출비중이 각각 9.6, 6.3%인데 우리나라에는 22.1% 수준을 보이고 있으며, 이에 반해 사회복지비비중은 각각 20.1, 37.8%인데 비해 우리나라 12.4%를 보이고 있어, 우리나라가 그 동안 얼마나 경제활동지원 분야에 치중해왔는지를 알 수 있으며, 이러한 지표는 오늘날 우리나라의 뿌리 깊은 갈등을 보여주는데 부족함이 없어 보인다(국회 예산정책처, “2012년도 대한민국 재정”, 2012, pp. 137-138).

7) ‘안전’을 강조하는 새 정부의 정책의지는 ‘행정안전부’가 ‘안전행정부’로 바뀐 데서도 읽을 수 있다. 이는 ‘지방’ 보다 ‘안전’을 우선시하고 있는 것을 나타내는 것으로 볼 수 있다(염명배, 2013, p. 18).

< 2> 지역관련 국정목표와 전략 및 국정과제

	전략	국정과제
4. 안전과 통합의 사회	14. 범죄로부터 안전한 사회구현	
	15. 재난·재해 예방 및 체계적 관리	
	16. 폐적하고 지속가능한 환경조성	
	17. 통합과 화합의 공동체 구현	
		112. 국민대통합을 위한 지역균형발전
		113. 지방대학 지원 확대
	18. 지역 균형발전과 지방분권 촉진	114. 지방재정확충 및 건전성 강화
		115. 지방분권강화 및 시민사회·지역공동체 활성화
		116. 지역경제와 산업의 활력제고

자료: 제18대 대통령직인수위원회, “박근혜정부 국정비전 및 국정목표”; “제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제”, 2013년 2월.

이렇게 전반적으로 새 정부는 지방분권에 대한 의지가 크게 표출되고 있지는 않으나, 이전 정부들과 비교해보면 다음과 같은 차별성이 확인된다. 먼저 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 참여정부는 지방분권과 지역균형발전을 케치프레이즈로 내걸고 재정분권과 분산정책을 추진해나갔다. 특히 참여정부는 재정분권을 ‘자체재원주의’가 아니라 ‘일반재원주의’로 인식하여 지방으로의 이전재원의 이전에 초점을 맞추었다. 한편 행정수도이전, 공공기관 지방이전 등 공간적 분산정책을 추진하였다. 이에 비해 MB정부는 광역경제권발전을 통해 지역 경쟁력 나아가 국가경쟁력을 제고시키는데 초점을 맞추었으며, 그러한 연유로 지난 정부의 지역균형발전정책 대신에 수도권기능강화에 치중하였으며, 경제위기 극복과정에서 경기진작을 위해 지방재정을 임의로 활용함으로써 지방의 존재를 퇴색시켰던 것으로 평가된다. 한편 새 정부는 통합과 안전에 대한 인식의 전환으로 분권에 대한 정책우선순위가 낮게 제시되고 있지만, 지역관련 구체적인 추진전략에는 지역균형발전과 지방분권촉진을 들고 있는 것을 볼 수 있다. 구체적으로는 재정정책면에서 자체재원비중 증대를, 지역경제발전 전략에 대해서는 중앙정부와 ‘협력’, ‘협약’ 등을 강조하는 모습을 보임으로써 이전 정부들과 차별성을 보이고 있다.

<표 3> 지역관련 추진전략과 주요 정책 비교

정부	추진전략	주요 정책
참여정부	지방분권과 지역균형발전	지방으로의 재원이전(이전재원주의) 행정수도, 공공기관 이전 등 공간적 분산정책 추진
MB 정부	광역경제권 발전	수도권 기능강화(수도권 규제완화) 경기진작을 위해 지방재정 임의활용
박근혜 정부	지역균형발전과 지방분권촉진	자체재원 비중증대 협력, 협약 강조

자료 : 각 정부의 지역관련 추진전략과 주요정책을 필자가 요약한 것임.

이제 이하에서 좀 더 구체적으로 지방분권과 지역경제 및 지방재정관련 국정과제와 주요 추진계획을 검토해보자 한다. 먼저 국정과제 114의 ‘지방재정확충 및 건전성 강화’를 위한 주요 추진계획을 보면, 자체재원의 비중을 확대해서 재정자립도를 높인다거나 지방재정조정제도를 개선하여 보통교부세 산정시 지역발전의 정도를 반영해줄 것이며, 나아가 지방재정건전성을 제고하고 투명성을 강화하겠다는 등 다분히 답습적이고 선언적인 내용이 제시되고 있는 것을 볼 수 있다.

다음으로 지방분권과 지역경제관련 국정과제와 주요추진계획을 검토해보자. 먼저 국정과제 115의 ‘지방분권강화 및 시민사회·지역공동체 활성화’를 위해서는 지방을 국정운영의 파트너로 인식하여 지방 내지 지역문제를 다루어 감에 있어서 ‘상생협력체계 구축’을 주요 과제로 삼고, 구체적으로 주요정책에 대한 중앙-지방간의 충분한 ‘협의’ 및 상호‘협력’을 제도화해나갈 것과 나아가 정부와 시민단체 간에도 일방적인 지시-복종의 관계가 아니라 ‘협력’의 관계를 강화해나갈 것을 천명하고 있는 것을 볼 수 있다.

이어 전략 116의 ‘지역경제와 산업의 활력제고’ 부분에서도 구체적으로 정부-지자체-기업간의 ‘투자협약’을 도입할 것을 계획하고 있는 것을 볼 수 있다. 위와 같은 내용은 개별 사업에서의 정부와 민간 사이의 투자협약의 범위를 넘어서서, 보다 근본적으로 정부 간 관계를 일정하게 주어진 틀로 파악하는 것이 아니라 중앙정부와 지방정부 사이에서 서로 ‘협의’ 내지 ‘협력’하여 만들고 변경시켜가는 과정으로 파악함으로써 정부 간 관계 틀의 조정 메커니즘의 중요성을 강조한 획기적인 방향성으로 판단된다.⁸⁾

8) 이러한 사실은 2013년 안전행정부 업무보고 내용에 좀 더 구체적으로 나타나고 있는 바, “지방자치단체를 국정 운영의 동반자로 인식하고 주요 국정과제 추진 등에 있어 협업과 소통을 확대하기 위해 중앙과 지방 간 정례적인 협력회의 신설을 추진한다”고 하고 있는 것을 볼 수 있다(안전행정부, “2013년 안

중앙정부와 지방정부 사이의 이러한 협력 내지 협약 등의 메커니즘 자체에 대한 강조에도 불구하고 구체적으로 그러한 협약을 어떻게 이루어갈 것인지에 대한 구체적인 대안에 대해서는 언급되어 있지 않다. 더구나 구체적인 내용면에서 보더라도, 전술한 바와 같이 새 정부가 국정목표를 창조경제를 통해 성장동력을 확보하고 나아가 고용·복지지원 체계를 구축하고자 한다는 자체가 사실상 집권적 성향을 강하게 내포하고 있는 것이어서 그 실현에는 적지 않는 난관이 예상된다. 구체적으로 이처럼 중앙정부와 지방정부의 동반 성장, 협약, 공생 등을 강조하면서도 국정과제 116의 ‘지역경제 활력제고’를 위한 ‘지자체의 자율성과 연계성 확대’를 추진하는 과정에서 중앙정부 정책기구인 ‘지역발전위원회’의 위상을 강화하겠다는 의견은 제시하면서도 그와 협력 내지 협약의 파트너로서 지방정부 내지 지자체연합회 등의 역할제고와 균형문제는 고려하지 않고 있는 점만 보아도⁹⁾ 그러한 협력메커니즘의 달성이 어렵다는 것을 짐작할 수 있다. 나아가 ‘지방재정확충, 건전성강화’ 과제달성을 위한 추진계획의 세부내용들을 보더라도 다분히 중앙정부에 의한 시혜적인 조치들이 중심을 이루고 있는 것을 볼 수 있으며, 전술한 각종 국정과제 추진과 복지공약 이행과정에 소요되는 막대한 재원조달내용을 밝히는 자리에서 지방재정과 관련된 내용에 대한 언급이 전혀 없다는 사실 등은 위와 같은 협력 내지 협약과정의 구체적인 실현에 대한 전망을 더욱 흐리게 하고 있는 것이 사실이다.

<표 4> 지역관련 국정과제와 주요 추진계획

	주요 추진계획	주요 세부내용
114. 지방재정확충 및 건전성 강화	지방자치단체의 자체재원 비중 확대	지방세 비중 지속 확대, 이전재원 축소 취득세 중심 → 지방소비세·소득세 중심
	지방재정조정제도 개선	보통교부세 산정시 수입산정 차등화 특별재정보전금 폐지 분권교부세 지방교부세와 통합
	지방재정건전성 및 투명성 강화	지방채무 및 지출관리 강화 통합재정수지 산출 중앙투융자 사전심사대상 확대 재정공시 확대 및 원가정보 공개 입찰·계약 전 과정 공개의무화 지방공기업과 출자출연기관 체계적 관리

전 행정부 업무보고”, 보도자료, 2013년 4월 5일자).

9) “지역발전위원회의 사업조정기능을 강화”(국정과제 116)

국정과제	주요 추진계획	주요 세부내용
115. 지방분권강화 및 시민사회·지역공동체 활성화	지방분권 강화	국가와 지방사무 명확한 구분 중앙-지방 간 협의 및 협력 제도화
	시민사회·지역공동체 활성화	정부-시민단체 간 협력 강화 지역공동체 사업 추진 비영리민간단체 활동 지원 내실화 시민단체 자생력 강화
116. 지역경제와 산업의 활력 제고	일자리 창출 중심의 지역산업 재정비	일자리·지역유망기업 지원중심 지역인재 양성 활성화
	지역투자여건 개선	정부-지자체-기업간 투자협약 도입 지방투자촉진 보조금 제도개편 지역별 투자에로타게 회의
	지자체 자율성과 연계성 확대	지역발전위원회 사업조정기능 강화 지방중기청 지역일자리창출의 중심 성장거점 조성사업간 연계협력 강화
	지역특구제도 정비	특구제도 내실화 추진

자료: 제18대 대통령직인수위원회, “제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제”, 2013년 2월.

그럼에도 불구하고 새 정부가 지난 정부들에서 중시되지 않았던 정부 간 협력 내지 협약의 중요성을 강조하고 있다는 것은 지방재정과 지역경제, 나아가 실질적인 분권실현과 관련해서 중요한 의미를 갖는다 할 것이다. 이하 본고에서는 이와 같은 맥락에서 지역경제와 지방재정문제를 다룸에 있어서 중앙정부와 지방정부의 ‘협력’ 내지 ‘협약’시스템이 갖는 사회경제적 의미와 주요 해외사례를 검토해본다. 이어서 정부 간 관계 틀을 규정짓는 구체적인 거버넌스의 한 형태로서 ‘협약’제도의 활용현황을 살펴보면서 기존 정부들에서는 그러한 시스템이 제대로 활용되어 오지 못했음을 보이고, 나아가 이러한 제도적 틀을 활성화 시킬 수 있는 과제를 검토한다. 마지막으로 이러한 논의가 제주특별자치도에 주는 시사점을 찾아보자 한다.

III. (협약)의 의의와 해외사례

1. (협약)의 개념과 사회경제적 의의

활동이라는 것은 그 자체가 독립적인 모습을 띠는 것이 아니라 중앙정부와 지역사회와의 관계 속에서 존립하는 상대적 활동이기 때문에, 지방재정활동을 이해하기 위해서는 무엇보다 중앙정부와 지방정부 사이의 관계, 나아가 지방정부와 주민사이의 관계 속에서 해명되어야 할 성격을 띠고 있다. 그런데 이러한 정부 간 관계, 특히 정부 간 재정관계는 전통적인 재정연방주의론과¹⁰⁾ 그 이후에 공공선택론적 접근이 가미된 소위 ‘제2세대 재정연방주의론’에 그 이론적 기초를 두고 있다.¹¹⁾ 그러나 정부 간 재정관계 문제를 다룰 때 있어서 전자는 신고전파적 가정, 즉 경제주체의 합리성, 정부관료나 정치집단의 사회적 이익추구 등을 가정으로 접근하고 있으며, 후자는 정부관료나 정치집단까지 모두 사적 이익을 추구하는 개입적 합리성으로 설명함으로써, 두 이론 모두 사회마다 이질적인 실제 제도의 작동과정을 비롯한 정부 간 재정관계를 둘러싼 거버넌스, 즉 사회적 의사결정메커니즘에 대한 분석을 결여하고 있다.

그러나 정부 간 재정관계라는 것은 중앙정부와 서로 다른 특성을 가진 지방정부들 사이를 규정짓는 사회적 틀인 만큼 그 틀이 어떻게 형성되고 변화되어 가는가와 같은 의사결정과정, 즉 거버넌스에 대한 논의가 중요한 의미를 가진다.¹²⁾ 그것은 정부 간 재정관계를 둘러싼 거버넌스에 대한 논의가 정부 간 재정관계가 지역경제과정에서 지역자원의 활성화에 실질적으로 기여하고 있는지 여부를 밝혀준다는 점에서 그 의의가 큰 부분이기 때문이다. 아울러 이렇게 지역자원의 활성화를 통해 지역주민들의 생활의 질을 제고시키는 것이 정부 간 재정관계틀의 운영 내지 지방분권의 본래 목적임을 고려할 때, 정부 간 재정관계틀의 조정메커니즘에 대한 논의야말로 재정분권의 본질에 접근하는 첨경이 될 것이기 때-

10) 대표적인 논의로는 Musgrave(1959), Oates(1972) 등의 논의가 있음은 주지의 사실이다.

11) Qian and Weingast(1997), Weingast(2009) 및 Oates(2008, pp. 329-330) 등을 참고. 이는 경제사 분석에서 제도문제를 다루되 합리성에 바탕을 둔 경제적 유인이라는 동인을 중심으로 분석해나가는 North 류의 새 제도경제학(New Institutionalism)의 연구경향과 그 퀘를 같이 하는 것으로 판단된다.

12) 논자에 따라서는 이와 같은 중앙정부와 지방정부 간의 관계를 결정하는 논의를 제도 그 자체에 기초를 둔 공식적 관계와 제도의 운영에 의해 수립되는 작업적 관계로 구분하여 설명하기도 한다(김순은, 2005). 후자는 제도 그 자체보다 그러한 제도의 운영과정의 중요성에 착안하고 있는 것으로서 본고의 ‘협력’ 내지 ‘협약’과 같은 개념은 후자의 개념에 가까운 것으로 볼 수 있다.

문이다.¹³⁾

이러한 논의는 정부 간 재정관계 틀 전반에 대한 논의의 형태를 떨 수 있으나, 세부적으로 특정 사안이나 프로젝트별로 행해지는 정부 간 의사결정메커니즘의 형태를 떨 수도 있다. 새 정부의 국정과제에 등장하는 중앙정부와 지방정부 사이의 ‘상생협력 체계’, ‘협의 및 상호협력’의 제도화와 같은 것은 보다 포괄적인 정부 간 관계와 관련내용으로 인식되며, ‘정부-지자체-기업간 투자협약’과 같은 소위 지역투자프로젝트를 두고 행해지는 정부 간 협약관련 논의는 후자에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

2. 주요 해외사례

(1) 간 관계 조정메커니즘에서 협력 사례

1) 영국의 사례

영국의 정부 간 관계 틀의 성립·변화과정에는 중앙정부와 지방정부의 상호대등한 파트너십이 크게 작용해오고 있다. 이러한 관계는 중앙집권적 방식으로 지방정부의 정책을 추진하였던 보수당정부가 물러나고 1997년 지방분권 성향이 강한 노동당정부가 들어서면서 그 사이에 지역별, 계층별로 구성되어 있던 지방정부 연합체들이 1997년 ‘지방정부 연합회(Local Government Association)’로 통합되어 지방정부의 대 중앙정부 협상력이 높아지면서부터 본격화되었다.¹⁴⁾ 이 연합회는 지난 15여년간 중앙정부의 각종 위원회에 지방대표를 파견하거나, 의원들의 입법과정에서 참여하기도 하고 각종 토론회 등에 참석하여 지방 의견을 개진하는 역할을 수행해오고 있다.¹⁵⁾ 연합회는 광범한 조직을 가지고 정보수집 및 분석을 통해 지방정부 이해증진과 나아가 대 중앙정부 협상력제고를 위한 다양한 활동을 수행하고 있다.¹⁶⁾

13) 정부 간 재정관계 조정메커니즘 문제를 사례연구 등을 통해 종합적으로 다루고 있는 해외연구로는 Boex and Jorge(2004), Shah(2007) 등의 연구가 있다. 국내연구로는 일본의 정부 간 재정관계 조정과정에서의 중앙과 지방의 협의기구를 소개하고 있는 이장균(2010)의 연구가 있는 정도이다.

14) 2012/2013년 현재 영국 지방정부연합회(LGA)는 잉글랜드와 웨일즈 지역의 일반 지방정부, 소방, 국립공원, 여객수송, 경찰위원회(policie authorities) 등 412개의 지방당국으로 구성되어 있다(<http://www.local.gov.uk/home> 을 참고).

15) 최근 지방정부연합회가 영향을 끼친 입법내용의 사례로는 Children and Families bill, Draft Care and Support Bill, Growth and Infrastructure bill, Draft Anti-Social Behaviour Bill 등이 있다(<http://www.local.gov.uk/home> 을 참고).

16) 구체적으로 Executive, Councillor's Forum, Boards, Leadership Board, General Assembly, Panels, Audit

기구가 중앙정부와 상호 대등한 파트너십을 요구하였으며, 이러한 요구가 당시 새롭게 출범한 노동당정부의 지방화정책과 일치되어 정부 간 상호 대등한 파트너십을 형성하기에 이르렀다. 그러한 대등한 파트너십에 의한 협의 결과 노동당정부는 1997년 지방정부연합회와 “파트너십을 위한 틀(A Framework for Partnership)”이라는 문서에 서명하면서 정부 간 관계가 본격적으로 상호 대등한 협력관계로 들어서게 되었다(김순은, 2005, p. 9). 중앙정부와 지방정부연합회는 부수상이 회장을 맡고 중앙부처의 장관들과 지방정부연합회의 이사들이 참여하는 ‘중앙–지방 파트너십 회의(Central Local Partnership Meeting)’라는 정기적인 모임을 갖고 양자간의 정책적인 이슈를 조정해나가고 있다(김순은, 2005, p. 19).

이러한 파트너십관계를 통해 중앙정부와 지방정부연합회는 국가안보를 제외한 모든 분야에 걸쳐 공동의 관심사에 관해 긴밀하게 협력하고 협의해나간다. 구체적으로 중앙정부는 지방정부의 재정에 영향을 미칠 정책, 새로운 정책의 입안과 집행 등 지방에 영향을 미치는 입법이나 정책들을 추진하기 전에 반드시 지역의 의견을 수렴하는 절차를 거친다. 중앙정부와 지방정부는 합의된 정책의 우선순위에 대하여 파트너십에 의거한 정책을 수행해나가면서 지방정부에 재정지출과 세입관한 재량권을 주면서 한편으로 책임성을 확대해나간다(김순은, 2005, p. 18).

위와 같은 협력관계의 주요 산물로 ‘공공서비스 우선순위제도’, ‘포괄적 성과평가제도’, ‘지방공공서비스 협약제도(Local Public Service Agreement)’ 등이 있는데, 이 중에서 ‘지방공공서비스 협약제도’를 보면, 이는 중앙정부와 개별 지방정부가 체결하는 자발적인 협약으로서, 지방정부는 합의된 목표를 달성하면 사전에 합의된 인센티브를 받게되며 중앙정부는 지방정부가 합의된 목표를 달성하도록 지원하는 제도이다. 합의된 목표를 달성하면 중앙정부는 재정적 지원의 확대, 재량권의 확대, 규제의 축소 등 다양한 인센티브를 지방정부에 지원하는 방식을 취한다. 이 제도는 지방정부가 각종 계획이나 전략을 수립하는 데에 긍정적으로 기여하고 있는 것으로 평가받고 있다(김순은, 2005, p. 24).

최근에는 영국의 중앙과 지방정부 관계와 관련해서 새로운 문건의 성문화가 다시 진행되고 있다. 중앙정부의 정치·헌법개혁특별위원회(The Political and Constitutional Reform Select Committee)가 중앙과 지방정부 사이의 관계에 대해 공식적으로 문제를 제기하고, 지방정부연합회가 본격적으로 그러한 협약의 유효성에 관한 논의를 가속화시키면서 지방에 지역사회의 요구에 독립적으로 대응할 수 있도록 해주는 중앙과 지방의 협약에 관한

새로운 전망을 내놓고 있다. 그 협약에서는 지방세원과 세율에 대한 지방의 전적인 권한보유, 지방행정구역 결정에서 중앙정부의 배제, 지방공공서비스공급에서 전적인 권한의 보유 등의 문제가 다루어지고 있다. 이 협약의 전망을 다룬 세 번째 보고서가 2012년 12월 발간되어 있다(House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, 2012).

2) 네덜란드의 사례

네덜란드의 경우도 중앙과 지방정부 간 관계를 만들고 변경시켜가는 과정에서 중앙정부와 지방정부연합회 사이의 협력 내지 협약이 결정적으로 작용되고 있다는 점에서 영국과 유사한 성격을 보이고 있다.¹⁷⁾ 네덜란드는 두 개의 지방자치단체 연합체를 갖고 있는 바, 광역자치단체연합체인 ‘Inter–Provinciaal Overleg(IPO)’와 기초자치단체연합체인 ‘Vereniging van Nederlandse Gemeenten(VNG)’가 그것이다. 이 중에서 기초자치단체연합체가 보다 중요한 역할을 수행하고 있다. VNG는 원래 28개의 기초지자체에 의해 1912년 만들어진 것으로서 회원의 자격은 자발적인 것이었는데, 1950년에 모든 기초 지자체가 그 회원으로 되었다(OECD, 2010b, p. 128). 이 VNG는 어떠한 법적인 구속력도 가지고 있지 않지만 오늘날에 와서는 관습적으로 정부 간 재정관계에 대한 중앙정부의 의사결정과정에 지방정부 입장에서 영향력을 행사하는 중요한 기구로 자리매김하고 있다.

무엇보다 VNG는 지자체의 의사를 대표하여 중앙정부와의 대화채널의 역할을 수행하고 있다. 중앙정부는 재정관계를 포함하여 정부 간 관계를 조정해나감에 있어서 지자체의 의사를 반영해나가는 필수적 과정으로서 VNG를 ‘대화’ 파트너로 간주하고 있다. ‘정부 간 관계 규칙(Code of Inter-administrative Relations)’은 VNG가 중앙정부와 대화통로 역할을 수행하는 대표적인 사례로 제시될 수 있다. 이 규칙은 각급의 정부대표들, 즉 중앙정부 대표, IPO 및 VNG 등의 대화와 협력을 통해 2004년 11월 9일 만들어진 것이다. 이 규칙에 의하면, “정부가 새롭게 구성되는 시기에 정부 간의 행정관계와 재정관계가 논의될 필요가 있을 때는 IPO 내지 VNG의 의견을 청취하여야 한다. 일단 내각이 구성된 이후에는 새정부와 IPO 및 VNG의 대표로 이루어진 공공자문위원회를 만들어 활동하여야 한다(I-a of the Code, Ministry of the Interior, 2005, p. 19).”

이러한 맥락에서 VNG는 중앙정부와 보다 많은 협정들을 만들어 실행해낼 수 있었다. 구체적으로 VNG는 매 4년마다 ‘지배구조 협정(Governance Agreement)’을 만들어내는 것을 관례화시켰다. 새 정부가 임무를 개시하면 VNG는 새 정부와 해당정부 임기 동안 협력

Committee, Commissions, Special Interest Groups 등의 광범한 조직을 갖추고 있다(상기 website 참고).

17) 이하 내용은 우명동(2012)의 내용을 정리한 것임을 밝혀둔다.

발휘하는 협정을 체결한다. 이 지배구조 협정을 통해 지방의 의사를 대표하는 VNG와 새 정부는 사회적 하부구조, 공공안전, 교통 및 경제적 하부구조, 나아가 그러한 서비스를 위한 재정문제 등을 포함한 다양한 문제에 대해 중앙정부와 지방정부 사이에서 ‘상호협정(reciprocal agreements)’을 만들어낸다(Knip, 2008, p. 1; OECD, 2010a, p. 34; VNG International, p. 6 등). 이 이외에도 중앙정부와 VNG는 일년에 두차례의 ‘각급정부 연석 회의’를 만들어내기도 했다. 내무부장관이 사회를 보고, 지방정부의 대표들과 지방정부 사무관련 중앙부처장관들이 한데 모여 ‘지배구조 협정’에 규정된 공동과제를 달성하기 위해 협조방안을 다루어나간다(Knip, 2008, p. 1).

이와 관련하여 정부 간 재정관계 틀의 변화과정과 관련하여 재산세제 변경과정을 검토해보는 것은 의미있는 일로 판단된다. 네덜란드에서는 2005년 기초자치단체의 재산세에서 사용자부담분을 폐지함으로써 중앙과 지방 사이의 세원을 재배분한 적이 있는데, 그 때 VNG는 중앙정부와 지방정부 사이에서 서로 다른 견해를 조정하는 역할을 수행한 경험이 있다. 2004년 말 네덜란드 중앙정부와 IPO 및 VNG는 중앙정부, 지방정부 당국자들 사이의 관계를 규정짓는 협정을 만들어냈다. 그 협정의 내용 중에는 지방세원을 제고시킬 가능성을 연구하기 위한 위원회를 설립하는 안이 포함되어 있었는데, 그 위원회의 논의의 결과가 중앙정부와 VNG 및 IPO 사이의 연석회의에서 논의되어 결국 네덜란드 정부는 그 문제에 관해 VNG와 협정을 체결한 경험을 갖고 있다(Council of Europe, 2005, Appendix I)¹⁸⁾

(2) 프로젝트별 협약제도 사례

1) 프랑스의 계획계약제도

프랑스는 1981 미테랑정권이 들어선 이래 지방분권화가 추진되었으며, 그 일환으로 ‘계획계약(Plan Contract)’제도를 도입하였다. 이 제도는 지방자치단체와 중앙정부가 공동의 이해관계에 있는 사업을 상호 협의하여 선정하고, 동 사업의 재정투자를 일정기간 분담하여 집행할 것을 중앙정부와 지자체가 공식계약을 통해 상호 약속하여 사업을 추진하는 제도를 일컫는다(박양호, 2003, p. 2).

구체적인 운영메커니즘은 먼저 중앙정부에서는 ‘국토개발 및 정비에 관한 부처 간 위원회(CIADT)’가 국토계획 및 발전관련 정책과 우선사업을 결정하며, 그리고 CIADT의 사무

처인 국토 및 지역개발기획단(DATAR)은 주요정책의 입안과 시행을 담당하며, 계획계약지침을 작성하고 부처 간 조정기능을 수행한다. 한편, 지방에서는 국가를 대표하는 레지옹지사와 지방자치단체를 대표하는 레지옹 의회 의장이 서명함으로써 완료된다. 국가와 레지옹은 DATAR의 지침에 따라 계약 초안을 마련하여 관계부처 협의 등을 거치고 CIADT의 심사 및 승인과 레지옹 의회 의결을 거쳐 확정된다. 최종적으로 계획계약 투자재원은 국가 및 지자체의 일반회계에 반영되어 지출되며, 국가예산의 일부는 국토개발 및 정비와 관련 국가기금(FNADT)에 의해 조달한다(이원섭, 2011, pp. 3-4).

이 제도시행으로 국가는 국토발전의 전반적 목표를 달성하면서 지역 간의 조화와 안정을 도모하고, 지역은 지역발전에 긴요한 사업에 전략적으로 투자할 수 있는 계기를 갖게 되었다. 이 때 국가는 ‘계획계약’을 통해 전국적 관점에서 지자체의 정책을 조정하며, 지역 간에 지방비 분담률을 차등화함으로써 지방자치제 확대에 따른 지역 간 격차 해소에도 기여할 수 있게 되었다. 1984년부터 5차례에 거쳐 계약계획을 체결하여 지역발전을 위한 주요 사업에 계획계약을 광범하게 적용해왔던 바, 구체적으로는 광역계약, 초광역계약, 특정 지역계약 등의 세가지 유형으로 구분하여 시행해왔으며 2005년부터는 공모방식으로 경쟁 거점 육성사업도 국가를 대표하는 레지옹지사와 거점으로 선정된 지자체 간에 계약을 체결하여 시행하였다. 이러한 계약계획을 시행함으로써 프랑스는 지방자치제 도입에 따라 야기된 중앙정부와 지자체 간의 갈등을 예방함과 동시에 지역 간 격차 해소에도 기여한 것으로 평가받고 있다(이원섭, 2011, pp. 1, 3-4).

2) 일본의 정주자립권 구상

위와는 성격이 다소 다르지만, 개별 프로젝트별로 일정한 조건에 부응하는 경우 지방자치단체들의 투자행위에 중앙정부가 지원하는 제도로서 일본의 ‘정주자립권 구상’을 들 수 있다. 이 구상은 지역의 급격한 인구감소, 저출산 고령화 추세 속에서 지방권에 안심하고 생활할 수 있는 지역을 형성하여 지방권에서 도시권으로의 인구유출을 방지하는 동시에, 도시권의 주민에게도 각자의 스타일에 따라 지방권의 거주선택지를 제공할 목적으로 2009년 4월부터 추진해온 제도이다.¹⁹⁾

구체적으로 이 제도는 인구 정주에 필요한 생활기능 확보를 위해 중심적 도시로서의 기능을 수행할 것을 선언한 중심도시와 주변 지자체(시정촌)가 1 대 1로서 ‘생활기능 강화’, ‘연계와 네트워크 강화’, ‘권역 운용능력의 강화’ 등의 관점에서 연계를 추진하고 관계 지자

18) 앞에서 제시한 ‘정부 간 관계 규칙(Code of Inter-administrative Relations)’은 주로 이 때 재산세수 감소가 가져올 재정적 결과로 인해 촉발된 것이었다(Ministry of the Interior, 2005, p. 6).

19) 이하 내용은 신두섭(2013)의 내용을 요약정리한 것임을 밝혀둔다.

의회의 의결을 거쳐 협정을 체결하면, 중앙정부(총무성)가 일반 행정적 지원과 더불어 재정적 지원을 행하는 제도이다. 이는 지방정부와 중앙정부 사이에 행해지는 협약에 의한 일종의 지원제도로서, 지방자치단체가 일정한 요건을 충족하여 위와 같은 협정을 체결하는 경우 중심 도시 및 그 주변 지자체에 대하여 다음과 같은 재정적 지원을 주는 것으로 되어 있다. 먼저 중심 도시 및 주변 지자체에 대해 포괄적 재정조치의 일환으로 특별교부세를 교부하며, 권역 외의 전문성을 가진 인재를 활용하는 데 대해서도 특별교부세를 교부한다. 아울러 지역 의료확보 등 개별시책분야에 대해서도 특별교부세를 교부하는 등 중앙정부 차원의 다양한 재정적인 지원을 해줌으로써 지역개발을 위한 인센티브를 제공해주는 정책이다. 이러한 재정적 지원뿐만 아니라 중앙정부는 이 구상과 관련된 정보제공 및 각종 행정적 지원을 병행함으로써 지방의 정주권구상 프로그램이 실질적으로 구체화될 수 있도록 지원해주고 있다.

이 제도는 지역재생을 위한 종합적 정책의 일환으로 시행된 것으로서, 특정 지자체가 주변 지자체와 공존의 의사를 밝히고 적극적으로 제안해오는 경우 중앙정부 내지 상급 지자체가 지원을 해서 그러한 구상이 실효성을 갖게 해주는 정부 간 ‘협력’의 좋은 사례라 판단된다.

IV. 활용현황과 그 활성화 방안

1. 활용현황

(1) 간 관계 조정메커니즘 현황

무엇보다 보다 큰 틀의 협력 내지 협약제도라 할 수 있는 중앙정부와 지방정부 사이의 재정관계 틀이 어떻게 만들어지고 변해가는가 하는데 관심을 기울일 필요가 있다. 대부분의 논의들이 중앙과 지방의 재정관계 틀이 어떻게 주어져있는가, 그것이 지방분권적인가 아닌가, 나아가 그러한 틀이 지역의 자발적 의지를 담아낼 수 있는 규모와 구조를 가지고 있는가 하는데 초점이 모여지고 있음은 주지의 사실이다. 그러나 재정분권의 본질적 의미가 지역사회의 의사가 반영되어 지역주민이나 지역사회가 가지고 있는 제 자원이 지역경제과정에 활성화되어 지역주민들의 생활의 질이 제고되는데 있다고 보면, 무엇보다도 그러한 지역경제와 상호 순환적 관계에 놓여있는 지방재정의 틀이 만들어지고 변해나가는 과정에 지역사회의 의사가 반영되는 메커니즘이 주어지고 있는지 여부가 중요한 의미를 갖는다 할 것이다.

이 문제와 관련하여 우리의 경우도 영국이나 네덜란드처럼 ‘지방정부연합체’가 존재하고 있음은 주지의 사실이다.²⁰⁾ 구체적으로 전국시도지사협의회, 전국시장군수구청장협의회, 전국시도의회의장협의회, 전국시군자치구의회의장협의회 등이 그것이다. 더구나 우리나라의 지방 4대 협의체는 영국이나 네덜란드와 달리 관습이 아니라 법(‘지방자치법’)에 의해 그 설립근거를 두고 있다. 이렇게 협의회 존립자체는 법적 근거를 갖고 모든 지자체로 구성되어 있음에도 불구하고 그들은 재정관계를 포함한 정부 간 관계에 관한 중앙정부의 의사결정과정에서 어떠한 법적인 권한이나 관습적인 권한도 갖고 있지 못하다. 물론 이들 협의체는 정부 간 관계에 관하여 중앙정부에 의견을 제시할 수 있는 권한을 갖고 있지만, 그들의 활동은 법률 내지 시행령 등에 의해 중앙정부에 의해 규제를 받고 있다(지방자치법 제 165조). 이와 같은 상황에서도 부분적으로 협의회의 의견이 정부 간 재정관계 조정과정에 반영되는 경우가 있기는 한데, 그것은 대부분이 협의회의 의견이 중앙정부의 의견과 일치하는 경우에 지나지 아니하다. 이러한 사실은 각 협의회가 제기한 의견에 대한 중앙정부의 수용여부에 대해 각 협의회가 홈페이지를 통해 공개하고 있는 내용을 통해서 확인된다.

²⁰⁾ 이하 이 항의 내용은 우명동(2012)에 의거하고 있음을 밝혀둔다.

같이 우리나라의 지자체협의회가 그들의 정관에 나와 있는 명시적인 역할마저도 제대로 수행해내지 못하는 보다 실질적인 이유 중의 하나는 각 협의체가 그 조직 내지 구성이나, 그 운영과정에서 전문성이 부족하다는 점을 들 수 있다. 전국시도지사협의회의 경우 연구성격을 띠는 위원은 정책연구실에 정책연구실장과 연구위원 3인을 두고 있는데 지난지 않으며, 시장군수구청장협의회의 경우는 더욱 열악하여 연구성격을 띠는 전문위원으로는 수석전문위원 1인 및 상임전문위원 2인을 두고 있으며 나머지 구성원은 행정보직을 맡고 있는데 지난지 않는다.²¹⁾ 이에 비해 중앙정부는 정부 간 관계에 관한 정책을 다루는 과정에 전문적인 지원을 받을 수 있는 강력한 각종 연구 인프라를 구비하고 있다.²²⁾ 결국 중앙정부 입장에서는 전문성 면에서 지역사회의 의사를 충분히 반영하기도 어려울 뿐만 아니라 내용적으로도 지역사회의 경제적 성과를 제고시킬 것이라는 확신도 없는 지자체협의회의 의견을 반영할 이유가 없는 것이다. 뿐만 아니라 다양한 주체들의 의견이 통일을 보지 못하는 경우가 많다는 점이다. 동일한 사안에 대해서도 광역지자체와 기초의 견해가 서로 다르고, 심지어 동급의 지자체에서도 지자체별로 서로 견해가 달라 지자체 연합체가 통일된 목소리를 내지 못하는 경우가 많다는 점이다. 이에 비해 전통적으로 집권적 성향이 강한 중앙정부는 보다 충분한 정보력에 바탕을 두고 강한 명분을 배경으로 하나의 의견을 개진하기 때문에 지자체 연합체로서는 협상력이 떨어지는 것은 오히려 당연하기 까지 해보인다.

이러한 현황을 고려해볼 때 정부 간 재정관계 조정메커니즘으로서 우리나라 지방자치단체 연합체가 중앙정부와의 사이에서 협상력을 가진 파트너가 되기 위해서는 후술하는 조

21) 각 홈페이지의 ‘조직’항을 참고할 것. 아울러 부서운영 상황을 보면, 전국시도지사협의회의 경우 기획 관리국, 지방국제화지원실, 그리고 시장군수구청장협의회의 경우 행정과(팀), 자치분권과(팀) 등 행정 업무위주로 부처를 운영함으로써, 각 협의체의 부서운영이 전문분야별로 이루어지고 있는 네덜란드나 영국의 경우와 차별성을 보이고 있다. 네덜란드의 VNG는 2011년 현재 272명의 지원인력을 갖추고 안전, 교육, 후생, 환경, 재정, 법, 노동 등 전문분야별로 부처를 운영하고 있으며, IPO는 2012년 현재 98 명의 지원인력을 두고, 지속가능공간개발, 물(water), 지역교통, 지역경제에너지, 농어촌지역, 청년보호 등으로 나누어 부처를 운영함으로써 지역주민과 지방정부의 의견을 수렴하여 분석하는 활동을 수행하고 있다(VNG와 IPO의 Homepage자료를 참고). 그리고 영국의 LGA의 경우는 이 협의회 활동을 위한 재정적, 행정적으로 지원하는 책임을 지고 있는 Panel 이외에도, 이 협의회의 전략적 방향성을 총괄적으로 조정하는 Executive, 이러한 집행부의 각종 이슈에 대한 판단을 보조하는 Councillors' Forum, 각종 프로그램을 다듬고 정리해서 council의 이해를 돋는 Board, 그리고 집행위원회(Executive)에 의해 설정된 전략적 우선순위와 방향에 따라 이 협의회의 활동을 적극적으로 추진해나가는 Leadership Board 등의 실질적인 내용을 분석하고 판단하여 활동하는 광범한 기구를 갖추고 있는 것을 볼 수 있다(<http://www.local.gov.uk/home>를 참고).

22) 구체적으로 이러한 역할을 수행하는 기관으로는 ‘한국개발연구원, 한국조세연구원, 한국지방행정연구원, 한국지방세연구원 등을 들 수 있다.

건이 전제되어야 함을 유념할 필요가 있다.

(2) 프로젝트별 협약제도 활용현황

정부 간 재정관계의 전반적인 틀을 다루는 것아닌 개별 프로젝트별 협약제도에 해당하는 제도가 우리나라에도 부분적으로 존재해왔던 것이 사실이다.

먼저 “국가균형발전특별법”에서 지역발전을 위해 중앙정부와 지방정부, 또는 지방정부 상호 간에 지역발전을 위한 투자협약을 체결할 수 있도록 한 내용이 있다. 2004년 제정된 “국가균형발전특별법” 제20조(지역발전투자협약의 체결 등)에서는 국가와 지방자치단체로 하여금 국가와 지방자치단체간이나 지방자치단체 상호간에 지역발전을 위한 사업을 공동으로 추진하기 위하여 사업내용 및 투자 분담 등이 포함된 지역발전투자협약(이하 “지역 발전투자협약”이라 한다)을 체결할 수 있도록 하고, 그 경우 국가와 지방자치단체로 하여금 지역발전투자협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 매년 필요한 예산의 편성 등 협약을 이행하기 위한 조치를 취할 것을 규정하고 있다.

한편, “농어촌정비법”에서도 관련 중앙행정기관의 장과 지방자치단체 장 상호간에 농어촌 정비에 관한 협약을 체결할 수 있도록 규정하고 있다. 구체적으로 “농어촌정비법” 제125조(농어촌 정비협약)에 의하면, 농림축산식품부장관·해양수산부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 상호 간에 농어촌정비사업이 농어촌지역에서의 교육·의료·교통·문화 및 환경 등 개발업무와 연계 추진될 수 있도록 농어촌 정비에 관한 협약을 체결할 수 있도록 하고, 그 경우 국가 및 지방자치단체는 농어촌 정비협약에 따른 사업을 추진하기 위하여 필요한 예산 지원을 위하여 노력할 것을 의무화하고 있는 것을 볼 수 있다.

뿐만 아니라 “국토기본법”에서도 지역계획수립과 관련하여 관련된 규정이 제시되고 있는 것을 볼 수 있다. 동법 제16조에 의하면, 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역 특성에 맞는 정비나 개발을 위하여 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 지역계획을 수립할 수 있다. 나아가 지역종합개발을 위해 민간과 “지역종합개발협약”을 체결할 수 있도록 하고 있는 것도 볼 수 있다. “지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률” 제38조의7(지역종합개발협약)을 보면, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지역종합개발사업을 효율적으로 추진하기 위하여 시행자와 대통령령이 정하는 바에 따라 지역종합개발사업의 시행에 관한 협약(이하 “지역종합개발협약”이라 한다)을 체결하여 시행할 수 있도록 하고, 이어 시·도지사 또는 시장·군수·

하여금 지역종합개발사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 지역종합개발협약에 의하여 개발사업을 분담 또는 공동시행하거나 지역개발법인을 설립할 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 지역발전을 위한 투자협약이라든가 농어촌정비사업이라는 제한된 범위이긴 하지만 정부 간의 협력 내지 협약에 의해 지역사업을 추진할 수 있도록 하고 있는 것은 정부 간 상호 협력에 의해 지역발전을 위한 프로젝트를 수행해낼 수 있는 지원제도를 갖추고 있음을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 규정에도 불구하고 현실적으로는 실제로 집행되지 못한 실정이었음을 고려해보면(이원섭, 2011, p. 3; 이상대, 2012, p. 20), 이러한 프로젝트가 현실에서 구체화될 수 있는 조건을 구명해보는 것은 의미가 있는 것으로 판단된다.

2. 방안

새 정부는 정부 간 관계의 구상에서 ‘협력’ 내지 ‘협약’의 중요성을 제시하였다는 점에서 분권과 관련해서 나름대로 의미 있는 방향을 제시하고 있는 것으로 평가된다. 이는 정부 간 재정관계 구상에 있어서 바람직한 (목표)상태로 나아가겠다는 것보다 한 걸음 더 나아간 것으로서, 어떠한 상태가 바람직한 상태인지를 정하는 문제 자체를 이해 당사자인 중앙 정부와 지방정부가 협의해서 결정하고 같이 부담과 책임을 공유하겠다는 것으로서 그간의 정부들의 정책이나 재정분권의 본질에 비추어 진일보한 방향임에 틀림없다.

그러나 더욱 중요한 것은 추진계획이나 주요 세부내용 어디에도 현실에서 그러한 의지를 실현하기 위해 어떻게 하겠다는 실천적 방안(과정)이 제시되지 않고 있다. 중요한 것은 어떻게 새 정부가 제시한 ‘협력’ 내지 ‘협약’의 과정을 집권적 성향이 강한 현실 속에서 이끌어 내어 구체화시키느냐 하는데 있다.²³⁾ 그것은 중앙정부에 의해서 일방적으로 제시될 수도 있을 것이다. 그러나 그렇게 되면 현재 중앙정부의 의지가 바뀌거나 임기가 끝나면 곧바로 원래 상태로 돌아갈 개연성이 크다. 이하에서 그러한 과정이 현실 속에서 구체화될 수 있는 전제를 검토해보자 한다. 특히 집권적 성향이 뿌리박힌 나라에서 위와 같은 정부 간의 ‘협력’ 내지 ‘협약’이 구체화되려면 협상의 주체가 명확하고 나아가 그러한 전제위에 지방정부의 협상력이 높아져 중앙정부가 그것을 공감하게 되는데 있다 할 것이다. 이하

23) 염명배(2013)은 지역 내지 지방문제를 다룸에 있어 당면하는 이러한 문제를 ‘원칙(목표)’과 ‘과정’에 대한 합의의 문제로 나누어 설명하고 있는 바, 이 견해는 ‘과정’을 중시한다는 점에서 이는 본고와 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있겠다.

에서 이와 관련된 논의를 상론하고자 한다.

(1) 간 관계 조정메커니즘 활성화의 전제

1) 협약주체의 명확화

협력 내지 협약과정을 거쳐 중앙과 지방의 재정관계 틀을 만들고 변경시켜나가기 위해서는 무엇보다 ‘협력’ 내지 ‘협약’을 위한 파트너가 분명해야 한다. 중앙정부 입장에서는 복수의 정부부처가 그 틀의 결정에 관여하게 할 것인가 지방정부를 관할하는 하나의 정부부처로 통일할 것인가,²⁴⁾ 아니면 정부 부처 간 위원회에 맡길 것인가를 분명히 해야 한다.²⁵⁾ 복수의 부처가 관여하는 경우는 각 부처의 이해에 따라 견해가 달라지며, 그 경우에는 협상을 위한 중앙정부의 창구는 각 부처의 권력적 위상에 따라 달라지게 된다. 어느 쪽도 장단점이 있기는 마찬가지이지만 중앙정부 쪽의 파트너가 분명하지 않은 상태에서는 협력 내지 협약의 틀을 만들어내기도 어려울 뿐 아니라 만들어낸다 하더라도 안정적인 실천력을 갖기 어렵기 마련이다.

다른 한편 지방정부의 경우도 ‘협력’ 내지 ‘협약’의 상대가 분명해야 됨은 마찬가지이다. 특히 지방정부의 경우는 서로 다른 단계의 지방정부, 우리나라의 경우 광역자치단체와 기초자치단체가 존재하며, 동급의 지방정부에도 서로 다른 특성을 가진 많은 지자체가 섞여 있기 때문에 중앙정부와의 재정관계틀에 관한 협상에서 동일한 견해가 제시되기 힘든 경우가 많다. 이런 상태에서는 정부 간 재정관계 틀이 중앙정부가 주도하고 지방정부는 일방적으로 따라가는 입장을 취하는 것이 보다 일반적이게 된다. 특히 집권지향적인 중앙정부 입장에서는 집권지향적인 견해를 수용하고 분권적 틀을 수용하지 않은 경향이 커지게 된다. 이런 맥락에서 지방정부연합회의 역할이 중요한 의미를 갖게 된다. 영국의 LGA가 그러하고 네덜란드의 VNG가 좋은 예이다. 이를 나라들도 서로 다른 지자체들 사이에서 서로 다

24) 지방정부들을 관할하는 중앙부처의 명칭은 나라마다 차이가 있다. 지방정부부, 지역개발부, 내무부 등이 그것이다. 이러한 지방정부 관할 행정기구가 대통령직속 또는 국무총리 직속으로 되어 있는 나라도 있고 우리나라 안전행정부처럼 중앙부처 종의 하나로 정해져있는 경우도 있다.

25) 이 방식은 중앙정부의 어느 한 부처도 정부 간 관계 틀을 결정할 수 없다는 인식에서 출발하는 바, 이 위원회가 얼마나 효과적으로 작동하는가는 그 위원회의 정치적 영향력, 기술적 능력 등에 따라 달라진다(Boex and Martinez-Vazquez, 2004, p. 9). 이와 관련하여 새 정부가 대통령직속기구로서 중앙정부 입장에서 지역발전을 총괄하는 기구로서의 ‘지역발전위원회’의 위상을 강화한다는 것(국정과제 116의 주요세부내용 참고)은 위와 같은 맥락에 부응하는 것으로 볼 수 있겠다. 그러나 이 경우도 정부 간 관계 설정과정에서 중앙부처들 사이에 입장차이가 있을 때는 지역발전위의 정치적 영향력에 따라 그 결과가 달라질 것임은 물론이다.

의견이 개진되기 마련이다. 이들은 중앙정부와의 협상에 임하기 전에 지방정부 자체로서의 공식적인 입장을 정리하는 관행이 형성되어 있다. 덴마크, 기타 빌티 여타나라들의 경우도 유사한 기구를 작동시키고 있다(Boex and Martinex-Vazquez, 2004, p. 10). 나라에 따라서는 중앙정부가 결정을 주도하고 지자체연합회가 의견을 개진하는 역할을 하는데 머무르기도 하고 또 두 파트너가 유사한 수준의 결정력을 갖고 문제를 협력해서 풀어가기도 한다. 진정한 협력거버넌스가 갖추어진 경우라면 후자의 형태를 띠게 됨은 물론이다.

2) 정보력과 분석력의 대칭성

전술한 바와 같이 협약의 주체가 명확해지고 나면, 그 주체가 무엇보다 지역경제 내지 지방재정 여건이나 성과에 대한 충분한 정보를 갖고 분석을 해서 지역경제발전과 국가발전을 위해 중앙과 지방이 수행해나가야 할 임무와 재원구조에 대한 정확한 지식을 갖추고 있을 필요가 있다. 이 과정에서 양 파트너가 가지고 있는 정보력과 전문적 분석력이 유사한 수준일 필요가 있다. 그 수준이 다르게 되면 경제학적으로 비대칭적인 정보로 인한 비효율적인 성과를 낳게 된다.

현실적으로 보면 우리나라처럼 중앙정부가 보다 풍부한 정보력과 전문적인 분석력을 갖춘 국책연구기관을 갖고 있는데 비해 지방은 상대적으로 부족한 정보력과 분석력을 갖고 있는 경우는 실질적인 협력시스템을 만들어내기가 어려워진다. 이런 맥락에서 보면 우리나라 각 지방정부가 운영하고 있는 ‘지역발전연구원’들이 정부 간 재정관계 틀을 만들고 바꾸어가는 과정에서 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 각 광역단체마다 활동하고 있는 지역발전연구원들이 지자체 연합회의 공동 수탁과제 형태로 지방정부 입장에서 정부 간 재정관계 틀의 바람직한 위상에 대한 연구성과를 만들어내어 지자체연합회의 활동을 실질적으로 뒷받침해줄 수 있기 때문이다.

3) 주민에 의한 통제체제 구축

대화 파트너가 엄밀하게 규정되고 정확한 정보와 분석결과를 갖고 대화에 임하더라도 양쪽 파트너가 주민의 지지를 받지 못하면 두 정부 사이의 협력관계는 지속가능하지도 못하고 그 결과 얻어진 정부 간 재정관계 틀도 지속성을 갖기 어려워진다. 말하자면, 주민에 의해 통제야말로 ‘협력’ 내지 ‘협약’제도가 현실에서 유효성과 지속성을 지니게 해주는 중요한 계기로 작용하게 되는 것이다.

무릇 정부 간 재정관계도 일종의 사회현상으로서 시대와 사회적 배경 속에서 변화되어 가는 속성을 가지고 있다. 바로 이러한 연유로 주어진 시대와 사회적 배경 속에서 주민에

의해 지지받을 수 있는 정부 간 재정관계 틀을 만들어야 변화하는 사회에 기여하면서 지속가능성을 확보하게 되는 것이다. 이러한 맥락에서 보면 정부 간 재정관계 틀을 변화시켜 가기 위한 ‘협약’의 과정에서도 각급 정부 모두 주민의 지지를 기반으로 하는 안을 가지고 나올 필요가 있다. 그래야 중앙정부나 지방정부 모두 협상에서 협상력을 보유할 수 있기 때문이다. 특히 집권적 전통이 깊어서 제도적으로 상대적으로 더 큰 협상력을 가진 중앙정부와의 사이에서 협상 내지 협력을 통해 지역친화적인 정부 간 재정관계 틀을 만들어가려는 지방정부로서는 지역사회나 주민의 의사에 바탕을 둔 틀을 만들고 요구해나가는 것이 더욱 중요한 의미를 지니게 된다. 이러한 ‘협약’의 과정을 통해 만들어지는 정부 간 재정관계 틀이야말로 한편으로 지역주도의 지역경제의 발전에도 기여하면서 전체적으로 국가발전에도 기여하게 될 것이다.

(2) 프로젝트 협약제도 활성화의 전제

다른 나라의 사례라든가 협약의 기본적인 취지에 비추어볼 때, 개별 프로젝트의 협약이 성공적으로 수행되어 해당 프로젝트의 사회경제적 성과가 제고되기 위해서는 다음과 같은 내용이 고려될 필요가 있다.

1) 공동의 이해 및 실현가능성 여부

무엇보다 중앙정부와 지방정부의 이해(목표)가 일치하는 사업이 ‘협약’의 대상이 되는 것이 중요하다. 그래야 협약 파트너 사이에 책임의 분담이 자연스럽게 논의될 수 있을 것이다. 그러기 위해서는 중앙정부와 지방정부는 각각 상대방의 정책지향을 이해하고 거기에 부응해나갈 필요가 있다. 예를 들어 중앙정부가 각 지역자원의 활성화를 통한 국가발전을 지향하고 있고, 지방정부는 지역사회가 갖고 있는 지역자원의 활성화를 통한 지역발전을 지향한다면 서로의 정책지향이 일치되어 개별프로젝트에서 협력활동의 계기가 마련될 가능성이 높아지는 것이다. 만약에 중앙정부가 불균형성장정책을 기조로 특정지역 중심으로 국가발전을 구상하고 있는 상황이라면 지방정부 입장에서는 중앙정부와의 사이에서 협약 프로젝트를 찾기가 어려질 수밖에 없을 것이다.

나아가 아무리 중앙과 지방정부가 해당 프로젝트의 시행에 대해 공감하더라도, 그 프로젝트가 주어진 재정관계 틀 속에서 행해지는 것이라는 점에서 무엇보다 협약대상 프로젝트의 수행이 현실적으로 실현가능한 것인지 여부를 확인하는 것이 과정이 선행되어야 한다. 그것은 주어진 재정관계 틀의 범위내에서 제도적으로나 가용자원 면에서 실현가능할

협약이 현실적으로 구체화될 수 있기 때문이다. 이것이 전제되지 아니하면 정책방향 면에서 수용되더라도 현실적으로 구체화되기 어려울 수밖에 없다는 사실을 유념할 필요가 있다.

2) 지방의 발의와 지방의 자율성 보장

한편, 이와 같이 국가적 목표에 부응하는 정책방향을 설정하더라도 사업시행의 구체적인 방식이 일본의 방식에서 보듯이 중앙정부가 특정프로그램을 공모형식으로 발의를 하는 방법보다는 구체적인 협약프로그램이 지방에서 창안되고 발의되게 하는 것이 중요하다. 그것은 그렇게 될 때 지역사회의 의사가 반영된 지역경제발전을 촉진시켜 지역주민들의 생활의 질을 제고시킴으로써 분권의 본질에 더 접근할 수 있기 때문이다. 전술한 프랑스의 계획계약제도의 경우도 2005년부터 부분적으로 경쟁거점 육성사업에서 공모제방식으로 추진되는 경쟁거점 육성사업같은 경우도 있으나 대부분이 해당 지역에서 발의되고 있음을 볼 수 있다(이원섭, 2011, p. 4).

뿐만 아니라, 대상 사업의 선정 및 지원의 기준과 담당부처가 분명하여야 협력을 이끌어내거나 선정절차가 용이할 것이며, 일단 협력이 이루어지고 나면 자율성을 부여하여야 사업의 성과를 극대화할 수 있을 것이다. 그리고 일단 결정이 되고 나면 예상되는 지원이 안정적이고 확실해야 하며, 아울러 성과에 대한 평가를 통해 재정지원에 대한 책임성이 동시에 확보될 필요가 있다. 자율은 책임성을 수반할 때 공공프로젝트에 대한 왜곡된 선정을 지양하고 사업의 가치가 제고될 것임은 주지의 사실이기 때문이다.

V. 시사점

1. 재정현안

이하에서 현재 제주특별자치도 재정이 당면하고 있는 문제들과 제주도의 요구사항을 자체재원과 이전재원으로 나누어 개관해보면 <표 5>와 같다.²⁶⁾

<표 5> 제주특별자치도 재정현안

	문제점	개선 요구사항
자체재원	기능에 비해 자체재원 규모와 자율성 불충분	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도내 징수분 국세의 단계적, 지속적 이양 요구 • 지방세 특례 확대 요구 • 지방소비세 배분 방식 변경 요구 • 현 부가가치세 환급 품목 대상확대 요구
이전재원	기능에 비해 이전재원 규모와 자율성 불충분	<ul style="list-style-type: none"> • 지방교부세 배분규칙(보통교부세 총액 3%) 변경요구 • 국고보조금 보조율 상향조정 여구 • 광특회계 제주계정의 규모와 자율성 확대요구 • 국도의 지방도 전환에 따른 구 국도관리 대책 요구

자료 : 윤현석·민기(2012), 김동숙(2013), 제주특별자치도의회·한국지방재정학회(2012), 제주특별자치도의회(2013) 등을 근거로 작성한 내용임.

(1) 자체재원의 규모와 자율성

먼저 제주특별자치도는 특별자치도가 되면서 제주도로 이양된 자치기능 수행에 비해 주어진 자체재원의 규모와 그에 따른 자율권이 충분치 못한 것으로 밝혀지고 있다. 이러한 사실에 바탕을 두고 제주도는 무엇보다 제주도내 징수분 국세를 단계적, 지속적으로 이양해줄 것을 요구하고 있다. 대상 세목으로는 소득세, 범인세, 부가가치세 등 주요세목 전반에 걸쳐 있다.

한편 제주특별자치도가 되면서 다양한 특례조항에 의해 지방세 부문에서 특례가 허용되고 있으나, 그럼에도 불구하고 제주도가 명실상부하게 자치도로서 자율적으로 필요한 세수를 확보할 수 있기 위해서는 현재 주어진 특례로서는 불충분하다는 인식위에 주어진 지방세 특례를 확대해줄 것을 요구하고 있다. 먼저 주어진 세목에서 세율조정권을 확대해줄 것

26) 그 동안 여러 경로를 거쳐 제주특별자치도 입장에서 제기된 재정현안을 정리한 내용임.

요구하고 있으며, 나아가 관광세, 입도세 혹은 환경세 등의 부문에서 ‘법정외세’의 도입도 요구하고 있다.²⁷⁾

나아가 2010년 도입된 지방소비세의 배분방식에 따를 경우 제주도는 보통교부세방식에 비해 다른 광역자치단체들에 비해 상대적으로 불리하다는 점을 들어 지방세 배분에서도 지방교부세 배분에서처럼 법정률 제도를 적용해줄 것을 요구하고 있다.

마지막으로 현재 부가가치세 환급 품목이 특산품, 기념품, 렌터카 등에 머무르고 있어 항공 및 선박요금, 숙박업, 골프장, 및 각종 관람료 등으로 그 대상을 확대하기 위해 조세 특례법 개정을 요구하고 있다.

(2) 이전재원의 규모와 자율성

재원이 부족하다고 생각하는 것은 자체재원 뿐만 아니라 이전재원부문에서도 마찬가지인 바, 세부적으로는 규모가 크게 부족하지만, 그에 못지않게 자율성도 제고되어야 할 것으로 인식하고 있다.

먼저 현재 보통교부세 총액의 3%로 법정화되어 있는 지방교부세 배분규칙으로서는 제주특별자치도 도입 후의 환경변화에 대응하지 못 할 뿐아니라 미래 성장재원확보에도 크게 미흡한 상태를 보이고 있다. 아울러 교부세 배분을 위한 재정력 기준지수 산정에 제주도의 특수상황이 반영될 수 있도록 주기적으로 중앙정부와 공동으로 재정력 기준지표를 개발하여 재정수요 부족분을 추가로 교부받을 수 있는 방안을 모색할 필요가 있는 것으로 보고 있다.

한편, 정부는 지난 날 있었던 양여금제도를 폐지하면서 그 동안 양여금 사업으로 시행되던 도로사업 마무리를 위해 보통교부세와 별도로 교부·지원해왔다. 그러면 도로사업 보전분 교부를 폐지하고 2012년부터 보통교부세로 통합지원하고 있는 바, 현행 보통교부세 법정률 3%에 묶여 이전재원의 손실이 발생하고 있어 이에 대한 보전방안이 요구되고 있다. 또한 제주도는 관광미항건설사업과 같은 국가정책사업이 다수 시행되는 바, 일반 국가사업과의 차별성을 인정하여 원활한 사업수행을 위해 국고보조금 보조율을 상향조정해줄 것도 요구하고 있다. 다른 한편, 광역·지역발전특별회계 제주계정의 이전액으로는 제주도의 경제여건이나 특행기관 등에 의한 행정수요증가에 부응할 수 없다는 점을 들어 제주계정의 규모와 자율성을 확대시켜 줄 것을 요구하고 있다.

27) 지방세 자율성을 제고시키기 위한 방안들, 탄력세율제도, 선택세(임의세)제도, 법정외세 제도 중에 마지막 법정외세제도는 우리나라가 아직 수용하지 않고 있는 제도이다.

나아가 2007년 1월 국도의 지방도 전환으로 구 국도가 전국 국도관리에서 배제되어, 구 국도 재반기능 유지 및 신규 수요를 위한 안정적 재원이 요구되고 있다는 점을 들어 안정적 재원확보 및 주간선 기능을 담당하도록 ‘제주특별법’ 관련 조항을 개정해줄 것으로 요구하고 있다.

2. ‘ ’제도 활용방안

문제는 아무리 제주도 입장에서 요구가 긴박해보이더라도 그러한 요구를 담아낼 수 있는 실천력을 수반하지 못하면 기존의 틀을 벗어나기 힘들 것이며, 이러한 점을 고려하면, 그러한 요구가 현실에서 구체화될 수 있도록 전략적으로 접근할 필요가 있다. 여기서는 이 문제를 지역 내지 국가발전 과정에서 당면하는 ‘가치’ 내지 ‘과정’이라는 측면과 나아가 이 문제를 풀어나가는 과정에 관련된 주체들 사이의 ‘관계’ 내지 그들과의 ‘연대’ 측면으로 나누어 검토해보고자 한다.

(1) 가치 논쟁에서 우위 확보 필요

1)‘형평성’논란을‘특별성’으로 극복

먼저 지역문제는 그 성격상 여러 지역들이 관련되어 있는 문제이기 때문에, ‘형평성’이라는 가치를 놓고 논의가 치열하게 전개되곤 한다. 제주도의 각종 요구가 반영된 세미나 내용을 보면 무엇보다도 타시도와의 형평성 문제 극복이 중요한 문제로 제시되고 있음을 볼 수 있다(제주특별자치도의회, 2013, p. 3 등). 그러면서도 한편으로 제주도는 다른 시도의 특례를 준거틀로 제시하면서 재정관련 특례를 확대해줄 것을 요구하는 근거로 제시하고 있는 모순을 스스로 드러내고 있다. 예를 들어, 통합창원시의 경우 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’에 의해 행정구역을 통합하는 경우 “통합 자치단체에 대한 보통교부세의 통합 전 수준을 유지, 통합 산정한 재정부족액이 통합 전 자치단체의 개별 산정한 재정부족액의 합 보다 적을 경우, 그 차액을 기준재정수요액에 보정”할 수 있도록 규정된 시행규칙에 근거하여 창원시가 통합 직접 연도 3개 시의 보통교부세액의 6%를 10년간 추가로 지원키로 한 사실을 원용하면서 제주도의 재원확충을 요구하고 있는 것을 볼 수 있다. 한편 세종특별자치시의 “세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법”에서 설치 후 5년 동안은 보통교부세의 산정액의 100분의 25를 더한 금액으로 보통교부세가 산정되도록 기준재정수요액을 보

수 있는 재정특례를 두고 있다는 사실을 환기시키면서 이러한 사례를 준용하여 제주특별자치도에도 그에 준하는 특례를 통해 추가재원을 확보할 것을 요구하고 있다. 또한 국고보조금 차등보조율을 요구함에 있어서도 세종특별자치시의 경우 “차등보조율은 각 보조금 지급대상 사업별 지방비 부담률의 100 분의 50을 가산하여 적용”하고자 하는 법률개정안까지 원용해가면서 제주도에 특례를 확대해줄 것을 요구하고 있는 것을 볼 수 있다(제주특별자치도의회, 2013, pp. 7-10).²⁸⁾

이러한 주장은 그 자체로 보면 일견 타당성을 갖고 있는 것으로 보이나, 그러면서도 제주도가 스스로는 다른 시도와는 다른 더 큰 특례를 요구하는 논리적 모순에 빠질 뿐만 아니라 현실적으로도 설득력을 갖기 어려울 것으로 판단된다. 당장 제주도가 국고보조율에서 성장촉진지역에 준하여 10-20% 인상지원할 수 있도록 특례규정을 신설해줄 것을 요구한데 대해 기획재정부가 여타 지자체와 형평성 문제가 발생할 소지가 있다는 점을 들어 난색을 표하고 있는 등의 사례를 보더라도 이해할 수 있고, 이 문제는 제주특별자치도 의회도 인지하고 있는 문제이다(제주특별자치도의회, 2013, p. 9).

이러한 점을 고려해보면 오히려 제주도가 갖는 ‘특별성’을 강조하는 방안으로 나가는 것이 보다 설득력이 있을 것으로 판단된다. 그 과정에서 제주특별자치도는 ‘특별법’ 제1조에 규정된 “제주도의 지역적·역사적·인문적 특성”을 강조하여 제주도가 수행하거나 하여야 할 임무를 적시하고 개발하여 그에 상응한 재원을 확보할 수 있는 방안을 요구해나가는 것이 논리적으로나 현실적인 설득력을 갖추게 될 것이라는 점을 유념할 필요가 있을 것이다. 이런 맥락에서 보면, 제주도가 새 정부에 제시한 6대 현안 등이 좋은 사례가 될 수 있을 것으로 보인다(제주특별자치도의회, 2013, p. 13). 구체적으로 자연적, 지리적 특성에 비추어 동아시아 관광허브로서의 제주도, 제주자연경관 및 환경자산의 글로벌 브랜드화, FTA에 대한 제주도의 산업특성상 대응책 필요성, 그리고 지난 역사적 사안에 대한 용서·화합·상생·미래를 위한 대통합의 필요성 등이 제시되고 있는 바, 제주도 입장에서는 그러한 내용을 제주도의 ‘특별성’으로 특화시켜 제주도의 재정확충요구에 조응시켜나가는 방안을 강구하는 것이 현실적으로 더 실천성을 가질 것으로 파악된다.

2) 새 정부의 정책실현방안과의 공감대 확산

마침 새 정부가 전술한 바와 같이 국정과제와 주요 추진계획 및 그를 위한 세부내용을

제시하는 과정에서 구체적으로 ‘상생’이라는 가치, 그러한 가치 실현을 위해 ‘협력’ ‘협약’이라는 과정을 강조하고 있는 것은 제주자치도가 제주발전을 위해서 필요한 사안들을 풀어내는데 좋은 계기를 제공해줄 수 있을 것으로 판단된다. 우선 제주도는 새 정부가 제시하고 있는 ‘협력’, ‘협약’이라는 과정이 갖는 가치에 적극 공감하면서, 중앙정부와 제주자치도가 그러한 과정을 만들어 변화하는 상황에 부응하게 재정관계 틀을 새롭게 바꾸어나가는 것이 ‘상생’, ‘협력’, ‘협약’을 강조하는 새 정부의 국정운영방향과도 부합하면서, 한편으로는 제주도의 당면과제에 도움이 될 뿐만 아니라 궁극적으로 그 길이 특별법에 명시하고 있듯이 국가발전과 부합한다는 점을 인식시키고 공감대를 확산시켜나갈 필요가 있다.

(2) 실천전략

1) 엄밀한 실증적, 제도적 근거 필요

그러나 문제는 제주도는 특별하니까 정부 간 관계를 어떻게 바꾸어달라고 일방적으로 요구하고 주장만 한다고 해서 그러한 성과를 얻어낼 수 있는 것은 아니다. 어떻게 위와 같은 요구를 현실적인 정책과정으로 이어갈 것인가를 고려할 필요가 있다. 무엇보다 제주자치도에 보다 많은 재원과 자율권을 주는 것이 지역적 특성을 활성화하는데 기여할 뿐만 아니라 국가의 경쟁력도 제고시킨다는 사실을 ‘정확한 정보와 자료’에 바탕을 두고 ‘실증분석’을 통해 확인된 구체적인 결과를 보임으로써 ‘협력’ 내지 ‘협약’과정을 앞당기는 계기를 마련할 필요가 있다.²⁹⁾ 예를 들어 기존의 정부 간 재정관계 틀 속에서는 조례를 활용하여 세액을 감면해주는 등의 노력을 경주하여 경제활성화에 일정 부분 성공하더라도 그 성과가 제주도의 자체재원 증대로 이어지지 못하여(윤현석 외, 2012, p. 113) 재정면에서 제주자치도의 자치능력 제고에 실패할 수 있음을 보다 엄밀하게 분석하여 보여줄 수 있을 때 양측이 협상 내지 협력의 필요성을 인식할 수 있는 계기를 주게 될 것이다. 이러한 과정에서 ‘제주발전연구원’과 같은 전문연구기관이 큰 역할을 수행할 수 있을 것이다.

같은 맥락에서 제도적으로는 제주특별자치도의 출범과 더불어 국무총리 산하에 ‘제주특별자치도 지원위원회’가 만들어져 활동해오고 있다는 점을 활용할 수 있을 것이다. 정부는 제주특별법을 제정하면서 ‘제주특별자치도 지원위원회’ 규정을 두어 제주특별자치도의 행정 및 재정자주권 제고와 행정, 재정적 우대 부여방안 마련에 관한 사항뿐만 아니라 국무

28) 윤현석·민기(2012, p. 120), 김동욱(2013, p. 41) 등에서도 같은 취지의 주장을 하고 있는 것을 볼 수 있다.

29) 염명배 교수는 이러한 노력을 지폐지기전략이라 해서 상생을 위한 필수요건으로 인식하고 있다(염명배, 2013, p. 22 참고).

제주특별자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약체결에 관한 사항 등을 심의하도록 하고 있으며(법 제7조 1항), 이 규정에 따라 2006년 8월 23일 “국무총리와 제주특별자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약서”를 채택하고³⁰⁾ 이에 바탕을 두고 해마다 성과평가를 해오고 있다. 이러한 활동의 연장선상에서 우선 특별법 틀 내에서 제대로 제도화되지 못하고 있는 부분에 대해서는 ‘지원위원회’ 등을 통해 강력하게 요구하여 제도화하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 그 과정에서 제주도가 주장하듯이 이 위원회를 대통령 직속기구화할 것을 요구할 수도 있을 것이다(제주특별자치도의회, 2013, p. 13). 이렇게 “국무총리와 제주특별자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약”을 준용하되, 그 협약이 성과평가에 초점을 맞추고 있는데 비해 중앙정부와 제주특별자치도 사이의 재정관계 틀의 변경에 관한 협약으로까지 나아가는 방안을 제시하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 보면 제주도가 현재 ‘보통교부세 법정률제도의 보완’을 요구하는 과정에서, “제주자치도의 재정력을 파악하기 위하여 3년마다 중앙정부와 ‘공동’으로 기준지표를 개발하고, 이 기준지표에 따라 재정력을 산정하여 재정수요부족분이 발생할 경우 그 부족분에 해당하는 만큼 보통교부세를 추가 교부하는 방안을 요구하고 있는 바(제주특별자치도의회, 2013, p. 7), 이는 정부 간 재정관계 운영에서 ‘협력’의 틀을 구상하는 과정에서 구체적인 사례로 그 의미가 큰 제의라 판단된다.

2) 연대의 필요성

위와 같은 논의는 특별법의 범주내의 문제들에서는 상당한 설득력을 가질 수 있을 것이다. 그러나 제주도의 요구사항 중에서 특별법의 틀을 벗어나는 부분에 대해서는 제주도도 하나의 지방정부로서 중앙정부와의 사이에서 충분한 협상력을 갖기 어렵기 마련이다. 더구나 동급의 지자체이면서도 지자체별로 서로 다른 견해가 제시되는 상황에서는 중앙정부와 사이에서 협력 내지 협약을 일구어내기가 어렵기 마련이다.³¹⁾ 중앙정부로서는 그들의 의견을 수용하지 않을 명분을 갖추게 되는 격이 되기 때문이다. 이러한 국면에서 제주도가 기존의 정부 간 재정관계 틀을 바꾸어나가기 위해서는 동급의 광역자치단체와 ‘연대’하여 지역사회의 특성에 부응하는 지역경제발전을 위해 서로 공감할 수 있는 새로운 정부 간 관계 틀을 제시하고 그에 대한 공감대를 확산시켜나갈 필요가 있다.³²⁾ 현실적으로 ‘특별지

자체 연합회’ 내지 ‘광역지자체 연합회’ 차원의 공동대응 내지 연대 방안이 모색될 수 있을 것이며, 더 나아가 전체 ‘지자체 연합회’의 연대방안도 고려될 수 있을 것이다. 그 과정에서 특별지자체로서 제주도는 그 특별성에 바탕을 두고 추가편익을 요구하되 그에 따른 책임을 더불어 떠안는 방식을 취해나가야 할 것이다. 그것은 모든 지자체가 이러한 입장을 취할 때 연대의 가능성이 높아지고 중앙정부와의 관계에서 협상력을 제고시킬 수 있기 때문이다.

마침 우리나라에는 지방 4단체가 법적 근거를 가지고 활동하고 있음은 주지의 사실이다. 지방 제 주체들이 지역 문제를 다루어감에 있어서 이 단체의 활동이 매우 긴요함을 인식하고, 지금과 같이 단순히 지방정부의 요구사항을 전달하고 건의하는 창구역할을 하는 수준을 넘어서서 이 단체가 중앙정부와 더불어 논의하면서 정부 간 관계 틀 자체를 바꾸어가는 데까지 그 역할을 확장시켜나갈 필요가 있다. 이 과정에서 마침 새 정부가 야심차게 내걸고 있는 정부 간 관계 설정과정에서의 ‘협력’ ‘협약’의 정책방향은 크게 긍정적으로 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 특별한 광역지방자치단체로서 제주특별자치도는 이 과정에서 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

30) 국무조정실, “정부와 제주특별자치도간 상호협약에 의한 포괄적 성과관리체계 국내 처음 도입”, 보도 자료, 2006년 8월 23일자 참고.

31) 이러한 상황은 서로 다른 급, 말하자면 광역지자체와 기초지자체 사이의 경우에서도 마찬가지이다.

32) 윤석현·민기(2012, p. 117)는 부가가치세의 지방소비세로의 전환비율을 현재 5%에서 10%로 상향조정

하는 경우 권역별 가중치면에서 제주도가 불리해지는 점을 극복하기 위하여 이해관계가 동일한 광역지방자치단체와 ‘협력’을 강화해나갈 필요성을 제시하고 있는 바, 이러한 주장은 본고의 취지와 그 맥을 같이 하는 것으로 볼 수 있다.

VI. 평가

중앙정부와 지방정부 사이의 재정관계를 다루어나감에 있어서 주어진 형식적인 틀이 갖고 있는 내용 자체보다 그러한 틀이 어떠한 과정을 거쳐서 만들어지고 어떠한 요인에 의해 변화되어가는가 하는 것이 중요한 의미를 지닌다. 그것은 그러한 과정이 지역사회 내지 지역주민이 가지고 있는 인적, 자연적, 산업적, 나아가 역사적 특성이 정부 간 관계 틀에 제대로 반영되고 있는지 여부에 결정적 영향을 미치며, 궁극적으로 지역자원의 활성화를 통한 지역경제발전의 내용에 결정적인 영향을 미치기 때문이다. 말하자면 지역사회의 특수한 상황이 정부 간 재정관계 틀의 형성·변화과정에 반영되는 것이 실질적인 지방분권을 통해 전체적으로 국가발전과정에 긴요한 조건이 되는 것이다. 이러한 맥락에서 보면 정부 간 재정관계 틀의 형성·변화과정, 즉 그 조정과정에 지역사회의 의사가 반영되는 메커니즘을 갖추고 있는지 여부는 주요한 의미를 갖는다.

한편 구체적으로 이 문제를 다루는 과정에서는 정부 간 관계가 중앙정부와 지방정부 사이의 관계를 다루는 만큼 중앙정부와 지방정부 양측이 존재한다는 사실을 인식하는 것이 중요하다. 따라서 정부 간 관계틀의 문제를 다룸에 있어서는 양측이 수평적인 관계의 바탕 위에 ‘협력’하고 ‘협약’을 이루어가는 과정을 거치는지 아닌지가 중요한 의미를 가지게 되는 것이다. 마침 새 정부는 지역 내지 지방문제를 다룸에 있어서 중앙과 지방 사이의 ‘협력’ 내지 ‘협약’ 나아가 정부와 민간의 ‘협력’ 과정까지도 중요한 정책과정으로 내세우고 있다. 차제에 제주특별자치도는 새 정부의 그와 같은 정책과정이 현실적으로 실현될 수 있도록 하는데 동참하여 중앙정부와의 사이에서 전반적으로 ‘협력’ 내지 ‘협약’의 과정을 활성화하는데 노력을 경주할 필요가 있다. 일단 그러한 과정을 현실적으로 이루어내게 되면 제주특별자치도는 보다 용이하게 그 동안 이양된 각종 권한을 수행하는데 필요한 만큼의 재정권한을 확보해냄으로써 궁극적으로 제주특별자치도의 특별성을 활성화시키는데 진일보 할 수 있는 계기를 마련하게 될 것이다.

그러나 그러한 계기는 제주특별자치도 자체만의 노력으로 주어지는 데는 한계가 있다. 그것은 제주도가 특별자치도로서의 상대적으로 우월한 지위를 갖고 있었음에도 불구하고 그 간의 경험에 비추어볼 때, 단독으로는 거대한 중앙정부와의 관계에서 협상력을 갖기가 어렵다는 사실 때문이다. 이런 맥락에서 보면 제주특별자치도도 제주도 자체의 문제에 몰두하기에 앞서 특별자치단체 내지 광역자치단체, 나아가 지방정부 연합체와 연대해서 대처해나갈 필요가 있다. 일단 중앙정부와 지방정부가 더불어 정부 간 관계 문제를 풀어가는

‘협력’ 내지 ‘협약’체계를 제도화하고, 나아가 그러한 협약 내용에 각 지방정부의 특수성이 반영될 수 있는 메커니즘을 갖추어나가는 것이 실질적 분권에 한걸음 더 다가가는 길이라는 사실을 유념할 필요가 있다. 어느 경우라도 특별자치도로서 제주도가 그 ‘특별성’에 바탕을 두고 추가편익을 요구하는 경우에는 그에 상응하는 ‘책임’을 동시에 떠안고자하는 자세를 갖추고 있을 때, 그리고 이러한 사실을 각급의 지자체 나아가 동급의 모든 지자체가 공동적으로 인식할 때 비로소 형평성 논리도 극복하면서 지자체들 사이에서 더 나아가 중앙정부와의 관계에서 협상력을 제고시킬 수 있다는 사실을 인식할 필요가 있다.

고 문 헌

- , “재정부의 재정정책과 우리도의 자주재원 확충과제 (제주특별자치도의 재정특례제도 개선방안을 중심으로)”, 2013.
- 김순은, “영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형 - 거버넌스 모형의 시도”, 『지방행정연구』 19(2), 2005, pp. 3-34.
- 박양호, “프랑스의 계획계약제를 벤치마킹한 한국형 「지역발전협약제도」 필요”, 국토정책 Brief, 제13호, 2003. 5.19.
- 배준구, 지역간 협력제도의 개선방안, 한국지방정부학회, 한국지방정부학회 학술대회자료집, 2006.2, pp. 3-22.
- 손희준, “박근혜 정부의 국정과제와 지방재정”, 제4차 인천재정포럼, 인천발전연구원, 2013.
- 신두섭, “일본의 정주자립권구상 - 최근 현황과 시사점”, 지역위 내부회의 발표자료, 지역 발전위원회, 2013. 06. 17.
- 염명배, “박근혜 정부의 재정과제와 지방재정”, 한국지방세연구원 2013 춘계 정책포럼, 2013.
- 우명동, “재정분권의 현상과 본질: 한국과 네덜란드의 정부 간 재정관계 조정메커니즘을 중심으로”, 한국지방재정논집, 17(3), 2012, pp. 65-98.
- 윤현석 · 민기, “제주특별자치도의 재정건전성 제고방안”, 조세학술논문집, 28(1), 2012, pp. 97-127.
- 이상대, “새 정부 출범과 국가과제 · 지역과제”, 이슈&진단, 제76호, 경기개발연구원, 2012. 12.21.
- 이원섭, “지역발전투자협약제도 실천 방안”, 국토정책 Brief, 제319호, 2011. 4.11.
- 이창균, “정부 간 재정관계 속에서 자치단체의 재정자율성 강화방안”, 한국지방재정논문집, 15(2), 한국지방재정학회, 2010, pp. 109-134.
- 제주특별자치도의회, “지방재정세미나 토론회 참고자료”, 2013. 6.
- 제주특별자치도의회 · 한국지방재정학회, “제주특별자치도 재정특례제도의 진단과 법제화 과제 정책세미나”, 2012. 11.
- Boex Jamie and Jorge Martinez-Vazquez, “Developing the Institutional Framework for Intergovernmental Fiscal Relations in Decentralizing LDTCs”, *International Studies Program Working Paper* 04-02, April 2004.

- Council of Europe, “State of local finances in the Netherlands CPL(12) 11 Part II”, 2005.
- House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, “Prospects for codifying the relationship between central and local government”, Third Report of Session 2012-2013, Dec. 2012.
- Knip, Peter, “VNG is able to establish “Governance Agreement” with CG every four years”, Interview with Jiøí Chum, Ministerstvo vnitra Archiv-červen, 2008, pp. 1-3.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relations, “Code of Inter-administrative Relations”, 2005, pp. 1-47.
- Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill Book Company, Inc., 1959.
- Oates, Wallace E., “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, 61(2), 2008, pp. 313-334.
- Oates, Wallace E., “On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions”, *National Tax Journal*, 61(2), 2008, pp. 313-334.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972.
- OECD, “National Place-based Policies in the Netherlands”, 2010a, pp. 1-41.
- OECD, “The interface between subnational and national levels of government(Ch. 8)”, *Better Regulation in Europe: The Netherlands*, 2010b, pp. 123-129.
- Qian, Yingyi and Barry R. Weingast, “Federalism as a Commitment to Preserving market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 1997, pp. 83-92.
- Shah, Anwar, “Institutional Arrangements for Intergovernmental Fiscal Transfers and a Framework for Evaluation”, Robin Broadway and Anwar Shah(eds). *Intergovernmental Fiscal Transfer: Principles and Practice*, The World Bank, 2007, pp. 293-317.
- VNG International, “The Association of Netherlands Municipalities(VNG) Lobbying and Coalition Building”(<http://europeandcis.undp.org/home/cse?q=The+Association+of+Netherlands+Municipalities>).
- Weingast, B. R., “Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives”, *Journal of Urban Economics*, 65, 2009, pp. 279-293.

제 2
발 표

재정 확충을 위한 법 개정 과제

기 | 행정학과 교수

재정 확충을 위한 법 개정 과제

기
(행정학과 교수)

I. : 국가권력분립과 제주특별자치도

국가 내부의 권력분립은 크게 수평적 권력분립과 수직적 권력분립으로 나눌 수 있다. 권력분립 중 가장 큰 의미가 있는 수평적 권력분립은 국가기능을 입법, 행정, 사법으로 나누어 삼권분립의 형태로 나타나고 있다.¹⁾ 입법이 국가활동이 지향해야 할 목표를 설정하고 정책을 결정하는 등의 방향설정적인 역할을 하는 반면에, 행정은 결정된 정책을 집행하기 위한 기술적이고 기계적인 작용을 수행한다. 사법작용은 법적분쟁이 발생된 경우에 법률의 내용을 기준으로 하여 옳고 그름을 판단하는 작용을 한다.

삼권분립의 수평적 권력분립과 달리 수직적 권력분립은 행정부 내부에서 중앙정부와 지방정부 사이의 권력분립을 말한다. 이 같은 권력분립은 지방자치를 통해서 구체화되고 있다. 주권(sovereignty)이 결합된 연방국가(federal state)의 형태와 달리 권력을 불가분(indivisibility)한 것으로 선언하고 있는 단일국가(unitary state)에서도 지방자치가 발달하면서 중앙과 지방정부간 실질적인 권력분립의 중요성이 확대되고 있다. 이러한 권력의 단일성(single) 원칙을 프랑스 및 포르투갈 헌법에는 '권력의 불가분성'으로 명문화하고 있다.²⁾

우리나라는 국가권력의 단일성과 불가분성을 명시적으로 규정하고 있지는 않지만 국가의 행정조직이나 정치조직이 하나의 체계에 의하여 작동되는 단일성의 원칙에 의해서 운영되고 있다. 이 원칙에 의하면 국가의 모든 권력이 중앙정부에 의해서 행사되고 지방정부는 중앙정부로부터 위임받은 업무나 법률에 의해서 인정된 범위 내에서 사무를 처리한다. 그러한 사고로 인해서 지방자치(local autonomy)나 분권(decentralization)은 잔여적 권한(residual power)으로 남아 있었다. 우리나라로 지방자치가 부활된 1991년 이전까지는 단

일성의 원칙이 국가운영의 기본적 근간이었다.

그러나 1991년 지방자치제 부활 이후 중앙정부가 가졌던 권한의 일부를 지방으로 이양하는 수직적 권력분립에 바탕을 둔 국가운영이 시작되었다. 수직적 권력분립의 배경 중 하나는 정치적 동인이다. 민주주의 국가에서 집권보다 분권이 지역문제에 대한 자기결정권, 자기책임, 권력의 제한, 분산 등 민주주의 이념을 실현하는데 다른 제도보다 유용하기 때문이다. 또 다른 하나는 행정적 동인이다. 행정적 의미에서 분권은 중앙과 지방의 분업을 통한 능률화, 정책의 지역적 실험, 지역실정에 맞는 대응행정 등 효율성을 높일 수 있다.³⁾ 이러한 두 가지 배경에 기초하여 세계지방자치현장(World Charter of Local Self-Government)은 지방자치의 세 가지 요소를 자치(autonomy), 보충성(subsidiarity), 근접성(proximity)이라고 규정하고 있다.⁴⁾

제한된 수준의 수직적 권력분립 형태의 우리나라 지방자치제가 한 단계 높은 수준의 권력분립으로 발전된 사건 중 하나가 '제주특별자치도' 출범(2006.7.1)이다. 정부가 제주도를 '특별자치도'로 지정한 것은 중앙과 지방정부 간의 권력운용의 틀을 크게 전환한 것이다. 이러한 해석은 당시 특별자치도를 구상했던 정부의 기본계획안에서 찾을 수 있는데, 이 기본계획안은 "특별자치도란 일반적인 도(道)에 부여된 권한과는 달리 고도의 자치권이 부여된 도, 선도적인 지방분권을 시범적으로 시행하고 지역의 여건과 특성에 부합되는 특례가 인정되는 지역"(정부혁신지방분권위원회, 2005.5.20)이라고 정의하고 있다.

수직적 의미의 국가권력 분립의 핵심인 '고도의 자치권'이 보장된 제주특별자치도에 대한 구상을 실현하기 위하여 정부는 2006년 2월 21일 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, '제주특별법'이라 한다)을 제정하였다. 이 법은 지방자치에 있어서 행·재정특례가 획기적으로 보장된 특별한 입법으로 평가되고 있다.⁵⁾ 제주도는 특별자치도 출범 이후 이러한 특례를 활용해 재정확충을 위한 노력을 시행하고 있다. 그러나 대한민국에서 처음으로 실시된 실질적 분권에 대한 인식과 시행의 차오 등에 의해 출범 이후 많은 과제들이 나타나고 있다.

3) 포르투갈 헌법 제6조 "1. The state shall be unitary and shall be organized and function in such a way as to respect the autonomous island system of self-government and the principles of subsidiarity, the autonomy of local authorities and the democratic decentralization of the Public Administration. 2. The Azores and Madeira archipelagos shall be autonomous regions with their own political and administrative statutes and self-governments."

4) UNESCAP. <http://unescap.org/huset/lgsstudy/comparison1.htm>.

5) 민기 · 김경범. 2013. '지방자치시범도로서의 제주특별자치도에 대한 평가와 발전방향'. 「사회과학연구」

4(1). 제주대학교 사회과학연구소.

1) 장영수. 2005. 「국가조직론」. 홍문사.

2) 프랑스 헌법 제1조 "France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic."; 포르투갈 헌법 제3조 "Sovereignty shall be single and invisible and shall lie with the people.."

논문은 제주특별자치도의회가 주최하는 ‘제주특별자치도의 자치재정권 법제화 과제 정책세미나’에서 제주특별법 제정이후에 발생되고 있는 재정관련 법적 쟁점을 논의하기 위해 작성된 것이다. 특히, 본 연구에서는 제주도의 재정확충을 위해 제주특별법 속에 규정된 각종 특례의 실행과정에서 중앙정부와 제주특별자치도 간에 발생되고 있는 주요 법적 과제를 살펴보고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해서 제2장에서는 지방자치의 특례가 포함된 제주특별법의 성격과 제주특별법에 규정된 재정특례 내용을 고찰한다. 그리고 제3장에서는 제주특별자치도 재정특례에서 나타나고 있는 쟁점과 그에 대한 해결방안을 모색하고, 제4장에서는 이 논문의 결론을 제시한다.

II. 성격 및 재정특례규정 고찰

1. 성격

대한민국 지방분권의 큰 전환점이 된 제주특별법은 이전에 제정되었던 「제주도개발특별법」(1991.12.31 제정)과 「제주국제자유도시특별법」(2006.1.26)이 확대·발전된 것이다. 1991년 제정된 「제주도개발특별법」은 획일적 기준에 의한 중앙정부 주도의 개발전략에서 벗어나 ‘도민이 개발의 주체가 되고 개발 이익이 도민에게 돌아갈 수 있는 제도’를 만든다는 취지에서 제정되었다. 이 같은 취지로 제정된 이 법은 개발계획수립, 사업시행절차의 복잡성 등으로 인하여 많은 어려움에 직면하게 되었다.⁶⁾ 제주도개발특별법은 특정지역(제주도)의 개발사업을 원활히 추진하기 위한 절차와 지원체계를 규정한 개발법적 성격을 가지고 있다.

1998년 김대중 정부 출범 이후 제주도와 중앙정부에서는 21세기의 개방화·세계화에 대비하여 제주를 외자유치와 국가경쟁력 강화를 위한 국가발전의 전략적 거점도시로 발전시키려는 논의가 진행되었다. 그 같은 논의를 바탕으로 정부는 제주도를 ‘사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역’(제주국제자유도시특별법 제2조)으로 정하는 「제주국제자유도시특별법」을 제정하였다. 개발법적 성격을 바탕으로 제정된 제주국제자유도시특별법은 국제화, 개방화

6) 최환용, 2012, 제주특별자치도의 자치행정의 활성화를 위한 법적 과제, 지방자치법연구, 12(1), 1-15.

라는 세계적 추세를 특정한 지역 단위에 적용하려는 계획법적 성격을 내포하고 있다. 그러나 국제자유도시는 당초의 법 제정취지와 달리 정부차원의 국정과제로 발전하지 못하였을 뿐만 아니라 중앙정부가 국가권력을 실질적으로 나누고자 한 ‘분권’에 대한 의지가 이 법에는 포함되지 않았다.⁷⁾ 제주국제자유도시특별법의 한계성을 극복하기 위하여 제주도는 2002년 출범한 노무현 정부의 4대 국정원리 중 하나인 ‘분권과 자율’을 연계하여 지금까지의 지역발전과 지방자치의 수준을 한 단계 뛰어 넘는 분권과 자율성을 가진 특별자치도를 추진하게 되었다. 이 같은 배경이 반영된 제주특별법은 다음과 같은 세 가지의 특별한 법적 성격을 포함하고 있다.⁸⁾

첫째, 제주특별법은 선언적(declaratory) 성격을 가진 법이다. 우리 헌법은 지방자치에 관하여 제117조(자치권 및 지방자치단체의 종류)와 제118조(자치단체의 조직 및 운영) 등에 규정하고 있다.⁹⁾ 이 같은 헌법에 근거하여 지방자치법과 제주특별법에 근거를 둔 「특별자치도」를 창설하였다. 제주특별법 제1조는 제주특별자치도 설치 목적을 “...종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정 규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성...”하는데 있다고 밝히고 있다.

제주특별자치도에 대한 제1조의 핵심적인 내용은 ‘고도의 자치권 보장’과 ‘행정규제의 완화’이다. ‘고도의 자치권’은 정부혁신지방분권위원회가 제주특별자치도 기본 구상안(2005.5.20)에서 제시한 “제주도가 자치입법, 자치재정, 자치조직 및 인사 등 자치행정 모든 분야에 걸쳐 파격적인 자치권을 갖게 되는 ‘자치 파라다이스(paradise)’로 육성된다”는 이상을 선언적으로 공표한 것으로 해석된다. 이 같은 ‘고도의 자치권’은 “(제주특별자치도) 지원위원회는 제주자치도에 있어서는 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여...단계별로 제주자치도에 이양...”(제12조)한다는 규정을 통해 구체성을 높이고 있다. 현행 지방자치법에서 규정한 자치사무에 대한 열거적 규정을 ‘외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무’와 같이 포괄적으로 규정하고 있는 제12조는 현행 시점에서 실행을 염두에 두

7) 양영철·민기 외, 2008, 제주특별자치도의 이해, 대영문화사, 25-26면.

8) 제주특별법의 세 가지 성격에 대한 내용은 민기·김경범(2013)에서 일부 발췌하여 정리한 것이다.

9) (헌법) 제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
제118조 ①지방자치단체에 의회를 둔다.
②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

보다는 현재 제도적 진화의 과정에 있는 한국의 지방자치에 대한 비전을 포함한 것으로 볼 수 있다.

‘행정규제의 완화’는 국제적 기준(global standard)의 적용을 통하여 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고, 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 ‘이상적인 자유시장 경제모델’을 제주도에 구축하기 위한 수단으로 제시된 것이다. 이를 구체화하기 위하여 제주특별법은 중앙정부로 하여금 “중앙행정기관의 장은 제주자치도를 국가 발전을 선도하는 규제자유화 지역으로 발전시키기 위하여 관계 법령상의 규제를 제주자치도에 대하여 우선적으로 정비”(제345조)하도록 의무를 부과하고 있다. 제주도를 “...미국 연방주에 가까운 자치도...”라는 노무현 대통령의 자치에 대한 의지¹⁰⁾와 “...홍콩과 같은 1국 2체제...”를 계획했던 정부 혁신지방분권위원회의 제주특별자치도에 대한 구상은 단기적인 실천을 전제로 한 것이라 기보다는 제주특별자치도의 이상을 선언적으로 규정한 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 제주특별법은 시범적·실험적(model, experimental) 성격을 가진 법이다. 제주특별자치도의 구상은 노무현 대통령 당선인이 2003년 2월 12일 제주도를 방문하여 “제주도가 먼저 분권 또는 자치권에 강한 의욕을 보인다면 제주도를 분권의 시범도, 지방자치의 시범도”로 만들겠다는 의지를 표명하면서 시작되었다. 이 같은 의지가 향후 정부 제안의 제주특별법에 구체화되어 제주도에 다른 지역보다 우선하여 다양한 자치관련 제도들이 선도적으로 도입되었다.

대표적인 특례 중 하나로 자치조직권을 들 수 있다. 제주특별법은 그동안 획일적으로 ‘기관대립형’(기관독립형)으로 구성되었던 우리나라 자치조직권을 다양화할 수 있는 근거를 제시하였다. 국가조직에서 대통령제를 택하고 있는 우리나라는 고전적인 권력분립의 원칙을 지방자치에도 그대로 적용하고 있다. 그러나 지역에 따른 사회경제적·정치적 여건, 주민의 욕구와 정책 환경이 상이한 지방자치단체에 획일적으로 적용되는 기관대립형의 문제점들이 제기되었다.¹¹⁾ 제주특별법은 “지방자치법”的 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있도록”(제13조) 규정함으로써 제주도의 정치환경에 맞는 제도의 선택권을 부여하고 있다. 이 규정은 제주도의 발전에 도움에 된다면 ‘기관통합형’ 또는 ‘제3의 절충형’ 등을 선택하여 시행해 볼 수 있는 제도 형성의 자유권을 제주도민에게 부여하고 있다.

10) 노무현 대통령은 2005년 8월 31일 지방언론사 편집국장단과의 간담회에서 이 같은 견해를 밝혔다(한라일보, 2005.8.24).

11) 이기우·하승수, 지방자치법, 대영문화사, 2008, 223면

자치조직권 이외에 제주특별법에서 시범적으로 도입하고 있는 제도에는 조례제정 범위의 실질적 확대, 법률안 제출 요청권, 자치인사에 있어서 자율성 강화, 합의제 감사위원회 설치, 지방의회 운영 및 조직의 자율성 확대, 주민참여의 확대, 재정자주권 강화, 교육자치제의 선도적 도입, 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 이관 등 많은 특례들이 있다. 이러한 특례는 제주도에 우선적으로 도입한 후, 제도의 효과에 따라 대한민국의 다른 자치단체로의 확산 여부가 결정된다.¹²⁾ 대표적인 시범 사례 중 하나가 2012년 7월 1일 출범한 단일행정체제인 세종특별자치시의 도입이라고 할 수 있다.

셋째, 제주특별법은 특례적 지위(special status)의 성격을 가진 법이다. 제주특별법에 포함된 특례적 지위는 「제주국제자유도시특별법」에서 부여된 이후, 제주특별법에서 확대·강화되었다. 제주국제자유도시 조성과 관련성이 높은 특례적 지위는 지방자치보다는 산업분야에 많이 부여되었다. ‘최소한의 규제를 바탕으로 동북아 경제권의 대표적인 휴양관광지와 비즈니스 중심지로의 발전」¹³⁾을 위해 정부는 전국에서 유일하게 제주도에만 외국인 관광객에 대한 입국사증면제(No Visa)¹⁴⁾를 확대 시행하고, 외국인 체류 상한 기간, 내국인 대상 면세점 개설 등 특별한 지위를 부여하였다.

자치분권의 시범도와 관련된 중앙정부의 권한 이양과 달리 제주특별자치도의 특례적 지위는 주로 산업분야, 즉 국제자유도시 조성과 관련성이 높다. 전국의 다른 지역과 차별적으로 제주도에만 부여하고 있는 특례 중에는 관광산업의 육성과 진흥, 외국교육기관설립·운영에 관한 특례, 영리법인의 국제학교 설립 특례, 외국의료기관설립, 국내외 기업 모두에 적용되는 투자진흥지구의 조세특례, 국제자유도시의 개발에 관한 계획 등이 있다. 이 같은 특례는 다른 지방자치단체로 확산되는 선도적·시범적 특례와 달리 제주도만이 독점적 또는 국내의 일부 지역에만 제한적으로 허용되는 특권적 성격을 띠고 있다. 이상과 같은 법적 성격을 가진 제주특별법에 규정된 재정특례의 내용을 다음에서 살펴보자 한다.

12) 제주특별법에 시범적이고 실험적 성격이 포함된 배경에는 육지부와 구분이 가능한 거리적 특수성으로 인한 정책실험이 가능하기 때문이다. 여기서 ‘정책실험’이란 도민(시민)이 정책실험의 주체가 되어 제도를 운영하는 것을 말한다. 달리 표현하면, 도민(시민)이 정책실험의 객체가 되는 실험의 대상이 아니라 주체적으로 제도를 도입·운영하는 것이다.

13) 제주특별자치도 기본방향(제주도, 제주특별자치도 추진백서, 2007).

14) 제주도에 무사증(No Visa) 입국 불허 국가는 10여개국에 불과하나 육지의 다른 시도는 62개국이다.

2. 주요 재정특례

자치재정권은 지역 내의 공공 서비스를 제공하기 위하여 필요한 재원을 동원·배분하는 권리 또는 권한을 말한다. 이 같은 자치재정권은 지방자치법, 지방재정법, 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법, 지방교부세법, 국가균형발전특별법, 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률, 보조금 관리에 관한 법률 등에 일반적으로 규정되어 있다. 이처럼 일반화된 지방자치단체의 재정권한을 제주특별자치도에 한해서 차별화된 제도를 적용하고자 제주특별법에 특례를 규정하고 있다. 정부가 제주도에 재정특례를 부여한 것은 제주특별자치도를 설치·조성해 가는데 소요되는 비용을 제주도가 창의적 노력을 통해 조달할 수 있도록 하기 위함이다. 주요 재정특례를 살펴보면 다음과 같다.

1) 신설(제주특별법 제72조)

제주특별법 제72조에서는 “도지사는 「지방세기본법」 제8조제2항 및 제4항에도 불구하고 도세 및 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과·징수한다”라고 규정하여 지방세기본법 적용이 제주도에서는 배제되도록 규정하였다. 지방세기본법에서는 <표 1>과 같이 도세(광역자치단체)를 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세와 시·군세(기초자치단체)를 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세로 구분하고 있는데, 이러한 세목은 모두 이 규정에 의해 ‘제주자치도세’로 통합하였다.

<표 1> 지방세와 제주특별자치도세 비교

	지방세		제주자치도세
	도세	시·군세	
세목	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세(6)	담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세(5)	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세(11)

이처럼 제주특별자치도세로 통합한 이유는 제주특별자치도의 행정체제가 특별자치도로 출범하면서 2계층으로 구성된 전국의 지방행정체제와 달리 단일광역행정체제로 변경되었기 때문이다. 제주특별자치도세의 신설은 행정구조에 따라 이원화된 지방세 구조를 단일광

역체제에 맞추어 일원화하기 위한 것이기 때문에 실제 세입의 증감에는 영향을 미치지 않는다. 그렇지만 ‘제주특별자치도세’의 신설이 갖는 의의는 ‘제주도지사’가 특별법을 통하여 제주특별자치도세 신설 또는 변경의 주체가 된다는 점에서 자치재정의 권력적 작용을 강화시켰다는데 있다.

2) 세액 감면에 관한 특례(제주특별법 제73조)

제주도지사는 「지방세특례제한법」의 규정에도 불구하고 안전행정부 장관의 승인 없이 조례를 통해 제주특별자치도세의 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 정할 수 있다. 제주특별법 규정에 따라 제주도는 「제주특별자치도세 감면 조례」를 제정하고 ① 사회복지지원 ② 평생교육시설지원 ③ 대중교통지원 ④ 서민주택건설지원 ⑤ 농어촌지원 ⑥ 지역발전지원 ⑦ 지역개발지원을 위한 감면제도를 도입하였다.

또, 제주도는 지방세법의 규정에도 불구하고 감면조례를 통해 다른 지역과 차별화된 특례를 적용하고 있다. 그 내용을 살펴보면, 별장, 고급주택, 골프장에 대한 과세 특례 확대, 제주투자진흥지구 등 투자유치지원, 제주국제자유도시종합계획 사업 등에 대한 지방세 감면을 포함하고 있다. 이와 함께 제주도는 제주도외(역외) 지역으로부터 세입을 확충하기 위하여 선박투자회사의 법인설립 지원, 국제선박등록 유치, 마리나 관광 활성화를 위한 고급선박 유치와 교차경주 확대를 위한 경마장 장외(도외) 발매분에 대한 레저세 경감 등을 감면 조례에 포함하고 있다.

3) 세율 조정에 관한 특례(제주특별법 제74조)

제주특별법은 지방세법에서 정하고 있는 세율에도 불구하고 제주도가 도조례로 정할 수 있는 탄력세율의 범위를 확대하는 자율권을 부여하고 있다. 정부는 지방정부의 과세자주권을 제한된 수준에서 보장하기 위하여 지방세의 탄력세율제도를 운영하고 있다. 그러나 <표 2>와 같이 제주특별법 제74조는 지방세법에 의해 탄력세율의 폭이 표준세율의 100분의 50으로 제한되어 있는 취득세, 지역자원개발세, 지방교육세, 주민세, 재산세, 자동차세에 대하여 표준세율의 100%까지 탄력세율로 적용할 수 있는 권한을 제주특별자치도에 부여하고 있다. 특히 지방세법에 탄력세율 규정이 없는 레저세, 등록면허세에 대해서도 제주특별법은 각각 100분의 100의 범위 내에서 가감 조정할 수 있도록 하였다.

조세법률주의의 한계 속에서 지방자치단체의 과세자주권을 제한된 범위 내에서 확대할 수

제도가 탄력세율제도이다. 제주특별법이 지방세법의 탄력세율 범위를 다른 지역에 비해 더 확대할 수 있도록 한 입법자의 의도는 제주자치도에 고도의 자치권을 부여하여 국세자유도시를 조성하는데 필요한 재원을 확보함과 동시에 자원배분의 효율성을 높이기 위한 것이라고 볼 수 있다.

<표 2> 세율 가감(탄력세율) 범위 비교

	세율형태	세율 가감 조정범위	
		지방세법	제주특별법
취득세	표준세율	50% 가감	100% 가감
지역자원시설세	표준세율	50% 가감	100% 가감
지방교육세	표준세율	50% 가감	100% 가감
주민세	표준세율	50% 가감	100% 가감
재산세	표준세율	50% 가감	100% 가감
자동차세	표준세율	50% 가감	100% 가감
담배소비세	일정세율	30% 가감	30% 가감
래저세	표준세율	없음	100% 가감
등록면허세	표준세율	없음	100% 가감

그동안 탄력세율제도의 활용이 미흡했던 원인 중에는 세율인상이나 인하를 통해서 세입 확충이 이루어질 경우, 해당 지방정부의 기준재정수입액이 증가하여 중앙정부로부터 보통교부세 지원을 적게 받을 수 있는 가능성 때문이었다. 그러나 제주특별법에서는 탄력세율 제도 활용을 통한 재정수입증가로 발생할 수 있는 불이익을 방지할 수 있는 지방교부세의 특례 제도가 도입되었다.

4) (보통교부세) 특례(제주특별법 제75조)

제주특별법에서는 제주특별자치도의 보통교부세를 지방교부세법의 규정에도 불구하고 전국 보통교부세 총액의 100분의 3을 고정하여 지급하도록 규정하고 있다. 지방교부세법 제6조 제1항에 따르면, 보통교부세는 매년도의 '기준재정수입액'이 '기준재정수요액'에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하여 교부된다. 여기서 기준재정수입액은 당해 자치단체의 지방세 수입액과 지방세 수입 중대와 관련된 자치단체의 노력을 반영하여 산정되며, 기준재정수요액은 모든 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지하는데 필요

로 하는 기본적인 재정수요를 말한다. 기준재정수요액은 지방교부세법 시행령에 규정된 각 측정항목별로 단위비용과 보정계수를 곱하여 합산한 기초수요액과 법령 등의 규정에 의한 보정수요액, 그리고 자치단체의 자구노력 정도를 감안하여 작성된다. 이러한 방식에 의해서 산정된 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액에 <식 2> 조정률을 곱하여 각 자치단체의 보통교부세는 <식 1>과 같이 산정된다.

$$\text{보통교부세} = (\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액}) \times \text{조정률} \dots\dots\dots (\text{식 } 1)$$

$$\text{조정률} = \frac{\text{보통교부세의 총액}}{\text{재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액}} \dots\dots\dots (\text{식 } 2)$$

이상과 같은 보통교부세 산식에도 불구하고 <식 3>과 같이 제주특별법은 제주도의 보통교부세 총액의 3%를 제주도에 고정적으로 지급하는 것을 법으로 정하고 있다. 제주도의 보통교부세율 3%는 2001년부터 2005년까지의 제주도 보통교부세 평균 비율과 2006년 보통교부세 비율을 고려하여 2006년 2월 국회에서 결정된 것이다.¹⁵⁾

$$\text{제주보통교부세} = \text{전국 보통교부세 총액} \times 3\% \dots\dots\dots (\text{식 } 3)$$

5) 광역·지역발전특별회계 제주재정 설치(제주특별법 제76조)

제주특별법(제76조 제1항)은 제주특별법 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장한다고 규정하고 있다.¹⁶⁾ 이는 제주도가 1도 4시 · 군 총 5개의 자치단체(일반자치)에서 제주특별자치도 1개의 자치단체(광역단일행정체제)로 개편됨에 따라 발생할 수 있는 재정적 불이익을 방지하기 위한 정부의 의지 표명이라고 해석할 수 있다. 그리고 제주특별법은 '국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 '국가균형발전특별법'의 광역 · 지역발전특별회계(이하, '광특회계')에 별도 계정을 설치하여 지원'할 수 있도록 하였다. 광특회계에 제주재정이 신설됨으로써 제주국제자유도시 기반시설지원, 시장경쟁력신지원 사업 등과 같은 일반회계 사업, 농업, 환경, 교통관련 특별회계 사업, 기준균형발전회계

15) 2001년부터 2005년까지의 제주도 교부 비율 평균 2.82%와 2006년 교부 비율 3.03% 등을 감안, 2006년 2월 임시국회에서 3%로 법정률화 하였다.

16) 제76조(제주자치도에 대한 국가의 재정지원) ① 국가는 이 법 시행 이후 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장한다.

중 제주지원사업, 특별행정기관 사업예산, 자치경찰 관련 예산 등이 제주재정으로 통합·이관되었다.

6) 발행 특례(제주특별법 제77조)

지방자치단체의 지방채 발행을 엄격히 통제하는 정부의 원칙¹⁷⁾에도 불구하고, 제주특별법은 안전행정부 장관의 승인 없이 도지사가 도의회의 의결을 거쳐 외채 발행 및 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하는 지방채를 발행할 수 있도록 하였다. 특히, 안전행정부 장관이 정하는 지방채 발행 한도액을 초과할 경우에도(지방재정법 제11조), 안전행정부 장관의 승인 없이 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성을 얻어 제주도지사는 지방채 발행을 할 수 있도록 제주특별법은 규정하고 있다.

이 같은 지방채 발행의 특례는 제주도가 국제자유도시 조성에 필요한 재원을 자기 책임 하에 조달할 수 있는 기능을 강화시켰다는데 의의가 있다. 그리고 지방채 발행의 결정권을 제주도가 갖게 됨으로써 사회기반시설 등에 필요한 투자를 자본적 지출로 해결할 수 있어 세대 간 또는 현재 및 미래 제주도민간 부담의 공평성을 확보할 수 있게 되었다.

7) 기타 재정특례

제주특별법 제78조는 “도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다”고 규정하여, 제주도는 전국 광역자치단체 중 처음으로 주민참여 예산제도를 도입하였다. 제주특별법은 주민참여를 통해 정할 수 있는 예산의 범위, 참여 주민의 선정방법 및 절차, 주민참여과정 등에 관하여 필요한 사항을 도 조례로 정할 수 있도록 제주도에 권한을 부여하고 있다. 주민참여 예산제도는 예산편성과정에 주민이 직접 참여하여 예산의 우선순위결정 등을 하는데 의의가 있다. 이 제도는 자치단체장과 지방의회의 선심성 예산편성이나 관료적 예산편성과정에서 발생될 수 있는 지방재정의 비효율성을 극복할 수 있는 지방재정운영에 대한 주민 통제장치의 일종이다. 그동안 주민참여예산 조례 제정의 지연으로 시행이 미루어졌던 이 제도는 2012년부터 본격적으로 운영되고 있다.

17) 안전행정부는 지방채 발행 한도액을 전전년도 결산의 일반재원(= 지방세 + 보통교부세 + 경상적 세외 수입 + 조정교부금 + 재정보전금) 기준으로 일반재원 대비 네 가지 유형(10%, 5%, 3%, 0%)으로 구분함. 10%를 초과한 자치단체에게는 원칙적으로 지방채 발행이 승인되지 않으나, 제1유형(10% 이하)의 경우는 재정부·용자 승인을 받은 사업, 관계중앙부처의 적정의견인 사업에 대하여 승인을 해주며, 제2·3유형(5% 이하, 3% 이하)에 대해서는 채무규모가 증가되지 않도록 발행 연도 지방채 상환 금액 내에서 승인해 주는 것을 원칙으로 함

이상과 같은 재정특례는 국가가 제주특별자치도에게만 권력을 나누어준 특례인지 아니면 제주특별자치도가 다른 자치단체보다 우선적으로 누리는 것인지에 대한 논의가 필요하다. 재정특례가 시범적 성격을 띠는 경우라면 전국적인 확대를 위해 제주도에 시간적으로 먼저 적용되는 것으로 볼 수 있으며, 반면에 제주도에게 부여하는 특별한 대우라면 특례적 성격이 높은 제도들이다. 다음에서는 이 같은 특례가 내포하고 있는 쟁점과 제주특별자치도의 발전을 위한 재정특례 발전방안을 살펴보고자 한다.

III. 재정특례를 둘러싼 쟁점 및 제도 개선 방안

1. 법정률 제도의 쟁점과 제도 개선 방안

1) 보통교부세 법정률제도의 구조적 문제

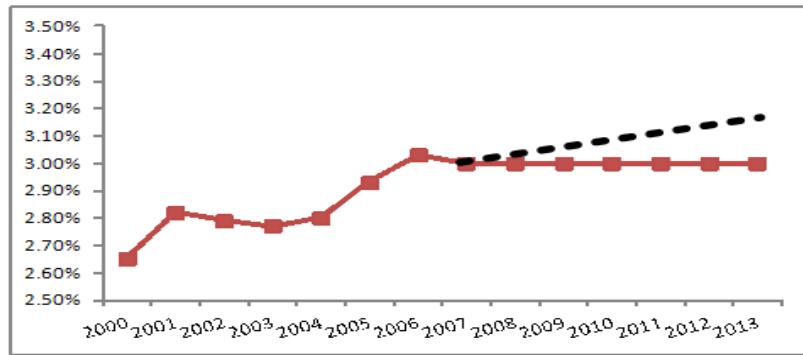
우리나라의 지방교부세 중 보통교부세는 각 지방정부의 표준적인 수요와 수입을 측정한 뒤, 그 부족분을 채우는 방식으로 운영되는 형평화 보조금이라 할 수 있다. 보통교부세는 교부세법 규정에 의하여 해당 연도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하여 교부된다(교부세법 제6조 제1항).

<표 3> 제주도 보통교부세 점유율 변화

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007년 이후
점유율	2.65%	2.82%	2.79%	2.77%	2.80%	2.93%	3.03%	3.0% 법정률 고정

<표 3>에서 제시된 제주도 보통교부세 점유율은 제주도의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액인 재정부족액에 조정률을 곱하여 산출된 제주도 재정부족액을 전국 보통교부세 총액으로 나눈 값이다. 제주도의 보통교부세는 연도가 경과함에 따라 2000년 2.65%였던 점유율이 전체적으로 상승하여 2006년에는 최종교부액 기준 3.03%에 달하였다. 이와 같은 추세가 주는 의미는 제주도의 기준재정수요액의 증가율이 기준재정수입액의 증가율보다 계속 커지기 때문에 2007년 이후에는 보통교부세 점유율이 <그림 1>과 같이 3.0%를 초과할 수 있다는 점이다.

< 1> 제주도 보통교부세 점유율 변화



기초자치단체의 폐지에 따른 정부의 재정인센티브 제공에 대한 도민들의 기대와 달리 단일광역체제에 대한 정부의 재정지원이 실질적으로 크지 않다는 것을 <그림 1>은 잘 나타내고 있다. 제주특별자치도가 출범하지 않았다고 가정할 경우, 제주도의 보통교부세 과거 추세를 고려해 보면 <그림 1>의 실선 부분 정도의 보통교부세를 현재 배정받고 있을 것이다. 제주특별법은 “국가는 이 법의 시행으로 인하여 폐지되는 종전의 제주도가 누리던 행정·재정상의 이익을 제주특별자치도가 향유할 수 있도록 하여야 한다”(법 제4조 제4항)는 규정을 하고 있다. 이 조항은 제주도가 단일광역행정체제로 인하여 행·재정상 받을 수 있는 불이익을 배제한다는 의미이다. 그러나 이 같은 ‘불이익 배제 원칙’은 특별자치도 추진 이후 다음 주요 부분에서 지켜지지 않고 있다.

첫째, 현행 법정률 3% 구조는 기준재정수요액 증가를 반영하지 못하고 있다. 3% 고정률에는 특별자치도 출범 이후 3,839건의 중앙권한 이양, 7개 특별행정기관에 대한 추가 권한 이양, 자치경찰단 조직 확대, 각종 시범분권 등에 소요되는 재정수요가 보통교부세 산정시에 반영되지 못하고 있다. 현행 3%는 특별자치도 출범 이전의 4개 시군(기초자치단체)과 1도(광역자치단체)의 행정수요가 기준이 되었기 때문에 특별자치도 출범으로 인해서 새롭게 발생되는 행정수요는 전혀 반영되지 않은 구조이다.

둘째, 법정률 구조는 보통교부세 측정항목 중 사회복지비에 대한 증가 수요를 반영하지 못하고 있다. 최근 사회복지는 점차 보편적 복지로 확대되고 있어 각 지방자치단체에서 발생하는 재정수요를 보통교부세를 통해 국가가 보전해 주는 구조가 되고 있다. 보통교부세 기초수요액 4개 항목(일반행정비, 문화환경비, 사회복지비, 경제개발비) 중 하나인 사회복

지비는 기초생활보장비, 노인복지비, 영유아·청소년복지비, 장애인복지비, 일반사회복지비 세 항목으로 구성되어 있다. 기초수요액을 현행 보통교부세 배분방식에 의해 개별적으로 산정할 경우, 자치단체의 국민기초생활수급자수, 노령인구수, 영유아·청소년수, 등록장애인수, 인구수 등의 변화가 매년 보통교부세 산정 시 반영된다. 예를 들면, 제주도의 등록장애인 수는 2007년 22,888명이었으나 2012년 12월 31일 기준 32,216명으로 지난 6년간 40.8% 증가하였으며, 65세 인구비율도 2008년 11.4%에서 2012년 12월 31일 기준 12.8%로 지난 5년간 1.4% 증가하였는데 이러한 변화가 다른 자치단체의 경우 보통교부세 기준재정수요액 산정에 매년 반영되고 있다. 이와 달리 제주도는 이 같은 수요와 관련없이 보통교부세 총액의 3%를 지급받고 있어 사회복지비 항목에서 나타나는 큰 변화를 법정률 제도가 제대로 반영하지 못하고 있다.

셋째, 보통교부세 체계 변화 시 법정률 3% 정책에 부정적 영향을 초래하는 경우가 발생한다. 정부는 2010년 1월 1일부터 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 전환하였다. 지방소비세는 국세인 부가가치세를 일정한 기준에 따라 광역자치단체에 이전하는 일종의 세원공유방식의 지방세이기 때문에 지방소비세의 신설로 국민의 추가 조세부담은 발생되지 않는다.

그러나 정부의 지방소비세 신설로 인해 내국세¹⁸⁾의 19.24%의 재원으로 구성된 지방교부세의 총액이 지방소비세의 재원이 된 부가가치세 5%만큼 줄어들게 되었다. 내국세 중 부가가치세 5%(2012년 기준 약 2,477조원)가 지방소비세로 전환되면서 제주도는 지방소비세 총액의 1.74%만을 배정받고 있다. 부가가치세와 지방교부세가 상호 연동되어 있는 구조를 감안한다면, 지방소비세 총액의 3.0%가 제주도에 배정되는 것이 공정할 것이다. 그러나 이 같은 제주도의 불이익이 정부의 지방재정 정책에 반영되지 않고 있다.

2) 법정률제도의 개선방안

보통교부세 법정률 3%가 가지고 있는 구조적인 문제점에 대해 다음과 같은 대안을 논의할 수 있다. 첫 번째 대안은 과거 1도 4개 시·군의 보통교부세 산식을 복원하여 보통교부세 산식에 의해서 배분하는 방안이다. 이 경우 이미 4개 시·군이 폐지되었기 때문에 보통교부세 기준재정수요액 측정항목을 복원하는 것은 쉽지 않은 일이다. 그럼에도 불구하고 과거와 같은 보통교부세 각종 측정항목 및 지표를 만들어 제주도의 보통교부세를 산출하

18) 소득세·법인세·상속증여세·부가가치세·개별소비세·증권거래세·인지세·과년도수입

것이다. 가상적 상황에서 산출된 보통교부세액이 법정률 3%의 교부액보다 높을 경우, 3% 초과액을 지급할 수 있도록 제주특별법을 개정하는 방안이다.

두 번째 대안은 특별자치도 출범 이후 각종 권한이양 및 특별지방행정기관 이관 등으로 인해서 새롭게 발생된 소요예산을 별도로 산정하여 보통교부세에 추가 반영하는 것이다. 각종 권한이양 등에 따른 신규 재정소요는 보통교부세 측정항목에 포함되지 않기 때문에 이와 관련된 재정소요는 별도로 산정하여야 한다. 이 대안은 과거의 산정방식에 추가 소요액을 합산하여 제주도의 보통교부세를 산정하는 것이다.

세 번째 대안은 특별자치도의 새로운 행정수요를 산정하여 신규로 발생된 재정소요(a)만큼을 법정률 3%에 더하는 방안이 있다. 실제 첫 번째 대안, 즉 과거 4개 시·군과 도의 보통교부세 측정항목을 복원하여 정확한 기준재정소요액을 산정한다는 것이 거의 어렵기 때문에 법정률 3%에 플러스 a를 상향하는 방안이 가장 실행가능성이 높은 대안이 될 것이다.¹⁹⁾

(개정안 예시) 제75조(지방교부세에 관한 특례) ①「지방교부세법」 제6조제1항의 규정에 불구하고 안전행정부장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부세는 동법에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3으로 산정한다. ② 안전행정부장관은 특별자치도 출범 이후 권한이양 등 특별자치도 설치에 따라 발생된 재정소요액을 별도로 산정하여 제1항의 보통교부세액에 합하여 제주자치도에 교부한다. 재정소요액 산정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

세 번째 방안은 지방자치를 강화하는데 있어서 상당한 장점을 보유하고 있다. 그 이유는 현재와 같은 법정률 제도는 기준재정수입액에 관계없이 보통교부세를 확보할 수 있다는 이점에 있다. 현행 법정률 구조는 제주도의 기준재정수입액의 증가율이 기준재정수입액의 증가율보다 크거나 같아도 제주도의 보통교부세는 줄어들지 않는다. 이 같은 제도로 인하여 제주도는 최대한 재정적 상상력이나 창의성을 발휘하여 세원을 확충하려는 노력을 할 것이다.

19) 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따라 통합된 자치단체의 경우는 보통교부세를 통합 직전 연도의 보통교부세액의 특정 비율(창원시의 경우 보통교부세액의 6%)을, 세종특별자치시의 경우는 보통교부세 산정액의 100분의 25를 추가한 금액을 지급하도록 규정하고 있다.

2. 여행객에 대한 부가가치세액 환급 제도

1) 여행객에 대한 부가가치세액 환급 특례 제도 쟁점

특별자치도 출범 이후 중앙행정기관 권한 이양에 따른 재정소요 비용(약 106억 원 예상)이 반영되지 않았기 때문에 제주도는 이에 대한 해결을 중앙정부에 요청하였다. 이러한 요구에 따라 중앙정부는 관광객 부가가치세 환급(약 100억원 규모 예상)을 통해 제주도의 신규 재정소요 비용을 상계처리하기로 결정하고 국무총리실 제주특별자치도 지원위원회에서('09.12.29) 이 결정을 심의·의결하였다.²⁰⁾ 이어 국회는 “제주자치도 여행객이 제주자치도 안에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역에 대하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다”(제주특별법 제177조 제2항)는 규정을 신설하였다. 이에 따라 제주를 찾은 내국인 관광객이 기념품, 특산품, 렌터카를 이용할 경우 이 품목에 부과되는 부가가치세 10%를 환급받을 수 있게 되었다. 그러나 제주관광객에 대한 부가가치세 환급특례제도에 대해 기획재정부가 ‘현 과세체계나 형평성’ 등의 문제를 고려하여 ‘조세특례제한법’ 개정을 하지 않고 있어 현재까지 시행되지 않고 있다.

국회와 정부의 합의에 의해서 제주특별법에 규정된 제주여행객에 대한 ‘부가가치세’ 10% 감면 조항이 사실상 사문화되고 있어 제주특별법에 ‘특별법’적인 성격이 포함되어 있는지에 대한 논란이 제기된다. 입법기관인 국회가 제주특별법에 제177조 제2항에 대한 조문을 2011년 5월 23일 신설하면서도 이 조항의 실효성(實效性)을 보장하는 조세특례제한법에 대한 개정을 하지 않은 것은 조세에 대한 국회의 권한이 사실상 행정부에 의해 제약되고 있다는 것을 시사하고 있다.

2) 제주도 여행객에 대한 부가가치세액 환급 특례 실행방안

부가가치세액 환급에 대해 국회가 “.....! 조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다”(제주특별법 제177조 제2항)고 정한 이유는 조세특례제한법이 조세에 관한 특별법의 기능을 하고 있기 때문이다. ‘특별법’이라는 명칭을 사용하고 있지는 않지만 조세특례제한법은 “이 법, 국세기본법 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다”(제3조)고 규정함으로써 특별법의 기능을 하고 있다. 특

20) 2010. 4. 14 : 기획재정부와 제주도 간 부가가치세 환급특례 도입 합의, 2011. 4. 29 : 제주특별법 개정 안 국회 통과

제3조 제1항 24호에는 “‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별자치도에 관한 규정만 해당한다)”고 규정하고 있어 제주특별법에서 정할 수 있는 조세특례를 지방세인 제주특별자치도세에 한하도록 제주특별법을 제약하고 있다. 조세특례한법의 이 같은 법적 특징과 함께 부가가치세액 환급 특례가 실행되지 않는 데에는 상당부분 국회에도 책임이 있다고 볼 수 있다.

우리나라는 재정에 관한 중요한 사항은 헌법에 규정하도록 하는 재정입헌주의를 채택하고 있다.²¹⁾ 재정입헌주의는 재정의회주의라고도 하는데 이는 재정이 국민에게 미치는 영향의 중대성에 비추어 국가의 재정활동을 국민의 대표자인 국회의 의결에 기하여 행하도록 정한 것이다. 이 원칙에 의해서 우리 헌법 제59조²²⁾는 조세에 관하여 조세법률주의를 선언하고 있다.

재정의회주의라는 관점에서 ‘제주도 여행객에 대한 부가가치세액 환급’을 처리한다면 국회는 제주특별법 개정과 함께 조세특례제한법을 개정했어야 한다. 국회가 이러한 조치를 취하지 않고 조세특례제한법 개정에 대한 후속 조치를 행정부에 미루고 있기 때문에 부가가치세액 환급이 이루어지지 않고 있는 것이다. 그러므로 제주특별법이 가지고 있는 특별한 지위의 성격을 국회와 행정부가 인식하고 조세특례제한법 개정을 조속히 실행하여야 할 것이다.

3. 제주특별자치도 재정자주권 침해

1) 활용에 대한 중앙정부의 정책개입

제주도는 특별자치도 출범 이후 직면한 재정부족액을 보충하고 특별자치도를 완성하는데 소요되는 재원조달을 위해 제주특별법(제74조)에서 부여한 세율조정권을 활용하고 있다. 제주도는 2012년 1월 ‘제주특별자치도 세율조정 특례 조례’와 ‘제주특별자치도세 감면 조례’ 제·개정을 통해 지방세법 제12조 제1항 제2호에 규정된 비영업용 승용자동차의 취득세율 1천분의 70(7%) 세율을 제주특별법(제74조)의 탄력세율 규정에 의해 그 세율을 1천분의 50(5%)으로 인하하였다. 제주도는 부여받은 재정특례 중 재정적 불이익을 극복할 수 있는 방안 중 하나가 세율조정권이라고 판단하고 세율특례조례를 제정하여 시행한 것이다. 그러나 안전행정부는 제주도의 세율인하를 유해한 조세경쟁이라고 판단하고 제주도

21) 김철수, 2010. '헌법학신론', 박영사.

22) 헌법 제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.

로 하여금 동 세율을 다시 7%로 환원하도록 정책개입을 시도하였다. 이후 제주도는 2012년 7월 2일 당초 5%로 인하하였던 세율을 7%로 환원하였다.²³⁾

2) 제주특별자치도의 재정자주권 보장 강화 방안

지방자치단체는 헌법 제117조 제1항에 따라 주민의 복리에 관한 모든 사무를 처리한다. 지방자치단체가 자기책임성(eigenverantwortlichkeit)에 입각하여 지역 내 사무를 처리하기 위해서는 재정적 뒷받침을 필요로 한다. 자기책임성에는 재원을 동원하고 지출을 결정할 수 있는 재정자주권인 재정고권도 포함한다.²⁴⁾ 재원을 조달하는 방법에는 새로운 세목의 창설 또는 세율 변경, 기존 세목의 세율 변경과 조세경쟁 등 재정적 창의력을 통한 새로운 재원의 확보 등이 있다. 이상과 같은 지방자치단체의 권한이 법률상 수권의 범위 내에서만 발생될 수 있다는 한계가 존재하지만, 일단 법률상 지방자치단체의 권한으로 보장이 되어 있다면 중앙정부(행정안전부)는 지방자치단체의 재정자주권을 보장해야 할 것이다.

특히 제주특별자치도와 같이 국가가 “제주도를 입법·재정·조직 및 자치행정 모든 분야에 걸쳐 과격적인 자치권을 갖는 자치 파라다이스”²⁵⁾로 육성하고자 특별한 목적을 가지고 설치한 제주특별자치도에 대한 행정부의 간여는 입법자의 의도를 왜곡한 것으로 볼 수 있다. 지방자치단체 간의 조세경쟁으로 인해 일부지역이 재정적 손해를 볼 수도 있을 것이다. 그러나 이 같은 손해가 발생하였다고 지방자치단체가 중앙정부의 개입을 요청하거나 당연시해서는 안 될 것이다. 그 이유는 자치단체의 재정적 손익보다는 자치재정권을 포함한 지방자치의 가치가 그 무엇보다도 중요하기 때문이다. 그러므로 지방정부 간 조세경쟁과 같은 재정을 둘러싼 갈등이 발생할 때에는 자치단체장 협의체를 통한 조정·합의가 도출되어야 지방자치제의 본질적 가치를 지방 스스로 지켜낼 수 있을 것이다.

23) 민기·윤현석, 2012. 지방자치단체의 자치재정권과 조세경쟁, 지방자치법연구 12(3), 241면

24) 이기우·하승수, 지방자치법, 대영문화사, 2007, 49면.

25) 정부혁신지방분권위원회 보도자료(2005.5.20).

IV. : 제주특별자치도

시범도라는 실험적 성격을 가지고 출범한 제주특별자치도가 우리나라의 분권을 선도하는 자치단체로 발전하는데 있어서 극복해야 할 과제로 국회와 중앙정부의 특별자치도에 대한 시각의 전환을 들 수 있다. 제주특별법은 당시 노무현 대통령의 4대 국정 원리 중 하나인 ‘분권과 자율’을 실행하는 수단으로서 제정되었다. 국민의 대표기관인 국회가 주도적으로 제주특별자치도를 지방분권의 시범도로 육성하여 지방분권을 통한 국가발전이라는 정책 어젠다를 주도한 입법이라기보다는 대통령의 국정과제를 수행하는 차원에서 제주특별자치도가 출범한 것이다. 특별자치도에 대한 정치철학적 논의가 충분히 이루어지지 않은 상태에서 특별자치도가 출범되자 ‘특별자치도의 구체적인 정의와 내용 같은 일반적 이론의 부족’과 ‘특별한 자치의 실현 가능성’에 대한 의문과 제주특별자치도의 법적地位에 대한 문제 등을 일부에서는 제기하였다.²⁶⁾

강력한 중앙집권형 국가인 우리나라에서 ‘연방주에 가까운 자치’라는 대통령의 의지를 실행하기에는 분권에 대한 우리 사회의 인식능력에 제약이 있었던 것이다. 특별자치도의 성공에 대한 확신보다 경험해 보지 못한 것에 대한 불확실성, 분권이라는 자치제도가 사회·경제적 후생을 증진할 수 있는 도구가 될 수 있을까에 대한 의구심이 정책결정자를 포함한 우리사회를 지배하고 있었던 것이다. 이로 인해서 제주특별자치도에 대한 시범적인 특례들은 특정한 지역에 대한 특혜로 인식되어 형평성이라는 반대 논리에 직면하여 ‘특별하지 않은 특별자치도의 수준’에 머물고 있는 것이다. 우리나라보다 국가의 획일적 운영과 권력의 불가분성을 강조하는 프랑스의 헌법은 제주특별자치도 추진에 많은 시사점을 제공해 주고 있다. 프랑스 헌법 제72-2조는 “중앙과 지방정부 간에 권한이 이전될 때에는 그 권한을 집행하는데 소요되는 상응한 세입을 지방정부에 이전해야만 한다. 새로운 권한의 창설 또는 권한의 확대로 인하여 지방정부가 부담해야 할 비용이 증가할 때에는 법령에서 결정된 세입이 해당 자치단체에 할당되어야 한다”고 규정하고 있다.²⁷⁾

7년차에 접어든 제주특별자치도는 대한민국 지방자치 발전에 상당한 기여를 하고 있다.

이미 시행되어 전국으로 확산되었거나, 시행 중인 제도에는 지방자치의 핵심인 자치계층, 자치조직, 자치입법, 자치재정, 자치경찰 및 교육자치, 특별지방행정기관 등이 있다. 이 제도들이 대한민국 지방자치단체에 일시적으로 적용되었을 때 발생할 수 있는 혼란 등을 예방할 수 있도록 제주도가 시범적으로 시행해 오고 있다. 중앙집권적인 국가체제 하에서 획일적인 지방자치 제도를 운영해 온 우리의 현실에서, 제주특별자치도는 그동안 창의적이고 혁신적인 지방자치의 실험을 수행하고 있는 것이다. 특히, 지난해 출범한 세종특별자치시의 행정체제 등도 단일광역체제에 대한 제주특별자치도의 시범적 시행이 있었기 때문에 가능한 것이었다.

제주특별자치도가 대한민국의 지방자치를 계속적으로 선도해 나갈 수 있도록 “국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정 확보를 위해 중앙행정기관의 권한 이양과 국가 보조사업의 수행에 소요되는 비용에 대해....별도의 계정을 설치하여 지원할 수 있다”(제76조)는 제주특별법의 규정이 단순한 선언이 아닌 실행력을 가져야 한다. 이 같은 규정에 근거하여 특별자치도 출범 이후 제기된 각종 재정관련 현안들에 대한 대안들이 새 정부에서는 제시되어야 할 것이다.

26) 표명환, 2009, 지방자치법상의 ‘특별자치도’의 의미와 그 문제: 제주특별자치도법을 중심으로, 공법학연구 10(4), 140면; 김광수, 2009, 국가와 지방자치단체 간의 관계: 제주특별자치도는 얼마나 특별한 도일 수 있는가?, 지방자치법연구 9(3), 13면.

27) (프랑스 헌법 제72-2조) 제4항 Whenever powers are transferred between central government and the territorial communities, revenue equivalent to that given over to the exercise of those powers shall also be transferred. Whenever the effect of newly created or extended powers is to increase the expenditure to be borne by territorial communities, revenue as determined by statute shall be allocated to said communities.

• MEMO •

• MEMO •

• MEMO •

• MEMO •

• MEMO •