

제주특별자치도의 재정특례와 운용실태

청주대학교 행정학과 교수
손 희 준

I. 서론

올해 7월 1일은 제주특별자치도가 출범한지 3년이 되는 역사적인 날이었다. 그러나 최근 경제위기가 심하다 보니, 사뭇 그 의의가 과소평가되고 있는 것도 사실이다.

지난 3년간의 추진실적을 보면 나름대로의 성과도 있었으나, 다양한 문제점도 드러나고 있다. 그 동안 대폭적인 중앙정부의 권한과 사무가 이양되고 국제자유도시에 걸맞는 규제자유화가 추진되었다. 자치입법 측면에서는 기존에 대통령령·부령으로 정하던 사항을 제주특별자치도 의회가 자체적으로 정하도록 위임하였고, 지방의회 운영의 자율성을 확대하여 여건에 맞는 직원임용, 의정활동비, 총 회의일수 등을 조례로 규정할 수 있도록 하였다. 또한 지방재정 측면에서는 보통교부세의 3%, 지방교육재정교부금의 1.57%를 매년 제주특별자치도에 교부하고 있으며, 다른 지방자치단체와 달리 많은 특례를 인정받고 있다.

제주특별자치도 역시 설치목적의 충족을 위하여 조례 제·개정 등 다양한 노력을 전개하고 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 이에 상응한 재정지원이 미흡하여 제주특



별자치도의 재정 추가부담을 초래함은 물론 권한이양의 실효성 확보에 걸림돌이 되고 있다는 지적이 있다(한국지방재정학회, 2008).

이러한 시각 차이는 중앙정부와 제주특별자치도가 동일한 정책목적을 가지고 있으나 서로 다른 정책수단을 선호하고 있기 때문에 발생한다고 볼 수 있다. 즉, 제주특별자치도는 정부가 특별자치도의 명칭에 합당한 권한부여와 재정지원을 약속했음에도 불구하고 충분히 지원하지 않고 있다는 인식이 강한 반면, 중앙정부는 제주특별자치도만 지방이 아니고, 경제위기와 재원부족 등의 상황 속에서 그 정도의 지원과 특례 인정도 현 상황에서는 충분하며 오히려 제주특별자치도가 보다 적극적으로 제주특별자치도로서의 수권능력과 역량을 보여 주어야 하며, 동시에 뼈를 깎는 노력과 자세를 보여 주어야 한다고 상반적인 주장을 하고 있는 게 사실이다. 이는 짧지만, 그 동안의 제주특별자치도 추진성과에 대한 엇갈린 평가와 입장에서 초래되는 것이라 판단된다(양영철 외, 2008; 손희준, 2009).

물론 이제 겨우 3년밖에 경과하지 않았다는 점을 고려할 때 선부른 평가는 아직 시기상조라고 판단된다. 그러나 그럼에도 불구하고 제주특별자치도라는 획기적인 제도 도입 자체의 목적을 얼마나 잘 달성하고 있으며, 앞으로 제대로 추진하기 위해서 지금까지의 성과를 평가해 보는 것도 의의 있다고 판단된다. 또한 실제로 이와 관련된 제도의 내용과 현황을 면밀히 파악하는 것은 평가이전에 반드시 요구되는 것이라고 생각된다.

Ⅱ. 제주특별자치도의 추진배경과 과정

1. 제주특별자치도의 추진목적과 전략

제주특별자치도의 출범은 처음부터 제주도민의 요구나 주장을 받아들여 추진한 것이라기보다는 중앙정부의 강력한 지원과 국정목표의 하나인 ‘지방분권’의 가시화된 정책결과로 볼 수 있다(양영철, 2008; 정부혁신지방분권위원회, 2008: 98-99)¹⁾.

1) 정부혁신지방분권위원회는 제주특별자치도의 추진배경을 기존의 지방분권의 수준을 뛰어넘어 ‘굉장히 수준 높은 자치도, 일종의 연방주에 가까운 자치도를 만들어 보고자’ 하는 의도가 깔려 있었다고 밝히고 있고, 실제로 그 당시 노무현 대통령 당선자는 2003년 2월 12일 제주지역순회토론회에서 “제주도가 강한 의욕을 보인다면, 제주도를 분권의 시범도, 지방자치의 시범도로 육성하겠다”고 밝혔다(정부혁신지방분권위원회, 2008).





실제로 제주특별자치도는 참여정부와 노무현 前대통령의 강한 의지가 동인으로 작용하였기 때문이다.

제주특별자치도는 <그림 1>과 같이 제주도의 차원에서 보면 풍요로운 제주 창출, 국가차원에서 보면 한국지방자치의 선도라는 비전을 달성하기 위하여 추진하였다.

그 동안 제주도는 전국적·획일적 기준에서 벗어난 독자적인 개발의 필요성이 지속적으로 제기되면서, 특히 1998년 국민의 정부 출범과 함께 21세기 개방화·세계화에 대비하여 제주도를 외자유치와 국가경쟁력 강화를 위한 거점도시로 개발할 필요성을 인정하게 되어, 제주도를 ‘국제자유도시’로 개발할 필요성이 제기되었고, 2001년 중앙정부 차원의 추진기구가 설치되었으며, 2002년 ‘제주국제자유도시특별법’이 제정되고 이에 근거하여 ‘제주국제자유도시종합계획(2002-2011)’이 2003년 2월 수립되었다(양영철, 2008).

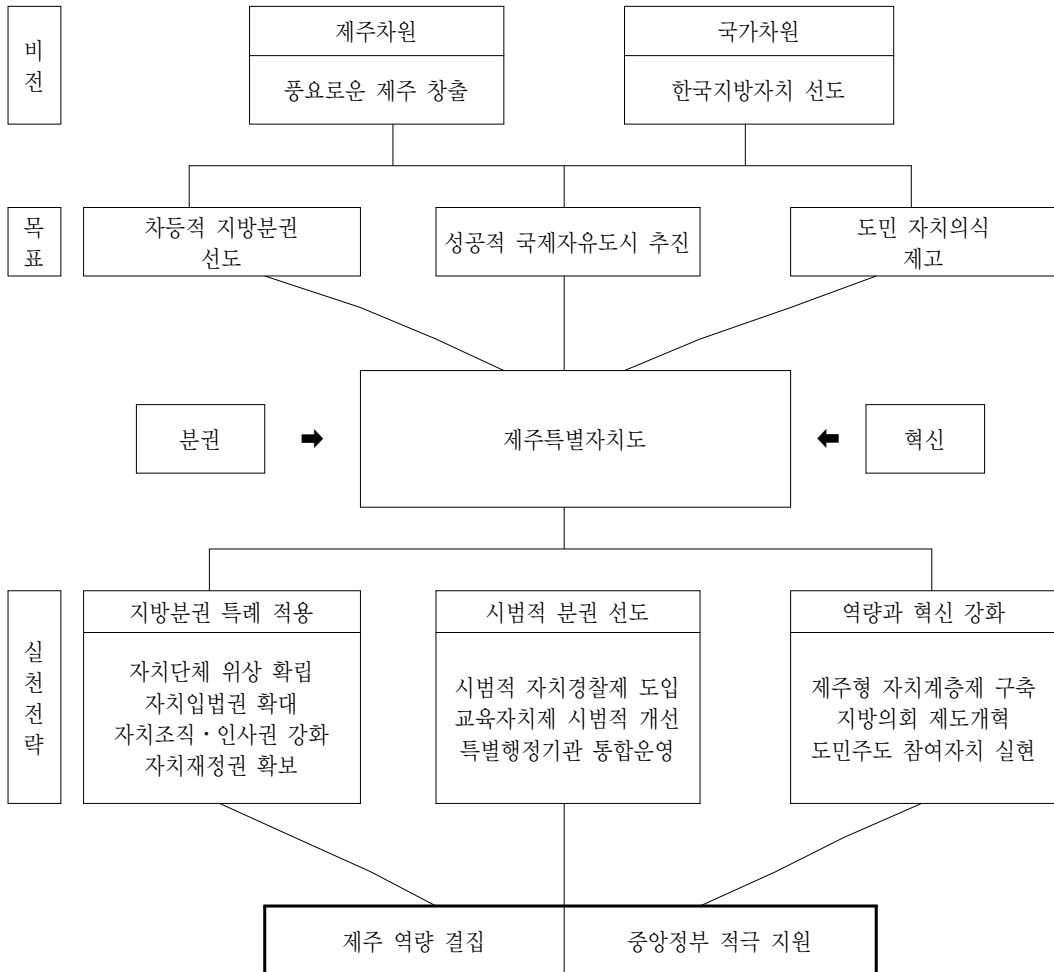
그러나 이러한 목표를 가지고 출발한 제주국제자유도시 역시 제도적인 한계 때문에 별 진전을 보이지 못하고 있어, 보다 강력한 제도적 뒷받침이 요구되고 있었다. 따라서 이러한 요구에 부응하기 위해 참여정부에서는 국가 발전전략인 동시에 지역 발전 전략으로서 국제자유도시 제주를 지방분권과 지역혁신이라는 국정과제의 하나로 인식하게 되어 적극적으로 추진하여 제주도를 하나의 성공사례로 만들 필요성이 제기되었으며, 제주도로서는 지금까지의 각종 개발계획과 수단이 제한적이라고 판단하여 보다 강력하고 뚜렷한 중앙으로부터의 지원과 특례조치 등을 원하게 되었던 것이다. 일중에 제주도로서는 중앙정부로부터의 원심력을 요구하였으며, 중앙정부는 지방분권과 지역혁신이라는 국가정책의 일환으로 인식하는 구심력이 작용하였기 때문에 서로 다른 동인이 절묘하게 만나 오늘날 제주특별자치도가 탄생한 것이라고 볼 수 있다.

이러한 제주특별자치도의 성공적 추진을 위해서는, 제주도의 여건과 대외 환경변화 그리고 중앙정부 등의 정책 변화를 예상하여 기본방향을 정립하는 <그림 2>와 같은 전략적 접근이 시도되었다.

첫째, 노무현 前대통령의 강력한 의지, 국제자유도시 구상, 시범자치와 차등분권에 대한 여론형성, 「제주국제자유도시특별법」에 의한 제도적 우위, 선도적 분권 실현의 적지 등과 같은 긍정적 여건과 행정체제의 파편화, 자치역량과 대외협상능력의 저하 등과 같은 부정적인 여건이 공존하고 있다. 둘째, 주요 추진내용을 보면 지방분권 특례 적용(자치입법권, 자치조직권, 자치사무처리권, 자치재정권), 시범적 분권(자치경찰제, 교육자치제, 특별지방행정기관의 통합), 자치혁신(의회제도 개혁, 주민참여와 통제) 등이다. 셋째, 제주특별자치도의 추진전략으로 특별법의 제정, 도민의 공감대와 지지 확보, 장기적 관점에 의한 전략적 대응 등을 강조하였다.



〈그림 1〉 제주특별자치도의 개념도

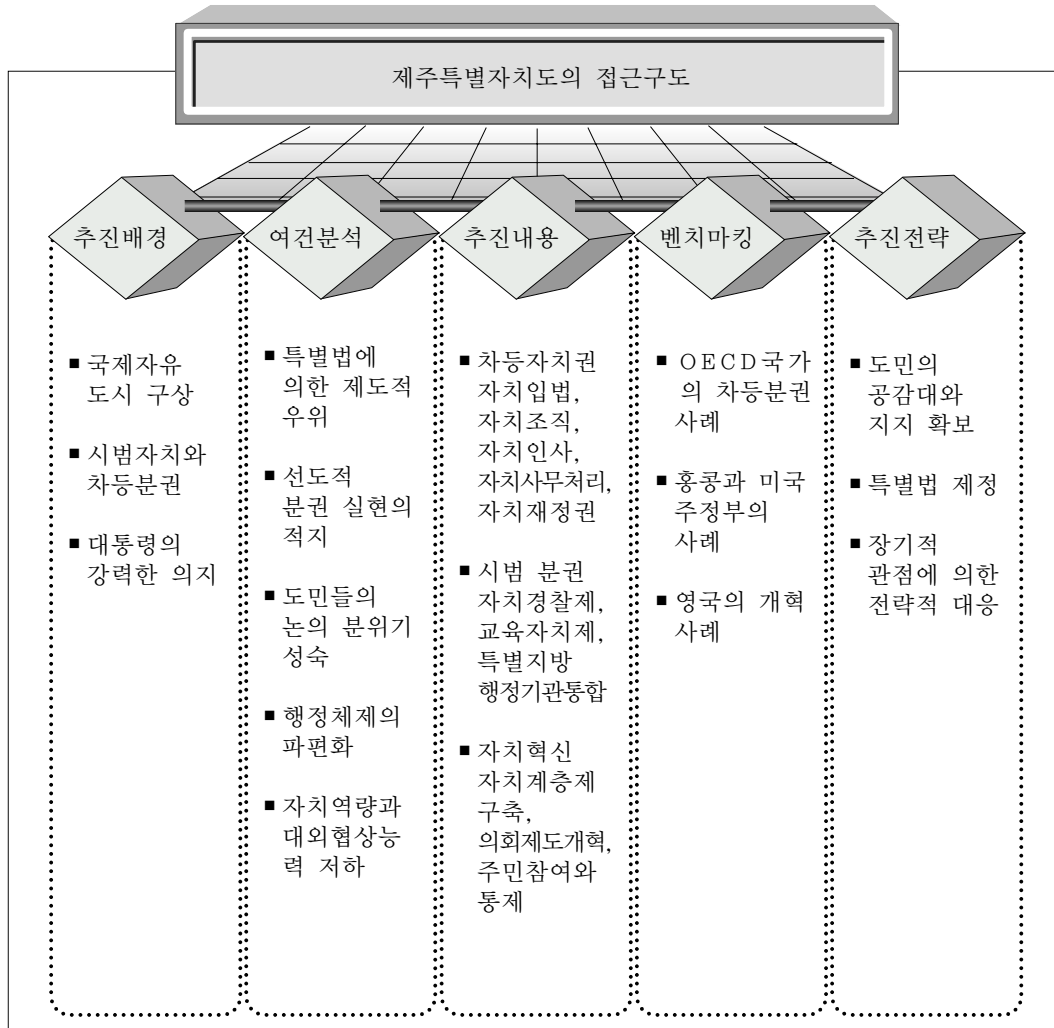


자료: 제주발전연구원(2004). 「제주특별자치도 기본방향 및 실천전략」.





〈그림 2〉 제주특별자치도의 접근구도



2. 제주특별자치도의 추진과정

특히 참여정부 출범과 함께 추진된 과정을 보면 이러한 중앙정부와 제주도의 서로 다른 목적이 교묘하게 합치되는 과정을 이해할 수 있다. 노무현대통령을 당선자 시절에 이미 자신의 정책기조로 제주도를 특별한 자치 시범지역으로 육성할 의지를 밝혔고, 2004년 3월 3일 청와대에서 제주지역 언론인 초청 간담회에서 “제주도는 전국적인 획일적 정책추진에 적합하지 않은 특수한 요소가 있으므로 과세권을 포함한 폭넓





은 권한을 부여하여 자치의 모범도시로 만들어야 한다” 고 재천명하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 99).

이러한 대통령의 강력한 추진의지는 제주특별자치도의 실질적인 추진을 위한 중앙차원의 지원기구로서 2004년 9월 대통령자문 정부혁신지방분권위원회²⁾에 ‘제주특별자치도 특별위원회’를 설치하고, 이를 실무적으로 지원하기 위해 행정자치부에 ‘제주특별자치도 추진지원단’을 구성하였다(제주특별자치도, 2007).

또한 2005년 6월에는 제주도를 경쟁력 있는 국제자유도시로 발전시키고 혁신적 지방자치행정체제로서 제주특별자치도를 도입하기 위해 국무총리실에 총리를 위원장으로 하는 ‘제주특별자치도 추진위원회’를 설치하고, 그 산하에 업무를 지원하는 ‘제주특별자치도 추진기획단’을 설치·운영하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008: 101-102).

이러한 중앙정부 차원의 제주특별자치도 도입계획이 알려지자 대부분의 제주도민들은 침체된 지역경제 활성화를 위한 국제자유도시가 제주특별자치도를 통해 가능할 것으로 기대하여 대체적으로 동의하는 분위기이었으나, 교육개방과 의료시장 개방 등에 반대하는 일부 교육관련단체와 의료단체 등이 반대하기도 하였다. 실제로 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘특별법’으로 기술함)’ 제정을 위한 공청회가 무산되기도 하는 등, 파행을 겪으면서도 동 법안이 2005년 11월 22일 국회에 제출되었다. 동시에 관련 지방자치법 개정안과 제주도 행정체제 등에 관한 특별법안도 함께 제출되었다. 그러나 2005년 12월 사립학교법 개정으로 초래된 국회파행으로 순연되고 2006년 2월 임시국회에서 극적으로 통과되어 특별법은 2006년 2월 21일 공포되었으며 시행은 2006년 7월 1일부터 되었다(특별법 부칙 제1조).

또한 이러한 특별법 제정과는 별개로 2005년 7월 27일 주민투표를 통해 기존의 1도(제주도), 2시(제주시, 서귀포시), 2군(북제주군, 남제주군) 체제를 1특별자치도로 전환하는 혁신안이 통과되어 제주특별자치도의 도입근거를 마련할 수 있었다.³⁾ 결국 2006년 7월 1일 우리나라 지방자치사의 새로운 장을 연 제주특별자치도의 서막을 제주컨벤션센터에서 열렸다. 이러한 제주특별자치도의 추진과정을 요약하면 다음과 같다.

2) 정부혁신지방분권위원회는 참여정부가 “정부혁신과 지방분권”에 관한 사항을 종합적·체계적으로 심의하여 국정 전반에 반영할 목적으로 2003년 4월 7일 발족한 대통령 소속 국가기관이다.

3) 기존의 자치계층을 유지하는 현행 유지안과 단일 광역자치단체로 개편하는 혁신안에 대한 주민투표결과는 투표율 36.7%, 혁신안 득표율 57.0%로 혁신안이 채택되었다.





〈표 1〉 제주특별자치도의 주요 추진과정

일 자	내 용
• 2003. 2. 12. 제주지역순회 토론회	- 노무현 대통령 당선자의 육성의지 천명
• 2003. 10. 30. 제주평화 포럼	- 노무현 대통령의 ‘제주특별자치도’ 구상발표
• 2004. 9. 24. 정부혁신지방분권위원회	- ‘제주특별자치도 특별위원회’ 구성
• 2004. 11. 15. 행정자치부	- ‘제주특별자치도 추진지원단’ 설치
• 2005. 5. 20. 정부혁신지방분권위원회	- ‘제주특별자치도 기본구상’ 발표
• 2005. 6. 7. 국무총리실	- ‘제주특별자치도 추진위원회’ 및 ‘제주특별자치도 추진기획단’ 설치
• 2005. 7. 27. 제주도 주민투표 시행	- 혁신안 채택
• 2005. 8. 30. 제주도	- ‘제주특별자치도 기본계획(안)’ 발표
• 2005. 11. 4. 입법예고	- ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(안)’ 등 3개 법안 입법예고
• 2005. 11. 9. 제주시, 서귀포시	- 공청회 개최
• 2005. 11. 22. 국회	- 3개 특별법(안) 국회제출
• 2006. 2. 21. 국회	- 3개 특별법 공포
• 2006. 7. 1. 제주도	- 제주특별자치도 출범

Ⅲ. 제주특별자치도의 재정특례와 적용실태

1. 제주특별자치도의 재정특례 내용

제주특별자치도의 성격과 도입 목적은 2006년 2월 공포되고 7월 1일 시행된 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제1장 제1조에 명시되어 있다.

즉 “제주의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함⁴⁾을 목적으로 한다” 고 명시하고 있다.

4) 또한 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제1장 제2조에는 “국제자유도시”라 함은 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 말한다”라고 규정되어 있다. 이는 제주특





이는 제주특별자치도 출범이 제주에 국한된 지역발전 체계의 구축을 넘어 다른 지자체가 지향해야 할 지방분권과 지방자치의 방향을 제시하고, 궁극적으로는 국가발전을 이룩하기 위한 것임을 의미한다.

따라서 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로 특별법은 제2장 제주특별자치도지원 위원회의 설치 및 제3장 제주특별자치도의 법적 지위와 특례, 제4장 자치사무와 자치 조직, 제5장 주민참여 확대, 제6장 도의회의 기능강화, 제7장 자치인사, 제8장 자치 감사체계 확립, 제9장 자치재정, 제10장 교육자치, 제11장 자치경찰 제12장 특별지방 행정기관의 사무이관 등 총 17개 장과 부칙으로 구성되어 있다.

이 중에서도 제주특별자치도의 실질적인 운영을 지원하기 위한 자치재정은 제9장을 중심으로 제72조 제주특별자치도세 규정을 포함하여 7개 조항으로 구성되어 각각 재정의 특례와 지방예산에의 주민참여를 규정하고 있는데 좀 더 자세히 파악하면 다음과 같다.

1) 제주특별자치도세 신설

특별법 제72조는 제주특별자치도지사는 지방세법의 규정에도 불구하고, 도세 및 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과·징수하도록 규정하고 있다. 이 규정에 의해 지방세법에서 도세로 규정하고 있는 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세와 시·군세인 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 도축세, 도시계획세, 사업소세, 담배소비세 등 총 16개 세목이 모두 ‘제주특별자치도세’가 되었다. 이는 그 동안 2계층제(two-tiered system)로 되어 있던 행정구조에 따른 지방세 체계를 단일 광역체제에 맞추어 일원화한 것이다. 이에 따라 ‘제주특별자치도세 조례’는 취득세, 등록세, 레저세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 담배소비세, 도축세를 제주특별자치도의 보통세로, 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세, 지방교육세를 목적세로 규정하였다.

2) 과세면제 등에 관한 특례

제주특별자치도는 특별법 제73조에 의해 지방세법 제9조(과세면제 등을 위한 조례)의 규정⁵⁾에도 불구하고 동법 제7조(공익 등 사유로 인한 과세면제 및 불균일 과세)와

별자치도가 국제자유도시의 면모를 갖추기 위해서는 무엇보다도 규제완화와 국제적 기준에 부합하는 운영시스템을 구축해야 함을 시사한다.

- 5) 지방세법 제9조는 ‘제7조 및 제8조의 규정에 의해 지방자치단체가 과세면제 불균일과세 또는 일부과세를 하고자 할 때에는 행정안전부장관의 허가를 얻어 당해 지방자치단체의 조례로써 정하여야 한다’고 규정하고 있다.





제8조(수익등 사유로 인한 불균일 과세 및 일부과세)의 규정⁶⁾에 의한 과세면제, 불균일 과세 또는 일부 과세를 도 조례로 정할 수 있도록 하였다.

과세면제 등은 공익 및 기타의 이유로 인하여 과세하는 것이 부적당하다고 인정할 때에 전체를 과세하지 않거나 다른 세율로 과세(불균일 과세) 또는 그중 일부에 대해서만 과세할 수 있도록 한 제도(일부과세)로서, 타 자치단체의 경우 과세면제, 불균일 과세 또는 일부과세를 할 경우 행정자치부장관의 허가를 받도록 하여 제도의 남용으로 인한 조세부담의 불균형을 조절하도록 하고 있으나, 제주특별자치도는 행정안전부장관의 사전허가와 관계없이 도 조례로 정할 수 있도록 하여 자율성을 부여하고 있음에 따라 제주특별자치도 조례는 감면의 분야를 사회복지, 평생교육시설, 대중교통, 서민주택 건설, 농어촌, 지역발전, 지역개발 등으로 구분하여 지방세 감면 내용을 규정하고 있다.

3) 세율조정에 관한 특례

특별법 제74가 규정하고 있는 세율조정에 관한 특례는 일명 탄력세율 제도로써 통상 적용해야 할 표준세율을 일정한 범위 내에서 조정할 수 있는 제도이다.

이러한 탄력세율 제도는 세율조정 권한을 해당 지방자치단체가 갖는다는 점에서 현행 지방세법 체계 내에서 지방자치단체에게 일정부분 과세자주권을 인정하는 제도이다.

제주특별자치도에 대해 타 자치단체보다 큰 탄력세율의 특례를 부여한 것은 재정자율권의 범위를 보다 신장시키기 위한 것으로 주요 내용은 <표 2>와 같다.

구체적으로는 우선 현행 지방세법에 규정된 탄력세율은 보통세 중 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 도축세 등 7개 세목과 목적세의 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등 4개 세목 총 11개 세목에 대하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 하고 있으나, 제주특별자치도는 11개 세목 외에 레저세와 면허세에도 탄력세율을 적용할 수 있도록 하여 총 13개 세목의 탄력세율 적용이 가능하다. 또한 제주특별자치도의 탄력세율 적용범위를 대체적으로 100%로 하여 타 자치단체의 50%에 비해 2배 정도 확대한 것이다.

6) 지방세법 제7조는 ‘지방자치단체는 공익상 기타의 사유로 인하여 과세를 부적당하다고 인정할 때에는 과세하지 아니할 수 있다’고 규정하고 있으며, 제8조는 ‘지방자치단체는 그의 일부에 대하여 특히 이익이 있다고 인정되는 사건에 대하여서는 불균일 과세를 하거나 또는 그의 일부에 대하여서만 과세할 수 있다’는 규정이다.





〈표 2〉 제주특별자치도 및 타 자치단체의 지방세 탄력세율 규정 내용

세 목	과세대상 및 세율	탄력세율 적용가능 범위	
		타 자치단체	제주도
취득세	○ 부동산 등: 2%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	100%
등록세	○ 부동산등기 - 정율세: 0.1%~3% - 정액세: 3,000원	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	100%
주민세	○ 균등할 - 개인: 10,000원 이내 - 사업장: 50,000원 - 법인: 50,000~500,000원 ○ 소득할: 소득세, 법인세, 농업소득세액의 10%	개인균등할은 10,000원 이내에서 조정가능한 제한세율, 그 이외는 표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	100%
재산세	○ 건축물 등: 0.15%~0.5% 등	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	100%
자동차세	○ 승용자동차 cc당 18원~220원 ○ 정액세 : 3,000~157,000원	표준세율(특별·광역시에는 조례로 100분의 50 가산 가능)	100%
도축세	○ 소·돼지시가의 1%이내	제한세율(1%이내에서 조례로 결정)	2%
도시계획세	○ 토지·건축물의 가액의 0.15%	표준세율(0.23%이내에서 조례로 결정)	100%
공동시설세	○ 건축물·선박가액의 0.5%~1.3%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	200%
사업소세	○ 재산할 : 사업소 1㎡당 250원 이내 ○ 종업원할 : 종업원급여총액의 0.5%이내	1㎡당 250원, 급여총액의 0.5% 초과할 수 없는 제한세율	200%
지역개발세	○ 발전용수 : 10㎡당 2원 ○ 지하수 : 1㎡당 20원~200원 ○ 지하자원 : 광물가액의 0.2% ○ 컨테이너 : 1TEU당 15,000원	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	100%
지방교육세	○ 본 세액의 20%~60%	표준세율(100분의 50 안에서 조례로 가감조정 가능)	100%
레저세	○ 표준세율	없음	100%
면허세	○ 표준세율	없음	100%





4) 지방교부세에 대한 특례

특별법 제75조에서는 지방교부세법 제6조 1항의 규정에도 불구하고 행정안전부장관이 제주특별자치도에 교부하는 보통교부세는 동법에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3으로 산정한다고 규정하고 있다⁷⁾.

지방교부세는 내국세 수입의 일정 부분을 재정력이 취약한 자치단체의 부족 재원을 보전해 주고 자치단체간의 재정력 불균형을 완화하는 기능을 수행하는 재정조정제도의 하나이다(손희준 외, 2008: 196).

특히 지방교부세의 성격은 국가와 지방자치단체의 공유재원이며, 용도에 조건을 붙이지 않는 일반재원이라는 점에서 자치단체의 재량적인 지출권한이 인정되는 재원이다. 특히나 보통교부세는 지역간 세원편재와 재정불균형을 해소하고 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 필요한 재원을 법적·제도적으로 보장하는 제도로 이러한 보통교부세 총액의 3%를 미리 배정한 것은 제주특별자치도의 의존재원에 대한 예측가능성을 제고하고 재정력을 증대하고자 마련된 제도이다.

지방교부세제도는 2005년 전반적인 제도개편이 이루어져 현재 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세⁸⁾ 등으로 구분되며(손희준, 2008)⁹⁾, 재원은 내국세(목적세 및 종합부동산세와 다른 법률에 의해 특별회계 재원으로 사용되는 세목의 해당금액 제외) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액이며, 이 중에서 보통교부세는 교부세 총액에서 분권교부세와 도로사업 보전분¹⁰⁾을 제외한 금액의 96%이며, 특별교부세는 나머지 4%이다. 또한 배분방법은 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하여 재정부족액이 발생하는 자치단체에 대해 매년 지방교부세 총액과 비교하여 조정률을 계산하여 각 자치단체에게 배분한다.

5) 광역·지역발전특별회계의 제주계정 설치

특별법 제76조는 국가가 제주특별자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하

-
- 7) 특별법 101조는 교육재정의 확보를 위해 지방교육재정교부금법 제5조의 규정에도 불구하고 제주자치도에 교부하는 보통교부금 역시 보통교부금 총액의 1만분의 157로 산정한다고 규정하고 있다.
 - 8) 부동산교부세는 국세인 종합부동산세 수입전액을 별도의 기준에 따라 배분하는 교부세의 한 종류이다.
 - 9) 지방교부세의 법정교부율이 13.27%이다가 2000년에 15.0%로 인상되었으며, 2005년 지방양여금의 폐지와 분권교부세의 신설(0.83%)에 따라 19.13%로 인상되었고, 2006년에는 분권교부세가 0.94%로 인상이어 현재의 19.24%로 인상되었다.
 - 10) 도로사업 보전분은 지2005년 지방양여금이 폐지되면서 지방양여금의 지방도로사업 중 일부가 이미 진행 중인 경우 지속적인 지원이 요구되므로, 매년 8,500억원을 계상하고 있다.





여 중앙행정기관의 권한이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「국가균형발전특별법」의 광역·지역발전특별회계¹¹⁾에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 국가균형발전특별법에서는 사업계정을 지역개발사업계정과 지역혁신사업계정 외에 별도로 ‘제주특별자치도 계정’을 신설하고¹²⁾, 제주도 지역경제의 활성화 사업과 지역의 특성 있는 향토자원의 개발 및 활용에 관한 사업, 특별지방행정기관 이관사무의 수행에 필요한 경비 및 자치경찰로 이체되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부 등을 지원할 수 있도록 하였다.

6) 지방채발행의 특례

또한 특별법 제77조는 제주특별자치도가 지방채발행 총액제한제도¹³⁾에도 불구하고, 도의회의 의결을 거쳐 지방채발행 한도액을 초과하는 지방채를 발행할 수 있도록 하였다.

이는 과거 기채승인(起債承認)이라는 통제방식에서 보다 포괄적 통제방식인 지방채 발행한도액 제도를 도입하였음에도 불구하고 보다 자율적인 의사결정 하에서 기채를 발행할 수 있도록 허용한 조치로 볼 수 있다.

7) 주민참여예산제도

특별법 제78조는 지방예산 편성과정에 주민참여를 확대함으로써 지방재정운영의 투명성과 효과성 및 대응성을 높이고 재정민주주의(fiscal democracy)의 이념을 구현하고자 하였다.

주민참여 예산제도는 예산편성 과정에 주민이 직접 참여하여 예산의 우선순위 결정 등에 의견을 제시하고 예산반영의 요구 등을 하고자 하는 것으로, 지방자치단체장과 지방의회 의원들이 인기 위주의 예산편성이나 관료적 예산극대화 행태 등을 통한 지방예산의 비효율성을 극복할 수 있는 지방재정 운영에 대한 주민들의 직접 통제수단이며, 참여와 자기결정이라는 지방자치의 이념을 구현하는 방법이다(곽채기, 2005: 247-276).

- 11) 과거 국가균형발전특별회계의 명칭이 2009년 4월 22일 광역·지역발전특별회계로 변경되었으며 일부 사업의 조정이 있었다.
- 12) 계정의 구분 역시 2009년 4월 22일 개정에 의해 현재는 지역개발계정, 광역발전계정 및 제주특별자치도 계정으로 구분하고 있다.
- 13) 지방채발행을 억제하기 위한 기채승인제도는 지방재정을 통제하는 수단이라는 판단 하에 참여정부 재정분권화 정책의 일환으로 자치단체의 예산규모와 채무규모 및 채무상환 일정 등을 고려하여 지방채의 발행한도를 정하는 발행한도 제한제도로 개편되었다(손희준 외, 2008: 171-172).





이러한 취지에서 특별법에서는 주민참여예산제도의 도입을 의무화 하고 있는데¹⁴⁾, 이는 타 자치단체의 경우 동 제도의 도입을 권고사항으로 하는 반면, 제주특별자치도는 도입을 의무화함으로써 재정운영의 자율성 확대에 따른 책임성과 투명성을 강화하고자 하는 의도로 인식된다.

8) 교육재정의 특례

현재 우리나라는 지방자치의 실시와 함께 교육·학예사무를 담당하는 교육자치를 별개로 실시하고 있다. 이와 관련하여 교육자치를 위한 재정은 지방자치단체의 ‘교육비특별회계’와 지방교육재정교부금법에 의한 ‘지방교육재정교부금’¹⁵⁾제도가 있다.

교육재정의 주 수입원은 목적세인 교육세¹⁶⁾와 시·도의 교육비특별회계이다. 이 중에서 광역자치단체가 교육자치단체인 교육청에 전출하는 교육비특별회계는 제주특별자치도세 총액의 1,000분의 36으로 구성하게 되어 있다. 지방교육재정의 보통교부금 배분은 교육자치기관의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 경우에 그 미달액을 기준으로 총액 배분하는데, 지방교육재정 보통교부금 배분공식은 보통교부세의 배분공식과 유사하다.

특별법은 교육자치(제10장) 분야에서 지방교육재정 보통교부금을 보통교부금 총액의 1만분의 157로 법정화¹⁷⁾하여 교육재정의 안정성을 확보하고 있다.

또한 지방교육재정교부금법에서 3.6%로 규정하고 있는 지방자치단체의 교육비특별회계 전출비율¹⁸⁾을 제주자치도세 총액에서 도조례가 정하는 비율의 금액을 매 회계연도 일반회계예산에 계상하여 교육비특별회계로 전출할 수 있도록 하였다. 또한 특별

14) 특별법 78조 1항은 ‘도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의해 참여할 수 있도록 하여야 한다’고 규정하여 의무조항으로 하였으며, 2항은 ‘주민참여 예산의 범위, 참여주민의 선정방법 및 절차, 주민참여과정 등에 필요한 사항은 도 조례로 정한다’고 규정하고 있다.

15) 지방교육재정교부금은 경상보조금에 해당하는 보통교부금과 특별교부금으로 구성되어 있으며, 보통교부금은 당해연도 내국세 총액의 19.4%의 96%이며, 특별교부금은 내국세 총액의 19.4%의 4%이다.

16) 목적세인 교육세는 국세와 지방세로 구성되어 있는데, 이는 부가세(added tax) 성격을 갖고 있다. 국세인 특별소비세, 주세, 교통·에너지·환경세에 부가되면 국세이고, 지방세인 담배소비세, 레저세, 자동차세, 등록세, 재산세, 주민세(균등할)에 부가되면 지방세로 본세에 부가되어 부과되고 있다.

17) 지방교육재정교부금의 보통교부금도 과거 제주도의 점유율 1.41%(2003, 2004)와 1.5%(2005)를 감안하여 2006년 2월 임시국회에서 1.57%로 법정화하였다.

18) 지방자치단체 교육비특별회계 전출금은 서울특별시의 경우 목적세를 제외한 특별시세 총액의 10%, 광역시 및 경기도는 목적세를 제외한 시세 또는 도세 총액의 5%, 그밖의 도는 도세 총액의 3.6%이다.





법은 도교육감으로 하여금 지방자치법과 지방재정법의 규정에도 불구하고 제주자치도의 교육·학예와 관련이 있는 사업의 경우 등 필요한 경우에는 도의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있도록 하였다. 이 경우 지방채 발행한도액을 초과하여 발행할 때에는 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석 의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻도록 규정하고 있다.

2. 재정특례의 적용실태

1) 국세의 이양

이상의 특별법 제9장 자치재정에서 대부분 재정특례 사항을 제시하고 있으나, 실제 특별법 제정의 본래 목적은 특별법 제4조를 통해 알 수 있다. 즉 국가의 책무는 ‘제주특별자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안과 시책을 마련하여야 한다’고 규정하고 있으며(특별법 제4조 2항), 3항에서는 ‘국가는 제주특별자치도의 자발적인 성과제고 노력을 유발하기 위해 국세의 세목을 이양하거나, 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정·재정적 우대방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다’고 명시하고 있다.

그러나 그럼에도 불구하고 실제 국세의 이양방안은 제9장 재정특례 부문에서 재규정하지 않고 있으며, 최근에서야 지방소득·소비세의 도입¹⁹⁾이 논의되고 있어 그 결과는 지켜보아야 할 일이다. 결국 특별법 제4조에서 규정하고 있는 국세의 이양은 아직까지 적용하고 있지 않다.

2) 제주특별자치도세 등의 재정특례 적용사례

첫째, 과세면제 등에 관한 특례는 2006년 4월 5일 제주특별자치도세 감면조례(조례 제2551호)를 제정하였으며, 외국인 투자기업에 대해 감면을 확대 적용하고 있고, 고급주택과 제주투자진흥지구 및 자유무역지역 입주기업에 대한 감면 및 선박투자회사에 대한 감면 등을 폭넓게 활용하고 있다.

둘째, 세율조정에 관한 특례는 지역개발세(지하수에 대한 세율 20원~200원을 30원~300원으로 확대적용)와 재산세의 경우 일반선박의 경우 1,000분의 3을 1,000분

19) 지방소득·소비세의 도입은 참여정부 이래 재정분권화의 핵심과제로 계속 주장되어 왔으나, 기획재정부 등 중앙정부의 반대로 미루어져 오다가 최근 수도권 규제완화의 반사이익으로 비수도권 지역의 세수감소 등을 보전하기 위해 정부가 도입할 것을 확정하고 관련 법안을 국회에 제출하였다(이재은, 2009).





의 2.5로 경감 적용하고 있으며, 항공기에 대해서도 1,000분의 3의 세율을 1,000분의 1.8로 경감 적용함으로써 2개 세목에서 활용하고 있다. 이렇게 지방세법보다 세율을 낮게 규정한 것은 선박과 항공기 등록지를 다른 시도에서 제주도로 이전하게 함으로써 전체 재산세 수입을 증대하기 위함이다.

그러나 지역개발세의 탄력세율 적용은 이미 특별자치도 출범 이전에 실시하였고, 탄력세율을 적용할 수 있는 13개 세목 중 2개 세목에만 탄력세율을 적용하고 있어 소극적으로 활용하고 있다고 보여 진다. 왜냐하면 이미 국내 타 자치단체도 <표 3>과 같이 주민세와 재산세, 지역개발세 등에 탄력세율을 적용한 사례가 있다.

〈표 3〉 지방세 탄력세율 적용실태

세 목	탄력세율 적용사례
주민세	○ 개인균등할 - 최저: 2,000원(전북 완주·무안·부안군, 전남 광양시) - 최고: 10,000원(충북 보은군) ○ 경북경산시: 농업소득세할 10%→7.5%
재산세	○ 항공기(2004) - 서울강서·부산강서·인천중구·제주제주시 0.3→0.25%, 대구동구 0.3→0.2% - 2004년도 수도권지역에서의 재산세 세율 조정(20~30%인하)
지역개발세	○ 강원 : 지역개발세 과세대상 전체 50% 가산 ○ 경북 : 발전용수 2원→3원 ○ 부산 : 컨테이너 15,000원→20,000원

3) 지방교부세에 관한 특례적용

특별법 제75조는 보통교부세의 3%를 재정특례로 인정하였으며 이 부분은 적용되고 있다. 그러나 이러한 보통교부세의 특례가 제주특별자치도의 추가적인 기능과 사무이양에 따른 재원지원이 이를 충분히 감당할 수 있는지를 고려해야 할 것이다.

왜냐하면 보통교부세 3%를 설정하였을 당시 3%의 기준은 다음 <표 4>와 같이 과거 5년 동안의 평균 교부율이 2.85%이며 가장 많이 받았던 연도 역시 2.93%이므로 추가적인 기능이나 사무이양을 전제로 약간 증액한 3.0%로 결정하였기 때문이다. 이는 추가적인 기능이양과 사무재배분 등을 면밀히 고려하여 과학적으로 비율을 산출한 것이 아니라 상당히 자의적이며 주먹구구식으로 법정율을 적용한 것이라고 할 수 있다.





〈표 4〉 제주도의 보통교부세 배분비율

(단위: 억원, %)

연도별	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
보통교부세 (A)	106,228	118,320	128,226	170,776	177,543	198,421	227,233	265,081
제주도의 보통교부세 (B)	2,962	3,273	3,541	5,001	5,379	5,885	6,817	8,443
비율 (B/A)×100	2.78	2.77	2.76	2.93	3.03	2.97 ¹⁾	3.00	3.18

자료: 행정안전부, 홈페이지(매년도).

주: 1) 2007년에 법정률인 3%가 적용되어야 했으나, 2005년 보통교부세 산정시 약 70억 원이 더 많이 배정되었다는 감사원의 지적에 따라 행안부는 이 부분을 감액하고 배정하였음.

그러다 보니 이러한 보통교부세의 법정율이 제주특별자치도에 실질적인 도움이 되기 위해서는 특별자치도 출범이후의 기준재정수입액의 증가가 기준재정수요액의 증가보다 크거나 적어도 같아야 한다는 것이다. 그러나 최근 중앙권한이나 사무의 이양이 급증하여 기준재정수요액의 증가율이 상대적으로 더 커질 경우에는 법정률의 적용은 제주특별자치도가 받아야 할 교부세보다 적게 받는 사태가 발생할 수도 있다(이원희, 2009).

실제로 최근의 연구결과에 의하면 제주특별자치도 본청을 기준으로 중앙권한 및 기능이양에 따라 추가적으로 발생한 비용이 인건비와 경상비, 사업비 등을 모두 포함할 경우 최저 400억 원에서 931억 원까지 발생하였음을 산출하기도 하였다(한국지방재정학회, 2008).

4) 광역·지역발전특별회계의 제주특별자치도 계정의 설치

특별법 제76조는 중앙행정기관의 권한이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용을 충당하기 위해 제주특별자치도 계정을 별도로 설치할 수 있도록 규정하고 있으며 기 설치되어 운영 중에 있다. 이는 주로 특별지방행정기관의 이관사무 수행을 위한 경비와 자치경찰제도의 도입에 따른 비용부담을 원활히 하기 위한 조치이다.





그러나 실제로 2007년 자치경찰 인건비 전액 64억 원을 국고보조금으로 신청하였으나 국가경찰에서 이체된 정원 38명분 20.2억 원만 배정되어 신규 채용을 하지 못한 사례가 있다(정부혁신지방분권위원회, 2008).

또한 자치경찰제의 도입과 관련해서도 중앙예산을 관장하는 기획재정부는 자치경찰의 운영비용 등은 결코 지원할 수 없다는 입장이다. 왜냐하면 향후 자치경찰이 전국적으로 확대되었을 경우 나쁜 선례를 남길 수 있으며, 자치단체로 이관된 이상 지방예산으로 충당하는 것이 당연하기 때문이라는 것이다.

따라서 현재 광역·지역발전특별회계의 제주특별자치도 계정의 적용이 실제 재정수요를 제대로 반영하고 있는지에 대한 재검토가 필요하다고 할 수 있다.

5) 지방채발행의 특례

특별법 제77조은 제주특별자치도의 지방채 발행특례를 인정하고 있는데, 지방채 발행사례는 다음과 같다.

특별자치도 출범이후인 2007년 총 12개 사업에 대해 753억 원의 지방채를 발행하였고, 2008년에는 1,056억 원 규모인데, 이 모두가 제주특별자치도의 지방채 발행한도액 범위 내에 있어 특례를 적용한 것은 아니다.

6) 주민참여예산제도의 적용

특별법 제78조에 규정되어 있는 주민 참여예산제도의 도입과 관련해서 제주특별자치도는 2006년 12월에 주민참여예산제도 도입을 위한 워크숍을 개최하였으며, 2007년 2월에는 주민참여예산 조례제정연구회를 구성하고 2008년 5월에는 ‘제주특별자치도 주민참여예산제 운영조례(안)’을 입법 예고하였다. 2008년 9월에 제주특별자치도 의회에 조례(안)을 제출하였으나, 주민의견 수렴의 확대요구 등의 이유로 현재까지 도의회에서 조례안이 확정되지 못하고 있다.

물론 주민참여예산제도를 제주특별자치도의 특성에 맞게 실시하는 것이 필요하므로 아직 조례제정을 하지 않았다고 하여 크게 문제로 인식할 필요는 없지만 법적으로 요구하고 있는 사항이 도입되지 않고 있는 점을 감안할 때 다소 미흡하다고 판단할 수 있다.

결국 제주특별자치도에 대한 재정특례를 부여한 것 중에서 현재 제주특별자치도가 충분히 활용하고 있는 것은 과세면제 등에 관한 특례라고 할 수 있으며, 제한적으로 탄력세율 제도를 활용하고 있음을 알 수 있다.





IV. 제주특별자치도 재정운영 실태와 재정특례의 문제점

1. 제주특별자치도의 재정현황

1) 세입부문

제주특별자치도 세입구조 추이를 보면 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 제주특별자치도의 세입구조 추이

(단위: 백만원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
합 계	1,972,399 (100.0)	2,093,486 (100.0)	2,166,952 (100.0)	2,609,226 (100.0)	2,895,893 (100.0)	2,437,370 (100.0)	2,696,185 (100.0)
지 방 세	387,351 (19.6)	405,723 (19.4)	401,121 (18.5)	433,744 (16.6)	447,094 (15.4)	418,032 (17.2)	447,120 (16.6)
세외 수입	689,490 (35.0)	783,725 (37.4)	684,257 (31.6)	717,143 (27.5)	787,179 (27.2)	375,890 (15.4)	407,596 (15.1)
지방교부세	392,878 (19.9)	389,544 (18.6)	582,475 (26.9)	619,717 (23.8)	735,641 (25.4)	716,115 (29.4)	844,339 (31.3)
지방양여금	150,885 (7.6)	134,255 (6.4)	-	-	-	-	-
보 조 금	313,871 (15.9)	348,507 (16.6)	456,060 (21.0)	776,929 (29.8)	835,079 (28.8)	835,786 (34.3)	846,494 (31.4)
국고보조금	313,871	348,507	212,616	458,565	365,327	835,786	846,494
국가균형특별회계	-	-	161,587	177,770	369,285	-	
기금	-	-	81,858	85,691	100,468	-	
국고보조금 등(비공제)	-	-	-	54,904	-	-	
지방채	37,924 (1.9)	31,731 (1.5)	43,038 (2.0)	61,692 (2.4)	90,900 (3.1)	91,547 (3.8)	150,637 (5.6)

주: 2003-2007년 결산순계 기준, 2008년부터는 당초예산 순계기준.

2006년까지 도본청과 시·군 포함, 일반회계와 특별회계 포함기준.

제주특별자치도가 출범하면서 각종 재정특례 조치가 과연 제주특별자치도에 어떠한 영향을 미쳤는가를 전후 비교를 통해 파악해 볼 수 있다. 그러나 특별자치도가 되면서 1개의 광역자치단체가 되었기 때문에 이전의 내용은 과거 제주도와 제주시, 서귀포시, 북제주군과 남제주군 등 총 5개 단체의 규모와 내용을 단순 합산하여 비교할



수박에 없다.

즉 세입결산 규모는 2005년 2조 1,669억 원에서 2007년에는 2조 8,958억 원으로 증가하였으나, 2009년에는 2조 6,961억 원으로 오히려 감소한 것으로 보인다. 그러나 이러한 차이는 당초 예산과 최종 결산규모의 차이에서 기인하는 것으로 판단된다.

무엇보다 지방세와 세외수입 등 자체재원의 비중이 2004년 56.8%에서 2005년 50.1%, 2006년 44.1%, 2007년 42.6% 등 지속적으로 감소하고 있다. 이는 2005년 지방양여금이 폐지되면서 지방교부세의 교부율이 증가하면서 그만큼 의존재원의 비율이 증가하였기 때문이라고 판단된다.

이와 관련하여 제주특별자치도의 재정자립도 현황을 파악하면 다음 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 제주특별자치도의 연도별 재정자립도 추이

(단위 : %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
전국 평균	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6
제주도 평균	37.4	34.7	39.3	33.8	26.4	26.3	25.2
제주도 본청	33.1	29.1	30.3	29.9	26.3	25.9	24.9

자료: 행정안전부(2009).

특별자치도가 출범한 2006년에는 전국 평균이 54.4%이었으며 제주도는 33.8%이었다가 2007년 26.4%, 2008년 26.3%, 2009년 25.2% 등 크게 감소하고 있는 것을 알 수 있는데, 이는 재정자립도 수준이 매우 낮은 군이 포함되었기 때문이다. 그러나 그렇다고 하여도 그 이전 30% 수준이던 것이 26% 내외를 나타내고 있는 것은 재정수입의 자립수준이 낮아졌다는 사실을 의미한다.

이러한 재정자립도 수준의 감소는 <표 5>에서 추론을 할 수 있는데, 2006년부터 보조금의 비중이 2006년 29.8%로 2003년의 2배가량 증가하였기 때문이다. 이러한 추세는 계속 이어져 2007년 28.8%, 2008년 34.3%, 2009년에 31.4% 등 세입예산의 30% 이상을 점유하여 중앙재정에의 의존율이 매우 높은 것을 알 수 있다(유태현, 2009).

또한 지방채의 활용이 2004년 1.5%, 2005년 2.0%이던 것이 2006년 2.4%, 2007년 3.1%, 그리고 2009년에는 5.6%로 급증하였다. 이는 올해 경제 살리기를 위한 예산의 조기집행과 맞물려 있는 특수한 상황이기는 하지만 지방채의 활용이 확대된 것



만은 사실이다.

2) 세출부문

제주특별자치도 세출구조 추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 제주특별자치도 기능별 세출구조

(단위: 백만원, %)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
합 계	1,538,891 (100.0)	1,643,891 (100.0)	1,706,861 (100.0)	2,144,724 (100.0)	2,151,470 (100.0)	2,202,202 (100.0)
일반행정	303,909 (19.7)	337,159 (20.5)	359,565 (21.1)	414,776 (19.3)	448,912 (20.9)	388,303 (17.6)
입법 및 선거관계	8,432	11,866	10,760	16,236	14,906	16,648
일반행정비	295,477	325,292	348,805	398,540	434,007	371,815
사회개발	579,259 (37.6)	649,426 (39.5)	693,181 (40.6)	901,698 (42.0)	891,171 (41.4)	967,614 (43.9)
교육및문화비	78,700	75,788	107,141	110,623	95,879	111,570
보건 및 생활환경개선	193,505	190,671	194,833	225,713	264,583	243,399
사회보장	154,041	176,343	212,977	280,954	275,984	303,972
주택 및 지역사회개발	153,013	206,624	178,230	284,407	254,726	308,674
경제개발	600,842 (39.0)	590,781 (35.9)	582,328 (34.1)	721,997 (33.7)	728,049 (33.8)	750,334 (34.1)
농수산개발	250,892	262,309	220,841	286,603	296,800	335,889
지역경제개발	88,328	73,924	108,739	75,729	96,247	97,859
국토자원보존개발	233,032	214,757	209,434	317,904	279,923	267,232
교통관리	28,591	39,792	43,314	41,761	55,080	49,354
민방위비	36,544 (2.4)	39,830 (2.4)	37,352 (2.2)	40,894 (1.9)	45,772 (2.1)	43,057 (2.0)
민방위관리	3,574	2,468	1,342	1,662	1,637	1,840
소방관리	32,969	37,363	36,009	39,232	44,136	41,217
지원 및 기타경비	18,337 (1.2)	26,695 (1.6)	34,436 (2.0)	65,358 (3.0)	37,565 (1.7)	52,894 (2.4)
지방채상환	15,269	22,497	28,197	35,299	32,132	34,318
제지출금	3,068	4,198	6,239	3,741	971	0
교부금	0	0	0	26,319	4,462	0
예비비	0	0	0	0	0	0

주: 2003-2007년: 결산순계 기준, 2008년부터는 당초예산 순계기준.

2006년까지 도본청과 시·군 포함, 일반회계와 특별회계 포함기준.



2009년 예산의 경우는 사업예산제도의 도입으로 분류체계가 변하여 연도별로 비교할 수 없어 2008년까지만 적시하였다²⁰⁾.

세출구조 추이에서 가장 눈에 띄는 것은 경상경비에 해당하는 일반행정비의 비중이 2003년 19.7%, 2004년 20.5% 등 증가하다가 2006년 19.3%로 감소하더니 2007년 다시 20.9%로 증가하였다는 것이다.

전국적인 지방재정분석 등을 통해 제주도의 인건비 비중 등 경상경비의 비중이 타 자치단체에 비해 상대적으로 높다는 사실을 감안하면(최영출 외, 2006. 12), 제주특별자치도의 경상경비 비율의 증가추이는 지속적으로 검토해야 할 사항이다.

또한 사회개발비의 상대적 비중이 증가함에 따라 경제개발비의 비중이 감소하고 있는 현상은 대부분의 자치단체에서도 발견되는 일반적인 추세라고 할 수 있다.

지원 및 기타의 경우도 2006년까지 지속적으로 증가하다가 2007년에 급격한 감소 추세로 전환되었다가 다시 증가하고 있다.

2. 제주특별자치도 재정특례의 문제점

이러한 제주특별자치도의 재정특례제도에 대해서 중앙정부와 제주도의 입장이 서로 상이하게 나타나고 있다. 즉 제주특별자치도는 특별자치도의 개념과 방식 등 대부분을 중앙정부가 주도적으로 제안해 놓고서, 이제 와서 정권이 바뀌자 태도를 돌변하고 실제로 직접 도움이 될 만한 지원 대책은 강구하지 않고 있다는 불만을 토로하고 있다.

반면 중앙정부 역시 제주특별자치도가 중앙으로부터의 재정지원만을 요구할 것이 아니라, 자구적인 노력과 행동으로 보여야 추가적인 지원도 가능하다는 인식이다. 특히 각종 재정특례를 인정하고 있는 데에도 불구하고 이를 활용하지 않고 재정지원만을 요구하고 있다며, 제주특별자치도 스스로도 예산절감을 위한 인력 및 기구축소와 재정수요 감축을 위한 노력을 경주해야 한다고 하고 있다.

이처럼 상반된 입장차이만을 주장할 것이 아니라 보다 대승적 차원에서 제도자체의 도입목적에 충실히 수행하게 하기 위해서 현 시점에서 이를 어떻게 보완하고 지원할 것이며, 동시에 제주도도 보다 적극적인 자세와 태도를 보여야 할 것이다.

20) 2009년 지방예산부터 과거와는 달리 기능별 분류체계가 일반공공행정, 공공질서 및 안전, 교육, 문화 및 관광, 환경보호, 사회복지, 보건, 농림해양수산, 산업·중소기업, 수송 및 교통, 국도 및 지역개발, 과학기술, 예비비, 기타 등 총 14개 항목으로 구분하고 있다(행정안전부, 2009).





이를 위해서는 결국 중앙정부가 과연 특별자치도 출범에 맞추어 충분히 특별한 자치도로서 기능할 수 있도록 재정지원제도를 완벽하게 갖추어 주었는가 하는 부분도 판단해 보고, 동시에 재정특례 제도가 실제로 추가적인 재정수요의 증가를 감당할 수 있었는가를 판단할 필요가 있다. 또한 추가적인 중앙재원의 이전 등으로 인한 재정지원에 대한 책임성을 확보할 수 있는 제도가 구비되어 있는지 등도 고려되어야 할 것이다.

동시에 각종 재정특례를 제주특별자치도가 충분히 활용하고 있는지와 예산절감 노력과 재정수요 감축을 위한 노력과 재정운영에 따른 책임성과 투명성 확보를 위한 노력을 하고 있는지 등도 함께 검토되어야 할 것이다.

최근의 선행연구를 통해 보면, 먼저 중앙정부의 국세 이양이 실질적으로 이루어지지 않았다는 점과 각종 재정특례 조치가 실질적 제도운영과 관계없이 제도화되어 있다는 점 등을 평가하고 있고, 특별지방행정기관이 제주특별자치도로 이관되었으며, 동 운영예산을 국가균형발전특별회계의 ‘제주특별자치도 계정’에 반영하도록 하였다는 점은 바람직하나 평균 이체율이 겨우 53% 수준인 점은 다소 미흡한 것으로 평가를 하였다. 중앙권한의 이양이 지속적으로 이루어지고 있으나 예산지원을 위한 적극적인 노력이 부족하다는 평가를 내리고 있다. 특히 자치경찰제가 도입되었으나 제주특별자치도의 자치조직이기 때문에 스스로 운영경비를 부담하여야 한다는 기획재정부의 입장에 따라 충분한 재정지원을 받지 못하고 있으며, 재정성과평가와 재정인센티브제도는 도입되고 있어 재정 책임성을 확보하는 수단을 구축되어 있다고 평가하고 있다.

제주특별자치도의 자구노력을 보면 탄력세율은 13개 세목 중 2개 세목에만 적용하고 있어 다소 미흡한 것으로 평가하였으며, 지방채는 특별자치도 출범 이후 지속적으로 발행하였으나 특례조항에 의한 것이 아니라 제주특별자치도의 지방채 발행 한도액 범위 안에서 이루어져 굳이 특례를 적용한 것으로 보기 어렵다. 또한 제2차에 걸친 조직개편을 통하여 기구수를 축소하였고 공무원정원은 증감되지 않은 채 현재에 이르고 있다는 점을 들어 다소 걱정하다는 평가를 하였다.²¹⁾ 유사한 각종 사회단체와 위원회 등을 통폐합하였고 지역축제에 대한 평가시스템 도입 및 통합 권고 등의 노력이 있었으며 유사·중복적 특별회계 역시 통합하였다. 주민참여예산제도는 2008년 9월

21) 출범 전 4,900명이 출범 후 5,169명으로 증가하였는데, 이는 특별지방행정기관과 자치경찰제 도입에 따른 것이지 실질 증가인원은 없다고 보여진다.



에 제주특별자치도의회에 조례(안)을 제출하였으나, 주민의견 수렴의 확대요구 등의 이유로 현재까지 도의회에서 조례안이 확정되지 못하고 있다(손희준 외, 2009).

또다른 선행연구는 제주특별자치도 출범 이전과 이후를 비교해도 큰 차이가 없는 것으로 보고 있다. 국고보조금의 증가로 재정자립도가 낮아졌고, 지방세 및 세외수입에 대한 부담액 증가율이 전국 평균 또는 도의 평균증가율보다 낮은 수준이며, 보조사업에 대한 비율이 높아졌고 사회복지비중은 낮은 수준을 보이고 있다. 행정운영경비의 비중이 도의 평균보다 높은 수준이고 자체수입 대비 인건비비중이 높은 수준이다(라휘문, 2009).

이처럼 제주특별자치도 출범 이후 크게 개선되지는 않은 원인은 다양하나 그 중에 하나는 당초 약속하였던 다양한 내용들에 대한 정부의 지원노력 부족과 제주특별자치도 자체의 노력이 부족했기 때문으로 판단하고 있다(라휘문, 2009).

V. 결 론

2006년 7월 1일 역사적으로 제주특별자치도가 출범하여 올해로 3주년을 맞게 되었다. 따라서 아직 제도 자체에 대한 평가를 내리기에는 시기상조이다.

그러나 그 동안 제주특별자치도는 문자 그대로 특별한 국제자유도시로서의 면모를 갖추고자 스스로 많은 노력을 해온 것이 사실이다. 또한 기획재정부와 국무총리실 등 중앙정부 역시 사상 초유의 세계적인 경제위기 속에서도 제주특별자치도를 재정적으로 지원하기 위해 여러 가지 특례를 인정하고 동시에 그 성과를 확인하고자 노력해 왔다.

문제는 이처럼 제주특별자치도를 둘러싸고 있는 관련 이해관계 주체들이 자신들의 입장만을 내세워 서로 상대방에게 불평불만을 내비치며 제도도입 본래의 목적을 잊어버리고 있는 것이 아닌지 의심스럽다. 제주특별자치도는 제주도만의 문제가 결코 아니다. 특별법에서 밝히고 있듯이 우리나라의 역사에 있어서 지방자치와 분권의 시금석이며, 이를 통한 지역발전은 곧 대한민국이라는 국가발전의 밑거름이라는 생각을 한시도 잊어서는 안될 것이다.

이런 측면에서 제주특별자치도의 재정특례제도의 내용을 파악하고, 적용실태 등을





분석하여 보다 바람직한 제도개선을 위한 방향을 모색하고자 한 이 연구는 나름대로 의미가 있다고 본다. 물론 향후 좀더 심층적인 분석과 평가 연구가 요구된다는 점은 이 연구의 한계라고 할 수 있다.

아무쪼록 제주특별자치도가 성공적으로 정착되어 제주도의 지역경제 활성화와 발전이 한반도 전체로 확산될 수 있도록 중앙정부는 배전의 관심과 지원을 아끼지 말아야 할 것이며, 제주특별자치도는 중앙정부에게 요구만 할 것이 아니라 스스로 뼈를 깎는 노력과 역량증대에 최선을 다하여야 할 것이다.

참고문헌

- 곽채기(2005), “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안”, 「한국지방재정논집」 제10집 1호.
- 라휘문(2009), “제주특별자치도 출범 3년간의 재정·예산제도 개선 및 운영성과 평가”, 한국정책분석평가학회 발표논문.
- 손희준 외(2009), “제주특별자치도의 재정운영 분석”, 「지방행정연구」 제23권 2호.
- 손희준(2008), “지방교부세 제도의 발전적 개편방향”, 한국지방재정학회·한국지방재정공제회, 지방재정세미나 발표논문집.
- 손희준 외(2008), 「지방재정론」, 대영문화사.
- 양영철(2008), “제주특별자치도: 개편과 실제”, 「지방자치정보」, 한양대 지방자치연구소 제166호.
- 양영철 외(2008), 「제주특별자치도의 이해」, 대영문화사.
- 유태현(2009. 6), “제주특별자치도의 자주재원 확충방안”, 제주특별자치도의회·한국지방재정학회 세미나 발표논문집
- 이원희(2009. 6), “제주특별자치도의 의존재원 확충방안”, 제주특별자치도의회·한국지방재정학회 세미나 발표논문집
- 이재은(2009. 6), “지방분권과 지방세의 역할”, 한국지방재정학회 지방세세미나 발표논문집.
- 최영출 외(2006. 12), 「제주특별자치도 재정운영 기본계획 수립에 관한 연구」, 제주





발전연구원.

정부혁신지방분권위원회(2008, 2), 「참여정부의 지방분권」, 정부혁신지방분권 종합
백서.

제주특별자치도(2007), 「제주특별자치도 추진백서」. 제주특별자치도.

제주특별자치도(2008. 7), 「특별자치도 출범 2주년, 그간의 성과와 과제」. 제주특별
자치도.

한국지방재정학회(2008), 「중앙권한의 이양에 따른 재정수요분석 및 재정보전방안 연
구」, 연구용역 중간보고서.

행정안전부(2009), 「지방자치단체 예산개요」. 

