

세미나 자료집

자연·문화·사람의 가치를 키우는 **제주**

# 제주특별자치도의 성과와 미래 발전 전략

2014. 11. 25.(화) 14:00 ~ 17:00

국회 헌정기념관

주최



국회의원 강창일 · 김우남 · 김재윤



제주특별자치도의회



제주특별자치도  
Jeju Special Self-Governing Province

주관



국회의원 강창일



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration





## 개 회 사

안녕하십니까? 새정치민주연합의 강창일 의원입니다.

오늘 제주특별자치도에 지역구를 둔 국회의원들이 공동으로 “제주특별자치도의 성과와 미래 발전전략”이라는 주제로 토론회를 개최하게 되었습니다. 이 자리에는 토론회를 축하하여 주시기 위하여 많은 내외귀빈이 참석하셨습니다. 우선, 바쁘신 가운데서도 축사를 해주실 정의화 국회의장님, 국회 안전행정위원회 진영 위원장님 그리고 한국지방행정연구원 이승중 원장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또한 세미나의 사회와 발표 및 토론을 흔쾌히 맡아주신 김순은 서울대 교수님 등 전문가 여러분에게도 감사를 드립니다.

제주특별자치도는 2006년 7월에 출범한 이후 8년이 경과되었습니다. 노무현정부 이래 역대정부에서 제주특별자치도의 성공적 추진을 위해 기능이양 등 다양한 정책을 추진하여 왔습니다. 그 결과 4단계의 기능이양을 통하여 국제자유도시의 효과적 추진을 위한 기반을 구축하고, 이에 기초하여 제주특별자치도는 국제자유도시종합계획의 연도별 계획을 수립 및 집행함으로써 내외국인의 적극적 투자를 유치하는 동시에 중국인 관광객 100만 명의 시대가 도래하기도 하였습니다.

그럼에도 불구하고, 제주특별자치도에 대한 대내외적 평가는 아직도 충분한 것으로 나타나고 있지 않습니다. 제도적 기반도, 운영적 효율성도 그리고 추진성과 역시도 여러 가지 문제가 산적해 있는 것으로 지적되고 있습니다. 제도적 기반에서는 당초의 특별도에서 시범도로 후퇴하여 국제자유도시라는 제주비전에 초점을 두기보다는 여타 광역단체에 앞서 자치제도를 실험하는 정책으로 방향이 전환되어 버렸습니다. 운영적 측면에서는 이양사무의 내재화를 위한 적극적인 조례반영이 제주특별자치도 내부적으로도 수반되지 않고 있는 실정입니다. 이에 따라 국제자유도시라는 제주도민 모두가 꿈꾸는 모습이 가시화되고 있지 못한 현실입니다.

아시다시피, 지방자치는 주민복지의 증진에 궁극적 목적이 있습니다. 다만, 이와 같은 목적은 지역의 실정과 특성에 기초한 다양한 제도의 운영을 통해 모색하고, 달성하고자

하는 것이 지방자치의 정신입니다. 따라서 제주특별자치도는 제주의 비전과 제주의 여건에 부합한 제도를 구축하고, 운영할 때 그 목적을 가장 효율적으로 달성할 수 있습니다. 중앙정부의 시각이 아닌 제주도의 관점에서 필요한 제도와 지원이 수반되어야 한다는 것입니다. 이러한 점에서 제주특별자치도의 성공과 대한민국 지방자치의 발전을 위해서는 제주특별자치도부터 다시금 기본정책을 재검토하는 기회가 필요합니다.

이와 같은 취지에서 오늘 이 자리에서 제주특별자치도의 성과 미래의 발전을 견인할 수 있는 토론의 기회를 갖게 되었습니다. 제주특별자치도의 본래 목적인 특별도의 개념이 제도적으로 충분히 반영되고 있는지, 나아가 반영되기 위한 전략은 무엇인지 그리고 이를 뒷받침하기 위한 효과적인 재정지원 방안은 무엇인지를 모두 함께 고민해보자는 것입니다. 이를 통해서 제시된 대안들을 정부의 정책에 반영하여 직접적으로는 제주특별자치도의 성공을 담보하고, 궁극적으로 대한민국의 지방자치가 제대로 정착될 수 있도록 디딤돌을 놓아 보자는 것입니다.

오늘 자리에 함께 하신 전문가 여러분들과 제주특별자치도에 관심을 가져주신 많은 방청객 여러분의 지혜를 모아 훌륭한 개선대안이 논의될 수 있기를 진심으로 기대하며, 개회사에 갈음하고자 합니다.

감사합니다.

2014. 11. 25.

새정치민주연합 국회의원 강창일



# 프로그램

14:00 ~ 14:20	인사말씀	<p>강창일 국회의원(새정치민주연합 제주시 갑)          김우남 국회의원(새정치민주연합 제주시 을)          김재윤 국회의원(새정치민주연합 서귀포시)          구성지 제주특별자치도의회 의장          원희룡 제주특별자치도지사</p>
	축사	<p>진영 국회 안전행정위원회 위원장(새누리당 서울 용산구)          정종섭 행정자치부 장관          이승종 한국지방행정연구원 원장</p>
14:30 ~ 15:20	사회	김순은 서울대학교 행정대학원 교수
	발제 1	<p>제주특별자치도 성과와 재도약을 위한 제도개선 추진방향          김동욱 제주대학교 교수</p>
	발제 2	<p>이양 비용의 적정성과 재정지원제도 강화 방안          라휘문 성결대학교 교수</p>
Coffee Break		
15:30 ~ 16:50	토론	<p>김병국 한국지방행정연구원 부원장          김현기 행정자치부 지방재정정책관          신종렬 한국방송통신대학교 교수          안도걸 기획재정부 행정예산심의관          장동수 제주특별자치도지원위원회 사무처 분권재정과장          최영출 충북대학교 교수          하혜수 경북대학교 교수          한경호 지방자치발전위원회 지방분권국장</p> <p style="text-align: right;">(가나다 순)</p>
~17:00	질의응답 및 폐회	



# Contents | 목 차

## 【발제 1】

- 제주특별자치도 성과와 재도약을 위한 제도개선 추진방향 ..... 1
  - ▮ 김동욱 제주대학교 교수

## 【발제 2】

- 이양 비용의 적정성과 재정지원제도 강화 방안 ..... 31
  - ▮ 라휘문 성결대학교 교수



제주특별자치도의 성과와 미래 발전 전략



# 제주특별자치도 성과와 제도약을 위한 제도개선 추진방향

김 동 욱  
제주대학교 교수



# 제주특별자치도 성과와 재도약을 위한 제도개선 추진방향

김동욱(제주대학교 교수)

## I. 서론

- 2006년 7월 1일 제주도는 2002년의 「제주국제자유도시특별법」을 흡수하면서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주특별법’이라 한다)이 제정되면서 우리나라 유일의 제주특별자치도로 출범함
- 제주특별법 제정으로 ‘고도의 자치권’이 보장되는 제주특별자치도로 ‘실질적인 지방분권’을 보장받고 ‘행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용’ 등을 통해 국제자유도시로 도약할 수 있는 획기적인 법적 기반을 보유하게 되었음
  - 2006년의 제주특별법은 그 당시 정부의 지방분권에 대한 강력한 의지를 반영하여 종래의 제주지역의 4개 기초단체를 폐지하여 단일 광역자치단체의 제주특별자치도로 지정하면서, 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들고 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시한다는 취지로 제정되었음
- 출범 당시의 제주특별자치도 기본계획의 주요 내용은
  - 첫째, 자치사무 및 입법권 확대와 재정자주권을 강화하는 등 획기적인 자치분권 시행으로 선진적인 분권 모델을 실현해 나가기로 함
  - 둘째, 기관구성 및 조직·인사의 자율성을 보장하고 성과평가시스템을 통한 공무원의 경쟁력을 강화하여 자치역량을 제고함으로써 모범적인 지방자치를 실현할 여건을 마련하기로 함
  - 셋째, 자율성에 상응하는 자기책임성을 확보하기 위하여 감사시스템 및 주민 직접 통제를 강화하고, 지방의회의 견제기능도 활성화할 예정임
  - 넷째, 이 같은 자치권을 바탕으로 관광·교육·의료산업 등 핵심산업을 중점적으로 육성하고, 이의 뒷받침을 위해 산업 인프라 및 여건을 조성해 나가기로 하고, 지방

의회의 견제기능도 활성화하기로 함

- 다섯째, 특히 제주특별자치도의 '4+1' 핵심산업(관광·청정 1차 산업·교육·의료)을 투자진흥지구를 통해 인센티브를 제공하여, 궁극적으로는 제주특별자치도를 관광, 교육 및 의료분야를 특화시킨 국제자유도시로 만들어 지역경제를 활성화시키고 국가경제에 도움이 되도록 하자는 것임
- 여섯째, 제주도의 자치역량 성숙 및 제도정착의 정도 등을 감안, 규제완화의 단계적 접근을 통하여 자유시장경제모델을 정착해 나가기로 함

- 이와 관련, 지속적인 권한이양과 단계적 규제완화의 추진 및 특별자치도 추진에 따른 변화와 성과를 평가하고 제주도가 자치역량을 발휘하여 국제자유도시로 발돋움 할 수 있도록 범정부적 지원을 하기 위해 국무총리 소속하에 '제주특별자치도지원위원회'를 설치하고, 이를 뒷받침하는 사무처를 두기로 함
- 그러나 제주특별자치도 출범 8년이 지나는 시점에 제주의 특별자치는 무늬만 특별자치이며, 제주특별법이 스스로 규정한 '고도의 자치권 보장'은 본질에 있어서 매우 미흡할 정도로만 보장되고 있는 현실이라는 평가도 적지 않음
- 2002년의 '제주국제자유도시특별법'에서는 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 국가의 지원을 확대하여 제주도를 국제자유도시로 추진하려 하나, 이를 뒷받침할 법·제도적 기반이 아직도 취약하고 정부의 예산지원이 미흡해서 큰 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있음
- 그 주요한 원인은 1국 2조세 체제 및 지방형평성의 이유 등으로, 참여정부에서 탄생한 제주특별법이 정권이 바뀌면서 제주특별자치도 완성에 대한 관심을 두지 않거나, 둘 동인도 약하기 때문임
- 이후 몇 차례 제주특별법 등 개정을 통하여 이양된 3,839건 행정권한 등의 중앙권한의 위임 등 개선된 성과가 없지 아니하였으나 입법체계, 재정문제 등, 근본적인 문제 해결이 아니라 부분적이고 제한된 개선에 그치고 있음
- 따라서 본 연구는 지난 8년간의 제주특별자치도의 성과를 평가해 보고, 특별자치도 완성 및 특별자치도의 지속 가능한 발전 및 재도약을 위해서는 그 동안 제주도민사회에서 지속적으로 제기되어온 제주특별법의 핵심 논점을 중심으로 제도개선 전략 및 방안을 모색하고자 함

## Ⅱ. 제주특별자치도 추진 개요 및 내용

### 1. 추진배경

- 2001년 국제자유도시계획 및 2005년 제주특별자치도 기본구상에 의거 지방분권 및 서비스산업 육성정책의 국가발전 모델로서, 제주특별자치도 추진
  - 자본·노동·상품·서비스·정보 등의 세계화, 이에 따른 각국의 경제특구 경쟁적 육성\* 등을 감안 새로운 지방제도 및 경제발전전략 필요
    - \* 중국 푸둥, 멕시코 마킬라도라, 아일랜드·네덜란드·싱가포르 등
  - 1960년대부터 검토가 시작되어 그간 많은 연구와 국제적 환경조성 특례가 부여되었고, 적은 인구와 면적, 섬이라는 지역적 특성상 정책실현 성과가 단기간 내 극대화 가능하다는 점이 고려

### 2. 추진경과

#### 1) <제1단계> : '06. 2

- 제주특별법 제정, 제주특별자치도 출범에 따른 새로운 행정시스템 도입과 조직·인사 등 자치기반 확대

#### 2) <제2단계> : '07. 8

- 핵심산업 특례인정을 위해 외국교육기관 자율성 확대, 의료관광여건 개선 등 4+1 핵심산업 경쟁기반 강화

#### 3) <제3단계> : '09. 3

- 포괄적 법률단위 일괄이양 방식 도입, 교육·의료 규제의 획기적 완화

#### 4) <제4단계> : '11. 5

- 정부주도의 법률단위 일괄이양 방식으로 현행 헌법 틀 내에서 가능한 모든 권한 이양

#### 5) <제5단계> : '14. 3

- 1~4단계 제도개선에 따른 법시행의 혼선 및 운영상 문제점해소, 후속절차가 필요

한 부분에 대한 제도적 기반보완

- 정치·행정·사회·경제 등 환경변화에 적합하도록 반영
- 자치분권 강화 23건, 투자 여건 확충 10건, 자치재정 확대 등 41건
  - 총 74건 중 제주지원위원회 수용 40개 과제, 추가 5과제 수용,
- 특별자치 정착을 위한 제도적 기반 완성 추진
- 권한이양 및 특례부여를 통한 자치분권 정착 도모

〈표 1〉 1~5단계 제도개선 추진내용 : 3,879건 개선

1단계('06.2.21제정)	2단계('07.8.3개정)	3단계('09.3.25개정)	4단계('11.5.23개정)	5단계('14.3.23개정)
1,062건 개선	278건 개선	365건 개선	2,134건 개선	40건 개선 + 5건
특별자치도 출범, 자치 분권 확대 등 자치모범도시의 틀 마련, 경제자유 구역 수준 경쟁기반 마련	핵심산업 중심 규제완화, 국제자유도시화 여건 확대	관광 3법 일괄이양, 영어교육도시 지정 등 관광·교육·개발 분야 자율권 확대	119개 법률 일괄이양, 민·군복합형관광미항관련지역발전계획 수립근거 마련, 교육·의료·투자진흥 등 특례 확대	1~4단계 제도개선에 따른 법시행의 혼선 및 운영상 문제점해소, 환경·지하수관리, 자치경찰의 음주측정 및 통행의 금지권한 부여, 행정시 인사위원회 설치, 외국인관광객임시운전 허용, 감사위원 신분보장

### 3. 5단계 개정내용

#### 1) 실질적 자치분권 실현을 위한 제도개선 추진

##### (1) 자치경찰 사무분야

- 음주측정 및 통행의 금지, 즉결심판 청구권 등 권한 강화
- 자치경감 근속승진 도입, 자치경찰단장 직급 현실화 조정

##### (2) 감사위원회 분야

- 감사위원의 정치운동금지, 감사참여 외부전문가 비밀유지 의무 및 감사위원 신분 보장, 감사대상기관 외의 자에 대한 협조요구
- 보궐감사위원 임기 3년 보장, 감사위원회 직무상 독립성 강화

**(3) 인사 및 보훈분야**

- 행정시 인사위원회 설치 근거 마련, 5급 직군·직렬 신설권한 부여, 도의회 정책자문위원 배치기준 완화
- 보훈사무의 이관에 따른 특례와 행정심판 제도개선, 국립제주호국원 조성을 위한 공유재산 무상양여 근거 마련

**2) 국제자유도시 여건조성**

**(1) 관광·교육분야**

- 외국관광객 임시운전 허용, 무사증 무단이탈자 단속공무원 확대
- 외국교육기관 국고보조금 지원 근거마련, 영어교육도시 영어사용 환경조성, 제주국제자유도시개발센터(JDC) 수행사업 개선

**(2) 투자·지역경제 분야**

- 투자진흥지구 지정기준 조정, 투자진흥지구 관리권한 조정, 제주국제자유도시기반시설 지원사업 보조금 교부근거 마련
- 지역개발사업 도민고용근거 마련, 직업능력 개발지원 및 훈련과정 업무 조정

**3) 산업발전 및 환경분야**

**(1) 산업발전분야**

- 해상운송물류비 국비지원 근거마련, 민간기업 먹는 염지하수 제조·판매 허용근거 마련, 식품산업 발전계획 수립 및 지원
- 가축 방역기준 강화, 제주흑우 반출제한 위반 과태료 부과, 낚시어선 스킨 스쿠버 승선허용

**(2) 환경·지하수분야**

- 빗물이용시설 등의 설치·관리 개선, 지하수 원수대금 부과징수대상 및 체계 개선, 지하수관련 과태료 부과규정 보완·정비, 먹는 물 관리에 관한 특례 보완
- 제주꽃자왈 보전근거 명시

#### 4) 「제주특별법」 입법체계 개선

- 그간의 제도개선에 따른 권한이양과 특례부여로 규정중복, 가지번호 남설 등 입법 체계 복잡으로 수요자 법령 이해도 저하
- 장·절·체계정리 및 「알기 쉬운 법령 정비기준」 적용 등 전면개정
- 현행(제17장, 제44절, 제456조) → 개정(제6편, 제21장, 제45절, 제471조)

현 행	개 정 안
제 1 장 총칙	제 1 편 총칙
제 2 장 제주특별자치도지원위원회등	제 2 편 제주특별자치도의 설치·운영
제 3 장 제주특별자치도의설치및법적지위	제 3 편 국제자유도시의 개발 및 기반 조성
제 4 장 자치사무및자치조직	제 4 편 산업발전 및 자치분권 강화
제 5 장 주민참여의확대	제 5 편 보칙
제 6 장 도의회의기능강화	제 6 편 벌칙
⋮	
제 17 장 벌칙	

#### 5) 5단계 제도개선과제 목록(45건)

##### (1) 제주지원위원회 수용과제 40건

번호	관 계 부 처	과 제 명
1	환경부, 국토부	지하수개발·이용허가 등에 관한 특례 전면 개정(민간기업 먹는염지하수 제조·판매 허용 등)
2	농식품부, 해수부	식품산업 발전계획 수립·지원근거 마련
3	법무부	무사증 무단이탈자 단속공무원 확대
4	국무조정실	영어교육도시 영어사용 환경 조성
5	안전행정부	행정시 인사위원회 설치 근거 마련
6	경찰청	자치경찰에 음주측정 및 통행의 금지권한 부여
7	법무부, 경찰청	자치경찰에 즉결심판 청구 권한 부여
8	안행부, 경찰청	자치경감 근속승진 도입
9	안행부, 경찰청	자치경찰단장 직급 현실화 조정
10	안전행정부	5급 직군·직렬 신설 권한 부여
11	안전행정부	감사위원의 정치운동 금지
12	안전행정부	감사참여 외부전문가 비밀유지 의무 및 감사위원 신분보장
13	안전행정부	보궐감사위원 임기 3년 보장
14	안전행정부	감사위원회 직무상 독립성 강화를 위한 제도 보완
15	안행부, 교육부	중앙행정기관의 감사배제대상 구체화
16	안전행정부	감사대상기관 외의 자에 대한 협조 요구
17	국가보훈처	보훈사무의 이관에 따른 특례 제도개선
18	기획재정부	지역발전계획 지원을 위한 국고보조금 보조율 상향
19	국토교통부	투자진흥지구 관리권한 조정

번호	관 계 부 처	과 제 명
20	농식품부, 해수부	가축 방역 기준 강화
21	농림축산식품부	제주흑우 반출 제한 위반 과태료 부과
22	해양수산부	낚시어선 스킨 스쿠버 승선허용 특례
23	환경부	빗물이용시설 등의 설치·관리 개선
24	국토부, 안행부	지하수 원수대금 부과 징수 대상 및 체계 개선
25	국토교통부	지하수 관련 과태료 부과규정 보완·정비
26	국가보훈처, 권익위	보훈사무의 행정심판 제도개선
27	고용노동부	근로자직업능력 개발지원 및 훈련과정 업무 조정
28	환경부	먹는물 관리에 관한 특례 보완
29	안전행정부	정책자문위원 배치기준 완화
30	국가보훈처, 안전행정부	국립제주호국원 조성을 위한 공유재산 무상양여 근거 마련
31	안전행정부	사회갈등 예방 및 해소 등 사회협약위원회 기능 강화
32	농식품부, 해수부	해상운송비 국비지원 근거 마련
33	외교부, 경찰청	단기체류 외국인 관광객 운전허용 특례 신설
34	국무조정실(기재부, 국토부)	외국교육기관 국고보조금 지원근거 마련
35	국토부, 기재부	구(舊)국도 지원체계 개선
36	국토부, 공정위	개발사업에 도민고용 근거 마련
37	국토교통부	제주국제자유도시 기반시설 지원사업 보조금 교부 근거 마련
38	국토교통부	제주국제자유도시개발센터가 수행하는 사업내용 개선
39	기획재정부	투자진흥지구 지정기준 조정
40	안전행정부	제주특별자치도세 세율조정 규정 정비

## (2) 추가과제 5건

번호	관 계 부 처	과 제 명
41	환경부	제주곶자왈 보전근거 명시
42	국토교통부	제주국제자유도시개발센터 임원의 결격사유 규정 정비
43	고용노동부	외국인근로자에 관한 재취업 승인권한 등 이양
44	고용노동부	국가기술자격 취소·조사권한 이양
45	고용노동부	사업주 등에 대한 직업능력개발훈련 지원업무 권한 조정

### Ⅲ. 성과 및 문제점

#### 1. 성과

##### 1) 일반현황

##### (1) 인구

- 2013년 말 기준으로 인구는 604천명으로 전국대비 1.1%임
- 인구 유입률 전국 2위로, 인구증가율이 지속적으로 증가함

〈표 2〉 제주 인구 추이

구 분	인 구			전 년 대 비					
	합계	한국인	외국인	증 감			증 감 륜		
				합계	한국인	외국인	합계	한국인	외국인
2009	567,913	562,663	5,250	2,393	2,045	349	0.4	0.4	7.1
2010	577,187	571,255	5,932	9,274	8,592	682	1.6	1.5	13.0
2011	583,284	576,156	7,128	6,097	4,901	1,196	1.1	0.9	20.2
2012	592,449	583,713	8,736	9,165	7,557	1,608	1.6	1.3	22.6
2013	604,670	593,806	10,864	12,221	10,093	2,128	2.2	1.7	24.4

##### (2) 재정규모

- 총계기준으로 약 3.5조원이고 재정자립도는 30.1%로 지속적으로 증가하고 있음
- 지방세 증가율은 전국 1위임 ('13년 17.6%)
  - 제주도가 2012년 '비영업용 승용자동차'(시설대여업) 등록 유치에 따른 본격적인 역외세원 발굴의 효과

〈표 3〉 전국 및 제주 예산규모 변동추이(당초예산)

(단위 : 십억, %)

회계별	2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		연평균 증가율	
	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비		
전	순계예산(A)	137,535	10.06	139,856	1.69	141,039	0.85	151,095	7.13	156,889	3.83	163,579	4.26	4.59
국	총계예산(B)	178,103	10.48	183,226	2.88	185,467	1.22	198,912	7.25	208,889	5.02	220,336	5.48	5.35
제	순계예산(C)	2,601	9.79	2,598	-0.12	2,729	5.04	2,928	7.29	3,131	6.93	3,329	6.32	5.83
주	총계예산(D)	2,696	9.06	2,750	2.00	2,853	3.75	3,076	7.82	3,366	9.43	3,583	6.45	6.38
	C/A(%)	1.89		1.86		1.93		1.94		2.00		2.04		
	D/B(%)	1.51		1.50		1.54		1.55		1.61		1.63		

자료: 제주특별자치도 예산정보, 행정안전부 재정고, 2014 지방자치단체 통합재정 개요

〈표 4〉 제주 연도별·세입원별 재정신장 추이(당초예산, 일반+특별회계, 총계)

(단위 : 억원)

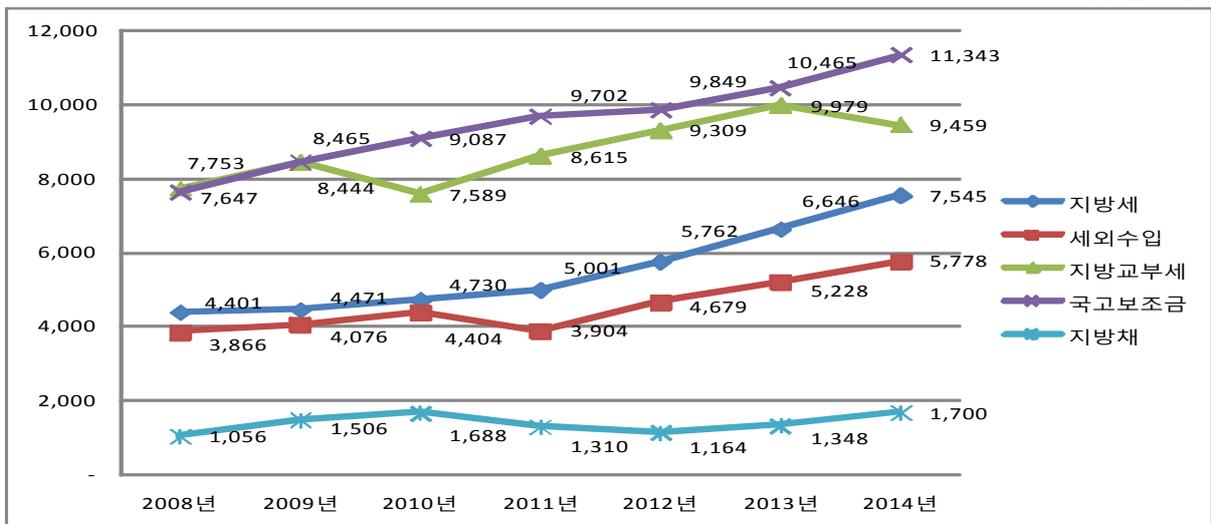
	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
자체세입	8,267	8,517	9,134	8,905	10,441	11,874	13,323(9,938)**
지방세	4,401	4,471	4,730	5,001	5,762	6,646	7,545
세외수입	3,866	4,076	4,404	3,904	4,679	5,228	5,778*(2,393)**
의존(중앙)재원	15,400	16,909	16,676	18,317	19,158	20,444	20,802
지방교부세	7,753	8,444	7,589	8,615	9,309	9,979	9,459
국고보조금	7,647	8,465	9,087	9,702	9,849	10,465	11,343
지방채 및 보전수입	1,056	1,506	1,688	1,310	1,164	1,348	1,700(4,384)**
합계	24,723	26,962	27,498	28,532	30,763	33,666	35,825

\* : 기존 세외수입 개념에 의한 예산규모임

\*\* : 새로운 세외수입 개념에 의한 예산규모임

〈그림 1〉 제주 연도별·세입원별 재정신장 추이(당초예산, 일반+특별회계, 총계)

(단위 : 억원)



### (3) GRDP

- 2012년 기준으로 12조 7068억원으로 전국대비 제주비중이 2007년 0.87%에서 2012년 0.92%로 증가하였음
- 총지방자치단체 재정규모에서 제주 비중도 2007년 1.90%에서 2012년 1.96%, 2013년 2.05%로 커지고 있는 추이임
- GRDP 대비 예산 비중이 2007년 26.9%에서 2012년 25.7%로 다소 낮아짐

〈표 5〉 연도별 GRDP 추이

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국	GDP(십억원)	908,743.8	975,013.0	1,026,451.8	1,065,036.8	1,173,274.9	1,235,160.5	1,272,459.5
	GDP성장률		7.3%	5.3%	3.8%	10.2%	5.3%	3.0%
제주	GRDP(십억원)	8,488.9	9,048.9	9,342.2	10,295.8	10,898.9	11,847.1	12,706.8
	GRDP성장률		5.0%	0.7%	6.1%	2.3%	5.1%	5.2%
전국	1인당 GDP(천원): A	18,820	20,100	21,130	21,750	23,780	24,880	25,590
제주	1인당 GRDP(천원): B	15,623	16,676	17,199	18,903	19,934	21,449	22,743
	B/A(%)	83%	83%	81%	87%	84%	86%	89%

〈표 6〉 GRDP 대비 예산 비율

(단위 : 억원)

		2007	2012	2013
최종예산	전국(A)	1,280,366	1,670,153	1,769,920
	제주(B)	24,374	32,709	36,304
GRDP	전국(C)	10,432,550	13,770,410	
	제주(D)	90,490	127,070	
비율	B/A	1.90%	1.96%	2.05%
	D/C	0.87%	0.92%	
	A/C	12.3%	12.1%	
	B/D	26.9%	25.7%	

## 2. 문제점

### 1) 난제 제도개선 미해결

- 지금까지 약 3,879건의 권한이 이관되었거나 예정이지만 지금 요구하고 있는 제도개선 권한들은 매우 어려운 과제만 남아 있음
- 새로운 정부마다 제주특별자치도의 정체성에 대한 각기 다른 시각과 타 지역과의 형평성으로 1-2단계에서 계속해 요구했던 제주특별자치도내 징수 국세의 이양, 보통교부세 법정률 3% 제도 보완, 도 전역 면세화 등 주요 재정특례 등, 미 이관된 권한이 아직까지 미해결 상태임

## 2) 장기간 제도개선 추진기간 소요

- 최초의 권한이양이 제주특별법에 규정된 2006년 2월 21일 이후 지난 2011년 4월 29일까지 4회에 걸쳐 총 3,839건의 제도개선이 이루어짐
- 이미 이루어진 제4단계까지의 3,839건의 제도개선과 현재 진행 중인 40건의 제5단계 제도개선으로 인해 특별자치도 출범 9년차인 2014년에는 약 3,879건의 권한이 제주도로 이양될 것임
- 지금까지의 권한이양의 추이를 살펴보면, 출범 초기 5년은 양적인 건수가 많아지나, 출범 10년차에 접어들수록 이양 건수는 점점 줄어들게 됨
- 이양 건수는 점점 줄어들고 있지만 2단계 제도개선에 소용된 기간은 1년 이내였지만 5단계는 무려 5년 가까운 시간이 걸리는 등 권한 이양에 따른 소요기간이 할수록 길어지고 있음

〈표 7〉 제도개선 단계별 소요기간

단계	이관요청항목 선정	지원위원회 확정	정부안 확정	국회확정	총 소요기간
2단계	4개월 (’06.7.1-’06.11.8)	5개월 (’06.11-’07.4)	25일 (’07.4.20-’07.5.15)	1개월 10일 (’07.5.22-’07.7.3)	11개월 (’06.7-’07.7)
3단계	4개월 (’07.7.4-’07.11.12)	5개월 (’08.3-’08.8)	2개월 7일 (’08.7.31-’08.10.7)	4개월 20일 (’08.10.14-’09.3.3)	1년 (’07.7-’09.3)
4단계	4개월 (’09.3.28-’09.7.24)	7개월 (’09.7-’10.2)	6개월 (’09.11-’10.5)	11개월 11일 (’10.5.18-’11.4)	1년 7개월 (’09.3-’11.4)
5단계	2년 10개월 (’10.5 -’13.3)	1년 (’13.3-’14.3)	1개월 (’14.8-’14.9)	4개월 (’14.10-’15.2 : 예정)	약 4년 9개월 (’10.5-’15.2 : 예정)

## 3) 중앙정부의 제주특별자치도 인식 및 관심 부족

- 1국 2조세 체계에 따른 조세교란과 지역형평성 등을 내세워 각 중 재정특례를 거부하거나 기 국회통과 제도도 시행을 미루고 있음
  - 제주특별자치도내 징수 국세의 이양(「제주특별법」제4조) 제4단계 제도개선의 핵심과제로 국세 운영의 자율성 부여로 추진되었음. 정부에서도 긍정적으로 검토 하였으나 1국 2조세 체계로 인한 혼란 등의 우려로 최종 정책결정에 있어서는 잠정적으로 보류되었음

- 관광객 부가가치세 면세제도는 관광객이 산 기념품과 특산품, 렌터카 대여료 등 3개 품목에 대한 부가가치세 10%를 다시 관광객에게 돌려주는 환급제가 2009년 국무조정실 제주특별자치도 위원회에서 부가세 도입이 의결됐고 2011년 5월 국회를 통과했지만
  - 정부는 1국 2조세 체계는 조세 근간을 훼손할 수 있고 다른 지방과의 형평성 문제를 거듭 제기하면서 환급제 시행에 따른 조세특례제한법과 시행령이 개정되지 않고 있음
  - 관광객 부가가치세 환급제도 대신 제주관광진흥지원 사업비 100억원 배정
- 2006년 2월 21일 제주특별법을 공포하고, 정부는 특별자치도 추진 전략과 과정을 지속적으로 관리하고 지원하기 위하여 ‘제주특별법’ 규정에 근거하여 범정부 추진 기구인 ‘제주특별자치도 지원위원회’(이하 사무기구)를 설치했지만,
- 출범 초기와 달리 제도개선에 따른 양적 업무가 대폭 감소한 반면, 난이도 높은 업무를 수행하는 역할이 커질 것인데 그 위상은 하락하는 양상을 보임(민기, 2014)
  - 한시조직으로 출발한 ‘사무기구’의 존속기한은 특별자치도 출범 초기 2011년 6월 30일까지였으나, 이후 법 개정을 통해 2014년 6월 30일까지 3년 연장되었고, 다시 지난 6월 말로 운영기간이 종료되는 사무기구의 존속기한을 3년 연장하는 법률안을 강창일 의원이 발의하였음
  - 그러나 국회 안전행정위원회 소속 일부 의원들이 ‘사무기구’의 향후 역할 및 업무 등에 대한 구체적인 자료의 부족을 이유로 사무처 존속기한 연장을 끝까지 반대의 결과 당초 3년 연장안과 달리 2016년 6월 30일까지 2년간 연장 운영하기로 함
- 2012년 차량대여업의 제주등록은 획기적인 재정자립에 도움을 주고 있으나 타 지자체와의 세율인하 경쟁으로 자동차, 항공기, 기계장비 등과 함께 대표적인 이동물건에 대한 탄력세율 적용 대상에서 제외 움직임도 있음
- 리스차량 유치를 위해 취득세율 7%에서 5%로 조정하였는데 안행부의 지방간 조세경쟁우려로 세율 원복을 요구 받아 다시 2012년 7월부터 7%로 다시 조정하여 운영하고 있음
  - 세율 조정에 관한 특례(제주특별법 제74조) 권한이 침해를 받음

#### 4) 중앙정부와의 연계 미미 및 행정역량 부족

- 3,800여개의 권한을 이양 받았지만 이를 운용하는 제주자치도 행정역량은 다소 기대치에 못 미치고 있다는 평가
- 중앙정부의 권한을 일부 이양 받고 있기 때문에 중앙정부와 연계한 행정력 발휘가 필요하고 중앙부처와의 인적교류가 필요한데 현실은 그러하지 못함
  - 제주특별자치도가 출범하면서 제주특별자치도 소속으로 변경된 제주지역의 특별 지방행정기관의 공무원들이 소속 중앙부처와 정보교류 및 예산확충 교류의 기회가 감소되고 있음
- 제주특별법에 위임받은 조례제정에 있어서 관련 상위법과 상충되는 경우도 있고, 그 적용에 있어서 혼선이 있는 경우도 있음
  - 예를 들어, 2011년 5월 23일 개정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주도특별법’) 제184조는 제주도내 도립 및 사립대학 설립 운영에 관하여 고등교육법에 대한 여러 특례들을 규정하였음(2012.5.24 시행)
  - 특례 중에는 이들 대학 설립에 대한 인가권과 지도·감독권 등을 교육부장관으로부터 제주특별자치도 도지사에게 이양한 것을 포함하여, 대학설립기준을 종전의 대통령령 대신에 조례로 정할 수 있게 하는 등 94개 중앙사무 권한이 제주특별자치도로 이양됨
  - 교육부로부터 사립대학 관련 권한을 이양 받아 전국 지자체 가운데 유일하게 도내 사립대학에 대한 관할청의 역할을 하고 있음
  - 하지만 전문성과 합리적인 판단이 동시에 요구되는 사립대학 업무에 대한 경험이 전혀 없는 것에 우려를 하고 있음
  - 관련된 지방조례의 규정들은 상위법인 고등교육법을 무시하고 졸속으로 제정 및 개정된 문제점들도 노출되고 있음

## IV. 제도개선 방향

### 1. 기본전략

#### 1) 1국 2조세 체제 및 지역 형평성에 대한 설득논리 호소

○ 우리나라는 「1국가 1세금 체제」임

- 그 이유는 여러 가지가 있지만 중앙집권체계가 익숙한 탓도 있고 또한 국토의 면적이 상대적으로 선진국 보다 적으며 본토와 상대적으로 멀리 떨어져 있는 섬 등이 없이 해외영토를 식민지화한 지역이 없기 때문이기도 하고, 또한 다른 민족보다 강한 우리식 '수평적' 평등의식도 한 몫 했으리라고 봄(안창남, 2006)
- 반면, 경제가 발전한 선진국일수록 「1국가 2세금 체제 또는 그 이상」을 운영하고 있음
- 그 이유는 중앙정부보다 주정부의 권한이 상대적으로 강한 경우가 있음
- 홍콩의 경우처럼 역사적인 배경이 있는 경우도 있으며 말레이시아의 라부안처럼 국가가 강력하게 지원하는 체계도 있음
- 또한 버진 아일랜드나 케이만 군도처럼 해외식민지를 소유하고 있는 국가가 그들의 정치적인 독립을 허용하는 것 대신에 이를 달래기 위해 조세주권을 별도로 부여하고 있는 형태도 있음
- 스위스의 경우에는 각 주마다 세율이 각 각 다름
- 경제적인 효율성과 행정비용의 절감측면에서 「1국가 1조세 체계」가 「1국가 2조세 체계」보다 당연히 우월한 듯이 보이지만 실상과 현실은 반드시 그렇지 않음

○ 제주특별법이 어느 특정 지방에게 특별한 혜택을 주기 위한 법이 아니라는 논리 개발이 필요함

- 국제자유도시 조성을 위한 수단인 조세완화와 규제완화는 홍콩 등 국제자유도시들과 경쟁하기 위한 무기이지 다른 자치단체와 경쟁하기 위한 것이 아님
- 제주특별법은 먼저 제대로 정착하지 못하고 있는 우리나라 지방자치가 어떻게 발전해야 하는 것인가에 대한 '지방자치의 비전과 지향을 선언한 법'이며, '대한민국 지방자치 발전을 위한 시범적 실험적 성격의 법'이고, '국제자유도시 조성을

위해 특례적 지위를 가진 법'이라는 논리 강화

- 제주특별법은 먼저 제대로 정착하지 못하고 있는 우리나라 지방자치가 어떻게 발전해야 하는 것인가에 대한 '지방자치의 비전과 지향을 선언한 법'이며, '대한민국 지방자치 발전을 위한 시범적 실험적 성격의 법'이고, '국제자유도시 조성을 위해 특례적 지위를 가진 법'이라는 논리 강화

## 2) 진흥과 규제 조화

- 제주특별법이 여태까지 개발과 진흥에 초점을 맞추어져, 무문별한 외국 투기자본, 중산간 개발 등 환경훼손 우려로 제주의 청정환경 이미지 및 공동체 및 정체성 훼손 위기의 논란을 일으킴
- 균형 잡힌 진흥과 규제정책으로의 제도 개선필요

## 3) 입법체계 지속적 개선

- 국회의원과 정부에 부여하고 있는 법률안 제출권자에 제주특별자치도를 포함시키는 안을 고려할 필요가 있음
- 정부 입법안 제·개정 심사 때 제주특별법과의 연관성 여부에 대한 심사 강화를 제도화하는 방안 필요
  - 예) 한라산 관리권
- 제주특별법의 분법화 방안 및 제주특별자치도의 법적 지위를 헌법에 규정하는 논의가 필요함
  - 중앙정부의 권한이양 방식이 사안마다 개별적·열거적으로 중앙행정기관의 장의 권한을 도지사의 권한으로 이양하거나, 도 조례에 위임하는 방식임
  - 이러한 권한 이양방식 때문에 제주특별법은 400여개 조문을 가진 방대한 법률이 되었고, 한 부분의 권한이양을 위해 관련 법률들을 하나하나 살펴보고, 개별적으로 모두 개정해야 하는 상황임
  - 제주특별법의 효력을 다른 법률보다 우선시하는 법적근거도 마련할 필요가 있음

#### 4) 사무기구의 지원체계 개선

- 지원위원회의 사무를 처리하기 위하여 지원위원회에 필요한 사무기구를 설치함 (제주특별법 제8조). 사무기구는 제주특별법 제정시 2011년 6월 30일까지만 존치되는 한시적 기구였으나, 이후 법 개정을 통해 2014년 6월 30일까지 존속 기한(한시적)이 연장되고 지난 6월에 2년 연장함
- 지원위원회 사무기구는 초기 제주지원위원회 사무처(1처장 3관 6팀 정원 17명)로 구성되었으나 '09년 12월 제주특별자치도 정책관(1국 3과 정원 10명)으로 축소됨
- 추진기구의 한시성, 정책추진 권력의 강도 약화, 추진기구의 축소로 인해서 '제주특별자치도 추진 동력'이 상실되고, 특별자치도가 국정 아젠다에서 제외되고 있다는 도민사회의 인식이 확산되고 있음
- 시간이 흐를수록 양적인 건수는 적어지나 실제 향후 권한 이양 추진대상이 되는 개별 권한이 가진 중요도와 이양 난이도는 지금까지 이루어진 권한보다 훨씬 높아질 것임
- 따라서 지원기구의 권한을 강화시킬 수 있는 조직체가 필요함
- 그리고 경제자유구역의 경제자유구역기획단 같이 영속성을 가진 추진기구나, 지금 2-3년의 한시성 기구가 아니라 10년 내외 중장기 한시성 기구로 전환이 필요함

## 2. 제도개선 추진방향

### 1) 추진근거 : 제주특별법 제4조(국가의 책무)

- “국가는 제주특별자치도의 지방자치의 보장 및 국제자유도시의 실현에 필요한 관련 법령의 지속적인 정비 등 입법, 행정상의 조치를 하여야 한다.”

### 2) 추진방향 : 특별자치도 완성도 제고

#### (1) 특별자치 실현을 위한 자치분권 강화

- 행정시 및 읍면동 권한확대 (특별자치의 확대 실현, 분권의 분권)
  - 특별자치도 시행에 따른 권한집중 현상 개선
- 특별자치도 지위강화 (헌법개정시 관련법적 지위 상향조치)

- 도의회 기능강화 (도의회 정책자문위원 활용확대, 인사권 강화 등)
- 자치경찰 권한 강화 : 기존 특별사법경찰사무 외에 일반사법경찰 사무 확대, 국가경찰사무 추가이관 등 업무와 인력보강(일본 등 관련국 시행사례 성공모델 마련 확산)
- 특별지방행정기관 이관 관련
  - 별반 도움이 되지 않는다는 입장의 지역여론 및 총리실 성과평가지 지역언론과 도민들 반응은 기대치보다 낮다고 인식함
  - 국가정책에서 소외, 법률 제·개정과정, 고용기금 등 재원 배분시 제주지역 제외 (특행기관 이관이후 각 부처의 국가직접사무 수행곤란)
- 자치경찰, 특행기관 이관 등에서는 국가 전체적으로 시행이 곤란하고 부담이 되는 사무만 안겨주고, 제주도 자체적으로 시행하는 것에 대해 무관심한 일종의 “국가 정책사각지대” 발생하고 있음
  - 이러한 부문에 대한 총리실의 역할은 전반적으로 기대치에 못 미치고 있음
  - 특히, 지원위 사무처는 각 부처의 이해관계 조정보다 기존 권한이양사무를 수행하는 제주도의 책임으로 간주하는 경향이 갈수록 짙어지고 있음

## (2) 국제자유도시 경쟁력강화를 위한 산업정책적 특례조치 필요

- 부담금관리기본법 등 제주에 한해 적용제외 조치필요
  - 제주도 안에서 시행되는 수익사업에 대한 정책적 조치를 기재부에서 허용하고 있지 않음
  - 예를 들어, 5단계 제도개선시 문화부에서는 외국인면세점 수익금의 일부를 관광진흥기금에 편입하는 것에 찬성하고 있으나, 기재부에서는 부담금이므로 추가신설에 대해 전국 형평성 차원에서 찬성을 않고 있음
  - 이외에도 환경보전을 위한 조치 등 공익적 차원의 부담금 신설에 대해 제주도지사 스스로 결정할 수 있는 협의구조 마련 필요
- 조세특례 조치 강화
  - 다국적 기업 유치를 위한 조세특례 제도 도입

- 캠퍼브 보험 등 금융관련 선제적 제도개선
- 도내 토지이용 관리 강화를 위하여 토지비축제 조성토지에 대해 양도소득세 등 감면조치 적극 고려가 필요
- 관광, 교육, 의료, 카지노, 크루즈 등 서비스산업 육성과 함께 식품산업, 1차산업, 해운물류시스템, 교통체계, 민간투자유치 등 제주도의 산업구조를 보완하고 국가 경쟁력과 연계되는 시스템 구축 필요

### (3) 재정자주권 강화

- 30% 내·외 수준의 재정자립도를 가진 제주도에서 특별자치를 실현하는 데는 한계가 있음
  - 지금 추진되고 있는 권한이양 사무 시스템은 선 이양, 후 보전이라는 원칙하에 추진되고 있지만, 지방자치단체의 행정수요 증가에 따른 재원보전조치가 국가-지방사무 배분의 원칙인 것을 감안하면,
  - 보통교부세를 담당하고 있는 안전행정부나, 국가사무이양경비를 보전하도록 재원 부담의무를 지고 있는 기획재정부, 그리고 이에 대해 권한이양을 꾸준히 추진하여 온 총리실의 역할이 매우 중요함
- 그럼에도 불구하고 의무적으로 사무이양경비를 지원하여야 함에도 지원하지 않는 것이나, 법률에 규정되어 있음에도 국세(액) 이양 등 재정특례제도를 이행하고 있지 않는 것에 대해 범정부차원에서 논의구조가 만들어져야 함
- 지역에서 가장 우려하는 것은
  - 현재 추진되고 있는 권한이양 따른 재원보전조치가 없이
  - 정부에서 손을 떼거나 제주도 자체적으로 특별자치도를 추진하도록 한다면, 제주도는 앞으로 정부와의 정책네트워크를 복원하지 못함은 물론 막대한 재정부담만 떠안은 채 정책실패를 경험할 것에 대한 우려임

#### (4) 제주특별법의 입법정책적, 입법기술적 문제 개선 필요

##### 가. 현행

- 제주특별법을 통해 제주도의 거의 모든 사무에 대해 도지사가 처리할 수 있는 시스템 구축

\* 제주특별법 연관법령 618개(법률 224, 시행령 220, 시행규칙 174)

##### 나. 문제점

- 국가정책은 관계법령 제·개정으로 지속적으로 내용이 변경되어 제주법에 인용된 연관법령도 정비되어야 하나,
  - 중앙정부의 입법과정에 대한 참여시스템이 부족하고
  - 제주자치도의 공무원의 전문성 및 법제역량이 부족한 상황임
- 특히, 행정각부의 지침, 즉 훈령·예규 등 행정규칙을 통한 중앙정책 변화는 제주자치도의 적극적 노력 없이는 정책공유 불가능
- 특히, 정부입법만 아니라, 의원입법을 통한 입법부의 역할이 커지고 위상이 강화되는 추세에 맞춰 제주특별법 관련 국회 대응체계의 마련도 필수적
- 국가시범사업을 정부주관으로 하여 보완하여 시행하는 것이 필요함에도 국가적으로도 장기과제로 연구하고 있는 사안 (자치경찰, 특행기관 등)의 경우, 제주도의 자체 부담으로 성공모델을 만들도록 내버려두는 “정책 방임” 현상 심화
  - \* 자치경찰의 업무영역은 사법특별경찰 실시와 국가경찰 협약한 범위내에서 수행하여야 하나, 국가경찰과 업무범위 설정 협의 전무
- 중앙정부 사무이양 이후 중앙과 단절된 종전 국가정책의 시행으로 시행착오 지속 발생 및 소요경비 부재로 지방재정 악화는 물론 행정 서비스 수요에 부응하지 못하는 현상 발생

##### 다. 개선방안

- 총리실 지원위사무처에서 각 부처 법무담당관실로 제주법 연관법령 인용내용을 주지시켜 정부법령 정비시 반드시 반영하도록 지침 마련 필요

- 행정지침 및 의원입법안 관련 중앙정부간 협업 강화
- 행정각부의 지침 행정에 대한 통제 및 조정을 국무조정실의 규제심사와 법제처의 훈령예규 등 심사기능을 통해 보완
- 의원입법안의 경우, 국회 상임위가 중요하므로 국회 심의과정에서 모니터링할 수 있는 방안을 국회 법제실(전문위원실)등과 함께 대국회 컨트롤타워인 국무총리실과 법제처와 협조를 통한 보완 필요
- (특행기관 이관사무 관련)①정부차원에서 새로운 사무를 시행하는 경우에는 제주 지역도 그 사이를 즉시 시행할 수 있도록 법령의 정비 등 입법·행정상의 조치
  - 이관사무에 대해 우선 조치하도록 행정적·재정적 지원 법제화 필요
- 특행기간 이관 이후 초기 정착과정에서 당해 특행기관 소관부처와의 인사교류 강화(지원위사무처와 제주자치도간 협의 통해 구체적 교류안 마련)
- (사무이양 경비지원)①4단계 권한이양 소요재원은 140억원으로 추산(한국지방행정연구원)되나 기재부는 사무이양 경비 산정 보완 및 각 부처와 협의 조정 필요 의견
- 제주특별법(제76조)에서 “중앙행정기관의 권한이양에 따른 소요경비를 광특회계에 별도계정을 설치하여 제주도에 지원할 수 있다”고 규정하고 있음
- 제주특별법(제12조)에서 중앙행정기관 권한의 단계적 이양과 관련하여 지원위원회는 이양계획을 수립하여야 하고, 이양계획에는 “행정·재정적 지원 등 중앙행정기관 권한의 제주자치도 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항”을 규정하고 있음. 이를 준수하고 있는지에 대한 총리실 자체의 점검 필요
- 제주특별법 제5조의2(자료의 제출 등) ② “제주자치도는 이 법에 따라 이양된 권한을 행사하는데 필요한 자료의 제출 및 기술지원을 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있다.” 라고 명시되어 중앙인력 지원을 받을 수 있는 근거가 있으나 타 지침이나 규칙의 제약으로 법의 실효성에 한계를 보임
  - 예를 들어, 현재 제주에서 교육부에 교육부 과장급인력을 파견 요청하고 있으나, 안전행정부에서는 교육부 타부처 파견인력(4명)이 제한되어 있어 제도정착에 혼선과 한계를 보임
  - 제주특별자치도에 대한 입법정책적 지원을 위한 부처의 인력지원은 별도 정원으로 간주할 수 있도록 정부행정기구관련법령에 예외적 조치를 둘 필요가 있음

### 3. 주요 세부 제도개선 방안

#### 1) 자치재정 확대 및 재정특례 개선

##### (1) 보통교부세 3% 법정률 제도 보완

###### 가. 환경 변화

- 특별자치도 출범 후 권한이양에 따른 행정수요의 증가, 도로분 교부세 폐지와 지방소비세의 신설 등으로 보통교부세 3%에 대한 적정성 문제 발생
- 특히, 민군복합 관광미항 건설, FTA 체결 등은 보통교부세 3% 법정률화 이전에 없었던 환경변화이고, 많은 제주도민이 원치 않은 국책사업들임

###### 나. 현황

- 현재의 보정수요 반영항목으로는 지방교부세법시행규칙 제5조 제2항에서 규정하는 재정보전금, 시·도세 징수교부금, 지역균형수요, 사회복지균형수요 등이 있음
- 특히 지역균형수요 별도 보정은 지역특성을 고려한 재원배분의 형평화와 지역 간 균형 개발을 위한 것인데 3% 법정률화 후 변화된 사회·경제적 요소가 보통교부세 산정에 반영되지 못하는 구조적 불이익을 받고 있음
- 제주는 FTA 피해가 가장 큰 지방자치단체
  - 안동환 외(2009) 연구에 의하면 한·미 FTA 발효 후 자치단체 중에서 10년차 기준으로 감귤주산지인 서귀포시(706억)와 제주시(585억)의 피해 규모가 국내 자치단체 중 1·2위로 분석되었으나 그 피해액이 미반영 되었고,
  - 특별자치도 이후 민군복합 관광미항 건설과 그에 따른 정주 군인으로 인한 지방세감소와 공공서비스제공 환경변화도 미반영 되었음

〈표 8〉 2007~2014년 지역균형수요 반영 예산

(단위: 억원)

지형균형수요 항목	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
낙후지역수요	7,659	8,856	11,189	11,043	11,618	14,522	16,245	16,379
문화재보호·자연환경보전·상수원보호 등 개발규제지역수요	1,844	2,627	2,462	1,818	1,802	1,696	2,494	2,763
군사보호구역 비과세 보전수요	3,759	4,706	4,388	4,369	2,287	2,455	3,354	3,805
도서·해안·댐 관련 지역특수수요	1,585	1,979	1,574	3,781	4,284	4,399	4,471	4,827
지역기반 쇠퇴지역수요	250	469	810	389	413	418	409	381
기타 농어촌도로, 적자노선, 시도지정문화재 등에 대한 수요	8,057	6,352	5,442	5,290	1,602	1,899	1,991	5,924
소도읍육성사업지역 국고부족분	886							
FTA 농어촌수요		7,708	9,674	11,342	12,107	20,820	23,246	25,890
지역발전특구 등 지역경제 활성화 수요			754	1,205	1,227	1,434	1,667	630
하이브리드 자동차·자전거도로 수요 등 저탄소녹색성장						280	372	262
특수(군인)인구·인구격감·유동인구에 대한 보정수요	188	2,130	2,768	2,509	2,297	3,904	3,134	3,851
기타					1,355			
합계	24,228	34,827	39,061	41,745	37,637	51,827	57,383	64,712

자료 : 각 년도 지방교부세 산정해설, 안행부

### 다. 제도개선 안

- 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 준한 제주특별법 개정요구 필요
  - 「통합창원시특별법」 및 「세종특별자치시 특별법」에 준한 특별법 개정
  - 행정구역 자율통합 1호인 통합 창원시(창원시, 마산시, 진해시)에는 통합 직전 연도 3개시 보통교부세액의 6%을 10년간 추가로 지원키로 하였으며,
  - 세종자치시의 경우도 「세종특별자치시 특별법」에서, 설치 후 5년 동안은 보통교부세 산정액의 100분의 25를 더한 금액으로 보통교부세가 산정되도록 재정특례를 둬
- 별도의 보통교부세 산정 기준지표를 중앙정부와 협의하여 도입, 기준지표에 따라 산정하여 재정 수요 부족분이 발생할 경우, 그 부족분을 보통교부세로 추가 교부하는 방법이 있으나 그 산정계산은 매우 복잡하고 행정력이 투입해야 함으로 앞의 사례를 준용하여 제주특별자치도에 적용하는 특례를 통해 추가 재원 확보 방안을 고려할 필요가 있음

(2) 광역·지역발전특별회계 제주계정 개선(특별법 제76조)

- 권한이양 소요재원을 위하여 제주자치도에 대한 국가 재정지원을 제도화한 국가균형발전특별회계(약칭, 균특회계)내에 ‘제주특별자치도 계정(이하 제주계정)’의 설치가 법률적으로 확정되어 2007년 1월부터 시행되고 있음
- 균특회계는 현행 광역·지역발전 특별회계(이하 광특회계)로 전환하여 지역의 특화발전 및 광역경제권 경쟁력 향상 지원을 목적으로 지역개발계정과 광역개발계정, 제주계정으로 구분·운영되어 오다 2015년부터는 지역발전특별회계로 전환하고 지역개발계정은 생활기반계정, 광역발전계정은 경제발전계정으로 전환하고 세종특별자치시 계정이 추가로 신설될 예정임
- 제주계정의 설치·운영은 종전 중앙으로부터 지원 받던 국고보조금과 7개 특별행정기관의 사업비 등을 안정적으로 확보하면서 일정규모 이상의 국고보조금을 총액으로 포괄방식에 의해 지원 받는 제도적 틀을 만들었다는 점에서 향후 제주특별자치도 재정의 안정성 증대와 재정운영의 자율성 확보에 기여할 것으로 전망되었으나
- 광특회계 예산 규모는 급격히 증가하고 있으나, 제주계정의 예산규모는 4,000억 원 이내로 제주계정 실링이 있어서 향후 제주특별자치도의 다양하고 추가적인 행정수요 증가에 대한 대응에 한계를 가지고 있음
- 또한 2007년에 산정된 제주계정 예산 규모 4,000억원의 산출기준이 불명확함
  - 관행적으로 정액화된 예산 편성이 되고 있음

〈표 9〉 광역 지역발전 특별회계 제주계정 현황

(단위 : 억원, %)

계정별	'06		'07		'08		'09		'10		'11		'12		'13		'14		
	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	금액	증감율	
계(A)	59,067	67,929	15.0	78,377	15.4	86,556	10.4	99,010	14.4	98,526	△0.5	94,085	△4.6	99,723	6.0	91,810	△7.9		
지역개발	45,127	49,115	8.8	57,676	17.4	61,903	7.3	36,282	△41.4	36,332	0.1	34,707	△4.5	34,737	0.1	34,773	0.1		
혁신(광역)	13,940	15,338	10.0	16,770	9.3	20,309	21.1	58,946	190.2	58,252	△1.2	55,538	△4.7	61,449	10.6	53,594	△12.8		
제주(B)	0	3,476	순증	3,931	13.1	4,344	10.5	3,782	△12.9	3,942	4.2	3,840	△2.6	3,542	△7.8	3,443	△2.8		
B/A		5.12		5.02		5.02		3.82		4.00		4.08		4.08		3.55			

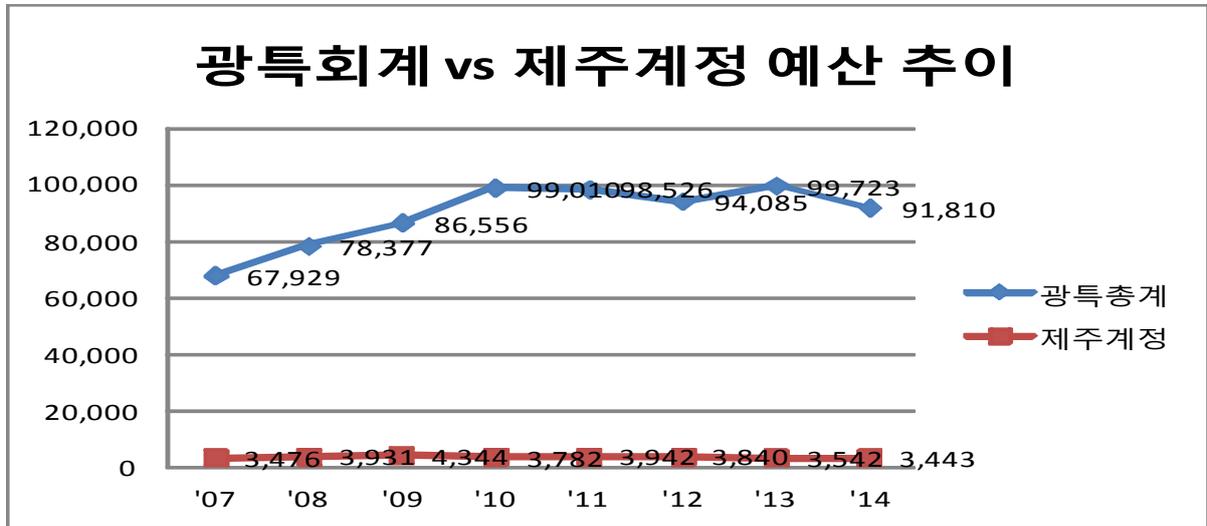
\* '09년 제주계정은 광특회계 개편에 따라 재해예방사업 등 5개 사업(653억원)이 일반회계로 이관되었으나 이를 포함한 금액임

\* 2015년도부터는 지역개발계정은 생활기반계정, 광역발전계정은 경제발전계정으로 전환되고, 세종특별자치시계정이 신설 예정임

자료 : 기재부 연도별 '나라살림'에서 재구성

〈그림 2〉 광특회계 vs 제주계정 예산 추이

(단위 : 억원)



- 광특회계 제주계정을 신설하여 재원을 보장하고 있으나 제주계정 실링 결정에 있어서 인구 및 면적, 주민소득세할, 노령인구 비율, 재정력 지수 등에 의하여 기획재정부에서 결정되고, 제주계정 예산편성 및 운용에 있어도 광특회계에서 제주계정이 차지하는 비율이 불규칙함
- 관행적으로 정액화된 제주계정 4,000억원의 산출기준에 대한 재검토
  - 중앙권한이양은 “선이양, 후보완” 원칙에 따라 재원에 대한 검토가 미흡한 가운데 권한(사무)이 이양되어 해당 사무 처리를 위한 재원을 제주도가 부담할 우려가 있음
- 제주특별자치도의 제주계정 비율을 광특회계 증가율과 연계 조정 필요
  - 개선방향으로 광특회계 제주계정 규모·자율성 확대가 필요함
  - 보통교부세와 같이 매년 당해연도 광특회계의 변동 등을 고려하여 제주계정의 규모가 일정수준 이상이 유지될 수 있도록 합리적 검토가 필요함
- 관행적으로 정액화된 제주계정 4,000억원의 산출기준에 대한 재검토 및 광특회계의 규모변동과 연계한 제주계정 예산 배정요구
- 또한 관련 부처, 타지방자치단체는 제주특별자치도가 제주계정 외로 추가지원(지역개발, 광역발전)을 받고 있다는 오해를 불식시킬 필요가 있음

### (3) 관광객 부가가치세 환급제도

- 1~3단계까지의 권한이양에 따른 소요경비는 관광객 부가가치세 환급액과 상계 처리되어 실질적인 재정지원을 받지 못하였고,
- 4단계 권한이양과 앞으로 권한이양에 따른 실질적 소요비용에 대한 재정지원 방안 마련 필요
  - 4단계 사무이양 소요경비 : 140억원(인건비 72, 경상비 39, 사업비 29)
- ⇒ 국가균형발전특별법 상의 제주계정의 세출항목에 권한이양 소요재원 항목 포함 (국가균형발전특별법 제35조의2 개정)
- 관련 조세특례제한법 및 시행령 개선이 시급함

### (4) 지방소비세 법정률제도 도입

- 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 전환한 세목인데 제주의 전국 대비 비중이 1.78%로 지방소비세 도입 전 보통교부세에 포함되어 3%를 교부받는 기존제도에 비해 불이익을 받고 있음
- 한국지방재정학회의 용역 결과에 따르면 해당 재원을 지방교부세방식으로 배분했을 때보다 지방소비세 방식으로 배분할 경우, 재원이 감소하는 유일한 광역자치단체로 나타남
- 중앙정부가 부동산활성화 정책으로 지방세인 취득세율 인하에 대한 보상으로 지방소비세 재원을 부가가치세 5%에서 '14년에는 8%, '15년도에는 11%로 상향조정 예정 되어 있는데, 상향 조정되면, 재원은 증가하겠지만 다른 지역과 재원 격차 더욱 커짐
  - 지방소비세 도입 이후 제주도 재정의 변화를 다른 지역의 변화와 독립적으로 유지하기 위해서는 보통교부세 배분에 있어 합리적 검토가 필요함
- 지방소비세는 보통교부세의 재원인 부가가치세의 일부를 이양 받는 것을 감안하여, 지방교부세 배분율과 같은 3% 법정률을 설정·교부가 필요함

### (5) 제주특별자치도세 세율 조정권 확대 (제주특별법 제74조 개정)

- 제주특별자치도세에 대한 자율권을 확보하기 위하여 특별법으로 지방세법의 세율을 100% 가감할 수 있도록 하고 있으나 일부 세목의 경우 권한 미이양으로 자율적 운영이 제한됨
  - 지방소득세 소득분, 부동산 외 등기에 대한 등록면허세, 주민세 개인균등분 및 담배소비세에 대한 100% 가감 등 세율조정권 확대

### (6) 관광진흥기금 신규재원 발굴

- 제주관광진흥기금 재원 확충을 위해 면세점 매출액의 일부를 기금으로 납부하도록 하는 제도개선이 계속해 추진하여야 함

## 2) 기타 제주특별법 제도개선 방향과 과제

- 새 도정의 공약사항과 연계한 제도개선
  - 투자진흥지구제도의 전면적 개선
- 정부의 규제완화와 지역주민의 규제강화 요구의 충돌 따른 논리개발
- 한·중 FTA 및 타 지역 특별법과 비교를 통한 제도개선
- 제도개선 시급성 및 권한이양 우선순위 결정
- 미해결 제도개선 논리개발
- 교육재정에 관련한 제주특별법 개선
  - 지방교육재정교부금 1.57% 법정률화 개선

## V. 결 론

- 효율적인 제주특별자치도 완성을 위해서 제주도와 도민들은 기초자치단체(시·군)까지 폐지하면서 특별자치도를 수용하고, 특별자치도 출범 당시 정부는 외교와 국방을 제외한 '고도의 자치권(自治權)' 부여를 약속했음
- 제주특별법의 국제자유도시 조성은 제주특별자치도만의 발전전략이 아니라 국가의 발전전략으로 태동
  - 제주특별자치도는 지역특화전략으로 추진이 아니라 동북아 시대 환경변화에 대응한 중앙국가전략의 일환으로 추진할 목적으로 제주특별법을 제정하였음
  - 그러나 국가전략사업에서 지역종합계획 차원으로 격하된 느낌임
- 최근 몇 년간, 제주특별법상의 외국인 부동산 영주권제도, 투자진흥지구제도 도입 및 귀농과 힐링 등의 사회환경 패턴의 변화로 인하여 제주의 인구 및 관광객은 지속적으로 증가하고 있고, 재정규모도 타 지자체에 비해 높은 증가율을 보이고 있어 상당한 성공을 하고 있음
- 그러나 제주가 특별자치로 시작한 지도 8년이 되었고, 국제자유도시를 표방한 지도 12년을 넘어서고 있지만, 이에 대한 도민 등의 정책 체감도는 '낙수경제'라는 비판과 함께 낮게 나타나고 있음
  - 또한 제주특별법의 개발정책방향이 규제보다는 진흥으로 이에 따른 부작용에 대한 우려가 있고, 정부나 다른 자치단체의 시각도 특별자치도의 국제자유도시 추진에 대한 의지력이 출범 초기보다는 낮아지고 있고, 그렇게 우호적이지는 않은 분위기임
- 국제자유도시가 조성되기 위해서는 우선 1국 2조세체제가 인정되어야 하나 1국 2조세 체제에 대한 두려움과 불신이 국제자유도시 조성에 걸림돌로 작용하고 있음
  - 특별자치와 국제자유도시의 형평성의 논리를 뛰어넘어야 하는 것인데 아직까지도 형평성은 굳건한 반대논리로 제시되고 있음
- 1국 2조세 체제를 용인하는 자세가 중앙부처의 공무원들에게 확립되지 않는 한 특별자치도 성공은 불가능해 보이므로 인식전환과 함께 과감한 1국 2조세 체제를 위한 중앙정부의 과감한 권한 이양이 필요함

- 제주특별자치도내 징수 국세의 이양, 관광객 부가가치세 면세제도 등은 1국 2조세 체제로 인한 혼란 등의 우려로 최종 정책결정에 있어서는 잠정적으로 보류되었음
- 제주특별자치도 지원위원회의 추진력 강화를 위한 조직체제 개선도 필요함
- 제주특별자치도는 이관된 권한을 최대한으로 이용하여 도민이 체감할 수 있는 행정능력 극대화 및 열정이 필요함
- 제주특별법은 출범 초기의 개발 및 진흥의 방향에서 환경보전과 도민이 공생할 수 있는 착한 투자를 위한 제도 개선이 필요함

## 참고문헌

- 강무성. 2012. 제주특별자치도의 조세특례 및 운영 현황. 지방세포럼. 제25호.
- 권영호. 2014. 제주특별자치도 특별법의 개선과제. 토지공법연구. 토지공법학회. 64권.
- 김동욱. 2013. 새 정부의 지방재정 정책과 제주특별자치도 재정특례 개선 방안. 제주특별자치도의회 지방재정연구회. 제12차 정책토론회. 2013년 4월
- 민기. 2014. 제주특별자치도의 지속가능한 발전을 위한 탐색: 고도의 자치권 확보 및 특별자치도 추진 전략. 제주특별자치도 출범 8주년 기념 학술세미나. 2014. 8월. 제주특별자치도.
- 안동환, 임정빈, 최애선. 2009. “한-미 FTA 농업부문 영향의 지역별, 산업별 파급효과 분석”. 농촌경제. 한국농촌경제연구원. 2009년. 32권 5호.
- 안창남. 2006. 「1국가 2세금체계」 운영의 필요성 및 실천방안, -제주도의 국제금융센터 설립을 중심으로-. 계간세무사 한국세무사회 2006 겨울호.
- 양영철. 2014. 향후 특별자치도 추진과 민선 6기 도정의 과제. 제주특별자치도 출범 8주년 기념 학술세미나. 2014. 8월. 제주특별자치도.
- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

제주특별자치도의 성과와 미래 발전 전략



# 이양 비용의 적정성과 재정지원제도 강화 방안

라 휘 문  
성결대학교 교수



# 이양 비용의 적정성과 재정지원제도 강화 방안

라휘문(성결대학교 교수)

## I. 서론

- 제주특별자치도는 2006년 7월 1일 2행정시·7읍·5면·31개동으로 출범하여 현재에 이르고 있음
- 제주특별자치도를 출범시킨 이유는 다양하나 그 중에 하나는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에서 찾을 수 있음
  - 종전의 제주도의 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 이바지함을 목적으로 함(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제1조)
  - 국제자유도시라 함은 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 의미함(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제2조)
  - 결국 국제자유도시를 조성하여 국가발전에 이바지하게 하려는 데서 제주특별자치도의 출범목적은 찾을 수 있을 것임<sup>1)</sup>
- 제주특별자치도의 위상정립을 위하여 제주특별자치도에는 다양한 특례가 부여되어 있으며 대표적인 것이 중앙권한의 지방이양임
  - 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주특별자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주특별자치도에 이양하기 위한 계획을 수립하여야 함(제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위

1) 제주특별자치도 출범은 당초 제주도민의 요구나 주장을 받아들여 추진되었다기보다는 중앙정부의 필요와 국가경쟁력 강화 등을 위한 목적이 더 큼(유태현, 2009)

한 특별법 제12조)

- 이와 같은 근거 하에 중앙정부는 5단계에 걸쳐 제주특별자치도로 다양한 기능을 이양하려는 노력을 하였음
- 중앙권한의 제주특별자치도 이양으로 인하여 제주특별자치도의 재정수요는 증가하고 있는 것으로 나타났음
  - 한국지방재정학회(2009)의 연구결과에 의하면 1-3단계 기능이양으로 인하여 증가한 추가재정수요는 126억원(인건비 75억원, 경상비 31억원, 사업비 20억원임)으로 나타났음<sup>2)</sup>
  - 한국지방행정연구원(2011)의 연구결과에 의하면 4단계 기능이양에 따른 추가재정수요는 140억원(인건비 72억원, 경상비 39억원, 사업비 29억원임)인 것으로 나타남
  - 이와 같은 과정을 통하여 추계한 기능이양비용의 적정성에 대해서는 논란이 있을 수 있으나 몇 가지 점을 고려할 수 있을 것임
    - 제주특별자치도의 출범에 따라 많은 중앙행정권한을 이양하였음에도 불구하고 지금까지 이양관련 권한(기능/사무 등)의 수행을 위한 비용산정노력을 전개하지 않았음
    - 중앙행정권한 이양과 관련된 행·재정지원모델을 가지고 있지도 않은 상태에서 이양이 이루어지고 있음
    - 특별지방행정기관(자치경찰)은 제주특별자치도로 이관된 인원수만 국비지원하고 있는데 사무이양에 따른 추가 소요인력이 발생하고 있는 이는 현재 지방비로 부담하고 있어 제주특별자치도의 재정부담은 증가하고 있음
    - 이와 같은 여건 하에서 제주특별자치도가 자체비용으로 추계모형을 개발하고 이양기능에 대한 소요비용을 추계한 것은 논의를 시작할 수 있도록 하였다는 점에서 바람직한 것으로 판단됨

---

2) 1~3단계 이양사무 1,705개 중 제주특별자치도가 중앙행정기관의 이양 사무를 수행하게 됨에 따라 추가 경비가 소요되는 경우로 한정하였음. 1,705건의 사무를 362개의 기능사무로 분류하였고 362개 기능사무 중 다른 지자체도 수행하고 있는 사무, 특행기관 이관사무, 특례에 의한 신설사무, 현재 수행하고 있지 않은 사무 등 178개는 국고지원 대상에서 제외하고 184개 기능사무로 조정하여 계산한 결과임

- 그럼에도 불구하고 추계한 이양비용의 적정성에 대하여 지속적으로 문제를 제기하는 것은 문제가 있다고 보여짐
  - 문제가 있을 경우 새로운 추계모형을 제시하는 등의 후속조치가 이루어져야 함에도 불구하고 추계치가 잘못되었다고 주장하는 것은 바람직하지 않음
  - 필요하다면 총리실과 기획재정부에서 소요재원을 직접 산정하여 제시하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것임
  - 특히, 제주특별자치도로 이양된 기능에 대한 소요비용을 제주특별자치도가 부처의 협조를 직접적으로 얻어서 이양받는 것은 현실적인 어려움이 있을 것으로 보여지는바 총리실이나 기획재정부에서 총괄할 필요가 있음
  - 기능이양에 따른 자원보전이 이루어지지 않을 경우 제주특별자치도 뿐만 아니라 어떤 지방자치단체도 이양기능을 받지도 수행하지도 않을 것으로 보여짐
- 제주특별자치도의 재정수요에 대한 중앙정부의 재정지원이 있었는가에 대해서는 중앙정부와 제주특별자치도 간 이견이 있음
- 제주특별자치도는 중앙정부의 기능이양이 있었음에도 불구하고 상응하는 자원보전은 이루어지지 않았다는 입장을 취하고 있음
  - 반면, 중앙정부는 국내외 경기침체의 만성화, 국가지출규모의 확대 등의 어려움을 겪고 있음에도 불구하고 제주특별자치도의 지원을 위하여 노력하고 있다는 입장임
- 다양한 특례와 지원에도 불구하고 제주특별자치도의 재정수요를 충당할 수 있는 수준에서의 지원은 이루어지지 않았다고 보는 것이 타당할 것임
- 기존의 연구(유태현, 2009; 한국지방재정학회, 2009; 이원희, 2010; 손희준, 2010)를 보면 모든 연구들이 재정수요를 충분히 보전하지 못하고 있다고 지적하면서 다양한 대안들을 제안하고 있음
- 이와 같은 배경 하에서 이 연구는 중앙권한의 제주특별자치도 이양에 따른 소요경비를 추계하고 상응하는 자원보전방안을 제안하고자 하는 목적을 가지고 수행하였음

- 제주특별자치도의 재정규모를 검토하였고, 출범 후 재정여건이 어떻게 변화되었는지를 살펴보았음
  - 제주특별자치도 출범 이후 재정여건이 바람직한 방향으로 변화하고 있는지를 살펴보았으며, 이를 위하여 재정규모의 변화, 재정분석 지표 값의 변화를 검토하였음
- 다음으로는 중앙권한의 이양현황, 이양기능의 소요경비 추계 그리고 중앙정부의 재정지원특례 등을 살펴보았음
  - 이양기능의 소요경비 추계는 기존 연구결과를 활용하였음
    - 이양사무 비용의 적정성과 관련해서는 실제 지출한 금액을 기준으로 하고 있다는 점에서 적정하다고 가정하고 논의를 진행하고자 함
  - 재정지원 특례에서는 특례관련 현황과 문제점을 살펴보았음
- 마지막으로 이양기능의 소요경비를 충분히 보전하지 못하고 있다는 전제 하에 재원의 보전대안을 마련하여 제안하였음

## Ⅱ. 제주특별자치도 재정규모와 재정지표의 변화 분석

### 1. 재정규모

- 제주특별자치도의 연도별 세입예산을 당초예산 총계기준으로 보면 매년 증가하고 있는 것으로 나타남
  - 2009년 9.06% → 2010년 1.99% → 2011년 3.76% → 2012년 7.82% → 2013년 9.44%
  - 의존재원과 자주재원으로 구분하여 증가율을 보면 자주재원의 증가율이 더 빠른 속도로 증가하고 있는 것으로 나타남
    - 의존재원증가율: 2009년 9.8% → 2010년 △1.4% → 2011년 9.8% → 2012년 4.6% → 2013년 6.7%
    - 자주재원증가율: 2009년 3.4% → 2010년 6.9% → 2011년 △2.5% → 2012년 17.2% → 2013년 13.7%
  - 세입원별 비중을 살펴보면 2013년 기준 국고보조금이 31.1%로 가장 높은 비중을 차지하고 있고 그 다음은 지방교부세의 29.6%, 지방세 19.7% 등의 순임
    - 의존재원의 비율이 전체의 60.7%를 차지하고 있는 것으로 나타나 매우 높은 비중임을 알 수 있음
    - 자주재원의 비율이 의존재원의 증가율보다 높은 것으로 나타나 바람직한 방향으로 나아가고 있음

〈표 1〉 제주특별자치도 예산

(단위: 백만원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
총규모	2,472,270	2,696,185	2,749,785	2,853,177	3,076,318	3,366,685	3,582,474	
세입	지방세수입	440,050	447,120	473,049	500,144	576,168	664,623	754,547
	세외수입	386,601	407,596	440,399	390,386	467,919	522,807	227,452
	지방교부세	775,316	844,339	758,856	861,490	930,874	997,937	945,945
	보조금	764,703	846,494	908,661	970,197	984,958	1,046,518	1,134,255
	지방채							70,000
	보전수입 등 및 내부거래	105,600	150,637	168,820	130,960	116,400	134,800	450,275
	합 계	2,472,270	2,696,185	2,749,785	2,853,177	3,076,318	3,366,685	3,582,474
세출	일반공공행정	296,099	334,474	339,670	340,036	374,743	440,589	492,615
	공공질서 및 안전	91,666	110,769	118,648	121,966	126,384	130,838	130,154
	교육	21,582	28,637	26,450	27,909	40,394	47,186	58,274

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
문화 및 관광	175,102	197,750	155,952	139,658	175,641	211,934	220,622
환경보호	209,047	242,698	271,088	316,556	325,130	343,282	388,611
사회복지	367,892	410,444	439,703	480,592	541,898	647,785	752,821
보건	23,629	27,758	27,960	28,715	28,712	34,632	44,222
농림해양수산	365,540	402,764	358,465	380,419	418,289	440,054	456,224
산업·중소기업	71,137	73,850	79,857	81,934	89,008	89,313	91,741
수송 및 교통	343,394	375,603	368,846	341,399	339,977	358,266	307,091
국토 및 지역개발	175,455	154,465	160,203	162,255	146,467	131,559	137,624
과학기술	418	495	400	281	1,222	1,692	1,979
예비비	20,234	21,823	22,936	23,218	24,640	25,657	26,499
기타	311,073	314,656	379,605	408,239	443,812	463,898	473,998

자료: [http://lofin.mospa.go.kr/lofin\\_stat/budget/gyumo/Gyumo\\_InOutBg\(JACHI\).jsp](http://lofin.mospa.go.kr/lofin_stat/budget/gyumo/Gyumo_InOutBg(JACHI).jsp)

□ 세출예산을 기준으로 살펴보면 2014년 기준 사회복지비가 전체의 21.0%를 차지하고 있는 것으로 나타남

○ 2013년과 비교하면 19.2%에서 21.0%로 증가한 것임

○ 사회복지비가 전체 예산에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타남

## 2. 재정지표의 변화분석

□ 제주특별자치도의 재정상황을 분석하기 위하여 일반적으로 사용하고 있는 재정분석지표를 적용하고자 함

○ 재정분석지표의 산식, 의미 등에 대한 설명은 다음의 표와 같음

- 세입: 재정자립도, 재정자주도, 주민1인당 자체수입액, 주민1인당 지방세부담액, 주민1인당 세외수입액
- 세출: 정책사업비중, 자체사업비중, 보조사업비중, 사회복지비중, 주민1인당 세출예산액

〈표 2〉 재정분석지표에 대한 설명

구분	지표별	적용회계	산 식
세입	재정자립도	일반회계	(지방세 + 세외수입) / 자치단체 예산규모 × 100
	재정자주도	일반회계	(자체수입(지방세 + 세외수입) + 자주자원(지방교부세 + 조경교부금 및 재정보전금)) / 자치단체 예산규모 × 100
	주민1인당 자체수입액	일반회계	자체수입(지방세 + 세외수입) / 주민등록 인구수(12.31 기준) × 100

구분	지표별	적용회계	산 식
	주민1인당 지방세부담액	일반회계	지방세액 / 주민등록 인구수(12.31 기준) × 100
	주민1인당 세외수입액	일반회계	세외수입액 / 주민등록 인구수(12.31 기준) × 100
세출	정책사업 비중	일반회계 특별회계	정책사업 예산 / 자치단체 예산규모 × 100
	자체사업 비중	일반회계 특별회계	자체사업 예산 / 자치단체 예산규모 × 100
	보조사업 비중	일반회계 특별회계	보조사업 예산 / 자치단체 예산규모 × 100
	사회복지 비중	일반회계 특별회계	사회복지 분야 예산 / 자치단체 예산규모 × 100
	행정운영경비비중	일반회계 특별회계	행정운영경비 예산 / 자치단체 예산규모 × 100
	의회비비중	일반회계	(의회비 + 의사사무과(처) 경비) / 자치단체 예산규모 × 100
	주민1인당 세출예산액	일반회계 특별회계	자치단체 예산규모 / 주민등록 인구수(12.31 기준) × 100

자료: [http://lofin.mospa.go.kr/lofin\\_stat/budget/jipyo/Jipyo\\_Man\\_02.jsp](http://lofin.mospa.go.kr/lofin_stat/budget/jipyo/Jipyo_Man_02.jsp)

- 분석지표를 적용하여 분석한 결과를 세입적인 측면에서 살펴보면 다음과 같음
  - 재정자립도는 2008년 25.9%에서 2014년 29.6%로 개선되었음
  - 재정자주도는 2008년 66.3%에서 2014년 65.6%로 악화되었음
  - 주민1인당 자체수입액은 2008년 999천원에서 2014년 1,452천원으로 증가하였음
  - 주민 1인당 지방세부담액은 2008년 787천원에서 2014년 1,271천원으로 증가하였음
  - 주민 1인당 세외수입부담액은 2008년 212천원에서 2014년 181천원으로 감소되었음
  
- 분석지표를 적용하여 분석한 결과를 세출적인 측면에서 살펴보면 다음과 같음
  - 주민1인당 세출예산액은 2008년 3,539천원에서 2014년 4,562천원으로 증가하였음
  - 정책사업비중은 2008년 80.4%에서 2014년 75.3%로 낮아졌음
  - 자체사업비중은 2008년 37.5%에서 2014년 29.2%로 급락하였음
  - 보조사업비중은 2008년 42.9%에서 2014년 46.1%로 증가하였음
  - 사회복지비중은 2008년 12.8%에서 2014년 16.3%로 증가하였음
  - 행정운영경비비중은 2008년 14.6%에서 2014년 16.4%로 증가하였음
  - 의회비비중은 2008년 0.5%에서 2014년 0.6%로 증가하였음

〈표 3〉 재정분석지표 적용결과

(단위: %, 천원)

구분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
세입	재정자립도	25.9	24.9	25.7	24.9	28.2	30.0	29.6
	재정자주도	66.3	64.1	61.0	63.4	67.4	69.3	65.6
	주민1인당 자체수입액	999	1,073	1,098	1,100	1,291	1,439	1,452
	주민1인당 지방세부담액	787	798	841	876	1,000	1,139	1,271
	주민1인당 세외수입액	212	275	258	224	291	300	181
세출	정책사업비중	80.4	81.9	77.4	76.9	74.1	72.9	75.3
	자체사업비중	37.5	36.7	29.2	28.6	29.1	27.9	29.2
	보조사업비중	42.9	45.2	48.2	48.3	45.0	45.0	46.1
	사회복지비중	12.8	13.5	14	12.7	12.5	14.7	16.3
	행정운영경비비중	14.6	13.4	16.0	16.6	17.0	16.6	16.4
	의회비비중	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6
	주민1인당세출예산액	3,539	3,958	3,936	4,046	4,252	4,486	4,562
세입/세출	자체수입대 인건비비교	40.1	39.1	46.5	49.9	45.4	42.3	41.6

자료: [http://lofin.mospa.go.kr/lofin\\_stat/budget/jipyo/Jipyo\\_Man\\_02.jsp](http://lofin.mospa.go.kr/lofin_stat/budget/jipyo/Jipyo_Man_02.jsp)

### 3. 시사점

- 재정규모의 변화내용을 요약한 후 시사점을 제시하면 다음과 같음
  - 재정규모가 지속적으로 증가하고 있는 것은 매우 바람직한 현상이라고 볼 수 있음
  - 특히 자주재원의 증가율이 의존재원의 증가율보다 높은 수준을 보이고 있다는 것은 바람직한 변화라고 볼 수 있음
  - 다만, 세입원별 비중을 살펴보면 국고보조금, 지방교부세, 지방세의 순서로 나타나 바람직한 방향은 아니라고 볼 수 있음
  - 그리고 세출측면에서 보면 지역경제활성화를 위한 예산 등은 그리 높은 수준이 아니고 사회복지비 등의 비중이 높은 것으로 나타남
  
- 재정분석 지표값의 변화내용을 요약한 후 시사점을 제시하면 다음과 같음
  - 세입적인 측면에서 보면 재정자립도, 주민1인당 자체수입액, 주민1인당 지방세부담액, 주민1인당 세외수입액 등의 수치가 점점 더 커지고 있는 것으로 나타남
    - 이는 제주특별자치도민의 부담이 증가하고 있다는 것을 의미함
  - 세출적인 측면에서 보면 주민에게 지출하는 예산은 증가하고 있으나 정책사업비중, 자체사업비중은 점점 낮아지고 있는 것으로 나타남

- 보조사업비 비중, 사회복지비 비중, 행정운영경비비중은 점점 높아지고 있는 것으로 나타났음
- 세입적인 측면에서 나타난 현상을 토대로 시사점을 제시하면 주민 1인당 자체수입액, 주민 1인당 지방세부담액, 주민 1인당 세외수입부담액의 증가를 통하여 재정자립도를 개선한 것으로 나타남
- 세출적인 측면에서 보면 국고보조사업과 사회복지비의 증가 등으로 인하여 자체적으로 추진하고자 하는 사업은 점점 축소되고 있다고 볼 수 있음
  - 행정운영경비의 비중은 2008년에 비하여 2014년이 더 증가한 것으로 나타나 재원의 경직성이 악화되었다고 볼 수 있음
- 종합하면 제주특별자치도의 재정여건은 개선되고 있다고 보기 곤란한바 재원확충 대책을 마련할 필요가 있을 것임

### Ⅲ. 중앙권한의 지방이양에 따른 재정수요분석 및 지원내역

#### 1. 중앙권한의 이양현황 및 성과

##### 가. 중앙권한의 제주특별자치도 이관

- 2003년 2월 12일 노무현대통령이 분권과 자율의 국정이념에 입각하여 종전의 한계를 뛰어넘는 지방자치의 시범도 추진의지를 표명하여 제주도는 2004년 1월에 특별자치도추진계획(안)을 마련하여 정부에 제출하였음
- 정부혁신위원회는 2005년 5월 20일 제주도의 건의를 바탕으로 제주특별자치도 기본구상안을 확정·발표하였음
  - 고도의 자치권이 인정되는 특별자치도를 도입, 분권형 선진국가 선도, 사람·상품·자본의 이동이 자유롭고, 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 이상적 자유시장경제 모델을 구축하려는 시도였음
- 2005년 7월 총리실에 기획단을 설치하였고 여기에서 기본계획 수립 및 특별법 제정을 추진하였음
  - 2005년 8월부터 11월에 제주특별자치도 기본계획을 수립하였고 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법안을 확정하였음
  - 2006년 2월 21일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법을 공포하였음
- 2006년 2월부터 6월에 제주특별자치도 특별법 후속조치 작업을 추진하였음
  - 특별법 시행령 제정·공포
  - 제주지방국토관리청 등 7개 특별지방행정기관 이관
  - 자치경찰제 시행을 위한 경찰법 등 6개 자치경찰 부수법률 개정
  - 중앙권한 이양에 따른 도 조례(79건) 등 자치법규 정비

- 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하였으며, 출범 이후 5단계에 걸쳐 중앙권한을 이양하였음
  - 현재 제1-4단계에 걸쳐 3,839건의 이양이 있었음
    - 제1단계 1,062건, 제2단계 278건, 제3단계 365건, 제4단계 2,134건의 이양이 있었음

나. 제주특별자치도 출범 이후의 성과

- 제주특별자치도 출범 이후 다양한 성과가 있었음
  - 제주특별법상의 위임조례 303건 중 238건의 조례가 제정되어 중앙이양사무에 대한 권한을 활용하고 있음
  - 중앙에서 이양 받은 권한 활용 주요내용들을 살펴보면 다음과 같음
    - 무사증제도 제도, 투자진흥지구 특례 등을 통해 외국인 투자유치 활성화로 외국인 관광객이 2013년 230만명을 넘어 섰고, 투자진흥지구는 총 지정 사업장 46개소(19,488천㎡), 총투자액이 11조 4,849억원으로 지역경제 활성화에 기여하고 있음

〈표 4〉 무비자 관광객 입도현황

(단위 : 명)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014. 8
전 체	23,354	69,572	108,679	153,825	232,929	429,221	421,848
중국인	22,913	68,737	107,255	149,968	229,937	426,015	417,278

자료: 제주특별자치도 내부자료

〈표 5〉 제주특별자치도 투자진흥지구 연도별 지정현황

구분	계	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년
지정(개소)	46	1	1	3	3	7	4	4	8	9	6
투자액(억원)	114,849	561	3,322	24,765	10,844	22,538	8,636	7,864	23,689	11,635	995

자료: 제주특별자치도 내부자료

〈표 6〉 제주특별자치도 관광객 수 추이

(단위 : 천명)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합 계	5,429	5,822	6,523	7,578	8,740	9,691	10,854
내국인	4,888	5,281	5,891	6,801	7,695	8,010	8,521
외국인	541	541	632	777	1,045	1,681	2,333

자료: 제주특별자치도 내부자료

- 영어교육도시 조성 등 투자활성화에 힘입어 제주도 인구가 2012년 60만명을 넘어섰음. 이는 순유입 인구가 세종시에 이어 전국 2위의 수준임

〈표 7〉 제주특별자치도 인구유입

(단위 : 명)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합 계	△2,239	△1,015	437	2,342	4,873	7,824

자료: 제주특별자치도 내부자료

- 이러한, 관광객 증가와 투자활성화는 국세징수액 증가로 이어져 최근 5년간 연평균 국세징수액증가율이 12%로 전국(5.3%)보다 크게 상회하는 등 국가경제에도 기여하고 있음
- 또한, 세율조정권 활용을 통한 리스차량 등록 추진으로 2014년 9월말 기준 885억원의 재정수입(지방세 658억, 세외수입 33억, 채권 194억원)을 올렸음

〈표 8〉 제주특별자치도 지방세 징수 현황

(단위 : 억원)

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
합 계	4,471	4,450	4,145	5,215	5,814	6,841	7,686

자료: 제주특별자치도 내부자료

- 시내면세점 설치·운영 등으로 작년 관광객이 1,000만명을 넘어섰음

〈표 9〉 관광객 수 및 면세점 매출액 현황

(단위 : 만명, 억원)

구 분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년
관광객/외국인관광객	543/54	582/54	652/63	757/77	874/104	969/168	1,085/233
면세점 매출액	JDC	1,954	2,327	2,706	3,026	3,392	3,449
	제주관광공사			198	355	422	410
	참고 (롯데+신라)	696	880	1,265	1,534	1,864	4,496

자료: 제주특별자치도 내부자료

- 이 밖에 사립대학 지도감독 권한을 이양받아 “제주국제대학교”에 대해서 임시 이사 선임 등의 지도감독 활용을 통해 경영부실대학에서 탈피하는 등의 성과를 거두고 있음
- 외국인전용카지노 운영과 관련하여 도 조례 제정을 통해 도지사가 외국인전용 카지노 감독기구 설치 등 투명성 확보를 위해 노력하고 있는 등 이양된 권한을 활용한 성과들이 가시적으로 나타나고 있음

## 2. 재정수요분석

- 중앙권한의 제주특별자치도 이관이 있었음에도 불구하고 상응하는 재원이양이 이루어지지 않았다는 관점 하에 이양된 사무의 소요경비를 산출하기 위한 작업이 추진되었음
- 기본적인 사무이양 소요경비 산출을 위한 과제는 두 개 기관에서 수행하였음
  - 제1단계부터 제3단계까지 이양된 1,705건에 대한 소요경비를 산출하는 과제는 한국지방재정학회에서 수행하였음
  - 제4단계에 이양된 2,143건에 대한 소요경비는 한국지방행정연구원에서 수행하였음
- 소요경비 산출을 위한 방법 및 기준을 보면 다음과 같음
  - 구성요소

기능수행비용 = 인건비 + 경상비 + 사업비
--------------------------

○ 인건비 산정기준

- 인건비는 해당 기능을 수행하는데 있어 필요한 소요인력이 몇 명이고, 각 인력이 해당 기능을 수행하는데 소요되는 월평균 투입시간이 어느 정도이며, 마지막으로 각 인력별 인건비표준액(직급을 고려)을 고려하여 산정함

인건비 = 직급별 소요인원 × 직급별 인건비 표준액(년) × 월평균투입시간/176  
 ※ 1일 8시간 근무기준으로 하되 국공휴일을 제외한 1개월 평균일수를 22일로 가정하고 계산함.  
 이 경우 176시간이 산출됨

○ 경상비 산정기준

- 경상비는 해당업무를 처리하는데 소요되는 경비를 산출하기 위한 것임
- 해당 기능을 수행하는 과정에서 사무량이 어느 정도 증가하였고 그 정도가 해당 부서에서 어느 정도의 비중을 차지하고 있는가를 고려하는 것이며, 이러한 과정을 통하여 산출한 값을 해당 부서의 경상비 예산액에 곱하는 방식을 활용함
- 즉, 특정 부서의 경상예산에서 해당 기능을 수행하는데 소요되는 비용이 어느 정도 차지하고 있는가를 기준으로 계산하였음

해당 기능의 경상비 = 부서의 경상비 예산액 × 기능사무의 부서비중 × 기능사무이양에 따른 사무량 증감률

○ 사업비 산정기준

- 사업비는 인건비와 경상비를 제외한 실제 사업에 소요되는 비용을 의미함
- 예산서를 중심으로 비용을 산출하였으며, 재원의 출처가 어디인지를 파악하여 반영하였음

□ 이와 같은 산정기준을 적용한 결과 다음과 같은 소요경비가 산출되었음

○ 제1단계-제3단계

- 한국지방재정학회는 제1단계부터 제3단계까지 이양된 사무 1,705건을 362개 기능별로 분류하였고 이 중에서 184개 지원대상을 도출하여 소요경비를 산출하였음
- 구체적으로는 제1단계-제3단계 이양사무 1,705개 중 제주특별자치도가 중앙

행정기관의 이양 사무를 수행하게 됨에 따라 추가 경비가 소요되는 경우로 한정하였음

- 1,705건의 사무를 362개의 기능사무로 분류함
- 362개 기능사무 중 다음의 기능사무(178개)는 국고지원 대상에서 제외함

〈표 10〉 소요경비 산출에서 제외한 사무

판단기준		기능사무(개)
계		362
배제대상		178
①	다른 지자체도 수행하고 있는 사무	54
	가. 종전 위임사무가 이양된 경우	34
	나. 지자체 고유사무가 포함된 경우	20
②	특행기관 이관사무	35
③	특례에 의한 신설사무	19
④	현재 수행하고 있지 않은 사무	70
지원대상		184

자료: 한국지방재정학회, (2009).

- 사무이양 소요경비 국고지원 대상을 184개 기능사무로 조정함
- 이와 같은 과정을 통하여 총 126억원이 도출되었음
- 인건비 75억원, 경상비 31억원, 사업비 20억원

○ 제4단계

- 한국지방행정연구원은 이양된 2,134건을 447개 기능별로 분류, 전부 지원이 필요한 것으로 간주하고 산출하였음
- 산출된 소요경비는 140억원인 것으로 나타남
- 인건비 71억원, 경상비 39억원, 사업비 30억원

〈표 11〉 제1-4단계 이양사무에 추가 소요경비 산출결과

구분	계	인건비	경상비	사업비
제1-3단계	126	75	31	20
제4단계	140	71	39	30
계	266	146	70	50

(단위: 억원)

### 3. 중앙정부의 지원내역

#### 가. 제주특별자치도 재정특례제도

- 제주특별자치도 출범에 따라 중앙정부는 제주특별자치도에 다양한 행·재정특례를 부여하고 있음
  - 제주특별자치도 재정특례를 보면 다음과 같음
    - 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 근거를 두고 있는 재정특례제도를 중심으로 살펴본 것임
  - 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제72조에 의거하여 제주특별자치도는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세 등 11개 세목을 모두 보유하게 되었음
    - 다른 도의 경우 도세는 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세 등 6개이고 시군세는 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세 등 5개임
  - 지방세에 관한 특례에 의거하여 지방세특례제한법 상의 지방세 감면 사유와 대상 중 대통령령 또는 안전행정부령으로 정하도록 한 사항을 제주특별자치도의 경우 도조례로 정할 수 있도록 하고 있음
  - 지방세특례제한법에 의할 경우 대통령령에 의해 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세를 50%, 75% 또는 100% 감면하도록 규정하고 있으나 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법은 대통령령이 아닌 도조례로 정하도록 하고 있으며, 감면율에 있어서도 지방세특례제한법에 의한 감면액의 100분의 50의 범위에서 가감 조정할 수 있도록 하고 있음
  - 다른 지방자치단체와 달리 제주특별자치도는 규정된 표준세율의 가감범위 50%를 100%로 확대할 수 있는 특례를 부여받고 있음
    - 극단적으로 탄력세율을 적용할 경우 지방세를 부과하지 않아도 될 정도의 자율성을 부여한 것임
  - 제주특별자치도는 지방교부세법의 규정에도 불구하고 전국 보통교부세 총액의 100분의 3을 고정하여 지급받을 수 있음(제주보통교부세 = 전국 보통교부세 총액 × 3%)

- 국가는 제주특별자치도 이전에 받았던 수준 이상의 재원보장이 될 수 있도록 특례를 부여받았음(불이익 배제의 원칙)
  - 지역발전특별회계에 제주특별자치도계정을 설치하였고 이를 통하여 중앙정부의 기능을 이양할 때 소요되는 비용에 충당될 수 있도록 하고 있음
  - 안전행정부장관의 승인 없이 도의회의 의결만으로 외채발행과 한도액을 초과한 기채도 가능하게 하고 있음
  - 광역자치단체 중에서는 처음으로 주민참여예산제를 도입하였으나 지금은 전 광역자치단체에서 시행하고 있음
  - 특별자치도 출범 이후 중앙행정기관 권한 이양에 따른 재정소요 비용을 보전해 주기 위해 제주도 여행객에 대한 관세 및 부가가치세 등에 관한 특례(부가가치세 환급특례제도)를 규정하였음
- 이와 같은 재정특례제도를 도입한 이유는 제주특별자치도 및 국제자유도시를 설치·조성해 가는데 소요되는 비용을 제주도가 조달할 수 있도록 하기 위해서임
- 그러나 살펴본 것과 같은 다양한 특례제도가 정상적으로 작동하고 있는지에 대해서는 좀 더 심도있는 검토가 필요함
  - 특히, 제주특별자치도가 자체적으로 추진할 수 있는 사항 이외에 중앙정부의 재원이양 등의 경우 어느 정도 추진되고 있는지에 대해서는 구체적으로 살펴볼 필요가 있음
  - 또한 현재 특례를 부여하고 있지만 특례가 당초 도입취지를 충실하게 달성하고 있는지에 대해서도 심도있는 검토가 필요함

〈표 12〉 제주특별자치도에 대한 재정특례

	내용	법적근거
제주특별자치도세	도지사는 「지방세기본법」 제8조제2항 및 제4항에도 불구하고 도세 및 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과·징수한다.	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제72조
지방세에 관한 특례	① 「지방세기본법」 제26조제1항·제2항 단서, 제42조제2항 후단, 제65조제1항·제2항, 제81조제1항, 제96조제1항제4호, 제111조제1항 본문·제2항, 제	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제72조의2

	내용	법적근거
	<p>116조제1항제3호, 제140조제1항단서·제5항 및 제141조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.</p> <p>② 「지방세법」 제19조 각 호 외의 부분·제4호, 제30조제2항·제3항, 제46조제1항·제2항, 제63조제2항, 제64조제1항, 제130조제3항 단서, 제131조제3항 및 제152조제3항에서 대통령령 또는 안전행정부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.</p> <p>③ 「지방세특례제한법」 제4조제4항, 제9조제1항, 제98조 본문 및 제99조에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.</p>	
<p>세액감면에 관한 특례</p>	<p>제주자치도는 「지방세특례제한법」 제6조, 제8조, 제10조부터 제15조까지, 제18조부터 제21조까지, 제23조부터 제32조까지, 제34조부터 제40조까지, 제40조의2, 제42조, 제45조부터 제49조까지, 제52조부터 제54조까지, 제56조부터 제60조까지, 제62조부터 제64조까지, 제69조, 제71조, 제72조, 제75조부터 제81조까지, 제85조부터 제88조까지, 제93조, 제95조, 제96조, 제98조 및 제99조에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 같은 규정에 따른 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세 감면액의 100분의 50의 범위에서 이를 가감조정할 수 있다. 다만, 가감조정 대상은 제주자치도 내에 소재한 부동산에 한정한다.</p>	<p>제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제73조</p>
<p>세율조정에 관한 특례</p>	<p>①다음 각 호의 제주자치도세의 세율은 「지방세법」의 규정에 의한 세율에 불구하고 도조례가 정하는 바에 따라 동법의 해당세목의 표준세율의 100분의 100의 범위 안에서 이를 가감조정할 수 있다. 이 경우 제7호의 규정에 의하여 도조례로 지역자원시설세의 세율을 가감조정할 때에는 같은 법 제146조제2항제2호에 따른 화재위험 건축물에 대하여는 그 가감조정된 세율의 100분의 200으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「지방세법」 제11조부터 제15조까지의 규정에 따른 취득세의 세율</li> <li>2. 「지방세법」 제28조제1항제1호에 따른 부동산 등기에 대한 등록면허세의 세율</li> <li>3. 「지방세법」 제78조에 따른 주민세 균등분(도의 관할구역에 주소를 둔 개인에 대한 것은 제외한다)의 세율</li> <li>4. 「지방세법」 제111조 및 제112조에 따른 재산세의 세율</li> <li>5. 「지방세법」 제127조에 따른 자동차세의 세율</li> <li>6. 삭제 &lt;2010.3.31&gt;</li> <li>7. 「지방세법」 제146조제1항 및 같은 조 제2항제1호에 따른 지역자원시설세의 세율</li> <li>8. 삭제 &lt;2010.3.31&gt;</li> <li>9. 「지방세법」 제151조(같은 조 제1항제3호에</li> </ol>	<p>제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제74조</p>

	내용	법적근거
	다른 표준세율은 제외한다)에 따른 지방교육세의 세율	
지방교부세 특례	「지방교부세법」 제6조제1항의 규정에 불구하고 안전행정부장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부세는 동법에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3으로 산정한다.	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제75조
제주자치도에 대한 국가의 재정지원	①국가는 이 법 시행 이후 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장한다. ②국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「국가균형발전 특별법」의 광역·지역발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제76조
지방채 등의 발행 특례	도지사는 제주자치도의 발전과 관계가 있는 사업을 위하여 필요한 경우에는 「지방재정법」 제11조의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 거쳐 외채 발행 및 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행을 할 수 있다. 이 경우 안전행정부장관이 정하는 지방채 발행 한도액을 초과하여 지방채 발행을 하는 때에는 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다.	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제77조
주민참여 예산제도의 도입	도지사는 예산편성 과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제78조
부가가치세 환급특례 제도	①제주자치도 여행객이 대통령령이 정하는 면세품 판매장(이하 "지정면세점"이라 한다)에서 물품을 구입하여 대한민국 안의 다른 지역으로 반출하는 경우에는 「조세특례제한법」·「지방세특례제한법」 등이 정하는 바에 따라 관세·부가가치세·개별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 면제 또는 환급할 수 있다. ② 제주자치도 여행객이 제주자치도 안에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역에 대하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다.	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제177조

□ 앞에서 살펴본 것과 같은 다양한 재정특례제도 중에서 중앙정부의 권한이양에 따른 재원보전은 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제76조에 근거를 두고 있는 광역·지역발전특별회계에 설치되어 있는 제주특별자치도계정이라고 볼 수 있음<sup>3)</sup>

3) 2014년 광역·지역발전특별회계가 지역발전특별회계로 변경되었고 계정 역시 지역개발계정, 광역발

- 따라서 이 연구에서는 광역·지역발전특별회계 제주특별자치도계정을 중심으로 살펴볼 수 있을 것임

나. 중앙행정권한의 제주특별자치도 이관에 따른 재원보전현황

- 살펴본 것처럼 중앙행정권한의 이양에 따른 재원보전은 광역·지역발전특별회계 중 제주특별자치도 계정을 통하여 이루어짐
  - 제주특별자치도계정은 광역·지역발전특별회계의 제주특별자치도 분 지역개발계정과 광역발전계정의 사업 그리고 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 따라 이관되는 특별지방행정기관 이관사무의 수행에 필요한 경비와 자치경찰로 이체(移替)되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부를 포함한 계정임
  - 따라서 중앙행정권한의 제주특별자치도 이관에 따라 소요되는 경비를 보전하고 있지는 않은 것으로 보여짐
- 광역·지역발전특별회계가 제 기능을 다하기 위해서는 충분한 재원을 확보하여야 하는데, 이를 충족시킬 수 있는지를 파악하기 위하여 규모의 변화를 살펴보면 다음과 같음
  - 보조금의 규모를 보면 2010년 10.5조원에서 2012년 9.7조원으로 감소한 후 2013년에 10.4조원으로 다소 증가하여 2010년 이후 연평균 0.3% 감소한 것으로 나타남
  - 광역발전계정은 동 기간 동안 연평균 0.4% 증가한 반면 지역발전계정과 제주특별자치도계정은 각각 연평균 0.5%, 3.9%씩 감소하였음
    - 제주특별자치도계정 규모는 2010년 5,202억원에서 2013년 4,614억원으로 감소하였으며, 매년 지속적으로 감소하고 있음

전계정, 제주특별자치도계정에서 생활기반계정, 경제발전계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 변경되었음. 여기에서는 활용하고 있는 자료가 개정 이전의 자료이기 때문에 변경전의 명칭을 사용함

〈표 13〉 광역·지역특별회계 보조사업 총액 추이

(단위: 백만원)

구분		2010	2011	2012	2013	평균증가율
광역회계 합계	금 액	10,501,678	9,774,296	9,691,037	10,402,857	-0.3%
	증가액	-	-727,382	-83,260	711,821	-
	증가율	-	-6.9%	-0.9%	7.3%	-
광역발전 계정	금 액	3,888,599	3,541,230	3,438,528	3,932,367	0.4%
	증가액	-	-347,369	-102,703	493,840	-
	증가율	-	-8.9%	-2.9%	14.4%	-
제주 특별자치도 계정	금 액	520,238	501,643	488,328	461,357	-3.9%
	증가액	-	-18,595	-13,315	-26,971	-
	증가율	-	-3.6%	-2.7%	-5.5%	-
지역개발 계정	금 액	6,092,841	5,731,423	5,764,181	6,009,133	-0.5%
	증가액	-	-361,418	32,758	244,952	-
	증가율	-	-5.9%	0.6%	4.2%	-

자료: 서정섭, (2014)에서 재인용

- 제주특별자치도계정의 국비는 2010년부터 2013년까지의 평균 증가율이 -1.0%를 기록하고 있으며, 지방비는 동기간 동안 평균 증가율이 각각 -12.5%를 기록하였음
  - 제주특별자치도계정의 경우 2010년 이후 국비지원율도 낮아지는 반면 지방비 부담율도 낮아지는 문제가 있음

〈표 14〉 제주특별자치도계정의 국비·지방비 부담 추이

(단위: 백만원)

구분		2010	2011	2012	2013	평균증가율
국비	금액	377,205	394,735	384,130	366,356	-1.0%
	증가액	-	17,530	-10,605	-17,774	-
	증가율	-	4.6%	-2.7%	-4.6%	-
지방비	금액	136,226	100,915	94,214	91,215	-12.5%
	증가액	-	-35,311	-6,701	-2,999	-
	증가율	-	-25.9%	-6.6%	-3.2%	-

자료: 서정섭, (2014)에서 재인용

- 이러한 점을 토대로 하면 제주특별자치도계정이 제 역할을 다하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단됨

## IV. 제주특별자치도 자원보전방안

### 1. 기본방향

- 제주특별자치도 출범목적을 달성하기 위해서는 자율과 책임이 공존할 수 있도록 다양한 제도개선 등의 노력이 있어야 함
- 이를 위해서는 앞에서 제시한 것처럼 제주특별자치도에 대한 자원보전방안이 마련되어야 할 것임
- 재원을 보전할 수 있는 대안은 중앙정부의 재원이양, 제주특별자치도의 자체 노력 등 다양할 것으로 보임
- 이 중에서 이 연구는 중앙권한의 지방이양으로 인하여 발생하는 추가적인 재정수요에 대한 보전방안을 마련하고자 하는 목적이 있기 때문에 자체노력에 의하여 충당하는 대안보다는 중앙정부의 재원이양에 의한 확충대안을 논의하고자 함
  - 그 중에서도 광역·지역발전특별회계 제주특별자치도계정을 중심으로 하고자 함
  - 그 이유는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제76조에 의거할 때 중앙행정권한의 이양에 따른 자원보전은 광역·지역발전특별회계 제주특별자치도계정에 의하여 이루어질 수 있도록 규정하고 있기 때문임
- 다만, 제1-4단계를 통한 기능이양이 완료되었고 동시에 이미 자원보전이 이루어져야 함에도 불구하고 이루어지지 않았기 때문에 제주특별자치도 계정에 의해서만 보전받는 것은 한계가 있을 것으로 보여짐
  - 이러한 점에 착안하여 이 연구에서는 제주특별자치도의 재원확충을 위한 몇 가지의 대안을 추가로 제안하고자 함
    - 따라서 기능이양에 따른 자원보전대안과는 직접적인 연계고리가 없을 수 있으나 제주특별자치도의 재원을 확충할 수 있어야 추가수요를 반영할 수 있고 특별자치도의 출범목적을 달성할 수 있기 때문에 별도로 검토하여 제안함
  - 이때 고려할 수 있는 대안은 다음과 같을 것임

- 첫째, 현재 중앙정부가 제주특별자치도에 이양하는 제도(특히, 재정특례제도)를 통한 재원확충대안을 제안하고자 함
  - 여기에는 지방교부세 법정률제도의 개편대안, 부가가치세 환급특례제도에 대한 대안 등이 논의됨
- 둘째, 현재는 시행되고 있지 않지만 시행되어야 한다고 판단되는 재원확충대안을 제안하고자 함
  - 여기에는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제4조에 제시되어 있는 “국세의 세목 이양, 제주특별자치도에서 징수되는 국세의 이양” 등이 논의됨
- 셋째, 중앙정부가 제주특별자치도만을 대상으로 재원을 이양하는 것은 아니지만 제주특별자치도에 재원을 이양하는 제도를 통한 재원확충대안을 제안하고자 함<sup>4)</sup>
  - 지방소비세제도의 도입으로 인하여 일정부분의 배분규모를 받고 있지만 지방교부세로 교부받았을 때보다 규모가 더 적어지는 등의 문제가 있다는 지적이 있는바 이를 확인한 후 필요하다면 개편대안을 제안하고자 함

□ 여기에서 논의되는 대안은 다음과 같은 기본전제를 하고 있음

- 중앙정부의 재정이 어려운 상황이라는 것을 인식하고 있음에도 불구하고 제주특별자치도의 재원확충방안을 마련하여야 한다는 논문의 목적을 충족시키기 위하여 논의를 제주특별자치도의 재원확충에 한정하고자 함
- 재원확충대안을 마련하되 자주재원주의가 일반재원주의에 우선되어야 함에도 불구하고 일단은 재원을 확충하는데 초점을 맞추고자 함
- 다른 광역자치단체와의 관계 등을 고려하여야 하나 제주특별자치도에 초점을 맞추고자 함
  - 다만, 지방교부세 법정률 조정 등과 같이 다른 지방자치단체의 재원을 축소시키는 대안은 가급적 지양하고자 함

4) 여기에는 국고보조금제도가 포함되어야 함. 즉, 제주특별자치도가 출범하였음에도 불구하고 국고보조금 기준보조율 등의 측면에서 혜택을 부여하고 있지 않음으로 인하여 발생하는 불이익이 있는지를 파악한 후 개선할 수 있는 대안을 제안하여야 할 것임. 다만, 국고보조금 보조율 20%인상(평택시 유사사례)이 5단계 제도개선과제로 반영될 예정임. 따라서 논의의 실익이 크지 않아 제외하였음

## 2. 재원보전방안

### 가. 광역·지역발전특별회계 제주특별자치도 계정

- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제76조는 “①국가는 이 법 시행 이후 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장한다. ②국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 소요되는 비용에 대하여 「국가균형발전 특별법」의 광역·지역발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다”고 되어 있음
  
- 따라서 광역·지역발전특별회계 제주특별자치도계정에는 중앙행정권한의 제주특별자치도 이양 시 소요되는 경비에 대한 재원보전분이 반영되어 있어야 함
  - 그러나 국가균형발전특별법 제35조의2에 의하면 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에 따라 이관되는 특별지방행정기관 이관사무의 수행에 필요한 경비와 자치경찰로 이체(移替)되는 경찰인력에 대한 인건비 상당액 및 그 운영비 일부”를 보전하도록 하고 있음
  - 즉, 중앙행정권한의 제주특별자치도 이양에 따른 소요경비를 보전한다는 내용이 포함되어 있지 않음
  - 따라서 제주특별자치도는 기능이양에 따른 소요경비를 보전받지 못하고 있음
    - 현재 제1-3단계를 통하여 이양된 기능에 대한 소요경비는 126억원, 제4단계를 통하여 이양된 기능에 대한 소요경비는 140억원으로 추계되어 있음
  
- 현재 제1-3단계를 통하여 이양된 기능의 소요경비는 관광객 부가가치세 환급제도를 통하여 보전받을 수 있도록 하고 있으나 조세특례제한법의 미 개정으로 인해 아직까지 실행되지 못하고 있음
  - 시행은 되고 있지 않지만 제1-3단계 기능이양분에 대한 보전대책은 마련되어 있으나 제4단계에 대한 보전대안은 마련되어 있지도 않음
  - 이론적으로는 제주특별자치도로 기능을 이양한 중앙부처에 편성되어 있는 예산이 제주특별자치도로 이관되어야 하나 실제로 추진되지 않고 있음

- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법제149조는 “...사무가 이양되는 특별지방행정기관의 소관 중앙행정기관의 장 및 관계 중앙행정기관의 장은 제주자치도가 그 이양받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 인원의 이체 등 행정·재정상 지원을 하여야 한다”고 되어 있음
- 실제로 추진된다고 하더라도 기능을 이양한 연도에는 지원이 이루어질 수 있으나 익년도 부터는 예산을 이양할 수 없음
  - 그 이유는 해당 부처가 그 기능을 수행하지 않기 때문에 예산이 편성되지 않을 것이고 따라서 이양할 수 없을 것임

□ 이러한 점을 고려하면 크게 두 가지의 접근을 고려할 수 있을 것임

- 첫째, 제주특별자치도 계정에 기능이양과 관련하여 소요되는 경비를 보전할 수 있는 새로운 항목을 신설(가칭 기능이양보전계정)하여 연계성을 명백하게 할 필요가 있음
  - 이 대안은 제4단계를 통하여 이양된 기능에 대한 소요경비를 보전할 수 있도록 하는 것임
  - 물론 규모를 확대할 수 있다면 제1-3단계를 통하여 이양된 기능에 대한 소요경비까지 일괄적으로 보전받을 수 있도록 하는 것이 최선의 대안이 될 수 있을 것임
- 둘째, 제1-3단계를 통하여 이양된 기능에 대한 재원보전대책으로 마련된 관광객 부가가치세 환급제도가 실시될 수 있도록 조세특례제한법에 대한 개정작업이 이루어져야 할 것임
  - 만약 법개정이 어렵다면 별도의 대책을 마련하여 추진할 필요가 있음

나. 지방교부세 법정률제도

- 보통교부세의 3%가 제주특별자치도로 교부되고 있으며, 현 제도는 여건에 따라 제주특별자치도에 유리하게 작용할 수도 있고 불리하게 작용할 수도 있음
- 유리: 내국세의 수입이 지속적으로 증가할 때, 제주특별자치도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 비하여 증가하고 있을 때, 불교부단체가 감소할 때 등

- 불리: 중앙정부 기능의 제주특별자치도 이관, 자치경찰단 운영 등과 같이 제주 특별자치도만의 각종 행정수요가 반영되지 않을 때, 특별여건에 대한 추가 교부세 지원의 혜택을 받지 못할 때(통합창원시는 통합직전연도 3개시 보통교부세액(2,433억원)에 추가 6%를 10년간, 세종시는 기준재정수요액와 기준재정수입액 차액의 100분의 25에 해당하는 금액을 기준재정수요액에 더하여 산정. 통합창원시의 기준을 적용할 경우 2005년 기준 5,001억원의 6%인 300억원을 10년 동안 받았어야 함) 등
  
- 이때 준거로 삼아야 하는 것은 2006년 제주특별자치도 출범 당시 교부세 법정률 제도를 도입한 목적과 기준임
  - 2006년 제주특별자치도에 법정률제도를 도입한 목적은 이전보다 지원이 줄지 않도록 하여야 한다는 불이익배제 원칙을 적용하기 위해서임
  - 이와 같은 목적을 충족시키기 위하여 2006년 이전 제주도에 배분된 교부세액 중 전국대비 최고비중인 2.97% 수준을 반영하여 국회에 법안을 제출하였으나 국회 법사위 계류 중에 2006년 배분액 비중이 3.03%로 확정됨에 따라 3.03% 전액을 반영 못하고, 3.0% 수준에서 확정된 것임
  
- 불이익을 배제하기 위하여 3.0%로 설정하였으나 그 동안 다양한 환경적 여건의 변화로 인하여 현행 법정률을 유지할 경우 손해라는 의식이 팽배해 있음
  - 3% 고정률에는 특별자치도 출범 이후 3,839건의 중앙권한 이양, 자치경찰단 조직 확대, 각종 시범분권 등에 소요되는 재정수요를 반영하지 못하였음
  - 사회복지비에 대한 증가수요를 반영하지 못하였음
  - 특별자치도 출범 이후 보통교부세 산정에 추가된 보정수요인 군사보호구역 비과세 보전수요, 군인·전의경 등 보정인구 수요, FTA 피해 농어촌 수요 보정, 특수인구·인구격감·유동인구(관광객 등) 등이 반영되지 않았음(민기·이동식, 2014)
  - 또한, 2012년 도로분 교부세 연 8,500억원이 보통교부세로 통합됨에 따라 그 동안 제주특별자치도가 받아왔던 도로분 교부세(전체의 4.2% 수준) 규모가 법정률에 묶여 3.0%로 됨에 따라 매년 축소되고 있음에도 불구하고 보전받지 못하고 있음

□ 이러한 점을 고려하면 다음과 같은 대안을 고려할 수 있을 것임

○ 첫째, 법정률을 현행 3.0%에서 일정 수준 이상으로 상승시키는 대안을 고려할 수 있음

- 중앙정부, 다른 광역자치단체와 합의만 형성될 수 있다면 가장 쉬운 접근방법임
- 다만, 어느 정도가 적정 규모인지에 대하여 중앙/지방, 지방/지방간 합의점을 찾기 곤란하다는 문제가 있을 수 있음
- 중앙정부와의 관계에서 뿐만 아니라 한정된 교부세 재원 중 제주특별자치도의 배분규모를 높일 경우 다른 지방자치단체의 배분규모가 축소되기 때문에 동의를 얻기가 쉽지 않을 것임
- 그럼에도 불구하고 재정력지수를 산정하는 작업이 있어야 할 것임
  - 현재 법정률에 의하여 교부되고 있기 때문에 재정력지수를 산정하지 않고 있음
  - 이로 인하여 재난지원금 산정, 분권교부세 산정, 낙후지역개발사업평가, 중소기업기술혁신 개발자금지원 등에서 어려움이 있음
  - 재정력지수를 개발할 때에는 재정특별자치도의 특수한 사항(광역과 기초자치단체가 통합된 단체, 제주특별자치도가 됨으로 인하여 문화관광비, 환경보호비, 도로 및 지역개발비 증가 등이 증가하고 있는 단체 등 다양한 특성을 반영할 수 있도록 하여야 할 것임

○ 둘째, 특별교부세를 통하여 보전하는 대안을 고려할 수 있음

- 재정력지수를 산정하여 통상적인 보통교부세 배분방식에 의하여 배분하였을 때보다 법정률제도에 의한 배분규모가 적을 경우 이를 보전하는 대안의 하나로 특별교부세를 교부하는 방식에 의하여 배분하는 것임
- 특별교부세는 지역현안수요 30%, 시책수요 20%, 재해대책수요 50%로 되어 있는바 시책수요에 반영하여야 할 것임. 현재 시책수요는 국가적 행사 및 국가적 장려사업, 행정구역개편, 안전행정부 역점시책 등에 배분하고 있음
- 이 경우 특별교부세를 지원받을 수 있는 다른 지방자치단체의 저항에 부딪힐 수 있으나 보통교부세에 비하여 그 정도는 크지 않을 것임

□ 근본적인 문제해결은 보통교부세 배분율을 조정하는 대안이 될 것이나 현실적으로 곤란할 경우 특별교부세에 의한 지원방안 등을 강구할 필요가 있을 것임

다. 국세의 세목 이양, 제주특별자치도에서 징수되는 국세의 이양

(1) 국세의 이양

- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제4조는 “③국가는 제주특별자치도의 자발적인 성과제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양하거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다”고 되어 있음
- 이를 위해서는 국세세목의 이양이 있거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세의 이양 등의 노력이 있어야 함
  - 그러나 중앙권한의 이양, 국제자유도시 조성 노력 등으로 인하여 재정수요는 증가하고 있는데, 현재 재원이양과 관련된 노력은 적극적으로 이루어지지 않은 상태임
- 이러한 점을 고려하면 다음과 같은 대안을 고려할 수 있을 것임
  - 첫째, 제주자치도내에서 부과·징수되는 모든 국세 징수액을 이양하는 대안을 고려할 수 있을 것임
  - 둘째, 이양 효과가 큰 세목인 법인세, 부가가치세부터 단계적으로 이양하는 대안을 고려할 수 있을 것임
- 특정세목에 대한 세수를 이양하기 보다는 모든 국세징수액을 이양받을 수 있도록 추진하는 것이 바람직할 것임
  - 제주특별자치도가 2012년에 징수한 국세는 전체 국세의 0.3% 내외의 수준인 것으로 나타나 큰 규모는 아니라고 볼 수 있음
  - 법인세, 부가가치세의 경우 제주특별자치도의 법인에 대한 감면, 관광객 부가가치세 환급제도 등과 연계되어있어 보다 심도있는 검토가 필요함
  - 이 경우 지방소비세, 지방소득세를 폐지하여야 할 것임

〈표 15〉 연도별 제주지역 국세 징수액 현황

(단위 : 억원)

구 분	2008년		2009년		2010년		2011년	
	전국	제주	전국	제주	전국	제주	전국	제주
총 징수액	1,663,043	3,897	1,635,305	4,495	1,767,148	4,403	1,911,433	4,666
증감률	3.6%	△11.4%	△1.7%	15.3%	8.1%	△2.1%	8.2%	6.0%
소득세	363,551	1,459	344,233	1,565	374,619	1,693	422,877	2,068
법인세	391,545	646	352,514	627	372,682	784	448,728	690
상속세	11,817	77	12,207	66	12,028	59	12,586	35
증여세	15,953	70	12,096	64	18,733	66	20,741	81
자산재평가세	0	0	0	0	-	-	1	-
부가가치세	438,198	1,069	469,915	1,697	491,212	1,407	519,069	1,459
개별소비세	44,994	24	36,420	11	50,658	12	55,373	14
주세	28,294	142	27,641	146	28,782	143	25,293	129
전화세	0.2	0	0	0	-	-	-	-
증권거래세	27,875	4	35,339	5	36,671	5	42,787	6
인지세	5,729	1	5,437	1	5,219	1	6,239	5
과년도 수입	37,607	203	68,966	361	44,456	304	42,324	258
교통에너지세	119,093	△23	100,920	△184	139,701	-193	115,460	-189
방위세	3	0	2	0	5	-	2	-
교육세	41,757	62	37,512	36	46,427	31	42,445	29
농어촌특별세	27,572	37	28,032	26	28,666	26	36,588	24
종합부동산세	21,299	118	12,071	70	10,289	56	11,019	49
관세	87,757	8	92,000	4	107,000	9	109,901	8

(2) 부가가치세 환급제도

□ 2011년 5월 23일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 개정안을 공포·시행하였음

○ 주요 내용 중 하나는 제177조에 부가가치세 환급제도를 도입한 것임

- 그 이유는 제1-3단계 이양기능 소요재원 보전을 위해서임

□ 그러나 조세특례제한법이 개정되지 않아 현재 시행되지 못하고 있는바 조속한 시일내에 조세특례제한법을 개정하여 시행되도록 하여야 할 것임

라. 지방소비세 배분규모 인상

□ 국세인 부가가치세의 5%를 지방세인 지방소비세로 도입하였으나 현재 제주특별자치도에 대한 배분율은 1.74%의 수준인 것으로 나타남

- 지방교부세 방식으로 배분하였을 때보다 지방소비세의 도입을 통한 배분규모가 감소되는 유일한 지방자치단체임
- 민간최종소비지출 기준으로 권역별 가중치를 적용하여 지방자치단체에 배분하는 방식으로 운영되고 있는바 제주특별자치도에게는 불리하게 운영되고 있음
  - 제주특별자치도는 지역별 가중치 300을 적용받고 있으나 배분율은 약 1.74%의 수준임
    - 권역별 가중치 : 수도권 100, 비수도권 광역시 200, 비수도권 도 300
  - 이와 같은 배분방식은 제주특별자치도의 지역적 특성을 반영할 수 없기 때문에 매우 불리하게 작용할 수 있음
    - 민간최종소비지출 지표는 관광객의 소비를 그 주소지에서 집계하기 때문에 내·외국인 관광객의 제주특별자치도 내 소비지출의 경우 지방소비세 산정지표 통계에 반영되지 않음(소비지기준이 아닌 거주지기준임)
- 이러한 점을 고려하면 다음과 같은 대안을 고려할 수 있을 것임
  - 첫째, 지방교부세의 법정률제와 마찬가지로 일정 수준 이상을 법정률로 정하는 방법을 고려할 수 있을 것임
    - 다른 지방자치단체의 배분규모가 축소된다는 점에서 실현가능성이 높지 않을 것으로 보여짐
  - 둘째, 지방소비세 산정 기준을 보면 재정여건을 반영하고 있는바 이를 좀 더 확대하는 조치를 취할 수 있을 것임
    - 예를 들면 민간최종소비지출 기준 산정지표를 중심으로 하되 일정비율만큼은 역재정력 재정자립도지수 또는 재정자립도 환산지수 등을 활용하는 대안을 고려할 수 있을 것임
- 실현가능성을 고려한다면 두 번째 대안을 중심으로 추진하는 것이 바람직할 것으로 판단됨

## V. 결 론

- 제주특별자치도의 출범 후 제1-4단계의 과정을 통하여 중앙기능을 제주특별자치도로 이관하여 왔음
- 기능이양은 상응하는 재원의 이양과 연계되어야 하는데 충분한 수준에서의 재원이 양이 이루어지지 않는 것으로 판단됨
- 이와 같은 배경 하에서 이 연구는 기능이양에 따른 자원보전대책을 마련하고자 하는 목적을 가지고 수행하였음
- 기능이양과 재원이양의 연계정도를 분석한 결과를 보면 다음과 같음
  - 1-4단계의 기간 동안 3,839건의 기능이양이 있었고 이로 인하여 추가적인 소요 경비 266억원이 발생하였음
  - 그럼에도 불구하고 재원이양은 충분히 이루어지지 않았음
- 이 연구에서는 이러한 문제점을 해소하기 위하여 몇 가지의 대안을 제안하였음
  - 광역·지역발전특별회계 제주특별자치도 계정에 기능이양과 관련하여 소요되는 경비를 보전할 수 있는 새로운 항목을 신설(가칭 기능이양보전계정)함
    - 제1-3단계를 통하여 이양된 기능에 대한 자원보전대책으로 마련된 관광객 부가가치세 환급제도가 실시될 수 있도록 조세특례제한법에 대한 개정작업이 이루어져야 할 것임
  - 지방교부세 법정률을 현행 3.0%에서 일정 수준 이상으로 상승시키는 대안을 제안함
    - 현실적으로 곤란할 경우 특별교부세에 의한 지원방안 등을 강구함
  - 제주자치도내에서 부과·징수되는 모든 국세 징수액을 이양하는 대안을 제안함
    - 어려울 경우 이양 효과가 큰 세목인 법인세, 부가가치세부터 단계적으로 이양하는 대안을 제안함

- 국세인 부가가치세의 5%를 지방세인 지방소비세로 도입하였으나 현재 제주특별자치도에 대한 배분율은 1.74%의 수준인 것으로 나타난바 지방소비세 산정 기준을 개선하는 대안을 제안함
  - 예를 들면, 민간최종소비지출 기준 산정지표를 중심으로 하되 일정비율만큼 역재정력 재정자립도지수 또는 재정자립도 환산지수 등을 활용하는 대안임
- 다양한 대안들을 제안하였고 이와 같은 대안들이 현실화되기 위해서는 중앙정부와 제주특별자치도의 노력이 전제되어야 함
- 제주특별자치도를 설치한 당초의 목적을 달성할 수 있도록 하기 위하여 중앙정부와 제주특별자치도는 상호 협력관계 하에서 다양한 현안문제를 해소할 수 있도록 노력하여야 할 것임

### 참고문헌

- 라휘문. (2009). “제주특별자치도 출범 3년간의 재정·예산제도 개선 및 운영성과 평가”. 한국정책분석평가학회 발표논문.
- 민기·이동식. (2014) “제주특별자치도의 고도의 자치권과 자치재정권 보장방안: 재산권 세율조정권 분쟁사례를 중심으로”. 한국지방재정학회 세미나 발표논문.
- 서정섭. (2014). “국고보조사업 지방비부담 증가에 따른 지방재정 건전화 방안”. 한국지방재정학회 세미나 발표논문.
- 손희준. (2010). “제주특별자치도의 재원확충 모형구축을 위한 대응전략”. 한국지방재정학회 제주특별자치도 정책세미나 발표논문.
- 유태현. (2009). “제주특별자치도의 자주재원 확충방안”. 한국지방재정학회 제주특별자치도 정책세미나 발표논문.
- 이원희. (2010). “제주특별자치도의 의존재원 확충방안”. 한국지방재정학회 제주특별자치도 정책세미나 발표논문.
- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
- 한국지방재정학회. (2009). 「제1-3단계 중앙권한 이양에 따른 재정수요분석 및 재정보전방안 연구」. 제주특별자치도 용역보고서.
- [http://lofin.mospa.go.kr/lofin\\_stat/budget/gyumo/Gyumo\\_InOutBg\(JACHI\).jsp](http://lofin.mospa.go.kr/lofin_stat/budget/gyumo/Gyumo_InOutBg(JACHI).jsp)
- [http://lofin.mospa.go.kr/lofin\\_stat/budget/jipyo/Jipyo\\_Man\\_02.jsp](http://lofin.mospa.go.kr/lofin_stat/budget/jipyo/Jipyo_Man_02.jsp)



















