

제주특별자치도의 재정운영 성과분석

An Evaluation on the Financial Management of Jeju Special Self-Governing Province

손희준* · 진재구**

Sohn, Hee-june · Jin, Jae-gu

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 제주특별자치도의 추진배경과 재정특례 현황
- III. 재정운영성과 측정지표 및 방법
- IV. 제주특별자치도 재정운영 성과 분석
- V. 결론

2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하여 올해로 3주년을 맞게 되는데, 그 동안의 재정운영 성과를 평가해 보고자 한다. 평가를 위해서 중앙정부의 경우는 재정지원 및 특례를 제대로 구축하여 주었는지를 주로 효과성과 충분성 및 책임성 등으로 분석하고자 하였으며, 제주특별자치도의 경우는 자체적으로 재정운영의 자율성과 효율성 및 책임성 등을 얼마나 달성하였는지 등을 평가하고자 하였다. 평가결과, 중앙정부의 책임성 확보는 적정하나 재원충분성이 미흡하고, 제주특별자치도의 효율성 노력은 적정하나 자율성은 다소 미흡하고 책임성 확보를 위한 주민참여예산제도 도입은 미흡한 것으로 나타났다. 제주특별자치도의 성공적인 정착을 위해 추후 보다 과학적이며 객관적인 평가지표의 구성과 평가방법 등의 개발을 기대하는 바이다.

□ 주제어: 제주특별자치도, 재정특례, 성과분석

* 청주대학교 행정도시계획학부 교수

** 청주대학교 행정도시계획학부 교수

논문 접수일: 2009. 6. 14 심사기간(1차): 2009. 6. 19~2009. 6. 20, 게재확정일: 2009. 6. 25

This study aims to explore the financial management performance of Jeju Special Self-Governing province(since 2006). It was developed an effectiveness of system, abundance of fund and responsibility as evaluating indicators that central government supports financially Jeju Special Self-Governing province. And it was used an efficiency, application of special exceptions for funding and accountability for citizens that Jeju Special Self-Governing province meets to fiscal demands. As a result of evaluation, it is insufficient of abundance of financial supporting system of central government, and it is not enough to apply special exceptions for funding and accountability for citizens(in case of an ordinance of Jeju citizen participation for budgeting). But it is adequate to fiscal special exceptions for funding and responsibility to central government. It is proved that Jeju Special Self -Governing province efforts to downsize and cut back the expenses.

□ Keywords: Jeju Special Self-Governing province, financial exceptions, fiscal evaluation

I. 서론

2006년 7월 1일 제주특별자치도의 출범은 2003년 막을 연 노무현대통령의 참여정부가 추구하였던 지방분권 정책의 시금석(試金石)과 같은 중대사이다. 특히 우리나라에 적합한 지방 자치의 방향을 설정하고, 제주도를 국제 경쟁력을 갖춘 국제자유도시로 조성함으로써 국가발전과 지방발전을 동시에 모색하고자 한 것이라고 할 수 있다.

본래 지방분권(decentralization)이란 중앙의 권한을 지방으로 분산하여 지역 간 기회의 불균형을 완화하고, 이를 토대로 국가균형발전을 유도하기 위한 구체적이고도 핵심적인 전략이기 때문이다.

올해 7월이면 출범 3주년을 맞이하게 되는 현 시점에서 제주특별자치도가 당초 취지에 걸 맞는 위상을 정립해 나아가고 있는가에 대한 심층적인 검토가 필요하다고 생각되나, 제도 도입이후 겨우 3년이라는 점에서 아직 선부른 평가는 시기상조라고 판단된다.

실제로 제주특별자치도의 출범이 애초 제주도민의 요구나 주장을 받아들여 추진된 것이라

기보다는 중앙정부의 강력한 지원과 국정목표인 ‘지방분권’의 가시화된 정책결과이었기 때문이다(양영철, 2008; 정부혁신지방분권위원회, 2008: 98-99)¹⁾.

그러다 보니 그 동안 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 그 동안의 제주특별자치도 추진 성과에 대한 엇갈린 평가와 입장에서 초래되는 것이라 판단된다(양영철 외, 2008).

따라서 제주특별자치도의 출범에 따라 도입된 재정운영과 관련된 각종 특례의 현황을 파악하고, 이를 토대로 짧지만 그동안의 제주특별자치도 재정성과를 시론적(試論的)으로 평가해 보고자 한다. 평가대상으로 중앙정부와 제주특별자치도를 구분하고 평가지표로는 효과성, 충분성, 책임성 및 자율성과 효율성 및 책임성 등을 적용하고자 한다. 평가기간이 너무 짧아 자료획득 상의 문제 등을 감안할 때, 평가결과에 대한 정책적 판단은 세심한 주의가 필요하다고 보며, 본 연구는 제주특별자치도의 재정운영 성과평가를 위한 탐색적인 수준에서 시도하고자 한다.

II. 제주특별자치도의 추진배경과 재정특례 현황

1. 제주특별자치도의 추진배경

앞에서도 언급했듯이 제주특별자치도는 제주도가 주도적으로 추진한 것이 아니라, 참여정부와 노무현대통령의 강한 의지가 동인으로 작용하였다. 이는 추진배경의 과정을 보면 더욱 확실하다. 노무현대통령은 당선자 시절에 이미 자신의 정책기조로 제주도를 특별한 자치 시

1) 정부혁신지방분권위원회는 제주특별자치도의 추진배경을 기존의 지방분권의 수준을 뛰어 넘어 ‘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 육성 하겠다”고 밝혔다(정부혁신지방분권위원회, 2008).

범지역으로 육성할 의지를 밝혔고, 2004년 3월 3일 청와대에서 제주지역 언론인 초청 간담회에서 “제주도는 전국적인 획일적 정책추진에 적합하지 않은 특수한 요소가 있으므로 과세권을 포함한 폭넓은 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 지방자치 행정체제로서 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 분위기가었으나, 교육개방과 의료시장 개방 등에 반대하는 일부 교육관련 단체와 의료단체 등이 반대하기도 하였다. 실제로 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘특별법’으로 기술함) 제정을 위한 공청회가 무산되기도 하는 등, 과행을 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 국회과행으로 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 있었다³⁾. 결국 2006년 7월 1일 우리나라 지방자치사의 새로운 장을 연 제주특별자치도의 서막이 제주컨벤션센터에서 열렸다.

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 주민투표 결과는 투표율 36.7%, 혁신안 득표율 57.0%로 혁신안이 채택되었다.

이러한 제주특별자치도의 추진과정을 요약하면 다음과 같다.

<표 1> 제주특별자치도의 주요 추진과정

일 자	내 용
· 2003. 2. 12. 제주지역순회 토론회	- 노무현 대통령 당선자의 육성지 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

2. 제주특별자치도의 재정특례

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.

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

4) 또한 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제1장 제2조에는 “국제자유도시라 함은 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 말한다”라고 규정되어 있다. 이는 제주특별자치도가 국제자유도시의 면모를 갖추기 위해서는 무엇보다도 규제완화와 국제적 기준에 부합하는 운영시스템을 구축해야 함을 시사한다.

한 것임을 의미한다.

따라서 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로 특별법은 제2장 제주특별자치도지원위원회의 설치, 제3장 제주특별자치도의 법적 지위와 특례, 제4장 자치사무와 자치조직, 제5장 주민 참여 확대, 제6장 도의회의 기능강화, 제7장 자치인사, 제8장 자치감사체계 확립, 제9장 자치 재정, 제10장 교육자치, 제11장 자치경찰 제12장 특별지방행정기관의 사무이관 등 총 17개 장과 부칙으로 구성되어 있다.

이 중에서도 제주특별자치도의 실질적인 운영을 지원하기 위한 자치재정은 제72조 제주특별자치도세 규정을 포함하여 7개 조항으로 구성되어 각각 재정의 특례와 지방예산에의 주민 참여를 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 제8조(수익 등 사유로 인한 불균일 과세 및 일부과세)의 규정⁶⁾에 의한 과세면제, 불균일 과세 또는 일

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.

부 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 행정안전부 장관의 허가를 받도록 하여 제도의 남용으로 인한 조세부담의 불균형을 조절하도록 하고 있으나, 제주특별자치도는 행정안전부 장관의 사전허가와 관계없이 도 조례로 정할 수 있도록 하여 자율성을 부여하고 있다

이에 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 제도로서 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 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 대부분 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 ○ 소득세: 소득세, 법인세, 농업소득세액의 10%	개인균등할은 10,000원 이내에서 조정 가능한 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·광역시는 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). 따라서 지방교부세의 성격은 국가와 지방자치단체의 공유재원이며, 용도에 조건을 붙이지 않는 일반재원이라는 점에서 자치단체의 재량적인 지출권한이 인정되는 재원이다. 특히 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.

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 인상되어 현재의 19.24%로 되었다.

10) 도로사업 보전분은 지2005년 지방양여금이 폐지되면서 지방양여금의 지방도로사업 중 일부가 이미 진행 중인 경우 지속적인 지원이 요구되므로, 매년 8,500억원을 계상하고 있다.

5) 광역·지역발전특별회계의 제주계정 설치

특별법 제76조는 국가가 제주특별자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 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 지방채발행한도액 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 의

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).

원들이 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).

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.

III. 재정운영성과 측정지표 및 방법

1. 성과 측정지표의 구성

제주특별자치도 출범이후 제주특별자치도가 재정운영을 얼마나 잘 수행하였는가를 판단하기 위해서는 우선 중앙정부가 재정특례제도 등을 통해 추가적인 재정수요를 충분히 감당할 수 있을 만큼 얼마나 충실하게 재정지원 제도를 갖추었느냐의 측면과, 동시에 제주특별자치도 역시 중앙정부의 전폭적인 지원뿐만 아니라, 스스로 자구노력을 통해 얼마나 재원동원을 열심히 하였는가 및 불요불급한 재정수요와 경상경비 등을 절감하기 위해 얼마나 노력 하였는가 등을 판단해야 한다고 본다.

이를 위해서 현재까지 중앙정부가 제주특별자치도를 지원하기 위한 법·제도적 측면을 면밀히 분석하고 동시에 특별지방행정기관 이관 등 제주도에 추가적으로 발생한 재정수요를 평가하여 주로 효과성과 충분성 및 중앙재원 이전에 따른 책임성 측면에서 비교하고자 한다.

또한 제주특별자치도의 경우는 중앙정부의 재정지원 제도 등을 여하히 잘 활용하고 있는가를 자율성과 효율성 및 자율에 따른 책임성 등으로 구분하여 분석하고자 한다.

물론 측정하고자 하는 각 평가지표의 개념과 분석내용의 일치도와 평가방법 및 대상 등에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있으나, 아직까지 선행연구 등에서도 기간이 짧아 구체적인 평

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

가지표의 구성과 평가방법 등을 제시하고 있지 못하는 점을 고려할 때, 본 연구 역시 관련 주체의 관심영역을 기준으로 구분하여 탐색적인(exploratory) 수준에서 시도하고자 한다.

1) 중앙정부의 측면

제주특별자치도의 입장에서는 특별자치도의 개념과 방식 등 대부분 중앙정부가 주도적으로 제안하고 제주도가 적극 호응한다면 적극적으로 도와주겠다고 해 놓고서, 이제 와서는 정권이 바뀌자 태도를 돌변하고 실제로 직접 도움이 될 만한 지원 대책은 강구하지 않고 있다는 불만을 토로하고 있다.

따라서 중앙정부가 과연 특별자치도 출범에 맞추어 충분히 특별한 자치도로서 기능할 수 있도록 재정지원제도를 완벽하게 갖추어 주었는가 하는 부분을 제도의 효과성 개념으로 판단하고자 하며, 동시에 재정특례 제도가 실제로 추가적으로 이루어진 재정수요의 증가를 감당할 수 있었는가를 판단할 수 있는 재원조달의 충분성으로 파악하고자 하며, 또한 추가적인 중앙재원의 이전 등으로 인한 재정지원에 대한 책임성을 확보할 수 있는 제도가 구비되어 있으며 작동하고 있는지 등을 파악할 수 있는 책임성으로 구분하여 파악하고자 한다.

2) 제주특별자치도의 측면

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 있는 것은 아닌지 하는 자율성 측면과 제주특별자치도 스스로 예산절감을 위한 인력 및 기구축소와 재정수요 감축을 위한 노력을 하고 있는지 등 효율성 평가와 자율성의 확대에 따른 제주도민에 대한 책임성과 재정운영 결과에 대한 투명성 확보를 위한 노력을 하고 있는지 등이 주요 관심사라고 할 수 있다.

따라서 각 이해관계 주체별로 평가지표와 평가내용 및 주안점 등을 요약하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 제주특별자치도 재정성과 측정지표의 구성

평가대상	평가지표	분석내용
중앙정부	효과성	· 재정지원 특례제도가 실제로 재원확보를 할 수 있도록 빠짐없이 구비되었는가?
	충분성	· 재정지원 특례제도가 추가적인 재정수요를 충분히 감당할 수 있는가?
	책임성	· 재정지원 특례에 따른 책임성을 제대로 확보할 수 있는가?
제주특별자치도	자율성	· 재정 특례제도를 자율적으로 충분히 활용하고 있는가?
	효율성	· 예산절감 등 재정수요 감축을 위한 노력을 기울이고 있는가?
	책임성	· 도민과 의회에 대한 재정책임성을 향상시키고 있는가?

2. 성과 측정방법

제주특별자치도가 2006년 7월 1일 출범하였기 때문에, 특별도 출범 이후의 재정운영 성과분석을 위해서는 시계열적(time-series)으로 전후 분석을 시도하고자 한다. 그러나 출범 시기가 회계연도의 중간이므로 실제로 효과는 익년도인 2007년 예산부터 나타났을 것으로 추정한다.

따라서 2007년부터 현재까지의 제주특별자치도 재정운영 전반에 대한 각종 법·제도적 변화와 통계자료 등을 대상으로 그 이전의 추세와 내용 등과 상호 비교 분석하고자 한다.

IV. 제주특별자치도 재정운영 성과 분석

1. 제주특별자치도의 재정현황

재정운영성과를 분석하기 전에 전반적인 제주특별자치도의 재정현황을 분석할 필요가 있다. 또한 특별자치도가 되면서 1개의 광역자치단체가 되었기 때문에 이전의 내용은 과거 제주도와 제주시, 서귀포시, 북제주군과 남제주군 등 총 5개 단체의 규모와 내용을 단순 합산하여 비교할 수밖에 없다.

1) 세입부문

제주특별자치도 세입구조 추이를 보면 다음 <표 4>와 같다. 즉 세입결산 규모는 2005년 2조 1,669억 원에서 2007년에는 2조 8,958억 원으로 증가하였으나, 2009년에는 2조 6,961억 원으로 오히려 감소하였다. 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.

<표 4> 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.

이와 관련하여 제주특별자치도의 재정자립도 현황을 파악하면 다음 <표 5>와 같다.

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.

<표 5> 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).

이러한 재정자립도 수준의 감소는 <표 4>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 중앙재정예의 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 상황이라는 하지만 지방채의 활용이 확대된 것만은 사실이다.

2) 세출부문

제주특별자치도 세출구조 추이를 기능별로 파악하면 다음 <표 6>과 같다. 2009년 예산의 경우는 사업예산제도의 도입으로 분류체계가 변하여 연도별로 비교할 수 없어 2008년까지만 적시하였다¹⁵⁾.

15) 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).

〈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.

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 감소추세로 전환되었다가 재 증가하고 있다.

2. 제주특별자치도의 재정운영 성과분석

1) 중앙정부의 지원현황

① 효과성 : 재정특례제도가 본래 목적을 달성할 수 있도록 제대로 구비되어 있나?

이러한 효과성은 제주특별자치도 출범에 맞추어 제정한 특별법의 재정특례수단이 본래 목적을 충실히 달성하고 있는지의 판단여부이다. 따라서 특별법 제정의 근본 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 재정특례에서 재규정하지 않고 있으며, 최근에서야 지방소득·소비세의 도입¹⁶⁾이 논의되고 있어 그 결과는 지켜보아야 할 일이다. 따라서 이 부문은 다소 미흡하다고 판단할 수 있다.

하지만 이외의 재정특례 조치는 현 지방재정 세입부문에서 고려할 수 있는 대부분을 망라

16) 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).

하고 있다고 판단할 수 있다.

② 충분성 : 재정지원 특례제도가 추가적인 재정수요를 충분히 감당할 수 있나?

충분성은 2006년 제주특별자치도 출범에 따른 7개 특별지방행정기관의 이관과 자치경찰 제의 도입과 중앙사무와 기능이양에 따른 수요 증가에 대해 재정특례에 의한 추가적인 재정 지원이 그러한 수요를 충분히 감당하고 있느냐를 분석하는 것인데, 실제 모든 항목의 변화를 일일이 파악하기가 결코 용이하지 않다. 그러나 중요한 항목들에 대한 분석을 시도하면 다음과 같다.

우선 이관 대상인 7개 특별지방행정기관의 현황을 보면 다음과 같다.

<표 7> 이관 대상기관 현황(2006년 2월 현재)

기관명	조직	인원(명)	2005 예산규모(억원)	주요 업무
국토관리청	3과 1실	75	684	국도 5개노선 454km 관할
중소기업청	2과 1팀	23	10	중소기업 육성시책 추진
해양수산청	7과 1사무소	132	1,097	무역·연안항 개발, 해양정책
보훈지청	2과	23	35	국가유공자 권익보호
환경출장소	-	9	3	환경영향평가
노동위원회	사무국	9	4	노사관리 분쟁조정 판정
노동사무소	3과 1센터	43	33	노사분규 예방, 고용동향
합계		314	1,856	

자료: 양영철 외(2008: 235)

이러한 7개 특별지방행정기관의 이관에 따른 예산 이체현황은 다음과 같다.

<표 8> 특별지방행정기관의 예산이체 현황(2006년도 당초예산 기준)

(단위: 백만원)

구분	합계	국토청	중기청	해수청	보훈청	환경소	노동지청	노동위
당초예산	142,229	51,211	1,174	82,258	2,867	313	3,882	524
이관예산	75,813	33,398	417	40,030	434	44	1,227	263
이체율(%)	53	65	36	49	15	14	32	50

이처럼 특별지방행정기관이 이관되고 나면 제주특별자치도의 조직이 되기 때문에 국가로부터의 예산지원이 끊어지게 되지만, 이를 반영하기 위한 후속조치로 2007년부터 국가균형발전특별회계에 '제주특별자치도 계정'을 설치하도록 하였다. <표 8>을 보면 특별행정기관의 이체율이 기관에 따라 차이가 많이 나는데, 기관의 특성상 상반기 사업이 많을 경우에는 이체율이 낮을 수 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 평균 이체율이 53%인 점은 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

또한 2006년 제주특별자치도 출범이후 중앙권한의 이양실태를 보면 매년 진통을 겪고 있는 셈이다. 2007년인 1단계에서 가장 많은 기능과 사무가 이양되었는데, 2단계부터는 제주특별자치도가 요구한 총 422건 중에서 274건만이 이양되어 이양 비율은 65%에 머물고 있다(양영철, 2008: 24).

<표 9> 1단계 권한이양 및 도 조례 위임 사무목록

구 분	합 계(건)	자치분권분야	개발분야
합 계(건)	1,062	563	499
권한이양	688	469	219
도 조례 위임	374	94	280

자료: 제주특별자치도 내부자료(2007).

그러나 제3단계부터는 국무총리실에서 제도개선안을 확정하여 이양계획을 <표 10>과 같이 로드맵에 따라 이양하기로 합의하였다.

<표 10> 연도별 권한이양 사무 건수

연도별	합 계	2008	2009	2010	2011
사무건수	4,107	1,578	912	993	624

자료: 양영철(2008: 24).

이처럼 지속적인 중앙권한 및 사무이양에 따른 재정적인 부담은 과연 어떤 재정수단으로 충당하게 하였는가? 이는 재원의 용도를 제한하지 않는 보통교부세의 3%를 재정특례로 인정하였다. 그렇다면 과연 추가적인 기능과 사무이양에 따른 재원지원이 이를 충분히 감당할

수 있는지를 판단해야 할 것이다.

그러나 보통교부세 3%를 설정하였을 당시 3%의 기준은 다음 <표 11>과 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 결정하였던 것이다.

<표 11> 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 산정 시 약 70억원이 더 많이 배정되었다는 감사원의 지적에 따라 행안부는 이 부분을 감액하고 배정하였음.

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

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).

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.

실제로 2007년 자치경찰 인건비 전액 64억 원을 국고보조금으로 신청하였으나 국가경찰에

서 이체된 정원 38명분 20.2억 원만 배정되어 신규 채용을 하지 못한 사례가 있다(정부혁신지방분권위원회, 2008).

③ 책임성 : 재정지원 특례에 따른 책임성을 확보할 수 있는가?

여기서의 책임성은 중앙정부가 지원하는 재정지원제도인 재정특례와 연계하여 책임성을 확보할 수 있는 수단이 존재하며 또한 적절히 작동하느냐의 평가이다.

이와 관련해서 재정특례는 대부분 제주특별자치도에 대해 재정운영의 자율성을 인정하기 위한 수단이었기 때문에 개별적인 책임성 확보수단은 존재하지 않으나, 특별법 제5조(제주특별자치도의 책무) 제3항에서 ‘제주특별자치도는 국무총리와 제주특별자치도의 성과목표 및 평가에 관한 협약을 체결하여야 한다’고 규정하고 있으며, 이에 따라 2006년 6월에 이미 협약을 체결하였다. 또한 2007년에 재정인센티브 제도를 도입하였다¹⁷⁾.

2) 제주특별자치도의 자구노력과 재정특례의 활용현황

① 자율성 : 재정지원 특례를 충분히 활용하고 있는가?

첫째, 과세면제 등에 관한 특례는 2006년 4월 5일 제주특별자치도세 감면조례(조례 제 2551호)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 1,000분의 2.5로 경감 적용하고 있으며, 항공기에 대해서도 1,000분의 3의 세율을 1,000분의 1.8로 경감 적용함으로써 2개 세목에서 활용하고 있다. 그러나 지역개발세의 탄력세율 적용은 이미 특별자치도 출범 이전에 실시하였고, 탄력세율을 적용할 수 있는 13개 세목 중 2개 세목에만 탄력세율을 적용하고 있어 소극적으로 활용하고 있다고 판단된다. 왜냐하면 이미 국내 타 자치단체도 <표 12>와 같이 주민세와 재산세, 지역개발세 등에 탄력세율을 적용하였다.

셋째, 지방채의 발행특례는 특별자치도 출범이후인 2007년 총 12개 사업에 대해 753억 원의 지방채를 발행하였고, 2008년에는 1,056억 원 규모인데, 이 모두가 제주특별자치도의

17) 재정인센티브란 제주특별자치도의 추가적인 노력으로 국세수입이 전년도에 비해 증가할 경우 증가분의 일정비율을 인센티브로 지급하는 내용이다.

지방채 발행 한도액 범위 내에 있어 특례를 적용한 것은 아니다.

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.

<표 12> 지방세 탄력세율 적용실태

세 목	탄력세율 적용사례
주민세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인균등할 <ul style="list-style-type: none"> - 최저: 2,000원(전북 완주·무안·부안군, 전남 광양시) - 최고: 10,000원(충북 보은군) ○ 경북경산시: 농업소득세할 10%→7.5%
재산세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 항공기(2004) <ul style="list-style-type: none"> - 서울강서·부산강서·인천중구·제주제주시 0.3→0.25%, 대구동구 0.3→0.2% - 2004년도 수도권지역에서의 재산세 세율 조정(20~30%인하)
지역개발세	<ul style="list-style-type: none"> ○ 강원 : 지역개발세 과세대상 전체 50% 가산 ○ 경북 : 발전용수 2원→3원 ○ 부산 : 컨테이너 15,000원→20,000원

② 효율성 : 예산절감 등 재정수요 감축을 위한 노력을 기울이고 있나?

제주특별자치도가 스스로 자구노력을 하기 위해 인건비 등 경상경비를 축소하기 위한 노력 등을 경주하고 있느냐를 파악하고자 하는 것이다. 2006년 특별자치도 출범에 따라 기존의 1도 2시, 2군이 통합되면서 다음<표 13>과 같이 조직구성이 변화하였다.

그 이후 2007년 1월 제1차 조직개편이 단행되어, 도본청의 경우 3개과, 1부, 8담당(정원 45명)이 축소되었으며, 2008년 3월에 다시 제2차 조직개편으로 역시 도본청의 경우 1국 4과 28담당이 축소되었다. 이외에도 행정시와 읍·면·동의 경우 총무담당과 주민자치담당을 주민자치담당으로 통합하는 등 개편노력이 경주되었다.

이러한 조직 감축의 노력과 함께 인건비 감축을 위한 노력을 보면, 우선 특별법 제52조에 제주특별자치도는 총액인건비 제도를 적용하지 않는다고 규정하여 특례를 인정하고 있다. 2006년 제주특별자치도 출범 당시의 인력운영을 파악하면 다음 <표 14>와 같다.

<표 13> 제주특별자치도 출범에 따른 조직개편

구 분		특별자치도 출범 전	특별자치도 출범 후
도 의 회		1담당관, 4전문위원	3담당관, 7전문위원 (4개 시·군의회 폐지)
도	합의제기관	신 설	2 위원회
	본청	10실·국·단·본부, 36과·담당관	13실·국·단·본부, 51과·담당관·팀
	직속기관	6 기관	11 기관
	사업소	10 사업소	13 사업소
행정시	제주시	5실국 36실과	6국 28실과 119담당 5팀
	서귀포시	3단·실 27실과	4국 21실과 95담당 3팀
읍·면·동		43개 읍·면·동	43개 읍·면·동 (읍면 : 과설치 동 : 담당설치)

<표 14> 제주특별자치도 출범에 따른 정원조정 내역

구 분	출범후	출범전	증 감	사 유
합 계	5,169	4,900	269	특별행정기관 이체정원(145명), 자치경찰 신설(127명)
의 회	105	56	49	의회 인력보강
도	2,886	1,683	1,203	시군 사업소, 광역행정업무 인력, 특별행정기관 이관 등
행정시	1,202	2,411	△1,209	원·사업소, 광역행정업무 인력 이관 등
읍·면·동	976	750	226	읍·면·동 인력보강

출범 전에는 총 정원 4,900명이던 것이 출범 이후 5,169명으로 269명이 증가하였는데, 이는 특별지방행정기관의 인력 145명과 자치경찰제 도입에 따른 127명을 합하면 오히려 2명의 감소가 있었던 것이다. 감소요인을 보면 주로 제주시와 서귀포시를 행정시로 통합하면서 1,209명의 인력이 감축되었으나, 위축된 기초생활권에 대한 지원을 위해 읍·면·동에 226명을 증가시켰다.

이러한 조직 및 인력감축 뿐만 아니라, 유사한 각종 사회단체와 위원회 등도 통폐합하여 2008년에 기존의 192개 사회단체를 96개 단체로 통합하였고, 문화예술분야의 연합회 등도 99개에서 72개로 통합하였다(제주특별자치도, 2008. 7).

또한 지역축제에 대한 평가시스템을 도입하여 4개 축제에 대해서는 통합을 권고하는 등

도 단위 위주의 관광마케팅을 일원화하는 노력을 기울여 왔다.

게다가 유사·중복적 특별회계는 특별자치도 출범이후 지속적으로 통합하여 출범당시 24개의 특별회계를 2007년 이후 18개로 통합하여 운영 중인데, 2009년도 사업실적이 저조하거나 재정규모가 적은 특별회계는 가급적 관련 조례개정 등을 통해 축소하려는 노력을 하고 있다.

③ 책임성 : 도민과 의회에 대한 재정책임성을 확보하고 있는가?

책임성은 중앙정부에 대한 책임성이 아니라, 특별법 제78조에 규정되어 있는 주민 참여예산제도의 도입과 관련하여 민주성 및 투명성 등을 동시에 확보할 수 있는 측면에서의 책임성으로서 법에 명시하고 있는바, 제도도입이 이루어졌는지를 평가한다.

제주특별자치도는 2006년 12월에 주민참여예산제도 도입을 위한 워크숍을 개최하였으며, 2007년 2월에는 주민참여예산 조례제정연구회를 구성하고 2008년 5월 제주특별자치도 주민참여예산제 운영조례(안)을 입법 예고하였다. 2008년 9월에 제주특별자치도의회에 조례(안)을 제출하였으나, 주민의견 수렴의 확대요구 등의 이유로 현재까지 도의회에서 조례안이 확정되지 못하였다. 물론 주민참여예산제도를 제주특별자치도의 특성에 맞게 실시하기 위해 아직 조례제정을 하지 않았다는 것을 크게 문제로 인식할 필요는 없지만, 법적으로 요구하고 있는 사항을 도입하지 않고 있는 것은 다소 미흡하다고 판단할 수 있다.

3. 종합평가

이상과 같이 중앙정부가 제주특별자치도에 재정지원하고 있는 내용과 제주특별자치도가 스스로 노력하고 있는 측면에 대해 종합적으로 판단해 보면 다음<표 15>와 같다.

제주특별자치도라는 제도 도입의 본래 목적을 충실히 달성하기 위한 재정운영에 대한 평가는 당연히 제주특별자치도의 활동과 성과에만 초점을 맞추어야 한다. 그러나 도입 및 추진 배경과 과정을 볼 때 대통령과 청와대 등 중앙정부의 책임이 매우 크다. 새로운 제도가 도입될 때 그 제도가 제대로 자리 잡기 위해서는 제도의 설계단계부터 충분한 지원과 세심한 배려가 요구되는 것은 당연하다. 따라서 본 연구에서도 이런 측면에서 중앙정부가 제주특별자치도가 제대로 작동하게 하기 위한 재정지원 제도를 제대로 마련하였는지를 평가하고자 하는 것이다.

<표 15> 제주특별자치도 재정운영성과에 대한 종합평가

평가대상	평가지표	분석내용	결과
중앙정부	효과성	·국세이양방안 마련 ·여타의 재정지원 특례방안 완비	- 미흡 - 적정
	충분성	·특별지방행정기관 이관 지원 ·중앙권한 이양 지원 ·자치경찰제도 지원	- 다소 적정 - 미흡 - 다소 미흡
	책임성	·재정성과 평가 협약체결 ·재정인센티브 제도	- 적정 - 적정
제주특별자치도	자율성	·과세면제 등 특례 활용 ·탄력세율 적용 ·지방채 발행특례 적용	- 적정 - 다소 미흡 - 미흡
	효율성	·조직·인력 감축 노력 ·사회단체, 지역축제 통합노력 ·특별회계 통·폐합	- 다소 적정 - 적정 - 적정
	책임성	·주민참여예산제도의 도입	- 다소 미흡

종합적으로 판단해 보면, 중앙정부를 대상으로 한 재정지원의 효과성에서 중앙정부의 책무로 규정한 국세의 이양은 전혀 이루어지지 않고 있어 매우 미흡하지만, 여타의 재정특례는 적절히 구비되어 있다고 판단된다.

또한 재정지원의 충분성 측면에서 광역발전특별회계의 제주계정 등을 통한 특별지방행정기관 등에 대한 지원은 다소 적정해 보이지만, 지속적으로 이루어지고 있는 중앙권한의 이양에 따른 재원보전 방안은 기존의 보통교부세 3% 법정화로서는 부족해 보인다. 또한 자치경찰제도와 교육자치제도의 도입에 따른 재정지원 역시 다소 미흡하다고 판단된다.

그러나 재정성과 평가를 위한 국무총리실과의 협약체결과 국세 증세에 따른 재정인센티브 제도의 도입 등 중앙정부에 대한 책임성 측면은 적정해 보인다.

재정운영의 핵심주체인 제주특별자치도의 재정성과 부문에서 중앙정부와 특별법 등에서 허용하고 있는 재정특례제도의 활용여부를 판단하는 자율성 확보는 지방세의 비과세와 감면 등 과세면제 등의 특례는 어느 정도 활발하게 적용하고 있으나, 탄력세율의 적용은 특례의 내용과 범위에 비해 아직 그다지 활발하게 활용되지 못하고 있다. 지방채의 발행 특례도 한도액 범위를 초과하지 않는 보수적인 행태를 보이고 있다.

또한 제주특별자치도 스스로 예산절감 등의 자구노력에 대한 평가인 효율성 부문에서 조

직과 인력의 감축을 위한 노력은 적정해 보이고, 법적 요건은 아니지만 각종 사회단체와 지역축제 등의 통합을 위한 자체 노력은 충분히 인정할 만하다. 기존의 시·군과 도가 통합이 되면서 야기되었던 유사 목적의 특별회계와 기금 설치 등에 대한 통·폐합 노력 역시 적정해 보인다.

그러나 도민에 대한 재정운영의 책임성을 여부를 판단할 특별법에 명시되어 있는 주민참여 예산제도의 도입을 위한 도 조례(안)이 아직 의회를 통과하지 못하고 있는 점은 다소 미흡하다.

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 안 될 것이다.

이런 측면에서 다소 거칠지만 탐색적으로 중앙정부의 재정지원제도가 적절하게 구비되어 운영되고 있는지와 이에 발맞추어 제주특별자치도가 나름대로 열심히 노력하면서 재정운영의 효율성과 자율성을 발휘하고 있는지를 평가하고자 한 이 연구는 그 시의성이나 정책적 활용이라는 측면에서 의의가 있다고 판단된다. 물론 측정지표의 구성과 분석방법의 객관성과 과학성이라는 측면에서 한계를 가지고 있지만, 향후 좀 더 심층적인 평가를 위한 선행연구로서의 가치는 인정될 수 있을 것으로 기대하는 바이다.

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』 제 10집 1호.
- 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』, 제주발전연구원.
- 정부혁신지방분권위원회(2008, 2), 『참여정부의 지방분권』, 정부혁신지방분권 종합백서.
- 제주특별자치도(2007), 『제주특별자치도 추진백서』, 제주특별자치도.
- 제주특별자치도(2008, 7), 『특별자치도 출범 2주년, 그간의 성과와 과제』, 제주특별자치도.
- 한국지방재정학회(2008), 『중앙권한의 이양에 따른 재정수요분석 및 재정보전방안 연구』, 연구용역 중간보고서.
- 행정안전부(2009), 『지방자치단체 예산개요』.