



최근 세제개편에 따른 제주특별자치도의 재정변화와 과제

김 동 욱(제주대학교 회계학과 교수)

I. 서론

제주도는 기존의 법률인 ‘제주국제자유도시특별법’을 흡수하면서 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 ‘제주특별법’이라 한다)이 제정·공포 되면서 2006년 7월1일에 새롭게 제주특별자치도를 출범하여 현재 2주년이 되었다. 제주특별법은 참여정부의 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 제정되었다(최성근, 2007).

제주특별자치도 체제의 실질적인 예산편성년도인 2007년도 예산은 특별자치도가 출범한 후 도와 4개 시·군, 7개 특별지방행정기관과 자치경찰청설 등 13개 기관의 예산을 통합하여 편성한 최초의 예산이다. 행정구조개편 추진 당시에 행정의

중복된 업무를 효율화하고 공무원 감축을 통해 인건비와 경상비를 절감, 남은 예산을 지역현안사업에 투자할 수 있다는 점이 장점으로 꼽혔는데 아직은 예산운용에 있어서는 도민들의 기대치에는 못 미치고 있는 것이 사실이다. 또한 2008년 1월부터 실시하고 있는 매칭펀드 형식의 기초노령연금제도 등 복지정책의 실현에 따른 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이다. 또한 2008년 9월에 발표한 세제개편안으로 인한 제주특별자치도의 지방교부세의 감소가 우려되고 있어, 본 연구는 이에 대한 영향을 분석하고 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 제주특별자치도 예산관련 제도적 특징

1. 통합예산

2007년 7월1일에 제주특별자치도 행정구조개편에 기존 군 행정단위가 시로 흡수 통합됨에 따라 2개 시, 7개 읍, 5개 면, 31개 동으로 구성되어 있다.

시·군의 폐지 이후 제주도의 최초의 예산은 종전의 제주도와 폐지 시·군이 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산 항목별로 합친 통합 예산을 운영하고 있다. 따라서 세입·세출의 구조가 광역자치단체이면서 기초자치단체의 성격을 갖는 특징을 갖고 있다. 통합예산의 기본 원칙은 ‘제주도 행정체제 등에 관한 특별법’ 제15조(불이익 배제의 원칙) 제3조제1항의 규정에 의하여 폐지되는 시·군(이하 “폐지 시·군”이라 한다)이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아

예산을 인정하고 있다. 그러나 이 ‘불이익 배제의 원칙’이 인사·예산·재정 정책에 대한 구조조정의 발목을 잡고 있는 것이 현실이다.

2. 지방교부세

제주특별법 제75조(지방교부세에 관한 특례)에 근거하여 제주자치도에 교부하는 보통교부세는 중앙에서 지원되는 예산 중 보통교부세는 종전에는 일정 수요산식에 의하여 불규칙적으로 교부 받아오던 재원을 내국세 총액의 3%로 법정률화 하였다.

2007년도 정부가 내국세 총액 18.3%를 토대로

〈표 1〉 제주특별자치도 보통교부세 교부현황('00~'08)

(단위 : 억원, %)

연도	기준재정 수요액(a)		기준재정 수입액(b)		재정부족액(a-b)		조정율	전체 보통교부세	교부세 증가율	제주 보통교부세	점유율	제주 교부세 증가율
	규모	증가율	규모	증가율	규모	증가율						
2001	5,550	42	2,175	13.25	3,375	69.86	0.777	111,195	48.89	2,622	2.82	42.66
2002	6,267	12.9	2,446	12.45	3,821	13.22	0.775	108,849	-2.11	2,962	2.79	12.97
2003	7,211	15.08	2,926	19.65	4,285	12.15	0.764	122,385	12.44	3,273	2.77	10.50
2004	7,925	9.89	3,431	17.26	4,494	4.86	0.788	130,129	6.33	3,541	2.76	8.19
2005	9,756	23.11	3,971	15.82	5,785	28.67	0.862	170,776	31.24	5,001	2.93	41.23
2006	10,712	9.86	4,468	12.4	6,244	8.08	0.859	177,543	3.96	5,379	3.03	7.56
2007							0.884	198,421	11.76	5,953	3.0	10.67
2008							0.892	227,234	14.52	6,817	3.0	14.51
평균		18.80		15.14					15.88			18.54

자료 : 2001~2008년도 보통교부세 산정내역, 행정자치부

니 된다고 하고 있다. 즉 시·군 폐지 지역이 누리던 행정상 또는 재정상 이익이 상실되거나 주민들에게 새로운 부담을 추가할 수 없다는 ‘불이익 배제의 원칙’을 명시했다. 제주도는 통합예산으로 인한 주민의 불이익을 배제하기 위해 세입측면에서는 시·군세는 현 상태에서 특별자치도세로 통합 운용하고 수수료, 사용료 등은 현행과 같이 유지함으로써 새로운 부담을 배제할 수 있도록 하는 한편, 세출측면에서는 시군단위 단체에 대한 보조금은 당초예산에 계상되어 있으면 통합 이후에도 지원하는 등 시·군 단위 단체운영에 필요한 기존

산정한 보통교부세 총액은 19조8,421억원으로 법정률 3%를 적용, 올해 5,953억원의 보통교부세를 지원받았다. 이 지원액은 2006년의 5,379억원에 비해 574억원(10.67%)이 증가했다. 2008년도는 정부가 내국세 총액 18.3%를 토대로 산정한 보통교부세 총액은 22조 7,234억원으로 법정률 3%를 적용, 올해 6,817억원의 보통교부세를 지원받았다. 이 지원액은 2007년도 5,953억원에 비해 864억원(14.51%)이 증가 하였다.

2001년부터 제주특별자치도의 보통교부세 3% 법정률화 전인 2006년까지의 보통교부세 전국평균

〈표 2〉 제주특별자치도 보통교부세 교부현황('00~'06)

(단위 : 억원, %)

연도	기준재정 수요액(a)		기준재정 수입액(b)		재정부족액 (a-b)		조 정 율	전체 보통 교부세	교부세 증가율	제주 보통 교부세	점 유 율	제주 교부세 증가율
	규모	증가율	규모	증가율	규모	증가율						
2001	5,550	42	2,175	13.25	3,375	69.86	0.777	111,195	48.89	2,622	2.82	42.66
2002	6,267	12.9	2,446	12.45	3,821	13.22	0.775	108,849	-2.11	2,962	2.79	12.97
2003	7,211	15.08	2,926	19.65	4,285	12.15	0.764	122,385	12.44	3,273	2.77	10.50
2004	7,925	9.89	3,431	17.26	4,494	4.86	0.788	130,129	6.33	3,541	2.76	8.19
2005	9,756	23.11	3,971	15.82	5,785	28.67	0.862	170,776	31.24	5,001	2.93	41.23
2006	10,712	9.86	4,468	12.4	6,244	8.08	0.859	177,543	3.96	5,379	3.03	7.56
평균		18.80		15.14					16.79			20.52

자료 : 2001~2008년도 보통교부세 산정내역, 행정자치부

〈표 3〉 제주특별자치도 보통교부세 교부현황('07~'08)

(단위 : 억원, %)

연도	기준재정 수요액(a)		기준재정 수입액(b)		재정부족액 (a-b)		조 정 율	전체 보통 교부세	교부세 증가율	제주 보통 교부세	점 유 율	제주 교부세 증가율
	규모	증가율	규모	증가율	규모	증가율						
2006	10,712	9.86	4,468	12.4	6,244	8.08	0.859	177,543		5,379	3.03	
2007							0.884	198,421	11.76	5,953	3.0	10.67
2008							0.892	227,234	14.52	6,817	3.0	14.51
평균		18.80		15.14					13.14			12.59

자료 : 2001~2008년도 보통교부세 산정내역, 행정자치부

증가율이 16.79%이고 제주특별자치도의 보통교부세 증가율은 20.52%로 제주특별자치도의 보통교부세 증가율은 전국평균에 비해 4%가량 높았다. 그러나 2007년, 2008년 법정비율인 3% 적용 후의 제주특별자치도 보통교부세 증가율은 12.59%로 전국평균 13.14%에 오히려 낮아졌다. 특히 2001년 이후 2008년까지 보통교부세의 전국평균 증가율이 15.88%이고 제주특별자치도의 경우 19.11%이었던 점을 감안할 때, 특별법에서 제주특별자치도에 대한 보통교부세 교부비율을 총액의 3%로 고정법 정화한 것은 특별자치도 운영을 위한 소요재원이 날로 증가될 것임을 예상하면, 법정률을 규정하는 것이 오히려 예전의 일반적 산정 공식에 의할 경우보다 교부금이 줄어드는 경우도

발생할 수 있을 것이다. 특히, 현행법상 정부는 자치재정권의 강화를 위하여 보통교부세 총액의 100분의 3을 제주특별자치도에 교부하고 있으나, 현행 지방교부세법에 의하여 보통교부세 금액을 산정할 경우 급속한 경제발전으로 인한 인구 급팽창에 따른 재정수요 증가 등 이를 초과하는 경우도 발생할 수 있어 이에 대한 재정보전이 필요한 실정이다. 또한, 향후 중앙 특별행정기관의 권한이 단계적으로 이관 및 확대될 경우 발생하는 재정수요 증가에 탄력적으로 대응하지 못할 우려가 있다. 따라서 보통교부세에 대하여는 보통교부세 총액의 일정비율을 교부하는 현행 제도를 유지하면서 지방교부세법에 의하여 제주특별자치도에 대한 보통교부세액을 산정할 경우 보통교부세 총액의

100분의 3을 초과하는 금액에 대하여는 추가 보전하는 방식이나 '최소 3%이상 교부한다'라는 식으로 이를 시급히 개선을 하여야 할 것이다.

3. 국가균형발전특별회계의 제주특별자치도 계정

제주특별자치도에 대한 국가 재정지원을 제도화한 국가균형발전특별회계(약칭 균특회계)내에 '제주특별자치도 계정(제주계정)'의 설치가 법률적으로 확정되어 2007년 1월부터 시행되고 있다. 제주특별자치도 계정에 의하여 지원받는 사업은 제주특별자치도에 대한 국고보조사업(일반회계, 특별회계, 균특회계 사업)과 2006년 7월1일 부로 제주특별자치도에 이관되는 각 부처 소관 특별지방행정기관의 이양사무의 수행에 필요한 이관경비 및 기타 예산이 정하는 사업을 포함한다. 제주계정의 주요 내용을 보면 세입은 일반회계 또는 다른 특별회계로부터의 전입금으로 하도록 하고 있다. 세출은 지역개발사업 및 지역 혁신사업에 대한 출연·보조 또는 용자사업, 특별지방행정기관의 이관사무 수행경비, 자치경찰로 이체되는 경찰인력의 인건비 상당액 및 그 운영비 일부로 규정했다. '제주계정'의 설치·운영은 종전 중앙으로부터 지원 받던 국고보조금과 7개 특별행정기관¹⁾의 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 전망된다. 이 제도는 전국 16개 광역 시·도 가운데 국가예산에 두는 최초의 지역단위 별도계정이고, 종전 사업별 지원에서 이후 포괄적 지원으로 국가재정을 매년 안정적으로 확보할 수 있는 틀을 마련하는 한편, 지방채발행 부분도 자율권을 부여받아 항구적 이익이

되는 사업 등 추진을 위한 사업비를 외부로부터 차입이 용이하게 확보할 수 있게 하였다.

제주계정으로 이관된 사업은 제주국제자유도시 기반시설지원, 시장경영혁신지원(이상 일반회계) 등이며 배수개선사업 등 기존 균특사업 중 제주도 지원 사업(균특회계), 가축분뇨처리사업, 한라산 국립공원지원, 국도대체 우회도로건설(이상 농특, 환특, 교특) 등이다. 2008년 회계연도의 제주계정은 3,654억원, 제주외계정은 217억원으로 이를 합한 균특보조금은 3,871억원이고, 2009년 회계연도 신청금액은 제주계정 3,949억원을 포함한 4,301억원이다.

4. 국세연계 재정인센티브

제주특별법 제4조 3(국가의 책무)에 국가는 제주특별자치도의 자발적인 성과제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양하거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다고 명시되어 있다. 동 조문은 국세의 세목을 이양하거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 목적은 제주특별자치도의 자발적인 성과제고 노력을 유발하기 위한 것이다. 따라서 국세의 세목을 이양하거나 제주특별자치도에서 징수되는 국세를 이양하고자 할 경우에는 자발적인 성과제고 노력을 유발할 수 있어야 한다는 것이다. 그래서 정부는 제주에서 징수하는 국세의 증가율이 전국 증가율을 초과할 경우, 초과금액의 일정 분을 인센티브로 지급하는 재정 인센티브제도가 도입이 되었다. 재정인센티브 관련 세부기준(지급규모, 지급방법 등)은 기획예산처와 협의하여 결정하도록 되어 있다.

제주특별자치도의 내국세와 관세 등 도내 국세 징수현황을 보면 2004년도를 제외하고는 전국 평

1) 제주지방국토관리청(건교부), 제주지방해양수산청(해수부), 제주지방노동사무소 및 제주지방노동 위원회(노동부), 제주지방중소기업청(중기청), 제주보훈지청(보훈처), 제주환경출장소(환경부) 등임

〈표 4〉 국세 세목별 징수현황

구 분	2002	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
총 국세(조)	104.0	114.7	10.3	117.8	2.7	127.5	8.2	138.1	8.3
제주도 국세(억) (점유율)	3,120 (0.30)	3,212 (0.28)	2.95	3,591 (0.30)	11.80	3,561 (0.28)	△0.84	3,772 (0.27)	5.93

균보다 낮은 징수 증가율을 보이고 있다. 2006년도 총 징수액은 3,772억원으로, 전년도 3,561억원에 비해 5.93%(211억원) 늘었지만 전국평균 수준인 8.3%에 밀리고 있는 실정이다. 세목별로 살펴보면 소득세가 1,469억원으로 전체의 38.9%를 차지, 가장 많고 이어서 부가가치세 1,163억원(30.8%), 법인세 505억원(13.3%), 주세 133억원(3.5%) 등의 순이었다.

세목별 증감 추이를 보면 개인이 주로 납부하는 소득세 징수액은 전년도보다 7%(96억원) 증가했

으며 종합부동산세(72억원)도 과세대상 확대 등으로 일년 사이 무려 243%(51억원) 늘어났다. 반면 기업 세금인 부가가치세는 전년도보다 4.1%(50억원) 감소, 2004년(1271억원) 이후 2년 만에 100억원 이상 줄어들었다. 그러나 법인세는 전년도보다 13.5%(60억원) 증가, 2004년(358억원) 이후 2년간 150억원 가까이 늘어나 대조를 보였다. 하지만 아직까지 법인세 규모가 상대적으로 작고, 소득세 등 개인 납부 세금 의존도가 높다는 점과 투자 유치 인센티브로 국세 및 지방세의 5~10년간의 감면정책을

〈표 5〉 연도별 국세 징수현황(제주지역)

구 분	2003		2004		2005		2006		
	징수액	비율(%)	징수액	비율(%)	징수액	비율(%)	징수액	비율(%)	
총 징수액	3,212	100.0	3,591	100.0	3,560	100	3,772	100	
내	소득세	1,224	38.1	1,347	37.4	1,373	38.6	1,469	38.9
	부가가치세	1,129	35.1	1,271	35.4	1,213	34.1	1,163	30.8
	법인세	365	11.4	358	10.0	445	12.5	505	13.3
	상속및증여세	142	4.4	276	7.7	98	2.7	106	2.8
	주세	121	3.8	130	3.6	133	3.7	133	3.5
국	교육세	61	1.9	61	1.7	59	1.6	59	1.6
	특별소비세	30	0.9	23	0.6	20	0.6	21	0.6
	농어촌특별세	10	0.3	9	0.3	15	0.4	26	0.7
	증권거래세	4	0.1	3	0.1	4	0.1	4	0.1
	인지세	0	0.0	0	0.0	2	0.1	1	0.1
	교통세	0	0.0	0	0.0	-	-	1	0.1
	종합부동산세	-	-	-	-	21	0.6	72	1.9
세	재평가세	-	-	-	-	-	-	-	-
	과년도수입	97	3.0	93	2.6	159	4.5	177	4.7
	관세	29	0.9	20	0.6	18	0.5	35	0.9

자료 : 제주세무서, 제주세관

쓰고 있는 제주특별자치도로서는 단기적으로는 도내 징수 국세 증가율이 전국 증가율을 초과할 경우 초과금액의 일부를 제주도에 지원토록 하는 '특별자치도 재정 인센티브 특례' 혜택을 당장 누리기는 구조적으로 어려울 것으로 전망된다. 또한 정부는 당해년도 전국 평균 국세징수 초과액의 50% 이내 범위에서 절반씩을 차기년도와 차차기연도로 나눠 지급하지만, 예외적인 조치로 당해년도 제주지역의 국세징수액이 전국 평균을 초과해도 차기년도에 미달되면 '당해년도 성과액의 절반을 제주도에 지급하지 않는다'고 규정하고 있어 제주도가 불이익을 받을 우려가 높다. 이와 함께, 정부는 제주도에 적용할 국세징수 재정인센티브제를 전국으로 확대키로 발표, 재정특례 도입 취지를 무색케 하고 있다. 특히 제주도에 적용할 '2년간 균등분할 지급'과 '미지급 예외조치'를 다른 자치단체에는 적용하지 않는 것으로 알려지는 등 차별적 정책이 우려된다.

5. 지방채발행 특례

제주특별법 제77조(지방채 등의 발행 특례)에는 "도지사는 제주자치도의 발전과 관계가 있는 사업을 위하여 필요한 경우에는 「지방재정법」 제11조의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 거쳐 외채발행 및 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채를 발행 할 수 있다. 이 경우 지방채 발행 한도액을 초과하여 지방채 발행을 하는 때에는 도의회 재적

의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다" 라고 명시하고 있다. 외채발행, 지방채발행 총액한도 초과분에 대해서 중앙정부의 승인 없이 도의회 의결로 발행을 할 수 있도록 하고 있어 어느 정도 제주도의 탄력적인 재정운영을 가능하게 하지만 지방채 발행을 통한 사업의 범위는 여전히 모호하고 제한적이다. 지방채 발행이 가능한 사업은 지방자치법(제115조)에서 "자치단체의 항구적 이익이 되거나 또는 비상재해복구 등 불가피한 사업"으로 포괄적으로 규정되어 있으며 "행정자치부 장관의 승인을 받은 범위 안에서 지방의회의 의결을 얻어" 지방채를 발행할 수 있다. 지방채 발행을 통한 사업의 범위도 행정자치부의 의결을 거치지 않고 도의회의 의결을 거쳐 발행할 수 있도록 하는 제도 개선이 필요하다.

III. 최근 세제개편(안)에 따른 제주특별자치도의 재정변화

1. 지방자치단체 재정현황 및 지방재정조정제도

지방자치단체의 예산은 자주적 재원인 지방세와 세외수입, 국가나 상위 지방자치단체의 의사결정에 의하여 수입되는 지방교부금과 국가보조금과 같은 의존적 재원 등으로 구성된다. 이러한 의존재원은 일반적으로 중앙정부로부터 지방정부로

〈표 6〉 예산규모기준 국가예산 대 지방예산 현황

(단위 : 억원, %)

구분	'03예산	'04예산	'05예산	'06예산	'07예산	'08예산
중앙정부예산	1,556,659	1,594,343	1,673,186	1,753,882	1,767,561	1,951,003
비중	59.9	57.8	57.6	57.0	54.8	54.5
지방예산	781,425	872,840	923,673	1,013,522	1,119,864	1,249,666
비중	30.1	31.7	31.8	32.9	34.8	34.9
지방교육예산	258,541	290,578	306,370	311,484	336,309	378,524
비중	10.0	10.5	10.6	10.1	10.4	10.6

자료 : 2008년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

재정을 재분배하는 제도를 지방재정조정제도로 한다. 대부분 우리나라의 지자체인 경우 재정자립도가 매우 낮는데 이는 우리나라 세금구조가 국세 비중이 높게 되어 있고 지역 간 세원의 차가 심하

한 동기간의 재정사용기준 국가예산 대 지방예산 추이를 살펴보면 2007년부터는 오히려 지방에 대한 재정사용이 중앙정부에 대한 재정사용보다도 오히려 큰 것을 <표 7>에서 알 수 있다.

<표 7> 재정사용기준 국가예산 대 지방예산 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	'03예산	'04예산	'05 예산	'06예산	'07 예산	'08 예산
중앙정부예산	1,054,536	1,059,118	1,085,522	1,111,272	1,048,450	1,105,467
비중	50.5	48.4	47.2	46.1	42.3	40.3
지방예산	748,754	826,354	888,928	976,066	1,080,497	1,235,229
비중	35.9	37.7	38.6	40.5	43.6	45.1
지방교육예산	283,154	304,518	327,642	324,699	350,831	399,919
비중	13.6	13.9	14.2	13.4	14.1	14.6

자료 : 2008년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

기 때문이다. 우리나라 대부분 지자체는 전체 조세수입 중 지방세 수입 비중이 20% 정도에 불과하기 때문에 이러한 지자체간의 재정력 격차를 완화하기 위하여 지방재정조정제도가 필요하다.

<표 6>과 같이 2003년도~2008년도 기간의 예산 규모기준 국가예산 대 지방예산 추이를 보면 작지만 지방예산 비중이 커지고 있음을 알 수 있다. 또

2. 지방교부금제도 개괄

지방교부금은 국세수입의 일부를 지방자치단체에 교부하여 줌으로서 지역 간 세원편재와 재정불균형을 해소하고 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도이다. 교부세 재원은 당해

<표 8> 지방교부세 종류 및 배분기준

구 분	배 분 기 준
보통교부세	*분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분(8,500억원, 08년까지 한시적으로) ²⁾ 을 제외한 교부세 총액(내국세의 18.3%)의 96% * 지자체별 기준재정수요액에 미달하는 기준재정수입액 을 기준으로 교부
특별교부세	*분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분을 제외한 교부세 총액(내국세의 18.3%)의 4% *행안부 장관이 특별교부세의 1/2는 지역현안수요, 나머지는 재해로 인한 재정수요에 지원.
분권교부세	*내국세의 10,000분의 94(0.94%) *기존 국고보조사업을 이양받은 지자체에 대하여 이양사업관련 인구수 등 통계자료와 종전 국고보조금 지원수준이 기준 * 2009년 12월 31일까지 한시적 운영 후 보통교부금으로 통합
부동산교부세	*종합부동산세 전액 *부동산세제 개편에 따른 재산세와 거래세 감소분을 기준으로 배분하고 남은 금액은 재정여건과 사회복지, 교육 감안하여 지역간 균형발전을 위해 기초지자체에 추가 배분

2) 행정안전부는 특별교부세에 사전 재해예방사업 지원근거 마련, 특별교부세 시책수요 신설 및 2008년 기간 이 만료되는도로보전분 교부세를 2011년까지 3년 연장하는 방안을 주요내용으로 하는 지방교부세법 개정안을 마련하여 9월 5일부터 9월 24일까지 입법예고 되었음.

연도의 내국세 총액의 10,000분의 1,924에 해당하는 금액(법 제4조제1항)이다.

지방교부금은 보통교부세와 특별교부세로 구분되고 있는데, 보통교부세는 산정 방식의 확실성 등으로 각 자치단체의 재정 현실을 정확하게 반영하는데 한계가 있으므로 특별교부세의 보완작용을

있으며 전체 사업비중 일정비율을 지자체가 부담하는 것을 전제로 지원되는 것이 특징이다.

2008년 예산을 기준으로 지자체 총수입 124조 9,666억원의 38%는 중앙정부로부터의 의존재원이며, 그 중 24조 1,296억원(19.3%)은 지방교부세이며 23조 6,899억원(19.0%)은 국고보조금이다.

〈표 9〉 지방교육재정교부금 종류 및 배분기준

구분	배분기준
보통교부금	* 교육세 + 내국세의 20%의 96% * 지자체별 '기준재정수요액에 미달하는 기준재정수입액' 을 기준으로 교부
특별교부금	* 내국세의 20%의 4% * 교육부 장관이 특별교부금의 60%는 국가시책 등에 따른 지역현안수요, 30%는 지역교육현안수요, 나머지는 재해로 인한 재정수요에 따라 지원

통하여 지방교부세제도의 전체적인 타당성을 확보하고 있으며 다만, 이러한 성격에 기인하여 특별교부세는 보완적, 예외적 재원으로서 그 규모는 필요한 최소로 운영되는 것이 타당하다.

중앙정부는 지방교부세법에 따라 지자체의 행정 운영에 필요한 부족재원을 지원하기 위해 내국세 수입의 일정비율을 지자체에 교부토록 되어 있다. 지방교부세의 그 종류와 배분기준은 〈표 8〉과 같다. 또한 중앙정부는 지방교육재정교부금법에 따라 교육기관의 설치 운영에 필요한 부족재원을 지원하기 위해 교육세 전액과 내국세 수입의 일정비율을 시도교육청에 교부토록 되어 있다. 지방교육재정교부금의 종류와 배분기준은 〈표 9〉와 같다.

중앙정부는 지자체로 하여금 일정한 행정수준의 유지하고 특정한 시책의 보급·장려하며 국가위임사무의 원활한 수행을 위해 필요한 경비의 일부 또는 전부를 국고보조금이라는 이름으로 지자체에 지원하고 있다. 국고보조금은 지방교부세와는 달리 국세의 일정비율로 법정화 되어 있는 것이 아니라 중앙정부의 예산으로 편성되어 지출되고 있으며 정해진 '지출 목적 외에는 사용이 금지' 되어

3. 세제개편에 따른 지방교부세 배분영향³⁾

최근 세법 개정 예정에 따른 지자체 재정 변화가 예상되고 제주특별자치도도 예외는 아니다. 중앙정부의 수입으로 귀속되는 국세 중 일부 세목과 내국세(목적세, 종합부동산세, 특별회계의 재원으로 사용되는 세목은 제외)의 일정비율은 법률에 의해 지자체의 부족한 재원을 지원하기 위해 지자체에 교부토록 정해져 있다. 현재 지방교부세의 재원은 종합부동산세 전액과 내국세의 19.24%이고 지방교육재정교부금의 재원이 교육세 전액과 내국세의 20%임을 감안하면 종합부동산세와 교육세, 내국세의 39.24%만큼은 사실상 지자체 재원이라 할 수 있다.

결과적으로 최근의 종합부동산세와 교육세 세수에 영향을 미치는 세법개정이 있으면 그 금액만큼, 나머지 내국세인 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세 세수에 영향을 미치는 세법개정이 있으면 그 금액의 39.24%만큼 지자체 재정수입 변화를 초래할 수밖에 없다.

3) 이종석(2008), 진보신당보고서

8월 말 현재 18대 국회에 제출된 세법 개정안은 종합부동산세 7건, 소득세 10건, 법인세 4건, 부가 가치세법 5건, 조세특례제한법 31건, 지방세법 11건, 교통환경에너지세법 3건, 농어촌특별세법 1건, 개별소비세법 1건 등 총 73건이 제출(일부는 동일한 내용에 대해 여러 건의 개정안이 중복 제출된 경우도 있음)되어 있다. 이중 화력발전에도 지역개발세를 부과하는 지방세법 개정안을 제외하고는 모두 세금을 감면해주는 법안이다. 여기에다 정부는 금년 9월 1일 08년 세제개편안 발표를 통해 지난 6월 국회에 제출한 법인세율 인하 등을 골자로 한 기존의 세법 개정안 이외에 추가로 종합소득세율과 양도소득세율, 상속증여세율 인

부금의 감소와 내국세 감소에 따른 지방교육재정교부금의 감소, 소득세, 법인세 감소에 따른 주민세 감소도 예상된다. 결론적으로 정부의 세제개편안으로 인해 지자체는 총액 8.3조원 정도의 재정감소가 불가피할 것으로 예상되고, 사유별 변동액을 정리하면 다음과 같다. 이로 인해 수도권외의 재정여건이 좋은 몇몇 지자체를 제외하고는 대부분의 지자체에서 연간 200억원 내외의 재정감소가 예상되며 이는 웬만한 지자체 1년 예산의 10%에 육박하는 막대한 금액이다. 또한 지방교육재정교부금 또한 시도교육청별로 연간 1,000억원에서 많게는 6,500억원 까지 줄어들 것으로 예상되어 부족한 교육예산은 더욱 심각해 질수 있다(이종석, 2008).

〈표 10〉 지방교부세 감소예상 세부내역

구 분	09년 감소액(억)	비 고
내국세 감소액	173,205	
보통교부세	30,429	세수감소액*18.3%*96%
특별교부세	1,268	세수감소액*18.3%*4%
분권교부세	1,628	세수감소액*0.94%
합계	33,325	

하를 골자로 한 전방위적인 감세안 추가로 입법 예고한 바 있다.

2008년 진보신당보고서(2008)에 의하면 의원입법으로 국회에 제출되어 있는 세법개정안 중 세법 개정에 따른 세수감소 추계서가 첨부되어 있거나 관련 정보를 이용하여 세수감소 추계가 가능한 법안만으로도 연간 9조원이 넘는 세수가 줄어들 것으로 예상되고 있고, 정부입법으로 국회에 제출하였거나 제출예정인 주요 세법 개정안중 법안 비용이 추계되었거나 추계 가능한 세수 감소 규모만도 연간 17조원에 이르는 것으로 추정되고 있다. 구체적으로 보면 정부세제개편안으로 인해 줄어드는 지방교부세는 173,205억원의 19.24%인 33,325억원으로 그 세부내역은(표 10)과 같다. 또한 교육세 감소에 따른 지방교육재정교부금 중 보통교

그러나 2008년 9월1일 발표한 정부의 세제개편안으로 올해 1조9000억원, 내년 6조2,000억원, 2010년 9조8,000억원, 2011년 3조3,000억원, 2012년 1,000억원과 함께 고유가대책에 따라 지난 7월부터 내년 6월말까지 1년간 일시적으로 추진 중인 5조1,000억원 등 5년간 모두 26조4,000억원에 달하는 국세가 덜 걷히게 되지만, “세입기반 확충 등으로 필요한 세출 예산보다 더 많이 거두어들이는 추가 세수를 감안하여 이번에 감세를 하는 것인 만큼 지방 교부세가 준다고 말할 수는 없다”고 주장하고 있다. 현행법상 국세의 일정비율(19.24%)을 지자체에 지방교부세로 배분하게 되어 있는 등 감세정책을 통해 국세를 덜 걷으면, 지자체의 수입이 줄어드는 것은 당연한 현상이나 그럼에도, 정부는 과거 감세시 지방 정부에 대해 재원보전 조치를 한

바 없었고, 감세 후 일정 기간이 경과하여 자연적으로 늘어나는 세수로 보전으로 충분히 감당할 수 있고, 또한 2007년 회계 연도의 14조원 등 과표양성화에 따른 초과 세입을 국민들에게 돌려주는 차

가보조금은 재원사용의 제약과 그에 상응하는 지방비가 투입되기 때문이다.

〈표 11〉 국세 감소예상 세부내역

구분	재정변동 사유	변동금액(억)	비고
지방교부세	종합부동산세 감면	404	중부세 감면에 따른 부동산교부세 감소
	내국세 감면	33,325	내국세 감면에 따라 보통·특별·분권교부세 19.24%만큼 감소
	소계	33,729	
지방교육재정교부금	교육세 감면	629	교통환경에너지세와 개별소비세 감면에 따른 교육세 감소
	내국세 감면	34,641	내국세 감면에 따라 보통·특별교부금 20% 감소
	소계	35,270	
주민세	주민세 감소	14,079	소득세 법인세수 감소액의 10%만큼 감소
합계		83,078	

〈표 13〉 정부의 세제개편에 따른 연도별/세목별 감세효과(2008~2012)

연도	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	계
감세효과	△1.9 + △5.1	△6.2	△9.8	△3.3	△.1	△21.3
소득세	법인세	상중세	개별소비세	관세	기타	계
△5.8	△9.8	△0.9	△0.6	△0.8	△3.4	△21.3

주 1) 연일시적 감세효과 △5조 1,000억원(고유가대척. '08~'09.6월)은 별도
 자료: 기획재정부 홈페이지

원에서 추진하는 것이라고 주장하고 있다.

감세정책을 통한 경제 활성화로, 성장률(0.6%), 소비(0.5%), 투자(7%), 고용(18만명)이 추가로 성장을 통해 세입감소분 이상을 보전을 예상하고 있다. 하지만 감세정책에 따른 세수충원 대책 없이 정부가 세출예산을 축소하면 제주특별자치도에 지원하는 교부세 및 보조금 규모도 감소, 지방재정 악화의 가능성이 있고, 이로 인해 국비에 의존하는 제주지역 주요 현안들이 중단되거나 표류할 가능성이 있다. 조급한 나머지 제주특별자치도의 교부세율 3% 고정으로 인한 재정 부족분을 국가보조금으로 신청하는 것은 신중히 해야 할 것이다. 국

IV. 결론

2006년의 제주특별자치도 특별법은 현 정부의 지방분권에 대한 강력한 의지를 반영하여 종래의 제주도를 제주특별자치도로 지정하면서, 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들고 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시한다는 취지로 제정되었다. 앞서 언급했듯이, 보통교부세 특례, 균특회계 제주계정설치, 국세연계 재정인센티브제, 지방채발행한도 정책들 중에는 다른 타 지방자치단체와는 차별되는 특례를 부

〈표 12〉 지자체별 보통교부제와 분권교부제 감소 추정액

구 분	08년 보통교부세		보통교부세 감소액(A)	08년 분권교부세		분권교부세 감소액(B)	감소액 합계 (A+B)
	교부액(억)	교부비율		교부액(억)	교부비율		
서울특별시	0	0.00%	0.0	1213	9.63%	193.9	193.9
부산광역시	3557	1.57%	589.1	788	6.26%	126.0	715.1
대구광역시	3675	1.62%	608.7	631	5.01%	100.9	709.5
인천광역시	236	0.10%	39.1	485	3.85%	77.5	116.6
광주광역시	3571	1.57%	591.4	368	2.92%	58.8	650.3
대전광역시	1771	0.78%	293.3	384	3.05%	61.4	354.7
울산광역시	1135	0.50%	188.0	247	1.96%	39.5	227.5
경기도	0	0.00%	0.0	1073	8.52%	171.6	171.6
강원도	4507	1.98%	746.4	327	2.60%	52.3	798.7
충청북도	3404	1.50%	563.8	423	3.36%	67.6	631.4
충청남도	3509	1.54%	581.2	416	3.30%	66.5	647.7
전라북도	5999	2.64%	993.6	479	3.80%	76.6	1070.1
전라남도	7228	3.18%	1197.1	473	3.76%	75.6	1272.7
경상북도	7338	3.23%	1215.3	555	4.41%	88.7	1304.1
경상남도	3987	1.75%	660.3	541	4.30%	86.5	746.8
제주도	6816	3.00%	1128.9	300	2.38%	48.0	1176.8

주 : 이종석, 진보신당 보고서, 2008

여 받았다. 하지만 국제연계 재정인센티브 같은 특례자체가 현실적이지 못하거나 보통교부세 법정률 3% 특례 같은 논리적 결함이 있는 일부 규정은 제도적 보완이 시급히 요청되고 있다. 또한 최근 정부의 감세정책으로 인한 국제감소에 따른 지방교부금의 감소의 가능성에도 대책을 세워야 할 것이다. 특히, 현행법상 정부는 자치재정권의 강화를 위하여 보통교부세 총액의 100분의 3을 제주특별자치도에 교부하고 있으나, 미래의 재정수요 증가, 향후 중앙 특별행정기관의 권한이 단계적으로 이관 및 확대될 경우 발생하는 재정수요 증가에 탄력적으로 대응하지 못할 우려가 있다. 따라서 보통교부세에 대해서는 지방교부세법에 의하여 제주특별자치도에 대한 보통교부세액을 산정할 경우 보통교부세 총액의 100분의 3을 초과하는 금액에 대하여는 추가 보전하는 방식이나 '최소 3% 이상 교부한다' 라는 식으로 이를 시급히 개선을

하여야 할 것이다.

제주특별자치도의 출범과 함께 진행된 행정구조 개편을 함에 있어서 시·군 폐지지역이 누리던 행정상 또는 재정상 이익이 상실되거나 주민들에게 새로운 부담을 추가할 수 없다는 '불이익 배제의 원칙' 이 인사·예산·재정 정책에 대한 구조조정 의 발목을 잡고 있는 것이 현실이다. 재정의 효율성과 건전성을 이루려면 이 '불이익 배제의 원칙' 을 버려야 한다는 합의가 필요하다.

지속적인 지방세와 세외수입 부진예상, 정부의 예산절감정책으로 인하여 2009년 예산은 긴축재정이 예상된다고 한다. 지속적으로 경영적 마인드를 갖고 세외수입사업을 발굴이 필요하지만, 단기적으로는 획기적인 자체 재정확충이 어렵기 때문에 내부의 예산 절감 노력과 비효율적인 사업퇴출, 동일조례에 근거한 특별예산과 기금사업의 통폐합, 타 지방자치단체에 비해 상대적으로 지출 비중

이 큰 민간이 전경비의 성과평가를 통해 과감한 구조조정을 하는 노력이 무엇보다도 필요하다. 과다한 선심성 경비, 과다 계상된 경비, 중복된 예산집행, 너무 난립하는 축제행사 보조, 1회성 행사 경비, 사양화되는 산업에 정치적 이유로 예산배정이 지속이 된다면 건전하고 효율적인 재정운영은 요원하다 할 수 있다.

☞참고자료

- 제주도청 홈페이지, <http://www.jeu.go.kr>
행정안전부 홈페이지, <http://lofin.mogahago.kr>,
재정고
2008년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부
이종석 (2008), 진보신당 보고서, “국회 제출 세금
감면안에 따른 지자체 재정변화 추계.”
김동욱, 제주특별자치도 재정운영의 현황 및 문제
점, 한국지방재정학회 하계 정기 학술대회,
2007. 8.
최선근. (2007). 특별자치도 경제활성화를 위한 세
제개편방안. 제주특별자치도법 시행 1주년의
경험과 과제 국제학술대회, 한국지방자치법
학회.