

차별화된 제주특별자치도를 위한 제언

- 재정적 관점을 중심으로 -

성결대학교 행정학부 교수 라 휘 문

I. 서언

2006년 7월 1일 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법이 국회를 통과함에 따라 제주특별자치도가 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도의 출범 후 대폭적인 중앙정부의 권한과 사무가 이양되고 국제자유도시에 걸 맞는 규제자유화를 추진하게 되었다. 자치입법 측면에서 보면 기존에 대통령령·부령으로 정하던 사항을 제주특별자치도 의회가 자체적으로 정하도록 위임하였고, 지방의회 측면에서 보면 지방의회 운영의 자율성을 확대하여 여건에 맞는 직원임용, 의정활동비, 총 회의일수 등을 조례로 규정할 수 있도록 하였다. 또한 지방재정 측면에서 보면 보통교부세의 3%, 지방교육재정교부금의 1.57%를 매년 특별자치도에 교부하고 있으며, 일부 지방세체계의 경우 다른 지방자치단체와 달리 특례를 인정받고 있다. 제주특별자치도 역시 설치목적의 충족을 위하여 조례 제·개정 등 다양한 노력을 전개하고 있다(라휘문, 2009).

2010년 12월 현재 제주특별자치도는 출범한지 약 4년 6개월이 경과하였다. 제주특별자치도 출범 후 4년 6개월간의 변화내용을 보면 나름대로의 성과를 창출한 것으로 판단되기도 하나 다양한 문제점도 제기

되고 있다. 대표적으로는 중앙행정권한의 대폭적인 이양에도 불구하고 이에 상응한 재정지원이 미흡하여 제주특별자치도의 재정 추가부담을 초래함은 물론 권한이양의 실효성 확보에 걸림돌이 되고 있다는 지적이다. 이와 같은 지적은 중앙정부와 제주특별자치도가 동일한 정책목적을 가지고 있으나 다른 정책수단을 선호하고 있기 때문에 발생하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 제주특별자치도는 정부가 특별자치도의 명칭에 합당한 권한부여와 재정지원을 약속했음에도 불구하고 충분히 지원하지 않고 있다는 인식이 강한 반면, 중앙정부는 제주특별자치도만 지방이 아니고, 경제위기와 재원부족 등의 상황 속에서 그 정도의 지원과 특례 인정도 현 상황에서는 충분하며 오히려 제주특별자치도가 보다 적극적으로 제주특별자치도로서의 수권능력과 역량을 보여 주어야 하며, 동시에 뼈를 깎는 노력과 자세를 보여 주어야 한다고 상반적인 주장을 하고 있는 게 사실이다. 이는 짧지만, 그 동안의 제주특별자치도 추진성과에 대한 엇갈린 평가와 입장에서 초래되는 것이라 판단된다(양영철 외, 2008).

이와 같은 배경 하에서 본고는 2010년 민선5기의 출범과 함께 제주특별자치도가 본래의 설치목적을 달성하기 위하여, 즉 다른 지방자치단체와 달리 특별자치도로서의 위상을 확보하기 위하여 충족시켜야 할

기본적인 과제들에는 무엇이 있는지를 도출하여 제시하고자 한다.

II. 제주특별자치도 추진과정 및 그 동안의 변화내용

1. 추진경과와 권한이양

제주특별자치도의 추진과정을 보면 2003년 2월 노무현대통령 당선자의 의지천명, 동년 10월 구상발표가 있었고 2004년에는 정부혁신지방분권위원회에 특별위원회를 구성하였으며, 동년 11월 당시 행정자치부에 추진지원단을 설치하였다. 그 후 국무총리실에 기획단을 설치한 후 기본계획발표, 특별법 제정 등의 과정을 통하여 2006년 7월 1일자로 제주특별자치도가 출범하게 되었다.

제주특별자치도의 성공적 추진을 위해서는, 제주도의 여건과 대외 환경변화 그리고 중앙정부 등의 정책 변화를 예상하여 기본방향을 정립하는 전략적 접근을 실시하였다. 첫째, 노무현 대통령의 강력한 의지, 국제자유도시 구상, 시범자치와 차등분권에 대한 여론형성, 「제주국제자유도시특별법」에 의한 제도적 우위, 선도적 분권 실현의 적지 등과 같은 긍정적 여건과 행정체제의 파편화, 자치역량과 대외협상능력의 저하 등과 같은 부정적인 여건이 공존하고 있다. 둘째, 주요 추진내용을 보면 지방분권 특례 적용(자치입법권, 자치조직권, 자치사무처리권, 자치재정권), 시범적 분권(자치경찰제, 교육자치제, 특별지방행정기관의 통합), 자치혁신(의회제도 개혁, 주민참여와 통제) 등이다. 셋째, 제주특별자치도의 추진전략으로 특별법의 제정, 도민의 공감대와 지지 확보, 장기적 관점에 의한 전략적 대응 등을 강조하였다(라휘문, 2009).

제주특별자치도 출범 이후 현재까지 이루어진 권

한이양 내용을 보면 다음과 같다. 먼저 중앙사무가 제주특별자치도로 이양되었다. 구체적인 내용을 보면 <표 1>과 같다. <표 1>에 의하면 3단계에 걸쳐 총 1,705건의 중앙사무가 제주특별자치도로 이양 완료되었다. 1단계 1,062건, 2단계 278건 그리고 3단계 365건 등 총 1,705건이다. 그리고 현재에는 4단계 제도개선과 관련된 특별법 개정안이 국회에 상정되어 있으며, 여기에는 2,152건의 중앙사무를 이양하는 내용이 포함되어 있다. 지금까지의 논의를 종합하면 3,857건의 이양이 이루어지는 것이다.

<표 1> 중앙사무 권한이양 건수

(단위 : 건)

계	완 료				추진 중
	소계	1단계	2단계	3단계	
3,857	1,705	1,062	278	365	2,152

단계별 내용을 구체적으로 보면 제1단계 제도개선(06.2.21, 특별법 제정)의 경우 “특별자치도 출범에 따라 새로운 행정시스템 도입과 조직·인사 등 자치기반 확대”라는 추진방향을 설정한 후 제도개선을 추진하였다. 제도개선의 내용을 보면 행정구조개편(1도, 4시·군 → 1자치도, 2행정시 체제 전환, 350여개 중앙정부 사무를 우선 이양, 법률안 제출 요청권 부여, 자치조직·인사 등 총액인건비제 적용 배제, 성과주의 연봉제 등), 관광·교육·의료 등 핵심산업에 대한 규제 대폭 완화(관광진흥개발기금 이양, 제주관광진흥기금 설치, 초·중등 외국교육 기관 및 국제고등학교 등 교육기관 설치 허용, 외국 영리법인의 의료기관 설립 허용, 제주관광공사 설립 법적근거 마련, 외국인 전용 카지노 권한 이양, 첨단산업 육성을 위한 지원 확대, 청정 1차 산업 육성), 자치경찰 설치, 교육감과 교육의원 직선제, 7개 특별지방행정기관 이관, 감사위원회 설치 등 새로운 분권 제도 도입 시행, 지방세 전 세목을 특별자치도세로

전환(조세자율권 확대), 국무총리 소속하에 “제주특별자치도지원위원회” 및 전담사무기구 설치(총리실과 협약체결 및 특별자치 변화와 성과평가) 등이다.

제2단계 제도개선(07.8.3, 특별법 1차 개정)의 경우 “외국교육기관 자율성 확대, 의료관광여건 개선 등 4+1 핵심산업 경쟁기반 강화”라는 추진방향을 설정한 후 제도개선을 추진하였다. 제도개선의 내용을 보면 관광산업(동북아 관광·휴양 중심지로 육성; 외국인 출입국제도 및 항공접근성 개선, 제주관광공사 설치 시내 내국인 면세점 이용 확대, 관광경쟁력 강화를 위한 우수관광사업체 지정·운영), 교육산업(국제교육서비스 제공을 위한 교육인프라 구축), 의료산업(양질의 의료서비스 제공으로 의료관광 중심지화; 외국 영리의료기관에 종사하는 외국 의료인 인정범위 확대, 국민건강보험 미적용 환자 대상 소개·알선, 유인행위 허용, 의료기관의 부대사업 범위 확대 등) 등이다.

제3단계 제도개선(09.3.25, 특별법 2차 개정)의 경우 “포괄적 권한이양 방식을 새롭게 시도하고, 교육·의료 규제를 획기적으로 완화”라는 추진방향을 설정한 후 제도개선을 추진하였다. 제도개선의 내용을 보면 관광분야 3개 법률상 권한·규제 일괄이양, 관광객 유치 활성화를 위한 특례 확대, 제주영어교육도시 지정 및 국제학교 설립·운영 특례 부여, 국내외 의료기관 설립·운영 자유화 확대, 제주투자진흥지구내 기업유치 및 투자활성화 촉진 등이다.

현재 국회에 계류 중인 제4단계 제도개선(10.6.23, 특별법 개정안 국회 상정)의 경우 “법률단위 일괄이양을 통해 자율성 및 종합적 정책 결정권 확대, 「규제자유화 시스템」구축”이라는 추진방향을 설정하고 있다. 제도개선 내용을 보면 권한이양 방식을 개별적에서 포괄적·체계적으로 전환(119개 법률상 사무에 대한 일괄이양 추진, 개별특례 40건 포함 2,152건 권한과 규제기준 이양), 관광객 부가가치세 사후환급 특례 부여(제주 특산물, 관광기념품, 렌트카 등 특정

재화 → 제주관광 경쟁력의 획기적 확대 및 도 전역 면세화 기반 마련), 투자개방형병원 도입, 의료기관 설립 규제 획기적 완화(도내 의료서비스 향상, 의료관광 활성화 기대), 관광객 전용 카지노 도입, 제주계정 구분 통합 등 재정운영 자율성 확대(자치 재정권 강화 기반), 저탄소 녹색성장도시로 조성, 풍력발전사업 허가 및 석유대체연료 고시 권한 이양, 민·군복합형관광미항 주변지역 발전 근거마련, 제주영어교육도시 추진 본격화 등이다.

2. 재정특례와 추진내용

제주특별자치도 도입의 궁극적 목표 실현을 위해서는 앞의 <표 1>과 같은 권한이양이 필요하다. 동시에 이양된 사무를 수행하기 위해서는 기구, 인력, 자원 등 다양한 요건들을 충족시킬 수 있어야 한다. 이러한 점을 고려하여 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법에서는 앞에서 살펴본 것처럼 재정확충 및 자치재정권의 강화를 위한 다양한 재정특례를 부여하고 있다.

주요내용을 보면 자주재원과 관련되어 있는 항목의 경우 국세의 지방세 이양, 제주특별자치도에서 징수되는 국세의 이양, 제주도와 관내 시군에서 징수하던 지방세목 모두를 제주특별자치도세로 부과 징수하는 방안, 세율조정에 관한 특례 등이다. 의존재원과 관련된 조문을 보면 지방교부세에 관한 특례(보통교부세 총액의 100분의 3), 제주특별자치도에 대한 국가의 재정지원(제주특별자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장) 등이다. 지방교부세 산정에 관한 특례(2008년도 회계연도분까지는 보통교부세 총액에서 지방양여금의 도로사업보전분에 해당하는 8천 5백억원을 제외)도 존재한다. 그리고 지방교육재정교부금에 관한 특례(보통교부금 총액의 1만분의 157로 산정), 지방채 등의 발행에 관한 특례(도교육감은 교육·학예와 관련이 있는 사업의 경우

등 필요한 경우에는 도의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있음), 자치경찰에 대한 재정지원(자치경찰을 설치·운영하는데 필요한 경비 지원), 외국어 교육지원(국가 및 제주특별자치도는 외국어 교육의 발전을 위하여 필요한 경우 고등학교 이하 각급 학교에 채용되는 외국인 교원의 인건비 등에 소요되는 재정 지원), 관광진흥개발기금 등에 관한 특례(문화체육관광부장관은 제주특별자치도에서 발생하여 납부된 관광진흥개발기금의 재원을 제주관광진흥기금으로 전출), 교육재정지원에 관한 특례(보통교부금 외에 지방교육재정교부금법에 의한 지방교육재정교부금을 대통령령이 정하는 바에 따라 특별 지원), 연륙교통시설(공항 및 항만) 지원(국가 또는 제주특별자치도의 행정, 재정적 지원) 등이 있다(최영출 외, 2006). 살펴본 것과 같이 다양한 재정특례제도를 도입하여 운영하고 있다. 이와 같은 재정특례제들이 본래 설정한 목적을 달성할 수 있도록 운영되었을 경우 제주특별자치도에는 많은 변화가 있을 것이다.

그러나 제주특별자치도 출범에 따른 재정특례에도 불구하고 국가 재정지원이 운영과정에서 현실을 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적이 있다. 기능 및 권한이양에 따른 재정지원이 과거 기준이거나 이양 당시 시점 기준이고, 기능 등의 이양으로 새롭게 발생하는 제주특별자치도의 추가수요, 즉 자체부담을 고려하지 않고 국고보조금 등이 지원되고 있다는 것이다. 재정력이 취약한 상태에서 추가부담(자체부담)이 경직적이기 때문에 여기에 재원을 충당하면 관련 새로운 사업이나 다른 사업을 추진할 수 있는 재원이 부족한 상태가 발생하여 자발적인 성과제고 노력이 유발되지 않는다는 실정이다.

기능이양에 따른 추가적인 재정수요가 크게 증가하고¹⁾ 있음에도 불구하고 제주특별자치도 설치 및 국

제자유도시 조성을 위한 특별법에서 국가의 책무로 정하고 있는 재정적 우대조치(국세의 세목이양 등)가 시행되지 않고 있다. 기능 및 권한이양 사업 중 광역 발전특별회계의 제주계정을 통하여 재원이 지원되지 않는 사업은 대부분 제주특별자치도의 도비로 충당토록 하고 있어 재원이 불충분한 상태에서 이에 대한 재원을 충당하다 보니 관련 사업은 물론 다른 사업 추진 등이 곤란하여 제주특별자치도 도입이라는 본래 목적의 사업추진이 어려운 상태에 있다. 제주특별자치도 도입의 완벽한 실현을 지향하기 위해서는 중앙사무 등의 이양에 따른 재정지원 외 추가발생비용에 대한 지원도 고려하여야 할 것이다(지방재정학회, 2009).

III. 제주특별자치도의 추진노력에 대한 성과와 반성

1. 평가기준

제주특별자치도 출범 이후 현재까지의 추진내용에 대하여 평가하고자 할 경우 선행되어야 하는 것은 평가기준이다. 다양한 평가기준 등이 가능하나 가장 최근에 실시된 연구결과를 적용하고자 할 경우 손희준(2009)이 제시한 기준을 살펴볼 필요가 있다.

손희준(2009)은 다음과 같은 평가기준을 제시하고 있다. 중앙정부의 노력과 제주특별자치도의 노력으로 구분한 후 각각 효과성, 충분성, 책임성과 자율성, 효율성, 책임성이라는 지표를 적용하여 제주특별자치도 출범 이후 현재까지의 추진노력을 평가하고 있다.

1) 지방재정학회(2009)의 연구에 의하면 제1단계, 2단계 및 제3단계 기능이양 대상으로 추가재정수요를 분석한 결과 126억원 발생한 것으로 나타나고 있다. 구체적으로는 인건비 75억원, 경성비 31억원, 사업비 20억원 등 총 126억원이다.

〈표 2〉 재정운영관련 평가지표

평가 대상	평가 지표	분석 내용
중앙 정부	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?
제주 특별 자치도	자율성	· 재정 특례제도를 자율적으로 충분히 활용하고 있는가?
	효율성	· 예산절감 등 재정수요 감축을 위한 노력을 기울이고 있는가?
	책임성	· 도민과 의회에 대한 재정책임성을 향상시키고 있는가?

자료 : 손희준, (2009). “제주특별자치도의 재정운영 성과분석” 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원.

2. 평가결과

손희준(2009)은 위의 기준을 적용하여 다음과 같은 평가를 하고 있다. 먼저 중앙정부의 노력을 보면 국세의 이양이 실질적으로 이루어지지 않았다는 점을 들어 미흡으로 판단하였고 재정특례 조치의 경우 실질적 운영과 관계없이 제도화되어 있다는 점을 들어 적정으로 판단하고 있다. 또한 특별지방행정기관이 제주특별자치도로 이관되었고 동 운영예산을 광역발전특별회계의 ‘제주특별자치도 계정’에 반영하도록 하였다는 점은 바람직하나 평균 이체율이 53%수준이라는 점을 들어 다소 적정이라는 평가를 하였다. 중앙권한의 이양이 지속적으로 이루어지고 있으나 예산지원노력이 부족하다는 점을 들어 미흡으로 판단하고 있다.²⁾ 자치경찰제는 도입되었으나 자치조직이기 때문에 스스로 운영경비를 부담하여야 한다는 기획재정부의 입장에 따라 충분한 재정지원을 받지

못하고 있다.³⁾ 재정성과평가와 재정인센티브제도는 도입되었고 운영되고 있다는 점을 들어 적정한 것으로 평가하고 있다.

제주특별자치도의 자구노력을 보면 과세면제 등에 관한 특례 사례가 다양하다는 점을 들어 적정으로 평가하였고,⁴⁾ 탄력세율은 13개 세목 중 2개 세목에만 적용하고 있어 다소 미흡한 것으로 평가하였으며, 지방채는 특별자치도 출범 이후 발행하였으나 특례조항에 의한 것이 아니라 제주특별자치도의 지방채 발행 한도액 범위 내라고 판단하고 있다. 제2차에 걸친 조직개편을 통하여 기구수를 축소하였고 공무원정원은 증감되지 않은 채 현재에 이르고 있다는 점을 들어 다소 적정하다는 평가를 하였다.⁵⁾ 유사한 각종 사회단체와 위원회 등을 통폐합하였고 지역축제에 대한 평가시스템 도입 및 통합 권고 등의 노력이 있었

2) 현재는 보통교부세의 3%를 재정특례로 인정하였다고 하나 문제는 보통교부세의 법정율이 제주특별자치도에 실질적인 도움이 되기 위해서는 특별자치도 출범이후의 기준재정수입액의 증가가 기준재정수입액의 증가보다 크거나 적어도 같아야 한다는 것이다. 그러나 실제로 중앙권한이나 사무의 이양이 급증하여 기준재정수입액의 증가율이 상대적으로 더 커질 경우에는 법정률의 적용은 제주특별자치도가 받아야 할 교부세보다 적게 받는 사태가 발생할 수도 있다(이원희, 2009).

3) 2007년 자치경찰 인건비 전액 64억 원을 국고보조금으로 신청하였으나 국가경찰에서 이체된 정원 38명분 20.2억 원만 배정되어 신규 채용을 하지 못한 사례가 있다(정부혁신지방분권위원회, 2008).

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

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

으며 유사·중복적 특별회계 역시 통합하였다. 주민 참여예산제도는 2008년 9월에 제주특별자치도의회에 조례(안)을 제출하였으나, 주민의견 수렴의 확대 요구 등의 이유로 현재까지 도의회에서 조례안이 확정되지 못하고 있다.

〈표 3〉 제주특별자치도 재정운영성과에 대한 종합평가

평가 대상	평가 지표	분석 대상	결과
중앙 정부	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
제주 특별 자치도	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

자료: 손희준. (2009). “제주특별자치도의 재정운영 성과분석” 「지방행정연구」. 한국지방행정연구원.

IV. 제주도의 특별자치도를 위한 제언: 재정관점

제주특별자치도의 출범 이후 〈표 1〉에서 보는 것처럼 기능과 권한이양이 지속적으로 이루어지고 있으며 그에 따른 재정지원이 재정특례의 장치를 통하여 이루어지고는 있지만, 실제 재정특례의 제도들이 미실현 되고, 완전한 상태로 운영되지 못하고 있기

때문에 제주특별자치도가 기능과 권한 이양에 따른 사업추진이 곤란한 실정이다. 이와 같은 여건 하에서는 이양된 기능과 권한의 현재수요(이양 당시의 수요)를 충당하기도 곤란한 실정이기 때문에 관련 새로운 사업의 추진은 엄두도 내지 못한다고 볼 수 있다. 이러한 점을 고려한다면 우선적으로 재원확충을 위한 중앙정부의 획기적인 재정지원이 필요하다. 물론 제주특별자치도의 자구노력 역시 병행되는 것이 바람직할 것이다. 이를 종합하면 제주특별자치도에 대한 재정운영방향은 “선 국가지원, 후 자체노력”이라는 방향성을 설정할 수 있을 것이다. 즉, 국가의 재정지원으로 재정기반을 강화한 후, 이를 바탕으로 추후 제주특별자치도 스스로 재원확충을 위한 자체노력을 할 수 있도록 유도하는 방향으로 나가야 할 필요가 있다는 것이다.

구체적인 정책방향을 살펴보면 다음과 같다. 정책 방향을 제시하기에 앞서 제주특별자치도가 출범하게 된 이유를 상기할 필요가 있다. 국가차원에서는 한국 지방자치의 선도하기 위하여 그리고 제주특별자치도 차원에서는 풍요로운 제주창출이라는 비전을 가지고 출범하였다. 이러한 비전을 달성하기 위하여 차등적 지방분권선도, 성공적 국제자유도시 추진, 도민 자치의식제고라는 목표를 세웠으며 지방분권특례 적용, 시범적 분권선도, 역량과 혁신강화라는 실천전략을 마련하였다. 물론 이를 위해서는 제주도의 역량을 결집시키기 위하여 노력하여야 하고 중앙정부는 적극적으로 지원할 수 있도록 노력하여야 한다. 이와 같은 기본방향을 상기할 경우 중앙정부와 제주특별자치도 모두 현재보다는 적극적인 달성노력이 있어야 할 것이다.

먼저 국가는 다음과 같은 노력을 전개하여야 한다.

i) 재정자주도를 높이기 위한 노력이 전개되어야 할 것이다. 재정자주도는 국가와 제주특별자치도 모두가 노력하여야 할 것이지만 먼저 선행되어야 할 것

은 국가의 재정지원노력이 있어야 한다는 것이다. 재정지원방안은 다양한데, 자율성을 극대화시킬 수 있는 방향으로의 이행이 필요하다. 국고보조금보다는 지방교부세 등과 같이 자율적인 활용이 가능한 재원에 의한 지원방안을 마련하여야 할 것이다. 현재 3%의 법정율을 유지하고 있는데, 향후 중앙권한이나 사무의 이양이 급증하여 기준재정수요액의 증가율이 상대적으로 더 커질 경우 법정률의 적용은 제주특별자치도가 받아야 할 교부세보다 적게 받는 사태가 발생할 수도 있다는 점을 고려하여야 할 것이다. 이러한 점을 고려한다면 보통교부세 법정교부율을 상향 조정하는 것이 바람직하다. 만약 이와 같은 상향조정이 불가능할 경우 차선책으로 고려할 수 있는 것은 초과분에 대한 특별교부세의 지원방안을 고려할 수 있을 것이다.

ii) 국세의 지방세 이양방안을 마련하여야 할 것이다. 포르투갈 마데이라(제주와 비슷한 섬이며 특별자치지역) 사례에서 보는 것처럼 제주특별자치도에서 징수된 국세의 전부를 제주특별자치도가 사용할 수 있도록 하는 대안을 마련할 필요가 있다. 만약 이와 같은 방안이 어려울 경우 대안으로 법인세 등을 제주특별자치도세로 이양하는 것을 고려할 필요가 있다. 제주특별자치도가 법인세율을 조정할 수 있는 권한을 가질 경우 국·내외 기업 유치 등 국제자유도시 육성 등과 연계된 정책을 추진할 수 있다는 장점을 가질 수 있을 것이다.

iii) 중앙권한의 이양에 따른 재정지원방안을 마련하여야 할 것이다. 중앙권한은 지속적으로 제주특별자치도로 이양되고 있다. 현재는 지방교부세 법정률을 통하여 지원하고 있는데, 그리 멀지 않은 장래에 어려움이 있을 것으로 판단된다. 따라서 중앙권한의 이양시 권한에 대한 비용을 산정하여 이를 지원할 수 있도록 하는 대안을 마련하는 것이 바람직할 것이다. 재정지원은 지방교부세의 법정률을 인상하거나 국세

세목의 지방세 이양 또는 별도의 방법 등을 활용할 수 있을 것이다.

iv) 특별지방행정기관 및 자치경찰 관련 경비를 지원하여야 할 것이다. 특별지방행정기관이 제주특별자치도로 이관되었고 자치경찰 역시 설치되었다. 가장 염려했던 것은 특별지방행정기관과 자치경찰이 제주특별자치도의 기능으로 전환될 경우 국가에서의 재정지원이 어려워진다는 것이었다. 예상했던 바와 같이 자치경찰에 대한 인건비지원문제, 국가균형발전특별회계의 '제주특별자치도 계정'에 의한 평균이체율 53% 등의 문제가 발생하였다. 이러한 현상이 지속될 경우 어려움에 봉착할 수 있는 바, 지속적인 지원노력이 있어야 할 것이다.

제주특별자치도는 다음과 같은 노력을 전개하여야 한다.

i) 세외수입액을 높이기 위한 노력이 전개되어야 할 것이다. 지방세의 부담액을 높이는 것은 민선자치제하에서 어려운 점이 있을 것으로 보인다. 그러나 세외수입의 경우 서비스를 제공받는 대가로 비용을 부담하는 것이기 때문에 적극적인 이행노력을 전개할 필요가 있을 것이다. 공유재산 및 물품관리법에 규정되어 있는 위탁개발의 방식을 활용한 접근을 통하여 세외수입확충 등을 전개하는 것도 하나의 대안이다.

ii) 행정운영경비의 비중을 낮추기 위한 노력이 있어야 할 것이다. 행정운영경비의 비율이 높다는 것은 투자비 등 다양한 사업비 확보에 어려움이 있는 경직성 구조라는 것을 의미하는 바, 다양한 감축관리 등의 노력을 통하여 행정운영경비를 축소하기 위한 노력이 전개되어야 할 것이다.

iii) 탄력세율을 적극적으로 활용하기 위하여 노력하여야 할 것이다. 탄력적 지방세 운영은 다른 자치

단체와 비교할 때 제주특별자치도에게 많은 재량권을 부여한 것이다. 비록 단기적으로는 주민의 세부담 증가로 인한 조세저항과 감면으로 인한 재정감소현상이 발생할 수 있으나 장기적인 차원에서 보면 세증가로 연계될 수 있다는 점에서 적극적인 이행노력이 필요하다. 이를 위해서는 납세자 등을 포함한 다양한 이해관계자와 지속적인 대화노력이 있어야 할 것이다(라휘문, 2009).

V. 결어

2006년 7월 1일자로 출범한 제주특별자치도는 그동안 1,705건의 제도개선을 하는 등 많은 성과를 창출하였다고 볼 수 있다. 이는 정부와 제주특별자치도 모두의 노력에 기인한 것으로 보여진다. 그러나 추진 과정에서 일부 문제점이 드러나기도 하였으며, 거시적인 측면에서 보면 다음의 두 가지를 들 수 있다. 먼저, 권한이양방식이 단위사무중심으로 행해졌기 때문에 조례의 제·개정 등이 어렵고 동시에 해당 사무를 수행하는 과정에서 연관되어 있는 다른 사무가 이관되지 않아 결국에는 중앙정부와 협의하여야 하는 문제점이 발생하였다. 제주특별자치도 역시 이양된 권한에 대한 조례 제·개정을 위하여 노력하고 있으나 일부의 경우 현행 법령의 내용을 인용하는 등 부족한 점들이 발견된다. 또한 이해관계자의 의견을 충분히 수렴하지 않아 제·개정된 조례의 재개정이 이루어지는 등 부족한 점들이 있다. 그리고 이양된 권한을 제주특별자치도에 착근시키기 위해서는 충분한 재정 이양이 이루어져야 함에도 불구하고 광역·지역발전 특별회계에 있는 제주계정, 정울로 정해진 지방교부세 교부 등 제주특별자치도 출범 초기와 크게 달라지지 않았다. 따라서 재원부족으로 인한 사업 추진 등에 어려움을 겪고 있다. 제주특별자치도 역시 탄력세율 등 다양한 특례제도를 활용하지 않고 있다. 즉,

중앙정부에 의존하려는 경향이 존재하며 자구노력이 부족하다고 판단된다.

특별법의 제정, 다양한 특례조항 등이 존재함에도 지속적으로 문제가 발생하고 있는 이유는 제주특별자치도에 대한 중앙정부와 제주특별자치도간 인식의 차이에 기인한다고 볼 수 있다. 중앙정부는 다른 지방자치단체가 존재하고 있기 때문에 특례조항을 실천하는데 한계가 있다는 입장으로서 자구노력이 선행되어야 한다고 보고 있다. 반면 제주특별자치도는 특례조항들에 대한 이행노력이 있어야 한다는 주장이다. 이와 같은 인식의 차이가 해소되지 않을 경우 제주특별자치도가 차별화된 자치도로서 존립하는 데에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 제주특별자치도 발전구상을 새롭게 수립할 필요가 있다. 제주특별자치도 출범을 준비하는 과정에서 기본계획을 수립하였으나 정권의 변화 등 다양한 환경변화가 발생하였고 당초 설정하였던 계획들이 정상적으로 추진되지 않고 있는 바, 제주특별자치도의 모습을 재설계하기 위한 노력이 필요하다. 중앙정부 관계자, 제주특별자치도 관계자, 관련분야 전문가, 시민단체 등이 참여하여 제주특별자치도 발전계획을 수립하기 위한 노력이 필요하다.

제주특별자치도의 성공은 중앙정부의 의지와 지원 그리고 제주특별자치도의 이행노력이 결집될 때 가능하다고 판단된다. 누가 누구의 잘못이라고 주장할 것이 아니라 공동의 목적달성을 위하여 모든 이해관계자들의 적극적인 참여가 있어야 제주특별자치도가 특별자치도로서의 모습을 갖출 수 있을 것이다.

〈참고문헌〉

라휘문. (2009), “제주특별자치도 재정분석 및 정책추진방향” 『한국정책연구』, 경인행정학회, 제9권 제2호.

- 손희준. (2009), “제주특별자치도의 재정운영 성과 분석”, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, 6월호.
- 양영철. (2008), “제주특별자치도: 개편과 실제”, 『지방자치정보』, 한양대 지방자치연구소 제166호.
- 양영철 외. (2008). 『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사.
- 유태현. (2009), “제주특별자치도의 자주재원 확충 방안”, 제주특별자치도의회 · 한국지방재정학회 세미나 발표논문집.
- 이원희. (2009), “제주특별자치도의 의존재원 확충 방안”, 제주특별자치도의회 · 한국지방재정학회 세미나 발표논문집.
- 정부혁신지방분권위원회. (2008. 2), 『참여정부의 지방분권』, 정부혁신지방분권 종합백서.
- 제주발전연구원. (2004), 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략』.
- 최영출 외. (2006), 『제주특별자치도 재정운영 기본계획 수립에 관한 연구』, 제주발전연구원.
- 한국지방재정학회. (2009), 『중앙권한의 이양에 따른 재정수요분석 및 재정보전방안 연구』, 연구용역 보고서.
- 행정안전부. (2009), 『지방자치단체 예산개요』.
- <http://lofin.mopas.go.kr/>