

제주특별자치도를 위한 재정분권 과제

이 재 원*

〈 목 차 〉

- I. I. 서 : 분권재정 특별자치단체로서 제주도의 의의
 - II. 제주도 지방재정의 현황과 쟁점
 - 1. 제주 지자체의 지방재정규모
 - 2. 지방재정 분석지표를 통한 재정구조 비교
 - 3. 일반회계 세입 및 세출 특징
 - 4. 요약 : 제주지역 지자체 재정의 기본 특징과 과제
 - III. 제주특별자치도의 지방재정 분권 과제
 - 1. 자주재원 확충
 - 2. 제주특별자치도를 위한 지방교부세 특례 개발
 - 3. 정부간 성과계약 방식을 적용한 보조금체계 구축
 - IV. 맺음말 : 제주특별자치도와 재정관리 역량 강화
- 참고문헌

I. 서 : 분권재정 특별자치단체로서 제주도의 의의

재정분권이란 구체적으로 세입규모 확대와 세출에서 자율성 확대를 의미한다. 즉 지금 보다는 많은 돈이 확보되고 그 돈의 지출에 대한 재량이 획기적으로 증대될 때 새로운 재정분권 구도가 형성된다. 이와 같은 재정분권과제는 참여정부가 지향하는 분권화의 핵심적인 맥락을 형성하는 것이며 대부분의 지방정부가 요구하는 사항들이다. 따라서 제주특별자치도의 재정분권 과제를 논의하기 위해서

* 부경대학 행정학과 교수

는 “왜 제주도인가?”라는 명제에 대해 충분한 정당성을 확보해야 한다. 이와 같은 정당성은 제주도의 잠재성과 지역특수성에서 찾을 수 있다.

무엇보다, 제주도가 주도하는 국제자유도시 건설의 과제의 시급성이 고려될 수 있다. 국제자유도시로 설정되어 있는 제주도의 중장기 비전은 단일 지방에 국한되기 보다는 동북아 중심을 국정과제로 제시한 참여정부의 국가 경쟁력 관점에서 매우 중요하기 때문에 차질없는 정책추진이 요구된다. 이와 같은 투자를 중앙정부가 주도하는 데는 한계가 있다. 제주발전특별법에 따라 중앙정부의 집권적 방식으로 추진하였던 각종 전략들이 기대만큼의 충분한 효과를 창출하지 못했던 과거의 경험을 고려하면, 제주도 개발에 대한 기존의 접근방식에는 변화가 필요하다. 대안으로 강조되는 것은 지방이 중심이 되는 지역혁신과 분권접근이다.

광역자치단체의 시각에서 제주도의 지역사회 및 공공관리 구조가 상대적으로 단순하게 형성되어 있고 상대적으로 폐쇄적인 공간구조를 가지고 있기 때문에 각종 혁신 시책들을 우선 추진하는데 매우 유리한 조건을 가지고 있다는 점도 제주특별자치도의 재정분권을 추진하는 주요 정당성 논거가 될 수 있다.

일반적인 지방자치단체와는 권한과 기능을 달리하는 특별자치도 체제를 제주도에 적용할 경우 지방재정부문의 차등적 분권구조의 설계는 기본적으로 재정규모(量)와 재정운영구조(質)에 대한 접근으로 구분하여 접근할 수 있다. 전자에 대해서는 현행 지방재정법 체계와는 다른 별도의 제도를 설계하여 세입부문에 중앙정부의 집중적인 지원이 필요하며 후자를 위해서는 성과지향적 자율적인 재정운영이 가능할 수 있도록 제주도의 자체적인 혁신 노력이 보다 필요하다.

우선 자주재원을 중심으로한 지방정부의 재정구조를 형성하고 최소한 자치시대의 전략투자의 기초를 구축할 수 있을 정도의 재정규모가 확보되어야 한다. 이를 위해 지방세원 및 지방교부세 재원 확충과 같이 제주도에 항구적으로 재정규모를 확충 효과를 창출할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다. 둘째, 중앙정부와 성과계약시스템을 도입하여 보조금에서의 집행재량확대와 성과책임 구조를 형성하는 과제도 분권재정 차원에서 의미있게 추진할 가치가 있다. 셋째, 재정규모와 재원구조에 부합하는 재정관리시스템이 체계화되어야 기대한 특별자치도의 재정성과들이 충실히 확보될 수 있다. 이를 위해서는 조직, 인사, 예산, 그리고 정책관

리의 성과들이 통합적으로 관리되는 통합성과관리체계가 구축되어야 한다.

이 글에서는 제주도에 대한 분권재정체제의 정당성 인식에 기초하여 “특별자치”를 효과적으로 지원할 수 있는 재정과제를 정리하였다. 우선 제주도의 지자체가 안고 있는 재정현실에 대한 쟁점들을 정리한 이후 세입분권을 위한 자주재원 확충 및 의존재원의 자율성 확대를 위한 정책과제들을 제시하였다. 이후 제주도가 주도하는 전략적이고 결과지향적인 성과관리체계를 구축하는 방안도 모색하였다.

II. 제주도 지방재정의 현황과 쟁점

1. 제주 지자체의 지방재정규모

다섯 개의 도·시·군으로 구성되어 있는 제주도 지자체 전체의 재정규모는 2002년도 결산기준으로 1조 9,249억원이다. 도본청이 전체 재정규모의 절반정도인 49.1%를 차지하며 제주시가 18.7%이다. 나머지 지자체는 10% 내외의 비중을 차지한다. 회계별로는 일반회계의 비중이 88.9%로 전국적으로 비교할 때 상대적 점유 비중이 높은 편이다. 전체 지방재정 구조를 고려할 때 지자체별로도 군을 제외하면 일반회계의 비중이 모두 상대적으로 높다. 특별회계에서도 공기업특별회계의 경우 큰 차이는 없지만 대체적으로 전국의 지자체의 재정구조와 비교하면 점유 비중이 상대적으로 낮다.

이와 같은 내용을 종합적으로 판단할 때, 제주지역의 지자체는 일반회계 중심으로 재정이 운영되고 있으며 특별시나 광역시 등 대도시 자치단체와 비교하면 전략적인 재정투자 접근이 상대적으로 용이한 특별회계 운영은 활성화되어 있지 않다고 해석할 수 있다. 제주도 지역의 잠재성과 특수성을 고려할 때 통상적인 형태의 일반회계 중심의 재정구조로서는 전략투자사업을 주도적으로 운영하는데 한계가 있을 수 있다.

최근 5년간 제주지역 지자체의 재정규모는 연평균 12.8%가 증가하였다. 이는 전

국의 지방재정규모가 연평균 10.7% 증가한 실적과 비교할 때, 상대적으로 증가율이 높은 수준이었다. 지자체 유형별로도 모든 부분에서 상대적 증감률이 높은 편이며 도본청의 경우가 특히 부각되었다. 그런데, 증가 규모가 두드러지게 크지 않은 가운데 증감률에서는 기복이 심하여 재정의 안정성 측면에서는 불리하게 해석된다. 재정규모 자체가 크지 않기 때문에 발생하는 불가피한 현상이기도 하다.

<표 1> 제주 지자체의 재정규모 추이 (단위 : %, 백만원)

구 분	1998 (A)	1999		2000		2001		2002		98년대비 (B/A)	증감률 평균	
		규모	증감률	규모	증감률	규모	증감률	규모(B)	증감률			
제주	도본청	4,944	5,575	12.8	6,298	13.0	8,069	28.1	9,448	17.1	191.1	17.7
	제주시	2,594	2,579	△0.6	2,895	12.3	3,385	16.9	3,592	6.1	138.5	8.7
	서귀포시	1,363	1,554	14.0	1,998	28.6	2,552	27.7	1,969	△22.8	144.5	11.9
	북제주군	1,646	1,854	12.6	1,818	△1.9	2,157	18.6	2,347	8.8	142.6	9.5
	남제주군	1,416	1,419	0.2	1,468	3.5	1,750	19.2	1,891	8.1	133.5	7.7
	합 계	11,963	12,981	8.5	14,477	11.5	17,913	23.7	19,247	7.4	160.9	12.8
전국	특별시	111,331	119,375	7.2	134,236	12.4	147,194	9.7	158,107	7.4	142.0	9.2
	광역시	146,380	160,188	9.4	157,301	△1.8	189,388	20.4	200,701	6.0	137.1	8.5
	도	416,983	434,782	4.3	458,325	5.4	562,626	22.8	649,750	15.5	155.8	12.0
	시	174,752	175,338	0.3	184,941	5.5	217,403	17.6	234,211	7.7	134.0	7.8
	군	96,134	100,132	4.2	107,330	7.2	134,331	25.2	132,120	△1.6	137.4	8.7
	구	61,539	66,221	7.6	72,202	9.0	81,703	13.2	79,513	△2.7	129.2	6.8
	합 계	674,694	714,345	5.9	749,862	5.0	899,207	19.9	1,008,558	12.2	149.5	10.7

주 : 2002년도 결산기준(일반+특별회계)

자료 : 행정자치부(2002). 「지방재정연감」

2. 지방재정 분석지표를 통한 재정구조 비교

1) 지방재정분석 지표별 특징 I : 건전성 부문

지방재정분석제도에서 사용하는 재정지표를 중심으로 세입의 건전성을 살펴보면, 제주지역 지자체의 재정자립도는 평균적으로 24.5%에 불과하여 전국 평균의 절반 수준에 머물고 있다. 재정력 지수에서도 정도의 차이는 있지만 전국 평균보다 10% 이상 낮은 44.85에 그치고 있다. 하지만 도, 시, 군 등 자체단체 유형별로는 전국 평균적인 수준이다.

세출의 건전성에서는 전반적으로 전국 평균 수준과 비교할 때 상대적으로 취약

하다. 경상일반재원 대비 경상경비의 비율로 계산되는 경상수지 비율이 높아 재정 경직성이 높은 편이며, 세입·세출충당비율도 높아 잉여재원으로 차기 연도에 이월 되는 여유 재원의 비중이 적은 편이다. 또한 지방채 상환비율의 경우도 상대적으로 높다. 자치단체 유형별로 비교하면, 전국 평균과 비슷한 수준으로 해석할 수 있기 때문에 재정건전성에 특별한 쟁점이 부각되는 것은 아니지만, 특별자치도의 위상과 역할을 수행하기 위해서는 재정자립도, 재정력지수, 경상수지 비율 등의 지표 개선을 위한 정책들이 필요하다.

<표 2> 지방재정분석 지표 현황 (2002)

(A) 건전성 부문

		재 정 자립도	재정력 지 수	상수지 비 율	세입 · 세출 충당비율	지방채 상환비율
제주	제주도	37.14	44.85	29.71	98.12	8.76
	제주시	34.35	55.77	48.56	95.21	3.18
	서귀포시	18.34	31.88	48.98	98.45	8.76
	북제주군	18.19	25.15	44.89	96.98	6.96
	남제주군	14.63	21.12	40.00	96.53	10.45
	제주평균	24.53	35.75	42.43	97.06	7.62
전국	특별 · 광역시	84.10	101.64	12.08	87.42	9.17
	도	41.12	64.82	14.28	94.76	3.39
	시	37.32	54.48	37.91	91.18	4.40
	군	18.06	17.09	41.98	93.93	3.93
	자치구	43.76	43.71	65.42	86.78	0.94
	전국평균	44.87	56.35	34.33	90.81	4.37

(B) 효율성 부문

		재정계획 운영비율	세입예산 반영비율	투자비 비율	자체수입 증감률	경상경비 증감률
제주	도본청	105.45	100.55	68.17	115.15	112.75
	제주시	95.44	99.35	67.66	112.71	113.09
	서귀포시	96.07	103.40	60.09	99.57	111.44
	북제주군	100.96	102.03	72.35	109.78	111.11
	남제주군	117.02	103.26	72.67	104.95	111.33
	제주평균	102.99	101.72	68.19	108.43	111.94
전국	특별·광역시	91.20	92.57	40.56	118.14	116.44
	도	105.06	97.67	72.34	128.14	112.95
	시	108.26	100.25	66.85	105.10	110.93
	군	106.69	101.80	71.95	103.32	107.82
	자치구	112.86	98.70	53.61	108.71	108.67
	전국평균	104.81	98.20	61.06	112.68	111.36

주 : 2002년도 결산기준

자료 : 행정자치부(2004). 「지방재정분석보고서」

2) 지방재정분석 지표별 특징 II : 효율성 부문

중기지방재정계획 운영의 합리성을 비교할 수 있는 재정계획운영비율지표에서 제주지역의 도본청과 군은 전국 평균 수준과 비슷하지만 시의 경우는 상대적으로 취약하다. 즉 중기재정계획상의 최종사업비에 비해 실제 투자된 최종사업비 예산액이 적었던 것으로 확인된다. 투자비 비율에서 군은 전국 평균과 비슷한데, 도와 시군은 상대적으로 낮은 편이다. 이는 경상경비비율이 상대적으로 높은 것과 같은 맥락에서 설명될 수 있다.

자체수입 증감률에서는 큰 차이는 없지만 전국 평균과 비교하면 상대적으로 낮은 편이며, 경상경비 증감률은 전국 평균 수준으로 해석된다. 종합적으로 판단할

때, 제주지역의 자치단체의 재정운영 구조는 전국 지자체의 평균적인 수준에서 형성되어 있어, 특별자치도로 전환될 경우 상대적으로 차별화될 수 있는 재정(운영)구조를 형성하는 정책과 노력이 필요하다.

3. 일반회계 세입 및 세출 특징

제주의 지자체는 전반적으로 재정자립도가 취약한 가운데 지방교부세 보다는 보조금의 비중이 상대적으로 더 높다. 이에 따라 재정운영에서의 자율성은 매우 제한적이다. 전국 평균적으로 보조금의 비중은 27.1%이지만 제주지역 지자체는 35.9%를 차지한다. 시군의 기초지자체는 도비보조의 비중이 전국 평균과 비교하면 상대적으로 높기 때문에 기초지자체의 재정여건은 특히 취약하다. 보조금에 비해 상대적으로 자율성이 많은 지방양여금의 비중도 전국 평균 보다 높다. 동세입이 폐지되고 상당부분이 국고보조금으로 전환되면서 제주도 지자체의 재정자율성은 불리한 방향으로 전개될 수 있다.

일반회계 세출 기능별 분류에서, 제주지역은 전국 평균과 비교하여 일반행정비의 비중은 대동소이하다. 하지만 도분청의 경우는 15.8%로서 전국 도평균인 10.1%에 비해 상대적으로 높은 편이다. 반면 시와 군은 상대적으로 낮은 수준을 유지하고 있다. 사회개발과 경제개발의 영역에서 경제개발비의 비중이 38.6%로서 전국 평균 33.7%에 비해 상대적으로 높지만 차이가 크지 않다. 따라서 전반적인 세출 구조는 일반적인 지자체의 재정구조를 형성하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

<표 3> 제주지역 지자체 일반회계 세입·세출 내역(2002) (단위 : %, 백만원)

(A) 일반회계 세입

구 분	지방세	세외수입	지방교부세	증액교부금	지방양여금	조정교부금	재정보전금	보조금			지방채	계		
								국고	도비	소계		비중	규모	
제주	도본청	26.3	12.9	12.5	0.4	6.6	-	-	38.6	-	38.6	2.7	100.0	912,424
	제주시	22.3	20.4	13.0	-	6.4	-	5.9	20.4	8.2	28.6	3.4	100.0	354,983
	서귀포시	10.9	19.5	22.7	-	7.4	-	3.2	25.2	10.2	35.4	0.8	100.0	221,333
	북제주군	6.9	23.3	21.7	-	13.3	-	4.2	20.2	9.3	29.6	0.9	100.0	267,765
	남제주군	6.0	18.4	22.2	-	7.7	-	2.5	24.9	18.4	43.2	-	100.0	246,944
	제주합계	18.8	17.0	16.1	0.2	7.7	-	2.3	29.8	6.1	35.9	2.1	100.0	2,003,449
전국	특별시	81.1	15.2	0.1	-	-	-	-	3.6	-	3.6	-	100.0	10,564,460
	광역시	57.3	16.9	5.2	0.4	3.3	-	-	12.7	-	12.7	4.2	100.0	11,107,993
	도	32.9	9.9	8.4	1.2	4.7	-	-	42.3	-	42.3	0.6	100.0	27,809,634
	시	17.1	31.6	14.4	0.2	4.2	0.1	6.9	17.6	7.0	24.6	0.8	100.0	28,355,107
	군	5.7	27.2	26.2	-	6.1	-	1.6	24.9	7.9	32.9	0.3	100.0	18,938,837
	구	16.4	32.2	0.9	-	0.0	27.6	0.7	12.0	10.0	22.0	0.1	100.0	9,492,869
전국합계	29.7	22.0	11.3	0.4	3.8	2.5	2.2	23.0	4.2	27.1	0.9	100.0	106,268,900	

(B) 일반회계 세출

구 분	제 주							전 국						
	도본청	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군	제주합계	특별시	광역시	도	시	군	구	전국합계	
일반행정	15.8	23.6	19.3	15.9	15.3	17.4	3.5	7.4	10.1	21.5	21.4	40.8	16.3	
사회개발	소계	33.8	47.9	37.2	27.2	34.1	35.8	49.8	41.7	31.2	42.7	37.6	45.1	39.2
	교육 및 문화	7.4	10.0	12.0	6.4	2.6	7.7	27.6	20.4	9.6	6.9	4.4	1.8	10.6
	보건 및 생활환경개선	7.1	8.7	12.3	5.5	17.4	8.8	5.8	5.9	7.8	14.0	12.0	16.4	10.2
	사회보장	9.3	14.7	9.0	10.0	10.6	10.4	11.3	12.8	10.1	11.9	9.6	23.8	12.2
	주택 및 지역사회개발	10.0	14.5	3.8	5.3	3.5	8.9	5.1	2.5	3.7	9.9	11.7	3.1	6.3
경제개발	소계	37.0	27.2	38.0	53.3	47.0	38.6	24.5	25.5	44.5	32.4	38.9	12.6	33.7
	농수산개발	20.1	4.5	9.5	27.3	25.3	17.8	0.5	2.7	13.9	8.2	16.8	0.5	9.1
	지역경제개발	6.4	5.6	4.5	2.1	4.5	5.3	1.7	4.2	3.7	3.3	2.4	1.7	3.1
	국토자원보존개발	9.7	13.3	23.1	22.9	16.0	14.0	7.7	13.4	25.8	18.6	18.8	9.8	18.3
	교통관리	0.8	3.8	1.0	0.9	1.2	1.4	14.6	5.3	1.2	2.2	1.0	0.6	3.2
민방위	4.9	0.1	0.2	0.1	0.1	2.4	4.0	3.3	2.9	0.3	0.3	0.4	1.8	
지원 및 기타경비	8.5	1.3	5.2	3.6	3.5	5.8	18.2	22.0	11.3	3.2	1.8	1.1	9.0	
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

주 : 2002년도 결산기준

자료 : 행정자치부(2002). 「지방재정연감」

4. 요약 : 제주지역 지자체 재정의 기본 특징과 과제

이상의 내용들을 종합하면, 제주지역 지자체들은 전반적으로 재정규모 자체가 적기 때문에 외부의 환경변화에 따라 상대적으로 불안정하게 운영될 가능성이 높다. 상대적·절대적으로 재정규모가 영세하기 때문에 지자체가 주도하는 제주발전을 위해서는 일반행정관리 이상의 전략이 요구된다. 즉 국제자유도시로 발전하기 위한 전략투자사업들이 상당한 대규모 재원이 투입되면서 추진될 경우 제주지역 “지자체의 재정에서 선택과 집중”의 접근이 필요하다.

재정구조에서는 경직성경비 비중이 높으며 재정자립도와 재정력 지수에서 취약성이 확인되고 있다. 전략부문 투자에서 지방교부세와 보조금의 확보 노력이 단기적으로 보다 강화되어야 하며, 특히 “보조금”의 경우 가능한 제주도가 개발 및 투자사업 과정에서 적극 참여할 수 있는 기획 및 집행체계를 구축할 필요가 있다. 제주도의 잠재 세입 기반 확충이 단기간내에 기대수준만큼 성장하기 어렵다고 판단될 경우, 중앙정부의 이전재원들을 전략적으로 활용할 수 있도록 “포괄보조금화 및 성과계약”체계를 구축하는 방안에도 적극적으로 고려할 필요가 있다. 이와 같은 방식은 기존의 보조금운영방식이 전면 개편되는 것이기 때문에 제주도 지자체의 재정관리역량 강화와 시스템 정비가 선행되어야 기대한 효과를 확보할 수 있다. 물론 장기적으로는 지방세와 세외수입을 중심으로한 자체세입원을 확보하여 재정기반을 강화해야 한다.

세입 및 세출의 전반적인 구조에서 전국 지자체의 평균적인 수준을 유지하고 있다. 따라서 차등분권의 시범 지자체로서 제주도의 의미가 부각되기 위해서는 재정구조의 차별화를 위한 전략적인 지원과 노력이 요구된다. 현재의 재정구조는 중소규모의 평범한 지자체 재정 구조이다. 새로운 형태의 분권과 정책들이 집중적으로 추진될 경우 제주도의 세출 구조에서 “특별” 자치도의 내용이 확인될 수 있는 투자 구조가 설계되어야 한다. 이는 국제자유도시 계획을 주도적으로 추진할 제주도 지자체와 지역사회의 협력과 합의에 기초해야 한다.

Ⅲ. 제주특별자치도의 지방재정 분권 과제

1. 자주재원 확충

지방세원 확충은 중앙·지방간 세원배분을 합리적으로 재조정하여 지방재원을 보강하는 방안과 자치단체 스스로의 노력으로 지방세제를 합리적으로 운용·개편함으로써 지방세원의 기반을 확대하는 방안으로 나눌 수 있다. 세입분권화에서는 전자에 대한 정책과제들이 보다 중요하다. 세원의 지방이양과 관련하여 80년대 중반부터 일부 국세의 지방이관에 관한 구상이 논의되어 오다가 1985년 담배판매세 신설, 1989년 담배소비세로 확대개편 등 전매익금의 지방세원화와 1991년부터 실시된 지방양여금제도의 도입으로 우선 일단락된 바 있다.

하지만 지방재정 건실화를 자치단체 수준에서 보다 적극적으로 이룩하기 위한 노력의 일환으로 지방자치단체 스스로 현행 지방세제의 재원조달기능을 강화하거나 새로운 세원을 개발하는 방안, 그리고 지방소득세와 지방소비세를 도입하는 방안 등이 강구될 필요성은 여전히 남아 있다.

1) 지방소득세 시범 도입

재산과세 위주인 현행 지방세체계는 지방재정수요의 자연증대에 상응하는 지방세 수입의 확보가 어렵다는 점에서 소득탄력성이 높은 소득과세를 지방세에 수용해야 한다는 주장이 강하게 제기되고 있는데, 제주특별자치도의 자주재원 확충을 위해 우선 시범적으로 적용하는 방안을 검토할 수 있다.

소득이 국세 세원으로 적합하지만 현재 이와 관련해서 지방세원으로 너무 과소하게 배분되고 있으며, 경제성장에 따른 소득 증가가 지방의 재원조달에 크게 기능하지 못한다는 판단에 따라 지방소득세의 신설 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 동 구상이 실현될 경우, 이론적 측면에서 지방자치단체의 세수확보에도 도움이 될 뿐 아니라, 탄력성있는 지방세체계의 확립과 주민개세원칙을 통한 지역주민의 참여의식 제고 등에도 기여할 것으로 전망되는 등 그 취지와 효과 면에서 긍정적인 것으로 평가된다.

구체적으로는 주민세 소득할 세율을 현행 10% 수준에서 점차 확대 운영하는 방안, 국세청의 과세표준을 활용하여 지방과세청이 독자적인 방법으로 소득세를 부과하는 방안, 부동산과 관련된 양도소득세의 지방세 이양 등과 같은 방안들이 논의되고 있는데, 제주도의 지자체 행정력이 담당할 수 있는 방안부터 순차적으로 적용한다면 제주도의 자주재원을 확충하고 지방소득세제도의 타당성을 검증할 수 있다.

그런데, 제주도에서 지방소득세의 도입을 단기과제로 추진하기에는 한계가 있으며 실질적인 재정이득도 크지 않을 수 있다. 최고 1만원까지 부과할 수 있는 주민세 균등할의 경우 제주도의 4개 시군은 낮은 수준인 3천원에 그치고 있어 전략 세원으로 활용하는데는 한계가 있다. 재정이득이 크지 않은 가운데 추가적인 조세 부담이 증가될 경우 특별자치도에 대한 지역주민의 제도변화에 부정적으로 대응할 가능성이 있다. 제주도가 국세청과 주민들의 소득세 자료를 공유하여 독립적인 지방소득세 체계를 운용하는 방안도 현재 지방세정의 역량을 고려할 때 단기적으로 추진하기에는 한계가 있다.

2) 지방소비세 시범 도입

현행 지방세제에서 소비관련 세목(예, 면허세, 경주마권세, 도축세, 담배소비세 등)의 세수비중은 15%내지 25%까지 점유하고 있어 격차는 지역별로 상당히 차별적이다. 하지만 이 중 대부분은 담배소비세이다. 그런데 금연운동의 확산과 담배소비세의 종량세 구조로 인해 담배소비자 가격의 상승에도 불구하고 해당 세수의 비중은 점차 감소할 것으로 예상되고 있다. 담배소비세가 도입되었던 1989년에는 전체 지방세수의 28.5%를 차지할 정도로 강력한 세목이었으나 최근 들어 점차 감소하고 있다.

소비세원의 지방재정에 대한 배분이 미미한 상황에서 국민 소비생활의 고급화와 소비지출의 증가가 지방재정의 신장에 큰 도움이 되지 못하는 구조적 결함이 발생한다. 소비과세가 행정적으로 비교적 집행이 용이하다는 점을 고려할 때 지방정부의 소비세원을 점차 증대시켜야 한다는 주장들이 제기되고 있는데, 학계에서 주장되는 내용들을 제주도에 시범 실시하여 제주특별자치도의 자주재원 확충 수단으로 활용할 수 있다.

소비세원은 부가가치인데 기업이 부가가치를 창출하기 위해서는 그 소재지 관할 지방정부가 공급하는 유형·무형의 공공서비스를 이용할 뿐 아니라 그러한 부가가치 창출과정에서 인구 집중, 교통혼잡유발, 환경훼손 등으로 지방의 추가적 비용부담을 유발한다. 따라서 기업은 응익 원칙에 따라 또는 비용 유발자로서 지방정부에 납세하는 방법으로 이를 보상해야 할 것이며 이것이 바로 지방정부도 소비를 그 세원으로 중앙과 공유해야 하는 논리적 근거가 된다. 또한, 지역경제에 대한 자치단체의 투자를 적극적으로 유인하기 위해서도 소비세의 도입이 필요하다.

지방소비세의 도입방안으로서는 부가가치세중 일부를 지방세화하거나 또는 부가가치세를 공동세로 전환하는 방안이 지속적으로 거론되고 있다. 우선, 부가가치세원의 일부를 지방세화하는 방안은 부가가치세의 기본구조를 해치지 않아야 한다. 따라서 매출세액에서 매입세액을 공제하는 기본구조를 고려할 때, 매입세액공제를 즉 세금계산서 수치를 거의 하지 않는 업종이 선택되어야 한다. 이러한 업종으로 음식업, 숙박업, 부동산임대업, 소매업, 전기·가스·수도업분 부가가치세 등이 있다.

이들 업종은 기본적으로 세금계산서 수취가 필요없는 과세특례자들이 대부분인 업종이기 때문에 부가가치세 과세대상으로부터 분리하여 지방소비세화 해도 조세체계에서 문제가 제기되지 않을 것으로 판단된다. 이들 업종들은 세원의 포착이 매우 저조한 분야들로, 음식숙박업의 허가 내지 신고업무를 지방자치단체가 관장하고, 임대하는 부동산에 대한 재산세, 종합토지세 과세와 기본 공부를 지방자치단체가 관장하고 있다는 점에서, 그 세원의 원초적 인지와 거래포착을 지방자치단체가 더 능률적으로 수행할 수 있으며, 이에 따라 세수도 현재보다는 크게 신장될 수 있다.

또한, 자치단체가 제공하는 서비스가 외부경제를 창출하여 직접적 혜택을 받는 반면, 이들 업종은 공해나 환경의 훼손 등과 같은 외부불경제를 통해 주민들에게 사회적 비용을 안겨주는 경우가 많기 때문에 현지성이 강한 지방자치단체의 재원으로서 적합한 일면을 지니고 있다. 연혁적으로 볼 때 음식업분 부가가치세는 지방세인 유흥음식세가 부가가치세 도입과정에서 동 세(稅)에 편입되었다는 점에

서, 그리고 소매업분은 부가가치세 도입이전의 간접세인 영업세로 존치하던 당시 지방세로 이양이 거론되었다는 점에서 지방세로의 적합한 일면을 가지고 있다. 또한, 투전기설치장소, 골프장, 카지노, 스키장, 유흥장소분 등과 같은 특별소비세 과세대상도 이들이 미치는 외부효과 등을 특정지역이 받게 된다는 점에서 지방세 원화할 수 있는 대상으로 제시되고 있다. 특히 지방에서 수행하는 청소년육성사업을 고려하면, 과세대상이 되는 유흥장소가 청소년들에게 유해한 환경을 조성하는데, 동 부문에서 징수되는 수입을 청소년육성을 위한 각종 자금으로 활용하여 이들 장소가 초래하는 청소년에 대한 외부불경제를 상쇄하는 것이 바람직하다는 주장이 제기된 바 있다.

한편, 부가가치세를 공동세화하는 방안도 설득력있게 논의되고 있으며 참여정부의 국정과제에서도 지방소비세를 신설하는 방식으로 의미있게 검토되고 있다. 부가가치 창출과정에서 기업 등이 중앙정부만이 아니라 지방정부가 제공하는 각종 공공서비스를 이용하기 때문에 원인자부담의 원칙 측면에서도 지방정부도 그 부가가치의 일부를 배분받아야 한다는 것이다. 공동세 경우 징세지주의 원칙을 적용하기 때문에 자치단체간 재정불균형을 더욱 심화시킬 우려가 제기되고 있는데, 이에 대해서는 재정력에 따라 공동세의 배분비율을 달리 정하는 방식 등이 제시되고 있다.

국세청이 발표한 2002년도 부가가치세 신고분 기준으로 제주도지역의 부가가치세는 254,096백만원이다. 이 가운데 10%를 공동세원화하여 제주도에 이양할 경우 254억원 정도의 세입확충 효과가 있다. 전기·가스·수도업, 소매업, 부동산매매업, 음식업, 숙박업분 부가가치세를 지방소비세의 세원으로 독립세목을 신설할 경우 2002년도 신고액 기준으로 62,319백만원의 세입확충 효과가 있다. 또한 소비세 세원으로 상대적으로 장점이 부각되는 음식 및 숙박업분만을 세원으로 할 경우에는 282억원 정도의 세입확충효과가 기대된다. 특별소비세의 경우에는 62억원이 제주도에 징수되어 재정확충 효과에는 한계가 있다. 주세는 109억원이 징수되었는데, 지방세원화 가능성이 높다고 주장되는 소주, 약주, 탁주분의 주세 징수액은 크지 않기 때문에 우선 고려대상으로 선정하기에는 역시 한계가 있다.

그런데, 자주재원으로 새로운 지방세원이 신설될 경우 해당 세입의 80%는 기준

재정수입에 반영되어 보통교부세를 적게 배분받게 된다. 이에 따라 새로운 세목 신설의 세입확충효과는 기대만큼 크지 않을 수 있다. 예를 들어 부가가치세의 10%를 지방소비세로 이양받을 경우, 254억원의 80%인 203억원이 기준재정수입으로 추가 산정된다. 제주도청의 최근 3년간 평균자료를 이용하면 재정부족액은 1,084억원으로 계산되고 3년간 평균 조정률 0.78을 곱하면 보통교부세는 841억원을 교부받게 된다. 이는 최근 3년간 보통교부세 평균배정액인 998억원보다 157억원이 줄어든 금액이다. 따라서 지방소비세 신설에 따른 추가적인 재정확충효과는 97억원으로 추산되어 당초 기대보다는 재정확충효과가 상당히 줄어든다.

3) 신세원 확충과 지역개발세목에서의 제주도형 법정외세원 개발

지방세 신세원개발은 자치단체의 세수증대를 통한 자립기반강화 측면 뿐 아니라 지방자치단체 주민의 결정에 따라 독자적인 세목을 설정할 수 있는지 여부와 관련된 재정운용의 자율성 측면에서 매우 중요한 의의를 갖는다. 이는 지역의 특수한 세원을 지방세원화하는 동시에 조세법률주의의 적용을 완화하여 법정외세목의 설치를 추진하려는 구상이다. 신세원개발과 관련하여 지방자치단체에게 독자적 과세권을 부여하는 것은 시기상조라는 비판도 적지 않으며 실시 초기단계에서는 과세기술상의 문제, 자치단체간 징세권의 귀속문제, 조세수출 등 장단점에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 한다.

이미 오래전부터 우리나라의 많은 자치단체들은 새로운 지방세 혹은 법정외세목으로 여러 가지를 요청하고 있다. 제주도와 강원도는 관광세 신설을, 경상남북도 등에서는 환경보전세(혹은 관광세, 환경보호세) 신설을, 그리고 대구 등 대도시에서는 광고세를 새로운 세목으로 신설하기를 희망한 바 있다. 그런데, 지방의 고유세원을 개발하여 이를 법정외세목으로 설치하려는 구상들은 여타 관련 정책대안들과 연계하여 고려되어야 한다.

국세인 부가가치세의 일부를 이양받아 지방소비세가 신설될 경우 지방의 고유세원으로 부각되고 있는 관광세의 주요 항목들과 중복될 수 있다. 또한 오염유발자에 대해 환경세를 과세하려는 구상은 현재 운영되고 있는 환경오염유발부담금의 지방자치단체에 대한 징수교부금이 확대되거나 이를 특정재원으로 해당 자치단체에 보

조하는 재정규모를 확대한다면 별도의 법정외세목으로 설치할 필요성은 그 만큼 약해 질 것이다.

지방특수적인 고유세원이지만 조세의 부담주체가 해당 지역 주민이 아니라 외부 이용자일 경우 조세수출로 인한 지역간 마찰이 발생할 가능성도 배제하지 못한다. 특히 이러한 부분은 법정외세 도입을 찬성하는 실질적 조세법률주의의 논의와 일치하지 않는 부분이라고 할 수 있다. 즉, 조례를 통하여 신세목을 도입하더라도 이는 납세자들의 동의를 구한 것이라는 것이 실질적 조세법률주의 주장이지만, 타 지역 주민의 경우 그 동의의사가 반영되지 않은 것이다. 따라서 법정외세목을 설치할 때 당분간은 해당 자치단체에게 완전한 자율성을 부여하기 보다는 현행 지역 개발세의 세원에 추가하는 열거주의 방식으로 활용 가능성을 제시하는 제한적 방식을 도입할 필요가 있다.

제주도의 경우는 관광세나 입도세(入島稅) 등의 신세원이 우선 고려될 수 있지만, 국제자유도시를 지향하면서 가능한 외래인구의 왕래를 자유롭게 지원해야 하는 전략적인 지역경제 개발과제, 지역경제에서 관광이 차지하는 비중, 그리고 다른 지역과 관광상품 경쟁 등의 환경적인 요인을 고려하면 이들 세목이 창출할 수 있는 실질적인 이득은 많지 않을 수 있어 소탐대실의 우려에 대해서도 신중하게 고려되어야 한다.

2. 제주특별자치도를 위한 지방교부세 특례 개발

지방교부세는 지방자치단체의 표준적인 재정수요와 자체적으로 확보할 수 있는 세입수준을 비교하여 부족한 재원이 발생할 경우 그 차이를 보전할 목적으로 행정자치부가 교부하는 대표적인 지방재정조정재원이다. 이에 따라 개별자치단체는 국가적 차원에서 최소한의 재정수준을 유지할 수 있게 된다. 지방교부세제도는 지역의 경제적 수준과 재정능력이 현저하게 불균등하다는 점을 감안하여 지역간 재정균등화를 위한 핵심적인 장치로 활용된다.

보조금과 달리 지방교부세는 중앙에서 재원의 지출용도를 지정하지 않는 일반 재원이기 때문에 지방세수기반이 취약한 자치단체에서 재정력 강화방안을 구상할 때 가장 선호하는 재원이다. 반면 서울, 경기도 등과 같이 재정력이 우수한 자

치단체는 지방교부세를 교부받지 못하는 불교부단체로 분류되기 때문에 현행 제도에 대한 불만과 함께 재원확충 장치로서는 매력을 가지지 않는다.

지방교부세의 재원 규모에 대해서는 중앙정부와 지방자치단체간 입장차이가 첨예하고 논란이 지속되고 있어 쉽게 합의를 찾기 힘들다. 기준재정수입액은 과거 지방세 통계자료를 활용하여 세수추계모형을 만들고 이에 따라 추계된 금액의 80% 정도를 기준수입으로 인정한다. 세수추계모형의 정확성 문제가 논란이 되고는 있지만 그다지 심각한 쟁점으로 부각되지는 않는다. 이는 기술적인 영역이며 현실적으로 활용 가능한 최선의 모형이라는 점이 인정되고 있다. 그렇지만, 기준재정수요액을 산정에서는 논란의 여지가 많은데, 특히 제주특별자치도의 시각에서는 측정항목, 측정단위, 그리고 항목별 단가에 대한 별도의 제주도 기준재정수요 산정체계를 개발·적용할 필요가 있다.

기준재정수요액 산정에서는 측정항목별로 측정단위를 적용하여 계산하고 지방의 재정여건을 감안하여 항목별 혹은 총괄적으로 보정계수를 개발·적용하여 재정수요액을 조정한다. 현행 보통교부세의 측정항목과 측정단위는 <표 4>에서 정리되어 있다. 그런데, 기준재정수요액 산정의 핵심인 측정항목들을 보면, 일반행정관리 분야가 필요 이상으로 많이 반영되어 있고 측정항목에 대한 체계적인 분류시각이 다소 미흡하다. 이는 지방교부세에 대한 중앙정부의 시각을 간접적으로 표현하는 것이다. 지방의 공공서비스에 대한 재정보전이라기 보다는 지방행정사무의 경비 지원의 성격이 아직 많이 남아 있다. 지방자치 이전의 관행이 그대로 유지되고 있는 것이다.

제주도가 주도하는 국제자유도시를 위한 전략적이고 집중적인 투자 수요를 고려하면 현행 지방교부세제도가 제주도의 지역개발에 기능할 수 있는 여지는 많지 않다. 제주특별자치도의 명칭에 부합하는 독자적인 기준재정수요체계를 개발할 필요가 있다.

우선, 제주특별자치도형 측정항목이 재설계되어야 한다. 특별자치도를 위해 특별행정기관의 지방(제주도) 이양 등 중앙정부의 정책 및 행정기능이 대폭 이양될 경우 일반적인 지방자치단체와는 차별적인 행정수요가 제주도에 부과되기 때문에 이에 따른 기준재정수요항목들이 당연히 신설되어야 한다. 제주도의 지방행정이 담당

해야 할 기준적인 수요가 다른 지방의 지자체와는 차등적이기 때문에 전국 표준적인 재정수요체계를 적용하는 것은 타당하지 않다. 제주특별자치도의 입장에서 새롭게 추가되어야 하는 기준재정수요 항목으로는 해양 및 항만관리, 교육, 경찰 및 치안관리 등과 같이 분권을 통해 제주도로 이양되는 중앙정부의 행정 및 재정기능과 관련한 측정항목이 기준재정 수요에 우선적으로 반영되어야 한다.

둘째, 제주도의 지방행정을 통해 “국제자유도시”의 기능이 충분히 유지되기 위해서는, 보조금을 통한 일회적인 재정지원이나 시설투자 뿐 아니라 도시시설을 유지·관리할 수 있는 안정적인 재원들이 지방교부세를 통해 지원될 필요가 있다. 현행 지방교부세는 주민등록상 거주하는 주민들에 대한 기초적인 행정수요에 대응하는 재정지원구조로 설계되어 있다. 하지만 제주도에 부과되고 있는 국제자유도시 기능에서는 지역주민 이상의 재정수요에 대해서도 제주도가 적극적으로 대응하도록 요구하고 있기 때문에 이와 같은 추가적인 재정수요가 지방교부세에서 반영되어야 한다.

대표적으로 상수도, 청소, 보건 위생, 문화체육, 홍보 등의 분야에서 기준재정 측정항목이 주민등록상 인구를 기준으로 설정되어 있는데 이를 유동인구나 제주도가 지향하는 잠재시장(인구)규모가 추가적으로 고려될 필요가 있다. 제주도에 렌트카 등 외지인 차량이 많다는 점에서 자동차대수도 등록대수 보다는 운영되는 규모를 반영하기 위해 현행 보다 일정 비율 할증하여 측정항목과 측정단위에 반영할 필요가 있다. 소방관리비의 경우도 관광객의 안전 확보가 매우 중요한 만큼 지역 주민이 아닌 유동인구(예, 2003년도 관광객수 490여만명)를 기준으로 산정할 필요가 있다. 관광진흥비의 경우도 인구수 보다는 관광객 수나 관광업체 종사자 수 등과 같이 제주도의 지역 여건을 충실히 반영할 수 있는 측정단위로 계산되어야 한다. 현행 교부세 재원 배분과정에서 이러한 지역 특수적인 재정수요들은 기준재정 수요의 보정과정에서 반영되고 있다. 하지만 새로운 형태의 시범 특별자치단체를 설계할 때에는 보정단계 보다는 초기의 측정단위에 직접 반영하는 방안을 고려하는 것이 합리적이다.

셋째, 제주특별자치도의 의미와 특징을 충분히 반영하기 위해 기준재정수요별 단위원가에서 국가적으로 표준화된 원가를 적용하기 보다는 제주도 현지 물가를 직접 반영하는 것이 합리적이다. 특히 계층제가 조정될 경우 장거리 출장이 많은

지역특성을 반영할 수 있게 일반행정비나 농촌지역에 대한 환경 및 소방관리와 관련한 단위원가들은 제주도 현지 물가를 그대로 반영하는 것이 합리적이다.

<표 4> 지방교부세 기준재정수요 측정단위

측 정 항 목		측 정 단 위	적 용 단 체		
			특별시/광역시	도	시/군
1. 입법및선거관리비	의회비	지 방 의 원 수	○	○	○
	선거비	선 거 구 수	○	○	○
2. 일반행정비	인건비	지 방 공 무 원 정 원	○	○	○
	일반관리비	공 무 원 정 원	○	○	○
	행정정보화비	가 구 수	○	○	○
	읍면동비	읍 면 동 공 무 원 정 원	○	-	○
	징세비	가 구 수	○	○	○
3. 교육 및 문화비	문화체육비	인 구 수	○	○	○
	홍보비	인 구 수	○	○	○
4. 보건및생활환경개선비	보건위생비	인 구 수	○	○	○
	청소비	가 구 수	○	○	○
	환경공해비	상 공 업 종 사 자 수	○	○	○
	공원녹지비	공 원 면 적	○	○	○
5. 사회보장비	사회복지비	인 구 수	○	○	○
	노인복지비	노 령 인 구 수	○	○	○
	기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	○	○	○
6. 주택및지역사회개발비	도시계획비	인 구 수	○	○	○
	지역개발비	행 정 구 역 면 적	○	○	○
7. 농수산개발비	농업비	경 지 면 적	○	○	○
	수산비	수 산 업 종 사 자 수	○	○	○
	임업비	임 야 면 적	○	○	○
8. 지역경제개발비	지역경제비	사 업 체 종 사 자 수	○	○	○
	관광진흥비	인 구 수	○	○	○
9. 국토자원보전개발비	상수도비	급 수 인 구	○	-	○
	하수도비	인 구 수	○	-	○
	도로개량비	미 개 량 도 로 의 면 적	○	○	○
	도로유지비	도로의 면적	○	○	○
	하천비	하 천 연 장	○	○	○
10. 교통관리비		자 동 차 대 수	○	○	○
11. 민방위관리비		민 방 위 대 원 수	○	○	○
12. 소방관리비		가 구 수	○	○	-

넷째, 제주특별자치도를 추진하는 과정에서 행정계층제 조정 등 혁신정책을 추진할 경우 이를 적극적으로 지원할 수 있는 인센티브를 제공하고 부작용을 최소화하는 방안들이 마련되어야 한다. 인센티브로서는 특별교부세 지원 방안을 고려할 수 있다. 하지만 이는 일회적인 지원에 그칠 가능성이 높다. 최소한 중기적인 관점에서 인센티브를 지원하기 위한 방안중 하나로, 제주도에 대해서는 계층제 조정 이후 일정 기간동안 기준재정수요액의 조정률(최근 3년평균 조정률 77.6%)을 적용하지 않고 산정된 재정수요액 100%를 그대로 인정하는 특례조치를 구상할 필요가 있다. 이 경우 3년 평균 자료를 기준으로 940여억원의 보통교부세 추가확충 효과를 기대할 수 있다.

<표 5> 지방교부세 조정률 비적용시 재정인센티브 추계 (단위 : 백만원)

	기준재정 수입액(A)	기준재정 수입액(B)	재정부족액 (C) = (A)-(B)	보통교부세 (D)	재정확충 효과(C)-(D)
제 주 도 본 청	257,293	128,572	128,721	99,847	28,873
제 주 시	148,695	84,607	64,088	49,729	14,359
서 귀 포 시	95,616	29,293	66,323	51,493	14,830
북 제 주 군	111,778	29,313	82,465	64,001	18,464
남 제 주 군	100,040	21,670	78,370	60,820	17,549
합 계	713,422	293,456	419,965	325,890	94,075

다섯째, 제주도에서 행정계층제가 조정되면 현행 지방교부세제도에서 불이익이 불가피하게 된다. 과거 도농통합정책에서는 기초자치단체간의 통합이었기 때문에 기준재정수요 산정에서 5년 한시적으로 기존 체제를 그대로 적용하는 조치만으로도 별다른 갈등이 제기되지 않았다.¹⁾ 하지만 제주도의 경우는 광역과 기초자치단체의 통합이 추진되면 상대적으로 복잡할 수 있다. 현행 제도상으로는 동일한 기준재

1) 도농통합시의 경우 지방교부세법시행령 제4조 규정에 의하여 통합시점으로부터 5년동안은 통합이전의 시·군간 지방교부세로 분리산정하고, 분리산정 5년이 경과되면 시·군통합 형태에서 산정하지만 기준재정수요 총액(인건비등 일반행정비 제외)의 9% 범위 내에서 특별가산하는 방식을 사용한다. 전체 40개 도농통합시 가운데 39개시는 당초 예정했던 한시적인 5년 기간경과로 현재는 통합시 상태에서 산정하고 있으며 1998년 4월 1일에 통합한 여수시(여천군+여천시+여수시)는 아직 분리산정하고 있다.

정 수요가 광역과 기초에 걸쳐 두 번 반영되는데 계층제가 조정되면 한번밖에는 반영되지 못하기 때문이다. 이는 한시적인 조치로 접근할 수 없다. 따라서 앞에서 구상한 바와 같은 제주형 기준재정수요체계를 별도로 개발 적용하거나 계층제 개편 이전인 현행 지방교부세체계를 항구적으로 적용하고 불리할 수 있는 부분에 대한 (불이익배제 원칙에 따른) 제도적 장치를 개발·적용해야 한다.

3. 정부간 성과계약 방식을 적용한 보조금체계 구축

1) 보조금 지원에서 불이익배제 원칙

제주도는 인구는 55만여명이지만 1도와 4개의 시군 등 다섯 개의 지방자치단체를 구성하고 있어, 국고보조금 확보에서 인구규모가 비슷한 다른 자치단체에 비해 상대적으로 유리한 측면이 있다. 지자체별로 적극적으로 보조금 지원 가능한 영역을 발굴하여 중앙재원을 지원받을 수 있기 때문이다. 이는 1시군당 1개시설이라는 중앙정부의 국고보조금 배분 관행에 기인하는 바도 있지만 중앙재원을 전략적인 지방의 투자재원으로 활용하는 제주도 지자체의 적극적인 노력 역시 인정된다.

그런데, 특별자치도가 계층제 개편과 병행하여 추진되어, 계층제가 단순화되고 지자체의 수가 줄어들 경우에는 제주도를 대표하거나 보조금 배분 및 확보하는 대표기관 자체가 동시에 줄어들 수 있다. 이와 같은 불리한 효과가 예상되거나 혹은 실현될 경우 행정효율화를 위한 계층제 축소 논의는 중장기적으로는 제주도의 경쟁력이 강화되는데 도움이 될 수 있어도 단기적인 재정 손실 때문에 긍정적인 방향으로 이루어지기 힘들 가능성이 높다. 따라서 지방교부세 산정의 경우와 마찬가지로 제주도에 대한 보조금 배분에서도 계층제 변화에 따른 “불이익 배제의 원칙”이 설정되어야 한다.

이를 제도적으로 보장할 수 있는 방안 중 하나로, 계층제 조정 시점을 기준으로 최근 5년간 국고보조금 평균성장률이나 전년대비 국고보조금 신장률을 고려한 국고보조금 규모는 보장할 수 있는 재정지원 장치를 마련해야 한다. 계층제 조정이후 제주도의 국고보조금 배정규모가 목표 규모에 미달할 경우에는 중앙정부에서 부족분만큼 총량적으로 포괄 지원하여 불이익 배제의 원칙을 유지시킬 필요가 있다는 것이다. 포괄보조금으로 지원되는 재원들은 (가칭) “국제자유도시 특별회계”를 설

치하여 동 회계의 전략적인 투자재원으로 활용하여 전략사업에 대한 집중 투자를 뒷받침할 수 있는 재원으로 기능하도록 활용하는 방안을 법제화하는 등 제주도의 개발을 위한 재원으로 활용할 수 있는 방안들을 다각적으로 모색되어야 한다.

2) 보조금 지원과 성과계약 방식 시범 적용

분권형 국가 재정체계에 대한 참여정부의 구상에서는 보조금으로 운영되는 중앙의 기능들이 대폭 지방에 이양되면서 포괄보조 형태로 소요 재정을 충당해야 한다는 논의들이 제기되고 있다. 그런데 포괄보조금이 원칙이라고는 하지만 정책 분야별로 전체 지방정부에 대해 현재 지원받는 보조금 수준은 유지하면서 배분될 수 있는 지방교부세 형태의 포괄보조금 제도의 개발은 기술적으로 매우 힘들다.

시설투자나 시설운영 등과 같이 중앙정부에서의 표준적인 지원기준이나 정책별로 전문적인 기획관리가 요구되는 분야에서는 개별 중앙부처가 독립적으로 운영하는 별도의 포괄보조금제도들이 구상될 필요가 있다. 개별부처가 운영하는 포괄보조금제도에서는 중앙정부는 국가차원에서 전략기획과 성과관리를 담당하고 지방정부는 집행의 재량성을 충분히 확보한 가운데 지방특수적인 상황을 고려한 실천계획과 효율적인 집행관리 기능을 담당하게 된다. 이는 보조금 운영에서 성과계약방식을 도입하는 것을 의미하는 것으로 중앙과 지방정부간 수평적 재정거버넌스를 구축할 때 필요한 핵심적인 재정관계 재설계 방식이다. 이와 같은 혁신적인 재정체제를 제주도에 적용하는 방안을 검토할 수 있다.

성과계약요소를 활용하는 보조금 제도를 운영하기 위해서는 우선 다음과 같은 실천전략들을 고려할 수 있다. 첫째, 지방의 기획 기능 강화를 유도하기 포괄보조를 확대해야 한다. 국비보조사업과 관련된 대부분의 정책은 중앙정부의 주무부처 차원에서 전국 표준적인 시각에서 개발·결정되고 자치단체를 거쳐 주민들에게 전달되는 하향식 체제 속에서 전개된다. 이에 따라 지역사회 및 수요자가 현장에서 인식하는 필요성을 적극적으로 충족시킬 수 있는 정책을 개발하거나 공공과 민간간의 업무협조체계를 구축하는 데는 한계가 있다. 중앙중심의 획일적이고 표준화된 계획은 투입중심의 정책을 개발하는 데는 유용하지만 현장에 실천되어 다양한 보조금 사업의 성과를 제고하기는 힘들다.

성과중심의 계획을 수립하는 과정에서 지방의 주도적인 역할이 중요하게 부각되는데, 지방단위에서 의미 있는 계획들이 수립·집행되기 위해서는 무엇보다 세부 사업단위별로 작동하고 있는 현행 보조금 지원체계가 정비되어야 한다. 계획수립과정에서 지방의 자율성과 적극적인 참여를 유도할 수 있지만, 실제 정책을 뒷받침하는 재원이 국비보조중심으로 형성될 경우에는 결산 및 각종 감사 등의 이유로 중앙의 계획을 그대로 준용할 수밖에 없다. 따라서, 지방의 적극적인 사업계획 수립을 유도하기 위해서는 사업단위별로 세분화되어 있는 보조사업 중 상당부분을 부문별로 포괄 지원해야 한다.

둘째, 지역경쟁력을 위해서는 투자의 효율적 지리단위를 고려하여 광역자치단체 중심의 포괄보조를 확대해야 한다. 지역에 따라서는 시군별로 소규모 시설의 분산 투자를 강화할 필요가 있는 경우도 있는 반면, 대도시권역에서는 경우는 생활권의 분포를 고려할 때 거점 지역에 광역적으로 대규모 시설에 집중 투자하는 것이 바람직한 경우도 많다. 전자는 입지접근상의 효율성이 부각되고 후자의 경우는 규모와 범위의 경제 측면에서 효율적이다. 따라서 중앙에서는 성과계약의 관점에서 지역계획이 갖추어야 할 최소요건(예, 시설에 대한 접근 시간, 서비스 공급 수준, 시설당 재정한도액 등)을 설정하고 주어진 제약 하에서 관련 시·군들 간의 공동투자 혹은 도와 시·군 간의 공동투자 협정 등을 체결하여 지방에서 최적의 시설을 설치·운영할 수 있는 장치를 마련할 필요가 있다.

셋째, 집행단계에서 보조금에 대한 재량을 확대해야 한다. 현장중심 혹은 성과중심의 보조금 재정 운영을 위해서는 실제 업무를 추진하는 집행단위의 재량을 확대해야 한다. 이를 위해서는 사업별 예산편성을 통한 동일 사업 내 예산전용 재량 확대, 집행이후 남은 보조금 잔액에 대한 재원 전용 확대, 연도 말 불용액의 일정 비율 자체 보유 인정 등과 같은 집행재량 확대방안들이 마련되어야 한다.

넷째, 보조금에 대한 중앙정부의 성과관리를 위해 성과계획서와 성과보고서를 토대로한 성과평가체계를 구축해야 한다. 이를 위해, 재정을 집행하는 시·군에 대한 중앙 혹은 상위자치단체의 관리·감독 기능에서 성과평가 기능으로 전환해야 한다. 단순히 규정의 준수 및 이행 여부에 대한 점검보다는 의도하는 정책의 성과 향상 여부에 대해 평가해야 한다. 평가의 초점은 재원이 관련 정책에 “투입”되었고

동 재원을 지출하는데 필요한 “법적 요건”은 갖추었는지에 대한 통제 지향적 접근을 넘어 투입한 재원이 어느 정도의 성과를 창출하였는지에 대한 “산출 및 결과중심”의 접근에 맞추어져야 한다. 이를 위해 “보조금의 서비스 성과”를 정확히 반영할 수 있는 측정지표가 체계화되어야 한다.

지역에 차이없이 전국적으로 동등하게 지원하는 사업에서는 예산증감을 통한 인센티브제도를 운용하는데 한계가 있다. 대신 재정절차에서 인센티브 장치를 마련할 수 있다. 예를 들면, 연도말 불용액 보유인정비율 증감, 사업단위별 전용 재량확대, 보고서 제출 회수 증감 등을 들 수 있다. 마지막으로, 주민들에게 사업별 보조금의 성과에 대한 평가결과가 인터넷이나 언론매체 등을 통해 분명하게 공개하여 지역 사회의 참여와 비판을 강화시키는 것도 효과적인 인센티브로 기능할 것이다.

IV. 맺음말 : 제주특별자치도와 재정관리 역량 강화

지역혁신, 국가경쟁력 강화와 동북아 중심 개발, 그리고 지방분권 등 참여정부가 지향하는 국정과제의 핵심 과제들을 동시에 충족시킬 수 있는 대표적인 지역으로서 제주도의 사회 공간적인 의의가 부각되고 있다. 이와 같은 과제를 효과적으로 추진하기 위해서는 전국적으로 표준화된 지방자치의 제도와는 형식과 내용을 달리하는 특별자치도의 틀이 개발될 필요가 있다. 이 글에서는 이와 같은 차등분권의 틀 속에서 주로 세입측면에서 제주특별자치도의 분권재정과제를 모색하였다. 구체적인 정책과제를 설계할 때 우선적으로 내재되어 있는 기본 가치는 자주재원주의와 성과관리, 그리고 중앙과 지방간 재정파트너십 구축 등이다. 이는 분권과 결과지향적 혁신을 추구하는 참여정부의 국정운영 기조와 같은 맥락을 형성한다.

특별자치도가 실현되면 제주도는 다른 지방정부와는 질적 혹은 양적 수준에서 차이가 나는 특별한 지방정부로 전환될 것이다. 중앙정부의 행정기능이 대폭 이양되고 이에 따른 관련 재정도 제주도 지방재정 속에 편성될 전망이다. 또한 재정분권화를 통해 지방소득세, 지방소비세, 신세원 등 자주재원이 대폭 확충되고 보조금에서도 포괄보조금의 비중이 획기적으로 증대되어 재정자율성이 획기적으로 증대

될 수 있다. 그리고 이와 같은 분권체제 속에서 국제자유도시 제주도의 비전과 전략들은 제주도가 주도적으로 추진하게 된다.

이와 같은 비전들이 실제 현실에서 실현되기 위해서는 무엇보다도 제주도 지방행정 및 재정관리 역량이 충분히 뒷받침되어야 한다. 제주도 지역의 지방재정관리체제는 다른 중소규모의 지방자치단체와 대동소이하다. 재정규모와 자율성이 증대된다면 느슨한 농촌형 재정관리체제는 국제자유도시의 개발과 관리를 주도할 수 있는 대도시형 전략재정관리체제로 전환되어야 한다. 이를 위해 재정분야 관련해서는 발생주의 복식부기의 회계시스템 개편, 공공자산관리시스템, 자본개선계획(Capital Improvement Plan) 수준의 중기지방재정계획, 지방재정진단시스템, 재정투자의 성과관리시스템, 그리고 성과지향적인 예산시스템 등과 같은 선진화된 고급 시스템의 구축이 필요하다. 물론 이러한 시스템을 운영할 수 있는 전문화된 내부인력 중심의 지식기반 학습행정체제 구축도 병행되어야 한다. 제주 지역사회가 중심이 될 수 있는 특별자치도가 되기 위해서는 일련의 연계되어 있는 재정 혁신을 통해 재정관리 역량을 획기적으로 증대시켜야 할 것이다.

□ 참고 문헌

- 곽채기(2003). 국가경쟁력과 국가균형발전, 지방분권의 상충성 및 해결방안. 『국가경쟁력 강화 및 국가균형발전을 위한 수도권역의 역할과 과제』. 한국행정학회 2003년도 기획세미나발표논문집
- 김대영(2004). 지방소비세 도입에 관한 연구. 『재정분권 방향과 과제』, 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 원윤희(2003). 지방분권화 시대의 지방재정 및 지방세제 발전방향. 『한국지방재정논집』, 8(1)
- 윤영진(2001). 지방재정개혁과 건전성제고 방안. 『경기논단』, 3(1).
- 이상용(2003). 지방분권 성공을 위한 지방재정 확충 방안은 무엇인가. 『지방행정』, 52권.
- 이재원(2004). 성과계약 방식의 책임운영기관 활성화를 위한 조건 : 현실과 과제. 『지방정부연구』, 8(1).
- 이재원(2002). 지방정부의 성과관리시스템 개발에 관한 연구. 『한국행정학보』, 36(1).
- 이재원 · 이상용 · 이석원(2003). 『복지분야 보조금제도 개편방안』. 기획예산처 연구보고서.
- 임성일(2003). 우리나라의 재정분권 상태에 대한 분석과 중앙, 지방간 자원배분체계의 재구축. 『한국지방재정논집』, 8(2).
- 정부혁신분권추진위원회 · 한국지방행정연구원(2004). 『이제는 지방분권시대』. 연구자료집.