

제주특별자치도의 재정확충에 대한 도민의 의식조사연구

김 동 욱*

目 次

- I. 서 론
- II. 제주특별자치도와 재정확충
- III. 제주도민의 의식구조 분석
- IV. 제주도민 의식구조에 따른 재정확충의 기본 방향과 정책적 시사점

I. 서 론

본격적인 민선 지방자치시대가 1995년에 시작되었고, 지방분권을 국정과제로 추진하면서 참여정부 출범 후 제주도는 '제주형 자치모델'을 구상해 왔다. 정부는 제주지역을 홍콩이나 싱가포르(홍가포르)처럼 사람과 자본 및 물류가 자유롭게 오고 가는 동북아 경제허브로 개발하기 위해서는 '지방자치법상의 특별한 지위'를 가진 제주특별자치도 도입을 강력하게 추진하고 있고, 이제는 구체적인 법제정의 단계에 와 있다. 제주특별자치도는 한마디로 타 자치단체보다 차등적이고 확대된 자치권을 통해 세계의 국제도시와 경쟁을 통해 주민복리를 증진시키는 물론 우리나라의 경제발전 원동력의 일부분을 맡는 시범적·특례적 자치단체를 말한다.

제주특별자치도의 계획을 성공적으로 추진하기 위해 제주도는 현 행정구조계층이나 자치 시스템으로는 낭비적이고 비효율적 요소가 많다고 보고 이를 개혁하기 위한 제주만이 갖는 특별한 자치 모델의 필요성을 제기하게 되었다. 제주특별자치도의 실천전략으로서 재정자치권, 자치입법권, 자치인사권, 자치경찰, 자치교육 등이 있지만 특히, 재정자주권이 확보되지 못하면 결국 중앙정부의 재정에 의존하게 됨으로써 특별자치

* 제주대학교 경상대학 회계학과 교수

도의 본질은 크게 손상 될 수밖에 없다. 따라서 의존재원을 줄이고 충분한 자주재원을 확보하는 방법이 제주특별자치도의 성공을 위해서 매우 중요한 과제이다. 특히 제주특별자치도는 행정분권과 더불어 재정분권 문제가 특별자치도 논의 과정에서 매우 핵심적인 사항이므로 본 연구는 제주특별자치도의 행정분권보다 재정분권에 초점을 두고 그에 대한 제주도민의 의식구조를 살펴보고 그에 대한 정책적 제언을 하고자 한다. 자주재원을 확보하기 위해서는 타 지역과는 차별적인 조세정책인 조세자주권의 도입이 필요하지만 한편으로는 도민의 조세부담은 늘어날 가능성도 많아 보인다. 제주도민의 특별자치도 도입은 찬성하지만 조세부담의 심리적 부담감으로 특별자치도의 도입을 주저하는 심리적 저항감을 재정책의 정책적 방향에 고려되어야 특별자치도가 성공적으로 안착 될 수 있을 것이다.

본 연구는 제주특별자치도의 인식상태와 제주특별자치도 도입에 따른 재정책의 방향에 있어서 도민의 세금부담의향, 세금부담 예상가중정도, 세금부담의 정당성 등에 대해서 직접 면담 설문조사를 통하여 제주도민의 의식을 조사해 보고 제주특별자치도의 재정책의 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

II. 제주특별자치도와 재정책

2.1 지방재정책의 필요성

2004년 현재, 전국 시·도 지방자치단체의 평균 재정자립도가 57.2%인데 제주도의 재정자립도는 34.7%이다. 제주도의 지방자치단체가 중앙재원에 매우 의존적이고 이는 지방자치의 본질을 크게 손상시키는 요인이 되고 있으며 특히 제주특별자치도의 성공적으로 정착되기 위해서는 재정분권의 확보를 위한 제도적·법적인 제도가 필수적이다. 행정분권이 있다 하더라도 재정분권이 확보되지 못하면 행정분권분야의 핵심적인 요소들이 중앙정부에 의해 결정되고 통제되어 질 것이다.

재정분권의 자주권은 크게 재정운영의 자주성과 재정책의 자주성으로 나눌 수 있다. 재정운영의 자주성은 행정분권과 맥락을 같이하고 있고 재정책 또는 확충의 자주성은 과세자주권, 기채자주권, 자율적 요금결정권을 포함한다. 특히 제주특별자치도가 필요한 과세자주권은 세목과 세율을 스스로 결정할 수 있는 권한을 제주특별자치도가 갖는 것을 말한다. 제주특별자치도는 지방자치단체가 단순히 중앙정부의 사무를 대신해 주는 역할이나 제주도민의 주민복지, 도시개발, 지역경제, 문화, 교통, 주택 등

의 각 분야 뿐만 아니라 세계의 국제도시와 경쟁을 통해 우리나라의 경제발전 원동력의 일부분을 담당할 수 있는 특별한 지방정부의 역할을 능동적으로 충실히 수행할 수 있는 제도를 만들자는 것이다. 그러므로 제주특별자치도의 도입에는 재정확충을 위해서 타 지방자치단체와 차별적인 제도적 장치가 필수적이라 할 수 있다.

2.2 지방재정확충방안

자주재원의 확충은 크게 중앙·지방간 세원배분을 재조정하여 지방재원을 보강하는 방안과 자치단체의 노력으로 지방세제를 운용·개편하여 세입기반을 확대하는 방안으로 나눌 수 있다. 중앙·지방간 세원배분을 재조정하는 것은 국세를 지방세로 전환하는 것인데, 세원분리, 공동세원, 공동세의 세 가지 방법이 있다. 제주발전연구원의 제주특별자치도 최종보고서(2004)에는 자주재원의 확충의 첫 번째 방법으로 주민세 소득할을 변형하거나, 부동산과 관련된 양도세의 지방세화 등의 지방소득세와 부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세의 도입을 제시하고 있다. 국세를 지방세로 이전하여 재정을 확충하는 것은 자주재원을 높여, 지방재정의 자립도를 향상은 시키지만 근본적인 지방재정확충의 방법은 아니다. 특히 제주도인 경우 2002년도 제주도와 시·군의 총예산액은 대략 2조원(국비 1조원, 지방세 3,800억원, 특별회계 및 기타의존세입 6,900억원) 이나 연간 제주도 전체에서 징수하는 국세는 3,000억원 수준이어서 국세의 지방세 전환은 큰 실효가 없어 보인다. 또한 <표 1>에서 보듯이 제주의 국세의 징수액은 2003년 기준으로 전국의 0.47% 이다. 4대 국세 중 인구비율 1.14%에 상응하는 국세는 하나도 없다. 특히 법인세의 징수액은 전국의 0.16%이다. 인구비율 대비 15%도 안 되는 수준이다. 낮은 법인세 징수액 비중은 제주의 기업활동이 활발하지 못하기 때문이며 이를 활성화 시킬 수 있는 방법은 새로운 세원인 새로운 기업유치를 통해 해야 하며 타 지방자치단체는 물론 국제도시와 경쟁할 수 있는 특단적인 행정·조세법상의 제도가 마련되어야 할 것이다.

<표 1> 주요 내국세의 현황 및 제주도의 비율 비교

단위: 백만 원

| | 인구 | 내국세총액 | 소득세 | 법인세 | 상속증여세 | 부가가치세 |
|-----|------------|------------|------------|------------|---------|------------|
| 전체 | 48,320,000 | 63,064,204 | 19,130,496 | 19,243,143 | 856,163 | 14,594,457 |
| 제주도 | 551,000 | 298,746 | 129,864 | 30,495 | 7,554 | 100,203 |
| 비율 | 1.14% | 0.47% | 0.7% | 0.16% | 0.9% | 0.7% |

자료: 국세청자료정보, 2003년

〈표 2〉에서는 제주도의 지방세 부담률이 전국평균에 비해 낮지가 않음을 알 수 있다. 특히 제주에서 징수하는 국세 비율에 비해 지방세 비율은 상대적으로 높다고 할 수 있다. 이것은 제주의 경제력에 비해 지방세 부담률이 높다고 의미이기도 하다. 제주 특별자치도가 도입된다고 해도 지방세 증대를 통해 재정확충을 하는 데는 한계가 있을 수밖에 없어 보인다.

〈표 2〉 연도별 지방세 증가율 및 제주도의 비율 비교

| | | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------|-----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 전국(억원) | | 171,497 | 185,861 | 206,006 | 306,656 | 315,257 | 331,329 |
| 제주도(백만 원) | | 200,949 | 211,125 | 234,896 | 353,213 | 375,952 | 387,351 |
| 비율 | | 1.17% | 1.14% | 1.14% | 1.15% | 1.19% | 1.16% |
| 증가율 | 전국 | -6.82% | 8.38% | 10.84% | 48.86% | 2.80% | 5.10% |
| | 제주도 | 2.70% | 5.06% | 11.26% | 50.37% | 6.44% | 3.03% |

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2004

두 번째는 신세원 확충과 제주도형 법정의 세원 개발이다. 이런 것들은 각 지방자치 단체들이 자신들의 지역실정에 맞추어 세목과 세율을 결정하여 세원을 확보할 수 있는 방법인데 '조세법률주의'로 인하여 그 도입에 어려움이 있다. 헌법 59조 "조세의 종목과 세율은 법률로 정한다."라는 조세 법률주의와 헌법 117조 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다."는 헌법의 해석적 논란을 명확히 하여, 되도록 법정의 세목이나 설치에 대한 자율성이 보장되어야 한다.

세 번째는 지방채 발행 완전자율제의 도입이다. 이론적으로는 지방채 발행 완전자율권은 세대간 부담 형평성과 지방자치제도의 취지 측면에서는 논리적으로 맞다. 우리나라는 개별적 기채승인제에서 2005년부터 포괄적 기채승인제를 도입하고 있지만 지방채 발행에 대한 내부 통제시스템만 있다면 완전자율제가 최고의 정책방향이다. 일부에서 제주도의 지방채의 발행에 대한 나쁜 기억 때문에 거부반응이 있어 그렇지, 아직 지방채부담은 다른 선진국사례와 비교해도 우려수준이 아니다. 미국은 세입에서 지방채 신규발행이 차지하는 비율이 11%(1995년)이며, 일본은 15.4%이고 우리나라의 지방채 발행규모는 지방세 수입의 20~30% 내외, 세입의 10%미만이어서 전체적으로 볼 때 지방채 납발을 우려할 정도는 아니다. 그 외 의존 재원의 확충은 단기적으로는 방안으로서 지방교부세제도의 특례적용이 필요하고, 제주형 국고보조금 특례적용이 필요하다.

Ⅲ. 제주도민의 의식구조 분석

3.1 조사내용

이 조사에서는 크게 제주특별자치도 도입에 따른 기본적 인식, 재정확충의 가능성에 대한 조세의 심리적 부담감으로 나누어 살펴본다. 설문조사를 바탕으로 첫 번째는 제주특별자치도에 관한 기본적 인식에서는 특별자치도 인지여부(문1), 특별자치도 도입 찬성여부(문2), 특별자치도 실시이유(문3), 특별자치도 도입에 따른 생활변화예측(문4), 특별자치도 정착시기(문5), 특별자치도 필요조건(문6) 등이 다루어지고, 두 번째는 제주특별자치도 도입에 따른 재충확충에 대한 도민들의 의식조사에서는, 세금부담의향(문7), 세금 부담 예측가중정도(문8), 세금 부담가중 정당성(문9), 재정확충대안(문10) 등으로 이루어져 있다.

3.2 조사방법

제주도민의 제주특별자치도의 재정확충에 대한 의식구조를 조사하기 위한 자료는 2004년 11월 19일부터 2004년 11월 28일 사이였으며, 분석대상은 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 지역의 제주도민 516명이었다. 설문조사를 위해 배포된 설문지는 600부였으며, 제주특별자치도의 이해가 부족한 설문대상자에게는 10분간 제주특별자치도의 취지와 그에 따른 재정확충에 대한 보충설명 후에 답하게 하였다. 표본추출에 있어 되도록 오차를 줄이기 위해 각 시·군 간, 남·녀의 인구편차를 고려한 표본을 무작위로 선정하여 직접 면담 설문조사를 하였다. 총 11개의 질문으로 성별, 연령별, 지역별, 직업별, 소득별 응답자를 구분하였다. 응답자의 특성을 살펴보면 <표 3>과 같다.

3.3 조사결과 분석

본 연구는 제주특별자치도의 재정확충에 대한 도민의 의식구조를 살펴봄으로써 제주특별자치도의 재정확충의 기본 방향을 제시하는데 있다. 다시 말해, 제주특별자치도의 핵심 원동력인 자주재정에 대한 제주도민의 의식구조를 통해, 참여정부의 '차등적 지방분권'과제를 선도적·모범적으로 실천하고 21C 제주의 발전을 창출할 수 있는 '제주특별자치도'의 기본방향과 실천전략을 마련하고 도민 의식구조의 문제점을 파악하여 개선점을 찾고자 한다. 또한 재정확충방안을 증점으로 하여 특별자치도 인식여부와 세

금부담 예상가중정도, 세금부담여부를 측정하는데 그 목적이 있다.

〈표 3〉 응답자 분포

| 구 분 | | 응답자수 | 응답자 비율 | 계 |
|-----|-------------|------|--------|------------|
| 성 별 | 여자 | 245 | 47% | 516 (100%) |
| | 남자 | 271 | 53% | |
| 나이별 | 20대 | 216 | 42% | 516 (100%) |
| | 30대 | 141 | 27% | |
| | 40대 | 90 | 17% | |
| | 50대 | 60 | 12% | |
| | 60대 이상 | 9 | 2% | |
| 지역별 | 제주시 | 277 | 54% | 516 (100%) |
| | 북제주군 | 77 | 15% | |
| | 서귀포시 | 97 | 19% | |
| | 남제주군 | 65 | 13% | |
| 소득별 | 무소득 | 115 | 22% | 516 (100%) |
| | 1,000만원 미만 | 96 | 19% | |
| | 1,000~2,000 | 170 | 33% | |
| | 2,000~3,000 | 92 | 18% | |
| | 3,000~4,000 | 31 | 6% | |
| | 4,000만원이상 | 12 | 2% | |
| 직업별 | 대학(원)생 | 109 | 21% | 516 (100%) |
| | 교육공무원 | 13 | 3% | |
| | 일반공무원 | 42 | 8% | |
| | 사무직 | 59 | 11% | |
| | 서비스업 | 93 | 18% | |
| | 생산직 | 3 | 1% | |
| | 농·어업 | 40 | 8% | |
| | 자영업 | 46 | 9% | |
| | 무직 | 19 | 4% | |
| | 기타 | 92 | 18% | |

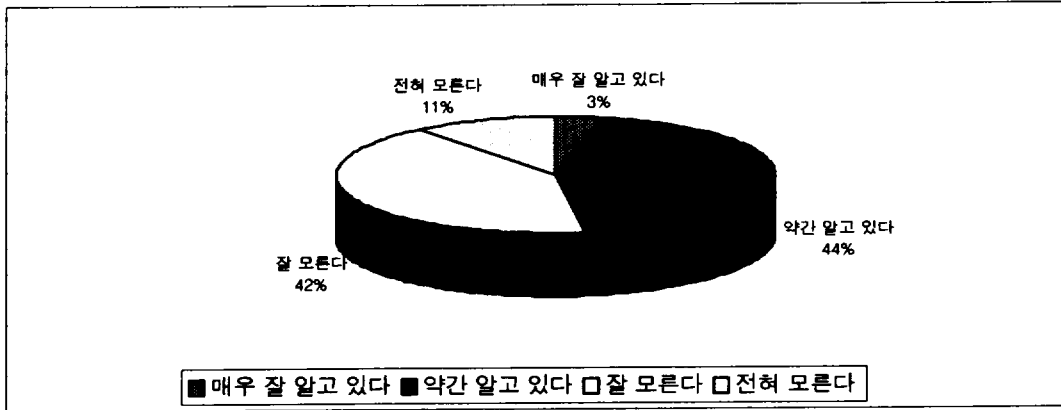
3.2.1 제주특별자치도의 인지도

본 장에서는 총 설문 11개 문항 중 특별자치도 도입에 대한 기본적 인식을 중심으로 한 6개 문항에 대한 조사결과를 문항 순서에 따라 분석하고자 한다.

특별자치도 추진 내용에 대한 인지여부를 묻는 질문에 3%만이 '매우 잘 알고 있다'고 응답하였고, 44%가 '약간 알고 있다'라고 응답하였으며, 42%가 '잘 모른다'고 응답하였다. 이는 특별자치도 추진에 대한 도민참여의 소극적인 면을 보여주고 있으며, 특별자치도의 개념이 우선적으로 정립되어 필요성에 대한 구체적인 설명과 홍보와 함께

주민참여가 적극 이루어질 수 있도록 해야 함을 보여주고 있다.

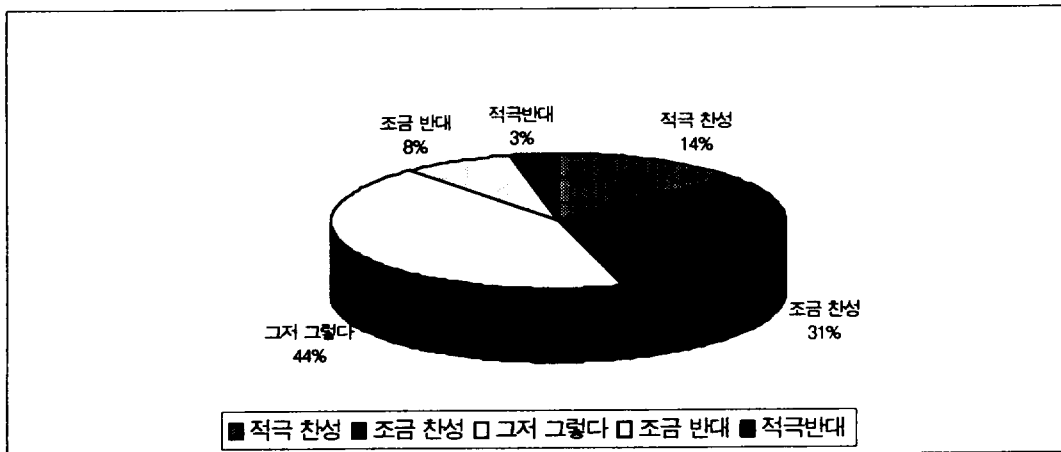
〈그림 1〉 특별자치도 인지여부



3.2.2 제주특별자치도의 도입찬성여부

특별자치도의 찬성여부를 묻는 문항에 '조금 찬성'한다 31%와 '적극 찬성'한다고 응답한 비율이 14%로 나타나 함께 45%가 도입에 찬성하고 있고 도입에 반대 입장을 표명한 비율이 11%로 나타나고 있다. 도입에 별로 관심을 두지 않는 '그저 그렇다'라고 응답한 비율이 2004년 11월 조사시점에 44%를 차지하고 있는데 제주특별자치도 도입이 임박하여 그에 대한 홍보가 활발해지면 일부는 찬성, 일부는 반대를 지지한다면 제주도민의 최소한 50%이상은 도입을 찬성한다고 분석할 수 있다.

〈그림 2〉 도입 찬성 여부



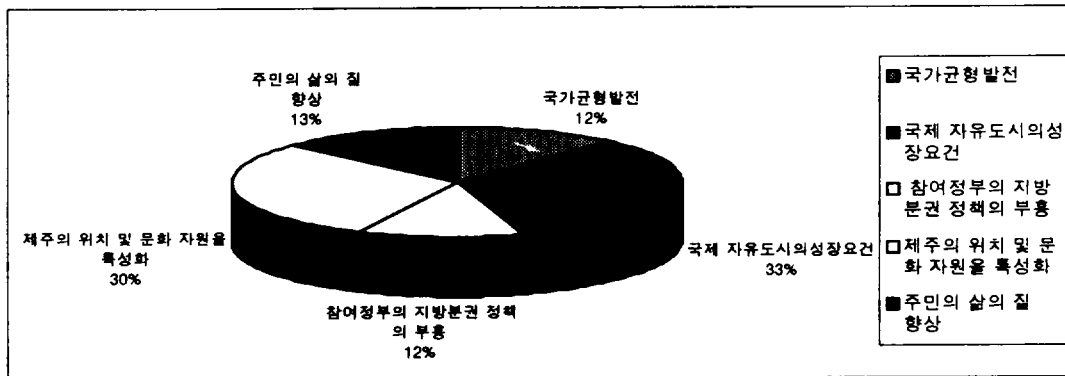
〈표 4〉 구분별 제주특별자치도 도입찬성여부

| 일반적 특성 | 구분 | 응답 | 적극찬성 | 조금찬성 | 그저 그렇다 | 조금반대 | 적극반대 | 전체 | |
|--------|-----------------|-------|-------|-------|--------|-------|------|------|------|
| 성별 | 남 | N | 47 | 88 | 101 | 23 | 12 | 271 | |
| | | % | 17.3% | 32.5% | 37.3% | 8.5% | 4.4% | 100% | |
| | 여 | N | 24 | 74 | 123 | 19 | 5 | 245 | |
| | | % | 9.8% | 30.2% | 50.2% | 7.8% | 2.0% | 100% | |
| 연령 | 20대 | N | 22 | 67 | 109 | 12 | 6 | 216 | |
| | | % | 10.2% | 31.0% | 50.5% | 5.6% | 2.8% | 100% | |
| | 30대 | N | 25 | 42 | 58 | 11 | 5 | 141 | |
| | | % | 17.7% | 29.8% | 41.1% | 7.8% | 3.5% | 100% | |
| | 40대 | N | 18 | 28 | 34 | 7 | 3 | 90 | |
| | | % | 20.0% | 31.1% | 37.8% | 7.8% | 3.3% | 100% | |
| | 50대 | N | 5 | 21 | 22 | 9 | 3 | 60 | |
| | | % | 8.3% | 35.0% | 36.7% | 15.0% | 5.0% | 100% | |
| | 60대이상 | N | 1 | 4 | 1 | 3 | 0 | 9 | |
| | | % | 11.1% | 44.4% | 11.1% | 33.3% | 0.0% | 100% | |
| | 지역 | 제주시 | N | 36 | 98 | 112 | 18 | 13 | 277 |
| | | | % | 13.0% | 35.4% | 40.4% | 6.5% | 4.7% | 100% |
| 북제주군 | | N | 12 | 18 | 39 | 7 | 1 | 77 | |
| | | % | 15.6% | 23.4% | 50.6% | 9.1% | 1.3% | 100% | |
| 서귀포시 | | N | 12 | 28 | 43 | 11 | 3 | 97 | |
| | | % | 12.4% | 28.9% | 44.3% | 11.3% | 3.1% | 100% | |
| 남제주군 | | N | 11 | 18 | 30 | 6 | 0 | 65 | |
| | | % | 16.9% | 27.7% | 46.2% | 9.2% | 0.0% | 100% | |
| 직업 | 대학(원)생 | N | 11 | 40 | 47 | 8 | 3 | 109 | |
| | | % | 10.1% | 36.7% | 43.1% | 7.3% | 2.8% | 100% | |
| | 교육공무원 | N | 4 | 4 | 3 | 2 | 0 | 13 | |
| | | % | 30.8% | 30.8% | 23.1% | 15.4% | 0.0% | 100% | |
| | 일반공무원 | N | 7 | 15 | 12 | 6 | 2 | 42 | |
| | | % | 16.7% | 35.7% | 28.6% | 14.3% | 4.8% | 100% | |
| | 사무직 | N | 5 | 15 | 31 | 6 | 2 | 59 | |
| | | % | 8.5% | 25.4% | 52.5% | 10.2% | 3.4% | 100% | |
| | 서비스업 | N | 11 | 37 | 44 | 1 | 0 | 93 | |
| | | % | 11.8% | 39.8% | 47.3% | 1.1% | 0.0% | 100% | |
| | 생산직 | N | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 3 | |
| | | % | 0.0% | 66.7% | 33.3% | 0.0% | 0.0% | 100% | |
| | 농·어업 | N | 6 | 15 | 10 | 9 | 0 | 40 | |
| | | % | 15.0% | 37.5% | 25.0% | 22.5% | 0.0% | 100% | |
| | 자영업 | N | 8 | 11 | 21 | 4 | 2 | 46 | |
| | | % | 17.4% | 23.9% | 45.7% | 8.7% | 4.3% | 100% | |
| 무직 | N | 4 | 5 | 9 | 1 | 0 | 19 | | |
| | % | 21.1% | 26.3% | 47.4% | 5.3% | 0.0% | 100% | | |
| 기타 | N | 15 | 18 | 46 | 5 | 8 | 92 | | |
| | % | 16.3% | 19.6% | 50.0% | 5.4% | 8.7% | 100% | | |
| 소득 | 1,000만원 미만 | N | 14 | 30 | 43 | 6 | 3 | 96 | |
| | | % | 14.6% | 31.3% | 44.8% | 6.3% | 3.1% | 100% | |
| | 1,000 ~ 2,000만원 | N | 17 | 45 | 91 | 14 | 3 | 170 | |
| | | % | 10.0% | 26.5% | 53.5% | 8.2% | 1.8% | 100% | |
| | 2,000 ~ 3,000만원 | N | 19 | 32 | 27 | 11 | 3 | 92 | |
| | | % | 20.7% | 34.8% | 29.3% | 12.0% | 3.3% | 100% | |
| | 3,000 ~ 4,000만원 | N | 5 | 12 | 9 | 3 | 2 | 31 | |
| | | % | 16.1% | 38.7% | 29.0% | 9.7% | 6.5% | 100% | |
| | 4,000만원 이상 | N | 4 | 6 | 1 | 0 | 1 | 12 | |
| | | % | 33.3% | 50.0% | 8.3% | 0.0% | 8.3% | 100% | |
| 무소득 | N | 12 | 37 | 53 | 8 | 5 | 115 | | |
| | % | 10.4% | 32.2% | 46.1% | 7.0% | 4.3% | 100% | | |
| 전체 | | N | 71 | 162 | 224 | 42 | 17 | 516 | |
| | | % | 13.8% | 31.4% | 43.4% | 8.1% | 3.3% | 100% | |

찬성여부의 성별, 연령별, 지역별, 직업별, 소득별 응답률을 보면 성별에 있어서 남자의 찬성률이 52.5%, 여성의 찬성률이 47.5%로써 이는 아직까지 여성의 사회참여율이 남성에 비하여 높지 않음으로 인하여 사회 정책적인 문제에 있어서 관심이 적음을 보여주고 있다. 연령별 응답률에 있어서는 20대의 찬성률이 41%인데 반해 40대의 찬성률이 51%로 차이를 나타내고 있다. 이러한 응답결과는 아직 20대 연령층에서의 사회 정책적인 문제들에 대한 인식도가 낮음으로 인하여 나타난 결과로 추측된다. 지역별 응답률에 있어서 제주시(48%)와 북제주군(39%)과의 차이성이 나타나고 있었는데 북제주군에서는 반대가 10% 응답률을 보였고 나머지 응답률이 51%가 '그저 그렇다'라고 대답하여 특별자치도에 대한 별다른 반응이 없음을 보여주고 있다. 대부분의 정책들이 제주시나 서귀포시에 편중되어 시도되어 왔기 때문에 이번 특별자치도 실시 또한 북제주군에 많은 영향을 끼칠 것이라 생각하지 않은 데서 온 결과가 아닌가 생각된다. 직업별 응답률에 있어서는 대학(원)생, 교육공무원, 일반공무원, 서비스업, 농·어업, 자영업군 등의 도입 찬성률은 사무직군의 34%에 비해 비교적 높게 나타나고 있다. 특히 사무직군은 특별자치도의 도입 찬성여부에 대해 55%이상이 '그저 그렇다'에 답함으로써 다른 직업군에 비해 매우 유보적이며 보수적인 입장을 보여주고 있다. 소득별 응답률에 있어서는 소득이 비교적 높을수록 찬성률이 높게 나타나고 있어 특별자치도의 도입에 따른 경제성장의 결과가 소득이 높은 계층에게 먼저 혜택이 올 것이라는 예상한 결과로 추측된다.

3.2.3 제주특별자치도의 실시 이유

〈그림 3〉 특별자치도 실시 이유



특별자치도의 실시 이유를 묻는 문항에 33%가 '국제 자유도시의 성장요건'을 위하여

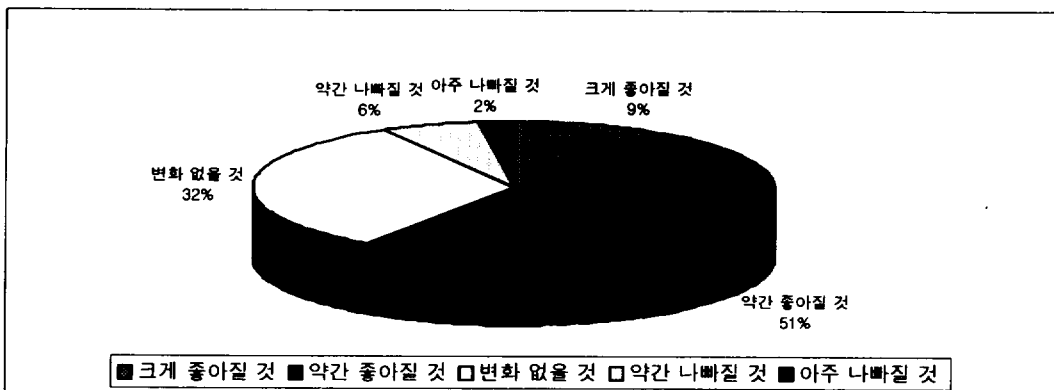
실시한다고 보았고 이와 근소한 차이로 30%가 '제주의 위치 및 문화자원을 특성화'하기 위해서라고 응답하였다. 그 외 주민의 삶의 질 향상(13%), 국가균형발전(12%), 참여정부의 지방분권 정책(12%)으로 비교적 균형적인 응답을 하였다. 물론 5가지의 응답이 서로 원인과 결과를 제공하는 상호 연결된 이유들이라 이런 결과를 보였으리라 생각한다.

3.2.4 제주특별자치도의 생활변화에측

'특별자치도가 된다면, 생활은 어떻게 변화될 것이라고 생각하는가'라는 문항에 51%의 응답자가 '약간 좋아질 것'이라고 응답하였고, 9%가 '크게 좋아질 것'이라는 응답으로 미루어보아, 제주도민의 60%가 제주특별자치도의 도입에 따른 기대감을 갖고 있다고 할 수 있다.

32%의 응답자가 '변화가 없을 것'이라고 응답하였다. 이는 특별자치도의 도입이 제주도의 지방화시대 경쟁력을 높일 수 있으나 실제적인 개개인의 생활에는 그 영향력이 미미할 것이라고 기인하는 데서 오는 결과일 것이다.

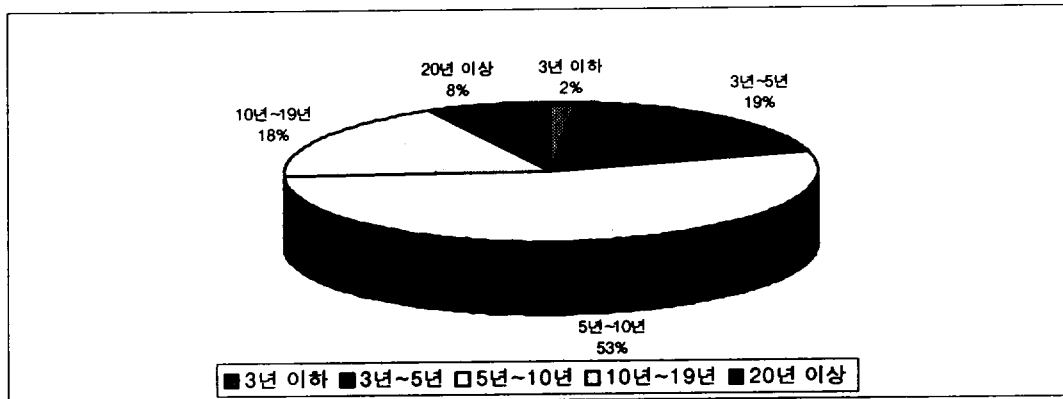
〈그림 4〉 생활 변화 예측



3.2.5 제주특별자치도의 정착시기

특별자치도의 정착시기를 묻는 문항에 53%가 '5년~10년'이라고 응답하여 중장기적인 시간이 필요함을 인식하고 있고, 이는 그 간 꾸준한 투자가 필요함을 의미할 수 있다. 특별자치도 법이 공포 후에 행정체제 정비와 실질적인 투자유치에 최소한 5년 내지 10년 이상의 시간이 걸림을 인식하고 있다는 의미하고 이는 또 한 10년 이상이 시간이 소요되어도 뚜렷한 특별자치도의 성과 없으면 문제가 있을 수 있음을 추측 할 수 있다.

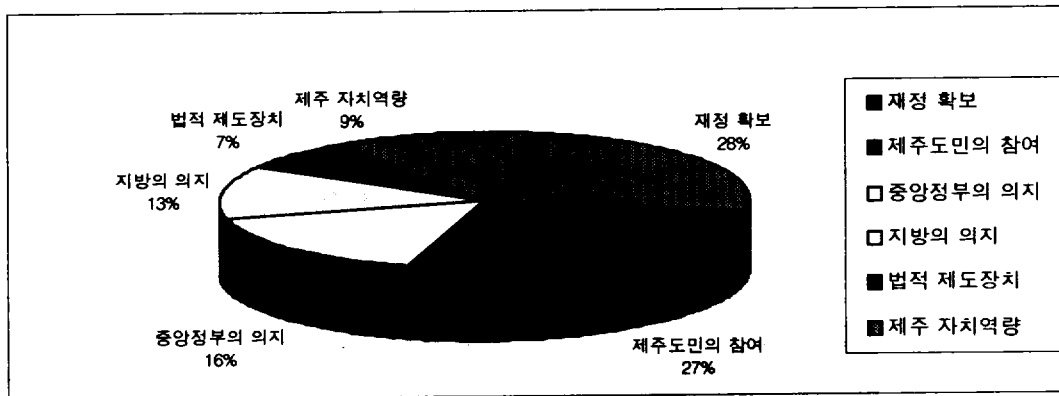
〈그림 5〉 특별자치도 정착시기



3.2.6 제주특별자치도의 필요조건

특별자치도를 실행하기 위해서 가장 필요한 것을 묻는 문항에 28%가 '재정확보', 27%가 '제주도민의 참여'라고 응답하였다. 제주도의 재정자립도는 34.7%로 전국 광역자치단체 평균 57.2%에 훨씬 미달하고 있으며, 제주도의 재정력지수는 0.547로 세입의 자주기반이 매우 취약한 실정이다. 이러한 실정에서 특별자치도를 시행하기 위해서는 무엇보다 재정확보가 우선시 되어야 함은 당연한 결과라 할 수 있으며, 성공적인 추진을 위하여 제주도민의 참여가 적극 개입되어야 함을 보여주고 있다.

〈그림 6〉 특별자치도의 필요조건

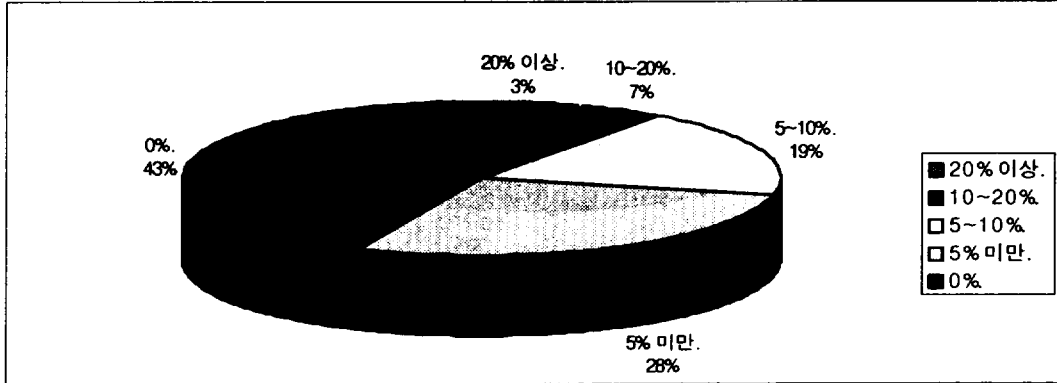


3.2.7 제주특별자치도 도입에 따른 조세부담의 적정성과 공평성

본 장에서는 총 설문 11개 문항 중 특별자치도 추진을 중심으로 한 5개 문항에 대한

조사결과를 문항 순서에 따라 분석하고자 한다.

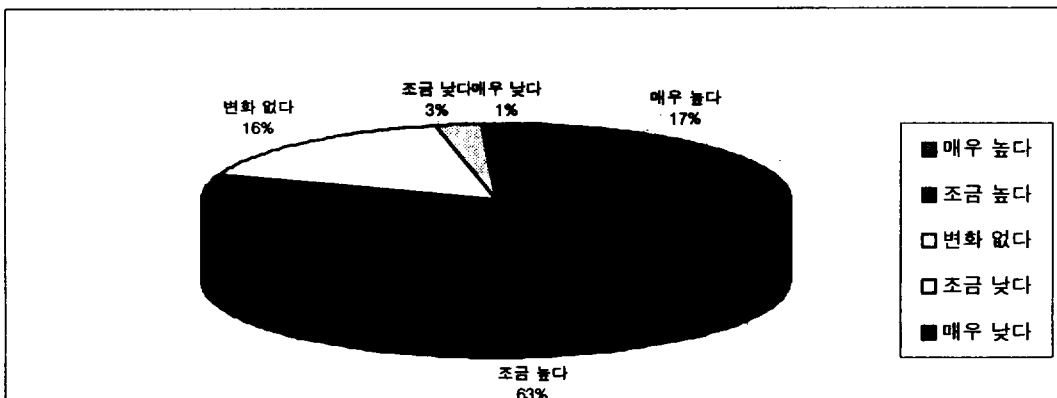
〈그림 7〉 세금부담여부



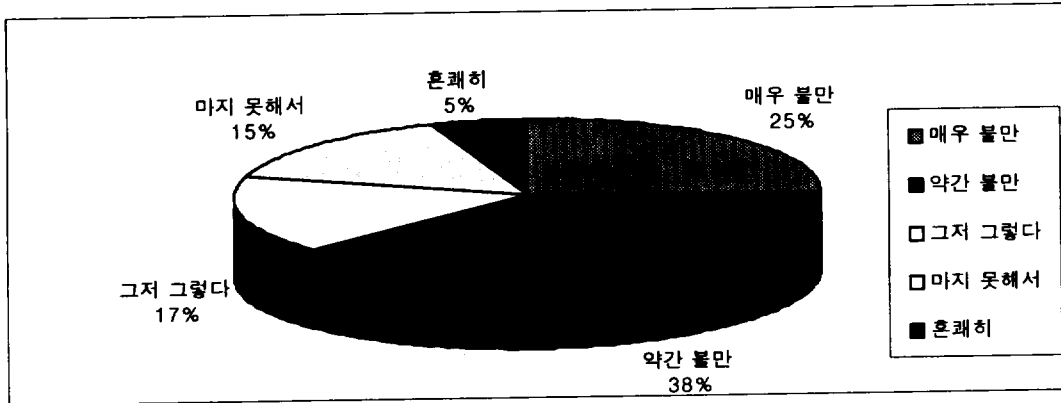
특별자치도 추진 시에 세금부담여부를 묻는 문항에 '더 낼 의향이 없다'는 응답률이 43%, '지금의 납세수준에서 5%미만'이라는 응답률이 28%로 세금인상에 대한 부담률이 매우 부정적인 반응을 나타내고 있다. 이는 특별자치도 필요조건의 28%가 재정확보의 필요성을 우선시 하였음에도 불구하고 지방세의 부담은 회피하고자 함을 나타내고 있다. 즉, 특별자치도의 필요조건으로 재정확보를 들고 있지만, 구체적인 실천의 수준, 그리고 자신과 직접 관련되는 사안에서는 한발 뒤로 물러서는 모습을 보여주고 있다.

또한 〈그림 8〉에서 보듯 특별자치도의 세금부담의 예상가중정도를 묻는 문항에 '조금 높다'와 '매우 높다'의 응답률이 80%로 특별자치도 추진을 위한 지방재정 확충 방안으로 세금가중이 필요시 됨을 인식하고 있음을 나타내고 있다.

〈그림 8〉 세금부담 예상가중정도



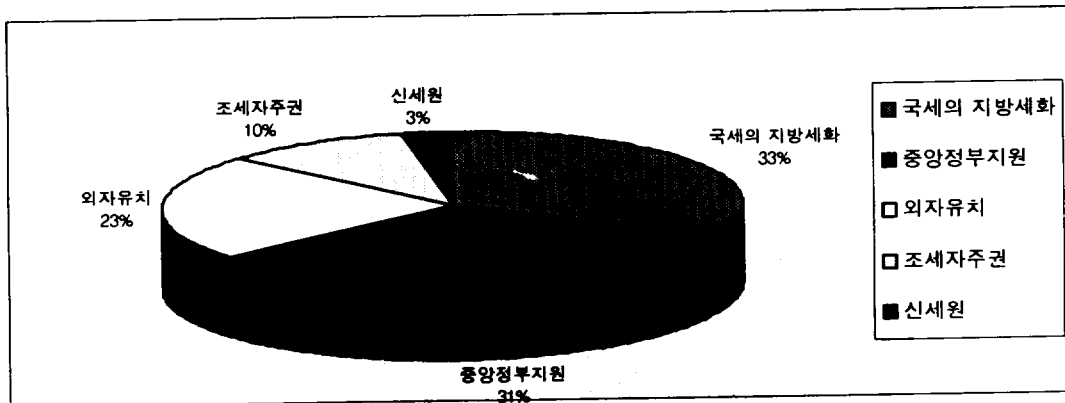
〈그림 9〉 세금 부담 의견



제주의 자치권·자율권 향상과 지역경제발전을 위한 세금부담 가중에 대한 문항에 '매우 불만'이라는 응답률과 '약간 불만'이라는 응답률이 63%로 8번 문항에서 특별자치도 재정확충 방안으로 세금이 가중될 것이라고 인식되고 있음에도 불구하고 실제적으로 세금 부담이 가중되는 것에 대하여 부정적임을 보여주고 있다. 이는 지역경제 발전을 위하여 제주특별자치도의 도입을 비교적 긍정적으로 평가하고 있지만 이에 따른 납세의무는 부담하게 보고 있어 이에 따른 제주도민의 납세의식교육과 이런 심리를 반영한 재정확충 방안이 마련되어야 할 것이다.

3.2.8 제주특별자치도 도입에 따른 재정확충의 대안

〈그림 10〉 재정확충 대안



특별자치도 추진을 위한 재정확충 대안을 묻는 문항에 33%가 '국세의 지방세화'라고

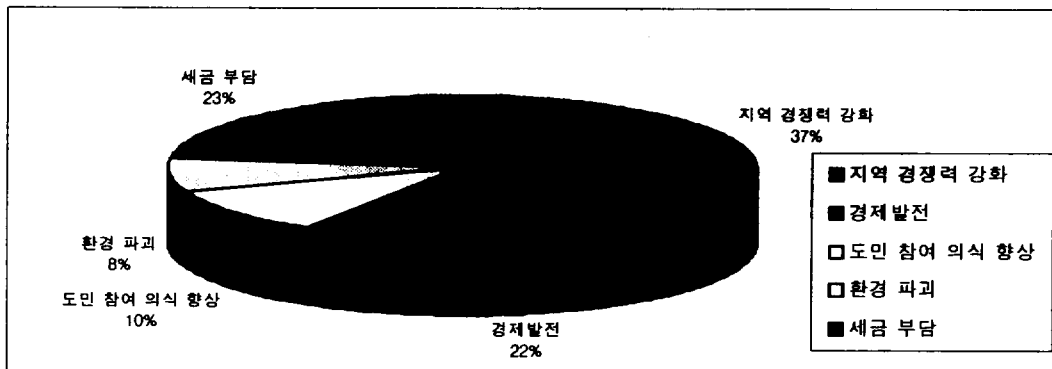
응답하였으며 31%가 '중앙정부지원'이라고 응답하였다. 현재 우리나라의 지방재정은 선진국에 비하여 매우 취약하다. 1996년 예산 순계기준으로 볼 때 국가재정의 규모는 85조3,083억원임에 비해 지방재정의 규모(의존재원 포함)는 47조2,498억원에 지나지 않아 그 비율은 64:36으로 나타나고 있다. 반면 우리나라와 여러 가지 제도가 비슷한 일본의 경우는 국가와 지방정부의 재정 비율이 45.4:54.6(1993년 기준)으로 지방정부의 재정규모가 중앙정부의 재정규모에 비해 오히려 더 크게 나타나고 있다.

국세와 지방세의 규모를 살펴보면 그 격차는 더욱 심각한 수준이다. 우리나라의 지방세는 취득세, 등록세, 담배소비세 등을 비롯한 15개의 세목으로 구성되어 있지만 규모는 국세와 비교해 볼 때 매우 열악하다. 1996년 예산을 기준으로 보면 총 조세 중 지방세의 비중은 19.2%에 지나지 않는다. 외국의 경우를 살펴보면 단일형 국가인 일본의 국세와 지방세 비율은 62.5: 37.5(1994년 기준)이며 연방형국가인 미국의 국세와 지방세 비율은 54.6:45.4(1992년 기준)로 나타나고 있다.

이렇듯 우리나라는 세원이 중앙정부에 지나치게 치우쳐있기 때문에 많은 지방정부들은 자주재원 만으로는 지역주민들의 요구와 필요를 충족시키는데 어려움을 겪게 되고 중앙정부의 재원에 의존적일 수밖에 없기 때문에 국세의 지방세화와 중앙정부의 지원이 절실함을 보여주고 있다. 그러나 앞서서도 언급했지만 제주도의 경우, 국세의 징수액은 2003년 기준으로 전국의 0.47% 이고 법인세의 징수액은 전국의 0.16%이다. 국세의 일부를 지방세화 하더라도 지금 제주도의 국세와 지방세 징수액 구조로는 그리 큰 실익이 없어 보인다. 이런 조사결과는 제주도민의 국세와 지방세의 구조적 내용을 이해하지 못하는데서 기인한다고 볼 수 있다.

3.2.9 제주특별자치도 도입에 따른 영향

〈그림 11〉 제주특별자치도 도입에 따른 영향



특별자치도가 된다면 미칠 영향에 대한 문항에서는 37%가 '지역 경쟁력 강화'라고 응답하였으며, 22%가 '경제발전'이라고 응답하였다. 1995년 지방자치단체장의 선출로 우리나라는 본격적인 지방자치시대를 맞이하였다. 특별자치도의 추진은 이러한 지방화 시대에 맞추어 세계와 경쟁할 수 있는 경쟁력을 갖추어 제주의 여건과 특성을 반영하고 지역의 잠재력을 극대화할 것이라는 도민의 의식을 나타내 주는 결과이다.

N. 제주도민 의식구조에 따른 재정확충의 기본 방향과 정책적 시사점

제주도는 21C비전으로 2001년 12월에 제정된 '제주국제자유도시특별법'에 의거 '국제자유도시'와 '평화의 섬'을 추진 중에 있다. 제주국제자유도시 추진은 지방화시대에 세계와 경쟁할 수 있는 풍요로운 제주를 건설하고 동시에 국가발전을 견인하는 것을 그 목표로 하고 있으며 이러한 국제자유도시가 성공적이기 위해서는 이를 적극적으로 뒷받침할 수 있는 혁신적인 지방자치 및 행정체제의 구축이 절실히 요구되고 있다. 하지만 1시간 생활권, 섬이라는 지리적 특성, 독특한 전통문화 등으로 인해 제주지역에 '지방자치법'의 획일적 적용은 지역발전의 걸림돌로 작용한다는 지적과 함께 제주국제자유도시가 성공적으로 추진되어 동북아의 허브가 되려면 '지방자치법상의 특별한 지위'를 가진 '제주특별자치도'로 나아가야 한다고 보고 특별자치도의 필요성이 제기되었다. 본 연구의 설문조사에 의하면 2006년 특별자치도가 출범예정임에도 불구하고 인지도가 낮게 나타나고 있다. 이는 특별자치도에 대한 홍보가 부족하며, 도민들의 참여가 적극 이루어지지 않음을 보여주고 있는 결과이다. 제주특별자치도의 참여자치 실현이 중요한 만큼 도민들의 인지도를 높이고 도민의 적극적인 참여가 이루어질 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하다고 볼 수 있을 것이다. 특히 제주특별자치도의 도입에는 재정자주권이 필수적이고 재정자주권 중에서 과세자주권의 확보가 핵심적인 사항이라 할 수 있다. 도민들은 특별자치도의 도입이 생활 질의 향상을 줄 수 있을 것이라고 인식하면서도 세금의 부담에서는 매우 부정적임을 볼 수 있었다. 즉, 제주도민은 특별자치도의 도입이 제주발전의 원동력이 될 것이라는 것을 인정하면서도 그에 따른 재정확충에 대한 세금징수에는 부정적인 태도를 갖고 있다. 이러한 결과는 국민들 대다수는 남북통일은 원하지만 통일에 따른 세금의 증가에는 부정적인 태도를 갖고 있는 것과 일맥상통한다. 이는 도민들의 개선되어야 할 의식구조로서 지역발전을 위한 높은 납세 의식이 강화되어야 할 필요성이 있다. 제주특별자치도는 제주도의 재정능력과 지역발

전, 지역경쟁력을 강화할 가져올 수 있는 만큼 지역 발전을 위한 도민들의 의무가 더욱 강화되어야 하지만 제주특별자치도의 도입에 따른 재정확충은 기존 도민에 대한 세부담의 전가보다는 기업 활동에 최대한의 편의를 제공하여 최적의 비즈니스 환경을 구축하여 국내·외 투자유치가 활발히 이루어질 수 있는 획기적인 조세 인센티브를 제공함으로써 장기적인 세원확보가 바람직하다고 할 수 있다. 제주의 국세의 징수액은 전국의 0.47% 이다. 3대 국세 중의 하나인 법인세의 징수액은 전국의 0.16%이다. 인구비율대비 15%도 안 되는 수준이다. 지방자치 실시 이후 지방자치단체의 재정자립도를 제고시키는 관점에서 국세의 지방세로의 이전과 같은 국가와 지방정부간의 세원을 재분배하는 방안이나 지방소비세, 관광세의 도입 같은 새로운 세원을 개발하는 방안, 세원공동화 방안이 다양하게 제시되어 왔다. 그러나 제주도의 예와 같이 그런 방법들은 국세의 약화가능성이나 지역간의 재정 불균형을 고려하지 못하고 있다. 다른 지방자치단체보다 비교적 높은 제주도의 지방세 부담률은 제주특별자치도의 도입으로 인해 더욱 가중 될 수 가능성이 있기 때문에 조세저항이 따를 수도 있을 것이다. 이와 같은 여러 가지 요인으로 제주특별자치도의 스스로의 경제성장을 통한 자주재원 확보가 가장 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 즉, 제주발전의 동력이 되는 기업유치를 통해 고용창출은 물론 세원창조를 통해 재정확충이 이루어지는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그러기 위해서는 제주특별자치도의 입법과정에서 과세자주권(자치권)이 필수적으로 포함되어 제주국제자유도시와 제주특별자치도가 지향하는 최적의 비즈니스 환경을 구축해 나가야 한다고 본다. 제주특별자치도는 국내의 다른 지방자치단체와 경쟁을 위해서가 아니라 세계의 다른 도시와 경쟁해서 우리나라의 새로운 국부를 창출할 수 있는 원동력이 되고자 구상되기 때문에 타 지방자치단체의 지방분권특별법보다도 한 단계이상 앞선 혁신적인 재정 확충 방법이 요구된다. 단기적 전략으로는 제주특별자치도 최종보고서에 나온 전략과 일부에서 주장하는 제주특별자치특별회계, 자치단체 재정보전특별회제도 필요하지만 장기적으로는 특별자치도가 세목과 세율을 정할 수 있는 과세자주권을 가져오는 것이 필수적이라 할 수 있다. 본 연구는 설문지의 평면적인 기술적 분석을 통해 제주도민의 제주특별자치도 도입에 따른 재정 확충에 대한 제주도민의 의식구조를 살펴보았는데 다음에는 성별, 연령별, 직업별, 지역별, 소득별로 좀 더 심도 있는 교차분석이 필요하다 하겠다.

참고문헌

- 김동욱, (2004), “자본시장을 통한 지방채 신용평가기관제도 도입에 대한 고찰”, 『한국정책과학학회보』, 제9권 제1호, 169-188.
- 김정훈, (1996), 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국지방행정연구원.
- 노근호, (2003), “지방소득세·지방소비세의 도입방안과 효과분석”, 『응용경제』, 제5권 제3호, 77-114.
- 배인명, (1998), “지방재정 확충을 위한 제도개선방안”, 『사회과학논총』(제4집), 서울여자대학교 사회과학연구소.
- 이상용·라휘문, (2003), “국세와 지방세 합리적 재분배 방안”, 『지방행정연구』, 제17권 제1호, 131-158.
- 제주발전연구원, (2004), 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략(안)』