

# 제주특별자치도 특별법 제도개선 방향<sup>†</sup>

## A Study on the Improvement Strategies of the Special Act of Jeju Special Self-Governing Province

고 성 효\* · 김 동 욱\*\* · 이 상 봉\*\*\*

(Ko, Seong Hyo · Kim, Dong-wuk · Lee, Sang-Bong)

### 목 차

- I. 서 론
- II. 제주특별법 추진개요 및 내용
- III. 성과 및 문제점
- IV. 제도개선 방향
- V. 결론

## I. 서론

2006년 7월 1일 제주도는 2002년의 「제주국제자유도시특별법」을 흡수하면서 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 ‘제주특별법’이라 한다.)이 국회를 통과함에 따라 우리나라 유일의 특별자치도로 새롭게 출범하였다. 제주특별법 제정으로 ‘고도의 자치권’이 보장되는 제주특별자치도로 ‘실질적인 지방분권’을 보장받고 ‘행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용’ 등을 통해 국제자유도시로 도약할 수 있는 획기적인 법적 기반을 보유하게 되었다. 2006년의 제주특별법은 제주도민의 의지나 주장

† 이 논문은 2014학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음

이 논문은 2014년 11월 25일 한국지방행정연구원·국회의원 강창일의원실이 주관한 ‘제주특별자치도의 성과와 미래발전전략’이라는 세미나에서 발표한 내용을 수정 보완한 것임

\* 제주대학교 회계학과 교수, 제1저자

\*\* 제주대학교 회계학과 교수, 교신저자

\*\*\* 제주대학교 회계학과 교수

보다는 그 당시 정부의 보다 더 적극적인 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(유태현, 2009).

출범 당시의 제주특별자치도 기본계획의 주요 내용은 첫째, 자치사무 및 입법권 확대와 재정자주권을 강화하는 등 획기적인 자치분권 시행으로 선진적인 분권 모델을 실현해 나가기로 하였다. 둘째, 기관구성 및 조직인사의 자율성을 보장하고 성과평가시스템을 통한 공무원의 경쟁력을 강화하여 자치역량을 제고함으로써 모범적인 지방자치를 실현할 여건을 마련하기로 하였다. 셋째, 자율성에 상응하는 자기책임성을 확보하기 위하여 감사시스템 및 주민 직접통제를 강화하고, 지방의회의 견제기능도 활성화할 예정이었다. 넷째, 이 같은 자치권을 바탕으로 관광·교육·의료산업 등 핵심산업을 중점적으로 육성하고, 이의 뒷받침을 위해 산업 인프라 및 여건을 조성해 나가기로 하고, 지방의회의 견제기능도 활성화하기로 하였다. 다섯째, 특히 제주특별자치도의 '4+1' 핵심산업(관광·청정 1차 산업·교육·의료)을 투자진흥지구를 통해 인센티브를 제공하여, 궁극적으로는 제주특별자치도를 관광, 교육 및 의료분야를 특화시킨 국제자유도시로 만들어 지역경제를 활성화시키고 국가경제에 도움이 되도록 하자는 것이었다. 여섯째, 제주도의 자치역량 성숙 및 제도정착의 정도 등을 감안, 규제완화의 단계적 접근을 통하여 자유시장경제모델을 정착해 나가기로 하였다. 이와 관련, 지속적인 권한이양과 단계적 규제완화의 추진 및 특별자치도 추진에 따른 변화와 성과를 평가하고 제주도가 자치역량을 발휘하여 국제자유도시로 발돋움 할 수 있도록 범정부적 지원을 하기 위해 국무총리 소속하에 '제주특별자치도지원위원회'(이하 '지원위원회'이라 한다.)를 설치하고, 이를 뒷받침하는 사무처를 두기로 하였다. 결론적으로 제주특별자치도는 국제자유도시를 조성하여 국가발전에 이바지하게 하려는 데서 제주특별자치도의 출범목적은 찾을 수 있을 것이다.

그러나 제주특별자치도 출범 8년이 지나는 시점에 제주의 특별자치는 무늬만 특별자치이며, 제주특별법이 스스로 규정한 '고도의 자치권 보장'은 본질에 있어서 매우 미흡할 정도로만 보장되고 있는 현실이라는 평가도 적지 않다. 제주특별법에서는 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제를 완화하고 국가의 지원을 확대하여 제주도를 국제자유도시로 추진하려 하나, 이를 뒷받침할 법·제도적 기반이 아직도 취약하고 정부의 예산지원이 미흡해서 큰 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있다는 것이 중론이다(양영철, 2014). 그 주요한 원인은 1국 2조세 체제 및 지방형평성의 이유 등으로, 참여정부에서 탄생한 제주특별법이 정권이 바뀌면서 제주특별자치도 완성에 대한 관심을

두지 않거나, 둘 동인도 약하기 때문이기도 하다. 이후 몇 차례 제주특별법 등 개정을 통하여 이양된 3,839건 행정권한 등의 중앙권한의 위임 등 개선된 성과가 없지 아니하였으나 입법체계, 재정문제 등, 근본적인 문제해결이 아니라 부분적이고 제한된 개선에 그치고 있다.

따라서 본 연구는 지난 8년간의 제주특별자치도의 성과를 평가해 보고, 특별자치도 완성 및 특별자치도의 지속 가능한 발전 및 제도약을 위해서는 그 동안 제주도민사회에서 지속적으로 제기되어온 제주특별법의 핵심 논점을 중심으로 앞으로 제도개선 전략 및 방안을 모색하고자 한다.

## II. 제주특별법 추진 과정 및 내용

### 2.1 추진배경과 경과

자본·노동·상품·서비스·정보 등의 세계화, 이에 따른 각국의<sup>1)</sup> 경제특구 경쟁적 육성 등을 감안 새로운 지방제도 및 경제발전전략 필요하다. 1960년대부터 검토가 시작되어 그간 많은 연구와 국제적 환경조성 특례가 부여되었고, 적은 인구와 면적, 섬이라는 지역적 특성상 정책실현 성과가 단기간 내 극대화 가능하다는 점이 고려되어 제주도는 2001년 국제자유도시계획 및 2005년 제주특별자치도 기본구상에 의거 지방분권 및 서비스산업 육성 정책의 국가발전 모델로서, 제주특별자치도를 추진하였다.

제1단계는 2006년 2월에 제주특별법 제정되었고, 제주특별자치도 출범에 따른 새로운 행정시스템 도입과 조직·인사 등 자치가반의 기초가 시작되었다. 자치경찰이 설치되고, 7개 특별지방행정기관이 이관되고, 감사위원회 설치 등 새로운 분권제도가 도입·시행되었다. 초·중등 외국교육 기관 및 국제고등학교 등 교육기관 설치가 허용되었다. 외국 영리법인의 의료기관 설립 허용, 제주관광공사 설립 법적근거 마련, 외국인 전용 카지노 권한이 이양되었다. 그리고 지방세 전 세목을 특별자치도세로 전환되었다. 제2단계는 2007년 8월에는 제주특별법 1차 개정이 이뤄졌고, 중국을 포함한 무사증 입국허가 대상국가가 확대되었다. 외국교육기관의 내국인 입학비율 확대, 제주지역 기업에 대한 법인세 감면 우대 등의 제도개선이 이뤄졌다. 제3단계는 2009년 3월에 포괄적 법률단위 일괄이양 방식 도입과 함께 교육·의료에 관한 획기적인 규제가 완화되었다. 관광진흥법, 국제회의산업육성

1) 중국 푸둥, 멕시코 마길라도라, 아일랜드, 네덜란드, 싱가포르 등

법, 관광진흥개발기금법 등 관광분야 3개 법률에 대한 권한이 일괄 이양되었다. 제4단계는 2011년 5월에는 제주특별법 3차 개정이 이뤄졌고, 민군복합형 관광미항 건설 주변지역 발전계획 수립 근거, 관광객의 특정 재화서비스이용에 대한 부가가치세 사후환급 특례 부여 등 도 전역 면세화 기반 마련되었다.

<표 1> 1~5단계 제도개선 추진내용 : 3,879건 개선

1단계('06.2.21제정)	2단계('07.8.3개정)	3단계('09.3.25개정)	4단계('11.5.23개정)	5단계('14.3.23개정)
1,062건 개선	278건 개선	365건 개선	2,134건 개선	40건 개선 + 5건
특별자치도 출범, 자치분권 확대 등 자치모범도시의 틀 마련, 경제자유 구역 수준 경쟁기반 마련	핵심산업 중심 규제완화, 국제자유도시 여건 확대	관광 3법 일괄이양, 영어교육도시 지정 등 관광·교육·개발 분야 자율권 확대	119개 법률 일괄이양, 민·군복합형관광미항관련지역발전계획수립근거 마련, 교육·의료·투자진흥 등 특례 확대	1~4단계 제도개선에 따른 법시행의 혼선 및 운영상 문제점해소, 환경지하수관리 자치경찰의 음주측정 및 통행의 금지권한 부여, 행정시 인시위원회 설치, 외국인관광객임시운전 허용, 감사위원 신분보장

제5단계는 기 이양된 행정권한 등(3,839건)에 대한 미비점을 보완하고, 행정수요 및 제주특성에 부합하기 위한 추가 권한이양 및 특례를 확대하였다. 2014년 3월에 1~4단계 제도개선에 따른 법시행의 혼선 및 운영상 문제점을 해소하고, 후속절차가 필요한 부분에 대한 제도적인 기반이 보완되었다. 정치·행정·사회·경제 등 환경변화에 적합하도록 반영하였고, 자치분권 강화 23건, 투자 여건 확충 10건, 자치재정 확대 등 41건, 총 74 건 중 제주지원위원회 수용 40개 과제, 추가 5개 과제가 수용되었다. 특별자치 정착을 위한 제도적 기반 완성이 추진되고, 권한이양 및 특례부여를 통한 자치분권 정착에 도모한다.

## 2.2 5단계 주요 개정내용

### 2.2.1 실질적 자치분권 실현을 위한 제도개선 추진

첫째, 자치경찰 사무분야에서 음주측정 및 통행의 금지, 즉결심판 청구권 등의 권한이 강화되고, 자치경찰관 근속승진 도입, 자치경찰단장 직급이 현실적으로 조정된다. 둘째, 감사

위원회 분야에서는 감사위원의 정치운동금지, 감사참여 외부전문가 비밀유지 의무 및 감사위원 신분보장, 감사대상기관 외의 자에 대한 협조를 요구할 수 있게 한다. 또한 보궐감사위원 임기 3년 보장, 감사위원회 직무상 독립성 강화근거를 마련한다. 셋째, 인사 및 보훈분야에서는 행정시 인사위원회 설치 근거 마련, 5급 직군·직렬 신설권한 부여, 도의회 정책자문위원 배치기준을 완화한다. 또한 보훈사무의 이관에 따른 특례와 행정심판 제도 개선, 국립제주호국원 조성을 위한 공유재산 무상양여 근거를 마련한다.

### 2.2.2 국제자유도시 여건조성

첫째, 관광·교육 분야에서는 외국관광객의 임시운전을 허용하고, 무사증 입국자에 대한 체류지역 확대 허가 여부를 확인할 수 있는 “권한 있는 공무원”의 범위를 국가경찰·제주자치경찰공무원으로 명확히 하고 있다. 또한, 외국교육기관 국고보조금 지원 근거가 마련되고, 영어교육도시에 영어사용 환경이 조성된다. 둘째, 투자지역경제 분야에서는 투자진흥지구 지정기준 조정, 투자진흥지구 관리권한 조정, 제주국제자유도시기반시설 지원사업 보조금 교부근거가 마련된다. 또한 지역개발사업 도민고용근거가 마련된다.

### 2.2.3 산업발전 및 환경분야

첫째, 산업발전분야에서는 해상운송물류비 국비지원 근거마련, 민간기업 먹는 염지하수 제조·판매 허용근거 마련, 식품산업 발전계획 수립 및 지원을 포함하고 국가와 제주특별자치도가 지원할 수 있도록 근거를 마련한다. 그 외 가축 방역기준 강화, 제주흑우 반출제한 위반 과태료 부과, 낚시어선 스킨 스쿠버 승선이 허용된다. 둘째, 환경·지하수분야에서는 빗물이용시설 등의 설치·관리 개선, 지하수 원수대금 부과징수대상 및 체계 개선, 지하수 관련 과태료 부과규정 보완·정비, 먹는 물 관리에 관한 특례가 보완된다.

### 2.2.4 제주특별법 입법체계 개선

그간의 제도개선에 따른 권한이양과 특례부여로 제주특별법은 규정중복, 가지번호 남설 등 입법체계 복잡으로 수요자 법령 이해도가 저하되었다. 따라서 알기 쉬운 법령 정비기준 적용, 편·장·절·조 4단 편제 개편 등을 통한 법률체계 정비 및 조문 명확화 하는 전면개정을 한다. 현행 3단 편제(제17장, 제44절, 제456조)에서 4단 편제(제6편, 제21장, 제45절, 제471조)로 개정한다.

제주특별법 입법체계(예시)

현행	개정안
제 1 장 총칙	제 1 편 총칙
제 2 장 제주특별자치도지원위원회등	제 2 편 제주특별자치도의 설치·운영
제 3 장 제주특별자치도의설치및법적지위	제 3 편 국제자유도시의 개발 및 기반 조성
제 4 장 자치사무및자치조직	제 4 편 산업발전 및 자치분권 강화
제 5 장 주민참여의확대	제 5 편 보칙
제 6 장 도의회의기능강화	제 6 편 벌칙
⋮	
제 17 장 벌칙	

2.2.5 5단계 제도개선과제 목록(45건)

(1) 제주지원위원회 수용과제 40건

번호	관계부처	과제명
1	환경부, 국토부	지하수개발이용허가 등에 관한 특례 전면 개정(인간기업 먹는염지하수 제조판매 허용 등)
2	농식품부, 해수부	식품산업 발전계획 수립·지원근거 마련
3	법무부	무시중 무단이탈자 단속공무원 확대
4	국무조정실	영어교육도시 영어사용 환경 조성
5	안전행정부	행정시 인사위원회 설치 근거 마련
6	경찰청	자치경찰에 음주측정 및 통행의 금지권한 부여
7	법무부, 경찰청	자치경찰에 즉결심판 청구 권한 부여
8	인행부, 경찰청	자치경찰관 근속승진 도입
9	인행부, 경찰청	자치경찰단장 직급 현실화 조정
10	안전행정부	5급 직군·직렬 신설 권한 부여
11	안전행정부	감사위원의 정치운동 금지
12	안전행정부	감사참여 외부전문가 비밀유지 의무 및 감사위원 신분보장
13	안전행정부	보궐감사위원 임기 3년 보장
14	안전행정부	감사위원회 직무상 독립성 강화를 위한 제도 보완
15	인행부, 교육부	중영행정기관의 감사배제대상 구체화
16	안전행정부	감사대상기관 외의 자에 대한 협조 요구
17	국가보훈처	보훈사무의 이관에 따른 특례 제도개선
18	기획재정부	지역발전계획 지원을 위한 국고보조금 보조율 상향
19	국토교통부	투자진흥지구 관리권한 조정
20	농식품부, 해수부	가축 방역 기준 강화
21	농림축산식품부	제주흑우 반출 제한 위반 과태료 부과
22	해양수산부	낚시어선 스킨 스쿠버 승선허용 특례
23	환경부	빗물이용시설 등의 설치·관리 개선
24	국토부, 인행부	지하수 원수대금 부과 징수 대상 및 체계 개선

번호	관계부처	과제명
25	국토교통부	지하수 관련 과태료 부과규정 보완·정비
26	국가보훈처 권익위	보훈사무의 행정심판 제도개선
27	고용노동부	근로자직업능력 개발지원 및 훈련과정 업무 조정
28	환경부	먹는물 관리에 관한 특례 보완
29	안전행정부	정책자문위원 배치기준 완화
30	국가보훈처 안전행정부	국립제주호국원 조성을 위한 공유재산 무상양여 근거 마련
31	안전행정부	사회갈등 예방 및 해소 등 사회협약위원회 기능 강화
32	농식품부, 해수부	해상운송비 국비지원 근거 마련
33	외교부, 경찰청	단기체류 외국인 관광객 운전허용 특례 신설
34	국무조정실(기재부, 국토부)	외국교육기관 국고보조금 지원근거 마련
35	국토부, 기재부	구(舊)국도 자원체계 개선
36	국토부, 공정위	개발사업에 도민고용 근거 마련
37	국토교통부	제주국제자유도시 기반시설 지원사업 보조금 교부 근거 마련
38	국토교통부	제주국제자유도시개발센터가 수행하는 사업내용 개선
39	기획재정부	투자진흥지구 지정기준 조정
40	안전행정부	제주특별자치도세 세율조정 규정 정비

(2) 추가과제 5건

번호	관계부처	과제명
41	환경부	제주곶자왈 보전근거 명시
42	국토교통부	제주국제자유도시개발센터 임원의 결격사유 규정 정비
43	고용노동부	외국인근로자에 관한 재취업 승인제한 등 이양
44	고용노동부	국가기술자격 취소·조사권한 이양
45	고용노동부	사업주 등에 대한 직업능력개발훈련 지원업무 권한 조정

### III. 성과 및 문제점

#### 3.1 성과

##### 3.1.1 인구

2013년 말 기준으로 제주인구는 605천명으로 전국대비 1.1%를 차지하고 있고, 그 증가율도 계속해 커지고 있다. 인구 유입률은 전국 2위로 최근 몇 년 사이에 인구가 지속해서 증가하고 있는데, 이는 특별자치도 출범 후 타 지역으로부터 이전기업 증가, 귀농·귀촌에 따른 이주민의 증가로 결과이다. 폭발적인 관광객 증가로 인한 제주지역의 경제가 활성화가 되는 것도 또한 이유이다.

<표 2> 제주 인구 추이

구 분	인 구			전 년 대 비					
	합계	한국인	외국인	증 감			증 감 율		
				합계	한국인	외국인	합계	한국인	외국인
2009	567,913	562,663	5,250	2,393	2,045	349	0.4	0.4	7.1
2010	577,187	571,255	5,932	9,274	8,592	682	1.6	1.5	13.0
2011	583,284	576,156	7,128	6,097	4,901	1,196	1.1	0.9	20.2
2012	592,449	583,713	8,736	9,165	7,557	1,608	1.6	1.3	22.6
2013	604,670	593,806	10,864	12,221	10,093	2,128	2.2	1.7	24.4

<표 3> 제주특별자치도 관광객 수 추이

(단위 : 천명)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합 계	5,429	5,822	6,523	7,578	8,740	9,691	10,854
내국인	4,888	5,281	5,891	6,801	7,695	8,010	8,521
외국인	541	541	632	777	1,045	1,681	2,333

자료: 제주특별자치도 내부자료

### 3.1.2 재정규모

제주는 2008년도부터 2014년도까지 총계기준으로 연평균 6.38% 증가로 전국 연평균 증가율 5.35%보다 높은 수준이다. 2014년도 제주도의 총계기준 당초예산 규모는 3조 5,830억 원으로 2013년도 3조 3,660억 원에 비해 6.5% 증가를 보였고, 2013년 증가율은 9.4%이다. 특히, 지방세입의 가파른 증가는 제주도가 제주특별법상의 세율조정권을 이용한 2012년 '비영업용 승용자동차'(시설대여업) 등록 유치에 따른 본격적인 역외세원 발굴의 효과로 사료된다.

<표 4> 전국 및 제주 예산규모 변동추이(당초예산)

(단위 : 십억, %)

회계별	2009		2010		2011		2012		2013		2014		연평균 증가율
	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	금액	전년 대비	
전국 순계예산(A)	137,535	10.06	139,856	1.69	141,039	0.85	151,095	7.13	156,889	3.83	163,579	4.26	4.59
전국 총계예산(B)	178,103	10.48	183,226	2.88	185,467	1.22	198,912	7.25	208,889	5.02	220,336	5.48	5.35
제주 순계예산(C)	2,601	9.79	2,598	-0.12	2,729	5.04	2,928	7.29	3,131	6.93	3,329	6.32	5.83
제주 총계예산(D)	2,696	9.06	2,750	2.00	2,853	3.75	3,076	7.82	3,366	9.43	3,583	6.45	6.38
C/A(%)	1.89		1.86		1.93		1.94		2.00		2.04		
D/B(%)	1.51		1.50		1.54		1.55		1.61		1.63		

자료: 제주특별자치도 예산정보, 행정안전부 재정고, 2014 지방자치단체 통합재정 개요



<표 5> 제주특별자치도 지방세 징수 현황

(단위 : 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
합계	4,471	4,450	4,145	5,215	5,814	6,841	7,686

자료: 제주특별자치도 내부자료

### 3.1.3 GRDP

2012년 기준으로 제주의 GRDP(지역총생산) 12조 7,068억 원으로 전국대비 제주비중이 2007년 0.87%에서 2012년 0.92%로 증가하였다. 지방자치단체 총재정규모에서 제주 비중도 2007년 1.90%에서 2012년 1.96%, 2013년 2.05%로 커지고 있는 추이다.

<표 6> 연도별 GRDP 추이

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국	GDP(십억원)	908,743.8	975,013.0	1,026,451.8	1,065,036.8	1,173,274.9	1,235,160.5	1,272,459.5
	GDP성장률		7.3%	5.3%	3.8%	10.2%	5.3%	3.0%
제주	GDP(십억원)	8,488.9	9,048.9	9,342.2	10,295.8	10,898.9	11,847.1	12,706.8
	GDP성장률		5.0%	0.7%	6.1%	2.3%	5.1%	5.2%
전국	1인당 GDP(천원): A	18,820	20,100	21,130	21,750	23,780	24,880	25,590
제주	1인당 GDP(천원): B	15,623	16,676	17,199	18,903	19,934	21,449	22,743
	B/A(%)	83%	83%	81%	87%	84%	86%	89%

제주특별자치도의 2012년 GRDP 대비 예산규모 비율은 25.7%로 2007년 26.9%보다 낮아졌으나, 2007년 전국평균 12.3%, 2012년 12.1%에 비해서는 상대적으로 높은 수준이다. 그러나 이것은 타 지역에 비하여 정부부문이 차지하는 비중이 여전히 크지만 민간 부문의 투자 비중이 상대적으로 높아졌다는 것을 의미한다.

&lt;표 7&gt; GRDP 대비 예산 비율

(단위 :억 원)

		2007	2012	2013
최종예산	전국(A)	1,280,366	1,670,153	1,769,920
	제주(B)	24,374	32,709	36,304
GRDP	전국(C)	10,432,550	13,770,410	
	제주(D)	90,490	127,070	
비율	B/A	1.90%	1.96%	2.05%
	D/C	0.87%	0.92%	
	A/C	12.3%	12.1%	
	B/D	26.9%	25.7%	

## 3.2 문제점

### 3.2.1 난제 제도 개선 미해결

지금까지 약 3,879건의 권한이 이관되었거나 예정이지만 지금 요구하고 있는 제도개선 권한들은 매우 어려운 과제만 남아 있다. 새로운 정부마다 제주특별자치도의 정체성에 대한 각기 다른 시각과 타 지역과의 형평성으로 1~2단계에서 계속해 요구했던 제주특별자치도내 징수 국세의 이양, 보통교부세 법정률 3% 제도 보완, 도 전역 면세화 등 주요 재정특례 등, 미 이관된 권한이 아직까지 미해결 상태이다(양영철, 2014).

### 3.2.2 장기간 제도개선 추진기간 소요

최초의 권한이양이 제주특별법에 규정된 2006년 2월 21일 이후 지난 2011년 4월 29일 제4단계까지의 3,839건의 제도개선과 현재 진행 중인 40건의 제5단계 제도개선으로 인해 특별자치도 출범 9년차인 2014년에는 약 3,879건의 권한이 제주도로 이양될 것으로 예상된다. 지금까지의 권한이양건의 추이를 살펴보면, 출범 초기 5년은 양적인 건수가 많아지나, 출범 10년차에 접어들수록 이양 건수는 점점 줄어들고 있다(민기, 2014). 이양 건수는 점점 줄어들고 있지만 2단계 제도개선에 소용된 기간은 1년 이내였지만 5단계는 무려 5년 가까운 시간이 걸리는 등 권한 이양에 따른 소요기간이 할수록 길어지고 있다.

<표 8> 제도개선 단계별 소요기간

단계	이관요청항목 선정	지원위원회 확정	정부안 확정	국회확정	총 소요기간
2단계	4개월 (‘06.7.1-‘06.11.8)	5개월 (‘06.11-‘07.4)	25일 (‘07.4.20-‘07.5.15)	1개월 10일 (‘07.5.22-‘07.7.3)	11개월 (‘06.7-‘07.7)
3단계	4개월 (‘07.7.4-‘07.11.12)	5개월 (‘08.3-‘08.8)	2개월 7일 (‘08.7.31-‘08.10.7)	4개월 20일 (‘08.10.14-‘09.3.3)	1년 (‘07.7-‘09.3)
4단계	4개월 (‘09.3.28-‘09.7.24)	7개월 (‘09.7-‘10.2)	6개월 (‘09.11-‘10.5)	11개월 11일 (‘10.5.18-‘11.4)	1년 7개월 (‘09.3-‘11.4)
5단계	2년10개월 (‘10.5 -‘13.3)	1년 (‘13.3-‘14.3)	1개월 (‘14.8-‘14.9)	4개월 (‘14.10-‘15.2 : 예정)	약 4년 9개월 (‘10.5-‘15.2 : 예정)

자료 : 양영철(2014). “향후 특별자치도 추진과 민선 6기 도정의 과제” 발제문 중 <표> 재편집

### 3.2.3 중앙정부의 제주특별자치도 인식 및 관심 부족

1국 2조세 체계에 따른 조세교란과 지역형평성 등을 내세워 각종 재정특례를 거부하거나 기 국회통과 제도도 시행을 미루고 있다. 제주특별자치도내 징수 국세의 이양(제주특별법 제4조) 제4단계 제도개선의 핵심과제로 국세 운영의 자율성 부여로 추진되었음. 정부에서도 긍정적으로 검토하였으나 1국 2조세 체계로 인한 혼란 등의 우려로 최종 정책결정에 있어서는 잠정적으로 보류되었다. 예를 들어, 관광객 부가가치세 면세제도는 관광객이 산 기념품과 특산품, 렌터카 대여료 등 3개 품목에 대한 부가가치세 10%를 다시 관광객에게 돌려주는 환급제가 2009년 국무조정실 제주특별자치도 위원회에서 부가세 도입이 의결됐고 2011년 5월 국회를 통과했지만 정부는 1국 2조세 재개는 조세 근간을 훼손할 수 있고 다른 지방과의 형평성 문제를 거듭 제기하면서 환급제 시행에 따른 조세특례제한법과 시행령이 개정되지 않고 있다. 대신에 관광객 부가가치세 환급제도 대신 제주관광진흥지원 사업비 100억 원을 배정으로 대체하려고 하고 있다.

또한 2012년 차량대여업의 제주등록은 획기적인 재정자립에 도움을 주고 있으나 타 지자체와의 세율인하 경쟁으로 자동차, 항공기, 기계장비 등과 함께 대표적인 이동물건에 대한 탄력세율 적용 대상에서 제외 움직임도 있다. 리스차량 유치를 위해 취득세율 7%에서 5%로 조정하였는데 안행부의 지방간 조세경쟁우려로 세율 원복을 요구 받아 다시 2012년 7월부터 7%로 다시 조정하여 운영하고 있다. 이는 세율 조정에 관한 특례(제주특별법 제74조) 권한이 침해를 받았다.

2006년 2월 21일 제주특별법을 공포하고, 정부는 특별자치도 추진 전략과 과정을 지속적으로 관리하고 지원하기 위하여 제주특별법 규정에 근거하여 범정부 추진기구인 ‘제주

특별자치도 지원위원회'를 설치했지만, 출범 초기와 달리 제도개선에 따른 양적 업무가 대폭 감소한 반면, 난이도 높은 업무를 수행하는 역할이 커질 것인데 그 위상은 하락하는 양상을 보이고 있다(민기, 2014).

한시조직으로 출발한 '사무기구'의 존속기한은 특별자치도 출범 초기 2011년 6월 30일까지였으나, 이후 법 개정을 통해 2014년 6월 30일까지 3년 연장되었고, 다시 지난 6월 말로 운영기간이 종료되는 사무기구의 존속기한을 3년 연장하는 법률안을 강창일 의원이 발의하였다. 그러나 국회 안전행정위원회 소속 일부 의원들이 '사무기구'의 향후 역할 및 업무 등에 대한 구체적인 자료의 부족을 이유로 사무처 존속기한 연장을 끝까지 반대의 결과 당초 3년 연장안과 달리 2016년 6월 30일까지 2년간 연장 운영하기로 하여, 중앙정부의 제주특별자치도 완성에 대한 인식을 간접적으로 보여주고 있다할 수 있다.

### 3.2.4 중앙정부와의 연계 미미 및 행정역량 부족

3,800여개의 권한을 이양 받았지만 이를 운용하는 제주특별자치도 행정역량은 다소 기대치에 못 미치고 있다는 평가가 있다. 특히 제주특별자치도가 출범하면서 제주특별자치도 소속으로 변경된 제주지역의 특별지방행정기관의 공무원들이 소속 중앙부처와 정보교류 및 예산확충 교류의 기회가 감소되고 있다. 그 외 중앙정부의 권한도 일부 이양 받고 있기 때문에 중앙정부와 연계한 행정력 발휘가 필요하고 중앙부처와의 인적교류도 필요한 데도 현실은 정보교류와 인적교류의 기회는 점점 줄어들고 있다.

제주특별법에 위임받은 조례제정에 있어서 행정역량의 부족으로 관련 상위법과 상충되는 경우도 발생하고 있고, 그 적용에 있어서 혼선이 있는 경우도 있다. 예를 들어, 2011년 5월 23일 개정된 제주도특별법 제184조는 제주도내 도립 및 사립대학 설립 운영에 관하여 고등교육법에 대한 여러 특례들을 규정하였다(2012. 5. 24 시행). 특례 중에는 이들 대학 설립에 대한 인가권과 지도·감독권 등을 교육부장관으로부터 제주특별자치도 도지사에게 이양한 것을 포함하여, 대학설립기준을 종전의 대통령령 대신에 조례로 정할 수 있게 하는 등 94개 중앙사무 권한이 제주특별자치도로 이양되었다. 교육부로부터 사립대학 관련 권한을 이양 받아 전국 지자체 가운데 유일하게 도내 사립대학에 대한 관할청의 역할을 하고 있다. 하지만 전문성과 합리적인 판단이 동시에 요구되는 사립대학 업무에 대한 경험이 전혀 없어 관련된 지방조례의 규정들은 상위법인 고등교육법을 무시하고 졸속으로 제정되기도 하고 그 적용에도 문제점들이 노출되고 있다.

## IV. 제도개선 방향

### 4.1 1국 2조세 체제 및 지역 형평성에 대한 논리 설득

제주특별자치도내 장수 국세의 이양, 관광객 부가가치세 면세제도 등은 1국 2조세 체제로 인한 혼란 등의 우려로 최종 정책결정에 있어서는 잠정적으로 보류되었다. 즉, 기획재정부 입장은 「1국 2조세 체제」를 인정할 수 없다는 것이다. 이처럼 우리나라는 「1국가 1조세 체제」를 고수하는 이유는 여러 가지가 있지만 중앙집권체제가 익숙한 탓도 있고 또 한국영토의 면적이 상대적으로 선진국 보다 적으며 본토와 상대적으로 멀리 떨어져 있는 섬 등이 없이 해외영토를 식민지화한 지역이 없기 때문이기도 하고, 또한 다른 민족보다 강한 우리식 '수평적' 평등의식도 한 몫 했으리라고 보고 있다. 경제적인 효율성과 행정비용의 절감측면에서 「1국가 1조세 체제」가 「1국가 2조세 체제」보다 당연히 우월한 듯이 보이지만 실상과 현실은 반드시 그렇지는 않다(안창남, 2006). 경제가 발전한 선진국일수록 「1국가 2조세 체제 또는 그 이상」을 운영하고 있다. 그 이유는 중앙정부보다 주정부의 권한이 상대적으로 강한 경우이거나, 홍콩의 경우처럼 역사적인 배경이 있는 경우도 있으며 말레이시아의 라부안처럼 국가가 강력하게 지원하는 체제도 있다. 또한 버진 아일랜드나 케이만 군도처럼 해외식민지를 소유하고 있는 국가가 그들의 정치적인 독립을 허용하는 것 대신에 이를 달래기 위해 조세주권을 별도로 부여하고 있는 형태도 있다(안창남, 2006).

제주특별법은 어느 특정 지방에게 특별한 혜택을 주기 위한 법이 아니고, 국제자유도시 조성을 위한 수단인 조세완화와 규제완화는 홍콩 등 국제자유도시들과 경쟁하기 위한 무기이지 다른 자치단체와 경쟁하기 위한 그것이 아니라는 논리의 설득으로 「1국가 2조세 체제」 및 지역 형평성의 문제를 뛰어 넘어야 한다.

또한 제주특별법은 먼저 제대로 정착하지 못하고 있는 우리나라 지방자치가 어떻게 발전해야 하는 것인가에 대한 '지방자치의 비전과 지향을 선언한 법'이며, '대한민국 지방자치 발전을 위한 시범적 실험적 성격의 법'이고, '국제자유도시 조성을 위해 특례적 지위를 가진 법'이라는 논리 설득강화가 필요하다.

### 4.2 제주특별법의 입법정책적, 입법기술적 문제 개선 필요

국가정책은 관계법령 제·개정으로 지속적으로 내용이 변경되어 제주특별법에 인용된 연

관법령도 정비되어야 하나, 중앙정부의 입법과정에 대한 참여시스템이 부족하고, 제주특별자치도의 공무원의 전문성 및 법제역량이 부족한 상황이다. 따라서 국회의원과 정부에 부여하고 있는 법률안 제출권자에 제주특별자치도를 포함시키는 안을 고려할 필요가 있다. 즉, 정부 입법안 제·개정 심사 때 제주특별법과의 연관성 여부에 대한 심사 강화를 제도화하는 방안이 필요하다. 특히, 행정각부의 지침, 즉 훈령·예규 등 행정규칙을 통한 중앙정책 변화는 제주특별자치도의 적극적 노력 없이는 정책공유 불가능하다.

또한 정부입법만 아니라, 의원입법을 통한 입법부의 역할이 커지고 위상이 강화되는 추세에 맞춰 제주특별법 관련 국회 대응체계의 마련도 필수적이다. 국가시범사업을 정부주관으로 하여 보완하여 시행하는 것이 필요함에도 국가적으로도 장기과제로 연구하고 있는 사안(자치경찰, 특행기관 등)의 경우, 제주도의 자체 부담으로 성공모델을 만들도록 내버려두는 “정책 방임” 현상이 심화되고 있다. 예를 들어, 자치경찰의 업무영역은 사법특별경찰 실시와 국가경찰 협약한 범위 내에서 수행하여야 하나, 국가경찰과 업무범위 설정 협의가 전무하다. 중앙정부 사무이양 이후 중앙과 단절된 종전 국가정책의 시행으로 시행착오 지속발생 및 소요경비 부재로 지방재정 악화는 물론 행정 서비스 수요에 부응하지 못하는 현상이 발생하고 있다. 따라서 총리실 지원위사무처에서 각 부처 법무담당관실로 제주특별법 연관법령 인용내용을 주지시켜 정부법령 정비시 반드시 반영하도록 지침 마련 필요하다. 행정지침 및 의원입법안 관련 중앙정부간 협업 강화, 행정각부의 지침 행정에 대한 통제 및 조정을 국무조정실의 규제심사와 법제처의 훈령예규 등 심사기능을 통해 보완, 의원입법안의 경우, 국회 상임위가 중요하므로 국회 심의과정에서 모니터링할 수 있는 방안을 국회 법제실(전문위원실)등과 함께 대국회 컨트롤타워인 국무총리실과 법제처와 협조를 통한 보완이 필요하다.

제주특별법의 분법화 방안 및 제주특별자치도의 법적 지위를 헌법에 규정하는 논의도 필요하다. 중앙정부의 권한이양 방식이 사안마다 개별적·열거적으로 중앙행정기관의 장의 권한을 도지사의 권한으로 이양하거나, 도 조례에 위임하는 방식이다. 이러한 권한 이양방식 때문에 제주특별법은 400여개 조문을 가진 방대한 법률이 되었고, 한 부분의 권한 이양을 위해 관련 법률들을 하나하나 살펴보고, 개별적으로 모두 개정해야 하는 상황이다. 제주특별법의 효력을 다른 법률보다 우선시하는 법적근거도 마련할 필요가 있다.

특행기관 이관사무 관련하여 정부차원에서 새로운 사무를 시행하는 경우에는 이관사무에 대해 우선 조치하도록 행정적·재정적 지원 법제화가 필요하다. 특행기간 이관 이후 초기 정착과정에서 당해 특행기관 소관부처와의 인사교류 강화가 필요하다. 제주특별법 제5조의2(자료의 제출 등) ② “제주특별자치도는 이 법에 따라 이양된 권한을 행사하는데 필요한 자료의 제출 및 기술지원을 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있다.” 라고 명

시되어 중앙인력 지원을 받을 수 있는 근거가 있으나 타 지침이나 규칙의 제약으로 법의 실효성에 한계를 보이고 있다. 예를 들어, 현재 제주에서 교육부에 교육부 과장급인력을 파견 요청하고 있으나, 안전행정부에서는 교육부 타 부처 파견인력(4명)이 제한되어 있어 제도정착에 혼선과 한계를 보이고 있다. 제주특별자치도에 대한 입법정책적 지원을 위한 부처의 인력지원은 별도 정원으로 간주할 수 있도록 정부행정기구관련법령에 예외적 조치를 둘 필요가 있다.

### 4.3 사무기구의 지원체계 개선

지원위원회의 사무를 처리하기 위하여 지원위원회에 필요한 사무기구를 설치함(제주특별법 제8조). 사무기구는 제주특별법 제정 시 2011년 6월 30일까지만 존치되는 한시적 기구였으나, 이후 법 개정을 통해 2014년 6월 30일까지 존속 기한(한시적)이 연장되고 지난 6월에 2년 연장하였다. 지원위원회 사무기구는 초기 제주지원위원회 사무처 (1처장 3관 6팀 정원 17명)로 구성되었으나 '09년 12월 제주특별자치도 정책관(1국 3과 정원 10명)으로 축소되었다. 추진기구의 한시성, 정책추진 권력의 강도 약화, 추진기구의 축소로 인해서 '제주특별자치도 추진 동력'이 상실되고, 특별자치도가 국정 아젠다에서 제외되고 있다는 도민사회의 인식이 확산되고 있다.

시간이 흐를수록 양적인 건수는 적어지나 실제 향후 권한 이양 추진대상이 되는 개별 권한이 가진 중요도와 이양 난이도는 지금까지 이루어진 권한 보다 훨씬 높아질 것이다. 따라서 지원기구의 권한을 강화시킬 수 있는 조직체가 필요하다. 그리고 경제자유구역의 경제자유구역기획단 같이 영속성을 가진 추진기구나, 지금 2~3년의 한시성 기구가 아니라 10년 내외 중장기 한시성 기구로 전환이 필요하다.

### 4.4 특별자치 실현을 위한 자치분권 강화

첫째, 특별자치의 확대 실현, 분권의 분권을 위한 행정시 및 읍면동 권한확대가 필요하다. 이는 특별자치도 시행에 따른 권한집중 현상을 개선할 수 있다. 둘째, 헌법개정시 관련법적 지위 상향조치를 통하여 특별자치도 지위강화가 필요하다. 셋째, 도의회 정책자문위원 활용확대와 인사권 강화 등을 통하여 도의회 기능강화가 필요하다. 넷째, 자치경찰 권한 강화를 위하여 기존 특별사법경찰사무 외에 일반사법경찰 사무 확대, 국가경찰사무 추가이관 등 업무와 인력보강이 필요하다. 다섯째, 특별지방행정기관(특행기관) 이관 관련

하여 별반 도움이 되지 않는다는 입장의 지역여론 및 총리실 성과평가지 지역 언론과 도민들 반응은 기대치보다 낮다고 인식하고 있다. 특행기관 이관 이후 각 부처의 국가직접 사무 수행이 곤란해지고 있다. 따라서 국가정책에서 소외되거나, 법률 제개정과정, 고용기금 등 재원 배분시 제주지역이 제외가 안 되도록 제도적·정책적 배려가 필요하다.

이처럼 자치경찰, 특행기관 이관 등에서는 국가 전체적으로 시행이 곤란하고 부담이 되는 사무만 안겨주고, 제주도 자체적으로 시행하는 것에 대해 무관심한 일종의 “국가정책 사각지대” 발생하고 있다. 이러한 부문에 대한 총리실의 역할은 전반적으로 기대치에 못 미치고 있다. 특히, 지원위 사무처는 각 부처의 이해관계 조정보다 기존 권한이양사무를 수행하는 제주도의 책임으로 간주하는 경향이 갈수록 짙어지고 있다.

#### 4.5 국제자유도시 경쟁력강화를 위한 산업정책적 특례조치 필요

기본적으로 정부의 규제완화와 지역주민의 규제강화 요구의 충돌 따른 균형적인 정책구현 및 논리개발이 필요하다. 투기보다는 착한 투자를 위한 투자진흥지구제도의 전면적 제도개선, 부동산 영주권제의 공익성 강화와 함께 조세특례 조치 강화가 무엇보다도 필요하다. 다국적 기업 유치에 위한 조세특례 제도 도입, 캡티브 보험 등 금융관련 선제적 제도 개선이 필요하다.

도내 토지이용 관리 강화를 위하여 토지비축제 조성토지에 대해 양도소득세 등 감면조치 적극 고려도 필요하다. 관광, 교육, 의료, 카지노, 크루즈 등 서비스산업 육성과 함께 식품산업, 1차산업, 해운물류시스템, 교통체계, 민간투자유치 등 제주도의 산업구조를 보완하고 국가경쟁력과 연계되는 시스템 구축 필요하다. 셋째, 부담금관리기본법 등 제주에 한해 적용을 제외하는 조치가 필요하다. 제주도 안에서 시행되는 수익사업에 대한 정책적 조치를 기재부에서 허용하고 있지 않다. 예를 들어, 5단계 제도개선시 문화부에서는 외국 인면세점 수익금의 일부를 제주관광진흥기금에 편입하는 것에 찬성하고 있으나, 기재부에서는 부담금이므로 추가신설에 대해 전국 형평성 차원에서 찬성을 않고 있다. 이외에도 환경보전을 위한 조치 등 공익적 차원의 부담금 신설에 대해 제주도지사 스스로 결정할 수 있는 협의구조 마련이 필요하다.

#### 4.6 재정자주권 강화

제주특별법에는 재정관련 다양한 특례와 지원에 대한 명시에도 불구하고 30% 내외 수준의 재정자립도를 가진 제주도에서 특별자치를 실현하는 재정수요를 충족할 수 있는 수



준에서의 지원은 이루어지지 않았다고 보는 것이 타당하다. 기존의 연구(유태현, 2009; 한국지방재정학회, 2009; 이원희, 2010; 손희준, 2010)를 보면 모든 연구들이 재정수요를 충분히 보전하지 못하고 있다고 지적하면서 다양한 대안들을 제안하고 있다.

지금 추진되고 있는 권한이양 사무 시스템은 선 이양, 후 보전이라는 원칙하에 추진되고 있지만, 지방자치단체의 행정수요 증가에 따른 재원보전조치가 국가지방사무 배분의 원칙인 것을 감안하면, 보통교부세를 담당하고 있는 안전행정부나, 국가사무이양경비를 보전하도록 재원부담의무를 지고 있는 기획재정부, 그리고 이에 대해 권한이양을 꾸준히 추진하여 온 총리실의 역할이 매우 중요하다. 그럼에도 불구하고 의무적으로 사무이양경비를 지원하여야 함에도 지원하지 않는 것이나, 법률에 규정되어 있음에도 국세(액) 이양 등 재정특례제도를 이행하고 있지 않는 것에 대해 범정부차원에서 논의구조가 만들어져야 한다.

지역에서 가장 우려하는 것은 현재 추진되고 있는 권한이양 따른 재원보전조치가 없이 정부에서 손을 떼거나 제주도 자체적으로 특별자치도를 추진하도록 한다면, 제주도는 앞으로 정부와의 정책네트워크를 복원하지 못함은 물론 막대한 재정부담만 떠안은 채 정책 실패를 경험할 것에 대한 우려이다. 따라서 자치재정 확대 및 재정특례 개선이 시급하다.

#### 4.6.1 보통교부세 법정률화 개선

첫째, 보통교부세 3% 법정률 제도 보완이 필요하다. 특별자치도 출범 후 계속적으로 요구해온 권한이양에 따른 행정수요의 증가, 도로분 교부세 폐지와 지방소비세의 신설 등으로 보통교부세 3%에 대한 적정성 문제 발생하고 있다. 특히, 민군복합 관광미항 건설, FTA 체결 등은 보통교부세 3% 법정률화 이전에 없었던 환경변화이고, 많은 제주도민이 원치 않은 국책사업들이기 때문에 정책적 배려가 필요하다. 보통교부세 산정시 특히 지역 균형수요 별도 보정은 지역특성을 고려한 재원배분의 형평화와 지역 간 균형 개발을 위한 것인데 3% 법정률화 후 변화된 사회경제적 요소가 보통교부세 산정에 반영되지 못하는 구조적 불이익을 받고 있다. 제주는 FTA 피해가 가장 큰 지방자치단체이다. 안동환 외(2009) 연구에 의하면 한·미 FTA 발효 후 자치단체 중에서 10년차 기준으로 감귤주산지인 서귀포시(706억)와 제주시(585억)의 피해 규모가 국내 자치단체 중 1·2위로 분석되었으나 그 피해액이 미반영 되었다. 또한 특별자치도 이후 민군복합 관광미항 건설과 그에 따른 정주 군인으로 인한 지방세감소와 공공서비스제공 환경변화도 미반영 되었다.

&lt;표 9&gt; 2007~2014년 지역균형수요 반영 예산

(단위: 억 원)

지형균형수요 항목	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
낙후지역수요	7,659	8,856	11,189	11,043	11,618	14,522	16,245	16,379
문화재보호·자연환경보전·상수원보호 등 개발규제지역수요	1,844	2,627	2,462	1,818	1,802	1,696	2,494	2,763
군사보호구역 비과세 보전수요	3,759	4,706	4,388	4,369	2,287	2,455	3,354	3,805
도시·해안·댐 관련 지역특수수요	1,585	1,979	1,574	3,781	4,284	4,399	4,471	4,827
지역기반 쇠퇴지역수요	250	469	810	389	413	418	409	381
기타 농어촌도로, 적자노선 시도지정문화재 등에 대한 수요	8,057	6,352	5,442	5,290	1,602	1,899	1,991	5,924
소도읍육성사업지역 국고부족분	886							
FTA 농어촌수요		7,708	9,674	11,342	12,107	20,820	23,246	25,890
지역발전특구 등 지역경제 활성화 수요			754	1,205	1,227	1,434	1,667	630
하이브리드 자동차·자전거도로 수요 등 저탄소녹색성장						280	372	262
특수(군인)인구·인구격감·유동인구에 대한 보정수요	188	2,130	2,768	2,509	2,297	3,904	3,134	3,851
기타					1,355			
합계	24,228	34,827	39,061	41,745	37,637	51,827	57,383	64,712

자료 : 각 년도 지방교부세 산정해설, 안행부

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」, 「통합창원시특별법」 및 「세종특별자치시 특별법」에 준한 제주특별법 개정요구가 필요하다. 행정구역 자율통합 1호인 통합 창원시(창원시, 마산시, 진해시)에는 통합 직전 연도 3개시 보통교부세액의 6%를 10년간 추가로 지원키로 하였으며, 세종자치시의 경우도 「세종특별자치시 특별법」에서, 설치 후 5년 동안은 보통교부세 산정액의 100분의 25를 더한 금액으로 보통교부세가 산정되도록 재정특례를 두고 있다. 따라서 재정력지수 산정을 요구하여 산정결과 재정부족액이 보통교부세 총액의 3%를 초과할 경우 초과분에 대해 추가 보전을 통하거나, 「지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」 및 「세종특별자치시 특별법」에 준한 한시적인 추가 보통교부세 배분이 있어야 한다.

#### 4.6.2 제주특별자치도계정의 실효성 확보

제주특별자치도에 대한 국가 재정지원을 제도화한 지역발전특별회계<sup>2)</sup>(이하, '지특회계'

2) 노무현정부의 균특회계, 이명박정부의 광역·지역발전특별회계, 박근혜정부에서는 2015년부터 지역발전특별회계(이하 지특회계)로 사업내용이 약간의 수정되면서 명칭이 변경되었다. 또한 '지역개발계정'은 '생활기

라 함)의 제주특별자치도계정(이하 제주계정) 개선이 필요하다. 제주특별법 제76조에 의해 권한이양 소요재원을 위하여 제주특별자치도에 대한 국가 재정지원을 제도화한 국가균형발전특별회계내에 제주계정의 설치가 법률적으로 확정되어 2007년 1월부터 시행되고 있다. 그러나 제주특별법 제 76조에는 제주자치도에 대한 국가의 재정지원을 명시하고 있지만 「국가균형발전특별법」에서는 중앙행정권한의 제주특별자치도 이양에 따른 소요경비를 보전한다는 내용이 포함되어 있지 않고, “중앙행정기관의 권한이양에 따른 소요경비를 광특회계에 별도계정을 설치하여 제주도에 지원할 수 있다”고만 규정하고 있다. 즉, 「국가균형발전특별법」 제35조의2는 제주계정의 설치·운영은 종전 중앙으로부터 지원 받던 국고 보조금과 7개 특별행정기관의 사업비 등을 안정적으로 확보하면서 일정규모 이상의 국고 보조금을 총액으로 포괄방식에 의해 지원 받는 제도적 틀을 만들었다. 이런 점에서 향후 제주특별자치도 계정의 안정성 증대와 재정운영의 자율성 확보에 기여할 것으로 예상하였으나, 일반행정의 권한이양에 따른 재정지원을 명시한 제주특별법 76조의 법취지를 잘 반영하고 있지 못해서 제주특별법 제 76조의 실효성에는 한계를 보이고 있다. 오히려 중앙 권한이양은 “선이양, 후보완”원칙에 따라 재원에 대한 검토가 미흡한 가운데 권한(사무)이양되어 해당 사무 처리를 위한 재원을 제주도가 부담하는 하는 처지가 되었다.

현재 1~3단계까지의 권한이양에 따른 소요경비를 관광객 부가가치세 환급액과 상계 처리방안을 기획재정부가 1국 2조세 체제의 불허용의 논리로 관련 조세특례제한법 및 시행령 개선을 미루면서 담보상태에 있다. 또한 사무이양 경비지원은 4단계 권한이양 소요재원도 140억원으로 추산(한국지방행정연구원, 2012)되나 기획재정부는 사무이양 경비 산정보완 및 각 부처와 협의 조정 필요하다고 의견을 내고 있다. 제주특별법(제76조)에서 “중앙행정기관의 권한이양에 따른 소요경비를 광특회계에 별도계정을 설치하여 제주도에 지원할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 4단계 사무이양 소요경비는 아직 권한이양에 따른 실질적 소요비용에 대한 재정지원은 미약하다. 국가균형발전특별법 상의 제주계정의 세출항목에 권한이양 소요재원 항목 포함하기 위한 국가균형발전특별법 제35조의2 개정이 필요하다. 그리고 제주특별법(제12조)에서 중앙행정기관 권한의 단계적 이양과 관련하여 지원위원회는 이양계획을 수립하여야 하고, 이양계획에는 “행정·재정적 지원 등 중앙행정기관 권한의 제주특별자치도 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항”을 규정하고 있다. 이를 준수하고 있는지에 대한 총리실 자체의 점검도 필요하다.

<표 10>에서 보는 바와 같이 광특회계 예산 규모는 급격히 증가하고 있으나, 제주계정의 예산규모는 4,000억 원 이내로 제주계정 실령이 있어서 향후 제주특별자치도의 다양하고 추가적인 행정수요 증가에 대한 대응에 한계를 가지고 있다. 지특회계의 과거 전신인

반계정, ‘광역발전계정’은 ‘경제발전계정’으로 전환하고 ‘세종특별자치시 계정’이 추가되었다.

광특회계 예산규모에서 제주계정의 비중이 2007년 5.1%, 2008년 5.0%, 2009년 3.9%, 2010년 3.8%, 2011년 4.0%, 2012년 4.1%, 2013년 3.6%로 광특회계의 전체 예산규모는 증가하나 제주계정 그 비중은 점점 하향 추세를 보이고 있다. 따라서 제주계정의 예산규모는 4,000억원 이내로 제주계정 실링이 있어서 향후 제주특별자치도의 다양한 행정수요 증가에 대한 대응에 한계를 가지고 있다. 또한 광특회계 제주계정을 신설하여 재원을 보장하고 있으나 제주계정 실링 결정에 있어서 인구 및 면적, 주민소득세할, 노령인구 비율, 재정력 지수 등에 의하여 기획재정부에서 결정하고 있어서 특행기관의 행정수요 증가로 증원되는 인력 등이 인정되기 어려운 실정이다. 즉, 제주특별법 제4조제3항에서 제주특별자치도의 자발적 성과제고 노력 유발을 위해 행정·재정적 우대방안 마련을 국가 책무로 규정하고 있고, 제주특별법 제76조에도 권한이양 등에 소요되는 비용에 대해 광특회계에 별도 계정을 설치, 지원할 수 있도록 하고 있으나, 「균특법」에서는 특행기관, 자치경찰 운영비용 일부에 대해서만 지원하고 있다. 광특회계 제주계정으로 권한이양에 따른 소요 경비 추가 지원 개선을 요구할 필요가 있다. 제주계정 항목인 지역개발계정, 광역발전계정 및 특행기관 이관사무에 추가하여 '권한이양 소요재원' 보전 항목을 신설할 필요가 있다.

또한 2007년에 산정된 제주계정 예산 규모 4,000억 원의 산출기준이 불명확하므로, 관행적으로 정액화된 제주계정 4,000억원의 실링액 산출기준에 대한 재검토가 필요하다. 제주특별자치도의 제주계정 비율을 보통교부세와 같이 매년 당해 연도 광특회계 증가율과 연계 조정 필요하다. 또한 관련 부처, 타지방자치단체는 제주특별자치도가 제주계정 외로 추가지원(지역개발, 광역발전)을 받고 있다는 오해를 불식시킬 필요가 있다.

<표 10> 연도별 광특회계 예산현황

(단위 : 억원)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
지역개발계정	40,500	45,127	50,288	57,676	36,588	36,282	36,332	34,707	34,737
지역혁신계정 (광역발전계정)	12,767	13,960	14,921	16,770	54,024	58,946	58,252	55,538	59,046
제주특별자치 도계정(A)	-	-	3,476	3,931	3,719	3,782	3,942	3,840	3,531
합계(B)	53,267	59,087	68,685	78,377	94,331	99,010	98,526	94,085	97,314
A/B			5.1%	5.0%	3.9%	3.8%	4.0%	4.1%	3.6%

주: 1. 2005-2011 지역발전위원회 내부자료

2. 2012-2013 기획재정부 내부자료

자료 : 기재부 연도별 '나라살림'에서 재구성

김현아, 2014, 재정관점에서의 지역발전정책 효과성 제고 방안, 재정포럼, 2014. 5, 제편집

또 하나 중요한 것은 권한 이양에 따른 재정지원을 관련 부처에 요구해야 하는지? 아니면 기획재정부인지에 요구하여야 하는지에 대한 책임소재가 명확하지 아니하다. 예를 들어, 제주특별법 제184조는 제주도내 도립 및 사립대학 설립 운영에 관하여 고등교육법에 대한 여러 특례들을 규정하고, 교육부로부터 94개 중앙사무 권한이 제주특별자치도로 이양되었지만 이에 따른 재원과 인력 지원문제에 대해서 정부행정기구관련법령 등의 제약으로 법의 실효성에 한계를 보이고 있다. 기획재정부 입장에서는 국가 전체로 봐서는 업무총량에 변함이 없어 제주도와 교육부와의 협의 사항이라고 주장하며 제주도에 재원과 인력 지원문제에 소극적인 모습을 보이고 있다. 제주자치도가 관련 부처 모두를 상대하기엔 매우 비효율적인 행정력 낭비가 예상되므로 기획재정부 주도하의 예산 재배분이 이루어짐이 바람직하다 할 수 있다.

#### 4.6.3 지방소비세 법정률화

지방소비세 법정률제도 도입이 필요하다. 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 지방세로 전환한 세목인데 제주의 전국 대비 비중이 1.78%로 지방소비세 도입 전 보통교부세에 포함되어 3%를 교부받는 기존제도에 비해 불이익을 받고 있다. 한국지방재정학회의 용역(2009) 결과에 따르면 해당 재원을 지방교부세방식으로 배분했을 때보다 지방소비세방식으로 배분할 경우, 재원이 감소하는 유일한 광역자치단체로 나타나고 있다. 중앙정부가 부동산활성화 정책으로 지방세인 취득세율 인하에 대한 보상으로 지방소비세 재원을 부가가치세 5%에서 '14년에는 8%, '15년도에는 11%로 상향조정 예정 되어 있는데, 상향 조정되면, 재원은 증가하겠지만 다른 지역과 자원 격차 더욱 커질 가능성 많다.

지방소비세 도입 이후 제주도 재정의 변화를 다른 지역의 변화와 중립적으로 유지하기 위해서는 보통교부세 배분에 있어 합리적 검토가 필요하다. 지방소비세는 보통교부세의 재원인 부가가치세의 일부를 이양 받는 것을 감안하여, 지방교부세 배분율과 같은 3% 법정률을 설정·교부가 필요하다. 현재 지방소비세의 배분기준인 주거지 기준의 최종민간소비지출을 소비지 기준의 최종민간소비지출로 변경도 하나의 방법일 수 있다.

#### 4.6.4 세율조정권 확대

제주특별자치도세 세율 조정권 확대 (제주특별법 제74조 개정)가 필요하다. 제주특별자치도세에 대한 자율권을 확보하기 위하여 특별법으로 지방세법의 세율을 100% 가감할 수 있도록 하고 있으나 일부 세목의 경우 권한 미이양으로 자율적 운영이 제한되고 있다. 지

방소득세 소득분, 부동산의 등기에 대한 등록면허세, 주민세 개인균등분 및 담배소비세에 대한 100% 가감 등 세율조정권 확대가 필요하다.

#### 4.7 진흥과 규제외 조화

제주특별법이 여태까지 개발과 진흥에 초점을 맞추어져, 무분별한 외국 투기자본, 중산간 개발 등 환경훼손 우려로 제주의 청정환경 이미지 및 공동체 및 정체성 훼손 위기의 논란을 일으키고 있다. 제주특별법은 출범 초기의 개발 및 진흥의 방향에서 환경보전과 도민이 공생할 수 있는 착한 투자유치를 위해 제도 개선이 필요하다. 예를 들어, 투자유치를 위한 부동산 투자 영주권 제도는 도입이후 외국인 투자유치 확대에 많은 기여를 하였다. 그러나 영주권을 목적으로 한 휴양콘도미니엄 위주의 부동산개발 추진으로 투기자본이 형성되면서 외국인 토지보유 확대 등 부정적 영향도 우려되고 있다. 따라서 제주도와 외국인 투자자가 상생 협력할 수 있는 방안을 마련하는데 초점을 두고, 부동산 투자 중심의 부동산 투자 영주권 제도를 개선하여 제주도의 발전 방향과 도민의 정서에 부합하는 합리적 방안이 필요하다.

또한 제주특별법의 투자진흥지구 지정제도는 투자인센티브 제도를 활용하여 향토자원과 연계한 핵심전략산업육성 및 국내외 우량자본 유치로 규모의 경제를 실현하는 제도이다. 그러나 벌칙규정 부재로 인하여 투자실현 촉진 및 사후관리에 한계를 보이고 있으며, 제주의 견제성장을 견인할 향토자원의 연계 업종이 부족하고, 관광숙박업 및 박물관위주의 업종 쏠림현상으로 부작용이 우려되고 있다. 심지어 투자진흥지구로 지정을 받은 뒤 이월되는 방식으로 조세감면의 차익을 얻는 악용사례도 발생하고 있으므로, 투자자본 검증과, 지역발전 기여 여부에 따른 투자진흥지구지정을 위해 심의위원회의 기능강화 및 조세감면 제도개선에 대한 검토도 필요하다.

### V. 결론

효율적인 제주특별자치도 완성을 위해서 제주도와 도민들은 기초자치단체(시·군)까지 폐지하면서 특별자치도를 수용한 함하고, 특별자치도 출범 당시 정부는 외교와 국방을 제외한 '고도의 자치권(自治權)' 부여를 확약을 하였다. 제주특별법의 국제자유도시 조성은 제주특별자치도만의 발전전략이 아니라 국가의 발전전략으로 태동하였고, 제주특별자치도는

지역특화전략으로 추진이 아니라 동북아 시대 환경변화에 대응한 중앙국가 전략의 일환으로 추진할 목적으로 제주특별법을 제정하였다. 그러나 국가전략사업에서 지역종합계획 차원으로 격하된 느낌이다.

최근 몇 년간, 제주특별법상의 외국인 부동산 영주권제도, 투자진흥지구제도 도입 및 귀농과 힐링 등의 사회환경 패턴의 변화로 인하여 제주의 인구 및 관광객은 지속적으로 증가하고 있고, 재정규모도 타 지자체에 비해 높은 증가율을 보이고 있어 상당한 외형적 성공을 하고 있다. 그러나 제주가 특별자치로 시작한 지도 8년이 되었고, 국제자유도시를 표방한 지도 12년을 넘어서고 있지만, 이에 대한 도민 등의 정책 체감도는 ‘낙수경제’라는 비판과 함께 낮게 나타나고 있다. 또한 제주특별법의 개발정책 방향이 규제보다는 진흥에 맞추어져 있어 이에 따른 부작용에 대한 우려가 있고, 정부나 다른 자치단체의 시각도 특별자치도의 국제자유도시 추진에 대한 의지력이 출범 초기보다는 낮아지고 있고, 그렇게 우호적이지는 않은 분위기도 현실이다.

국제자유도시가 조성되기 위해서는 우선 1국 2조세체제가 인정되어야 하나 중앙정부의 1국 2조세 체제에 대한 두려움과 불신이 국제자유도시 조성에 걸림돌로 작용하고 있다. 제주특별자치도내 징수 국세의 이양, 관광객 부가가치세 면세제도 등은 1국 2조세 체제로 인한 혼란 등의 우려로 최종 정책결정에 있어서는 잠정적으로 보류되었다. 특별자치와 국제자유도시의 지역 형평성 및 1국 2조세 체제 불용인의 논리를 뛰어넘어야 하는 것인데 아직까지도 굳건한 반대논리로 제시되고 있다. 1국 2조세 체제를 용인하는 자세가 중앙부처의 공무원들에게 확립되지 않는 한 특별자치도를 통한 국제자유도시 완성은 불가능해 보이므로 중앙정부가 1국 2조세 체제를 인정하는 인식전환과 함께 과감한 권한 이양요구 노력이 필요하다. 제주특별자치도 지원위원회의 추진력 강화를 위한 조직체제 개선도 필요하다. 제주특별자치도는 이관된 권한을 최대한으로 이용하여 도민이 체감할 수 있는 행정능력 극대화 및 열정도 필요하다. 제주특별법은 출범 초기의 개발 및 진흥의 방향에서 환경보전과 도민이 공생할 수 있는 착한 투자유치를 통한 국제자유도시가 실현되어야 하고 이를 지원할 수 있는 재정자주권을 포함한 실질적인 지방자치제도가 실현될 수 있는 파격적인 제도개선이 이뤄져야 한다.

## 참고문헌

- 강무성. 2012. 제주특별자치도의 조세특례 및 운영 현황. 지방세포럼, 제25호.
- 권영호. 2014. 제주특별자치도 특별법의 개선과제. 토지공법연구. 토지공법학회, 64권.
- 김동욱. 2014. 제주특별자치도의 성과와 미래발전전략 세미나 발표논문. 한국지방행정연구원·국회의원 강창일의원실.
- 김동욱. 2013. 새 정부의 지방재정 정책과 제주특별자치도 재정특례 개선 방안. 제주특별자치도의회 지방재정연구회 제12차 정책토론회.
- 손희준. 2010. 제주특별자치도의 재원확충 모형구축을 위한 대응전략. 한국지방재정학회 제주특별자치도 정책세미나 발표논문.
- 민기. 2014. 제주특별자치도의 지속가능한 발전을 위한 탐색: 고도의 자치권 확보 및 특별자치도 추진 전략. 제주특별자치도 출범 8주년 기념 학술세미나. 제주특별자치도.
- 안동환, 임정빈, 최애선. 2009. 한·미 FTA 농업부문 영향의 지역별, 산업별 파급효과 분석. 농촌경제. 한국농촌경제원. 32권 5호.
- 안창남. 2006. 「1국가 2세금체계」 운영의 필요성 및 실천방안, -제주도의 국제금융센터 설립을 중심으로-. 기간세무사 한국세무사회 2006 겨울호.
- 양영철. 2014. 향후 특별자치도 추진과 민선 6기 도정의 과제. 제주특별자치도 출범 8주년 기념 학술세미나. 제주특별자치도.
- 유태현. 2009. 제주특별자치도의 자주재원 확충방안. 한국지방재정학회 제주특별자치도 정책세미나 발표논문.
- 이원희. 2010. 제주특별자치도의 의존재원 확충방안. 한국지방재정학회 제주특별자치도 정책세미나 발표논문.
- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」
- 한국지방재정학회. 2009. 「제1-3단계 중앙권한 이양에 따른 재정수요분석 및 재정보전 방안 연구」. 제주특별자치도 용역보고서.
- 한국지방행정연구원. 2012. 「제주특별자치도 5년 종합평가 연구용역」 국무총리실·제주특별자치도.