

제주특별자치도의 예산운영 현황과 과제

A Study on the Analysis and Improvements of Budgeting in Jeju Self-Governing Province

김 동 옥* · 이 상 봉**

(Kim, Dong-Wuk · Lee, Sang-Bong)

목 차

- I. 서 론
- II. 제주특별자치도 예산관련 제도적 특징
- III. 제주특별자치도의 예산현황 분석
- IV. 결 론

I. 서 론

제주특별자치도는 2002년의 '제주국제자유도시특별법'을 흡수하면서 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'(이하 '제주특별법'이라 한다)이 제정·공포되어 2006년 7월1일에 새롭게 출범하였다. 이에 따라 제주도는 '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. 그러나 이를 뒷받침할 법제도적 기반이 취약하고 정부의 예산지원이 미흡했으며 제주도 또한 자체역량이 미달되어 별다른 성과를 나타내지 못한 것이 사실이다. 또한 2006년 제주특별자치도 특별법 제정과 동시에 행정구조가 시·군이 폐지되고 단일 광역자치안으로 개편되었다. 예산 또한 통합되어 운영하고 있는데 행정구조개편 추진 당시에 행정의 중복된 업무를 효율화하고 공무

* 제주대학교 회계학과 교수

** 제주대학교 회계학과 교수

원 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 실시될 매칭펀드 형식의 기초노령연금제도 등 복지정책의 실현에 따른 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이다.

2007년도 제주특별자치도 예산은 특별자치도가 출범한 후 도와 4개 시·군, 7개 특별지방행정기관과 자치경찰신설 등 13개 기관의 예산을 통합하여 편성한 최초의 예산이라는 데 각별한 의미가 있다.

본 연구는 제주특별자치도 출범 1년을 맞은 제주특별자치도의 세입과 세출에 대한 제도적 특징과 구조 분석 및 2007년도 재정운영현황 실태분석을 통한 세입·세출예산 운영상의 문제점이 무엇인가를 살펴보고 향후 효율적이고 생산적이고 건전한 재정구조를 구축하는 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 제주특별자치도 예산관련 제도적 특징

2.1 통합예산

2007년 7월1일에 제주특별자치도 행정구조개편에 기존 군 행정단위가 시로 흡수 통합됨에 따라 2개 시, 7개 읍, 5개 면, 31개 동으로 구성되어 있다. '시'는 행정시로 개편하여 시장 임명제로 전환하고, 인사권·예산편성권의 대부분은 도청으로 이관이 되었다. 시·군의 폐지 이후 제주도의 최초의 예산은 종전의 제주도와 폐지 시·군이 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산 항목별로 합친 통합예산을 운영하고 있다. 따라서 세입·세출의 구조가 광역자치단체이면서 기초자치단체의 성격을 갖는 특징을 갖고 있다. 통합예산의 기본원칙은 '제주도 행정체제 등에 관한 특별법' 제15조 (불이익 배제의 원칙) 제3조제1항의 규정에 의하여 폐지되는 시·군이 누리던 행정상 또는 재정상의 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다고 하고 있다. 즉 시·군 폐지지역이 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·군 세는 현 상태에서 특별자치도세로 통합 운용하고, 수수료, 사용료 등은 현행과 같이 유지함으로써 새로운 부담을 배제할 수 있도록 하는 한편, 세출측면에서는 시군단위 단체에 대한 보

조금은 당초예산에 계상되어 있으면 통합 이후에도 지원하는 등 시·군 단위 단체운영에 필요한 기존예산을 인정하고 있다. 그러나 이 '불이익 배제의 원칙'이 인사·예산·재정 정책에 대한 구조 조정의 발목을 잡고 있는 것이 현실이다.

제주특별자치도 2007년 예산(안)이 2조3천1백31억원 규모로 편성돼 특별자치도의회에 제출되었고 이는 2006년도 4개 시·군의 당초 예산을 합산한 2조7백34억원보다 11.6% 2천3백96억원이 불어난 규모이나 본예산은 2조 2,022억원으로 확정되었다.

2.2 지방교부세

제주특별법 제75조(지방교부세에 관한 특례)에 근거하여 제주자치도에 교부하는 보통교부세는 지방교부세법에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3으로 산정되고 있다. 즉 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 산정한 보통교부세 총액은 19조8,421억원으로 법정률 3%를 적용, 올해 5953억원의 보통교부세를 지원받았다. 이 지원액은 지난해 5379억원에 비해 574억원(10.67%)이 증가했다

<표 1> 제주특별자치도 보통교부세 교부현황('00~'07)

(단위 : 억원, %)

연도	기준재정 수요액(a)		기준재정 수입액(b)		재정부족액 (a-b)		조정율	전체 보통 교부세	교부세 증가율	제주 보통 교부세	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								198,421	11.76	5,953	3.0	10.67
평균		18.80		15.14					6.07			19.11

2001년 이후 보통교부세의 전국평균 증가율이 16.07%이고 제주특별자치도의 경우 19.11%이었던 점을 감안할 때, 특별법에서 제주특별자치도에 대한 보통교부세 교부비율을 총액의 3%

로 고정법정화한 것은 특별자치도 운영을 위한 소요재원이 날로 증가될 것임을 예상하면, 법정률을 규정하는 것이 오히려 예전의 일반적 산정공식에 의한 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 단력적으로 대응하지 못할 우려가 있다. 따라서 보통교부세에 대하여는 보통교부세 총액의 일정비율을 교부하는 현행제도를 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 개선을 하여야 할 것이다.

2.3 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 융자사업, 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 시도 가운데 국가예산에 두는 최초의 지역단위 별도계정이고,

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

중전 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.

2007년도 기준으로 신설된 제주계정에는 정부의 제주도에 대한 국고보조사업(일반, 균특, 기타 특별회계) 중 제주도의 자율성을 존중하는 것이 바람직하다고 판단되는 1백34개 사업(총 2천70억원)과 또 제주도가 관장하는 것이 보다 효율적이라 판단돼 제주도로 이관된 각 부처 소관 특별지방행정기관의 경비 및 해당 기관이 관장하는 사업 예산(1천3백86억원)을 포함하여 올해 총 3천4백76억원 규모로 편성되었다. 이번에 제주계정으로 이관된 사업은 제주국제자유도시 기반시설지원, 시장경영혁신지원(이상 일반회계) 등이며, 배수개선사업 등 기존 균특사업 중 제주도 지원 사업(균특회계), 가축분뇨처리사업, 한라산국립공원지원, 국도대체 우회도로건설(이상 농특, 환특, 교특) 등이다.

2.4 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 평균보다 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 1469억원으로 전체의 38.9%를 차지, 가장 많고, 이어서 부가가치세 1163억원(30.8%), 법인세 505억원(13.3%), 주세 133억원(3.5%) 등의 순이었다.

<표 2> 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

<표 3>연도별 국세 징수현황(제주지역)

(단위 억원)

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
	교육세	61	1.9	61	1.7	59	1.6	59	1.6
국	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
세	교통세	0	0.0	0	0.0	-	-	1	0.1
	종합부동산세	-	-	-	-	21	0.6	72	1.9
	재평가세	-	-	-	-	-	-	-	-
관세	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

세목별 증감 추이를 보면 개인이 주로 납부하는 소득세 징수액은 전년보다 7%(96억원) 증가했으며 종합부동산세(72억원)도 과세대상 확대 등으로 일년 사이 무려 243%(51억원) 늘어났다. 반면 기업 세금인 부가가치세는 전년보다 4.1%(50억원) 감소, 2004년(1271억원) 이후 2년 만에 100억원 이상 줄어들었다. 그러나 법인세는 전년보다 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 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. 그러나 제2단계 국가균형발전 정책에 의해 제주지역의 1등급 지정은 대기업의 제주투자 유인 정책은 긍정적으로 작용하여 장기적으로 적극적인 투자유치 증가를 통해 법인세, 소득세 등 도내 징수 국세액 증가에 따라 제주특별자치도 재정책확충에 기여할 가능성이 있다.

2.5 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 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.” 라고 명시하고 있다. 외채발행, 지방채 발행 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 “행정자치부장관의 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.

2.6 제주특별자치도세

타 지방자치단체의 지방세에 대하여 감면권한, 세율조정권한이 행정자치부에 있었으나 제주특별자치도는 제주특별법 제72조(제주특별자치도세), 제73조(과세면제 등에 관한 특례), 제74조(세율 조정에 관한 특례)를 통하여 지방세에 대한 감면권, 세율조정권을 행정자치부의 허가 없이 도의회 의결을 얻어 시행할 수 있도록 자치권한을 전폭적으로 이양 받게 되었다. 이러한 권한은 내·외국인 자본을 제주특별자치도로 유치할 수 있는 투자 인센티브 정책을 펼 수가 있다.

제주특별자치도세 16개 세목(도세 7개 시·군세 9개)중 14개 세목에 대한 탄력세율의 적용 비율을 50% 범위 안에서 가감조정 가능하고 14개 세목에 대하여 도조례가 정하는 바에 따라

탄력세율의 적용비율을 100%범위 안에서 가감조정 가능하다. 예를 들어 제주특별법 제74조(세율조정에 관한 특례)에 의거 항공기에 대한 현행 지방세법상 0.3%의 재산세의 세율을 부과하도록 하고 있지만 특별자치도는 전국 최저 수준인 0.18%의 세율을 적용하도록 하고 있고 선박은 0.3%에서 0.25%인하하여 어느 정도 재정확충 효과를 누리고 있다.

제주도는 중앙정부로부터 포괄적으로 넘겨받은 지방세 감면권한과 세율조정권을 잘 활용하여 다른 지방자치단체와 차별되는 좀 더 다양한 투자세제지원제도를 마련할 필요가 있다. 특히, 도민들의 직접적인 조세부담이 없는 다양한 역외 세원을 발굴하여 차별화된 세제를 제공하여 세수를 확충하는데 주력할 필요가 있다.

Ⅲ. 제주특별자치도의 예산현황 분석

3.1 제주특별자치도 사회·경제적 현황

2006년 12월31일 현재 기준 제주도의 총인구는 561,695명이며, 남한 전체인구 48,991,779명의 1.15%를 차지하고 있다. 제주의 2000년 인구증가율은 1995년 대비 4.61%, 2005년 인구증가율은 2000년 대비 3.02%로 전국 평균에 비해 훨씬 높은 편이다. 노인인구 비중은 1.3%로 전국 평균에 비해 약간 높은 편이고 제주의 외국인 인구는 0.5%로 전국 평균이하이다.

<표 4> 제주특별자치도 공무원 수

연도	합계	본청	도의회사무처, 직속 기관 및 사업소	시	읍면동	사무소
2000	4,218(8)	575(5)	418(3)	2,042	799	384
2001	4,147(8)	551(5)	420(3)	2,007	742	427
2002	4,278(8)	578(5)	416(3)	2,085	753	446
2003	4,362(8)	600(5)	424(3)	2,102	753	483
2004	4,540(8)	644(5)	436(3)	2,194	752	514
2005	4,809(8)	735(5)	437(3)	2,339	750	548
2006	5,170*(8)					

자료: 제주도, 2006년 통계연보(2005.12.31기준)

주 : ()는 국가공무원임

*: 2006. 12. 31, 기준, 도, 시, 군 통합과 특별행정기관 이전에 따른 공무원정원 조정

제주의 행정구역 현황을 살펴보면 2007년 7월1일에 제주특별자치도 행정구조개편에 기존 군 행정단위가 시로 흡수 통합됨에 따라 2개 시(제주시, 서귀포시), 7개 읍, 5개 면, 31개 동으로 구성되어 있다. '시' 는 행정시로 개편하여 시장 임명제로 전환하고, 인사권·예산편성권의 대부분은 도청으로 이관이 되었다.

제주특별자치도의 공무원 수는 2006. 12. 31. 현재 5,170명으로 계속 증가 추세이고 특별행정기관의 도청조직으로 흡수·이전에 따른 공무원정원 증가분을 포함한다.

제주의 경제활동의 참가율은 전국평균에 비해 상당히 높은 편이다. 취업률은 전국평균보다 높고 실업률은 낮은 편이다. 2005년 현재 제주도의 지역총생산(GRDP)은 7조 9,166억원으로 국내총생산(GDP)중 비중이 1.0%로 추정되고 있고, 예산 대비 비율은 30%에 달하고 있다.

<표 5> 제주특별자치도 지역총생산(GRDP)

(단위 : 십억원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005p
○ 지역내총생산(십억원)	5,591.2	6,301.7	6,785.5	7,343.1	7,916.6
○ 전국대비 구성비율(%)	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
○ 지역내총생산 성장률(%)	7.6	5.5	3.2	1.3	4.9
○ 1인당 지역내총생산(천원) ¹⁾	10,594.1	11,846.3	12,706.7	13,678.2	14,677.8
중감률		11.8	7.3	7.6	7.3
(미달러)	8,207.2	9,467.6	10,661.0	11,949.4	14,329.4
○ 인구(천명) ²⁾	527.8	532.0	534.0	536.8	539.4
○ 전국인구대비 구성비율(%)	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1

자료 : 제주도, 2007년 주요행정총람

- 1) 1인당 지역내총생산=지역내총생산/도내총인구(2000년 인구주택총조사 결과를 토대)
- 2) 통계청 시도별 추계인구임

3.2 제주특별자치도 예산현황

3.2.1 예산의 규모

제주특별자치도의 회계는 일반회계 1개, 기타특별회계 24개, 지방공기업특별회계 3개 및 기금 19개로 운영되고 있다(2006년도 기금 수 : 20개). 2006년 7월1일 제주특별자치도가 출범하면서 도, 시, 군의 예산이 통합되었기 때문에 총계예산보다는 순계예산이 비교가능성이 높을

것이라 사료된다.

총계기준 2007년 제주특별자치도 일반회계 및 특별회계의 당초예산규모는 기금제외 2조 3,120억 원이고 전년대비 11% 감소인데 전국의 지방재정규모가 평균 11% 증가한 실적과 비교할 때, 특이한 현상이나 이는 2006년 7월1일 제주특별자치도가 출범하면서 도, 시, 군의 예산이 통합되어 지자체간 내부거래가 제거되면서 일어난 현상이다. 순계기준 2007년 제주특별자치도 일반회계 및 특별회계의 당초예산규모는 2조 2,022억 원이고 전년대비 11.4% 증가율은 전국의 지방재정규모가 평균 10.5%에 비교하면 조금 높은 증가율이다. 그러나 특별자치도 출범으로 7개 특별행정기관이 이관되어 2007년 최초로 예산을 편성하였기 때문에 이관된 특별행정기관²⁾ 예산액 1천5백58억원을 포함한 것이어서 실질적 예산 증가율은 4%이다.

<표 6> 제주특별자치도 예산순계와 총계 추이

(단위: 백만원, %)

구분		2004년	2005년	2006년	2007년	
제주도	순계	당초예산	1,704,535	1,823,996	1,976,135	2,202,202
		전년대비	10.2	7.0	8.3	11.4
		최종예산	1,774,333	1,885,466	2,124,590	-
		전년대비	1.0	6.3	12.7	3.7
	총계	당초예산	2,202,520	2,334,646	2,597,215	2,312,042
		전년대비	8.0	6.0	11.2	-11.0
		최종예산	2,333,104	2,445,872	2,735,227	-
		전년대비	0.1	4.8	11.8	-15.5
전국	순계	당초예산	87,284,021	92,367,281	101,352,242	111,986,422
		전년대비	11.7	5.8	9.7	10.5
		최종예산	98,892,366	107,062,460	115,472,172	-
		전년대비	1.4	8.3	7.9	-3.0
	총계	당초예산	110738581	117741646	129464674	143720971
		전년대비	11.0	6.3	10.0	11.0
		최종예산	126,954,909	137,380,241	150,021,566	-
		전년대비	-0.1	8.2	9.2	-4.2

자료: 행정자치부 재정고 홈페이지

2) 국토관리청, 해양수산청, 환경출장소, 중소기업청, 보훈지청, 노동사무소, 노동위원회

<표 7> 제주도의 재정규모 추이 (순계예산 기준)

(단위 : %, 억원)

구 분	2004		2005		2006		2007		
	규모	증감률	규모	증감률	규모(B)	증감률	규모(B)	증감률	
제주	17,045	10.2	18,230	7.0	19,761	8.4	22,022	11.4	
전국	특별시	154,161	14.3	164,344	6.6	160,797	-2.2	181,216	11.5
	광역시	176,226	10.5	189,506	7.5	198,368	4.7	221,177	11.5
	도	581,206	10.2	601,985	3.6	654,358	8.7	717,471	9.6
	시	292,427	5.0	312,612	6.9				
	군	166,358	4.0	166,319	0.0				
	구	103,741	15.0	111,916	7.9				
	합계	911,593	10.9	955,835	4.9	1,013,522	6.0	1,119,864	10.5

주 : 2004, 2005년도 결산기준(일반+특별회계)

자료 : 행정자치부(2005). 「지방재정연감」, 행정자치부 재정고 홈페이지

3.2.2 회계별 구성특징

행정자치부의 「지방재정연감」의 일반회계 세출결산 총계규모이고 총계의 경우 개개 단체 별로 예산·결산분석 자료를 모두 제공하는 반면에 순계는 일부 필요한 자료에 한하여 제공하고 있으므로 본 표에서는 총계자료를 이용하였다.

<표 8> 제주특별자치도 지자체의 회계별 구성 (2005, 2006, 2007)

(단위: 백만원, %)

구 분	일반회계	특별회계			계		
		소계	공기업	기타	비중	규모	
제주	2005	1,991,290 (81.4)	324,785 (18.6)	160,892 (6.6)	293,691 (12.0)	100.0	2,445,872
	2006	2,181,748 (80.6)	525,765 (19.4)	137,637 (5.1)	388,129 (14.3)	100.0	2,707,513
	2007*	1,852,139 (80.1)	459,903 (19.9)	169,770 (7.3)	285,221 (12.3)	100.0	2,312,042
전국	특별시	75.2	24.8	3.7	21.1	100.0	23,048,743
	광역시	72.8	27.2	10.8	16.4	100.0	26,005,509
	도	79.6	20.4	11.3	9.1	100.0	88,325,990
	시	74.1	25.9	15.9	9.9	100.0	37,875,747
	군	88.3	11.7	1.7	10.0	100.0	19,269,228
	구	91.5	8.5	-	8.5	100.0	12,362,320
	전국합계	77.6	22.4	9.9	12.5	100.0	137,380,241

주 : 총계예산 기준, 2005년도, 2006년도 결산기준, 전국자료는 2005년도 결산 기준

* : 당초예산(본예산)

자료 : 행정자치부 「지방재정연감」, 행정자치부 재정고 홈페이지

제주도는 일반회계의 비중이 80.1%로 전국적으로 비교할 때 상대적 점유 비중이 높은 편이다. 공기업 특별회계의 비중이 2007년 기준 7.3%로 특별시를 제외한 광역시, 도, 시의 평균에 비해 낮은 편으로 공기업이 상대적으로 적거나 부실경영에 따른 수익성 구조에 문제가 있음을 암시한다고 할 수 있다.

3.2.3 2007년도 제주도 회계 세입 및 세출 구조

(1) 세입예산 구조

제주특별자치도의 순계기준 총세입예산 구성비는 자체수입 7,050억원(32%), 지방채를 제외한 의존수입 14,072억원(63.8%)이고 일반회계기준의 세입예산 구성비는 자체수입 5,306억원(28.6%), 지방채를 제외한 의존수입 12,621억원(68.1%)이다.

순계기준 총세입예산 지방세 수입은 2006년도 예산액 대비 90억원이 증액된 4,180억원이며, 세외수입은 2006년 대비 840억원이 감소한 2,870억원이다. 순계기준 총세입예산의 지방세와 세외수입 비중이 각각 19.0%, 13.0%로 전국평균 34.0%, 24.9%에 비해 현저히 낮다.

<표 9> 제주도 일반+특별회계 세입내역 순계기준(2006, 2007)

(단위 : %, 십억)

구 분	총계	지방세	세외 수입	지방교부세	보조금			지방채	
					소계	국고	도비/시비		
제 주	07	2,202	418	287	666	740	740	-	90
		비율	19.0	13.0	30.2	33.6	33.6	-	4.1
	06	1,976	410	371	620	556	556	-	38
		비율	20.7	18.8	31.4	28.1	28.1	-	1.9
	06대비 증감률	1.7	-5.8	-1.2	5.5	5.5			2.2
전국	111,986	38,073	27,851	21,408	21,159				3,495
(07)	비율	34.0	24.9	19.1	18.9				3.1

주 : 2006년도, 2007년도 당초예산기준

* : 2005년도부터는 지방양여금제도가 폐지되고 지방교부세와 보조금으로 흡수운영

자료 : 제주도청 홈페이지, 행정자치부 재정고 홈페이지

제주특별자치도는 광역자치단체이지만 기초자치단체(행정시)를 포함하는 독특한 행정구조를 갖고 있어서 타 지방자치단체와 세입·세출 구조의 비교를 위해서 재정규모나 인구면에서 가장 비슷한 2개의 광역자치단체 (광주, 울산)와 3개의 기초자치단체(전주, 청주, 천안)와 세입·세출구조를 비교를 했다. 제주특별자치도 지방세 비중은 광주광역시(33.8%), 울산광역시

(46.5%)에 비해 현저히 낮은 수준이고, 전주시(28.6%), 청주시(34.7%), 천안시(31.9%)에 비해서도 비교적 낮은 수준이다. 이 같은 현상에 대한 중요한 이유 중의 하나는 비교 지자체에 비해 대기업 본사의 부재에 따른 지방세인 법인세할 주민세가 타 시도에 비해 작기 때문이라 사료된다. 제주도의 법인세 징수액 비중은 전국대비 0.15%로 타 지자체, 광주광역시(0.84%), 울산광역시(0.97%), 전주시(0.26%), 청주시(0.59%), 천안시(0.64%)에 비해 현저히 낮다.

<표 10> 제주도 및 타 지자체의 법인세

(단위 :%, 명, 백만원)

	전국	제주	광주	울산	전주	청주	천안
인구 ('05)	49,267,751	559,747	1,408,106	1,095,105	623,804	633,888	518,818
	비율	1.14	2.86	2.22	1.27	1.29	1.05
면적	99,678.1km ²	1,848.4km ²	501.31km ²	1,057.1km ²	206.2km ²	153.4km ²	636.3km ²
	비율	1.85	0.50	1.06	0.21	0.15	0.64
법인세 ('05)	29,805,494	44,547	249,266	288,778	77,826	177,171	228,319
	비율	0.15	0.84	0.97	0.26	0.59	0.77

주 : 통계청 자료

: 인구통계는 주민등록상 인구이며 외국인 포함

<표 11> 제주도 및 타 지자체의 예산 세입내역 순계기준(2007)

(단위 : %, 백만원)

구분	총계	지방세	세외수입	지방 교부세	보조금	지방채
					(국고+도비, 시비)	
제주	2,202,202	418,032	286,568	666,839	740,372	90,390
	비율	19.0	13.0	30.3	33.6	4.1
전국	111,986	38,073,172	27,850,921	21,408,298	21,158,990	3,495,041
	비율	34.0	24.9	19.1	18.9	3.1
광주	2,336,131	789,707	542,989	361,356	542,407	99,673
	비율	33.8	23.2	15.5	23.2	4.3
울산	1,825,806	848,105	412,156	225,743	262,122	77,679
	비율	46.5	22.6	12.4	14.4	4.3
전주	585,505	167,570	226,231	169,546		22,159
	비율	28.6	38.6	29.0		3.8
청주	523,363	181,394	209,622	132,045	301	
	비율	34.7	40.1	25.2	0.1	
천안	747,276	238,712	493,289	15,275		
	비율	31.9	66.0	2.0		

주 : 2006년도, 2007년도 당초예산기준

* : 2005년도부터는 지방양여금제도가 폐지되고 지방교부세와 보조금으로 흡수운영

자료 : 제주도청 홈페이지, 행정자치부 재정고 홈페이지

<표 12> 제주특별자치도 세입예산(일반+특별회계)

(단위: 백만원, %)

구분		2004년	2005년		2006년		2007년	
		금액	금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
합계(A)	당초	1,704,535	1,823,996	7.0	1,976,135	8.3	2,202,202	11.4
	최종	1,774,333	1,885,466	6.3	2,124,590	12.7	-	-
자체수입(B)	당초	804,906	844,419	4.9	781,387	-7.5	704,600	-9.8
	B/A	47.2	46.3		39.5		32.0	
	최종	862,268	815,114	5.5	828,408	1.6	-	-
	B/A	48.6	43.2		39.0			
지방세수입 (b1)	당초	393,499	408,944	3.9	409,954	0.2	418,032	2.0
	b1/A	23.1	22.4		20.7		19.0	
	최종	391,819	399,012	1.8	413,244	3.6	-	-
	b1/A	22.1	21.2		19.5			
세외수입 (b2)	당초	411,407	435,475	5.9	371,432	-14.7	286,568	-22.8
	b2/A	24.1	23.9		18.8		13.0	
	최종	470,448	416,102	-11.6	415,163	-0.2	-	-
	b2/A	26.5	22.1		19.5			
의존수입(C)	당초	873,230	946,140	8.3	1,135,438	20.0	1,407,211	23.9
	C/A	51.2	51.9		57.5		63.9	
	최종	858,765	1,034,916	20.5	1,245,613	20.4	-	-
	C/A	48.4	54.9		58.6			
지방교부세 (c1)	당초	375,358	523,232	39.4	578,587	10.6	666,839	15.3
	c1/A	22.0	28.7		29.3		30.3	
	최종	403,547	576,707	42.9	620,547	7.6	-	-
	c1/A	22.7	30.6		29.2			
지방양여금 (c2)	당초	167,121	-	-100.0	-	-	-	-
	c2/A	9.8						
	최종	104,271	-	-100.0	-	-	-	-
	c2/A	5.9						
보조금 (c3)	당초	330,750	422,908	27.9	556,852	31.7	740,372*	33.0
	c3/A	19.4	23.2		28.2		33.6	
	최종	350,947	458,209	30.6	625,066	36.4	-	-
	c3/A	19.8	24.3		29.4			
지방채(D)	당초	26,400	33,436	26.7	37,610	12.5	90,390	140.3
	D/A	4.5	1.8		1.9		4.1	
	최종	53,300	35,436	-33.5	50,569	42.7	-	-
	D/A	3.0	1.9		2.4			

자료 : 행정자치부(2007). 지방예산 현황

* : 07년도 국고보조금 증가요인 :균특회계 제주계정에 1,406억원 신규반영
(특별행정기관 이관경비 1,386, 자치경찰 20)

(가) 지방세

지방세는 「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」 제3조의 규정에 의하여 2006. 7. 1자로 제주 시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군이 폐지되면서 동법 제18조의 규정에 의하여 2007년도 지방세 세목은 보통세 10개(취득세, 등록세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 도축세, 레저세, 담배소비세, 주행세), 목적세 5개(도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세) 등 15개 세목이다.

<표 13> 2007년 제주특별자치도 지방세 구성 비중

(단위 : 천원)

구 분	2007년도 예산액(A)	2006년도 예산액(B)	증 감 액 (A-B)	증 감 율 (%)
계	418,032,000	409,954,355	8,077,645	2.0
보 통 세	333,508,000	324,059,001	9,448,999	2.9
취 득 세	76,798,000	78,925,000	△2,127,000	△2.7
등 록 세	69,515,000	61,465,000	8,050,000	13.1
면 허 세	915,000	830,000	85,000	10.2
주 민 세	33,758,000	32,571,263	1,186,737	3.6
재 산 세	39,757,000	35,680,376	4,076,624	11.4
자 동 차 세	20,454,000	20,289,844	164,156	0.8
도 축 세	1,287,000	1,226,900	60,100	4.9
레 저 세	32,633,000	37,153,000	△4,520,000	△12.2
담 배 소 비 세	32,647,000	32,346,616	300,384	0.9
주 행 세	25,744,000	23,571,000	2,173,000	9.2
목 적 세	79,117,000	78,472,284	644,716	0.8
도 시 계 획 세	12,268,000	11,277,193	990,807	8.8
공 동 시 설 세	4,345,000	3,553,000	792,000	22.3
사 업 소 세	2,979,000	2,653,091	325,909	12.3
지 역 개 발 세	171,000	145,000	26,000	17.9
지 방 교 육 세	59,354,000	60,844,000	△1,490,000	△2.4
과 년 도 수 입	5,407,000	7,423,070	△2,016,070	△27.2
과 년 도 수 입	5,407,000	7,423,070	△2,016,070	△27.2

※ 지방세 증가율

■ 2004년 4.7% ■ 2005년 △ 1.1% ■ 2006년 3.0% ■ 2007년 2.0%

2007년도 지방세 수입은 2006년도 예산액보다 2.0% 증가한 4,180억3천2백만원, 보통세가 2.9% 증가한 3,335억8백만원, 목적세는 0.8% 증가한 791억1천7백만원이 편성되었으며, 과년도 수입의 경우는 2.7%가 감소한 54억7백만원을 편성하였다. 보통세의 경우는 전년도 대비 등록세가 13.1%, 면허세 10.2%, 재산세 11.4%, 주행세가 9.2% 등이 증가하였고, 취득세 2.7%, 레저

세가 12.2%가 감소하고 있다. 보통세에서 등록세의 증가요인은 2006년 말부터 2007년 말까지 시행되는 부동산등기 이전에 관한 특별조치법에 따라 '95년 6월 30일 이전에 상속이나 증여, 매매에서 등록하지 못한 물건들의 등록으로 증가할 것으로 전망되고 있으며, 면허세는 신규 면허 증가가 예측되고, 재산세의 경우는 2007년도 국가시책에 따른 과세표준 5% 인상이 지방세 증가요인으로 전망하고 있다. 특히 취득세는 건설경기 침체로 레저세는 타지방 경마장 개장과 사행성 오락실 증가로 세수가 감소할 것으로 전망되고 있다. 최근 지방세 증가율이 둔화되고 있는 실정이고 지방세 중 취득세 (18.3%)와 레저세(7.8%)가 차지하는 비중이 높은 점을 감안할 때, 향후 지방세의 안정적인 세수 확충을 위한 대책이 필요하다.

<표 14> 2007년 제주 및 타 지자체 유형별 지방세 구성비중 비교
(단위:백만원)

지자체별 장관별	제주	전국	특별· 광역시	도	시	군	구
일반예산	1,852,139	106,556,568	23,955,087	26,191,371	28,083,143	17,012,823	11,314,144
지방세	418,032	35,004,529	15,690,905	9,314,060	6,844,289	1,324,240	1,831,035
	22.6*	32.9	65.5	35.6	24.4	7.8	16.2
보통세	333,508	13,371,280	6,245,717	7,087,405	-	-	38,158
	79.8**	38.2	39.8	76.1	-	-	2.1
취득세	76,798	5,836,707	2,728,773	3,107,934	-	-	-
	18.3	16.7	17.4	33.4	-	-	-
등록세	69,515	6,696,979	3,258,681	3,438,298	-	-	-
	16.6	19.1	20.8	36.9	-	-	-
면허세	915	71,038	449	32,431	-	-	38,158
	0.2	0.2	0.0	0.3	-	-	2.1
레저세	32,633	766,556	257,814	508,742	-	-	-
	7.8	2.2	1.6	5.5	-	-	-
주민세	33,758	5,423,406	2,947,234	-	2,093,933	382,239	-
	8.1	15.5	18.8	-	30.6	28.9	-
재산세	39,757	2,336,321	-	-	838,813	168,958	1,328,549
	9.5	6.7	-	-	12.3	12.8	72.6
자동차세	20,454	1,883,948	894,884	-	835,703	153,361	-
	4.9	5.4	5.7	-	12.2	11.6	-
도축세	1,287	45,227	7,828	-	25,360	12,039	-
	0.3	0.13	0.05	-	0.37	0.91	-
담배 소비세	32,647	2,507,773	1,186,485	-	1,064,346	256,942	-
	7.8	7.2	7.6	-	15.6	19.4	-
주행세	25,744	2,294,683	1,102,497	-	953,782	238,404	-
	6.2	6.6	7.0	-	13.9	18.0	-
목적세	79,117	20,748,932	9,183,916	2,112,675	6,542,627	1,293,378	1,616,337
	18.9	59.3	58.5	22.7	95.6	97.7	88.3
지역	171	108,943	94,355	14,588	-	-	-

개발세	0.04	0.3	0.6	0.2	-	-	-
지방교육세	59,354	3,774,746	1,926,987	1,847,759	-	-	-
도시계획세	12,268	1,295,124	779,614	-	475,639	39,872	-
공동시설세	2.9	3.7	5.0	-	6.9	3.0	-
사업소세	4,345	494,355	244,027	250,328	-	-	-
	1.0	1.4	1.6	2.7	-	-	-
	2,979	584,323	-	-	255,009	41,527	287,788
	0.7	1.7	-	-	3.7	3.1	15.7
과년도수입	5,407	579,565	261,272	113,980	140,349	22,674	41,290
	1.3	1.7	1.7	1.2	2.1	1.7	2.3

주: 제주특별자치도는 2007년 당초일반예산기준

* : 지방세/전체예산 *100, ** : 보통세/지방세 *100,

자료 : 제주도청 홈페이지, 행정자치부 재정고 홈페이지, 지방재정연감(2005)

(나) 세외수입

<표 15> 2007년 제주특별자치도 일반회계 세외수입

(단위 : 백만원)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	증감률 06~07	
합 계	204,586	236,829	339,845	332,245	233,045		367,799	구성비	
일반회계	94,333	118,581	118,826	88,505	122,065	187,008	112,876	100	
재산수입	소 계	18,802	15,291	12,780	14,267	29,308	76,584	63,543	56.8
	재산임대수입	133	40	50	80	52	3,283	240	0.6
	사용료수입	1,647	1,555	4	1,833	5,298	21,873	18,031	16.1
	수수료수입	905	958	1,066	1,277	1,486	13,307	11,648	10.3
	사업수입	1,958	2,169	1,376	3,327	13,990	14,195	14,104	12.5
	징수교부금수입	1,791	2,088	2,173	2,689	2,616	8,565	1,520	1.4
	이자수입	12,368	8,471	8,111	5,061	5,866	15,360	18,000	15.9
의정수입	소 계	75,531	103,270	103,846	74,238	92,757	90,424	49,133	43.2
	재산매각수입	10,361	8,176	10,826	405	10,919	10,937	397	0.4
	순세계잉여금	8,112	38,450	14,110	12,423	24,602	28,800	38,000	33.7
	이월액	44,301	40,180	55,622	40,687	42,125	-	-	
	전입액	-	1,700	-	-	683	34,767	2,328	1.6
	용자금원금수입	2,303	1,413	1,817	2,089	2,875	1,771	911	0.8
	부담금	4,439	5,405	12,035	7,899	5,719	8,243	3,514	3.1
잡수익	3,530	7,402	8,974	9,969	3,567	2,069	3,101	2.8	
과년도수입	2,485	544	462	766	2,267	425	882	0.8	
특별회계	110,253	118,268	223,219	243,740	110,980		225,123	100	
사업수입	소 계	17,933	22,142	117,753	103,810	17,039	117,623	52.2	
	기타특별회계	8,999	13,375	109,134	95,183	8,658	66,197	29.4	
	공기업특별회계	8,934	8,767	8,619	8,627	8,381	51,426	22.8	
사업외수입	소 계	92,320	96,126	105,466	139,930	93,941	137,500	61.1	
	기타특별회계	44,747	22,561	20,946	70,803	32,838	74,084	32.9	
	공기업특별회계	47,573	73,565	84,520	69,127	61,103	63,416	28.2	

자료: 도청홈페이지

2007년 일반회계 세외수입은 2006년도 예산액 대비 32.5%인 544억원이 감소된 1,126억원으로 편성하고 있으며, 경상적 세외수입에서 7.5%, 임시적 세외수입에서 25%가 감소하였다. 경상적 세외수입인 경우, 전년도 예산액 대비 7.5% 감소하였는데 주요인은 재산임대수입 26억1천7백만원, 사용료수입 38억4천1백만원, 수수료 수입 16억5천9백만원, 사업수입 9천1백만원 등이 감소하고, 이자수입에서 26억4천만원이 증가한 것으로 분석된다.

임시적 세외수입인 경우, 전년도 대비 46.2%가 감소한 486억3천2백49만6천원을 계상하였는데, 주요 감소요인은 재산매각수입에서 105억4천만원, 전입금 329억3천9백만원이 감소되고 있다. 또한, 2006~2010 중기지방재정계획에도 세외수입 신장률이 연평균 10.5% 감소할 것으로 전망하고 있으므로 자체 수입 확보 대책이 강구되어야 할 것이다.

(2) 세출예산 구조

일반회계 및 특별회계 세출이 기능별로는 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비로 분류하는데 세출 기능별 분류에서, 일반행정비 비중은 제주지역은 전국 평균(13%)과 비교하여 16.8%로 높은 편이다. 광주(10.7%), 천안(11.8%)에 비해 다소 높은 편이나 울산(16.1%), 전주(16.3%)와는 비슷하고 청주(17.8%)에 비하여는 낮은 수준이다. 사회개발과 경제개발의 영역에서 비중이 각각 45.4%, 32.7%로서 사회개발비 전국평균 53.0%에 비해 상대적으로 낮지만 경제개발비 전국평균 25%보다는 상대적으로 크다. 사회개발비 비중은 타 비교 지방자치단체에 비해 낮고 경제개발비는 높은 수준이다.

<표 16> 제주 및 타 지자체의 일반 및 특별회계 세출 기능별 분류 총계기준 (2007)
(단위 : %)

	총규모	일반행정	사회개발	경제개발	민방위비	지원및기타경비	예비비
제주	2,312,042	388,303	1,048,680	755,151	43,057	76,851	18,575
	비율	16.8	45.4	32.7	1.9	3.3	0.8
전국	143,720,971	18,737,730	76,223,591	35,902,869	2,279,006	10,577,775	1,788,016
	비율	13.0	53.0	25.0	1.6	7.4	1.2
광주	3,118,634	332,261	1,673,226	698,475	50,679	363,994	23,947
	비율	10.7	53.7	22.4	1.6	11.7	0.8
울산	2,339,088	376,942	1,217,898	458,947	49,443	235,857	36,439
	비율	16.1	52.1	19.6	2.1	10.1	1.6
전주	835,229	135,934	523,810	127,395	464	47,625	6,869
	비율	16.3	62.7	15.3	0.1	5.7	0.8
청주	687,440	122,439	399,737	140,473	3,836	20,955	13,224
	비율	17.8	58.1	20.4	0.6	3.0	1.9
천안	1,036,616	122,441	631,957	233,311	343	48,564	6,125
	비율	11.8	61.0	22.5	0.0	4.7	0.6

주 : 2007년도 본예산기준 자료 : 행정자치부(2002). 「지방재정연감」

<표 17> 제주특별자치도 세출예산 추이 순계기준

(단위: 백만원, %)

구분	2004년	2005년		2006년		2007년	
	금액	금액	전년대비	금액	전년대비	금액	전년대비
총계(A)	1,704,535	1,823,996	7.0	1,976,135	8.3	2,202,202	11.4
경상예산(B)	383,209	415,276	8.4	458,306	10.4	497,581	8.6
	22.5	22.8		23.2		22.6	
인건비(b1)	232,193	251,247	8.2	274,927	9.4	282,092	2.6
	13.6	13.8		13.9		12.8	
경상적 경비(b2)	151,016	164,029	8.6	183,379	11.8	215,489	17.5
	8.9	9.0		9.3		9.8	
사업예산(C)	1,036,066	1,173,280	13.2	1,270,526	8.3	1,493,438	17.5
	60.8	64.3		64.3		67.8	
보조사업(c1)	740,659	807,083	9.0	888,913	10.1	976,246	9.8
	43.5	44.2		45.0		44.3	
자체사업(c2)	295,407	366,197	24.0	381,614	4.2	517,192	35.5
	17.3	20.1		19.3		3.6	
채무상환(D)	72,318	67,752	-6.3	74,460	9.9	79,393	6.6
	4.2	3.7		3.8		3.6	
지방채상환 (d1)	69,535	67,002	-3.6	73,985	10.4	79,393	7.3
	4.1	3.7		3.7		3.6	
채무부담행위상 환(d2)	2,783	750	-73.1	475	-36.8	-	-100
	0.2	0.0		0.0			
예비비동(E)	212,942	167,687	-21.3	172,842	3.1	131,790	-23.8
예비비(e1)	61,872	47,404	-23.4	46,078	-2.8	42,774	-7.2
	3.6	2.6		2.3		1.9	
기타(e2)	151,070	120,283	-20.4	126,765	5.4	89,016	-29.8
	8.9	6.6		6.4		4.0	

주 : 당초예산 기준

자료 : 행정자치부(2007). 지방예산 현황

일반회계 세출 품목별 분류에서, 2007년도 제주도의 경상예산의 경상적 경비 상승률이 높고 인건비 상승률은 낮다. 일반회계 세출 품목별 분류에서, 2007년도 제주도의 사업예산의 예산은 감소하였고 특히, 보조사업 예산의 감소율은 매우 높은 편이다.

<표 18> 타 지방자치단체 세출예산 순계기준(2007)

(단위: 백만원, %)

구분	광주	울산	전주	천안	청주	제주도
총계(A)	2,336,131	1,825,806	804,357	994,178	686,519	2,202,202
경상예산(B)	528,245	464,984	196,711	127,355	192,352	497,581
	22.6	25.5	24.5	12.8	28.0	22.6
인건비(b1)	342,605	269,517	119,852	91,385	105,889	282,092
	64.9	58.0	60.9	71.8	55.0	56.7
경상적 경비(b2)	185,640	195,467	76,859	35,971	86,463	215,489
	35.1	42.0	39.1	28.2	45.0	43.3
사업예산(C)	1,345,874	996,768	575,151	570,974	438,587	1,493,438
	57.6	54.6	71.5	57.4	63.9	67.8
보조사업(c1)	825,676	471,710	266,497	228,237	210,143	976,246
	61.3	47.3	46.3	40.0	47.9	65.4
자체사업(c2)	520,198	525,058	308,653	342,738	228,444	517,192
	38.7	52.7	53.7	60.0	52.1	34.6
채무상환(D)	177,599	95,302	15,996	35,624	7,977	79,393
	7.6	5.2	2.0	3.6	1.2	3.6
지방채상환 (d1)	151,996	95,302	15,996	34,500	6,977	79,393
	85.6	100.0	100.0	96.8	87.5	100.0
채무부담행위 상환(d2)	25,603	-	-	1,124	1,000	-
	14.1			3.2	12.5	
예비비등(E)	284,412	268,753	16,499	260,224	47,603	131,790
	12.2	14.7	2.1	26.2	6.9	6.0
예비비(e1)	67,650	56,437	10,697	254,340	26,695	42,774
	23.8	21.0	64.8	97.7	56.1	32.5
기타(e2)	216,762	212,315	5,802	5,885	20,908	89,016
	76.2	79.0	35.2	2.3	43.9	67.5

주 : 순계예산 기준(본예산)

자료 : 행정자치부(2007). 지방예산 현황

(가) 민간이전경비

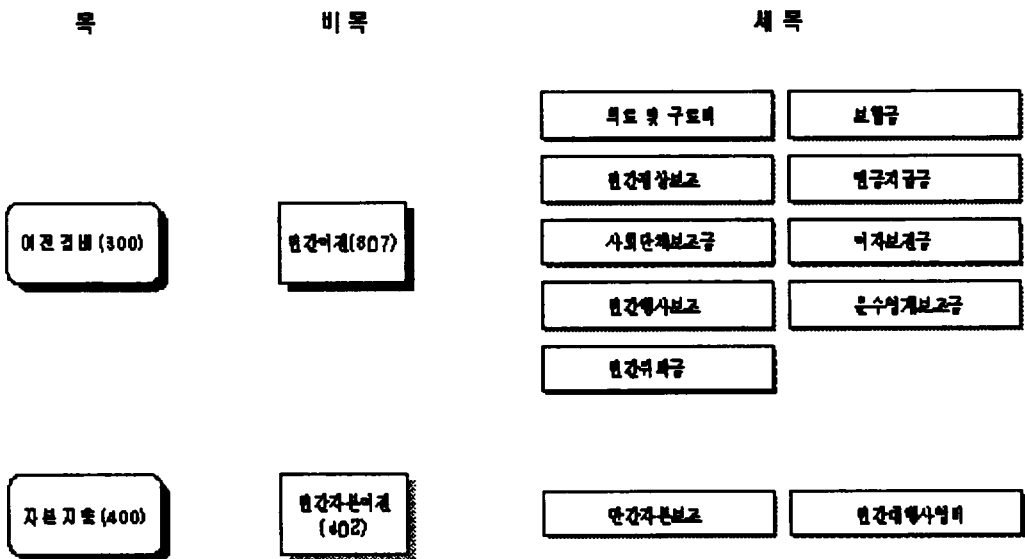
지방자치단체의 민간이전경비는 하나의 독립된 항목으로 예산편성이 이루어지고 있는 세출 예산과목이 아니다. 민간이전경비 범주에 해당하는 세출예산과목으로는 이전경비(300) 목 가운데 민간이전(307) 비목, 그리고 자본지출비(400) 목 가운데 민간자본이전(402) 비목이 있다.

민간이전(307) 비목은 의료 및 구료비, 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조, 민간위탁금, 보험금, 연금지급금, 이자보전금, 운수업계보조금 등 9개의 세목으로 구성되어 있다.(지방자치단체 예산편성매뉴얼, 2007, 321-358). 민간자본이전 비목은 민간자본보조와 민간대행사업비의 2가지 세목으로 구성되어 있다. 이러한 구분은 단순히 세출예산과목상의 명칭을 기준으로 한 형식적인 것이고 실질적인 기능을 고려하여 민간이전 경비를 구성하는 각 세목을 분류함으로써 민간이전경비에 관한 구체적인 분석이 가능하다.

11개의 세목을 실질적 기능에 따라 분류해 보면 민간위탁금과 민간대행사업비는 지방자치단체의 사무 중 일부를 ‘민간에 위임 또는 위탁하는’ 대가로 지원되는 경비에 해당한다. 민간이전경비 중 민간경상보조, 사회단체보조금, 민간행사보조 및 민간자본보조는 관 주도가 아니라 민간이 중심이 되어 추진되는 사업에 소요되는 경비의 일부를 지원하는 적극적 의미의 보조금성 경비라고 할 수 있다.

2007년도 일반예산(당초예산) 18,471억원 중 3,835억원이 민간이전 경비인데 일반예산의 20.8%로 그 비중은 타 기초자치단체나 타 광역자치단체에 비해서는 월등히 높고 그 추이도 계속 증가추세여서 자체사업추진이나 각종 필수 현안사업을 추진하는데 한계에 부딪칠 수 있다.

<그림 1> 민간이전경비의 범위



<표 19> 지자체 민간이전 관련예산 비교(2007)

(단위: 백만원)

구분	광주	울산	전주	천안	청주	제주
일반회계 규모	1,740,194	1,470,955	622,125	532,000	567,889	1,847,139
민간이전	126,279 7.26%	47,179 3.21%	87,723 14.10%	89,454 16.8%	113,787 20.03%	383,473 20.76%
307-02 민간경상보조	57,815 3.32%	24,472 1.66%	37,267 6.00%	28,453 5.3%	77,219 13.60%	197,811 10.71%
307-03 사회단체보조금	1,000 0.06%	1,300 0.09%	2,899 0.47%	842 0.16%	1,679 0.30%	2,722 0.15%
307-04 민간행사보조	12,133 0.70%	1,853 0.13%	2,963 0.48%	4,739 0.89%	4,051 0.71%	4,983 0.27%
307-05 민간위탁금	27,095 1.56%	16,800 1.14%	25,259 4.06%	27,567 5.18%	19,980 3.52%	63,414 3.43%
402-01 민간자본보조	28,236 1.62%	2,754 0.19%	19,335 3.11%	27,853 5.24%	10,858 1.91%	114,543 6.20%

주 : 2007년 일반회계 당초예산 기준

IV. 결 론

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 언급한 했듯이, 보통교부세 특례, 균특회계 제주계정설치, 국세연계 재정인센티브제, 지방채발행한도 정책들 중에는 다른 타 지방자치단체와는 차별되는 특례를 부여 받았다. 하지만 국세연계 재정인센티브 같은 특례자체가 현실적이지 못하거나 보통교부세 법정률 3% 특례 같은 논리적 결함이 있는 일부 규정은 제도적 보완이 시급히 요청되고 있다.

또한 제주특별자치도의 출범과 함께 진행된 행정구조개편을 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 구조조정의 발목을 잡고 있는 것이

현실이다. 재정의 효율성과 건전성을 이루려면 이 '불이익 배제의 원칙'을 버려야 한다는 합의가 필요하다.

2007년 예산기준 제주도 주민 1인당 자체수입액인 지방세나 세외수입은 950,000원이고 전국 평균과 1,001,000원에 비교하면 상대적으로 다소 낮은 편이지만 제주도의 주민1인당 세출 예산액은 3,316,000원으로 전국평균 2,257,000원보다 훨씬 많아 중앙정부로부터 지원을 많이 받는 편이다.

지속적인 지방세와 세외수입 부진예상으로 인하여 2008년 예산은 긴축재정이 예상된다고 한다. 지속적으로 경영적 마인드를 갖고 세외수입사업을 발굴이 필요하지만, 단기적으로는 획기적인 자체 재정확충이 어렵기 때문에 내부의 예산 절감 노력과 비효율적인 사업퇴출, 타 지방자치단체에 비해 상대적으로 지출 비중이 큰 민간이전경비의 성과평가를 통해 과감한 구조조정을 하는 노력이 무엇보다도 필요하다. 과도한 선심성 경비, 너무 난립하는 축제행사 보조, 1회성 행사 경비, 사양화 되는 산업에 정치적 이유로 예산배정이 지속이 된다면 건전하고 효율적인 재정운영은 요원하다 할 수 있다.

특히 국가 시책으로 추진되는 기초노령연금제도 도입에 따라 국고지원이 있지만 이에 따른 매칭 지방비의 지속적인 증가는 불가피해 보이므로 보다 더 효율적이고 건전한 재정운영이 필요하다. 유사성이 있는 각종 재원의 사업예산, 기금사업들의 통폐합이 필요하고, 동일조례에 근거한 특별예산과 기금사업의 통폐합도 필요하다 하겠다. 사업예산에 대한 중복성, 유사성, 사업성, 공익성, 수익성, 환류가능성 등에 대한 중간 평가와 심사를 하거나, 일몰제도를 도입하여 사업예산이 효율적으로 집행될 수 있는 시스템을 구축하는 것도 필요하다.

참고자료

제주발전연구원(2006). 제주특별자치도 재정운영 기본계획 수립에 관한 연구

제주도청 홈페이지, <http://www.jeu.go.kr>

통계청 홈페이지, <http://www.nso.go.kr>

행정자치부 홈페이지, <http://lofin.mogaha.go.kr>, 재정고

김동욱(2007), 제주특별자치도 재정운영의 현황 및 문제점, 한국지방재정학회 하계 정기 학술
대회.

김동욱(2007), 김형길, 제주특별자치도 주요사업 분석평가, 제주도의회.