

2008 세제개편(안)에 따른 제주특별자치도의

지방교부세의 과제

(Local Share Tax of Jeju Special Self-Governing Province's Response to Change in National Tax System of 2008)

김 동 욱* 이 상 봉**

(Kim, Dong-Wuk · Lee, Sang-Bong)

목 차

- I. 서론
- II. 지방자치단체 재정현황 및 지방재정조정제도
- III. 최근 세제개편(안)에 따른 제주특별자치도의 교부세
- IV. 결론

I. 서론

제주도는 기존의 법률인 '제주국제자유도시특별법'을 흡수하면서 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'(이하 '제주특별법'이라 한다.)이 제정·공포 되면서 2006년 7월1일에 새롭게 제주특별자치도를 출범하였다. 제주특별법은 참여정부의 지방분권에 대한 강력한 의지를 반영하여, 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들고 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시한다는 취지로 제정되었다(최성근, 2007).

2007년 7월1일에 제주특별자치도 행정구조개편에 기존 군 행정단위가 시로 흡수 통합됨에 따라 4개 시·군이 2개의 행정시로 개편되었다. 따라서 제주특별자치도 체제의 실질적인 예산 편성년도인 2007년도 예산은 특별자치도가 출범한 후 도와, 7개 특별지방행정기관과 자치경찰

* 제주대학교 경상대학 회계학과 조교수

** 제주대학교 경상대학 회계학과 교수

신설 등 13개 기관의 예산을 통합하여 편성한 최초의 예산이다. 행정구조개편 추진 당시에 행정의 중복된 업무를 효율화하고 공무원 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 실시하고 있는 매칭펀드 형식의 기초노령연금제도 등 복지정책의 실현에 따른 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이다. 따라서 모든 지방자치단체는 단기적인 방법으로 지방교부세를 통한 재정확충에 관심을 갖고 있다. 2000년 김대중 정부에서는 1983년부터 13.27%로 고정되어 있던 지방교부세의 법정교부율을 내국세의 15%로 인상한 후, 노무현 정부를 거치면서 현재 19.24%를 적용하고 있다. 또한 종합부동산세의 전액을 재원으로 하는 부동산교부세도 신설되어 운영되고 있다. 이와 같이 지방교부세는 내국세의 징수 규모와 법정교부율에 의해 그 크기가 정해지는데, 2008년 9월에 발표한 세계개편안으로 인한 제주특별자치도의 지방교부세의 감소가 우려되고 있어, 본 연구는 이에 대한 영향을 분석하고 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 지방자치단체 재정현황 및 지방재정조정제도

2.1. 지방자치단체 재정현황 및 지방재정조정제도

지방자치단체의 예산은 자체수입인 지방세와 세외수입, 국가나 상급 지방자치단체의 의사결정에 의하여 수입되는 지방교부세와 국가보조금과 같은 의존적 재원 등으로 구성된다. 이러한 의존재원은 일반적으로 중앙정부로부터 지방정부로 재정을 재분배하는 제도를 지방재정조정제도라 한다. 즉, 국가와 지방자치단체간 조세체계의 차이 등에 따른 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하기 위한 제도가 지방재정조정제도이다. 어느 나라를 막론하고 산업화 및 도시화의 과정을 거치면서 도시와 농촌, 중소도시와 대도시 등 지역 간의 경제력 격차와 세원편재화 향이 발생하였다. 이에 따라 어떤 지방정부는 자체수입만으로도 필수적인 재정수요마저 충족시키지 못하게 되는 경도 많다. 특히, 대부분 우리나라의 지자체인 경우 재정자립도가 매우 낮는데 이는 우리나라 세금구조가 국세비중이 높게 되어 있고 지역 간 세원의 차가 심하기 때문이다. <표 1>에 나타난 바와 같이 과거 5~6년 동안 우리나라 대부분 지자체는 전체 조세수입 중 지방세 수입 비중이 20% 정도에 불과하다.

<표 1> 국세 vs 지방세 비율 비교

(단위 : %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
국세	79.8	79.2	79.5	79.3	79.5	79.2
지방세	20.2	20.8	20.5	20.7	20.5	20.8

자료 : 2008년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

그러나 <표 2>에 나타난 바와 같이, 최근에 지방자치단체 예산규모는 중앙정부 예산규모에 비해 점차적으로 증가 추세이다. <표 3>과 같이 더구나 재정사용기준으로 보면 중앙정부에 대한 재정사용규모보다 지방자치단체에 대한 재정사용규모가 점진적으로 증가하고 있는 추세이다. [그림 3]에서 보는 바와 같이 2007년 회계연도부터는 지방자치단체의 재정사용규모가 중앙정부를 앞지르기 시작 하였다. 따라서 국세와 지방세 수입이 8:2로 계속 고착화되어 있는 우리나라의 세금구조 속에서 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 지방자치단체간의 재정력 격차를 완화하기 위하여 지방재정조정제도가 필요하게 된다.

지방재정조정제도 중에서 지방교부세는 그 사용에 아무런 제약조건이 붙지 않는 일반적인 재정지원금으로서 재정의 수직적·수평적 불균형 등을 시정하는 형평화 기능을 주로 담당하며 반면 국고보조금은 국가적 이해관계를 지니는 사업을 중심으로 재정의 자원분배기능과 부분적인 분배기능의 역할을 한다. 그리고 국고보조금은 사업목적이나, 보조금의 사용 용도에 대하여 분명한 정의의 각종 제약조건이 부수 하는 데 비해 지방교부세는 사용용도 및 과정에 조건이 붙지 않아 지방자치단체의 자율성을 증진시키는 장점이 있다.

<표 2> 예산규모기준 국가예산 대 지방예산 현황

(단위 : 억원, %)

구분	'03예산	'04예산	'05예산	'06예산	'07예산	'08예산
중앙정부예산	1,556,659	1,594,343	1,673,186	1,753,882	1,767,561	1,951,003
비중	59.9	57.8	57.6	57.0	54.8	54.5
지방예산	781,425	872,840	923,673	1,013,522	1,119,864	1,249,666
비중	30.1	31.7	31.8	32.9	34.8	34.9
지방교육예산	258,541	290,578	306,370	311,484	336,309	378,524
비중	10.0	10.5	10.6	10.1	10.4	10.6

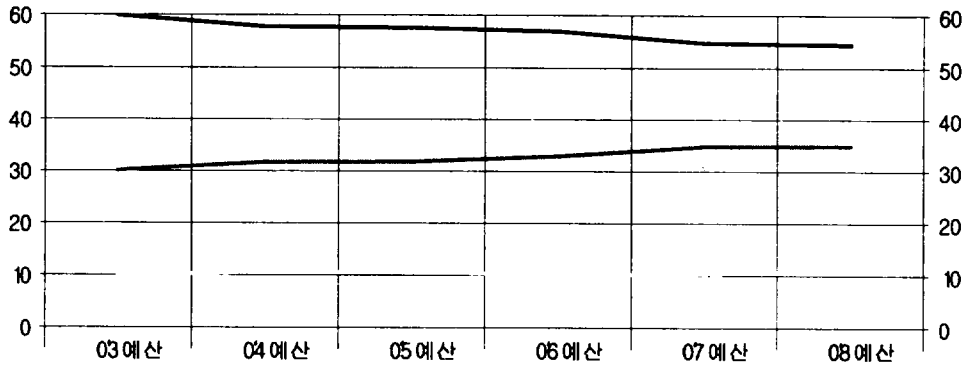
자료 : 2008년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

<표 3> 재정사용기준 국가예산 대 지방예산 현황

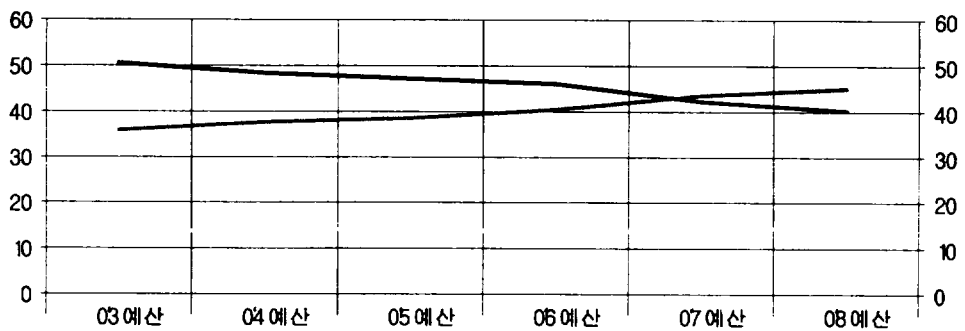
(단위 : 억원, %)

구 분	'03예산	'04예산	'05예산	'06예산	'07예산	'08예산
중앙정부예산	1,054,536	1,059,118	1,085,522	1,111,272	1,048,450	1,105,467
비중	50.5	48.4	47.2	46.1	42.3	40.3
지방예산	748,754	826,354	888,928	976,066	1,080,497	1,235,229
비중	35.9	37.7	38.6	40.5	43.6	45.1
지방교육예산	283,154	304,518	327,642	324,699	350,831	399,919
비중	13.6	13.9	14.2	13.4	14.1	14.6

자료 : 2008년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부



[그림 1] 예산규모기준 국가예산 대 지방예산 비중 추이



[그림 2] 재정사용기준 국가예산 대 지방예산 비중 추이

<표 4> 자체수입 vs 의존재원 비율 비교

(단위 : 억원, %)

구분	2006	2007	전년 대비	2008	전년 대비
계	1,013,522	1,119,864	10.5	1,249,666	11.6
자체수입	606,733 (59.9)	659,241 (58.9)	8.7	736,501 (38.3)	11.7
의존재원	373,557 (36.8)	425,673 (38.0)	14.0	478,195 (38.3)	12.3
지방채	33,232 (3.3)	34,950 (3.1)	5.2	34,970 (2.8)	0.1

자료 : 2008년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

<표 5>에 나타난 바와 같이, 지역 간 경제력과 인구 밀집 정도에 따라 지자체간의 재정격차도 매우 크게 나타나고 있다. 특히 제주의 지자체의 재정자립도는 도, 시, 군 등 자체단체 유형별로 비교할 때 낮은 수준에 있다. 이는 자체수입의 증가율이 더디고, 의존수입인 교부세, 국고보조금 등이 상대적으로 높아진데 기인하고 있다. 특별·광역시와 도에 비해, 시가 군과 자치구에 비해 재정여건이 전반적으로 양호한 편이다. 수도권 내 몇몇 지자체와 나머지 대부분 지자체간의 재정격차는 심각할 정도로 벌어져 있어 서울 강남지역과 경기도의 몇몇 시의 경우 재정자립도가 아주 높은 반면 상당부분 지자체는 재정자립도가 10~20% 수준에 머무르고 있어 지역 간 갈등의 원인이 되기도 한다.

<표 5> 2008년도 본예산 기준 지방자치단체 재정자립도 현황

(단위:%)

구분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	85.7	60.5	35.4	25.9	40.7	17.2	37.1
최고	85.7	71.2	66.1	25.9	74.0	56.9	86.0
	서울본청	인천본청	경기본청	제주본청	경기성남시	울산 울주군	서울중구
최저	-	47.8	11.0	-	10.8	6.4	13.0
	-	광주본청	전남본청	-	경북상주시	전남완도군 전남신안군	부산영도구

자료 : 2008년도 지방자치단체 예산개요, 행정안전부

2.2. 지방교부세

지방교부세는 국세수입의 일부를 지방자치단체에 교부하여 줌으로서 지역 간 세원편재와 재

정불균형을 해소하고 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 확보할 수 있도록 함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는 제도이다. 교부세 재원은 당해연도의 내국세 총액의 10,000분의 1,924에 해당하는 금액(법 제4조제1항)이다.¹⁾ 지방교부세는 지방자치단체의 기본행정수행을 위한 경비 중 지방간 재정력 불균형을 완화시키고 자체수입으로 충당하지 못하는 경비를 국가에서 보전해 주는 것이다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세로 나누어지는데 그 중 보통교부세가 용도 지정 없이 자치단체 일반회계예산으로 사용할 수 있고 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 지방교부세의 규모는 내국세 총액의 19.24%이고 이중 96%가 보통교부세, 4%가 특별교부세로 배분된다. 보통교부세는 산정 방식의 획일성 등으로 각 자치단체의 재정 현실을 정확하게 반영하는데 한계가 있으므로 특별교부세의 보완작용을 통하여 지방교부세제도의 전체적인 타당성을 확보하고 있으며 다만, 이러한 성격에 기인하여 특별교부세는 보완적, 예외적 재원으로서 그 규모는 필요한 최소로 운영되는 것이 타당하다.

중앙정부는 지방교부세법에 따라 지자체의 행정운영에 필요한 부족재원을 지원하기 위해 내국세 수입의 일정비율을 지자체에 교부토록 되어 있다. 지방교부세의 그 종류와 구체적인 배분기준은 <표 6>과 같다. 또한 중앙정부는 지방교육재정교부금법에 따라 교육기관의 설치 운영에 필요한 부족재원을 지원하기 위해 교육세 전액과 내국세 수입의 일정비율을 시도교육청에 교부토록 되어 있다. 지방교육재정교부금의 종류와 배분기준은 <표 7>과 같다.

<표 6> 지방교부세 종류 및 배분기준

구 분	배분기준
보통교부세	* 분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분(8,500억원, 08년까지 한시적으로) ²⁾ 을 제외한 교부세 총액(내국세의 18.3%)의 96% * 지자체별 '기준재정수요액에 미달하는 기준재정수입액'을 기준으로 교부
특별교부세	* 분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분을 제외한 교부세 총액(내국세의 18.3%)의 4% * 행안부 장관이 특별교부세의 1/2는 지역현안수요, 나머지는 재해로 인한 재정수요에 지원.
분권교부세	* 내국세의 10,000분의 94(0.94%) * 기존 국고보조사업을 이양받은 지자체에 대하여 이양사업관련 인구수 등 통계자료와 종전 국고보조금 지원수준이 기준 * 2009년 12월 31일까지 한시적 운영 후 보통교부금으로 통합
부동산교부세	* 종합부동산세 전액 * 부동산세제 개편에 따른 재산세와 거래세 감소분을 기준으로 배분하고 남은 금액은 재정여건과 사회복지, 교육 감안하여 지역간 균형발전을 위해 기초지자체에 추가 배분

1) 지방교부세는 2009년부터는 2% 상향조정 예정이고, 지방자치단체 복지관련 예산과 그 동안 소외받았던 광역시 자치구에 더 배려할 예정임

<표 7> 지방교육재정교부금 종류 및 배분기준

구 분	배분기준
보통교부금	* 교육세 + 내국세의 20%의 96% * 지자체별 '기준재정수요액에 미달하는 기준재정수입액'을 기준으로 교부
특별교부금	* 내국세의 20%의 4% * 교육부 장관이 특별교부금의 60%는 국가시책 등에 따른 지역현안수요, 30%는 지역교육현안수요, 나머지는 재해로 인한 재정수요에 따라 지원

또한 중앙정부는 지자체로 하여금 일정한 행정수준의 유지하고 특정한 시책의 보급·장려하며 국가위임사무의 원활한 수행을 위해 필요한 경비의 일부 또는 전부를 국고보조금이라는 이름으로 지자체에 지원하고 있다. 국고보조금은 지방교부세와는 달리 국세의 일정비율로 법정화되어 있는 것이 아니라 중앙정부의 예산으로 편성되어 지출되고 있으며 정해진 '지출 목적 외에는 사용이 금지'되어 있으며 전체 사업비중 일정비율을 지자체가 부담하는 것을 전제로 지원되는 것이 특징이다.

2008년 예산을 기준으로 지자체 총수입 124조 9,666억원의 38%는 중앙정부로부터의 의존재원이며, 그 중 24조 1,296억원(19.3%)은 지방교부세이며 23조 6,899억원(19.0%)은 국고보조금이다.

Ⅲ. 최근 세제개편(안)에 따른 제주특별자치도의 교부세

3.1. 제주특별자치도 지방교부세 추이

제주특별법 제75조(지방교부세에 관한 특례)에 근거하여 제주특별자치도에 교부하는 보통교부세는 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 5,953억원의 보통교부세를 지원받았다. 이 지원액은 2006년의 5,379억

2) 행정안전부는 특별교부세에 사전 재해예방사업 지원근거 마련, 특별교부세 시책수요 신설 및 2008년 기간이 만료되는 도로보전분 교부세를 2011년까지 3년 연장하는 방안을 주요내용으로 하는 지방교부세법 개정안을 마련하여 9월 5일부터 9월 24일까지 입법예고 되었음.

원에 비해 574억원(10.67%)이 증가했다. 2008년도는 정부가 내국세 총액 18.3%를 토대로 산정한 보통교부세 총액은 22조 7,234억원으로 법정률 3%를 적용, 올해 6,817억원의 보통교부세를 지원받았다. 이 지원액은 2007년도 5,953억원에 비해 864억원(14.51%)이 증가하였다.

<표 8> 제주특별자치도 보통교부세 교부현황('01-'08)

(단위 : 억원, %)

연도	기준재정 수요액(a)		기준재정 수입액(b)		재정부족액 (a-b)		조 정 율	전체 보통 교부세	교부세 증가율	제주 보통 교부세	점 유 율	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							0.884	198,421	11.76	5,953	3.0	10.67
2008							0.892	227,234	14.52	6,817	3.0	14.51
평균		18.80		15.14					15.88			18.54

자료 : 2001~2008년도 보통교부세 산정내역, 행정자치부

<표 9> 제주특별자치도 보통교부세 교부현황('01-'06)

(단위 : 억원, %)

연도	기준재정 수요액(a)		기준재정 수입액(b)		재정부족액 (a-b)		조 정 율	전체 보통 교부세	교부세 증가율	제주 보통 교부세	점 유 율	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
평균		18.80		15.14					16.79			20.52

자료 : 2001~2008년도 보통교부세 산정내역, 행정자치부

<표 10> 제주특별자치도 보통교부세 교부현황('07-'08)

(단위 : 억원, %)

연도	기준재정 수요액(a)		기준재정 수입액(b)		재정부족액 (a-b)		조 정 율	전체 보통 교부세	교부세 증가율	제주 보통 교부세	점 유 율	제주 교부세 증가율
	규모	증가율	규모	증가율	규모	증가율						
2006	10,712	9.86	4,468	12.4	6,244	8.08	0.859	177,543		5,379	3.03	
2007							0.884	198,421	11.76	5,953	3.0	10.67
2008							0.892	227,234	14.52	6,817	3.0	14.51
평균		18.80		15.14					13.14			12.59

자료 : 2001~2008년도 보통교부세 산정내역, 행정자치부

2001년부터 제주특별자치도의 보통교부세 3% 법정화전인 2006년까지의 보통교부세 전국평균 증가율이 16.79%이고 제주특별자치도의 보통교부세 증가율은 20.52%로 제주특별자치도의 보통교부세 증가율은 전국평균에 비해 4%가량 높았다. 그러나 2007년, 2008년 법정비율인 3% 적용 후의 제주특별자치도 보통교부세 증가율은 12.59%로 전국평균 13.14%에 오히려 낮아졌다. 특히 2001년 이후 2008년까지 보통교부세의 전국평균 증가율이 15.88%이고 제주특별자치도의 경우 18.54%이었던 점을 감안할 때, 특별법에서 제주특별자치도에 대한 보통교부세 교부비율을 총액의 3%로 고정 법정화한 것은 특별자치도 운영을 위한 소요재원이 날로 증가될 것임을 예상하면, 법정률을 규정하는 것이 오히려 예전의 일반적 산정공식에 의할 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 탄력적으로 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 시급히 개선을 하여야 할 것이다.

3.2. 세계개편에 따른 지방교부세 배분영향¹⁾

최근 세법 개정 예정에 따른 지자체 재정 변화가 예상되고 제주특별자치도도 예외는 아니

1) 이종석(2008), 진보신당보고서

다. 중앙정부의 수입으로 귀속되는 국세 중 일부 세목과 내국세(목적세, 종합부동산세, 특별회계의 재원으로 사용되는 세목은 제외)의 일정비율은 법률에 의해 지자체의 부족한 재원을 지원하기 위해 지자체에 교부토록 정해져 있다. 현재 지방교부세의 재원은 종합부동산세 전액과 내국세의 19.24%이고 지방교육재정교부금의 재원이 교육세 전액과 내국세의 20%임을 감안하면 종합부동산세와 교육세, 내국세의 39.24%만큼은 사실상 지자체 재원이라 할 수 있다. 결과적으로 최근의 종합부동산세와 교육세 세수에 영향을 미치는 세법개정이 있으면 그 금액만큼, 나머지 내국세인 소득세, 법인세, 상속증여세, 부가가치세, 개별소비세, 증권거래세, 인지세 세수에 영향을 미치는 세법개정이 있으면 그 금액의 39.24%만큼 지자체 재정수입 변화를 초래할 수밖에 없다.

2008년 8월 말 현재 18대 국회에 제출된 세법 개정안은 종합부동산세 7건, 소득세 10건, 법인세 4건, 부가가치세법 5건, 조세특례제한법 31건, 지방세법 11건, 교통환경에너지세법 3건, 농어촌특별세법 1건, 개별소비세법 1건 등 총 73건이 제출(일부는 동일한 내용에 대해 여러 건의 개정안이 중복 제출된 경우도 있음)되어 있다. 이중 화력발전에도 지역개발세를 부과하자는 지방세법 개정안을 제외하고는 모두 세금을 감면해주자는 법안이다. 여기에다 정부는 금년 9월 1일 08년 세제개편안 발표를 통해 지난 6월 국회에 제출한 법인세율 인하 등을 골자로 한 기존의 세법 개정안 이외에 추가로 종합소득세율과 양도소득세율, 상속증여세율 인하를 골자로 한 전방위적인 감세안 추가로 입법 예고한 바 있다.

2008년 진보신당보고서(2008)에 의하면 의원입법으로 국회에 제출되어 있는 세법개정안 중 세법개정에 따른 세수감소 추계서가 첨부되어 있거나 관련 정보를 이용하여 세수감소 추계가 가능한 법안만으로도 연간 9조원이 넘는 세수가 줄어들 것으로 예상되고 있고, 정부입법으로 국회에 제출하였거나 제출예정인 주요 세법 개정안중 법안 비용이 추계되었거나 추계 가능한 세수 감소 규모만도 연간 17조원에 이르는 것으로 추정되고 있다. 구체적으로 보면 정부세제개편안으로 인해 줄어드는 지방교부세는 173,205억원의 19.24%인 33,325억원으로 그 세부내역은 <표 11>과 같다.

<표 11> 지방교부세 감소예상 세부내역

구 분	09년 감소액(억)	비고
내국세 감소액	173,205	
보통교부세	30,429	세수감소액*18.3%*96%
특별교부세	1,268	세수감소액*18.3%*4%
분권교부세	1,628	세수감소액*0.94%
합계	33,325	

또한 교육세 감소에 따른 지방교육재정교부금 중 보통교부세의 감소와 내국세 감소에 따른 지방교육재정교부금의 감소, 소득세, 법인세 감소에 따른 주민세 감소도 예상된다. 결론적으로 정부의 세제개편안으로 인해 지자체는 총액 8.3조원 정도의 재정감소가 불가피할 것으로 예상되고, 사유별 변동액을 정리하면 <표 12>와 같다.

<표 12> 국세 감소예상 세부내역

구 분	재정변동 사유	변동금액(억)	비고
지방 교부세	종합부동산세 감면	404	종부세 감면에 따른 부동산교부세 감소
	내국세 감면	33,325	내국세 감면에 따라 보통·특별·분권교부세 19.24%만큼 감소
	소계	33,729	
지방교육 재정교부 금	교육세 감면	629	교통환경에너지세와 개별소비세 감면에 따른 교육세 감소
	내국세 감면	34,641	내국세 감면에 따라 보통·특별교부금 20% 감소
	소계	35,270	
주민세	주민세 감소	14,079	소득세 법인세수 감소액의 10%만큼 감소
합계		83,078	

이로 인해 수도권외의 재정여건이 좋은 몇몇 지자체를 제외하고는 대부분의 지자체에서 연간 200억원 내외의 재정감소가 예상되며 이는 웬만한 지자체 1년 예산의 10%에 육박하는 막대한 금액이다. 또한 지방교육재정교부금 또한 시도교육청별로 연간 1,000억원에서 많게는 6,500억원 까지 줄어들 것으로 예상되어 부족한 교육예산은 더욱 심각해 질수 있다(이종석, 2008).

그러나 2008년 9월1일 발표한 정부의 세제개편안으로 올해 1조9000억원, 내년 6조2,000억원, 2010년 9조8,000억원, 2011년 3조3,000억원, 2012년 1,000억원과 함께 고유가대책에 따라 지난 7월부터 내년 6월말까지 1년간 일시적으로 추진 중인 5조1,000억원 등 5년간 모두 26조4,000억원에 달하는 국세가 덜 걷히게 되지만, “세입기반 확충 등으로 필요한 세출 예산보다 더 많이 거두어들이는 추가 세수를 감안하여 이번에 감세를 하는 것인 만큼 지방 교부세가 준다고 말할 수는 없다(기획재정부).”고 주장하고 있다. 현행법상 국세의 일정비율(19.24%)을 지자체에 지방교부세로 배분하게 되어 있는 등 감세정책을 통해 국세를 덜 걷으면, 지자체의 수입이 줄어드는 것은 당연한 현상이나 그럼에도, 정부는 과거 감세시 지방 정부에 대해 재원보전 조치를 한 바 없었고, 감세 후 일정 기간이 경과하여 자연적으로 늘어나는 세수로 보전으로 충분히 감당할 수 있고, 또한 2007년 회계 연도의 14조원 등 과표양성화에 따른 초과세입을 국민들에게 돌려주는 차원에서 추진하는 것이라고 주장하고 있다(기획재정부). 감세정책을 통한 경제 활성화로, 성장률(0.6%), 소비(0.5%), 투자(7%), 고용(18만명)이 추가로 성장

을 통해 세입감소분 이상을 보전을 예상하고 있다. 하지만 세계 금융위기로 인한 실물경제의 침체가 본격화되고 있는 현 상황과 감세정책에 따른 세수충원 대책 없이 정부 세출예산을 축소하면 제주특별자치도에 지원하는 교부세 및 보조금 규모도 감소, 지방재정 악화의 가능성이 있고, 이로 인해 국비에 의존하는 제주지역 주요 현안들이 중단되거나 표류할 가능성이 있다. 조급한 나머지 제주특별자치도의 교부세율 3% 고정으로 인한 재정 부족분을 국가보조금으로 신청하는 것은 신중히 해야 할 것이다. 국가보조금은 재원사용의 제약과 그에 상응하는 지방비가 투입되기 때문이다.

<표 13> 정부의 세제개편에 따른 연도별/세목별 감세효과(2008~2012)

연 도	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	계
감세효과	△1.9 + △5.1	△6.2	△9.8	△3.3	△0.1	△21.3
소득세	법인세	상·중세	개별소비세	관세	기타	계
△5.8	△9.8	△0.9	△0.6	△0.8	△3.4	△21.3

주1) 일시적 감세효과 △5조 1,000억원(고유가대책, '08~'09.6월)은 별도
 자료: 기획재정부 홈페이지

<표 14> 지자체별 보통교부세와 분권교부세 감소 추정액

구 분	08년 보통교부세		보통교부세 감소액(A)	08년 분권교부세		분권교부세 감소액(B)	감소액 합계(A+B)
	교부액(억)	교부비율		교부액(억)	교부비율		
서울특별시	0	0.00%	0.0	1213	9.63%	193.9	193.9
부산광역시	3557	1.57%	589.1	788	6.26%	126.0	715.1
대구광역시	3675	1.62%	608.7	631	5.01%	100.9	709.5
인천광역시	236	0.10%	39.1	485	3.85%	77.5	116.6
광주광역시	3571	1.57%	591.4	368	2.92%	58.8	650.3
대전광역시	1771	0.78%	293.3	384	3.05%	61.4	354.7
울산광역시	1135	0.50%	188.0	247	1.96%	39.5	227.5
경기도	0	0.00%	0.0	1073	8.52%	171.6	171.6
강원도	4507	1.98%	746.4	327	2.60%	52.3	798.7
충청북도	3404	1.50%	563.8	423	3.36%	67.6	631.4
충청남도	3509	1.54%	581.2	416	3.30%	66.5	647.7
전라북도	5999	2.64%	993.6	479	3.80%	76.6	1070.1
전라남도	7228	3.18%	1197.1	473	3.76%	75.6	1272.7
경상북도	7338	3.23%	1215.3	555	4.41%	88.7	1304.1
경상남도	3987	1.75%	660.3	541	4.30%	86.5	746.8
제주도	6816	3.00%	1128.9	300	2.38%	48.0	1176.8

주: 이종석, 진보신당 보고서, 2008

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 최근 정부의 감세정책으로 인한 국세감소에 따른 지방교부세의 감소의 가능성에도 대책을 세워야 할 것이다. 특히, 현행법상 정부는 자치재정권의 강화를 위하여 보통교부세 총액의 100분의 3을 제주특별자치도에 교부하고 있으나, 미래의 재정수요 증가, 향후 중앙 특별행정기관의 권한이 단계적으로 이관 및 확대될 경우 발생하는 재정수요 증가에 탄력적으로 대응하지 못할 우려가 있다. 따라서 보통교부세에 대하여는 지방교부세법에 의하여 제주특별자치도에 대한 보통교부세액을 산정할 경우 보통교부세 총액의 100분의 3을 초과하는 금액에 대하여는 추가 보전하는 방식이나 '최소 3%이상 교부한다.'라는 식으로 이를 시급히 개선을 하여야 할 것이다.

제주특별자치도 내부적으로는 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 인사예산·재정 정책에 대한 구조조정의 발목을 잡고 있는 것이 현실이다. 재정의 효율성과 건전성을 이루려면 이 '불이익 배제의 원칙'을 버려야 한다는 합의가 필요하다.

세계 금융위기로 인한 경제침체로 지속적인 지방세와 세외수입 부진이 예상되고, 정부의 예산절감정책으로 인하여 2009년 예산은 긴축재정이 예상된다. 지속적으로 경영적 마인드를 갖고 세외수입사업을 발굴이 필요하지만, 단기적으로는 획기적인 자체 재정책충이 어렵기 때문에 내부의 예산 절감 노력과 비효율적인 사업퇴출, 동일조례에 근거한 특별예산과 기금사업의 통폐합, 타 지방자치단체에 비해 상대적으로 지출 비중이 큰 민간이전경비의 성과평가를 통해 과감한 구조조정을 하는 노력이 무엇보다도 필요하다. 과다한 선심성 경비, 과다 계상된 경비, 중복된 예산집행, 너무 난립하는 축제행사 보조, 1회성 행사 경비, 사양화 되는 산업에 정치적 이유로 예산배정이 지속이 된다면 건전하고 효율적인 재정운영은 요원하다 할 수 있다.

참고문헌

- 김동욱(2007) “제주특별자치도 재정운영의 현황 및 문제점”, 한국지방재정학회 하계 정기 학술대회.
- 배인명(2008). “지방교부세의 법정교부율 인상효과 연구”, 제8대 제주특별자치도의회 후반기 출범 기념 정책세미나, 제주특별자치도의회 위상과 향후과제.
- 이종석(2008), “국회 제출 세금감면안에 따른 지자체 재정변화 추계”, 진보신당 보고서.
- 최선근(2007). 특별자치도 경제활성화를 위한 세제개편방안. 제주특별자치도법 시행 1주년의 경험과 과제 국제학술대회, 한국지방자치법학회.
- 행정안전부(2008), 2008년도 지방자치단체 예산개요.
- 기획재정부 홈페이지, <http://www.mosf.go.kr>
- 제주도청 홈페이지, <http://www.jeju.go.kr>
- 행정안전부 홈페이지, <http://lofin.mogaha.go.kr>