

제주특별자치도 보통교부세제도 개선방안

A Study on Improving the General Local Share Tax System of Jeju Special-Governing Province

김 동 욱* · 고 철 수**
(Dong-Wuk Kim · Cheol-Soo Koh)

목 차

- I. 서 론
- II. 보통교부세의 이해
- III. 제주특별자치도 보통교부세 현황
- IV. 제주특별자치도 보통교부세제도 개선방안
- V. 결 론

I. 서 론

2006년 7월1일, 제주도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「제주특별법」이라 한다)이 제정·공포 되면서 새롭게 단일 광역자치단체 형식의 제주특별자치도로 출범하였다. 제주특별자치도를 국제자유도시로 만들고 발전시키는데 실질적으로 도움을 줄 수 있는 획기적인 규제완화와 중앙정부의 권한 이양 및 재정적 지원을 법률에 명시 하였지만 이를 뒷받침할 법·제도적 기반이 실질적이지 못하고 정부의 의지가 불투명하여 재정자주권 확보에 큰 가시적인 성과를 나타내지 못하고 있는 것이 현실이다.

4개 시·군 기초단체를 폐지하여 도로 통합하고, 제주도로 이관된 특별지방행정기관 7

* 제주대학교 회계학과 부교수
** 제주발전연구원, 책임연구원

개를 통합 흡수하여 단일 광역자치단체의 제주특별자치도 출범과 함께 예산도 최초로 통합하였지만 재정의 자주·자립성에서 만족할 만한 성과를 나타내지 못하고 있다. 제주특별자치도로 출범하면서 자치단체가 받을 수 있는 불이익을 제거하고 안정적인 재원확보와 재정지원을 위해서 보통교부세 3% 법정률을 도입하였으나 기존 행정서비스를 유지하는데 소요되는 수준이지 4,000건에 가까운 권한이양에 따른 재정확대 수요를 제대로 반영하지 못하고 있고, 제주특별자치도를 완성하는데 필요한 신규 사업에 대한 재원확보에 한계를 보이고 있어 오히려 재정위기를 자초하고 있다. 또한 중앙정부의 각종 복지정책의 실행에 따른 지방정부의 부담분이 지방재정의 압박으로 이어지고 있다. 더군다나 최근 미국의 서브프라임 모기지 사태를 시작으로 2008년 하반기 이후 세계적인 금융위기로 인한 경제침체, 2008년 9월에 발표한 감세 세제개편 안과 지방소비세 도입은 오히려 상대적 세입증가를 저해하고 있고, 전국 하위권 수준인 재정자립도는 나아지질 기미가 없다. 오히려 안정적 재정책확보를 위해 도입되었던 보통교부세 3% 법정률 특례는(특별법 제75조) 시행 이후 제도가 정착되기도 전에 법정률화 때문에 오히려 재정적 불이익을 보고 있다는 문제들이 제기되고 있다.

본 연구는 제주특별자치도 출범 5년이 지난 시점에 제주특별자치도의 보통교부세 법정률을 관련 논란의 원인을 분석하여 바람직한 제주특별자치도의 보통교부세 개선의 정당성 논리와 방안을 제시하고자 한다.

II. 보통교부세의 이해

2.1 지방교부세제도

2.1.1 지방교부세의 의의

모든 지방자치단체는 주민들로부터 다양한 법령 등의 규정에 의거하여 의무가 부여된 행정서비스를 요구받고 있으며, 자치단체는 각자 재정력에 관계없이 표준적인 기본행정서비스를 제공해줘야 한다. 따라서 지역 주민들로부터 거둬들이는 지방세 등 자체수입만으로

로 표준적인 행정서비스를 제공하지 못하는 자치단체에 그 부족분을 국가에서 보전해 주는 「재정조정시스템」이 아무래도 필요하게 되며, 이를 제도적으로 수행하는 것이 바로 '지방교부세'이다. 우리나라의 지방재정조정제도는 2005년도에 기존의 체제를 크게 변화시키는 구조개편을 단행하였고, 크게 지방교부세제도와 국고보조금제도 두 가지 형태로 나눌 수 있다.

지방교부세제도 내에는 보통교부세제도, 특별교부세제도, 분권교부세제도, 부동산교부세제도가 운영되고 있으며, 국고보조금제도는 일반국고보조금제도와 국가균형발전특별회계제도로 나뉘어져 운영되고 있다. 지방교부세는 원래 지방세로 배분되어야 할 세원을 지방자치단체의 재정격차의 심화를 방지하기 위해, 국세로 징수한 후 일정한 합리적인 기준에 의거해 지방에 재배분하여 지방고유재원으로 사용한다. 교부된 지방교부세는 어떠한 조건이나 용도제한도 붙지 않는 고유재원으로 그 성격은 국고보조금과는 전혀 다르다.

2.1.2 지방교부세의 종류

지방교부세 종류는 내국세 총액의 19.24%를 재원으로 하는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세와 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세의 네 종류로 구분한다.

(1) 보통교부세

지방자치단체의 기본적 행정수행경비의 충당부족분을 보전하는 일반재원으로서 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 교부하게 되는데 재정부족액 보전분은 분권교부세 및 도로보전분을 제외한 교부세 총액의 96%에 해당되는 금액이다.

(2) 특별교부세

보통교부세의 획일적 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요에 대한 보완적 재원으로서 전국체전, 행정구역개편 등 지역현안사업에 대한 재정수요 및 연도 중에 발생한 재해 등에 예측할 수 없는 사태에 대비하기 위한 재원이다. 분권교부세·도로보전분 제외한 교부세 총액의 4% 해당액 금액이다.

<표 1> 지방교부세 종류 및 배분기준 요약

| 구 분 | 배분기준 |
|--------|--|
| 보통교부세 | * 분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분(8,500억원)을 제외한 교부세 총액(내국세의 19.24%)의 96% * 지자체별 '기준재정수요액에 미달하는 기준재정수입액'을 기준으로 교부 |
| 특별교부세 | * 분권교부세액 및 종전 지방양여금 도로사업 보전분을 제외한 교부세 총액(내국세의 19.24%)의 4% * 행안부 장관이 특별교부세의 50%는 재해대책수요, 30%는 지역현안수요, 20%는 시책수요에 지원 |
| 분권교부세 | * 내국세의 10,000분의 94(0.94%) * 기존 국고보조사업을 이양받은 지자체에 대하여 이양사업관련 인구수 등 통계자료와 종전 국고보조금 지원수준이 기준 * 2015년부터는 보통교부세로 통합하여 운영예정임 |
| 부동산교부세 | * 종합부동산세 전액 * 부동산세제 개편에 따른 재산세와 거래세 감소분을 기준으로 배분하고 남은 금액은 재정여건과 사회복지, 교육 감안하여 지역간 균형발전을 위해 기초지자체에 추가 배분 |

(3) 분권교부세

지방의 실질적인 권한확대 차원에서 일부 국고보조사업에 대한 지방이양을 추진하였으며 그 소요재원의 안정적 확보수단으로 분권교부세를 도입한 것이다. 분권교부세는 국고보조 149개 사업을 지방으로 이양하면서 이에 소요되는 재원을 합리적으로 보전하기 위하여 2005년도에 도입되었으며 2014년까지 운영 후 2015년부터는 보통교부세로 통합하여 운영될 예정이다. 분권교부세로 편입되는 국고보조 지방이양사업은 주로 사회복지, 문화관광, 교육 등 특정 중앙부처 및 사업에 집중되어 있다. 내국세 총액의 0.94%에 해당되는 금액이다.

(4) 부동산교부세

지방교부세 중 보통교부세는 자치단체 재정여건에 따라 교부하고, 특별교부세는 보통교부세로 포착하지 못하는 지역현안수요, 시책사업과 재해대책수요가 발생하는 경우에, 분권교부세는 국고보조사업을 이양 받은 자치단체에게, 부동산교부세는 부동산세제 개편에 따른 세수감소분을 기준으로 각각 교부하게 된다.

2.2 보통교부세 산정방식

보통교부세는 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 재정부족액을 기준으로 산정한다.

| | | | | | | |
|---|---|--------------------------------|---|-------|---|---------|
| 기준재정수요액 | - | 기준재정수입액 | = | 재정부족액 | ≙ | 보통교부세 |
| (4개측정항목16개세항 목별기초수요+보정수 요±수요자체노력) | | (보통세의80%의기초수입+ 보정수입±수입자체노력) | | | ↑ | (조정율적용) |
| * 기초수요액 = 항목별 측정단위 수치 × 단위비용 × 보정계수 | | | | | | |

2.2.1 기준재정수입액

기준재정수입액은 기초수입액에 보정수입액을 더하고 수입자체노력정도를 가감한다. 기초수입액은 지방교부세법 제8조의 규정에 의하여 지방세법상 표준세율로서 산정한 보통세 수입액의 80%에 상당한 금액이다. 보정수입액은 목적세 수입액의 80%, 경상세의수입의 80%, 일반재정보전금 및 전전년도 정산분, 도세 징수교부금, 지방세 및 경상세의수입 결산액 정산분의 80%를 반영하게 된다. 수입자체노력도는 세입과 관련하여 지방자치단체가 자구노력과 책임을 다하는 정도를 기준재정수입액산정에 반영하는 것이다. 현재 운용되고 있는 수입자체노력항목은 지방세 징수율제고, 지방세 체납액 축소, 경상세의 수입확충, 세외수입 체납액축소, 탄력세율 적용 등이다.

2.2.2 기준재정수요액

기준재정수요액은 측정항목별 기준통계와 일정산식에 의해 산정되는 기초수요액과 법령 등의 규정에 의한 보정수요액, 그리고 자치단체의 자구노력정도를 반영하는 자체노력항목의 합산액이다.

$$\text{기준재정수요액} = \text{기초수요액} + \text{보정수요액} \pm \text{수요자체노력}$$

(1) 기초수요액

기초수요액은 측정항목별로 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는 데 필요한 일반재원을 산정하는 것으로, 측정항목별 상관성 있는 지표로 채택된 측정단위수치(통계)에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정된다.

$$\text{기초수요액} = \sum \text{항목별(측정단위수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수)}$$

<표 2> 수요 항목별 사용통계 현황

| 측정항목 | 16개 세항목 | 측정단위 | 비고 |
|-------|--------------|-----------|------------------------|
| 일반행정비 | ① 인건비 | 공무원수 | 총액인건비 |
| | ② 일반관리비 | 인구수 | 공무원수, 지방의원수 |
| | ③ 안전관리비 | 인구수 | 재난관리시설수 등 |
| 문화환경비 | ④ 문화관광비 | 인구수 | 문화체육시설 면적 등 |
| | ⑤ 환경보호비 | 가구수 | 토지분 재산세 평균징수액등 |
| | ⑥ 보건비 | 인구수 | 무료예방접종인원수 |
| 사회복지비 | ⑦ 기초생활보장비 | 국민기초생활수급자 | 수급권자수 및 비율 |
| | ⑧ 노인복지비 | 노령인구수 | 노령인구수 등 |
| | ⑨ 영유아 청소년복지비 | 영유아 청소년수 | 영유아 청소년인구수, 해당복지시설면적 등 |
| | ⑩ 장애인 복지비 | 등록장애인수 | 등록장애인수 및 비율 |
| | ⑪ 일반사회복지비 | 인구수 | 사회복지시설면적 등 |
| 경제개발비 | ⑫ 농림수산비 | 농수산업종사자수 | 농수산업종사자수 등 |
| | ⑬ 지역경제비 | 사업체 종사자수 | 사업체 종사자수 등 |
| | ⑭ 도로개량비 | 미개량도로면적 | (미개량도로면적 등 |
| | ⑮ 도로교통비 | 자동차대수 | 자동차대수, 도로면적 등 |
| | ⑯ 지역개발비 | 행정구역면적 | 행정구역면적, 도시공원면적, 하천 연장등 |

(2) 보정수요액

보정수요액은 「지방교부세법」 제7조 및 시행령 제7조의 규정에 의하여 측정항목 및 측정단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정상 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우 해당되는 경비를 가산해 주는 방식이다. 따라서, 보정수요액은 측정항목을 설정할 수 없는 경비 중 보편 타당하면서도 수요의 규모가 큼에 따라 기초수요액으로 반영할 수 없는 경우로서 미 반영시에는 재정격차가 심화될 것이 예상되는 수용을 대상으로 하되 그 대상을 법령에 규

정하고 있다.

2011년도 보정수요액은 2010년도 보정수요액 8조 6,813억원보다 1,329억원이 줄어든 총 8조 5,484억원 규모이며, 그 내역은 일반재정보전금 2조 6,482억원, 시·도세징수교부금 2,297억원, 지역균형 수요 3조 8,992억원, 사회복지균형수요 1조 9,621억원, 정정 및 분할반영 △301억원 등 이다.

<표 3> 2011년 지형균형수요 반영 예산

| 지형균형수요 항목 | 금액 |
|-------------------------------|------------|
| 낙후지역수요 | 1조 1,618억원 |
| 문화재보호·자연환경보전·상수원보호 등 개발규제지역수요 | 1,802억원 |
| 군사보호구역 비과세 보전수요 | 2,287억원 |
| 도서·해안·댐 관련 지역특수수요 | 4,284억원 |
| 지역기반 쇠퇴지역수요 | 413억원 |
| FTA 농어촌수요 | 1조 2,107억원 |
| 특수인구·인구격감·유동인구에 대한 보정수요 | 2,297억원 |
| 산업단지조성 등 지역경제 활성화 수요 | 1,227억원 |
| 기타 농어촌도로, 적자도선·벽지버스 등에 대한 수요 | 1,602억원 |
| 기타 | 1,355억원 |
| 합계 | 3조 7,637 |

(3) 수요자체노력(인센티브 및 역인센티브)

수요자체노력은 자치단체 재정운영의 건전성을 도모하고, 자구 노력을 촉진·유도하는 차원에서 세출과 관련하여 자치단체별 자구노력의 정도를 기준재정수요액에 가감 반영한다.

인건비절감, 지방의회 경비절감, 업무추진비 절감, 행사축제예산운영, 민간이전경비절감, 지방청사 관리운영, 지방인력 감축, 지역경제 활성화, 생활 폐기물, 읍면동 통합 모두 10종에 대하여 인센티브와 역인센티브를 적용한다.

2.2.3 조정을

각 지방자치단체의 재정부족액을 비례적으로 감액(조정률의 적용)하여 보통교부세 지급

액을 결정한다.

$$\text{조정률} = \frac{\text{보통교부세 총액(제주특별자치도 3% 제외)}}{\text{재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액}}$$

2.3 보통교부세 산정기준

보정수요 산정은 법령규정 등에 의한 별도 보정수요(일반재정보증금 및 시·도세 징수 교부금, 지방선거경비 반영)와 지역균형수요 보정수요가 있다. 특히 지역균형수요 별도 보정은 지역특성을 고려한 자원배분의 형평화와 지역 간 균형 있는 개발을 위하여 위한 것인데 2011년 지방교부세 산정기준의 지역균형수요 보정수요 기준은 다음과 같다⁴⁾.

- ① 첫째, 낙후·도서지역의 개발을 촉진하기 위하여 「도서개발촉진법」과 「농어촌정비법」에서 지정한 도서·오지지역을 대상으로 도서·오지지역 인구수, 면적 등을 기초로 산정한 수요액의 100%를 「일반관리비」, 「지역개발비」(해당시군60%, 광역단체 40%) 항목에 지역균형수요액을 산정 반영한다.
- ② 둘째, 문화재보호구역·자연환경보전지역·상수원보호구역·수변구역·개발제한구역 등 개발규제로 인한 지역불균형 해소를 위하여 토지분재산세 평균징수금액을 규제지역 면적에 곱하여 산정한 금액의 20%를 문화관광비(문화재보호구역), 환경보호비(자연환경보전지역, 상수원보호구역·수변구역, 백두대간보호구역), 지역개발비(개발제한구역)에 반영한다.
- ③ 셋째, 군사시설보호구역 소재 자치단체가 지방세 비과세로 인해 발생하는세수손실을 보전하기 위해 토지분재산세 평균징수금액을 군사시설보호구역 면적에 곱하여 산정한 금액의 20%를 지역개발비에 반영한다.
- ④ 넷째, 표준행정수요로 포착될 수 없는 도서·해안·댐 등이 있는 특정지역에 대한 수요를 관련경비 항목별로 별도산정 반영한다.
- ⑤ 다섯째, 「폐광지역 개발지원에 관한 특별법」에 의한 폐광지역, 「지역균형개발 및 지

4) 2011년 지방교부세 산정해설, 행정자치부 홈페이지, <http://lofin.mogaha.go.kr>, 재정고

방중소기업 육성에 관한 법률」에 의한 개발촉진지구 및 「접경지역지원법」에 의한 접경지역에 대한 개발 보전수요를 지역개발비 항목에 해당 시·군·구에 90%, 시·도에 10%를 반영한다.

- ⑥ 여섯째, FTA 체결 대비 어려움이 예상되는 농어촌 지역에 대한 지원 강화를 위해 경지면적, 어장 및 갯벌면적, 소·돼지 두수 관련 수요를 농림수산비 항목에 시·군·구에 70%, 시·도에 30% 반영한다.
- ⑦ 일곱째, 군인(미군 및 미군속 포함), 전경, 의경, 재소자, 경비교도대원, 의무소방대원 등 주둔지역의 자치단체 인구수에 포함되지 않지만 이들로 인하여 발생하는 수요를 환경보호비, 지역경제비, 도로교통비, 지역개발비경비항목에 반영한다.
- ⑧ 여덟째, 인구격감으로 인한 지역기반 쇠퇴방지를 위해, ‘최근2년 평균인구’에 비하여 ‘최근 6개월간(전년도 1~6월) 평균인구’가 감소된 지역에 대하여 지역경제비와 지역개발비에 최근 6개월간 평균인구와 2년평균인구의 차이인원(감소한 인원)에 대하여 별도의 수요액을 산정하여 지역균형수요로 반영한다.
- ⑨ 아홉째, 유동인구로 인해 발생하는 쓰레기·오폐수 등 환경수요와 교통혼잡에 따른 수요를 환경보호비와 도로교통비 항목에 반영한다.
- ⑩ 열째, 지역경제 활성화를 유도하기 위하여 산업단지조성에 따른 시·도세 및 시·군·구세 감면액 10~20%와 지역특화발전특구지역 개발수요를 지역경제비 및 지역개발비 지역균형수요에 반영한다.
- ⑪ 열한째, 정부정책의 일관성 유지 및 원활한 추진을 위하여 농어촌도로수요(도로개량비, 도로교통비), 자전거도로 구축수요(도로개량비), 도심지내 공장밀집수요(지역개발비) 등을 지역균형수요로 반영한다.

Ⅲ. 제주특별자치도 보통교부세 현황

3.1 2011년 전국 지방교부세의 현황

지방교부세법에서 정하고 있는 교부세율은 1983년 이후 13.27%로 운영되어 왔으나

2000년 15%, 2005년 19.13%, 2006년 19.24%(분권교부세율 0.83% 포함)로 오늘에 이르렀다. 매년도 법정분으로 교부할 지방교부세의 총액은 해당년도의 내국세 수입예정액의 19.24%에 해당하는 금액과 전전년도 지방교부세의 정산액, 즉 내국세의 예산액과 결산액의 차액으로 인한 교부세의 차액을 가감한 금액으로 운영되고 있으며, 국가의 추가경정예산에서 내국세의 증감이 있는 경우 지방교부세도 이를 증감시키도록 되어 있다.

보통교부세는 내국세 총액의 19.24% 중 분권교부세 0.94%와 지방양여금 도로사업 보전분 8,500억원을 제외한 금액과 전년도 내국세 정산 금액을 포함한 교부세 총액의 96%에 해당하는 금액이 되고, 특별교부세는 나머지 4%에 해당하는 금액이 된다.

2011년도의 지방교부세 총재원은 내국세 151조 3,632억원의 19.24%인 29조 1,223억원이다. 2010년도 지방교부세 26조 3,458억원에 비해 10.5% 증가된 규모이다. 이 중 분권교부세 재원인 내국세의 0.94% 1조 4,228억원을 제외한 27조 6,995억원 중에서 지방양여금 폐지에 따른 도로사업 보전분 8,500억원을 제외한 26조 8,495억원의 4%인 1조 740억원이 특별교부세 재원이며, 나머지 96%인 25조 7,755억원이 재정부족 보전분 보통교부세 재원이 된다.

<표 4> 2011년도 지방교부세 규모

(단위: 백만원, %)

| 구분 | 내국세 대비율 | 2010예산(A) | 2011예산(B) | 증감 (B-A) | 증감율 |
|---------|---------|-------------|-------------|------------|------|
| 법정분합계 | 19.24% | 26,345,851 | 29,122,280 | 2,776,429 | 10.5 |
| 보통교부세 | 17.59% | 24,090,337 | 26,625,487 | 2,535,150 | 10.5 |
| 재정부족액보전 | 17.03% | 23,240,337 | 25,775,487 | 2,535,150 | 10.9 |
| 도로보전분 | 0.56% | 850,000 | 850,000 | - | |
| 특별교부세 | 0.71% | 968,347 | 1,073,979 | 105,632 | 10.9 |
| 분권교부세 | 0.94% | 1,287,167 | 1,422,814 | 135,647 | 10.5 |
| 내국세 | 2011추정액 | 136,932,700 | 151,363,200 | 14,430,500 | 10.5 |
| *부동산교부세 | 중부세 전액 | 1,046,100 | 1,068,100 | 22,000 | 2.1 |

2011년도 기준재정수요액의 산정액은 총 70조 7,040억원이며, 이 중 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 7개 불교부단체(기준재정초과단체)를 제외한 교부대상단체의

해당액은 전체의 82%인 57조 8,381억원으로, 광역시(6개) 10조 7,171억원, 도(8개, 제주특별자치도 제외) 13조 1,159억원, 시(67개) 19조 8,427억원, 군(86개) 14조 1,624억원이다. 여기에 상응하는 2011년도 기준재정수입액의 산정액은 총 43조 4,121억원이며, 서울 10조 2,787억원, 광역시 7조 8,131억원, 도(제주특별자치도 제외) 8조 6,663억원, 시 13조 4,776억원, 군 3조 1,764억원이다. 이 중 기준재정초과단체를 제외한 교부대상단체의 수입액은 전체의 68%에 해당하는 29조 5,019억원, 광역시 7조 8,131억원, 도(제주특별자치도 제외) 8조 6,663억원, 시 9조 8,461억원, 군 3조 1,764억원이다. 따라서 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 불교부단체와 「제주특별법」 제75조의 지방교부세에 관한 특례에 따라 보통교부세 총액의 3%를 정액으로 교부받는 제주특별자치도를 제외한 자치단체의 재정부족액 총액은 28조 3,362억원으로, 광역시가 2조 5,579억원, 도 4조 4,496억원, 시 9조 9,966억원, 군 10조 9,860억원이다. 여기에 2011년도 조정을 0.882340725를 곱한 보통교부세의 배분액은 광역시가 2조 5,579억원, 도 4조 7,049억원(제주 포함), 시 8조 8,146억원, 군 9조 6,981억원 이다. 제주도는 2011년 보통교부세 재원인 25조 7,755억원 중 3%인 7,730억원 배정 받았다. 분권교부세는 분권교부세 재원인 1조 4,228억원중 320억(2.25%)을 배정 받았다.

<표 5> 2011 자치단체 유형별 보통교부세 산정 현황

(단위: 억원)

| 구분 | 기준재정수요액 | 기준재정수입액 | 재정부족액 | 보통교부세 |
|--------------|----------------------|----------------------|----------|---------|
| 계 (불교부포함) | 578,381 (707,040) | 295,019 (434,121) | 283,362 | 257,755 |
| 서울 | (100,778) | (102,787) | (-2,009) | - |
| 광역시분(6) | 107,171 (107,171) | 78,131 (78,131) | 29,040 | 25,579 |
| 도분(8) | 131,159 (131,159) | 86,663 (86,663) | 44,496 | 39,319 |
| 시분(73) | 198,427 (226,308) | 98,461 (134,776) | 99,966 | 88,146 |
| 군분(86) | 141,624 (141,624) | 31,764 (31,764) | 109,860 | 96,981 |
| 제주특별자치도 | 정액교부 | - | - | 7,730 |

3.2 제주특별자치도 보통교부세 추이

「제주특별법」 제75조(지방교부세에 관한 특례)에 근거하여 제주특별자치도에 교부하는 보통교부세는 지방교부세법에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3으로 산정하고 있다. 제주의 보통교부세는 종전에는 일정 수요산식에 의하여 불규칙적으로 교부 받아오던 재원을 보통교부세 총액의 3%로 법정률화하여 국세의 증가에 연동되어 증가하는 총액할당 방식의 지원으로, 재정의 안정에는 다소 도움이 되었지만, 제주특별자치도 도입 후 환경 변화 및 미래 성장의 재원확보에는 역으로 걸림돌이 되고 있는 것이 현실이다.

‘07년부터 「제주특별법」에 의하여 재정부족액에 관계없이 보통교부세 재원의 3%를 정액으로 교부받게 됨으로 재정력지수 산출에서도 제외되고 있다.

2007년 이전의 제주의 보통교부세 평균 증가율은 12.37%로 전국 평균보다 10.47%로 높았었지만 2007년 이 후 제주특별자치도의 보통교부세의 비중은 전국 보통교부세의 3%로 안정적인 재원으로 보이나 매년 평균 증가율은 8.03%로 전국평균 8.24%보다 낮다.

<표 6> 연도별 보통교부세 교부현황

(단위 : 억원, %)

| 연도별 | 보통교부세 총액(전국 평균) | | | 제주특별자치도 | | | |
|------|-----------------|--------|-----------|---------|------|--------|-----------|
| | 총액 | 증가율 | 평균 증가율 | 총액 | 점유율 | 증가율 | 평균 증가율 |
| 2001 | 111,195 | | 10.47 | 3,131 | 2.82 | | 12.37 |
| 2002 | 108,849 | △2.11 | | 3,036 | 2.79 | △3.03 | |
| 2003 | 122,385 | 12.44 | | 3,387 | 2.77 | 11.56 | |
| 2004 | 130,129 | 6.33 | | 3,594 | 2.80 | 6.11 | |
| 2005 | 170,776 | 31.24 | | 5,001 | 2.93 | 39.15 | |
| 2006 | 178,415 | 4.47 | | 5,405 | 3.03 | 8.08 | |
| 2007 | 204,662 | 14.71 | 8.24 | 6,072 | 2.97 | 12.34 | 8.03 |
| 2008 | 249,459 | 21.89 | | 7,483 | 3.00 | 23.24 | |
| 2009 | 221,821 | △11.08 | | 6,655 | 3.00 | △11.07 | |
| 2010 | 232,403 | 4.77 | | 6,972 | 3.00 | 4.76 | |
| 2011 | 257,755 | 10.91 | | 7,730 | 3.00 | 10.87 | |

주: '01~'09 최종 정산기준, '10년, '11년 당초예산 산정액기준

<표 7> 제주특별자치도 보통교부세 교부현황('01~'11)

(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 | | 3,131 | 2.82 | |
| 2002 | 6,267 | 12.9 | 2,446 | 12.45 | 3,821 | 13.22 | 0.775 | 108,849 | -2.11 | 3,036 | 2.79 | -3.03 |
| 2003 | 7,211 | 15.08 | 2,926 | 19.65 | 4,285 | 12.15 | 0.764 | 122,385 | 12.44 | 3,387 | 2.77 | 11.56 |
| 2004 | 7,925 | 9.89 | 3,431 | 17.26 | 4,494 | 4.86 | 0.788 | 130,129 | 6.33 | 3,594 | 2.80 | 6.11 |
| 2005 | 9,756 | 23.11 | 3,971 | 15.82 | 5,785 | 28.67 | 0.862 | 170,776 | 31.24 | 5,001 | 2.93 | 39.15 |
| 2006 | 10,712 | 9.86 | 4,468 | 12.4 | 6,244 | 8.08 | 0.859 | 178,415 | 4.47 | 5,405 | 3.03 | 8.08 |
| 평균증가율 ('02-'06) | | | | | | | | | 10.47 | | 2.86 | 12.37 |
| 2007 | - | - | - | - | - | - | 0.884 | 204,662 | 14.71 | 6,072 | 2.97 | 12.34 |
| 2008 | - | - | - | - | - | - | 0.892 | 249,459 | 21.89 | 7,483 | 3.00 | 23.24 |
| 2009 | - | - | - | - | - | - | 0.856 | 221,821 | -11.08 | 6,655 | 3.00 | -11.07 |
| 2010 | - | - | - | - | - | - | 0.824 | 232,403 | 4.77 | 6,972 | 3.00 | 4.76 |
| 2011 | - | - | - | - | - | - | 0.882 | 257,754 | 10.91 | 7,730 | 3.00 | 10.87 |
| 평균증가율 ('07-'11) | | 18.80 | | 15.14 | | | | | 8.24 | | 3.00 | 8.03 |

주: '10 ~'11' 당초예산 산정액기준

자료 : 2001~2011년도 보통교부세 산정내역, 행정자치부

<표 8> 지방세와 보통교부세 추이

(단위: 억원)

| 구분 | | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------|---------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 총세입 | 전국 | 87,284,021 | 92,367,281 | 101,352,242 | 111,986,422 | 124,966,562 | 137,534,905 | 139,856,494 | 141,039,291 |
| | (증가율) | | (5.82) | (9.73) | (10.49) | (11.59) | (10.06) | (1.69) | (0.85) |
| | 제주 (비중) | 1,704,535 | 1,823,996 | 1,976,135 | 2,202,202 | 2,369,078 | 2,601,068 | 2,598,100 | 2,728,673 |
| | (증가율) | (1.95) | (1.97) | (1.95) | (1.97) | (1.90) | (1.89) | (1.86) | (1.93) |
| 지방세 | 전국 | 341,594 | 359,769 | 412,818 | 435,316 | 458,351 | 450,565 | 478,785 | 497,434 |
| | (증가율) | | (5.32) | (14.75) | (5.45) | (5.29) | (-1.70) | (6.26) | (3.90) |
| | 제주 (비중) | 4,507 | 4,011 | 4,337 | 4,471 | 4,451 | 4,146 | 4,730 | 5,001 |
| | (증가율) | (1.32%) | (1.11%) | (1.06%) | (1.03%) | (0.97%) | (0.92%) | (0.99%) | (1.01%) |
| 보통 교부세 | 전국 | 130,129 | 170,776 | 178,415 | 204,662 | 249,459 | 221,821 | 232,403 | 257,754 |
| | (증가율) | | (31.2) | (4.47) | (14.71) | (21.89) | (-11.08) | (4.77) | (10.91) |
| | 제주 (비중) | 3,594 | 5,001 | 5,405 | 6,072 | 7,483 | 6,655 | 6,972 | 7,730 |
| | (증가율) | (2.80) | (2.93) | (3.03) | (2.97) | (3.00) | (3.00) | (3.00) | (3.00) |
| | | | (39.15) | (8.08) | (12.34) | (23.24) | (-11.07) | (4.76) | (10.87) |

Ⅳ. 제주특별자치도 보통교부세제도 개선방안

4.1 제주 보통교부세제도 문제점

「제주특별법」에서 제주특별자치도에 대한 보통교부세 교부비율을 총액의 3%로 고정하여 법정화한 것은 특별자치도 운영을 위한 소요재원이 날로 증가될 것임을 예상하면, 법정률을 규정하는 것이 오히려 예전의 일반적 산정공식에 의할 경우보다 교부금이 줄어드는 경우도 발생할 수 있는 가능성이 있다. 즉, 급속한 경제발전으로 인한 인구 급팽창에 따른 재정수요 증가 등, 이를 초과하는 경우도 발생할 수 있어 이에 대한 재정보전이 필요한 실정이다.

보통교부세 3% 법정률 합의는 과거 도·시·군 체제시 보통교부세 교부율만을 단순 비교한 근시안적 설정, 재정수요 증가를 반영한 재정보전책 차단하고 있다. 중앙권한 이양에 따른 재정수요 증가가 나타나고 있으나 자주재원 성격의 보통교부세 법정률 고착화로 지역특수성을 반영하기에 한계가 있다.

제주도의 보통교부세 법정률 초과분에 대한 교부세 증액배분요구가 국회행자위 검토보고서, 전향적 검토가 필요하다는 의견이 제시('07년)되었으나 설득논리와 공감대 형성노력이 미흡한 상태이다. 중앙 관련부처는 「제주특별법」에 의거 보통교부세 산정특례를 인정할 만큼, 중앙 관계부처는 「지방교부세법」에 따라 산정하여 일정률(3%) 초과분을 추가하여 교부하는 것은 타 자치단체의 반발을 야기할 뿐만 아니라, 국가사무의 대폭적인 이양에 따른 행·재정 특례로 인하여 보통교부세 기준재정수요(입)액의 합리적인 산정에도 어려움이 있다고 주장한다. 특히, 전국 광역자치단체, 기초자치단체간의 재정력 지수 적용 등의 재정수요 산정방식으로는 제주도분 별도 산정 불가하다는 입장이다⁵⁾. 또한 특별자치도의 지위를 갖게 되면서 총액인건비, 국가사무의 대폭이양과 국가재원 지원 등에 있어서

5) 재정력 지수 = 기준재정수입액 ÷ 기준재정 수요액

- 제주자치도 출범으로 공무원 총액인건비제도가 제주에 특례 이관되어 미적용됨으로써 산정공식 적용 불가 (전체 배분비율의 25% 차지)
- 중전 4개 시·군 수요 산정 불가
- 산정에 필요한 각종 통계자료 불인정(중앙부처의 검증 필요)
- 각 부처의 일반적·보편적인 통계 이외는 불인정
- 1개 광역 자치단체로 산정시 교부세 규모는 3%에 미치지 못할 것이라는 전문가 의견(한국지방재정학회)

타시도와 다른 특별로 교부세 산정을 위한 기준재정수요액의 합리적인 산정에 어려움 상존하고 있다.

보통교부세 법정률 상향지원 문제는 지역 간 형평성과 산정방식의 문제 등을 이유로 수용불가 입장견지하고 있고, 타 자치단체의 입장도 고려하여야 하므로 중장기적으로 방안을 검토하겠다는 원론적인 입장이다.

4.1.1 3% 법정률화의 보통교부세의 기능 상실

지방교부세는 원래 지방세로 배분되어야 할 세원을 지방자치단체의 재정격차의 심화를 방지하기 위해, 국세로 징수한 후 일정한 합리적인 기준에 의거해 지방에 재배분하여 지방교부세원으로 사용하는 것으로 보통교부세는 자치단체 재정여건에 따라 교부하고 있다. 즉, 재정력이 약하면 지방교부세가 증가하고 재정력이 좋으면 지방교부세가 감소하는 메카니즘을 통해 지방자치단체의 재정격차의 심화를 방지하는 것이 목적이다. 그러나 제주의 보통교부세 교부비율을 총액의 3%로 고정하여 법정화 함으로써 특별자치도의 자체수입이 늘어 재정력이 증가하는 경우에는 보통교부세가 감소하지 않는 3% 법정률화 제도가 유리하고, 반대로 자체수입이 감소 혹은 정체하여 재정력이 감소하면 보통교부세가 증가해야 한다. 그러나 제주의 3% 법정률화 제도가 재정 수요를 반영하지 못하는 메카니즘이어서 보통교부세 본연의 기능을 상실하고 있다. 제주의 보통교부세는 종전에는 일정 수요 산식에 의하여 불규칙적으로 교부 받아오던 재원을 내국세 총액의 3%로 법정률화하여 국세의 증가에 연동되어 증가하는 총액할당 방식의 지원으로, 재정의 안정에는 다소 도움이 되었지만, 제주특별자치도 도입 후 환경 변화 및 미래 성장의 재원확보에는 역으로 걸림돌이 되고 있는 것이 현실이다.

4.1.2 지방소비세 도입에 따른 총 보통교부세 총액 감소 가능성

2010년부터 부가가치세의 5%(약 2.47조원)를 지방세로 전환하여 지방소비세를 신설하였고 하며, 2013년부터는 부가가치세의 10%를 지방소비세로 추가 이양을 추진하고 있다. 지방소비세의 배분은 사·도별로 민간최종소비지출 비중을 기준으로 하되, 지역간 재정격차를 완화하기 위해, 수도권·광역시·도 등 권역별로 가중치를 적용하도록 하고 있다⁶⁾.

제주특별자치도는 ‘비수도권 도’로 분류되어 300%의 가중치가 반영되어 제주의 민간최

중소비지출 비중 1.74%에 해당되는 지방소비세를 배분받고 있는데 이는 제주특별자치도의 교부세 법정률 3%가 적용이 안 되어 상대적으로 큰 불이익을 받고 있는 셈이다⁷⁾. 2013년부터 10%로 규모를 확대하면 총교부세 배분액이 감소되어 더 불리해질 가능성이 있고 앞으로 정부가 국세를 지방세로 이전하는 정책이 가속화 될수록 불이익을 받는 구조이기 때문에 시정이 필요하다.

4.1.3 중앙행정사무의 이양에 따른 소요 재원 반영 불충분

제주특별자치도 출범에 따른 중앙행정권한의 단계적 이양 및 국제자유도시 조성사업의 본격 추진되고 있다. ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’의 제정과 2차례 법 개정 등 3단계의 제도개선으로 제주에 이양된 사무는 1,705건에 달하고, 4단계 제도개선으로 2,103건의 사무가 이양될 예정이다. 4,000건에 가까운 이양권한과 신설제도 수행, 국제자유도시 인프라 구축을 위해서는 특별자치도 초기에 안정적인 재정지원 및 자율적 결정·관리가 가능한 재정시스템 구축이 필수적인데 교부세 산정에 반영되지 못하고 있다.

한국지방재정학회 최종보고서(2009)에 의하면, 제주특별자치도가 제1단계와 제2단계 및 제3단계 기능이양에 따라 부담한 비용은 보수적인 수준에서 인건비 75억원, 경상비 31억원, 사업비 20억원 등 총 126억원으로 계산되었다.

<표 9> 사무이양 소요경비 산출결과

| 구분 | 계 | 인건비 | 경상비 | 사업비 |
|------------------|--------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| 제주도 총 예산('08) | 2조7,266억원 | 3,006억원 | 1,539억원 | 2조2,721억원 |
| 사무이양 소요경비 | 126억원(0.5%) | 75억원(2.5%) | 31억원(2.0%) | 20억원(0.1%) |
| 1·2단계 소요경비 | 103억원 | 59억원* | 24억원 | 20억원 |
| 3단계 소요경비 | 23억원 | 16억원 | 7억원 | - |

자료: 한국지방재정학회, “제1~3단계 중앙권한 이양에 따른 재정수요분석 연구” 2009. 12

- 6) 민간최종소비지출 조정비율은 수도권 100%, 비수도권 광역시 200%, 비수도권 도 300%의 가중치 적용하여 설정함
- 7) 내국세 중 부가가치세의 5%가 지방소비세로 전환되면서 내국세의 총 규모가 줄어들어 지난해 제주도에 배정된 보통교부세는 약 140억원이 감소했음
 총부가가치세 약 510,000억 x 5% = 25,500억, 25,500억 x 19.24% = 4,906억원,
 4,906억 x 0.94% = 46억(분권교부세 몫), 4,906억 - 46억 = 4,860억,
 4,860억 x 96% = 4666억(보통교부세 몫), 4,666억 x 3% = 140억

4.1.4 특별자치도 도입 후 보통교부세 산정 기준 미반영 기준

보정수요 산정은 법령규정 등에 의한 별도 보정수요(일반재정보증금 및 시도세 징수 교부금, 지방선거경비 반영)와 지역균형수요 보정수요가 있다.

특히 지역균형수요 별도 보정은 지역특성을 고려한 자원배분의 형평화와 지역 간 균형 있는 개발을 위하여 위한 것인데 제주특별자치도 출범 후에 재정수요의 환경이 급격히 변하고 있어 '기준재정수요액' 산정 시, 반영해야 될 "2011년 지방교부세 산정해설"에 적시한 보완·추가 기준은 다음과 같다.

(1) 군사보호구역 비과세 보전수요

군사시설보호구역 소재 자치단체가 지방세 비과세로 인해 발생하는 세수손실을 보전하기 위해 토지분재산세 평균징수금액을 군사시설보호구역 면적에 곱하여 산정한 금액의 20%를 지역개발비에 반영하고 있다. 그러나 전국의 안보를 위한 제주의 해군기지유치에 따른 개발 제한에 대한 비과세 및 불이익이 교부세 산정에 반영되고 있지 못하다.

(2) FTA 피해 농어촌수요

FTA 체결 대비 어려움이 예상되는 농어촌 지역에 대한 지원 강화를 위해 경지면적, 어장 및 갯벌면적, 소·돼지 두수 관련 수요를 농림수산물비 항목에 시·군·구에 70%, 시·도에 30% 반영하고 있다. 그러나 제주는 FTA 피해가 가장 큰 지방자치단체이면서도 3% 법정률화제도 때문에 FTA 피해액이 보통교부세 산정에 반영되지 못하고 있다. 대외경제정책연구원(2008)의 한·미 FTA가 감귤산업 피해액 산정 연구, 한국농촌경제연구원 외 11개 연구 기관(2007), 제주대학교(2007)의 연구에서 제주도의 한·미 FTA 피해액은 최소 1,992억원에서 최대 1조 4,311억원으로 추정되고 있고 제주도가 가장 피해가 클 것이라 예측하고 있다.

안동환 외 2인의 한·미 FTA 농업부문 영향의 지역별, 산업별 파급효과 분석연구(2009)에 의하면 한·미 FTA가 발효될 경우 국내 자치단체 중에서 10년차 기준으로 감귤주산지인 서귀포시(706억)와 제주시(585억)의 피해 규모가 국내 자치단체 중 1·2위로 분석해 제주도가 농임어업 피해가 가장 클 것이라는 예측을 하고 있다. 즉, 다른 어떤 시도보다 피해가 크지만 교부세율 법정화로 인해 교부세 산정에 반영되지 못하고 있다.

(3) 군인·전의경 등 보정인구에 대한 수요 추가 반영

군인(미군 및 미군속 포함), 전경, 의경, 재소자, 경비교도대원, 의무소방대원 등 주둔지역의 자치단체 인구수에 포함되지 않지만 이들로 인하여 발생하는 수요를 환경보호비, 지역경제비, 도로교통비, 지역개발비경비항목에 반영하고 있다.

그러나 전국의 안보를 위한 제주의 해군기지유치로 군인들이 증가 예상되고 있으나 3% 법정률화 제도 때문에 군인 등의 보정인구에 대한 재정의 추가 수요가 반영되고 있지 못하다.

(4) 국토의 개념

지금의 해안선 길이가 기준이 아니라 해양자원확보 및 방위 그리고 환경이 중요시 되는 현 시점에 우리나라 해양경찰 총 관할의 약 1/3이며, 제주특별자치도 면적의 105배에 달하는 영해를 관할하고 있는 제주도의 해역 활동에 대한 고려 필요하다. 보통교부세 수요 항목 중에서 환경보호비는 여러 측정단위 중, 해안선 길이 등에 의해서 산정되는데 관할 영해넓이도 산정기준으로 적용되어야 합리적이라는 논리 개발리필요하다. 즉, 영토에 국한된 개념보다는 근래 수산 자원 및 해저 자원의 개발과 국방상 중요성이 증대되어 그 범위가 확대되는 관할 영해넓이 기준 추가가 필요하다.

4.1.5 시·군 폐지에 따른 기초자치단체 대상 인센티브 제외

2006년 제주특별자치도가 출범하면서 2시 2군이 폐지에 따른 각 종 기초자치단체 대상 인센티브가 제외되고, 정부사업 또는 시책지원에서 배제되는 불이익이 발생하고 있다.

4.2 제주특별자치도의 보통교부세 개정안

제주특별자치도 도입 전에 비해 경제적·사회적 상황과 환경이 많이 바뀌었고, 기존의 교부세 기준이 보완·개정되고 추가되어도 제주특별자치도 보통교부세 산정에 반영되지 못하는 구조적 불이익을 받고 있다.

보통교부세 3% 법정률화 기본 취지는 1도, 2시, 2군을 통합하여 단일 광역자치단체인 제주특별자치도로 출범되면서 자치단체가 받을 수 있는 불이익을 제거하고 안정적인 재원

확보와 재정적 인센티브를 주자는 본연의 기본 취지에 맞는 보통교부세 법정률 제도로 개선이 필요하다.

제주특별자치도 출범에 따른 기초자치단체 폐지 등 산정지표 적용상의 문제점을 해소하기 위해서는 별도의 제주특별자치도에 걸 맞는 보통교부세 산정지표 모델개발 필요하고 이에 따른 특례근거 마련이 필요하다. 즉, 지방교부세법에 의해 제주특별자치도 이전의 '도와 4개 시군체제'를 바탕으로 산정하되, 산정된 보통교부세 금액이 보통교부세 총액의 3% 초과 시, 초과금액을 추가 교부할 수 있는 제도 보완이 필요하다.

「지방행정체제 개편에 관한 특별법(2010년 10. 1 시행)」에 따라 통합 자치단체에 대한 보통교부세의 통합 전 수준을 유지, 통합 산정한 재정부족액이 통합 전 자치단체의 개별 산정한 재정부족액의 합보다 적을 경우, 그 차액을 기준재정수요액에 보정할 수 있도록 시행규칙에 근거를 마련하여 반영하고 있기 때문에 이 논리를 적용한 특별법 개정이 가능할 것이다.

「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제28조에 의하면 “국가는 「지방교부세법」 제4조제1항에 따른 교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다.” 라는 규정을 준용하여 제주특별자치도에 소급 적용하는 특례를 통해 추가 재원 확보 방안이 필요하다.

「지방행정체제 개편에 관한 특별법(2010년 10. 1 시행)」에 따라 통합 자치단체에 대한 보통교부세의 통합 전 수준을 유지, 통합 산정한 재정부족액이 통합 전 자치단체의 개별 산정한 재정부족액의 합보다 적을 경우, 그 차액을 기준재정수요액에 보정할 수 있도록 시행규칙에 근거를 마련하였다. 또한 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제28조에 의하면 “국가는 「지방교부세법」 제4조제1항에 따른 교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다.” 라고 규정하고 있다. 예를 들어 행정구역 자율통합 1호인 통합 창원시(창원시, 마산시, 진해시)에게 통합 직전 연도 3개시 보통교부세액(2,433억원)의 6%(146억)을 10년간 지원키로 하였다. 이러한 법을 제주특별자치도에 적용한다면 2005년 기준(5,001억원)으로 매년 300억원, 2006년 기준으로 매년 324.3억원을 10년 동안 지원 받아야 한다. 재원의 성격은 명확하지는 않지만 2005년 기준으로는 총보통교부세의 3.10%, 2006년 기준으로는 3.21% 비중이다. 이는 보통교부세 법정률 0.18% 추가 인상 효과와 같다.

더 근본적인 방법은 중앙정부와 제주특별자치도가 공동으로 “제주특별자치도 보통교부세 산정지표 모델개발” 연구용역을 시행한 후, 용역결과를 근거로 법제화 해나가는 대응 전략 마련이 절실하다. 제주특별자치도는 보통교부세의 경우 산정기준인 기초통계 관리항목이 120여개나 되어 체계적인 관리와 통계자료 발굴을 위한 임시적 전담 태스크포스팀 운영이 필요하다.

V. 결 론

‘07년부터 「제주특별법」에 의하여 재정부족액에 관계없이 보통교부세 재원의 3%를 정액으로 교부받게 됨으로 현재 제주특별자치도는 보통교부세 기본이 되는 재정력지수 산출에서도 제외 되고 있다. 제주의 보통교부세 법정률 특례는 자체재원이 증가하면 상대적으로 유리하고, 자체재원이 감소하면 상대적으로 불이익을 받는 메카니즘이다. 그러나 재정력에 따라 지방자치단체에게 교부하는 보통교부세는 제주의 경우 보통교부세 3% 법정률화 때문에 그 본연의 기능을 상실하고 있다. 또한 특별자치도 출범시 보통교부세 법정률 고착화는 권한이양에 따른 미래의 재정확대 수요를 제대로 반영하지 못한 결과로 4,000건에 가까운 이양권한과 신설제도 수행, 국제자유도시 인프라 구축을 위해서는 특별자치도 초기에 안정적인 재정지원 및 자율적 결정·관리가 가능한 재정시스템 구축이 필수적이다. 즉, 보통교부세 3% 법정률화 개선을 통한 보통교부세 기능을 복원이 필요하다.

제주의 보통교부세 법정률화 제도는 행정구역 자율통합 1호인 통합 창원시(창원, 마산, 진해)에게 적용되는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 보통교부세 특례에 비해 매우 불리하다. 또한 제주특별자치도 도입 전 경제 상황과 환경이 많이 바뀌었고, 지방소비세도입에 따른 불이익, 새로운 교부세 기준이 추가되어도 제주특별자치도 보통교부세 산정에 반영되지 못하는 구조적인 문제가 있다.

제주의 보통교부세의 새로운 보정수요 기준에 반영되어야 할 기준은, FTA 체결 대비 어려움이 예상되는 농어촌 지역에 대한 지원, 해군기지유치로 인한 개발 제한에 보상에 대한 군사보호구역 비과세 보전수요, 군인·전의경 등 보정인구에 대한 수요 추가 반영되어야 한다. 특별자치도 출범에 따른 기초자치단체 폐지 등 산정지표 적용상의 문제점을 해소하기 위해서는 별도의 특별자치도에 걸 맞는 보통교부세 산정지표 모델개발 필요하고

이에 따른 특례근거 마련도 필요하다.

교부세 법정률을 규정하는 것이 오히려 예전의 일반적 산정공식에 의한 경우보다 교부금이 줄어드는 경우도 발생할 수 있는 가능성이 있어 이에 대한 재정보전이 필요한 실정이다. 즉, 지방교부세법에 의해 제주특별자치도 이전의 '도와 4개 시군체제'를 바탕으로 산정하되, 산정된 보통교부세 금액이 보통교부세 총액의 3% 초과 시, 초과금액을 추가 교부할 수 있는 제도 보완이 필요하다.

참고문헌

- 김경수, “감세의 지방정책 영향분석”, 국회 예산현안분석, 제30호, 국회예산정책처. 2009. 10.
- 김동욱a, “제주특별자치도 보통교부세 법정교부율 제도 문제점 및 개선방안”, 제주특별자치도 재정모델 법제화를 위한 정책세미나, 2011. 6. 제주특별자치도의회, (사)한국 지방재정학회
- 김동욱b, “제주특별자치도 자주재원 분석 및 확충방안” 제주특별자치도의회 지방재정연구회, 2011. 4.
- 김동욱c, “최근 외국 지방자치단체의 재정위기 극복 사례”, 지방재정과 지방세, 통권 제20호, 2009. 8.
- 김동욱d, “한-EU, 한-미 FTA가 제주지역산업에 미치는 영향”, 기획재정부 주관 제주 세미나, 2011. 3.
- 변성완, “2011 지방교부세제도 운용방향” 지방재정과 지방세, 통권 제37호, 2011. 1.
- 안동환 · 임정빈·최애선, “한-미 FTA 농업부문 영향의 지역별, 산업별 파급효과 분석연구”, 한국농촌경제연구원논집, 32권 5호, 한국농촌경제연구원, 2009.
- 이원희, “제주특별자치도의 의존재원 확충방안”, 제주특별자치도의회 출범 3주년 기념 재정정책 세미나, 2009. 6.
- 제주특별자치도의회, “2010년 제주특별자치도 및 교육청, 주요사업 분석 평가보고서” 2010. 10.
- 제주특별자치도, “제주특별자치도 4단계 제도개선 핵심과제 : 자치재정권 강화”, 2009. 8.
- 제주특별자치도, 제주특별자치도 재정진단 보고서, 2010. 10.
- 제주특별자치도청 홈페이지, www.jeju.go.kr
- 조기현, “지역상생발전기금의 정책적 의의와 향후 운용방향”, 지방재정과 지방세, 통권 33호, 2010. 9월호
- 한국지방재정학회, “제1~3단계 중앙권한 이양에 따른 재정수요분석 연구”, 2009. 12.
- 행정안전부, 각 년 「지방세정연감」.
- 행정자치부 홈페이지, <http://lofin.mogaha.go.kr>, 재정고