

# 제주특별자치도의 의존재원 확충방안

이원희(한경대학교 행정학과)

## I. 의의

제주도는 기존의 법률인 ‘제주국제자유도시특별법’을 흡수하면서 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’(이하 ‘제주특별법’이라 한다.)이 제정·공포 되면서 2006년 7월 1일에 새롭게 제주특별자치도를 출범하여 곧 3주년을 눈앞에 두고 있다. 제주특별법은 참여정부의 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 제정된 것이다.<sup>1)</sup>

2007년 7월1일에 제주특별자치도 행정구조개편에 기존 군 행정단위가 시로 흡수 통합됨에 따라 제주특별자치도 체제의 실질적인 예산편성년도는 2007년도 예산이고, 특별자치도가 출범한 후 도와, 7개 특별지방행정기관과 자치경찰신설 등 13개 기관의 예산을 통합하여 편성한 최초의 예산이다.

이러한 분권의 정신이 실현되기 위해서는 충분하고 안정적인 재원을 확보하는 것이 필수적이다. 제주특별법 제76조에서 “국가는 이 법 시행 이후 제주자치도 설치 이전에 지원한 재정수준 이상이 지원되도록 보장한다.”는 규정을 가지고 있는 것이 그러한 정신을 반영한다. 물론 자치의 정신을 살리기 위해서는 자체재원을 개발하여 ‘자기책임성의 원칙’을 확립하는 것이 바람직하다. 그러나 의존재원 없이는 충분한 재원을 마련하기 어려운 딜레마가 있다. 이에 자체재원의 확보가 중장기적 과제라고 한다면, 의존재원 확보는 단기적 과제라고 할 수 있다. 의존재원은 이미 재원을 가지고 있는 중앙정부가 정책 의지를 가지고 배분하는 과정이기 때문이다.

그런데 이러한 의존재원은 중앙정부의 정책 의지에 따라 최근에 급변하는 모습을 보이고 있다. 이에 우선 본고에서는 우리나라 의존재원의 일반적인 현황과 구조를 살펴본다. 그리고 제주특별자치도에 의존재원이 배분된 현황을 살펴보고, 향후 과제를 도출하고자

1) 동법 1조(목적) 이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

한다.

## II. 지방재정조정제도의 유형과 필요성

### 1. 지방재정조정제도의 유형

지방재정조정제도는 다양한 유형이 있다. 대체로 보아 분류기준에 따라 몇 가지 유형으로 분류되고 있는데 이러한 기준에 따라 유형을 살펴보면 ① 지출목적에 따라 부담금, 보조금, 교부금으로 분류하고, ② 지출형태에 따라 정율보조금과 정액보조금으로 구분하고, ③ 사업주체에 따라 직접보조금과 간접보조금으로 분류하며, ④ 집행대상에 따라 조건부보조금과 포괄보조금으로 구분한다.

#### 1) 지출 목적에 의한 분류

국고보조금은 보조금의 지출 목적이나 보조대상 경비의 성질을 기준으로 부담금, 교부금, 보조금으로 분류된다. 그러나 이와 같은 구분은 실제로 명확하지 않고 총칭하여 국고보조금으로 운영되고 있다.

##### (1) 부담금

지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리해야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 간 이해관계가 있을 때 그 사무를 원활히 처리하기 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비를 국가가 그 전부 또는 일부를 부담하게 되는데 이를 부담금이라고 한다. 부담금은 광의의 국고보조금에 포함되면서 지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 실시하는 것으로서 국가와 지방자치단체 간에 이해관계가 있는 사무에 대하여 경비를 부담하는 것을 말하나, 보조금(협의) 순수한 지방자치단체의 고유사무 즉, 전액을 지방자치단체가 부담하여야 할 경비를 국가가 시책 상 필요하다고 인정하는 경우나 자치단체의 재정 사정 상 지원해야 될 경우에 재정적인 원조를 목적으로 교부하는가에 따라서 구별된다.

##### (2) 보조금

국가는 시책 상 필요하다고 인정할 때 또는 지방자치단체의 재정 사정 상 특히 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 지방자치단체에 보조금을 교부할 수 있다. 보통 전자를 장려적 보조금이라 하고, 후자를 재정 원조적 보조금 또는 지방재정 보전금이라고 한다. 국고보조금은 국가의 감독을 받는 의존재원으로서 국가사업과 지방사업의 연계성을