

특별자치도와 지방재정

2024. 02. 07.

전지성

(강원연구원 경제분석공공평가센터장)

1. 지방자치와 지방재정

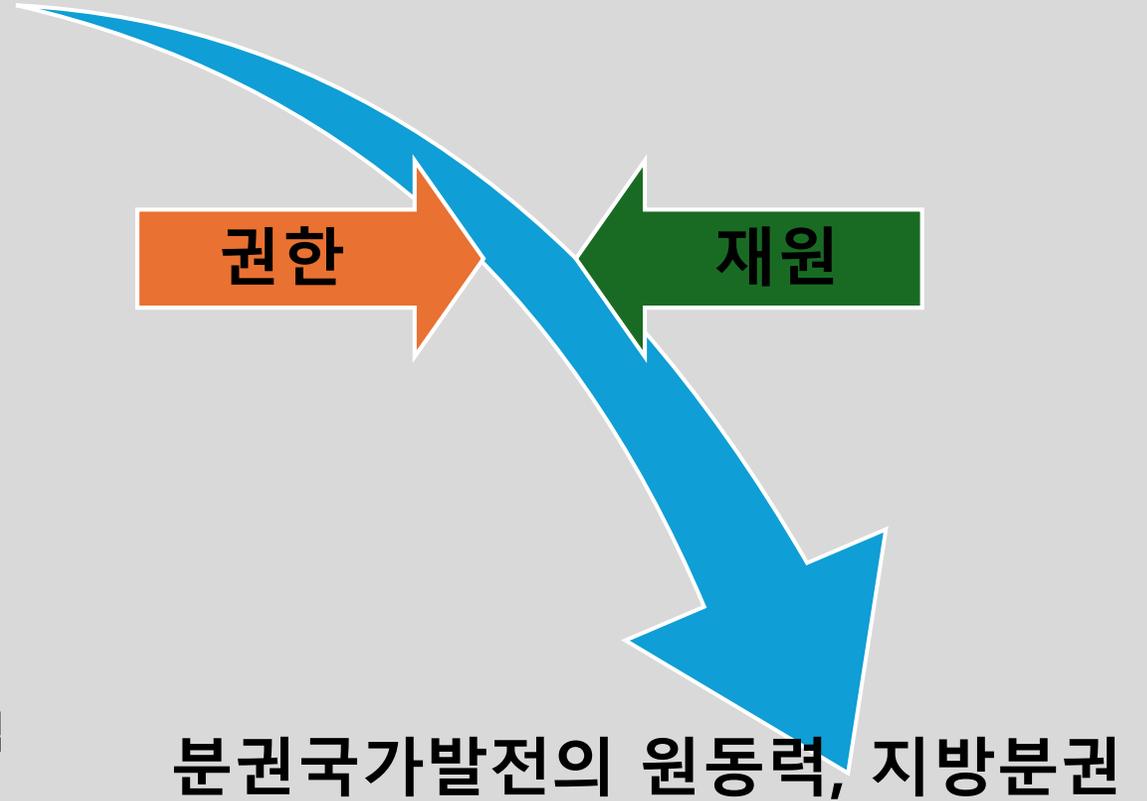
- 헌법에서의 지방자치

- ✓ 제117조

① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

- 우리나라의 지방자치

- ✓ 국가는 중앙정부 + 지방자치단체로 구성
- ✓ 고유한 역할, 기능 수행 등 국민 삶의 질 향상을 위해 노력
- ✓ 지역주민과 밀접한 관계는 지방자치단체



1. 지방자치와 지방재정

- 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 중앙정부로부터 **상대적인 자율성**을 가지고 그 지방의 행정사무를 자치기관을 통하여 **자율적으로 처리**하는 활동과정
- 일정한 지역을 기초로 하는 단체나 일정한 지역의 주민 **자신이 선출한 기관을 통해서 그 지방의 행정을 처리**하는 제도
- 다의적 개념. 주민자치와 단체자치로 구분
 - ✓ 주민자치(정치적 의미) : 주민 관계에 중점. 지방주민 관련 사무를 **자기 의사와 책임하에 스스로 처리**
 - ✓ 단체자치(법률적 의미) : 국가 관계에 중점. 법인격을 가진, **독립된 지위, 일정한 권한을 부여 받아 자주적으로 처리**
- “지방자치”란 일정한 지역에 살고 있는 구성원들이 자신들의 문제를 자신들의 부담과 책임으로 처리해 나가는 것을 말합니다(법제처·한국법제연구원, 『법령용어사례집』)

1. 지방자치와 지방재정

자치분권 실태

중앙의 대리

지역이기주의,
감정

지방자치

부족한 역량

낮은 이해

재정분권 실태

중앙집권
권한, 자원 부족

정부간 재정관계
복잡화

지방재정

세입 의존성

재정조정제도
불안정성

2. 특별자치_제주

● 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006.02.21)

- ✓ 제1조(목적) 이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 **고도의 자치권이** 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 **실질적인 지방분권을 보장**하고, **행정규제의 폭넓은 완화** 및 **국제적 기준의 적용** 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 **국가발전에 이바지함**을 목적으로 한다.
- ✓ 종전의 제주도를 폐지하고, 제주특별자치도를 설치하여 **자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화**하며, **교육 자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장**함으로써 **선진적인 지방분권모델을 구축**하는 한편, 제주특별자치도에 적용되고 있는 **각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화**하고, **중앙행정기관의 권한을 대폭 이양**하며, **청정산업 및 서비스산업을 육성**하여 제주특별자치도를 **국제자유도시로 조성·발전**시키려는 것임.
 - ❖ 제72조 제주특별자치도세
 - ❖ 제73조 과세면제 등에 관한 특례
 - ❖ 제74조 세율 조정에 관한 특례
 - ❖ 제75조 지방교부세에 관한 특례
 - ❖ 제76조 제주자치도에 대한 국가의 재정지원
 - ❖ 제77조 지방채 등의 발행 특례
 - ❖ 제78조 예산편성 과정에 주민참여

2. 특별자치_세종

- 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(2010.12.27)

- ✓ 제1조(목적) 이 법은 세종특별자치시를 설치함으로써 **수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함**을 목적으로 한다.
- ✓ 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따른 행정중심복합도시에 세종특별자치시를 설치하고 그 법적 지위와 관할구역 등 관련된 사항을 규정함으로써 **주민생활의 편익증진, 지역개발 및 국가 균형발전과 경쟁력 강화에 이바지하도록** 하려는 것임.
 - ❖ 제12조 세종특별자치시 내 지역균형발전
 - ❖ 제13조 세종특별자치시에 대한 특별지원
 - ❖ 제14조 재정특례
 - 지방세기본법(광역시세, 구세 세목)
 - 지방교부세법(기준재정수요액 보정)
 - 지방교육재정교부금법(담배소비세, 전출금 총액 등)
 - ❖ 제28조 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례

2. 특별자치_강원

- 강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법(2022.06.10),

강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법(2023.06.07 전부개정)

- ✓ 제1조(목적) 이 법은 종전의 강원도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 시·군의 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 **고도의 자치권이 보장되는 강원특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 규제혁신을 통한 자유로운 경제활동과 환경자원의 효율적인 관리를 통하여 미래산업글로벌도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.**
- ✓ 강원특별자치도가 '자치권'이 보장되는 명실상부한 특별자치도로 운영될 수 있도록 **핵심적인 권한이양과 특례규정을 마련**하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완함.
 - ❖ 제7조 강원특별자치도에 대한 특별지원
 - ❖ 제8조 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례

2. 특별자치_전북

- 전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법(2023.01.17)

- 전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법(23.12.26 전부개정)

- ✓ 제1조(목적) 이 법은 종전의 전라북도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 **고도의 자치권이 보장되는 전북특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 규제혁신을 통한 자유로운 경제활동과 지역자원의 현명한 활용으로 글로벌생명경제도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함**을 목적으로 한다.
 - ✓ 전라북도의 역사적·인문적·지리적 특성을 살려 국가발전과 도민의 복리증진에 이바지할 수 있는 권한이양과 특례 규정을 마련하고, 그 밖에 현행 법령상 일부 미비한 부분을 보완함.
 - ❖ 제7조 전북특별자치도에 대한 특별 지원
 - ❖ 제8조 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례

2. 특별자치

특별자치

- 특별법에 근거, 고도의 자치권을 보장
- 행/재정 부문에서 중앙 권한과 기능 중 일부를 부여

제주('06.07.~)

- 제주특별자치도 설치 및 **국제자유도시 조성**을 위한 특별법
- 단일 광역체제(4개 시·군 통합)

세종('12.07.~)

- 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법
- **행정복합도시**, 지역균형발전

강원('23.06.11.~)

- 강원특별자치도 설치
및 **미래산업글로벌도시** 조성을 위한 특별법

전북('24.01.18~)

- 전북특별자치도 설치
및 **글로벌생명경제도시** 조성을 위한 특별법

특별자치도, 특별자치시

재정을 어떻게 바라보아야 하나?

3. 특별자치와 재정

● 지자체가 지역 특색에 따라 지출을 하고 있는지?

	일반공공 행정	공공질서 및 안전	교육	문화 및 관광	환경보호	사회복지	보건	농림해양 수산	산업중소 기업	교통 및 물류	국토 및 지역개발	과학기술	예비비	기타
강원	7.28	3.11	3.00	8.71	10.42	19.40	1.63	10.72	3.70	7.89	10.00	0.03	0.00	14.10
경기	9.34	2.12	8.75	4.79	10.98	24.92	1.68	3.49	1.92	12.78	7.16	0.38	0.00	11.70
경남	7.76	2.15	4.60	6.36	9.73	22.64	1.49	11.27	3.07	9.30	8.52	0.03	0.00	13.09
경북	9.08	3.25	0.77	6.77	10.24	20.45	1.63	13.70	2.79	7.44	9.94	0.17	0.00	13.76
광주	6.17	1.49	6.77	6.58	7.99	33.37	1.62	1.36	4.28	10.85	5.29	0.24	0.00	13.98
대구	10.02	1.67	6.10	4.47	6.43	30.75	1.66	1.11	5.28	13.21	4.18	0.51	0.00	14.60
대전	6.95	1.36	6.87	4.95	7.86	32.15	1.72	1.12	3.22	10.09	7.54	1.07	0.00	15.11
부산	6.34	1.88	6.40	3.88	6.91	30.58	1.46	1.88	3.44	17.78	5.72	0.01	0.00	13.74
서울	8.74	1.16	11.93	3.24	8.70	30.34	1.82	0.20	1.60	13.35	4.70	0.00	0.00	14.21
세종	5.32	2.37	5.76	3.57	10.84	21.73	2.43	6.99	4.64	6.19	18.36	0.37	0.00	11.42
울산	8.56	2.45	7.13	6.13	9.95	23.00	1.42	3.59	3.07	11.56	8.64	0.64	0.00	13.85
인천	9.02	1.46	7.70	5.95	7.60	25.24	1.98	2.15	1.63	13.00	11.94	0.40	0.00	11.94
전남	6.86	3.44	2.10	6.32	8.62	19.40	1.65	18.18	2.64	6.85	9.97	0.04	0.00	13.95
전북	6.81	2.58	2.36	5.65	9.27	23.89	1.57	15.56	3.66	5.94	8.47	0.19	0.00	14.05
제주	12.02	4.27	1.70	6.00	9.77	19.17	1.42	13.19	4.12	10.84	5.11	0.05	0.00	12.33
충남	7.44	2.78	3.89	5.93	10.60	20.73	1.94	13.64	2.61	6.56	10.20	0.17	0.00	13.52
충북	6.99	3.32	3.51	5.60	10.67	22.34	1.83	11.25	3.19	8.78	8.54	0.00	0.00	13.98
평균	7.98	2.40	5.25	5.62	9.18	24.77	1.69	7.62	3.20	10.22	8.29	0.25	0.00	13.53

자료: 지방재정연감. 2008~2022. 결산, 순계, 분야별 세출 비중. 자치단체 평균.

3. 특별자치와 재정

● 세종시

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
일반공공행정						4.30	3.58	5.11	4.14	4.71	4.61	4.81	3.47	10.00	8.49
공공질서및안전						2.25	1.76	2.32	3.20	2.57	2.93	2.68	1.91	1.69	2.39
교육						3.69	5.49	6.68	6.82	6.42	6.75	5.87	4.59	5.47	5.86
문화및관광						2.10	2.39	2.61	3.08	4.12	3.77	4.15	3.46	4.96	5.10
환경보호						11.53	9.17	6.96	12.31	12.19	12.24	10.78	9.82	10.99	12.38
사회복지						19.37	16.92	18.06	16.02	19.07	21.08	26.02	33.08	24.93	22.74
보건						2.48	1.74	2.04	1.86	2.57	2.17	2.99	2.34	2.58	3.55
농림해양수산						9.07	8.06	10.00	6.64	7.68	5.93	5.75	5.08	5.42	6.28
산업중소기업						11.04	5.27	4.35	3.52	2.56	3.55	1.95	4.27	4.80	5.07
교통및물류						5.78	5.35	6.36	5.68	7.33	6.91	6.45	6.44	5.15	6.41
국토및지역개발						14.81	28.63	24.27	26.77	18.79	17.16	15.63	13.68	13.48	10.41
과학기술						0.00	0.00	0.06	0.15	0.63	1.45	0.45	0.30	0.30	0.38
예비비						0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
기타						13.57	11.64	11.17	9.81	11.34	11.45	12.46	11.55	10.25	10.94

자료: 지방재정연감. 2008~2022. 결산, 순계, 분야별 세출 비중.

3. 특별자치와 재정

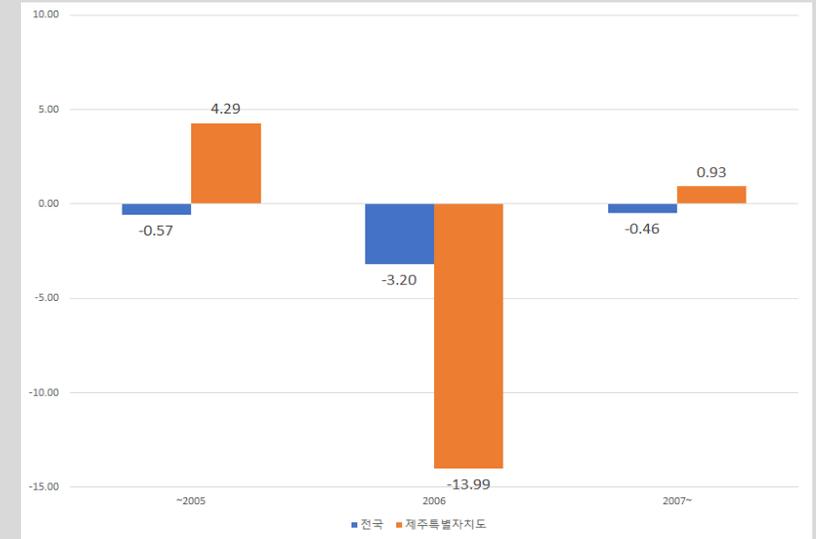
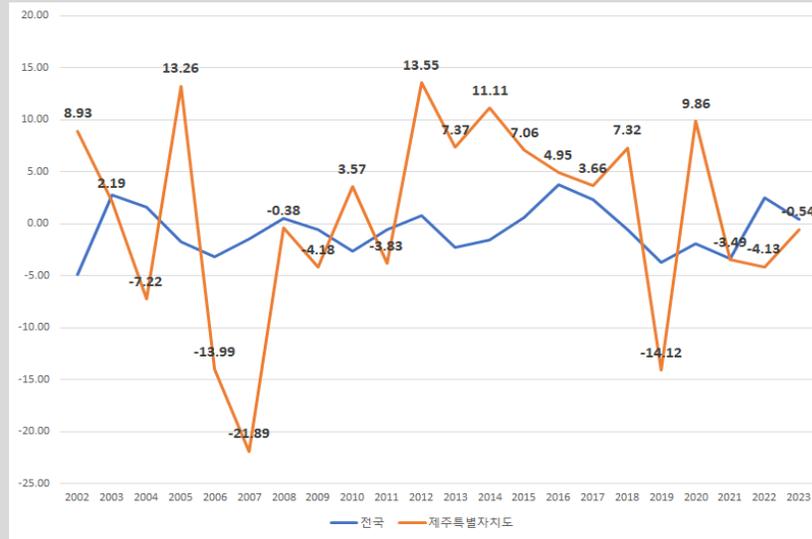
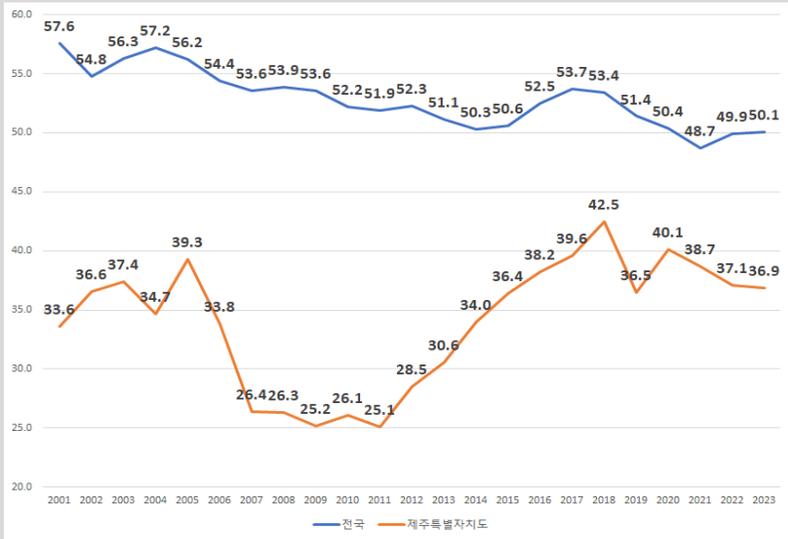
● 제주도

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
일반공공행정	10.96	9.95	10.55	11.36	11.84	16.66	12.94	12.41	13.67	13.06	12.03	10.66	10.89	10.22	13.04
공공질서및안전	5.63	6.22	5.62	4.94	4.27	4.00	4.02	3.11	4.21	3.81	4.16	3.32	3.55	3.92	3.21
교육	1.03	0.96	0.97	1.16	1.50	1.51	2.06	2.01	2.00	2.28	2.11	2.12	1.89	1.90	1.96
문화및관광	8.02	8.35	6.27	5.88	5.82	7.11	6.58	5.48	5.57	5.80	6.16	5.47	4.37	4.25	4.86
환경보호	8.22	7.46	7.91	7.63	9.69	8.19	8.72	9.90	9.92	12.51	12.39	12.29	10.39	11.00	10.36
사회복지	14.38	14.41	16.99	17.42	17.18	17.36	19.56	19.85	19.05	18.16	19.08	21.49	25.78	24.96	21.95
보건	1.01	0.99	1.27	1.42	1.31	1.18	1.64	1.51	1.53	1.50	1.41	1.31	1.66	1.69	1.89
농림해양수산	15.46	15.76	13.88	15.06	14.60	14.40	14.46	13.25	13.58	11.76	11.55	11.87	10.68	10.82	10.79
산업중소기업	2.98	5.17	3.64	3.30	3.19	2.61	3.09	4.59	4.52	4.82	5.61	3.72	4.48	5.31	4.83
교통및물류	14.83	14.96	13.99	12.21	12.28	10.50	10.31	10.73	9.61	10.81	9.95	8.94	7.44	7.95	8.15
국토및지역개발	5.13	5.47	4.68	5.38	4.66	3.54	3.16	3.42	3.63	3.56	3.51	7.25	7.48	6.94	8.84
과학기술	0.02	0.02	0.01	0.01	0.05	0.05	0.06	0.09	0.10	0.17	0.13	0.01	0.02	0.01	0.02
예비비	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
기타	12.33	10.28	14.22	14.22	13.62	12.89	13.38	13.66	12.60	11.76	11.92	11.54	11.39	11.03	10.10

자료: 지방재정연감. 2008~2022. 결산, 순계, 분야별 세출 비중.

3. 특별자치와 재정_재정자립도

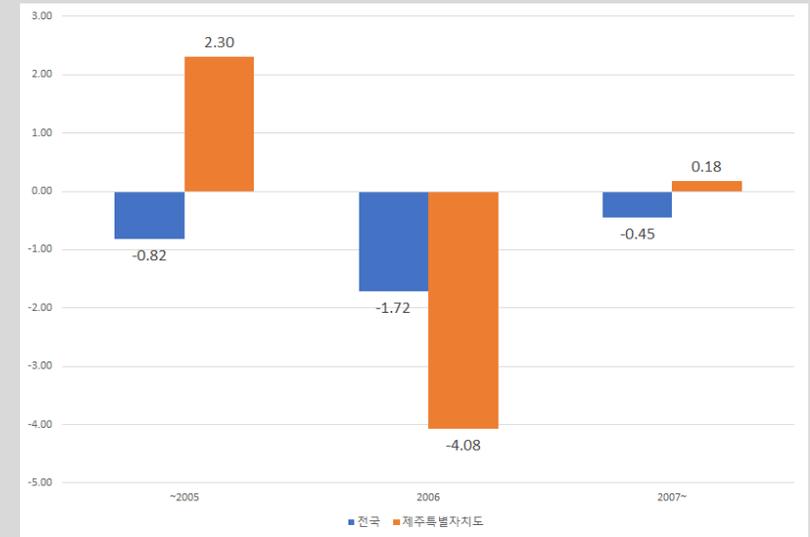
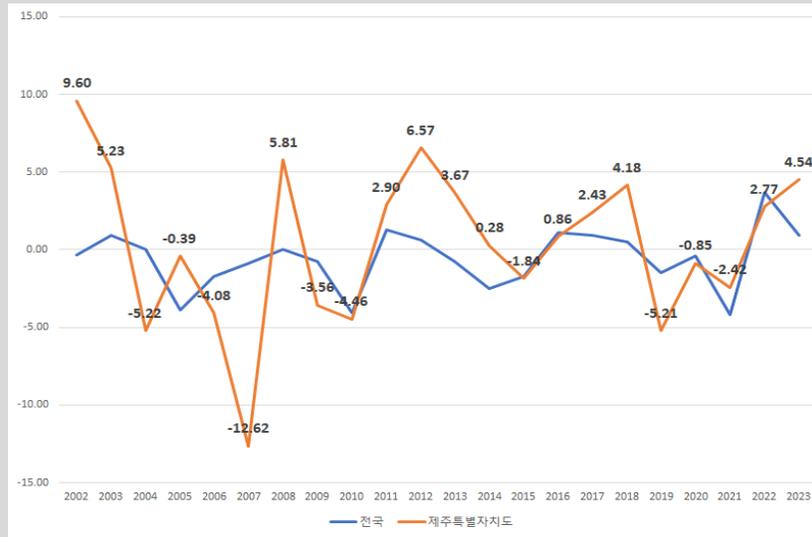
- 재정자립도는 2001년 이후 현재까지 : 제주 연 평균 0.87% 증가 / 전국 연 평균 0.61% 감소
 - ✓ 제주는 2006년 이전 연 평균 4.29% 증가, 2007년 이후 연 평균 0.93% 증가
 - ✓ 전국은 2006년 이전 연 평균 0.57% 감소, 2007년 이후 연 평균 0.93% 감소
- 전국적으로 재정자립도가 감소하는 추세에서 제주도는 소폭 증가함을 의미
 - ✓ 2001년 대비 2023년 제주 9.8% 증가, 전국 13.0% 감소



주. 2014년 세입과목 개편 전(잉여금, 이월금, 예탁예수금 제외수입 포함) 기준.
 자료: 통계청. 재정자립도 재구성.

3. 특별자치와 재정_재정자주도

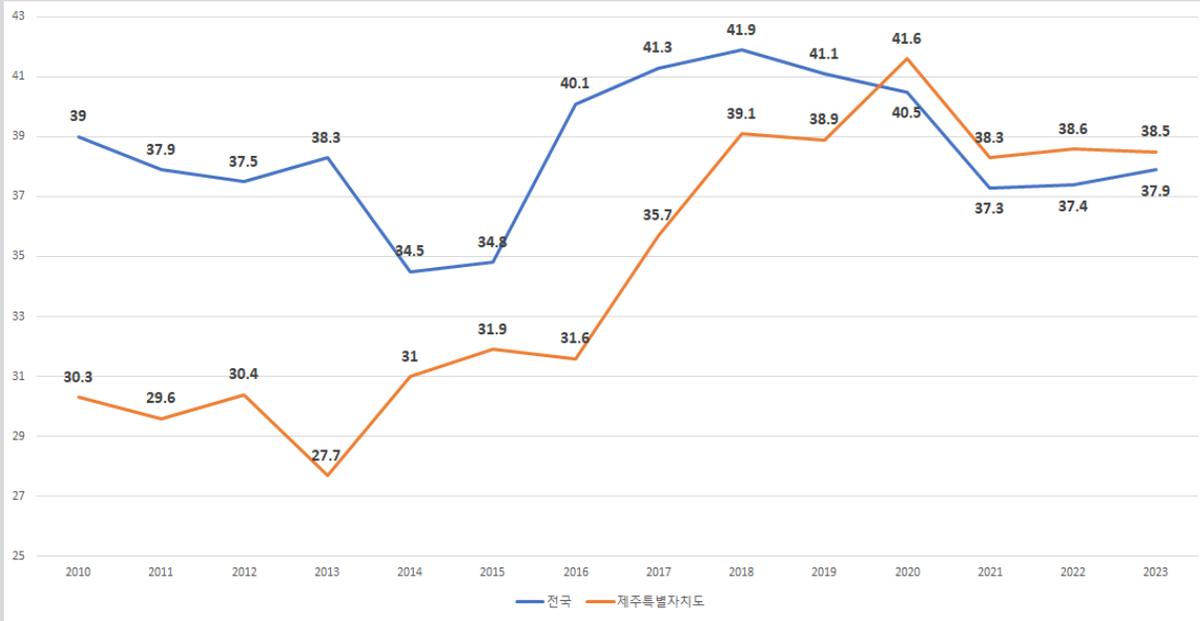
- 재정자주도는 2001년 이후 현재까지 : 제주 연 평균 0.37% 증가 / 전국 연 평균 0.57% 감소
 - ✓ 제주는 2006년 이전 연 평균 2.30% 증가, 2007년 이후 연 평균 0.18% 증가
 - ✓ 전국은 2006년 이전 연 평균 0.82% 감소, 2007년 이후 연 평균 0.45% 감소
- 전국적으로 재정자주도가 감소하는 추세에서 제주도는 소폭 증가함을 의미
 - ✓ 2001년 대비 2023년 제주 5.6% 증가, 전국 10.0% 감소



주. 2014년 세입과목 개편 전(잉여금, 이월금, 예탁예수금 제외수입 포함) 기준.
 자료: 통계청. 재정자주도 재구성.

3. 특별자치와 재정_ 자체사업비중

- 자체사업비중 : 제주 연 평균 2.07% 증가 / 전국 연 평균 0.06% 감소
 - 전국적으로 자체사업비중 감소하는 추세에서 제주도는 증가함을 의미
- ✓ 2010년 대비 2023년 제주 27.06% 증가, 전국 2.82% 감소

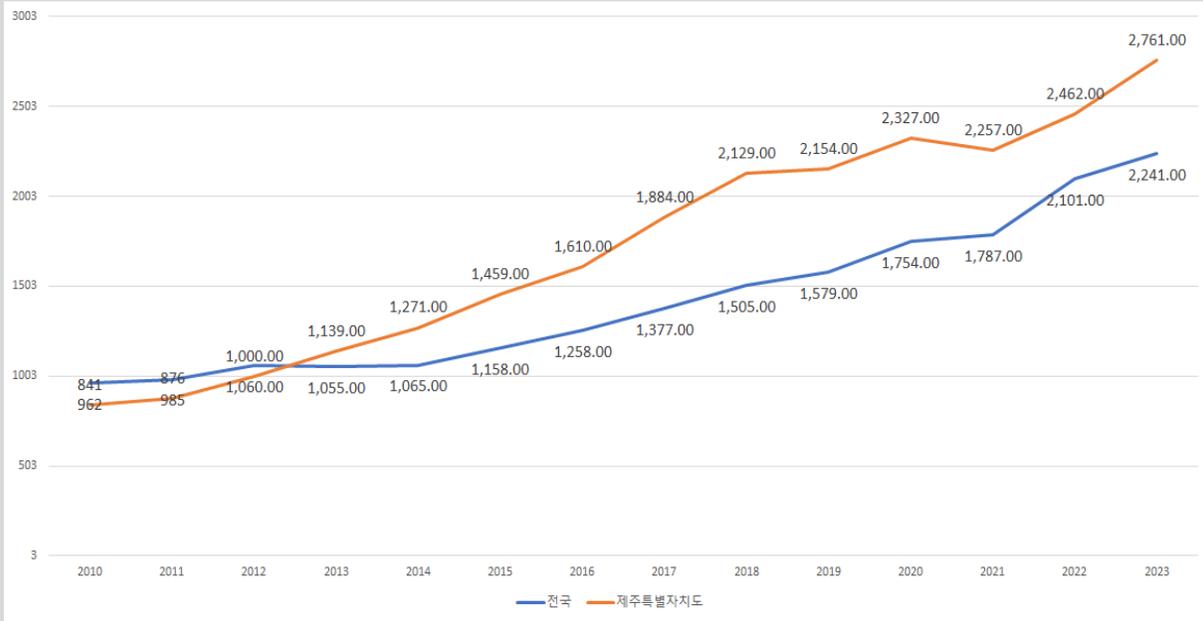


자료: 지방재정365. 자체사업비중

3. 특별자치와 재정_주민 1인당 지방세 부담액

- 주민 1인당 지방세 부담 : 제주 연 평균 9.72% 증가 / 전국 연 평균 6.82% 증가
- 지방세 예산액을 인구수로 나눈 것으로 인구 대비 지방세 여건이 상대적으로 양호함을 의미

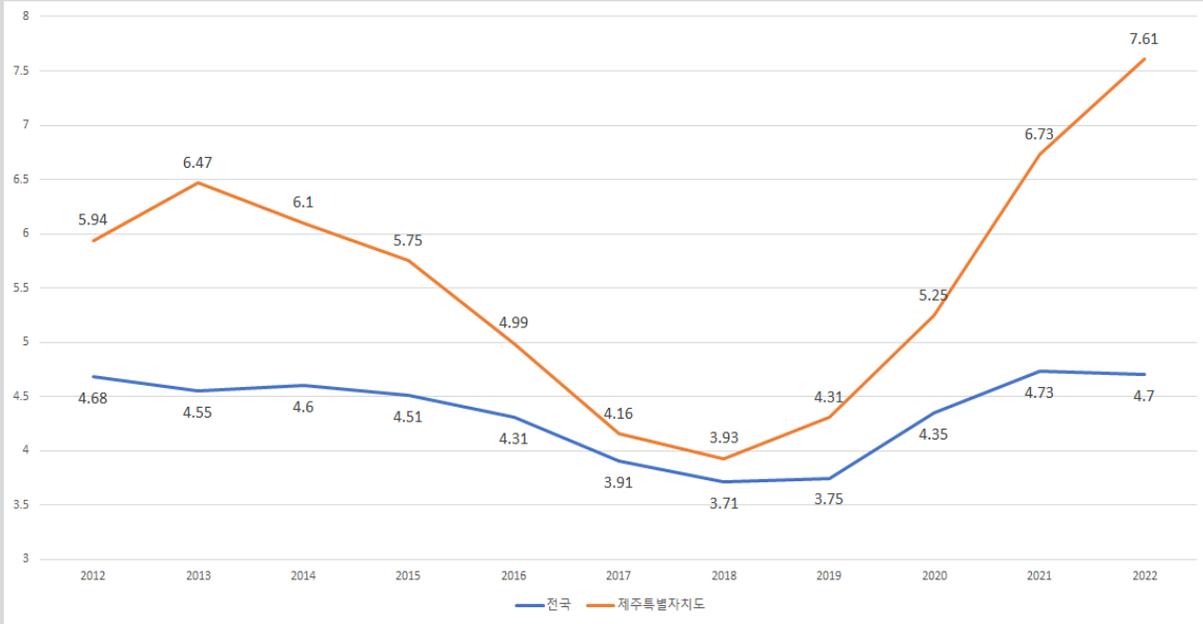
제주도민이 세금을 많이 낸다는 의미가 아님



자료: 지방재정365. 주민1인당 지방세 부담.

3. 특별자치와 재정_부채, 채무

- 부채 : 제주 연 평균 3.48% 증가 / 전국 0.27% 증가
- 채무 : 제주 연 평균 2.31% 감소 / 전국 3.28% 감소
- 자율적 재정운용 측면(?)



자료: 지방재정365. 지자체 자산대비 부채비율.



자료: 지방재정365. 예산대비채무비율.

3. 특별자치와 재정

- 제주특별자치도 재정은 출범 이전 대비, 그리고 출범 당시 전국 대비와 비교하여도 양호한 재정증가를 보여주고 있음
 - ✓ 재정자주도 측면에서 살펴보면 제주특별자치도는 출범 이후가 이전에 비해, 그리고 전국의 평균 재정자주도 증감율에 비해 상대적으로 양호하게 변화된 것으로 분석됨
 - ✓ 사용의 자율성이 일부 담보되는 이전재원을 포함할 경우 제주도의 경우 감소하고 있는 추세는 보이고 있으나 출범 이전 대비, 그리고 출범 당시 전국 대비와 비교하여도 양호한 재정증가를 보여주고 있음
 - ✓ 자체사업비의 경우 전국은 감소 한 반면, 제주도는 증가하고 있음. 이는 제주도가 자주적으로 필요한 사업을 발굴, 소요 예산을 투입하고 있다는 가능성이 높음을 의미함
 - ✓ 과세자주권이라는 측면에서 살펴보면 지방세 부담률의 경우 제주도가 필요에 의해 세를 부과하고 있다는 판단도 가능함. 또한, 재정자립도 측면에서는 자체재원의 확보가 무엇보다 중요함에 따라 주민1인당 지방세 부담액의 증가는 결과적으로 제주도의 재정자립도 향상에 긍정적 영향을 미쳤다는 판단이 가능함

3. 특별자치와 재정

- 부채 및 채무, 교부세 등에 대해서는 보다 세밀한 변화를 검토하는 것이 필요
 - ✓ 부채 및 채무의 경우 제주도가 타 광역시도에 비해 높은 원인을 세밀하게 살피는 것이 필요. 자칫 부채 및 채무가 높다는 것은 가용재원이 부족하다는 의미로도 보여 질 수 있음. 이를 위해서는 부채 및 채무의 발생 원인을 우선적으로 살피는 것이 필요할 것임
 - ✓ 의존재원의 많은 부분을 차지하고 있는 교부세의 경우 제주도는 특별자치도 출범 이후 3%라는 정률로 배분되고 있음. 지자체 재정에 매우 큰 영향을 미치는 교부세가 안정적으로 확보되어진다는 점에서 재정운영의 안정성은 크게 제고되어질 수 있음. 반면, 내국세의 증가, 제주도(과거 기초자치단체)와 유사했던 자치단체가 교부세 배분산식의 개선을 통해 증가되었다면, 제주도는 결과적으로 교부세의 손실이 발생되었다는 판단도 가능하기 때문임. 즉, 제주특별자치도 설치 이전과 이후의 교부세 변화에 대해서는 보다 엄격한 자체분석이 필요할 것으로 판단됨

3. 특별자치와 재정_지향점

- ‘특별한’ 자치단체로의 지위를 부여 받을 경우 초기 사업 추진을 위한 안정적 자원 확보와 일정 기간 이후 해당 자치단체의 재원이 지속가능한 순환구조가 이루어질 수 있는 방향이어야 함
 - ✓ 예를 들어, 특별자치단체로 지정되었으나 재원이 부족하게 이양, 또는 이전재원이 오히려 크게 증가하는 경우 지양
 - ✓ 특히, 이전재원의 경우 특별자치단체의 지원을 위해 타 자치단체의 재원을 줄일 수밖에 없는 구조
 - ✓ 특별자치단체로의 권한이 부여되었음에도 불구하고 이전재원의 증가를 기대하는 것은 바람직하지 않음
- 즉, 자체재원이 증가하는 방향이되, 이전재원이 현재 수준 또는 감소하는 형태의 이상적 재정상태를 지향하여야 함
 - ✓ 지자체의 여건은 상이할 수밖에 없으며, 다양한 요인에 의해 변화 역시 발생됨
 - ✓ 지자체의 재정운용이 자체재원만으로는 충족될 수 없음에 의존재원의 교부가 필요할 수 밖에 없음은 당연
 - ✓ 그러나 특별자치단체로의 권한을 부여 받음에 따라 우선적으로는 자체재원의 확충을 무엇보다 중요한 재정방향으로 접근 되어야 할 것은 분명함
- 단, 재정운영의 성과는 매우 오랜 기간이 소요되어질 수 있음에 장기적 관점에서의 접근이 중요

감사합니다