자치분권과 제주발전 정책세미나

2019.2.18

자치분권과 제주발전 정책세미나

문재인 정부 핵심 국정목표인 자치분권 및 균형발전 추진과 더불어 제주특별자치도의 발전방안을 모색하고자 함

□ 행사개요

○ 일시/장소 : 2019.2.18.(월) 14:00 ~ 18:00 / 오드리인 제주 호텔

○ 주요내용 : 제주특별법의 재정분권 형태와 특별자치도 출범 이후 재정여건 변화
제주도의 부동산 가격변화와 지방세 세수추계
제주도 도시재생의 현황과 발전방향

○ 주　　최 : 자치분권위원회, 한국지방세연구원, 제주연구원

○ 후　　원 : 제주특별자치도, 대한민국시도지사협의회

□ 시간계획

일정 및 시간			내 용
제1부	~14:00		• 등록 및 안내 사 회 : 김홍환(지방세연구원 기획조정실장)
	14:00~14:30	30'	• 개회사 : 김순은(자치분권위원회 부위원장), 정성훈(지방세연구원장), 김동전(제주연구원장) • 축 사 : 박원순(대한민국시도지사협의회장 영상 메시지), 오영훈(국회의원) • 환영사 : 원희룡(제주특별자치도지사)
	14:30~14:40	10'	• 휴식 및 장내 정리
제2부	**발 표 (사회 : 김홍환 지방세연구원 기획조정실장)**		
	14:40~15:40	60'	• **제1발표 : 제주특별법의 재정분권 형태와 특별자치도 출범 이후 재정여건 변화** (제주대학교 민 기 교수) • **제2발표 : 제주도의 부동산 가격변화와 지방세 세수추계** (지방세연구원 이창로 박사) • **제3발표 : 제주도 도시재생의 현황과 발전방향** (제주연구원 엄상근 박사)
	15:40~16:00	20'	• 휴식 및 장내 정리
	토 론 (사회 : 이재은 자치분권위원회 위원)		
	16:00~17:30	90'	• 김동욱(제주대학교), 한재명(지방세연구원), 정태성(제주특별자치제도추진단장), 오옥만(제주세종특위위원), 강창민(제주연구원), 김애진(자치분권위원회 전문위원)
	17:30~		• 만찬

개 회 사



안녕하십니까?
자치분권위원회 부위원장 김순은입니다.

제주는 2005년 정부로부터 세계평화의 섬으로 지정받았습니다. 세계평화의 섬은 모든 위협요소로부터 자유로운 상태인 적극적 평화를 실천해나가는 문화적, 사회적, 정치적 활동지역을 의미합니다.

또한, 제주는 2006년 전국 유일의 특별자치도로 출범하였으며, 전국 최초로 자치경찰제를 도입하였습니다. 최근에는, 자치조직권 보장 및 재정분권 강화를 골자로 한 '시·도지사 공동의견서'를 이 곳 제주에서 발표하기도 했습니다.

이러한 '세계평화의 섬, 자치분권의 요람, 제주'에서 자치분권과 제주발전 정책세미나가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

이번 세미나 개최를 위해 물심양면 애쓰신 정성훈 한국지방세연구원장님, 김동전 제주연구원장님을 비롯한 관계자 여러분들의 노고에도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

아울러, 바쁜 일정 중에도 참석하신 박원순 대한민국시도지사협의회장님, 오영훈 의원님, 원희룡 지사님과 함께 자치분권에 대해 공감대를 가질 수 있는 기회가 되어 더욱 기쁘게 생각합니다.

자치분권위원회는 문재인 정부의 핵심 국정과제인 자치분권과 지역 간 균형발전의 실현을 위해 정책구상과 제도설계를 총괄 조정하고 있습니다.

자치분권은 중앙정부에 과도하게 집중된 권한과 책임을 지방에 합리적으로 배분하고, 중앙-지방간의 조화 속에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 시대적 소명으로 삼고 있습니다.

문재인 정부가 자치분권을 핵심 국정 아젠다로 삼은 이유는, 그동안의 중앙집권적 국정운영방식이 가지고 있는 한계를 성찰하고, 지방중심의 역동성을 제고하고자 하는데 있습니다.

우리나라는 국가주도의 경제성장 전략을 통해 단기간에 급속한 경제성장을 달성 했습니다. 그러나 그 결과, 지역 차원의 의사결정에 입각한 권한이나 재원의 사용이 제한되었고, 중앙과 지방 간 불균형이 심화되었습니다.
이를 극복하기 위해서는 지방자치를 위한 다양한 주체들이 자기역량을 갖고 문제에 대응하는 "포용의 공간"을 만들어주는 것이 필요하며, 그 공간이 바로 자치분권이라고 생각합니다.

그리고 이제는 지방의 자율성과 다양성을 바탕으로 당면현안을 해결하고, 국가 전체의 발전을 이끌어내야 할 시기가 도래하였으며, 이에 대한 핵심동력이 자치분권과 균형발전이라는 것에 대해 많은 분들이 공감하고 있습니다.

이러한 시대적·국민적 요구에 부응하기 위해 정부는 지난 9월 11일 '자치분권 종합계획'을 확정·발표하였습니다.

'자치분권 종합계획'은 중앙과 지방이 동반자적 관계로 전환하고, 자치분권의 최종 지향점이 주민주권에 있으며, 지역의 자율성과 책임성을 높일 수 있도록 중앙정부의 기능과 재원을 지방정부로 대폭 이양하는 내용 등을 담고 있습니다.

'자치분권 종합계획'과 연동한 연도별 계획인 '자치분권 시행계획'은 곧 위원회 의결을 앞두고 있으며, 이번 정책세미나를 통해 소중한 고견들을 주시면 향후 적극 반영해 나가도록 하겠습니다.
여러분들의 통찰과 제안들이 자치분권 실현에 큰 힘이 될 것입니다.

자치분권의 최종 지향점이 주민임을 자각하고 주민 중심의 자치분권 실현이라는 역사적 책무를 추진하기 위해 앞으로도 자치분권위원회는 모든 역량을 집중해 나가겠습니다.

항상 자치분권을 생각하시는 여러분들의 노고에 진심어린 감사의 말씀을 드립니다.

감사 합니다.

2019년 2월 18일

대통령소속 자치분권위원회 부위원장 김 순 은

개 회 사



안녕하십니까?
한국지방세연구원 원장 정성훈입니다.

봄이 오는 길목에서, 세계평화의 섬 제주에서, 「자치분권과 제주발전 정책세미나」를 통해 여러분과 함께하게 되어 무척 기쁘고 설렙니다.

오늘 행사는 자치분권위원회, 한국지방세연구원, 제주연구원 세 기관이 공동으로 준비하여 개최하게 되었습니다. 정순관 위원장님, 그리고 이 자리에 계시는 김순은 부위원장님, 김동전 원장님과 함께 행사를 개최하게 되어 더욱 뜻 깊다는 생각을 하게됩니다.

특히, 제주도 발전을 위해 불철주야 노력하시는 원희룡 도지사님, 오영훈 국회의원님을 비롯하여 정태성 단장님, 오옥만 위원님이 함께 해주셔서 행사가 더욱 빛날 뿐 아니라 제주발전을 위한 실천적 방안 마련도 기대됩니다.

또한, 이번 세미나의 좌장을 맡아 주신 이재은 원장님과 발제를 맡아 주신 민 기 교수님을 비롯하여 발제 · 토론자분들, 그리고 행사를 직접 준비해주신 관계자 등 모든 분께 감사의 말씀 드립니다.

한국지방세연구원은 243개 지방자치단체가 공동으로 출연하는 유일한 연구기관입니다. 따라서 우리 연구원의 미션과 비전을 “지방정부 재정역량 강화를 통해 지방의 발전을 지원하는 연구기관”으로 설정하고 연구와 교육사업에 매진하고 있습니다.

우리 연구원은 지방재정 분권을 선도하는 연구기관으로서 문재인 정부의 국정과제인 ‘지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권’을 지원하고자 최선을 다하고 있습니다.

다만, 국정과제 추진은 기존의 질서를 재편하는 것이므로 다양한 문제점이 발생할 수 있습니다. 그러나 ‘구더기 무서워 장 못 담그랴’라는 속담에서도 알 수 있듯이 방향이 옳다면 문제점은 극복해야 할 대상입니다.

따라서, 오늘 세미나의 주제를 국정과제 추진과정에서 나타날 수 있는 문제점 여부를 파악하고 이에 대한 개선방안을 마련하는 것으로 준비하였습니다.

아무쪼록, 오늘 세미나에서 제주 현안에 대한 실천적 개선방안과 제주의 장기발전을 위한 거시적 방향이 동시에 제안되기를 기대하며 개회사를 갈음하고자 합니다.

오늘 이 자리를 함께 해주시는 모든 분들의 건강과 행운을 기원하며 다시 한번 감사의 말씀 드립니다.

감사합니다!

2019년 2월 18일

한국지방세연구원 원장 정 성 훈

개 회 사



안녕하십니까?
제주연구원장 김동전입니다.

2019년 기해년(己亥年) 가정에 황금돼지의 기운이 늘 함께 하고, 새해 벽두에 설계한 꿈과 희망이 풍성하게 결실을 맺는 한 해가 되시기를 진심으로 기원드리며, 제주를 찾아 주신 여러분께 감사의 말씀을 드립니다.

문재인 정부는 국정계획 '고르게 발전하는 지역'에서 '풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권'을 주요 전략으로 제시하고 있으며, 실천 방안으로 '획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화', '지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권', '세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권모델의 완성'을 중심 축으로 제시하고 있습니다.

또한 대통령 소속 자치분권위원회에서는 지난해 9월 '자치분권 종합계획' 발표를 통해 우리 삶을 바꾸는 자치분권 6대전략 33개 과제를 발표하였습니다.

이는 중앙과 지방이 동반자적 관계에서 자치권을 실질적으로 확대하고, 지역 주도 성장을 촉진하여 국가발전을 선도하다는 것이며, 주민이 중심이 되는 것입니다.

이런 의미에서 대통령소속 자치분권위원회와 한국지방세연구원과 공동으로 자치분권을 통한 제주발전을 모색해 나간다는 점에서 큰 의미가 있습니다. 이 자리를 빌어 자치분권위원회 정순관 위원장님, 김순은 부위원장님, 한국지방세연구원 정성훈 원장님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

특히 금번 정책세미나에 많은 관심과 성원을 아끼지 않으신 원희룡 제주특별자치도지사님 박원순 대한민국시도지사협의회장님, 오영훈 국회의원님께 감사의 말씀을 드립니다.

제주는 2006년 7월 1일 제주도민의 큰 기대와 전국적인 많은 관심 속에 대한민국 유일의 특별자치도로 새롭게 태어났습니다. 그동안 아무도 가보지 않은 길을 묵묵히 걸어왔습니다.

5번의 제도개선을 통해 4,500여건의 권한 이양을 이끌어 내었고 이를 바탕으로 제주의 새로운 성장 발판을 만들어 냈습니다. 한편으론 외형적 성장을 이루었으나 주민생활 · 지역경제와 밀접한 주요 정책결정권이 이양되지 않았다는 평가도 있습니다.

하지만 제주는 대한민국 역사상 가장 획기적인 지방자치제로 평가받고 있다고 생각합니다.

제주에 주어진 자치권을 활용하여 지역의 문제를 지역 주민이 스스로 해결하고 제주 미래의 새로운 성장 동력을 만들어 도민의 삶의 질이 높아지고 도민이 행복한 제주를 만드는 것이 제주특별자치도의 목표입니다.

금번 정책세미나로 맑은 거울인 명경(明鏡)을 통해 자신의 용모를 다듬어 나가는 것처럼 지난 일을 성찰하고 오늘의 시세를 찾아내어 제주 발전을 위한 명견만리의 지혜를 모아주시기 바랍니다.

제주연구원에서도 자치분권위원회와 한국지방세연구원과 긴밀한 협력을 통해 모아진 지혜가 소중한 밑거름이 되고 제주특별자치도의 성공이 제주를 넘어 한국 지방자치 발전방향의 이정표가 될 수 있도록 정책적 노력을 다하겠습니다.

마지막으로 지역에 대한 깊은 관심과 애정을 가지고 주제발표를 해 주시는 제주대학교 민기 교수님을 비롯한 발표자 분들과 토론회 진행을 맡아주시는 이재은 고양시정연구원장님 그리고 토론을 해 주시는 모든 분들께 감사드립니다.

감사합니다.

2019년 2월 18일

제주연구원장 김 동 전

축 사



안녕하십니까, 더불어민주당 제주발전특별위원회 위원장 오영훈 의원입니다.

문재인 정부의 출범 3년차를 맞아 핵심국정과제이자 시대적 소명인 자치분권 실현을 추진하기 위해 자치분권과 제주발전이라는 주제로 자치분권위원회-한국지방세연구원-제주연구원의 공동세미나 개최하기 됨을 진심으로 축하드립니다. 또한 고견을 들려주시고자 참석해주신 발제자, 토론자분들께 감사의 말씀을 드립니다.

전국시도의회의 지방분권 관련 주요 법률안을 포함한 정부입법계획이 발표되었고, 지방분권 실현을 위한 법제도 개선의 첫걸음이 시작되었습니다. 자치민주주의의 가치를 재천명하겠다는 의지에 대한 목소리가 어느 때보다 높아진 지금, 이번 공동세미나를 통한 자치분권과 제주발전의 역할 역시 막중하게 다가옵니다.

중앙과 지방이 동반자적 관계를 통해 자치권을 실질적으로 확대하고, 지역주도 성장을 촉진하여 국가발전을 선도하는 전략이 필요합니다. 지방세 확충과 기능이양으로 가시적 재정분권의 효과가 실현될 것이라 기대합니다. 자치재정권 및 입법권을 실질적으로 확보해 산재해 있는 지역의 문제를 스스로 해결할 정도의 자립도를 갖추는 것이야말로 헌법의 근간인 풀뿌리 민주주의의 이념에 부합한다 할 것입니다. 시민주권 실현과 국가경쟁력 향상의 최고전략인 지방분권이 차질없이 진행돼 2019년이 지방분권 실현의 원년이 되길 바랍니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 공동세미나 개최를 위해 노력해 주신 자치분권위원회, 한국지방 세연구원, 제주연구원 관계자 여러분께 진심으로 감사드립니다. 오늘 모인 이 자리가 보다 재정분권과 제주재정, 제주도의 부동산 가격변화와 지방세 그리고 제주도 도시재생의 현황과 과제 등 강력한 지방자치 모델을 수립하기 위한 심도 깊은 논의의 장이 되기를 바랍니다. 저 역시 더불어민주당 제주발전특별위원회 위원장으로서, 정책과 입법에 대한 노력을 아끼지 않을 것을 약속드립니다.

다시 한 번, 공동세미나 개최를 진심으로 축하드리며, 여기에 모이신 가정에 행복과 건강이 함께하기를 바랍니다. 감사합니다.

2019년 2월 18일

더불어민주당 제주발전특별위원회 위원장 오영훈 의원

제1발표

제주특별법의 재정분권 형태와 특별자치도 출범 이후 재정여건 변화

제주대학교 민 기 교수



자치분권과 제주발전 정책세미나

제주특별법의 재정분권 형태와 특별자치도 출범 이후 재정여건 변화

2019. 2. 18.

민 기
(제주대학교 행정학과 교수)

목 차

Ⅰ. 제주특별자치도 출범과 특별법의 법적성격

Ⅱ. 제주특별법의 권한이양 및 특례 규정 형태

Ⅲ. 지방재정 권한이양 형태 및 규정 현황

Ⅳ. 특별자치도 출범 이후 재정여건 변화

Ⅴ. 논의: 향후과제

2

Ⅰ. 제주특별자치도 출범과 특별법의 법적성격

1. 제도의 발전: 제주특별자치도 출범

2002년 이전	2002년	2006년
국제자유지역 구상 (1991년 이전) 제주도개발특별법(1991.12.31)	제주국제자유도시특별법 (2002.1.26 제정)	제주특별법(2006.2.21 제정) (제주특별자치도 출범 2006.7.1.)
- 제주도 자유지역 설정 구상(건설부): 자유항 구상 (건설부), 특정지역 제주도종합개발계획(1985) 확정 -(1991) 특정지역계획과 도 종합계획의 이원적 추진체계 한계 극복 → 종합발전개발계획수립	-규제 최소화를 통한 관광·휴양·첨단·국제 비즈니스 중심지 육성	-고도의 자치권과 최소한의 규제를 바탕으로 국제자유도시실현 - 지방자치의 자기결정권과 책임성 강화

3

2. 제주특별자치도 추진 배경

1) 이상적 분권 모델의 구체화

- 지식정보화와 세계화 현상에 효과적으로 대응하기 위한 선진적 분권 모델 도입 필요성
- 제주의 지경학적(geo-economics) 잠재력을 최대한 활용해 제주도의 발전을 국가 성장 동력으로 활용

2) 국제자유도시의 지속적 발전 토대 구축

- 국가의 행·재정 지원에 의한 지역 발전의 한계를, 개방을 통해 극복하려는
- 제주도민의 도전 정신

4

3. 제주특별법의 법적 성격

1) 선언적 성격

❍ 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, '제주특별법')은 선언적(declaratory) 성격을 가진 법임.

- 헌법은 지방자치에 관하여 제117조(자치권 및 지방자치단체의 종류)와 제118조(자치단체의 조직 및 운영)에 규정하고 있음. 이 같은 헌법 규정에 근거하여 지방자치법과 제주특별법은 일반자치와는 다른 특별자치를 위한 제주특별자치도를 창설

· 제주특별법 제1조는 제주특별자치도 설치 목적을 "....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 조성..."하는데 있다고 밝힘.

5

- 제주특별자치도에 대한 제1조의 핵심적인 내용은 '고도의 자치권 보장'과 '행정규제의 완화'임

· '고도의 자치권'은 "(제주특별자치도) 지원위원회는 제주자치도에 있어서는 외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양..."(제20조)한다는 규정을 통해 구체성을 높이고 있음

· 현행 지방자치법에서 규정한 자치사무에 대한 열거적 규정을 '외교, 국방, 사법 등 국가존립사무를 제외한 사무'와 같이 포괄적으로 규정하고 있는 제20조는, 현행 시점에서 실행을 염두에 두었다기 보다는 현재 제도적 진화의 과정에 있는 한국의 지방자치에 대한 비전을 포함한 것으로 볼 수 있음

6

· '행정규제의 완화'는 국제적 기준(global standard)의 적용을 통하여 사람.상품.자본의 이동이 자유롭고, 기업활동의 편의가 최대한 보장되는 '이상적인 자유시장 경제모델'을 제주도에 구축하기 위한 수단으로 제시된 것임

이를 구체화하기 위하여 제주특별법은 중앙정부로 하여금 "중앙행정기관의 장은 제주자치도를 국가 발전을 선도하는 규제자유화 지역으로 발전시키기 위하여 관계 법령상의 규제를 제주자치도에 대하여 우선적으로 정비"(제22조)하도록 의무를 부과함 .

제22조(규제자유화의 추진) ① 중앙행정기관의 장은 제주자치도를 국가발전을 선도하는 규제자유화 지역으로 발전시키기 위하여 제주자치도에 대하여 적용되는 관계 법령에 따른 규제를 우선적으로 정비하도록 노력하여야 한다. ② 제주자치도는 국제자유도시 조성에 필요한 규제정비를 위하여 규제정비에 관한 기본적인 사항을 도조례로 정하여야 한다.

7

2) 시범적·실험적 성격

❍ 제주특별법은 시범적·실험적(model . experimental) 성격을 가진 법임

- 제주특별법은 그동안 획일적으로 '기관대립형'(기관독립형)으로 구성되었던 우리나라 자치조직권을 다양화할 수 있는 근거를 제시하고 있음. 국가조직에서 대통령제를 택하고 있는 우리나라는 고전적인 권력분립의 원칙을 지방자치에도 그대로 적용하고 있음. 그렇지만 지역에 따른 사회경제적.정치적 여건, 주민의 욕구와 정책 환경이 상이한 지방자치단체에 획일적으로 적용되는 기관대립형의 문제점들이 제기되었음.

- 제주특별법은 "「지방자치법」의 지방의회와 집행기관에 관한 규정에도 불구하고 따로 법률이 정하는 바에 따라 제주자치도의 지방의회 및 집행기관의 구성을 달리 할 수 있도록"(제8조) 규정함으로써 제주도의 정치환경에 맞는 제도의 선택권을 부여하고 있음. 이 규정은 제주도의 발전에 도움이 된다면 '기관통합형' 또는 '제3의 절충형' 등을 선택하여 시행해 볼 수 있는 제도 형성의 자유권을 제주도민에게 부여하고 있음.

8

- 새로운 체제의 도입으로 인해 지방자치의 최고 가치인 민주성이 단일행정체제의 도입으로 인해서 발생하는 효율성이라는 편익보다 훨씬 크게 훼손된다면 2계층으로의 회귀 또는 민주성을 보완할 수 있는 새로운 체제 등을 모색할 수 있는 입법형성의 자유가 제주특별자치도에 시범적·실험적으로 부여됨.

- 자치조직권 이외에 제주특별법에서 시범적으로 도입하고 있는 제도에는 조례제정 범위의 실질적 확대, 법률안 제출 요청권, 자치인사에 있어서 자율성 강화, 합의제 감사위원회 설치, 지방의회 운영 및 조직의 자율성 확대, 주민참여의 확대, 재정자주권 강화, 교육자치제의 선도적 도입, 자치경찰제 도입, 특별지방행정기관의 이관 등 많은 특례들이 있음. 이러한 특례는 제주도에 우선적으로 도입한 후, 제도의 효과에 따라 대한민국의 다른 자치단체로의 확산 여부 결정

9

3) 특례적 성격

❍ 제주특별법은 특례적 지위(special status)의 성격을 가진 법임

- 제주특별법에 포함된 특례적 지위는「제주국제자유도시특별법」에서 부여된 이후, 제주특별법에서 한층 더 확대·강화되었음. 제주국제자유도시 조성과 관련성이 높은 특례적 지위는 지방자치보다는 산업분야에 많이 부여되었음

. '최소한의 규제를 바탕으로 동북아 경제권의 대표적인 휴양관광지와 비즈니스 중심지로의 발전'을 위해 정부는 전국에서 유일하게 제주도에게만 외국인 관광객에 대한 입국사증면제(No Visa)를 확대 시행하고, 외국인 체류 상한 기간, 내국인 대상 면세점 개설 등 특별한 지위를 부여하였음.

10

· 자치분권의 시범도와 관련된 중앙정부의 권한 이양과 달리 제주특별자치도의 특례적 지위는 주로 산업분야, 즉 국제자유도시 조성과 관련성이 높음

· 전국의 다른 지역과 차별적으로 제주도에만 부여하고 있는 특례 중에는 관광산업의 육성과 진흥, 외국교육기관설립·운영에 관한 특례, 영리법인의 국제학교 설립 특례, 외국의료기관설립, 국내외 기업 모두에 적용되는 투자진흥지구의 조세특례, 국제자유도시의 개발에 관한 계획 등이 있음

· 이 같은 특례는 다른 지방자치단체로 확산되는 선도적·시범적 특례와 달리 제주도만이 독점적 또는 국내의 일부 지역에만 제한적으로 허용되는 특권적 성격을 가짐

11

Ⅱ. 제주특별법의 권한이양 및 특례 규정 형태

1. 제주특별법의 권한이양 현황

2006년 7월 1일 특별자치도 출범 이후 11년간에 걸쳐 총 4,537건의 제도개선이 이루어짐.
제도개선 제6단계는 2017년 12월 28일 제주특별법 개정안(35건)으로 제출됨.

구 분 (일 자)	제1단계 (2006.2.21.)	제2단계 (2007.8.3.)	제3단계 (2009.3.2.5)	제4단계 (2011.5.23.)	제5단계 (2015.7.24.)
추진주체	정부혁신위원회 구상안	제주도 요구	권한이양·규제개선 기본계획	정부주도 법률단위 일괄이양	제주도 요구
제도개선 방향	- 자치분권체계 정립 - 핵심산업 관련 기본규제 완화	- 핵심산업육성 관련 특례 부여	분야·기능별 일괄 이양 도입	법률단위 일괄이양방식 도입	권한 추가이양 및 전부개정 (연관법령정비)
건수	1,062건	278건	365건	2,134건	698건
평가 의견	- 자치모범도시의 틀 마련 - 경제자유구역 수준 경쟁기반 마련	경제자유구역 수준 이상의 제도 여건 조성	- 관광·교육·개발 분야 - 자율권 획기적 확대	교육·의료·투자진흥 등 국제자유도시로의 도약을 위한 전반적인 제도적 기반 정비	권한 추가 이양, 미비점 보완 및 법률 장·절 체계 전부 개정

12

2. 제주특별법 특례 규정 형태

1) 권한이양

❍ 중앙행정기관의 권한을 도지사의 권한으로 하는 방법

"「○○○법」 제△조에 의한 □□□장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다"

(예) 제244조(「관광진흥법」에 관한 특례) ①「관광진흥법」 제5조제1항, 제8조제4항·제7항, 제21조부터 제27조까지, 제33조제1항, 제35조부터 제40조까지, 제47조제1항, 제77조, 제78조 및 제86조에 따른 문화체육관광부장관의 권한은 도지사의 권한으로 한다.

13

2) 도 조례 위임 방법

❍ 도 조례로 위임하는 방안에는 세 가지가 있음. 그 중 첫 번째 방안이 가장 많이 사용되고 있음

(제1안 : 사무이양)

"「○○○법」 제△조에서 대통령령 또는 □□□부령으로 정하도록 한 사항은 도 조례로 정할 수 있다"

(예) 제240조(관광숙박업의 등급 지정에 관한 특례) ②「관광진흥법」 제19조제1항 단서 및 제5항에서 대통령령 또는 문화체육관광부령으로 정하도록 한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.

- 이에 따라, 제주특별자치도는「제주특별자치도 관광진흥 조례」를 제정함. 동 조례 제1조는 "이 조례는「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제238조부터 제239조까지, 제240조부터 제243조까지의 규정 및 제251조에서 위임된 제주특별자치도의 관광산업의 육성과 진흥 등에 관한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다"고 조례 제정 목적을 밝히고 있음

14

- (제2안 : 조례특례 1유형)

"「○○○법」제△조에 불구하고 도 조례가 정하는 바에 따라 ☆☆할 수 있다"

(예) 제47조(도인사위원회 등 인사운영에 관한 특례) ②「지방공무원법」제7조제1항에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 행정시에 인사위원회(이하 "행정시인사위원회"라 한다)를 둘 수 있다.

이에 따라, 제주자치도는「제주특별자치도 지방공무원 임용 등에 관한 조례」를 제정함. 동 조례 제1조는 "이 조례는「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제49조부터 제64조까지의 규정에 따라 제주특별자치도 지방공무원에게 적용할 인사행정의 기본기준에 관한 사항을 정함을 목적으로 한다"고 조례 제정 목적을 밝히고 있음

제3조(인사위원회의 설치) 특별법 제47조제2항에 따라 제주특별자치도(이하 "제주자치도"라 한다)에 제주특별자치도인사위원회 외에 행정시 별로 다음 각 호와 같이 인사위원회(이하 "행정시인사위원회"라 한다)를 둔다.

1. 제주시: 제주시인사위원회
2. 서귀포시: 서귀포시인사위원회

15

(제3안 : 조례특례 2유형)

"「○○○법」제△조에 불구하고 □□ 사항은 도 조례로 정할 수 있다"

(예) 제44조(자치조직권에 관한 특례) ①「지방자치법」제90조제3항, 제91조제2항(「지방공무원법」제2조제2항제1호의 일반직공무원 중 대통령령으로 정하는 공무원의 임용권에 관한 사항은 제외한다), 제110조제1항, 같은 조 제2항 단서(정수에 관한 사항으로 한정한다), 같은 조 제6항, 제112조제1항·제2항(직급기준에 관한 사항은 제외한다) 및 제113조부터 제115조까지의 규정에도 불구하고 제주자치도의 다음 각 호에 필요한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

1. 의회사무처에 두는 사무직원의 임용과 절차
2. 부지사의 정수와 사무분장
3. 행정기구의 설치·운영 기준
4. 지방공무원의 정원기준
5. 직속기관·사업소·출장소의 설치요건
6. 하부 행정기구의 설치 등

- 이에 따라, 제주특별자치도는「제주특별자치도의회 사무처 직원의 임용등에 관한 조례」를 제정함.

16

3) 특례 규정 방법

① 협의의 특례(법적특례)

❍ 제주특별법에서 직접 개별법의 해당 조문과는 달리 규정하는 방법

"「○○○법」제△조에 불구하고 □□□ 한다"

(예) 제246조(관광진흥개발기금 등에 관한 특례) ①「관광진흥개발기금법」제2조제1항에도 불구하고 제주자치도의 관광사업을 효율적으로 발전시키고, 관광외화수입의 증대에 기여하기 위하여 제주관광진흥기금을 설치한다.

- 위와 같은 특례는 개별법의 규정과 제도를 다르게 변경한 것임. 이는 개별법이나 조항을 적용 배제하는 것뿐만 아니라 개별법에 없는 것을 새로 만들 수 있는 매우 유용한 법 방안

17

② 광의의 특례(법적특례 : 새로운 권한 창설)

❍ 제주특별법에서 직접 개별법의 해당 조문과는 달리 규정하는 방법

" 제주자치도(제주특별자치도의회)는 □□□ 한다(할 수 있다)"

(예) 제주특별자치도의회 정책자문위원 임명

제39조(정책자문위원) ① 도의회의 조례의 제정 · 개정 · 폐지, 예산 · 결산 심사, 행정사무 감사와 조사 등의 활동을 지원하고, 도의회의원 또는「지방자치법」제56조에 따른 위원회(제63조에 따른 교육위원회를 포함한다)의 의정활동을 지원하기 위하여 도의회에 최대 21명의 정책자문위원을 둘 수 있다.

② 제1항에 따른 정책자문위원은 임기제 5급 지방공무원 또는 5급 상당의 별정직 지방공무원으로 임명한다.

③ 정책자문위원의 배치와 운용은 도조례로 정하되, 위원회별로 그 수를 달리할 수 있다.

18

Ⅲ. 지방재정 권한이양 형태 및 규정 현황

1. 제주특별법의 지방재정 권한이양 형태

❍ 제주특별법「제8장 자치재정」의 특례 유형을 분석한 결과 다음과 네 가지 형태의 권한이양 또는 재정특례 유형이 나타남

제1유형(조례특례형)

일반법 '□□□법'(예시, '지방재정법')에 불구하고 ○○○ 사항은 제주자치도 조례로 정함

(사례) 제123조(세율 조정에 관한 특례) ① 다음 각 호의 제주자치도세의 세율은「지방세법」에 따른 세율(표준세율과 중과기준세율을 포함한다. 이하 같다)에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 해당 세목 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정할 수 있다.

19

2) 제2유형(특별법 특례 규정형)

일반법 '□□□법'에 불구하고 '제주특별법'에 규정함

(사례) 제120조(제주특별자치도세) ① 도지사는「지방세기본법」제8조제2항 및 제4항에도 불구하고 도세와 시·군세의 세목을 제주특별자치도세(이하 "제주자치도세"라 한다)의 세목으로 부과·징수한다.

3) 제3유형(사무이양형)

시행령(대통령령 또는 부령 등)에서 정한 사항을 제주자치도 조례로 정함

(사례) 제121조(지방세에 관한 특례) ①「지방세기본법」제26조제1항, 같은 조 제2항 단서, 제42조제2항 후단, 제65조제1항·제2항, 제81조제1항, 제96조제1항제4호, 제111조제1항 본문, 같은 조 제2항, 제116조제1항제3호, 제140조제1항 단서, 같은 조 제5항 및 제141조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

20

4) 제4유형(새로운 권한 창설형)

특별법 규정을 통해 다른 지역에 없는 재정 권한을 제주자치도에만 부여하거나 창설함

(사례) 제125조(제주자치도에 대한 국가의 재정지원) ① 국가는 제주자치도에 대한 재정지원이 제주자치도 설치 이전에 지원한 수준 이상이 되도록 보장한다. ② 국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 「국가균형발전 특별법」의 지역발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.

21

2. 주요 재정특례 규정 및 활용 현황

1) 제주특별자치도세 신설(제120조)

- 제120조 규정은 제2유형의 특례로서 특례 내용을 제주특별법에 직접 규정함. 제주도는「제주특별자치도세 기본조례」를 제정하여 특례 내용을 규정하고 있음

제120조(제주특별자치도세) ① 도지사는 「지방세기본법」 제8조제2항 및 제4항에도 불구하고 도세와 시·군세의 세목을 제주특별자치도세(이하 "제주자치도세"라 한다)의 세목으로 부과·징수한다. ② 「지방세기본법」과 그 밖의 다른 법령에서 지방세, 도세 또는 시·군세를 인용하고 있으면 제주자치도세를 포함한 것으로 보아 해당 법령을 적용한다.

- 제120조에서는 "도지사는「지방세기본법」제8조제2항 및 제4항에도 불구하고 도세 및 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과·징수한다"라고 규정하여 지방세기본법 적용이 제주도에서는 배제되도록 규정함

22

- 지방세기본법에서는 도세(광역자치단체)를 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세와 시.군세(기초자치단체)를 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세로 구분하고 있는데, 이러한 세목은 모두 동조에 따라 '제주자치도세'로 통합함

- 제주특별자치도세의 신설은 행정구조에 따라 이원화된 지방세 구조를 단일광역체제에 맞추어 일원화하기 위한 것이기 때문에 실제 세입의 증감에는 영향을 미치지 않음

-「제주자치도세」의 신설이 갖는 의의는 다음 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있음

- 하나는 '제주도지사'가 특별법을 통하여 제주특별자치도세 신설 또는 변경의 주체가 된다는 점에서 자치재정의 권력적 작용을 강화시켰다는데 있음
- 다른 하나는 도세와 시.군세로 구분된 지방세 세목을 제주자치도세로의 통합은 단순한 통합 이상의 재정적 효과가 존재함

23

지방세와 제주특별자치도세 비교

구분	지방세(11개 세목)		제주자치도세(11개 세목)
	도세(6)	시.군세(5)	
세목	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세	담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세

24

2) 지방세에 관한 특례(제121조)

- 제121조 '지방세에 관한 특례'는 제3유형의 특례로서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 함
- 제3유형의 특례는 '법률우위의 원칙'에 의해서 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법에서 정한 규정의 범위 내에서 행정입법인 대통령령으로 정하도록 한 사항을 도 조례로 정할 수 있도록 한 것임
- 이러한 제3유형이 특례로서 작용하기 위해서는 '대통령령'에서 정하도록 한 사항을 제주도만의 특성이 반영된 '조례'로 정할만 한 실익이 있는지의 여부에 있음

제121조(지방세에 관한 특례) ① 「지방세기본법」 제26조제1항, 같은 조 제2항 단서, 제42조제2항 후단, 제65조제1항 · 제2항, 제81조제1항, 제96조제1항제4호, 제111조제1항 본문, 같은 조 제2항, 제116조제1항제3호, 제140조제1항 단서, 같은 조 제5항 및 제141조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.
② 「지방세법」 제19조 각 호 외의 부분, 같은 조 제4호, 제30조제2항 · 제3항, 제46조제1항 · 제2항, 제63조제2항, 제64조제1항, 제130조제3항 단서, 제131조제3항 및 제152조제3항에서 대통령령 또는 행정자치부령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.
③ 「지방세특례제한법」 제4조제4항, 제9조제1항, 제183조제1항 본문 및 제184조에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있다.

25

3) 세액 감면에 관한 특례(제122조)

- 제122조 '세액 감면에 관한 특례'는 제1유형의 특례로서「지방세특례제한법」규정에도 불구하고「제주특별자치도세 감면조례」에 세액 감면 내용을 규정함

제122조(세액 감면에 관한 특례) 제주자치도는 「지방세특례제한법」 제6조, 제8조, 제10조부터 제14조까지, 제15조, 제18조부터 제21조까지, 제23조부터 제31조까지, 제32조, 제34조, 제35조, 제36조부터 제40조까지, 제40조의2, 제42조, 제45조부터 제47조까지, 제48조, 제49조, 제52조부터 제54조까지, 제56조, 제58조, 제59조, 제60조, 제62조, 제63조, 제64조, 제69조, 제71조, 제72조, 제75조부터 제81조까지, 제85조, 제86조부터 제88조까지, 제177조, 제179조, 제180조, 제183조 및 제184조에도 불구하고 제주자치도에 있는 부동산에 대하여 도조례로 정하는 바에 따라 같은 규정에 따른 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세 감면액의 100분의 50 범위에서 가감 조정할 수 있다.

26

4) 세율 조정에 관한 특례(제123조)

- 제123조 제1항 '세율 조정에 관한 특례'는 제1유형의 특례로서 「지방세법」에 따른 세율 규정에도 불구하고 도조례로 정하는 방에 따라 해당 세목 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정함

세율 가감(탄력세율) 범위 비교

대상세목	세율형태	세율 가감 조정범위	
		지방세법	제주특별법
취득세	표준세율	50% 가감	100% 가감
등록면허세 (부동산 등기)	표준세율	50% 가감	100% 가감
주민세 균등분	표준세율	50% 가감	100% 가감
재산세	표준세율	50% 가감	100% 가감
자동차세	표준세율	50% 가감	100% 가감
지역자원시설세	표준세율	50% 가감	100% 가감
지방교육세	표준세율	50% 가감	100% 가감

27

5) 지방교부세에 관한 특례(제124조)

- 제124조는 제2유형의 특례로 「지방교부세법」 제124조(지방교부세에 관한 특례) 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정자치부장관은 제주자치도에 같은 법에 따른 보통교부세 총액의 100분의 3을 보통교부세로 교부함

제주보통교부세 = 전국 보통교부세 총액 × 3%

- 지방교부세법 제6조 제1항에 따르면, 보통교부세는 매년도의 '기준재정수입액'이 '기준재정수요액'에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하여 교부됨

보통교부세 = (기준재정수요액 - 기준재정수입액)×조정률

- 이상과 같은 보통교부세 산식에도 불구하고 제주특별법은 제주도의 보통교부세 총액의 3%를 제주도에 고정적으로 지급하는 것을 법으로 정하고 있음
- 지방교육재정 보통교부금에 대해서도 특별법 제83조(보통교부금 등에 관한 특례)에 '교육부장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부금은 「지방교육재정교부금법」 제5조에도 불구하고 같은 법에 따른 보통교부금 총액의 1만분의 157로 산정'하는 특례를 규정함

28

6) 제주자치도에 대한 국가의 재정지원(제125조)

- 제125조 제1항은 특별자치도 출범으로 인한 제주도의 재정불이익을 방지하겠다는 의지를 밝힌 것이며, 제2항은「국가균형발전 특별법」의 '지역발전특별회계'에 '제주계정' 설치근거를 마련함

> 제125조(제주자치도에 대한 국가의 재정지원) ① 국가는 제주자치도에 대한 재정지원이 제주자치도 설치 이전에 지원한 수준 이상이 되도록 보장한다.
> ② 국가는 제주자치도의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 「국가균형발전 특별법」의 지역발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다.

7) 지방채 등의 발행 특례(제126조)

- 제126조 '지방채 발행 특례'는 제2유형의 특례로서「지방재정법」제11조에도 불구하고 도의회의 의결을 마친 후 외채 발행과 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행 가능

29

8) 지방채 등의 발행 특례(제126조)

- 제126조 '지방채 발행 특례'는 제2유형의 특례로서「지방재정법」제11조에도 불구하고 도의회의 의결을 마친 후 외채 발행과 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행 가능

- 「지방재정법」(법 제11조, 시행령 제10조)은 행정자치부장관의 승인 없이 지방의회의 의결을 거쳐 지방채를 발행할 수 있는 상한액으로, 행정자치부장관이 매년 자치단체의 채무규모, 채무상환 일정 등 재정상황을 고려하여 해당 자치단체의 전전년도 예산액의 10% 범위내에서 정함

- 이 규정은 제주특별자치도의 재정자율성과 재정책임성을 동시에 부여한 것임

> 제126조(지방채 등의 발행 특례) 도지사는 제주자치도의 발전과 관계가 있는 사업을 위하여 필요하면 「지방재정법」 제11조에도 불구하고 도의회의 의결을 마친 후 외채 발행과 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행을 할 수 있다. 이 경우 「지방재정법」 제11조제2항에서 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액을 초과하여 지방채를 발행하려면 도의회 재적의원 과반수가 출석하고 출석의원 3분의 2 이상의 찬성을 받아야 한다.

30

9) 국가의 책무: 국세의 세목을 제주자치도세로의 이양(제4조제3항)

- 제4조는 국가의 책무 중 하나로서 국세의 지방세 이양을 규정함. 이 규정은 특별자치도에 대한 국가의 재정적 지원 정책 의지를 표명하고 있음

> 제4조(국가 책무) ③ 국가는 제주자치도의 자발적인 성과 제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목(稅目)을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등 행정적·재정적 우대 방안을 마련하여 조속히 시행하여야 한다.

10)재정인센티브 지원(제주지원위원회 의결, 2008년 6월 3일)

- 재정인센티브 지원제도는 제주특별법에 규정된 내용은 아니나, 제주특별법 제4조에 근거하여 제주특별자치도지원위원회 의결(2008년 6월 3일)로 결정된 사항임

- 이 결정에 따라 제주특별자치도의 국세징수 증가율이 전국 평균 초과시 초과금액에 대한 일정금액을 국가는 제주도에 재정인센티브로 지급하여야함

31

11) 기타 주요 재정특례

① 주민참여예산(제127조): 전국 자치단체 중 최초로 '주민참여예산제도' 도입을 법적 의무사항으로 규정하여 제주도민이 예산편성과정에 참여할 수 있는 근거를 마련함

② 기금관리특례(제128조): '지방자치단체 기금관리에 관한 특례'는 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 함

③ 지방공기업 특례(제129조): '지방공기업의 관리에 관한 특례'는 대통령령으로 정하도록 한 사항은 도조례로 정할 수 있도록 함.

④ 공유재산 및 물품관리 특례(제130조): '공유재산 및 물품 관리에 관한 특례' 는 제주도의 특성에 맞도록 조례로 정하도록 함

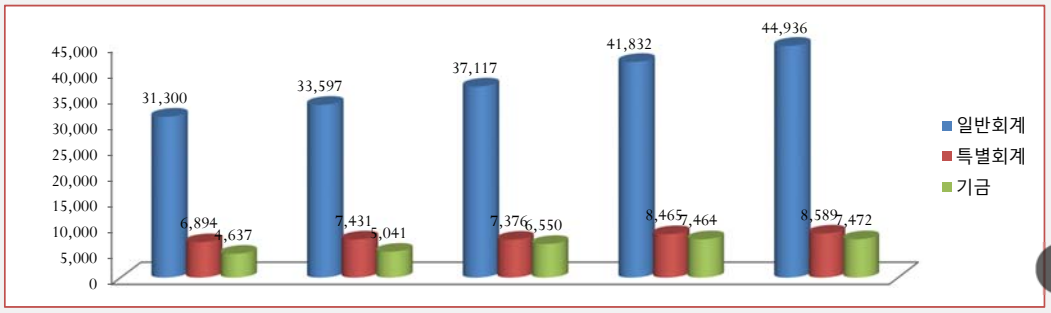
32

Ⅳ. 특별자치도 출범 이후 재정여건 변화 현황

1. 제주도 재정 일반 현황

제주특별자치도 재정 현황 (단위: 억원)

구분		2015년	2016년	2017년	2018년 (A)	2019년 (B)	증감액 (C=B-A)	증감률 (C/ A)
재정 총계		42,831	46,069	51,043	57,761	60,996	3,235	5.6%
예산	합계	38,194	41,028	44,493	50,297	53,524	3,230	6.42%
	일반회계	31,300	33,597	37,117	41,832	44,936	3,104	7.42%
	특별회계	6,894	7,431	7,376	8,465	8,589	124	1.7%
기금		4,637	5,041	6,550	7,464	7,472	8	0.1%



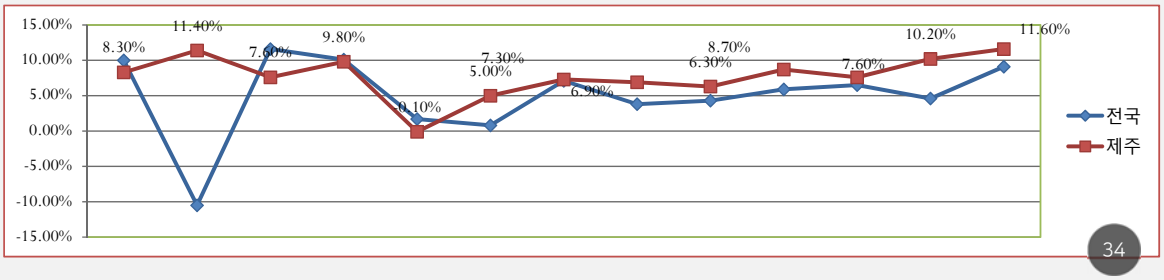
33

2. 제주도 예산 규모 및 증가율

연도별 제주 및 전국 예산 규모 및 증가율 (단위:십억원, 기준: 당초순계예산)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국	예산	129,464	111,986	124,967	137,535	139,856	141,039	151,095
	증감율	10.0%	△10.5%	11.6%	10.1%	1.7%	0.8%	7.1%
제주	예산	1,976	2,202	2,369	2,601	2,598	2,729	2,928
	증감율	8.3%	11.4%	7.6%	9.8%	△0.1%	5.0%	7.3%

구분		2013	2014	2015	2016	2017	2018	평균증감율
전국	예산	156,889	163,579	173,259	184,583	193,153	210,678	4.8%
	증감율	3.8%	4.3%	5.9%	6.5%	4.6%	9.1%	
제주	예산	3,130	3,701	3,617	3,890	4,286	4,784	10.9%
	증감율	6.9%	6.3%	8.7%	7.6%	10.2%	11.6%	



34

3. 전국 광역자치단체(도) 연도별 세출 결산 현황

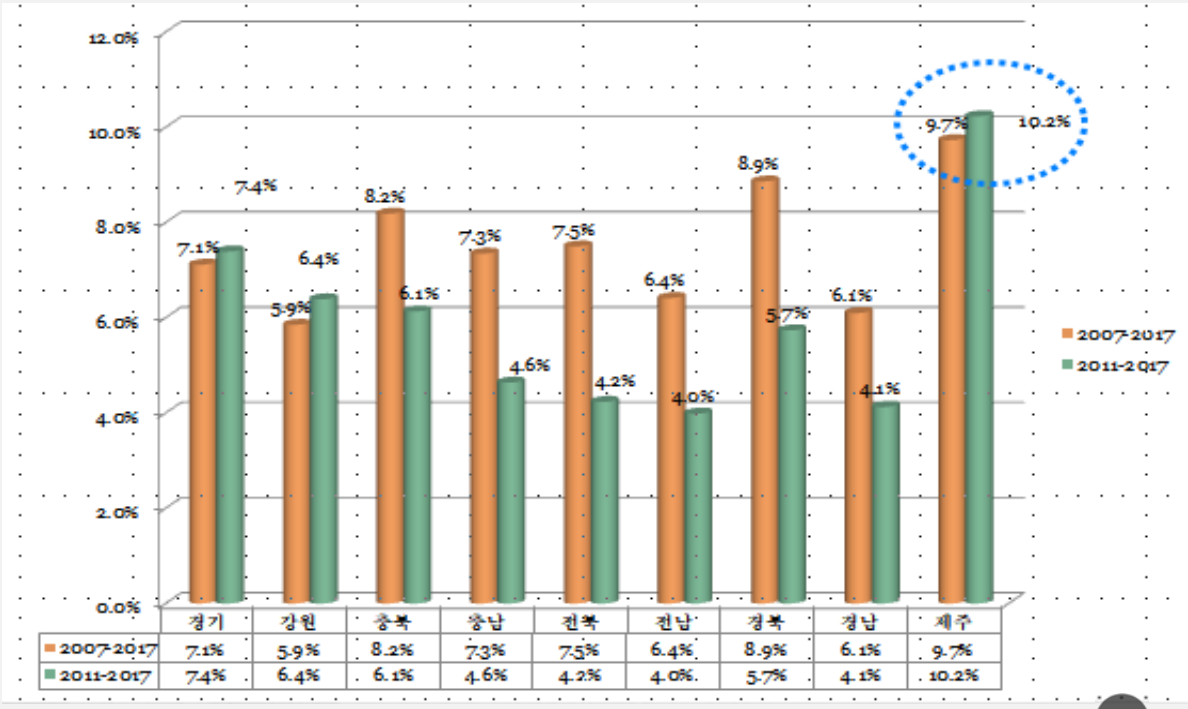
연도별 세출결산 규모 (단위:억원)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
경기	299,062	309,655	373,432	343,607	351,337	393,865	391,648	411,860	463,756	494,866	533,159
강원	85,801	87,660	103,724	94,684	97,450	100,964	111,038	111,315	118,871	140,706	141,030
충북	58,659	65,955	78,708	75,468	77,994	81,483	88,491	92,260	99,170	108,224	111,481
충남	83,434	95,953	113,710	109,681	113,863	121,202	123,087	128,464	137,876	153,432	150,851
전북	78,802	91,060	106,958	101,953	110,920	115,404	123,696	124,778	132,488	139,580	143,798
전남	105,298	122,750	145,667	137,028	140,393	153,043	155,118	152,633	159,858	174,101	179,584
경북	111,807	128,453	159,423	153,189	157,549	172,719	186,187	184,789	202,798	215,125	220,823
경남	120,946	135,426	164,164	149,978	156,789	164,330	178,354	174,529	190,273	196,742	202,107
제주	23,544	25,693	30,500	27,272	28,405	31,568	36,329	36,955	38,454	42,910	48,748

자료: 지방재정365

35

전국광역자치단체(도) 세출결산 평균증가율

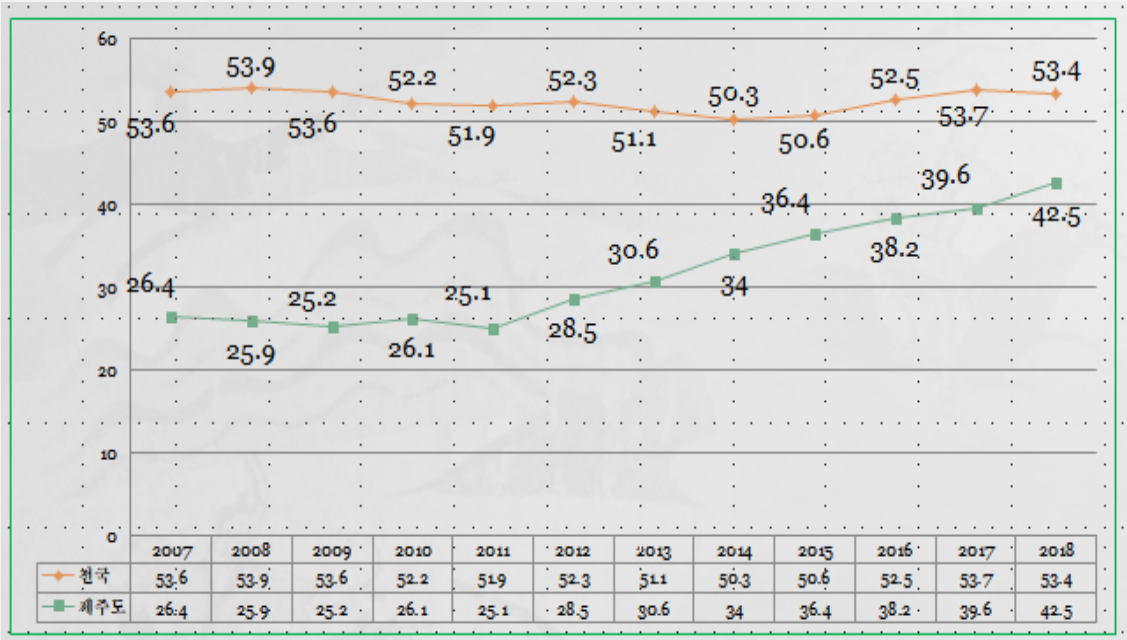


	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2007-2017	7.1%	5.9%	8.2%	7.3%	7.5%	6.4%	8.9%	6.1%	9.7%
2011-2017	7.4%	6.4%	6.1%	4.6%	4.2%	4.0%	5.7%	4.1%	10.2%

36

4. 연도별 재정자립도

연도별 전국 및 제주도 재정자립도 (단위: %)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전국	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9	52.3	51.1	50.3	50.6	52.5	53.7	53.4
제주도	26.4	25.9	25.2	26.1	25.1	28.5	30.6	34	36.4	38.2	39.6	42.5

자료: 각 연도 지방자치단체 통합재정개요(행정안전부)
주: 당초예산 순계 기준, 2014년 이후 재정자립도는 세입과목 개편 전 기준

37

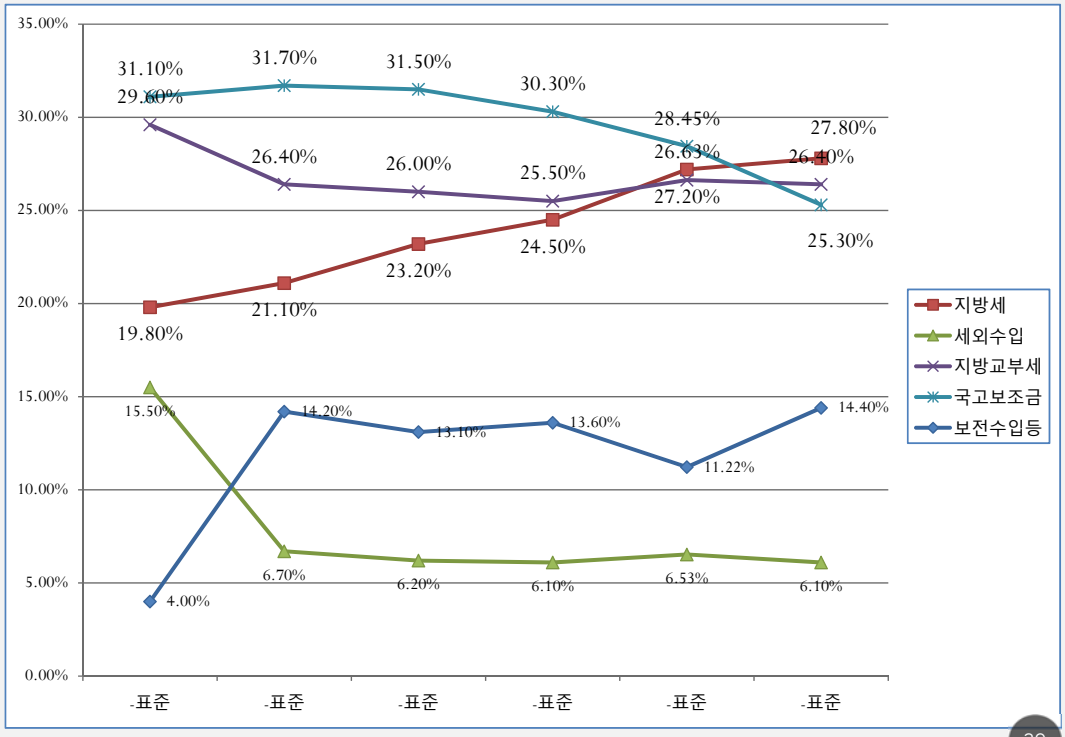
5. 제주도 세입원별 수입액 및 비중

제주도 세입원별 수입액 및 비중 (단위:억원)

구 분		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
합 계	금액	33,667	35,825	38,194	41.028	44,493	50,297
	비중	100%	100%	100%	100%	100%	100%
자체재원 소계	금액	11,874	9,942	11,244	12,558	14,994	17,082
	비중	35.3%	27.8%	29.4%	30.6%	33.7%	34.0%
지방세	금액	6,646	7,545	8,862	10,051	12,090	13,991
	비중	19.8%	21.1%	23.2%	24.5%	27.2%	27.8%
세외 수입	금액	5,228	2,394	2,382	2,507	2,904	3,091
	비중	15.5%	6.7%	6.2%	6.1%	6.53%	6.1%
의존재원 소계	금액	20,444	20,803	21,937	22,892	24,506	25,990
	비중	60.7%	58.1%	57.5%	55.8%	55.08%	51.7%
지방 교부세	금액	9,979	9,460	9,912	10,444	11,849	13,267
	비중	29.6%	26.4%	26.0%	25.5%	26.63%	26.4%
국고 보조금	금액	10,465	11,343	12,025	12,448	12,657	12,723
	비중	31.1%	31.7%	31.5%	30.3%	28.45%	25.3%
지방채 및 보전수입	금액	1,348	5,084	5,014	5,579	4,992	7,225
	비중	4.0%	14.2%	13.1%	13.6%	11.22%	14.4%

38

제주도 세입원별 비중

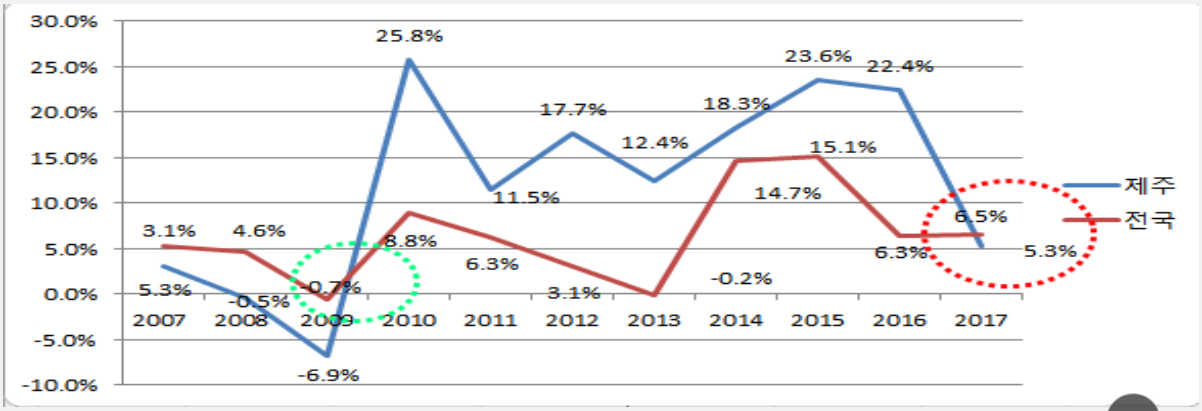


39

6. 전국 : 제주도 지방세 징수액 현황

지방세 징수액 비교

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
제주	금액(단위:억원)	4,471	4,451	4,146	5,215	5,814	6,841	7,686	9,095	11,241	13,761	14,487
	증가율	3.1%	-0.5%	-6.9%	25.8%	11.5%	17.7%	12.4%	18.3%	23.6%	22.4%	5.3%
전국	금액(단위:조원)	43.5	45.5	45.2	49.2	52.3	53.9	53.8	61.7	71.0	75.5	80.4
	증가율	5.3%	4.6%	-0.7%	8.8%	6.3%	3.1%	-0.2%	14.7%	15.1%	6.3%	6.5%



40

7. 제주도 지방세 세목별 예산액

지방세 세목별 징수액 비교 (단위: 백만원)

구 분	2015년	2016년	2017년(A)	2018(B)		증감율 (B-A)/A
	금액	금액	금액	금액	구성비	
합계	11,241	13,761	14,487	14,590	100.0%	0.7%
취득세	4,439	5,222	5,499	5,372	36.8%	-2.3%
등록면허세	276	363	359	365	2.5%	1.7%
레저세	617	727	681	628	4.3%	-7.8%
지역자원시설세	119	134	149	172	1.2%	15.4%
지방교육세	1103	1,304	1,328	1,292	8.9%	-2.7%
주민세	92	111	135	137	0.9%	1.5%
지방소비세	1,038	1,121	1,322	1,422	9.7%	7.6%
지방소득세	1,074	1,722	1,824	1,857	12.7%	1.8%
재산세	936	1,103	1,319	1,504	10.3%	14.0%
자동차세	1,023	1,200	1,150	1,129	7.7%	-1.8%
담배소비세	467	609	629	571	3.9%	-9.2%
지난년도수입	58	146	93	110	0.8%	18.3%

면적	16,873.51[1] km^2
인구	1,543,441[2]명
인구밀도	90[3]명/km^2
하위 행정구역	7시 11군

2018년 시도별 세입예산

(단위: 억원)

세목별 \ 단체별		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계		201,771	18,008	20,251	32,542	19,167	21,064	34,952	46,809	13,990
보통세	소 계	177,348	15,660	18,166	28,762	16,863	18,534	30,422	41,226	12,443
	취 득 세	61,990	5,270	5,498	9,582	4,962	4,720	9,100	13,138	5,063
	등 록 면 허 세	4,536	355	466	648	419	420	720	1,025	371
	주 민 세	4,228	309	519	898	425	523	914	1,156	134
	재 산 세	28,367	1,965	1,960	3,299	1,885	1,982	3,427	5,171	1,471
	자 동 차 세	17,790	2,086	2,628	3,237	2,947	3,396	4,391	5,575	1,180
	레 저 세	5,582	-	-	175	-	-	30	887	676
	담 배 소 비 세	8,528	1,288	1,225	1,665	1,161	1,255	2,005	2,465	609
	지 방 소 비 세	13,036	2,370	2,436	3,289	2,769	2,700	4,000	5,571	1,187
	지 방 소 득 세	33,291	2,017	3,435	5,968	2,294	3,537	5,835	6,237	1,753
목적세	소 계	22,332	2,080	1,861	3,529	2,057	2,340	4,150	5,208	1,449
	지역자원시설세	3,549	430	311	962	343	840	1,450	996	171
	지 방 교 육 세	18,783	1,650	1,550	2,566	1,714	1,500	2,700	4,211	1,277
지 난 연 도 수 입		2,091	267	224	251	248	191	380	375	[illegible]

8. 연도별 국세 징수액 및 이전재원 비교

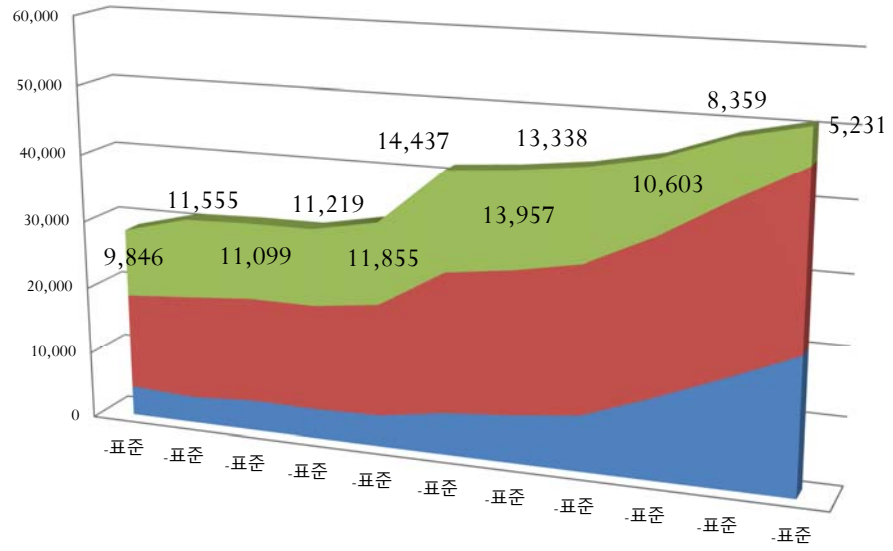
연도별 국세(제주지역) 징수 및 이전재원 현황 (단위: 억원)

구분		2007	2008	2009	2010	2011	2012
국세 징수액(A)		4,389	3890	4,491	4,394	4,658	6,200
이전재원(B)	합계	14,235	15,445	15,590	15,613	16,513	20,637
	지방교부세	7,356	9,062	8,079	8,138	9,003	9,806
	국고보조금	6,879	6,383	7,511	7,475	7,510	10,831
차액(=B-A)		9,846	11,555	11,099	11,219	11,855	14,437

구분		2013	2014	2015	2016	2017
국세 징수액(A)		7,066	8,272	11,968	15,962	20,149
이전재원(B)	합계	21,023	21,610	22,571	24,321	25,380
	지방교부세	10,250	10,306	10,184	11,212	13,054
	국고보조금	10,773	11,304	12,387	13,109	12,326
차액(=B-A)		13,957	13,338	10,603	8,359	5,231

43

국가 이전재원 대비 국세 징수액 현황 (단위: 억원)



	-표준	-표준	-표준	-표준	-표준	-표준	-표준	-표준	-표준	-표준	-표준
차액	9,846	11,555	11,099	11,219	11,855	14,437	13,957	13,338	10,603	8,359	5,231
이전재원	14,235	15,445	15,590	15,613	16,513	20,637	21,023	21,610	22,571	24,321	25,380
국세(제주지역)	4,389	-표준	4,491	4,394	4,658	6,200	7,066	8,272	11,968	15,962	20,149

44

Ⅴ. 논의: 향후과제

1. 실질적 재정결정권 확보

- 정특례의 대부분이 '대통령령'으로 정한사항을 '조례'로 정하도록 한 제3유형에 속함
- 조례는 법령의 명문 규정이나 전체적 입법 취지에 모순 또는 저촉되지 않는 범위 내에서 제정 가능하다는 '법령우위의 원칙'에 따라야하기 때문에, '제3유형'의 권한이양 방식에는 제주자치도가 법령과 달리 조례에 특정내용을 규정할 수 있는 입법형성의 자유가 없음
- 재정운영에 있어서 제주의 결정권을 실질적으로 보장하기 위해서는 '제1유형' 또는 '제4유형'(특례규정)을 통한 권한이양이나 창설이 이루어져야함
- 제주특별법은 제주도를 '분권의 시범도' '지방자치의 시범도'로 육성하기 위한 자치입법, 조직 및 인사 등 자치행정의 많은 분야에 걸쳐 획기적인 정책들을 포함하고 있음
- 이러한 입법배경을 살려 그동안 조세법률주의에 의해 금지되었던 지방자치단체의 세목과 세율 신설의 입법권한을 제주특별법을 통해 제주도에 우선적으로 부여하는 국가의 전향적인 재정분권의 노력이 조속한 시일 내에 이루어져야 할 것임

45

2. 재정특례 활용권한 보장

- 제주도는 2011년 12월 28일 '제주특별자치도 세율조정 특례 조례'를 개정하여 지방세법에서 정한 표준세율을 다음과 같이 인하함
  - 비영업용 승용자동차의 취득세 세율: 1천분의 70 → 1천분의 50
  - 선박과 항공기의 재산세 세율: 1천분의 3 → 1천분의 25(선박), 1천분의 18
- 그러나 행정안전부는 2012년 7월 '제주특별자치도 세율조정 특례 조례'를 다시 개정하여 비영업용 승용자동차의 취득세 세율을 1천분의 70으로 다시 환원하라는 정책지도를 실시함
- 도에 재정운영의 자율권을 부여한 입법취지를 분석해 보면 다음과 같음. 제주특별법에서 부여한 고도의 자치권에 따른 재정권을 활용하여 국제자유도시를 조성하는 재원을 확보하도록 함. 제주특별자치도는 외교.국방.사법과 같은 국가존립사무를 제외한 국가의 권한을 단계적으로 이양 받고 있는데, 이양 받은 권한을 집행함에 있어서 소요되는 재정지원은 추가적으로 받지 못하고 있음
- 추가로 소요되는 재정불이익을 보완하고 특별자치도 추진을 하는데 있어서 소요되는 비용을 조달하기 위해 입법자들은 제주특별법에 다른 자치단체보다 폭넓은 재정권을 제주특별자치도에 부여함. 이러한 입법배경에 입각하여 중앙정부는 제주도의 재정특례 활용에 최소 개입 원칙을 지켜야 할 것임.

46


Questions??
Thank you
47

제2발표

제주도의 부동산 가격변화와 지방세 세수추계

지방세연구원 이창로 박사



KILF KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

한국지방세연구원·제주연구원 공동세미나

제주도의 부동산 가격변화와 지방세 세수추계

한국지방세연구원 이 창 로

2019. 02. 18.

제주도의 부동산 가격변화와 지방세 세수추계

발표목차

CONTENTS

Ⅰ 제주도 부동산 분포 특징

Ⅱ 제주도 부동산 가격의 분포

Ⅲ 제주도 지방세 추이

Ⅳ 세수의 추계

Ⅴ 마 치 며

KILF

Ⅰ. 제주도 부동산 분포 특징

03

용도지역지정현황



(2016.12)

구 분	계	주거용	상업용	공업용	농경지	임야	기타
필지	315,355	77,008	14,341	2,098	145,548	68,975	7,385
비율(%)	100	24.4	4.5	0.7	46.2	21.9	2.3

>> 용도지역 측면에서 관리지역, 이용상황 측면에서 농경지가 가장 많은 비중을 차지

KILF

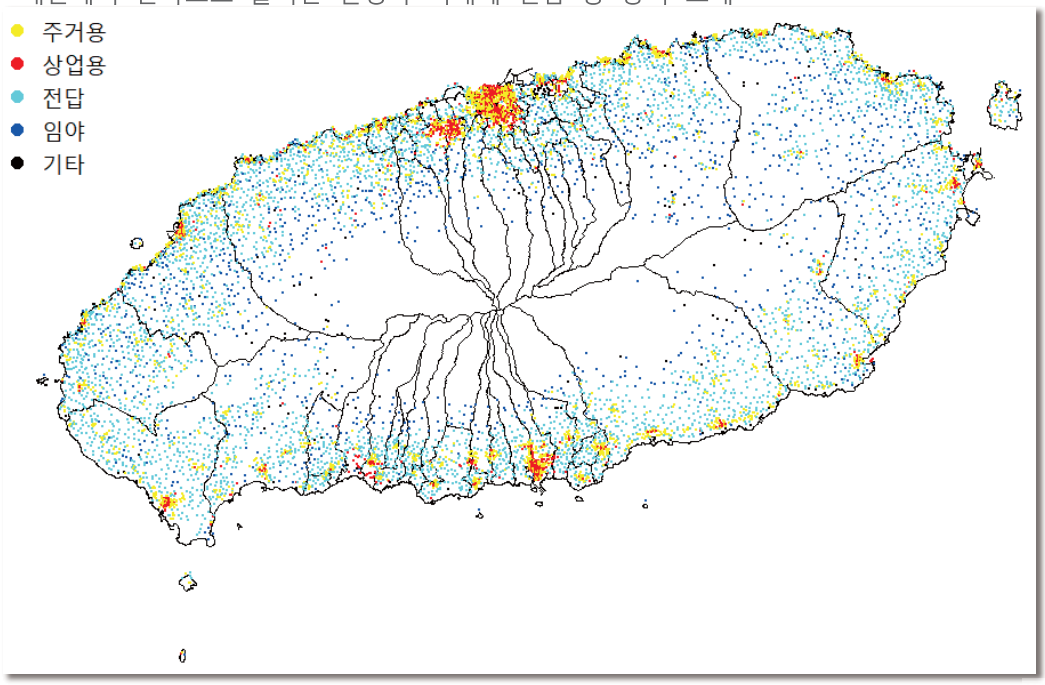
Ⅰ. 제주도 부동산 분포 특징

04

표준지 공시지가 분포현황 (2015년 기준)

>> 북측 및 남측 해안 평지를 따라 주거용, 상업용 토지 집중 소재

>> 해안에서 안쪽으로 들어간 완경사 지대에 전답 등 농지 소재



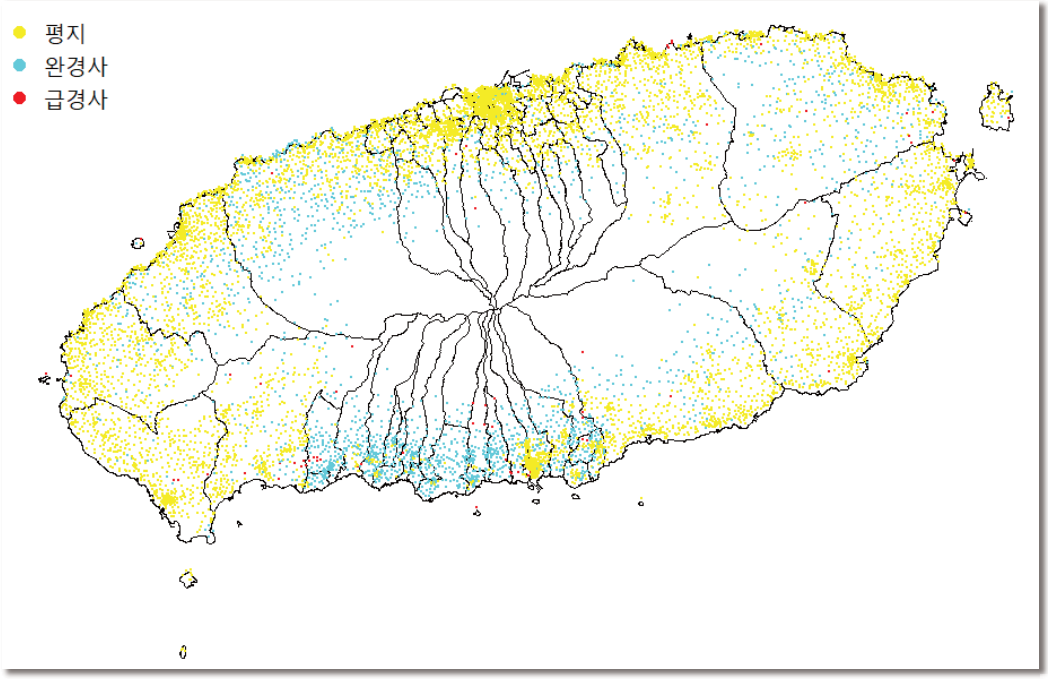
KILF

Ⅰ. 제주도 부동산 분포 특징

05

표준지 공시지가 분포현황 (2015년 기준)

>> 해안가를 따라 대부분 평지에 가까운 토지 소재
>> 남쪽 서귀포시 인근: 완경사 및 급경사 토지 집중 소재



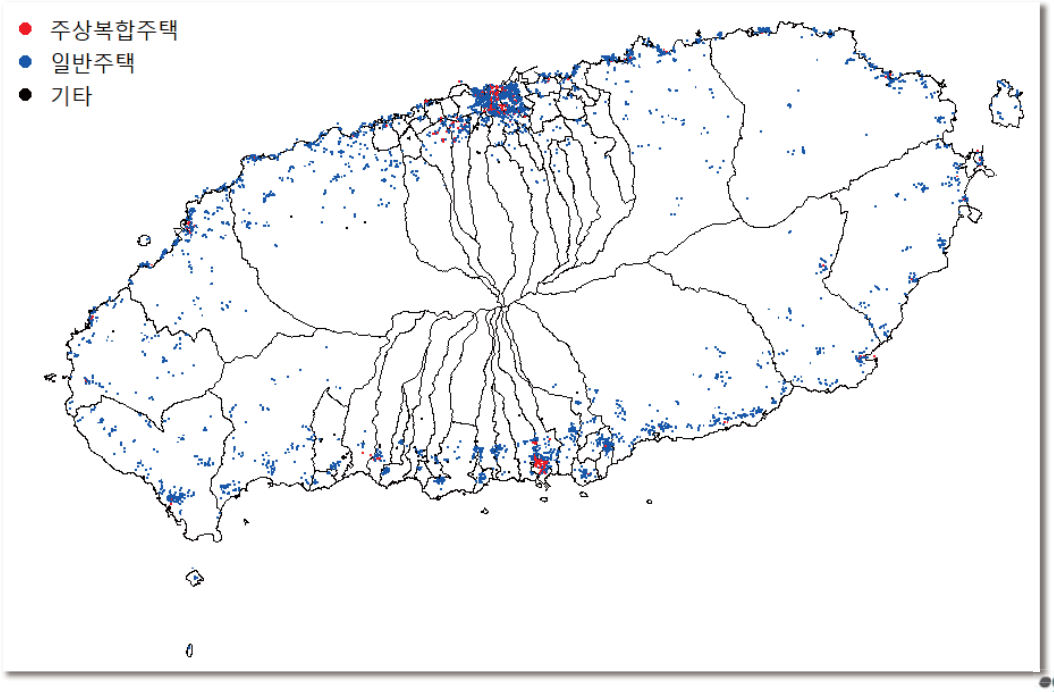
KILF

Ⅰ. 제주도 부동산 분포 특징

06

표준주택 공시지가 분포현황 (2015년 기준)

>> 해안가에 집중 분포, 중위수 기준 공시가격 약 7,100만원 내외
>> 주택 중 약 7%가 주상복합주택에 해당



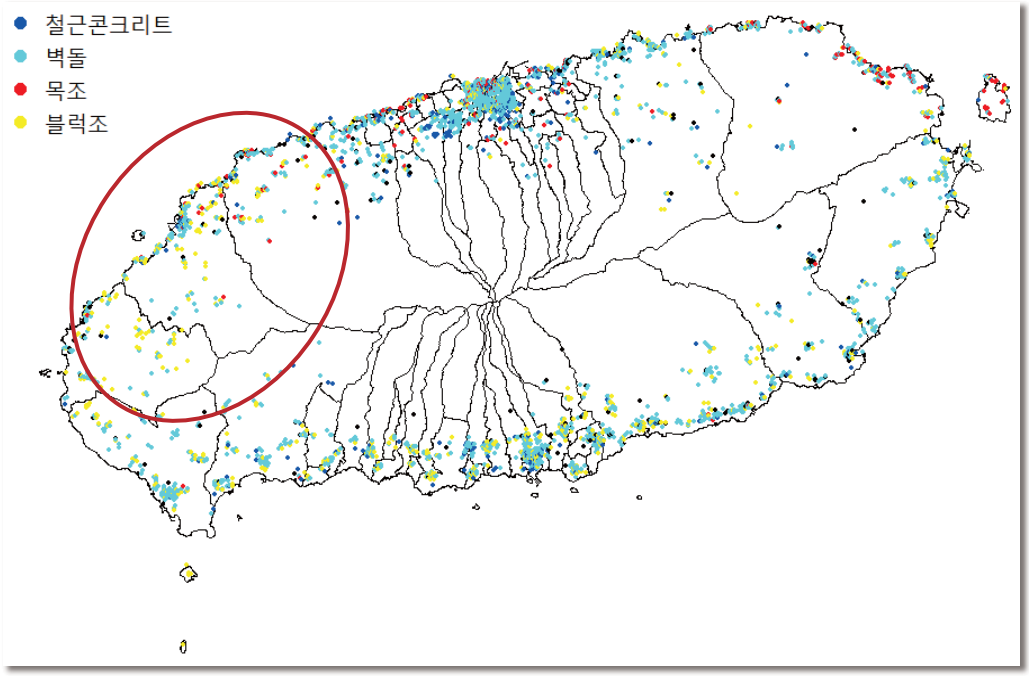
KILF

Ⅰ. 제주도 부동산 분포 특징

07

표준주택 공시지가 분포현황 (2015년 기준)

>> 대부분 벽돌조
>> 간헐적으로 철근콘크리트조 주택 소재
>> 서측 및 북서측(애월읍, 한림읍)에 목조·블럭조 주택 소재



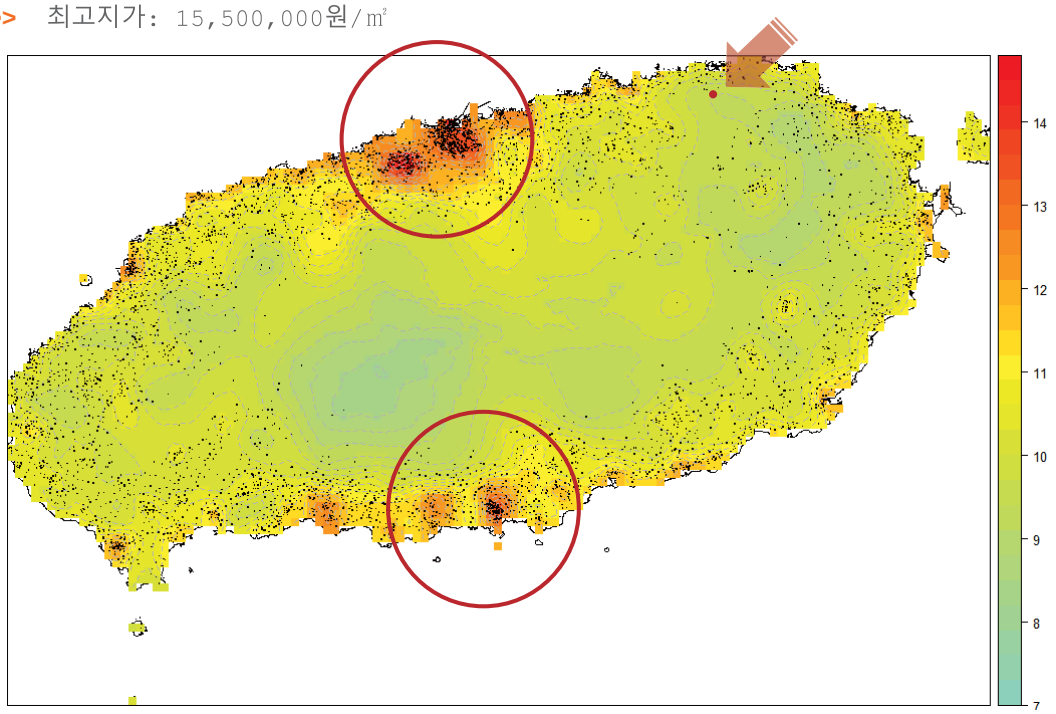
KILF

Ⅱ. 제주도 부동산 가격의 분포

08

2016년 표준지 공시지가 기준

>> 북측 제주도청 인근 및 남측 서귀포시청 인근이 지가의 중심
>> 최고지가: 15,500,000원/㎡

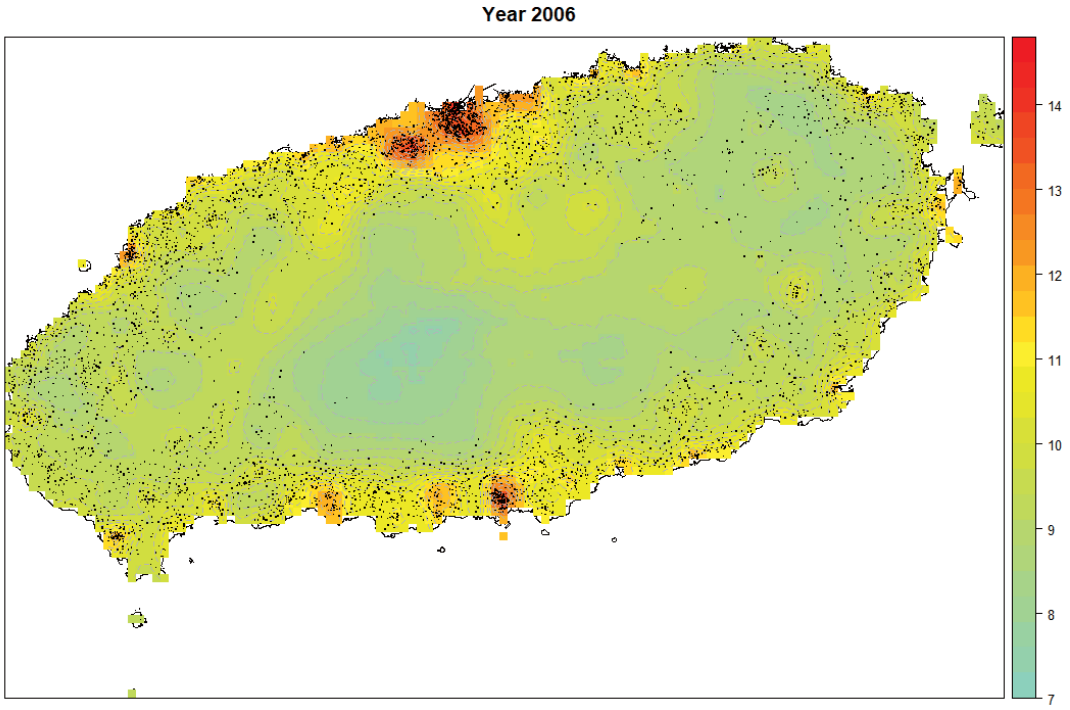


KILF

II. 제주도 부동산 가격의 분포

09

2006년 지가분포

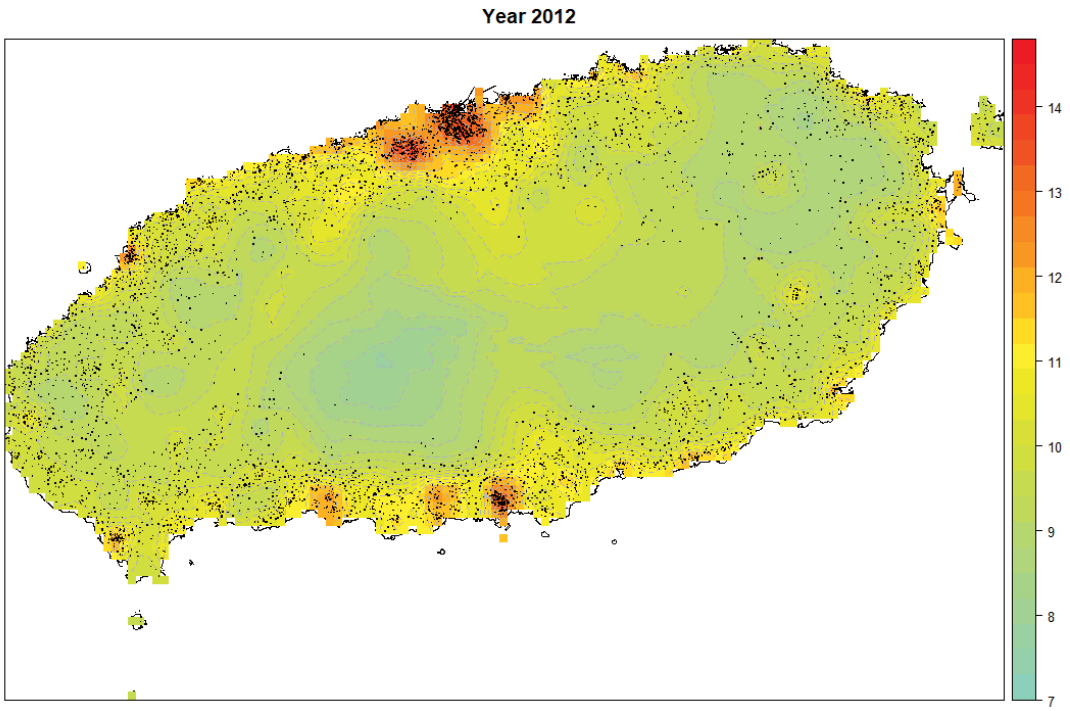


KILF

II. 제주도 부동산 가격의 분포

10

2012년 지가분포

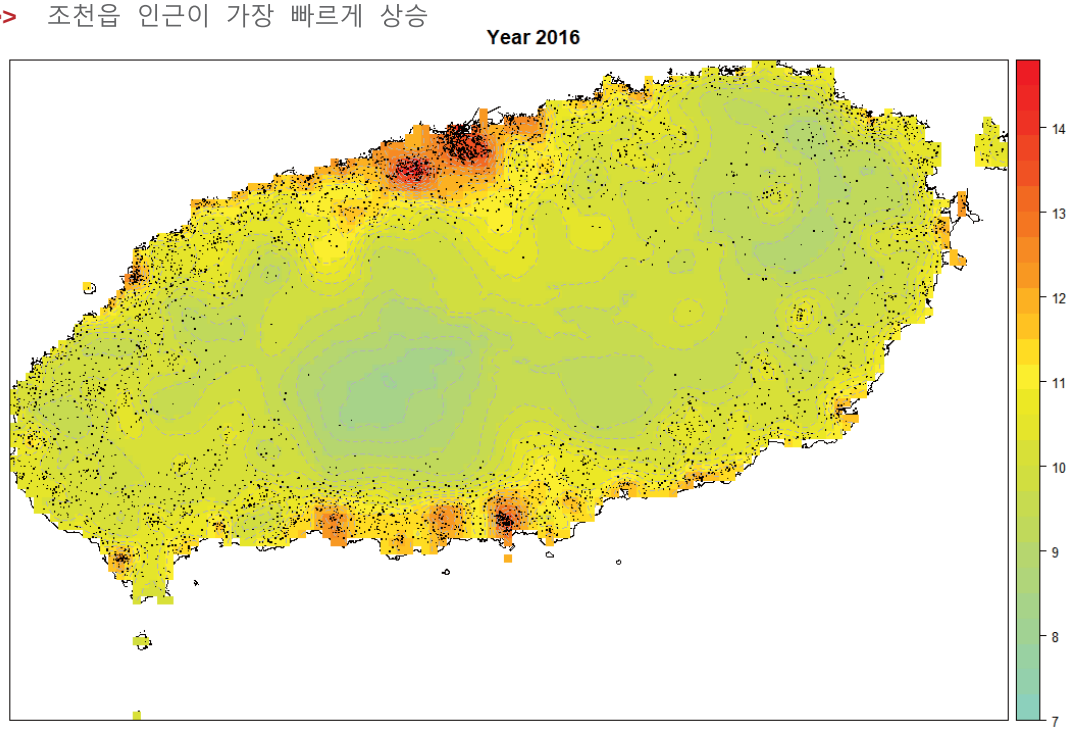


KILF

II. 제주도 부동산 가격의 분포

2016년 지가분포

>> 조천읍 인근이 가장 빠르게 상승



KILF

II. 제주도 부동산 가격의 분포

2018년 전국 부동산 시장동향과 제주도

>> 2018년 전국 표준지 공시지가 최고 상승률 지역 1,2위 제주도

제주 서귀포	17.23	. 제주신화역사공원 개장 및 헬스케어타운 조성사업 등
제주 제주시	15.79	. 개발사업에 따른 투자자금 유입 및 인구증가
부산 수영구	13.51	. 남천동 재개발사업 진행
부산 해운대	13.23	. 센텀2지구 도시첨단 산업단지 조성사업
부산 연제구	13.2	. 연산주택재개발사업 등의 진척



* 자료: 2018년도 부동산 가격공시에 관한 연차보고서, 국토교통부

>> 2018년 전국 표준주택 공시가격 최고 상승률 지역 1,2위 제주도

구분	변동률(%)	변동사유
제주 서귀포시	13.28	신공항, 영어교육도시 등 각종 개발사업의 진행 및 신화월드 개장 등에 따른 주택가격 상승
제주 제주시	12.08	유입인구 증가, 제주첨단과학기술단지 봉개지구공공주택건설사업 등 각종 개발사업에 따른 주택가격 상승
부산 수영구	11.82	원룸 및 다세대주택 수요증가, 민락동 휴양지 개발 사업 및 각종 아파트 건축사업으로 인한 주택가격 상승
서울 마포구	11.47	홍대인근, 연남동 인근의 다가구, 상업용 부동산 신축에 따른 단독주택 수요증가에 의한 주택가격 상승



KILF

Ⅲ. 제주도 지방세 추이

13

- 지방세 부과액 2016년도 1조 4,319억원, 2017년에는 1조 5,070억원
- 2011년 이후 전체 지방세 부과액은 꾸준한 증가세를 유지

연도별 제주도 지방세 부과액

자료: 지방세통계연감, 각 연도

구 분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
취득세	1,519 (24.6)	2,264 (31.4)	2,645 (32.8)	3,237 (33.9)	4,450 (37.8)	5,240 (36.6)	5,519 (36.6)
등록면허세	119 (1.9)	126 (1.8)	166 (2.1)	198 (2.1)	276 (2.3)	363 (2.5)	361 (2.4)
레저세	576 (9.3)	557 (7.7)	623 (7.7)	584 (6.1)	617 (5.2)	727 (5.1)	681 (4.5)
지방교육세	745 (12.1)	824 (11.4)	893 (11.1)	981 (10.3)	1,129 (9.6)	1,331 (9.3)	1,356 (9.0)
주민세	34 (0.5)	36 (0.5)	39 (0.5)	83 (0.9)	96 (0.8)	115 (0.8)	139 (0.9)
재산세	764 (12.4)	806 (11.2)	827 (10.3)	892 (9.3)	985 (8.4)	1,149 (8.0)	1,371 (9.1)
자동차세	669 (10.8)	693 (9.6)	878 (10.9)	988 (10.3)	1,084 (9.2)	1,260 (8.8)	1,216 (8.1)
담배소비세	353 (5.7)	430 (6.0)	396 (4.9)	435 (4.6)	467 (4.0)	609 (4.3)	629 (4.2)
지방소비세	514 (8.3)	530 (7.4)	553 (6.9)	979 (10.2)	1,038 (8.8)	1,121 (7.8)	1,322 (8.8)
지역자원시설세	67 (1.1)	73 (1.0)	81 (1.0)	104 (1.1)	121 (1.0)	136 (0.9)	151 (1.0)
지방소득세	540 (8.8)	627 (8.7)	683 (8.5)	770 (8.1)	1,115 (9.5)	1,781 (12.4)	1,903 (12.6)
소계	**6,174 (100)**	**7,200 (100)**	**8,058 (100)**	**9,557 (100)**	**11,762 (100)**	**14,319 (100)**	**15,070 (100)**

KILF

Ⅲ. 제주도 지방세 추이

14

전년도 대비 각 지역별 지방세수 증가율

	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	전남	전북	제주	충남	충북
2000	6.7	15.6	9.6	11.4	11.9	8.7	9.8	2	10.9		6.6	14.8	8.1	5.1	11.4	9.6	6.7
2001	26.5	35.5	25.1	19.7	19.1	16.4	20.3	18.6	22.5		19.7	24.4	23.1	21.1	34.9	20.5	23.9
2002	9.1	22.5	17.8	4.6	11.5	13.3	19.5	16.7	14.7		11.3	16	8.1	4.8	12.9	6.1	10.7
2003	8.2	3.4	5.3	6	7.9	11.9	7.7	4.5	2.8		11.1	3.6	2.1	5.9	3.5	18.3	9.5
2004	11.3	4.6	8.2	9.7	−1.4	−4.8	−2	−2.6	−1.3		9.2	3.1	9.3	7.8	5.4	27.7	10.2
2005	4.3	4.2	11	10.6	9.4	6.9	4.8	3.7	1.5		6	7.2	10.3	4.6	−0.4	−1.2	1.2
2006	17.7	18.1	11.3	12.6	12.3	8.8	16.9	12.7	12.2		11.8	5.1	12.7	8	7.9	9.9	22.2
2007	4	6.5	9.8	3.8	−1.9	−2.3	−4.5	0.1	5.1		9.2	8.8	5.8	10.2	2.7	5.9	3.1
2008	−1.4	3	13.4	2.7	1.1	2.8	4.3	−0.2	5.2		7.4	4.1	10.9	10.1	−1.1	5.4	2.5
2009	−1.8	2	−1.5	3.7	5.9	−2.5	−5.4	5.3	−5.4		−5.9	1.8	3.3	−2.7	−6.4	3.9	−0.6
2010	13.5	8.5	14.9	9.7	8	11.6	15.5	9.8	1.8		15	3.4	10.3	16.4	25.1	15.8	18.8
2011	5.9	0.2	6.4	7	4.7	3.6	12.2	8.1	6.8		10	13.3	9	8	11	8.7	4.6
2012	4.5	2.5	−3.3	4.2	4.9	6.7	−1.1	0.9	4.8		7.6	4	2.6	2.9	16.6	0.5	5.2
2013	−2.3	−0.9	2.6	2.6	0.4	2.2	−4.9	0.3	−2.3	78.1	−5.2	4.6	−1.5	−0.5	11.9	−3.1	−0.9
2014	10.2	13.1	18.4	14.7	15.7	19.7	21.1	17.5	11.1	77.2	13.4	12	9.1	12.4	16.7	16.4	17.5
2015	8.3	16.5	8.9	16	9.2	10.4	4.8	30.5	16	32.4	9.6	14.9	13.9	9.9	23.4	7.6	12.2
2016	15	7.1	4.8	3.2	7.3	4	3.4	−8.1	5.7	−1.3	10.2	7.7	11.2	6.3	22.3	9.4	6.6
00−08 평균	**9.6**	**12.6**	**12.4**	**9.0**	**7.8**	**6.9**	**8.5**	**6.2**	**8.2**		**10.3**	**9.7**	**10.0**	**8.6**	**8.6**	**11.4**	**10.0**
09−16 평균	**6.7**	**6.1**	**6.4**	**7.6**	**7.0**	**7.0**	**5.7**	**8.0**	**4.8**	**46.6**	**6.8**	**7.7**	**7.2**	**6.6**	**15.1**	**7.4**	**7.9**

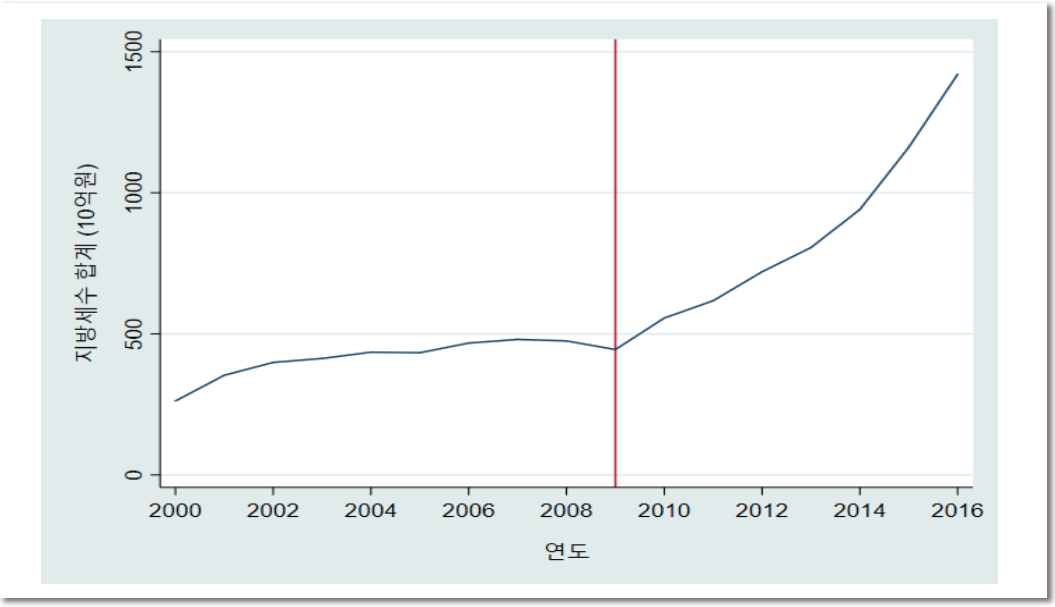
자료: 지방세통계연감, 각 연도

KILF

III. 제주도 지방세 추이

15

제주도 세수 추이



>> 2009~2010년을 기점으로 완만한 증가세를 보이던 지방세수가 가파른 상승세로 변화

>> 이 시점을 기준으로 제주도 지방세수 증가의 구조적 변화 발생

KILF

IV. 세수의 추계

16

세수 추계와 의의

>> 세수 추계의 중요성: 지방세 세입에 대한 정확한 예측은 **예산편성의 정확성**을 증가시키고, 이를 통해 **재정운영의 효율성**을 향상시킬 수 있음

>> 현황: 이러한 세수추계의 중요성에도 불구하고, 종합적으로 지방세수를 추계하는 기초연구는 부족한 실정. 반면 국세에 대한 세수추계는 비교적 체계적, 학문적으로 연구가 활발히 진행되어 상당한 수준에 이른 것으로 평가되고 있음

세수함수 설계와 관련된 주요 이슈

>> 세목의 특성을 고려: 소비와 관련 없는 세목은 세수함수 직접 추정. 소비와 관련 있는 세목은 소비함수를 추정하여 세수 추정

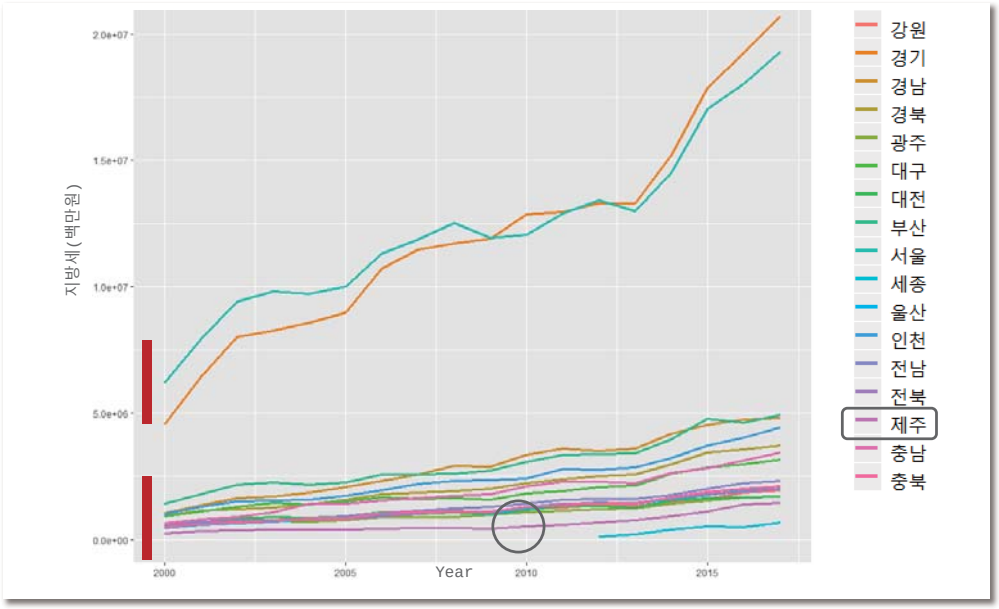
>> 비선형 시간 추세의 고려: 세수의 시간 추세는 선형인 경우가 거의 없으므로 cubic spline 등 비선형성을 함수에 반영

>> 세수함수의 구조적 변화를 반영: 세법 개정, 지가의 급등, 과표 현실화율의 조정 등 제도적 변화 및 정부에 의한 변화를 반영(더미변수, piecewise regression 등)

KILF

Ⅳ. 세수의 추계

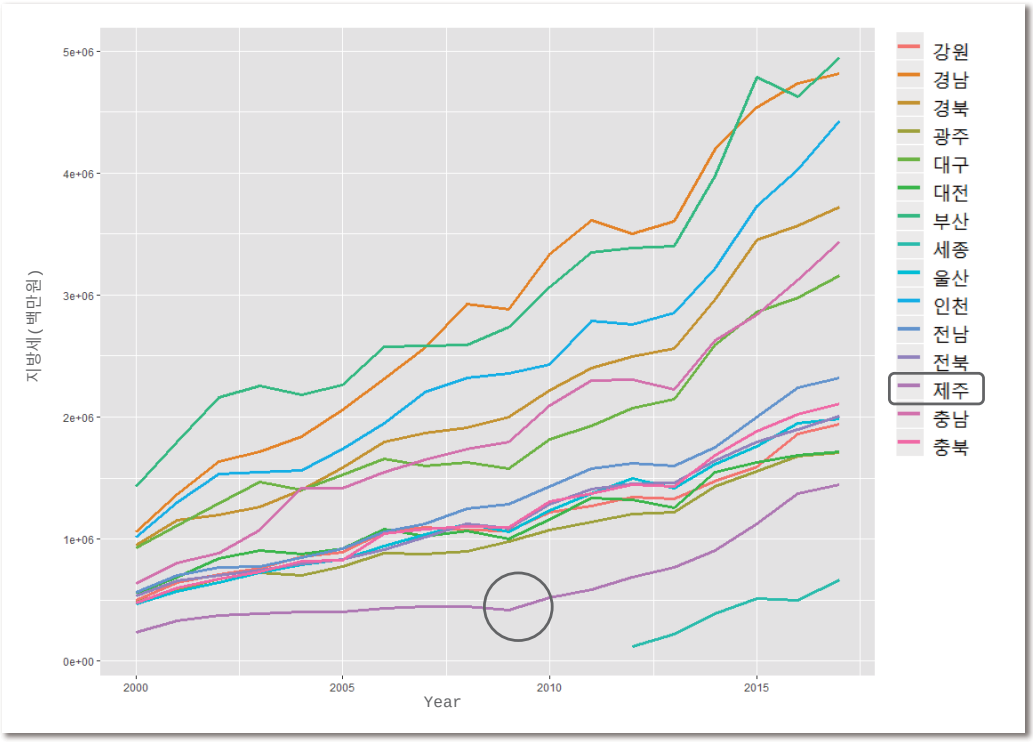
지방세 총액의 변화(1): 2000~2017



KILF

Ⅳ. 세수의 추계

지방세 총액의 변화(2): 2000~2017



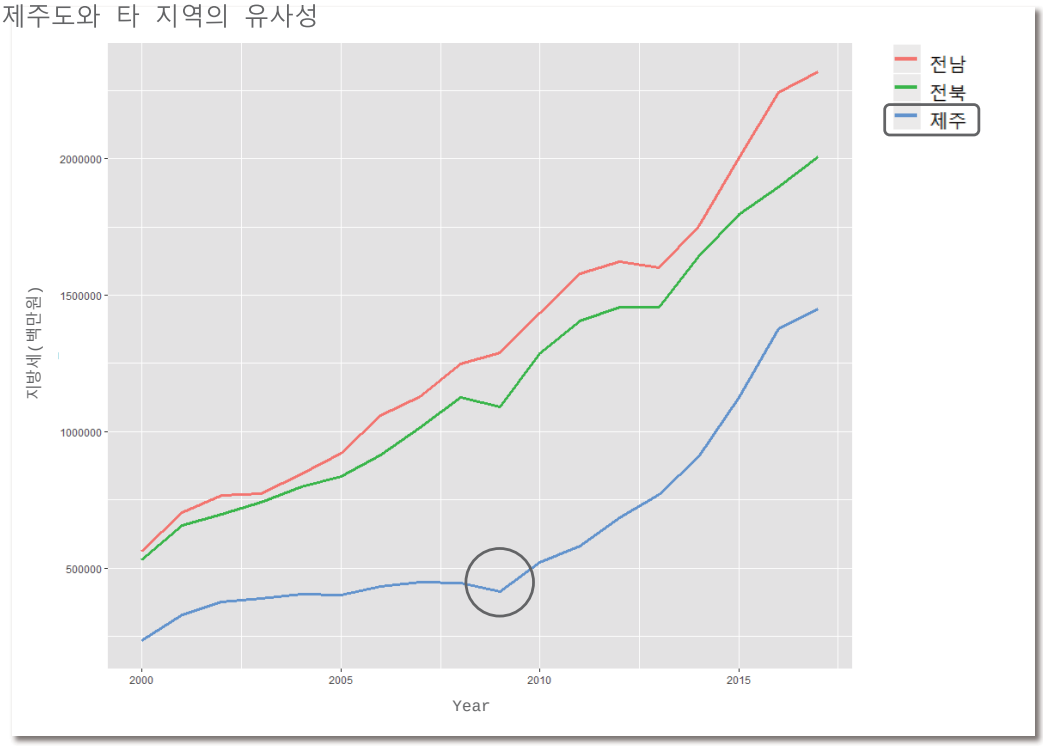
KILF

Ⅳ. 세수의 추계

19

지방세 총액의 변화(3): 2000~2017

>> 제주도와 타 지역의 유사성

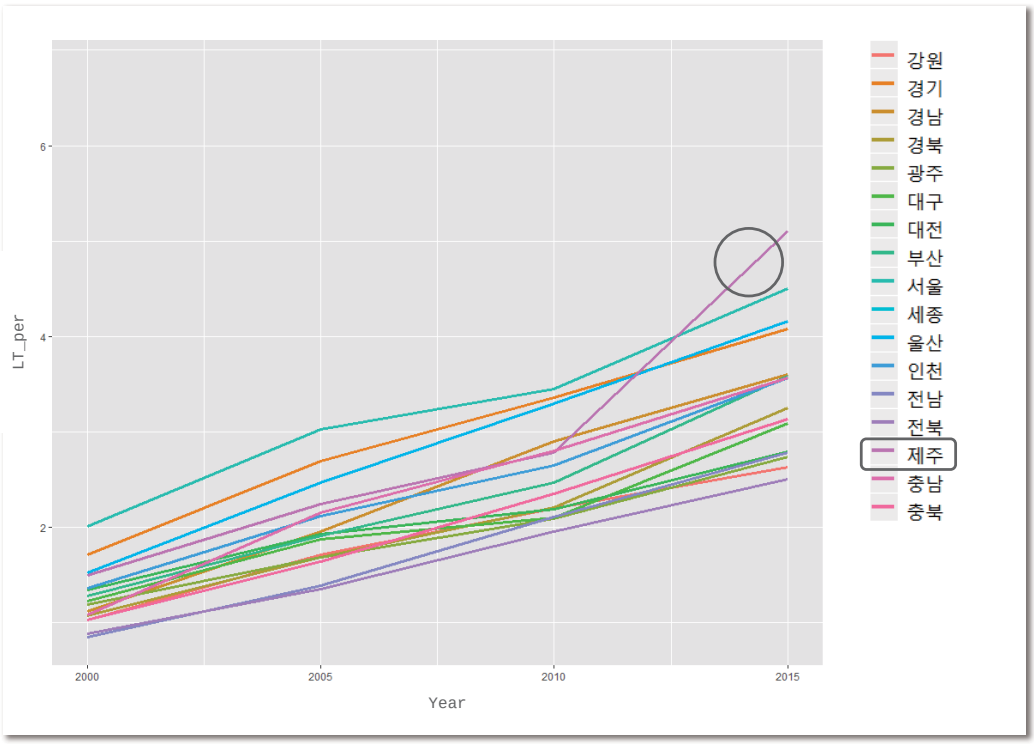


KILF

Ⅳ. 세수의 추계

20

가구당 지방세 변화(1): 2000~2017

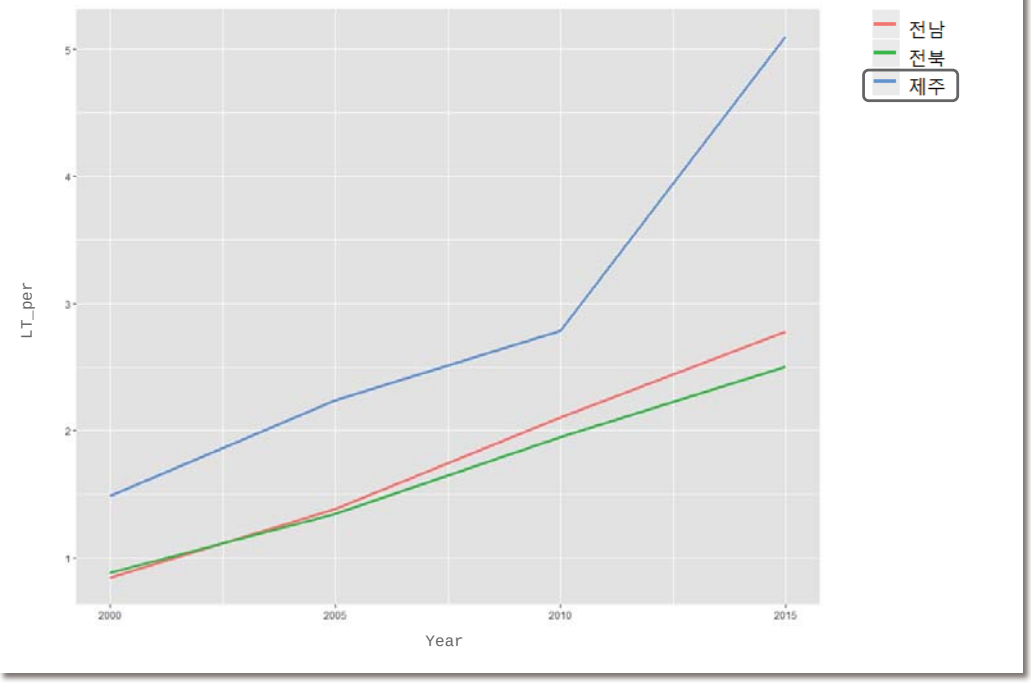


KILF

Ⅳ. 세수의 추계

가구당 지방세 변화(2): 2000~2017

>> 제주도는 17개 시도 중 outlier일 가능성이 높음

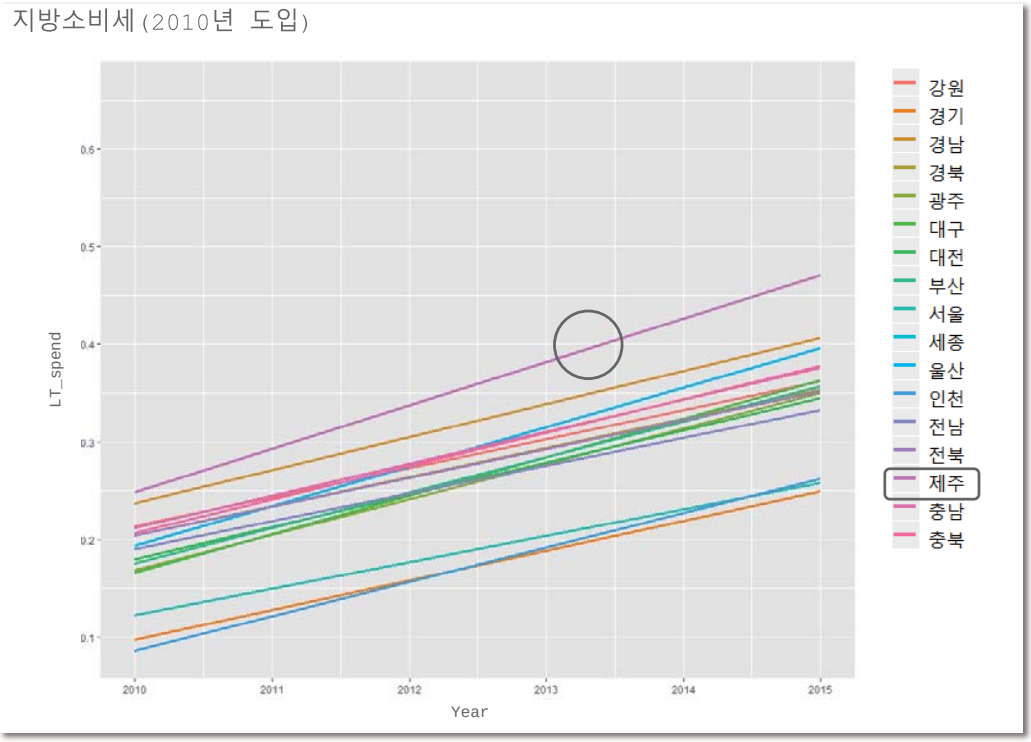


KILF

Ⅳ. 세수의 추계

세목별 검토(1): 가구당 지방소비세 변화

>> 지방소비세(2010년 도입)

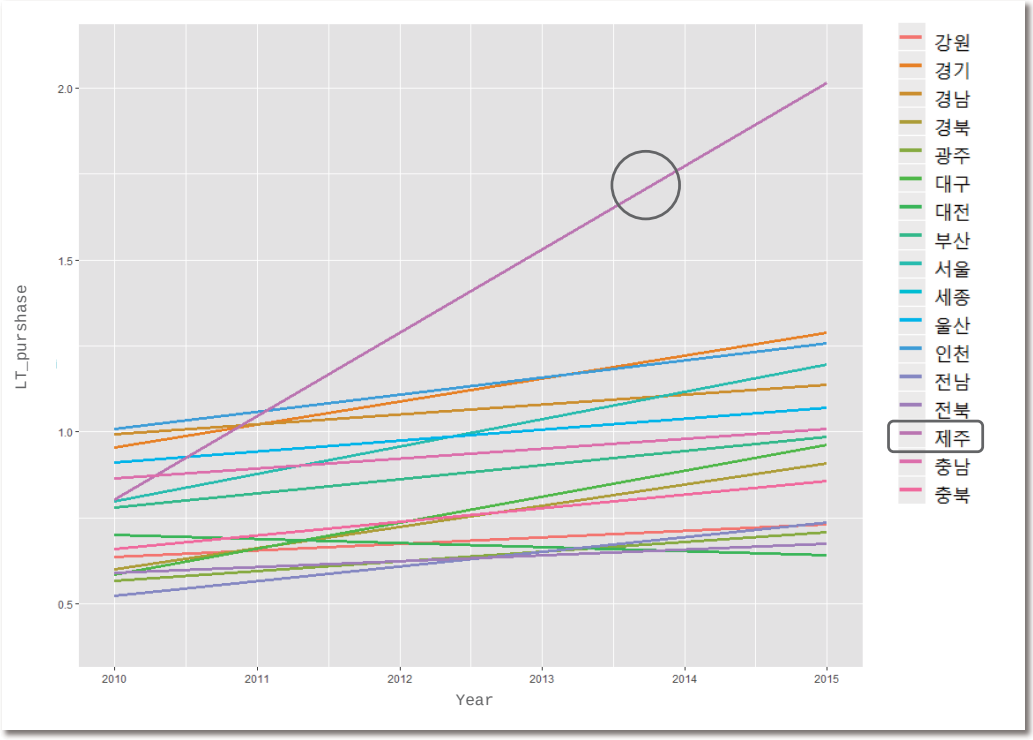


KILF

IV. 세수의 추계

23

세목별 검토(2): 가구당 취득세 변화

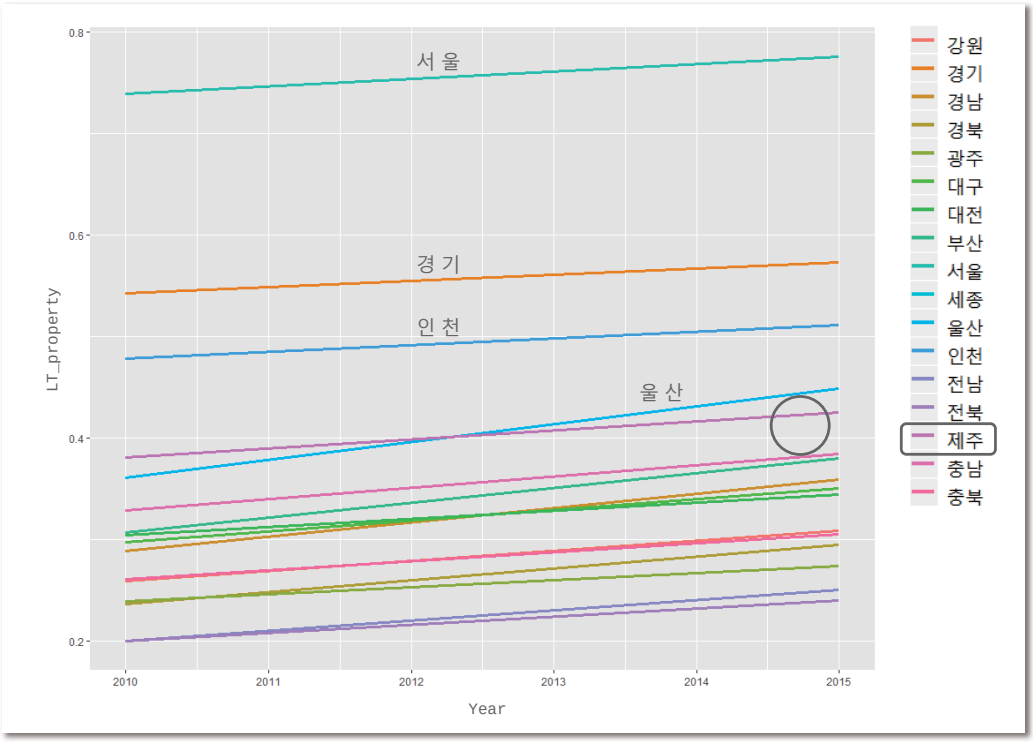


KILF

IV. 세수의 추계

24

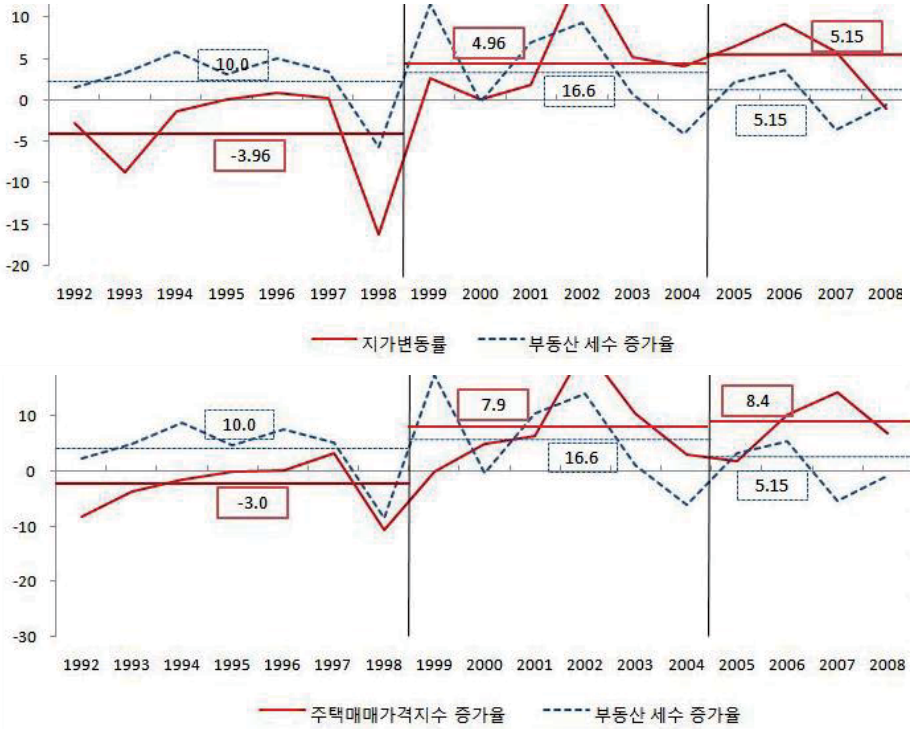
세목별 검토(3): 가구당 재산세 변화



KILF

Ⅳ. 세수의 추계

부동산 경기지표와 세수 증감: 서울시



자료: 서울연구원(2009), 부동산 경기침체가 서울시 세수에 미치는 영향

KILF

Ⅳ. 세수의 추계

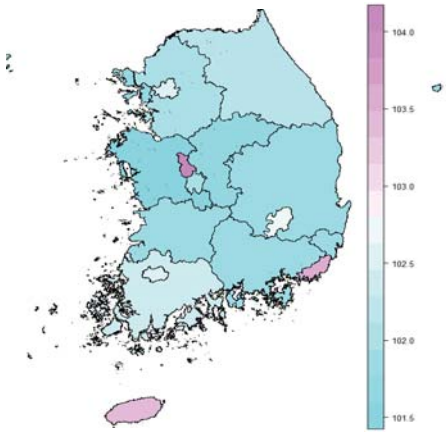
제주도의 세수 추계

>> 세수추계모형의 종류: 행정안전부가 개발·배포한 모형, 자치단체가 자체적으로 설계한 모형, 한국지방세연구원 등 관련 기관에서 제시한 모형 등

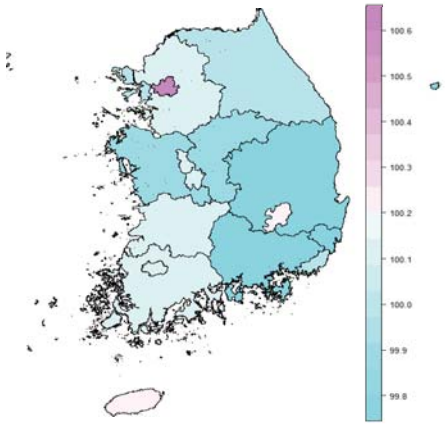
>> 전국 모델: 지역-연도 패널데이터, 제주도를 더미 변수로 처리/샘플의 증가로 통계적으로 유의미한 계수값 도출

>> 제주도 모델: 제주도의 데이터만을 이용하여 세수 추계 / 샘플 크기가 작아지는 단점

지가지수(2017)



주택매매가격지수(2017)



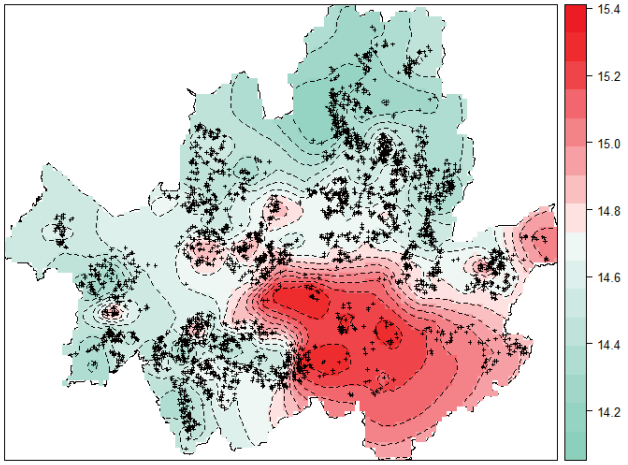
KILF

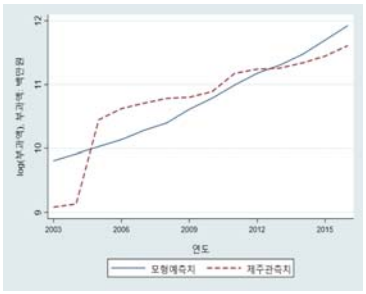
IV. 세수의 추계

>> 전국 model을 이용한 제주도 재산세 추정

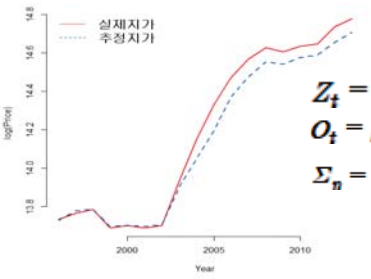
	모형 1	모형 2	모형 3
ln(GRDP)	1.505** (0.471)	1.278* (0.514)	
ln(주택매매 가격지수)	0.819* (0.326)	0.436 (0.662)	0.586 (0.662)
ln(지가지수)	1.406 (1.152)		
제주도 더미	281.727*** (80.456)	10.794 (20.856)	−28.194 (17.144)
제주도 추세	−0.096 (0.061)	0.079* (0.034)	0.158*** (0.007)
상수항	−112.410** (43.198)	−182.073*** (53.597)	−281.707*** (27.860)

>> 제주도만의 model을 이용한 재산세 추정:
ex) 지가의 직접 추정 (spatio-temporal model)





보완



$$Z_t = O_t + \epsilon_t$$
$$O_t = \rho O_{t-1} + X_t\beta + \eta_t$$
$$\Sigma_\eta = \sigma_\eta^2 \exp(-\phi d)$$

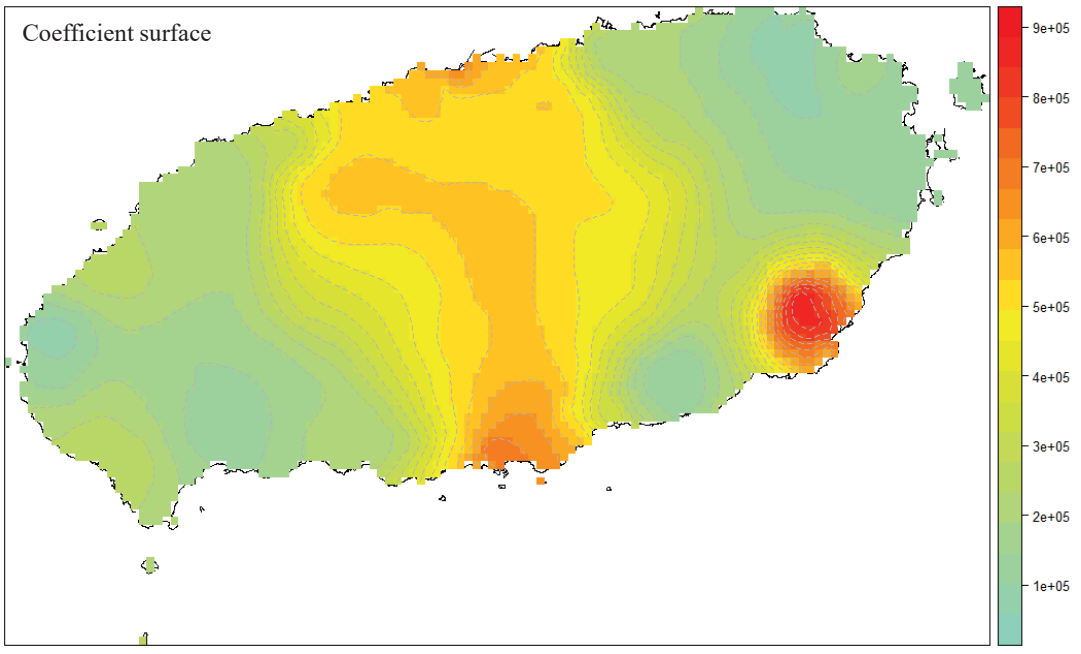
KILF

V. 마치며

- **제주도만의 model, 더 나아가 제주도 내에서의 local model 필요**

>> 일례로 지가 특성의 경우, 제주도는 공간 내부 이질성이 매우 큰 지역에 해당

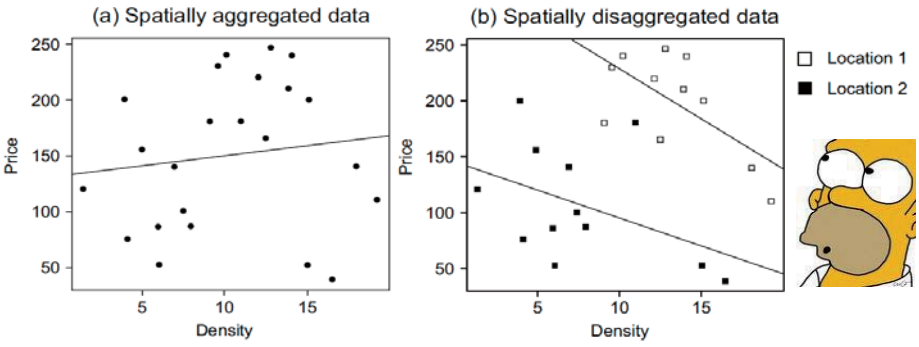
주거용 대비 상업용 토지 가격 격차



KILF

V. 마치며

Geographically Weighted Regression (GWR)

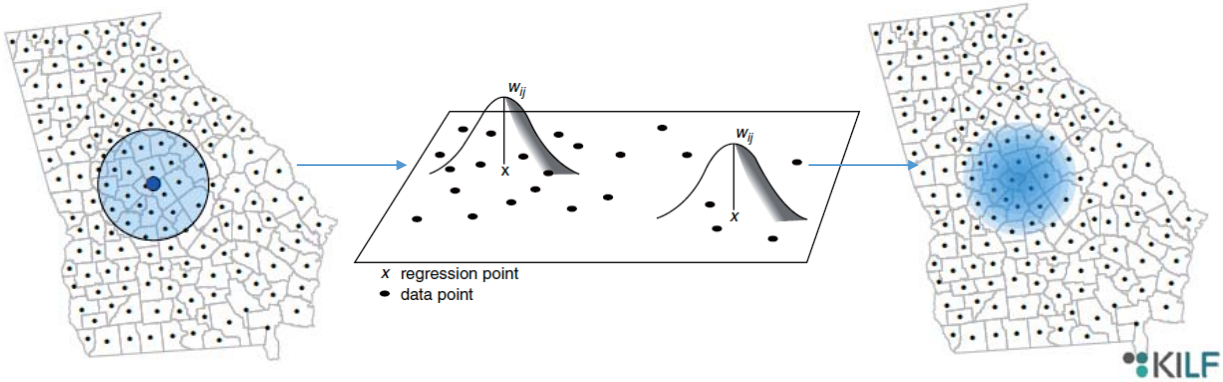


$$y_i = \beta_0(u_i, v_i) + \sum_k \beta_k(u_i, v_i) x_{ik} + \xi_i$$

$$\beta = \begin{bmatrix} \beta_{0(u_1,v_1)} & \beta_{0(u_2,v_2)} & \beta_{0(u_3,v_3)} & .. & \beta_{0(u_n,v_n)} \\ \beta_{0(u_1,v_1)} & \beta_{0(u_2,v_2)} & \beta_{0(u_3,v_3)} & .. & \beta_{0(u_n,v_n)} \\ .. & .. & .. & .. & .. \\ \beta_{0(u_1,v_1)} & \beta_{0(u_2,v_2)} & \beta_{0(u_3,v_3)} & .. & \beta_{0(u_n,v_n)} \end{bmatrix}$$

$$\beta(i) = (X^T W(i) X)^{-1} X^T W(i) Y$$

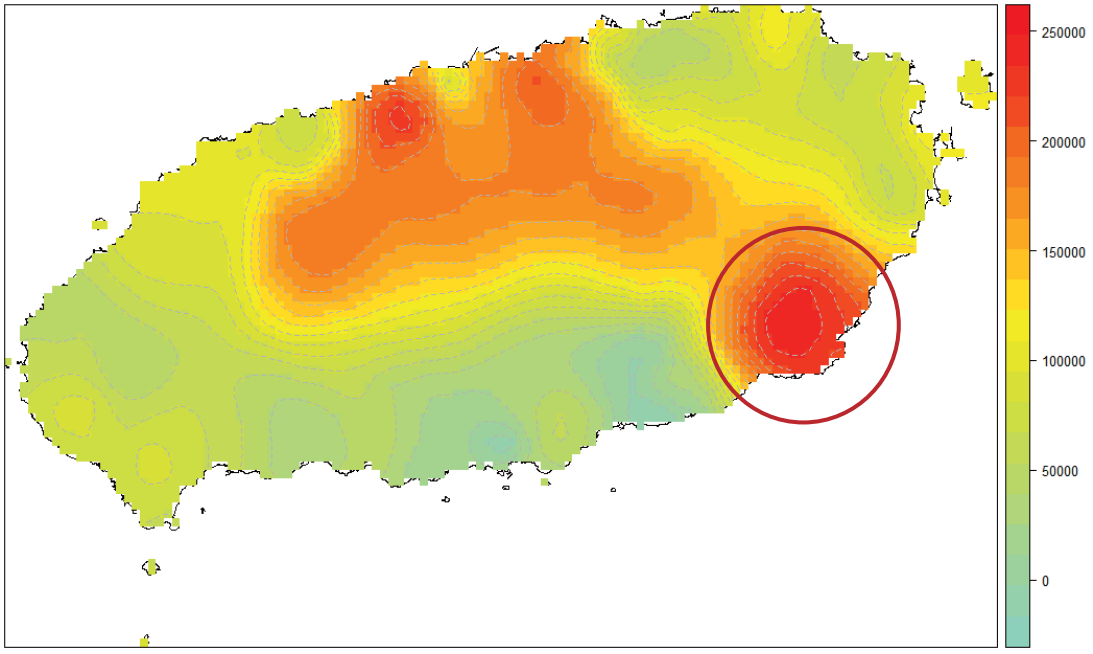
$$W(i) = \begin{bmatrix} w_{i1} & 0 & .. & 0 \\ 0 & w_{i2} & .. & 0 \\ .. & .. & .. & .. \\ 0 & 0 & 0 & w_{in} \end{bmatrix}$$



KILF

V. 마치며

주거용 대비 주상용 토지 가격 격차: 서귀포시 성산읍, 표선면

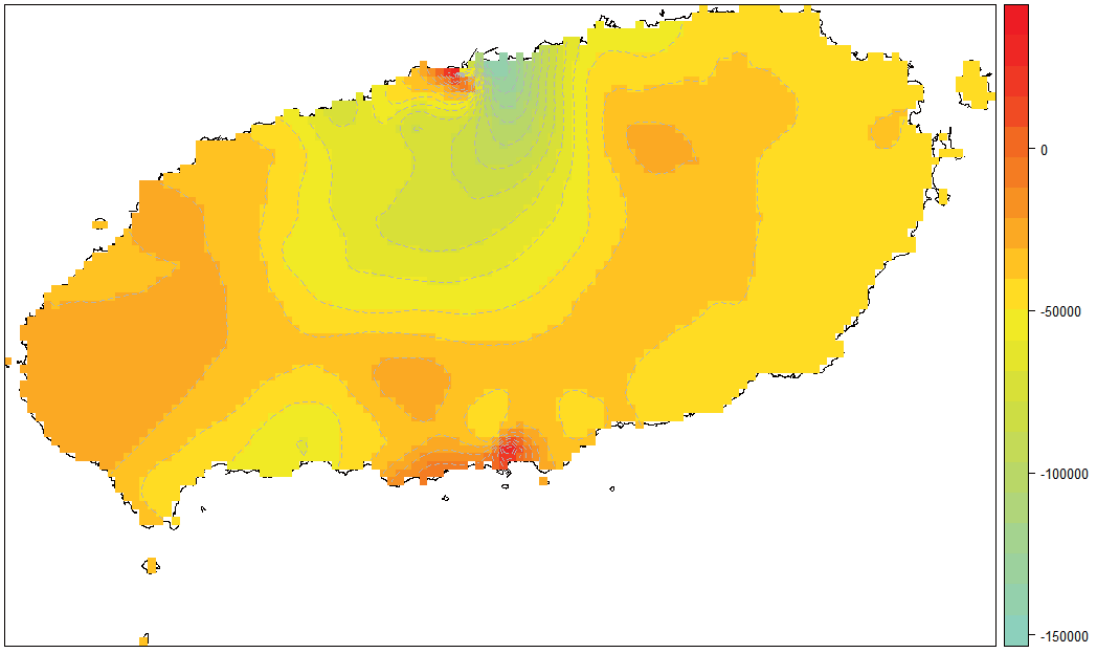


KILF

V. 마치며

31

주거용 대비 농경지(전) 토지 가격 격차

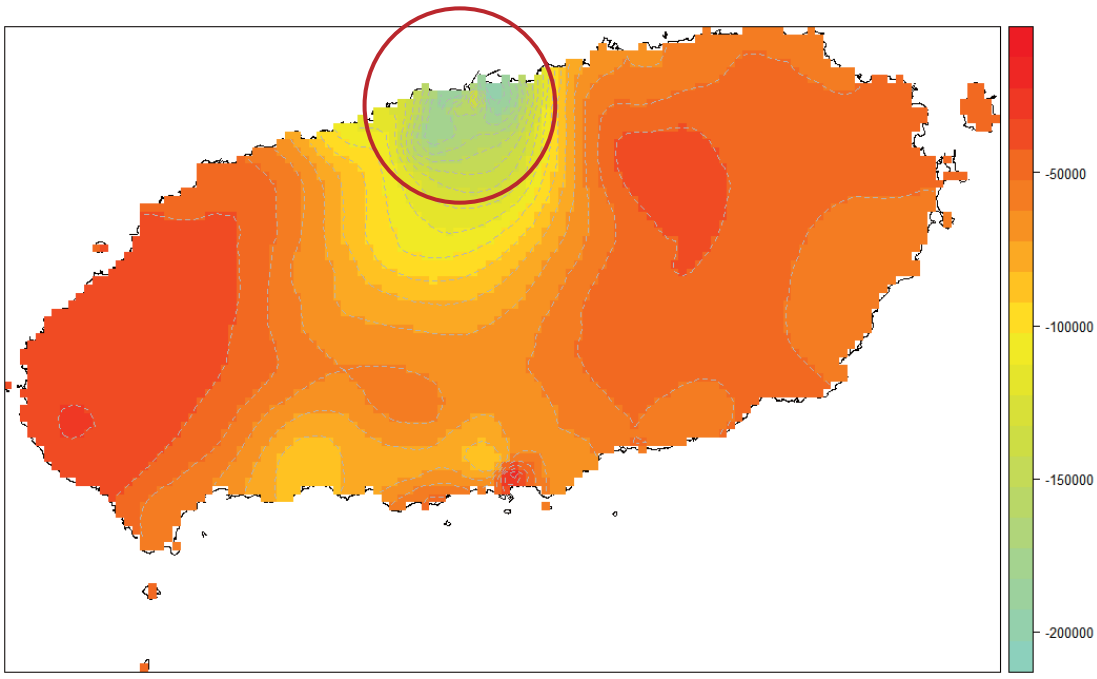


KILF

V. 마치며

32

주거용 대비 임야 토지 가격 격차: 제주시청 인근 북측



KILF

V. 마치며

- **제주도만의 특징을 반영한 세수추계 모형 구축**

>> 모형에 동원되는 제주도만의 설명변수들의 시계가 짧아 향후 10년간은 지방세수 추정에 있어 과소표본의 문제에서 자유로울 수 없음

>> 그러나 체계적인 통계관리를 통해, 중장기적으로 패널데이터 구조를 사용하지 않고서도 세수추계 모형을 구성할 수 있을 것으로 보임

>> 아울러 패널데이터가 가진 정보의 양이 보다 풍부하다는 점에서, 제주도만의 모형 활용과 함께 패널데이터 모형 방법론도 병행하여 발전시켜 가는 것이 중요

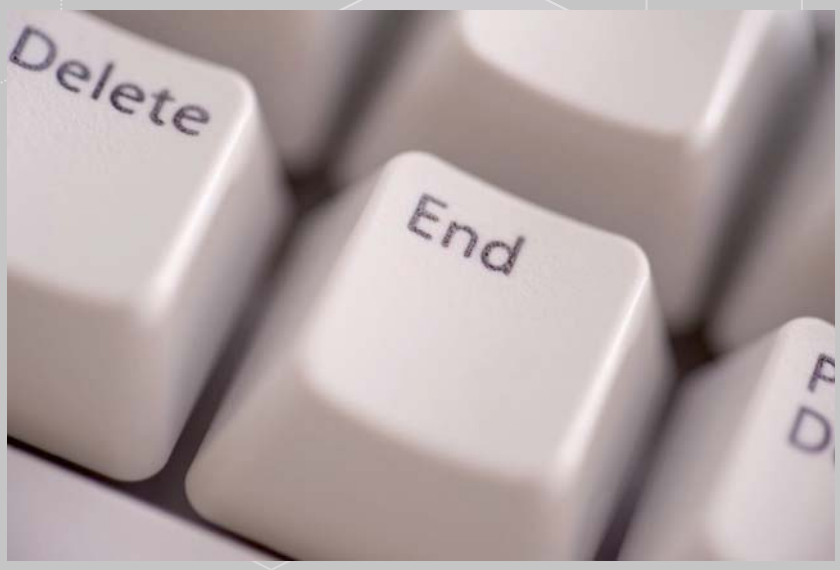
- **부동산가격 급변기의 세수추계는 제주도만의 고민이 아닐 수 있음**

>> 제주도의 local model이 잘 구축된다면 다른 시도에 대해서도 적용할 수 있을 것으로 판단됨

>> 아울러 여기에서 언급하지 않았지만, 각 시도 세정실무 담당자들이 보유한 경험과 노하우(계량화하기 어려운 정성적 지식)를 Bayesian inference 틀에서 사전지식(prior knowledge) 형태로 반영할 경우 보다 정확한 세수추계가 가능할 것으로 사료됨

KILF

KILF KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE



제3발표

제주도 도시재생의 현황과 발전방향

제주연구원 **엄상근** 박사



자치분권과 제주발전 정책세미나

제주 도시재생의 현황과 발전방향

2019. 2. 18.

엄상근 연구위원

JRI 제주연구원

목 차

0. 자치분권, 균형발전, 도시재생정책

1. 제주의 기본 여건 진단

2. 국가 도시재생정책

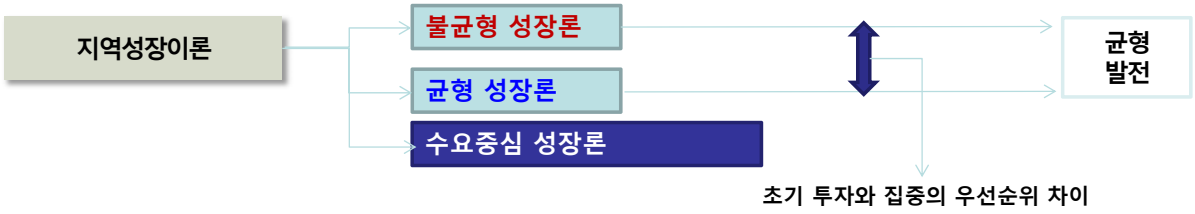
3. 제주 도시재생정책

4. 제주 도시재생정책 발전 방향

0. 자치분권, 균형발전, 도시재생정책

1

이론적 근거



균형성장이론

- **균형성장이론(theory of balanced growth) : 모든 부분을 발전시키자는 개념**
- **부문 간 보완적 투자 → 동시적인 발전 → 국가발전을 도모하는 전략 → 균형발전정책 : 도시재생**
- 부문 간에 주어진 자원을 적정 배분(김용웅 외 2인, 2009)
- 로젠스타인 로단(P. Rosenstein-Rodan,1961), 넉시(R. Nurkse,1953), Lewis(1954)

  → 경제 내 모든 산업부문이 일률적으로 성장할 수 있도록 발전 정책 주장

JRI 제주연구원

0. 자치분권, 균형발전, 도시재생정책

2

정책적 근거

- **문재인정부 국가균형발전 비전과 전략(2018) → 3대 전략 9개 핵심과제**
- **공간 전략 → 2. 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약**

비전 ▪ “지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국”

목표 ▪ “지역주도 자립적 성장기반 마련”



JRI 제주연구원

0. 자치분권, 균형발전, 도시재생정책

3

정책적 근거

• **제주특별자치도 균형발전계획(2018~2022) → 2. 방방곡곡 생기도는 공간 (2) 도시재생뉴딜 및 중소도시 재도약**

현재 진단

• 제주시, 서귀포시의 외연적 확산과 신도심으로 **인구유출 현상 지속**
• 원도심 지역의 인구는 감소 지속 → **2017년 기준 2006년 대비 6.2% 감소**(동기간 신도심 18.7% 증가)
• 제주시 원도심 지역 주택 노후화 심화 → 2030년 추정한 결과, **30년 이상 공동주택이 32% 이상 예상**

성과 제표

구분	지표	단위	'18년	'22년	비고
공통지표 (2개)	총가구 대비 최저주거기준 미달 가구 비율(전국 가구 중 제주의 비중)	%	3.6	3.1	매년 0.1%씩 하향 2017 국토교통부 주거실태조사
	노후주택비율	%	26.4	23.9	20년 이상 주택 기준 매년 0.5%씩 하향
자율지표 (4개)	(신)주택보급률	%	103.1('16)	106	2018 제주특별자치도 주거종합계획
	인구 천 명당 주택 수	호	366.4('16)	390	
	공공임대주택 공급 수	호	1,116('17)	4,000	민선7기 공약 1만호(~22년)
	도시재생 뉴딜사업 지원건수	**건**	**2**	**18**	**연간 4건, 5년 누적 18건 이상**

JRI 제주연구원

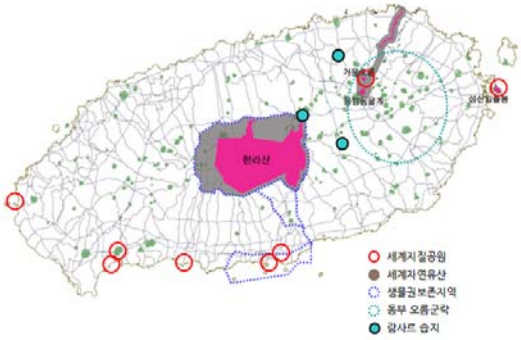
1. 제주의 기본 여건 진단

4

기본 현황

• **제주도의 위치 : 동북아 중심, 주변 중국, 일본, 러시아 등 주요 18개 도시 인접**
→ 비행거리 2시간 이내 **인구 500만 이상 대도시** 기준
• **제주도의 규모**
→ 면적은 1,849.1㎢(관할수역면적 114,950㎢) : 육역부 한국의 1.9%, 해역부 한국의 24.4%
→ 제주도는 세종시와 함께 우리나라의 특별자치도 행정구역, **인구 678,772명, 전국의 약 1.3%**
→ 재정규모 4조 7,145억원(2016년 기준), GRDP 15조 4320억 원(**전국의 약 1.0% 수준**)
• **세계 유일의 유네스코 자연환경 3개 분야 인증을 받은 지역**
→ **생물권보전지역, 세계자연유산, 세계지질공원**



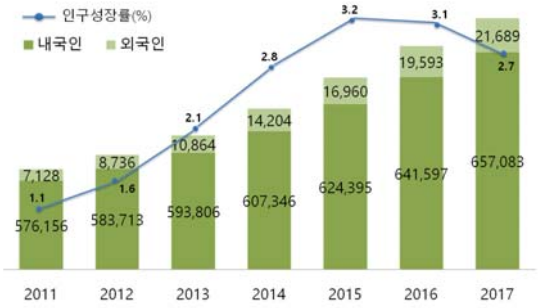


JRI 제주연구원

5

제주 인구 특성

- **이주인구 급증, 세대당 인구 감소, 외국인 증가 추세**
  - → 인구 : 최근 7년 간(2011~2017년) 지속적 증가, **2017년 678,772명(연 3% 수준 성장)**
  - → 세대 당 인구수 : 2008년 2.6명, **2013년 2.5명 이후 계속해서 감소**
  - → **제주 거주 외국인** : 2007년 4,130명, 2017년 21,689명 → **10년 간 5배 가량 증가**
- **타 지역보다 고령화 현상 증가 추세 빠름**
  - → 2000년 이전 고령화사회 진입, 2015년 고령사회, **2025년 초고령사회 진입 예측**
- **제주의 인구 특성과 건축·도시 영향**
  - → **신규 건축수요 급증, 소규모 주택 수요 증가, 외국인 거주환경, 고령세대 주거 수요 변화**



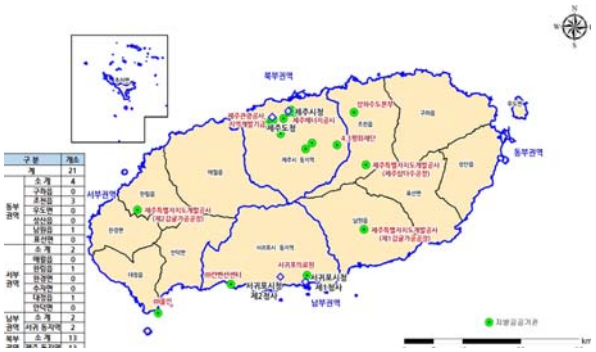


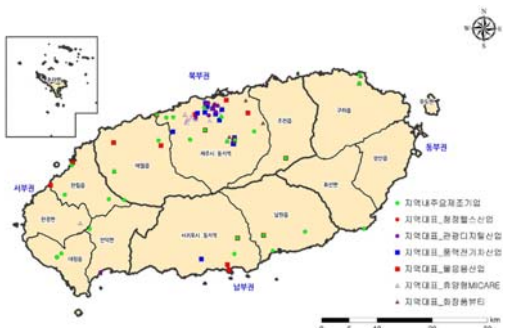
JRI 제주연구원

6

산업공간의 불균형

- **제주도 내 공공기관 분포 특성**
  - → **제주도 내 지방공공기관 총 21개소 중, 제주시 동권역에 13개소, 제주 동부권역 4개소, 제주 서부권역2개소, 서귀포시 동권역에 2개소 위치**
  - → **특히, 서귀포시 동지역, 제주 서부권역의 공공기관 분포가 매우 낮음**
- **산업공간의 불균형 분포**
  - → **제주도의 주력산업 : 청정헬스푸드산업, 관광디지털콘텐츠산업, 풍력전기차산업, 휴양형 MICARE , 화장품뷰티산업 등)의 업체 총 115개 → 64개(55.7%)가 제주시 동권역에 집중 분포함**



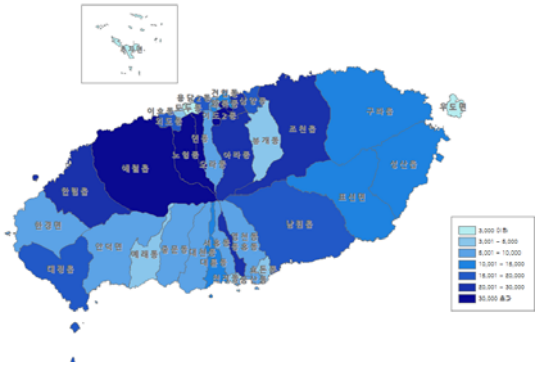


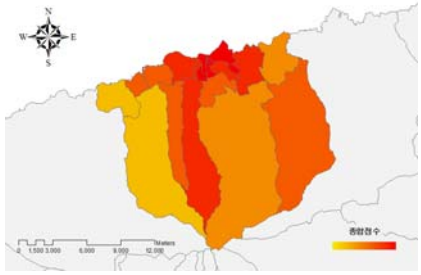
JRI 제주연구원

7

도시공간의 불균형 현상

- **지역 간 : 제주시와 서귀포시 간 불균형 유지 고착**
  - → 최근(201~2017년) 인구 증가율은 제주시 9.1%, 서귀포시 10.4% 증가
  - → **그러나, 제주시 73%, 서귀포시 27% 고착화 → 인구 뿐 아니라 모든 분야 유사**
- **도시 내 : 원도심 상대적 쇠퇴와 도시재생사업 추진**
  - → 제주시 **도시쇠퇴도가 높은 지역** : 19개 동 중 5개동(일도1·이도1·삼도2·건입·용담1동)
  - → **제주시 원도심 활성화계획 수립 → 도시재생사업 추진(2016년 ~), 도시재생뉴딜 추진(2017년~)**
- **제주의 도시정책 방향 예측**
  - → **공공의 개발사업 및 인프라 균형 배분 정책, 원도심 활성화 사업 추진이 지속될 것으로 예측**

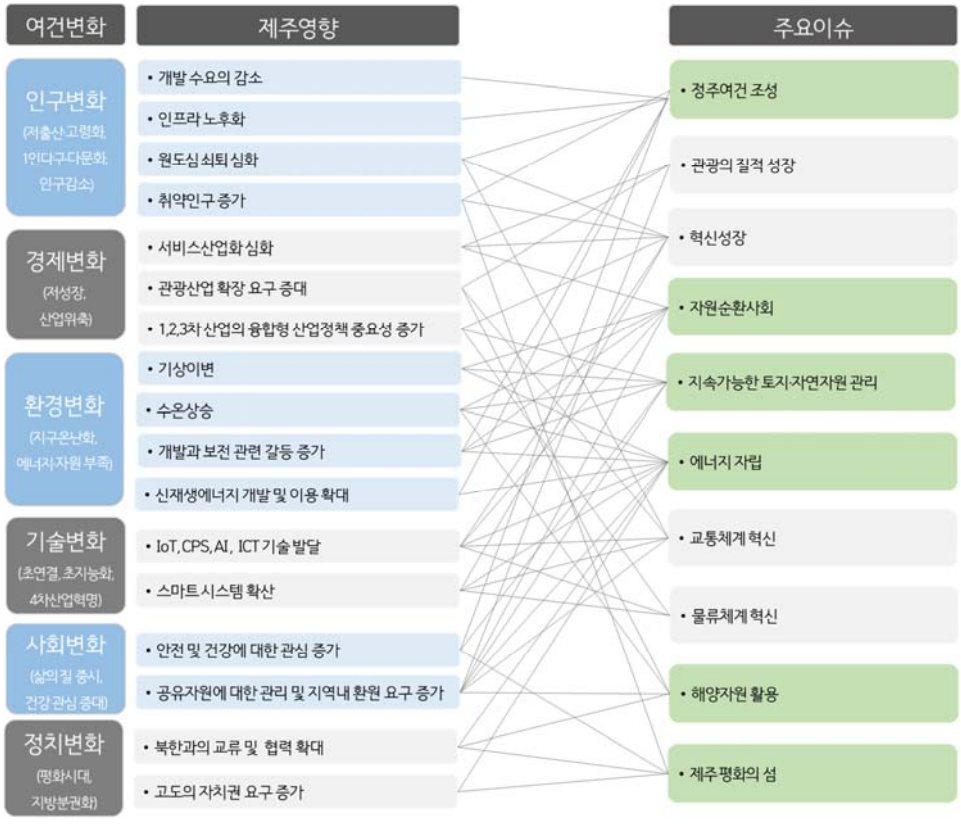




JRI 제주연구원

8

국내외 여건변화와 제주 영향 및 이슈 분석



JRI 제주연구원

2. 국가 도시재생정책

9

도시재생활성화 계획(2016)

• **2016년 도시재생활성화 계획 16곳의 선정 및 2021년까지 약 9천억원 규모의 국가 지원사항확정**

- 도시경제기반형 → 인천 중·동구, 대전 동·중구, 경기 부천

- 중심시가지형 → 충북 제천, 경북 김천, **제주**

- 일반근린형 → 울산 동구, 울산 북구, 광주 서구, 광주 광산구, 대구 서구, 경기 수원, 경기 성남, 전북 남원, 충남 아산, 전남 광양

• 16개의 기존 도시재생 사업도 새로운 도시재생 뉴딜정책의 방향에 맞춰 추진될 예정

→ 도시재생 활성화계획의 방향 : 일자리 창출, 지역 맞춤형 사업 추진 등이 중점적으로 포함

• **국가지원사항이 확정된 사업지역의 특화구상(제주시 중심시가지형)**

→ 스마트 주차장 설치, 구 공공청사를 활용한 창업지원센터 조성, 역사문화자산을 이용한 광장과 올레길 조성 등을 통해 원도심 활성화를 추진

JRI 제주연구원

2. 국가 도시재생정책

10

도시재생뉴딜 시범사업(2017)

• **광역지자체 및 중앙정부 선정, 공공기관 제안 등의 방식을 통해 68곳을 선정**

→ 광역지자체가 44곳 선정, 중앙정부 선정을 통해 15곳, LH 등 공공기관 제안 9곳 선정

• 유형별 : 우리동네 살리기(17), 주거지 지원형(16), 일반 근린형(15), 중심 시가지형(19), 경제 기반형(1곳)

• **제주도 광역지자체 선정 현황**

→ 제주시 : 곱들락한 신산머루 만들기(우리동네 살리기)

→ 서귀포시 : 혼디 손심엉! 지꺼진 월평마을 만들기(주거지지원형)

시·도	대상지역		
부산(3)	●동 구	★사하구	▲영도구
대구(3)	●동 구	★북 구	▲서 구
인천(3)	●동 구	★서 구	▲남동구
광주(3)	●남 구	★광산구	▲서 구
대전(3)	●중 구	★동 구	▲유성구
울산(3)	●중 구	★남 구	▲북 구
경기(3)	●고양시	★안양시	▲고양시
강원(3)	●춘천시	★태백시	▲동해시
충북(3)	●청주시	★충주시	▲제천시
충남(3)	●천안시	★공주시	▲보령시
전북(3)	●전주시	★완주군	▲군산시
전남(3)	●순천시	★목포시	▲나주시
경북(3)	●상주시	★경산시	▲영주시
경남(3)	●밀양시	★거제시	▲하동군
제주(2)		★서귀포시	▲제주시



JRI 제주연구원

2. 국가 도시재생정책

11

도시재생뉴딜 사업(2018)

- **2018년 전국 99곳의 뉴딜사업을 선정하여 2017년 시범사업 68곳에 비해 대폭 확대**
  → 시·도별 최대 9곳, 최저 2곳 등 골고루 선정, 농산어촌지역(읍·면)도 23곳 포함
- 지역별 : 서울(7), 부산(7), 대구(7), 인천(5), 광주(5), 대전(3), 울산(4), 세종(2), 경기(9), 강원(7), 충북(4), 충남(6), 전북(7), 전남(8), 경북(8), 경남(8), 제주(2)
- **제주도 선정 현황**
  → 제주시 삼도2동 : 다시 돌앙 살고 싶은 남성마을 (주거지지원형)
  → 서귀포시 대정읍 : 캔(CAN) 팩토리와 다시 사는 모슬포 (일반근린형)



JRI 제주연구원

2. 국가 도시재생정책

12

도시재생뉴딜 사업(2019)

- **2019년 지자체 수요조사 결과 : 225곳 사업 수요 → 100곳 내외의 사업 선정 추진(국토교통부)**
  → 재생계획(도시재생활성화계획)이 준비된 사업(30곳 내외)은 3월, 나머지 70곳은 하반기에 선정
- 도시재생뉴딜 사업 : 70%(70곳 내외)를 시·도가 예산총액 범위 내에서 자율적으로 선정 추진

구분	시·도 선정(우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형)		중앙정부 선정: 30곳 내외			
			지자체 신청형		공공기관 제안형	
선정규모	70곳 내외 (예산총액 배분)		20곳 내외 (중심시가지형, 경제기반형)		10곳 내외 (5개 사업유형)	
선정시기별 선정물량	3월	하반기	3월	하반기	3월	하반기
	21곳 내외	49곳 내외	6곳 내외	14곳 내외	3곳 내외	7곳 내외

시·도	총액예산	시·도	총액예산	시·도	총액예산	시·도	총액예산
서울	7곳(600억)	대전	250억(2~3곳)	강원	350억(3~4곳)	전남	400억(4~6곳)
부산	400억(4~6곳)	울산	250억(2~3곳)	충북	300억(3~4곳)	경북	400억(4~6곳)
대구	300억(3~4곳)	세종	100억(1곳)	충남	300억(3~4곳)	경남	400억(4~6곳)
인천	300억(3~4곳)	경기	500억(5~7곳)	전북	300억(3~4곳)	제주	150억(1~2곳)
광주	250억(2~3곳)	*서울시는 부동산시장 영향이 적은 지역을 선별하여 사업수로 배정					

JRI 제주연구원

3. 제주 도시재생정책

13

도시재생 정책 흐름

- **2013년 정부 :「도시재생 활성화 지원에 관한 특별법」의 제정 계기**
- **2013년 이후** : 제주시 원도심의 5개동 지역을 중심으로 **도시재생계획을 수립, 도시재생 관련 조례 도시재생지원센터 설립 등 체계 구축**
- 2017년 :「2017 제주시 원도심(모관지구) 도시재생 활성화계획」마련
- **2017년 도시재생뉴딜** : 제주시 : 곱들락한 신산머루 만들기(우리동네 살리기), 서귀포 : 혼디 손심엉! 지꺼진 월평마을 만들기(주거지지원형)
- **2018년 도시재생뉴딜** : 제주시 삼도2동 : 다시 돌앙 살고 싶은 남성마을 (주거지지원형), 서귀포시 대정읍 : 캔(CAN) 팩토리와 다시 사는 모슬포 (일반근린형)
- 2018년 1월 제주도 전역의 도시재생을 포괄하는 **「제주특별자치도 도시재생전략계획」** 발표
  → 제주시 원도심 5개동 지역에서 제주특별자치도 읍·면지역으로 확장
  → 종합적이고 체계적인 도시재생정책 추진의 기반 마련

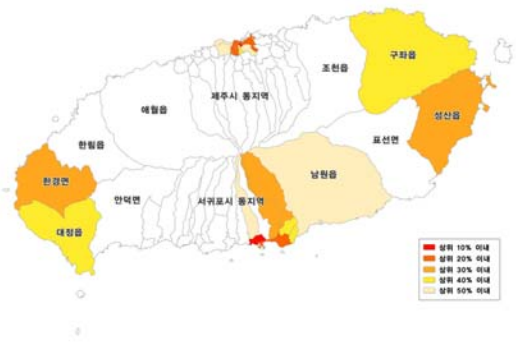
JRI 제주연구원

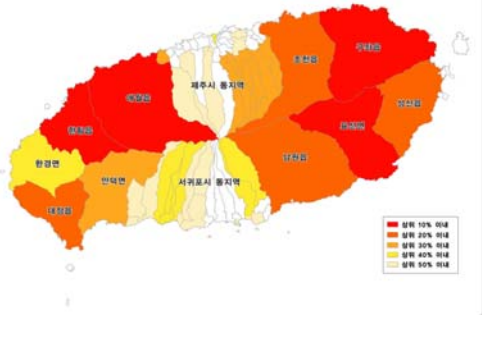
3. 제주 도시재생정책

14

제주 도시재생전략계획

- **제주도 전역을 대상으로 도시쇠퇴 측정**
  → 인구사회 분야 5개 지표(노령화지수, 순이동률, 인구변화율, 기초생활수급자, 노년부양비), 산업경제 분야 7개 지표(종사자수, 사업체당종사자수, 고차산업종사자수, 주요산업별종사자수, 총사업체수, 총사업체증감률, 총종사자증감률), 물리환경 2개 지표(노후주택비율, 노후건축물비율) 적용
  → **상위 10%내 지역 : 제주시 동지역(일도1동), 서귀포시 동지역(천지동, 중앙동, 정방동)**
  → **읍·면지역 : 제주시 한경면과 서귀포시 성산읍이 상위 30%로 쇠퇴지수가 높게 분석**
- 또한, 도시쇠퇴지수와 함께 지역의 **재생 잠재력 평가**
  → 공간구조 분야 1개 지표(재해위험), 지역특성 분야 3개 지표(역사자원, 문화자원, 관광자원) 적용
  → **상위 10%내 지역은 제주시 한림읍, 구좌읍, 애월읍과 서귀포시 표선면**





JRI 제주연구원

3. 제주 도시재생정책

15

제주 도시재생전략 구상

- **'제주특별자치도 도시재생 도민기획단'을 운영**

  → 제주시 도민기획단 21명, 서귀포시 도민기획단 14명이 참여, 6차례에 걸쳐 진행

  → 지역별 자산 및 가치 찾기, 현안이슈 도출, 도시재생 비전 및 목표, 추진과제 등을 도출하는 과정

- 제주지역 도시재생비전과 목표 : **쾌적하고 살맛 나는 역사·문화·사람중심도시 제주'**로 설정



JRI 제주연구원

3. 제주 도시재생정책

16

도시재생활성화 지역 선정

- 「도시재생 활성화 지원에 관한 특별법」제113조 제4항에서는 **도시재생활성화지역**

  → 인구(인구가 현저히 감소하는 지역), 사업체(총사업체 수의 감소 등 산업의 이탈이 발생되는 지역), 주택(노후주택의 증가 등 주거환경이 악화되는 지역)에 따른 세부기준을 적용

  → **인구감소, 사업체감소, 노후건축물 밀집 등 → 세부기준을 2개 이상 충족하는 지역 도출**

- 제주특별자치도는 41개 읍・면・동 중 20개(48%)의 읍・면・동 → 도시재생활성화지역 가능
- **정비유형 → 근린재생형의 '일반근린재생형'과 '중심시가지 활성화형'으로 구분**

예비지역		읍면동	유형
제주시	도심권	용담2동	근린재생형(일반형)
	동부권	구좌읍	근린재생형(일반형)
		조천읍	근린재생형(일반형)
	서부권	한림읍	근린재생형(일반형)
		한경면	근린재생형(일반형)
서귀포시	도심권	송산동	근린재생형(중심시가지활성화형)
		정방동	근린재생형(중심시가지활성화형)
		중앙동	근린재생형(중심시가지활성화형)
		천지동	근린재생형(중심시가지활성화형)
		효돈동	근린재생형(일반형)
		예래동	근린재생형(일반형)
	동부권	남원읍	근린재생형(일반형)
		성산읍	근린재생형(일반형)
	서부권	대정읍	근린재생형(일반형)

JRI 제주연구원

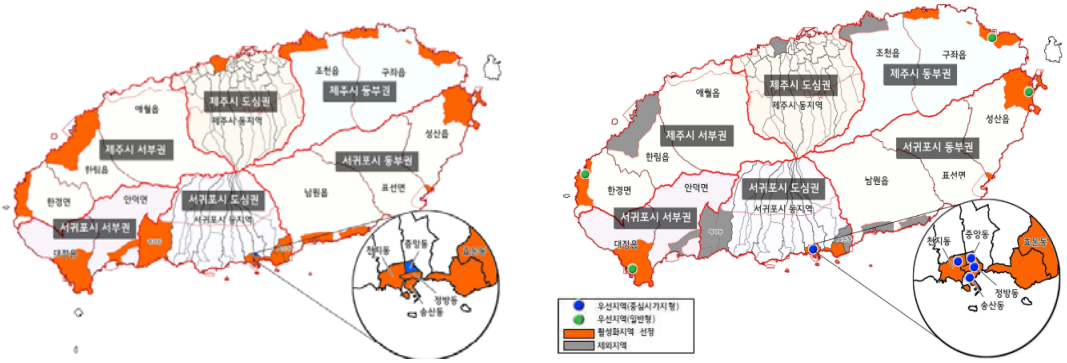
3. 제주 도시재생정책

17

도시재생활성화 우선지역

- 도시쇠퇴수준 및 정도 분야 3개 지표, 상위계획 및 정책과 연계성분야 2개 지표, 잠재자원 활용성 분야 2개 지표, 재생파급 효과분야 2개 지표 적용 → 정량적, 정성적인 분석
- **우선순위 분석 결과**

→ **서귀포 도심권**(중앙동, 정방동, 천지동, 송산동)의 1개 지역, 읍·면지역 중 **제주시 구좌읍, 한경면과 서귀포시 성산읍, 대정읍**을 포함하여 5개 지역 선정

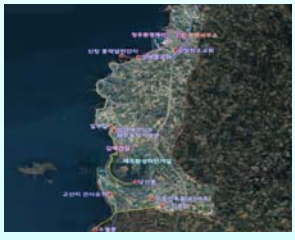


JRI 제주연구원

3. 제주 도시재생정책

18

도시재생활성화 우선지역(기본방향)

대상지역		기본방향	추진계획
서귀포시 동지역 (중심시가지 활성화형)	·대상지 : 서귀포시 원도심(중앙동, 천지동, 정방동, 송산동, 동홍동 일원) ·활성화지역 면적 : 1.40㎢	·원도심 활력증진 및 위상 강화를 위한 도시재생 ·문화예술자원과 연계한 도시기능 강화 ·기초생활인프라 확충을 통한 주민생활환경 복원	
한경면 일원 (일반 근린재생형)	·대상지 : 제주시 한경면 신창리 일원 ·활성화우선지역(신창리 일원) 면적 : 0.64㎢	·역사문화자산을 활용한 관광 및 지역 활성화 ·지속적이고 자발적인 ·마을발전 여건 조성 ·주거환경 개선 및 마을공동체 재생	
구좌읍 일원 (일반 근린재생형)	·대상지 : 제주시 구좌읍 세화리 일원 ·활성화우선지역(세화리 일원) 면적 : 1.49㎢	·지역주체간 협력형 ·재생사업 발굴 지역특성을 고려한 주거환경 개선 ·지역특화자원을 활용한 신산업 육성	

JRI 제주연구원

3. 제주 도시재생정책

19

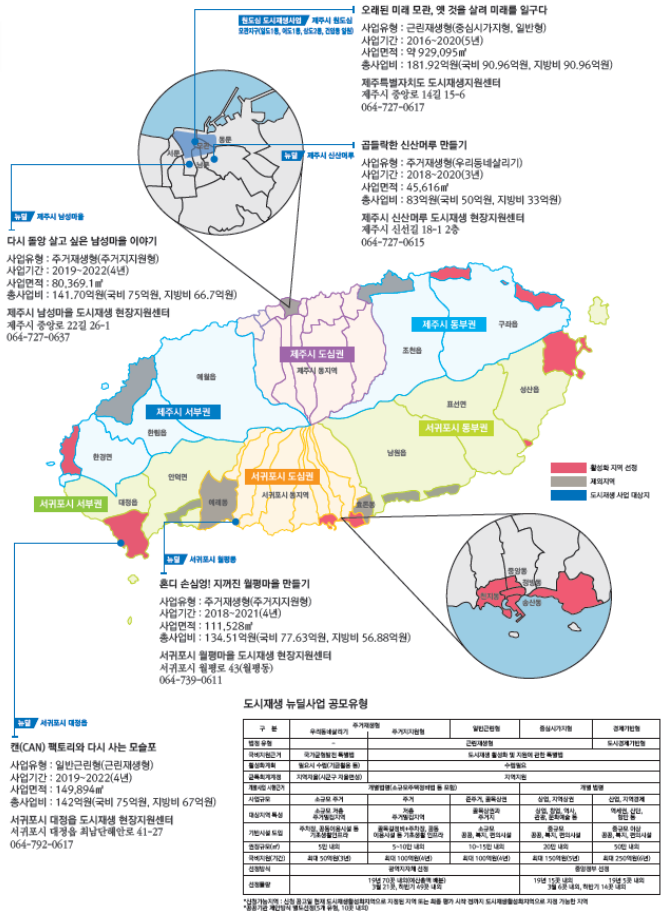
도시재생활성화 우선지역(기본방향)

대상지역		기본방향	추진계획
성산읍 일원 (일반 근린재생형)	·대상지 : 서귀포시 성산읍 고성리 일원 ·활성화우선지역(고성리 일원) 면적 : 1.07㎢	·세계자연유산을 활용한 도심지 기능강화 ·주민역량강화를 통한 내생적 재생 추진 ·주민중심의 주거환경 개선	
대정읍 일원 (일반 근린재생형)	·대상지 : 서귀포시 대정읍 상모.하모리 일원 ·활성화우선지역(상모·하모리 일원) 면적 : 1.56㎢	·지역자원과 연계한 특화산업 육성 ·역사관광(Dark Tourism) 활성화를 통한 역사문화 중심지기능 강화 ·사람중심의 주거환경 개선 및 괘적한 주거환경 확보	

JRI 제주연구원

20

제주 도시재생 종합 현황도



JRI 제주연구원

4. 제주 도시재생정책 발전 방향

21

협력 체계

- **도시재생지원센터가 주축 + 주민협의체 +제주특별자치도 전담조직 협력**
  → 도시재생 거버넌스 구축, 도시재생 정책 상담전문가 배치, 갈등영향분석 실시, 협상클리닉센터 운영, 협상법 등 상시교육 등
- 도시재생위원회, 사업추진협의회, 행정협의회 참여

재원조달 방안과 운영

- **기본적으로 국토교통부의 도시재생 국비(마중물사업비) 확보**
  → **도시재생활성화 지역의 기본 정비방향과 특성을 살려 → 공모사업 준비**
- 국토교통부 이외 **중앙부처 도시재생사업과 연계사업을** 면밀히 검토하여 연계 추진
- 국비확보와 함께 **지방비는 도시재생전략계획에 따라 국비와 매칭하여 확보**하는 방안을 지속적으로 검토

JRI 제주연구원

4. 제주 도시재생정책 발전 방향

22

도시재생 관련 제도개선

- 도시재생사업 **주민협정 가이드라인** 마련, **도시재생사업 관련 조례 및 시행규칙 제·개정**
- 도시재생전담조직 및 도시재생지원센터 기능 강화, 도시재생사업 성과 평가 방안
- 제주의 도시재생사업이 본격화 될 경우 대비 → **둥지내몰림현상**(젠트리피케이션)의 우려에 따른 → **주민협정에 대한 사항을 조례와 성과관리와 연계하여 제도화 검토**

도시재생뉴딜과 연계

- 도시재생활성화지역 정비유형이 기존 3가지 유형(근린재생형의 중심시가지형, 근린형과 경제기반형)에서 → 주거재생형(우리동네살리기, 주거지지원형), 일반형, 중심시가지형, 경제기반형의 5가지 유형으로 세분화
- 제주특별자치도 도시재생전략계획에서 제시하는 예비 대상지역
  → **도시재생뉴딜에서 제시하는 5가지 유형으로 다시 분류할 필요**
  → 여기에서, **도시재생뉴딜에서 중요시하는 주거환경개선, 생활밀착형 사업, 일자리 창출과 연계 등을 고려하여 구체적인 사업계획에 반영하는 것이 필요**

JRI 제주연구원

감사합니다.

skeom@jri.re.kr

토 론

■ 사회 : 이재은 자치분권위원회 위원

김동욱(제주대학교), 한재명(지방세연구원),정태성(제주특별자치제도추진단장),
오옥만(제주세종특위위원),강창민(제주연구원), 김애진(자치분권위원회 전문위원)



MEMO



MEMO



MEMO



MEMO

