

산경논집 제 37 집 (2016年 8月)
The Journal of Industry and Economy, Vol.
37, August 2016.

논문 접수일 : 2016. 07. 29.

논문 심사일 : 2016. 08. 17.

게재 확정일 : 2016. 08. 23.

제주특별자치도 10년, 지방세 세입성과와 과제에 대한 사례연구

Jeju Special Self-Governing Province 10 years, Case studies on local Tax Revenue of Achievements and Challenges

채 종 우* · 정 순 여** (Jong-Woo Chae · Soon-Yeo Jung)

< 목 차 >

- | | |
|------------------------|-----------------------------------|
| I. 서론 | IV. 지방세입의 지속적 성장을 위한
과제 및 발전방향 |
| II. 지방세 세입환경의 변화와 세입신장 | V. 결론 및 시사점 |
| III. 지방세 세입신장에 대한 세부분석 | 참고문헌 |

주제어: 지방세, 세입성과, 제주특별자치도

* 제주특별자치도 세정과

** 제주대학교 경상대학 회계학과 교수 (제주대학교 관광과경영경제연구소 전임연구원),
jsy0222@jejunu.ac.kr

I. 서론

2006년 6월 30일까지는 광역자치단체인 제주도와 기초자치단체인 4개 시·군(제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군) 등 모두 5개의 자치단체였던 제주가 2006년 7월 1일부터 하나의 통합된 광역자치단체인 제주특별자치도로 새롭게 출범하였다. 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, ‘제주특별법’이라 한다)이 제정되었고, 「지방자치법」을 개정하여 ‘특별자치도’라는 새로운 지방자치단체가 출범한 것이다.

2016년 6월은 출범 10주년이 되는 해이다. 출범 이후 10년이 지난 지금, 그간의 행적에 대한 비판의 시각이 높다. 처음 기대하였던 고도의 자치권은 출범 전과 비교하여 크게 나아지지 않았다. 홍콩, 싱가포르 등 세계적인 국제도시와 경쟁할 수 있는 경쟁력 있는 세계 속의 국제자유도시 제주가 아니라 전국의 여느 자치단체와 크게 다르지 않은 그저 대한민국 안의 지방 제주가 되어가고 있다는 비판이 끊이지 않는 것도 사실이다. 제주특별자치도가 출범하면서 주목받았던 제주의 자치재정권도 교부세 3% 고정배분, 지방세의 세율조정권과 세액감면권 등은 출범 당시의 상황에서 더 나아진 것은 없어 보인다. 「제주특별법」으로 인정되고 있는 지방세에 대한 세율조정권과 세액감면권도 2011년 제정된 「지방세특별제한법」의 세율경감, 세액감면, 세액공제 확대금지 규정에 의해서 제한된 범위 안에서만 인정되는 반쪽자리 제도가 되어 버렸다.

이러한 평가가 과연 옳은 것인지에 대한 구체적인 논의가 필요하리라 본다. 특히, 제주특별자치도 제정의 가장 큰 세입원인 지방세 세입의 10년간 성과와 과제 그리고 발전방향 등을 살펴보는 것은 자주재원의 확보측면에서도 의미가 있을 것이다. 본 연구는 지속가능한 지방세 세입의 성장을 위한 방안을 모색하기 위하여 「제주특별법」에 의한 세제특례와 제주특별자치도 자체의 세입확충을 위한 적극적 노력 사례 등을 중심으로 2006년부터 2015년까지 지방세 세입환경 변화, 그에 따른 지방세 세입신장 성과, 세입신장의 주요원인 분석, 세입신장을 위한 과제, 지속가능한 세입확충 방안 등을 제시하고자 한다.

II. 지방세 세입환경의 변화와 세입신장

2.1. 세입환경의 내부적 변화요인

제주특별자치도 출범 전과 출범 후의 기본적인 차이는 세제의 차이에서 찾아볼 수 있으며, 특히 「제주특별법」에 의하여 제주특별자치도에 부여된 세제특례가 세입환경의 가장 큰 내부적 변화요인으로 볼 수 있다. 제주특별자치도 출범 전 제주의 지방세와 관련한 세입환경은 「지방세법」에 의한 일부 세목의 탄력세율과 행정자치부 장관의 승인을 받아야 하는 감면권한 등 세제운영의 권한은 별장, 고급주택에 대한 중과세 배제의 특별한 사항을 제외하고는 제주만의 특색 있는 세제운영이 전혀 이루어지지 않았으며 다른 시도와 근본적으로 다를 바가 없었다.

「제주특별법」에 「지방세법」의 규정에도 불구하고 표준세율의 100분의 100의 범위 안에서 이를 가감 조정할 수 있도록 세율조정권을 인정하였으며, 「지방세법」의 탄력세율과 「제주특별법」의 세율조정권의 차이는 아래의 <표 1>에서 구체적으로 확인할 수 있다. 이처럼 세율조정권과 세액감면권은 제주특별자치도 출범 전과 후의 가장 큰 세제차이이며, 지방세 세입환경 변화의 핵심요소가 되는 것이다.

<표 1> 지방세법의 탄력세율과 제주특별법의 세율조정권 비교

세목	탄력세율 (지방세법)	세율조정 (특별법)	비고
취득세	가감 50%	가감 100%	
등록세	가감 50%	가감 100%	
면허세		가감 100%	탄력세율 대상 아님
레저세		가감 100%	탄력세율 대상 아님
주민세	균등분	가감 50%	개인균등분 제외
	종업원분	가감 50%	
재산세	가감 50%	가감 100%	
자동차세	가감 50%	가감 100%	
지역자원시설세	가감 50%	가감 100%	
지방교육세	가감 50%	가감 100%	
사업소세(재산분)		가감 100%	탄력세율 대상 아님

「제주특별법」의 지방세 세제특례를 뒷받침하는 후속조치도 이루어졌다. 2010년 말에 「지방세법」에서 분법되어 2011년부터 시행되고 있는 「지방세특례제한법」에는 “중과세의 배제를 통한 지방세 감면”, “토지에 대한 재산세 과세대상의 구분 전환을 통한 지방세 감면” “과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제정책에 비추어 합당하지 아니한 지방세 감면 등으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정자치부장관이 정하여 고시하는 사항” 등에 대한 조례에 의한 감면제한 규정의 예외, 지방세 감면을 하는 경우에는 전전년도 지방세징수 결산액에 대통령령으로 정하는 일정비율을 곱한 규모 이내에서 조례로 정해야 하는 조례에 의한 지방세 감면액 총액제한제도의 예외, 감면조례 시 행정자치부 장관의 승인 제외 등이 구체적으로 규정된 것이 그것이다.

이런 권한을 배경으로 제주특별자치도는 자율적 결정권에 따라 도의회 의결을 거친 도세조례(세율특례조례 포함)와 감면조례를 통해 지하수에 대한 지역자원시설세 세율인상, 골프장에 대한 과세특례, 제주투자진흥지구 감면, 수출기업육성을 위한 감면, 고용창출촉진을 위한 감면, 경마장에 대한 과세특례, 선박투자회사와 부동산투자회사에 대한 감면, 수도권외의 지역에서 사업하는 법인 등의 이전에 대한 감면, 시설대여업체 및 제주도민의 차량 취득세 세율인하(2015년 7월 폐지), 별장, 고급주택 등 중과세 대상에 대하여 중과세를 배제하는 과세특례(2015년 7월 이후 중과세 대상 물건에 대하여 중과세로 전환) 등을 운영하고 있다.

그러나 제주특별자치도는 제주특별법에 의해 다른 지방자치단체보다 광범위한 세율조정권과 세액감면권을 인정받았음에도 불구하고 세액감면권 중심으로 세제를 운영하여 왔으며, 세율조정권의 경우에는 지하수에 대한 지역자원시설세 세율인상의 경우를 제외하고는 사실상 적용하고 있지 않는 상황이다. 2016년 현재 제주특별자치도의 대표적인 세제특례는 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 제주특별자치도의 세제특례(2016년 6월 기준)

구 분	전 국	제 주
골 프 장	취득세 12% 재산세 4%	취득세 4% 재산세(건축물 0.25%, 토지 3%)
고급 선박	취득세 11%, 재산세 5%	취득세 3%, 재산세 0.25%
지 하 수 (지역자원시설세)	먹는물 200원 목욕용수 100원 기타용수 20원	먹는물 400원 목욕용수 170원 기타용수 30원
장외발매분 레저세	세율 5%	세율 3.65%

이와 같이 제주특별자치도의 세율인상에 의한 세율조정권 실적이 저조한 이유는 아래와 같은 이유 때문이라고 할 수 있는데 첫째, 주민의 선거로 인해 선출되는 제주특별자치도지사나 도의회 의원들은 세율인상으로 인해 다음 선거에 미치게 될 악영향을 두려워하기 때문이다. 둘째, 제주특별자치도의 세율이 다른 지방자치단체보다 높을 경우 조세회피 현상이나 심지어 조세저항현상이 발생할 수도 있기 때문이다. 셋째, 탄력세율로 인해 도민의 세부담이 증가할 경우, 특별자치도시행으로 인한 특례로 인해 주민들의 편익이 증대하기보다 경제적 부담만 늘어난다는 비난에 직면할 수 있기 때문이다(자주재정권 강화방안, (사)한국지방세학회, 2014). 2011년부터 시행되고 있는 「지방세특례제한법」 제4조제1항의 단서규정에는 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제에 대하여 「지방세특례제한법」에서 정하고 있는 지방세감면은 추가로 확대할 수 없도록 하고 있는 것이 세율조정권과 세액감면권 활용을 제한하고 있는 것도 그 원인 중의 하나라고 할 수 있다.

2.2. 세입환경의 외부적 요인

제주특별자치도 출범 후 제주특별자치도는 물론 전국에 걸친 지방세제의 변화로 세입환경이 크게 바뀌게 되는데 다음에서 전국적 지방세제 변화에 대한 자세한 내용을 살펴보고자 한다.

2.2.1 2010년 지방소비세 도입과 2014년 세율인상

지방소비세는 부가가치세의 5% 규모인 2조 6,789억 원으로 2010년 처음 도입되었다. 이중 제주특별자치도로 세입된 금액은 465억원으로 전국 지방소비세의 1.7%규모이며, 2010년 제주특별자치도의 지방세 세입 총액 5,215억원의 8.9%로 지방교육세(688억), 취득세(670억), 등록세(618억), 재산세(534억), 레저세(521억)의 뒤를 이어 6번째로 큰 규모였다.

2013년 8월 28일 발표된 매매주택의 취득세율 인하에 따른 재정을 보전하고자 2014년부터 지방소비세 세율을 기존 부가가치세의 5%에서 11%로 인상하게 된다. 정부는 전세값 상승으로 인한 서민들의 주거비 부담을 완화시키기 위한 대응방안으로 매매에 따른 부담을 줄이기 위하여 취득세 등의 거래비용을 경감시켜 전·월세수요의 매매로의 전환을 유도한다는 정책을 발표하였다. 취득세의 경우 9억원이하 1주택에는 2%, 9억원 초과·다주택자는 4%로 부과하던 세율을 6억원 이하에는 1%, 6~9억원은 2%, 9억원 초과는 3%로 인하하고, 다주택자 차등 세율은 폐지하였다. 매매 주택의 취득세율 인하로 취득세, 지방교육세 등 지방재정이 감소하는 것을 보전하기 위하여 부가가치세수의 6%가 추가로 지방소비세로 이양된 것이다(박지현, 2016).

2010년 도입에서 2014년 세율 인상으로 이어진 제주특별자치도의 지방소비세의 세입현황은 아래의 <표 3>과 같으며, 2015년 지방소비세는 1,038억원이 세입되어 제주특별자치도 지방세 세입의 9.2%를 차지하여 취득세(4,433억), 지방교육세(1,103억), 지방소득세(1,073억)에 이어 네 번째로 높은 중요한 세입원이 되었다.

<표 3> 2010년 도입이후 지방소비세 세입현황

(단위:억원,%)

구분	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	징수액	증감	징수액	증감	징수액	증감	징수액	증감	징수액	증감	징수액	증감
지방소비세	465		514	10.5	530	3.1	553	4.3	979	77.0	1,038	6.0

2.2.2 지방세법의 분법

복잡다단하고 빠르게 변화하는 현대사회의 수요와 변화를 수용하고, 체계적이고 전문적인 법률 체계를 갖추기 위해서는 기존의 「지방세법」의 단일법으로는 한계가 있어 지방세 수요자 중심의 제도를 도입하고 지방세 통칙규정을 체계화하며, 세목체계의 간소화를 통한 납세절차와 조세체계의 복잡성을 해소함은 물론 비과세·감면을 재정비하고 감면조례 허가제를 폐지하기 위하여 「지방세법」을 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」의 3법으로 분법하여 2011년 1월 1일부터 시행되는 것으로 하여 2010년 3월 31일 공포하였다.

아래의 <표 4>에서 나타나는 것처럼 과세대상이 중복되는 취득세와 취득과 관련된 등록세는 취득세로, 재산세와 도시계획세는 재산세로 통합되었으며, 과세대상 또는 근본적 성격이 유사한 등록세 중 취득과 무관한 부분과 면허세는 등록면허세, 공동시설세와 지역개발세는 지역자원시설세, 자동차세와 주행세는 자동차세로 통합되었다.

<표 4> 2011년 지방세 세목간소화 내용

현행(16개 세목)		개선(11개 세목)	
중복과세 통·폐합	①취득세 + ②등록세(취득관련분) ③재산세 + ④도시계획세	①취득세 ②재산세	
유사세목 통 합	②등록세(취득무관분) + ⑤면허세 ⑥공동시설세 + ⑦지역개발세 ⑧자동차세 + ⑨주행세	③등록면허세 ④지역자원시설세 ⑤자동차세	
폐 지	⑬도축세	폐 지	
현행유지	⑩주민세 ⑪지방소득세 ⑫지방소비세 ⑬담배소비세 ⑭레저세 ⑮지방교육세	⑥주민세 ⑦지방소득세 ⑧지방소비세 ⑨담배소비세 ⑩레저세 ⑪지방교육세	

주민세, 지방소득세, 지방소비세, 담배소비세, 레저세, 지방교육세는 기존

세목 그대로 유지되었으며, 형식적으로는 16개의 세목이 11개의 세목으로 간소화 되어 5개의 세목이 폐지된 것으로 볼 수 있으나 사실상은 기존 세목들이 통폐합 되어 그대로 유지되고, 사실상 도축세 한 개 세목만 폐지된 것이다.

2.2.3 지방소득세의 독립세 전환

국세인 소득세와 법인세의 부가세로서 소득세, 법인세의 세율체계를 그대로 유지한 채로 2010년부터 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 주민세와 별도로 하는 지방소득세가 신설되었으며, 지방자치단체의 자주재원을 확충하고 지역경제의 발전을 지방세수의 신장과 연계하여 지역간 선의의 경쟁체계를 유도할 수 있도록 하기 위하여 2014년부터 기존 지방소득세에서 종업원분은 주민세로 재분류하고 개인과 법인의 소득과 관련한 부분을 지방소득세로 하여 독립세로 전환하고 개인지방소득세와 법인지방소득세로 합으로써 소득세, 법인세와는 구분되는 별개의 세율수준과 세율구조를 산정하고 구축할 수 있게 되었다.

그러나 아직까지 개인지방소득세에 대해서는 소득세의 세액감면, 공제 등을 그대로 적용하고 이를 「지방세특례제한법」에 반영하여 지방소득세의 독립세 전환에 따른 개인의 지방소득세 부담이 늘어나지 않도록 하고 있으며, 법인지방소득세에 대하여는 법인세와 독립적으로 법인세의 세액공제, 감면은 인정하지 않는 방향으로 세제를 운영하고 있다.

독립세로 전환된 2014년 귀속 지방소득세가 2015년부터 본격적으로 신고납부되어 세입이 이루어짐에 따라 원칙적으로 법인세의 세액공제, 감면 등을 법인지방소득세에 직접 인정하지 않는 세제운영으로 법인의 실질적인 법인지방소득세 부담액이 사실상 증가하게 되었으며, 2015년 제주특별자치도의 법인지방소득세 세입은 아래의 <표 5>에 나타난 바와 같이 2014년 대비 56.3%가 증가하였다.

<표 5> 연도별 지방소득세 징수현황

(단위:백만원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
지 방 소득세	계	43,990	51,396	57,932	65,177	72,211	107,359
	종합소득세분	5,631	6,070	7,549	9,136	9,979	12,313
	양도소득세분	3,626	4,806	5,834	7,155	13,321	24,059
	법인세분	18,588	21,976	23,575	25,524	26,964	42,154
	특별징수분	13,490	15,716	17,685	19,549	21,584	28,831
	종업원분	2,655	2,818	3,289	3,813	363	-

※ 출처 : 제주특별자치도 내부자료, 종업원분 2014년부터 주민세로 분류

Ⅲ. 지방세 세입신장에 대한 세부분석

3.1. 제주특별자치도세 10년간 세입변화

아래 <표6>의 제주특별자치도 출범 직전 10년간 징수현황을 보면 1996년부터 2005년까지 10년간 제주도의 지방세 징수액은 1,794억원에서 4,011억원으로 123.5% 신장되었으며, 이는 충남(156.6%), 경기(151.8%) 다음으로 높은 증가율로서 전국 평균 증가율 106.8%를 훨씬 상회하는 것으로 나타나고 있다. 1996년부터 2005년까지 10년간 지방세 세입신장율이 제주는 물론 전국이 100%를 넘게 나타난 결정적 원인은 2001년부터 지방세에 부가적으로 부과되었던 국세인 교육세가 지방교육세로 전환되었기 때문이다. 교육세는 등록세, 레저세, 균등분 주민세, 재산세, 담배소비세, 비영업용 승용자동차의 자동차세에 함께 부과되었던 부가세이며, 실제로 <표 III-11>을 통해 교육세가 지방교육세로 전환된 첫 해인 2001년의 지방세 세입 증가율의 경우 제주가 39.4%, 전국이 29.4%인 것을 확인할 수 있다.

<표 6> 제주특별자치도 출범 직전 10년간 지방세 징수현황

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
전국 (십억원)	징수액	17,395	18,406	17,150	18,586	20,601	26,665	31,526	33,133	34,202	35,977
	증감률	-	5.8	-6.8	8.4	10.8	29.4	18.2	5.1	3.2	5.2
제주 (억원)	징수액	1,794	1,957	2,009	2,111	2,349	3,275	3,760	3,874	4,057	4,011
	증감률	-	9.0	2.7	5.1	11.3	39.4	14.8	3.0	4.7	-1.1
전국비중	1.03	1.06	1.17	1.14	1.14	1.23	1.19	1.17	1.19	1.11	

아래 <표 7>의 제주특별자치도 출범 후 10년간 지방세 징수현황을 보면, 출범 첫 해인 2006년에 4,337억원이던 지방세 징수액이 2015년 1조1,241억원으로 10년간 159.2% 신장되었으며, 이는 전국 17개시도중 가장 높은 신장률로써 제주 다음으로 전북(96.3%), 경남 95.8%)순으로 그 차이가 클 뿐만 아니라 전국 평균신장율 71.9%를 크게 상회하는 것이며, 제주특별자치도 출범 직전 10년간 신장율 123.5%보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 이는 제주특별자치도 출범 후 10년간 지방세 전국 신장율(71.9%)이 제주특별자치도 출범 직전 10년간 전국 지방세 신장율(106.8%)보다 매우 낮게 나타나고 있는 것과는 대조를 이루는 사항으로 제주특별자치도 출범 후 10년간 제주의 지방세 신장율이 유래없이 높은 사실임을 알 수 있으며, 1992년(1,096억 원) 1천억원을 최초로 돌파한지 23년만인 2015년에 제주의 지방세수가 1조원을 초과함으로써 제주의 자주재원 역사에 새로운 이정표가 되고 있기도 하다.

<표 7> 제주특별자치도 출범 후 10년간 지방세 징수현황

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
전국 (십억원)	징수액	41,294	43,524	45,480	45,168	49,160	52,300	53,938	53,779	61,725	70,978
	증감률		5.4	4.5	-0.7	8.8	6.4	3.1	-0.3	14.8	15.0
제주 (억원)	징수액	4,337	4,471	4,450	4,145	5,215	5,814	6,841	7,686	9,095	11,241
	증감률		3.1	-0.5	-6.9	25.8	11.5	17.7	12.4	18.3	23.6
전국비중	1.05	1.03	0.98	0.92	1.06	1.11	1.27	1.43	1.47	1.58	

또한 2006년 4천억 원대였던 지방세 징수액이 제주특별자치도 출범 후인 2009년까지 계속하여 4천억 원대에 머물러 있다가 2010년부터 큰 폭으로 증가한 것을 알 수 있으며.(2009년부터 2015년 7년간 171.2%로 2006년부터 10년간의 증가율 159.2% 상회) 이는 제주특별자치도 출범 후 투자진흥지구 감면, 제주이전 기업 감면 등 출범초기에 지방세 감면 등을 통한 국내·외 기업 유치에 집중한 것이 2009년 이후 지방세 징수액 증가의 효과 나타난 것으로 예측되며, 실제로 2006년부터 2009년 사이의 제주의 지방세 신장율은 -4.4%로 대전(-7.4%), 대구(-5.2%)와 함께 마이너스 신장율로 조사되고 있다.(전국 평균 9.4%신장) 유례없는 지방세 신장율의 마이너스 기록은 2009년 세계적인 금융위기에 따른 충격으로 국세 및 지방세 세수의 하락이 큰 요인으로 작용하였다.

3.2. 제주특별자치도세 세입구조

3.2.1 제주특별자치도세 세목별 세입분석

2010년 지방소비세 신설 및 지방소득세의 독립세화, 2011년 지방세목의 통합 등을 감안하여 <표 8>을 통해 세목별 세입비중을 분석하여 보면

우선 지방소비세는 2006년에는 없는 세입이었으나 2015년 9.2%의 비중을 차지하고 있어 다른 세목의 비중이 낮게 나타나는 원인중의 하나가 되고 있다. 취득세와 등록면허세는 2006년 그 비중이 35.4%에서 2015년 41.9%로 6.5% 증가하였다. 취득세와 등록면허세의 증가는 부동산 취득세의 계속적 증가와 시설대여업체 차량의 취득세 증가 등에 의한 것으로 해석되고 있다.

다음으로 주민세, 사업소세, 지방소득세는 2006년에 8.9%에서 그 비중이 2015년 10.3%로 1.4%증가하였다. 그 이유는 양도소득분 개인지방소득세와 법인지방소득세 세입증가에 따른 것으로 해석된다. 그 외 나머지 세목들은 모두 비중이 하락하였으며, 구체적으로 레저세는 7.1%에서 5.5%로 1.6% 감소, 담배소비세는 8.5%에서 4.2%로 4.3% 감소, 재산세와 도시계획세는 12.3%에

서 8.3%로 4.0% 감소, 자동차세는 10.7%에서 9.1%로 1.6%감소, 지방교육세는 14.5%에서 9.8%로 4.7% 감소한 것으로 나타나고 있다.

또한 <표 8>을 보면 2015년 소득관련 세목인 지방소득세의 비중은 9.5%이다. 소비관련 세목인 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 주행분 자동차세의 비중은 22.5%이다. 재산관련 세목인 취득세, 재산세, 소유분 자동차세, 지역자원시설세의 비중은 54.3%이다. 지방세가 지역에 보편적으로 소재하는 세원에 대한 세금인 재산을 위주로 하는 성격을 그대로 보여주고 있다.

그리고 2006년에는 단일세목으로 1천억 원이 넘는 세목이 전혀 없었다. 세목 통폐합으로 취득세가 2011년부터 2014년까지 유일하게 1천억 원을 초과한 세목이 되었다. 2015년에 이르러서야 취득세(4,433억원), 지방교육세(1,103억원), 지방소득세(1,073억원), 지방소비세(1,038억원), 자동차세(1,023억원)의 5개 세목이 1천억 원을 초과하였으며, 그 다음으로는 재산세 1천억원 초과가 유력하다.

<표 8> 제주특별자치도 10년간 세목별 지방세 징수현황

(단위 : 억원,%)

구분	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	
합계	4,337	100	4,471	100	4,450	100	4,145	100	5,215	100	5,814	100	6,841	100	7,686	100	9,095	100	11,241	100	
취득세	810	18.7	767	17.2	628	14.1	512	12.4	670	12.8	1,505	25.9	2,251	32.9	2,626	34.2	3,188	35.1	4,433	39.4	
등록면허세	726	16.7	651	14.6	562	12.6	512	12.4	627	12.0	119	2.0	126	1.8	174	2.3	209	2.3	282	2.5	
레저세	308	7.1	361	8.1	414	9.3	394	9.5	521	10.0	576	9.9	557	8.1	623	8.1	584	6.4	617	5.5	
담배소비세	370	8.5	361	8.1	384	8.6	389	9.4	385	7.4	353	6.1	430	6.3	396	5.2	435	4.8	467	4.2	
지방소비세	-	-	-	-	-	-	-	-	465	8.9	514	8.8	530	7.7	553	7.2	979	10.8	1,038	9.2	
주민세	350	8.1	438	9.8	455	10.2	410	9.9	33	0.6	31	0.5	33	0.5	36	0.5	76	0.8	92	0.8	
사업소세	29	0.7	31	0.7	34	0.8	34	0.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
지방소득세	-	-	-	-	-	-	-	-	440	8.4	514	8.8	579	8.5	652	8.5	722	7.9	1,073	9.5	
재산세	410	9.5	447	10.0	481	10.8	490	11.8	534	10.2	713	12.3	762	11.1	775	10.1	841	9.2	936	8.3	
도시계획세	121	2.8	131	2.9	141	3.2	146	3.5	152	2.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
자동차세	소유분	216	5.0	240	5.4	262	5.9	284	6.9	313	6.0	352	6.1	388	5.7	493	6.4	577	6.3	620	5.5
	주행분	250	5.8	275	6.2	279	6.3	249	6.0	261	5.0	289	5.0	277	4.0	356	4.6	379	4.2	403	3.6
지역자원시설세	47	1.1	48	1.1	51	1.1	51	1.2	56	1.1	64	1.1	71	1.0	79	1.0	101	1.1	119	1.1	
지방교육세	628	14.5	648	14.5	689	15.5	609	14.7	688	13.2	728	12.5	807	11.8	875	11.4	962	10.6	1,103	9.8	
도축세	13	0.3	15	0.3	14	0.3	14	0.3	15	0.3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
과년도수입	59	1.4	58	1.3	56	1.3	51	1.2	55	1.1	55	0.9	30	0.4	48	0.6	42	0.5	58	0.5	

※ '11년 세목간소화 : '도시계획세' → '재산세', '사업소세' → '주민세', '등록세' → '취득세', '공동시설세'·'지역개발세' → '지역자원시설세'로 통합

3.2.2 세입신장에 따른 조세부담 분석

다른 여러 가지 이유도 있겠으나 제주특별자치도 출범 후 국내외 기업의 적극적 유치와 지속적인 인구유입, 부동산 가격 및 거래의 증가 등에 따라 2006년 4천억 원대의 지방세 세입이 2015년 1조원을 초과하였으며, <표 9>를 보면 제주에서 징수되는 국세의 경우에도 다른 지역보다 훨씬 높은 신장율을 나타내고 있다는 것을 알 수 있다. 2006년부터 2014년까지 국세의 전국 평균 신장률은 50.3%이나 같은 기간 제주에서 징수된 국세 신장율은 121.4%로 전국 평균보다 배이상의 높은 증가율을 보이고 있다. 이에 따라 제주도민의 1인당 총 조세부담액도 2006년 145만원에서 2014년 286만원으로 97.2%증가하였으나 아직까지 1인당 총 조세부담액은 전국 평균 502만원에는 미치지 못하고 있다.

<표 9> 연도별 조세부담 현황(2006년부터 2014년까지)

구분	제주 조세 징수액(억원)			전국 조세 징수액(억원)			1인당 조세 부담액(십만원)					
	계	국세	지방세	계	국세	지방세	제주			전국		
							계	국세	지방세	계	국세	지방세
2006	8,073	3,736	4,337	1,715,546	1,302,609	412,937	14.5	6.7	7.8	35.0	26.6	8.4
2007	8,820	4,349	4,471	1,965,871	1,530,628	435,243	15.8	7.8	8.0	39.9	31.1	8.8
2008	8,340	3,890	4,450	2,030,083	1,575,286	454,797	14.9	6.9	7.9	41.0	31.8	9.2
2009	8,636	4,491	4,145	1,994,983	1,543,305	451,678	15.3	8.0	7.4	40.1	31.0	9.1
2010	9,609	4,394	5,215	2,151,747	1,660,149	491,598	16.8	7.7	9.1	42.6	32.9	9.7
2011	10,471	4,657	5,814	2,324,533	1,801,532	523,001	18.2	8.1	10.1	45.8	35.5	10.3
2012	13,041	6,200	6,841	2,460,307	1,920,926	539,381	22.3	10.6	11.7	48.3	37.7	10.6
2013	14,752	7,066	7,686	2,440,142	1,902,353	537,789	24.8	11.9	12.9	47.7	37.2	10.5
2014	17,367	8,272	9,095	2,574,521	1,957,271	617,250	28.6	13.6	15.0	50.2	38.1	12.0

※ 제주특별자치도 내부자료, 국세는 내국세 기준, 인구는 주민등록인구(내국인)기준

3.3. 제주특별자치도세 세입신장 주요요인

제주특별자치도의 지방세 세입규모가 제주특별자치도 출범 당시 4,337억 원에 불과하던 것이 2015년 1조 1,241억원으로 2.6배 가까이 증가한 것은 다

음과 같이 차별화된 세제특례 활용, 지방소비세 신설, 제주경제 신장 및 부동산 경기활황 등 경제효과에 따른 것으로 풀이된다.

3.3.1 차별화된 세제특례 활용

제주특별자치도의 지방세 세입이 차별화된 세제특례를 활용한 도민 부담 없는 역외세원을 적극적으로 발굴한 결과, 선박투자회사, 항공기, 국제선박, 시설대여업체 차량 적극 유치와 경마 중계경주 확대 등을 통해 2015년에는 1,636억원의 역외세원을 확보하였다.

특히, 시설대여업 차량 유치를 통해 2012년부터 차량취득세 및 소유분 자동차세 세입이 크게 증가하게 되는 데 아래의 <표 10>에서 나타나는 것처럼, 2011년까지 200억대 초반이던 차량 취득세가 2012년에는 비영업용 차량 취득세율 인하(7%→ 5%)에도 불구하고 738억으로 216.4%가 증가하였으며, 2015년에는 차량증가와 지속적인 시설대여업체 차량 유치로 911억원의 세입 실적을 거둔 것으로 나타나고 있다. 또한 2011년까지 300억원초반대 이었던 소유분 자동차세의 경우에도 2012년부터 시설대여업체 차량 유치와 인구유입에 따른 차량증가로 지속적으로 증가하여 2015년에는 620억이 세입되어 2010년의 2배에 달하는 실적을 거두었으며, 2010년대비 2015년 차량 취득세 및 소유분 자동차세 세입은 1,000억원 188.3%이 증가하여 가파른 제주특별자치도의 세입증가를 주도하였다.

<표 10> 연도별 차량 취득세 및 소유분 자동차세 세입현황

(단위:백만원, %)

구 분	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	징수액	증감	징수액	증감	징수액	증감	징수액	증감	징수액	증감	징수액	증감
계	531	585	10.1	1,126	92.5	1,291	14.7	1,410	9.2	1,531	8.6	
취득세	219	233	6.7	738	216.4	798	8.1	833	4.4	911	9.4	
자동차세	312	352	12.5	388	10.3	493	27.1	577	17.1	620	7.4	

또한 2010년부터 장외 발매분 레저세를 감면하고 교차중계 경주 횡수는 늘림으로써 전체적인 세수는 증가할 수 있도록 도세감면조례에 감면특례를 두고 운영하고 있으며, 이에 따른 세수확충 실적은 아래 <표 11>과 같다. 2009년까지 200억대 초반이던 경마 중계경주 레저세 세입이 2010년 423억, 2015년 569억까지 확대되었으며, 2006년 대비 2015년 경마 중계경주 레저세 세입은 307억, 117.7% 신장되었다.

<표 11> (경마 중계경주) 레저세의 연도별 세입현황

(단위 : 백만원)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
경 마 중계경주	26,032	26,663	28,544	21,421	42,325	46,892	47,462	56,669	53,204	56,953

3.3.2 지방소비세 신설

제주특별자치도의 지방세 세입이 본격적으로 증가하기 시작한 것은 2010년부터이며 이는 전국 공통사항으로 중앙정부에서 부가가치세의 5%를 지방소비세로 하는 지방세 세목이 신설되었기 때문이다. 지방소비세는 2010년 처음으로 465억 원이 세입된 데 이어, 중앙정부의 주택분 취득세 세율인하(4%→1~3%)에 따른 세수보전을 위해 부가가치세의 11%로 지방소비세 세율이 인상된 2014년에는 979억, 2015년에는 제주특별자치도 지방세 세입 1조1,241억 원의 9.2% 1,038억원이 세입되어 지방세 세입 중 네 번 째로 높은 중요한 세입원으로 자리 잡았다.

3.3.3 제주경제 신장 및 부동산 경기 활황 등 경제효과

제주특별자치도의 시행 이후 외국인 관광객 급증, 영어교육도시 등의 투자진흥지구 추진, 다음카카오, 넥슨, 최근의 네오플 등 국내외 첨단산업 및 기업유치 등에 따른 고용 및 소득·소비효과, 지속적인 인구유입과 부동산 가격

상승 및 거래증가, 건설경기 확대 등의 경제효과들이 지방세의 급격한 증가로 이어지고 있다.

<표 12>를 보면, 2006년 1,876억원이던 부동산관련 세입이 2015년에는 4,669억원으로 10년간 2,793억원, 148.9%가 신장되었으며 총세입액의 41.5%를 차지하여 지방세의 가장 큰 세원이 되고 있음을 알 수 있다. 취득세(등록세 포함)는 10년간 2,128억원 181.9%가 증가하였고, 부동산 경기가 침체되었던 2009년보다는 2,462억원 231.8%가 증가하였다 특히 양도소득분 지방소득세는 210억원 677.4% 증가의 경이로운 신장률을 보이고 있다.

또한 상기의 <표 8>에서 보는 것처럼 국내의 기업유치, 인구증가, 부동산 가격상승 및 거래증가에 따른 양도소득의 증가, 지방소득세의 독립세화에 따른 법인지방소득세의 증가로 2010년 440억원이었던 지방소득세 세입이 2015년에는 1,073억원으로 6년간 633억원 144% 신장되어 지방세 세입 중 취득세, 교육세에 이어 세 번째로 높은 세입원이 되었음을 알 수 있다.

<표 12> 제주특별자치도 10년간 부동산관련 지방세 세입현황

(단위:억원)

구분	계		취득세 (부동산분)		재산세 (부동산분)		도시계획세		지방소득세 (양도소득분)		지역자원 시설세	
	금액	증감	금액	증감	금액	증감	금액	증감	금액	증감	금액	증감
2006	1,876	-	1,274	-	406	-	121	-	31	-	45	-
2007	1,733	-7.6	1,065	-16.4	443	9.2	131	8.4	47	54.5	47	4.0
2008	1,542	-11.0	839	-21.2	475	7.3	141	7.7	37	-21.6	50	6.5
2009	1,455	-5.6	742	-11.6	484	2.0	146	3.3	34	-9.2	49	-0.7
2010	1,701	16.9	929	25.3	529	9.2	152	4.5	37	9.9	54	8.6
2011	1,970	15.8	1,153	24.1	707	13.4	-	-	48	29.9	62	15.3
2012	2,287	16.1	1,405	21.8	754	6.7	-	-	58	21.4	69	11.9
2013	2,658	15.3	1,745	24.2	765	1.5	-	-	72	22.6	77	10.7
2014	3,270	23.0	2,218	27.1	825	7.9	-	-	133	86.2	94	23.2
2015	4,669	42.8	3,402	53.4	919	11.3	-	-	241	80.6	107	13.9

※ 출처 : 제주특별자치도 내부자료, 취득세 자료에 2010년 이전 등록세 포함

IV. 지방세입의 지속적 성장을 위한 과제 및 발전방안

4.1. 제주특별자치도세 세입의 과제

위에서 살펴본 바와 같이 제주특별자치도 10년 동안 지방세 세입은 전국에서 가장 높은 성장률을 보이고 있다. 제주의 재정자주권을 위한 자체세원(지방세)이 그 어느 시기보다 크게 성장된 것이다. 하지만 급격한 세입신장에 따라 극복하고 해결해야 할 과제들이 계속하여 나타나고 있다. 제주특별자치도의 지방세 세입신장에 따른 해결과제에는 ‘일부 세목에 집중된 지방세 세입구조 개선’, ‘부동산 취득세, 역외세원 등 불안정한 세입비중 완화’, ‘일정 규모에 도달한 지방세의 지속적 세입신장의 한계 극복’, ‘지방세 규모에 맞는 세무조직 개편’ 등이라 할 수 있으며 본 과제들에 대하여 다음에서 자세히 살펴보고자 한다.

4.1.1 일부 세목에 편중된 지방세 세입구조 개선

행정자치부의 지방세통계연감에 의하면 지방세 11개 세목 중 취득세 비중은 전국 평균이 2014년 26.6%, 2013년 24.8%, 2012년 25.9%, 2011년 26.5%인 반면 제주는 2014년 35.1%, 2013년 34.2%, 2012년 32.9%, 2011년 25.9%로 나타나며, 2011년까지는 전국과 제주의 취득세 비중이 비슷한 수준이었으나, 시설대여업체 차량 취득세 약500억 원 상당(2012년 총세입액의 7.3%, 2013년 세입총액의 6.5%, 2014년 세입총액의 5.5%)가 세입되기 시작한 2012년부터 8%이상 차이가 발생하고 있으며, 2013년부터는 부동산 취득세의 폭발적인 증가로 전국평균보다 8%이상 높은 취득세 비중을 유도하고 있다고 할 것이다. 이는 부동산 취득세의 증가가 다른 지역의 증가율을 월등히 앞서고 있다는 증거이며 반대로 부동산 경기의 조정을 커질 경우 지방세수 감소의 급격한 감소로 이어질 수 있으므로 장기적으로 취득세를 제외한 다른 세목에서 안정적인 세입이 증대될 수 있는 신 세원 발굴 등의 대책이 필요하다

4.1.2 부동산 취득세, 역외세원 등 불안정한 세입비중 완화

지방세 세입구조의 취득세 편중과 연속선상에 있는 문제로서 2012년 이후 제주지역의 폭발적인 지방세 증가(2011년 대비 2015년 지방세입 신장율 전국 35.7%, 제주 93.3%)는 부동산 가격급등과 거래폭증에 의한 취득세 증가와 시설대여업체 차량 유치에 의한 역외세원의 증가가 가장 큰 원인으로 분석되고 있다. 부동산 거품붕괴 또는 이동세원인 시설대여업체 차량의 등록감소로 지방세수가 급감할 수 있는 불안정성이 계속 잠복되어 있다고 할 수 있으므로 중장기적으로 새로운 세원을 발굴이 무엇보다 중요하다 할 것이다.

4.1.3 지속적 세입신장의 한계 극복

상기의 <표 9>에서 보는 바와 같이 제주의 지방세 세입총액이 전국 지방세 세입총액에서 차지하는 비중이 예년에는 꾸준히 1.1%내외를 유지하여 왔으나, 2012년부터 꾸준히 상승하여 2015년에는 1.58%까지 상승하고 있다. 이는 제주의 경제규모(2013년 기준 GDP대비 GRDP는 0.92%) 나 인구(2015년말 현재 1.2%) 등을 감안할 경우 제주의 지방세 규모가 이미 일정 궤도 이상으로 올라온 것으로 볼 여지가 있는 점, 예전에는 지방세입의 급격한 상승을 주도했던 지방소비세와 역외세원 등이 이미 정체 또는 소폭 증가요인으로 작용할 수 있는 점, 부동산 취득세 및 양도소득분 지방소득세가 최근 몇 년간 급격히 증가하여 계속 증가보다는 정체 또는 조정의 가능성이 더 클 수 있다는 점 등을 종합해 보면 2016년부터는 세율인상, 1천억원 이상의 대규모 신세원 발굴, 세목 신설 등의 다른 변수가 작용하지 않는 이상 10%이상의 증가는 사실상 어려울 것으로 판단되므로 새로운 세원 발굴을 위한 적극적인 노력이 요구된다고 할 것이다.

4.1.4 지방세 규모에 맞는 세무조직 재편

제주특별자치도 10년의 결과 지방세 세입이 2.6배 발생한 것은 단지 제도

만의 문제가 아니라 다른 시도에는 없는 세제특례 운영인력, 세제개선 수행 인력, 다양한 세수통계 수요충족인력, 다양한 세무사례에 맞는 세제정비 및 세무조사 인력, 물리적인 처리건수가 늘어남에 따른 부과인력 등 일정 궤도에 오른 지방세수에 걸 맞는 세무조직에 대한 진단과 재편이 필요하다고 할 것이다.

이를 보다 더 구체화한다면 본청과 행정시, 읍면동 세무조직을 일원화하여 사업소 또는 지방세청을 신설하거나 지방세 및 세외수입 등 자체세원에 대한 체납업무를 과단위로 일원화하여 관리하는 방안과 함께 제주특별자치도만의 특색 있는 세제는 물론 국세이양이나 국세관련 제도까지 총괄하고 관리할 수 있는 전담조직 신설, 국제화, 대형화되는 도내 업체 및 부동산 투기, 전매 등을 전담할 수 있는 세무조사 전문조직 신설, 제주투자진흥지구, 외국인투자 등에 대한 세무자료 제공과 납세자 상시 상담, 체계적 통계자료 제공 등을 위한 세정민원실 전담신설 등 지방세 세입 1조원 시대에 걸 맞는 새로운 형태의 다른 지방과는 차별되는 특색 있는 지방세무조직에 대한 세밀한 검토가 필요한 시점이다.

4.2. 지속적 세입신장을 위한 해결방안

지방세의 지속적 신장을 위한 과제에서 언급된 취득세에 편중된 세입구조 개선, 부동산 취득세, 역외세원 등의 불안정한 세입비중 완화, 지속적 세입신장의 한계극복 등을 위하여 제주특별자치도가 추진해야 할 수 있는 해결방안에는 어떤 것들이 있는지에 대하여 구체적으로 논의해 보면 다음과 같다.

4.2.1 관광세 신설

최근 제주특별자치도의 청정과 공존을 핵심개념으로 행정의 모든 분야에 융합시키는 제주미래비전을 결정하였고, 여기서도 미래비전 실현을 위한 재원으로 “관광숙박세”를 제시한 바 있다. 제주의 관광객은 꾸준히 증가하고

있으며, 제주특별자치도 관광협회에서 제공된 자료에 따르면 2015년말기준 13,664천명(외국인 2,624천명)의 관광객이 제주를 방문하였으며, 이는 2014년 대비 11.3%증가(외국인은 21.2%감소, 메르스 영향으로 중국인 관광객 급감)한 것으로 나타나고 있으며 2006년 5,313천명(외국인 460천명)보다는 157.2% 증가하였다.

그러나 관광객의 지속적 증가는 소득증가, 일자리창출, 지역경제성장 등의 긍정적 효과에도 불구하고 날로 심해지는 환경오염, 교통난 가중, 난개발, 생활쓰레기 급증, 주택가 소음, 그에 따른 행정비용 과대발생으로 복지, 문화 등과 관련한 재원조달 능력저하에 따른 지역주민의 삶의 질 저하 등의 부작용도 함께 발생하고 있으며, 관광환경의 질을 저하시키는 결과를 초래할 수 있어 이를 예방하고 개선할 수 있는 종합적 장기적 플랜이 필요하며, 그에 상응하는 재원조달 대책도 함께 마련되어야 할 것이다.

제주경제를 지탱하는 큰 축인 관광산업이 세계감면, 기금지원 등 행정의 지원을 받는 수혜자의 입장에서 지역사회 구성원으로서 지역경제의 필요재원 함께 부담하는 사회의 공동부담의 책임과 응익자 부담원칙에 따라 관광자원을 소비하는 관광객의 관광환경 개선과 지속적인 관광자원 개발로 미래세대가 계속하여 그 관광자원을 소비할 수 있도록 하는 데 필요한 재원에 대한 공동부담, 방문 관광객의 무조건적 증가에 의미를 두는 제주관광의 양적성장보다는 관광객 1인당 소비를 증대시키는 질적 성장을 위한 쾌적한 관광환경 제공 등을 목적으로 하는 관광세 신설이 현재의 제주특별자치도에서 가장 필요한 세원이라 할 수 있으며 이를 위한 토론회, 지역 및 국가여론 조성, 중앙정부 절충, 의회설득 등 관광세를 새로운 세원을 확보할 수 있는 모든 행정적 노력이 필요한 때이다.

4.2.2 지방소비세 세율인상 및 안분을 개선

지방소비세는 부가가치세의 5%를 세율로 하여 2010년 처음 도입되었으며, 2013년 주택 취득세 세율 영구인하로 지방자치단체의 재원감소를 보전하기

위하여 부가가치세의 6%를 추가하는 것으로 하여 2014년에 방소비세의 세율이 11%로 인상되었다.

당초 단계적으로 부가가치세의 20%까지 세율을 인상하는 것으로 하여 2010년 지방소비세 도입된 것이므로 취득세 감소보전분에 따른 세율인상은 사실상 당초 계획 및 취지와는 맞지 않는 것이며, 원래 계획에 따라 단계적인 지방소비세의 세율은 최소 부가가치세의 20%까지 인상되어야 함이 마땅하다.

그러나 지방소비세 세율인상과 병행하여 반드시 개선되어야 할 점이 있는데 그것은 바로 지방소비세의 배분방법이다. 지방소비세의 배분에 있어 취득세 감소분(부가가치세의 6%)은 각 지역의 실질적인 취득세 감소규모에 따라 배분하는 것이므로 논외로 하고, 나머지 부가가치세의 5%는 민간최종소비지표에 지역별 가중치를 두고 배분하고 있으나, 지표의 성격상 지역별 가중치에 불구하고 수도권 등 대도시로 자원배분이 집중될 수밖에 없는 구조이므로 세율인상분에 대하여는 자원배분액의 수도권 집중을 완화할 수 있도록 하여야 할 것이다.

4.2.3 국세이양

제주특별자치도의 6단계 제도개선 과제에 포함된 입장료 또는 입장행위에 대한 개별소비세(국세)를 제주로 이양하는 국세이양과 같이 다른 지역과의 연계없이 독립적으로 제주지역에서만 이루어지는 용역에 대한 부가가치세, 부동산 거래에 따른 양도소득세, 주세, 인지세 등은 지역적 특성이 강하여 국세로 이양할 수 있는 세목으로 분류될 수 있다. 그러나 국세의 이양은 중앙정부에서 지방정부의 열악한 재정상황을 지원하고 지역 간 자체재원의 불평등 문제를 보완하기 위하여 시행되는 교부세와 보조금, 교육재정보전금 등에 바로 영향을 미칠 수 있고, 국세이양에 따른 자원증대 효과가 서울, 경기, 인천 등 대도시에서 집중되는 부익부 빈익빈 현상으로 제주를 포함한 그 외 자치단체의 재정상황을 더욱 악화시킬 수 있다는 점과 중앙정부 자체의 자원부족

문제 등을 종합적으로 고려해야 한다는 점에서 여러 가지 한계를 내포하고 있다.

4.2.4 신세원 발굴 및 비과세, 감면의 단계적 축소

최근 친환경에너지로 각광받고 있으며 바람 많은 제주에서 꾸준히 시설확충이 이루어지고 있는 풍력발전이나 최근 개발되어 판매되어 지고 있는 용암해수 등에 대한 지역자원시설세 과세방안 같은 제주특성과 발전방향과 부합되는 신세원을 지속적으로 발굴하고, 제주특별자치도세조례의 세율인하를 최소화하고 필요한 경우에는 특정 과세대상에 대하여 다른 지역보다 높은 세율적용 등을 추진함과 동시에 제주특별자치도세감면조례로 감면되는 내용에 대한 그 필요성과 효과 등을 세밀히 분석하여 감면을 축소 또는 폐지하고, 새로운 감면은 최대한 억제할 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 2015년 7월 제주특별자치도세 감면조례를 개정하여 전국 최초로 감면조례에 의한 지방세 전액 감면의 경우에도 최소한 15%의 지방세는 부담해야 하는 내용의 ‘지방세 최소한세 납부제도’의 도입은 과세형평성과 지속적인 세입신장 차원에서 바람직한 제도개선이라고 할 수 있다.

V. 결론 및 시사점

제주특별자치도의 지방세 세입은 10년 동안 전국에서 제일 높은 신장률을 보였다. 이에 따라 제주특별자치도의 지방세 세입은 2015년 처음으로 지방교부세 세입을 넘어섰으며 향후 5년 내에 국고보조금 세입도 넘어설 가능성이 많을 것으로 예상된다. 제주특별자치도 10년의 결과로서 지방세 세입의 급격한 상승에도 불구하고 현 지방세 세입이 극복해야 할 과제들에 대하여 본문에서 서술하였다.

그것은 ‘일부 세목에 집중된 지방세 세입구조 개선’, ‘부동산 취득세,

역외세원 등 불안정한 세입비중 완화’, ‘일정 규모에 도달한 지방세의 지속적 세입신장의 한계 극복’, ‘지방세 규모에 맞는 세무조직 개편’ 등이 다. 이러한 극복과제들을 해결하기 위한 방안으로 ‘관광세 신설’, ‘지방소비세 세율인상 및 안분을 개선’, ‘국세이양’, ‘신세원발굴 및 비과세, 감면의 단계적 축소’ 등을 제시하였다.

한편 「헌법」 제59조에는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다” 라고 규정되어 있다. 즉 지속적인 세입신장 방안으로 본문에서 제시된 관광세 또는 세원발굴에 따른 새로운 세목의 발굴 등은 법률로만 규정되어야 하는 것이다. 다시 말하면 법률제출권을 가진 중앙정부와 법률안 발의 및 심의·의결권을 가진 국회만이 새로운 세목의 신설을 결정할 수 있는 것이다. 그러므로 제도적 한계 안에서 제주특별자치도는 「제주특별법」과 지방세관련 법령에 주어진 제도 안에서 세제를 활용하여 새로운 세원을 지속적으로 발굴하는 한편 법률에 규정해야 하는 새로운 세목의 신설 또는 지방소비세의 세율인상이나 안분기준 개선 등에 대하여는 중앙정부(행정자치부)와 국회를 설득할 수 있는 객관적이고 합리적인 논리개발에도 힘써야 할 것이다.

그리고 「제주특별법」 또는 「지방세특례제한법」의 개정을 통해 세율조정권과 세액감면권이 「지방세특례제한법」과 충돌할 수 있는 문제를 해결할 필요가 있다. 장기적으로는 제주지역에서 징수되는 국세를 제주특별자치도세로 하고, 제주특별자치도 스스로 제주에서 징수되는 모든 세목에 대하여 세제개편을 할 수 있는 권한이 주어지는 1국가2조세 체계와 법정외세목의 인정 등의 과감한 제도개선도 검토할 필요가 있다.

본 연구에서는 제주특별자치도 10년의 뜻 깊은 해에 지방세 세입을 중심으로 그 의미를 되돌아보고 앞으로의 방향도 모색해 보았다. 세금제도는 그 사회 구성원의 경제생활은 물론 그들의 생활방식과 사고에도 지대한 영향을 미친다고 한다. 10년이 지난 2026년에는 제주특별자치도가 지금부터 훨씬 선진화되고 경쟁력을 갖춘 세계 속의 국제도시로서 부디 도민의 삶의 질이 획기적으로 개선되고, 대한민국의 발전 동력으로 자리매김할 수 있기를 진심으로 희망해본다.

참고문헌

- 제주특별자치도, 제주특별자치도추진백서, 2007
- 유태현, “제주특별자치도세 자주재원 확충방안”. 2009
- 고태호, “자주재원 확충을 위한 지방세 신 세원 발굴에 관한 연구”, 제주발전연구원, 2009
- 이상훈·김진하, “지방소비세제 배분지표 평가와 대안 모색”, 한국지방세연구원, 2013
- 이동식, 윤현석, 강주영, “(세정정책 워크숍)자주재정권 강화방안”, (사)한국지방세학회, 2014
- 민기·윤상은, “제주특별자치도의 지속가능한 재정확충 방안을 위한 시론적 연구”, 찾아가는 지방세 세미나, 2015
- 하능식, “국세의 지방세 이양”, 한국지방세연구원, 2015
- 권혁진, “관광에 대한 과세방안 연구”, 한국지방세연구원, 2015
- 박지현, “지방소비세 도입효과 분석”, 한국지방세연구원, 2016
- 김의효, 지방세 실무, 한국지방세연구회, 2016
- 제주특별자치도 세정과, 내부 업무자료, 2016

Jeju Special Self-Governing Province 10 years, Case studies on local Tax Revenue of Achievements and Challenges

Jong-Woo Chae

Soon-Yeo Jung

<Abstract>

This study is mainly actively working practices for tax exemption and tax revenue raising to explore ways for sustainable growth of the local tax revenue from 2006 to 2015 were analyzed.

This was mainly to present the local tax revenue environmental changes, thus local tax revenue and kidney due, the main cause analysis of revenues kidney, kidney revenue challenges for sustainable revenue raising measures, etc.

Key words: Local taxes, revenue performance, Jeju Special Self-Governing Province