

기획특집

중앙정부의 재정지원 및 특례 확대

제주발전연구원 연구위원 강창민

제주특별자치도에 지원되는 국가예산 등은 특례조항이 있다고 하더라도 일정부분 특혜라는 인상을 가질 수 있기 때문에 다른 지방자치단체의 저항이 존재할 가능성이 있다. 또한 세원이양 등의 경우 우리나라의 조세체계를 기준으로 할 때 다른 지방자치단체와 제로섬 게임(zero-sum game)을 하게 될 수밖에 없기 때문에 어려움이 존재하는 것이 사실이다

J E J U D E V E L O P M E N T F O R U M

I. 들어가며

제주특별자치도 출범 6년이 경과하는 시점에서 도민들이 체감하는 성과는 여전히 미흡한 상태이며, 3,800여건 건에 이르는 많은 권한이 이양되었으나 세제에 대한 핵심특례 등은 여전히 이양이 보류되어 타 지역과 차별화된 분권과 자치를 실현하는데 어려움을 겪고 있는 실정이다.

제주가 동아시아의 대표적 국제자유도시로 육성하기 위해 국내외 우수 기업을 유치하고 투자유치를 활성화하기 위해서는 신공항 등 하드웨어적 인프라를 위한 지원도 필요하지만, 규제 및 재정에 대한 자율권을 현실화하기 위한 제도적 특례를 통해 국가재원의 안정적이고 지속적 지원을 위한 제도적 장치가 필수적이다.

재정특례와 관련하여 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한

특별법」에 국세 및 징수액의 제주이양에 대한 국가의 책무를 규정하고 있기는 하지만 현행 조세체계 및 타 지방자치단체와의 형평성 논리로 인해 사문화되어 가고 있는 실정이다.

특히 제주특별자치도 출범 이후 지속적으로 이양되고 있는 중앙권한에 대응한 추가적 재정수요 충족에도 미흡한 실정이며, 최근 방소비세 도입으로 인해 타 시도와 재정격차가 심화되고 있어 국내 유일의 특별자치 및 국제자유도시를 추진하는 제주지역의 특수성과 차별성을 고려한 중앙정부의 재정지원 및 재정특례 등의 재정제도가 개선되고 실천되어야 할 것이다.

이러한 점을 토대로 국가가 제주에 대해 재정적으로 반드시 실천해야 할 사항에 대해 중요사항을 검토해보고 전략적 방향에 대해 제시하고자 한다.

II. 주요 내용

1. 국세자율권 이양

홍콩 등 국제자유도시는 5~10개의 세목, 저율의 조세 체계에 비해 우리나라는 국세 및 지방세 25개의 세목, 고율의 조세 체계로 인해 제주특별자치도의 특별한 조세특례 없이는 국제자유도시에 걸맞은 조세경쟁력을 갖추기에는 미흡한 실정이다.

현재 제주특별자치도의 재정기반은 교부세법정률, 제주계정 등 신설제도에도 불구하고 여전히 취약한 상태이며, 특별자치도 출범에 따른 시군폐지에 대한 인센티브 미비, 자치경찰·감사위·의회기능 강화 등 신설제도, 권한이양에 따른 자치사무(사업) 증가를 충당할 새로운 재정지원 특례가 절실한 실정이다.

제주특별자치도의 조세자율권은 특별법 제9장 자치재정 분야에 조세특례조항을 두고 있으나, 장기적으로 안정된 세입과 세원을 확충 마련하기 위해서는 특별법 제4조에 명시된 국세의 세목이양에 대한 국가의 책무에 입각한 조세자율권을 확보하는 것이다. 따라서 홍콩 등 선발 국제자유도시들과 경쟁 가능한 국제자유도시 조성을 위해서는 규제완화와 함께 국세에 대한 제주특별자치도 이양이 필요하며, 이리르 통해 외국인 투자유치, 관광객 유치 등을 통하여 지역경제를 활성화하여 궁극적으로는 제주특별자치도의 안정적 세입기반여건을 조성하기 위한 것이다.

제주특별자치도에 지원되는 국가예산 등은 특례조항이 있다고 하더라도 일정부분 특혜라는 인상을 가질 수 있기 때문에 다른 지방자치단체의 저항이 존재할 가능성이 있다. 또한 세원이양 등의 경우 우리나라의 조세체계를 기준으로 할 때 다른 지방자치단체와 제로섬 게임(zero-sum game)을 하게 될 수밖에 없기 때문에 어려움이 존재하는 것이 사실이다.

이러한 점을 고려한다면 보다 근본적으로 세입을 확충할 수 있는 법인세 등 국세를 이양을 통한 국세자율권을 확보하여 제주특별자치도의 세입기반 여건을 확대하도록 하는 것이라 볼 수 있다.

이와 같이 국세자율권 이양을 통한 세입기반이 마련될 경우 국가에서 지원하는 규모가 축소되어도 자립할 수 있는 여건을 마련할 수 있기 때문에 보다 근본적이면서도 적극적인 대안이라 판단되어 진다.

자율권 부여방식에 대해서는 “조세특례제한법” 또는 “제주특별법”에서 국세인 제주특별세를 신설하고,세율 등 결정방식에 대해서는 제주도의회 의결을 거쳐 도지사가 세율/감면여부 등을 중앙정부에 권고하면, 중앙정부가 이를 수용하는 방식으로 접근하는 방식을 검토할 수 있을 것이다.

○자율권 부여방식 : “조특법” 또는 “특별법”에서 국세인 제주특별세를 신설

- ①세 원 : 소득세·법인세·부가가치세 등 주요 세목
- ②세율 등 결정방식 : 제주도의회 의결을 거쳐 도지사가 세율/감면여부 등을 중앙정부에 권고하면, 중앙정부가 이를 수용하는 방식
- ③ 징수방식 : 세무서에서 징수해서 제주도 일반회계 재원으로 이양

○제주도의 과세범위

- ①법인세(30% 범위 세율조정) : 제주도 사업장에서 발생한 소득
* 제주도 외에서 발생한 소득은 구분경리하여 종전과 같이 국세로 납부
- ②소득세(30% 범위) : 제주도내에서 발생한 사업, 근로, 연금, 퇴직, 양도 소득
* 이자·배당 제외 : 금융시장 왜곡 우려, 양도 : 부동산 등 한정
- ③ 부가가치세(30% 범위), 주세, 개별소비세, 교통·에너지·환경세 : 제주도에서 거래·생산되는 재화·용역, 제주도 수입재화
*도외 반출 품목 및 수량 제한, 자율권 범위는 세목별 특성 고려
- ④ 상속세, 증여세 : 도내 부동산, 영업권, 어업권, 입어권 한정
- ⑤ 종합부동산세, 증권거래세(도내 거래소 한정), 인지세 포함
- ⑥관세 : 관세감면, 면세점 설치 등 대내적 관세업무에 한하여 자율 가능

따라서 제주특별법 제4조에 근거하여 홍콩, 싱가포르 등 선발 국제자유도시들과 경쟁할 수 있도록 국세에 대한 제한적 자율권 이양하고, 조세정책의 자율적 운영을 통해 국제자유도시를 조기에 조성하여 국가 발전에 견인할 수 있을 것이다.

2. 중앙정부 재정지원 및 특례 확대

2006년 특별자치도 출범이후 4차례의 제도개선을 통해 3,839건의 권한과 사무가 이양되었으나, 권한이양에 따른 중앙정부 재정지원은 기대수준에 크게 미치지 못하고 있는 실정이다. 특히, 특별행정기관의 추가적 권한 이양, 자치경찰제 확대 등 재정수요가 발생하고 있지만 이에 대한 중앙정부 차원의 재정보전이 미미하여 특별자치도 추진에 상당한 걸림돌로 작용하고 있다. 본 장에서는 제주특별자치도의 안정적 재정수입을 위해 보통교부세의 법정률 인상, 지방소비세 법정율 도입 등을 검토해보고, 부가가치세환급제의 조기시행, 규제자율권 이양 등의 특례 사항을 다루어보고자 한다.

1) 보통교부세 증액

제주특별법에서는 제주특별자치도의 보통교부세를 지방교부세법의 규정에도 불구하고 전국 보통교부세 총액의 100분의 3을 고정하여 지급하도록 규정하고 있다.

보통교부세 법정율화는 내국세 총액의 3%로 법정률 화하여 국세의 증가에 연동되어 증가하는 총액할당 방식의 지원으로, 재정의 안정에는 다소 도움이 되지만 제주특별자치도의 미래성장을 위한 재원확보에는 역으로 걸림돌이 될 수 있는 가능성이 존재한다. 법정률을 규정하는 것이 오히려 예전의 일반적 산정공식에 의한 경우보다 교부금이 줄어드는 경우도 발생할 수 있는 가능성이 있고, 권한이양에 따른 재정수요 증가 등 이를 초과하는 경우도 발생할 수 있어 이에 대한 재정보전이 절대적으로 필요한 실정이다.

따라서 역내 수요기반이 취약한 제주지역 경제의 특성상 개방화 등에 따른 재정여건의 악화를 막고 명실상부한 자치도로 발전하기 위해서는 자주재원인 지방교부세 추가 확보방안 마련 필요하다. 역내 수요기반이 취약한 제주지역 경제의 특성상 개방화 등에 따른 재정여건의 악화를 막고 명실상부한 자치도로 발전하기 위해서는 자주재원인 지방교부세 추가 확보방안 마련이 적극 검토되어야 할 것이다.

별도의 보통교부세 산정 기준지표를 중앙정부와 공동으로 개발, 기준지표에 따라 산정하여 재정수요 부족분이 발생할 경우, 그 부족분을 보통교부세로 추가 교부할 수 있도록 특별법 개정이 필요하다. 즉 제주특별법에 단서조항을 삽입하여 법정률 규정 후 국가사무의 지방이양 등 법정률 규정 시에 반영되지 않는 추가적인 재정수요 발생시 그에 상응하는 만큼의 조정율을 상향 조정할 수 있도록 특별법 개정을 적극 검토할 필요가 있다.

결론적으로 별도의 보통교부세 산정 기준지표를 중앙정부와 공동으로 개발하고, 기준지표에 따라 산정하여 재정수요 부족분이 발생할 경우, 현행 3%로 고정된 법정율을 재정수요 부족분을 보통교부세로 3% 이상 추가 교부받을 수 있도록 특별법을 개정이 요구된다.

2) 지방소비세 법정률 제도 도입

지방소비세는 2010년 지역경제 활성화 및 지방재정 확충을 위하여 국세인 부가가치세의 일부를 재원으로 도입된 신설 지방세이다. 부가가치세액의 5% 세원으로 민간최종소비지출 기준으로 지역별 가중치(수도권 100, 광역시 200, 비수도권 도 300) 적용하여 배분한 결과 2011년 제주지역 지방소비세 안분율은 약 1.74%이며, 519억원의 세입이 발생하였다.

하지만 이러한 지방소비세 도입으로 인해 제주지역은 타 지역에 비해 상대적으로 불이익을 받고 있는 실정이다. 내국세 중 하나인 부가가치세의 일부가 지방소비세로 전환되면서 내국세의 일정비율(내국세의 19.24%의 96%)을 재원으로 해 정부가 자치단체의 재정 부족액을 지원해주는 보통교부세의 전체 규모가 줄어들었기 때문이다.¹⁾ 물론 보통교부세 감소에도 불구하고 지방소비세 도입으로 제주도의 지방재정 수입은 증가하였지만, 보통교부세와 지방소비세의 배분비율 차가 큰 제주도의 재정수입 증대효과는 타 지역 평균의 절반 수준에 불과한 실정이기 때문이다.

제주의 경우 지방소비세 미도입시 보통교부세 법정률(3%) 배분액과 지방소비세 도입에 따른 배분율('11년 1.74%)을 비교하여 보면 '11년도에 358억원(배분비중 1.47%)의 재정순증 효과를 보이고 있으나, 제주의 재원순증효과가 가장 낮게 배분되고 있다.²⁾

1. 제주특별법의 특례조항에 의해 그 배분비율이 총액의 3%로 고정돼 있는 제주도에 대한 보통교부세 배분액은 지난해 기준으로 약 161억원이 감소되었다.

2. 서울의 경우는 보통교부세 미교부단체이며 지방소비세 순증액 4,647억원(100%), 광역시는 지방소비세 도입시 재원순증액 7,074억원(24.1%), 기타시도는 지방소비세 도입시 재원순증액 12,325억원(5.58%), 제주지역은 지방소비세 도입시 재원순증액 358억원(4.6%)의 순증가를 보이고 있다.

2013년부터 부가가치세의 10%를 지방소비세로 전환할 계획인데 이 경우 제주특별자치도는 상대적으로 더 큰 불이익을 당할 수밖에 없기 때문에 지방소비세의 산정기준 및 방법 개선에 대한 논리 및 지방소비세의 총액 법정화(특별법에 규정)하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.

지방소비세 배분율 3% 적용시 현행 1.7%보다 1.26%(약 370억원)를 더 많이 배분받을 수 있으며 향후 부가세의 10%로 확대될 경우 국세의 일부를 지방세 재원으로 확보할 수 있어 재정책대 효과가 크고 제주특별자치도 재정운영에 상당한 기여를 할 것으로 예상된다.

3) 부가가치세 환급특례를 위한 조세특례법 조속 개정

제주특별자치도 출범이후 중앙권한 사무이양경비에 대해 “제주여행객 부가가치세”와 상계 처리하는 것을 주요 골자로 제주특별법이 개정·공포(11.5.23)됨에 따라 부가가치세 환급 전산시스템 구축 등 제도시행을 위한 준비를 완료하였으나, 정부에서 이를 시행하기 위한 「조세제한 특례법」을 개정하지 않고 있어 부가가치세 환급제도를 시행하지 못하는 실정이다.

제주 여행객이 제주자치도 안에서 구입·소비하는 관광관련 재화·용역에 대해 「조세특례제한법」이 정하는 바에 따라 부가가치세액 환급(제주특별법 제177조)

- 환급대상 : 공항, 항만 등을 통해 출도하는 제주관광객
- 적용품목 : 기념품, 특산품, 렌터카 대여
- 사 업 자 : 법인, 일반사업자(간이사업자 제외)
- 운영기간 : 3년간 한시운영

따라서 제주여행객 부가가치세 환급제도는 중앙정부와 협의를 통해 마련한 제도이니 만큼 「조세제한 특례법」조속한 개정³⁾이 요망된다.

3. 사례조사 결과 2010년 4회, 2011년 상반기 2회 조세제한 특례법 개정 사례가 있어 정부의지만 있으면 언제든지 개정 가능

4) 규제자유권 제주이양

제주특별법 제1조에는 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지한다라고 추진목적이 규정되어 있고, 2조에는 국제자유도시란 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업 활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위임을 명시하고 있다.

하지만 특별자치도 추진당시 규제자유화를 추진하였으나 핵심규제 완화 및 폐지에 대한 사항 등이 보류되면서 이후 규제완화가 제대로 이루어지지 못하고 있어 여전히 현실은 국제적 기준과 비교할 때 상당히 높은 규제수준을 유지⁴⁾하고 있다.

따라서 명실상부한 국제자유도시 조성을 위해서는 조세완화와 함께 규제완화가 반드시 추진되어야 홍콩 등 국제자유도시들과 경쟁이 가능할 것이다. 규제자유화를 통해 국제자유도시에 걸맞은 경쟁력 확보하고, 기업하기 좋고 사람 살기 좋은 사회·행정 환경 조속히 구축하는 등 국제자유도시 조성을 위한 가장 강력한 정책수단으로 활용할 수 있기 때문이다. 또한 외국인 투자 및 글로벌기업 유치로 국제자유도시 조기 조성 및 양질의 일자리창출, 고용 및 GRDP 증가, 도민의 복리 증진을 위해서도 반드시 필요한 권한이라고 판단된다.

규제자유권의 이양의 방향은 국제적 기준(global standard)을 먼저 결정하고 그에 맞게 규제를 정비하는 방식 도입(positive 방식)의 검토가 필요하다. 지금까지는 필수규제를 제외한 모든 규제 폐지·완화 방식(negative 방식)을 추진하여 왔으나 필수 규제 여부에 대한 정부와 도의 판단이 상당히 다를 수 있고 규제자유화 시스템이 외국인과 글로벌 기업이 활동하기에 적합한 국제적 기준에 전혀 부합되지 않을 수 있는 문제점을 갖고 있기 때문에 포지티브(positive) 방식의 규제자유권 이양이 바람직하다고 생각한다.

제주특별자치도의 포지티브(positive) 규제자유권은 도의회의 의결을 거쳐 규제완화(또는 강화) 특례를 정부에 요청하면 정부에서 수용하여 법령에 반영하는 방식이며, 개별 법령 또는 제주특별법에 반영하는 것이다. 또한 신설되는 법 규제에 대해서는 제주특별자치도에 원칙적으로 적용대상에서 제외되어야 하며, 필수적인 규제에 한해서는 negative 방식으로 제주에 적용할 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 2011년 미국 케이트연구소 연차보고서에 따르면 세계경제 자유도 한국 30위(홍콩 1위, 싱가포르 2위), 2011년 미국 포브스지 발표 기업하기 좋은 국가에 한국 31위(홍콩 3위, 싱가포르 6위)를 차지함

결론적으로 제주특별법 취지에 맞게 경제, 생활 규제를 완화하여 기업하기 좋고 사람살기 좋은 환경이 조속히 마련될 수 있도록 규제자유권은 반드시 이 양이 검토되어야 할 것이다.

III. 나가며

제주가 변방의 고립된 섬이 아니라 동북아 주요거점도시로서 위상과 기능을 위해서는 우리 스스로 결정할 수 있는 자치권과 역량 그리고 특별자치도 핵심 산업 육성을 통해 국제도시 인프라를 완성하여 제주도민의 삶의 질을 높이고 제주민의 자긍심과 정체성을 가지는 것이라 생각한다. 그리고 궁극적으로는 제주가 국가발전의 한 축으로서 중요한 역할과 기능을 담당하는 것이다.

특별자치도를 통해 제주, 제주도민이 어떻게 변화하였는지도 중요하지만 도민의 적극적 참여와 의지로 어떤 모습으로 변화시킬 것인지에 대한 적극적 태도가 더욱 중요하다고 생각한다. 동시에 국가의 전폭적 지원과 관심이 뒤따르는 국가핵심정책으로서 추진될 때 특별자치도의 완성은 보다 빨라질 수 있을 것이다. 현재 제주가 원하는 재정특례와 규제완화 등은 국가적 차원에서 상당히 민감하고 복잡한 아젠다임에는 틀림없다. 하지만 제주특별자치도가 대한민국 지방자치의 바람직한 선도모델이 되고 이정표가 된다면 국가의 지원과 관심이 약속이 아닌 실천으로 이어지길 바란다. **JDI**