

# 제주특별자치도의 새로운 재정환경과 대응 방안을 위한 시론적 연구

제주대학교 행정학과 교수 **민 기**  
제주특별자치도의회 정책자문위원 **윤 상 은**

## I. 연구배경 : 새로운 재정환경과 재정위험

2010년 이후 제주특별자치도의 예산 총량과 지방세 수입은 국내 다른 지방자치단체에 비하여 이후 높은 성장세를 나타내고 있다. 예산의 경우, <표 1>에서와 같이 전국 자치단체 총 예산은 2010년 139.86조원에서 2015년 173.26조원으로 6년 동안 23.9% 증가하였으나, 같은 기간 제주도의 총 예산은 2조7,498조원에서 3조8,194억 원 총 38.9% 증가하여 전국 평균보다 15%p의 높은 성과를 보였다.

특히, 2013년 제주도 예산은 전년 대비 9.4% 증가함으로써 전국의 3.8%보다 5.6%p 높은 큰 성장세를 기록하였다. 이후 제주도는 2014년부터 2016년(예산 41,028억원)<sup>1)</sup>까지 각각 6.4%, 6.6%, 7.4%의 예산 증가율을 보이고 있다. 전국 자치단체 예산 증가율보다 높은 제주도의 재정은 2010년 이후 견조(堅調)한 지방세 증가에 힘입어 지속적으로 확장적 재정기조를 유지하고 있다.

<표 1> 연도별 예산 현황

구 분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	6년 증가율
제주	금액(억원)	27,498	28,532	30,763	33,667	35,825	38,194	38.9%
	증감률	2.0%	3.8%	7.8%	9.4%	6.4%	6.6%	

1) 2016년 전국 자치단체 예산 현황은 2016년 3월 1일 현재 공개되지 않고 있다.

구 분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	6년 증가율
전국	금액(조원)	139.86	141.04	151.1	156.89	163.58	173.26	23.9%
	증감률	1.7%	0.8%	7.1%	3.8%	4.3%	5.9%	

자료 : 행정자치부, 재정고, 각년도 예산자료

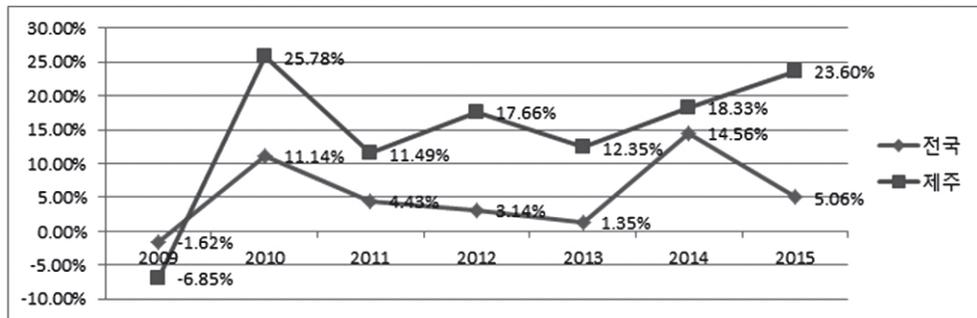
특히 결산기준 지방세 수입의 경우, <표 2>에서와 같이 전국 자치단체 총 지방세 수입은 2009년 약 45.06억 원에서 2015년 약 65.8조 원(전년대비 5.0% 성장 추정)으로 7년 동안 46.0%, 연 평균 6.57% 증가한 것으로 나타났다. 이 같은 전국적 추세와 달리 제주도 지방세 수입은 같은 기간 동안 4,146억 원에서 2015년 11,241억 원으로 총 171.1%, 연 평균 24.4% 증가하여 전국 지방자치단체의 연 평균 증가율보다 17.83%p 높은 성장률을 기록하였다. 2015 회계연도의 결산이 진행 중에 있기 때문에 전국 지방세 수입 징수액이 확정되지 않았으나, 제주세 2015년 지방세는 2014년 대비 23.6% 증가하여 국세와 전국 자치단체 지방세 수입 증가율보다 훨씬 큰 세입 증가율을 기록할 것으로 예상된다.

<표 2> 지방세 수입 현황(결산기준)

구분		2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	7년 증가율
제주	금액(억원)	4,146	5,215	5,814	6,841	7,686	9,095	11,241	171.1%
	증가율	-6.85%	25.78%	11.49%	17.66%	12.35%	18.33%	23.60%	
전국	금액(조원)	45.06	50.08	52.30	53.94	54.67	62.63	65.80	46.0%
	증가율	-1.62%	11.14%	4.43%	3.14%	1.35%	14.56%	5.06%	

자료 : 행정자치부, 재정고, 각년도 결산자료

<그림 1> 전국 및 제주도 지방세 수입 증가율(결산기준)



2010년 이후의 이 같은 제주도 재정환경의 긍정적 변화에 영향을 미친 가장 큰 사건은 ‘제주특별자치도의 출범’(2006년 7월 1일)이다. 10년차의 제주특별자치도는 대한민국의 지방자치 역사의 새로운 시도라는 평가를 받고 있다. 그 이유는 주권(sovereignty)이 결합된 연방국가(federal state)의 형태와 달리 주권의 불가분적(indivisbleness) 성격을 가진 단일국가(unitary state)에서 국가와 지방 간의 권력분립의 강도를 한 단계 높은 수준으로 발전시킨 역사적 사건이기 때문이다(민기·김경범, 2013). 우리나라의 지방분권정책의 대표적인 사례인 제주특별자치도는 상당한 과제들을 안고 있지만 동시에 많은 성과도 창출하고 있다.

제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하, ‘제주특별법’이라 한다)의 우월한 법적 지위를 통해 일반법인 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」, 「지방재정법」, 「지방교부세법」 등의 규정과는 다른 특별한 규정을 통해 자치재정권을 부여 받거나, 「제주특별법」의 법률적 위임을 통해 자치입법인 조례의 규정으로 일반자치단체와는 차별적인 자치재정권을 활용할 수 있다. 제주특별자치도는 「제주특별법」 ‘제8장 자치재정’ 편을 통하여 제주특별자치도세, 지방세에 관한 특례, 세액감면특례, 세율조정특례, 지방교부세특례, 지역발전특별회계의 제주계정특례, 기금관리특례, 공기업관리 특례, 지방채발행특례, 주민참여예산제도, 공유재산 및 물품관리특례 등을 도입 운영하고 있다.

이상과 같은 특례 중 제주특별자치도 출범 초기 인식하지 못했던 ‘제주자치도세 일원화’ 특례 조항의 활용을 통한 재정수입 증대와 재정적 불이익 논란의 대상이 되었던 보통교부세 법정률 등의 특례가 2010년 이후 지방세 증대 방안을 시도하는 정책적 동인(動因)이 되기도 하였다.

특별자치도 출범 이후 재정영향의 요인 중 하나는 도와 시·군세를 ‘제주자치도세로의 일원화’이다. 제주특별법 제120조(제주특별자치도세)에 의해 지방세기본법(제8조)에서는 도세(광역자치단체)를 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세, 지역자원시설세, 지방교육세와 시·군세(기초자치단체)를 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세로 구분하고 있는데, 이러한 세목들은 모두 제120조에 따라 ‘제주자치도세’로 일원화된다.

단일광역행정체제로의 전환에 따라 도세와 시·군세로 구분되었던 지방세 세목을 제주자치도세로의 일원화 한 것은 단순한 통합 이상의 재정적 의미를 포함하고 있다. 과거 도세와 시·군세로 분리되었을 때에는 세율인하를 통해 세원 확충을 하

는데 한계가 있었다. 2012년 이후 제주도 지방세입에 크게 기여하고 있는 비영업용 승용자동차에 대한 취득세율을 7%에서 5%<sup>2)</sup>로 낮출 수 있었던 정책적 동기에는 도세·시군세의 일원화 요인이 크게 작용하였다.

제주도의 경우, 차량 취득에 따른 취득세와 보유에 따른 자동차세가 제주특별자치도세로 통합되어 이 두 세목의 수입은 제주자치도의 세입이 되었다. 다른 도의 경우, 취득세는 도세(광역자치단체)이며, 자동차세는 시·군세(기초자치단체)이다. 제주특별자치도는 세율인하로 인해 취득세 수입이 이전보다 감소될 경우, 보유세인 자동차세 수입을 통해 취득세 감소분을 보전할 수 있다. 따라서 이러한 효과를 감안할 경우, 제주특별자치도세로의 일원화는 제주도의 재정정책 활용 폭을 넓힌 것이라고 볼 수 있다.

또 다른 재정영향은 제주도에 교부되는 보통교부세액을 보통교부세 총액의 100분의 3으로 법정화한 특례(제주특별법 제124조)이다. 「지방교부세법」 제6조 제1항에 따르면, 보통교부세는 매년도의 '기준재정수입액'이 '기준재정수요액'에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 산정하여 교부된다. 이상과 같은 산식에 불구하고 「제주특별법」 제124조에서는 제주특별자치도의 보통교부세를 「지방교부세법」의 규정에도 불구하고 전국 보통교부세 총액의 100분의 3을 고정하여 지급하도록 규정하고 있다. 「제주특별법」 제124조의 보통교부세 법정률 재정특례는 재정수입 관점에서 두 가지의 특징을 포함하고 있다.

첫째, 제주도의 기준재정수요액의 증가율이 기준재정수입액의 증가율보다 크다면의 보통교부세가 3% 법정률로 고정화 되는 것은 제주도에 불리하다. 그 이유는 고정화 되지 않았다면 그 차액만큼을 지방교부세법 산정 방식에 의해 보전될 수 있기 때문이다.

둘째, 첫 번째 가정과 달리 제주도는 기준재정수입액에 관계없이 보통교부세(법정률 3%)를 확보할 수 있는 이점도 존재한다. 만약 제주도의 기준재정수입액의 증가율이 기준재정수요액의 증가율보다 크거나 같아도 제주도의 보통교부세는 줄어들지 않는다.

2010년 이후의 예산 증가는 두 번째 요인에 따른 영향이라고 볼 수 있다. 만약, 지

2) 당초 제주도는 「제주특별자치도세 감면 조례」 개정을 통해(2011.5.11.) 비영업용 승용자동차 세율을 7%에서 5%로 낮추었으나 당시 행정안전부의 정책지도에 의해 '제주도의 법인 명의의 차량에 지방세법 규정'에 따라 취득세율 7%로 환원하는 조례를 다시 개정하였다.

방교부세법에 의한 산정 방식이 적용되는 일반 자치단체였다면 지방세 증가에 따라 일정부분 보통교부세가 적게 교부되어 재정총량의 증가가 크게 높아지지는 않았을 것이다.

본 연구는 2010년 이후 제주도의 급격한 지방세 증가에 따른 재정위험에 대한 대응 방안으로서 지속적인 세입원을 발굴하는 시론적 대안을 제시하는데 목적이 있다. 본 연구에서 제기하는 재정위험요인은 급격한 지방세 증가에 있다. 지방세의 증가는 일견 매우 긍정적이며 바람직한 현상일 수도 있다. 그러나 현재 제주도의 세입증가의 가장 큰 요인은 부동산 거래에 따른 취득세의 증가이다. 부동산 경기의 과열을 제주 사회에 긍정적인 영향보다는 부정적인 영향을 야기하기 때문에 부동산 거래 제한 관련 정책 영향으로 2~3년 내에 부동산 경기가 하강세로 접어들 가능성이 있다. 이 같은 정책으로 인해 지방세의 증가가 정체 또는 둔화될 뿐만 아니라 감소할 개연성이 충분히 존재한다.

향후 예측되는 지방세 수입의 감소에 대비하는 방안에는 ‘또 다른 세입원의 발굴’ 또는 ‘세출 감축을 통한 재정효율화 모색’ 등이 있다. 본 연구에서는 전자인 ‘또 다른 세입원의 발굴’에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다. 이러한 관점에서 본 연구는 2010년 이후 제주도의 예산 증가에 주요 요인이 된 지방세입의 성격과 이러한 지방세입이 미래에도 지속 성장의 가능성이 있는지를 살펴보고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 제주도의 세입구조와 지방세목의 세입 내용 분석을 통해 제주자치도세의 성장 가능성을 분석한다. 제3장에서는 제주도의 지속가능한 재정확충 방안으로 ‘지방관광세’와 ‘풍력발전에 대한 지역자원시설세’ 도입에 대한 탐색적 논의를 제시한다. 제4장에서는 이 연구의 결론을 맺고자 한다.

## II. 제주특별자치도 지방세 수입의 지속 확충 가능성 고찰

지방자치가 부활 바로 전년도인 1990년 제주도(도, 시·군 합계) 지방세는 673억 원이었다. 지방자치제의 부활 이후 2000년까지 지방재정 확충을 위해 새로운 세목의 신설 등 많은 변화가 있었다. 이러한 지방세목의 변화는 2000년 부가세 형태로 도입된 지방교육세의 신설 이후 상당히 안정적인 모습을 보이고 있다. 물론 2009년 지방소득세가 도입되었으나 소득할 주민세와 종업원할 사업소세가 합해진 것이어서

내용적으로 달라진 것은 없다. 그리고 2011년 지방세목 개편으로 16개 지방세목이 11개로 축소되었지만<sup>3)</sup> 실질적인 변화 없이 유사 세목으로 상호 통합되었기 때문에 세입 총규모에 큰 변화가 발생하지 않았다. 다만, 지방세수의 변화에 실질적인 영향을 준 세제 개편은 2010년 시행된 지방소비세의 도입이다.

지방교육세가 도입된 2001년 제주도의 지방세 수입은 3,275억 원이었으며, 특별자치도가 출범했던 2006년의 지방세 수입은 4,337억 원이었다. 동 기간 중 지방세 수입의 연 평균 증가율은 5.4%로 점증적 성장 추세를 보였다. 특별자치도 출범 이후 3~4년 간의 지방세 수입은 정체 상태에 머무르고 있었으나 2008년 하반기에 발생한 세계금융위기 여파로 2008년과 2009년은 전년대비 각각 - 0.4%와 - 6.9% 감소를 기록하였다.

세계경제위기로부터 회복기에 접어든 2010년에는 지방소비세 도입 등의 영향으로 제주도의 지방세 수입은 전년보다 1,069억 원(전년대비 25.8%) 증가하였다. 이후 제주도의 지방세 증가율은 연 평균 5% 이하의 성장률에 그친 전국적 추세와 달리 연 평균 19.89%(2009년~2014년 기간)를 기록하였다. 제주도의 2010년 이후의 이 같은 급격한 지방세 수입의 증가는 <그림 2>에서와 같이 평균 상승 추세를 넘어서고 있다. 지방세 수입의 증가는 해당 지방정부와 지역주민 모두가 환영할 만한 재정 성과이다. 그렇지만 이 같은 지방세 수입의 증가가 장기간 점증·성장형태의 지속성을 보이지 않고 특정 기간 동안만 급격한 증가를 보인 이후 다시 감소나 정체 추세로 전환될 경우, 그동안 지방세 증가에 의해 확대된 세출 총량(공공서비스)을 유지하는데 재정적 문제가 발생한다. 선출직 공무원 입장에서는 지방세 감소로 인해 발생하는 세입 문제를 세출감소로 해결하기보다는 지방채 동원이나 민간자본 유치로 통해 해결하는 것이 득표 극대화를 위한 합리적 행위가 될 것이다.

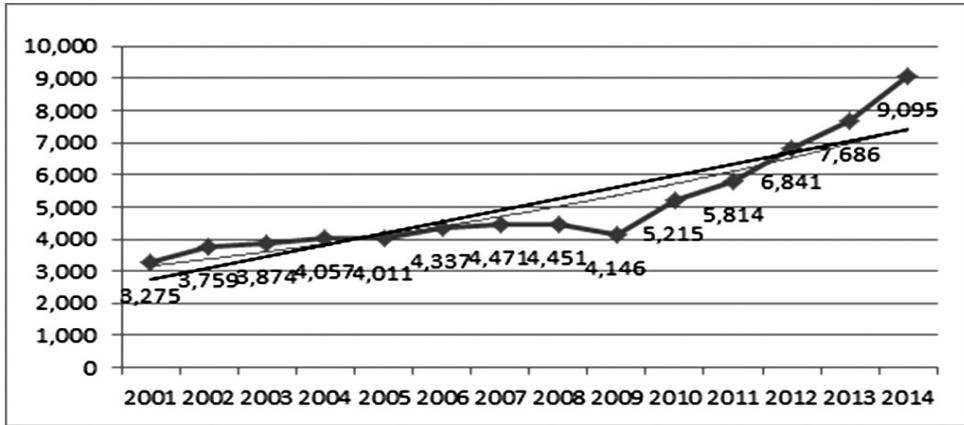
〈표 3〉 연도별 지방세 수입 현황

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
금액	3,275	3,759	3,874	4,057	4,011	4,337	4,471
전년대비 증감율	-	14.8%	3.1%	4.7%	-1.1%	8.1%	3.1%
연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
금액	4,451	4,146	5,215	5,814	6,841	7,686	9,095
전년대비 증감율	-0.4%	-6.9%	25.8%	11.5%	17.7%	12.4%	18.3%

자료 : 행정자치부, 지방세정연감 및 재정고, 각년도 결산자료

3) 지방세 16개 중 도축세만 실질적으로 폐지된 것이다.

〈그림 2〉 연도별 지방세 수입



지난 2011년 이후 제주도의 지방세 수입 증가의 지속성을 살펴보기 위해 제주도 지방세 세목별 수입액과 1990년부터 2010년까지 지방세 수입을 활용한 지방세 세입 추계액을 비교하고자 한다. 실제 징수액과 세입 추계액의 격차가 작을수록 현재 징수되는 세입액은 안정적이며, 만약 그렇지 않고 그 격차가 크다면 과거와 다른 재정적 요인으로 인해 2010년 이후의 세입이 크게 증가했을 것이라는 가정이 성립된다. 본 연구에서는 Box-Jenkins의 자기회귀통합이동평균(ARIMA) 모형을 이용하여 2011년 이후의 제주도 지방세를 추계하고자 한다. 1990년에서 2010년까지의 결산자료를 활용하여 지방세 추계를 한 결과는 〈표 4〉와 같다. 2011년 지방세 세목의 대폭적인 변경을 최소화하기 위해 개편 전 ‘취득세, 등록세, 면허세’는 ‘취득세·등록면허세’로, 개편 후 ‘지방소득세(소득할 주민세, 종업원할 사업소세)와 주민세(균등분 주민세, 재산분 주민세)’로 구분된 개편전 주민세는 개편전의 ‘주민세’로 통합하여 예측한다. 그리고 과거 자료가 없는 ‘지방소비세’는 2011년 이후 정부로부터 배분받은 실제 금액을 사용하여 지방세 수입의 추계치를 구하여 실제 세입 결산액과 비교하고자 한다.<sup>4)</sup>

2011년부터 2012년 사이의 지방세 총액 결산액과 추계액을 비교해 보면, 2011년 443억원, 2012년 1,267억원, 2013년 1,911억원, 2014년 2,718억원이 추계보다 더 많

4) 〈표 4〉의 추정은 ‘지방세 총액은 개별 세목들의 합계’, ‘지방교육세는 평균증가율 유지를 가정’하고 추계한 것이다. 그리고 ‘재산세’는 재산세와 도시계획세, ‘지역자원시설세’는 공동시설세와 지역개발세, 자동차세는 자동차세와 주행세의 합계를 추계한 것이다.

이 징수되었다. 동기간 중의 결산액과 추계액의 차이가 8.3%('11), 22.7%('12), 33.1%('13), 42.6%('14)로 기간이 경과할수록 커지는 것을 알 수 있다. <표 4>를 보면 이 같은 큰 차이는 취득세(등록면허세 포함), 지방소득세(주민세포함), 자동차세, 지방교육세에서 발생하고 있다. 기타의 레저세, 담배소비세, 지역자원시설세, 재산세는 그 차이가 매우 적거나 오히려 추계액보다 실제 수입이 적은 경우도 발견된다.

추계액보다 실제 많은 규모의 세금이 징수된 세목의 특징을 살펴보면, 취득세의 경우 2012년 이후 징수액과 추계액의 차이가 260억원('11), 966억원('12), 1,344억원('13), 1,896억원('14)으로 매년 큰 폭의 증가를 나타내고 있다. 취득세의 대폭적인 증가의 주요 원인은 제주도가 2012년 이후 역외세원인 리스차 약 3만대 가량을 제주도에 등록시킴으로써 발생한 것이라고 볼 수 있다.<sup>5)</sup> 제주도의 발표에 따르면 '리스 및 렌트차량 유치 등록'을 통해 얻은 세수입이 2012년 1,019억원, 2013년 1,111억원, 2014년 1,202억원에 이른다.<sup>6)</sup> 2014년 기준, 제주도에 세원이 소재하지 않은 역외세원인 리스차량을 통해서 얻은 지방세 수입이 전체 지방세 수입의 13.2%에 달하고 있다.

<표 4> 지방세 결산액 및 추계액 수입 비교

(단위: 억원)

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년
지방세 총액	결산액	5,814	6,841	7,686	9,095
	추계액	5,371	5,574	5,775	6,377
	차액	443	1,267	1,911	2,718
취득세· 등록면허세	결산액	1,623	2,377	2,800	3,397
	추계액	1,363	1,411	1,456	1,501
	차액	260	966	1,344	1,896
레저세	결산액	576	557	623	584
	추계액	555	581	605	628
	차액	21	-24	18	-44
담배소비세	결산액	353	430	396	435
	추계액	401	410	419	427
	차액	-48	20	-23	8
지방소득세·주민세	결산액	545	612	688	798
	추계액	500	521	541	560
	차액	45	91	147	238

5) 제주의 소리, 2015. 제주도, 지방세 1조원 시대 눈앞 리스차 등록유치 '대박'(2015.3.29.)

6) 리스차량 등록에 따른 역외세원 수입은 취득세 및 자동차세 등이 있다.

구 분		2011년	2012년	2013년	2014년
지역자원시설세	결산액	64	72	79	102
	추계액	59	61	63	65
	차액	5	11	16	37
재산세	결산액	762	713	775	841
	추계액	706	735	761	787
	차액	56	-22	14	54
자동차세	결산액	641	665	849	956
	추계액	570	594	617	639
	차액	71	71	232	317
지방소비세	결산액	514	530	553	979
	추계액	514	530	553	979
	차액	0	0	0	0
지방교육세	결산액	728	807	876	962
	추계액	703	732	761	791
	차	25	75	115	171

역외세원인 리스차량 등록으로 인해서 자동차세 수입도 증가하였다. 취득세와 자동차세 수입 발생으로 인해서 자동차세의 결산액과 추계액의 차이는 2012년에는 71 억원에 불과하였지만 2013년 232억원, 2014년 317억원에 달하였다. 리스차량 등록 이외에 취득세 수입 증가에 큰 영향을 미친 또 다른 요인은 부동산 거래증가율과 부동산 거래가액의 상승<sup>7)</sup>이다. <표 5>에서와 같이 2013년과 2014년 토지거래면적은 전년도 대비 각각 33.7%와 38.1% 증가하였다.

<표 5> 연도별 제주도 토지 거래 현황

구분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
필지수(건수)		26,647	27,339	31,680	35,641	38,128	45,112	59,367
면적	m <sup>2</sup>	44,053	40,038	41,725	42,250	40,207	53,745	74,247
	증감율		-9.1%	4.2%	1.3%	-4.8%	33.7%	38.1%

자료 : 국토교통부 부동산 통계자료(<http://www.onnara.go.kr/ep/statistics2/statistics00.jsp>) 재정리.

7) 제주도내 주택거래 3.3m<sup>2</sup>당 실거래 가격을 비교하면, 2006년~2011년 기간 중 연평균 가격 증가율은 제주도 동 지역 5.8%, 제주도 읍면지역 1.87%, 서귀포시 동지역 5.16%, 서귀포시 읍면지역 4.87%였다. 그러나 2011년~2015년 기간 중 연평균 가격 증가율은 제주도 동지역 8.55%, 제주도 읍면지역 16.8%, 서귀포시 동지역 24.01%, 서귀포시 읍면지역 24.8%였다(국토교통부 부동산 통계자료 정리).

지방소득세는 지역 소재 기업의 법인 및 개인 소득세의 증가로 인해 2011년 45억원, 2012년 91억원, 2013년 232억원, 2014년 317억원으로 크게 상승하였다. 이어서 지방교육세의 증가는 취득세, 등록분 등록면허세, 레저세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세와 같은 ‘본세’에 ‘부가세’로 징수되는 특성으로 인해 ‘본세’의 증가, 특히 취득세의 증가로 인해서 결산액과 추계액의 차이가 크게 나타난 것으로 분석된다.

제주도 지방세 증가에 가장 큰 요인은 특별자치도 제도 활용을 통한 역외세원의 확충과 최근 3~4년 간의 부동산 경기 활성화에 있다. 특히, 제주도의 역외세원을 통한 지방세 수입은 2010년 448억원, 2011년 498억원, 2012년 1,522억원, 2013년 1,711억원, 2014년 1,823억원으로 크게 증가하였다.<sup>8)</sup> 역외세원이 가진 가장 큰 약점은 세원이 제주지역에 정착되어 있어야 하는데 사실상 과세대상인 세원이 다른 지역에 소재하고 있어 바람직한 지방세가 갖추어야 할 ‘지역성(정착성)의 원칙’에 위배된다는 점이다. 당시 다른 지역보다 2%p 낮은 세율과 기업민원의 혁신<sup>9)</sup>을 통해 제주와 연고가 거의 없는 리스차량을 제주도로 등록 유치하였다. 그러나 행정자치부의 정책지도에 의해 타 지역과 동일한 세율(취득가액의 7% 세율)로의 환원과 다른지역에서도 제주도와 동일한 차량등록 시스템을 도입하여 등록 서비스를 제공하고 있기 때문에 이제는 제주만이 기업에 제공해 줄 수 있는 재정상의 인센티브나 행정상의 편의 제공의 차별성이 사라져 버렸다. 향후 리스차량을 등록하고 있는 기업이 신규 차량에 대한 제주도에 등록 건수를 점차적으로 줄이고 수도권 등 다른 지역으로 이 전할 경우 제주도는 지방세 수입의 감소에 직면할 것이다.

이와 함께 부동산 경기의 활황에 힘입어 최근 폭발적으로 증가하고 있는 부동산 거래가 계속 유지될 것인가에 대한 의구심이다. 부동산 경기의 과열로 인해서 지방세 수입의 증가를 어느 정도 기대할 수 있으나, 부동산 경기의 과열로 인한 제주 사회가 감당해야 하는 사회적 비용이 더 클 수 있기 때문에 현재와 같은 부동산 경기 과열이 뒷받침된 재정 확충도 한계상황에 직면할 것으로 예상된다. 이러한 점을 종합적으로 고려해 볼 때 제주도의 지방세 수입의 증가는 안정적 기대감보다 불확실성이 더 크다고 볼 수 있다. 이 같은 지방세 수입의 불확실성을 방지할 수 있는 지속 가

8) 2014년 1,823억원의 역외세원은 차량 등 1,202억원, ‘중계경주 532억원’, ‘항공기 17억원’, ‘국제선박 66억원’, ‘선박투자회사 6억원’으로 구성되어 있다. 국제선박 66억원 중 51억원은 선박 이전에 따른 것이다(제주특별자치도 세정담당관실 자료).

9) 차량 등록이 온라인 등록을 통해 이루어지기 때문에 무방문, 무서류 민원 서비스를 제공함.

능한 세수 확충 방안을 다음 장에서 논하고자 한다.

### Ⅲ. 지속 가능한 지방세 확충 방안 탐색 : 지방관광세 도입 및 풍력 발전 과세 방안

지방세의 세원이 지방자치단체의 구역을 넘어서 자유롭게 이동한다면 과세 기술상의 문제뿐만 아니라 지방자치단체의 재정운영에도 많은 혼란과 지장이 초래된다(손희준 외, 2012). 세원을 유치한 지방정부에서는 지방세 수입이 증가한 기간 동안 이에 상응한 세출을 증가시킬 것이다. 그러나 일정 기간 이후 유치한 세원이 다른 지역으로 빠져 나갈 경우에 세입감소에 따라 이미 확대된 지출의 상당액을 감축하는 것은 매우 어려운 일이다(한국법제연구원, 2012). 지방정부는 세입의 안정성 결여로 인해서 총량적 재정규율을 유지하는데 어려움에 직면할 가능성이 높아질 것이다.

지방자치단체와 주민에게 바람직한 지방세가 갖추어야 할 원칙으로 ‘자주재정권의 원칙’, ‘부담분담의 원칙’, ‘응의과세의 원칙’, ‘안정성의 원칙’, ‘신축성의 원칙’, ‘충분·보편성의 원칙’, ‘조세수출금지의 원칙’, ‘정책세계 배제의 원칙’ 등이 논의되고 있다(김태호, 2013). 이처럼 다양한 원칙에는 ‘안정성’과 ‘신장성·신축성’처럼 상호 배치되는 원칙도 존재한다. 그러나 제주도가 향후 지속적인 지방세 확충 가능성이 있는 세원 확보를 위한 원칙 중에는 ‘응의과세의 원칙’과 ‘안정성의 원칙’이 우선적으로 고려되어야 할 것이다.

응의과세의 원칙은 제주도가 공급하는 지방공공서비스로부터 얻은 편익에 상응하는 지방세를 편익수혜자가 부담할 수 있어야 한다는 원칙이다. 지방공공서비스는 지역 내에 존재하는 자산을 기준으로 한 물적 서비스뿐만 아니라 사람을 중심으로 하는 인적 서비스도 포함된다(김태호, 2013).

안정성의 원칙은 지방정부의 세입이 지방자치단체가 통제할 수 없는 경기 등 외적 요인에 의해서 민감하게 영향을 받아서는 안 된다는 것이다. 지방세 수입이 안정적이어야 하는 이유는 지방정부의 주요 서비스는 주민의 생활과 직결되고 있는 것이 많기 때문에 지역주민들의 일상생활에 필요한 공공서비스를 경기변동과 관계없이 계속적으로 공급하려면 세입이 안정적으로 조달되어야 하기 때문이다(강윤호 외, 2015).

지방세 원칙의 관점에서 최근 몇 년 동안의 제주도의 지방세 수입의 증가에서 가장 취약한 지방세의 원칙이 ‘응익과세의 원칙’과 ‘안정성의 원칙’이라고 볼 수 있다. 리스차량의 등록의 경우, 등록된 대부분의 차량이 제주도 이외의 지역에서 운행되고 있기 때문에 차량 등록자가 제주도의 공공서비스를 제공받는 경우가 아니다. 이러한 구조로 인해서 리스차량 등록에 부과되는 취득세 수입은 응익과세의 원칙이 적용되지 않는다고 볼 수 있다. 그리고 리스차량의 등록이 제주의 지역성 또는 정착성과 관계 없기 때문에 리스차량 소유 회사의 경영결정에 따라 리스차량의 신규 등록이 영향을 받을 수 있다. 이 같은 두 가지 원칙 등을 충족하는 새로운 지방세의 발굴이 향후 제주도의 지속 가능한 지방세 확충 여부를 결정할 것이다.

### 1. 지방관광세 도입 탐색

지방관광세에 대한 논의는 1990년 이후 현재까지 상당 수준 진전되어 왔다(양덕순, 1999, 조계근, 2008, 이인원 · 김대진, 2012). 가장 최근의 연구는 한국지방세연구원에서 주관하였던 ‘관광세 도입과 합리적인 운영방안에 관한 연구’(이인원 · 김대진, 2012)이다. 본 연구는 한국지방세연구원에서 발간한 연구보고서의 지방관광세에 대한 기본적인 개념 및 도입 방안 등을 이용하여 제주특별자치도에 대한 지방관광세 도입을 제안하고자 한다.

지방관광세(local tourism tax)<sup>10)</sup>는 일반적으로 지방자치단체 관할지역 내에 있는 관광시설이나 숙박업소와 같은 사업체 등 관광자원의 입장 및 이용행위에 대해 부과하는 조세를 의미한다. 지방관광세의 도입이 학계를 중심으로 논의되고 있는 이유를 살펴보면 지방관광세는 세원의 지역정착성, 보편성, 세수의 안정성 · 신장성, 응익성의 원칙 등과 같은 지방세의 요건을 충족하고 있기 때문이다. 특히, 지방관광세는 이용자 부담 원칙, 관광 인프라 구축 관련 재정수요 측면에서 도입의 필요성과 정당성이 제기되었다. 관광객은 관광행위를 통하여 방문 지역의 자연환경 손상, 쓰레기 등

10) 지방관광세는 일부에서 제기하는 ‘제주도 입도에 부과하는 사람에 대해서 정액으로 부과하는 입도세’와는 다른 개념이다. 일부 지방재정 논문이나 교과서 등에는 제주도에 입도세(入島稅)가 존재하는 것처럼 소개하고 있으나 이는 사실과 다른 오류이다. 입도세에 대한 아이디어는 근본적으로 헌법(제14조)에서 규정하고 있는 국민의 거주이전(일시적 체류와 생활 근거지)의 자유를 제한하는 위험적 요소를 포함하고 있다. 만약, 제주도의 입도자를 대상으로 비용의무를 부과하고자 하는 경우에는 ‘제주특별자치도’를 자연공원법에 의한 ‘국립공원’으로 지정하고 입도에 따른 입장료(세금이 아닌 사용자 개념의 세외수입) 비용 부담에 대한 특례를 ‘제주특별법’에 규정하여야 할 것이다.

생활 폐기물 배출, 도로 사용으로 인한 파손·마모, 교통정체 및 대기오염 등의 외부 비용을 유발하는 원인제공자이자 관광자원을 활용하는 수익자이기도 하다. 동시에, 이들 관광객은 해당지역의 관광자원 이용에 따른 편익을 향유하는 주체이기 때문에 이들에게 지방관광세를 부과할 만한 정당성은 확보될 수 있다고 판단된다.

선행연구에서 논의된 지방관광세 과세대상에는 관광객이 관광자원이나 관광관련 시설, 관광사업체 등을 이용하면서 요금을 지불하는 일체의 행위, 인문·자연관광자원이 입장 및 이용행위, 골프장·관광유람선 등 관광관련시설의 이용행위, 호텔, 콘도, 펜션, 게스트하우스 등 관광숙박시설과 그 부대시설의 이용행위, 기타 관광음식점과 기념품점에서 구매행위 등이 포함된다.<sup>11)</sup>

과세표준은 과세대상에 따라 종량세, 종가세, 정액세, 정률세 등이 검토될 수 있다. 과세표준을 산정하는데 소요되는 행정비용 등을 고려하여 숙박요금, 입장료, 사용료 등 실제 지불하는 금액을 과세표준으로 하는 것이 유용한 방법 중 하나일 수 있다. 서울의 경우, 관광이용행위에 따라 발생하는 금전비용에 대해 균등세율 또는 차등세율 등을 적용할 수 있을 것이다.

세무행정상의 ‘편의의 원칙’과 ‘최소징세비의 원칙’ 등을 고려하여 과세권자(제주도지사)가 관광객(담세자)을 대상으로 직접 관광세를 징수하는 것은 세무행정상 징세에 많은 어려움이 발생하기 때문에 관광자원을 관리하는 자 또는 관광사업체를 운영하는 자를 징수의무자로 하는 것이 세무행정의 효율성을 높이는 수단일 것이다.

이인원·김대진(2012)은 한국지방세연구원 보고서에서 ‘제주특별자치도 사례를 중심으로 관광세 도입의 기대효과 분석’을 실시하였다. 당시 보고서는 제주특별자치도 관광객 수(내외국인 포함)와 관광수입의 추계를 <표 6>과 같이 추계하였다.<sup>12)</sup> 이인원·김대진의 연구에서의 관광객 추계치와 실제 제주방문 관광객의 차이는 2012년 2,969,066명, 2013년 3,859,722명, 2014년 5,002,712명으로 매우 크게 나타나고 있다. 이러한 차이를 고려하여 본 연구에서는 실적치를 중심으로 지방관광세 도입의 세수효과를 추정하고자 한다.

11) 본 연구는 지방관광세 도입을 위한 탐색 수준의 연구이기 때문에 과세대상에 해당될 수 있는 업종 등을 모두 열거한다.

12) 이인원·김대진은 2000년부터 2010년까지의 제주도 관광객 수의 평균치를 이용하여 추계하였다.

〈표 6〉 제주관광객 연도별 추계치 및 실적치 비교

연도	추계치		실적	
	관광객수(명)	관광수입(백만원)	관광객수(명)	관광수입(백만원)*
2012	6,722,637	2,336,816	9,691,703	3,368,875
2013	6,991,543	2,430,289	10,851,265	3,771,944
2014	7,271,205	2,527,501	12,273,917	4,266,464

자료 : 추계치는 이인원·김대진(2012), 실적은 제주특별자치도관광협회 자료 재정리

\* 주 : 관광수입은 이인원·김대진(2012)의 1인당 관광객의 평균 비용(약 344천원)을 적용함. 그러나 제주특별자치도 「2013년 연차보고서」(2015)는 국내 여행객 1인당 평균지출액은 579,744원, 2013년 제주도 관광수입은 6조5,463억원으로 밝히고 있음.

이인원·김대진(2012)의 연구와 같이 제주도가 관광수입의 5% 또는 10%를 지방관광세의 형태로 징수하고, 관광세율의 1% 상승에 따른 수요의 가격탄력성은 선행연구의 결과에 따라 0.8%의 관광객 감소율을 적용한다.<sup>13)</sup>

이 같은 가정에 의하여 지방관광세를 도입하여 5%와 10%의 세율을 적용할 경우 〈표 7〉과 같이 2012년 1,617억원~3,099억원, 2013년 1,811억원~3,470억원, 2014년 2,048억원~3,925억원의 추가적 세수를 확보할 수 있을 것이다. 제주도의 지방관광세 수입은 2014년 기준 전체 지방세 수입의 22.5%~43.2%에 해당할 것으로 추정된다.

〈표 7〉 지방관광세 도입시 제주도의 관광세 수입 추정치

연도	관광수입	세율	지방관광세 수입(a)	지방세 수입(b)	비중(=a/b)
2012년	3,368,875백만원	5%	161,706백만원	6,841억원	23.6%
		10%	309,937백만원		45.3%
2013년	3,771,944백만원	5%	181,053백만원	7,686억원	23.6%
		10%	347,019백만원		45.1%
2014년	4,266,464백만원	5%	204,790백만원	9,095억원	22.5%
		10%	392,515백만원		43.2%

13) 비용 증가로 인한 관광객 감소는 13백만 명(2015.12.31.일 기준)이 넘는 제주 관광객의 양적 성장을 질적 성장으로 전환하려는 제주도의 정책과 일치하기 때문에 연구자는 지방관광세 도입에 주요 장애요인이 되지 않을 것으로 본다.

## 2. 풍력발전에 대한 지역자원시설세 도입 탐색

### 1) 제주풍력산업 현황

풍력발전은 바람을 이용하여 풍차로 발전기를 돌리는 발전방식을 말한다. 비용면에서는 핵발전의 발전단가와 비슷한 수준이나, 핵발전의 폐기물 처리 비용을 고려하면 풍력발전은 가장 경제적이고 친환경적인 에너지이다. 반면, 전력생산량이 바람에 의존하기 때문에 바람이 불지 않으면 발전을 할 수 없고, 초기 투자비가 높은 단점이 있다.

우리나라의 풍력 잠재량은 지형적 특성상 육상풍력에 비해 해상풍력 잠재량이 훨씬 큰 것으로 알려져 있다. 우리나라 영토에 육상풍력발전기(2MW/km<sup>2</sup>의 용량밀도)를 설치할 경우 전 영토의 18%, 해상풍력발전기(3MW/km<sup>2</sup>의 용량밀도)를 설치할 경우 전 영토의 32%에 설치가 가능하다. 2012년말 기준, 우리나라에 설치된 풍력발전의 총 설비용량은 약 420MW이며,<sup>14)</sup> 주로 제주도와 강원도 대관령 지역에 집중되어 있다. 제주지역 최초의 풍력발전사업은 1998년 구좌읍 행원리에 설치되었다. 이후 2013년 12월 현재, 약 109.9MW 설비용량이 구축되어 가동되고 있다.<sup>15)</sup>

제주도는 2020년까지 신재생에너지로 전력수요의 50%를 대체하고 2030년까지 100%를 대체하는 'Carbon Free Island Jeju by 2030' 계획을 수립하였다.<sup>16)</sup> 이 계획에 따르면 제주도는 2030년까지 육상풍력 300MW, 해상풍력은 2GW 설비용량을 목표로 풍력발전 계획을 추진 중에 있다. 제주지역의 해상풍력은 월정해안에 2MW와 3MW의 시스템을 구축하여 시험 중에 있고, 한림읍 수원해안에 한국전력기술이 150MW, 남부발전이 가파도 앞 해상에 200MW를 구축 추진 중에 있다.

### 2) 풍력발전산업의 세수효과 추정

제주도 풍력발전 종합관리계획에 따르면, 2013년말 현재 운영 중인 제주도의 풍력발전설비용량은 109.9MW이다. 계획대로 풍력발전사업 허가가 진행된다면 2015년 이후 풍력발전 설비용량은 <표 8>과 같이 300MW에 달하며, 2030년까지 육상풍력은 300MW, 해상풍력은 2GW 설비용량을 설치·운영될 예정이다.

14) 제주특별자치도, 2013, 제주지역 부존자원 이용에 따른 지역자원시설세 과세대상 확대 방안 (2013.9).

15) 제주특별자치도, 2014, 풍력발전 전력계통 연계 워크샵 (2014.4).

16) 제주특별자치도, 2012, 「제주특별자치도 풍력발전 종합관리계획」 (2012.11).

〈표 8〉 연도별 풍력발전 설비용량 예측치

단위: MW

구 분		2015~16년	2017~19년	2020~24년	2025~29년	2030년~
설비 용량	육상	300	300	300	300	300
	해상	180	380	1000	1300	2,000
	합계	480	680	1,300	1,600	2,300

자료 : 제주특별자치도, 「제주특별자치도 풍력발전 종합관리계획」 수정 · 보완

풍력발전이 지역자원시설세의 과세대상으로 추가될 경우, 이로 인해서 발생하는 지방세 수입을 예측하기 위하여 (식 1)과 같이 연간발전용량을 계산한다. (식 1)의 예상가동율은 현재 민간에서 운영중인 풍력발전기 평균이용율인 육상풍력발전 26%, 해상풍력발전 34%를 적용한다. (식 1)에 의한 연간발전용량은 〈표 9〉와 같이 2020년과 2030년에 각각 3,661,680MW와 6,640,080MW까지 증가할 것으로 예측되었다.

$$\text{연간발전용량} = \text{설비용량} \times 365\text{일} \times 24\text{시간} \times \text{예상가동율 (식 1)}$$

〈표 9〉 연도별 연간발전용량 예측

구 분		2015~16년	2017~19년	2020~24년	2025~29년	2030년~
발전량 (단위: MW)	육상	683,280	683,280	683,280	683,280	683,280
	해상	536,112	1,131,792	2,978,400	3,871,920	5,956,800
	합계	1,219,392	1,815,072	3,661,680	4,555,200	6,640,080

자료 : 제주특별자치도, 「제주특별자치도 풍력발전 종합관리계획」 수정 · 보완

풍력발전의 지역자원시설세 특정자원분에 대한 세수규모 추정을 위하여 현행 과세대상 중에 원자력과 화력발전의 표준세율을 (식 2) 및 (식 3)과 같이 적용한다. 이 같은 계산식에 의하면, 〈표 10〉과 같이 2014년 세수규모의 추정치는 화력발전 표준세율(0.15원/kWh)을 적용할 경우 99,581천원, 원자력발전 표준세율(0.5원/kWh)을 적용할 경우 331,938천원의 지역자원시설세의 세수 확충이 기대된다. 2030년에는 풍력발전으로 인해서 발생하는 지역자원시설세는 최대 3,320,020천원(원자력발전 단가)에서 최소 996,012천원(화력발전단가)에 달할 것으로 예상된다.

$$\text{세수규모} : \text{발전량} \times 0.5\text{원/kWh(원자력표준세율)} \text{ (식 2)}$$

$$\text{세수규모} : \text{발전량} \times 0.15\text{원/kWh(화력표준세율)} \text{ (식 3)}$$

〈표 10〉 현행 표준세율 적용 풍력발전 세수효과

단위: MW, 천원

구 분		2014년	2015~16년	2017~19년	2020~24년	2025~29년	2030년~
발전량		663,877	1,219,392	1,815,072	3,661,680	4,555,200	6,640,080
표준 세율	화 력	99,581	82,909	272,261	549,252	683,280	996,012
	원자력	331,938	609,696	907,536	1,830,840	2,277,600	3,320,040

그렇지만 현행 원자력의 지역자원시설세 세율에 탄력세율을 100% 적용하여 세수효과를 추정하면 표준세율의 2배인 2014년 664백만원, 2015년 1,219백만원, 2017년 1,815백만원, 2020년 3,662백만원, 2025년 4,555백만원, 2030년 6,640백만원의 세수가 예상된다. 또한 2030년 계획대로 풍력발전의 설비가 완성된 후 예상가동율을 20% 정도로 추정하고 풍력발전에 대한 지역자원시설세 표준세율 외에 계통한계가격(SMP)<sup>17)</sup>에 일정률(1%,2%,3%,4%)을 적용할 경우 지역자원시설세는 크게 차이가 발생한 것으로 나타났다. 세수효과 민감도 분석에 따르면(제주특별자치도, 2014.9) 예상가동률 20%, SMP 2%일 때 예상세수는 2015년 3,364백만원, 2020년 9,110백만원, 2030년 16,118백만원으로 추정되었다.

#### IV. 결 론

본 연구는 2010년 이후의 제주도 지방세 수입의 급격한 증가의 원인이 안정적 조세기반의 확충에 의한 것인지, 아니면 일시적 현상에 의한 것인지를 살펴보았다. 그 결과 지난 4~5년 간 제주자치도세 중 가장 높은 세수를 기록한 취득세 수입이 역외세원과 투기적 부동산 경기 과열 등에 의해서 이루어진 것으로 나타났다. 이에 본 연구는 장기적으로 지속가능한 제주도의 지방세 수입 확충을 위해서 지방관광세와 풍력발전에 대한 지역자원시설세 도입을 탐색해 보았다. 특히, 2014년 기준 전체 지방세 수입의 최하 22.5% 이상에 해당하는 지방관광세가 도입될 경우 제주도는 지속가

17) SMP : 각 시간대별 전력수요 부족분에 대해 발전소를 추가 건설하였을 경우의 기회비용을 말함. 최근 1년간 제주와 육지의 SMP의 평균은 200원/kWh임(제주특별자치도, 2013. 9).

능한 재정확충의 수단을 확보하게 된다.

이러한 시론적 구상을 현실화하기 위해서는 지방관광세를 독립세목으로 신설할 것인지, 또는 지방특별소비세 형태의 지방관광세를 신설하는 것이 효율적인지에 대한 심도 있는 연구가 필요하다. 더불어 지방관광세나 풍력발전 관련 지역자원시설세를 목적세로 신설할 것인지 아니면 관광 또는 발전설비로 인한 외부성이 제주 전역에 미친다는 점을 감안하여 보통세로 할 것인지에 대한 논의도 동시에 진행되어야 할 것이다.

최근 5년 정도 지속된 재정수입의 증가가 하강 국면으로 접어들어 다시 지방채 발행이 증가하고 복지 등 공공서비스 확대 여력이 소진되면 보통교부세 법정률에 대한 문제가 거론될 수 있을 것이다. 보통교부세 법정률의 문제는 재정확보의 문제를 넘어서 제주특별자치도의 지속적인 발전 동력과도 밀접한 관련이 있다. 만약, 특별자치도의 출범으로 인해서 국가로부터 제주도가 재정적 불이익을 감수해야 한다면 일반자치로의 복귀 등을 주장하는 목소리가 살아날 가능성도 여전히 존재하고 있다. 본 연구는 2010년 이후 계속되어온 지방세 수입 증가 추세를 이어가면서 현재 세입 구조에 내재해 있는 역외세원의 이탈 가능성과 부동산 경기의 하강국면으로의 전환 등에 의해서 발생할 우려가 있는 재정절벽(fiscal cliff)을 사전에 예방하고 지속 가능한 재정확충 방안을 모색하기 위한 시론적(試論的) 논의를 제공하고자 작성되었다. 제주특별자치도의 지속 가능한 재정확충방안이 수립되기 위해서는 본 연구에서 제시된 문제점과 탐색적 아이디어들이 향후 보다 정치(精緻)한 연구를 통해서 보완 발전되어야 할 것이다. 

\* 참고문헌

- 강윤호·민기·전상경. 2015. 현대지방재정론. 서울: 박영사
- 김태호. 2013. 지방세개론. 서울: 세연T&A.
- 손희준·강인재·장노순·최근열. 2012. 지방재정론. 서울: 대영문화사.
- 민기·김경범. 2013. 지방자치시범도로서의 제주특별자치도에 대한 평가와 발전방향. 『사회과학 연구』, 4(1): 19-54.
- 양덕순. 1999. 조세법률주의와 관광세 도입효과 분석. 동아시아연구논총, 10: 185-202.
- 이인원·김대진. 2012. 관광세 도입과 합리적인 운영방안에 대한 연구. 서울: 한국지방세연구원.
- 조계근. 2008. 강원도에 관광세 도입방향과 효과분석. 한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 제주의 소리. 2015. 제주도, 지방세 1조원 시대 눈앞 리스차 등록유치 '대박' (2015.3.29.)
- 제주특별자치도. 2012. 제주특별자치도 풍력발전 종합관리계획 (2012.11).
- 제주특별자치도. 2013. 제주지역 부존자원 이용에 따른 지역자원시설세 과세대상 확대 방안 (2013.9).
- 제주특별자치도. 2014. 풍력발전 전력계통 연계 워크샵. (2014.4).
- 하연섭. 2015. 정부예산과 재무행정. 서울: 다산출판사.
- 한국법제연구원. 2012. 총량적 재정규율제도 도입에 관한 연구 1. 서울: 한국법제연구원.