

제주특별자치도의 전환발전기 세제전략

- 일시 : 2011년 10월 14일(금) 10:00~18:30
- 장소 : 제주상공회의소 4층 중회의실
- 주최 : 제주발전연구원 · 한국국제조세협회
- 주관 : 제주발전연구원

제주발전연구원·한국국제조세협회 공동세미나
제주특별자치도의 전환발전기 세제전략

- 일 시 : 2011년 10월 14일(금) 10:00~18:30 □ 장 소 : 제주상공회의소 4층 중회의실
 □ 주 최 : 제주발전연구원, 한국국제조세협회
 □ 프로그램

시간	세부일정(프로그램)		
10:00~10:10	Opening Ceremony	개 회 사	옥무석 한국국제조세협회 이사장
		환 영 사	양영오 제주발전연구원장
10:10~10:30	기조발제 (제주특별자치도의 성공적 정착을 위한 세제전략)		이철송 한양대학교 법학전문대학원 교수
10:30~11:30	1주제 (국제자유도시 제주특별자치도 세제지원정책 : 제주 면세지역 설정을 위한 세제전략) 발표 및 토론		발표 : 변혜정 서울시립대 세무전문대학원 교수 사회 : 김우택 김&장 법률사무소 공인회계사 토론 : 김규동 삼일회계법인 공인회계사 이기욱 한국세무사회 연구위원
11:30~11:40	coffee break		
11:40~12:30	2주제 (제주관광산업 발전을 위한 세제지원정책) 발표 및 토론		발표 : 오준석 숙명여자대학교 경영학부 교수 사회 : 이진영 삼일회계법인 부대표 토론 : 김동욱 제주대학교 회계학과 교수 안창남 강남대학교 세무학과 교수 이준봉 성균관대학교 법학전문대학원 교수
12:30~14:00	오찬		
14:00~15:00	3주제 (부동산 거래와 세제지원 정책의 당부 : 중국인 제주 부동산 투자에 세제지원을 해야 마땅한가?) 발표 및 토론		발표 : 양인준 서울시립대학교 세무전문대학원 교수 사회 : 김유찬 홍익대학교 경영학과 교수 토론 : 유검문 중국 북경대학 교수 강종철 세무사 이은미 한양사이버대학교 부동산학과 교수
15:00~16:00	4주제 (금융허브 육성을 위한 세제전략 : 홍콩 및 상해에 대응한 경쟁력 제고 전략) 발표 및 토론		발표 : 류지민 헌법재판연구원 책임연구원 사회 : 이승문 세무사 토론 : 김선영 김&장 법률사무소 변호사 백제흠 김&장 법률사무소 변호사 이경근 율촌법무법인 세무사
16:00~16:20	coffee break		
16:20~17:20	5주제 (제주특별자치도의 재정 건전성 제고방안) 발표 및 토론		발표 : 윤현석 원광대학교 법학전문대학원 교수 사회 : 김완일 세무사 토론 : 민 기 제주대학교 행정학과 교수 최성근 영남대학교 법학전문대학원 교수
17:20~18:30	플로어 토론 및 폐회		

※ 제주발전연구원 연구기획팀(064-726-6213)

목 차

▣ 주제발표 1

• 국제자유도시 제주특별자치도 세제지원정책

- 제주 면세지역 설정을 위한 세제전략

변 혜 정 서울시립대 세무전문대학원 교수 5

▣ 주제발표 2

• 제주관광산업 발전을 위한 세제지원정책

오 준 석 숙명여자대학교 경영학부 교수 17

▣ 주제발표 3

• 부동산 거래와 세제지원정책의 당부

- 중국인 제주 부동산 투자에 세제지원을 해야 마땅한가?

양 인 준 서울시립대학교 세무전문대학원 교수 33

▣ 주제발표 4

• 금융허브 육성을 위한 세제전략

- 홍콩 및 상해에 대응한 경쟁력 제고 전략

류 지 민 헌법재판연구원 책임연구원 63

▣ 주제발표 5

• 제주특별자치도의 재정건전성 제고방안

윤 현 석 원광대학교 법학전문대학원 교수 85

국제자유도시 제주특별자치도 세제지원정책

- 제주 면세지역 설정을 위한 세제전략 -

변혜정(서울시립대 세무전문대학원)

I. 서론

‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주특별자치도법’이라 한다)’에 의하여 성립된 제주특별자치도는 지방자치 완성형의 모델로서, 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권에 의한 실질적인 지방분권을 보장받고, 아울러 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통한 국제자유도시로의 발전을 표방하고 있다 (제주특별자치도법 제1조)¹⁾.

이러한 목적을 달성하기 위하여 제주도는 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 자유화가 이루어져야 할 필요성을 제기하면서, 사람의 이동을 위해서는 항공 자유화를, 상품의 이동을 위해서는 도 전역의 면세화를, 그리고 자본의 이동을 위하여 법인세의 인하를 3대 핵심 과제로서 추진해 오고 있다.²⁾ 이는 2005년 5월 20일 정부혁신지방분권위원회가 발표한 제주특별자치도 기본구상에 포함된 내용으로, 이 중 법인세율 인하와 항공 자유운수권은 2006년 하반기 2단계 제도개선 사업에 포함되어 진행되었다. 항공 자유운수권의 경우 특별자치도 특례에 의하여 하늘길 확충을 통한 접근성 강화를 목적으로 허용되었다.³⁾ 법인세율 인하의 경우에는 *****

그러나 도 전역의 면세화에 대해서는 아직 제도적인 뒷받침이 미흡한 상태이다. 도 전역 면세화는 제주도 안에서 취급되는 재화와 서비스에 대하여 면세를 하는 것으로 가격 경쟁력 강화를 통한 저비용관광과 쇼핑관광 활성화를 통한 관광객 유치 차원에서 추진되어 왔다. 이를 위하여 제주도는 도민과 내·외국인 모두에게 부가가치세, 특별소

-
- 1) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법은 2006년 7월 1일자로 시행되었다. 제주도는 이미 2002년 제정된 「국제자유도시특별법」에 따라 국제자유도시로 지정되어 있었으나 지역간 형평성 논리 등으로 인하여 효과적인 발전이 이루어지지 않고 있었다.
 - 2) 제주특별자치도법 제2조에 의하면 이 법에서의 "국제자유도시"가 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 의미하는 것이다.
 - 3) 그러나 있으나 특례 활용을 위한 항공 협상이 국가 간에 이뤄지는 등 제도 운용에 상당한 제약을 받으면서 국제 항공노선 확충이라는 취지를 살리지 못하여 특례가 사실상 사장되는 결과가 나타나고 있다.

비세, 교통세 등 간접세와 관세에 한정하여 면세혜택을 부여하는 방안을 제시해오고 있으나 형평성과 합헌성 등의 문제로 인하여 이와 같은 면세화는 시행되지 못하고 있다.

본 연구에서는 우선 제주경제의 전반적인 현황과 함께 도 전역 면세화를 통하여 활성화를 도모하고자 하는 대상인 관광산업의 현황, 그리고 나아가 다른 경제특별지구와의 차이를 살펴봄으로써 도 전역 면세화 추진의 걸림돌이 되고 있는 형평성에 대한 논의를 검토해 보도록 한다. 이를 바탕으로 현재 시행되고 있는 간접세 면제 규정을 살펴보고 도 전역 면세화를 위하여 추가적으로 추진되어야 할 사항을 도출해 보도록 한다.

II. 제주특별자치도의 경제 현황

A. 제주 경제의 일반적 현황

제주특별자치도는 한반도의 남서해상에 위치한 섬지역이며, 총면적은 1,848.2km²로서 남한 면적의 1.85%를 차지하고 있다. 지리적 특성을 보면, 제주특별자치도에서 반경 500km 이내에 서울, 부산, 일본의 후쿠오카 등이, 1,000km 이내에는 대만, 북경, 상해 등이, 1,500km 이내에는 도쿄, 블라디보스톡, 홍콩 등 주요 도시가 위치하고 있고 이들 도시를 중심으로 한 동북아시아 경제권이 부상하고 있는 상황은 제주특별광역경제권 발전의 훌륭한 기회 요소로 작용하고 있다.

제주도내 인구는 1977년 43만명에서 2010년말 현재 577,187명으로 약 15만명 증가하였다. 연령별 인구를 살펴보면, 전체 인구 대비 0~14세 인구는 19.6%, 15세~64세 인구는 69.0%, 65세 이상 인구는 11.5%로 제주도의 고령인구 비율은 전국 평균 이상인 것으로 나타나고 있다.⁴⁾

2007년도 기준 제주특별자치도의 지역 내 총생산(2000년 기준가격)은 6,949,090백만원으로 전국 대비 0.86%를 차지하고 있으며 1인당 GRDP는 1,242만원으로 전국 평균 1,662만원의 74.8% 수준에 불과하다. 2000년~2007년 중 지역 내 총생산의 연평균 성장률은 전국의 4.9%보다 낮은 4.0% 수준(2000년 기준가격)이다.

제주지역 산업구조의 특징을 살펴보면, 농림어업의 비중은 지속적으로 낮아지고 있으나 높은 비중을 차지하며, 제조업의 비중이 상당히 낮고, 관광관련 산업을 포함한 서비스업의 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 좀더 구체적으로 살펴보면, 농림어업의 비중은 1985년 36.9%에서 2006년 19.4%로, 지속적으로 줄어들고 있는 상황이나 여전히 2007년 기준 제주경제에서 가장 큰 비중인 19.4%를 차지하고 있고, 이는 전국

4) 2008년 12월 기준.

평균(3.3%)에 비해서도 6~7배 높은 상태이다. 반면 2007년 기준 제조업의 비중은 약 2.8%로, 전국 평균(33.0%)에 비해 매우 낮은 구조를 가지고 있다. 관광관련 산업인 숙박 및 음식점업의 경우, 1985년에는 전국 평균(2.6%)과 비슷한 수준(2.7%)이었으나, 이후 지속적으로 그 비중이 증가하여 2007년에는 전국 평균(2.4%) 보다 3~4배 높은 7.8%를 차지하고 있다.⁵⁾ 즉 농림어업, 건설업, 서비스의 비중이 높은 반면 제조업 비중이 낮은 산업구조와 소비형 경제구조의 특징을 지니고 있다.

B. 제주 관광산업의 현황

도 전역 면세화를 통하여 활성화하고자 하는 대상인 제주 관광산업은 풍부한 자연자원과 아름다운 경관, 독특한 문화유산 등의 관광자원과 함께 관광진흥 정책에 의하여 지속적으로 성장하여 왔다.

제주도는 지표의 90% 이상이 현무암으로 덮여 있는 화산지형으로 형성되어 있어 한라산을 중심으로 기생화산(오름), 계곡, 절벽, 능선 등의 산악자원과 해안단애, 폭포, 중산간 초지 등 육지부에 비해 매우 특이한 경관자원을 보유하고 있다. 2007년에는 한라산, 거문오름 용암동굴계, 성산일출봉 등이 유네스코 세계자연유산으로 등재되기도 하였다. 또한 아열대성 기후지역으로 생물의 북방과 남방한계의 교차점으로 동물곤충 3,700여종, 식물자원 2,100여종(약용식물 338종), 해양자원 2,000여종 등 약 7,800여종 이상의 육상 및 해양 생물과 다양한 미생물 자원이 서식하는 생물유전자원의 보고이기도 하다. 이에 2002년에는 한라산국립공원, 서귀포 앞바다 등이 유네스코 생물권 보전지역으로 지정되었다.

제주도를 방문한 관광객 수는 2003년 4,198천명, 2004년 4,516천명, 2005년 4,913천명, 2006년 4,933천명, 2007년 5,430천명으로 5년간 약 1.3배 이상 증가하였으며, 2009년에는 6,523천명으로 2008년 대비 12.1% 증가하였다. 또한 관광수입은 2003년 15,661억원, 2004년 16,787억원, 2005년 17,202억원, 2006년 18,468억원, 2007년 22,144억원으로 증가하였으며, 2009년에는 28,288억원으로 2008년 대비 19.15% 증가하였다.⁶⁾ 이는 관광 고비용·불친절개선과 송객수수료 양성화 등 행정과 관광업계의 노력으로 관광객에 대한 신뢰를 회복한 것에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 또한 종합안내시스템 기능을 갖춘 제주웰컴센터를 개관하였으며, 쇼핑관광활성화를 위하여 제주관광공사 지정 면세점 개점하였다. 나아가 올레길을 비롯한 휴양 체험관광이 활성화됨에 따라 가족단위 관광객 증가 추세에 있다.

5) 한국은행-제주발전연구원(2008), 제주지역 산업연관표를 이용한 제주지역 경제구조 분석.

6) 제주특별자치도 관광행정현황.

그러나 제주지역의 관광 형태가 1인당 관광 지출액이 큰 신희여행객의 방문은 줄어들고 1인당 소비 지출액이 적은 관광객 위주로 변모하여 '70~'80년대에 누렸던 고부가가치 상품으로서의 기능을 상실하고 저부가가치화가 가속되는 현상이 나타나고 있다. 향후 보다 도전적인 목표를 설정하고 그 달성을 위해 다각적인 방안을 모색할 필요가 있다.⁷⁾

C. 다른 경제특구와의 비교

일반적으로 경제특구(Special Economic Zone)라 함은 자유로운 기업 활동을 보장하고 각종 세제나 규제에 대해 예외적으로 특별한 취급을 하는 특별지역을 가리키는 것으로서, 일정한 구역을 지정하여 그 구역 내에서는 다른 지역과는 달리 일정한 경제활동 부분에 대해 예외적인 조치를 허용해주는 지역을 말한다. 경제특구와 같은 성격의 구역이 설정되면 일반적으로 초일류 기업들의 유치 및 집적, 다양한 시너지를 통해 국가 경쟁력이 획기적으로 높아지게 된다.⁸⁾ 경제특구와 다른 유사개념과의 비교는 다음과 같다.

구분	경제특구	현행 국내 도입 형태		
		국제자유도시	자유무역지역	외국인기업전용단지
개념	초일류 기업의 유치/집적	규제완화 및 국제적 기준의 적용	관세유보를 통한 수출지원	제조업 관련 외국 기업들의 집단
도입 목적	국가경쟁력 제고	관광 활성화 (지역경제활성화)	외자유치 (지역경제활성화)	외자유치 (지역경제활성화)
지역 특성	최고의 여건 (무규제, 무세금, 무위험 등)	규제 완화 지역 (행정/조세/언어/주거생활 등)	관세 부담이 없음	인센티브 (조세지원)
사례	-	제주도	마산, 익산 등	천안, 평동 등

경제자유구역, 기업특구 등의 지정·확산으로 제주특별자치도만이 지니고 있던 제도적 차별성이 점차 약화되어 이를 차별화하는 방안을 강구할 필요가 있다.

7) 국무총리실 제주특별자치도지원위원회사무처(2010), 제주특별자치도 2009년도 성과평가 결과, 17쪽.

8) 삼성경제연구소(2002), “경제특구의 성공적 추진방안”, 「CEO Information」 제364호, 삼성경제연구소 참조하여 일부 수정.

III. 제주특별자치도에 대한 면세규정현황

도 전역 면세화는 제주도 안에서 취급되는 재화와 서비스에 대하여 면세를 하는 것으로 가격 경쟁력 강화를 통한 저비용관광과 쇼핑관광 활성화를 통한 관광객 유치 차원에서 추진되어 왔다. 이를 위하여 제주도는 도민과 내·외국인 모두에게 부가가치세, 특별소비세, 교통세 등 간접세와 관세에 한정하여 면세혜택을 부여하는 방안을 제시해 오고 있다.⁹⁾

현행 「제주특별자치도법」에 의하면 제주자치도 여행객이 지정면세점에서 물품을 구입하여 대한민국 안의 다른 지역으로 반출하는 경우 「조세특례제한법」과 「지방세특례제한법」 등이 정하는 바에 따라 관세·부가가치세·개별소비세·주세·교육세·농어촌특별세·담배소비세 및 지방교육세를 면제 또는 환급할 수 있는 것으로 규정하고 있다. 또한 제주자치도 여행객이 제주자치도 안에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역에 대하여는 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있다 (제주특별자치법 제177조). 주의할 것은 면제되는 간접세 중 부가가치세의 경우에는 영세율을 적용하는 것을 의미한다(조세특례제한법 제121조의13 제1항).

A. 제주여행객이 지정면세점에서 구매한 물품에 대한 면세

제주특별자치도여행객은 면세품판매장, 즉 지정면세점에서 면세물품을 구입하여 제주도 외의 다른 지역으로 휴대하여 반출하는 경우 그 물품에 대한 부가가치세, 개별소비세, 주세, 관세 및 담배소비세를 면제한다(조세특례제한법 제121조의13 제1항). ‘제주특별자치도여행객’이라 함은 제주특별자치도에서 제주특별자치도 외의 지역으로 항공기 또는 선박에 의하여 출항하는 19세 이상의 내국인 및 외국인을 말한다(제주특별자치도 여행객에 대한 면세점 특례 규정(이하 ‘제주여행객 면세점 특례규정’이라 한다) 제2조). ‘지정면세점’이라 함은 면세물품을 여행객에게 판매하는 곳으로 제주특별자치도 내에 위치한 국내선 공항여객선터미널의 출발장 또는 제주국제컨벤션센터 중 제주세관장이 지정하는 곳으로서(제주 국제자유도시 지정면세점 운영에 관한 고시 (이하

9) 「조세특례제한법」에 의하면 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례로서 간접세와 관세에 대한 감면뿐만 아니라 제주첨단과학기술단지 입주기업에 대한 법인세 등의 감면(제121조의8), 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면(제121조의9), 제주첨단과학기술단지 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제(제121조의10), 제주투자진흥지구 입주기업 수입물품에 대한 관세의 면제(제121조의11), 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 감면세액의 추징(제121조의12), 제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례(제121조의14), 국제선박 등록에 대한 지방세 감면(제121조의15), 제주국제자유도시개발센터에 대한 지방세 감면(제121조의16) 등이 함께 규정되어 있다. 그러나 이 연구에서는 도 전역 면세화의 대상 세목인 관광산업과 관련된 간접세와 관세에 대하여 중점적으로 다루기로 한다.

‘제주 지정면세점 고시’라 한다) 제1-2조 제2항),¹⁰⁾ 관세법 제174조에 따라 특허를 받은 보세판매장으로 해당보세판매장에서는 제주도 외의 다른 지역으로 휴대하여 반출하는 면세물품을 판매할 수 있다(제주특별자치도법 제121조의13 제2항).¹¹⁾

지정면세점에서 판매할 수 있는 면세물품은 면세물품의 범위는 주류, 담배, 시계, 화장품, 향수, 핸드백·지갑·벨트, 선글라스, 과자류, 인삼류, 넥타이, 스카프, 신변장식용 액세서리, 문구류, 완구류, 라이터, 기획재정부장관이 정하여 고시하는 신변잡화류, 그 밖에 제주특별자치도 조례가 정하는 물품 등이다 (제주여행객 면세점 특례규정 제4조). 면세물품은 한 품목당 40만원 이하의 것이어야 하고(조세특례제한법 제121조의13 제4항; 제주여행객 면세점 특례규정 제5조 제1항), 제주특별자치도여행객의 면세물품 구입한도는 1인 40만원 이하이며 연도별로 6회까지 구입할 수 있다(조세특례제한법 제121조의13 제5항; 제주여행객 면세점 특례규정 제5조 제2항). 면세주류와 면세담배에 대해서는 제주특별자치도여행객 1인 1회에 각각 1병과 10갑 이내라는 제한을 두고 있다(제주여행객 면세점 특례규정 제6조).

면세물품은 외국물품과 내국물품으로 나뉘는데, 이 중 외국물품은 관세청장이 정하는 바에 따라 제주특별자치도여행객이 면세물품을 구매하는 때에 관세법 제241조의 규정에 의하여 수입신고를 한 것으로 보고 공항이나 항만에서 당해 물품을 구매한 제주특별자치도여행객에게 인도하는 때에 관세법 제248조의 규정에 의하여 수입신고가 수리되어 내국물품이 된 것으로 본다.¹²⁾

현재 지정면세점에서 면세물품 구입시에는 신분증을 제시하여 신분확인을 거치도록 하고 있다(제주여행객 면세점 특례규정 제8조 제1항). 부정구매자에 대하여는 외국물품에 대해서는 관할 세관장이, 내국물품에 대해서는 관할 세무서장이 감면받거나 환급 받은 부가가치세·개별소비세·주세 및 관세를 그 행위를 한 자로부터 징수하도록 하고 있다(제주여행객 면세점 특례규정 제10조).¹³⁾ 또한 면세점운영자는 부정구매자에 대하여 해당 면세물품 구입일부터 1년간 지정면세점의 이용을 제한하여야 하며 그 인적사항 등을 기록·관리하여야 한다(제주여행객 면세점 특례규정 제14조).

10) 지정면세점의 설치 및 시설요건 등에 관하여 필요한 사항은 관세청장이 정한다(제주여행객 면세점 특례규정 제11조). 이에 의하여 제주 지정면세점 고시에서는 지정면세점을 각각 공항만에 설치하고자 하는 경우와 제주국제컨벤션센터에 설치하고자 하는 경우에 필요한 시설 및 장비에 대하여 규정하고 있다(제주 지정면세점 고시 제2-1조). 지정면세점을 지정받고자 하는 경우에는 영업개시 3개월 이전에 필요한 서류를 구비하여 세관장에게 지정신청 하여야 한다(동고시 제2-4조)

11) 관세법 제174조에 의하면 특허보세구역을 설치·운영하려는 자 또는 기존의 특허를 갱신하려는자는 세관장의 특허를 받아야 한다. 특허 요건은 보세구역의 종류별로 대통령령으로 정하는 기준에 따라 관세청장이 정하도록 하고 있다.

12) 외국물품에 대한 별도의 정의는 없으나, ‘내국물품’은 사업자가 제조장에서 제조·가공한 물품을 말한다(제주여행객 면세점 특례규정 제7조 제2항 참조).

13) ‘부정구매자’라 함은 타인의 명의로 면세물품을 구입한 자, 면세물품의 구입을 위하여 타인에게 명의를 대여한 자, 지정면세점에서 구입한 면세물품을 타인에게 판매한 자, 제주특별자치도여행객으로부터 면세물품을 구입한 자를 의미한다(제주여행객 면세점 특례규정 제14조 제1항).

B. 사업자가 지정면세점에 공급하는 면세물품에 대한 면세

사업자가 면세물품을 지정면세점에 공급하는 경우, 외국물품에 대하여는 부가가치세, 개별소비세, 주세, 관세 및 담배소비세가 면제되고(조세특례제한법 제121조의13 제3항; 제주여행객 면세점 특례규정 제7조 제1항), 내국물품에 대하여는 부가가치세, 개별소비세, 주세 및 담배소비세가 면제된다(조세특례제한법 동조 동항; 동규정 동조 제2항).

지정면세점에 내국물품을 공급하는 사업자는 당해 내국물품의 공급과 관련한 부가가치세 과세표준과 납부세액 또는 환급세액을 신고하는 때에 제주특별자치도여행객 면세점 공급실적 면세서에 당해 신고기간의 면세물품의 공급실적을 기록·작성하여 면세점 운영자의 확인을 받아 사업장 관할 세무서장에게 제출하여야 한다(제주여행객 면세점 특례규정 제7조 제3항 제1호).¹⁴⁾

면세점운영자가 면세물품을 부정유출하는 경우에는 외국물품은 관할 세관장이, 내국물품은 관할 세무서장이 감면받거나 환급받은 부가가치세·개별소비세·주세 및 과세를 징수하도록 하고 있다(제주여행객 면세점 특례규정 제10조 제2호).

IV. 제주 면세지역 설정을 위한 개선방안

제주특별자치도는 부가가치세를 면세함으로써 관광객을 유인하고 투자를 유치하며 지역경제를 활성화하려는 목표를 가지고 있다.

A. 면세 이용 대상자의 확대 가능 여부

현재 간접세의 면제는 제주특별자치도여행객에만 한정적으로 부여되고 있다. 이에 반하여 제주도는 도민과 내·외국인 모두에게 면세혜택을 부여하는 방안을 제시해오고 있다.

말레이시아 랑카위의 경우 내국인 및 외국인 모두를 면세 이용 대상으로 하고 있다.

프랑스의 코르시카의 경우에도 부가가치세 경감세율 적용에 대한 인적 범위에 제한을 두고 있지 않다. 또한 경감세율의 적용을 받는 품목의 구입과 판매에 대하여 특별한 신고나 허가를 필요로 하지 않는다.¹⁵⁾

14) 개별소비세 과세대상물품의 경우 개별소비세법 시행령 제26조, 주류의 경우에는 주세법 시행령 제30조 제1항 및 제2항, 담배의 경우에는 지방세법 제55조를 각각 준용하여 처리하여야 한다(제주여행객 면세점 특례규정 제7조 제3항 제2호).

15) 그러나 코르시카 이외의 다른 지역으로 물품을 반출하는 외국인의 경우에는 관세법의 일반적인 수출입 통관 규정을 준용하고 있다.

B. 면세 대상 물품의 확대 가능 여부

현재는 과소비 억제 및 면세규정의 악용을 줄이기 위하여 금액과 상품에 대한 한도를 정하고 있다.

말레이시아 랑카위의 경우 ***

제주특별자치도 전지역 모든 재화에 대한 면세는 중앙정부의 특별한 정책적 판단이 필요한 부분이다. 중앙정부가 다른 지역에 비하여 제주특별자치도에 대한 지원이 강하게 필요하다고 판단한다면 세수감소를 감수하고서도 면세 대상 물품의 확대 또는 궁극적으로 제주 전역에서 전체 물품에 대한 면세가 가능할 것이다.

C. 사후면세제도의 도입

현행 「제주특별자치도법」에 의하면 제주특별자치도여행객은 간접세 및 관세를 면제받거나 또는 환급 받을 수 있는 것으로 규정하고 있으나 사실상 지정면세점에서 구매한 물품에 대한 면세만이 적용되고 있는 실정이다. 그러나 면세 적용 범위의 확대를 위하여 사후면세제도의 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 사후면세제도라 함은 구입물품에 대하여 지급한 부가가치세 등을 환급해 주는 제도로, 이미 외국인관광객 등이 대통령령이 정하는 특정판매장에서 구입하는 물품에 대하여 적용되고 있는 제도이다(조세특례제한법 제107조 제2항).

사후환급제도의 제주특별자치도 내에서의 적용을 생각해보면, 관광객들이 자유롭게 이동하면서 소비할 수 있는 여건을 만들어 주기 위하여 면세점 이외의 장소에서 구매하여 소비하는 재화와 서비스에 대하여 부가가치세를 사후환급 받을 수 있도록 하는 제도를 도입할 필요성이 있다. 이 경우 가칭 ‘환급권’ 등을 사용할 수 있도록 하여 특히 관광객들이 관광을 위하여 구입한 재화나 서비스에 대하여 부가가치세를 환급해 준다면 관광활성화에 많은 도움이 될 것이다.

V. 결론

제주특별자치도에 대한 면세 제도 도입에 대하여는 형평성 논란이 계속되어 왔으며 위험 논의로 이어지기도 하였다. 그러나 우리나라 세제에서는 이미 어떤 정책목적을 달성하기 위해 필요한 경우에는 지역별 차이를 인정하고 있다. 그러므로 지역간 세 부담의 차이만으로는 위험이라고 할 수 없을 것이다. 만일 특정한 조세우대조치가 자의

적 차별에 해당한다면 조세평등주의에 위반하게 될 것이다.¹⁶⁾ 헌법재판소도 특정 납세자만을 감면하는 것이 현저하게 비합리적이고 불공평한 조치라고 인정될 때에만 조세감면의 우대조치가 조세평등주의에 반하는 것이라고 판시하고 있다.¹⁷⁾ 따라서 과세형평성의 침해보다 제주도의 국제자유도시의 실현이라는 국가적 정책목표의 달성이 더욱 필요하고 절실하다면 제주특별자치도에 대한 면세 제도는 정당화될 수 있을 것이다.

제주특별자치도법에서는 제주특별자치도를 국제자유도시로의 도약시키기 위한 정책적인 우대를 규정하고 있다. 국제자유도시로 도약하기 위해서는 간접세 등의 면세를 통하여 제주특별자치도의 주요 산업인 관광산업을 활성화 시키는 것 또한 이를 위한 하나의 방안일 것이다. 그러므로 제주특별자치도법 자체가 위헌이 아니라면, 즉 제주특별자치도법의 정책적인 목표가 합리적인 것이라면 그에 근거를 둔 면세제도와 나아가 면세 대상과 그 적용의 확대도 정당한 정책적인 목표로서 긍정되어야 할 것이다.

16) 김완석, 39쪽.

17) 헌법재판소

제주관광산업발전을 위한 세제지원정책

오준석(숙명여대 경영학부 교수)

I. 서론

제주특별자치도는 무엇보다 경제적인 측면과 복지적인 측면에서 중요성을 지닌다. 경제적인 면에서 보면, 제주도는 대륙과 해양을 연결하는 항공 및 해상 물류의 연결고리로서 복합물류의 허브역할을 수행할 수 있는 요충지이다. 동시에, 복지적인 측면에서 볼 때, 자연경관과 이국적인 생태 및 기후는 전통적인 관광지역으로 국민들의 삶의 질을 증진시키는데 기여하고 있으며 2011년 제주도를 찾는 관광객은 8백만명을 넘어설 전망이다.

제주도의 산업구조는 절대적으로 관광산업 중심의 3차 서비스업이 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 비중도 2009년 69.4%에서 2010년 76.8%로 증가추세에 있다. 이러한 압도적인 비중은 제주특별자치도에서 관광산업이 모든 경제순환구조의 중심에 위치하고 있음을 말해주고 있으며, 관광산업의 증진을 통한 선순환의 파급효과(rippling effect of virtuous cycle)를 전략적으로 고민해야함을 의미한다.

본 연구는 제주관광산업발전을 위한 방향성의 제시와 정책적인 지원방안으로서 세제지원을 제시하고자 한다. 세제지원이 업계나 로비단체에서 단지 납세자가 정당하게 부담해야할 세금을 내지 않는다는 선언문적인 주장이 되어서는 안될 것이다. 제주특별자치도의 관광산업의 특수성을 고려할 때, 관광환경변화에 따른 탄력적인 대응을 통해, 제주도관광산업을 안정화 시키는데 기여할 수 있으며 더 나아가 산업경쟁력을 얻음으로서 세수기반을 견고히 할 수 있는 방안으로서의 세제지원방안을 도출해보고자 한다.

II. 본론

1. 제주관광산업현황

제주도는 역사적으로 보나 구축된 관광인프라로 보나 한국의 대표적인 관광특구로서 발전해왔다. 제주특별자치도 관광협회에 따르면 <표 1>에서 보면 2008년에는 비록 관광객은 582만 여명으로 전년대비 7.2% 증가하였으나, 세계금융위기와 유가 및 환율

불안의 여파로 외국인 관광객은 전년대비 0.19% 감소하였다. 하지만, 경제불안정 요인이 해소되기 시작한 2009년부터는 관광객 652만 여명으로 전년대비 11.55%로 큰 폭으로 증가하였고, 외국인 관광객 수도 처음으로 60만명을 넘어선 63만 여명에 이르렀다. 2010년의 경우에는 전체적으로 전년대비 16.2% 증가한 750만 여명의 관광객이 제주도를 찾았고 총관광객 중 외국인 관광객 비중이 10%를 넘어서 77만 여명의 외국인이 제주도를 관광지로 선택하였다.

(1) 국제교역에서 서비스수지 비중

세계교역규모에 있어서 2010년기준으로 수출은 세계 7위, 수입은 세계 10위로 세계역역에서 차지하는 비중은 수출 3.9% 수입 3.5%인데 비해¹⁾, 관광이 포함된 서비스교역규모는 절대규모에서도 매우 적을 뿐 더러 수출 14위(2.2% 비중), 수입은 12위(2.7% 비중)에 있어 우리나라는 국가전략 차원에서도 관광을 포함한 서비스교역의 비중을 높여야 할 필요가 있다고 본다²⁾. 전세계 여행수지 증가율이 2005년에서 2010년 기간 동안 연평균 6%³⁾인 것을 고려해 보면, 최근 3개년동안의 제주도 관광객 증가는 매우 고무적인 일이라 할 것이며 관광산업이 성장할 수 있는 잠재력이 있다고 할 수 있다.

<표 1> 연도별 관광객 현황(2005~2010)

(단위 : 명, %)

년도	전체		내국인			외국인		
	관광객 수	변화율	관광객 수	비중	변화율	관광객 수	비중	변화율
2005	5,020,275	1.8	4,641,552	92	0.8	378,723	8	15.0
2006	5,312,998	5.8	4,852,638	91	4.5	460,360	9	21.6
2007	5,429,233	2.8	4,887,949	90	0.7	541,274	10	17.6
2008	5,822,017	7.2	5,281,501	90.7	8.1	540,516	9.3	-0.1
2009	6,523,938	12.1	5,891,584	90	11.6	632,354	10	17.0
2010	7,578,301	16.2	6,801,301	89.7	15.4	777,000	10.3	22.9

* 자료 : 제주특별자치도 관광협회(2010). 내부자료

- 1) EU를 하나의 경제권으로 생각하게 되면, 우리나라의 공산품수출순위는 5위, 수입은 6위에 이르는 국제교역에 있어서 초강대국에 속한다.
- 2) 국제교역을 유형교역(tangible trade)과 무형교역(intangible trade)으로 구분하면, 관광 및 서비스교역은 주로 무형교역에 속하기 때문에 통상마찰을 야기할 가능성이 적고, 국가브랜드나 이미지를 제고할 수 있는 기회와 가능성이 높다.
- 3) WTO Secretariat에 의한 자료로 2008년에는 10%, 2009년 -9%, 2010년에는 8% 증가율을 보였다.
WTO, World Trade Report 2011, WTO, p.24

(2) 내외국인 관광객 관광수입 비중

관광수입은 <표 2>에서 보듯이 2002년 1조5천억 원을 돌파한 이후 꾸준히 증가하여 2007년에는 2조원을 돌파하였고, 2009년에는 2조8천억 원을 돌파하였다. 관광수입 현황으로 본 가장 큰 특징은 <표1>과 비교해 볼 때 내국인 관광객수에서는 비중이 90%인데 비해, 수입측면에서 볼 때는 비중이 74%정도를 차지함으로써, 한국관광객에 대해서는 상대적으로 저가형 여행상품이 팔리고 있음을 알 수 있다. 반면에, 외국인에 대한 자료를 검토해 보면, 최근 3년간 수적인 측면에서는 10% 부근인데 비해, 수입비중은 26%를 차지하고 있어 상대적으로 차별화된 고부가가치 관광상품을 판매하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 2> 연도별 관광수입 현황(2005~2010)

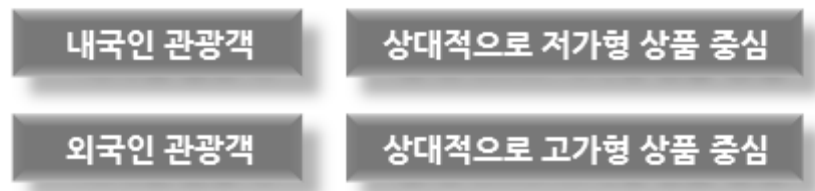
(단위 : 백만원, %)

년도	내국인		외국인		계	변화율
	규모	비중	규모	비중		
2005	1,303,060	75.7	417,105	24.3	1,720,165	2.5%
2006	1,345,984	72.9	500,835	27.1	1,846,820	7.4%
2007	1,603,386	72.4	611,003	27.6	2,214,389	19.9%
2008	1,753,774	73.9	619,860	26.1	2,373,634	7.2%
2009	2,101,846	74	726,446	26	2,828,293	19.2%
2010	2,523,288	74.5	863,424	25.5	3,386,713	19.74%

* 자료 : 제주특별자치도 관광협회(2010). 2009년 관광객 입도 현황

이는 <그림 1>과 같이 현재 제주관광상품의 특성현황을 정리해 볼 수 있다. 경영전략을 분석하는 앤소프 매트릭스(Ansoff Matrix)⁴⁾를 접목시켜서 <그림 1>을 해석해 보면, 제주관광상품이 현재와 미래에 있어서 전략적으로 어떠한 선택을 해야 하는지 정리할 수 있다.

<그림 1> 연도별 관광객수와 관광수입으로 본 제주관광상품 특성현황



4) Ansoff, Igor(1985), 『Corporate Strategy』, London, Penguin, p.18
오준석 (2005), 『전략경영시대의 경영학』, 웅지세무대학출판부, p.76

<표 3> 앤소프 매트릭스

		제품	
		제품선택	
시장	시장선택	기존제품	신제품
		기존시장	신시장
		시장침투	제품개발
		시장개발	다각화

<표 3>에서 보듯이 앤소프의 전략이론에 따르면, 산업의 발전을 위해서는 시장참여자들의 전략환경을 조정하고 관리하는 것이 필요하다고 한다.

첫째, 시장침투(market penetration)전략의 경우에는 기존시장에 기존제품을 공급함으로써 고객의 제품에 대한 기대수준이 낮고 치열하게 가격인하경쟁을 택하게 된다. 따라서, 장기적으로 시장침투 전략환경에서 기업들이 벗어나지 못하는 경우에는 제품과 시장이 점차 영세화되어 산업기반이 흔들릴 가능성이 높기 때문에, 기업이 전략환경을 옮길 수 있도록 정책이 유도하는 역할을 해야한다.

둘째, 기존 제품의 속성을 바꾸지않고 새로운 고객과 시장영역을 찾아나서 개발하는 시장개발(market development 또는 market seeking)전략 환경의 경우에는 기존제품이 노출되지 않은 새로운 고객과 시장을 발굴하는 것이다.

셋째, 새로운 제품을 기존 고객과 시장에 투입하는 제품개발(product development) 전략은 기존의 고객과 시장층이 두텁기 때문에 경쟁환경을 바꾸기보다는 기존 고객에게 추가적으로 차별화된 고급제품을 공급하는 것이다.

넷째, 앤소프매트릭스의 결론으로 장기적으로는 어떠한 경로를 택하던지 새로운 시장과 신제품을 계속 동적으로 변화시키는 다각화 전략(diversification strategy)을 구사하여야 산업이 성장할 수 있다고 한다.

<표 4> 앤소프 매트릭스에 따른 내국인 관광객 전략계획

		제품	
		제품선택	
시장	시장선택	기존제품	신제품
		기존시장	신시장
		시장침투	제품개발
		시장개발	다각화

현재 단순한 통계지표상으로 볼 때, 제주를 찾는 내국인 관광객은 상대적으로 저가의 관광상품에 포지셔닝이 되어 있기 때문에, 이러한 고객을 상대하는 관광관련업체들은 시장침투 전략환경에 놓여있어, 기존의 전략상황이 유지되면 치열한 가격경쟁으로

산업의 수익성이 점점 낮아지게 되고 관광산업의 기반이 영세화되기 때문에 제품개발 전략상황으로 관광산업의 경쟁환경이 나아갈 수 있는 정책적인 유도가 필요하며, 중장기적으로는 시장개발단계를 거쳐 다각화 전략상황으로 유도할 수 있는 정책계획의 수립이 필요하다.

한편, <표 5>에서 제시된 것처럼 외국인 관광객에 제공되는 관광서비스 특성을 분류하면 제주의 관광산업을 구성하고 있는 주체의 입장에서 외국인 관광객에 대해서는 기존의 국내관광객과 완전히 차별화된 다른 관광서비스를 제공하는 것이 아니기 때문에, 새로운 고객과 시장기회를 얻은 것이므로 현재 시장개발전략상황에 놓여있다. 만약, 기존의 전략상황에 그대로 놓여있게 된다면, 관광업계내 경쟁격화로 시장침투전략 상황에 빠질 수 있기 때문에, 업계와 정부가 제품개발전략상황으로 경쟁상황을 중기적으로 변화시켜야 한다. 장기적으로는 <표 4>와 마찬가지로 다각화전략상황을 만들어야 산업이 성장할 수 있는 기회를 유지하게 된다.

<표 5> 앤소프 매트릭스에 따른 외국인 관광객 전략계획

		제품	
		제품선택	
시장		기존제품	신제품
	시장선택	기존시장	시장침투
	신시장	시장개발	다각화

(3) 관광객 분석

내국인 관광객이던 외국인 관광객이던지 현재의 전략상황에 고착되지 않고 관광산업을 발전시키기 위해서는 정책당국에서는 중기적인 제품개발(product development) 전략상황으로 업계를 유도하여야 한다. 제품개발은 세장세분화(market segmentation)에 따른 표적시장(target market)을 선정하고, 여기에 마케팅자원을 집중하여, 차별화된 관광제품을 포지셔닝(positioning)하여야 한다. 내국인들의 제주도 관광목적에 있어서 최근에 드러나는 특성은 <표 6>에서 보듯이 전통적인 휴양 및 관람목적의 관광이 주류를 이루고 있지만, 최근들어 올레길의 개발과 이에따른 과급효과에 힘입어 레저스포츠 및 교육여행목적의 제주도 방문이 증가하고 있는 것은 상당히 바람직한 모습이며, 향후 제주관광산업이 어떤 비전과 전략을 가지고 나가야 할지를 말해준다고 할 수 있을 것이다.

① 내국인 관광객 여행 형태⁵⁾

제주도 관광협회의 설문조사에 따르면 제주여행 재방문객 비중은 85.4%이며, 4회 이상 방문객이 43.4%에 이르고 있다. 또한, 단체관광객 비중은 19%뿐이고 81%가 개별관광객이고 가족과 함께 자유여행을 선호하는 것으로 나타났다. 체제기간은 2박3일로 주로 민박 등을 이용하면서 렌터카를 이용하여 자연생태관광지를 찾는 것으로 볼 때, 관광상품 개발 및 정책지원에 있어서 중요한 기준이 될 수 있다고 본다.

<표 6> 내국인 관광객 연도별 · 관광목적별 현황

(단위 : 명)

구분	레저스포츠	회의 및 업무	휴양 및 관람	친지방문	교육여행	기타방문
2005년	276,189	360,155	3,298,970	113,901	527,809	64,528
2006년	264,827	345,786	3,508,968	102,335	558,962	71,760
2007년	303,908	609,239	3,191,860	157,850	591,843	33,249
2008년	589,839	770,222	2,982,252	198,663	656,990	83,535
2009년	786,769	819,208	3,458,777	225,913	504,605	96,312
2010년	1,179,251	890,721	3,715,142	233,063	704,629	78,522

* 자료 : 제주특별자치도관광협회(2010). 2009년 관광객 입도 현황

② 외국인 관광객 여행형태

이미 앞서 살펴본 바 외국인 관광객은 숫적인 측면에서는 10%를 차지하고 있으며, 관광수입측면에서는 25%를 차지하고 있어서, 제주도 관광산업의 중요한 미래성장동력이 되고 있다. 국내관광객이 개별관광 중심의 자유여행인데 비해, 외국관광객은 단체관광 중심의 패키지 여행이다. 이는, 관광상품을 차별화할 수 있다면 관광객들에 대한 통제가 가능하기 때문에 고부가가치 관광서비스를 제공할 수 있는 기회가 더 높다고 할 수 있다.

5) 제주특별자치도관광협회(2011). 『2010년 제주방문 관광객 설문조사 결과요약』. (2010.1-12월, 내국인 관광객 5,050명 설문조사)

<표 7> 외국인 국적별 현황

(단위 : 명)

연도	계	일본	중국	대만	홍콩	싱가포르	말레이시아	미국	기타
2005	378,723	151,419	115,119	39,552	8,582	13,841	-	18,528	28,602
	100%	40.0%	30.4%	10.4%	2.3%	3.7%	-	4.9%	7.6%
2006	460,360	183,168	142,912	57,358	8,376	18,167	-	19,329	31,050
	100%	39.8%	31.0%	12.5%	1.8%	3.9%	-	4.2%	6.7%
2007	541,274	183,240	176,878	93,169	8,683	21,699	10,270	20,478	26,857
	100%	33.9%	32.7%	17.2%	1.6%	4.0%	1.9%	3.8%	4.9%
2008	540,516	177,459	174,902	67,993	11,365	28,580	13,220	23,349	43,648
	100%	32.8%	32.4%	12.6%	2.1%	5.3%	2.4%	4.3%	8.1%
2009	632,354	183,168	258,414	41,480	15,079	32,727	14,806	23,712	62,968
	100%	29.0%	40.9%	6.6%	2.4%	5.2%	2.3%	3.7%	10.0%
2010	777,000	187,790	406,164	40,867	11,793	31,405	23,550	19,895	55,536
	100%	24.2%	52.27	5.3%	1.5%	4.0%	3.0%	2.6%	7.1%

* 자료 : 제주특별자치도관광협회(2010). 2009년 관광객 입도 현황

<표 7>에서 보듯이 국적별 외국인 관광객의 현황은 일본과 대만의 관광객의 비중은 점차 줄어들고 있으며 중국 관광객의 비중이 최근 들어 급격하게 높아지고 있음을 알 수 있다. 일본인 관광객은 18만명 정도를 유지하면 정체를 보이고 있는데 비해 중국관광객은 국제직항노선의 확충과 무사증 제도 등으로 인해 2008년 17만명에서 2009년에는 25만명 그리고 2010년에는 40만명으로 증가하였다.

③ 중국인 관광객 여행 형태

제주특별자치도가 중국관광객 400명을 설문조사⁶⁾한 바에 따르면 제주방문경험을 가진 재방문객은 전체 응답자의 약 16%수준이었으며, 제주를 경유하여 국내외로 여행하는 계획을 가진 관광객이 63.3%에 달하였다. 숙박시설 이용은 61%가 특급호텔이며, 여행사를 통해 모든 일정을 관리하는 패키지 여행이 84%로 거의 대부분을 이루고 있었으며, 특히 겨울철에는 업적에 대한 인센티브로 관광과 쇼핑을 겸해서 온 관광객이 주를 이루었다.

6) 제주특별자치도(2011). 『중국인 관광객 수용태세 개선방안 연구』. (2010.10-11월, 중국인관광객 400명 설문조사)

2. 제주관광산업의 문제점

(1) 관광객 수용역량

연도별 관광객 수의 변화추이를 보면 2000년까지는 정체를 보이다가 2000년을 기점으로 하여, 지난 10년간 관광객 수는 두 배로 증가하였다. 제주도에서의 평균관광일수인 2박3일을 고려하면, 하루 체제하는 관광객 수는 8만명을 넘어섰으며, 한달동안은 80만명 이상의 관광객을 수용할 수 있는 인프라가 구비되어 있어야 한다.

<표 8> 관광객수 변화 추이

연 도	1996	2000	2005	2008	2009	2010	2011(목표)
관광객수 (천명)	4,144	4,110	5,020	5,822	6,523	7,578	8,200

* 자료 : 제주특별자치도(2010) 내부자료 및 제주특별자치도 관광협회(2009).연도별 현황자료

<표 8>에서 보듯이 2011년에는 820만명의 관광객을 수용할 수 있는 인프라가 구축되어 있어야 하며, 증가하는 관광수요를 대비하기 위하여 선행투자가 지속적으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 국내에서의 자본조달뿐 아니라 외국인직접투자 등을 통한 관광인프라 구축도 용이할 수 있도록 정책적인 지원이 필요할 것으로 판단된다.

(2) 계절별 수요변동

한편으로는 증가하는 관광객들을 수용할 수 있는 관광인프라를 구축하는 것이 필요하지만, 다른 한편으로는 관광객들의 계절별 수요변동을 줄이고 안정화하기 위한 노력이 필요하다. <표 9>에 따르면, 제주지역 관광수입은 계절별로 편차가 크게 나타나고 있는데, 여름철 관광수입이 가장 높고 겨울철 수입은 부진한 가운데 여름철과 겨울철의 관광수입 격차가 점차 확대되는 추세를 보이고 있다.

<표 9> 제주지역의 계절별 관광수입

(단위 : 억원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
봄(3~5월)	4,031	4,509	4,454	4,866	5,451	6,204	6,809
여름(6~8월)(A)	4,348	4,636	4,800	5,061	6,485	6,741	8,241
가을(9~11월)	3,986	4,018	4,507	4,747	5,408	5,635	7,396
겨울(12~2월)(B)	3,296	3,625	3,440	3,795	4,800	5,156	5,838
합계	15,661	16,787	17,202	18,468	22,145	23,736	28,283
여름(A)-겨울(B)	1,053	1,011	1,360	1,266	1,684	1,585	2,403

* 자료 : 제주특별자치도(2010) 내부자료 및 제주특별자치도 관광협회(2009).연도별 현황자료

이는 구축해 놓은 관광인프라가 고정비를 발생시키고 운전자본의 부담을 증대시킴으로써 관광업계의 수익성을 저하시키고 사업위험을 증대시키는 요인으로 작동할 가능성이 높다.

(3) 관광업체간 경쟁격화

제주특별자치도 관광관련업체 현황을 살펴보면 관광진흥법상 관광업체는 971개 업체이며, 기타법령에 따른 관광 관련 업체 1,044개 업체를 포함하면 전체 2,015개의 업체가 운영 중인 것으로 나타났다.(<표 10> 참조)

관광진흥법상 관광관련업체들을 보다 세부적으로 살펴보면 여행업에서는 국내여행업이 535개 업소로 가장 많은 비율을 나타냈고, 일반여행업의 경우에도 89개 업소로 나타났다. 관광숙박업의 경우에는 관광호텔업이 51개 업소로 가장 많은 비율을 나타냈고, 휴양펜션업의 경우 49개 업소, 관광객이용시설업의 경우 전문휴양업이 26개 업소, 유원시설업에서는 일반유원시설업이 11개 업소, 국제회의업의 경우 기획업이 14개, 시설업이 1개 업소, 관광편의시설업의 경우 관광식당업이 39개 업소로 가장 많은 비율을 나타냈다.

<표 10> 관광 관련업체 현황(2010. 12. 31)

구분	업체명	업체수	구분	업체명	업체수
관광진흥법	소 계	971	기타 법령	소 계	1,044
	여행업	719		휴양펜션업	49
	관광숙박업	108		골프장	34
	관광객이용시설업	57		일반숙박업	606
	유원시설업	13		승마장업	28
	국제회의업	15		유람선업	6
	카지노업	8		오일장	10
	관광편의시설업	51		보세판매장(면세점)	7
전체 합계	2,015		자동차운송사업체	169	
			관광지	135	

<표 10>에서도 볼 수 있듯이 여행업의 경우 719개 업체로 여행업자 간 경쟁이 매우 심한 것을 확인할 수 있다. 이에 비례하여 경쟁에 따른 새로운 여행상품이나 여행자 중심의 특색 있는 상품개발에 노력해야함에도 불구하고, 가격경쟁에 몰두하게 되는 시장침투전략상황이 유지되고 있다. 여행업과 관련하여 암묵적 수수료에 대한 관광객의 지적과 불만이 발생하고 있다.

(4) 교통수단 및 접근성의 다양화 필요

제주도에 관광객들이 접근하는 수단을 보면 <표 17>에서와 같이 항공편을 절대다수가 이용하고 있으며, 이는 시간면에서 볼 때 선편을 이용한 접근이 비효율적이라는 관광객들의 판단에 근거하기 때문일 것이다.

<표 17> 교통수단 및 여행형태별 방문객

(단위 : 명)

년도	교통수단별		여행형태별		합계
	항공편	선편	단체별	개인별	
2005	4,607,468	412,807	1,692,142	3,330,133	5,020,275
2006	4,870,723	442,275	1,631,500	3,681,498	5,312,998
2007	4,948,579	480,644	1,519,191	3,910,032	5,429,223
2008	5,182,633	639,384	1,744,403	4,077,614	5,822,017
2009	5,774,032	749,906	1,737,207	4,786,731	6,523,938

* 자료 : 2010통계연보(2009.12.31기준)

선편을 이용한 제주도의 접근이 보다 용이할 뿐 아니라, 항공편을 이용할 때는 얻을 수 없는 효용을 창출할 수 있다면, 관광제품의 개발측면에서도 새로운 기회가 될 수 있을 것이다. 또한, 선편을 이용한 관광객들의 접근을 늘리기 위해서는 항만시설 및 주변 부대시설에 대한 투자가 선행되어야 할 것이다.

3. 관광산업 발전을 위한 세제지원정책

(1) 외국인 숙박용역에 대한 부가가치세 영세율 적용 연장

현재 외국인 관광객 수가 증가하는 가운데 금융위기로 인해 한시적으로 적용받았던 부가가치세 영세율이 부가가치세법 시행령에 따라 2010년까지 적용되었다.

부가가치세법 시행령 제 26조①

5의3. 「관광진흥법」에 따른 호텔업 및 휴양 콘도미니엄업을 영위하는 자가 제공하는 숙박용역(객실요금에 해당하는 부분으로 한정한다) 및 음식용역(숙박용역과 함께 공급하는 경우만 해당한다)으로서 다음 각 목의 요건을 모두 충족하는 용역

가. 「외국인관광객 등에 대한 부가가치세 및 개별소비세 특례 규정」 제2조 부칙에 따른 외국인관광객 등에게 2009년 12월 31일까지 공급하는 용역

나. 숙박인의 성명·국적·여권번호·입국일자 및 장소 등이 기재된 국세청장이 정하는 외국인 숙박 및 음식매출 기록표에 의하여 외국인관광객 등과의 거래임이 표시될 것

다. 대금이 거주자 또는 내국법인의 부담으로 지급되지 아니할 것

앞서 언급한 바, 현재 숙박업체들은 시장침투전략상황에 놓여있으며, 이러한 전략적 상황을 바꾸기 위해서는 새로운 관광상품을 개발해야하는 상황이며 관광상품의 층(layer)을 다양화함으로써 관광산업의 수익성을 제고하는 방향이 제주경제발전을 위해서도 바람직하다. 제주도 관광협회의 조사자료(2010)에 따르면 외국인 관광객의 1일 체재비는 \$486로 경쟁국에 비해서 높은 수준이며, 유로지역의 국가채무지급 불능위험으로 인한 국제적 불안요인이 여전히 해소되지 않는 상황이다. 이는 금융위기 이후 부가가치세법 시행령을 통해 관광산업을 보호하고자 했던 경제적 상황과 유사하다고 보며 관광산업의 경쟁력 유지를 위해서는 한시적인 영세율 적용기간을 연장할 필요가 있다.

(2) 대체투자펀드의 설립과 부동산 보유에 대한 재산세 감면

관광인프라의 구축을 위해서는 관광단지나 관광숙박시설 등에 민간투자의 확대가 절실히 필요하다. 하지만, 관광산업의 특성상 투자비 회임기간이 길고 수익성이 상대적으로 낮아 투자재원을 개별 기업의 직접 투자에만 의존하는데 한계가 있다. 따라서, 지방세특례제한법제 54조에서 관광단지 등에 대한 과세특례를 두고 있다.

제 54조 【관광단지등에 대한 과세특례】

- ① 「관광진흥법」 제55조제1항에 따른 관광단지개발 사업시행자가 관광단지개발 사업을 시행하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 2011년 12월 31일까지 취득세를 면제한다.
- ② 「관광진흥법」에 따른 호텔업을 경영하는 자가 외국인투숙객 비율 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 경우에는 과세기준일 현재 「관광진흥법」 제3조제1항제2호가목에 따른 호텔업에 직접 사용하는 토지(「지방세법」 제106조제1항제2호가 적용되는 경우로 한정한다) 및 건축물에 대하여는 2011년 12월 31일까지 재산세의 100분의 50을 경감한다.
- ③ 「관광진흥법」 제3조제1항제2호가목에 따른 호텔업을 하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 2011년 12월 31일까지 취득세를 과세할 때에는 「지방세법」 제13조제1항부터 제4항까지의 세율을 적용하지 아니하며, 법인등기(설립 후 5년 이내에 자본 또는 출자액을 증가하는 경우를 포함한다)에 대하여 2011년 12월 31일까지 등록면허세를 과세할 때에는 「지방세법」 제28조제2항 및 제3항의 세율을 적용하지 아니한다. 다만, 그 취득일부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 그 호텔업용으로 직접 사용하지 아니하는 경우 또는 그 사용일부터 2년 이상 그 호텔업의 용도로 사용하지 아니하고 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우 그 부분에 대하여는 경감된 취득세를 추징한다. <개정 2010.12.27>

최근 자본시장의 불안으로 인해 국제적인 자금이 대체투자(alternative investment)로 관심을 기울이고 있는 상황에서 선박펀드나 쇼핑센터 개발 및 관광산업 펀드를 통해 자본을 확보할 수 있는 기회이기도 하다⁷⁾. 하지만, 부동산 보유 및 처분에 있어서 여러 가지 어려움이 있고 무엇보다 관광호텔용 토지 재산세 감면기간이 올해 말로 일몰시한이 정해져 있어서 향후 투자유치에 많은 어려움을 안고 있다. 이는 기존에 투자되어 있는 컨벤션시설 등에 대한 다각화에도 연결되어 있어 MICE산업을 관광 및 쇼핑과 연결시키는데도 중요하게 작용할 것이다. 아직도 세계경제불안이 해소되지 않고 있으며, 이에 따라 대외의존도가 높은 우리나라 경제에도 과급효과가 미칠 것으로 전망되며, 국제유동성을 흡수하여 관광인프라 기반을 다지기 위해서는 한시적인 관광호텔용 부동산에 대한 세제적인 혜택이 지속되는 것이 필요하다.

7) 윤성수외(2009)의 연구조사에 따르면 “1999년부터 2003년까지 외국인 투자기업에 대한 조세특례제한법상의 감면혜택을 받은 기업을 대상으로 현행 감세정책의 효과를 분석한 결과 투자자본 1원당 조세감면액으로 측정된 조세혜택 수준이 높을수록 해당기간의 투자활동은 활발하지 않은 것으로 나타났다.” (한국국제신문, 2009.4.24 기사내용) 따라서, 외국기업 또는 외국계펀드를 유치하기 위하여 조세특례제한법상의 세제지원을 하는 것은 위원회등을 통한 심의절차를 거쳐야 할 것이다.

(3) 문화접대비제도의 유지 및 일몰제 폐지

2007년 한시적으로 도입된 문화접대비제도는 기업들의 문화에 대한 인식의 전환과 함께 문화상품에 대한 소비를 증대시켰다. 문화접대비는 예술 공연, 운동경기, 관광축제 티켓이나 도서 등을 고객, 바이어 등에게 증정하는데 사용한 비용이 전체 접대비의 3%를 넘을 경우 세제 혜택을 제공하는 것이다.

제136조(접대비의 손금불산입 특례)

① 삭제 <2005.12.31>

② 다음 각 호의 법인에 대해서는 「법인세법」 제25조제1항에 따라 각 사업연도의 소득금액을 계산할 때 손금에 산입하는 접대비의 금액은 같은 조 같은 항 본문에 따른 금액을 합한 금액의 100분의 70에 상당하는 금액으로 한다. <개정 2007.12.31, 2010.1.1>

1. 삭제 <2007.12.31>

2. 대통령령으로 정하는 정부출자기관

3. 제2호에 따른 법인이 출자한 대통령령으로 정하는 법인

③ 내국인이 2011년 12월 31일 이전에 대통령령으로 정하는 문화비로 지출한 접대비(이하 이 항에서 "문화접대비"라 한다)로서 대통령령으로 정하는 일정 금액을 초과하여 지출한 문화접대비에 대해서는 내국인의 접대비 한도액(「법인세법」 제25조제1항 각 호의 금액을 합친 금액 또는 「소득세법」 제35조제1항 각 호의 금액을 합친 금액을 말한다. 이하 이 항에서 같다)에도 불구하고 해당 과세연도의 소득금액을 계산할 때 내국인의 접대비 한도액의 100분의 10에 상당하는 금액의 범위에서 손금에 산입한다. <개정 2010.1.1>

중소기업 중앙회가 최근 문화접대비를 지출한 300개 기업들을 대상으로 '문화접대비 사용현황 조사'⁸⁾를 실시한 결과, 이들 기업의 총 문화접대비는 2007년 6억800만원에서 2010년 13억4400만원으로 3년 새 2배 이상 증가한 것으로 집계되었으며 전체 매출에서 접대비 비중은 0.21%로 큰 변화가 없는 반면, 전체 접대비에서 문화접대비 비중은 점차 높아지고 있는 추세로 문화접대비의 도입이 접대방식의 다양화 및 건전화에 기여하고 있다고 볼 수 있다. 접대비가 소비성 향락산업으로 흘러들어가는 것보다는 공연관람이나 관광행사 참여 등을 통해 건전한 접대문화를 발전시킬 수 있도록 하는 것이 국가적으로도 바람직할 것이다. 또한, 제주도의 다양한 관광인프라를 이용한 관광축제를 통해 관광산업이 소비향락산업이 아니라 문화산업으로 정착될 수 있도록 하면서 기업의 접대형태를 건전하게 유도할 수 있다는 점에서 문화접대비에 대한 유지 및 한도를 증가시키는 것을 정책적으로 고려해볼 수 있을 것이다.

8) 머니투데이, 2011, 5.5. 기사내용에서 인용

Ⅲ. 결론

제주관광산업을 문화산업으로 인식하고 발전시키기 위한 세제지원 필요

본 연구에서는 제주관광산업이 성장동력을 유지하고 발전하기 위해서는 무엇보다 차별화된 관광상품이 다양하게 개발되어 관광시장에서의 경쟁환경을 제품개발전략상황으로 이동시키는 것이 절실히 요구된다는 것을 지적하였고, 이후에 차별화된 제품들이 복합적으로 결합하여 시장개발과 연계된 다각화전략상황으로 관광산업환경을 구성하여야 한다는 점을 지적하였다. 이를 위한 노력이 제주도 관광관련 업계에서도 논의되고 있으며 의료관광의 활성화⁹⁾나 크루즈선박을 이용한 관광상품의 다양화와 외국인 쇼핑관광에 역점을 둔 기반마련 등의 사업을 추진하고 있다.

세제지원의 차원에서는 크게 3가지를 지적하였다. 첫째, 외국인 숙박용역에 대한 영세율 적용은 전세계적인 불안요인이 해소되지 않은 가운데 인접한 경쟁국가들에 대한 경쟁력을 유지하기 위해서는 부가가치세법 시행령 제 26조 ①의 내용이 연장되어야 한다. 둘째, 대체투자펀드의 설립을 용이하게 하고, 이러한 펀드가 관광인프라 구축에 투입되도록 유도하기 위해서는 지방세특례제한법 제 54조의 관광용 부동산에 대한 취득세 면제 및 재산세 감면조항이 유지되어야 하며, 제주국제자유도시가 관광 클러스터를 형성할 수 있도록 정책적인 지원이 필요하다. 셋째, 관광산업이 발전하기 위해서는 기업의 접대방식의 변화와 문화접대비 지출에 대한 손금인정이 지속적으로 유지되어야 할 뿐 아니라, 한도도 더 높아질 필요가 있다.

이러한 세제지원이 단기적인 관광산업을 지원하고 관광인프라 구축에 대한 투자를 촉진하는데 기여할 수 있겠지만 장기적인 제주관광산업의 비전과 전략이 요구된다고 하겠다. 관광산업이 제주도의 주력산업으로 발전하기 위해서는 관광시장에서 세계적인 경쟁력을 확보하는 것이 시급하며 이를 위해서는 소비산업, 향락산업의 이미지를 벗고, 문화산업을 위한 전략적 비전을 수립하는 것이 필요하다고 본다. 이는 단지 민간차원에서 관광업계 종사자들만의 노력으로 이루어는 것은 아니며, 정책당국의 입장에서도 여가문화를 지금보다 다각화시키고 문화산업의 기반으로써 관광인프라가 갖추어져야 한다는 인식의 전환이 요구된다고 하겠다.

9) 호스피탈리티 경영에서는 WTH 프로젝트라고 하는데 Well-being(음식)- Tour(관광)- Health(의료서비스)를 패키지로 상품으로 하는 것이 최근의 추세이다.

부동산 거래와 세제지원정책의 당부

- 중국인 제주 부동산 투자에 세제지원을 해야 마땅한가? 1)

양인준(서울시립대학교 세무전문대학원)

I. 논점과 논지

최근 들어 중국인들이 제주특별자치도(이하 '제주도'라 부른다)의 부동산 투자에 큰 관심을 보이고 있고, 또한 실제로 부동산투자계약이 성사되었다는 소식을 신문에 빈번히 오르내리고 있다. 표면적으로 볼 때에는 중국 내부의 부동산투자제도 자체가 중국인들의 투자욕을 꺾는 형태로 입안되었고, 반면 제주도 입장에서는 부동산투자이민제도를 통해 일정한 외국인들에게 영주권까지 부여하는 법제도가 마련되어 중국의 제주 부동산 투자가 더욱 붐을 이루는 듯한 양상까지 보이고 있다. 실제로 극히 최근의 보도를 보더라도 중국인들이 제주도 부동산에 투자한 경우가 많고, 더 나아가 중국기업들까지 제주도 부동산에 대한 투자에 관심을 가지고 가시화되고 있는 단계임을 알 수 있다.²⁾ 그렇다면 더 나아가 중국인이 제주 부동산에 투자할 때 어떤 세제상의 혜택을 부여하는 방안을 통해 더욱 투자가 활발히 일어나도록 해야 하는 것일까? 한결 일반화해서 말하자면, 본 논문의 주제처럼 부동산거래에 대해 세제지원정책을 펴는 것은 바람직한 것일까?

제주도의 전환발전기전략의 일환으로서 과연 부동산거래와 관련해서 세제지원정책을 펴는 것이 실제로 제주도에 도움이 되는 일인가를 해명하는 것이 이 글의 과제이다. 글의 논지는 제주도 발전전략으로서 부동산세제지원, 곧 중국인의 제주도 부동산 투자와 관련해서 세제지원을 마련하는 것이 해주는 것은 국내외적으로 여러 문제를 일으킬 뿐더러 넓게 보면 제주특별자치도의 이익에도 별다른 도움이 되지 않을 가능성이 있다는 점이다. 이를 해명하기 위한 글의 논증순서는 다음과 같다. 우선 제2절에서 중국인의 투자를 염두에 두고서 일반론으로 외국인투자와 관련된 법제도의 현황이 어떠한지를 살펴본다. 이때 현행 법제도상의 조세제도 현황도 아울러 살펴보게 될 것이다. 다음 제3절에서는 중국인이 제주도 부동산에 투자한다면 어떤 형태로 투자활동을 벌이게 되는가를 나누어 살펴보고, 현행 세법제도상 중국인 입장에서의 최적투자전략은 무엇인지를 살펴본다. 이를 해명하기 위해서는 우리나라 세법과 중국세법의 기본적 내용을 소개할 수밖에 없고, 아울러 조세조약까지 염두에 두고서 중국인이 어떤 행동전략을 취

1) 초고이므로 인용을 금합니다.

2) 디지털타임즈, "왕서방은 제주땅을 좋아해?", 2011. 9. 5. 보도

하게 될 것인가를 검토해본다. 세제지원 자체의 당부를 떠나, 일단 중국인들이 현재로서 어떤 전략을 취할 것이고 그 전략보다 더 나은 전략을 제공해줌으로써 투자를 유인 해주자고 하는 것이 ‘세제지원과 관련한 법률안 대안’ 이라고 한다면 우선은 각 행동전략의 내용이 어떤 것인가를 선행적으로 분석해둘 수밖에 없다. 제4절에서는 외국인들에게 세제혜택을 부여할 때 실제로 그러한 조세유인(tax incentive)이 외국인의 투자(FDI)를 이끌어낼 수 있는가와 관련해서 이론적, 실증적 연구성과 내용을 살펴본다. 조세조약 구조에 따른 법논리로는 가능하더라도, 실제로 조세유인책이 중국인의 FDI에 영향을 줄 것인지를 경제적 실증분석과 과거 우리나라의 입법사 분석을 통해 가늠해보는 것이 본 절의 목표이다. 제5절에서는 세제지원책이 중국인의 FDI에 영향을 준다고 할 때 그것이 과연 올바른 판단인가를 비판적으로 분석해본다. 이때 판단의 잣대는 세법의 지도이념인 효율과 공평에 둔다. 곧 효율관점에서 살펴볼 때 중국인의 직접투자가 늘어나면 그것이 국가 전체로서의 효율개선에 이바지하는가, 또 제주도에 한정해서 볼 때에는 효율개선에 이바지하는가를 살펴본다. 만약 양자가 충돌한다면 부동산 세제지원문제는 국가와 제주도 중 어느 것을 효율판단의 주된 대상으로 삼아야 하는가를 묻는 것이므로 통상 말하는 효율의 잣대, 곧 효율차원에서는 답을 낼 수 없는 문제가 되고, 양자의 충돌시 어느 쪽의 효율개선효과에 무게중심을 두고 판단해야 옳은가를 또 다른 판단잣대를 통해 그 해답을 모색해볼 수밖에 없다. 이는 국가 전체와 제주도 자체의 효율개선 중 어느 것을 우선시키는 것이 공평한가의 문제가 될 것이고, 그 기준모색을 위해 현행 지방자치제도상 ‘제주특별자치도’의 법적 위상과 ‘제주특별자치도법’에 드러난 입법자의 의사 등을 분석해볼 수밖에 없을 것이다. 제6절에서는 아무튼 제주도 부동산투자세제를 입안하는 쪽으로 결론이 정해진다면, 앞서 논증과정에서 밝혀진 바 국내외에 걸쳐 법적 측면에서 어떤 시비가 생겨날 것인가를 염두에 두고 어떠한 방식으로 부동산투자지원세제 입법안이 마련되어야 하는가를 본다. 마지막으로 제7절인 결론을 통해 부동산투자지원세제가 제주도발전전략으로 부각된 사고의 근본적 배경에는 무엇이 있는 것인지를 생각해보고 논의를 전체적으로 정리하는 것으로 글을 맺는다.

II. 우리나라 현행 부동산투자제도 및 세제지원제도의 분석

1. 현행 외국인부동산투자제도 개관

외국인 혹은 외국기업이 우리나라 부동산을 취득할 때 내외국인 모두에게 적용되는 부동산등기법 외에도 외국인토지법, 외국환거래법, 외국인투자촉진법, 조세특례제한법

등 여러 외국인관련 법률이 적용된다. 이들 법규정의 적용 여부는 해당 외국인이나 외국기업이 거주자인가 여부에 밀접히 관련된다. 곧 외국인 개인이라면 우리나라 거주자로서 부동산을 취득할 수도 있고 비거주자로서 부동산을 취득하는 경우도 있다. 외국기업이라면 그 지점이 우리나라 부동산을 취득하는 경우와 지점 없이 외국기업이 곧장 우리 부동산을 취득하는 수도 있다. 그리고 또 한 가지 형태로 엄밀히는 내국법인의 부동산 취득일뿐이나 외국자본이 우리나라에 현지법인을 설립해서 부동산을 취득하는 경우도 있을 수 있다. 각각 경우를 나누어 살펴본다.

첫째, 거주자인 외국인부터 살펴본다. 먼저 토지만을 취득하는 경우라면 외국인투자법에 따른 토지취득신고를 시장·군수·구청장에게 하면 된다.³⁾ 만약 건물을 취득하거나 토지와 건물을 같이 취득하는 경우에는 공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률(이하 ‘공인중개사법’이라 한다)에 따른 부동산거래신고를 관할 시장·군수·구청장에게 하면 된다.⁴⁾ 거주자인 외국인이 부동산을 취득하는 경우에는 외국환거래법에 따른 자본거래신고(부동산취득신고)가 필요 없다.⁵⁾

둘째, 비거주자인 외국인을 본다. 비거주자인 경우에는 부동산취득에 앞서 외국환거래법에 따른 자본거래신고(부동산취득신고)를 기획재정부장관에게 해야 한다.⁶⁾ 그 후 해당 부동산이 토지인 경우에는 외국인투자법에 따른 토지취득신고도 해야 한다.⁷⁾ 건물만을 취득하거나 토지와 건물을 같이 취득하는 경우에는 앞서 보았던 공인중개사법에 따른 부동산거래신고를 하면 된다.⁸⁾

셋째, 외국법인이 국내지점을 통해 부동산을 취득하는 경우를 본다. 이때에는 외국환거래법의 적용상으로는 외국법인의 국내지점은 거주자이므로 따로 자본거래신고(부동산취득신고)는 할 필요가 없다.⁹⁾ 다만 외국인토지법의 적용상 ‘외국인’ 정의에 외국법인이 포함되므로,¹⁰⁾ 토지만을 취득한다면 같은 법상의 토지취득신고를 하면 되고, 건물만을 취득하거나 토지와 건물을 같이 취득하는 경우에는 공인중개사법에 따른 부동산거래신고를 하면 된다는 점은 앞서 거주자인 외국인에서 본 바와 같다.

넷째, 외국법인이 직접 국내부동산을 취득하는 경우를 본다. 이때의 외국법인은 외국

3) 외국인토지법 제4조 제1항.

4) 외국인토지법 제4조 제1항, 공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률 제27조 제1항.

5) 외국환거래법 제18조 제1항, 같은 법 제3조 제19호 라목 등의 규정해석상 그러하다.

6) 외국환거래법 제18조 제1항, 같은 법 제3조 제19호 라목.

7) 외국인토지법 제4조 제1항. 참고로 같은 법 제2조 제1호를 보면 해당 법률이 거주자, 비거주자를 따지지 않고 대한민국 국적을 보유하지 않은 외국인 일반에게 적용됨을 알 수 있다.

8) 공인중개사의업무및부동산거래신고에관한법률 제27조 제1항. 참고로 공인중개사법은 우리나라의 토지나 건축물 등을 거래하는 거래당사자 일반에 적용되므로, 내국인·외국인이든 거주자·비거주자이든 모두 이 법의 적용을 받는다.

9) 외국환거래법 제3조 제15호, 거주자일 때에는 외국환거래법 제18조 제1항, 같은 법 제3조 제19호 라목 등의 규정해석상 자본거래신고(부동산거래신고)가 필요없다는 점은 이미 언급하였다.

10) 외국인토지법 제2조 제2호 가목.

환거래법의 정의상 ‘비거주자’ 임이 명백하므로,¹¹⁾ 같은 법에 따른 자본거래신고(부동산취득신고)를 해야 한다. 부동산 중 토지만을 취득하는 경우에는 외국인토지법에 따른 토지취득신고를, 건물만의 취득 혹은 토지와 건물의 동시취득의 경우에는 공인중개사법에 따른 부동산거래신고를 해야 한다. 이러한 내용은 앞서 비거주자인 외국인에서 본 바와 동일하다.

다섯째, 외국인투자기업이 국내부동산을 취득하는 경우를 본다. 이때에는 달리 외국환거래법이나 외국인토지법 등에 따른 국내부동산 취득절차상의 특별요건은 없는 것으로 보이나, 다만 다른 법상 특례규정에 조세감면을 받으려면 일정한 절차를 밟을 것이 요구된다. 즉, 외국인투자촉진법과 조세특례제한법은 일정한 외국인투자¹²⁾에 대해서 법정요건에 따라 법인세, 소득세, 취득세, 등록세 및 재산세를 각각 감면해주기 때문이다.¹³⁾

2. 외국인의 제주도 부동산취득시 혜택?

외국인이 제주도 부동산을 취득하면 누리는 혜택으로 최근 도입된 것으로는 ‘부동산 투자이민제도’가 있다. 출입국관리법과 그 시행령은,¹⁴⁾ “투자지역, 투자대상, 투자금액 등 법무부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 부동산 등 자산에 투자한 외국인”에 대해서 우선 2년의 체류비자(F-2)를 준 다음, 그 자격을 5년간 유지하면 해당 외국인이 영주권을 취득할 수 있도록 규정하고 있다. 그에 따른 법무부고시를 보면, 제주특별자치도지사의 개발사업시행승인을 얻은 개발사업 지역 내의 휴양체류시설을 미화기준 50만불 이상 또는 한화기준 5억원 이상으로 매입하는 경우¹⁵⁾ 투자자가 투자상태를 5년간 유지한다면 영주권 취득을 신청할 수 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾ 이때 영주권은 해당 투자자와 그 동반가족에게 부여된다.¹⁷⁾

다른 한편, 제주특별자치도에 대한 세제지원제도 일반은 조세특례제한법에 ‘제주국제

11) 외국환거래법 제3조 제15호.

12) 외국인투자촉진법 제2조 제1항 제4호에 따른 외국인투자로서 조세특례제한법 제121조의2와 같은 법 시행령 제116조의2에 의해 ‘산업지원서비스업’이나 ‘고도의 기술을 수반하는 사업’을 하기 위한 투자를 말한다.

13) 조세특례제한법 제121조의2 제1항.

14) 출입국관리법 제10조 제1항, 같은 법 시행령 제12조 및 별표 1.

15) 2인 이상 공동소유하는 경우에는 각 1인당 투자금액이 5억원 이상인 경우를 말한다.

16) 대한민국 법무부 고시[제10-026].

17) 정확히는 투자자가 먼저 영주권을 취득하면 그 후 동반가족도 영주권 신청이 가능하다고 한다. 제주특별자치도청 홈페이지상의 국제자유도시본부/투자유치과 자료실에 있는 ‘외국인 투자가 부동산 영주권 제도’라는 자료를 참고하였다.

http://www.jeju.go.kr/contents/depart.php?job=detail&mid=08&depart=36&siluk=11&ebcf_id=ETCDATA&page=1&year=2011t&month=10&day=8&board_id=ETCDATA&write_method=common&net_ess=&eb_seq=185285

자유도시 육성을 위한 조세특례'란 이름으로 별도로 마련되어 있다. 이에 따르면 일정한 감면대상사업을 하기 위해 투자를 하면 법인세, 소득세, 취득세 및 재산세 등을 각각 감면받게 된다.¹⁸⁾ 다만 부동산취득과 관련해서는 법인세나 소득세 감면에 관한 규정은 없고 몇몇 지방세에 대한 조세감면규정이 있을 뿐이다. 곧, 제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업이 감면대상사업을 하기 위해 취득·보유하는 재산에 대해 취득세 및 재산세를 감면해주거나 일정금액을 과세표준에서 공제해주는 규정과 제주국제자유도시개발센터에 대해서 취득세, 재산세를 포함한 지방세 감면규정을 두고 있다.¹⁹⁾

3. 논의범위의 한정

앞서 외국인이 제주도 부동산을 취득할 때의 어떤 세제적 지원이 있는가를 살펴본 결과, 몇몇 지방세에 대한 조세감면규정은 이미 마련되어 있음을 확인하였다. 그러나 가령 외국인의 제주도 부동산투자를 세제적 측면에서 지원하는 문제를 생각한다면 투자자인 외국인 입장에서는 지방세문제보다 부동산양도차익 과세문제, 곧 제주도 부동산에 투자해서 얻게 되는 수익에 어떤 세제혜택이 있느냐일 것이다. 하지만 앞서 확인하였듯 부동산투자수익에 대한 법인세 내지 소득세에 관한 조세감면규정은 따로 없다. 그런 까닭에 본 논문에서는 논의범위를 줄여 제주도 부동산 투자에 따른 양도차익 과세문제만을 살피기로 한다. 다시 말해 그러한 투자수익에 대해 어떤 조세혜택을 줄 것이냐에 초점을 둔다.

해당 투자수익에 대한 과세모델로 제주도의 발전전략으로 고려해볼만 한 것으로는, 크게는 두 가지, 조금 더 세분화하자면 세 가지가 있을 수 있다. 첫 번째 방안은 제주도를 포함해 전국의 부동산투자수익에 대한 과세 자체를 지방세화하는 방안이다. 그러나 이렇게 되면 각 지방자치단체는 해당 과세액을 더 확보하기 위해 경쟁적으로 세부담을 인하할 우려가 없지 않아서 전국적으로 조세경쟁이 촉발될 우려가 있다. 그런 까닭에 이 방안은 취할 바 못된다.²⁰⁾ 다음으로 다른 지역은 놔두고 제주도 부동산 투자수익에 관한 것만 따로 떼서 지방세화하는 방안이다. 다른 지역과의 차별 등 여러 법규범적 문제는 차차 살펴보기로 하고,²¹⁾ 과세행정상의 문제점만 짚어보자면 부동산 투자수익에 관한 과세문제는 “행정적인 측면에서도 지방정부에서 과세하기 적절[하지 않은 것]”이라 말할 수 있다.²²⁾ 곧 “국제과세에서도 과세의 근거가 되는 고정사업장의

18) 조세특례제한법 제5장의2.

19) 조세특례제한법 제121조의9 제3항, 같은 법 제121조의16.

20) 법인세 특례제도와 관련해 비슷한 주장을 한 것으로는, 박기백 등, 제주특별자치도의 조세특례에 관한 연구, 한국조세연구원, 2007, 176쪽.

21) 본 논문 제V절.

판정 문제, ... 이중과세 또는 비과세 문제 등이 발생하는데 ... 이 문제들이 그대로 [해당 지방]과세에서도 나타나게” 될 것이기 때문이다. 현재 제주특별자치도가 이런 세무 행정적 역량을 갖추고 있는지 또 그 행정비용을 감당할 수 있는지에 대해서는 검증되지 않았다. 그렇다면 남은 방안은 제주도 부동산 투자수익에 대한 과세문제도 여전히 국세의 범위로 남겨두되 다만 제주도에 대해서만 적용되는 일정한 조세감면규정을 두는 방안이다.²³⁾ 바로 이 방안이 현재로서는 가장 현실적인 검토대안이고, 따라서 본 논문에서는 이러한 대안적용을 모색하는 것이 타당한가를 중심으로 논의를 진행할 것이다. 그리고 본 논문은 외국인 중 특히 중국인의 제주도 부동산투자문제에 있어서 우리의 투자세제를 어떻게 디자인할 것이냐가 논제이므로, 제3절 이하에서는 인적 적용 범위도 한결 좁혀 중국인의 경우를 염두에 두고 논의해나가도록 한다.

Ⅲ. 중국인의 투자형태에 따른 우리나라의 대응조세전략

1. 중국인의 투자형태 분류

이 글의 주제는 주지하다시피 중국인이 부동산 투자를 할 때 어떤 세제지원을 해줄 수 있느냐를 살펴보는 것이다. 이 글은 범세계적인 부의 증대나 한국과 중국 양국 모두의 국가적 부의 증대 여부에 관심을 두지 않았다. 오로지 우리나라 입장에서 볼 때 어느 것이 가장 좋은 조세정책 내지 세제전략이냐라는 관점에서만 논문주제에 접근하고자 하였다. 그렇다면 이는 결국 우리나라가 부동산투자와 관련해 세제지원을 통해 중국인이 외국인직접투자를 더 늘릴 수 있느냐의 문제가 된다. 그 측면에서만 투자자인 중국인 입장을 고려해보도록 하자. 그런 전제하에서라면, 투자자인 중국인 입장에서는 세제측면만 한정한다면 자신의 투자전략을 짜는 결정적인 기준은 자신이 최종적으로 부담하는 유효세율이 얼마인가 하는 것이다. 곧 합리적 투자자라면 세금을 다 내고 나면 최종적으로 투자자의 손에 얼마나 남느냐에 따라 자신의 투자전략을 짜게 될 것이다. 이것이 이하의 논증에 있어서 가장 기본적인 가정이다.

논증의 편의를 위해 우선 중국인의 투자형태를 분류해본 다음, 각 투자형태별로 현행 조세조약구조를 바탕으로 조세감면조항을 두면 중국인의 투자가 늘어나겠는가를 살펴본다. 우리가 취할 바 최소한의 조세전략의 판단장대는 “중국인의 투자는 늘어나지

22) 현행 국세인 법인세를 지방세화하는 것이 왜 곤란한가와 관련해서 비슷한 주장을 한 것으로 박기백 등, 위 보고서, 178쪽.

23) 이때 제주도 입장에서 가장 큰 이득은 외국인직접투자(FDI)의 증대이겠지만, 그 외에도 국세로 들어간 세수 중 일부를 제주도로 돌리는 방안 등도 더 생각해볼 여지는 있다.

않으면서 우리나라의 세수만 줄어드는 것이라면 그것은 우리 국익에 반하는 조세전략이므로 취할 바 못 된다”는 점이다. 먼저 중국인의 투자형태부터 분류해보자. 중국인이 개인형태로 투자하는 경우라면 ① 우리나라 거주자로서 투자하는 경우와 ② 비거주자로 투자하는 경우를 생각할 수 있을 것이다. 만약 중국인이나 중국인 자본으로 이루어진 중국기업이 어떤 조직형태를 갖추어 투자하는 경우라면 ① 우리나라 현지법인(중국기업 투자시라면 한국자회사)형태로, 혹은 ② 지점형태나 ③ 직접투자형태(고정사업장에 이르지 않는 정도의 연락사무소를 두는 경우를 의미)로 제주도 부동산에 투자하는 경우를 생각할 수 있다.²⁴⁾ 이러한 각각의 투자형태별로 우리나라의 조세대응전략을 어떻게 짜야 하는가를 가상적 사례를 통해 살펴보고자 한다. 사실 이 문제에 대한 본격 분석은 중국세법규정에 대한 정확한 이해가 바탕이 되어야 옳겠지만, 우선 여기에서는 각 투자형태별로 기본적으로 조세전략을 짤 때 어떤 요인들을 반드시 염두에 두어야 하는가를 파악한다는 의미에서 그 대략적 틀만 살펴기로 한다.

2. 현행 조세조약구조상 어떤 조세정책이 바람직한가?

앞서 투자자인 중국인 관점에서는 세수가 한국, 중국 어느 나라로 흘러 들어가느냐는 중요하지 않고, 오직 투자자 자신에게 남는 돈, 곧 세후이익이 얼마인가가 중요하다고 가정하였다. 여기서 살펴볼 것은, 그러한 가정 하에 제주도 부동산 투자소득에 대해 조세감면조항(tax incentive)을 두는 경우에 각 투자형태별로 그것이 세법규정과 조세조약규정상 중국인의 직접투자의 증대로 이어질 가능성이 있느냐이다.

가. 중국인이 개인형태로 투자하는 경우²⁵⁾

우선 중국인 개인이 우리나라 거주자로서 제주도 부동산에 투자하는 경우부터 살펴본다. 중국인이 국내에 주소를 두거나 1년 이상의 거소를 둔다면 우리나라 거주자로서 납세의무를 진다.²⁶⁾ 따라서 토지나 건물의 양도로 인해 발생하는 소득,²⁷⁾ 곧 양도소득에 대해 확정신고납부의 방식으로 납세의무를 진다.²⁸⁾ 만약 거주자인 중국인에게 국외

24) 다만 뒤에서 다시 언급하는 바와 같이 위의 가정적 사례에서, 지점의 경우에도 지점세가 없기 때문에 중국기업의 세후이익 측면에서는 지점형태로 들어온 경우와 큰 차이가 없기 때문에 달리 분석을 하지는 않았다. 중국인 개인이 어떤 조직형태로 우리나라 부동산에 투자한다면 대개 현지법인을 세우는 경우일 것이다. 우선 중국인 개인이 투자를 하면서 지점형태로 하는 것은 불가능하다. 다만 고정사업장의 정도에 이르는 사무소를 두는 형태로 투자하는 것을 가능할 수 있다. 그리고 직접투자하는 경우는 앞서 개인형태로 투자하는 것을 의미하므로 중복해서 살필 이유가 없다.

25) 본 논문에서는 한국-중국 사이에서 거주자 구별문제에 이견이 없다는 전제(양국 사이에 tie-breaker rule이 일의적으로 적용됨을 전제)로 해서 논의한다. 이렇게 전제하지 않으면 논증과정이 한결 복잡해질 수 있는 까닭이다.

26) 소득세법 제1조의2 제1호.

27) 같은 법 제94조.

자산 양도소득, 가령 중국부동산에 관해 양도소득이 있을 경우 모든 중국인 거주자가 과세대상이 되는 것은 아니다. 해당 중국인 거주자가 한국부동산 양도일까지 계속 5년 이상 국내에 주소 또는 거소를 둔 경우에만 한국에서 해당 국외자산 양도소득에 대해 과세가 된다.²⁹⁾ 이때 외국에서 납부한 세액이 있으면 이를 빼준다.³⁰⁾ 이러한 상황에서 우리나라 거주자인 중국인에게 세제지원을 해주려면 국내세법상 조세감면조항을 두는 것으로 족하다.³¹⁾

다음으로 중국인 개인이 비거주자로서 제주도 부동산에 투자하는 경우를 살핀다. 우리나라 세법상으로는 거주자가 아닌 자가 비거주자가 된다.³²⁾ 비거주자가 국내 부동산을 양도하는 경우 양도소득 과세표준과 세액계산 및 신고납부에 관한 소득세법 적용은 기본적으로는 앞서 보았던 거주자의 경우와 같다.³³⁾ 비거주자가 소유한 부동산을 넘겨 받고 그 반대급부로 양도차익을 포함해서 매매대금을 지급하는 매수인에게 일정한 경우 원천징수의무가 생긴다는 점은 거주자에서와 다르다. 만약 매수인이 거주자나 비거주자처럼 개인이라면 원천징수의무가 안 생기나, 매수인이 법인이라면 대금지급시 원칙적으로 양도소득세로 10%를 원천징수해야 한다.³⁴⁾ 이러한 상황에서 중국인투자자에게 부동산투자시 조세감면규정을 두면 그 혜택을 누릴 수 있을까? 다시 말해 세후소득에 차이가 생겨 직접투자를 유인할 가능성이 있을까? 우리가 이 경우 어떤 조세정책을 취해야 옳은가라는 결론은, 조세조약의 규정내용(가령 간주세액공제조항의 유무)과 중국세법상의 outbound tax rule의 내용이 무엇인가에 따라 달라진다.³⁵⁾ 이는 곧이어 살펴볼 ‘중국인 내지 중국기업이 조직형태를 갖추어 투자하는 경우’와 내용상 중복되므로, 거기서 자세히 보도록 한다.³⁶⁾

28) 같은 법 제2조, 제111조.

29) 가령 우리나라 양도소득세에 해당하는 토지증치세의 과세소득이 소득세법 제118조의2에서 말하는 “국외에 있는 자산을 양도함으로써 발생하는 소득”에 반드시 포함되느냐에 대해서는 해석상 의문이 있을 수 있다. 가령 중국에서 토지는 우리나라와 달리 국유이기 때문에 소유자산의 양도차익이 아니라 사용권의 가치증가액이 과세대상이다. 한상국, 주요국의 조세제도(중국편), 한국조세연구원, 2009, 245-246쪽 참고.

30) 소득세법 제118조의6.

31) 다만 국적에 따른 내외국인 차별적 우대과세가 공평하나를 놓고 논란이 벌어질 수는 있다. 이 문제는 본 논문 제5절에서 다룬다.

32) 소득세법 제1조의2 제2호.

33) 같은 법 제121조 2항, 제122조. 물론 거주자와 달리 양도소득세 과세특례규정이 일부 배제되는 등의 예외는 있다.

34) 같은 법 제156조 제1항.

35) 투자대상국(host country)의 외국자본과세문제에 있어서의 최적조세전략에 관한 기준으로서, Gersovitz/Harberger Model을 제시하여 분석한 것으로는, Chang Hee Lee, “A Strategic Approach for Small Capital Importing Countries to Tax US Investors without Regard to Treaty Considerations”, Asia-Pacific Tax Bulletin(Vol. 2, No. 12), 1996, 366-367쪽.

36) 중국세법의 해석문제가긴 하나 한 가지 짚어둘 점이 있다. 한중조세조약상 세액공제방식(credit method)으로 국제적 이중과세를 해주고 있는데, 이때 한국 양도소득세 과세가 한중조세조약 적용대상이나는 쟁점도 생각해볼 필요가 있다. 중국 토지증치세는 국유토지사용권 가치증가액에 대한 과세의 일종이기 때문이다. 중국세법규정으로 명확하게 확인하지는 못했으나, 결론은 아마도 개인소득세 중 재산과세의 일종

나. 중국인이나 중국기업이 조직형태를 갖추어 투자하는 경우

이 경우는 앞서 개인형태로 투자하는 경우보다 좀 더 복잡하다. 이해의 편의를 위해 중국기업이 한국의 부동산에 투자하는 형태의 다음 가상적 사례를 들고, 이를 중심으로 각 투자형태별로 하나하나 살펴보기로 한다.

<사례>

어떤 우리나라 회사(혹은 중국기업의 한국지점)가 부동산투자자로 1000원을 벌었다고 하고(다른 소득은 없다), 법인세율은 20%라고 하자. 우리나라 정부에서는 외국인 투자한 한국회사(한국자회사)가 부동산투자를 해서 번 소득에 대해서는 세율을 10% 적용하는 방식의 조세감면제도(partial tax incentive) 도입을 염두에 두고 있다고 하자. 한중조세조약을 염두에 둘 때 만약 중국모회사 입장에서는 어떤 경우에 투자를 늘릴 가능성이 있는가? 다시 말해 우리나라 입장에서는 투자증대의 측면에서는 어떤 것이 최적의 과세전략이 되는가? 참고로 한국자회사(혹은 한국지점)은 한국에서 세금을 내고 남은 금액 전부를 중국모회사(혹은 본점인 중국기업)에 배당(혹은 송금)하여 보낸다고 하자.³⁷⁾ 배당인 경우 원천징수세율은 10%이고, 한중조세조약상 지점세(branch tax)규정은 없다. 그리고 여기의 중국모회사(혹은 본점인 중국기업)는 한국자회사(혹은 한국지점)으로부터 넘겨받는 돈 외에는 다른 소득이 없으며, 중국세법상 법인세율은 40%이고 외국납부세액공제제도는 한국과 거의 유사하다고 가정한다.

(1) 조세조약상 외국세액공제방식(credit method)을 취하고 있고, 간주외국납부세액공제조항(Tax Sparing Credit, 이하 'TSC'라 한다)이 없을 때

아래에서 보듯 만약 애초부터 TSC조항 자체가 없는 경우라면 중국기업의 투자형태가 자회사형태든 지점형태든, 혹은 우리나라가 조세감면규정(tax incentive)을 두든 안 두든 중국기업의 세후이익은 600이다.

① 자회사(subsidiary)형태인 경우

자회사형태로 들어온 경우에는 우리나라 내국법인이므로 법인세법에 따라 해당회사가 번 소득에 대해 법인세가 부과된다. 따라서 위 사례에서 가정한 것처럼 1000원의

으로 봐야 옳을 듯하다. 그 논리대로라면 다음 절의 회사형태에서는 기업소득세가 적용되는 항목으로 보면 될 것이다.

37) 현실세계에서는 투자수익 전액을 배당으로 받아가지 않고, tax incentive나 여러 다른 이유 탓에 계속 재투자하는 경우도 많을 것이다. 그러나 이 가정적 사례에서는 분석의 편의를 위해 투자수익 전부를 배당받거나 송금받는 경우만을 생각해보기로 한다.

법인소득에 대해 통상적인 경우에는 20%세율로, 새로 조세감면규정이 도입된다면 10% 세율로 과세될 것이다. 부동산투자를 통해 번 소득을 배당하지 않는 한 나머지 금액에 대해서는 달리 특별한 사정이 없는 한 추가적인 과세행위는 일어나지 않는다(deferral). 자회사형태로 들어왔을 때 국내세법상 조세감면제도의 도입 전후로 중국모회사의 세수부담은 달라질까? 아니라면 감면조항 도입 전후로 어떤 차이가 생기는 것일까?

가령 자회사(우리나라 현지법인)형태로 중국기업이 투자를 하고 있고 우리 법상 외국자본의 부동산투자시에는 조세감면규정(tax incentive)이 있다고 가정할 때, 중국모회사의 세후이익은 600이다. 곧, $1000^{38)} - 400\{(\text{한국세수}100+90) + \text{중국세수}210\}$ 이기 때문이다.³⁹⁾ 이는 한국입장에서는 종래 조세감면규정이 없을 때 290원 (=200+90)을 세수로 견을 수 있었던 반면, 조세감면규정을 새로 도입한 탓에 190원만 견을 수 있게 되어 결국 세수 100만큼은 중국 과세당국 쪽으로 넘어간 것이다. 여기서 주의할 점은, 중국모회사의 세후이익에는 조세감면규정을 두든 말든 600원으로 변화가 없다는 사실이다. 앞서 가정했듯 투자자는 세후이익이 얼마나 크냐만 본다고 한다면, 우리나라 tax incentive 조항을 새로 도입하는 것이 중국기업의 투자를 늘리는 데는 아무 도움이 되지 않음을 알 수 있다. 오히려 만일 우리나라가 어떤 tax incentive 조항을 둔다면 그것 자체가 중국으로의 세수이전(revenue transfer)만 불러 일으킬 뿐이므로, 우리나라의 국익에는 아무 도움도 안 되는 일이 된다.

② 지점(branch)형태인 경우

중국기업이 지점형태로 부동산 투자를 벌이는 경우에도 위 결론은 달라지지 않는다. 우리세법상 지점형태로 들어온 경우에는 그 지점도 내국법인과 동일한 방법으로 과세하는 것이 원칙이다(신고납부, 종합과세). 다만 개인에 부동산을 매도한 경우에는 원천징수를 할 필요가 없으나, 법인에 부동산을 다시 매도한 경우에는 원천징수의무가 있다는 점에서 약간 차이가 있다.⁴⁰⁾ 따라서 국내법상 조세감면규정이 없을 때에는 원칙대로 법인세율 20%를 곱해 200원을 우리나라에 세금으로 내면 된다. 위 사례처럼 만약 partial tax incentive 조항을 새로 만들어 세율을 절반으로 해준다면 결국 본점인 중국기업은 중국법에 따라 세율 40%를 곱해 400원(=1000 × 40%)을 내겠지만, 우리나라에서는 우리법의 조세감면조항으로 인해 그 세금을 200원이 아니라 100원만큼

38) 간접외국납부세액공제조항 적용시에는 대개 gross-up을 한다.

39) 중국모회사의 세후이익 = gross-up한 중국모회사 소득금액 - (한국자회사의 법인세액 + 중국모회사로의 배당 관련해 한국이 견은 원천징세액 + 중국모회사의 법인세)

40) 국내사업장 없이 부동산양도소득이 있는 경우에는 신고납부하고 분리과세한다는 점에서 다소 차이가 있다.

만 내면 된다. 우리나라 지점이 본점인 중국기업에 900원을 송금할 때에는 한중조세조약상 지점세규정⁴¹⁾이 없으므로, 법인세법 96조 규정상 원천징수세에 맞먹는 90원을 추가로 더 세금으로 걷지는 않는다. 결국 이때에도 본점인 중국기업의 세후이익은 600원으로 변화가 없으며, 단지 조세감면조항이 없을 때에 비해 중국이 세수 100만 원을 더 가지게 되어(한국세수는 100원, 중국세수는 300원) 세수일부가 중국으로 이전되는 결과만 생긴다.

③ 소결

결국 앞서 언급했듯이 TSC조항이 없다면 우리나라 국내세법상 조세감면조항을 두든 안두든 중국기업이 지점형태로 들어오든 현지법인인 한국자회사형태로 들어오든 중국기업(중국모회사 혹은 본점인 중국기업) 입장에서는 별달리 세후이익이 달라지지 않는다. 따라서 국내세법상의 조세감면조항은 법제도상 투자유인으로 작동하지 않는다. 결론적으로 이러한 상황 하에서는 우리나라 과세당국은 중국기업의 총조세부담(한국과 중국에서 실제 내는 세금액의 합계)이 늘지 않는 범위 내에서 최대한 세수를 확보하는 것이 optimal tax policy이고, 따라서 국내세법상 별도로 조세감면혜택조항을 마련하는 것은 올바른 정책방향이라 보기 어렵다. 다만 현행 한중조세조약의 조문구조상으로는 TSC조항이 없다는 위 전제는 성립하지 않는다. 그러나 한중조세조약 규정상 2015년부터는 TSC조항이 효력을 잃기 때문에 적어도 2015년 이후로는 위의 분석내용이 그대로 타당할 가능성이 있다는 점에는 주의를 요한다.

(2) credit method이고, TSC조항은 있을 때

이해의 편의를 위해 국내세법상 조세감면조항을 두는 경우와 두지 않는 경우를 나누어 생각해본다.

(가) 국내세법상 조세감면조항이 없는 경우

사례의 전제조건이 여전히 동일하다면, 중국기업 입장에서는 한국에서는 280원(=200+80)을 내고 중국에서는 120원(=400-280)을 세금으로 내게 된다. 조세감면조항이 없어 TSC조항이 기능할 여지가 없는 경우이기 때문에, 이때는 사실상 credit method를 사용하나 TSC조항이 없는 앞의 경우와 그 결론이 같아지게 되는 것이다. 따라서 나라별 세수분배야 어떻든 중국기업(중국모회사이든 본점인 중국기업이든) 입

41) 반면에 예컨대 한국-프랑스 조세조약은 제10조 제7항에서 “일방국의 법인 거주자가 타방국내에 고정사업장을 가진 경우 본 고정사업장의 이윤은 법인세를 부담한 후 동 타방국의 법에 의하여 5퍼센트를 초과하지 않는 세율로 과세된다”고 규정하고 있어 지점세조항을 두고 있다.

장에서는 결국 우리나라에 지점형태로 들어가있든 자회사형태로 들어가있든 자신의 총 세금부담은 400원일뿐이어서 중국기업의 세후이익은 600원이 된다. 그렇다면 이와 달리 국내세법상 조세감면조항을 새로 도입하면 어떤 변화가 생기게 될지 아래에서 살펴 보면서 우리의 합리적인 조세대응전략을 모색해보기로 하자.

(나) 국내세법상 조세감면조항이 있는 경우

① 지점형태로 들어올 경우

만약 중국기업이 지점형태로 들어왔다면 본점인 중국기업의 세후이익은 어떻게 될까? 앞서 살펴본 바 전제조건이 달라지지 않는다면 700원이 된다. 왜냐하면 “본점인 중국기업의 세후이익 = 1000 - 100 [= 100(조세감면세율 적용) + 0(지점세 없음)⁴²⁾] - 200 [= 400 - {100(간접외국세액공제) + 100(TSC) + 0(지점세 없으므로 직접외국세액공제할 금액도 없음)}]”이기 때문이다.

② 자회사형태로 들어올 경우

중국기업이 자회사형태로 들어오는 경우에는 중국모회사가 최종적으로 부담하는 세금, 곧 이를 반영한 세후이익이 지점형태로 들어온 경우와 달라지게 된다. 현행 한중조세조약은 간접외국납부세액공제조항을 두고 있고 따라서 중국모회사의 소득은 gross-up해서 1000원으로 보게 될 것이고, 사례에서 가정한 바 세율 40%라면 원래 중국과세당국에 해당 중국모회사가 최종적으로 내야 하는 세금은 400원이 된다. 그런데 실제로 중국당국에 내는 세금은 얼마가 될까? 그것은 400원에서 공제하게 되는 한국측 조세금액에 따라 달라지게 된다. 여기서 한국에서 낸 세금 중 공제받는 부분은 크게 두 부분일 수 있는데, 직접세액공제와 간접세액공제가 그것이다. 우선 직접세액공제부분부터 보기로 한다. 배당에 대한 원천징세한 부분은 중국모기업 입장에서는 직접세액공제를 할 수 있는 부분이 된다. 여기서 실제로 한국자회사가 중국모회사에 배당으로 보낸 금액인 900원에 대해 원천징수세율 10%를 곱한 금액인 90원을 한국과세당국이 원천세로 걷었을 것이고, 중국모회사는 중국 과세당국에 대해 이 금액만큼을 직접외국납부세액으로 공제해달라고 할 수 있다. 다음으로 간접외국납부세액부분이다. 간접외국납부세액공제란 일반적으로 해외자회사가 본국모회사에 배당을 할 때 그 배당속에 포함된 해외자회사의 거주지국 법인세액을 credit해주는 제도를 말한다. 사례에서 가정했듯이 만약 중국법이 한국법과 같은 방식으로 간접외국납부세액공제제도를 운영한다고 하면, 중국모회사 간접세액공제금액은 “한국자회사 법인세액 × {중국모회사 수

42) 한중조세조약에는 branch tax 규정이 없다는 점은 이미 언급하였다.

입배당금액 / (한국자회사 소득금액-한국자회사 법인세액)}"이 될 것이다. 여기서 국내세법상 조세감면조항이 있을 경우 '한국자회사의 법인세액'을 얼마로 볼 것이냐가 의문일 수 있겠지만, 한중조세조약 제23조 제2항 나목(간접외국납부세액공제)과 같은 조약 제2의정서 제5조 제1항(간주외국납부세액)의 조약조문 해석상, 결국 이때 '한국자회사의 법인세액'은 200원으로 이해해야 옳다. 따라서 중국모회사의 간접외국납부세액 공제금액은 225원이다. 위 계산례에 따르면 "(200원) × {900원 / (1000원 - 200원)}"이기 때문이다.⁴³⁾ 그렇다면 중국모회사의 총소득부담은 200원(한국법인세) + 원천징세(90원) + 중국모회사의 거주지국에서의 납부세액 85원(중국법인세-원천징세직접공제-간접세액공제: 400-90-225)의 합계이므로 375원이고, 그 결과 중국모회사의 세후소득은 625원이 된다.⁴⁴⁾

(다) 소결

이상의 분석을 통해 알 수 있는 사실은 무엇일까? ⁴⁵⁾ 외국납부세액공제제도를 두고 있는 원칙적 상황에서 일반론으로 우리나라가 취해야 하는 최적조세전략은 상대방국가의 세율까지 세금을 부과하는 것이다. 만약 이에 더해 TSC조항까지 있는 경우라면, 앞서 보았듯 국내세법상 조세감면규정을 됴으로써 법제도적으로 중국인/중국기업의 투자를 이끌어내는 tax incentive로 작동할 가능성이 있다는 점이다.⁴⁶⁾⁴⁷⁾ 물론 이렇게 외

43) 즉 위 숫자례에서 '한국자회사의 법인세액'이 200원이므로(곧 간접외국납부세액공제에도 TSC조항을 감안하므로) 간접세액공제금액은 225원으로 본 것이다.

44) 만약 조세조약규정 해석상 간접외국납부세액공제에는 TSC조항을 적용하지 않는다고 보게 되면, 위 숫자례에서 200원 대신 100원인 것으로 보게 됩니다. 이때에는 간접세액공제금액은 100원이므로 따라서 중국모회사의 총소득부담은 200원(한국법인세)+ 원천징세(90원) + 거주지국 납부세액210원(법인세-원천징세직접공제-간접세액공제: 400-90-100) 등 500원이 되고, 중국모회사 입장에서 그 세후소득은 500원이 됩니다.

45) 앞서 언급한 바 투자형태 중 직접투자만 하는 경우(고정사업장이나 종속대리인의 정도에 이르지 않는 연락사무소 형태를 포함)에 대해서는 별도로 언급하지 않았다. 국내세법 규정상으로는 이때 신고납부, 분리과세를 하되 다만 개인에 매도시에는 원천징수의무 없으나 법인에 매도시에는 원천징수의무를 지도록 한다는 점에 특징이 있다. 이러한 투자형태에서는 애초 배당과세나 지점세문제는 안 생긴다. 이때에도 조세조약상 TSC조항이 있는 경우에는 국내세법상 부동산투자관련 조세감면제도가 새로 생길 때 중국기업이 조세감면액만큼 세후이익상 혜택을 얻게 되므로 추가로 FDI를 증대시킬 유인이 생긴다. 법제도적으로 외국인투자가 증대될 가능성이 생긴다는 점에서는, 지점형태나 자회사형태나 마찬가지로 직접투자형태에서도 차이가 없다.

46) 조세조약 해석상 간접외국납부세액공제조항 적용시 간주외국납부세액공제조항을 동시에 적용할 수 있는가의 문제가 있을 수 있다. 이 글에서는 간접조항과 간주조항이 동시에 적용될 수 있다고 해석하였고 그 결과 국내세법상 조세감면규정을 두는 것이 중국모회사에 tax incentive가 되어 FDI가 늘어날 가능성이 있다고 보았다. 다만 간접조항과 간주조항이 동시에 고려되지 않는다고 한다면 앞의 각주에서 적었듯 오히려 tax incentive 자체가 FDI 저하를 불러오게 될 가능성도 있다.

47) 또한 가정적 사례에서 숫자례의 결론을 나란히 비교해보면, 간주세액공제조항이 있고 세액감면 있다면 세제 측면만 보면 자회사형태에 비해 지점형태가 유리할 것이지만 계약책임/불법행위책임 등 책임문제를 고려하면 중국인/중국기업 입장에서는 자회사형태를 택할 가능성도 없지 않다. 따라서 여전히 subsidiary v. branch 선택의 문제는 남고 중국인 입장에서는 건건별로 여러 사정을 고려해 판단할 수밖에 없다고 말할 수 있다.

국인투자가 늘어나는 것이 과연 우리나라나 제주도의 이익에 실제로 도움이 되는 것인가는 또 다른 문제이다.⁴⁸⁾

3. 사례분석한계 및 본 절의 시사점

앞서 사례는 중국세법제도의 정확한 분석을 전제로 마련된 것이 아니었다. 따라서 그 사례에 따른 논증의 결론을 현실세계에 곧바로 적용시킬 수는 없다. 가령 중국의 기업소득세 세율은 위 사례에서 든 것처럼 40%는 아니고 그보다 낮다. 따라서 이런 경우에는 중국투자자 입장에서의 세후이익이 얼마인가의 결론은 당연히 달라지게 된다.⁴⁹⁾ 그럼에도 불구하고 여기서 주장하고자 하는 바는 다음 두 가지이다: 첫째, 국내 세법에 부동산투자지원세제규정을 두는 것이 능사가 아니라는 점이다. 우리나라가 국내 세법에 조세감면 등 세제지원규정을 두어 부동산투자에 관한 FDI를 늘리려면 개별조세조약의 구조를 꼼꼼히 따져봐야 함을 앞서 확인하였다. 조세조약의 규정내용에 따라서는 조세지원조항을 두면 우리나라 세수일실만 생길 뿐 FDI는 늘지 않는 경우도 있다. 한중조세조약에 있어서도 이러한 사정은 마찬가지이다. 세수일실을 감수하고서 부동산투자세제를 설계해도 중국자본의 국내투자를 늘리지 못할 가능성이 없지 않아서이다.⁵⁰⁾ 둘째, 이와 같은 구체적 쟁점의 해명을 통해 우리나라 국익을 증대시키려면 중국을 포함해 해외법제의 연구대상 범위를 한결 더 확대시키고 내용적인 면에서 더욱 면밀해질 필요가 있다는 점이다. 앞서 사례에서 분석하였듯, FDI를 증대시키기 위한 우리 대응세제전략을 제대로 최적구조화하려면 상대방 국가인 중국세법 구조를 명확히 밝히는 작업이 반드시 선행되어야 한다. 외국투자를 증대시키기 위한 우리 쪽의 최적 대응세제의 설계작업은 우리 법규정 분석이나 쌍방간의 조세조약규정 분석을 넘어서 상대국인 중국세법상의 outbound tax rule이 무엇인가를 명확히 해야 제대로 이루어질 수 있다. 다른 해외 선진국 세법제도에 대한 연구상황과 달리, 현재 우리나라에서 중국 세법에 대해 면밀한 분석작업을 진행하는 연구자는 많지 않아 보인다.

48) 다음 절 이후에서 이 문제를 다루게 된다.

49) 이때에는 중국인투자자 입장에서 현행 규정상 TSC규정을 두든 안두든 세후이익이 전혀 달라지지 않을 수도 있다. 그렇다고 해서 앞서의 사례풀이가 전혀 엉뚱한 것은 아니다. 만약 중국 역시 우리나라법인세법 57조 2항처럼 외국납부세액공제에 일정한 한도가 있고 그 한도를 초과한 상황(excess credit situation) 한도초과세액을 일정기간 이월받아 공제할 수 있는 제도가 있다고 가정해보자. 그러면, 그러한 한도초과세액의 경제적 가치는 적어도 0보다는 큰 것이고 따라서 여전히 TSC조항을 둔 경우에 국내세법상 tax incentive 조항을 마련하는 방안이 중국인투자자에게서 FDI를 끌어낼 수 있는 나은 방안이 될 수도 있기 때문이다.

50) 2015년 이후 TSC조항이 효력을 잃는 시점부터라면 더욱 그러하다. 그 이후에도 계속 부동산투자지원세제를 두는 것이 적절한가를 우선 생각해보아야 하고, 그러면 지금 이 시점에서 과연 새로 부동산투자지원세제를 마련하는 것이 맞는지도 생각해봐야 한다.

IV. 부동산투자 세제혜택이라는 조세유인이 실제로 FDI에 영향을 주는가?

1. 조세가 외국인투자에 영향을 주는가에 관한 경제학자들 논쟁의 소개

경제학자들의 전통적 견해는 외국자본을 통해 생겨난 소득에 대해 과세하는 것은 소규모 자본수입국 입장에서는 나쁜 선택이라고 보는 듯하다.⁵¹⁾ 왜냐하면 투자대상국(host country)가 외국자본을 통해 생겨난 수익에 대해 과세하는 경우, 투자대상국에 대한 투자로부터 생겨난 순수익을 그 기회비용 이하로 감소시킬 수 있기 때문에 그 외국자본은 새로운 균형에 도달할 때까지 다른 나라로 빠져나간다고 보기 때문이다. 물론 이러한 과정을 통해 해당 투자대상국은 세수는 얻겠지만 투자를 통해 대상국가의 노동력이 벌어들일 수 있는 소득의 감소분이 추가로 걷은 세수보다 크다고 본다. 따라서 자본수입국이 취할 수 있는 최적조세전략은 외국자본이 얻는 수익에 대해서는 과세하지 않는 것이라 보는 것이다. “어느 한 국가에서 상대적으로 높은 세율로 과세하면 국내자본의 유출과 외국자본의 국내유입 감소가 발생하므로 이동성 자본에 대한 과세는 어렵게 [된다]”는 주장도 역시 이러한 전통적 견해를 설명하는 말에 다름 아니다.⁵²⁾

반면 tax incentive가 외국자본을 끌어들이는 데 도움이 되느냐에 대해서는 다수 경제학자들이 반대하는 입장이라고 한다. 이러한 경제학자들 주장의 골자는 어떤 이유로든 외국자본의 조세민감도가 떨어진다면, 투자대상국 입장에서 조세감면을 해주는 것은 불필요한 일을 벌이는 것이 지나지 않을뿐더러 더 정확히는 단지 세수일실만을 야기하는 틀린 결정이라는 것이다.⁵³⁾ 외국자본의 조세민감도가 어떠한가에 대해서는 다수의 실증분석연구가 행해졌고, 이들 연구의 결론은 하나로 귀결되지 않는다.⁵⁴⁾ 이러한 전통적 견해에 대해서는 또 다른 부류의 경제학자들로부터 많은 비판을 받고 있기도 하다. 다만 최근의 연구성과를 놓고 보면 조세가 외국투자증대문제에 있어 정말로 중요한 변수라고 보는 학자들이 상당히 많다는 점 정도는 결론적으로 지적할 수 있다.⁵⁵⁾

51) Gersovitz, Harberger 등 주장. Chang Hee Lee, “Foreign Investment and Tax Policy”, Asia-pacific Tax Bulletin(Vol. 4, No. 5), 1998, 188쪽에서 재인용.

52) 강성태, 외국인 직접투자의 유치와 조세 및 비조세 변수의 효과, 서울시립대 세무대학원 박사학위논문, 2011, 22-23쪽.

53) Gersovitz, Harberger 등 주장. Chang Hee Lee, “Foreign Investment and Tax Policy”, Asia-pacific Tax Bulletin(Vol. 4, No. 5), 1998, 188쪽에서 재인용.

54) 강성태, 위 박사학위논문, 22-27쪽.

55) Chang Hee Lee, 위 논문(1998), 188쪽, 강성태, 위 논문, 23쪽.

2. 우리나라에서의 연구들

범위를 좁혀 그렇다면 우리나라에서 조세지원정책이 외국인직접투자를 늘렸는가를 생각해볼 필요가 있다. 이에 대해서는 여러 학자들이 다양한 실증연구성과를 내놓았다.⁵⁶⁾ 이들 연구성과는 크게 세 부류로 나눌 수 있는데, 하나는 조세지원정책이 외국인직접투자에 영향을 미친다는 연구성과이고 다른 하나는 조세지원이 유의미한 영향을 미치지 못한다고 보는 연구성과이다. 나머지 하나는 투자모국(home country)나 투자대상국(host country)가 어디인가나 투자부문이 무엇인가 등에 따라 조세지원책이 외국인투자에 영향을 미치는가의 결론이 그때그때마다 달라진다는 연구성과이다.

여기서 한 가지 흥미로운 연구로는 1970년대 체결된 조세조약들, 곧 TSC조항을 두고 있던 한일조세조약과 TSC조항이 없던 한미조세조약 등을 염두에 두고서 1980년대 이후의 외국인직접투자 자유화에 수반된 조세감면제도(tax incentive) 철폐가 이들 국가의 투자에 영향을 미쳤는가를 역사적, 법제도적으로 분석한 글이다.⁵⁷⁾ 해당논문은 tax incentive가 없어진 다음에도 조세조약상 TSC조항이 없어서 총조세부담에는 변동이 없었던 미국투자자의 경우에는 별다른 영향을 미치지 못했던 반면, 조세조약상 TSC조항이 존재해서 tax incentive 철폐 이후로 총조세부담 증가에 직면했던 일본투자자의 경우에는 투자를 줄였다는 점을 지적한다. 결론적으로 우리나라의 역사적 경험을 본다면 조세는 투자결정에 영향을 준다는 것이다.

3. 소결

조세감면제도가 외국인투자에 영향을 주는지, 더 좁게는 부동산투자관련 조세지원제도가 중국인의 제주도 부동산 투자에 영향을 주는지를 분석하는 것은 이 글의 범위를 넘는다. 다만 앞서 살펴보았듯 TSC조항이 존재하는 경우에는 국내세법상의 tax incentive 조항을 뚫으로써 법제적으로 FDI를 증대시킬 가능성이 열려 있고, 또 그러한 tax incentive 조항을 통해 FDI를 실제로 늘린다는 경제학적, 역사적 연구성과가 적지 않다는 점에는 주목할 만하다. 따라서 아래에서는 만약 아무튼 국내세법상 조세감면조항이 도입되면 외국인직접투자가 늘어난다는 것이 분명한 사실이라고 하면, 바로 그 이유만으로 곧장 제주도에 대한 부동산투자지원세제를 마련하는 것이 타당한가를 살펴보도록 한다.

56) 그 소개는, 강성태, 위 박사학위논문, 28-30쪽 참조.

57) Chang Hee Lee, 앞의 논문(1998), 191-192쪽.

V. 중국인의 FDI 증대를 이유로 부동산투자 조세지원제도를 마련하는 것이 타당한가?

1. 세법의 지도이념으로서 효율과 공평⁵⁸⁾

여기서는 세법의 지도이념인 효율과 공평을 잣대로 제주도 부동산투자세제의 당위성을 평가한다. 효율은 원래 법학이 아니라 경제학에서 흔히 사용되는 개념이다. 법이란 사회의 다양한 가치를 담는 그릇이고,⁵⁹⁾ 또 현실세계의 법도 그 안에 실제로 다양한 가치판단을 담고 있다. 법에 효율개념만으로 가치를 재단하여 담을 필요는 없고, 그래서 안 된다.⁶⁰⁾ 그럼에도 넓게는 세법문제에서, 좁게는 바로 제주도 부동산투자세제 지원문제와 관련해서 효율을 판단잣대로 사용하는 까닭은, 세금이 법인의 경제활동에 직접적으로 연관된다는 미친다는 점을 생각해본다면 경제적 판단기준인 효율을 사용해 법인세제의 시비를 논하는 것이 그르다고 말할 수는 없기 때문이다.⁶¹⁾ 한결 중요한 이유는, “어느 정도 과학적 토론을 가능하게 하는 이론적 틀이 개발되어 있다는 점에서 … 다른 기준보다 나은 까닭이다.”⁶²⁾ 법제도의 당부를 따질 기준으로 효율이념은 다시 세부적으로 여러 기준으로 나뉘기도 하나,⁶³⁾⁶⁴⁾ 여기서는 대강 잡아 일정한 ‘단위 사

58) 이 단락은 양인준, 합병·분할시 세무요소의 승계에 관한 연구, 서울대 법학박사논문, 2011의 관련내용을 짧게 요약한 것에 지나지 않는다.

59) 조홍식, “법경제학 무대 놓기”, 경제적 효율성과 법의 지배, 박영사, 2009, 46쪽의 지적처럼 “법은 당위를 말하고 가치를 표현한다.” 같은 글, 48-49쪽에 의하면, 가치판단방식은 목적론적 사고방식, 결과론적 사고방식, 의무론적 사고방식 등 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 목적론적 사고방식은 세상 만물은 저마다의 텔로스(목적)가 있고 이를 완성시키는 것이 선이라고 생각하는 방식이다. 즉, ‘사물의 본성’을 꿰뚫어 보면 마땅히 할 바를 알 수 있다는 것인데, 자연법, 자연권은 이런 사고방식에서 나왔다. 결과론적 사고방식은 행위의 옳고 그름을 사회 전체에 미치는 사후적(ex post) 결과에 기초해 판단하는 방식이다. 사회편익의 극대화를 행위준칙으로 제시하는 공리주의(utilitarianism)도 이러한 사고방식에 터잡은 것이다. 의무론적 사고방식은 행위에 대한 옳고 그름을 사후적 결과가 아니라 사전적(ex ante)으로 추론된 원리에 기초해 규범판단을 내린다. 이들 가치판단방식에 관한 쉬운 설명으로는, 마이클 샌델(이창신 역), 정의란 무엇인가, 김영사, 2010 참조.

60) 이성에 기초한 공리주의가 갖는 한계를 법의 측면에서 조망한 글로는, 조홍식, “법에서의 가치와 가치판단: 원고적격의 규범학(I)”, 서울대학교 법학(제48권 제1호), 서울대학교 법학연구소, 2007.

61) 특히 효율과 관련해서, 원론적으로는 세법 내용이 효율을 달성하는가가 사법심사 대상인 사실판단 문제가 될 수 있다는 점을 논증한 글로는, 이창희, “조세법연구방법론”, 서울대학교 법학(제46권 제2호), 서울대학교 법학연구소, 2005.

62) 이창희, 앞의 논문(조세법연구방법론), 29쪽.

63) 하나는 파레토 효율(Pareto Efficiency)이다. 단 한 사람이라도 다른 사람의 처지가 더 나빠지는 않으면서 누군가의 처지는 더 좋아지게 상황을 바꿀 수 있다면 ‘파레토 효율적’이다. 다른 하나는 칼도-히스 효율(Kaldor-Hicks Efficiency)이다. 비록 다른 사람의 처지가 나빠지더라도 그로 인해 이득을 보는 사람이 있고 그 사람이 처지가 나빠진 사람의 손해를 완전히 보상해주고 남음이 있다면 ‘칼도-히스 효율적’이다. 본 논문의 효율은, 대개 ‘칼도-히스 기준에 따른 효율’을 의미한다. 다른 사람의 처지를 전혀 희생시키지 않으면서 효율을 개선하는 경우를 현실세계에서 상정하는 일은 거의 불가능하다는 측면에서,

회'의 경제적 부의 총량을 늘릴 수 있다면 일단 효율적이라고 보기로 한다.⁶⁵⁾

한편, 세법의 지도이념으로서 공평이란 대개 수평적 공평과 수직적 공평으로 나누어 논의된다.⁶⁶⁾ 수평적 공평이란 “같은 처지에 있는 사람은 같게 대우해야 한다”는 요구, 곧 “담세력을 기준으로 세금이 평등해야 한다”는 요구를 말한다. 수직적 공평이란 “담세력이 다른 사람 사이에서 세금에 어느 정도의 차등을 두어야 하는가”의 문제를 뜻한다. 참고로 공평이란 말은 원래 “정의”, 곧 “법의 목적 그 자체”이므로, 때로는 어떤 세법제도를 마련하면 사람들 사이에서 불공평한 일이 일어나는가, 즉 무엇이 공평한가라는 질문은 세법규정에 머무르지 않고, 한결 상위의 것, 예컨대 헌법이념 등을 고려해서 재차 생각해봐야 하는 경우도 있을 수 있음에 주의를 요한다.⁶⁷⁾

2. 효율관점에서의 제주도부동산투자세제 도입 당부

가. 제주도 부동산만에 대한 조세감면조항 도입이 우리나라 전체의 효율개선에 이바지하는가?

제주도의 조세특례와 관련한 한 연구는, 경제학적 이론분석모델을 설정한 후 가령 제주도 등 특정지역에서 파생한 소득에 대해서만 낮은 세율을 적용하면 어떤 일이 벌어지는가를 자본의 효율적 배분 관점에서 논증하고 있다.⁶⁸⁾ 해당 연구는 투자에 있어

파레토 효율기준은 심각한 단점이 있기 때문이다. 파레토 기준을 이론적으로 관철시킨다면 가령 형벌에 나와 있는 죄목은 죄다 파레토 비효율적이다. 형벌이 있음으로 해서 적어도 그 죄를 지은 사람의 처지는 종전보다 나빠지게 만드는 사회제도이기 때문이다. 두 개의 효율 정의에 관한 간략한 설명으로는, Allen/Kraakman/Subramanian, Commentaries and Cases on the Law of Business Organization(2nd ed.), Wolters Kluwer, 2007, 4-5쪽.

64) 효율이념은 시간적인 측면에서 세분화할 수도 있다. 사건의 시점을 계기로 사전적으로도(事前的 效率性), 사후적으로도(事後的 效率性) 효율이 문제가 될 수 있기 때문이다. 법제도가 어떻게 정해지느냐에 따라서 영향을 받는 것은 事前的 效率性이다. 사후적 효율성은 대개 문제가 되지 않는다. 법제가 어떤 입장에 서든 결국 그런 사정까지 감안해 다시 재조정되기 때문이다. 저 유명한 Coase 정리가 밝히고 있는 바도, 거래비용의 문제가 없다면 결국 사후적 효율성은 언제나 달성된다는 점이다.

65) 효율이념이 조세중립성보다 큰 개념이고, 조세중립성이 효율과 논리적으로 동치가 되는 때는 완전경쟁시장 내지는 유효경쟁시장인 때에 한한다. 요컨대 효율의 개선은 사회전체적 부를 증대시킨다는 의미이고, 조세중립성은 일정한 전제조건 하에서만 효율을 담보한다. 다만 비중립적 세제에 의한 사회전체적 부의 증대가 명백히 증명되지 않은 상황에서는 다른 특수한 사정이 없는 한 여전히 조세중립성은 효율이념의 핵심요소로 기능할 여지가 있다. 그 밖에 조세중립성과 효율의 관계에 대해서는, 이창희, 세법강의(2009), 33-35쪽 내지 38-42쪽 참조. 한편, 심지어 인두세를 부과해도 엄밀한 의미에서는 조세중립성이 깨지므로 세법에서의 조세중립성은 ‘전면적 중립성개념’이 아니라 “어느 경제주체의 특정한 행동에 주목해서, 그것에 대해 과세가 무차별중립인가 아닌가”라는 의미의 ‘한정적 중립성개념’이 적용될 뿐이라는 지적으로는, 增井良啓, “法人税の課税單位”, 租税法研究(第25号), 1997, 65-66쪽.

66) 이창희, 앞의 논문(조세법연구방법론), 31-32쪽; 이창희, 세법강의(2009), 51-57쪽.

67) 법규범적 순서로만 따진다면 세법은 헌법의 하위법률일 뿐이고, 따라서 세법은 헌법이념을 담아낼 수 있고 또한 그래야 옳다.

68) 박기백 등, 제주특별자치도의 조세특례에 관한 연구, 한국조세연구원, 2007, 8-11쪽.

서 지역간 차별이 생긴다고 하면서 이러한 지역간 편차는 없애는 것이 바람직하다고 결론짓고 있다.⁶⁹⁾ 굳이 경제학적 이론모델분석을 하지 않더라도 이러한 결론은 이론상으로는 비교적 분명해보인다. 제주도 부동산 투자에 대해서만 혜택을 주는 조항을 마련하자는 것은 다른 땅 대신에 제주도 땅만 사라고 투자자에게 말하는 것과 동일하다.⁷⁰⁾ 이것은 세제측면만 바라본다면 세전 투자이익 관점에서는 제주도 이외의 부동산을 투자하는 경우가 우월하더라도 tax incentive 조항 탓에 세후이익이 우월하다면 투자자들은 제주도 부동산만을 구입하게 됨을 의미한다. 따라서 더 많은 투자수익을 낼 수 있는 자본이 그렇지 못한 곳으로 몰릴 가능성이 있고, 이를 경제학자들의 용어를 빌려 표현하면 사중손실(deadweight loss)가 생기기 때문이다. 요컨대 원론적 입장으로는 제주도 부동산만에 대해 국내법상 어떤 tax incentive 조항을 두어서 생기는 국가전체적인 세수손실을 만회하고도 남을 만큼 제주도에 대한 외국인투자가 압도적으로 늘어나는 것이 아니라면,⁷¹⁾ 그러한 조세감면조항 도입 시도는 우리나라 전체적 관점에서는 효율적 선택은 아닌 셈이다. 제주도부동산만에 대한 투자지원세제가 국가전체적 입장에서 효율적인 것인가에 대한 본격분석은 이 글의 범위를 넘는다.

나. 위의 조세감면조항 도입이 제주도 자체의 효율개선에는 이바지하는가?

앞서 언급한 제주도의 조세특례와 관련한 해당연구는, 투자 1단위를 투입하면 우리나라 경제규모상 해당 파급효과가 얼마나 되는가를 실증적으로 분석하고 있다.⁷²⁾ 해당연구결과는, 자본투자자 인한 파급효과는 생산유발효과, 부가가치유발효과, 취업유발효과 등 크게 세 부분으로 나눌 수 있음을 지적한 다음 투자파급효과를 추산하려는 시도를 하고 있다. 이에 따르면 만약 투자자금을 1조원이라고 가정하고 우리나라의 전 산업의 비중대로 투자될 경우 그 투자파급효과는 다음과 같은데, 생산유발액은 1조 5천 581억원, 부가가치유발액은 6천 649억원, 취업유발인원은 18,317명이라고 한다. 이러한 연구결과는 전국평균을 염두에 둔 결과이므로 이를 곧바로 제주도의 경우에 대입시킬 수는 없다. 제주도가 전국평균적 산업구조와 동일할 리가 없기 때문이다. 또 하나의 이유는 위 연구성과는 법인세에 관한 것이므로 외국인투자가 들어오는 금액이 반드시 제주도 내에 머무르는 것을 전제로 하지 않는다는 점 때문이다. 물론 제주도 부동산의 소유자 분포를 명확히 하지 않은 상태에서 속단하기는 이르나, 만약 주요 투자대상인 제주도 부동산의 소유자가 제주도민 이외 지역 사람들 소유라고 한다면 부동산투자금

69) 박기백 등, 같은 보고서, 10-12쪽.

70) 법적인 표현으로는 일반 개인의 선택의 '자유권'을 침해한다고 말할 수 있다.

71) 가령 최성근, "제주특별자치도의 경제활성화를 위한 세계개편방안", 지방자치법연구(제7권 제3호), 2007, 해당쪽이 제주도에 대한 투자지원세제가 정당성을 갖추려면 사회적으로 긍정적인 파급효과가 있음을 설득력있게 제시해야 한다고 주장하는 것이 바로 이를 지적하는 셈이다.

72) 박기백 등, 앞의 보고서, 57-63쪽.

액이 제주도의 발전을 위해 쓰일 것이라고 단언하기 힘들다. 반대로 대개 이들 소유자가 제주도민이라고 하더라도 외국인의 제주 부동산투자를 통해 들어온 돈을 반드시 제주발전을 쓴다고 볼 근거도 많지 않다. 한국투자자든 중국투자자든 더 나은 수익이 생기는 쪽으로 돈을 투자한다고 보는 것이 합리적이기 때문이다. 물론 국내세법상 제주도 부동산투자자와 관련해 조세감면조항의 적용을 받으려면 투자자금의 상당부분을 제주도 발전과 관련된 일정한 사업에 지출하도록 법으로 강제하는 방안은 생각해볼 수 있다. 이렇게 조세감면규정을 디자인한다면 적어도 제주도 자체의 효율개선에는 해당 tax incentive 규정이 이바지한다고 말할 수는 있다.

다. 국가 전체와 제주도 자체의 효율개선이 충돌한다면?

문제는 만약 국익, 곧 국가전체적 차원에서 효율개선효과는 별로 없지만 제주도 자체의 효율개선효과는 분명한 경우에 어떻게 할 것이냐이다. 이때 만연히 하나의 지방자치단체보다는 국가 차원의 효율개선 여부에 초점을 맞추고서 해당효과가 없다는 점에 주목하여 위 tax incentive 조항은 효율차원에서 두면 안 된다고 결론 내릴 것인가? 그렇지 않다. 왜냐하면 국가 전체의 효율개선을 우선할 것이냐 제주도 지역만의 효율개선을 우선할 것이냐의 문제는, 바로 우리 사회체제상 국가와 제주도가 충돌할 때 어떤 ‘단위 사회’의 이익을 우선할 것이냐라는 질문에 대한 판단기준을 찾는 문제이기 때문이다. 이 질문에 대한 답을 “국가는 지방자치단체보다 우선한다”고 선형적 명제에 기대어 해당 조세감면조항을 두면 안 된다고 결론짓는다면, 이것은 질문을 질문으로 답하는 것에 지나지 않는다. 국가이익과 제주 ‘특별’ 자치도이익의 충돌시 어느 쪽의 효율개선효과에 무게중심을 두어야 옳은가를 또 다른 판단잣대를 통해 답을 모색해야 옳다. 이 문제는 국가와 특별자치도의 제도적 관계, 곧 우리 사회체제구조를 해명한 후에야 답을 낼 수 있을 것이므로, 쉽게 그 정답을 속단할 수는 없다. 요컨대 이 질문은 효율차원에서는 답을 낼 수 없는 문제이다. 다만 법학자 입장에서 우리 법규범 체제상으로는 어느 것을 우선해야 옳은가라는 시각에서 ‘일응의 정답’을 모색해볼 수는 있을 것이다. 다음 절이 바로 이 문제를 다룬다.

3. 공평관점에서의 제주도부동산투자세제 도입 당부

가. tax incentive 조항의 인적 적용대상 문제?

제주도 부동산 투자를 세제차원에서 지원하고 이를 통해 유입되는 외국자본으로 제주도발전을 도모한다라고 하면, 앞서 언급했듯이 유입된 자본이 제주도발전을 위해 쓰

이는 경우에만 tax incentive를 주도록 법규정을 설계할 수밖에 없다. 이렇게 제주도 부동산의 세부담을 낮춰주는 것은 세금을 덜 매기는 방식으로 제주도 부동산투자업을 지원하는 것에 다름 아니므로, 조세특례 안에 재정지출이 숨어있는 것과 그 경제적 실질은 동일하다. 일종의 조세지출(tax expenditure)인 셈이다. 이러한 조세감면조항은 불공평한 것인가? 이것은 조세감면조항의 수혜자의 범위를 어떻게 정할 것이냐의 문제로 귀결된다. 우선 제주도 부동산투자세제의 혜택을 받는 사람을 우리나라 국민 일반과 외국투자자로 정할 수도 있고, 아니면 외국투자자에 대해서만 한정적으로 해당조항이 적용된다고 정할 수도 있다. “특정한 사람이 특혜를 누리는 것이 아니고 특정한 행동을 하는 사람이라면 누구나 특혜를 받을 수 있다면 세부담의 차이라는 결과만 놓고 불공평하다고 말할 수 없다”는 지적⁷³⁾은 실로 타당하다. 따라서 우리나라 국민 일반도 해당 조항의 적용대상이 된다고 하면 적어도 불공평하다는 비판은 피할 수 있다. 이것은 본질적으로는 효율과 조세중립성 문제일 뿐이다. 물론 적용대상을 이렇게 정한다면 국민 대다수에게 법이 제주도 땅을 사라고 명하는 결과가 되어 적지 않은 문제가 생길 수 있겠지만, 이 문제는 본질적으로 결국 앞서 언급했던 바 어느 ‘단위 사회’, 곧 국가에 비해 제주도의 효율개선에 초점을 맞추어도 괜찮은가의 문제로 돌아가게 된다.

다른 한편, 만약 외국투자자만으로 한정하면 어떨까? 이때에는 특정한 사람(외국인)에 대해서만 특혜를 누리도록 정한 것이므로 얼핏 세부담 차이는 불공평하다고 말할 여지가 있고 달리 여러 문제를 낳으므로 안 된다고 답해야 옳을 것이다. 중국투자자처럼 가령 외국투자자에게만 tax incentive 조항이 적용된다면 다음 세 가지 문제가 생길 수 있다. 첫째, 현실적 측면에서 ring-fencing이라는 중요한 문제가 생긴다. 그러나 현재의 global한 투자환경에서 국내자본과 해외자본을 명확히 구분해서 통제할 수는 없는 노릇이어서 해당조항의 적용대상을 외국인투자자에게만 한정하는 것은 좋은 방안은 못 된다. 둘째, 방금 전에도 잠깐 언급했지만 내외국인을 구별해 외국인거주자만 차별적 우대과세한다면 이는 국적선택의 자유 내지 평등권 침해가 아닌가라는 헌법문제가 생긴다.⁷⁴⁾ 평등권 침해문제로만 한정한다면 이것은 내국인거주자와 외국인거주자를 구별해 과세해도 공평한가를 묻는 질문이다. 이에 답하려면 질문을 둘로 쪼개어 ① 거주자 개념에 국적이 어떤 영향을 미치는가, ② 만약 국적개념이 거주자판단의 본질적 요소가 아니라면 내외국인거주자의 과세소득 구별은 공평이념에 부합하는가를 순차 답해볼 필요가 있다. 이 문제에 대해서는 이미 다른 글에서 분석한 바가 있으므로,⁷⁵⁾ 그 요지만 옮기자면 다음과 같다: “거주자기준에 국적개념을 넣는 것은 OECD모델조약 제4조

73) 이창희, 세법강의(2011), 44쪽.

74) 양인준, “외국인단기거주자 과세제도의 입법정당성과 대안세제의 시론”, 조세학술논집(제25집 제1호), 2009, 96-98쪽.

75) 양인준, 같은 논문, 101-104쪽.

에서 밝히듯 기본적으로는 개별국가의 입법재량일 뿐이다.⁷⁶⁾ 따라서 국적기준으로 차별과세하는 규정이 법규범으로 반드시 틀린 것은 아니나, 내외국인 모두 공공재의 혜택을 누림에 차별이 없다면 그 대가인 세금에서 차별이 있다는 것은 공평시비를 낳는다.⁷⁷⁾ 셋째, 거기에다가 특정 외국자본에 대해서만 특정조세혜택을 주는 법규정을 마련하면 언제든지 유해조세경쟁(harmful tax competition)에 휘말려 국제적인 압력에 직면할 우려도 없지 않다.⁷⁸⁾

결국 국가 전체적 효율여부 문제는 여전히 남겠지만 제주도부동산투자세제와 관련한 조세감면조항을 두려면 국민 전체를 적용대상에 포함시켜야 공평관점에서의 시비를 피할 수 있다.

나. 법규범체계상 제주특별자치도의 공평관념상 한계범위?

그렇다면 이제 아직까지 해결하지 못하고 남은 문제는 어느 ‘단위 사회’의 효율을 더욱 중시할 것인가라는 질문이다. 법률가 관점에서 이 문제는, “국가 전체와 제주도 자체의 효율개선 중 어느 것을 우선시키는 것이 공평하다고 우리 법체계가 보고 있는가”를 묻는 것이다. 여기서의 법체계는 법치주의에 따라 국민 다수의 의사가 반영된 법, 곧 헌법을 포함한 모든 법체계를 의미한다고 봐야 옳을 것이다. 그렇다면 우선 현행 ‘제주특별법’ 상 지방자치제도의 의미, 특히 그 중에서도 ‘제주특별자치도’의 법적 위상 및 ‘제주특별법’ 입법 당시 드러난 입법자의 의사 등을 살펴볼 필요가 있을 것이다. 그리고 ‘제주특별자치도’와 관련해 헌법의 특별한 요청이 있는지 등도 분석해봐야 될 것이다. 먼저 현행법부터 보자. 제주 ‘특별’ 자치도는 무엇이 특별하다는 것인가? 그것은 국가전체의 이익을 능가할 만큼 특별할 수 있는가?

(1) 제주특별자치도는 얼마나 특별할 수 있는가?

‘제주특별자치도’의 법적 위상부터 살펴보자. 제주특별자치도제도는 “제주특별자치도 설치및국제자유도시조성에관한특별법(이하 ‘제주특별법’이라 부른다)”에 의해 생겨났

76) 나라마다 국제정세에서의 현실적 위상, 경제적 상황 및 조세조약상 통상적이지 않은 다른 규정을 삽입함에 따른 거래비용 등을 고려해 판단하면 족하다.

77) 다만 정말 내외국인이 공공재에 차별없이 접근하느냐는 다르게 분석할 여지도 있고, 근본적으로 사회적 합의의 문제인 공평갯대에서는 내국인과 달리 외국인거주자에게 기대하는 무언가를 강하게 반영할 여지도 없지 않다. “외국인에게 달리 기대하는 바”가 무엇인냐는 질문이 생길 수 있는데, 가령 아래에서 언급하는 바처럼 “외국인직접투자에 기대어 제주도민의 소득재분배를 도모하는 것”을 하나의 가상적 답안으로 제시할 수 있다. 상세는, 본 논문 제V절 3. 나. (2) 참조.

78) 유해조세경쟁에 관해 가장 기본적인 자료로는, OECD, “Report on Harmful Tax Competition -An Emerging Global Issue(1998)” 참조. 그 밖에 쉬운 소개로는 Arnold/McIntyre, International Tax Primer(2nd ed.), Kluwer Law International, 2002, 137-144쪽. 조금 더 상세한 논의의 소개로는 Graetz, Foundations of International Income Taxation, Foundation Press, 2003, 487-541쪽 참조.

다. 이 법은 “중전 제주도에 특별자치도의 지위를 부여하고, 도 단일 행정체제의 구축, 중앙정부의 행·재정권한의 대폭 이양, 특별지방행정기관의 이관, 조례 제정권 등 자치입법권의 확대, 자치조직·인사 등에서의 자율성 강화, 과감하고 다각적인 규제의 완화 ... 등을 중심으로 하여, 궁극적으로 제주를 고도의 자치권이 보장되는 국제자유도시로 조성해 가려는 데 그 목적”이 있다고 대개 설명된다.⁷⁹⁾ 지방자치제도 본질에 관한 이러저러한 이론은 일단 접어두고, 제주특별법 내용을 보자. 같은 법 제2조는 법이 지향하는 바 ‘국제자유도시’의 의미를 밝히고 있는데, “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”라고 적고 있다. 같은 법 제4조는 제2항에서 국가가 “국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련”할 의무를 지고 있음을 명기한 다음, 같은 법조 제3항에서는 국가가 “제주특별자치도의 자발적 성과제고 노력을 유발하기 위하여 국세의 세목을 이양...하는 등 ... 재정적 우대방안을 마련하여 조속히 시행”할 의무도 있음을 명확히 하고 있다. 다소 추상적인 글귀이긴 하나, 적어도 법의 규범적 의미 자체는 국가주권의 일부라 할 세금까지도 제주도가 국가로부터 넘겨받을 수 있을 정도로 제주 ‘특별’ 자치도가 특별하다고 해석할 여지가 없지 않다.

다만 국가전체의 이익보다 제주도의 이익을 우선시킬 수 있을 정도로 제주 ‘특별’ 자치도가 특별한 것인지에 대해서는 법규정만으로 분명하지 않다. 따라서 당시 입법자의 의도는 어떠한가를 추가로 살펴볼 필요가 있다. 2006. 2.자 국회 행정자치위원회의 제주특별법 심사보고서를 보면 법이 제주도에 고도의 자치권을 부여하기 위한 것이라고 하면서 “자치입법권을 강화..., 자치 조직·인사의 자율성을 강화..., 재정 자주권을 강화...(밀줄 첨가)”한다고 하고 있다.⁸⁰⁾ 가령 자치입법권 강화와 관련해서 그 의미를 조례제정범위를 ‘확대’ 한다거나 국무총리실 산하의 제주특별자치도 지원위원회를 설치해서 조례위임사무 발굴을 돕도록 한다거나 제주도지사에게 법률안제출 ‘요청’ 권을 부여한다는 등으로 구체화시키고 있다. 2006. 2. 9.자 국회본회의록(제258회국회 임시회 국회본회의회의록 제3호)에서도 제주특별법이 제주도의 종래 자치권을 ‘강화’ 할 목적으로 마련된 것임을 분명히 하고 있다.⁸¹⁾ 이러한 내용들을 살펴보면, 입법자의 의도가 제주특별법을 통해 제주 ‘특별’ 자치도에 국가에 버금가거나 혹은 제주도의 이익이 국가이익에 우선하게 할 만큼 ‘특별’ 한 지위를 부여하였다고 쉽사리 판단하기는 힘들 듯하다.

79) 문상덕, “제주특별자치도의 자치입법기능 제고방안”, 지방자치법연구(제9권 제3호), 2009, 25쪽.

80) 심사보고서, 3쪽 이하.

81) 국회본회의회의록, 16쪽 이하.

(2) ‘제주특별자치도’와 관련해 헌법의 특별한 요청이 있는가?

헌법상 제주도부동산투자세제와 관련이 있을 법한 것으로는, 지방자치제도에 관한 규정, 곧 헌법 제117조 내지 제118조와 소득재분배의무를 규정한 헌법 제119조 제2항, 그리고 지역간 균형있는 발전을 규정한 헌법 제123조 제2항 정도일 듯하다. 헌법규정은 지방자치제도와 관련하여 법령의 범위 안에서 자치단체가 여러 권한을 가짐을 적고 있을 뿐이고,⁸²⁾ 제주특별법이 국가에 버금가는 위상으로 제주도를 보지는 않는다는 점을 앞서 지적하였다. 그렇다면 헌법상 소득재분배의무규정에 기대어 제주도의 이익이 국가이익에 우선한다고 볼 수 있을까? 헌법 제119조 제2항은 “국가는... 적정한 소득의 분배를 유지하고...”라고 적고 있다. 이창희 교수가 적절히 지적하듯 “재분배는 도덕적 요청”이 그 본질이다.⁸³⁾ 따라서 제주부동산투자세제의 당위성을 소득재분배란 말을 빌어 주장하자면, 국민 전체의 이익 중 일부를 떼어 제주도민의 이익으로 돌리자는 말인 셈이고 이것은 근본적으로 제주도민이 국민 전체에 대해 어떤 도덕적 청구권을 갖느냐의 문제로 환원시킬 수 있다. ‘도덕적’ 청구권을 어떻게 관철시킬 수 있느냐는 최종적으로 ‘국민다수에 대한 설득’ 내지 ‘공감대의 형성’ 문제로 귀결될 수밖에 없다. 하지만 세제의 공평성 논거로 소득재분배에 기대는 주장을 하는 것은 법논리상 얼핏 쉽지가 않아 보인다. 왜냐하면 세제가 소득재분배를 위해 작동해야 옳다는 지적 자체는 맞으나,⁸⁴⁾ 현행 세법은 소득세, 법인세 등 이른바 국세의 과세단위로서 ‘지역’이라는 잣대는 따로 쓰질 않기 때문이다.⁸⁵⁾ 남은 것으로 균형있는 지역경제육성에 관한 헌법규정에 터잡아 앞선 주장의 정당성을 부여받을 수 있을까? 헌법 제123조 제2항은 “국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다”고 밝힌다. 규범해석론으로는 가능한 논거이겠으나,⁸⁶⁾ 이때는 그것은 이 아니라로 변질된 것이라는 비판⁸⁷⁾은 언제든 제기될 소지가 있다.

제주도 이익을 우선시키자는 논거를 헌법상 소득재분배규정에서 찾든 지역균형발전 규정에서 찾든, 결국 남는 진짜 문제는, 공감되는 주장요소(factor)들을 얼마나 잘 개발하고 또 그것을 활용해서 어떻게 논리적이고 효율적이게 제주도 이외 지역의 국민들

82) 헌법 제117조, 제118조.

83) 이창희, 재벌문제와 세법, 상사법연구(제15집 제1호), 1996, 76쪽.

84) 이창희, 세법강의(2011), 55쪽.

85) 설사 이창희, 세법강의(2011), 43쪽의 지적처럼 세법의 역할 중 하나로 경제조정이나 조세지출을 들 수 있다고 보더라도, ‘제주도부동산투자업’이라는 특정지역의 특정산업부분만을 장려하는 것을 소득재분배라는 논리로 정당화시키기 어려운 근본적 이유도 바로 이 이유 때문이다.

86) 헌법재판소 1996. 12. 26. 96헌가18결정례도 헌법 제123조가 “지역적 경제촉진...을 구체적으로 강조함으로써, 지역간 차이를 조정하고 ... 경쟁에서의 상이한 조건을 수정하기 위하여, 경제적으로 낙후한 지역...을 지원한 국가의 과세를 규정하고 있다고”고 밝히고 있다. 김철수, 헌법학개론(제19전정신판), 2007, 306쪽 참조. 다만 어느 정도 차이가 “지역간의 경제적 차이를 조정해야 하는 수준차이”인지에 대해서는 분명하지 않다.

87) 이창희, 세법강의(2011), 44쪽.

을 설득할 수 있느냐이다.⁸⁸⁾ 제주도가 처한 자연적 환경을 보면 그렇게 주장할 요소가 없지 않다.⁸⁹⁾ 가령 전체도민 숫자가 56만에 그치고 내륙과의 물리적 분리, 그에 뒤따르는 물류비용 증대 등 조건 탓에 제주도 내의 독자적 생산-소비모델의 창출할 지리적 여건이 안 되고 전국평균적 소득수준에 비춰 제주도민의 소득수준이 높지 않다는 식의 주장을 해볼 수 있다.⁹⁰⁾⁹¹⁾ 이 문제를 본격해명하는 것은 규범분석의 한계를 넘는 사항이므로 이 글의 범위를 넘어선다.

4. 본 절의 시사점

아래와 같이 간략히 정리할 수 있다:

- 제주도 부동산투자세제 자체가 효율측면에서 국익 전체에 이바지함을 제대로 증명하면 쉽사리 입안될 가능성이 있다.
- 제주도 부동산투자세제가 제주도의 이익에 도움이 되려면 투자금액이 제주도에 사용되어야 한다는 조건 하에서 조세감면조항이 적용되도록 규정을 디자인해야 옳다.
- 국가 전체의 이익과 제주도의 이익이 충돌한다면, 이는 효율측면에서는 답이 없는 문제고 공평문제로 넘어간다.
- 세법상 공평시비를 벗어나려면 조세감면조항의 적용대상은 국민일반으로 삼을 수밖에 없다.
- 국가와 제주도의 이익 충돌시 공평문제로 해결하려는 시도는 세법영역, 더 나아가 법논리를 뛰어넘는 더 큰 문제이고, 결국 ‘설득을 위한 논리개발’이 현실적 대안이 된다.

88) 예컨대 재벌의 부에 대한 재분배 문제와 비교해보면 왜 이것이 도덕적 청구권에 관한 설득 문제인지 잘 알 수 있다. “재벌의 부는 대부분 아니면 적어도 상당 부분이 금융제도가나 조세제도를 통한 국가의 보조금”이라는 것이 경제학자, 경영학자들의 연구결과이고, 따라서 “재벌의 부는 국민대중의 희생 위에 축적되었다는 사회적 인식”이 자리잡을 여지가 크다. 따라서 재벌의 부를 재분배하자는 식의 적어도 ‘도덕적’ 청구권은 존재해야 옳다고 국민들을 설득할 여지는 적지 않다. 좁게는 본 논문의 주제인 제주도 부동산 투자지원세제의 도입, 넓게는 향후 제주도지원제도 전반에 대한 공평시비를 벗어나려면 이와 같은 설득 논리의 개발이 절실하다.

89) 제주도의 일반적 투자환경에 관해서는, <http://www.jdcenter.com/invest/guide/basic.htm>

90) 가령 제주도민이 처한 평균적인 경제수준이 사회적 최소수준이하임을 주장해보는 아이디어가 있을 수 있다. 이때 어디가 사회적 최소수준인가에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있다. 학자의 주장 중에는 시장이 작동하는 상황과 여러 요인들 탓에 시장이 작동하지 않는 상황을 구별한 다음, 시장이 제대로 작동하지 않는 경우에는 국가가 즉각 나서 사회적 최저수준(social minimum)을 결정해야 하고 그 수준 이하의 사람들을 사회적 최저수준 이상으로 높이는 것이 경제적 효율성도 높이는 길이 된다고 보는 견해도 있다. 박세일, 법경제학(개정판), 박영사, 2000, 98-111쪽 참조. 요컨대 제주도의 자연적, 인구적 여건으로 인해 시장이 효율적으로 작동하지 않는 상황이라고 논리구성해 주장해볼 가능성도 있다.

91) 위의 주장은 하나의 가설 제시일 뿐이다. 가령 소득재분배나 지역균형발전 관점에서 제주도민의 소득수준이 어떤지를 통계를 통해 확인해보지는 못했다.

VI. 제주도 부동산투자지원세제의 입법대안 모색

이상 논증과정을 통해 제주도 부동산투자세제를 입안하는 것이 법규범적 측면에서 쉽게 가능하다고 단언할 수 없는 문제임을 살펴보았다. 제주도 부동산투자지원세제 입안이 우리나라 국민 전체의 이익에도 부합함을 실증적으로 충분히 증명할 수 있다면 좋겠지만, 만약 그렇지 않다면 제주도민의 이익과 우리나라 전체 국민의 이익이 상충되는 경우라면 법규범적 차원에서는 논리를 찾기 쉽지 않음도 보았다. 그러나 만약 제주도 부동산투자지원세제 입안이 공평한 것이라는 점에 대해 국민 다수(더 현실적으로 말하자면 입법자인 국회)가 아무튼 공감하는 상황이 되었다면 해당 세제는 어떻게 디자인해야 될까?

앞서 논증된 바를 참고해서 현실적인 법안을 구성해보면 다음과 같다.⁹²⁾

첫째, 제주도 부동산투자지원세제는 여전히 국제방식으로 가되 직접감면방식, 가령 조세감면방식으로 가는 것이 옳다.⁹³⁾ 감면방식에는 직접감면과 간접감면이 있을 수 있는데, 여기서 간접감면은 일정기간 과세를 이연하는 것을 의미한다(tax deferral). 과세이연방식은 나중에 세금을 내는 사람이 종전 세금분까지 한꺼번에 낼만한 특수한 관계가 있거나 이전 매도인(가령 제주도민)과 차후 매수인이 매도시 세금이 생기면 그때 처리하겠다는 식의 합의를 전제로 할 때에만 가능한 것인데, 쓸데없이 세제를 복잡하게 만드는 요인이 될 뿐이다.

둘째, 세제지원규정이 제주도에 도움이 되도록 하려면 투자금액이 실제 제주도에서 재투자되는 것을 규정요건으로 삼을 수밖에 없다. 또 공평시비를 피하기 위해서라도 제주도 부동산투자지원세제는 외국인만이 아니라 모든 국민을 대상으로 삼아야 옳다.⁹⁴⁾

92) 그 외에도 앞서 가정적 사례(본 논문 III. 2. 나.)에서의 숫자례가 혹여 맞다면 중국투자자가 조직형태의 선택에 있어서도 조세중립적으로 체도를 고안하는 방안을 제시해볼 수 있다. 해당 숫자례에서는 지점형태가 자회사형태보다 중국투자자에게 유리했기 때문이다. 결국 subsidiary와 branch 선택에는 계약책임이나 불법행위책임문제가 중요한 영향을 미치기 때문에 중국인 투자자는 제주도 부동산 투자를 위한 조직형태 결정에 곤란을 겪을 수 있다. 가능한 방식으로는, 중국기업에 대해서는 배당과세 철폐를 통해 subsidiary 이용을 가능케 하는 방식이 있다. 그러나 이것은 조세조약 자체를 건드리는 문제이므로 우리 입장에서 내놓을 수 있는 방안으로는 곤란하다. 대신에 그 사례에서라면 우리나라에 내는 양도소득세(200원) 중에 얼마를 다시 공제해주어 아무튼 중국투자자의 총세금부담이 지점형태에서처럼 700원이 되게 만드는 방식이 있을 수 있다. 이때 산식을 어떻게 만들 것이냐도 복잡한 문제가 되겠지만 이러면 또 내외국인 차별문제가 제기될 소지도 있다. 세제를 지나치게 복잡하게 하는 일이므로 이 문제에 대해서는 본 논문에서 더 생각하지 않도록 한다.

93) 본 논문 제II절.

94) 본 논문 제V절.

셋째, 가령 세율감면방식으로 간다면 어느 정도의 감면세율을 적용하는 것이 좋은가의 문제가 새로 생긴다. 이 문제는 실증경제학적으로 연구해볼 사항이므로 여기서 답하는 것은 적당하지 않다. 다만 조세특례제한법상 제주도특례규정들은 일정 기간단위로 100%, 50%, 25% 순으로 과세혜택을 주고 있으므로,⁹⁵⁾ 일단 여기서는 이와 같은 방식으로 감면세율을 적용한다는 식으로 정하기로 한다.

넷째, 이미 조세특례제한법에 다른 제주도특례규정이 있으므로 경우에 따라서는 외국인투자자 입장에서는 중복해서 조세혜택을 누리는 경우도 있을 수 있다. 이런 경우는 어느 쪽이든 유리한 쪽으로 외국인투자자가 하나를 선택할 수 있도록 규정해두면 될 것이다.

이상의 고려요인을 감안해 조세특례제한법 제5장의2에 다음 특례규정을 두면 될 것이다.

제121조의XX ① 대통령령이 정하는 제주특별자치도의 일정한 부동산에 투자하는 자로서 매입당시 부동산가액인 투자금액 중 일정금액(가령 80%)이 다음 각 호에서 정하는 바 제주특별자치도의 발전을 위해 사용되는 경우에는 본 조의 규정에 따라 부동산양도소득과 관련한 법인세, 소득세를 감면받을 수 있다.

1. 제주특별자치도지사의 개발사업시행승인을 받은 개발사업 지역 내의 휴양체류시설 공사 (예시일 뿐임)
2. ...

② 투자자가 해당 부동산을 5년 이상 보유하는 경우에는 해당 부동산투자자로 인한 양도소득분에 대해서는 적용되는 법인세 내지 소득세의 세율 중 25%를 감면해서 적용하며, 10년 이상 보유하는 경우에는 그 법인세 및 소득세 적용세율 중 50%를 감면해서 적용한다. 투자자가 15년 이상 보유하는 경우에는 그 법인세 및 소득세 적용세율을 100% 면제해서 적용한다. (숫자는 예시일 뿐임)

③ 본 장의 다른 조세특례규정과 중복되는 경우에는 투자자는 그 중 어느 하나를 선택해야 한다.

95) 조세특례제한법 제5장의2.

VII. 논의의 정리

지금까지 제주도부동산투자지원세제를 우리 세법상 받아들이는 것이 마땅한가를 따져 보았다.

이상의 논증에서 밝힌 바를 정리하면 아래와 같다:

- 가. 한중조세조약규정에 대한 고려 없이 국내세법에 제주도부동산투자세제를 두는 것은 능사가 아니다.
- 나. 중국세법구조를 명확히 인식하는 선행작업 없이는 우리 쪽의 optimal tax policy가 무엇인지 알 길이 없다.
- 다. 우리 세법상 조세감면조항 도입이 법제도상 중국인의 투자를 늘릴 가능성을 열어두더라도 실제로 그럴 것인지는 자명하지 않다.
- 라. 우리 역사적 경험에 비추어 조세감면조항이 중국인 투자를 실제 늘리더라도 제주도 부동산투자지원세제의 도입은 효율관점에서는 답을 내기 어렵다.
- 마. 제주도 부동산투자세제가 공평문제로 귀결된다면 이는 법규범논리를 뛰어넘는 더 큰 문제이고, ‘국민적 공감대 형성을 위한 논리개발’이 현실적인 과제로 남는다.

왜 제주도부동산에 대해 투자지원세제를 마련해야 한다는 생각을 하게 되었을까? 혹시 투자대상국에서 조세지원을 하면 외국인직접투자는 언제나 늘어날 것이라는 맹목적 사고 탓은 아닐까? 96) 비록 외국인직접투자(FDI)가 조세에 민감하더라도 이러한 맹목적 사고는 optimal tax policy가 될 수 없음을 앞서 보았다. 현재 중국부동산투자세제의 현황부터 짚어볼 필요가 있다. 만약 중국이 부동산투자에 대해 억압적인 정책을 펴고 있는 상황이면 우리 쪽에서 굳이 세제지원규정을 두어 이러저러한 국내외의 법적 문제를 만들지 않더라도 중국인투자자의 투자는 계속 이어질 것이다. 물론 우리나라 외환수급상황 등을 고려해서 여러 국내외 문제가 생김에도 불구하고 중국인의 투자를 적극 끌어들이 필요도 있을 수 있다. 요는 현재 우리 상황이 그러하냐는 것이고, 따라서 그러한 변수를 충분히 고려한 다음에 정책방향을 정해야 옳다는 것이다. 이런 여러 요인들을 충분히 고려해서 제주도민 이외의 국민들을 충분히 설득시키지 못한채 추진하는 세제전략은 개정제주특별자치도법의 성공적 정착에도 도움이 안 된다. 오히려 국민적 반감 불러일으킬 가능성이 없지 않으며, 큰 틀에서 국제자유도시를 지향하는 제주도의 지방자치전략 자체에 차질만 불러올 뿐이다.

96) 이창희 교수는 이것을 “blind exemption of host taxes”라고 지적한다. Chang Hee Lee, 앞의 논문 (1998), 189쪽 참조.

금융허브 육성을 위한 세제전략

류지민 변호사(헌법재판연구원 책임연구원)

I. 서론

1. 금융허브의 의미

일반적으로 금융허브(financial hub)는 금융거래의 중개와 결제가 대량으로 이루어지는 중심지를 말한다. 금융허브에서는 국가와 지역 단위의 금융거래를 다루는 다수의 금융기관들이 활동하며, 자금 수요자 및 공급자 간 연계를 통해 금융자원의 효율적 배분을 담당하게 된다. 금융허브는 지리적 범위와 사업영역에 따라 다양한 형태로 분류될 수 있는바, 역외금융시장(offshore financial markets)과 역내금융시장(onshore financial markets)의 통합의 정도에 따라 그 특성이 달라질 수 있다.¹⁾ 여기서 역외금융시장은 통상적으로 국내금융기관에 부과되는 규제로부터 자유로운 금융시장을 의미한다. 통상 뉴욕, 런던 등과 같이 국내 금융시장과의 통합의 정도가 강하고 거의 모든 종류의 금융 중개기능을 수행하는 곳을 '글로벌 금융허브(Global Financial Hub)', 더블린과 같이 국내 금융시장으로부터 격리된 별도의 금융시장을 의미하는 '역외 금융허브(Offshore Financial Hub)', 싱가포르나 보스턴, 시카고와 같이 국내뿐만 아니라 주변국의 금융시장과의 연계성이 높고, 특정 분야로 특화되는 금융시장을 의미하는 '특화 금융허브(Niche Financial Hub)', 케이만군도, 바하마 등과 같이 자본의 유출입 없이 예금대출업무와 증권매매 등에 대한 기록, 보관과 같이 기장업무만을 수행하는 '역외 기장센터(Offshore Booking Center)' 등으로 구분된다.

금융 산업이 중요 핵심 산업으로 각광받으면서, 일자리 및 부가가치 창출을 위하여 많은 지역에서 금융허브를 육성하기 위하여 노력하고 있다. 대표적인 국제금융허브로는 런던과 뉴욕을 들 수 있고, 동북아시아에서는 홍콩, 싱가포르 및 도쿄가 그 예라고 하겠다.²⁾

1) Darryl S.L. Jarvis, Race for the Money: International Financial Centers in Asia, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, 2010, pp.3-8.

2) Z/Yen Limited, The Competitive Position of London as a Global Financial Centre, Corporate of London, November 2005.

2. 논의의 필요성 및 범위

한국의 동북아 금융허브 전략의 일환으로 제주도에 국제금융센터를 설립하여 동북아의 역외금융허브로 육성, 서울과 긴밀하게 연계하여 발전시키는 방안이 제시되고 있다. 특히 제주도 국제금융센터의 성장 가능성과 관련하여, 제주도에 역외금융을 접목한 국제금융센터를 설립하면 지역은 물론 국제 비즈니스 발전에 상당한 도움을 줄 것이라는 연구결과가 나온 바 있다. 영국의 PwC London과 한국의 삼일회계법인 컨소시엄이 2010년 8월 25일 제주도와 제주국제자유도시개발센터에 제출한 ‘G20 체제에 부응하는 제주국제금융센터 개발계획 연구’ 용역 보고서(이하 ‘보고서’)는, 제주에 국제금융센터를 설립한다면 세계 수준의 역외금융센터로 발전할 잠재력이 충분하고, 국제 비즈니스 산업 발전을 통해 제주는 물론 국가 경쟁력 강화에도 도움을 줄 수 있을 것이라고 제시했다.³⁾

이 논문에서는 제주도의 금융허브 발전 가능성과 관련하여 금융허브의 성장의 기본 요소 중 조세제도를 중심으로 살펴본다. 기업 및 인력의 국제 이동에 있어서 조세제도는 핵심적인 고려 요소로, 조세제도의 경쟁력은 세계적인 금융허브 구축에 있어 매우 중요하다.⁴⁾

이하에서는 먼저 동북아의 금융허브로 가장 주목받고 있는 홍콩과 상하이의 조세제도가 어떻게 운영되는지를 검토하고, 제주도 금융허브의 모델로 가장 많이 거론되는 역외금융센터의 개념과 그 역할을 보기로 한다. 마지막으로 제주도의 금융허브 발전 가능성을 고찰한다. 제주도가 국내의 다른 금융허브 지정 도시들과 비교할 때 어떤 차별성을 가지는지를 검토하고 제주도 금융허브 육성을 위하여 필요한 조세 지원 방안을 생각해 본다.

II. 동북아의 금융허브 - 홍콩과 상하이

1. 개관

중국은 금융부분에 있어서는 국제금융의 후발주자라 할 수 있다. 1990년대 들어서 본격적인 경제 개혁·개방이 추진되어 금융시장의 역사가 짧기 때문이다. 비록 홍콩이 아시아 금융허브의 대표적인 선두주자이나, 홍콩은 중국 국내의 금융보다는 국제금융에

3) “제주국제금융센터 설립, 발전 잠재력 충분”, 매일경제 2010. 8. 25.자 기사 참조

4) "The Key Building Blocks of World Financial Centers", Securities Industry Association, 2008, p.6.

치우쳐 있을 뿐만 아니라 아시아 동남쪽에 위치해 있어 동북아 지역권의 국내의 금융 수요를 만족시키기에는 한계가 있다는 의식이 확산되고 있다. 이에 따라 중국은 2001년까지 '용의 두 눈' 전략 하에 단기적으로는 홍콩을, 중·장기적으로는 상하이로 국제 금융의 중심지로 발전시킨다는 계획을 시작으로 2005년까지 동 지역을 중국의 금융 중심지로 완성하여 국제금융센터로서의 기틀을 마련하는 계획을 실행하였으며, 1990년대 이후부터 2000년대 초반까지 홍콩과 상하이를 연계한 국제금융 중심지 건설에 중국 전체의 관심과 개발이 집중되었다.⁵⁾

홍콩과 상하이는 이미 중국의 금융허브로서 그 이름을 알리고 있었고, 홍콩의 경우는 국제금융센터로의 입지를 확고히 하고 있다.⁶⁾ 이제 두 도시는 중국의 강력한 지원 하에 동북아의 대표 국제금융센터로서의 입지에서 우위를 점하기 위하여 치열한 경쟁을 벌이고 있다.⁷⁾ 미국과 영국 금융권이 금융위기의 최전선에서 심각한 타격을 입은 가운데 중국의 경제 중심인 상하이와 홍콩을 결합한 '상콩'이 국제 금융질서의 새로운 중심으로 부상할 것이라는 전망도 나오고 있다.⁸⁾ 지리적으로 한국과 매우 가까운 홍콩과 상하이는 장래 금융허브로 도약하고자 하는 한국과 실질적으로 경쟁관계이지만, 이들 도시로부터 참고할 점이 많고 향후 한국이 국제 금융허브로 발전하기 위하여 이들 도시와 긴밀한 협력 관계를 가지는 것도 하나의 중요한 전략이 될 것이다.

2. 홍콩

가. 금융산업의 발전과 홍콩의 위상

홍콩의 경제정책 최우선 조건은 '국제경쟁력 강화'이다. 미국 헤리티지 재단(Heritage Foundation)이 발표하는 세계 각국의 경제자유도 평가에서 홍콩은 2011년까지 17년간 연속 세계 1위를 차지하고 있다.⁹⁾

-
- 5) 정형곤/오용협/원동욱/나승권, 한·중 금융·물류 허브 경쟁과 한국의 선택 - 빈하이신구 확대 개발에 따른 인천경제자유구역에 대한 시사점을 중심으로, 대외경제정책연구원, 2007, 82면
- 6) 2011년 3월 영국 런던에서 발행한 The Global Finance Centres Index 9(이하 GFCI 9)의 조사에 의하면, 국제금융센터의 경쟁력 순위에서 런던, 뉴욕의 뒤를 이어 홍콩이 3위, 싱가포르가 4위, 그리고 상하이가 도쿄와 더불어 5위를 기록하였다. 서울은 16위를 기록하였는데, 이는 GFCI 8보다 8단계 상승한 수치이다. GFCI는 Z/Yen 그룹에서 자료를 수집하고 City of London Corp.에서 1년에 2번 발행한다. 2011년 3월에 9번째 GFCI가 발간되었다.
- 7) Dan Steinbock, "Shanghai and Hong Kong: China's Emerging Global Financial Hubs", the Globalist, March 23, 2010; Keith Broadsher/David Barboza, "Hong Kong and Shanghai vie to be China's financial center", New York Times, January 15, 2007.
- 8) 금융위기 잔재 속에 "상콩"이 뜬다, 중앙일보 2009. 5. 11.자 기사 참조.
- 9) <http://www.heritage.org/index/> 참조. Index of Economic Freedom은 1995년 Heritage Foundation과 The World Street Journal이 창설한 지표로, 10가지 주요 기준의 통계 지표를 고려하여 세계 국가들의 경제 자유의 정도를 측정하여 그 결과를 매년 발표한다. 위 10가지 주요 기준으로 Business Freedom, Trade Freedom, Monetary Freedom, Government Size/Spending, Fiscal Freedom, Property Rights,

홍콩은 특별한 조세 및 부지 제공 인센티브 제도는 없지만 그 밖의 제도를 잘 정비하여 전 세계 기업들에게 주요 투자진출지역으로 인식되고 있다. 2008년 2월 법인세를 17.5%에서 16.5%로 인하하고, 근로소득세도 1% 포인트 인하하여 15%로 결정하였으며, 와인의 주세를 철폐하였다.¹⁰⁾

나. 홍콩의 조세체계¹¹⁾¹²⁾

(1) 개요

홍콩은 속주주의(territorial principle)에 기초하여 소득세를 과세하고 있다. 즉 소득세 과세소득은 홍콩에서 발생하였거나 얻은 소득에 한정되며, 홍콩 밖에서 발생하거나 얻은 소득에 대하여는 소득세를 과세하지 않는 것이 원칙이다.¹³⁾ 그러나 일부 소득은 이러한 조건에 부합되지 않더라도 홍콩원천소득으로 간주하여 홍콩에서 이윤세를 과세하고 있다.

거주자와 비거주자의 과세에 있어 차이가 없고, 홍콩원천소득에 대해서만 소득세가 과세되며, 동일한 세율과 과세방법, 과세특례가 적용되고 있다.

홍콩에는 원천징수제도가 없다. 다만 특별 사용료나 비거주자인 연예인 또는 운동선수에게 지급하는 공연료에 대해서는 예외적으로 원천징수제도가 존재한다.

홍콩의 조세는 금융·투자를 유인하는데 초점을 두어 구성되어 있다. 이자·배당·양도에 대한 세금이 없어서 은행 예금이나 주식매매와 보유에 대해서는 세금을 부과하지 않는다. 즉, 홍콩에 있는 투자자가 한국의 주식에 투자해서 돈을 벌었다더라도 세금을 부과하지 않는 것이다. 다른 지역에서 벌어들인 소득에 대해 세금을 부과하지 않음으로써 주요 금융회사가 아시아 지역 본부를 홍콩에 두고 있는 것이다. 이외에 자산운용육성을 위해 2006년 2월 11일에 상속증여세를 폐지했다.

Investment Freedom, Financial Freedom, Freedom From Corruption 및 Labor Freedom이 있다. 우리나라는 2011 현재 35위를 기록하고 있다.

10) 조명환/정재호/이정미/정경화, 주요국의 조세제도 - 홍콩편, 한국조세연구원, 2011. 4., 21면

11) 조명환/정재호/이정미/정경화, 앞의 책, 27-34면 참조.

12) <http://www.gov.hk/> 참조. 홍콩은 중국의 특별행정구로, 중국과의 관계에서 독자적인 경제체제를 유지하고 있다(1국가 2체제). 홍콩의 조세제도는 '중화인민공화국홍콩특별행정기본법'에 의하여 제도적으로 뒷받침되고 있다.

13) 과세소득을 결정하는 방식에는 전세계소득 과세방식(Worldwide Tax System)과 원천지국 과세방식(Pure Territorial Tax System)이 있다. 전세계소득 과세방식에 의하면 소득의 원천이 국내인지 국외인지를 불문하고 거주자의 전세계소득에 대해 과세한다. 반면 원천지국 과세방식에 의하면 국내원천소득만 과세대상으로 삼는다. 이에 대해 홍콩은 원천지국 과세방식을 채택하고 있다. 즉, 원천지국 과세방식에 따라 국내원천소득에 대해 과세하며, 홍콩 이외의 지역에 원천을 둔 소득은 홍콩에서 과세하지 않는다는 것을 의미한다.

(2) 홍콩의 세법(IRO: Inland Revenue Ordinance)

홍콩은 급여소득세(salaries tax)와 이윤세(profits tax) 그리고 재산세(property tax) 등이 있으며 세법에 의해서 부과와 징수가 이루어진다. 홍콩의 조세제도에서 주목할 것은 부가가치세가 없다는 것이다. 일부 품목에 대해서만 개별소비세를 부과하고 있다. 홍콩 정부는 세원 확보를 위해 5%의 판매세(Goods and Services Tax)를 도입하려는 시도를 하였으나 무효화한 바 있다. 그러나 홍콩의 세원이 한정되어 있어 현재도 판매세 도입이 지속적인 이슈가 되고 있다.

홍콩은 분류과세 시스템(Schedular system)을 가지고 있다. 즉, 급여소득에 대해서는 급여소득세, 사업소득에 대해서는 이윤세, 부동산소득에 대해서는 재산세가 부과된다. 개인의 경우에는 소득종류별 분류과세와 종합과세 중 하나를 선택할 수 있다. 일반적인 종합과세는 개인의 소득을 모두 합하여 보다 높은 누진세율을 적용하고자 하는 것이 목적이지만, 홍콩은 이와 반대로 개인의 급여소득과 사업소득 그리고 부동산소득을 합하여 다양한 혜택을 주고자 하는데 그 목적이 있다. 참고로, 2008/2009 과세연도¹⁴⁾ 이후 현재 소득종류별 분류과세를 선택하는 경우 법인은 16.5%, 비법인은 15%의 단일세율이 적용된다.¹⁵⁾

요컨대, 홍콩이 국제금융허브로 발전하게 된 데 있어서 아래의 조세 요인들이 기여하였다고 하겠다. 첫째, 홍콩은 세율이 낮다. 법인세에 해당하는 이윤세의 세율이 2011년 현재 16.5%로 다른 아시아 국가들과 비교할 때 최저 수준이다. 둘째, 금융소득에 대하여 비과세 원칙을 준수한다. 즉, 홍콩에는 자본이득세, 배당소득세 및 이자소득세가 전혀 없다. 마지막으로 해외소득의 비과세원칙이다. 홍콩 내에 발생한 국내원천소득에만 과세하도록 규정되어 있어 해외원천의 소득에 대하여는 과세하지 않는다.¹⁶⁾

3. 상하이

가. 상하이의 금융허브 추진 현황

상하이는 중국에서 가장 국제적인 경제도시라고 할 수 있다. 1990년경 중국 정부는 상하이-푸둥지구를 경제특구로 지정하고, 상하이를 동북아 경제의 무역·물류·금융 중심지로 육성하겠다는 야심찬 계획에 따라 동 분야의 인프라 구축에 지원을 아끼지 않

14) 과세연도는 매년 4월 1일부터 개시하여 익년 3월 31일에 종료하는 12개월의 기간을 말한다. 예를 들면 2010년 3월 31일로 종료되는 회계연도에 대해서는 2009/2010과세연도(the year of assessment 2009/2010)라고 부른다.

15) <http://www.ird.gov.hk>

16) 전병목/기은선/정희선/조진권/박임수, 금융허브 국가들의 조세제도, 한국조세연구원, 2007, 75면.

았다. 특히 상하이시 정부는 10차 5개년 개발계획(2001년~2005년) 당시 금융부문의 발전을 기본적으로 완성하였고 현재는 주요 국내외 금융기구가 상하이에 집중되어 있어 금융허브로서의 입지가 이미 확립되어 있다.

최근 중국 정부는 2020년까지 상하이를 국제금융허브로 육성시킨다는 목표를 달성하기 위한 구체적인 과제를 발표하였다. 2009년 3월 25일 국무원은 "상하이 국제금융 및 국제물류 중심지 육성을 위한 의견(이하 "국무원 의견"이라 함)"을 발표하였는데, 여기에는 상하이시 정부가 중앙 정부와의 공조 하에 2020년까지 상해를 주요 금융허브로 육성한다는 전략적 목표를 담고 있다.¹⁷⁾ 국무원 의견에서는 금융시장 시스템, 법률시스템, 금융인력 육성방안 등 금융허브 경쟁력 제고를 위한 구체적인 과제를 제시하고 있다. 특히 국무원 의견은 정부차원에서 상하이를 국제금융중심지로 육성한다는 전략을 공식적으로 표기한 최초의 자료로, 이 전략이 중국의 공식 국정과제로 지정된 것으로 평가된다.¹⁸⁾¹⁹⁾

상하이를 구성하는 20개의 구 중 하나인 푸둥신구는 동북아의 무역·물류·금융 중심의 경제특구로 지정되어 텐진의 빈하이신구와 함께 중국 양대 경제특구에 해당하는 지역이다.

푸둥신구는 단계적으로 개발된 4개의 개발구로 구성되어 있고²⁰⁾ 각각 금융, 수출, 보세 및 첨단과학기술 공단으로 분류되어 유치산업을 특화하는 전략을 구사한다. 상하이-푸둥신구의 4개의 개발구 중 육가취 금융무역개발구는 푸둥신구의 중심지역으로 최근 CBD(Central Business District) 기능에 필요한 금융보험업과 정보서비스업, 유통업 발전에 중점을 두고 개발되고 있다. 동 개발구에는 다국적 기업 지역본부 및 대표 34개와 은행·보험·증권 등의 금융기구 143개를 포함하여 금융·보험·투자·무역 부문의 기업이 약 1,000여 개가 설립되어 있다.²¹⁾ 육가취 금융무역 개발구는 특히 실물시장이 잘 발달되어 증권, 선물, 재산권(property right), 황금, 다이아몬드 등 6대 금융시장이 가장 잘 완비되어 있는 곳이다.²²⁾

17) "Turning Shanghai into a Global Financial Hub: So Much to Do, So Little Time", Knowledge@Wharton, the Wharton School of the University of Pennsylvania, July 2010.

18) 김한수, "국제금융중심지로서의 상해의 위상 및 향후 과제," 중국 금융시장 포커스 2009년 10월호, 자본시장연구원.

19) 국무원 의견에서는 또한 상하이와 홍콩의 상호협력의 의의를 강조하고 있다. 즉, 상하이가 홍콩의 선진 금융 노하우를 전수받기 위한 작업이 준비 중이고, 상하이 금융허브 계획에는 홍콩과 상하이가 공동으로 증권상품을 개발하는 방안도 포함하고 있다. 상하이에 외국기업의 IPO(기업 공개)를 비롯, 환율, 주식, 채권 등을 기반으로 한 금융 파생상품을 허용한 뒤 홍콩의 노하우를 접목시킬 계획인 것으로 알려져 있다.

20) 육가취(陸家嘴) 금융무역개발구, 외고교(外高橋) 보세구, 금교(金橋) 수출가공개발구, 장강(長江) 하이테크 개발구.

21) "Shanghai Lujiazui Finance and Trade Development Zone - Facts & Figures(2010)", Hong Kong Trade Development Council(HKTDC), September 12, 2011.

나. 상하이의 조세체계

중국은 개방 초기에 외국인 투자자들이 갖고 있는 미지의 중국시장에 대한 불안감을 해소하고 중국의 열악한 인프라나 초기 투자비용을 상쇄하기 위해서 다양한 세금 감면 혜택과 특정 지원 산업군에 대한 보조금 정책과 같은 다양한 혜택을 부여하였다. 이하에서는 중국의 기업소득세를 중심으로 상하이의 조세체계를 검토하기로 한다.²³⁾

(1) 기업소득세법 개정 이전

상하이-푸둥신구 개발 초기에 중국의 외국투자기업들에 대한 각종 세제지원은 이들 기업들의 주목을 끌었던 요소였다.

2007년 말까지 중국의 기업소득세법은 외국기업소득세법과 내국기업소득세법으로 분리되어 있었다. 외국인투자기업에 적용되는 세율은 기본적으로 33%였지만 적극적인 투자우대조치로 이보다 감경된 세율이 적용되었고, 한편으로 진출지역 및 기업의 종류에 따라 적용되는 세율에 차이가 있었다.

상하이-푸둥신구의 경우 외국인의 투자를 유치하기 위해 외국기업소득세를 일반세율의 1/2 정도밖에 되지 않는 15%만을 적용하고, 금융기업에 대해서는 법인세를 1년간 면제, 2년간은 50%만 부과하는 등 금융산업 개발을 위해 적극적인 지원정책을 시행하였다.²⁴⁾

(2) 기업소득세법 개정 이후

중국의 내·외국기업소득세 분리과세제도는 중국 정부가 1990년대 초반 “외국자본 및 선진기술 도입과 국유기업의 개혁을 통한 중국 경제의 지속적인 성장”이라는 두 가지 목표를 달성하기 위한 전략적인 선택이었다. 특히 외국기업소득세법에 규정한 많은 조세우대조항과 넓은 손금산입범위는 외국기업의 조세부담을 실질적으로 감소시키는 효과가 있어, 동법의 시행 직후부터 외자유치규모가 급격히 증가되는 효과를 가져왔다. 그러나 이러한 효과에도 불구하고, 중국 국내기업에 대한 과도한 규제성 규정과 내·외국기업에 대한 조세우대규정의 불공평 적용이 내·외국기업 간 공평경쟁 원칙에 위배될 뿐만 아니라, 내국기업의 경영환경을 악화시키고 있다는 비판을 받았다.²⁵⁾ 이에 수년간의 논의 끝에 2007년 3월 16일 외국기업, 내국기업 모두에 적용되는 통합 기업소득세법이 전국인민대표회의 제5차 회의를 통과 확정되었는데, 주요 내용은 아래와 같다.²⁶⁾

22) 정형곤/오용협/원동욱/나승권, 앞의 책, 119-122면

23) <http://www.pudong.gov.cn>

24) 정형곤/오용협/원동욱/나승권, 앞의 책, 121면

25) 유희림, “중국 신기업소득세법에 대한 평가와 시사점”, 조세연구 제7집, 2007, 438-439면

26) “New Corporate Income Tax Law In China”, China Law Alert, MWE China Law Offices, December 2007.

① 기본세율을 25%로 확정

신 기업소득세법은 명목세율을 기준으로 중국 내국기업에 33%, 외국기업에 대해서는 15% 및 24%를 적용하던 기업소득세율을 25%로 단일화하였다.

② 신 기업소득세법 공포 전 설립된 기업에게 5년간 과도기간 부여

이전 세법 기준에 따라 15% 및 24%의 저세율 우대를 받던 외국기업과 기타 ‘兩免三減半²⁷⁾’의 우대를 받던 외국기업 모두 단일화 법안 시행 이후 최대 5년의 과도기간을 거쳐 새로운 법의 규정을 받게 된다. 단, 기존 투자기업이 새로운 세법 시행 시점에 이익이 발생하지 않았거나 우대세제를 누리지 않았을 경우 우대기간은 새로운 실시 연도부터 계산한다.

③ 각종 우대 정책 조정

생산형 외자기업에게 시행했던 兩免三減半 혜택과 수출형 외국기업에 대한 우대정책을 모두 폐지하였다. 다만 국가가 중시하는 하이테크 기업에 15%의 우대세율을 적용하고, 창업에 투자하는 기업과 환경보호, 에너지 절약, 안전생산 등 전문설비에 투자하는 기업에 대한 세수우대를 확대하였다. 또한 농업, 임업, 목출업, 어업과 인프라 투자에 대한 우대정책을 유지하고 서부 대개발 지역의 농업에 대한 우대정책을 지속하는 내용을 담고 있다.

④ 조세회피 방지 규정 강화

신 기업소득세법에서는 국제관례를 참고하여 이전가격 조작에 대해 명확히 규정함과 동시에 각종 조세회피 관련 방지 조항, 체납금 추가징수 등과 관련된 조항을 강화하였다. 또한 세율이 낮은 역외 조세피난처를 활용하여 기업소득세를 포탈하는 것을 방지하는 규정을 추가하였다.

III. 역외금융센터

1. 역외금융센터 개관

역외금융(Offshore Finance)은 많은 논란이 있으나 대체적으로 비거주자로부터 자금을 조달하여 비거주자를 상대로 대출 또는 투자하는 금융활동으로 정의되고, 역외금융센터(Offshore Financial Center, OFC)는 이러한 역외금융활동이 집중적이고 전문적

27) 경영기간이 10년 이상인 생산형 외국기업에 대해 이익발생 년도를 기준으로 제1~2차 년도는 기업소득세를 면제해주고 제3~5차 년도에는 50%만을 징수하는 우대 정책을 의미한다.

으로 이루어지는 곳으로 정의될 수 있다. 그러나 구체적인 지역을 대상으로 OFC를 정의하는 것이 결코 쉬운 일은 아니다. 홍콩과 싱가포르도 이 역외금융센터의 정의 개념에 포함된다.²⁸⁾

한편 역외금융업은 비거주자를 위한 금융서비스를 전문적으로 제공하는 업으로 정의할 수 있다. 물론 거주자, 비거주자의 구분이 나라마다 달라서 혼란의 여지가 불가피하다. 중요한 것은 역외금융업은 역외금융센터에서만 이루어지는 것이 아니라 역내, 역외 구분 없이 발생할 수 있다는 점이다. 역외금융업에 포함되는 범위는 전통적인 예금·대출 영업뿐만 아니라 자산운용, M&A, 증권인수 및 딜링, 리스, 보험 인수 등 금융업 전체가 망라되는 추세이다. 역외금융업은 여러 개의 국적으로 넘어서 이루어지기 때문에 유로금융업과 동의어로 사용되기도 한다. 또한 국제금융에 관한 연구는 바로 역외금융시장에 관한 연구라고도 할 수 있다.²⁹⁾

역외금융센터의 주요 속성은 낮은 조세와 규제 그리고 비밀보장(banking secrecy or privacy)이라고 할 수 있다. 조세 측면에서 대부분의 역외금융센터는 법인소득에 대해서 면세하고 있으며, 더블린이 예외적으로 12.5%의 법인세율을 유지하고 있다.³⁰⁾ 역외금융센터는 낮은 법인세율 제도로 금융회사들을 유치하고 있고, 투자자의 소득에 대해선 면세가 관행으로 되어 있다.³¹⁾

학계와 금융계에선 그동안 역외금융센터가 조세피난처 및 불법자금의 세탁처라는 부정적 인식 때문에 역외금융센터에 대한 균형적인 시각에서의 연구가 거의 없었다. 90년대 들어 OECD의 규제강화와 인터넷의 발전 등으로 세계 주요 역외금융센터들이 쇠퇴할 것으로 예견되었으나, 최근에는 오히려 국제금융센터가 금융혁신에 있어서 주목할 만한 기여를 하고 있고 국제금융시장에서 그 영향력을 확대해 나가고 있다.³²⁾

오늘날 역외금융센터들은 자금세탁과 조세피난처로서의 오명을 탈피하기 위하여 국제적 감독기준을 적극적으로 도입 실행함으로써 금융기관 경영건전성 및 금융시장거래의 투명성 도모하고, 한편으로는 비약적으로 발전하는 금융 증권화와 프라이빗 बैं킹에 부응하는 신상품 개발 등을 통해 자국 역외금융시장의 경쟁력을 강화하고 있다.³³⁾ 또

28) IMF, Offshore Financial Centers - IMF Background Paper, June 23, 2000; Ahmed Zeromé, Concept of Offshore Financial Centers: In Search of Operational Definition, IMF Working Paper, April 2007 참조.

29) 박상수/강철준, "역외금융센터의 금융시장 발전효과", 경제발전연구 제14권 제1호, 한국경제발전학회, 2008, 58-59면.

30) 아일랜드 더블린 국제금융서비스센터에 관해서는 <http://www.ifsconline.ie> 참조

31) 박상수/강철준, 앞의 논문.

32) 박상수/강철준, 앞의 논문, 56면

33) "What it takes to succeed - not only low taxes but a great deal besides", the Economist, Feb 22, 2007.

한 금융공학기법의 발전으로 새로운 맞춤형 투자펀드들이 역외금융시장에서 만들어지고 있어 역외금융센터는 국제금융시장에 주요한 위치를 점하고 있다.³⁴⁾ 즉, 현재의 국제금융시스템에서 역외금융센터는 종래의 '변방'의 위치에서 '허브'의 지위로 격상되고 있다고 할 것이다.³⁵⁾ 이러한 상황을 고려할 때, 한국이 동북아의 금융허브를 지향하면서 어떤 형태이든 국제적 역외금융 흐름과의 연계를 강화하거나 국내에 역외금융센터를 유치하는 방안을 적극적으로 모색하는 노력을 기울이는 것은 당연하다 할 것이다.

2. 해외 역외금융센터 사례 - 라부안과 마데이라

라부안과 마데이라는 비교적 최근에 설립된 역외금융센터들이다. 라부안 국제무역금융센터(Labuan IBFC)는 라부안에만 적용되는 별도의 특별법을 두고 OECD의 자금세탁방지법 및 정보교환 관련 규정 등 국제적 기준을 준수하여 역외금융센터의 부정적 이미지에서 벗어나고자 노력하고 있다.³⁶⁾ 마데이라 국제무역센터(Madeira IBC)는 E.U.의 승인 하에 역외금융센터를 운영하고 있다.

가. 라부안(Labuan International Business and Finance Center, Labuan IBFC)

1990년경 말레이시아 정부는 라부안섬에 역외금융센터를 설립하였다. 이 역외금융센터는 종전 역외금융센터와는 달리 감독의 효율성과 집적단지(cluster)의 효과를 얻기 위해서 특정지역에 사무실과 회의장, 주거 및 위락시설 등을 함께 입주시킨 빌딩단지를 건설하고 여기에 입주하는 역외회사에 세제 및 규제혜택을 주는 형태를 취하고 있다.³⁷⁾ 한편, 라부안은 말레이시아 이슬람 금융의 본부가 위치하고 있는 곳으로 국제적인 이슬람 금융허브로 발전하고 있다.³⁸⁾ 라부안이 제공하는 역외금융 서비스의 주요 내용은 아래와 같다.³⁹⁾

34) Andrew P. Morriss, "Offshore Prosperity - Can Cayman Serve as a Model for Other Government?", the Freeman, Vol. 55, Issue. 7, September 2005; Zhixiang Sun, Offshore Financial Havens: Their Role in International Capital Flows, Singapore Management University, 2008.

35) Neale Jehan/Anthony Cowell/Craig Bridgewater, "Fair play, fair competition: the reality of offshore financial centers", KPMG International, September 15, 2008.

36) <https://www.labuanibfc.my> 참조. 라부안 국제무역금융센터에 적용되는 법률들은 다음과 같다: Labuan Business Activity Tax Act 1990; Labuan Companies Act 1990; Labuan Trusts Act 1996; Labuan Financial Services and Securities Act 2010; Labuan Islamic Financial Services and Securities Act 2010; Labuan Foundations Act 2010; 그리고 Labuan Limited Partnerships and Limited Liability Partnerships Act 2010.

37) 박상수/강철준, 앞의 논문, 69면.

38) <https://www.labuanibfc.my> 참조.

39) 국세청, 말레이시아 진출기업을 위한 세무 안내, 2008, 62-65면.

(1) 라부안 금융서비스청(Labuan Financial Services Authority, LFSA)⁴⁰⁾

라부안 금융서비스청(LFSA)은 라부안을 국제 역외금융센터로 육성하기 위한 모든 활동을 선도하고 조정한다. LFSA는 역외금융 서비스업 활동에 대한 정부 감독기구조직을 효율적으로 개편하고 연구개발과제를 수행하며, 국제금융센터의 발전계획을 수립한다. 회사의 설립과 등록 역시 LFSA의 관할이며 라부안 국제금융거래소(LFX)⁴¹⁾와 은행, 보험, 증권, 신탁과 펀드 관리업 등 라부안의 역외 산업 역시 LFSA의 감독 하에 있다.

라부안 국제금융센터가 말레이시아 외환규제법령의 적용을 받지 않기 때문에, 라부안의 역외금융 서비스업은 사실상 말레이시아의 외환규제를 받지 않는다. 이는 라부안의 역외금융 서비스업의 영업활동이 링깃화가 아닌 외화를 기본통화로 하여 이루어지기 때문이다. 현재 라부안에는 신탁회사, 은행, 보험회사와 보험관련회사, 펀드관리회사와 리스금융회사 등 3,500여 역외회사가 입주하여 영업을 하고 있다.

(2) 역외금융 서비스에 대한 인센티브

라부안 소재의 해외펀드를 규제하는 조세제도는 “라부안 외국인 투자세법(Labuan Business Activity Tax Act 1990)”에 따른다. 이 법률에 의하면 역외 거래 활동을 수행하는 회사는 매년 감사받은 재무제표상 순이익의 3% 또는 20,000링깃의 정액 중 한 가지를 선택하여 세금으로 납부할 수 있다. 과세연도의 기준기간 동안 역외 비거래 활동을 수행한 역외회사는 당해 과세연도에 대해서는 세금이 부과되지 않는다.

한편, 말레이시아 거주자가 아닌 자가 라부안의 역외금융회사의 관리직에 고용된 경우에는 2004년 과세연도까지 총소득의 50% 한도 내에서 소득세를 감면받을 수 있다.

역외회사가 받은 배당은 세금이 면제되고, 역외회사가 역외사업 활동으로 얻은 소득 또는 면제된 소득에서 지급한 배당 역시 세금이 면제된다. 역외회사가 비거주자 또는 다른 역외회사로 받은 이자 및 거주자로부터 받은 이자는 모두 과세되지 않는다.⁴²⁾

40) 종래의 Labuan Offshore Financial Service Authority에서 Labuan Financial Service Authority로 명칭을 변경하였다.

41) 라부안 국제금융 거래소(Labuan International Financial Exchange, LFX)는 역외(offshore) 환경에서 다양한 다중통화 금융상품(multi-currency)을 거래하는데 편의를 제공하고 있다. 라부안 국제금융 거래소(LFX)는 통상적인 원칙과 이슬람 원칙에 바탕을 둔 상품을 모두 취급하고, 주식, 부채증권, 채권, 자산담보부 증권과 뮤추얼 펀드 등 금융상품의 웹 기반 거래 및 온라인상 제출 시스템을 제공한다. 현재 재래식 발행 채권 13개 종목, 투자기금 5개 종목 및 이슬람계 기업발행 중기채(Islamic Notes) 5개 종목이 상장되어 있다. 국세청, 말레이시아 진출기업을 위한 세무 안내, 2008, 60면 참조.

42) 자세한 내용은 <http://www.lowtax.net/> 참조.

나. 마데이라(Madeira International Business Centre, MIBC)

마데이라는 포르투갈로부터 1,000km 떨어진 Atlantic Ocean에 위치한 섬이다. 마데이라 역외금융센터는 E.U.의 승인 하에서 운영되고 있고, 이 섬은 포르투갈의 일부로서 포르투갈이 다른 나라와 체결한 조약의 효력이 여기에도 미친다. 이는 또한 포르투갈이 EU 회원국이라는 점에서 EU 법규의 적용을 받는다는 것을 의미하기도 한다. MIBC 내의 역외금융 부문은 자유무역지구 입법(the Free Trade Zone Legislation)에 근거하여 운영된다. 마데이라의 자유무역지구에서는 역외금융, 국제역외서비스, 산업자유지구, 국제선박등록 등의 다양한 형태의 업무 활동이 이루어지고 있다.⁴³⁾ 마데이라에서는 자유무역지구 투자 기업들에게 다양한 조세 혜택을 제공하고 있고, Tax Reform Act 2000에 따르면 MIBC 내의 역외은행과 보험회사 등 2001년 이전에 인가 받은 금융회사는 2011년까지 MIBC 내의 다른 회사 및 포르투갈 내의 비거주자로부터 취득한 소득에 대한 세금을 면제받는다.⁴⁴⁾

3. 소결

제주도는 홍콩 및 상하이와 비교하여 금융허브로서의 역사나 금융 인프라 측면에서 많이 부족하기 때문에 이들 도시들과 대등하게 경쟁하는 것은 사실상 불가능하다. 그러나 제주도를 금융중심지로 지정하고 서울, 부산과 연계하여 역외금융센터로 육성한다면 제주도는 충분히 동북아의 금융허브로 도약할 수 있는 가능성을 가지고 있다.⁴⁵⁾

라부안이나 마데이라의 예에서도 보는 것처럼, 역외금융센터는 대부분이 섬에 위치한 경우가 많다. 섬이라는 지형은 내륙과는 독립되어 협소한 공간에서 별도의 특별 법률을 적용 가능할 뿐만 아니라, 진화하는 금융 환경 및 법률에 빠르게 대처할 수 있다는 장점을 가진다. 제주도 역시 한반도와 분리된 섬이라는 점에서 이러한 장점을 활용할 수 있다. 한편, 오늘날 역외금융센터의 발전을 위한 중요 덕목은 주변의 주요 금융허브의 역외금융서비스 수요를 정확하게 파악하고 이를 수용하는 투명한 법제도와 행정서비스를 갖추는 것이다. 강력한 법률과 감독 기관을 구비한 역외금융센터는 주변 국가들과 투자자들을 안심시켜 보다 많은 투자를 유도할 수 있다. 이는 영국이 성공적인 역외금융센터를 많이 배출할 수 있었던 이유를 설명해준다.⁴⁶⁾

43) <http://www.madeira-management.com> 참조.

44) 자세한 내용은 <http://www.lowtax.net> 참조.

45) 강철준, 제주경제문제의 전략적 접근, 2007, 194면

46) "What it takes to succeed - not only low taxes but a great deal besides", the Economist, Feb 22, 2007.

IV. 제주의 동북아 금융허브 도약 가능성

1. 최근 우리 정부의 금융허브 추진 동향

‘금융중심지의 조성 및 발전에 관한 법률(이하 ‘금융중심지법’)'의 제정 이후⁴⁷⁾, 금융위원회는 이 법률에 따라 서울 여의도와 부산 문현동을 금융중심지로 선정하였다. 서울 여의도는 금융기관이 집적되어 있고 높은 수준의 경영 인프라를 보유하고 있다는 점을 감안하여 한국을 대표하는 종합 금융중심지 육성을 목표로 선정되었다. 부산의 경우 증권선물거래소와 기술보증기금이 자리 잡고 있는 등 금융공기업이 밀집해 있고 금융단지가 조성 중이라는 점이 감안되었다. 다만 역외금융모델을 신청한 제주의 경우, 국가 간 과도한 조세특례 경쟁을 금지하는 국제 기준과 상충된다는 지적이 제기되어 선정 여부는 계속 논의 중이다.⁴⁸⁾

금융중심지 육성 노력의 일환으로 최근 2011년 9월 30일 금융중심지법이 일부 개정되었다. 본 개정으로 신설된 금융중심지법 제12조의2는 금융중심지의 시·도지사가 금융기관 유치에 필요한 자금지원을 요청할 경우 정부가 예산 범위 내에서 이를 지원하도록 규정하고 있다.⁴⁹⁾ 또한 금융중심지에 입주하는 금융기관에 대하여 조세특례제한법에 따라 법인세, 소득세, 취득등록세, 재산세 등을 감면할 수 있게 되어⁵⁰⁾ 금융중심지 육성 및 발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 제주도의 금융허브 육성 필요성

이미 서울과 부산이 금융중심지로 선정되었지만, 한국이 진정한 동북아 금융허브로 도약하기 위해서는 제주도를 역외금융으로 특화된 금융중심지로 추가하는 방안이 적극 고려되어야 한다.

47) '금융중심지의 조성 및 발전에 관한 법률'은 2007년 12월 21일 제정되었고, 시행일은 2008년 3월 22일이다. 이 법은 금융중심지의 조성 및 발전에 필요한 사항을 규정하여 금융산업의 경쟁력을 강화하고 금융시장을 선진화함으로써 국민경제의 발전에 기여함을 목적으로 한다(동법 제1조).

48) 김익태/서명훈, “금융중심지, 서울·부산 복수 선정,” 머니투데이 2009. 1. 21.자 기사; 송정훈, “여의도·부산 문현동, 금융중심지 선정”, 디지털타임즈 2009. 1. 21.자 기사 참조

49) 개정 금융중심지법 개정안에서는 제12조의2를 신설하였다: 제12조의2(금융기관의 유치 또는 집적 등을 위한 지원) ① 금융중심지를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 이 조에서 “시·도지사”라 한다)는 금융기관의 유치와 집적 등을 통한 금융중심지 발전을 위하여 필요한 경우 국내 금융기관 및 외국 금융기관 등에 대통령령으로 정하는 기준에 따라 자금을 지원할 수 있다. ② 국가는 시·도지사가 제1항에 필요한 자금지원을 요청하는 경우에는 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이를 지원할 수 있다. ③ 지방자치단체는 「공유재산 및 물품 관리법」, 그 밖의 다른 법률의 규정에도 불구하고 금융중심지의 국내 금융기관 및 외국 금융기관에 대하여 공유재산의 대부료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면할 수 있다.

50) 조세특례제한법 제121조의21(금융중심지 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면 등) 참조.

가. 제주도의 유리한 여건

제주도는 역외금융센터로 발전하기에 매우 좋은 조건을 갖추고 있다. 우선 제주도는 한반도 육지와 떨어진 섬으로서 외국인 출입국 문제를 해소할 수 있고 특별자치도로서 탄력적 법체계를 운영할 수 있다.⁵¹⁾ 세계적인 역외금융센터가 소재한 케이만 아일랜드, 버뮤다, 바하마군도, 저지섬 등도 모두 섬이라는 특성이 있고 관광산업이 활성화되어 있다. 제주도는 또한 도쿄, 베이징, 상하이 및 서울과 같은 동북아의 국제금융시장들로부터 비행기로 두 시간 내의 거리에 위치하고 있을 뿐만 아니라 한국의 대표 청정 관광지라는 점에서 충분히 매력적이라고 할 것이다.

역외금융의 활성화에 대하여는 부정적이 시각이 있을 수 있다. 하지만 역외금융은 국내금융시장이 국제금융시장과 통합되는 과정에 있어서 중간 다리의 역할을 담당하고 있는 것이며 역외금융의 활성화 없이 금융의 국제화는 이룩될 수 없다. 또한 외환 및 자본거래가 완전 자유화되고 국내통화의 국제화가 이루어지는 경우 역내금융 및 역외금융 간의 구분은 의미가 없어지게 된다. 따라서 각국은 금융 국제화를 촉진하기 위한 방안으로 역외금융 활성화를 도모하고 있으며 이를 위해 세제혜택 등 각종 유인 정책을 통해 외국 금융기관의 참여를 유도하고 있다.⁵²⁾

여기서 제주도와 같이 자유무역지구로 육성되는 지역 내에 역외금융센터를 설립할 필요성이 커지게 된다. 현재 우리나라 역외금융의 경우 장소적 개념 없이 계정상으로만 구분되어 거래가 이루어지고 있다. 그러나 역외금융을 보다 활성화하기 위해서는 정보·통신시스템, 전문 인력 집중, 무비자 입국 등 하부구조에 대한 획기적인 개선이 필요하다. 따라서 현재와 같이 역외금융을 계정상의 개념으로 유지하면서도 역외금융에 참여하는 금융기관을 집중시킴으로써 하부시설에 대한 투자와 여건 마련을 보다 효율적으로 추진하기 위해서 특정 지역(special zone)을 역외금융센터로 집중 개발시키는 것이 방안을 적극 추진할 필요가 있다.⁵³⁾

즉, 서울을 세계적인 금융중심지로 조성하기 위해서는 런던과 뉴욕이 주변에 더블린과 맨섬, 케이만 아일랜드, 버뮤다 등의 역외금융센터를 보유하는 것처럼 서울 금융중심지를 보완하는 제주역외금융센터를 설립하여 서울과 상호 연계하여 육성하여야 할 것이다.

51) '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법' 참조.

52) "Dim Sum's Development: Hong Kong Spurs an Offshore Renminbi Boom", Knowledge@Wharton, the Wharton School of the University of Pennsylvania, February 16, 2011; "Hong Kong Emerging as Exciting Offshore Business Center", Shelter Offshore, April 15, 2008.

53) 김세진/Dominic Barton, 한국 금융의 선진화 전략 - 국제금융센터 육성, 한국경제연구원, 1998. 12. 35-36면; Zhixiang Sun, Offshore Financial Havens: Their Role in International Capital Flows, Singapore Management University, 2008; "What it takes to succeed - not only low taxes but a great deal besides", the Economist, Feb 22, 2007.

나. 제주국제금융센터와 유해한 조세경쟁의 문제

위에서 본 바와 같이, 2010년 금융위원회의 금융중심지 선정 당시 제주도는 역외금융센터 모델을 제시하였으나 이 모델이 국가 간 과도한 조세특례 경쟁을 금지하는 국제 기준과 상충된다는 이유로 금융중심지 선정에서 제외되었다. 이러한 국제 기준의 대표적인 예로 OECD의 "Harmful Tax Competition" 지침을 들 수 있다.

OECD는 1998년 이래 조세피난처(tax havens)에 대해서 여러 가지 보고서를 발표하였다. 이들 보고서는, 조세피난처가 국제적인 자본의 흐름을 왜곡하고 있으므로 OECD 회원국은 조세피난처와 유사한 세제를 입안하지 않거나 개정할 것을 권유하는 것이다. 대표적인 보고서로는 1998년 4월 OECD 재정분과위원회가 발간한 "Harmful Tax Competition - An Emerging Issue"를 들 수 있다.⁵⁴⁾ 이 보고서에서는 OECD는 조세피난처(tax havens)의 판정기준과 유해한 차별적 조세경쟁(harmful preferential tax competition)의 식별기준을 제시하고 있다.⁵⁵⁾

제주도를 역외금융센터로 육성하기 위한 조세감면 혜택이 OECD가 발표한 유해한 조세경쟁기준의 한 요소가 될 수는 있다. 그러나 조세감면 제도가 있다고 하더라도 모두 OECD가 발표한 조세피난처나 유해 조세경쟁이 되는 것은 아니고, 다른 여러 가지 요인을 종합하여 이를 판단하는 것이다.

조세구조와 세율을 결정하는 것은 각국의 조세주권에 속하는 일로서, 세율의 투명성과 조세정보교환 기준이 유해한 조세경쟁 여부를 판단함에 있어 가장 중요한 판단기준이 된다고 하겠다. 현재 우리나라 조세정보의 교환은 국제조세조정법에서 이미 OECD 수준에 맞도록 조문화되어 있다.⁵⁶⁾

한편, 이 문제와 관련하여 다음과 같은 조치가 가능할 것이다. 역외 금융기관들을 관리하고 감독할 독립적인 금융감독청을 설치·운영하고 거래투명성을 확보하기 위한 제도를 강화하며, 또한 원하는 국가의 세무당국에게 투자자들의 자금과 소득에 관한 자료를 제공하는 방법으로 조세피난처 가능성에 대한 우려를 탈피할 수 있다.⁵⁷⁾

54) OECD, Harmful Tax Competition - An Emerging Issue, 1998.

55) 조세피난처(tax havens)의 인식요소는 다음 네 가지이며 이 중 첫 번째 요소를 조세피난처 판정의 필요 조건 기준으로 삼았다: ① 소득세율이 영이거나 명목적으로만 존재(No or only nominal income taxation), ② 투명성 결여(Lack of transparency), ③ 효과적 정보교환체제 미비(Lack of effective exchange of information), ④ 실질적 활동의 부재(Absence of substantial activities). 한편, OECD는 OECD 회원 국가의 유해한 차별적 조세제도(harmful preferential tax regime)를 식별하는 기준으로 다음 4가지 주요요소를 제시하고 있다: ① 세금이 없거나 낮은 실효세율(No or low effective tax rates), ② 링-펜싱("Ring-fencing" of regimes), ③ 투명성 결여(Lack of transparency), ④ 효과적 정보교환체제 미비(Lack of effective exchange of information).

56) 이태로/한만수, 조세법강의, 2011, 1050-1051면; 국제조세조정법 제31조(조세정보 및 금융정보의 교환) 참조.

57) Andrew P. Morriss, 앞의 논문 참조; Phillip Morton, "Cayman Islands Transparency Recognized by OECD", Tax-News, October 7, 2010; "Tax: Jurisdictions move towards full tax transparency", OECD, September 12, 2011.

다. 선박 특화 역외금융센터의 도입

‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주도특별법’)' 제221조는 제주자치도 내 개항을 선박등록특구로 지정토록 규정하고, 제주로 국제선박이 등록되면 지방세특례제한법 등이 정하는 바에 따라 취득세, 재산세 등을 면제하여 국제선박 등록을 활성화해 오고 있다.⁵⁸⁾ 제주도는 2002년 제주항이 선박등록특구로 지정된 이후 국제선박 등록을 제주로 유치한 결과, 2011년 7월 현재까지 1017척의 선박이 등록하고 총 192억 5,400만원의 지방세 수입을 기록하였다.⁵⁹⁾

해상운송업은 조세피난처의 이용이 두드러진 업종이다. 해상운송업이 조세피난처를 즐겨 활용하는 데에는 조세 외적 요인이 강하게 작용한다. 해상운송에 소요되는 선박의 선적을 자국에 둘 경우 받게 되는 선원의 고용·임금에 대한 규제, 선박의 등기와 보유에 관련된 각종 규제와 비용, 금융의 불편 등을 피하기 위하여 이들 면에서 월등히 유리한 편의를 제공하는 나라에 선적을 두는 편의치적(便宜治籍, flags of convenience)이 성행하고 있다. 편의치적을 위하여 가장 선호되는 나라는 리베리아와 파나마이다.⁶⁰⁾

제주도의 선박등록특구 제도는 자국 선박의 해외 편의치적 방지를 목적으로 하고 국제선박등록법상 외국선박은 그 등록 대상이 아니므로⁶¹⁾ 편의치적이라고 할 수는 없으나, 이와 관련된 조세감면을 세법에 반영한 것이라고 하겠다.

제주도는 현행 선박등록특구 제도를 활용하여 선박에 특화된 역외금융센터를 육성하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 정부가 제주도의 종합적인 역외금융센터 모델 도입을 주저하는 이상, 위와 같이 긍정적인 평가를 받고 있는 선박등록특구 제도를 이용하여 선박 특화 역외금융을 우선 도입하는 것이 바람직하다고 본다. 특화 역외금융센터의 육성을 위해서는 기존의 국내해운사 소속 운항선박 외에 외국해운사 소속 운항선박의 등록을 유치하는 방안을 검토하고, 각종 선박펀드 및 구조금융 회사를 유치하여 선박금융 업무를 활성화할 필요가 있다.

58) 제주특별법 제221조(선박등록특구의 지정) ① 선박등록을 활성화하기 위하여 「개항질서법」 제3조의 규정에 의한 제주자치도 내 개항을 선박등록특구로 지정한다. ② 「국제선박등록법」 제4조의 규정에 의하여 국토해양부장관에게 등록한 선박으로서 제1항의 규정에 의한 개항을 선적항으로 하는 선박과 대통령령이 정하는 외국선박에 대해서는 「지방세특례제한법」 및 「농어촌특별세법」이 정하는 바에 따라 취득세, 재산세, 「지방세법」 제146조제2항에 따른 지역자원시설세, 지방교육세 및 농어촌특별세를 면제할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2010.3.31> ③ 선박등록특구의 지정 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

59) 강한성, “제주시, 선박등록특구 선점 세수 증대 ‘한몫’”, 제주투데이, 2011. 8. 11.자 참조.

60) 이태로/한만수, 앞의 책, 962면

61) 국제선박등록법 제3조(등록대상 선박) 참조.

3. 제주도 금융허브 조세지원 방안

조세특례제한법은 제121조의21에 ‘금융중심지법’에 따라 지정된 금융중심지에 대하여 해당 구역 안의 사업장에서 일정 기준을 충족하는 금융업 및 보험업을 영위하는 경우 법인세, 취득세 및 재산세를 각각 감면하는 규정을 두고 있다. 현재 제주도는 금융중심지로 지정되지 않았기 때문에 위 조항이 제공하는 혜택을 받을 수 없다.

한편, 조세특례제한법에서는 제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례를 규정하고 있다. 동 법 제121조의9에서는 제주특별법 제217조의 규정에 의하여 지정되는 제주투자진흥지구 및 ‘자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률’ 제4조의 규정에 의하여 제주도에 지정되는 자유무역지역에 2012년 12월 31일까지 입주하는 기업에 대한 법인세, 소득세, 취득세 및 재산세 감면(법인세 또는 소득세, 취득세, 토지에 대한 재산세는 3년간 100%, 그 후 2년간 50% 감면, 취득세는 100% 감면)을 규정하고 있는데, 이 경우에도 금융업이 그 대상에 포함되지 않기 때문에⁶²⁾ 제주국제금융센터는 이 조항의 혜택을 받을 수 없다.

요컨대, 현행 세법상으로 제주도가 역외금융센터를 도입하고자 하더라도 달리 특별한 조세혜택을 받기는 어려울 것으로 보인다.

우선 제주도를 차후에 금융중심지로 지정하거나, 조세특례제한법의 개정을 통해서 금융업을 제주투자진흥지구 또는 자유무역지역에 입주하는 기업 범위에 포함시켜서 조세특례제한법상 조세혜택의 적용을 받게 하여야 할 것이다. 다음으로, 라부안의 예처럼 제주국제금융센터에만 적용되는 특별법을 별도로 제정하여 세제혜택을 부여하는 방법도 생각해 볼 수 있다.

V. 결론

‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 제1조(목적)는 “...제주특별자치도를 설치하여 실질적인 분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고, 동 법 제2조(정의)는 “이 법에서 ‘국제자유도시’라 함은 사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제의 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위를 말한다.”고 규정하고 있다.

현행 법령 하에서는 제주도가 금융중심지로 지정되어 있지 않을 뿐만 아니라, 제주

62) 조세특례제한법 시행령 제116조의15(제주투자진흥지구 또는 제주자유무역지역 입주기업에 대한 법인세 등의 감면) 참조.

자유무역지구나 제주투자진흥지구에 입주하는 기업에 금융업이 포함되어 있지 않기 때문에 조세혜택을 받을 수 없다. 이로 인하여 제주특별법상 입법목적의 하나인 자본의 국제적 이동과 관련한 국제자유도시의 목적이 제대로 실현되고 있지 않다고 하겠다.

따라서 우선 제주도가 금융중심지로 지정되기 이전이라도 현행 법령 하에서 세금감면 혜택을 받을 수 있는 대상기업에 금융업이 포함되도록 하여야 하고, 나아가 제주도를 금융중심지로 지정하여 서울, 부산과 함께 연계하여 동북아 금융허브로 육성하는 정책적 검토가 이루어져야 할 것이다.

물론 제주도의 금융중심지 지정에 있어 OECD의 유해한 조세경쟁 금지 지침 위반 여부가 문제될 수 있으나, 이에 대하여는 철저한 연구와 대비를 통하여 대응할 수 있다고 생각한다.

[참고문헌]

1. 국내문헌

이태로/한만수, 조세법강의(신정7판), 박영사, 2011

임승순, 조세법, 박영사, 2011

강철준, 제주경제문제의 전략적 접근, 2007.

강철준, 제주국제금융센터의 최적모형의 설계방향, 제주대학교 국제금융연구센터·관광과 정경영경제연구소·제주금융포럼, 2007.

고부언 등, 제주국제금융센터 추진방안에 관한 연구, 제주발전연구원·한국채권연구원, 2006. 10.

국세청, 말레이시아 진출기업을 위한 세무 안내, 2008.

김세진/Dominic Barton, 한국 금융의 선진화 전략 - 국제금융센터 육성, 한국경제 연구원, 1998. 12.

김한수, "국제금융중심지로서의 상해의 위상 및 향후 과제", 중국 금융시장 포커스 2009년 10월호, 자본시장연구원.

대한상공회의소, 동북아 금융허브 달성을 위한 7대 정책과제, 2011.

박상수/강철준, "역외금융센터의 금융시장 발전효과", 경제발전연구 제14권 제1호, 한국경제발전학회, 2008.

안형도/유재원, 동북아 국제금융센터의 여건과 과제 - 사례연구와 시사점, 대외경제 정책연구원, 2003.

여지나, 국제금융 중심지로서의 홍콩의 현황과 시사점, 대외경제정책연구원, 2008

유호림, "중국 신기업소득세법에 대한 평가와 시사점", 조세연구 제7집, 2007.

전병목/기은선/정희선/조진권/박임수, 금융허브 국가들의 조세제도, 한국조세연구원, 2007.

정형곤/오용협/원동욱/나승권, 한·중 금융·물류 허브 경쟁과 한국의 선택 - 빈하이 신구 확대 개발에 따른 인천경제자유구역에 대한 시사점을 중심으로, 대외 경제정책연구원, 2007.

조명환/정재호/이정미/정경화, 주요국의 조세제도 - 홍콩편, 한국조세연구원, 2011.

2. 국외문헌

Ahmed Zeromé, Concept of Offshore Financial Centers: In Search of Operational Definition, IMF Working Paper, April 2007.

Andrew K. Rose/Mark M. Spiegel, Offshore Financial Centers: Parasites or Symbionts? , Federal Reserve Bank of San Francisco, May 2005.

Andrew P. Morriss, "Offshore Prosperity – Can Cayman Serve as a Model for Other Government? ", the Freeman, Vol. 55, Issue. 7, September 2005.

Dan Steinbock, "Shanghai and Hong Kong: China's Emerging Global Financial Hubs", the Globalist, March 23, 2010.

Darryl S.L. Jarvis, Race for the Money: International Financial Centers in Asia, Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, 2010.

IMF, Offshore Financial Centers – IMF Background Paper, June 23, 2000.

Jane G. Gravelle, Tax Havens: International Tax Avoidance and Evasion, Congressional Research Service, 2010.

Keith Broadsher/David Barboza, "Hong Kong and Shanghai vie to be China's financial center", New York Times, January 15, 2007.

Neale Jehan/Anthony Cowell/Craig Bridgewater, "Fair play, fair competition: the reality of offshore financial centers", KPMG International, September 15, 2008.

OECD, Harmful Tax Competition – An Emerging Issue, 1998.

OECD, Model Agreement on Exchange of Tax Matters, 2002.

Phillip Morton, "Cayman Islands Transparency Recognized by OECD", Tax–News, October 7, 2010.

Tax Justice Network, Identifying Tax Havens and Offshore Finance Centres, 2007.

Terry Miller/Kim R. Holmes, 2011 Index of Economic Freedom, Heritage Foundation · Wall Street Journal, January 2011.

Y. C. Jao, Shanghai and Hong Kong as International Finance Centers: Historical Perspectives and Contemporary Analysis, Hong Kong Institute of Economics and Business Strategy, 2003.

Z/Yen Limited, The Competitive Position of London as a Global Financial Centre, Corporation of London, November 2005.

Z/Yen Limited, The Global Finance Centres Index 9, Corporation of London, March 2011.

Zhixiang Sun, Offshore Financial Havens: Their Role in International Capital Flows, Singapore Management University, 2008.

제주특별자치도의 재정건전성 제고방안

윤현석(원광대학교 법학전문대학원 조교수, 법학박사)

I. 문제의 제기

제주특별자치도(이하 '제주자치도'라 한다)는 2006년 2월 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 '특별법'이라 함)」에 따라 2006년 7월 1일 새롭게 출범하였다. 특별법에서는 다른 지방자치단체와 달리 제주자치도에게 고도의 자치권을 부여하였고, 제주자치도가 국제자유도시로 조성되고 발전할 수 있도록 중앙정부의 적극적인 지원내용을 정하였다. 제주자치도는 자치입법권의 강화, 자치 조직인사의 자율성 강화, 의정활동 역량 강화, 주민참여확대, 재정자주권의 강화, 교육자치제 실시, 자치경찰제 실시, 특별지방행정기관의 이관 등과 같은 고도의 자치권을 부여받았지만, 실제로 운영을 함에 있어 많은 문제가 있었다. 이에 따라 2011년 5월 특별법 개정에서는 제주자치도가 자율적으로 정책을 수립·집행할 수 있도록 교육·문화·관광·국토개발·환경·산업 등의 분야에서 중앙행정기관의 권한을 법률단위로 일괄 이양하여 고도의 자치권을 보장하도록 하였고, 이양사무의 각종 규제를 획기적으로 완화함으로써 제주국제자유도시가 조기에 완성될 수 있도록 여건을 조성하는 등 일부 미비점을 개선·보완하였다.¹⁾

한편 제주자치도가 4개 기초단체를 폐지하여 단일 광역자치단체로 되면서 도와 4개 시·군, 7개 특별지방행정기관과 자치경찰 신설 등 13개 기관의 예산을 최초로 통합하였지만 재정의 자율성 및 효율성 및 건전성에서 만족할 만한 성과를 나타내지 못하였다.²⁾ 특히 2008년 1월부터 실시하고 있는 매칭펀드 형식의 기초노령연금제도 등 복지정책의 실현에 따른 지방재정의 압박은 점점 커지고 있는 상황이어서 제주자치도의 재정자립도는 전국 하위권 수준에 머물고 있다. 위와 같은 지방재정의 문제는 제주자치도 뿐만 아니라 대다수 지방자치단체의 문제이기도 하다. 지방자치단체의 재정자립도 전국 평균은 2011년 현재 51.9%이고 제주자치도의 재정자립도는 2011년 기준으로 24.9%로 낮은 편에 속한다.

1) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법[법률 제10701호, 2011. 5.23, 일부개정], 개정 이유.

2) 고철수·김동욱, 제주특별자치도 효율적 재정운용을 통한 재정건전화 방안, 제주발전연구원, 2011. 6, 1면.

위와 같은 제주자치도의 재정문제를 해결하기 위해 개정 특별법에서는 재무와 관련한 세부사항을 도조례로 정할 수 있도록 하고, 예컨대 제주자치도 소재 부동산에 대하여 「지방세특례제한법」에도 불구하고 취득세, 등록면허세, 재산세, 지역자원시설세 감면액의 100분의 50의 범위에서 도조례로 가감조정할 수 있도록 하였다. 나아가 제주자치도가 국제자유도시로 거듭나기 위해서는 관광산업의 활성화가 필요하고, 이를 위해 제주자치도 여행객에 대한 부가가치세에 관한 특례를 부여하도록 하였다. 이러한 개정이 실질적 제주자치도의 재정분권에 얼마나 도움에 되는지에 대하여는 의문이다. 이에서는 제주자치도의 재정현황과 특별법에서 부여하고 있는 재정분권의 내용을 살펴보고, 이를 토대로 제주자치도가 시행된 지 5년 동안 재정의 문제점을 검토하면서 재정건전성, 즉 자주재원과 의존재원의 확보방안을 제시하고자 한다.

II. 제주자치도의 재정현황

1. 지방자치단체의 재정현황

(1) 중앙정부와 지방자치단체의 재정비교

지방자치단체의 일반회계 재정지출(순계 규모)은 지속적 상승추세이지만, 국가재정 대비 재정규모는 취약한 실정이다. 국가 총 재정(국가+지방) 중 지방재정이 차지하는 규모는 2006년 상승 이후 34%대를 유지하다가 2011년에는 33%대로 낮아졌다. 2006년 이후 상승요인으로는 지방교부세율이 2002년 15%에서 2006년 19.24%로 인상되었고, 분권교부세와 부동산교부세가 신설되었기 때문이다.³⁾

<표-1> 중앙정부와 예산규모 비교

(단위 : 억원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부예산 (비중)	1,753,882 (57.8)	1,767,561 (54.8)	1,951,003 (54.5)	2,174,723 (55.1)	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)
지방예산 (비중)	1,013,522 (32.9)	1,119,864 (34.8)	1,249,666 (34.9)	1,375,349 (34.8)	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)
지방교육예산 (비중)	311,484 (10.1)	336,309 (10.4)	378,524 (10.6)	400,030 (10.1)	410,954 (10.1)	439,214 (10.5)

* 자료 : 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 4면.

3) 윤현석, “제주특별자치도의 체계적 개발을 위한 재원확충방안”, 지방자치법연구 제7권 제3호(한국지방자치법학회, 2007. 9), 140면.

또한 국가 총 재정 중 지방자치단체(지방교육 포함)의 재정사용액은 2006년 50.9%, 2007년 57.7%, 2008년 59.7%로 증가하다가 2009년 56.3%, 2009년 57.2%로 감소하였다. 2006년 이후 증가의 이유는 위에서 본바와 같이 지방교부세율의 인상, 분권교부세와 부동산교부세의 신설이다. 2009년 감소의 원인은 부동산교부세의 감소를 들 수 있다.

<표-2> 중앙정부와 재정사용액 비교

(단위 : 억원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부 (비중)	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)
지치단체 (비중)	976,066 (40.5)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)
지방교육 (비중)	324,699 (13.4)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)	473,857 (14.7)

* 자료 : 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 4면.

지방자치단체의 재원별 총 세입은 141조 393억원로서 2010년 대비 0.8로 증가하였는데, 그 구체적인 내역을 보면 다음과 같다. 자체수입(지방세 + 세외수입)은 79조 3,219억원(56.2%), 의존수입(지방교부세 + 국고보조금)은 57조 9,813억원(41.1%), 지방채는 3조 7,362원(2.6%)이다. 자체수입은 2010년 보다 0.1%, 지방채는 27.8% 감소한 반면, 의존수입은 4.9% 소폭 증가하였다.

<표-3> 세입재원별 예산규모

(단위 : 억원, %)

구분	2010		2011		
		전년대비		전년대비	
계	1,398,565	1.7	1,410,393	0.8	
자체수입	계	794,341(56.8)	△1.7	793,219(56.2)	△0.1
	지방세	478,875	1.7	497,434	3.9
	세외수입	315,556	△6.6	295,784	△6.3
의존수입	계	552,510(39.5)	4.2	579,813(41.1)	4.9
	지방교부세	255,505	△3.6	274,085	7.3
	보조금	297,005	12.1	305,728	2.9
지방채	51,714(3.7)	40.2	37,362	△27.8	

* 자료 : 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 10면.

<표-4> 2011년 국세와 지방세 비중

(단위 : 억원, %)

조세총액	국세		지방세	
	세액	비율	세액	비율
2,373,795	1,876,361	79.0	497,434	21.0

* 자료 : 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 107면.

(2) 지방자치단체의 재정자립도4)

지방자치단체의 재정자립도 전국평균은 51.9%이었고, 재정자립도가 50%미만인 지방자치단체는 213개 단체로 87.3%에 달하였다.5) 광역자치단체의 재정자립도는 서울이 88.8%로 가장 높고, 전남이 13.5%로 가장 낮았다. 그리고 기초자치단체의 재정자립도는 서울 강남구가 82.8%로 가장 높고 전남 신안이 7.6%로 가장 낮았다.

<표-5>지방자치단체별 재정자립도

(단위 : %)

구분	특별시	광역시	도	특별자치도	시	군	자치구
평균	88.8	53.8	33.5	24.9	38.0	17.0	36.6
최고	88.8 서울 본청	65.8 인천 본청	60.1 경기 본청	24.9 제주 본청	69.4 경기 용인	47.5 울산 울주	82.8 서울 강남
최저	-	42.0 광주 본청	13.5 전남 본청	-	9.6 전북 남원	7.6 전남 신안	14.0 부산 영도

* 자료 : 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 105면.

4) 재정자립도는 재정 수입의 자체 충당능력을 나타내는 세입분석지표로 일반회계의 세입중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하여 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미한다.

$$\text{재정자립도 산출기준} = \frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$$

5) 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 105면.

위와 같이 우리나라의 지방자치단체는 재정자립도가 낮고 각 단체간 불균형이 심화되어 있다. 그 이유 중에 하나는 자치기반의 주재원인 지방세의 구조가 재산과세 중심으로 되어 있어 조세탄력성이 비탄력적이고 영세하여 지방재정에서 차지하는 비중이 33.3%로 낮기 때문이다. 특히 지방세로 인건비를 미해결하는 지방자치단체가 124개(51%)로 과다한 실정이다.

<표-6> 지방세로 인건비 미해결 자치단체

구분	계	시·도	시	군	자치구
자치단체수	244	16	73	86	69
미해결단체	124(51%)	-	18(25%)	68(79%)	38(55%)

* 자료 : 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 107면.

지방자치단체의 지방세수가 확대되지 않는 이유는 지방이 자체적으로 조세의 종목과 세율을 정할 수 없고 지방재정에서 지방세의 비중이 낮아(33.3%) 각 지방자치단체에서는 세율조정을 통한 자원조달의 유인이 낮기 때문이라고 한다.⁶⁾

2. 제주자치도의 재정현황⁷⁾

(1) 세입현황

제주자치도의 2010년 세입규모는 3조 1,659억원으로 일반회계는 2조 6,028억원(82.2%)이고, 특별회계는 5,630억원(17.8%)이며, 전년(3조 4,516억원)대비 2,857억원이 감소하였다. 그 중 자체수입(지방세 및 세외수입)은 총 살림규모의 40.3%인 1조 2,757억원이며, 도민 1인당 지방세 부담액은 913천원이었다. 의존재원은 1조 7,365억원으로 지방교부세는 8,138억원(46.9%), 국고보조금은 9,227억원(53.1%)이고, 지방채 및 예치금회수는 1,537억원이었다.

6) 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 107면.

7) 제주특별자치도지사, 2011년 제주특별자치도 지방재정공시, 제주특별자치도 재정공시 제1호 (2011. 8.31).

<표-7> 2010년도 제주자치도의 세입현황

(단위 : 백만원)

회계별	구 분	예산현액	징 수 결정액 (A)	실 제 수납액 (B)	B/A
합 계		3,110,292	3,299,764	3,165,887	95.90%
일 반 회 계	소 계	2,553,077	2,654,468	2,602,838	98.10%
	지방세	488,320	556,079	521,487	93.80%
	세외수입	410,687	440,012	422,974	96.10%
	지방교부세	809,409	813,813	813,813	100%
	보 조 금	747,261	747,164	747,164	100%
	지방채 및 예치금회수	97,400	97,400	97,400	100%
특 별 회 계		557,215	645,296	563,049	87.25%

한편 제주자치도의 2010년 세입규모를 다른 지방자치단체와 비교하여 보면, 동종 지방자치단체 평균액인 5조 7,668억원 보다 2조 6,009억원이 적은 3조 1,659억원이고, 그 중 자체수입은 1조 2,757억원으로 동종 지자체 평균액 2조 4,587억원보다 1조 1,830억원이 적으며, 의존재원 역시 동종 지자체 평균액 3조 196억원보다 1조 2,831억원이 적은 1조 7,365억원이었다. 다만 공유재산은 동종 지자체 평균액 10조 7,891억원보다 5조 2,370억원이 많은 16조 261억원이었다.

(2) 재정자립도 및 재정자주도⁸⁾

제주자치도의 재정자립도는 전국평균(51.9%)보다 낮은 24.9%이고, 재정자주도 역시 전국평균(76.7%) 보다 낮은 63.4%이다. 2006년 특별법의 시행으로 다른 지방자치단체보다는 자치재정권을 특별법에 의해 부여받았음에도 불구하고 2007년 이후 재정자립도와 재정자주도가 낮아지고 있다.

8) 재정자주도는 지방교부세 등을 포함한 실질적인 지방자치단체의 재원활용능력을 말하는 것으로 일반회계 예산을 분석대상으로 한다.

$\text{재정자주도 산출기준} = \frac{\text{자체수입} + \text{자주재원}}{\text{일반회계총계예산규모}} \times 100$ <p>- 자체수입 : 지방세 + 세외수입 - 자주재원 : 지방교부세 + 재정보전금 + 조정교부금</p>
--

<표-8> 제주자치도 재정자립도 및 재정자주도 추이

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011
재정 자립도	평균	33.8	26.4	26.3	25.2	26.1	25.1
	도본청	29.9	26.3	25.9	24.9	25.7	24.9
	시·군평균	22.6	-	-	-	-	-
재정 자주도	평균	72.9	63.7	67.4	65.0	62.1	63.9
	도본청	48.1	63.5	66.3	64.1	61.0	63.4
	시·군평균	60.9	-	-	-	-	-

* 자료 : 행정안전부, 2011년도 지방자치단체 예산개요, 119, 142면

Ⅲ. 제주자치도의 자치재정권 범위

특별자치도가 2006년 7월 이후 운영된 지 5년이 경과하였지만, 재정자립도 및 재정자주도는 전국 평균에도 미치지 못하고 오히려 낮아지고 있는 실정이다. 특별법은 제주자치도가 종전의 행·재정상의 이익을 향유하고 오히려 특별자치도 출범 이전 보다 우대하도록 하는 규정하고 있음에도 불구하고 국가지원 규모는 중앙행정권한의 단계적 이양 및 국제자유도시 조성사업의 본격 추진에 의한 제주자치도의 재정수요 증가를 따라가지 못하고 있다고 한다.⁹⁾ 위와 같은 문제점을 해결하기 위하여 2011년 5월 개정 특별법에서는 제주특별자치도가 종합행정을 자율적으로 수행하기 위해서는 인사, 조직, 재무 등에 있어 광범위한 자치권이 필요하므로 조례의 제정·개정 및 폐지청구 등 제주특별자치도 인사, 조직 및 재무와 관련한 세부사항을 도조례로 정할 수 있도록 하였다. 이하에서는 제주자치도의 자치재정권을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 제주자치도세

2010년 특별법 개정에서는 지방세기본법상 정하고 있는 세목들 중 도세와 더불어 종전의 시·군세의 권한을 제주자치도세로 전환하여 도지사에게 총 11세목에 대한 부과·징수의 권한을 부여하였다(같은 법 제72조). 종전에는 도지사에게 총 15개 세목에 대한 부과·징수의 권한을 부여하였지만,¹⁰⁾ 2010년 지방세법의 전부개정으로 인하여 세목

9) 행정안전위원회, “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 일부개정법률안 검토보고서”, 2010. 6. 9면(김우남의원안 제안이유).

10) 이는 종전의 세목을 도세, 시·군세로 구분하여 부과·징수하는 것을 ‘제주특별자치도세’로 전환하는 이외에 특별한 의미가 없는 것이다. 김부찬, “제주특별자치도의 의의 및 자치입법권에 관한 고찰”, 지방자치법연구 제6권 제1호(한국지방자치법학회, 2006. 3), 37면.

이 감소하게 되었다. 지방세기본법에서는 도세로 보통세인 취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세와 목적세인 지역자원시설세, 지방교육세를 정하고 있고(같은 법 제8조 제2항), 시·군세로는 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세를 정하고 있다(같은 법 제8조 제4항).

2006년 특별법 시행당시에는 특별법 제정이전 제주도의 도세와 시·군세의 세목이 제주자치도세의 세목과의 별다른 차이, 즉 새로운 세목이 신설되거나 폐지된 것이 없기 때문에 당연히 제주자치도의 지방세 세수에서도 변화가 없을 것으로 판단되었다. 그러나 2010년 특별법 개정에서는 세목이 감소되었지만, 지방소비세가 신설되어 제주자치도의 세수가 증가하였다.

(2) 지방세 및 감면 등 조례 신설

1) 지방세에 관한 조례 신설

2011년 특별법 개정에서는 제주자치도의 자치행정 권한 확대를 위하여 지방세에 관한 세부사항을 도조례로 정할 수 있는 범위를 확대하였는바, 이를 구체적으로 보면 다음과 같다. 지방세기본법 중 도조례로 정할 수 있는 것은 기한연장사유(지방세기본법 제26조), 상속으로 인한 납세의무승계(지방세기본법 제42조 제2항 후단), 관허사업제한(지방세기본법 제65조 제1항, 제2항), 송달불능으로 인한 징수유예(지방세기본법 제81조 제1항) 등에서 대통령령으로 정하도록 한 사항이다(특별법 제72조의2 제1항).

그리고 지방세법 중 도조례로 정할 수 있는 것은 취득세 과세물건의 매각통보(지방세법 제19조 제4호), 등록면허세 신고납부(지방세법 제30조 제2항, 제3항), 레저세 징수사무의 보조(지방세법 제46조 제1항) 등에서 대통령령 또는 행정안전부령으로 정하도록 한 사항이고(특별법 제72조의2 제2항), 지방세특례제한법 중에는 조례에 따른 지방세감면(제4조 제4항), 자영어민에 대한 감면(제9조 제1항), 감면신청 및 감면자료의 제출(제98조, 제99조)에서 대통령령으로 정하도록 한 사항이다.

2) 세액감면에 관한 조례 신설

2011년 특별법 개정전에는 제주자치도에 대하여 2010년 전부개정 전 지방세법 제9조의 규정에 불구하고 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 도조례로 정할 수 있다고 정하였다. 동 규정에 따라 제주자치도는 종전 지방세법 제9조의 규정과 상관없이, 즉 행정자치부장관의 허가없이 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 조례로 제정하여 실시할 수 있다고 보았다.¹¹⁾

그런데 이번 개정에서는 구체적 항목에 대하여 도조례의 범위를 정할 수 있도록 정하고, 가감조정 범위를 취득세, 등록면허세, 재산세 및 지역자원시설세 감면액의 100분의 50의 범위 내에서 조정할 수 있고 가감조정의 대상도 제주자치도 내에 소재한 부동산으로 한정하여 정하고 있다(특별법 제73조). 이러한 개정은 제주자치도에서 할 수 있는 감면의 범위를 명확하게 확정하여 주었다는 점에서 의의가 있다고 생각된다.

(3) 세율조정권

특별법 제74조에서는 제주자치도세의 세율은 지방세법상 세율이 아니라 도조례가 정하는 바에 따라 동법의 해당 세목의 표준세율의 100분의 100의 범위 안에서 이를 가감조정할 수 있도록 탄력세율을 부여하고 있다. 그 세율조정의 대상세목은 취득세, 부동산 등기에 대한 등록면허세, 주민세 균등분, 재산세, 자동차세, 지역자원시설세, 지방교육세이다(특별법 제74조 제1항 제1호 내지 제9호). 그 이외에도 레저세, 면허에 대한 등록면허세에 대하여도 도조례에 정하는 바에 따라 그 세율의 100분의 100 범위내로 가감조정하도록 정하고 있다(특별법 제74조 제3항, 제4항). 또한 주민세 재산분과 지방소득세 종업원분의 세율의 상한은 주민세 재산분할 경우 사업소 연면적 1제곱미터당 500원,¹²⁾ 지방소득세 종업원분의 경우는 종업원 급여총액의 100분의 1에 의한다고 정하고 있다(특별법 제74조 제7항).

특별법상 허용된 범위 내에서 세부담이 증가하는 탄력세율을 적용하는 경우에는 제주자치도의 세입이 확충되지만, 다른 지방자치단체보다 높은 탄력세율을 적용하는 경우에는 제주자치도의 도민들의 조세저항에 예상된다.

(4) 지방교부세 등 의존재원

제주자치도의 경우에는 지방교부세법 제6조 제1항에서 정한 자치단체의 미달액과 상관없이 행정자치부장관이 제주자치도에 교부하는 보통교부세는 동법에 의한 보통교부세 총액의 100분의 3으로 정함으로써 다른 자치단체와 달리 보통교부세의 총액을 확정하였다(특별법 제75조). 이 제도는 2006년 제주자치도 출범시 기초지방자치단체를 폐지하는 행정구조 개편으로 인한 단일광역자치단체 통합에도 불구하고, 보통교부세 배분액이 감소하지 않도록 제주자치도의 요청에 따라 도입된 제도이다. 그러나 실제 보

11) 제주특별자치도가 제정한 감면조례의 내용이 조세법률주의와 조세평등주의 원칙에 어긋나지 아니하는지, 지역이기주의에 의한 자의적이고 불합리한 조례로서 법령에서 규정된 범위를 벗어난 것은 아닌지, 지방세법상 과세대상이 분명한데도 감면대상으로 한 것은 아닌지, 재판상 다투어질 경우 명확성과 합리성의 결여로 효력이 부정될 가능성은 없는지, 등을 개별적·구체적으로 철저히 검토하여 권한을 가지게 된 것이다(윤현석, 앞의 논문, 144-145면).

12) 다만 오염물질배출사업소의 세율은 도조례로 정한 세율의 100분의 200(제1호의 재산할의 경우 사업소 연면적 1제곱미터당 500원 미만인 때에는 500원)으로 한다(특별법 제74조 제7항 후단).

통교부세 법정률 제도를 운용해 본 결과, 중앙행정기관의 권한이양으로 재정수요는 증가하는데 반해, 투자유치를 위한 각종 조세감면 등 수입감소 요인은 계속 늘어 오히려 종전의 「지방교부세법」에 따른 보통교부세 산정액에도 미치지 못하는 결과도 발생하고 있다.¹³⁾

한편 제주자치도는 자치도 설치 이전에 지원된 재정수준 이상으로 중앙정부의 재정 지원이 보장되고, 중앙행정기관의 권한이양과 각종 국고보조사업에 소요되는 비용에 대하여 국가균형발전특별법의 광역·지역발전특별회계에 별도계정을 설치하여 지원할 수 있도록 정하고 있다(특별법 제76조 제1항, 제2항). 동 조항은 중앙정부의 재정지원을 통해 제주자치도가 국제자유도시의 기반조성에 소요되는 투자재원의 안정적으로 마련 하도록 하고 있다.

(5) 지방채 등

지방재정법상 건전재정운영원칙에 따라 지방자치단체는 원칙적으로 세입으로 충당하여야 하고, 일정한 경우, 즉 지방자치단체의 항구적 이익이 되거나 긴급한 재난복구 등의 필요가 있는 때에만 지방채를 발행할 수 있다(동법 제11조 제1항). 지방자치단체의 장이 지방채를 발행하고자 하는 경우에는 지방채 발행 한도액의 범위 안에서는 지방의회의 의결을 거쳐야 하지만, 외채 또는 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정자치부장관의 승인을 얻어야 한다(지방재정법 제11조 제2항 내지 제4항).

반면 특별법에서는 도지사가 제주자치도의 발전과 관계가 있는 사업을 위하여 필요한 경우에는 「지방재정법」 제11조의 규정에 불구하고 도의회의 의결을 거쳐 외채 발행 및 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행을 할 수 있도록 정하고 있다(같은 법 제77조). 제주자치도는 행정안전부장관의 승인 없이 지방채를 초과발행할 수 있다는 점이 다른 지방자치단체보다 자율성을 부여하고 있으므로, 필요에 따라 제주자치도는 지방채 발행을 통하여 재원을 확충할 수 있다. 다만 행정자치부장관이 정하는 지방채 발행 한도액을 초과하여 지방채 발행을 하는 때에는 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다는 의결요건을 강화하여 무분별한 지방채발행을 방지하도록 정하고 있다(특별법 제77조 단서).¹⁴⁾ 또한 지방채의 발행은 자주과세권에 입각한 자치재정권의 확보와는 거리가 있다.¹⁵⁾

13) 행정안전위원회, “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 일부개정법률안 검토보고서”, 2010. 6, 82면(김우남의원안 제안이유).

14) 1997년 1,577억원 규모의 해외채 발행으로 지방채규모가 급격히 증가하였고 이로 인하여 재정진단 및 분석을 받은 경험이 있으므로 무분별한 지방채발행은 자칫 제주자치도의 재정위기로 이어질 수 있다는 점을 간과하여서 안 될 것이다(제주발전연구원, 앞의 보고서, 194면).

15) 김부찬, 앞의 논문, 37면.

이외에도 주민참여예산편성제도¹⁶⁾는 주민의 간접참여방법으로서 지방재정법 제39조에 도입되어 있다. 지방재정법 제39조에서는 지방자치단체의 장이 동법시행령 제46조에 따라 지방예산편성과정에 참여할 수 있는 절차를 마련하고 있지만, 특별법 제78조에서는 지방재정법보다 한발 더 나아가 「제주자치도지사는 예산편성과정에 주민이 공모방식 등에 의하여 참여할 수 있도록 하여야 한다.」고 정하고 주민참여예산의 범위, 참여주민의 선정 방법 및 절차, 주민참여과정 등 주민참여예산편성제도에 필요한 사항을 도조례로 정하도록 하고 있다.

IV. 재정건전화방안

2006년 특별법의 시행으로 제주자치도는 다른 자치단체와 달리 중앙정부로부터 자치재정권의 일부를 이양받았지만, 지난 2007년 이후 재정자립도와 재정자주도가 계속적으로 낮아진 것은 앞에서 본 바 있다. 또한 최근 논의되고 있는 지방자치단체의 행정체제개편과 관련하여 「지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 ‘행정체제개편법’이라 함)」에서는 통합 지방자치단체에 대하여 특별한 재정적 지원을 하도록 정하고 있는데, 2006년 특별법에 따라 이미 통합한 제주자치도의 재정지원보다 많아 형평성 문제가 제기되고 있다. 따라서 제주자치도가 시행된 지 5년 동안 자치재정이 이루어지지 못하고 있는 문제를 검토하면서 재정건전화방안을 자주재원과 의존재원으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1. 자주재원 확보방안

(1) 세수기반의 취약

특별법 제4조 제3항에서는 국세의 세목이양 또는 제주자치도에서 징수되는 국세의 이양 등을 행정·재정적 우대방안을 마련하도록 조속히 시행하도록 정하였음에도 불구하고 국세의 세목이양 또는 제주자치도에서 징수되는 국세의 이양은 아직까지 이루어지지 않고 있다. 앞서 본 바와 같이 제주자치도의 지방재정상황은 재정기반이 구조적으로 취약하고, 지방세의 재원조달 기능이 미약한 것을 알 수 있다. 그 원인 중 하나는 세수기반이 취약하다는데 있다.

2011년 제주자치도 자주재원, 즉 지방세와 세외수입 등 자체수입의 비중은 31.2%로

16) 동 제도는 지방자치단체의 집행부가 독점적으로 행사하여왔던 예산편성권을 지역사회에 지역주민에게로 분권화 또는 권한이양을 통하여 예산편성과정에 해당 지역주민들이 직접 참여하는 법적·제도적으로 보장하는 주민참여제도의 일종이다.

전국 평균이 56.8%에 비해 현저히 낮은 수준이다. 특히 제주자치도의 지방세 비중은 전국 평균34.2%보다 낮은 18.2%인데, 이는 제주자치도 시행이전인 2006년 20.7%보다 낮아지고 있다. 또한 제주자치도의 비과세감면액은 1,558억원이고, 지방세 부과액(징수액) 대비 비과세 및 감면비율은 27.3%로 전국에서 가장 높다.¹⁷⁾

(2) 근본적인 원인

제주자치도가 자주재원인 지방세 수입이 적고, 비과세감면액이 높아 재정이 열악하게 된 이유는 특별법 제4조 제3항에서 밝힌 바와 같이 국세의 세목이양이 없는 상황에서 제주자치도가 국제자유도시로 탈바꿈하기 위해 각종 지방세 감면을 통한 투자유치 등을 적극적으로 활용하고 있기 때문이다. 이러한 투자유치를 위해 제주자치도에게 특별법 제73조 세액감면에 관한 특례를 도조례로 정하도록 하는 권한을 부여하고 있다. 그 권한은 사실상 제주자치도세에 한정되어 세액의 가감을 자율적으로 정할 수 있다고 하지만, 실제로는 제주자치도의 도조례 명칭에서 알 수 있듯이 감면에만 한정되어 있다.¹⁸⁾ 또한 도조례가 통상 주민의 조세저항과 투자유치를 감안하여 세액감면을 중심으로 이루어질 수밖에 없다.

제주자치도 도조례에 의한 세액감면은 제주자치도의 세수감소, 즉 자주재원의 감소로 나타나게 된다. 물론 세액감면을 통한 효과는 사실상 제주자치도의 재원확충으로 이어질 수 있지만, 이는 상당한 시일을 필요하다. 또한 그 기간의 경과한다고 하더라도 제주자치도의 지방세 확충 보다는 오히려 국세, 즉 법인세 또는 소득세가 증가할 가능성이 높다. 즉 기업 등의 투자를 통한 매출 증가는 법인세, 그리고 그에 따른 종업원의 증가는 소득세, 이들의 소비증가는 부가가치세로 이어지기 때문이다.

한편 2010년 지방소비세의 도입으로 제주자치도는 2010년 385억원, 2011년 496억원의 세수증가를 가져왔다. 또한 제주자치도의 전체 세수 중 지방소비세가 차지하는 비중이 8.1%로 비교적 높게 나타나고 있지만, 그 기반은 부가가치세이다. 2011년 개정 특별법에서는 제주자치도 여행객이 제주자치도 안에서 구입·소비하는 관광 관련 재화·용역에 대하여 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 부가가치세액을 환급할 수 있도록 신설하였다(같은 법 제177조 제2항).¹⁹⁾ 이에 따른 제주자치도 여행객에 대한

17) 고철수·김동욱, 앞의 보고서, 10면 이하 참조.

18) 2007년에 제정된 제주특별자치도세 감면 조례 제1조에서는 “이 조례는 「지방세법」 제7조제8조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제73조에 따라 공익상 그 밖의 사유로 인하여 제주특별자치도세의 과세면제 및 불균일과세에 관한 사항을 정하여 지역사회의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 정하고 있다. 반면 2011년 개정된 제주특별자치도세 감면조례 제1조에서는 “이 조례는 「지방세특례제한법」 제4조 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제73조에 따라 제주특별자치도세의 감면에 관한 사항을 규정하여 법령기능을 보완하고 과세의 공평을 기함으로써 지역사회의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.”고 정하고 있다.

19) 이는 관광산업을 활성화시킬 수 있을 것으로 보고 있다. 행정안전위원회, 앞의 보고서, 2010. 6, 86면(김우남의원안 제안이유).

부가가치세에 관한 특례는 제주자치도에서 발생하는 부가가치세의 환급으로 인하여 부가가치세수가 감소하게 되고, 그 영향으로 지방소비세수가 감소하게 될 것이다.

(3) 재원확보방안

이상과 같이 제주자치도에서 시행하고 있는 각종 특례제도가 오히려 세수확보, 즉 자주재원 확보와는 거리가 멀어져 보이므로 이를 폐지하자는 의견은 아니다. 다만 단기간에 발생하는 세수감소에 따른 문제를 해결하기 위한 국세의 세목이양 또는 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하거나 새로운 세목을 신설할 수 있는 방안을 모색하여야 할 필요성이 있다.

그 대표적인 방안으로 제주자치도의 특성을 고려한 법정외세를 도입하는 방안을 들 수 있다. 그 다음으로 부가가치세 환급에 따른 지방소비세의 세수감소부분을 확보할 수 있도록 하거나 부가가치세 환급세액 중 일부를 제주자치도의 세목으로 정하는 방안을 들 수 있다.

1) 법정외세의 도입

제주자치도가 체계적 개발을 통하여 국제자유도시로 조성되기 위해서는 궁극적으로 중앙정부의 간섭없이 독자적으로 과세권을 행사할 수 있어야 한다. 위에서 본 바와 같이 제주자치도가 자주재원을 확보하기 위해서는 결국 국세의 이양을 받아야 가능하다면, 법률이외에 조례에 의하여도 세목 등을 신설할 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 이와 같이 조례에 따른 세목결정권의 부여는 법률로써 정한 세목 이외에 세목을 창설하여 과세하는 것으로 이를 법정외세라고 한다.

현행 특별법상 제주자치도에 부여된 자치재정의 권한은 세액감면, 세율조정에 관한 부분에 대해서만 조례로 정하도록 하고 있고, 세목에 대한 결정권은 부여하고 있지 않다. 따라서 제주자치도는 현재 국제자유도시의 조성을 위한 인프라를 구축하기 위해 많은 재원이 필요로 하는바, 그 재원을 마련하기 위한 세목을 신설할 수 있는 결정권한을 부여할 필요성이 있다.

법정외세를 인정하는 경우 제주자치도에 적합한 법정외세는 어떤 것이 있을까? 제주자치도가 관광지역이라는 점을 고려하여 여행객에 부과하는 관광세를 생각할 수 있지만, 관광세는 여행객의 세부담, 즉 여행비용의 증가라는 점에서 도입시 여행객 수가 감소할 수 있으므로 어려움이 있을 것이다. 여하튼 제주자치도에 법정외세, 즉 새로운 세목을 신설할 수 있는 권한을 부여하는 경우에는 결국 제주자치도민 뿐만 아니라 관련 사업자 등의 세부담으로 나타날 가능성이 높기 때문에 신중을 기하여야 할 것으로 본다.

2) 환경보호세의 도입

관광객 유치를 위해 제주자치도는 관광객, 골프장 이용객에 대해 부가가치세 및 개별소비세에 대해 과세특례를 부여하고 있다(조세특례제한법 제121조의13, 제121조의14). 이와 더불어 특별법 제177조에서는 제주자치도 여행객에 대해 부가가치세 등에 대한 면제 또는 환급을 정하고 있다. 특히 특별법 제177조 제2항은 제주자치도를 찾은 관광객이 도내에서 구입·소비하는 관광 관련 재화와 서비스에 대해 부가가치세 10%에 해당하는 세금을 되돌려 주도록 정하고 있는데,²⁰⁾ 그 적용품목은 기념품과 특산품, 렌터카 등 3개 품목으로 3년간 한시적으로 시행될 예정이라고 한다.²¹⁾

관광객에 대한 부가가치세의 환급은 부가가치세를 기반으로 하고 있는 지방소비세의 감소로 이어지게 되어 제주자치도의 직접적인 세수감소로 나타날 가능성이 있다. 물론 제주자치도의 경제활성화를 통한 지방세수의 증가효과는 있겠지만, 이는 상당한 시간에 소요될 것으로 본다. 당연히 부가가치세 환급을 통한 관광객 유치는 제주자치도의 산업을 발전시킬 수 있으므로 장점이 많지만, 이에 따른 제주자치도의 환경오염 등 부작용에 대한 대책도 필요하다. 따라서 관광객에게 환급되는 부가가치세액의 일부를 제주자치도의 환경보호라는 목적으로 부과하는 방안을 고려할 수 있다.

이를 위해서는 먼저 특별법 제177조와 제178조의 부분에 대해 조세특례제한법과 지방세특례제한법에서 정하는 바에 따라 면제 또는 환급을 할 수 있도록 정할 것이 아니라 특별법으로 제72조, 제73조 등과 같이 도조례로 정할 수 있도록 한다. 이 방안은 국가의 입장에서는 세수와는 무관하게 국세의 세목을 이양하는 효과를 누릴 수 있어 특별법 제4조 제3항의 취지를 살릴 수 있다고 본다.

그리고 도 조례에서는 부가가치세의 환급세액 중 일부 10% 내지 20%를 환경보호라는 목적세를 부과하도록 정하는 것이다. 이 목적세는 제주자치도의 관광자원인 환경보호 및 자원개발에 투자하도록 함으로써 효율적인 환경보전활동을 촉진할 수 있는 재원을 마련해 준다는 의미가 있다. 또한 부가가치세 환급에 따른 제주자치도의 자주재원인 지방소비세의 세수감소를 보완해줄 수 있을 뿐만 아니라 풍부하고 친환경적인 관광자원개발로 인한 관광객의 증가로 이어지게 되어 세수확보가 지속적으로 증가할 것으로 본다.

20) 제주자치도는 이 제도가 해외로 나가는 내국인 관광객을 흡수하고, 환급품목 관련 산업의 생산 유발과 물가 인하 등 경제적 파급효과를 가져올 뿐 아니라 나아가 도 전역 면세화의 시발점 역할도 기대하고 있다고 한다. 제주일보, 9월 15일자(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=998268>).

21) 행정안전위원회, 앞의 보고서, 2010. 6, 86면(김우남의원안 제안이유).

2. 의존재원 확보방안

특별법 제76조 보통교부세 3% 법정률화의 취지는 제주자치도가 출범하면서 자치단체가 받을 수 있는 불이익을 제거하고 안정적인 재원확보와 재정지원을 하기 위한 것이었으나, 현실은 기존 행정서비스를 유지하는데 소요되는 수준에 불과하고 4,000건에 가까운 권한이양에 따른 재정확대 수요를 제대로 반영하지 못하고 있는 실정이다.²²⁾

그동안 보통교부세 법정률 제도를 운용해 본 결과, 중앙행정기관의 권한이양으로 재정수요는 증가하는데 반해, 투자유치를 위한 각종 조세감면 등 수입감소 요인은 계속 늘어 오히려 종전의 「지방교부세법」에 따른 보통교부세 산정액에도 미치지 못하는 결과도 발생하고 있다.²³⁾ 보통교부세의 부족한 부분에 대해 제주자치도는 추가적인 재정지원을 요구하고 있는 것이다.

그러나 「국가균형발전 특별법」에 따라 광역·지역발전특별회계 내에 별도의 “제주자치도 계정”을 신설·운영하고 있고, 자립과 분권을 지향하는 제주자치도의 본래 도입취지에 부합하지 않는 측면이 있으며 상대적으로 타 지방자치단체의 교부세액이 감소하게 할 수 있다는 점을 들어 추가적 재정지원을 꺼리고 있다.²⁴⁾

한편 행정체제개편법에서는 지방자치단체가 통합되는 경우 그 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체의 재정상 이익이 상실되지 아니하도록 정하고 있다(같은 법 제23조). 또한 국가는 지방교부세법 제4조 제1항에 따른 교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 통합전 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원을 하도록 하고 있다(같은 법 제28조).

행정체제개편법 제23조는 특별법 제4조 제4항와 유사하고, 행정체제개편법 제28조는 특별법 제75조와 유사하다. 이미 행정체제를 개편한 제주자치도의 재정지원과 행정체제개편법에 따른 통합지방자치단체에 지원되는 재정지원이 형평성에 맞지 않는다는 문제가 있다. 따라서 의존재원인 보통교부세의 확충은 제주자치도의 자주재원 확보라는 관점에서, 그리고 통합자치단체의 시범적 모델로서의 기능을 할 수 있도록 행정체제개편법과 동일한 수준의 재정지원이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

22) 김우남의원 대표발의, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 일부개정법률안 제안이유, 2011. 8. 1.

23) 제주자치도가 출범한 2006년도의 경우 지방교부세법에 의한 교부율은 3.03% 였으나, 실체는 법정교부율 3%가 교부되었다.

24) 행정안전위원회, 앞의 보고서, 2010. 6, 84면(김우남의원안 제안이유).

V. 결론

2006년 제주자치도가 시행 당시 모델인 『포르투갈 마데이라(madeira)』자치주는 1978년부터 특별자치를 시행하고 있는데 마데이라 자치제는 헌법과 1997년 제정된 ‘마데이라의 정치적·행정적 지위에 관한 법률’에 의해 명시되어 있다. 포르투갈 헌법 제227조에서는 자치지역은 일정 범위내에서의 입법권, 자치지역에 속하는 집행권, 자치지역 자산의 관리 및 처분권, 법률이 정하는 바에 따라 징세권 등을 보유하도록 규정하고 있다.²⁵⁾ 이 주는 포르투갈 중앙정부와 EU로부터 보조금을 받고 있고, 또한 제주자치도와 달리 우리나라의 국세에 해당하는 세목에 대한 감면권한을 부여하여 기업 유치 등에 활용함으로써 재정적 독립을 이룩하였다.²⁶⁾

위와 같이 제주자치도가 성공하기 위해서는 자주재원확보가 시급하다. 특별법상 제주자치도의 자치재정권한은 비과세감면에 관한 조례제정권과 세율조정권으로 한정되어 있기 때문에 재정책충과는 거리가 멀다. 다만 세율조정권의 경우 제주자치도가 세율을 상향조정할 수도 있지만 그 납세의무자가 제주자치도민을 대상으로 하고 있다는 쉽지 않을 것으로 본다. 그리고 의존재원인 지방교부세는 중앙행정기관의 권한이양으로 재정수요가 증가하는데 반해, 「지방교부세법」에 따른 보통교부세 산정액 3%는 제주자치도 시행 이전에도 미치지 못하고 있다는 문제가 있다. 그 이외에 지방채의 경우에는 미래의 상황을 담보하고 있고 자칫 재정위기로 나아갈 수 있다는 문제가 존재하고 있다.²⁷⁾

25) 포르투갈 헌법 제228조에서는 입법 및 행정 자치권을 정하고 있는데, 그 내용을 보면 자치지역은 인력자원 및 삶의 질 개선, 문화창조, 농업 및 수산업 발전, 에너지, 토지이용 및 지역개발, 교통, 인프라, 상업 및 공업발전, 관광·민속발전, 스포츠 등에 있어 마데이라와 특수이해관계가 있을 경우 입법 및 행정 자치권을 행사하도록 명시하고 있다.

26) 섬 전체에 대한 세금감면 특례를 보면 법인, 소득세는 본토의 경우 25%인데 반해 마데이라 지역은 개인이나 기업 구분없이 22.5%이다. 또한 간접세인 부가가치세는 본토는 21%인 반면 마데이라 지역은 15%로 낮다. 특히 국제비즈니스센터의 경우 법인세가 대폭 줄어든다. 국제비즈니스센터가 운영하는 산업자유무역지역(Industrial Free Trade Zone, IFTZ)의 제조업체 법인세는 3%에 불과하다. 마데이라는 앞으로 EU(유럽국가연합)와 협의, 오는 2012년부터 법인세율을 상향시킬 예정이나 세율은 4~5%선에서 조정될 것으로 전망하고 있다. 법인세율은 지방정부의 요청에 의해 중앙정부가 법률을 개정하고 EU로부터 승인을 받아 조정된다.

또한 섬 전체적으로 산업·금융서비스업이나 해운업 등 서비스업의 경우는 국제비즈니스센터에 등록만 되면 소득세 3%만 내면 된다. 마데이라 서비스 업체는 총 1만개 정도에 이르는데, 이 중 4000여개 업체가 국제비즈니스센터에 등록돼 소득세를 감면받고 있다(제주일보, 2007년 1월 29일자 <http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=174399>).

27) 최근에는 마데이라 제도 자치정부가 그간 12억유로(약 1조9천억원) 상당의 부채를 숨겨온 사실이 드러나 이같이 결정했다고 설명하고, 자치정부의 부실한 관리와 운영, 예산 집행 능력을 지적했다. 재정일보, 2011년 9월 24일자(<http://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=174399>)

따라서 특별법의 제정이유에서도 밝혔듯이 제주자치도가 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 빠른 시간내에 강화하기 위해서는 특별법 제4조 제3항에서 정한 국세의 세목을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양 등과 같은 과세자주권을 보다 확충할 수 있도록 재정적 권한을 부여하는 것이 바람직하다. 다만 제주자치도에만 소득세 및 법인세 등을 차등화하는 것은 제주자치도 내 사업장 여부에 따라 기업간, 지역간 과세불형평 문제가 발생할 소지가 있으므로 이에 대해 신중을 기할 필요가 있을 것이다.

그러므로 제주자치도가 재정건전성을 확보하기 위해서는 앞서 본 바와 같이 법정외세를 도입하는 방안을 들 수 있지만, 법정외세의 도입이 세목의 추가, 즉 세부담이 증가되는 경우에는 또한 쉽지 않을 것을 본다. 다음으로는 여행객에 대한 부가가치세 환급권한을 제주자치도에게 부여하여 도조례에서 부가가치세의 환급세액 중 일부(10% ~ 20%)를 환경보호라는 목적세를 부과하도록 하는 방안이다. 이 방안은 국가의 입장에서는 세수와는 무관하게 국세의 세목을 이양하는 효과를 누릴 수 있어 특별법 제4조 제3항의 취지를 살릴 수 있고, 제주자치도는 세수확보를 통한 자주재원확보, 즉 재정자립도를 높이는 목적을 달성할 수 있을 것으로 본다. 한편 제주자치도가 통합자치단체의 시범적 모델로서의 기능을 할 수 있도록 행정체제개편법상 통합지방자치단체와 동일한 수준으로 의존재원인 보통교부세를 확충하여 제주자치도의 재정자주도를 높이도록 하여야 할 것이다.

이상과 같이 제주자치도의 재정건전화 방안은 결국 국가가 특별법의 법조문에 정하는 것에 그치지 아니하여야 하고 실질적인 자치재정권한을 제주자치도에 이양함으로써 이루어질 수 있다고 본다.

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO

MEMO