

“입장행위 등에 대한 개별소비세의 제주특별자치도 이양방안”



KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

“입장행위 등에 대한 개별소비세의 제주특별자치도 이양방안”

윤 현 석 (원광대 법학전문대학원 교수,
법학연구소 상임연구위원)

법제분석 요약

개요▶▶▶

- 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주특별법’이라 함)」 제256조 골프장 입장행위 등에 대한 조세 및 부가금의 면제에 따라 시행된 조세특례의 일환으로 조세특례제한법에서는 제주특별자치도(이하 ‘제주자치도’라 함) 내에 있는 골프장에 입장하는 경우 개별소비세를 면제하도록 하였음.
 - 2015년말 조세특례제한법 개정으로 2016년부터 2107년까지 제주자치도 내에 있는 골프장에 입장하는 경우 개별소비세는 3,000원의 세율이 적용됨.
 - 2018년부터 골프장 입장행위에 대한 개별소비세는 전국적으로 동일하게 적용될 예정임.
- 중앙정부의 정책변화에 따라 제주자치도와는 무관하게 제주자치도내의 골프장 입장행위에 대한 개별소비세의 면제가 사라지게 됨에 따라 제주국제자유도시 육성을 위해 재정적 우대방안이 사라지고 있음.
 - 제주자치도가 체계적 개발을 통하여 국제자유도시로 발돋움하기 위해서는 자주재원 확보를 통한 세수 증가를 할 수 있도록 중앙정부가 지원하여야 함.
 - 제주자치도는 중앙정부의 사무이양으로 인해 국세의 이양을 통한 자주적 재원의 확보가 필요함.
 - 국세이양의 근거는 제주특별법 제4조 제3항 “국세의 세목을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등”이라는 규정에 두고 있음.
- 제주자치도는 국세인 개별소비세 과세대상 가운데 지방세원의 성격을 띠는 경마장, 골프장, 카지노, 유흥주점 등 입장행위에 대한 개별소비세 세원의 지방이양을 추진하고자 함.
 - 지방세의 성격이 강한 내용이므로 일부 지방자치단체에서는 지방이양을 요구하고 있음.
 - 국세를 이양하는 첫 사례로서 제주자치도에서 시범 운영한 후 각 지방자치단체에서 운영하는 방안을 모색할 수 있을 것으로 판단됨.
- 과세장소의 입장행위에 대한 개별소비세는 지방세의 원칙에 비추어 보건대 지역 정착성 및 응익성이 강한 세원이므로 지방세로서의 적격성을 갖추고 있음.

- 특히 제주자치도는 골프장, 카지노, 경마장 등과 같은 과세장소가 있으므로 지방세로 국세 이양의 시범적 사례가 될 수 있다고 판단됨.
- 제주특별법 제4조 제3항 국세의 세목이양이라는 입법 목적을 달성할 수 있고, 지방세 성격에 적합한 입장행위 등에 대한 개별소비세의 이양은 제주자치도의 과세자주권을 보다 확충할 수 있는 계기가 될 것임.
- 골프장 등 입장행위에 대한 개별소비세가 제주자치도로 이양되는 경우에는 정비가 필요함.
 - 제주자치도로 이양하는 경우에는 골프장, 경마장, 카지노는 관광진흥의 목적이므로 현행 제주특별법 제256조를 개정하는 방안을 제시함

CONTENTS

| | |
|------------------------------------|----|
| I. 서론 | 4 |
| II. 입장행위에 대한 개별소비세의 현황 | 6 |
| 1. 개별소비세의 연혁 | 6 |
| 2. 입장행위에 대한 개별소비세제 | 8 |
| 3. 입장행위에 대한 개별소비세와 제주특별법상 면제 | 11 |
| III. 입장행위와 지방세 | 16 |
| 1. 지방세의 원칙 | 16 |
| 2. 입장행위에 대한 지방세 과세 | 19 |
| 3. 입장행위에 대한 지방세 과세현황 | 23 |
| IV. 입장행위에 대한 개별소비세의 제주자치도 이양 | 26 |
| 1. 지방이양의 타당성 | 26 |
| 2. 외국의 입법례 | 35 |
| 3. 지방(제주특별자치도)이양 세수 변화 | 37 |
| 4. 제주자치도로의 입장행위 등 개별소비세 이양 법제 정비방안 | 40 |
| V. 결론 | 45 |
| VI. 참고문헌 | 47 |

01 / 서론

- 종전 조세특례제한법에서는 2015년 말 까지 제주특별자치도(이하 ‘제주자치도’라 함) 내에 있는 골프장에 입장하는 경우 개별소비세를 면제하도록 하였음.
 - 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 ‘제주특별법’이라 함)」 제256조 골프장 입장행위 등에 대한 조세 및 부가금의 면제에 따라 시행된 조세특례의 일환임.
- 2015년말 조세특례제한법 개정으로 2016년부터 2107년 까지 제주자치도 내에 있는 골프장에 입장하는 경우 개별소비세는 3,000원의 세율이 적용됨.
 - 골프장입장요금심의위원회에 대한 설치운영의 근거도 사라지게 되어 제주자치도 내 골프장 입장요금에 대한 조세인하분 반영여부를 심의할 수 없게 됨.¹⁾
 - 2018년부터 골프장 입장행위에 대한 개별소비세는 전국적으로 동일하게 적용될 예정임.
- 위와 같이 중앙정부의 정책변화에 따라 제주자치도와는 무관하게 제주자치도내의 골프장 입장행위에 대한 개별소비세의 면제가 사라지게 됨에 따라 골프장 이용객이 감소할 가능성이 높음.
 - 국가는 제주국제자유도시 육성을 위해 제주자치도의 지방자치를 보장하고 관련 법령 정비 등 입법·행정 조치를 하여야 하고, 자발적인 성과 제고노력을 위해 행정적·재정적 우대방안을 마련하도록 하였으나 오히려 그동안 지원되었던 것들이 사라지고 있음.
- 한편 제주자치도의 재정상황은 재정기반이 구조적으로 취약하고, 지방세의 재원조달 기능이 미약함.
 - 그 원인 중 하나는 세수기반이 취약하기 때문임.

1) 한라일보, “골프장 개별소비세 지방세 전환 추진”, 2016년 7월 20일자 인터넷판(<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1468999737541783073>).



- 2015년 제주도의 재정 자립도는 29.6%로, 전국 평균 44.8%보다 15.2%포인트나 낮음.²⁾
- 제주자치도는 중앙정부의 권한이양이 늘어난 만큼 재정지원, 즉 국세의 이양을 통한 자주적 재원의 확보를 요구하고 있음.
 - 그 근거는 제주특별법 제4조 제3항 “국세의 세목을 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등”이라는 규정에 두고 있음.
- 제주자치도가 체계적 개발을 통하여 국제자유도시로 발돋움하기 위해서는 자주재원 확보를 통한 세수증가를 할 수 있도록 중앙정부가 지원하여야 함.
 - 제주특별법 제4조 제3항의 내용을 실천할 수 있도록 하는 것이 중요함.
- 제주자치도는 국세인 개별소비세 과세대상 가운데 지방세원의 성격을 띠는 경마장, 골프장, 카지노, 유흥주점 등 입장행위에 대한 개별소비세 세원의 지방이양을 추진하고자 함.
 - 지방세의 성격이 강한 내용이므로 일부 지방자치단체에서는 지방이양을 요구하고 있음.
 - 국세를 이양하는 첫 사례로서 제주자치도에서 시범운영한 후 각 지방자치단체에서 운영하는 방안을 모색할 수 있을 것으로 판단됨.
- 본 보고서에서는 입장행위 등에 대한 개별소비세의 제주자치도 이양방안에 대해 연구하고자 함.
 - 이를 위해서는 입장행위 등에 대한 개별소비세의 변천과정과 현황을 파악하고, 제주특별법 제정 이후 제주자치도에서 입장행위 등에 대한 개별소비세의 과세 현황을 살펴보고자 함.
 - 입장행위 등 개별소비세가 왜 지방세로서 적합한지를 검토하고자 함.
 - 입장행위 등 개별소비세가 제주자치도로 이양되어야 하는 이유를 알아보고 이양 후 미치는 결과를 토대로 관련 법제도의 정비방안을 제시하고자 함.

2) 연합뉴스, “〈제주 특별자치 10년〉 ①자치재정 확보 등 개선과제 수두룩”, 2015년 12월 26일자 인터넷판 (<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/12/24/0200000000AKR20151224180000056.HTML>).



02 / 입장행위에 대한 개별소비세의 현황

01 개별소비세의 연혁

1) 소비세의 연혁

- 1977.6.30. 부가가치세, 특별소비세 시행 전까지는 영업세, 마권세, 주세, 직물류세, 석유류세, 물품세, 전화세, 전기가스세, 교통세, 유흥음식세 등이 새롭게 신설 시행되거나 국세에서 지방세로 이양되는 등 변천과정을 겪었음.
 - 이 당시 주목할 사항은 1962.1.1.에 마권세와 유흥음식세를 지방으로 이양하고, 지방세이던 교통세를 국세로 이양하여 통행세와 흡수통합하는 등 국세와 지방세 간 조정이 있었음.
 - 이와 같이 지방으로 이양되었던 유흥음식세는 1977.1.1.에 부가가치세 창설을 위해 국세로 다시 환원된 뒤 1977.6.30. 부가가치세, 특별소비세 시행으로 폐지되게 되었음.
- 1977.6.30. 제4차 경제개발계획을 뒷받침하고 우리나라 세제를 더욱 근대화하기 위하여 간접세제의 전면적 개편의 일환으로 부가가치세·특별소비세가 도입되면서 현행 소비세제의 기본 틀이 갖추어 지게 되었음.
 - 부가가치세·특별소비세가 도입됨에 따라 기존에 각각별도의 세목으로 과세되던 국세 소비세제가 부가가치세·특별소비세에 흡수 통합되면서 폐지되는 등 소비세제가 간소화·체계화되었음.
- 부가가치세·특별소비세 도입 이후에는 1994.1.1.에 교통세가 신설 시행되었으며, 2001.1.1.에는 교통세의 일부 세수를 지방으로 이양하여 주행세가 신설되었음.
 - 교통세는 2007.1.1.에 목적세인 교통·에너지·환경세로 명칭이 변경되었음.
 - 2008년에는 특별소비세의 명칭이 개별소비세로 변경되었음.





2) 입장행위에 대한 개별소비세의 연혁

- 제4차경제개발계획을 뒷받침하고 세제를 더욱 근대화하기 위하여 간접세제의 전면적 개편의 일환으로 부가가치세제를 도입함에 따라 조세부담의 역진성 등 부가가치세의 단일세율에서 오는 불합리성을 제거하는 한편, 사치성물품의 소비를 억제하고자 특별 소비세가 도입되었음.
- 1976.12.22. 특별소비세법 제정 당시에는 특별소비세 과세대상을 특정물품(과세 물품)과 특정장소 입장행위만으로 설정하였음.
 - 과세대상으로서 특정장소 입장행위와 관련하여 그 과세장소(입장행위 과세장소)는 경마장, 토이기식탕, 투전기 시설 장소, 골프장, 카지노임.
- 1981.12.31. 개정 시 특정장소에서의 유흥음식행위를 과세대상에 추가하였고,
 - 유흥음식행위에 과세하는 과세유흥장소를 카바레, 나이트클럽, 요정, 외국인전용 유흥음식점과 기타 이와 유사한 장소로 정하였음.
- 1993.12.31. 개정 시에는 입장행위에 대해 과세하는 과세장소에 ‘스키장’을 추가하였고,
 - 1998. 1. 8.에는 과세장소인 ‘터키식탕’을 ‘증기탕’으로,
 - 1999.12. 3.에는 과세장소에서 스키장을 제외하였고, 경륜장을 추가.
 - 2000.12.29.에는 과세장소에서 증기탕을 제외
- 2007.12.31. 개정 시에는 사치성 물품 등에 대한 소비억제 제도로 인식되어 온 특별 소비세의 명칭을 부가가치세와는 별도로 사회적 비용을 유발하는 일부 개별 품목 등에 부과하는 교정세적 의미가 나타날 수 있도록 한다는 취지에서 특별소비세의 명칭을 개별소비세로 변경
 - 한편, 경륜장 등과의 과세형평을 고려하여 과세장소에 경정장을 추가
- 2008.12.26. 개정 시에는 특정한 장소에서의 영업행위를 과세대상에 추가
 - 과세영업장소를 카지노(폐광지역 카지노 포함)로 규정하였으며,
 - 2010.12.27.에는 경마장 등의 입장행위와의 과세형평을 위하여 경마장 · 경륜장 · 경정장의 장외발매소를 포함



- 2014.1.1. 개정시에는 막대한 사회적 비용을 발생시키는 사행산업을 억제하기 위하여 사행행위장 입장행위에 대한 개별소비세율을 인상
- 2015.12.15. 개정시에는 경마장 장외발매소 등에 입장하는 행위를 줄이기 위하여 경마장 장외발매소의 입장행위에 부과되는 개별소비세의 세율을 1명 1회 입장에 대하여 1천원에서 2천원으로,
 - 경륜장(競輪場) 장외매장 및 경정장(競艇場) 장외매장의 입장행위에 부과되는 개별소비세의 세율을 1명 1회 입장에 대하여 400원에서 800원으로 각각 인상하였음.

02 입장행위에 대한 개별소비세제

1) 과세대상과 세율

- 개별소비세는 특정한 물품, 특정한 장소 입장행위, 특정한 장소에서의 유흥음식행위 및 특정한 장소에서의 영업행위를 과세대상으로 하여 부과되고 있음(개별소비세법 제1조 제1항).
- 특정한 장소의 입장행위에 대한 개별소비세의 과세대상은 다음과 같음(개별소비세법 제1조 제3항, [별표2] 과세장소(제1조 관련)).
 - 경마장(장외발매소를 포함한다)
 - 경륜장(競輪場)(장외매장을 포함한다) · 경정장(競艇場)(장외매장을 포함한다)
 - 투전기를 설치한 장소
 - 골프장. 다만, 다음 어느 하나에 해당하는 골프장은 제외.
 - 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 제5조제3항 단서에 따라 국방부장관이 지도·감독하는 골프장
 - 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률 시행령」 제7조제1항제2호에 따른 대중체육시설업에 해당하는 골프장
 - 카지노. 다만, 「관광진흥법」 제5조에 따라 허가를 받은 외국인전용의 카지노로서 외국인(「해외이주법」 제2조에 따른 해외이주자를 포함한다)이 입장하는 경우는 제외.
- 입장행위에 대한 과세장소별 세율은 다음과 같음(개별소비세법 제1조 제3항)
 - 경마장 : 1명 1회 입장에 대하여 1천원. 다만, 장외발매소는 2천원으로 한다.





- 경륜장(競輪場)·경정장(競艇場): 1명 1회 입장에 대하여 400원. 다만, 장외매장은 800원으로 한다.
- 투전기를 설치한 장소 : 1명 1회 입장에 대하여 1만원
- 골프장 : 1명 1회 입장에 대하여 1만2천원
- 카지노 : 1명 1회 입장에 대하여 5만원(「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제11조에 따라 허가를 받은 카지노의 경우에는 1명 1회 입장에 대하여 6천300원). 다만, 외국인은 1명 1회 입장에 대하여 2천원으로 한다.

2) 납세의무자, 과세시기 및 과세표준

- 과세장소의 경영자는 과세장소에 대한 개별소비세를 납부할 의무가 있음(개별소비세법 제3조 제5호).
- 입장행위에 대한 개별소비세는 과세장소에 입장할 때에 부과됨(개별소비세법 제4조 제2호).
- 과세장소 입장행위에 대한 개별소비세의 과세표준은 입장할 때의 인원으로 함(개별소비세법 제8조 제1항 제5호).

3) 신고 및 납부

- 과세장소에 대한 개별소비세의 납세의무자는
 - 매 분기 과세장소의 종류별·세율별로 입장인원과 입장 수입을 적은 신고서를 입장한 날이 속하는 분기의 다음 달 25일까지 과세장소 관할 세무서장에게 제출하여야 함(개별소비세법 제9조 제4항).
 - 납세의무자가 과세장소의 영업을 폐업한 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속한 달의 다음 달 25일까지 해당 신고서를 제출하여야 함(개별소비세법 제9조 제7항 제2호).
- 과세장소에 대한 개별소비세의 납세의무자는 매 분기분의 개별소비세를 과세표준 신고서 제출 기한까지 관할 세무서장에게 납부하여야 함(개별소비세법 제10조 제1항).
 - 과세장소의 영업을 사실상 폐업한 자는 그 과세표준 신고서 제출 기한까지 관할 세무서장에게 납부하여야 함(개별소비세법 제10조 제2항 제2호).



4) 개업·폐업 등의 신고 및 장부기록의 의무

- 과세장소의 영업을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과세장소(이하 이 조에서 "사업장"이라 한다) 관할 세무서장에게 신고하여야 함. 이를 휴업 또는 폐업 하거나 신고 내용이 변경된 경우에도 또한 같음(개별소비세법 제21조 제1항)
- 둘 이상의 사업장이 있는 사업자는 사업자 단위로 해당 사업자의 본점 또는 주사무소 관할 세무서장에게 신고할 수 있음(개별소비세법 제21조 제2항).
 - 개업 신고를 한 사업자가 사업자 단위로 신고하려면 사업자단위과세사업자로 적용 받으려는 제9조제1항 및 같은 조 제4항부터 제6항까지의 규정에 따른 과세기간이 시작되기 20일 전까지 신고하여야 함(개별소비세법 제21조 제3항).
- 과세장소의 영업을 양수하거나 상속으로 승계한 자는 그 사실을 즉시 관할 세무서장에게 신고하여야 함(개별소비세법 제21조 제4항).
 - 이 경우 양수인은 양도인과 연명(連名)하여 신고하여야 함.
- 법인을 합병하는 경우에 합병 후 존속하는 법인 또는 합병으로 설립된 법인(이하 이 항에서 "합병법인"이라 한다)이 합병으로 소멸된 법인(이하 이 항에서 "피합병법인"이라 한다)의 과세장소의 영업을 승계한 경우에 합병법인은 그 사실을 즉시 관할 세무서장에게 신고하여야 함(개별소비세법 제21조 제5항).
 - 이 경우 합병법인은 피합병법인과 연명(連名)하여 신고하여야 함.
- 과세장소의 경영자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 장소별로 장부를 갖춰 두고 장부에 그 제조·저장·판매·입장·유통음식행위 또는 영업행위에 관한 사항을 기재하여야 함(개별소비세법 제23조 제1항).

5) 권리·의무의 승계 및 납세보전 조치

- 과세장소를 사실상 이전하지 아니하고 과세장소의 영업을 포괄승계 하는 경우 승계인은 피승계인(被承繼人)에게 속하였던 다음의 권리·의무를 승계함(개별소비세법 제24조 제1항).
 - 제9조에 따른 과세표준의 신고, 제10조·제10조의2에 따른 세액 및 「국세기본법」 제47조의2부터 제47조의4까지의 규정에 따른 가산세 납부 등의 의무
 - 제20조에 따른 공제와 환급에 관한 권리·의무
 - 제23조에 따른 장부의 비치·기록의 의무





- 관할 지방국세청장 또는 관할 세무서장은 개별소비세의 납세 보전을 위하여 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 과세장소의 경영자에게 세금계산서 발행, 입장권 사용, 영수증 발행, 표찰(標札)의 게시(揭示), 그 밖에 단속을 위하여 필요한 사항에 관한 명령을 할 수 있음(개별소비세법 제25조 제1항).
- 세무공무원은 개별소비세에 관한 조사를 위하여 필요하다고 인정하면 과세장소의 경영자에 대하여 과세장소 입장에 관한 장부·서류나 그 밖의 물건의 사항에 관하여 질문을 하거나 그 장부, 서류 또는 그 밖의 물건을 검사할 수 있음(개별소비세법 제26조 제1항).
- 다음 어느 하나에 해당하는 경우에는 관할 세무서장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방국세청장을 거쳐 해당 과세장소의 영업정지나 허가취소를 그 영업의 허가관청에 요구할 수 있음(개별소비세법 제27조 제1항)
 - 과세장소의 영업에 관하여 「조세범 처벌법」 또는 「조세범 처벌절차법」에 따른 처벌이나 처분을 받은 경우(개별소비세법 제27조 제1항 제1호)
 - 과세장소 입장행위에 대한 개별소비세의 전부 또는 일부를 3회 이상 신고·납부하지 아니한 경우(개별소비세법 제27조 제1항 제2호)
 - 위의 요구를 받은 허가관청은 정당한 사유가 없으면 요구에 따라 영업정지나 허가취소를 하여야 함(개별소비세법 제27조 제2항).

03 입장행위에 대한 개별소비세와 제주특별법상 면제

- 제주도개발특별법은 1991년 말(1991.12.31. 법률 제4485호) 제정되었음.
 - 제정이유는 제주도에 대한 국내외의 관광수요가 급격히 증가함에 따라 부족한 관광 기반시설을 대폭 확충하고 제주도 특유의 수려한 자연경관과 향토문화를 적정하게 보존·관리함으로써 제주도를 국제적인 관광휴양지로 육성함과 동시에 도민의 생활환경개선과 지역경제의 활성화를 도모하려는 것임.
 - 입장행위와 관련된 도지사는 조례가 정하는 바에 따라 골프장·관광사업소·카지노 및 투전기시설 이용자에 대하여 관광진흥기여금을 모금할 수 있도록 함(제34조).
 - 조세감면과 관련하여 국가 또는 지방자치단체는 개발사업과 진흥계획의 원활한 추진을 위하여 필요한 경우 개발사업지구안의 토지등을 양도 또는 취득함에 따라



발생하는 소득이나 진흥계획에 의한 사업을 경영함에 따라 발생하는 소득등에 대하여는 조세감면규제법 및 지방세법등이 정하는 바에 의하여 조세를 감면할 수 있다고 정하였음(제44조).

- 2002년 제주도개발특별법이 제주국제자유도시특별법(2002. 1. 26. 법률 제6643호)으로 전부개정됨.
 - 개정이유는 제주도를 국제적인 관광·휴양도시, 첨단지식산업도시 등의 복합적인 기능을 갖춘 국제자유도시로 육성·발전시키기 위하여 이 법의 제명을 "제주도국제자유도시특별법"으로 변경하는 한편, 출입국절차를 간소화하고, 제주첨단과학기술단지 및 제주투자진흥지구의 입주기업 등에 대하여 국유재산의 임대·매각에 대한 특례 등을 정하며, 필요시에는 관련법령이 정하는 바에 따라 조세감면을 할 수 있도록 하는 등 각종 지원대책을 마련함으로써 국가의 발전과 제주도민의 복지증진을 도모하려는 것임.
 - 제주도내 골프장 입장행위에 대하여는 조세특례제한법이 정하는 바에 따라 특별소비세·농어촌특별세 및 교육세를 면제할 수 있도록 하고, 국민체육진흥법에 의하여 골프장의 입장료에 부과되는 부가금은 이를 면제하도록 함(제52조).
 - 이에 따라 조세특례제한법에서는 제주도안 골프장에 대한 특별소비세 과세특례를 정하였음.

조세특례제한법 제121조의14 (제주도안 골프장에 대한 특별소비세 등 과세특례) ① 제주도 안에 소재하는 골프장 입장행위에 대하여는 특별소비세법 제1조제3항제4호의 규정에 불구하고 특별소비세를 부과하지 아니한다.

② 생략

③ 제주도지사는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 제주도안 골프장에 대한 과세특례가 제주국제자유도시의 관광진흥에 기여하도록 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

- 2006년 2월 기존의 제주국제자유도시특별법을 폐지하고 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」을 제정(2006. 2. 21. 법률 제7849호)하였음.
 - 제정이유는 종전의 제주도를 폐지하고, 제주특별자치도를 설치하여 자치조직·인사권 및 자치재정권 등 자치권을 강화하며, 교육자치제도의 개선과 자치경찰제의 도입을 통하여 실질적인 지방자치를 보장함으로써 선진적인 지방분권모델을





구축하는 한편, 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 청정산업 및 서비스산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것임.

- 제주자치도 안에 소재하는 골프장 입장행위에 대하여 「조세특례제한법」이 정하는 바에 따라 특별소비세, 농어촌특별세 및 교육세를 면제할 수 있고, 제주자치도 안에 소재하는 골프장(회원제로 운영하는 골프장을 말한다. 이하 이 항에서 같다)에 대하여는 「국민체육진흥법」 제19조 및 제22조의 규정에 의하여 골프장의 입장료에 부과되는 부가금을 면제하였음(제178조).
- 조세특례제한법에서는 2006년 개정에서 2009년 까지 특별소비세를 면제하였음.

제121조의14 (제주도안 골프장에 대한 특별소비세 등 과세특례) ① 제주도 안에 소재하는 골프장 입장행위(2009년 12월 31일까지 입장하는 경우에 한한다)에 대하여는 특별소비세법 제1조제3항제4호의 규정에 불구하고 특별소비세를 부과하지 아니한다. <개정 2006.12.30>

② 생략

③ 제주도지사는 제1항 및 제2항의 규정에 의한 제주도안 골프장에 대한 과세특례가 제주국제자유도시의 관광진흥에 기여하도록 대통령령이 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

- 2007년 조세특례제한법 개정에서는 특별소비세에서 개별소비세로, 제주도에서 제주특별자치도로의 명칭 변경 등으로 개정됨.

제121조의14(제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례) ① 제주특별자치도에 있는 골프장 입장행위(2015년 12월 31일까지 입장하는 경우만 해당한다)에 대해서는 「개별소비세법」 제1조제3항제4호에도 불구하고 개별소비세를 부과하지 아니한다.

② 삭제 <2007.12.31>

③ 제주특별자치도지사는 제1항에 따른 제주특별자치도 소재 골프장에 대한 과세특례가 제주국제자유도시의 관광 진흥에 기여하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.

- 2015년 말 조세특례제한법 개정(2015. 12. 15. 법률 제13560호)으로 개별소비세는 2016년 ~ 2017년 까지 3,000원의 세율이 적용되고, 골프장입장요금심의위원회 설치·운영 근거도 삭제됨
- 그러나 제주특별법 제256조 제1항에서는 여전히 골프장 입장행위에 대한 개별소비세, 농어촌특별세 및 교육세를 면제할 수 있도록 정하고 있음.



- 현재는 조세특례제한법 제121조의14가 삭제되고, 부칙 제62조에서 과세특례를 유예하고 있음.
 - 부칙 제62조(제주특별자치도 소재 골프장에 대한 개별소비세 등 과세특례) 제주특별자치도에 있는 골프장 입장행위에 대해서는 「개별소비세법」 제1조제3항제4호에도 불구하고 2016년 1월 1일부터 2017년 12월 31일까지의 기간 동안에는 3천원의 세율을 적용한다.
- 한편 2015년 제주도내 골프장 이용에 관한 개별소비세 감면규정이 삭제되고 2017년 말까지 정액 세율로 변경됨에 따라 과세특례의 사후관리로 설치된 골프장입장요금심의위원회의 설치·운영의 근거가 상실됨.
 - 조세특례제한법시행령 제116조의19 (제주도내 골프장에 대한 과세특례에 관한 사후관리) 제주도지사는 법 제121조의14제3항의 규정에 의하여 다음 각호의 조치를 하여야 한다.

1. 제주도에 소재한 골프장의 입장요금에 법 제121조의14제1항 및 제2항의 규정에 의한 조세인하분의 반영여부를 심의하기 위한 골프장입장요금심의위원회의 설치·운영
2. 골프장입장요금심의위원회가 골프장 입장요금에 조세인하분이 적정하게 반영되지 아니한 것으로 인정한 경우 이에 대한 가격인하 등의 시정권고 [본조신설 2002.4.20]

- 제116조의19(제주특별자치도내 골프장에 대한 과세특례에 관한 사후관리) 제주특별자치도지사는 법 제121조의14제3항의 규정에 의하여 다음 각호의 조치를 하여야 한다. <개정 2006.6.29>

1. 제주특별자치도에 소재한 골프장의 입장요금에 법 제121조의14제1항 및 제2항의 규정에 의한 조세인하분의 반영여부를 심의하기 위한 골프장입장요금심의위원회의 설치·운영
2. 골프장입장요금심의위원회가 골프장 입장요금에 조세인하분이 적정하게 반영되지 아니한 것으로 인정한 경우 이에 대한 가격인하 등의 시정권고 [본조신설 2002.4.20] [제목개정 2006.6.29]
 - 제116조의19 삭제 <2016.2.5>

- 이상과 같이 입장행위에 대한 개별소비세 중 제주특별자치도안의 골프장에 대한 개별소비세에 대해서는 과세면제를 하여왔음.





- 제주특별법 제256조에서는 골프장 입장행위에 대한 개별소비세의 면제에 대한 규정을 두고 있지만, 그 실행 규정인 조세특례제한법에서 2017년말 까지 3,000원으로 감면하고 2018년부터는 과세하여야 함.

03 / 입장행위와 지방세

- 앞에서는 개별소비세의 과세대상 중 과세장소의 입장행위에 대한 개별소비세의 현황을 살펴보았음.
 - 개별소비세의 과세대상은 과세물품, 과세장소(입장행위), 과세유흥장소(유흥음식행위, 과세영업장소)로 구성되어 있음.
 - 과세장소, 과세유흥장소, 과세영업장소는 지역적 특성을 지닌 것으로 지방자치단체의 세원으로서 적합성을 검토하기 위해 지방세의 원칙을 고찰하고자 함.
- 골프장, 유흥주점, 경마장, 경륜장, 경정장 등 개별소비세의 과세대상이지만, 현행 지방세법에서는 어떻게 과세하고 있는지를 살펴보려고 함.
 - 골프장, 고급오락장³⁾은 취득세와 재산세를 중과세하고 있음.
 - 경마장, 경륜장, 경정장은 레저세를 과세하고 있음.

01 지방세의 원칙⁴⁾

- 지방세는 지역에서 행정서비스의 경비를 지역주민이 그 능력과 수익에 따라 부담시키는 것을 기본으로 함.
 - 지방세는 응익성의 원칙, 안정성의 원칙, 보편성의 원칙, 정착성의 원칙 등을 충족할 수 있는 세원을 중심으로 구성되어야 할 것임.

1) 응익성의 원칙

- 지방자치단체가 제공하는 공공재(예컨대 도로, 공원 등) 내지 공공서비스는 각 주민에 대한 개별적 귀속계산이 불가능하기 때문에 그 집합적 이익에 대하여 주민에게 일반적 조정을 요구하고 있는데, 이를 응익성의 원칙이라고 함.⁵⁾

3) 현행 지방세법에서는 카지노장, 자동도박기(투전기) 설치장소, 유흥주점을 고급오락장으로 규정하고 있다.

4) 윤현석, “지방세제의 변화와 기초자치단체의 재정력 강화방안” 지방자치법연구 제9권 제1호, 2008. 12, 40-42면.

5) 최명근, “지방소비세 도입의 필요성과 그 구상”, 지방세 제67호, 2001. 9, 6면.



- 조세의 기본원칙인 비보상성이라는 관점에서 보면 응익성 원칙에 따른 과세는 그 실현이 불가능하다고 보아야 할 것임.
- 다만 각 지방자치단체의 재정수요는 그 지역과 그 주민을 대상으로 하고 있기 때문에 응익성 원칙이 적용될 여지가 있음.
- 지방자치단체의 각 경제주체들은 자신이 거주하는 자치단체가 제공하는 공공재의 이용 내지 공공서비스의 수혜에 의하여 부가가치를 창출하는 활동을 하고 있으므로, 이들은 당연히 그 이용량과 수혜량 만큼에 대하여 세금을 납부하여야 한다는 것임.
 - 특히 각 경제주체들이 경제활동과정에서 발생시키는 공해, 환경오염 등에 대하여 직접 영향을 받고 이를 보완하여야 할 각 지방자치단체는 그 세원이 전부 귀속되지 않고 일부만이 귀속된다는 점에서 그 응익성이 요구되는 것임.

2) 안정성의 원칙

- 안정성의 원칙은 지방자치단체의 재정을 안정적으로 유지하게 할 수 있는 세원, 다시 말하면 그 세수가 호황기와 불황기를 통해서 적절하게 안정되어 있는 세원이라야 한다는 것임.⁶⁾
 - 지방세로서의 적격성을 판단하는 필요조건 중의 하나이긴 하지만 반드시 갖추어야 할 필요충분조건은 아니라고 할 수 있으며, 지방세로서 다른 적격성을 갖추고 있을 경우에는 보완적으로 고려해야 할 원칙이라고 할 수 있음.⁷⁾
- 중앙정부의 재정운영은 경기관리적인 기능이 발휘되도록 운영되어야 하지만, 지방자치단체의 재정운영은 경기순환의 기복에 영향을 적게 받으면서 그 안정성이 확보되도록 운영되어야 함.
 - 그러나 사회가 발전함에 따라 주민의 복지에 직접관련이 있는 지방자치단체의 재정수요도 증가함에 따라 지방세수도 비례적으로 증가하여야 하는 것이 바람직함.

3) 보편성의 원칙

- 보편성의 원칙이라 함은 지방세는 그 세원이 가능한 한 각 지방자치단체에 고르게 분포되어 있어야 하고 특정지역에만 편재되어서는 안 된다는 것임.⁸⁾

6) 유태현, 특정시설 입장 관련 개별소비세 지방이양방안 연구, 한국지방세연구원 2013. 11, 61면.

7) 유태현, 앞의 보고서, 63면.

8) 유태현, 앞의 보고서, 61면.



- 지방자치단체는 면적, 인구, 지역경제력 등에서 다양한 차이가 있는 단체들로 구성되어 있기 때문에 지방세의 세원은 가능한 한 각 지방자치단체에 고르게 분포되어 있는 것이 바람직하다는 것이 보편성의 원칙임.
- 현행 지방세의 체계가 재산과세, 즉 취득세, 재산세 등의 세수에 의존하고 있어 보편성이 떨어지고 있음.
 - 특히 재산과세 위주의 체계는 세수의 소득탄력성이 낮아 지방재정수요의 증대에 효과적으로 대응하지 못하고 있기 때문에 보편성의 원칙이 저해되고 있음.
- 지역 간 경제력의 격차는 어느 나라에나 있는 불가피한 현상이므로 어떠한 세제에 의한다고 할지라도 수많은 지방자치단체에 보편적으로 소재하는 세원에 과세하여 재정수요 만큼의 세수(수입)를 거둘 수 있도록 한다는 것은 근본적으로 한계가 있다고 할 것임.⁹⁾
 - 이를 보완하기 위해 지방교부세와 같은 지방재정조정제도를 두어 세원이 부족한 지방자치단체에 대해서는 지방교부세로 재원을 보전하고 있음.

4) 정착성의 원칙

- 정착성의 원칙은 지방세의 세원이 가급적 당해 지방자치단체의 관할구역 내에 정착화 또는 국지화함으로써 지역적인 이동이 적은 것이 적합하다고 하는 것임.¹⁰⁾
 - 이 원칙은 결과적으로 지방세를 과세했을 때 그 제반 효과가 당해 지방자치단체 내부에서 수렴되고 그 외부에 파급되어서는 안 된다는 것으로 이 원칙을 지역성의 원칙이라고도 함.¹¹⁾
- 지방세의 과세객체가 당해 지방자치단체의 관할구역 내에 국지화 되어야 한다는 것은 지방자치의 본질이 당해 지역주민의 부담에 의해 당해 지역주민을 위한 공공서비스를 공급하는데 있다는 것을 고려할 때 기본적인 원칙임.¹²⁾

9) 유태현, 앞의 보고서, 63면

10) 유태현, 앞의 보고서, 61면.

11) 유태현, 앞의 보고서, 64면.

12) 앞의 註.





- 한편 지방세는 세율 기타 과세제도의 지역적인 차이로 인해서 세부담이나 주민소득 또는 상품가격 그리고 기업경쟁력 등에 파급효과를 미치고 이로 인해 과세물건, 주민, 생산요소 등의 지역적 이동을 유발해서는 곤란하다는 것임.¹³⁾
 - 과세객체의 정착성은 세수의 지역적인 집중과 편재를 방지하고 주민생활 또는 경제활동의 기반을 교란하는 작용을 방지하기 위하여 필요한 요소임.
 - 세계 각국에서 지방세의 과세대상은 토지, 건물 등과 같은 자산임.
 - 정착성의 원칙은 국세와 구분할 수 있는 지방세의 가장 뚜렷한 특징임.

02 입장행위에 대한 지방세 과세

1) 골프장

- 골프장에 대해서는 자산의 취득 및 등록에 대한 취득세와 자산의 보유에 대한 재산세 및 종합부동산세가 과세되고 있음.
- 골프장용 부동산과 입목 및 골프회원권을 취득하는 경우 그 취득자에게 취득세가 부과됨.¹⁴⁾
 - 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제20조의 규정에 따른 회원제 골프장용 부동산 중 구분등록의 대상¹⁵⁾이 되는 토지와 건축물 및 그 토지상의 입목으로 관련 법령에 근거한 시설을 갖추어 동법의 규정에 의하여 체육시설업의 등록을 하거나

13) 앞의註.

14) 2011년부터 부동산의 취득과 관련한 등록에 대하여는 등록면허세가 부과되지 않으며, 취득세에 통합하여 과세되고 있다. 장기용, 현행 골프장업 관련 조세제도의 헌법적 평가와 개선방안, 국제회계연구 제51집, 2013. 10, 482면.

15) 체육시설의 설치이용에 관한 법률시행령 제20조 제4항의 규정에 의한 등록의 대상이 되는 부동산은 ① 골프코스(티그라운드·웨어웨이·라프·헤저드·그린 등을 포함한다), ② 주차장 및 도로, ③ 조정지(골프코스과 별도로 우수처리 등을 위하여 설치한 것을 제외한다), ④ 골프장의 운영 및 유지·관리에 활용되고 있는 조정지(골프장 조성을 위하여 산림훼손·농지전용 등으로 토지의 형질을 변경한 후 경관을 조성한 지역을 말한다), ⑤ 관리시설(사무실·휴게시설·매점·창고·기타 골프장 안의 모든 건축물을 포함하되 수영장·테니스장·골프연습장·연수시설·우수처리시설 및 태양열이용설비 등 골프장의 용도에 직접 사용되지 아니하는 건축물을 제외한다) 및 부속토지, ⑥ 보수용 잔디 및 묘목·화훼재배 등 골프장의 유지관리를 위한 용도로 사용되는 토지를 말한다.



- 등록을 하지 않더라도 사실상 골프장으로 사용하는 경우에는 중과대상이 됨(지방세법 제13조 제5항 제2호).¹⁶⁾
- 골프장에 해당하는 부동산 등을 취득할 때 일반세율과 중과기준세율의 100분의 400을 합한 세율[일반세율(표준세율) + 중과기준세율(2%)×4]¹⁷⁾을 적용하여 계산한 금액을 그 세액으로 함.
 - 골프장에 대하여는 토지나 건축물을 취득한 후 5년 이내에 당해 토지나 건축물이 골프장에 해당하게 된 경우에는 중과세율을 적용하여 취득세를 추징함(지방세법 제16조 제1항 제3호)
 - 골프장용 건축물을 증축·개축 또는 개수한 경우와 일반건축물을 증축, 개축 또는 개수하여 골프장용 건축물이 된 경우에 그 증가되는 건축물의 가액에 대하여도 위의 중과세율을 적용함.
- 골프장을 보유하는 경우에는 골프장의 토지 중 회원제골프장의 원형보전지¹⁸⁾는 종합합산 과세대상으로 0.2%~0.5%의 세율이 적용되며(지방세법 제111조 제1항 제1호 가목), 개발지²⁰⁾는 고율분리과세대상으로 4%의 중과세율이 적용됨(지방세법 제106조 제1항 제3호 다목, 같은 법 시행령 제101조 제3항 제9호).
 - 이에 반하여 대중골프장의 개발지 및 원형보전지는 별도합산 과세대상으로 0.2%~0.4%의 상대적으로 낮은 세율이 적용됨(지방세법 제101조 제3항 제9호).
 - 골프장의 건축물과 관련해서는 회원제골프장의 건축물에 대해서는 4%의 세율로 분리과세하지만, 대중골프장의 건축물에 대해서는 0.25%의 낮은 세율을 적용하여 재산세를 부과함(지방세법 제111조 제1항 제2호 가목 및 다목).
- 국세인 종합부동산세는 고액의 토지와 주택으로 보유한 자를 대상으로 재산세 납세 의무자에게 2차적으로 부과하는 세금으로 골프장의 경우에는 토지가 그 대상이 됨.

16) 회원제골프장에 대한 취득세 중과세 중과세는 골프장 취득 자체가 사치행위가 아니라 골프장 취득이 사치행위인 골프에 제공되기 때문에 이의 취득을 억제하기 위해 중과세하는 것으로 이해할 수 있다. 장기용, 앞의 논문, 482면 주16.

17) 총 12%(과거의 등록세율 2% 포함)이다.

18) 골프장 토지 중 골프장 코스로 사용하지 않고 임야로 보전해야 하는 토지로, 전체 골프장 토지 중 20% 이상을 원형보전지로 보전하도록 의무화하고 있다(골프장의 입지기준 및 환경보전 등에 관한 규정 제2조 제2호).





- 회원제골프장의 원형보전지는 종합합산 과세대상으로 공시가격이 5억원을 초과하는 금액에 대하여 0.75%~2%의 세율로 누진과세하고, 대중골프장의 개발지와 원형보전지는 별도합산 과세대상으로 공시가격 80억원을 초과하는 금액에 대하여 0.5%~0.7%의 세율로 누진과세하고 있음(종합부동산세법 제14조 제1항 및 제4항).
- 회원제골프장의 개발지는 분리과세대상 토지에 해당하고 회원제골프장과 대중골프장의 건축물은 주택이 아니므로 종합부동산세 과세대상에 해당하지 않음.¹⁹⁾

2) 고급오락장

- 고급오락장은 도박장·유흥주점영업장 등 다음의 용도에 사용되는 건축물과 그 부속토지를 말함.
 - 이 경우 고급오락장이 건축물의 일부에 시설되었을 때에는 해당 건축물에 부속된 토지 중 그 건축물의 연면적에 대한 고급오락장용 건축물의 연면적 비율에 해당하는 토지를 고급오락장의 부속토지로 봄.
 - 당사자 상호간에 재물을 걸고 우연한 결과에 의하여 재물의 득실을 결정하는 카지노장(관광진흥법에 따라 허가된 외국인 전용 카지노장 제외)
 - 사행 또는 도박행위에 제공될 수 있도록 자동도박기(파친코, 슬롯머신, 아케이드 이퀴프먼트등)를 설치한 장소
 - 머리와 얼굴에 대한 미용시설 외에 욕실 등을 부설한 장소로서 그 설비를 이용하기 위하여 정해진 요금을 지급하도록 시설된 미용실²⁰⁾
 - 식품위생법 제37조에 따른 허가대상인 유흥주점영업으로서 관광진흥법 제6조에 따라 지정된 관광유흥음식점을 제외한 영업장소 중 손님이 출입할 수 있도록 객실과 구분된 무도장을 설치한 영업장소(카바레, 나이트클럽, 디스코클럽 등)와 유흥접객원(임시로 고용된 사람 포함)을 두는 경우로서 별도로 반영구적으로 구획된 객실의 면적이 영업장 전용면적의 100분의 50이상 이거나 객실의 수가 5개 이상인 영업장소(룸살롱, 요정영업 등)
 - 취득세의 경우 고급오락장에 해당하는 부동산 등을 취득할 때 일반세율과 중과기준세율의 100분의 40을 합한 세율[일반세율(표준세율) + 중과기준세율(2%)×4]을 적용하여 계산한 금액을 그 세액으로 한다.

19) 장기용, 앞의 논문, 483면.

20) 이러한 고급미용실(지방세법 시행령 제28조제5항 제3호 : 머리와 얼굴에 대한 미용시설 외에 욕실 등을 부설한 장소로서 그 설비를 이용하기 위하여 정해진 요금을 지급하도록 시설된 미용실)의 경우 현행 개별소비세 과세대상 특정장소가 아니지만 앞으로 개별소비세를 지방으로 이양할 경우에는 우선적으로 과세대상에 포함을 검토해야 할 장소라고 할 것이다. 유태현, 앞의 보고서, 21면.



- 고급오락장에 대하여는 토지나 건축물을 취득한 후 5년 이내에 당해 토지나 건축물이 고급오락장에 해당하게 된 경우에는 중과세율을 적용하여 취득세를 추징함.
- 고급오락장용 건축물을 증축, 개축 또는 개수한 경우와 일반건축물을 증축, 개축 또는 개수하여 고급오락장용 건축물이 된 경우에 그 증가되는 건축물의 가액에 대하여도 위의 중과세율을 적용함.
- 재산세의 경우 고급오락장용 토지와 건축물에 대하여는 그 과세표준액의 1천분의 40의 높은 중과세율을 적용함.

3) 경마장, 경륜장 및 경정장

- 지방세법상 레저세는 경마장, 경륜장 및 경정장을 대상으로 경주·경마 등에 대하여 투표하는 행위를 과세대상으로 하여 과세하고 있음.
 - ① 경륜·경정법에 따른 경륜 및 경정
 - ② 한국마사회법에 따른 경마
 - ③ 그 밖의 법률에 따라 승자투표권·승마투표권 등을 발매하고 투표적중자에게 환급금 등을 교부하는 행위로서 대통령령이 정하는 것²¹⁾
- 레저세의 납세의무자는 경륜·경정법에 의한 경주사업자, 한국마사회법에 의한 한국마사회, 전통소싸움경기에 관한 법률에 의한 소싸움사업을 영위하는 자 등임.
 - 이들 납세의무자는 경륜장, 경마장, 소싸움경기장 등의 소재지 및 장외발매소 소재지의 도에 각각 레저세를 납부할 의무가 있음.
 - 다시 말하면 레저세의 납세의무자는 경주 또는 경마를 주관하며, 승자투표권·승마투표권 등을 발매하는 사업자인, 반면 레저세를 실제로 부담하는 자는 승자투표권 또는 승마투표권 등을 실제로 매수한 자임.
- 레저세의 과세표준은 승자투표권·승마투표권 등의 발매금 총액이며, 세율은 발매금 총액의 100분의 10으로 설정되어 있음
 - 레저세의 실질적인 과세객체는 경주·경마 등에 대하여 투표하는 행위 자체이고, 형식적인 과세객체는 경주·마권 등의 발매로 얻어지는 투표권 등의 발매금액으로, 이 금액을 과세표준으로 세율을 적용하여 산출한 금액을 레저세로 징수함

21) 그 밖의 법률의 규정에 의해 레저세의 과세대상으로 설정되어 있는 것으로는 지방세법시행령에서 과세대상으로 규정한 소싸움 경기투표권이 있다.





- 레저세의 납세자는 경륜장·경정장·소싸움경기장·경마장 등의 소재지의 도에 승자투표권·승마투표권 등의 발매일이 속하는 달의 다음달 10일까지 신고 납부하여야 함.
 - 이 경우 과세대상 사업장에서 직접 발매한 것에 대한 세액은 그 경륜장 등의 소재지 도에 모두 납부함.
 - 장외발매소에서 발매한 승자투표권·승마투표권 등에 대한 세액은 그 경륜장 등의 소재지 도에 50%, 그 장외발매소 소재지 도에 50%를 납부함.
 - 다만, 경륜장 등이 신설된 경우에는 5년 기간 동안 한시적으로 경륜장 등의 소재지 도에 80%를, 장외발매소 소재지 도에 20%를 납부함.

03 입장행위에 대한 지방세 과세현황

- 골프장, 경마장, 경륜장, 경정장, 카지노 등의 입장행위에 대한 개별소비세의 과세 대상과 관련하여 취득세와 재산세가 증과세되고 있으며, 아울러 레저세가 과세되고 있음.

1) 취득세·재산세

- 골프장·고급오락장에 대한 취득세·재산세 부과 현황은 2014년 현재 468,319백만 원임.
 - 골프장은 기존의 보유에 대한 과세인 재산세가 많고, 고급오락장은 신규로 취득하는 취득세가 많음을 알 수 있음.
 - 세수 비중 면에서는 취득세 보다는 재산세의 비중이 높은 상황임
- 시·도별로 골프장·고급오락장에 대한 지방세 부과현황을 살펴보면
 - <표-1>에서 보는 바와 같이 2014년도의 경우 경기도가 193,547백만 원을 부과하여 41%의 가장 높은 비중을 차지하고 있음.
 - 그 다음으로 강원, 경남, 경북 순임
- 골프장·고급오락장에 대한 지방세 부과액의 비중이 높은 상위 지역인 경기, 강원, 경남, 경북 경우에는 골프장에 대한 부과액이 다른 지역보다 상대적으로 높음.
 - 서울, 경기의 경우는 고급오락장에 대한 부과액이 다른 지역보다 높은 것으로 나타났음.



〈표-1〉 골프장·고급오락장 지방세 부과(중과) 현황

(단위 : 백만원)

| 구분 | 취득세 | | | 재산세 | | | 합계 |
|----|-------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| | 골프장 | 고급 오락장 | 소계 | 골프장 | 고급오락장 | 소계 | |
| 계 | 4,872 | 9,559 | 14,431 | 329,086 | 124,802 | 453,888 | 468,319 |
| 서울 | - | 1,109 | 1,109 | - | 26,065 | 26,065 | 27,714 |
| 부산 | 3,336 | 861 | 4,197 | 8,812 | 8,292 | 17,104 | 21,301 |
| 대구 | - | 909 | 909 | 570 | 6,772 | 7,342 | 8,251 |
| 인천 | - | 361 | 361 | 3,194 | 7,047 | 10,241 | 10,602 |
| 광주 | - | 518 | 518 | 304 | 3,611 | 3,915 | 4,433 |
| 대전 | - | 606 | 606 | 781 | 4,257 | 5,038 | 5,644 |
| 울산 | - | 211 | 211 | 3,949 | 2,998 | 6,947 | 7,158 |
| 세종 | - | - | - | 1,852 | 69 | 1,921 | 1,921 |
| 경기 | 535 | 1,892 | 2,427 | 165,457 | 25,663 | 191,120 | 193,547 |
| 강원 | 969 | 132 | 1,101 | 33,183 | 6,394 | 39,577 | 40,678 |
| 충북 | - | 215 | 215 | 20,573 | 3,485 | 24,058 | 24,273 |
| 충남 | - | 738 | 738 | 10,082 | 7,744 | 17,826 | 18,564 |
| 전북 | 24 | 299 | 323 | 6,201 | 4,231 | 10,432 | 10,755 |
| 전남 | - | 386 | 386 | 11,572 | 5,178 | 16,750 | 17,136 |
| 경북 | - | 779 | 779 | 25,780 | 7,154 | 32,934 | 33,713 |
| 경남 | 9 | 542 | 551 | 30,274 | 4,906 | 35,180 | 35,731 |
| 제주 | - | - | - | 6,503 | 935 | 7,438 | 14,876 |

주: 백만원 이하를 반올림하거나 절삭하여 일부 수치가 부정확할 수 있음.
출처 : 행정자치부, 지방세통계연감, 2015.

2) 레저세

- 레저세의 부과현황을 보면 2014년도의 경우 레저세 전체 규모는 1,072,911백만 원임.
- 시·도별 부과액을 보면 경기도가 553,988백만 원으로 절반이 넘는 51.6%를 차지하였고, 그 다음으로는 서울, 부산, 경남, 제주 순임





- 레저세는 경마장·경륜장 등 시설이나 장외발매소가 소재한 지역에서 세수의 대부분을 차지하고 있는 등 세수의 편차가 극심하게 나타나고 있는 것을 볼 수 있음

〈표-2〉 레저세 부과 현황

(단위 : 백만 원)

| 시도별 | 합계 | | | 경마 | 경륜 | 경정 |
|-----|-----------|---------|---------|---------|---------|--------|
| | 계 | 장내 | 장외 | | | |
| 계 | 1,072,911 | 214,209 | 858,702 | 782,537 | 222,082 | 68,292 |
| 서울 | 149,691 | - | 149,491 | 100,432 | 36,835 | 12,423 |
| 부산 | 113,760 | 11,873 | 101,887 | 91,694 | 19,916 | 2,150 |
| 대구 | 9,848 | - | 9,848 | 9,848 | - | - |
| 인천 | 22,992 | - | 22,992 | 18,631 | 2,602 | 1,759 |
| 광주 | 18,315 | - | 18,315 | 18,315 | - | - |
| 대전 | 19,727 | - | 19,727 | 14,307 | 3,861 | 1,558 |
| 울산 | - | - | - | - | - | - |
| 세종 | - | - | - | - | - | - |
| 경기 | 553,988 | 163,634 | 390,040 | 376,535 | 129,491 | 47,962 |
| 강원 | - | - | - | - | - | - |
| 충북 | - | - | - | - | - | - |
| 충남 | 19,466 | - | 19,466 | 15,294 | 2,707 | 1,465 |
| 전북 | - | - | - | - | - | - |
| 전남 | - | - | - | - | - | - |
| 경북 | - | - | - | - | - | - |
| 경남 | 106,743 | 18,272 | 88,471 | 79,099 | 26,669 | 975 |
| 제주 | 58,383 | 20,380 | 38,003 | 58,383 | - | - |

주: 백만원 이하를 반올림하거나 절삭하여 일부 수치가 부정확할 수 있음.

출처 : 행정자치부, 지방세통계연감, 2015.

04

입장행위에 대한 개별소비세의 제주자치도 이양

- Ⅲ.에서 본 바와 같이 과세장소의 입장행위가 지방세의 세원으로 어느 정도 역할을 하고 있다는 것을 알 수 있었음.
 - 이하에서는 과세장소의 입장행위에 대한 개별소비세가 지방(제주자치도)으로 이양할 수 있는 세원에 해당하는지를 지방세의 원칙에 비추어 검토하고, 외국의 입법례를 살펴보고자 함.
 - 다음으로 개별소비세가 이양되는 경우 세수의 변화가 어떻게 될 것인지를 고찰하고자 함.
 - 제주자치도로 입장행위에 대한 개별소비세가 이양될 경우 법제 정비방안을 제시하고자 함.

01 지방이양의 타당성

1) 소비세제 변천에 따른 국세의 지방세 이양

- 우리나라의 소비세제는 제4차 경제개발계획을 뒷받침하고 우리나라 세제를 더욱 근대화하기 위하여 간접세제의 전면적 개편의 일환으로 1977. 6. 30. 부가가치세·특별소비세를 도입하기 전까지는 국세와 지방세 간에 비교적 활발하게 세원 이양을 단행해 왔음.²²⁾
 - 1962.1.1. 당시 국세이던 마권세와 유흥음식세를 지방으로 이양하였음.
 - 이와 같이 이양된 마권세는 경륜 및 경정 시행에 따라 1993.12.27. 경주마권세로, 전통소싸움 시행에 따라 2000.12.1. 레저세로 명칭이 변경되는 과정을 거쳐 지방세로서 자리를 잡고 있음.
 - 유흥음식세는 부가가치세 신설에 따라 1976.12.31. 다시 국세로 환원되는 변천 과정을 겪었음.

22) 유태현, 앞의 보고서, 71면.



- 1945년 일제로부터 독립(광복)될 당시 국세이던 특별행위세의 경우는 1949. 10.에 폐지되었으나 1951.6.2.에 지방세로 다시 부활되어 시행되다가 1961.12.8. 국세로 이양되어 국세인 영업세와 통합되었으며, 독립될 당시 국세이던 통행세의 경우에도 1962. 1. 1. 지방세이던 교통세를 이양 받아 통행세에 통합하여 시행되다가 1977.6.30. 부가가치세·특별소비세 시행으로 폐지되었음.²³⁾
- 1977. 6. 30. 국세인 부가가치세·특별소비세 도입 시행 이후에는 1984. 12. 24. 국가의 전매이익금 가운데 일부를 지방으로 이양하는 지방양여세 성격의 담배판매세가 지방세로 도입되어 시행되다가 1988.12.26. 지방세의 보통세인 담배소비세로 개편되어 지방세 세목으로서의 역할을 하고 있음.
- 2001. 1. 1.에는 국세인 교통세의 일부를 지방으로 이양 받아 주행세를 지방세로 신설하였고, 주행세는 2011. 1. 1. 지방세법개정 시 자동차 주행에 대한 자동차세로 개정되었음.
- 2010. 1. 1.에는 국세 일반소비세인 부가가치세의 일부를 지방으로 이양 받아 지방소비세를 신설하였음
- 우리나라 소비세제의 변천 과정을 살펴볼 때 소비세제는 국세와 지방세 간 이양이 비교적 잦았던 세원이라고 할 수 있음.²⁴⁾
 - 특히 개별소비세의 특정장소 관련 세원은 마권세의 지방이양, 유흥음식세의 지방이양과 다시 국세로 환원, 지방세로 시행되던 특별행위세의 국세 통합 사례 등에서 볼 수 있는 바와 같이 연혁 측면에서도 이미 지방세로 시행이 된 적이 있는 세원이라고 할 수 있음.

2) 지방세 원칙에 따른 지방이양의 적합성

- Ⅲ. 1. 지방세의 원칙에서 본 바와 같이 그 원칙에 따라 과세장소의 입장행위에 대한 개별소비세가 지방자치단체의 세원으로 적합한지를 이하에서 판단하고자 함.

23) 유태현, 앞의 보고서, 72면.

24) 앞의 註.



① 응익성의 원칙

- 응익성의 원칙에서 보면 특정장소에 대한 개별소비세의 과세장소인 골프장, 경마장, 카지노장 등과 유흥주점 등은 교통 혼잡, 소음·쓰레기 배출, 환경오염, 보건위생 등 해당지역에 미치는 외부 불경제 효과가 큰 시설이라고 할 수 있음
 - 반면에 이들 시설이 원활하게 운영되기 위해서는 도로, 교통, 상·하수도, 소방, 방재, 환경, 위생 등 해당 지방자치단체에서 제공하는 각종 행정서비스가 적절하게 뒷받침되어야 함.
- 이들 시설은 이러한 해당 지방자치단체에서 제공하는 각종 행정서비스가 뒷받침되지 않고는 원활히 운영될 수 없는 시설이므로 그 혜택에 상응하는 세 부담을 하는 것이 응익성의 원칙에 비추어 타당하다고 할 수 있음.
 - 이와 같이 특정장소에 대한 개별소비세의 과세장소인 골프장, 경마장, 카지노장 등과 유흥주점 등이 해당 지역에 미치는 외부 불경제 효과를 내부화 함.
 - 해당 지방자치단체에서 제공하는 각종 행정서비스에 따른 이익에 상응한 세 부담을 해야 한다는 측면에서는 특정장소에 대한 개별소비세의 세원은 응익성의 원칙에 부합하는 세원이라고 할 수 있음.

② 보편성의 원칙

- 보편성의 원칙에서 보면 개별소비세의 과세장소인 골프장, 경마장, 경륜장 등 입장행위에 대해서 과세하는 과세장소와 영업행위에 대해 과세하는 과세영업장소인 카지노의 경우 그 시설이 특정 자치단체에 소재하고 있어 보편성의 원칙에는 맞지 않는 세원이라고 할 수 있음.
 - 이들 세원 중 골프장의 경우 최근 골프의 대중화 추세에 따라 골프장이 점차 전국적으로 늘어나는 추세에 있고, 경마장, 경륜장 등의 경우에는 당해 본장뿐만 아니라 다른 지역에 소재하는 장외매장까지 과세대상에 포함하고 있어 세원의 편재 현상이 다소 완화되는 양상을 나타내고 있음.
- 일반적으로 보면 세원의 편재 현상은 근본적으로 지역 간 경제력의 격차에 기인하는 것으로 지방세 세원배분에 있어 보편성의 원칙을 완벽하게 구현한다는 것은 일정한 한계가 있을 수밖에 없음.





- 이러한 한계 때문에 국가와 지방자치단체 간에는 지방교부세와 같은 지방재정조정제도를 두고 세원이 부족한 지방자치단체에 대해서는 지방교부세로써 재원을 보전시키는 조치가 이루어지고 있는 것임.
- 이는 다른 각도에서 보면 어느 특정 세원이 보편성의 원칙에는 다소 맞지 않으나 다른 지방세의 원칙에 부합될 경우에는 세원배분을 하더라도 지방재정조정제도를 통해 보완이 가능하다는 것임.
- 한편 이들 세원에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 골프장, 경마장, 경륜장 등의 편재 현상은 지역 간 경제력의 격차에 기인한 것은 아님.
 - 이는 지방자치단체의 지역개발 추진 또는 이들 시설을 유치하려는 투자 등 특별한 노력의 여부에 따라 좌우됨.
 - 이와 관련하여 강원도, 충북, 전남 등 대체로 지역 경제력이 약하다고 볼 수 있는 지역에도 골프장이 많이 소재하고 있다는 점에 주목할 필요가 있음.
 - 경마장·경륜장 등은 지방자치단체가 이들 시설을 유치하기 위해 적극적으로 노력하는 경우에만 유치가 가능한 시설임.
- 카지노의 경우에도 내국인 카지노장인 강원랜드는 낙후지역인 폐광지역 개발이라는 국가정책적인 고려에 따라 해당 지역에 유치된 시설임.
 - 또한 외국인 전용 카지노장의 경우도 지방자치단체가 시설 유치를 위해 각별한 노력을 기울이는 경우에만 유치가 가능한 시설임
- 이와 같이 이들 세원은 해당 지방자치단체의 특별한 노력의 결과로 창출된 세원이라는 측면을 감안 할 때 다소 세원편재 현상이 발생하더라도 일반적인 보편성의 원칙과는 다른 관점에서 접근할 필요가 있음.
 - 이들 세원이 지방세의 다른 원칙에 부합될 경우에는 보편성의 원칙에는 다소 벗어 나더라도 이러한 특수성을 고려하여 세원을 배분하는 것이 오히려 더 합리적임

③ 안정성의 원칙

- 안정성의 원칙에서 보면 골프장, 경마장, 카지노, 유흥주점 등은 사치성·낭비성·사행성 소비장소로서의 성격을 갖고 있어 경기변동에 민감하게 반응하는 세원임.
 - 경기가 나쁠수록 세수가 크게 줄어드는 등 안정성 면에서는 지방세의 원칙에 맞지 않는 세원이 아닐 수 없음.



- 안정성의 원칙은 지방세로서의 적격성을 판단하는 필요조건 중의 하나이긴 하지만 반드시 갖추어야 할 필요충분조건은 아니라고 할 수 있음.
 - 지방세로서 다른 적격성을 갖추고 있을 경우에는 보완적으로 고려해야 할 원칙이라고 할 수 있음.

④ 정착성의 원칙

- 정착성의 원칙에서 보면 과세장소의 입장행위에 대한 개별소비세는 그 과세기반은 지역 정착성을 갖는 특정장소임.
 - 개별소비세의 과세대상이 되는 입장행위는 ‘특정한 장소’라는 장소적 요소가 전제되어야 한다는 점에서 장소적 요소는 개별소비세의 과세기반이라고 할 수 있음.
 - 여기서의 장소적 요소는 인적 설비보다는 물적 시설임.
- 해당 시설을 이루는 건축물이나 부속 토지 등 고정시설이 그 중심 개념이라는 점에서 특정장소에 대한 개별소비세의 세원은 현행 지방세에서 가장 주요 세원인 부동산 못지않게 지역정착성이 아주 강한 세원이라고 할 수 있음

⑤ 소결

- 지방세 원칙을 모두 충족하기 어려운 경우에는 어떤 원칙을 우선적으로 고려되어야 할 원칙은 세원의 지역 정착성이라고 해야 할 것임.
 - 이는 개별소비세의 과세대상에 해당하는 특정한 장소에 대해서 보편성이 낮은 세원임에도 불구하고 이미 지방세인 취득세, 재산세 및 레저세가 과세되고 있다는 사실을 통해서도 알 수 있음.
- 종합적으로 고려할 때 개별소비세 과세대상인 특정한 장소와 관련된 세원은 보편성, 안정성 면에서는 다소 미흡하지만 지역 정착성 및 응징성이 강한 세원이기 때문에 지방세로서의 적격성을 갖추고 있음.
 - 개별소비세 과세대상인 특정한 장소와 관련된 세원은 지방세 원칙상 지방이양이 필요한 세원이라고 판단됨.





3) 지방세로서의 적합성

① 국세와 지방세의 세원 중첩

- 국세인 개별소비세는 특정한 장소 입장행위 등에 대하여 부과하고 있는데, 현행 지방세에서는 개별소비세 과세대상인 특정한 장소와 관련해서 취득세, 재산세 및 레저세를 과세하고 있음
 - 개별소비세와 지방세제는 과세대상 특정장소를 서로 중첩하여 세원으로 설정하고 있음.
- 개별소비세의 입장행위 관련 과세장소인 골프장과 지방세법에 근거하여 고급오락장으로 보는 투전기를 시설한 장소 및 카지노장에 대해서는 해당 장소의 물적 설비인 토지 및 건축물을 취득하는 단계에서 거래세인 취득세를 중과세하고 있으며 그 토지 및 건축물을 보유하는 단계에서는 보유세인 재산세를 중과하고 있음
- 개별소비세의 입장행위 관련 과세장소인 경마장·경륜장·경정장(각각 장외매장을 포함)에 대해서는 지방세인 레저세를 과세하고 있음.
- 개별소비세의 과세대상인 특정장소와 관련해서 지방세에서는 취득세, 재산세, 레저세의 3개 세목에 걸쳐 과세하고 있으며,
 - 그 과세단계도 해당 장소의 물적 설비를 취득하는 단계와 보유하는 단계 그리고 승마 또는 승차 투표권을 발매하는 단계에서 각각 과세하고 있음.
- 개별소비세의 과세대상인 과세장소는 지방세로서 적합성을 갖고 있다는 것으로 국세에서 지방세로 이양하더라도 무방하다고 판단됨.

② 세원관리의 효율성

- 개별소비세의 경우 간접세로서 과세체계상 세원포착이 용이하지 않아 운영 면에서 효율적인 세원관리가 필요한 세목이임.
 - 골프장, 카지노, 경마장 등 과세장소의 경우 그 입장인원을 과세표준으로 하고 있음.
 - 과세영업장소인 카지노의 경우는 당해 연도 총매출액을 과세표준으로 하고 있으므로 구조적으로 세원관리가 쉽지 않은 특징을 갖고 있음.



- 특정장소에 대한 개별소비세가 내국세에서 차지하는 세수비중이 2011년도 기준 0.2%에 불과하므로 세원의 효율적인 관리가 어렵다고 할 수 있음
- 반면 지방자치단체의 경우 골프장, 경마장, 경륜장 등 과세장소에 대해서는 그 토지 취득조성, 건축 인·허가 단계 등 개발단계는 물론,
 - 환경·교통 대책 등 운영단계에 이르기까지 다양한 현장 정보를 갖고 있을 뿐만 아니라 해당 장소의 운영 실태를 가까이에서 볼 수 있는 근접성을 갖고 있기 때문에 원관리가 상대적으로 용이함.
 - 과세영업장소인 카지노의 경우에도 다르지 않음.
- 해당 지방자치단체가 세원인 과세장소를 보다 집중적·효율적으로 관리할 수 있음을 의미함.
 - 경마장, 카지노장 등 개별소비세 과세대상 특정장소에 대한 효율적인 세원관리 측면에서는 국세보다는 지방세가 더 적합하다고 할 수 있음.

③ 납세협력 비용 및 세무 행정력 절감

- 개별소비세의 과세대상인 과세장소는 지방세인 취득세, 재산세 및 레저세와 세원이 서로 중첩되는 반면, 국세와 지방세로 나뉘어져 있어 세원관리와 납부세액의 수납이나 부과징수 등 국세와 지방세의 세무행정력이 중복 투입되고 있음
 - 국세인 개별소비세의 경우 이들 세원에서 납부되는 세원이 영세하여 상대적으로 투입행정력이 적을 수 있으나,
 - 지방세의 경우 취득세, 재산세, 레저세의 3개 세목에 걸쳐 세무행정을 운영하여야 할 뿐만 아니라 자치단체에서 이들 세목이 차지하는 세수비중이 비교적 높은 세목이기 때문에 상대적으로 더 많은 행정력을 투입해야 할 필요성이 있음.
- 이와 같이 국세와 지방세로 각각 나뉘어 과세행정을 운영함에 따라 중복되는 납세협력비용 및 세무행정력 절감을 위해서는
 - 세수규모가 더 크고 세무행정력을 상대적으로 더 많이 투입하고 있는 지방자치단체에서 지방세로 과세하는 것이 합리적임.





4) 제주자치도로의 이양의 정당성

- 제주특별법에 의하여 제주자치도에 획기적인 자치권을 부여하고, 이를 통해 국제자유도시건설을 제주자치도 스스로의 힘으로 가능하도록 하기 위해서는 자치재정권은 매우 중요하지만,
 - 현실적으로 재정고권에 있어서는 제주특별법이 목적으로 하는 ‘고도의 자치권 보장’과는 거리가 먼 실정이고
 - 헌법상으로는 보통지방자치단체가 가지는 재정고권과 본질적인 차이가 없음. 제주특별법 제4조 국가의 책무를 통해 제주자치도에 지방자치 보장, 지방분권 실현, 행정적 재정적 우대방안을 열거하고 있음.

제4조(국가의 책무) ① 국가는 제주자치도의 지방자치를 보장하고 국제자유도시를 실현하기 위하여 관련 법령을 지속적으로 정비하는 등 입법·행정 조치를 하여야 한다.

② 국가는 제주자치도의 운영목표와 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 제주자치도의 선진적인 지방분권의 실현과 국제자유도시의 조성을 위한 방안 및 시책을 마련하여야 한다.

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

④ 국가는 이 법 시행에 따라 폐지되는 종전의 제주도가 누리던 행정상·재정상의 이익을 제주자치도가 계속 누릴 수 있도록 하여야 한다.

- 제주특별법 제4조 제3항에서 정한 국세의 세목 이양하거나 제주자치도에서 징수되는 국세를 이양하는 등의 행정적·재정적 우대방안을 제주자치도에 시행한 적은 없음.
- 국세의 세목 이양이 없는 상황에서는 제주자치도가 스스로 재정수입을 극대화 하기는 어려운 실정임.
 - 제주자치도가 국제자유도시로 탈바꿈하기 위해 각종 지방세 감면을 통한 투자유치 등을 적극적으로 활용하고 있기 때문임.
 - 이러한 투자유치를 위해 국가는 제주자치도에게 지방세에 대하여 다른 지방자치단체와 달리 지방세를 가감할 있는 특례를 부여하고 있음.



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

제123조(세율 조정에 관한 특례) ① 다음 각 호의 제주자치도세의 세율은 「지방세법」에 따른 세율(표준세율과 중과기준세율을 포함한다. 이하 같다)에도 불구하고 도조례로 정하는 바에 따라 해당 세목 세율의 100분의 100 범위에서 가감 조정할 수 있다. 다만, 제6호에 따라 도조례로 지역자원시설세의 세율을 가감 조정하였을 때에는 「지방세법」 제146조제2항제2호에 따른 화재위험 건축물에 대해서는 그 가감 조정된 세율의 100분의 200으로 하고, 같은 법 제146조제2항제2호의2에 따른 대형 화재위험 건축물에 대해서는 그 가감 조정된 세율의 100분의 300으로 한다.

이하 생략

- 그 권한은 사실상 제주자치도세에 한정되어 세액의 가감을 자율적으로 정할 수 있다고 하지만, 실제로는 제주자치도의 도조례 명칭에서 알 수 있듯이 감면에만 한정되어 있다고 할 수 있음.
- 통상 주민의 조세저항과 투자유치를 감안하여 세액감면을 중심으로 이루어질 수밖에 없기 때문에 지방세를 통한 세수확보는 어려울 수밖에 없음.
- 앞서 본 바와 같이 과세장소의 입장행위에 대한 개별소비세는 지방세의 원칙에 비추어 보건대 지역 정착성 및 응익성이 강한 세원이므로 지방세로서의 적격성을 갖추고 있음.
 - 특히 제주자치도는 골프장, 카지노, 경마장 등과 같은 과세장소가 있으므로 지방세로 국세이양의 시범적 사례가 될 수 있다고 판단됨.
 - 개별소비세를 지방세로 이양하는 경우 다른 지방자치단체는 광역·기초자치단체 간의 세수배분의 문제가 발생할 수 있지만, 제주자치도의 경우에는 세수배분의 문제가 발생하지 않으므로 시범적 운영이 가능함.
- 제주특별법 제4조 제3항 국세의 세목이양이라는 입법 목적을 달성할 수 있고, 지방세적 성격에 적합한 입장행위 등에 대한 개별소비세의 이양은 제주자치도의 과세자주권을 보다 확충할 수 있는 계기가 될 것임.
 - 제주자치도에만 이루어지는 소득세, 법인세, 부가가치세 등과 같은 국세의 이양은 다른 지방자치단체와의 조세형평성의 문제가 발생할 수 있기 때문에, 제주자치도만이 가지는 지역적 특성을 고려할 필요성이 있음.



02 외국의 입법례

1) 일본 : 골프장 이용세

- 일본은 1989년 세제개정을 통해 오락시설이용세 중 골프장 이외의 오락시설에 대한 과세를 폐지하고 그 과세대상을 골프장 이용에 한정하되 명칭은 골프장이용세로 조정하였음.
 - 골프장이용세는 고액의 이용요금이 담세력을 잘 대변하며, 골프장과 관련한 개발 허가·도로·방재·폐기물처리 등은 행정서비스와 긴밀한 관련이 있고,
 - 골프장이용세의 세수를 활용한 교부금이 현실적으로 시정촌의 빈약한 재원을 보전하는 역할을 수행한다는 점 등이 고려되어 존속하게 되었음.
- 골프장이용세는 골프장소재지의 도도부현이 골프장 이용자에게 일정액을 부과하는 세목임.
 - 납세의무자는 골프장 이용자이지만 특별징수의 방법을 채택(지방세법 제82조).
 - 즉 조례에 의해 골프장의 경영자 등 특별징수의무자가 징수·납부의 의무를 담당
- 골프장이용세의 표준세율은 1인 1일에 대하여 800엔이고, 제한세율은 1,200엔임(지방세법 제76조제1항·제2항).
 - 표준세율의 차등은 골프장의 규모나 정비 상황 등에 따라 정해짐.
 - 단, 18세미만·70세 이상·장애자·국민체육대회 목적의 선수이용·학교의 체육 활동을 위한 이용에 대해서는 비과세하며, 65세 이상 70세 미만에 대해서 연령을 증명하는 서류를 제시하면 골프장이용세의 1/2를 경감
- 도도부현은 골프장이용세액의 7/10에 상당하는 액을 그 지역 내의 골프장 소재지 시정촌(특별구 포함)에 교부(지방세법 제 103조).
 - 골프장이용세교부금제도가 설치된 이유는 골프장 관련 도로정비나 우수(雨水)에 의한 토사의 방제 등을 목적으로 상당한 재정지출이 이루어지고 있으며, 골프장의 소재로 인한 시정촌의 토지이용 제약이 초래하는 재정상 손실이 적지 않기 때문임.



2) 독일

- 독일의 주정부, 기초자치단체(게마인데)는 다양한 지방세목을 운영하고 있음.
 - 지방소비세제의 실태를 보면 주 정부는 자동차세, 경마등 및 복권세(Rennwett- und Lotteriegesezt, 경주복권세), 맥주세를 과세하고 있으며, 게마인데는 유흥장세 등을 과세하고 있음.

3) 미국

- 미국은 주정부와 지방정부가 유흥세, 호텔숙박세 등 레저·관광관련 세금을 부과하고 있음.²⁵⁾
 - 우선 미국에서 관광세 중 가장 널리 채택되고 있는 세목은 호텔숙박세(hotel room taxes)이며, 세율은 각 지방정부별로 상이하지만 평균 10~11% 수준임.²⁶⁾
 - 다수의 주정부들이 극장, 나이트클럽, 스포츠센터, 카바레 등 유흥업소를 출입할 경우 입장료에 6% 내외의 오락세(entertainment taxes)를 부과하고 있음.
- 미국의 주정부와 지방정부가 상업용 카지노에 대해 직접 독립세목 형태로 과세하는 조세는 게임세가 주종을 이루고 있음.
 - 주에 따라서는 게임세 외에 입장세 또는 입장수수료 등을 별도로 과세하고 있음.
- 미국에서는 40개 주에서 경마를 합법화하고 있음.
 - 경마장 설치의 허가, 면허 및 내기의 승인 등 경마와 관련한 제반 사항은 기본적으로 주정부의 관할사항으로 각 주별로 경마위원회 등을 설치하여 관할하고 있음.
 - 경마를 규제하는 주정부는 공제율과 세율뿐만 아니라 경마산업으로부터의 정부 수입을 어떻게 사용할 것인가를 사전에 법률로 정해 놓은 경우가 많음.
 - 공제율은 대략 15~25%이며, 나머지 약 75~85%를 환급금으로 적중자에게 투표액에 따라 배분하고 있음.
 - 공제된 금액은 세금납부, 우승마에 대한 상금, 수수료, 경마장 또는 장외발매소 운영비, 운영자 이윤 등으로 배분²⁷⁾

25) 장근호, 주요국의 조세제도: 미국편(1), 한국조세연구원, 2009, 68-69면.

26) 송상훈·류민정, 지방세수 확충을 위한 레저세의 확대개편방안 연구, 경기개발연구원, 2008, 68면.

27) 임주영, 레저세 확대 개편을 통한 지방세수 확충 방안에 대한 연구, 한국지방세연구원, 2012, 56-58면



03 지방(제주특별자치도)이양 세수 변화

1) 입장행위 등에 대한 개별소비세 이양에 따른 국세의 변화

- 입장행위 등에 대한 개별소비세를 지방으로 이양할 경우 중앙재정에 미치는 영향을 2014년 기준으로 분석해 보면
 - <표-3>에서 본 바와 같이 내국세 중 과세장소에 대한 개별소비세 해당액인 240,385백만 원이 감소함.
 - 과세장소에 대한 개별소비세를 지방으로 이양할 경우 내국세 감소액 비중은 내국세 총액의 0.14%에 불과함.
- 내국세 감소액 규모는 과세장소에 대한 개별소비세를 지방으로 이양하더라도 중앙 재정 운영에는 그다지 큰 영향을 미치는 수준은 아님. 특히, 이는 설립단계에서 적용되는 세금이므로 비영리법인에 의한 국제학교 설립을 가로막는 장애요인으로 작용할 가능성이 있음.

<표-3> 과세장소에 대한 개별소비세 지방이양 시 국세의 영향

(단위 : 백만 원, %)

| 내국세 총액 | 과세장소별 개별소비세액 | B/A | 지방이양 후 내국세 총액 |
|-------------|--------------|------|---------------|
| 174,111,888 | 240,385 | 0.14 | 173,871,503 |

출처 : 국세청, 국세통계연보, 2015.

- 특히 제주자치도의 골프장 입장행위에 대한 개별소비세가 제주특별법과 조세특례제한법에 따라 면제가 되었기 때문에, 실제로 제주자치도로 이양되더라도 이에 대한 면제가 된다면 그다지 세수증가는 없을 것으로 예상됨.
 - 반면 제주자치도의 지방세 확충보다는 오히려 국세, 즉 고용증가에 따른 소득세와 소비증가에 따른 부가가치세가 증가할 가능성이 높음.

2) 입장행위 등 개별소비세 이양에 따른 지방세 세수변화

- 과세장소 관련 개별소비세를 지방으로 이양할 경우 지방재정에 미치는 영향을 2014년 기준으로 보면 <표-4>에서 보는 것처럼 지방세는 개별소비세의 지방 이양 규모 240,385백만 원 (2014년 기준) 만큼 증가하게 됨.



- 지방자치단체 중에서는 경마장과 골프장이 많은 경기도가, 골프장과 카지노장이 있는 강원도가 많은 세수가 증가될 것으로 예상됨.
- 과세장소에 따라 지방자치단체 별로 세수의 증가에 차이가 있지만 세수는 상당히 증가할 것으로 예상됨.

〈표-4〉 과세장소별 개별소비세 과세 현황

(단위, 백만 원)

| 2014 | 경마장 | | 골프장 | | 카지노(내국인) | | 경륜장 | | 경정장 | |
|------|--------|--------|--------|---------|----------|--------|-------|-------|-------|-------|
| | 입장인원 | 납부할세액 | 입장인원 | 납부할세액 | 입장인원 | 납부할세액 | 입장인원 | 납부할세액 | 입장인원 | 납부할세액 |
| 2014 | 15,296 | 15,296 | 17,198 | 206,441 | 2,969 | 15,589 | 5,293 | 2,117 | 2,354 | 942 |
| 지역별 | 15,296 | 15,296 | 17,198 | 206,441 | 2,969 | 15,589 | 5,293 | 2,117 | 2,354 | 942 |
| 서울 | 4,314 | 4,314 | 561 | 6,733 | - | - | 1,997 | 799 | 1,084 | 434 |
| 인천 | 639 | 639 | 109 | 1,305 | - | - | 152 | 61 | 151 | 61 |
| 경기 | 6,592 | 6,592 | 7,026 | 84,313 | - | - | 2,000 | 800 | 862 | 345 |
| 강원 | - | - | 1,228 | 14,736 | 2,969 | 15,589 | - | - | - | - |
| 대전 | 352 | 352 | 70 | 842 | - | - | 82 | 33 | 49 | 19 |
| 충북 | - | - | 1,259 | 15,102 | - | - | - | - | - | - |
| 충남 | 459 | 459 | 501 | 6,077 | - | - | 90 | 36 | 72 | 29 |
| 세종 | - | - | 102 | 1,226 | - | - | - | - | - | - |
| 광주 | 457 | 457 | 220 | 2,636 | - | - | - | - | - | - |
| 전북 | - | - | 390 | 4,679 | - | - | - | - | - | - |
| 전남 | - | - | 716 | 8,596 | - | - | - | - | - | - |
| 대구 | 257 | 257 | 92 | 1,106 | - | - | - | - | - | - |
| 경북 | - | - | 1,997 | 23,963 | - | - | - | - | - | - |
| 부산 | 1,616 | 1,616 | 577 | 6,923 | - | - | 431 | 172 | 99 | 39 |
| 울산 | - | - | 280 | 3,359 | - | - | - | - | - | - |
| 경남 | 112 | 112 | 2,070 | 24,845 | - | - | 541 | 216 | 37 | 15 |
| 제주 | 498 | 498 | - | - | - | - | - | - | - | - |

출처 : 국세청, 국세통계연보, 2015.





- 지방자치단체로 이양할 광역과 기초자치단체의 세수배분은 다음과 같이 하는 것이 바람직하다고 함.²⁸⁾
 - 과세장소에 대한 개별소비세 과세대상 세원은 지역정착성과 응의성이 높지만, 보편성과는 거리가 있음.
 - 하지만 이들 세원은 해당 지방자치단체의 시설 유치를 위한 특별한 노력으로 인해 만들어진 것으로 볼 수 있음.
 - 특정장소에 대한 개별소비세를 지방으로 이양할 경우 그 세원이 소재한 광역지방자치단체에 과세권을 귀속시키는 방식이 바람직할 것임. 하지만 상증법상 공익법인의 요건을 위 견해와 같이 해석하여야 하는 것은 아님.

3) 입장행위 등 개별소비세 이양에 따른 제주자치도 세수 증가

- 제주자치도는 입장행위 등에 대한 개별소비세의 과세대상인 과세장소로 골프장, 경마장에 불과하였음.
 - 위에서 본 바와 골프장의 입장행위에 대한 개별소비세는 2015년 말까지는 개별소비세 면제를 받은 관계는 세수가 없고, 경마장의 경우에만 498백만 원의 세수가 있었음.
 - 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 등 조세지출규모는 2011년 241억 원에서 2013년 334억 원까지 증가하였다가 2014년에는 287억원(전망)으로 감소하였음.

〈표-5〉 제주 골프장 개별소비세 등 과세특례 조세지출 추이

(단위: 억원)

| 구 분 | 11년 실적 | 12년 실적 | 13년 잠정 | 14년 전망 |
|-------|--------|--------|--------|--------|
| 개별소비세 | 185 | 203 | 257 | 221 |
| 교육세 | 56 | 61 | 77 | 66 |
| 계 | 241 | 264 | 334 | 287 |

출처 : 기획재정위원회, “조세특례제한법 일부개정법률안[김우남의원 대표발의 : 14375] 검토보고”, 2015. 4. 7면.

- 골프장과 경마장 입장행위에 대한 개별소비세를 제주자치도에 이양하는 경우 제주자치도의 세수증가(2014년 기준)는 약 226억 원으로 예상됨.

28) 유태현, 앞의 보고서, 85면.



- 골프장 입장행위 221억 원과 경마장 입장행위 5억 원 정도의 국세가 제주자치도의 도세로 이양하게 되는 것임.

04 제주자치도로의 입장행위 등 개별소비세 이양 법제 정비방안

- 위와 같은 골프장 등 입장행위에 대한 개별소비세의 이양은 실제 세수의 증가보다는 “국세의 세목이양”이라는 제주특별법 제4조 제3항을 실행한다는 의미를 가지는 것임.
 - 동시에 지방자치단체로의 ‘국세의 세목이양’이라는 시범적 사례가 될 수 있음.
- 골프장 등 입장행위에 대한 개별소비세가 제주자치도로 이양되는 경우에는 다음과 같은 법제 정비가 필요함.
 - 제주특별법의 개정을 통해 제주자치도 이양하는 조항이 필요함.
 - 만일 이양이 되지 않는 경우에는 최근 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 감면 조항 삭제에 따른 법적 대응이 필요함.

1) 입장행위 등 개별소비세 지방이양의 방향

- 앞서 본 바와 같이 지방자치시대에 있어서는 지방세가 갖추어야 할 바람직한 조건으로서 보편성과 응익성, 정착성이 충돌하는 세목의 경우에는 보편성보다는 응익성, 정착성을 우선적으로 고려하여 지방세로서의 적합성을 평가하는 것이 바람직할 것으로 판단됨.²⁹⁾
 - 이와 같이 볼 때 입장행위 등에 대한 개별소비세는 지방자치단체로 이양하는 것이 바람직함.
- 지난 2004년에도 당시에 특별소비세로 운영되고 있던 과세장소와 과세유흥장소에 대한 세원을 지방세로 이양하여 이를 지방특별소비세로 설치하는 방안에 대한 논의가 전개된 바 있었음.
 - 2004년 2월 28일 당시 재정경제부는 대통령 업무보고 시 골프장, 경마장, 경륜장 입장에 대한 특별소비세 과세를 지방세원으로 이양하여 지방특별소비세를 신설하는 방안을 제시하였음.

29) 광채기, 레저세 과세체계의 효율적 개편방안, 한국지방세연구원, 2015. 12, 102면 이하 참조.





- 2006년 2월 강창일 의원이 대표 발의한 지방세법 개정안을 통해 지방특별소비세 도입 방안이 제시된 바 있음.
 - 강창일 의원이 대표발의한 법안에서는 국가사무의 지방이양, 고령화 사회로의 진행에 따른 복지사무의 증가 등으로 지방재정수요가 지속적으로 증가하기 때문에 지방재원의 안정적 확충이 필요하다는 점을 이유로 지방특별소비세 도입을 제안 하였음.
 - 지방특별소비세의 신설 방안으로는 특별소비세 과세대상 중 일정한 입장행위와 유흥음식행위를 지방세로 이양하여 지방특별소비세를 과세하는 방안을 제시하였음.
- 지방으로 이양하는 경우 지방세의 독립세목으로 하는 것이 바람직한지 아니면 유사한 성격을 지닌 레저세로 통합할 것인가가 문제로 됨,
 - 과세장소에 대한 개별소비세의 세원을 지방으로 이양할 경우, 이를 지방개별소비세 형태의 독립세목으로 설치하는 것보다는 레저세의 세원으로 통합·일원화하는 것이 더 적절할 것이라고 함.³⁰⁾
 - 이 경우 지방으로 이양되는 과세장소에 대한 세원은 자동적으로 특별시·광역시세와 도세로 존치하게 되고, 과세장소에 대한 과세표준, 세율, 납세의무자는 현행 개별소비세의 과세체계를 그대로 수용하는 형식을 취하면 될 것이라고 함.
- 입장행위에 대한 개별소비세 지방 이양시 세목 명칭 및 장단점 비교

〈표-6〉 특정장소에 대한 개별소비세 지방 이양 시 세목 명칭 및 장·단점 비교

| 구 분 | 11년 실적 | 개별소비세 | 레저세 |
|-------|--------|---|---------------------------------------|
| 현행 체계 | 과세 대상 | 특정장소 입장행위 -경마장 -투전기를 시설한 장소 -골프장 -카지노 -경륜장·경전장 특정장소에서의 영업행위 -카지노 | 경마·경륜·소싸움의 승마·승자 투표권 발매행위 |
| | 납세의무자 | 과세장소, 과세영업 장소의 경영자 | 경륜·경정의 경주사업자 및 한국마사회(개별소비세의 과세장소 경영장) |

30) 광채기, 앞의 보고서, 110면.



| 구 분 | 11년 실적 | 개별소비세 | 레저세 |
|---------------|--------|---|---|
| 현행 체계 | 조세의 성격 | 간접세(소비세) | 간접세(소비세) |
| 지방 이양 시 세목 명칭 | | 지방개별소비세 | 레저세 |
| 장 · 단점 | 장점 | 기존 개별소비세의 전통 유지 납세자 혼선 최소화 | 기존 개별소비세의 한계 극복 가능 세원의 확장에 탄력적 대응 용이 |
| | 단점 | 기존 개별소비세의 한계 극복 곤란 세원의 확장에 탄력적 대응 곤란 | 기존 개별소비세의 전통과 단절 납세자의 일시적 혼선 초래 |

자료 : 유태현, 특정시설 입장 관련 개별소비세 지방이양방안 연구, 한국지방세연구원 2013. 11, 74면.

- 위와 같이 지방으로 이양되는 경우 광역자치단체 또는 기초자치단체의 세수배분과 지방세법 등 개정이라는 복잡한 입법과정에서 다양한 문제가 발생하게 됨.
 - 아직 어느 정도의 세수효과가 발생할지 모르는 상태에서 세수배분의 문제를 해결하기 위한 복잡한 문제가 발생하기 때문에 국세의 이양이 쉽지 않은 상황임.
 - 개별소비세의 이양은 지방세의 개별세목 또는 기존 세목의 통합으로 이루어지므로 지방세법 개정 등이라는 복잡한 절차가 요구됨

2) 입장행위 등 개별소비세를 제주자치도로 이양하는 경우 법제 정비방안

- 지방으로의 국세의 세목이양이 시행된 적이 없기 때문에 응익성 원칙과 정착성 원칙에 적합한 과세장소의 입장행위에 대한 개별소비세의 이양을 시범적으로 운영한다면 제주자치도가 최적임.
 - 제주특별법 제4조 제3항에 따라 “국세의 세목을 이양”을 국가의 책무로 정하고 있음.
- 제주자치도는 제주특별법 제8장 자치재정에서는 도세와 시·군세의 세목을 제주특별자치도세로 통합하고 있음.
 - 광역자치단체와 기초자치단체의 세수배분 문제가 발생하지 아니함.
- 제주자치도는 제주특별법에 따라 지방세 등 조세에 대한 특례조항을 두고 있음
 - 지방세법 개정 등 다른 입법절차를 거치지 않더라도 제주특별법에서 도조례로 위임이 가능함.





| 현 행 | 개 정 안 |
|--|--|
| <p>제256조(골프장 입장행위 등에 대한 조세 및 부가금의 면제) ① 제주자치도에 소재하는 골프장 입장행위에 대하여 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 개별소비세, 농어촌특별세 및 교육세를 면제할 수 있다.</p> <p>② 제주자치도에 소재하는 골프장(회원제로 운영하는 골프장으로 한정한다)은 「국민체육진흥법」 제20조제1항제3호 및 제23조에 따라 골프장의 입장료에 부과되는 부가금을 면제한다.</p> | <p>제256조(입장행위 등에 대한 개별소비세의 이양특례) <u>① 국가는 제4조 제3항에 따라 「개별소비세법」 제1조제3항의 입장행위 및 제5항의 영업행위에 대한 개별소비세의 부과·징수권을 제주자치도에 이양한다.</u></p> <p><u>② 제주자치도는 국가를 대신하여 제1항에 따른 입장행위와 영업행위에 대한 개별소비세를 「개별소비세법」을 준용하여 부과·징수한다.</u></p> <p>③ 제주자치도는 「개별소비세법」, 「조세특례제한법」에도 불구하고 도조례에 따라 개별소비세를 감면할 수 있다.</p> |

- 부수적으로 개별소비세를 감면하기 위해서는 조세특례제한법 제3조 조세특례의 제한규정에 대한 개정이 필요함.
 - 제주자치도가 개별소비세를 감면하는 특례를 도조례로 정하기 위해서는 조세특례제한법 제3조 제24호에서 정한 ‘제주특별자치도세에 관한 규정만 해당한다’는 문구를 삭제하여야 함.
 - 개별소비세는 제주특별자치도세가 아니기 때문이며, 만일 도세인 경우에는 개정이 필요하지 않음.

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|---|
| <p>조세특례제한법 제3조(조세특례의 제한) ① 이 법, 「국세기본법」 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다.</p> <p>1. ~ 23. 생략</p> <p>24. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(제주특별자치도세에 관한 규정만 해당한다)</p> <p>25. 「종합부동산세법」</p> <p>② 생략</p> | <p>조세특례제한법 제3조(조세특례의 제한) ① 이 법, 「국세기본법」 및 조약과 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다.</p> <p>1. ~ 23. 생략</p> <p>24. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(삭제)</p> <p>25. 「종합부동산세법」</p> <p>② 생략</p> |



3) 골프장 입장행위에 대한 개별소비세 감면 삭제에 따른 법적 대응

- 조특법 제121조의 14의 삭제에 따른 제주특별법 제256조와의 법적 충돌
 - 제주특별법 제256조에서는 조세특례제한법에서 정하는 바에 따라 개별소비세, 농어촌특별세 및 교육세를 감면하도록 정하고 있기 때문에 조특법 제121조의14를 삭제함으로써 사실상 근거법률이 없어짐.
- 제주특별법 제256조를 근거로 개별소비세 등을 감면하기 위해서는 조특법에 규정하는 것이 입법체계상 바람직함.
 - 빠른 시일내에 조특법에 근거조항을 마련하는 것이 중요
- 제주특별법 제256조 개정

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|---|
| 제256조(골프장 입장행위 등에 대한 조세 및 부가금의 면제) ① 제주자치도에 소재하는 골프장 입장행위에 대하여 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 개별 소비세, 농어촌특별세 및 교육세를 면제할 수 있다. <후단신설> ② 생략 | 제256조(골프장 입장행위 등에 대한 조세 및 부가금의 면제) ① 제주자치도에 소재하는 골프장 입장행위에 대하여 「조세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 개별소비세, 농어촌특별세 및 교육세를 면제할 수 있다. <u>이 경우 제주도지사는 골프장에 대한 과세 특례가 제주국제자유도시의 관광 진흥에 기여하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 조치를 하여야 한다.</u> ② (현행과 같음) |

● 제주특별법시행령 제72조의2 신설

| 현 행 | 개 정 안 |
|-------|--|
| <신 설> | 제72조의2(골프장에 대한 과세특례에 관한 사후관리) ① 도지사는 법 제256조 제1항에 따라 다음 각 호의 조치를 하여야 한다. 1. 제주특별자치도에 소재한 골프장의 입장요금에 「조세특례제한법」에 따른 조세인하분의 반영여부를 심의하기 위한 골프장입장요금심의위원회의 설치·운영 2. 골프장입장요금심의위원회가 골프장 입장요금에 조세인하분이 적절하게 반영되지 아니한 것으로 인정한 경우 이에 대한 가격인하 등의 시정권고 ② 전 항에 따른 골프장입장요금심의위원회의 설치·운영 및 가격인하의 시정권고 등 그밖에 필요한 사항은 도 조례로 정한다. |



05 / 결론

- 제주자치도는 국세인 개별소비세 과세대상 가운데 지방세원의 성격을 띠는 경마장, 골프장, 카지노 등 입장행위에 대한 개별소비세 세원의 지방이양을 추진하는 것이 바람직함
 - 지방세의 성격이 강한 내용이므로 일부 지방자치단체에서도 지방이양을 요구하고 있음.
- 제주자치도에 대하여 국가는 제주특별법 제4조 제3항에 따라 국세를 이양하여야 한다는 재정적 지원에 대한 책무가 있음.
 - 제주특별법 제4조 국가의 책무를 통해 제주자치도에 지방자치 보장, 지방분권 실현, 행정적 재정적 우대방안을 열거하고 있음.
- 국세의 세목 이양이 없는 상황에서는 제주자치도가 스스로 재정수입을 극대화 하기는 어려운 실정임.
 - 제주자치도가 국제자유도시로 탈바꿈하기 위해 각종 지방세 감면을 통한 투자유치 등을 적극적으로 활용하고 있기 때문임.
- 과세장소의 입장행위에 대한 개별소비세는 지방세의 원칙에 비추어 보건대 지역 정착성 및 응익성이 강한 세원이므로 지방세로서의 적격성을 갖추고 있음.
 - 특히 제주자치도는 골프장, 카지노, 경마장 등과 같은 과세장소가 있으므로 지방세로 국세이양의 시범적 사례가 될 수 있다고 판단됨.
- 제주특별법 제4조 제3항 국세의 세목이양 이라는 입법 목적을 달성할 수 있고, 지방세 성격에 적합한 입장행위 등에 대한 개별소비세의 이양은 제주자치도의 과세 자주권을 보다 확충할 수 있는 계기가 될 것임.
 - 골프장 등 입장행위에 대한 개별소비세가 제주자치도로 이양되는 경우에는 다음과 같은 법제 정비가 필요함.



- 제주자치도로 이양하는 경우에는 제주특별법의 개정이 필요함.
 - 골프장, 경마장, 카지노는 관광진흥의 목적이므로 현행 제256조를 개정하는 방안을 제시함
 - 부수적으로 개별소비세를 감면하기 위해서는 조세특례제한법 제3조 조세특례의 제한 규정에 대한 개정이 필요함.



06 / 참고문헌

- 광채기, 레저세 과세체계의 효율적 개편방안, 한국지방세연구원, 2015. 12.
- 국세청, 국세통계연보, 2015.
- 기획재정위원회, “조세특례제한법 일부개정법률안【김우남의원 대표발의 : 14375】 검토보고”, 2015. 4.
- 민기, “신세원 확대 방안 :카지노세를 중심으로”, 지방세, 79호, 한국지방재정공제회, 2003.
- 송상훈·류민정, 지방세수 확충을 위한 레저세의 확대개편방안 연구, 경기개발연구원, 2008.
- 원윤희·전병욱, 레저세 개편 및 과세대상 확충방안, 한국지방세연구원, 2014.
- 유태현, 특정시설 입장 관련 개별소비세 지방이양방안 연구, 한국지방세연구원 2013. 11.
- 윤현석, “지방세제의 변화와 기초자치단체의 재정력 강화방안”, 지방자치법연구 제9권 제1호, 2008. 12.
- 이동식, “독일의 지방세제도”, 지방세포럼 제10호, 한국지방세연구원, 2013.7.
- 임주영, 레저세 확대 개편을 통한 지방세수 확충 방안에 대한 연구, 한국지방세연구원, 2012.
- 장근호, 주요국의 조세제도: 미국편(1), 한국조세연구원, 2009.
- 장기용, “현행 골프장업 관련 조세제도의 헌법적 평가와 개선방안”, 국제회계연구 제51집, 2013. 10.
- 최명근, “지방소비세 도입의 필요성과 그 구상”, 지방세 제67호, 2001. 9.
- 하능식, “국세의 지방세 이양”, 지방세네트워크포럼 제5차 세미나 보고서, 한국지방세연구원, 2015.
- 행정자치부, 지방세통계연감, 2015.

법제분석지원 Issue Paper 16-21-③

**입장행위 등에 대한
개별소비세의 제주특별자치도 이양방안**

발행일 2016년 10월 31일

발행인 이 익 현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

T.(044)861-0300 F.(044)868-9913

등록번호 : 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

KLRI KOREA LEGISLATION
RESEARCH INSTITUTE

입장행위 등에 대한 개별소비세의 제주특별자치도 이양방안

