지역경제 활성화와 지방재정 확충방안*

윤현석(원광대)

Ⅰ. 문제의 제기

국가 또는 지역의 경제발전은 얼마나 많은 기업이 그 국가 또는 지역 내에 활동하고 있는가에 따라 좌우되고 있다. 그래서 국가는 경쟁력 강화와 고용창출을 위해 국내외 기업의 투자를 유치하고자 많은 노력을 기울이고 있고, 그 국내외 기업의 투자에 대해 지방자치단체들은 자신의 지역 내 경제활성화를 위해 다양한 전략과 함께 각종 인센티브를 제공하여 그 투자기업을 유치하고자 노력을 기울이고 있다.

그러나 국가 전체의 경제성장 이외에 지역간 경제적 양극화 현상, 즉 수도권 경제와 지방경제간 양극화 현상이 나타나고 있다. 특히 지역은 농어촌 뿐 아니라, 지역의 주요 생활거점인 지역도시를 중심으로 인구감소 등 쇠퇴 현상이 지속되고 있다. 지난 10여 년간 생산과 일자리 증가가 특정지역에 편중되고, 최근에도 일부 지역은 생산·취업자 수가 정체 또는 감소하고 있다.[1] 다시 말하면 일부 지역은 일자리 부족현상이 발생하고 이에 따라 소득창출의 기회가 부족해지고 결국 인구가 유출되는 악순환으로 이어져 경제침체가 되고 있는 것이다.

따라서 지역경제의 활성화를 위해서는 중앙정부 주도의 획일적인 방식을 벗어나 지역 특성에 근거한 고유의 경제 활동이 이루어질 수 있도록 각 지역의 자원을 최대한 활용하는 한편 그 지역에 부합하는 기업의 지역투자를 촉구하는 적절한 지역 정책이 필요하다. 이러한 지역경제의 활성화 정책은 우리나라 경제에 다양성과 창조성을 가져올 수 있고, 향후 경제적 환경의 악화에 대한 대응이 될 것이다.

지역경제의 활성화를 위해서는 여러 가지 방안이 제시되고 있지만, 가장 빠른 방법이 기업의 투자유치라고 할 수 있다. 따라서 기업의 투자유치를 위해 각 지방자치단체는 다양한 지원을 약속하면서 유치경쟁을 벌이고 있다. 그러나 실제로는 지방자치단체가 약속하는 재정적 지원은 중앙정부의 권한과 밀접한 관련이 있는 것으로 그 지방자치단체만의 재정적 약속이

* 본 논문은 2014년 7월 15일 한국법제연구원이 개최한 "지역경제 활성화와 자치법규" 워크숍에서 "지역경제 활성화를 위한 재정지원 관련 자치법규 개선방향"이라는 소주제로 발표한 것을 수정보완한 것임을 밝혀둔다.

1) 관계부처 합동, "지역주도 맞춤형 지역경제 활성화 대책", 2014. 3. 12, 보도자료, 1면.

되지 못하고 있기 때문에 기업의 유치에 상당한 어려움을 겪고 있다. 즉 기업의 투자에 대한 지방자치단체의 재정적 지원에 대한 약속은 중앙정부의 눈치를 볼 수밖에 없고, 중앙정부가 그 재정적 지원을 약속한다고 하여도 모든 지방자치단체가 동일하게 적용하므로 해당 지방자치단체가 기업의 투자유치 경쟁조건에서 우위에 있을 수 없어 결국 다른 조건에 의해 투자유치 여부가 결정되기도 한다.

이와 같이 지역경제의 활성화를 위해 기업의 투자유치가 필요하다는 점에서는 동감하지만 그 투자에 대한 지방재정확충이 얼마나 효과적인지를 파악하고, 최근 지방세법개정으로 도입된 지방법인세가 기업의 투자유치와 지방재정에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 검토하고자 한다.

Ⅱ. 기업의 투자유치에 관한 논의

기업의 투자유치는 세수 또는 고용의 증가 등 장점이 있고, 보조금의 경쟁과 비정규직의 양산 등의 과제도 나타나고 있다. 이하에서는 지역적 관점에서의 장단점, 국가적 관점에서의 장단점으로 구별하여 기업의 투자유치에 관해 검토해보고자 한다.

1. 지역적 관점

기업의 투자유치정책을 지역적 관점에서 파악하는 경우에는 재정적 측면과 지역의 경제적 측면으로 구분하여 논의할 수 있다.

1) 재정적 측면

기업의 투자유치에 따른 재정적 장점으로는 다음 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 기업의 유치는 유치기업 자체의 생산과 고용에 따른 직접적 효과와 관련 산업의 경제적 파급효과, 그리고 고용유발 효과가 등으로 인해 지방세수의 증가로 이어질 수 있다. 둘째, 세수의 증가는 자주재원의 비율이 높아져 중앙정부로부터의 교부세에 대한 의존도가 저하된다. 셋째, 세수의 증가는 지방자치단체의 지방공공서비스의 공급을 높일 수 있고, 산업기반의 정비 또는 인프라 확충에 기여할 수 있다

반면 기업의 투자유치에 따른 재정적 단점으로는 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 보조금 등 재정적 인센티브의 제공은 반드시 기업의 입지선정에 결정적 요인이 아닐 수 있다. 기업의 입지에 있고 중시하고 있는 항목으로는 토지의 면적과 가격, 교통조건, 그리고 고용인원 확보 등을 들 수 있다. 둘째, 세입이 특정 기업이나 산업의 동향에 좌우될 수 있다.

2) 지역경제적 측면

기업의 투자유치에 따른 지역경제에 미치는 장점으로는 다음 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 기업의 투자유치는 지역 경제에 생산, 소득, 고용, 인구 등의 증가가 이루어질 수 있다. 예컨대 천안시의 경우 기업의 투자유치를 계기로 인구, 생산과 고용 등이 큰 성장세를 보이고 있다. 둘째, 진출 기업을 중심으로 지역 고유의 경제 경영 자원이 유기적으로 결합하여 경쟁력 있는 산업 집적이 형성된다. 예를 들면 천안시의 경우에는 천안시청을 중심으로 전방 3km 안에 천안산업단지와 삼성디스플레이시티 등이 조성되어 있다.

반면 기업의 유치에 따른 지역경제에 미치는 단점으로는 다음 다섯 가지를 들 수 있다. 첫째, 외부에서 진출한 기업이 생산 활동의 주역이 되는 경우에는 원재료와 부품 등을 외부에서 조달하는 비율이 지역 기업에 의한 생산의 경우보다 높아지는 경향이 있다. 둘째, 기업의 진출은 반드시 지역 내부의 정규직 고용 증가로 이어지지 않을 수 있다. 또한 지역외부에서 오는 비정규직 사원이나 외국인 노동자가 많이 근무할 수 있으며 노동환경의 악화로 이어질 수 있다. 셋째, 거대공장의 진출은 중소기업 또는 영세기업의 부도·폐쇄 등을 초래할 수 있다. 넷째, 지역 주민의 이해와 환경에 대한 배려가 불충분할 경우에는 사회환경적 문제를 일으킬 수 있다. 다섯째, 특정의 기업 또는 산업의 과도한 의존은 경기의 순환 및 산업구조의 변화에 대한 적응력을 약화시키고 지역의 안정성을 위협할 수 있다.[2)]

2. 국가적 관점

기업의 투자유치정책을 국가 전체적 관점에서 파악하는 경우에는 지방자치단체의 경쟁, 국가와 자방자치단체와의 관계로 정리할 수 있다.

먼저 지방자치단체간의 유치경쟁에 대해서는 그 기업의 진출이 지역 자원의 이용이나 신규참가 기업을 유발시키는 경우에는 유익하지만, 새로운 부가가치를 수반하지 않는 기업의 지역간 이동이라면 기업의 투자유치는 지역간 소득 이전일 뿐, 국가 전체로서는 제로섬 게임에 불과하다. 따라서 지방자치단체 간 경쟁의 결과를 평가하는 관점에서는 결국 국가 전체를 고려하여야 하는 것이 타당하고, 한 지역의 손익에만 주목하는 것은 잘못이라고 할 수 있다. 다음으로 국가와 지방자치단체의 관계에 대해서는 국가의 규제와 교부세 등이 문제로 된다. 예컨대 중앙정부의 규제가 엄격하다든지, 기업유치로 인해 세수가 올라가면 그만큼 교부세가 줄어들 수 있기 때문이다.

2) 한 지역이 어느 산업을 특화하면 경기적 순환에 약해지기 때문에 산업의 다양화가 필요하지만, 한편으로는 특화를 하지 않으면 비효율성으로 인해 글로벌 경쟁에서 생존할 수 없다는 과제를 안고 있다.

Ⅲ. 기업의 투자유치와 지역경제 활성화

1. 재정적 지원과 기업유치와의 관계

지역경제의 활성화라는 목표에 비추어 볼 때 보조금 등 재정적 지원을 통한 기업 유치정책이 타당한지에 대해서는 다음과 같은 의문이 제기될 수 있다.

첫째, 보조금을 이용한 기업유치 정책의 본질은 설비투자에 대한 세금감면과 마찬가지라고 생각된다. 설비투자기업에 대해 그 투자액의 일정비율만큼 보조금을 지불하는 정책은 투자금액의 일정비율을 세액공제하는 경우와 마찬가지로 그 기업의 자본조달비용을 저하시키는 것으로서 설비투자의 확대를 촉진하게 하는 요인이 된다.[3)]

그러나 보조금이나 세금감면과 같은 재정적 혜택은 기업이 신규투자를 할 때 판단하는 참고로 하는 자료 중 하나에 지나지 않는다. 즉 기업이 투자를 위해 지역을 선택하는 의사결정은 실제로 자본비용 이외의 요인에 의해 중요한 영향을 받기도 한다. 구체적으로 인재확보의 용이성, 교통접근성, 판매처 또는 원재료조달처와의 거래 등과 같은 여러 가지 조건은 자본비용 못지않게 중요한 판단요소이기 때문이다. 이러한 조건에서 불리한 지역일수록 그곳에 진출하여 생산활동을 실시하는 기업은 피할 수 없는 거래상의 비용이 커질 수 있다.

만약 어떤 지역에 진출하는 것에 따라 거래 비용의 증가분이 지방자치단체로부터 받는 재정적 지원에 따른 자본비용의 감소분을 초과한다면 그 지역에 일부러 진출하는 기업은 없을 것이다.

위에서 본 바와 같이 지역경제의 활성화를 위한 재정지원방안으로는 크게 보조금과 같은 급부적 성격을 지닌 금전적 지원과 지방세의 비과세 또는 감면을 통해 세제지원으로 구분할 수 있다.

1) 보조금

보조금이란 경제촉진을 목적으로 반대급부 없이 주어지는 금전을 말한다. 국가 또는 지방자치단체 보조금의 교부에 대한 법적 근거는 개별 법률에서 규정되어 있다.[4)] 지방자치단체는

---

3) 井堀利宏, 財政(第2版), 現代經濟學入門, 岩波書店, 2001, pp.137-140.

4) 여객자동차 운수사업법 제50조(재정 지원) ① 국가는 여객자동차 운수사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 수행하는 경우에 재정적 지원이 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다.

1. ~ 9. 생략

② 시·도는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있으면 여객자동차 운수사업자에게 필요한 자금의 일부를 보조하거나 융자할 수 있다. 이 경우 보조 또는 융자의 대상 및 방법과 보조금

개인 또는 단체에 대한 기부·보조·출연, 그 밖의 공금 지출을 할 수 없도록, 즉 보조금 지원을 금지하고 있다(지방재정법 제17조 제1항). 다만 지방자치단체의 소관에 속하는 사무와 관련하여 법률에 규정이 있는 경우, 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우, 용도를 지정한 기부금의 경우, 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 보조금을 지원할 수 있다(지방재정법 제17조 제1항 단서).[5)]

그리고 국가가 보조하는 보조금의 관리에 관한 일반법으로 보조금 관리에 관한 법률이 있고, 지방자치단체가 보조하는 보조금의 관리에 관한 전반적인 사항은 「지방재정법 시행령」 제29조 제5항에[6)] 근거하여 조례로 규정하도록 되어 있었다. 그러나 지방자치단체별로 다른 기준이 적용될 경우 보조금 이용에 있어 형평성을 저해할 우려가 있으므로 법률에 따라 통일된 기준을 적용할 필요가 있어. 보조금의 취소·반환 등에 관하여 지방재정법에서는 관련 규정(제32조의2부터 제32조의10까지)을 신설하였다.[7)]

또는 융자금의 상환 등에 관하여 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.
1.~6. 생략
③ ~ ④ 생략

5) 종전에는 네가티브방식에서 포지티브방식으로 개정하여 2014년 11월 29일부터 시행할 예정이다. 지방재정법 제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공금 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다. <개정 2014.5.28.>
1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

6) 지방재정법 시행령 제29조(기부·보조 또는 출연의 제한) ⑤ 법 제17조제1항의 규정에 의한 지방자치단체의 보조금 또는 그 밖의 공금의 지출에 대한 교부신청, 교부결정 및 사용 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

7) 지방재정법[시행 2014.11.29.] [법률 제12687호, 2014.5.28., 일부개정]을 보면, 지방자치단체의 장이 지방보조금 예산을 편성할 때, 지방보조금 관련 조례안을 의회에 제출할 때 등의 경우에는 지방보조금심의위원회의 심의를 거치도록 하고, 지방보조금의 교부는 원칙적으로 공모절차에 따르도록 하고 있다(제32조의2, 제32조의3). 또한 지방보조사업자가 보조사업의 내용을 변경하는 등의 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받도록 하고, 지방자치단체의 장은 지방보조사업자가 법령 등에 따라 지방보조사업을 수행하지 아니하면 필요한 명령을 하고, 그 명령에 위반하면 지방보조사업을 일시 정지시킬 수 있도록 한다(제32조의4, 제32조의5). 지방자치단체의 장은 지방보조사업에 대하여 매년 성과평가를 실시하고, 3년마다 지방보조사업의 유지 필요성을 평가하여 그 결과에 따라 필요한 조치를 하도록 한다(제32조의6, 제32조의7). 지방보조사업자가 보조금을 다른 용도에 사용하는 등의 경우에는 교부결정을 취소할 수 있도록 하고, 지방보조사업을 완료한 후에도 지방자치단체의 장의 승인 없이는 중요재산을 보조금의 교부 목적 외의 용도로 사용하거나 양도·대여 또는 담보로 제공할 수 없도록 한다(제32조의8).

위와 같이 볼 때 보조금을 통한 재정적 지원은 지방자치단체가 자율적으로 할 수 있는 경우, 즉 지역의 경제활성화를 위해 다른 지방자치단체와 달리 재정적 지원을 할 수 있는 경우는 현행 지방재정법 제17조 제1항 단서 제4호에 해당하는 “보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”에 가능하다고 볼 수 있다. 하지만 종전 지방자치단체의 보조금 관리 조례가 지방재정법에서 신설된 이상 지방자치단체가 자율적으로 보조금을 지원하는 행위에 대한 조례가 존재할지는 몰라도 그 관리에 따른 규제적 측면은 상위법령에서 정하는 것이므로 이에 대한 위배 여부를 먼저 검토하여야 할 것으로 본다.

2) 지방세감면

지방세의 감면과 관련해서는 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 지방자치단체의 지방세감면조례가 있다. 이 중 조세특례제한법은 국세에 대한 특례와 함께 지방세의 일부 세목에 대한 감면사항을 규정하고 있다. 그리고 지방세특례제한법에서는 지방세특례제한법, 지방세법, 조세특례제한법에 따르지 아니하고는 지방세법에서 정한 일반과세에 대한 지방세 특례를 정할 수 없도록 규정하고 있다(같은 법 제3조 제1항).

지방자치단체의 조례에 따른 지방세감면은 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때, 특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때에는 지방세를 감면할 수 있다(지방세특례제한법 제4조 제1항). 그리고 지방자치단체의 장은 천재지변이나 그 밖에 지진, 풍수해, 벼락, 화재, 전화(戰禍), 도괴(倒壞) 또는 이와 유사한 재해와 같은 특수한 사유로 지방세 감면이 필요하다고 인정되는 자에 대하여는 해당 지방의회의 의결을 얻어 지방세 감면을 할 수 있다(지방세특례제한법 제4조 제4).

지방세특례제한법 제정 이전에는 지방자치단체가 조례로써 지방세를 감면하고자 할 경우 행정안전부장관의 사전 허가를 받도록 규정되어 있어 지방자치단체의 자율성을 침해한다는 논란이 있었다. 따라서 지방자치단체는 현저하게 과세형평을 침해한다고 판단되거나 국가의 경제시책에 부합되지 아니한 경우를 제외하고 자율적으로 조례로 지방세를 감면할 수 있도록 정하였다(지방세특례제한법 제4조 제2항). 하지만 지방자치단체의 재정수입 여건이 크게 개선되지 못하는 상황에서도 지방자치단체의 조례를 통한 지방세 감면규모는 지속적으로 증가하는 등 지방재정의 건전성을 확보하기 위해 지방세 감면 조례 총량제[8]를 도입하였고(지방세특

8) 지방자치단체는 조례로 지방세를 감면하려는 경우에는 전전년도 지방세징수 결산액에 대통령령으로 정하는 일정한 비율을 곱한 규모 이내에서 감면하도록 하고, 감면된 지방세액이 해당 지방자치단체의 지방세 감면규모를 초과한 경우 그 다음 연도에는 축소·조정된 지방세 감면규모 이내에서만 지방세를 감면할 수 있도록 정하였다.

례제한법 제4조 제6항, 제7항), 한편 지방자치단체가 감면할 수 있는 범위를 설정하여 연평균 감면액이 10억 원 이상 소요되는 감면조례에 대해서는 조세관련 전문기관을 통한 타당성 검토를 의무화 하는 등 감면조례 제정요건을 법제화하였다(지방세특례제한법 제4조 제3항).

이상과 같이 지역경제 활성화를 위해 지방자치단체가 자율적으로 조례를 정하여 지방세를 감면할 수 있는 경우로는 특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정되는 경우에 해당하여야 할 것이다. 그러나 이 경우도 지방자치단체가 자율적으로 감면조례로 정할 수 있는지는 의문이다. 즉 지방세특례제한법 제2조 제2항에서는 중과세의 배제를 통한 지방세 감면, 토지에 대한 재산세 과세대상의 구분 전환을 통한 지방세 감면, 감면제외 대상에 대한 지방세 감면, 과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 아니한 지방세 감면 등으로서 행정자치부장관이 고시하는 사항에 해당하는 경우 지방세감면을 할 수 없도록 정하고 있기 때문이다(지방세특례제한법 제4조 제2항).[9] 따라서 지방세감면을 지방자치단체가 자율적으로 감면조례를 정하고 있는 경우에는 일단 상위법령과의 위배여부를 검토하는 것이 선행되어야 할 것이다.

2. 기업유치에 따른 세수증가

최근 우리나라는 '일자리창출'이라는 중요한 정부정책과제로서 지방자치단체도 지역경제 활성화를 위해 노력하고 있다. 지방자치단체도 기업유치를 통한 고용창출을 이끌어 내기 위해 위에서 본 보조금, 지방세 감면 등의 다양한 혜택을 부여하고 있다. 기업의 유치가 실제로 세수증가에 도움이 되고 그로 인한 지방재정이 확충되느냐는 의문을 가지고 있다.

그러나 일련의 사례를 보면, 세수증가의 효과가 있는 것은 사실이다. 군산시의 예를 보면 2006년 7월부터 유치한 기업은 총 397곳이고, 투자금액은 19조 280억원에 달하였다. 특히 지방세수는 2007년말 923억원에서 2011년 1,338억원으로 뛰며 지역발전에 이바지하였다고 한다.[10] 나아가 전라북도는 2011년 10월 지방세 총 부과액은 1조 2,519억원으로 지난 2006

9) 지방세특례제한법시행령 제2조(지방세 감면규모 등) ① 행정자치부장관은 「지방세특례제한법」(이하 "법"이라 한다) 제4조제2항제3호에 따라 지방자치단체가 지방세 감면(법 제4조제1항에 따른 지방세 감면을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 할 수 없는 사항을 고시할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
1. 「지방세기본법」 또는 「지방세법」에 따른 지방세의 납부기한이 경과된 지방세의 감면인지 여부
2. 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「조세특례제한법」 또는 법에 따른 지방세 과세정책에 중대한 영향을 미치는지 여부
3. 토지 등 부동산정책, 사회적 취약계층의 보호 등 사회복지정책이나 그 밖의 주요 국가시책에 반하는지 여부
4. 그 밖에 지방자치단체 주민 간 지방세 부담의 현저한 형평성 침해 등 지방세 과세정책 추진에 저해되는지 여부

10) 중앙일보(인터넷판) 2011. 11. 7일자(http://article.joins.com/news/article/article.asp?total_id=6608517&ref=

년도 1조 26억원 보다 무려 2,493억원 (24.9%)이 증가하였다. 취득세와 재산세를 면제하고 있음에도 불구하고 세수가 대폭 증가한 이유는 입주기업 소득과 근로자수를 기초로 부과하는 지방소득세의 2011년 10월말 징수액이 1,737억원으로 지난 2006년 말 1,026억원보다 711억원이 증가한 것이 가장 큰 요인으로 분석하였다.[11] 전라북도의 경우는 장기적으로 위와 같은 기업유치가 그 유치에 따른 재정지원 보다 세수증가의 효과가 크다고 보고 있다.

지방자치단체는 지역경제를 살리고 부족한 세원을 확보하기 위해 기업유치가 가장 효과적인 방안이라고 생각하고 기업체에게 각종 세제혜택과 보조금 지급 등을 약속하며 기업 유치에 적극적인 모습을 보이고 있다고 한다.[12] 그러나 이에 대한 반론도 있다.

3. 기업유치에 따른 재정지원의 회수가능성

지방이 열심히 기업을 유치해도 세수의 대부분이 국세로 징수되기 때문에 지방세수 증대에는 극히 미미하다고 한다. 따라서 기업유치를 최우선 과제로 삼는 지방자치단체의 행보에 신중을 기해야 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 그 이유는 국세위주로 되어 있는 조세체계로 인해 지방자치단체가 열심히 기업을 유치하더라도 세수의 대부분을 중앙정부로 이전되어 질 수밖에 없는 구조이기 때문이라고 하였다.[13]

한편 지방자치단체가 지역내에 진출한 기업에 대해 재정지원을 하고, 향후 지방세수의 증가로 되찾을 수 있는지에 대한 의문이다. 특정 기업의 진출이 가져오는 지방세수의 증가가 현재 가치의 베이스로 보아 그 기업에 대한 재정지원금액을 초과한다고 예상하면, 지역 주민인 납세자는 추가적인 세부담이 생기지 않으므로 지방자치단체가 재정지원을 실시하는 것도 정당화된다.

원래 장래의 지방세수 증가액을 현재의 가치로 파악하려면 기업의 진출 후 매년 지방세수

---

mobile&cloc=joongang%7Cmnews%7Cpcversion).

11) 전라북도, “민선4기 이후 기업유치 성과 및 보조금지원효과분석”, 민생일자리본부 브리핑, 2011. 11. 29일자.

12) 매일경제신문(인터넷판), “지자체장, 지역 내 기업체 모시기 ‘구슬땀’ ”, 2014. 7. 19일자 (http://news.mk.co.kr/breakingnews/view.php?no=1032108&year=2014&categorycode=MK100809&newstitle=%5B%C1%B6%BC%BA%BD%C5%C0%C7%20%DD%A3%B5%BF%BB%EA%20%C7%F6%C0%E5%5D%20%C1%F6%C0%DA%C3%BC%C0%E5,%20%C1%F6%BF%AA%20%B3%BB%20%B1%E2%BE%F7%C3%BC%20%B8%F0%BD%C3%B1%E2%20%A1%AE%B1%B8%BD%BD%B6%A1%A1%AF).

13) 특정 지역에 기업이 유치되어 그 지역에 활동하는데도 불구하고 지방세의 수입 총계는 전체 수입의 0.22%에 불과했다”며 “기업경영실적과 세목별 조세 납부액간의 탄력도 측정결과 기업유치의 이득이 지방자치단체보다는 중앙정부에 훨씬 더 컸다고 한다. 최명희·조계근·변용환, “기업유치로 인한 지방세수 증대효과(하이트 맥주 홍천공장 사례)”, 한국산학경영학회, 학술대회논문집, 2006, 17면.

가 어떤 경로를 거쳐 변화하는지에 예상하여 정확하게 계산하여야만 지방세수의 회수여부를 판단할 수 있다. 그러나 기업의 유치와 관련하여 지방자치단체는 지역산업의 경제적 규모, 투자유치에 따른 파급효과 등을 분석할 수 있는 능력이 있는지 의문이다. 만일 이러한 분석이 제대로 이루지지 아니한 경우에는 재정지원한 금액을 지방세수의 증가로 되찾는 것이 실제로 어렵게 될 것이다. 나아가 기업의 투자유치를 목적으로 한 재정지원이 안이하게 이루어질 경우 그 피해는 납세자인 주민에게 전가될 가능성을 있다는 문제가 나타날 수 있다.

Ⅳ. 지방법인세의 활용을 통한 지방재정확충

1. 지방법인세의 도입

종전 지방소득세는 개인 및 법인의 소득을 대상으로 부과하는 지방세 중 하나로 현재 소득분과 종업원분으로 구분하여 징수하고 있으며 2013년 예산 규모는 10.1조이었다. 종전 지방소득세 체계는 2010년부터 시행되고 있는데, 납세의무자는 소득세·법인세 납세의무자와 사업주이며 소득세·법인세액의 10%, 종업원 급여총액의 0.5%를 과세하고 있었다.[14)]

2014년 지방세법 개정을 통해 소득세 및 법인세의 부가세 형태로 부과·징수하고 있는 지방소득세를 독립세 방식으로 전환함으로써 지방자치단체의 자주재원을 확충하고 지역경제의 발전을 지방세수의 신장과 연계하고자 하였다.

특히 지방법인세는 내국법인의 각 사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세 과세표준은 「법인세법」과 동일하게 하되, 표준세율을 별도로 정하고 지방자치단체의 조례로 표준세율의 100분의 50의 범위 내에서 세율을 가감할 수 있도록 하였다(지방세법 제103조의19 및 제103조의20 신설). 그리고 법인세의 과세표준 및 세액의 확정신고·납부, 수정신고·납부, 결정과 경정, 수시부과, 징수와 환급, 특별징수의무, 가산세 등 내국법인의 각 사업연도의 소득에

14) 그동안 종전 지방소득세 과세체계는 다음과 같은 지적을 받아왔다. 첫째, 현재 지방소득세 소득분의 과세표준은 국세에 규정된 각종 공제 및 감면제도와 세율 등에 의해 결정된 소득세액·법인세액이기 때문에 조세정책이 변경될 때마다 지방소득세 세수 역시 변동하게 되어 지방자치단체에게 과세자주권이 없다는 것이었다. 둘째, 지방소득세는 독자적인 과세표준을 가지고 있지 않기 때문에 세수의 안정성과 신장성이 낮고 이에 따라 재원조달기능이 상대적으로 취약하다는 것이었다. 셋째, 종전 지방소득세는 비례세율(10%)로 되어 있지만 과세표준인 소득세액·법인세액이 누진세에 따라 부과된 것이기 때문에 동 세액의 10%가 부과되는 지방소득세 역시 사실상 누진세율구조를 갖고 있으며 이에 따라 지역 간 세수불균등성이 더 거치는 결과가 나타나고 있다는 것이었다. 넷째, 현행 부가세 방식의 지방소득세는 지방자치단체의 조세정책 수단으로 활용이 불가능하여 기업투자 유도, 지역 일자리 창울, 지역산업 육성 등을 위한 정책수단으로 이용하는데 한계가 있다는 것이었다.

대한 법인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 「법인세법」에 준하여 규정하였다(지방세법 제103조의23부터 제103조의30까지 신설). 또한 연결납세방식의 적용, 연결과세표준 및 연결산출세액의 계산 등 내국법인의 각 연결사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세의 부과·징수에 관한 사항을 규정하였다(지방세법 제8장제7절 신설).

2. 기업들의 세부담 증가

지방자치단체가 지방법인세 과세권을 가져가면서 그동안 법인세액 전체에 적용되어온 각종 공제·감면 혜택 중 10%가 사라지기 때문에 기업들의 세부담이 증가할 것이라고 한다. 종전 지방법인세는 과세표준에 국세 기준 법인세율(10~22%)을 적용해 나온 산출세액에서 각종 공제·감면분을 뺀 금액의 10%를 지방법인세로 부과하였다. 하지만 2015년부터는 동일한 과세표준에 지방세 기준 법인세율(1.0~2.2%)만 적용하고 별도의 비과세·감면 없이 산출세액을 계산하게 되므로 기업들이 그동안 받던 감면 혜택의 10% 정도가 줄어들게 된다.[15)]

한편 독립적인 지방법인세의 도입으로 인해 지방자치단체는 징수권도 부여받고 세무조사도 할 수 있게 되었다. 기업의 입장에서는 중앙정부 이외의 기초자치단체의 세무조사를 받아야 한다는 이중부담을 안게 되었다.[16)] 이러한 문제를 해결하기 위해 정부는 정부가 지방에 사업장을 둔 기업 본사에 대한 지방자치단체의 세무조사를 앞으로 3년간 유예하는 방안을 추진한다고 하였다.[17)]

---

15) 예를 들어 영업이익 40억원(법인세율 20%)에 2억원 정도의 각종 비과세 혜택을 받던 A회사는 기존에는 '(40억원-2억원)×20%+2000만원-2억원=5억8000만원'의 법인세를 내고 '5억8000만원×10%'인 5800만원의 지방법인세를 추가로 납부했다. 여기서 2000만원을 추가하는 것은 현행 세법이 영업이익 2억~200억원 구간에 대해 세액 2000만원을 추가 징수토록 하고 있기 때문이다. 하지만 앞으로 이 같은 구조의 법인세는 그대로지만 지방법인세는 '(40억원-2억원)×2%+200만원(2000만원의 10%)=7800만원'으로 기존 납부액보다 2000만원가량 증가한다. 이에 따라 정부는 9500억원, 대한상공회의소는 9300억원의 세금 감면 혜택이 줄어들 것으로 추산하고 있다. 중소기업들만 따로 떼서 보더라도 추가 세금 부담액이 2100억원에 이를 것으로 예상된다 한국경제 인터넷판, 2105. 3. 16일자(http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2015031695601).

16) 개정된 지방세법은 2014년 법인소득분부터 적용된다. 지방법인세 납부 시한이 4월 말이니 이번 5월부턴 기초자치단체의 세무조사가 가능한 셈이다. 최근에야 이런 사정이 알려지면서 기업들은 망연자실이다. 도대체 앞으로 어떤 일이 벌어질까. 국세청은 추징금을 걷어봐야 자기 조직과는 직접적 이해관계가 없다. 반면 지자체는 세무조사 추징금이 고스란히 지자체 예산으로 잡힌다. 가뜩이나 세수 부족에 허덕이는 지자체들이 세무조사에 대한 강렬한 유혹을 느낄 가능성이 크다. 전국적으로 지자체끼리 추징금 징수 경쟁이 벌어질지도 모른다. 기업들 입장에선 국세청만 해도 부담스러운데 이젠 시장·구청장·군수까지 '절대갑'으로 모셔야 할 판이다. 중앙일보(인터넷판), "시장·군수님도 세무조사를 한다고요?", 2015. 3. 20일자(http://joongang.joins.com/article/294/17395294.html?ctg=2002&cloc=joongang%7Chome%7Copinion).

17) 행정자치부는 17일 긴급 설명회를 열고 "여건이 조성될 때까지 3년 동안 세무조사를 하지 않도록 지자체와 협의하겠다"며 "각 지자체와 기획재정부, 국세청과 세무조사의 범위, 방법 등을 협

3. 지방법인세의 활용

종전 지방소득세의 법인세할 제도에서는 중앙정부에 편중된 배분비율, 과세자주권 등의 미흡으로 인해 지방분 법인세수는 국세 법인세의 10%만 귀속되는 구조이었기 때문에 지방재정 확충에 어려움이 있었다. 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위해 기업을 유치하더라도 중앙정부의 세율조정 등의 영향으로 지방세수는 오히려 줄어들 가능성이 있었다.[18)]

경기도 등 지방자치단체는 기업유치에 따른 지방재정이 확충되기 위해 지방법인세 신설을 주장하였다. 특히 경기도는 역점사업으로 LG필립스를 파주에 유치를 추진해 성사되었지만, 유치 후 법인세 과실을 보면 중앙정부가 700억 원, 파주시가 230억 원을 가져가는데 반해 경기도는 고작 9억 원에 불과하였다고 한다.[19)]

이를 해결하기 위해 2013년 지방세법 개정을 통해 2015년부터 시행되는 지방법인세는 독립세로서 지방자치단체가 독자적인 과세표준을 갖게 되었다. 이로써 지방자치단체의 과세자주권이 확보되고 세율변화 등 조세정책의 변경에 상관없이 안정적인 세수를 유지할 수 있어 지방재정의 자율성을 제고할 수 있을 것이다.[20)] 그리고 상대적으로 증가율이 높은 소득에 대한 지방세를 강화할 경우[21)] 지방세 수입 증가 및 지방재정의 건전성 제고에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 국회예산정책처의 법안 비용추계에 따르면, 개정안을 통해 지방소득세가 독립세로 전환될 경우 2013년~2017년 기간 동안 총 12조 8,847억원의 지방소득세수가 증가할 것으로 예상하였다.[22)]

따라서 지방자치단체는 지방법인세를 비과세·감면 등의 방법으로 적극적으로 기업을 유치할 수 있게 되었다. 앞서 본 바와 같이 지방세수의 감면이 반드시 지방재정의 확충으로 이어지지 않는다고 하더라도 지방자치단체가 독립적인 과세자주권을 확보하였다는 점에 그 의의

의할 예정"이라고 밝혔다. 한국경제신문(인터넷판), "지자체발 세무조사 3년간 유예", 2015. 3. 17일자(http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2015031731251).

18) 송상훈, "기업유치에 따른 지방세원 연계방안 연구", 경기개발연구원, 정책연구 2014-39, 15면.

19) 아시아경제 (인터넷판), "경기도 '지방법인세' 신설..왜?", 2011. 11. 1일자(http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2011110115152811231).

20) 안전행정위원회, 지방세법 일부개정법률안 심사보고서, 2013. 12, 10면.

21) 최근 5년('08~'12) 지방세는 4.1%가 증가한데 비해 지방소득세는 4.5%가 증가하였다.안전행정위원회, 지방세법 일부개정법률안 심사보고서, 2013. 12, 11면 각주 6).

22) 안전행정위원회, 지방세법 일부개정법률안 심사보고서, 2013. 12, 11면.

개정안에 따른 지방세수 변화

(단위 : 억원)

구 분	2013	2014	2015	2016	2017	합 계
종전 지방세수(A)	37,901	39,708	41,600	43,581	45,657	208,447
현행 지방세수(B)	61,397	64,289	67,317	70,486	73,805	337,294
지방세수 변화(B-A)	23,496	24,581	25,717	26,905	28,148	128,847

를 들 수 있다. 지방법인세를 잘 활용하기 위해서는 지방자치단체간 조세경쟁이 심화되어서는 안된다. 즉 지방자치단체가 기업유치를 위해 지방법인세를 감면하더라도 경쟁적으로 하여서는 안되고 지역의 특색에 부합하는 기업의 투자에 대해서만 지방법인세를 감면하는 지방자치단체간 상생할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다.

Ⅴ. 결 론

지역경제 활성화를 위한 기업유치는 지방자치단체간 경쟁을 일으킬 수 있다. 또한 그 경쟁으로 새로운 투자를 검토하던 기업이 특정 지역에 투자하는 것은 다른 지역의 투자를 보류하는 것이다. 경쟁을 이긴 지역은 경제적 이익을 누릴 수도 있지만, 기대한 만큼 이익을 얻지 못한 지역도 있을 수 있다. 따라서 국민 경제적인 관점에서는 각각의 지역이 새로운 부가가치를 창출하는 것이 중요하다고 본다.

한편 지역경제 활성화를 위해 국가가 지방에게 재정적 지원, 즉 보조금을 지급하는 것이 유용한 정책수단이지만, 그 부작용도 간과하지 않을 수 없다. 예를 들면 지방자치단체의 사업비의 일부가 국가보조금으로 충당될 경우에는 지역주민이 비용 의식을 약화시키고 비용 대비 효과를 도외시한 채 비효율적인 재정지출을 허용할 우려가 있다(이른바 “재정착각”).

그리고 기업유치 경쟁과 더불어 국가보조금 취득을 위한 경쟁(rent seeking)[23]이 확산됨으로써 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위한 창의적인 노력을 저하시킬 수 있다. 이처럼 지방자치단체가 지역경제 활성화에 임하는 과정에서 국가로부터 받는 재정지원은 정책목표 그 자체의 실현가능성을 낮게 할 수 있다고 본다.

어떤 지역에 특정 기업을 유치하였다고 하더라도 그 자체가 지역 전체의 지속적인 산업발전으로 이어질 수 있는지 산업정책적 관점에서의 비판이 있을 수 있다. 따라서 지역의 산업을 장기적으로 발전하도록 하기 위해서는 다른 지역에서 이전하여 온 기업이 단독으로 생산활동을 전개하는 것만으로는 충분하지 않다. 진출 기업을 중심으로 지역 고유의 경제적 자원, 즉 중소기업, 기업가간의 유기적인 결합을 통해 대외적 경쟁력을 자랑하는 산업의 집적지가 지역 내에 형성되도록 하는 것이 중요하다.

따라서 지방자치단체가 자신의 지역 특색에 부합하는 지역경제 활성화를 위한 정책을 위해서는 정책수단을 자유롭게 선택하는 동시에 그 결과에 대해 스스로 책임을 부담하도록 하는 구조를 되어야 할 것이다.[24] 나아가 지방자치단체가 2014년부터 과세자주권을 부여받은

23) 기업이 생산 활동 이외의 활동을 통해서 이윤을 추구하는 활동을 말한다.

24) 이러한 구조에서는 정책이 실패하더라도 국가에게 어떻게 해 달라고 하는 것이 허용되지 않으므로, 각 지방자치단체는 창의적 연구를 거듭하여 정책의 실효성을 높이기 위해서 노력하게 될

지방법인세 제도를 잘 활용하여 더 많은 기업을 유치하고, 그 유치가 지방법인세를 증가시키고 지방재정의 확대로 이어질 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

김태호·양성만, 지방소득세의 독립세 전환을 위한 입법화 방안, 한국지방세연구원, 2012.
송상훈, “기업유치에 따른 지방세원 연계방안 연구”, 경기개발연구원, 정책연구 2014-39, 2014.
송상훈·류민정, 지방법인세 도입의 논리와 과세방안, 경기개발연구원, 2012.
안전행정위원회, 지방세법 일부개정법률안 심사보고서, 2013. 12.
이영희·김대영, 기업관련 지방세제 개편방안, 한국지방행정연구원, 2008, 12.
전병욱·이선화, 지방소득세의 장기적 발전방안 연구, 한국지방세연구원, 2013.
최명희·조계근·변용환, “기업유치로 인한 지방세수 증대효과(하이트 맥주 홍천공장 사례)”, 한국산학경영학회, 학술대회논문집, 2006.
井堀利宏, 財政(第2版), 現代經濟學入門, 岩波書店, 2001.

것이다.