

기업유치와 지방세의 연계 강화 방향¹⁾

한국지방행정연구원 선임연구위원
이 영 희

I. 서론

1995년 민선 지방자치의 실시 이후 자치단체는 기업 및 시설 등을 유치하여 지역경제를 활성화시키기 위한 많은 노력을 하고 있다. 그러나 자치단체의 기업유치 노력을 통한 지역경제의 활성화에도 불구하고 이러한 결과가 자치단체의 세수 증대로 연결되고 있지 않아 문제가 되고 있다. 현 지방세제하에서는 자치단체가 투자를 하여 공장, 카지노장 등을 유치하여 고용을 창출하여 지역경제가 활성화되어도 세수의 대부분이 국가로 귀속되고 있다. 그 이유는 기업과 관련된 법인세, 소득세 및 부가가치세 등 소득소비 관련 세원이 국세로 되어 있기 때문이다.

기업의 입장에서는 중앙정부와 자치단체가 제공하는 공공서비스를 동시에 제공받기 때문에 이러한 서비스에 대한 대가를 국세와 지방세로 구분하여 납부하고 있다. 산업의 유형에 따라 기업이 제공 받는 서비스에 차이가 있겠지만 기업이 현재 납부해야 하는 총 조세의 약 90% 가량이 국세이다. 서산 대산공업단지의 경우나 여수 국가산

1) 본 글은 「기업관련 지방세제 개편방안」, 2008(연구보고서)의 일반적 논의 및 외국제도의 상당부분을 발췌하여 수정·보완한 것이다.



업단지의 경우에도 자치단체에서 징수하는 지방세수는 기업이 납부하는 국세의 1.0%를 넘지 못하고 있는 실정이다. 이와 같은 산업단지의 경우에는 기업의 경제활동 과정에서 발생하는 공해, 환경오염 및 자연경관 훼손 등 당해 자치단체에 미치는 외부불경제가 매우 크다. 그럼에도 불구하고 산업단지에 있는 기업들이 납부하고 있는 세금 중 해당 자치단체에 귀속되는 지방세수의 비중이 매우 낮아 문제가 되고 있다. 이것은 국세와 지방세의 세원배분이 잘못되었기 때문에 나타나는 현상으로 조세체계의 개편이 필요하다.

기업유치와 관련한 지방세로는 소득과세인 주민세 소득할이 있는데, 주민세 소득할은 법인세와 소득세 세액의 10%를 과세하는 부가세이므로 자치단체에 귀속되는 비중이 너무 낮아 지역경제 활성화에 대한 인센티브 역할을 수행하는데 한계가 있다. 뿐만 아니라 법인세와 소득세의 경우에는 국가에서 결정한 감면제도가 그대로 적용되는 관계로 이들 세목의 부가세인 주민세 소득할에 대한 세수확보가 제대로 되지 않고 있는 실정이다. 따라서 지역경제 활성화를 위한 자치단체의 기업유치가 증대되기 위해서는 이러한 노력이 지방세수와 연계될 수 있는 제도적인 인센티브가 필요하다.

II. 기업유치 관련 조세의 특성

조세가 기업유치의 절대적인 필요조건은 아니지만 충분조건은 될 수 있기 때문에 기업의 공급비용을 낮추어 주는 조세 감면제도가 지방의 기업유치를 위해서 일반적으로 활용되고 있다. 지방정부가 기업을 유치하게 되면 지역경제가 활성화되어 지역의 고용과 소득이 창출된다. 따라서 지방정부의 조세 감면 정책으로 인한 세수감소는 기업유치로 인하여 증가하는 지방정부의 편익으로 상쇄된다는 것이 일반적인 견해이다. 그러나 Milward and Newman(1989)은 지역경제 활성화를 위한 조세 감면 등이 기업유치에 성공적이지만 이를 위해서는 높은 비용을 지불해야 하기 때문에 심사숙고할 필요가 있음을 강조하고 있다. 뿐만 아니라 Spindler and Forrester(1993)에 의하면 지방정부는 지역경제발전이 가져다주는 편익에 집착한 나머지 기업유치 등에 대한 비용을 과소평가하는 경향이 있다고 지적하고 있다(최병호 2000). 특히 우리나라와 같이 기업 유치에 따른 고용과 소득의 창출로 인한 세수의 대부분이 국가로 귀속될 경우, 지방세 감면 등 자치단체의 기업 유치 비용은 더욱 커질 수 있다고 본다.

지역경제 활성화를 위해 세제 혜택을 부여하여 생산요소비용을 낮춤으로써 기업의





업지를 촉진시키는 것은 전통적인 방법이다. 이를 위한 감면 세목으로 주로 국세의 법인세와 지방세의 취득세, 등록세, 재산세 등이 활용되고 있다. 그러나 최근에는 지역경제의 활성화를 위해서는 세액 감면 등 비용절감차원의 공급측면보다 수출시장 확대, 전문 인력 조달 등 투자환경 조성에 대한 수요측면의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 수요측면의 역할은 중앙정부보다 해당 지역의 상황을 잘 알고 있는 자치단체가 수행하는 것이 적절하다. 이렇게 자치단체의 역할이 점점 커지기 때문에 이에 상응하는 비용도 커진다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 지역경제의 활성화를 통한 자치단체의 재정적 혜택은 크지 않다. 기업유치 등으로 인하여 증가하는 세수는 대부분이 법인의 소득에 대한 법인세와 고용인원의 소득에 대한 소득세가 가장 큰 부분인데, 이들 세목이 국세이기 때문에 기업유치가 지방세수의 증대로 연결되지 않는다. 지역경제의 활성화는 지방에 유치된 기업이 활동적으로 경제 활동을 하는 것을 의미하는 것인데 이를 위해서는 자본과 고용이 필수 요건이다. 따라서 자본과 고용으로 인하여 증가하게 되는 법인세와 소득세의 일부는 자치단체로 귀속되도록 하는 것이 당연하다고 본다. 이하에서는 우선 기업 활동과 관련된 법인자본과 고용에 대한 법인세와 소득세의 특성을 파악하고 지역경제 활성화와 지방세의 관계를 살펴보고자 한다.

가. 기업관련 국세의 특성

법인세와 소득세는 소득과세로 소득재분배 역할에 적절한 세목으로 되어 있어 대부분의 국가에서 국세로 되어 있으나 최근 정부간 기능재배분 등 지방분권의 강화에 따라 소득세원을 지방정부와 공유하는 경향이 높아지고 있다. 법인세는 개인소득세와 이종과세 등의 문제가 있음에도 불구하고 세수확보에 유리하기 때문에 대부분의 국가에서 법인을 대상으로 과세하고 있다.

소득세는 개인의 소득에 대하여 과세하고 있으며, 법인세는 개인을 대상으로 하여 과세되는 일반적인 조세와 달리 법적으로만 그 실체가 인정되고 있는 법인을 과세 대상으로 하고 있다는 특성이 있다. 그러나 법인세의 과세가 타당한가에 대한 논란은 지속되고 있다. 즉 조세부담을 질 수 있는 것은 오직 개인이기 때문에 법인의 조세부담은 의미가 없다는 주장과 다른 주장은 법인도 하나의 개체로서 개인소득세와는 별도로 법인세를 납부하도록 하는 것이 바람직하다는 주장이다(이준구, 1999).

우선 법인세 부과에 대한 반대의견의 핵심은 법인세는 법인과 직접·간접으로 관련을 맺고 있는 자연인들이 부담하는 것이라고 보는데 있다. 즉 법인의 소득세는 결국



개인에게 귀속될 것이며 개인에게 과세하는 개인소득세와 동일한 것이기 때문에 법적으로만 존재하는 법인에 대해 공평성 차원에서 법인세를 별도로 과세해야 할 근거는 희박하다는 것이다. 만약 모든 소득이 그 원천에 관계없이 종합적으로 과세되는 것이 바람직하다면, 법인부문에서 발생하는 소득은 개인으로 귀속시켜 다른 소득과 통합하여 과세해야 한다는 통합주의적 견해이다. 따라서 법인세가 별도로 과세되면 이중과세의 문제가 있음을 지적하고 있다. 즉 법인부문에서 발생한 이윤 중 주주에게 배당된 부분은 법인의 차원에서 과세된 후, 개인의 차원에서도 과세되기 때문에 이중과세의 문제가 있다는 것이다. 뿐만 아니라 법인에 대한 조세정책은 당연히 법인의 행태에 영향을 주는데, 이것은 경제적으로 중요한 함의를 가지고 있다고 주장 한다(곽태원, 2000).

반면에 법인세가 소득세와는 별도로 과세하는 것이 바람직하다는 견해의 핵심은 법인이 사회적으로 받는 혜택이 크다는 시각에서 시작하고 있다(이준구, 1999). 우선 오늘날의 법인은 규모가 클 뿐만 아니라 법적 실체라고 볼 수 있을 정도로 강한 독자성이 있으므로, 그들이 갖는 사회적인 영향력도 커지고 있는 현실을 고려할 필요가 있다고 본다. 또한 소유가 널리 분산되어 있는 법인의 경우에는 전문적인 경영진에 의해 거의 독립적으로 운영되고 있기 때문에 법인이 단순히 주주들에게 소득을 창출하여 전달해 주기 위해 존재하는 것으로 보기 힘들다는 지적도 있다. 즉, 법인이 위와 같은 강한 독자성을 갖고 있다면 독자적인 납세능력을 갖고 있는 것으로 간주해야 한다고 보는 절대주의적 견해이다. 즉 사회로부터 여러 가지의 혜택을 받고 있기 때문에 이에 상응한 비용을 부담해야 한다는 주장이다. 정부로부터 법적·제도적인 측면에서 지원을 받고 있기 때문에 이에 대한 대가를 부담금 형식으로 납부해야 한다는 것이 법인세 옹호론자의 견해이다. 소득세는 주주에게 귀속되는 법인의 이윤 중 배당된 부분에만 조세를 과세하고, 사내유보가 된 부분에 대하여는 과세하지 않으므로 이에 대한 부분을 법인세로 과세할 필요가 있다고 보는 것이다. 또한 정부가 법인의 행동에 영향을 주는 수단으로서 법인세가 유용하다고 판단하고 있다. 즉, 법인세의 운용이 기업으로 하여금 더 많은 저축과 투자를 유도하게 할 수 있다고 본다. 한 경제에서 접하는 저축과 투자의 비중이 크므로 이러한 정책수단을 보유하고 있다는 것이 의미 있다고 보는 견해이다.

법인세에 대한 찬성과 반대 의견이 존재하고 있지만 법인세가 없는 국가는 거의 없을 정도로 보편화되어 있는 상황이다. 그 이유는 법인세가 소득세와 더불어 재정수입 조달 차원에서 매우 바람직한 세목이기 때문이다. 법인세를 지방세로 과세할 경우에는 지역간 과다한 조세경쟁을 유발 할 수 있다는 부정적인 시각도 있다. 이러한 조세





경쟁(tax competition) 문제는 세계화 속에서 다국적 기업들의 국경을 초월하는 경제 활동에 대한 전략적 접근으로 세금을 낮게 과세하거나 세금을 과세하지 않음으로써 국제자본을 유치하려 하는데서 출발하고 있다. 그러나 한편 이러한 조세경쟁 문제는 상품이나 생산요소의 이동을 왜곡시킴으로 인하여 비생산적인 경제활동을 야기하기 때문에 이에 대한 자제도 요구하고 있다. 즉 국가간 조세제도의 차이를 줄이거나 없앴으로써 생산요소의 이동과 교역의 활성화를 통한 각국 모두의 후생증진을 도모하고자 하는 조세조화(tax harmonization)의 움직임이 크다(곽태원, 2000). EU처럼 경제통합이 구체적으로 이루어지고 있는 국가들 사이에서 이 문제는 더 활발하게 논의되고 있다. 따라서 조세경쟁 문제 때문에 법인세가 지방세로 되면 안 된다는 것은 적절한 이유가 될 수 없다고 본다.

OECD 국가를 살펴보면 많은 국가에서 중앙과 지방정부에서 개인소득세를 부과하고 있는데, 지방정부에서 법인과 관련한 소득세를 부과하는 국가도 일본, 룩셈부르크 등 10개 국가이다. 일본과 룩셈부르크는 소득세뿐만 아니라 기업과 관련한 법인세를 과세하여 지방정부 세수의 상당한 부분을 충당하고 있는 대표적인 국가이다. 지방정부에서 법인세의 부과가 보편화되지 않은 것은 앞에서 언급한 조세경쟁 때문이라고 볼 수 있는데, 우리나라의 지방세제는 단일세율체제로 모든 자치단체의 과세표준과 세율체제가 동일하기 때문에 문제의 소지가 크지 않다고 본다. 우리나라는 일부 세목에 한하여 자치단체의 조례에 의해 세율조정이 가능한 탄력세율제도가 있기는 하지만 대부분의 자치단체는 이를 사용하고 있지 않다.²⁾

나. 기업관련 지방세의 특성

기업관련 지방세가 의미하는 것은 기업이 부담하고 있는 모든 지방세가 포함되지만, 본 연구의 취지는 자치단체의 지역경제 활성화 노력에 대한 인센티브 차원에서의 지방세에 한정하여 논하고자 한다. 이미 언급하였듯이 자치단체에서 지역경제 활성화를 위해 기업을 유치하게 될 경우, 기업의 자본과 고용으로 인한 세수가 대부분 국세로 귀속되고 지방세수로 흡수되는 부분은 매우 제한적이다. 고용과 자본이 증대되어도 이와 연관된 세원이 법인세 또는 소득세이므로 지방세수 증대와 연계성이 매우 낮다. 또한 고용 인력이 거주하면서 발생하는 소비도 부가가치세로 귀속되므로 지방세수의 증대와 직접적인 연관성이 없다. 지방세는 주로 재산과세로 구성되어 있어 소

2) 16개의 지방세목 중 지방자치단체의 조례에 의해 세율 조정이 가능한 세목은 11개 인데, 활용하고 있는 세목은 지역개발세 정도이다.



득 또는 소비관련 세원이 취약하다. 그 결과 기업을 유치하여도 지방세수로 연계되는 부분이 매우 제한적이다.

자치단체의 기업유치와 밀접한 연관이 있는 지방세로는 주민세 소득할과 사업소세 정도이다. 주민세 소득할은 법인세할과 소득세할로 구분되는데 이것은 법인세액 또는 소득세액의 10%를 지방세로 부과하도록 되어 있다. 사업소세는 종업원할과 재산할로 구분되지만 과표현실화의 문제 등으로 세수 증대 효과는 크지 않다. 사업소세는 도시에 있어서 인구기업의 집중에 수반되는 재정수요에 충당하기 위하여 또는 관광지 등의 환경개선과 정비에 필요한 비용을 충당하기 위하여 사업소를 경영하는 자로부터 징수하는 목적세로 시·군·구세이다.

자치단체는 지역경제 활성화를 위해 기업을 유치하지만 이를 위해 도로 등의 인프라 구축 또는 택지개발 등 지방공공재를 제공하고 있다. 즉 기업유치를 위한 기반조성에 투자되는 비용이나 도로혼잡, 공해유발 등 지방의 재정지출은 증가하게 되어 있다. 주민세 소득할은 자치단체에서 제공하는 공공재와 매우 밀접한 관련이 있는 세목임에도 불구하고 국세의 부가세로 되어 있어 지방세의 역할을 제대로 하고 있지 못하다. 한 예로 파주시에서 2005년에 LG필립스 LCD 공장을 유치할 때 산업단지 조성비용이 약 515억원 투자되었으며, 도로의 확포장과 전력·LNG 등 기반시설 설치비용이 281억원 소요되었다. 뿐만 아니라 취득등록세가 100% 면제되었으며 재산세는 5년간 50% 감면되어 234억원의 지방세가 감면되었다. 그러나 2008년에 예상되는 법인세는 210억원인데 반하여 주민세 법인세할은 21억원 정도에 불과하다. 서산시 대산공단의 경우에도 2006년 도로공사와 관련한 지방비가 130억원 투자되었지만 국세는 2조7천억원 징수되었는데 비해 지방세는 188억원(국세의 0.7%)에 지나지 않는 등 지방의 경제 활성화 노력이 지방세수 증대로 연결되지 못하는 구조적인 문제가 있다. 이러한 현상은 비단 파주시와 서산시의 경우만이 아니라 대부분 자치단체에서 나타나는 현상이다. 자치단체의 기업유치를 통한 지역경제의 활성화를 위해서는 지방재정에 대한 인센티브를 강화할 필요가 있다. 따라서 기업유치와 밀접한 연관이 있는 주민세 소득할은 세원의 특성상 지방소득과세로 전환하여 이를 강화할 필요가 있다.

Ⅲ. 지방정부의 역할 변화

국가발전은 주로 국가주도로 이루어져 왔으나 최근에는 경제·사회의 패러다임이 산





업자본주의에서 지식기반경제로 전환되면서 지방정부의 역할이 증대되고 있다. Bennett and Krebs(1991)는 민간부문의 개별기업들의 내·외부적인 경제활동만으로는 지역경제의 활성화를 기하는데 한정될 수밖에 없기 때문에 지방정부의 역할 지원이 중요하다고 강조한다. 대부분의 국가들에서는 지역경제에 대한 지방정부의 역할은 관련 서비스나 하부구조의 제공에만 국한되었으나, 중앙집권적인 경제정책의 수립이 다양한 지역들의 개별적인 경제문제에 효과적으로 대처할 수 없다는 것을 인식하고 지방정부에 보다 많은 책임과 권한을 이양하는 추세에 있다(홍진기 1998). 따라서 지역경제의 활성화를 위해서는 개별기업의 경제적 활동뿐만 아니라 그들의 집합적 활동과 더불어 지방정부의 지원이 절대적으로 필요하다고 본다. 기업의 경제활동에 대한 지원은 기업이 위치하고 있는 지방정부가 그 지역의 특성과 실정을 잘 파악하고 있으므로 적합하다고 본다. Johnson and Cochrane(1981)과 OECD(1997)는 지방정부의 지역경제의 활성화를 위한 역할을 구체적으로 제시하고 있다(최영출 2002: 59-76)³⁾.

우리나라도 지방자치제의 실시 이후 지역에 관한 정책의 수립·집행에 있어서 방향 전환을 요구하고 있으며, 지역에 대한 정책의 수립 및 집행은 지역 주민의 이해와 관심의 대상이 되고 있다. 지방자치제의 실시 이후 중앙정부 위주의 경제정책만으로는 지역의 경제발전과 고용정책을 원활하게 수행하기가 어렵게 되어 지역의 특수성을 반영하는 지역고용 활성화 정책이 필요하게 되었다. 1995년 민선 지방자치 실시 이후 자치단체는 지역의 경제 활성화를 위해 기업유치, 외자유치 등 자율적으로 많은 노력을 하고 있다. 이러한 현상은 지방자치에 대한 인식과 더불어 중앙정부 차원에서 국가경제 전체를 대상으로 한 경제정책에만 지역경제를 전적으로 의존할 수 없다는 것을 의미한다. 실제로 다양한 자치단체의 관심사항은 국가의 전체적인 이해관계와 일치하지 못하는 경우가 많다. 그러한 결과 지역을 대표하는 자치단체들의 인식변화와 그에 따른 새로운 역할의 모색은 자체적인 경제발전정책을 의욕적으로 추구하는 계기가 되었다.

최병호(2000)는 지역경제 활성화를 위한 지역의 발전에 대한 정의가 다양하지만 Bowman(1988), Bartik(1991a), Blair(1995) 등의 정의를 종합하여 “지역경제 활성화를 위해서는 지방정부나 지역에 기반을 둔 단체들이 주체가 되어 지역 내 경제활동의 기반을 정비하고 확충함으로써 자본의 지역 내 투자를 유치하고, 이를 바탕으로 새로운 직업을 창출하고 지방정부의 재정력을 증진시키며, 지역의 생활 및 경제활동 여건을 개선함으로써 지역주민의 후생을 증진시켜 나가는 작업”이라고 정의한다. 이러한 정의에 의하면 자치단체는 지역경제를 활성화시키기 위해서 기업유치를 위한 기

3) 자치단체의 기업활동 지원을 위한 역할은 크게 창업·육성, 경영·인력·기술지원, 그리고 판로 및 시장개척으로 구분한다.



반조성뿐만 아니라 기업활동에 필요한 제반 수요를 충족시킬 필요가 있다. 세계화의 개념 속에서 형성되고 작동하는 최근의 시장 자본주의 시스템은 그 동안 경쟁으로부터 격리되어 있거나 직접적인 경쟁의 단위로 간주되지 않았던 지역이 가장 중요한 경쟁 단위의 하나로 부각되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다⁴⁾

IV. OECD 국가의 기업관련 조세구조

1. OECD 국가 전체

가. 세원별 세수구조

외국의 조세제도는 국가에 따라 정부계층구조가 다르고 사회적인 배경이 다르기 때문에 직접적으로 우리나라의 조세구조와 비교하기에는 한계가 있다고 본다. 그럼에도 불구하고 OECD 국가의 전반적인 소득, 소비, 그리고 재산과세의 세수구조는 우리나라의 조세구조에 어느 정도 기준이 될 수 있다고 본다. 특히 지금과 같이 국가간 경계가 없는 상황에서 기업의 자본과 고용에 대한 법인세와 소득세에 대한 OECD 국가의 세수구조는 우리나라의 조세구조에 의미하는 바가 클 수 있다고 본다. OECD 국가의 세수구조에 대한 고찰과 더불어 우리나라의 재정 및 조세제도가 매우 유사한 일본의 기업관련 지방세를 중심으로 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다.

OECD의 30개 국가를 중심으로 먼저 국세와 지방세를 망라한 조세의 세원별 세수구조를 살펴보면 <표 1>과 같다. OECD 국가를 대상으로 조세의 세원별 세수구조를 보면 전체적으로는 소득과세 비중이 61.9%, 소비과세 비중이 31.5%, 재산과세 비중이 5.7%로 소득과세가 중심을 이루고 있는 것으로 나타났다.

이러한 세원별 세수구조는 다소 차이는 있지만 모든 국가군에서 소득과세가 중심으로 되어 있음을 알 수 있다. 그러나 국가별로 살펴보면 다소 다른 형태로 되어 있음을 알 수 있다. 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 70% 이상 되는 국가는 미국(72.1%), 일본(72.0%), 스웨덴(70.6%)으로 매우 높은 것을 알 수 있다. 반면에 멕시코(41.3%)와 터키(44.0%)의 소득과세 비중은 소비과세보다 낮은 것으로 나타났다.

4) Maleki(1997)는 지역을 “경제적 변화가 일어나는 다양한 공간적 단위”로 정의한다. Omhae(1995)는 지역들이 국제 경제에서 투자의 유치를 위해 경쟁하는 주체로 등장하고 있음을 국가의 종말로 표현하고 있으며, Kanter(1995)와 Wilson(1995) 등은 90년대를 특징짓는 현상 가운데 하나로서 경제발전에서 지역이 활발한 참여자로 등장하고 있다는 점을 강조하고 있다.





우리나라의 소득과세 비중(50.8%)도 OECD 국가 중에서는 낮은 편에 속하는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 OECD국가 조세의 세원별 세수구조(2006)

(단위: %)

국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
캐나다	65.5	24.3	10.1	0.3	룩셈부르크	62.5	27.9	9.3	0.1
멕시코	41.3	56.3	1.6	0.8	네덜란드	63.4	30.5	4.7	0.5
미국	72.1	16.8	11.1	-	노르웨이	69.9	27.3	2.7	-
호주	63.7	27.1	9.1	-	폴란드	57.9	38.1	3.7	-
일본	72.0	18.6	9.1	0.3	포르투갈	55.7	40.6	3.1	0.4
한국	50.8	32.6	13.2	3.3	슬로바키아	59.3	38.7	1.5	-
뉴질랜드	62.1	32.7	5.2	0.0	스페인	64.3	27.2	9.0	0.5
오스트리아	69.7	27.7	1.4	1.0	스웨덴	70.6	26.1	3.0	0.1
벨기에	68.2	25.6	5.1	0.1	스위스	69.0	23.0	8.0	-
체코	68.2	30.2	1.2	0.0	터키	44.0	48.7	3.6	3.8
덴마크	62.6	33.2	3.8	0.0	영국	58.2	29.0	12.4	-
핀란드	66.0	31.1	2.5	0.1	프랑스	63.8	24.8	8.0	3.3
독일	68.8	28.4	2.5	0.0	OECD Total	61.9	31.5	5.7	0.7
그리스	59.2	36.0	4.4	-	OECD America	59.6	32.5	7.6	0.3
헝가리	58.3	38.4	2.2	0.8	OECD Pacific	62.2	27.8	9.2	0.9
아이슬랜드	52.1	42.3	5.3	0.3	OECD Europe	62.2	32.0	4.8	0.7
아일랜드	54.0	36.5	9.1	-	EU19	62.8	31.3	4.8	0.7
이탈리	63.0	25.6	5.1	6.0	EU15	63.2	30.0	5.6	0.8

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 100.

한국, 영국, 미국, 캐나다는 재산과세 비중이 10%를 넘어 상대적으로 재산과세의 비중이 높다고 할 수 있으며, 이외의 국가에서는 재산과세 비중이 모두 10% 미만이다.

나. 국세의 세원별 세수구조

OECD 국가 국세의 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있다(〈표 2〉 참조).



〈표 2〉 OECD국가 국세의 세원별 세수구조

(단위: %)

국 가		소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국 가		소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
연 방 형 국 가	호주	85.9	13.8	0.0	0.4	단 일 형 국 가	이태리	55.3	38.7	5.3	0.7
	오스트리아	59.3	36.6	0.5	3.6		일본	59.1	33.7	5.1	2.1
	벨기에	75.9	21.5	2.2	0.4		한국	44.1	47.5	0.5	1.9
	캐나다	78.1	21.9	-	0.0		룩셈부르크	46.1	40.3	13.1	0.5
	독일	39.9	60.1	-	-		네덜란드	45.7	46.1	5.2	3.0
	멕시코	30.7	67.5	-	1.9		뉴질랜드	65.8	32.2	0.2	1.7
	스위스	35.5	57.5	4.4	2.6		노르웨이	67.2	29.5	1.7	1.5
	미국	91.9	6.3	1.8	-		폴란드	26.0	71.6	0.1	-
	체코	39.9	55.1	1.8	3.1		포르투갈	24.8	59.9	0.1	2.6
	덴마크	45.6	49.2	2.4	2.8		슬로바키아	23.9	73.5	0.1	2.5
단 일 형 국 가	핀란드	38.2	57.4	2.7	1.7	스페인	64.6	36.0	0.1	-0.7	
	프랑스	41.5	51.3	5.2	2.0	스웨덴	48.6	44.6	5.2	1.6	
	그리스	40.0	50.6	4.9	4.6	터키	27.7	62.6	3.6	6.1	
	헝가리	44.5	53.0	1.2	1.3	영국	52.0	36.4	10.2	1.5	
	아이슬랜드	45.5	49.8	2.4	2.4	연방형국가(평균)	62.1	35.7	1.1	1.3	
	아일랜드	49.5	40.5	8.1	1.9	단일형국가(평균)	45.1	48.8	4.2	2.3	

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 252.

단일형 국가의 세수구조를 살펴보면, 일본 등 단일형 22개 국가의 국세 세수구조는 소비과세의 비중이 48.8%, 소득과세의 비중이 45.1%, 재산과세비중이 4.2%로 소비과세 비중이 다소 소득과세 비중보다 높아 연방형 국가와는 다른 형태를 보이고 있다. 덴마크, 아이슬랜드, 한국, 네덜란드의 경우 소비과세 비중이 50.0% 미만이지만 소득과세 비중보다 높다.

다. 지방세의 세원별 세수구조

단일형 국가의 지방세 세수구조를 살펴보면 아래의 〈표 3〉과 같다. 소득과세의 비중이 39.4%, 소비과세의 비중이 21.3%, 재산과세가 34.5%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 그러나 조세전체나 국세를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대상으로 한 경우에는 소비과세보다는 재산과세의 비중이 높다. 국가별로 살펴보면, 지방세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴으로 소득과세 비중이 100.0%이다.





〈표 3〉 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가)

(단위: %)

국가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
체코	54.7	42.4	2.9	0.0	네덜란드	-	50.2	49.8	-
덴마크	93.2	0.1	6.7	-	뉴질랜드	-	9.9	90.1	-
핀란드	94.7	0.2	5.1	0.2	노르웨이	88.7	1.8	9.5	-
프랑스	-	16.5	52.3	31.2	폴란드	62.4	6.7	30.9	0.0
그리스	-	31.9	68.1	0.0	포르투갈	21.9	29.4	48.0	0.8
헝가리	0.0	76.6	23.1	0.2	슬로바키아	73.0	8.6	12.9	5.5
아이슬랜드	72.8	12.8	14.4	0.1	스웨덴	100.0	-	-	-
아일랜드	-	-	100.0	-	터키	28.9	43.4	12.7	14.9
이태리	19.9	26.7	14.3	39.1	영국	-	-	100.0	-
일본	51.1	19.9	28.1	1.0					
한국	15.1	5.3	50.8	28.8					
룩셈부르크	90.0	1.6	8.0	0.4	평균	39.4	21.3	34.5	5.6

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 256.

재산과세의 비중이 높은 국가로는 아일랜드, 영국, 뉴질랜드가 대표적인 국가로 지방세수에서 차지하는 재산과세비중이 각각 100.0%, 100.0%, 90.1%로 나타났다. 그리스, 프랑스, 한국, 네델란드의 경우에도 지방세수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 68.1%, 52.3%, 50.8%, 49.8%로 재산과세의 집중도가 높은 국가이다.

라. 지방의 개인과 법인소득세 현황

아래의 <표 4>는 단일형 국가의 지방세 소득과세를 개인과 법인으로 구분하여 살펴본 것이다. 21개 단일형 OECD 국가 중 13개국의 지방정부가 개인에게 소득세를 부과하고 있으며, 10개국은 법인에게도 법인소득세를 부과하고 있다. 개인에게는 부과하지만 법인에게는 부과하지 않는 국가는 아이슬랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 스웨덴이다. 반면에 개인에게는 부과하지 않지만 법인에게 부과하는 국가로는 룩셈부르크가 있다. 개인과 법인에게 부과하는 소득과세의 비율이 매우 다양한데, 그 중에서 룩셈부르크의 법인소득세는 지방세의 90%를 차지할 정도로 매우 높은 비율을 점하고 있다.



〈표 4〉 개인과 기업의 지방세 소득과세 구조(단일형 국가)

(단위: %)

국가	소득과세		소득과세/ 지방세	국가	소득과세		소득과세/ 지방세
	개인	기업			개인	기업	
체코	25.7	29.0	54.7	네덜란드	-	-	-
덴마크	90.7	2.5	93.2	뉴질랜드	-	-	-
핀란드	86.5	8.2	94.7	노르웨이	88.7	-	88.7
프랑스	-	-	-	폴란드	48.2	14.2	62.4
그리스	-	-	-	포르투갈	9.1	12.9	21.9
헝가리	0.0	0.0	0.0	슬로바키아	73.0	-	73.0
아이슬랜드	72.8	-	72.8	스웨덴	100.0	-	100.0
아일랜드	-	-	-	터키	31.0	31.0	28.9
이태리	17.8	2.1	19.9	영국	-	-	-
일본	25.5	25.6	51.1	한국	8.3	6.7	15.1
룩셈부르크	-	90.0	90.0	평균	31.4	31.4	39.4

주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 256.

그 이외에도 터키(31.0%), 체코(29.0%), 일본(25.6%)이 25% 이상을 상회하고 있다. 우리나라의 법인소득세(주민세 법인세할)는 6.7%로 덴마크(2.5%), 이태리(2.1%)와 더불어 법인소득세를 부과하고 있는 10개국 중 매우 낮은 비율을 보이고 있다.

2. 일본의 기업관련 지방세

일본의 기업과 관련한 지방세는 도부현세로 도부현민세, 법인사업세, 지방소비세가 있으며, 시정촌세로 고정자산세, 시정촌민세 등이 있다.

가. 주민세

주민세는 지방자치 실현을 위한 지역주민의 분임부담원칙 차원에서 부과하는 세목이다. 주민세는 도부현민세와 시정촌민세를 합한 것인데, 납세자는 개인뿐만 아니라 법인도 포함된다. 도부현 지방세 수입 중 도부현민세 비중은 28.2%, 시정촌 지방세 수입 중 시정촌민세 비중은 40.3%이다.⁵⁾ 도부현민세에서 주민세가 차지하는 비중은

5) 羽深成樹編(2005) 『圖說日本の税制』 참조





개인분(15.6%), 법인분(5.6%), 이자할(1.1%), 배당할(0.8%), 주식양도소득할(0.2%) 순이며, 시정촌민세의 경우는 개인할이 29.3%, 법인할이 11.0%로 법인부담보다는 개인부담의 비중이 높으며, 법인할에서는 법인세할이 대부분을 차지한다.

법인주민세 균등할의 경우, 소득의 유무에 관계없이 과세되며, 표준세율은 도부현민세는 자본금액⁶⁾에 따라 2만엔에서 80만엔까지의 5단계, 시정촌민세는 자본금액 및 종업원수에 따라 5만엔부터 300만엔까지의 9단계로 되어 있다.

법인세할의 과세표준은 법인세액이며 각종 세액공제가 있는 경우 공제전의 금액이 과세표준이 된다. 법인주민세 법인세할 과세표준은 법인세액에서 이자 및 배당과 관련된 공제, 외국세액공제 등의 공제⁷⁾를 하기 전의 금액에서 중소기업자 등의 시험연구비와 관련된 법인세액·특별공제를 한 것이며, 여기에는 법인세와 관련된 연체세, 이자세, 각종 가산세액이 포함되지 않는다. 법인주민세의 법인세할은 통상의 법인세액과 토지양도익에 대한 특별세율(5%, 10% 또는 15%의 중과)의 적용이 있는 경우에는 그 합계액이 과세표준이 되는데, 토지양도차익에 대해서는 통상의 법인세 외에 5%, 10% 또는 15%의 중과세율에 의한 법인세와 이들 법인세에 대한 법인주민세 법인세할(표준세율 17.3%)이 부과된다.⁸⁾

자치단체가 재정상 필요하다고 인정하는 경우에는 표준세율을 따르지 않아도 되는데, 이것이 결국 제한세율(탄력세율)의 근거가 된다. 제한세율은 도부현민세 6.0%, 시정촌민세 14.7%⁹⁾를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 표준세율은 지방교부세액을 정할 때의 기준재정수입액 산정의 기초가 되는 세율이므로, 자치단체가 제한세율(탄력세율)을 적용하여 수입이 증가한 부분(초과과세 금액)에 대해서는 기준재정 수입액 산정에 고려하지 않는다. 현재 일본 대도시의 경우 제한세율을 적용하고 있는 자치단체가 적지 않다. 동경에 인접해 있는 카나가와현(神奈川県)이나, 카나가와현에 소속되어 있으면서 일본의 기초자치단체 가운데 인구가 가장 많은 요코하마(横浜)시에서도

6) 법인의 자본 금액에는 자본금액에 더하여 출자금액과 법인세법 제2조제17호에 규정하는 자본 적립금을 포함하는 금액으로, 일본에서는 이를 자본 등의 금액이라고 하나 여기서는 간단히 자본금액이라 한다.

7) 보다 자세한 공제규정에 대해서는 高野俊信松田淳 編(2002) 『税法便覧』, pp.895-897 참고

8) 高野俊信松田淳 編(2002) 『税法便覧』 p.901, 법인주민세의 납부는 신고납부 방법이며, 납세의무자인 법인은 사업년도 종료일로부터 2개월 이내에 해당 신고서를 각각의 지방단체에 제출하고 신고세액을 납부해야 한다. 또 사업연도 기간이 6개월을 넘는 법인은 국세 법인세에서와 마찬가지로 중간신고를 할 필요가 있다. 둘 이상의 도부현 또는 시정촌에 사무소 또는 사업소를 둔 법인의 경우 사무소 또는 사업소가 속한 각각의 지방단체에 균등할 세액을 납부한다. 그와 동시에 사업년도 말일 현재 각사무소 등의 종업원 수를 기준으로 한 분할기준에 따라 법인세할 세액을 납부하는 것으로 되어 있다.

9) 羽深成樹編(2005) 『圖說日本の税制』, p.220





제한세율을 적용한 초과과세를 실시하고 있다. 자치단체가 조정가능한 제한세율(우리나라의 탄력세율에 해당)은 표준세율의 1.2배이다.

나. 법인사업세

일본의 개인 및 법인은 국세 소득세나 법인세뿐만 아니라 도부현세로서 사업세를 부담한다. 사업세에는 개인사업세와 법인사업세가 있다. 2005년도(예산) 사업세가 도부현 지방세 수입에서 차지하는 비중은 30.4%인데, 개인사업세(도부현 세수입의 1.5%)보다는 법인사업세(동 세수입의 28.9%)가 대부분을 차지한다.¹⁰⁾

법인사업세는 원칙적으로 법인의 이익(소득)에 따라 부담하고 있으며, 이러한 지방 법인과세가 도부현의 기간세로서 부과되고 있다는 점이 우리나라 지방세와 구분되는 특징이라고 할 수 있다. 개인사업세가 개인이 하는 사업활동 중 일정 사업활동 만을 과세대상으로 하고 있는 데 비해 법인사업세는 내국법인, 외국법인의 구별 없이 법인이 하는 모든 사업을 과세대상으로 하고 있다. 법인이 아닌 사단 또는 재단으로서 대표자나 관리인의 규정이 있고 수익사업을 하는 단체도 법인으로 간주하여 법인사업세가 과세된다. 그러나 임업, 광물의 채굴사업, 특정 농사조합법인이 행하는 농업에 대해서는 법인사업세가 부과되지 않는다.

법인사업세의 과세표준은 업종에 따라 다르게 되어 있는데, 전기공급업, 가스공급업, 생명보험사업 및 손해보험사업을 하는 법인은 각 사업연도의 수입금액을 과세표준으로 하고 있다. 그 외의 법인은 각 사업연도의 소득(원칙적으로 국세 법인세의 과세표준인 법인소득)을 과세표준으로 한다. 과세표준을 이와 같이 수입금액 과세법인과 소득금액 과세법인으로 구분하여 과세하고 있는 것은, 업종에 따라 소득의 크기가 반드시 사업 활동 규모를 적절하게 반영하지 못한다고 보고 있기 때문이다.

법인사업세의 표준세율은 수익금액 과세법인의 경우 1.3%의 단일세율이다. 소득금액 과세법인은 그 소득금액에 따라 5%, 7.3%, 9.6%의 3단계 누진세율을 적용하며, 제한세율은 표준세율의 1.2배이다. 법인사업세의 세율은 계속 하락하여 왔다.

다. 사업소세

사업소세의 납세의무자는 사업소 등에서 사업을 행하는 자 또는 사업용 가옥의 건축주로 되어 있다. 기존 사업소 등의 경우는 그 사업소 등에서 사업을 행하는 개인 또는 법인이 납세의무자가 되지만, 신축 또는 증축에 의한 사업소 등에 대해서는 그 건축주가 납세의무자이다.

10) 羽深成樹編(2005) 『圖說日本の税制』





사업소세를 과세하는 지방자치단체는 제한되어 있는데 이를 열거하면 다음과 같다(국중호, 2004).

- ① 동경도(특별구에 한함) 및 지정도시(札幌, 仙台, 千葉, 川崎, 横浜, 名古屋, 京都, 大阪, 神戸, 広島, 北九州, 福岡市 등)
- ② 武蔵野市, 三鷹市 등 수도권의 기성시가지 및 東大阪市, 堺市 등 近畿圏 등의 기성도시구역을 갖는 지역
- ③ 앞의 ①, ② 이외의 인구 30만 이상의 시 중 정부령(政令)에서 정하는 시

사업소세의 과세표준은 기존의 사업소인가 신증설 사업소인가에 따라 다르다. 기존 사업소의 과세표준은 자산할과 종업원할이 있다. 자산할은 사업소용 가옥의 바닥면적을 과세표준으로 하여 부과하고 있으며, 종업원할은 종업원 급여총액을 과세표준으로 하여 부과한다.¹¹⁾ 신증설 사업소의 과세표준은 신증설 사업소용 가옥의 바닥면적이다. 법인의 과세표준 산정기간은 해당 사업년도이며, 개인의 과세표준 산정기간은 당해년 1월 1일부터 12월 31일까지이다.

세율은 자산할, 종업원할, 신증설사업소에 따라 다르다. 자산할 세율은 바닥면적 1평방미터당 600엔이고, 종업원할 세율은 과세표준(급여총액)에 0.25%이다. 신증설사업소에 대한 세율은 바닥면적 1평방미터당 6,000엔이다. 면세점은 자산할이 바닥면적 1,000평방미터, 종업원할은 종업원수가 100명 이하, 신증설사업소는 2,000평방미터이다.

라. 지방소비세

일본의 지방소비세는 1997년 4월 1일부터 시행되었는데, 과세단체는 도부현이며 납세의무자는 국세인 소비세와 동일하다. 지방소비세는 국세인 소비세액을 과세표준으로 하여 소비세액의 25% 세율로 과세된다. 지방소비세의 신고·납부절차를 살펴보면, 양도할(국내거래)은 세무서에 소비세에 병행하여 신고·납부토록 하고 있으며, 화물할(수입거래)은 세관에 소비세에 병행하여 신고·납부토록 하고 있다.

일본의 국세인 소비세는 부가가치가 생산된 지역에서 과세가 이루어지는 생산지원칙으로 징수되고 있고, 국세인 소비세가 징수될 때 지방소비세도 동시에 징수된다. 따라서 지방소비세가 징수된 세무관서가 위치한 지역에 세수를 귀속시키면, 세부담자인 최종소비자가 위치하는 지역과 세수 귀속지역이 다르게 된다. 따라서 세부담지와 세수의 귀속지를 일치시키기 위하여 각 도부현에 납부된 지방소비세수를 각 도부현

11) 나아가 55세 이상 60세 미만인 종업원으로서 고용개선조성 대상자인 경우에는 그 대상자 급여액은 2분의 1에 상당하는 금액이 과세표준으로 산입된다(稅法便覽 : 993).



등의 소비에 상당하는 액에 따라서 청산하도록 하고 있다. 즉, 각 도부현의 소비에 상당하는 액에 대해서는 상업통계에 기초해서 연간 소매판매액외에 일정의 서비스를 포함하여 산정한다. 또한 도부현간 청산후의 금액의 2분의 1상당액을 “인구·종업원수”로 안분하여 시정촌에 교부한다.

각 시정촌에 교부해야 하는 금액의 산정방법은 도부현간의 청산 후에 있는 도부현의 수입액의 1/2에 상당하는 액의 1/2액을 인구로 안분하고, 나머지 1/2의 액을 종업원수로 안분하는 것으로 되어 있다.

3. 시사점

OECD국가들의 기업과 관련한 지방소득세를 단일형 국가를 중심으로 살펴본 결과, 21개 단일형 OECD 국가 중 13개국이 개인에게 소득세를 부과하고 있으며, 10개국은 법인에게도 법인소득세를 부과하고 있다. 개인과 법인에게 부과하는 지방소득과세의 비율이 매우 다양한데, 그 중에서 룩셈부르크의 법인소득세는 지방세의 90%를 차지할 정도로 매우 높은 비율을 점하고 있다. 그 이외에도 터키(31.0%), 체코(29.0%), 일본(25.6%)이 25% 이상을 상회하고 있다. 우리나라의 법인소득세는 6.7%로 덴마크(2.5%)와 이태리(2.1%)와 더불어 법인소득세를 부과하고 있는 10개국 중 매우 낮은 비율을 보이고 있다.

일본의 지방세수구조는 소득과세 위주의 광역자치단체세와 재산과세위주의 기초자치단체세로 되어 있다. 일본의 지방세수 중 소득과세의 비중이 51.1%인데 개인과 법인에 대한 소득세가 각각 25.5%와 25.6%이다. 특히 사업세는 개인과 법인에 부과하는 소득과세로서 지방세수의 신장에 중요한 역할을 하고 있다.

지금까지 외국의 지방세 현황을 살펴본 결과에 의하면 우리나라의 지방세수는 국세에 비하여 적을 뿐만 아니라, 재산과세 위주로 구성되어 있어 지역의 경제 활성화와의 연계가 낮게 되어 있다. OECD 단일형국가의 세원은 소득과세 39.4%, 소비과세 21.3%, 재산과세 34.5%, 기타 5.6%이다. 우리나라의 세원은 소득, 소비, 재산과세가 각각 15.1%, 5.3%, 50.8%,로 재산과세의 비중은 OECD 평균보다 높지만 소득과 소비과세 모두 OECD 평균에 비하여 매우 낮은 수준이다. 이러한 점을 고려할 때 소득과 소비과세의 비중을 높일 필요가 있다. 특히 기업 유치와 관련하여 자치단체가 노력을 해도 이에 대한 인센티브가 주어지지 않으므로 지역경제 활동과 밀접한 연관이 있는 소득과세의 도입이 절실하다고 본다.

지방분권은 세계적인 최근 동향이므로 우리나라도 지방자치화의 전개에 따라 증대





되는 지방재정수요 충족과 지방의 재정자율성 제고를 위해 지방세수를 확충해야 한다. 이 경우 현행 재산과세위주의 우리나라 지방세수구조를 탈피하여 소득과 소비 부문에로의 세원확충이 필요하다고 본다. 그러한 점에서 일본과 유사한 사업세를 지방소득세로 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다고 본다.

V. 기업유치와 지방세의 연계 강화 방향

1. 현행 제도하의 연계 강화: 지방소득세의 도입

우리나라 조세제도는 국세는 소득소비과세위주의 세수구조로 되어 있고, 지방세는 재산과세 위주의 세수구조로 되어 있다. 따라서 자치단체의 기업 또는 시설유치 등에 대한 노력이 해당 지역의 지방세수 증대로 연결되지 않고 있는 상황이다. 따라서 자치단체가 적극적으로 기업 유치를 위해 노력할 수 있게 하기 위해서는 기업유치가 지방세수 증대로 이어질 수 있도록 지방세 체계를 개선하여 유인장치를 마련할 필요가 있다.

기업의 유치는 기업의 자본과 고용 증대를 의미한다. 자치단체가 노력하여 기업을 유치하면, 자본과 고용이 증대되고 이에 대하여 국세인 법인세와 소득세가 과세된다. 지방세는 법인세액과 소득세액의 10%에 해당하는 주민세 법인세할과 소득세할을 과세하도록 하고 있다. 그러나 기업이 부담하고 있는 법인세액과 소득세액의 10%는 자치단체의 기업유치 노력을 위한 인센티브가 되지 못한다. 자치단체의 기업유치 등에 대한 노력을 활성화하기 위해서는 자치단체의 노력이 지방세수 증대와 직접적으로 연계될 수 있도록 해야 한다. 따라서 조세구조의 개선을 통해 자치단체의 지역경제 증대 노력이 지방세수의 탄력적 증가로 이어질 수 있는 기회를 부여하여 자치단체의 재정책임성을 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 지방소득세의 도입이 매우 바람직하며 자치단체의 기업유치 노력과 지방세수 증대의 연계를 강화할 수 있는 방안이라고 본다.

기업유치와 관련이 있는 현행 지방세목은 주민세 소득할(법인세할과 소득세할)과 사업소세인데, 그 중에서도 주민세 소득할(법인세할)이 기업유치와 가장 밀접한 연관이 있다. 주민세 법인세할의 과세표준은 국세 법인세액으로 되어 있으며, 세율은 법인세액의 부가세이다. 주민세 소득할의 개편을 통한 지방소득세의 도입에 대한 법안이 국회에 계류 되어 있는 상태이다.

행정안전부를 중심으로 논의되고 있는 지방소득세 도입안의 핵심은 두 가지이다. 첫째는 주민세 소득할의 과세표준을 법인세액 또는 소득세액에서 법인소득액 또는 개



인소득액으로 개편하고, 서울은 현재의 10%에서 2.5%로 인하하거나 지역간 차등세율(수도권 2.5%, 수도권외 광역시 5.0%, 수도권 외 도 7.5%)을 적용하는 방안이다. 둘째는 납세자의 조세부담이 증가하지 않도록 조정하고, 국세의 세수감소는 국가기능의 지방이양 등을 통해 조정하는 방안이다.

소득의 창출은 자치단체에서 제공하는 서비스와 매우 밀접한 연관이 있다. 소득세 대상 중 근로소득, 사업소득, 임대소득, 산림소득 등은 지역의 경제활동과 밀접한 관계가 있는 소득이므로 지방세의 세원으로 타당하다. 그러나 이자, 배당 등의 금융소득은 지역의 경제활동과 관계가 적고 특히 세원의 이동가능성이 크므로 지방세로 바람직하지 않은 세원이라고 보여 진다. 따라서 자본과 고용에 기초하여 과세하게 되는 지방소득세의 도입은 타당하다.

2. 새로운 제도로 연계 강화: 외형표준과세의 도입

국세인 법인세와 소득세는 자본과 고용에 대한 과세로 국가 재정정책의 일환으로 소득재분배를 목적으로 하는 소득과세인데 반하여, 법인 또는 개인의 소득에 대한 주민세 소득할은 자본소득에 대한 과세 차원보다는 지방공공재의 편익차원에 대한 과세로 성격을 규명하여 과세하는 방식도 검토할 수 있다고 본다. 현재 주민세 소득할의 과세표준이 법인세액 또는 소득세액에 기초하여 과세하고 있으나 이것은 세무행정의 편의 차원에서 활용되고 있다고 볼 수 있으며, 장기적으로는 일본의 외형표준과세와 유사한 편익원칙에 입각한 과세방식이 바람직하다고 본다. 그 이유는 법인도 개인과 동일하게 해당 자치단체에서 제공하는 기반시설 등 다양한 공공서비스에 대한 수혜자이기 때문이다. 일본의 사업세는 이러한 지방세의 논리에서 시행되고 있다.

주민세 소득할을 편익원칙에 기초하여 도입할 경우, 주민세 소득할의 과세표준은 현행 법인 또는 개인의 과세표준인 법인세액 또는 소득세액과는 달리 기업의 외형표준을 기준으로 설정 할 필요가 있다. 일본은 2004년 4월 1일부터 사업세의 과세표준은 종전의 소득에 기초한 부분을 약화시키고, 외형표준을 강화하여 시행하고 있다. 일본의 사업세는 그 동안 과세표준을 법인의 소득에 기초하여 부과하였으나 1990년대 거품경제 붕괴 이후 적자 법인의 증대에 따라 소득과 외형표준으로 이원화하여 부과하고 있다. 사업세의 외형표준과세로의 전환은 지방분권의 유지를 위한 안정적인 지방재정 확보에 있었다. 법인의 소득을 과세표준으로 할 경우 법인소득은 경기변동에 매우 민감하게 반응함으로 인하여 지방재정에 상당히 영향을 미치게 되므로 지방의 안정적 재정 확보를 위해 외형표준으로 전환하였다. 따라서 일본 사업세의 과세표준은 사업활동가치(부가가치), 자본금액, 급여총액, 물적기준과 인적기준의 조합¹²⁾ 등





의 외형을 기준으로 하고 있다.¹³⁾

우리나라 지방세제가 궁극적으로 나아가야 할 바람직한 방향은 편익과 세부담이 연계되도록 하여 자치단체의 재정책임성을 강화하는 것이다. 외형표준과세의 도입은 그 중 하나라고 할 수 있다.

〈참고문헌〉

- 곽태원, 「조세론」, 법문사: 서울, 2000.
- 국중호, 「주요국의 조세제도-일본편」, 한국조세연구원, 2004.
- 국중호·한상국, 「일본의 법인과세개혁과 정책시사점」, 한국조세연구원, 2002.
- 이영희 외, 「국가산업단지 관련 지방세 증대방안」, 한국지방행정연구원, 2006.
- 이영희·김대영 「기업관련 지방세제 개편방안」, 한국지방행정연구원, 2008.
- 이준구, 「재정학」, 다산출판사: 서울, 1999 .
- 최병호 “지역경제발전정책의 이론과 부산광역시에 대한 적용”, 「지방정부연구」, 제 4권, 제1호, 2000, pp. 43-66.
- 최영출, “지방자치단체의 기업활동 지원시책 우선 순위 결정에 관한 연구-AHP 방법론의 적용”, 「한국사회와 행정연구」, 제12권, 제4호, 2002, pp. 59-76.
- 행정안전부, 「지역경제활성화를 위한 중장기 정책아젠다 및 실행전략」, 2008. 6.
- 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도.
- 행정자치부, 「지방재정연감」, 2007.
- Bartik, T. J., *Who Benefits from State and Local Economic development Policies?*, Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Economic Research, 1991a.
- Blair, J. P., *Local Economic Edvelopment: Analysis and Practice*, CA: Sage,
-
- 12) 급여총액은 인적인 활동량을 중심으로 사업활동 규모를 나타내는 기준이다. 이 급여총액에 사업활동가치의 구동요소인 지불이자 및 임차료와 일정한 관련성이 있는 물적기준을 조합하여 사용하는 것을 지칭하고 있다. 이는 사업활동의 규모를 상당 정도 종합적으로 나타내 준다고 하는 장점이 있다. 보다 자세한 논의는 추후 설명하고자 한다.
- 13) 일본 세제조사회는 사업활동가치 기준이 이론적으로 가장 우수하다는 입장을 취하고 있다. 동 조사회에서는 사업활동가치를 포함하여 각 외형기준안에 대하여 납세 및 과세사무부담을 고려하면서 이를 추진해 가는 것이 타당하다고 보고 있다(세제조사회, 2000: 210).



1995.

Bowman, A. O., *Competition for Economic Development among Southeastern Cities*, *Urban Affairs Quarterly*, 23: 1988, pp. 511-27.

IMF, *Government Finance Statistics*, 2004.

Johnson, N. and A. Cochrane, *Economic Policy Making Local Authorities in Britain and West Germany*, Allen & Unwin: London, 1981.

OECD, *Managing Across Levels of Government: Country Case Studies*, Paris: OECD, 1997.

_____, *Revenue Statistics*, 2008.

Sable, C., "Learning by Monitoring: The Institution of Economic Development", in Hirst, P., and J. Seitlin eds., *Rethinking the Development Experience: Essays Provoked by the Work of Albert Hirschman*, Washington: Brookings Institution, 1994, pp. 231-274.

Lundvall, B., *National System of Innovation: Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*, London: Pinter Publishers, 1992.

Stroper, M., "Regional Technology Coalitions: An Essential Dimension of National Technology Policy", *Research Policy*, 24, 1995, pp. 895-911.

Wilson, P. A. Embracing Locality in the Local Economic Development, *Urban Studies*, 32, 1995, pp. 645-658.

羽深成樹編, 「圖說日本の税制」, 財經詳報社 2005.

日本政府税制調査會, 「わが國税制の現状と課題 21世紀に向けた國民の参加と選擇」, 2000. 7.

總務省, 「地方財政白書」, 2005. 

