

지역경제 활성화정책의 성과와 지방세입의 연계방안: 서산시 대산임해산업지역(대산공단)을 중심으로

라휘문(성결대학교)

I. 서론

우리나라는 1988년 지방자치법의 전문개정을 통해 30여년 만에 지방자치를 부활하였다. 그러나 당시의 복잡한 정치상황으로 인하여 법률이 정하고 있는 지방의회의 구성과 자치단체장 선거의 시기가 몇 차례 지연되었다. 마침내 1991년 지방의회의 구성과 1995년 민선지방자치제의 실시 등으로 본격적인 지방자치시대를 맞이하였다(금창호, 2013: 3). 이로 인하여 우리나라는 1991년을 기점으로 하면 22년, 1995년을 기점으로 하면 18년 동안 지방자치제를 실시한 경험을 가지게 되었다. 약 20여년의 지방자치경험을 가지고 있음에도 불구하고 지방재정이 가지고 있는 문제는 크게 개선되지 못하고 있다. 대표적인 것 중에 하나는 지역경제 활성화정책의 성과를 지방세입으로 연계시키지 못하고 있는 것이다.

지방자치제의 실시 이전부터 현재까지 우리나라의 모든 지방자치단체는 지역경제를 활성화시키기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다. 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위하여 시행하고 있는 각종 제도, 정책 등은 다양하다. 지방자치단체가 추진하고 있는 대표적인 지역경제 활성화 제도나 정책으로는 지역기업유치와 지원 및 관리정책을 들 수 있다. 구체적으로 살펴보면, 재정적 지원, 산·학 협동체계의 구축, 사회간접시설의 확충 등이다. 재정적 지원은 지방재정에 미치는 파급효과가 큰 업종에 대한 지방자치단체의 지방세 감면이나 투·융자를 의미하며, 산·학 협동체계의 구축은 지방기업이 가질 수 있는 기술개발의 애로점, 인력문제 등을 지방자치단체가 조정한다는 의미이다. 그리고 사회간접자본 확충은 교통, 통신시설 등을 확충하여 해당 지방자치단체에 기업이 입주하였을 경우 발생할 수 있는 불편사항을 해소해 준다는 의미이다(최외출, 1995: 93~94). 이와 같은 지역경제 활성화정책을 통하여 해당 지역에 기업을 유치하고 이를 통해 지역주민의 취업기회확대와 고용증가를 창출하고자 하며 이는 곧 지역소득 및 소비의 증가로 연계될 것이라는 가정을 하고 있다. 또한 이와 같은 지역

경제 활성화정책의 성과는 지방재정의 확충과 연계될 것이라는 가정을 가지고 있다.

서산시에는 현재 대산읍 대죽리, 독곳리 일원 6,408,000㎡에 현대오일뱅크, 삼성토탈, 호남 석유화학, 엘지화학 등 60여개사의 기업이 입주해 있다. 서산시는 대산임해산업단지를 국가 산업단지로 지정받을 수 있도록 노력하였다. 국가산업단지는 산업입지 및 개발에 관한 법률 제6조에 의거 국토해양부장관이 지정하도록 되어 있으며, 지정요건을 보면 법 제6조 제6항 및 같은법 시행령 제7조 제3항의 규정에 의거 개발계획의 내용 중 산업시설용지의 면적은 산업단지 유상 공급면적이 100분의 50이상이 되어야 한다. 그러나 대산임해산업지역은 대기업의 개별입지로 이미 산업시설이 완성되어 있는 지역으로 산업단지 지정조건을 충족하지 못하고 있다. 산업단지 지정유형은 산업단지 입지단계에서 결정할 사항이나 대산석유화학단지는 개별입지로 이미 산업시설이 완성되어 입주기업이 경영하고 있는 상황이기 때문에 법적으로 어려움이 있다. 그 다음으로 고려할 수 있는 것은 준산업단지지정이다. 준산업단지는 시장이 지정할 수는 있으나 공장 등 각종 시설물 설치를 위한 용지조성, 도로 등의 기반시설을 개발하기 위한 사업시행자가 있어야 한다. 개별 입지 방식의 개발로 기업 상호간 연계시설이 부족한 대산임해산업지역의 경쟁력을 강화하기 위하여 필요한 절차이기는 하나 개발 후 분양할 유상공급 용지의 부족 등 개발사업의 사업성 부족으로 개발사업자 참여가 높지 않을 것으로 보인다. 결국 미개발 지역을 주축으로 일반산업단지로 개발하는 등 실현될 수 있는 방안을 모색하기 위한 노력이 있어야 할 것으로 보인다. 이 경우 서산시는 대산임해산업단지와 관련하여 많은 재정지출이 수반될 수밖에 없을 것이다.

이러한 문제의식 하에 이 논문은 서산시에서 수행한 또는 향후 수행하여야 할 지역경제 활성화정책의 성과가 지방재정수입으로 연계되어 있는지를 살펴보고 연계되어 있지 않을 경우 연계할 수 있는 정책방향을 제안하고자 하는 목적을 가지고 수행하였다. 이 연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 범위를 보면 첫째, 이 연구는 이론적인 논문이라기보다는 정책적 제언을 위하여 작성한 글이기 때문에 이론을 새롭게 만드는데 초점을 두기보다는 정책을 발굴하여 제안하는데 초점을 맞추었다. 둘째, 우리나라 전체를 대상으로 한 연구가 아니라 서산시에 초점을 두고 연구하였다. 즉, 공간을 서산시라는 특정지역으로 한정함으로써 심도있는 논의를 하고자 하였다. 다만, 논의의 편의를 위하여 필요할 경우 몇 개 사례지역으로 공간적 범위를 확대하였다. 셋째, 지방재정이 가지고 있는 동태적 속성을 반영하기 위하여 단년도가 아닌 다년도의 자료를 활용하였다.

Ⅱ. 지역경제 활성화정책의 성과와 지방세입 관련 이론적·실제적 연계 및 논의

1. 이론적 연계

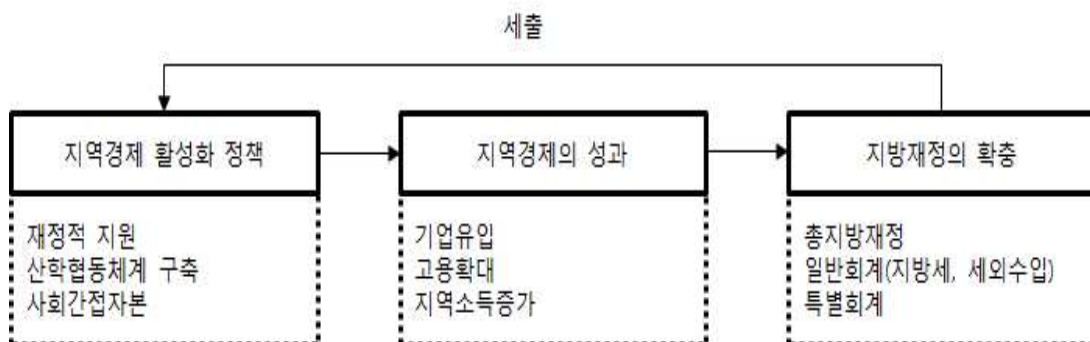
1) 개념도

지역경제 활성화정책의 성과는 지방세입과 연계되어 있어야 한다. 이는 <그림 1>에서 보는 것과 같은 개념적 틀에 의하여 설명할 수 있다.

먼저 지방자치단체는 지역경제 활성화 정책을 수립 및 집행한다. 지역경제 활성화 정책의 대표적인 수단으로 활용하고 있는 것은 재정적 지원(지방세 감면, 투·융자제도), 산·학 협동 체계의 구축, 사회간접자본의 확충이며, 이로 인하여 기업이 유입된다. 기업의 유입은 취업기회의 증대와 고용확대 현상이 발생할 뿐만 아니라 이로 인하여 지역의 소득 및 소비가 증가하게 된다. 이러한 지역의 소득 및 소비의 증가는 지방자치단체의 세입증가현상을 유발할 것이다. 또한 지방자치단체 세입의 증가는 다시 지역경제 활성화 정책의 재원으로 환류된다. 이러한 과정이 반복되면서 지역경제와 지방재정은 상승작용을 할 것이다.

<그림 1>에서 보는 것처럼 지역경제 활성화정책의 성과가 지방세입 확충에 기여할 수 있는 것으로 나타나야 세출과 연계되어 지역경제 활성화정책을 지속적으로 추진할 수 있는 유인을 확보할 수 있을 것이다. 그러나 현재 지역경제 활성화정책의 성과는 지방세입보다는 중앙정부 세입에 더 많은 기여를 하고 있다는 것이 다음의 선행연구에서 알 수 있는 것처럼 일반적인 견해이다.

〈그림 1〉 지역경제와 지방재정과의 관계에 대한 개념적 모형



2) 선행연구

지역경제를 활성화시키고자 하는 주된 이유는 지역내로 기업을 유치함으로써 지방재정을 확충하고자 하는데 주된 이유가 있다고 볼 수 있다(진영환 외, 1989: 89; 최외출, 1995: 92). 이러한 이유 때문에 많은 지방자치단체에서는 해당 지방자치단체에 기업을 유치하기 위하여 다양한 정책을 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 경우 지역경제 활성화정책에 대한 효과를 분석한 연구는 그리 많지 않다. 외국의 경우에는 지방자치제의 역사가 우리나라에 비하여 길기 때문에 그 효과를 분석한 연구가 많은 편이다. 특히 외국은 지역경제 활성화 정책의 수단으로서 조세정책을 활용하고 있으며, 따라서 연구경향 역시 지방세 감면정책의 효과 등에 치중되어 있다. 주요 연구경향을 보면 먼저 Boarnet(1996)의 경우 기업촉진지구(Enterprise Zones)에 대한 경제적 효과를 분석하기 위하여 뉴저지주내 7개 기업촉진지구를 분석대상으로 하여, 1982~1990년까지의 시계열 데이터를 가지고, 패널기법으로 분석하였다. 고용창출효과 및 경제적 여건의 개선 목표 하에서 기업촉진지구를 선정하여 이 지구내에 입주하는 기업에게는 법인세액 공제, 판매세의 감면 등 세제상의 혜택을 주었으나 연구결과에 의하면 별다른 효과를 유발하지 못한 것으로 나타났다. Mullen(1990)은 기업의 유치를 위하여 재산세를 감면해주는 정책이 어떤 효과를 유발하는가에 대한 연구를 위하여 뉴욕주를 대상으로 분석하였다. 지금까지 많은 정부에서는 재산에 대한 조세감면정책을 수행하여 왔다. 이러한 감면정책은 경제학자들에 의할 경우 입지선정에서의 교란(Distortion)과 토지의 비효율적인 사용을 초래한다고 주장하여 왔다. 이러한 감면의 문제점을 주장하여 왔음에도 불구하고 재산세감면정책은 계속적으로 증가일로에 있었다. 이 논문은 이러한 감면의 문제점을 인정하면서 지금까지 감면제도가 재정압박의 원인이 된다고 주장하지 않은 점에 착안하여 재산세감면의 성장과 재정압박과의 관계를 살펴보았다. 분석결과 재산세 감면은 지방정부의 중요한 재정압박의 원인임이 밝혀졌다. Garrison(1971)은 지방자치단체에 새로운 기업이 입주할 경우 지방정부에 어떤 영향을 미치고 있는가를 분석하기 위하여 켄터키주내 5개 소도시를 대상으로 연구하였다. 연구결과에 의하면 처음에는 부정적인 영향을 미치나 5년 후 부터는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(라휘문·손희준, 1997).

우리나라의 연구경향을 살펴보면, 일부 학자들의 경우 지역개발 및 지역경제에 토대를 두고 지역경제의 파급효과를 중심으로 연구가 진행되어 왔으며(김의준, 1994; 이광수 외, 1993; 조상필, 1995; 홍기용 외, 1993 등), 일부 학자들의 경우에는 지역경제의 활성화와 조세수입과의 관계를 살펴보려고 하였다(오연천, 1988; 진영환 외 1989; 최영출, 1994; 최외출 1995, 등). 대부분의 연구결과를 보면 지역경제 활성화정책의 성과는 지방세입으로 연계되기보다는 중앙재정으로 연계되는 정도가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 구체적인 경험적 분석결과는 2. 경험적 분석에 제시되어 있다.

2. 경험적 분석

1) 서산시 대산공단

서산시는 대규모의 간척사업, 대산지구 임해공업지역 등 서해안 개발의 봄을 타고 급격하게 발전하고 있다. 최근에는 서산 테크노밸리 등 대규모산업단지 조성이 활발히 진행되고 있으며 석유화학 산업과 더불어 자동차산업의 메카로 새롭게 부상하고 있다. 또한 대산항 건설과 서해안고속도로가 개통됨에 따라 중국 등과의 교역이 활발해지고 있는 등 서해안 시대의 주역으로 떠오르고 있는 도시이다(<http://www.seosan.go.kr>).

서산시의 세입예산을 보면 <표 1>과 같다. <표 1>에 의하면 2013년도 예산은 총계기준 5,619억 9,300만원이고 순계를 기준으로 하면 3,435억 7,000만원이다. 지방교부세가 가장 많은 비중을 차지하고 있고 그 다음은 보조금이다. 그리고 지방세, 세외수입의 순서이다. 즉, 의존재원의 비율이 자주재원의 비율보다 훨씬 높은 수준임을 알 수 있다. 세출구조를 보면 사회복지비가 가장 많은 것으로 나타났고 그 다음은 국토 및 지역개발, 농림해양수산인 것으로 나타났다.

〈표 1〉 충청남도 서산시 2013년도 예산규모

(단위: 백만원)

구 분		2013년도		2012년도			
				당초		최종	
		총계	순계	총계	순계	총계	순계
총규모		561,993	343,570	531,063	326,349	623,466	398,983
세 입	지방세수입	97,762	97,762	92,732	92,732	114,797	114,797
	세외수입	83,148	65,666	96,708	73,304	113,262	89,114
	지방양여금	-	-	-	-	-	-
	지방교부세	180,141	180,141	160,314	160,314	189,072	189,072
	재정보전금	18,811	-	18,751	-	20,476	-
	보조금	167,131	-	162,558	-	179,859	-
	국고보조금등	133,775	-	132,654	-	140,887	-
	시·도비보조금등	33,355	-	29,904	-	38,972	-
	지방채및예치금회수	15,000	-	-	-	6,000	6,000
합 계		561,993	575,802	531,063	512,313	623,466	595,117
세 출	일반공공행정	26,686	26,654	24,664	24,648	43,901	42,160
	공공질서 및 안전	1,769	1,769	2,171	2,171	7,917	7,917
	교육	10,402	10,400	8,713	8,711	9,458	9,453
	문화 및 관광	22,767	19,644	27,341	24,131	28,478	25,200
	환경보호	78,139	67,430	62,682	48,433	73,134	58,767
	사회복지	107,232	103,970	94,277	90,798	101,598	98,091
	보건	14,521	14,521	8,103	8,103	9,283	9,283
	농림해양수산	84,809	84,799	73,190	73,190	83,279	83,147

산업·중소기업	8,766	8,766	6,258	5,258	9,634	9,634
수송 및 교통	23,173	23,173	29,430	28,930	37,372	36,872
국토 및 지역개발	97,150	94,099	116,823	113,530	125,056	120,233
예비비	11,612	11,612	5,777	5,777	22,632	22,632
기타	74,967	108,967	71,634	78,634	71,727	71,727

자료: <http://lofin.mospa.go.kr>

연도별로 증가정도를 보면 2008년 총계기준 3,934억 8,200만원, 순계기준 2,630억 6,100만원에서 2013년 총계기준 5,619억 9,300만원, 순계기준 3,435억 7,000만원으로 증가하였다. 2011년을 제외하고는 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2〉 충청남도 서산시 연도별 예산규모

(단위: 백만원)

	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년
총계	393,482	453,884	486,523	475,371	531,063	561,993
순계	263,061	310,630	325,882	303,927	326,349	343,570

주: 당초예산 기준

자료: <http://lofin.mospa.go.kr>

서산시에는 우리나라 3대 석유화학단지인 대산공단이 있다. 대산공단에는 일명 대산 5사인 현대오일뱅크, 삼성토탈, 엘지화학, 롯데케미칼, 케이씨씨가 있다. 서산시는 대산공단을 조성하는 과정에서도 일정한 역할을 수행하였을 뿐만 아니라 공단이 조성되고 기업체가 유치된 현재에도 많은 예산을 지출하여야 할 형편이다. 구체적으로는 도로나 용수, 전기, 부두 등 각 기업체마다 필요한 시설에 대해 개별적 투자를 하여야 하고 환경오염 등으로부터 고통을 받고 있는 지역주민들을 위하여 환경문제를 해소하기 위한 재정지출이 필요하다. 그러나 현재 서산시의 재정여건은 그리 좋은 수준은 아니다. 먼저 재정자립도를 보면 2010년 32.1%에서 2013년 27.8%로 악화되고 있다. 그리고 재정자주도는 2010년 73.7%에서 2013년 69.2%로 나빠지고 있다(<표 3> 참조). 이러한 점을 토대로 할 때 서산시의 현행 예산을 가지고는 대산공단과 관련한 지출수요를 감당하는데 한계가 있을 것으로 보인다.

〈표 3〉 충청남도 서산시 재정지표

(단위: %)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년
재정자립도	32.1%	27.4%	29.1%	27.8%
재정자주도	73.7%	70.9%	67.1%	69.2%
구분	2010년	2011년	2012년	2013년
재정자립도	32.1%	27.4%	29.1%	27.8%
재정자주도	73.7%	70.9%	67.1%	69.2%

자료: <http://lofin.mospa.go.kr>

그러면 다음으로 고려할 수 있는 것은 대산공단 내 입주한 기업들(대산 5사)이 납부하는 조세를 활용하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 현재 대산공단에 입주한 대산 5사는 국세와 지방세를 납부하고 있다. 대산공단 내 대산 5사가 납부하는 조세를 국세와 지방세로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 대산공단 내 대산 5사가 2012년에 납부한 국세는 총 3조 7,748억 원이다. 2008년부터 2012년까지 매년 증가하고 있는 추세이다. 2008년부터 2012년까지 납부한 총국세액은 15조 8,327억 원이다. 현대오일뱅크가 14조 6,487억 원으로 전체의 92.5%를 차지하고 있다(<표 4> 참조).

〈표 4〉 대산공단 내 대산 5사의 국세 납부 현황

(단위 : 억 원)

구분 년도별	계	현대오일 뱅크	삼성토탈	엘지화학	롯데 케미칼	케이씨씨
계	158,327	146,487	6,044	2,386	2,274	1,136
2012	37,748	34,650	1,550	556	607	385
2011	36,160	33,337	1,191	672	612	348
2010	32,110	28,834	1,909	541	761	65
2009	27,073	26,145	553	67	234	74
2008	25,236	23,521	841	550	60	264

주: 국세는 대산 5사로부터 제출받은 자료임, 호남석유는 롯데케미칼로 상호 변경

자료: 서산시 내부자료

대산공단 내 대산 5사가 납부한 지방세는 2012년 기준 404억 원이다. 2008년 240억 원에서 2009년 124억 원, 2010년 279억 원, 2011년 396억 원 그리고 2012년 404억 원으로 증가하였다. 2009년을 제외하고는 매년 증가하고 있음을 알 수 있다. 2008년부터 2012년까지 대산 5사가 납부한 지방세 총액은 1,443억 원이다. 삼성토탈이 36.2%로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 국세는 현대오일뱅크가 가장 많은 규모를 납부하는 것으로 나타났으나 지방세는 삼성토탈이 가장 많은 규모를 보이고 있다(<표 5> 참조).

〈표 5〉 대산공단 내 대산 5사의 지방세 납부 현황

(단위 : 억원)

구분 년도별	계	현대오일 뱅크	삼성토탈	엘지화학	롯데 케미칼	케이씨씨
계	1,443	271	523	301	257	91
2012	404	67	146	68	93	30
2011	396	92	123	79	83	19
2010	279	32	134	62	37	14
2009	124	15	31	57	12	9
2008	240	65	89	35	32	19

자료: 서산시 내부자료

대산공단 내 대산 5사가 납부한 국세와 지방세의 비율을 보면 98.93%:1.07%의 수준을 보이고 있는 것으로 나타나 거의 대다수가 국세의 수입임을 알 수 있다. 즉, 지방자치단체에 의하여 주도된 지역경제 활성화정책의 성과가 지방세가 아닌 국세로 귀속되고 있는 것은 매우 큰 문제라고 볼 수 있다.

보다 구체적으로 살펴보기 위하여 국세 세목별로 세입규모를 살펴보면 <표 6>과 같다. <표 6>에 의하면 교통세가 2조 8,950억원으로 전체의 76.69%를 차지하고 있다. 그 다음은 교육세이고 그 다음이 법인세이다. 법인세는 2,569억원으로 전체의 6.8%를 차지하고 있다.

〈표 6〉 대산공단 내 대산 5사의 세목별 국세 납부 현황

(2012년도, 단위 : 억원)

구분 세목별	계	현대오일 뱅크	삼성토탈	엘지화학	롯데 케미칼	케이씨씨
합 계	37,748	34,650	1,550	556	607	385
교 통 세	28,950	28,950	-	-	-	-
개별소비세	1,144	858	268	5	13	-
법 인 세	2,569	187	1,124	488	564	206
원천소득세	292	94	104	62	28	4
교 육 세	4,509	4,467	40	1	1	-
기 타	84	94	14	-	1	175

주: 국세는 대산 5사로부터 제출받은 자료임, 호남석유는 롯데케미칼로 상호 변경

자료: 서산시 내부자료

지방세 세목별로 구체적으로 살펴보면 <표 7>과 같다. <표 7>에 의하면 시세가 369억원으로 전체 지방세의 91.33%를 차지하고 있다. 시세 중에서는 지방소득세가 335억원이고 재산세가 28억원이다. 대다수가 지방소득세임을 알 수 있다.

〈표 7〉 대산공단 내 대산 5사의 세목별 지방세 납부 현황

(2012년도, 단위 : 억원)

세목별	구분	계	현대오일 뱅크	삼성토탈	엘지화학	롯데 케미칼	케이씨씨
합 계		404	67	146	68	93	30
도 세	소 계	35	11	12	4	6	2
	취 득 세	25	9	10	2	4	-
	지방교육세	5	1	1	1	1	1
	기타	5	1	1	1	1	1
시 세	소 계	369	56	134	64	87	28
	재산세	28	6	9	4	4	6
	지방소득세	335	48	124	59	82	22
	기타	6	2	1	1	1	1

자료: 서산시 내부자료

2) 기타 지역의 사례

지역경제 활성화정책의 성과가 국세와 지방세에 미치는 영향에 대한 연구는 많지는 않지만 존재하고 있다. 진영환 외(1989: 113-114)에 의하여 수행된 지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세의 세수증대효과에 대한 경험적인 연구결과에 의하면 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고 서비스업의 경우에는 국세에 대한 세수증대효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세수입과 부의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다. 즉, 지역경제 활성화정책의 성과가 지방세보다는 국세의 증가에 더 많은 기여를 하고 있다는 것이다.

이영희 외(2008: 30-40)는 여수국가산업단지와 강원랜드를 대상으로 경험적인 연구를 진행하였다. 그 중에서 먼저 여수 국가산업단지를 보면 2006년을 기준으로 할 때 세출은 국·도비 37,740백만원과 시비 7,950백만원 등 총 45,690백만원이며, 세입은 교통세를 제외할 경우¹⁾ 2006년 결산기준 국세 1,504,261백만원, 도세 3,502백만원, 시세 68,584백만원 등 총 1,576,347백만원인 것으로 나타난다. 국세가 전체의 95.2%를 차지하고 지방세가 4.8%를 차지하는 것으로 나타난다. 지방세는 도세가 0.2%이고 시세가 4.6%의 수준인 것으로 나타난다.

또한 강원랜드에 대한 지방세출을 보면 군비, 도비, 기금 등을 종합할 때 44,103백만원이며, 세입은 2006년 결산기준 국세 119,962백만원, 도세 1,912백만원, 군세 12,338백만원의 수준을 보이고 있다. 국세가 전체의 89.4%를 차지하고 있고 도세가 1.4% 그리고 군세가

1) 교통세를 제외하는 이유는 교통세의 경우 정유관련 업체가 소재하는 인천, 울산, 강원, 충남, 전남 등 일부 지방자치단체에서만 과세되고 있다. 그러므로 여수산업단지에서 징수되는 교통세를 모두 기업관련 국세에 포함시킬 경우 총 조세에서 차지하는 국세비중이 과장될 우려가 있다(이영희 외, 2008: 30-40).

9.2%의 수준을 보이고 있는 것으로 나타난다.

그리고 송상훈 외(2012: 26-27)는 파주 LCD 산업단지와 지방재정과의 연계성을 분석하고 있다. 경기도 파주의 LCD단지는 지역발전을 위해 지방정부가 기업을 유치한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 파주의 LCD단지는²⁾ 중앙정부 주도의 지역경제발전 전략이 아닌 단일 외국인 투자사업으로는 최초로 중앙부처와 자치단체의 공조를 통해 이루어진 것으로서 경기도가 적극적인 역할을 했다. 경기도는 LPL과의 협상파트너로서 입지설정 및 타지역의 반발을 무마시키는 등의 역할을 했으며, 수도권규제 관련 법안 완화 및 개정에도 적극적인 역할을 수행했다. 당시 중앙정부는 「공업배치 및 설립에 관한 법률시행령」에 의해 국내대기업의 공장 신·증설을 제한하고 있었으나, 경기도는 중앙부처에 지속적으로 강력하게 건의하여 이 규제를 완화시켰다. 이밖에도 파주지역에 대한 각종 인프라 시설 지원을 중앙정부에 요청하여, 접경지역에 대한 예외규정이 적용되었다. 공업용수, 전력, 도시가스, 폐수종말처리장, 진입도로 건설 등에 있어서 인프라 사업비를 국비로 지원될 수 있도록 적극적으로 중앙정부에 건의하였다(이용숙 외, 2009 참조). 또한 파주LCD단지 입지와 관련하여 경기도와 파주시에서는 LCD단지 내 공공시설물(공원, 도로 등)을 지원하기 위해 2005~2006년까지 2년동안 총 220억의 지원이 이루어진바 있다. 이외에도 경기도와 파주시에서는 인근지역의 도로 및 인프라 구축을 위해 간접적인 지원을 아끼지 않고 있다. 대규모 기업의 유치는 자치단체에 경제적 활력을 되찾아주면서 동시에 중앙정부와 광역 및 기초자치단체 세수증대에도 기여하고 있다. 그러나 세수의 85%는 국세(2011년 법인세 660억, 소득세 380억으로 총 1,040억원)로 귀속되고 지방세(2011년 도세 18억원, 시세 169억원으로 총 187억원)로 15%정도 귀속되고 있다. LCD단지 총 납부세액 중 지방소득세와 재산세 등의 명목으로 시군세로 약 14%정도, 광역자치단체인 경기도에는 약 1%정도가 납부되고 있는 실정이다. 중앙정부와 지방정부에 귀속되는 법인세 규모로 비교했을 경우에는 국세 법인세가 660억원, 지방소득세 중 법인세분은 66억원으로 10배의 차이를 보이고 있다. 최근 지방자치단체의 기업유치 경향은 과거와 다른 양상을 보이고 있다. 지방정부의 기업유치를 위한 노력과 의지가 강하게 나타나고 있으며, 기획과 추진과정에 있어서도 지방정부의 역할이 점차 커지고 있다. 그러나 파주LCD단지의 경우와 같이 해당지역에 위치한 기업에서 납부하는 세금의 80%는 국세로 귀속되는 현 조세구조는 지방정부의 발전과 역할에 걸림돌로 작용할 것이다(송상훈, 2012: 24-27). 요약하면 경기

2) 파주 LCD 산업집적지는 2003년 3월 27일 중앙정부의 경제정책조정회의에서 LG Philips LCD(LPL)사의 파주공장 건립이 허용되면서 시작되었다. 2003년 7월 31일에는 경기도에서 파주 LCD지방산업단지의 지정이 승인되었고, 12월 3일에는 경기도와 LPL 사이에 투자합의서(MOA)가 체결되었다. 이에 따라 2006년 1월 2일부터는 7세대 TFT(Thin Film Transistor)-LCD가 양산되기 시작했으며 2007년 6월 30일에 산업단지 부지조성공사가 완료되었다(경기도, 2003). 2003년 7월부터 2007년 12월에 걸쳐 조성된 파주LCD 본 단지는 총 5,148억원의 사업비가 소요되었으며 현재 LG디스플레이 외 협력업체 3개사가 입주해 있다.

도와 파주시는 총 220억원의 지원을 하였으나 세수의 85%는 국세(2011년 법인세 660억원, 소득세 380억원으로 총 1,040억원)로 귀속되고 지방세는 15%정도의 수준을 보이고 있다. 도세는 18억원으로 1%, 시세는 169억원으로 14%이다.

사례지역에 대한 분석결과를 토대로 할 때에도 지역경제 활성화정책의 성과는 국세와 긴밀하게 연계되어 있고 지방세와의 연계성은 크지 않다고 볼 수 있다.

〈표 8〉 파주 LCD단지의 조세납부 규모 및 비중

(단위: 억원, %)

구분			2006	2007	2008	2009	2010	2011
국세	소 계 (비중)		110 (79.7)	50 (68.5)	340 (83.3)	1,140 (88.0)	940 (86.3)	1,040 (84.8)
	○ 법인세		60	-	230	980	670	660
	○ 소득세		50	50	110	160	270	380
지방세	소 계 (비중)		28 (20.3)	23 (31.5)	68 (16.7)	155 (12.0)	149 (13.7)	187 (15.2)
	○ 도 세 (비중)		5 (3.6)	5 (6.8)	15 (3.7)	8 (0.6)	9 (0.8)	18 (1.5)
	○ 시 세 (비중)		23 (16.7)	18 (24.7)	53 (13.0)	147 (11.4)	140 (12.9)	169 (13.8)
	- 지방소득세	법인세분	6	-	23	98	67	66
		소득세분	5	5	11	16	27	38
		종업원분	7	7	12	18	29	39
	- 재산세		5	6	7	15	17	26

자료 : 파주시 내부자료.

3. 종합적 논의

지역경제 활성화정책은 지방자치단체나 지역에 기반을 둔 단체들이 주체가 되어 지역 내 경제활동의 기반을 정비하고 확충함으로써 자본의 지역 내 투자를 유치하고 이를 바탕으로 새로운 직업을 창출하고 지방정부의 재정력을 증대시키며 지역의 생활 및 경제활동 여건을 개선함으로써 지역주민의 후생을 증진시켜 나가는 작업이다. 따라서 지방자치단체는 지역경제를 활성화시키기 위하여 기업을 유치하기 위한 기반조성 뿐만 아니라 기업활동에 필요한 제반 수요를 충족시킬 필요가 있다.

지역경제활성화는 크게 내생적 발전과 외생적 발전으로 구분된다. 내생적 발전전략은 지역 내 자원과 역량을 기반으로 지역기업과 지역산업의 활성화를 도모하는 전략을 의미하는 것으로 지역내 기업의 경쟁력 강화를 통한 생산액 및 고용증가를 목표로 한다. 반면에 외생적 발전전략은 국외기업이나 국내 기업을 해당 지역내로 유치하는 노력을 통하여 지역내 새로운

경제활동 주체를 유치하여 지역생산액을 증가시키고 고용을 창출하는 것을 목표로 한다. 내생적 발전전략과 외생적 발전전략은 상호 배타적인 것이 아니라 상호보완적인 것이라고 볼 수 있다. 지역경제 활성화의 기본목표는 해당 지역 내에서 일자리를 더 많이 만들어 주민의 소득을 증가시킴과 더불어 지방재정의 확충을 통해 지역주민의 삶의 질을 개선하는데 있다고 본다(이영희외, 2008: 6-7).

이와 같은 배경 하에서 지방자치단체는 지역경제 활성화정책을 통하여 지역을 발전시키고 이를 통하여 지방재정을 확충하려고 한다. 구체적으로 살펴보면 지방재정을 지출하여 기반시설을 확충하고 다양한 S/W를 제공함으로써 기업을 유치하고 고용을 창출하려고 한다. 고용 창출은 소득증가로 이어지고 소득증가는 지역 내 소비를 증가시킴으로써 지역경제를 활성화할 수 있다는 것이다. 이와 같은 지역경제 활성화 정책의 성과는 지방재정확충과 연계됨으로써 다시 지방재정을 지역경제 활성화정책을 추진하기 위한 투자재원으로 활용하여 투자하는 방식을 통하여 지속적으로 지역경제를 활성화하는 것이다.

그러나 서산시의 대산공단 내 대산 5사의 사례 뿐만 아니라 여수공단, 강원랜드, 파주 LCD단지 등의 사례에서 보는 것처럼 지역경제 활성화정책의 성과는 지방재정이 아닌 중앙정부의 재정을 확충하는데 기여하는 것으로 나타났다. 물론 지방재정을 확충하는데 기여하기는 하나 투입예산에도 미달하는 규모이기 때문에 크게 도움이 되지 않은 것으로 나타났다.

지역경제 활성화정책의 성과가 지방재정으로 연계되지 않을 경우 지방자치단체는 지역경제를 활성화시키기 위한 유인을 갖지 못할 것이다. 따라서 지역경제 활성화정책의 성과가 지방재정으로 연계될 수 있도록 제도적 기반을 구축할 필요가 있다.

Ⅲ. 지역경제 활성화정책의 성과와 지방세입의 연계를 위한 정책방향

1. 지역경제 활성화정책의 성과와 지방세입의 연계 필요성

지역경제 활성화정책의 성과는 지방세입으로 연계되어야 한다. 그 필요성에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체가 지역경제 활성화를 위하여 지속적으로 지방재정을 투자할 수 있는 유인을 확보할 수 있도록 하여야 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 지역경제 활성화정책의 성과가 지방세입으로 연계되지 않고 중앙정부의 재정으로 연계될 경우 지방자치단체는 더 이상 지역경제를 활성화하기 위한 정책을 추진하지 않으려고 할 것이다. 특히, 현재와 같이 지방재정이 열

악한 여건 하에서는 더욱 더 지역경제 활성화정책을 추진하기 어려울 것이다. 이러한 점을 고려한다면 지역경제 활성화정책의 성과가 반드시 지방세입으로 연계될 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 지역경제의 활성화가 지방세수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용부담이 일치되지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 이와 같은 현상이 지속될 경우 지방자치단체는 지역경제 활성화를 위한 재원확보에 어려움을 겪을 수밖에 없을 것이다. 따라서 지역경제의 활성화로 인한 소득의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용할 필요가 있다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세 관련세원을 지방세체계에 흡수 보장할 수 있는 지방세체계의 정비가 필요하다.

셋째, 울산시 남구, 전라남도 여수시 그리고 충청남도 서산시에 위치한 우리나라 3대 석유화학단지에 대한 중앙정부의 재정지원은 이루어지지 않고 있다. 즉, 석유화학단지를 통하여 확보된 국세 수입 중 일정부분에 대한 지방자치단체 환원조치가 이루어지지 않고 있다. 모든 단지 또는 유사시설에 대한 지원이 이루어지지 않는다면 형평성 차원에서 문제가 없을 것으로 보인다. 그러나 발전소 주변지역에 대한 지원사업 등에서 보는 것과 같이 다른 사례에서 국가지원이 이루어진다면 형평성 측면에서 문제가 있다고 보여진다. 현재 발전소의 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진하여 전원(電源)개발을 촉진하고 발전소의 원활한 운영을 도모하며 지역발전에 기여함(발전소 주변지역 지원에 관한 법률 제1조)을 목적으로 발전소 주변지역 지원에 관한 법률이 제정되어 운영 중에 있다. 즉, 에너지시설 주변지역에 대한 국가지원이 이루어지고 있는 것이다. 지원사업에 드는 비용은 전기사업법 제48조에 따른 전력산업기반기금에서 부담하며, 지원금액은 발전소의 종류·규모·발전량과 주변지역의 여건 등을 고려하여 대통령령으로 정하도록 되어 있다(발전소 주변지역 지원에 관한 법률 제13조). 이러한 점을 고려하면 석유화학단지에 대한 국가의 재정지원이 있어야 할 것이다.

넷째, 지역자원시설세의 도입배경을 검토함으로써 국가의 재정지원 필요성을 도출할 수 있을 것이다. 지역자원시설세는 지역개발세와 공동시설세가 통합되어 만들어진 세목이다. 이 연구와 관련되어 있는 것은 지역개발세이다. 지역개발세는 천연자원개발이나 컨테이너의 취급이 당해 지역에 외부불경제를 안겨줌으로써 추가적 재정지출이 초래되는 반면 그에 상응하는 지방세수입의 증대로 귀착되지 않는다는 문제인식이 지역개발세 신설의 이면에 자리 잡고 있다(오연천, 1993: 372). 특히, 부산광역시의 경우 컨테이너의 운반으로 인하여 도로혼잡 및 도로파손이 일어나기 때문에 우회도로의 신설이 필요하게 되었고 이를 위한 재원확보 차원에서 1991년 지역개발세를 신설하여 1992년부터 시행하게 되었다. 지역개발세는 국가의 재정지원이 아니라 지방세로써 신설된 것이기는 하나 지역개발세의 납세의무자가 컨테이너를 입출항하는 자이기 때문에 과세부담이 당해 지역의 주민이 아니라 최종소비자에게 귀착된다. 이러한 점을 고려하면 유사한 방식을 통하여 재원을 확보할 수 있도록 하는 것도 하나의 대안이다.

물론 이 경우에는 국세의 지방세 이양과 연계될 수 있도록 조치할 필요가 있을 것이다.

다섯째, 열악한 지방재정의 확충을 통한 투자재원의 확보 때문에 국가지원이 필요하다. 즉, 공단 주변지역의 환경개선, SOC확충, 주민건강 및 복지지원, 공공시설 확충 등을 위한 재원 확보를 위하여 국가지원이 필요한 것이다. 현행 서산시의 재정여건을 토대로 할 때 앞에서 살펴본 것과 같은 다양한 지출수요를 충족시키기 어려울 것이다.

마지막 여섯째, 서산시에 직면해 있는 현실적인 문제들을 해소하기 위해서는 지역경제 활성화정책의 성과가 반드시 지방세입과 연계되어야 한다. 서산시는 석유화학단지로 인하여 피해가 발생하고 있다. 석유화학단지로 인하여 주민피해가 발생한다는 것이다. 예를 들면 환경 오염으로 인한 보건상의 문제, 도로파손으로 인한 서산시의 재정지원문제, 석유화학단지 관련 차량이 이동하는 항구 및 주변지역 주민들의 다양한 피해(예: 소음, 먼지, 교통사고 등), 물류유통 차량의 소도로 이용으로 인한 혼잡비용 등이 발생한다. 이와 같은 서산시의 재정수요는 급증하고 있는데, 이에 대한 국가의 재정지원이 없다면 지역경제 활성화정책을 추진하여야 할 이유가 없게 된다. 따라서 반드시 국가의 재정지원이 있어야 한다.

2. 정책설계를 위한 기본방향

지방자치단체가 지역경제 활성화정책을 지속적으로 추진할 수 있도록 하기 위해서는 지역경제 활성화정책의 성과가 지방세입과 연계될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위한 접근방법은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 지방세로 연계될 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이고 다른 하나는 의존재원과 연계장치를 마련하는 것이다.

지방세를 통한 연계장치를 마련하기 위해서는 지역경제 활성화정책의 성과가 기업유치 → 고용창출 → 소득증가 → 소비증가로 연계되는 구조를 갖기 때문에 지방세 체계내 소득과세와 소비과세 기반을 확대하여야 할 것이다.

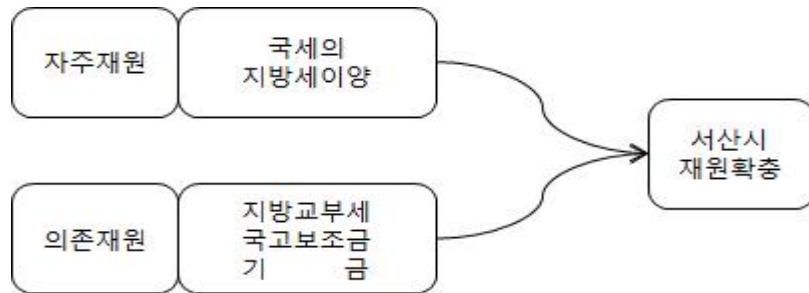
의존재원과 연계고리를 확보하기 위해서는 지방교부세, 국고보조금 등과의 연계가능성을 검토해보아야 할 것이다. 지방교부세의 경우 제주특별자치도처럼 일정한 비율을 고정하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이고 산정공식을 개선하는 것도 또 다른 대안이 될 수 있을 것이다. 그리고 국고보조금은 서산시가 대산공단과 관련하여 수행하여야 할 사업비를 보조하는 방식 등을 고려할 수 있다는 것이다.

그리고 마지막으로 기금을 통한 재원지원방안을 고려하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 현재 발전소주변지역 지원에 관한 법률을 제정하여 운영하는 것처럼 법적 근거를 마련한 후 기금을 조성하여 서산시 등 석유화학단지에 대한 재정지원을 할 필요가 있다.

지금까지 자주재원을 통한 국가의 재정지원과 의존재원을 통한 국가의 재정지원 방향을 검토하였다. 자주재원과 일반재원 중 어떤 대안이 바람직한가에 대해서는 다양한 논란이 있

을 수 있다. 여기에서는 자주재원과 일반재원 중 어떤 재원이 더 바람직하다는 의견보다는 여러 가지 대안을 살펴봄으로써 이 연구에서 제안한 대안의 활용가능성을 높이고자 한다. 즉, 가능한 대안들을 망라하여 살펴봄으로써 전략적 접근이 가능하도록 하고자 한다.

〈그림 2〉 대안마련을 위한 기본방향



3. 정책추진방향

1) 지방법인세의 도입

지방세를 통한 서산시의 재정확충방안은 크게 두 가지이다. 하나는 새로운 지방세목을 신설하는 것이고 다른 하나는 현행 지방세 세목내 과세대상을 확대하는 것이 될 것이다.

첫째, 지방세목을 신설하는 대안이다. 지역경제 활성화정책의 성과가 지방세입으로 연계되어 있어야 한다는 점을 고려하면 신설 가능한 대안은 소비과세, 소득과세와 연계되어 있어야 한다. 이는 곧 지방소비세와 지방소득세가 될 것이다. 현재 지방소비세와 지방소득세가 신설되어 있기 때문에 새로이 신설하는 데에는 한계가 있다. 특히 지방소비세의 경우 광역자치단체의 조세이기 때문에 기초자치단체에 새롭게 신설하는 것은 불가능하다. 따라서 고려 가능한 대안은 지방소득세이다. 현재 지방소득세의 위상을 보면 지방소득세는 11개 지방세목 중 1개이고 보통세이며 시·군세이자 부가세라는 성격을 가지고 있다.

그러나 이와 같은 지방소득세는 다음에서 보는 것과 같은 몇 가지의 문제를 가지고 있다. 첫째, 지방소득세 법인세분은 생산요소, 고용수준 등이 아닌 이익규모에 연동되어 있기 때문에 공공서비스의 편익과 조세부담간 연계가 부족하다. 법인이 지방자치단체로부터 제공받는 공공서비스는 별반 차이가 없지만 법인소득 규모차이로 인해 지방세 부담은 크게 달라지지 않는다.³⁾ 둘째, 누진세율의 적용과 법인 소속 사업장의 소재지 별로 수입을 안분하는 방식은 더욱 근거가 없다. 셋째, 법인세의 세율이 지역별로 매우 불균등하게 분포되어 있기 때문에 거주지원책(법인소재지 기준 과세)을 적용할 경우 세수격차가 심각하게 나타날 것으로 보인다.

3) 포스코와 하이닉스의 지방세부담액을 보면 2008년부터 2010년까지 포스코는 2,816억원, 하이닉스는 0.4억원이다(박상수·임민영, 2011: 10).

다. 넷째, 법인 중 흑자인 법인만 지방소득세를 부담하기 때문에 적자기업은 편익을 제공받으면서 조세부담을 하지 않고 있는 현상이 존재한다(박상수·임민영, 2011: 10). 즉, 편익과세와 부합하지 않는 면들이 존재한다.

이러한 문제를 동시에 고려한다면 법인세분을 폐지하는 것을 고려하거나⁴⁾ 또는 새로운 대안을 모색하여야 한다. 이때 고려할 수 있는 대안 중 하나가 지방법인세의 도입이다. 지방법인세를 도입한다고 하면 다음과 같은 대안을 고려할 수 있을 것이다. 첫째, 세원배분유형은 분리방식과 공동이용방식이 있는데, 이 중에서 분리방식이 이론적으로 바람직하다. 그러나 현실적인 여건을 고려할 때 중복과세방식(공동이용방식 중 하나)도 활용가능할 것이다. 만약 중앙과 지방간 배분을 한다고 할 경우에는 지방정부수입의 안정성을 가장 확실히 보장하고 있는 일정액적 접근방법이 타당할 것이고 특히 징세지주의의 정신을 존중하는 것이 바람직할 것으로 보여진다. 둘째, 과세대상은 두 가지 대안이 가능하다. 제1안은 지방소득세 과세대상인 법인신고소득만을 대상으로 지방법인세를 신설하는 대안이고, 제2안은 지방소득세 과세대상인 법인신고소득과 종업원분을 대상으로 지방법인세를 신설하는 대안이다. 제1안을 기준으로 지방법인세를 신설할 경우 법인소득세액을 법인소득으로 변경하는 방식 등을 활용하여 쉽게 신설할 수 있다는 장점을 가지는 반면에 지방소득세가 가지고 있는 전반적인 문제를 해소할 수 없다는 단점을 가지게 된다. 지방소득세에 종업원분을 그대로 존치시킴으로써 개인과 법인으로 구분하고자 하는 지방법인세 도입의미를 퇴색시킬 수 있다. 제2안을 기준으로 지방법인세를 신설할 경우 이론적인 정당성 문제를 해소할 수 있다는 점에서 의미를 가질 수 있으나 부가가치와 같은 새로운 과세표준을 설정하여야 한다는 점에서 어려움이 있다. 셋째, 현행 지방소득세의 과세표준을 보면 개인종합소득은 소득세액, 법인신고소득은 법인세액, 기타소득은 기타소득액 그리고 종업원분은 종업원급여총액으로 되어 있다. 중복과세방식(부가세)을 활용할 경우 현행과 동일하게 하면 될 것이나 일정한 범위내에서 과세자주권을 가질 수 있도록 하기 위해서는 소득세액으로 되어 있는 과세표준을 소득금액으로 변경하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 국세 법인세와 동일한 과표를 사용하는 방식으로 개선할 필요가 있을 것이다. 물론 종업원분은 현행과 동일하게 하면 될 것이다. 다음으로는 분리과세에 대한 과세표준을 설정하는 것이다. 선진외국사례를 준용하면 부가가치로 하는 것이 바람직하다. 넷째, 세율은 현행 방식을 준수할 경우 누진세율체계를 가지고 있다고 볼 수 있으며, 이는 지역간 격차 문제 등 다양한 문제를 발생시키고 있기 때문에 단일비례세율체계를 가지는 것이 바람직하

4) 법인세분을 폐지할 경우 앞서 언급한 바와 같이 개인소득에 대한 지방소득세율을 인상함으로써 국가와 지방간 재정중립성을 유지하는 한편 납세자의 조세부담수준도 일정수준으로 유지할 수 있을 것이다. 또한 지방상호간 조세수입의 격차를 해소하는데도 도움을 줄 수 있는데, 즉 1인당 소득세분의 지역간 편차가 법인세분의 편차에 비해 낮으며 소득세분을 비례세율로 둔다면 편차는 더욱 줄어들 것이다. 따라서 전체적으로 지방소득세의 지역간 격차는 줄어들 것으로 예상되며 특히 수도권과 비수도권 세수편차는 상당히 줄어들 것이다(최병호, 2011b: 85-89)

다. 다섯째, 징세행정의 경우 단기적으로는 행정비용과 전문성 문제 등을 고려하여 현행의 방식을 활용하되 장기적으로는 지방자치단체가 징수하는 방식을 고려하여야 할 것이다.

2) 지방교부세

지역경제 활성화정책의 성과가 지방세입으로 연계되지 않는 문제를 해소하기 위하여 지방교부세를 활용하는 대안이다. 지방교부세는 지방자치단체의 재정확충과 지방자치단체 간 재정격차해소를 위하여 중앙정부가 지방자치단체에 재원을 교부하는 제도이다. 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세 그리고 부동산교부세가 있는 데, 이 중에서 이 연구와 관련되어 있는 것은 보통교부세라고 볼 수 있다. 보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 산정공식에 의거할 때 서산시에게 더 많은 지방교부세가 교부되도록 하기 위해서는 기준재정수입액을 낮아지거나 기준재정수입액이 증가하여야 한다. 기준재정수입액을 낮추는 것은 어려움이 있고 바람직하지도 않기 때문에 결국 기준재정수요액을 증가시키는 전략을 취할 필요가 있다. 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다. 측정항목 및 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준 이내에서 물가변동 등을 고려하여 안전행정부령으로 정한다. 앞의 기준에 따라 기준재정수요액을 산정할 때에 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 단위비용을 조정하거나 기준재정수요액을 보정(補正)하여야 한다.

1. 대통령령으로 정하는 섬이나 외딴곳의 특수성을 고려할 필요가 있는 경우
2. 대통령령으로 정하는 낙후지역의 개발 등 지역 간의 균형 잡힌 발전을 촉진하기 위하여 필요한 경우
3. 단위비용의 획일적 적용 또는 그 밖의 사유로 각 지방자치단체의 기준재정수요액이 매우 불합리하게 책정된 경우

서산시가 관심을 가져야 하는 부분은 기준재정수요액의 보정이다. 기준재정수요액 중 보정수요는 측정항목으로 설정되지 않은 항목 중 보편타당하면서도 그 규모가 커서 수요로 반영되지 않을 경우 재정력격차가 심화될 것이 예상되는 것을 그 대상으로 하고 있다.

서산시의 경우 대산공단과 관련하여 향후 지속적인 재정수요가 예상된다. 현재 공해·주민건강·교통문제 등이 정부지원 없이 지방자치단체의 부담으로 작용하고 있다. 공공시설 확충, 환경유지비용 등 보상지원이 전혀 이루어지지 않고 있는 것이다. 국가의 지원은 없음에도 환경개선사업, SOC 확충, 주민건강 및 복지지원 등 다양한 사업을 추진하여야 한다. 이는 서산시의 재정구조를 더욱 어렵게 할 것이고 대산공단에 입주한 기업을 어렵게 할 가능성이 있다.

대산공단은 각 기업의 개별입주로 주변 도로망 등 기반시설이 열악하며 대규모 단지임에도 불구하고 앞에서 살펴본 것처럼 국가산업단지로서의 지정이 불가능하고 준산업단지의 지정

역시 서산시의 재정적 여건 때문에 쉽지 않은 상황이다.

이와 같은 여건 하에서 많은 투자가 있어야 함에도 불구하고 대산공단에서 납부하는 조세의 99% 정도가 국세로 연계되어 중앙재원으로 들어가고 지방자치단체의 수입이 1%내외에 머문다는 것은 매우 큰 문제이다. 이러한 점을 고려하여 보통교부세 배분공식 중 기준재정수요액 보정수요에 석유화학단지 관련 항목을 포함할 수 있도록 조치할 필요가 있다. 이러한 과정을 통하여 지방교부세의 교부규모를 확대할 수 있도록 하여야 할 것이다.

3) 국고보조금

국고보조금은 국가정책상 필요가 있거나 또는 지방자치단체의 재정사정 상 특히 필요하다고 인정될 때 국가예산의 범위 안에서 지방자치단체에 교부하는 것으로 보조금 이외에 부담금, 조성금, 장려금, 위탁금의 명칭도 사용된다(김동기, 2008: 180). 국고보조금은 국가위임사무와 시책사업 등에 대한 사용범위를 정하여 그 경비의 전부 또는 일부를 보조하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 제도로써 교부금, 국고부담금, 협의의 국고보조금 등을 포괄하고 있다(행정안전부, 2012: 59). 이와 같은 국고보조금제도를 통하여 서산시 대산공단이 가지고 있는 문제를 해결할 수 있는 대안을 마련하고자 한다. 그 이유는 국고보조금이 가지고 있는 이론적 중요성 때문이다. 이론적인 측면에서 검토하면 국고보조금은 지방재정과 지역경제 성장에 다양한 파급효과를 야기한다. 일부 도시형 지방자치단체들을 제외한 대부분의 지방자치단체의 경우 국고보조금은 다른 어떤 자원보다도 더 큰 지방재정·지역경제 파급효과를 미치고 있다. 보조금 이론에 의하면 국고보조금과 같은 특정보조금은 가격효과와 소득효과를 유발하면서 지방재정과 지역경제 성장에 기여한다. 소득효과는 국고보조금으로 인해 지방자치단체의 실질소득이 늘어나는 것과 같은 효과가 나타남을 의미한다. 가격효과는 특정 지방자치단체가 보조금을 받게 되면 보조금 없이 자체재원으로 사업을 수행할 때에 비해 사업의 실제 가격이 보조금만큼 줄어드는 효과가 나타나는 것을 의미한다.

서산시에 위치한 대산공단과 같은 석유화학단지의 조성은 해당 지역에 긍정적인 영향을 미치기도 하지만 부정적인 영향을 미치기도 하며, 경우에 따라서는 부정적인 영향이 더 많을 수도 있다. 즉, 환경오염, 도로파손, 혼잡 등 다양한 부정적 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 부정적인 영향을 최소화하기 위하여 서산시는 매년 막대한 재원을 부담하게 될 것이다. 그러나 서산시의 재정여건을 고려할 때 이는 매우 큰 부담으로 작용할 것이다. 이러한 문제를 해소하기 위한 대안의 하나로 앞에서 살펴본 것과 같은 국고보조금 제도를 활용할 수 있을 것이다.

국고보조금을 통하여 서산시를 지원하는 방법은 크게 두 가지이다. 하나는 대산공단과 관련하여 추진하고자 하는 사업에 소요되는 비용을 국고보조사업으로 선정하여 지원할 수 있도

록 하는 것이다. 둘째는 국고보조사업으로 지정하여 지원하되 보조율을 상향조정할 수 있도록 하는 것이다.

먼저 중앙정부는 서산시가 대산공단과 관련하여 추진하는 환경개선사업, SOC확충사업, 주민건강 및 복지지원사업, 공공시설 확충사업, 소득증대사업 등을 국고보조사업으로 선정하여 국고보조를 할 수 있도록 해주어야 한다. 둘째, 국고보조사업으로 선정한 후에는 보조율을 상향조정하여 주는 것이다. 현행 법내에서 어려움은 있지만 필요하다면 법 개정 등을 통해 보조율을 상향조정해주어야 할 것이다.

4) 기금설립 후 해당 지역에 지원

기금은 특정목적 및 시책추진을 위해 특정자금을 운용할 필요가 있는 경우 출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 용자사업 등과 같은 사업을 수행하기 위하여 설치한다. 이와 같은 기금의 설치목적은 볼 때 서산시의 대산공단과 관련한 지원사업을 추진하기 위한 기금신설은 가능할 것으로 보인다. 특히, 에너지 시설 주변지역 지원을 위하여 발전소 주변지역 지원에 관한 법률이 마련되어 있고 동 법 제13조를 보면 지원사업에 드는 비용은 전기사업법 제48조에 따른 전력산업기반기금에서 부담하는 것으로 되어 있다. 대산공단이 우리나라 주요 석유화학단지라는 점을 고려하면 기금을 신설할 수 있을 것으로 보인다.

〈표 9〉 예산과 기금

구분	일반회계	특별회계	기금
설치사유	고유의 일반적 재정활동	·특정세입으로 특정세출에 충당 ·특정사업운영 ·특정자금보유운용	특정목적 및 시책추진을 위해 특정자금을 운용할 필요가 있는 경우
재원조달 및 운용형태	조세수입과 무상적 급부의 제공이 원칙	일반회계와 기금의 운용형 태 혼재	출연금, 부담금 등 다양한 수입원으로 용자사업 등 사업수행
수입· 지출 연계	특정한 수입과 지출의 연 계배제	특정한 수입과 지출의 연 계	좌동

다만, 국가재정법에 의하면 기금을 신설하고자 할 경우에는 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것, 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것, 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것, 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것 등과 같은 요건의 충족여부를 심사하여야 한다.

따라서 서산시의 대산공단을 지원하기 위한 기금을 신설하고자 할 경우에는 앞에서 살펴

본 4가지의 요건이 충족되었는지를 파악할 필요가 있다. 그러나 선행사례 등이 존재하고 있다는 점을 고려할 때 요건충족은 어렵지 않을 것으로 보인다.

다만, 이 경우 재원을 어디에서 마련하는가이다. 이때 고려할 수 있는 것은 에너지 시설 주변지역 지원을 위하여 마련한 전력산업기반기금의 재원이 어디로부터 충당되는가이다. 전기사업법 제50조를 보면 기금은 부담금 및 가산금, 과징금, 기금을 운용하여 생긴 수익금, 대통령령으로 정하는 수입금, 에너지 및 자원사업 특별회계 또는 다른 기금 등으로부터의 차입금 등이다.

사례를 토대로 하면 (가칭)석유화학단지 지원기금과 같은 기금을 신설한 후 대산공단과 같은 석유화학단지를 지원할 수 있도록 한다. 그 다음에는 해당 사업을 수행하기 위한 기금을 조성하여야 한다. 이때 활용 가능한 대안은 석유화학단지에 입주한 기업이 납부한 국세 납부액의 일정부분이 될 것이다. 주로 교통세(그 외 개별소비세, 법인세, 원천소득세, 교육세 등이 있음)가 될 것이다.

IV. 결 론

많은 지방자치단체는 지역경제 활성화정책을 통하여 지역경제를 활성화시키고 그 성과가 지방세입으로 연계되기를 희망하고 있다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 지역경제 활성화정책의 성과는 대다수가 지방세입이 아닌 중앙정부의 세입과 연계되어 있다. 이는 지방자치단체가 지역경제 활성화정책을 추진하고자 하는 유인을 갖지 않게 하는 요인으로 작용한다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 지역경제 활성화정책의 성과가 지방세입으로 연계될 수 있도록 하여야 한다.

서산시 역시 우리나라 3대 석유화학단지 중 하나인 대산석유화학단지를 가지고 있음에도 불구하고 입주사가 납부하는 조세 중 1%정도만을 지방세입으로 가질 수 있고 나머지 99% 정도는 중앙정부의 세입으로 넘어가고 있다.

이러한 문제를 해소하기 위하여 이 연구에서는 몇 가지의 대안을 제안하였다. 지방법인세의 도입, 지방교부세 배분공식 수정, 국고보조금 보조율 상향조정, 기금설립 후 지원하는 대안 등이 그것이다.

어떤 대안이든 나름대로의 장단점을 가지고 있을 것으로 보인다. 이 중에서 가장 바람직하다고 보여지는 것은 기금을 통하여 재원을 마련한 후 지원할 수 있도록 하는 대안이 될 것이다. 그 이유는 재원확보가 용이할 뿐만 아니라 사업내용만 기금사업의 범위에 포함되어 있다면 충분히 활용가능할 것이기 때문이다.

어떠한 대안이 현실화되든 지역경제 활성화정책의 성과가 지방세입으로 연계되도록 할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강병주 외(1992), 「지역경제분석기법 및 지표에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 금창호(2013). “신정부 지방분권 국정과제의 성공적 추진전략” 「박근혜정부 지방 국정과제의 성공적 추진전략」. 한국지방행정연구원 세미나 발표논문.
- 김군수(2005). 「파주 LCD 클러스터 조성의 경제적 효과」, 수원: 경기개발연구원.
- 김의준(1994), “수도권 지역경제모형 : 공공투자의 파급효과분석”, 한국지역개발학회지. 6(2).
- 라휘문(2013). “합리적 지방세체계 구축을 위한 개편논의” 「입법&정책」. 서울특별시 의회. 제3호. pp.45-69.
- 라휘문·손희준(1997). “지방재정과 지역경제와의 관계에 관한 연구” 「한세정책」. 한세정책연구원.
- 송상훈(2012). 「지방법인세 도입의 논리와 과세방안」. 경기개발연구원 연구보고서.
- 오연천(1988), 「지방재정론」, 서울: 박영사.
- 오연천(1993), 「한국조세론」, 서울: 박영사.
- 이광수 외(1993), “지방재정력 및 경제력 측정지표에 관한 실증연구”, 한국지역개발학회지. 5(1).
- 이영희·김대영(2008). 「기업관련 지방세제 개편방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 이용숙·허인혜(2009). “파주LCD산업집적지 형성에 관한 연구: 행위자 사이의 관계 및 역할분담을 중심으로”, 「공간과 사회」, 32: 168-208.
- 조상필(1995), “우리나라 지역발전의 결정요인에 관한 연구”, 한국지역개발학회지. 7(1).
- 진영환 외(1989), 「산업기지개발의 지역파급효과분석」. 국토개발연구원.
- 최영출(1994), “지방기업의 지방재정과파급효과분석”, 한국행정학보. 28(2).
- 최외출(1995), “자치단체의 지역기업유치와 지원 및 관리정책의 체계화”, 한국지역개발학회지, 7(1).
- 홍기용 외(1993), “지역경제성과의 분석”, 한국지역개발학회지. 5(1).
- 행정안전부(2012). 「지방자치단체 예산개요 2012」.
- Boarnet, Marlon.(1996), Enterprise Zones and Employment : Evidence from New Jersey, Journal of Urban Economics.
- Mullen, John K.(1990), Property Tax Exemptions and Local Fiscal Stress, National Tax Journal, Vol.18. No.4. December.
- Garrison, Charles, B.(1971), New Industry in Small Towns: The Impact on Local Government. National Tax Journal, Vol.24. No.4. December.
- <http://www.seosan.go.kr>.
- 경기도시공사(www.gico.or.kr)