

# 기업관련 지방세제 개편방안

A Study on Local Tax System Related to Cooperation

2008. 12.

## 연구진

이영희 (선임연구위원)

김대영 (연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

## 서 문

최근 경제정책을 수립함에 있어 자치단체의 역할이 커졌음에도 지역경제의 활성화로 인한 자치단체의 재정적 혜택은 크지 않다. 왜냐하면 지역경제활성화로 인하여 증가하는 세수는 대부분이 국세로 귀속되고 지방세수의 증대로 연결되지 않고 있기 때문이다.

본 연구는 자치단체의 지역경제 활성화를 위한 기업·시설 유치 노력이 자치단체의 세수 증대로 연결될 수 있는 방안을 마련하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다.

본 연구에서는 납세의무자의 총 조세부담은 현재보다 증가하지 않도록 하되, 기업의 유치가 지방세수 확충으로 연계되도록 지방세 체계를 개편한다는 기본 방향 하에서 정책 대안을 모색하였다.

본 연구에서는 주민세 법인세할 개편, 주민세 소득세할 개편, 사업소세 개편 방안을 제시하였다. 그리고 분석결과 이러한 방안은 지방세수 불균형을 크게 심화시키지 않으면서 지방세수를 증대시키는 것으로 나타났다.

모쪼록 본 연구가 지방세를 연구하는 학계의 연구자 및 자치단체에서 지방세정에 종사하는 세무공무원의 연구 및 업무수행에 조그마한 보탬이 되기를 바란다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**



## 요약

본 연구는 자치단체의 지역경제 활성화를 위한 기업 및 시설 유치 등에 대한 노력이 자치단체의 세수 증대로 연결될 수 있는 방안을 마련하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다. 본 연구는 조세일반을 대상으로 하며 특히 기업관련 지방세를 주요 연구 대상으로 하였다. 연구의 주요 내용은 자치단체의 기업관련 지방세 강화의 이론적 기반 및 논거, 국세와 지방세의 기업관련 과세 구조, 기업관련 과세의 현황과 문제점을 중점적으로 파악하고, 이를 바탕으로 기업유치를 촉진할 수 있는 지방세제 개편방안을 제시하였다.

기업관련 지방세제 개편에 대한 논거는 지역경제 활성화와 지방정부의 역할, 그리고 지방세의 특성 등을 중심으로 살펴보았다. 최근에는 중앙집권적인 경제정책의 수립이 다양한 지역들의 개별적인 경제문제에 효과적으로 대처할 수 없다는 것을 인식하고 지방정부에 보다 많은 책임과 권한을 이양하는 추세에 있다. 그럼에도 불구하고 지역경제의 활성화를 통한 자치단체의 재정적 혜택은 크지 않다. 기업 유치 등으로 인하여 증가하는 세수는 대부분이 법인의 자본에 대한 법인세와 고용인원의 소득에 대한 소득세가 가장 큰 부분인데 이들 세목이 국세이기 때문에 지방세수의 증대로 연결되지 않고 있다. 따라서 기업과 관련한 지방세 개편의 필요성은 크게 세 가지를 제시하였다. 첫째, 자치단체의 지방세수 증대를 위한 인센티브 제고, 둘째, 지방분권의 강화, 셋째 지방재정의 자율성과 책임성 제고이다.

기업관련 지방세의 현황을 세수구조 등을 중심으로 살펴보면, 국세의 세수구조가 소득·소비과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 반면에 지방세는 재산과세 위주의 세수구조를 가지고 있다. 이와 같은 재산과세 위주의 지방세의 세수구조는 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 재산과세는 지역경제발전에 따른 소득, 소비의 증가가 직접 지방세수 증대로 이어지지 않는다. 둘째, 재산보유과세는 납

세의무자의 조세저항을 야기할 우려가 있어 세수증대에 어려움이 있다.

여수의 국가산업단지과 대표적 유치기업이라고 할 수 있는 강원랜드의 사례를 통해 지방기업 관련 지방재정상황을 분석한 결과의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 법인이 기업이 납부하는 조세 총액에서 차지하는 지방세 비중은 2.0%~13.1%정도로 상대적으로 낮다. 따라서 지방자치단체에서 기업을 유치하여도 지방세수 확충효과는 미약할 수 밖에 없다. 둘째, 법인이 기업이 납부하는 지방세 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 주민세로 80%이상의 높은 비중을 차지하며, 다음으로 재산세, 사업소세, 취득세가 있으나 5%미만의 낮은 비중을 차지한다. 셋째, 법인이 기업이 납부하는 주민세는 법인세할이 80%정도의 높은 비중을 차지하며, 다음으로 소득세할이 20%내외를 차지한다. 이러한 사례분석 결과는 기업 관련 지방세를 개편한다면, 지방세목 중 주민세(법인세할, 소득세할)와 사업소세가 중심이 되는 세목임을 의미한다.

외국의 지방세 현황은 우리나라와 차이가 있음을 알 수 있다. 우리나라의 조세 총액에서 차지하는 지방세 비율은 매우 낮은 수준이고, 재산과세 위주로 구성되어 있어 지역의 경제 활성화와 연계성이 낮다. OECD 단일형국가의 세원은 소득과세 39.4%, 소비과세 21.3%, 재산과세 34.5%, 기타 5.6%로 구성되어 있다. 반면에 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.

기업관련 지방세제 개선의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 기업의 유치가 지방세수 확충으로 연계되도록 지방세 체계를 개편한다. 둘째, 기업의 총 조세부담은 현재보다 크게 증가하지 않도록 지방세 부담 증가분만큼 국세 부담을 감소시키는 방안을 모색한다.

이러한 기본방향하에서 주민세 법인세할 개편, 주민세 소득세할 개편, 사업소

세 개편방안을 제시하였다. 본 연구에서 제시한 방안은 지방세수 불균형을 크게 심화시키지 않으면서 지방세수 확충효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 이렇게 지방세수 기반을 확충하되 기업의 총 조세부담을 현행과 유사하게 유지하려면, 국세인 법인세와 소득세의 세수 감소가 수반되어야 한다. 따라서 이러한 방안을 실천하기 위해서는, 중앙·지방간 재원 중립을 유지할 수 있도록 국가기능의 지방이양, 지방재정 조정재원의 감소 등 국세의 세수감소를 보전하는 방안을 마련할 필요가 있다.

□ Key Word: 기업관련 지방세, 주민세 법인세할, 주민세 소득세할, 사업소세

# 목 차

<b>제1장 서론</b> .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	3
<b>제2장 기업관련 지방세의 일반적 논의</b> .....	5
제1절 지역경제 활성화 및 조세 .....	5
1. 지역경제 활성화와 지방정부의 역할 .....	5
2. 지역경제 활성화와 조세 .....	8
제2절 기업관련 지방세의 필요성 .....	15
1. 지방세 증대 인센티브의 강화 .....	15
2. 지방분권의 강화 .....	16
3. 재정자율성·책임성 제고 .....	21
<b>제3장 기업관련 지방세 현황</b> .....	24
제1절 지방세수 구조 .....	24
제2절 기업관련 지방세의 사례분석 .....	30
1. 여수 국가산업단지 .....	30
2. 강원랜드 .....	37
3. 시사점 .....	39
제3절 기업관련 지방세목 .....	40
1. 주민세 .....	40
2. 사업소세 .....	46

<b>제4장 외국의 기업관련 지방세 현황</b> .....	49
제1절 외국의 조세현황 .....	49
1. 국세와 지방세 구조 .....	49
2. 국세의 세원별 세수구조 .....	53
3. 지방세의 세원별 세수구조 .....	55
4. 지방의 개인과 법인소득세 현황 .....	58
제2절 일본의 지방세 현황 .....	59
1. 개요 .....	59
2. 기업관련 주요 지방세 .....	62
제3절 시사점 .....	69
<b>제5장 개선 방안</b> .....	72
제1절 기본방향 .....	72
제2절 주민세 법인세할 개편 .....	74
1. 개요 .....	74
2. 개편 방안 .....	75
3. 효과분석 .....	79
제3절 주민세 소득세할 개편 .....	85
1. 개요 .....	85
2. 개편 방안 .....	85
3. 효과분석 .....	88
제4절 사업소세 개편 .....	94
1. 개요 .....	94
2. 개편 방안 .....	95
3. 효과분석 .....	99
제5절 효과분석 종합 .....	103
1. 지방세수 증대효과 .....	103
2. 지방세수 형평화 효과 .....	107
3. 지방세수 구조 개선효과 .....	108



<b>제6장 요약 및 정책건의</b> .....	110
제1절 요약 .....	110
제2절 정책건의 .....	115
1. 주민세 법인세할 개편 .....	115
2. 주민세 소득세할 개편 .....	117
3. 사업소세 개편 .....	118
<b>참고문헌</b> .....	120
<b>Abstract</b> .....	123

## 표 목 차

〈표 2-1〉 경상남도의 외국인 직접투자 유치 현황 .....	8
〈표 3-1〉 국세와 지방세 세수변화 추이 .....	25
〈표 3-2〉 국세 세원별 분류 .....	25
〈표 3-3〉 국세의 세원별 세수구조 .....	26
〈표 3-4〉 지방세의 세원별 분류 .....	28
〈표 3-5〉 지방세의 세원별 세수구조 .....	29
〈표 3-6〉 여수산단 입주업체 국세·지방세 납부현황 I .....	31
〈표 3-7〉 여수산단 입주업체 국세·지방세 납부현황 II .....	32
〈표 3-8〉 여수 국가산업단지 지방세 징수현황 .....	33
〈표 3-9〉 여수산단 입주업체 주민세 추이 .....	34
〈표 3-10〉 국가산업단지 관련 지방세출과 지방세수 비교 .....	35
〈표 3-11〉 국가산업단지 관련 지방세출 내역 .....	36
〈표 3-12〉 강원랜드의 조세납부 내역 .....	38
〈표 3-13〉 강원랜드 관련 지방세출 .....	39
〈표 3-14〉 주민세 소득할 표준세율 .....	41
〈표 3-15〉 주민세의 세수구조 .....	42
〈표 3-16〉 연도별 주민세 과세현황 .....	42
〈표 3-17〉 특별·광역시와 시·군별 주민세 현황 .....	44
〈표 3-18〉 사업소세 개요 .....	46
〈표 3-19〉 연도별 사업소세 과세현황 .....	47
〈표 3-20〉 시·군·구별 사업소세 현황 .....	48
〈표 4-1〉 주요국의 국세와 지방세 비율(2006) .....	50

〈표 4-2〉 지방세입 중 지방세수의 비중 .....	51
〈표 4-3〉 OECD국가 조세의 세원별 세수구조(2006) .....	52
〈표 4-4〉 OECD국가 국세의 세원별 세수구조 .....	54
〈표 4-5〉 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가) .....	56
〈표 4-6〉 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가) .....	57
〈표 4-7〉 개인과 기업의 지방세 소득과세 구조(단일형 국가) .....	59
〈표 4-8〉 지방세입의 구성 .....	60
〈표 4-9〉 일본의 지방세구조 및 구성비 .....	62
〈표 4-10〉 법인주민세의 균등할 .....	63
〈표 4-11〉 법인사업세의 세율 .....	66
〈표 4-12〉 도부현간의 청산의 기준 .....	69
〈표 4-13〉 시정촌에 대한 교부의 기준 .....	69
〈표 5-1〉 법인세의 세율구조 .....	75
〈표 5-2〉 법인세율 변경(안) .....	76
〈표 5-3〉 법인세의 세율구조 개편(안) .....	77
〈표 5-4〉 주민세(법인세할)·법인세 세율구조 개편의 조세부담 비교 .....	78
〈표 5-5〉 주민세 법인세할 개편의 지방세수 증대 효과 I .....	80
〈표 5-6〉 주민세 법인세할 개편의 지방세수 증대 효과 II .....	81
〈표 5-7〉 주민세 법인세할 개편의 지방세수 형평화 효과 .....	83
〈표 5-8〉 주민세 법인세할 개편의 지방세수 구조 개선 효과 .....	84
〈표 5-9〉 소득세율 변경(안) .....	86
〈표 5-10〉 소득세의 세율구조 개편(안) .....	87
〈표 5-11〉 주민세 소득세할 개편의 지방세수 증대 효과 I .....	90
〈표 5-12〉 주민세 소득세할 개편의 지방세수 증대 효과 II .....	91
〈표 5-13〉 주민세 소득세할 개편의 지방세수 형평화 효과 .....	93
〈표 5-14〉 주민세 소득세할 개편의 지방세수 구조 개선 효과 .....	94
〈표 5-15〉 사업소세 개편의 지방세수 증대효과 .....	100

〈표 5-16〉 사업소세 개편의 지방세수 형평화 효과 .....	101
〈표 5-17〉 사업소세 개편의 지방세수 구조 개선 효과 .....	103
〈표 5-18〉 기업관련 지방세제 개편의 지방세수 증대 효과 I .....	105
〈표 5-19〉 기업관련 지방세제 개편의 지방세수 증대 효과 II .....	106
〈표 5-20〉 기업관련 지방세제 개편의 지방세수 형평화 효과 .....	108
〈표 5-21〉 기업관련 지방세제 개편의 지방세수 구조 개선 효과 .....	109



## 제1절 연구목적

OECD 국가를 중심으로 지역경제의 성장과 관련하여 지방정부의 역할이 강조되고 있다. 종전에는 경제발전계획 또는 산업전략계획 등이 국가차원에서 수립되었지만, 최근에는 경제·사회의 패러다임이 산업자본주의에서 지식기반경제로 전환되면서 지방정부의 역할이 중요해지고 있다. 경제·사회의 패러다임 변화와 더불어 지방분권이 활성화되면서 지방정부의 역할과 책임이 점차 커지고 있다. 이러한 사회적 변화로 말미암아 지역경제의 성장이 개별기업들의 경제활동만으로는 부족하여 지방정부의 지원을 절대적으로 필요로 하고 있다. 그 이유는 지방정부가 기업이 입지한 지역의 특성과 실정을 누구보다 잘 파악하고 있기 때문이다. 즉 지방정부는 기업이 필요로 하는 도로확장 등 기반시설 구축뿐만 아니라 정보, 인력, 자금, 유통 등 기업 활동에 필요한 전반적인 지원에 중요한 역할을 할 수 있다고 본다.

우리나라의 경우에도 자치단체의 역할이 중요해지고 있다. 1995년 민선 지방자치의 실시 이후 자치단체는 기업 및 시설 등을 유치하여 지역경제가 활성화되도록 많은 노력을 하고 있다. 기업의 유형에 따라 차이는 있지만, 기업을 유치하게 되면 자본과 고용이 자연적으로 증대하게 되어 지역경제가 활성화된다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 그러나 자치단체의 기업유치를 통한 지역경제의 활성화 노력에도 불구하고 이러한 결과가 자치단체의 세수 증대로 연결되고 있지 않아 문제가 되고 있다. 현 지방세계 하에서는 자치단체가 투자를 하여 공장, 관

광시설, 카지노장 등을 유치하여 고용을 창출하여 지역경제가 활성화되어도 세수의 대부분이 국가로 귀속되고 있다. 그 이유는 기업유치와 관련된 법인세, 소득세 및 부가가치세 등 소득·소비 관련 세원이 국세로 되어 있기 때문이다.

반면에 유치시설로 인한 환경수요 및 기반시설 확충 등으로 자치단체의 행·재정수요는 지속적으로 증가하고 있다. 정부에서 제공해야 하는 공공서비스는 크게 중앙과 지방으로 나눌 수 있는데, 국세는 중앙정부에서 제공하는 공공서비스에 대한 비용에 할당되고, 지방세는 자치단체에서 제공하는 각종 공공서비스에 대한 비용을 담당한다. 물론 중앙정부에서 자치단체에 제공해야 하는 공공재와 공공서비스도 많다. 기업의 입장에서는 중앙정부와 자치단체에서 제공하는 공공서비스를 동시에 제공받기 때문에 이러한 서비스에 대한 대가를 국세와 지방세로 납부하고 있다. 그러나 기업이 현재 부담하는 국세와 지방세의 비율이 약 9 : 1 정도로 국세에 치중되어 있다. 산업의 유형에 따라 중앙과 지방간 재정지출이 다르게 나타나겠지만, 서산 대산공업단지의 경우나 여수 국가산업단지의 경우에도 지방세 수입은 국세의 5.0%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. 따라서 본 연구의 목적은 이러한 문제를 해결하고자 지방세제도의 개편을 통해 기업과 관련한 지방세수의 확충을 도모하고자 한다.

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 기업유치 노력을 촉진하기 위해서는 이러한 노력이 지방세수증대와 연계될 수 있는 제도적인 인센티브가 필요하다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 자치단체의 기업유치 노력에 대한 인센티브가 지방세수 증대로 연결될 수 있는 지방세제 개편 방안을 마련할 필요가 있다. 따라서 본 연구의 목적은 자치단체의 기업유치가 지방세수 증대로 연결되는 제도적 장치를 마련하는데 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

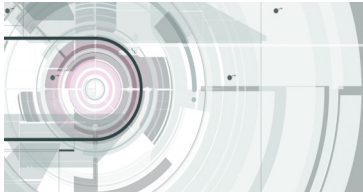
본 연구의 대상적 범위는 조세일반을 대상으로 하며 특히 기업관련 지방세를 주요 연구 대상으로 한다. 기업과 관련한 주요 국세로는 법인세, 소득세 등이 있으며, 주요 지방세로는 주민세 소득할(법인세할, 소득세할), 사업소세 등이 있다. 그 이외에도 재산세 등이 있으나 재산세는 기업이 유치되지 않더라도 해당 지역에 위치하고 있는 부동산으로부터 징수하는 세목이기 때문에 본 연구에서는 기업유치와 밀접한 관계가 있는 세목만을 연구의 대상에 포함한다. 연구의 핵심은 자치단체가 지역경제 활성화를 위해 기업을 유치하는데 있으므로, 기업의 유치로 인하여 자연적으로 증대되는 자본과 고용 등과 밀접한 연관이 있는 법인세와 소득세 전반에 대한 검토가 필요하다.

연구방법은 기업관련 지역경제 활성화, 조세 이론 등 지방세 과세의 필요성에 대한 논리적 논의를 중심으로 전개한다. 본 연구는 자치단체에서 기업과 관련하여 제공하고 있는 공공서비스에 대한 재정지출과 기업이 부담하고 있는 법인세, 소득세, 그리고 주민세 소득할에 대한 자료를 자치단체별로 분석할 필요가 있다. 그러나 개별 기업에 대한 소득과세 자료는 국세청이 담당하고 있는데, 보완관계로 공개하고 있지 않으므로 자료의 구득에 문제가 있다. 또한 자치단체에서 과세하고 있는 주민세 소득할은 기업별로 집계되고 있지 않아 전체적인 파악이 어렵다. 특히 기업유치와 관련한 자료는 매우 한정되어 있기 때문에 본

연구는 기존기업을 포함하여 기업과 관련한 국세와 지방세의 자료구득이 가능한 사례지역을 대상으로 분석하였다. 본 연구에서는 여수의 국가산업단지, 정선의 강원랜드 등의 사례를 중심으로 대안을 모색하였다.

본 연구는 자료구득의 한계로 인하여 기업관련 지방세의 현황과 문제점 파악, 그리고 개선방안 마련을 위해서 자치단체의 세무공무원 및 전문가들을 대상으로 면접조사의 실시를 병행하였다.





## 제 2 장 기업관련 지방세의 일반적 논의

### 제1절 지역경제 활성화 및 조세

#### 1. 지역경제 활성화와 지방정부의 역할

1990년대 이후 OECD 국가를 중심으로 산업자본주의 패러다임의 전환과 더불어 지방분권의 중요성에 대한 시각은 지역경제의 주체가 지방정부임이 강조하고 있다. 지역경제는 그 동안 국가가 주도적으로 경제개발계획의 일환으로 다루었으며, 지방은 국가에서 수립된 정책을 집행하는 차원에서 발전해왔다. 그러나 OECD(1996) 보고서는 지난 20여년간 진행된 산업 및 고용 변화의 가장 큰 특징이 산업자본주의에서 지식의 창출, 확산, 활용 등 지식기반경제로 변하고 있음을 기술하고 있다. 뿐만 아니라 Sable(1994), Lundvall(1992), Stroper(1995)는 지식기반경제의 주요한 요소인 지식과 정보 등이 공간적, 제도적, 문화적 근접성에 기초하여 의사소통이 가능한 공간 단위인 지역 내에서 가장 효과적으로 공유되고 파급된다는 사실을 제안하고 있다(최병호 2000).

이러한 경제·사회 패러다임의 변화는 지역의 경제발전을 위해 지역을 대표하는 지방정부 역할의 재정립을 요구하고 있다. Bennett and Krebs(1991)는 민간 부문의 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 경제 활동에 대한 지원은 기업이 위치하고 있는 지방정부가 그 지역의 특성과 실정을 잘 파악하고 있으므로 적합하다고 본다. Johnson and Cochrane(1981)과 OECD(1997)는 지방정부의 지역경제 활성화를 위한 역할을 구체적으로 제시하고 있다(최영철 2002: 59-76)<sup>1)</sup>.

우리나라도 지방자치제의 실시 이후 지역에 관한 정책의 수립 및 집행에 있어서 방향전환을 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 지역경제의 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

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

생활 및 경제활동 여건을 개선함으로써 지역주민의 후생을 증진시켜 나가는 작업”이라고 정의한다. 이러한 정의에 의하면 자치단체는 지역경제를 활성화시키기 위해서 기업유치를 위한 기반조성뿐만 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 있다<sup>2)</sup>

지역경제 활성화는 크게 내생적 발전과 외생적 발전으로 구분된다. 내생적 발전 전략은 지역내 자원과 역량을 기반으로 지역기업과 지역산업의 활성화를 도모하는 전략을 의미하는 것으로 지역 내 기업의 경쟁력 강화를 통한 생산액 및 고용 증가를 목표로 한다. 반면에 외생적 발전 전략은 국외기업이나 국내 기업을 해당 지역 내로 유치하는 노력을 통하여 지역 내 새로운 경제활동 주체를 유치하여 지역 생산액을 증가시키고 고용을 창출하는 것을 목표로 한다. 내생적 발전 전략과 외생적 발전 전략은 상호배타적인 것이 아니고 상호보완적이라고 볼 수 있다.

지역경제 활성화의 기본 목표는 해당 지역 내에서 일자리를 더 많이 만들어 주민의 소득을 증가시키고 더불어 지방재정의 확충을 통해 지역주민의 삶의 질을 개선하는데 있다고 본다. 이를 위해 자치단체는 외자유치 등을 위해 많은 노력을 하고 있다. <표 2-1>은 경상남도가 외국인 투자를 위해 노력한 결과를 보여주는 사례이다. 경상남도가 1998년~2002년 동안 직접 유치한 외국인 투자는 10개 회사에 6억 800만 달러이고, 이를 통해 4,002명의 신규 고용을 창출하였다. 이것은 짧은 시간 동안 자치단체가 자발적인 노력을 바탕으로 전략적으로 외국인 투자 회사를 유치한 우수한 사례라고 본다. 외국인 투자회사의 유치는 지역

2) 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 특징 짓는 현상 가운데 하나로서 경제발전이 있어서 지역이 활발한 참여자로 등장하고 있다는 점을 강조하고 있다.

의 신규 고용을 창출하게 되어 지역경제 활성화에 기여하게 되는 것은 틀림없으나 이러한 결과가 지방재정의 증대로 연결되고 있지 않아 문제로 지적되고 있다.

〈표 2-1〉 경상남도의 외국인 직접투자 유치 현황

업체명	투자국	투자금액 (백만달러)	고용인원 (명)	기대효과
한국경남태양유전	일본	331	2,572	GRDP 4,218억원, 수출 3,374억원
써머택코리아	미국	6	57	GRDP 124억원, 수출 77억원
날코코리아	미국	14	104	GRDP 616억원, 수출 43억원
한국J.S.T.	일본	32	300	GRDP 1,126억원, 수출 507억원
EEW성화산업	독일	27	220	GRDP 554억원, 수출 230억원
J.S.Tech	일본	17	100	GRDP 171억원, 수출 47억원
BAT코리아	영국	100	290	GRDP 473억원, 수출 147억원
Scania	스웨덴	56	159	GRDP 9,520억원
성광고전흥목	중국	5	100	
Ruy Tech	중국, 일본	20	100	
합 계	6개국	608	4,002	

\* 자료: 박용규(2003), “지역산업의 활로”, 「지역경제 새싹이 돋는다」, 삼성경제연구소, 2003, P. 69

## 2. 지역경제 활성화와 조세

기업유치는 조세 감면 등 공급비용을 낮게 하여 유인이 되도록 하는 것이 일반적이는데 이러한 정책은 지방정부의 비용이 편익보다 클 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 기업에 대한 조세 감면 등으로 인한 세수 감소는 지역경제개발이 가져다주는 고용과 소득의 창출에 의한 세수 증대에 의해 상쇄될 수도 있다. 그러나 Milward and Newman(1989)은 지역경제 활성화를 위한 조세 감면 등이 기업

유치에 성공적이지만 이를 위해서는 높은 비용을 지불해야 하기 때문에 심사속고할 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 있다.

지역경제 활성화를 위해 세제 혜택을 부여하여 생산요소비용을 낮춤으로써 기업의 입지를 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.

중앙정부의 입장은 자치단체의 입장과 다르다. 중앙정부는 법인세와 소득세는 소득재분배를 위한 주요한 중앙정부 세원으로 기본적으로 지방세가 될 수 없다는 입장이다. 특히 법인세는 조세경쟁 때문에 지방세로서 적절하지 않다고 본다. 뿐만 아니라 법인세와 소득세의 일정율이 지방교부세제도를 통해 지방으로

이전되기 때문에 추가적인 지방이양은 어렵다는 입장이다. 중앙정부는 만약 자치단체의 기업유치에 대한 인센티브가 필요하다면 지방교부세제도의 개선을 통해 인센티브를 부여할 수도 있다고 본다. 그러나 중앙정부의 입장은 기본적으로 국세의 지방 이양은 없다는 전제 하에서 접근하기 때문에 자치단체와 의견이 항상 다르다.

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 이중과세 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 과세대상으로 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 관계

없이 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 법인세를 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 과도한 조세경쟁을 유발할 수 있다는 부정적인 시각도 있다. 이러한 조세경쟁(tax competition) 문제는 세계화 속에서 다국적 기업들의 국경을 초월하는 경제활동에 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 자체도 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 국이 있다. 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 세율체계가 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.<sup>3)</sup>

3) 16개의 지방세목 중 지방자치단체의 조례에 의해 세율조정이 가능한 세목은 11개인데, 활용하고 있는 세목은 지역개발세 정도이다.



## 나. 기업관련 지방세의 특성

기업관련 지방세가 의미하는 것은 기업이 부담하고 있는 모든 지방세가 포함되지만, 본 연구의 취지는 자치단체의 지역경제 활성화 노력에 대한 인센티브 차원에서 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 소득 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 인구·기업의 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 수행하고 있지 못하다. 한 예로 파주시에서 2005년에 LG필립스 LCD 공장을 유치할 때 산업단지 조성비용이 약 515억원 투자되었으며, 도로의 확·포장과 전력·LNG 등 기반시설 설치비용이 281억원 소요되었다. 뿐만 아니라

취득·등록세가 100% 면제되었으며 재산세는 5년간 50% 감면되어 234억원의 지방세가 감면되었다. 그러나 2008년에 예상되는 법인세는 210억원인데 반하여 주민세 법인세할은 21억원정도에 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 과주시와 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.

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 편익 차원에 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 설정할 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 1990년 대 거품경제 붕괴 이후 적자 법인의 증대에 따라 소득

과 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 조합<sup>4)</sup> 등의 외형을 기준으로 하고 있다.<sup>5)</sup>

## 제2절 기업관련 지방세의 필요성

### 1. 지방세 증대 인센티브의 강화

우리나라 조세제도는 국세는 소득·소비과세위주의 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. 현 지방세제하에서는 자치단체가 집중투자를 하여 공장, 관광시설, 카지노장 등을 유치하여 지역경제 활성화와 고용창출이 이루어 저도 세수의 대부분은 국가로 귀속된다. 그 이유는 법인세, 소득세 및 부가가치세 등 소득·소비 관련 세원이 국세로 되어 있어 자치단체의 노력으로 유치한 기업으로 부터의 세수가 지방세로 귀속되지 않기 때문이다.

- 
- 4) 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.
  - 5) 일본 세제조사회는 사업활동가치 기준이 이론적으로 가장 우수하다는 입장을 취하고 있다. 동 조사회에서는 사업활동가치를 포함하여 각 외형기준안에 대하여 납세 및 과세사무 부담을 고려하면서 이를 추진해 가는 것이 타당하다고 보고 있다(세제조사회, 2000: 210).

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 소득할을 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 지역경제증대 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.

소득과세 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 지방소득세는 자본과 고용에 기초하여 과세하되 자치단체의 노력과 지역의 경제활동 등을 고려하여 과세하는 것이 적절하다고 본다.

지금까지 지역경제 활성화와 관련해서는 지역발전 부문에서 많은 논의가 있었지만 지방세와는 별도의 차원이었다. 기업유치와 관련한 지방세의 개편 논의는 지난 정부에서 시작되어 지속되고 있지만 이에 대한 연구는 미진하다. 그러한 측면에서 본 연구는 자치단체의 기업유치 노력 등에 대한 인센티브 방안을 제시함으로써 일정부분 기여할 수 있다고 본다.

## 2. 지방분권의 강화

기업관련 지방세수의 확대는 지방분권 또는 재정분권 차원에서도 필요하다. 지방분권은 세계적인 추세이고 지방분권은 재정분권이 뒷받침될 때 성공적으로

정착할 수 있는데, 현행 우리나라의 재정 및 조세구조는 집권적이므로 지방에 보다 많은 권한과 책임을 이양할 필요가 있다.<sup>6)</sup> 유럽지방자치현장에 지방분권과 관련한 재정분권을 명시하고 있는데, 그 요점은 권한에 상응한 자주재원으로서는 다양하고 탄력적인 지방세와 요금의 조달권, 그리고 그것을 보완하는 재정적 형평화제도의 필요성, 특정보조금의 폐지 또는 대폭적인 삭감, 그리고 시장기체의 필요성을 들고 있다(이재은 2008). 2000년 유럽평의회는 각료위원회는 가맹국에 대해서 지방분권을 촉진하기 위해 지방세, 재정조정제도 및 보조금에 관하여 권고 했다. 주요 내용은 재정분권화는 조세 전체에서 차지하는 지방세의 비중, 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중, 그리고 정부 간 재원이전에 대한 지방세의 비중이 높을수록 잘 되어있으므로 이들의 비중을 높일 것을 권고하고 있다.

재정분권은 세출분권과 세입분권으로 구분되는데, 우리나라의 경우 세출분권(중앙과 지방의 세출배분이 4:6) 수준은 OECD 국가 중 평균 이상이므로 어느 정도 달성되었다고 볼 수 있으나 세입분권(국세와 지방세 배분이 8:2)은 영국을 제외하면 여타 OECD 국가에 비하여 낮은 수준이다. 특히 우리나라의 경우 문제가 되는 것은 세출과 세입의 괴리가 지방분권의 활성화에 역행한다는 것이다.

지방재정의 과도한 중앙 의존적 구조는 재정착각 현상을 야기시켜 지방재정 규모의 팽창을 유도하게 됨과 동시에 지방의 행·재정 운영의 책임을 불명확하게 할 가능성이 높다(佐騰 振, 1998).

세출분권은 행정사무의 기능을 정부계층별로 구분하고 그 기능수행을 위한 재원의 지출방법이다. 세출분권이 가능한 경우는 지방정부에서 공공재의 공급을 담당하고 있는 경우이다. 전통적인 기능배분론에 의하면 공공재의 배분은 지방정부의 기능이라고 하지만, 엄밀한 의미에서는 공공재의 편익범위에 따라 공공재의 공급주체를 구분한다. 즉 국방 등 편익의 범위가 광범위한 것은 순수공

6) 지방분권은 좁게는 중앙정부의 권한을 지방에 이양하는 것이지만 넓게는 중앙에 집중된 권력을 시장과 지역에 넘겨주는 국가의 재구조화 사업이라고 한다(육동일, 중앙일보, 2008. 5. 30).

공공재라고 하여 중앙정부의 기능으로 분류하고, 지역적 또는 경제적으로 편익의 범위가 한정되어 있는 것은 지방공공재라고 하여 주민의 선호도를 고려하여 지방정부에서 공급하는 것이 바람직한 것으로 되어 있다.

지방공공재의 경우에도 중앙에서 공급할 수 있지만 다음과 같은 경우에는 지방정부에서 공급하는 것이 바람직하다. 첫째, 지방의 선호가 다를 때 주민의 선호에 대한 정보수집 비용이 적은 경우, 둘째, 지역간 자원 이동의 가능성이 존재하여 지방정부간 경쟁이 예상되는 경우, 셋째, 공공재의 만족도에 대한 평가가 주민투표 등을 통해 가능한 경우 등이다(Seabright, 1996). 그러나 중앙정부에서 공급하는 것이 바람직한 경우는 첫째, 지방분권에 따른 외부성이 발생하는 경우, 둘째, 지방의 과도한 경쟁으로 인하여 시장의 효율적인 자원배분에 왜곡현상이 발생하는 경우, 셋째, 규모의 경제가 존재하는 경우, 넷째 전국적으로 통일적인 소득재분배 기능이 필요한 경우 등이다.

반면에 세입분권은 지방공공재에 소요되는 재원을 지방정부 스스로 마련하는 것으로 자율적인 부과 및 징수 권리가 많을수록 재정분권의 정도가 크다고 볼 수 있다. 즉, 교부세 등과 같은 일반재원일지라도 상위정부로 부터의 이전재원은 자율성에 제약이 가해진다고 보아 세입분권의 범주에 포함하지 않는다. 세입분권의 경우 지방정부에서 담당하는 것이 바람직하다고 보는 이유는 크게 두 가지로 요약된다.

첫째, 각각의 지역주민이 지방공공재에 있어서의 비용을 인식하고, 비용부담을 고려하여 지방공공재를 공급할 수 있기 때문에 가능한 한 지방의 세출은 지방의 재원으로 조달하는 쪽이 바람직하다고 본다. 조달할 세입도 지방에 의해 징수될 때 공공재를 포함한 재화의 배분은 효율적이 된다. 일반적으로 이점에서 지방정부에 의한 공공재 공급에 대하여 지방세원의 필요성이 강조되고 있다. 그러나 예를 들면, 지방세가 외부성을 가지고 지방공공재의 비용이 다른 지역주민에 의해서 부담되는 경우에는 일반적으로 지방공공재 공급량이 과다하게 되므로 이 경우에는 지방정부에서 공급하는 것이 바람직하지 않다.

둘째, 각 지역의 소득재분배 정책은 지역주민의 선호도를 고려하여 지방정

부가 제공함으로써 중앙정부에 비하여 효율적일 수 있다고 본다. 예전의 소득 재분배 기능은 개인소득세의 초과누진세율을 이용하여 징수한 재원을 저소득 자에게 화폐로 지원하는 역할이었다. 그렇기 때문에 소득재분배 정책은 중앙 정부에서 담당하는 것이 바람직한 것으로 알려졌다. 그러나 최근에는 경제 및 사회환경의 변화에 따라 소득재분배는 화폐지원보다는 교육, 복지, 의료 등 준사적재에 대한 보조를 하는 기능으로 전환되고 있는 추세이다. 따라서 이러한 준사적재에 대한 정보는 중앙정부보다는 지방정부에서 많이 갖고 있기 때문에 준사적재의 공급은 지방정부가 담당하는 것이 보다 바람직한 것으로 논의되고 있다.

뿐만 아니라 Besley and Coate(1999) 모형에 의하면 재정분권의 긍정적인 효과를 극대화하기 위해서는 지출뿐만 아니라 수입에 대한 분권화를 강조함으로써 지역주민의 재정책임성을 강화할 필요가 있음을 주장하고 있다.

능력에 기초한 세원은 중앙에서 담당하고 편익에 따른 세원은 지방에서 담당하는 것이 바람직하다고 널리 알려져 있다. 재산세는 편익과세의 대표적인 세목으로 북구유럽을 제외한 대부분의 국가에서 지방세로 되어있다. 그러나 지방의 역할이 증대되고 있는 최근 세계적 흐름은 재산세만으로 지방재정을 충당하기 어렵기 때문에 소득 또는 소비관련 세원의 일부를 지방으로 이양하고 있는 추세이다. Bird and Tanzi(1999)는 여러 국가의 설문조사를 통해 IMF 보고서에 소비관련 세원의 지방이양을 건의하고 있다. 비록 행정비용 및 납세순응비용, 과세원칙상의 어려움 등 여러 어려움이 있지만 최근 세계적 지방분권의 동향에 따라 소비관련 세원을 지방으로 이양하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다.

Bird(1999)는 최근의 논의에서 공공경제학적 접근과 공공선택론적 접근이 가지는 문제점을 비판하면서 정부간 세원배분에 관하여 다음과 같이 주장하였다. 다계층 정부는 원리상 조세와 공공지출의 혜택이 가능한 한 밀접하게 관련이 있을 때 잘 운영된다. 즉, 특정 행정구역에 거주하는 주민(동시에 투표자, 지방공공재 소비자)이 그들이 공공부문으로부터 얻는 것에 대해 지불하고 그들이 지불한 것을 얻을 때(즉 그들이 부담한 조세에 의해서 재원이 마련된 지출로부터의

혜택), 지방공공재는 가장 효율적으로 공급된다. 따라서 명백히 주민들이 몇 개의 중첩된 행정구역(중앙정부-광역지방정부-기초지방정부)에 거주할 때, 이러한 소위 “재정등가성의 원리(Oates, 1972)”는 그들이 각각의 행정구역으로부터 받은 혜택과 일치하게 각 수준에 조세를 지불해야 한다는 것이다. 그리고 지방공공재 공급에 확산(spill over)이 발생할 때는 이러한 등가성을 회복하기 위해서 수평적 재원조정이 필요하다. 그러나 추가적으로 행정적인 효율을 고려할 경우, 엄격한 등가성원리와는 불일치할지라도 상위 계층의 정부에 의한 수직적 재원조정이 필요하다.

Bird(1999)는 이러한 시스템 하에서 지방세로서 만족해야 할 두 가지 준칙을 주장하였다. 첫째 지방세는 가장 부유한 하위정부단위에게 재정적으로 충분한 세수를 제공해야 한다. 둘째, 하위정부에 한계적인 재정책임(fiscal responsibility at the margin)을 부과해야 한다. 그리고 이러한 목표를 달성하는 가장 최선의 방법은 이러한 정부가 자신의 세율을 스스로 결정하도록 허용하는 것이다.

Bird(1999)는 지방정부가 교육, 보건 등 준사적재를 공급하는 것이 효율적이며 또한 이것이 최근의 경향이라고 하였다. 그리고 지방정부세로는 사용자, 재산세가 가장 적합하며, 주세로는 개별소비세(excise tax), 개인소득세, 법인소득세, 급여세, 도매매상세가 적합하다고 주장하였다. 그리고 Bahl(1995) 등이 부가가치세가 지방세로 적합하지 않다고 주장한 것과 달리 중국, 인도, 브라질, 캐나다와 같은 거대 국가에서는 부가가치세가 지방세로서 적합하다고 주장하였다. 기존의 학자들은 부가가치세의 지방세 도입이 세정상 어렵다는 이유 등으로 지방세로 도입하기가 부적합하다고 주장하였지만, Bird(1999)는 지방업무영역의 확대와 세원의 중앙집중에 따른 비효율을 개선하려면 부가가치세의 지방세화가 필요하다고 주장하였다.

정부간 세원배분에 관하여는 다양한 이론(異論)이 있기 때문에 결코 완전한 합의는 어렵다. 그리고 특정 국가에서 실제로 존재하는 세원배분은 어떠한 규범적 원리의 일관된 적용보다는 불가피하게 특유의 정치적 상황에서의 정치적 흥정의 산물을 반영한다. 따라서 이러한 상황에서 바람직한 것은 합리적 세원배분



체계를 제안하기 보다는 최선의 가능한 결과를 생산하도록 현실의 조세제도를 어떻게 조정되어야 할 것인가를 제안하는 것이다(Bird, 1999). 우리나라의 경우 지역경제를 활성화시키고자 한다면 또는 수도권 인구 및 경제 집중도를 완화하고자 한다면, 자치단체의 기업유치에 대한 인센티브는 강화되어야 한다. 자치단체의 인센티브 강화방안으로는 지방재정의 자율성과 책임성을 제고할 수 있는 지방세수의 증대 방안이 가장 바람직하다.

### 3. 재정자율성·책임성 제고

앞에서 지방분권은 세출측면과 세입측면으로 나누어진다고 언급하였다. 다시 요약하면, 세출측면에서의 지방분권의 정도는 지방정부가 중앙정부의 간섭없이 스스로 경비를 지출할 수 있는 정도를 의미하는 것으로 전체 세출 중에서 차지하는 용도제한이 없는 지출의 비중으로 측정될 수 있다<sup>7)</sup>. 즉, 총세출에서 차지하는 용도제한이 없는 경비(총세출에서 특정보조금인 국고보조금 등에 의한 국고보조사업 등에 지출된 세출을 제외한 세출)가 차지하는 비중이 높을수록 분권화의 진행정도가 높다고 할 수 있다.

세입측면에서의 지방분권의 정도는 지방정부가 스스로 자율적으로 재원을 조달할 수 있는 정도를 의미하는 것이다. 따라서 지방분권화의 정도는 전체 세입 중에서 스스로 마련할 수 있는 재원인 지방세와 세외수입이 차지하는 비중이 높을수록 진행정도가 높다고 할 수 있다.

즉, 지방분권화가 진행되어 용도제한이 없는 경비의 비중이 높아질수록 세출측면에서의 자율성은 높아지고, 자주재원의 비중이 높아질수록 세입측면에서의 자율성이 높아진다.

그러나 이러한 지방정부의 세출과 세입의 자율성이 높아진다고 해서 지방공공재의 효율적 배분이 달성되는 것이 아니다. 지방공공재의 효율적 배분이 달성

7) 물론 이 경우 지방정부가 스스로 용도제한 없이 경비를 지출한다고 하여도 그 용도는 지역주민이 원하는 지방공공재의 공급에 사용되어야 한다는 것을 전제로 한다.

되기 위해서는 지역주민의 경비부담의 책임성이 높아야 한다<sup>8)</sup>. 지역주민의 입장에서 경비부담의 책임이 낮으면, 지역주민들은 지방공공재의 과다 공급을 요구할 것이고 이는 지방공공재의 효율적 배분을 저해한다. 그런데 지역주민의 경비부담의 책임성은 지방세입증에서 스스로 부담하는 재원인 자주재원(지방세와 지방세외수입)의 비중이 높을수록 높아진다. 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중이 높아져야만, 지역주민의 지방공공재 공급 비용 부담의 책임성이 제고되어 지방공공재 공급의 효율성이 높아진다<sup>9)</sup>. 이는 지역주민들이 지방공공재 공급비용을 정확하게 인식하게 되어 지방공공재의 적정공급이 이루어지기 때문이다. 만일 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중이 낮을 경우, 지방주민들을 지방공공재 공급비용을 실제보다 낮게 인식하여, 지방공공재가 적정수준보다 과다 공급되게 된다. 예를 들어, 체육관이나 공원과 같은 지역편의시설을 국고 보조금 등으로 일부 지원(50%)받는다고 할 경우, 지역주민들이 선호하는 현재가치가 실제 건축가격인 투입비용보다 낮더라고 지역주민이 직접 부담한다고 인식하는 것은 전체 이용의 50%이므로 이러한 시설이 건축될 수 있는 것이다. 만약, 전액을 지방주민이 부담하도록 하였다면, 선호의 현재가치보다 높은 건축비가 투입되는 사업을 주민들이 선택하지는 않았을 것이다.

기존 보조금 논의에서는 중앙정부가 직접 주민들에게 소득보조를 하든 지방정부에 동액의 일반보조금을 교부하든 동일하게 적정한 지방공공재 공급이 이루어진다고 주장하였다. 그러나 실제로는 일반보조금을 교부하는 경우가 소득보조의 경우에 비해 지방공공재의 과다공급을 초래하는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 마치 파리가 끈끈이의 어느 지점에 발을 디디면 그곳에 그대로 붙어 있을 수밖에

8) 지방재정 책임성은 여러 가지 개념이 있지만, 본 연구는 세원배분방안과 관련된 연구이므로 책임성을 지방주민의 부담책임성의 개념을 사용하고자 한다. 기존의 지방재정 책임성과 관련된 논의는 주로 지방자치단체의 지방재정운영상의 책임성을 중심으로 논의되어 왔다. 그리고 이 경우에 책임성을 제고하기 위하여 지방재정관리제도인 예산회계제도를 중심으로 복식부기회계제도, 성과주의 예산제도 등이 대안으로 제시되고 있다.

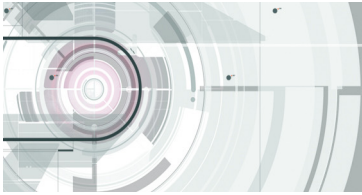
9) 자주재원에는 지방세 뿐만 아니라 지방세외수입도 포함되어야 하나, 세원배분이라는 연구목적에 맞게 논의의 초점을 명확히 하기 위하여 이하의 논의에서는 지방세외수입은 제외한다.

없는 현상과 유사하다고 하여 끈끈이 효과(flypaper effect)라고 부른다.

Oates(1979)는 일반보조금의 경우에 지방공공재 공급에 있어 가격에 착각을 일으켜 소득보조의 경우보다 지방공공재 공급규모가 커진다는 것을 이론적, 실증적으로 증명하였다. 그는 끈끈이 효과의 원인을 공공재의 조세가격 착각(price illusion)에서 원인을 찾고, 이를 이론적으로 증명하였으며 또한 미국의 각종 경제지표값이 끈끈이 효과를 발생시키는 조건을 만족한다는 것을 보여주었다.

또한 Filimon, Romer and Rosenthal(1982) 등은 보조금의 착각(grant illusion)에 따라서 끈끈이 효과가 발생하는 것을 주장하였다. 즉, 그들은 일반보조금 지급이 지방공공재의 수요자인 주민들을 지방공공재 가격을 싸게 인식하는 지방공공재 가격에 대한 착각으로 유도하여 지방공공재가 과다 공급되는 끈끈이효과가 발생한다고 주장하였다. 즉, 보조금에 의한 지방공공재 공급은 용도가 제한되지 않은 일반보조금의 경우라도 재정착각으로 인한 끈끈이효과를 발생시켜 지방공공재가 최적수준보다 높은 수준으로 과다 공급될 우려가 있다.

이와 같이 지방세입에서 차지하는 지방세 비중이 높아질 때, 지방재정의 자율성과 지역주민의 책임성이 제고되고 또한 이는 지방공공재 배분의 효율성 제고로 나타난다. 지방세의 비중을 증가시키는 가장 적절한 방법은 세원기반이 취약한 소득 또는 소비관련 세원의 확대이다. 특히 자치단체의 기업유치와 관련해서는 법인의 자본과 고용에 대한 법인세와 소득세의 세원공유를 통한 방법이 적절하다. 현재 주민세 소득할이 법인세와 소득세의 부가세 방식으로 되어 있으므로 이를 독립세인 지방소득세로 신설하여 강화하는 방안이 바람직하다고 본다.



## 제3장 기업관련 지방세 현황

### 제1절 지방세수 구조

본 연구에서는 자치단체에 위치한 기업이 납부하는 지방세를 기업관련 지방세로 보고 이를 중심으로 연구를 진행하고자 한다. 자치단체내의 기업들은 대부분 세목의 지방세를 자치단체에 납부한다. 납세의무자는 자연인과 법인으로 되어 있으므로 법인 기업은 담배소비세 등을 제외한 대부분 지방세의 납세의무자이며, 자연인 중 사업자도 대부분의 지방세의 납세의무자이다. 자치단체내의 기업은 담배소비세 등을 제외한 대부분의 지방세를 납부하지만, 기업활동의 결과로 소득이 증가할 때, 지방세수로 연결될 수 있는 지방세목은 주민세 법인세할, 주민세 소득세할과 사업소세라고 할 수 있다.

기업관련 지방세의 현황을 살펴보기 전에 전반적인 조세구조를 살펴보기로 한다. 2006년 결산기준으로 조세총액은 171조 5,546억원인데 이중에서 국세는 130조 2,609억원으로 75.9%를 차지하고, 지방세는 41조 2,937억원으로 24.1%를 차지한다. 2001년 이후 지방세 비중은 23.0%~24.6%이며, 이러한 지방세 비중은 거의 6년동안 큰 변화가 없다. 이러한 지방세 비중도 2001년에 그동안 국세이었던 교육세 중 지방세에 부가되는 부분이 분리되어 지방교육세로 신설되었기 때문에 전년에 비해 지방세 비중이 3.7% 높아지게 된 것이다.

〈표 3-1〉 국세와 지방세 세수변화 추이

(단위:억원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
국 세	892,717	966,166	1,070,486	1,102,171	1,204,237	1,302,609
	77.0	75.4	76.4	76.3	77.0	75.9
지방세	266,649	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937
	23.0	24.6	23.6	23.7	23.0	24.1
총 조세	1,159,366	1,281,423	1,401,815	1,444,188	1,564,011	1,715,546
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 자료 : 행정안전부, 「지방세정연감」, 각년도, 국세청, 「국세통계연보」, 각년도.

국세와 지방세는 세수구조에서 차이가 있는데, 국세의 세수구조는 재산과세의 비중이 낮고 소득과세와 소비과세의 비중이 높은 소득·소비과세 위주의 세수구조로 되어 있다. 국세의 15개 세목 중 소득과세에 속하는 세목은 소득세, 법인세 2개 세목이며, 소비과세에 속하는 세목은 부가가치세, 특별소비세, 주세, 증권거래세, 인지세, 교통세, 관세 7개 세목이다. 또한 재산과세에 속하는 세목은 상속세, 증여세, 종합부동산세 3개 세목이다. 그리고 방위세, 교육세, 농어촌특별세 등 3개 세목은 과세대상이 복합적이어서 재산과세, 소득과세, 소비과세 어느 유형에도 속하지 않은 기타 과세의 유형으로 분류할 수 있다.

〈표 3-2〉 국세 세원별 분류

세 원 별	세 목
소득과세	소득세, 법인세
소비과세	부가가치세, 특별소비세, 주세, 증권거래세, 인지세, 교통세, 관세
재산과세	상속세, 증여세, 종합부동산세
기 타	방위세, 교육세, 농어촌특별세
계	15개 세목

국세의 세원별 세수규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2006년 결산기준으로 국세 총액 130조 2,608억 83백만원 중 소득과세가 60조 3,665억 69백만원으로 46.3%를 차지하고, 소비과세는 58조 1,098억 7백만원으로 44.6%를 차지한다. 그리고 재산과세는 3조 7,552억 59백만원으로 2.9%를 차지하고 있다.

〈표 3-3〉 국세의 세원별 세수구조

(단위 : 백만원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
소득과세	35,638,103	38,403,645	46,419,986	48,112,347	54,456,014	60,366,569
	(39.9)	(39.7)	(43.4)	(43.7)	(45.2)	(46.3)
	<100.0>	<107.8>	<130.3>	<135.0>	<152.8>	<169.4>
소비과세	46,092,049	50,567,087	52,971,012	53,537,688	56,271,221	58,109,807
	(51.6)	(52.3)	(49.5)	(48.6)	(46.7)	(44.6)
	<100.0>	<109.7>	<114.9>	<116.2>	<122.1>	<126.1>
재산과세	1,121,769	858,046	1,314,659	1,694,575	2,312,485	3,755,259
	(1.3)	(0.9)	(1.2)	(1.5)	(1.9)	(2.9)
	<100.0>	<76.5>	<117.2>	<151.1>	<206.1>	<334.8>
기 타	6,419,791	6,787,824	6,342,981	6,872,467	7,384,005	8,029,248
	(7.2)	(7.0)	(5.9)	(6.2)	(6.1)	(6.2)
	<100.0>	<105.7>	<98.8>	<107.1>	<115.0>	<125.1>
합 계	89,271,712	96,616,602	107,048,638	110,217,077	120,423,725	130,260,883
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
	<100.0>	<108.2>	<119.9>	<123.5>	<134.9>	<145.9>

\* 주: ① 관세, 수입제세분 방위세, 수입제세분 농어촌특별세, 지방세분 방위세, 지방세분 농어촌특별세를 제외함.

② ( )은 전체에서 차지하는 비중을 의미하며, < >는 2001년을 기준연도로 하였을 때의 증가율을 계산한 것이며, 기타는 과년도 수입을 포함한 것임.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 년도.

2001년~2006년의 최근 6년을 대상으로 국세의 세수구조를 살펴보면, 소득과세가 39.7%~46.3%를 차지하고 있고, 소비과세가 전체의 44.6%~52.3%를 차지하고 있다. 그리고 재산과세는 0.9%~2.9%를 차지하고 있다. 이와같이 국세는 소득·소비과세가 90%이상을 차지하는 소득·소비과세 위주의 세수구조를 가지고 있다.

국세의 세원별 세수규모의 변화추이를 파악하기 위하여 2001년도를 기준연도로 하고 증가율을 계산한 결과를 보면 다음과 같다. 전체 증가율은 2001년을 100.0으로 하였을 때, 2006년 145.9인데, 재산과세가 334.8로 가장 크게 증가하였으며, 다음이 소득과세로 169.4, 그리고 소비과세 126.1의 순으로 나타났다. 국세에서 낮은 비중을 차지하는 재산과세가 2005년부터 급격히 신장한 것은 2005년의 종합부동산세가 신설되었기 때문이다. 종합부동산세의 징수실적을 보면 2005년 신설당시 4,413억 28백만원이었으며, 2006년에는 1조 3,275억 11백만원으로 세수가 급증하였다.

국세의 세수구조가 소득·소비과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 반면에 지방세는 재산과세위주의 세수구조를 가지고 있다. 지방세 16개 세목 중 재산과세에 속하는 세목은 취득세, 등록세, 재산세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 6개 세목이며, 재산과세에 속하는 세목 중 취득세와 등록세는 거래과세 유형에 속하며, 재산세 등 4개 세목은 보유과세 유형에 속한다고 할 수 있다. 소득과세에 속하는 세목은 주민세, 사업소세, 농업소득세 3개 세목이며, 소비과세에 속하는 세목은 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 4개 세목이다. 그리고 면허세, 지역개발세, 지방교육세 등 3개 세목은 과세대상이 복합적이어서 재산과세, 소득과세, 소비과세 어느 유형에도 속하지 않은 기타 과세 유형으로 분류할 수 있다.

〈표 3-4〉 지방세의 세원별 분류

세원별		세목
재산과세	거 래 과 세	취득세, 등록세
	보 유 과 세	재산세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세
소 득 과 세		주민세, 사업소득세, 농업소득세
소 비 과 세		담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세
기 타		면허세, 지역개발세, 지방교육세,
계		16개 세목

지방세의 세원별 세수규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2006년 결산기준으로 지방세 총액 41조 2,937억 2백만원 중 소득과세가 6조 8,921억 31백만원으로 16.7%를 차지하고, 소비과세는 6조 2,243억 95백만원으로 15.1%를 차지한다. 그리고 재산과세는 22조 9,959억 72백만원으로 55.7%를 차지하고 있다. 2001년~2006년의 최근 6년을 대상으로 지방세의 세수구조를 살펴보면, 재산과세가 전체의 54.3%~57.2%로 대부분을 차지하고 있으며, 소비과세는 14.0%~15.7%, 그리고 소득과세는 13.9%~17.0%를 차지하고 있다. 이러한 지방세의 세수구조는 큰 변화없이 유지되어 왔다.

지방세의 세원별 세수규모의 변화추이를 파악하기 위하여 2001년도를 기준연도로 하고 증가율을 계산한 결과를 보면 다음과 같다. 전체 증가율은 2001년을 100.0으로 하였을 때, 2006년 154.9인데, 소득과세가 168.4로 가장 크게 증가하였으며, 다음이 소비과세로 160.2, 그리고 재산과세 157.6의 순으로 나타났다. 2004년까지 상대적으로 낮은 신장율을 보이던 재산과세는 2005년부터 재산세를 종합토지세와 통합하고 주택과표 일원화, 과표적용비율 상향조정 등 재산보유세제를 크게 개편하면서 다소 신장율이 높아졌다.

이러한 재산과세 위주의 지방세수 구조는 다음과 같은 문제점이 있다.

첫째, 재산과세는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 지역경제성장애 따른 소득이나 소비의 증가가 직접 지방세수 증대로 이어지지 않는다.



둘째, 재산보유과세인 재산세, 도시계획세, 공동시설세는 일정한 납기에 전국적으로 징수되며, 과표산정을 위해서 재산가액평가라는 행정과정을 수반할 수밖에 없으므로 납세의무자의 조세저항을 야기할 우려가 있어 세수확충에 어려움이 있다.

〈표 3-5〉 지방세의 세원별 세수구조

(단위: 백만원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
소득과세	4,002,930	4,373,338	5,086,613	5,485,273	6,121,032	6,892,131
	(15.0)	(13.9)	(15.4)	(16.0)	(17.0)	(16.7)
	<100.0>	<106.9>	<124.3>	<134.0>	<150.0>	<168.4>
소비과세	3,886,360	4,427,378	4,590,130	5,289,027	5,479,215	6,224,395
	(14.8)	(14.2)	(14.0)	(15.7)	(15.4)	(15.1)
	<100.0>	<113.9>	<118.1>	<136.1>	<141.0>	<160.2>
재산과세	14,588,641	18,025,315	18,746,543	18,573,323	19,723,119	22,995,972
	(54.7)	(57.2)	(56.6)	(54.3)	(54.8)	(55.7)
	<100.0>	<123.6>	<128.5>	<127.3>	<135.2>	<157.6>
기 타	4,186,948	4,699,713	4,709,646	4,854,082	4,653,993	5,181,204
	(15.5)	(14.7)	(14.0)	(14.0)	(12.7)	(12.5)
	<100.0>	<112.2>	<112.5>	<115.9>	<111.2>	<123.7>
합 계	26,664,879	31,525,744	33,132,933	34,201,705	35,977,359	41,293,702
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
	<100.0>	<118.2>	<124.3>	<128.3>	<134.9>	<154.9>

\* 주: 사업소세는 종업원할이 대부분을 차지하므로 소득과세에 포함하였음.

자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 각 년도.

## 제2절 기업관련 지방세의 사례분석

### 1. 여수 국가산업단지

기업관련 지방세의 현황을 정확히 파악하려면 기업관련 지방세의 전반적인 구조를 살펴보아야 한다. 그러나 현행 지방세 관련 통계로는 전국적으로 지방의 기업관련 과세의 현황을 파악하기에 어려움이 있다. 따라서 특정 자치단체를 사례지역으로 선정하여 기업관련 과세의 현황과 문제점을 파악하고자 한다.

사례지역으로는 여수 국가산업단지<sup>10)</sup>(이하 여수산단)와 정선 강원랜드를 선정하고자 한다<sup>11)</sup>. 여수는 국가산업단지가 위치한 전형적 기업도시라고 할 수 있고, 여수의 기업은 대부분 국가산업단지라는 특정지역에 위치하여 관련 지방재정의 현황을 파악하기 용이하기 때문이다. 그리고 정선 강원랜드도 대표적 지방유치기업이며 정선에 별다른 기업이 존재하지 않아 단일 기업으로 비교적 관련 지방재정현황을 파악하기 용이하기 때문이다.

#### 가. 조세

여수산단 입주업체에서 납부하는 국세와 지방세 현황은 다음과 같다. 여수산단 입주업체의 조세 납부액은 2006년 결산기준으로 4조 8,869억 45백만원이며,

10) 여수국가산업단지(이하 여수산단)는 1967년 2월 20일 여천공업기지가 준공됨으로써 산업단지로 출발하였으며, 이후 여천공업기지개발구역 지정고시(건설부고시 제92호, 1974년), 여천공업기지개발구역 기본계획고시(건설부고시 제72호, 1981년)를 거쳐 2001년 10월 26일 여수국가산업단지로 명칭 변경하여 현재에 이르고 있다. 여수산단의 규모는 1998년에 조성이 완료된 기존 단지(총 728만 2천평)와 2010년 12월까지 조성될 218만 8천평을 포함하면 총 규모는 947만평이며 이중 산업시설이 680만 3천평으로 71.8%를 차지하며, 다음으로 공공시설 119만 5천평(12.6%), 녹지 96만 7천평(10.2%), 지원시설 50만 5천평(5.3%)이다.

11) 사례지역의 선정은 자료구득이 가능한 여수시와 정선군으로 정하였다. 본절의 분석은 해당 지역의 세무담당 공무원들의 적극적인 도움을 바탕으로 이루어졌다.

이중 국세가 4조 8,148억 59백만원으로 98.5%를 차지하며 지방세는 720억 86백만원으로 1.5%를 차지한다.

그러나 이러한 국세·지방세 현황에는 여수산단 입주업체에서 납부하는 국세에 교통세가 포함되어 있어 다소 예외적으로 국세 비중이 높게 나와 있다. 교통세는 정유관련 업체가 소재하는 인천, 울산, 경기, 강원, 충남, 전남 등 일부 자치단체에서만 과세되고 있다. 그러므로 여수산단에서 징수되는 교통세수를 모두 기업관련 국세에 포함시킬 경우 총 조세에서 차지하는 국세 비중이 과장될 우려가 있다.

〈표 3-6〉 여수산단 입주업체 국세·지방세 납부현황 I

(단위: 백만원, %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지방세	27,594	31,545	37,001	52,321	69,981	72,086
	(0.9)	(0.7)	(0.9)	(1.1)	(1.4)	(1.5)
도세	3,734	3,776	3,352	2,867	2,139	3,502
	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.1)	(0.0)	(0.0)
시세	23,860	27,769	33,649	49,454	67,842	68,584
	(0.8)	(0.6)	(0.8)	(1.1)	(1.4)	(1.5)
국세1)	3,025,142	4,393,272	4,074,958	4,518,342	4,899,012	4,814,859
	(99.1)	(99.3)	(99.1)	(98.9)	(98.6)	(98.5)
총액	3,052,736	4,424,817	4,111,959	4,570,663	4,968,993	4,886,945
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

\* 자료 : 여수시 내부자료

따라서 교통세를 제외하고 국세·지방세 현황을 살펴보면, 여수산단 입주업체의 조세 납부액은 2006년 결산기준으로 1조 5,763억 47백만원이며, 이중 국세가 1조 5,042억 61백만원으로 95.2%를 차지하며 지방세는 720억 86백만원으로 4.8%를 차지한다. 이렇게 국세위주로 되어 있는 국가산단입주업체의 납부현황은 최근 2001년~2006년 동안에도 크게 변화없이 유지되고 있는 것으로 나타난다.

〈표 3-7〉 여수산단 입주업체 국세·지방세 납부현황 II

(단위: 백만원, %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
지방세	27,594 (5.9)	31,545 (2.0)	37,001 (3.8)	52,321 (3.7)	69,981 (3.7)	72,086 (4.8)
도세	3,734 (0.8)	3,776 (0.2)	3,352 (0.3)	2,867 (0.2)	2,139 (0.1)	3,502 (0.2)
시세	23,860 (5.1)	27,769 (1.8)	33,649 (3.4)	49,454 (3.5)	67,842 (3.6)	68,584 (4.5%)
국세(교통세 제외)	439,719 (94.1)	1,553,807 (98.0)	942,095 (96.2)	1,362,640 (96.3)	1,797,627 (96.3)	1,504,261 (95.2)
합계	467,313 (100.0)	1,585,352 (100.0)	979,096 (100.0)	1,414,961 (100.0)	1,867,608 (100.0)	1,576,347 (100.0)

\* 자료: 여수시 내부자료

여수산단 입주업체의 지방세 납부현황을 세목별로 살펴보면, 2006년 결산기준으로 지방세 납부액은 720억 86백만원이며 시세가 685억 84백만원으로 95.1%를 차지하며, 도세가 35억 2백만원으로 4.9%를 차지하는 것으로 나타난다. 지방세목별로는 주민세가 594억 72백만원으로 82.5%를 차지하며, 다음으로 사업소세 38억 68백만원(5.4%), 재산세 26억 59백만원(3.7%), 도시계획세 21억 86백만원(3.0%)순이며 주민세와 사업소세가 전체 지방세수의 87.9%를 차지하는 것으로 나타난다.

시세에서 차지하는 비중을 살펴보면, 주민세가 86.7%, 사업소세가 5.6%를 차지한다. 이들 두 세목으로 부터의 세수가 전체의 92.3%를 차지하여 여수산단 관련 지방세목 중 가장 중요한 세목은 주민세와 사업소세라고 할 수 있다.

〈표 3-8〉 여수 국가산업단지 지방세 징수현황

(단위: 백만원, %)

구 분	2001년		2002년		2003년		2004년		2005년		2006년		
시세	주민세	16,191	59.0	20,157	63.9	25,893	70.0	40,546	77.5	62,131	88.8	59,472	82.5
		67.9		72.6		77.0		82.0		91.6		86.7	
	사업소세	3,598	13.0	4,025	12.8	4,458	12.0	3,986	7.6	3,694	5.3	3,868	5.4
		15.1		14.5		13.3		8.1		5.5		5.6	
	재산세	1,435	5.2	1,254	4.0	1,082	2.9	1,060	2.0	1,030	1.5	2,659	3.7
		6.0		4.5		3.2		2.1		1.5		3.9	
	종합토지세	1,142	4.1	1,182	3.8	938	2.5	1,899	3.6	60	0.1	285	0.4
		4.8		4.3		2.8		3.8		0.1		0.4	
	도시계획세	1,361	4.9	1,012	3.2	1,144	3.1	1,883	3.6	784	1.1	2,186	3.0
		5.7		3.6		3.4		3.8		1.2		3.2	
자동차세	133	0.5	139	0.4	134	0.4	80	0.2	143	0.2	114	0.2	
	0.6		0.5		0.4		0.2		0.2		0.2		
소계	23,860	86.4	27,769	88.0	33,649	90.9	49,454	94.5	67,842	96.9	68,584	95.1	
	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		
도세	공동시설세	1,434	5.2	1,241	3.9	1,052	2.8	1,031	2.0	765	1.1	1,140	1.6
		38.4		32.9		31.4		36.0		35.8		32.6	
	취득세	466	1.7	1,325	4.2	789	2.1	473	0.9	628	0.9	1,149	1.6
		12.5		35.1		23.5		16.5		29.4		32.8	
	등록세	1,059	3.8	566	1.8	805	2.2	611	1.2	407	0.6	431	0.6
		28.4		15.0		24.0		21.3		19.0		12.3	
	지방교육세	723	2.6	595	1.9	656	1.8	708	1.4	275	0.4	715	1.0
		19.4		15.8		19.6		24.7		12.9		20.4	
	면허세	41	0.2	37	0.1	43	0.1	36	0.1	54	0.1	56	0.0
		1.1		1.0		1.3		1.3		2.5		1.6	
지역개발세	11	0.0	12	0.0	7	0.0	8	0.0	10	0.0	11	0.0	
	0.3		0.3		0.2		0.3		0.5		0.3		
소계	3,734	13.5	3,776	12.0	3,352	9.1	2,867	5.5	2,139	3.1	3,502	4.9	
	100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		100.0		
합계	27,594	100	31,545	100	37,001	100	52,321	100	69,981	100	72,086	100	

\* 자료: 여수시 내부자료

여수산단 입주업체가 납부하는 주민세의 구성을 살펴보면, 2006년 결산기준으로 법인세할이 538억 6백만원으로 90.5%를 차지하며, 소득세할은 55억 96백만원으로 9.4%, 법인균등할은 70백만원으로 0.1%를 차지한다. 주민세수의 변화추이를 파악하기 위하여 2001년도를 기준연도로 하고 증가율을 계산한 결과를 보면 다음과 같다. 전체 증가율은 2001년을 100.0으로 하였을 때, 2006년 485.4인데, 법인세할이 441.1로 가장 크게 증가하였으며, 다음이 소득세할 142.1, 그리고 법인균등할은 129.6으로 나타났다.

〈표 3-9〉 여수산단 입주업체 주민세 추이

(단위: 백만원, %)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
법인세할	12,199	15,308	21,282	33,325	59,885	53,806
	(100.0)	(125.5)	(174.5)	(332.4)	(490.9)	(441.1)
법인균등할	54	62	62	67	61	70
	(100.0)	(114.8)	(114.8)	(124.1)	(113.0)	(129.6)
소득세할	3,938	4,787	4,549	5,687	2,185	5,596
	(100.0)	(121.6)	(115.5)	(181.7)	(55.5)	(142.1)
합 계	16,191	20,157	25,893	40,546	62,131	59,472
	(100.0)	(125.4)	(174.2)	(324.2)	(489.2)	(485.4)

\* 주: 행정안전부, 「지방세정연감」, 각년도, 여수시 내부자료(2008년).

## 나. 세출

기업들은 자치단체에 지방세를 납부함으로써 지방세입을 증가시키지만, 또한 자치단체에 기업관련 SOC투자 등 지방세출도 증가시킨다. 여수시의 경우 여수산단의 기업들은 주민세 법인세할 등 상당한 지방세를 납부하고 있지만, 한편으로 산단관련 SOC건설, 도로과과, 환경오염 등으로 자치단체에 막대한 재정부담을 주고 있다. 여수시의 여수산단 관련 지방세출은 2006년 기준으로 456억 90백

만원으로 지방재정에 부담이 되고 있다. 여수산단과 관련한 여수시 투자액은 2001년~2006년 6개년 평균 608억 21백만원으로 동 기간 중 지방세수 평균 436억 88백만원보다 많다. 최근 6개년 평균을 대상으로 여수산단 관련 세출의 구성을 보면 세출 608억 21백만원 중 국·도비가 363억 55백만원으로 59.8%를 차지하며, 시비는 213억 31백만원으로 35.1%, 양여금 등은 52억 24백만원으로 8.6%를 차지하는 것으로 나타난다.

〈표 3-10〉 국가산업단지 관련 지방세출과 지방세수 비교

(단위: 백만원)

구 분		2001	2002	2003	2004	2005	2006	평균
세 출	국·도비	29,233	30,600	54,544	35,000	32,400	37,740	36,355
	시비	11,128	11,930	41,938	20,797	20,862	7,950	21,331
	양여금등	2,960	1,560	11,152	-	-	-	5,224
	합계	43,321	44,090	107,634	55,797	53,262	45,690	60,821
지방세	도세	3,734	3,776	3,352	2,867	2,139	3,502	3,174
	시세	23,860	27,766	33,649	49,454	67,842	68,584	40,514
	합계	27,594	31,545	37,001	52,321	69,981	72,086	43,688

\* 자료: 여수시 내부자료

여수시의 여수산단관련 지방세출의 구체적 내역을 2005년의 자료를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 여수시는 2005년에 여수산단과 관련하여 총 532억 62백만원을 지출하였는데, 이 중에서 국·도비를 지원받아 지출한 것이 324억원으로 60.8%를 차지하며, 시비로 지출한 것이 208억 62백만원으로 39.2%를 차지한다.

국·도비로 지출한 324억원의 내역을 살펴보면, 가장 지출규모가 큰 것은 여수산단 주변 마을 주민이주사업보상비로 210억 55백만원으로 전체의 65.0%가 지출된 것으로 나타난다. 다음으로 여수산단 연관단지 조성사업비가 84억 9백만원으로 전체의 26.0%가 지출된 것으로 나타난다. 결국 이들 두 개의 사업에 전체의 91.0%에 해당하는 294억 64백만원이 지출된 것으로 나타난다.

〈표 3-11〉 국가산업단지 관련 지방세출 내역

(단위: 백만원)

구분	지출내역	금액
합 계		53,262
국·도비	여수산단주변마을 주민이주사업 보상비	21,055
	여수산단 연관단지 조성사업비	8,409
	여수산단 연관단지 조성관련 생태계보전 협력금	42
	여수산단연관단지 조성사업(감리비)	463
	여수산단주변마을 주민이주사업 보상비(시설부대비)	10
	여수산단 연관단지 조성사업비(시설부대비)	21
	여수산단 주민이주택지 조성관련 보상 및 조성비	2,400
	소계(국·도비)	32,400
시비	여수산단 주변마을 주민이주사업 이주대책 실태조사 인부임	10,455
	여수산단 주민이주택지 조성관련 보상비 및 조성비	18,076
	여수산단주변마을 주민이주에따른 이주택지 조성사업(감리비)	1,107
	산단주변마을 주민이주에따른 이주택지 조성관련 보상 및 조성비	10
	여수국가산업단지주변마을 주민이주사업 지방채 차입금 이자 상환	605
	여수산단 생태산업단지구축 회의 참석자 실비보상	1
	여수산단 근로자의밤 행사지원	30
	여수시.여수산단공동발전협의회 운영사업	35
	지방산단(오천공단)폐수처리장 운영비 보조(약품및전력비)	100
	여수국가산단 생태산업단지 구축사업비 보조	10
	여수국가산단 지리정보시스템(GIS)구축사업	872
	여수국가산단 지리정보시스템(GIS)구축사업-부대비	6
	소 계(시비)	20,862
	합 계	소 계(시비)

\* 자료: 여수시 내부자료

그리고 시비로 지출된 208억 62백만원의 내역을 살펴보면, 여수산단 주변 이주 택지 조성관련 보상비 및 조성비가 180억 76백만원으로 86.6%가 지출된 것



으로 나타난다. 다음으로 여수산단 주변마을 주민이주에 따른 이주택지 조성사업(감리비)가 11억 7백만원으로 5.3%, 그리고 여수산단 지리정보시스템 구축사업에 8억 72백만원으로 4.2%가 지출된 것으로 나타난다.

살펴본 바와 같이 여수산단 관련 지출은 주로 주변마을 주민이주사업에 집중되어 있다. 그 이유는 여수산단 입주업체가 주로 석유화학관련 업체로서 이들 업체로부터 발생하는 환경오염으로 주변마을에서 민원이 빈발하여 이들 지역 주민들을 이주시키는 사업을 다년간에 걸쳐 진행하고 있기 때문이다.

## 2. 강원랜드

강원랜드<sup>12)</sup>가 납부하는 조세총액은 2006년 결산기준으로 1,342억 12백만원인데, 이 중에서 국세가 1,199억 62백만원으로 89.4%를 차지하며, 지방세가 142억 50백만원으로 10.6%를 차지하고 있다.

국세 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 것은 법인세로 892억 90백만원으로 66.5%를 차지하며, 다음으로 소득세 102억 81백만원으로 7.7%를 차지한다. 그리고 특별소비세가 60억 31백만원으로 4.5%를 차지하고 있으며, 이들 3개 세목을 제외한 다른 세목의 국세가 143억 59백만원으로 10.7%를 차지하고 있다.

지방세 중 도세는 19억 12백만원으로 1.4%를 차지하며, 군세가 123억 38백만원으로 9.2%를 차지한다. 도세에서는 취득세가 13억 85백만원으로 72.4%를 차지하며 도세의 다른 세목으로부터의 세수는 별로 없다. 군세에서는 주민세가 99억 59백만원으로 80.7%를 차지하며 다음으로 재산세 16억 83백만원(13.6%), 사업소세 6억 63백만원(5.4%)순이다.

12) 강원랜드는 1995년 제정된 「폐광지역개발지원에관한특별법」을 근거로 낙후된 폐광지역의 발전과 폐광지역에 대한 국토의 효율적 이용을 도모할 목적으로 정선군 일대에 종합 리조트단지로 조성되었으며, 2000년 1월부터 운영을 시작하였다.

〈표 3-12〉 강원랜드의 조세납부 내역

(단위: 백만원, %)

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006
국 세	법인세	107,507	88,899	102,449	111,487	119,401	89,290
		83.9	81.0	74.3	77.3	77.7	66.5
	소득세	4,012	4,973	7,624	10,521	8,279	10,281
		3.1	4.5	5.5	7.3	5.4	7.7
	특별소비세	3,138	3,202	5,367	5,119	6,776	6,031
		2.5	2.9	3.9	3.6	4.4	4.5
	기타국세	1,534	1,615	4,305	2,130	2,792	14,359
		1.2	1.5	3.1	1.5	1.8	10.7
	국세 소계	116,191	98,689	119,777	129,265	137,251	119,962
		90.7	89.9	86.9	89.7	89.3	89.4
지 방 세	취득세	11	16	4,865	159	2,838	1,385
		0.0	0.0	3.5	0.1	1.8	1.0
	기타도세	194	234	368	974	379	527
		0.2	0.2	0.3	0.7	0.2	0.4
	도세 소계	205	250	5,233	1,133	3,217	1,912
		0.2	0.2	3.8	0.8	2.1	1.4
	주민세	11,133	9,706	11,008	12,111	11,720	9,959
		8.7	8.8	8.0	8.4	7.6	7.4
	재산세	64	553	895	1,084	927	1,683
		0.0	0.5	0.6	0.8	0.6	1.3
	사업소세	148	191	428	555	615	663
		0.1	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5
	기타군세	336	361	553	23	32	33
		0.3	0.3	0.4	0.0	0.0	0.0
	군세 소계	11,681	10,811	12,884	13,773	13,294	12,338
		9.1	9.9	9.3	9.6	8.6	9.2
지방세합계	11,886	11,061	18,117	14,906	16,511	14,250	
	9.3	10.1	13.1	10.3	10.7	10.6	
조세 총계	128,077	109,750	137,894	144,171	153,762	134,212	
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

\* 자료: 강원도 내부자료

정선군의 강원랜드 관련 지방세출의 내역을 보면, 1997년~2006년 동안 총 지출규모는 441억 3백만원이며 이중 군비가 228억81백만원으로 50.5%를 차지하며, 기금 115억 33백만원(26.2%), 도비 102억 89백만원(23.3%)순이다.

정선군의 강원랜드 관련 지출내역을 사업별로 살펴보면, 지방천 하수종말 처리장에 180억 68백만원으로 관련 세출 총액의 41.0%가 지출된 것으로 나타난다. 그리고 고한·사북 시가지 정비에 162억 84백만원(36.9%), 카지노 진입도로 개설에 61억 33백만원(13.9%)이 지출된 것으로 나타난다. 즉 이들 3가지 사업에 관련된 지출이 404억 85백만원으로 강원랜드 관련 지출의 91.8%를 차지하고 있는 것으로 나타난다.

〈표 3-13〉 강원랜드 관련 지방세출

(단위: 백만원)

사업명	사업기간	군비	도비	기금	합계
카지노진입도로개설	1999~2002	3,066	3,067	--	6,133
고한·사북 시가지정비	1997~2005	9,954	6,330	--	16,284
지장천(탄광지)정화사업	1998~2004	750	750	--	1,500
사북역두 폐시설물 철거	1998	75	--	--	75
지방천 하수종말처리장	1998~2004	6,393	142	11,533	18,068
광해방지사업	2003	305		--	305
고한·사북 지구단위계획	2006	1,338		--	1,338
공영버스터미널 신축	2004	400		--	400
합 계	--	22,281 (50.5)	10,289 (23.3)	11,533 (26.2)	44,103 (100.0)

\* 자료: 정선군, 내부자료

### 3. 시사점

여수의 국가산업단지외 대표적 유치기업이라고 할 수 있는 강원랜드의 사례를 통해 지방기업 관련 지방재정상황을 분석한 결과의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 조세 총액에서 차지하는 지방세 비중은 21.8%~23.3%정도이지만, 법인 기업이 납부하는 조세 총액에서 차지하는 지방세 비중은 2.0%~13.1%정도로 상대적으로 낮다. 따라서 지방자치단체에서 기업을 유치하여도 지방세수 확충효과를 미약할 수밖에 없다.

둘째, 법인기업이 납부하는 지방세 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 주민세로 80%이상의 높은 비중을 차지하며, 다음으로 재산세, 사업소세, 취득세가 있으나 5%미만의 낮은 비중을 차지한다.

셋째, 법인기업이 납부하는 주민세는 법인세율이 80%정도의 높은 비중을 차지하며, 다음으로 소득세율이 20%내외를 차지하며, 법인균등할로부터의 세수는 미미한 수준이다.

이러한 사례분석 결과는 기업관련 지방세를 개편한다면, 지방세목 중 주민세(법인세율, 소득세율)와 사업소세가 중심이 되는 세목임을 의미한다.

## 제3절 기업관련 지방세목

### 1. 주민세

#### 가. 주민세 소득할

지금까지 사례분석을 통해 살펴본 바와 같이 기업관련 지방세 중 가장 세수 비중이 높은 세목은 주민세와 사업소세라고 할 수 있다. 특히 주민세 법인세율과 소득세율은 기업활동의 결과가 지방세수 증대로 직접 연결될 수 있는 중요한 지방세목이라고 할 수 있다.

주민세는 1976년 특별·광역시세 및 시군세로서 도입되었는데, 주민세는 소득할과 균등할로 구분된다. 소득할은 법인세율, 소득세율, 농업소득세율로 세분되며, 균등할은 법인균등할과 개인균등할로 세분된다. 소득할은 소득세, 법인세,

농업소득세의 세액을 과세표준으로 부가세 형태로 과세되고 있는 지방소득과세의 중심이라고 할 수 있다. 균등할은 인두세적인 성격의 조세로 주민이 지방자치단체의 구성원으로 자신이 속한 지방자치단체에 납부하는 최소한도의 기본회비에 해당된다고 할 수 있다.

주민세 소득할 중 법인세할은 법인세액을 과세표준으로 10%세율로 과세되며, 소득세할은 소득세액을 과세표준으로 10%세율로 과세된다. 주민세 법인 균등할의 납세의무자는 특별·광역시와 시군 내에 사무소 또는 사업소를 둔 법인이며, 법인의 자본금과 종업원수에 따라 50,000원에서 500,00원까지 5단계의 정액세율로 과세한다. 주민세는 시장·군수가 조례가 정하는 바에 의하여 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있도록 탄력세율을 허용하고 있다.

〈표 3-14〉 주민세 소득할 표준세율

구분	세율
소득세할	소득세액의 100분의 10
법인세할	법인세액의 100분의 10
농업소득세할	농업소득세액의 100분의 10

주민세의 세수구조를 살펴보면 다음과 같다. 2006년 부과 기준으로 주민세 총액은 6조 6,818억 75백만원으로 지방세 41조 2,937억 2백만원의 16.2%를 차지하며, 주민세 중 소득할은 6조 5,136억 26백만원으로 97.5%를 차지하며 균등할은 1,682억 50백만원으로 2.5%를 차지한다. 소득할 중 법인세할은 2조 9,462억 52백만원으로 44.1%를 차지하며, 소득세할은 3조 5,673억 74백만원으로 53.4%를 차지한다. 균등할 중 개인균등할은 1,328억 20백만원으로 2.0%를 차지하며, 법인균등할은 354억 30백만원으로 0.5%를 차지한다.

〈표 3-15〉 주민세의 세수구조

(단위: 백만원, %)

구분	세수	비중	구분	세수	비중
소득할	6,513,626	97.5	균등할	168,250	2.5
소득세할	3,567,374	53.4	개인균등할	132,820	2.0
법인세할	2,946,252	44.1	법인균등할	35,430	0.5
농업소득세할	-	-	합 계	6,681,875	100.00

\* 자료 : 행정안전부, 「지방세정연감」, 2007.

2006년 부과 기준으로 주민세 총액은 6조 6,818억 75백만원으로 지방세 41조 2,937억 2백만원의 16.2%를 차지하며, 주민세 중 소득할은 6조 5,136억 26백만원으로 15.8%를 차지하며 균등할은 1,682억 50백만원으로 0.4%를 차지한다. 2001년~2006년 동안 지방세가 54.9% 증가한데 비해 주민세는 68.8% 증가하였는데, 소득할은 70.2% 증가하였고, 균등할은 28.6% 증가하였다. 동 기간 중 소득할에서 소득세할은 63.3% 증가하였고, 법인세할은 79.4% 증가하였다. 그리고 농업소득세할은 2005년부터 농업소득세가 과세중지 상태이므로 과세하지 않고 있다. 균등할은 세수 규모도 작지만 증가율도 낮은데, 2001년~2006년간 개인균등할의 증가율은 28.3%에 불과하고 법인균등할의 증가율도 29.7%에 불과하다.

〈표 3-16〉 연도별 주민세 과세현황

(단위: 백만원, %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
소득할	3,827,733	4,131,663	4,813,508	5,229,754	5,794,751	6,513,626
	100.0	107.9	125.8	136.6	151.4	170.2
소득세할	2,185,069	2,207,728	2,347,145	2,696,274	2,909,205	3,567,374
	100.0	101.0	107.4	123.4	133.1	163.3
법인세할	1,642,516	1,923,647	2,465,993	2,533,116	2,885,545	2,946,252
	100.0	117.1	150.1	154.2	175.7	179.4

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
농업 소득세할	148	288	370	364	1	-
	100.0	194.3	249.7	245.9	0.5	-
균등할	130,864	138,858	147,044	153,620	161,056	168,250
	100.0	106.1	112.4	117.4	123.1	128.6
개인	103,548	109,900	116,665	122,002	127,180	132,820
	100.0	106.1	112.7	117.8	122.8	128.3
법인	27,316	28,958	30,379	31,619	33,875	35,430
	100.0	106.0	111.2	115.8	124.0	129.7
주민세계	3,958,597	4,270,521	4,960,552	5,383,374	5,955,807	6,681,875
	100.0	107.9	125.3	136.0	150.5	168.8
지방세	26,664,879	31,525,744	33,132,943	34,201,705	35,977,359	41,293,702
	100.0	118.2	124.3	128.3	134.9	154.9

주민세가 지방세에서 차지하는 비중을 살펴보면 다음과 같다. 주민세는 특별·광역시에서는 광역자치단체세인 시세이지만, 도에서는 기초자치단체세인 시군세이다. 따라서 주민세 세수가 시세와 시군세에서 차지하는 비중을 살펴보는 것이 보다 정확하게 주민세가 지방세에서 차지하는 위상을 파악할 수 있다.

특별·광역시세에서 차지하는 주민세의 비중을 2006년 결산기준으로 살펴보면, 주민세 수입은 3조 5,859억 77백만원으로 특별·광역시세 수입 18조 1,070억 18백만원의 19.8%를 차지한다. 주민세 중 소득할은 3조 5,062억 94백만원으로 특별·광역시 세수의 19.4%를 차지하며, 균등할은 796억 82백만원으로 0.4%를 차지한다. 그리고 소득할중 소득세할은 11.6%, 법인세할은 7.7%를 차지하고 있다. 시세에서 차지하는 주민세의 비중을 2006년 결산기준으로 살펴보면, 주민세 수입은 2조 5,393억 26백만원으로 시세 수입 8조 646억 72백만원의 31.5%를 차지한다. 주민세 중 소득할은 2조 4,696억 19백만원으로 시세 수입의 30.6%를 차지하며, 균등할은 697억 7백만원으로 0.9%를 차지한다. 그리고 소득할중 소득세할은 15.3%, 법인세할은 15.3%를 차지하고 있다. 군세에서 차지하는 주민세의

비중을 2006년 결산기준으로 살펴보면, 주민세 수입은 5,565억 73백만원으로 군세 수입 1조 5,025억 15백만원의 37.0%를 차지하고 있다. 주민세 중 소득할은 5,377억 12백만원으로 군세 수입의 35.8%를 차지하며, 균등할은 188억 60백만원으로 1.3%를 차지하고 있다. 또한 소득할 중 소득세할은 14.9%, 법인세할은 20.9%를 차지하고 있다. 그러므로 주민세 법인세할과 소득세할의 세수 증대는 시군의 세수 확충에 큰 기여를 할 것으로 예상된다.

〈표 3-17〉 특별·광역시와 시·군별 주민세 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	특별·광역시	시	군	합계
소득할	3,506,294	2,469,619	537,712	6,513,626
	19.4	30.6	35.8	15.8
법인세할	1,400,405	1,231,724	314,123	2,946,252
	7.7	15.3	20.9	7.1
소득세할	2,105,890	1,237,895	223,589	3,567,374
	11.6	15.3	14.9	8.6
농업소득세할	-	-	-	-
	-	-	-	-
균등할	79,682	69,707	18,860	168,250
	0.4	0.9	1.3	0.4
법인균등할	17,493	13,746	4,191	35,430
	0.1	0.2	0.3	0.1
개인균등할	62,189	55,961	14,669	132,820
	0.3	0.7	1.0	0.3
주민세 합계	3,585,977	2,539,326	556,573	6,681,875
	19.8	31.5	37.0	16.2
지방세	18,107,018	8,064,672	1,502,515	41,293,702
	100.0	100.0	100.0	100.0



## 나. 주민세 법인세할

주민세 중 법인기업과 가장 관련이 깊은 것은 주민세 법인세할이라고 할 수 있다. 주민세 법인세할의 납세의무자는 내국법인 및 국내 원천소득이 외국법인이다. 법인 기업들은 법인세를 본사에서 일괄 납부한다. 그런데 법인의 사업장이 여러 자치단체에 소재할 경우 지방세인 주민세 법인세할을 법인세 납세지인 본점 소재지 자치단체에 납부하도록 한다면 지방세인 주민세의 취지에 어긋나게 된다. 따라서 사업장이 2곳 이상의 자치단체에 소재하는 법인기업은 종업원수와 건축물 연면적을 반영한 안분기준에 따라 그 소재지를 관할하는 자치단체액 주민세 법인세할을 납부하도록 하고 있다.

주민세 법인세할의 안분기준은 다음과 같다(지방세법 §175, 시행령 §130조의5).

법인세할 주민세의 지역별 안분기준 = 법인세총액 × ((당해 시·군내 종업원 수 ÷ 법인의 총 종업원 수) + (당해 시·군내 건축물 연면적 ÷ 법인의 총 건축물 연면적) ÷ 2 × 당해 시·군의 세율)

## 다. 주민세 소득세할

주민세 소득세할은 주민세 법인세할과 달리 직접 지방기업이 부담하는 지방세는 아니지만, 지방기업의 종업원의 급여소득과 연계되어 있어 지방세수와 연계가 높다. 지방기업의 고용이 확대되거나 종업원 급여수준이 향상되면 주민세 소득세할도 증가하게 되어 있다. 지방기업은 주민세 소득세할의 특별징수의무자로 지방기업에 종사하는 종업원의 소득세를 원천징수할 때, 주민세 소득세할도 함께 징수하여 자치단체에 납부하도록 되어 있다.

## 2. 사업소세

1976년 신설된 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 시·군내에 사업소를 둔 자(이하 사업주)로부터 징수하는 목적세로서 종업원할과 재산할이 있다. 종업원할의 납세의무자는 종업원<sup>13)</sup>에게 급여를 지급하는 사업주이며, 종업원에게 지급한 당해 월급여 총액<sup>14)</sup>을 과세표준으로 100분의 0.5의 세율로 과세한다. 재산할의 납세의무자는 매년 7월 1일 현재 사업소<sup>15)</sup> 과세대장에 등재된 사업주이며, 사업소 연면적<sup>16)</sup>을 과세표준으로 하여 1㎡당 250원의 세율로 과세한다.

〈표 3-18〉 사업소세 개요

구분	세율	면세점	과세	가산세
종업원할	급여총액의 0.5%	종업원 50인 이하	매월납부할 세액을 다음달 10일까지 신고·납부	- 신고불성실 : 산출세액 또는 부족세액의 20%
재산할	㎡당 250원,	330㎡ 이하	매년 납부할 세액을 7월 1일~7월 31일 납기로 신고·납부	- 납부불성실 : 산출세액 또는 부족세액 × 3/10,000 × 지연일수

2006년 부과 기준으로 사업소세 총액은 6,829억 27백만원으로 지방세 41조 2,937억 2백만원의 1.7%를 차지하며, 사업소세 중 종업원할은 5,692억원으로 83.4%를 차지하며 재산할은 1,137억원으로 16.6%를 차지한다. 2001년~2006년 동안 지방세가 54.9% 증가한데 비해 사업소세는 55.6% 증가하였는데, 종업원할은 61.1% 증가하였으며, 재산할은 33.2% 증가하였다.

13) 종업원:사업소에 근무하거나 사업소로부터 급여를 지급받는 임원·직원 기타 종사자로서 대통령령으로 정하는 자.

14) 종업원의 급여 총액 : 사무소 또는 사업소의 종업원에게 지급하는 봉급·임금·상여금 및 이에 준하는 성질을 가지는 급여로서 대통령령으로 정하는 것.

15) 사업소 : 사업 또는 사무를 수행하기 위하여 설치한 인적 및 물적 설비로 이루어 지는 장소.

16) 사업소 연면적 : 건축법 제2조 제1항 제2호의 규정의 건축물과 이와 유사한 건축물.

〈표 3-19〉 연도별 사업소세 과세현황

(단위: 억원, %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006
종업원할	353,388	388,120	433,746	472,259	520,776	569,184
	100.0	109.8	122.7	133.6	147.4	161.1
재산할	85,420	88,324	95,972	99,729	104,805	113,743
	100.0	103.4	112.4	116.8	122.7	133.2
사업소세	438,808	476,445	529,718	571,988	625,580	682,927
	100.0	108.6	120.7	130.4	142.6	155.6
지방세	26,664,879	31,525,744	33,132,943	34,201,705	35,977,359	41,293,702
	100.0	118.2	124.3	128.3	134.9	154.9

\* 주: 사업소세는 부과기준이며, 지방세는 징수기준임.

자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 각년도.

사업소세가 지방세에서 차지하는 비중을 살펴보면 다음과 같다. 사업소세는 기초자치단체세인 시군구세이다. 따라서 사업소세 세수가 시군구세에서 차지하는 비중을 살펴보는 것이 보다 정확하게 사업소세가 지방세에서 차지하는 위상을 파악할 수 있다.

시군구세에서 차지하는 사업소세의 비중을 2006년 부과기준으로 살펴보면, 사업소세 수입은 6,829억 27백만원으로 시군구세 수입 11조 6,341억 72백만원의 5.9%를 차지한다. 사업소세 수입중 종업원할은 5,691억 84백만원으로 시군구세 수입의 4.9%를 차지하며, 재산할은 1,137억 43백만원으로 1.0%를 차지한다. 사업소세의 자치단체 유형별로 비중을 살펴보면, 사업소세는 시세의 4.0%, 군세의 3.3%에 불과하지만, 자치구세에서는 15.0%로 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 이렇게 사업소세가 자치구세에서 차지하는 비중이 높은 이유는 시군세는 9개 세목인데 비해, 자치구세는 재산세, 면허세, 사업소세의 3개 세목으로 되어 있기 때문이다. 따라서 사업소세 세수 증대는 도시지역인 자치구의 세수 확충에 큰 기여를 할 것으로 예상된다. 도시지역인 자치구는 시군에 비해 환경문제가

중요하고 관련 행·재정수요가 크므로 환경관련 목적세인 사업소세 확충의 필요성이 상대적으로 클 것으로 생각한다.

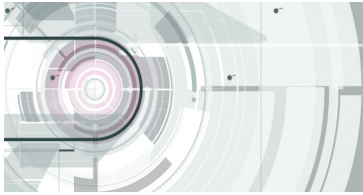
〈표 3-20〉 시·군·구별 사업소세 현황

(단위: 백만원, %)

구분	시	군	구	합계
종업원할	258,279	34,685	276,220	569,184
	3.2	2.3	13.4	4.9
재 산 할	64,640	14,979	34,123	113,743
	0.8	1.0	1.7	1.0
사업소세	322,919	49,664	310,344	682,927
	4.0	3.3	15.0	5.9
시군구세	8,064,672	1,502,515	2,066,985	11,634,172
	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 주: 사업소세는 부과기준이며, 지방세는 징수기준임.

자료: 행정안전부, 「지방세정연감」, 2007.



## 제 4 장 외국의 기업관련 지방세 현황

### 제1절 외국의 조세현황

#### 1. 국세와 지방세 구조

본 장에서는 OECD국가를 중심으로 국가와 지방의 전반적인 조세 현황, 지방세입 중 지방세의 비중, 그리고 세원별 국세와 지방세 구조를 우리나라 기업관련 지방세와 비교하고자 한다. 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.

아래의 표는 OECD 국가를 연방형국가와 단일형국가로 구분하여 국세와 지방세의 세수 구성을 살펴본 것이다. 연방형국가의 경우 주정부를 지방으로 포함하면 지방세의 비중이 오스트리아를 제외하고 모두 30% 이상 되는 것으로 나타났으며, 캐나다와 스위스는 각각 47.2%와 41.2%로 나타났다. 주정부의 세수를 지방세의 비중에서 제외하면 지방정부의 세수 비중은 매우 낮은 것으로 나타났다.

단일형국가의 지방세 비중은 국가에 따라 매우 다양한 것으로 나타났다. 덴마크, 스웨덴이 각각 33.6%와 31.9%로 가장 높고 그 다음으로 일본과 핀란드가 각각 25.5%와 21.1%로 나타났다. 대체적으로 북구유럽의 지방세 비중이 높은 것을 알 수 있다. 우리나라는 교육세를 지방세로 간주할 경우에도 지방세 비중이 단일형국가들 중에서도 높지 않은 것으로 나타났다. 국세와 지방세 비율도 중요하지만 보다 중요한 것은 지방세입에서 차지하는 지방세 비중이다. 그 이유는 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 높아야 지방의 재정자율성이 높아지기 때문이다. 만약 지방에서 지출해야 할 비용은 많은데, 지방세수가 적다면 상위 정부로부터 이전되는 재원의 규모가 높아질 수밖에 없으므로 재정의 자율성은 상대적으로 떨어지게 된다.

〈표 4-1〉 주요국의 국세와 지방세 비율(2006)

(단위: %)

국가(연방형)	사회보장기여금	국세	지방세		
			주정부	지방정부	총 지방세
호주	-	69.0	28.1	2.9	31.0
오스트리아	28.3	53.6	8.6	9.5	18.1
벨기에	38.0	32.9	24.0	5.1	29.1
캐나다	8.5	44.3	38.7	8.5	47.2
미국	23.8	42.6	19.9	13.8	33.7
독일	38.4	31.2	22.2	8.3	30.5
스위스	23.3	35.5	24.8	16.4	41.2
스페인 <sup>1)</sup>	32.0	37.4	21.9	8.6	8.6
국가(단일형)	사회보장기여금	국세	지방세		
덴마크	2.1	64.3	33.6		
핀란드	25.8	53.1	21.1		
노르웨이	-	87.4	12.6		
스웨덴	11.2	56.9	31.9		

국가(단일형)	사회보장기여금	국세	지방세
프랑스	50.0	38.5	11.5
이태리	29.8	54.7	15.4
영국	18.5	76.9	4.6
일본	36.6	37.9	25.5
한국	21.0	60.8	18.2(교육세 포함)

\* 주: 1) 스페인은 연방제도 단일형국가도 아닌 광역형 국가로 분류하였음.

자료: OECD(2008), *Revenue Statistics*, 재구성, p. 250.

아래의 표는 주요국의 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중을 나타내고 있다. 북유럽국가의 경우 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 매우 높은 것으로 나타난 반면, 영국은 12.8%로 가장 낮다. 우리나라의 경우도 32.7%로 영국 다음으로 낮은 것으로 나타났다. 지방세입에서 차지하는 지방세의 비중이 낮으면 상위정부로부터의 이전재원에 의존해야 하는 비율이 높아지기 때문에 지방재정의 자율성은 낮을 수밖에 없는데 우리나라가 이에 해당한다고 본다.

〈표 4-2〉 지방세입 중 지방세수의 비중

(단위: %)

한국 <sup>1)</sup>	호주	캐나다	이태리	독일	프랑스	핀란드	노르웨이	스페인	영국
32.7	37.6	41.9	49.9	40.5	37.8	42.1	43.9	50.1	12.8

1) 행정자치부, 「지방재정연감」(2007), 세입예산 일반회계 기준.

\* 자료: *Government Finance Statistics* (2004), IMF.

조세의 세원별 세수구조를 기준으로 국가를 분류한다면 소득과세형 국가, 소비과세형 국가, 재산과세형 국가로 분류할 수 있다. OECD의 30개 국가를 중심으로 먼저 국세와 지방세를 망라한 조세의 세원별 세수구조를 살펴보면 <표 4-3>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.

〈표 4-3〉 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 포함하였음.

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

이러한 세원별 세수구조는 OECD 국가를 미주권, 태평양권, 유럽권, EU권(15개 국가)으로 나누어서 살펴보면 유사하다. 즉 소득과세 : 소비과세 : 재산과세의 분포는 미주권에서 59.6 : 32.5 : 7.6, 태평양권에서는 62.2 : 27.8 : 9.2, 유럽권에서는 62.2 : 32.0 : 4.8, 그리고 EU권(15개 국가)에서는 그 분포가 63.2 : 30.0 : 5.6이다. 다소 차이는 있지만 모든 국가군에서 소득과세가 중심으로 되어 있음



을 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. 이들 국가 외에도 대부분의 OECD국가는 소득과세 비중이 높아 소득과세형 국가로 분류할 수 있다고 본다. 멕시코(41.3%)와 터키(44.0%)의 소득과세 비중은 소비과세보다 낮아 소비과세형 국가로 분류할 수 있다. 우리나라의 소득과세 비중(50.8%)도 OECD 국가 중에서는 낮은 편에 속하는 것으로 나타났다. 아이슬란드(52.1 : 42.3)와 한국(50.8 : 32.6)은 소득·소비과세비중이 유사한 소득·소비과세형 국가로 분류할 수 있는 데, 다른 나라에 비해 소비과세 비중이 높은 편이다. 그러나 세원별로 볼 때 OECD 국가 중 재산과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 국가는 없다. 다만 한국, 영국, 미국, 캐나다는 재산과세 비중이 10%를 넘어 상대적으로 재산과세의 비중이 높다고 할 수 있으며, 이외의 국가에서는 재산과세 비중이 모두 10% 미만이다.

## 2. 국세의 세원별 세수구조

국세의 세원별 세수구조는 아래의 표와 같다. OECD 국가 국세의 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있다. 먼저 연방형 국가의 세수구조를 살펴보면, 미국 등 연방형 8개국 국세의 세수구조는 소득과세의 비중이 62.1%, 소비과세의 비중이 35.7%, 재산과세 비중이 1.1%로 소득과세가 중심을 이루고 있고, 재산과세가 가장 낮은 비중을 차지하고 있으나 국가별로 살펴보면 다소 다른 형태로 되어 있음을 알 수 있다.

국세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 미국으로 소득과세 비중이 91.9%로 상당히 높으며, 다음으로 호주(85.9%), 캐나다(78.1%), 벨기에(75.9%), 오스트리아(59.3%)로 이들 5개 국가를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 멕시코, 스위스, 독일은 소비과세형 국가로 분류할 수

있는 데, 소비과세 비중이 각각 67.5%, 57.5%, 39.9%로 소비과세 비중이 소득과세 비중보다 높다.

〈표 4-4〉 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	-
단 일 형 국 가	체코	39.9	55.1	1.8	3.1	단 일 형 국 가	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
	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 포함하였음.

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. 국가별로 살펴보면 국세의 세수구조에서 차지하는 소비과세의 비중이 가장 높은 국가는 슬로바키아로 소비과세 비중이 73.5%이다. 다음으로 폴란드(71.6%), 터키(62.6%), 포르투갈(59.9%), 핀란드(57.4%), 체코(55.1%), 헝가리(53.0%), 프랑스(51.3%), 그리스(50.6%)의 9개 국가의 소비과세 비중이 50%를 상회하고 있다. 덴마크, 아이스랜드, 한국, 네덜란드가 소비과세 비중이 50.0% 미만이지만 소득과세 비중보다 높다. 따라서 단일형 22개 국가 중 슬로바키아, 폴란드 등 13개 국가는 소비과세형으로, 뉴질랜드 등 9개 국가는 소득과세형으로 분류할 수 있다.

### 3. 지방세의 세원별 세수구조

OECD 국가의 지방세 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있다. 먼저 연방형 국가의 세수구조를 살펴보면 아래의 표와 같다. 미국 등 연방형 국가 주세의 세수구조는 소득과세의 비중이 48.8%, 소비과세의 비중이 37.0%, 재산과세가 11.8%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 국가별로 살펴보면, 주세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스위스로 소득과세 비중이 77.6%이며, 다음으로 멕시코(60.0%), 독일(52.0%), 캐나다(50.5%), 오스트리아(48.2%), 벨기에(43.9%)로 6개 국가를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 호주와 미국은 소비과세 비중이 각각 61.9%와 55.6%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있다.

〈표 4-5〉 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가)

(단위: %)

국 가	주				지 방			
	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
호주	16.0	61.9	22.1	-	-	-	100.0	-
오스트리아	48.2	43.9	0.8	7.0	50.2	33.5	11.4	5.0
벨기에	43.9	41.0	14.8	0.3	68.6	14.1	17.0	0.3
캐나다	50.5	37.2	5.2	7.1	-	1.9	94.9	3.1
독일	52.0	42.6	5.4	-	79.5	5.2	15.2	0.1
멕시코	60.0	7.4	27.8	4.8	0.3	1.3	88.5	9.8
스위스	77.6	6.5	15.9	-	84.4	0.2	13.4	-
미국	42.1	55.6	2.3	-	6.0	22.6	71.4	-
연방평균	48.8	37.0	11.8	4.8	48.1	11.3	51.7	3.7
스페인	28.3	44.1	28.7	-1.1	19.7	47.0	31.3	2.1

\* 주: 사회보장기여금은 소득과세에 포함하였음.

자료: OECD, *Revenue Statistics*, 2008. p. 254.

그러나 지방정부의 세수구조는 주세와 다소 상이하게 재산과세의 비중이 51.7%, 소득과세의 비중이 48.17%, 소비과세가 11.3%로 재산과세가 소득과세보다 높은 비중을 차지하고 있다. 국가별로 살펴보면, 지방정부의 세수구조에서 차지하는 재산과세의 비중이 가장 높은 국가는 호주로 재산과세 비중이 100.0%로 호주의 지방정부는 소득, 소비에 대하여는 과세하지 않고 재산에 대해서만 과세하고 있다. 다음으로 캐나다(94.9%), 멕시코(88.5%), 미국(71.4%)순으로 이들 3개 국가를 재산과세형으로 분류할 수 있고, 스위스, 독일, 벨기에, 오스트리아는 소득과세 비중이 각각 84.45%, 79.5%, 68.6%, 50.2%로 이들 4개 국가의 지방정부를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 이와 같이 조세전체나 국세 또는 주세를 대상으로 한 경우와 달리 지방정부를 대상으로 한 경우에는 재산과세형이 소득과세형과 유사하다.

다음으로 단일형 국가의 지방세 세수구조를 살펴보면 아래의 표와 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. 다음으로 핀란드(94.7%), 덴마크(93.2%), 룩셈부르크(90.0%), 노르웨이(88.7%), 아이슬란드(72.8%), 슬로바키아(73.0%), 폴란드(62.4%), 체코(54.7%), 일본(51.1%)순으로 이들 10개 국가의 지방세는 소득과세형으로 분류할 수 있고, 헝가리는 소비과세 비중이 76.6%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있다.

〈표 4-6〉 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가)

(단위: %)

국가	소득과세	소비과세	재산과세	기타	국가	소득과세	소비과세	재산과세	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
아이슬란드	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 포함하였음.

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

또한 조세전체나 국세를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대상으로 한 경우에는 재산과세형 국가도 많은데 아일랜드, 영국, 뉴질랜드는 지방세수에서 차지하는 재산과세비중이 각각 100.0%, 100.0%, 90.1%로 대표적 재산과세형 국가라고 할 수 있고, 그리스, 프랑스, 한국, 네델란드의 경우에도 지방세수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 68.1%, 52.3%, 50.8%, 49.8%로 재산과세형 국가로 분류할 수 있다.

#### 4. 지방의 개인과 법인소득세 현황

아래의 표는 단일형 국가의 지방세 소득과세를 개인과 법인으로 구분하여 살펴본 것이다. 아래의 표에 나타나 있는 소득과세는 개별세목일 수도 있고 우리나라의 주민세 소득할과 유사한 부가세 형식의 소득과세 이기도 하다. 21개 단일형 OECD 국가 중 13개국이 개인에게 소득세를 부과하고 있으며, 10개국은 법인에게도 법인소득세를 부과하고 있다. 개인에게는 부과하지만 법인에게는 부과하지 않는 국가는 아이슬란드, 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.

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. 지방세 총액에서 개인과 법인소득세가 점하는 비율은 우리나라의 소득과세 비중이 15.1%로 가장 낮은 수준이다. 우리나라와 지방세제도가 유사한 일본은 지방세 총액에서 소득과세의 비율이 51.1%로 우리나라보다 매우 높은 수준이다.

〈표 4-7〉 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*, 재구성 2008. p. 256.

## 제2절 일본의 지방세 현황

### 1. 개요

일본의 지방행정조직은 우리나라와 매우 유사한 2단계인 광역과 기초자치단체로 구분되어 있다. 따라서 지방세는 광역자치단체인 도부현세와 기초자치단체인 시정촌세로 구분된다. 일본도 우리나라와 동일하게 광역자치단체와 기초자치단체의 세목이 서로 다르고, 기초자치체인 동경도 특별구의 경우 시정촌세목과 다른 세목으로 구성되어 있다. 일본의 지방세목 수는 우리나라보다 많은

편이나 광역 및 기초자치단체의 기간세가 확립되어 있다고 할 수 있다. 도부현은 도부현민세, 사업세, 지방소비세가 기간세로 되어 있고, 시정촌은 시정촌민세, 고정자산세가 기간세로 되어 있다.

일본 지방정부의 지방세입은 일반재원과 기타재원으로 구분되는데, 일반재원은 자주재원인 지방세와 의존재원인 지방교부세, 지방특례교부금 지방양여세로 구성된다. 그리고 기타재원은 의존재원 중 국고지출금과 자주재원 중 사용료·수수료 등과 지방채로 구성된다.

〈표 4-8〉 지방세입의 구성

(단위, 억엔, %)

구분	도부현	비중	시정촌	비중	지방세입	비중
지방세	136,931	27.5	189,726	37.1	326,657	34.4
지방교부세	99,785	20.0	80,908	15.8	180,693	19.0
지방특례교부금	35,129	0.7	6,549	1.3	10,062	1.1
지방양여세	1,742	0.3	5,199	1.0	6,940	0.7
이자할교부금	-	-	1,489	0.3	-	-
지방소비세교부금	-	-	12,128	2.4	-	-
골프장이용세교부금	-	-	484	0.1	-	-
특별지방소비세교부금	-	-	1	0.0	-	-
자동차취득세교부금	-	-	3,100	0.6	-	-
경유인취세교부금	-	-	1,083	0.2	-	-
소계(일반재원)	259,299	52.1	283,338	55.3	524,352	55.3
기타재원	238,811	47.9	228,620	44.7	424,518	44.7
세입합계	498,110	100.0	511,958	100.0	948,870	100.0

\* 주: 2003년 결산 순계기준.

자료: 총무성, 「지방재정백서」, 2005.

광역과 기초를 합친 지방세입의 구성을 살펴보면 다음과 같다. 2003년 결산기준으로 전체 지방세입규모는 94조 8,870억엔이며 이중 일반재원이 52조 4,352억



엔으로 55.3%를 차지하며, 기타재원은 42조 4,518억엔으로 44.7%를 차지한다. 그리고 지방세는 32조 6,657억엔으로 34.4%를 차지한다. 광역자치단체인 도부현의 세입규모는 49조 8,110억엔이며, 이중 일반재원이 25조 9,299억엔으로 52.1%를 차지하며 기타재원은 42조 4,518억엔으로 44.7%를 차지한다. 그리고 지방세는 13조 6,931억엔으로 27.5%를 차지한다. 기초자치단체인 시정촌의 세입규모는 51조 1,958억엔이며, 이중 일반재원이 28조 3,338억엔으로 55.3%를 차지하며 기타재원은 22조 8,620억엔으로 44.7%를 차지한다. 그리고 지방세는 18조 9,726억엔으로 37.1%를 차지한다. 시정촌은 중앙정부로부터 지방교부세, 지방특례교부금, 지방양여금등을 교부받을 뿐만 아니라 도부현으로부터 지방소비세교부금, 자동차취득세 교부금등을 교부받는데도 불구하고 지방세입에서 차지하는 지방세 비중은 37.1%로 도부현의 지방세 비중 27.5%보다 높다.

일본의 지방세는 특히 자치단체별 조례에 의해서 법정외세를 부과할 수 있도록 되어 있어 상당히 복잡한 구조로 되어 있다. 2003년 결산기준으로 도부현세는 13조 6,931억엔이며, 이중 보통세가 12조 1,391억엔으로 88.7%를 차지하며, 목적세가 1조 5,538억엔으로 11.3%를 차지한다. 보통세는 법정 보통세가 12조 140억엔이며, 법정의 보통세가 351억엔이다. 법정보통세의 구성을 살펴보면, 사업세가 3조 8,458억엔으로 28.1%를 차지하며, 다음으로 도부현민세 3조 2,734억엔(23.9%)이고, 지방소비세 2조 3,936억엔(17.5%)이다. 즉, 도부현의 지방세수는 소득과세 위주로 구성되어 있다.

시정촌세는 18조 9,726억엔이며, 이중 보통세가 17조 4,089억엔으로 91.8%를 차지하며, 목적세가 1조 5,637억엔으로 8.2%를 차지한다. 보통세는 법정 보통세가 17조 4,083억엔이며, 법정의 보통세가 6억엔이다. 법정보통세의 구성을 살펴보면, 고정자산세가 8조 7,669억엔으로 46.2%를 차지하며, 다음으로 시정촌민세 7조 6,366억엔(40.3%)이다. 즉, 시정촌의 지방세수는 재산과세 중심으로 구성되어 있다.

이하에서는 기업과 관련한 도부현세인 사업세, 도부현민세, 지방소비세와 시정촌세의 고정자산세, 시정촌민세 등 기간세를 중심으로 살펴보고자 한다.

〈표 4-9〉 일본의 지방세구조 및 구성비

(단위: 억엔, %)

지방세(326,657)					
도부현세(136,931)		구성비	시정촌세(189,726)		구성비
<b>〈보통세〉</b>	121,391	88.7	<b>〈보통세〉</b>	174,089	91.8
<b>법정보통세</b>	121,040	88.4	<b>법정보통세</b>	174,083	91.8
사업세	38,458	28.1	고정자산세	87,669	46.2
도부현민세	32,734	23.9	시정촌민세	76,366	40.3
지방소비세	23,936	17.5	시정촌담배세	8,538	4.5
자동차세	17,463	12.8	경자동차세	1,405	0.7
부동산취득세	4,805	3.5	광산세	14	0.0
도부현담배세	2,778	2.0	특별토지보유세	91	0.0
골프장이용세	691	0.5	<b>법정의보통세</b>	6	0.0
고정자산세	155	0.1	<b>〈목적세〉</b>	15,637	8.2
수렵자등록세	16	0.0	입탕세	252	0.1
광구세	4	0.0	도시계획세	12,392	6.5
<b>법정의보통세</b>	351	0.3	사업세	2,986	1.6
<b>〈목적세〉</b>	15,538	11.3	수리지역세	1	0.0
경유거래세	11,025	8.1	<b>법정의목적세</b>	6	0.0
자동차취득세	4,473	3.3			
입렵세	12	0.0			

\* 주 1: 목적세 소계에는 법정의목적세인 구법에 의한 세수도 포함되었음.

2: 2003년 결산 순계기준.

자료: 총무성, 「지방재정백서」, 2005.

## 2. 기업관련 주요 지방세

### 가. 주민세

주민세는 지방자치 실현을 위한 지역주민의 분임부담원칙 차원에서 부과하는 세목이다. 주민세는 도부현민세와 시정촌민세를 합한 것인데, 납세자는 개인뿐

만 아니라 법인도 포함된다. 도부현 지방세 수입 중 도부현민세 비중은 28.2%, 시정촌 지방세 수입 중 시정촌민세 비중은 40.3%이다.<sup>17)</sup> 도부현민세에서 주민세가 차지하는 비중은 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 자본금액<sup>18)</sup>에 따라 2만엔에서 80만엔까지의 5단계, 시정촌민세는 자본금액 및 종업원수에 따라 5만엔부터 300만엔까지의 9단계로 되어 있다.

〈표 4-10〉 법인주민세의 균등할

과세표준의 구분		시정촌법인균등할	도부현법인 균등할
법인의 자본 금액	시정촌내 사무소의 종업원수		
50억엔 초과	50명 초과	300만엔(360만엔)	80만엔
	50명 이하	41만엔(49만2천엔)	
10억엔 초과 - 50억엔 이하	50명 초과	175만엔(210만엔)	54만엔
	50명 이하	41만엔(49만2천엔)	
1억엔 초과 - 10억엔 이하	50명 초과	40만엔(48만엔)	13만엔
	50명 이하	16만엔(19만2천엔)	
1천만엔 초과 - 1억엔 이하	50명 초과	15만엔(18만엔)	5만엔
	50명 이하	13만엔(15만6천엔)	
1천만엔 이하 및 일정 공익법인	50명 초과	12만엔(14만4천엔)	2만엔
	50명 이하 및 일정 공익법인	5만엔(6만엔)	

주 1: 괄호안의 숫자는 제한세율(표준세율×1.2배)임.

2: 법인의 자본 금액에는 자본 금액에 더하여 출자금액과 법인세법 제2조제17호에 규정하는 자본적립금을 포함하는 금액으로 일본에서는 이를 자본 등의 금액이라고 하고, 상호회사의 경우에는 순자산액이 법인주민세 균등할의 기준이 됨.

자료: 羽深成樹編(2005), 「圖說日本の税制」, p.221.

17) 羽深成樹編(2005), 「圖說日本の税制」, 참조.

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

법인세할의 과세표준은 법인세액이며 각종 세액공제가 있는 경우 공제전의 금액이 과세표준이 된다. 법인주민세 법인세할 과세표준은 법인세액에서 이자 및 배당과 관련된 공제, 외국세액공제 등의 공제<sup>19)</sup>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, 토지양도익에 대해서는 통상의 법인세 외에 5%, 10% 또는 15%의 중과세율에 의한 법인세와 이들 법인세에 대한 법인주민세 법인세할(표준세율 17.3%)이 부과된다.<sup>20)</sup>

일본 지방세법상 표준세율은 지방단체가 과세하는 경우에 통상 적용해야 하는 세율(제1장 총칙 제1조 제1항 제5호)인데, 표준세율은 총무성장관이 지방교부세액을 정할 때 기준재정수입액의 산정기초로서 이용하는 세율이기도 하다. 법인세할의 표준세율은 도부현민세가 5.0%, 시정촌민세가 12.3%이다(지방세법 제51조 제314항의 6). 동경도 특별구(23구)는 법인의 도부현민세와 시정촌민세를 합하여 도민세로서 부과하고 있다(지방세법 734조).<sup>21)</sup>

자치단체가 재정상 필요가 있다고 인정하는 경우에는 표준세율을 따르지 않아도 되는데, 이것이 결국 제한세율(탄력세율)의 근거가 된다. 제한세율은 도부현민세 6.0%, 시정촌민세 14.7%<sup>22)</sup>를 초과할 수 없도록 규정하고 있다. 표준세율은 지방교부세액을 정할 때의 기준재정수입액 산정의 기초가 되는 세율이므로,

19) 보다 자세한 공제규정에 대해서는 高野俊信·松田淳 編(2002), 『稅法便覽』, pp.895-897 참고.

20) 高野俊信·松田淳 編(2002), 『稅法便覽』 p.901, 법인주민세의 납부는 신고납부 방법이며, 납세의무자인 법인은 사업년도 종료일로부터 2개월 이내에 해당 신고서를 각각의 지방단체에 제출하고 신고세액을 납부해야 한다. 또 사업년도 기간이 6개월을 넘는 법인은 국세법인세에서와 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.

21) 高野俊信·松田淳 編(2002), 『稅法便覽』, p.895.

22) 羽深成樹編(2005), 『圖說日本の稅制』, p.220.

자치단체가 제한세율(탄력세율)을 적용하여 수입이 증가한 금액(초과과세 금액)에 대해서는 기준재정 수입액 산정에 고려되지 않는다. 현재 일본 대도시의 경우 제한세율을 적용하고 있는 자치단체가 적지 않다. 동경에 인접해 있는 카나가와현(神奈川縣)이나, 카나가와현에 소속되어 있으면서 일본의 기초자치단체 가운데 인구가 가장 많은 요코하마(橫濱)시에서도 제한세율을 적용한 초과과세를 실시하고 있다. 자치단체가 조정가능한 제한세율(우리나라의 탄력세율에 상당)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.<sup>23)</sup>

법인사업세는 원칙적으로 법인의 이익(소득)에 따라 부담하고 있으며, 이러한 지방법인과세가 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

23) 羽深成樹編(2005), 「圖說日本の稅制」.

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 적용한다. 제한세율은 표준세율의 1.2배이다. 법인사업세의 세율은 계속 하락하여 왔으며, 1998년도와 1999년도 개정에서 법인사업세의 세율이 인하되어 현재와 같은 세율로 되었다. 다음 표는 수익금액 과세법인 및 소득금액 과세법인으로 나누어 법인사업세의 세율을 요약한 것이다.

〈표 4-11〉 법인사업세의 세율

구분	1998년도 개정전		1999년도 개정전		1999년도 개정후		
	수입·소득금액	세율	수입·소득금액	세율	수입·소득금액	세율	
수입금액 과세법인	수입금액	1.5%	수입금액	1.5%	수입금액	13%	
소득 금액 과세 법인	일반 법인	350만엔이하	6%	400만엔이하	5.6%	400만엔이하	5%
		350만엔초과- 700만엔이하	9%	400만엔초과- 800만엔이하	8.4%	400만엔초과- 800만엔이하	7.3%
		700만엔초과	12%	800만엔초과	11%	800만엔초과	9.6%
		청산소득	12%	청산소득	11%	청산소득	9.6%
	특별 법인	350만엔이하	6%	400만엔이하	5.6%	400만엔이하	5%
		350만엔초과	8%	400만엔초과	7.5%	400만엔초과	6.6%
		청산소득	8%	청산소득	7.5%	청산소득	6.6%

주 1: 특별법인이라 함은 협동조합 등, 증권거래소 및 상품거래소, 의료법인을 말함.

2: 1999년도 개정 후의 세율은 1999년 4월 1일 이후에 개시하는 사업연도부터 적용.

자료: 羽深成樹編(2005), 「圖說日本の税制」, p.225.

## 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.

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 시사업소세의 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.<sup>24)</sup> 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.

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

비과세범위는 인적비과세와 용도비과세로 나뉜다.<sup>25)</sup> 인적비과세는 ① 국가 및 비과세 독립행정법인, 법인세법 별표 제1에 기재된 공공법인, ② 법인세법 별표 제2에서 들고 있는 공익법인(인격이 없는 사단을 포함하며, 수입사업에 관련된 것은 제외하고 있다).<sup>26)</sup> 용도비과세는 ① 농업, 임업, 어업 생산용 시설(예컨대 축사, 계사 등), ② 복리후생시설 및 그와 유사한 시설(예컨대 공제조합 숙박시설, 공중목욕탕업법에 근거한 공중목욕탕), ③ 중소기업경영기반강화시설 등, ④ 박물관, 도서관, 아동복지시설 등 수익성이 없는 시설 등이 포함된다.

## 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 세부담자와 세수의 귀속지를 일치시키기 위하여 각 도부현에 납부된 지방소비세수를 각 도부현 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 청산후

25) 사업소세에는 과세표준 특례가 적용되는 것이 있는데, 高野俊信·松田淳 編(2002), 「税法便覧」(p.995의 표) 참고.

26) 이와 같은 부류법인으로 본래 사업용으로 쓰이는 시설(원자력 연구소, 이화학연구소, 증권거래소)도 비과세로 되어 있다.



의 금액의 2분의 1상당액을 “인구·종업원수”로 안분하여 시정촌에 교부한다.

〈표 4-12〉 도부현간의 청산의 기준

기 준	비중
「소매연간판매액(상업통계)」과 「서비스업 대개인사업 수입액(서비스업 기본통계)」의 합산액	6/8
「인구(국세조사)」	1/8
「종업원수(사업소·기업 통계)」	1/8

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.

〈표 4-13〉 시정촌에 대한 교부의 기준

기 준	비중
「인구(국세조사)」	1/2
「종업원수(사업소·기업 통계)」	1/2

### 제3절 시사점

본 장에서는 OECD국가를 중심으로 국가와 지방의 전반적인 세수구조와 지방세입 중 지방세수의 비중을 살펴보고, 다음으로 기업관련 지방세를 부과하고 있는 일본을 중심으로 보다 구체적으로 살펴보았다.

우선 OECD국가를 중심으로 세수구조를 살펴 볼 때 국세, 지방세를 망라한 조세의 세수구조는 전체적으로 소득과세가 중심을 이루며 국세의 경우에도 연방형국가는 소득과세 중심, 단일형 국가는 소비과세 중심의 세수구조를 가지고

있었다. 그러나 지방세의 경우에는 연방형 국가의 주정부세는 소득과세, 지방정부세는 재산과세위주이며, 단일형 국가의 지방세는 재산과세가 가미된 소득과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그 결과 우리나라와는 달리 지방세일지라도 세수 신장성은 국세에 비하여 크게 열악하지 않은 것으로 나타났다.

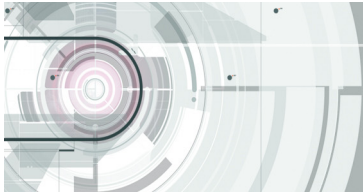
기업과 관련한 지방소득세를 단일형 국가를 중심으로 살펴본 결과 21개 단일형 OECD 국가 중 13개국이 개인에게 소득세를 부과하고 있으며, 10개국은 법인에게도 법인소득세를 부과하고 있다. 개인과 법인에게 부과하는 지방소득과세의 비율이 매우 다양한데, 그 중에서 룩셈부르크의 법인소득세는 지방세의 90%를 차지할 정도로 매우 높은 비율을 점하고 있다. 그 이외에도 터키(31.0%), 체코(29.0%), 일본(25.6%)이 25% 이상을 상회하고 있다. 우리나라의 법인소득세는 6.7%로 덴마크(2.5%)와 이태리(2.1%)와 더불어 법인소득세를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

일본의 지방세수구조는 소득과세 위주의 광역자치단체세와 재산과세위주의 기초자치단체세로 되어 있다. 일본의 지방세목 수는 우리나라보다 많은 편이나 광역 및 기초자치단체의 기간세가 확립되어 있다고 할 수 있다. 도부현은 도부현민세, 사업세, 지방소비세가 기간세로 되어 있고, 시정촌은 시정촌민세, 고정자산세가 기간세로 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 않으

므로 지역경제 활동과 밀접한 연관이 있는 소득과세의 도입이 절실하다고 본다.

지방분권은 세계적인 최근 동향이므로 우리나라도 지방자치화의 전개에 따라 증대되는 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.



## 제5장 개선 방안

### 제1절 기본방향

현행 조세체계는 소득·소비과세 위주의 국세와 재산과세 위주의 지방세로 구성되어 있다. 이러한 조세체계 하에서는 자치단체에서 기업을 유치하여도 지역 경제는 활성화되지만, 지방세수는 크게 증대하지 않는다. 따라서 자치단체가 적극적으로 기업 유치를 위해 노력할 수 있게 하기 위해서는 기업유치가 지방세수 증대로 이어질 수 있도록 지방세 체계를 개선하여 유인장치를 마련할 필요가 있다.

기업관련 지방세제의 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 기업의 유치가 지방세수 확충으로 연계되도록 지방세 체계를 개편한다. 즉, 기업유치로 인한 지역경제의 성장이 지방세수 확충으로 연계될 수 있도록 지방세에서 차지하는 기업관련 지방세목의 비중을 확대한다. 따라서 지방세목 중 기업의 성장과 지방세수의 연계가 밀접한 소득과세에 해당하는 세목을 개선 대상으로 하는데, 본 연구에서는 주민세 법인세할, 주민세 소득세할, 사업소세를 개선 대상 세목으로 한다.

둘째, 기업의 총 조세부담은 현재보다 크게 증가하지 않도록 지방세 부담 증가 분만큼 국세의 부담을 감소시키는 방안을 모색한다. 기업과세 개선의 목적은 기업의 세부담을 증가시켜 지방세수를 증대하고자 하는 것이 아니라 기업관련 세원의 중앙편중을 고쳐 기업 유치가 지방의 세수증대로 연계될 수 있도록 하는 것이다.

이러한 기본방향하에서 개선 방안을 검토하면 다음과 같다.

첫째, 주민세 법인세할을 개편한다. 주민세 법인세할은 법인기업이 납부하는 가장 주요한 지방세이므로 주민세 법인세할의 세수확충은 기업관련 지방세의 증대로 이어진다. 우선 검토할 수 있는 방안은 주민세 법인세할의 과세표준을 현행 법인세액에서 법인 소득액으로 변경하고 세율구조로 개편함으로써 기업관련 지방세수 기반을 확충하는 방안이다. 이 경우에 기업의 총 조세부담이 증가하지 않도록 법인세의 세율구조를 주민세 법인세할을 포함하도록 개편하고 주민세 법인세할 납부액을 법인세 납부시 세액공제하도록 한다. 또 다른 방안으로 주민세 법인세할의 과세표준은 현재대로 유지하되 세율을 인상함으로써 지방소득과세를 확충한다. 그리고 기업의 총 조세부담이 증가하지 않도록 법인세율은 인하하도록 한다.

둘째, 주민세 소득세할을 개편한다. 주민세 소득세할은 법인 기업에 종사하는 근로소득자와 비 법인기업의 사업소득에 과세하는 지방세이므로 주민세 소득세할의 세수 확충은 기업관련 지방세의 증대로 이어진다. 우선 검토할 수 있는 방안은 주민세 소득세할의 과세표준을 현행 소득세액에서 소득액으로 변경하고 세율구조로 개편함으로써 지방소득과세를 확충하는 방안이다. 그리고 납세의무자의 총 조세부담이 증가하지 않도록 소득세의 세율구조를 주민세 소득세할을 포함하도록 개편하고 주민세 소득세할 납부액을 소득세 납부시 세액공제하도록 한다. 또 다른 방안으로 주민세 소득세할의 과세표준은 현재대로 유지하되 세율을 인상함으로써 지방소득과세를 확충하는 방안을 검토한다. 이 경우에도 납세의무자의 총 조세부담이 증가하지 않도록 소득세율을 인하하도록 한다.

셋째, 사업소세를 개편한다. 사업소세의 과세기반을 확충하기 위하여 불합리하게 설정된 면세점을 하향조정하고 종업원 인정범위를 확대한다. 그리고 세목 도입이후 거의 변하지 않고 있는 사업소세의 세율을 현실화한다. 다만, 기업의 부담이 갑자기 증가하지 않도록 단계적으로 현실화하도록 한다.

주민세 법인세할, 주민세 소득세할, 사업소세를 개편하여 지방세수 기반을 확충하되 기업의 총 조세부담을 현행과 유사하게 유지하려면, 국세인 소득세의 감소가 수반되어야 한다. 그러나 지방세수 증가를 위하여 국세인 법인세, 소득세

의 세수를 감소시키는 방안을 실천하기 위해서는, 중앙·지방간 자원 중립을 유지할 수 있도록 소득세수의 감소를 보전하는 방안을 마련할 필요가 있다. 이러한 방안에는 지방세의 국세 이양, 지방재정조정 재원의 축소, 국가사무의 지방 이양 등의 방안이 있다. 현재 행정안전부에서는 주민세 법인세할, 소득세할의 확충에 따라 중앙에서 지방으로 이양되는 세원을 보전하는 방안으로 지방교부세 규모 축소와 특별행정기관의 지방이양 등을 검토하고 있다.

## 제2절 주민세 법인세할 개편

### 1. 개요

주민세는 2006년 결산기준으로 지방세의 15.1%를 차지하며 시군세의 28.8%를 차지하는데, 특히 주민세는 시군세에서 세수 비중이 가장 높은 세목이다. 주민세는 소득할과 균등할로 구분되며, 소득할은 국세인 법인세, 소득세와 지방세인 농업소득세와 세원을 공유한다. 주민세 법인세할은 법인세액을, 소득세할은 소득세액을 과세표준으로 하여, 10% 단일세율로 과세하고 있다.

기업관련 지방세 중 가장 중요한 세목인 주민세 법인세할은 국세인 법인세와 세원을 공유하므로, 주민세 법인세할과 법인세의 개선을 통해 기업과 관련한 국세·지방세 간 세수불균형을 해소할 필요가 있다. 주민세 법인세할의 인상은 지방세법만의 개정으로 가능하지만, 이럴 경우 기업들의 부담이 증가하고 또한 법인과 관련한 국세·지방세 부담의 불균형도 크게 완화되지 않는다. 따라서 본 연구에서는 주민세 법인세할과 법인세의 세율구조를 개편하되, 기업들의 부담은 현행과 동일하게 유지하는 방안을 검토하였다.

현재 법인세는 「각 사업연도의 소득」을 과세표준으로 하여 2단계 초과누진세율로 과세하고 있는데, 법인세의 세율구조는 다음과 같다.

〈표 5-1〉 법인세의 세율구조

현행		개편(예정)		
과세표준	세율	과세표준	세율('08귀속)	세율('10귀속)
1억원 이하	13%	2억원 이하	11%	10%
1억원 초과	25%	2억원 초과	22%	20%

현행 법인세의 세율구조는 과세표준 1억원 이하는 13%, 1억원 초과시에는 25%를 적용하는 초과누진세율구조로 되어 있다. 그러나 최근 기획재정부는 감세를 위한 투자여력 확충을 위하여 기업의 조세부담을 완화시켜 줄 목적으로 이러한 세율구조를 개편하려고 하고 있다. 즉, 현행 과세구간을 1억원에서 2억원으로 상향 조정하고 세율도 인하하도록 하고 있다.

개편안은 2008년도 귀속 소득에 대하여는 과세표준 2억원이하는 11%, 2억원 초과는 22%의 초과누진세율을 적용하고, 2010년도 귀속 소득부터는 과세표준 2억원이하는 10%, 2억원 초과는 20%의 초과누진세율을 적용하도록 하고 있다.

## 2. 개편 방안

주민세 법인세할의 개편 방안은 크게 현재의 과세표준과 세율을 모두 변경하는 방안과 과세표준은 현행대로 유지하되 세율만 변경하는 방안으로 구분할 수 있다. 우선 과세표준과 세율을 모두 변경하는 방안을 검토하면 다음과 같은 방안이 있을 수 있다.<sup>27)</sup>

첫째, 현행 주민세 법인세할의 과세표준인 법인세액을 법인세의 과세표준인 법인소득액으로 변경한다.

27) 행정안전부는 주민세 법인세할의 세율체계를 개편하여 지방소득과세를 확충하고 나아가 지역경제와 지방세수의 연계를 강화하려는 정책을 추진하려고 하고 있다. 또한 이러한 주민세 법인세할 및 소득세할의 개편을 중심으로 지방소득세를 도입하는 것을 목표로 정책을 추진하고 있다. 본 연구에서는 행정안전부에서 추진하고 있는 주민세 법인세할과 법인세의 세율체계 개편 방안을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

둘째, 과세표준의 변경에 따라 주민세 법인세할의 세율을 현재의 10.0%에서 대폭 인하한다.

셋째, 주민세 법인세할 세율 인하는 전국 공통으로 2.5%로 인하하는 방안과 지역간 차등세율(수도권 2.5%, 수도권외 광역시 5.0%, 수도권 외 도 7.5%)을 적용하는 방안을 검토한다.

넷째, 납세자의 조세부담은 개편 전과 동일하게 유지하도록 한다. 이를 위해서 법인세는 주민세 법인세할을 합친 세율로 상향 조정하고 주민세 법인세할 납부액은 법인세 납부시 세액공제하도록 한다. 즉, 법인세율 10%, 20%를 주민세 법인세할의 세율 10%를 포함한 11%, 22%로 인상하는 것이다(<표 5-2> 참조).

다섯째, 국세수입 감소는 국가기능의 지방이양(자치경찰 0.5조, 특별행정기관 3.7조)과 이전재원인 보통교부세의 축소로 보전하도록 한다.

〈표 5-2〉 법인세율 변경(안)

과세표준	현행	개정
2억원 이하	10.0%	11.0%
2억원 초과	20.0%	22.0%

이러한 방안은 과세표준과 세율체계를 모두 개편하는 방안으로 개편의 폭이 크므로, 과세표준을 현행대로 법인세액으로 하고 주민세 법인세할의 세율을 인상하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이러한 방안으로 주민세 법인세할의 과세표준은 현행대로 유지하고 세율을 현행 10%에서 인상하는 방안을 검토하기로 한다. 이 경우에 다양한 방안을 검토할 수 있지만 본 연구에서는 현행 10%에서 11%~15%까지 인상하는 방안을 검토해 보기로 한다. 주민세 법인세할의 세율을 10%에서 11%~15%까지 인상하고 법인의 조세부담이 동일하도록 하기 위해서는 법인세의 세율구조를 다음과 같이 개편하여야 한다. 즉, 주민세 법인세할의 세율을 현행 10%에서 11%~15%로 인상하면서, 기업들의 총 조세부담은 현행과 동일하게 유지하도록 법인세율 인하를 동시에 추진한다.



〈표 5-3〉 법인세의 세율구조 개편(안)

주민세 법인세할 세율	법인세율	
	과세표준	세 율
11%	2억원 이하	과세표준의 100분의 9.91
	2억원 초과	1천 982만원 + 2억원을 초과하는 금액의 100분의 19.82
12%	2억원 이하	과세표준의 100분의 9.82
	2억원 초과	1천 964만 3천원 + 2억원을 초과하는 금액의 100분의 19.64
13%	2억원 이하	과세표준의 100분의 9.73
	2억원 초과	1천 946만 9천원 + 1억원을 초과하는 금액의 100분의 19.47
14%	2억원 이하	과세표준의 100분의 9.65
	2억원 초과	1천 929만 8천원 + 1억원을 초과하는 금액의 100분의 19.30
15%	2억원 이하	과세표준의 100분의 9.57
	2억원 초과	1천 913만원 + 1억원을 초과하는 금액의 100분의 19.13

이렇게 법인세율구조를 개편하고, 주민세 법인세할의 세율을 11%~15%, 20%로 인상할 경우, 법인의 조세부담은 종전과 유사하지만 지방세수는 증가하고 국세 수입은 감소한다. 주민세 법인세할 세율인상 및 법인세율 구조 개편으로 인한 납세의무자의 세부담 변화를 살펴보면 다음과 같다.

현재 법인세는 법인소득을 과세표준으로 초과누진세율로 과세되는데, 2억원 이하까지 10%, 2억원 초과분부터 20%세율로 과세되고 있다. 따라서 이러한 세율구조에서는 과세표준이 2억원인 법인은 법인세를 2천만원, 주민세 법인세할을 200만원을 합친 2,200만원을 납부하고, 과세표준이 4억원인 경우에 6,600원, 6억원인 경우에 1억 1,000만원을 납부한다. 그런데 주민세 법인세할의 세율을 인상하고 이에 상응하도록 제시된 개편안과 같이 법인세율을 인하했을 경우, 법인

이 납부하는 총 조세부담은 유사하다. 다만, 약간의 차이가 나는 것은 세율구조를 너무 작은 단위까지 설정하기 어려우므로 소수점 둘째자리에서 설정하였기 때문이다. 아래 표에서 보는 것처럼 세율구조 개편전이나 후에 동일한 과세표준에 해당하는 납세의무자는 조세부담이 거의 유사함을 알 수 있다.

〈표 5-4〉 주민세(법인세할)·법인세 세율구조 개편의 조세부담 비교

(단위: 천원)

과세표준	현행			11%			12%		
	법인세	주민세	합계	법인세	주민세	합계	법인세	주민세	합계
2억원	20,000	2,000	22,000	19,820	2,180	22,000	19,643	2,357	22,000
4억원	60,000	6,000	66,000	59,460	6,541	66,001	58,929	7,071	66,000
6억원	100,000	10,000	110,000	99,100	10,901	110,001	98,214	11,786	110,000
과세표준	13%			14%			15%		
	법인세	주민세	합계	법인세	주민세	합계	법인세	주민세	합계
2억원	19,460	2,530	21,990	19,300	2,702	22,002	19,140	2,841	22,011
4억원	58,400	7,592	65,992	57,900	8,106	66,006	57,400	8,610	66,010
6억원	97,340	12,654	109,994	96,500	13,510	110,010	95,660	14,349	110,008

지금까지 검토한 주민세 법인세할의 개편방안은 다음의 세가지 방안이다.

제1안은 과세표준을 법인세액에서 법인소득으로 변경하고 단일세율(2.5%)로 과세하는 방안이다.

제2안은 제1안과 유사하게 과세표준을 법인세액에서 법인소득으로 변경하고 단일세율로 과세하지만, 자치단체간 세수는 불균형을 완화하기 위하여 차등세율(수도권 2.5%, 광역시 5.0%, 비수도권 도 7.5%)을 적용하여 과세하는 방안이다.

제3안은 개편의 폭을 적게하여 과세표준은 현재와 같이 법인세액으로 유지하되 법인세할 세율을 인상하는 방안이다.

### 3. 효과분석

#### 가. 지방세수 증대효과

주민세 법인세할 개편으로 인한 지방세수 증대효과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 개편으로 인한 주민세 법인세할 세수증대분을 현재의 주민세 법인세할 세수와 비교하여 지방세수 증대효과를 살펴보기로 하자.

제1안인 주민세 법인세할의 과세표준을 법인세액에서 법인 소득액으로 변경하고 세율을 10%에서 2.5%로 인하하는 경우 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 지방세수 증대 효과는 25.4%이며, 시도별 세수증대 효과도 25.4%로 동일하다. 시도별로 세수증대 효과가 동일한 이유는 개편으로 인한 세수 증대분을 안분비율대로 다시 안분하였기 때문이다.

제2안인 주민세 법인세할의 과세표준을 법인세액에서 법인 소득액으로 변경하고 세율을 지역별로 차등하여 적용하는 경우(수도권 2.5%, 수도권외 광역시 5.0%, 수도권 외 도 7.5%)의 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 세수증대 효과는 120.0%이며, 시도별로는 수도권 시도가 25.4%, 수도권외 광역시 150.7%, 도 276.1%이다. 동일한 유형으로 분류되어 같은 세율을 적용하는 시도별로는 세수증대 효과가 동일하게 나타난다. 그 이유는 개편으로 인한 세수 증대분을 차등세율만큼 가중한 안분비율대로 다시 안분하였기 때문이다.

제3안인 주민세 법인세할의 과세표준은 현행대로 유지하되 세율을 15%로 인상하는 경우의 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 세수증대 효과는 43.5%이며, 시도별 세수증대 효과는 43.5%로 동일하다. 시도별로 세수증대 효과가 동일한 이유는 과세표준은 현행대로 유지하고 주민세 법인세할의 세율만 현행 10%에서 15%로 상향 조정하였기 때문이다.

〈표 5-5〉 주민세 법인세할 개편의 지방세수 증대 효과 I

(단위: 백만원, %)

구분	현행			제1안		제2안		제3안	
	법인세 과세표준	법인세액	주민세 법인세할	세액	증가율	세액	증가율	세액	증가율
서울	68,887,660	15,219,431	855,101	1,071,925	25.4	1,071,925	25.4	1,226,884	43.5
부산	4,052,818	763,210	127,167	159,412	25.4	318,824	150.7	182,457	43.5
대구	1,878,910	328,875	68,295	85,613	25.4	171,226	150.7	97,989	43.5
인천	3,812,860	717,399	106,547	133,564	25.4	133,564	25.4	152,872	43.5
광주	1,079,955	184,527	39,372	49,356	25.4	98,712	150.7	56,491	43.5
대전	2,527,878	533,324	65,086	81,590	25.4	163,179	150.7	93,384	43.5
울산	1,547,533	268,375	116,288	145,775	25.4	291,550	150.7	166,848	43.5
경기	26,215,116	4,320,552	482,208	604,479	25.4	604,479	25.4	691,864	43.5
강원	1,126,774	217,055	53,497	67,062	25.4	201,185	276.1	76,756	43.5
충북	1,571,560	269,240	59,474	74,555	25.4	223,665	276.1	85,333	43.5
충남	3,575,503	604,784	149,502	187,411	25.4	562,233	276.1	214,504	43.5
전북	1,051,322	160,753	46,045	57,720	25.4	173,161	276.1	66,065	43.5
전남	1,409,746	226,800	160,859	201,648	25.4	604,943	276.1	230,798	43.5
경북	9,876,290	1,974,934	192,334	241,103	25.4	723,308	276.1	275,957	43.5
경남	4,143,625	695,049	117,603	147,423	25.4	442,270	276.1	168,735	43.5
제주	299,089	51,338	14,185	17,782	25.4	53,345	276.1	20,352	43.5
합계	133,056,639	26,535,646	2,653,565	3,326,416	25.4	5,837,568	120.0	3,807,288	43.5

\* 주: 법인세액은 신고기준 총 부담세액임

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 2007.

다음으로 주민세 법인세할 세수 증대분을 현재의 지방세수와 비교하여 지방세수 증대효과를 살펴보기로 한다.

제1안의 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 지방세수 증대 효과는 1.6%이다. 그러나 시도별로는 세수증대 효과가 달리 나타난다. 가장 세수 증대효과가 크게 나타나는 시도는 전남으로 3.8%이며, 다음으로 울산 3.1%, 경북 2.7% 순으로 나타난다. 주민세 법인세할 개편에 따라 법인세는 6,728억 51백만

원 감소하는 데, 이는 법인세 신고액 26조 5,356억 46백만원의 2.5%에 해당하는 규모이며, 국세 징수액 130조 2,608억 83백만원의 0.5%에 해당하는 규모이다.

〈표 5-6〉 주민세 법인세할 개편의 지방세수 증대 효과 II

(단위: 백만원, %)

구분	지방세	제1안		제2안		제3안	
		증가액	증가율	증가액	증가율	증가액	증가율
서울	11,306,413	216,824	1.9	216,824	1.9	371,783	3.3
부산	2,579,279	32,245	1.3	191,657	7.4	55,290	2.1
대구	1,659,771	17,317	1.0	102,930	6.2	29,694	1.8
인천	1,945,257	27,017	1.4	27,017	1.4	46,325	2.4
광주	885,554	9,983	1.1	59,339	6.7	17,118	1.9
대전	1,080,507	16,504	1.5	98,093	9.1	28,298	2.6
울산	943,585	29,487	3.1	175,261	18.6	50,560	5.4
경기	10,720,678	122,271	1.1	122,271	1.1	209,656	2.0
강원	1,055,398	13,565	1.3	147,688	14.0	23,259	2.2
충북	1,041,159	15,081	1.4	164,191	15.8	25,858	2.5
충남	1,551,017	37,909	2.4	412,731	26.6	65,001	4.2
전북	915,356	11,675	1.3	127,116	13.9	20,020	2.2
전남	1,060,644	40,788	3.8	444,083	41.9	69,939	6.6
경북	1,798,727	48,769	2.7	530,975	29.5	83,623	4.6
경남	2,316,613	29,820	1.3	324,667	14.0	51,132	2.2
제주	433,744	3,597	0.8	39,160	9.0	6,167	1.4
합계	41,293,702	672,851	1.6	3,184,003	7.7	1,153,724	2.8

제2안의 전체적인 지방세수 증대 효과는 7.7%로 나타난다. 시도별로 세수증대 효과를 살펴보면, 세수 증대효과가 가장 크게 나타나는 시도는 전남으로 41.9%이며, 다음으로 경북 29.5%, 충남 26.6% 순으로 나타난다. 수도권 이외의 도의 경우 제주를 제외하고 모두 10% 이상의 세수 증대효과가 발생한다. 이는 수도권 이외의 도에는 차등세율을 적용하여 수도권에 적용되는 세율 2.5%의 3

배에 해당하는 7.5%의 세율을 적용하였기 때문이다. 법인세는 3조 1,840억 3백만원 감소하는데, 이는 법인세 신고액 26조 5,356억 46백만원의 12.0%에 해당하는 규모이며 국세 징수액 130조 2,608억 83백만원의 2.4%에 해당하는 규모이다.

제3안의 전체적인 지방세수 증대 효과는 2.8%로 나타난다. 시도별로 세수증대 효과를 살펴보면, 세수 증대효과가 가장 크게 나타나는 시도는 전남으로 6.6%이며, 다음으로 울산 5.4%, 경북 4.6% 순으로 나타난다. 법인세는 1조 1,537억 23백만원 감소하는데, 이는 법인세 신고액 26조 5,356억 46백만원의 4.3%에 해당하는 규모이며, 국세 징수액 130조 2,608억 83백만원의 0.9%에 해당하는 규모이다.

## 나. 지방세수 형평화 효과

주민세 법인세할 개편의 지방세수 형평화 효과를 살펴보면 다음과 같다. 현행 지방세수의 변이계수는 1.2540인데 제1안의 지방세수의 변이계수는 1.2526, 제2안의 지방세수의 변이계수는 1.1645, 제3안의 지방세수의 변이계수는 1.2517이다. 제1안, 제2안, 제3안 모두 지방세수도 증가하지만, 시도별 지방세수 불균형도 현행보다 완화되는 것으로 나타난다. 그리고 제1안이나 제3안에 비해 제2안에서 시도별 지방세수 불균형 완화효과가 상대적으로 크게 나타난다. 이렇게 되는 이유는 제1안과 제3안은 주민세 법인세할의 세율이 전국적으로 동일하지만, 제2안은 차등세율을 적용하여 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 주민세 법인세할이 징수되도록 지방재정조정 기능을 부여했기 때문이다. 이러한 분석결과는 주민세 소득세할의 개편이 지방세수는 증가시키지만, 지방세수 불균형 완화효과는 차등세율을 적용할 경우 외에는 크지 않음을 의미한다.

그러나 1인당 지방세수를 대상으로 지방세수 형평화 효과를 살펴보면 다소 다른 결과가 나타난다. 현행 1인당 지방세수의 변이계수는 0.1929인데 제1안의 변이계수는 0.1930, 제2안의 변이계수는 0.1643, 제3안의 변이계수는 0.1933로 나타난다. 제1안과 제3안의 경우는 1인당 지방세수는 증가하지만, 시도별 1인당

지방세수의 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타난다. 그러나 제2안의 경우는 1인당 지방세수도 증가하고, 시도별 1인당 지방세수 불균형은 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 이렇게 되는 이유는 제2안은 차등세율을 적용하여 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 주민세 법인세할이 징수되도록 재정조정기능을 부여했기 때문이다. 이러한 분석결과는 주민세 법인세할의 개편이 1인당 지방세수는 증가시키지만, 지방세수 불균형 완화효과는 차등세율을 적용할 경우에만 발생하는 것을 의미한다.

〈표 5-7〉 주민세 법인세할 개편의 지방세수 형평화 효과

구분	총액				1인당			
	현행 지방세수	제1안	제2안	제3안	현행 지방세수	제1안	제2안	제3안
변이 계수	1.2540	1.2526	1.1645	1.2517	0.1929	0.1930	0.1643	0.1933

#### 다. 지방세수 구조 개선효과

주민세 법인세할 개편은 소득과세 비중을 높이고, 재산과세 비중을 낮추므로 지방세수 구조를 변화시킨다. 현행 지방세수 구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 55.7% : 14.9% : 15.1%인 재산과세 위주로 되어있다. 주민세 법인세할의 개편으로 지방세수 구조에서 차지하는 지방소득과세의 비중은 현재보다 높아지게 된다.

제1안의 경우는 재산과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 현재의 6조 2,147억 69백만원에서 6,728억 51백만원이 증가하여 6조 8,876억 20백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 54.8% : 14.7% : 16.4%로 재산과세와 소비과세의 비중은 다소 낮아지고 소득과세의 비중이 높아진 세수구조로 변화된다.

제2안의 경우도 재산과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 3조 1,840억 3백만원이 증가하여 9조 3,987억 72백

만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 51.7% : 13.8% : 21.1%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중은 높아진 세수구조로 변화된다. 제1안에 비해 제2안은 주민세 법인세할의 증가 규모가 상대적으로 크므로 세수구조에서 차지하는 소득과세 비중의 증가 폭도 상대적으로 크게 나타난다.

제3안의 경우도 재산과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 1조 1,537억 23백만원이 증가하여 7조 3,684억 92백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 54.2% : 14.5% : 17.4%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중은 높아진 세수구조로 변화된다.

〈표 5-8〉 주민세 법인세할 개편의 지방세수 구조 개선 효과

(단위: 백만원, %)

구분	재산과세	소비과세	소득과세	기타	합계
현행	22,995,972	6,149,384	6,214,769	5,933,577	41,293,702
	55.7	14.9	15.1	14.4	100.0
제1안	22,995,972	6,149,384	6,887,620	5,933,577	41,966,553
	-	-	672,851	-	672,851
	54.8	14.7	16.4	14.1	100.0
제2안	22,995,972	6,149,384	9,398,772	5,933,577	44,477,705
	-	-	3,184,003	-	3,184,003
	51.7	13.8	21.1	13.3	100.0
제3안	22,995,972	6,149,384	7,368,492	5,933,577	42,447,425
	-	-	1,153,723	-	1,153,723
	54.2	14.5	17.4	14.0	100.0

이러한 소득과세 비중의 향상은 지방세수 구조를 지역경제 성장에 따른 소득의 증가가 지방세수 증대로 이어지는 구조로 개선시킨다.

이와같이 주민세 법인세할의 세수를 증가시키되 법인세수를 감소시키는 방안



은 기업의 세부담을 증가시키지 않으면서 지방기업과세의 세수구조를 기업친화적으로 개선하여, 자치단체의 기업유치를 촉진하는 유인장치로 작용한다. 그러나 이와 같은 주민세 법인세할 개편은 국세인 법인세의 감소를 초래하므로, 개편을 추진하기 위해서는 국세를 담당하는 기획재정부 등 관련 중앙부처에 대한 당위성 입증 등 설득과정과 관련 부처간 정책협조가 필요하다.

## 제3절 주민세 소득세할 개편

### 1. 개요

지방의 법인 기업은 조세로 법인세도 납부하지만, 피고용자의 급여소득에 대한 소득세도 원천징수하여 납부하고 있으며, 이에 따라 소득세 납부시 지방세인 주민세 소득할도 특별징수하여 자치단체에 납부하고 있다. 또한 비법인 사업자의 경우도 사업소득에 대한 소득세와 주민세 법인세할을 납부하고 종업원에 대한 주민세 소득세할도 자치단체에 납부한다. 그러므로 자치단체의 기업유치는 주민세 법인세할의 세수 증대 뿐만아니라 주민세 소득세할의 세수 증대로 이어진다. 따라서 기업유치와 지방세수 증대의 연계를 강화시키려면 주민세 소득세할도 개편할 필요가 있다.

### 2. 개편 방안

주민세 소득세할의 개편 방안은 크게 현재의 과세표준과 세율을 모두 변경하는 방안과 과세표준은 현행대로 유지하되 세율만 변경하는 방안으로 구분할 수 있다. 우선 과세표준과 세율을 모두 변경하는 방안을 검토하면 다음과 같은 방안이 있을 수 있다.

첫째, 현행 주민세 소득세할의 과세표준인 소득세액을 소득액으로 변경한다. 둘째, 과세표준의 변경에 따라 주민세 소득세할의 세율을 현행보다 인하한다. 셋째, 주민세 소득세할 세율 인하는 전국 공통으로 2.5%로 인하하는 방안과 지역간 차등세율(수도권 2.5%, 수도권외 광역시 5.0%, 수도권 외 도 7.5%)을 적용하는 방안을 검토한다.

넷째, 납세자의 조세부담은 개편 전과 동일하게 유지한다.

다섯째, 국세 수입 감소는 국가기능 지방이양(자치경찰 0.5조, 특별행정기관 3.7조), 이전재원(지방교부세 등) 축소를 통하여 보전한다.

납세자의 조세부담을 종전과 동일하게 유지하기 위해서 국세인 소득세의 세율을 주민세 소득세할의 세율을 합한 총 세율로 조정하고, 주민세 소득세할의 납부액을 소득세 납부시 세액공제하도록 한다. 소득세율 체계는 다음과 같이 변경한다. 즉, 소득세의 과세구간은 현행대로 유지하고 세율을 주민세 소득세할 세율인 10%를 포함하도록 하여 구간별 세율 8.0%, 17.0%, 26.0%, 35.0%를 각각 8.8%, 18.7%, 28.6%, 38.5%로 상향 조정한다.

(표 5-9) 소득세율 변경(안)

과세표준	현행	변경(안)
1천2백만원이하	8.0%	8.8%
4천6백만원이하	960천원 + 17.0%	1,056천원 + 18.7%
8천8백만원이하	6,740천원 + 26.0%	7,414천원 + 28.6%
8천8백만원초과	17,660천원 + 35.0%	17,660천원 + 38.5%

이와같은 방안은 주민세 소득세할의 과세표준을 소득세액에서 소득으로 변경하고 세율을 인하하는 방안으로 개편의 폭이 크다. 따라서 과세표준을 현행대로 소득세액으로 하고 주민세 소득세할의 세율을 인상하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이 방안은 주민세 소득세할의 과세표준은 현행대로 유지하고 세율을 현행

10%에서 인상하는 방안이다. 다양한 방안을 검토할 수 있지만 본 연구에서는 현행 10%에서 11%~15%까지 인상하는 방안을 검토해 보기로 한다.

〈표 5-10〉 소득세의 세율구조 개편(안)

주민세 소득세할 세율	소득세 개편안	
	과세표준	세 율
현행(10%)	1천 2백만원 이하	8.0%
	4천 6백만원 이하	960천원 + 17.0%
	8천 8백만원 이하	6,740천원 + 26.0%
	8천 8백만원 초과	17,660천원 + 35.0%
11%	1천 2백만원 이하	7.93%
	4천 6백만원 이하	951천원 + 16.85%
	8천 8백만원 이하	6,679천원 + 25.77%
	8천 8백만원 초과	17,501천원 + 34.68%
12%	1천 2백만원 이하	7.86%
	4천 6백만원 이하	943천원 + 16.70%
	8천 8백만원 이하	6,620천원 + 25.54%
	8천 8백만원 초과	17,345천원 + 34.38%
13%	1천 2백만원 이하	7.79%
	4천 6백만원 이하	935천원 + 16.55%
	8천 8백만원 이하	6,561천원 + 25.31%
	8천 8백만원 초과	17,191천원 + 34.07%
14%	1천 2백만원 이하	7.72%
	4천 6백만원 이하	926천원 + 16.40%
	8천 8백만원 이하	6,504천원 + 25.09%
	8천 8백만원 초과	17,040천원 + 33.77%
15%	1천 2백만원 이하	7.65%
	4천 6백만원 이하	918천원 + 16.26%
	8천 8백만원 이하	6,447천원 + 24.87%
	8천 8백만원 초과	16,892천원 + 33.48%

주민세 소득세할의 세율을 10%에서 11%~15%까지 인상하고 납세자의 조세부담이 동일하도록 하기 위해서는 소득세의 세율구조를 다음과 같이 개편하여야 한다. 즉, 주민세 소득세할의 세율을 현행 10%에서 11%~15%로 인상하면서, 납세의무자의 총 조세부담은 현행과 동일하게 유지하도록 소득세율 인하를 동시에 추진한다.

이렇게 소득세율구조를 개편하고, 주민세 소득세할의 세율을 11%~15%로 인상할 경우, 납세의무자의 조세부담은 종전과 유사하지만 지방세수는 증대하고 국세 수입은 감소한다.

지금까지 논의된 주민세 소득세할 개편 방안들을 정리하면 다음과 같다.

제1안은 과세표준을 소득세액에서 소득액으로 변경하고 단일세율(2.5%)로 과세하는 방안이다.

제2안은 과세표준을 소득세액에서 소득액으로 변경하고 차등세율(수도권 2.5%, 광역시 5.0%, 비수도권 도 7.5%)을 적용하여 과세하는 방안이다.

제3안은 과세표준은 현재와 같이 소득세액으로 유지하되 소득세할 세율을 인상하는 방안이다.

### 3. 효과분석

#### 가. 지방세수 증대효과

주민세 소득세할 개편으로 인한 지방세수 증대효과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 주민세 소득세할 세수증대분을 현재의 주민세 소득세할 세수와 비교하여 개편으로 인한 지방세수 증대효과를 살펴보기로 한다.

소득세수는 2006년 결산기준으로 31조 43억 40백만원이며, 이중 신고분이 12조 7,840억 50백만원(41.2%)이며 원천분이 18조 2,202억 90백만원(58.8%)이다. 소득세 관련 통계 중 지역별 통계가 공개되고 있는 것은 근로소득, 퇴직소득, 종합소득, 양도소득이다.<sup>28)</sup> 근로소득분이 11조 5,663억 77백만원이며 종합소득분

28) 그러나 이들 소득에 대한 과세표준과 세액은 부과기준과 신고기준으로 되어 있어 실제

이 9조 2,323억 53백만원, 양도소득분 12조 8,611억 23백만원, 퇴직소득분 5,820억 29백만원으로 이들 합친 규모는 34조 2,418억 82백만원이다. 이들 4가지 소득에 대한 소득세를 중심으로 주민세 소득세할 개편의 효과를 살펴보았다.

주민세 소득세할 개편의 세수증감효과를 살펴보면 다음과 같다. 이렇게 하는 경우 납세자의 부담은 증가하지 않도록 하였으므로, 지방세인 주민세 소득세할의 세수가 증대하는 만큼 국세인 소득세의 세수는 감소한다.

제1안인 주민세 소득세할의 과세표준을 소득세액에서 소득액으로 변경하고 세율을 10%에서 2.5%로 인하하는 경우 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 세수증대 효과는 63.2%이며, 시도별로는 가장 세수증대 효과가 큰 시도는 경북으로 106.0%이며 가장 세수증대 효과가 작은 시도는 서울로 45.4%이다.

제2안인 주민세 소득세할의 과세표준을 소득세액에서 소득액으로 변경하고 세율을 지역별로 차등하여 적용하는 경우(수도권 2.5%, 수도권외 광역시 5.0%, 수도권 외 도 7.5%)의 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 세수증대 효과는 140.7%이며, 시도별로는 가장 세수증대 효과가 큰 시도는 전북으로 518.1%이며 가장 세수증대 효과가 작은 시도는 서울로 45.4%이다.

제3안인 주민세 소득세할의 과세표준은 현재와 같이 소득세액으로 유지하고 세율을 인상하는 방안은 다양한 방안을 검토할 수 있지만, 본 연구에서는 10%에서 15%로 인상하는 경우를 대상으로 지방세수 증대효과를 분석하였다. 이 경우 전체적으로 세수증대 효과는 43.5%이며, 시도별 세수증대 효과도 43.5%로 동일하다. 그 이유는 과세표준은 개편전과 동일하고 세율만 전국 공통의 10%에서 15%로 인상하였기 때문이다.

〈표 5-11〉 주민세 소득세할 개편의 지방세수 증대 효과 I

(단위: 백만원, %)

합계	소득세 과세표준	소득세액	주민세 소득세할	제1안		제2안		제3안	
				세액	증대효과	세액	증대효과	세액	증대효과
서울	91,637,644	15,755,890	1,575,589	2,290,941	45.4	2,290,941	45.4	2,260,628	43.5
부산	10,537,605	1,446,398	144,640	263,440	82.1	526,880	264.3	207,527	43.5
대구	6,374,504	916,978	91,698	159,363	73.8	318,725	247.6	131,566	43.5
인천	9,392,552	1,347,600	134,760	234,814	74.2	234,814	74.2	193,351	43.5
광주	3,781,557	490,011	49,001	94,539	92.9	189,078	285.9	70,306	43.5
대전	5,137,966	699,220	69,922	128,449	83.7	256,898	267.4	100,323	43.5
울산	5,238,347	689,766	68,977	130,959	89.9	261,917	279.7	98,966	43.5
경기	53,848,611	8,192,831	819,283	1,346,215	64.3	1,346,215	64.3	1,175,493	43.5
강원	3,536,758	449,778	44,978	88,419	96.6	265,257	489.8	64,533	43.5
충북	4,209,053	524,498	52,450	105,226	100.6	315,679	501.9	75,254	43.5
충남	6,497,572	854,558	85,456	162,439	90.1	487,318	470.3	122,610	43.5
전북	3,532,256	439,578	43,958	88,306	100.9	264,919	502.7	63,070	43.5
전남	3,008,075	367,371	36,737	75,202	104.7	225,606	514.1	52,710	43.5
경북	7,114,774	863,371	86,337	177,869	106.0	533,608	518.1	123,875	43.5
경남	8,395,736	1,047,863	104,786	209,893	100.3	629,680	500.9	150,346	43.5
제주	1,247,337	156,171	15,617	31,183	99.7	93,550	499.0	22,407	43.5
합계	223,490,347	34,241,882	3,424,188	5,587,259	63.2	8,241,086	140.7	4,912,966	43.5

다음으로 주민세 소득세할 세수증대분을 현재의 지방세수와 비교하여 지방세수 증대효과를 살펴보기로 한다.

제1안의 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 지방세수 증대 효과는 5.2%이다. 그러나 시도별로는 세수증대 효과가 달리 나타난다. 가장 세수 증대효과가 크게 나타나는 시도는 울산으로 6.6%이며, 다음은 서울로 6.3%, 대전 5.4% 순으로 나타난다. 소득세는 2조 1,630억 71백만원 감소하는 데, 이는 소득세 부과액 34조 2,418억 82백만원의 6.3%에 해당하는 규모이며 국세 징수액 130조 2,608억 83백만원의 1.7%에 해당하는 규모이다.

〈표 5-12〉 주민세 소득세할 개편의 지방세수 증대 효과 II

(단위: 백만원, %)

합계	지방세	증가액	증가율	증가액	증가율	증가액	증가율
서울	11,306,413	715,352	6.3	715,352	6.3	685,039	6.1
부산	2,579,279	118,800	4.6	382,240	14.8	62,887	2.4
대구	1,659,771	67,665	4.1	227,027	13.7	39,869	2.4
인천	1,945,257	100,054	5.1	100,054	5.1	58,591	3.0
광주	885,554	45,538	5.1	140,077	15.8	21,305	2.4
대전	1,080,507	58,527	5.4	186,976	17.3	30,401	2.8
울산	943,585	61,982	6.6	192,941	20.4	29,990	3.2
경기	10,720,678	526,932	4.9	526,932	4.9	356,210	3.3
강원	1,055,398	43,441	4.1	220,279	20.9	19,556	1.9
충북	1,041,159	52,776	5.1	263,229	25.3	22,804	2.2
충남	1,551,017	76,984	5.0	401,862	25.9	37,155	2.4
전북	915,356	44,349	4.8	220,961	24.1	19,112	2.1
전남	1,060,644	38,465	3.6	188,869	17.8	15,973	1.5
경북	1,798,727	91,532	5.1	447,271	24.9	37,538	2.1
경남	2,316,613	105,107	4.5	524,894	22.7	45,559	2.0
제주	433,744	15,566	3.6	77,933	18.0	6,790	1.6
합계	41,293,702	2,163,070	5.2	4,816,898	11.7	1,488,777	3.6

제2안의 전체적인 지방세수 증대 효과는 11.7%로 나타난다. 시도별로 세수증대 효과를 살펴보면, 가장 세수 증대효과가 크게 나타나는 시도는 충남으로 25.9%이며, 다음으로 충북 25.3%, 경북 24.9% 순으로 나타난다. 수도권 이외의 도의 경우 모두 15% 이상의 세수 증대효과가 발생한다. 이는 수도권 이외의 도에는 차등세율을 적용하여 수도권에 적용되는 세율 2.5%의 3배에 해당하는 7.5%의 세율을 적용하였기 때문이다. 소득세는 4조 8,168억 98백만원 감소하는데, 이는 소득세 부과액 34조 2,418억 82백만원의 14.1%에 해당하는 규모이며 국세 징수액 130조 2,608억 83백만원의 3.7%에 해당하는 규모이다.

제3안의 전체적인 지방세수 증대 효과는 3.6%로 나타난다. 시도별로 세수증대 효과를 살펴보면, 가장 세수 증대효과가 크게 나타나는 시도는 서울로 6.1%이며,

다음으로 경기 3.3%, 울산 3.2% 순으로 나타난다. 소득세는 1조 4,887억 78백만원 감소하는 데, 이는 소득세 부과액 34조 2,418억 82백만원의 4.3%에 해당하는 규모이며 국세 징수액 130조 2,608억 83백만원의 1.1%에 해당하는 규모이다.

## 나. 지방세수 형평화 효과

주민세 소득세할 개편의 지방세수 형평화 효과를 변이계수를 이용하여 살펴보면 다음과 같다. 현행 지방세수의 변이계수는 1.2540인데 제1안의 변이계수는 1.2602, 제2안의 변이계수는 1.1702, 제3안의 변이계수는 1.2716으로 나타난다. 제1안과 제3안의 경우는 지방세수는 증가하지만, 시도별 지방세수 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타난다. 그러나 제2안의 경우는 지방세수도 증가하고, 시도별 지방세수 불균형은 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 이렇게 되는 이유는 제1안과 제3안은 주민세 소득세할의 세율이 전국적으로 동일하지만, 제2안은 차등세율을 적용하여 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 주민세 소득세할이 징수되도록 지방재정조정 기능을 부여했기 때문이다.

이러한 결과는 1인당 세수를 대상으로 살펴보아도 유사하게 나타난다. 현행 지방세수의 변이계수는 0.1929인데 제1안의 변이계수는 0.1980, 제2안의 변이계수는 0.1627, 제3안의 변이계수는 0.2037이다. 제1안과 제3안의 경우는 1인당 지방세수는 증가하지만, 시도별 1인당 지방세수의 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타난다. 제2안의 경우는 1인당 지방세수도 증가하고, 시도별 1인당 지방세수 불균형도 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 이렇게 되는 이유는 제2안은 차등세율을 적용하여 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 지방세수가 징수되도록 지방재정조정 기능을 부여했기 때문이다. 이러한 분석결과는 주민세 소득세할의 개편이 지방세수는 증가시키지만, 세수불균형 완화효과는 차등세율을 적용할 경우에만 발생하는 것을 의미한다.



〈표 5-13〉 주민세 소득세할 개편의 지방세수 형평화 효과

구분	총액				1인당			
	현행 지방세수	제1안	제2안	제3안	현행 지방세수	제1안	제2안	제3안
변이 계수	1.2540	1.2602	1.1702	1.2716	0.1929	0.1980	0.1627	0.2037

#### 다. 지방세수 구조 개선효과

주민세 소득세할 개편은 소득과세 비중을 높이고, 재산과세 비중을 낮추므로 지방세수 구조를 변화시킨다. 주민세 소득세할 개편으로 인한 지방세수 구조 변화를 살펴보면 다음과 같다.

제1안의 경우는 재산과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 2조 1,630억 71백만원이 증가하여 8조 3,778억 40백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 52.9% : 14.2% : 19.3%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중은 높아진 세수구조로 변화된다.

제2안의 경우도 재산과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 4조 8,168억 98백만원이 증가하여 11조 316억 67백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 49.9% : 13.3% : 23.9%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중은 높아진 세수구조로 변화된다. 제1안에 비해 제2안의 주민세 소득세할의 증가 규모가 크므로 세수구조에서 차지하는 소득과세 비중의 증가폭도 상대적으로 크게 나타난다.

제3안의 경우도 재산과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 1조 4,887억 78백만원이 증가하여 7조 7,035억 47백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 53.8% : 14.4% : 18.0%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세

의 비중은 높아진 세수구조로 변화된다. 이러한 소득과세 비중의 향상은 지방세 수 구조를 지역경제 성장에 따른 소득의 증가가 지방세수 증대로 이어지는 구조로 개선시킨다.

〈표 5-14〉 주민세 소득세할 개편의 지방세수 구조 개선 효과

(단위: 백만원, %)

세수구조	재산과세	소비과세	소득과세	기타	합계
현행	22,995,972	6,149,384	6,214,769	5,933,577	41,293,702
	55.7	14.9	15.1	14.4	100.0
제1안	22,995,972	6,149,384	8,377,840	5,933,577	43,456,773
	-	-	2,163,071	-	2,163,071
	52.9	14.2	19.3	13.7	100.0
제2안	22,995,972	6,149,384	11,031,667	5,933,577	46,110,600
	-	-	4,816,898	-	4,816,898
	49.9	13.3	23.9	12.9	100.0
제3안	22,995,972	6,149,384	7,703,547	5,933,577	42,782,480
	-	-	1,488,778	-	1,488,778
	53.8	14.4	18.0	13.9	100.0

## 제4절 사업소세 개편

### 1. 개요

본 연구에서는 지방소득과세이며, 기업과세적 성격이 강한 사업소세의 개편을 중심으로 논의를 전개하고 대안을 제시하고자 한다. 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위하여 시·군·구내에 사업소를 둔 자에게 부과하고 있는 목적세이나, 세수규모가 작아 본래의 목적을 달성하기에는 미흡하

다. 사업소세가 세수 규모가 작고 세수의 신장성이 떨어지는 것은 과세범위, 세율 등이 1976년에 세목이 신설된 이후 거의 변경되지 않고 있어, 자본집약적 산업구조로의 전환 등 그 동안의 경제환경의 변화를 반영하지 못하였기 때문이다. 따라서 사업소세의 과세범위, 세율 등을 경제환경의 변화를 반영할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

## 2. 개편 방안

### 가. 면세대상 축소

#### 1) 면세점 하향 조정

현재 종업원할은 종업원수 50인이하의 기업에 대하여 과세되지 않고 있는데, 이러한 면세점은 경제환경의 변화를 반영하지 못하고 있다. 따라서 산업구조의 변화를 반영하여 종업원할의 면세점을 하향 조정하여 면세대상을 축소할 필요가 있다. 면세점 조정은 「중소기업기본법」에서 규정하고 있는 업종별 소기업 기준을 적용하는 것이 바람직하다고 생각한다. 중소기업기본법 제2조 및 동법 시행령 제3조에서 중소기업의 범위를 정하고 있으며, 시행령 제8조에서는 중소기업 중 소기업의 범위를 정하고 있다. 제조업, 광업, 건설업, 운수업의 경우에는 상시 근로자수 50인만을 소기업으로 분류하고 있지만, 이들 업종을 제외한 다른 업종의 경우에는 상시 근로자 수 10인 미만을 소기업으로 분류하고 있다. 따라서 현행 상시 종업원수 50인 이하로 되어 있는 면세점을 “중소기업기본법상 소기업”으로 변경하여 면세대상을 축소하도록 한다. 즉, 제조업, 광업, 건설업, 운수업에 대해서는 현행 대로 유지하되, 이들 업종을 제외한 여타 업종에 대해서는 하향 조정하도록 한다. 다만, 일시에 면세점을 하향 조정할 경우 신규 납세의 무자의 조세저항을 야기할 우려가 있으므로 단계적으로 조정할 필요가 있다(제조업, 광업, 건설업, 운수업은 제외). 우선 1단계로 종업원수 30인 이하, 2단계로 종업원수 20인 이하, 3단계로 종업원수 10인 이하로 점진적으로 면세점이 되는

종업원수를 조정한다. 그러나 전경련 등 경제단체에서 “중소기업 육성” 또는 “기업하기 좋은 환경”을 위하여 면세점의 확대(50인 → 70인 이상)를 지속적으로 요구하고 있는 상황에서 면세점을 낮추어 면세대상을 축소하자는 주장은 오히려 논의의 장을 제공하고 반론에 직면할 우려가 있으므로 신중한 접근이 필요하다.

## 2) 면세점 기준 변경

종업원할의 과세표준이 급여총액이므로 면세점 기준도 과세표준과의 일관성을 유지하도록 종업원수이하에서 급여총액으로 변경하는 방안을 검토할 필요가 있다. 면세점 기준을 종업원수에서 급여총액으로 변경할 경우, 경제성장에 따라 급여수준이 높아지면 자동적으로 과세대상 기업이 확대되어 종업원할 세수가 확충되는 효과를 기대할 수 있다. 적정 면세점의 설정은 중요한데, 면세점이 적정수준보다 높게 설정될 경우 세수감소가 우려되고 면세점이 낮게 설정되면 중소기업 활성화 대책과 상치되어 경제단체 등 반대가 예상되기 때문이다.

종업원할의 면세점을 종업원수에서 급여총액으로 변경하려면 현재 면세점인 50인이상을 고용하고 있는 기업들의 급여상황에 대한 자료가 필요하다. 적정 면세점 설정을 위하여 현행 사업소세 종업원할의 과세표준 등을 분석하여야 하나 자료입수가 어려우므로 재산할의 면세점과의 상대 비교, 종업원할 과세현황 자료를 분석하여 시사점을 얻고자 한다.

첫째, 종업원할과 재산할의 면세점을 일치시키는 방안이다. 현행 재산할의 면세점은 330㎡이므로 이를 납부세액을 기준으로 변경한다면, 82,500원(330㎡ × 250원/㎡)이 될 것이다. 세액 82,500원에 해당되는 종업원할의 월급여 총액은 1,650만원이다[82,500원 ÷ (0.5/100) = 1,650만원]. 즉, 종업원할 면세점을 월급여 총액이 1,650만원이하로 설정한다면, 재산할의 면세점과 동일하게 설정되는 것이다.

둘째, 면세점을 평균 급여총액 이하로 설정하는 방안이다. 2005년 결산기준으로 종업원할 과세현황을 살펴보면, 사업주 연인원 244,576명에 대하여 부과세액 5,207억 75백만원을 부과하여, 기업당 부과세액은 2,129,300원이다. 과세대상이 기

업 당 월급여 총액(종업원할 과세표준)은 3,549만원이다{ $2,129,300\text{원} \div (0.5/100) \div 12 = 3,549\text{만원}$ }. 월급여 총액 3,549만원은 과세대상 기업의 평균이므로 면세점은 이 금액보다는 낮게 설정되어야 세수손실이 발생하지 않을 것이다.

셋째, 면세점을 도시근로자 평균 임금의 50명 분으로 설정하는 방안이다. 도시근로자 평균 임금의 50명에 해당하는 급여총액을 면세점으로 설정하는 방안도 대안으로 제시하고 있다. 그러나 이 방안은 50명을 고용하고 있는 기업의 평균임금을 기준으로 하므로 기존의 면세점보다 오히려 과세대상이 축소될 우려가 있다. 따라서 면세점을 종업원수에서 급여총액으로 변경할 경우 월급여총액은 1,650만원~3,549만원사이에서 결정 하여야 할 것으로 생각한다.

## 나. 종업원 인정 범위 확대

노동집약적인 영세사업장과의 과세형평을 위해 종업원의 범위에 특수형태의 근로자도 과세대상에 포함하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그러나 보험모집인 등 비정규직 특수 형태의 경우 개인별로 사업자 등록을 하고 근로소득세가 아닌 종합소득세를 납부하므로 피고용 여부를 판단하기 곤란하다는 문제가 있다.

## 다. 탄력세율 허용

현행 사업소세의 세율은 1976년 세목신설 이후 재산할이 1991년 상향조정되었을 뿐 신설당시의 세율이 그대로 유지되고 있어 경제환경의 변화를 거의 반영하지 못하고 있다. 현행 상한선이하로만 과세하도록 되어 있는 종업원할(급여총액의 100분의 0.5)과 재산할(㎡당 250원)의 제한세율을 표준세율로 변경하고 세율의 50% 범위내에서 조례로 제정하도록 탄력세율을 허용하도록 한다. 주민세 등 탄력세율을 적용하는 다른 지방세목의 경우, 상하 50%범위를 정하여 탄력세율을 적용하고 있으므로 사업소세의 경우에도 동일하게 상하 50%의 범위를 정하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 한다.

이렇게 사업소세의 제한세율을 탄력세율로 세율구조를 개편할 경우, 세수증

대뿐만아니라 자치단체의 과세자주권도 확충되는 효과가 있다. 탄력세율 허용 방안은 세율인상을 자치단체의 자율에 맡기는 것으로 지방세법에서 확일적으로 세율을 인상하는 방안보다 자치단체의 과세자주권을 확충할 뿐만아니라 조세저항도 적을 것이다.

## 라. 세율 현실화

재산할 세율규정(법 제248조)이 개정된 1991년이후 물가는 77% 상승하였고 화폐가치는 하락하는 등 경제상황이 변화되었으나 세율(㎡ 당 250원)은 1991년 당시의 경제규모를 반영하고 있어 산업구조 및 경제상황에 맞도록 개편할 필요가 있다. 그러나 세율의 급격한 인상은 납세자 불만과 조세저항을 야기할 우려가 있으며, 중소기업 육성정책 또는 기업하기 좋은 환경에 역행한다는 반론을 부딪칠 우려가 있다. 따라서 현행 재산할 세율을 250원/㎡을 단계적으로 현실화할 필요가 있다. 예를 들면, 탄력세율 허용으로 인한 세수확충효과를 고려하면 단계적으로 300원/㎡(20%인상), 325원(30%), 350원(40%)인상토록 하되 장기적으로는 375원/㎡(50%인상)까지 인상할 수 있다.

본 연구에서 제시한 방안(면세점 변경, 종업원 인정 범위확대, 탄력세율 허용, 사업소세 세율 현실화)이 채택되어 사업소세의 개편이 이루어 지면 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 기업유치등 지방자치단체의 지역활성화 노력이 지방세수 증대로 이어지는 환류장치가 마련된다.

둘째, 환경관련 목적세의 세수증대로 환경정비 재원의 확충된다. 이러한 환경정비 재원의 확충효과인 도시지역인 자치구에서 상대적으로 크게 나타날 것이다.

### 3. 효과분석

#### 가. 지방세수 증대효과

본 연구에서는 사업소세 개편방안으로 면세점 변경, 종업원 인정 범위확대, 탄력세율 허용, 사업소세 세율 현실화 등 다양한 방안을 제시하였다. 이러한 다양한 방안은 모두 지방세수를 증대시킨다. 그러나 이러한 방안들의 지방세수 증대효과 등을 분석하기는 용이하지 않다. 따라서 본 연구에서는 사업소세 세율현실화 방안을 중심으로 효과를 분석하고자 한다. 다음과 같이 세율 현실화 방안을 세가지 방안으로 구분하여 지방세수 증대효과, 지방세수 형평화효과, 지방세수 구조 개선효과를 살펴보기로 한다.

제1안은 재산할 세율을 현행보다 50% 인상하는 방안이다. 즉, 현행 사업장 면적을 과세표준으로 250원/㎡당인 세율을 375원/㎡로 상향 조정하는 방안이다.

제2안은 종업원할 세율을 현행보다 50% 인상하는 방안이다. 즉, 현재 종업원 급여총액의 0.5%로 되어 있는 세율을 종업원 급여 총액의 0.75%로 상향 조정하는 방안이다.

제3안은 재산할과 종업원할의 세율을 모두 현행보다 50% 인상하는 방안이다. 이러한 3가지 방안을 중심으로 사업소세 개편의 지방세수 증대효과를 살펴보면 다음과 같다<sup>29)</sup>.

제1안인 종업원할 세율의 50% 인상하는 경우 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 세수는 8.3%(568억 71백만원) 증가하며, 시도별로는 가장 세수 증대 효과가 큰 시도는 전남으로 14.4%이며 가장 세수증대 효과가 작은 시도는 서울로 3.5%이다.

29) 지방세수 증대효과는 개편으로 인한 사업소세 세수증대분을 현재의 사업소세 비교할 수도 있고 지방세수와 비교할 수도 있다. 그런데 사업소세는 현행 세수가 너무 미약하여 현재의 지방세수와 개편으로 인한 사업소세 세수증대분을 비교하는 것은 의미가 크지 않다. 따라서 본 절에서는 개편으로 인한 사업소세 증대분을 현재의 지방세수와 비교하는 것에 대한 내용은 기술하지 않았다.

제2안인 종업원할의 세율을 50%인상한 경우의 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 세수는 41.7%(2,845억 92백만원) 증가하며, 시도별로는 가장 세수증대 효과가 큰 시도는 서울로 46.5%이며 가장 세수증대 효과가 작은 시도는 강원으로 36.0%이다.

제3안인 재산할과 종업원할의 모두 세율을 50%인상한 경우의 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 세수는 50.0%(3,414억 63백만원) 증가하며, 시도별로도 세수 증대효과는 50.0%로 동일하다. 그 이유는 과세표준은 개편전과 동일하고 세율만 50% 인상하였기 때문이다.

〈표 5-15〉 사업소세 개편의 지방세수 증대효과

(단위: 백만원, %)

구분	종업원할	재산할	사업소세	제1안		제2안		제3안	
서울	188,733	14,330	203,063	210,228	3.5	297,429	46.5	304,594	50.0
부산	24,551	6,477	31,028	34,266	10.4	43,304	39.6	46,542	50.0
대구	12,684	4,616	17,300	19,608	13.3	23,642	36.7	25,950	50.0
인천	23,539	5,976	29,515	32,504	10.1	41,285	39.9	44,273	50.0
광주	10,682	2,513	13,195	14,451	9.5	18,536	40.5	19,792	50.0
대전	14,311	2,894	17,205	18,652	8.4	24,360	41.6	25,807	50.0
울산	34,031	6,049	40,080	43,105	7.5	57,096	42.5	60,120	50.0
경기	112,283	24,181	136,464	148,555	8.9	192,606	41.1	204,696	50.0
강원	7,453	2,903	10,356	11,808	14.0	14,083	36.0	15,534	50.0
충북	13,857	4,750	18,607	20,982	12.8	25,535	37.2	27,910	50.0
충남	25,217	7,032	32,249	35,765	10.9	44,857	39.1	48,374	50.0
전북	9,881	3,939	13,820	15,790	14.3	18,761	35.7	20,731	50.0
전남	14,615	5,893	20,509	23,455	14.4	27,816	35.6	30,763	50.0
경북	34,848	11,596	46,444	52,242	12.5	63,868	37.5	69,666	50.0
경남	40,380	9,759	50,139	55,019	9.7	70,329	40.3	75,208	50.0
제주	2,119	834	2,953	3,369	14.1	4,012	35.9	4,429	50.0
합계	569,184	113,743	682,927	739,798	8.3	967,519	41.7	1,024,390	50.0



## 나. 지방세수 형평화 효과

주민세 소득세할 개편의 지방세수 형평화 효과를 변이계수를 이용하여 살펴보면 다음과 같다. 현행 지방세수의 변이계수는 1.2540인데 제1안의 변이계수는 1.2532, 제2안의 변이계수는 1.2540, 제3안의 변이계수는 1.2532로 나타난다. 제1안과 제3안의 경우는 지방세수가 증가하지만, 시도별 지방세수 불균형도 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 그러나 제2안의 경우는 지방세수는 증가하지만, 시도별 지방세수 불균형은 현재와 유사한 것으로 나타난다.

1인당 지방세수를 대상으로 살펴보면, 현행 1인당 지방세수의 변이계수는 0.1929인데 제1안의 변이계수는 0.1925, 제2안의 변이계수는 0.1939, 제3안의 변이계수는 0.1935로 나타난다. 제1안의 경우는 1인당 지방세수도 증가하고, 시도별 1인당 지방세수의 불균형도 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 그러나 제2안, 제3안의 경우는 1인당 지방세수는 증가하지만, 시도별 1인당 지방세수 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타난다.

이러한 분석결과는 사업소세 재산할의 세율인상은 지방세수는 소폭 증가하지만 세수불균형 완화효과가 있고, 종업원할 세율인상은 상대적으로 재산할 세율인상보다는 지방세수 증가 폭은 크지만 세수불균형은 심화시킨다는 것을 의미한다.

〈표 5-16〉 사업소세 개편의 지방세수 형평화 효과

구분	총액				1인당			
	현행 지방세수	제1안	제2안	제3안	현행 지방세수	제1안	제2안	제3안
변이계수	1.2540	1.2532	1.2540	1.2532	0.1929	0.1925	0.1939	0.1935

## 다. 지방세수 구조 개선효과

사업소세 개편은 지방세수 구조를 변화시킨다. 사업소세 개편의 제1안은 사업소세 재산할의 세율을 현재보다 50% 상향 조정하는 방안이므로 사업소세 증가분만큼 재산과세의 세수비중을 높인다. 그리고 제2안은 사업소세 종업원할의 세율을 현재보다 50% 상향 조정하는 방안이므로 사업소세 증가분만큼 소득과세의 세수비중을 높인다. 또한 제3안은 사업소세의 재산할과 종업원할의 세율 모두를 현재보다 50% 상향 조정하는 방안이므로 재산과세와 소득과세 모두의 세수비중을 높게 된다. 사업소세 개편으로 인한 지방세수 구조 변화를 살펴보면 다음과 같다. 다만, 사업소세의 규모가 크지 않기 때문에 사업소세 개편으로 인한 지방세수 구조 개선 효과는 그리 크지 않은 것으로 나타난다.

제1안의 경우는 소득과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 재산과세는 22조 9,959억 72백만원에서 568억 71백만원이 증가하여 23조 528억 43백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 55.7% : 14.9% : 15.0%로 재산과세와 소비과세의 비중은 크게 변화가 없으나 소득과세의 비중이 소폭 낮아진 세수구조로 변화된다.

제2안의 경우에는 재산과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 2,845억 92백만원이 증가하여 6조 4,993억 61백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 55.3% : 14.8% : 15.6%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중은 높아진 세수구조로 변화된다.

제3안의 경우에는 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 2,845억 92백만원이 증가하여 6조 4,993억 61백만원으로 확대되고 재산과세는 22조 9,959억 72백만원에서 568억 71백만원이 증가하여 23조 528억 43백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 55.4% : 14.8% : 15.6%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중은 높아진 세수구조로 개선된다.

〈표 5-17〉 사업소세 개편의 지방세수 구조 개선 효과

(단위: 백만원, %)

구 분	재산과세	소비과세	소득과세	기 타	합 계
현 행	22,995,972	6,149,384	6,214,769	5,933,577	41,293,702
	55.7	14.9	15.1	14.4	100.0
제1안	23,052,843	6,149,384	6,214,769	5,933,577	41,350,573
	56,871	-	-	-	56,871
	55.7	14.9	15.0	14.3	100.0
제2안	22,995,972	6,149,384	6,499,361	5,933,577	41,578,294
	-	-	284,592	-	284,592
	55.3	14.8	15.6	14.3	100.0
제3안	23,052,843	6,149,384	6,499,361	5,933,577	41,635,165
	56,871	-	284,592	-	341,463
	55.4	14.8	15.6	14.3	100.0

## 제5절 효과분석 종합

### 1. 지방세수 증대효과

본 연구에서는 기업관련 지방세제 개선방안으로 주민세 법인세할 개편, 주민세 소득세할 개편, 사업소세 개편을 중심으로 각각 세가지씩 모두 아홉가지 방안을 제시하였다. 또한 이러한 방안별로 지방세수 증대효과, 지방세수 형평화효과, 지방세수 구조 개선효과를 살펴보았다. 이러한 방안들은 개별적으로 시행할 수도 있지만 동시에 시행할 수도 있다. 이제 이러한 방안들을 동시에 실시할 경우의 파급효과를 살펴보기로 한다. 전체적으로 실시할 수 있는 방안은 모두 27가지에 이른다. 이러한 방안을 모두 분석하기는 어렵고, 각각의 방안중 가장 세수증대효과가 작은 방안들로 구성된 방안을 제 I 안, 중간의 방안들로 구성된 방

안을 제Ⅱ안, 그리고 가장 세수증대효과가 큰 방안들로 구성된 방안을 제Ⅲ안으로 하여 효과를 분석하기로 한다. 이 경우 제Ⅰ안은 주민세 법인세할 개편방안 중 제1안, 소득세할 개편방안 중 제1안, 사업소세 개편방안 중 제1안들로 구성될 것이다. 또한 제Ⅱ안은 주민세 법인세할 개편방안 중 제3안, 소득세할 개편방안 중 제3안, 사업소세 개편방안 중 제2안들로 구성될 것이다. 제Ⅲ안은 주민세 법인세할 개편방안 중 제2안, 소득세할 개편방안 중 제2안, 사업소세 개편방안 중 제3안들로 구성될 것이다.

이제 이러한 세가지 방안을 중심으로 지방세수 증대효과를 살펴보기로 한다.

우선 개편으로 인한 주민세와 사업소세 세수증대분을 현재의 주민세와 사업소세 세수와 비교하여 개편으로 인한 지방세수 증대효과를 살펴보기로 한다.

제Ⅰ안의 지방세수 증대효과를 살펴보면, 전체적으로 지방세수는 현재보다 2조 8,927억 93백만원 증가하여 세수증대 효과는 42.8%로 나타난다. 그리고 시도별 세수증대 효과를 살펴보면 가장 큰 곳은 제주로 59.8%이며, 가장 작은 곳은 서울로 35.7%로 나타난다.

제Ⅱ안의 지방세수 증대효과를 살펴보면, 전체적으로 지방세수는 현재보다 2조 9,270억 93백만원 증가하여 세수증대 효과는 43.3%로 나타난다. 그리고 시도별 세수증대 효과를 살펴보면 가장 큰 곳은 서울로 43.7%이며, 가장 작은 곳은 전북으로 42.4%로 나타난다.

제Ⅲ안의 지방세수 증대효과를 살펴보면, 전체적으로 지방세수는 현재보다 8조 3,423억 63백만원 증가하여 세수증대 효과는 123.4%로 나타난다. 그리고 시도별 세수증대 효과를 살펴보면 가장 큰 곳은 제주로 362.0%이며, 가장 작은 곳은 서울로 39.2%로 나타난다.

〈표 5-18〉 기업관련 지방세제 개편의 지방세수 증대 효과 I

(단위: 백만원, %)

구분	현행	제 I 안		제 II 안		제 III 안	
서울	2,633,753	3,573,094	35.7	3,784,941	43.7	3,667,460	39.2
부산	302,835	457,118	50.9	433,287	43.1	892,246	194.6
대구	177,293	264,583	49.2	253,197	42.8	515,901	191.0
인천	270,823	400,881	48.0	387,508	43.1	412,651	52.4
광주	101,568	158,346	55.9	145,332	43.1	307,582	202.8
대전	152,213	228,690	50.2	218,067	43.3	445,885	192.9
울산	225,345	319,838	41.9	322,911	43.3	613,587	172.3
경기	1,437,955	2,099,249	46.0	2,059,963	43.3	2,155,391	49.9
강원	108,831	167,288	53.7	155,372	42.8	481,976	342.9
충북	130,531	200,763	53.8	186,122	42.6	567,255	334.6
충남	267,207	385,615	44.3	381,971	42.9	1,097,925	310.9
전북	103,823	161,817	55.9	147,895	42.4	458,811	341.9
전남	218,105	300,305	37.7	311,324	42.7	861,311	294.9
경북	325,115	471,215	44.9	463,700	42.6	1,326,583	308.0
경남	272,528	412,335	51.3	389,409	42.9	1,147,158	320.9
제주	32,755	52,335	59.8	46,771	42.8	151,324	362.0
합계	6,760,680	9,653,473	42.8	9,687,773	43.3	15,103,044	123.4

다음으로 주민세와 사업소세 세수증대분을 현재의 지방세수와 비교하여 지방세수 증대효과를 살펴보기로 한다.

제 I 안의 지방세수 증대효과는 다음과 같다. 전체적으로 지방세수 증대 효과는 7.0%이다. 그러나 시도별로는 세수증대 효과가 달리 나타난다. 가장 세수 증대효과가 크게 나타나는 시도는 울산으로 10.0%이며, 다음으로 서울로 8.3%, 경북 8.1% 순으로 나타난다.

〈표 5-19〉 기업관련 지방세제 개편의 지방세수 증대 효과 II

(단위: 백만원, %)

합계	지방세	증가액	증가율	증가액	증가율	증가액	증가율
서울	11,306,413	939,341	8.3	1,151,188	10.2	1,033,707	9.1
부산	2,579,279	154,284	6.0	130,452	5.1	589,411	22.9
대구	1,659,771	87,290	5.3	75,904	4.6	338,608	20.4
인천	1,945,257	130,059	6.7	116,686	6.0	141,828	7.3
광주	885,554	56,778	6.4	43,764	4.9	206,013	23.3
대전	1,080,507	76,478	7.1	65,855	6.1	293,672	27.2
울산	943,585	94,493	10.0	97,566	10.3	388,242	41.1
경기	10,720,678	661,294	6.2	622,007	5.8	717,435	6.7
강원	1,055,398	58,457	5.5	46,542	4.4	373,145	35.4
충북	1,041,159	70,232	6.7	55,591	5.3	436,723	41.9
충남	1,551,017	118,408	7.6	114,764	7.4	830,717	53.6
전북	915,356	57,994	6.3	44,072	4.8	354,988	38.8
전남	1,060,644	82,200	7.7	93,219	8.8	643,206	60.6
경북	1,798,727	146,100	8.1	138,585	7.7	1,001,468	55.7
경남	2,316,613	139,807	6.0	116,881	5.0	874,630	37.8
제주	433,744	19,580	4.5	14,017	3.2	118,570	27.3
합계	41,293,702	2,892,793	7.0	2,927,093	7.1	8,342,364	20.2

제Ⅱ안의 전체적인 지방세수 증대 효과는 7.1%로 나타난다. 시도별로 세수증대 효과를 살펴보면, 가장 세수 증대효과가 크게 나타나는 시도는 울산으로 10.3%이며, 다음으로 서울 10.2%, 전남 8.8% 순으로 나타난다.

제Ⅲ안의 전체적인 지방세수 증대 효과는 20.2%로 나타난다. 시도별로 세수증대 효과를 살펴보면, 가장 세수 증대효과가 크게 나타나는 시도는 전남으로 60.6%이며, 다음으로 경북 55.7%, 충남 53.6% 순으로 나타난다. 이렇게 세수증대효과가 크게 나타나는 이유는 제Ⅲ안이 가장 세수증대효과가 큰 방안인 주민세 법인세할과 소득세할의 세율을 7.5%로 하는 방안과 사업소세의 세율을 현재보다 50% 상향조정하는 방안으로 조합한 것이기 때문이다.

## 2. 지방세수 영평화 효과

기업관련 지방세제 개편의 지방세수 영평화 효과를 살펴보면 다음과 같다.

현행 지방세수의 변이계수는 1.2540인데 제Ⅰ안의 지방세수의 변이계수는 1.2581, 제Ⅱ안의 지방세수의 변이계수는 1.2690, 제Ⅲ안의 지방세수의 변이계수는 1.0964이다. 제Ⅰ안, 제Ⅱ안은 지방세수는 증가하지만, 시도별 지방세수 불균형도 현재 보다 심화되는 것으로 나타난다. 그러나 제Ⅲ안의 경우는 제Ⅰ안, 제Ⅱ안에 비해 지방세수 증가효과도 크고, 시도별 지방세수 불균형도 완화되는 것으로 나타난다. 이렇게 되는 이유는 제Ⅰ안과 제Ⅱ안은 주민세 법인세할, 소득세할의 세율이 전국적으로 동일하지만, 제Ⅲ안은 차등세율을 적용하여 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 지방세수가 징수되도록 재정조정기능을 부여했기 때문이다. 이러한 분석결과는 주민세 법인세할, 소득세할의 개편이 지방세수는 증가시키지만, 세수불균형은 차등세율을 적용할 경우에는 세수불균형이 완화되지만, 단일세율을 적용할 경우에는 세수불균형이 심화되는 것을 의미한다.

이러한 분석결과는 1인당 지방세수를 대상으로 살펴보아도 유사하게 나타난다. 현행 1인당 지방세수의 변이계수는 0.1929인데 제Ⅰ안의 지방세수의 변이계수는 0.1978, 제Ⅱ안의 지방세수의 변이계수는 0.2048, 제Ⅲ안의 지방세수의 변이계수는 0.1584로 나타난다. 제Ⅰ안과 제Ⅱ안의 경우는 1인당 지방세수는 증가하지만, 시도별 1인당 지방세수의 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타난다. 그러나 제Ⅲ안의 경우는 1인당 지방세수도 증가하고, 시도별 1인당 지방세수 불균형도 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 이렇게 되는 이유는 제Ⅲ안은 주민세 법인세할과 소득세할에 차등세율을 적용하여 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 지방세수가 징수되도록 재정조정기능을 부여했기 때문이다. 이러한 분석결과는 주민세 법인세할, 소득세할의 개편이 1인당 지방세수는 증가시키지만, 세수불균형 완화효과는 차등세율을 적용할 경우에만 발생하는 것을 의미한다.

〈표 5-20〉 기업관련 지방세제 개편의 지방세수 형평화 효과

구분	총액				1인당			
	현행 지방세수	제Ⅰ안	제Ⅱ안	제Ⅲ안	현행 지방세수	제Ⅰ안	제Ⅱ안	제Ⅲ안
변이 계수	1,2540	1,2581	1,2690	1,0964	0,1929	0,1978	0,2048	0,1584

### 3. 지방세수 구조 개선효과

주민세 법인세할, 소득세할 및 사업소세 등 기업관련 지방세제 개편은 소득과세 비중을 높이고, 재산과세와 소비과세의 비중을 낮추므로 지방세수 구조를 변화시킨다. 현행 지방세수 구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 55.7% : 14.9% : 15.1%인 재산과세 위주로 되어있다. 기업관련 지방세제 개편으로 인한 지방세수 구조 개선효과를 살펴보면 다음과 같다.

제Ⅰ안의 경우는 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 2조 8,359억 22백만원이 증가하여 9조 506억 91백만원으로 확대된다. 또한 재산과세도 사업소세 재산할의 세수증가에 따라 현재의 22조 9,959억 72백만원에서 568억 71백만원이 증가하여 23조 528억 43백만원으로 확대된다. 이에따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 52.2% : 13.9% : 20.5%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중이 높아진 세수구조로 변화된다.

제Ⅱ안의 경우는 재산과세와 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조 2,147억 69백만원에서 2조 9,270억 93백만원이 증가하여 9조 1,418억 62백만원으로 확대된다. 이에따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 52.0% : 13.9% : 20.7%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중은 높아진 세수구조로 변화된다.

제Ⅲ안의 경우는 소비과세의 규모는 현재와 동일하지만, 소득과세는 6조

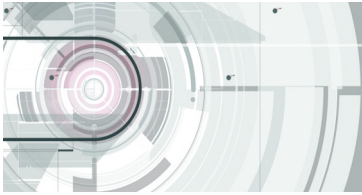


2,147억 69백만원에서 8조 2,854억 93백만원이 증가하여 14조 5,002억 62백만원으로 확대된다. 또한 재산과세도 사업소세 재산할의 세수증가에 따라 현재의 22조 9,959억 72백만원에서 568억 71백만원이 증가하여 23조 528억 43백만원으로 확대된다. 이에 따라 지방세수구조는 재산과세 : 소비과세 : 소득과세가 46.4% : 12.4% : 29.2%로 재산과세와 소비과세의 비중은 낮아지고 소득과세의 비중은 높아진 세수구조로 변화된다. 제Ⅰ안, 제Ⅱ안에 비해 제Ⅲ안은 주민세 법인세할, 소득세할에 차등세율을 적용하여 지방세수의 증가 규모가 크므로 세수구조에서 차지하는 소득과세 비중의 증가폭도 상대적으로 크게 나타난다. 이러한 소득과세 비중의 향상은 지방세수 구조를 지역경제 성장에 따른 소득의 증가가 지방세수 증대로 이어지는 구조로 개선시킨다.

〈표 5-21〉 기업관련 지방세제 개편의 지방세수 구조 개선 효과

(단위: 백만원, %)

구 분	재산과세	소득과세	소비과세	기 타	합 계
현 행	22,995,972	6,214,769	6,149,384	5,933,577	41,293,702
	55.7	15.1	14.9	14.4	100.0
제Ⅰ안	23,052,843	9,050,691	6,149,384	5,933,577	44,186,495
	56,871	2,835,922	-	-	2,892,793
	52.2	20.5	13.9	13.4	100.0
제Ⅱ안	22,995,972	9,141,862	6,149,384	5,933,577	44,220,795
	-	2,927,093	-	-	2,927,093
	52.0	20.7	13.9	13.4	100.0
제Ⅲ안	23,052,843	14,500,262	6,149,384	5,933,577	49,636,066
	56,871	8,285,493	-	-	8,342,364
	46.4	29.2	12.4	12.0	100.0



## 제6장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

본 연구는 자치단체의 지역경제 활성화를 위한 기업 및 시설 유치 등에 대한 노력이 자치단체의 세수 증대로 연결될 수 있는 방안을 마련하는 것을 목적으로 연구를 진행하였다. 현행 지방세제는 재산과세 위주의 세수구조로 되어 있어 자치단체의 기업 또는 시설유치 등에 대한 노력이 해당 지역의 지방세수 증대로 연결되지 않고 있는 상황이다. 자치단체의 유치노력을 제고할 뿐만 아니라 기업 활동이 원활하도록 하기 위한 기반구축 등을 위해 기업과 관련된 조세가 지방세수의 증대로 연결될 수 있는 지방세제 개편 방안을 마련할 필요가 있다.

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 된다. 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 지방재정확대와 연계될 수 있는 제도적인 인센티브가 필요하다.

본 연구의 대상적 범위는 조세일반을 대상으로 하며 특히 기업관련 지방세를 주요 연구 대상으로 하였다. 연구의 주요 내용은 지방자치단체의 기업관련 지방세 강화의 이론적 기반 및 논거, 국세와 지방세의 기업관련 과세 구조, 기업관련

과세의 현황과 문제점을 중점적으로 파악하고, 이를 바탕으로 기업유치를 촉진할 수 있는 지방세제 개편방안을 제시하였다.

기업관련 지방세제 개편에 대한 논거는 지역경제 활성화와 지방정부의 역할, 그리고 지방세의 특성 등을 중심으로 살펴보았다. OECD 국가를 중심으로 산업자본주의 패러다임의 전환과 더불어 지방분권의 중요성에 대한 시각은 지역경제의 주체가 지방정부가 될 필요가 있음이 강조되고 있는 상황이다. 이러한 세계적인 변화는 지역의 경제발전을 위해 지역을 대표하는 지방정부 역할의 재정립을 요구하고 있다.

종전에는 지역경제에 대한 지방정부의 역할은 관련 서비스나 하부구조의 제공에만 국한되었으나, 최근에는 중앙집권적인 경제정책의 수립이 다양한 지역들의 개별적인 경제문제에 효과적으로 대처할 수 없다는 것을 인식하고 지방정부에 보다 많은 책임과 권한을 이양하는 추세에 있다. 1995년 민선 지방자치 실시 이후 자치단체가 지역경제의 활성화를 위해 기업유치, 외자유치 등 자율적으로 많은 노력을 하고 있다. 외국인 투자회사의 유치는 지역의 신규 고용을 창출하게 되어 지역경제 활성화에 기여하게 되는 것은 틀림없으나 이러한 결과가 지방재정의 증대로 연결되고 있지 않아 문제로 지적되고 있다.

최근에는 지역경제의 활성화가 세액 감면 등 비용절감차원의 공급측면보다 수출시장 확대, 전문 인력 조달 등 투자환경 조성에 대한 수요측면의 중요성이 강조되고 있다. 이러한 수요측면의 접근은 중앙정부보다 해당 지역의 상황을 잘 알고 있는 자치단체가 수행하는 것이 적절하기 때문에 자치단체의 역할이 점점 커지므로 이에 상응하는 비용도 커진다. 그럼에도 불구하고 지역경제의 활성화를 통한 자치단체의 재정적 혜택은 크지 않다. 기업 유치 등으로 인하여 증가하는 세수는 대부분이 법인의 자본에 대한 법인세와 고용인원의 소득에 대한 소득세가 가장 큰 부분인데 이들 세목이 국세이기 때문에 지방세수의 증대로 연결되지 않고 있다.

지역경제의 활성화는 지방에 유치된 기업이 활동적으로 경제 활동을 하는 것을 의미하는 것인데 이를 위해서는 자본과 고용이 필수 요건이다. 따라서 자본

과 고용으로 인하여 증가하게 되는 법인세와 소득세의 일부는 자치단체로 귀속 되도록 하는 것이 당연하다고 본다.

따라서 기업과 관련한 지방세 개편의 필요성은 크게 세 가지를 제시하였다. 첫째, 자치단체의 지방세수 증대를 위한 인센티브 제도, 둘째, 지방분권의 강화, 셋째 지방재정의 자율성과 책임성 제고이다.

기업관련 지방세의 현황을 세수구조 등을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 국세의 세수구조가 소득·소비과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 반면에 지방세는 재산과세위주의 세수구조를 가지고 있다. 지방세의 세원별 세수규모는 재산과세가 전체의 54.3%~57.2%로 대부분을 차지하고 있으며, 소비과세는 14.0%~15.7%, 그리고 소득과세는 13.9%~17.0%를 차지하고 있다. 이와 같은 재산과세 위주의 지방세의 세수구조는 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 재산과세는 세수의 소득·소비 탄력성이 낮아 국가 경제성장이나 지역경제발전에 따른 소득, 소비의 증가가 직접 지방세수 증대로 이어지지 않는다. 둘째, 재산보유과세인 재산세, 종합토지세 등은 일정한 납기에 전국적으로 징수되며, 과세표준산정을 위해서 재산가액평가라는 행정과정을 수반할 수밖에 없으므로 납세의무자의 조세저항을 야기할 우려가 있어 세수증대에 어려움이 있다.

현행 통계 상황하에서는 전국적으로 지방의 기업관련 과세의 현황을 살펴보기에 어려움이 있어 여수의 국가산업단지와 정선의 강원랜드를 사례지역으로 선정하여 기업관련 과세의 현황과 문제점을 파악하였다. 여수의 국가산업단지와 대표적 유치기업이라고 할 수 있는 강원랜드의 사례를 통해 지방기업 관련 지방재정상황을 분석한 결과의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 조세 총액에서 차지하는 지방세 비중은 21.8%~23.3%정도이지만, 법인기업이 납부하는 조세 총액에서 차지하는 지방세 비중은 2.0%~13.1%정도로 상대적으로 낮다. 따라서 지방자치단체에서 기업을 유치하여도 지방세수 확충효과를 미약할 수 밖에 없다.

둘째, 법인기업이 납부하는 지방세 중 가장 높은 비중을 차지하는 것은 주민세로 80%이상의 높은 비중을 차지하며, 다음으로 재산세, 사업소세, 취득세가

있으나 5%미만의 낮은 비중을 차지한다.

셋째, 법인기업이 납부하는 주민세는 법인세할이 80%정도의 높은 비중을 차지하며, 다음으로 소득세할이 20%내외를 차지하며, 법인균등할로 부터의 세수는 미미한 수준이다.

이러한 사례분석 결과는 기업관련 지방세를 개편한다면, 지방세목 중 주민세(법인세할, 소득세할)와 사업소세가 중심이 되는 세목임을 의미한다.

기업관련 우리나라의 지방세제의 현황을 외국과 비교하기 위해 OECD국가를 중심으로 국가와 지방의 전반적인 세수구조와 지방세입 중 지방세수의 비중을 살펴보았다. 특히, 우리나라와 지방세체계가 유사한 일본을 중심으로 보다 구체적으로 살펴보았다.

우선 OECD국가를 중심으로 세수구조를 살펴 볼 때 국세, 지방세를 망라한 조세의 세수구조는 전체적으로 소득과세가 중심을 이루며 국세의 경우에도 연방형국가는 소득과세 중심, 단일형 국가는 소비과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그러나 지방세의 경우에는 연방형 국가의 주정부세는 소득과세, 지방정부세는 재산과세위주이며, 단일형 국가의 지방세는 재산과세가 가미된 소득과세 중심의 세수구조를 가지고 있었다. 그 결과 우리나라와는 달리 지방세일지라도 세수 신장성은 국세에 비하여 크게 열악하지 않은 것으로 나타났다.

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 지방세목 수는 우리나라보다 많은 편이나

광역 및 기초자치단체의 기간세가 확립되어 있다고 할 수 있다. 도부현은 도부현민세, 사업세, 지방소비세가 기간세로 되어 있고, 시정촌은 시정촌민세, 고정자산세가 기간세로 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 기업유치와 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 증대되는 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.

지방기업과세 개선의 기본방향은 다음과 같다.

첫째, 기업의 유치가 지방세수 확충으로 연계되도록 지방세 체계를 개편한다.

둘째, 기업의 총 조세부담은 현재보다 크게 증가하지 않도록 지방세 부담 증가분만큼 국세 부담을 감소시키는 방안을 모색한다.

이러한 기본방향하에서 주민세 법인세할 개편, 주민세 소득세할 개편, 사업소세 개편방안을 제시하였다. 그러나 주민세 법인세할, 주민세 소득세할, 사업소세를 개편하여 지방세수 기반을 확충하되 기업의 총 조세부담을 현행과 유사하게

유지하려면, 국세인 법인세와 소득세의 세수 감소가 수반되어야 한다. 이렇게 지방세수 증가를 위하여 국세인 소득세수를 감소시키는 방안을 실천하기 위해서는, 중앙·지방간 재원 중립을 유지할 수 있도록 국세인 법인세와 소득세의 세수감소를 보전하는 방안을 마련할 필요가 있다.

## 제2절 정책건의

### 1. 주민세 법인세할 개편

주민세 법인세할의 개편 방안은 다음과 같다.

제1안은 현행 주민세 법인세할의 과세표준인 법인세액을 법인세의 과세표준인 법인소득으로 변경하고 세율을 2.5%로 인하하는 방안이다.

제2안은 현행 주민세 법인세할의 과세표준인 법인세액을 법인세의 과세표준인 법인소득으로 변경하고 세율은 지역간 차등세율(수도권 2.5%, 수도권 외 광역시 5.0%, 수도권 외 도 7.5%)을 적용하여 과세하는 방안이다.

제3안은 주민세 법인세할의 과세표준은 현행대로 유지하고 세율을 현행 10%에서 15%로 인상하는 방안으로, 다양한 방안을 검토할 수 있지만 본 연구에서는 현행 10%에서 15%로 인상하는 방안을 검토하였다.

방안별로 세수증대효과를 살펴보면 다음과 같다.

제1안은 지방세수 증대효과를 개편후 주민세 법인세할 세수와 현재의 주민세 법인세할 세수를 비교하여 살펴보면 전체로는 25.4%(6,728억 51백만원)증가하는 것으로 나타나며 시도별 세수증대 효과도 25.4%로 동일한 것으로 나타났다. 시도별로 세수증대 효과가 동일한 이유는 개편으로 인한 세수 증대분을 안분비율대로 다시 안분하였기 때문이다. 그러나 지방세수 대비 세수 증대효과는 1.6%로 나타나며, 시도별로 세수증대효과는 서로 다른 것으로 나타난다.

제2안은 전체적으로 세수증대 효과(현행 주민세 법인세할 대비)는 120.0%(3

조 1,840억 3백만원)이며, 시도별로는 세수증대 효과는 수도권 시도가 25.4%, 수도권외 광역시 150.7%, 도 276.1%이다. 시도별로 세수증대 효과가 동일한 이유는 개편으로 인한 세수 증대분을 차등세율만큼 가중한 안분비율대로 다시 안분하였기 때문이다. 그러나 지방세수 대비 세수 증대효과는 7.7%로 나타나며, 시도별로 세수증대효과는 서로 다른 것으로 나타난다.

제3안은 전체적으로 세수증대 효과(현행 주민세 법인세할 대비)는 43.5%(1조 1,537억 23백만원)이며, 시도별 세수증대 효과는 43.5%로 동일하다. 시도별로 세수증대 효과가 동일한 이유는 과세표준은 현행대로 유지하고 세율만 10%에서 15%로 상향 조정하였기 때문이다. 그러나 지방세수 대비 세수 증대효과는 2.8%로 나타나며, 시도별로 세수증대효과는 서로 다른 것으로 나타난다.

주민세 법인세할 개편의 지방세수 형평화 효과를 살펴보면 다음과 같다.

현행 지방세수의 변이계수는 1.2540인데 제1안의 지방세수의 변이계수는 1.2526, 제2안의 지방세수의 변이계수는 1.1645, 제3안의 지방세수의 변이계수는 1.2517로 나타났다. 제1안, 제2안, 제3안 모두 지방세수도 증가하지만, 시도별 지방세수 불균형도 현재 보다 완화되는 것으로 나타난다. 제2안의 경우 시도별 지방세수 불균형 완화효과가 상대적으로 크게 나타는 이유는 제1안과 제3안은 주민세 법인세할의 세율이 전국적으로 동일하지만, 제2안은 차등세율을 적용하여 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 지방세수가 징수되도록 재정조정기능을 부여했기 때문이다.

그러나 1인당 지방세수를 대상으로 살펴보면 다소 다른 결과가 나타나는데, 현행 지방세수의 변이계수는 0.1929인데 제1안의 지방세수의 변이계수는 0.1930, 제2안의 지방세수의 변이계수는 0.1643, 제3안의 지방세수의 변이계수는 0.1933으로 나타났다. 제1안과 제3안의 경우는 1인당 지방세수는 증가하지만, 시도별 1인당 지방세수의 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타난다. 그러나 재정조정기능을 부여한 제2안의 경우는 1인당 지방세수도 증가하고, 시도별 1인당 지방세수 불균형은 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 이러한 분석결과는 주민세 법인세할의 개편이 1인당 지방세수는 증가시키지만, 세수불균형 완화효과는



차등세율을 적용할 경우에만 발생하는 것을 의미한다.

## 2. 주민세 소득세할 개편

주민세 소득세할의 개편 방안은 다음과 같다.

제1안은 현행 주민세 소득세할의 과세표준인 소득세액을 소득세의 과세표준인 소득액으로 변경하고 세율을 2.5%로 인하하는 방안이다.

제2안은 현행 주민세 소득세할의 과세표준인 소득세액을 소득세의 과세표준인 소득액으로 변경하고 세율은 지역간 차등세율(수도권 2.5%, 수도권외 광역시 5.0%, 수도권 외 도 7.5%)을 적용하는 방안이다.

제3안은 주민세 소득세할의 과세표준은 현행대로 유지하고 세율을 현행 10%에서 15%로 인상하는 방안이다.

방안별로 세수증대효과를 살펴보면, 제1안은 전체적으로 세수증대 효과(현행 주민세 소득세할 대비)는 63.2%(2조 1,630억 71백만원)이며, 시도별로는 가장 세수증대 효과가 큰 시도는 경북으로 106.0%이며 가장 세수증대 효과가 작은 시도는 서울로 45.4%이다. 그러나 지방세수 대비 세수 증대효과는 5.2%로 나타나며, 시도별로 세수증대효과는 서로 다른 것으로 나타난다.

제2안은 전체적으로 세수증대 효과(현행 주민세 소득세할 대비)는 140.7%(4조 8,168억 98백만원)이며, 시도별로는 가장 세수증대 효과가 큰 시도는 전북으로 518.1%이며 가장 세수증대 효과가 작은 시도는 서울로 45.4%이다. 그러나 지방세수 대비 세수 증대효과는 11.7%로 나타나며, 시도별로 세수증대효과는 서로 다른 것으로 나타난다.

제3안은 전체적으로 세수증대 효과(현행 주민세 소득세할 대비)는 43.5%(1조 4,887억 78백만원)이며, 시도별 세수증대 효과도 43.5%로 동일하다. 그 이유는 과세표준은 개편전과 동일하고 세율만 전국 공통의 10%에서 15%로 인상하였기 때문이다. 그러나 지방세수 대비 세수 증대효과는 3.6%로 나타나며, 시도별로 세수증대효과는 서로 다른 것으로 나타난다.

주민세 소득세할 개편의 지방세수 불균형 완화 효과를 변이계수를 이용하여 살펴보면 다음과 같다.

현행 지방세수의 변이계수는 1.2540인데 제1안의 변이계수는 1.2602, 제2안의 변이계수는 1.1702, 제3안의 변이계수는 1.2716으로 나타난다. 제1안과 제3안의 경우는 시도별 지방세수 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타나지만, 제2안의 경우는 시도별 지방세수 불균형은 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 이렇게 되는 이유는 제1안과 제3안은 주민세 소득세할의 세율이 전국적으로 동일하지만, 제2안은 차등세율을 적용하여 재정력이 약한 자치단체에 더 많은 지방세수가 징수되도록 재정조정기능을 부여했기 때문이다.

이러한 분석결과는 1인당 세수를 대상으로 살펴봐도 유사하게 나타나는데, 현행 지방세수의 변이계수는 0.1929인데 제1안의 변이계수는 0.1980, 제2안의 변이계수는 0.1627, 제3안의 변이계수는 0.2037로 나타난다. 제1안과 제3안의 경우는 시도별 1인당 지방세수의 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타나지만, 제2안의 경우는 시도별 1인당 지방세수 불균형도 현재보다 완화되는 것으로 나타난다. 이러한 분석결과는 주민세 소득세할의 개편이 지방세수는 증가시키지만, 세수불균형 완화효과는 차등세율을 적용할 경우에만 발생하는 것을 의미한다.

### 3. 사업소세 개편

사업소세 개편 방안은 다음과 같다.

제1안은 재산할 세율을 현행보다 50% 인상(면적 250원/㎡당 ⇒ 375원/㎡)하는 방안이다. 제2안은 종업원할 세율을 현행보다 50% 인상(급여총액의 0.5% ⇒ 0.75%)하는 방안이다. 제3안은 재산할과 종업원할의 세율을 현행보다 50% 인상하는 방안이다.

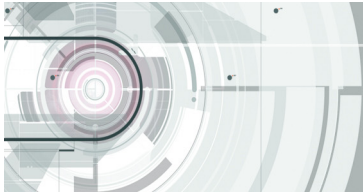
제1안은 전체적으로 사업소세 세수는 현재의 사업소세와 비교할 때 8.3%(568억 71백만원) 증가하며, 시도별로는 가장 세수증대 효과가 큰 시도는 전남으로 14.4%이며 가장 세수증대 효과가 작은 시도는 서울로 3.5%이다. 제2안은 전체적

으로 사업소세 세수는 현재의 사업소세와 비교할 때 41.7%(2,845억 92백만원) 증가하며, 시도별로는 가장 세수증대 효과가 큰 시도는 서울로 46.5%이며 가장 세수증대 효과가 작은 시도는 강원으로 36.0%으로 나타난다. 제3안은 전체적으로 사업소세 세수는 현재의 사업소세와 비교할 때 50.0%(3,414억 63백만원) 증가하며, 시도별로도 세수 증대효과는 50.0%로 동일하게 나타난다. 그 이유는 과세표준은 개편전과 동일하고 세율만 50% 인상하였기 때문이다.

주민세 소득세할 개편의 지방세수 불균형 완화 효과를 변이계수를 이용하여 살펴보면 다음과 같다.

현행 지방세수의 변이계수는 1.2540인데 제1안의 변이계수는 1.2532, 제2안의 변이계수는 1.2540, 제3안의 변이계수는 1.2532로 나타난다. 제1안과 제3안의 경우는 시도별 지방세수 불균형은 현재보다 완화되는 것으로 나타나지만, 제2안의 경우는 시도별 지방세수 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타난다.

1인당 지방세수를 대상으로 살펴보면, 현행 1인당 지방세수의 변이계수는 0.1929인데 제1안의 변이계수는 0.1925, 제2안의 변이계수는 0.1939, 제3안의 변이계수는 0.1935로 나타난다. 제1안의 경우는 시도별 1인당 지방세수의 불균형이 현재보다 완화되는 것으로 나타나지만, 제2안, 제3안의 경우는 시도별 1인당 지방세수 불균형은 현재보다 심화되는 것으로 나타난다. 이러한 분석결과는 사업소세 재산할의 세율인상은 지방세수는 소폭 증가하지만 세수불균형 완화효과가 있고, 종업원할 세율인상은 지방세수는 증가하지만 세수불균형은 심화시키는 것을 의미한다.



## 참고 문헌

### 1. 국내문헌

곽태원, 「조세론」, 법문사: 서울, 2000.

국중호, 「주요국의 조세제도-일본편」, 한국조세연구원, 2004.

국중호·한상국, 「일본의 법인과세개혁과 정책시사점」, 한국조세연구원, 2002.

김광열, “사업소세 과세대상 확대방안”, 「지방세연구」 통권 제83호, 2001, pp. 68-75.

문원식, “지역경제와 지방세수의 연계강화를 위한 사업소세제의 개편방안”, 「한국지방자치학회보」 제15권, 제4호(통권 제44호), 2003, pp. 137-154.

박용규, “지역산업의 활로”, 「지역경제 새싹이 돋는다」, 삼성경제연구소, 2003, p. 69.

육동일, 중앙일보 시론, 2008. 5. 30.

이영희 외, 「국가산업단지 관련 지방세 증대방안」, 2006, 한국지방행정연구원.

이재은, 「지방소득세의 이론적 배경, 도입방향, 추진과제」, 2008년도 춘계 지방세세미나 발표 자료, 2008. 5.

이준구, 「재정학」, 다산출판사: 서울, 1999 .

최병호 “지역경제발전정책의 이론과 부산광역시에 대한 적용”, 「지방정부연구」, 제4권, 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 중·장기 정책아젠다 및 실행전략」, 2008. 6.

\_\_\_\_\_, 「지방세정연감」, 각년도.

\_\_\_\_\_, 「지방재정연감」, 2007.

## 2. 국외문헌

- Bahl, Roy, "The Decentralization of Government", 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 한국재정학회 · 한국지방행정연구원, 1995.
- Bartik, T. J., *Who Benefits from State and Local Economic development Policies?*, Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Economic Research, 1991a.
- Besley, Timothy and Stephen Coate, "Centralized Versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis," *Working Paper 7084*, National Bureau of Economic Research, 1999.
- Bird, Richard M., "Rethinking Subnational Taxes-A New Look at Tax Assignment", *Working Paper*, Fiscal Affairs Department, IMF, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Subnational Revenues: Realities and Prospects," in Shahid Burki et al.(eds.), 2000, *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and Caribbean 1999: Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Proceedings of a Conference held in Valdivia, Chile, Washington, D.C.: The World Bank, pp. 319-336.
- Blair, J. P., *Local Economic Edvelopment: Analysis and Practice*, CA: Sage, 1995.
- Bowman, A. O., *Competition for Economic Development among Southeastern Cities*, *Urban Affairs Quarterly*, 23, 1988, pp. 511-27.
- Filimon, P., T. Romer and H. Rosenthal, "Asymmertric Information and Agenda Control : the Bases of Monopoly Power in Public Spending," *Journal of Public Economics*, Vol. 17, 1982, pp. 51-70.
- IMF, *Government Finance Statistics*, 2004.
- Johnson, N. and A. Cochrane, *Economic Policy Making Local Authorities in Britain and West Germany*, Allen & Unwin: London, 1981.
- Oates, Wallace E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- \_\_\_\_\_, "Comment on 'Conflicts and Dilemmas of Decentralization' by Rudolf Hommes", in M. Bruno and B. Pleskovic, eds., *Annual World Bank*

- Conference on Development Economics, 1995, pp. 351-53.
- 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.
- Seabright, P., “Accountability and Decentralisation in Government: An Incomplete Contract Model”, *European Economic Review*, Vol. 40, 1996, pp. 61-89.
- 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, 「圖説日本の税制」, 財経詳報社 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.

**Abstract**

## Study on Local Tax System Related to Cooperation

Younghee Lee · Dae Young Kim

The purpose of this study is to recommend policy implications for raising local tax revenue reflections upon regional economic activation. The current local tax system has a very weak relationship with regional income and consumption base. Because of the local tax system, local governments' effort on locating firms in order to activate regional economy is not directly related to increasing their local tax revenue.

Decentralization has been a recent movement among OECD countries and the role of local government is getting important with devolution. Especially local governments play an important role for activation of regional economy. Nowadays many local governments try to locate firms in their region as many as possible. Locating firms in general increase personal income as well as cooperation income along with regional economic growth. Unluckily the current local tax system has a weak relationship with personal and cooperation income bases. Locating new firms by local governments efforts' do not account on increasing their local tax revenue.

This study proposed three recommendations in order to increase local tax revenue relating new firms in the region under the condition of taxpayers' burden unchanged. First, increasing the share of cooperation income tax thru inhabitant local tax. Second, increasing the share of personal income tax thru inhabitant local tax. Third, improving the business tax structure by marketing approach. The analysis showed that these recommendations alleviate the tax revenue inequality among local governments.