Vol. 127 | April 2022

KILF REPORT
NEWSLETTER FROM KOREA INSTITUTE OF LOCAL FINANCE

균형발전을 위한 세제 정책방향

최진섭 (한국지방세연구원 지방세연구실)

1. 수도권집중 문제
2. 균형발전 세제 현황
3. 제도의 평가
4. 효과성 검토
5. 정책방향

* 본고는 저자의 한국지방세연구원 연구보고서(최진섭, 2021)를 토대로 작성됨

KILF | 한국지방세연구원

1. 수도권집중 문제

○ 기업과 인구의 수도권집중 현상이 심화하고 있음

- 우리나라의 산업은 수도권과 영남권을 중심으로 발전하였으나 근래 들어서는 영남권의 산업마저 침체되는 양상이 나타남
- 현재 국내 상장기업 본사의 73%와 첨단제조업·지식서비스업 법인 종사자의 60%~70% 이상이 수도권에 쏠려 있으며 그 비중이 점차 증가하는 추세임
  - · 상장사 본사 수도권 비중: 2015년 70.2% => 2021년 72.7%
  - · 첨단제조업 종사자 수도권 비중: 2015년 60.1% => 2019년 60.9%
- 인구 측면에서도, 수도권의 인구 비중은 최근 50%를 돌파하여 점차 상승하고 있는 반면, 비수도권의 인구는 양적으로 감소하는 추세임
- 현재 비수도권 시·군의 75% 이상이 인구감소 문제를 겪고 있음

○ 수도권집중을 완화하고 균형발전을 추진해야 할 필요성이 존재함

- 헌법정신과 지방자치 이념은 균형발전의 가치를 지지함
- 경제성장을 어느 정도 달성한 만큼 국민 간 평등과 국토 균형발전에 대한 고민이 더 필요함
- 수도권집중에 따른 안보상 취약성, 초저출산 심화, 지방소멸 문제에 대응하기 위해서라도 균형발전의 필요성을 부인하기 어려움

2. 균형발전 세제 현황

○ 조세는 지역경제에 영향을 주는 페널티 또는 인센티브로 운영될 수 있는바 균형발전 목적의 세제 현황을 검토하고 정책방향을 논의하고자 함

- 이하에서는 해당 균형발전 목적의 세제수단을 '균형발전 세제'로 통칭함

■ 지방세

○ '과밀억제권역 지방세 중과세'는 수도권 과밀억제권역(대도시)에서 사업장을 설치·전입하는 법인과 공장을 신·증설하는 자에 대해 취득세·재산세 등을 중과세하는 제도임

- 정책의 목적은 수도권 투자 억제와 기업의 지방이전 및 분산임
- 중과세의 대상은 '법인 설립·설치·전입', '법인 본점 신·증축', 그리고 '공장 신·증설'으로 구분됨

· 첫째, 과밀억제권역(산단 제외)에서 법인이 본·지점을 설립·설치·전입함에 따라 취득하는 부동산과 등기에 대해 취득세·등록면허세를 중과세함

· 둘째, 법인이 과밀억제권역에서 본점용으로 신·증축하는 건축물과 부속토지에 대해 취득세를 중과세함

· 셋째, 과밀억제권역(산단 등 제외)에서 공장을 신·증설함에 따라 취득하는 사업용 과세물건에 대해 취득세·재산세를 중과세함

○ 지방세특례제한법에 따른 '법인·공장 지방이전 지방세감면'은 기업의 지방이전을 촉진하기 위한 취지로 본점·공장을 과밀억제권역 안에서 밖으로 이전하는 경우 부동산에 대해 취득세·재산세를 감면함

○ 또한, 지방세특례제한법에 따른 '산업단지 등 감면', '창업중소기업 감면', 그리고 '기업부설연구소 감면'은 각자 고유대상에 대해 감면하면서 균형발전을 고려해 감면을 지역 간 차등적용함

– 즉, 기업을 대상으로 취득세·재산세를 감면하면서 수도권 또는 과밀억제권역에서는 감면을 축소하는 방식임

○ 지방세 조례감면과 탄력세율 제도는 지방자치단체가 자립적으로 기업투자 유치를 위해 세부담을 경감하는데 활용될 수 있으므로 균형발전과 관련성이 높음

– 지방자치단체는 공익과 특정지역 개발 등을 위해 필요한 경우 지방세특례제한법 감면사항 확대나 중과세 배제 등 특별히 정한 사항을 제외한 지방세 조례감면을 할 수 있음

· 지방자치단체들이 기업과 관련해 시행하는 임의조례 감면사항으로는 '농공단지 대체입주 감면', '연구개발특구지역 감면' 등으로 대부분 취득세·재산세감면인 것으로 파악됨

– 탄력세율 제도의 경우, 법률의 위임에 따라 일부 세목을 제외한 취득세·재산세 그리고 법인지방소득세 등에 대해 세율을 50%의 범위에서 조례로 가감할 수 있음

■ 국세

○ 지역균형발전을 위한 국세 정책수단으로는 조세특례제한법에 따른 감면이 운영되고 있음

○ '본사·공장이전 감면'은 기업이 본사·공장을 과밀억제권역에서 수도권 밖으로 이전하는 경우 법인세 등을 감면하는 내용으로 4개 사항으로 구분됨

– '본사이전 세액감면'과 '공장이전 세액감면'은 기업이 본사·공장을 과밀억제권역에서 비수도권으로 이전하는 경우 해당 본사·공장에서 발생하는 소득에 대해 법인세 또는 소득세를 감면함

– '본사이전 양도차익 과세특례'와 '공장이전 양도차익 과세특례'의 경우, 법인이 과밀억제권역의 본사·공장 부동산을 양도하고 과밀억제권역 밖으로 이전함에 따라 발생하는 양도차익의 일정액을 법인세 익금에 분할산입함

○ 그리고 '통합투자세액공제', '중소기업 특별세액감면', '창업중소기업 세액감면' 등은 지역균형발전을 고려하여 기업에 대해 법인세 등을 지역 간 차등적으로 감면함

- ‘통합투자세액공제’는 법인의 사업용 유형자산 투자에 대해 법인세 등을 세액공제하는 내용으로, 과밀억제권역 내 투자에 대해서는 중소기업 신설투자 등으로 감면대상을 한정함
- ‘중소기업 특별세액감면’은 중소기업의 사업장에서 발생한 소득에 대해 업종에 따라 법인세·소득세를 세액감면(일몰 때까지 매년)하며 수도권의 기업은 비수도권보다 더 낮은 감면율을 적용함
- ‘창업중소기업 세액감면’은 과밀억제권역 밖에서 창업하는 중소기업에 대해 최초 소득이 발생한 과세연도로부터 5년간 법인세·소득세를 세액감면함

3. 제도의 평가

■ 실적 및 실효성

○ 중과세와 법인·공장 이전 감면만으로는 지역격차 구도에 뚜렷한 영향을 미치기 어려운 규모라 판단됨

- 지방세 중과세액이 3.5천억원 그리고 법인·공장 이전 국세·지방세감면액은 총 8.2천억원으로서, 이를 합하면 2019년 우리나라 GDP의 0.06% 수준에 그침
- 지역차등 요건을 둔 국세·지방세감면의 경우, 유의미한 실적을 보이는 사항(법인세 통합투자세액공제, 산업단지 지방세감면)이 있으나, 이들은 수도권에 대해서도 상당수준의 감면을 실행한다는 한계가 있음
  - 특히 감면액이 가장 많은 ‘법인세 통합투자세액공제’는 과밀억제권역 외의 수도권과 비수도권에 동일한 감면을 적용함

■ 페널티와 인센티브 간 선택

○ 조세 페널티와 인센티브를 비교하자면 페널티 제도인 중과세보다는 인센티브 제도인 감면을 활용하는 것이 더 나아 보임

- 페널티 방식(중과세)은 기업의 세부담을 높이는 조치로서 수도권 기업의 투자와 경영활동을 위축시키는 요인임
- 반면에, 인센티브 방식(감면)의 세제는 기업의 세부담을 낮추고 투자를 촉진함으로써 조세로 인한 경제적 비효율성을 줄일 수 있음

■ 공간적 범위

○ 중과세·감면제도 간 정책대상 공간범위가 상이함(표 1)

- 지방세 중과세는 과밀억제권역을 대상으로 적용되고, 법인·공장 지방이전 지방세감면은 과밀억제권역 안에서 밖으로의 이전에 대해 적용됨
  - 따라서 ‘과밀억제권역-비(非)과밀억제권역’ 구도로 균형발전을 추구한다고 볼 수 있음

- 반면에, 본사·공장이전 법인세감면은 과밀억제권역 밖이 아닌 수도권 밖으로의 이전을 대상으로 적용되므로 '수도권-비수도권' 구도로 운영된다고 할 수 있음

○ 이와 관련하여, 일부 제도가 수도권 과밀억제권역만을 기준으로 지역을 구분해 중과세·감면을 적용하는 것은 수도권 비과밀억제권역과 비수도권을 동등하게 취급한다는 점에서 불형평성 문제를 발생시킨다고 사료됨

○ 그리고 수도권 비과밀억제권역에 대한 균형발전 감면은 서울의 광역화 및 외연확대를 지원한다는 점에서 수도권집중이라는 현실에 부합하지 않는다고 보여짐

- 현재 수도권 비과밀억제권역은 빠르게 성장하며 수도권집중 추세를 주도하는 상황임

〈표 1〉 균형발전 공간구도에 따른 중과세·감면 제도 분류

균형발전 공간구도	지방세 중과세	법인·공장 이전 국세·지방세감면	국세·지방세감면 지역차등
과밀억제권역- 비과밀억제권역	- 법인 설립·설치·전입 중과세 - 본점 신·증축 중과세 - 공장 신·증설 중과세	취득세·재산세: - 법인 지방이전 감면 - 공장 지방이전 감면	취득세·재산세: - 창업중소기업 감면 - 기업부설연구소 감면
		법인세: - (중소기업) 공장이전 세액감면 - 본사이전 양도차익 특례 - 공장이전 양도차익 특례	법인세: - 통합투자세액공제 - 창업중소기업 세액감면 - 해외진출기업 국내복귀 세액공제 - 금융중심지 창업기업 감면
수도권- 비수도권	-	법인세: - (대기업) 공장이전 세액감면 - 본사이전 세액감면	취득세·재산세: 산업단지 등 감면
			법인세: - 중소기업 특별세액감면 - 고용증대기업 세액공제

■ 중과세대상 적절성

○ 기업의 여러 사업용 부동산이 지방세 중과세제도의 대상에 벗어나 있는 실정임

- 산업단지·유치지역·공업지역과 중과제외업종 그리고 도시형공장에 대해 중과세가 상당 부분 비적용됨(표 2)
  · 특히, 도시형공장에 대한 중과세제외는 공장 신·증설 중과세의 실효성을 상당 부분 잠식하는 문제가 있음

○ 그리고 법인이 본·지점으로 사용하지 않고 임대하는 부동산은 중과세가 적용되지 않을 수 있음

  · 임대용과 직접사용 부동산 간 사용용도 측면의 차별성이 크지 않다는 측면에서 대상 간 불형평성 및 제도 실효성 문제가 야기됨

○ 따라서 중과세 비적용 대상에 대해 제도의 실효성 제고 측면에서 합리화 방안의 검토가 필요해 보임

〈표 2〉 특정지역·업종·시설에 대한 지방세 중과제외

지역·업종·시설	법인 설립·설치·전입 중과세	법인 본점 신·증축 중과세	공장 신·증설 중과세	
			구 취득세분·재산세분	구 등록세분
산업단지	제외	포함	제외	제외
유치지역·공업지역	포함	포함	제외	제외
중과제외업종	제외	포함	포함	제외
도시형공장	-	-	제외	제외

■ 법인·공장 이전 감면대상 적절성

○ 법인·공장 지방이전에 대한 지방세감면은 기존 사업장 처리요건에 있어서 국세감면(본사·공장이전 법인세감면 등)보다 엄격하게 운영되고 있음

- 지방세감면은 법인세감면과는 달리 'a) 기존 법인 본점을 다른 용도로 사용하는 경우'와 'b) 기존 공장을 양도하는 경우' 그리고 'c) 지방 공장 운영개시 이전에 기존 공장을 처리하는 경우'에 대해 적용되지 않음

○ 지방세감면의 엄격한 요건은 그 자체로서 부적절하지는 않으나 지방이전의 범위를 좁게 설정하면 그만큼 정책대상이 축소되고 파급규모가 줄어든다는 단점이 있음

■ 조례감면과 지방세 탄력세율 활용성

○ 기업투자 유치 및 지역경제 활성화와 관련하여, 지방자치단체의 조례감면 및 탄력세율 제도가 적극적으로 활용되고 있지 않음

- 지방자치단체는 지역발전의 당사자로서 자립적인 지방세 정책수단을 활용하지 않는 점은 문제가 있어 보임

○ 조례감면·탄력세율 제도가 활용성이 미흡한 원인은 복합적이라 판단됨

- 첫째, 세수감소를 감수하여 얻는 정책효과에 대한 확신이 부족함
- 둘째, 조례감면 또는 세율 조례인하로 지방자치단체 세수가 감소하는 경우 보통교부세액이 감소한다는 문제가 있음
  - · 조례감면 확대 및 탄력세율 인하에 대한 자체노력 페널티가 존재하기 때문임
- 셋째, 지방세특례제한법의 감면 선점에 따라 조례로 감면할 수 있는 범위가 협소함
  - · 지방자치단체는 지방세특례제한법(제4조 제2항 제1호)에서 정하고 있는 사항에 대해 조례로 감면을 확대할 수 없음
  - · 이에 관해, 지방세특례제한법상 개인지방소득세 특례가 조세특례제한법 소득세 세액공제·감면을 준용(선점)하고 있으므로 법인지방소득세 조례감면 추진에 제약이 있다고 볼 수 있음

- 넷째, 법인지방소득세에 대해 탄력세율과 세액감면을 동시에 적용하는 경우에 세액을 어떻게 계산해야 하는지에 대한 규정이 불명확함
  - 법인의 법인지방소득세액이 산정되는 단계는 '산출세액 -> 총부담세액 -> 납부세액 -> 안분세액'으로 구분됨
  - 탄력세율 적용이 있는 경우에는 산출세액에 탄력세율 적용 따른 조정액을 먼저 반영한 이후 감면율을 곱해 세액감면액을 계산해야 원리적으로 타당함
  - 그러나 현 규정상으로 탄력세율 조정액은 산출세액 단계가 아닌 납부세액 단계에서 반영된다는 문제가 있음

4. 효과성 검토

○ 문헌에 근거할 때 조세가 기업투자에 영향을 미치는 요인임을 대체로 긍정할 수 있음

- 경제학 이론은 법인세·법인지방소득세 및 취득세·재산세가 자본에 대한 과세로서 기업투자에 부정적 영향을 미치는 요인임을 말하고 있음
- 해외 실증연구에서는 법인세(지방세 포함)가 기업투자에 부정적 영향을 미친다는 대체적인 합의가 존재함 (Djankov et al., 2010; Ferede & Dahlby, 2012; Ohrn, 2019)
- 다만, 국내 연구에서는 다소 혼재된 분석결과가 나타남

○ 기업에 대한 인식 설문조사 결과는 정책수단으로서 세제의 효과성을 지지함

- (2021년 설문조사) 조세가 투자와 투자지역에 미치는 요인인지에 그리고 세목 및 제도에 따라 효과가 다른지에 관하여 197개 기업(대기업 23개, 중견기업 71개, 중소기업 103개) 대상 설문조사를 실시함
- 그 결과 기업들은 조세를 기반시설과 관련 업체 집적 및 네트워크 등 다른 요인들과 함께 투자지역 결정에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인으로 꼽음
  - 1순위 응답 분포: 교통 등 기반시설 17.3%, 관련업체 집적 및 네트워크 17.3%, 조세요인 15.7%, 부동산 가격 및 임대료 14.2%, 보조금 지원 12.7% 등
- 비수도권 투자를 촉진하는 가장 효과적인 조세정책 방향에 관해서는 법인세·법인지방소득세율 인하, 취득세·재산세율 인하, 법인세·법인지방소득세 투자세액공제, 그리고 산업단지 취득세·재산세감면이 많은 응답을 받음
  - 1순위 응답 분포: 법인세·법인지방소득세율 인하 43.1%, 취득세·재산세율 인하 12.2%, 법인세 투자세액공제 10.7%, 산업단지 취득세·재산세 감면 6.6%, 연구개발비 법인세 세액공제 6.6% 등

○ 문헌에는 재정분권과 균형발전 간 관계에 관한 여러 논의가 존재함

- 지역 간 보유한 자원과 잠재력 차이로 인해 재정분권이 지역격차를 확대시킬 수 있다는 일부 우려가 존재함
- 그럼에도 다수의 연구는 재정분권이 경제력 하위지역에 기업투자 유치를 위한 정책수단을 제공하여 지역의 자립적 발전을 통한 지역격차 축소가 나타날 수 있다는 견해를 제시함

- 실증연구들은 일정조건 하에서 재정분권이 균형발전을 촉진할 수 있다는 데에 대체로 동의함(Lessmann, 2009; Rodriguez-Pose & Ezcurra, 2010; Kyriacou et al., 2012)
- 이러한 논의로부터 우리나라 균형발전 세제를 어떤 방향으로 운영해나가야 할지에 대한 시사점을 찾아볼 수 있음
  · 만일 분권이 균형발전에 효과적이라 한다면, 세제의 분권화를 통한 균형발전 추진도 하나의 방향으로서 모색될 수 있다고 사료됨

5. 정책방향

■ 세제 요건의 개선

○ 산업단지·유치지역·공업지역 등에 대한 지방세 중과세제외는 산업입지의 계획적 조성을 지원하려는 취지가 있으나 지역균형발전의 취지에는 부합하지 않으므로 재검토가 가능해 보임

- 다만, 중과세가 산업발전을 저해할 가능성이 있는 점을 감안해 신중한 추진이 요구됨

○ 도시형공장에 대한 지방세 중과세제외는 정책대상의 상당 부분을 누락시키는 상황이므로 업종을 선별하여 중과세를 제외하는 등의 정책 실효성을 개선하기 위한 방향 모색이 필요함

○ 중과제외업종의 경우, 주민생활 편의와 관련한 업종을 제외한 전 업종을 지방세특례제한법으로 이관하여 관리하는 방향을 고려할 필요가 있음

○ 법인·공장 지방이전 지방세감면의 기존 사업장 요건을 국세감면에 준용하여 완화한다면 감면대상을 확대하고 감면실적을 높일 수 있음

- 그러나 요건을 완화하면 감면대상이 지방이전의 개념에 꼭 들어맞지 않는 경우도 발생할 수 있는 단점이 존재하므로 신중히 추진될 필요가 있음

■ 중장기 정책방향

○ 첫째, 균형발전 공간구도의 재설정이 검토될 수 있음

- 우리나라의 지역격차는 과밀억제권역-비과밀억제권역 구도보다는 수도권-비수도권 구도로 진행된다고 할 수 있음
- 따라서 수도권을 기준으로 전국을 대분하여 균형발전 중과세·감면을 적용하는 방향을 검토해 볼 수 있음
- 이에 대해 전국을 'a) 수도권 과밀억제권역', 'b) 수도권 비과밀억제권역', 'c) 수도권 내 북한 접경지역', 'd) 수도권 인접 비수도권 지역', 'e) 그 외 비수도권' 5개 지역으로 구분하여 지방세 중과세와 국세·지방세감면을 차등적용하는 방향을 제시함

○ 둘째, 지방세감면은 매우 소극적으로 운영되는 상황으로 제도공백을 고려한 감면 보강을 검토해 볼 만함

- 균형발전을 위한 현 취득세·재산세 감면사항을 보면, 기업의 비수도권 지점 사업용 부동산 투자에 대한 감면의 공백이 상대적으로 크다는 점을 알 수 있음
- 이에 대해 지점에 한정하기보다 장기적 관점에서 본·지점과 공장을 아우르는 통합적인 감면 보강 및 법인·공장 지방이전 지방세감면 등과의 역할조정 논의가 바람직해 보임
- 한편, 법인지방소득세 특례 전반이 정책적으로 배제되고 있어 지방투자 촉진을 위해 법인지방소득세 감면이 운영되지 못하는 점도 제도상 공백이라 할 수 있음
- 이와 관련해서는 법인세 통합투자세액공제 요건을 준용하여 법인지방소득세 감면을 신설하는 방향을 고려해 볼 수 있음
  · 부동산 위주의 현 지방세감면 대상을 보완해 기계설비 등 더 광범위한 기업의 유무형 투자를 촉진하는 정책을 추진할 수 있음

○ 셋째, 균형발전을 위한 조례감면 및 탄력세율 활성화가 신중히 추진될 필요가 있음

- 조례감면 및 탄력세율 운영을 활성화하여 균형발전을 추진하는 방향을 고려해 볼 만하지만, 제도운영 활성화가 지역격차를 오히려 확대할 수 있다는 우려가 완전히 해소되기 어려움
- 한 가지 방향으로서 조례감면 및 탄력세율 운영을 활성화를 위한 제도개선 조치를 전국 7개 특·광역시부터 우선 적용해보는 것을 고려해 볼 수 있음
- 대도시부터 적용하여 그 경과를 살펴보고 제도 미비점을 보완한 후 다른 지역으로 확대여부를 결정해도 늦지 않을 것임
- 조례감면 및 탄력세율 운영 활성화를 위한 제도개선 사항으로는 보통교부세 페널티 축소, 감면 총량제 완화, 법인지방소득세 조례감면 범위 확대, 법인지방소득세 탄력세율 적용에 따른 세액 조정방식 개선 등이 있음

〈참고문헌〉

최진섭,「수도권집중 문제와 균형발전 세제 정책방향」, 한국지방세연구원, 2021.

Djankov, S., Ganser, T., McLiesh, C., Ramalho, R., & Shleifer, A. (2010). The effect of corporate taxes on investment and entrepreneurship. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(3), 31-64.

Ferede, E., & Dahlby, B. (2012). The impact of tax cuts on economic growth: Evidence from the Canadian provinces. *National Tax Journal*, 65(3), 563-594.

Kyriacou, A. P., Muinelo‐Gallo, L., & Roca‐Sagalés, O. (2012). Fiscal decentralization and regional disparities: the importance of good governance. *Papers in Regional Science*, 94(1), 89-107.

Lessmann, C. (2009). Fiscal decentralization and regional disparity: evidence from cross-section and panel data. *Environment and Planning A*, 41(10), 2455-2473.

Ohrn, E. (2019). The effect of tax incentives on US manufacturing: evidence from state accelerated depreciation policies. *Journal of Public Economics*, 180, 104084.

Rodríguez-Pose, A., & Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities?: a cross-country analysis. *Journal of Economic Geography,* 10(5), 619-644.