

재정분권과 균형발전을 위한 법인세제 개편방안 연구*

박진** · 이선화*** · 김진영**** · 류덕현***** · 송헌재*****

논문초록

재정분권과 균형발전 정책이 성공하기 위해서는 중앙정부에서 지방정부로의 재정책임성 및 정책적 권한의 이양과 함께 지역 간 초기조건의 불균형을 완화시킬 수 있는 경제적 인센티브 장치가 제공되어야 한다. 본 논문은 이를 위해 현행 법인세의 공동세화, 지방정부분 공동법인세의 지역간 차등배분제, 중앙정부분 공동법인세의 지역간 차등감면율을 내용으로 하는 법인세 개편안을 제시하였다. 제도설계의 전략적 목표는 수도권, 동남권, 중부권, 서남권 등 4대 경제권역별로 재정력지수가 높은 자치단체를 육성하는 것으로 설정하였는데, 이는 경제력과 재정력이 확보된 불교부단체의 경우 권역별 거점도시로서의 기능을 담당할 수 있기 때문이다. 시뮬레이션 결과 법인세의 지역별 안분기준으로 종업원 수를 적용하고, 지역구분 기준으로 경제권역과 지역낙후도지수를 결합하여 사용하는 경우, 재정력지수가 양호한 지방자치단체가 경제권역별로 고르게 만들어지는 것으로 확인되었다.

핵심 주제어: 재정분권, 균형발전, 법인세, 공동세, 차등감면

경제학문헌목록 주제분류: H25, H71, H77

투고 일자: 2018. 4. 13. 심사 및 수정 일자: 2018. 4. 25. 게재 확정 일자: 2018. 4. 27.

* 본 연구는 2017년 안민정책포럼이 지역발전위원회에 제출한 정책연구용역보고서(박진 외, 『세제개편을 통한 지방의 재정자립과 균형발전 방안』, 2017)를 수정, 정리한 것임을 밝혀둔다. 세심한 심사평을 작성해 주신 두 분의 익명 심사위원께 감사의 말씀을 전한다. 그럼에도 불구하고 남아 있는 오류에 대한 책임은 전적으로 저자들에게 있음을 물론이다.

** 제1저자, KDI 국제정책대학원 교수, e-mail: jinparkinkr@gmail.com

*** 교신저자, 한국지방세연구원 연구위원, e-mail: sunhlee2000@gmail.com

**** 건국대학교 경제학과 교수, e-mail: jykm19@konkuk.ac.kr

***** 중앙대학교 경제학부 교수, e-mail: dhryu@cau.ac.kr

***** 서울시립대학교 경제학부 부교수, e-mail: heonjaes@gmail.com

I. 서 론

요소투입에서 생산성 중심으로 경제성장 패러다임이 이동함에 따라 다변화된 정책 수요에 대응하기 위한 정부부문 효율화에 대한 요구가 높아지고 있다. 정부부문의 생산성을 높이기 위한 한 가지 경로는 지방분권화를 통해 다양한 수준의 정부들이 정책 생산에 있어 수평적이고 자유로운 경쟁을 하는 것이다. 우리나라의 경우 1960년대 이후 집권(集權)적 모형을 통한 경제성장을 추구해 왔다. 1995년 민선정부가 이끄는 지방자치시대가 시작된지 20년이 훌쩍 넘었음에도 불구하고 중앙정부는 국가정책의 독점적 생산자 지위를 여전히 고수하고 있다. 정책생산의 독점은 정부 실패의 리스크를 높이며 다양한 정책 경쟁과 정부 혁신에 걸림돌이 될 수밖에 없다. 지역주민이 직접 단체장을 선출하는 정치적 지방자치가 시행되고 있음에도 불구하고 실질적 지방분권의 속도가 더딘 것은 중앙정부에 대한 지방정부의 재정적 종속에서 그 원인을 발견할 수 있다. 따라서 재정분권은 형식적 권력의 분산이 아니라 지방자치의 성숙을 위한 필요조건으로 간주된다.

변화하는 경제환경에서 지방자치를 통한 정부부문의 효율화에 대한 필요성과 가치가 널리 공유됨에도 재정분권의 경제적 역할¹⁾에 대해서는 경제이론적 또는 실증적 합의가 이루어지지 않고 있다. 이는 지역간 경제력이 현저하게 차이나는 상태에서 재정분권의 실현이 헌법적 가치로 명시되어 있는 “지역 간의 균형있는 발전”(헌법 제123조 제2항)을 저해할 수 있다는 우려와 관련되어 있다. 우선 재정분권이 지역간 격차를 확대시킬 것이라는 부정적 견해의 이론적 단초는 순수한 형태의 티부모형(Tiebout Model)에서부터 발견된다. Besley and Ghatak (2003, p. 245)에 따르면, 완전히 분권화된 티부의 이론모형에서 지방정부에 의한 공공재 공급은 층위화(stratified)될 수밖에 없으며, 이에 따라 분권화와 평등이라는 목표를 함께 추구하기는 어렵게 된다. 분권화에 의한 지역간 격차의 확대는 교육이나 의료기관의 사례에서 명징하게 설명되는데, 지역간 차이로 인해 우수한 학생이나 병원이 특정지역으로 집중되는 경우 그로 인해 나머지 지역의 공공재 수준이 더욱 열악하게 된다는 것이다(Le Grand, 1991, p. 1266; Besley and Ghatak, 2003에서 재인용).

반면 재정분권이 낙후지역의 경제성장과 지역간 격차 해소에 보다 효과적일 수 있

1) 구균철 (2015a, pp. 9-37)은 재정분권의 경제적 역할을 정부효율성, 재정성과, 경제성장, 소득 분포 등 네 가지 기준으로 구분, 이에 대한 이론적 논거와 실증적 연구결과를 제시하고 있다.

다는 견해는 지방정부가 지역주민의 선호를 보다 잘 반영할 수 있다는 사실로부터 출발한다. 지방분권은 세율의 인하나 재정지출의 효율화를 통해(Bartolini et al., 2016) 또는 지역의 물적 및 인적 자본투자를 촉진함으로써(Blöchliger et al., 2013) 기업유치나 지역의 경제성장을 효과적으로 달성할 수 있다는 것이다. 단, 분권화가 효율적인 공공재 공급을 통해 궁극적으로 지역간 격차 해소에 도움을 줄 수 있다는 이상의 이론적 입장은 제2세대 재정연방주의이론이 제시하는 바와 같이 지방정부의 세입분권을 전제로 지지되고 있다. 이밖에 Rodriguez-Pose and Ezcurra(2010)는 분권화가 지역의 인적·물적 자원을 보다 효율적으로 사용할 유인을 제공하는데 이러한 유인은 효율성 경계(efficiency frontier)에 근접해 있는 발전지역보다 낙후지역의 성장잠재력 제고에 효과적이라는 점을 들어 분권화가 지역간 격차 해소에 도움이 될 것이라고 설명하였다.

이러한 논의와 별개로 지역개발정책에 있어 ‘균형발전’이 그 자체로 정책목표가 될 수 있는지에 대해 의문이 제기되기도 한다. 고영선 외(2008)는 우선 우리나라의 지역간 불균형이 다른 OECD 국가에 비해 심각하게 높은 수준이라고 보기는 어렵다는 점에서 기존의 지역균형발전론과는 다른 입장을 취하고 있다. 나아가 경제활동의 지리적 집중이 규모의 경제를 통해 집적의 이익을 만들어 낸다는 신경제지리학의 이론적 논의에 준거해 중앙정부가 주도하는 균형발전전략에 대해 회의적인 시각을 보였다. 이에 따라 지역개발정책의 성공을 위해서는 균형발전 전략의 주체가 중앙정부에서 지방정부로 전환되어야 하며, 지방정부의 일차적 책임성 하에 중앙정부가 이를 지원해야 한다는 원칙이 지켜져야 함을 강조하였다.

사실 참여정부 이후 우리나라에서는 사무와 기능의 이양에 따른 세출분권과 지방세 이양을 통한 세입분권이 동시에 추구되었음에도 불구하고 사무의 이양, 지방세 비중의 증대는 여전한 하향식 자원배분 방식과 결합되어 있으며 그 결과 분권수준은 후퇴하고 지역간 불균형 심화는 해소되지 않고 있는 실정이다. 형식적인 기능 및 세목의 지방 이전이 실질적 분권의 강화와 지역간 경제력의 완화라는 두 가지 정책목표 달성에 있어 모두 성공적이지 못했던 데에는 결국 Prud'homme(1995)이 설명한 초기조건의 불균형²⁾과 신경제지리학이 제시한 집적의 이득에서 그 이론적 단초를 찾을 수 있다. 중앙집권적 경제성장과정에서 수도권으로의 경제력 집중의 결과, 수도권은 요소

2) Prud'homme(1995)는 초기조건의 불균형으로 인해 부유한 지역일수록 양질의 공공재 생산이 가능하며, 재정분권이 중앙정부의 재정조정 기능을 약화시킨다는 점에서 분권화가 지역간 재정 격차 및 경제력격차를 악화시키게 된다고 설명한다.

의 생산성을 높이는 집적의 경제를 누리게 되었고 인적·물적 투자의 지리적 구심지로서 경제적 우위를 점하게 된 것이라 볼 수 있다.

이상의 논의를 종합해보면, 균형발전정책이 성공하기 위해서는 중앙에서 지방정부로의 재정책임성 및 정책적 권한의 이양과 함께 초기조건의 지역간 불균형을 완화시킬 수 있는 경제적 인센티브 장치가 동시에 제공되어야 한다. 재정분권과 균형발전 간 선순환 구조를 유도할 수 있는 조세정책 수단으로는 기업이전의 인센티브 역할을 할 수 있는 법인세제가 가장 효과적일 것이다. 본 논문에서는 지방정부의 재정적 자립과 비수도권으로의 경제력 분산을 동시에 달성하기 위해 법인세제를 전면적으로 개편하는 방안을 제시하였다. 제Ⅱ장에서는 세제개편안의 기본 아이디어와 제도 설계 방안을 설명하며, 제Ⅲ장에서는 제도 설계에 따른 지방재정에의 영향을 시뮬레이션하고 그 결과를 분석하였다. 끝으로 결론에서는 제도의 한계점, 보완방안 등을 정리하였다.

Ⅱ. 법인세제 개편 필요성 및 제도설계

1. 개편목표와 기본개념

최근 문재인정부는 지방분권의 헌법적 가치를 인정하는 정부발의 개헌안을 제시하였다.³⁾ 1987년 개정된 현행 헌법의 경우 지방분권은 헌법적 가치로는 명시화되어 있지 않으며 지방자치단체의 사무·종류·지방의회에 대한 규정만을 담고 있다. 반면 균형발전은 국가의 권한이자 의무로 규정되어 있다.⁴⁾ 이에 비해 새로운 개헌안은 지역 간 균형발전의 의무에 더해 지방분권국가로의 지향성을 분명히 하였다. 지방분권국가 지향성을 실현하는 구체적 요소로는 자주조직권, 자치행정권, 자치입법권, 자치재정권 등이 포함되어 있다. 지방분권과 균형발전은 추진이념과 가치체계의 차이에도 불구하고 지역발전이라는 공통분모와 연계되어 때로 혼재되어 사용되었다. 그러나 지방분권이 경쟁과 지방자치단체의 권한 및 책무성을 강조하는 반면 균형발전

3) 정부개헌안(2018. 3. 26.).

4) (헌법 제122조) 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.

(헌법 제123조) ②국가는 지역 간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.

은 형평성, 국가 최소기준, 중앙정부 주도성을 강조하는 개념으로 양자는 서로 상반된 가치체계에 기초하고 있다.⁵⁾ 본 논문에서 제시하는 세제개편 시나리오는 두 개념의 구성요소를 결합하면서도 지방분권적 가치를 우위에 두는 안이라 할 수 있다.

구체적으로 세제개편안은 법인세의 공동세화, 지방정부에 귀속되는 공동법인세의 지역간 차등배분, 중앙정부 귀속 공동법인세의 차등감면제 등의 요소로 구성된다. 지역간 차등배분제는 중앙정부의 하향식 배분공식에 의해 결정되는 단기적 조치이지만, 중앙정부 이전재원에 종속되어 있는 지자체의 재정력⁶⁾을 개선하는 역할을 한다(균형발전정책의 요소). 재정력 개선으로 불교부단체가 되는 지방정부는 중앙정부로부터 상대적으로 독립적인 정책권한을 행사하고 재정지출 책임성을 높이는 의사 결정을 할 가능성이 높아지게 된다(지방분권의 요소). 그 결과 지역실정에 맞는 정책과 지역민 수요에 부합하는 공공재 공급이라는 지방정부 본연의 역할을 수행하고 지방정부의 정부효율성을 높일 수 있게 된다. 정부부문 효율화에 따른 지역경쟁력 제고 효과에 더하여 법인세 일부(중앙정부분)에 대한 차등감면제도 도입은 지역간 초기조건의 불균형을 해소할 수 있는 경제적 유인을 제공하는 기능을 담당한다. 양질의 지방공공재 공급과 지방정부의 자발적 발전정책, 감면을 통한 법인세 실효세율 인하 등 복합적 요인에 힘입어 기업의 지역이전이 활성화되면 중장기적으로는 지역간 경제력 격차가 완화되며 이를 통해 취약지역 지방정부의 재정력이 개선되는 선순환 구조가 형성될 수 있다(분권의 결과로서의 지역 간 균형있는 발전).

2. 세제개편의 필요성

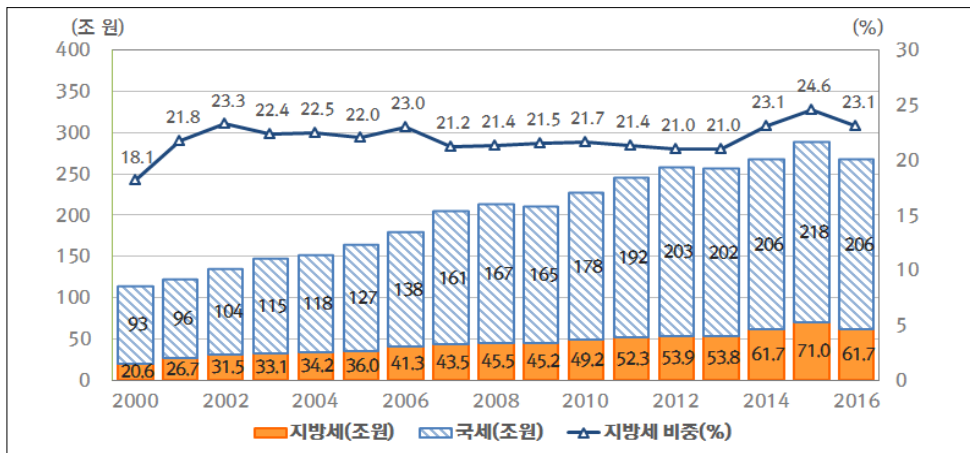
세제개편을 통한 지역간 초기 조건의 불균형을 해소해야 할 당위성은 무엇보다도 지자체간 경제력의 격차 특히 수도권과 비수도권 간의 격차가 심각한 수준에 이르렀

5) 최우용(2017)에 따르면 지방분권 이념은 지방자치단체간 경쟁을 유도하는 과정에서의 효율성 추구, 지방정부에 대한 권한과 책임 부여를 통한 지역의 자주성 강조, 지자체가 중심이 되어 중앙정부로부터 이양받은 권한과 사무를 직접 집행하는 것 등을 내용으로 한다. 이에 비해 지역균형발전은 지역 간의 불균형 경쟁 시정 및 형평성 추구, 국가의 최소기준 또는 국제 표준 지향, 중앙정부 주도의 국가재원 배분을 통한 지역발전 추구 등을 특징으로 하여 지방분권과는 상반된 개념과 가치를 갖는다(pp. 35-37).

6) 재정력지수란 지방교부세 산정공식에 따른 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 지표로 재정력지수가 1보다 큰 경우 중앙정부의 보통교부세 배분대상에서 제외된다. 불교부단체는 중앙정부의 이전재원 중 보통교부세에 의존하지 않는 지자체로 최소한의 행정적 기능 수행에 있어 중앙정부 이전재원으로부터 독립적일 수 있게 된다.

다는 점에서 발견된다. 수도권 지역은 인구 구성비로는 전체의 50%를 차지하나 상당 기업수는 70%, 그 시가총액은 84%에 달한다. 또한 지방재정의 자립상태를 보여주는 각종 지표들에 따르면 2000년대 이후 우리나라의 재정자립수준은 꾸준히 악화되어 왔다. 재정자립수준의 악화는 지방세의 비중 확대와 함께 진행되었다는 점에서 특이 할만하다. 2000년 전체 세수에서 차지하는 지방세 비중은 18.1%에 불과하였으나 2016년에는 23.1%까지 상승하였다. 그러나 2003년에서 2016년 사이에 재정자립도는 56.3%에서 52.5%로, 재정자주도는 84.9%에서 74.2%로 하락한 것으로 나타났다.⁷⁾

〈그림 1〉 국세와 지방세의 규모와 비중 추이



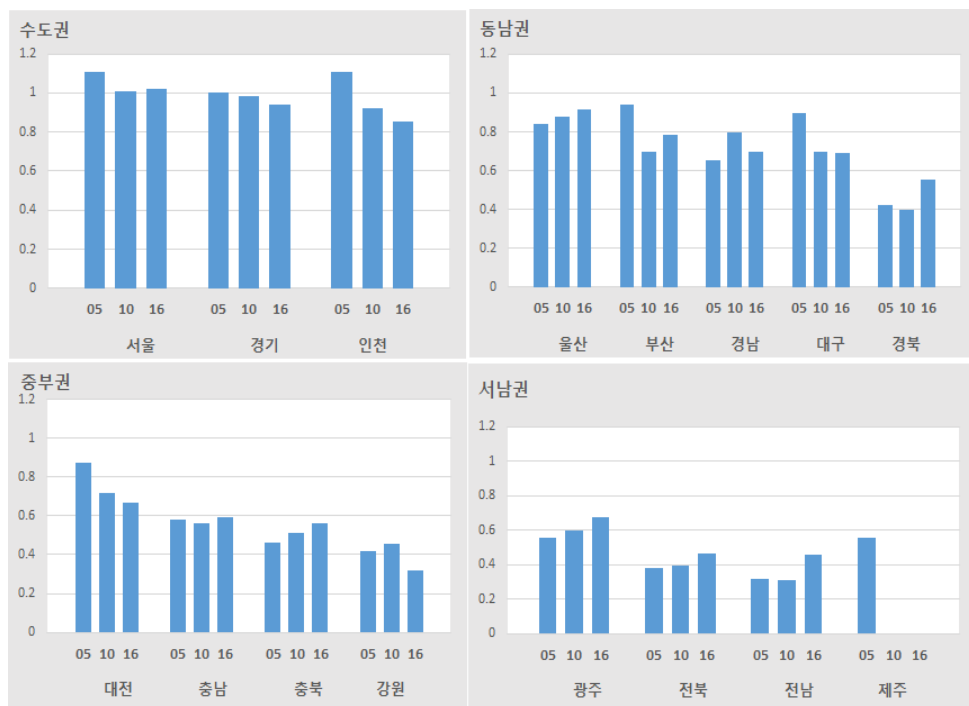
자료: 국세통계연감, 지방세통계연보 (각년호) (출처: 박진 외 (2017)의 〈그림 II-3〉을 수정·인용).

본고는 재정자립관련 지표 가운데 재정력지수가 지방분권 잠재력과 가장 밀접하게 관련된 것으로 평가하였는데 이는 재정력지수가 1보다 큰 경우 불교부단체로 분류되어 중앙정부로부터의 이전재원 배분에 의존하지 않고 독립적 예산편성이 가능하다는 점 때문이다. 다른 지표와 마찬가지로 재정력지수 역시 지속적으로 악화된 것으로 확인되는데 불교부단체의 수는 참여정부 시기 10~12개였으나 2008년 10개, 2009년 7개

7) 재정자립도는 지자체 예산 중 자체수입(지방세와 세외수입)의 비중이며 재원조달 측면의 자립 정도를 대표한다. 재정자립도는 자치단체 수입 중 중앙정부에 의존하지 않는 재원의 규모로 자립도의 하락은 중앙정부에의 의존도가 높아짐을 의미한다. 재정자주도는 지자체 예산 중 자체수입과 지방교부세의 비중으로 재원사용 측면에서 자율권을 나타내는 지표이다. 재정자주도는 자치단체가 재량권을 가지고 사용할 수 있는 예산 비율로 실질적 자주재원 능력을 의미한다.

로 감소하였다. 이는 지방세수의 증가가 지방정부의 재정수요 증가를 따라잡지 못하는 데 기인한다. 게다가 지역적으로 불교부단체는 광역과 기초 모두 수도권에 위치하고 있다.⁸⁾ 수도권, 동남권, 중부권, 서남권 등 4개 권역으로 구분하여 광역자치단체의 재정력지수 분포를 확인한 결과는 <그림 2>와 같다. 그림에서는 권역별 재정력수준의 뚜렷한 격차와 함께 대다수 지역에서 재정력지수가 점차적으로 하락하는 현상이 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 한편, 제주특별자치도와 세종특별자치시는 <그림 2> 및 시뮬레이션 분석대상에서 제외한다.⁹⁾

〈그림 2〉 권역별 재정력지수 분포와 추이: 광역단체(2016년)



주: 제주특별자치도와 세종특별자치시는 분석대상에서 제외함.

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 통합재정 개요」, 2017 (출처: 박진 외(2017)의 <그림 VI-1>).

8) 2006년 불교부단체는 서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성, 인천, 경기, 안양, 부천, 안산 등 12개였으나 2016년에는 서울, 수원, 성남, 고양, 과천, 용인, 화성 등 6개로 감소하였다.

9) 제주특별자치도는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따라 2007년부터 재정부족액을 산정하지 않고 보통교부세 재원의 3%를 교부하고 있다. 또한 지리적으로도 다른 경제권역으로부터 분리되어 있으므로 다른 지역과 공통의 경제권으로 구분하는 것이 적절하지 않다고 판단하였다. 세종특별자치시는 세수의 지역안분 기준으로 사용되는 경제변수가 경제총조사 등 통계자료에서 제공되지 않기 때문에 분석에서 제외하였다.

지역 간 경제력 격차의 확대와 지방정부의 재정력지수 하락은 지방분권과 균형발전 모두에 있어 부정적 신호를 보내고 있다. 지역 간 경제력 격차문제는 세원의 이전 없이 국세의 지방세 이전만으로는 지방정부간 수평적 재정불균형 문제가 더욱 심각해질 수 있음을 의미한다. 또한 지역간 재정형평화나 재정조정에만 포커스를 맞춘 하향식 자원배분으로는 지방정부의 자율성 및 재정책임성을 강화하는 재정분권을 달성하기 어렵다. 따라서 재정형평화와 동시에 세원이전 효과를 유도하기 위한 방편으로 지역을 기반으로 창출된 법인세의 개편을 검토하였다. 여러 유형의 세목 가운데 법인세를 검토대상으로 삼은 이유는 지방자치단체의 기업유치활동을 강화할 유인을 제공한다는 취지에서이다.

3. 제도설계개요

법인세제를 이용한 제도개편은 크게 법인세와 법인지방소득세를 공동법인세화하는 방안과 현재와 같이 독립적으로 운영하는 방안으로 구분된다. 여기에서는 공동법인세안을 중심으로 제도설계방안을 제시하였다. 제도는 크게 법인세 공동세화, 지역별 차등배분제, 지역별 차등감면제로 구성된다.

〈표 1〉 공동법인세의 정책목표별 정책수단

정책목표	정책수단
① 지자체의 세수확대 및 기업유치 노력강화	공동법인세
② 지역간 재정력 격차해소	지방분 차등배분제 (낙후지역에 높은 배분)
③ 기업의 지방분산	국세분 차등감면제 (낙후지역에 높은 감면)
④ 지방의 재정자립	이상 정책수단의 결과

출처: 박진 외(2017)의 〈표 VIII-2〉.

1) 법인세 공동세화 방식

1단계인 법인세 공동세화는 법인세와 법인지방소득세를 포함한 총 법인세수를 지역별로 안분하는 단계이다. 현행 세제 하에서는 국세분 법인세(100)는 중앙정부로 귀속되고 법인지방소득세(10)는 지방정부(특광역시 및 광역도 산하의 시군 기초단체)로 귀속된다. 이 때 복수의 지자체에 사업장이 소재하고 있는 기업의 경우 종업원수와 건축물 연면적의 평균치로 법인지방소득세의 지역귀속분을 결정하게 된다. 예

를 들어 A 기업의 해당 비율이 지자체 J와 K에 8:2로 주어진다면 기업 A가 납부하는 총 법인세 가운데 지역 J로는 8, 지역 K로는 2가 귀속되는 식이다. 그런데 공동법인 세제 하에서는 국세분과 지방세분을 포함한 총 법인세수를 지역간에 우선 배분해야 한다. 즉 A가 납부하는 총 법인세 110을 안분비율 8:2에 맞추어 지역 J와 K로 나누어야 하므로 J로는 공동세수 총 88이, K로는 공동세수 총 22가 할당된다(이 금액은 지방분 최종 귀속분은 아니라는 점에 유의).

〈그림 3〉 복수사업장 법인에 대한 법인지방소득세 지역별 안분방식

사업장소재지 시·군 세수=

$$\text{법인세 총액} \times \left[0.5 \times \left(\frac{\text{해당시} \cdot \text{군 내 종업원수}}{\text{법인 총 종업원수}} + \frac{\text{해당시} \cdot \text{군 내 건축물 연면적}}{\text{법인 총 건축물 연면적}} \right) \right] \\ \times \text{해당시군 세율}$$

2) 지역별 차등배분제

2단계인 지역별 차등배분제는 지역별 공동세수를 국세분과 지방세분으로 배분하는 단계로 지역별 낙후도 등 주어진 기준에 따라 차등배분제를 적용한다. 낙후지역일수록 공동세 중 지방분 배분비율을 높이는 방식이며 지역간 재정력의 격차를 해소하는 것이 목적이다. 예를 들어 발전지역은 지역별 공동세수의 중앙 대 지방 배분비율을 90:10으로 설정하고 낙후지역은 40:60으로 구성하는 방식이다. 지역 J를 발전지역, K를 낙후지역으로 가정한다면, 공동세수는 J의 경우 중앙정부분 79.2(=88x0.9), 지방정부분 8.8(=88x0.1)로, K의 경우 중앙정부분 8.8(=22x0.4), 지방정부분 13.2(=22x0.6)로 결정된다. 결과적으로 공동세수의 지역간 차등배분은 발전지역과 낙후지역의 재정력을 형평화하는 효과를 가지게 된다.

공동세수의 지방정부분 배분율은 해당 지역의 발전정도에 따라 최고 60%에서 최저 10%의 범위를 탄력적으로 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 전체 지역을 4구역으로 나누고 지역발전도에 따라 지방정부분을 0.1, 0.2, 0.4, 0.6 등의 고정값을 갖도록 설계하는 것이 효율적일 수 있다. 최고율인 0.6은 2016년 기준 법인세수(지방분 포함, 60.8조원) 대비 지방교부세(33.2조원)의 비중을 대략적으로 반영한 값이며, 최저율인 0.1은 현행 재정력지수가 1보다 큰 불교부단체의 경우 공동법인

세 지방정부부분이 현행(11분의 1)과 유사한 수준에서 결정되어도 재정운영에 무리가 없다는 점을 반영한 결과이다. 참고로 독일의 경우 연방헌법에서 공동법인세의 중앙정부(연방)와 지방정부(주) 간 배분비율을 50:50으로 규정하고 있다.

3) 지역별 차등감면율 제도

3단계는 지역별로 결정된 중앙정부부분 법인세에 대해 발전정도에 따른 지역별 차등감면제를 적용하는 것이다. 감면율은 0-90% 범위에서 결정 가능하다. 앞서 예를 다시 사용하면 발전지역인 J의 경우 감면이 적용되지 않으므로 중앙정부부분 법인세는 온전히 중앙정부로 귀속된다. 반면 낙후지역 K에 대한 감면율을 90%로 가정하면 중앙정부부분 법인세 중 $0.88(=88 \times 0.1)$ 만이 최종세수가 된다. 따라서 낙후지역에서 10%의 생산활동을 하는 기업 A의 경우 총 세부담액 110 가운데 7.92(낙후지역 공동세 부담액 가운데 중앙정부 귀속분)만큼을 감면받게 되므로 평균 감면율은 7.2%가 된다. 지역별 차등감면율을 적용하게 되면 전체 생산활동 가운데 낙후지역에서의 활동 비중이 클수록 기업이 직면하게 되는 실효세율은 낮아지게 된다.

이상의 제도는 지역별 기업환경의 차이가 큰 상황에서 기업의 지방분산이 지방정부의 기업유치 노력만으로 달성되기에는 많은 한계가 있다는 점을 감안한 다소 파격적인 인센티브 제도라 볼 수 있다. 차등감면율의 최대치를 어떻게 설정할 것인지에 대해서는 구체적 고민이 이루어져야 하지만, 기업의 입지선택에 영향을 줄 정도가 되려면 차등의 폭이 상당히 커야 함은 물론이다. 예컨대 법인세 감면이 효과를 발휘하기 위해서는 법인세부담을 낮추고자 해외이전을 고려하는 기업이 그 대안으로 지방이전을 고려할 수 있을 정도의 감면이 이루어져야 한다.

차등감면제 도입시 고려해야 하는 관련쟁점은 낙후지역 중앙정부부분 법인세수의 감소에 따른 세수보충방안이다. 고려해 볼 수 있는 여러 대안 가운데 가장 합리적인 방안은 차등감면에 소요될 재원의 크기를 고려하여 법인세 명목세율을 인상하는 안이다. 이 경우 공동법인세수는 중립적으로 유지하면서 낙후지역에 입주한 기업은 이전보다 법인세 부담이 줄어들고 기업이 밀집된 지역에 있는 기업은 법인세 부담이 늘어나는 구조가 된다. 결과적으로 법인세를 통해 수도권 등 발전지역에 입주한 기업이 낙후지역에 입주한 기업에게 보조금을 지급하는 형태가 될 것이다. 그렇지만 이 또한 명목상 법인세율 인상이 수반되므로 세계적인 법인세 감세 추세에 역행한다는 반대여론에 부딪칠 가능성은 매우 높다. 현실적으로는 지역균형 발전과 지방의 기업환경 개

선이라는 정책목표와 명목세율 인상에 대한 반대논리 중 국민들이 선호하는 가치를 감안하여 정책적 선택이 이루어질 수밖에 없다.

이에 대한 대안으로는 명목세율은 유지하면서 현행의 다른 법인세 과세특례를 폐지함으로써 법인세 평균 실효세율이 낮아지지 않도록 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 현재 법인세 조세특례는 기업규모별, 지역별, 업종별 등등 매우 다양한 수준에서 이루어지고 있으며 정책적 실효성이 높지 않은 제도들이 일몰되지 않고 장기간 연장되고 있다. 이러한 조세특례는 그 자체로서도 문제이지만 지역별 차등감면제와도 제도적 간섭효과를 일으켜 개별 제도의 실효성을 감소시키게 되는 문제점도 안고 있다. 따라서 그간 정책적 의미가 퇴색되거나 실효성이 낮은 제도들을 과감히 정리함으로써 차등감면에 따른 세수감소분을 보전하고 차등감면의 효과성을 높일 수 있다. 명목세율의 인상보다는 현행 조세특례의 선별 폐지가 제도설계 측면에서나 정책수용성 측면에서 바람직할 것으로 평가된다.

4) 제도설계 예시

이상 제시한 공동법인세 제도는 차등배분율과 차등감면율의 설계방식에 따라 세수 측면에서는 중앙정부와 지방정부 간 및 낙후도에 따른 지방정부 간 세수 귀속분을 차등화하며, 법인의 세부담 측면에서는 생산활동 소재지의 낙후도에 따라 실효세율을 차등화하는 효과를 발생시킨다. 제도의 설계를 위해서는 낙후도에 따른 지역구분, 각 지역에 대한 지방정부분 공동법인세 차등배분율, 각 지역에 대한 중앙정부분 차등감면율을 결정해야 한다. 여기에서는 낙후도에 따라 지역을 4개로 구분하였다. 공동법인세 중 지방정부분 배분율은 가장 낙후한 지역 1에 60%, 지역 2에 40%, 지역 3에 20%, 가장 발전한 지역 4에 10%로 설정하였다. 중앙정부분 공동법인세에 대한 감면율은 가장 낙후한 지역 1 90%, 지역 2 40%, 지역 3 15%로 차등화하였으며 가장 발전한 지역 4은 감면에서 배제하였다.

〈그림 4〉는 이상의 차등화 비율을 사용한 경우 지역낙후도에 따른 공동법인세의 정부귀속 비중을 계산한 것이다. 공동법인세 배분공식에 따라 각 지역별로 안분된 총 세수는 낙후도에 따라 지방정부 귀속분, 중앙정부 귀속분, 중앙정부분 중 감면분 등이 차등화된다.

〈그림 4〉 지역낙후도에 따른 공동법인세의 정부귀속 비중(전체 100%)

지역1 (낙후지역)	지역2	지역3	지역4 (발전지역)
법인세 감면 (36%)	법인세 감면 (24%)	법인세 감면 (12%)	중양정부 귀속 (90%) 지방정부 귀속 (10%)
중양정부 귀속 (4%)	중양정부 귀속 (36%)	중양정부 귀속 (68%)	
지방정부 귀속 (60%)	지방정부 귀속 (40%)	지방정부 귀속 (20%)	

주: 회색영역이 생산활동 지역별 기업의 법인세 실제 부담비중을 나타냄.
출처: 박진 외(2017)의 〈그림 VIII-2〉.

법인의 입장에서 생산활동 소재지에 따른 실효세율 변화를 살펴보면 〈표 2〉와 같다. 공동법인세의 배분율, 중양정부분 감면율을 지역낙후도에 따라 차등적용한 결과 발전지역인 지역 4에서만 생산활동을 하는 법인은 명목세율에 따른 세부담률 100이 그대로 실효 세부담률이 된다. 지역의 발전정도가 낮아질수록 법인세 세부담률은 12% 포인트씩 낮아지게 되는데 가장 낙후한 지역 1의 경우 감면율이 36, 실효 세부담률이 64이 된다. 따라서 이와 같은 제도설계는 지역 4에 있던 법인이 지역 1로 사업장을 완전 이전하는 경우 36%에 달하는 법인세 감면혜택을 누리는 결과를 유도하고 있다.

〈표 2〉 지역낙후도에 따른 법인의 실효세율 차등화(단일사업장 경우)

	지방분 배분율 (a)	중양분 배분율 (b)	중양분 감면율 (c)	실효중양분 감면율 (b * c)	중양분 실부담률 (b-b * c)	법인세 실부담율 [a+b * (1-c)]
지역4(발전)	10	90	0	0	90	100
3	20	80	15	12	68	88
2	40	60	40	24	36	76
지역1(낙후)	60	40	90	36	4	64

출처: 박진 외(2017)의 〈표 V-3〉.

4. 제도 구성요소에 대한 평가

1) 공동법인세 방안과 법인지방소득세 방안

공동법인세에 대한 대안으로는 현재와 같이 법인세와 법인지방소득세를 분리하여 법인세 과세표준은 공유하되 지방정부가 법인지방소득세를 온전한 독립세로 운용함으로써 지방정부의 자율성을 최대한 허용하는 방식을 들 수 있다. 이 경우 역시 국세와 지방세의 비중을 현행 10:1에서 4:6까지 개편하여 지방세 총액을 증가시키는 안이 선행되어야 한다. 다음으로 지방정부는 자율적으로 법인지방소득세율을 조정하여 기업유치를 위해 탄력적으로 대응하도록 하고, 중앙정부는 지역간 격차를 조정할 수 있도록 법인 소재지에 따라 법인세를 차등감면하게끔 하는 방안이다. 법인지방소득세를 유지한 대안적 개편안과 비교한 공동법인세의 장점은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부와 지방정부가 법인의 소득을 공동세원으로 활용할 경우 조세의 수직적 외부효과를 차단하는 효과가 있다. 법인지방소득세의 독립세화를 유지한 상태에서 법인세의 비중을 낮추고 법인지방소득세의 비중을 높이는 방안을 채택할 경우 기업유치를 위해 지방정부간의 과도한 조세인하경쟁이 발생할 우려가 제기된다. 또한 기업이 편중되어 있는 지역의 경우 세율을 인하할 유인이 없고 오히려 지방정부의 세수확대를 위해 세율을 인상할 경우 기업 활동 위축으로 국가 전체 법인세수가 줄어드는 외부효과의 여지가 발생하는 것이다. 중앙정부가 지방법인세 결정과정에 개입함으로써 이러한 부정적 외부효과를 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 공동법인세의 경우 중앙정부와 지방정부의 배분비율을 지역적 특성에 맞게 차등화하는 정책 설계를 통해 지역균형 발전과 지방정부의 기업유치라는 정책목표를 달성하기에 용이하다. 지역의 낙후정도에 따른 배분비율의 차등화로 지역균형 발전에 이바지할 수 있으며, 차등화의 정도가 충분히 커져서 지방정부의 배분비율이 60%에 달하는 지방정부의 경우 기업유치를 위한 기업 친화적 공공재 공급 유인이 증가할 것으로 예상된다. 셋째, 지방정부의 기업유치 노력에 더하여 공동법인세 중앙정부 몫을 지역의 낙후도에 따라 차등감면하는 정책을 접목함으로써 기업의 입지선택에 미치는 영향을 최대화할 수 있게 된다. 공동법인세의 형태를 띠는 경우 지역별 차등배분과 중앙정부 법인세의 차등감면을 동시에 수행함으로써 중앙정부의 정책 기능을 극대화할 수 있는 것이다. 넷째, 복수사업장 법인의 경우 정해진 배분기준에 따라 지방법인세를 계산하여 배분할 수 있으므로 세무행정의 효율성을 극대화할 수 있다. 즉, 지방정부간 안분

기준과 배분기준을 마련하기만 하면 이후의 세무행정은 주어진 방식에 따라 자동적으로 진행 가능해진다.¹⁰⁾

공동법인세 방안의 한계는 다음과 같다. 첫째 현행 법인지방소득세 제도를 폐지해야 하는 부담에 직면하게 된다는 점이다. 법인지방소득세가 (부분) 독립세로 전환된 지 얼마 되지 않는 시점에서 법인지방소득세를 폐지하게 되면 정책의 일관성 측면에서 바람직하지 않게 보일 여지가 있다. 특히 법인지방소득세를 독립세화한 취지를 훼손하지 않으면서 법인지방소득세를 폐지하는 명분을 찾는 것은 쉽지 않아 보인다. 둘째, 지방정부의 자율성과 책임성을 강조하는 지방자치제도의 확대 발전 방향과 부합하지 않는다는 지적이 제기될 수 있다. 제도의 핵심 구성요소인 지방법인세의 배분비율과 중앙정부 법인세의 감면율을 중앙정부가 정하기 때문에 지방정부의 자율성과 책임성 강화에 반하는 정책으로 비춰질 가능성이 있다는 것이다. 지역의 자율성 확대 측면을 고려한다면, 공동법인세 배분비율을 지역별로 차등화하는 정책결정 과정에 지방정부의 의견이 반영될 수 있는 통로가 마련되어야 할 것이다. 셋째, 낙후된 지역일수록 법인세의 지방정부 배분 몫이 증가하고 중앙정부의 감면율이 높아지도록 설계될 경우 지방정부 간 기업유치 경쟁으로 인한 효율성 달성에 왜곡된 효과를 줄 여지가 있다. 지방정부의 세원확보를 통한 재정력 강화의 달성을 위해서는 지방정부 스스로 노력하고 경쟁하는 체제를 갖추는 것이 중요함에도 공동법인세 방안은 중앙정부의 과도한 개입으로 경쟁의 효율성 달성과정에 왜곡현상이 발생할 수 있다. 중앙정부의 하향식 제도설계는 효율적 경쟁을 위한 초기조건의 불평등 정도를 해소한다는 점에서는 그 정당성이 인정된다. 다만 중앙정부의 개입이 어느 정도까지 이루어지는 것이 바람직한 것인지 결정하기 위해서는 이론적·실증적 연구와 뒷받침되어야 할 것이다.

본 연구에서는 공동법인세 방식이 갖는 문제점과 한계에도 불구하고 기업의 지방분산 및 지방정부의 재정력 강화에 유리하다는 점, 별도기금의 마련 없이도 지역간 재정력 형평화라는 목표달성이 가능하다는 점 등에 있어서의 정책적 우월성을 고려하여 공동법인세를 기준으로 시뮬레이션을 수행하였다.

10) 지역간 차등감면율제의 도입과 관련해서는, 낙후도가 다른 여러 지역에 복수사업장을 운영하는 법인에서 사업장 별 종업원 수 허위기재의 유인이 커질 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 이러한 유인을 방지하기 위해서는 종업원 수의 측정을 개인지방소득세 납세자료와 연계하는 등의 보완방안이 요구된다.

2) 차등감면제도에 대한 평가

본고에서 제안한 지역별 차등감면제 자체는 참여정부 말기에 추진한 2단계 균형발전 종합계획(2007)에 그 뿌리를 두고 있다. 당시 이 제도에 대한 찬반논의가 상당한 정도로 개선된 바 있기 때문에 해당 논의에 대한 검토는 본고의 정책제언이 갖는 의의와 문제점, 보완방안 등을 사전적으로 평가하는 데 도움을 줄 수 있다.

2007년 참여정부의 법인세 차등안은 지역발전도에 따라 법인세를 차등 감면하는 안이다. 구체적으로는 지역발전정도에 따라 분류된 4개의 지역에 대해, 1등급(낙후지역)에 70%, 2등급(정체지역)에 50%, 3등급(성장지역)에 30%의 법인세액을 감면하며, 4등급(발전지역)에 대해서는 감면혜택을 주지 않는 방안이다. 기업규모별로도 감면은 차등화되는데, 중소기업은 이전, 창업, 운영 기업 모두 기간 제한 없이 감면하며 대기업의 경우 이전 기업은 15년, 창업 기업은 10년간 감면혜택을 부여한다. 지역발전도는 인구·경제력·재정력 등 기초단체의 5대 부문 지표의 표준값(Z-score)을 합산하여 종합점수를 산출한 후 EU의 지역구분 방식인 평균값 $\pm 25\%$ 를 기준으로 지역발전 정도에 따라 전국을 4개 그룹으로 분류하는 방식을 취하였다. 분류의 적정성은 정책부서가 검토 후 보완하며 지역분류는 5년을 주기로 실시된다. 균형발전을 위한 지역별 차등보조는 유럽이나 중국 등 상당히 많은 나라들 사이에서 시행한 바 있는 제도이다.

법인세를 차등 안은 지역균형발전을 위한 여러 제도들이 실시되었음에도 불구하고 지역격차가 확대되는 현실에서 보다 큰 효과를 기대할 수 있는 대안으로 제시되었다. 그러나 2007년 당시 이 안은 다음과 같은 반대논리에 부딪혔으며 제도 도입에는 실패하였다. 첫째로는 수도권 역차별에 대한 반대이다. 그러나 이미 집적의 경제를 이루고 있는 수도권 입지의 이득을 줄이자는 취지로 도입되는 제도이니만큼 역차별이라는 주장은 그 자체로 적절한 비판이라 보기는 어렵다. 다만, 수도권이 누리는 집적의 경제를 잃어가면서 지방이전을 추진할 가치가 있느냐에 대해서는 근본적 의문이 제기될 수 있는 것이 사실이다. 두 번째의 반대논리는, 과세일반원리에 위반이며 유사한 해외 사례도 없다는 점을 들고 있다. 특히 전반적으로 조세감면제도를 폐지해 가려는 정책 방향이 설정된 가운데 일몰기한 없는 조세감면제도 도입이라는 데 대한 반대의견이 많았다. 또한 중국과 태국 등에서 일부 낙후지역에 대해 법인세 감면기간을 늘려주는 사례는 있지만 지역별로 법인세에 대해 다른 감면율을 적용하는 사례는 발견하기 어려운 것이 사실이다. 셋째, 세수감소에 대한 우려이다. 차등감면제 도입시 법

인세수의 감소는 불가피한데, 이에 대해 세수 중립성을 유지하고자 한다면 수도권을 중심으로 세율이 인상되어야 하는 문제점이 파생되었다. 2007년 당시 세수 감소분은 약 1.5조원으로 예측되었는데 이는 당시 법인세수(약 40조원)의 3~4% 수준에 해당한다.

법인세의 차등 감면이 여러 문제를 발생시키는 것은 분명한 사실이다. 다만 재정분권 및 균형발전의 실현에 따른 혜택을 감안할 때 제도 도입에 대한 비용이 감수할 만한 수준인지에 대해서는 객관적 평가를 필요로 한다. 제도설계의 측면에서는 기존감면제도와 충돌이 없도록 제도를 전반적으로 정비해야 할 필요성이 제기되는데, 기본적으로 다른 감면 제도들은 정리하여 지역차등 감면으로 통일되도록 하는 것이 중요하다. 따라서 기존에 지역차등 감면보다 더 큰 감면혜택을 받는 기업들이 있다면 제도 일몰 후에 지역차등 감면혜택을 받을 수 있도록 제도를 정비해 나가야 한다. 아울러 제도의 실효성 제고를 위해 지역별 차등감면제는 (1) 기업의 규모와 관계없이 적용해야 하며, (2) 지역발전도 등급에 변화가 없는 한 감면기한에도 제한을 둘 필요가 없다는 점도 중요한 요소이다.

Ⅲ. 정책대안별 재정지표 시뮬레이션

1. 시뮬레이션을 위한 주요 가정

1) 재정자립수준 전략지표: 경제권역별 불교부단체의 육성

일반적으로 지방정부의 재정자립수준을 나타내는 지표로는 재정자주도, 재정자립도, 재정력지수가 있다. 공동법인세 도입의 최종적 정책목표를 감안할 때 전략지표는 재정력지수가 가장 적절하다고 판단된다. 우선 재정자주도의 경우 이전재원인 지방교부세를 산정공식의 분자에 포함하기 때문에 중앙정부로부터의 재정적 독립성을 보여주는 지표로는 부적절하다. 재정자립도는 분모에 보조금을 포함하므로 재정력이 유사한 단체라 하더라도 국고보조사업 참가 비중에 따라 재정자립도에 차이가 발생한다. 의무지출이 아닌 국고보조사업에 대한 보조금 지원은 지방정부의 자발적 선택에 따라 발생한 의존재원이다. 지방정부의 재정자립도를 일정 수준으로 끌어올리기 위해 중앙정부 세수를 이양하는 정책을 고려하는 경우, 재정력이 동일하더라도 이전재원의 일종인 보조금 규모가 큰 지자체일수록 더욱 많은 세수 이양이 이루어져야 하는

모순적 상황이 발생하게 된다.

재정력지수는 다른 재정지표와 달리 이전재원의 규모와 무관하게 결정되기 때문에 재정지표 개선에 대한 평가는 지방자치단체의 재정력지수 제고를 기준으로 삼는 것이 공동법인세 도입의 취지에 부합하는 것으로 평가된다. 지방정부의 재정력은 창의적 자치행정으로 양질의 지방공공재를 생산·공급하고 이를 통해 기업을 유치함으로써 지역의 경제력 수준을 높이는 선순환 구조를 형성하는 마중물 역할을 할 수 있다. 따라서 표준적인 행정서비스를 중앙정부로부터의 재원 이전 없이 제공할 수 있는 지방자치단체, 즉 불교부단체를 양성하는 것이 재정분권에 대한 전략지표로 적절할 것이다.

그런데 이렇게 양성된 불교부단체가 현재와 마찬가지로 수도권 지역 또는 특정지역에만 집중된다면 공동법인세 제도가 추구하는 지역의 균형있는 발전 목표와는 상충되는 결과라 할 수 있다. 따라서 지역의 균형있는 발전을 위해서는 지리적으로 근접한 경제활동 권역 내에서 지역의 거점으로 기능할 수 있는 불교부단체를 육성하는 것이 중요하다. 권역별 거점단체의 육성이라는 전략목표를 평가하기 위해서는 우리나라 경제권역에 대한 구분체계가 필요하다. 경제권역은 수도권, 동남권, 중부권, 서남권으로 구분되는데, 수도권은 서울특별시, 인천광역시, 경기도로, 동남권은 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 경상남도, 경상북도로, 중부권은 대전광역시, 충청남도, 충청북도, 강원도로, 서남권은 광주광역시, 전라남도, 전라북도로 구성된다.¹¹⁾

2) 차등률 적용을 위한 지역구분체계

차등률 적용을 위한 지역구분은 다음 세 가지 기준을 사용하였다.

G1은 KDI 지역낙후도지수를 그대로 적용한 것이다. KDI의 지역낙후도지수란 지역별 발전정도에 대한 정량화된 지수이며 지역발전은 ‘인적, 물적, 사회·경제적 개발을 통한 지역공동체의 경쟁력 강화 및 삶의 수준의 향상’으로 정의된다(이종연 2013, p. 11).

G2는 앞서 분류한 4대 권역을 차등률이 적용되는 기준지역으로 삼은 방안이다. 권역별 낙후도 평가는 경제권역별 재정력지수 또는 주요 경제지표(매출액, 종업원 수 등)를 기준으로 삼을 수 있다. 권역별 자치단체의 평균 재정력지수는 수도권 0.714,

11) 각주 9)에서 밝힌 이유로 인해 제주특별자치도와 세종특별자치시는 분석에서 제외하였다.

동남권 0.306, 중부권 0.278, 서남권 0.212의 순으로 조사되었다. 경제력의 경우 매출액 기준으로는 수도권 54.5%, 동남권 25.3%, 중부권 11.6%, 서남권 8.6%의 순이며, 종업원 수 기준으로는 수도권 52.0%, 동남권 26.0%, 중부권 12.6%, 서남권 9.4%의 순이었다. 따라서 권역을 기준으로 낙후도를 구분한다면 발전정도에 따라 수도권, 동남권, 중부권, 서남권의 순이 적절하다고 판단된다. 권역별 구분체계는 경제권역 내 자치단체들 간에 경제력과 재정력에 상당한 편차가 있음에도 불구하고 지역거점화 전략에 부합하는 구분방식이라 할 수 있다. 전반적으로 보아 수도권, 동남권 지역에서는 경제력 지표를 사용한 법인세의 지방자치단체 이전을 통해 재정분권형 지역거점 자치단체로 발전할 가능성이 있는 지자체가 일부 발견된다. 이에 비해 서남권역은 경제적 인센티브와 세수 안분 측면에서의 배려 없이는 분권형 도시로 성장할 잠재력을 갖춘 자치단체가 거의 없는 것으로 평가되었다. 다만 G2의 경우 동남권에 비해 중부권에게 혜택을 주는 것에 대한 반발 가능성도 예상되므로 실제 적용에 있어서는 구분체계에 대한 보다 엄밀한 평가를 거쳐야 할 것이다.

〈표 3〉 권역별 경제력 격차

	평균재정력지수	매출액비중	종업원 수 비중
지역4: 수도권 (33개)	0.714	54.5%	52.0%,
지역3: 동남권 (44개)	0.306	25.3%	26.0%
지역2: 중부권 (46개)	0.278	11.6%	12.6%
지역1: 서남권 (37개)	0.212	8.6%	9.4%

자료: 행정자치부, 『지방재정 365』, 2017; 통계청, 경제총조사, 2010 (출처: 박진 외(2017)의 〈표 VIII-8〉).

G3은 4개 경제권역과 G1의 지역낙후도를 종합적으로 고려한 구분방식이다. 선별 기준은, $G3 = \text{Min}(G1, G2)$ 즉 G1과 G2중 지자체에 유리한 지표가 적용된다. G3에 따르면 수도권의 경우 기본적으로 지역 4에 해당하지만 G1 기준의 적용을 통해 8개 지자체는 지역3으로, 3개 지자체는 지역2로 분류된다. 동남권은 기본적으로 지역3에 해당하지만, G1 기준에 따라 지역2로 분류되는 단체가 10개, 지역1이 17개이다. 중부권은 G1 기준에 따라 지역1로 분류되는 단체가 8개로 나타났다. 서남권의 경우 모두 지역1에 속한다.

3) 법인별 세부담의 지역별 안분기준

공동법인세 제도 설계의 첫 번째 단계는 법인별 총 세부담액을 지역별로 안분하는 것이다. 단일사업장의 경우에는 이러한 단계가 필요없으나 복수의 지자체에 사업장이 다수 분포되어 있는 법인의 경우 세부담을 지역별로 안분하기 위한 기준이 필요하다.

제1안은 현행 법인지방소득세 안분기준을 그대로 적용한 것이다. 법인지방소득세는 사업장별 종업원 수 비중과 건축물 연면적 비중의 산술평균에 따라 지자체별로 안분되는데, 종업원 수와 건축물 연면적은 투입요소인 노동과 부지(토지)의 대리변수의 역할을 하며 기업의 생산활동 가운데 요소투입에 기초한 안분기준이라 할 수 있다. 이 기준의 장점은 종업원 수와 사업장 면적이 기업의 생산활동지표 가운데 비교적 회계적 조작이 어려운 변수라는 점이다. 반면 투입자본의 가치를 반영하지 못하며 법인의 부가가치 생산에 대해 평가하지 못한다는 한계를 갖는다.

제2안은 종업원 수만을 안분기준으로 적용한 것이다. 이 기준의 장점은 기업이 창출하는 고용에 초점을 맞춘 배분지표이며 직관적으로 이해하기 쉬운 지표라는 점이다. 또한 자본 등 다른 투입요소에 비해 지역간 불균등도가 상대적으로 낮기 때문에 지역간 재정불균등 해소에 적절한 안분기준이라 할 수 있다.¹²⁾ 반면, 제1안과 마찬가지로 고부가가치 생산활동에 대해 상대적 불이익을 주게 된다.

제3안은 사업장별 매출액이 기준이 되는데, 매출액은 법인세수 안분을 위한 지표로서 지역내 생산활동(산출)과 가장 밀접하게 관련된다는 장점이 있다. 반면, 지역별 차등감면율이 적용되는 경우, 사업장간 회계조작의 가능성을 배제하기 어렵다는 단점이 제기된다. 회계조작에의 유인은 세무행정 비용뿐만 아니라 제도 자체가 왜곡될 가능성을 높이기 때문에 매출액 지표는 실제 안분기준으로 사용하기보다는 다른 지표에 대한 비교군으로만 활용하는 것이 바람직할 것이다.

12) 복수사업장에 대한 안분기준으로 사용되는 종업원 수는 현재 각 사업연도 종료일의 저량(stock) 변수를 기준으로 한다. 특정시점의 종업원 수를 법인세 안분기준으로 사용하는 경우, 건설업 등 계절적 영향이 있는 업종은 생산활동을 제대로 측정하기 어렵다는 문제(구균철, 2015b)와 함께 상시고용 외 비전형근로를 제공하는 종업원 수를 안정적으로 측정하기 어렵다는 문제(이선화, 2017)가 제기된다. 이선화(2017)는 주민세 종업원분에서 사용하는 월별 통상 종업원 수와 같은 유량변수를 사용하는 방안을 법인지방소득세 현행 안분기준에 대한 대안으로 제시하고 있다.

〈표 4〉 사업장별 안분지표의 지역간 분포

		종업원수	법인지방소득세 기준 (종업원수, 연면적)	매출액
지니계수	전체	0.74482	0.78655	0.79915
	광역시	0.45517	0.53169	0.57890
	기초시군	0.58245	0.69988	0.66827
안분비율	수도권	0.483	0.531	0.520
	동남권	0.233	0.225	0.260
	중부권	0.159	0.154	0.126
	서남권	0.125	0.090	0.094
	합계	1.000	1.000	1.000

자료: 통계청, 경제총조사, 2010; 행정자치부, 『지방세통계연감』, 2017 (출처: 박진 외(2017)의 〈표 VI-3〉).

4) 기타 주요가정

첫째, 지역별 세수 배분규칙은 II장에서 제시한 공동법인세 지역별 차등배분률(60%, 40%, 20%, 10%)과 차등감면율(90%, 40%, 15%, 0%)을 적용하였다. 둘째, 지방정부분 세수의 귀속단위는 현행 법인지방소득세의 과세권자와 동일하게 7개 광역시와 153개 기초시군을 기준으로 하였다. 셋째, 공동법인세 총 세부담액은 현행 실효세율을 명목 평균세율로 적용하는 시나리오(S1)와 감면 이후 총 세수가 현행 세부담과 동일해지는 세수중립성을 가정한 시나리오(S2)를 모두 적용하였다. 국내 법인이 현재 부담하는 법인세 총액은 2016년 기준 법인지방소득세의 110%에 해당하는 값을 이용하였다. 법인지방소득세의 경우 법인세와 달리 조세특례제한법에 의한 감면·공제가 적용되지 않는데, 공동법인세 제도설계시에는 기존 공제·감면이 배제된 산출세액을 기업의 총 법인세 부담액으로 정하는 것이 적합하다. 2016년 법인지방소득세 세수는 5.59조원(부과액 기준)이므로 이를 이용한 공동법인세 총세수는 61.49조원(=5.59조원 × 11)이 된다.

5) 분석데이터

공동법인세의 지역별 안분기준으로 사용된 매출액과 종업원 수는 통계청이 발간하는 2010년 경제총조사의 사업체별 조사결과를 사용하였다. 그러나 경제총조사의 경

우 안분기준 제1안의 계산에 필요한 건축물 면적 자료는 제공되지 않는다. 따라서 법인지방소득세의 자치단체별 부과액(2016년 기준)을 종업원과 사업장 건축물 면적의 산술평균에 대한 대리변수로 사용하였다. 제1안은 현행 법인지방소득세의 안분기준이므로 최종 안분된 세수(결과치)가 안분기준 자체를 어느 정도 대리할 수 있다고 본 것이다.

이밖에 지방재정 관련 변수는 『지방재정 365』에 수록된 통계를 이용하였다. 재정자립도, 기준재정수요액, 기준재정수입액, 보통교부세 산정액, 재정력지수는 2016년 예산기준 변수를 사용하였으며, 자치단체별 지방세수는 2015년 징수실적을 사용하였다. 지역구분 기준의 하나인 낙후도지수는 KDI의 2013년 지역낙후도지수를 적용하였다.

2. 시뮬레이션 결과

1) 평가기준

지역구분과 안분방식, 지표 구성방식에 따라 다양하게 구성된 공동법인세 시나리오, 지방자치단체의 재정적 독립성 강화, 지역의 균형발전 제고라는 두 가지 정책 목표를 기준으로 평가되어야 할 것이다. 지자체의 재정독립성 목표는, 공동법인세 배분의 결과 불교부단체나 재정력지수가 1에 가까운 단체가 얼마나 만들어지는지가 기준이 된다. 지역균형발전 목표의 경우 재정력지수가 높은 지방자치단체가 경제권역별로 골고루 양성되어 지역의 거점 역할을 수행할 기반이 만들어지는가가 기준이 된다.

두 가지 기준 외에도 제도설계의 형평성, 즉 권역간 과도한 재정력지수 역전이 초래되지 않는지도 평가되어야 할 사항이다. 차등공동법인세와 차등감면율은 낙후지역의 재정여건 개선과 기업유치를 목적으로 경제적 및 재정적 인센티브와 페널티를 동시에 제공하는 제도이다. 그러나 공동법인세 도입의 결과 수도권에 비해 경제력에 있어 절대적 열위에 있는 비수도권 지자체 간에 재정력지수가 역전되는 경우가 빈발한다면 형평성 측면에서 수용되기 어렵기 때문이다.

2) 시나리오 및 지표별 시뮬레이션 결과 개요

시뮬레이션 결과 일부 기준은 결과 분석에서 제외하였다. 첫째, 공동법인세 총 세수 기준으로 세수감소안(S1)과 세수중립성 방안(S2)이 1차적으로 평가되었는데, S1의 경우 차등감면을 도입으로 인해 감면후 평균 법인세율이 10% 이상 하락하는 경우도 발생하였다. 공동법인세 도입으로 인한 급격한 세수 감소와 법인세 실효세율의 하락을 막기 위해서는 세수중립성 시나리오가 적절한 것으로 판단된다. 둘째, 지역구분 방식의 경우 KDI 낙후도지수를 적용한 G1은 제도도입에 따른 재정력 강화의 효과가 지나치게 미미하고 불교부단체의 수의 변화에도 영향을 주지 않기 때문에 분석 시나리오에서 제외하였다. 따라서 S2 하에서 안분기준으로 현행 기준(1안) 또는 종업원 수(2안)를 사용하고, 지역구분 기준으로 G2와 G3를 사용한 총 4개 시나리오의 결과를 해석하는 것이 의미가 있을 것이다.

〈표 5〉 시나리오별 재정력지수 변화 개요(S2: 세수중립 시나리오 기준)

권역	지역구분: 경제권역(G2)											
	안분기준: 매출액				안분기준: 종업원 수, 건축물 면적				안분기준: 종업원 수			
	1.2 이상	1 이상	0.75 ~ 1	0.5 ~0.75	1.2 이상	1 이상	0.75 ~ 1	0.5 ~0.75	1.2 이상	1 이상	0.75 ~ 1	0.5 ~0.75
수도권	2	6	8	12	3	7	7	13	3	7	7	13
동남권	1	2	5	2	0	1	6	2	0	1	6	2
중부권	1	2	3	5	1	3	6	1	1	3	6	1
서남권	1	4	1	5	1	3	3	4	1	3	3	4
합계	5	14	17	24	5	14	22	20	5	14	22	20
권역	지역구분: 경제권역, 낙후도지수(G3)											
	안분기준: 매출액				안분기준: 종업원 수, 건축물 면적				안분기준: 종업원 수			
	1.2 이상	1 이상	0.75 ~ 1	0.5 ~0.75	1.2 이상	1 이상	0.75 ~ 1	0.5 ~0.75	1.2 이상	1 이상	0.75 ~ 1	0.5 ~0.75
수도권	2	6	9	11	3	7	7	13	1	6	11	10
동남권	1	2	5	2	0	1	6	3	2	4	4	9
중부권	1	2	3	5	1	3	6	1	0	2	2	7
서남권	1	4	1	5	1	3	3	4	1	2	2	5
합계	5	14	18	23	5	14	22	21	4	14	19	31

주: 권역별 자치단체의 수는 수도권 33개, 동남권 44개, 중부권 46개, 서남권 37개임(광역시도는 제외).

출처: 박진 외(2017)의 〈표 VI-4〉를 수정·인용함.

세수중립성 가정(S2) 하에 시나리오별 재정력지수의 권역별 변화를 정리하면 <표 5>와 같다. 분석대상인 4개 시나리오 중에서는 지역구분 G3(경제권역+낙후도지수)와 종업원 수를 이용한 안분기준(2안)이 가장 바람직한 결과를 산출하는 것으로 평가된다. (G3x2안) 시나리오 하에서 재정력지수 1.2 이상이 4개('16년 0개), 1 이상이 14개('16년 7개, 모두 수도권에 위치), 0.75~1.0이 19개('16년 9개, 6개가 수도권에 위치)로 약 33개의 자치단체가 0.75 이상의 비교적 양호한 재정력지수를 확보하게 되었다. 이러한 결과는 나머지 3개 시나리오에서도 유사하게 도출되었다.

(G3x2안) 시나리오의 경우 불교부단체의 권역별 개수가 동남권 4개, 중부권 2개, 서남권 2개로 비교적 고르게 분포한 것으로 나타나 지역간 균형발전 기준에서는 나머지 3개 시나리오보다 선호된다. 나머지 3개 시나리오는 불교부단체가 동남권 1개, 중부권 3개, 서남권 3개 등으로 분포 자체가 불균등할 뿐만 아니라 더욱 심각하게는 비수도권 중에서 경제력이 양호한 동남권보다 중부권과 서남권의 불교부단체 수가 많아지는 재정력 역전현상이 확인되었다. 공동법인세 도입의 결과 자치단체간 재정력 역전이 큰 폭으로 발생한다면 제도의 불형평성에 따른 논란을 피해가기 어렵게 된다.

3) 시뮬레이션 상제 결과

이하에서는 세수중립성 기준(S2), 지역구분기준 G3, 종업원 수 안분지표를 결합한 시나리오를 기준으로 시뮬레이션의 상제결과를 소개한다.

① 법인세수 분포 변화(<표 6>)

우선 총 법인세수 가운데 지방정부부분의 비중이 기존의 9.1%(즉 11분의 1)에서 26.3%로 지방정부 귀속분이 3배 가까이 커지게 되었다. 지역별로 중앙분과 지방분배분을 차등 적용한 결과 공동법인세 지방분의 권역별 분포는 경제력(여기서는 종업원 수)에 기초한 안분비율보다 고르게 분포되는 결과가 유도되었다. 즉, 지역별 종업원 수의 배분비율이 지역발전도 순으로 48.3% : 23.3% : 15.9% : 12.5%임에 비해 세수의 분포는 5.4% : 5.2% : 7.2% : 8.2%(백분율 환산치로는 20.5% : 19.8% : 27.4% : 31.9%)로 나타났다(이하 지역순서는 발전정도 순). 현행 법인지방소득세의 지역별 분포는 4.8% : 2.0% : 1.4% : 0.8%(백분율 기준으로는 53.1% : 22.5% : 15.4% : 9.0%)이다. 결국 지방정부로 귀속되는 법인세수는 현행대비 지역 4는 4.8% → 5.4%, 지역 3은 2.0% → 5.2%, 지역 2는 1.4% →

7.2%, 지역 1은 0.8% → 8.2%로 증가하였다. 즉, 모든 권역의 세수비중이 증가한 가운데, 낙후지역일수록 지방정부 세수증가폭이 커지는 결과가 발생하였다. 기업 입장에서 실효세율은 사업장 입지에 따라 달라지는데 수도권에 위치한 기업의 경우 현행 대비 12.5% 세부담이 증가하는 페널티를 받게 된다. 이밖에 지역 3은 현행 세부담의 99.0%, 지역 2는 85.5%, 지역 1은 72.0%의 평균 세율을 부담하게 되는 것으로 나타났다.

② 지방정부 재정력에의 영향(<표 7>)

공동법인세 도입 시나리오에 따른 지방정부의 세입은 총액 기준으로는 10.4조원 증가하는 것으로 조사되었다. 이는 지방정부 세입에서 자체세입(법인세 지방정부분)의 증가와 이전재원(지방교부세)의 감소를 모두 반영한 결과이다.¹³⁾ 2016년 기준 지방정부(광역시도는 법인세수 배분대상이 아니므로 분석에서 제외)의 재정부족액은 약 28.8조원으로 추산되는데 공동법인세의 도입으로 인해 재정부족 규모는 약 18.4조원으로 축소된다. 재정력지수는 분석대상 자치단체 평균 0.360에서 0.516으로 0.156이 증가하였는데, 권역별로는 수도권 0.006, 동남권 0.093, 중부권 0.169, 서남권 0.220이 각각 상승하는 것으로 나타났다. 낙후도가 높은 권역일수록 상승폭이 큰 것은 당연한 결과이다.

③ 재정력지수 분포의 변화(<표 7>)

2016년 기준 우리나라 불교부단체의 수는 총 7개로 모두 수도권에 분포하고 있으며, 재정력지수가 0.75 이상으로 비교적 양호한 자치단체도 대부분 수도권에 위치하고 있다. 수도권은 광역도를 제외한 33개 단체 가운데 재정력지수가 0.75 이상인 단체가 13개이다. 반면 재정력지수 0.5를 상회하는 지자체가 동남권은 44개 중 8개, 중부권은 46개 중 5개, 서남권은 37개 중 2개로 수도권을 제외한 전 지역의 재정력은 매우 열악한 수준이다. 공동법인세 도입으로 불교부단체는 모든 권역에서 2개 이상씩 생성되었다. 동남권 4개, 중부권 2개, 서남권 2개씩의 불교부단체가 새롭게 만들어진 반면, 수도권 불교부단체의 수는 6개로 현재보다 1개 감소하게 되었다. 재정력지수가 0.75 이상으로 재정적으로 양호한 자치단체의 수는 수도권에서 13개 → 17개,

13) 지방정부 세입예산에 대한 평가시에는 광역시에서 자치구로의 3% 재원 배분, 시군에서 광역도로의 10% 재원 배분 료를 적용하였다.

동남권 2개 → 8개, 중부권 1개 → 4개, 서남권 0개 → 4개로 증가하는 것으로 나타났다.

〈표 6〉 법인세 분포 변화(지역구분: G3, 안분기준: 종업원)

	권역	안분비율	공동법인세 귀속비율			권역별 실효세율	법인세 지방분 분포	현행 지방분과의 차이
			중앙분 (감면전)	중앙분 (감면후)	지방분			
S2 (세수증립)	수도권	0.483	48.9%	48.9%	5.4%	112.5%	23.3%	-29.8%
	동남권	0.233	21.0%	17.8%	5.2%	99.0%	22.5%	-0.1%
	중부권	0.159	10.7%	6.4%	7.2%	85.5%	30.7%	15.2%
	서남권	0.125	5.6%	0.6%	8.4%	72.0%	36.1%	27.1%
	합계	1.000	86.2%	73.7%	26.3%	100.0%	112.5%	12.5%

주: 권역별 자치단체의 수는 수도권 33개, 동남권 44개, 중부권 46개, 서남권 37개임(광역시도는 제외).
출처: 박진 외(2017)의 〈표 VI-5〉를 수정·인용함.

〈표 7〉 재정부족액과 재정력지수(지역구분: G3, 안분기준: 종업원)

권역	재정부족액 (현행)	재정부족액 규모 (백만원)			재정력지수			
		재정부족액	현행과의 차이	재정력지수 증가(평균)	1.2 이상	1 이상	0.75 ~ 1	0.5 ~ 0.75
수도권	924,439	552,289	372,150	0.006	1	6	11	10
동남권	5,675,814	3,733,659	1,942,155	0.093	2	4	4	9
중부권	9,887,885	6,386,772	3,501,113	0.169	0	2	2	7
서남권	12,353,402	7,727,899	4,625,503	0.220	1	2	2	5
합계	28,841,540	18,400,619	10,440,921	0.156	4	14	19	31

주: 권역별 자치단체의 수는 수도권 33개, 동남권 44개, 중부권 46개, 서남권 37개임(광역시도는 제외).
출처: 박진 외(2017)의 〈표 VI-6〉과 〈표 VI-7〉을 수정·인용함.

IV. 평가 및 정책제언

공동법인세를 지역간 차등배분제도 및 차등감면율과 연계한 본고의 법인세 제도설계는 형식적인 분권화를 잠정적으로 유보하고 중장기적으로 지방분권의 실효성을 높일 수 있는 접근법을 선택했다는 점에서 그 의의와 한계가 동시에 발견된다. 우선 공동법인세에 대한 대안으로 검토된 법인지방소득세 차등감면제도는 해당 세목의 독립세화와 이에 기초한 지방정부의 과세권 행사가 제도의 기반이 되므로 분권형 제도에

해당한다. 이에 비해 공동법인세는 이미 법제화되어 있는 부분독립형 법인지방소득세를 법인세제로 다시 통합하는 한편 중앙정부가 차등배분율과 차등감면율을 결정한다는 점에서 세입분권에 역행하는 것으로 평가될 수 있다. 그러나 지역간 경제력 격차와 수평적 재정불형평의 확대가 악순환처럼 반복되는 상황에서 지방정부가 재정수입의 급락을 감수하면서 지역실정에 맞는 세율 수준을 독립적으로 선택하는 것은 현실적으로 불가능해 보인다. 반면 공동법인세 방안은 하향식 자원배분방안이라는 외형을 취하고는 있지만 신장성이 좋은 소득세제를 통해 재정력이 취약한 지방자치단체의 세수를 확보하고 기업투자환경이 열악한 지역에 대해 초기조건의 열세를 일부 만회할 수 있게 해 준다는 점에서 그 의의가 발견된다. 비록 형식적으로는 분권에 반하는 제도 구성요소를 포함하고 있으나 중장기적으로는 지방정부가 실질적인 재정분권과 균형발전의 주체가 될 수 있는 디딤돌 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다.

다만, 동제도의 시행에 따른 정책효과성을 높이기 위해서는 관련된 여타 제도에 대한 정비방안이 마련될 필요가 있다. 우선 기업이전과 관련하여 여러 형태로 제공되고 있는 기존 법인세 감면제도가 정비되어야 한다. 기업투자와 관련하여서는 법인의 공장 및 본사를 수도권 밖으로 이전하는 경우의 법인세 등 감면(조특법 §63의 2), 외국인투자에 대한 법인세 등 감면(조특법 §121의 2, 4) (국회예산정책처, 2017), 기업도시개발구역 창업기업 등에 대한 법인세 등의 감면(조특법 §121의 17) 등 매우 다양한 지원이 이루어지고 있다. 기업투자를 위한 감면제도가 서로 다른 지역을 대상으로 동시에 제공된다면 각 제도 시행에 따른 효과성은 반감될 수밖에 없다. 낙후된 경제권역에 대한 기업투자의 유인을 높이기 위해서는 이상의 개별적인 법인세 감면방안들이 정비되어야 한다. 예를 들어, 경제자유구역이나 이전대상 지방이 적시되어 있는 지역은 한시적 일몰기한이 지난 후 자동적으로 공동법인세 배분과 차등감면을 등에서 유리한 지역으로 분류하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

다음으로는 기준재정수입액이 기준재정수요액을 훨씬 초과하는 불교부단체에 대한 처리를 위해 현행 재정조정제도에 대한 보완책이 마련될 필요가 있다. 규모가 작은 기초자치단체(시·군지역)의 경우 법인세 개편에 따른 세수의 급증으로 재정력지수가 1을 훨씬 상회하게 될 수도 있다. 이러한 불교부단체에 대해 기준재정수요를 크게 초과하는 세수 전액을 자체세입으로 인정한다면, 한편으로는 지역간 수평적 형평성이 훼손되며 다른 한편으로는 예산제약이 느슨해지면서 비효율적인 지출이 발생할 가능성도 배제하기 어렵다. 따라서 기준재정수입액이 기준재정수요액의 일정비율(예를 들어 110%)을 넘어서는 경우 그 초과분의 일부를 광역도로 이전하는 보완책을 검토

해 볼 수 있다. 광역단체는 기초단체로부터의 세수 이양분을 재정력이 취약한 다른 지역으로 배분하는 등 수직적 재정형평화 기능을 강화하기 위한 재원으로 활용할 수 있을 것이다.

■ 참 고 문 헌

1. 고영선 · 김광호, 『지역개발정책의 목표와 전략 재정립』, 2009, 한국개발연구원.
2. 구균철, 『한국형 재정분권론 정립을 위한 기초연구』, 2015a, 한국지방세연구원.
3. ———, 『법인지방소득세 안분기준 개선방안』, 2015b, 한국지방세연구원.
4. 국가균형발전위원회, 『2단계 균형발전정책 종합계획(안)』, 2007.
5. 국회예산정책처, 『2017 조세특례: 제도연구와 해설』, 2017, 국회예산정책처.
6. 박 진 · 김진영 · 류덕현 · 송헌재 · 이선화, 『세제개편을 통한 지방의 재정자립과 균형발전 방향』, 2017, 지역발전위원회.
7. 이선화, 『법인지방소득세에 대한 대안적 안분기준 평가』, 2017, 한국지방세연구원.
8. 이종연, 『지역낙후도지수 개선방안』, 2013, 한국개발연구원.
9. 최우용, “지방분권형 헌법개정의 과제와 방향,” 『법제』, 2017. 12, 법제처.
10. 통계청, 경제충조사, 2010.
11. 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 2017.
12. ———, 지방재정365.
13. ———, 『지방재정연감』, 각년호.
14. Bartolini, D., S. Stossberg and H. Blöchliger, “Fiscal Decentralisation and Regional Disparities,” *OECD Working Papers*, No. 1330, 2016, OECD Publishing.
15. Besley, T., and M. Ghatak, “Incentives, Choice, and Accountability in the Provision of Public Services,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 2, 2003, pp.235-249.
16. Blöchliger, H., and B. Égert, “Decentralisation and Economic Growth-part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment,” *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, No.15, 2013, OECD.
17. Le Grand, J., “Quasi-markets and Social Policy,” *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 408, 1991, pp.1256-1267.
18. Prud’homme, R., “The Dangers of Decentralization,” *The World Bank Research Observer*, Vol. 10, No. 2, 1995, pp.201-220.
19. Rodriguez-Pose, A., and R. Ezcurra, “Does Decentralization Matter for Regional Disparities? A Cross-country Analysis,” *Journal of Economic Geography*, Vol. 10, Issue 5, 2010, pp.619-644.

Corporate Tax Reform: A Scheme for Fiscal Decentralization and Regional Development

Jin Park* · Sunhwa Lee** · Jin-Yeong Kim*** ·
Deockhyun Ryu**** · Heonjae Song*****

Abstract

We design a tax scheme featuring revenue sharing of corporate taxes aiming at both fiscal decentralization and regional development. The scheme first divides up total tax revenue to central and local governments. The revenue belonging to local governments is distributed to each government by the rates differentiated by the level of regional development. Tax burden under the jurisdiction of central government are subject to differential reduction rates by the same criterion. The simulated outcomes show that this scheme help foster local governments fiscally independent from central authorities so as to be more accountable to public expenditures. It is also favorable to regional development in that firms are given an economic incentive to relocation.

Key Words: fiscal decentralization, corporate tax, differential tax cuts, regional development

JEL Classification: H25, H71, H77

Received: April 13, 2018. Revised: April 25, 2018. Accepted: April 27, 2018.

* First Author, Professor, KDI School of Public Policy and Management, 263 Namseong-ro, Sejong-si 30149, Korea, Phone: +82-44-550-1027, e-mail: jinparkinkr@gmail.com

** Corresponding Author, Research Fellow, Korea Institute of Local Finance, 16, Gangnam-daero 2-gil, Seocho-gu, Seoul 06788, Korea, Phone: +82-2-2071-2738, e-mail: sunhlee2000@gmail.com

*** Professor, Department of Economics, Konkook University, 120 Neungdong-ro, Gwangjin-gu, Seoul 05029, Korea, Phone: +82-2-450-3633, e-mail: jykm19@konkuk.ac.kr

**** Professor, School of Economics, Chung-Ang University, 84 Heukseok-ro, Dongjak-gu, Seoul 06974, Korea, Phone: +82-2-820-5488, e-mail: dhryu@cau.ac.kr

***** Associate Professor, Department of Economics, University of Seoul, 163, Seoulsiripdae-ro, Dongdaemun-gu, Seoul 02504, Korea, Phone: +82-2-6490-2068, e-mail: heonjaes@gmail.com