

## 수도권 경쟁력 강화와 합리적 세제개편

---

### 대도시간 국제경쟁과 수도권 정책의 전환

#### ○ 국가경쟁력으로부터 지역경쟁력의 시대

- 90년대 들어 경제의 세계화가 급속하게 전개되고 내생적인 성장잠재력이 침체됨에 따라 외국인투자의 역내 유치를 둘러싼 치열한 국제경쟁이 심화되고 있음.
- 이러한 국제경제환경에서 지리적 이동성이 비약적으로 증대된 자본과 노동은 투자의 適所를 찾아 활발한 이동을 나타내고 있는데, 이 과정에서 투자여건이 양호하고, 이윤창출 가능성이 높은 지역을 향한 자본과 노동의 강력한 집적이 형성되고 있음.
- 이에 따라, 경쟁의 주체가 과거 국가 대 국가이던 것이, 국경을 달리하는 지역 대 지역으로 대체되고 있으며, 그러한 결과로 지역의 경쟁력이 그 어느 시기보다 중요해지고 있으며, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력 향상에도 관건이 되고 있음.

#### ○ 대도시를 둘러싼 지역간 국제경쟁과 규제완화의 분위기

- 국가경쟁력에서 지역의 경쟁력이 결정적 요소가 되고 있는 오늘날, 대도시는 국제경쟁에 대응하기 위한 전략적 공간이 되고 있음. 이는 오랜 역사적 기간 동안 대도시가 축적해 온 경쟁적 강점과 미래의 성장잠재력에 따른 것임.
- 이에 따라, 국제적으로 대도시에 대한 의의와 역할에 대한 재조명과 인식 및 정책의 전환이 전개되고 있음.
- 과거 수도권에 대한 개입주의적 규제정책을 고수하던 유럽의 선진국이나 이웃하는 일본도 수도권 규제정책을 대폭 완화하였고, 중국의 경

우에도 북경, 상해 등 대도시 발전전략을 추진하고 있는 실정임.

- 프랑스의 경우, 60년대에 도입된 ‘공장 및 사무실 설립허가제’와 ‘과밀부담금제’를 93년 유럽 EC 통합을 앞두고 런던, 프랑크푸르트 등 유럽의 다른 대도시와 경쟁하기 위해 완화하거나 폐지함.
- 일본의 경우, 60년대부터 시작된 수도권 규제정책이 완화·폐지됨.

[표 1] 일본의 수도권 규제정책의 변천사

연 도	변화된 규제의 내용	
규제강화 시기	1959	· 기준면적 설정 : 공장 1,600㎡, 대학 2,000㎡ · 규제대상지역 설정 : 동경도특별구, 부사시노시市 및 미타카 市
	1962	· 기준면적 상향조정 : 공장 1,600→1,000㎡, 대학 2,000→1,500㎡ · 증설에 대해서도 규제 시작
	1964	· 규제대상지역 확대 :요코하마 市, 가와사키 市 및 가와구찌 市 추가
	1972	· 기준면적 상향조정 ; 공장 1,600→1,000㎡, 대학 2,000→1,500㎡ · 규제대상지역 확대 : 동경만 임해지역 추가
규제완화 시기	1983	· 허가조건 완화 : 중소기업자의 경영합리화를 위한 신·증축
	1998	· 규제업종 완화 : 야채제조업과 도시락 제조업 제외
	1999	· 규제대상지역 축소 : 동경만 임해지역 제외 · 규제대상 완화 : 대학원 제외 · 기준면적 완화 : 중소기업집적지역내 일정공장 500→1,500㎡
	2001	· 국토심의회 : 공장 등 제한법 폐지 건의
	2002	· 공장 등 제한법 폐지를 골자로 하는 법률안 국회제출(2002.3)

### 우리나라의 수도권 조세정책과 문제점

#### ○ 국내 수도권 정책의 개요

- 우리나라의 경우, 수도권정책은 지난 64년 시작된 이래, 80년대 수도권정비계획법을 계기로 현재와 같은 모습으로 확립됨.
- 90년대 중반, 기존의 수도권 5대 권역을 3개 권역으로 수정하는 등 다소 완화되긴 했으나, 현재에도 ‘산업집적활성화법’에 의거하여 대기업 신증설의 제한, 중소기업 규제, 공장건축면적 적용기준, 공장입지 제한

등 다양한 측면에서 기업활동에 대한 규제가 유지됨.

[표 2] 시대별 수도권 정책의 추진 현황

구 분	정책명
1960~70년대	대도시인구집중방지대책(1964), 수도권인구집중억제방안(1969), 대도시인구분산시책(1972) 대도시인구분산책(1973), 서울시인구분산계획(1975)
1980년대 초·중반	제2차국토종합개발계획(1982) 수도권정비기본계획(1984) 수도권정비시행계획(1986) 제2차국토종합개발수정계획(1987)
80년대 후반 및 90년대 초	제3차국토종합개발계획(1992)
1990년대 중반	신경제5개년계획(1993) 수도권정비계획법 개정(1994)
1990년대 후반 이후	국토의계획및이용에관한법률(2002, 건설교통부) 동북아비즈니스중심국가 전략(2002, 재정경제부) 행정수도이전(2003, 인수위원회)

- 현재 수도권에 관한 정책들은 크게 산업입지와 조세를 둘러싼 규제적 성격의 정책 외에, 기업의 지방이전을 지원하는 조세지원책으로 구성되는 등, 전체적으로 3차원의 정책구성체계를 가지고 있음.
- 특히, 수도권에 대한 규제적 성격의 조세정책은 크게 조세지원상의 차별-수도권에 대한 차별적인 조세지원-과 수도권 기업에 대한 지방세 중과세가 있음.



[그림 1] 수도권에 대한 입지 및 조세규제

- 최근 정부안에서 규제완화를 둘러싼 논의가 진전되고 있는 것은 사실이나, 수도권에 관한 규제정책, 특히 조세정책은 큰 변화가 없이 지속되고 있어 불리한 기업환경으로 작용할 소지가 큼.

○ 수도권의 조세규제 정책의 주요 내용

- 앞서 언급한 바와 같이, 수도권 (규제)정책의 일환으로 추진되고 있는 조세정책은 크게 ‘차별과세’, 즉 수도권에 대한 차별적 조세지원과 ‘지방세 중과세’로 대별됨.
- 우선, 서울소재 기업에 대한 조세지원상의 차별은 세액감면, 세액공제, 와 같은 조세지원에 대해 배제시킨다든가 차별적으로 적용하는 방식을 취하고 있음.
  - 중소기업 조세지원 중 창업중소기업에 대한 세액감면을 배제, 중소기업의 투자에 대한 세액공제에 대해 일부 항목만 제한적 적용 등
  - 연구 및 인력개발에 대한 조세지원 가운데 연구·인력개발 시설투자 세액공제를 일부 시설에 대해서만 적용함.
  - 투자촉진을 위한 조세지원 가운데, 생산성향상시설 투자세액공제의 경우 일부 설비투자만 적용, 특정설비투자 세액공제의 경우 일부 투자에 대해서만 적용 등
  - 고용증대를 위한 조세지원과 관련해서도, 고용창출형창업기업에 대한 세액감면의 경우 지방세 감면 및 면제 적용을 배제하고 있음.
- 이와 함께, 과밀억제권역내 법인설립이나 공장신·증설과 같은 기업활동에 대해 취득세/등록세/재산세 등을 중과하고 있음(<표 3> 참조).
- 전체적으로, 수도권 조세정책은 정책에 대한 합리적 근거나 일관된 원칙 없이 선택적·자의적으로 운영되어 왔음을 부정하기 힘들고, 그 실효성도 상실해가고 있다는 점에서, 대도시 경쟁력이 국가경쟁력의 결정적 요소가 되고 있는 오늘날 합리적 개선이 요구됨.

[표 3] 현행 증과세 제도의 주요 항목 및 대상

구분	증과세 대상	증과세 제외
취득세	· 본점 또는 주사무소의 사업용 부동산 취득에 대해 3배 증과 일반세율 : 2% → 증과세율 : 6%	복지후생시설
	· 공장의 신·증설용 부동산 취득에 대해 3배 증과 일반세율 : 2% → 증과세율 : 6%	산업단지·유치지역·공업지역·도시형 공장
등록세	· 법인설립 및 지점·분사무소 등기에 대해 3배 증과 일반세율: 0.4% → 증과세율: 1.2%	사회간접자본시설사업·은행업·해외건설업 및 주택건설사업·전기통신업·첨단기술산업 및 첨단업종·유통산업 등(20% 이상)·자원재활용업·의료업·소프트웨어사업·공연장(극장포함)·(종합)유선방송국·할부금융업·구조조정전문회사의 목적사업 등
	· 공장의 신·증설에 따른 부동산 등기에 대해 3배 증과 증과세율 : 부동산별 일반세율 * 3	도시형 공장
재산세	· 공장을 신·증설하는 경우 해당 재산세에 대해 5배 증과 일반세율: 0.3% → 증과세율: 1.5%	도시형 공장 (주거지내 공장: 일반세율: 0.3% → 증과세율: 0.6%)

주: 증과세 가운데 사치성재산에 대한 취득세·재산세·종합토지세 증과세와 화재위험건축물 및 호텔·유형음식점·시장·저유장소·극장·오염물질 배출사업소에 대한 공동시설세·사업소세 증과세는 제외

○ 수도권 차별과세에 따른 문제점 : 유효세율 인상과 조세경쟁력 약화

- 자료의 구득과 분석이 가능한 5개 사례기업을 대상으로 수도권에 대한 차별과세에 의한 유효세 효과를 분석한 결과, 기업에 따라 4~14% 정도 인상시키는 것으로 추정됨(「수도권 경쟁력 강화를 위한 조세정책의 과제와 발전방향」(2004) 참조).
- 이와 같은 유효세율 인상은 기업의 비용으로 전가된다는 점에서, 외국 기업이 가지는 서울의 투자 및 사업환경에 부정적 인식을 초래할 수 있다는 점에서, 현재와 같은 취약한 서울의 조세경쟁력(<표 3>를 참조)을 더욱 약화시키는 요인으로 작용함.

☞ 법인세율

- 법정세율에 해당하는 명목세율과 기업이 실제 부담하는 세율로서 유효세율로 구분. 두 세율간에는 차이가 존재하는데, 이는 기업규모나 업종별로 세액공제나 감면, 비과세 등이 지원되어 이에 따라 실질소득과 과세소득간의 차이가 존재하기 때문임
- 유효세율은 기업의 이익에 대한 납부세액의 비율로 측정됨
- 유효세율 = 법인세/법인세 차감전 순이익

[표 4] 동아시아 주요 도시들간 비교 평가

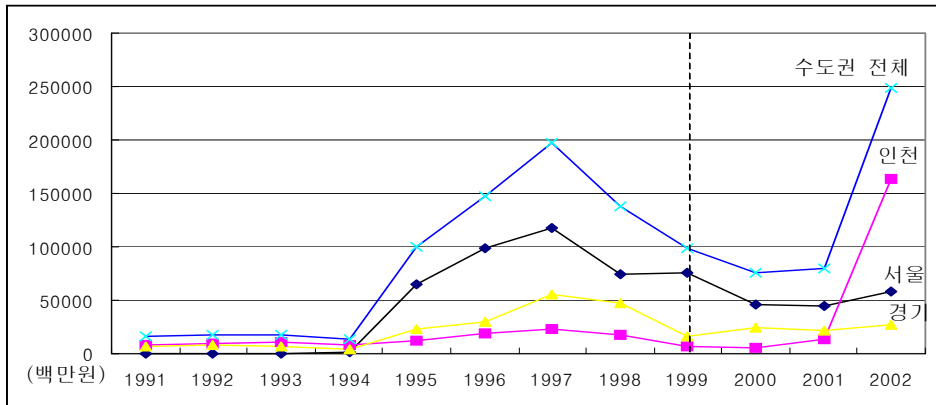
(단위: 점, 개)

	비즈니스 인프라	조세환경	자금조달 및 금융환경	건축·입지 규제완화	노동시장 조건	생활환경	행정지원 체계
서울	6.7(43)	6.2(39)	6.6(39)	6.1(39)	5.9(41)	6.7(41)	6.0(39)
도쿄	8.1(33)	7.2(30)	7.9(30)	6.7(30)	6.6(32)	7.7(32)	7.5(30)
상해	7.3(33)	7.4(30)	7.3(30)	7.9(30)	8.2(32)	6.9(32)	7.4(30)
홍콩	8.4(33)	8.2(30)	8.5(30)	7.5(30)	7.7(32)	7.4(32)	8.0(30)
싱가폴	8.7(33)	8.3(30)	8.4(30)	7.7(30)	7.9(32)	8.0(32)	8.5(30)

주: 1) 서울소재 70개 외국기업에 대한 설문조사 결과  
 2) 각각 10점 만점을 기준으로 한 평균 점수이며 괄호는 응답기업 수.  
 3) 생활환경은 교육·주거·의료·문화 등을 의미.

○ 수도권 지방세 중과세의 문제점 : 실효성의 상실과 추가적 비용부담

- 서울소재 기업을 대상으로 설문조사에서 수도권 차별과세보다 더 부정적인 규제환경으로 인식된 중과세의 경우에도 수도권 집중억제나 기업이라는 본래의 취지를 달성하지 못하는 것으로 분석되어, 수도권 조세정책의 또 다른 문제점으로 지적될 수 있음.
- 실제, 지난 91년부터 수도권 중과세 추세를 분석한 결과, 큰 폭의 주기적 등락을 거듭하며, 증가추세를 보여 과밀억제와 지방이전에 대한 일관된 효과를 찾아보기란 힘들며, 특히 중과세 제도가 상당히 완화된 (5배→3배) 99년 이후에는 오히려 감소추세를 보이고 있어, 이 제도의 실효성은 극히 의심스러움.



[그림 2] 수도권 중과세 징수 현황 및 추이변화

- 더욱이, 서울시의 각 자치구별 중과세 징수액(2003년, 총 13,737건, 서초·중구는 자료미비로 제외)을 전수 조사한 결과, 징수액 대부분은 부동산임대업(25.9%), 도소매업(23.9%), 건설업(12.2%) 등 地緣性이 강한 업종에 한정되고 있어, 억제와 이전효과가 큰 업종과는 거의 무관한 실정임(제조업은 14.1%, 징수건수로는 이보다 낮은 12.0%).
- 마찬가지로, 동 중과세 제도가 실효성을 결여하고 있다는 점은 지방으로 이전한 기업들(20개 기업)을 대상으로 한 설문조사 결과에서도 나타나고 있음.
  - 기업 내부 전략 및 사업활동에 따른 이전과 높은 지가 및 임대료로 인한 이전 등이 각각 25%를 차지함.
  - 지방이전에 대한 정부지원의 활용과 이전한 지역의 기업인센티브 활용이 각각 15%를 차지함.
  - 반면, 부담금이나 중과세, 건축·입지규제는 전혀 응답이 없음.
- 이러한 사실은 수도권 중과세의 부과가 기업의 이전과는 전혀 무관함을 의미함.

[표 5] 지방 이전기업의 이전 사유

지방이전 사유	응답건수
현지역(이전지역)의 기업 인센티브 활용	3
<b>기업전략 및 사업활동에 따른 이전</b>	<b>5</b>
지방 이전기업에 대한 정부지원 활용	3
부동산 공급의 부족	1
<b>높은 지가 및 임대료</b>	<b>5</b>
저임금 노동력 확보의 어려움	1
과밀로 인한 물류비용의 증가	1
교통체증과 환경악화	1
부담금 등 준조세 부담, 지방세 중과, 건축·입지규제, 산업용지 부족, 높은 원·부자재 공급가격, 고급숙련노동력 확보 어려움, 기업의 부동산 소유 어려움, 공공기관의 복잡한 행정절차 등	0
응답기업	20

주: 해당 질문에 2가지 복수로 선택(10개 기업 × 2 = 20개), 모두 20개의 응답건수

### 국가경쟁력 강화의 선결요건, 수도권 경쟁력강화를 위한 세계개편

#### ○ 합리적 세계개편의 필요성

- 이처럼 정책의 실효성을 상실한 채, 기업에 대한 불필요한 추가적 비용부담으로만 작용하고 있는 수도권 조세정책, 즉 차별과세와 중과세 부과를 놓고 다음과 같은 방향의 조세정책의 전환이 불가피함.
- 우선, 대도시간 국제경쟁이 심화되고 있는 글로벌 세계경제 환경에서 수도권의 의의와 역할에 대한 기본 발상의 전환과 이에 기초하여 수도권 조세정책을 합리적으로 개편함.
- 소극적·규제일변도의 수도권 조세정책의 先제거 後, 적극적 조세지원 시스템의 확립. 이를 위해,
  - 수도권에 부과되고 있는 조세규제를 완화 내지 폐지
  - 시장논리와 조화될 수 있는 수도권 조세정책의 확립
- 서울 및 수도권의 산업구조와 정책전환을 뒷받침할 수 있는 조세지원 체제를 확립함.



- 이와 같은 방향 하에 구체적으로 다음과 같은 방안이 마련되어야 함.
  - 수도권에 대한 차별적인 조세지원제도의 합리적 개편
    - 대도시간 경쟁이 국경을 초월해 전개되고 있는 현 상황에서 실효성이 없는 제도를 통한 인위적 이전 정책은 역내 기업의 불필요한 비용부담으로 작용할 뿐만 아니라, 시장논리와 자유로운 기업활동에 익숙한 외국기업들의 역내유치에도 바람직하지 않으므로, 현행 수도권 기업에 대한 차별적 지원은 폐지 내지 최소화함.
    - 대신 지역균형발전 차원의 정책과세의 운용은 대도시외 지역으로 이전할 의도가 명확한 기업의 이전과정을 사후 지원하는데 그 역할을 한정함.
    - 취득세, 등록세, 재산세 등 지방세에 의한 지방이전 세제지원은 기업의 지방이전이 해당 지역의 지방세수 결손으로 이어지는 역설이 초래되므로, 정책수단에서 최소화하되 가급적 이에 상응하는 국세(가령, 양도소득세)를 활용함.
  - 수도권 중과세의 합리적 개편
    - 정책적 타당성과 실효성을 상실한 현행 중과세 제도는 폐지하되, 이를 위해 다음과 같은 세 가지 대안적인 방안이 고려될 수 있는데, 3안이 타당성이 높음.
    - 제1안 : 중과세의 즉시 폐지
    - 제2안 : 중과세 예외 열거 → 중과세 대상에 대한 제한적인 예시
    - 제3안 : 중과세 일몰제 시행 : '08년까지 한시적으로 운영하되, 이후 완전 폐지함.
  - 외국인투자 조세지원 제도의 합리적 개편
    - 현행 외국인투자촉진법상의 고도기술수반사업과 산업지원서비스업

의 규정과 첨단업종의 공장신증설을 10개 업종으로 제한한 규정간의 불일치로 인한 제도적 불합리성을 합리적으로 개선함.

- 이와 함께, 국제비즈니스중심도시 전략을 뒷받침하기 위해 산업지원 서비스업에 대한 기준을 금융·보험업, 법률·회계·경영컨설팅업, 광고, 디자인업, 컨벤션 등을 포함할 수 있도록 기준을 확대함.

- 연구개발 투자촉진을 위한 조세지원

- 기업설문조사에서 높은 정책수요를 가진 R&D투자 촉진을 위해 연구 및 인력개발비, 관련 설비투자에 대한 세액공제비율을 상향조정하고, 이외 산학연에 의한 협동 연구개발프로젝트, 기술관련 지적재산권의 사업화 촉진을 위해 세제지원을 마련함.

- 지식기반 (중소)서비스기업의 조세지원을 확대함.

- 기존 제조업 중심의 조세지원에 따른 서비스기업, 특히 중소기업의 취약한 제도적 지원을 합리적으로 개선하기 위해 다음의 세 영역에 대한 세제지원을 확대함.
- 서비스업종에 대한 중소기업 자격조건을 완화함.
- 현재 공장용 건축물에 대해서만 등록세·취득세가 면제되고, 재산세·종토세가 50% 감면되는 산업단지 입주 서비스업체에 대해 제조업과 동일한 수준의 지방세를 감면함.
- 비즈니스서비스 활동의 아웃소싱에 대한 세제를 감면함.

본 원고는 2004년 10월 25일 서울시정개발연구원이 개최한 「수도권 경쟁력 강화를 위한 조세정책의 과제와 발전방안」 정책토론회에 발표된 원고를 요약한 것임.

정병순 · 서울시정개발연구원 부연구위원  
jbs66@sdi.re.kr