

2009년 2월
석사학위논문

지방세 비과세 · 감면제도의
개선방안에 관한 연구

조선대학교 대학원

회계학과

최 봉 희

지방세 비과세 · 감면제도의
개선방안에 관한 연구

*A Study on the Improvement of Local Tax
Exemption and Reduction System*

2009년 2월 25일

조선대학교 대학원

회계학과

최 봉 희

지방세 비과세 · 감면제도의
개선방안에 관한 연구

지도교수 김 기 평

이 논문을 경영학석사 학위신청 논문으로 제출함.

2008년 10월

조선대학교 대학원

회계학과

최 봉 희

최봉희의 석사학위 논문을 인준함

위원장	대학교 교수	인
위원	대학교 교수	인
위원	대학교 교수	인

2008년 11월

조선대학교 대학원

<목 차>

<Abstract>.....	iv
제1장 서론.....	1
제1절 연구의 목적.....	1
제2절 연구의 방법과 범위.....	3
제2장 지방세 비과세·감면제도에 관한 논의.....	4
제1절 지방세 제도에 대한 개관.....	4
1. 지방세의 개념.....	4
2. 지방세의 구조.....	5
제2절 지방세 비과세·감면제도의 의의와 기능.....	11
1. 지방세 비과세·감면제도의 의의.....	11
2. 지방세 비과세·감면제도의 기능.....	14
3. 지방세 비과세·감면제도의 내용.....	15
제3절 외국의 지방세 비과세·감면제도 고찰.....	17
1. 미 국.....	17
2. 일 본.....	21
3. 영 국.....	25
4. 해외사례의 시사점.....	26
제3장 지방세 비과세·감면제도의 운영현황 및 문제점.....	29
제1절 지방세 비과세·감면제도의 운영 현황.....	29
1. 연도별 추이.....	29
2. 주요 세목별 운영현황.....	30
3. 자치단체별 운영 현황.....	32
4. 법령별 비과세·감면 현황.....	33
5. 목적별(지원분야별) 비과세·감면현황.....	35
제2절 지방세 비과세·감면제도의 문제점.....	37
1. 지방자치단체의 과세자주권 침해.....	38

2. 지방세수의 잠식으로 재정압박	42
3. 조세부담의 형평성 저해	45
4. 조세지출에 대한 행정적 통제장치 미흡	47
제4장 지방세 비과세·감면제도의 개선방안	51
제1절 과세자주권의 확립 방안	51
1. 비과세·감면의 운영주체의 확립(과세자율성 확대)	51
2. 세수 결손액에 대한 중앙의 보전제도 도입	53
3. 지방세 감면체계의 단순화	55
제2절 비과세·감면 축소방안	56
1. 비과세·감면 축소 예시제도 도입	57
2. 감면규정 퇴출제도의 엄격한 적용	57
3. 목적세 비과세·감면의 축소	60
4. 조세감면 사전제한제	61
5. 비과세 항목의 감면항목 전환	61
제3절 합리적·효율적 관리 방안	62
1. 조세지출예산제도의 효율적 운영	63
2. 비과세·감면 추징제도의 개선	66
3. 선과세 후교부제도 도입	67
4. 지방세정조직의 선진화	67
제5장 결 론	70
<참고문헌>	73

<표 차례>

<표 2-1> 지방세 체계	6
<표 2-2> 조세총액 중 지방세 비중	7
<표 2-3> 국세와 지방세 대비(2004년 기준)	7
<표 2-4> 국세·지방세 신장률 현황	8
<표 2-5> 지방세 세목별 신장추세	8
<표 2-6> 지방자치단체의 지방세 수입 구조	9
<표 2-7> 지방세 비과세제도와 감면제도의 비교	13
<표 2-8> 지방세 비과세·감면의 해당 세목	15
<표 2-9> 지방세 비과세·감면의 범규별 구분	16
<표 2-10> 현행 일본의 조세체계(2001)	22
<표 3-1> 지방세 총액에 대한 비과세·감면액의 비중	29
<표 3-2> 세목별 비과세·감면현황(2006)	31
<표 3-3> 지방세 연도별 세목별 비과세·감면 비중	32
<표 3-4> 시도별 비과세·감면현황(2006)	33
<표 3-5> 실정법상의 지방세 비과세·감면제도의 현황	34
<표 3-6> 지방세 비과세·감면의 범규별 현황	35
<표 3-7> 2006년도 비과세·감면 현황	35
<표 3-8> 지방세법상 목적별 비과세 현황(2006)	36
<표 3-9> 지방세법상 목적별 감면 현황(2006)	37
<표 3-10> 근거법별 지방세 감면 종류	41
<표 3-11> 목적세 비과세·감면 현황(2006)	43
<표 3-12> 시·도별 비과세·감면 비중 현황(2006)	44
<표 4-1> 감면법규 시한제도와 시한부 감면제도의 비교	60

<Abstract>

A Study on the Improvement of Local Tax Exemption and Reduction System

Choi, Boungh-Hee

Advisor : Prof. Kim Ki-Pyung, Ph. D.

Department of Accounting

Graduate School, Chosun University

Although there has been much discussion to improve the poor local financial status since the local autonomy was introduced in 1995, it was not reflected as a policy so far.

This study is aimed to present the current condition and problems of exemption and reduction of local taxes and to give rational and practical plans for the exemption and reduction system of local taxes.

The contents present current overall conditions and implementation states of tax-exemption, reduction & exemption of local taxes. Local Tax Act, ordinances of reduction & exemption of local taxes, Restriction of Tax Reduction and Exemption Act, other exemption and reduction-related regulations were thoroughly examined.

The study continues to discuss the problems of the system of tax-exemption, reduction & exemption of local taxes.

Later part of the study local possible improvers for the current reduction and exemption local taxes. In to secure optimum improvements, it is necessary to make aggressive reduction and exemption of local taxes under control of relevant ordinances of local taxes for the needs of local government. However, it is deemed desirable to narrow down reduction and exemption and tax-exemption on local taxes which tend to dependent mostly on the central government. There should also be more cuts on the number of objects that will benefit reduction and exemption of local taxes, improved penalty system of reduction and exemption,

broadened temporary objects, rationalization of choosing object, sublation of reduction and exemption of object tax, and conversion of reduced and exempted amount of money into financial aids. These suggested plans mainly focus on gradual expansion, taking the tax resistance into account.

As for the method of study, this study referenced many domestic and foreign published studies and the periodicals published by own government related to this subject. For statistical data, this study drew from many kinds of statistical data such as the local financial yearbook and the local taxation yearbook and re-wrote a new from.

The local tax exemption and reduction system is the special treatments of tax possessing the policy-function which can relieve a certain taxpayers of tax burden or reduce a certain taxpayer's burden according to the certain favorable facts. But the exemption and reduction system is mainly enumerated as the concrete method in local tax incentive fields. However, existing reduction and exemption practices in local tax system is highly complicated even to tax specialists and reveals so much inefficiency. Therefore, it is needed for the current system to be amended as described below in order to meet an increasing demand of local government finance, and to promote the local economy.

First, in order to reduce exemptions and reduction, the objects that have lost their function of incentive are needed to be abolished, and the current non-taxable objects in system have to be transferred to taxable objects.

Second, an extremely high rate of the exemptions is to be lowered. Overlapped exemption and reduction objects under local tax law, special law, and tax exemption law have to be consolidated. The simplification of the system is to be accomplished through the adjustment of current lump of applicable law.

Third, limitation on the duration of support has to be considered in order to prevent the abuse the exemption and reduction system.

Finally, those exemption and reduction which were introduced for the central government's own purpose but whose objectives can be accomplished through the tax exemption and direct expenditure must be replaced by the program of the central government.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

1995년 지방자치제가 처음 실시된 이래 많은 시행착오를 거치면서 이제 우리나라의 지방자치는 세계화, 다양화, 지방화라는 21세기 시대적 조류에 편승하여 본격적인 도약의 시기를 맞고 있다. 지방자치(local self-government)란 “일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지고 그 지방의 행정사무를 자치기관을 통하여 자율적으로 처리하는 활동과정”을 말한다.¹⁾ 따라서 오늘날 대부분의 국가들은 지역주민의 행정수요를 적극적으로 충족시키기 위해 지방자치 행정의 폭을 확대시켜 가고 있으므로, 지역개발 및 주민복지 향상을 위해 필요한 재원도 계속 증가하고 있고, 산업화·도시화의 발전에 따라 사회간접시설의 소요재원도 아울러 급증하고 있다. 그러나 우리나라의 지방자치단체는 재원조달의 기반이 취약하여 중앙재정에 의존하는 상태에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이며, 또한 지방자치단체 간에 격차가 점점 심해지고 있는 양상을 보인다.

지방자치가 성장 발전하고 정착하기 위해서는 지방재정의 충실화가 가장 중요한 비중을 차지하고 있다. 그러나 지금 우리나라 지방자치단체의 전국 평균 재정자립도²⁾가 2000년에 59.4%였으나 2007년에는 53.6%에 불과하다. 자립도가 50%미만인 지방자치단체가 87.4%로 215개에 해당한다. 이 때문에 지방세로는 소속 공무원의 인건비도 못 주는 자치단체가 140곳에 이른다.³⁾

이러한 현실은 중앙정부와 지방정부간의 재정불균형, 지방자치단체간의 수평적 재정 불균형 현상이 지방화 시대의 심각한 걸림돌이 되고 있음을 말해 주고 있으며, 오늘날 진정한 지방자치 시대를 열어가기 위해서 지방정부가 지역 특성에 맞는 행정을 펼 수 있도록 충분한 자체재원의 조달방안을 마련하는 것이 무엇보다도 중요하고 시급한 문제임을 잘 보여주고 있다.

그러나 이러한 지방자치단체의 재정자주권의 측면에서 부정적인 요소로 작용하고 있

1) 정세욱, 「지방행정학」, 법문사 1997, p.79.

2) 지방자치단체 전체 재원에 대한 자주재원의 비율. 재정자립도 = 자주재원(지방세+세외수입) / 일반회계 총계예산규모(지방세+세외수입+지방교부세+보조금+양여금 등)

3) 행정자치부, 지방자치단체예산개요, 2007.

는 지방세 비과세·감면제도는 정부가 특정 정책목표를 달성하기 위하여 일정한 조건 하에 세부담을 면제하거나 경감하여 주는 경우를 말한다. 흔히 중앙정부의 비과세·감면정책은 SOC, 환경, 에너지, 설비투자, 연구개발부문 등 외부효과가 존재하는 경제행위에 대하여 세부담을 감면함으로써 자원배분의 효율성을 증진시키려는 의도로 이루어진다. 또한 저소득층에 대한 각종 소득세의 경감이나 사회보장적인 성격을 지닌 감면 조치를 취함으로써 소득재분배를 도모하고자 하는 목적으로 흔히 사용되고 있다.⁴⁾

이에 반하여 지방정부의 비과세·감면정책은 정책과세로서의 성격을 상대적으로 적게 가진다는 것이 일반적인 이론이다. 생산요소의 효율적인 배분이나 소득재분배 등의 기능을 수행하는데 있어서 지방정부의 자원의 이동성으로 말미암아 그 실효성이 매우 제한되어 있기 때문이다.

그러나 이러한 주장이 단편적인 이론에 그칠 수 있다는 생각이다. 왜냐하면 우리나라의 지방세 비과세·감면제도는 오랜 기간 지방자치의 부재하에서 운영되어 왔으며, 그 결과 중앙정부 정책수행의 수단으로 활용되어 왔다. 즉 지방세 비과세·감면이 중앙정부의 행정편의 혹은 경제·사회정책을 수행하기 위한 도구로 사용되어 왔기 때문에 지방화가 본격화되고 나서 아직 능동적이고 자주적으로 지방세 비과세·감면제도를 지방자치단체의 의지와 맞게 정책적으로 활용해 보지 못했던 이유가 크게 작용하고 있으리라 생각한다. 따라서 지방자치가 실시되고 있는 현 시점에서 볼 때 중앙과 지방정부간의 역할 및 기능의 재조정 작업이 이루어지는 동시에 이에 따른 지방세 비과세·감면의 정비작업도 필요하다고 하겠다.⁵⁾

본 논문에서는 공정하고 효율적인 지방세정 구현과 지방재정의 확충, 과세자주권 확보를 위한 노력의 일환으로 지방세의 비과세·감면제도의 실태를 분석하고, 다양한 문제점을 도출하여, 합리적이고 효율적이며 미래지향적인 제도로 거듭 날 수 있는 개선 방안을 모색하고자 한다.

4) 홍대원, “지방자치단체 재정자립도 향상을 위한 지방세제의 개선에 관한 연구”, 경희대 산업정보대학원 석사학위 논문 2000, p.53.

5) 김용식, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 한남대대학원 박사학위 논문 2003, p.1.

제2절 연구의 방법과 범위

본 연구는 지방세 비과세·감면제도의 현황분석을 통한 문제점의 분석과 이에 대한 개선방안에 대하여 논하고자 하였다. 우선 지방세 비과세·감면제도의 실태와 각 자치단체별 지방세 비과세·감면제도의 현황분석을 통한 문제점을 도출한다. 그리고 도출된 문제점을 통한 합리적인 개선방안과 지방세 정책과제를 자치단체들이 자율적으로 조정할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

본 연구의 분석을 위한 통계자료는 행정자치부의 「지방세정연감」을 통해 수집하였다. 지방세 비과세·감면 실태를 파악할 수 있는 1965년 이후의 통계자료를 참고하면서, 주로 2000년 이후 우리나라 지방세 비과세·감면 현황 및 지방세법, 감면조례, 조세특례제한법 등 관련 법규를 중심으로 연구하여, 오늘날 급변하고 있는 사회속에서 부각되고 있는 문제점과 향후 실질적인 효과를 기대할 수 있는 개선방안을 도출하는데 중점을 두었다.

본 논문에서 연구방법은 기존연구 내용을 검토하고 각종 자료를 구하기 위하여 지방재정에 관련된 국내외 서적, 학술논문, 학술지 및 기타 정기간행물 등의 자료를 활용하는 문헌조사 방법을 사용하였으며, 통계자료에 있어서는 행정자치부, 한국지방재정학회, 한국지방재정공제회, 대한지방행정공제회 등에서 발간한 서적 및 학술논문, 세정연감 등과 각종 인터넷 정보를 이용하였다. 또한 오늘날 시행되고 있는 지방세 비과세·감면제도의 운영현황과 문제점, 그에 따른 개선방안은 최근 지방세 관련 통계자료와 지방세 관련 문헌을 통해 파악하였으며, 지방자치시대에 과세자주권 확보, 자주재원 확충 및 공평과세 실현이라는 목표하에 지방세 비과세·감면제도가 나아가야 할 바람직한 방향을 모색해 보았다.

본 논문의 구성으로는 제2장에서는 다양한 문헌을 통하여 우리나라의 지방세와 지방세 비과세·감면제도에 대한 일반적인 이론과 미국, 일본, 영국 등 선진국의 지방세 제도의 사례를 살펴보았다. 제3장에서는 각종 통계자료를 이용하여 우리나라의 지방세 비과세·감면제도의 운영현황 및 문제점에 대하여 알아보았으며, 제4장에서는 주로 도출된 문제점에 착안한 지방세 비과세·감면제도의 개선방안을 제시하였다. 제5장에서 요약 및 결론을 맺고자 한다.

제2장 지방세 비과세·감면제도에 관한 논의

제1절 지방세 제도에 대한 개관

1. 지방세의 개념

지방세란 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 재정수요에 충당하기 위하여 주민에게 부과·징수하는 조세를 말한다. 지방세는 지방자치단체에 의하여 부과 징수되며 당해 지방자치단체의 재정수요에 충당된다는 점에서 국세가 국가에 의하여 부과·징수되며 국가의 재정수요에 충당되는 것과 다르다.⁶⁾

국가가 지방자치단체를 형성하고 통치권의 일부를 위임하는 지방자치체는 민주정치의 이념상 필연적인 것이라 할 수 있다. 이러한 지방자치단체가 기능을 수행하기 위해서는 일정한 재산을 유지하고 고유업무를 처리할 수 있어야 한다. 따라서 지방자치단체에게는 재정에 관한 권리가 부여되고 있으며, 이에 따라 조세를 부과하고 사용료·분담금·수수료 등을 징수하게 된다.

지방자치단체가 재정수입을 확보하는 방식에는 크게 두 가지가 있을 수 있다. 그 한 가지 방식은 국가가 모든 조세를 징수하여 이를 중앙정부와 지방자치단체에 분배하는 방식이다. 또 다른 방식으로는 국가가 과세권을 분할하여 중앙정부의 재정수입을 위한 국세와 지방자치단체의 재정수입을 위한 지방세로 나누는 것이다.

지방자치단체의 재정적 자주성을 제고하기 위해서는 국세와 지방세를 분리하는 방식이 바람직한 것으로 볼 수 있다. 우리나라에서는 과세권을 분리하여 국세와 지방세로 나누어 징수하여 지방세를 지방자치단체의 재정수입으로 하고 있으며, 지방교부금제도를 병용하고 있다. 국가의 과세권을 국세와 지방세로 구분함에 있어서 세계 각국에서는 재산세·영업세·주세 등을 주로 지방세의 세목으로 운용하고 있다.⁷⁾

어떠한 조세를 국세 또는 지방세로 할 것인가에 대하여는 명확한 기준이 없으며, 세원의 규모와 분포, 재정의 여건, 행정의 편의 등을 고려하여 결정된다.

지방세의 법원에는 지방세법, 지방세법시행령, 지방세법시행규칙, 시·도세조례 및 시군·자치구세조례가 있으며, 관련 법규로는 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률,

6) 권순창·이효섭, 「세법」, 신영사 2007, p.927.

7) 이만우·정재연·노준화, 「세법개론」, 세학사 2005, p.1109.

국세기본법, 국세징수법, 조세특례제한법, 조세범처벌법, 조세범처벌절차법, 법인세법, 소득세법 등이 있다. 지방자치단체는 세제자주권에 기하여 지방세의 세목·과세객체·과세표준·세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 지방세법이 정하는 범위 안에서 조례로써 정할 수 있으며, 지방자치단체의 장은 조례의 시행에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있다.

또한 지방자치단체는 지방세에 대하여 행정자치부장관의 허가를 얻어 조례로써 정하는 바에 따라서 공익 등의 사유로 인하여 과세면제 및 불균일과세와 수익 등의 사유로 인하여 불균일과세 및 일부과세를 할 수 있으며, 지방자치단체의 장은 천재·지변 기타 특수한 사유가 있을 때에는 지방의회의 의결을 얻어 지방세를 감면할 수 있다.⁸⁾

2. 지방세의 구조

지방자치단체는 지방세법에 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다. 지방세의 세목은 지방자치단체의 종류에 따라 특별시세, 광역시세, 도세, 구세, 시·군세로 나누어진다. 그리고 사용용도에 따라 보통세와 목적세로 구분되고 보통세는 취득세·등록세·레저세·면허세·주민세·재산세·자동차세·주행세·농업소득세·담배소비세·도축세 등이며, 목적세는 도시계획세·공동시설세·사업소세·지역개발세·지방교육세 등이다.⁹⁾

현행 지방세의 체계는 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이 지방세 16개 세목은 조세의 특성에 의해 보통세 11개와 목적세 5개 세목으로 구분되고, 과세권의 주체에 따라 특별시세, 광역시세, 도세, 시·군세, 자치구세로 구분된다. 수입된 세금의 용도에 따라 일반재원에 충당되는 것을 보통세, 특정목적에 충당되는 것을 목적세라고 한다.

그 동안 지방세법의 변화를 보면, 1976년 지방세법 개정시 등록세가 지방세로 이양되었고,¹⁰⁾ 1989년 보통세 중 담배판매세가 담배소비세로 변경되었고, 1990년부터는 종합토지세가 시·군세로 옮겨갔고 2005년에 재산세로 통합되었으며, 1992년부터 목적세인 지역개발세가 신설되었다. 그리고 2000년 이후에 자동차세 세율인하에 따른 주행세 도입, 지방교육재정의 확충을 위하여 지방세에 부과하던 교육세(국세)의 지방교육세로의 전환, 과세대상을 확대하여 농지세의 농업소득세로 변경하는 세제개편이 있었다.¹¹⁾

8) 지방세법 제3조-9조.

9) 지방세법 제2조-6조.

10) 권강웅, 「지방세 강론」, 조세통람사 2000, p.66-68.

<표 2-1> 지방세 체계

구 분		특별·광역시세 (13개 세)	자치구세 (3개 세)	도 세 (7개 세)	시·군세 (9개 세)
보 통 세 (11개 세)	취 득 세	○		○	
	등 록 세	○		○	
	레 저 세	○		○	
	면 허 세		○	○	
	주 민 세	○			○
	재 산 세		○		○
	자 동 차 세	○			○
	주 행 세	○			○
	농 업 소 득 세	○			○
	담 배 소 비 세	○			○
	도 축 세	○			○
목 적 세 (5개 세)	도 시 계 획 세	○			○
	공 동 시 설 세	○		○	
	사 업 소 세		○		○
	지 역 개 발 세	○		○	
	지 방 교 부 세	○		○	

자료: 행정자치부, 지방자치단체 예산개요, 2007.

1) 현 황

지방세는 1965년도 통계자료 작성이후 1971년도까지는 조세총액에서 차지하는 비중이 8-9%대를 점유하였고, 1988년도까지는 10-18%를 유지하였으며, 1990년도를 기준으로 조세총액 대비 20%를 상회하였으며, 2006년도 말 현재 지방세는 41조2천937억원이 징수되었고, 조세총액에서 차지하는 비중은 23.0%에 이른다. <표 2-2>에서와 같이 지방세가 조세총액에서 차지하는 비중은 2001년부터 2006년까지 평균 22.5%에 이르고 있다.

지방세의 비중이 점차 늘어가고 있어 중앙정부에서 지방정부로 조세가 이전되고 있으나, <표 2-3>의 외국과의 비교에 의하면 일본의 지방세 비중이 41.1%, 미국의 경우는 47.9%, 독일 49.6% 등과 비교하면 아직까지는 지방세의 비중이 낮음을 알 수 있다.

11) 김춘만, "지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 대한 연구", 전북대학교 경영대학원 회계학과 석사학위논문 2007, pp.4-5.

<표 2-2> 조세총액 중 지방세 비중

(단위: 억원, %)

세목별		연도별					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
조세총액		1,224,577	1,354,935	1,477,971	1,519,974	1,634,431	1,793,380
국세	금액	957,928	1,039,678	1,146,642	1,177,957	1,274,657	1,380,443
	비중	78.2	76.7	77.6	77.5	78.0	77.0
지방세	금액	266,649	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937
	비중	21.8	23.3	22.4	22.5	22.0	23.0

참고: 국세=내국세+관세+교통세+교육세+농특세

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

<표 2-3> 국세와 지방세 대비(2004년 기준)

국명	비중 (%)	
	국세	지방세
일본	58.9	41.1
미국	52.1	47.9
영국	94.0	6.0
독일	50.4	49.6
프랑스	76.1	23.9
이태리	76.1	23.9

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

또한 국세는 1965년도 이후 1999년도까지 매년 평균 24.4%의 신장률을 보였으며, 지방세의 경우도 매년 평균 25.5%의 신장률을 기록했다. 국세와 지방세 모두 1980년대 초반과 1990년도 후반을 제외하고는 두 자리 수의 신장세를 나타내고 있는데, 1980년대 초반과 1990년도 후반기는 제5공화국 성립초기와 IMF 경제위기가 저신장의 원인이었다고 본다. 최근 2003년·2004년·2005년에는 국세와 지방세 모두 신장률이 크게 저하되었으나, 2006년 말 현재 지방세는 14.8% 내국세는 9.1%를 기록하여, 지방세는 최근 3년에 비해 더 많은 신장세를 보이고 있다.

<표 2-4> 국세·지방세 신장률 현황

(단위: 억원, %)

구분		2001	2002	2003	2004	2005	2006
지방세	금액	266,649	315,257	331,329	342,017	359,774	412,937
	신장률	29.4	18.2	5.1	3.2	5.2	14.8
내국세	금액	740,273	822,259	922,334	952,763	1,044,279	1,138,796
	신장률	4.1	11.1	12.2	3.3	9.6	9.1
GDP	금액	622	684	725	778	807	848
	신장률	7.4	10.0	6.0	7.3	3.6	5.1

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

<표 2-5> 지방세 세목별 신장추세

(단위: %)

구분 세목	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
합계	10.8	29.4	18.2	5.0	3.2	5.2	13
취득세	2.7	20.1	39.5	4.3	-2.5	23.9	15
등록세	4.6	23.4	34.3	0.6	-11.0	1.0	17
면허세	1.6	-75.9	9.0	2.6	4.2	4.1	6
레저세	3.7	39.8	36.3	-16.9	-13.8	-10.4	-1
공동시설세	8.0	2.8	6.9	9.6	13.1	-4.0	59
지역개발세	16.9	-3.2	10.5	8.7	6.6	-0.5	16
지방교육세	-	-	13.8	1.3	1.9	-6.0	13
주민세	34.5	4.1	9.3	17.0	7.8	11.9	13
재산세	8.6	4.9	7.1	10.5	12.7	154.2	20
자동차세	3.6	-5.9	-7.3	1.6	0.8	6.1	12
주행세	-	113.5	96.2	19.0	38.3	31.0	-
농업소득세	-27.5	-59.1	107.5	35.5	11.8	-99.7	5
도축세	12.4	-12.3	7.9	-9.2	0.9	5.5	10
담배소비세	7.8	11.5	-10.8	6.5	14.2	-10.1	623
종합토지세	3.2	6.5	3.0	14.0	26.8	-99.9	18
도시계획세	3.9	4.4	5.0	11.7	18.7	14.1	19
사업소세	14.3	9.8	8.7	10.9	8.1	9.4	9
과년도수입	-15.9	19.1	3.5	-9.0	11.4	6.9	6

주: 종합토지세의 경우 2005년에 재산세로 통합됨.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

지방세 세목별 징수추이를 살펴보면, 1966년 이래 꾸준한 신장세를 유지하였으나, 1997년도부터 세목별 신장추세가 둔화되었는데 이는 경기침체가 주요한 이유였다.

그러나 <표2-5>에서 보는 바와 같이 최근에는 부동산 관련 세목 중 재산세의 신장률이 꾸준히 증가하여 2005년에는 154.2%로 다른 세목에 비해 월등히 높은 신장추세를 보였다. 종합토지세는 2005년부터 재산세로 명칭이 일원화 되었다. 이는 과표의 꾸준한 현실화 노력과 부동산 관련 세제의 변화가 그 요인이라고 하겠다. 도시계획세의 꾸준한 신장추세도 재산세와 같은 맥락으로 파악된다. 또한 담배소비세 역시 2006년에는 큰 폭으로 증가하여 높은 신장세를 보인다.

반면에 농업소득세는 국세로부터의 이양 받은 실험적 성격의 지방세임에도 불구하고 국가의 정책적 이해관계로 인해 제기능을 발휘하지 못하면서 현재 과세를 중단하고 있는 실정이다.

2) 문제점

우리나라 지방세의 문제점으로는 첫째, 과세자주권의 결의를 들 수 있다. 지방재정의 확충을 위해 지방자치단체가 책임행정을 수행하고 창의성을 발휘하기 위해서는 의회가 세율이나 행정서비스에 대한 공과금을 자유롭게 선택할 수 있는 자주적 과세권리 널리 인정되어야 한다. 그러나 우리나라의 지방세제는 엄격한 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체에 의한 법정 세목의 설정을 금지하고 있을 뿐만 아니라 세율이나 과세방법까지 중앙정부에 의해 획일적으로 규정·운영되고 있다.

<표 2-6> 지방자치단체의 지방세 수입 구조

(억원, %)

성질별	세 목	2006년도 징수액	비 중
계	15개 세목	362,871	100.0
소득과세(2)	주민세, 농업소득세	62,148	17.13
소비과세(4)	담배소비세, 레저세, 도축세, 주형세	61,494	16.95
재산과세(6)		229,960	63.37
- 보유과세	재산세, 도시계획세, 공동시설세,	73,790	
- 거래과세	자동차세, 취득세, 등록세	156,170	
기 타(3)	면허세, 사업소세, 지역개발세	9,296	2.55

참고: 지방세교육세, 과년도 수입 제외

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

둘째, 조세체계의 불균형을 들 수 있는데, 국세는 주로 소득과세와 소비과세인 반면, 지방세는 <표2-6>에서 볼 수 있듯이 지방자치단체의 지방세 수입 구조는 재산과세 위주로 되어 있다. 즉, 세원의 국세편중과 취약한 재산세 위주의 구조를 들 수 있다. 원칙적으로 세원배분은 지방자치단체와 지방정부간의 사무배분과 경비의 크기에 따라 배분되는 게 원칙인데, 우리나라의 경우는 신장성이 높은 소득세와 소비세를 중앙정부가 갖고 있어 국세 우위를 점하고, 지방세는 과소하게 배분되는 불균형을 가져 왔다. 지방세 구성세목에 있어 소득과 소비 세목이 미흡하고 자산의 유통에 크게 의존하고 있는 점에서 세제의 개편 및 보완이 논의되어 오고 있다.

셋째, 세원의 탄력성과 신장률의 저조이다. 지방세의 주종을 보면 취득세, 등록세, 종합토지세, 재산세 등 재산과세가 2006년을 예로 보면 63.37%로 높은 비중을 차지하고 있다. 국세가 상대적으로 세수탄력성이 높은 소득과세와 소비과세를 중심으로 운영되는 데 반해, 지방세는 상대적으로 세원이 빈약하고, 신장성과 탄력성이 낮은 재산과세를 중심으로 운영되고 있고, 소득과세와 소비과세는 취약한 편이다. 지방세수입은 지방재정 수요의 증가에 부응하는 신장성과 탄력성을 지녀야만 원활한 자원조달 기능을 수행한다고 할 수 있을 것이다. 그러나 우리나라의 지방세 세원구조는 과도하게 재산과세 위주로 편성되어 있어 신장성과 탄력성이 낮은 실정이다.

넷째, 지방세수의 지역편재에 따른 불균형이다. 지방세에 관한 가장 중요한 문제의 하나는 바로 세원의 대도시, 즉 서울을 비롯한 수도권에 지나치게 편재하고 있다는 점이다. 그 동안 우리나라는 급격한 경제성장에 힘입어 특정지역에 인구와 산업이 집중됨으로써 지역간 경제력의 극심한 격차를 초래하였다. 그 결과 자치단체간의 세원의 격차가 심각하여 지역간의 위화감을 가져올 뿐만 아니라 행정·재정력의 격차로 행정수준의 차이를 가져오고 있는 실정이다.

이밖에도 방만한 비과세·감면제도 운영, 지방세 과세환경의 취약 등의 문제점 등을 들 수 있다.

제2절 지방세 비과세 · 감면제도의 의의와 기능

1. 지방세 비과세 · 감면제도의 의의

1) 지방세 비과세 감면제도의 개념

국가 및 지방자치단체의 재정 및 조세정책은 재정수입원 확보라는 본래의 기능 외에도 본래의 기능수행에 방해가 되지 않는 범위 내에서 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 유인기능을 수행하고 있다. 이러한 유인기능을 수행하는 수단은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 그 중 하나는 예산지출(budget expenditure)이며, 다른 하나는 조세지출(tax expenditure)라고 할 수 있다.

이 중 예산지출 혹은 직접지출은 국가가 징수한 세금 등을 재원으로 하여 국민에게 직접 지원 및 보전해 주는 제도로서 보조금이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 반면에 조세지출은 부담해야 할 각종 세금을 특정산업 및 특정계층에게 면제 또는 감액하여 주는 제도로서 이를 조세우대조치(preferential tax treatment)라고 하며, 비과세 · 감면제도가 대표적인 예이다.

비과세 · 감면제도는 과세권을 가진 국가 또는 지방자치단체가 특정한 정책목표의 달성을 위하여 또는 특정한 사실에 기초하여 그 과세권의 행사를 유보하는 것을 말한다. 이는 과세권의 유보형태에 따라 실정법인 세법상 납세의무의 성립 자체를 부인하는 비과세제도와 세법상 과세요건은 성립하였지만 납세의무의 이행단계에서 납세의무의 일부 또는 전부를 이행하지 않도록 하는 징수권 행사를 유보하는 감면제도로 구분할 수 있다.¹²⁾

2) 지방세 비과세 · 감면제도의 유형

(1) 비과세제도의 지방세법상 유형

비과세란 원래는 조세를 부과 · 징수하여야 하나 중앙정부 또는 지방정부가 특정 정책목표를 수행하기 위해 그리고 과세대상에 포함시키는데 과세기술상 적합하지 않기 때문에 특별한 신청이나 승인 등의 절차가 없이도 과세되지 않는 것으로서, 국가 또는

12) 전동훈, 「지방세실무해설」, 영화조세통람 2005, p.1614.

지방자치단체가 조세정책상 과세권을 포기하는 것을 말한다.

이러한 비과세는 그 대상이 누구인가를 기준으로 비과세는 그 대상이 누구인가를 기준으로 ①특정한 사람 또는 법인에 대한 비과세 ②특정 사안에 대한 비과세 ③특정한 사람 또는 법인과 특정사안이 복합적으로 이루어진 경우의 비과세 등으로 구분된다.

이외에 비과세 정책목적을 기준으로 ①국가등에 의한 비과세 ②용도구분에 의한 비과세 ③천재 등으로 인한 대체 취득에 대한 비과세 ④토지수용 등으로 인한 대체 취득에 대한 비과세 ⑤형식적인 소유권의 취득 등에 대한 비과세 등으로 구분 된다.¹³⁾

첫 번째 유형은 국가 등의 비과세와 같이 특정한 인적요건을 갖춘 경우 그 납세의무의 성립을 배제하는 방식이 있다. 이는 국가 또는 지방자치단체를 주요 비과세대상으로 규정하고 있으며, 지방세의 과세대상이 무엇인가에 관계없이 납세의무를 부여할 대상인 국가 또는 지방자치단체에 대하여 과세권을 행사하는 것은 실익이 없다고 보아 그 행사를 유보하는 것으로 볼 수 있다.

두 번째 유형은 현행 지방세법상의 용도구분 비과세를 말하는데 일정한 범위의 인적요건을 갖춘 자가 특정한 사용목적에 부동산 등을 사용하는 경우 또는 사용하기 위하여 취득하는 경우 그에 대한 과세권의 행사를 유보하는 형태이다.

세 번째 유형은 형식취득 비과세 또는 대체취득 비과세라고 불리는 것으로 과세권의 행사가 조세법률주의 등 조세법의 기본원칙이 지향하고 있는 가치개념과 상충되는 문제를 해결하기 위하여 도입되고 있는 비과세 유형이다.

(2)감면의 지방세법상 유형

감면은 경제적·사회적·정책적 목적에서 납부하여야 할 세금을 면제하거나 경감 해주는 것으로, 이에는 면제와 경감제도가 혼용되어 있다. 이 중 면제(과세면제)는 납부할 세금전액을 납부하지 않도록 하는 것을 의미하며, 경감(세액경감)은 납부할 세금의 일부를 납부하지 않도록 하는 것을 의미한다.¹⁴⁾

지방세의 납세의무는 부담의무와 납세협력의무로 크게 두 가지로 나눌 수 있는바, 부담의무는 부과된 세액을 부담하여야 할 의무이며, 납세협력의무는 세금을 부담할 의무와 달리 세금의 발생과 관련되는 어떠한 사건이 발생하였을 때 이의 신고, 관련서류 제출, 또는 징수·납부 등 세금의 징수에 협조하여야 할 의무를 말한다. 이러한 점에서

13) 이삼주, “지방세 비과세제도의 개선방안”, 한국지방행정연구원 2006, p.6.

14) 김의효, 「지방세실무」, 한국지방세연구회, 2007, p.1915.

감면은 비과세와는 달리 납세의무 중 부담의무의 전부나 일부가 면제되지만, 납세협력의무는 면제되지 않는다.

이외에도 지방세 감면은 납세자의 신청이 필요한지를 기준으로 다음과 같이 구분된다. 첫째, 당연과세면제는 징수유예 된 지방세에 대한 가산세의 과세면제와 같이 납세자의 신청이 없이도 과세권자의 직권이나 법령 및 조례에 의하여 당연히 과세면제 되는 것이며 둘째, 직권과세면제는 천재지변 등의 사정이 있는 경우 과세권자가 법령 및 조례에 의해 직권으로 과세면제 하는 경우 셋째, 신청과세면제로 납세자의 신청이 있는 경우만 법령 및 조례에 의해 과세면제가 되는 경우 등이다. 이러한 조세감면과 유사한 제도로는 비과세, 불균일과세, 일부과세, 소득공제, 세액공제 등이 있다.

이러한 지방세 비과세제도와 감면제도의 차이점을 정리하면 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 지방세 비과세제도와 감면제도의 비교

구 분		비 과 세 제 도	감 면 제 도	
공 통 점	납세의무	불 성 립	성 립	
	부담의무	없 음	없 음	
다 른 점	입 법	입법동기	세법 내적 동기	세법 외적 동기
		목 적	사전적·입법정책적 고려	사후적·행정정책적 고려
		입법형식	법 률	법 률·조 례
	절 차	적용원리	· 원칙: 부과권(확정권) 배제 · 예외: 부과권 회복	· 원칙: 징수권(청구권) 부인 · 예외: 징수권 회복
		근 거	· 부과권 회복규정 필요 · 부과권 회복규정이 없는 경우는 부과권행사 불가	· 징수권 회복규정 불필요 · 감면처리시 간접적으로 부과권 존재 확인
	구현방법	당사자관계	· 과세관청의 확인	· 납세자신청주의(협력의부존재)
	기 타	사후관리	· 부과권 회복규정 있는 경우 ①신고납수세목: 사업착수 유예기간부터 부과권의 제척 기간내 부과권 회복 ②부과고지세목: 납세의무 성립일부터 부과권제척 기간 내 부과권 회복	· 추징규정 있는 경우: 추징사유발생일부터 제척기간내 부과권행사 · 추징규정 없는 경우: 감면시점부터 제척기간내 부과권행사

자료: 정경미, “지방세 비과세·감면제도 개선에 관한 연구”, 연세대정경대학원 석사학위 논문 2007, p.7.

2. 지방세 비과세·감면제도의 기능

지방세 비과세·감면제도는 일부의 특정대상에게 조세우대를 통한 혜택을 제공하는 것이기 때문에 조세세입의 감소는 물론 조세형평을 침해할 수 있다. 그러나 공익의 실현 등 다음과 같은 본원적 목적을 달성하기 위해 비과세·감면제도의 필요성이 인정되고 있는 것이다.

1) 공익의 실현

공익적 관점에서 공공기관이나 비영리 공익단체의 존재이유가 이윤추구에 있지 않고, 사회나 공공의 이익을 위하는데 있다는 점에서 이들에 대하여 일반과세 대상과 동일한 세율을 적용하는 것이 바람직하지 않기 때문에 감면의 혜택을 주는 것이다.

2) 정책목적 달성

지역의 경제개발이나 건설경기 또는 투자진작을 목적으로 이해당사자들로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위해 조세혜택을 주고 있다.

3) 조세의 공평성

조세의 공평성 차원에서 저소득층이나 재향군인, 기타 사회적 약자에 대하여 조세혜택을 주고 있다.

4) 사회·정치·경제적 문제 해결

인구분산, 지역균형개발, 수출증대, 기타 특정국가의 고유한 사회·정치·경제적 문제를 해결하기 위해 조세우대조치가 시행되고 있다.¹⁵⁾

우리나라의 경우 공익상의 필요에 의한 것, 천재지변 등의 불가항력으로 인한 손해의 보전, 그리고 지역개발 및 행정편의 등을 위해 비과세·감면을 실시하고 있다. 특히 지방세 감면의 경우는 지방자치단체가 공익상·기타의 사유로 인하여 과세가 부적당하다고 인정할 때 과세하지 아니하며, 여기에서는 공익상 기타의 사유라 함은 다음의 세 가지가 있다. 첫째, 산업정책적인 목적을 위한 것으로서, 특정지구의 개발촉진을 위

15) 임재근, “지방세 비과세감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한 연구”, 한국지방재정논집 2002 제8권 1호, pp.11-12.

해 공장 또는 시설을 유치하거나 특정산업의 육성을 위한 경우 둘째, 사회정책적인 목적을 위한 것으로서, 특정한 보호가 요청되는 불우한 주민이 집단적으로 거주하는 지역에 대하여 당해 주민의 부담을 경감하기 위한 경우 셋째, 부담의 균형을 고려한 것으로서, 국가 또는 지방자치단체가 추진하는 일정한 시책 등으로 인하여 지방세법을 그대로 적용하는 것이 부담의 불균형을 초래한다고 인정하는 경우 등이다.

3. 지방세 비과세·감면제도의 내용

지방세 16개 세목 중 2개 세목(도축세, 주행세)를 제외한 14개 세목에서 비과세·감면이 이루어지고 있으며, 지방교육세, 농업소득세, 담배소비세 등은 법규상 비과세·감면을 할 수 있도록 되어 있으나 통계에는 집계되고 있지 않다.

<표 2-8> 지방세 비과세·감면의 해당 세목

유형	근거	해당세목	미 해당세목
비과세	지방세법	취득세, 등록세, 공동시설세, 재산세, 도시계획세, 사업소세, 자동차세, 면허세, 지역개발세, 주민세(10)	도축세, 주행세, 지방교육세, 농업소득세, 담배소비세, 레저세(6)
	지방세법	취득세, 등록세, 공동시설세, 재산세, 도시계획세, 사업소세, 자동차세(7)	도축세, 주행세, 지방교육세, 농업소득세, 담배소비세, 레저세, 주민세, 면허세, 지역개발세(9)
감면	감면조례	취득세, 등록세, 공동시설세, 재산세, 도시계획세, 사업소세, 자동차세, 레저세(8)	도축세, 주행세, 지방교육세, 농업소득세, 담배소비세, 주민세, 면허세, 지역개발세(8)
	조세특례제한법	취득세, 등록세, 공동시설세, 재산세, 도시계획세, 사업소세(5)	도축세, 주행세, 지방교육세, 농업소득세, 담배소비세, 레저세, 주민세, 면허세, 지역개발세, 자동차세(10)

주: 굵은 글씨 세목은 법규상 비과세·감면대상이나, 비과세·감면실적이 없는 세목들.

지방세 비과세는 국가 등에 대한 비과세 등 5개 유형으로 분류되어 있는데 국가 등에 대한 비과세와 용도구분에 의한 비과세는 수혜자별로 분류되어 있으며, 나머지는 행위별로 분류되어 있고, 지방세법, 감면조례에 의한 감면은 주로 지원목적별로 또는

기능별로 분류되어 있으나 수혜자별로도 분류되어 있으며, 조세특례제한법에 의한 감면은 세목별, 지원목적별로 분류되어 있다.¹⁶⁾

<표 2-9> 지방세 비과세·감면의 법규별 구분

과세유형	근거법규	구분
비과세	지방세법	국가 등에 대한 비과세
		용도 구분에 의한 비과세
		대체취득에 대한 비과세
		형식적인 소유권의 취득 등에 대한 비과세
		기타 비과세
감면	지방세법	농어업 지원
		사회복지 및 국민생활한정지원
		지역균형개발 등의 지원
		공공사업 등 지원
	감면조례	사회복지지원을 위한 감면
		평생교육시설 등의 지원을 위한 감면
		대중교통 증의 지원을 위한 감면
		서민주택건설 등의 지원을 위한 감면
		농어촌 등의 지원을 위한 감면
		지역발전 지원 등을 위한 감면
	조세특례 제한법	등록세의 면제 등
		취득세의 면제 등
		재산세의 면제
		외국인 투자 등에 대한 조세특례
		제주국제자유도시 육성을 위한 조세특례
		기업도시개발을 위한 조세특례
		해저광물자원개발을 위한 과세특례

16) 김춘만, “지방세 비과세·감면제도의 개선 방안에 대한 연구”, 전북대학교 경영대학원 회계학과 석사 학위논문 2007, pp.10-17.

제3절 외국의 지방세 비과세·감면제도 고찰

이 절에서는 각국의 지방세 비과세·감면제도의 운영실태에 대해 알아보고, 각국 제도의 기본방향과 장·단점을 살펴 우리나라의 지방세정과 비교하고자 한다.

세계 모든 정부는 국세와 지방세를 부과하는 과정에서 어떤 형태이던 비과세·감면장치를 갖추고 있다. 각국의 경우를 전반적으로 살펴 볼 때, 지방세를 비과세·감면하는 경우는 대체로 다음과 같은 경우로 압축될 수 있다. 그것은 ①공공기관이나 비영리공익단체에 대한 지방세 비과세·감면 ②지역의 경제개발이나 투자진작을 목적으로 하는 지방세 비과세·감면 ③자기 주택에 대한 지방세 경감 ④저소득층, 장애인 또는 사회적 약자에 대한 지방세 비과세·감면 ⑤기타 지방세 비과세·감면 등이다.¹⁷⁾

1. 미 국

미국은 단일국가가 아닌 연방공화제 국가로서 50개 주와 수도 워싱턴으로 구성되어 있고, 연방·주·지방자치단체라는 상이한 정부수준이 존재하며, 약 8만3천여 개의 지방정부를 가지고 있다. 여기에서 50개의 주정부를 비롯하여 약 3만9천여 개의 일반목적 지방정부(군·시·읍)와 약 4만3천여 개의 특별목적 지방정부(학교 구 및 기타 특별구 등)가 존재한다. 지방정부의 기능이나 조세구조는 주별 도는 지역별로 다양하지만, 일반적으로 파악할 때 연방정부의 조세구조는 소득과세(개인, 법인소득세, 사회보장급여세)가 중심이 되는 반면에 주정부는 소비과세와 일부 소득과세 그리고 지방정부는 재산과세 중심으로 만들어져 있다.

미국의 대표적인 지방세로서 재산세는 시(City, Municipality, Township)와 군(County, Borough) 단위의 기초 지방자치단체가 과세주체로 세율 및 세입지출 권한을 가지고 있는 세목이다.¹⁸⁾ 이에 대하여 세율은 8만3천여 지방정부가 독자적으로 결정하게 된다.

1) 미국의 비과세·감면제도¹⁹⁾

연방제 국가인 미국은 지방정부 중 특히 주정부는 대부분의 세목에 대하여 상당한

17) 김용식, "전계논문", pp.27-28.

18) 임주영외, 「주요국의 조세제도」, 한국조세연구원 1996.

19) 박호순, "지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구", 동국대학교 행정대학원 행정학과 석사학위논문 2005, pp.45-49.

자율성을 갖고 있다. 따라서 지방정부의 조세구조는 매우 다양하며 이들의 비과세감면 내용을 일률적으로 논하기는 어렵다. 미국의 경우 연방정부는 주로 소득과세에 의존하며, 주정부는 소비 및 소득과세 그리고 지방정부는 재산과세에 의존한다. 일반적인 감면은 연방정부가 지방정부의 세부담을 연방소득에서 공제하여 주거나 주정부가 재산세를 공제하는 경우가 있다. 따라서 이러한 공제가 정부간에 쌍무적으로 이루어지기도 한다.²⁰⁾

(1) 특정계층에 대한 지방세 감면

미국에서 주정부가 주거재산이나 농업용 재산에 대하여 재산세를 경감하는 홈스테드 면제제도(homestead exemptions)²¹⁾와 저소득의 노인층이나 저소득층 납세자에 대한 재산세 감면인 서킷브레이커(circuit breaker)²²⁾ 그리고 지역경제개발, 환경보호, 복지관련 등을 목적으로 사용되는 기업에 대한 법인세와 재산세감면 등을 실시하고 있다. 이 밖에 투자에 대한 법인세나 주거재산의 재산세에 대한 탕감(credits) 또는 경감조치가 있으며, 일부에서는 농업제조업 또는 주거용 등 부동산의 사용목적에 따라 과세가액을 달리하여 실효세율에 차별을 두기도 한다. 또한 정부교육자선단체에 대한 재산세 면제가 있다.

자가주택이나 자영농장에 대하여 재산세를 감면해 주는 홈스테드 면제제도는 48개의 주에서 실시하고 있는데 재부분이 과세가액 산정 전에 재산가액의 일부분을 공제하는 형태를 취하고 있으며, 일부에서는 탕감면제공제조치를 위하기도 한다. 수혜자격은 자영농장주, 노인층, 재향군인, 장애인 또는 미망인이며 특수한 경우로서 소득수준에 따라 감면의 정도를 달리하기도 한다. 경감내용은 정액인 경우도 있고, 소유자의 소득이나 기타 특성에 따라서 차등화하기도 한다.

서킷브레이커는 노인층과 저소득층을 대상으로 하는 재산세 감면으로서, 특정 납세자가 부담하는 재산세가 가계소득의 일정비율 또는 일정금액을 초과하는 경우에 재산세를 환급 내지 공제해주는 제도이다. 주로 소득수준과 관계없이 과세가액을 경감하여

20) 임주영·장권호·노영훈, “지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안”, 한국조세연구원 1997, p.69.

21) 홈스테드란 당해 주택에 거주하는 세대주가 소유하고 있는 토지단위를 의미하며, 미국의 주별로 다른 정의를 하고 있으나, 그 주요한 개념은 자기주거용 건축물에 대한 감면제도의 용어로 활용되고 있다.

22) 서킷브레이커는 특정납세자가 부담하는 재산세가 가계소득의 일정비율 또는 일정금액을 초과하는 경우에 재산세를 환급 내지 공제하는 제도로써 ‘회로차단장치’로 번역될 수 있다. 즉, 특정 납세자의 소득수준을 고려하여 자산가치만으로 재산세를 부담시킬 경우 오히려 조세부담의 형평성을 현저히 저해할 것을 우려한 사회정책적 배려로 봄이 타당.

주는 홈스테드 면제와는 달리 65세 이상 노인층과 저소득층(임대인을 포함)의 재산세에 대하여 소득에 따라 재산세를 경감하거나 주소득공제액 공제의 형식을 취한다. 이 제도는 세부담이 동일하면 소득이 작을수록 감소하는 형태를 띠고 있다.

(2) 지역경제를 위한 지방세 감면

미국에서 경제발전을 위하여 그 기준과 대상이 다양한 재산세 등의 감면이 이루어지고 있다. 이는 연방제를 시행함으로써 주정부가 조세에 대한 자율성을 보장받고 있기 때문에 가능한 일이다. 재산세가 시나 카운티 등의 지방정부 세목이지만 재산세 감면이 허용되려면 주의회 차원에서의 시행법 또는 규정이 마련되어야 한다. 그러나 이러한 감면이 사례별로 시행되는데 있어서는 하위정부들이 조례 등에 의하여 감면을 집행할 수 있도록 허용하기도 한다.

감면대상은 재고, 투자진작을 위한 감가상각자산, 환경보존이나 태양에너지에 대한 재산세 감면이 있고 사업구역 내로의 기업이전, 오염에너지절약, 설비연구개발투자비용 등에 대하여 법인세 공제나 세액공제를 적용하고 있다. 특히 해당 주 내의 낙후지역인 사업구역 내로 이전하는 기업에 대하여는 법인세 감면뿐만 아니라 중간재 구입에 다른 판매세 경감, 금융지원, 전기료 감면, 각종 규제의 완화 혜택까지 제공하고 있다.

이와 같이 조세지원을 통한 지역개발은 지역별 그리고 각 지역의 경제수준에 따라 매우 다양하다. 주정부는 평균 4개의 재산세 감면방식을 도입하고 있고 뉴욕은 8개의 재산세 지원조치를 취하고 있다. 알래스카와 하와이 같이 재산세 지원을 도입하지 않고 있는 주도 있다.²³⁾

(3) 지방세 비과세감면에 대한 재정보전방안

미국에서는 지방세의 비과세감면에 대한 재정보전방안으로서 대체교부금(Payment in Lieu of Tax/PILOT)제도를 마련하여 놓고 있다. 주정부의 과세권으로부터 연방정부의 면책권이 확립되어 있는 미국의 경우 원칙적으로 연방정부를 법적 납세의무자로 하는 주정부의 재산세는 과세될 수 없도록 되어 있다. 그러나 일반적인 경우에는 전체 토지의 약 1/3을 소유하고 있는 연방정부에 대해서 주 및 지방정부의 재산세가 비과세되기 때문에 많은 규모의 세수손실이 야기되고 있다. 그러나 이러한 세수손실에 대해서 연방정부나 연방의회가 일관적인 형태로 재정보전방안을 마련하고 있지는 않다.

23) M. Rubin, "Business Property Tax Incentives and Economic Development", J. H. Bowman(ed), Taxation of Business Property, National Tax Association Praeger Publishers, 1995.

다만 경우에 따라서 연방토지로부터 발생하는 제반 수익금의 일정액을 해당 주 또는 지방정부에 배분하거나 또는 발생하는 세수손실을 대신하여 재정을 보전할 수 있도록 일정액의 대체교부금을 교부하고 있다.²⁴⁾

연방의회가 채택하는 재정보전방안들은 원칙적으로 다음과 같은 세 가지 방법으로 요약될 수 있다. 첫째, 토지를 사용하는 연방기관이 그로부터 발생하는 수익의 정부부분을 주나 지방정부에 지급하는 방식으로 현재 국유림이나 목초지, 광산 등을 임대하거나 연방기구의 사업활동으로 발생하는 소득의 일부를 지급하고 있다. 둘째, 연방 주택사업 등의 예에서 그 기구의 예산이나 사업으로부터 발생하는 수입으로 재산세액에 해당하는 금액을 지방정부에 지급하고 있다. 셋째, 금융기관이나 군수공장 등 일정한 경우에는 명시적으로 지방정부의 과세권을 인정하는 법안을 연방의회가 통과시키는 경우도 있었다. 그러나 지금까지 정부사무실, 우체국, 병원, 군기지, 연방교도소 등 연방정부의 일반 행정업무를 위한 재산에 대해서는 그에 대한 보상이나 지방정부의 재산세 과세를 인정한 적은 없다.

2) 지방세 비과세감면제도의 특징

미국의 지방세 감면의 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 주정부차원에서 법인세와 재산세 감면이 이루어지는데 감면의 주된 목적은 국가적 정책목표에 따른 획일적인 지원이 아니고 주별로 복지를 위한 정책, 주로 농민이나 노인과 저소득층을 대상으로 하는 보조장치로 사용되고 있다. 또한 지역경제 정책으로서 산업발전, 환경보존, 연구개발 등을 위한 지원이 이루어지고 있는데, 특히 낙후지역 개발을 위한 산업지원이 중요하다.

둘째, 지원의 성격과 수준이 지역적으로 다양하다. 그 이유는 각 주가 자신들의 특별한 필요에 따라 법인세 또는 재산세 등을 대상으로 하여 소득 및 세액공제, 탕감, 금융지원, 판매세 경감 등 다양한 형태의 감면을 제공하기 때문이다. 특히 지방세감면정책은 조세지원을 통하여 기업을 유치발전시킴으로써 지역 내 고용을 증가시키고 소득을 높이는데 그 궁극적인 목적이 있다. 따라서 조세지원도 최소한 지역개발을 위한 하나의 유인정책으로서의 기능을 하게 된다.²⁵⁾

24) 이용환·송치선, "자치재정 강화를 위한 조세감면제도 개선방안", 경기개발연구원 2004, pp.98-99.

25) L. E. Papke, "Tax Policy and Urban Development Evidence from the Indiana Enterprise Zone Program", *Journal of Public Economics*, Vol.54, 1994, pp.37-49.

2. 일 본

일본의 조세체계는 <표 2-8>과 같이 현행(2001년) 일본의 조세체계를 국세와 지방세로 구분된다. 일본의 국세는 소득세, 법인세, 소비세(부가가치세)가 기간세목으로서 국세에서 차지하는 비중은 75.5%이다. 그리고 일본의 지방세의 구성을 보면 도부현세와 시정촌세로 구분할 수 있으며, 도부현세는 광역자치단체세로서 대체적으로 우리나라의 도세에 해당하고, 시정촌세는 기초자치단체세로서 우리나라의 시군세에 해당한다. 일본의 지방세 전체에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것이 주민세이다. 다음으로 고정자산세, 사업소세, 소비세의 순이다.

다음에서는 먼저 일본 지방세의 전체적인 현황을 살펴보고, 지방세 비과세·감면제도에 대해서 고찰해 보기로 한다.

1) 일본의 지방세

일본이 지방세체계는 우리나라와 매우 유사한 성격을 가지고 있으나 세부적인 과세구조 및 과세방식에 있어서는 상당한 차이점이 있다. 일본의 지방세는 도부현세와 시정촌세로 크게 구분된다. 도부현세와 시정촌세는 모두 보통세와 목적세로 구분되는데, 세제의 형태는 크게 소득과세와 재산과세, 소비과세, 거래과세 그리고 기타과세로 구분할 수 있다.

<표 2-8>에서도 알 수 있듯이 세수의 대부분을 보통세에 의존하고 있다. 도부현 수준에서는 도부현민세(도부현세의 28%)와 사업소세(동 28%) 등의 소득과세의 비중이 높으며, 여기에 1997년 4월부터 소비세율의 인상(3%에서 5%)과 함께 지방소비세(도부현세의 16%)가 창설되면서 지방에서 소비과세의 중요성이 부각되고 있다.

일본의 지방세 중 안정적인 추이를 보이면서 시정촌에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것이 고정자산세이다. 고정자산세는 토지, 가옥 및 상가자산의 보유에 부과되는 종합자산과세로서 응익원리를 잘 구현하고 있는 세목이다. 고정자산세는 1990년대 후반 지방세 전체 수입의 약 25%를 차지하면서 안정적인 추이를 보이고 있다. 또한 고정자산세는 시정촌세 수입 중 가장 높은 비율(예컨대 2001년 시정촌세 수입의 45.3%)을 차지한다. 이와 같이 일본 기초자치단체에서는 고정자산세를 중심으로 응익원리에 기초한 지방세의 부담체계가 비교적 잘 갖추어져 있다고 할 수 있다.

<표 2-10> 현행 일본의 조세체계(2001)

국세(50.0조엔)		지방세(35.5조엔)			
세목	구성비(%)	도부현세		시정촌세	
		세목	구성비(%)	세목	구성비(%)
소득세	35.6	보통세	89.4	보통세	91.7
법인세	20.5	도부현민세	28.2	시정촌민세	40.9
상속·증여세	3.4	사업세	27.9	고정자산세	45.3
지가세	0.0	지방소비세	15.9	경자동차세	0.7
소비세	19.5	부동산취득세	3.5	시정촌담배세	4.3
주세	3.5	도부현담배세	1.8	광산세	0.0
인지수입	2.9	골프장이용세	0.5	특별토지보유세	0.2
담배세	1.7	자동차세	11.4	법정외보통세	0.0
휘발유세	4.2	광구세	0.0	목적세	8.3
석유가스세	0.0	수렵자등록세	0.0	입탕세	0.1
항공기연료세	0.2	고정자산세(특례)	0.1	사업소세	1.6
석유세 ²⁶⁾	0.9	법정외보통세	0.2	도시계획세	6.6
자동차중량세	1.7	목적세	10.6	수리지익세	0.0
관세·톤세	1.7	자동차거래세	2.9	법정외목적세	0.0
특정재원 ²⁷⁾	3.4	경유거래세	7.7		
		입렵세	0.0		

자료: 주요국의 조세제도 「일본편」, 2004, p.27.

2) 일본의 지방세 비과세·감면제도

일본의 지방세 비과세 또는 감면은 조세특별조치법과 지방세법에 그 법적 기반을 두고 있으며 천재지변 등 특별한 사정이 있는 경우 또는 특별한 사정이 있는 자에 한하여 조례로서 지방세를 감면할 수 있도록 하고 있다.²⁸⁾

일본의 지방세법 제6조에 따르면 지방자치단체는 공익상 과세를 하는 것이 부적당하다고 판단되는 경우 과세면제를 해주고, 또한 공익상 필요가 있는 경우에는 불균일과세를 할 수 있도록 되어 있다. 따라서 ‘공익’이라는 관점이 비과세·감면의 중심이 되고 있다.²⁹⁾

26) 2003년 10월 1일부터 석유석탄세로 이름이 변경되었다.

27) 특정재원이란 그 세수입의 전부 또는 일부를 특정 공공서비스 제공에 필요한 재원으로 하기 위해 징수하는 것이다. 특정재원에는 지방도로세(0.6%), 석유가스세(양여분)(0.0%), 항공기연료세(양여분)(0.0%), 자동차중량세(양여분)(0.6%), 특별톤세(0.0%), 원유등관세(0.1%), 전원책발촉진세(0.7%), 휘발유세(1.4%), 담배특별세(0.5%)가 포함된다. 괄호 안은 국세수입에서 차지하는 비율이다.

28) 일본 지방세법 제61조.

일본의 비과세 및 감면제도의 시사점을 정리하면 다음과 같다. 일본의 경우에는 지방세 비과세·감면제도가 조세특별조치법과 지방세법에 의해 광범위하게 사용되고 있다.³⁰⁾ 비과세제도는 ①납세의무자의 성격을 고려한 비과세, ②공공시설에 대한 비과세, ③사회정책을 고려한 비과세, ④주택정책을 고려한 비과세, ⑤산업정책을 고려한 비과세, ⑥교통정책을 고려한 비과세, ⑦공해정책을 고려한 비과세, ⑧물가정책 등 기타 사유를 고려한 비과세, ⑨세제상의 이유에 의한 비과세 등이 있다.³¹⁾ 일본의 지방세 감면제도는 국가에 의한 감면이라도 감면 비율에 대한 결정은 지방정부의 조례에 의한다.

일본의 경우는 지방세 비과세 감면제도가 국가의 정책목적 달성을 위한 것이지만 지방의 세수손실이 발생될 경우에는 국가에서 교부금 또는 감수보전제도 등에 의해 해당 지방정부에 재정적 지원을 하고 있다. 국유재산에 대한 비과세와 관련하여 지방정부에 교부되는 교부금으로 시정촌교부금, 기지교부금, 시정촌조정교부금이 있다. 시정촌교부금은 중앙 또는 지방정부에서 소유하고 있는 고정자산에 대한 비과세로 인한 해당 지방정부의 세수손실을 완화하기 위한 교부금이다. 기지교부금은 시정촌교부금과는 별도로 미합중국 군대와 비행장, 연습장, 연료고 등 자위대가 사용하고 있는 넓은 면적의 고정자산에 대한 교부금이다. 시정촌조정교부금은 기지교부금 이외에 미합중국 소재로 인한 부가적인 행정수요 등의 발행에 따른 추가적인 교부금이다.

일본의 경우, 일부 지방세 감면 대상에 대하여 국가의 정책목적에 의한 감면으로 인한 지방정부의 세수결손은 중앙에서 지방교부세를 통한 재정적 보전을 하고 있다. 지방세 감면에 대한 재정보전의 목적은 지방정부가 기업이나 일정 시설등을 유치함으로써 지역경제를 활성화시킬 수 있는 기회를 제공하고, 또한 혹시 국가목적의 감면으로 인하여 발생하게 될 지역간 재정 불균형을 심화시키지 않기 위함이다. 재정보전은 개별 입법조치에 따라 지방정부의 감면에 해당하는 세수를 지방교부세 산정방식 중 기준 재정수입에서 공제하는 방식인 감수보전제도를 통하여 이루어진다.

(1) 독자적인 감면정책 운영

일본의 경우도 우리나라와 마찬가지로 많은 지방세목을 대상으로 다양한 비과세·감면규정을 두고 있지만 지방세 비과세·감면제도의 운용에 있어 우리나라와 달리 지방자치단체의 자율적인 운용이 어느 정도 보장되어 있다. 반면 일본의 비과세제도 역시

29) 김용식, "전계서", p.33-35.

30) 이영희, "지방세 비과세·감면제도의 개선방안", 1997, p.14-19.

31) 지방재정협회, 「지방재정의 현상과 운영의 실태」, 동경, 1992, pp.9-13.

우리나라와 마찬가지로 지방세법으로 규정되어 있어 지방자치단체가 동 제도를 손질할 수 있는 기회는 원천적으로 봉쇄되어 있다.

한편 감면제도의 경우 지방세법상 규정을 살펴보면 세목별 과세표준의 적용특례나 과세특례 정도가 대표적인 감면제도에 해당하며 우리나라처럼 지방세법상 별도의 장의 형태로 광범위하게 운용되는 감면제도는 없다. 또한 지방자치단체의 조례에 의한 감면제도의 경우도 우리나라와 달리 중앙정부의 사전허가제도를 채택하지 않고 지방자치단체가 스스로의 재정운용 상황을 고려하여 독자적인 감면정책을 시행토록 하고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 자율을 크게 허용하고 있는 일본의 감면제도는 지방자치의 본질에 비추어 볼 때 우리에게 시사하는 바가 크다.

(2) 탄력적인 비과세·감면

일본의 경우 지방세 비과세·감면을 시행함에 있어 그 구현의 방법이 다양하다. 이는 지방세 비과세·감면제도를 탄력적으로 운용할 수 있는 길을 열어놓고 있는 것이다. 예컨대, 우리나라의 비과세제도는 과세물건을 과세대상 자체에서 제외하는 방식을 취하고 있고, 감면제도는 산출세액의 일정부분에 대한 납세의무의 이행을 배제하는 세액경감을 유일한 방식으로 채택하고 있는 반면, 일본의 지방세 비과세·감면제도는 기본 틀에 있어서는 우리나라와 유사하지만 그 구현의 방식에 있어서는 다소 차이를 나타내고 있다.

일본은 지방세법상 비과세제도와 별도로 과세표준의 특례제도를 두고 있다. 예를 들어 백화점이 취득하는 스프링클러설비에 대한 과세표준 특례제도³²⁾는 기존의 건축된 백화점 등에 대하여 화재방지를 목적으로 스프링클러설비의 설치를 촉진하기 위하여 조례를 통하여 한시적 조치로서 제도화하였던 것이다. 이는 소방법 등 관계법령의 개정으로 1994년 12월 1일부터 새로운 설비 기준을 마련하게 되면서 스프링클러의 설치가 적용되는 기존의 백화점, 슈퍼마켓 등에 대하여 새로운 기준에 적합하도록 개축하는 경우 당해 개축가격에서 스프링클러 설비비용에 상당하는 금액을 공제토록 하는 제도이다. 일본은 부동산 취득세 내에 대략 17개 분야에 걸쳐 이와 같은 제도를 도입하고 있다.

결과적으로 이와 같은 과세표준 특례방식은 산출세액 중 일부세액을 경감하는 방식보다 조세지원의 목적과 그 대상의 명확성을 높이는 방식이라고 할 수 있으며, 감면제

32) 일본 지방세법 부칙 제11조 참고.

도 시행의 유용성을 극대화할 수 있는 조치로 평가된다. 따라서 우리나라 지방세 비과세제도의 경우도 탄력적 운영을 위하여 이와 같은 과세표준 특례방식의 도입을 신중하게 검토할 필요가 있다.

(3) 낮은 감면비율

일본의 경우 우리나라보다 훨씬 낮은 지방세 감면비율을 나타내고 있다. 국가경쟁력 대비 지방재정력 등 상이한 세제환경을 감안하더라도 우리나라에 비해 일본의 감면비율이 상대적으로 낮다는 점은 우리나라 지방세 감면제도 운용에 있어 좀더 신중한 접근이 필요함을 시사한다고 하겠다. 이와 같은 일본의 사례는 우리에게 지방세 비과세·감면의 규모의 적정성에 대한 원천적인 검토와 더불어 축소의 필요성을 간접적으로 시사하는 것으로 볼 수 있다.

(4) 보전제도의 운용

일본 역시 우리나라의 지방세 비과세·감면제도가 나타내고 있는 문제점을 보여주고 있는 경우가 적지 않다. 우선 일본의 지방세 비과세 또는 감면제도 역시 그 대상이 상당히 많다는 점을 지적할 수 있다. 또한 대부분의 대상이 공공단체 및 특정법인 등으로써 우리나라와 같이 한번 도입된 감면대상이 준영구화하는 유인이 강하다는 특징을 갖고 있다 그리고 국가 정책목적과 관련되어 있는 단체 등이 감면대상의 대부분을 차지하고 있다. 다만 일본의 경우는 국가 정책목적에 의한 감면제도 운용에 대하여 별도의 일부 보전제도를 취하고 있다는 점은 우리와 다른 점이라고 하겠다.

3. 영 국

영국의 지방정부의 재정은 중앙정부의 보조금과 지방영업세에 의해서 주로 충당되고, 그밖에 지방세에 해당하는 지역주민부담금과 지방채 등에 의해 충당된다. 영국의 지정은 전통적으로 중앙재정 위주로 구조·운영되어 왔고 그것은 영국의 지방세가 단일세목으로 다른 나라에 비해 매우 구조적으로 단순한 사실과 중앙·지방의 세원배분 면에서 단적으로 발견할 수 있다.

영국은 재산세로 널리 알려진 '레이트(rates)'를 과세하여 오다가 조세저항 등으로 일 반대층의 강한 반발로 폐지되고, 일명 의회세인 '카운슬세(council tax)'로 전환하여 1992년부터 입법되어 시행되기에 이르렀다. 카운슬세는 주택점유자가 납세의무자로서,

점유자가 없을 경우에는 소유자가 납세의무자가 된다. 과세표준은 주택의 시장가치이며, 서울은 8개의 과세표준 계급별 정액세율 구조를 취하고 있다.³³⁾ 카운슬세는 주거용 자산을 시장가격으로 평가하여 세대마다 과세하는 재산세인데 1세대당 성인(18세 이상) 2인을 기준으로 세대당 세액을 산출하는 것을 전제로 하고 있으며, 성인이 1인인 세대의 경우는 세액의 25%를 경감, 거주자가 없을 경우 50% 감면 등 거주인 수에 다른 인적공제 등을 통한 조세지원을 활용하고 있다. 종합적으로 표현해서 영국의 지방세는 납세능력이 낮은 저소득층과 일부 사회적 약자를 대상으로 비과세·감면조치가 주어지는 특징을 지닌다.

영국과 프랑스 등 유사한 제도를 갖고 있는 유럽 여러나라의 비과세·감면제도와 우리나라의 경우를 비교하면 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 우리나라와 같이 비과세·감면제도간의 엄격한 구분이 존재하지 않는다는 점이다. 우리나라는 근거법상으로 비과세와 감면제도를 상호 구분하고 있으나, 영국 및 프랑스의 경우는 미국의 경우에서와 같이 비과세와 감면제도간의 실질적인 구분 보다는 조례특례의 수혜대상을 기준으로 한 완전감면과 일부감면제도를 채택하거나 또는 인적공제 등 과세표준 산정상의 특례규정을 활용하는 사례가 많다는 점이다.

둘째, 재산관련세의 과세대상이 우리나라 재산세제 보다 상당히 세분화 되어 있으며, 그에 따른 비과세·감면대상의 구현방법 또한 차이가 나타나고 있다는 점이다. 대표적인 예로 프랑스의 주거세는 주택의 점유자를 대상으로 과세하며, 감면제도 운영에 있어서도 주거자의 인원수에 따른 다양한 감면율을 적용한 면밀한 감면제도가 운영된다는 점은 우리에게 시사하여 주는 점이 많다고 할 것이다.³⁴⁾

4. 해외사례의 시사점

지금까지 미국, 일본, 영국의 지방세제도와 비과세·감면제도에 대하여 살펴보았다. 외국의 지방세 제도는 크게 연방제 국가형태를 취하느냐 단일형 국가형태를 취하느냐에 따라 큰 차이를 보이고 있고, 각 국가형태별로 지방소득세, 지방소비세, 지방재산세의 부류에 속하는 지방세의 종류와 비중은 큰 차이를 보인다. 각국의 지방자치제도와 지방세 제도가 상이하므로 우리나라와 동일성산에서 비과세·감면제도의 틀을 비교·

33) 임주영외 6인, 「주요국의 조세제도」, 한국조세연구원 1996, p.96.

34) 임재근(2002), “전계논문”, 「지방세 비과세·감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한 연구」, 서울시립대 세무전문대학원 석사학위논문, p.82-83.

분석하는 것에 한계가 있지만, 우리나라 지방세의 중심인 부동산을 중심으로 한 각국의 비과세·감면제도를 살펴본 바, 다음과 같은 점을 발견할 수 있었다.

재산보유세에 대한 비과세나 감면은 대체로 다음과 같은 네 가지의 대상과 근거에 기초하여 통상적으로 행해진다.

첫째, 정부 및 공공기관 소유 부동산에 대해서는 공익적 관점에서 지방재산세 부과가 면제되는 것이 보통이다. 이러한 접근의 기반에는 이들 기관 또는 단체의 존재이유가 이윤추구에 있지 않고 사회나 공공의 이익을 위하는데 있기 때문이다.

둘째, 지역적 투자활동을 촉진하는 기업유치 및 창업에 대한 재산세 비과세혜택을 예로 들 수 있다. 그러나 이러한 조세유인책으로 사용한 재산세 감면혜택이 수혜자입장에서 사업확장을 유도하기에 충분한 비용절감효과가 있었는지의 실효성여부에 대해서는 미국의 경우 결정적 증거가 불충분하다는 연구결과를 보이고 있으며, 재산세율이 더욱 낮은 개발도상국의 경우 재산세감면이 경제개발을 촉진시키는데 유효할 가능성은 더욱 낮을 것으로 보인다. 이와 같이 경제적 유인으로서의 감면은 궁극적으로 사회내의 이해당사자들로 하여금 정부가 의도하는 경제행태를 유도하는데 그 목적이 있다.

셋째, 자가거주재산에 대한 것으로, 그 목적은 자가거주의 유인을 제공하기 위해서이며, 임대주 및 임차자 그리고 영업용 재산에는 보다 중과세하는 형태를 취할 수 있다. 많은 나라에서 이러한 목적의 비과세 또는 면세가 주어지고 있으며, 그 외에 국가에서도 우대과세평거나 우대세율적용을 통해 감면이 적용된다. 마찬가지로 재산세율이 그다지 높지 않아서 소유의사결정에 영향을 미치지 못할지 모른다는 실효성 문제는 여전히 존재하므로, 오히려 자가거주자에 대한 재산세 감면의 가장 중요한 기대효과는 재산세의 공평성과 관련된 것일 수 있다.

넷째, 저소득층이나 장애인, 재향군인, 기타 사회적 약자들에 대하여 지방세 감면이 주어지는데, 이것은 조세의 공평성 차원에서 접근되고 있다.

그 밖에 인구분산이나 지역개발균형이나, 수출증대, 기타 특정국가의 교유한 사회·정치 경제적 문제를 조세수단을 통하여 해결하는 방법의 일환으로서 지방세 감면정책이 이용되고 있다.³⁵⁾

또한 비과세·감면제도의 구체적인 구현방식에서는 상당한 차이점이 존재하는 것을 알 수 있는데 우리나라와 유사한 법제 및 사회환경적 요인을 가지고 있는 일본의 경우에도 감면대상의 규정 및 감면처리 절차에 있어 구체적이고 세분화된 기준을 설정하

35) 김종상, “지방세 비과세·감면제도 개선에 관한 연구”, 배제대 국제통상대학원 석사학위논문 2002, pp.35-36.

있다는 점이다. 이와 같은 예는 미국을 비롯한 유럽의 각국에서도 공통되는 사항이다. 또한 비과세·감면제도를 채택하는 지방세의 세목이 우리나라에서와 같이 거의 모든 세목을 대상으로 삼고 있지 않으며, 감면방식에 있어서도 우리나라는 세액감면방식 등 직접적인감면제도가 일반적이거나, 일본을 비롯한 각국의 비과세·감면제도는 과세표준 단계의 특례규정 또는 특정사안의 발생에 따른 평가가치의 공제형식을 취하는 간접적인 감면제도가 많이 활용되고 있다.

전반적으로 우리나라는 지역개발 및 지역투자 진작, 자기주택에 대한 지원, 사회적 약자에 대한 조세지원이 외국에 비해 미약하다고 볼 수 있다. 따라서 외국제도의 경향을 보면서 우리의 지방세 비과세·감면제도를 개편함에 있어 저소득층 보호 등 사회적 약자에 대한 지원을 강화해야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 지방세 비과세·감면제도의 변화방향을 모색함에 있어서는 이러한 외국의 경향뿐만 아니라 우리나라의 제도, 지역의 특수성을 고려하여 대안이 모색되어야 할 것이다.³⁶⁾

36) 정영태, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문 2008. pp.24-32.

제3장 지방세 비과세·감면제도의 운영현황 및 문제점

제1절 지방세 비과세·감면제도의 운영 현황

1. 연도별 추이

<표 3-1>에서 보는 바와 같이 2006년도를 기준으로 지방세 비과세·감면액은 8조 677억원으로 이는 전국의 지방세징수액 41조 2,937억원의 5.12%에 해당하는 규모이다.

이는 우리나라의 지방자치단체 총 조세수입의 약 10%에 해당하는 재원을 자체수입으로 징수하여 활용하지 못하고 있음을 나타낸다. 이러한 비과세·감면액과 지방세 징수액에 대한 비율의 변화 추이를 1985년부터 2005년까지의 기간을 대상으로 살펴보면, 1985년 8.46%, 1990년 6.32%, 1995년 9.72%로 10%미만이었으나, 2000년에는 11.38%, 2005년 9.82%로 증가된 후, 2006년에는 5.12%이나 최근 지방세 징수액에 대한 비과세·감면액의 비율이 약10%대로 유지되는 모습을 보여주고 있다.

<표 3-1> 지방세 총액에 대한 비과세·감면액의 비중

(단위: 백만원, %)

연 도	지방세 징수액(A)	비과세·감면액(B)	B/A(%)
1985	1,654,635	139,993	8.46
1990	6,367,400	402,121	6.31
1995	15,315,985	1,488,983	9.72
2000	20,126,230	2,343,583	11.38
2005	35,977,358	3,533,726	9.82
2006	41,293,701	8,067,789	5.12

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도

비과세·감면은 지방세 징수액과 비교할 때 기복은 있으나 전반적으로 10%내외의 비율을 보이고 있다. 또한 지방세 징수액이 꾸준한 증가세를 보이고 있는데 비해 지방세 비과세·감면액은 증가하였으나 꾸준한 증가세를 시현한 것이 아니라 연도에 따라 전년도보다 감소하는 해도 있었다. 이는 비과세·감면이 정책에 매우 민감한 성격을 지니고 있기 때문에 정책결정자의 축소의지가 발휘될 경우 좀 더 큰 효과를 나타낼 수

있음을 의미한다. 따라서 재정상황이 매우 열악한 지방자치단체에서 세수확충을 위한 방안으로 새로운 세원의 발굴에만 역점을 둘 것이 아니라 기존의 제도하에서 세입증대를 기할 수 있는 좋은 대안으로서 비과세·감면의 축소에도 관심을 기울여야 한다는 것을 의미한다.

2. 주요 세목별 운영현황

<표 3-2>에서 보듯이 2006년을 기준으로 지방세 비과세·감면액의 대부분은 이득취득세, 등록세, 재산세의 상위 3개 세목이 차지하는 비중이 절대적이라 할 수 있다. 이들 3개 세목의 비과세·감면액은 7조 1,922억원으로 전체 비과세·감면액의 약89.15%를 차지하고 있으며, 여기서 비과세·감면액의 비중이 다음으로 높은 도시계획세를 포함한 4개 세목의 비과세·감면액은 7조 5,556억원으로 전체 비과세·감면액의 약 63.65%를 차지한다. 그리고 비과세·감면대상 1건당 비과세·감면액의 규모는 취득세는 1,426천원으로 가장 높고 등록세가 701천원이며, 나머지 세목 대부분은 1건당 100천원 미만인 것으로 나타나고 있다.

따라서 행정비용과 관계에서 비과세·감면대상의 축소를 위한 세목별 정책효과는 취득세, 등록세, 재산세, 지역개발세, 자동차세 등에서 높게 나타날 가능성이 있지만 취득세, 등록세를 제외한 세목의 비과세·감면액에서 차지하는 정도가 대단히 작기 때문에 재원증대에는 크게 기대되지는 않는다. 취득세, 등록세의 경우는 행정비용면에서나 잠재수입면에서 다른 세목에 비해 그 기대효과를 클 것으로 예상할 수 있으므로 비과세·감면의 축소는 취득세, 등록세, 재산세의 비과세·감면대상을 축소하는 방안을 중심으로 대안을 검토하는 것이 바람직하다고 생각된다.

또 다른 주목할 만한 점은 지방세 비과세·감면액 중 취득세, 등록세, 재산세 등 부동산 관련세목의 비중이 매우 높다는 사실인데, 재산이 많은 납세의무자일수록 조세감면의 혜택이 더 크게 나타나게 된다는 것을 의미한다. 특히 재산관련세의 과세산정체계가 원가방식에서 시가방식으로 전환됨에 따라 조세감면의 혜택은 더 크게 나타날 개연성이 있다.³⁷⁾

37) 이삼주, 「지방세 감면제도의 개선방안」, 지방재정공제회, 2006년 제3호(통권95호).

<표 3-2> 세목별 비과세·감면현황(2006)

(단위: 천원)

구분	합계	지방세법			감면 조례	조세특례 제한법
		소계	비과세	감면		
총계	8,067,789,938	6,741,354,205	2,254,184,448	4,487,169,757	992,997,690	333,438,043
취득세	3,105,056,875	2,657,659,015	560,732,953	2,096,926,062	285,603,062	161,794,798
등록세	3,021,202,263	2,584,766,324	314,026,836	2,270,739,488	271,817,851	164,618,088
면허세	3,061,463	3,061,463	3,061,373	90	-	-
레저세	26,428,728	-	-	-	26,428,728	-
지역개발세	247,495	247,495	247,495	-	-	-
공동시설세	67,955,820	64,588,296	59,902,055	4,686,241	3,367,521	3
지방교육세	-	-	-	-	-	-
주민세	34,345,171	34,152,301	34,152,301	-	-	192,870
재산세	1,065,985,145	980,455,621	886,093,674	94,361,947	78,742,530	6,786,994
자동차세	336,077,305	43,333,457	43,069,835	263,622	292,742,705	1,143
농업소득세	-	-	-	-	-	-
도축세	-	-	-	-	-	-
담배소비세	-	-	-	-	-	-
주행세	-	-	-	-	-	-
도시계획세	363,413,428	331,520,851	318,271,512	13,249,339	31,881,753	10,824
사업소세	44,016,245	41,569,382	34,626,414	6,942,968	2,413,540	33,323

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

또한, 광역자치단체인 도의 재정이 상대적으로 열악하여 취득세와 등록세가 광역자치단체인 도의 주요 세원인 점을 감안하면 취득세, 등록세의 비과세 감면대상을 축소하는 것은 더욱 의미를 가질 수 있다. <표 3-3>을 보면 2006년도 취득세의 비과세·감면 비중은 전체 비과세·감면세액의 38.49%, 등록세의 경우는 37.45%로 지방세 비과세·감면의 절대비중이 도와 광역시세인 취득세, 등록세에 집중되어 있어 감면정책이 이들 광역자치단체의 세수에 가장 큰 피해를 입히고 있다는 사실이다.

또한 시·군세에 해당하는 재산세의 비과세·감면의 비중은 전체에서 13.21%로 이는 시·군의 재정에 가장 큰 자원감소에 해당하는 것이 된다.

<표 3-3> 지방세 연도별 세목별 비과세·감면 비중

(단위: %)

구 분		1980	1995	1999	2005	2006
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
도 세	소 계	75.1	75.3	83.3	77.7	77.15
	취득세	43.6	24.1	38.1	40.4	38.49
	등록세	30.1	38.1	41.5	35.7	37.45
	면허세	0.3	0.1	0.3	0.0	0.04
	레저세	-	-	-	0.3	0.03
	공동시설세	1.1	0.8	0.7	1.3	0.84
	지역개발세	-	2.2	2.7	0.0	0.00
시·군세	소 계	24.9	24.7	16.7	22.3	22.85
	주민세	1.1	0.4	0.1	0.2	0.43
	재산세	6.5	2.4	3.0	11.5	13.21
	종합토지세	8.9	14.8	6.2	-	-
	자동차세	1.7	1.0	3.0	5.6	4.17
	농업소득세	0.2	-	-	-	-
	도시계획세	3.6	5.3	3.3	4.2	4.50
사업소세	2.9	0.8	1.1	0.8	0.55	

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 년도

3. 자치단체별 운영 현황

지방세 비과세·감면액 중 각 시·도별로 차지하고 있는 비중이 어느 정도인지가 <표 3-4>에 나타나 있다. 이 표에서 나타난 바와 같이 2006년도의 비과세·감면액을 보면 서울시가 전체 지방세 비과세·감면액 중에서 24.46% 차지하고 있고, 서울을 제외한 지방의 비과세·감면비율 합계는 75.54%를 차지하고 있다. 또한 2006년도의 비과세·감면 총액 8조 677억원 중 경기도가 30.51%, 서울시가 24.46%, 인천시가 6.71%로 수도권 지역에서 전체 비과세·감면액의 61.68%가 집중되어 있어, 절반 이상을 점유하고 있는 상황이다. 그 다음으로는 충남시(4.6%)와 부산시(4.52%), 경남(4.11%) 등이 있으며, 나머지 시도의 경우에는 대부분 4%미만의 점유율을 보이고 있다.

또한 시도별로 지방세 징수액 대비 비과세·감면비율이 상당한 편차를 보이고 있는데, 가장 낮은 경북(13.78%)와 가장 높은 인천시(27.84%)간에 약 2배의 편차를 보이고 있으며, 지방재정력이 높은 경기도, 서울시 등이 그렇지 않은 시도와 비교하여 비율이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 따라서 지방세 비과세·감면대상을 축소할 경우에는

시도별로 그 재정적 효과가 다르게 나타날 가능성이 크게 있으므로 비과세·감면정책의 수립시에는 지역간 재정격차에 대한 좀 더 신중한 고려도 필요하다고 할 수 있다.

<표 3-4> 시도별 비과세·감면현황(2006)

(단위: 천원)

자치단체명	합 계	지방세법			감 면 조 례	조세특례제한법
		소계	비과세	감 면		
합계	8,067,789,938	6,741,354,205	2,254,184,448	4,487,169,757	992,997,690	333,438,043
서울	1,973,667,784	1,701,831,949	460,115,508	1,241,716,441	234,612,631	37,223,204
지방계	6,094,122,154	5,039,522,256	1,794,068,940	3,245,453,316	758,385,059	296,214,839
부산	364,338,879	282,631,669	129,258,501	153,373,168	63,708,313	17,998,897
대구	312,976,491	253,198,867	110,954,997	142,243,870	50,431,993	9,345,631
인천	541,652,719	448,422,985	213,329,441	235,093,544	79,155,367	14,074,367
광주	211,201,935	164,276,397	54,393,168	109,883,229	30,583,701	16,341,837
대전	240,631,036	198,366,406	92,333,181	106,033,225	38,119,176	4,145,454
울산	169,072,831	156,834,959	77,152,935	79,682,024	9,362,147	2,875,725
경기	2,461,324,538	2,153,671,951	585,716,725	1,567,955,226	231,978,649	75,673,938
강원	179,399,821	144,562,766	65,856,629	78,706,137	30,587,924	4,249,131
충북	223,744,689	175,632,722	78,793,371	96,839,351	29,663,755	18,448,212
충남	371,208,865	319,183,107	73,714,407	245,468,700	33,190,805	18,834,953
전북	158,886,849	123,100,947	48,653,286	74,447,661	30,671,691	5,114,211
전남	164,044,030	106,445,349	48,951,167	57,494,182	31,762,368	25,836,313
경북	247,925,534	186,740,222	75,386,729	111,353,493	43,739,086	17,446,226
경남	331,194,496	252,356,738	102,777,479	149,579,259	45,275,845	33,561,913
제주	116,519,441	74,097,171	36,796,924	37,300,247	10,154,239	32,268,031

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

4. 법령별 비과세·감면 현황

지방세 비과세·감면제도의 현황을 대체적으로 살펴보면, 비과세는 성격별로 5개의 대분류, 13개 세목, 48개 종류로 구성되어 있고, 지방세법에 의한 감면은 5개의 대분류, 30개의 중분류, 8개 세목, 92개 종류의 감면제도로 구성되어 있으며, 지방자치단체 감면조례에 의한 감면은 6개의 재분류, 35개 중분류, 8개 세목, 85개 종류의 감면제도가 있다. 또한 조세특례제한법에 의한 감면은 6개의 대분류, 5개 세목, 51개 종류의 감면제도로 구성되어 있다.

<표 3-5> 실정법상의 지방세 비과세·감면제도의 현황

근거법령별	대분류		중분류		관련세목	종류수
	항목수	분류기준	항목수	분류기준		
합 계	21개		65개			276종
지방세법	비과세	5개	제도성격별		13개	48종
	감 면	5개	지원분야별	30개	지원대상별	8개
지방자치단체감면조례	5개	지원분야별	35개	지원대상별	8개	85종
조세특례제한법 감면	6개	세목별·지원 분야별 혼용			5개	51종

자료: 임재근, "지방세 비과세·감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한 연구", 서울시립대 세무전문대학원 석사학위논문 2002, p.34.

현행 지방세 비과세·감면은 지방세법에 따른 비과세·감면이 큰 부분을 차지하지만 이 밖에도 감면조례, 조세특례제한법에 의한 감면도 있다. 이러한 지방세 비과세·감면의 근거법규별 현황 및 변화추이를 보면 <표 3-6>과 같다.

지방세 비과세·감면은 대부분 지방세법과 지방세감면조례에 의하여 이루어지고 있는 상황이다. 지방세 비과세 감면의 1986년부터 2000년까지의 근거법규별 추이를 보면 지방세법과 지방세감면조례에 의한 비과세·감면액이 전체 비과세·감면액에서 차지하는 비중은 1983년 80.3%, 1999년 87.9%, 2000년 85.3%를 차지하는 것을 제외하고는 13년간은 90%이상을 초과하는 높은 비중을 나타내고 있다. 지방세 비과세·감면은 대부분 지방세법에 의한 비과세 감면과 지방세 감면조례에 의한 감면이 90%이상을 상회하고, 다음으로는 조세특례제한법, 그리고 외국인 투자촉진법, 기타의 순이다. 특히 90년대에 들어서는 지방세법과 지방세감면조례에 의한 비과세·감면액이 전체 비과세에 차지하는 비중은 98%를 상회하고 있다. 그러나 2000년대를 보면 2000년 85.30%, 2005년 84.66%, 2006년 89.86%로 약 85%정도의 선을 지방세법과 지방세감면조례에 의한 비과세·감면이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

전체적으로 규모를 볼 때 지방세 비과세·감면은 지방세법과 감면조례에 근거하여 이루어진 것이 대부분이며 조세특례제한법, 외국인투자촉진법 등 여타 법규에 근하여 이루어진 것은 극히 적다. 이와 같은 사실은 행정자치부 및 지방자치단체의 의지로 지방세법 및 지방세감면조례의 합리적 조정을 통해서 지방세 비과세·감면의 축소가 충분히 이루어 질 수 있음을 시사한다.

그러나 2000년을 넘어서면서부터 창업중소기업 등에 대한 육성 차원에서 조세특례제

한법의 역할이 증대되기 시작하여 최근에는 상당부분 감면세액의 비중이 높아지고 있는 특징을 볼 수 있다. 2000년에 조세특례제한법에 의한 비과세·감면의 비중은 14.63%, 2005년에 조세특례제한법에 의한 비과세·감면의 비중은 15.34%등으로 비중이 증가하였다.

그리고 2006년도 결산기준으로 지방세 비과세·감면액 8조 677억원 중 지방세법에 의한 비과세·감면액은 6조 7,413억원으로 78.32%, 지방세 감면조례에 의한 비과세·감면액은 9,929억원으로 11.54%, 조세특례제한법에 의한 비과세·감면액은 3,337억원으로 3.88%, 기타가 5,397억원으로 6.26%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-6> 지방세 비과세·감면의 법규별 현황

(단위: 백만원)

연도	비과세 및 감면액(A)	지방세법(B)		감면조례(C)		조세특법(D)		기타(E)	
		금액	B/A(%)	금액	C/A(%)	금액	D/A(%)	금액	E/A(%)
1985	139,993	95,499	68.22	36,553	26.11	6,380	4.56	1,560	1.01
1990	402,121	153,636	38.21	233,052	57.96	8,700	2.16	6,732	1.67
1995	1,488,985	787,611	52.90	685,467	46.04	14,305	0.96	1,601	0.10
2000	2,343,583	1,375,620	58.70	623,278	26.60	342,892	14.63	1,793	0.08
2005	3,533,726	2,235,499	63.26	756,174	21.40	542,053	15.34	-	-
2006	8,067,789	6,741,354	78.32	992,997	11.54	333,738	3.88	539,700	6.26

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 년도.

5. 목적별(지원분야별) 비과세·감면 현황

지방세 비과세·감면은 다양한 목적에 따라 규정되어 있지만, 통계자료의 정확성을 확보하기 위해 본 논문에서는 2006년도의 지방세 비과세·감면 현황 중 지방세법에 구분된 항목에 따라 비과세와 감면으로 나누어 그 실태를 살펴보았다.

<표 3-7> 2006년도 비과세·감면 현황

(단위: 천원)

합 계	지방세법			감 면 조 례	조세특례 제한법
	소계	비과세	감 면		
8,067,789,938 (100%)	6,741,354,205 (83.56%)	2,254,184,448 (27.94%)	4,487,169,757 (55.62%)	992,997,690 (12.31)	333,438,043 (4.13%)

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

(1) 목적별 비과세 현황

지방세 비과세제도의 도입양태는 과세권자와 납세의무자의 자동성(自動性)발생을 배제하기 위한 사유로 “국가 등의 비과세”, 조세정책상 적극적으로 과세권을 포기하는 과세권유보인 “용도구분에 의한 비과세”, 실질과세의 원칙에서 오는 소극적인 과세권 포기인 “형식적 과세요건 충족에 대한 비과세” 등이 있다. 이를 기준으로 2006년 지방세법상 목적별 비과세 현황을 보면 국가 등에 대한 비과세가 56.33%, 용도구분에 의한 비과세가 23.18%, 기타 비과세가 20.50%를 점하고 있다.

<표 3-8> 지방세법상 목적별 비과세 현황(2006)

(단위: 건, 천원)

구 분	지방세		비중 (세액 기준)
	건수	세액	
계	19,462,007	2,254,184,448	100.0%
국가 등에 대한 비과세	12,424,748	1,269,745,110	56.33%
용도구분에 의한 비과세	6,278,338	522,437,845	23.18%
기 타	758,921	462,001,494	20.50%

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

(2) 목적별 감면 현황

지방세 감면은 여러 가지 목적별로, 지방세법 등 다양한 법령으로 이루어지고 있으나, <표 3-9>에서는 통계상의 정확성을 위하여 지방세법상 구분된 목적별로만 그 현황을 살펴보았다.

지방세법 제5장의 규정에 의한 감면은 그 목적별로 크게 5개절로 구분되어 있는데 ①농어민 지원을 위한 감면 ②사회복지 및 국민생활 안정지원을 위한 감면 ③지역균형개발을 위한 감면 ④공공법인 등에 대한 지원을 위한 감면 ⑤공공사업 등 지원에 대한 감면이 있다. 그 중 사회복지 및 국민생활 안정지원을 위한 감면이 70.61%로 가장 비중이 높으며, 다음으로는 공공사업등 지원에 대한 감면이 13.24%, 지역균형개발을 위한 감면이 10.55% 등을 차지하고 있다. 지방세 감면조례의 대부분도 사회복지 및 국민생활안정에 지원임을 감안하면 지방세 감면이 사회복지 분야에 정책적인 중점을 두고 있음을 알 수 있다.

<표 3-9> 지방세법상 목적별 감면 현황(2006)

(단위: 건, 천원)

구 분	건 수	세 액	비 중
합 계	3,749,655	4,487,169,757	100%
농어민 지원을 위한 감면	809,141	198,753,518	4.43%
사회복지 및 국민생활안정을 위한 감면	2,617,333	3,168,199,667	70.61%
지역균형개발을 위한 감면	148,733	473,582,253	10.55%
공공법인 등에 대한 지원을 위한 감면	37,494	52,392,423	1.17%
공공사업 등 지원에 대한 감면	136,954	594,241,896	13.24%

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

제2절 지방세 비과세 · 감면제도의 문제점

지방세 비과세 · 감면제도는 정부가 일정한 정책목적을 달성하기 위하여 특정인, 특정단체 또는 특정산업 등에게 일정한 조건하에 이들에게 세부담을 면제하거나 경감해주는 것으로 일반적으로 조세의 비과세 · 감면은 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 세수의 손실을 가져오며 둘째, 특정 부문이나 또는 특정 기능에 대하여 세부담을 경감함으로써 조세의 중립성을 손상시키고 시장기능의 왜곡을 초래하며 셋째, 부문간 또는 계층간 조세 형평성을 저해한다. 더욱이 지방세 비과세 · 감면제도는 현행 지방세법, 지방세감면조례 및 조세특례제한법 등에서 광범위하게 지방세의 비과세 · 감면조항을 두고 있어 지방자치단체의 자치 재정력 확충 및 과세객체 선택권 등 과세자주권을 상당한 부분에서 제약하고 있으며, 특히 중앙정부가 특정 이익단체의 정치적 요구에 순응하여 현실적으로 여러 가지 정책목표의 이름아래 조세감면조치가 점차 확대되어 가는 경향이 있을 뿐만 아니라 일단 감면 혜택을 받게 되면 정책효과의 여부와 관계없이 기득권화 또는 장기화되기 쉬운 폐단을 가지고 있다. 무엇보다도 그동안 지방세 감면대상을 축소하려는 노력을 지속적으로 도모하여 왔음에도 불구하고 지방세 비과세 · 감면규모는 오히려 증가추세에 있다는 점이다.

다음에서는 지방세 비과세 · 감면제도의 문제점을 지방자치단체의 과세자주권 침해, 지방세수의 잠식, 조세부담의 형평성 저해, 조세지출에 대한 행정적 통제장치 미흡으로

나누어 현실적인 실태분석을 통해 그 문제점을 구체적으로 도출해 보고자 한다.

1. 지방자치단체의 과세자주권 침해

1) 중앙정부의 일방적·확일적 결정(운영주체별 역할 재조정과 감면율의 재검토)

오늘날 우리나라 지방세 비과세·감면제도의 도입과 운영에 있어 한계점 중의 하나는 지방자치단체의 자주적 역량에 의한 의사반영이 사실상 어렵다는 점이다. 즉, 자치권을 보유한 지방자치단체의 주 수입원인 지방세에 대하여 그 징수권의 전부 내지 일부의 포기가 지방자치단체의 권한 밖에서 결정되어지고 입법화된다하여도 과언이 아니다. 지방세의 부과·징수권인 지방세의 부과·징수권뿐만 아니라 비과세·감면대상의 범위와 감면비율의 결정에 관한 권한까지 모두가 지방자치단체에 귀속되어 있는 한 지방세의 비과세·감면에 대한 주체가 당연히 지방자치단체이어야 함에도 불구하고, 지방자치단체의 의지와 무관하게 중앙정부에 의하여 일방적으로 비과세·감면이 결정됨으로 지방자치단체의 자주재정권 및 과세자주권을 현저하게 침해하고 있다.³⁸⁾

우선 지방세법의 제·개정 시 실질적인 권한이 중앙정부인 행정자치부에 보유하고, 지방자치단체의 경우 조례를 통한 감면제도 도입의 권한을 보유하고 있으며, 기초지방자치단체는 광역지방자치단체와 함께 조례를 통한 감면제도의 운영주체로 열거되지만, 실질적인 역할은 시달된 표준안을 개정·공포한다는 차원에 머물고 있다. 또한 중앙정부로서 재정경제부는 조세특례제한법을 통하여 지방세 비과세·감면의 운영에 관계되는데 이 또한 제·개정단계의 역할과는 달리 운영단계에서는 실질적인 역할이 없어 지방세 비과세·감면의 제도적 혼란성을 야기하는 측면이 있다. 앞으로의 비과세·감면제도의 변화를 예상할 때 이와 같은 운영주체의 역할 구분과 역할의 재조정은 반드시 선행되어야 할 문제점이다.

또한 당해 감면사항의 제정절차마저도 국가정책 목적의 이유를 들어 행정자치부장관의 사전허가를 받도록 하고, 행정자치부에서 지방자치단체에 표준안을 시달함으로써 모든 지방자치단체에서는 일방적·일률적으로 시달된 표준안대로 조례를 제정하여 운용하고 있으므로 감면조례 제정의 근본 취지에 맞지 않는 문제점을 드러내고 있다.

비과세·감면제도의 운영을 평가할 때 효율성의 또 다른 척도는 감면이 적정한 규모의 수준에서 결정되어 감면재원의 낭비를 막으면서 유인체계로서의 기능을 극대화시켰는

38) 정영태, “전계논문”, pp.46-47.

나 하는 점이다. 이와 같은 관점에서 본다면 현행 비과세·감면제도는 매우 높은 수준의 감면율을 시행하고 있음을 알 수 있다. 우리나라 조세감면제도의 전반적 문제점이 감면율과 그 효과에 대한 실증적인 분석이 없이 행정편의나 이익단체의 기대에 순응하여 감면율을 정하여 왔다는 점이다. 따라서 오랜 기간 중앙정부 정책수단으로 존재하여 왔던 것이다.

현재 도입된 228개 감면제도를 세목별 도입종류로 재분류하면 총 657개 종류가 되는데 이에 대한 감면율을 살펴보자면, 100% 완전면제가 전체의 65.5%인 430개종, 50% 경감이 전체의 28%인 184개종, 25%경감은 전체의 1.2%를 그리고 기타 중과대상의 일반과세 및 분리과세 등은 전체의 5.3%인 35종을 나타내고 있다. 국세와 같이 과세대상의 크기인 과세표준의 산출과정상, 세액산출 과정상에 있어 다양한 조세지원방식의 활용이 제한된 지방세의 특성을 인정한다하더라도 지방세에 있어서의 감면방식은 상당히 단순하다는 평가를 받을 수밖에 없다. 주로 세액산출단계후에 산출세액의 전부 또는 일부에 대하여 감면을 시행함으로써 조세지원역할을 수행한다는 것은 국세에 비하여 행정적 단순성과 수혜정도의 파악에 도움을 줄 수 있다는 장점은 있을 것이나, 감면지원규모와 감면효과에 대한 상관관계의 분석 내지는 사후평가 없이 일률적으로 『0%』의 경감 내지는 면제라는 것은 지원의 합리성에 대한 설득력이 부족하다는 점이다.³⁹⁾

이러한 의미에서 본다면 지방세 비과세 감면율이 적절한 수준에서 결정되도록 하기 위해서는 무엇보다도 중앙정부와 지방정부간의 기능조정이 선결되어야 한다. 궁극적으로 지방정부가 지방세 세율을 어느 정도 자율적으로 결정할 수 있다면 높은 수준의 비과세·감면 문제도 자연스럽게 해결될 가능성이 크다.

2) 지방세법 등의 비과세·감면 규정 과다 설정

지방세 비과세·감면제도는 중앙정부나 지방자치단체에서 경제정책적, 사회정책적 고려 등 특정정책목적을 수행하기 위해 시행되는 정책수단이라 할 수 있다. 그러나 국가의 정책을 실현하기 위하여 지방세법 등에 일률적으로 비과세 및 감면 조치를 과다하게 취함으로써 지방자치단체의 선택의 여지가 없도록 하는 것은 지방자치단체의 재정자율권 및 조세자율권을 현저하게 침해한다는 측면에서 문제가 있다.

현행 지방세법 체계상 목적세는 공공시설세, 지역개발세, 지방교육세, 도시계획세, 사업소세 등 5가지 세목이 있는바, 이들 목적세는 당해 조세수입의 용도를 특정하여 그

39) 임재근, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 한국지방재정논집 제8권 제1호, pp.18-23.

러한 특수한 경비에만 활용토록 하는 특정재원이라 할 수 있다. 이렇게 목적세는 보통 세와는 달리 특정 목적수행에 필요한 재원조달을 위해 설치된 세목이기 때문에 이러한 세목에 대해서도 비과세 한다는 것은 다른 특정 정책목적에 위해 설치한 목적을 배제하는 역기능을 초래한다.⁴⁰⁾

아래 <표 3-6>에서 보듯이 지방세 비과세·감면의 범규별 현황에서 지방세의 비과세·감면은 지방세법, 조세특례제한법 등 법령과 자치단체의 감면조례에 근거하여 이루어지고 있으나, 그 중 자치단체의 감면조례로 인한 감면액은 2000년도 기준으로 전체 비과세·감면액의 26.6%에 불과하고, 2005년도에는 21.4%, 2006년에는 11.54%로 오히려 그 비중이 더욱 낮아졌으며, 나머지는 전국 통일적으로 적용되는 법령에 의하여 지방세 비과세·감면 조치가 이루어지고 있는 실정이다. 더구나 자치단체 감면조례의 경우에도 중앙정부의 준칙안에 의하여 거의 대부분 유사한 감면 규정을 가지고 있어, 자치단체가 지방자치의 정책적 판단에 의하여 지방세를 감면하는 경우는 거의 드문 것이 현실이다. 물론 지방자치단체도 국가의 정책에 협력하는 것이 타당하다는 측면을 부정하는 것은 아니며, 다만 일방적이고 일률적인 비과세·감면의 적용이 자치단체의 자주재정권을 손상하여 지방자치의 발전을 저해하게 되므로, 지방자치단체의 자율권을 최대한 보장하는 방향으로 지방세·감면제도 운영이 변화되어야 할 것이다.

3) 비과세·감면체계의 복잡성

현재 비과세는 지방세법에서 5개 비과세 분야가 각 세목별로 별도 규정되어 있고, 감면제도는 3개 근거법 별로 유사한 지원분야가 각기 다른 법령에 규정됨으로써 동 제도는 그 종류에서 뿐만 아니라 구조가 복잡하다는 점이다.

지방세 비과세·감면제도는 지방세법, 지방자치단체 감면조례 그리고 조세특례제한법 등 3개 법령을 근거로 이루어지고 있는데, 근거법별로 지원분야 및 제도특성에 따라 대분류할 경우 21개 분야로 세부제도별로는 276개 종류로 구분되고 있다. 또한 비과세는 지방세법에서 5개 비과세 분야가 각 세목별로 별도 규정되어 있고, 감면제도는 3개 근거법별로 유사한 지원분야가 각기 다른 법령에 규정됨⁴¹⁾으로써 동 제도는 그 종류에

40) 박용일·김영철, “지방세 비과세·감면제도의 문제점과 개선방안”, 창원대학교 경영제재연구 제20집 2003, p.186.

41) 대표적인 것으로서 벤처기업관련 감면이 벤처기업 자체에 대한 감면은 조세특례제한법에, 벤처기업집적시설에 대한 감면은 지방세법에 규정되어 있으며, 법인의 합병에 대한 감면 또한 조세특례제한법 및 지방세법에 규정되고 있으며, 소규모주택에 대한 감면의 경우 지방세법, 감면조례 및 조세특례제한법에 모두 규정되는 등 불필요한 감면제도의 중복현상이 나타나고 있다.

서뿐만 아니라 구조가 복잡하다는 점이다.⁴²⁾

이러한 문제점은 우선 ①비과세·감면제도를 전체적으로 관리하는데 제약을 준다는 점, ②감면제도에 있어서는 근거법별 역할구분이 명확하지 아니하고, 각 근거법 내에서도 지원분야에 대한 분류기준이 모호하다는 점, 또한 감면요건을 규정함에 있어 용어의 불명확성이 증대하고 있다는 점, ③조세특례제도에는 조세지원세목의 특성과 감면지원대상간의 연관성 등을 고려하여 지원이 이루어져야하나, 현행 지방세 비과세·감면제도의 그 지원범위는 가능한 모든 세목을 지원세목으로 열거하고 있다는 점 등과 연관되고 있다.

비과세·감면체계가 복잡성은 첫째, 비과세·감면제도를 전체적으로 관리하는데 제약을 준다는 점이다. 즉, 근거법별 제·개정 주체가 상이하야 효과적인 감면목적달성을 위한 통일적인 정책추진의 혼란이 야기될 수 있다는 점과, 제도의 관리주체가 상이함으로써 유사제도임에도 사후관리규정이 다르게 되어 지방자치단체에게는 세수결손만을 발생시키는 경우도 존재하게 되는 것이다. 둘째, 전반적인 비과세·감면제도의 시스템적 관리가 어렵게 된다는 점이다. 시스템적 관리를 위하여 근거법의 명확한 역할 구분이 필요하고 이를 위해서는 체계의 정비도 필요하게 되는 것이다. 그렇지 못한 경우 발생하는 문제로서 비과세·감면 운영실태의 불완전한 파악, 이로 인한 정책적 평가의 부재 또 이에 따른 제도의 유연성 확보가 어려운 문제점을 낳게 되는 것이다.

이와 같은 비과세·감면체계의 복잡성으로 인해 지방자치단체의 비과세·감면제도의 운영은 자주적이고 효율적인 관리에 한계가 있으며, 결국 중앙정부에 의존하여 종속적인 행적으로 전락할 수밖에 없는 것이다.

<표 3-10> 근거법별 지방세 감면 종류

지방세법	감면조례	조세특례제한법
○ 농어민 지원	○ 근로자 주거안정	○ 사회복지 지원
○ 국민생활안정 지원	○ 기업구조조정 지원 등	○ 평생교육시설 등 지원
○ 지역균형개발 지원	○ 창업중소기업 지원 등	○ 농어촌 주택개량 등 지원
○ 공공법인 지원	○ 외국인 투자 지원	○ 대중교통 등 지원
○ 공익사업 지원	○ 제주투자진흥지구지원	○ 지역개발 지원 등

자료: 이영희, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안”, 한국지방재정공제회 2006년 제3호 (통권95호).

42) 임재근, “전계논문”

2. 지방세수의 잠식으로 재정압박

1) 지방세수의 감소

지방세 비과세·감면제도의 또 다른 문제점을 들자면 지방세가 지역공공재의 조달을 위한 조세라는 점을 전혀 고려하지 않은 채 운영되고 있다는 것이다. 원래 일정한 정책수행을 위하여 지방세를 감면할 필요가 있을 때 지방세가 가장 합당한 정책수단인지, 지방세수의 감소분에 대한 대안 등을 고려한 이후 정책이행에 다른 사회적 이익과 비용이 균형을 이루는 수준에서 감면정책이 운영되어야 한다. 그리고 그 감면내용이 지방세의 기능을 저해하지 않는 범위 내에서 도입되어야 한다. 만약 지방세의 시장기능이 마비될 정도의 감면이 필요하다면 이는 국세에서 그 기능을 담당하는 것이 합리적이기 때문이다.

지방세수의 잠식을 가져오는 구체적인 예로 목적세에 대한 비과세의 과도한 규정을 들 수 있다. 현행 지방세 체계상 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세, 도시계획세, 사업소세 등 5가지 세목이 있으며, 이들 목적세는 당해 조세수입의 용도를 특정하여 그러한 특수한 경비에만 활용토록 하는 특정재원이라 할 수 있다. 다시 말하면 도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여, 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공동시설에 필요한 비용 마련을 위해 징수하고 있다. 또 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위해, 그리고 지역개발세는 지역의 균등개발 및 수질개선과 수자원 보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 각각 특수한 대상을 과세대상으로 하여 징수하고 있다. 이렇게 목적세는 일반세와는 달리 특정 목적수행에 필요한 재원조달을 위해 설치된 세목이기 때문에 이러한 세목에 대해서도 비과세 한다는 것은 또 다른 정책목적에 의해 목적세를 설치한 목적을 배제하는 역기능을 초래한다.⁴³⁾

<표 3-11>에서 2006년 기준 목적세 비과세·감면현황을 살펴보면 전체 비과세·감면 총액 8조 677억원 중 목적세 비과세 감면액 4,756억원으로 전체 비과세·감면 세액의 5.66%에 해당함을 알 수 있다.

43) 권강웅, 「전계서」, pp.66-68.

<표 3-11> 목적세 비과세·감면 현황(2006)

(단위: 천원)

세목	계	지방세법		감면조례	조세특례 제한법
		비과세	감면		
계	475,632,988	413,047,476	120,132	64,091,542	44,150
지역개발세	247,495	247,495	-	26,428,728	-
공동시설세	67,955,820	59,902,055	47,022	-	3
지방교육세	-	-	-	3,367,521	-
도시계획세	363,413,428	318,271,512	61,001	31,881,753	10,824
사업소세	44,016,245	34,626,414	12,109	2,413,540	33,323

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2007.

지방세 비과세·감면은 그 특성상 지방재정 특히 지방세수의 잠식을 초래하게 된다. 그러므로 우리나라와 같이 지방재정구조가 매우 열악한 상황에 놓여있을 경우에는 비록 비과세·감면제도가 주요정책 목적의 수행을 위해 필요하다고 할지라도 그로 인한 재원감소는 최소한에 그치도록 할 필요가 있다.⁴⁴⁾

2) 자치단체간 불균형 심화

국가 또는 자치단체의 정책적 목적을 위하여 시행되는 지방세 비과세·감면제도가 지방재정의 부익부빈익빈 현상을 초래하는 결과를 보이는 경우도 발생하고 있다. <표 3-12> 시도별 비과세·감면비중 현황에서 보듯이 재정력이 높은 시도가 그렇지 않은 시도보다 지방세 징수액에 대한 비과세·감면액의 비율이 낮게 나타나고 있다. 이는 비과세·감면이 다른 지역보다 적어서가 아니라 징수액 규모가 크기 때문에 상대적으로 비율이 낮게 나타나는 것으로 판단되어 지기는 하나, 이러한 시·도간 비과세·감면비율의 차이는 자치단체간 재정불균형을 심화시키는 요인이 될 수도 있을 것이다.

가령 지역균형개발을 위한 지방세 비과세 및 감면정책이 하나의 예에 속한다고 할 수 있다. 우리나라는 그동안 수도권 지역의 산업 및 인구의 분산을 위하여 수도권에는 중과세를 지방에는 감면정책을 통하여 유도하여 왔으나, 효과를 거두었는가에 대한 평가는 긍정적이지 못하다. 오히려 수도권지역은 중과로 인한 세수의 증가를, 지방은 감면정책으로 인한 세수의 잠식효과만 얻었을 뿐이다. 일반적으로 기업의 입지 결정은 여러 가지 요인에 의하여 복합적으로 이루어지며 지방세가 미치는 영향은 미미한 것으로 보인

44) 임주영, 「조세지출예산제도의 도입에 관한 연구」, 한국조세연구원 2007, p.33.

다. 실례로 수도권 지역의 산업 및 인구집중이 완화되지 않았기 때문이다. 원칙적으로 이러한 유도정책은 지방세보다는 국세에 의한 정책 수단의 선택이 바람직할 것으로 판단된다.

지방세 감면정책이 취약점으로 논의되고 있는 요인에는 감면대상의 지역적 편재로 인한 세부담 편중효과와 감면혜택의 외부누출이 있다. 일례로서 지방개발을 위해 공장이나 기업 이전시 지방세를 감면하는 경우 지역경제 활성화를 통하여 당해 지역으로 감세효과가 나타날 수 있는가 하는 점이다. 우리나라 조세구조상 산업활동을 통한 세수증대는 대부분이 소득세(법인세 포함), 부가세로 환원되고 감면대상 지역에서는 산업이전에 따른 도로, 상하수도 건설 등 사회간접자본의 확충이나 오염 및 교통문제 등의 재정부담만 증대될 수 있다. 물론 지역 내의 고용증대 효과나 경제활성화에 따른 지가 상승으로 세수입이 증가할 수도 있다.

그러나 서울·경기와 부산·경남 등에서 보듯이 도시와 주변지역간의 인구이동이 빈번하면 지방세 감면에 따른 혜택이 인접지역으로 누출되어 감면지역의 세율인상이나 공공서비스의 감소가 불가피하게 나타난다.

<표 3-12> 시·도별 비과세·감면 비중 현황(2006)

(단위: 천원, %)

구분	징수액	비과세 감면액	비율
합계	41,293,701,739	8,067,789,938	19.54
서울	11,306,413,006	1,973,667,784	17.46
지방계	29,987,288,733	6,094,122,154	20.32
부산	2,579,278,688	364,338,879	14.13
대구	1,659,770,830	312,976,491	18.86
인천	1,945,257,137	541,652,719	27.84
광주	885,553,809	211,201,935	23.85
대전	1,080,506,828	240,631,036	22.27
울산	943,584,770	169,072,831	17.92
경기	10,720,678,006	2,461,324,538	22.96
강원	1,055,397,778	179,399,821	17.00
충북	1,041,159,078	223,744,689	21.49
충남	1,551,017,293	371,208,865	23.93
전북	915,356,146	158,886,849	17.36
전남	1,060,644,145	164,044,030	15.47
경북	1,798,727,234	247,925,534	13.78
경남	2,316,612,541	331,194,496	14.30
제주	433,744,450	116,519,441	26.86

자료: 행정자치부, 「지역세정연감」, 2007.

3. 조세부담의 형평성 저해

지방세 비과세·감면제도는 중앙정부나 지방자치단체에서 산업정책·사회정책 등 특정정책목적을 수행하기 위해 설치되는 정책수단이므로 그 특성상 일부에게 특혜를 줄 수밖에 없어 조세형평성의 침해가 수반한다. 이러한 문제로 인한 조세감면의 실시여부를 법에 의해 엄격히 제한하고 있기는 하지만 법에 의해 전국적 및 일률적 특혜를 부여하게 되어 지방자치단체의 침해는 물론 필요치 않은 부분까지 특혜를 주는 불합리한 범이 나타나고 있다. 뿐만 아니라 현행 법규는 지방세 비과세는 계속되고 감면은 3년의 한시규정을 마련하고 있으나, 현실변화에 대한 대응성이 떨어지고 한번 감면대상이 되면 지속적인 감면혜택을 보게 되는 현상이 발생하고 있으며 일부에서는 조세감면의 특례를 이용하여 불필요한 부동산까지 소유하게 되는 문제 등이 발생하고 있다.

조세부담의 형평성 문제는 다른 시각에서 보자면, 정책세제로서의 비과세·감면제도가 갖는 당연한 속성일 수가 있다. 즉 형평성은 2가지 측면에서 논의가 가능한데 ①주민재세주의 또는 국민개세주의의 입장에서 형식적인 형평성의 침해라는 관점과 ②장기적 관점에서 형식적 형평성의 침해가 실질적인 형평성 보장을 확보한다는 관점이 있을 수 있다.

따라서 단순히 비과세·감면제도가 조세의 형평성을 침해한다는 단순한 논리보다는 세수결손과 형식적 형평성을 침해하면서 가져오는 효과가 무엇인가에 따라 비과세·감면제도가 갖는 형평성 측면에서의 문제점을 논하는 것이 바람직하다 할 것이다.

1) 비과세·감면의 기득권화

비과세·감면의 기득권화 내지 준영구화 경향이다. 일반 비과세·감면대상이 되는 경우 장기적으로 수혜권을 보유하려는 유인이 강하며 또한 입법적으로 보장받는 메커니즘이 구축되어버린다는 점이다. 즉, 비과세·감면은 한번 시행되면 해당 이해집단의 압력에 의하여 적용기한이 지나도 그대로 유지되는 속성을 가지고 있다. 이것이 곧 감면의 '항구화' 혹은 '기득권화'현상이다.

감면이 기득권화되면 특정 목적 달성을 위한 유인으로서의 기능을 상실하게 되고, 감면의 수혜집단과 비수혜집단 사이의 항구적인 세부담의 불평등을 야기해 조세정책에 대한 불신과 납세의식의 저하를 초래하게 된다. 또 경제상화의 변화에 맞추어 비과세·감면을 포함한 경제정책이 탄력적으로 운영되는 것을 크게 저해하게 된다.

이와 같은 항구와 속성은 모든 지원제도에 공통되는 것이지만 지방세 비과세 감면의 경우 그 정도가 더욱 심각한 이유는 다음 두 가지이다.

첫째, 조세를 통한 지원은 입법과정이 비교적 단순하고 별다른 통제장치가 없기 때문에 방만하게 운용되기 쉽다. 즉, 같은 정책기능을 담당하는 예산지원의 경우 매년 국회의 심의의결을 거치면 또 사후적으로도 결산이라는 검증단계가 확보되어 있는 등 각종 제도적인 통제장치가 마련되어 있다. 그러나 조세지원은 이와는 대조적으로 입법과정에서 형식적인 심의를 받는 것에 그치는 정도로 그 관리가 허술한 실정이다.

둘째, 지방세라는 특성이 그나마 통제조차도 어렵게 하고 있다. 국세의 경우 허술하나마 국회의 심의 과정이 있고 국민일반의 관심도 상당한 수준이나 지방세는 그렇지 못한 것이 현실이다. 따라서 지방세 비과세·감면은 그 특성상 기득권화가 가장 보편적으로 이루어지고 있는 지원제도라고 할 수 있다. 현행 제도의 절대다수가 이와 같이 항구화된 제도라고 할 수 있다. 정책당국에서도 이 같은 사실을 인지하되 그 한시성을 확보하고자 적지 않은 노력을 경주한 것은 사실이다. 예를 들어 조세특례제한법이 5년의 한시법으로 운영되어 지방세 비과세·감면도 5년 한시제도로 운영되어 왔다. 그러나 조세특례제한법 자체가 매5년마다 그 적용시한이 거의 자동적으로 연장 운영되는 과정에서 한시성은 사실상 실종된 것이 현실이다. 즉, 5년의 만기가 도래하면 비과세·감면제도의 실효성에 대하여 평가하고 제도를 정비하는 근본적인 내용조정은 이루어지지 않고 자동적으로 연장하는 관행이 고착화 되었다고 할 수 있다.⁴⁵⁾

2) 감면대상의 부적합

바람직한 조세가 갖추어져야 할 요건 중 가장 중요한 요건은 조세부담의 공평한 분배와 경제적 효율성 즉 형평성과 효율성이라고 할 수 있는바, 조세감면제도는 정책목표를 달성하기 위해 형평성의 희생하에 효율성을 제고하는 조세유인장치라고 할 수 있다. 그러나 조세감면을 통한 효율성을 지나치게 강조하게 되면 비감면자에게 조세부담의 전가가 발생하게 되고, 이에 따른 조세저항의 발생, 그리고 이는 건전한 납세풍토 조성에 차질을 가져올 수도 있다.

조세감면을 통한 비형평화의 문제는 일부 특정계층에게만 혜택을 부여하기 때문에 혜택의 범위에서 제외되는 대다수의 납세의무자와 경제적·심리적 위화감이 발생할 수 있다는 원론적인 문제 외에도, 조세감면제도의 설치로 인해 2차적이며 부수적으로 형

45) 김용식, "전계논문",

평성이 침해되는 현상이 발생하게 된다. 다시말해 조세감면대상의 소득이나 재산에 대한 것일 경우 자연히 소득이나 재산이 많은 대상에 감면의 효과가 더 크게 되어 빈익 빈부익부 현상이 초래될 수 있다. 지방세 감면으로 인한 불공평을 최소화하려면 감면 혜택을 받는 대상의 선정이 적합하여야 한다. 즉, 감면혜택을 받는 대상이 감면제도를 운용하는 공익상 기타의 목적에 적합하도록 선정되어야 한다. 그러나 현행 지방세법상 감면대상에는 이러한 목적에 적합하다고 볼 수 없는 대상이 다수 포함되어있다. 이렇게 부적합한 감면대상으로 의료법인, 농·수·축산업협동조합, 사업용항공기 등이 있다.

다음에서 지방세법에 의거한 감면대상 중 농·수·축협에 대한 불합리한 경우를 간단히 지적해 보면 첫째, 고유업무의 한계 불분명⁴⁶⁾을 들 수 있다. 각 조합들이 수행하는 금융업무, 판매업무, 외환업무 등 모든 업무가 조합원들을 위한다는 구실이 생길 수 있으며, 같은 이유에서 모든 부동산 취득이 고유업무와 연계의 더 지방세를 감면받게 된다. 결과적으로 현행 법규정 하에서는 고유업무라는 법규가 유명무실할 수밖에 없다.

둘째, 수익사업에 대한 혜택부여를 들 수 있는데 공공법인이라 할지라도 수익사업에 대해서는 공평과세의 차원에서 과세를 할 필요가 있다. 그러나 조합의 경우 금융업무는 주로 수익을 위한 활동이라고 할 수 있는데도 현행 규정에는 이러한 금융업무에 대해서도 오히려 감면의 혜택을 부여하는 문제가 발생하고 있다.

다시 말하자면 대도시 지역에 위치한 농·수산업조합의 경우는 금융업무위주로 운영되고 있는데도 불구하고 지방세가 감면되고 있기 때문에 불필요한 부동산취득을 유도하는 역기능과 함께 이는 다른 금융기관과의 형평성에도 문제가 되고 있다.

4. 조세지출에 대한 행정적 통제장치 미흡

1) 조세지출 관리시스템 부재

조세지출이란 사회적·경제적 목적을 달성하기 위해, 특정활동 또는 특정집단에게 세제상의 혜택을 제공해 지원하는 것을 말한다. 예산상의 모든 지출이 직접지출이라면 세제상의 특혜를 통한 지원은 간접지출이라고 볼 수 있으며, 이를 조세지출이라 한다. 조세지출은 그 만큼의 보조금을 준 것과 같다는 의미에서 '숨은 보조금(hidden subsidies)'이라고 부르기도 한다.

지방자치단체의 조세감면은 그 지역의 보조금지급과 같은 경제적 효과를 가짐에도

46) 오연천, 「지방세강론」, 조세통람사 1997.

불구하고 직접지출이 아닌 세제를 통한 간접지원이라는 형태 때문에 지방의회의 심의를 거치지 않는다. 따라서 조세감면이 한번 허용되고 나면 만성화되는 경향이 있고 통제상의 어려움이 있어 국세와 차이를 보인다. 국세의 경우는 비록 총액수준이기는 하나 현재 조세지출예산제도를 도입하여 국회의 심의가 개괄적으로는 이루어지고 있다.

조세지출 관리시스템의 부재는 지방세 비과세·감면과 관련한 행정체제의 정비가 미흡하고 이를 관리할 전문인력의 양성이 시급하다는 것을 말한다. 최근 행정자치부가 국회에 제출한 2004년, 2005년 지방세 감면현황 및 관계부처 의견자료를 검토한 결과 일부 감면세액은 파악 곤란하다고 적시하거나 전혀 기재하지 않았으며 기재된 감면세액 합계액이 행정자치부 자료와 6,300억원의 차이가 있음이 확인 되는 등 매년 제출되는 행정자치부 작성자료와 관계부처 제출자료의 감면액이 틀려 의혹이 제기 되고 자료에 대한 불신이 계속되고 있는 것은 비과세·감면에 대한 너무나 허술한 관리태도와 통일적 전산시스템의 미구축이 그 원인이라 할 수 있다.

2) 효과측정수단의 부재

비과세·감면을 받고 있는 집단은 시대적·경제적 상황의 변화에도 불구하고 한번 허용된 감면을 기득권화 하고 있다는 문제가 있다. 지방세 비과세·감면은 경제여건의 변화로 일정한 지원목적은 달성하였거나 실효성을 상실하게 되면 폐지 또는 축소되어야 할 것이나, 이로 인한 정책적인 효과를 정확히 측정할 수 있는 방법이 없어 당초 입법을 추진한 부서간의 이해관계와 비과세·감면의 수혜를 받고 있는 개인이나 단체 등이 지속적인 감면을 향유하려는 속성 때문에 비과세·감면을 폐지하거나 축소하지 못하고 있는 실정이다.

현행 비과세·감면 대상의 성격과 종류가 다양하기 때문에 일률적으로 감면대상의 타당성 및 실효성을 검토할 수는 없으나, 개개의 감면대상별로 이의 타당성에 대한 검토가 세밀히 이루어 질 수 있도록 과학적인 관리시스템이 구축되어, 감면목적과 감면대상이 충분히 연계되었는지 감면목적이 이미 달성되었는지 등에 명확한 관리가 이루어져야 할 것이다.

3) 시한부 감면제도의 미비

현재 지방세 감면제도는 일몰제가 실시되어 3-5년마다 연장여부를 결정하는데 이러한 연장 여부를 결정하는 기본 원칙 및 관련 법률이 미비하다는 것도 커다란 문제로 지적되고 있다. 결국 지방세 감면에 대한 연장결정은 내부 사무처리규정도 없이 행정

자치부가 관계부처의 의견을 참고하여 자의적으로 연장 여부를 결정하고 있는 상황이다.

현행 지방세법에는 감면대상의 효율적 관리를 위해 감면법규를 한시적으로 운용하는 감면법규 시한제도를 두고 있다. 감면법규 시한제도는 개별감면대상에 따른 법개정방법을 전체감면대상에 대한 포괄개정방식으로 전환하여 빈번한 법개정으로 인한 낭비의 억제와 감면대상의 효율적 관리를 위한 제도적 장치라 수 있다. 또한 지방세법상에 감면규정의 적용시한을 한정하여 명문화하고 이 기간 동안에는 각 감면대상에 대해 일정한 감면혜택을 부여하게 되지만 기간이 만료한 후에는 환경변화, 감면의 효과, 정책목표의 달성 여부 등을 평가하여 감면 대상의 존속여부 및 새로운 감면대상의 포함여부를 결정하고 일정기간 다시 감면해 주는 제도이다. 이 제도는 일단 감면대상에 포함되면 각 감면대상에 대한 별도의 법 개정이 없으면 계속 감면대상으로 남아 장기화, 기득권화 되는 문제점을 해결하기 위하여 마련하는 장치이다.⁴⁷⁾

그러나 이 제도는 개별 감면대상에 대한 감면이 불필요해질 경우에 법규를 개정하거나 법규의 만료시한까지 기다려야 하는 문제를 지니고 있다. 환경의 변화에 따라 시한이 만료되었을 때 자동적으로 법을 개정하여야 하는 절차를 두어 법규의 현실적응성을 높인 점은 바람직 하지만 개별 감면대상에 대한 감면이 불필요해질 경우 법규의 개정이나 법규의 만료시한까지 기다려야 한다는 점에서 이를 보완할 제도적 장치가 필요하다.

4) 감면세액 추징시스템의 불합리(지방세무조직의 문제점)

비과세·감면세액 추징시스템이란 현재 비과세·감면혜택을 부여받고 있다 알지라도 일정한 사유에 해당될 경우 그 비과세·감면혜택을 취소하고 일단 비과세·감면했던 세액을 다시 징수하는 체계나 조직을 말한다. 이러한 추징제도는 추징사유로서 사업목적수행 기간의 명시, 일정 액수의 지정 등을 통해 일종의 압력을 가함으로써 신속한 처리, 정책목표내로의 유인, 불필요한 개발 및 취득을 억제하기 위한 통제장치라고 할 수 있다.

지방세법상 비과세·감면세액 추징제도가 운용되는 예를 들어보면, 우선 비과세·감면대상에 해당하는 부동산을 취득할 경우 먼저 이에 대한 취득세 등 지방세를 비과세·감면해 주고 추후 일정기간(주로 1-3년)이내에 정당한 사유 없이 그 용도에 사용하지 않을 경우 또는 그 사용일로부터 2년 이상 그 사업에 직접 사용하지 아니하고 매각 또는 다른 용도로 사용하는 경우 그 부분에 대하여 비과세·감면한 세액을 추징하는

47) 김대영·이삼주, “지방세 감면제도의 개선방안”, 한국지방행정연구원 1997, p.63.

형태로 운용된다. 이러한 비과세·감면세액 추징제도는 지방세 감면제도의 원활한 수행을 위해 필수적인 장치라 할 수 있다.

그러나 이러한 감면세액 추징제도가 불합리하게 운용되고 있다. 현행 지방세 비과세 감면세액 추징제도는 추징사유에 해당되는지 여부를 관계공무원이 조사하게 되어 있다. 그러나 이는 부족한 지방세무 인력을 고려할 때 조사의 실현성이 결여될 수 있다. 지방세 관련업무는 대부분의 자치단체에서 부과, 징수 및 체납세 관련 업무까지 1-2개의 부서에서 처리하고 있기 때문에 한정된 인력으로 추징사유에 해당하는 여부까지를 조사하는 데는 한계가 있다. 최근 지방세 업무가 부과, 징수, 과표 등 몇 개의 전문 부서로 나누어지고 있기는 하나 이는 부동산 세제의 개편 등으로 인해 업무량이 늘어난 때문이며, 오히려 적은 세무인력이 더욱 분산되어 비과세나 감면세원을 철저히 관리한다는 건 사실 불가능한 일이다. 지방세 인력의 경우 1994년 16,270명에서 2003년 10,857명으로 5,413명이 감축되어 전체인력의 33.3%나 감축이 이루어졌다. 이렇게 지방세 인력이 상대적으로 많이 감축된 원인은 1998년부터 2003년까지 인력의 충원이 사실상 중단되고 정부의 구조조정작업이 계속 이루어져 이에 따른 인력감축이 반영된 것으로 볼 수 있다.⁴⁸⁾

오늘날의 지방재정 조직의 문제점은 단순히 인력의 부족 이외에도 세무행정의 전문성과 독립성을 보장받을 수 있는 조직이 기초자치단체에 없다는 것이다. 현재 군단위의 세무행정조직은 '과'단위로 구성되어 있으며, 세무행정 외에도 공유재산관리, 회계, 세외수입 등의 기능을 수행하고 있어 세무의 전문성을 확보하는데 어려운 구조로 설정되어 있다. 이러한 여러 가지 지방세정조직의 열악한 현실은 지방세 비과세·감면의 신속하고 정확한 사후관리를 사실상 불가능하게 만들고 이를 악용해 우선 비과세·감면 혜택을 받고 보자는 식의 이기주의가 팽배해져 있어 이는 건전한 납세풍토 조성에 커다란 걸림돌이 되고 있다.

48) 이삼주·이상범, "지방세무행정의 개선방안 - 조직체계의 개선방안", 한국지방재정공제회 2005년 제4호(통권 90호).

제4장 지방세 비과세·감면제도의 개선방안

우리나라의 지방세 비과세·감면제도는 많은 문제점을 내포하고 있으며, 무엇보다도 조세의 감면을 통한 세제를 통한 간접지원이기 때문에 그 지원 규모를 파악하고 통제하기가 매우 어려운 실정이다. 세계속에 경쟁력 있는 지방자치단체로 성장할 수 있도록 선진화된 세제의 정착이 필요한 바, 지방세 비과세·감면제도의 합리적인 개선을 위한 기본방향은 지방세정이 본래의 재원조달 기능을 통하여 지방자치의 재정적 기반을 마련하고, 아울러 자치행정의 주체적인 정책수단으로서의 역할을 원활히 수행하는 것이라 하겠다.

따라서 본 장에서는 지방세수의 자주적 확보와 합리적이고 효율적인 제도의 운영을 위해 첫째, 과세자주권의 확립방안 둘째, 비과세·감면의 축소방안 셋째, 정책효과를 극대화하기 위한 제도의 효율적 운영방안을 중심으로 지방세 비과세·감면제도의 개선방안을 모색하여 보고자 한다.

제1절 과세자주권의 확립 방안

지방세의 부과·징수권이 지방자치단체에 귀속되어 있는 한 지방세의 비과세·감면에 대한 구체적인 결정의 주체가 당연히 지방자치단체이어야 한다.

그러나 지금까지 지방자치단체의 의지와 무관하게 중앙정부에 의하여 일방적으로 비과세·감면이 결정됨으로써 지방자치단체의 과세자주권을 현저하게 침해하여 왔던 것이 사실이다. 다음에서는 과세자주권의 확립방안으로 비과세·감면의 운영주체 확립, 세수 결손액에 대한 중앙의 보전제도 도입, 지방세 감면체계의 단순화 등을 대안으로 살펴보았다.

1. 비과세·감면의 운영주체의 확립(과세자율성 확대)

오늘날 우리나라 기초지방자치단체의 지방세정은 중앙정부 및 상위지방자치단체의 지휘하에서 일률적인 법과 제도를 통한 통제를 받고 있는 실정이므로 사실상 지방세의 비과세·감면제도의 개선을 위한 독자적인 방안을 모색하기가 쉽지 않다. 또한 현행

지방세 비과세·감면제도는 도입 및 운영단계 등 제도전반에 걸쳐 지방재정자주권에 대한 침해현상이 두드러지는 것을 알 수 있다. 특히, 징수가능액의 10%정도가 비과세·감면에 의하여 결손 되고 있는 현상을 볼 때, 재정자주권의 확립을 위하여 구체적인 개선방안에 대한 논의가 필요하다 하겠다.

물론 지방자치도 국가 정책과의 유기적 연계하에 국가적 정책추진의 보조 수단으로 활용되어 질 수 있겠으나 이는 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 할 것이고, 지방세 비과세·감면제도는 주민의 동의와 공감을 바탕으로 하여 가능한 한 지방의 특성이 잘 반영될 수 있도록 도입 및 운영되어야 한다. 즉, 지방자치단체에게 국가시책 등과 전혀 관련 없이 제도의 도입·운영 및 관리의 전권을 부여하자는 단순한 주장이 아니라, 비과세·감면의 제도적 흐름상 지방자치단체에게 주어질 권한을 보장하고 각 단계별 지방자치단체의 의사표현의 자율성을 회복시키자는 것이다.

지방재정자주권의 확립을 위한 현실적 대안으로 다음의 몇 가지를 언급하고자 한다.

첫째, 앞으로는 지방세 감면제도의 운영이 지방세법을 중심으로 전국적으로 통일되어 운영되기 보다는 주민의 대표성을 지니는 지방의회에서 제정하는 조례를 중심으로 하여 규정되어야 한다. 지방자치단체의 감면조례를 바탕으로 한 지방세 감면제도가 본격적으로 활성화되기 위해서는 무엇보다도 포괄적 융통성이 부여될 수 있도록 탄력세율제도를 적극적으로 확대시켜야 할 것이다. 결국 이러한 노력들이 모여 지방세 비과세·감면제도가 각 자치단체 간에 선의의 조세경쟁을 유도할 수 있는 수단으로서 기능하게 만들고, 궁극적으로는 지역경제의 활성화와 주민복지증진에 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

둘째, 지방자치단체간 「제도적 재정협의회」의 구성이 시급하다. 현행 지방세제의 행정구조는 지방자치단체와 중앙정부인 행정자치부가 직접적으로 연결되고, 중앙정부인 재정경제부가 행정자치부를 통하여 간접적으로 연결되고 있다. 장기적인 관점에서 지방세 정책추진에 있어 현재의 중앙정부위주의 방식을 비아자치단체의 자생력을 희생시키고 중앙통제에 의한 획일적인 정책시행 수준을 벗어나지 못하는 결과를 가져오게 될 것이다. 따라서 광역수준의 지방재정협의체를 통한 지방세정책의 합력화가 필요하고, 행정자치부의 경우에는 근거법인 지방세법의 관리와 지방자치단체간의 협의·조정자의 역할에 중점이 주어져야 한다는 것이다.

성공적인 지방자치제의 정착을 위해서는 지방정부의 과세자율성이 보장되어야 한다. 그래야 지방정부간의 자유스러운 경쟁이 이루어질 수 있으며, 그릇된 정책결과에 대한 책임을 해당 지방자치단체에 물을 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 경쟁과 책임이 선

행될 때 건전한 재정운영이 확립된다. 지방세 감면도 그 수준이나 형태에 대한 결정권을 어느 정도는 지방정부에게 이양함으로써 감면정책의 실효성을 제고하고 지방정부간의 경쟁을 유도할 수 있다. 구체적인 예로 감면정책의 전국적 균형을 유지한다는 대의를 존중하고, 지방자치단체의 자율적 의사와 배려하는 입장에서는 행정자치부는 조세지원 대상분야의 지정과 범위의 상한선 및 분류코드 부여 등의 원칙적 기준제시와 사후통제만을 담당하고, 지방자치단체에서 도입, 운영 및 사후관리에 대한 총괄적인 정책추진을 담당하여야 할 것이다. 이와 같이 재정자주권 확립을 위한 제도적 틀이 공고히 된 다음에야 비로소 지방재정의 침식에 대한 보전방안 등과 같은 질적인 조치사항의 마련이 가능하게 된다.

2. 세수 결손액에 대한 중앙의 보전제도 도입

1) 재원보조로의 전환방안

재원보조로의 전환방안은 현재의 비과세대상을 일단 과세대상에 포함시켜 지방세를 징수하고, 2차로 이에 상응하는 재원을 지원하는 것을 의미한다.

다시 말해 지방세의 비과세 대상법인이나 단체는 장기간 계속하여 조세지출의 혜택을 받아왔기 때문에, 혜택을 받고 있다기 보다는 당연한 권리로 생각하는 경향이 있다. 뿐만 아니라 이러한 경우 정책세제로서의 목적을 원활하게 수행하기가 어렵다고 할 수 있다. 따라서 정책목적에 제고하고 또 납세의식을 고취시키면서 특권의식을 불식시키기 위해서는 과세로의 전환이 필요하지만, 한편으로는 일부 비과세 대상에 대해서는 정부차원의 보호가 필요한 바, 이러한 대상에 대해서는 재원보조를 함으로써 조세지출제도가 수행하고자 했던 원래의 취지를 살리면서, 비과세로 인한 문제점을 해결하고자 하는 것이 재원보조로의 전환방안이라고 할 수 있다.

이러한 예는 영국의 지방세제도에서도 찾을 수 있다. 영국의 지방세인 카운실세(Council tax)에서는 학생이나 저소득층에게 80%의 조세감면혜택을 부여해온 것이 다른 감면대상에 비해 상대적으로 인색하다는 사회적 불만을 고려하여 100% 전액을 환불해주는 조세환불제도를 실시하고 있다. 이러한 영국의 조세환불제도는 소득 재분배의 목적을 갖고 있다는 점에서 차이가 있지만 조세지출로 인한 혜택을 직접적인 재원보조로 갈음하고 있다는 면에서 여기서 기술하고 있는 재원보조의 전환과 유사한 제도라 할 수 있다.

이렇게 지방세의 비과세대상을 재원보조로 전환하고자 하는 이유는 다음과 같다. 첫

제, 전환에 따른 저항의 최소화, 즉 비과세대상을 과세로 전환해야 하는 당위성에 대해서는 많은 부분에 동감을 표시하는 경우에도, 의제로 선택되지 못하는 경우가 자주 발생하게 되는데 그 이유는 과세전환의 필요성을 인식하는 사람은 다수이지만 이들은 침묵하는 다수인데 반해, 대상단체의 경우 그들의 이해관계와 직접관련이 있기 때문에 선호이 표시를 강하게 드러내기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 비과세대상을 과세로 전환하기 위해서는 전환에 따르는 저항을 최소화 할 필요가 있는 바, 재원을 증액교부하면서 과세로 전환하는 것이기 때문에 이러한 저항을 최소화시킬 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

둘째, 정부지원의 의미부각 즉, 조세지출제도에 의한 혜택은 그 자체가 겉으로 드러나지 않기 때문에 비과세대상법인이나 단체는 혜택을 받고 있다는 의식이 상대적으로 적으며, 결과적으로 혜택에 민감하지 못한 상황에 있다. 이러한 이유에서 관계당국에 더 많은 혜택이나 지원을 요구하는 현상이 발생하고 있다.

그러나 비과세의 혜택에 상응하는 재원을 보조금으로 지급할 경우, 그 혜택이 가시화되어 세금은 당연히 납부되어야 한다는 납세의식의 고취와 함께 당해시설 및 단체를 국가나 지방자치단체가 보호해준다는 의식을 깊이 심어줄 수 있다. 따라서 당해시설에 대한 책임의식을 제고할 수 있을 것으로 예상된다. 결과적으로 정부가 의도한 정책의 부각 및 이의 달성을 좀 더 효과적으로 추진할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 사후관리의 가능, 즉 현재의 비과세제도는 일단 법규에 비과세대상으로 선정되면, 당해 법규의 개정이 없는 한 비과세의 혜택을 누리게 되기 때문에 당해 시설과 관련한 처음의 정책목표가 달성되었는지의 여부에 관계없이 장기간 조세지출의 혜택을 보게 된다. 그러나 재원보조로 전환할 경우, 예산에 계산해야 하기 때문에 예산계상시 매년 지원의 필요성에 대한 검증이 가능하게 되어, 결과적으로 이에 따라 대상별 우선순위의 책정도 가능하게 될 것으로 예상된다.

2) 중앙정부의 정책목적 지방세 비과세·감면 세액의 보전

일부 지방자치단체가 비용을 부담하면서 그 편익은 국가 전체에 미치는 경우 중앙정부 입장에서 가장 쉽게 해결할 수 있는 방안 중의 하나는 재정적인 지원을 토해 해결하는 것이다. 따라서 국가의 정책목적 달성을 위한 지방세의 비과세·감면으로 인해 발생하는 세수결손 뿐만 아니라 그로부터 야기되는 외부불경제 등으로 발생하는 행정·재정수요에 대하여도 재정을 보전해 주는 제도적 장치의 마련이 필요하다.⁴⁹⁾

외국의 사례를 보면 일본의 경우 국·공유재산이 소재함으로써 이들 재산에 대한 비

과세로 인해 지방세수손실이 발생하는 지방자치단체에 대해 시정촌교부금, 기지교부금, 조정교부금 등을 통해 비과세·감면되는 지방세수(고정자산세) 해당액을 재정보전해주고 있다. 미국의 경우에도 비과세 되는 연방정부의 토지로 인해 발행되는 지방정부의 재정지출과 또한 이로부터 과생되는 지방의 세수손실을 상쇄해 주기 위해 지난 1976년부터 PILOT(Payment in Lieu of Taxes)법을 제정하여 매년 지불금을 교부해 주고 있다.

국가정책목적 수행을 위한 지방세 비과세·감면으로 인해 해당 지방자치단체는 직접적인 세수손실이 발생할 뿐만 아니라, 일부 비과세·감면 해당 부동산의 소재로 인한 개발제한으로 과표 하락 등 간접적인 세수손실까지 발생되기 때문에 국가는 이에 대한 재정보전방안을 강구해야 한다.

3. 지방세 감면체계의 단순화

현행 지방세 감면은 감면대상 종류와 범위가 방대하고 다양하며 지방세법, 지방세감면조례 및 조세특례제한법 등에서 광범위하게 지방세의 비과세·감면조항을 두고 있어 지방자치단체의 자치 재정력 확충 및 과세객체 선택권 등 과세자주권을 상당한 부분에서 제약하고 있다. 따라서 중복 또는 상충되는 감면은 관련법을 실정에 맞게 정비해 감면체계를 단순화 할 필요가 있다.

지방세 감면체계의 단순화를 위한 큰 틀은 우선 각 근거법별로 도입된 지원분야의 정비가 필요하다. 지방세법의 경우 농어업지원분야, 사회복지국민생활안정분야, 지역균형개발분야 및 공공법인·공공사업분야에 대한 감면제도를 시행하고 있다. 그러나 지원분야만을 구분하고 상호 유사성이 있는 법인에 대한 감면이 별개의 지원분야에 규정되고 조세특례제한법 및 지방자치단체 감면조례와의 역할구분이 어려운 대상이 많이 존재하므로 이에 대하여 정비가 긴요할 것이다. 특히 사회복지·국민생활안정지원분야는 지방자치단체 감면조례와 유사성이 많고 지방자치단체에 의한 지역복지정책의 추진이라는 측면에서 지방자치단체로 이관이 가능한 분야이며, 농어업지원분야와 같은 특정 직역(職域)에 대한 지원 및 지역 균형개발분야 중 특정 개별법인이 아닌, 불특정 법인을 대상으로 하는 지원제도는 조세특례제한법에 규정하여 국세와의 연관성을 확보하고 효율적 관리를 기할 필요가 있을 것이다. 그리고 특정한 개별법인 및 공공사업 등에 대한 집중지원은 지방세법에 근거규정을 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

49) 김대영, “전계논문, .

조세특례제한법의 경우 현재 기업구조조정 및 산업합리화를 위한 지원이 대부분이나 일부 주택·주거분야에 대한 감면지원 등은 지방자치단체 감면조례로 흡수·통합하는 것이 필요할 것이다. 또한 지방자치단체 감면조례에 의하여 시행되고 있는 일부 기업구조조정관련 지원제도 및 기업관련 지원제도는 특정법인을 대상으로 하는 경우에는 지방세법으로 이관하고 불특정한 법인을 대상으로 하는 경우에는 조세특례제한법으로 이관하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

이상과 같이 근거법별 지원분야를 재정비할 경우 지원분야는 사회·복지분야, 지역·경제분야, 기업·산업합리화분야, 공공사업·특정법인 분야 및 특정지방자치단체 지원분야 그리고 비과세분야로 정비될 수 있을 것이며, 사회·복지분야, 지역·경제분야, 특정지방자치단체 지원분야는 지방자치단체 감면조례로 반영하고, 기업·산업합리화분야는 조세특례제한법으로, 공공사업·특정법인분야는 지방세법에 반영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

제2절 비과세·감면 축소방안

지방세 비과세·감면제도를 축소 조정해야 하는 근본적 이유는 비과세·감면자체가 공평과세원칙의 확립과 지방자치단체의 재정자주권 신장 그리고 더 나아가서는 지방자치의 본질인 분권화의 기본정신에 배치되기 때문이다. 오늘날 지방세 징수액의 10%대를 상회하는 비과세·감면액 규모는 역악한 지방재정의 현실에 부합할 수 없으며, 이는 결국 중앙정부에의 재정적 의존도를 심화시키는 요인이 될 수 있다.

지방세정의 기능이 단순히 자원조달에 그치지 않고 정책의 수단으로서 활용되어야 한다는 측면에서 지방세 비과세·감면제도는 필요하다 할 수 있으나, 향후 지방세 부분에서의 비과세·감면을 통하여 정책목적을 달성하려면 당해 비과세·감면이 지방자치단체의 특수성, 필요성 및 합목적성 등에 부합되어야 하며, 중앙정부의 국세 정책과는 다른 시각에서 접근하여야 할 것이다. 중앙정부의 정책기능을 보조하는 정책세계적 기능은 가능한 한 최소한의 영역으로 축소시켜 전반적으로 지방세 비과세·감면대상 축소 바람직 할 것이고, 현행 비과세·감면대상에 대하여는 자치단체 내에서 감면에 대한 공감대가 이루어 질 수 있는 최소한의 범위내로 점진적·단계적으로 축소하여야 할 것이다.

본 논문에서는 지방세 비과세·감면의 축소방안으로 예시제도의 도입, 감면규정 퇴출제도의 엄격한 적용, 목적세 비과세·감면의 축소, 조세감면 사전제한제 실시, 비과세 항목의 감면항목 전환, 감면수준의 하향·축소 등을 제시하였다.

1. 비과세·감면 축소 예시제도 도입

지방세 비과세·감면의 축소 조정작업이 실효성을 가지기 위해서는 현행 비과세·감면제도의 운용실태와 실효성에 대한 실증적이고도 객관적인 분석이 뒷받침 되어야 한다. 이 같은 분석 결과를 토대로 연차적으로 지방세 비과세·감면의 축소정비 계획을 수립한 후 이를 예시화하여 폐지 또는 축소되는 항목의 경우 현행법 체제하에서 경과 조치로 인정해야 할 것이다. 이러한 제도의 도입은 지방세 비과세·감면 축소에 따른 마찰을 최소화하고 혜택을 받고 있는 당사자들이 적응할 수 있는 시간적 여유를 제공한다. 측면에서 필요한 조치라 할 수 있다.

이 제도의 적용대상은 현행 비과세·감면대상 중 과세로의 전환이 필요하지만, 즉시 전환할 경우 이에 따른 충격 및 저항이 크거나 자생력을 상실할 수도 있는 단체에 대해 일정기간 과세를 유보함으로써 이러한 문제를 최소화하면서 자연스럽게 과세전환이 가능한 단체에 적용시킬 필요가 있다. 따라서 시한부 비과세·감면제도의 대상이 될 필요가 있는 단체는 현재 지속적인 비과세·감면혜택을 받고 있는 단체 중 그 혜택의 경감이 필요한 단체라고 할 수 있다. 현행 지방세 비과세·감면대상 중 시한부 비과세 감면대상에 편입이 필요한 대상은 다음과 같다.⁵⁰⁾

첫째, 공공법인 중 수익사업을 운영하고 있는 법인 둘째, 특정업종에 대한 조세우대를 장기화함으로써 유사업종간의 형평성 문제가 제기되거나 될 수 있는 대상 셋째, 특정한 시설을 유지하기 위해 조세우대조치가 필요한 것은 인정되지만, 일정기간에 한정하는 것이 필요하다고 판단되는 대상이라고 본다.

2. 감면규정 퇴출제도의 엄격한 적용

지금까지는 감면에 대한 효과분석이나 영향평가 및 별도의 절차 없이 감면시효 완성 시에도 시효가 자동적으로 연기되어 왔다. 비과세·감면제도에 있어 비과세제도는 그

50) 김대영·이삼주, “전계논문”, p.86.

특성상 한시성과는 거리가 있으나, 감면제도는 제도의 한시성을 확보하는 것이 시급하다 할 것이다. 이와 같은 감면제도의 한시성을 확보하기 위해서는 우선적으로 '감면규정 퇴출제도'가 마련되어야 한다.

지금까지 논의의 대부분이 감면규정의 일몰법(sun-set law)⁵¹⁾제도의 도입을 주장한 바 있었다. 그러나 감면제도의 규정 등이 외형적인 한시법 체제를 갖고 있다하더라도 감면의 연장이 당연시 되는 현재의 관행으로 볼 때, 실효성을 담보하기가 상당히 곤란하다는 점이다. 따라서 이에 대한 대안으로 그 명칭이 무엇이든간에 한시성의 확보를 위한 구체적인 대안마련이 필요하다.

그 대안으로 감면효과의 입증을 근간으로 하는 감면규정 퇴출제도를 엄격히 시행해야 하는 것이다. 감면효과의 입증은 2가지 측면에서 도입이 가능한데 그 하나는 감면수혜자의 입장에서 「자기입증방식(self-proof approach)」이며, 또 하나는 감면수혜 부여자의 입장에서 「타인입증방식(counter-proof approach)」이다. 이와 같은 입증제도는 현행 지방세법상의 규정을 확대, 보완할 경우 그 시행이 가능한데 지방세법⁵²⁾상에서 1회계 연도 기간 중 감면을 받은 자는 관할 지방자치단체의 장에게 감면에 관한 자료를 제출할 의무를 부여하고 있다. 그러나 동 조항의 경우 그 시행이 사실상 이루어지지 못하고 있으며, 도입 취지 또한 감면제도의 평가라는 측면에서가 아닌, 감면의 사후관리에 중점이 주어져 있으므로 동 조항을 확대, 보완하여 감면효과를 감면의 수혜자가 직접적으로 증명토록 하는 방안의 강구가 요청되어, 자기입증 및 타인입증의 분석결과를 토대로 3년 내지 5년 주기의 한시제도와 연결시켜 효과성이 미진하고 실적이 저조한 지원분야에 대하여 감면제도에서 퇴출시키는 제도가 필요할 것이다.

또 다른 방안으로 시한부 감면제도의 확대를 들 수 있다. 사실상 지방세법 감면규정도 시한부 감면제도가 도입되어 있으나 그 적용 범위가 협소하여 효과를 보지 못하고 있는 실정이다. 이를 보완할 제도적 장치로서는 개별 감면대상에 대한 시한부 감면제도를 확대할 필요가 있다.

시한부 감면제도(Tax holiday)란 일정대상에 대한 감면혜택이 부여되는 기간을 한정하여 법에 명시하고 이 기간 내에서는 면제나 경감 등 조세우대조치를 취하게 되지만 기간 만료 후에는 감면혜택을 해제하고 과세로 전환하는 제도를 의미한다. 이 제도를

51) 정부의 사업 또는 조직이 미리 정한 기간이 지나면 입법기관이 별도의 조치를 않는 한 자동적으로 폐지되도록 규정한 법을 말한다. 일몰법은 기존 사업과 지출을 재검토하여 불필요한 사업을 폐지하고 강력한 저항력을 지닌 행정조직들을 효과적으로 폐지하는데 주 목적이 있다.

52) 지방세법 제295조 및 지방세법시행령 제232조 참조.

확대하여야 하는 이유는 현행 '지방세 감면법규 시한제도'가 3-5년마다 법을 개정하여야 하므로 이로 인한 문제점을 완화하고 감면세제를 통한 정책적 목적을 좀 더 효과적으로 달성하고자 하는데에 그 기본 취지가 있다고 할 수 있다. 다시 말하면 현행 제도는 일부에 한해 이 제도를 도입하고 있으나 감면법규 시한제도는 대부분의 감면대상에 적용되기 때문에 법개정시마다 정책목표달성 여부의 평가를 행해야 하고 그 때마다 집단반발의 가능성이 있을 뿐만 아니라 지속적인 감면혜택의 부여로 인해 기득권화, 특권화 등 감면제도의 역기능이 나타나고 있다.⁵³⁾ 그러나 시한부 감면제도는 법규에 감면대상 및 감면기간을 명시하고 이 기간동안에는 감면혜택을 부여하지만 기간의 만료 후에는 별도의 법개정과정 없이 자연스럽게 과세로 전환 할 수 있게 된다. 따라서 감면대상에 대한 새로운 평가의 필요성이 없어지게 되고 조세저항, 기득권화, 특권화 등의 경향을 감소할 수 있을 것으로 예상된다. 다만 감면기간을 법규에 명시하기 때문에 현재 감면대상인 단체에 다시 감면할지의 여부에 대한 정책결정자의 재량이 감소할 수 있으며 또한 감면혜택을 받고 있는 단체에 대해 감면기간을 규정할 경우 반발을 살 수 있다. 그러나 현행 제도하에서는 조세감면 정책은 주로 법률, 조례 등을 통해 이루어지기 때문에 정책결정권자의 재량권이 크지 않다고 볼 수 있으며 또 현행제도에서도 부분적으로 이 제도를 도입하고 있어 새로운 제도의 신설이 아니며 또 일정한 유예기간을 부여한다는 점에서 저항을 최소화할 수 있는 것으로 생각한다.

결과적으로 이 제도는 감면제의 운영을 현행의 감면규정시한 즉 법규자체의 존속기간중심에서 시한부감면 즉 법규내용의 존속기간으로 전환하는 것을 의미하며 정착세제의 운영이념이 합목적적 운용에서 합법성을 중시하는 경향으로 바뀌는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

아래의 <표 4-1>은 현행 제도인 감면법규 시한제도와 시한부 감면제도를 비교 요약한 것이다. 시한부 감면제도를 감면법규 내용의 존속기간이라고 정의할 때 현행 법체계 내에서 지방세의 시한부 감면을 규정하고 있는 법은 지방세법, 감면조례 등이 있다. 지방세의 시한부 감면내용은 지방세법의 경우 산업단지 등에 대한 감면, 개발촉진지구 내의 감면 등 두 가지이고 조세특례제한법에 의한 감면이 세 가지, 그리고 시·군 조례에서 다섯 가지 사안에 대하여 적용하고 있다.

53) 임영주의 2인, "지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안", 한국조세연구원 1997, pp.11-14.

<표 4-1> 감면법규 시한제도와 시한부 감면제도의 비교

제도별	의미	정책이념	영향을 받는 단체
감면법규 시한제도	법규자체의 존속기간	합목적적	포괄적
시한부 감면제도	법규내용의 존속기간	합법적	개별적

자료: 강영미, “지방세 비과세·감면제도 개선에 관한 연구”, 석사학위논문 2006, p.52.

이러한 현행 지방세 시한부 감면제도에서 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다. 첫째, 감면세목이 보유과세에 집중되어 있다. 둘째, 정책목적이 주로 시설유치에 집중되어 있다. 셋째, 감면시한이 대부분 5년으로 되어 있다. 일정한 단체에 대한 감면시한을 규정한다는 것은 그 기간 내에 대상단체의 자생력이 생길 수 있다는 것, 또 시설 조세적 보상이 충분하다고 인식될 수 있는 기간을 의미한다고 할 수 있다 이러한 인식을 기초로 현행 감면시한을 살펴보면 외국인투자촉진법에 규정된 감면시한의 경우에만 5년에서 15년의 시한을 규정하고 있다. 따라서 감면시한이 5년이라는 것은 해당 단체에 그 기간 동안에 시설유지를 완료하여 자생역이 생길 수 있다고 본다는 것을 의미한다.

3. 목적세 비과세·감면의 축소

목적세란 특정경비에 충당하기 위하여 과징되는 조세를 말한다. 목적세는 사용용도가 명백하므로 납세자의 납득을 얻기는 비교적 쉬우나 측정 목적 이외에는 사용할 수 없어 재정의 운용을 제한하고 경비지출 간에 불균형을 초래하는 수가 많기 때문에 특히 국세에 대해서는 사용하는 나라가 드물다. 그러나 지방세에 대해서는 많은 나라에서 보통세와 목적세를 병용하고 있다. 우리나라에서는 지방세 중의 도시계획세·공동시설세·사업소세·지역개발세·지방교육세가 목적세에 해당한다.

현재 비과세·감면 혜택을 부여하고 있는 목적세를 과세로 전환해야 할 경우 실질적으로 과세로 전환하는 과정에서는 전환대상으로부터의 저항과 반발에 직면하게 될 수 있다. 따라서 지금까지 지방세를 납부하지 않고 사업을 추진해 오던 입부의 과세대상에 대하여 과세에 따른 충격을 최소화하고 저항을 줄일 수 있는 방안의 모색이 필요한바 시한부 비과세·감면 대상으로 하는 방안과 점진적 과세전환 방안이 검토될 수 있다.

목적세를 모두 과세로 전환할 경우 가장 큰 효과는 목적세의 정책과 비과세·감면으로 인한 정책간의 갈등이 해소될 수 있다는 점이며 이외에도 자치단체별 지방세수입의

증대를 기대할 수 있다. 이러한 자치단체별 재정력 증대 효과는 비과세 감면 대상별 방법이나 시기별 방법에 따라 차이가 있을 수 있지만 일정시점 이후에는 결과적으로 동일한 효과가 나타나기 때문이다.

4. 조세감면 사전제한제

현행 비과세·감면제도가 안고 있는 가장 큰 현실적인 문제점은 정부차원에서 추진되고 있는 각종 정책사업과 시책에 지방세제 지원교구가 거의 빠짐없이 수반된다는 사실이다.

따라서 국세에서 이미 실시하고 있는 것처럼 지방세에 있어서도 각 중앙관서의 장이 새로운 지방세 감면의 신설을 건의할 경우 신설로 인한 향후 3년간의 예상 세수효과와 기존감면의 폐지·축소 등 재원조달 방안을 함께 제출토록 하는 제도이다. 제출된 자료를 전문가들이 심도 있게 심의하고 관계부서의 협의와 공청회를 거쳐 지방세 비과세·감면의 여부를 결정해야 할 것이다. 이에 따라 실효성 없는 감면제도 신설·확대가 크게 축소되어 효율적 감면제도 관리가 가능해질 것으로 전망된다.

5. 비과세 항목의 감면항목 전환

비과세란 근본적으로 과세대상에서 제외시켜 줌으로써 별도의 조정이 없는 이상 납세의무로부터 면제되는 경우를 말하고, 감면은 납세의무의 전부 또는 일부를 면제하는 것으로서 일정한 유예기간 내에 그 목적에 사용되어야만 지방세가 면제된다. 비과세나 100% 감면은 외견상으로 세부담이 없어지는 동일한 결과를 지니게 되나, 비과세 제도가 문제되는 이유는 그 세부담 경감의 수준이 높기 때문이기도 하지만 일단 비과세로 되면 지속적으로 과세가 되지 않는 속성 때문이다.

현행 제도하에서 비과세가 주로 국가 등이 공익법인 및 공익사업을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 국가 정책목표상 필요하다면 이들 단체에 대한 일정 수준의 감면은 불가피하다고 할 수 있으나, 국가 재정의 한 축을 구축하고 있는 지방재정의 운용에 있어서 이들 단체에 대한 비과세가 영구화되고 또 남용의 소지가 있다면 감면대상으로 전환하여 감면수준의 적정성을 계속적으로 관리 받을 수 있도록 해야 한다.

또한 지방세법 제185조 제2항⁵⁴⁾의 단서조항처럼 재산세와 같이 부동산 및 선박·항공기의 소유자를 납세의무자로 하는 조세의 과세근거가 무엇인가에 따라 재산세를 비

과세하는 제도의 타당성을 논의할 수 있어야 한다. 지방저부가 관내의 부동산 보유행위에 대해 과세하는 정당성의 하나로 공공서비스 제공에 따라 재산가치가 유지 또는 증대된다거나 공공서비스 제공을 위한 재원을 관내의 부동산소유자들에게 분담시킨다는 취지라면 지자체의 공공서비스 혜택은 향유하면서 법적 주체가 국가 등이라는 이유만으로 자동적인 비과세혜택을 받는 것은 합리화 될 수 없다.⁵⁴⁾ 이처럼 개별적인 비과세 항목을 하나하나 구체적으로 검토하여 필요하다면 최소한의 비과세 규모만 남겨 두어야 한다.

향후 조세지출예산제도의 도입 등 효율적인 정책자료로서 활용될 지방세 비과세 부분의 통계자료를 성실히 작성할 수 있기 위해서라도 납세자에게 신고의무를 당연히 부여할 규정이 필요하다. 따라서 신고의무조차 무시해 버리는 비과세 항목을 없애고, 감면항목으로 전환함으로써 좀 더 세밀한 통계자료를 작성할 수 있으며 그에 근거한 효율적이고 신뢰 있는 행정이 구현될 수 있을 것이다.

이외에도 지방세 비과세·감면의 축소방안의 하나로 감면 수준의 하향조정을 들 수 있다. 현행 지방세 비과세·감면의 운용규모가 큰 주된 이유 가운데 하나가 감면수준의 과다에 있음은 계속적으로 지적되고 있는 사실이다. 납세의무자체가 면제되는 비과세의 경우는 물론 일반감면도 대부분이 전액 또는 50%에 이르는 높은 수준에서 시행되고 있다. 이와 같이 감면수준이 지나치게 높은 것은 지방재정의 세원을 잠식할 뿐만 아니라 필요한 분야에 대해 최소한의 지원을 해야 하는 유인제도의 기본취지에서도 벗어나는 현상이라고 할 수 있다.

제3절 합리적·효율적 관리 방안

비과세·감면제도의 합리적이고 효율적인 운영을 위해서는 도입단계, 운영단계, 사후관리단계, 사후평가단계에서 각각 고려되어야 할 원칙이 있다.

우선 제도의 도입단계에서 고려되어야 할 사항으로 조세지원의 필요성 검증, 지원대상의 관리 및 지원주체의 결정, 지원대상 및 방식의 결정, 지원효과의 예상분석이 있을

54) 지방세법 제185조 제2항 국가·지방자치단체 및 지방자치조합이 1년 이상 공용 또는 공공용에 사용하는 재산에 대하여는 재산세를 부과하지 아니한다. 다만, 유로로 사용하는 경우에는 그러하지 아니한다.

55) 노영훈, “지방세 비과세제도의 개선방안”, 한국지방재정공제회 2006년 제3호(통권 95호).

수 있으며, 운영단계에서는 조세지출과 세출간의 관계성 검토, 지원범위(감면율)의 결정, 실적통계의 관리, 조세지원의 회수방식 결정이 있을 수 있고, 사후관리단계에서는 지원대상의 관리, 조세지원회수현황 관리, 회수방식의 재검토가 있을 수 있다. 사후평가단계에서는 비과세·감면제도의 기득권화를 방지하고 비과세·감면제도의 복잡화를 방지할 수 있는 것으로 지원대상 관리주체와 지원주체간의 역할조정, 제도의 효과성 측정, 지원필요성의 재결정 등을 수행하는 단계가 되어야 한다. 즉, 사후평가단계는 도입, 운영되는 제도가 당초 도입취지에 맞는 합목적성을 유지하고 있는가 또는 제도존속의 실익이 있는가 등 종합적인 통제장치로서의 역할을 수행하여야 한다는 것이다.

다음에서는 주로 지방세 비과세·감면제도를 시행함에 있어 실무상 필요한 합리적이고 효율적인 방안에 대하여 논하기로 한다. 여기에는 2010년부터 지방세에서도 전면 시행 될 조세지출예산제도의 효율적 운영, 비과세·감면세액에 대한 신속하고 정확한 추정방안, 비과세·감면 대상에 대한 선과세 후교부제도 도입, 지방세정조직의 선진진화 등이 있다.

1. 조세지출예산제도의 효율적 운영

1) 조세지출예산제도의 개념

조세지출은 재정지출에 대응하는 개념으로 특례 규정에 의한 세금 감면을 의미한다. 즉, 개인이나 기업에게 원칙적으로 부과해야 하는 세금이지만 재정지원의 목적으로 비과세, 감면, 공제 등의 정책적 감면조치에 따라 내지 않는 세금을 말하여, 사실상 직접적인 예산지출과 같은 효과를 거둔다는 점에서 조세지출예산이라고 한다. 조세감면에 따른 조세형평성을 제고하기 위하여 정부가 국회에 다음연도 예산안을 제출할 때 조세감면내역 명세서를 함께 제출하여 보다 명확한 감시와 감독이 가능하도록 하고 있다.

이 조세지출예산제도(Tax Expenditure Budget System)의 목적은 조세지출을 재정지출과 연계하여 운용함으로써 자원배분의 효율성을 제고하고, 조세지출 내역을 대외적으로 공개함으로써 재정운용의 투명성을 높임과 동시에 기득권화, 만성화된 조세지출을 효과적으로 통제하는 데 있다. 따라서 매년 지방의회의 예산심의 과정에서 조세감면의 성과를 객관적으로 평가하고, 평가결과를 조세감면 범위의 조정과정에 반영하며, 재정활동에 소요되는 재정규모를 정확히 파악할 수 있어야 한다. 또한 그 결과를 구체적으로 주민들에게 공개하여야 한다.

보통 조세특례제도로서 지원제도는 막대한 세수의 유실과 함께 세제의 복잡화, 세부

담의 불평등 및 시장기능의 저해 등의 부작용을 초래하는 것으로 설명되고 있다. 중앙 정부나 지방자치단체는 여러 가지 정책적 유인으로 통하여 사적 경제주체로 하여금 특 정행위예로의 유도와 기본적인 정책적 배려를 수행해 나가는 것이 일반적이다. 특히 이와 같은 정책유인 중에서도 비과세와 감면제도는 예산지원, 금융지원 등에 비하여 매우 독특한 특성을 가지고 있다고 한다. 즉, 예산의 직접적 지출이나, 금융지원 등과 같은 것은 그 규모나 대상의 명확성이 있는데 반하여 비과세 또는 감면제도는 지방자 치단체가 받을 수 있는 세금을 전부 또는 그 일부에 대하여 포기하는 행위를 통하여 실현된다는 측면에서 그 규모 및 대상의 명확성이 현저히 떨어진다는 점이다. 즉, 비과 세·감면을 통한 지원규모는 보이지 않는 보조금이라 정의할 수 있을 것이다. 따라서 이와 같은 지원규모의 불완전성과 지원대상의 불명확성은 비과세·감면을 둘러싼 조세 지원제도의 방만한 운영과 이에 따른 복잡성을 증대시킴으로써 정책효과의 달성여부에 대한 의문과 효율적인 정책추진에 무거운 재정부담을 지우는 제도로 전락할 수 있는 위험성을 내포하고 있는 것이다.

이에 대하여 조세지원의 본질이 예산의 한 부분인 세입을 포기하는 것인 만큼 적절한 수치화가 가능하다면, 예산의 직접지원방식인 세출과 같은 방식으로 관리와 통제가 가능하다는 점에 착안하여 고안된 제도를 조세지출예산제도라 한다. 따라서 조세지출 예산제도는 조세지출액, 즉 비과세·감면액, 항목, 목적 등을 예산의 편성과 심의시 다 른 예산지출항목과 동일하게 의회의 심의 및 의결을 받도록 하는 조세지원체계의 제도 화를 의미한다고 할 수 있다. 이를 위해서는 조세지출에 대한 개념의 정의와 범위의 설정 등 실무적인 세세한 기준의 설정이 사전에 검토되어야할 것이다. 물론 이와 같 은 정책수준 및 실무수준의 문제점이 상존하고 있는 것은 사실이나 지금과 같은 비과 세·감면제도의 실태를 살펴볼 때, 조세지출예산제도에 대한 지방자치단체 수준에서의 관심과 사전 검토는 중요한 의미를 갖는다 할 것이다.

지방세분야에 있어 그리고 지방자치단체 수준에 있어 조세지출예산제도 도입의 필요 성은 첫째, 국세분야와 달리 지방세는 다양한 의사결정의 주체가 상존하고 있고, 비과 세·감면체계가 복잡하며 지방자치단체의 의사결정권의 제약요인이 많다는 점에서 전 체적인 지원규모의 파악과 효율적인 관리체계를 확보하기 위해서는 앞서 언급한 근거 법별 지원체계와 역할재조정과 더불어 조세지출예산제도의 도입을 통한 자주적 의사결 정과 자율적인 통제·관리를 위하여 도입이 검토되어야한다는 점이다. 둘째, 지방세 분야에 있어 조세지출예산제도가 도입되어야하는 또 한가지의 이유는 국세에서는 없는 지방세의 특성에서 찾아볼 수 있을 것이다 즉 지방세는 지방자치단체의 재정의 근간을

이루는 것으로 지방세 비과세·감면제도의 도입에 있어 지방자치단체의 의사결정이 제약되고 있다는 점과, 지원목적에 있어 지방자치단체와는 관련성이 적은 중앙정부차원의 도입방식 등 지방재정 침식현상의 주요원인이 되고 있다는 점에서 지방자치단체의 고유한 목적이 아닌 중앙정부 차원의제도 도입시에는 그에 따른 세수결손분에 대한 보전대책이 반드시 필요할 것이며, 이에 대한 정확한 수치적 결과를 얻기 위하여도 조세지출예산제도의 실질적인 도입이 필요하게 되는 것이다.⁵⁶⁾

2) 운영현황

정부는 조세지출예산제도를 단계적으로 확대·시행하기로 하고, 도입 1단계인 1999년에는 전년도 직접세 부문의 조세지출 실적을 기능별·세목별로 분류하여 정기국회에 제출하였고(약 110개 항목), 도입 2단계인 2000년에는 전년도 실적(간접세 부문까지 포함)과 당해연도 전망치를 작성하여 제출하였으며(230개항 항목), 도입 3단계인 2001년에는 관세 등을 포함하여 모든 세목으로 확대하였다(273개 항목). 도입 4단계인 2002년에는 269개 항목에 대한 전년도 실적 및 당해연도 전망치를 작성하여 제출하였으며, 도입 5단계인 2003년에는 254개 항목에 대하여 제출하였다. 지방세에 있어서도 2010년부터 전면 도입하여 시행하기로 결정하였다.

3) 효율적 운영 방안

지방세분야에 있어 조세지출예산제도의 효율적인 운영을 위해서는 먼저 지방세 비과세·감면제도를 지원분야별 그리고 근거법별 분류기준을 확립하여야 한다. 이는 비과세·감면체계의 재정비를 전제로 행정자치부와 광역수준의 지방자치단체간의 심도 있는 논의가 필요한 것으로 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 구분이 필요하다. 행정자치부에서는 조세지출예산제도의 도입시 적용범위를 설정하고, 각 지방자치단체 간에서는 선정된 범위에 대한 측정방식 및 세출구조와의 적합성을 유지할 수 있는 현실적 방안의 강구가 필요한 것이다.

그리고 분류된 제도가 중앙정부의 정책목적달성에 있는가 또는 지방자치단체 수준의

56) 지방세 비과세·감면제도에 대한 세수보전방식으로 우선 열거될 수 있는 것은 조세지출예산제도를 통한 측정치에 대하여 중앙정부에서 지방자치단체로의 재정보전금의 형태가 있을 수 있으며, 국고보조금 지원시 지방자치단체의 부담비율을 조정하는 방식이 있을 수 있을 것이다. 전자는 일반보전성을 가지므로 지방자치단체의 일반재원에 포함되어 재정자율성을 존중할 수 있을 것이며, 후자는 특정사업 등 국고보조금이 소요되는 사업에 대한 지방자치단체의 부담을 줄여줌으로써 간접적인 지방재정의 보전이 가능할 것이다.

정책목적 달성에 있는가에 대한 현실적인 기준제시가 있어야 한다는 점이다. 지방세는 앞서 살펴본 바대로 국가목적과 지방자치단체 목적이 혼재되어 있는 특성이 있으므로 조세지출예산제도의 이러한 자료는 궁극적으로 국가 목적을 위한 지방세액의 손실분에 대하여 보전 받을 수 있는 객관적 근거가 될 것이다.

또한 조세지출예산제도의 효율적 운영을 위해서는 무엇보다도 전문적인 지식을 갖춘 세무공무원의 양성이 필요하며, 지방세무조직의 혁신적인 개편을 통해 기초지방자치단체에서도 정책을 지원할 수 있는 세정정책팀이 보편화 되어 다양한 정보제공을 통한 세입감소의 통제 및 세출의 효과성 제고와 지방세 비과세·감면제도의 사전적·사후적 통제장치의 마련, 국가목적달성을 위한 지방세 손실분에 대한 재정보전대책을 주장할 수 있는 조직을 만들어야 한다.

이상에서 설명한 바와 같이 지방자치단체의 재정자주권을 확립하기 위해서는 비과세·감면제도 도입과정상의 지방자치단체의 의사결정권한의 존중과 함께 부득이 도입된 중앙정부 정책목적 달성을 위한 비과세·감면제도로 인한 지방세수결손에 대한 현실적인 측정방법의 개발은 중요한 의미를 갖는다고 할 것이다. 따라서 조세지출예산제도는 지방자치단체 입장에서 지방재정 보전을 위한 현실적 수단으로서 강한 설득력을 얻고 있다는 점을 부인할 수 없다.

2. 비과세·감면 추정제도의 개선

현행 비과세·감면제도의 실효성을 확보하기 위해서는 사후관리규정의 완비가 필요하다. 앞에서 언급한 바와 같이 현행 지방세 비과세·감면제도의 경우 감면목적과 감면세목의 적합성이 약하고, 감면목적 실현을 위한 감면규정이 미비하고, 조세지원에 대한 회수절차가 정비되지 못한 규정 등이 상당수 포함되어 있으므로 감면목적이 결정되는 경우 감면목적에 부합하는 지원세목의 선택고가 이에 대한 추정규정의 완비가 필요하다. 특히, 취득·등록세와 같은 거래단계의 세목과, 재산세와 같은 부동산 보유단계의 세목간 선별지원이 필요하며 각 세목별 성격에 다른 추정규정의 보완이 선행되어야 할 것이다. 지방세 비과세·감면에 있어 사후관리의 중요성은 단순히 조세지원의 회수라는 측면에서 보다는 감면이 목적하는 정책목적달성을 위한 유효한 수단이라는 측면에서 정책유인의 효과를 극대화할 수 있는 기준의 제시가 필요하다는 것이다.

지방세 비과세·감면세액의 추정은 해당여부를 확인할 의무가 지방자치단체에 있는데, 현실적으로 세무인력의 부족 때문에 업무수행에 한계가 있다. 실제로 감면된 지방

세액을 추징하기 위해서는 조건기간이 도래한 감면대상에 대한 서류검토, 현장학인, 과세예고, 소명자료 제출요구 등 모든 업무를 세무조사담당자 1명이 수행하고 있다. 따라서 세액 추징업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 비과세·감면세액의 추징제도를 개선해야 한다. 물론 개선방안으로 쉽게 생각할 수 있는 것은 세무인력의 확충, 비과세·감면 추징 프로그램 개발 등이 있으나 무엇보다도 비과세나 감면의 혜택을 입은 당사자들이 정기적으로 관련 자료들을 제출하여 비과세·감면 대상 물건의 사용실태를 입증할 책임을 부여하는 것이 효과적인 방안의 하나가 될 것이다. 여기에는 제도의 실효성 확보를 위하여 자료제출을 태태하거나 허위로 제출했을 경우에 불이익을 주는 제도를 강력하게 시행할 필요가 있다. 결국 비과세·감면의 혜택을 받을 수 있는 경우는 모두 당사자들의 신청과 증명에만 과세관청의 직원에 의한 감면은 지양해야 할 것이다.

3. 선과세 후교부제도 도입

기존의 비과세·감면의 수혜자들은 계속해서 감면을 받아 오고 있기 때문에 조세의 혜택에 대한 고마움 보다는 당연한 처분으로 간주하는 경향이 강하다. 따라서 모든 세금을 정당하게 납부 한 후 납세자들의 사후 감면신청과 공무원의 철저한 현지확인 등을 통하여 환급 또는 보조금 형식으로 되돌려 주는 방법을 모색해 보아야 한다. 이러한 방법으로 인해 수혜자들이 국가·지방자치단체의 정책적인 지원에 대한 조세의 혜택을 실감할 필요가 있으며, 건전한 납세풍토 조성에도 기여할 것이다.

이러한 이유 때문에 선과세 후교부제도의 시행을 적극적으로 검토해 보아야 하는데, 이는 현실적으로 실무적인 면에서 업무량의 상당한 증가를 초래하는 부담이 있다. 위에서도 언급했듯이 문제점을 보완하기 위하여 세무인력의 확충, 비과세·감면 사후 관리 프로그램 개발 등의 대안을 생각해 볼 수 있으며, 다소 현실적인 부담이 있더라도 수혜자들에게 납세의무에 대한 인식을 심어 주고, 점차적으로 비과세·감면의 범위를 축소하여 나가는 의미에서 선과세 후교부제도를 적극적으로 검토해 나가는 것이 바람직하리라 생각한다.

4. 지방세정조직의 선진화

지금까지 주장했던 지방세 비과세·감면제도의 개선방안들은 거의 대부분이 중앙정부의 협조나 결단 없이는 결코 이를 수 없으며, 상당히 오랜 시간 많은 이해관계자들

과 논쟁해야 할 대책들이라고 볼 수 있다. 하지만 우리는 국가 주도적인 지방세 제도 하에서 기초지방자치단체가 능동적으로 개선할 수 있는 분야를 찾는데 주력해야 한다. 그러기 위해서 지방세정조직을 현실적이고 효율적으로 바꾸어 독립적이고, 창의적인 세정을 선진조직으로의 변화를 모색해야 할 것이다.

1) 세무조직 위상 강화

현행 세정현실에 있어 중요한 문제점 중 하나가 자치단체의 지방세에 대한 관심부족이라고 할 것이고, 이는 상위직급의 세정전문가가 부족한데도 원인이 있다 하겠다. 따라서 지방세 업무의 위상강화, 세무공무원 정체성 확보, 전문기술자의수준의 한계극복, 조직의 활성화 등을 위해 상위 직급 세정전문가 육성이 시급한 과제라 할 것이다.

이에 지방세 고급인력 육성을 위해서는 현재 담당단위로 편성된 조직강화가 선행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 기초자치단체의 지방세 조직을 최소한 과 단위 이상의 독립된 조직으로 확대·개편해야 할 것이다.⁵⁷⁾

2) 전문적인 세무공무원 양성

무엇보다도 적은 인력으로 지방세정을 이끌기 위해서는 매우 다양하고 전문적인 교육을 통해 효율적으로 지방세정을 이끌 수 있는 세무공무원 양성에 힘써야 할 것이다. 또한 조세지출예산제도의 성공적인 시행과 비과세·감면제도의 효율적인 사후관리를 위하여 전문부서를 만들고, 전문공무원 양성이 시급한 과제라 할 수 있다.

향후 효율적인 정책집행을 위해 직접지출과 조세지출을 함께 관리하는 통합지출관리제도(Envelope System)의 시행이 요구되고 있는데, 전문적이 지식을 갖춘 세무공무원이 예산 및 기획관련부서에도 근무함으로써 지방정부가 직접지출과 조세지출을 모두 동시에 고려한 다양한 재정정책수단 중 어느 것이 가장 효과적인 수단인지를 평가할 수 있는 최소한의 관리시스템을 갖추는데 도움이 될 수 있어야 한다.

3) 효율적인 조직체계로의 개선

현재 많은 기초지방자치단체의 세전조직은 독립적인 기구로 존재하기 못하고 재무업무를 총괄하는 재무과 내에 포함되어 부과계, 징수계 등에서 지방세에 대한 업무를 담당하고 있으며, 각 계별로 세부직 공무원이 1-2명씩 배치되어 있을 뿐이다. 하지만 지방세정조직이 단순히 지방자치단체의 외형을 갖추기 위해 존재하는 시기는 지났다고

57) 이삼주·이상범, “전계논문”, .

볼 때, 본격적인 세주증대와 정책행정의 수단으로 활용될 미래를 위하여 과감히 그 전문성을 고려한 선진화된 조직 구조로 거듭나야 할 것이다.

구체적인 예로 지방세정과를 신설하여 독립된 세정업무만을 관장하게 하고, 전반적인 세정업무를 담당할 세정정책팀, 전문적인 체납처분팀, 세무조사팀, 독립된 구제기구, 지방세 전산 관리조직, 평가업무팀 등으로 나누어 그 전문성을 살려 지방세정을 이끌도록 하여야 할 것이다.

제5장 결 론

지방자치단체가 지역개발 촉진, 주민편익 및 복지증진 등 급격히 팽창하는 지방재정 수요에 지속적으로 대처하기 위해서는 재원의 확충방안이 마련되어야 한다. 지방재정이 건설하면 지역의 쾌적한 삶의 공간이 조성되고, 지속적인 지역발전을 가능하게 하며, 능률적인 자치 행정을 수행할 수 있어 결국 지방자치의 성공 여부를 판가름 짓게 하는 근본적인 전제 조건이 될 것이다.

지방자치제하에서 주민과 지역기업들은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 및 인프라구축의 혜택에 대하여 적정한 재정부담을 하여야 할 책임이 있으며, 자치단체는 주민 및 지역기업들이 부담한 세금을 효율적으로 사용하여야 할 책임이 있다. 이와 같은 책임을 다하기 위해서는 재원동원에 대해 주민들이 느끼는 부담을 지방자치단체가 정확하게 인식할 수 있는 자체세입으로 재정지출을 하며, 지방세를 면제하거나 줄여주는 비과세·감면정책에 대한 효과 역시 재정지출과 마찬가지로 읍의 보조금이라는 점에서 취급에 투명성과 정보공개가 매우 중요한 요소가 된다.⁵⁸⁾

이상적인 지방자치시대를 위해 지방행정의 자율성을 확보하고, 지방재정을 확충해야 함에도 불구하고 일반적으로 조세의 비과세·감면은 세수기반의 잠식을 초래하고 납세자간의 형평성을 저해하며, 특히 지방세에 있어서는 자치단체의 자주재정권을 침해하는 심각한 문제점을 내포하고 있다.

지방세 비과세·감면제도의 문제점을 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 전국적으로 대부분 일률적·일방적으로 적용되는 법령과 조례로 인해 지방정부에 대한 자주재정권의 침해를 들 수 있는데 중앙정부의 정책목적에 따라 지방세에 대한 과도한 비과세·감면규정을 두었으며, 비과세·감면체계의 복잡성으로 인해 지방정부의 자주적 과세권을 크게 저해하고 있다.

둘째, 열악한 지방재정의 현실에도 불구하고 징수액의 10%를 상회하는 비과세·감면 규모는 지방세수의 잠식을 가져왔고, 지방의 특수성을 고려하지 않은 일률적인 비과세·감면은 지방자치단체간의 수평적 불균형을 심화시켰다.

셋째, 특정인과 특정단체에 대한 장기적인 지방세 비과세·감면혜택으로 인해 기득권을 조장하였고, 이는 곧 조세부담의 형평성을 저해하여 건전한 납세풍토조성에 커다란 악영향을 미치고 있다.

58) 박정수, 「지방세 비과세·감면제도의 실태 및 평가」, 한국지방재정공제회, 2003 제6호(통권80호).

넷째, 전문인력 부족, 효과측정수단의 부재 등으로 인해 조세지출에 대한 행정적 통제장치가 미흡하여, 지방세의 비과세·감면이 정책효과에 대한 정확한 검토 없이 무분별하게 시행되는 경우가 많다.

다섯째, 열악한 지방세정조직, 전문전산시스템의 부재 등으로 인해 비과세·감면 후 사후관리제도가 매우 취약하여, 지방세 비과세·감면제도를 악용하는 경우가 많다는 점들을 문제점으로 제시하였다.

그리고 지방세 비과세·감면제도의 문제점에 착안하여 지방세가 가지는 본래의 기능인 지방자치재원의 조달과 정책수단으로서의 역할이 효과적으로 수행되어질 수 있도록 다음과 같이 그 개선방안을 모색하여 보았다.

첫째, 과세자주권의 확립을 위한 방안으로 지방세에 대한 비과세·감면이 지방의회에서 제정하는 조례를 중심으로 시행되어야 한다는 비과세·감면의 운영주체확립, 지방의 특수성을 감안하여 자치단체의 과세자율성 확대, 중앙정부의 정책으로 인해 발생하는 비과세·감면의 세수 결손액에 대한 중앙의 보전제도 도입, 비과세·감면체계의 단순화를 통해 지방정부의 자주적인 세정을 확보할 수 있다.

둘째, 비과세·감면대상의 축소를 위해 비과세·감면 축소 예시제도의 도입, 일몰제 등 감면규정 퇴출제도의 엄격한 적용, 목적세에 대한 비과세·감면의 축소, 조세감면 사전제한제 신설, 비과세 항목의 감면항목 전환, 감면수준 하향 조정 등을 대안으로 들 수 있다.

셋째, 합리적이고 효율적인 비과세·감면제도 도입을 위한 또 하나의 방안으로 조세지출예산제도의 효율적 운영, 비과세·감면 추정제도의 개선, 선과세 후교부제도의 도입, 선진적인 지방세정조직 구축 등을 개선방안으로 제시하였다.

비과세·감면을 실질적으로 시행하는 것은 지방자치단체이며, 지방자치단체의 주역할은 시행되는 제도의 문제점을 발굴하고 이의 개선을 위한 중앙정부와의 협조 그리고 감면목적달성이 어려운 경우 조세지원을 회수할 수 있는 절차의 완비 등은 바로 지방자치단체의 권리이자 의무에 해당하는 것이다.

지방세 비과세·감면제도는 지방자치단체의 재정정책과 일반 행정정책 수행을 위한 효과적인 정책수단으로 설명되고 있다. 그러나 현행 지방세 비과세·감면제도는 지방세법, 지방자치단체 감면조례 및 조세특례제한법 등 근거법별로 산재되어 있는 규정으로 인한 체계의 복잡성과 개별적 감면규정의 명확성 미확보, 그리고 부정적 요소와 함께, 지방자치단체의 재정상태에 대한 침해적 요소라는 문제점을 안고 있다. 또한 지방자치단체 입장에서는 비과세·감면정책의 중요성과 효과성을 간과하고 있는 측면이 존

재하고 체계적인 접근에 한계가 있는 것이 사실이다. 비과세·감면의 문제를 단순히 세수결손 차원에서 강조하는 것은 동 제도의 일면만을 바라보는 시각으로서 앞으로 정책세제로서의 비과세·감면제도에 대한 재인식과 함께 지방자치단체 수준의 정책수단으로서의 활용성을 생각할 때, 지방자치단체의 적극적이고 체계적인 역할이 중요한 시점에 와 있다고 할 것이다.

지방세 비과세·감면제도는 위와 같은 조세수입 및 세출과정이라는 일반적 재정운용 과정과 달리 일정부분의 조세수입 포기를 통하여 세출과정과 동일한 또는 그 이상의 효과를 달성하고자 하는 것으로 예산의 직접적 지출을 통한 것과 동일한 수준에서 통제되고 관리되어야 할 것이며, 예산의 직접적 지출과 달리 수혜대상의 불명확성과 직접적인 혜택규모 등에 대한 통계적 관리가 쉽지 않다는 것은 앞으로 지방세 비과세·감면제도가 추구하여야 할 개선방향에 대한 새로운 접근방식의 필요성을 다시 한번 되새겨 주고 있다 할 것이다.

바람직한 분권형체제는 반드시 지방정부의 크기가 커지는 것을 의미하는 것이 아니라 기능의 배분체계와 재원의 배분체계가 지방의 자기결정권을 보장하는 방향으로 재편되는 것을 의미한다. 따라서 기능의 재배분의 경우 중앙권한의 지방이양만이 아니라 지방권한의 중앙이양도 검토되어야 한다. 실질적 분권개혁은 중앙정부에서 지방정부로 결정권이 이양되는 관관분권도 아니고 단지 기능만 이양되는 행정분권에 그치는 것도 아니며 자율-참여-책임이 조화를 이룰 수 있도록 행정분권과 재정분권, 정치분권, 주민분권이 유기적으로 이루어져야 한다. 재정분권도 이전재원의 크기만 늘려주어서는 분산체제의 함정에서 헤어나지 못하며 중앙정부의 재정조정책임을 전제로 한 자주재원을 확충하고 재정과정에 주민의 참여가 보장되는 내실 있는 개혁이 이루어져야 한다. 그 핵심에 지방소득세와 지방소비세의 도입이 놓여 있다.

<참고문헌>

<단행본>

- 권강웅, 「지방세강론」, 조세통람사 1997.
권강웅, 「지방세 강론」, 조세통람사 2000.
권순창, 이효섭, 「세법」, 신영사 2007.
김의효, 「지방세실무」, 한국지방세연구회, 2007.
오연천, 「지방세강론」, 조세통람사 1997.
이만우, 정재연, 노준화, 「세법개론」, 세학사 2005.
임주영, 「조세지출예산제도의 도입에 관한 연구」, 한국조세연구원 2007.
임주영외 6인, 「주요국의 조세제도」, 한국조세연구원 1996.
전동훈, 「지방세실무해설」, 영화조세통람, 2005.
정세욱, 「지방행정학」, 법문사 1997.
지방재정협회, 「지방재정의 현상과 운영의 실태」, 동경, 1992.
행정자치부, 지방자치단체예산개요, 2007.

<국내논문>

- 강영미, “지방세 비과세·감면제도 개선에 관한 연구”, 석사학위논문 2006.
김대영, 이삼주, “지방세 감면제도의 개선방안”, 한국지방행정연구원 1997.
김용식, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 한남대대학원 박사학위 논문 2003.
김종상, “지방세 비과세·감면제도 개선에 관한 연구”, 배제대 국제통상대학원 석사학위 논문 2002.
김춘만, “지방세 비과세·감면제도의 개선 방안에 대한 연구”, 전북대학교 경영대학원 회계학과 석사학위논문 2007.
박용일·김영철, “지방세 비과세·감면제도의 문제점과 개선방안”, 창원대학교 경영경제 연구 제20집 2003.
박정수, “지방세 비과세·감면제도의 실태 및 평가”, 한국지방재정공제회, 2003년 제6호 (통권80호).
박호순, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 동국대학교 행정대학원

행정학과 석사학위논문 2005.

이삼주, "지방세 감면제도의 개선방안", 지방재정공제회, 2006년 제3호(통권95호).

이삼주, 이상범, "지방세무행정의 개선방안 - 조직체계의 개선방안", 한국지방재정공제회
2005년 제4호(통권 90호).

이삼주, "지방세 비과세제도의 개선방안", 한국지방행정연구원 2006.

이영희, "지방세 비과세·감면제도의 개선방안", 한국지방재정공제회 2006년 제3호
(통권95호).

이영희, "지방세 비과세·감면제도의 개선방안", 1997.

이용환, 송치선, "자치재정 강화를 위한 조세감면제도 개선방안", 경기개발연구원 2004.

임영주외 2인, "지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안", 한국조세연구원 1997.

임재근, "지방세 비과세·감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한 연구", 서울시립대
세무전문대학원 석사학위논문 2002.

임재근, "지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구", 한국지방재정논집 제8권
제1호.

임주영·장권호·노영훈, "지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안", 한국조세연구원
1997.

정영태, "지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구", 전남대학교 행정대학원
석사학위논문 2008.

홍대원, "지방자치단체 재정자립도 향상을 위한 지방세제의 개선에 관한 연구", 경희대
산업정보대학원 석사학위 논문 2000.

<외국문헌>

L. E. Papke, "Tax Policy and Urban Development Evidence from the Indiana
Enterprise Zone Program", Journal of Public Economics, Vol.54, 1994.

M. Rubin, "Business Property Tax Incentives and Economic Development", J. H.
Bowman(ed), Taxation of Business Property, National Tax Association
Praeger Publishers, 1995.

저작물 이용 허락서

학 과	회 계 학 과	학 번	20077031	과 정	석사
성 명	한글: 최 봉 희 한문 : 崔 奉 姬 영문 : Choi, Bong Hee				
주 소	광주시 광산구 월계동 첨단 대우@ 103동 304호				
연락처	E-MAIL : 0116404717@hanmail.net				
논문제목	한글 : 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안에 관한 연구 영어 : A Study on the Improvement of Local Tax Exemption and Reduction System				

본인이 저작한 위의 저작물에 대하여 다음과 같은 조건아래 조선대학교가 저작물을 이용할 수 있도록 허락하고 동의합니다.

- 다 음 -

1. 저작물의 DB구축 및 인터넷을 포함한 정보통신망에의 공개를 위한 저작물의 복제, 기억장치에의 저장, 전송 등을 허락함
2. 위의 목적을 위하여 필요한 범위 내에서의 편집 · 형식상의 변경을 허락함.
다만, 저작물의 내용변경은 금지함.
3. 배포 · 전송된 저작물의 영리적 목적을 위한 복제, 저장, 전송 등은 금지함.
4. 저작물에 대한 이용기간은 5년으로 하고, 기간종료 3개월 이내에 별도의 의사 표시가 없을 경우에는 저작물의 이용기간을 계속 연장함.
5. 해당 저작물의 저작권을 타인에게 양도하거나 또는 출판을 허락을 하였을 경우에는 1개월 이내에 대학에 이를 통보함.
6. 조선대학교는 저작물의 이용허락 이후 해당 저작물로 인하여 발생하는 타인에 의한 권리 침해에 대하여 일체의 법적 책임을 지지 않음
7. 소속대학의 협정기관에 저작물의 제공 및 인터넷 등 정보통신망을 이용한 저작물의 전송 · 출력을 허락함.

동의여부 : 동의(○) 반대()

2009년 2월

저작자: 최 봉 희 (서명 또는 인)

조선대학교 총장 귀하