

수익사업용 국·공유 재산에 대한 재산세 과세방안

유 신 환

경기도 과천시

I. 서 론

지방자치단체는 지역주민의 삶의 질 향상과 지역개발, 복지증진 등 다양한 공공활동을 수행하는데 필요한 재원을 일차적으로 조세를 통하여 조달한다.

그런데 조세를 부과하는 과정에서 공공 정책성 차원에서 특정 과세 대상에 대하여 조세를 아예 부과하지 않거나 일부, 혹은 전부를 면제해 주는 비과세·감면과 같은 선별적 제도를 취하고 있다.

현재 우리나라의 지방세에 대한 비과세·감면제도는 지방자치단체의 현실과 특성 의견 등을 배제한 상태에서 중앙정부가 주도하고 있으며 비과세·감면제도가 그 나름의 정책 목적과 효과를 가지고는 있지만 경우에 따라서는 조세의 중립성을 저해하고 조세의 불공평을 야기하기도 한다. 특히 비과세·감면제도가 사회적 공감과 합리성을 바탕으로 시행하지 않는 경우 그것은 장기적으로 납세자의 의식과 행태에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 조세제도 전반에 걸쳐 커다란 위협으로 나타나기도 한다.

정부가 비과세·감면제도를 실시하는 과정에서는 기본적으로 국세와 지방세간에 접



근을 달리해야 할 필요성도 있다. 그것은 양자간에 비과세·감면제도가 가지는 정책 목적, 필요성, 기대효과 등이 다르기 때문이다. 일반적으로 지방세의 비과세·감면제도는 지역적 과세공평성, 지역경제발전과 지방재정수입, 그리고 재정자주권 문제에 중점을 두어야 할 것이다. 그러나 우리나라의 지방세 비과세·감면제도는 지방자치단체의 실질적인 필요와 자율적인 의사에 관계없이 중앙정부의 주도하에 중앙정부 정책 수단의 기능을 담당해 왔다. 특히 비과세·감면 대상이 많은 지방자치단체는 지방세수의 손실이 발생하여 재정적인 불이익을 받고 있는데도 불구하고 이에 대한 적절한 보상은 이루어지지 않고 행정·재정수요는 가중되고 있는 실정이다

특히 지방재정력에 대한 정확한 분석과 평가가 이루어지지 못함으로써 재정력 강화를 위한 대안이 제시되지 못하고 있는 실정이다. 자치단체의 재정력 강화에 관한 논의도 주로 광역자치단체에 초점을 맞추어 진행하고 있으며, 따라서 기초자치단체의 경우에는 재정력에 대한 분석이나 재정확보 방안 등이 거의 논의 되지 못하고 있다.

이러한 상황에서 과천시에서는 지방세법에 대하여 비과세·감면되고 있는 재산세 등에 대한 과세방안을 하나의 개선책으로 제시하고자 한다.

Ⅱ. 과천시 재정현황과 지방세 비과세·감면실태

1. 과천시의 재원

현재 과천시의 일반회계의 수입은 지방세 수입, 세외수입, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금 등으로 이루어져 있다.

가. 지방세

지방세는 지방자치단체가 그 행정을 수행하는데 소요되는 일반경비에 충당하기 위하여 그 자치단체내의 주민 등으로부터 개별적 반대급부 없이 강제적으로 징수하는 조세로서 지방재정의 가장 중요한 재원이다

이러한 지방세는 과세주체에 따라 도세와 시세로 분류되며, 이들은 다시 보통세와 목적세로 구분된다.

〈지방세 체계도〉

●도 세	보통세	- 취 득 세	●시 세	보통세	- 주 민 세
		- 등 록 세			- 재 산 세
		- 면 허 세			- 자 동 차 세
		- 레 저 세			- 주 행 세
	목적세	- 공동시설세			- 농 지 세
		- 지역개발세			- 담배소비세
		- 지방교육세			- 도 축 세
					- 도시계획세
					- 사 업 소 세

이 가운데 과천시가 부과·징수하여 자체수입으로 세입 처리 할 수 있는 지방세는 시세로 재산세 등 9개 세목이다.

나. 세외수입

세외수입은 통상적으로 지방자치단체의 자체수입 중 지방세를 제외한 다른 수입으로서, 지방세 이외의 자체수입을 의미한다. 이러한 지방재정의 수입원으로서의 세외수입은 그 비중이 높아지고 있을 뿐만 아니라 주민들의 조세저항을 야기하지 않고 공공서비스를 효율적으로 공급할 수 있는 수단으로서 많은 사람들의 관심을 끌고 있는 수입원이다

이러한 세외수입은 지방세와는 달리 다음과 같은 특징을 가지고 있다

첫째, 세외수입은 자치단체의 독자적인 노력과 절차에 의한 자체재원으로서 지방세와 함께 재정의 자율성과 재정기반의 안정성을 보장해 준다.

둘째, 지방세나 의존수입과는 달리 자치단체의 노력여하에 따라 지속적인 확대개발이 용이한 지방자치단체의 잠재수입원이다.

셋째, 응익성에 의한 수입으로서 공공사용, 역무제공 등에 대한 반대급부 또는 대가이므로 지방세와는 달리 주민과의 마찰이 아주 적다.

넷째, 종류가 많고 그 수입근거 및 성격과 형태 등이 아주 다양하다.

다섯째, 수입의 근거에 따라 용도가 정해진 경우가 많아 대부분 세출예산과 직접 연계되는 경우가 많다

여섯째, 지역간·회계연도 간 분포상황 및 구조가 불규칙·불균형하다



마지막으로 요율의 현실화 등 획일적 시책추진이 곤란한 것으로 기능별로 각 부처와 연계되어 수입확충에 어려움이 많으며, 국가의 물가정책과 밀접한 관계로 인상이 억제되는 경향이 강하다.

이러한 지방세외수입은 회계구분에 따라 일반회계 세외수입과 특별회계 세외수입으로 구분되는데, 일반회계에는 정상적 세외수입과 임시적 세외수입이 있으며 특별회계에는 사업수입과 사업외 수입이 있다.

다. 재정보전금

시·군에서 징수하는 지방세(도세)액을 재원으로 확보하여 시·군의 인구, 징수실적, 재정사정 등을 고려하여 배분하는 도에 의한 시·군의 재정 조정금으로 일반재정보전금, 특별재정보전금, 시책추진보전금으로 분류한다.

〈재정보전금의 배분방식과 배분기준〉

구 분	내 용	배분기준	재원구성		
			경기도	기타 도	
일반재정	행정운영에 필요한 재원보전	인 구 60% 징수실적 40%	총액 90%	75%	총액 90%
특별재정	보통교부세 불교부 단체 재정결함 보전	시도조례에 의거		25%	
시책추진	시군의 시책추진지원	"	총액 10%		총액 10%

※ 자료 : 지방재정법 2005

라. 보조금

보조금이란 국가가 지방자치단체에 대하여 그 행정을 수행하는데 소요되는 경비의 일부 또는 전부로 총당하게 하기 위하여 부담금·교부금·보조금 등의 명칭으로 용도를 정하여 교부하는 자금을 말한다. 이러한 보조금은 경비의 용도가 정해져 있는 특정재원이며, 자치단체의 입장에서 보면 의존재원임과 동시에 정상적으로 수입되는 경상재원이라는 특징을 가지고 있다.

2. 과천시의 재정 실태

지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 주민과 직접 접촉하게 되는 기초자치단체의 행정서비스는 급격히 증가하는데 비하여, 최근 과천시의 재정수입은 불안정하나마 완만하게 감소하는 추세에 있다.

과천의 재정규모의 변화를 년도별로 비교하여 제시하면 다음과 같다.

표에서 보듯이 2001년부터 2005년까지의 과천시 일반회계의 예산(재정)규모의 변화추이를 보면 증감을 교대로 하면서 불안정한 현상을 보이고 있다.

특히 과천시 재정의 근간을 이루고 있는 재정보전금의 경우 2002년 이후 연평균 13%의 감소율을 보이고 있는바 이는 경기 침체 및 갬블산업의 둔화, 로또 복권의 발매 등의 영향으로 과천 경마장의 마권 매출의 하락으로 레저세의 징수율이 급감한 결과로서 이는 지방행정수요가 급속히 증가하고 있음을 고려할 때 과천시의 지방 재정력의 악화를 초래하게 된다.

〈재정 수입의 변화〉

(단위 : 억원)

구 분	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년
합 계	1,585	2,089	1,738	1,858	1,627
지 방 세	249	266	290	296	292
세 외 수입	504	623	415	575	435
재정보전금	703	1,063	925	845	771
보조금 등	129	137	108	142	129
증 감		504	-351	120	-231

※ 자료 : 과천시 예산 결산 자료 2001 ~ 2005

3. 과천시의 재산세 비과세·감면 현황

과천시는 토지 전체 면적 35.851km²중 개발제한구역이 32.154km²로 90%를 차지하고 있으며 지목별 면적은 다음과 같다.



구분	계	전	답	임야	대지	기타
면적(km ²)	35,851	2,885	2,303	22,946	2,727	4,990
%	100	8.0	6.4	64.0	7.6	14.0

※ 자료 : 과천시 지적 통계 2005

지방세 비과세·감면제도는 세목별로 특성을 갖추어 많은 조항이 있으나 이곳에서는 재산세에 관한 비과세 조항만을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가·지방자치단체·지방자치단체조합·외국정부 및 주한국제기구의 소유에 속하는 재산에 대하여는 재산세를 부과하지 아니한다. 그리고 국가·지방자치단체·지방자치단체조합이 1년 이상 공용 또는 공공용으로 사용하는 재산에 대하여도 재산세를 부과하지 아니한다(지방세법 제 185조).

둘째, 용도에 따라 다음의 경우에도 재산세를 부과하지 아니한다(지방세법 제186조).

- ① 제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자(지방세법 시행령 제 79조)가 그 사업에 직접 사용하는 부동산
- ② 대통령령이 정하는 마을회 등 주민공동체 소유 부동산
- ③ 별정우체국이 공용 또는 공공용을 사용하는 부동산.
- ④ 임시로 사용하기 위하여 건축된 건축물로서 재산세의 과세표준일 현재 1년 미만의 것
- ⑤ 비상재해구조용·무료도선용, 선교구성용과 본선에 속하는 전마용 등으로 사용하는 선박
- ⑥ 재산세를 부과하는 당해 연도에 철거하기로 계획이 확정되어 재산세 과세기준일 현재 행정관청으로 부터 철거명령을 받았거나 보상 철거 계약이 체결된 건축물, 기타 행정자치부령이 정하는 건축물 등이다.

그러나 위의 부동산을 유료로 사용하거나 당해 부동산의 일부를 그 목적에 사용하지 아니하는 경우에는 그 일부의 부동산에 대하여는 재산세를 부과한다(지방세법 제 185조 및 제186조 단서 규정)라고 규정되어 있다

과천시 재산세의 국가 등에 대한 비과세·감면 규모를 보면 44억원이며 용도구분에 의한 비과세·감면은 8억원, 과세면제 및 경감 등 기타 비과세·감면은 5억원으로 총 57억원으로 2005년도 재산세 부과액 53억원과 맞먹는 금액이며 이는 지방세 총 징수액 292억원의 19.5%와, 과천시 총 재정수입 1,627억원 3.5%에 해당되는 규

모에 이르고 있다.

〈과천시 재산세의 비과세감면현황〉

(단위 : km², 억원)

구 분	지 목	토 지 현 황		
		면 적	공시지가총액	비과세추계액
국가 등에 대한 비과세 (지방세법 제 185조)	건물및 토 지	14,546	4,414	44
용도구분에 의한 비과세 (지방세법 제 186조)	건물및 토 지	1,380	677	8
과세면제 및 경감에 대한 감면(지방세법 제5장)	건물및 토 지	170	423	5
합	계	16,096	5,514	57

※자료 : 과천시 지방세 부과 현황 2005

Ⅲ. 수익용 국공유 재산에 대한 과세 의견

1. 현황

과천시 소재 서울시 소유 재산인 과천시 막계동 33번지 소재 위락시설인 서울랜드(한덕개발(주))는 1988년 서울시로부터 도시공원 시설 위탁관리 및 대부 계약을 체결 서울시 소유 토지 218km² 대부받아 건축물 30동 (연면적 30km²)을 건립하고 놀이시설인 은하열차888 외 10종 688기의 공작물을 설치 기부채납 후 현재까지 운영 관리함으로서 과천시의 각종 행정 서비스와 재정수요를 유발하고 있음에도 사용(수익) 재산에 대하여는 국가 등의 소유 부동산이라는 이유만으로 비과세·감면 되고 있는 실정이다.



〈서울 랜드 현황〉

(단위 : 명, 백만원)

소재지		경기도 과천시 막계동 33					
법인명(관리자)		한덕개발(주)					
규모	토지	218km ²				서울시에 기부채납 후 위탁관리계약 체결	
	건축물	30동 30km ²					
	시설물	10종 688기 18km ²					
2005년도 결산현황	항목	자본금	자산총액		매출액	영업이익	
	금액	11,514	27,390		40,462	530	
과천시 투자비	항목	계	도로분야		교통분야	환경분야	
	금액	2,196	610		805	781	
지방세 부담현황	구분	계	주민세	재산세	자동차세	사업소세	기타
	계	456	19	265	1	37	123
	과세	72	19	4	1	37	
	비과세	384	-	261	-	-	123

※ 자료 : 과천시 세출예산 및 서울랜드 결산서 2005

2. 정황 및 과세해야 할 사유

상기에서 본 바와 같이 서울랜드가 과천시에 소재함으로써 지역경제의 일익을 담당하고 있고 지역 주민의 여가선용과 휴식처를 제공한다는 긍정적인 측면이 있다 하더라도 “서울랜드”를 방문하는 관람객과 차량소통을 위한 도로정비, 교통신호 체계 개선, 도로주변 녹지대 조성, 지하철역의 순환주차장 운영, 주변 자연부락의 민원해소, 쓰레기 처리 비용, 대기오염 개선 등의 해소를 위해 과천시에서는 2005년 기준 20억여원의 비용을 투자하고 있는데 반해 서울랜드의 지방세 부담액은 2005년 기준 72백만원에 불과하다 이는 전적으로 사용하는 토지와 건축물 등의 부동산은 소유자가 자치단체(서울시) 명의의 국·공유 재산인 관계이며 그에 대한 지방세 감면액은 2005년 기준 384백만원에 이르고 있다. 이는 지방자치단체가 존립 목적을 수행함에 필요한 재원을 반대급부 없이 징수한다는 지방세의 일반적 이론에 반할 뿐 아니라, 국·공유재산이 소재하고 있는 지방자치단체는 자치단체의 의지와 관련 없이 수많은 행정서비스와 재정수요를 유발하고 있음에도 불구하고 부동산의 소유권이 국가 혹은 타 자치단체인 관계로 사용 목적의 수익성 여부에 관계없이 비과세하고 있음은

생각해 보아야 할 문제이다. 이에 따라 정부청사, 서울대공원, 서울랜드, 통신사령부 등 국·공유 재산이 집중되어 있는 과천시의 경우 상당한 세수손실(2005년 기준 57 억원)을 발생시키고 이에 따른 행·재정 부담은 고스란히 과천시의 몫으로 남아있으므로 이에 따른 과세 방안이 추진되어야 할 것이다.

3. 과세의 이론적 근거

현대에 와서 지방세 부과 및 납부의 개념이 관할 지역 내의 주민(법인)으로부터 재산이나 수익행위에 대하여 개별적으로 반대급부 없이 징수한다기 보다는 상호 보완하는 일종의 회비적 성질을 가지며 이에 따라 지역 주민(법인)과 지방자치단체는 상호간에 직접, 또는 간접적으로 반대 급부를 받는 것으로 설명되며 특히 자치단체의 경우 당해 지역의 사회, 복지, 문화, 건설 등의 비용에 주로 쓰임으로 그 느낌의 정도가 크다 하겠다.

또한 지방세의 일반적인 원칙을 보면 지방자치단체별로 재정권이 독립되어 있어야 한다는 세원의 보편성과 지방행정은 주민생활 행정과도 밀접한 관계가 있고 기본 회비적인 성격이 있는 점에서 해당 지역 주민(법인)이 골고루 납세의무를 이행하는 국민 개세 원칙과 지방행정이 베푸는 각종 공공서비스에 대하여 반대 급부적인 납세가 응익의 원칙상 바람직스러울 것이다.

특히 국·공유재산에 대한 비과세는 감면과는 달리 근본적으로 과세대상에서 제외시켜 줌으로써 별도의 조정이 없는 한 영구적으로 해당 세법의 적용이 배제되기 때문에, 일단 비과세되면 지속적으로 과세되지 않는다는 특성이 있다. 따라서 비과세·감면으로 인한 세수의 누수를 막기 위해서는 비과세 대상 항목을 과세대상으로 전환시키는 발상의 전환이 이루어 져야 할 것이다 비록 국가 혹은 자치단체의 소유 부동산이라 하더라도 수익 목적에 사용하는 재산에 대하여는 국가 등에 재산세를 부과·징수하고 국가 혹은 자치단체 소유의 토지에 수익사업을 목적으로 시설물을 건립한 후 기부 채납하고 해당 재산을 대부 혹은 위탁 받아 사용 영리행위를 하며 수익을 올리는 경우에는 그 재산의 사용·수익자를 납세의무자로 함으로써 국·공유 재산으로 인하여 발생하는 지방자치단체의 세수손실을 완화하고 행정 수요 유발에 따른 재정 충당과 나아가 지방자치단체의 과세자주권을 강화하는 방향으로 개선하여야 할 것이다.



IV. 결 론

지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 지역주민의 행정수요는 급격히 증가하는데 비하여, 행정수요를 충족시키기 위한 자원, 특히 자체수입의 비중이 낮아 지방자치의 본질적인 의미가 훼손되고 있는 실정이다.

지방자치단체 가운데 특히 기초단체는 지역주민들과 최일선에서 행정서비스를 제공하면서도, 자치단체의 재정력 확충을 위한 논의나 대책이 별로 강구되지 않고 있는 형편이다. 과천시는 행정수요가 많이 발생하는 공공기관, 즉 정부청사와 서울 대공원, 통신사령부 등의 군사시설, 과학관 등 지방세법에 의하여 비과세되는 기관이 과천시 전체면적의 40%에 이르고 있어 지방세 확충에 어려움이 가중되고 있다.

우선적으로 수익용 국·공유 재산에 대한 과세로의 지방세법의 개정을 통한 비과세·감면제도의 개선을 생각해 볼 수 있다. 즉 지방세의 비과세·감면은 점차 증가하는 지방재정수요를 적절히 충족시킴과 동시에 중앙 및 지방자치단체의 정책목표를 달성할 수 있도록 효율적으로 운영되어야 한다. 이를 위해서는 우선, 비과세·감면의 규모가 적정하고 적합하여야 함을 말하고 싶다.

만일 지방세법의 개정이 중앙정부의 부담을 가중시켜 예산의 확대를 초래하는 결과를 가져올 우려가 있어 지방세법의 개정이 어려울 경우에는, 지역 사정의 특수성을 고려하여 중앙정부 차원에서 교부세 교부방식 등을 개정하여 지원해 줄 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 한다. ☹

〈참고문헌〉

- 임성일. 1994 “지방세 비과세·감면규정의 개정방향” 「지방세」 제23호
- 임주영·장근호·노영훈. 1997 「지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안」
- 이삼주. 1996 「지방세 비과세제도의 개선방안」
- 가재창·박재우 1999 「기초자치단체의 지방세수입 확충을 위한 비과세·감면제도의 개선 방안」
- 재정보전금제도 개선방안 연구 2005 한국지방재정공제회
- 지방세 실무 2006 한국지방세연구회
- 지방재정법 2006