

지방세목적세 감면제도에 대한 소고

이 삼 주

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 도 입

지방자치단체의 자주재원이 열악하다는 것은 이제 보통명사화 되었다고 해도 과언이 아닐 정도로 일반화되어 회자되고 있다. 그러나 지방세부문에서의 자주재원 확충노력은 지방세수기반 확충, 지방세제 개편 등에 대한 많은 논의와 대안제시가 있었으나 지방세 감면등 정책세제부문에 대한 논의는 충분히 이루어지지 못하였던 것으로 판단된다. 그 이면에는 지방자치단체의 자주재원 확충에 대한 논의의 중심이 중앙과 지방의 세원배분, 신세원 개발 등에 맞춰져 있었기 때문으로 보여진다. 그러나 지방세 감면부문이 여타 지방세제부문에 비해 그 중요성이 떨어지는 것은 아니라고 본다. 실제로 1999년 전국의 지방세 감면액은 총 지방세수의 11%를 상회하고 있다. 따라서

지방세감면제도를 어떻게 사용하느냐에 따라 지방세수의 증대정도는 매우 크게 나타날 수도 있는 것이다.

지방세 감면제도는 비과세제도와 함께 지방세제내에서 조세지원제도의 중심적 위치에 있다. 지방세감면제도는 지방자치단체가 공익상·기타의 사유로 인하여 과세가 부적당하다고 생각할 때 과세하지 않는 것이다. 그러나 사실상 운용은 중앙정부의 필요에 의하여 지방자치단체의 의지와 무관하게 국가정책적 목적을 위하여 시행되는 부분도 상당하다. 이러한 지방세감면제도는 지방세로서 조세정책적인 목적을 수행하고 있다는 순기능 외에도 지방세수의 잠식, 자치단체간 세수불균형, 감면의 수혜자와 비수혜자간 세부담의 불공정 등 다양한 문제점을 내포하고 있다. 지방세감면제도의 합리적 개선은 이러한 문제점을 해결하여 지방세수확충 뿐만 아니라 감면으로 인한 세

부담의 수직적·수평적 공평의 침해를 완화시키므로써 조세정의 실현에도 기여할 것이다.

특히 지방목적세는 일반세에 대한 예외적인 조치이고 감면제도도 조세징수에 대한 예외조치라고 할 수 있다는 점에서 양제도가 일반화된 제도중 특정 정책목적 등을 수행하기 위한 예외적인 조치라고 할 수 있다. 따라서 지방목적세에 대한 감면은 이론적으로는 하나의 특정목적의 수행하기 위해 다른 특정목적이 희생되는 것이 될 수 있다. 그러나 어느 목표가 상위목표인지가 규명되지 않은 상황에서 일방적인 희생의 요구가 적절한지에 대한 판단이 용이하지 않다.

따라서 본 연구에서는 지방세 감면제도의 일반적 현황과 함께 지방목적세의 감면에 대한 문제점을 분석하고 이러한 분석을 바탕으로 지방세목적세에 대한 감면이 적절한지를 판단해보고자 한다.

II. 지방목적세의 감면 현황

1. 조세감면의 의미

조세감면은 경제·사회정책적인 목적에서 납부하여야 할 조세를 면제하거나 경감해주는 제도를 의미한다. 이중 면제는 납부할 세금의 전액을 납부하지 않도록 하는 것이며 경감은 납부할 세금의 일부를 납부하지 않도록 하는 제도를 의미한다.

지방세법에 규정되어 있는 지방세감면은

지방자치단체가 공익상·기타의 사유로 인하여 과세가 부적당하다고 인정할 때 과세하지 아니하는 것을 의미한다¹⁾.

여기에서 공익상 기타의 사유라 함은 다음과 같다²⁾.

첫째, 산업정책적인 목적을 위한 것으로서, 특정지구의 개발촉진을 위해 공장 또는 시설유치를 목적으로 하는 경우 내지 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 것으로, 국가 또는 지방자치단체가 추진하는 일정한 시책등으로 인하여 지방세법을 그대로 적용하는 것이 부담의 불균형을 초래한다고 인정하는 경우 등을 말한다.

이와 같은 지방세감면사유가 있을 경우 지방자치단체가 이를 하고자 할 때에는 내무부장관의 허가를 얻어 당해 지방자치단체의 조례로서 정하도록 되어 있다.

이와 같은 감면사유외에 천재등의 사유가 있을 경우에도 지방세를 감면할 수 있도록 되어 있는데 이는 지방세법 9조의 2에 규정되어 있다. 동조에서는 “지방자치단체의 장은 천재·지변 기타 대통령령이 정하는 특수한 사유³⁾가 있는 경우에 납세가

1) 지방세법 제7조 제1항 참조.

2) 행정자치부, 지방세기본통칙(안), 1장1절 8조, p.32 참조.

3) “대통령령이 정하는 특수한 사유”라 함은 화재·전화 기타 재해를 말한다(지방세법 시행령 제1조의 2, 제1항).

곤란하다고 인정되는 납세의무자에 대하여는 당해 지방자치단체의회의 의결을 얻어 지방세를 감면할 수 있다.”라고 규정하여, 공익상·기타의 사유 외에 천재등의 사유가 있을 때에도 지방세를 감면할 수 있도록 규정하고 있다.

감면제도와 가장 관련이 깊은 것은 비과세제도이다. 지방세의 비과세와 감면은 지방세관련 조세지원제도의 중심을 이루고 있다. 비과세와 감면은 납세자의 입장에서 볼 때, 납부해야 할 세금을 납부하지 않아도 된다는 점에서 동일한 것처럼 보인다. 그러나 비과세는 법률에 의하여 과세대상에서 원칙적으로 제외되어 조세가 과세되지 않는 것임에 반하여 감면은 정책적 목적 등을 위하여 과세함이 부적당하다고 인정하여 납부하여야 할 세금을 면제하거나 경감해주는 것을 의미하므로 서로 차이가 있다. 또한 감면의 경우는 부담의무는 면제되지만 납세협력의무(행위의 의무)는 면제되지 않는 반면, 비과세는 납세의무중 부담의무와 납세협력의무(행위의 의무)가 모두 면제된다는 점에서도 차이가 있다.

2. 지방목적세 감면의 제도적 현황

현행 지방세체계상 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세 등 네가지 세목이 있는 바, 이들 목적세는 당해 조세수입의 용도를 특정하여 특수한 경비에만 사용토록 하는 특정재원이라고 할 수 있다. 다시 말해 도시계획세는 도시계획사

업에 필요한 비용을 충당하기 위하여, 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공동시설에 필요한 비용마련을 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 과세대상을 납세대상으로하여 징수하고 있다.

현행 지방세에서 감면의 근거가 되는 법규는 조세감면규제법, 지방세법, 외자도입법, 자산재평가법, 해저광물자원개발법, 근로자의 주거안정과 목돈마련 지원에 관한 법률, 부동산실권리자명의등기에 관한 법률 등이며 이외에 지방세법에서 규정한대로 지방자치단체의 지방세감면조례에 의거하여 감면할 수 있도록 하고 있다. 이러한 근거법별 감면대상은 법의 목적에 적합한 대상에 대하여 감면하고 있는 바, 일례로 지방세법의 경우는 농어민지원을 위한 감면, 국민생활안정을 위한 감면, 지역균형개발을 위한 감면, 기술·인력개발 및 중소기업지원을 위한 감면, 항공기등에 대한 감면, 공공법인 지원을 위한 감면 등 6가지 목적을 위해 운영되는 것으로 규정하고 있다.

이러한 지방세법에 규정된 감면내역을 표로 요약하면 <표 2-1>과 같다.

3. 지방목적세 감면의 운영 현황

1999년 우리 나라 지방자치단체 전체의 지방세징수액중 조세감면액은 2,117,030 백

<표 2-1> 지방세법상의 목적세에 대한 감면내용

감 면 내 용	감 면 대 상	감면세목
농기계류에 대한 감면 (제262조)	20톤 미만의 소형어선	공동시설세 (면제)
농수산물 유통시설 등 에 대한 감면 (제266조)	농·수·축·임협중앙회가 구관사업 등 자치단체조례가 정하 는 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산	사업소세 (75%)
자영어민 등에 대한 감면 (제267조)	• 농업·임업·축산업·수산업 • 농어촌발전특별조치법 제6조의 규정에 의한 영농조합 법인과 동법 제7조의 규정에 의한 농업회사법인 및 농 촌근대화촉진법에 의하여 설립된 농지개량조합이 고유업 무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산	사업소세 (면제) 당해법인에 대한 사업소세 (면제)
국민연금 등 지원을 위한 감면 (제273조)	의료보험법에 의하여 설립된 지역의료보험조합이 과세기 준일 현재 고유업무에 직접 사용하는 부동산	당해법인에 대한 사업소세 (면제)
택지개발사업지구내의 공공시설물 등에 대한 감면 (제279조)	택지개발사업지구 및 단지조성사업지구내의 토지 또는 건축물로서 관계법령의 규정에 의하여 국가 또는 지방자 치단체에 무상으로 귀속될 공공시설물 및 그 부속토지와 공공시설용지	도시계획세 공동시설세 (면제)
산업체부설학교에 대한 감면 (제284조)	교육법에 의하여 인가된 산업체부설 중·고등학교의 교육 용에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산(당해 시설 을 다른 용도에 겸용하는 경우 제외)	도시계획세 공동시설세 사업소세 (면제)
연불수출선박에 대한 감면 (제288조)	임대차방식에 의한 연불수출선박으로서 채권확보를 목적 으로 선박제조자 명의로 등기하는 선박	공동시설세 (면제)
공공법인에 대한 과세 면제 (제290조)	• 다음 각호의 법인이 그 고유업무에 직접 사용하기 위 하여 취득하는 부동산(별장, 골프장, 고급주택, 고급오락 장, 법인이 비업무용토지 제외) 1. 대한적십자사 2. 대한가족계획협회 3. 한국건강관리협회 4. 대한결핵협회	도시계획세 공동시설세 (면제)

감 면 내 용	감 면 대 상	감면세목
	5. 보호관찰 등에 관한 법률에 의하여 설립된 한국更生 보호공단 및 동법에 의하여更生보호사업의 허가를 받은 비영리법인 6. 독립기념관 7. 법률구조법에 의하여 설립된 대한법률구조공단 및 법률구조법인 8. 한국소비자보호원 9. 스카우트주관단체 10. 한국청소년연맹 11. 한국해양소년단연맹 12. 한국자유총연맹 13. 대한민국재향군인회 14. 새마을운동조직 15. 서울대학교병원 및 국립대학교병원 16. 지방공기업법에 의하여 의료사업을 목적으로 설립된 지방공사 17. 의료법에 의하여 설립된 의료법인 18. 정부로부터 허가 또는 인가를 받거나 민법외의 법률 에 의하여 설립되거나 그 적용을 받는 학술연구단 체·장학단체·기술진흥단체·문화예술단체·체육진흥단체 ·청소년단체	
공공법인에 대한 과세 경감 (제291조)	• 다음 각호에 정하는 법인에 대하여는 사업소세 경감 (별장 등 사치성 재산, 비업무용토지 제외) 1. 농업협동조합(중앙회 제외) 2. 어촌계 및 수산업협동조합(중앙회 제외) 3. 축산업협동조합(중앙회 제외) 4. 산림계 및 임업협동조합(중앙회 제외) 5. 연연초생산협동조합(중앙회 제외) 6. 새마을운동조직 7. 한국산업인력관리공단 8. 지방공기업법에 의하여 의료사업을 목적으로 설립된 지방공사 9. 의료보험조합(연합회 제외) 10. 신용협동조합(연합회 및 중앙회 제외)	사업소세 (50%)

감 면 내 용	감 면 대 상	감면세목
	11. 새마을금고(연합회 제외) 12. 공무원연금관리공단 13. 국민연금관리공단 14. 사립학교교원연금관리공단 15. 공무원 및 사립학교교직원 의료보험관리공단 16. 한국보훈복지공단 17. 산업재해보상보험법에 의하여 설립된 근로복지공단 및 재단법인 산재의료관리원 18. 지적측량업무를 대행하는 법인	

만원으로 11.4%를 차지하고 있다. 결과적으로 우리 나라의 지방자치단체는 자의든 타의든 지방세수의 11.4%를 징수하여 활용하지 못하고 있다고 할 수 있다. 이러한 상황은 자치단체별로 많은 차이를 보이고 있는데, 전체 징수액 대비 비중이 제일 작은 자치단체는 서울로 6.9%이며 제일 많은 자치단체는 부산으로 17.4%가 감면으로 이루어져 있다. 부산의 감면비율이 높은 이유는 부산의 지역개발세 수입이 높은 반면 동세목으로 인한 감면비율도 높기 때문으로 풀이된다. 어찌되었든 서울의 재정력이 부산에 비하여 높다고 판단할 때, 부산의 감면비율이 서울에 비해 크게 이루어지고 있다는 것은 두 자치단체만을 기준으로 판단할 때 지방세 감면으로 인해 자치단체간 재정력의 격차가 더욱 심화된다고 할 수 있다.

한편 동 연도 지방목적세의 감면액은 전체 감면액중 7.8% 수준을 유지하고 있으며, 이러한 감면비율은 자치단체간에 큰 차이가 발생하고 있다. 먼저 부산의 경우는

전체 감면액 중에서 목적세에 의한 감면이 약 34%를 차지하고 있는 반면 전남의 경우는 2.5%를 보이고 있다. 따라서 두 자치단체만을 비교했을 때 지방목적세의 비중은 매우 크게 나타나고 있다. 그러나 부산의 경우는 지역개발세의 감면이라는 특수한 상황에 있기 때문에 다른 자치단체와 단면적 비교자체가 적절하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 부산을 제외하였을 때 전체 지방세 감면액중에서 목적세 감면액의 비중은 더욱 낮아질 것이며 자치단체간의 차이도 현재보다는 크지 않게 될 것이다. 결과적으로 지방목적세의 감면이 전체 지방세수 또는 감면액에서 차지하는 비중이 크지는 않다. 따라서 지방목적세 감면에 대한 논의를 하는 이유는 지방세수 확충에 의미가 있다기 보다는 지방목적세를 감면하는 것이 논리적으로 타당한지에 초점이 있다고 할 수 있다.

감면이 이루어지고 있는 세목은 지역개발세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 등 4개의 세목으로 구성되어 있다. 이러한 세

<표 2-2> 지방자치단체별 지방세 총액대비 감면액의 비중 (단위: 천원, %)

지역별	지방세총액(A)	감면총액(B)	(B/A)× 100
총계	18,586,100,844	2,117,030,950	11.4
서울	5,566,123,740	385,659,641	6.9
부산	1,383,308,643	241,189,355	17.4
대구	869,060,153	117,135,474	13.5
인천	888,639,604	85,188,497	9.6
광주	435,397,281	70,529,456	16.2
대전	507,336,778	87,058,762	17.2
울산	435,565,396	64,834,470	14.9
경기	3,927,529,647	411,741,928	10.5
강원	470,653,421	64,662,969	13.7
충북	452,872,771	73,533,443	16.2
충남	576,733,737	93,781,075	16.3
전북	509,379,807	71,117,781	14.0
전남	521,585,172	82,587,239	15.8
경북	859,059,769	121,509,780	14.1
경남	971,729,986	131,315,091	13.5
제주	211,124,939	15,185,989	7.2

: 행정자치부, 지방세정연감, 2000.

<표 2-3> 감면총액 대비 목적세 감면액의 지역별 비중 (단위: 천원, %)

지역별	감면총액(A)	목적세 감면총액(B)	(B/A) ×100
총계	2,117,030,950	165,974,841	7.84
서울	385,659,641	27,384,972	7.10
부산	241,189,355	81,765,181	33.90
대구	117,135,474	6,364,609	5.43
인천	85,188,497	3,096,999	3.64
광주	70,529,456	3,180,804	4.51
대전	87,058,762	4,451,677	5.11
울산	64,834,470	2,247,274	3.47
경기	411,741,928	13,177,039	3.20
강원	64,662,969	2,882,299	4.46
충북	73,533,443	2,411,267	3.28
충남	93,781,075	2,552,072	2.72
전북	71,117,781	4,223,669	5.94
전남	82,587,239	2,053,775	2.49
경북	121,509,780	4,998,764	4.11
경남	131,315,091	4,217,446	3.21
제주	15,185,989	966,994	6.37

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2000.

<표 2-4> 목적세 감면액의 세목별 비중

(단위: 천원, %)

목적세 감면액	총계	지역개발세	도시계획세	공동시설세	사업소세
	165,974,841 (100.0)	58,458,298 (35.2)	70,613,767 (42.5)	13,918,388 (8.4)	22,984,388 (13.8)
지방세 징수액	18,586,100,844 (100.0)	76,040,606 (0.41)	785,013,238 (4.22)	316,112,084 (1.70)	346,725,252 (1.87)

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2000.

목별 감면액이 전체 목적세 감면액에 대한 비중을 살펴보면, 도시계획세가 42.5%로 가장 많으며 두 번째가 지역개발세로 35.2% 나머지는 사업소세, 공동시설세의 순으로 나타나고 있다. 결과적으로 지방목적세중 약 절반 정도가 도시계획세에 대한 감면에서 이루어지고 있다고 할 수 있다.

이러한 세목별 감면액을 지방세징수총액과의 관계에서 비교하기 위해 각 목적세가 전체 지방세 징수액에서 차지하는 비중을 살펴보면, 전체 지방세 징수액중 도시계획세가 4.22%로 목적세중 가장 많은 세수입을 징수하고 있으며 다음이 사업소세, 공동시설세, 지역개발세의 순으로 지방세를 많이 징수하고 있다.

따라서 지방목적세의 감면은 지방세수입이 많은 세목이라고 하여 감면이 많이 이루어지고 있다고는 할 수 없는 것으로 판단된다.

Ⅲ. 지방세목적세 감면의 문제점

1. 자치단체간 재정력 격차 심화

앞의 지방목적세 운영현황에서 살펴봤듯이 세목별 감면액은 지방세징수액의 과다와 반드시 일치하지는 않는다. 그 이유는 감면액은 세목별 감면 대상의 다소에 따라 결정되기 때문이다. 다만 전체 징수액 대비 감면액의 비중이 많다면 이를 시정할 여지는 있다고 할 수 있다.

이러한 인식을 바탕으로 목적세 감면액이 전체 감면액 중에서 차지하는 정도와 목적세 총액이 지방세총액에서 차지하는 정도를 비교해 보면 <표 3-1>에 나타나고 있는 바와 같이, 목적세 감면액의 비중이 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 지방목적세 감면제도에 대한 개선 여부의 판단기준이 될 수 있을 것으로 여겨진다.

이 외에도 지방세감면이 지방자치단체간 재정력 격차를 심화시키는 요인으로 작용할 경우에는 이에 대한 개선의 여지는 있다고 할 수 있다. 현행 지방세감면제도는

<표 3-1> 목적세의 지방세총액과 감면액간 비교

(단위: 천원, %)

감면총액 (A)	목적세 감면총액(B)	(B/A) ×100	지방세총액 (C)	목적세총액 (D)	(D/C) ×100
2,117,030,950	165,974,841	7.8	18,586,100,844	1,522,891,180	8.2

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2000.

재정력이 열악한 자치단체에서 보다 많이 이루어지고 있다는 점에서 자치단체간 재정력 격차를 심화시키는 요인으로 작용하고 있다고 할 수 있다. 따라서 이러한 내용은 지방목적세 개선시 하나의 지표로서 기능할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 지방자치단체의 자율적 의사결정권 제약

지방목적세에 대한 감면을 근거법 별로 살펴보면, 감면의 근거가 되는 법규는 앞서도 이미 기술했듯이 조세감면규제법, 지방세법, 외자도입법, 자산재평가법, 해저광물자원개발법, 근로자의 주거안정과 목돈마련 지원에 관한 법률, 부동산실권리자명의 등기에 관한 법률 등이 있다. 그러나 지방목적세의 경우는 지방세법과 감면조례 등 두 개의 법규에 의해서만 감면이 이루어

지고 있다. 이중 지방세법에 의한 감면이 전체 목적세 감면의 95.7%를 차지하고 감면조례에 의한 경우는 4.3%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

지방목적세의 감면이 이루어지고 있는 지방세법과 감면조례를 기준으로 살펴보면, 지방세법에 의한 감면은 전국적·통일적으로 감면이 이루어지고 있는 경우이며 감면조례에 의한 감면은 지역적 특성에 입각한 자율적 의사결정에서 이루어지고 있는 것으로 판단할 수 있다. 따라서 현재 지방목적세에 대한 감면의 대부분이 지방세법에 의해 이루어지고 있다는 것은 지방목적세의 감면시 지역적 특성이 반영되지 않을 뿐만 아니라 지방자치단체의 자율적 의사결정권이 대부분 제약되어 있는 감면으로 이루어져 있다고 할 수 있다.

<표 3-2> 근거법별 목적세 감면 비중

(단위: 천원, %)

목적세 감면총액(A)	지방세법(B)	감면조례(C)	(B/A)×100	(C/A)×100
165,974,841	158,773,027	7,201,814	95.7	4.3

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2000.

3. 정책목표간의 상충

목적세는 특정한 지출목적을 위해 과세하는 세로서, 특정지출목적에 구속되지 않는 보통세와는 달리, 일반적으로 타지출 목적에 이용될 수 없다는 특성을 갖고 있다. 이렇게 목적세를 일반재원으로 사용할 수 없도록 하고 있는 이유는 당해 목적세가 갖고 있는 특정한 정책목적을 수행하기 위해서이다. 한편 지방세 감면도 일정한 정책목표를 추구하고 있는 정책세제라는 점에서, 목적세가 추구하는 정책과 지방세 감면의 정책목표가 다를 경우에는 상충작용이 발생할 수 있다.

일예로 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공동시설에 필요한 비용마련을 위해 징수(지방세법 제239조)하고 있는데 반해, 공동시설세를 감면하고 있는 경우는 농기계류에 대한 감면(동법 제262조), 택지개발사업지구내의 공공시설물에 대한 감면(동법 제279조), 산업체부설 학교에 대한 감면(동법 제284조), 연불수출 선박에 대한 감면(동법 제288조), 그리고 공공법인에 대한 감면(동법 제290조) 등 공공시설세 징수목적과는 다른 정책목적이 감면정책에 의해 수행되고 있다.

결과적으로 하나의 지방세목을 중심으로 두가지 이상의 정책을 수행하고자 하는데서 오는 목표간의 갈등이 발생하고 있다. 이렇게 목적세는 일반세와 달리 특정목적을 수행하기 위한 재원조달을 위해 설치된 세목이기 때문에, 이러한 세목도 감면을

해준다는 것은 또 다른 정책목적을 위해 목적세를 설치한 목적을 희석 또는 배제하는 역기능을 초래한다. 뿐만 아니라 이렇게 여러 가지의 정책목적을 조세에 의해 달성하고자 할 경우에는 조세왜곡현상이 심화되는 문제점이 발생하게 된다.

IV. 목적세 감면제도에 대한 소고

지방목적세 감면에 대한 문제는 첫째, 현실적으로 감면이 전국적·통일적으로 이루어지고 있기 때문에 자치단체의 재정적 자율성을 제약하며 또 자치단체간에 재정력 격차를 심화시키는 요인으로 작용할 수 있다는 점이다. 둘째는 목적세 제도와 감면제도가 모두 특정 정책목적을 수행하고 있다는 점에서 목표간에 상충작용이 발생할 수 있다는 점이다. 따라서 지방목적세 감면은 자치단체 자율성을 제고하고 정책목표간에 갈등이 완화되는 방향으로 개선할 여지가 있다고 판단된다.

이외에도 현재 우리 나라의 목적세 운영상황은 지방목적세 감면의 간접적 개선요인으로 작용하고 있는 바, 그것은 현재 지방세중 목적세는 목적세 본래의 의도로 이용되고 있는 경우는 거의 없다는 것이다. 그 이유는 여러 가지가 있겠으나 목적세의 수입이 본래의 목적에 이용되기에는 부족하기 때문으로 인식된다. 따라서 목적세의 일반세화는 이미 지방세중 목적세 본래의 목적달성을 어렵다는 의미로 인식될 수 있다는 점에서 그리고 목적세 자체가 갖고

있는 한계 등에 비추어 지방목적세 전체에 대한 개선작업이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

따라서 지방목적세 전체의 개선이 필요하고 이러한 과정과 연계되어 지방목적세의 감면에 대한 개선도 동시에 이루어질 필요가 있다.

특히 지방목적세와 지방목적세의 감면간에 나타나는 정책목표간의 갈등은 정책목표의 우선순위가 결정되고 그에 따라 감면 여부를 판단해야 할 것이다. 지방목적세의 정책목표는 세목에 따라 달라지겠지만 특정수입을 특정 지출대상에 사용하기 위한 제도이다. 반면에 지방세 감면은 산업정책, 사회정책, 부담의 균형 등을 목표로 하고 있다. 따라서 목적세 제도와 감면제도간에 그 파급범위에 대해서는 어느 것이 우선순위에 있다고 단정하기는 매우 곤란하다. 다만 지방목적세는 조세체계의 보다 큰 범위에 있고 감면은 그 조세체계중 예외적인 조치라는 점에서 지방목적세 제도가 보다 우위에 있다고 할 수 있을 것이다. 이러한 인식을 근거로 할 때, 비록 감면대상이 공익을 산출한다는 관점에서 그 존재의미가 있다고 하더라도 목적세는 감면대상에서 제외하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

그러나 지방목적세의 감면대상을 과세대상으로 전환할 경우 필요성이 있다고 하더라도, 실질적으로 과세로 전환하는 과정에서는 전환대상으로부터의 저항과 반발에 직면하게 될 수 있다. 따라서 지금까지 지방세를 납부하지 않고 사업을 추진해오던 일부의 과세대상에게 과세에 따른 충격을

최소화하고, 저항을 줄일 수 있는 방안의 모색이 필요한 바, 그것은 이들을 시한부 감면대상에 포함시키는 방법과 단계별 점증적 과세화하는 방안 등이 검토될 수 있다. 이러한 두가지 방안 모두 과세전환에 따르는 충격을 완화할 수 있는 준비기간을 부여한다는 점에서 설득력이 있다고 할 수 있다. 이중 단계별·점증적 과세방안은 다시 감면대상별 점증적 과세방법과 시기별 점증적 과세방법으로 구분할 수 있으며, 이중 감면대상별 점증적 과세방법은 과세대상별로 과세전환의 우선순위를 설정하는 것이며, 시기별 점증적 과세방법은 과세전환에 필요한 일정시점을 설정하고 시점이 만료되었을 때 점증적으로 감면율을 낮춰가는 것을 의미한다.

또 하나 목적세 감면의 과세화에 따른 조세저항을 최소화하는 방법으로 조세를 징수하되 그에 상응하는 보조금을 지급하는 방법도 고려해볼 필요가 있다. 조세우대와 직접보조간의 경제적 파급효과에 대한 논쟁은 오래전부터 계속되어 오고 있는 것이나 지방목적세의 경우에는 조세우대보다 직접보조가 조세형평제고 왜곡현상 완화 등 조세이론적 측면에서 보다 바람직할 것으로 판단된다. 

참고문헌

1. 국 내
권강웅, 『축조해설 지방세법』, 서울: 조세통
람사, 1996.

김대영, “지방세 비과세 · 감면제도 해설”
『세무와 회계』 pp58-65, 1990.
김명준, “지방세 비과세 · 감면제도의 축소 ·
조정방안에 관한 연구”, 서울대 행정대학원, 석사학위논문, 1995.
내무부, 『외국의 지방세법제도』, 1991.
내무부, 『지방세 연혁집』, 1996.
손상호 · 윤재형, 『UR보조금 · 상계조치 협
정해설서』, 서울: 산업연구원, 1994.
손상호 · 윤재형 · 백인수, 『주요국의 산업지
원제도와 국내제도의 개편방향』,
서울: 산업연구원, 1994.
오연천, 『한국조세론』, 서울: 박영사, 1993.
이철성, 『조세법』, 서울: 박영사, 1993.

이필우, 『조세론』, 서울: 법문사, 1994.
임성일, “주요국의 지방세 비과세 · 감면제
도”, 지방세, 제5호, 1993.

2. 국 외

Shah, Anwar, Whally, John, The
Redistribute Impact of Taxation
in Developing Countries, Tax
Policy in Developing Countries,
A World Symposium, 1991.

3. 기 타

행정자치부, 지방세연감, 1982~2000.
지방세관련법규

