

# 지방세 비과세·감면제도의 현황 및 문제점

이 영 희

한국지방행정연구원 연구위원

## I. 서론

우리나라 지방세 비과세·감면제도는 지방세법, 지방세 감면조례, 조세특례제한법에 의해 적용을 받고 있는데, 그 동안 지방세법과 감면조례는 적용시한이 3년이기 때문에 예전에 비하여 감면대상의 타당성에 대한 검토가 지속적으로 관리되고 있다고 할 수 있다. 그러나 조세특례제한법에 의한 감면은 감면대상 및 성격의 다양성 등으로 감면대상 및 적용범위에 대한 관리가 제대로 이루어지지 못하고 있다고 볼 수 있다. 그 결과 조세특례제한법에 의한 지방세 감면은 예전에 비하여 지방세수에서 점하는 비중이 증가하는 결과가 되었다.

지방분권 또는 재정분권의 입장에서 본다면, 지방세법이나 조세특례제한법에 의한 감면은 축소하고 자치단체 스스로 결정할 수 있는 감면조례에 대한 권한은 권장하도록 할 필요가 있다. 그러나 현재 우리나라의 경우는 지방세 비과세·감면제도와 관련한 지방의 역할 또는 권한이 매우 제한적이다. 재정집권이 비교적 강한 프랑스, 스페인, 이태리 등도 지방세와 관련한 법 등은 중앙정부에서 담당해도 지방

정부의 세수와 연결되는 감면대상에 대한 결정권한은 지방정부에 부여하고 있다.

국가에서 국가의 정책목적 달성을 위한 지방세의 비과세·감면은 필요한 경우 적용해야 하지만, 이로 인한 지방세수의 결손은 국가에서 해당 지방자치단체에 재정적으로 보전할 필요가 있다. 지금은 지방세 비과세·감면제도로 인한 지방세수 결손에 대하여 재정적 보전이 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다. 이것은 아직 오랜 중앙집권 하에서의 사고인 중앙의 논리가 지방의 논리에 비하여 강하기 때문이라고 볼 수 있다. 일본의 경우는 군부대 등 국유자산에 대한 비과세는 교부금을 통해 재정지원을 하며, 그 이외의 국가 정책목적의 지방세 감면에 대한 부분도 교부세 등 감수보전제도를 통해 재정적인 지원을 하고 있다.

요약하면 지방분권 또는 재정분권과 관련하여 우리나라의 지방세 비과세·감면제도에 대한 전반적인 검토가 필요하다고 본다. 지방세 비과세·감면제도에 대한 자치단체의 결정권한이 미흡한 결과, 의료법인 등 수익이 발생하는 공공법인에 대한 법인세는 납부하고 있음에도 불구하고 지방세에서는 감면대상에 포함되어 있다. 의료법인과 같은 수익성 공공법인이 감면대상이 되는 것은 여타 다른 법인과의 조세 부담 공정성 차원에서 문제가 제기되므로 지방세 감면대상에서 제외시키도록 해야 한다. 뿐만 아니라 국가산업과 관련된 산업단지에 소재하여 있는 지방세 감면 법인의 경우에도 같은 논리에서 감면대상에서 제외시킬 필요가 있다. 지방세수와 밀접한 연관이 있는 지방세 비과세·감면제도의 경우에는 지방세 감면대상에 대한 결정권한을 지방자치단체로 이관하도록 함으로써 제도의 남용을 최소화할 필요가 있다고 본다.

## II. 법적 현황

### 1. 지방세법에 의한 비과세·감면제도

지방세의 비과세·감면제도를 규정하고 있는 현행 법령은 지방세법, 지방세 감면조례, 조세특례제한법이다. 지방세법은 비과세와 감면에 대한 규정을 별도로 두고

있다. 비과세는 조세를 부과 및 징수하여야 하지만 중앙정부 또는 지방정부가 특정 정책 목적을 수행하기 위해서 또는 과세대상에 포함시키는데 과세기술 상 문제가 있기 때문에 특별한 신청이나 승인 등의 절차 없이 과세당국에서 과세하지 않는 것이다. 반면에 감면제도는 국가의 경제정책이나 사회정책적 목적으로 납부하여야 할 세금을 전액 면제하거나 납부할 세금의 일부를 납부하지 않도록 경감해 주는 제도이다.

지방세법에 의한 비과세 제도는 크게 국가 등에 대한 비과세, 용도구분에 의한 비과세, 대체취득 등에 대한 비과세 등으로 구분되는데, 대부분이 국가 등에 대한 비과세라고 볼 수 있다. 국가 등이란 국가, 지방자치단체, 지방자치단체 조합 및 주한외국정부, 주한국제기구와 외국 정부 등에 근무하는 외국인 등이 포함된다. 국가 등에 대한 비과세를 적용받고 있는 세목은 총 16개 지방세목 중에서 11개 세목이다. 용도구분에 의한 비과세는 국가 등에 대한 비과세에 비하여 비과세 적용범위 및 대상 등이 그 동안 확대 또는 축소되는 변화가 있었다.

지방세법에 의한 감면은 1965년 조세감면규제법으로 제정되어 국세와 지방세가 통합되어 시행되어 왔다. 그러나 1981년 조세감면규제법에 규정되어 있던 지방세 감면내용을 지방세법에 직접 규정함으로써 지방세법에서 세목별로 따로 규정하게 되었다. 뿐만 아니라 감면대상의 기간을 5년으로 한정하는 내용을 지방세법에 직접 규정하였다. 그러나 1991년부터 5년으로 한정하던 감면시한을 3년으로 축소하였다. 2006. 12. 31이 지방세 감면대상의 일몰기간이 만료되는 시점이다.

지방세법에 의한 감면은 농어업지원 감면제도, 사회복지 및 국민생활안정을 위한 감면제도, 지역균형개발 등을 위한 감면제도, 공공법인 등에 대한 감면제도, 공공사업 등에 대한 감면제도 등으로 지원분야를 구분할 수 있다.

지난 2000년과 2003년에 조정된 지방세 감면대상이 <표 1>에 나타나 있다.

<표 1> 지방세법에 의한 감면 정비 현황

구 분	2000년		2003년	
전액 과세 전환	지적공사	종전 재산세, 종토세 50% 경감	한국무역협회(아시아·유럽정 상회의장용 건축물 등)	종전 등록세 면제
	에너지관리공단	종전 취득세, 등록세 50% 경감	한국토지공사, 대한주택공사, 한국수자원공사	종전 종토세 50% 경감
	공무원연금관리공단, 사립학교교직원연금관리 공단, 국민연금관리공단	종전 사업소세 50% 경감	주택사업자	종전 취득세, 등록세 면제 재산세, 종토세 50% 경감
	농업회사법 영농조합법인 영어조합법인	종전 사업소세 면제	임대주택건설사업자	종전 종토세 50% 경감
	ASEM회의장	종전 취득세, 등록세 면제 재산세, 종토세 50% 경감		
경감을 축소	농업회사법인, 영농조합법인, 영어조합법인	종전 취득세, 등록세, 재산세, 종토세 면제 → 50% 경감	한국가스공사 및 도시가스사업자의 가스관	종전 취득세, 재산세 면제 → 50% 경감
	도시가스사업자	종전 취득세, 재산세 면제 → 취득세 면제, 재산세 50% 경감	유동화 및 구조조정회사(유동화전문회사 , 주택저당채권유동화회사, 기업구조조정부동산투자회사, 한국자산관리공사)	종전 취득세, 등록세 면제 → 50% 경감
	중소기업진흥공단 및 중소기업협동화사업	종전 취득세, 등록세 면제 → 50% 경감	종교단체 소유 의료용 부동산	종전 취득세, 등록세, 도시계획세, 공동시설세

	(조례로 추가 감면 가능)		면제 → 50% 경감
농협, 수협, 산림조합, 업연초생산조합 중앙회의 신용사업	종전 취득세, 등록세 50% 경감 → 25% 경감	유료 노인복지시설	종전 취득세, 등록세 면제 → 50% 경감
한국토지공사, 주택공사, 수자원공사	종전 종토세 50% 경감 → 25% 경감	주차장용 부동산	종전 취득세, 등록세, 재산세, 종토세, 도시계획세, 공동시설세 면제 → 50% 경감
		농업기반공사	사업소세 면제 → 59% 경감
기 타	감면대상에 대한 추정근거 규정 신설	대도시 등록세 3배 중과 제외 삭제	임대주택 건설사업 법인
		주택건설사업자의 재산세 감면기한 단축	종전 5년 → 3년
		조례로 이관	
		임대주택 (60~85㎡)	종전 취득세, 등록세 50% 경감
		신축 공동주택 최초 취득자	종전 취득세, 등록세 40㎡이하 면제, 40~60㎡이하 50% 경감

자료: 행자부 제공

## 2. 지방세 감면조례에 의한 감면제도

지방세법은 지방자치단체의 사회·경제적 특성을 고려하여 지방세를 부과하는 것이 적절하지 않을 경우 지방자치단체의 조례에 의해 감면조치를 취할 수 있도록 규정하고 있다. 조례에 의한 지방세 감면은 1994년까지만 하여도 전국적으로 적용되는 공통조례와 서울특별시와 광역시 등 특정자치단체에게만 적용되는 조례로 나

누어서 목적별로 개별 감면조례를 적용하였었다. 그러나 1995년 1월 1일부터는 해당 조례의 적용범위에 따라 특별시(광역시)세, 자치구세, 도세, 시·군세를 각 지방자치단체가 조례에 의해 감면할 수 있도록 지방세법을 개정하였다.

따라서 기본적인 감면조례의 골격은 유사한 형태를 지니고 있으나 실질적인 감면 내용은 자치단체에 따라 서로 상이하다고 할 수 있다.

### 3. 조세특례제한법에 의한 감면제도

조세특례제한법은 1998년 말 조세감면규제법의 적용시한이 만료됨에 따라 이를 폐지하고 조세감면규정 및 중과세 규정을 단일법으로 흡수하여 제정한 것이다. 그 이전에는 1965년도에 제정되었던 조세감면규제법이 그 역할을 담당하였다. 조세특례제한법은 국가정책의 효율적인 수행을 위해 국세에 대한 조세특례조치이외에도 지방세에서 필요하다고 판단되는 경우 지방세법에 별도의 장을 두고 감면을 규정하고 있다.

조세특례제한법은 우리나라의 모든 조세감면의 근거법이다. 조세특례제한법 제3조는 “이법, 국세기본법 및 조약과 다음의 각호의 법률에 의하지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다”고 규정하고 있다. 현재 조세특례제한법에서 규정하고 있는 조세특례나 감면의 근거법은 20개<sup>1)</sup>이다.

## Ⅲ. 재정현황 및 문제점

### 1. 일반현황

지방세 비과세·감면 현황이 <표 2>에 나타나 있다. <표 2>에 의하면, 1998년,

1) 20개의 근거법은 소득세법, 법인세법, 상속세및증여세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 주세법, 인지세법, 증권거래세법, 국세징수법, 교통세법, 관세법, 지방세법, 임시수입부가세법, 국제조세조정에관한법률, 금융실명거래및비밀보장에관한법률, 교육세법, 농어촌특별세법, 남북교류협력에관한법률, 농어가목돈마련저축에관한법률, 국제물류기지육성을위한관세자유지역의지정및운영에관한법률이다.

1999년, 2000년의 3년은 지방세 총액에서 차지하는 지방세 비과세·감면 비중이 11%를 상회하였으나, 2001년과 2002년은 각각 10.4%, 10.3%, 그리고 2003년과 2004년은 8.1%와 9.4%로 종전에 비하여 약간 감소되었다. 그러나 2001년 신설된 지방교육세로 인한 갑작스런 지방세 총액의 증가를 고려하면 지방세 비과세·감면 비중이 상대적으로 증가하였다고 볼 수 있다. 지방세 감면으로 인한 부분이 지방세 비과세에 비하여 변화 폭이 큰 것을 알 수 있다.

<표 2> 지방세 비과세·감면 현황

(단위: 백만원, %)

연도	지방세총액	비과세	감면	비과세감면총액
		세액	세액	총액
1997	18,405,681	503,219	1,300,669	1,803,888
	(100.00)	(2.73)	(7.07)	(9.80)
1998	17,149,712	552,260	1,468,099	2,020,359
	(100.00)	(3.22)	(8.56)	(11.78)
1999	18,586,101	574,262	1,542,767	2,117,029
	(100.00)	(3.09)	(8.30)	(11.39)
2000	20,600,603	773,738	1,569,842	2,343,580
	(100.00)	(3.76)	(7.62)	(11.38)
2001	26,664,879	934,033	1,834,281	2,768,314
	(100.00)	(3.50)	(6.88)	(10.38)
2002	31,525,744	958,933	2,282,968	3,241,901
	(100.00)	(3.04)	(7.24)	(10.28)
2003	33,132,943	952,976	1,719,577	2,672,553
	(100.00)	(2.88)	(5.19)	(8.07)
2004	34,201,705	1,042,753	2,172,266	3,215,019
	(100.00)	(3.05)	(6.35)	(9.40)

자료: 지방세정연감 각년도, 행정자치부

지방세 비과세·감면 규모 및 비중을 근거법에 따라 분류한 것이 <표 3>에 나타나 있다. 지방세 비과세·감면제도는 지방세법, 지방세 감면조례, 그리고 조세특례제한법에 의해 적용된다. 지방세법은 지방세 비과세와 감면대상을 구분하고 있으며,

지방세 감면조례는 자치단체별로 감면대상을 결정한다. 조세특례제한법은 현재 우리나라에 존재하는 감면의 근거법이라고 볼 수 있다. 조세특례제한법에 의한 지방세 감면은 지방세 부문의 독자적인 감면이 아니라 국가정책의 효율적 수행을 위한 유인차원에서 감면하고 있는 것이다.

근거법에 따른 지방세 비과세·감면 중 변화의 폭이 가장 큰 것은 조세특례제한법에 의한 것이다. 2001년과 2002년의 조세특례제한법에 의한 지방세 감면은 지방세법에 의한 감면보다 높은 것으로 나타났다. 2003년에 12%로 감소되기는 하였지만, 90년대에 비하면 조세특례제한법에 의한 지방세 감면 규모는 매우 커졌음을 알 수 있다. [그림 1]은 지방세 감면을 근거법별로 구분하여 그림을 그린 것으로 조세특례제한법에 의한 감면 비중이 예년에 비하여 높은 것을 명확하게 알 수 있다.

<표 3> 근거법별 지방세 비과세·감면현황

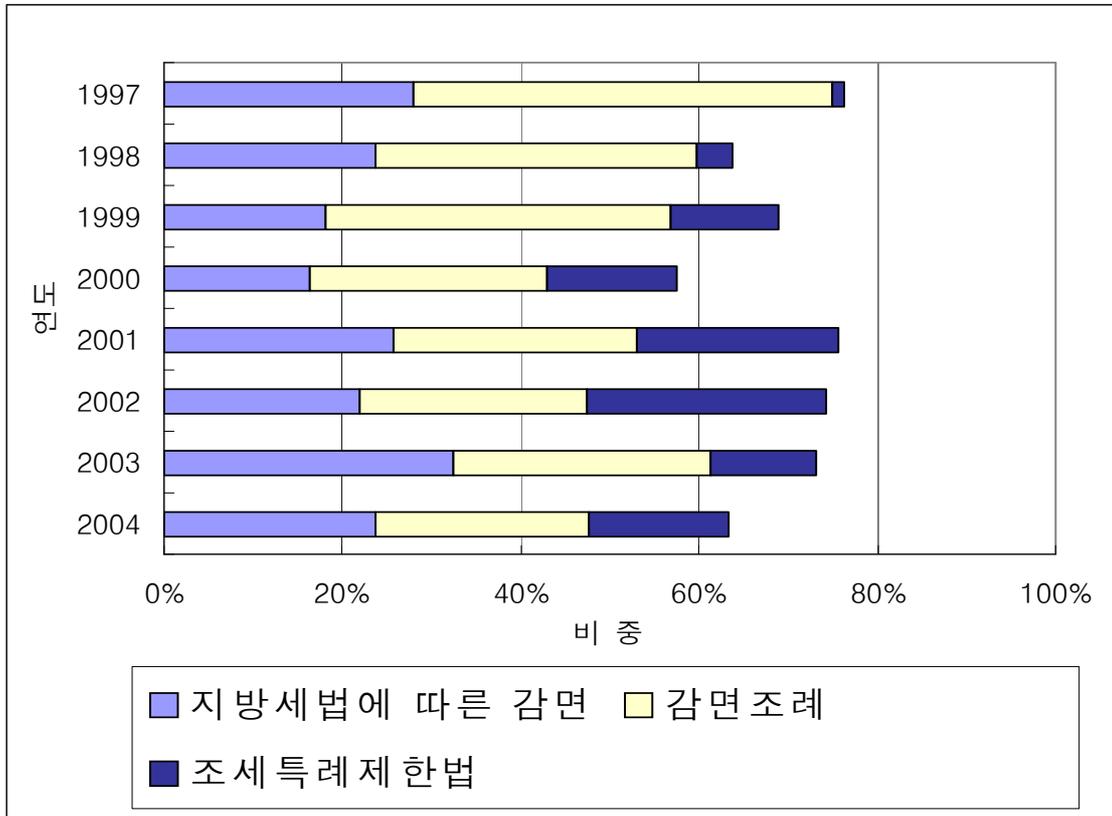
(단위: 백만원, %)

연도	비과세 감면총액	지방세법			감면조례 세액	조세특례 제한법 세액	기타 세액
		비과세	감면	소계			
1997	1,803,888	503,219	427,528	930,747	846,792	25,871	478
	(100.00)	(27.90)	(23.70)	(51.60)	(46.94)	(1.43)	(0.03)
1998	2,020,359	552,260	657,372	1,209,632	729,863	80,145	719
	(100.00)	(27.33)	(32.54)	(59.87)	(36.13)	(3.97)	(0.04)
1999	2,117,029	574,262	465,025	1,039,287	819,057	258,685	
	(100.00)	(27.13)	(21.97)	(49.09)	(38.69)	(12.22)	
2000	2,343,580	773,738	601,881	1,375,619	623,278	342,891	1,792
	(100.00)	(33.02)	(25.68)	(58.70)	(26.60)	(14.63)	(0.08)
2001	2,768,314	934,033	451,947	1,385,980	757,216	625,118	
	(100.00)	(33.74)	(16.33)	(50.07)	(27.35)	(22.58)	
2002	3,241,901	958,933	586,345	1,545,278	826,570	869,860	193
	(100.00)	(29.58)	(18.09)	(47.67)	(25.50)	(26.83)	(0.01)
2003	2,672,553	952,976	632,489	1,585,465	768,032	319,056	
	(100.00)	(35.66)	(23.67)	(59.32)	(28.74)	(11.94)	
2004	3,215,019	1,042,753	897,412	1,940,165	766,496	508,358	
	(100.00)	(32.43)	(27.91)	(60.35)	(23.84)	(15.81)	

주: 1997년(0.34%)과 1998년(0.29%) 외자도입법에 의한 감면은 조세특례제한법에 포함

자료: 지방세정연감 각년도, 행정자치부

[그림 1] 근거법별 지방세 감면 비중



## 2. 지방세 비과세·감면제도의 문제점

1995년 민선 지방자치 실시이후 10년이 지났지만 지방재정적 측면에서의 지방분권은 별로 향상되지 않았다고 할 수 있다. 우선, 총 조세에서 차지하는 지방세의 비중은 크게 달라지지 않았다. 즉, 지방세의 비중이 여전히 20% 정도로 지방자치단체의 지출 대부분은 지방교부세, 국고보조금 등 중앙정부로부터의 이전재원에 의해 상당부분 충당되고 있는 실정이다. 이러한 점은 결국 지방자치단체의 재정에 대한 결정권한을 위축시킬 수밖에 없다.

지방세 비과세·감면 총액의 변화는 지방자치 실시 이후에도 크게 달라지지 않았

다. 2001년 신설된 지방교육세로 인한 갑작스런 지방세 총액의 증가를 고려할 경우, 지방세수 대비 10%를 초과하는 지방세 비과세·감면 총액 비중은 상대적으로 증가했다고 볼 수 있다.

지방세 비과세·감면제도를 근거법별로 구분하여 살펴보면, 지방세 총액에서 점하는 지방세법과 지방세 감면조례에 의한 비중은 예년과 크게 다르지 않으나 조세특례제한법에 의한 감면 비중은 매우 증가 했다는 것을 알 수 있다. 조세특례제한법에 의한 감면규모는 변화폭이 년도에 따라 매우 다르지만, 분명한 것은 조세특례제한법으로 개정되기 전인 조세감면규제법으로 존재할 당시에 비하여 지방세 총액에서 차지하는 비중이 매우 높아졌다는 것이다. 이것은 지방분권의 중요성이 부각되는 현 시점에서 판단할 때, 바람직하지 않은 현상이라고 할 수 있다. 조세특례제한법에 의한 감면대상은 지방자치단체와는 무관하게 국가에서 결정되는 것이기 때문에 지방재정의 자율성과 관련하여 문제가 되는 것이다. 지방세법 및 감면조례는 전 조항이 일몰시한을 적용받고 있는데 비하여 조세특례제한법은 일부조항만이 일몰시한 대상이다. 이러한 현상은 결과적으로 지방자치단체의 노력만으로 지방세수 손실을 최소화 할 수 있는 문제는 아니라고 본다.

조세특례제한법에 의한 지방세 감면은 국가정책의 효율적인 수행을 위한 것일지라도 지방자치단체의 지방세수 결손을 초래하는 것은 바람직하다고 볼 수 없다. 국가의 정책차원에서 반드시 지방세의 감면이 수반되어야 한다면 일본의 경우처럼 국가에서 감면에 상응한 규모의 재정적인 보전을 할 필요가 있다고 본다. 일본은 군부대 등 국유자산에 대해서는 시정촌교부금, 기지보조금, 시정촌조정교부금을 통해 재정보전을 하며, 지방세 감면에 대하여서는 특별히 인정되는 경우 지방교부세 제도에 의해 재정적으로 보전해주고 있다. 따라서 지방세수와 밀접한 연계가 있는 지방세 비과세·감면은 지방자치단체가 스스로 결정을 할 수 있는 권한을 부여하도록 해야 한다고 본다. 그러한 측면에서 현행 지방세법과 조세특례제한법에 의한 지방세 비과세·감면은 특별한 경우를 제외하고는 지방세 감면조례의 대상으로 이관할 필요가 있다고 본다.

지방자치단체에서 지방세 비과세·감면제도에 대한 결정권한이 있다면, 자치단체

는 지방세수와 직접적인 관련이 있기 때문에 지방세 비과세·감면대상에 대한 심의가 보다 철저하게 이루어 질 수 있다고 본다. 그 경우, 의료법인 등과 같이 공익을 목적으로 하는 비영리법인이면서 수익이 수반되는 공공법인은 감면대상에 그대로 포함시키지는 않을 것이다. 의료법인의 지방세 감면대상의 부적절 문제는 지방세 감면대상을 조정할 때마다 지속적으로 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고 그대로 감면대상에 포함되어 왔는데, 지방세 감면대상에 대한 적용시한이 2006년 12월 31일로 만료되므로 이번 기회에 감면대상에서 제외시킬 필요가 있다고 본다. 프랑스, 스페인, 이탈리아 등 재정집권이 강한 국가의 경우에도 지방세 비과세·감면과 관련해서는 지방이 스스로 결정을 할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

좀 더 나아가 향후 지방세 비과세·감면제도는 실시를 목전에 두고 있는 조세지출예산제도를 활성화시켜 매년 국회의 심의를 받도록 할 필요가 있다.

아래의 <표 4>는 지방세 감면에 대한 적용시한이 2006. 12. 31로 예정된 법규별 지방세 감면대상이다.

<표 4> 근거법별 지방세 감면 현황

	지방세법	조세특례제한법	감면조례
감면항목	128종	53종 (일몰대상 14종)	표준안 111종 개별 75종
감면세액	8,974억원 (41.3%)	7,665억원 (35.3%)	5,083억원 (23.4%)
감면종류	○ 농어민 지원	○ 근로자 주거안정	○ 장애인 등 지원
	○ 국민생활안정지원	○ 기업구조조정 지원 등	○ 평생교육시설지원
	○ 지역균형개발 지원	○ 창업중소기업 지원 등	○ 대중교통 지원
	○ 공공법인 지원	○ 외국인 투자 지원	○ 서민주택건설 지원
	○ 공익사업 지원	○ 제주투자진흥지구지원	○ 지역개발지원

## IV. 외국의 지방세 비과세·감면제도 현황

### 1. 일본

일본의 경우에도 지방세 비과세·감면제도가 조세특별조치법과 지방세법에 의해 광범위하게 사용되고 있다. 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. 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. 국유자산에 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 발생에 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 시설 등을 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 기준재정수입에서 공제하는 방식인 감수보전제도를 통하여 이루

어진다.

감수보전을 위한 근거법률은 아래의 <표 5>에 나타나 있듯이 2005년 현재 23개에 이르고 있다. 감수보전이 되는 지방세는 사업세, 부동산취득세, 고정자산세이다.

<표 5> 감수보전에 관한 근거법 및 해당세목

근거법	사업세	부동산취득세	고정자산세
低工, 過疎, 農工法, 沖繩振興, 離島, 奄美振興法	과세면제 또는 불균일과세	과세면제 또는 불균일과세	과세면제 또는 불균일과세
工配法			과세면제 또는 불균일과세
首都圏, 近畿圏, 中部圏法, 關西學研法, 리조트법, 多極分散, 山村, 特定農山村, 商業集積, 地方據點, FAZ, 베이에리어, 中心市街地法		불균일과세	불균일과세
水特法			불균일과세
半島振興法·原發地域振興法	불균일과세	불균일과세	불균일과세

자료: 地方交付稅制度研究會編(2006) 『2005年度 地方交付稅制度解説(補正係數·基準財政收入額編)』 地方財務協會.

일본의 감수보전제도에 대한 보다 자세한 내용은 <표 6>을 참고할 수 있다.

<표 6> 일본의 감수보전제도 일람

근거법	제도 창설 연도	적용대상 기간		적용대상 사업 등	재정력 요건	취득가격 요건	증가 고용자 요건	적용대상세목			특별 상각 유무
		시작일	최종일					사업 세	부동산 취득세	고정 자산세	
低工法	1962	특정일	40년경과 또는 지정해제	제조업		2,500만엔 초과		○	○	○	※
過疎法	1970	공시일	2007.3.31	제조업, 숙박업 소프트웨어업 등		2,700만엔 초과		○	○	○	○
農工法	1972	실시계획이 정해진 날 (06.3.31까 지)	33년경과 또는 지정해제	공업(제조업) 등	지구가 있는 시정촌 04 미만	3,000만엔 초과	공업 이외의 사업에 대하여 15인 초과	○	○	○	※

沖振法	1973	지정일 등	2007.3.31	제조업 등 (산업고도화산업 정보통신산업) 금융업무 등		1,000만엔 초과(관광진흥 지역 이외) 5,000만엔 초과(관광진흥 지역) 3억엔 초과 (특정의 인정법인)		○	○	○	○
工費法	1973	법제5조제1 항에 인정된 날	5년경과일 또는 인정해소일	제조업		2,400만엔 초과				○	
首都圏法	1966	지정일	5년경과 또는 지정해제	제조업 등	현 0.45 미만 시정촌 0.72 미만	9억엔 초과	50인 초과		○	○	
近畿圏法	1966	지정일	2006.3.31 또는 지정해제	제조업 등	현 0.45 미만 시정촌 0.72 미만	9억엔 초과	50인 초과		○	○	
中部圏法	1968	지정일	2006.3.31 또는 지정해제	제조업 등	현 0.45 미만 시정촌 0.72 미만	9억엔 초과	50인 초과		○	○	
半島振興 法	1966	공시일	2007.3.31	제조업, 숙박업		2,700만엔 초과		○	○	○	○
리조트법	1988	기본구상공 표일(1999. 3.31까지)	1996.3.31 또는 5년 경과일 (일부경과 조치로 1998.3.31 까지)	교양문화시설 등	현 0.45미만 시정촌0.7 2미만	1억엔 초과 (경과조치분은 2억엔 초과)	10인 초과		○	○	
關西學研 法	1988	건설계획을 동의를 날	2007.3.31 까지	문화학술 연구시설	현 0.50미만 시정촌0.7 2미만	2억엔 초과			○	○	○
(頭腦 立地法)	1989	집적촉진계 확승인일 (94.3.31까 지)	5년경과일 또는 자구에 해당되지 않게 되는 경우	소프트웨어업 등	현 0.50미만 시정촌0.7 4미만	1억엔 초과				○	○
多極分散 法	1989	기본구상공 표일	5년경과일 또는	중핵적민간시설 (정관 고시 필요)	현 0.50미만	5억5천만엔 초과	10인 초과		○	○	

		(2007.3.31까지)	지구에 해당되지 않게 되는 경우		시정촌0.74미만	(구성시설마다 1억1천만엔 초과)					
山村法	1991	보전사업 등 계획인정일(07.3.31까지)	3년경과일	삼림보전사업, 농업용지보전사업 등	현 0.50미만 시정촌0.74미만	2,900만엔 초과			○	○	○
베이에리어(Bay area)法	1995	정비계획을 동의한 날(2006.3.31까지)	5년경과 또는 지역에 해당되지 않게 되는 경우	중핵적시설 등(장관 고시 필요)	현 0.50미만 시정촌0.72미만의 단체, 특정재해의 피해를 입은 지방단체	13억엔 초과(구성시설마다 3억엔 초과)			○	○	○
中心市街地法	1999	기본계획공표일(2006.3.31까지)	3년경과일	고객·지역주민 편의시설, 연수시설, 회의시설	현 0.49미만 시정촌 0.72미만	3억엔 초과(인정특정사업 계획) 3천만엔 초과(인정중소소매상업고도화사업계획)			○	○	○
奄振法	1999	1999.4.1	2006.3.31	제조업, 숙박업, 농림수산물판매사업		2,500만엔 초과		○	○	○	○
原發地域振興法	2001	공시일	2007.3.31	제조업 등		2,700만엔 초과	도로운송업 등 15인 초과	○	○	○	

※ 단 頭腦立地法에 대해서는 경과조치를 둔다(2005. 3. 31까지).

※ 低工法과 관련된 특별상각조치는 적용기한 도래까지 경과조치가 있다.

※ 農工法과 관련된 특별상각조치는 2009년 12월 31일까지 경과조치가 있다.

자료: 神奈川廳 협조자료.

## 2. 프랑스

프랑스의 지방행정조직은 레종, 데파르트망, 꼬뮌의 3단계 구조를 이루고 있는데, 지방세에 관한 과세표준 결정권, 조세징수권 등은 국세를 담당하고 있는 중앙부처인 재정경제산업부 세제총국에서 담당하고 있다. 지방정부는 법령의 범위 내에서

지방세 세율을 결정하거나 법률상 감면항목의 당해 지방정부 적용 여부 등 제한된 범위 내에서 매년 지방의회의 의결을 통해 결정할 수 있다.

프랑스 지방정부의 재정적 측면은 국가의 강한 통제 하에 있는데, 1982년 지방분권이 실시된 이후 지방재정에 관한 국가의 사전통제 및 감독권이 어느 정도 축소되었다고 볼 수 있다. 국세와 지방세의 비중은 약 6 : 4인데, 지방재원의 50% 정도가 지방세에 의해 충당되고 있다. 지방세수의 85% 정도가 4대 직접세(거주세, 기건축토지세, 미건축토지세, 사업세)에 의해 징수되고 있다.

국가, 지방정부, 교육기관, 외교관 등은 거주세 및 기건축토지세가 의무 면세대상이다. 의무면세 대상 및 감면대상은 지방의회의 의결을 거쳐 결정한다. 한 예로 2004년 1월 1일부터 혁신적인 신생기업에 대하여 7년 동안 사업세 또는 토지세 중 하나 혹은 모두를 면세할 수 있는 조항이 신설되었다. 파리 시정부는 2004년 3월 1일 지방의회의 의결을 통해 혁신적 신생기업의 건물에 대하여 2005년부터 기건축토지세와 사업세를 면세조치하고 있다.

### 3. 스페인

스페인은 재정경제부에서 국가 및 지방예산, 재정정책, 국세 및 지방세 등을 모두 총괄한다. 지방재정 및 지방세는 단일법, 즉 지방재정법에 의해 결정되고 있다. 2003년부터 재정분권화가 강화되었으며, 마드리드 시정부 등 30여개 지방정부의 세무기관은 지방행정기관으로부터 독립하여 지방의회의 관할 하에 구성되어 운영되고 있다.

스페인의 지방세는 부동산세, 경제활동세, 자동차, 토지가치증가분세 등이 있는데, 이들 지방세에 대한 비과세·감면은 국가의 법정사항이기 때문에 지방정부가 임의로 설정할 수 없다. 부동산세는 지방세수의 약 50% 정도를 차지하고 있는데, 부동산세와 관련한 비과세 대상은 국가, 지방정부, 시민복지 및 교육과 관련된 지방기관, 국방관련 국가기관 소유 부동산 등이다. 신청에 의한 면세 항목은 교육기관에 의해 전체 혹은 부분적으로 교육공간으로 활용되는 부동산인데, 이 경우 이에 대한

면세는 해당 행정부에 의해 보전되어야 한다. 뿐만 아니라 명백하게 문화적 가치가 있다고 표명된 기념물 또는 역사적 정원, 임업부에 의해 승인된 임야, 보건센터가 특수한 목적 이행을 위해 사용하는 부동산 등이다. 의무 경감 항목으로는 각 지방정부의 규정에 의하여 공공기관으로 간주되는 주택 및 관사의 경우는 3년 동안 납부세액의 50%를 감면하고 있다. 임의 경감 항목은 대가족을 거느린 납세의무자에게는 납부세액의 90% 범위 내에서 감면해 주고 있으며, 에너지 절감차원에서 태양열에너지 시스템이 설치되어 있는 부동산은 50%를 감면하고 있다.

#### 4. 이탈리아

이탈리아는 3단계(레종, 프로빈차, 교뮤네)의 지방행정구조로 이루어져 있는데, 이 중 레종만이 독자적인 법령 제정권을 갖고 있다. 이탈리아는 국가에서 국세뿐만 아니라 지방세의 과세요건, 세율, 면제항목 결정 등을 규율한다. 지방정부는 법령의 범위 내에서 세율을 결정할 수 있는 권한만 있으며, 감면대상에 대한 결정은 국가가 담당하지만 지방정부는 이 감면대상을 당해 지방정부에 적용할 지에 대한 결정과 감면을 수준에 대한 조정을 하고 있다. 특히 2001년 이탈리아의 재정경제부는 각 기능을 담당하던 부처를 통합하여 세입·세출·재정정책 기능 등을 모두 관장하는 강력한 부처로 탄생되었기 때문에 지방정부의 지방세에 대한 권한은 매우 제한적이다.

## V. 결론

지방세 비과세·감면제도에 대한 논의는 주로 비과세·감면대상의 적정성 여부에 대한 것이었다. 그러나 이제는 비과세·감면대상의 적정성 문제뿐만 아니라 비과세·감면대상의 결정권한에 대한 부분을 부각할 필요가 있다고 본다. 예전에는 중앙집권 하에서 모든 정책이 중앙에서 결정되고 지방은 중앙의 지침을 받아 집행만 충실히 수행하면 되었지만, 지금은 사정이 예전과 매우 달라졌다. 이러한 현상은 비

단 우리나라만의 특징이 아니고 최근 세계적인 경향이다. Oates, Musgrave 등 전통적인 재정학자들에 의하면 국가가 중요한 역할을 담당하고 지방은 소극적으로 지원만 하면 되는 것으로 알려져 있지만, 掘場勇夫(2001), Bird(1999) 등은 세계화, EU의 통합 등 이동의 활발함과 정부역할의 변화 등에 따라 이제는 지방정부도 적극적인 대응이 필요함을 제기하고 있다. 더불어 지방정부의 적극적인 역할 수행을 위해 지방정부 스스로 결정할 수 있는 지방세 등의 재원확충이 필요하다는 점도 강조하고 있다.

다시 요약하면 지방세 비과세·감면제도는 주로 지방세법 또는 조세특례제한법 등 중앙정부차원의 결정에 따르고 있지만, 앞으로는 지방세 비과세·감면은 지방세 수와 밀접한 연관이 있기 때문에 대부분 지방자치단체의 조례로 결정할 필요가 있다고 본다. 만일 국가의 정책목적 수행을 위해 지방세도 동시에 감면될 필요가 있는 경우에는 국가에서 이에 상응한 재정적인 지원을 할 필요가 있다고 본다.☺

