



지역아동센터에 대한 지방세 감면제도 개선방안

강북구청 세무과
우 중 훈

I. 들어가는 말

세금은 과세권자가 누구인가에 따라 중앙정부인 경우 국세, 지방정부(지방자치단체)인 경우 지방세로 구분되고 있다. 지방세와 국세 모두 각각의 감면규정을 두고 있으며, 이의 운영은 극히 조심스러운 일이다. 세금 감면제도 자체가 다른 납세자에 대한 상대적인 특혜이며, 납세자간의 형식적 불평등을 전제로 하기 때문이다. 따라서 감면제도는 그 목적과 대상이 명확해야 하고 상대적으로 불이익을 받는 납세자(국민)가 충분히 동의할 수 있어야 할 것이다.

조세평등의 원칙¹⁾ 측면에서는 모든 과세대상 또는 납세의무자를 대상으로 납세의무의 이행을 강제함으로써 조세형평성을 제고하는 것으로 볼 수도 있으나, 내면적으로 볼 때 조세의 형태로 거두어들인 세입예산을 세출예산을 통하여 지출하는 과정의

1) 김태호, 지방세개론(도서출판 세연, 2000) 60쪽 참조

변잡함과 사회복지 차원의 지원대상에 대한 직접적·개별적 지원이 어려운 점이 있다. 이러한 불명확해질 수 있는 위험성을 사전에 제거하고자 감면제도를 통하여 조세징수 단계에서 형식적 조세 형평성을 침해하면서 실질적인 조세형평성을 제고하는 것이 감면제도의 목적(기능)이라 할 것이다.²⁾

현행 지방세 감면제도는 지방세법·조세특례제한법 등 국회에서 제정되는 법률과 각 지방자치단체가 제정하는 감면조례를 통하여 감면하는 방법으로 나누어 시행하고 있으며, 지방세법에 의한 감면제도는 각 세목별로 감면규정을 두는 방법과 더불어 별도로 면제·경감 편을 따로 두어 규정하는 방법을 취하고 있으며, 조례의 경우 감면조례를 제정하여 시행하고 있다. 지방세법이나 감면조례의 대부분의 감면규정은 시행기간을 3년으로 한정하는 일몰제³⁾ 형식을 취하고 있으며, 감면규정 시행기간이 종료되면 계속적인 감면 필요성 또는 새로운 감면제도 도입 등에 대한 전반적인 검토를 거쳐서 기한을 연장하는 방법으로 감면제도를 운영하고 있다. 비과세와 감면은 그 성격에 있어 차이가 있으며, 지방세법에서 비과세 규정은 각각의 세목편에 따로 두고 있는바, 논의의 단순화를 위하여 감면제도를 중심으로 기술하고자 한다.

세금 감면제도에서 일몰제의 시행은 1차적으로는 입법당시와 달리 감면 필요성이 없어진 대상에 대하여는 신속히 감면대상에서 제외하도록 하여 방만한 감면제도의 운영을 방지하고, 더불어 감면제도 시행기간이 종료되는 기존의 감면규정 뿐만 아니라 시대변화에 따라 새로이 대두되는 문제(대상)에 대한 감면정책의 전반적인 검토를 통하여 정책적으로 감면이 필요한 대상에 대하여 시대변화에 부합되는 세제지원이 가능토록 하는 효과가 있다.

지역아동센터⁴⁾는 당초 자생적으로 생겨난 저소득 이웃의 자녀 돌보미 활동체가 발전한 민간시설로서 관심 있는 개인 또는 단체가 저소득층 자녀들을 대상으로 하여 공

2) 임재근, 지방세 비과세감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한 연구(2002), 12쪽 참조
 3) 일몰제(Sun-set Law)란 시간이 지나면 해가 지듯이 법률이나 각종 규제도 일정 기간이 지나면 저절로 효력이 없어지도록 하는 제도를 뜻한다. 일몰제는 어떤 사안에 대해 입법했거나 법 제정 당시와 여건이 달라져 규제나 법률이 필요 없게 됐어도 여전히 없어지지 않는 폐단을 제거하기 위해 도입한다.
 4) 아동복지법 제16조(아동복지시설의 종류) 제1항 제11호 지역아동센터 : 지역사회 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설

부방 등 다양한 명칭으로 정부 지원없이 운영되어 왔다. 이후 2003년 12월 19일 아동복지법 제16조 제11호에 아동복지시설로 규정됨으로써 법적 지원근거를 마련하여 법적 제도적 장치를 통해 지원이 가능하게 되었으며,⁵⁾ 해가 갈수록 양성화시설(아동복지법에 의한 등록시설)도 증가하여 전국적으로 2004년도에 895개소이던 시설이 2008년도에는 3,013개소에 이르게 되었다.⁶⁾

이렇듯 시대의 변화에 따라 시설의 수도 급격히 증가하고 있으며, 정부에서도 그 사회적 역할에 대한 중요성을 인식하여 아동복지법에 의한 아동복지시설로 규정하여 다양한 지원을 하고 있다. 그러나 현행 지방세 세제 지원 측면에서 보면 지방세법에서 지역아동센터에 대한 감면규정을 따로 두고 있지 않고 있으며, 지역아동센터가 보육시설(어린이집)과 교육시설(유치원 등)로서의 성격을 갖고 있음에도 보육시설로서도, 교육시설로서도 감면을 받지 못하고 있고, 또한 아동복지법의 적용을 받는 복지시설임에도 지역아동센터의 양성화 이후에 지역아동센터의 특수성을 감안한 별도의 감면규정을 두지 않고 기존의 일반복지시설에 대한 감면규정을 적용토록 함에 따라 복지시설로서도 지방세를 감면받는데 상당한 제한이 있는 실정이다.

본 글에서는 위와 같이 최근 몇 년 사이에 급격히 증가하고 있는 ‘지역아동센터’의 설립배경, 그리고 사회적 역할과 지역아동센터에 대한 현행 지방세 감면제도를 알아보고, 앞으로의 감면방향에 대한 본인의 의견을 제시하고자 한다. 다만, 글의 집중도를 높이기 위하여 조세감면제도의 의의, 취지 등을 통한 감면필요성 논의보다는 지역아동센터와 사회적 역할 또는 성격이 유사하다고 판단되는 보육시설 등 타 시설에 대한 감면제도와의 비교를 통하여 살펴보고자 하며, 대상세목은 다른 지방세보다 부담도 크고 지역아동센터와 관련성이 높은 부동산취득세 및 부동산등록세 그리고 재산세 등 부동산 관련세금을 중심으로 논의하고자 한다.

글의 순서는 Ⅱ. 지역아동센터의 현황 Ⅲ. 지역아동센터 및 유사시설에 대한 현행 지방세감면제도 Ⅳ. 지역아동센터에 대한 현행 감면제도의 문제점 Ⅴ. 지역아동센터에 대한 지방세 감면제도 개선방안의 순으로 마무리하고자 한다.

5) 2007 보건복지가족백서(보건복지가족부, 2008) 238쪽 참조

6) 지역아동정보센터 홈페이지(www.icareinfo.info) 자료실 통계자료, 2008년 12월 기준 지역아동센터현황 참조

II. 지역아동센터의 개요

1. 지역아동센터의 탄생(설립) 배경

지역아동센터는 지역사회 아동의 보호, 교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 아동의 건전 육성을 위하여 종합적인 아동복지서비스를 제공하는 시설을 말하며⁷⁾, 지역사회 안에서 아동⁸⁾의 권리 보장과 안전한 보호, 아동의 학습능력 제고, 학교부적응 해소, 일상생활·학교생활의 유지 및 적응력 강화를 위한 기능을 수행하고 있다.

지역아동센터는 산업화와 이농현상으로 생겨난 빈곤지역을 중심으로 부모의 맞벌이, 가정의 해체 등으로 방치되고 보호받지 못하는 아동의 건강한 성장을 위해 민간단체, 종교단체의 관심과 의지로 생겨난 공부방으로부터 시작되었다. 초기의 공부방은 빈민지역의 아동을 대상으로 하여 요구하는 대상자는 많고, 환경은 열악한 상태여서 방과후 아동들을 부모가 돌아오는 시간까지 돌보아줄 적당한 시설을 갖추지 못하였음에도 초·중·고등학생을 위한 학습지도, 생활습관 지도를 통하여 방과후 아동보육의 단초를 마련하였다.⁹⁾ 다만, 어려운 여건 하에서 개별적, 자생적으로 생겨나다 보니 빈민구호활동에 관심이 있는 개인 또는 단체를 중심으로 운영되어 체계적인 운영이나 종합적 서비스를 제공하지 못한 측면이 있다.

이렇게 자생적으로 생겨난 “공부방”은 1990년대 후반의 경제위기와 함께 심화된 실업자 증가, 이혼, 가출, 가정해체의 증가로 그 사회적 역할이 지속적으로 증가하였다. 이후 2001년 아동복지 민간단체 공청회에서 공부방을 아동복지시설의 한 유형으로서 법적 보호기관으로 지정해야 한다는 요구가 제기되었으며, 이를 위해서 아동복지법 재개정이 필요하다는 사실을 정부에 정식으로 요청하였고, 공부방 문제가 공론화되기 시작하였다. 이후 결식아동문제 등에 대한 사회적 관심 속에서 저소득층 아동들을 대상으로 지역사회 내에서 개별적인 보호와 교육을 통하여 건전한 인격형성을

7) 아동복지법 제16조 제1항 참조.

8) 아동복지법 제2조(정의) 제1호에서 “아동이라 함은 18세 미만의 자를 말한다”고 규정하고 있다.

9) 장경희, 지역아동센터 운영의 활성화 방안 (2006.7, 서강대학교 공공정책대학원) 26~27쪽 참조

하겠다는 목적 하에 다양한 논의를 거쳐 2003년 12월 19일 ‘지역아동센터’가 아동복지법상의 아동복지시설로 확정되었다.¹⁰⁾ 지역아동센터의 법제화에 따라 지역아동센터에 대한 정부의 체계적 지원이 가능하게 되었고, 운영 면에 있어서도 다양한 프로그램의 개발과 단순 보육 차원을 넘어선 종합적인 복지서비스 제공을 목표로 하여 빠른 속도로 질적·양적인 발전과 변화를 보이고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 지역아동센터는 방과후 학교나 청소년 방과후 아카데미¹¹⁾와 그 역할이 유사 하기는 하나 방과후 학교나 청소년 방과후 아카데미가 정부정책 즉, 위로부터 시작된 것과는 달리 민간운동 차원에서 아래로부터 시작되었다는 차이점이 있다. 또한 빈곤지역을 중심으로 소규모 가정 형태의 이용시설이라는 점, 정서적·심리적 안정감을 제공할 수 있다는 장점이 있다.¹²⁾

2. 지역아동센터 현황

지역아동센터의 시설현황 및 정부지원 예산을 보면, 아동복지법에 의한 아동복지시설로서 인정받게 된 2004년도에 895개소이며, 이후 2005년 1,709개소, 2006년 2,209개소, 2007년 2,618개소, 2008년 9월말 현재 2,810개소로 지역아동센터 시설의 수가 늘어나고 있으며, 정부의 지원을 받은 지역아동센터를 보면 2004년에 500개소 11억원, 2005년 800개소 73억원, 2006년 902개소 98억원, 2007년 1,800개소 206억원, 2008년 2,788개소 282억원으로서 2008년에는 2004년과 비교하여 볼 때 지원 시설수는 360%, 지원예산은 1,790%로서 시설수 및 지원예산 모두 급격하게 증가됨을 알 수 있다.(표Ⅱ-1 참조)

10) 양계민 외, 청소년 방과후 활동의 운영실태와 활성화 방안 (2006. 한국청소년개발원) 60쪽 참조

11) “청소년방과후아카데미는...중앙정부와 지방정부 및 학교와 가정·지역사회가 연계하여 공교육을 보완하는 방과후 활동을 통해 공적 서비스를 강화하고, 2005년부터 전국적으로 시행된 주5일 수업제 시행에 따라 다양한 복지적 서비스를 제공하여 계층간 격차 완화 및 사회통합을 실현하기 위한 목적으로 국가에서 사업을 추진하게 되었다.”. (2007 보건복지가족백서 ; 보건복지가족부. 2008) 239쪽 참조

12) 양계민 외, 청소년 방과후 활동의 운영실태와 활성화 방안 60쪽 참조(2006. 한국청소년개발원)

〈표 II-1〉 지역아동센터 연도별 시설수 및 지원현황(2008년 9월말 기준)

구 분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
시설 개소수	895	1,709	2,209	2,618	2,810
지원 개소수	500	800	902	1,800	2,788
지원(백만원)	1,151	7,341	9,795	20,610	28,261

* 2008. 9. 29. 보건복지가족부 보도자료(‘방과후 나홀로’ 아동청소년 지원확대) 참조

이러한 지역아동센터 수의 급격한 증가는 실질적인 신설에 따른 증가와 함께 기존의 공부방 등의 형태로 운영되던 시설이 정식으로 아동복지법에 의한 지역아동센터로 전환(등록)됨에 따른 것으로 보여지며, 지역아동센터의 법제화와 복지시설로서의 지역아동센터에 대한 정부지원확대는 아동(청소년) 대상 복지서비스를 제공하는 지역아동센터에 대하여 복지정책의 큰 틀 안에서 국가적 지원의 필요성을 인정한 것이라 할 수 있다.

다음으로 지역아동센터 이용아동을 보면 2008년 6월 현재 전국적으로 82,440명이 지역아동센터를 이용하고 있으며, 이를 연령대별로 보면 초등학교생이 전체의 79.6%에 해당하는 65,619명으로 대다수를 차지하고 있어 어린이집과 유치원이 미취학아동에 대한 보육 및 교육을 한다면 이후 취학아동에 대한 학교밖 지원활동의 대부분을 지역아동센터에서 하고 있다고 보여지며, 초등학교생 다음으로 중학생이 13.1%(10,839명), 미취학아동이 4.8%(3,928명), 고등학생이 2.1%(1,744명)를 차지하고 있다. 영리를 목적으로 하는 사설학원을 제외하면 우리나라 아동(청소년)에 대한 학교밖 지원활동의 중요한 역할을 지역아동센터에서 하고 있음을 알 수 있다.(표 II-2 참조)

〈표 II-2〉 지역아동센터 이용아동 현황(2008년 6월말 기준)

합 계	미취학 아동	초등학교생 저학년	초등학교생 고학년	중학생	고등학생	기타 (탈학교 등)
82,440명	3,928 (4.8%)	34,510 (41.9%)	31,109 (37.7%)	10,839 (13.1%)	1,744 (2.1%)	310 (0.4%)

* 2008. 9. 29. 보건복지가족부 보도자료(‘방과후 나홀로’ 아동청소년 지원확대) 참조

또한 이용아동의 소득계층별 현황을 보면, 차상위계층 아동이 전체의 40.1%(33,032명)를 차지하고 있으며, 기초생활수급자 아동이 28.4%(23,400명)로 경제적으로

로 어려운 가정의 아동이 전체 이용아동의 약 70%를 차지하고 있고, 일반 이용 아동 중에서도 학교급식 지원대상 아동이 10.8%(8,883명)를 차지하고 있어 전체 이용 아동 중 약 80%에 해당하는 아동이 경제적으로 여유가 없는 가정의 아동임을 알 수 있다. 즉, 지역아동센터가 일반 아동을 주 대상으로 하는 시설이 아니라 소외되기 쉬운 계층의 자녀를 중점 서비스 제공대상으로 하고 있어 저소득층 자녀에 대한 종합적 복지 서비스를 제공함으로써 궁극적으로 사회 안전망 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 면에 있어서는 보육시설 및 유치원에 비하여 사회적 역할이 오히려 더 크다 할 것이다.(표Ⅱ-3 참조)

〈표 Ⅱ-3〉 지역아동센터 이용아동 가정의 소득계층별 현황(2008년 6월말 기준)

구 분	계	기초생활 수급자아동	차상위계층 아동	일반아동(학교급식 지원 여부)		
				계	지원대상	미지원대상
인원	82,440명	23,400	33,032	26,008	8,883	17,125
비율	100 %	28.4	40.1	31.5	10.8	20.7

* 2008. 9. 29. 보건복지가족부 보도자료('방과후 나홀로' 아동청소년 지원확대) 참조

지역아동센터의 운영자 유형을 살펴 보면 대부분이 개인 및 종교단체로서 2007 보건복지가족백서에 의하면 2,618개소 지역아동센터 중 개인이 운영자인 곳이 1,085개소로 41.4%, 종교단체가 운영자인 곳이 861개소로 32.9%로서 개인 및 종교단체 운영 시설을 합하면 1,946개소로 전체 지역아동센터의 74.3%나 됨을 알 수 있다. 지역아동센터 운영자의 대부분이 개인 또는 종교단체인 이유는 지역아동센터의 탄생(설립) 배경에 기인한 것으로 보여진다. 즉, 아동복지법에 의한 복지시설로 인정되기 이전의 시설은 대부분 개인 독지가 또는 선교·자선을 목적으로 하는 종교단체가 주로 저소득층 아동을 대상으로 개별적·자생적으로 생겨나 운영되어 왔으나, 아동복지법 개정 에 따라 지역아동센터에 대한 정부 지원이 시작되고 이에 따른 체계적 지원 필요성 등의 이유로 아동복지법상 지역아동센터로 등록함에 따라 운영자의 대부분이 개인 또는 종교단체가 될 수 밖에 없다는 것이다. 그 외에 사회복지법인, 재단법인, 사단법인, 시민단체, 지방자치단체 등이 운영을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 운영자의 대부분이 개인 또는 종교단체라는 것은 지역아동센터에 대한 지방세 감면대상의 해당 여부에 있어 현행 지방세법의 감면규정(요건)과 맞물려 중요한 의미가 있다 하겠다. (표 Ⅱ-4 참조)

〈표 II-4〉 지역아동센터 운영자 현황(2007년말 현재)

구분	계	개인	종교 단체	사회복지 법인	재단 법인	사단 법인	시민 단체	지방자 치단체	기타
개소	2,618	1,085	861	267	146	111	80	4	64
비율	100 %	41.4	32.9	10.2	5.6	4.2	3.1	0.2	(2.4)

* 자료 : 2007 보건복지가족백서 (보건복지가족부, 2008)

3. 지역아동센터의 역할 및 전망

당초 자생적 시설로서의 공부방은 빈민지역의 아동을 대상으로 하는 형태로, 요구하는 대상 아동은 많고, 환경은 열악한 상태로서 자원봉사자의 도움을 받아가며 아동들을 방과후부터 부모가 귀가하는 시간까지 돌봐주는 단순보육기능과 사교육을 받기 어려운 초·중·고등학생을 위한 학습지도, 생활습관 지도 등의 프로그램을 제공하는 형태로 운영되어 왔다. 이후 “지역아동센터”라는 명칭으로 아동복지법에 의한 아동복지시설에 포함됨에 따라 정부의 예산 지원 및 각 지역아동센터의 횡적 연합, 종사자들의 교류 등을 통하여 점차 체계적인 운영프로그램을 갖추게 되었고, 그 역할도 단순보육 및 기초학습지도 수준을 넘어 아동복지 종합지원서비스체계를 지향하는 방향으로 가고 있다.

지역아동센터는 기본적으로 1) 아동 건강을 위한 급식·쉼터의 제공, 생활교육 등을 실시하고, 2) 부진학습 보완, 기초학습 지도, 개별학습 등을 통해 학교 부적응 문제 및 경제적 어려움으로 인한 사교육 곤란문제를 해소하며, 3) 놀이, 오락 등을 통해 이용아동의 정서적인 안정을 이끌고, 4) 캠프, 백일장, 견학, 공연관람, 문화체험 등 문화활동을 통한 정신적 빈곤의 치유 역할과 더불어 5) 지역보건소 등과의 연계를 통한 의료지원체계를 구축하고, 5) 가족상담, 부모교육 등을 통하여 이용아동 뿐만 아니라 가족의 복지에 대하여 관심을 갖고 지원할 수 있는 종합복지지원체계를 구축해 가고 있다. 이와 같이 현재의 지역아동센터는 다양한 지원을 통하여 아동보호의 역할, 사회문제의 예방적 차원의 역할, 가정에 대한 지원, 교육서비스의 제공 등 다양한 역할을 하고 있다.¹³⁾

빈부격차 및 계층간 갈등 심화 등 열악해져가는 아동성장 여건 하에서 경제적으로

13) 장경희, 지역아동센터 운영의 활성화 방안 (2006.7, 서강대학교 공공정책대학원) 29~33쪽 참조

어려운 계층의 자녀를 주 대상으로 보육 및 교육 등을 지원하는 지역아동센터는 부모의 맞벌이 증가, 결혼가정의 증가 등으로 인하여 앞으로도 지속적으로 증가할 것으로 예상되며, 질적인 면에서도 단순히 대상 아동의 복지뿐만 아니라 정부의 체계적인 지원, 운영프로그램 등의 내실화 및 지역사회와의 연계 등을 통하여 이용아동이 성장 후에 사회의 중추로서 긍정적인 역할을 할 수 있도록 하는 중요한 아동지원시설이 될 것으로 예상된다.

지역아동센터는 급격한 변화를 겪어 온 우리나라 현실에서 사회적으로 중요한 역할을 수행하며, 건강하고 밝은 사회를 만드는데 이바지하여 왔고, 앞으로도 지역아동센터의 사회적 역할이 더욱 중요해질 것으로 예상되는바, 지방세 감면정책 운영에 있어서도 지역아동센터에 대한 현행 감면제도가 적절하게 운영되고 있는지, 지역아동센터에 대한 세제 지원의 범위와 방법을 에 대하여 심도 있는 검토가 필요하다 할 것이다.

Ⅲ. 지역아동센터 및 유사시설에 대한 지방세 감면제도

지방세는 16개 세목으로 이루어져 있으며, 지방세 중 지역아동센터와 같이 운영장소(부동산)가 기본적으로 필요한 시설의 경우 운영자의 경제적 부담에 크게 영향을 미치는 지방세는 부동산취득세, 부동산등록세, 재산세 및 재산세와 병기되어 과세되는 부동산 관련세금이라 할 것이다. 따라서 이러한 부동산 관련세목을 중심으로 하여 지역아동센터에 대한 현행 지방세 감면제도를 살펴보고, 아동을 대상으로 한다는 점, 교육·복지적 성격을 갖는다는 점에서 그 사회적 역할이 유사한 보육시설(어린이집) 및 교육시설(유치원, 학교)에 대한 감면제도와 비교하여 보고, 복지시설이라는 측면에서 다른 복지시설에 대한 감면제도를 살펴봄으로써 지역아동센터에 대한 현행 지방세 감면제도의 적정 여부에 대하여 생각하여 보고자 한다.

1. 지역아동센터에 대한 지방세 감면제도

현행 지방세법은 지역아동센터에 대하여 직접적으로 비과세·감면사항을 규정한 조문은 없다. 다만, 적용 가능한 조문을 찾는다면 지방세법 제107조【용도구분에 의한 비과세】 및 같은 법 시행령 제79조 제1항 제3호 및 제4호에서 일정한 요건을 갖춘 사회복지용 부동산에 대하여 취득세 비과세 대상으로 규정하고 있으며, 등록세는 지

방세법 제127조에, 재산세는 제186조에서 비과세대상으로 규정하는 등 세목별로 각각 일정 요건을 갖춘 경우에 한하여 복지시설로서 비과세대상으로 하고 있다. 각각의 세목은 그 세목 성격에 따라 별도로 규정되어 있으나 그 내용에 있어서는 취득세 비과세 조문과 큰 차이가 없다.

대표적인 비과세 조문인 취득세 비과세 조문의 내용을 구체적으로 보면 지방세법 제107조 본문에서 “다음 각호의 1에 해당하는 것(...)에 대하여는 취득세를 부과하지 아니한다.(단서 생략)” 고 규정하고 제1호에서 “제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 대통령령으로 정하는 비영리사업자가 그 사업에 사용하기 위한 부동산의 취득” 이라고 규정하여 그 대상이 되는 자의 자격을 시행령에 위임하였으며, 같은 법 시행령 제79조 제1항 본문에서 “법 제107조 제1호에서 대통령령으로 정하는 비영리사업자라 함은 다음 각호의 자를 말한다” 라고 하면서 제3호에서 “사회복지사업법의 규정에 의하여 설립된 사회복지법인” 을, 제4호에서 “양로원·보육원·모자원·한센병자치료보호시설 등 사회복지사업을 목적으로 하는 단체 및 한국한센복지협회” 로 규정하고 있다.

위 규정을 따르면 지역아동센터를 운영 (하고자)하는 자가 지역아동센터용 부동산을 취득하여 취득세를 비과세 받기 위하여는 해당 부동산을 지역아동센터로 직접 사용하여야 함은 물론이며, 그 운영자도 사회복지법인이거나 또는 사회복지사업을 목적으로 하는 단체이어야 하는 것이다. 즉, 개인이나 사회복지사업을 목적으로 하지 않는 단체는 지역아동센터로 직접 사용하기 위하여 부동산을 취득하는 경우라 하더라도 취득세를 비과세 받을 수 없다는 것이다. 등록세, 재산세, 도시계획세 등의 비과세조항도 그 본질적인 내용은 취득세 비과세조항과 다르지 않다. 따라서, 위 규정들에 의하여 지역아동센터용 부동산에 대한 취득세 등 지방세를 비과세 받을 수는 있으나, 동 규정에서 비과세 받을 수 있는 자를 “사회복지법인, 또는 사회복지단체” 로 규정하고 있어 물적 요건 뿐만 아니라 인적 요건도 갖춰야 함에 따라 개인 또는 교회 등 사회복지단체가 아닌 단체는 감면대상에서 제외된다.

현재 우리나라에서 아동복지법에 의하여 설립·운영되고 있는 지역아동센터중 위 규정에서 말하는 사회복지법인 또는 사회복지사업을 목적으로 하는 단체로서 취득세를 비과세 받을 수 있는 운영자의 비율을 살펴보면, 2007년말 현재 전체 지역아동센터중 사회복지법인이 운영하는 267개소(10.2%)만이 명확하게 동 규정의 적용을 받을

수 있고, 지방자치단체가 운영하는 4개소(0.2%)를 포함하더라도 전체 2,618개소중 10.4%에 해당하는 271개소만이 사회복지시설로서 취득세 등을 비과세 받을 수 있다.¹⁴⁾ 즉, 사회복지법인 외의 일반단체, 재단법인, 사단법인의 경우 그 정관 등의 목적을 살펴서 사회복지사업을 목적으로 하는 단체인지 여부를 개별적으로 판단하여야 하는바, 그 판단이 용이하지 않고 설령 이들 단체가 모두 사회복지사업을 목적으로 하는 단체에 해당하여 취득세 등을 비과세 받는다 하더라도 전체 지역아동센터중 26% 정도만이 비과세대상이 되며, 전체 지역아동센터의 74% 정도를 차지하는 개인이나 종교단체가 운영하는 지역아동센터는 원천적으로 취득세 등의 비과세대상에서 배제되고 있는 것이다. 이와 같이 지역아동센터의 비과세대상 비율이 낮은 것은 동조항이 지역아동센터의 제도권내 편입 이전에 만들어진 조항으로서 일반적인 사회복지시설을 대상으로 감면기준을 정함에 따라 다른 복지시설과는 다르게 개인 또는 종교단체를 중심으로 자생적으로, 소규모로 설립되어 운영되어 온 지역아동센터의 특수성이 반영되지 않음에 따른 것으로 보여진다.(표Ⅲ-1 참조)

〈표 Ⅲ-1〉 운영자 유형별 취득세 등 비과세 대상 현황(2007년 연말 현재)

구분	계	개인	종교단체	사회복지법인	재단법인	사단법인	시민단체	지자체	기타
개소	2,618	1,085	861	267	146	111	80	4	64
비율	100%	41.4	32.9	10.2	5.6	4.2	3.1	0.2	2.4
비과세 여부		과세	과세	비과세	과세 또는 비과세	과세 또는 비과세	과세 또는 비과세	비과세	과세 또는 비과세

* 지역아동센터 시설수 : 2007보건복지가족백서(보건복지가족부 2008) 238쪽 참조

2. 보육시설에 대한 지방세 감면제도

보육시설이라 함은 보호자의 위탁을 받아 6세 미만의 미취학아동인 영유아를 보육

14) 지방자치단체는 지방세법 제107조가 아니라도 같은 법 제106조【국 등에 대한 비과세】조항에 의거 비과세 대상이 되며, 국가 등에 대한 비과세 조항인 지방세법 제106조에 의하여 비과세 받는 것은 별도의 비과세요건이 필요없으므로 위 두 조항에 의한 비과세대상에 해당되는 경우 지방세법 제106조에 의하여 비과세받는 것이 명확하고 간편하다. 일정한 비영리사업자 등에 대한 비과세조항인 지방세법 제107조는 일정기한 내에 목적사업에 사용할 것을 요구하고 있어 사후관리가 필요하다.

하는 시설을 말하며(필요한 경우 12세까지 연장하여 보육 가능), 보육이라 함은 영유아를 건강하고 안전하게 보호·양육하고 영유아의 발달특성에 맞는 교육을 제공하는 보육시설 및 가정양육 지원에 관한 사회복지서비스를 말한다. 보육시설 근거법인 영유아보육법을 보면 제1조에서 “영유아의 심신을 보호하고 건전하게 교육하여 건강한 사회 구성원으로 육성함과 아울러 보호자의 경제적·사회적 활동이 원활하게 이루어지도록 함으로써 가정복지 증진에 이바지함을 목적으로 한다” 고 규정하고 있으며, 보육시설의 종류에 대하여 그 운영자 등에 따라 국공립·법인·직장·가정·부모협동·민간보육시설로 구분하고 있다.¹⁵⁾ 일반적으로 어린이집이라고 불리운다.

보육시설은 미취학아동에 대한 보호·양육을 주기능으로 하는 보육복지시설로서 일정한 경우 국가로부터 보육료 등을 지원받는 체계로 운영되고 있다. 맞벌이가 점점 증가하는 시대상황에 따라 그 수도 증가하여 왔고 사회적 역할 역시 중요하다고 할 수 있다. 지역아동센터와 비교하여 보면 보육이라는 기능측면에서 유사한 점이 많으나, 보육시설은 미취학 아동을 주요 대상으로 하고 있다는 점과 (일정 대상 보육아동에 대하여 정부에서 보육료 등을 지원받고 있지만)부모가 상당한 금액의 보육료를 부담하는 등 비용 측면에서 차이가 있다 할 것이다. 현재 우리나라의 보육시설은 각 가정의 빈부격차 등과 관계없이 “어린이집(보육시설)—유치원—학교” 라는 아동성장에 따른 보육교육시스템의 한축을 이루고 있다고 할 수 있다.

보육시설에 대한 지방세 감면내용을 보면 지방세법 제272조 【사회교육시설 등에 대한 감면】 제5항에서 “「영유아보육법」에 의한 영유아보육시설 및 「유아교육법」에 의한 유치원을 설치·운영하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세와 등록세를 면제하고, 과세기준일 현재 영유아보육시설 및 유치원에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 재산세·도시계획세·공동시설세 및 사업소세를 면제한다.(단서 생략)” 고 규정하여 부동산 관련 지방세 및 사업소세 등을 감면토록하고 있으며, 그 대상이 되는 자에 대하여도 지방세법에 별도의 제한규정을 두지 않고 영유아보육법에 의한 영유아보육시설의 운영(예정)자이면 족한 것으로 되어 있다. 즉, 개인이나 일반단체의 경우에도 영유아보육법에 의한 영유아보육시설 운영자로 등록하면 취득세 등의 감면이 가능한 것이다. 이는 아동복지법에 의하여 아동복지시설로서 유사한 역할을 하고 있는 지역아동센터의 운영자가 아동복지법에 의한 적법한 운영자라 하더라도 개인 또

15) 영유아보육법 제2조(정의), 제10조(보육시설의 종류), 제27조(보육시설 이용대상) 참조

는 일반단체의 경우 취득세 등 지방세를 감면받지 못한다는 것과 큰 차이라 할 것이다.

3. 유치원 등 교육시설 대한 지방세 감면제도

가. 유치원에 대한 감면

교육기본법 제9조를 보면 “유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 위하여 학교를 두며, 학교는 공공성을 가지며 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지 발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 하며, 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성 함양을 포함한 전인적 교육을 중시하여 이루어져야 한다” 고 규정하고 있으며, 유아교육법 제2조 제1호에서 “유아라 함은 만 3세부터 초등학교 취학 전까지의 어린이를 말한다” 고 규정하고 제2호에서 “유치원이라 함은 유아의 교육을 위하여 이법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다” 고 규정하고 있다. 이와 같이 유치원은 유아교육법에 근거하는 교육시설로서 “보육” 을 목적으로 하는 복지시설로 분류되는 보육시설(어린이집)과는 차이가 있다. 다만, 대상 아동의 연령이 만3세부터 초등학교 취학전 아동으로서 보육시설과 중복되는 면을 보이고 있다.

유치원에 대한 지방세 감면은 지방세법 제272조 【사회교육시설】 제5항에 영유아보육시설과 함께 동일한 요건으로 규정하고 있다. 이를 볼 때 영유아보육시설과 유치원은 그 구체적 목적이나 근거법규가 일치하지는 않으나 지방세 감면정책상 영유아보육시설과 유치원의 사회적 역할에 따른 감면 필요성, 감면범위 등에 차이를 두고 있지는 않다고 보여진다. 따라서 유치원 역시 유아교육법에 의하여 운영자로 등록한(하는) 자는 운영자가 개인인지 여부를 따지지 않고 감면대상에 해당된다.

나. 유치원 외 교육시설에 대한 감면

아동을 대상으로 하는 교육시설에 대한 지방세법상의 감면으로는 초·중등교육법 및 고등교육법에 의한 학교를 운영하는 자 및 평생교육법에 의한 교육시설¹⁶⁾을 운영하는 평생교육단체에 대한 감면 등이 있다(지방세법 제107조 및 같은법 시행령 제79조). 이와 같이 학교는 지방세법에 의한 별도의 추가 요건없이 관련 교육법에 의한 학교를 운영하는 자이면 감면조건을 갖춘 것으로 되어 있으나, 평생교육시설의 경우 감면대

16) 평생교육법 제2조(정의) 제1호 “평생교육” 이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 기초·문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다.

상이 되는 운영자를 평생교육단체로 한정하여 운영자가 개인인 경우에는 지방세법에 의한 감면대상에서 제외하도록 하고 있다. 그러나 서울특별시세감면조례에서 감면받는 자의 단체 해당 여부에 대한 별도의 제한 없이 평생교육법에 의한 평생교육시설을 설치·운영하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세 및 등록세를 면제하고, 과세기준일 현재 평생교육시설 등에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 도시계획세 및 공동시설세를 면제하도록 하여¹⁷⁾ 운영자를 단체로 한정하지 않고 평생교육법에 의한 평생교육시설에 해당하는 경우는 모두 감면하도록 하고 있어 지방세법에 의한 감면대상에 해당되지 않는 경우에도 감면조례를 통하여 감면이 가능토록 함으로써 실질적으로는 평생교육법에 의한 평생교육시설 운영(설치) 자격요건만을 갖추면 된다 할 것이다.

〈표 III-2〉 각 시설별 유사점 및 차이점 등 비교

구 분	지역아동센터	영유아보육시설	유치원	평생교육시설
근거법	아동복지법	영유아보육법	유아교육법	평생교육법
내용	아동 건전육성을 위한 복지 서비스 제공	영유아 보호·양육 및 교육 제공 등 복지서비스 제공	미취학 유아의 교육	정규과정외 학력보완교육, 직업 능력향상 교육 등 모든 형태의 교육
특성	보육·교육·복지 기능	보육·교육·복지기능	주 : 교육 기능	주 : 교육 기능
대	(저소득)아동	영유아	유아	모든 연령
지방세 감면시 차이점	독립 감면규정 없음 (사회복지단체 감면규정 적용)	독립 감면규정 있음	독립 감면규정 있음	독립 감면규정 있음 (조례- 감면 확대)
	지방세법상 별도 운영자 자격 필요	지방세법상 별도 자격 제한 없음	지방세법상 별도 자격 제한 없음	지방세법 : 단체 조례 : 제한 없음

사회적인 측면에서 보았을 때 지역아동센터, 보육시설, 유치원 등은 대상 아동에 대한 교육·보육·복지 지원 등 유사한 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 오히려 대상 아동에 대한 국가적·사회적 지원 필요성, 시설 운영의 수익성, 사회 안전망 구축 등의 측면에서 보면 저소득층 자녀를 주요 대상으로 하는 지역아동센터가 보육시설이나 유치원보다 더 중요한 역할을 한다고 할 수도 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 지역아동센터에 대하여는 지역아동센터의 특수성을 감안한 별도의 지방세 감면규정 없이 다

17) 서울특별시세감면조례 제8조 제1호 참조

른 일반적 복지시설에 대한 감면규정에 포함하여 획일적으로 적용토록 하여 아동복지법상 적법하게 운영자격을 갖추어도 지방세를 감면받지 못하는 경우가 발생하게 되고, 보육시설 및 교육시설에 대하여는 관련법규에 의하여 운영자 자격을 갖추면 지방세법상 별도 자격요건 없이 지방세를 감면토록 하고 있음을 알 수 있다.

4. 복지시설에 대한 감면제도

지역아동센터는 아동의 보육 및 교육 이외에도 저소득층 등 소외 아동에 대한 의료지원 등을 포함한 종합적 복지정책의 수행도 중요한 운영목적으로 하는 복지시설인바, 지역아동센터 외의 다른 복지시설에 대한 지방세 감면제도 현황에 대하여 간략히 살펴봄으로써 다른 복지시설과 지역아동센터와의 지방세 감면제도를 비교하여 보고자 한다.

가. 지방세법에 의한 복지시설 감면

지방세법상 복지시설에 대한 감면은 지방세법 제107조【용도구분에 의한 비과세】 및 같은 법 시행령 제79조【비영리사업자의 범위】에서 규정하고 있다. 그 내용을 보면 사회복지사업법의 규정에 의하여 설립된 법인, 양로원·보육원·모자원·한센병자 치료보호시설 등 사회복지사업을 목적으로 하는 단체 및 한국한센복지협회가 고유업무에 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여 취득세 등 부동산 관련세금을 비과세하도록 하고 있으며, 비과세를 받는 자의 범위에 개인이나 일반단체가 없음을 알 수 있다. 이는 사회복지사업의 운영에 있어 사회복지사업에 대한 정확한 이해와 전문적 지식을 갖춘 자에게 사회복지사업을 운영토록 함으로써(일정 기준 이상의 시설 또는 종사자 채용 등 자격요건을 둠으로써) 체계적인 복지사업을 운영하기 위한 것으로 보이나, “사회복지사업을 목적으로 하는 단체”의 범위에 있어서는 정관의 목적이 사회복지사업법에서 규정한 사업이면 족한 것인지 아니면 별도로 관련 법률에 의하여 사회복지단체로 인정을 받아야 하는 것인지에 대하여 명확하지 않다.

참고로 사회복지사업법은 사회복지사업에 관한 기본적인 사항을 규정한 법률로서 제2조에서 사회복지사업에 대하여 규정하고 있는바, “사회복지사업이라 함은 동 조항에 규정된 법률에 의한 보호·선도 또는 복지에 관한 사업과 사회복지상담·부랑인 및 노숙인 보호·직업보도·무료숙박·지역사회복지·의료복지·재가복지·사회복지관 운영·정신질환자 및 한센병력자 사회복지에 관한 사업 등 각종 복지사업과 이와 관련된 자원봉사활동 및 복지시설의 운영 또는 지원을 목적으로 하는 사업을 말한

다.” 고 하면서 관련 법률에 아동복지법(지역아동센터 규정), 노인복지법(노인복지시설 규정), 영유아보육법(보육시설 규정) 등을 포함하고 있다.

나. 감면조례에 의한 복지시설 감면

감면조례에 의한 복지시설 감면규정을 살펴보면 서울특별시의 경우 서울특별시세감면조례 제7조에 노인복지시설에 대한 취득세 등의 감면 규정을 두고 있다. 그 내용을 보면 노인복지법 제31조 규정에 의한 노인복지시설을 설치하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세와 등록세를 감면토록 하고 있으며, 그 대상에 있어서 법인 또는 사회복지단체에 제한하고 있지는 않다. 따라서 노인복지법에 의한 노인복지시설 운영자가 되면 감면조례에 의하여 개인 또는 일반단체의 경우에도 취득세 등을 감면 받을 수 있다.

또한, 노인복지법 제31조 규정을 보면 취득세 등이 감면되는 노인복지시설의 종류가 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인여가복지시설, 재가노인복지시설, 노인보호전문기관 등 광범위하게 포함됨을 알 수 있고, 감면폭에 있어서도 무료·실비운영 노인복지시설의 경우 취득세 등의 100% 감면을, 유료로 운영하는 복지시설의 경우에도 50%를 감면해주고 있어 감면혜택이 큼을 알 수 있다.

IV. 지역아동센터에 대한 현행 지방세 감면제도의 문제점

1. 지역아동센터의 특수성 등에 대한 인식부족의 문제

지역아동센터는 그 탄생 배경을 보아도 알 수 있듯이 개인 또는 (종교)단체에 의해서 자생적으로 빈곤층의 구제·복지활동 차원에서 제도권 밖에서 탄생하여 국가에서 담당하여야 할 많은 부분을 감당해 왔다고 할 수 있다. 이러한 지역아동센터 역할의 중요성에 대하여 뒤늦게 국가에서 인식하고 법제화 및 국가적 차원의 지원을 하게 됨에 따라 정식으로 법상 복지시설로 인정하게 되었고 이러한 과정에서 기존의 공부방 등의 명칭으로 운영되던 자생적 시설들이 아동복지법상의 지역아동센터로 전환하게 되었다.

위와 같은 이유로 기존 공부방이 전환한 대부분의 지역아동센터는 빈민층 밀집지역

에 위치하게 되고, 그 규모에 있어서도 소규모이며, 운영자도 대부분 개인 또는 종교단체인 것이 현실이다. 그러나, 현행 복지시설에 대한 지방세 감면규정은 지역아동센터가 제도권으로 진입하기 전에 규정된 것으로서 이후 법제화된 지역아동센터와 같은 특수한 경우를 예상하지 못한 것으로 보인다. 따라서, 현행 복지시설에 대한 감면규정은 그 감면대상자를 사회복지법인 또는 사회복지단체로 한정하고 있어 아동복지법에 의하여 적법절차에 의하여 설치된 복지시설인 지역아동센터의 경우 대부분 운영자가 개인 또는 종교단체임에 따라 실질적인 감면혜택은 미미하다고 할 것이다.

더욱이 앞에서 살펴본 바와 같이 노인복지시설의 감면대상자를 지방세법에서는 법인이나 단체로 한정하고 있어도 감면조례를 통하여 노인복지법에 의하여 적법하게 등록한 모든 이에게 감면을 확대하였음을 볼 때, 지역아동센터에 대한 지방세법의 감면규정이 미비하다 하더라도 감면조례를 통해 이를 보완하는 것이 가능함에도 저소득층 자녀에 대한 종합적 복지서비스 제공을 통해 사회안전망 구축 등 국가적으로 중요한 역할을 수행하고 있는 지역아동센터에 대하여 감면조례에서도 감면규정을 두고 있지 않은 것은 지역아동센터의 특수성 및 사회적 역할의 중요성에 대한 인식 부족에서 오는 것이 아니냐 하는 의문이 든다.

2. 사회적 기능이 유사한 다른 시설과의 형평성 문제

세금의 감면은 그 자체가 전체 납세자에 대한 형식적 불평등 및 감면대상자에 대한 금전적 혜택이라는 점에 비추어 엄격히 운영함은 당연하다 할 것이며, 감면대상의 선정에 있어 형평성 유지 또한 중요하다 할 것이다. 지역아동센터는 영유아보육시설 또는 유치원 등 학교시설 등과 비교하여 볼 때 그 기능면에 있어서도 유사하고(저소득층 자녀를 주요 대상으로 한다는 면에서 보면 사회적 역할은 더 중요하다고 볼 수도 있다), 국가복지정책에 있어서도 영유아보육시설이나 노인복지시설 등의 다른 복지시설들 보다 그 중요도가 낮다고 할 수 없음에도 지방세 세제지원 측면에 있어서는 실질적인 지원의 차이로 인하여 형평성에 문제가 있다고 생각된다.

지역아동센터중 현행 지방세법상 감면대상에서 제외되는 종교단체 및 개인이 운영하는 지역아동센터에 대하여 나누어 살펴보면, 종교단체는 그 종교단체의 목적사업에 자선, 선교를 제외할 수 없으며, 종교단체에서 운영하는 지역아동센터의 경우 대부분의 종교단체가 자선과 선교, 지역사회 복지활동의 측면에서 운영하고 있다. 이에 대하여 지방세법에 의한 감면대상 판단시 아동복지법에 의한 지역아동센터로 정식으로

등록하고 운영하는 경우 종교시설이 아니라 복지시설로 분류되어 종교목적에 직접 사용하는 것으로 인정받지 못해서 종교단체에 대한 비과세대상에서 제외된다.¹⁸⁾ 그리고, 복지시설로서 감면 여부를 판단할 때에는 종교단체는 지방세법에서 감면대상으로 허용하는 사회복지단체로 인정받지 못하여 복지시설 운영자로서도 감면받지 못하고 있다. 지역아동센터가 법제화되기 이전에는 공부방 등의 명칭으로 동일 형식의 운영 형태에 대하여 선교 등의 범위에 포함하는 것으로 보아 종교단체의 종교목적용 부동산으로 취득세 등을 비과세하였던 것이 정식으로 아동복지법에 의한 지역아동센터로서 체계적인 시설을 갖추고 운영을 할 때는 사회복지단체가 아니라는 이유로 감면대상에서 제외되는 결과가 초래된다. 정식으로 등록한 지역아동센터는 아동복지법에 의하여 보다 체계적인 관리와 종사자 교육 등을 통하여 양질의 서비스를 아동들에게 제공할 수 있으므로 미등록 지역아동센터를 제도권내로 흡수해야 함에도 현행 지방세 감면제도는 정반대의 결과를 야기시켜 오히려 지역아동센터의 제도권내 진입의 장애요인이 되고 있는 것이다.

개인이 운영하는 지역아동센터는 현행 아동복지법상 지역아동센터의 시초가 되는 것으로 지역의 독지가가 자비 또는 후원을 통하여 국가에서 할 일을 대신하였다는 시대적 배경이 있고, 현재까지도 지역아동센터중 절반에 가까운 시설이 개인에 의하여 운영되어 오고 있다. 이러한 지역아동센터의 탄생과정과 소규모 운영형태 등을 보았을 때 앞으로도 개인이 운영하는 지역아동센터의 비중은 상당할 것으로 예측된다. 그리고 기능이나 사회적 역할에 있어서도 대부분 개인이 운영하는 보육시설 또는 유치원과 비교하여 볼 때 세제지원 측면에서 차이를 둘 필요가 없음에도 불구하고 현재와 같이 보육시설이나 유치원처럼 지역아동센터에 대한 감면규정을 별도로 제정하지 않은 상태에서 단순히 일반적 복지시설에 해당하는 현행 감면규정만으로 감면 여부를 판단하게 됨으로써 지방세 감면을 통한 세제지원은 실질적으로 그 효과가 미미하다고 할 것이다.

V. 지역아동센터에 대한 지방세 감면제도 개선방안

1. 지역아동센터에 대한 지방세감면제도 개선의 필요성

앞에서 살펴본 바와 같이 지역아동센터에 대한 지방세감면제도는 지역아동센터의

18) 지방세법 제107조에 의거 종교단체에서 종교용으로 직접 사용하는 경우에 한하여 취득세 등의 비과세대상이 됨.

특수성 및 현행 복지시설 등에 대한 감면규정의 엄격한 자격요건으로 인하여 대부분의 지역아동센터가 원천적으로 감면대상에서 제외되고 있다. 지역아동센터에 대한 지방세 감면제도를 전체적으로 부정하지 않고 사회복지법인(단체 포함)에 의하여 운영되는 지역아동센터에 대하여는 지방세 감면제도가 유효한 면이 있음을 보았을 때 지역아동센터의 사회적 역할에 대한 중요성에 대하여는 지방세 정책당국도 이를 인정한 것으로 보여진다. 다만, 현행 지역아동센터에 대한 지방세 감면정책(운영자에 따른 감면대상 제한)이 감면정책상 일정한 이유에 의한 것으로 개인 등이 운영하는 지역아동센터를 축소하고 사회복지법인 또는 사회복지단체의 운영을 지향하기 위하여 차등적으로 정책을 집행하기 위한 것인지에 대하여는 그 이유를 나타내는 자료를 찾기는 힘들다. 오히려 현재 보건복지가족부에서 추진하고 있는 지역아동센터에 대한 지원정책을 볼 때 운영자에 대한 차등지원책이 보이지 않고, 지역사회 내에서 주민들을 상대로 한 소규모 운영현황, 연령층만 다를 뿐 보육시설·유치원 등의 시설과 유사한 형태의 운영방법 등을 볼 때 앞으로도 개인에 의한 운영방식이 지속될 것으로 보이며, 이러한 개인운영 지역아동센터 또는 일반(종교)단체에 의해 운영되는 지역아동센터를 지방세 감면대상에서 배제해야 할 특별한 이유도 찾을 수 없다.

지역아동센터에 대한 지방세 감면의 필요성을 좀 더 구체적으로 보면

1) 지역아동센터는 그 대상을 저소득층 자녀를 주요대상으로 하여 경제적인 문제 등으로 인하여 가정의 보호, 교육 등이 어려운 성장기 아동에 대한 복지 및 교육의 중요한 역할을 수행한다는 점에서 이를 세제적인 측면에서도 지원하여 동 시설의 운영을 활성화 할 필요가 있으며,

2) 지역아동센터와 유사한 역할을 하는 보육시설, 유치원, 학교시설 등 타 시설에 대한 지방세 감면제도의 대상선정기준과 비교하여 볼 때 유독 지역아동센터에 대하여만 엄격한 면이 있는바, 오히려 저소득층을 주요 대상으로 한다는 점에 있어서는 복지 측면에서 더 중요함에도 보육시설 등 다른 시설들과 세제지원정책에 있어서 차등을 두는 것은 형평성 문제가 있으므로 이러한 불형평을 해소할 필요가 있다 할 것이며,

3) 정부의 입장에서 보았을 때 지역아동센터가 다른 시설들과 차별되는 가장 큰 역할은 사회안정망의 구축이라 할 것이다. 갈수록 빈부격차가 심해지고, 맞벌이의 증가 등으로 인하여 자녀교육을 가정, 학교에만 의존할 수 없는 현실에서 경제적 곤란 등으로 자녀교육에 어려움이 큰 저소득층의 자녀들을 대상으로 인격형성의 중요한 시기에 종합적인 복지서비스를 제공함으로써 사회구성원으로서 제자리를 찾을 수 있도록 사회안전망을 구축하는 것은 지역아동센터의 가장 큰 역할이며 공이라 할 것이다. 이

러한 역할은 정부의 의무를 대신한 것으로서 여타 시설과 비교하여 볼 때도 지역아동센터의 사회적 역할이 보다 큼을 알 수 있다.

지역아동센터의 사회적 역할이나 중요성 등을 감안하여 보았을 때 보육시설, 유치원 등의 저연령 아동 대상 복지정책과 연결된 아동성장에 따른 지속적 복지서비스 제공이라는 측면에서 그 중요성을 알 수 있고, 노인인구 증가에 따른 사회적 필요성에 의하여 감면조례를 통한 감면범위를 확대하여 시행하고 있는 노인복지시설과 비교하여 보았을 때, 아동(청소년)기의 사회 적응 훈련의 중요함을 인식하고 지역아동센터에 대하여 위 시설들과 대등한 혹은 좀 더 많은 지원이 필요하며 세제적인 지원 또한 절실히 요구된다 할 것이다.

2. 개선방안(지역아동센터에 대한 지방세 감면대상 확대)

현재 종교단체가 운영하는 지역아동센터에 대하여는 세무당국은 유권해석을 통하여 종교단체의 고유목적에 사용하는 것으로 볼 수 없다는 이유로, 그리고 종교단체가 사회복지단체가 아니라는 이유로 비과세·감면대상에서 제외되어 왔다. 최근에 와서 법원 및 조세심판원에서 개별사안을 통하여 종교단체의 지역아동센터 운영도 넓은 범주의 선교사업으로 보아 종교용으로 사용하는 것으로서 비과세대상으로 해석한 사례가 있으나,¹⁹⁾ 이러한 사례는 지역아동센터의 사회적 중요성이 아니라 현실적인 감면 필요성을 인정하면서 종교단체에 대한 비과세 규정을 적용한 것으로 보여지며, 복지시설인 지역아동센터에 대한 세제지원이라고 볼 수 없다. 또한 실무에 있어서도 구체적인 사례 적용에 있어 운영형태, 대상아동이 지급하는 비용의 실비 인정여부 등 순수한 선교사업의 판단 여부에 의하여 비과세 여부를 개별적으로 판단하여야 하므로 위 사례의 적용에는 상당한 어려움이 있다. 더욱이 이러한 해석은 지역아동센터 운영의 큰 축을 형성하고 있는 개인 운영자에 대한 감면 배제는 지속되는 문제점이 있어 근본적인 해결책이 될 수 없다 할 것이다.

이러한 문제의 해결을 위하여 지역아동센터의 탄생, 성장배경 등의 특수성으로 인하여 개인 또는 종교단체 등이 운영자의 주축이 될 수밖에 없음을 감안하여 유사한 기능을 하는 보육시설이나 유치원 등과 같은 범주에서 감면규정을 별도로 제정하여야

19) 서울고법 판결(2003누15210, 2004. 7. 28), 조세심판원 결정(조심 2008지380, 2008. 11. 28) 참조

할 것이다. 감면규정의 제정에 있어서 유사시설인 보육시설 및 유치원에 대한 현행 지방세법의 감면규정에 추가하는 방안과 별도로 노인복지시설의 경우와 마찬가지로 지방자치단체에 일정한 자율권을 주어 지방자치단체의 감면조례로서 규정하는 방안이 있을 것이다.

가. 지방세법 개정에 의한 감면대상 확대

현행 지방세법 제272조【사회교육시설 등에 대한 감면】 제5항을 보면 “「영유아보육법」에 의한 영유아보육시설 및 「유아교육법」에 의한 유치원을 설치·운영하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세와 등록세를 면제하고, 과세기준일 현재 영유아보육시설 및 유치원에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 재산세·도시계획세·공동시설세 및 사업소세를 면제한다., (단서생략)”라고 규정되어 있는바, 동 조항에 의한 감면대상에 지역아동센터를 추가하여, “「영유아보육법」에 의한 영유아보육시설, 「유아교육법」에 의한 유치원 및 「아동복지법」에 의한 지역아동센터를 설치·운영하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세와 등록세를 면제하고, 과세기준일 현재 영유아보육시설, 유치원 및 지역아동센터에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 재산세·도시계획세·공동시설세 및 사업소세를 면제한다. (단서 생략)”로 개정하여 성격이 유사한 보육시설 및 유치원과 동등한 감면혜택을 부여하는 것이다.

나. 감면조례 개정을 통한 감면대상 확대

지역아동센터가 현행법상 복지시설로 분류되고 있다는 점, 복지시설중 그 사회적 역할이 지속적으로 증가하고 있다는 점 등을 고려할 때, 복지시설중 지역아동센터와 마찬가지로 그 사회적 역할의 중요성이 증대되고 있는 노인복지시설의 감면방법에 맞추어 각 지방자치단체의 조례중 노인복지시설에 대한 감면조항에 추가하여 감면하거나 교육적인 성격을 감안하여 평생교육시설 등에 대한 감면조항에 추가하는 방법이 있을 수 있다. 어느 경우나 감면조례에서 자격조건을 더 엄격히 하지 않고, 각각의 관련법에 의한 자격을 갖추면 되도록 되어 있고, 감면세목이나 범위에 있어서도 큰 차이가 없다.

위와 같이 지역아동센터에 대한 감면제도의 보완시행방법으로 두 가지 방법을 생각할 수 있다. 다만, 지역아동센터의 사회적 위치가 개별 지방자치단체의 특별한 지역 사회문제의 해결을 위한 것이라기보다는 국가 전체적으로 저소득층 자녀를 중심으로 한 아동복지정책의 일환으로 복지, 교육 서비스 제공 등을 통한 사회안전망 구축이라는 광범위한 목적을 갖는다는 면에서 지방자치단체가 개별적으로 판단하여 각 지방자

치단체의 여건에 따라 감면 여부를 결정하는 감면조례에 의한 방법보다는 모든 지방자치단체가 동일하게 시행할 수 있도록 지방세법에 의하여 감면토록 하는 것이 보다 바람직할 것이다.

3. 맺음말

무절제한 감면제도의 운영은 납세자의 납세의식을 결여시킬 수 있는 부작용이 있지만, 형평에 맞지 않는 감면제도, 시대변화를 수용하지 못하여 실효성이 떨어지는 감면제도 또한 납세자의 공감을 얻지 못할 것이다.

출산율의 감소, 평균수명의 증가, 청년실업 문제 등 예전에 생각하지 못했던 사회·경제문제들이 점점 심화되고 있고, 사회계층의 양극화현상과 빈곤층의 증가 등으로 인하여 가족내에서 해결되었던 문제들이 점점 지역사회, 국가 등의 책임있는 활동을 필요로 하게 되었다. 지역아동센터는 급격한 사회변화를 겪고 있는 현실에서 장래 우리나라의 근간이 될 아동에 대한 적극적인 복지서비스를 제공함으로써 우리나라를 건강하고 밝은 사회로 만드는데 중요한 역할을 하여 왔고, 앞으로도 노인복지정책과 더불어 국가복지정책의 한축으로서 그 중요성이 더욱 더 증가할 것이 예상된다. 이러한 사회변화에 발맞추어 지방세 측면에서도 지역아동센터에 대한 현행 지방세 감면제도가 적절하게 운영되고 있는지, 그리고 앞으로 지역아동센터에 대한 지방세 지원의 범위와 방법을 어떻게 할 것인지에 대하여 보다 넓은 시각에서 심도 있는 검토가 이루어지기를 바란다.

참고자료

1. 김태호, 지방세개론, 도서출판 세연 2000.
2. 양계민외, 청소년방과후활동의 운영실태와 활성화방안, 한국청소년개발원 2006
3. 임재근, 지방세 비과세·감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한 연구, 서울시립대 세무전문대학원, 2002.02
4. 장경희 지역아동센터 운영의 활성화 방안, 서강대 공공정책대학원, 2006.07
5. 2007 보건복지가족백서 / 보건복지가족부, 2008
6. 2005년도 아동복지사업 안내, 보건복지부 아동정책과 2005. 1.
7. 2008년 12월 기준 지역아동센터현황 등, 지역아동정보센터 홈페이지(www.icareinfo.info)
8. 지역아동센터 소개 등, 전국지역아동센터협의회 홈페이지(www.jckh.org) 