

재정건전성 측면에서의 지방세 비과세·감면 분석: 일몰기준을 중심으로

김성주(한국지방행정연구원)

I. 문제제기

민선 5기 지방자치치가 시작되었다. 유구한 지방자치의 역사를 가진 미국, 일본 등에 비하면 이제 사춘기 정도의 시기지만, 이 사춘기까지도 숫한 우여곡절 끝에 맞이했다고 할 수 있다. 중앙집권에서 지방분권으로의 변화정도는 다양한 부분을 통해 측정할 수 있겠지만 지방재정의 분권 정도는 중요한 분권지표 중의 하나라고 할 수 있다. 특히 이전재원 외에 자체재원의 비율은 가장 기본적이면서 중요한 분권지표이다. 따라서 이러한 지방세원의 발굴과 국세의 지방세로의 이양을 위해 많은 전문가들의 주장이 계속 있어 왔다. 그 결과 최근의 지방소득세, 소비세 도입은 그 작은 결실일 수 있다. 이처럼 힘겨운 지방세원의 확보를 위한 노력은 계속되고 있다. 그러나 지방재정수요는 지속적으로 증가해왔으며 향후 계속 증가할 사회복지예산, 신세원 발굴에 대한 구조적 한계, 민선을 거듭할수록 드러나는 자치단체장들의 도덕적 해이 등으로 인한 지방재정의 위기감이 증가하고 있다.

지방재정에 위기감을 더하는 또 하나는 1961년 이후 계속 유지·확대되고 있는 지방세 비과세·감면제도이다. 비과세·감면제도는 조세지출 중의 하나로서 가시적이지 않지만 취약한 지방재정력을 더욱 어렵게 하는 원인이 되고 있으며, 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 등의 부정적인 영향을 초래하고 있다. 따라서 지방세 비과세·감면의 규모와 운영방식 등을 전면적으로 검토하여 보다 합리적인 운영 틀을 정립하는 작업이 추진되어야 할 것이다. 다만, 본 연구에서는 지방세 비과세·감면 제도 자체는 그 정당성이 인정되고 있는 만큼, 비과세·감면액이 많다고 해서 무조건 부정적이라는 인식보다는 효율적 운영이 필요하다는 전제하에 출발한다.

특히 2010년 2월 26일자로 지방세 특례제한법이 국회를 통과하면서 감면조례 허가제 폐지와 지방세지출예산제도에 대한 법적근거가 마련되었고 2011년 1월 1일부터 전면적으로 시행될 예정이다. 따라서 감면조례허가제 폐지로 인한 지방자치단체의 자율성증가에 대한 책임성 및 재정건전성이 확보될 수 있는 장치마련이 필요할 것이다.

이를 위해 본 연구에서는 지방자치단체에서 자율적으로 판단할 때 활용할 수 있는 기준을 설정하고자 한다. 다만 지방세 비과세·감면은 그 대상이 다양하고 자치단체별 이해관계가 차별화되어 있기 때문에 기준을 만들어 활용하는 데는 한계가 있을 것이다. 이러한 이유에서 지방세 감면의 일몰기준에 대한 국내연구가 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 동일한 맥락에서 본 연구는 실험적인 연구의 성격을 갖고 있다.

지방세 비과세·감면과 관련하여, 자율성이 증대하는 부분은 비과세보다는 감면을 중심으로 이루어지게 될 것이다. 따라서 분석대상을 지방세 감면에 초점을 두고 필요한 부분에 대해서만 비과세에 대한 분석을 포함한다.

II. 지방재정건전성과 비과세·감면의 관계

1. 지방재정건전성의 정의

임성일(2007)에 의하면 재정건전성 원리는 거시적으로 재정의 수지균형과 적정채무의 유지상태를 파악하는 원리이며, 미시적으로는 건전한 세입능력의 범위에서 재정지출수요를 충족하는 모든 재정행위를 포괄하는 개념이다. 일반적으로 ‘재정적자’라 함은 “재정지출이 재정수입을 초과하는 현상”을 말하며, 이러한 현상의 심각한 정도에 따라 재정적자를 ‘재정위기’라고 부르곤 한다. 그러나 현상적으로 나타난 재정적자가 단순히 일시적이고 지엽적인 이유로 나타난 것이라면 굳이 재정위기라고 까지 할 필요는 없을 것이다. 문제는 이러한 현상적으로 나타나는 재정적자가 특정사회가 안고 있는 항상적이고 보다 광범한 구조적 요인에 의한 것일 때는 특히 ‘재정위기’라고 부르며 ‘재정건전성’ 문제는 바로 이와 같이 재정적자가 구조적 요인에 의해 지속성을 띠는 경우에 제기되는 것이다(우명동, 2009).

지방재정상의 적자 내지 지방재정건전성 관련문제도 지방자치단체의 건전한 예산운영은 주어진 세입으로 세출을 충당하는 세입과 세출간 균형재정(balanced budget)을 유지해야 하며, 원칙적으로 적자재정은 허용되지 않는다. 또한 지방재정의 건전성 원리는 세계 각국에서 보편적으로 적용되고 있는 균형재정(재정수지) 부문과 채무수준 부문을 중심으로 활성화되고 있는 가운데 세부적으로는 재정활동 전반에 걸쳐 적용된다.

우리나라의 경우 지역의 재정수요와 재정력 차이의 상당부분을 보전해주는 방식의 지방교부세제도가 있어서 지방재정위기 문제가 제기되지 않을 수 있다는 견해도 있을 수 있다. 그러나 이전재원이 있는 상태에서도 만성적으로 지출초과현상이 나타나거나 지방정부에 할당된 기능에 비해 주어진 세원배분체계 하에서 지방세입 충족률이 낮은 상태가 지속적으로 심화된다면 지방재정위기 내기 그에 따른 지방재정건전성 논의는 여진히 필요한 것으로 판단된다(우명동, 2009).

2. 비과세·감면의 정의

모든 조세는 조세법률이 유보하고 있는 과세요건을 충족함으로써 납세의무가 성립된다. 과세요건은 학자에 따라 여러 가지 요건을 들고 있으나, 일반적으로 납세의무자, 과세권자, 과세물건, 과세표준, 세율의 다섯가지를 들고 있다. 이러한 과세요건이 갖추어짐으로써 추상적으로 성립된 납세의무는 과세권자나 납세의무자가 확정함으로써 납부할 세금이 구체적으로 정해진다(김태호, 2001).

“비과세”는 과세대상 물건을 과세요건의 하나인 과세물건에 포함시키지 않거나, 당해 물건의 소유자나 귀속자를 납세의무자의 범위에서 제외시킴으로써 납세의무가 성립되지 않는 것을 말한다.

“감면”은 과세요건이 갖추어지고 납세의무가 성립 또는 확정이 된 것을 납세의무자의 신청 또는 직원에 의하여 과세권자가 이를 면제하여 주는 것을 말한다. 그러므로 비과세는 면제처분이라는 절차가 필요없지만, 감면은 면제처분이라는 별도의 행정처분이 필요하다.

즉, 비과세와 감면은 “세금부담이 없다”는 효과면에서는 같지만, 이 효과를 발생시키는 원인과 절차는 다른 것이다. 이와 같이 과세요건의 하나를 과세요건에서 제외함으로써 납세의무가 원천적으로 성립되지 않도록 하는 것을 비과세라 한다. 따라서 비과세는 과세요건을 충족하여 성립되거나 확정된 납세의무를 별도의 행정처분에 의하여 이를 면제하는 감면이나 과세면제와는 그 법적 성격이 다른 것이다(김태호, 2001).

지방세 비과세·감면제도는 중앙정부의 정책목표 달성을 뒷받침하는 주요한 수단의 역할을 해 왔다. 일반적으로 비과세·감면을 포함한 조세지출¹⁾은 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 큰 것으로 평가되고 있다. 1980년대에 아르헨티나, 브라질, 콜롬비아, 인도네시아, 자메이카와 멕시코는 조세지출의 확대에 의한 세수기반잠식을 해결하기 위하여 조세지출을 축소시키는 세계개혁을 추진할 수밖에 없었다. 조세지출 축소를 통한 세수기반확충은 OECD국가들이 추진하고 있는 최근 세계개혁의 공통된 특징이라고 할 수 있고, 이러한 현실적 어려움을 타개하기 위해 대부분의 국가들은 재정지출에 대한 효율성 및 투명성 제고를 위해 조세지출 예산제도를 도입하고 있다(이삼주, 2006).

지방세 비과세·감면제도는 1949년 12월 22일 제정 이후 현재까지 그 당시의 경제상황, 사회적인 분위기 및 정책방향에 따라 잦은 개편이 이루어져 왔다. 1960년대에는 산업의 육성 및 활성화를 위해, 1970년대에는 경제개발의 지원을 위해, 1980년대에는 사회복지에 대

1) 조세지출은 정부가 경제적·사회적 목표의 달성을 위하여 징수할 세금을 감면의 형식을 빌어 징수하지 않는 것을 의미하며, 직접적인 예산지출과 같은 효과를 갖는다는 측면에서 정부지출의 일종이라고 설명될 수 있다. 직접적인 예산지출은 매년 세출예산으로 편성되어 그 때마다 의회의 예산심의를 받아야 하지만, 조세지출은 일단 의회에서 관련법이 통과되면 그 조하이 개정되지 않는 한 지속적으로 보장되는데 주요한 차이점이 있다. 대체적으로 조세지출로 인한 혜택의 내용은 뚜렷하며, 또한 그 혜택대상도 명확하고 한정되어 있다. 반면 그것으로 인하여 직접적인 피해를 받는 계층은 명확히 드러나지 않을 뿐만 아니라 그 피해가 무엇인지도 확실치 않으며 가시적이지 않다(전상경, 2007).

한 관심 증대, 세부담 형평성의 제고 필요성에 따라 사회경제 환경변화를 반영하는 방식으로 개편되었다. 또한 1990년대에는 30년만에 부활한 지방자치제도의 원활한 시행을 지원하는 방향으로, 2000년 이후에는 다양한 사회·경제·문화적 환경변화를 반영하는 방식으로 개편되었다. 즉, 1960~1970년대에는 경제개발을 지원하는 방식으로 운영되었으며, 1980년대부터 침체된 경기의 진작을 유인하는 수단이나 부동산경기과열을 차단하는 장치 등으로 그 역할이 확대되었다. 1990년 중반부터는 저소득층에 대한 배려, 환경오염에 따른 부작용의 완화 등 변화한 사회경제환경을 반영하는 방식으로 운용되어 왔다. 또한 지방세 비과세·감면제도의 근거가 되는 법령체계가 시기별로 다른 양상으로 변화하여 왔다. 1949년부터 1960년 이전은 대체로 지방세법과 지방세법시행령에 근거하여 지방세 비과세·감면이 운영되었고, 1960년대 이후 지방세 비과세·감면이 지방세법, 조세감면규제법 등에 근거하여 시행되었다. 이후 1990년대 말에 이르러서는 지방세법, 조세특례제한법, 지방자치단체감면조례에 근거하여 시행되고 있다.

3. 지방재정력과 비과세·감면의 관계

지방자치단체의 지출은 예산제도를 통해서 지출되는 예산지출(budget expenditure)과 예산제도를 통하지 않고 조세체제 내에서 지출되는 조세지출(tax expenditure)로 구분된다. 이러한 맥락에서 이해할 때 비과세·감면 역시 지방자치단체의 지출또는 비용으로 인식할 수 있으며 그 규모 역시 예산지출과 동일한 관점에서 이해될 필요가 있다.

이러한 인식에서 본 연구에서는 지방재정건전성과 비과세·감면과의 관계를 재정력과 상호비교하여 기술하고자 한다.

지방자치단체는 2008년부터 시작된 경기침체에 따른 부동산관련 세수감소, 추경예산의 지방교부세 감액, 재정조기집행 등으로 가용재원이 크게 부족하여 심각한 재정압박에 시달리고 있다. 지방세는 취득세와 등록세 등 거래세와 재산세 등 부동산 보유세가 대부분을 차지하고 있는데, 참여정부에서는 부동산투기 억제를 위해 거래과세인 취득·등록세의 세율을 인하하는 한편, 보유세인 재산세의 강화와 종합부동산세를 신설하였다. 최근 부동산 경기침체는 거래부진으로 인한 광역자치단체의 취득·등록세 감소와 자산가치 하락으로 인한 기초자치단체의 재산세수 감소로 이어지고 있는 실정이다. 지방세 징수실적을 보면 2009년 3월말 현재 35.7조원으로 지난해 같은 기간에 비해 8.2%나 감소하였으며, 지역별로는 비수도권 자치단체의 감소폭이 상대적으로 큰 상태이다. 또한 종합부동산세는 과세기준 완화와 부부합산과세 위헌판결 등으로 세수가 급감함에 따라 부동산교부세에서 약 1.4조원의 세수차질이 예상된다.

또한 조기예산집행을 위해 지방채 과다 발행으로 인한 후폭풍과 다시 지방채 문제로의 귀속, 사회복지예산의 대폭 증가 등 지방자치단체의 지방재정을 둘러싼 환경은 심각한 상황이다. 반면 지방소득·소비세제 도입이라는 결실이 있었으며, 그 외에도 신세원 발굴 등

지방세수 확보를 위한 노력은 계속되고 있다.

그러나 쉽게 드러나는 지방채무량에 대한 문제제기나 복지예산 지출 부분에 대해서는 많은 경고들이 있지만, 전체 지방세입의 20%이상을 차지하며 약 11조를 상회하는 비과세·감면액의 일몰제 관리나 대상 적합성 등에 대해서는 소홀히 했던 면이 없지 않다.

이 비과세·감면을 재정건전성 측면에서 본다면 잘 드러나지 않지만 체납세 부분과 함께 지방재정 누수현상이 발생하는 근원지일 수 있다.

〈표 1〉 시도별 비과세·감면비율과 재정력 비교

(단위: %)

자치단체	비과세·감면비율	재정력지수
서울특별시	17.6	1.01
부산광역시	19.0	0.83
대구광역시	23.4	0.76
인천광역시	28.6	0.98
광주광역시	19.8	0.64
대전광역시	21.8	0.82
울산광역시	16.4	0.84
경기도	19.9	1.02
강원도	21.8	0.49
충청북도	21.0	0.52
충청남도	22.1	0.63
전라북도	21.8	0.33
전라남도	19.4	0.26
경상북도	17.7	0.42
경상남도	17.5	0.70
제주특별자치도	30.9	-

주) - 비과세·감면비율: 시도별 세입대비 비과세·감면비율

- 재정력지수: 2007~2009 3개년 평균

자료) 지방세정연감, 2009; 재정고.

특히 <표 1>에서 보는 바와 같이 각 시도별로 지방세입 대비 비과세·감면 비율과 지자체 재정력을 나타내는 재정력지수를 비교해보면 재정력지수 1이 넘는 서울의 경우 비과세·감면비율이 17.6%인 반면, 시도중에서 재정력이 가장 낮은 재정력지수 0.26인 전남의 경우는 그 비율이 19.4%에 달한다. 이처럼 지자체 재정수요 대비 수입액이 50%에도 못미치는 곳에서 그나마 적은 지방세수 중에서도 비과세·감면이라는 명목으로 빠져나가고 있

는 것이다. 따라서 지방재정건전성 확보를 위한 다양한 방법 중에 비과세·감면제도 관리 또한 필요한 부분이라 생각된다.

Ⅲ. 비과세·감면의 현황 및 문제점

1. 지방세특례제한법 제정

현재의 지방세법은 1961년 전부개정 이후 체계적인 정비 없이 필요에 따라 부분적인 수정을 하며 오늘에 이르렀다. 그 결과 법률체계가 복잡하고 납세자가 이해하기 어렵다는 비판을 받아왔다. 따라서 현행 지방세법을 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 나누어 체계를 새롭게 하는 지방세분법안이 2010.2.26일자로 국회를 통과하였으며 2011. 1. 1.부터 전면 시행되었다(행정안전부 보도자료, 2010. 3)

새로 제정된 지방세특례제한법은 불필요한 감면 정비, 감면 일몰방식 개선, 감면조례허가제 폐지 등을 주요내용으로 하고 있는데, 지방세 비과세·감면과 관련한 내용은 다음과 같다.

가. 불필요한 감면 정비

그간 지방세법과 감면조례 등에 산발적으로 흩어져 있었던 감면규정을 지방세특례제한법으로 모으면서 불필요한 감면을 폐지하는 등 전면 재정비(20건 총 3,453억원)하였다.

〈표 2〉 지방세 감면 재정비 내역

구 분	건 수	과세전환액(백만원)
계	20	345,330
감면조례 표준안 정비('09년말 개정)	12	345,243
세계지원 형평성 제고('09년말 개정)	3	37
실효성 없는 감면 폐지('09년말 개정)	5	50

나. 일몰방식 전환

이는 일괄 일몰방식에서 나타나는 문제, 즉 숲을 보되 나무는 보지 못하는 문제를 보완하고 각 비과세·감면 대상의 지속성 여부를 세분화·구체화하기 위한 방안이라고 판단된다. 실제로 일괄 일몰방식의 효과분석을 한 선행연구에서도 일몰방식의 효과가 크지 않은 것으로 나타난 바 있다. 한국지방행정연구원(2009)의 16개 시도 지방세 감면 데이터 변화를 Wincoxon Test를 통해 분석한 연구결과, 지방세 감면의 성과가 나타난 연도 중 95%의

신뢰수준에서 유의미한 결과가 나타난 연도는 1996년과 1997년, 2000년과 2001년, 2004년과 2005년, 2005년과 2006년 등 4개 연도였다. 우리나라 지방세 감면의 일몰제는 94년, 97년, 00년, 03년, 06년에 시행이 되었기 때문에 그 성과가 도출된 해는 97년, 06년 두해에 불과하며, 97년도에는 일몰제 적용결과 감면액이 감소하였으며, 06년도에는 그 반대의 현상이 나타난 것으로 분석되었다.

이와 관련해 지방세특례제한법에서 개선된 내용은 다음과 같다.

종전 3년 단위로 일괄일몰방식으로 운영되는 감면규정을 감면대상별로 유형화하여 일몰시한에 대한 객관적인 기준을 마련하였다.

- 원칙적인 일몰기한(공공법인 등 일반적인 대상) : 3년 일몰
- 사회적 약자·취약계층(청소년, 노인, 장애인, 여성 등) : 5년 일몰
- 농어민, 비영리사업자(학교 및 외국교육기관, 종교, 정당 등) : 미설정

다. 감면조례허가제 폐지 및 보완대책 마련

지방자치단체의 과세 자주권을 제고하기 위해 감면조례에 대한 행정안전부 허가제를 폐지하였으며, 이와 함께, 선심성 지방세감면의 남발 등 부작용을 방지하기 위한 보완대책을 마련하였다. 즉, 각 자치단체 감면내역을 매년 지방의회에 제출하여 주민에게 공시토록 하는 지방세지출예산제도를 새로이 도입하여 지방세감면에 대한 주민통제를 강화하고, 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선 등 감면조례로 규정할 수 있는 지방세 감면요건을 법제화하였다. 또한, 향후에도 관련법령 개정을 통해 조례에 의한 감면액은 교부세 지원대상에서 제외하는 등 제도 보완을 계속해 나갈 계획이다.

2. 지방세 비과세·감면 현황 및 문제점

가. 비과세·감면 현황

비과세·감면 현황은 <표 3>에서 보는 바와 같이 2008년 결산기준으로 전체 지방세수입의 22.7%를 차지하고 있다. 이 중 비과세가 7.9%로 3조 9천억 정도가 되고, 감면이 14.9%로 7조 4천억 정도가 되어서 감면의 비중이 비과세의 약 2배가 된다.

〈표 3〉 지방세 비과세·감면 규모 추이

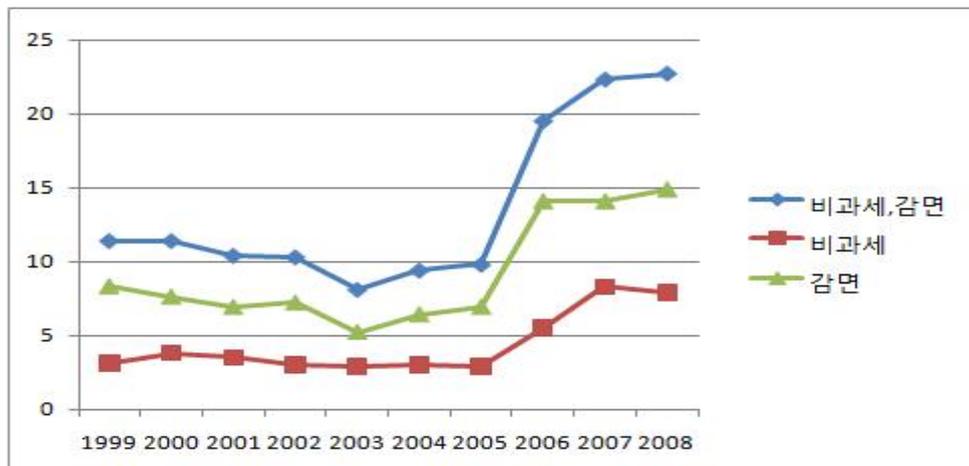
(단위: 억원, %)

연도	비과세감면 합계		비과세 및 감면		지방세수입 (정수액+비과세감면액)			
			비과세	감면				
1999	21,170	(11.4)	5,743	(3.1)	15,428	(8.3)	207,031	(100.0)
2000	23,436	(11.4)	7,737	(3.8)	15,698	(7.6)	229,442	(100.0)
2001	27,683	(10.4)	9,340	(3.5)	18,343	(6.9)	294,332	(100.0)
2002	32,419	(10.3)	9,589	(3.0)	22,830	(7.2)	347,676	(100.0)
2003	26,726	(8.1)	9,530	(2.9)	17,196	(5.2)	358,055	(100.0)
2004	32,150	(9.4)	10,428	(3.0)	21,723	(6.4)	374,167	(100.0)
2005	35,337	(9.8)	10,527	(2.9)	24,811	(6.9)	395,111	(100.0)
2006	80,678	(19.5)	22,542	(5.5)	58,136	(14.1)	493,615	(100.0)
2007	97,266	(22.3)	36,080	(8.3)	61,186	(14.1)	532,509	(100.0)
2008	113,046	(22.7)	39,057	(7.9)	73,987	(14.9)	610,362	(100.0)
증가율('97→'08)		4.3		5.8		3.8		1.9

주: 괄호 ()안의 값은 해당 항목이 지방세정수액에서 차지하는 비중(%)임

자료: 한국지방행정연구원, 「미래지향적 비과세·감면모델 정립」, 2009.

행정안전부, 『지방세정연감』, 2009.



비과세·감면 비중은 꾸준히 상승하여 왔는데, 그 추이를 보면 1999년도에 11.4%, 2조 1170억이던 것이 꾸준히 상승하여 2007년 이후 20%대를 넘어서고 있다. 이것을 지방세수입 증가추이와 비교하면 지방세수입은 1999년도에 대비했을 때, 2008년에 약 1.9배 증가한 반면, 비과세는 5.8배, 감면은 3.8배가 증가하여 전체적으로는 4.3배가 증가했음을 알 수 있다. 이것은 해를 더할 수록 지방세 지출에서 비과세·감면으로 인한 부담이 커짐을 알 수 있음과 더불어 대상의 적절성에 대한 관심이 되지 않아 그 규모가 지속적으로 상승하고 있음을 알 수 있다.

2. 비과세·감면의 문제점

지방세 비과세·감면제도는 일부에게만 혜택을 준다는 점에서의 과세형평성, 매년 증가하는 지방자치단체의 세수잠식, 지방자치단체의 재정자주권 침해 등 많은 문제점들을 안

고 있는 것이 사실이다. 본 연구에서는 그 외 일몰기준이 없음으로 인한 문제점들에 대해 좀 더 자세히 알아본다.

가. 대상의 기득권화 및 규모 확대

비과세·감면제도는 세출과 달리 지방예산·결산 항목에 포함되어 있지 않아 구체적인 지원대상 및 지원내역, 규모 등의 파악이 어려워 기득권화되고 만성화 되어 그 규모가 점차 확대되어 왔다. 즉, 일단 비과세·감면대상에 포함되어 혜택을 보는 경우, 그 필요성이나 타당성이 소멸된 경우에도 계속하여 지출을 하는 경우가 있을 수 있다. 이러한 경향은 다양한 이유 가운데 수혜대상단체가 이익집단으로서 압력을 가하기 때문에도 발생할 수 있다. 그 결과 일단 비과세·감면 지출대상에 포함되면 그 필요성 여부에 관계 없이 장기적인 혜택을 보게 되어 기득권화되는 경향이 있다. 또한 지방자치단체 감면조례는 비정기적으로 제·개정 되고 있어 정치·경제·사회적 상황변화를 반영하지 못하고 지방세지출은 기득권화, 고착화되어 매년 그 규모가 확대되고 있다.

나. 일몰기준의 부재 및 일몰주기의 문제

지방세 감면의 일몰제를 효율적으로 운용하기 위해서는 기간만료 후 감면대상에 대한 정확한 평가가 전제되어야 한다. 그러나 평가지표가 설정되어 있지 않은 것 외에도 평가체제 상에서도 다음과 같은 몇 가지 문제가 발생하고 있다. 첫째, 감면주기가 매우 짧다. 지방세 감면대상이 무수히 많음에도 불구하고 현행 지방세 감면의 일몰제 주기는 3년으로 설정되어 있고, 이러한 이유로 감면대상을 모두 적실하게 평가하는데 어려움이 나타나게 된다. 미국의 경우 심사업무의 부담이나 일몰의 성과를 고려하여 4년에서 13년의 심사주기를 설정하고 있으며 가장 많이 선택하고 있는 심사주기는 8년에서 10년 정도로 구성되어 있다. 경기도 일몰제의 경우 법규에 대해서는 10년, 사업에 대해서는 5년의 일몰기간을 두고 있다. 감면대상의 특성에 따라 일몰주기는 달라질 수 있다고 하나 지방세 감면대상의 종류 및 수적 다양성 등을 고려할 때 3년의 주기는 모든 감면대상을 심사하는데 대단히 짧은 기간이라고 할 수 있다(하혜수, 1999).

둘째, 감면대상이 자체심사 분석서를 작성하지 않는다. 즉, 지방세 감면은 한번 대상이 되면 감면의 필요성 및 지방세 수입의 상황과 관계없이 지속되는 경향이 있다. 그러므로 이를 폐지하기 위해서는 객관적인 기준과 근거가 필요하며 저항을 극복해야 하는 어려움이 존재한다. 일몰제도는 이러한 한계를 고려하여 폐지예정기간을 부여하고 그 기간 도래시 존속의 필요성 및 성과에 대한 입증책임을 감면대상에게 부과하는 특징이 있다. 결과적으로 일몰심사를 받는 대상은 존속여부를 입증해야 하는 부담을 안게 된다. 일례로 경기도의 경우 각 일몰대상의 심사시 실무부서에서 자체평가서를 작성하고 일몰위원회에서 이를 심사하는 과정을 거치고 있는데 반해 지방세 감면의 경우 이러한 과정이 제외되어 있다. 현

행 일몰제의 운용과정에서 자체분석서를 작성하고 있지 않기 때문에 입증책임이 오히려 행정부에 있게 되고 그 결과 일몰대상 입장에서는 첫째, 일몰제에 대한 인지도가 낮아질 수 있으며, 둘째, 존속여부에 대한 부담을 지지 않고 셋째, 과세로 전환할 때 저항이 발생할 수 있는 여지가 있다(하혜수, 1999).

다. 사전허가제 폐지에 따른 자체관리 부담

2011년부터 시행될 감면조례의 사전 허가제 폐지는 자치단체의 재정운영의 자율성을 제고하는 장점이 있는 반면에 지방자치단체의 선심성·민원성 감면 남발하고, 재정여건에 따라 지자체간 감면의 양극화 등의 문제가 발생할 것으로 예상되므로 이를 방지할 수 있는 사후적 장치의 마련이 필요하다. 즉, 지방세지출제도는 특정 정책목적을 수행하기 위해 지방세를 면제해주는 제도이지만, 그렇게 하기 위해선 일부에게 특혜를 줄 수밖에 없고 이러한 특혜로 인해 조세의 형평성을 침해할 뿐 아니라 조세순응의 확보에도 어려움이 나타날 수 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 의사와는 무관한 조세손실이 유발되는 경우도 있고 이러한 문제에 대한 대안 중의 하나로 제기된 것이 지방세 감면에 대한 조세승인권의 폐지라고 볼 수 있다. 이로 인해 지방세 감면과 관련하여 지방자치단체의 자율성이 증가된 반면에 한편으로는 자치단체의 무분별한 감면정책 및 자치단체간 과도한 조세경쟁을 완화시킬 수 있는 제도적 장치의 마련이 요구된다.

이 중 무엇보다도 자치단체 스스로가 감면 여부를 판단할 수 있는 준거기준의 마련이 필요하다고 볼 수 있다. 따라서 해당단체의 자생력, 규모, 그리고 조세부담능력 등을 고려하여 조세우대 여부를 결정해야 하나, 현행 방법은 대상집단이 어느 용도에 재산을 사용하느냐만을 기준으로 조세우대를 하고 있다. 그 결과 실제로 조세우대의 혜택이 필요한 단체의 경우는 되지 않고 오히려 혜택이 없어도 충분히 자생력이 있는 단체에게 조세우대 하게 되는 결과를 초래할 수도 있다.

IV. 지방세 감면의 일몰기준 설정방안

일몰기준을 만드는 것은 쉽지 않다. 왜냐하면 우선 그 목적과 사유가 다양하고, 대상이 넓으며, 국가정책은 빠르게 변화하고, 기존 대상이 제외되었을 때의 조세저항 등 고려해야 할 요인들이 많이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 2011년부터 시행될 비과세·감면제도의 지자체 자체운영을 위해서는 참고할 만한 일몰기준이 필요함을 인식하고 다음의 국내·외 사례를 바탕으로 기준을 설정해보려고 한다.

1. 감면의 일몰기준 설정 사례²⁾

다음의 표들에서는 미국의 Minnesota주와 텍사스주, 그리고 우리나라의 경기도 일몰기준을 인용하였다.

가. 미국 Minnesota주

미국의 Minnesota에서는 조세지출의 효과성을 측정하는 기준으로 <표 4>와 같은 기준을 적용하고 있으며 이 중 가장 중요한 항목으로 납세자의 행태변화를 제시하고 있다. 다만 일몰제를 평가함에 있어 우선시 되어야 할 부분이 감면대상별 목표를 확인하는 작업이지만 지방세 감면을 포함한 공공부문의 정책 목표는 명확하게 포착하기 어려운 상황들이 존재하고 있다. 특히 이윤을 추구하는 민간기업과 달리 공공부문의 목표는 다차원적이고 복잡한 체계를 구성하고 있는 특징이 있다. 이러한 다차원성은 감면대상의 가치와 집단의 다양성 등으로 인해 더욱 복잡해지는 성격을 지니고 있다. 따라서 각 개별감면대상별 정책 목표를 확인하기 보다는 지방세 감면제도의 존립 이유에서 그 목표를 확인하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

또한 조세지출에 대한 측정기준이지만 대부분의 측정항목이 정성적 판단을 요한다는 문제가 있고, 대상에 대한 일몰기준이 아니라 제도에 대한 성과 및 존속여부에 대한 판단 기준이라 생각된다.

<표 4> 미국 Minnesota주의 조세지출 측정기준

측정기준	측정항목
효과성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 애초에 의도한 목적을 효과적으로 달성하였는가 ○ 처음에 의도한 사람에게 혜택이 돌아 갔는가 ○ 의도하지 않은 효과가 나타났는지의 여부 및 그 효과의 유익성 여부 ○ 조세지출의 목적이 정확하게 설정되었는지 또는 이로 인해 뜻밖의 혜택을 보게 되는 납세자의 정도 ○ 조세지출에 의해 혜택을 보게 되는 활동과 행태간의 선호 여부 ○ 조세지출이 납세자의 행태를 어느 정도 변화시키는지
정책수단과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부간 행정비용의 부담정도 ○ 당해 목적을 달성하는데 조세지출과 같은 재정적 수단이 최선이였는지의 판단 ○ 조세지출이 다른 정책목표와 상충되지는 않는가 ○ 상위정부의 조세체계가 더 강력한 효과를 발휘하고 있는데, 조세지출로 인해 상위정부의 조세체계에는 어떤 영향을 미치게 되는가
납세자 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조세지출로 인한 조세부담이 응익적(ability to pay) 차원에서 공평하게 이루어 졌는지 여부 ○ 조세지출이 조세체계를 복잡하게 하였는지 또는 더 단순하게 하였는지의 여부

자료) Karen M. Benker, Tax Expenditure Reporting: Closing the Looohole in State Budget Oversight, National Tax Journal, vol. 34, no. 4, dec. 1986. 한국지방행정연구원, 2009. 재인용

2) 이영희외(2009), 미래지향적 비과세·감면모델 정립, 한국지방행정연구원 을 바탕으로 정리

나. 미국 텍사스주

미국 텍사스주 자문위원회의 일몰 심사기준은 능률성, 효과성 등 13가지의 기준을 적용하고 있다. 지방세 감면에 대한 일몰제의 경우 감면대상이 매우 다양하다는 점에서 각 감면대상별로 별도의 기준을 마련하는 것은 현실적으로 어려움이 따를 수 있으며 그 자체가 반듯이 효율적이라고 판단하기도 어렵다. 따라서 각 대상에 공통적으로 적용되는 기준을 마련하는 것이 보다 현실적인 문제를 피해갈 수 있는 대안이라고 판단된다. 또한 지방세 감면이라는 특정 대상이 갖고 있는 특징이 있다는 점에서 공통값대를 마련하더라도 지방세 감면제도의 특징이 반영될 수 있는 지표의 설정이 필요하다.

〈표 5〉 미국 텍사스주의 일몰심사 기준

기준	내용
능률성	○ 기관 또는 자문위원 운영의 효율성
효과성	○ 목표, 수요, 목표달성도, 활동, 권한의 확인 ○ 기관 또는 자문위원회에게 부여된 목표의 확인, 기관 또는 자문위원회에 대한 수요의 확인, 목표달성도의 확인, 기관의 활동 또는 활동수행을 위한 권한의 확인
규제완화	○ 보다 완화된 방식의 규제 또는 대안적 규제방식의 존재 여부
활용성	○ 자문위원회의 존재 필요성과 실제로 활용되는 정도
중복성	○ 기관의 기능 또는 프로그램이 다른 기관의 기능 또는 프로그램과의 중복 정도 ○ 기관의 프로그램이 다른 기관의 프로그램과 통합 정도
공익성	○ 피규제집단, 기업, 기관의 이익보다는 공공의 이익을 우선적으로 고려한 법규 변경의 노력
고충처리도	○ 제기된 고충의 신속한 처리 여부
시민참여도	○ 기관의 규칙제정과 정책결정에 있어서 피규제집단의 참여와 비교한 시민의 참여도 ○ 시민참여를 통한 기관의 목표와 부합되는 규칙의 제정 정도
상급기관의 요건충족도	○ 균등한 고용기회 보장, 개인의 권리와 프라이버시 보호 등에 대한 연방과 주정부의 요건 충족도
규칙의 공정성	○ 구성원의 이해관계와 상충되는 규칙의 제정 및 시행 정도
정보공개도	○ 기관이 자료공개를 준수한 정도
재정적 파급효과	○ 기관이 폐지될 경우 예상되는 연방간섭의 효과 또는 연방자금의 손실정도
수권법의 개정도	○ 기관으로 하여금 상기기준을 준수하도록 하는데 있어서 수권법규의 개정이 필요한 정도

자료) 하혜수, 미국의 일몰제도 성과: 행정개혁수단으로서의 평가, 한국정책학회보 제8권 제2호, 1999. p. 281.

다. 경기도

경기도에서는 1997년부터 법규, 사업, 기구 등에 대하여 10년에서 5년의 일몰기간을 책정하고 이를 평가한 바가 있다. 이 때 활용된 기준으로는 존속기간, 능률성, 예측성 등 9가지의 기준이 적용되었다. 경기도의 경우 미국 텍사스주와 유사한 문제로서, 일몰심사기준이 아닌 다양한 정책수단에 대한 심사기준이라 생각된다.

〈표 6〉 경기도의 일몰심사 기준

기준	내용
존속기간	○ 존속기간의 설정과 적정 여부
능률성	○ 직간접적인 경비절감방안 여부
예측성	○ 예상하지 못한 부작용 초래 여부
효과성	○ 도비보조사업, 각종행사, 위원회 등의 효과성과 현실성
규제완화	○ 도민활동의 과도한 부담, 규제 여부
적실성	○ 기술의 발전, 경제환경변화 등 외부환경변화에 부합되지 않는 규정의 존치 여부
주민편의	○ 도민에게 불필요한 부담의 부과 여부
정합성	○ 각 안건들의 상호 모순 또는 중복 여부
명료성	○ 각 안건의 용어, 설명 등의 불명확 여부

자료) 하혜수, 지방정부개혁의 성과평가:경기도의 일몰제도를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 2000, 6. p. 171.

위의 표에서 보는 바와 같이 미국 텍사스주와 미네소타주, 경기도의 일몰기준은 비과세·감면 대상의 적절성에 대한 심사기준이라기 보다는 일몰제도 자체에 대한 평가기준에 가깝지만, 전체적으로는 지방세 감면의 일몰심사기준 설정시 중요한 벤치마킹 대상이 될 수 있다.

일본의 경우는 지방세법에서 감면은 세목별로 규정되어 있으나, 일반적인 감면을 받는 기준으로서는 다음 세 가지를 들고 있다. 첫째, 천재 및 기타 특별한 사정이 있는 경우에 감면이 필요하다고 인정되는 자, 둘째, 빈곤으로 인해 생활상의 공사(公私)부조를 받는 자, 셋째, 기타 특별한 사정이 있는 자이다. ‘천재 및 기타 특별한 사정’이라 함은 지진, 풍수해, 화재 및 기타 이에 준하는 재해가 발생하여 이들 재해에 의해 납세의무자가 재산상의 막대한 손실을 입은 경우를 말한다. 하지만 이는 지방세의 감면을 받기 위한 필요조건에 해당하며, 납세의무자가 감면을 받기 위해서는 이들 피해로 인해 담세력을 상실한 결과 그 감면의 필요성이 있다고 인정되는 자에 한한다. 한편 법률상 ‘기타 특별한 사정이 있는 자’를 대상으로 하는 비과세 규정은 없기 때문에 ‘기타 특별한 사정이 있는 자’는 과세가 원칙이나 사회통념상 과세가 불합리하다고 인정될 경우 자주적인 입장에서 조례 감면상 타당한 사정이 있는 자를 말한다. 이러한 특별한 사정이 있는 자를 대상으로 감면을 하는 경우에는 다른 납세자와의 균형을 상실하는 일이 없도록 신중해야 할 필요가 있다. 공익상의 필요로 감면하는 때는 무엇을 공익상의 필요로 고려할 것인지에 대한 명확한 기준이 마련되어 있다. 그러나 원칙적으로 감면이 개별 납세자의 사정을 감안하여 이루어지기 때문에 납세의무상의 일정 사유에 해당한다는 것을 이유로 일률적으로 무조건적인 감면을 시행하는 것은 불가능하다고 해석된다. 지방세법에서 감면 요건과 그 정도를 조례에서 규정하도록 하고 있지만, 그 조례 규정이 반드시 개별적 감면요건을 구체적으로 망라하고 있다고는 말하기 어렵다(한국지방행정연구원, 2009).³⁾

3) 総務省自治税務局(2008). 예를 들어 도쿄都 조례 제134조에서는 다음의 경우에 고정자산세 감면이 가능하다고 규정하고 있다. ①생활보호법에 의해 생활부조를 받는 자가 납부해야 할 고정자

이상 일본사례의 경우 기준을 하나씩 적시하지는 않았지만 내용이 일몰기준에 대해 풀어 쓴 것으로써, 본 연구에서는 일본의 일몰기준을 중심으로 하되 나머지 3곳의 기준을 참고로 한다.

2. 일몰기준의 설정

가. 기본방향

일몰기준 설정에 앞서 일몰주기, 대상 등은 현행법에 규정되어 있으므로, 대상에 대한 판단기준에만 한정하여 서술한다.

현재 지방세 감면제도의 일몰법에 따라 3년, 개정된 조세특례제한법에 의하면 감면대상에 따라 미설정 ~5년까지 일몰기간을 유형화하고 있으나, 실제로 일몰시기가 도래했을 때 정확한 폐지 또는 기간연장에 대한 기준이 없는 실정이다.

일몰법(sunset law)이란 효용이 없거나 낭비적 사업 및 기관에 대해서 엄격한 제한을 가할 목적으로 도입된 제도로서, 특정의 행정기관이나 사업의 일정기간이 지나면 자동적으로 폐지되는 법률을 의미한다(신중순, 1981). 이러한 일몰제도는 정부의 조직, 법규, 사업, 예산 등에 대하여 폐지기한을 정하여 두고 주기적으로 평가하여 재승인 절차를 통과하지 못할 경우 자동적으로 종결시키는 제도이다. 동일한 의미에서 일몰법이 지방세 감면에 적용될 경우에는 조세지출대상이 일정기간을 경과하면 재검토하여 존속의 필요성이 증명되지 않는 한 폐지하는 조세지출관리방식을 의미한다. 즉 각각의 조세지출대상에 기간을 설정하고 그 기간이 만료되면 효과를 엄격하게 재검토하여, 필요성을 인정하여 승인한 경우(sun-rise)를 제외하고는 자동적으로 소멸(sun-set)시키는 관리방식이다. 그러므로 일몰법은 특정의 행정기관이나 사업의 일정기간이 지나면 자동적으로 폐지되게 하는 법률로서 만일 이 기간 후에도 사업을 계속할 필요가 있으면 재검토를 하여 존속케 하는 조치를 취하여야 한다. 이것은 조세지출의 대상에 대하여 그 유효성과 타당성이 감소하면 폐지하고 반면에 타당성이 있는 신규 감면대상에게 혜택을 주기 위한 것이다. 이러한 Sunset Law의 개념을 뒷받침해 주고 있는 것이 사업의 효과성·경제성·효율성에 대한 검사 및 평가라 말할 수 있다. 이러한 Sunset법안은 오래되어 효용이 없거나 낭비적이며 필요성이 없는 조세지출에 대하여 엄격한 제한을 가하는 것을 목적으로 하기 때문에, 국민의 지지를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 감축관리 등을 통해 상당한 절약과 능률의 효과를 기대할 수 있다. 따라서 일몰제는 존치여부를 판단해야 한다는 점에서 사후 평가가 중요한 역할을 하게 된다.

이러한 일몰기준 설정과 관련하여 본 연구에서는 비과세·감면제도 도입 시점으로 돌아가서 왜 이 제도를 도입해야 하는가에 대한 비과세·감면제도 도입 목적측면의 고려요인과

산세 관련 고정자산, ② 공익을 위해 직접 전용(轉用)하는 고정자산, ③ 都의 전부 또는 일부에 걸쳐 재해 혹은 기후불순으로 수확이 현저하게 감소한 논밭, ④ 위의 각 호에서 언급한 것 외에 규칙에서 정하는 고정자산

운영측면의 고려요인에 따라 기준을 설정한다.

나. 기준설정

1) 목적측면에서의 고려요인

비과세·감면 제도도입 초기의 목적은 다음과 같이 3가지로 압축된다(이삼주, 2006)

① 공익적 관점

공공기관이나 비영리공익단체의 존재이유가 이윤추구에 있지 않고 사회나 공공의 이익을 위하는 데 있다는 점에서 이들에 대하여 일반과세 대상과 동일한 세율을 적용하는 것이 바람직하지 않기 때문에 조세혜택을 준다.

② 조세의 공정성 등 사회적 약자의 보호

소득취약 계층, 노약자 계층, 재향군인 등 기타 사회적 약자에 대한 조세혜택 목적

③ 지역개발 등 사회·정치·경제적 문제해결의 목적

이해당사자들로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위한 조세우대조치의 목적으로서, 인구분산, 지역균형개발, 수출증대 등이 해당됨

2) 운영측면에서의 고려요인

① 이중지원 배제

국고나 시도의 보조금을 받고 있는 비영리법인이나 국세감면을 받고 있는 곳의 비과세·감면 추가 지원이나 일몰기간중 추가혜택을 받게 된 곳은 이중지원 배제 차원에서 일몰기간 연장을 하지 않는다.

② 국가정책

전국적 범위에서 수익사업을 수행하는 법인 중에서 국세인 법인세, 부가가치세, 소득세를 감면받고 있는 법인으로 지방세도 감면받고 있는 법인에 대해서는 당해 법인에 대하여 지역균형 발전 정책 등 지방의 이해와의 관련 여부를 판단하여 지방세 감면 여부를 판단한다. 전국적 범위에서 수익사업을 수행하는 법인 중에서 국세인 법인세, 부가가치세, 소득세를 납부하면서 지방세를 감면받고 있는 법인에 대해서는 지방세 감면 혜택을 축소하거나 감면 혜택에서 배제할 필요가 있다. 이들 법인에 대하여 국세를 감면하지 않고 납부하도록 하는 것은 국가정책적 목적을 위하여 혜택을 부여할 필요가 없다는 것을 의미하므로, 지방세 감면혜택도 동일한 맥락에서 고려될 필요가 있다.

국가사업 부분도 일본의 경우 국가의 정책목적 달성을 위해 지방세 비과세·감면으로 인

한 손실이 발생한 경우, 지방교부세를 통해 세수보전을 해주고 있다. 마찬가지로 범국가적인 정책목적 달성을 위한 것이라면, 지방세·감면 대상에서 배제토록 한다.

③ 공익성

공익법인을 순수 비영리 법인과 수익사업을 하여 이익이 발생하는 법인으로 구분하여, 상대적으로 수익사업을 하는 법인에 대하여는 감면혜택을 축소하거나 폐지하는 방안을 검토할 필요가 있다. 수익사업을 하는 법인의 사업은 정도의 차이가 있을 뿐 수익사업과 직간접적으로 연관이 되어 있으므로, 이들 법인에 대한 지방세 감면 혜택은 순수 비영리 법인에 비해 축소시켜야 한다. 수익사업의 수행여부는 국세인 법인세의 납부여부를 기준으로 판단하며, 법인세 납부 대상 법인은 수익사업을 수행하는 것으로 판단하여 지방세 감면 혜택을 축소하거나 혜택으로부터 배제한다.

④ 공평성

비과세·감면 목적 중의 하나로서 사회적 약자 계층인 기초생활수급자, 기초노령연금수급자, 장애인, 영유아 중 하나에 속한다면 그 보호차원에서 기존 혜택을 유지한다.

⑤ 지역개발·사회·경제

지역 또는 주민을 위해 필수사업인가를 먼저 판단하고, 필수사업임에도 수익성의 문제 등 다양한 이유로 그 공급이 매년 줄어들고 있다면 비과세·감면을 통해서 지역주민이 불편하지 않도록 지원한다. 또한 신청한 사업이 지역에서의 수혜계층이 절반 이상인 경우도 지원한다.

⑥ 국가정책에의 부응성

국가의 저탄소 녹색성장 정책을 위한 친환경 산업 육성, 저출산 고령화 정책을 위한 다자녀 가구 지원 등 다양한 국가정책에 부응할 필요가 있는 지역사업에 대해 지원한다.

⑦ 소유권 이전의 형식성

실질적인 취득이거나 등록, 이전이 아닌 천재지변이나 부동산의 수용 등 불가피한 취득 등의 행위에 대해서는 지원한다.

3) 지방세 감면 일몰기준 설정

이상으로 비과세·감면의 목적적 측면과 운영적 측면의 고려요인을 바탕으로 본 연구에서 실험적으로 제시하는 일몰기준은 다음 <표 7>과 같다. 이중지원, 국가정책, 공익성, 공평성, 지역개발·사회·경제, 국가정책에의 부응성, 소유권 이전의 형식성 7개 분야로 나누었고, 각각의 세부기준은 공익성데 3개 기준과 공평성 등 전체 14개 기준을 제시한다. 특

히 이중지원과 국가정책 부분은 어느 하나에라도 해당되면 중복지원이거나 지역의 사업이 아닌 범국가적이거나 감면대상이 아님을 입증하는 의미이므로, 지방세 비과세·감면대상에서 제외한다.

또한 국가정책에의 부응성은 저탄소 녹색성장, 출산장려 정책 등 국가정책에 발맞춰 지방에서 추진하기에 적합한 부분에 대한 지원을 의미한다.

〈표 7〉 지방세 감면의 일몰기준

분야	기 준	비고
이중지원	- 보조금을 받고 있는가?	어느 하나에 해당되면 지방세 비과세·감면에서 제외
	- 국세감면을 받고 있는가?	
국가정책	- 법인세, 부가가치세, 소득세 중 하나의 세금을 납부하는가?	
	- 국가사업인가?	
공익성	- 수익사업을 하고 있나?	
	- 수혜대상이 응익적인가?	
	- 보조금을 받고 있는가?	
공평성	- 수혜계층이 기초생활수급자, 기초노령연금수급자, 장애인, 영유아중 하나에 속하는가?	(사회적 약자 보호)
지역개발·사회·경제	- 지역 또는 주민을 위한 필수사업인가?	
	- (필수사업의 경우) 전전년도 대비 공급이 10% 이상 감소했는가?	
	- 지역에서의 수혜계층이 주민의 50% 이상 해당되는가?	
국가정책에의 부응성 - 저탄소녹색성장 - 저출산정책 등	- 저탄소녹색성장 정책에 부합하는 사업인가?	-해당되는 경우 현재 감면비율 조정 -아닌 경우 제외
	- 수혜계층이 다자녀(3자녀) 이상의 가구에 해당되는가?	
	※ 그 외 다양한 국가정책에 부합하는 지역단위의 사업	
소유권 이전의 형식성	- 실질적이 아닌 형식적이거나 천재지변에 의한 취득, 등록, 이전인가?	형식적 이전 및 변경

V. 결 론

지난 2년여에 걸친 국제 금융경제위기 여파는 우리나라도 예외가 되지 않았다. 이에 따라 민생을 지원하기 위해 중앙과 지방 모두에서 막대한 자금을 조기집행 했고, 그 결과 재정력이 약한 지방자치단체는 그 후유증에 시달리고 있다. 2010년 당초예산에 인건비를 계상하지 못할 뿐만 아니라 추경에도 100% 반영하지 못하는 지자체도 여러 곳 있는 등 재정부족을 넘어 재정위기에 대해 고민을 하고 있으며, 재정건전성은 최근의 가장 큰 화두이다. 이 시점에서 마치 가정에서처럼 지방자치단체도 어딘가에서 자금을 구하고 빌리는 등

버는 쪽에만 신경을 쓸 것이 아니라, 있는 자금을 잘 관리하는 쪽도 고려해야 하지 않은가 한다.

앞서 서술한 바와 같이 2008년 결산 기준으로 우리나라의 지방세 비과세·감면율은 22.7%로서 약 11조를 넘어서는 규모이다. 물론 국가정책에의 부응과 지역경제 활성화, 사회적 약자 보호 등 필수요소에 잘 지출이 되어 오고, 잘 관리가 되어 왔다면 문제가 없지만, 그렇지 않다는 점들이 여러 선행연구들에서 드러나고 있다.

따라서 본 연구에서는 지방세의 비과세·감면 추이 분석을 통해 문제점들을 짚어보고, 이를 재정건전성 차원에서 연계해보았다. 1999년~2008년, 약 10년간의 비과세·감면 규모 추이 분석 결과 지방세수입은 1999년 대비해서 1.9배 증가한 반면 비과세·감면 규모는 4.3배가 증가했다. 이러한 이유는 지방세 감면 일몰제도를 시행하고는 있지만 적절한 판단기준이 없었던 관계로 인한 기득권층의 형성, 기존세력 압력행사의 가능, 조세저항의 우려 등의 문제 때문인 것으로 나타났다. 시도 재정력과의 비교분석에서도 재정력이 약한 시도가 오히려 비과세·감면 비율은 높아서 지방재정에 큰 부담요인으로 작용함을 알 수 있었다.

이러한 현황자료 및 시도재정력과의 관계를 바탕으로 본 연구에서는 감면일몰기준 설정을 실험적으로 시도하였다. 이것은 2011년부터 시행될 지방세 감면조례허가제 폐지로 인해 지방자치단체에서는 자체적으로 관리·운영해야 하는 현실을 감안했을 때, 자체평가가 가능하도록 하는 참고할 만한 잣대가 없을까 하는 고민에서 나온 것이다. 일몰기준 설정시 비과세·감면의 기본적인 목적을 고려한 목적적 측면과 다양한 선행연구들에서 종합한 운영상의 측면들을 고려해 모두 7개 분야 14개의 일몰기준을 제시하였다.

비과세·감면 일몰기준 설정과 관련해 선행연구가 없었던 관계로 본 연구는 단순히 실험적이며, 차후 좀 더 심도 있는 연구와 고민을 통해 유용한 기준이 제시되기를 기대한다.

참고문헌

- 가재창외(1999), “기초자치단체의 지방세 수입 확충을 위한 비과세·감면제도의 개선방안”, 사회과학논총, 충남대학교.
- 김기태(2006), “지방세 비과세·감면제도의 문제점과 개선방안”, 지방세.
- 김대영(2003), “지방세 비과세에 대한 재정보전제도 도입에 관한 연구”, 지역사회연구 제11권 제2호.
- 신중순(1981), 일몰법, 고시계.
- 우명동(2009), “경제위기와 지방재정의 건전성”, 지방재정과지방세.
- 원윤희(1998), “국가 및 공공법인 부동산에 대한 지방세 비과세·감면과 지방재정보전방안”, 지방재정학보 제3권 제1호.
- 유태현(2006), “일본의 지방세 비과세·감면 제도”, 지방세.
- 이삼주(2006), “지방세 감면제도의 개선방안”, 지방세.

이영희외(2006), 중장기 지방세 혁신방안 연구, 2006

이영희(2006), “지방세 비과세·감면제도의 현황 및 문제점”, 지방세.

이영희외(2009), 미래지향적 비과세·감면 모델 정립, 한국지방행정연구원.

임주영외(1997), 지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안, 한국조세연구원.

하혜수(1999), “미국의 일몰제도 성과: 행정개혁수단으로서의 평가”, 한국정책학회보 제8권 제2호.

_____ (2000), “지방정개혁의 성과평가”, 한국사회와행정연구 제11권 제1호.

稅制調査會(2002), 『平成15年度稅制改正についての答申 —あるべき稅制の構築に向けて—』11月。

松崎啓介・高橋達也編(2007), 『稅法便覽』稅務研究会出版局。

首藤重幸(2002), 「租稅條例主義と地方稅務行政--減免、猶予、特例措置等の裁量的適用について(特集 地方分權時代の課稅自主權行使に役立つ 租稅法理論と法令解釈 のすべて)」 『稅』ぎょうせい、第57卷第2号。

_____ (2001), “不均一課稅・超過課稅の法的問題”, 「地方稅の法的課題 日稅研論集」, 第46號, 日本稅務研究センタ.

水野忠恒(2004), “法定外地方稅のありかた”, 「稅研」, 2004年3月(通卷115號), 日本稅務研究センタ.

【토 론 문】

윤석완(전북대학교)

‘재정건전성 측면에서의 지방세 비과세·감면 분석: 일몰기준을 중심으로’에 대한 논평

- 2010년 2월 26일 지방세 특례제한법이 국회를 통과함. 이에 따라 감면조례 허가제 폐지와 지방세지출예산제도가 2011년부터 도입됨. 지방세지출예산제도는 지방세 감면 허가제 폐지로 인한 선심성 지방세감면 남발에 대한 부작용을 방지하기 위해서 감면 내역을 지방의회에 제출하여 주민이 알 수 있게 하는 제도임.
- 지방세특례제한법은 불필요한 감면 정비, 일몰방식전환, 감면조례허가제 폐지 등을 주요 내용으로 하고 있음. 본 연구는 이중에 일몰방식이 종래 3년 단위에서 3년, 5년 등의 기간으로 전환되어 설정되어 있으나 일몰에 대한 기준이 설정되어 있지 않아 이를 설정하려는 데 목적이 있음. 이러한 관점에서 논문제목이 연구목적에 뚜렷하게 나타내지 않고 있음. 따라서 제목을 “ 지방세 비과세 감면의 일몰 기준 설정에 관한 연구” 등과 같이 명확하게 나타내는 것이 바람직하다고 판단됨.
- 이러한 관점에서 p. 152의 ‘1.지방재정의 건전성의 정의’ 라는 소절은 필요치 않은 부분이라 판단됨. 필요하다면 비과세 감면의 정의나 혹은 지방재정력과 비과세 감면의 관계 등에서 언급하는 것이 타당하다고 판단됨.
- p.155에서 재정건전성과 비과세·감면과의 관계를 분석하기 위해서 지방재정력과 비과세 감면의 관계를 광역시와 광역자치단체의 비과세·감면비율과 재정력지수 간의 관계를 분석했음. 이 분석에서 재정력 지수는 3개년 간의 평균을 사용했으나 비과세감면비율은 단년도를 사용했음.
- 보다 타당한 분석을 위해서는 동일하게 3년 평균을 이용하는 것이 바람직하다고 생각됨. 또한 비과세 감면에 따른 재정건전성의 악화여부를 판단하기 위해서는 단년도 분석보다는 추세적인 분석이 필요하다고 판단됨.

- 분석에 의하면 시도중에서 재정력이 가장 낮은 단체는 전남으로 재정력 지수가 0.26인 반면 비과세 감면 비율은 19.4%에 달해 비과세 감면으로 지방세수가 많이 빠져나가 건전성을 저해하고 있다고 함. 물론 이러한 주장은 타당하고 할 수 있음. 그러나 지방세감면은 지역경제력이 낮은 자치단체가 지역에 기업을 유치하기 위해서 취득세와 등록세를 감면하는 데에 큰 원인이 있다고 할 수 있음.
- 이러한 관점에서 볼 때 이러한 비과세 감면은 장기적인 측면에서 자치단체의 건전성을 강하게 한다고 할 수 있음. 따라서 비과세 감면을 도덕적 해이 측면에서만 볼 것이 아니라 이러한 긍정적인 면에서도 함께 분석이 되어야 할 것임.
- 지방세 감면의 일몰기준 설정방안을 유도하기 위해서 미국의 미네소타주, 텍사스주, 경기도 등의 일몰기준을 검토함. 그리고 일몰기준을 목적적인 측면과 운영측면에서의 고려요인을 중심으로 설정함. 그러나 양 측면에서의 고려요인이 중복되고 있어 이를 좀 더 명확하게 구분할 필요가 있음.
- 설정된 <표 7>의 지방세 감면의 일몰기준 내용이 또한 중복되는 경우가 있음. 국가정책에서 법인세 부가가치세, 소득세 중에서 하나의 세금에 대해 감면을 받는가? 등은 이중지원 분야에 중복된다고 볼 수 있음. 그러므로 분야가 기준내용을 명확하게 포괄할 수 있도록 설정되어야 한다고 생각됨.
- 제시한 일몰기준 설정의 가장 큰 문제는 일몰기준에 중복되는 경우에 어느 기준을 적용할 것 인가? 하는 문제임. 예컨대 공익성 기준에는 분명히 일몰기간 연장에 적합한 반면에 이중지원 기준에는 일몰기간 연장이 적합하지 않은 경우에 어떤 기준을 적용해야 할 것인가? 하는 문제가 발생함.
- 이를 완화하기 위해서는 이미 일몰주기, 대상 등이 현행법에 규정되어 있으므로 이에 따라 일몰기준을 설정하는 것이 타당하다고 판단됨. p157에서 보는 바와 같이 3년 일몰은 공공법인 등 일반적인 대상, 5년 일몰은 사회적 약자 취약계층(청소년, 노인, 장애인, 여성등), 미설정 일몰은 농어민, 비영리사업자(학교 및 외국 교육기관, 종교, 정당 등) 등임. 이러한 대상에 대해 각각 일몰기준을 설정하면 중복 기준이 완화될 수 있다고 판단됨.
- 지방세비과세 감면에 대한 일몰대상과 기한은 법적으로 설정되어 있으나 기준은 설정되어 있지 않음. 따라서 이 연구는 향후 정책적으로 일몰기준을 설정하는 데 좋은 기초자료로 활용될 수 있다고 생각됨.

【토 론 문】

이보환(행안부 지방세정책과장)

지방재정학회 세미나 주요 논의내용

□ 감면조례 허가제 폐지에 따른 일몰기준 마련

- 시의적절. 정책검토 시에 좀 더 다듬으면 좋은 안이 나올 수 있음
- 이러한 일몰기준은 법정감면에도 도입 필요

□ 조례 일몰기준 정착

- 법정 일몰기준 先 정착 필요
- 동시에 조세특례, 지방세특례로 분산된 법정감면도 단일화 필요
 - ※ 주만수(한양대) 교수 : 도입기준 중요. 속히 개선안 제시 예정

□ 조례 일몰기준 연구안 내용

① 3년 일몰제

- 정확한 심사분석과 사후평가체제가 도입된다면 길게 연장하는 것도 가능할 것으로 판단. 다만, 현재는 3년보다 줄여야 한다는 생각임
- 신규감면 중 일부는 현재는 정치적 여건, 주변상황 논리로 시급

하게 도입하는 감면이 대부분

- 업계, 협회, 단체, 당, 의원 등의 요구에 심도있는 검토보다는 이
해조정에 대부분 할애하다 보니 우선 시한은 짧게 정함

➔ 차선책에 불과, 일몰평가를 빨리 가져가야 할 것

② 자체심사분석서

○ 감면입증책임 부여는 효과적인 안

○ 자체심사 분석서 중요사항

- 기업과 개인 재정력 큰 단체와 낮은 단체 : 구분 적용 필요
- 자치단체의 심사평가능력 배양

⇒ “대장과세 → 심사·평가, 세정 → 세정+세제 전환” 준비 필요

○ 자치단체 내부 : 재정건선성 회복을 위해서는 세출부서와 세입부
서의 협력, 업무역량의 동반상승 및 단체 내부 관심이 중요

➔ 감면조례 허가제 폐지에 따른 세부 감면조례 운영방식 구체화 작
업에 참고

③ 일몰기준

○ 이중지원 배제, 국세·지방세 동시 감면시 지방세 감면 축소·배제는
참고할 만함

○ 다만, 국가적 사업은 국세·지방세 동시 지원해야 된다는 논리가
중앙정부와 국회를 지배하고 있으므로

- 좀더, 사례별 유형화 해서 지방세 감면·축소전략 세울 필요가 있
음. 앞으로 심화연구 있기를 기대

④ 국가정책 : 저탄소·출산 → 과도할 수 있음

- 국가적 사업 : 법정감면
- 지역적 사업 : 조례감면
 - 다만, 사회복지·교육분야는 가급적 재정지출이 효과적

□ 마무리말

① 세출조정(예산)

- 비과세·감면, 세입전망이 상호연계
 - 예산지출과 조세지출은 동전의 양면
 - ※ 예산지출 ↑ → 조세지출 ↓, 예산지출 ↓ → 조세지출 ↑
 - 모든 분야에서 점증적 방식으로 예산지출이 설정되고, 지출수요가 급증하고 있는 분야가 포착되지 못하면 충족되지 못한 수요가 비과세·감면 요구로 전환될 우려
 - ※ 자치단체장 입장에서도 예산반영보다 감면이 더 쉬운 선택
 - 감면이 증가하면 세입이 감소 : 감면분야 수요증가는 해소되지 않으면서 다른 분야 예산능력까지 잠식 가능
 - 대표적인 예상분야 : 저출산·고령화 극복 예산
 - 이 분야 예산수요 압력이 집중될 것으로 예상되며, 실제로 감면 분야에서는 대규모 감면 압력이 이미 증가
 - 예산조정과정에서 압력을 풀어주지 못하면, 감면 집중 요구될 것
 - 예산의 중점지원이 안되면 감면이 증가, 저출산 완화가 이루어지지 않으면서 세입은 줄어들어, 결국 상당한 재정압박이 될 것
- ➔ 저출산 극복은 감면보다는 재정지출이 효과적

② 지방세연구원

- 자치단체 감면 자율화에 따라 감면신설 결정, 일몰시기 판단 등 지자체의 심사·평가능력의 획기적 개선 요구
- 자치단체 부담을 최소화하고 심사·평가기능을 획기적으로 개선하기 위하여 자치단체 공동의 지방세 연구기관 설립이 필요 :
- 현재 지방세연구원 설립을 추진중이므로 많은 관심과 지원 요망

【토론문】

이현숙(화천군 재무과장)

안녕하세요? 화천군청 재무과장 이현숙입니다.

지방재정 건전화 측면에서의 비과세 감면제도 분석에 대하여
주제발표를 해주신 김성주 지방행정연구원님께 감사를 드립니다.

연구원님께서도 언급하셨지만 저희 화천군의 경우에도 지방세 비과세·감면 추이를 1999년부터 2009년까지 10년간을 분석해 보면 지방세 수입은 '99년 대비 1.8배 증가한 반면 비과세·감면 규모는 4.5배 증가하여 그 규모가 지속적으로 상승하고 있습니다.

2011년부터 시행될 지방세 감면조례허가제 폐지로 인해 지방자치단체의 자율성 증대와 이에 따른 책임 있는 재정건전성이 확보 될 수 있도록 자치단체 스스로 관리운영 해야 하는 현실을 감안 할 때, 자치단체별로 공통적으로 적용되는 기준을 마련하는 것이 중요하다고 생각되고,

또한 자치단체별 지방세수 여건에 차이가 있으므로 각 자치단체별 지방세수 특성을 고려한 기준 설정이 필요하다고 생각이 됩니다.

따라서 저는 일선 지방행정기관에서 지출예산제도를 실제로 시행하고 있는 입장에서, 시행과정에서의 느껴지는 부분만 말씀을 드리겠습니다.

- 먼저, 지방세 지출예산제도의 도입은 자치단체의 자율성 증가에 대한 책임 및 재정 건전성 확보와 재정지출에 대한 효율성, 그리고 투명성 제고를 위하여 도입한 제도라 보는데

자치단체의 책임하에 감면제도를 조례로 규정하게 된다면 사회 기득권 단체들의 압력으로 재정 건전성이 실현될 수 있을지 우려가 되고,
또한, 예를 들어 인구늘리기 운동이라든가, 기업의 유치 등을 위하여 자

치단체별로 무분별한 감면정책을 시행하게 된다면 자치단체간에 차별화가 발생하여 오히려 지역적으로 조세 감면의 편차가 더 심해질 우려가 있다고 생각이 됩니다.

- 두번째로, 지방세 감면조례의 승인 절차를 폐지한다는 것은 자치단체의 조세 자주권 확립에 한걸음 다가가는 것으로 생각되어지지만,

기존부터 유지되어온 감면 제도로 손실된 조세수입은 교부세등 중앙정부의 보조로 재정균형을 유지하여 왔는데 조례에 의한 감면액등은 교부세 지원대상에서 제외하는 방향으로 제도가 개선되는 것으로 알고 있습니다.

조세감면이 합리적이고 지역의 발전 및 국가 전체에 도움이 된다면 이에 대한 적절한 평가 방법을 도입하여서 오히려 감면으로 인한 손실액을 교부세 등으로 보전시켜 줌으로서 지역발전과 과세자주권 확립에 도움이 되리라 생각합니다.

- 세 번째, 지방세 특례제한법에 지방세 감면의 규정을 보면, 국가 정책적, 공익적인 것에 대하여 즉, 국가 전체적으로 통일이 필요한 사항에 대하여는 법제화로 감면조례의 자주권을 일정하게 제약하는 것으로 보이는데,

각 지방자치단체가 지방세감면의 효과 및 지속적인 감면 여부를 검토, 감면의 폭을 조정하여 지방세 과세자주권 확보를 통한 지역경제 활성화와 경쟁력을 강화할 수 있도록 감면율을 탄력적으로 적용할 수 있는 제도 도입이 필요한 것으로 생각 합니다.

- 끝으로, 지방세 감면의 사후 관리가 가능하도록 지방세 감면의 수혜자는 감면 받은 사안에 대한 감면효과 기술서 및 다음연도 감면신청 계획서를 작성하여 자치단체에 제출하도록 하는 등의 지방세지출 수혜자에 대한 자기입증방식제도 도입이 필요할 것으로 생각이 됩니다.

아무쪼록 발표자의 자료와 토론하신 분들의 고귀하신 의견들을 통하여 지방재정의 제도가 더욱 발전되기를 바라면서 간단히 말씀을 드렸습니다.

감사합니다.

【토 론 문】

주만수(한양대학교)

재정건전성 측면에서의 지방세 비과세감면 분석: 토론

2009년 지방세 감면조례에 관한 승인제도가 폐지됨으로써 자치단체들이 지방세 감면에 대한 자율성을 확보하게 되었다. 이는 지방분권에 긍정적인 제도개선이지만 감면을 과도하게 활용함으로써 지방재정의 건전성을 해칠 위험이 있으므로 지방세 감면의 일몰제도에 관한 포괄적으로 연구한 김성주박사님의 연구는 시의적으로 매우 적절한 것으로 판단된다. 또한 지방세법의 분법이 이루어져서 2011년부터 지방세의 감면관련 조항이 지방세특례제한법으로 분리되었는데 단순한 분법의 수준을 넘어 감면에 관한 법의 개선을 위해서도 이에 대한 심도있는 연구가 필요하다. 그런 의미에서 김박사님의 연구를 발전시켜 보다 완성도 높은 정책대안을 도출하기 위해 필요한 추가 연구과제를 중심으로 토론하고자 한다.

먼저 재정건전성의 측면에서 지방세 감면제도를 고찰하기 위해서는 감면제도와 지방재정력과의 연관성에 관한 연구가 필요하다. <표 1>에서 2008년의 시도별 지방세 감면비율과 재정력지수를 비교하여 재정력지수가 낮을수록 감면비율이 높다는 사실을 제시하여 재정력이 취약한 자치단체들이 과도한 지방세 감면을 실행함으로써 재정력 개선의 가능성을 제한한다고 주장한다. 그러나 이 주장이 정확한 것인가를 확인하기 위해서는 충분한 시계열자료를 실증적으로 분석하여 지방세 감면이 장기적으로도 지방재정력의 개선에 도움이 되지 않는다는 객관적인 증거를 제시하는 것이 필요할 것이다.

둘째, 조례로 규정된 지방세 감면제도를 지속적으로 사용할 것인가를 판단하기 위한 일몰기준을 목적측면과 운영측면으로 구분하고 이중지원, 국가정책과의 중복성, 공익성, 공평성 등의 여러 분야를 제안한다. 그런데 이들 중 상당부분은 일몰여부를 판단하는 기준이라기보다는 감면제도의 도입여부를 판단하는 기준으로 적합한 것들이다. 따라서 지방세 감면에 관한 기준을 감면제도의 도입기준과 일몰기준으로 구분하여 제시하는 것이 바람직할 것이다. 특히 본 논문의 주안점인 일몰기준 측면에서는 감면제도 도입으로 의도한 정책효과의 달성여부를 파악하여야 할 것이다. 즉, 의도한 수혜대상과 실질적인 수혜대상의 일치성과 의도한 납세자들의 행동변화 여부 등이 일몰기준으로 중요한 사항이다. 또한 도입

과 일몰판단 시점 사이에 도입된 정책들과 비교하여 이들의 중복성 혹은 더 효과적인 새로운 정책의 이용가능성 등을 기준으로 사용할 필요가 있다.

셋째, 감면제도와 이와 연관된 일몰제도의 운영과 관련하여 중앙정부가 직접 통제하기 보다는 지방자치단체의 자율권을 충분히 보장하면서 실질적으로 유효한 감면제도만을 실행하도록 유도하는 간접적인 제도적 장치를 고안하는 것이 필요하다. 즉, 지방세 감면의 실행에 대한 자율권은 모두 지방자치단체가 갖도록 하여야 한다. 이는 조례에 의한 감면뿐 아니라 지방세특례제한법에 규정한 감면도 감면율에 대한 결정권을 지방자치단체에 이양하여야 한다. 현행제도에 따르면, 지방자치단체가 감면을 확대할 때 보통교부세 산정을 위한 기준재정수입액이 감소하여 재정부족액이 증가하므로 이에 따라 보통교부세 교부액이 증가하게 된다. 따라서 자치단체가 스스로 감면규모를 감소할 이유가 없으며 오히려 이를 확대하여 지역주민에게 혜택을 부여하고 동시에 다양한 이전재원을 추가적으로 확보하여 재정지출규모의 유지를 추구하는 것이 개별 자치단체의 합리적인 선택이다. 이러한 문제를 극복하기 위해서는 기준재정수입액을 산정할 때 실제 지방세 징수액에 기초할 것이 아니라 지방세 징수액과 지방세지출금액을 합산한 금액에 기초하여야 할 것이다. 이런 경우에만 자치단체가 감면을 실행할 때 재원에 관한 스스로의 장기적인 관점에서 판단하도록 유도할 수 있을 것이다. 물론 일몰에 관한 판단기준은 조례에 의한 감면뿐 아니라 법에 의한 감면에도 적용되어야 한다.

마지막으로 현재 모든 일몰기준은 조례에 의한 모든 감면에 대하여 3년 단위로 적용하도록 되어 있는데 이를 지방세특례제한법의 도입과 함께 적용기간을 연장하였다. 즉, 취약계층 등 사회적 약자를 위한 감면은 5년 단위로 일몰여부를 판단하며 농어민, 비영리사업자에 관한 일몰규정은 설정하지 않도록 개정한다. 우리나라의 일몰판단 기간이 외국과 비교하여 짧은 것은 사실이지만, 감면이 도입되는 용이함과 일단 도입된 감면제도의 기득권화가 극심한 우리나라의 현실을 감안할 때 모든 감면에 대한 판단기간을 현행대로 3년으로 유지하는 것이 바람직하다. 특히 사회적 보호대상자들에 관한 다양한 지원대책이 지속적으로 도입되고 있으므로 지방세 감면을 통한 제도의 유지여부를 짧은 기간 단위에서 결정하여 기득권화를 제어하여야 할 것이다.