



I. 머리말

최근 경기회복 기조가 이어지고 있지만, 고용 부진, 고유가, 환율 불안 등 대·내외적 위험 요인도 여전히 상존하고 있다. 일부에서는 미국과 중국의 경제성장률 둔화, 일본의 대지진, 그리스를 비롯한 남유럽발 재정위기 등에 따른 ‘더블딥(double dip)’ 가능성을 지적하기도 한다. 우리나라의 경우 빠른 경기회복을 보여주고 있기는 하지만, 2008년 경제 위기 이후 국가 재정상태가 악화¹⁾되었으며 향후 잠재성장률의 하락도 예상²⁾되는 만큼 장기적인 관점에서의 한국 경제 펀더멘탈의 건전성이 중요한 문제로 대두되고 있다.

1) 관리대상수지의 경우, 2007년에는 GDP의 0.4% 흑자였으나 2010년에는 GDP 대비 1.1% 적자이며, 국가부채도 2007년 GDP의 30%에서 2010년 GDP의 32%로 증가하였다.

2) 2011년 OECD 보고서에 따르면, 한국의 잠재성장률은 2010년~2015년에는 3.8%로 OECD 국가 중 3위 수준이지만, 2016년~2026년에는 잠재성장률이 2.4%로 떨어지면서 순위도 7위로 밀려날 것으로 전망하고 있다.

이와 함께 국가재정보다 훨씬 열악한 지방재정에 대한 건전성 논의도 활발하게 이루어지고 있다. 민선 지방자치단체장들의 방만한 재정 지출 논란은 논외로 하더라도, 저출산·고령화로 인한 미래 지출 등 지방재정 수요는 앞으로도 점차 늘어날 수밖에 없기 때문이다. 이러한 상황은 지방소득·소비세 확대·발전, 신세원 발굴, 과표 현실화 등 지방세수 확충 필요성을 증가시켰을 뿐만 아니라, 지방세 비과세·감면 정책 방향에 대해서도 근본적인 변화를 요구하고 있다. 지방세 비과세·감면제도를 보다 효율적이고 체계적으로 관리하여 감면의 남발로 인해 지방세수가 축소되는 것을 방지해야 할 필요성이 그 어느 때보다 높아진 것이다.

최근 취득세 인하와 관련된 일련의 정책과정³⁾은 지방세 감면에 대해 보다 복잡한 문제들, 가령 중앙 정부와 지방자치단체의 관계, 감면의 정책적 활용 정도 등에 대해 생각해볼 수 있게 해주었다. 이제 더 이상 지방세 감면이 국가의 일방적인 정책 수단으로 활용되어서는 안된다는 반성과 함께, 지방재정과 의 연계를 통한 합리적 감면의 필요성이 제기되는 계기가 되었다.

행정안전부에서도 이러한 인식 하에 지방재정 건전성 강화 및 지방재정 자주성 확대, 다양한 감면 수요 대응 등을 위한 지방세 비과세·감면제도 개선을 추진하고 있다. 특히, 지방세수 확충 및 신규 감면재원 확보를 위한 지방세 비과세·감면 정비, 감면제도의 선진화 및 효율화, 지방자치단체의 과세 자율성 확대에 중점을 두고 있다.

II. 지방세 비과세·감면 현황 및 문제점

1. 지방세 비과세·감면의 급증

비과세·감면은 과세하지 않거나(비과세) 납세의무가 이미 성립·확정되었으나 국가 정책적인 목적에 의하여 납세의무자의 신청 또는 직권으로 납세의무의 전부 또는 일부를 면제(감면)하는 것을 의미한다. 비과세·감면은 국가정책 목적에 기여하고 취약계층, 서민, 취약산업 등을 보호하는 기능을

3) 지방자치단체는 취득세 인하를 내용으로 하는 정부의 「3.22 부동산정책」에 대해 지방과 충분한 협의가 선행되지 않았다는 이유로 크게 반대하였다. 결국 취득세 인하에 따른 지방세수의 전액 보전을 전제로 자치단체의 동의를 얻을 수 있었다.

수행하지만, 지방재정을 축소시키고 비과세 · 감면이 적용되지 않는 분야와의 형평성 문제가 있기 때문에 최소한으로 지원되어야 하며 감면 목적을 달성하면 즉시 종료하는 것이 원칙이다.

하지만 한번 만들어진 감면은 없애지기가 어렵기 때문에 지방세 비과세 · 감면은 그동안 꾸준히 증가해왔다. 2010년 기준으로 지방세 비과세 · 감면액은 14조이며, 지방세 비과세 · 감면율⁴⁾은 22.1%인데, 이는 2005년의 지방세 비과세 · 감면율과 비교할 때 약 2배정도 증가한 수치이다. 같은 기간 14%대로 안정적으로 유지해온 국세에 비해서도 매우 크게 증가한 것을 알 수 있다. 최근 지방세 비과세·감면의 이와 같은 급증 현상은 부동산정책에 대한 지원 확대, 국 · 공유재산에 대한 비과세 등에 기인한다. 지방세 비과세 · 감면의 증가는 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중을 낮추고 의존재원의 비중을 증가시켜 지방의 재정의 책임성을 악화시키는 결과를 초래하고 있다.

〈표 II-1〉 국세와 지방세의 비과세 · 감면을 비교

(단위 : 억원)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010
국세	비과세 · 감면액	200,169	213,380	229,652	287,827	310,621	301,396
	국세 징수액	1,274,857	1,380,443	1,614,591	1,673,060	1,645,407	1,750,125
	비과세 · 감면율	13.6%	13.4%	12.5%	14.7%	15.8%	14.6%
지방세	비과세 · 감면액	52,922	80,882	113,012	128,146	150,270	139,832
	지방세 징수액	359,774	412,937	428,519	454,797	451,678	493,999
	비과세 · 감면율	12.8%	16.4%	20.9%	22.0%	25.0%	22.1%

2. 국가정책적 감면 위주의 구조

지방세법이 2011년부터는 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되어 시행되고 있다. 현재 지방세 감면은 지방세특례제한법과 조세특례제한법, 자치단체의 감면조례⁵⁾에 의해 이루어지

4) 지방세 비과세 · 감면율(%) = (해당연도 지방세 비과세 · 감면액 / 해당연도 지방세 징수 결산액) × 100

5) 자치단체 감면조례는 표준 감면조례와 개별 감면조례로 나누어지는데, 표준 감면조례의 경우 행정안전부의 표준안에 의해 모든 자치단체가 동일하게 제정하여 운영하기 때문에 그동안 법에 의한 감면과 같이 국가정책적 목적으로 이루어져왔다. 표준 감면조례는 자치단체 감면조례 허가제 폐지에 따라 2011년까지만 운영된다.

고 있는데, 이 중에서 전체 지방세 감면의 0.7%를 차지하는 지방자치단체의 개별 감면조례를 제외한 나머지 99.3%의 감면이 국가정책적 목적으로 지원되고 있다. 이러한 국가 주도의 지방세 비과세 · 감면 구조는 지방의 세출과 세입의 대응관계에서 발휘되는 지방재정 책임성 실현을 저해하는 문제점이 있다.

〈표 II-2〉 근거법규별 비과세 · 감면 현황

(단위 : 억원)

구 분		총 계	지방세특례제한법			조세특례 제한법	감면조례		
			소 계	비과세	감 면		소 계	표 준	개 별
2010 (추계)	세 액	139,832	112,671	57,064	55,607	12,944	14,217	13,215	1,002
	비 율	100%	80.6%	40.8%	39.8%	9.3%	10.2%	9.5%	0.7%
2009	세 액	150,270	119,612	59,715	59,897	13,849	16,809	15,980	829
	비 율	100%	79.6%	39.7%	39.9%	9.2%	11.2%	10.6%	0.6%

3. 지방세 감면의 만성화 · 기득권화

감면은 한번 신설되면 종료되기가 매우 어려운 특성을 가지고 있다. 따라서 감면 신설시 미리 일몰을 설정하여 일몰 도래 시점에 종료하는 것을 원칙으로 하되, 예외적으로 지속 지원할 필요성이 있을 때에만 연장하는 ‘지방세 감면 일몰제도’를 운영하고 있다. 하지만 현재 지방세 감면의 일몰기간이 3년으로 설정되어 있음에도 불구하고, 이해관계 조정 및 협의의 어려움으로 대부분 감면이 기득권화 되어 왔다. 그 결과 전체 지방세 감면 중 57%이상이 15년 이상 장기간 감면 혜택을 받아왔다.

또한 현재 80% 이상이 전액 감면으로 이루어져 있어 감면 대상이나 감면 목적에 관계없이 과도한 감면 지원이 이루어지고 있다. 분야별로 볼 때에도, 부동산 지원 분야에 감면이 집중되어 관광산업, 저소득층을 위한 복지분야, 에너지산업 등 신성장산업에 대한 지원은 상대적으로 소홀한 측면이 있었다.

Ⅲ. 지방세 비과세 · 감면제도 개선방안

1. 지방세 감면 중기운용계획 수립 : 연도별 감면재원 설정

그동안 지방세 감면의 신설은 국가정책적 필요에 의해 수시로 이루어진 반면, 한번 만들어진 감면은 종료되지 못하여 규모가 증가할 수 밖에 없었다. 결과적으로 지방세수는 크게 늘어날 수 없는 여건에서 지방재정 지출 및 지방세 감면은 지속적으로 증가하면서 지방재정 건전성이 악화되는 결과를 초래하였다. 따라서 앞으로는 지방세 감면의 신설 및 종료를 체계적으로 관리하기 위하여 매년 「지방세 감면재원 중기운용계획」을 수립하고 연도별로 정해진 감면재원 범위 내에서 지방세 비과세 · 감면을 운용할 계획이다.

「2011~2015년 감면재원 중기운용계획」은 2010년 현재 22.1%인 지방세 비과세⁵⁾감면율을 2015년까지 국세 수준인 13.9%으로 정비하는 것을 목표로 하고 있으며, 해당연도에 일몰이 도래하는 감면 금액을 기준으로 연도별 감면재원을 설정하였다.

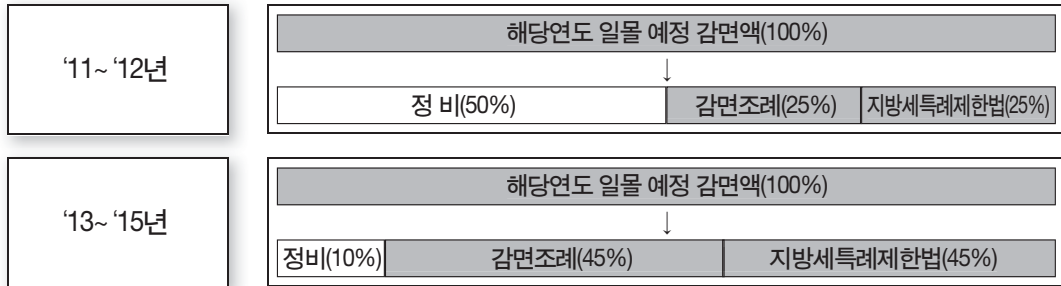
2011년과 2012년은 어려운 지방재정 여건을 고려하여 감면재원을 긴축적으로 설정하여 감면을 대폭 정비하고, 2013년부터는 지방세수 증가에 의해 감면 정비 수준을 완화해도 감면율이 자연스럽게 하락하는 효과⁶⁾를 감안하여 감면재원을 단계적으로 확대할 계획이다. 2011년과 2012년은 해당연도의 일몰 도래 감면액 중 50%를 감면의 종료와 축소를 통해 정비하고, 잔여 50%만 감면재원으로 한다. 2013년부터 2015년까지는 해당연도의 일몰 도래 감면액 중 10%를 감면의 종료와 축소를 통해 정비하고, 잔여 90%를 감면재원으로 설정한다.

연간 감면재원은 지방세특례제한법에 의한 감면재원과 감면조례에 의한 감면재원으로 균등하게 배분할 계획이다. 매년 감면조례로 제정할 수 있는 감면재원을 확대해 나감으로써 전체 지방세 감면에서 감면조례가 차지하는 비중이 2010년 0.7%에서 2015년에는 17.8%까지 증가하여 자치단체의 과세 자율

6) 2011년부터 2015년까지 지방세수는 경기 회복, 지방세제 개편 등 세입 확충 노력으로 매년 약 7~9%씩 증가할 것으로 전망된다.

성이 향상될 것으로 기대된다.

〈그림 III-1〉 지방세 감면재원 설정 및 배분



「지방세 감면재원 중기운용계획」에 따른 감면 절감효과는 2015년까지 총 2조원 정도가 될 것으로 예상되며, 지방세 비과세·감면율도 2015년에는 국세 수준으로 낮아질 것으로 기대된다.

〈표 III-1〉 2011~2015년 지방세 비과세·감면비율 목표

구 분	2011	2012	2013	2014	2015
지방세 비과세·감면율	20.3%	17.5%	16.3%	15.0%	13.9%

아울러 행정안전부는 중기계획상 지방세 감면 목표 달성 노력 규정을 지방재정법에 명문화⁷⁾하여 향후 지방세 감면 관리의 기준으로 활용할 계획이다. 국세의 경우 2006년에 국가재정법에 목표 감면비율을 규정하여 국세 감면율을 효과적으로 관리해오고 있으므로 지방세도 동일한 규정을 지방재정법에 규정하여 감면의 무분별한 증가를 억제하고자 하는 것이다. 현재 지방세 비과세·감면율이 국세에 비해 월등히 높은 점을 감안하여 2015년까지는 「지방세 감면재원 중기운용계획」상의 목표를 적용하여 지방세 비과세·감면을 대폭 정비하고, 이후 국세와 동일하게 ‘직전 3년간의 평균 감면율에 0.5%를 더한 비율 이하’로 목표를 설정할 방침이다.

7) 행정안전부장관의 연도별 지방세 감면 목표비율 달성 노력 규정 및 관계부처의 지방세 감면 요구시 지방재정 보전대책 제출 의무화 규정을 신설하는 내용의 지방재정법 개정안(서병수의원 대표발의)이 현재 국회에 제출되어 있다.

2. 광역자치단체의 정책조정기능과 영향력

가. 지방세 감면 통합심사 실시

그동안의 지방세 감면은 정책적인 감면수요가 발생할 때마다 수시로 심사하여 신설하는 방식으로 이루어졌다. 하지만 앞으로는 연도별 감면재원 범위 내에서 모든 감면이 운영되어야 하므로 수시건별 심사방식으로는 한계가 있다. 따라서 올해부터는 연 1~2회 각 부처 등 이해관계자, 지방자치단체, 지방세연구원, 민간 전문가 등이 참여하여 우선순위에 따라 감면 신설 · 연장 여부를 조정하는 「지방세 감면 통합심사」를 실시한다.

통합심사를 통해 전반적으로 과다 지원되어온 지방세 감면을 대폭 정비할 수 있을 것으로 생각되며, 특히 만성화 · 장기화된 감면을 정비하고 이를 통해 마련된 재원으로 다양한 감면수요에 대응할 수 있을 것으로 기대된다. 그동안 집중 지원되어온 부동산 지원 감면은 축소하고, 취약계층, 신성장산업 등에 대한 감면은 확대할 계획이다. 특히 사회양극화 해소를 위한 저소득층 아동보육시설, 사회적기업 등을 지원하고, 매년 법정감면 재원의 일정부분을 신성장산업에 할당 하는 등의 노력으로 기존에 감면 혜택을 받지 못했던 분야에 대한 지원을 강화할 방침이다.

감면율의 경우 기존의 전액 감면 위주의 감면을 지양하고 취약계층, 공익 · 비영리단체, 취약산업, 일반산업 등 감면 대상 및 목적에 따라 차등 적용⁸⁾할 계획이다. 감면기간은 현재 3년 주기로 일몰이 설정되어 있어 일몰 도래 감면이 집중될 경우 이해관계 조정 등 내실있는 통합심사의 운영이 어려운 점을 감안하여 당분간 단기로 운용하여 지방세 감면 일몰을 연도별로 분산시킬 계획이다.

이와 함께, 지방세 감면의 효과적 정비 및 효율적 관리를 위해 현재 일몰이 설정되어 있지 않는 감면도 일괄 일몰 설정하는 방안을 검토하고 있다. 단, 이때에도 형식적 취득, 천재지변 등 비과세적 성격을 가진 지방세 감면의 경우 일몰 설정 대상에서 제외한다.

8) 감면 대상 및 목적에 따라, 취약계층 등 100%, 공익 · 비영리단체 70%, 취약산업 70%, 일반산업 50%를 상한으로 감면율을 차등 적용하는 「지방세 감면 기준」을 마련하였다.

나. 지방세 감면의 일원화

올해부터 지방세특례제한법이 시행되고 있지만, 일부 지방세 감면의 경우 조세특례제한법에 존치⁹⁾되어 지방세 감면이 지방세특례제한법과 조세특례제한법으로 이원화되어 운영되고 있다.

조세특례제한법상 지방세 감면은 지방재정과 연계한 면밀한 검토나 분석 없이 국세가 감면될 때에 패키지로 이루어져왔기 때문에 감면 규모도 지방세 감면에 비해 훨씬 크게 증가¹⁰⁾하였다. 또한 지방세 감면이 조세특례제한법과 지방세특례제한법으로 이원화되어 납세자인 일반국민이 지방세 감면의 정확한 내용을 파악하기가 힘든 측면이 있었다.

따라서 지방재정과 연계 강화 및 국민의 혼란 방지 차원에서 조세특례제한법에 규정된 지방세 감면을 지방세특례제한법으로 일괄 이관하여 앞으로 지방세 감면은 지방세특례제한법만으로 규정하고, 기존에 조세특례제한법에 규정되었던 감면들도 지방세특례제한법상 지방세 감면과 동일한 기준을 적용하여 정비할 계획이다.

3. 지방세 감면조례 총량제 실시

그동안 지방세 감면조례는 행정안전부의 허가를 받아 엄격하게 운영되어 왔기 때문에 전체 감면에 서 차지하는 비중도 미미하였다. 2011년부터는 감면조례 허가제가 폐지되고 「지방세 감면조례 총량제」¹¹⁾가 시행됨에 따라 자치단체는 총량 범위 내에서 자율적으로 감면조례를 제정할 수 있게 되었다.

행정안전부는 매년 해당연도와 다음연도 2년간 감면조례 총량비율을 산정하고 통보하여 자치단체의 계획적인 감면조례 운영을 도모한다. 재정여건이 좋은 자치단체에는 높은 총량을 부여하고 지방세 징수노력 및 감면 관리능력이 우수한 자치단체에 대해서는 인센티브를 제공하는 방향으로 감면조례 총량

9) 2010년 기준으로 전체 지방세 감면의 9.3%인 1,330원의 지방세 감면이 조세특례제한법에 규정되어 있다.

10) 전체 지방세 감면이 2006년에서 2010년 사이에 73% 증가한 반면, 조세특례제한법상 지방세 감면은 같은 기간 297%나 증가하였다.

11) 지방세특례제한법 4조에 따라 2011년부터 자치단체는 행정안전부장관이 고시하는 전전년도 지방세징수 결산액의 일정 비율 이하 범위 내에서 자율적으로 감면조례를 제정할 수 있게 되었다.

을 설정하되, 재정능력에 따라 지방세 감면 격차가 커지지 않도록 조정하였다. 2011년에는 지방세 징수 결산액의 0.5~0.7%, 2012년에는 1.4~1.6%로 자치단체별로 차등하여 설정한 총량비율을 고시하였다.¹²⁾

매년 감면재원의 50%를 감면조례에 할당함에 따라 지방세 비과세 · 감면에서 차지하는 감면조례의 비중이 점차 확대할 것으로 생각된다. 이에 따라 자치단체는 지역별 특성에 적합한 감면을 맞춤형으로 지원할 수 있게 되며, 지역경제와 지방세 감면의 연계도 강화될 것으로 예상된다. 다만 이 경우 자치단체장의 선심성 감면이 확대될 우려가 있으므로 ‘지방세심의위원회’의 감면조례 사전 심의를 받도록 하고, 조문별로 연평균 감면 추계액이 10억원 이상인 경우 조세관련 전문기관의 효과성 분석을 의무화는 등 보완 장치도 마련하였다.

IV. 맺음말

올해는 「지방세 감면 통합심사」, 「지방세 감면조례 총량제」 등 새로운 제도가 도입되어 시행되는 첫 해로서 향후 지방세 비과세 · 감면 정책 방향을 결정하는 매우 중요한 해이다. 그동안의 감면이 정책적 수단으로 활용되어 지방재정에 비해 지방세 감면이 확대될 수밖에 없었지만 앞으로는 지방재정과 지방세 감면의 연계성을 보다 강화하면서도 꼭 필요한 분야에 적정 수준의 감면이 지원될 수 있도록 운영해나갈 계획이다. 이러한 방향은 ‘부수적으로 최소한 지원’ 되어야 하는 감면의 기본 원칙에 부합할 뿐만 아니라, 지방재정 건전성 제고에도 기여할 것으로 보인다.

다만, 모든 지방세 비과세 · 감면을 정비한다는 의미는 아니고, 장기간 혜택을 받아왔거나 감면 목적을 달성했음에도 불구하고 지속적으로 지원되고 있는 감면, 감면 필요성이 낮거나 과다 지원되고 있는 감면들을 합리적으로 조정하여 감면재원을 효율적으로 활용하고자 하는 것이다. 이러한 감면의 효과적 배분을 통해 지방재정 확충은 물론 감면 소외계층의 지원 확대를 통한 지방세 감면의 형평성 향상도 기대된다. 행정안전부는 향후 이해관계를 잘 조정하여 새로운 제도들이 취지에 맞게 운영되고 정착될 수 있도록 노력할 것이다. ☺

12) 행정안전부고시 제2011-123호(2011.4.15.)