



I. 법정감면 현황 및 문제점

그동안 지방세 감면은 지방세법, 조세특례제한법, 자치단체 감면조례에 의해 규정되었으며, 대부분은 지방세법에 의해 이루어졌다. 자치단체 감면조례는 행정안전부의 표준안에 의해 매년 모든 자치단체에서 동일하게 제정하는 표준 감면조례와 자치단체에서 자율적으로 제정하는 개별 감면조례로 나누어지는데, 개별 감면조례 제정을 위해서는 사전에 행정안전부의 허가를 받아야 했다.

올해부터는 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되어, 기존에 지방세법에 규정되어 있었던 감면¹⁾과 표준 감면조례 중 법으로 규정해야 할 사항²⁾을 반영하여 지방세특례제

1) 종전 지방세법 비과세 규정 중 국가나 지방자치단체가 납세주체인 국·공유재산에 대한 비과세, 형식적 취득, 그리고 세목 특성상 감면규정으로 이관하기 부적합한 신탁재산, 상속이나 형식적 취득 등 일부 비과세를 제외하고 모든 감면 조항을 지방세특례제한법으로 이관하였다.

한법이 제정되었다. 또한 「지방세 감면조례 허가제」가 폐지되어 자치단체는 총량의 범위 내에서 자율적으로 감면조례를 제정할 수 있게 되었다.³⁾

2010년 기준으로 전체 지방세 비과세·감면은 총 14조원인데, 지방세특례제한법에 의한 비과세·감면이 11.3조원으로 80.6%를 차지하고 있으며, 조세특례제한법에 의한 감면이 1.3조원으로 9.3%, 감면조례가 1.4조원으로 10.2%(표준 감면조례 1.3조원 9.5%, 개별 감면조례 0.1조원 0.7%)의 비중을 가진다. 이 중 2011년까지만 운영되는 표준 감면조례의 경우 행정안전부 표준안에 의해 제정되는 것이기 때문에 사실상 법에 의한 감면과 같이 국가정책적 목적으로 이루어져왔다. 따라서 전체 지방세 비과세·감면 중 법에 의한 감면은 자치단체 개별조례 0.1조를 제외한 13.9조원으로 볼 수 있다.

그동안 자치단체 감면조례가 허가제로 인해 엄격하게 관리되어온 데에 반해, 지방세 법정감면은 급증⁴⁾하여 지방재정 건전성을 악화시키고 지방자치단체의 과세 자율성을 침해한다는 우려가 있었다. 특히 부동산 등 특정 분야에 장기간 지원되어 감면의 기득권화도 문제점으로 지적되었다.

따라서 행정안전부는 지방세특례제한법 제정 및 어려운 지방재정 여건 등을 감안하여 지방세 감면의 대부분을 차지하는 지방세특례제한법에 의한 감면 제도를 대폭 개선하였다.

II. 개선 방향

앞으로 지방세 감면과 지방재정과 연계성을 강화하여 지방세 감면을 체계적으로 정비하고, 효율적인 감면 운영을 도모하기 위해 지방세특례제한법상 지방세 감면은 「지방세 감면 중기운용계획」을 통

2) 국가유공자, 장애인 등이 소유하는 자동차에 대한 감면, 사권제한 토지에 대한 감면, 운송사업 지원에 대한 감면, 임대주택에 대한 감면 등 전국적으로 동일하게 적용되어야 할 필요가 있는 감면

3) 지방세특례제한법 제4조에 따라 「지방세 감면조례 총량제」 시행

4) 지방세 비과세·감면율은 2005년 12.8%에서 2010년 22.1%로 매우 크게 증가하였다. 반면 국세 감면율은 2005년 14.4%에서 2010년 14.6% 수준으로 비교적 안정적으로 유지해오고 있다.

해 매년 설정되는 연도별 감면재원⁵⁾ 범위 내에서 운영한다.

감면 심사 방식도 대폭 개선되었다. 그동안은 지방세 감면 요구가 있을 때마다 수시로 심사하여 신설하였기 때문에 매년 지방세 법정감면이 증가할 수밖에 없었으며, 감면 목적이나 필요성만을 심사기준으로 삼아 지방재정 및 지방세수 여건 등은 크게 고려되지 않았다. 반면 올해부터는 설정된 지방세 감면재원 범위 내에서 감면을 운영하여야 하므로 모든 지방세 감면을 통합하여 연 1~2회 심사를 하는 방식의 「지방세 감면 통합심사」를 도입하였다.

또한 현재 지방세특례제한법이 제정되어 시행되고 있는 만큼, 지방세 감면 중 조세특례제한법에 규정되어 있는 지방세 감면을 모두 지방세특례제한법으로 이관하여 지방세 감면 제도를 일원화할 방침이다.

III. 법정감면 개선방안

1. 지방세 감면의 선진화 : 지방세 감면 통합심사 도입

가. 통합심사 개요

올해부터 지방세 감면의 연장·신설 건의를 모아 감면재원 범위 내에서 통합심사를 실시한다. 모든 부처의 감면 건의를 받아 감면 필요성 및 효과성 등을 분석하고 이를 바탕으로 심사를 진행하여 해당 연도의 지방세 법정감면안을 확정하고 이를 지방세특례제한법에 반영하게 된다.

먼저, 행정안전부는 매년 초 「지방세 감면재원 중기운용계획」을 수립하고, 지방세특례제한법에 의한

5) 2011년과 2012년의 감면재원은 일몰 도래 감면액의 50%로 하고, 2013년부터 2015년의 감면재원은 일몰 도래 감면액의 90%로 하는데, 이렇게 설정된 감면재원 중 50%는 감면조례를 위한 감면재원으로 할당하고, 나머지 50%를 지방세특례제한법에 의한 감면재원으로 한다. 즉, 2015년까지 지방세특례제한법에 의한 감면재원은 해당연도의 일몰 도래 감면액의 25% 수준으로 운영된다.

감면재원을 확정한다. 이를 바탕으로 해당연도 ‘지방세 감면 통합심사계획’을 수립하여 각 부처에통보한다. 심사대상은 해당연도에 일몰이 도래하는 지방세 감면과 각 부처에서 신규로 건의되는 감면이다.

각 부처는 ‘지방세 감면 통합심사계획’을 바탕으로 해당 연도의 감면 수요를 예측하고, 일몰 감면의 연장 건의 및 신규 감면 수요를 우선순위에 따라 정리하여 행정안전부에 제출한다. 이때 부처는 부처별 지방세 감면 우선순위와 함께, 일몰 감면은 감면평가서, 신규 건의 감면은 감면건의서를 제출한다. 감면평가서 및 감면건의서에는 감면의 필요성 및 효과성 분석, 향후 예상되는 감면액, 지방세 외 지원(조세 지원 및 보조금 등 재정 지원) 현황 등이 포함되어 있다.

행정안전부는 부처에서 제출된 심사자료를 바탕으로 종합의견서를 작성하여 지방자치단체가 참여하는 자체심사위원회를 통해 감면안을 마련한다. 이렇게 마련한 1차 심사 결과에 대해 지방세연구원, 정책자문위원 등 전문가의 자문을 거치고, 부처에도 통보하여 의견을 수렴한다. 최종적으로 전문가 및 부처 의견 수렴을 통해 조정된 감면안을 바탕으로 민간 전문가 등이 참여하는 종합심사위원회를 거쳐 해당연도 법정감면안을 확정한다.

〈표 1〉 2011년 지방세 감면 통합심사 일정 및 내용

구 분	일 정	주요내용
사전 검토	4~6월	· 지방세 감면 통합심사계획 수립 · 통보 · 지방세 감면 통합심사자료 제출(각 부처) · 부처별 설명회 개최 · 자체심사를 위한 종합의견서 작성
↓		
자체심사위원회 (자치단체 참여)	6월말	· 감면의 필요성, 지방재정에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 법정감면(안) 마련
↓		
전문가 및 부처 의견 수렴	7월초	· 지방세연구원, 정책자문위원 등 전문가 자문 · 심사 결과 부처 통보 및 조정
↓		
종합심사위원회 (민간 전문가 참여)	7월말	· 자체심사 결과, 해당 부처 의견, 전문가 자문 등 종합 검토하여 2011년 지방세 법정감면(안) 확정

나. 지방세 감면 기준 마련

그동안 지방세 감면 심사는 특별한 심사기준 없이 감면의 목적과 필요성을 중심으로 이루어졌으며 대부분 전액 감면 형태로 지원되었다. 앞으로는 전액 감면을 지양하고 감면 유형에 따라 감면율을 차등 적용하기 위해 「지방세 감면 기준」을 마련하였다.

우선 ① 취약계층 등의 지원, ② 공익·비영리단체 지원, ③ 취약산업 지원, ④ 일반산업 지원 등 4개 영역으로 구분하여 영역별로 감면율 상한선을 규정한다. 취약계층 등의 감면은 서민 지원 필요성 등을 감안하여 100%로 하고, 공익·비영리단체 지원과 취약산업 지원은 70%, 일반산업은 50%으로 정하였다. 4개 영역은 다시 감면 목적 및 대상의 유사성을 기준으로 22개 분야로 세분화된다. 「지방세 감면 기준」의 취지는 감면 대상의 중요성 및 지원 필요성에 따라 영역별 상한 범위 내에서 최소한의 감면을 지원하고자 하는 것이다.

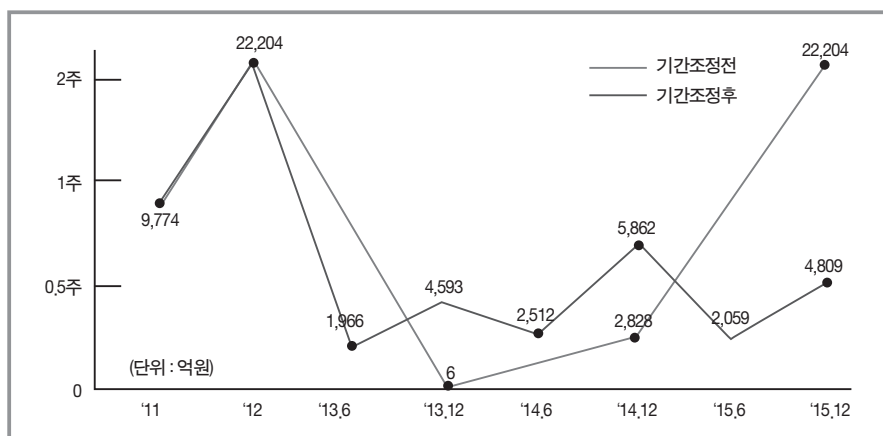
〈표 2〉 지방세 감면 기준

감면 유형		상한선
영역	분야	
취약계층 등	① 농어민, ② 사회적 약자(장애인, 국가유공자 등), ③ 천재지변, ④ 형식적 취득	100%이하
공익·비영리	⑤ 공공행정단체(공단 등), ⑥ 공익시설단체(학술·장학단체 등), ⑦ 교육시설, ⑧ 비영리단체(종교단체 등), ⑨ 기타 공익단체	70%이하
취약산업	기간산업(철도, 항만 등), 농어업산업, 중소기업, 지역발전(지방이전 등), 서민생활, 친환경산업, 에너지산업	70%이하
일반산업	공공사업(LH공사, 수자원공사 등), 운송물류산업, 산업단지, 구성원 권익, 법인합병, 기타 시책사업(의료법인 등)	50%이하

다. 감면 기간의 조정

현재 지방세 감면기간은 3년으로 설정되어 있어, 3년 주기로 감면의 종료가 집중⁶⁾되고 있다. 대부분의 지방세 감면 일몰이 2012년에 도래하는데, 이렇게 특정 연도에 감면의 종료가 집중될 경우 한 번의 심사로 많은 이해관계자들의 감면 요구를 조정하는 것에 한계가 있다. 따라서 새롭게 도입된 「지방세 감면 통합심사」를 내실있게 운영하기 위해서는 감면의 종료를 연도별로 분산할 필요가 있다. 이를 위해 2011년과 2012년에 연장 또는 신설하는 감면의 경우 2년 이하의 단기 감면기간을 설정하여 지방세 감면의 종료를 연도별로 분산시킬 계획이다.

〈그림 1〉 2011~2015년간 연도별 · 분기별 감면 일몰 전망



라. 통합심사 도입의 효과

「지방세 감면 통합심사」를 통해 모든 지방세 감면을 우선순위에 따라 계획성 있게 운영할 수 있게 된다. 지방재정 여건을 고려하여 정해진 감면재원 범위 내에서 감면의 효과성 및 필요성을 명확하게 분석하여 심사하게 되므로 무분별한 감면을 막을 수 있을 것으로 기대된다.

6) 2009년 감면액을 기준으로, 2012년 일몰 도래 감면은 2,2조원인데 2013년은 6억원에 불과하다.

2. 지방세 감면의 일원화 : 조세특례제한법상 지방세 감면의 이관

가. 추진 개요

2010년 지방세 감면 중 9.3%(1.3조원)는 지방세특례제한법이 아닌 조세특례제한법에 규정되어, 지방세 법정감면이 지방세특례제한법과 조세특례제한법으로 이원화되어 있다.⁷⁾ 2011년 지방세특례제한법이 시행된 이후에 신설되는 모든 지방세 감면은 지방세특례제한법에 규정⁸⁾되고 있으므로, 지방재정 건전성 강화와 납세자의 불편 해소를 위해 조세특례제한법상 지방세 감면을 지방세특례제한법으로 모두 이관할 필요가 있다.

자치단체 세무공무원 합동 워크숍 등을 통해 자치단체 의견을 충분히 반영하여, 조세특례제한법상 지방세 감면을 지방세특례제한법으로 이관하는 내용의 지방세특례제한법 개정안을 2011년 6월 1일 입법예고하였다.

나. 이관 추진 필요성

가) 지방재정과 연계성 강화

현재 조세특례제한법상 지방세 감면은 지방재정과 연계한 분석이나 지방재정에 대한 보전 등에 대한 면밀한 검토 없이 국세 감면과 함께 패키지로 도입되는 것이 일반적이다. 그렇게 때문에 2006년에서 2010년 사이에 전체 지방세 감면은 73% 증가한 반면, 조세특례제한법상 지방세 감면은 297%나 증가하였다.

7) 1965년 제정된 「조세감면규제법」에 취득세, 등록세, 등등록세, 재산세 등 지방세 면제 규정이 신설되었다. 1981년에는 이중 일부 지방세 감면이 지방세법으로 이관되었으나, 현물출자, 중소기업간 합병 재산에 관한 감면 등의 일부 지방세 감면은 여전히 「조세감면규제법」에 존치되었으며, 1998년 「조세특례제한법」이 신설되어 「조세감면규제법」상 지방세 감면도 「조세특례제한법」으로 이관되었다. 2009년 「지방세특례제한법」 제정 당시 「조세특례제한법」에 있는 지방세 감면의 이관을 추진하였으나 기획재정부의 반대로 이관하지 못하였다.

8) 2011년에 수립된 「2·11 전월세 대책」, 「3·22 부동산 대책」에서는 양도소득세 등 국세 감면은 「조세특례제한법」에, 취득세 등 지방세 감면은 「지방세특례제한법」에 규정하였다.

행정안전부는 「지방세 감면재원 중기운용계획」에 따라 지방세 감면을 합리적으로 정비 중이므로 조세특례제한법상 지방세 감면도 이에 따른 통일적인 관리가 필요하다. 특히 조세특례제한법상 지방세 감면은 전액 감면 위주로 운영⁹⁾되고 있으며, 일몰이 없거나 15년 이상 장기 감면 등이 많아 정비 필요성이 지방세특례제한법상 감면보다 훨씬 큼에도 불구하고 효과적인 관리가 쉽지 않은 실정이다.

나) 납세자의 혼란 해소

지방세 감면이 지방세특례제한법과 조세특례제한법, 두 개의 법률로 나누어 규정되어 있기 때문에, 납세자인 일반국민이 지방세 감면의 정확한 내용을 파악하기 곤란하다.¹⁰⁾ 지방세 감면의 정확한 내용을 알기 위해서는 지방세 관장 법률인 지방세특례제한법 뿐 아니라 조세특례제한법까지 확인해야 하는 불편이 있다.

또한 조세특례제한법상 지방세 감면의 입법 소관부처는 기획재정부이지만, 질의회신에 대한 유권 해석 등 법의 운영은 행정안전부에서 담당하여 납세자인 일반국민의 혼란을 초래할 수 있다. 국회에서도 지방세특례제한법상 지방세 감면은 행정안전위원회의 심의를 받지만 조세특례제한법상 지방세 감면은 기획재정부위원회의 심의를 받는 등 일관성 없이 운영되는 문제가 있다.

다. 이관 방안

첫째, 현재 조세특례제한법상 규정된 지방세 감면규정 22개 조문을 모두 지방세특례제한법으로 이관한다. 또한 앞으로 지방세 감면 등 지방세 특례에 관한 사항은 조세특례제한법이 아닌 지방세특례제한법에 의해서만 규정하도록 지방세 특례 관장법률을 지방세특례제한법으로 한정한다.

둘째, 조세특례제한법상 모든 지방세 감면 규정을 그대로 이관하는 것을 원칙으로 하되, 조문 분류

9) 법인 분할로 취득하는 재산에 대한 감면 등 전액 감면이 전체 「조세특례제한법」상 지방세 감면의 94%를 차지한다.

10) 부실조합 양수재산 등에 대한 감면의 경우 농협과 수협은 「조세특례제한법」에, 산림조합은 「지방세특례제한법」에 규정되어 있어서 산림조합을 「조세특례제한법」에 추가하는 의원입법(정범구의원 대표발의)이 별도로 제출되는 등의 사례가 발생하고 있다.

체계는 지방세지출예산서에 따른 감면목적별 분류로 재구성하였다.

셋째, 일몰이 미설정된 감면은 일몰을 설정하여 이관하고, 감면기간이 지나치게 장기인 경우 적정기간으로 조정하였다. 또한 이관된 감면은 일몰 도래시 지방세특례제한법상 감면과 동일하게 「지방세 감면 기준」에 따라 종료하거나 감면율을 인하하여 합리적으로 정비할 계획이다. 단, 이때에도 취약계층, 서민 대상 감면은 종전 혜택을 유지할 방침이다.

라. 조세특례제한법상 지방세 감면 이관의 효과

조세특례제한법상 지방세 감면을 지방세특례제한법으로 일괄 이관함으로써, 앞으로 지방세 감면과 지방재정과의 연계가 강화될 것이다. 최근 취득세 감면 등으로 어려운 지방재정 여건을 감안할 때 지방세 감면의 일원화 및 효율적 관리는 지방재정 확충에도 기여할 것으로 기대된다. 또한 납세자인 국민의 입장에서 볼 때, 지방세특례제한법만 확인하면 지방세 감면 내용을 정확하게 파악할 수 있게 되므로 불편과 혼란도 해소될 것이라 생각한다.

IV. 맺음말

지방세 감면재원의 설정, 「지방세 감면 통합심사」의 도입, 체계적인 심사기준 마련 등은 기존의 지방세 감면 운영방식과는 전혀 다른 것으로, 지방세 법정감면 정책의 패러다임이 바뀌었다고 볼 수 있다. 앞으로 지방세특례제한법에 의한 감면은 지방재정과의 연계성, 감면 필요성 및 효과성, 적절한 지원 수준 등에 대한 체계적 분석과 심사를 통해 결정된다는 점에서 지방세 감면제도가 한 단계 발전했다고 생각된다. 또한 올해부터 지방세특례제한법이 시행되었지만 아직 일부 감면이 조세특례제한법상이 남아 있기 때문에 이를 모두 이관해옴으로써 지방세 비과세·감면의 일원화 작업도 마무리 지을 수 있을 것으로 보인다.

체계적인 감면 관리를 통해 그동안 기득권화된 감면은 축소하고, 이를 통해 마련된 재원으로 감면 혜택을 받지 못했던 분야에 대한 지원을 확대할 수 있어 지방세 감면의 효율성과 형평성이 동시에 제

고될 것으로 기대된다. 저출산·고령화 사회에 따른 새로운 복지 수요, 저탄소 녹색성장 등 새로운 정책에 따른 감면 수요, 사회적 양극화 해소 지원 등을 위한 감면재원 확보를 위해서도 지방세 법정감면 운영의 효율화가 꼭 필요한 시점이다. ☺