



## I. 감면조례 허가제 폐지 현황

### 1. 추진배경

그동안 지방자치단체가 지역에 필요한 시책 등을 추진하기 위해 지방세를 감면하고자 할 경우에는 종전 「지방세법(제9조)」에 의거 행정안전부장관의 허가를 받아 감면조례를 제·개정하여야 했다. 행정안전부의 감면조례 사전허가제는 지방자치단체간 조세 형평성 유지, 불필요한 감면에 대한 사전억 제장치 등의 역할을 하며 그 존재가치를 인정받은 긍정적인 측면이 있어 왔다. 그러나 지방자치제 실시 이후 지방의 역할이 커지고 지방자치가 정착되어 가면서 감면조례 허가제가 지방세 과세권자가 지역실정에 맞추어 과세권을 행사하는데 지역적 특색 반영에 영향을 미치고 시책추진의 적시성이 결여 되는 등 행정규제라는 지적과 함께 지방자치권 침해라는 논란까지 제기되어 왔다.

또한, 2000년대 이후에는 지방자치의 저변이 확대되면서 중앙정부와 지방정부간의 합리적인 역할 정립에 대한 논의가 활발하게 이루어졌고 그 결과 중앙정부의 감면조례허가제도에 대한 문제제기가 본격화 되었다.

이에 따라 행정안전부에서는 지방정부가 자율적으로 해당 지역의 특성 및 재정여건 등을 감안하여 조례로 지방세를 감면할 수 있도록 「지방세특례제한법」을 제정(2010.3)하여 행정안전부의 감면조례 사전허가제 폐지 및 조례에 따른 지방세 감면범위 등을 규정하여 2011년부터 시행하였다. 「지방세특례제한법」 제정으로 1949년 「지방세법」 제정시부터 도입되어 50여 년간 유지되어온 감면조례허가제를 폐지함에 따라 지방자치단체 스스로가 자율적으로 지방세 감면을 정할 수 있게 되었다.

## 2. 추진내용

올 해부터는 전국 244개 지방자치단체에서 조례를 통해 지방세를 감면하고자 할 경우에는 행정안전부에 사전허가 신청 없이 해당 자치단체의 “지방세심의위원회”의 심의를 거쳐 감면조례를 제·개정할 수 있다. 자치단체의 입장에서 보면 지역의 각종 시책 사업 등을 추진하기 위한 지방세 감면 절차가 간소해져 그에 따른 지방행정업무의 효율성과 자율성이 증가되었고, 중앙정부는 본연의 핵심역량업무에 집중할 수 있는 토대를 마련하였다 볼 수 있다.

한편, 감면조례 허가제 폐지에 따라 우려되는 지방의 선심성·민원해결성 감면 등 무분별한 감면남발 방지를 위해 제도적 장치를 마련하였는데 그 내용을 살펴보면,

「지방세특례제한법」 제정(2010.3월) 당시 지방자치단체가 지방세를 감면하고자 할 경우에는 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때, 특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위해 지방세 감면이 필요하다고 인정되는 경우에 3년의 기간 이내에서 지방세를 감면할 수 있도록 하였다. 이 경우 과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 아니한 때에는 감면할 수 없도록 규정하였다. 이후 2010년 말 「지방세특례제한법」 개정(2010. 12월)시 지방자치단체의 자율성을 침해하지 않는 범위 내에서 감면조례 제정 요건을 구체화 하는 등의 보완대책을 강구하였다. 그 내용으로 첫째, 자

# 특 집

## 지방세특례제한법 제정에 따른 지방세 비과세, 감면 개편방안

치단체의 감면조례 자율제정 제외요건을 구체화하여, 사치성 재산 등에 대한 감면 등 지방세 체계에 부합하지 않는 감면을 할 수 없도록 하였다. 둘째로, 자치단체의 감면 심의·평가의 전문성을 높이기 위해 연평균 10억원 이상의 감면 신설·연장시 해당 감면의 필요성, 성과 등에 대한 분석을 조세관련 전문기관에 의뢰하도록 함으로써 지방자치단체의 감면 의사결정시 뒷받침 할 수 있게 하였다. 셋째, 가장 핵심적 사항으로 자치단체의 자율감면 가이드라인이라 할 수 있는 감면조례 총량제를 도입하였다.

본고에서 감면조례 총량제 중심으로 그 내용과 발전방향에 대하여 살펴보고자 한다.

〈표 1〉 제도 개선 전·후 업무프로세스 비교

감면조례 허가제	감면조례 자율제정
○자치단체가 지방세를 조례로 감면하고자 할 경우, 행안부에 조례개정허가 신청 - 행정안전부의 허가를 받는 경우에 한해 개별조례 개정이 가능하며, 조례허가를 받지 못하면 개정 불가	○ 행정안전부의 개정허가 신청없이 자율제정* 가능 - 자치단체 내에 설치된 “지방세심의위원회”의 심의를 거친 후 개정 가능 * 해당 연도 감면조례 총량 범위 내

## II. 감면조례 총량제 도입 내용

### 1. 감면조례 총량제 운영 현황

「지방세특례제한법」 제정에 따른 감면제도의 획기적 변화중 하나는 중앙에서 허가권을 가지고 있던 자치단체에 대한 지방세 감면조례 허가제도가 폐지되고 지방자치단체가 지방세 감면을 자율적으로 할 수 있는 감면조례 자율제정제도의 시행이다. 한편으로 지방세 감면이 일부 수혜자에게 세부담을 경감시켜 주는 특례라는 점을 고려할 때, 제도 초기 무분별하게 감면을 남발하는 문제의 소지가 있어 이를 사전에 방지하기 위한 방안의 일환으로 감면조례 총량제도를 도입하였다. 그러나 총량의 범위 조정에 따라 향후 지방자치단체에 조례제정 권한의 대폭적 위임을 위한 시급성이 될 것이다.

## 가. 감면조례 총량제 기본취지

감면조례 총량제도의 기본적 방향은 우선 완전 자율이전에 지방자치단체의 조례 감면의 부분 자율성을 보장하되 재정력과 여건을 고려하지 않은 무분별한 선심성 감면을 방지하여 향후 더 큰 자율성이 부여되도록 계획하였다.

국가정책적 감면 중 지방자치단체의 조례감면인 경우 실제로는 지방자치단체의 의지와 관계없이 감면하는 경우가 많아 이러한 감면 일부를 총량의 범주에서 제외하였다. 또한, 2011년의 경우 조례제정 절차상의 문제로 종전의 표준감면조례를 폐지하지 않고 모든 자치단체에서 그대로 1년간 연장하였는바, 이미 표준안으로 각 자치단체에 시달되어 개정된 조례감면액도 모두 총량의 범위에서 제외하도록 하였다. 2012년부터는 금년 지방세 감면통합심사 결과 및 자치단체의 개별감면조례 제·개정 여부에 따라 종전의 표준조례안은 완전히 폐지된다. 따라서 기존 표준 감면조례에 의한 감면은 법률 또는 개별감면조례 반영하거나 종료 등으로 향방이 결정되게 되고, 지방자치단체의 자율적 판단에 의하여 개별감면조례 반영시 해당 자치단체 총량의 범위에 포함되게 된다.

## 나. 조례 자율제정권의 범위 등

「지방세특례제한법」 제4조에서 감면조례의 사전 심의절차 강화를 위해 지방세심의위원회의 심의를 받도록 함으로써 과세형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 않은 감면은 감면조례에서 배제하고 감면시한을 3년 이내에서 엄격히 운영하도록 하였다. 그리고 감면조례 총량제를 도입하여 매년 행정안전부장관이 전전년도 지방세징수 결산액의 5% 범위내에서 자치단체별 당해 연도의 조례 감면 총량규모를 산정·고시하면 자치단체는 그 총량의 범위 내에서 자율적으로 조례 감면을 제정하도록 하였다.

이 경우 조례제정에 따른 다른 자치단체의 영향을 최소화하고 재정책임성을 강화할 수 있는 제도적 장치로 지방세 감면액의 약 80%가 교부세로 보전되고 있는 현행 제도를 개선하여 감면조례에 의한 감면액을 지방교부세 산정시 기준재정수입액에 포함하여 추가적으로 보전이 이루어지지 않도록 함으로써 자치단체간의 교부세 보전의 형평성과 재정건전성을 유지하도록 하는 내용의 지방교부세제도도 개선하였다.

### 다. 감면조례 총량제도의 운영 현황

#### ① 감면조례 총량비율 기준

감면조례 총량비율은 2011년 4월에 각 자치단체별 2개년도 총량을 고시하였다. 해당연도 외에 다음 연도까지 고시함으로써 총량비율의 사전고시를 통해 지방자치단체의 계획적인 감면조례 운영에 효율성을 제고하기 위함이다. 금년부터는 기존 감면 중 일몰예정인 감면과 신규감면 건의를 각 부처로부터 일괄 취합하여 통합심사 하고, 지방세감면 중기운용계획을 수립하여 그 감면재원 범위 내에서 심사하되, 감면재원 중 50%를 감면조례로 할당하여 총 감면에서 차지하는 감면조례 비중을 확대한다. 다만 감면조례 총량비율은 매년 확대할 계획이지만, 재정건전성 등을 고려하여 각 자치단체가 기존 감면의 정비와 신규감면 신설을 조정하여 총량 증가의 속도를 조절해 나갈 필요가 있다.

#### ② 총량의 적용기준 및 유형구분

총량의 적용기준은 재정이 우수한 자치단체에 높은 감면조례 총량을 부여하기 위해 재정여건 판단의 대표 지수인 재정자립도를 주 기준으로 활용하고, 지방세 징수 노력 및 감면 관리능력이 양호한 자치단체에 대해 지방세비율을 보조기준으로 적용하여 인센티브를 제공하고 그 기준에 따라 총량을 차등 설정하되, 자치단체별 지방세 징수액 비중과 감면조례 총량 비중 차이가 지나치게 커지지 않도록 하였다. 유형구분은 재정자립도를 주 기준으로 구분하고, 보조기준인 지방세비율이 주 기준보다 높은 경우 1단계 상향 조정하여 자치단체간 격차를 최소화하고, 아울러 매년 감면조례 총량 내에서 유형별 총량비율을 설정하되 감면조례 총량 하한선을 3천만원으로 하여 소액으로 인해 조례제정이 불가능한 경우를 방지하였다.

〈표 2〉 총량구분 기준 및 유형

구 분		1유형(上)	2유형(中)	3유형(下)
주 기준	재정자립도	33%초과	18%초과~33%이하	18%이하
보조 기준	지방세비율	16%초과	8%초과~16%이하	8%이하

### ③ 총량비율 차등 적용

2011년은 0.5%~0.7%로, 2012년은 1.4%~1.6%로 3단계 유형을 설정하였다. 이러한 비율로 차등 적용할 경우 자치단체의 유형별 분포는 1유형 87개(36%), 2유형 81개(33%), 3유형 75개(31%)로 고른 분포를 보이고 있으며, 광역자치단체의 경우 비교적 재정자립도와 지방세비율이 낮은 강원, 전북, 전남, 경북이 2유형에 포함되었고 나머지 11개 단체는 1유형에 속하게 된다.

감면조례 총량비율은 초기에 단순화하고 최소간격으로 조정하여 안정화를 기할 필요가 있으며, 향후 자치단체 운영사례 분석결과에 따라 법정감면을 조례감면으로 이양하여 총량비율을 확대해 나가는 것이 바람직하겠다.

〈표 3〉 감면조례 총량비율

연 도	1유형(上)	2유형(中)	3유형(下)
'11년	0.7%	0.6%	0.5%
'12년	1.6%	1.5%	1.4%

### 라. 총량범위 제외 대상

현행 지방세특례제한법에서는 지방의 재정상황 및 세수여건 등을 고려하여 전전년도 지방세 징수결산액의 5% 범위 내에서 행정안전부장관이 총량 비율을 고시하도록 하고 있다. 또한, 지방자치단체가 감면조례 총량의 범위를 초과하여 감면을 신설하고자 하는 경우에는 종전과 같이 행정안전부장관의 허가를 얻어 조례로써 정하면 된다. 허가를 받지 않고 총량 범위를 초과하여 감면조례를 운영한 경우에는 그 다음연도 감면규모에서 초과한 금액의 2배에 해당하는 감면액을 제외하여 고시하도록 하고 있다. 다만, 제주특별자치도는 감면조례 총량 적용대상 자치단체에서 제외하였으므로 총량의 범위와 관계없이 감면조례를 자율적으로 운영할 수 있다.

그러나 감면조례 총량에서 제외되는 대상이 일부 한정되어 자치단체에 적용상 어려움이 있을 것으로 예상된다. 2011년부터 조례에 의한 감면에 대해서는 허가제 폐지로 자치단체가 자율적 운영이 가

# 특 집

## 지방세특례제한법 제정에 따른 지방세 비과세, 감면 개편방안

능하지만 그동안 적용된 감면을 일시에 폐지하기가 현실적으로 어렵고 자치단체 의지와 관계없이 감면을 적용하여야 하는 국가정책적 목적의 감면, 법령에서 위임한 감면, 자치단체 지분 비중이 높은 감면대상 등은 향후 제도의 안정화를 위해 일정기간 총량의 범위에서 제외하는 방안을 마련할 필요가 있다.

### 2. 감면조례 중 총량범위 대상

#### 가. 표준조례 중 존치된 감면

표준감면조례 중 지방세특례제한법에 이관되지 않고 1년 연장되어 현재 자치단체에서 운영되는 감면조례는 총 16개 감면으로 한센정착농원, 종교단체 의료업, 지방의료원, 미분양주택, 지역특산품생산단지, 지방공사, 관광단지, 지식산업센터, 중소기업종합지원센터, 신용보증재단, 외투기업, 농공단지 대체입주자, 산업단지의 개축·대수선, 벤처기업육성촉진지구, 기업도시, 시장정비사업에 대한 감면이다.

지방세특례제한법에 이관된 조례감면액에서 '11년에 일몰되는 표준감면조례액은 8,974억원으로' 11년에 한해 한시적으로 연장조치된 감면으로서 '11년 감면조례 총량의 범위에서 제외하였고, 개별감면조례액은 829억원으로 그 중 국가정책적 사안으로 특정지역에 소재하여 조례로 운영되는 인천 국제공항공사와 항만공사에 대한 감면은 총량비율 산정시 제외하도록 고시하였다. 특히, 인천 중구의 공항공사 감면액 89.5억은 지방세 징수액 대비 20% 수준으로 이를 대상에 포함할 경우 자치단체 감면조례 제정 자율성을 크게 제약되므로 제도도입의 효율성 측면에서 제외한 것이다.

개별조례 감면은 총 55개 유형으로 이중 국제공항공사(22%), 항만공사(12.6%), 관광호텔(10.4%) 순으로 대부분 수도권에 밀집되어 있으며 전국 공통적인 감면보다는 지역특성에 맞는 감면으로서 종전 조례규정에 따라 중앙정부의 허가를 받은 감면이다.



〈표 4〉 개별조례감면 비중 및 해당 자치단체 현황('09년)

(단위 : 백만원)

구 분	감면유형	금 액	비 중		해당 자치단체
			비 중	비 중	
계	55개	82,899	100%		
1	항만공사	18,234	22.0%		부산, 인천, 울산, 경남
2	인천국제공항공사	10,430	12.6%		인천, 인천중구
3	관광호텔	8,616	10.4%		서울중구 등
4~12	기	32,986	39.8%		기
13	기타(43개 유형)	12,633	15.2%		부산 등

이와 같은 개별조례감면액이 지방세 감면액에 차지하는 비중이 '09년 결산액 기준으로 전체 감면액의 0.6%에 불과하다. 개별감면조례 감면율이 높은 자치단체 중 1%이상인 자치단체는 총 9개 자치단체로서, 인천중구가 항만공사로 인해 5.75%에 해당되어 가장 높고 서울소재 자치단체는 대부분 관광호텔에 대한 감면이다. 기타 인천서구의 토지구획정리사업에 대한 감면, 광주광산구와 북구의 첨단과학산업단지 및 광기술원과 부산강서구의 경륜공단에 대한 레저세 감면이 이에 해당한다. 나머지 대부분의 자치단체는 1% 이하로 향후 감면총량비율 산정시 고려할 사항이다.

〈표 5〉 조례 감면율 1% 이상인 자치단체 현황('09년)

순위	자치단체	감면율	주요 감면대상	순위	자치단체	감면율	주요 감면대상
1	인천중구	5.75%	항만공사	6	서울용산	1.51%	관광호텔
2	서울중구	3.31%	관광호텔	7	서울강남	1.32%	관광호텔
3	인천서구	2.90%	토지구획정리	8	광주북구	1.22%	광기술원
4	광주광산	2.07%	첨단과학산업단지	9	서울송파	1.08%	관광호텔
5	부산강서	1.98%	경륜공단				

#### 나. 총량 적용기준 및 원칙

표준조례 감면액은 2011년 일몰되면서 원칙적으로 2012년부터는 모두 총량에 포함하여야 하나, 이



중 국가정책적 감면 등은 총량의 범위에 포함하는 것이 타당한지를 총량비율 고시 전에 적용기준과 원칙을 명확히 할 필요가 있다.

국가정책적 감면은 자치단체의 의지여부와 관계없이 국가 또는 지방자치단체가 감면을 하였거나 상위법령의 규정에 의하여 감면하고 있어 감면 여부와 내용을 결정할 수 있는 재량권 자체에 제약을 받아 왔다.

조례감면 16개 유형 중 자치단체의 의지가 반영될 여지가 거의 없는 국가정책 목적의 감면으로 「조세특례제한법」에 규정되어 조례로 위임된 감면인 외국인 투자기업 및 기업도시(신발전지역 포함)에 대한 감면, 금융중심지에 대한 감면 등이 있다. 또한 2011.3.29 전월세가격 상승대책으로 준공 후 미분양주택을 임대형태로 공급하는 경우에 대한 감면을 지방세특례제한법에 도입하면서 자치단체 조례로 50%의 범위에서 추가 할 수 있도록 제정하였는바, 이러한 국가 주도적 감면에 대해서는 총량에서 제외하여 일반적 감면과 차별을 둘 필요가 있다.

### 3. 지역별 특성과 감면의 관계 분석

#### ① 전국 및 광역자치단체 징수결산액 대비 감면액 비율

자치단체 감면조례에 의한 전국 평균 감면율은 2008년에 1.27%에서 2009년에 2.17%로 상승하였다. 2008년의 경우 강원도가 지방공사 감면액 증가로 2.91%로 가장 높고, 울산이 0.39%로 가장 낮게 나타나고 있으며, 2009년에는 국제공항공사와 인천항만공사의 영향으로 인천시가 5.65%로 가장 높고 제주도가 0.32%로 가장 낮게 나타나고 있다.

아래 표에서 보듯이 광주시의 경우 0.82%에서 3.27%로 4배가 증가하였고, 제주도는 1.1%에서 0.2%로 3배가 감소하는 등 매년 지방세징수 결산액에서 차지하는 감면비율이 일정하지 않고 감면조례의 증감보다는 지방세의 주요 부과원인이 되는 재산취득이나 매각 등에 따라 3~4배의 격차를 보이고 있어 자치단체마다 동일한 기준을 적용하기 곤란한 측면이 있다.

〈표 6〉 광역자치단체 지방세징수결산대비 감면액 비율

연도	전국 평균 (246개 자치단체)	비고(본청)
'08년	1.27%	서울 1.03, 부산 1.88, 대구 1.61, 인천 2.25, 광주 0.82, 대전 1.90, 울산 0.39, 경기 2.11, 강원 2.91, 충북 1.49, 충남 1.95, 전북 2.04, 전남 2.31, 경북 0.89, 경남 1.28, 제주 1.10
	2.17%	서울 2.63, 부산 2.52, 대구 1.74, 인천 5.65, 광주 3.27, 대전 1.87, 울산 0.97, 경기 2.00, 강원 5.50, 충북 2.71, 충남 3.66, 전북 4.63, 전남 3.13, 경북 1.78, 경남 3.18, 제주 0.32

## ② 징수결산액 대비 감면액 비율의 자치단체별 분포

지방세징수결산액 대비 감면액 비율이 2% 미만인 자치단체가 2008년에는 전체의 91%(223개)이고, 2009년에는 84%(207개)로서 대부분을 차지하고 있다. 감면액 비율이 높은 자치단체는 주로 지방공사 소재지 자치단체이다. 그 외 미분양주택 및 외국인투자기업 감면이 상당부분을 차지하고 있다.

〈표 7〉 지방세 징수결산액 대비 감면비율 자치단체별 분포

연도	감면비율					
	1.0%미만	1.0%~ 2.0%미만	2.0%~ 3.0%미만	3.0%~ 4.0%미만	4.0%~ 5.0%미만	5.0%이상
'08	187	36	14	2	1	6
'09	181	26	13	10	3	13

## ③ 징수결산액 대비 감면비율이 5%이상인 자치단체

2008년 지방세징수결산액 대비 감면액 비율이 5%이상인 자치단체는 6개이며, 3%에서 5%에 해당하는 자치단체는 3개에 불과하다. 그러나 2009년에는 5%이상인 자치단체가 13개로 증가되었고 감면비율이 3%에서 5%미만인 자치단체도 13개로 감면비중이 증가되었다.

〈표 8〉 징수결산액 대비 감면액 비율이 5%이상인 자치단체

연도	자치단체명	징수결산액 대비 감면액 비율	주요 감면대상
'08 (6개 단체)	인천 중구	43.4%	국제공항공사, 항만공사
	서울 은평	33.9%	SH공사
	인천 연수	27.9%	외투기업, 도시개발공사, 관광공사
	부산 강서	10.9%	부산도시공사
	서울 중랑	5.3%	SH공사
	대전 유성	5.1%	대전도시개발공사
'09 (13개 단체)	서울 은평	42.6%	SH공사
	인천 중구	35.8%	도시개발공사, 국제공항공사
	서울 송파	27.8%	SH공사
	인천 연수	25.4%	외투기업, 도시개발공사, 관광공사
	서울 강서	21.4%	SH공사
	서울 중랑	14.0%	SH공사
	대전 유성	12.0%	대전도시개발공사
	부산 강서	10.2%	부산도시공사
	서울 구로	9.6%	SH공사
	서울 양천	6.5%	SH공사
	인천 본청	5.7%	도시개발공사, 외투기업, 미분양주택
	강원 본청	5.5%	강원개발공사
	인천 서구	5.4%	도시개발공사, 토지구획정리사업

#### 4. 모수 설정 및 종전 감면액 비중 분석

##### ① 일정비율 도출을 위한 모수 설정

지방세징수결산액 대비 감면액 비율이 자치단체별로 불균형을 보이므로, 종전 자치단체 감면규모를 감안하여 총량설정시 자치단체별 격차가 지나치게 커지는 문제가 있다. 따라서 감면규모가 크고 감면성격이 상이한 감면은 총량 관리 제외대상(미분양주택, 인천국제공항공사, 지방공사, 조세특례제한법 위임감면)으로 하고 나머지 감면액을 모수로 설정하여 적정비율을 도출할 필요가 있다.

## ② 지방세징수결산액 대비 감면액 비중 분석

감면 총량 관리 제외대상을 제외한 후 '08과' 09년 조례감면액을 분석한 결과, 감면액 비중의 전국 평균은 '08년은 0.6%, '09년은 0.37%로 나타났다.

〈표 9〉 징수결산액 대비 감면액 비율

전국 평균 (246개 자치단체)	비고(본청)
0.60('08년)	서울 0.51, 부산 1.21, 대구 0.40, 인천 0.31, 광주 0.60, 대전 0.52, 울산 0.24, 경기 1.04, 강원 1.24, 충북 0.78, 충남 1.02, 전북 1.07, 전남 0.75, 경북 0.66, 경남 0.69, 제주 1.04
0.37('09년)	서울 0.53, 부산 0.99, 대구 0.04, 인천 0.24, 광주 0.004, 대전 0.38, 울산 0.01, 경기 0.63, 강원 0.29, 충북 0.22, 충남 0.09, 전북 0.09, 전남 0.29, 경북 0.16, 경남 0.75, 제주 1.11

## ③ 지방세 징수결산액 대비 감면비율 자치단체 분포

실제 감면액에서 '감면조례 총량 관리 제외대상 감면'의 감면액을 배제한 후, 감면총량 비율을 3%로 하여 자치단체별 감면총량을 정하였을 때 '08년 기준 245개 자치단체가 총량범위 내에서 감면을 운영하였고 1개 기관만이 초과하였으며, '09년 기준으로는 2개 기관만 초과하였다.

〈표 10〉 지방세 징수결산액 대비 감면비율 자치단체별 분포

연도 \ 감면비율	1.0%미만	1.0%~ 2.0%미만	2.0%~ 3.0%미만	3.0%~ 4.0%미만	4.0%~ 5.0%미만	5.0%이상
'08	232	12	1	-	-	1
'09	234	7	3	1	-	1

이 경우 2%이상의 자치단체도 '08년 기준 2개단체,' 09년 기준 5개단체에 불과하고 항만공사, 첨단과학산업단지, 토지구획정리사업, 개발제한구역 등 대부분 개별감면조례에 의해 초과되는 현상을 보이고 있다.

〈표 11〉 징수결산액 대비 감면액 비율이 2%이상인 자치단체

연도	자치단체명 (13)	징수결산액 대비 감면액 비율	주요 감면대상
'08 (2개 단체)	인천 중구	12.49%	인천항만공사(개별)
	광주 광산	2.25%	첨단과학산업단지(개별)
'09 (5개 단체)	인천 중구	5.75%	인천항만공사(개별)
	서울 금천	3.74%	지식산업센터(표준)
	인천 서구	2.98%	토지구획정리(개별)
	광주 광산	2.14%	첨단과학산업단지(개별)
	부산 강서	2.12%	개발제한구역해제농지(개별)

### III. 감면조례 총량제도의 발전방향

#### 1. 자치단체 총량비율의 합리적 운영

현행 감면 총량비율은 지방자치단체별 재정여건을 반영하여 차등 적용하되 재정여건이 양호할수록 자율성이 크게 부여되는 방식이다. 즉, 지방세수 비중이 높을수록 감면총량비율을 높게 부여하도록 3단계 방식으로 설계되어 운영하고 있다. 이는 재정력이 우수한 자치단체가 감면규모를 더 많이 늘릴 수 있어 결국 전반적으로 조례감면 규모가 커지게 되고, 지방세수 비율이 낮아 조례 감면 총량비율을 낮추게 되면 감면여력이 없어지게 되어 재정력이 약한 자치단체는 조례제정 자율성이 낮을 수밖에 없다.

감면조례 총량제 운영 첫해로서 위와 같은 방식의 총량제를 도입하였으므로 일정기간 운영해 본 후보다 합리적인 발전방안에 대하여 연구·검토해 볼 필요가 있다고 본다. 즉, 전 자치단체가 통일적으로 지방세 징수규모 대비 일정비율을 적용하는 방안 등이 있을 것이다. 단일비율 적용의 장점으로는 총량비율의 일괄적 적용으로 감면규모의 증가 및 초과 여부를 파악하기 용이하여 허가대상 전환시 일관된 기준 적용이 가능하고, 자치단체와 주민의 입장에서 이해하기 쉬울 뿐만 아니라 감면조례 운영의 효율성이 증대될 수 있다. 다만, 전국 평균 감면비율이 2.17%에서 총량관리 제외대상을 제외하면 실제

0.37%에 불과하여 일률적인 적용으로 인해 현재 감면비율이 낮은 자치단체가 한도액까지 감면조례를 제정할 경우 조례 감면액이 급격히 증가할 우려나 다른 자치단체와의 감면 사용비율의 평형을 고려하여 감면을 증가시킬 우려 등 여러 가지의 예상 문제점에 대한 심도 있는 검토를 필요로 한다.

## 2. 감면조례 총량 제외범위 설정

### 가. 총량 적용범위 설정 필요성

감면 총량제의 목적이 선심성·낭비성 감면 방지임을 감안할 때, 자치단체의 선택권이 적은 국가정책적 감면 등에 대해 감면총량에 포함하는 것은 당해 자치단체에 과도한 부담을 주게 된다. 전국 또는 특정지역 대상의 국가정책적 감면 등 자치단체의 자율적 의지와 관계없이 국가정책 또는 법률의 규정에 의하여 이루어지는 감면은 '감면총량 제외대상'으로 구분하여 별도로 운영할 필요가 있다.

### 나. 총량 제외고려 대상

#### ① 국가정책 등에 따른 감면(미분양주택, 전월세주택)

긴급 현안 등 국가정책적 필요에 의해 자치단체의 재정여건에도 불구하고 전국 공통적으로 일괄 적용하도록 한 감면

#### ② 지역특수성과 국가적 필요가 결합된 감면(인천국제공항공사, 항만공사)

국가기반시설로서 중앙정부 차원의 지원이 필요함에도 특정지역에 소재하여 감면조례의 적용을 받도록 한 감면

#### ③ 자기 부과적 성격의 감면(지방공사, 지방의료원)

지방공기업 등 자치단체가 출자하여 설립·운영하여 감면이 지방재정에 영향을 미치지 않는 감면

## 특 집

지방세특례제한법 제정에 따른 지방세 비과세, 감면 개편방안

으로 사실상 당해 자치단체가 자산을 납세의무자로 하여 과세하는 자기 부과적 성격의 감면. 다만, 지방공기업이라도 기업운영의 효율적 경영유도 차원에서 엄격한 조례심사가 필요하므로 총량 제외여부에 대하여는 신중한 검토를 요한다.

④ 조세특례제한법상 감면조례로 규정 가능한 감면(외투기업, 기업도시, 신발전지역, 아시아문화중심도시, 금융중심지 등)으로, 현재 법률에서 위임하여 10~15년 이내 자치단체 자율적 제·개정이 가능하나 운영상 국가정책적 감면과 실질이 동일한 감면

⑤ 제주특별자치도 감면조례에 의한 감면

제주특별자치도의 경우 「지방세특례제한법」 제4조제8항의 규정에 의하여 도세감면조례를 자율제가 가능하고, 감면총량 대상에서 완전히 배제하였다.

## IV. 맺음말

### 1. 사회복지의 관점과 정부간 재정 관계

금년은 감면조례 허가제가 폐지되어 자율제정제도 시행 원년으로 지방세 감면제도에 있어 중앙과 지방정부간 권한과 책임이 재정립되는 분수령이 되는 해이다. 지방자치단체에서는 「지방세특례제한법」에 따라 그 권한의 범위 내에서 과세권을 행사할 수 있고, 행정안전부는 지방자치단체가 그 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 제도적·운영 측면의 지원 역할을 담당하였다. 이의 성실한 수행을 기대해 본다. 또한, 감면조례 자율제정제도의 시행으로 지방자치단체의 과세자주권이 신장된 만큼, 그에 따른 재정책임성을 확보하기 위해서는 지방자치단체 스스로가 감면조례의 건전한 운용이 무엇보다도 필요하다. 즉, 자치단체장의 선심성 시책추진이나 지역의 이해집단, 지방의회 등의 무분별한 민원성 감면요구 등에 적절히 대응하는 지혜가 필요하다.

그러기 위해서는 자치단체가 스스로 판단하여 법령의 범위 내에서, 재정상황 및 감면총량 등 제반여건을 충분히 고려하여 운영하되, 지역 주민의 적극적 참여와 지방세심의위원회와 조세관련 전문기관



의 심사평가, 분석자료 등을 활용함으로써 조례운영의 내실을 기할 필요가 있다. 그 길이 실효성 있는 지방세 감면조례 자율제정제도의 운영과 성숙된 지방자치로 가는 지름길이라 본다. ☺