



지방세특례제한법 제정 및 향후 과제

행정안전부 지방세정책과 행정사무관
구 본 중

I. 들어가며

현행 지방세 비과세·감면규정은 「지방세법」, 「조세특례제한법」 및 감면조례 등에 산재해 있고 그 내용이 복잡하여 납세자와 과세기관에 혼란을 초래하는 경우가 많았다. 이에 현행 단일법 체계인 「지방세법」을 분야별로 전문화·체계화하기 위해 3개 법으로 분법을 추진하면서 과세면제 및 경감에 관한 규정, 각 세목별로 감면 성격이 강한 비과세 규정 및 지방자치단체의 감면에 관한 조례 중에서 전국 공통으로 적용되는 감면사항을 일괄하여 「지방세특례제한법」으로 제정(‘10.2월 임시국회 의결, ’11.1월부터 시행)하였다. 또한 제정된 「지방세특례제한법」에서는 지방세 세목간소화 및 2009년 12월 31일 일몰이 도래하는 감면정비 결과를 반영해 지방세 감면규정을 새로이 정비하는 한편, 지방자치단체의 과세자율성 제고를 위하여 감면조례 허가제를 폐지하고, 지방세지출예산제도 도입근거를 마련하는 등 지방세 감면을 체계적으로 관리하여 공평과세 실현 및 지방자치 정신에 부합하도록 하였다. 이하 본 고에서는 현행 비과세·감면현황, 법 개정의 추진방향 및 주요 개정내용과 성과 등에 대하여 살펴 보겠다.



Ⅱ. 지방세 비과세·감면 현황

2008년도 결산기준 지방세 비과세·감면액¹⁾은 12조 8,146억원으로 지방세 총수입(징수액+비과세·감면액) 58조 2,943억원의 22%로 높은 비중을 차지하고 있으며 매년 점진적 증가추세에 놓여 있다.

〈표 1〉 2008년 지방세 비과세·감면액

(단위 : 억원)

'08 비과세·감면액	법에 따른 비과세·감면액			조례에 따른 감면액		
	소계	지방세법	조세특례제한법	소계	표준감면조례	개별감면조례
128,146 (100%)	112,413 (87.7%)	102,522 (80%)	9,891 (7.7%)	15,733 (12.3%)	14,779 (11.5%)	954 (0.8%)

지방세 비과세·감면액의 구체적인 내역을 살펴보면, 2008년도 비과세·감면액 중에서 법에 따른 비과세·감면액은 11조 2,413억원(87.7%)이고, 조례에 의한 감면액은 1조 5,733억원(12.3%)이다. 특히 지역적 특수성을 반영한 자치단체별 개별감면조례에 의한 감면액은 954억원(0.8%)에 불과하여 대부분의 지방세 감면이 국가 정책적 목적에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있다. 최근 3년간 지방자치단체 평균 재정자립도가 53.9%에 불과한 현실을 감안할 때 지방자치단체의 재정 건전성을 확보하기 위해서는 비과세·감면제도의 개선이 무엇보다 시급하다 할 것이다. 또한 상기 표에서 볼 수 있듯이 비과세·감면이 여러 법규에 분산 규정되어 있어 체계적인 관리도 어려운 실정이다.

1) 비과세는 납세의무 자체가 성립하지 않는 것을 말하나, 감면은 납세의무는 성립하나 국가가 정책적 목적으로 과세를 면제하거나 경감하는 것을 말한다.

Ⅲ. 제정 「지방세특례제한법」의 추진 방향

1. 「지방세특례제한법」의 제정 원칙

「지방세특례제한법」 제정의 기본 원칙은 모든 감면규정에 대해 연장여부를 원점(Zero base)에서 재검토하는 것이다. 세부적으로는 첫째, 지원효과가 낮거나 정책목표를 기 달성한 감면사항을 우선 정비하고, 경제·사회 환경 변화에 따라 실효성이 낮아진 감면과 이용실적이 미미한 감면에 대해서는 감면 대상사업 및 감면요건을 조정, 축소 또는 폐지하는 것이고 둘째, 행정서비스에 대한 반대급부 성격의 목적세를 유사적 성격의 본세(재산세 등)와 통합하는 세목간소화 추진과 병행하여 과세로 전환하고 비과세 대상 중 감면성격이 강한 부분을 감면으로 규정하는 것이며 셋째, 3년 단위의 일괄 일몰제를 조문별 개별 일몰제로 변경하는 것 등이다.

또한, 2010년부터 전국적으로 시행되는 지방세지출예산제도와 연계가 용이하도록 법령 체계를 조정하고, 동일하거나 유사한 감면대상을 서로 다른 법령에서 규정하고 있거나 동일한 호 안에 이질적인 내용으로 혼재되어 있는 복잡한 법령체계를 감면대상, 수혜자, 세제지원 목적 등에 따라 재분류하여 지방세지출보고서 항목별·기능별 분류와 일치되도록 조정하였다.

2. 「지방세특례제한법」의 편제 및 구성

현행 「지방세법」 제5장의 감면규정과 각 세목마다 규정된 비과세 중 감면적 성격이 강한 비영리 사업자 규정 등을 감면으로 전환하고, 표준감면조례 중에서 국가 정책적 목적이 강한 사항 및 전국 공통사항을 발췌하여 지방세 특례에 관한 전반적 규정을 통합하여 총 99개 조문으로 구성하였고, 지방세지출예산제도와 연계하여 현재의 수혜자별·목적별 분류에서 기능별 분류체계로 재편하였다. 감면조례는 표준감면조례를 폐지하고 지방자치원리에 부합하도록 자치단체 고유의 감면사항만을 규정하도록 하였다.



〈표 2〉 「지방세특례제한법」 편제 및 구성

현 행		지 방 세 특 례 제 한 법
< 신설 >		
지 방 세 법	<p>제2장~제4장 비과세</p> <ul style="list-style-type: none"> · 각 세목별로 분산 규정 * 감면적 성격의 비과세 이관 <p>제5장 감면</p> <ul style="list-style-type: none"> 제1절 농어민 지원을 위한 감면 제2절 사회복지·국민생활 안정 감면 제3절 지역균형개발 등의 지원 제4절 공공법인 등에 대한 지원 제5절 공공사업 등의 지원 	<p>제1장 총칙</p> <ul style="list-style-type: none"> · 목적/정의 · 조례에 따른 과세면제 등 · 지방세지출보고서의 작성
감 면 조 례	<ul style="list-style-type: none"> · 사회복지지원을 위한 감면 · 평생교육시설 등 지원을 위한 감면 · 대중교통 등의 지원을 위한 감면 · 서민주택건설 등의 지원을 위한 감면 · 지역발전지원 등을 위한 감면 · 농어촌지원을 위한 감면 등 	<p>제2장 감면</p> <ul style="list-style-type: none"> 제1절 농어업을 위한 지원 제2절 사회복지를 위한 지원 제3절 교육 및 과학기술 등에 대한 지원 제4절 문화 및 관광 등에 대한 지원 제5절 중소기업 등에 대한 지원 제6절 수송 및 교통에 대한 지원 제7절 국토 및 지역개발에 대한 지원 제8절 공공행정 등에 대한 지원
지 방 세 법	<p>제5장 감면</p> <ul style="list-style-type: none"> · 보칙 	<p>제3장 보칙</p> <ul style="list-style-type: none"> · 감면 제외대상 · 중복 감면의 배제 등 · 지방세 특례의 사전·사후관리 · 감면신청, 감면자료의 제출

IV. 제정 「지방세특례제한법」의 주요내용

1. 지방세 특례 개념의 명확화

현행 「지방세법」은 지방세 특례 등에 대한 용어를 별도의 정의 없이 사용하여 그 의미가 불명확한 경우가 종종 있었다. 그러나 「지방세특례제한법」에서는 고유업무, 수익사업, 공동주택 및 지방세 특례 등의 용어를 명확히 정의하고 불필요한 용어를 삭제함으로써 법문의 해석 논란을 사전에 방지하였다. 아울러 중앙행정기관의 장이 지방세를 감면하고자 할 경우에는 감면건의서를 제출하고 일정 요건에 해당하는 지방세 특례에 대해서는 효과분석 결과를 제출하도록 하여 지방세 특례의 사전·사후관리 규정을 신설하였다.

2. 지방세지출예산제도의 법적근거 마련 (‘10년 개정)

지방세 비과세·감면내역과 규모를 관리하고 그 현황을 의회에 제출하여 주민통제를 받을 수 있도록 하는 지방세지출예산제도²⁾에 대한 법적근거를 마련하였다. 지방세지출예산제도는 2005년 최초 제도도입 방침이 확정되어 2006년부터 2008년까지 일부 자치단체에 시범운영을 실시하였고, 2009년에는 전국 모든 자치단체에 시범운영을 마치고 2010년부터 「지방세법」에 규정을 두어 전면적으로 시행하게 되었다.

이에 앞서 표준지방세정보시스템의 비과세·감면 표준코드 관리 기능과 S/W를 개선하여 지방세지출보고서의 통계자료와 각종 비과세 감면자료를 실시간으로 확인하고 원활한 출력이 가능하도록 구현하였다.

<지출예산제도 연도별 시범운영>

* (‘06) 17개 → (‘07) 32개 → (‘08) 126개 → (‘09) 246개 / ‘10년 전면 시행

3. 지방세 감면조례 허가제 폐지

지방자치단체가 지방에 필요한 시책을 추진하기 위하여 지방세를 개별적으로 감면하고자 할 경우에는 「지방세법」에 따라 행정안전부장관의 사전허가를 받아 감면조례를 제·개정해야 했다. 이러한 사전허가제도는 자치단체간의 조세형평 유지와 불필

2) 지방세 비과세·감면내역을 예산형식으로 표현하여 의회에 제출하고 주민에게 공시하는 제도



요한 감면을 억제하는 긍정적 측면도 있으나 한편으로는 자치단체의 자율성을 저해하고, 지역적 시책에 적시성을 갖고 감면을 추진하기 어려운 점이 있어 사전허가제의 폐지 논란이 지속되어 왔다. 또한 과세권자인 지방자치단체가 감면정책 결정에서 소외됨으로써 지역적 특색을 반영한 조세인센티브 발굴 노력을 등한시하게 하는 결과를 초래하였다.

이에 지방자치단체에서 현저하게 과세형평을 침해한다고 판단되거나 국가의 경제시책에 부합되지 아니한 경우를 제외하고 자율적으로 해당 지역의 재정여건 등을 감안하여 조례로 지방세를 감면할 수 있도록 하기 위해 감면조례허가제를 폐지함으로써 자치단체의 책임성을 강화하고 자율성을 제고시켰다.

다만, 감면조례 허가제 폐지 이후 지방자치단체의 선심성·민원성 감면남발이 예상되고 주민과 의회의 감면요구 증가로 자치단체의 정치적 부담이 가중되어 재정여건과 감면효과 등을 고려하지 않는 무분별한 감면경쟁이 우려된다는 지적에 따라 지방자치단체의 자율성을 침해하지 않는 한도 내에서 합리적인 보완대책을 마련하여 추진하도록 하였다.

주요 내용으로는 첫째, 주민에 의한 사전 심의절차를 강화하고 감면요건을 새롭게 규정한 것이다. 감면조례 제·개정시에 타당성 여부를 사전에 심사할 수 있도록 지방세심의위원회의 심의를 받게 하고, 과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 않는 감면은 조례 운영에서 배제하도록 하는 한편, 감면시한을 3년 이내로 운영하도록 하는 내용을 「지방세특례제한법」에 반영하였다.

둘째, 자치단체가 세수 결손분을 고려하여 감면여부를 합리적으로 판단할 수 있도록 개별조례에 의한 감면액은 교부세를 미보전하는 방안이다. 현재는 지방세 감면액의 약 80%가 교부세로 보전되고 있으나 자치단체간의 교부세 보전의 형평성과 재정건전성 유지를 위해 감면조례에 의한 감면액은 기준재정수입액에 포함하여 교부세 보전에서 제외하는 것이 합리적 대안이라 할 수 있으나 추후 구체적이고 합리적인 기준을 설정하여야 할 것이다.

기준재정수요액(고정) - 기준재정수입액(↑) ≒ 보통교부세(↓)

셋째, 지방세지출예산제도 도입에 따른 ‘지방세지출보고서’를 매년 지방의회에 제출하고 주요 내용을 주민에게 공시하는 방안이다. 이는 지방세 비과세·감면을 사실상 재정정보조로 보아 지방예산(재정지출)처럼 그 내역을 지방의회에 제출하고, 주민에게 공시함으로써 자치단체가 스스로 비과세·감면을 관리·통제하도록 하려는 것이다.

4. 개별조문 일몰기한 기준 설정

「지방세법」과 감면조례에 의한 감면 일몰은 ‘81년부터 5년 일몰제로 운영되어 오다가’ 91년부터 매 3년 단위의 일괄 일몰제로 운영하여 왔다. 그러나 일괄 일몰방식은 개별 감면규정의 특성을 고려하지 못하는 단점이 있으며, 일몰 도래시 일몰기한 연장에 대한 심도 있는 검토가 어려워 감면의 효율성을 저해하여 왔다. 이에 「지방세특례제한법」에서는 일몰기한 구분에 대한 적절한 판단기준을 마련하여 개별 감면 조항별로 일몰시한을 달리하여 적용하였다.

〈표 3〉 일몰기한 설정 기준

일몰 기한	일몰기한 설정 및 미설정 사유
3년 일몰	감면 효과분석을 위한 통상적인 일몰기한
5년 일몰	사회적 약자·취약계층 지원
기 타	신설제도 등 초기 조장 목적·특정사업 관련 감면의 경우 구체적인 감면기간을 설정
기간 미설정	비과세에서 감면으로 전환규정, 자경농어민 지원 등

5. 감면대상 단체의 고시제도 도입

기존 「지방세법」에서는 감면대상 단체의 범위에 대하여 구체적으로 명시하고 있지 않은 경우가 있어 유권해석 등을 통해 감면대상을 판단하였으나,

「지방세특례제한법」에서는 납세자 불편을 해소하고자 감면대상 단체의 고시제도를 도입하여 감면대상 단체의 범위를 명확히 하도록 하였다. 고시대상 단체는 현행 「지방세법」 제288조제2항에 따른 단체로 정부로부터 허가 또는 인가를 받거나 「민법」 외의 법률에 의하여 설립 또는 그 적용을 받는 단체를 대상으로 향후 소관 부처와 협의 거쳐 고시하도록 하였다

〈표 4〉 감면고시 대상단체

구 분	소관부처	제정안	비고
학술연구·장학·과학기술진흥단체	교육과학기술부	§45①	현행 「지방세법」 §288②
문화예술·체육진흥단체	문화체육관광부	§52①	
청소년단체	보건복지가족부	§21①4	

V. 지방세 비과세·감면규정 재정비 성과

「지방세특례제한법」의 제정안을 마련하는 과정에서 2007년과 2008년에 걸쳐 지방자치단체 및 관련기관의 의견을 최대한 수렴하여 비과세·감면규정을 재정비하였다. 주요 정비성과로는 첫째, 현행 「지방세법」 제5장에 의한 감면대상 중 이용실적이 없는 감면과 「조세특례제한법」에서 이미 감면을 받고 있는 중복된 규정을 폐지한 것을 들 수 있다.

〈표 5〉 실효성 없는 감면 폐지

감면대상	현 행	개 선
○농기계류	취·자동차세 면제	⇒ 자동차세 면제 삭제 * 자동차세 과세대상 아님
○시가표준액 100만원미만의 농어촌공가	재산세 면제	⇒ <삭 제> * 소액부징수(600원) 대상
○산업체부설 중·고등학교 교육용 부동산	취·등·재·도·사·공동·사업·소세 면제	⇒ <삭 제> * 비과세 규정(영§79①2) 적용
○공무원연금관리공단경찰공제회의 국가 등 교환 부동산	취·등록세 면제	⇒ <삭 제> * 감면실적 없음
○건설업자 설립 별도법인이 건설업자로부터 취득 부동산	취·등록세 면제 법인설립등기 종과배제	⇒ <삭 제> * 조특법으로 동일수준 감면

둘째, 동일한 사업과 감면지역 범위에 대해 유사법인간의 감면대상과 감면율을 일치시켜 세제지원의 형평성을 제고하였다

〈표 6〉 세제지원 형평성 조정

감면대상	현행	개선
○한국가스공사 등	취·재산세 50% 면제	⇒ 특별시 및 광역시의 가스관 열수송관 제외
○신용협동조합 중앙회 등	취·등록세 50% 경감	⇒ 신용사업 25% 경감
○국민건강보험공단	취·등록세 면제, 재산세 50% 경감	⇒ 자산 증식사업용 50% 경감

셋째, 감면조례 중에서 실효성이 없고 감면실적이 미미한 조문을 자치 단체의 의견을 반영하여 폐지하였다. 이중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 7인승 이상 10인승 이하 승용자동차에 대한 경감으로 총 3,445억원(99.8%)을 과세전환하였다.

〈표 7〉 실효성 없는 감면조례 폐지

감면대상	현행	개선
○주민공동체 경작농지	농업소득세 면제	⇒ 과세중단(세목폐지대상)
○농협중앙회 취득부동산	취·등록세 75% 경감	⇒ 「지방세법」에 직접 반영
○주차장주차전용 토지	취·등록·도시계획세 50% 경감	⇒ 수익사업 과세전환 필요
○7인승~10인승 승용차	자동차세 경감	⇒ 감면 목적 달성 폐지
○화물운송차 택배 전환	취·등록세 면제	⇒ 사업종료, 실효성 없는 감면
○하도급업자 매물번체 주택	취·등록세 면제	⇒ 실효성 없는 감면
○한국사랑의집짓기운동연합회	취·등록세 면제	⇒ '08 법개정 시행으로 중복감면
○광산근로자 시설	취·등록세 면제	⇒ 실효성 없는 감면
○기지촌주변 개발사업시행자	취·등록세 면제	⇒ 실효성 없는 감면
○전쟁기념사업회	취·등록·도시계획세 면제	⇒ 실효성 없는 감면(특정지역 한정)
○유통산업 입주시설용 부동산	취·등록세 면제	⇒ 수익사업 과세전환
○향교재단 소유재산	재산세 5/1,000 과세	⇒ 농지 폐지(재산세 분리과세 적용)

VI. 향후과제

「지방세특례제한법」은 복잡하고 다양한 비과세·감면체계를 일목요연하게 정리한 단일법으로 국민에게는 납세편의를 제공하고 일선 과세기관에는 명확한 감면기준을 제공하게 됨으로써 조세행정의 신뢰를 가져올 것으로 기대된다. 다만, 「지방세특례제한법」 시행에 따라 예상되는 문제점을 사전에 파악하여 그에 대한 개선대책을 마련해야 할 것이다.

첫째, 감면조례 허가제 폐지에 따른 감면조례의 합리적 운영방안을 검토하여 선심성·민원성 감면 등 무분별한 감면을 사전에 방지해야 할 것이다.

둘째, 당초 응익세적 성격이 강한 목적세는 원칙적으로 과세전환 할 계획이었으나 국회 입법과정에서 공익법인과 사회단체 등의 재정여건 등을 고려하여 3년간 과세전환을 유보하기로 결정되었다. 향후 목적세 부분은 응익세적 성격을 고려하여 과세전환을 전면 재검토 할 필요가 있다.

셋째, 「조세특례제한법」에 국세 감면과 패키지로 규정되어 있는 지방세 감면을 관계부처와 협의를 통하여 「지방세특례제한법」으로 이관하는 방안도 지속적으로 추진해야 할 과제로 본다.

끝으로 ‘저탄소 녹색성장’이 새로운 국가발전 패러다임으로 대두됨으로써 환경친화적 산업 및 신재생 에너지분야에 대한 세제지원과 저출산·고령사회에 대비한 세제지원방안도 적극적으로 추진해 나갈 과제라 하겠다.

VII. 맺으며

그동안 지방세 비과세·감면은 만성화·고착화되어 지속적으로 매년 증가하였으나, 이번 「지방세특례제한법」의 제정과 지방세지출예산제도의 도입으로 비과세·감면제도의 합리적 운영을 위한 제도적 단초를 마련하게 되었고 특히, 감면조례 사전허가제 폐지로 인해 감면조례를 지역적 특성을 고려하여 탄력적으로 운영할 수 있게 됨으로써 자치단체 과세자주권 증진과 공평과세 실현에 크게 기여하게 될 것으로 본다.

앞으로도 「지방세특례제한법」은 비과세·감면의 정책 취지와 지방재정여건 및 환경변화 등을 적극 반영하여 발전적인 방향에서 지속적으로 정비하여 나아가야 할 것이며 「지방세특례제한법」상 하위법령에 위임된 사항을 그 취지에 맞게 명확히 규정하여 2011년 시행되는 비과세·감면제도 운영에 만전을 기하여야 하겠다. 