

지방세 비과세 · 감면제도의 현황분석과 개선방안

- 인천광역시 -

I. 서론

1. 문제의 제기

지방자치가 성장 발전하고 정착하기 위해서는 지방재정의 충실화가 가장 중요한 비중을 차지하고 있다는 인식이 일반화되기에 이른 것 같다.

그러나 지금 우리나라 지방자치제도의 현주소는 그러하지 못하고 있는 실정이다. 전국 232개 기초자치단체 중 무려 59%인 146개에 이르는 지방자치단체가 자체수입으로 공무원의 인건비도 제대로 조달하지 못하고 있는 열악한 재정상태에 있으며, 중앙정부와 지방자치단체간의 재정불균형, 지방자치단체 상호간의 수평적 재정불균형 현상은 지방자치단체의 위태로운 위치를 반증하고 있다.

이와 같은 지방자치단체를 둘러싼 수많은 문제들 중 지방자치제도의 성공여부에 있어 기본적인 선결적인 요건으로서 지방재정적 측면의 고려는 현재 지방자치제도의 현실적 문제점과 지방자치제도가 앞으로 나아가야 할 기본방향을 제시해 준다는 의미에서 반드시 살펴보아야 할 것임은 주지의 사실이다. 따라서 우리의 시야는 그와 같은 재정문제중에서도 지방세 분야에 국한함으로써 지방자치단체의 재정자주권의 측면에서 부정적 요소를 안고 있는 “지방세 비과세 · 감면제도”에 대하여 그 현황을 분석하고, 문제점을 도출하여 보면서 앞으로의 기본방향에 대하여 살펴보는 것이 현실적으로 가능한 부분을 되돌아 보는 길일 것이고, 그 개선의 노력으로 지방자치단체를 둘러싼 새로운 재정기반 체계의 확립에 기여할 수 있는 바가 클 것이라 생각한다.

2. 연구의 목적

지방세 비과세·감면제도는 현행 지방세가 과세대상으로 삼고 있는 토지·건물·차량 등에 대하여 일정한 요건을 갖추고 있는 자 또는 일정대상에 대하여 과세대상에서 제외하거나 또는 선정된 과세대상의 납세의무 이행을 전부 또는 일부를 면하여 주는 정책적 기능을 갖는 조세특별조치제도로서의 조세지원제도인 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, 지방세 비과세·감면제도는 종국적으로 형평성을 침해하고, 재정상태의 침식을 전제로 하면서 도입·운영되는 현상에서 볼 때, 검증되고 향후 개선점을 설정하는데 충분한 수단으로서의 역할을 하게 될 것이다.

이상과 같은 인식을 토대로 본 연구는 지방재정의 세입을 잠식하고 있는 지방세 비과세·감면제도가 그동안 사회·경제정세의 변화가 많이 있었음에도 그대로 존치하고 있는 부분이 있어 현 시점에서 계속적으로 존치 할 당위성이 있는지를 중심으로 지방세 비과세·감면제도 전반에 대한 실태를 면밀히 분석하여 문제점을 도출하고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

3. 연구의 범위와 방법

지방세는 조세법률주의에 의하여 일정한 과세요건이 성립되면 납세의무를 확정하여 부과하게 된다. 그러나 현행 “지방세 비과세·감면제도”는 그 근거법별로 지방세법, 지방자치단체조례 그리고 조세특례제한법

등으로 다양하게 도입되어 있으며, 그 내용 또한 중복 내지는 복잡한 양상을 띠고 있는 특성을 가지고 있다.

또한 원칙적으로 지방세 과세요건은 성립되나 정부가 특정목표를 달성하기 위하여 일정한 조건하에 세부담을 경감해주거나 면제해 주는 감면제도가 있다. 이러한 지방세 비과세·감면제도는 다양한 세법과 세목에 걸쳐 운영되고 있어 그 범위가 매우 방대하고 복잡하다.

따라서 본 논문은 전체적인 지방세 비과세·감면제도를 다루기보다는 우선, 지방세 법상 비과세·감면제도의 문제점 중 용도구분에 의한 비과세 문제와 농·수산업협동조합에 대한 비과세 문제점을 살펴보고, 감면조례에 대한 문제점 중에서 국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면제도의 문제점과 공동주택에 대한 감면제도의 문제점을 중심으로 살펴보고 그에 대한 개선방안을 모색하는 데 중점을 두었다.

II. 지방세 비과세·감면제도의 현황

1. 지방세 비과세·감면제도의 의의

가. 지방세 비과세·감면제도의 개념

현행 세법상 지방세 비과세제도와 감면제도를 구분하는 실익을 살펴보면 비과세는 지방세법 하나가 근거법인데 반하여 감면제도는 지방세법과 아울러 조세특례제한법이

정하는 관련 법률에서 각각 감면제도를 운영한다는 점이다. 지방세 비과세·감면제도는 지방세 중과세제도와 더불어 지방자치단체가 가지는 정책세제의 성격을 그 주요한 특성으로 하고 있으며, 최근 들어 법인의 비업무용 토지 중과세제도 폐지 및 기타 중과세제도가 완화되는 경향에 비추어 그 정책적 기능은 그 이전보다 상대적으로 큰 의미를 내포하고 있다.

1) 비과세

지방세의 비과세는 과세제외 또는 과세금이라고도 하는데 이는 지방자치단체의 의사여하를 불문하고 과세할 수 없는 것을 말한다. 이것을 실정법인 지방세법상의 도입양태에 따라 살펴보면, ① 과세권자와 납세의무자의 동일화를 배제하기 위한 사유를 들 수 있다. 대표적인 규정으로 지방세법상의 “국가 등의 비과세”규정을 들 수 있다. ② 조세정책상 적극적으로 과세권을 포기하는 과세권유보가 있을 수 있다. 이의 대표적인 유형으로는 지방세법상의 “용도구분에 의한 비과세”규정을 들 수 있다. 또한 ③ 조세법률주의 내지 실질과세의 원칙에서 오는 소극적인 과세권 포기의 형태가 있는 데, 이의 대표적 유형으로 “형식적 과세요건 충족에 대한 비과세”규정을 열거할 수 있을 것이다.

2) 감 면

지방세 감면은 납세자에게 세부담을 하지 아니한다는 측면에서 비과세와 동일한 효과가 있으나, 감면은 비과세와는 달리 납세의

무의 전부 또는 일부 면제하는 것으로서 납세자측면에서 특정한 사유로 과세권 행사를 유보하는 경우도 이에 해당한다. 즉 지방세 감면은 주로 정책목적을 지원하기 위하여 특정산업의 육성을 위한다거나 농어민생활의 지원, 국민생활안정 등 특수한 사정이나 정책적인 목적을 위하여 지방세의 전부 또는 일부를 면제하는 것으로서 지방세법, 조세특례제한법, 시·구 감면조례, 기타 관련 법령에 의거 감면하고 있다. 따라서 비과세나 감면을 통틀어 “광의의 감면제도”라 하여도 무리는 없을 것으로 생각한다. <표 1>에서 비과세제도와 감면제도의 차이점을 요약하여 보았다.

2. 지방세 비과세·감면제도의 필요성

지방세 비과세·감면제도의 필요성에 대하여 선행연구¹⁾에서는 첫째, 공익적 관점에서 공공기관이나 비영리공익단체의 존재이유가 이윤추구에 있지 않고 사회나 공익의 이익을 위하는 데에서 찾는 경우, 둘째, 지역의 경제개발이나 건설경기 또는 투자진작을 목적으로 이해당사자들로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위한다는 데에서 찾는 경우, 셋째, 조세공평성 차원에서 저소득층이나 재향군인, 기타 사회적 약자에 대한 배려에서 찾는 경우, 넷째, 인구분산,

1) 임재근, 『지방세 비과세·감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한 연구』, 세무학 석사학위논문, p11~12.

〈표 1〉 지방세 비과세제도와 감면제도의 비교

구 분		비 과 세 제 도	감 면 제 도
공통점	납세의무	· 납세의무성립 불성립	· 납세의무 성립
	결 과	· 경제적 부담 변동	· 경제적 부담 변동
다 른 점	입법	입법동기	· 세법 내적 동기
		목 적	· 사후적 · 행정정책적 고려
		입법형식	· 법률
	절차	적용원리	· 원칙:부과권(확정권)배제 · 예외:부과권 회복
		근 거	· 부과권 회복규정 필요 · 부과권 회복규정이 없는 경우는 부과권행사 불가
	구현 방법	당 사 자 관 계	· 납세자 신청주의 (협력의무존재)
기타	사후관리	· 부과권 회복규정 있는 경우 ① 신고납부세목 : 사업착수유예기간 부터 부과권의 제척기간 내 부과권 회복 ② 부과고지세목 : 납세의무성립일부터 부과권제척기간 내 부과권 회복	

지역균형개발, 수출증대, 기타 특정국가의 고유한 사회·정치·경제적 문제를 해결하기 위한 것에서 찾는 경우 등이 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나, 그 내용을 실질적으로 분석하여 보면 크게 2가지 관점에서 지방세 비과세·감면제도의 도입 필요성을 설명할 수 있을 것이다. 그 하나는 중앙정부 또는 지방자치단체의 일반 행정목적 실현을 위한 최후 수단적인 도입의 필요성일 것이고, 또 하나는 조세의 형평성을 실질적으로

보장하기 위한 도입의 필요성으로 분류할 수 있을 것이다. 따라서, 지방세 비과세·감면제도는 지방자치단체가 목적하는 행정목적 실현 내지 최후적으로 보장하기 위하여 다양한 형태와 근거법하에 도입되고 있으나 그 실질적 필요성은 행정목적 실현을 위한 최후적 수단성과, 실질적인 조세형평성 제고를 위한 사전적 수단성의 성격을 갖는 것으로 그 필요성을 설명할 수 있을 것이다.

〈표 2〉 실정법상의 지방세 비과세·감면제도의 현황

근거법령별	대분류		중분류		관련세목	종류수	
	대분류 항목수	분류기준	대분류 항목수	분류기준			
합 계	21개	·	65개	·	·	276종	
지방세법	비과세	5개	제도성격별	·	·	13개	48종
	감 면	5개	지원분야별	30개	지원분야별	8개	92종
지방자치단체감면조례	5개	지원분야별	35개	지원분야별	8개	85종	
조세특례제한법 감면	6개	세목별·지원 분야별혼용	·	·	5개	51종	

2. 지방세 비과세·감면규모의 현황

비과세제도는 지방세법상 ①국가 등에 대한 비과세, ②용도구분에 의한 비과세, ③천재 등으로 인한 대체취득에 대한 비과세, ④토지수용으로 인한 대체취득 비과세, 형식적인 소유권의 취득 등에 대한 비과세 등 4개 분야로 구분되고, 감면제도는 크게 ㉠지방세법에 의한 감면, ㉡지방자치단체 감면조례에 의한 감면, ㉢조세특례제한법에 의한 감면으로 나누어 살펴볼 수 있다. 비과세는 성격별로 5개의 대분류, 13개 세목, 48개 종류의 비과세²⁾로 구성되고, 지방세법에 의한 감면³⁾은 5개의 대분류, 30개의 중분류, 8개 세목, 92개 종류의 감면제도로 구성되어 있다.

- 2) 비과세는 현행 지방세법상 용도구분 비과세, 형식취득 비과세, 국가 등 비과세와 같은 실정법상 조문별로 대분류하고 각 비과세대상물건 또는 인적대상에 따라 소분류 하였다.
- 3) 지방세법에 의한 감면은 실정법상 분류체계에 따라 장을 대분류로, 중분류는 절에 따라, 소분류는 감면대상물건 또는 인적범위에 따라 기준을 잡았다.

며, 지방자치단체 감면조례에 의한 감면은 6개의 대분류, 35개 중분류, 8개 세목, 85개 종류의 감면제도가 있다. 또한 조세특례제한법에 의한 감면은 6개의 대분류, 5개 세목, 51개 종류의 감면제도로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이를 자세히 살펴보면 〈표 2〉와 같다.

1. 지방세 세목별 비과세·감면현황

〈표 3〉에 의하면 취득세와 등록세의 비과세·감면이 압도적이며 다음은 종합토지세, 재산세, 자동차세의 순으로 주요 세목을 구성한다. 2001년 실적기준으로 비과세·감면규모는 2,417억원이며 이 중 지방세법에 의한 비과세 574억원, 감면 188억원으로 인천시 전체의 31.6%를 차지하며, 조세감면조례로 902억원, 37.3%, 조세특례제한법에 의한 감면은 752억원, 31.1%의 비율을 나타내고 있다.

〈표 4〉에 의하면 인천시 비과세·감면현황과 마찬가지로 취득세와 등록세의 비과

〈표 3〉 인천시 지방세 비과세·감면현황(2001년)

(단위: 천원, %)

세 목	합 계	비율 (%)	지 방 세 법		감면조례	조특법
			비과세	감면		
합 계	241,779,009	100	57,439,279	18,877,992	90,206,500	75,255,238
취득세	94,989,456	39.3	17,051,262	7,596,922	36,084,601	34,256,671
등록세	107,949,200	44.6	16,037,407	5,658,269	45,349,433	40,904,091
면허세	11,106	0.0	11,106	0	0	0
주민세	159,351	0.1	159,351	0	0	0
재산세	6,265,975	2.6	3,445,602	2,119,731	649,832	50,810
자동차세	4,022,800	1.7	519,400	0	3,503,400	0
종합토지세	24,214,630	10.0	16,934,691	2,923,341	4,312,932	43,666
도시계획세	2,954,607	1.2	2,359,870	352,923	241,814	0
공동시설세	814,305	0.3	587,808	174,314	52,183	0
사업소세	397,579	0.2	332,782	52,492	12,305	0

자료: 지방세정연감, 2002

세·감면이 압도적이지만, 다음은 재산세, 자동차세, 도시계획세의 순으로 주요 세목을 구성한다. 2001년 실적기준으로 비과세·감면규모는 259억원이며 이 중 지방세법에 의한 것이 비과세 18억원, 감면 10억원으로 전체의 11.3%를 차지하며, 조세감면 조례로 93억원, 36.0%, 조세특례제한법에 의한 감면은 136억원, 52.7%의 비율을 나타내고 있으며, 이는 인천시 비과세·감면 대비 10.7%비율을 차지하고 있음을 알 수 있다.

2. 지방세 세목별 비과세·감면 비중

〈표 5〉에 의하면 가장 감면비율이 높은 세목은 취득세로 44%에 이르며, 그 다음으로 종합토지세가 35.9%, 등록세가 34.4%, 그리고 재산세가 15.8%로 그 뒤를 잇는다.

인천시 전체적인 비과세·감면규모는 2,417 억원으로 비과세·감면 비중은 징수액 대비 25.5%에 이른다.

〈표 6〉에 의하면 가장 감면비율이 높은 세목은 취득세로 43.7%에 이르며, 그 다음으로 등록세가 24.5%, 재산세가 11.8%, 그리고 공동시설세가 3.6%로 그 뒤를 잇는다. 남구 전체적인 비과세·감면규모는 259억원으로 비과세·감면 비중은 징수액 대비 19.6%에 이른다.

Ⅲ. 외국의 지방세

비과세·감면제도

우리나라의 조세특례제도로서의 비과세와 감면제도에 대하여 살펴보았듯이 외국의 경

〈표 4〉 남구 지방세 비과세·감면현황(2001년)

(단위: 천원, %)

세 목	합 계	비율 (%)	지 방 세 법		감면조례	조특법
			비과세	감면		
합 계	25,899,623	100	1,841,122	1,080,376	9,336,802	13,641,323
취득세	13,935,586	53.8	757,671	465,637	4,321,585	8,390,693
등록세	10,575,338	40.8	314,903	375,829	4,633,976	5,250,630
주민세	39,951	0.2	39,951	0	0	0
재산세	675,866	2.6	446,091	188,139	41,636	0
자동차세	384,468	1.5	70,211	0	314,257	0
종합토지세	33,229	0.1	14,858	16,341	2,030	0
도시계획세	160,782	0.6	135,778	7,634	17,370	0
공동시설세	86,936	0.3	61,659	24,357	920	0
사업소세	7,467	0.0	0	2,439	5,028	0

자료: 남구 세표, 2002

〈표 5〉 인천시 지방세 비과세·감면 비중(2001년)

(단위: 천원, %)

구 분	비과세·감면합계	징수액	비과세·감면비율
합 계	241,779,009	946,533,436	25.5
취득세	94,989,456	216,028,656	44.0
등록세	107,949,200	313,945,386	34.4
면허세	11,106	3,666,466	0.3
주민세	159,351	123,275,701	0.1
재산세	6,265,975	39,580,961	15.8
자동차세	4,022,800	97,485,242	4.1
종합토지세	24,214,630	67,517,557	35.9
도시계획세	2,954,607	46,036,431	6.4
공동시설세	814,305	18,466,236	4.4
사업소세	397,579	20,530,800	1.9

자료: 지방세정연감, 2002

우에는 어떠한 방식으로 조세특례를 운영하고 있는지에 대하여 간략히 살펴보고자 한다.

1. 일본의 비과세·감면제도

일본의 경우 우리나라와 같이 비과세제도

〈표 6〉 남구 지방세 비과세·감면 비중(2001년)

(단위: 천원, %)

구 분	비과세·감면합계	징 수 액	비과세·감면비율
합 계	25,899,623	132,443,706	19.6
취득세	13,935,586	31,866,347	43.7
등록세	10,575,338	43,231,685	24.5
주민세	39,951	16,029,071	0.2
재산세	675,866	5,731,574	11.8
자동차세	384,468	15,268,920	2.5
종합토지세	33,229	8,336,348	0.4
도시계획세	160,782	7,602,143	2.1
공동시설세	86,936	2,395,294	3.6
사업소세	7,467	1,982,324	0.4

자료 : 남구세표, 2002

지방세 징수부, 2001

를 채택하고 있으며, 그 도입의 취지 또는 존재 이유별로 구분하여 살펴볼 수 있는데 ①납세의무자의 성격을 고려한 비과세, ②공공적 시설에 대한 비과세, ③사회정책을 고려한 비과세, ④주택정책을 고려한 비과세, ⑤산업정책을 고려한 비과세, ⑥교통정책을 고려한 비과세, ⑦공해정책을 고려한 비과세, ⑧물가정책 기타 사유를 고려한 비과세, ⑨세제상의 이유에 의한 비과세 등으로 대별할 수 있으며, 감면제도로는 ①재해에 의한 손해를 받은 경우, ②생활보호법에 의한 생활부조를 받은 경우, ③납세자 또는 부양친족이 장애인인 경우, ④의료비 등의 과다지출이 있는 경우, ⑤피수용부동산의 대체부동산을 취득하는 경우, 부동산 취득세 경감 등으로 세분하고 있다.

2. 영국의 지방세 비과세·감면제도

영국은 재산세로 널리 알려진 “레이트”를 과세하여 오다가 조세저항 등 일반대중의 강한 반발로 폐지되고 일명 의회세인 카운슬세로 재산의 자본가치를 기준으로 과세하는 조세체계로 전환하여 1992년도부터 입법되어 시행되기에 이르렀다. 이와 같은 카운슬세의 비과세·감면대상으로 농지·농가건물, 종교단체에 사용되는 건물, 관공서·등대·부표표지, 하수도나 배수관련 건물, 주차장과 운동장 및 장애인에게 사용되는 재산 및 특별경제개발구역 등이다. 구체적으로 살펴보자면, 영업용 재산, 학생소유주택, 신축주택(6개월간), 중·개축중인 주택(준공 후 6개월간), 요양을 위하여 비워진 집, 차압주택 등이며, 이와 같은 재산 중심의 감면과

별도로, 1주택의 거주가구가 2인을 기준으로 구성된다는 점에 착안하여 1명거주시 25%경감, 거주자가 없을 경우 50% 감면 등 거주인 수에 따른 인적공제 등을 통한 조세 지원을 활용하고 있다.

3. 프랑스의 지방세 비과세·감면제도

프랑스의 경우 부동산과 관련한 조세로서 물적 요소를 기초로 한 재산세, 토지세, 주거세와 인적 요소를 기초로 한 순부유세와 자본이득세로서 법인세와 소득세가 과세되고 있는데, 지방세로서는 물적 요소를 기초로 한 재산세, 토지세 및 주거세가 해당한다. 이와 같은 프랑스의 부동산관련 지방세의 비과세·감면제도를 살펴보자면, 비과세 대상으로 정부소유재산, 외국정부소유재산, 종교단체·학교·교육기관 보유재산, 박물관·문화재산, 병원·고아원 등 복지시설 등이 포함되며, 농가·임야·묘지 등도 재산보유과세에 대한 비과세대상으로 규정하고 있으며, 기타 건물의 신축·증개축의 경우 공사후 2년간 비과세, 정부보조 저소득층에 대하여는 15년간 비과세, 노인저소득자 등에 대한 주거용 건물에 대한 비과세 등을 시행하고 있다. 또한 주거세의 경우에는 부양가족의 수에 따라 인적감면을 시행하고 있는데, 2인까지는 1인당 10%를 1인 추가시마다 15%의 할인율을 적용하고 있다. 토지세의 경우에는 재산세의 일반적인 비과세대상이외에도 소유자의 토지개발사업 등에 대하여 잠정적인 비과세제도를 운용하고 있다.

IV. 지방세 비과세·감면제도의 문제점과 개선방안

지금까지 제2장에서는 지방세 비과세·감면제도의 현황과 제3장에서는 외국의 지방세 비과세·감면제도에 대하여 분석하여 보았다. 따라서 제4장에서는 지방세 비과세·감면제도의 문제점을 알아보고 그 개선점을 살펴봄으로써 지방재정 운영의 합리화를 위한 비과세·감면제도의 개선방안을 모색하여 보기로 한다.

1. 지방세법상 비과세·감면제도의 문제점

가. 용도구분에 의한 비과세 문제

지방세법에 의한 용도구분에 의한 비과세는 제사·종교·학술·기예·기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자가 그 사업에 사용하기 위하여 취득한 부동산에 대하여 지방세를 비과세 하도록 규정하고 있다. 이와 같이 비영리사업자가 취득 보유하는 부동산에 대하여 그 사업에 사용하기만 하면 보유하고 있는 면적에 관계없이 지방세를 비과세 하고 있다는 것이다. 물론 비영리사업자의 정관상 목적사업에 계기 되어 있는 부동산이라 하여 전부 비과세하는 것은 아니고 고유목적사업인 제사용·종교용·자선용·학술용 등 그 자체에 사용되는 부동산에 대하여 비과세 하여 주고 있으나, 고유목적사업의 명확한 정의가 수반되지 않고, 타 법령에서 사용하는 용어의 단순차용으로

〈표 7〉 제사·종교 등의 비영리사업자 취득부동산 지방세 비과세 현황

(단위: 건, m², 천원)

구분 년도	건 물		토 지		비과세·감면세액		
	건수	면적	건수	면적	합계	취득세	등록세
합 계	580	163,792	465	110,553	28,248,815	12,020,613	16,228,202
2003	217	69,356	184	49,334	23,692,385	9,620,897	14,071,488
2002	120	41,266	94	14,700	1,762,601	856,373	906,228
2001	118	18,699	95	21,285	1,228,142	626,343	601,799
2000	92	30,655	61	17,943	1,134,736	700,831	433,905
1999	33	3,816	31	7,291	430,951	216,169	214,782

자료 : 남구 지방세·감면 전산자료, 연도별

인해 고유목적사업 판단과 관련한 이의신청 등이 줄어들지 않고 있으며, 토지면적에 비해 건축물의 면적이 상대적으로 너무 작을 경우에도 비과세 하도록 규정하고 있어 형평성에 대한 문제점이 대두되고 있다. 예를 들면, 종교단체가 5,000m²의 토지를 취득하여 취득일로 부터 3년 이내에 300m²의 종교 시설을 신축하고 잔여토지인 4,700m²에 대해서는 담장을 설치하여 주차장용 토지로 사용한다면 전체 토지에 대하여 지방세가 비과세 된다는 형평성에 대한 문제가 제기되고 있다. 〈표 7〉은 남구 관내의 연도별 제사·종교 등의 비영리사업자가 취득한 부동산 현황을 나타내고 있다.

상기 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 비영리사업자 중에서 제사·종교단체에 대해서만 부동산 취득현황을 살펴보았지만, 해마다 비영리사업자의 부동산 취득 현황은 증가하고 있는 반면, 자치단체의 세수를 감소시킨다는 문제가 제기되고 있다.

또한 용도구분에 의한 비과세대상 중 영

유아보육법에 의한 영유아보육시설을 운영하는 자는 비과세 대상자로 하며, 그 영유아보육시설용 부동산 취득에 대한 지방세를 비과세한다. 영유아보육법을 보면 동법 제6조에서 보육시설의 종류를 “국·공립보육시설, 민간보육시설, 직장보육시설, 가정보육시설”로 구분하고 있으며 지방세법상에는 “영유아보육법에 의한 영유아보육시설을 운영하는 자”를 비과세 대상자로 규정하고 있을 뿐 별다른 제한 규정이 없으므로 영유아보육법에 의하여 보육시설로 신고된 가정보육시설(놀이방)도 비과세대상에 포함되며, 사회통념상 비영리와 영리의 구분이 곤란한 사설유치원 등에 대하여 지방세를 전액 비과세하고 있어 이것 또한 형평과세에 어긋난다고 하겠다.

나. 농·수산업협동조합에 대한 비과세 문제

지방세법 제266조 제3항 규정에 의하면 농업협동조합중앙회, 수산업협동조합중앙회, 산림조합중앙회가 구관사업 등 당해 지방자

치단체의 조례가 정하는 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세와 등록세의 100분의 50을 경감하고, 과세기준일 현재 그 사업에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 재산세와 종합토지세의 100분의 50을 경감한다라고 되어 있으며, 동법 제266조 제5항에 의하면 농업협동조합, 수산업협동조합, 산림조합등이 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산(임대용 부동산 제외)에 대하여는 취득세와 등록세를 면제하고 과세기준일 현재 고유업무에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 재산세 및 종합토지세를 면제하며 이들 조합에 대하여는 사업소세의 100분의 50을 경감한다라고 되어 있다. 위에서 말하는 “고유업무”에는 법령에서 개별적으로 규정하는 업무와 법인등기부상 목적사업으로 정하여진 업무를 말함으로써 대표적으로 교육·지원사업, 경제사업, 신용사업, 공제사업, 복지후생사업, 다른 경제단체·사회단체 및 문화단체와의 교류·협력, 국가, 공공단체, 중앙회 또는 다른조합이 위탁하는 사업 등이 있으나, 이들 농·수산업협동조합에 대하여 지방세 감면규정을 둔 이유는 이들이 농어민과 축산업종사자와 관련한 업무를 취급함에 따라 상대적으로 경제력이 취약한 농어민에 대하여 간접적인 혜택을 주기 위한 정책적 배려에서 특별히 지방세 감면혜택을 부여하게 된 것으로 판단하고 있으나, 이들 조합은 일반금융기관과 동일한 여·수신 업무를 취급할 뿐만 아니라 조합원만이 이용하지 않고 일반 시민들도 이용하고 있는 구관장(공

관장)등 수익사업을 영위하고 있으면서도 지방세 감면혜택을 받는 것은 공평과세 차원에서 불균형 문제가 야기되고 있다.

2. 감면조례의 문제점

지방자치단체의 감면조례는 크게 전국적으로 적용되는 전국공통조례와 지방자치단체의 특수성을 반영하여 당해 자치단체에만 적용하는 특별감면조례로 구분할 수 있다. 전국공통조례의 경우는 행자부장관의 승인을 얻어 지방의회에서 제·개정할 수가 있다고 하지만 사실상 지방의회의 승인행위는 하나의 형식적인 요식행위에 지나지 않는다는 사실이다. 따라서 지방세 감면조례는 지역의 주민복지를 구체적으로 증진시킬 수 있는 차원에서 감면제도가 이루어져야 하겠으며 명확한 조문이 뒷받침되어야 할 것이다. 아래의 경우는 조문의 모호성으로 인해 해석상의 몇 가지 문제점이 제기되고 있음을 알 수 있다.

가. 국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면제도의 문제

인천시세감면조례 제2조(국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면) 제1항에서 국가유공자 자활용사촌안에 거주하는 중상이자 또는 그 중상이자로 구성된 단체가 취득·소유하는 자활용사촌안의 부동산에 대하여는 취득세·등록세·도시계획세 및 공동시설세를 면제하고, 국가유공자 자활용사촌안에 거주하는 중상이자의 유족이 취득하는 자활용사촌안의 부동산에 대하여는 취득세와 등록

세를 면제한다라고 되어있다. 이 조문에서 감면대상을 부동산이라 하였으므로 주택(단독, 공동주택) 뿐만 아니라 상가건물을 포함한 모든 부동산이 감면대상이라고 할 수 있으며, 면적제한도 없기 때문에 무조건 부동산을 취득하면 지방세를 감면해 주어야 한다는 것이다. 또한 “자활용사촌”지정과 관련하여 보훈지청에서 지정·관리하고 있으나, 자활용사촌관리규정 제3조2항의 “주거환경개선사업”에 대한 보훈지청의 판단에 의하면 국가유공자의 삶의 질 향상을 위하여 장애인 편의시설이 잘 갖추어지고 가족구성원의 증가 등 생활환경의 변화에 따른 이주를 주거환경개선사업으로 판단하기에 국가유공자 및 그 유족이 관내에 취득하는 부동산에 대해서는 용도불문, 면적불문에 관계없이 100%감면혜택이 주어지는 문제점이 발생하고 있다.

나. 공동주택에 대한 감면제도의 문제

인천시세감면조례 제14조(공동주택에 대한 감면) 제3항을 보면 “1가구1주택”이라는 취득일 현재 주민등록법에 의한 세대별 주민등록표에 기재되어 있는 세대주와 그 가족으로 구성된 1가구가 국내에 1개의 주택을 소유하는 것을 말하며, 이 경우 60세 이상의 직계존속을 부양하고 있는 호주승계예정자 및 호주승계인은 동일한 세대별 주민등록표에 기재되어 있더라도 동일한 가구에 속한 것으로 보지 아니하여 감면혜택을 주고 있다. 이 조문의 경우는 만 30세 미만의 호주승계예정자 및 호주승계인은 직접부

양이 아니라 하더라도 주민등록만 같이 되어 있으면 감면혜택이 있다는 것으로 악용되어 질 수 있다는 점이다.

3. 비과세·감면제도의 개선방안

가. 기본방향

우리나라의 지방세 비과세·감면제도의 문제점 중 앞의 제1절과 제2절에서는 비록 전체적이지는 않지만 나름대로의 문제점을 제시해 보았다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 지방세 비과세·감면제도의 개선은 우선 그 감면의 규모·대상·수준에 대한 축소조정작업과 명확한 법규정을 정비하여 지방재정의 확충을 도모하는데 있다. 특히 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등 지방세의 4대 세목은 지방세 비과세·감면 팽창의 주대상이 되고 있다. 이 가운데서도 취득세와 등록세의 경우 특정 목표를 위한 지원의 필요성이 대두 될 때마다 우선적으로 거론되는 세목으로 그 감면비중이 타세목에 비해 월등히 높게 차지하고 있다. 따라서 지방세 비과세·감면의 축소작업은 이들 4대 세목을 중심으로 제도의 필요성과 실효성이 있는지 충분한 분석을 통하여 이루어져야 할 것이다.

나. 용도구분에 의한 비과세 제도의 개선

비영리사업자가 부동산을 취득하여 고유목적사업에 사용할 경우 고유목적사업의 개념을 명확히 하여야 할 것이다. 예를 들면

종교단체의 경우 종교시설이라 함은 {예배실(법당), 교육관 등} 구체적으로 신도들이 예배를 목적으로 사용하는 부동산에 대해서만 비과세 혜택을 주어져야 할 것이다. 요즘은 종교단체의 규모가 너무 확대해져서 주차장용 부지와 신도들의 수련원(연수원)이라는 명목으로 부동산을 과다하게 취득하는 경향이 있다. 또한 비영리사업자가 취득한 지상정착물이 있는 부속토지가 건축면적의 일정한 적용배율을 초과할 경우에는 이미 비과세·감면 받은 지방세를 일정부분 추징하거나 낮은 세율을 적용하여 지방세를 과세할 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서 지방세법시행령 제79조 제1항에서 규정하고 있는 비영리사업자가 취득한 지상정착물의 부속토지에 대하여도 용도지역별 적용배율을 적용하여 산정한 면적이 일정배율을 초과할 경우에는 초과면적에 대하여 지방세를 과세할 수 있도록 하여 비영리사업자가 필요이상의 부동산을 보유할 수 없도록 비과세·감면규정의 개정이 필요하다. 이때 지상정착물의 부속토지에 대한 적용배율은 지방세법시행령 제194조의14 제2항의 규정에 의한 용도지역별 적용배율을 준용하는 것이 타당할 것으로 본다.

〈표 8〉 용도지역별 적용배율

용도지역별		적용배율
도시지역	1. 전용주거지역	5배
	2. 준주거지역, 상업지역	3배
	3. 일반주거지역, 공업지역	4배
	4. 녹지지역	7배
	5. 미계획지역	4배
도시지역외 용도지역		7배

또한 비영리사업자에 대한 저율과세 방안으로 용도구분에 의한 비과세대상 중 사설유치원 및 아파트 영유아보육시설은 사회통념상 비영리와 영리의 구분이 곤란한 경우가 적지 않은바 이들에 대하여는 비과세 규정이 아닌 감면규정을 적용하여 최소한도의 저율의 지방세 과세로의 전환이 이루어져야 할 것이다. 이와 같이 비영리사업자라 하더라도 영리성 있는 사업을 영위할 경우에는 비과세를 저율의 과세로 전환함으로써 조세의 대원칙인 공평과세를 실현할 수 있으며 열악한 지방재원의 확충에도 어느 정도 기여할 것으로 본다.

다. 농·수산업협동조합에 대한 감면제도의 개선

농·수산업협동조합에 대한 지방세 감면은 이들이 농어민과 축산업종사자와 관련업무를 취급함에 따라 상대적으로 경제력이 취약한 농어민 및 축산업종사자들에 대하여 간접적인 혜택으로 이어질 것이라는 판단에서 이들에 대하여 지방세 감면혜택을 부여하게 된 것으로 보인다. 그러나 농·수산업협동조합의 점포 및 출장소 등이 사실상 도시지역에 위치하면서 금융업무를 주된 업무로 수행하고 있으며, 일반금융기관과 경쟁관계를 이루고 있는 등 차별성을 찾아보기 어려운 실정이다. 또한 모든 시민들이 이용할 수 있는 구판장(공판장 등)은 수익사업의 일종이라 할 수 있다. 따라서 일반 금융기관과의 조세부담의 형평성을 고려할 때 사실상

〈표 9〉 국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면조례 개정안

현 행	개 정
제2조(국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면) ①국가유공자-----부동산에 대하여는-----면제한다.	제2조(국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면) ①국가유공자-----주거용 부동산에 대하여는-----면제한다. 다만, 공동주택의 경우 전용면적 60㎡ 이하인 주거용 부동산에 대하여는 취득세·등록세·도시계획세·공동시설세(이하 “지방세”라 한다.)를 면제하고 전용면적 60㎡이상 85㎡이하인 주거용 부동산에 대하여는 지방세의 100분의 50을 경감하며, 단독주택의 경우, 취득가액(과세표준액)이 5천만원 이하인 경우 지방세를 면제하며 5천만원초과 1억원이하인 경우 지방세의 100분의 50을 경감한다.

수익사업을 영위하는 이들 농·수산업협동조합에 대하여 감면혜택을 부여하는 것은 조세부담 형평성 차원에서 불합리한 면이 있으므로 이에 대한 감면은 전면 폐지되어야 할 것이다. 다만 시지역에 위치하지 아니하는 군(읍·면·리 등)지역은 제외되어야 할 것으로 본다.

라. 국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면제도의 개선

인천시감면조례 중 제2조 제1항에 대한 국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면사항은 전국공통적인 사안으로서 그 부동산의 범위와 면적 등이 명확하게 규정되어야 할

것이다. 예를 들면 “부동산”을 “주거용 부동산”으로 한한다 라든지 주거용 부동산일 경우 공동주택이면 전용면적에 따라 감면율을 차등 적용하여야 하며, 단독주택일 경우는 취득가액(또는 과세표준)에 따라 감면율을 적용해야 할 것으로 본다. 〈표 9〉는 국가유공자 및 유족 등에 대한 감면조례 중 개정되었으면 하는 방안을 나타낸 것이다.

마. 공동주택에 대한 감면제도의 개선

공동주택에 대한 감면조례는 서민주택건설 등의 지원을 위한 감면으로서 1가구1주택에 대해서만 감면혜택이 주어져야 하나, 감면조례의 조문의 모호성으로 인하여 확대

해석의 가능성이 있다. 예를 들면 부모가 비록 소득이 있더라도 호주승계예정자 및 호주승계인이 얼마정도의 생활비 명목으로 주어지는 금액이 있다면, 이 경우도 부양의 의미에 해당된다고 판단할 수도 있으며, 부모가 소득이 없고 호주승계예정자 및 호주승계인이 소득 없는 학생인 경우에 학생이 아르바이트 해서 부모를 부양한다고 하면 그 입증할 만한 객관적인 서류가 없으므로 부모의 소득세 미납증명서나 호주승계예정자 및 호주승계인의 월급명세서 등과 같은 구체적인 서류를 보완할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 지방자치가 성장 발전하고 있는 현 시점에서 지방재정의 세입을 잠식하고 있는 지방세법상 비과세·감면제도의 문제점 중 용도구분에 의한 비과세 문제와, 농·수산업협동조합에 대한 비과세 문제, 감면조례 중 국가유공자 및 그 유족 등에 대한 감면제도의 문제점, 공동주택에 대한 감면제도의 문제점 등을 제시해 보았다. 현행 지방세 비과세·감면제도는 다양한 세법과 세목에 걸쳐 운영되고 있어 지방세를 담당하고 있는 실무자조차도 이해하기 어려울 정도로 복잡하게 운영되고 있는 실정이다. 따라서 동 제도의 개선은 팽창하는 지방재정 수요에 조금이나마 부응하고 경제 환경의 변화에 발맞춰 지방경제를 활성화하기 위해서도

필요하다고 보며, 이 과정에서 비과세·감면이 지니는 본질적인 문제인 조세 중립성의 저해와 세부담의 공평성을 축소해야 한다는 기본방향이 전제되어야 할 것이다. 향후 지방세제의 개편은 각종 지방세 비과세·감면 조치에 대하여 전반적인 정책목표의 관점에서 그 타당성을 재검토함으로써 부적합한 세부담의 불균형을 최소화 할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 임재근, 2002, 『지방세 비과세·감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한연구』, 서울시립대학교 세무대학원, 세무학 석사학위논문
- 김종상, 2001, 『지방세 비과세·감면제도 개선에 관한 연구』, 배제대학교 국제통상대학원, 석사학위논문
- 이삼주, 1997, 『지방세 감면제도의 개선방안』, 한국지방행정연구원
- 김의효, 2004, 『지방세실무』, 한국지방세연구회
- 한국지방재정학회, 2003, 『한국지방재정논집』, 제8권제1호(통권13호), 임재근, 지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구
- 한국지방재정공제회, 2003, 『지방세 2003 제6호』
- 행정자치부, 2002, 『지방세정연감』 