



지방세 비과세·감면제도의 개선에 관한 소고

김 용 식
충청남도 감사관

I. 들어가는 말

1995년 민선 1기 자치단체장이 선출되면서 지방자치의 외형적인 모습을 다시 갖추게 된 후, 이제 민선 3기에 접어들면서 지방자치는 상당 부분 정착단계에 접어들었다. 지방자치의 본격화에 따라 지방세징에도 상당한 변화가 요구되고 있으며, 무엇보다도 자주재원의 안정적인 확충과 더불어 지방세징의 정책수단으로서의 역할도 점차로 인식이 확산되어 가고 있는 추세이다.

조세는 국세·지방세를 막론하고 공공행정 활동을 가능케 하는 가장 기본적인 재원 조달 수단이며, 국가 및 지방자치단체는 여러 가지 공공행정서비스를 주민한테 제공하고 이에 필요한 재원을 일차적으로 조세를 통하여 조달하게 된다. 공공적 재원조달이 조세의 기본적이고 핵심적인 기능이지

만 이러한 공공재원 조달 과정에서 소득분배의 개선이나 특정 정책목표 접근을 위해 유인장치나 억제장치로서의 정책수단으로 활용되어지기도 한다.

그러나 이러한 정책세제로써의 역할을 가지는 지방세 비과세·감면 제도가 지방자치단체의 자치행정 수행에 어느 정도 기여해 왔는가? 당초에 목적인 바대로 성과를 거두고 있는가? 다른 납세자들과의 형평성을 침해하지는 않고 있나? 하는 심각한 의문을 가지지 않을 수 없다. 본고에서는 이러한 문제 인식에서 출발하여 바람직한 대안을 모색하는 기회를 갖도록 할 것이다. 지방세 비과세·감면제도의 합리적 개선은 이러한 문제점을 해결하여 지방세수의 확충뿐만 아니라 비과세·감면으로 인한 세수부담의 수직적, 수평적 형평의 침해를 완화시킴으로써 조세 정의 실현에도 기여할 것이다.

본 연구에서는 지방세 비과세·감면제도의 현황과 문제점을 분석하고, 그 대안으로써 합리적이고 실현 가능한 지방세·비과세 감면의 개선방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 지방세 비과세·감면제도의 개념

1. 지방세 비과세·감면의 의의

지방세 비과세·감면제도란 중과세제도와 더불어 국가의 경제 및 사회정책에 부응하기 위한 정책세제의 일환으로서 조세 부담의 경감에 의해 납세자에게 정책이 의도하는 어떤 행위를 유도하고자 하는 것이다.¹⁾

비과세와 감면은 납세자의 입장에서 볼 때에는 납부하여야 할 세금을 납부하지 않는다는 점에서 동일한 것처럼 보인다. 그러나 비과세는 법률에 의하여 과세대상에서 원칙적으로 제외되어 지방세가 과세되지 않는 것임에 반하여 감면은 정책목적 등을 위하여 과세함이 부적당하다고 인정하여 납부하여야 할 세금을 면제하거나 경감해주는 것을 의미하므로 서로 차이가 있다. 또한 감면의 경우는 부담의무는 면제되지만 납세협력의무(행위의 의무)가 면제되지 않는 반면 비과세의 경우에는 부담의무와

납세협력의무 모두가 면제된다는 점에서 양 제도간에는 다소 차이가 있다.

2. 지방세 비과세·감면의 法的 근거

우리나라의 조세체계에서 과세권의 박탈과 제한제도를 통괄하는 법령은 조세특례제한법이다.

이 법의 목적은 “조세의 감면 및 이에 관련되는 특례에 관한 사항을 규제하여 과세의 공평성을 기하고 조세정책을 효율적으로 수행함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여함”으로 규정되어 있다²⁾.

동법 제3조 제1항에서는 “이 법, 국세기본법 및 조약과 다음 각 호의 법률에 의하지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다”라고 규정하고, 그 해당 법률로서 소득세법, 법인세법, 상속세 및 증여세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 주세법, 인지세법, 증권거래세법, 국세징수법, 교통세법, 관세법, 지방세법, 임시수입부가과세법, 자산재평가법, 국제조세조정관한법률, 금융실명거래및비밀보장에관한법률, 교육세법, 농어촌특별세법, 외국인투자촉진법, 농어가목돈마련저축에관한법률, 남북교류협력에관한법률, 국제물류기지육성을위한관세자유지역의 지정및운영에관한법률을 열거하였다.

따라서, 지방세의 경우에도 위에서 열거한 조세특례제한법, 지방세법 등 법률과 지방자치단체의 감면조례에 의거하여 감면할

1) 조진상, “지방세 비과세·감면제도의 득실분석”, 『지방세』제5호, 한국지방재정공제회, 1993, p.25

2) 조세특례제한법 제1조

<표 1> 연도별 비과세·감면액과 비율의 추이

(단위 : 억원, %)

연도별	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
금 액	1,400	1,408	1,346	2,245	3,995	4,021	5,438	15,880
비 율	8.46	7.78	6.14	7.24	8.05	6.32	6.77	16.78
연도별	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
금 액	15,549	15,206	14,890	15,508	18,039	20,204	21,170	23,436
비 율	14.10	11.49	9.72	8.92	9.80	11.78	11.40	11.38

수 있는 것이며, 조세특례제한법에서 열거된 법령이외의 법령에서 개별적으로 지방세를 감면하도록 규정하고 있다 하더라도 이는 감면의 효력이 없는 것이다.

Ⅲ. 지방세 비과세·감면제도의 운영현황

1. 연도별 비과세·감면 현황³⁾

2000년도 기준으로 전국의 지방세 비과세 감면액은 2조 3,436억원으로 전국의 지방세 징수액 20조 6,006억원의 11.4%에 해당하는 액수이다. 따라서 우리나라의 모든 지방자치단체는 총 지방세수입의 11.4%에 해당하는 재원을 자의던 타의던 자체수입으로 징수하여 활용하지 못하고 있다고 할 수 있다.

이러한 비과세·감면액과 지방세 징수액에 대한 비율의 변화 추이를 1985년부터

2000년까지의 기간을 대상으로 살펴보면, 1985년부터 1991년까지는 10%미만이었으나, 1992년에는 16.78%로 급격히 증가된 후, 1995년부터 1997년까지 3개년간 10%미만으로 하락한 것을 제외하고는 11%대 이상으로 유지되는 규모를 보여주고 있다.

<표 1>과 같이 비과세·감면액의 비중이 연도에 따라 다소의 등락을 보이는 반면, 비과세·감면액은 거의 매년 증가하는 추세임을 알 수 있다. 이는 지방세 징수액이 매년 신장(IMF이후인 98년은 전년에 비하여 감소)되는 만큼 비과세·감면액도 일정부분 증가는 하였으나, 징수액의 증가비율과 정비례하지는 않고 있다. 이는 지방세 관련 법령 및 조례의 개정 따라 비과세·감면대상이 축소되거나 신설되는 등의 요인이 있던 것으로 유추할 수 있을 것이다.

2. 근거별 비과세·감면 현황⁴⁾

지방세 비과세·감면은 지방세법 외에도 조세특례제한법, 외국투자촉진법 등 법령과

3) 「지방세정연감」, 행정자치부, 각년도.

4) 「지방세정연감」, 행정자치부, 2001.

<표 2> 비과세·감면 근거별 현황(2000년)

(단위 : 억원, %)

구 분	합 계	지방세법	감면조례	조 특 법	기 타
금 액	23,436	13,756	6,233	3,429	18
점유비	100.0	58.7	26.6	14.6	0.1

<표 3> 지방세 세목별 비과세·감면 비중(2000년)

(단위 : 억원, %)

구 분	합 계	등록세	취득세	종토세	도시세	기 타
금 액	23,436	8,119	8,063	2,967	1,536	2,751
점유비	100.0 (100.0)	34.6 (34.6)	34.4 (69.0)	12.7 (81.7)	6.6 (88.3)	11.7 (100.0)

※ ()는 누적 점유비임.

지방세 감면조례에 근거하여 이루어지고 있다. 이러한 지방세 비과세 감면의 근거법 규별 현황을 보면 <표 2>와 같다.

2000년도 기준으로 지방세 비과세·감면액 2조 3,436억원 중 지방세법에 의한 비과세·감면액은 1조 3,756억원으로 58.7%, 감면조례에 의한 것이 6,233억원으로 26.6%, 조세제한특별법에 의한 것이 3,429억원으로 14.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 즉 지방세 비과세·감면은 대부분 지방세법과 지방세 감면조례에 의하여 이루어지고 있는 것이다.

3. 세목별 비과세·감면 현황⁵⁾

지방세 비과세·감면액에서 각 세목별로

점유하는 정도를 살펴보면, 2000년도를 기준으로 총 비과세·감면액 2조 3,436억원 중 등록세의 비과세·감면액이 8,119억원으로 34.6%를 점유하고, 취득세가 8,063억원으로 34.4%, 종합토지세가 2,967억원으로 12.7%, 재산세 등 기타 세목이 4,287억원으로 18.3%를 점하고 있는 것으로 나타났다.

따라서 비과세·감면액의 대부분은 이들 취득세, 등록세, 종합토지세의 상위 3개 세목이 차지하는 비중이 절대적이라 할 수 있다. 이들 3개 세목의 비과세·감면액은 1조 9,149억원으로 전체 비과세·감면액의 81.7%를 차지하고 있으며, 여기에 비과세·감면액의 비중이 다음으로 높은 도시계획세를 포함한 4개 세목의 비과세·감면액은 2조 685억원으로 전체 비과세·감면액의 88.3%를 차지한다.

5) 「지방세정연감」, 행정자치부, 2001.

<표 4> 지방세 세목별 비과세·감면 비중(2000년)

(단위 : 천건, 억원)

구 분	비과세·감면액		점 유 비	
	건 수	세 액	건 수	세 액
합 계	17,900	23,436	100.0%	100.0%
서울시	1,025	4,797	5.7%	20.5%
부산시	803	2,318	4.5%	9.9%
대구시	547	856	3.1%	3.7%
인천시	421	1,569	2.4%	6.7%
광주시	405	541	2.3%	2.3%
대전시	374	1,222	2.1%	5.2%
울산시	282	526	1.6%	2.2%
경기도	2,378	4,905	13.3%	20.9%
강원도	672	631	3.8%	2.7%
충청북도	967	946	5.4%	4.0%
충청남도	1,339	904	7.5%	3.9%
전라북도	1,782	767	10.2%	3.3%
전라남도	2,010	756	11.2%	3.2%
경상북도	2,530	1,015	14.1%	4.3%
경상남도	1,833	1,414	10.2%	6.0%
제주도	532	269	3.0%	1.1%

4. 시도별 비과세·감면 현황⁶⁾

지방세 비과세·감면액중 각 시·도별로 차지하고 있는 비중이 어느 정도인지가 <표 4>와 같이 나타나 있다.

이 표에서 나타난 바와 같이 2000년도의 비과세·감면 총액 2조 3,436억원중 서울시가 20.5%, 경기도가 20.9%, 인천시가 6.7%로 수도권 지역에서 전체 비과세·감면액의 48.1%가 집중되어 있어, 거의 절반

가량을 점유하고 있는 상황이다. 그 다음으로는 부산시(9.9%)와 경상남도(6.0%) 등이 있으며, 나머지 시도의 경우에는 대부분 5%이내의 점유율을 보이고 있다.

또한, 시도별로 지방세 징수액 대비 비과세·감면비율이 상당한 편차를 보이고 있는데, 가장 낮은 서울시(7.7%)와 가장 높은 대전시(22.0%)간에 약 3배의 편차를 보이고 있으며, 지방재정력이 높은 서울시, 부산시, 경기도 등이 그렇지 않은 시도와 비교하여 비율이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 따라서 지방세 비과세·감면대상을

6) 「지방세정연감」, 행정자치부, 2001.

<표 5> 지방세 징수액에 대한 비과세·감면액 비율(2000년)

(단위 : 천건, 억원)

구 분	비과세·감면액	지방세 징수총액	점 유 율
합계	23,436	206,006	11.38%
서울시	4,797	62,042	7.73%
부산시	2,318	14,330	16.18%
대구시	856	9,313	9.19%
인천시	1,569	10,152	15.46%
광주시	541	4,843	11.17%
대전시	1,222	5,557	21.99%
울산시	526	4,651	11.31%
경기도	4,905	45,687	10.74%
강원도	631	4,982	12.67%
충청북도	946	4,743	19.95%
충청남도	904	6,340	14.26%
전라북도	767	5,308	14.45%
전라남도	756	5,620	13.45%
경상북도	1,015	9,487	10.70%
경상남도	1,414	10,602	13.345%
제주도	269	2,349	11.455%

축소할 경우에는 시도별로 그 재정적 효과가 다르게 나타날 가능성이 크게 있으므로 비과세·감면정책의 수립시에는 지역간 재정격차에 대한 좀더 신중한 고려도 필요하다고 할 수 있다.

IV. 현행 지방세 비과세·감면제도의 문제점

1. 지방세수의 잠식

지방세 비과세·감면제도는 필연적으로

지방세수의 감소를 가져 온다. 중앙정부나 지방자치단체에서 사회적, 경제적 정책 요구에 의하여 특정부문에 대한 납세부담의 탕감 내지는 완화의 형태로 나타나는 비과세·감면이 장기적으로는 지방세수의 증대 효과로 나타날 가능성도 배제할 수는 없으나 우선 일시적·단기적으로는 막대한 규모의 지방세수를 잠식하게 되는 것이다.

지방세 비과세·감면으로 인한 지방세수의 잠식은 앞서의 지방세 비과세·감면제도 운영현황에서 살펴보았듯이 2000년도 기준으로 지방세 징수액 대비 지방세 비과세·감면액이 11.38%의 규모에 이르고 있

음을 알 수 있다. 이러한 규모는 최근의 1998년, 1999년과는 비슷한 규모이고 그 이전의 1995년, 1996년, 1997년보다는 2% 정도 상향된 규모의 수준이다. 1997년 IMF이후 기업 구조조정 등 지원을 위한 감면 확대와 전반적인 지방세수감소로 인하여 징수액 대비 비과세·감면비율이 증가된 것으로 보여 진다.

이렇듯 지방세 징수액의 10%대를 훨씬 상회하는 비과세·감면규모는 열악한 지방재정의 현실에 비추어 볼 때 커다란 문제라고 지적하지 않을 수 없다. 더구나 자체의 지방세 수입으로 인건비도 충당하지 못하는 자치단체가 59%(146개 단체)⁷⁾에 이르고 있는 현재의 지방자치 현실을 감안한다면, 여타의 지방세수확충 노력 못지 않게 지방세 비과세·감면에 대하여도 심각한 반성과 고민이 필요하다 할 것이다.

2. 자주재정권⁸⁾의 위축

지방세 비과세·감면제도는 중앙정부나 지방자치단체에서 경제정책적, 사회정책적 고려 등 특정정책목적을 수행하기 위해 시행되는 정책수단이라 할 수 있다. 그러나 국가의 정책을 실현하기 위하여 지방세법 등에 일률적으로 비과세 및 감면 조치를 취하므로써 지방자치단체의 선택의 여지가 없도록 하는 것은 지방자치단체의 재정자

율권 및 조세자율권을 현저하게 침해한다는 측면에서 문제가 있다.

지방세의 비과세·감면은 지방세법, 조세특례제한법 등 법령과 자치단체의 감면조례에 근거하여 이루어지고 있으나, 그 중 자치단체의 감면조례로 인한 감면액은 2000년도 기준으로 전체 비과세·감면액의 26.6%에 불과하고 나머지는 전국 통일적으로 적용되는 법령에 의하여 지방세 비과세·감면 조치가 이루어지고 있는 실정이다. 더구나 자치단체 감면조례의 경우에도 중앙정부의 준칙안에 의하여 거의 대부분 유사한 감면 규정을 가지고 있어, 자치단체가 지방자치의 정책적 판단에 의하여 지방세를 감면하는 경우는 거의 드문 것이 현실이다.

물론 지방자치단체도 국가의 정책에 협력하는 것이 타당하다는 측면을 부정하는 것은 아니며, 다만 일방적이고 일률적인 비과세 감면의 적용이 자치단체의 자주재정권을 손상하여 지방자치의 발전을 저해하게 되므로, 지방자치단체의 자율권을 최대한 보장하는 방향으로 지방세 비과세·감면제도 운영이 변화되어야 할 것이다.

3. 자치단체간 불균형 심화

국가 또는 자치단체의 정책적 목적을 위하여 시행되는 지방세 비과세·감면제도가 지방재정의 부익부 빈익빈 현상을 초래하는 결과를 보이는 경우도 발생하고 있다.

앞서의 시도별 비과세·감면현황에서도 보았듯이 재정력이 높은 시도가 그렇지 않

7) 지방세수 현황, 자치종합정보센터(www.jachi.co.kr), 2002.

8) 자주재정권은 자치입법권, 자치행정권과 더불어 지방자치를 구성하는 기본적 요소이다.

은 시도보다 지방세 징수액에 대한 비과세·감면액의 비율이 낮게 나타나고 있다. 이는 비과세·감면액이 다른 지역보다 적어서가 아니라 징수액규모가 크기 때문에 상대적으로 비율이 낮게 나타나는 것으로 판단되어 지기는 하나, 이러한 시도간 비과세·감면비율의 차이(최고 3배)는 자치단체간 재정불균형을 심화시키는 요인이 될 수도 있을 것이다.

가령 지역균형개발을 위한 지방세 비과세 및 감면정책이 하나의 예에 속한다고 할 수 있다. 우리나라는 그동안 수도권 산업 및 인구의 분산을 위하여 수도권에는 중과세를 지방에는 감면정책을 통하여 유도하여 왔으나, 효과를 거두었는가에 대한 평가는 긍정적이지 못하다.

오히려 수도권지역은 중과로 인한 세수의 증가를, 지방은 감면정책으로 인한 세수의 잠식효과만 얻었을 뿐이다. 일반적으로 기업의 입지 결정은 여러 가지 요인에 의하여 복합적으로 이루어지며 지방세가 미치는 영향은 미미한 것으로 보여진다. 실제로 수도권의 산업 및 인구집중이 완화되지 않았기 때문이다.

원칙적으로 이러한 유도정책은 지방세보다는 국세에 의한 정책 수단의 선택이 바람직할 것으로 판단된다.

4. 정책효과에 대한 관리 미흡

지방세 비과세 감면제도는 정책수행의 목적과 관련하여 적시에 적절한 재검토가 이루어지지 못하고 만성화 내지는 기득권

화 하는 경향이 있다. 또한, 정책의 수립시 이를 달성하기 위한 모든 방안이 열거되다 보니, 지방세의 비과세·감면도 정책효과에 대한 정확한 검토없이 무분별하게 시행되는 경우도 없지 않았다.

지방세 비과세 및 감면 등의 정책세제는 지금까지 경제 및 사회정책 등 여러 가지 목적을 달성하는데 일정한 역할을 해온 것을 부인할 수 없다.

그러나 어떤 경우에는 지방세 비과세 및 감면이 만성화·기득권화 하고 있는 경향도 있으며, 감면목적과 감면대상이 충분히 연계되었는지 감면목적이 이미 달성되었는지에 대한 명확한 관리가 이루어지지 않을 우려도 가지고 있다. 현행 비과세·감면 대상의 성격과 종류가 다양하기 때문에 일률적으로 감면대상의 타당성을 검토할 수는 없으나 개개의 감면대상별로 이의 타당성에 대한 검토가 세밀히 이루어져야 할 필요가 있다.

V. 지방세 비과세·감면제도의 개선방안

지방세 비과세·감면제도는 중앙정부 또는 지방자치단체의 사회경제적정책 등 공익상 사유를 전제로 하여 시행되고 있으나, 지방세가 가지는 공공재원의 조달이라는 기본적인 기능에 충실하고 소득의 재분배, 정책목적에의 유인 등 정책세제로서의 역할에 적절히 부합하여 왔는가 라는 문제는 앞서의 비과세·감면제도의 문제점에서 개

략적으로 살펴보았다.

지방세정이 본래의 재원조달 기능을 통하여 지방자치의 재정적 기반을 마련함과 아울러 자치행정의 정책수단으로서의 역할을 원활히 수행하는 방향으로의 지방세 비과세·감면제도가 개선되어야 할 것이며, 본 연구에서는 첫째 전반적인 지방세 비과세·감면의 축소, 둘째 지방자치단체의 자율성 확대, 셋째는 정책효과의 합리적 분석 체계 마련 등 세가지를 기본방향으로 하여 개선방안을 모색하여 보고자 한다.

1. 지방세 비과세 감면의 축소조정⁹⁾

지방세 비과세·감면제도를 축소·조정해야 하는 근본적 이유는 비과세·감면 자체가 공평과세원칙과 지방자치단체의 재정 자주권 확립에 원칙적으로는 배치되기 때문이다.

지방세 징수액의 10%대를 상회하는 비과세·감면액 규모는 열악한 지방재정의 현실에 부합할 수 없으며, 이는 결국 중앙정부에의 재정적 의존도를 심화시키는 요인이 될 수 있다.

지방세정의 기능이 단순히 재원조달에 그치지 않고 정책의 수단으로서 활용되어

져야 한다는 측면에서는 필요하다 할 수 있으나, 향후 지방세 부분에서의 비과세·감면을 통하여 정책목적을 달성하려면 당해 비과세·감면이 지방자치단체의 특수성, 필요성 및 합목적성 등에 부합되어야 하며, 중앙정부의 국제 정책과는 다른 시각에서 접근하여야 할 것이다. 중앙정부의 정책 기능을 보조하는 정책세제적 기능은 가능한 한 최소한의 영역으로 축소시켜 전반적으로 지방세 비과세·감면대상의 축소가 바람직 할 것이고, 현행 비과세·감면대상에 대하여는 자치단체내에서 감면에 대한 공감대가 이루어 질 수 있는 최소한의 범위내로 점진적·단계적으로 축소하여야 할 것이다.

2. 자치단체의 과세자율성 확대

현행 지방세 비과세·감면은 지방세법, 조세특례제한법 등 전국적으로 동일한 효력을 가지는 법령에 의한 것과 자치단체의 구역을 효력범위로 하는 감면조례에 근거하여 이루어지고 있으나, 감면조례의 경우에도 중앙정부의 준칙안등에 의하여 대부분의 조항이 전국적으로 커다란 차이없이 규정되어 있어 자치단체의 특수성과 자율성의 반영이 전무하다고 하여도 과언이 아니다.

지방자치의 본질인 분권화의 기본정신에 위배될 뿐만 아니라 지방자치의 존립을 위한 요소중 하나인 자주재정권에 대한 중대한 흠이 되는 셈이다. 물론 지방자치도 국가 정책과의 유기적 연계하에 국가적 정책

9) 그러나 이러한 축소조정은 지방세법이나 중앙의 일률적인 요구에 의한 조례제정을 바탕으로 하는 비과세·감면대상의 축소를 의미하는 것이며 결코 지방자치단체의 자율성과 필요성을 전제로 하는 비과세·감면대상의 축소조정을 의미하지 않는다.

추진의 보조 수단으로 활용되어 질 수 있겠으나 이는 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 할 것이고, 지방세 비과세·감면제도는 주민의 동의와 공감을 바탕으로 하여 가능한 한 지방의 특성이 잘 반영될 수 있도록 한다.

뿐만 아니라 앞으로는 지방세 감면제도의 운영이 지방세법을 중심으로 전국적으로 통일되어 운영되기 보다는 주민의 대표성을 지니는 지방의회에서 제정하는 조례를 중심으로 하여 규정되어야 한다. 지방자치단체의 감면조례를 바탕으로 한 지방세 감면제도가 본격적으로 활성화되기 위해서는 무엇보다도 포괄적 융통성이 부여될 수 있도록 탄력세율제도를 적극적으로 확대시켜야 할 것이다. 또한, 지방세 비과세·감면제도가 각 자치단체간에 선의의 조세경쟁을 유도할 수 있는 수단으로서의 기능을 할 수 있도록 하여, 궁극적으로는 지역경제의 활성화와 주민복지증진에 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

3. 政策稅制의 合理的 管理體系 마련

지방세 비과세·감면제도는 그동안 감면 대상의 축소, 확대와 감면 비율의 축소, 확대 등 많은 변천을 겪어 왔으나, 그동안에도 많이 지적되어온 바와 같이 비과세·감면이 정책세제로서의 남용 및 사후관리 체계 미흡, 대상자들의 기득권화 등 문제점이 계속 존재하여 왔음도 부인할 수 없는 현실이다.

우선, 지방세의 비과세·감면이 일반적인 납세대상의 예외인 점을 감안하여 조세의 형평성을 저해하지 않는 최소한의 범위내에서 이루어져야 할 것이고, 이러한 조세정책을 통하여 얻을 수 있는 공익이 충분히 합리적이고 공감할 수 있어야 할 것이다.

그동안에도 이러한 부분의 개선방안으로 조세지출예산제도나 일몰법 등이 제시되어진 바 있다. 조세지출예산제도는 조세지출액 즉 비과세·감면액 등을 예산의 편성과 같이 의회의 의결을 받도록 하는 제도라 할 수 있는데 이의 시행을 위하여는 여러 가지 사전검토가 필요하다 할 것이나, 지방세 비과세·감면제도가 가지는 문제점을 고려할 때, 앞으로 많은 관심과 연구가 필요하다고 할 수 있다. 또한 일몰법은 비과세·감면의 지속적 증가와 기득권화를 방지하고 지방세 비과세·감면제도의 효율화를 기하기 위한 방안의 하나로 지방세에도 일부 운영되고 있는 제도이다. 비과세·감면대상에 대하여 그 시한을 명시하고 일정한 기간의 경과시 그 필요성과 타당성을 원점에서 분석·평가하여 비과세·감면여부를 재검토하는 방법으로 이미 정책목적이 달성되거나 효율성이 상실된 규정은 자동적으로 폐지되어, 지방세제를 통한 조세정책의 목적이나 효과를 달성하기에 효율적인 제도라 할 수 있다.

VI. 맺는말

본 연구는 현행 지방세 비과세·감면제

도의 현황과 문제점을 살펴보고 합리적이고 실천가능한 지방세 감면제도 개선방향을 제시 하는 것을 연구목적으로 하였다.

일반적으로 조세의 비과세·감면은 세수 기반의 잠식을 초래하고 납세자간의 형평성을 저해하는 문제를 내포하고 있으며, 특히 지방세에 있어서는 자치단체의 자주재정권을 침해하는 요소가 없지 않은 것도 현실이다.

본문에서도 언급하였듯이 열악한 지방재정의 현실에서도 징수액의 10%를 상회하는 비과세·감면으로 인한 지방세수의 잠식, 전국적으로 대부분 일률적·일방적으로 적용되는 법령과 조례로 인한 자주재정권의 침해, 재정여건의 상이에 따른 자치단체간 불균형의 문제, 비과세·감면대상에 대한 합리적인 관리체제의 미비를 현행 지방세 비과세·감면제도의 문제점으로 제시하고 그 개선방안을 모색하여 보았다.

지방세 비과세·감면제도가 가지고 있는 정책적 기능을 유지하면서 지방세가 가지는 본래의 기능인 지방자치재원의 조달과 정책수단으로서의 역할이 효과적으로 수행되어질 수 있도록 감면대상의 축소와 자치단체의 자율권 확대, 조세지출예산제도나 일몰법과 같은 감면대상 관리의 체계화 등을 개선방안으로 제시하였으며, 이러한 논의가 궁극적으로는 지방자치의 정착과 발

전을 위한 지방세정의 역할과 기능이 재정립되는 계기가 되어야 할 것으로 판단된다.☺

참고문헌

- 권강웅, 『축조지방세법해설』 (조세통람사, 1999)
- 권강웅, 『지방세강론』 (조세통람사, 1997)
- 오연천, 『한국조세론』 (박영사, 1992)
- 이상희, 『지방재정론』 (계명사, 1992)
- 행정자치부, 『지방세해설』(2001)
- 행정자치부, 『지방세정연감』 (1986 ~ 2001)
- 문창수외, 『지방세비과세·감면의 문제점과 개선방안』 ((재)광주·전남발전연구원, 1995)
- 한국조세연구원, 『지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안』 (1996)
- 김대영, 『지방세 비과세·감면제도의 비교해설』 (『지방세』제18호, 1993)
- 노영훈, 『지방세 비과세·감면의 개선방향』 (『지방세』제38호, 1996)
- 오연천, 『지방세부문 정책과세의 성격과 한계』 (『지방세』 제29호, 1995)
- 조진상, 『지방세 비과세·감면제도의 득실분석』 (『지방세』 제19호, 1993)
- 김완주, 『지방세 비과세·감면제도의 실태』 (『지방세』 제19호, 1993)