

지방세 비과세 · 감면제도의 문제점과 개선방안

김 기 태

전라남도 세무회계과

1. 서 론

지방세 비과세 · 감면 제도는 지방세 중과세 제도와 더불어 정책세제로써의 역할을 가지고 있는 지방세 제도이다.

그러나 이러한 비과세 · 감면 제도는 조세제도의 복잡성을 초래하고 일정부분 세수의 결함이 필연적이며, 납세자간의 조세 공평성을 저해하는 요인이 되기도 한다. 지방세 비과세 · 감면제도의 합리적 개선은 이러한 문제점을 해결하여 지방세수의 확충뿐만 아니라 비과세 · 감면으로 인한 세무부담의 수직적, 수평적 형평의 침해를 완화시킴으로써 조세 정의의 실현에도 기여할 것이다.

지방세 비과세 · 감면제도는 지방세제 내에서 조세지원제도의 중심적 위치에 있다. 지방세 비과세는 지방자치단체의 의사여하를 불문하고 과세할 수 없는 것인데 반해 지방세 감면제도는 지방자치단체가 공익상 기타 사유로 인하여 과세를 부적당하다고 인정할 때 과세하지 않는 것이다. 그러나, 사실상 중앙정부의 필요에 의하여 지방자치단체의 의지와는 무관하게 국가 정책적 목적을 위하여 시행되는 부분도 상당하다.



이러한 지방세 비과세·감면제도는 지방세수의 잠식, 지방자치단체의 과세자율성의 침해, 비과세·감면의 만성화 내지는 기득권화, 자치단체간 불균형 심화 등 문제를 야기하고 있다. 따라서 본 연구에서는 지방세 비과세·감면제도의 현황과 문제점을 분석하고 그 대안으로써 합리적이고 실천가능한 지방세 비과세·감면의 개선방향을 제시하고자 한다.

II 지방세 비과세·감면 제도의 개념

1. 비과세·감면제도의 의의

국가 및 지방자치단체의 재정 및 조세정책은 재정수입원 확보라는 본래의 기능 외에도, 이와 같은 본래의 기능수행에 방해가 되지 않는 범위 내에서 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 유인기능(incidence)을 수행하고 있다. 이러한 유인기능을 수행하는 수단은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 그 중 하나는 예산지출(budget expenditure)이며, 다른 하나는 조세지출(tax expenditure)이라고 할 수 있다.

이 중 예산지출 혹은 직접지출은 국가가 징수한 세금 등을 재원으로 하여 국민에게 직접 지원 및 보전해 주는 제도로서 보조금이 그 대표적인 예라 할 수 있다. 반면에 조세지출은 국민이 부담해야 할 각종 세금을 특정산업 및 특정계층에게 면제 또는 감액하여 주는 제도로써 이를 조세우대조치(preferential tax treatment)라고도 하며 비과세·감면제도가 대표적인 예가 된다.

가. 비과세제도

비과세란 원래는 조세를 부과·징수하여야 하나 중앙정부 또는 지방정부가 특정 정책 목적을 수행하기 위해, 그리고 과세대상에 포함시키는데 과세기술상 적합하지 않기 때문에 특별한 신청이나 승인 등의 절차가 없이도 과세되지 않는 것으로서, 국가 또는 지방자치단체가 조세정책상 과세권을 포기하는 것을 말한다.

이러한 의미에서 비과세는 감면, 중과세 등과 함께 정책세제의 한 유형이라고 할 수 있다. 현행 지방세법을 기준으로 할 때, 특정정책상의 목적에는 공익의 진작, 지역개발, 불가항력으

로 인한 손해의 보전 등이 있으며, 또 과세기술상 적합치 않아 비과세되는 경우는 과세표준의 설정이 곤란하여 일부의 지방세가 부과되지 않는 경우가 그 예라고 할 수 있다.

이러한 비과세는 그 대상이 누구인지를 기준으로, ①특정한 사람 또는 법인에 대한 비과세 ②특정사안에 대한 비과세 그리고 ③특정한 사람 또는 법인과 특정사안이 복합적으로 이루어진 경우의 비과세 등으로 구분된다.

이외에 비과세의 정책목적을 기준으로,

- ① 국가 등에 대한 비과세
- ② 용도구분에 의한 비과세
- ③ 천재 등으로 인한 대체취득에 대한 비과세
- ④ 토지수용 등으로 인한 대체취득에 대한 비과세
- ⑤ 형식적인 소유권의 취득 등에 대한 비과세

나. 감면제도

감면은 경제적·사회적·정책적 목적에서 납부하여야 할 세금을 면제하거나 경감해 주는 것으로, 이에 는 면제와 경감제도가 혼용되어 있다. 이중 면제(과세면제)는 납부할 세금전액을 납부하지 않도록 하는 것을 의미하며, 경감(세액경감)은 납부할 세금의 일부를 납부하지 않도록 하는 것을 의미한다.

지방세의 납세의무는 부담의무와 납세협력의무로 크게 두 가지로 나눌 수가 있는바, 부담의무는 부과된 세액을 부담하여야 할 의무이며, 납세협력의무(행위의 의무)는 세금을 부담할 의무와 달리 세금의 발생과 관련되는 어떠한 사건이 발생하였을 때 이의 신고, 관련서류 제출, 또는 징수·납부 등 세금의 징수에 협조하여야 할 의무를 말한다. 이러한 점에서 감면은 비과세와는 달리 납세의무 중 부담의무의 전부나 일부를 면제되지만, 납세협력의무는 면제되지 않는다. 따라서 지방세 비과세 제도와 감면제도의 차이점을 <표1>과 같이 비교·정리해 보았다.



〈표 1〉 지방세 비과세 제도와 감면제도의 비교

구 분		비 과 세 제 도	감 면 제 도
공 통 점	납 세 의 무	•납세의무성립 불성립	•납세의무 성립
	결 과	•경제적 부담 변동	•경제적 부담 변동
다 른 점	입 법	입 법 동 기	•세법 내적 동기
		목 적	•사전적·입법정책적 고려
	절 차	입 법 형 식	•법률
		적 용 원 리	•납세의무성립 부인
	구 현 방 법	근 거	•징수권(청구권) 부인
		구 현 방 법	•부과권 회복규정 필요 •부과권 회복규정이 없는 경우는 부과권 행사 불가
기 타	당사자관계	•과세관청의 확인	
	사 후 관 리	•납세자 신청주의(협력의무존재)	
		•부과권 회복규정 있는 경우 ① 신고납부세목 사업착수유예기간부터 부과권의 제척기간 내 부과권 회복 ② 부과지세목 납세의무 성립일부터 부과권 제척기간내 부과권 회복	•추징규정 있는 경우 추징사유 발생일로부터 제척기간 내 부과권 행사 •추징규정 없는 경우 감면시점부터 제척기간 내 부과권 행사

2. 기 능

비과세·감면제도는 일부 특정대상에게 혜택을 제공하는 것이기 때문에 조세수입의 감소는 물론 조세형평을 침해할 수 있다. 따라서 대부분의 국가에서는 비과세·감면제도를 갖추고 있기는 하지만 공익 또는 공공정책의 수행을 위한 특별한 경우에만 이를 인정하고 있다.

전반적으로 지방세를 비과세·감면하는 경우는 다음과 같은 네가지로 압축할 수 있다.

첫째, 공익적 관점에서, 공공기관이나 비영리공익단체는 사회나 공공의 이익을 위하여 존재하고 역할을 수행하기 때문에 이들에 대하여 조세혜택을 주게 된다.

둘째, 지역의 경제개발이나 건설경기 또는 투자진작을 목적으로 이해당사자들로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위해 비과세·감면하고 있다.

셋째, 조세의 공평성 차원에서 저소득층이나 기타 사회적 약자에 대하여 조세혜택을 주고 있다.

넷째, 인구분산, 지역균형개발, 수출증대, 기타 사회·정치·경제적 문제를 해결하기 위해 조세우대조치가 이루어지고 있다.

우리나라의 경우 공익상의 필요에 의한 것, 천재지변 등의 불가항력으로 인한 손해의 보전, 그리고 지역개발 및 행정편의 등을 위해 비과세·감면을 실시하고 있다. 특히 지방세 감면의 경우는 지방자치단체가 공익상·기타의 사유로 인하여 과세가 부적당하다고 인정할 때 과세하지 아니하며, 여기에서 공익상 기타의 사유라 함은 다음과 같다.

첫째, 산업정책적인 목적을 위한 것으로서, 특정지구의 개발촉진을 위해 공장 또는 시설유치하거나 특정산업의 육성을 위한 경우,

둘째, 사회정책적인 목적을 위한 것으로서, 특정한 보호가 요청되는 불우한 주민이 집단적으로 거주하는 지역에 대하여 당해 주민의 부담을 경감하기 위한 경우,

셋째, 부담의 균형을 고려한 것으로, 국가 또는 지방자치단체가 추진하는 일정한 시책 등으로 인하여 지방세법을 그대로 적용하는 것이 부담의 불균형을 초래한다고 인정하는 경우 등을 말한다.

III. 비과세·감면제도의 현황

1. 비과세·감면대상의 현황

가. 비과세대상

현행 지방세법을 기준으로 할 때, 비과세의 대상은 국가·지방자치단체·지방자치단체조합 및 주한외국정부·국제조직 등과 제사·종교·자선·학술·기예 등 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자 등이 있다. 이러한 대상에 대하여 비과세가 되는 사유는 ‘국가 등에 대한 비과세’, ‘용도구분에 의한 비과세’, ‘대체취득 및 형식적 취득에 대한 비과세’로 구분된다.

이 중 ‘국가 등에 대한 비과세’는 국가가 당사자인 경우에 그 행위의 성격에 대한 명확한 구분 없이 모든 과세대상 행위에 대하여 비과세하고 있다.

‘용도구분에 의한 비과세’는 제사·종교·자선·학술·기예 기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리 사업자에 대한 비과세로서 대부분의 지방세목에 도입되어 있다.



‘대체취득 및 형식취득에 대한 비과세’는 천재·지변·소실·도괴 등 불가항력에 따른 건축물 등의 대체취득 그리고 특정 공공사업 수행에 따른 부동산의 수용 등에 따른 대체취득시 지방세법상 납세의무의 성립을 배제하고 있다.

나. 감면 대상

지방세법에 의한 감면은 농어업지원 감면제도, 사회복지 및 국민생활안정을 위한 감면제도, 지역균형개발 등을 위한 감면제도, 공공법인 등에 대한 감면제도, 공공사업 등에 대한 감면제도 등 5개 분야로 구분된다.

주요 감면세목으로 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세 등 부동산 관련 세목 전부가 감면제도를 채택하고 있으며 더욱이 목적세인 도시계획세와 공동시설세에 대한 감면규정도 존치되어 있다.

다. 비과세·감면의 운영 현황

(1) 세목별 비과세·감면 현황

세목별 비과세·감면액현황을 세목별로 살펴보면, 전체 비과세·감면액 32,150억원중 취득세가 37.5%인 12,070억원이며, 등록세는 36.0%, 11,582억원으로, 이 두가지 세목이 전체의 73.5%를 차지하고 있다.

이러한 취득세 및 등록세는 재산의 거래단계에서 부과되는 세목이며, 시·도세라는 점에서 우리나라 지방세 비과세·감면의 대부분은 거래과세 및 시·도세를 중심으로 이루어져 있다.

또 세목별 비과세·감면액을 근거법별로 살펴보면, 대체로 지방세법 및 지방세감면조례에 의해 이루어지고 있으며 자동차세의 경우 감면조례에 의한 감면이 전체의 71%를 차지하고 있는데 이와 같은 이유는 장애인 및 국가유공자에 대한 감면때문이라고 할 수 있다.

(2) 근거법 관련 비과세·감면현황

지방세 비과세·감면을 지방세법, 지방자치단체 감면조례 및 조세특례제한법에 의한 감면으로 구분하여 보면, 지방세법에 의한 비과세·감면이 전체의 60.3%인 1조9,401억원이며, 감면조례가 23.9%인 7,665억원 그리고 조세특례제한법에 의한 감면이 15.8%인 5,083억원으로 나타나고 있다. 따라서 전체 비과세·감면액의 76.1%가 지방세법 및 조세특례제한법 등 법률

에 의하여 전국적, 획일적으로 비과세·감면이 이루어진다는 점을 감안할 경우 우리나라의 비과세·감면은 지역의 특수성을 반영하기 어렵다고 할 수 있다.

〈표 2〉 근거법 관련 비과세 감면 규모 (단위: 백만원, %)

세목	계	비율	지방세법	비율	감면조례	비율	조세특례제한법	비율
계	3,215,021		1,940,165	60%	766,497	24%	508,359	16%
취 득 세	1,206,985	100%	702,475	58%	280,737	23%	223,773	19%
등 록 세	1,158,198	100%	560,162	48%	328,119	28%	269,917	23%
면 허 세	1,045	100%	1,045	100%		0%	0	0%
레 저 세	6,247	100%	0	0%	6,247	100%	0	0%
지역개발세	1,282	100%	1,282	100%		0%	0	0%
공동시설세	39,495	100%	36,012	91%	3,421	9%	62	0%
지방교육세	0		0				0	
주 민 세	4,353	100%	4,353	100%		0%	0	0%
재 산 세	123,723	100%	99,979	81%	18,481	15%	5,263	4%
자 동 차 세	128,068	100%	37,258	29%	90,810	71%	0	0%
농업소득세	3	100%	3	100%		0%	0	0%
도 축 세	0		0				0	
담배소비세	0		0				0	
종합토지세	403,257	100%	368,964	91%	25,300	6%	8,993	2%
주 행 세	0		0				0	
도시계획세	118,044	100%	105,452	89%	12,258	10%	334	0%
사 업 소 세	24,322	100%	23,180	95%	1,123	5%	18	0%

자료 : 행정자치부, 「2004년도 지방세정연감」

〈표 3〉 근거법 관련 비과세·점유비 (단위: 백만원, %)

근거법 세목	계	지방세법			감면조례	조세특례 제한법
		소계	비과세	감면		
계	3,215,021	1,940,165	1,042,753	897,412	766,497	508,359
(점유비)	(100%)	(60.3%)	(32.4%)	(27.9%)	(23.9%)	(15.8%)

자료 : 행정자치부, 「2004년도 지방세정연감」

(3) 연도별·비과세·감면 현황

2004년도에는 지방세 비과세·감면액이 총지방세수의 8.59%로서 이는 바꾸어 말하면 전체



지방세수의 8.59%를 세수입으로 확보하지 못하고 있다고 할 수 있다(<표4> 참조). 이를 세목별로 살펴보면 비과세·감면은 일반적으로 취득세(37.5%), 등록세(36.0%), 종합토지세(12.5%), 재산세(3.8%) 등 거래세 중심과 재산관련 세목에 집중되어 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 4> 연도별 지방세 비과세·감면현황

연도별 세목별	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
지방세수대비 감면비율	16.8	14.1	10.5	9.72	8.92	9.8	11.8	11.5	11.4	9.4	9.3	7.46	8.59

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」

(4) 자치단체별 비과세·감면 현황

지방자치단체별 비과세·감면규모를 살펴보면, 전국적으로는 1992년도에 16.78%에서 2004년도에는 8.59%로 감소 추세에 있다.

일반적으로 지방세 징수규모가 증가하는 경우 이에 따른 비과세·감면규모도 증가하고 있는데 서울시의 경우 지속적으로 징수규모가 증가하고 있으나 비과세·감면규모(비율)는 2004년도 기준 3.96%를 차지하고 있다. 이에 반해 부산, 인천, 대전시 등은 상당히 높은 비과세·감면규모가 나타났으며 도(경기, 충남, 제주)의 경우에도 상당히 높은 비율로 나타나고 있다(<표5>참조).

이를 통해 볼 때, 지방세 징수규모나 재정규모가 낮은 지방자치단체에서 비과세·감면규모가 높다는 가정과 해당 지방자치단체에서 징수규모 증가에 비해 감면대상이 상대적으로 많이 발생한다는 가정이 양립할 수 있으며 현행 지방세 비과세·감면제도가 전국적으로 상당히 획일적으로 운영된다는 점을 감안할 때, 후자의 가정이 설득력이 있다고 보인다.

결론적으로 앞에서 기술한 표를 중심으로 할때, 우리나라의 비과세 감면의 특징은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 비과세 감면은 지방세 징수액과 비교할 때 기복은 있으나 전반적으로 10% 내외의 비율을 보이고 있다. 또한 지방세 징수액이 꾸준한 증가세를 보이고 있는데 비해 지방세 비과세 감면액은 증가하였으나 꾸준한 증가세를 시현한 것이 아니라 연도에 따라 전년보다 감소하는 해도 있었다. 이는 비과세·감면이 정책에 매우 민감한 성격을 지니고 있기 때문에 정책결정자의 축소의지가 발휘될 경우 좀 더 큰 효과를 나타낼 수 있음을 의미한다. 따라서

재정상황이 매우 열악한 지방자치단체에서 세수확충을 위한 방안으로 새로운 세원의 발굴에만 역점을 둘것이 아니라 기존의 제도하에서 세입증대를 기할 수 있는 좋은 대안으로서 비과세 감면의 축소에도 관심을 기울여야 한다는 것을 의미한다.

둘째, 지방세 비과세·감면은 지방세법과 감면조례에 근거하여 이루어진 것이 대부분이며 조세특례제한법, 외국인투자촉진법등 여타 법규에 근거하여 이루어진 것은 극히 적다. 이와 같은 사실은 행정자치부 및 지방자치단체의 의지로 지방세법 및 지방세감면조례의 합리적 조정을 통해서 지방세 비과세·감면의 축소가 충분히 이루어질 수 있음을 시사한다.

〈표 5〉 지역별 비과세·감면 추이('02~'04)

구분	2002년			2003년			2004년		
	지방세 징수총액(A)	비과세 감면(B)	비율 (B/A+B) %	지방세 징수총액(A)	비과세 감면(B)	비율 (B/A+B) %	지방세 징수총액(A)	비과세 감면(B)	비율 (B/A+B) %
전국 계	31,525,744	3,241,903	9.3	33,132,941	2,672,556	7.46	34,201,705	3,215,021	8.59
서울	9,430,644	317,431	3.3	9,813,152	328,354	3.24	9,726,335	400,679	3.96
부산	2,159,986	352,892	14.0	2,255,064	209,907	8.52	2,189,113	227,313	9.43
대구	1,292,069	124,591	8.8	1,466,046	122,753	7.73	1,402,023	104,150	6.91
인천	1,530,259	520,191	25.4	1,550,572	196,387	11.24	1,565,667	159,554	9.25
광주	673,652	63,448	8.6	723,551	66,508	8.42	699,005	71,211	9.25
대전	840,070	139,688	14.3	904,146	148,068	14.07	873,172	185,277	17.50
울산	645,293	61,018	8.6	720,223	69,644	8.82	787,832	44,003	5.29
경기	8,016,993	851,998	9.6	8,251,187	654,215	7.35	8,585,194	1,121,650	11.56
강원	709,719	78,511	10.0	762,126	73,135	8.76	852,116	77,681	8.35
충북	670,854	78,418	10.5	732,413	72,205	8.97	817,384	90,184	9.94
충남	883,520	90,277	9.3	1,076,601	158,886	12.86	1,415,892	175,288	11.02
전북	698,245	111,739	13.8	742,063	96,395	11.50	796,940	86,460	9.79
전남	766,044	78,623	9.3	773,130	83,976	9.80	845,210	77,731	8.42
경북	1,196,264	134,774	10.1	1,261,304	147,668	10.48	1,404,386	147,266	9.49
경남	1,636,180	178,828	9.9	1,714,012	179,020	9.46	1,841,713	178,122	8.82
제주	375,952	59,476	13.7	387,351	65,435	14.45	405,723	68,452	14.44

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도



IV. 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 운영 현황에서 살펴보았듯이 최근 2000년도 기준으로 지방세 징수액 대비 지방세 비과세·감면액이 11.38%의 규모에 이르고 있음을 알 수 있다. 이러한 규모는 최근의 1994년 보다는 약 1% 정도 상향된 규모의 수준이며, 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 유지하는 비과세·감면규모는 열악한 지방재정의 현실에 비추어 볼 때 커다란 문제라고 지적하지 않을 수 없다. 더구나 자체의 지방세 수입으로 인건비도 충당하지 못하는 자치단체가 56.4%(141개 단체)에 이르고 있는 현재의 지방자치 현실을 감안한다면, 여타의 지방세수확충 노력 못지 않게 지방세 비과세·감면에 대하여도 심각한 반성과 고민이 필요하다 할 것이다.

2. 자주재정권의 위축

지방세 비과세·감면제도는 중앙정부나 지방자치단체에서 경제정책적, 사회정책적 고려 등 특정 정책목적을 수행하기 위해 시행되는 정책수단이라 할 수 있다. 그러나 국가의 정책을 실현하기 위하여 지방세법 등에 일률적으로 비과세 및 감면 조치를 취함으로써 지방자치단체의 선택의 여지가 없도록 하는 것은 지방자치단체의 재정자율권 및 조세자율권을 현저하게 침해한다는 측면에서 문제가 있다.

지방세의 비과세·감면은 지방세법, 조세특례제한법 등 법령과 자치단체의 감면조례에 근

거하여 이루어지고 있으나, 그 중 자치단체의 감면조례로 인한 감면액은 2004년도 기준으로 전체 비과세·감면액의 24%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 않은 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 4.4배)는 자치단체간 재정불균형을 심화시키는 요인이 될 수도 있을 것이다.

가령 지역균형개발을 위한 지방세 비과세 및 감면정책이 하나의 예에 속한다고 할 수 있다. 우리나라는 그동안 수도권에 산업 및 인구 분산을 위해 수도권에는 중과세를 지방에는 감면정책을 통하여 유도해 왔으나, 효과를 거두었는가에 대한 평가는 긍정적이지 못하다.

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

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



4. 정책효과에 대한 관리 미흡

지방세 비과세·감면제도는 정책수행의 목적과 관련하여 적시에 적절한 재검토가 이루어지지 못하고 만성화 내지는 기득권화 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 감면대상별로의 타당성에 대한 검토가 세밀히 이루어져야 할 필요가 있다.

V. 비과세·감면제도의 개선방안

지방세 비과세·감면제도는 중앙정부 또는 지방자치단체의 사회·경제적 정책 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 개략적으로 살펴보았다.

지방세정 본래의 자원조달 기능을 통하여 지방자치의 재정적 기반을 마련함과 아울러 자치행정의 정책수단으로서의 역할을 원활히 수행하는 방향으로의 지방세 비과세·감면제도가 개선되어야 할 것으로, 본 연구에서는 첫째 점진적 일몰제도의 도입, 탄력세율 제도의 활성화 추진 및 지방세지출예산제도와 지방세 특례 제한법 제정 방안 등 네가지를 기본방향으로 하여 개선방안을 모색하여 보고자 한다.

1. 점진적 일몰제도의 도입

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

지방세 비과세·감면제도를 축소조정 해야 하는 근본적 이유는 비과세·감면 자체가 공평과세원칙의 확립과 지방자치단체간의 재정자주권 신장 그리고 더 나아가서는 지방자치의 본질인 분권화의 기본정신에 배치되기 때문이다. 향후 지방세 부분에서의 비과세감면을 통하여 정책목적 달성을 위하여 당해 비과세·감면이 지방자치단체의 특수성, 필요성 및 합목적성에 부합되어야 하며, 중앙정부의 정책기능을 보조하는 정책세제적 기능은 가능한 최소한의 영역으로 축소시키는 것이 지방자치시대의 분권화의 정신과 목적에 걸맞을 것이다.

첫째, 지방세 비과세 대상을 국가와 지방자치단체 그리고 공익에 기여도가 커 이미 사회적 공감을 얻은 비영리사업단체(종교, 제사, 교육, 사회복지단체 등)로 한정하여 축소시켜 나가되 이는 단계적이며, 점진적으로 조정하는 것이 바람직할 것이다. 축소조정할 때 기준은 당해 비과세 대상이 내포하고 있는 공공성이나 공평성 또는 지역필수성 등의 요소가 되어야 하며 축소시키는 시행년도부터 2~3단계로 구분하여 단계적으로 축소하는 방안이 타당할 것이다.

둘째, 지방세 비과세·감면대상과 규모를 축소·제외시켜 나가되 그에 따른 여러 가지 부작용을 감안하여 감면대상법인과 대상사업을 점진적·단계적으로 줄여서 과세공평을 확보해야 할 것이다. 특별한 경우를 제외하고는 대체적으로 현행 전액면제대상을 25~50% 경감대상으로, 50% 경감대상은 25~0%의 경감대상으로 전환함으로써 단계적으로 축소조정하는 것이다. 지방세 비과세·감면대상의 축소조정은 최초 1년 면제, 2년 25% 감면, 3년 50% 감면, 4년 75% 감면, 5년 100% 과세로 구분하여 실시하되 필요한 경우 시기에 유연성을 부여해야 할 것이다.

셋째, 지방세 비과세·감면제도는 주민의 동의와 공감을 바탕으로 하여 가능한 지방의 특성이 잘 반영될 수 있도록 한다.

장기적으로 현행 우리나라의 지방세 감면제도는 지방자치단체의 감면조례를 중심으로 하여 지방자치단체의 자율적 의사에 따라 특성 있게 규정될 수 있어야 할 것이다.



2. 탄력세율 제도의 활성화 추진

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 준칙안 등에 의하여 대부분의 조항이 전국적으로 커다란 차이없이 규정되어 있어 자치단체의 특수성과 자율성의 반영이 전무하다고 하여도 과언이 아니다.

이는 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 정책추진의 보조 수단으로 활용되어 질 수 있겠으나 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 지방세감면제도가 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.

우리나라는 현행 지방세법상 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체가 임의로 세목을 신설하는 것은 불가능하다.

탄력세 세율의 범위를 표준세율 중심으로 상대적으로 넓게 책정해 줌으로써 자치단체가 조례를 통하여 유연하게 세율을 결정할 수 있게 하는 제도이며 현행 지방세법상 13개 세목에서 탄력세율을 적용하고 있으며, 적용할 수 있는 세율의 상한선을 명시함으로써 그 범위 내에서 자율적이면서 탄력적으로 규정할 수 있도록 하는 것이다.

3. 지방세 지출예산제도의 도입

지방세 지출예산제도는 예산상의 직접지출과 대비되는 개념으로 조세지출액, 즉 비과세·감면액, 항목, 목적 등을 예산의 편성과 심의시 다른 예산지출항목과 동일하게 의회의 심의 및 의결을 받도록 하는 조세지원체계의 제도화를 의미한다고 할 수 있다.

지방세 비과세·감면은 정책세제로서 특정한 정책목표를 수행하기 위해 실시하고 있지만 자치단체의 세수를 감소시킨다는 일차적 문제 외에도 국가가 특정 목적을 달성하기 위하여 징수할 세금을 징수하지 않는 세제상의 지원을 포괄적으로 지칭한다. 지방세 비과세·감면제도에 있어 기초적이고도 가장 중요한 문제로 대두되는 것이 바로 조세지원제도로서의 비과세·감면제도의 투명성을 확보하는 것이며, 또한 현행 지방세 비과세·감면제도가 그 도입목적에서 볼 때 지방자치단체의 자체 목적과 더불어 중앙정부의 정책목적에 의하여 도입된 제도가 많다는 점에서 국세에서와 달리 세수보전의 문제가 대두될 수 있는 것이다. 따라서 지방세분야에 있어 지방세지출예산제도의 도입의 필요성은 조세지원제도의 투명성 확보라는 대의명분적인 필요성이외에도 현실적으로 지방재정의 효율적 관리라는 측면에서도 그 중요성을 갖는다 하겠다.

첫째, 지방세는 다양한 의사결정의 주체가 상존하고 있고, 비과세·감면체계가 복잡하며 지방자치단체의 의사결정권 제약요인이 많다는 점에서 전체적인 지원규모의 파악과 효율적인 관리체계를 확보하기 위해서는 앞서 언급한 근거법별 지원체계와 역할 재조정과 더불어 지방세지출예산제도 도입을 통한 자주적 의사결정과 자율적인 통제·관리가 가능해져야 한다.

둘째, 지방세지출예산제도가 도입되어야 하는 또 한가지의 이유는 지방세는 지방자치단체의 재정의 근간을 이루는 것으로 지방세 비과세·감면제도의 도입에 있어 지방자치단체의 의사결정이 제약되고 있다는 점과, 지원목적에 있어 지방자치단체와는 관련성이 적은 중앙정부 차원의 도입방식 등 지방재정 침식현상의 주요원인이 되고 있다는 점에서 제도 도입시에는 그에 따른 세수결손분에 대한 보전대책이 반드시 필요할 것이며 이에 대한 정확한 수치적 결과를 얻기 위하여도 지방세 지출예산제도의 실질적인 도입이 필요하게 되는 것이다.

조세 지출예산제도는 1960년대 미국과 독일에서 도입하여 현재 OECD가입국 등 선진국에서 도입운영하고 있는 제도로 우리나라에서도 1999년도에 국세분야에서 도입하였으며 지방세 분야에서도 도입이 필요하다.



4. 지방세 특례 제한법 제정

비과세제도는 감면제도에 비하여 대상분야가 명확한 것은 사실이나, 감면제도에 있어서는 근거법별 역할구분이 명확하지 아니하고, 각 근거법내에서도 지원분야에 대한 분류기준이 모호하다는 점이다. 법에 의한 감면 규정은 비과세와 같이 세목별로 산재한 규정을 ‘과세면제 및 경감’의 장으로 새로이 편재하여 구성하였다.

조례에 의한 감면의 경우에는 1994년도까지 과세면제 및 불균일과세 대상별 개별조례형식의 감면규정을 통합된 “지방자치단체감면조례”로 흡수하여 규정하였다. 그러나 이와 같은 취지에도 불구하고 개별적으로 규정된 지원분야를 하나로 통합하였다는 의미 이외에는 감면제도의 효율적 관리 및 과세공평을 기하기 위한 새로운 비과세·감면 규정의 역할에는 미흡한 것이 현실이다.

따라서 앞으로의 지방세 비과세·감면제도는 각 지원분야별 근거법의 역할 차별화를 기하고, 이에 따른 비과세·감면체계의 재정비가 필요할 것이다. 즉, 현재에도 어느정도의 역할구분은 되어 있으나 전체적인 제도관리 측면에서도 실정법상 여러 규정을 감면대상 또는 지원분야별로 재편성하는 방안이 반드시 필요하다.

조세특례제한법에 의한 지방세 감면의 경우, 감면규정의 입안은 재정경제부에서 담당하고 그에 대한 적용례나 질의회신 등 구체적인 운영단계에서는 행정자치부가, 실제 감면시행에 있어서는 지방자치단체가 담당함으로써 세무행정상 혼란이 야기되고 있기도 하다.

감면의 속성상 한번 이루어진 감면은 그것으로 종결처리되는 것이 아니라, 규정에 따라서는 일정기간(실무상 ‘유예기간’이라 표현된다)의 사후관리가 필요하다는 점에서 입법단계에서부터 근거법별 역할의 재정립과 지원대상에 따른 규정의 보완이 요구된다.

VI. 결 론

본 연구는 현행 지방세 비과세·감면제도의 현황과 문제점을 살펴보고 합리적이고 실천가능한 지방세·감면제도의 개선방향을 제시하는 것을 연구목적으로 하였다.

일반적으로 지방세의 비과세·감면은 세수기반의 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%내외를 유지하는 비과세·감면으로 인한 지방세수의 잠식, 전국적으로 대부분 일률적·일방적으로 적용되는 법령과 조례로 인한 자주재정권의 위축, 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 점진적 일몰제도의 도입과 탄력세율 제도의 활성화 추진 및 지방세지출예산제도와 지방세 특례 제한법 제정 방안 등을 개선방안으로 제시하였으며, 이러한 논의가 궁극적으로는 지방자치의 정착과 발전을 위한 지방세정의 역할과 기능이 재정립되는 계기가 되어야 할 것으로 판단된다. ☺

◆ 참고문헌 ◆

- 김흥래 「지방재정의 이론과 실제」 (박영사 2005)
- 김용식 「지방세 비과세·감면제도의 개선에 관한 소고」 (지방세 제6호 2002)
- 박정수 「지방세 비과세·감면제도의 실태 및 평가」 (지방세 제6호 2003)
- 김용식 「지방세 비과세·감면제도의 개선에 관하여」 (지방세 연구 제3호 2003)
- 임재근 「지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안에 관한 소고」 (지방세 연구 제7호 2002)
- 김대영 「비과세·감면에 대한 재정 보전 방안」 (한국지방행정연구원 2003)
- 인천광역시 「지방세 비과세·감면제도의 현황분석과 개선방안」 (지방세 제2호 2005)