

# 지방세 비과세·감면제도의 실태 및 평가

박 정 수

서울시립대학교 교수

## I. 문제의 제기

바야흐로 지방분권의 시대가 열리고 있다. 정부에서는 지방분권과 관련하여 지방분권 특별법을 제정하여 구호만이 아니라 실천하는 지방화시대의 기폭제로 삼고자 한다. 입법예고된 지방분권특별법의 입법취지는 제1조에 잘 나타나 있다. 즉 지방의 활력증진을 통한 국가경쟁력 제고를 위하여 국가와 지방자치단체의 지방분권에 관한 책무를 명확히 하고, 지방분권 추진의 기본원칙과 추진과제를 규정하고 있다.

지방분권을 논의할 때 일반적으로 중앙정부가 행사하는 권한을 지방자치단체에 이양하는 것으로 이해되고 있지만 그보다 더 중요한 것은 이양된 업무를 자율적으로 추진하기 위한 인력과 재원 역시 자체적으로 조달하여야 한다는 것을 의미한다. 재정분권이란 재원을 재량적으로 사용할 수 있는 세출

자율권만을 의미하는 것이 아니라 자체적으로 재원을 확보하는 책임을 의미하기도 한다.

본고는 이러한 지방분권 중 재정분권의 관점에서 지방세 비과세 및 감면제도의 실태를 진단하고 평가하고자 하는데 목적을 두고 있다. 재정분권화는 전반적인 시스템의 하나로 간주되어야 하며 경성예산제약(hard budget constraint)이 이루어져야 한다는 점에서 지방세의 감면도 이러한 원칙에 입각해 재구조화되어야 한다. 중앙정부에서 조세지출예산제도가 도입이 되어 운영되고 있는 것과 마찬가지로 지방자치단체의 조세지출인 비과세·감면내용도 지방의회에서 심도있게 심의되어야 하며 이 내용이 주민들에게 구체적으로 공개되어야 한다.

본고의 구성은 다음과 같다. 먼저 지방세 감면과 지방자치단체의 책임성간의 관계에 대해 재음미한다. 이를 토대로 하여 지방세 감면의 실태를 분석한 뒤 지역경쟁력 강화

를 위한 하나의 정책수단으로서 지방세감면 정책을 평가해보기로 한다. 마지막으로 지방세 비과세 · 감면정책의 개선방향과 정책적 시사점을 정리하기로 한다.

## II. 지방세 감면과 지방자치단체의 책임성

지방자치제 하에서 지방세의 역할이 중요한 의미를 갖는 이유는 크게 두 가지로 생각할 수 있다. 첫째, 지역경쟁력 강화를 위해서는 지방자치단체의 자율적인 의사결정이 존중되어야 한다. 즉, 지방자치단체가 주민의 효용을 극대화하기 위해 마련한 정책은 상위단체나 중앙정부에 의해 제약받지 않아야 한다는 점에서 논거를 지닌다. 248개 자치단체에 획일적으로 적용되는 것이 아니라 지역의 특성에 따라 지역의 의사결정이 다르게 이루어지고 이에 대한 책임은 또한 그 지역주민과 자치단체가 진다는 것을 의미한다. 결국 조세지출이라는 점에서 당해 부문에서 징수하지 못한 지방세를 결국 주민이 추가적으로 부담하여야 한다는 의미에서 지방세부담을 줄여주는 감면정책에 있어서도 그 주체는 개별 지방자치단체가 되어야 한다는 것이다.

둘째, 지방자치단체가 지출을 결정함에 있어 자금조달 비용을 적절히 고려할 수 있어야 한다. 지방자치단체의 세입 중에서 지방세와 같이 지방자치단체가 결정하여 주민들로부터 징수한 재원에 대한 정치적 부담은

모두 지방자치단체 장이 부담한다. 정치적 시장은 경제적인 시장보다 시장실패의 가능성이 더 크기 때문에 정치적인 의사결정과 정에서 지방자치단체가 부담하는 비용은 경제적인 한계비용을 제대로 반영하지 못할 가능성이 크다. 정치적 시장에서는 주민의 선호, 지역의 경제적 발전보다는 중앙정부의 의사, 배분방식에 더 많은 관심을 기울이게 된다.

지방자치제 하에서 주민과 지역기업들은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 및 인프라구축의 혜택에 대하여 적절한 재정부담을 하여야 할 책임이 있으며, 자치단체는 주민 및 지역기업들이 부담한 세금을 효율적으로 사용하여야 할 책임이 있다. 이와 같은 책임을 다하기 위해서는 재원동원에 대해 주민들이 느끼는 부담을 지방자치단체가 정확하게 인식할 수 있는 자체세입으로 재정지출을 하여야 한다. 지방세를 면제하거나 줄여주는 감면정책에 대한 효과 역시 재정지출과 마찬가지로 음의 보조금이라는 점에서 취급에 투명성과 정보공개가 매우 중요한 요소가 된다.

지역경쟁력에 영향을 미치는 요소에는 국가정책적인 차원에 이루어지는 결정에 의한 국가산업공단 등의 지정이 있을 수 있으나 지방자치단체의 의사결정에 따른 경우 책임성(accountability)은 자체세입의 개념에서 출발한다.

지방세는 정책결정권과 징수권, 사용권이 모두 지방자치단체에 있는 경우, 정책결정권은 중앙정부에 있으며 지방자치단체는 징수권과 사용권만 갖고 있는 경우, 중앙정부가

정책결정권과 징수권을 갖고 있으며 지방자치단체는 사용권만을 갖고 있는 경우, 그리고 지방자치단체가 정책결정권의 전부 또는 일부와 사용권만 갖고 있는 경우로 구분하여 볼 수 있다. 이 중에서 자체세입의 정의와 관련하여 문제가 되는 것은 감면정책을 포함한 세율과 과세표준에 대한 정책결정권이 지방자치단체에 있는지의 여부이다. 선진국에서는 대부분 지방세에 대한 정책결정권의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 부여하고 있다.

그러나 일본이나 우리나라와 같이 조세법률주의에 의해 지방자치단체의 과세권한을 법률로 제한하고 있는 국가는 이 문제가 간과할 수 없는 중요성을 지니고 있다. 조세법률주의란 모든 정부 또는 자치단체는 법률에 의해서만 과세할 수 있다는 주장인데, 법률은 중앙정부의 단위에서 제정되는 것이므로 궁극적으로 조세법률주의는 지방자치단체의 과세권한을 크게 제한하는 개념이다. 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있으므로 우리나라의 지방세는 중앙정부에 의해서 결정된 조세이다. 징수권은 중앙정부에 있을 수도 있고 지방자치단체에 있을 수도 있으나 과세표준과 세율에 대한 결정권은 기본적으로 중앙정부에 있으며 일부 세목의 경우 탄력세율제도를 두어 법률로 정한 범위 내에서 지방자치단체가 세율의 변화를 추구할 수 있도록 허용하고 있다. 즉, 기본적으로 지방세에 대한 조세정책결정권은 중앙정부에 있으며 상당수 세목의 경우 정책결정권의 일부만이 지방자치단체에 이양되어 있다고 할 수 있다. 감면의 경우도 상당

부분이 중앙정부에 의한 획일적인 지방세감면이 이루어지고 있다.

예를 들면 지방자치단체가 정책결정권을 갖고 있는 세목에 대해 세율을 인상하거나 과표를 확대할 경우 지역주민들은 이에 대해 반감을 갖게 될 것이다. 그러므로 지방자치단체가 이러한 조치로 인해서 증가된 세입을 효율적으로 사용하여 주민들의 효용을 증대시킴으로써 세입증가에 따라 늘어난 주민들의 부담에 대한 정당한 대가를 지불하지 않는다면 주민들은 이 지방자치단체를 지지하지 않게 되며 조세저항을 할 것이다. 그 결과 다음 선거에서는 다른 사람을 자치단체 대표로 선출하게 될 지도 모른다. 그러나 중앙정부에서 결정한 정책에 의해 징수된 조세에 대해서는 지방자치단체장이 책임을 지지 않는다. 세 부담 증가의 책임은 중앙정부가 지므로 지방자치단체는 주어진 세입을 사용하면서 주민들이 납세할 때 느끼는 부담을 인식할 필요가 없다. 우리나라에서는 탄력세율이 허용되는 세목들을 제외하고는 상당수의 세목이 세입의 관점에서 본 지방자치단체의 자체세입에 해당되지 않는다. 이러한 논리는 지방세의 감면에도 그대로 적용된다.

조세정책에 대한 결정권이 전적으로 중앙정부에 있는 조세가 과연 지역마다 여건이 다른 상황 하에서 지방세로서 적절한가. 지방세가 갖추어야 할 특성은 응익성, 세원의 이동성, 세수의 안정성, 신장성 및 충분성, 세원의 분포, 세무행정의 관점에서 살펴 볼 수 있다. 지방세에 대한 조세정책결정권을 중앙정부에서 갖고 있는 경우 세원의 이동

성 기준을 완화시켜도 된다는 장점이 있다. 이는 곧 조세정책결정권을 중앙정부에 부여함으로써 지방세의 범위를 확대하고 세수입의 충분성을 보완할 수 있다는 것을 시사한다. 그러나 응익성의 측면에서는 조세정책결정권의 중앙집중화로 인해 오히려 문제가 커지며, 세원의 분포에 있어서도 문제가 발생할 여지가 있다.

응익성의 관점에서 보면 양질의 지방공공재를 많이 공급하는 지방에서는 주민들에게 많은 세부담을 요구하여야 하며 그렇지 못한 지방에서는 세부담을 축소해야 한다. 그러나 중앙정부에서는 지방공공재 공급에 대한 정확한 정보를 알기가 어려우며 특히 이에 대한 주민의 평가에 관련된 정보획득은 더욱 어렵다. 이러한 정보부족의 문제를 해결하기 위해서 대부분의 경우 중앙정부의 조세정책은 전국에 공통적으로 적용되는 획일적인 정책의 형태로 나타나고 있다. 그러므로 중앙에서 지방세와 관련된 조세정책을 결정할 경우 응익성의 원칙에 위배될 가능성이 크다.

우리나라의 경우 지방자치단체의 한계적 지출을 위한 재원이 지방자치단체가 재원조달비용을 정확하게 인식할 수 있는 지방세로 조달되고 있는가에 대한 분석결과는 그렇지 않은 것으로 나타난다. 중앙정부의 재정지원을 받는 자치단체간 자체세입의 격차가 지출의 격차에 정(+)의 상관관계를 발견할 수 없다. 오히려 지방자치단체가 주민으로부터 지방세를 징수할 경우 부담하여야 하는 정치적 부담을 회피하기 위하여 지방재정의 건전한 운영을 저해하는 결과를 보

이고 있다.

지역경쟁력 제고를 위한 지방세의 역할을 강화하는 것은 재정의 책임성 측면에서 바람직한 것으로 생각된다. 지역간 서비스 공급의 격차가 발생하고 이로 인해 주민의 이동이 발생하고 이 때 주민의 이동이 지방재정 운영의 효율성을 제고하는 데 기여할 수 있다. 그러나 주민의 이동은 자신들의 사적인 비용과 편익만을 고려하여 이루어지기 때문에 혼잡비용 등 외부효과가 적절히 반영되지 않아 국가경제 전체의 효율성을 저해한다. 또한 다른 요인으로 이동에 제약을 받는 주민들은 이동을 못하면서 사회적인 불안정을 야기할 수 있다. 따라서 정부는 지방재정조정제도를 통해 지역간 서비스 공급에 있어 지나친 격차가 발생하는 것을 사전에 방지하고자 노력하는 형평성에 대한 고려를 하게 된다. 따라서 지역경쟁력강화를 위한 책임성과 형평성에 대한 정책의 조화가 중요하나 현재와 같이 형평성을 지나치게 강조한 결과 지방자치단체가 스스로 책임지는 재정운영이 곤란한 상황이어서는 문제가 심각하다.

이러한 문제점들을 제거 또는 완화하기 위해서는 지방자치단체의 지출증가, 즉 한계적 지출은 지방자치단체가 자금조달의 한계비용을 정확하게 측정할 수 있는 세입의 관점에서 본 자체세입 특히 지방세로 충당되는 것이 바람직하다. 이를 위한 가장 확실한 방법은 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 재원과 자율적으로 조달할 수 있는 세입을 일치시키는 것이다. 그러나 이는 여러 가지 이유로 인하여 현실적으로 불

가능하다. 하나의 대안으로서 중앙정부의 지방자치단체에 대한 지원을 지방자치단체의 기본적 운영, 즉 생존에 필요한 기본경비보다 작은 수준으로 한정하고 그 이상의 추가적인 비용에 대해서는 지방자치단체가 자체적으로 자금을 조달하여 사용하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 지방의 부담으로 나타나는 지방세의 조세지출에 대한 효과 역시 이러한 재정분권화 시스템 하에서 그 실효성이 두드러지게 나타난다.

### Ⅲ. 지방세 비과세·감면의 현황

#### 1. 우리나라의 지방세 비과세·감면

2002년 지방세 총 징수액은 31조 5,257억원이며 2001년 징수액은 26조 6,649억원으로 실제 부과액과 비교하면 징수율이 87.0%에 불과하여 1990년 94.4% 이후 최근 지속적으로 하락하고 있다. 지방세 과세대상 상에 세원으로 포착되어 부과된 세액 중 실제로 징수되는 비율이 하락하는 현상은 지방세부문의 세무행정력의 강화를 절실히 필요로 하는 문제이지만, 지방세 비과세·감면은 공공정책적 차원에서 조세를 경감시켜 마찬가지로 세원부족의 문제를 일으킨다. 우리나라의 경우 지방자치제도의 시행이 뒤늦어, 전국 통일적인 지방세법의 입법과 중앙집권적인 지방재정제도의 일부로서의 지방세제라는 특징이 근간을 이루고 있는 실정이다. 진정한 지방자치제도하에서의 지방세는 지방정부가 서비스를 책임지고 제공하기

위해 필요한 재원 중 서비스수요자이자 투표자인 주민들에게 부담시키는 자주적 재원이므로, 모든 구성원이 공평한 세부담을 지는 것이 원칙이다. 이러한 맥락에서 볼 때 지방세의 비과세·감면은 경감대상 이외의 일반납세자에게 추가적인 세부담을 지우게 되어 지방자치 기본원칙에의 위배라는 문제를 야기한다.

따라서 국세차원에서 조세지출예산제도가 도입된 취지와 맥을 같이 하여 지방세 비과세 및 감면제도는 국민개세원칙과 공평과세원칙에 대한 예외적인 조세특례로서 감면요건은 그 대상과 범위가 명확히 특정되어야 하고 감면의 시간적 범위도 한시성을 분명히 하여야 한다. 반면에 지방세 감면이 인정되는 범위 내에서는 지방자치단체의 과세권이 박탈된다는 의미에서 자치단체의 과세권을 법률로써 제한하는 제도라 할 수 있다. 따라서 지역경쟁력 강화를 위한 지방세의 역할은 국가전체적인 차원에서 일괄적으로 이루어지는 지방세감면을 통해서가 아니라 지방자치단체의 지역경제 환경을 감안한 자체적인 판단에 의한 감면이 시행될 때 지역경쟁력의 강화가 가능하다는 점을 분명히 하여야 한다.

조세의 감면제도는 이미 성립한 지방세 납세의무의 전부 또는 일부를 특정목적을 위하여 해제하여 과세면제 하거나 경감한다는 의미에서 세법상 특정대상을 과세대상에서 근본적으로 배제하는 비과세제도와는 이론적으로 구분된다. 그러나 비과세의 경우도 세법 입법 당시부터 특정대상이 전체과세체계상 과세대상으로 부적절하기 때

문에 과세체계에서 제외하는 경우도 있지만 단지 조세정책적 이유 때문에 특정대상을 제외하여 비과세하는 경우도 많다. 현행 세법상 지방세 비과세제도와 감면제도를 구분하는 실익은 비과세는 지방세법 하나가 근거법인데 반해 감면제도는 지방세법과 아울러 조세특례제한법이 정하는 관련 법률에서 각각 감면제도를 운영한다는 점이다. 또한 비과세제도는 납세협력의무 자체에서 면제되나 감면제도는 이미 성립한 납세의무를 해제하는데 불과하므로 감면신청이나 자료의 제출과 같은 납세협력의무가 면제되지 않는다.

조세특례제한법은 조세지원제도를 총괄하는 특별법적 지위를 지니는 법으로, 지방세 감면이 가능하도록 하는 근거가 되고 있으며 조세특례제한법 자체에도 지방세의 감면에 대하여 제4장에서 규정하고 있다. 동법 제119조는 “등록세의 면제 등”을, 동법 제120조는 “취득세의 면제 등”을 규정하고 있으며, 제121조는 “재산세 등의 감면”에 대하여 규정하고 있으며 조세감면의 목적은 산업의 구조조정과 창업중소기업지원 등이다.

한편 지방세법에는 지방세의 감면과 비과세에 관해 규정하고 있으며, 이중 비과세에 대해서는 각 세목별로 규정하고 있는데 반해, 감면에 대해서는 1994년의 지방세법 개정시 이를 제 5장 “과세면제 및 경감”이라는 별도의 장을 신설하여, 여기에서 지방세 감면과 관련한 모든 사항을 규정하고 있다. 지방세 비과세는 과세제외 또는 과세금지라고도 하는데 이는 지방자치단체의 의사여하

를 불문하고 과세할 수 없다. 따라서 비과세는 지방세법에 의거 당해 재산에 대해 과세권자가 과세권을 행사할 수 없는 경우를 말하며 과세권자인 자기 또는 다른 과세권자에게 과세하는 것을 금지하는 경우와 과세실질이 아닌 경우에 과세하는 형식적인 경우에 비과세하거나 천재지변, 기타 종교 등 비영리사업자의 지원 등을 위해 비과세하는 경우로 나뉘 볼 수 있다(전동훈, 2003).

지방세법상 감면은 17개 지방세목 중 재산과세에 해당하는 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세의 8개 세목에서만 허용된다. 감면내용은 농어업지원을 위한 감면, 사회복지 및 국민생활안정을 위한 감면, 지역균형개발을 위한 감면, 공공법인 지원을 위한 감면, 공공사업 등의 지원 등 5가지 목적을 위해 운영되는 것으로 규정하고 있다. 지방세법감면규정이 지방세법에 수용된 이후 1986년, 1991년, 1994년, 1997년, 그리고 2000년 12월 29일의 전면개정 등 모두 5차례의 감면규정개정을 통해 감면대상과 범위를 점진적으로 축소조정하고 있으며 특히 2001년부터는 3년간 일몰법규정으로 2003년 12월 31일까지 적용되며 2004년부터는 다시 사안별로 감면의 지속여부를 원점에서 재검토를 하게 된다.

조례에 의한 지방세감면의 경우, 과거에는 해당 조례의 공간적 적용범위에 따라 전국적으로 적용되는 공통조례와 서울특별시와 광역시 등 특정 자치단체에게만 적용되는 조례로 구분하여 개별 감면조례를 적용하였

〈표 1〉 세목별 지방세 비과세 감면현황(2001)

(단위: 백만원, %)

세 목	합계(비중)		지방세법		감면조례	조세특례 제한법
			비과세	감면		
취득세	979,611	35.4	202,512	213,015	306,467	275,617
등록세	960,530	34.7	118,11	158,223	325,778	358,319
면허세	1,764	0.1	1,254	-	510	-
주민세	3,958	0.1	3,958	-	16	-
재산세	101,945	3.7	62,695	24,357	12,164	2,730
자동차세	102,412	3.7	28,235	-	74,177	-
지역개발세	88,243	3.2	88,243	-	-	-
종합토지세	369,165	13.3	291,509	45,704	25,499	6,453
도시계획세	116,377	4.2	61,707	4,779	9,754	-
공동시설세	23,074	0.8	101,845	2,081	2,444	-
사업소세	21,237	0.8	17,022	3,790	425	-
합계	2,768,317	100%	934,034	451,948	757,217	625,119

자료: 지방세정연감, 2002

으나 1995년 1월 1일부터는 해당 조례의 적용범위에 따라 표준적인 감면조례안을 바탕으로 특별시(광역시)세, 자치구세, 도세, 시·군세를 각 지방자치단체가 조례에 의해 감면할 수 있도록 자치단체별로 규정하도록 개정된 바 있다.

〈표 1〉에 의하면 역시 취득세와 등록세의 비과세 감면이 압도적이며 다음은 종합토지세, 도시계획세, 재산세, 자동차세의 순으로 주요 세목을 구성한다. 2001년 실적기준으로 비과세·감면규모는 2조 7,683억원이며 이 중 지방세법에 의한 것이 비과세 9,340억원, 감면 4,519억원으로 전체의 50.1%를 차지한다. 다음이 조세감면 조례로 7,572억원, 27.4%, 조세특례제한법에 의한

감면은 22.6% 수준이다. 따라서 지방자치단체 스스로의 의사결정에 의한 감면은 전체 비과세감면의 27.4%에 불과하고 중앙정부의 정책결정에 의한 지방세법, 조세특례제한법 등에 의한 감면이 대부분이라는 사실은 지역경쟁력강화를 위한 지방세의 역할은 미미한 수준이라는 것을 반증한다.

한편 〈표 2〉에 의하면 가장 감면비율이 높은 세목은 지역개발세로 50.6%에 이르면 그 다음으로 종합토지세가 21.3%, 취득세가 20.6%, 등록세 14.7%, 그리고 재산세가 11.8%로 그 뒤를 잇는다. 전체적인 비과세·감면규모는 2조 7,683억원으로 비과세·감면 비중은 9.4%에 이른다.

〈표 2〉 지방세 비과세·감면 비중(2001)

(단위: 백만원, %)

구 분	비과세·감면합계	징 수 액	비과세·감면비율
취득세	979,611	3,782,506	20.6
등록세	960,530	5,586,670	14.7
면허세	1,764	58,101	2.9
주민세	3,958	3,566,531	0.1
재산세	101,945	763,190	11.8
자동차세	102,412	1,889,420	5.1
지역개발세	88,243	86,070	50.6
종합토지세	369,165	1,364,986	21.3
도시계획세	116,377	851,004	12.0
공동시설세	23,074	350,866	6.2
사업소세	21,237	435,094	4.7
합 계	2,768,317	26,664,879	9.4

주: 비과세·감면액/(비과세·감면액 + 징수액) x 100

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2002

## 2. 외국의 지방세 감면제도

외국의 지방세제도는 크게 연방제 국가형태를 취하느냐 단일형 국가형태를 취하느냐에 따라 큰 차이를 보이고 있고, 각 국가형태별로도 지방소득세, 지방소비세, 지방재산세의 부류에 속하는 지방세의 종류와 비중은 큰 차이를 보인다. 재산보유세에 대한 비과세나 감면은 대체로 다음과 같은 네 가지의 대상과 근거에 기초하여 통상적으로 행해진다.

첫째, 정부 및 공공기관 소유 부동산(institutional properties)에 대해서는 지방재산세부과가 면제되는 것이 보통인데, 이러한 비과세관행에 대해서 다음과 같은 이유에서 반론이 제기되고 있다. 이러한 정부소유 건

물내의 공무원에게도 다른 건물과 마찬가지로 기본적인 지방행정서비스는 제공되며 지방세가 비과세됨으로써 정부건물 입지선정의 상대가격을 인위적으로 낮추어 정부가 어떤 특정 업무에 해당해서는 비효율적인 장소에 위치하도록 유인을 제공하고 비과세되는 부동산 때문에 정부활동이 집중되어 있는 도시는 상대적으로 세수결손이 크다는 점이다. 일본을 비롯한 많은 나라의 중앙 및 주정부들은 재산세를 납부하는 대신 실제재산세액의 일정 비율에 해당하는 금액을 상호협약의 하에 지방정부에 납부하는 것이 사실이지만, 지방자치단체별로 그리고 기타 공공기관이 소유한 부동산의 종류별로 그 비율이 많은 차이가 나서 일정한 유형이나 절차가 존재하지는 않는다.

둘째, 지역적 투자활동을 촉진하는 세제적 유인을 제공하기 위한 비과세·감면 유형으로 지역경제의 활성화 차원에서 기업유치 및 창업에 대한 재산세 비과세혜택을 예로 들 수 있다. 그러나 이러한 조세유인책으로 사용한 재산세 감면혜택이 수혜자입장에서 사업확장을 유도하기에 충분한 비용절감효과가 있었는지의 실효성 여부에 대해서는 미국의 경우 결정적 증거가 불충분하다는 연구결과를 보이고 있으며 재산세율이 더욱 낮은 개발도상국의 경우 재산세감면이 경제개발을 촉진시키는데 유효할 가능성은 더욱 낮을 것으로 보인다.

셋째 부류의 비과세·감면은 자가거주재산에 대한 것으로, 그 목적은 자가거주의 유인을 제공하기 위해서이며, 임대주 및 임차자 그리고 영업용 재산에는 보다 중과세하는 형태를 취할 수 있다. 많은 나라에서 이러한 목적의 비과세 또는 면세가 주어지고 있으며, 그 외의 국가에서도 우대과세평가나 우대세율적용을 통해 감면이 적용된다. 마찬가지로 재산세율이 그다지 높지 않아서 소유의사결정에 영향을 미치지 못할 지 모른다는 실효성 문제는 여전히 존재하므로, 오히려 자가거주자에 대한 재산세 감면의 가장 중요한 기대효과는 재산세의 공평성과 관련된 것일 수 있다. 그러나, 형평성의 순효과는 자가거주자, 임차자, 임대주간 상대적 소득수준, 부채지주의 보편도, 재산세의 임차자에 대한 전가(tax burden shifting)수준에 달려 있다.

#### IV. 지방세감면정책의 특징과 문제점

앞에서 지적한대로 우리나라의 지방세 비과세·감면제도를 규정하고 있는 법령은 지방세법, 조세특례제한법, 시도 및 시군구 감면조례, 자산재평가법, 국세징수법 시행령 등이 있다고 할 수 있는바 현재 우리나라의 지방세 비과세·감면제도의 특징과 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 비과세·감면의 규모가 과다하다는 문제가 있다. 일반적으로 조세의 감면규모의 적정성을 평가하는 기준이 획일적으로 존재하는 것은 아니지만, 중앙정부 재정제도의 주된 기능이 안정적 경제성장과 소득재분배이고, 지방정부는 재정자원(fiscal resources)의 배분기능을 담당하는 것이 적절하다는 Musgrave의 견해를 따른다면 지방세입 중 자주재원인 지방세에 대한 비과세·감면은 보다 엄격한 기준에서 이루어져서 지방자치단체의 재원잠식을 최소화해야 할 것이다. 이러한 측면에서 지방세 비과세·감면이 총계 및 세목전반에 걸쳐 그 절대액과 징수액 대비 비율 양쪽 모두에서 지속적으로 늘어나고 있어 문제가 된다. 1997년의 경우 징수액 대비 9.8%로 감소하다가 1999년 11.4%로 증가하였고 2001년에도 10.4%를 수준으로 나타나고 있는 현상은 매우 바람직하지 못하다고 할 수 있다. 재원조달기능이 취약한 지방세의 조세총액에서 차지하는 비율이 2002년 징수액기준(지방교육세포함) 23.3% 정도에 불과하고, 정

책과세로서의 기능이 보다 적절한 국세에서의 비과세·감면 비율이 1991년 이후 12~13% 수준으로 추정되는 것을 감안하면 그 규모는 더욱 축소되어야 할 것으로 판단된다.

둘째, 지방세의 비과세 및 감면이 과세주체이며 세수사용자인 지방자치단체의 지역 경쟁력 강화를 위하여 자주적인 결정에 의해 이루어지는 부분보다는 중앙정부수준의 결정에 의해 중앙정부의 정책목적 달성을 위해 이루어지는 항목이 많고 감면액의 비중이 높다는 점이다. 현행법령상 지방세법 이외에도 조세특례제한법 등은 중앙정부차원에서 입법화되므로 전적으로 중앙정부수준에서 결정된 비과세·감면이라고 할 수 있다. 또한 지방세법상의 비과세·감면이나 대부분의 전국공통조례 또한 중앙정부수준에서 입안된 것이므로 지방자치단체가 자율적으로 결정한 지방세감면이라고 보기는 힘든 것이 사실이다. 결국 특별감면조례에 의한 감면 중 특정 지방자치단체에만 한정적으로 적용되는 특정자치단체조례에 의한 감면만이 진정한 의미에서 지방자치단체가 자율적으로 결정한 지방세감면이라고 할 수 있다. 지방자치제도가 성숙한 외국의 경우 정책과세는 중앙정부의 세목인 국세를 통해 이루어지는 것이 일반적이고, 지방세를 통해 이루어지는 경우에도 사회적 약자 및 천재·재난과 같은 공적부조차원에서 이루어지거나 직접 과세권이 있는 세목의 지방세를 통해 이루어지는 것이 원칙이다.

셋째, 우리나라 지방세는 세수 중 부동산

관련 세목의 비중이 높다는 특성이 있는데, 이를 감안하여도 총비과세·감면액 중 부동산관련 세목의 지방세·비과세 감면비중은 더욱 높다는 점이다. 지방세 중 재산과세 비중은 대략 54.7% 수준인 반면 지방세 비과세·감면 총액중 부동산관련 감면액의 비중은 95.8%를 차지하여 부동산관련 세목에서 지방세 비과세·감면이 집중적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

넷째, 총 감면액에서 차지하는 세목별 상대적 비중 중 취득세, 등록세, 종합토지세, 도시계획세, 재산세, 자동차세의 6개 세목이 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이들 6개 세목은 모두 부동산 등 재산관련 조세이고, 이중 종합토지세와 도시계획세는 토지보유세이고 재산세는 거의 건축물보유세이며, 등록세와 취득세는 대부분 부동산관련 취득과세이므로 전체 감면액중 부동산관련 조세감면에서도 취득단계의 감면이 보유단계의 감면보다도 높다는 특징을 또한 반영하고 있다. 특히 눈에 띄는 것은 등록세의 비중 감소(1999년 41.5%에서 34.7%로)와 종합토지세의 비중강화(1999년 6.3%에서 13.3%로)라고 하겠다.

다섯째, 2000년 12월 지방세법의 개정으로 정책적인 목적에서 비과세·감면이라는 조세혜택을 부여한 결과 정책목적에서 의도하는 효과를 보았는지에 대한 객관적인 평가 위에서 현행 비과세·감면의 지속·폐지·조정이라는 탄력적 운영방식이 보장되는 지방세지원시스템이 마련되었다. 그러나 이러한 3년주기의 일몰법 제도를 도입했음에도 불구하고 동 제도가 형식적으로 운영

〈표 3〉 세목별 지방세 감면의 비중 추이

(단위: %)

구 분	1992	1993	1995	1999	2001
취 득 세	37.2	35.8	34.1	38.1	35.4
등 록 세	34.3	37.9	38.0	41.5	34.7
면 허 세	0.1	1.2	0.1	0.3	0.1
주 민 세	0.3	1.9	0.4	0.1	0.1
재 산 세	4.8	3.0	2.4	3.0	3.7
자동차세	0.2	0.4	1.0	3.0	3.7
농 지 세	0.1	0.0	0.0	-	-
지역개발세	0.8	1.1	2.2	2.8	3.2
종합도지세	19.5	16.1	14.8	6.3	13.3
도시계획세	1.9	1.8	5.3	3.3	4.2
공동시설세	0.3	0.3	0.8	0.7	0.8
사업소세	0.5	0.6	0.8	1.1	0.8
계	100	100	100	100	100

자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』, 각년도.

되고 있어 제도 도입의 취지를 제대로 살리지 못하고 있는 것으로 평가된다. 지방자치단체의 조세감면은 그 지역에 보조금지급과 같은 경제적 효과를 가짐에도 불구하고 직접지출이 아닌 세제를 통한 간접지원이라는 형태 때문에 지방의회의 심의를 거치지 않는다. 따라서 조세감면이 한번 허용되고 나면 만성화되는 경향이 있고 통제상의 어려움이 있어 국세와 차이를 보인다. 국세의 경우는 비록 총액수준이기는 하나 조세지출 예산제도를 도입하여 국회의 심의가 개괄적으로는 이루어진다는 점에서 시사받는 바가 크다.

## V. 지방세감면제도의 개선방향

기본적으로 지방세 감면제도 즉 지방세 지원제도의 개선방향은 지방세 전체의 개선방향과 분리하여 논의할 수 없는 문제이다. 1970년대 후반부터 논의되기 시작하여 이제는 우리나라의 지방세정책 담당자들에게도 공감을 얻고 있는 과세기반을 넓히고(base broadening), 한계세율은 낮추는 것(low marginal tax rate)이다.

최근 우리나라 지방세의 대종을 이루는 재산과세의 재구조화 내지는 보유과세의 강화에 대한 논의가 뜨겁다. 정부는 부동산 보유세 개편의 추진체계는 단기적으로는 세법을 고치지 않더라도 현행 과세체계의 기본 틀 안에서 보유과세를 정상화할 수 있는

방안을 먼저 시행해 나가면서 중장기적으로는 시가를 반영할 수 있는 과표체계 개선과 함께 보유과세 제도의 전면개편까지를 검토 추진하기로 하였다. 정부가 발표한 부동산 보유세제 개편의 주요골자가 본고에서 주장하는 과세기반의 확대와 맥을 같이하고 있어 바람직한 방향으로 평가된다.

첫째, 토지과표의 현실화를 적극적으로 추진하기 위하여 지방자치단체가 자율적으로 결정 고시하던 공시지가 적용율을 2005년까지는 시군구별 자체계획에 따라 매년 3%포인트 이상씩 인상을 추진하되, 2006년부터는 공시지가의 50%를 일률적으로 적용하도록 지방세법령에 직접 규정하도록 할 계획이다.

둘째, 건물과표는 2004년부터 산정방식을 현행 원가방식에 시가방식을 추가하여 지역간·강남북간 불균형을 시정하고, 2005년부터는 m<sup>2</sup>당 기준가액을 현행 17만원에서 국세청기준시가 수준인 46만원으로 인상하면서 세율체계를 조정할 계획이다.

셋째, 토지와 건물과표가 대폭 인상되게 됨에 따라 1세대 1주택 소유자 등 서민층의 세부담이 과중하지 않고 적정 수준에서 인상될 수 있도록 세율체계를 조정해 나갈 계획이다.

넷째, 현행 종합토지세 제도를 이원화하여 시·군·구에서는 1단계로 보유세를 과세하되, 전국합산기능은 종합부동산세로 개편하여 국세로 이관하되 부동산 과다 보유자에게 중과세 하는 등 부동산 투기억제 기능을 국가가 충실히 수행할 수 있도록 할 계획이다.

무엇보다 최근 부동산 가격이 급등하여, 토지과표현실화율(전국평균 36.1%)이 더욱 낮아진 서울 강남·경기 일부지역에 대해 우선적으로 과표 현실화 추진하려는 정책은 과세기반확충이라는 점에서 바람직한 방향으로 개선하려는 노력으로 평가된다. 재산에 대한 과세표준의 현실화 수준이 낮고 서울은 반면에 급격한 주택건물누진세율(0.3~7%), 토지의 경우도 종합합산대상인 경우 0.2~5%의 누진세율 체계 하에서는 지역별, 규모별로 예상치 못할 재산세부담이 발생할 수밖에 없고, 형평성 차원에서 맞추고자 하는 ‘시가’대비 불공평성도 달성할 수 없을 가능성이 많아 세율체계의 조정이 반드시 선행되거나 최소한 함께 이루어져야 한다. 이러한 변화가 현재 주어진 지방세감면제도에서는 어떠한 효과를 초래하게 되는지에 대한 모의실험(simulation)도 반드시 수행되어야 한다.

일반적으로 조세감면은 세수의 상실을 초래하고 납세자간의 과세형평성을 저해하여 자원의 배분을 왜곡시키는 사회적 비용을 치르게 된다. 따라서 지방세 감면의 경우에도 지방세의 재원조달기능을 충실히 하고 과세의 중립성을 보완한다는 측면에서 합리적 조정이 모색되어야 함이 기본원칙이다. 이를 위해서는 조세감면을 통해 달성하려는 정책목표의 효과성을, 감면이 수반하는 사회적 비용과 비교하여 균형점을 찾는 사전준비작업이 수행되어야 할 것이다. 이외에 실질적 지방자치제도하에서 지방세에 요구되는 재정책임성과 정책자율성의 확보를 지방세감면정책에서도 추구되어야 할 것이다. 법

정외세목 신설금지라는 제약 하에서 지방세를 지방세법으로 묶고서 비과세·감면도 중앙집권적으로 운영할 경우 지방정부의 재정에 대한 책임성은 기대하기 어려울 것이다.

구체적인 개선방안을 생각해 보면 아래와 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 납세주체에 의해서가 아니라 과세대상의 특성에 따라 비과세·감면제도를 정리하는 원칙이 수립되어야 할 것이다. 현재 비과세와 감면을 부여하는 경우는 특정주체에 대해 무조건적으로, 특정용도에 대해, 특정주체가 특정용도의 행위를 할 때의 3가지 범주로 나누어 조세경감이 차등적으로 이루어지고 있다. 첫째 유형의 대표적인 경우가 국가 등에 대한 비과세의 경우로, 지방세법상에는 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합, 외국정부 및 주한국제기구라는 법적 주체(legal entity)에 대해서는 모두 지방세를 비과세하고 있다. 그러나, 응익의 원칙에 근거하여 부과하는 재산세의 경우는 그 비과세대상을 축소할 필요성이 있다. 마찬가지로 공공 및 공익법인이라는 특정주체에 대해 무조건적으로 부여하고 있는 비과세·감면도 특정용도에 한해 사용될 때에 한해 조세경감이 이루어진다는 기본원칙을 설정하여야 할 것이다. 또한 토지의 과다보유를 억제하는 기능을 위해 도입한 종합토지세의 경우 전국적으로 인별합산하여 누진과세하는 독특한 방식으로 운영하는 세제이면서도 세부담의 경감과 중과를 위해 분리과세대상유형의 토지를 지정하고 있으므로 비과세·감면을 통해 해당 토지과표액을 제외시키거나 경감하기보다는 분리과세대상토지로 지정하여 조세혜택을

부여하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 중앙정부가 부여한 종합토지세와 재산세에 대한 지방세 비과세·감면혜택으로 세수결손이 심한 기초자치단체의 경우 이를 중앙정부가 보전해 주는 방법으로 지방재정조정제도 중 지방교부세의 배분시 이를 감안하는 제도를 고려할 수 있을 것이다. 대안으로 특별교부금을 재원으로 배분하는 방안과 증액교부금으로 배분하는 방안, 그리고 보통지방교부세 기준재정수입액 계산시 중앙정부의 지방세 비과세·감면의 해당 지자체가 손실을 입은 세수감소액을 반영하는 등의 방법이 고려될 수 있다. 동 제도의 도입으로 각급 지방자치단체의 비과세·감면의 축소를 유도하는 정책적 신호역할과 함께 지방재정의 확충 및 지방재정불균형의 완화, 그리고 관리가 소홀히 되고 있는 일부 국유재산의 관리충실화가 가능해 질 수 있는 장점이 있다.

둘째, 지방정부의 정책자율성 및 효과성 제고와 조세의 중립성회복이다. 현행 지방세법에서 규정하고 있는 지방세감면제도는 비과세·감면에 대한 기준설정과 그 구체적인 대상선택을 분리하여, 중앙정부와 지방정부가 각자를 분담하여 지방정부의 자율성을 높이는 방법을 생각해 볼 수 있다. 이는 현행의 지방세법이 지방자치제도실시가 본격화된 이후에도 전국적으로 동일한 지방세법을 운영하고 있는 문제와도 관련이 있다. 구체적인 대상선정 및 감면을 선택권을 동급 지방정부 내에도 허용하여 정책자율성과 재정책임성을 높이는 것이 바람직할 것이다. 현재 운영하고 있는 일몰법 제도를 특정주

체, 특정용도별로 효과를 평가하여 지방세감면도 정기적으로 예산과 같이 심의되는 조세지출예산제도의 도입이 필요할 것으로 판단된다. 지역경제활성화를 통한 경쟁력 강화를 위한 지방세의 역할이 실질적으로 이루어지려면 조세체계의 간소화 등 지방기업의 납세순응비용감소노력과 조세지원정책의 자율성이 기본적으로 보장되어야 한다.

마지막으로, 지방세 비과세 · 감면제도의 발전을 위해서는 조세감면정책에 대한 접근 방식에 변화가 있어야 한다. 먼저 지방세의 조세가격 기능을 회복하고 지방세감면의 타당성과 효과성에 대한 충분한 분석이 이루어져서 경제정책수단으로서의 지방세감면의 역할이 부각되어야 한다. 지방세감면제도의 구조, 지원의 강도, 예상되는 부작용 등에 대한 철저한 분석이 이루어져야 한다. 특정한 정책목표를 추구함에 있어서 다른 어떤 정책수단보다 지방세감면이 효과적이라는 판단이 논리적이고 정밀한 경제분석 하에서 이루어지지 않고 소수 정책담당자들의 직관 또는 관행에 의존하게 될 경우 효과성 없는 지원제도가 남발되어 세원이 낭비되고 자원 배분이 왜곡되며 세부담 분배가 불공평하게

된다. 또한 지방세감면이 객관적인 논리에 의해 뒷받침되지 못할 때 정치적 흥정의 대상이 되거나 한번 시행된 지원제도를 특정 납세자집단이 기득권화하는 등 조세지원을 노리는 이익집단의 무리한 압력에 정부가 효과적으로 대응하기도 어렵게 된다는 점을 강조하고자 한다.

〈참고문헌〉

노영훈, 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방향, 지방세, 2000  
 박정수, 지역경쟁력강화를 위한 지방세의 역할, 한국지방행정연구원, 2001  
 원윤희, 지방세 및 세외수입제도의 개편방안, 이계식 · 박완규편, 지방재정개혁론, 박영사, 1998  
 윤건영 · 임주영, 조세지원제도의 현황과 개선방향, 한국조세연구원, 1993  
 전동훈, 지방세실무해설, (주)영화조세통람, 2003  
 재정경제부, 조세개요, 2003  
 행정자치부, 지방세연감, 각년도

