

# 지방세 비과세·감면에 대한 재정보전방안

김 대 영

한국지방행정연구원 연구위원

## I. 서 론

정책세제로서 일정 대상에 한해 납세의무를 부여하지 않거나 납부할 세액을 면제 또는 경감해주는 제도인 지방세 비과세·감면 제도는 일부에게만 혜택을 준다는 점에서 과세형평성을 침해하고, 전국적·확일적 국가정책목적에 의해 도입되어 지방자치단체의 실질적인 필요와 자율적인 의사와는 관계없이 이루어지고 있는 경우가 많기 때문에 지방자치단체의 자율성을 저해한다.

특히 비과세·감면 대상이 많은 지방자치단체는 세수의 손실이 발생하여 재정적으로 불이익을 받고 있는데도 불구하고 이에 대한 적절한 재정보전은 이루어지지 않고 있다. 비과세·감면 대상이 많은 지방자치단체는 세수의 손실뿐만 아니라 해당 지역의 지역경제 침체나 환경공해를 유발시키는 부작용이 발생되고 있기 때문에 행·재정수요가

가중되고 있는 실정이다.

일부 지방자치단체가 비용을 부담하면서 그 편익은 국가 전체에 미치는 경우 중앙정부 입장에서 가장 쉽게 해결할 수 있는 방안 중의 하나는 재정적인 지원을 통해 해결하는 것이다. 따라서 국가의 정책목적 달성을 위한 지방세의 비과세·감면으로 인해 발생하는 세수결손 뿐만 아니라 그로부터 야기되는 외부불경제 등으로 발생하는 행·재정수요에 대하여도 재정을 보전해주는 제도적 장치의 마련이 필요하다.

외국의 사례를 보면 일본의 경우 국공유 재산이 소재함으로써 이들 재산에 대한 비과세로 인해 지방세수손실이 발생하는 지방자치단체에 대해 시정촌교부금, 기지교부금, 조정교부금 등을 통해 비과세·감면되는 지방세수(고정자산세) 해당액을 재정보전해주고 있다. 미국의 경우에도 비과세 되는 연방정부의 토지로 인해 발생하는 지방정부의 재정지출과 또한 이로부터 파생되는 지

방의 세수손실을 상쇄해 주기 위해 지난 1976년부터 PILOT(Payments in Lieu of Taxes)법을 제정하여 매년 지불금을 교부해 주고 있다.

본고에서는 국가의 정책목적 달성을 위한 지방세의 비과세·감면으로 인해 발생하는 지방세수결손에 대하여 국가에서 재정을 보전해 주는 방안을 검토하되 비과세·감면대상이 입지함으로써 야기되는 행·재정수요까지 고려한 재정보전이 될 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

## II. 재정보전 방안의 모색

### 1. 기본방향

지방세 비과세·감면으로 인한 지방세수 손실에 대한 재정보전을 위해서는 다음과 같은 기본방향하에서 대안을 모색해 보고자 한다.

첫째, 재정보전제도의 도입 전까지는 현재 일부 국유재산 소재 지방자치단체에 대해 해당 종합토지세 20%상당액을 지방교부세 기준재정수요 항목인 지역개발비에 반영하는 형태로 보통교부세를 지원하는 제도를 보강하여 시행하고, 비과세·감면 부동산의 소재로 인하여 발생하는 행·재정수요를 지방교부세 기준재정수요에 반영하여 해당 지방자치단체에 대해 지방교부세를 지원할 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 국가정책목적 수행을 위한 지방세 비과세·감면 중 특히 국공유재산이 소재함

으로써 발생하는 지방세수 손실에 대하여 중앙정부에서 직접적으로 지방세수 손실 상당액을 교부하는 재정보전제도를 도입하여야 한다.

셋째, 지방세 비과세·감면이 적정하게 이루어지도록 지방자치단체가 자율적으로 비과세·감면 내역을 파악하고 이를 지방의회에서 심의하도록 하는 간접통제형태의 조세지출예산제도를 도입하여야 한다.

이러한 기본방향하에서 재정보전제도의 도입이전까지는 현재 간접적으로 활용되고 있는 지방교부세제도의 개선을 도모하고, 중장기적으로 국유재산소재 지방자치단체 재정보전제도 도입, 조세지출예산제도의 도입 등을 방안으로 검토하였다.

### 2. 지방교부세 제도의 보강

#### 가. 지역개발비반영 확대조정

현재 지방세 비과세·감면과 관련하여 미군공여지, 공군비행장, 해군기지 등이 군사시설보호구역으로 지정된 경우 지정된 면적에 종합토지세 평균액(1㎡당)의 20% 상당액을 곱하여 기준재정수요의 「지역개발비」항목에 반영하고 있다. 그런데 이렇게 지방세 비과세·감면으로 인하여 세수손실이 발생하고 있는 경우에는 군사시설뿐만 아니라 산업단지나 관광진흥지역내의 국공유재산 등도 해당되며, 이들 비과세재산으로 인한 세수손실도 해당지방자치단체에 심각한 영향을 미치고 있으나 이에 대한 재정보전은 이루어지지 않고 있다. 따라서 지방교부세의

지역개발비 산정에 군사시설 보호구역내 토지뿐만 아니라 산업단지나 관광진흥지역내 국공유재산 등도 대상에 포함시키는 것이 바람직하다.

또한 지역개발비에 비과세 재산의 종합토지세 해당액 20%를 반영하면서 이 중 10% 해당액은 광역자치단체의 기준재정수요에 반영하고, 이 중 10% 해당액은 해당 기초자치단체 기준재정수요액에 반영하고 있다. 종합토지세는 기초자치단체세이므로 지방세 비과세·감면으로 인한 세수손실은 기초자치단체에서 발생하고 있는데, 이러한 손실을 지방교부세 기준재정수요에 반영하면서 1/2을 광역자치단체에 보전해주는 것은 바람직하지 않다. 따라서 지역개발비에 반영되는 종합토지세의 20%상당액 중 광역자치단체에 반영되는 10%를 기초자치단체의 지역개발비에 반영하는 것이 바람직하다.

#### 나. 행·재정수요의 기준재정수요에 반영

국방서비스 제공을 위한 군부대나 국가의 산업정책 수행을 위한 산업공단의 입지, 문화재 관리를 위한 문화재보호구역의 지정 등은 그 혜택이 해당 지역에 국한되지 않고 국가 전체에 파급되는 성격을 가진다. 그럼에도 불구하고 이들 지역에 대한 지방세 비과세·감면은 해당 지역의 지방세수를 감소시킬 뿐만 아니라 지역경제의 침체나 환경공해를 유발시키는 부작용이 발생할 가능성이 매우 높다. 따라서 이와 같이 입지로 인한 비용은 해당 지방자치단체가 부담하면서 그 편익은 국가 전체에 파급되는 외부효과

가 존재하는 경우에는 이에 대한 시정을 위해 중앙정부의 개입이 필요하다. 현재 문화재보호구역, 군주둔지역, 산업관리 공단 지역에 대하여 기준재정수요의 산정항목에 입지로 인하여 발생하는 행재정수요를 반영하고 있지만 상당히 미흡한 수준이다. 따라서 보다 정확한 행재정수요를 반영할 수 있도록 보통교부세의 기준재정수요 산정항목을 개선할 필요가 있다.<sup>1)</sup>

### 3. 국유재산소재 지방자치단체 재정보전제도의 도입

국유재산소재 지방자치단체 재정보전제도의 도입은 다음과 같은 방향으로 검토하고자 한다. 지방자치단체에 소재하는 국가 등이 소유하는 재산 중 가급적 공익적 목적에 사용되는 재산을 제외한 영리적 목적 등에 사용되는 재산을 대상으로 지방세액에 상응하는 교부금을 지방자치단체에 교부하는 방안을 검토한다.<sup>2)</sup> 교부대상단체는 국가가 소

- 1) 문화재보호구역 등의 입지로 인한 행재정수요를 반영하기 위한 지방교부세 기준재정수요산정방식등의 개선에 관한 구체적 내용은 이영희외, 「지방세비과세감면에 따른 지방재정보전방안」, 한국지방행정연구원, 2002를 참조할 것.
- 2) 지방세법 상 국가 등에 대한 비과세 조항에서는 국가 등을 국가·지방자치단체·지방자치단체조합·외국정부 및 주한국제기구를 의미한다. 그러나 본고에선 재정보전제도의 대상이 되는 재산에 지방자치단체, 지방자치단체 조합은 포함시키지 않는 것으로 하고 논의를 전개하였다. 왜냐하면 지방자치단체 구역내에 소재하는 타 지방자치단체 소유 재산으로 발생하는 재정손실은 국가가 보전하는 것이 아니라 해당 자치단체가 보전해야 되기 때문이다.

유한 재산이 소재한 기초자치단체로 하며, 대상자산은 국가 등이 소유한 토지와 건물에 한정하며 재정보전액은 이들 재산에 대한 종합토지세와 재산세 상당액으로 한다.

가. 대상의 선정

초기에는 국가가 소유하는 행정재산(공용재산, 공공용재산, 기업용재산), 보존재산, 잡종재산 중 수익성이 있는 재산으로 지방자치단체에의 이익여부를 기준으로 수익성 사업에 사용하는 공용재산, 기업용재산, 잡종재산을 우선적으로 재정보전 대상을 선정하며, 장기적으로 그 대상을 확대해 나가는 것이 바람직하다.

나. 교부금액의 결정

재정보전을 위한 교부금액은 토지에 대해서는 종합토지세 상당액을 건축물에 대해서는 재산세 상당액으로 하며, 과세표준은 현재 종합토지세와 재산세의 과세표준과 동일한 과세시가표준액으로 한다.

세율의 적용시, 건축물의 경우는 문제가 없으나 토지의 경우 국가소유자산에 대하여 종합합산이나 별도합산 방식은 채택하는데 무리가 있으므로 대상 토지를 분리과세대상 토지로 하여 종합토지세액을 산정하고 이에 상당한 금액을 당해 토지 소재 지방자치단체에 교부금 형태로 보전해주는 방안이 바람직하다.

다. 교부금의 청구절차

교부금의 청구는 교부금신청 지침서의 시

달, 교부금의 신청, 이의신청 및 조정, 교부금의 교부 등의 절차를 거치도록 하는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① **교부금신청지침서의 시달** : 교부금의 신청지침서는 행정자치부에서 만들어서 광역자치단체에 시달하고 이를 받은 광역자치단체가 다시 기초자치단체로 시달하는 방식으로 한다.

② **교부금의 신청** : 교부금의 신청은 기초자치단체가 자신의 관할구역 내에 존재하는 국유재산의 현황을 파악하고 교부금액을 산정한 후 이를 광역자치단체에 신청하고, 광역자치단체는 이를 종합하여 행정자치부에 신청하고, 행정자치부는 이를 검토·종합한 후 재정경제부에 신청한다(건축물의 경우 재산세의 법규정을 준용하고, 토지에 대해서는 종합토지세에 대한 법규정을 준용한다).

③ **이의신청 및 조정** : 기초자치단체는 광역자치단체와 행정자치부로부터 시달된 지침서상의 국유재산현황과 교부금액이 각 지방자치단체의 현황 및 교부금액과 일치하지 않을 경우 이에 대한 조정을 광역자치단체에게 요구할 수 있다. 그리고 광역자치단체는 각 기초자치단체로부터 올라온 이의신청을 검토한 후 합당하다고 인정되는 부분에 대해서는 행정자치부와 협의하여야 하며, 협의를 거친 후 광역자치단체는 행정자치부와 협의사항을 해당 기초자치단체에 통보하여야 한다. 이러한 과정 속에서 조정이 이루어지지 않을 경우, 전문위원들로 구성된 국유재산심의위원회(가칭)를 통하여 조정하도록 한다.

④ **교부금의 교부** : 행정자치부로부터 제출된 국유재산현황 및 가액과 재정경제부가 파악하고 있는 국유재산 현황 및 교부금액과 일치할 경우 재정경제부는 이에 합당한 금액을 행정자치부에 교부해주어야 하며, 이때 행정자치부의 집계와 차이가 있을 경우, 재정경제부는 이에 대한 조사를 할 수 있다.

#### 4. 조세지출예산제도의 도입

불필요한 조세지원 최소화, 조세균등의 확보, 조세지원의 투명성을 제고함으로써 조세지원제도를 효율적으로 관리하기 위해서는 조세지출예산제도의 도입이 필요하다. 지방 조세지출예산제도를 도입하기 위해서는 포괄범위, 분류기준, 추계방법 등이 결정될 필요가 있으며 이러한 선결과제는 우리 나라의 현실적 특징에 의해 제약될 수밖에 없다. 따라서 조세지출예산제도의 도입 방안을 모색하는데 있어 조세지출이 추구하는 본래의 목적과 현행 제도 및 운영상에 나타나는 현실적 제약하에서 조세지출예산제도의 도입 목적에 바람직한 대안을 모색하고자 한다.

##### 가. 지방조세지출의 범위

지방세의 경우는 모든 세목에서 발생하는 조세지출을 조세지출예산에 포함하는 것이 필요할 것으로 생각된다. 다만, 부과권과 징수권이 다른 경우는 부과권을 중심으로 구분한다. 즉, 기초자치단체의 경우 취득세, 등록세 등 징세권만 있고 부과권이 없는 세목은 조세지출예산제도의 범위에서 제외하는 것이 본래의 목적에 비추어 바람직하다고

할 수 있다. 그리고 지방세와 관련한 모든 조세지원이 대상으로 포함되어야 하나 불균일과세 및 일부과세는 현행법에는 규정되어 있지만 아직 실시하지 않고 있다는 점에서 현시점에서는 비과세와 감면만을 포함시켜도 무리가 없을 것으로 보인다.

그리고 세외수입의 경우는 조세가 아니라는 점에서 조세지출 본래의 범위에는 포함되지 않으며, 또한 세외수입의 감면액은 현재 정확한 추계가 이루어지지 않고 있어 이를 포함할 경우 막대한 행정비용이 소요될 수 있으므로 제외한다.

##### 나. 분류기준

조세지출을 예산서 상에 어떻게 배열할지에 대한 형식적인 요건인 분류기준은 하나의 분류기준에 의하여 조세지출을 분류하기보다는 두 개 이상의 분류기준을 동시에 이용하는 것이 서로의 단점을 보완할 수 있으므로 근거법별 분류와 목적별 분류를 병행하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

##### 다. 조세지출규모추정

조세지출규모 추정은 「세수손실에 의한 규모추정 방법」, 「세수증가 의한 규모추정 방법」, 「동등한 효과를 갖는 직접지출의 규모에 의한 방법」이 있는데, 우리나라의 경우 현재 지방세의 비과세·감면액 계산시 세수손실이 어느 정도인지를 기준으로 하고 있으므로 조세지출예산제도의 도입시 추계 방법은 현재의 방법을 가능한 크게 수정하지 않고도 이용할 수 있는 「세수손실에 의

한 규모추정방법」으로 하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

라. 조세지출예산서의 성격

조세지출예산서는 일반예산과 동일한 법적인 지위를 부여할 필요는 없으며, 조세지출예산서의 명칭도 조세지출보고서로 변경하여 법적인 성격이 아님을 명시할 필요가 있다. 조세지출예산심의시 제출서류의 내용에는 대체로 조세지출의 환경, 보고서의 작성범위, 조세지출의 현황, 조세지출의 평가 등이 포함되어야 한다.

마. 선결과제

조세지출예산제도가 도입되기 위해서는 다음과 같은 사항이 우선적으로 해결되어야 한다. 첫째, 조세지출의 정확한 산정으로 조세지출예산제도는 조세지출을 관리하는 제도이므로 조세지출액의 정확한 산정은 가장 기초적인 선결과제라고 할 수 있다. 둘째, 지방의회의 권한 강화로 조세지출예산제도는 그 동안 조세지출에 대한 의사결정이 지방자치단체장을 중심으로 한 행정과정 속에서 이루어져 왔던 것을 지방의회의 심의·의결과정으로 전환하는 것이므로 이에 대한 지방의회의 의사결정권한이 강화될 필요가 있다.

Ⅲ. 결 론

국가정책목적 수행을 위한 지방세 비과

세·감면으로 인해 해당 지방자치단체는 직접적인 세수손실이 발생할 뿐만 아니라, 일부 비과세·감면 해당 부동산의 소재로 인한 개발제한으로 과표 하락 등 간접적인 세수손실까지 발생되기 때문에 국가는 이에 대한 재정보전방안을 강구해야 한다.

현재는 국가로부터 지방세 비과세·감면에 대한 직접적인 재정보전이 없기 때문에 해당지방자치단체의 세수결손으로 인한 재정의 불공평성을 시정하기 위해 지방교부세제도를 통해 보전하고 있으나 이는 바람직한 해결방안이 될 수 없다.

지방세 비과세·감면에 대한 지방교부세제도를 통한 간접적 보전은 재정보전제도의 도입시까지만 활용하도록 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 지방교부세 제도의 본래 역할이 아닌 지방세 비과세·감면으로 인한 세수손실에 대한 재정보전이 이루어짐으로써 지방교부세제도의 의의를 퇴색시킨다. 또한 규모가 제한된 지방교부세 재원이 다른 용도로 활용됨으로 인하여 일부 지방자치단체의 기준수요(local minimum)를 충족시키지 못하기 때문에 상대적 불이익이 야기된다.

궁극적으로는 지방교부세 제도와는 별개의 차원에서 지방세 비과세·감면으로 인한 세수손실에 대하여 국가가 직접적으로 재정을 보전할 수 있는 제도적 장치인 지방재정보전제도를 마련하여야 한다. 그리고 지방자치단체가 자율적으로 조세지출을 통제할 수 있도록 조세지출예산제도도 도입할 필요가 있다.

## 〈참고문헌〉

- 김대영·이삼주, 「지방세감면제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 원윤희·박정수, 「국가산업단지의 지방세 감면 등에 따른 재정지원방안」, 한국자치경영협회, 2001.
- 이삼주, 「지방세 비과세제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
- 이영희 외, 「지방세 비과세·감면에 따른 지방재정보전방안」, 한국지방행정연구원, 2002. 5
- 이해현, 「현행 조세지출예산제도의 분석」, 한국재정정책학회 정기학술대회 발표논문집, 2002.
- 임성일, 「주요 국가의 지방세 비과세·감면제도」, 지방세(제5호), 한국지방재정공제회, 1993.
- 임주영·장근호·노영훈, 「지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안」, 한국조세연구원, 1997.
- 自治省稅務局編, 「地方稅制の現狀とその運營の實態」, 地方財務協會, 1997.
- 佐倉誠, 「市町村交付金と基地交付金, 調整交付金との關係について」, 地方稅 10月, 2001.
- 木村收, 「地方分權改革と地方稅」, ぎよせい, 2001.
- 本間正明·薺藤慎, 「地方財政改革」, 有斐閣, 2001.
- 關野滿夫, 「地方稅財源の改革課題」, 自治體研究社, 2001.
- 鞠重鎬, 「基礎自治團體と廣域自治團體における地方稅の日韓比較」, 한국지방재정학회 추계 국제학술대회 초청논문, 2001.
- 石弘光, 「稅制ウォッチング」, 中公新書, 2001.
- 日本 政府稅制調査會, 「平成14年度(2002年度) 稅制改正に關する答申」, 2001.
- 自治省稅務局編, 「地方稅制の現狀とその運營の實態」, 地方財務協會, 2001.
- 財務省(大藏省), 「財政金融統計月報」, 租稅特集, 各年度.
- 地方分權推進委員會, 「地方分權推進委員會 最終報告」, 2001.
- 總務省(自治省), 「坪城 13年度(2001年度) 地方財政白書」, 2001.
- 橫濱市 財政局, 「稅の知識」, 2001.
- Bruce F. Davie, 「Addressing Tax Expenditures in the Budgetary Process」, Handbook of Government Budgeting, Jossey-Bass, 1999.
- Karen M. Benker, 「Tax Expenditure Reporting : Closing the Loonhole in State Budget Oversight」, National Tax Journal, Vol. 34, No. 4, 1986.
- New York, 「Compensating Local Governments for Loss of Tax Base Due to State Ownership of Land」, 1996.
- OECD, 「Tax Expenditure a Review of the Issues and Country Practices」, 1984.
- OECD, 「Tax Expenditure : Recent Experience」, 1996. 🍵