

지방세 감면제도의 개선방안

이 삼 주

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서론

조세감면이란 경제적·사회적 정책목적을 위해 납부하여야 할 세금을 면제하거나 경감해주는 것으로, 보조금 등 직접지출과 유사한 정책효과가 나타나는 간접적 규제정책 수단이라고 할 수 있다. 우리나라의 지방세 감면제도는 공익의 실현, 지역 개발 등을 위한 유인수단과 사회적 약자의 보호 등을 실현하기 위해 설치되어 운영되고 있다.

반면에 이러한 지방세 감면제도는 일부에만 조세혜택을 준다는 점에서 과세형평을 침해하고, 열악한 지방재정을 잠식하는 등 역기능적인 측면 역시 동시에 부각되고 있다.

정부관련 부처에서도 이러한 지방세 감면제도가 갖고 있는 문제점을 인식하고, 그동안 꾸준히 감면대상의 축소정책을 견지해 왔다. 그러나 지금까지 감면의 혜택을 받고 있는 일부대상의 경우는 과세로의 전환에 대한 필요성은 인식되고 있음에도 불구하고 집단반발 및 저항 그리고 이에따른 정치적 부담 때문에 효과를 보지 못하고 있는 사례도 발견된다.

2006년은 지방세 감면규정의 일몰적용시한이 도래하는 해로서 감면대상의 유지

또는 과세대상으로의 전환 등을 검토해야 한다. 이를 위해 본고에서는 지방세법상의 감면을 대상으로 지방세 감면 여부의 효과성 측정수단의 개발, 지방세체계의 과세형평성을 제고할 수 있는 논리의 개발, 과세로 전환할 경우에 나타날 수 있는 저항을 최소화할 수 있는 방안 등을 제시하고자 한다.

II. 지방세 감면제도의 의의 및 특징

1. 지방세감면제도의 개념

조세감면이란 경제적·사회적 정책목적을 위해 납부하여야 할 세금을 면제하거나 경감해주는 것으로, 조세감면대상의 입장에서는 절감되는 조세비용만큼 외부로 유출되는 현금흐름이 줄어들게 되어, 결과적으로는 내부가치가 증대되게 된다. 다시 말해 조세감면으로 인해 면제 또는 경감된 재원이 특정 집단에게는 그 이상의 소득을 창출할 수 있는 자원으로 활용할 수 있는 기회가 된다. 그러므로 조세감면은 특정집단으로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 그 행태를 유도하기 위한 수단이라는 점에서 간접적 규제수단이라고 할 수 있다.

조세는 정부가 사용할 수 있는 자원을 확보하기 위하여 민간부문으로부터 공공부문으로 자원을 이전시키는 수단이라는 점에서 국고기능을 수행하지만, 이외에도 특정 정책목표 달성을 위하여 특정활동을 권장하거나 규제하는 정책과세 기능을 담당하고 있다. 이러한 정책목표의 달성을 위한 수단으로는 보조금의 지급과 같이 직접적으로 지원하는 제도 이외에도 조세체계를 통한 지원 등을 실시하고 있는데, 이중 조세를 통한 특정활동 지원기능중의 하나가 조세감면이라고 할 수 있다.

OECD의 경우도 조세지원의 개념을 정상적 조세체계로 부터의 예외라고 명시한 후, 그 특징으로서 다음과 같은 다섯 가지를 들고 있다.

① 특정산업, 활동, 납세자집단을 우대 ② 특정한 목적의 보유 ③ 적당한 기준이 결정될 수 있는 정도로 충분한 범위포괄. 이때의 기준이란 특혜의 가치가 평가될 수 있는 기준을 의미한다. ④ 조세지원의 폐지가 행정적으로 가능 ⑤ 조세지원의

혜택을 상쇄할 수 있는 다른 제도의 부존.

이러한 특징을 갖고 있는 조세제도는 감면 외에도 비과세, 불균일과세, 일부과세 등 다양하게 구성되어 있지만, 이러한 구분은 제도 운영 및 특혜의 범위 등에서 차이가 발생하는 것이고, 기본적으로는 위에서 열거하고 있는 다섯가지의 특징을 지니고 있다는 점에서 유사한 제도라고 할 수 있다.

결과적으로 조세감면은 특정활동을 지원하기 위해 민간에게 보조금을 간접적으로 지출하는 것과 같은 효과를 갖고 있으며, 그 효과는 기업의 투자촉진, 지역경제의 활성화 등을 통한 정책목표의 달성이라는 본원적 목적에 기여하기도 하지만 일부 집단에 대한 특혜, 세수손실 등의 문제가 발생하게 된다. 이렇게 조세감면으로 인해 조세의 공평성과 중립성을 저해할 가능성 때문에, 대부분의 국가에서는 감면제도를 실시하고 있기는 하지만 공익 또는 공공정책의 수행을 위한 특별한 경우에만 이를 인정하고 있다.

이와 관련해 일부에서는 조세지출이 남용 또는 오용되고 있으므로 정부의 관여를 축소하기 위해서, 그리고 공평한 과세를 확보하기 위해서 조세지출의 대폭 삭감이 필요하다는 것을 주장하고 있으며, 이러한 조세지출의 문제점으로 다음과 같은 논거를 제시하고 있다

첫째, 조세감면조치를 지출면에서 배려하지 않는 한 민간활동에 대한 중복지원을 모면하기 어려우며, 그 결과 배분의 비효율은 물론 제한된 재정수입의 낭비를 초래할 수 있다.

둘째, 조세지원의 장기화는 민간의 경쟁력 향상을 둔화시키며 결과적으로 기업성장과 민간경제의 발전을 저해하게 된다.

셋째, 조세지원은 과표의 축소를 의미하며, 따라서 세수의 감소를 초래하게 된다.

넷째, 조세우대조치는 개인간, 기업간의 세부담 불공평을 초래하게 된다. 같은 소득계층이면 같은 세액을 납부해야 함에도 불구하고, 조세감면은 이러한 수평적 불균형도 저해하게 된다.

다섯째, 인플레이션은 세액감면액을 급속히 증대시켜 경비지출속도 보다 빠르게 증대해 오고 있다. 그 이유는 인플레이션으로 인해 명목소득의 증대는 보다 높은

한계세율단계로 진입되며, 이는 동일한 조세감면율이 적용될 때 조세지출이 가속적으로 증대하기 때문이다. 결과적으로 고소득층으로 갈수록 인플레이션으로 인한 조세감면 혜택은 클 것이며, 따라서 조세지출은 소득의 불균형적인 분배를 조장하게 된다.

여섯째, 특정산업 및 특정기업에 대한 조세우대조치는 기업간의 경쟁에 있어서의 중립성을 저해하며, 결과적으로 대기업과 중소기업간의 격차를 확대시켜 시장의 경쟁체제를 왜곡되게 할 수 있다.

일곱째, 조세특혜로 인한 수직적, 수평적 불공평은 납세자의 조세의식을 부정적으로 유도하여, 조세마찰과 조세저항의 요인으로 작용하게 되어 세수확보에 지장을 초래할 수 있다.

이렇게 조세감면을 포함한 조세지원제도가 많은 문제점을 내포하고 있지만, 대부분의 국가에서는 이 제도를 시행하고 있으며, 전반적으로 조세를 감면하는 경우는 다음과 같은 네가지로 압축할 수 있다.

첫째, 공익적 관점에서, 공공기관이나 비영리공익단체의 존재이유가 이윤추구에 있지 않고 사회나 공공의 이익을 위하는데 있다는 점에서 이들에 대하여 일반과세 대상과 동일한 세율을 적용하는 것이 바람직하지 않기 때문에 조세 혜택을 주게 된다.

둘째, 지역의 경제개발이나 건설경기 또는 투자진작을 목적으로 이해당사자들로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위해 조세지원하고 있다. 이러한 예로는 주택소유를 격려하고 유인하기 위해 조세혜택을 주는 경우를 들 수 있다.

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

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

미국의 경우는 경제활동진작을 위해 투자·주택건설 등에 조세지원제도가 이용되고 있으며, 이밖에 자선사업의 지원, 그리고 뜻하지 않은 손해를 보게 되었을 경우에 세제상의 혜택을 주고 있다.

한편 일본의 경우는 공익의 관점에서 묘지, 공공용으로 제공되는 도로, 운하용지, 수도용지, 용수로 등 공공시설과 사회적 약자를 보호하기 위해 생활보호대상자, 장애인 등에게도 조세감면을 하고있다. 이외에 주택 및 산업정책, 교통정책, 공해정책, 물가정책 등의 이유로 조세지원제도를 존치하고 있다.

우리나라의 경우도 지방세감면은 지방자치단체가 공익상·기타의 사유로 인하여 과세가 부적당하다고 인정할 때 과세하지 않고 있다.

결과적으로 조세지원제도는 공익의 실현, 지역개발 등을 위한 유인수단과 사회적 약자의 보호 등을 실현하기 위해 설치되고 있으며, 이외에 각 나라의 특수한 사정에 따라 한두가지의 감면 정책목적이 가미되어 있다고 할 수 있다.

2. 지방세 감면의 유형

가. 조세유인제도의 유형

조세유인제도는 “특정 활동이나 집단을 우대하기 위한 지출을 의미하는 것으로서 납세자에게는 보조금 및 대출 등 정부의 직접지원 수단이 아닌 조세체계를 통해 영향을 미치는 것”이라고 정의할 경우, 이에 해당하는 수단은 다양하게 나타날 수 있다. 다만 조세제도는 각 나라의 역사적, 사회적 발전과정 속에서 환경과의 대응관계에서 발전되어 온 것이므로 나라별로 조세지출의 유형은 많은 차이가 있다고 할 수 있다.

국가별로 다양하게 형성되어온 조세감면제도중 대표적인 유형으로는 두가지가 있는데, 하나는 OECD에서 회원국들중 공통적으로 시행되고 있는 유형을 중심으로 분류한 OECD 유형이 있고, 다른 것은 조세지출의 개념을 처음으로 제도화한 미국의 1974년 의회예산법에서 분류한 유형을 들 수 있다.

먼저 OECD 유형은 1984년과 1996년에 발표한 보고서를 중심으로 분류하고 있으며 이중 1996년의 조세지출 유형은 면세, 소득공제, 세액공제, 우대세율, 납기의 이연 등으로 분류하고 있다. 여기서 면세는 과세기초에서 제외되는 것을 의미하며, 소득공제는 과세소득중 공제되는 것, 세액공제는 과세표준중 공제되는 것, 우대세율은

특정납세자 집단이나 특정활동에 낮은 세율을 적용하는 것 그리고 납기의 이연은 세액의 납부기한을 연장해주는 것 등을 의미하고 있다.

한편 1984년에는 면세, 소득공제, 세액공제, 특별우대세율 등 조세지출을 네 가지로 분류하고 있다. 결과적으로 1984년과 1996년의 조세지출 분류에서 가장 두드러진 차이로 들 수 있는 것은 납기의 이연이 조세지출에 포함되는지의 여부인바, 과거에는 이 제도를 조세지출에 직접 포함시키지는 않았지만, 조세지출로 간주할 수도 있다는 다소 모호한 해석을 하고 있는데 반해, 1996년에는 납기의 이연이 조세지출의 한 유형임을 분명히 하고 있다.

둘째 미국의 의회예산법에서는 비과세, 면세, 소득공제, 과세표준의 이연, 세액공제, 특혜적 세율 등 6가지로 조세지출을 분류하고 있다. OECD에서는 감면과 비과세를 구분하고 있지 않은데 반해, 미국의 의회예산법에서는 이를 구분하고 있다. 실제로 100% 과세면제의 경우 비과세와 그 실질적 효과는 동일하지만, 감면의 경우는 100% 감면외에도 감면비율이 다양하기 때문에 모든 과세면제의 효과가 비과세와 같다고는 할 수 없으며 그 운영상에서도 양제도간에는 다양한 차이가 발생한다는 점에서 이를 구분할 필요가 있다.

나. 지방세 감면제도의 유형

지방세 감면은 조세혜택의 범위를 기준으로 과세면제와 세액경감으로 구분된다. 과세면제는 납부할 세금 전액을 납부하지 않도록 하는 것을 의미하며, 세액경감은 납부할 세금의 일부를 납부하지 않도록 하는 것을 의미한다.

<표 1> 지방세 감면의 유형

분류기준	유형	내역
감면혜택 범위	과세면제	세금 전액 혜택
	과세경감	일부혜택
감면신청의 필요성 여부	당연과세면제	신청불필요
	직권과세면제	신청불필요
	신청과세면제	필요

이외에도 지방세 감면은 납세자의 신청이 필요한지를 기준으로 다음과 같이 구분된다.

첫째, 당연과세면제이다. 즉 징수유예된 지방세에 대한 가산세의 과세면제와 같이 납세자의 신청이 없이도 과세권자의 직권이나 법령 및 조례에 의하여 당연히 과세 면제되는 것이다.

둘째, 직권과세면제이다. 즉 천재지변 등의 사정이 있는 경우 과세권자가 법령 및 조례에 의해 직권으로 과세면제하는 경우이다.

셋째, 신청과세면제이다. 즉 납세자의 신청이 있는 경우에만 법령 및 조례에 의해 과세면제가 되는 경우 등이다.

이러한 조세감면과 유사한 제도로는 비과세, 불균일과세, 일부과세, 소득공제, 세액공제 등이 있으나, 우리의 현행 지방세법에서는 소득공제와 세액공제는 인정하지 않고 있다.

3. 지방세 감면의 특징

가. 감면대상에 대한 사후관리 측면

지방세 감면이 갖고 있는 특징은 주로 국세 감면과 상대적인 비교를 통해 나타난다. 이 경우 지방세 감면과 국세감면의 차이는 근본적으로 국세와 지방세의 차이로부터 발생하지만, 여기에서는 국세와 지방세간의 조세체계로부터 발생하는 차이보다는 감면에 초점을 두고, 우리나라의 현행 국세 및 지방세 감면 체제에서 나타나는 차이를 통해 지방세 감면의 특징을 도출하고자 한다.

먼저 감면이 이루어지고 난 후, 감면대상에 대한 사후관리 측면에서 국세와 지방세간에 차이가 발생하고 있다. 다시말해 국세의 경우 조세감면규제법에서는 최저한세 그리고 감면액의 강제적립 등의 제도를 구비하고 있다. 이러한 제도는 감면이 이루어지는 경우에도 이후의 소득에 대한 조세부과 및 감면액의 처리 방법 등을 규제하기 위한 제도라고 할 수 있다. 그러나 지방세의 경우에는 감면대상에 대한 사후관리를 위해 추징제도를 두고는 있으나, 이는 단순히 감면사유에 적절히 이용

되고 있는지의 여부를 판단하는데 그치고 있다. 따라서 지방세의 경우 감면사유에 이용되고 있을 경우에는 별도의 규제가 없다는 점이 국세와 가장 두드러진 차이라고 할 수 있다.

일예로 국세의 최저한세 제도는 조세혜택을 받는 경우라도 사업소득이 있는 경우에는 일정수준 이상의 조세를 부과하도록 강제하는 장치를 의미한다. 다시말해 현행 조세지원제도는 감면 외에도 준비금의 손금산입, 비과세, 특별상각 등 다양하게 구비되어 있기 때문에 감면대상중에는 조세를 전혀 납부하지 않는 경우도 발생할 수 있다. 그러나 이러한 대상이 일정한 사업소득이 있는데도 불구하고 조세를 납부하지 않는다면 과도한 특혜를 주는 것이며, 이는 공평과세의 원칙에도 어긋난다고 할 수 있다. 물론 조세감면 자체가 공평과세 원칙에는 어긋나는 제도이지만 필요한 범위 내에서 최소한도로 그쳐야지 필요 이상의 지원은 오히려 문제의 소지가 있기 때문에 국세에는 최저한세제도를 구비하고 있다.

이러한 문제 외에도 지나친 조세감면은 정부의 재정수입의 감소를 초래하게 되는 바, 이로 인해 또 다른 조세의 목적이 희생될 수도 있는 것이다. 그러므로 최저한세제도는 감면에 의해 초래되는 조세부담의 비형평과 재정수입의 감소 문제를 최소화하기 위해 도입된 제도라고 할 수 있다. 그러나 지방세의 경우는 이러한 최저한세제도를 구비하고 있지 않다.

또 국세에는 감면액의 강제적립제도가 설치되어 있는데, 이 제도는 감면액이 조세정책목표에 반하여 소비되는 것을 방지하기 위해 감면으로 경감된 세액을 임의적으로 처리할 수 없도록 하는 조치로서 현행법에서는 이를 법정적립금인 기업합리화적립금으로 기업내에 유보하도록 강제하고 있다. 그러나 지방세의 경우는 경감된 세액의 처분을 규제하고 있지 않다.

결과적으로 지방세 감면은 국세에 비해 감면방법이나 감면액의 처분 등에 있어 규제의 폭이 좁고, 제도의 유형에 있어서도 좀더 단순하게 구성되어 있는 특징이 있다고 할 수 있다.

나. 감면대상 측면

국세와 지방세 감면간에는 감면대상에서도 다음과 같은 차이가 발생하고 있다.

첫째, 국세감면은 특정개인 또는 단체에 대해 개별적으로 혜택을 부여하기 보다는 특정산업이나 특정활동이라는 집단을 중심으로 이루어진다. 그러나 지방세의 경우 공익법인에 대한 감면에서는 공익이란 의미의 다양성으로 인해 구체적 수혜대상을 열거하는 방식을 취하고 있다. 반면에 국세의 경우는 구체적 대상에 대한 감면은 인정하지 않고 특정활동 또는 특정지역에 한해 감면혜택을 부여하는 방식을 취하고 있다.

둘째, 국세에서는 인적공제를 인정하고 있으나 지방세의 경우 개인에 대한 감면제도는 구비되어 있지 않다. 다시말해 국세인 소득세의 경우, 일정 조건에 해당하는 항목에 대해서는 개인에 대해서도 세액공제와 소득공제 등 인적공제를 하고 있다. 그러나 지방세의 경우는 개인에 대한 조세지원제도는 없고, 자연인에 대해서 혜택을 주는 경우에도 농민, 어민 등과 같이 집합적 의미에서의 자연인을 대상으로 하고 있다. 다만 지방세의 경우 불균일과세 및 일부과세를 인정하고 있으나 이때 불균일 또는 일부라는 의미는 인적인 일부를 의미하기 보다는 지방자치단체의 지역적인 의미에서의 일부를 의미한다.

다. 감면효과 측면

국세와 지방세 감면간에는 감면혜택의 지속성 여부, 감면액의 결정기준, 감면내용의 적용범위 등에서도 차이가 발생하고 있다.

첫째, 감면혜택의 지속성 측면에서, 국세는 주로 운영단계에서 감면이 이루어지기 때문에 일정한 요건에 해당하면 지속적인 혜택이 발생한다.

다시 말해 국세감면은 총비용의 산정시에 특별감가상각비, 준비금, 손금산입 등으로 이루어지고, 과세표준 계산시에도 소득공제, 부담세액의 결정시에는 세액감면, 세액공제 등으로 이루어져, 매년 연속적 조세감면의 혜택이 발생하게 된다. 그러나 지방세의 경우 대부분이 취득단계에서 발생하기 때문에 감면혜택이 1회에 그치게

된다. 물론 지방세에도 보유단계에서 조세혜택이 발생하는 경우도 있지만, 지속기간이 한시적이며 전체 감면비중에서 차지하는 비중이 크지 않을 뿐만 아니라 국세에 비해 단순한 형태를 유지하고 있다.

둘째, 감면을 받을 수 있는 과세표준 측면에서, 국세의 경우는 소득, 비용, 감가상각액 등 다양하게 구성되어 있지만, 지방세의 경우는 대부분이 재산가치에 의해 감면액이 결정된다. 이러한 지방세의 특징으로 인해 재산을 많이 보유하고 있는 대상일수록 감면액이 많게 되어 감면의 혜택이 없어도 충분히 자생할 수 있는 단체에 많은 혜택이 돌아가게 되고, 반면에 재산이 없는 단체는 감면혜택이 없게 되는 문제가 발생할 수 있다.

셋째, 감면규정의 적용범위 측면에서, 국세의 경우는 법률을 근거로 전국에 걸쳐 획일적으로 운영되고 있지만, 지방세는 전국적으로 적용되는 경우 외에도 자치단체의 의사에 의해 특정지역에서만 적용되는 감면대상도 있다. 자치단체의 감면조례에 의하는 경우도 지방세법을 근거로 하고 있기는 하지만, 적용여부를 자치단체의 의사에 맡김으로서 자율적이고 지역적 특성이 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있는 특징이 있다.

Ⅲ. 지방세감면의 현황 및 문제점

1. 자치단체별 감면액 현황

2004년도에 이루어진 전체 감면액은 8,974억원으로 전체 지방세수입액의 2.6%에 해당하는 액수이다. 이러한 지방세 감면액을 광역자치단체별로 살펴보면, 서울시가 223억원으로 전체 지방세수의 0.2% 수준이고, 대구광역시가 129억원, 0.9%로 가장 작은 감면액을 보이고 있다. 반면에 충남과 제주는 모두 전체 지방세수의 6.5% 수준으로 지방세수 대비 가장 많은 감면을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 결과적으로 지방세감면은 지방자치단체의 지방세수정도 또는 지방재정력과 무관하게 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.

<표 2> 자치단체별 지방세수총액 대비 감면액의 비중
(단위: 백만원, %)

구분	지방세수총액 (A)	감면액 (B)	(B/A)× 100
계	34,201,705	897,412	2.6
서울	9,726,335	22,398	0.2
부산	2,183,113	33,237	1.5
대구	1,402,023	12,938	0.9
인천	1,565,667	23,503	1.5
광주	699,005	20,887	3.0
대전	873,172	28,194	3.2
울산	787,832	15,813	2.0
경기	8,585,194	403,839	4.7
강원	852,116	22,358	2.6
충북	817,384	30,002	3.7
충남	1,415,892	92,134	6.5
전북	796,940	28,548	3.6
전남	845,210	21,025	2.5
경북	1,404,386	62,301	4.4
경남	1,841,713	53,849	2.9
제주	405,723	26,378	6.5

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

지방자치단체별로 이루어지고 있는 전체 지방세감면액중 자치단체별로 차지하는 비중을 살펴보면, 경기도가 전체의 45.0%를 점하고 있으며, 다음으로 충남이 10.3%를 차지하고 있다. 반면에 대구광역시와 울산광역시는 각각 1.4%, 1.8%로 가장 낮은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 지방세 감면액이 1건당 어느 정도의 수준인지를 살펴보면, 서울시가 건당 234만원, 경기도가 141만원 등으로 가장 크고, 전남과 전북은 각각 15만원, 20만원 등으로 가장 작게 나타났다. 결과적으로 재정력이 우수한 수도권의 대도시 지역은 건당 감면액이 크게 나타나고 있는 반면 재정력이 열악한 지역의 건당 감면액은 작게 나타나고 있어 건당 감면액은 재정력 또는 지역경제력과 매우 깊은 상관관계가 있다고 할 수 있다.

<표 3> 광역자치단체별 감면액 및 건수의 비중

(단위: 백만원, %)

지역별	감면액 (A)	건수 (B)	감면액의 비중	A/B
계	897,412	1,464,060	100.0	0.612961
서울	22,393	9,545	2.5	2.346045
부산	33,237	51,869	3.7	0.640787
대구	12,938	31,682	1.4	0.408371
인천	23,503	30,680	2.6	0.766069
광주	20,887	21,857	2.3	0.955621
대전	28,194	26,171	3.1	1.077299
울산	15,813	33,940	1.8	0.46591
경기	403,839	286,064	45.0	1.411709
강원	22,358	102,152	2.5	0.21887
충북	30,002	88,834	3.3	0.337731
충남	92,134	151,941	10.3	0.60638
전북	28,548	139,557	3.2	0.204562
전남	21,025	132,510	2.3	0.158667
경북	62,301	185,529	6.9	0.335802
경남	53,849	140,823	6.0	0.382388
제주	26,378	30,906	2.9	0.853491

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

2. 세목별 감면액 현황

지방세 감면은 전체 세목중 취득세, 등록세, 공동시설세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 사업소세 등 7개 세목에서 이루어지고 있다. 이러한 세목별 감면액에서 나타나고 있는 특징은 다음과 같다.

첫째, 지방세감면이 이루어지고 있는 7개 세목은 모두 재산관련세로서 재산이 많은 납세의무자 일수록 조세감면의 혜택이 더 크게 나타나게 된다. 특히 재산관련세의 과표산정체계가 원가방식에서 시가방식으로 전환됨에 따라 조세감면의 혜택은 더 크게 나타날 개연성이 있다.

둘째, 세목별 감면액의 비중을 살펴보면, 전체 감면액 8,974억원중 취득세 감면이 4,430억원으로 49.4%를 차지하고 있으며, 다음으로 등록세의 감면이 3,753억원으로 41.8%를 점하고 있다. 결과적으로 전체 지방세 감면액중 취득세와 등록세의 감면액이 90%를 상회하는 절대적인 비중으로 이루어져 있다.

셋째, 세목별 감면건수는 등록세가 약 46만건 그리고 종합토지세가 38만건으로 나타나고 있다. 이러한 감면건수는 지방자치단체의 세정업무부담과 직결된다는 점에서 등록세와 종합토지세가 다른 세목에 비해 업무부담이 큰 세목이라고 할 수 있다.

<표 4> 세목별 감면액 및 건수의 비중

(단위: 백만원, %)

자치단체별	감면액 (A)	건수 (B)	감면액의 비중	건수비중	A / B
계	897,412	1,464,060	100.0	100.0	0.612961
취득세	443,063	256,178	49.4	17.5	1.729512
등록세	375,355	468,887	41.8	32.0	0.800523
공동시설세	3,149	37,187	0.4	2.5	0.08468
재산세	26,157	273,714	2.9	18.7	0.095563
종합토지세	37,881	384,718	4.2	26.3	0.098464
도시계획세	7,046	34,008	0.8	2.3	0.207187
사업소세	4,758	9,828	0.5	0.7	0.484127

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

3. 감면대상별 현황

지방세의 감면대상을 유형화하면 첫째, 농어민지원, 사회복지 및 국민생활안정 등 사회적 약자에 대한 감면, 둘째, 지역균형개발, 공공사업 등 지역의 경제력 활성화를 위한 감면, 셋째, 공익법인에 대한 감면 등으로 구분할 수 있다. 이러한 감면대상별 감면현황을 살펴보면, 공공사업에 대한 감면이 3,167억원으로 전체의 35.3%, 지역균형개발과 관련된 감면이 3,027억원으로 33.7%를 점하고 있다. 결과적으로 지

방세감면의 대부분은 지역경제 활성화와 관련된 감면으로 이루어져 있다고 할 수 있다. 이외에 농어민지원(14.3%), 사회복지 및 국민생활안정(12.3) 등 사회적 약자를 위한 감면이 26.6%로 나타나고 있으며, 공공법인에 대한 감면은 전체가 391억원으로 4.4%를 점하고 있다.

<표 5> 감면유형별 감면액 비중

(단위: 백만원, %)

감면대상	감면액	비중
계	897,410	100.0
농어민지원	127,970	14.3
사회복지 및 국민생활안정	110,735	12.3
지역균형개발	302,733	33.7
공공법인	39,183	4.4
공공사업	316,789	35.3

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

이중 공공사업에 대한 감면대상은 구체적으로 한국토지공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국컨테이너부두공단, 한국철도도시공단, 한국철도공사, 국립공원관리공단 등에 대한 감면등으로 이루어져 있다. 이 중 국립공원관리공단을 제외한 나머지 공사 및 공단에 대한 감면액이 312,438백만원으로 전체의 98.6%를 차지하고 있다. 결과적으로 공공사업을 지원하기 위하여 지방세를 감면하고 있는 대상은 지방자치단체의 자율적 의사와 무관하게 설립된 기관이며 대체로 별도의 수입구조를 유지하고 있는 기관들로 구성되어 있다.

<표 6> 공공사업지원의 감면대상별 감면액 비중

(단위: 백만원, %)

감면대상	감면액	비중
계	316,789	100.0
공공사업용 토지에 대한 감면	312,438	98.6
국립공원관리사업에 대한 감면	4,351	1.4

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

한편 공공법인의 감면대상별 감면액을 살펴보면, 전체 5,326억원중 종교단체에 대한 감면이 1,519억원으로 전체의 28.5%를 차지하여 가장 많은 감면이 이루어지고 있다. 반면에 사회복지법인(2.7%)이나 사회복지단체(0.2%), 영유아보육시설(3.2%) 등 실질적인 사회저소득층을 위한 감면수준은 대단히 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 7> 공공법인의 감면대상별 감면액 비중

(단위: 백만원, %)

감면대상	감면액	비중
계	532,658	100.0
종교단체	151,998	28.5
제사단체	3,496	0.7
교육단체	96,392	18.1
사회복지법인	14,612	2.7
사회복지단체·나관리협회	1,254	0.2
정당	573	0.1
영유아보육시설	16,840	3.2
마을회등 주민공동체	8,783	1.6
농어민지원을 위한 감면	127,970	24.0
국민생활안정을 위한 감면	110,735	20.8

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

4. 감면제도의 문제점

가. 지방재정의 자율성 침해

일반적으로 지방세의 조세정책과 관련하여서 지방재정의 자율성 침해문제는 지방자치단체의 자율적 의사와 무관한 법률을 통한 비과세 및 감면이 지나치게 많이 이루어지고 있다는 점이다. 이중 지방세감면 만을 대상으로 지방재정의 자율성과 연계하여 살펴보면, 지방세 감면이 그 특성상 지방재정 특히 지방세수의 잠식을 초래하게 된다는 점에서 출발한다. 그 근거에는 지방자치단체간 재원의 불균형이 존

제한다는 점이다.

다시 말해 지방재정 특히 지방세와 관련하여 발생하는 문제점 중의 하나는 세원이 지역적으로 불균등하게 배분되어 있다는 점이다. 이러한 세원의 불균등으로 인해 신세원의 개발시 지역간 재정격차의 완화문제가 주요기준의 하나로 대두되고 있다. 반면에 감면대상이 지역간에 불균등하게 분포되어 있을 때에도 유사한 문제가 발생할 수 있다. 다만 신세원의 개발시 세원의 불균등은 새로운 재정수입원에 대한 지역간 불균등이지만, 감면대상이 불균등한 것은 현존 수입원의 잠식정도에 대한 지역간 불균등이라는 점에서 차이가 있을 뿐 지방재정상의 지역간 격차라는 점에서는 유사하다고 할 수 있다.

제2장의 <표 2>와 <표 3>에서 보듯이 지방세 감면은 지방자치단체의 재정력과는 무관하게 이루어지고 있으며 오히려 지방재정력이 열악한 자치단체에서 보다 많은 감면이 이루어지고 있는 현상이 발견되고 있다.

지방세감면제도는 중앙정부나 지방자치단체에서 산업정책적, 사회정책적, 부담균형의 고려 등 특정정책목적을 수행하기 위해 설치되는 정책수단이라고 할 수 있다. 그러나 감면제도는 조세수입의 감소를 초래하며, 또한 그 특성상 일부에게 특혜를 줄 수 밖에 없어 조세형평성의 침해가 수반한다. 이러한 문제로 인해 조세감면의 실시여부를 법에 의해 엄격히 제한하고 있기는 하지만, 법에 의해 전국적, 일률적 특혜를 부여하게 되어 지방자치단체의 과세자율권 침해는 물론 필요치 않은 부분에까지 특혜를 주는 불합리가 나타나고 있다. 그리고 이러한 불합리한 현상은 자치단체간 재정력의 불균등을 더욱 심화시키는 현상이 나타나고 있다.

그러므로 우리나라와 같이 지방재정구조가 매우 열악한 상황에 있을 경우에는, 감면제도가 주요 정책목표의 수행을 위해 필요하다고 할지라도 그로 인한 재원감소는 최소한에 그치게 할 필요가 있다.

나. 효과성 측정수단의 부재

지방세의 조세지원제도중 비과세제도와 감면제도의 가장 큰 차이점중 하나는 비

과세제도가 과세대상의 선택에 대한 법제정상의 문제라면 감면제도는 법운영상의 문제라고 할 수 있다. 따라서 현행 지방세법에서도 지방세의 과세면제 및 경감에 대하여 5년 한시규정을 마련하고 있다. 그러나 법 개정시 감면대상에 대한 효과성을 측정할 수 있는 수단의 부재로 인해 현실변화에 대한 대응성이 떨어지고, 한번 감면대상이 되면 지속적으로 감면의 혜택을 보게 되는 현상이 발생하고 있다. 이러한 이유로 인해 일부에서는 조세감면의 특혜를 이용하여 불필요한 부동산까지 소유하게 되는 문제 등이 발생하고 있다.

바람직한 조세가 갖추어야 할 요건중 가장 중요한 요건은 조세부담의 공평한 분배와 경제적 효율성 즉 형평성과 효율성이라고 할 수 있는 바, 조세감면제도는 정책목표를 달성하기 위해 형평성의 희생하에 효율성을 제고하는 조세유인장치라고 할 수 있다.

그러나 조세감면을 통한 효율성을 지나치게 강조하게 되면 비감면자에게 조세부담의 전가가 발생하게 되고, 이에따른 조세저항의 발생, 그리고 이는 조세순응의 확보에 차질을 가져올 수도 있다.

따라서 일정시점이 경과한 후에는 애초에 의도하였던 효율성이 나타나고 있는지 그리고 이를 계속 유지해야 하는지 또는 조세지원을 중단해야 하는지를 판단할 필요가 있다. 이러한 인식에서 도입된 제도가 5년 한시제도라고 볼 수 있다. 그러나 이를 판단할 수 있는 기제의 미비로 인해 비형평화문제가 더욱 심화되는 현상이 가중될 수 있다.

이렇게 조세감면을 통한 비형평화의 문제는 일부 특정계층에게만 혜택을 부여하기 때문에 혜택의 범위에서 제외되는 대다수의 납세의무자에게 경제적·심리적 위화감이 발생할 수 있다는 원론적인 문제외에도, 조세감면제도의 설치로 인해 2차적이며 부수적으로 형평성이 침해되는 현상이 발생하게 된다. 다시 말해 조세감면대상의 소득이나 재산에 대한 것일 경우 자연히 소득이나 재산이 많은 대상에 감면의 효과가 더 크게 되어 빈익빈 부익부 현상이 초래될 수 있다.

이러한 지방세 감면으로 인한 불공평을 최소화하려면 감면혜택을 받는 대상의 선정이 적합하여야 한다. 즉, 감면혜택을 받는 대상이 감면제도를 운용하는 공익등 기

타의 목적에 적합하도록 선정되어야 한다.

그러나 효과를 측정할 수 있는 기제가 없기 때문에 5년 한시법의 운용과정속에서도 감면혜택의 기득권화, 효율성의 저하, 불필요한 지방세수의 저감 등이 나타나는 문제가 발생하게 된다.

다. 감면사유 판단의 문제

오늘날의 조세원리는 응능원칙(ability to pay)과 응익원칙(benefit principle) 등 두가지 원칙이 지배하고 있으며, 지방재정은 자원배분의 효율성이 더욱 중시되기 때문에 응익부담원칙의 적용범위가 보다 넓다고 할 수 있다.

따라서 지방세 전반에도 누진세율구조를 갖는 응능적 체계보다는 응익적 조세체계가 많은 세목에서 발견되고 있다.

그러나 감면의 경우, 그 감면사유가 단지 규정된 용도에 사용하고 있는지를 기준으로 판단하고 있으나 당해 단체의 자생력이 있느냐 없느냐도 동시에 고려하는 응능의 원칙도 주요기준이라고 할 수 있다. 다시 말해 감면대상이 되는 단체가 규모나 소유재산등에서 자생력이 있을 경우, 이에 대한 감면은 당해 단체의 영리 및 재산증식을 도와주는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

이러한 관점에서 현행 지방세법상의 규정을 살펴보면, 현행법의 규정은 해당단체의 자생력, 규모, 그리고 조세부담능력과는 관계없이 단지 대상집단이 어느 용도에 재산을 사용하느냐만을 기준으로 감면하고 있다. 다시 말해 현행법에서는 “고유의 업무에 사용”할 경우 감면사유로 인정하고 있으나 이 경우 고유의 목적에 대한 판단기준이 불분명하여 각 감면대상의 정관을 기준으로 판단하고 있다. 그러나 정관의 개정은 각 감면대상의 자율적 의사결정에 따라 용이하게 이루어질 수 있다는 점에서 고유의 목적을 판단하는데 곤란을 겪게 된다. 일 예로 과거에는 고유의 목적이 아니었던 부동산 취득과 관련된 업무가 정관에 규정된 사업으로 변경되어 지방세를 감면할 수 밖에 없는 현상이 나타나고 있다.

그 결과 실제로는 감면의 혜택이 필요한 단체의 경우는 조세지원이 되지 않고 오

히려 조세혜택이 없어도 충분히 자생력이 있는 단체에게 감면을 하게되는 결과를 초래할 수도 있다.

라. 목적세에 대한 감면의 문제

현행 지방세체계상 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세, 지방교육세등 다섯가지 세목이 있고 이들 세목중 감면이 이루어지고 있는 세목은 공동시설세, 도시계획세, 사업소세 등 3가지 세목이 있다. 그리고 이들 세목에서 이루어지는 감면액은 총 80억원으로 전체 감면액의 약 1.7%를 점유하고 있다.

<표 8> 목적세의 감면액 비중

(단위: 백만원, %)

자치단체별	감면액	건수	감면액의 비중
전체감면액 계	897,412	1,464,060	100.0
공동시설세	3,149	37,187	0.4
도시계획세	7,046	34,008	0.8
사업소세	4,758	9,828	0.5

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2005.

이들 목적세는 당해 조세수입의 용도를 특정하여 특수한 경비에만 사용토록 하는 특정채원이라고 할 수 있다. 이렇게 목적세는 일반세와 달리 특정목적을 수행하기 위한 재원조달을 위해 설치된 세목이기 때문에, 이러한 세목도 감면을 해준다는 것은 또 다른 정책목적을 위해 목적세를 설치한 목적을 희석 또는 배제하는 역기능을 초래한다. 다시 말해 하나의 감면대상에 대하여 두가지 이상의 조세정책목적이 부여되어 목적간의 우선순위가 불명확하게 될 수 있다. 뿐만 아니라 이렇게 여러 가지의 정책목적을 조세에 의해 달성하고자 할 경우에는 조세왜곡현상이 심화되는 문제점이 발생하게 된다.

결과적으로 하나의 지방세목을 중심으로 두가지 이상의 정책을 수행하고자 하는 데서 오는 목표간의 갈등이 발생하고 있다.

IV. 지방세감면제도의 개선방안

1. 미시적 개선 방안

가. 감면의 효과성 측정기준 설정

우리나라의 지방세 감면은 2006년에 모든 규정대상에 대하여 일몰시한을 적용 받는 것으로 예정되어 있다. 이 과정에서 일몰법 제도의 실효성을 확보하기 위해서는 감면대상에 대한 효과성을 측정할 수 있어야 할 것이다. 이러한 현행 지방세법상의 감면법규시한제도는 개별감면대상에 따른 법개정방법을 전체감면대상에 대한 포괄개정방식으로 전환하여 빈번한 법개정으로 인한 낭비의 억제와 감면대상의 효율적 관리를 위한 제도적 장치라 할 수 있다.

일몰법은 특정의 행정기관이나 사업이 일정기간이 지나면 자동적으로 폐지되게 하는 법률로서 만일 이 기간후에도 사업을 계속할 필요가 있으면 재검토를 하여 존속케 하는 조치를 취하여야 한다. 이것은 행정기관이나 사업이 그 유효성과 타당성이 감소할 경우 타당성이 있는 신규사업을 시도하도록 하기 위한 것이다. 이러한 Sunset Law개념을 뒷받침해 주고 있는 것이 사업의 효과성·경제성·효율성에 대한 검사 및 평가라 말할 수 있다.

이러한 인식에서 볼 때 감면규정의 일몰시한 도래로 인해 각 감면대상의 효과성을 측정할 필요성이 대두된다.

이와 관련하여 선행연구에서 비과세, 감면의 선정 및 조정을 위한 기준이 제시된 바 있는데, 이들을 요약하면 다음과 같다.

먼저 비과세·감면대상사업 가운데 축소 내지는 제외될 대상에 대한 선정기준(임성일, 1994)으로는 대상사업 또는 기관이 지니는 공공성, 공평성, 그리고 지역특수성을 설정하고, 이중 공공성의 실천적 기준으로는 ① 지방세 감면대상이 지니는 정책효과(누출효과 또는 외부효과)의 크기, ② 포괄적 범위(전국적 표준서비스 또는 최소수준서비스), ③ 생산서비스의 특성(순수공공재, 지방공공재, 민간재 등), ④ 소득분배기여도 등을 설정할 수 있다. 한편 공평성의 실천적 기준으로는 과세대상의

성격, 유형, 기능 등에 따른 수직적, 수평적 형평을, 그리고 마지막으로 지역특수성은 감면대상이 지니는 지역경제기반이나 활동에 대한 영향력 및 주민복지 증진에 대한 기여도 등을 그 실천적 기준으로 설정할 수 있다.

이러한 기준외에 또다른 지방세 비과세·감면의 축소조정기준은 다음과 같다(이규환 외, 1995).

첫째, 정책목적에 기준으로 하여 국가적 정책목적과 지방자치단체차원의 정책 목적을 구분하고, 국가적 차원의 정책목적에 위한 것은 과세,

둘째, 사업자의 성격을 기준으로, 전국적 사업자와 지역적 사업자를 구분하고, 전국을 대상으로 하는 사업자 및 사업장이 전국에 걸쳐있을 경우 과세,

셋째, 수익성을 기준으로 하여 담세능력이 있는 수익사업자는 과세,

다섯째, 기능별 조세지원제도(중소기업 지원, 지역경제활성화, 지역균형발전, 연구개발촉진 등) 대상이 아닐 경우 조정.

이상에서 비과세·감면의 조정을 위한 기준을 살펴보았는 바, 이 두 기준을 지방세의 감면대상을 조정하기 위한 기준으로 이용하기에는 현실적으로 다소 어려운 점이 있다. 다시말해, 첫번째 기준의 경우, 공공성, 공평성, 지역특수성을 판단하기 위한 실천적 기준간에 정확한 구별이 불가능한 것으로 인식된다. 일례로 지방세 감면대상이 지니는 정책효과의 크기를 객관화하기 어려울 뿐만 아니라 지역경제기반에 대한 영향력 및 주민복지증진에 대한 기여도 등의 분석기법도 대단히 복잡하고 또 분석이 이루어진다 해도 일반화하기에는 난점들이 너무 많다.

한편, 두번째 기준의 경우, 첫번째 기준에 비해 좀 더 현실적인 접근방법을 사용하고 있기는 하지만, 비과세와 감면 등 두가지 조세지출제도 모두의 조정을 위한 기준인 관계로, 지방세의 감면 대상만을 조정하기 위한 기준으로는 적합치 않은 점이 있다.

따라서 지방세의 감면대상을 조정하기 위한 현실적인 기준이 필요한 바, 선행연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 수익성의 기준, 재원보조여부, 그리고 마지막으로 규모의 적용가능성 등 세가지 기준을 설정할 필요가 있다. 이 중 앞의 두가지 기준 즉, 수익성 및 재원보조의 경우는, 현행 지방세법상의 모든 감면 대상은 별도의 관

계법을 근거로 이루어져 있다는 점에 착안하여, 그 관계법상에 수익사업을 할 수 있도록 규정하고 있는지의 여부, 그리고 재원보조를 하고 있는지의 여부를 기준으로 구분하는 것이며, 규모의 적용가능성은 수평적 과세형평의 문제가 발생할 수 있는지를 기준으로 구분하고자 하는 것이다. 이러한 각 기준을 세분하여 설명하면 다음과 같다.

첫째, 수익성의 기준은 각 감면대상별 근거법규의 내용중 수익사업을 할 수 있도록 규정하고 있느냐를 기준으로, 수익사업을 규정하고 있을 경우 과세로 전환되어야 할 가능성이 높은 것으로 인식하기 위한 기준이다.

이 기준은 현행의 감면대상이 어떤 종류의 사업 및 사업자든 수익사업을 하고 있을 경우 담세력 및 자생력을 갖고 있다고 간주할 수 있을 뿐만 아니라, 수익사업으로 인해 당해 단체의 재산가치가 증대될 경우에도 계속해서 조세혜택을 부여하게 되면, 그 형평성의 침해정도가 더욱 커지게 된다는 점에서, 이 기준의 합리성을 찾을 수 있다. 다만 관계법상의 수익성 규정여부를 기준으로 할 경우, 현재 수익사업을 하고 있는 단체도 있으며, 하고 있지 않은 단체도 있을 수 있으나, 후자의 경우도 잠재적으로는 수익사업을 할 가능성이 있다는 점에서 동일하게 적용할 필요가 있다.

둘째, 재원보조의 여부를 기준으로 하는 것은 수익성의 기준과 마찬가지로, 각 감면대상별 근거법상에 정부의 재원보조규정을 두고 있는지를 기준으로, 규정이 있을 경우 과세로 전환될 필요성이 있는 것으로 간주하기 위한 기준이다.

이 기준은 당해 단체에 정부의 보조금이 지급되고 있음에도 불구하고 또 별도의 조세지출에 의한 혜택을 주게됨으로써 이중적인 혜택을 주는 것을 방지하고, 한편으로는 현재 재원보조를 하고 있다는 점에서, 다른 대상에 비해 예산지출의 증액이 용이하다는 실익이 있다. 이 외에도 감면세액에 상응하는 예산지출의 증액이 이루어질 경우, 과세로 전환할 수 있고 결과적으로는 감면으로 인한 조세왜곡현상을 줄일 수 있다는 점에서 이 기준설정의 의의가 있다.

셋째, 규모의 적용가능성의 경우는, 감면제도가 내생적으로 갖고 있는 과세대상간의 비형평성에 기초하고 있다. 다시 말해 동종의 과세 대상간 소유재산의 차별성을

기준으로, 동일 집단의 분포가 다수의 지역에 산재해 있고, 그들간의 재산소유상태가 다르다는 사실을 발견할 수 있으며, 또 이로 인해 빈익빈 부익부 현상이 일어날 가능성이 있을 경우, 규모에 따른 과세여부를 판단할 필요성이 있는 것으로 간주한다.

이 경우 그 가능성이 높은 단체일 경우, 용도에 의한 구분 외에도 규모에 의한 구분을 하고, 이에 따라 감면여부를 결정할 필요성이 있다는 점에서 이 기준의 의의가 있다.

참고로 Minnesota에서 추진된 조세지출의 효과성 측정기준을 사례로 제시하면 다음과 같으며(Karen M. Benker, 1986), 이중 Minnesota에서는 마지막 측정기준을 가장 상위의 판단기준으로 설정하고 있다.

- ① 당해 지출이 애초에 의도한 목적을 효과적으로 달성하였는가?
- ② 처음에 의도한 사람에게 혜택이 돌아갔는가?
- ③ 의도하지 않은 효과가 나타났는지의 여부 및 그 효과의 유익성은 무엇인가?
- ④ 정부간 행정비용의 부담정도는 어느정도인가?
- ⑤ 당해 목적을 달성하는데 조세지출과 같은 재정적 수단이 최선이었는가?
- ⑥ 조세지출로 인한 조세부담이 응익적(ability to pay) 차원에서 공평하게 이루어 졌는가?
- ⑦ 조세지출이 조세체계를 복잡하게 하였는지 또는 더 단순하게 하였는지의 여부
- ⑧ 조세지출의 목적이 정확하게 설정되었는지 또는 이로인해 뜻밖의 혜택을 보게 되는 납세자의 정도
- ⑨ 조세지출에 의해 혜택을 보게 되는 활동과 행태간의 선호 여부
- ⑩ 조세지출이 다른 정책목표와 상충되지는 않는가?
- ⑪ 조세지출이 납세자의 행태를 어느정도 변화시키는가?, 일반적으로 상위정부의 조세체계가 더 강력한 효과를 발휘하고 있는데, 조세지출로 인해 상위정부의 조세체계에는 어떤 영향을 미치게 되는가?

나. 목적세 감면의 과세전환

현행 지방세체계상의 목적세는 당해 조세수입의 용도를 특정하여 특수한 경비에만 사용토록 하는 특정재원이라고 할 수 있다. 다시 말해 도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여, 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공동시설에 필요한 비용마련을 위해 징수하고 있다. 또 사업소세는 환경개선 및 정비에 필요한 비용을 충당하기 위해, 그리고 지역개발세는 지역의 균등개발 및 수질개선과 수자원 보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 각각 특수한 과세대상을 납세대상으로 하여 징수하고 있다.

이렇게 목적세는 일반세와 달리 특정목적 수행하기 위한 재원조달을 위해 설치된 세목이기 때문에, 이러한 세목도 감면을 해준다는 것은 또 다른 정책목적을 위해 목적세를 설치한 목적을 희석 또는 배제하는 역기능을 초래한다. 뿐만 아니라 이렇게 여러 가지의 정책목적을 조세에 의해 달성하고자 할 경우에는 조세왜곡현상이 심화되는 문제점이 발생하게 된다.

현행 지방세 체계상 감면이 이루어지고 있는 세목은 지역개발세를 제외한 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 등 3가지 세목으로 구성되어 있다.

이러한 목적세는 특정한 지출목적을 위해 과세하는 세로서, 특정지출목적에 구속되지 않는 보통세와는 달리, 일반적으로 타지출 목적에 이용될 수 없다는 특성을 갖고 있다. 이렇게 목적세를 일반재원으로 사용할 수 없도록 하고 있는 이유는 당해 목적세목이 갖고 있는 특정한 정책목적을 수행하기 위해서이다.

한편 지방세 감면도 일정한 정책목표를 추구하고 있는 정책세제라는 점에서, 목적세가 추구하는 정책과 지방세 감면의 정책목표가 다를 경우에는 상충작용이 발생할 수 있다.

결과적으로 하나의 지방세목을 중심으로 두가지 이상의 정책을 수행하고자 하는 데서 오는 목표간의 갈등이 발생하고 있다.

그러므로 감면대상이 공익을 산출한다는 관점에서 일반세의 감면에 대해서는 어느 정도 이해할 수 있다고 하더라도, 목적세는 감면대상에서 제외하는 것이 바람직

하다고 할 수 있다.

2. 거시적 개선 방안

가. 조세지출예산제도의 도입 방안

일반적으로 지방자치단체가 사용하는 예산은 지방의회에서 결정하여야 지출이 가능하다. 그러나 어떤 경우는 정부의 지출임에도 불구하고 지방의회에서 결정하지 않고도 지출이 이루어지는 것이 있다. 이러한 것으로는 비과세, 감면 등이 있는데 통상 이들을 조세지출이라고 한다. 그러므로 조세지출이란 특정대상에 대해 정부가 세금으로 혜택을 주고있는 제도라고 할 수 있다. 조세지출예산제도는 이러한 조세지출을 매년 지방의회에서 다른 예산을 결정할 때와 동일한 방법으로 결정하도록 하는 제도이다.

조세지출예산의 대상은 모든 조세지출을 대상으로 하여야 하나 처음부터 모든 조세지출을 대상으로 할 경우 오히려 산정이 정확하지 않거나 많은 인력과 비용이 소요되는 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 현재 상황에서 가능한 부분부터 시작하는 것이 한 방법이다.

이를 위해서는 다음과 같은 사항들을 사전에 면밀히 고려할 필요가 있다.

첫째, 세금산정기간의 조정 문제이다. 즉 보통 세금은 1년을 기준으로 얼마큼 징수해야하는지 결정하고 있다. 이를 과세기간이라고 하며, 조세지출도 1년을 단위로 계산하게 된다. 그러나 세금의 계산기준이 다른년도를 기준으로 하고 있는 경우도 있기 때문에 이러한 문제를 조정해야만 정확한 조세지출액이 계산될 수 있다. 한 예로 우리나라의 지방세중 재산세는 전년도의 부동산가격을 기준으로 세금을 계산하고 있다. 이러한 재산세의 과세기간문제로 인해, 부동산 가치가 하락했는데도 불구하고, 재산세는 줄어들지 않아 주민들의 불만이 언론에 특필된 사례도 있었다.

둘째, 조세지출을 계산하는 시기 문제이다. 즉 정상적인 경우라면 세금은 납부해야하는 이유가 발생했을 때 세금을 징수해야 한다. 예를들어 소득이 발생해야만 세금을 징수할 수 있는 경우가 그것이다. 이러한 인식에 따르면 세금을 납부해야하는

이유가 발생하기 전까지는 세금을 납부할 필요가 없게 된다. 그러나 세금징수 이유가 발생하지 않는 경우에도 조세지출은 발생할 수 있다. 이 경우 조세지출액을 어떻게 계산해야하는 지를 사전에 분명하게 조정해야만 한다.

셋째, 지방자치단체의 자율권 확대이다. 즉 조세지출예산제도는 기본적으로 조세지출을 직접지출과 같이 지방의회의 심의과정을 거치게 하는 제도이다. 따라서 지방자치단체에서 어느정도는 조세지출에 대한 자율권을 보유하고 있어야 하는 것이 전제되어야 한다. 그러나 현행 제도는 법에 의해 전국적·일률적으로 시행되고 있어 지방자치단체에서 자율적으로 정책집행을 하는데 많은 제약이 있다. 실제로 조세지출과 관련된 정책결정이 정책결정자의 주관적 판단에 의해 좌우되기 때문에 조세우대의 대상에 포함되는지의 여부를 놓고 이익집단간에 갈등이 자주 야기되며, 또 법의 규정에 의해 전국적·획일적으로 이루어 진다는 점에서 실제로 이로 인해 재정수입이 감소하는 지방자치단체의 의사가 반영되지 않고 있다.

따라서 전시대적, 전국적으로 일관된 기준을 설정하기 곤란한데도 불구하고, 이를 무리하게 적용할 경우 자치단체의 특수한 성격이 배제될 수 있을 뿐만 아니라 과세의 자율성도 침해하는 결과를 초래하게 되는 바, 이러한 경우 좀더 재정분권화가 가능한 방향으로의 전환을 모색할 필요가 있다.

결과적으로 현행의 조세우대조치가 많은 문제점을 내포하고 있고 이러한 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 조세지출예산제도의 도입을 고려해 볼만 하지만 우리의 경우 이 제도의 도입을 위해서는 아직도 해결해야 하는 과제 또한 산적해 있음을 인정하지 않을 수 없다. 외국의 경우도 조세지출예산의 필요성을 인식하면서도 조세지출예산제도를 운용하는데에는 많은 어려움이 있음을 피력하고 있다. 일례로 영국에서는 통합조세지출계정을 제출하지 않기로 결정하였는데 그 이유는 조세지출로 간주되는 조세특례중 보조금적 요소의 실질가액, 감면의 폐지로 얻어지는 세수증가액 등 각 수치들이 각각 상이함으로 인해 조세지출계정은 오해를 불러일으킬 소지가 있기 때문이다. 그 결과 영국에서는 조세특례를 특정지출사업과 연계시키지 않고, 감면항목과 가능한 범위내에서 그 금액을 간단히 발표하는 방식을 채택하고 있다.

이렇게 조세지출예산제도를 오랫동안 실시하고 있는 나라에서도 실시하는데 어려움을 피력하고 있다는 점은 이 제도의 도입시 좀더 신중한 고려가 필요함을 시사하는 것이라 할 수 있다. 특히 조세지출과 관련된 정확한 자료가 부족한 우리의 현실을 감안할 때 본 제도의 도입에 커다란 장애요인이 될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

나. 통합지출관리제도의 도입

우리나라의 경우 여러가지 관련법에 근거하여 조세지출이 이루어지고 있으며, 이에 대한 의사결정이 행정자치부, 재정부 등으로 분산관리되고 있어 전체의 재정규모 파악이나 예산지출과의 우선순위를 인식하는데 어려움이 나타나고 있다. 실제적으로 예산지출과 조세지출은 모두 정부의 지출이라는 점에서 정부 전체 재정관리의 효율성 측면에서 이를 통합하여 관리할 필요성이 있다. 이러한 인식에서 직접지출과 조세지출을 통합관리하는 제도가 통합지출관리제도라고 할 수 있다.

통합지출관리제도(Envelope System)는 보조금과 같은 직접지출이 조세감면 등 조세지출과 정부의 지출이라는 면에서는 동일한 데도 불구하고 이를 분리하여 관리함으로써 인해 나타나는 문제점을 개선하기 위하여 일반예산과 조세지출을 함께 관리하는 제도를 의미한다(Douglas G. Hartle, 1988).

참고로 캐나다의 통합예산관리제도 운용사례를 예시하면 다음과 같다. 캐나다에서는 조세지출과 직접지출이 정부의 지출이라는 면에서는 동일한데도 불구하고 이를 분리하여 관리하고 있는 폐단을 시정하기 위하여 예산관련부서에서 직접지출과 조세지출을 통일적으로 관리하고 있으며, 이 경우 양 지출을 모두 동시에 고려하여 다양한 재정정책수단중 어느 것이 가장 효과적인 수단인지를 평가하는데 조세지출을 포함하고 있다.

캐나다에서는 조세지출이 정부의 예산과정에서 제외되어 있기 때문에 자원배분관련 부서간 의사결정이 통일되어 있지 않고, 기존 사업에 대한 재검토 체제의 부재, 지출관련 장기적 시각의 부재 등 정책우선순위의 설정과 정부지출의 내용, 규모 등

을 파악하는데 어려움이 나타나는 등 우리나라와 유사한 재정전반의 문제가 인식되었다.

이러한 상황에서 지출한계(expenditure limits)와 사업의 우선순위를 설정토록 하고, 이 경우 지출한계는 5년을 기준으로 정부전체 뿐만 아니라 특정정책 분야에서도 한계설정토록 하였으며, 사업의 우선순위를 결정할 때에는 과거의 관행으로 인해 나타날 수 있는 문제를 처음부터 발생하지 못하도록 하기 위해, 지출계획이 입안되기 전에 결정하도록 제도화 하였다.

이를 위해 중앙부서(내각)에서 경제전체의 운영방향 및 총지출의 한도를 설정한 후 각 주관부서에 재원을 할당하였으며, 각 주관부서에서는 지출한계를 준수하는 범위내에서 특정사업의 신설, 폐지, 확장 등을 가능토록 하는 권한을 부여하였다. 이때, 직접지출과 조세지출의 관계는 지출한계의 범위내에서 동시에 이루어지도록 하여 양제도중 하나를 증대시키기 위해서는 다른 제도의 예산을 삭감하도록 하였다. 다시말해 직접지출과 조세지출이 서로 연계되어 의사결정이 이루어지도록 하였다. 결과적으로 조세지출의 증대를 위해서는 그 만큼의 직접지출을 감소시키도록 강제하고 있기 때문에, 직접지출규모를 늘리기 위해 기존의 조세지출을 폐지하는 현상이 발생하였다.

우리나라의 경우 조세지출의 문제점이 지방자치단체에의 입장에서는 재정자율성을 침해한다는 점이며, 중앙부서에서는 무분별한 조세지출이 발생하고 있어 이를 우려하는 입장에 있다. 이러한 조세지출을 둘러싼 중앙과 지방간의 문제점에 대한 인식을 해결하기 위해 통합지출관리제도의 도입을 모색하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

V. 결론

지방세 감면제도는 공익의 실현, 지역개발 등을 위한 유인수단과 사회적 약자의 보호 등을 실현하기 위해 운영되고 있는 조세지원제도이다. 우리나라의 경우 지방

세 감면이 열악한 지방재정의 잠식원인이 되고 있으며, 운영과정에서도 지방재정의 자율성이 침해되고, 감면대상과 비감면대상간의 형평성이 심화되는 원인으로 작용하는 문제가 나타나고 있다. 뿐만 아니라 2006년은 감면규정의 일몰시한이 완료되는 시기임에도 불구하고 이를 측정할 수 있는 기제가 마련되어 있지 않고 있다.

본 연구는 이러한 문제점에 대한 해결대안으로 두가지 관점에서 접근을 시도하였다. 첫째는 미시적, 단기적 접근방법으로, 감면대상의 효과성 측정수단의 개발, 목적세감면의 과세전환 등을 제시하고 있으며, 둘째는 거시적, 장기적 접근방법으로 조세지출예산제도 및 통합지출관리제도의 도입을 대안으로 설정하였다.

그러나 지방세 감면제도의 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다도 본 제도가 문제는 있으나 제도의 존속 필요성에 대해서는 인식할 필요가 있으며, 이러한 인식의 출발에 기초하여 제도개선을 추진하며 그 방향은 지방자치단체의 재정자율성에 초점을 둘 필요가 있다.☺

