

지방세감면 일몰법의 성과와 효율적 운영방안

이 삼 주

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서론

지방세 감면은 사회적 약자의 보호, 지역경제 활성화 및 공익상·기타의 사유로 인하여 과세하는 것이 부적당하다고 인정될 때, 감면의 혜택을 부여하는 제도이다. 이러한 감면제도의 존재 당위성에도 불구하고 지방세수의 잠식, 자치단체간 세수불균형야기, 감면의 수혜자와 비수혜자간 세부담의 불공정야기 등 많은 문제점들이 현실 운영과정에서 나타나고 있는 것 또한 사실이다.

지방세 감면제도가 갖고 있는 문제를 해결하기 위하여 관계부처를 중심으로 지방세수 확충뿐만 아니라 감면으로 인한 세부담의 수직적·수평적 공평의 침해를 완화시키고자 다양한 노력과 대안을 강구하고 있으며 또 현실화되기도 하였다. 이러한 노력의 일환으로 2009년은 다른 때와 차별화된 지방세 감면 관련 새로운 국면의 모색이 이루어지고 있는 해라고 볼 수 있다. 즉 2009년은 3년 주기의 지방세 감면에 대한 일몰주기가 완성되는 해이며 또 지방세감면 조례 승인제의 폐지가 예정되어 있는 해이기도 하다.

이러한 두 제도에 공히 필요한 기제중의 하나가 기존 감면대상에 대한 성과측정기준으로 판단된다. 다시 말해 지방세 감면 일몰제의 주기가 완료되는 시점에서는 현행 대상에 대하여 계속 조세혜택을 부여할지의 판단기준이 필요하다. 또 지방세 감면 승인제가 폐지될 경우 각 개별 자치단체에서는 지방세 감면 혜택을 부여 및 폐지시 준거할 수 있는 기준이 필요하게 될 것이다.

따라서 여기에서는 일몰제의 성과를 분석하고 성과측정의 준거틀을 제시하고자 한다. 지방세 감면을 둘러싼 일련의 행정환경 변화에 대응하여 현행 일몰제 성과를 분석하고 향후 일몰제를 효율적으로 운영하기 위해 반듯이 요구되는 성과측정 기준에는 어떠한 것들이 있는지 살펴보는 것은 시기적으로 의미가 있는 것으로 판단된다. 이를 통해 지방자치단체에서 자율적으로 감면 여부를 판단할 때 준거기준이 될 수 있도록 하여 자치단체의 자율성 제고에 일조를 하고자 하는 목적이 있다.

II. 일몰법의 의의

1. 개념

일몰법(sunset law)이란 효용이 없거나 낭비적 사업 및 기관에 대해서 엄격한 제한을 가할 목적으로 도입된 제도로서, 특정의 행정기관이나 사업의 일정기간이 지나면 자동적으로 폐지되는 법률을 의미한다¹⁾. 이러한 일몰제도는 정부의 조직, 법규, 사업, 예산등에 대하여 폐지기한을 정하여 두고 주기적으로 평가하여 재승인 절차를 통과하지 못할 경우 자동적으로 종결시키는 제도이다²⁾.

동일한 의미에서 일몰법이 지방세 감면에 적용될 경우에는 조세지출대상이 일정기간을 경과하면 재검토하여 존속의 필요성이 증명되지 않는 한 폐지하는 조세지출관리방식을 의미한다. 즉 각각의 조세지출대상에 기간을 설정하고 그 기간이 만료되면 효과를 엄격하게 재검토하여, 필요성을 인정하여 승인한 경우(sun-rise)를 제외하고는 자동적으로 소멸(sun-set)시키는 관리방식이다. 그러므로 일몰법은 특정의 행정기관이나 사업의 일정기간이 지나면 자동적으로 폐지되게 하는 법률로서 만일 이 기간후에도 사업을 계속할 필요가 있으면 재검토를 하여 존속케 하는 조치를 취하여야 한다. 이것은 조세지출의 대상에 대하여 그 유효성과 타당성이 감소하면 폐지하고 반면에 타당성이 있는 신규 감면대상에게 혜택을 주기위한 것이다.

1) 신중순, 일몰법, 고시계, 1981, 7, pp. 93-94.

2) 하혜수, 미국의 일몰제도 성과: 행정개혁수단으로서의 평가, 한국정책학회보 제8권 제2호, 1999, p. 275.

이러한 Sunset Law의 개념을 뒷받침해 주고 있는 것이 사업의 효과성·경제성·효율성에 대한 검사 및 평가라 말할 수 있다. 이러한 Sunset법안은 오래되어 효용이 없거나 낭비적이며 필요성이 없는 조세지출에 대하여 엄격한 제한을 가하는 것을 목적으로 하기 때문에, 국민의 지지를 얻을 수 있을 뿐만 아니라 감축관리 등을 통해 상당한 절약과 능률의 효과를 기대할 수 있다.

2. 지방세 감면 일몰법의 의의

일몰제도는 행정기관이나 사업의 유효성과 타당성을 재검토하여 계속성 여부를 판단하고 유효성과 타당성이 있는 경우에는 계속적으로 사업을 추진하되 그렇지 않은 경우에는 당해 사업이 존속하는 것을 막고 타당성이 있는 새로운 사업을 시도하기 위한 제도이다. 따라서 일몰제도는 법규자체에 존속기간을 두고 그 지속성 여부를 판단하는데 제도인데 반해 이보다 다소 온건한 방식으로 법규내용의 존속기간을 두는 방식이 있다. 법규내용의 존속기간을 두는 방식은 각 개별사안에 따라 판단을 하게 된다는 점에서 일몰제도와는 다른 특징이 나타나게 된다.

일예로 현행 지방세법상 제5장 과세면제 및 경감 규정 전체의 존속기간을 두는 경우는 일몰제도에 속하는 반면 특정세목을 일정기간 만 감면해주는 경우는 시한부감면에 속한다³⁾.

이러한 일몰제와 시한부감면제도를 비교해 보면 <표 1>과 같다.

현행 지방세법상의 감면시한제도는 지방세법상에 감면규정의 적용시한을 한정하여 명문화하고, 이 기간동안에는 각 감면대상에 대해 일정한 감면혜택을 부여하게 된다. 그러나 기간이 만료한 후에는 감면혜택을 부여하지 않게 된다. 반면에 일몰제는 기간 만료 후 환경변화, 감면의 효과, 정책목표의 달성여부 등을 평가하여 감면대상의 존속여부 및 새로운 감면대상의 포함여부를 결정하고, 일정기간 다시 감면해 주는 제도이다. 이 제도는 일단 감면대상에 포함되면 각 감면대상에 대한 별도의 법개정이 없으면 계속 감면대상으로 남아 감면대상이 장기화, 기득권화되는 문제점을 해결하기 위하여 마련한 장치라고 할 수 있다.

현행 지방세법은 3년을 일몰기간 규정하여 감면대상을 재검토하여 기존 대상의 폐지 및 신규 대상의 포함 여부를 규정하고 있다. 이는 개별감면대상에 따른 법개정방법을 전체감면대상에 대한 포괄개정방식으로 전환하여 빈번한 법개정으로 인한 낭비의 억제와 감면대상의 효율적 관리를 위한 제도적 장치라 할 수 있다.

반면 시한부감면제도는 주로 자치단체의 조례를 중심으로 나타나며 지방자치단체 조세정책상의 일환으로 운영되고 있다.

3) 이러한 예로는 시장정비 사업용 토지에 대하여 해당 납세의무가 최초로 성립한 날로부터 5년간 재산세의 50%를 경감(부천시 시세 감면조례 제19조)하는 사례가 있다.

〈표 1〉 일몰제와 시한부감면제도와의 비교

제 도 별	의 미	정책이념	영향을 받는 단체
일몰제	법규자체의 존속기간	합목적적	포괄적
시한부감면제도	법규내용의 존속기간	합법적	개별적

Ⅲ. 지방세감면 일몰법 운영현황

1. 조세지출액 현황

지방세 감면은 앞서서도 기술하고 있는 바와 같이 일몰제와 시한부감면제도가 있다. 이중 시한부감면제도는 감면기간이 완료되는 시점에서 재평가하여 감면 여부를 결정하는 것이 주 목적이라기 보다 지방자치단체에서 시설유치 및 지역경제 활성화를 위해 1회성에 그치는 조세정책이라는 점에서 일몰제와는 차별화된다. 따라서 시한부감면제도는 감면대상에 대한 사후평가 보다는 존속기간 자체가 중요하게 작용하는 반면 일몰제는 존치 여부를 판단해야 한다는 점에서 사후평가가 중요한 역할을 하게 된다.

이러한 일몰제 대상은 지방세법의 감면규정을 근거로 이루어지고 있으나 감면은 지방세법 외에도 감면조례, 조세특례제한법 등에 의해서도 이루어지고 있다. 따라서 여기에서는 먼저 일몰법의 대상 뿐만 아니라 비과세 등 지방세 전체의 조세지출 현황에 대하여 살펴보고 이어 일몰법 대상을 구분하여 그 실태를 분석한다.

먼저 2007년도 지방세의 비과세·감면 총액은 97,266억원이며 이중 감면액이 61,186억원으로 전체 조세지출의 62.9%를 차지하고 있다. 이러한 2007년도 조세지출 총액은 동일연도 지방세수 전체의 18.3%에 이르고 있으며, 지방세목중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 세목인 등록세의 2007년도 세수입 72,536억원 보다도 큰 액수이다. 따라서 조세지출 전체가 지방세입을 잠식하는 것이라고 가정할 경우 그 정도는 매우 심각한 수준이라고 할 수 있다.

〈표 2〉 2007년 지방세 비과세·감면액 현황

(단위: 억원, %)

징수액(A)	비과세·감면			비과세·감면율 (B/(A+B))
	합계(B)	비과세	감면	
435,243	97,266	36,080(37.1)	61,186(62.9)	18.3

주 : 비과세·감면의 ()안은 비과세, 감면의 합계에 대한 비율임.

자료 : 행정안전부, 「지방세정연감」, 2008.

2007년 세목별 비과세·감면액은 취득세가 30,567억원으로 전체의 31.43%를 차지하고 있으며 그 다음으로는 등록세 28.87%, 재산세 24.44%를 점유하고 있다. 결과적으로 취득세, 등록세, 재산세 등 3가지 세목이 전체 지방세 비과세·감면액의 84.74%로 대부분을 차지하고 있다. 이러한 세목별 비과세·감면액의 비중을 세수입과 비교해 보면, 재산세의 경우 전체 세수입의 63.31%가 비과세·감면으로 징수하지 못하고 있으며, 취득세 42.1%, 등록세 38.71% 그리고 도시계획세 34.41% 등이 세수혜택으로 징수하지 못하고 있다.

〈표 3〉 2007년 세목별 비과세·감면액 현황

(단위: 억원, %)

세 목 별	세수입(A)	비과세·감면액(B)	(B/A)×100
취득세	72,614	30,567(31.43)	42.10
등록세	72,536	28,079(28.87)	38.71
면허세	765	21(0.02)	2.75
레저세	8,643	271(0.28)	3.14
지역개발세	999	7(0.01)	0.7
공동시설세	5,432	1,037(1.07)	19.09
지방교육세	45,139	18(0.02)	0.04
주민세	74,114	123(0.13)	0.17
재산세	37,551	23,773(24.44)	63.31
자동차세	23,699	5,455(5.61)	23.02
도시계획세	18,828	6,479(6.66)	34.41
사업소세	7,311	1,431(1.47)	19.57

자료 : 행정안전부, 「지방세정연감」, 2008.

근거법별로는 전체 조세지출액 97,266억원중 지방세법에 의한 감면이 79.6%, 감면조례 15.9% 그리고 조세특례제한법에 의한 감면이 4.5%를 차지하고 있다. 이중 일몰법 대상이 되는 감면은 지방세법에 의한 감면이라는 점에서 77,403억원이 기간만료 후 성과평가 대상이 된다.

〈표 4〉 2007년 근거법령별 비과세·감면

(단위: 억원, %)

합 계	지방세법	감면조례	조세특례제한법
97,266	77,403(79.6)	15,531(15.9)	4,332(4.5)

주 : ()안은 근거법령별 비과세, 감면에서 차지하는 비중임.

자료 : 행정안전부, 「지방세정연감」, 2008.

2. 일몰제 적용 성과

일몰제의 성과를 평가를 평가하는 기준은 접근시각에 따라 차별화될 수 있으나 일반적으로 폐지건수가 하나의 기준이 될 수 있다⁴⁾. 이에 대하여 일몰제도의 목적이 폐지건수에 있는 것이 아니라 성과제고, 규제의 완화, 기능재조정 등과 같은 행정의 개선과 책임성 제고에 있기 때문에 폐지건수가 중요한 기준인지에 대하여 의문을 제기할 수도 있다. 그러나 일몰제도의 최대강점은 종결 또는 종결위협에 있으므로 폐지건수 자체는 중요한 기준임에는 분명하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 지방세 감면의 일몰제에 대한 성과 분석은 일몰제를 적용하여 어느 정도의 지방세 감면액이 증가 또는 축소되었는지를 기준으로 분석한다.

우리나라 지방세의 일몰제는 현행 지방세법 제5장에 규정된 대상에 대하여 3년 단위로 설정되어 있다. 이러한 일몰제의 실제 적용은 1986년을 시작으로, 91년, 94년, 97년, 00년, 03년, 06년에 이루어졌으며 09년에도 적용이 예정되어 있다.

따라서 일정기간 이후 성과평가를 통해 감면 여부를 결정하는 일몰법의 적용 시점을 전후하여 어느 정도 성과가 있었는지를 분석해 볼 필요가 있다. 이를 위해 먼저 전체의 추세를 살펴보고 뒤를 이어 00년 03년 06년 등 3개년도에 대한 일몰제의 성과를 보고자 한다. 이를 위해 일몰제를 성과를 살펴보기 위하여 일몰제가 적용된 직전연도에 비해 지방세감면액이 어떻게 변화되었는지를 살펴보고자 한다.

다만 지방세 감면액의 변화가 단순히 일몰제 적용에 따른 결과 외에도 다른 환경적 요인에 의해 영향을 받아 나타났을 가능성이 있기 때문에 동일기간동안에 조세지출 전체액 및 지방세징수액의 변화도 동시에 분석한다. 그 결과 단순히 변화율의 증감에 한정하기 보다는 그 변화정도를 비교하여 일몰제의 성과를 판단한다.

먼저 1998년을 기준으로 조세지출총액의 변화를 보면, 절대액수면에서는 2003년을 제외하고 매년 증가되어 왔으며, 2006년에는 그 증가수준이 급격히 늘어났다. 이는 2006년 이후 지역경제 활성화를 위해 지방세 감면을 대대적으로 실시한 결과로 풀이된다.

또 전체 조세지출액이 지방세수 전체에서 차지하는 비중의 연도별 변화를 살펴보면, 1998년부터 2000년까지는 그 비중이 상승하다가 2001년부터 2003년까지 줄고 2004년부터 다시 상승하는 등 등락을 거듭하고 있다. 결과적으로 지방세 감면의 변화추이는 불안정한 변화양상을 보이고 있다고 할 수 있다.

4) 하혜수, 미국의 일몰제도 성과: 행정개혁수단으로서의 평가, 한국정책학회보 제8권 제2호, 1999, p. 283.

〈표 5〉 지방세 비과세·감면액의 추이

(단위: 억원, %)

구 분	비과세·감면		
	합계(B)	비과세	감 면
1998	20,203	5,522(27.3)	14,681(72.7)
1999	21,170	5,742(27.1)	15,428(72.9)
2000	23,435	7,737(33.0)	15,698(67.0)
2001	27,683	9,340(33.7)	18,343(66.3)
2002	32,419	9,589(29.6)	22,830(70.4)
2003	26,725	9,529(35.7)	17,196(64.3)
2004	32,150	10,427(32.4)	21,723(67.6)
2005	35,337	10,526(29.8)	24,811(70.2)
2006	80,677	22,541(27.9)	58,136(72.1)
2007	97,266	36,080(37.1)	61,186(62.9)

주 : 비과세·감면의 ()안은 비과세, 감면의 합계에 대한 비율임.

자료 : 행정안전부, 「지방세정연감」, 각 년도.

이렇게 조세지출액의 변화가 연도별로 크게 나타나고 있는 이유에 대하여 일몰제도의 적용 때문인지 여부를 살펴보기 위해, 2000년, 2003년, 2006년의 변화상태를 그 직전연도와 비교해 볼 필요가 있다.

먼저 2000년의 경우 지방세감면액은 직전연도에 비해 101.8%가 증가되었다. 따라서 2000년에는 일몰제를 적용하였음에도 불구하고 직전연도에 비해 감면액은 늘어난 것이다. 그러나 이러한 증가폭은 동일기간 조세지출 전체의 증가율 110.7% 및 지방세 징수액 증가율 110.8%에 비해 작은 정도의 수준으로 분석되었다. 또 1998년부터 2007년 동안 감면액의 연평균 증가율 141.7%에 비해서는 월등히 작은 것이라는 점에서 비록 지방세 감면액은 전연도에 비해 증가되었지만 그 증가폭은 상당히 작은 수준이라는 점에서 일몰법의 효과는 일부 나타난 것으로 볼 수 있다.

〈표 6〉 2000년 일몰제 적용 결과

(단위: 억원, %)

구 분	2000			1998~2007 연평균 증가율		
	1999	2000	증가율	1998	2007	증가율
감면액	15,428	15,698	101.8	14,681	61,186	141.7
조세지출	21,170	23,435	110.7	20,203	97,266	148.1
지방세징수액	185,861	206,006	110.8	171,497	435,243	125.4

2003년의 경우 지방세감면액은 직전연도에 비해 줄어들어 75.3%가 되었다. 따라서 2003년에는 일몰제를 적용하여 직전연도에 비해 감면액은 감소된 것으로 나타났다. 그러나 이러한 현상은 동일기간 조세지출 전체가 82.4%로 감축되었다는 점에서 반듯이 일몰제의 적용결과로만 보기 어렵다. 다만 지방세 징수액은 105.1%로 증가되었으며 또 1998년부터 2007년 동안 감면액의 연평균 증가율이 141.7%라는 점을 감안할 때 2003년의 일몰제 적용에 따른 효과가 있었다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 2003년 일몰제 적용결과

(단위: 억원, %)

구 분	2003			1998~2007 연평균 증가율		
	2002	2003	증가율	1998	2007	증가율
감면액	22,830	17,196	75.3	14,681	61,186	141.7
조세지출	32,419	26,725	82.4	20,203	97,266	148.1
지방세징수액	315,257	331,329	105.1	171,497	435,243	125.4

마지막으로 2007년의 경우에는 지방세감면액이 직전연도에 비해 105.2%로 나타나 직전연도에 비해 증가되었다. 따라서 2007년에는 일몰제를 적용하였음에도 불구하고 직전연도에 비해 5.2%의 지방세감면액이 증가되었다. 그러나 이러한 증가폭은 동일기간 조세지출 전체의 증가율 120.6% 및 지방세 징수액 증가율 105.4%에 비해 작은 정도의 수준으로 분석되었다. 또 1998년부터 2007년 동안 감면액의 연평균 증가율 141.7%에 비해서는 월등히 작은 수준이라는 점에서 비록 지방세 감면액은 전연도에 비해 증가되었지만 그 증가폭은 상당히 작은 수준이라고 판단할 수 있다. 결과적으로 2007년도의 일몰제 적용 역시 제도의 효과는 일부 나타난 것으로 볼 수 있다.

〈표 8〉 2007년 일몰제 적용결과

(단위: 억원, %)

구 분	2007			1998~2007 연평균 증가율		
	2006	2007	증가율	1998	2007	증가율
감면액	58,136	61,186	105.2	14,681	61,186	141.7
조세지출	80,677	97,266	120.6	20,203	97,266	148.1
지방세징수액	412,937	435,243	105.4	171,497	435,243	125.4

이상에서 2000년, 2003년, 2007년의 지방세 감면에 대한 일몰제 적용결과를 살펴보았는 바, 3개년 모두 성과가 있는 것으로 분석되었다. 다만 연도별 성과에서 차별성이 나타나고 있는 이유는 지방세 감면의 적용여부가 다분히 정책적인 판단에 의한 결과이기 때문으로 풀이된다. 이러한 지방세 조세지출의 급격한 증가는 지방세 구조의 왜곡을 심화시키고 있다는 판단에서 행정안전부에서는 감면의 축소 및 폐지를 검토하고 있는데 주요 검토 대상은 사회·경제적 환경변화에 따라 정책 실효성이 낮거나 이미 정책 목표를 달성한 경우, 보조금 등에 의한 중복지원이 이루어지고 있는 경우 또는 동종업종·유사업종 간 감면의 불형평성이 존재하는 경우⁵⁾ 등을 대상으로 하고 있다. 그럼에도 불구하고 이를 판단하는 정확한 잣대의 부재로 인해 일몰제를 적용하는데 한계가 나타나고 있는 것 또한 사실이다. 그 이유는 지방세 감면에 대한 성과를 분석할 수 있는 기준이 존재하지 않기 때문으로 풀이된다.

IV. 지방세 감면에 대한 일몰제의 평가기준

1. 기본인식

일몰제가 기구 또는 규제 등의 존속기간을 설정하고 기간이 완료 후에 자동폐지 또는 개선에도모하는 방식이라고 할 때 기간의 완료 시점에서 특정대상에 대한 평가는 동 제도의 존재의의와 관련된 과정이라고 할 수 있다. 이 경우 일몰대상에 대한 평가는 일반적으로 거시적인 접근방법과 미시적 접근방법이 있을 수 있다 이 중 거시적 접근방법은 유사한 일몰대상에 대하여 동일한 잣대로서 평가하는 방법이며 미시적 접근방법은 평가대상별로 별도의 심사기준을 마련하는 방법이다.

거시적 접근방법은 일몰대상이 다양하기 때문에 각 사안별로 별도의 기준을 마련하는데 한계가 있다는 점을 고려하여 제도의 존립목적을 기반으로 하여 공통적으로 적용되는 잣대를 사용하는 방법이며, 이에 반하여 미시적 접근방법은 각 개별대상별로 차별화된 특성지표를 적용한다는 점에서 보다 정교한 평가가 가능한 방법이라고 할 수 있다.

거시적 접근방법의 대표적인 예로는 경기도의 사례가 될 수 있는 바, 경기도에서는 1997년부터 법규, 사업, 기구 등에 대하여 10년에서 5년의 일몰기간을 책정하고 이를 평가한 바 있다. 이때 활용된 기준으로는 존속기간, 능률성, 예측성 등 9가지의 기준이 적용되었다.

5) 행정안전부, 2008. 「지방세제 선진화·전문화를 위한 세계개편(안)」, 행정안전부 보도자료.

〈표 9〉 경기도의 일몰심사 기준

기 준	내 용
존속기간	○ 존속기간의 설정과 적정 여부
능률성	○ 직간접적인 경비절감방안 여부
예측성	○ 예상하지 못한 부작용 초래 여부
효과성	○ 도비보조사업, 각종행사, 위원회 등의 효과성과 현실성
규제완화	○ 도민활동의 과도한 부담, 규제 여부
적실성	○ 기술의 발전, 경제환경변화 등 외부환경변화에 부합되지 않는 규정의 존치 여부
주민편의	○ 도민에게 불필요한 부담의 부과 여부
정합성	○ 각 안건들의 상호 모순 또는 중복 여부
명료성	○ 각 안건의 용어, 설명 등의 불명확 여부

출처 : 하혜수

지방정부개혁의 성과평가 : 경기도의 일몰제도를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 2000, 6. p.171.

반면에 미시적 접근방법은 평가대상에 따라 별도의 심사기준을 마련하는 것이 필요하게 된다는 점에서 다소 실무적인 접근이 필요하게 되며 일례로 미국 텍사스주 자문위원회의 일몰 심사 기준은 능률성, 효과성 등 13가지의 기준을 적용하고 있다.

〈표 10〉 미국 텍사스주의 일몰심사 기준

기 준	내 용
능률성	○ 기관 또는 자문위원 운영의 효율성
효과성	○ 목표, 수요, 목표달성도, 활동, 권한의 확인 ○ 기관 또는 자문위원회에게 부여된 목표의 확인, 기관 또는 자문위원회에 대한 수요의 확인, 목표달성도의 확인, 기관의 활동 또는 활동수행을 위한 권한의 확인
규제완화	○ 보다 완화된 방식의 규제 또는 대안적 규제방식의 존재 여부
활용성	○ 자문위원회의 존재 필요성과 실제로 활용되는 정도
중복성	○ 기관의 기능 또는 프로그램이 다른 기관의 기능 또는 프로그램과의 중복 정도 ○ 기관의 프로그램이 다른 기관의 프로그램과 통합 정도
공익성	○ 피규제집단, 기업, 기관의 이익보다는 공공의 이익을 우선적으로 고려한 법규변경의 노력
고충처리도	○ 제기된 고충의 신속한 처리 여부
시민참여도	○ 기관의 규칙제정과 정책결정에 있어서 피규제집단의 참여와 비교한 시민의 참여도 ○ 시민참여를 통한 기관의 목표와 부합되는 규칙의 제정 정도

기 준	내 용
상급기관의 요건충족도	○ 균등한 고용기회 보장, 개인의 권리와 프라이버시 보호 등에 대한 연방과 주정부의 요건 충족도
규칙의 공정성	○ 구성원의 이해관계와 상충되는 규칙의 제정 및 시행 정도
정보공개도	○ 기관이 자료공개를 준수한 정도
재정적 파급효과	○ 기관이 폐지될 경우 예상되는 연방간섭의 효과 또는 연방자금의 손실정도
수권법의 개정도	○ 기관으로 하여금 상기기준을 준수하도록 하는데 있어서 수권법규의 개정이 필요한 정도

출처 : 하혜수

미국의 일몰제도 성과 : 행정개혁수단으로서의 평가, 한국정책학회보 제8권 제2호, 1999. p. 281.

지방세 감면에 대한 일몰제의 경우 감면대상이 매우 다양하다는 점에서 각 감면대상별로 별도의 기준을 마련하는 것은 현실적으로 어려움이 따를 수 있으며 그 자체가 반듯이 효율적이라고 판단하기도 어렵다. 따라서 거시적인 접근방식에 따라 각 대상에 공통적으로 적용되는 기준을 마련하는 것이 보다 현실적인 문제를 피해갈 수 있는 대안이라고 판단된다. 다만 지방세 감면이라는 특정 대상이 갖고 있는 특징이 있다는 점에서 공통자대를 마련하더라도 지방세 감면제도의 특성이 반영될 수 있는 지표의 설정이 필요하다. 이러한 인식에서 먼저 지방세 감면에 대한 평가 기준을 설정하는데 고려해야 하는 점을 분석한다.

2. 지방세 감면 일몰제의 특성

가. 지방세 감면의 특성

일몰법제도를 감면법규의 존속기간이라고 정의할 때, 현행 법체계내에서 일몰제를 규정하고 있는 지방세법상의 대상에서는 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 감면세목이 재산과세에 집중되어 있다. 다시 말해 과세객체가 재산을 보유하고 있다는 사실인가 아니면 소득 또는 소비에 대한 과세인가를 기준으로 재산과세와 비재산과세로 구분할 수 있는데 지방세 자체가 재산과세 위주로 구성되어 있다는 것이다. 이로 인해 현재 감면되고 있는 대상을 과세로 전환하는데 상대적으로 어려움이 나타날 수 있다. 일반적으로 소득세는 소득에 대하여 과세하며 소비세는 소비행위를 대상으로 한다고 할 때 이러한 세목은 어느정도 담세력이 담보되어 있는 반면 재산과세 특히 보유과세의 경우는 단순히 재산을 보유하고 있는 상태라는 점에서 이를 과세대상으로 전환하는데 어려움이 나타날 수 있다는 것이다. 현행 지방세목중 취득세, 등록세는 취득단계에서 과세하는 세목이며, 재산세, 도시

계획세, 공동시설세, 종합토지세, 자동차세는 보유단계에서 과세하는 세목이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 세목을 과세로 전환하는 데는 조세저항, 담세력의 여부 등 상당한 정책적인 판단이 요구된다.

둘째, 조세회피의 가능성이 높다. 즉 지방세가 대부분이 재산과세이며 대장과세로 구성되어 있어 지역별로 세율을 차등화하거나 또는 과세전환 대상이 다를 경우 등록장소의 변경에 따라 조세회피 가능성이 나타날 개연성이 높다. 일례로 비행기등록지별로 탄력세율을 활용하여 차등적 세율을 부과할 경우 항공업체에서는 등록지를 변경하고자 하는 절세의 유혹에 빠지게 되고 자치단체별로는 조세경쟁이 발생하게 된다. 이러한 사례가 국가간에 나타날 경우 더욱 문제가 심각해 질 수 있다. 일례로 한국의 선박회사가 파나마 등 외국으로 등록지를 이전하는 경우가 이에 해당된다. 따라서 현재의 감면대상을 과세로 전환함에 있어 일시에 전환하기 보다는 100% 감면에서 50%, 50%에서 30% 등과 같이 사안에 따라 점진적 과세전환 방식이 요구된다.

셋째, 지방세 감면 결정에 지방자치단체의 자율성 증대. 즉 2009년 말에 지방세감면 조례승인제의 폐지가 예정되어 있다. 본 제도는 지방세 감면에 대하여 자치단체가 자율적으로 평가하여 존속여부를 판단하도록 하기 위한 제도이다.

지방세의 조세지출제도는 특정 정책목적을 수행하기 위해 지방세를 면제해주는 제도이지만, 그렇게 하기 위해선 일부에게 특혜를 줄 수 밖에 없고 이러한 특혜로 인해 조세의 형평성을 침해할 뿐 아니라 조세순응의 확보에도 어려움이 나타날 수 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 의사와는 무관한 조세손실이 유발되는 경우도 있어 지방자치단체의 과세 자율권이 침해되는 문제가 발생한 것 역시 사실이다. 이러한 문제에 대한 대안중의 하나로 제기된 것이 지방세 감면에 대한 조례승인권 폐지라고 볼 수 있다.

따라서 이전까지 지방자치단체의 감면 여부는 중앙정부의 의사가 중요한 결정요인이었지만 2010년부터는 자치단체에서 자율적으로 감면여부를 판단하게 된다. 이로인해 지방세 감면과 관련하여 지방자치단체의 자율성이 증가된 반면에 한편으로는 자치단체의 무분별한 감면정책 및 자치단체간 과도한 조세경쟁을 완화시킬 수 있는 제도적 장치의 마련이 요구되는 대목이다. 이 중 무엇보다도 자치단체 스스로가 감면 여부를 판단할 수 있는 준거기준의 마련이 필요하다고 볼 수 있다.

넷째, 조세지출대상의 지역간 불균형. 즉 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 조세지출 대상이 지역간에 불균등하게 분포되어 있을 때에도 유사한 문제가 발생할 수 있다. 다만 신세원의 개발시 세원의 불균등은 새로운 재정수입원에 대한 지역간 불균등

이지만, 감면의 대상이 불균등한 것은 현존 수입원의 잠식정도에 대한 지역간 불균등이라는 점에서 차이가 있을 뿐 지방재정상의 지역간 격차라는 점에서는 유사하다고 할 수 있다. 이러한 인식에서 조세지출의 지역간 불균형 여부를 살펴보면, 일반적으로 비과세·감면액의 지역간 불균형이 자치단체의 총세입이나 지방세보다도 큰 것으로 나타나고 있다⁶⁾. 따라서 지방세입의 지역간 불균형이 지방재정의 주요문제중에 하나라고 할 때 이보다 더 지역적으로 커다란 격차를 보이고 있는 지방세 비과세·감면대상의 분포도 우리 지방재정 현실이 안고 있는 문제라고 아니할 수 없다.

다섯째, 불필요한 조세우대 및 기득권화 경향. 즉 조세지출의 대상이 되는 단체가 규모나 소유재산등에서 자생력이 있을 경우, 이에 대한 조세우대는 당해 단체의 영리 및 재산증식을 도와주는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 해당단체의 자생력, 규모, 그리고 조세부담능력 등을 고려하여 조세우대 여부를 결정해야 하나, 현행 방법은 대상집단이 어느 용도에 재산을 사용하느냐만을 기준으로 조세우대를 하고 있다. 그 결과 실제로 조세우대의 혜택이 필요한 단체의 경우는 되지 않고 오히려 혜택이 없어도 충분히 자생력이 있는 단체에게 조세우대 하게되는 결과를 초래할 수도 있다. 뿐만 아니라 일단 조세지출대상에 포함되어 조세혜택을 보는 경우, 그 필요성이나 타당성이 소멸된 경우에도 계속하여 조세지출을 하는 경우가 있을 수 있다. 이러한 경향은 조세지출이 법규정에 의해 이루어지기 때문에, 법의 개정이 지연되어 발생할 수도 있지만, 수혜대상단체가 이익집단으로서 압력을 가하기 때문에도 발생할 수 있다. 그 결과 일단 조세지출대상에 포함되면 그 필요성 여부에 관계 없이 장기적인 혜택을 보게되어 기득권화되는 경향이 있다.

나. 지방세 감면 일몰제 운영의 특성

지방세 감면의 일몰제를 효율적으로 운용하기 위해서는 기간만료 후 감면대상에 대한 정확한 평가가 전제되어야 한다. 그러나 평가지표가 설정되어 있지 않은 것 외에도 평가체제 상에서도 다음과 같은 몇가지 문제가 발생하고 있다.

첫째, 감면주기가 매우 짧다는 점이다. 즉 지방세 감면대상이 무수히 많음에도 불구하고 현행 지방세 감면의 일몰제 주기는 3년으로 설정되어 있다. 이러한 이유로 감면대상을 모두 적실하게 평가하는데 어려움이 나타나게 된다. 일례로 미국의 경우 심사업무의 부담이나 일몰의 성과를 고려하여 4년에서 13년의 심사주기를 설정하고 있으며 가장 많이 선택하고 있는 심사주기는 8년에서 10년 정도로 구성되어 있다⁷⁾.

6) 김종휘, 지방세 비과세·감면과 지방재정 균등화와의 관계 분석, 지방행정연구, 2008, 9, pp. 244-246.

7) 하혜수, 미국의 일몰제도 성과: 행정개혁수단으로서의 평가, 한국정책학회보 제8권 제2호, 1999, p. 277.

한편 경기도 일몰제의 경우 법규에 대해서는 10년, 사업에 대해서는 5년의 일몰기간을 두고 있다. 감면대상의 특성에 따라 일몰주기는 달라질 수 있다고 하나 지방세 감면대상의 종류 및 수적 다양성 등을 고려할 때 3년의 주기는 모든 감면대상을 심사하는데 대단히 짧은 기간이라고 할 수 있다.

둘째, 감면대상이 자체심사 분석서를 작성하지 않는다. 즉 지방세 감면은 한번 대상이 되면 감면의 필요성 및 지방세 수입의 상황과 관계없이 지속되는 경향이 있다. 그러므로 이를 폐지하기 위해서는 객관적인 기준과 근거가 필요하며 저항을 극복해야하는 어려움이 존재한다. 일몰제도는 이러한 한계를 고려하여 폐지에정기간을 부여하고 그 기간 도래시 존속의 필요성 및 성과에 대한 입증책임을 감면대상에게 부과하는 특징이 있다. 결과적으로 일몰심사를 받는 대상은 존속여부를 입증해야 하는 부담을 안게 된다⁸⁾. 일례로 경기도의 경우 각 일몰대상의 심사시 실무부서에서 자체평가서를 작성하고 일몰위원회에서 이를 심사하는 과정을 거치고 있는데 반해 지방세 감면의 경우 이러한 과정이 제외되어 있다. 현행 일몰제의 운용과정에서 자체분석서를 작성하고 있지 않기 때문에 입증책임이 오히려 행정부에 있게 되고 그 결과 일몰대상 입장에서는 첫째, 일몰제에 대한 인지도가 낮아질 수 있으며, 둘째, 존속여부에 대한 부담을 지지 않고 셋째, 과세로 전환할 때 저항이 발생할 수 있는 여지가 있다.

3. 일몰제 성과측정 기준

일몰제도의 목적은 사업성과 제고, 규제완화, 대응성과 책임성 제고 등으로, 행정개혁수단으로서 다양하게 활용되고 있다. 다만 일몰제도는 법 또는 조례에 규정된 기간을 중심으로 존속여부를 판단한다는 점에서 기간완료 후 성과측정을 기본요소로 하고 있다. 이러한 성과측정이라는 기제를 통하여 감면대상에 대한 주기적인 심사와 평가를 실시하고 그 존속 여부를 판단하기 때문에 감면의 법적 책임성과 대응성을 높일 수 있으며 한번 도입되면 불필요한 제도로 항구적으로 존속되는 폐단이 시정되는 장점이 있다.

일반적으로 성과에 개념은 목표달성에 대한 기여, 정책으로 인해 비롯되는 바람직한 결과의 달성 및 성취과정 등 매우 다의적으로 이해되고 있다⁹⁾. 그리고 이에 대한 측정은 인적요인, 시스템요인, 상황요인 등 여러 가지 요인에 의해 영향을 받을 수 있다. 따라서 측정은 현시점에서의 결과 뿐만 아니라 과정 또 향후 전개될 수 있는 상황까지도 예측할 수 있을 때 적시성 있는 평가가 가능하게 된다.

8) Ewoh, Andrew I. E.,(1997). "Agency Heads Assessments of Sunset Review in Texas, USA.", Korean Review of Public Administration, 2(1), .p. 143.

9) 박중훈, 결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구, 한국행정연구원, 1999.

그러나 이러한 측정방식은 물리적, 환경적 요인 등에 의해 현실적으로 어려움이 발생할 수밖에 없으며 특히 지방세 감면의 경우 기간이 만료된 시점에서 평가를 하게되고 이러한 평가는 주기적으로 재평가가 이루어질 수 있다는 점에서 현시점에서의 결과를 대상으로 평가하는 것이 현실을 고려한 대안이 될 수 있다.

이러한 측면에서 인식할 때, 가장 핵심적인 측정항목은 “무엇을 달성하였는가?” 즉 효과성을 측정하는 것이라고 할 수 있다¹⁰⁾. 지방세 감면의 경우도 당초 설정된 목표를 어느정도 달성하였는지는 가장 중요한 측정대상이 될 수 있다. 이외에도 감면 이외의 다른 정책수단과의 관계 및 납세자와의 관계 등이 성과평가의 기준이 될 수 있다¹¹⁾. 물론 이 경우에도 입증책임은 수혜대상에게 있으며 정부에서는 수혜대상의 자체분석서를 근거로 판단하는 역할이 주어진다.

먼저 효과성의 경우는 기본적으로 애초에 의한 목적을 달성하였는지에 대한 판단기준으로 다음과 같은 요소를 측정할 필요성이 있다. 처음에 의도한 대상에게 혜택이 돌아갔는지, 납세자의 행태를 변화시켰는지, 의도하지 않은 효과가 나타났는지 그리고 이로 인해 뜻하지 않은 혜택을 보게 되는 납세자가 있는지 등

둘째, 다른 정책수단과의 관계에서는, 당해 목적을 달성하는데 최적의 수단인지 여부, 다른 정책목표와 상충되는지 여부 그리고 이를 달성하는데 정부간 행정비용의 부담정도 등이 중요 판단기준으로 될 수 있다.

마지막으로 수혜대상과의 관계에서는 조세부담이 공평하게 이루어졌는지 여부, 납세자의 조세접근성이 용이한지 여부 등이 중요 판단기준으로 설정될 수 있다

실제로 미국의 Minnesota에서는 조세지출의 효과성을 측정하는 기준으로 <표 11>과 같은 기준을 적용하고 있으며 이중 가장 중요한 항목으로 납세자의 행태변화를 제시하고 있다.

다만 일몰제를 평가함에 있어 우선시 되어야 할 부분이 감면대상별 목표를 확인하는 작업이지만 지방세 감면을 포함한 공공부문의 정책 목표는 명확하게 포착하기 어려운 상황들이 존재하고 있다. 특히 이윤을 추구하는 민간기업과 달리 공공부문의 목표는 다차원적이고 복잡한 체계를 구성하고 있는 특징이 있다. 이러한 다차원성은 감면대상의 가치와 집단의 다양성 등으로 인해 더욱 복잡해지는 성격을 지니고 있다. 따라서 각 개별감면대상별 정책목표를 확인하기 보다는 지방세 감면제도의 존립 이유에서 그 목표를 확인하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

10) 박해욱 외, 지방자치단체의 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 2004, p. 12.

11) Karen M. Benker, Tax Expenditure Reporting: Closing the Looohole in State Budget Oversight, National Tax Journal, vol. 34, no. 4, dec. 1986, p. 416.

〈표 11〉 미국 Minnesota주의 조세지출 측정기준

측정기준	측 정 항 목
효과성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 애초에 의도한 목적을 효과적으로 달성하였는가 ○ 처음에 의도한 사람에게 혜택이 돌아 갔는가 ○ 의도하지 않은 효과가 나타났는지의 여부 및 그 효과의 유익성 여부 ○ 조세지출의 목적이 정확하게 설정되었는지 또는 이로인해 뜻밖의 혜택을 보게 되는 납세자의 정도 ○ 조세지출에 의해 혜택을 보게 되는 활동과 행태간의 선호 여부 ○ 조세지출이 납세자의 행태를 어느정도 변화시키는지
정책수단과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부간 행정비용의 부담정도 ○ 당해 목적을 달성하는데 조세지출과 같은 재정적 수단이 최선이었는지의 판단 ○ 조세지출이 다른 정책목표와 상충되지는 않는가 ○ 상위정부의 조세체계가 더 강력한 효과를 발휘하고 있는데, 조세지출로 인해 상위정부의 조세체계에는 어떤 영향을 미치게 되는가
납세자 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 조세지출로 인한 조세부담이 응익적(ability to pay) 차원에서 공평하게 이루어 졌는지 여부 ○ 조세지출이 조세체계를 복잡하게 하였는지 또는 더 단순하게 하였는지의 여부

출처 : Karen M. Benker, Tax Expenditure Reporting: Closing the Looohole in State Budget Oversight, National Tax Journal, vol. 34, no. 4, dec. 1986.

V. 결 론

지방세 감면은 그 필요성에도 불구하고 세수잠식 등의 이유로 많은 부정적인 인식이 제기되어 왔다. 다만 2009년은 3년 주기의 지방세 감면에 대한 일몰주기가 완성되는 해이며 또 지방세감면 조례승인제의 폐지가 예정되어 있는 해라는 점을 고려하여 일몰제의 성과를 분석하고 개략의 성과측정의 준거 틀을 제시하였다.

분석결과 지방세 감면에 대한 일몰제의 성과는 어느 정도 있는 것으로 나타났다. 다만 연도별로 차이가 나타나고 있는 부분은 이를 평가할 준거기준이 없기 때문에 정책적인 판단에 의존하게 되고 그 결과 상황적인 요인이 작용하였기 때문으로 풀이된다.

일몰제에 대한 평가기준은 지방세 감면에 대한 목표를 기준으로 거시적인 접근방식을 취하는

것이 필요할 것으로 판단되며, 이때 고려할 대상으로는 효과성, 다른 정책수단과의 관계, 납세자 측면 등이 있으며 이러한 대상은 실제 외국에서 활용되고 있는 방법이기도 하다.

이외에 현행 일몰제 운영과정에서 개선이 필요한 부분은 3년으로 되어 있는 감면주기의 재설정 그리고 감면대상으로 하여금 지속적인 감면혜택을 받기 위해서는 자체심사 분석서를 작성토록 하는 것이다.

마지막으로 일몰제의 운용과정에서 감면 여부에 대한 판단을 위한 운영위원회(가칭 감면 일몰위원회)를 설치하여 과세로 전환시에 따르는 조세저항 등의 위험성을 대처할 수 있도록 하는 것도 필요할 것으로 판단된다. 🍷

