



## 일본 지방세 비과세·감면제도

남서울대학교 세무학과 교수  
유 태 현

### 1. 들어가는 글

오늘날 각국은 중앙정부와 지방정부가 실효성 있는 협력체계의 구축을 통해 국가발전의 기틀을 마련해야 하는 과제를 안고 있다고 해도 과언이 아니다. 이는 국가발전을 도모함에 있어 중앙정부 일방에만 의존하는 전략의 추진은 더 이상 소기의 성과를 담보하기 어려움을 시사한다. 국가란 지역이 모여 형성된 유기체이기 때문에 국가를 구성하는 각 지역의 성장을 통해 국가발전이 결정되는 것은 자연스런 현상이라고 할 수 있다. 이렇게 보면 중앙과 지역 간에 합리적인 협력체계를 구축하는 것은 국가발전을 이끄는 가장 기본적인 토대가 아닐 수 없다.

중앙과 지역이 원활한 협력체계의 구축을 통해 국가발전을 이끌 수 있기 위해서는 다음과 같은 여건의 조성이 요구된다. 첫째, 지역은 더 이상 국가를 구성하는 하부조직이 아니며, 중앙과 대등한 입장에서 협력하고 조화할 수 있는 독자적 주체라는 공감대의 형성이 필요하다. 지역의 위상에 대한 확고한 정체성 부여는 중앙과 지역의 협력 관계를 더욱 견고하게 만들어 주는 기초라고 할 수 있다. 둘째, 중앙과 지역이 맡아 담당해야 사무(업무)가 합리적으로 배분되어야 한다. 국가(중앙) 고유사무, 지방

고유사무, 중앙과 지방 간 협력사무 등이 적절히 구분됨으로써 그 특성에 맞게 처리될 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 셋째, 중앙과 지역이 당면현안에 대하여 상호 입장을 조율하여 반영하고, 적절한 대안을 도출할 수 있는 실질적인 통로가 마련되어야 한다. 중앙정부가 지방자치단체를 대상으로 정책을 통보하거나 홍보하는 방식은 지양되어야 한다. 중앙과 지방이 관련된 현안의 합리적 해결을 위해 협력하며 함께 대안을 찾는 실질적 협의체를 만들어 운영하는 방안 등을 모색할 필요가 있다. 넷째, 지역이 스스로의 역량을 확충하고 발전시킬 수 있는 자생적 성장 메커니즘의 정착을 위해 필요한 조치가 시행되어야 한다. 각 지역이 특색을 살린 지역산업을 육성하여 지역경제의 활성화를 도모하고, 그것이 지역주민의 복리증진과 지역 재정력의 강화로 이어질 수 있어야 한다. 이러한 여건을 만들기 위해서는 지역 주도적 발전전략의 수립과 추진, 내발적 투자의 확대와 외부로부터의 투자 유치, 기업하기 좋은 환경의 마련 등 다양한 대책이 강구되어야 한다. 또한 지역경제 활성화의 결과가 취약한 지방 재정력의 강화로 연결될 수 있도록 현행 지방재정조정제도와 지방세제를 개편하는 방안도 적극적으로 추진되어야 할 것이다<sup>1)</sup>.

위와 같은 여건의 달성을 위해서는 단기, 중·장기 차원에서 실효성 있는 대책을 마련하여 지속적으로 시행해야 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다. 덧붙여 말하면 향후 국가의 대외경쟁력과 위상은 중앙과 지방이 유기적으로 연계되어 효율적으로 작동하는 국가발전 시스템을 얼마나 빠르고 정교하게 구축하느냐에 달려 있다는 것이다.

우리나라의 지방정부(지방자치단체)는 취약한 재정여건으로 말미암아 지역발전과 주민복리증진을 위한 지역사업의 추진이 쉽지 않은 상황이다. 2009년 당초예산 기준으로 볼 때 우리나라 지방자치단체 재정자립도 평균은 53.6%에 불과한 실정이다<sup>2)</sup>. 지방정부의 열악한 재정여건을 개선하기 위해서는 무엇보다도 자체재원의 확충이 이루어져야 한다. 자체재원의 확충을 위해서는 중앙에 편중된 재원의 지방이양, 지방세제의 세수신장성 제고, 지방정부 과세자주권의 실질적 강화 등의 조치가 요구된다. 아울러 지방재정조정제도와 지방세 비과세·감면제도 운용 전반을 검토하여 합리적으로 개선하는 방안도 함께 모색되어야 할 것이다.

우리나라의 지방세 비과세·감면은 그 규모가 지속적으로 확대되는 추세를 나타내

1) 그 이외 해외여건 변화를 반영한 신축적인 국가발전 전략의 수립과 추진, 상호 보완적인 지역 간 네트워크 체계의 구축, 정보의 확산을 통한 중앙과 지역 간 교류의 확대 등의 방안도 필요할 것이다.  
2) 행정안전부, 『2009년 지방자치단체 예산개요』, 2009.4, p.109.

고 있다<sup>3)</sup>. 2007년 결산기준 지방세 비과세·감면 추정액은 97,266억으로 그 해 지방세 징수액(435,243억)의 22.3%에 이르고 있다. 이는 현행 지방세 비과세·감면제도가 지방정부 과세권의 침해는 물론 취약한 지방재정 여건을 더욱 곤궁하게 만드는 원인으로 작용하고 있음을 의미한다. 따라서 지방세 비과세·감면제도의 합리적 개선은 지방정부뿐만 아니라 중앙정부 차원에서도 중요한 과제가 아닐 수 없다.

본고는 일본 지방세 비과세·감면제도를 살펴봄으로써 향후 우리나라 지방세 비과세·감면제도의 바람직한 운용 방향 설정에 유용한 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적에 따라 이하의 각 장은 다음과 같이 구성하였다. 제2장에서는 일본 지방세 비과세·감면제도를 살펴보기에 앞서 지방세의 과세근거와 체계에 대하여 알아보았다. 제3장에서는 일본 비과세제도의 현황과 특징에 대해 살펴보았다. 제4장에서는 일본 지방세 감면제도의 운용사례를 소개하였다. 제5장에서는 일본 지방세 비과세·감면제도의 최근 동향에 대하여 알아보았다. 마지막으로 제6장에서는 일본 지방세 비과세·감면제도가 우리나라에 주는 시사점을 제시하였다<sup>4)</sup>.

## 2. 일본 지방세의 과세근거와 체계

### 가. 지방세의 과세근거

일본 지방세의 과세근거는 헌법, 지방자치법에 규정되어 있으며, 각 지방세목별 부과징수 등에 관한 내용은 지방세법에 규정되어 있다.

일본 헌법 제92조는 ‘지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본래의 취지에 입각하여 법률로 정한다’ 라고 규정함으로써 지방세를 부과할 수 있는 근거를 마련해 놓고 있다. 한편 일본 지방자치법 제10조 제2항은 ‘주민은 법률이 정하는 바에 따라 그가 속한 지방공공단체의 의무제공을 평등하게 제공받을 권리를 갖으며 그

3) 지방세 비과세·감면 추정액이 지방세 징수액에서 차지하는 비중은 2003(8.1%), 2004(9.4%), 2005(9.8%), 2006(19.5%), 2007(22.3%)로 매년 확대되는 추세를 나타내고 있다. 자세한 내용은 행정안전부, 『지방세정연감』, 각 연도를 참조하기 바란다.

4) 이하의 내용은 김완석·유태현·김대영·정지선(2009), 「지방세 비과세·감면제도 개선에 관한 연구」, 한국재정정책학회, 2009.2; 국중호·김대영·유태현(2008), 「일본 지방세 비과세·감면제도 연구」, 한국지방재정학회, 2008.8; 김완석·송쌍중·박훈·유태현(2005), 「지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.4를 인용하여 정리하는 방식으로 구성하였다.

부담을 분담할 의무가 있다' 라고 함으로써 지방세 부과에 근거를 명시하고 있다.

일본 지방자치법 제223조는 지방세 부과에 근거를 좀 더 분명하게 밝히고 있는데, 동 조항에 따르면 '보통지방공공단체는 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있다' 라고 규정되어 있다. 이는 일본 지방자치단체가 지방세를 부과하고 징수할 수 있는 직접적인 근거 규정에 해당한다. 한편 일본 지방세법도 지방세 부과 징수에 대하여 규정하고 있는데, 동법 제2조를 보면 '지방자치단체는 이 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있다' 고 하여 지방자치법에서와 마찬가지로 취지의 규정을 두고 있다.

일본 지방세법 제3조에 따르면 '지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 대한 규정은 당해 지방자치단체의 조례에 따라야 한다' 라고 되어 있다. 이는 일본의 경우 지방세 부과징수에 대한 세부적 규정은 조례주의 입장을 취하고 있음을 의미한다. 한편 지방세를 부과 징수하기 위한 구체적인 절차와 관련해서는 지방세법 제3조의 2를 통해 '지방자치단체의 장은 전항의 조례 실시를 위한 절차 기타 시행에 필요한 사항을 규칙에서 정할 수 있다' 고 하여 지방자치단체장의 '규칙제정권' 을 명기하고 있다.

이상을 통해 알 수 있듯이 일본의 경우 우리나라와 마찬가지로 지방세법은 지방자치단체가 부과 징수할 수 있는 세목 등의 큰 틀을 정하고 지방자치단체 조례는 지방세법의 범위 내에서 구체적인 지방세 부과 징수에 관한 내용을 규정하고 있다. 주목할 점은 대개의 지방세 조례는 법령 등에 규정이 없는 사항에 대하여 조례에 따를 것을 명시하는 '과세의 근거규정' 을 두고 있다는 것이다<sup>5)</sup>.

## 나. 지방세의 편제

제2차 세계대전 종료 직후 일본에 주둔했던 연합군사령부(GHQ)의 요청에 따라 1949년 5월 10일에 미국의 샤우프(C.Shoup) 박사를 주축으로 하는 세계 사절단이 일본을 방문하였다. 샤우프 사절단은 그 해 9월 15일에 세계 권고를 발표하였다. 샤우프 세계 권고안은 일본이 직접세 중심의 근대적 세제를 구축하는데 절대적 기여를 하였으며, 현재와 같은 세제 틀을 형성하는데 가장 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

5) 東京都(2007) 『東京都都税条例・規則集』을 보면, 조례 제1조를 통해 '동경도세 및 그 부과 징수에 있어 법령 등에 따로 규정이 없는 것은 본 조례가 정하는 바에 따른다' 라고 규정하고 있다.

〈표 1〉 일본 조세체계

국세	보통세(20개)	소득세, 법인세 상속세, 소비세 주세, 담배세 휘발유세, 석유가스세 항공기연료세, 석유석탄세 자동차중량세, 관세 톤세, 인지세 지가세, 등록면허세 담배특별세, 지방휘발유세 지방법인특별세, 증여세	
	목적세(2개)	특별톤세, 전원개발촉진세	
지방세	도부현세 (15개)	보통세(10개)	도부현민세, 사업세 지방소비세, 부동산취득세 도부현담배세, 골프장이용세 광구세, 고정자산세(특별분) 자동차세, 법정외보통세
		목적세(5개)	경유인취(거래)세, 자동차취득세 수렵세, 수리지역세 법정외목적세
	시정촌세 (15개)	보통세(7개)	시정촌민세, 고정자산세 <sup>6)</sup> 경자동차세, 시정촌담배세 광산세, 특별토지보유세 법정외보통세
		목적세(8개)	입탕세, 사업소세 도시계획세, 수리지역세 공동시설세, 택지개발세 국민건강보험세, 법정외목적세

주 : 국세 중 지가세는 1998년부터 과세정지됨

자료 : 日本財務省(<http://www.mof.go.jp>)

日本總務省自治稅務局(<http://www.soumu.go.jp>)

〈표 1〉은 2009년 현재 일본 세제의 편제를 정리하여 보여주고 있는데, 우리나라와 비교할 때 국세와 지방세 모두 많은 세목으로 구성되어 있다. 지방세제는 도부현세(광역자치단체세), 시정촌세(기초자치단체세), 기타(지방양여세)<sup>7)</sup>로 구분된다. 도부현

6) 이때 고정자산세는 국유자산 등 소재 시정촌교부금을 포함한다.

7) 지방양여세는 국세로 징수하여 지방자치단체에 양여되며, 그 세수의 사용용도가 비제약적이다. 2009년 현재 지방양여세는 세부적으로 지방도로양여세, 석유가스양여세, 자동차중량양여세, 항공기연료양여세, 특별톤양여세, 지방법인특별양여세의 6개 항목으로 구성되어 있다.

세와 시정촌세양자는 거의 별도의 세목으로 구성되어 있다<sup>8)</sup>.

일본 지방세제는 우리나라와 마찬가지로 보통세와 목적세로 구성되어 있는데, 그 세수의 90% 이상은 보통세 세수에 해당한다. 도부현세 가운데는 도부현민세, 사업세, 지방소비세가 기간세로 되어 있으며, 시정촌세의 경우는 시정촌민세와 고정자산세가 기간세 역할을 하고 있다<sup>9)</sup>.

〈표 2〉는 2009년 현재 광역자치단체인 도도부현(都道府縣)과 기초자치단체인 시정촌(市町村)의 법정외세목 현황을 정리하여 보여주고 있다. 동 표에 따르면 도도부현은 8개 세목의 법정외세를 과세하고 있는데, 그 가운데 보통세는 5개이며, 목적세는 3개이다. 한편 시정촌의 경우 보통세 5개와 목적세 4개를 합한 9개의 법정외세를 과세하고 있다. 이는 일본 지방자치단체가 우리나라의 경우보다 폭넓게 과세자주권을 행사하고 있음을 의미한다.

〈표 2〉 일본 지방자치단체 법정외세목 현황

도도부현(都道府縣)		시정촌(市町村)	
보통세	목적세	보통세	목적세
① 석유가격조정세 (1개 지방자치단체)	① 산업폐기물세등 (27개 지방자치단체)	① 모래채취세 (3개 지방자치단체)	① 유어세(遊漁稅) (3개 지방자치단체)
② 핵연료세 (11개 지방자치단체)	② 숙박세 (1개 지방자치단체)	② 별장등소유세 (1개 지방자치단체)	② 환경미래세 (1개 지방자치단체)
③ 핵연료등취득세 (1개 지방자치단체)	③ 노리쿠라환경보전세 (1개 지방자치단체)	③ 역사와문화환경세 (1개 지방자치단체)	③ 사용후핵연료세 (1개 지방자치단체)
④ 핵연료물질등취득세 (1개 지방자치단체)		④ 사용후핵연료세 (1개 지방자치단체)	④ 환경협력세 (1개 지방자치단체)
⑤ 임시특별기업세 (1개 지방자치단체)		⑤ 협소주호집합주택세 (狹小住戶集合住宅稅) (1개 지방자치단체)	

일본의 법정외세 운용실태를 살펴보면 그 세수 규모나 도입 자치단체 수는 많지 않

8) 일본의 광역자치단체는 1개 都(도쿄), 1개 道(홋카이도), 2개 府(교토, 오오사카), 43개 縣(현)으로 구성되어 있으며, 그 하위의 기초자치단체로는 특별구(特別區), 시(市), 정(町), 촌(村)이 있다. 광역자치단체인 동경도와 그 산하 기초자치단체에 해당하는 특별구는 다른 기초자치단체인 시정촌과는 다른 지방세 체계를 가지고 있다. 동경도의 23개 특별구는 시정촌세에 대하여 과세권을 가지고 있지만 일부 세목(고정자산세, 특별토지보유세, 법인의 시민세, 사업소세, 도시계획세)은 都稅로서 동경도가 과세하여 그 세수를 특별구에 배분하고 있다. 따라서 都稅는 원칙적으로 도부현세(道府縣稅)에 관한 규정을 적용받고 있다(지방세법 제1조 제2항).

9) 도부현민세와 시정촌민세를 합하여 주민세라고 부른다. 도부현의 사업세에는 개인분과 법인분의 사업세가 있는데 그 중에서도 법인분이 대부분을 차지하고 있다.

은 상황이다. 따라서 그 가치와 성과에 대해서는 상반된 평가가 존재한다. 하지만 법정외세제도는 지방자치단체가 조례를 통해 독자적인 과세자주권을 행사할 수 있는 유용한 수단이라는 점은 분명하며, 일부 지방자치단체의 경우 동 제도를 활용하여 부족한 재원을 확충하고 있는 것도 사실이다.

우리나라의 지방자치단체는 법률을 벗어나 지방세 세목, 과세대상(과표), 세율 등을 결정할 수 없는 제약(조세법률주의)을 받고 있다. 이러한 현실을 고려할 때 일본의 법정외세제도는 우리나라 지방자치단체의 과세자주권 확대 방안을 모색함에 있어 적지 않은 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

#### 다. 지방세제의 특징

일본 지방세제는 우리나라와 마찬가지로 보통세와 목적세를 과세하고 있으며, 부과절차도 대체로 유사한 특징을 가지고 있다. 반면 다음과 같은 점은 일본과 우리나라 지방세제의 차이라고 할 수 있다.

첫째, 일본의 경우 전체 조세액에서 지방세 세수가 점유하는 비중이 40%를 상회(지방양여세 포함할 경우 47%안팎)하고 있다. 이는 우리나라(20% 안팎)보다 월등히 높은 수준이며, 일본 지방자치단체 세입구조의 상대적 안정성을 보여주는 대표적인 증거가 된다.

둘째, 일본 광역자치단체(도도부현)와 기초자치단체(시정촌)의 지방세 체계는 우리나라의 경우와 비교할 때 세목 수가 많을 뿐만 아니라 복잡하다. 이는 최근 세목 간 소화(축소)를 추진하고 있는 우리나라와는 대조적인 양상이라고 할 수 있다.

셋째, 과세유형별 세수 규모를 보면 일본의 경우는 전체 지방세 세수에서 소득과세와 소비과세가 차지하는 비중이 상대적으로 높은 상황이다<sup>10)</sup>. 반면 우리나라는 재산과세 비중이 압도적으로 높지만, 소득 및 소비과세 비중이 미약하여 지방세제의 세수신장성이 낮은 한계를 나타내고 있다.

넷째, 일본은 지방자치단체 조례를 통해 법정외세를 과세하는 등 우리나라와 비교할 때 지방세 과세자주권을 실질적으로 보장하는 장치가 잘 마련되어 있다. 우리나라의 지방자치단체는 조세법률주의에 묶여 지방세제 운용에 있어 자율성이 아직 미약한 상태이다. 따라서 향후 지방세 과세자주권 강화를 도모함에 있어 일본 사례의 시사점을 적극 활용할 필요가 있을 것으로 판단된다.

10) 자세한 내용은 국중호·김대영·유태현(2008), 「일본 지방세 비과세감면제도 연구」, 한국지방재정학회, 2008.8, p. 27을 참조하기 바란다.

다섯째, 일본 지방세의 과세방식은 지방자치단체 독립세, 국가와 광역 간 공동세(지방소비세), 법정외세, 법정임의세, 기타(지방양여세)<sup>11)</sup> 등으로 구분할 수 있다. 반면 우리나라 지방세의 과세방식은 지방자치단체 독립세, 국세 부가형 지방세(주민세 소득할), 광역자치단체와 기초자치단체간 공동세(재산세공동과세), 기타(지방교육세, 도시계획세, 소방공동시설세 등)로 구분된다<sup>12)</sup>. 이와 같은 과세방식의 차이는 그 나라의 역사, 문화, 정치경제 환경이 다르기 때문에 빚어지는 현상이라고 할 수 있다.

### 3. 일본 지방세 비과세제도의 현황

#### 가. 비과세의 의의와 범위

비과세는 ‘특정한 자 또는 특정한 항목에 대해 법률로 과세물건의 범위로부터 제외하여 처음부터 납세의무를 성립시키지 않는 조치’를 의미한다. 따라서 지방세 비과세는 지방세 부과징수를 금지하는 것이기 때문에 지방자치단체 과세권을 처음부터 부여하지 않는 조치에 해당한다.

국세에서 규정하는 비과세는 그 포괄 범위가 전국 수준이며, 공익상의 필요, 담세력의 감소나 상실, 징세행정 집행상의 곤란이 있을 경우에 세부담을 제외하는 조치를 말한다. 반면 지방세 비과세는 전국적으로 공익성이 있다고 말하기는 어려우나 지방차원에서 그 공익성이 인정되는 것에 대해 과세권을 행사하지 않는 조치이다.

일본 지방세 비과세조치의 유형은 <표 3>이 보여주는 바와 같이 1)납세의무자의 공공적 성격을 고려한 비과세조치, 2)공공적 시설을 고려한 비과세조치, 3)사회정책을 고려한 비과세조치, 4)주택정책을 고려한 비과세조치, 5)산업정책을 고려한 비과세조치, 6) 교통정책을 고려한 비과세조치, 7) 공해정책을 고려한 비과세조치, 8)물가정책을 고려한 비과세조치, 9)세제상의 이유에 따른 비과세조치로 구분된다. 하지만 이와

11) 일본의 지방양여세는 지방자치단체가 징수하지 않는다는 점에서 본래의 지방세와는 다른 특징을 가지고 있다. 지방양여세는 재정조정을 위한 복잡한 배분방식을 따르지 않고 있으며, 사용용도가 포괄적이기 때문에 지방교부세와도 다르다. 따라서 지방양여세는 납세자의 편의와 세원의 지역적 편중 문제를 해소하기 위해 국세로 징수하여 지방자치단체에 양여하는 지방세라고 할 수 있다.

12) 지방교육세, 도시계획세, 소방공동시설세는 재산세 등에 덧붙여 과세된다는 점에서 볼 때 범주적으로 부가세(sur-tax)에 해당한다. 한편 소방공동시설세는 임의세의 특징을 함께 가지고 있다.



같은 범주가 일본 지방세법에 규정되어 있는 모든 비과세조치를 포괄하지는 못하며, 구체적인 내용은 지방세법의 각 세목별 비과세조치를 살펴보아야 한다<sup>13)</sup>.

〈표 3〉 일본 지방세 비과세제도의 현황

도입취지	비과세대상	비과세 세목
납세의무자 성격 고려	1) 국가, 지방자치단체 및 이에 준하는 단체 2) 일본적십자사 등 공공단체	- 도부현민세, 시정촌민세, 사업세, 부동산취득세, 자동차세, 고정자산세, 경자동차세, 특별토지보유세, 자동차취득세, 사업소세, 도시계획세 * 국가 및 지방자치단체 소유의 고정자산 중 대부자산, 공항용자산 등에 대하여는 고정자산세를 대신하여 국유자산 등 소재시정촌 교부금 교부 - 도부현민세, 시정촌민세, 사업세, 부동산취득세, 고정자산세, 특별토지보유세, 사업소세, 도시계획세 * 부동산취득세, 고정자산세, 특별토지보유세, 도시계획세 : 사업용에 한정
공공시설에 대한 고려	요수해방지용 수로(用懸수로), 담수지, 제방 및 도랑 등	부동산취득세, 고정자산세, 특별토지보유세, 도시계획세
사회정책상 고려	1) 생활부조자, 장애인, 미성년자, 노년자, 과부·홀아비, 일정소득 이하로 조례가 정하는 자 등 2) 의료에 대해 지급받은 금액 및 당해 의료와 관련하여 소요된 경비 3) 사회복지사업 또는 갱생보호사업에 공하는 고정자산 및 생활보호법에 의한 보호시설, 아동복지법에 의한 아동복지시설, 신체장애자복지법에 의한 신체장애자갱생구호시설 등 3) 일본적십자사 소유 자동차 중 당해 사업에 사용하는 구급차 기타 유사한 것으로 조례로 정하는 것	- 도부현민세와 시정촌민세(소득할 및 균등할) - 사업세 - 부동산취득세, 고정자산세 - 자동차세
주택정책상 고려	1) 일정규모의 주택 신축 : 집 한 채당 가격에서 1,200만円 공제 등 2) 주택용지 3) 200㎡이하 소규모주택용지 4) 2008년 3월31일까지 신축된 일정조건 주택	- 부동산취득세 - 고정자산세 - 고정자산세 - 고정자산세
산업정책상 고려	1) 500톤 이상의 외항선박, 준외항선박으로 일정톤수 미만, 내항선박, 외항선박으로서 일정 일수 이상 취항 선박 2) 국제노선전용 취항 항공기	- 고정자산세 - 고정자산세
교통정책상 고려	1) 철궤도의 교량 신설 또는 개량으로 부설된 노선설비 2) 설치된 철도궤도 또는 도로를 입체교차하기 위한 입체교차 시설 중 노선설비	- 고정자산세

13) 지방세 비과세 조치에는 지방자치단체 과세가 법률(지방세법)상 금지되어 있지 않기 때문에 지방자치단체가 과세할 수 있지만, 지방자치단체 스스로가 과세권을 행사하지 않는 비과세(과세 제외)도 있다.

	<p>3) 철도사업자 또는 궤도경영자가 제조한 차량 중 일정규모의 것으로 당해 사업용</p> <p>4) 궤도경영자 등이 하천사업 등 필요한 것을 위하여 신설 또는 개량한 노선설비</p> <p>5) 철도사업자 또는 궤도경영자가 시가화 구획 내에서 철도 궤도용으로 쓰는 지하도 또는 철도 위 육교 중 일부</p>	
공해정책상 고려	<p>* 2008년 3월 31일까지 취득한 다음 시설</p> <p>1) 광재(鑛滓<sup>1)</sup>), 갱수(坑水), 폐수 또는 광연(鑛燃) 처리 관련 시설</p> <p>2) 오수, 폐액(廢液) 처리시설</p> <p>3) 매연처리시설</p> <p>4) 지정물질의 배출 및 비산(飛散) 억제를 위한 시설</p> <p>5) 쓰레기 처리시설 및 일반폐기물의 최종처분장</p> <p>6) 산업폐기물 처리시설(10과 14는 제외)</p> <p>7) 질소산화물 발생을 억제하거나 또는 현저하게 감소시키기 위한 연소개선설비</p> <p>8) 공공하수도를 사용하는 자가 설치한 제외시설</p> <p>9) 다이옥신 종류의 처리시설</p> <p>10) 폐유, 폐플라스틱류 등의 처리시설</p> <p>11) 소, 돼지, 말의 분뇨처리시설</p> <p>12) 지하수의 수질정화시설</p> <p>13) 토양 오염제거 시설</p> <p>14) 산업폐기물처리시설(일정의 것을 태우는 소각시설)</p> <p>15) 일반분진처리시설</p> <p>16) 매연처리를 위한 시설</p> <p>17) 우량갱신투자설비(1- 3, 5-9까지와 관계되는 것)</p>	- 고정자산세
물가정책상 고려	<p>1) 지방세 독자적 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 농업 및 임업 등</li> <li>- 물가정책상 요금규제를 하는 공익사업</li> </ul> <p>2) 국세의 경감에 따른 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법인세법 또는 조세특별조치법에 의하여 법인세액이 경감되는 법인</li> <li>- 소득세법 또는 조세특별조치법에 의하여 소득세액이 경감되는 개인</li> <li>- 사업소득 산정시 기술 등의 해외거래와 관련된 소득의 과세 특례 등의 제외 영향, 그리고 법인세법, 소득세법, 조세특별조치법 등에 규정되고 있는 소득계산의 경감조치의 영향</li> </ul>	<p>- 사업세</p> <p>- 고정자산세</p> <p>- 법인세할 도부한시정촌민세</p> <p>- 소득할 도부한시정촌민세</p> <p>- 사업세</p>
세제상 고려	<p>1) 광물의 채굴사업</p> <p>2) 자동차 및 경자동차 등</p> <p>3) 경유</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선박동력원에 공하는 경우</li> <li>- 해상보안청 등이 설치 관리하는 항로표지 등 전원용에 공하는 경우</li> <li>- 철궤동용차량의 동력원에 공하는 경우</li> <li>- 농업, 임업 종사자 동력 경작기의 동력원에 공하는 경우</li> <li>- 도자기제조업 등을 영위하는 자가 도자기의 제조공정에 필요한 경우</li> </ul> <p>4) 국가 또는 지방공공단체 소유 고정자산으로 국유자산 등 소재 시정촌교부금의 대상이 되는 것</p>	<p>- 사업세</p> <p>- 고정자산세</p> <p>- 경유인수세</p> <p>- 고정자산세</p>

일본 지방세 비과세 조치는 처음부터 납세의무를 성립시키지 않는 조치뿐만 아니라 과세표준의 조정이나 세액감면 등의 감면조치도 포함하는 개념으로 사용되고 있다<sup>14)</sup>. 이는 일본의 경우 지방세 비과세와 관련하여 그 정의와 범위 등을 법률에 엄격히 규정하여 시행하고 있지는 않음을 시사한다<sup>15)</sup>.

## 나. 비과세와 감면의 비교

비과세, 면제, 감면, 세액공제 등의 특별조치는 그 각각의 취지나 조세법적 의미가 서로 다른 수단이지만, 모두 세금을 줄이는 정책수단이라고 할 수 있다. 부연하면 납세자의 세금을 줄여주는 방법으로는 비과세(tax exclusion), 면제(tax exemption, 면세), 감면(tax deduction), 세액공제(tax credit) 등이 있다.

비과세(tax exclusion)는 과세대상을 과세요건의 하나인 과세물건에 포함시키지 않거나, 당해 과세대상(물건)의 소유자나 귀속자를 납세의무자의 범위에서 제외시킴으로써 납세의무가 성립하지 않는 것을 말한다.

면제(tax exemption)는 정상적으로 과세가 가능하나 특정 납세자나 특정행위에 대해 세법에 근거를 두고 세금을 제외하도록 규정하는 것을 말한다. 예컨대 미국의 경우 휘발유세 수입이 도로 보수를 위해 사용되고 있다는 점을 감안하여, 상당수의 주 정부는 농민을 대상으로 농업장비에 사용되는 휘발유세를 면제(면세)하고 있다. 이는 농민이 농업장비를 사용할 때 들어가는 휘발유가 도로가 아닌 농지에서 사용되기 때문이다.

감면(tax deduction)은 세법에서 규정하는 특정 목적을 위해 허가된 과세표준(tax base)으로부터 일정금액을 차감하여 세금을 줄여주는 조치를 말한다. 감면은 과세요건이 갖추어지고 납세의무가 성립 또는 확정되었지만 납세의무자의 신청 또는 과세권자(과세관청)의 직권으로 납세의무의 전부 또는 일부를 소멸시켜 주는 조치를 가리킨다. 예컨대, 미국의 개인소득세를 보면 납세준비비용에 대해서는 감면을 인정하고 있다. 또한, 조세환급을 받기 위해 회계사를 고용하여 그 비용을 지불하는 경우, 그 비

14) 일본의 지방세 비과세조치는 지방세법 본칙(48건)보다는 부칙(76건)에서 더 많이 규정되어 있다.

15) 우리나라의 지방세 비과세·감면제도는 지방세법, 조세특례제한법, 지방자치단체 감면조례를 근거로 하여 시행되고 있다. 세부적으로 지방세 비과세는 지방세법에만 규정되어 있으며, 지방세 감면은 지방세법, 조세특례제한법, 지방자치단체 감면조례 모두에 규정되어 있다. 현행 지방세 비과세제도는 크게 ①국가 등에 대한 비과세, ②용도구분에 의한 비과세, ③천재 등으로 인한 대체취득에 대한 비과세, ④토지수용으로 인한 대체취득에 대한 비과세 및 형식적인 소유권의 취득 등에 대한 비과세의 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

용은 과세소득으로부터 공제하여 세금을 줄여주는 조치를 취하고 있다.

한편 세액공제(tax credit)는 산출된 세액으로부터 일정액을 감액하는 것을 말한다. 예컨대, 미국 법인세법에서는 기업에 대한 이중과세를 방지하기 위하여 외국에서 지불한 세액을 공제하는 조치를 취하고 있다.

이상과 같은 비과세, 면제, 감면, 세액공제의 조치가 있는 경우 실효세율은 명목세율에 비해 낮아지는 결과가 초래된다<sup>16)</sup>. 한편 경제학적 관점에서 보면 비과세나 면제 모두 세금이 부과되지 않는다는 의미에서는 차이가 없기 때문에 그 경제학적 효과도 같게 되지만 조세법적 입장에서는 양자가 구분된다.

경제학적 입장과는 달리 조세법은 비과세, 면제, 감면을 구분하고 있다. 이미 성립되어 있는 조세채무의 전부를 조세채권자인 공공단체(지방자치단체 포함)가 포기하고 소멸시키는 것을 「면제」라고 하고, 그 일부를 포기하고 소멸시키는 것(일부면제)을 「경감」이라 부르며, 양자를 합하여 「감면」이라고 할 수 있다. 한편 비과세는 공공단체의 의사에 관계없이 세법 등에 근거를 두고 전국적으로 그 대상에 대하여 과세를 일률적으로 금지하는 것을 말한다. 즉 비과세는 세법에 근거하여 당해 대상을 과세객체 선택에서 제외하는 것이다. 이러한 비과세는 당해 대상을 과세객체로 선택하여 이에 과세하면서 특별한 이유가 있는 경우에 대하여 세수의 전부 또는 일부를 줄여주는 조세 채무의 감면과는 성격이 다르다. 정리하면 비과세는 과세요건 중 한 가지 이상을 배제하여 당초부터 납세의무가 성립되지 않는 것이지만 감면(면제나 경감)은 납세의무가 성립되거나 확정된 것을 과세권자가 별도의 행정처분에 의하여 납세의무를 소멸시키는 것이다.

일본의 경우 지방세 비과세, 감면 등은 각 세목별로 규정되고 있으며, 각각의 자치단체의 특별사정이 다르기 때문에 모든 세목별, 자치단체별로 모두 망라하여 비과세, 감면 등을 비교하기는 쉽지 않은 상황이다.

#### 다. 비과세제도의 특징

일본의 지방세 비과세제도는 그 대상을 설정함에 있어 명확한 구분 기준을 두고 있지 않으며, 공익목적의 실현 등을 추구하고 있다. 그 이외 일본 지방세 비과세제도의 주요한 특징으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

16) 여기서 명목세율은 과세베이스에 적용되는 세법상의 세율을 의미하며, 실효세율은 비과세, 면제, 감면, 세액공제의 조치가 이루어진 다음에 적용되는 세율을 의미한다.

첫째, 일본 지방세 비과세는 감면의 경우와 마찬가지로 특례조치에 의해 규정되어 있다. 여기서 특례조치는 고정자산세 및 도시계획세 등 지방세에 대한 비과세 조치만이 아니라, 세액의 감액조치, 과세표준에 대한 특례조치 등을 포함하는 의미를 갖는다<sup>17)</sup>. 우리나라 지방세 비과세(넓게는 감면 포함)도 특례조치를 통해 규정되고 있기 때문에 이 점은 일본의 경우와 같다.

둘째, 일본의 지방세 비과세는 지방자치단체 세수(세입)에 적지 않은 영향을 미치고 있으며, 지방자치단체 과세권을 제약하는 문제점을 나타내고 있다. 일본의 비과세 등 특별조치는 국세와 지방세가 연동되는 방식으로 운영되고 있기 때문에 국가에 의한 비과세 조치는 지방자치단체의 과세권에 중대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나 최근 지방분권추진일괄법의 제정과 더불어 국가(중앙정부)와 지방자치단체 간의 관계가 주종관계에서 대등·협력관계로 변화하고 있다. 그 영향으로 지방자치단체의 자주성이 보다 강조되고 있다. 이러한 변화는 우리나라 지방세 비과세제도의 합리적 운용을 위해 참고할 사항이 아닐 수 없다.

셋째, 일본 지방세법은 비과세 이외에도 감면(면제와 경감), 불균일과세 등의 규정을 마련해 두고 있다. 이와 같은 조치들은 지방세법에서 일괄적으로 규정하고 있는 비과세와는 달리 지방자치단체의 자주적 판단으로 일정 범위 내에서 지방세 세부담의 경감을 도모할 수 있는 장치에 해당한다<sup>18)</sup>. 유의할 점은 비과세 특별조치나 어떤 ‘특별한 사정’을 감안하여 적용하는 감면 또는 불균일과세 등은 이들 규정의 적용으로 인한 피해보다 이익이 더 크다고 할 때 인정되어야 하는 제도라는 것이다. 그 가운데 감면이나 불균일과세는 지방의 고유한 실정이나 구체적 자산 상황을 고려하여 적용하는 조치로 보는 것이 적절하다고 판단된다.

- 
- 17) 일본 지방세 비과세 등 특별조치는 지방세법 부칙 조문에 약 200여 개가 규정되어 있다. 비과세나 감면 등의 특례조치가 다양하게 실시되고 있는 것은 그만큼 지방자치단체의 세원이 제한된다는 것을 의미하며, 지방자치단체의 과세자주권의 제약을 받게 되는 등 자주재원 확보 차원에서 걸림돌로 작용하고 있다.
- 18) 감면이나 불균일과세도 비과세와 마찬가지로 특별조치의 성격을 갖는다는 점에서 일반적인 과세 요건 규정과는 다른 재정적, 경제정책적 배려가 많이 작용하고 있다. 이는 조세부담의 공평 이념을 저해하는 쪽으로 영향을 미치기 때문에 자칫하면 공평하게 적용되기 어려운 특징이 있다.

## 4. 일본 지방세 감면제도의 현황

### 가. 지방세 감면의 의의

지방세 감면은 지방공공단체가 법령 또는 조례에 근거하여 일단 과세권을 행사한 결과 특정 인물에 대해 발생한 납세의무를 해당 납세자의 담세력 감소 및 그 밖의 사정을 감안하여 과세권자인 지방공공단체 스스로가 그 조세채권의 전부 또는 일부를 포기, 소멸시켜 (납세의무를)해제하는 조치를 말한다. 지방세 감면은 조례에 의거하여 지방공공단체의 장이 해당 납세자에 대해 행하는 것이며, 지방세의 감면에 따라 납세자가 보유한 조세채무는 소멸하게 된다.

일본 지방세법은 세목별로 감면 규정을 두고 있는데, 대체로 ‘천재 기타 특별 사정이 발생한 경우 관련 지방세의 감면을 필요로 한다고 인정되는 자, 빈곤으로 인해 생활부조를 받는 자, 기타 특별한 사정이 있는 자’를 대상으로 조례가 정하는 바에 따라 감면을 하고 있다<sup>19)</sup>. 이는 지방세 감면요건 및 절차를 규정하는 감면조례를 이용하여 지방공공단체의 해당 지방세에 대한 정책을 실시할 수 있음을 의미한다.

일본 지방세법 6조 1항에 근거하여 지방공공단체는 공익상 및 기타 사유로 인해 과세가 부적당하다고 판단될 경우에는 과세하지 않을 수 있다. 이는 지방공공단체가 그 지역의 사회경제의 특수사정 또는 공익을 고려하여 과세하지 않을 수 있음(면제)을 규정한 것이다. 다만 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 및 기타 부과징수에 대한 규정은 조례에 따라야 하기 때문에(지방세법 제3조1항), 과세 면제를 하기 위해서는 먼저 조례로 이를 규정해야 한다. 이때 면제는 지방공공단체의 조례에서 정하는 일정한 경우에는 과세하지 않는다는 것을 의미하므로 면제(과세면제, 면제)는 지방공공단체에 의한 비과세조치라고도 볼 수 있다.

지방세 감면은 일단 납세의무가 발생한 다음 그 납세의무를 감하여 주는 것인데 비하여, 면제는 지방세법 6조 1항의 규정에 의거하여 제정된 조례규정에 해당하면 당연히 납세의무가 발생하지 않는다는 점에서 감면과는 다른 성격을 지니고 있다.

일본의 지방세법은 특정 세목에 대해 특별 면제규정을 두고 있다. 예를 들어 지방세법 603조의 2는 항구적 이용을 위해 제공되는 건물 또는 건축물로서 정부령이 정하는 기준에 적합한 것의 부지용으로 제공되는 토지 등에 대하여 특별토지보유세의 납세의무를 면제한다고 규정하고 있다. 납세의무면제는 일단 성립한 납세의무를 면제

19) 우리나라 지방세 감면제도는 지방세법, 조세특례제한법, 지방자치단체 감면조례에 근거를 두고 시행되고 있다.

한다는 점에서 감면의 경우와 같다. 그러나 감면이 지방공공단체의 판단으로 조례가 정하는 바에 따라 이루어지고 있는 점에 반해, 납세의무면제는 지방세법에 그 요건을 규정하고 있어 지방공공단체 판단이 더해질 여지가 없다는 점에서 감면과는 다르다.

## 나. 지방세 감면의 범위

감면은 비과세와는 달리 처음부터 납세의무가 존재하지 않는 것이 아니라, 납세의무를 지고 있는 자가 담세력을 상실하였기 때문에 그 의무를 면제해주는 조치를 말한다. 이처럼 감면은 어디까지나 담세력의 감소·상실과 연결되지만, 일반론의 입장에서 보면 ‘공익상의 필요성’도 ‘특별한 사정’으로 이해하여 감면요건으로 볼 수 있다.

일본 지방세 감면의 요건은 ‘특별한 사정’에 더하여 ‘공익상의 필요’를 포함하는 것으로 보아야 하며, 일반적인 감면사유와 특별감면사유로 구분된다.

### 1) 일반적인 감면사유

일본 지방세 감면은 납세가 곤란하다고 인정될 정도로 담세력이 박약한 자를 대상으로 하는 개별 구제를 말하며, 공익상의 필요로 감면되는 경우도 있기 때문에 법률상 감면 기준이 명확하게 구분되어 있지는 않다.

일본 지방세법은 감면을 세목별로 규정하고 있으나, 일반적인 감면을 받는 기준으로서 다음 세 가지를 들고 있다<sup>20)</sup>. ①천재 및 기타 특별한 사정이 있는 경우에 감면이 필요하다고 인정되는 자, ②빈곤으로 인해 생활상의 공사(公私)부조를 받는 자, ③기타 특별한 사정이 있는 자가 그에 해당한다. ①에서 말하는 ‘특별한 사정’이라 함은 지진, 풍수해, 화재 및 기타 이에 준하는 재해가 발생하여 이들 재해에 의해 납세의무자가 재산상의 막대한 손실을 입은 경우를 말한다. 하지만 이는 지방세의 감면을 받기 위한 필요조건에 해당하며, 납세의무자가 감면을 받기 위해서는 이들 피해로 인해 담세력을 상실한 결과 그 감면의 필요성이 있다고 인정되는 자에 한하다.

20) 우리나라의 지방세법상 감면은 지방세법 개정(1994년 12월 22일) 이전까지는 비과세 규정과 마찬가지로 세목별로 그 내용이 규정되었다. 하지만 지방세법 개정 이후 동법 제5장 제261조부터 제290조를 별도로 지정하여 지방세 감면사항을 모두 모아 통합 규정하고 있으며, 담배소비세의 경우는 담배소비세 개별규정(동법 제232조)에 면제 규정을 두고 있다. 지방세법상 감면규정은 크게 농어업지원, 사회복지 및 국민생활안정지원, 지역균형개발 등의 지원, 공공법인 등에 대한 지원, 공공사업 등 지원의 5개 영역으로 구분된다. 한편 조세특례제한법에 근거를 두고 시행되고 있는 지방세 감면은 기업의 구조조정을 지원하거나 경제적 약자에 대한 배려와 제주특별자치도 지원을 주요한 내용으로 하고 있다.

한편 법률상 ‘기타 특별한 사정이 있는 자’를 대상으로 하는 비과세 규정은 없다. 따라서 ‘기타 특별한 사정이 있는 자’는 과세가 원칙이나 사회통념상 과세가 불합리하다고 인정될 경우에 자주적인 입장에서 조례 감면상 타당한 사정이 있는 자를 말한다. 이러한 특별한 사정이 있는 자를 대상으로 감면을 하는 경우에는 다른 납세자와의 균형을 상실하는 일이 없도록 신중해야 할 필요가 있다.

공익상의 필요로 감면하는 때는 무엇을 공익상의 필요로 고려할 것인지에 대한 명확한 기준이 마련되어 있다. 그러나 원칙적으로 감면이 개별 납세자의 사정을 감안하여 이루어지기 때문에 납세의무상의 일정 사유에 해당한다는 이유로 일률적으로 무조건적인 감면을 시행하지는 않는다. 이는 지방세법에서 감면 요건과 그 정도를 조례에서 규정하도록 하고 있지만, 그 조례 규정이 반드시 감면요건을 개별적 구체적으로 망라하고 있지는 않음을 의미한다<sup>21)</sup>.

## 2) 감면적용을 위한 특별사정

지방세 감면에 있어 천재 등의 재해로 감면의 필요가 있다고 인정된 경우와 빈곤에 의해 생활부조를 받는 경우는 그 적용이 비교적 분명하다고 할 수 있다. 그러나 감면 적용을 위한 ‘기타 특별한 사정’이 어떠한 사정을 말하는 것인지는 분명하지 않다. 일반적으로 기타 특별한 사정이 있는 경우의 ‘기타’라 함은 독립된 감면사유를 규정하고 있다고 할 수 있지만 그 내용은 반드시 명확하지 않다<sup>22)</sup>.

특별사정에 따른 감면은 조례에 의해 공익상의 필요 또는 시정촌 장의 판단에 위임되어 있는 경우가 많은데, 그러한 경우에는 그 감면의 요건이 전혀 분명하지 않아 주민입장으로서 감면경위를 파악하기는 어렵다. 또한 납기한 이전에 감면 신청을 하지 않으면 감면이 인정되지 않는다고 규정하고 있는 경우도 적지 않은 상황에서 감면의 요건을 분명하게 알지 못하는 자는 감면의 적용을 받지 못하게 되는 사례가 발생하고 있다. 이는 감면 요건을 알고 있는 자만이 감면 요건의 적용을 받게 되는데, 이로 인해 감면 적용의 불평등을 초래할 개연성이 높다.

21) 日本 総務省自治税務局(2008). 도쿄도 조례 제134조는 다음과 같은 경우 고정자산세 감면이 가능하다고 규정하고 있다. ① 생활보호법에 의해 생활부조를 받는 자가 납부해야 할 고정자산세 관련 고정자산, ② 공익을 위해 직접 전용(轉用)하는 고정자산, ③ 都의 전부 또는 일부에 걸쳐 재해 혹은 기후불순으로 수확이 현저하게 감소한 논밭, ④ 위의 각 호에서 언급한 것 외에 규칙에서 정하는 고정자산

22) 도쿄도 조례와 관련하여 공익상 직접 전용하는 고정자산은 법이 말하는 특별한 사정의 예에 해당함은 분명하나, 공익상 직접 전용하는 고정자산이 구체적으로 무엇을 의미하는 것인지는 분명하지 않다.



한편 일단 공익상의 필요에 따라 적용 받은 감면이 시간의 경과와 함께 구체적인 검토나 이유 없이 계속하여 감면 적용을 받고 있다. 예를 들어 고정자산세 감면사유의 하나인 요양취급기관에 대한 감면의 경우, 1950년경부터 지방자치단체의 장이 인정하는 감면으로 되어 있다. 이러한 요양취급기관의 감면은 해당 시정촌과의 관계에 있어 감면 필요성은 작아지고 있으며, 이와는 달리, 공중목욕탕과 같이 그 필요성은 있지만 점차 감소해가는 시설에 대한 감면은 미흡하다는 지적이 제기되고 있다.

#### 다. 지방자치단체의 지방세 감면제도 운용 사례

일본의 지방세 감면제도는 지방자치단체별로 다소 상이하게 운용되고 있다<sup>23)</sup>. 이는 지방세 감면제도 운용에 있어 지방자치단체가 나름대로 독자성을 부여받고 있기 때문이다.

〈표 4〉는 동경도의 지방세 감면제도 현황을 보여주고 있다. 동 표에 따르면 동경도의 지방세 감면은 크게 다섯 가지 부문으로 구분된다.

동 표에 제시되어 있듯이 동경도는 재해에 의해 손해를 입은 경우, 생활보호법에 의해 생활부조를 받는 경우, 납세자 또는 부양친족이 장애인인 경우, 의료비 등의 과다지출이 있는 경우, 피수용부동산의 대체부동산을 취득하는 경우의 5가지 분야를 대상으로 다양한 지방세의 감면을 시행하고 있다.

동경도의 지방세 감면제도는 비과세제도와는 달리 그 적용 지방세목이 적으며 공공목적의 구현과 관련된 감면이 많지 않은 특성을 나타내고 있다. 반면 경제적 약자, 불가항력의 재해, 장애인, 과다한 의료비지출 등에 대하여 폭넓게 감면을 적용하고 있다.

23) 우리나라 지방자치단체 조례에 의한 감면은 지방세법 제3조, 제7조~제9조에 그 법적 근거를 두고 있다. 지방세법 제9조는 공익 기타의 사유로 감면의 필요성은 있으나 전국 공통된 사항이 아니거나 기간적으로 일시적인 필요에 의하여 일정한 기간을 정하여 감면하는 것으로서 지방세법에 규정할 수 없는 사항에 대해서는 행정안전부장관의 허가를 얻어 당해 지방자치단체의 조례로써 감면할 수 있도록 규정하고 있다(감면조례에 의한 감면). 지방자치단체 감면조례는 1995년 이전까지는 개별 감면대상별로 1개의 조례 형태로 운용되어 왔으나 1995년 이후부터는 통합조례의 형태로 운영되고 있다. 지방자치단체의 지방세 감면조례는 행정안전부가 제시하는 표준조례안을 수용하여 작성한 공통감면과 각 지방자치단체가 지역의 여건을 반영하여 별도로 운영하는 특정감면의 두 부문으로 구분될 수 있다. 행정안전부의 표준감면조례안에 근거를 두고 시행되고 있는 전국 지방자치단체 공통감면은 크게 사회복지지원, 평생교육시설 등 지원, 대중교통 등 지원, 서민주택건설 등 지원, 농어촌 지원, 지역발전 등 지원의 6가지 분야로 구분될 수 있다.

〈표 4〉 동경도 지방세 감면제도 운용 사례

감면 취지	감면 내용	감면세목
생활보호법에 의한 감면	생활보호법에 의하여 생활부조를 받는 자에 대한 감면	- 납부기한이 경과하기 전에 감면신청하여야 함 - 도민세(개인), - 사업세(개인) - 고정자산세·도시계획세 : 생활부조를 받는 자와 동일한 세대에 속하는 자가 소유한 것도 포함됨
장애인에 대한 감면	1) 본인 또는 부양친족이 장애인인 경우 2) 하지 장애인의 경우 자동차세까지 감면 3) 감면요건 소득액이 370만엔 이하일 것 장애로 실생활상 특별경비가 지출될 것	- 사업세(개인) - 사업세(개인), 자동차세
의료비 과다지출 감면	1) 납세자 자신과 생계를 같이하는 친족의 의료비 지출이 있는 경우 2) 공제 또는 감면의 조건 소득세·주민세 : 10만엔과 소득금액×5% 중 적은 금액이 의료비보다 적을 것 개인사업세 : 소득액×20%-25만엔이 의료비보다 적을 것	- 소득세, 주민세, 사업세(개인)
재해에 대한 감면	풍수해, 지진 또는 재해 등이 있는 경우 일단 과세된 지방세 중 납부기한이 경과하지 아니한 세금을 제외하고 정도에 따라 경감 또는 면제함	- 개인사업세 : 재해로 사업용자산(점포, 공장, 건물, 원재료, 제품 등) 또는 생활에 통상필요한 생활용 자산(주택, 가재 등)에 대하여 손해를 입은 경우 그 손해액의 정도에 따라 감면함. 다만, 손해액(보험금 등 보전금 제외)이 소득액의 20%를 초과하는 경우에 한함 - 고정자산세·도시계획세 : 태풍 등 재해로 멸실 또는 심히 피해를 입은 가옥, 상각자산, 토지 등에 대하여 감면함 - 부동산취득세 : 가옥의 멸실 또는 손괴시 가옥의 재축(재해 후 3년내 준공 또는 재가옥의 과표가 멸실가옥의 가격을 초과하지 아니하여야 함) - 특별토지보유세 : 구획 또는 형질변경시, 가격의 현저한 감소시 보유 또는 취득분에 대하여 피해정도에 따라 감면함 - 도민세(개인) : 가옥 등이 멸실 또는 심대한 피해의 경우 피해정도에 따라 감면함 - 사업소세, 경유인취세
공공사업용 부동산 감면	1) 공공사업용에 공하는 부동산을 수용 또는 양도한 날부터 2년 내에 부동산을 대체취득하는 경우에 대체부동산 고정자산평가액에서 피수용부동산 고정자산평가액을 차감한 가액에 세율을 적용한 금액을 경감함. 다만, 다음의 요건을 충족하는 경우에 한함	- 부동산취득세

<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공사업용에 공하기 위해 부동산 수용후 보상금 수령</li> <li>- 공공사업을 행하는 자에게 공공사업용을 제공하기 위하여 양도하는 경우</li> <li>- 공공사업용에 공하기 위하여 수용 또는 양도한 토지상의 건축된 가옥에 대하여 이전보상금수령</li> <li>- 지방공공단체에게 양도하는 토지상의 건축된 가옥에 대한 이전보상금 수령</li> <li>2)공공사업용에 제공되기 위한 부동산이 수용될 것을 예정하여 다른 부동산을 대체취득하는 경우 대체부동산가격에 세율을 적용한 가액에서 피수용부동산가격에 세율을 적용한 가액을 차감한 금액을 경감함. 이 경우 감면요건은 위의 1)과 동일함</li> </ul>	
--	--

자료 : 김완석 외3인, 『지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.4, pp.76-77.

## 5. 일본 지방세 비과세·감면제도의 최근 동향

총무성 자료(總務省自治稅務局(2008) 『地方稅關係資料』)에 따르면, 향후 일본 지방세 비과세·감면제도는 환경오염방지를 유도하거나 에너지 절약형 주택건설을 촉진하는 등 환경보호와 에너지 절약을 지원하는 역할이 커질 것으로 예상된다. 아울러 지방세 비과세·감면제도를 통해 주택의 안정성을 제고하기 위한 정책(재해예방) 시행도 활성화될 것으로 전망되고 있다.

### 가. 환경오염 저감의 유도

지방세 가운데 환경보존 관련이 밀접한 세목으로는 자동차세와 자동차취득세를 들 수 있다. 일본은 자동차세와 자동차취득세를 과세함에 있어 환경오염방지를 유도하기 위해 비과세, 감면을 활용하고 있다.

자동차세와 자동차취득세에 규정되어 있는 대표적인 환경오염 저감 방안으로는 ① 저연비 달성과 배기가스 삭감을 위한 인센티브, ②클린 디젤승용차 특례조치, ③대형 디젤자동차의 배기가스 삭감유도와 저연비 달성을 위한 특례 연장조치를 들 수 있다. 부연하면 향후 일본 정부는 일정연비 및 배출기준을 충족하는 차량에 대하여 자동차세 세율경감과 자동차취득세 부과에 있어 취득가액 공제 특례적용 연장을 계획하고 있다(저연비 달성과 배기가스 삭감을 위한 인센티브제도). 또한 자동차세 그린화, 저연비자동차 취득세의 특례 연장 등의 방안을 추진하고 있다.

<표 5>와 <표 6>을 비교해 보면 알 수 있듯이 일본은 자동차세와 자동차취득세의

감면 혜택을 제공함에 있어 2008년 이후 세계 개정(안)을 통해 보다 강화된 환경오염 기준을 적용하고 있다. 이는 향후 지방세 비과세·감면제도가 환경오염방지를 유도하는 주요한 수단으로 활용될 것임을 보여주는 사례에 해당한다.

클린 디젤 승용차 관련 특례조치 창설은 자동차취득세에 경감세율 적용을 주요 내용으로 하고 있다. 클린 디젤 승용차 관련 특례조치의 적용대상은 2009년 배기가스 규제 (포스트 新 장기규제)에 적합한 디젤 승용차이다<sup>24)</sup>.

〈표 5〉 2008년 현재 자동차세 및 자동차취득세의 규정

구분	2005년 배출가스 기준 + 75% 달성차
2010년도 연비기준 +10% 달성차량차	자동차세: 세율 대략 25% 경감 자동차 취득세: 자동차 취득가액에서 15만원 공제
2010년도 연비기준 +20% 달성차량차	자동차세: 세율 대략 50% 경감 자동차 취득세: 자동차 취득가액에서 30만원 공제

〈표 6〉 자동차세 및 자동차취득세의 개정(안)

구분	2005년 배출가스기준 + 75% 달성차
2010년도 연비기준 +15% 달성차	자동차세: 세율 대략 25% 경감 자동차 취득세: 자동차 취득가액에서 15만원 공제
2010년도 연비기준 +25% 달성차	자동차세: 세율 대략 50% 경감 자동차 취득세: 자동차 취득가액에서 30만원 공제

- 주: 1) 메탄올 자동차는 자동차세 경감대책에서 제외한다.  
2) 천연가스자동차는 일정 배출가스요건을 충족시킬 경우에만 자동차세 경감대책을 적용한다.

대형 디젤자동차의 배기가스 삭감유도와 저연비 달성을 위한 특례연장조치는 환경 성능이 뛰어난 대형 디젤자동차를 대상으로 자동차취득세를 경감하는 조치를 말한다. 그 적용대상은 차량 총 중량이 3.5t을 넘는 디젤트럭 및 버스로서 2009년 중량차 배기가스규제(포스트 신 장기규제)에 적합하며, 또한 2015년도 중량차 연비기준을 달성하고 있는 자동차이다.

24) 2008년 4월 1일부터 2009년 9월 30일까지를 적용기간으로 하는 2009년 배기가스 규제에 적합한 디젤승용차에 대해서는 자동차취득세를 1.0p% 경감하고 있다. 또한 2009년 10월 1일부터 2010년 3월 31일까지를 적용기간으로 하는 2009년 배기가스 규제에 적합한 디젤승용차에 대해서는 자동차 취득세를 0.5p% 경감하는 특례조치의 창설을 계획하고 있다.

## 나. 에너지 절약 및 재해예방의 촉진

에너지 절약 및 재해예방의 추진 등을 위한 특례조치로서는 ①에너지 절약 개수공사를 한 기존주택과 관련된 고정자산세 감액조치의 마련, ②장기우량주택(200년 주택)과 관련된 특별조치의 창설, ③신축주택에 대한 고정자산세 감액특례의 연장을 들 수 있다.

고정자산세 감액조치의 대상이 되는 주택은 2008년 4월 1일부터 2010년 3월 31일 사이에 일정한 에너지 절약 개수공사를 한 주택이며, 이들 주택에 대해 다음 연도 고정자산세 세액에서 1/3을 감액하는 조치를 취하고 있다.

한편 장기우량주택(200년 주택) 관련 특별조치는 ‘장기우량주택의 보급촉진에 관한 법률(가칭)’이 규정하는 ‘장기우량주택(가칭)’으로 동법 시행일로부터 2010년 3월 31일 사이를 특례기간으로 하여 그 사이에 신축(부동산취득세의 경우는 취득)된 주택을 대상으로 하고 있다.

그 이외 일본은 주택보급의 확대를 목적으로 시행되고 있는 신축주택에 대한 고정자산세의 감액특례를 연장하는 조치를 추진하고 있다<sup>25)</sup>.

## 다. 지방세 비과세·감면규모의 축소

일본 지방세 비과세 등 특별조치에 의한 세수감소액은 국세 조세특별조치의 영향에 의한 지방세 세수감소가 4,650억円과 독자적 지방세 세수감소가 5,800억円을 합한 1조450억円에 이를 것으로 추정된다(2007년도 예상액)<sup>26)</sup>. 이는 2007년 지방세 세수(40조3,728억円<sup>27)</sup>)의 2.59%를 차지하는 수준이다.

이와 같은 지방세 세수감소 규모는 주요 비과세 조치만을 대상으로 하여 계상한 것이기 때문에 실제 수준과는 어느 정도 거리가 있을 수밖에 없다. 모든 특별조치를 계상할 경우 실제 규모는 훨씬 클 것으로 예상된다.

정리하면 일본의 지방세 비과세 등 특별조치는 지방자치단체 세수를 감소시키는 영향을 초래하고 있으며, 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 등의 부작용을 나타내고 있다. 이에 따라 최근 일본은 지방세 비과세 감면제도를 운용함에 있어 그 규모를 줄이는 정책방향을 설정하고 있다.

25) 이와 같은 지방세 특례조치와 더불어 일본은 정비신간선 개업으로 JR여객회사에서 분리 경영되는 병행재래선 철도시설에 관련된 특례조치의 확충을 도모하고 있다.

26) 日本 總務省自治稅務局, 『地方稅關係資料』, 2008.

27) 日本 財務省, 『財政金融統計月報』(租稅特集), 2007.

## 6. 일본 지방세 비과세·감면제도의 시사점

일본 지방세 비과세·감면제도는 우리나라의 것과 비교할 때 상당히 유사하면서도 다른 특징을 가지고 있다. 일본 지방세 비과세·감면제도가 우리에게 주는 주요한 시사점으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 일본 지방세 비과세제도는 우리나라와 마찬가지로 지방세법을 근거로 하고 있으며 지방자치단체는 동법에 따라 지방세 비과세를 시행한다<sup>28)</sup>. 한편 지방세법상 지방세 감면제도는 각 세목별로 규정되어 있으며, 우리나라처럼 지방세법상 별도의 장(章)을 설정하여 광범위하게 감면 사항을 규정하고 있지는 않다. 일본 지방자치단체의 조례에 의한 감면제도는 우리나라와 달리 중앙정부의 사전허가제도를 채택하지 않고 있으며, 지방자치단체가 스스로의 재정운용 상황을 고려하여 독자적인 감면정책을 시행토록 하고 있다. 이런 점을 종합적으로 고려할 때 일본 지방세 비과세 감면제도는 우리나라의 경우보다 그 운용에 있어 지방자치단체의 자율성이 크다고 판단된다.

둘째, 일본의 지방세 비과세·감면제도는 기본 틀에 있어서는 우리나라와 유사하지만 그 구현의 방식에 있어서는 다소 차이가 있다. 우리나라의 지방세 비과세제도는 과세물건을 과세대상 자체에서 제외하는 방식을 취하고 있고, 감면제도는 산출세액의 일정부분에 대한 납세의무의 이행을 배제하는 세액경감 방식만을 적용하고 있다. 반면 일본은 지방세법상 비과세제도와 별도로 과세표준의 특례제도를 두고 있다<sup>29)</sup>. 과세표준 특례방식은 산출세액 중 일부세액을 경감하는 방식보다 조세지원의 목적과 그 대상의 명확성을 높이는 방식이라고 할 수 있으며, 감면제도 시행의 유용성을 극대화할 수 있는 조치로 평가되고 있다. 따라서 우리나라 지방세 비과세제도의 탄력적인

28) 일본의 지방세 비과세는 지방세법상 세목마다 그 비과세의 범위를 규정하여 전국이 획일적으로 일정한 요건에 해당하면 과세에서 제외하고 있다. 이는 국가의 정책적인 목적에 의한 비과세는 우리나라와 마찬가지로 비과세대상으로 하여 국가가 획일적으로 운영하고 있음을 의미한다. 일본의 비과세 유형을 살펴보면 우리나라의 경우 감면제도로 활용되고 있는 것이 다수 비과세제도로 설정되어 있다. 이는 비과세제도와 면제제도의 경계가 명확하지 않음을 말하며, 양자의 차이는 입법정책상의 문제라고 할 수 있다.

29) 지방자치단체 조례에 근거하여 운용되고 있는 백화점이 취득한 스프링쿨러설비에 대한 과세표준 특례제도를 그 예로 들 수 있다. 동 제도는 기존의 건축된 백화점 등에 대하여 화재방지 목적의 스프링쿨러설비 설치를 촉진하기 위하여 한시적으로 도입된 제도이다. 이는 소방법 등 관계법령의 개정으로 1994년 12월 1일부터 새로운 설비 기준을 마련하게 되면서 스프링쿨러의 설치가 적용되는 기존의 백화점, 슈퍼마켓 등에 대하여 새로운 기준에 적합하도록 개축하는 경우 당해 개축가격에서 스프링쿨러 설비비용에 상당하는 금액을 공제토록 하는 제도이다. 일본은 부동산취득세를 과세함에 있어 대략 17개 분야에 걸쳐 이와 같은 제도를 도입하고 있다. 자세한 내용은 일본 지방세법 부칙 제11조를 참조하기 바란다.

운영을 위하여 이와 같은 과세표준 특례방식의 도입을 신중하게 검토할 필요가 있다<sup>30)</sup>.

셋째, 일본 지방세 비과세·감면제도는 우리나라의 경우와 마찬가지로 한번 도입된 감면대상이 준영구화하는 경향이 강하다. 일본 지방세 비과세 또는 감면제도는 그 대상이 상당히 많으며, 우리나라처럼 공공단체 및 특정법인 등 국가 정책목적과 관련되어 있는 단체가 주요한 감면대상으로 되어 있다. 일본의 경우 국가 정책목적에 의한 감면을 시행함에 있어 그에 따라 발생하는 지방자치단체 세수 감소에 대해 별도의 일부 보전제도를 운용하고 있는데, 이는 눈여겨 볼 대목이 아닐 수 없다.

넷째, 일본의 경우 우리나라와는 달리 국가와 지방자치단체 간 면제(과세면제) 등에 대한 조정 장치를 마련하고 있다. 일본의 중앙정부는 지방자치단체의 면제 등에 대하여 국가정책에 저촉된다고 판단되는 경우에는 우선 해당 지방자치단체에 그 시정을 요구하고 있다. 이와 같은 시정요구에 대하여 지방자치단체가 불복하는 경우에는 1차적으로 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)에 심사를 신청할 수 있다. 동 위원회에서 불복이 받아들여지지 않는 경우에는 고등법원에 소송을 제기할 수 있다.

## 참고문헌

국중호(2002), 「광역 및 기초자치단체 지방세의 한일비교와 정책시사점」 『한국지방재정논집』, 한국지방재정학회, 제7권 제1호(통권11호).

국중호(2003), 『한국지방세론』, 도서출판 해남.

국중호·김대영·유태현, (2008), 『일본 지방세 비과세감면제도 연구』, 한국지방재정학회, 2008.8.

김완석·유태현·김대영·정지선(2009), 『지방세 비과세감면제도 개선에 관한 연구』, 한국재정정책학회, 2009.2.23.

김완석·송쌍중·박훈·유태현(2005), 『지방세 비과세감면제도의 개선방안에 관한 연

30) 현재 우리나라의 지방세 비과세 또는 면제규정은 납세의무자에게 신고의무가 없기 때문에 비과세 또는 면제되는 금액을 정확하게 측정하는 것이 불가능하고, 당해 비과세 또는 면제대상을 관리함에 있어서 여러 가지 문제점이 발생하고 있다. 따라서 비과세와 면제규정을 과세표준특례규정 등으로 대체할 경우 비과세와 감면 대상을 정확하게 관리할 수 있는 장점이 있다.

- 구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.4.29.
- 유태현·한재명(2007), 『지방자치단체 조례에 의한 감면제도 개선방안 연구』, 서울  
시립대학교 지방세연구소, 2007.12.
- 행정안전부(2009), 『지방세감면조례표준안』.
- 행정안전부(2009), 『2009년도 지방자치단체 예산개요』.
- 행정안전부(행정자치부), 『지방세정연감』, 각 연도.
- 東京都(2007), 『東京都都税条例・規則集』, 東京都主税局税制部税制課。
- 東京都主税局税制部(2008), 『東京都の非課税・減免制度について法体系及び運用』。
- 財務省(2007), 『財政金融統計月報』(租税特集)。
- 地方財務協會(2003), 『地方税制の現状とその運営の實態』, 財團法人地方財務協會。
- 地方財務協會(각년도), 『地方財政統計年報』。
- 總務省 <http://www.soumu.go.jp/>。
- 總務省自治稅務局(2008), 『地方稅關係資料』。
- 總務省自治稅務局(2008), 『地方稅に關する參考計數資料』(<http://www.soumu.go.jp>)。
- 總務省編(2008), 『地方財政白書』日經印刷株式会社。 

