

지방세 비과세 감면제도에 대한
문제점과 개선방안

-주택을 중심으로-

이 진 이
(경기도 수원시)

지방세 비과세 감면제도에 대한 문제점과 개선방안

- 주택을 중심으로 -

이진이(경기도 수원시)

1. 서 론

조세가 국가 및 지방재정을 위하여 법률에 의거하여 국가 및 지방자치단체에 의해 징수되는 데 반해 조세의 비과세감면제도는 국가나 지방자치단체가 어떤 목적을 위해 징수를 포기하거나 경감해주는 제도이다. 조세제도는 기본적으로 국민의 재산권을 직접적으로 침해하는 제도이므로 그 부과 징수가 엄격해야 하고, 비과세감면제도 또한 특정 분야 및 특정 납세자에 한해서 조세의 징수의 포기나 경감을 해주는 제도이므로 조세의 기본성격을 최소한으로 해치는 범위 안에서 이루어져야 국가 및 지방자치단체의 재정운동을 제대로 이행할 수 있다.

조세의 특혜제도인 조세의 비과세 및 감면제도는 당사자가 아닌 납세자가 수급할 수 있는 공감대를 형성할 수 있는 범위 안에서 이루어져야 하면서도 조세행정의 복잡성을 최소한으로 하는 선에서 실시되어야 바람직하다.

지방세 비과세 감면제도는 2011년 지방세분법 이후 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 자치단체의 조례에 규정되어 이행되고 있는데, 최근 연이은 주택에 대한 취득세율 감면조치는 부동산을 대상으로 정부에 의한 지방세 비과세감면제도로 지방자치단체의 지방재정 수입을 불안하게 있고, 지방세정의 효율성을 떨어뜨리고 있다.

국가재정 및 지방재정은 국가나 지방자치단체의 수입과 지출에 대한 사항으로 개인의 가계재정이나 기업회계와는 달라서 사익을 추구하지 않고 공익을 추구하는 근본적 특성을 가지고 있다. 개인이나 기업의 재정은 지출보다 수익이 많으면 바람직하다고 할 수 있으나 국가재정 및 지방재정은 국민이나 주민을 위한 복지 및 행정 등의 공공서비스에 대한 욕구를 공급하기 위한 수입원을 국민이나 주민으로부터 취하므로 재정부출규모가 재정수입규모와 같아야 합리적인 재정이라고 할 것이다.

최근 추세는 공공서비스분야와 복지분야에서 주민들의 욕구가 현저하게 늘어나는 있으므로 이를 충당할 수 있는 재정수입이 절실히 필요한 때이다. 그러므로 지방자치단체의 대표적인 재정수입원인 지방세수의 확충은 각 자치단체의 주요 과제이다.

현재 우리나라의 지방세는 자치단체가 세목결정권을 갖고 있지 않고 세율결정권도 한정적이어서 지방세수 확충에 한계가 있고, 각 자치단체마다 그 지역의 특성상 세원이 절대적으로 부족한 상황이 존재하므로 각 자치단체마다 재정조달에 어려움을 안고 있는 실정이다. 이러한 상황에도 불구하고 지방세 비과세감면제도가 '부동산거래의 활성화 등 중앙정부의 정책에 의해서 확대되어 지방자치단체의 재정조달을 어렵게 하고 있다.

지방세 비과세 감면제도는 자치단체의 재정수입규모는 재정부출규모를 충당할 수 있는

선에서 정해져 있는 데 어느 부분에서의 세입이 줄이면 다른 세입을 늘려야 한다는 점에서 '세부담의 전가'라는 조세의 왜곡현상을 가져온다. 또한, 조세의 형평성이 흔들리므로 비과세감면제도의 적용 및 잣대는 신중해야 한다.

그러므로 지방세 비과세 감면제도는 '세부담의 전가'를 용인하는 납세자의 보편적인 동의가 전제되어야 하고, 조세의 공평성을 최소한으로 침해하여야 하며, 지방재정의 건전성을 보장하는 선에서 이루어져야 한다.

이 논문에서는 최근되는 부동산활성화 정책과 관련하여 주택을 중심으로 지방세 비과세감면제도가 도입되어 이에 대한 문제점을 도출하고 개선방안을 찾고자 주택중심의 지방세비과세감면제도를 중심으로 논하고자 한다.

2. 지방세 비과세 감면제도와 지방자치단체의 과세자주권

2.1. 지방세의 특징

지방세는 자치단체가 지방재정수요 충당을 위해서 특별한 반대급부 없이 법률에 근거하여 스스로 해당 지역에서 발생하는 세원에 대해 부과징수하는 세금이다. 지방세에 관한 부과징수의 정당성은 공공의 복리증진의 수요를 받는 공공수요설, 자치단체의 정치, 경제, 문화 등에 대한 편익을 제공받다는 이익설, 지방자치단체가 개인의 재산, 생명을 보호하므로 그 비용을 납부하여야 한다는 보험료설, 국가존립에 필요한 경비는 당연히 국민의 부담하여야 한다는 의무설로 나타나고 있다.¹⁾

지방세의 원칙은 부담분임의 원칙, 응징과세의 원칙, 보편성의 원칙, 안정성의 원칙, 정확성의 원칙, 세제자주권의 원칙으로 권강웅(2002)은 정리하였다.

지방세의 비과세감면제도는 이러한 지방세의 원칙을 최소한으로 침해하는 범위안에서 시행되어야 한다. 비과세감면 자체가 보편적인 납세자에서 제외시키는 특혜규정이나 특정목적으로 비과세감면제도를 시행하는 경우라도 이러한 지방세의 원칙을 과도하게 벗어나면, 조세의 기본원칙인 조세공평주의를 해치게 되어 조세의 부과징수체계가 흔들릴 것이 예측된다.²⁾

2.2 지방세수 규모

지방세 비과세감면제도를 살펴보기 전에 먼저 지방세수규모를 살펴보고자 한다. <표1>의 지방세 신장추세를 보면 지방세수는 2009년 45조 2천억 원, 2010년 49조 2천억 원, 2011년 52조 3천억 원으로 해마다 증가하고 있다. 2003년 33조 1천억 원과 비교하면, 2011년 지방세수는 8년만에 19조2천억 원이 증가하였다. 그런데, 지방세를 국세와 비교하

1) 권강웅, 『지방세강론』, (주)영화조세통람, 2002. p.11-13을 요약함.

2) 최명근은 『세법학총론』, 세경사, p.310에서 조세를 과세관청과 납세자를 조세채권·채무관계로 설명하였으나 소순무는 『租稅訴訟』, 영화조세통람, 2006, p.11에서 채권채무는 민사법률관계에서 서로의 이익을 조절하는 것이므로 공법법률관계인 조세법률관계를 모두 일원적으로 채권채무관계로 파악할 수 없다고 하였다. 사법상의 채무는 계약의 사적자치원칙이 적용되나 조세채무는 당사자의 임의로 정할 수 없으며 부당이득 같은 사적자치가 적용되지 않는 사법상의 채무는 성립과 동시에 확정됨이 원칙인데 조세채무는 조세실체법에 의해 성립되지만, 확정이 조세절차법에 의해 시기를 달리하는 차이가 있다고 논하였다.

여 조세총액 중 지방세가 차지하는 조세부담율은 2003년에는 22.4%이었지만 2011년에는 21.4%로 오히려 줄어든 것으로 나타나고 있다. 이는 지방세수 증가율이 국세세수 증가율보다 낮다는 것을 의미한다. 안전행정부의 '지방세정연감'에 의하면 지방세는 GDP 대비 지방세가 차지하는 비율이 2003년에는 4.6% 였지만 2011년에는 4.2%로 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 또한 <표 -2 > 외국의 조세부담률과 비교하여도 작은 것으로 나타나 우리나라의 조세는 국세에 지나치게 편중되어 있다는 것을 보여준다.

< 표 - 1 > 지방세 신장추세

(단위:조, %)

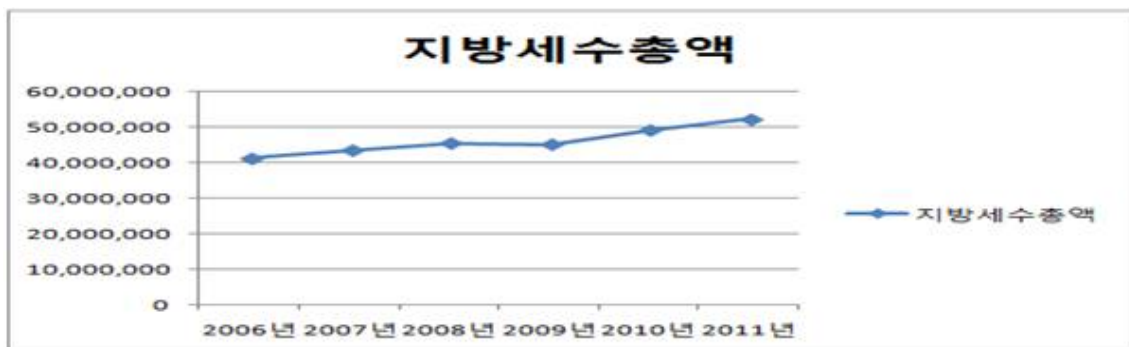
구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
지방세 징수액	33.1	34.2	35.9	41.3	43.5	45.5	45.2	49.2	52.3
(조세총액 대비,%)	22.4	22.5	22	23	21.2	21.4	21.5	21.7	21.4
(GDP대비,%)	4.6	4.4	4.5	4.9	4.8	4.4	4.2	4.2	4.2
특별시	8.8	8.5	8.8	10	10.8	11.3	10.8	10.9	11.7
광역시	6.8	6.5	7.2	8.1	8.3	8.3	8.4	9.4	9.7
도	9.1	9.3	9.8	11.5	11.4	11.6	11.4	13.7	14.1
시	5.5	6.5	6.9	8.1	8.8	10.1	10.4	10.7	11.5
군	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2	2.1	2.1	2.2
구	1.7	2.1	1.8	2.1	2.6	2.2	2.1	2.1	3.1

출처 : 「지방세정연감」, 안전행정부, 각 연도.

연도별 지방세수 규모를 도표로 나타내면 아래와 같다.

< 그 림 1 > 연도별 지방세수 규모

(단위:백만원)



< 표 - 2 > 외국의 조세부담률

(단위:%)

구 분	일 본 2009	미 국 2009	영 국 2009	독 일 2009	프랑스 2009	한 국 2009
국세	53.4	47.8	93.4	51.5	70.4	78.5
지방세	46.6	52.2	6.6	48.5	29.6	21.5

*출처: 2012년 지방세정연감

< 표 - 3 > 의 지방세 자치단체별, 연도별로 지방세수 비중을 보면 서울특별시 세수가 2009년 26.4%이고 경기도가 26.4%이던 것이 2010년, 2011년에는 경기도 세수가 서울특별시 세수보다 총 지방세수 중 더 비중을 많이 차지하는 것을 알 수 있다. 2011년 지방세수에서 세수비중이 가장 적은 자치단체로는 제주도 1.1%, 광주 2.2%, 대전 2.4%, 울산 2.5%, 강원도 2.4% 순이다.

< 표 - 3 > 지방세 자치단체별, 연도별 부과액

(단위:백만원)

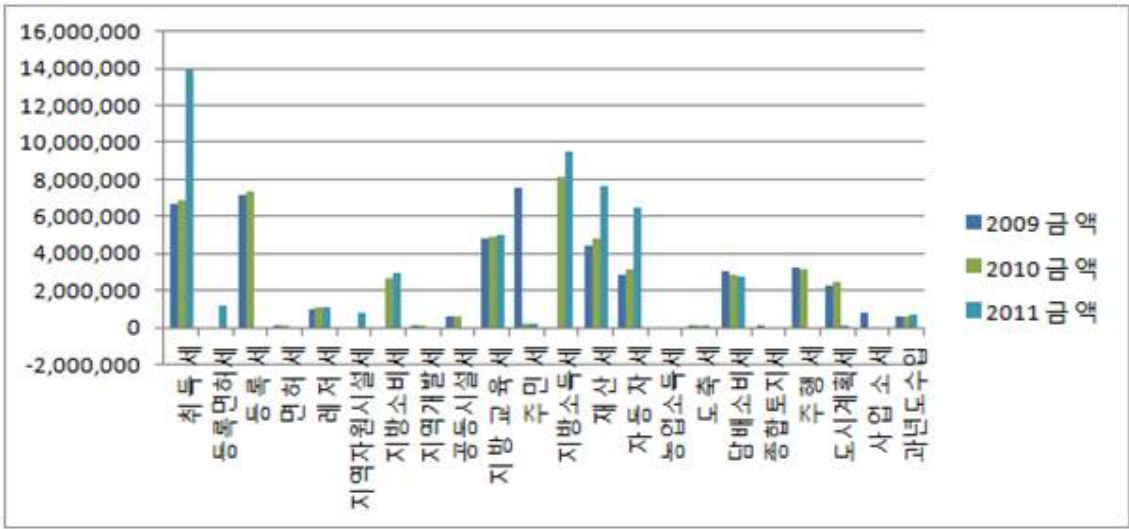
구 분	2009		2010		2011	
	금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중
합 계	45,167,790	100	49,159,805	100	52,300,144	100
서 울	11,922,706	26.4	12,074,840	24.5	12,913,964	24.7
부 산	2,739,707	6	3,062,239	6.2	3,352,687	6.4
대 구	1,573,443	3.5	1,818,648	3.7	1,924,374	3.7
인 천	2,360,091	5.2	2,428,823	4.9	2,790,176	5.3
광 주	976,111	2.2	1,077,114	2.2	1,137,184	2.2
대 전	1,000,099	2.2	1,162,679	2.4	1,332,664	2.5
울 산	1,060,227	2.3	1,230,508	2.5	1,375,029	2.6
경 기	11,905,905	26.4	12,876,723	26.2	12,957,501	24.9
강 원	1,065,003	2.4	1,222,509	2.5	1,272,268	2.4
충 북	1,094,931	2.4	1,310,314	2.7	1,371,252	2.6
충 남	1,793,495	4	2,097,037	4.3	2,297,542	4.4
전 북	1,091,309	2.4	1,287,562	2.6	1,407,180	2.7
전 남	1,288,287	2.9	1,434,292	2.9	1,580,286	3
경 북	2,001,834	4.4	2,220,366	4.5	2,397,531	4.6
경 남	2,880,091	6.4	3,334,664	6.8	3,609,075	6.9
제 주	414,551	0.9	521,487	1.1	581,431	1.1

지방세는 2013년 현재 11개 세목으로 구성되어 있고, 특별시세, 광역시세, 도세, 시세, 자치구세, 군세 등으로 나뉜다. < 그림 2 > 2011년 지방세 세목별 세수현황을 보면 2009년,

2010년에는 취득세, 등록세, 주민세 등이 세수를 많이 차지하나 2011년 지방세수는 취득세, 지방소득세, 재산세 순으로 변동이 있음을 알 수 있다. 이는 2011년부터는 지방세 분법으로 취득세와 등록세를 통합하여 취득세로, 재산세와 과세특례분을 통합하여 재산세로 과세하고 종업원할 주민세과 소득할 주민세를 지방소득세로 통합하여 과세하였으므로 2010년 이전의 통계와 비교하여 크게 다르다.

< 그림 - 2 > 2011년 지방세 세목별 세수현황

(단위:백만원)



이는 2011년의 취득세는 26.3%, 지방소득세는 10.1%를 차지하고 있어 취득세의 비중이 큼을 보여준다.

2.3. 지방세 비과세감면제도

지방자치단체의 재정수입을 담당하고 있는 지방세를 일정한 목적에서 특정대상이나 특정 납세자에 대해 자치단체가 지방세의 부과징수를 포기하거나 감면해주는 지방세 비과세 감면제도는 지방세특례제한법, 자치단체 조례, 조세특례제한법에서 규정하고 있다.

지방세 과세권을 법률에 의해 국가가 보장한 자치단체의 권한이라면 지방세 비과세는 자치단체에게 주어진 과세권의 배제이고, 감면은 과세권의 축소라고 할 수 있다. 조세 법률주의가 조세의 부과징수가 법률에 의한다는 것을 의미하듯이, 조세의 비과세 감면 또한, 법률을 근거로 하여 이루어는 것을 일반적으로 하고 있다. 다만 비과세감면이 조례에 정하여진 바에 의하여 자치단체장이 정할 수 있도록 법률에 규정하고 있는 경우에는 자치단체의 조례에 의해 지방세 비과세 감면이 이루어지고 있다.

2.3.1. 지방세 비과세감면제도의 법적 근거

지방세를 다루는 법률은 2010년까지 지방세법 하나였으므로 지방세 비과세감면규정도 지방세법에 포함되어 있었으나, 2011년에 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「지방세특례제한법」으로 나누어지면서 지방세 비과세규정은 「지방세법」에 그대로 존치되었고, 지방세 감

면규정은 「지방세특례제한법」에 포함되어 규정되었다.

구체적으로 자치단체가 따로 정할 수 있는 감면규정은 자치단체의 조례로 별도로 규정되어 있는데 이는 지방세특례제한법 제4조에서 ‘조례에 따른 지방세 감면’규정의 범위 안에서 가능하다.

(1) 지방세특례제한법

지방세에 대한 감면에 관한 대부분의 규정은 지방세특례제한법에 규정되어 있는데 지방세 감면과 특례에 관한 사항, 그에 해당하는 제한사항을 규정하였다. 이 법 규정의 목적을 지방세 정책을 효율적으로 수행함으로써 건전한 지방재정 운영과 공평과세 실현에 두고 있지만, 보다 근본적인 목적은 지방세 감면대상자의 범위, 적용, 절차 등을 명확히 규정하여 조세법률주의와 조세공평주의를 실현하는데 있다고 봐야 할 것이다.

전통적인 관점에서 조세법률주의 원칙은 조세가 재정수요자금을 조달하기 위하여 국민의 재산 일부를 국가 수중에 이전시키는 것이므로 법률적인 근거 없이 국가는 조세를 부과 징수할 수 없고, 국민은 조세납부를 요구받지 않는다는 원칙을 의미하고, 조세가 국민의 재산권침해이므로 납세의무자, 과세물건, 과세표준, 과세기간, 세율 등의 과세요건과 조세를 부과하는 절차는 모두 국민의 대표기관인 국회가 제정한 법률로써 이를 규정하여야 한다는 과세요건 법정주의와 아울러 과세요건을 법률로 규정하였다고 하더라도 그 규정내용이 명확하고 일의적이어야 한다는 과세요건 명확주의를 그 핵심적 내용으로 하고 있다.

지방세 비과세감면제도 또한, 조세제도의 일부부분이므로 조세법률주의와 조세공평주의를 실현하는 것을 원칙으로 해야 하는 것이라고 할 것이다. 같은 취지로 지방세특례제한법 제2조의2에서 안전행정부장관 및 지방자치단체가 지방세 특례를 정하려는 경우에는 공익성, 국가의 경제·사회 정책, 조세의 형평성, 지방세 특례 적용 대상자의 조세부담능력 및 지방자치단체의 재정여건 등을 종합적으로 고려하여야 한다고 규정하여 감면규정의 일반원칙을 특별하게 규정하여 감면이 남발하는 것을 방지하고 있다.

또한, 이 법의 제3조(지방세 특례의 제한)규정으로 「조세특례제한법」에 규정한 지방세 감면규정도 유효하다고 할 수 있으며, 이 법에 의해서 다른 행정기관에서 지방세 특례의 범위를 변경을 위한 법률을 개정하려면 미리 안전행정부장관과 협의를 반드시 필요로 한다.

「지방세특례제한법」 제4조에서는 자치단체가 조례로 지방세 감면규정을 정할 수 있는 경우를 제한적으로 규정하고 있어 자치단체가 조례를 정할 수 있다는 법률적 근거를 마련함과 동시에 자치단체가 감면조례를 정하는 경우와 절차를 정하고 있어 자치단체의 독자적인 조례규정을 금하고 있다.

(2) 조세특례제한법

조세특례제한법은 조세(租稅)의 감면 또는 중과(重課) 등 조세특례와 이의 제한에 관한 사항을 규정하고 반면, 지방세 비과세감면은 「지방세특례제한법」 뿐만 아니라, 「조세특례제한법」에서도 규정하고 있다.

조세특례법은 대부분 국세에 관한 감면사항을 규정하고 있으나 「조세특례제한법」 제4장 지방세분야에서 제119조(등록면허세 면제 등), 제120조(취득세 의 면제 등), 제121조(재산세의 감면)에서도 규정하고 있다. 이 밖에도 같은 법 제63조의2규정(법인의공장및본사를

수도권밖으로 이전하는 경우등 법인세 등감면)에서는 토지에 대한 재산세율 적용에 관한 예외규정을 두고 있으며, 제89조 및 제89조의3 규정에서는 세금우대 및 저율예금에 대한 이자소득 및 배당소득에 대한 지방소득세를 부과하지 않는다고 규정하고 있다.

(3) 조례

지방자치단체는 지방세특례제한법 제4조에 근거하여 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때 3년의 기간 이내에 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제를 정할 수 있다. 단, 지방세특례제한법에서 정한 지방세 감면에 대해서는 추가로 확대할 수 없다.

현재 각 지방자치단체는 조례로 정하도록 되어 있는 감면규정을 특별시세감면조례, 광역시세감면조례, 도세감면조례, 시세감면조례 등에 규정하고 있는데 그 내용 각 자치단체마다 거의 유사하다. 서울특별시 시세감면조례 제9조(도시정비사업에 대한 감면), 제10조(균형발전촉진지구사업에 대한 감면), 강원도 태백시 시세조례 제7조(폐광지역 진흥지구에 대한 감면)등과 같이 지역산업보호 및 지역특화지구에 특별히 감면조례 규정을 두고 있는 경우도 있다.

현재 우리나라는 특별한 감면조례를 자치단체가 정하는 경우라 하더라도 임의로 자치단체가 조례를 정할 수 없는데, 그리고 「지방세법」 제13조 및 제28조 제2항에 따른 중과세배제를 통한 지방세 감면과 「지방세법」 제106조제1항 각 호에 따른 토지에 대한 재산세과세대상의 구분 전환을 통한 지방세 감면은 금지되고 근본적으로 과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 아니한 지방세 감면 등으로서 지방세특례제한법 시행령 제2조에서 안전행정부장관이 정하여 고시하는 사항에 대해서는 지방세감면이 불가능한 실정이다.

안전행정부장관이 지방자치단체가 지방세 감면을 할 수 없는 사항을 「지방세기본법」 또는 「지방세법」에 따른 지방세의 납부기한이 경과된 지방세의 감면인지 여부, 「지방세기본법」, 「지방세법」, 「조세특례제한법」 또는 법에 따른 지방세 과세정책에 중대한 영향을 미치는지 여부, 토지 등 부동산정책, 사회적 취약계층의 보호 등 사회복지정책이나 그 밖의 주요 국가시책에 반하는지 여부 및 자치단체 주민 간 지방세 부담의 현저한 형평성 침해 등 지방세 과세정책 추진에 저해되는지 여부를 고려하여 고시하도록 규정하고 있다.

지방자치단체는 지방세 감면을 하려면 「지방세기본법」 제141조에 따른 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 조례로 정하여야 하고, 해당 조례 안의 지방세 감면 조문별로 그 감면기간 동안 발생할 것으로 예상되는 연평균 지방세 감면 추계액이 10억원 이상인 경우를 말하는 경우에 대한 지방세 감면을 신설 또는 연장하거나 변경하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에 의뢰하여 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등을 분석·평가하여 심의자료로 활용하여야 한다.

지방자치단체장이 독자적으로 지방세를 감면할 수 있는 경우는 지진, 풍수해, 벼락, 화재 등 천재지변의 경우 지방세 감면이 필요하다고 인정되는 자에 대하여는 해당 지방의회의 의결을 얻은 경우이다.

그런데 지방자치단체는 천재지변 등의 사유로 감면하는 경우를 제외하고는 조례에 따라 감면된 지방세액이 전전년도 지방세 결산액의 100분의 5 범위안에서 안전행정부전부장관이 정한 비율내의 범위를 초과하면 그 초과한 금액의 2배에 해당하는 금액을 그 다음연도의

지방세감면규모에서 차감하도록 되어 있다.

이는 2010년까지 감면조례제정과 관련하여 존치하던 행정안전부의 사전허가제를 폐지하면서 간접적인 규제방법으로 지방세특례제한법에 규정함으로써 자치단체의 조례제정권을 제한한 것으로 봐야 할 것이다.

2.3.2. 지방세 비과세감면제도 의의

(1) 비과세감면제도의 의의

지방세감면제도는 특정 목적에 의해서 규정되고 시행되고 있다, 지방세 중과제도가 그 자산의 보유 및 취득, 사용을 억제하는 효과가 있는데 반해, 지방세 비과세감면은 그 자산의 보유, 취득, 사용을 권장하고 보호하는 효과가 있다.

현대자본주의 국가의 새로운 조세개념은 조세의 목적을 재정수요충족 이외에도 작용 목적을 중요시하여 수입을 얻는 것을 從의 목적으로 할 수 있다는 것³⁾은 조세를 정책으로 사용하는 것의 근거가 된다고 할 수 있는데, 지방세 비과세감면제도도 이런 개념에서 정책적, 경제적, 사회적 효과를 얻을 목적으로 활용되고 시행되는 것이 정당하다고 할 것이다.

국가가 정책목적으로 조세정책을 활용할 시에 국세와 지방세는 과세물건을 달리하므로 조세효과를 객관적으로 비교한다는 것은 어렵다. 그러나 우리나라의 국세가 지방세의 조세비중이 8대 2 선에서 머물고 있다는 점에서 동일한 정책을 활용할 시에 그 영향은 지방세는 국세가 효과가 적다고 예측할 수 있다.

지방세비과세감면제도는 일반적으로 자치단체는 지방세를 통해 재정수요를 충당하고 그 충당한 금액으로 주민을 위한 공공서비스를 제공하는 징세절차를 거치지 않고 대신 특정분야 및 특정납세자에 대한 징세를 포기함으로써 비과세감면대상자에게 공공서비스를 비과세감면금액만큼 직접 제공하는 형태로 나타내는 것이라고 할 것이다. 그런데 이는 자치단체의 재정수입의 제공자인 납세자와 재정지출의 수요자인 주민이 동일하다는 사실이 전제가 되어야 하고, 해당 납세자에 대한 징세 포기금액인 비과세감면액이 재정지출의 소요액을 넘지 않는 범위 안에서 이루어져야 바람직한 지방세감면제도라고 할 것이다.

(2) 비과세감면제도의 기능

조세의 기능을 크게 공공서비스 자금의 조달 기능, 부의 재분배 기능, 경제정책적 기능으로 나누는데 비과세감면제도는 자금의 조달 기능은 제외되지만 부의 재분배 기능⁴⁾과 경제정책적 기능이 존재한다고 할 수 있다. 예를 들어, 1억 미만 일정조건 소형주택 취득자에게 취득세를 감면해주는 경우 공공서비스를 향유하는 것은 대형주택 취득자나 소형주택 취득자가 별반 차이가 없으나 조세부담능력이 적은 소형 주택 취득자의 세부담을 줄이고, 다른 부

3) 李英根, "韓國租稅行政의 理念性 評價와 그 發展方向에 關한 研究", 慶星大學校 行政學科 博士論文, 1995에서 "1977년 개정된 서독의 국세기본법 제3조 12항 문언이 수입목적을 희생하고라도 조세를 정책목적 달성의 수단으로 활용할 수 있다는 것을 법으로 확인하였다."고 함

4) 李昌熙, 『稅法講義』, 2002, 朴英社. p.54에서 그러나 헌법재판소는 소득 재분배 효과를 가지고 있는 조세들을 오히려 위험이라고 선언한 예가 있다. 예를 들어 토지초과이득세가 소득 재분배 효과를 가지는 세금임에도 이를 비판하여 비례세율이므로 수직적 공평을 어긴다고 위험으로 판결한 것이다.라고 하였다.

유계층이 납부한 세금으로 제공되는 공공서비스를 같이 향유하게 하는 효과가 있으므로 부의 재분배 기능을 담당한다고 봐야한다.

경제정책적 기능으로 작용하는 것은 실업, 인플레이션, 불황 등 불안정한 경제적 여러 경제적 요소가 끊임없이 요동칠 때 정부는 세부담을 높이거나 감소시켜 경제시장을 안정화시킨다. 즉, 정부는 조세를 정부지출의 증감과 세부담의 증감으로 경제시장을 조절하는데 활용하는 것이다. 최근 부동산경기가 침체되자 양도소득세의 감면, 취득세의 감면을 정부가 내세운 것은 경제정책적 기능으로 활용하는 좋은 예이다.

그 밖에 특정 산업육성을 위하여 다각적인 감면제도를 활용하는 것도 경제정책적 목적으로 이용하는 비과세감면의 예이다. 그러나 이러한 기능이 각종의 이익집단의 압력 등에 의하여 불합리한 결정을 하는 경우의 가능성이 많고 세제를 더욱 복잡하게 한다.

정책목적의 비과세감면제도의 대표적 사례는 농업업지원을 위한 감면, 중소기업지원을 위한 감면, 교육 및 과학기술 지원을 위한 감면 등이 있다. 국가 및 지방자치단체는 어떤 특정산업 및 분야를 활성화시키기 위해 조세를 지원하여 그 산업 및 분야를 유인하는 정책으로 활용하고 있다. 비과세감면의 효과는 단지 정책적 효과 단독으로 존재하기 어렵고, 조세의 축소라는 경제적인 효과를 수반하며, 아울러 국민이나 주민의 사회적 인식을 바탕으로 유인하므로 대부분 사회적 효과까지 맞물려 있다고 볼 수 있다.

다만, 어느 효과에 더 비중이 크냐에 따라 정책적 목적, 경제적 목적, 사회적 목적으로 구분될 수 있으나 그 목적과 효과가 반드시 일치한다고 할 수는 없다.

정부가 가장 빈번하게 내세웠던 부동산정책으로서의 조세는 중과세인 경우 부동산투기억제 대책인 정책목적으로 도입되었으나 최근의 양도세 중과완화 및 양도세 면제, 취득세율 인하, 재산세 감면은 부동산활성화 대책인 경기조절의 경제적 목적으로 도입되었다고 할 수 있다.

장애인이나 노인복지시설, 영유아시설 등에 대한 감면정책은 국가 및 지방자치단체가 국민이나 주민에게 제공하여야 하는 공공서비스를 간접적인 방법으로 일정부분을 제공하는 효과를 갖고 있다.

지방세비과세감면제도는 정책적, 경제적, 사회적 목적에 맞게 효과가 나타내야 올바른 비과세감면제도이지만 그 효과가 목적과 다르게 나타나면 비과세감면제도는 왜곡되었다고 볼 수 있다. 장애인을 위한 자동차세 감면의 경우, 장애인의 교통수단을 지원하기 위해 만든 제도인데 실제 장애인보다 장애인과 실제 동거하지 않는 장애인의 가족이 더 많이 세금을 절약하는 방법으로 감면을 적용한다면 올바른 비과세감면제도라고 할 수 없다. 마찬가지로 학교가 고유목적으로 사용하는 시설에 대해 감면을 적용하여야 하는데 결과적으로 교육보다는 투기목적으로 자산증식의 방법으로 더 활용된다면 바람직한 감면제도라고 할 수 없다.

(3) 지방세비과세감면제도의 효력

가. 조세의 전가

지방세 비과세감면제도가 정책적, 사회적, 경제적 목적으로 시행되지만 지방세 자체가 지방정부의 재정지출을 목적으로 조달되는 세금이다. 지출의 규모가 정하여진 상태에서 수입의 어느 부분을 국가나 지방정부가 포기하거나 감면해주는 것은 다른 부분에서 재정수입을 충당해야 한다는 부담감을 안고 있다. 즉, 특정 납세자의 세금부담을 감면해주는 대신에 그

감면부분을 다른 납세자의 세금으로 더 충당해야 한다는 것이다. 이는 조세의 전가이다. 그러므로 비과세감면제도가 감면분야, 감면납세자 등에 실시하는 것이 적정한지에 대해 비과세감면대상이 아닌 납세자의 암묵적 동의와 공감할 필요로 해야 한다는 것을 전제로 하로 있다.

나. 특별한 반대급부의 발생

조세는 특별한 반대급부 없이 주민으로부터 징수하는 세금인데 특정 납세자에게 세금을 감면해주는 것은 직접적으로 특정납세자에게 혜택이 돌아가므로 일반적인 조세원칙을 위배하는 결과를 초래한다. 그러므로 비과세감면제도의 목적은 명확해야 한다. 지방정부의 비과세감면제도의 시행의도와 그 결과가 정확히 도출되는지에 대한 명확한 판단과 객관적인 근거가 지방세 비과세감면제도 시행전에 선행되어야 한다.

다. 조세의 불공평성 야기

비과세감면제도는 조세가 ‘평등한 것은 평등하게, 불평등한 것은 불평등하게’ 라는 조세평등주의에 위배되는 결과를 가져온다. 동일한 차량에 대해 장애인에게는 취득세와 자동차세를 면제해주고 비장애인에겐 과세를 하는 것은 확실적인 공평에 위배됨이 분명하다. 장애인의 교통수단으로 차량이 필수적이라는 사회적 공감대가 형성된 상태에서 같은 장애인에게는 같은 세금에 대해서 감면을 해주는 것이 공평해 보이나, 산업단지에 공장을 유치하기 위해서 취득세를 감면해주고 산업단지 옆에 있는 공장을 취득하는 경우 취득세를 감면해주지 않는 것은 불평등해 보일 수도 있는 여지를 남겨준다. 이처럼 비과세감면제도의 시행으로 동일 과세물건에 동일 과세라는 객관적이고 보편적인 상황이 예외규정이 발생하는 것은 불평등성을 야기하므로 법개정시에 엄격한 심사가 이루어져야 한다.

2.1.3. 지방세 비과세감면현황

(1) 지방세 비과세감면 현황

지방세 비과세 감면 현황은 2008년은 12조 8천억원에서 2009년 15조270억원, 2010년 14조 8천106억원에 이르고 2011년 지방세 비과세 감면 규모는 17조 3천억원에 이른다. 지방세 비과세감면율은 2008년 22.0%, 2009년 25.0%, 2010년 23.2%, 2011년 24.9%에 이른다.

< 표 - 4 > 연도별 지방세 비과세 감면현황

(단위:억원)

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년
비과세감면액(a)	128,146	150,270	148,106	173,320
비과세	51,565	59,715	60,455	39,850
감면액	76,581	90,555	87,651	133,470
지방세징수액(b)	454,797	451,678	491,598	523,001
비과세감면율(a/a+b)	22.0(%)	25.0(%)	23.2(%)	24.9(%)

자치단체별로 지방세 비과세감면율 추이를 보면 시단위의 광역자치단체 중에서는 대구 27.2 %, 인천 28.6%, 대전 28.6% 로 많고, 도단위의 광역자치단체 중에서는 경기도가 23.8%로 많은 것으로 나타났다.

< 표 - 5 > 자치단체별 지방세 비과세 감면율 추이

(단위:%)

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
2000	7.2	13.9	8.4	13.4	10.0	18.0	10.2	9.7	11.3	16.6	12.5	12.6	11.9	9.7	11.8	10.3
2001	5.0	16.3	7.5	15.7	8.2	16.2	12.4	7.9	9.4	12.7	17.2	10.3	16.2	9.3	10.5	10.3
2002	3.3	14.0	8.8	25.7	8.6	14.3	8.6	9.6	10.0	10.5	9.3	13.8	9.3	10.1	9.9	13.7
2003	3.2	8.5	7.7	11.2	8.4	14.1	8.8	7.3	8.8	9.0	12.9	11.5	9.8	10.5	9.5	14.5
2004	4.0	9.4	6.9	9.2	9.2	17.5	5.3	1.3	8.4	9.9	11.0	9.8	8.4	9.5	8.8	14.4
2005	3.6	10.5	10.6	13.0	10.1	22.8	7.8	9.3	11.6	12.3	13.9	10.6	10.0	10.5	8.2	13.4
2006	14.9	12.4	15.9	21.8	19.3	18.2	15.2	18.7	14.5	17.7	19.3	14.8	13.4	12.1	12.5	21.2
2007	14.9	17.3	20.9	26.8	19.4	21.3	18.4	19.5	17.4	19.9	19.3	20.7	17.4	15.6	16.6	21.9
2008	17.6	19.0	23.4	28.6	19.8	21.8	16.4	19.9	21.8	21.0	22.1	21.8	19.4	17.7	17.5	30.9
2009	23.3	20.6	25.8	26.4	24.4	25.2	18.3	23.4	23.4	23.5	23.7	25.2	18.3	18.7	19.7	27.3
2010	20.2	19.5	23.2	26.1	25.1	24.6	17.4	22.1	20.2	19.6	21.1	21.9	21.4	19.9	18.8	24.6
2011	21.8	21.7	27.2	29.5	24.4	28.6	21.9	23.8	20.1	22.4	22.8	21.5	20.0	21.0	18.6	25.8

※자료 : 통계청, 지방세정연감

2011년 지방세 비과세감면현황에 대해 세목별로 적용한 감면규정을 살펴보면, 취득세의 비과세감면세액이 10조 6천억 원으로 가장 많은데 그 중 지방세특례제한법 규정에 의한 감면세액이 약 8조1천억 원이고, 조세특례제한법에 의한 감면세액이 약 9천억원이다. 재산세 비과세감면세액은 약 4조 3천억 원으로 지방세법으로 인한 비과세 세액이 3조2천 억원, 지방세특례제한법규정에 의한 감면세액 약 8천5백 억원이다.

< 표 - 6 > 2011년 지방세 비과세 감면현황(세목별)

(단위:백만원)

구 분	합 계	지방세법	지방세특례제한법	감면조례	조세특례제한법	기타
전 체	17,331,955	3,984,971	9,328,453	917,769	1,353,137	1,747,625
취득세	10,637,090	575,471	8,118,704	640,054	928,896	373,966
등록면허세	110,563	8,135	70,651	15,152	16,615	9
레저세	5,538			5,538		
지역자원시설세	99,242	51,570	44,538	3,014	20	101
지방교육세	339				339	
주민세	45,101	21,056	21,524	718		1,802
지방소득세	160,713	83,632	61,013	2,168	853	13,047
재산세	4,274,630	3,177,399	847,466	222,555	13,591	13,618
자동차세	653,351	67,625	164,508	28,312	392,824	83
담배소비세	1,338,009					1,338,009
도시계획세	7,380	83	50	257		6,990

※출처 : 2012년 지방세정연감.

(2) 취득세 비과세감면 현황

취득세는 비과세감면현황을 살펴보기 전에 취득세 과세현황을 먼저 보고자 한다. 취득세는 전체 지방세 중에서 차지하는 비율이 2010년까지 30%를 넘었으나 2011년에 부동산활성화 정책으로 주택에 취득세율이 1%~2%까지 감면되면서 2011년 취득세의 비중은 26.3%로 감소되었다.

< 표 - 7 > 지방세 중 취득세 비중

(단위: 십억원, %)

구분	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중	금 액	비중
지방세 총계	41,294	100	43,524	100	45,480	100	45,168	100	49,160	100	52,300	100
취득세	15,617	37.9	14,515	33.4	14,059	30.9	13,775	30.5	14,195	28.9	13,877	26.3

*.출처: 1. 지방세정연감(2012년), 안전행정부

2. 2006년-2010년은 등록세를 취득세에 포함한 금액으로 징수액을 기준으로 함.

취득세의 과세현황을 용도별로 구분하면 주택에 대한 취득세가 가장 많이 차지하는데 그 세액이 2009년에는 2조9,626억원, 2010년에는 2조8,420억원, 2011년은 4조2,692억원으로 나타난다. 주택취득세 비율은 2009년 42.9%, 2010년 40.1%, 2011년 30.3%로 나타난다.

< 표 - 8 > 취득세 년도별 과세물건별 현황

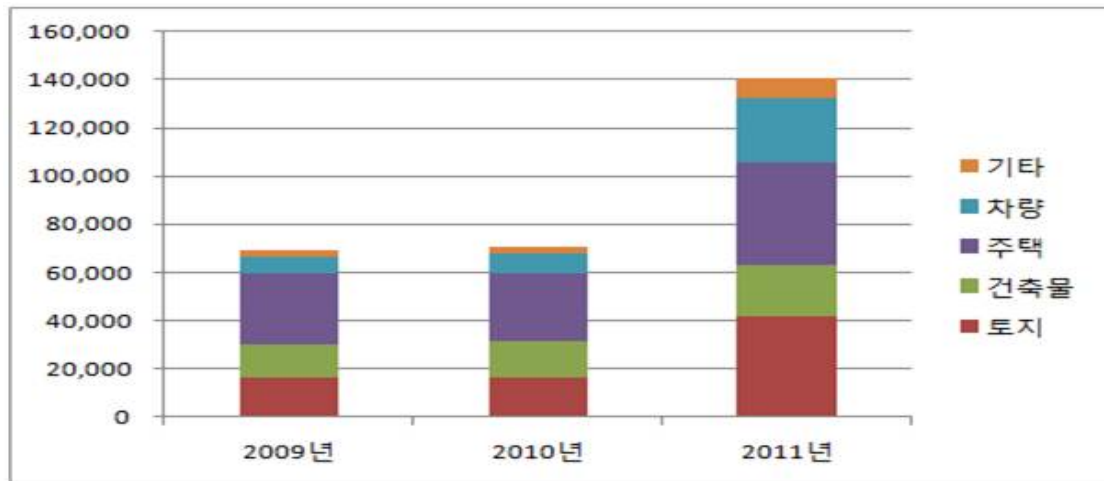
(단위:억원, %)

구 분		합 계	토 지	일반건축물	주 택	차 량	기 타
2009년	세액	69,005	16,569	13,650	29,626	6,510	2,650
	비율	100	24.0	19.8	42.9	9.4	3.9
2010년	세액	70,792	16,582	14,838	28,420	8,113	2,839
	비율	100	23.4	21.0	40.1	11.5	4.0
2011년	세액	140,824	41,460	21,341	42,692	26,680	8,651
	비율	100	29.4	15.2	30.3	18.9	6.2

* 부과액 기준임(등록세 포함하지 않음). 각 년도 지방세정 연감 참조, 안전행정부.

< 그림 3 > 취득세 년도별 과세물건별 과세현황 도표

(단위:억원)



< 표 8 > 에서 주택에 관한 취득세 등록세 법정세율 변화 추이를 보면 2005년부터 취득세율이 계속 감면되었고 변동되었음을 보여준다. 2011년 주택에 대한 취득세액 비중 감소도 2011년도 세율 감면에 따른 영향으로 보인다.

2011년의 취득세의 전체 부과액은 14조이고 비과세감면액이 10조6천억원으로 전체 대비 비과세감면율이 43%에 이른다. 이를 자치단체별로 보면 < 표 9 >에서 나타난바와 같이 비과세감면율이 가장 적은 자치단체는 강원도로 31.6%이고, 가장 많은 곳은 대구광역시로 50.5%이다. 취득세 부과액이 적은 강원도가 감면율이 낮은 것은 지방정부의 세입확보차원에서 바람직한 것으로 분석되나, 광주광역시, 대전광역시, 울산광역시와 같이 서울특별시나 경기도보다 세수규모가 훨씬 작은 자치단체가 상대적으로 감면율이 높은 것은 지방재정 세입 확보차원에서는 바람직하지 않다고 보인다.

< 표 - 9 > 2011년 취득세 비과세 감면현황

(단위:백만원)

구 분	전 체	부 과 액	비과세감면액	전체 대비 비과세감면율
합 계	24,719,516	14,082,426	10,637,090	43.0%
서울특별시	4,964,030	2,828,693	2,135,338	43.0%
부산광역시	1,647,441	976,660	670,781	40.7%
대구광역시	1,029,125	509,258	519,867	50.5%
인천광역시	1,741,269	935,402	805,867	46.3%
광주광역시	561,788	293,549	268,238	47.7%
대전광역시	752,118	375,107	377,011	50.1%
울산광역시	648,074	341,685	306,389	47.3%
경기도	6,578,034	3,730,786	2,847,248	43.3%
강원도	567,543	388,409	179,134	31.6%
충청북도	653,864	371,869	281,994	43.1%
충청남도	1,158,518	656,263	502,256	43.4%
전라북도	648,302	394,438	253,864	39.2%
전라남도	628,657	359,738	268,919	42.8%
경상북도	1,082,801	611,526	471,275	43.5%
경상남도	1,756,207	1,157,170	599,037	34.1%
제주특별자치도	301,744	151,872	149,872	49.7%

* 참조:2012년 지방세정 연감, 안전행정부.

(3) 재산세 비과세 감면현황

재산세는 부동산에 대한 과세는 2004년까지 건축물분과 토지분으로 나뉘서 과세하던 것을 2005년부터 시가표준액에 시가를 도입하면서 주택분, 건축물분, 토지분으로 구분하여 과세하고 있는데, 주택을 중심으로 과세현황을 보면, 2009년에 1조2,549 억 원에서 2010년에는 1조4,572 억 원으로 증가하고 2011년 2조8,629 억 원으로 크게 증가한 것을 알 수 있다. 이는 2011년에 지방세 분법으로 도시계획세가 재산세 과세특례로 변경되어 재산세에 포함되었기 때문이다.

주택분 재산세를 용도별로 살펴보면 아파트에 대한 재산세액이 가장 많이 차지한다.

< 표 - 10 > 주택용도별 과세현황

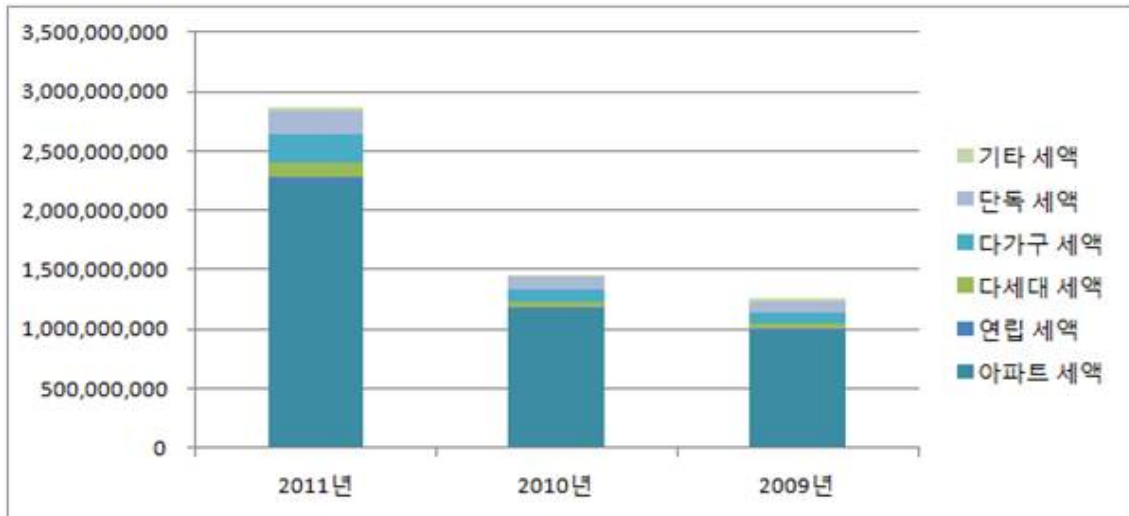
(단위:백만원)

구분	합계	아파트	연립	다세대	다가구	단독	기타
2009	1,254,953	978,455	22,673	43,002	96,388	94,000	20,436
2010	1,457,254	1,161,883	25,865	47,656	102,234	98,219	21,396
2011	2,862,947	2,228,346	53,669	113,693	245,626	189,464	32,151

아래 도표에서 보는 바와 같이 2011년 주택분 재산세 과세현황은 아파트가 2조 2,283 억 원으로 가장 많은 부분을 차지하고, 그 다음으로 다가구주택이 2,456 억 원으로 주택분 재산세를 차지하고 있다.

< 그림 3 > 주택분 재산세 용도별 과세현황 도표>

(단위:천원)



주택분 재산세의 비과세 현황을 보면, 2011년의 경우 전체 8,473 억 원 중 아파트가 716 억 원이 비과세 감면 되었고, 다음으로 다세대주택이 55억 원 비과세 감면되었음을 알 수 있다.

이는 용도별 주택분 재산세의 비과세감면비율이 2011년 기준 용도별 주택의 과세 대 비과세 비율 이 다세대주택 4.87%, 아파트가 3.2%, 연립주택이 1.85% 순으로

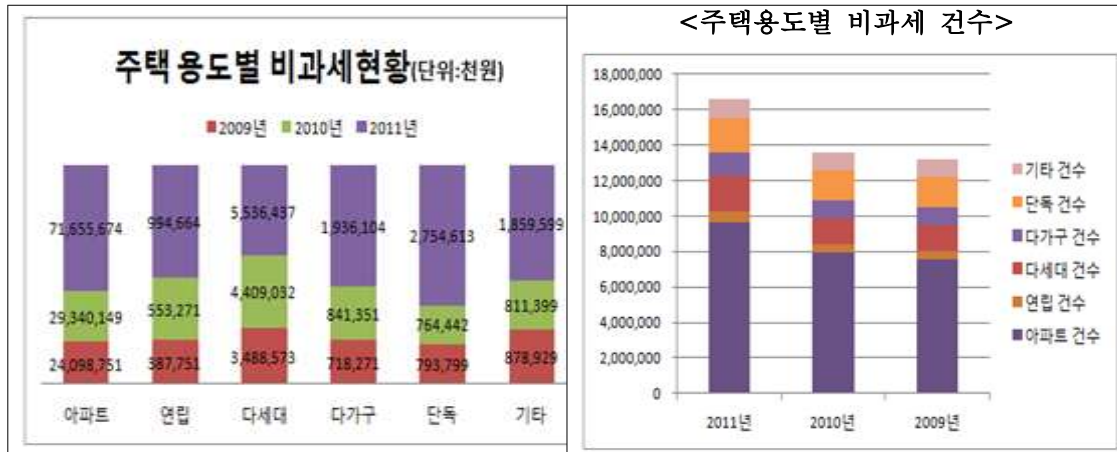
< 표 - 11 > 주택용도별 비과세감면 현황

(단위:백만원)

구분	합계	아파트	연립	다세대	다가구	단독	기타
2009년	30,366	24,099	388	3,489	718	794	879
2010년	36,720	29,340	553	4,409	841	764	811
2011년	84,737	71,656	995	5,536	1,936	2,755	1,860

주택용도별 비과세감면현황 도표는 아래와 같다.

< 그림 4 > 주택용도별 비과세감면 현황 도표

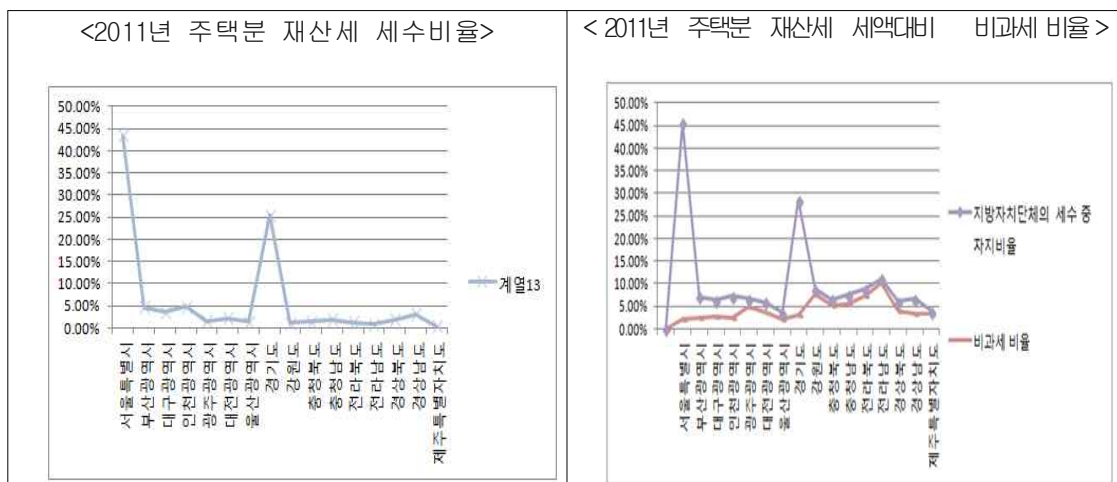


2011년 주택분 재산세의 지방자치단체의 전체 세수규모는 과세액 2조 8,629억원에 비과세 감면액 847억원을 합하면 2조9,476억원이 된다. 이에 대해 각 자치단체의 차지 비율로 보면 서울특별시 1조2,804억원으로 43.44% 를 차지하고 , 경기도는 7,523억원으로 25.52%를 차지한다. 반면, 제주특별자치도는 135억원으로 0.46%, 전라남도는 280억원으로 0.95%, 강원도는 357억원으로 1.21%를 차지한다.

이에 비교하여 주택분 재산세의 비과세 비율을 보면 전라남도가 해당 세목의 세수규모에서 비과세금액이 28억원으로 비과세 비율이 10.17%를 차지하고, 강원도가 27억원으로 17.64%를 차지하는 반면, 세수규모가 가장 큰 서울특별시의 경우 비과세 감면액이 260억원으로 2.03%를 차지하고, 경기도는 229억원으로 3.04%를 차지하는데 그치고 있다.

< 그림 5 > 는 세수가 많은 지방자치단체의 주택분 재산세의 세액대비 비과세 감면비율이 적다는 것을 알 수 있다.

< 그림 5 > 자치단체별 주택분 재산세 과세 및 비과세 현황 도표



(4) 주택에 대한 조항별 감면 현황

지방세특례제한법에 있는 주택에 대한 감면조항에 따른 2011년 감면현황을 보면 아래 <표 12> 와 같다. 취득세는 주택거래 감면조항에 대한 감면세액이 가장 크고, 재산세는 임대주택에 대한 감면세액이 가장 크다.

< 표 - 12 > 지방세특례제한법 조문별 주택 감면 (2011년)

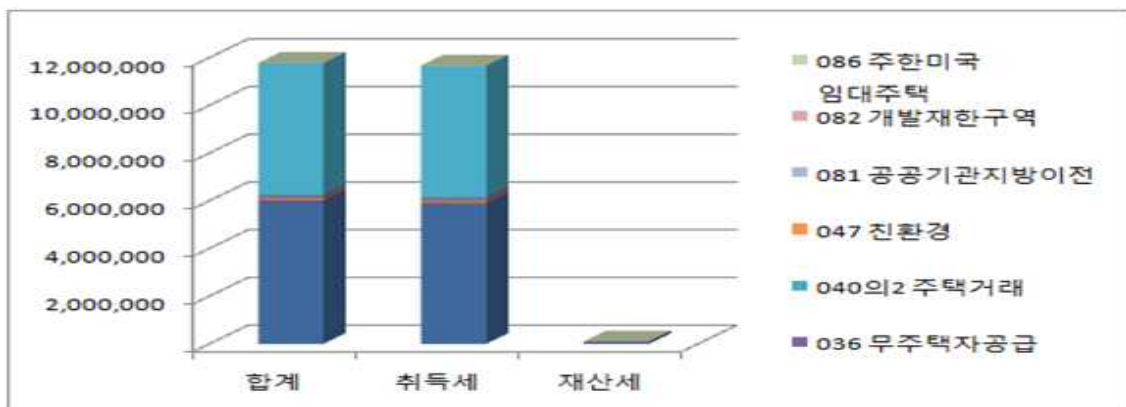
(단위:백만원)

조문별	조문내용	합계	취득세	재산세
	계	5,892,183	5,838,727	53,455
16	농어촌주택개량	6,141	5,426	715
25	근로자복지	742	742	-
31	임대주택등	114,729	69,468	45,261
031의2	미분양주택	-	-	-
32	한국토지공사 소규모 공동주택	92,775	86,889	5,886
33	주택공급확대	100,765	100,765	-
34	주택분양보증	38,912	37,711	1,201
35	주택담보	192	-	192
36	무주택자공급	77	59	18
040의2	주택거래	5,518,153	5,518,153	-
47	친환경	9,350	9,350	-
81	공공기관지방이전	10,316	10,164	151
82	개발제한구역	7	-	7
86	주한미국 임대주택	24	-	24

- ※ 1. 2012년 지방세정연감, 안전행정부
 2. 지역자원시설세, 도시계획세, 지방교육세는 제외시켰고 과세특례는 포함되었다.
 3. 주택을 중심으로 하는 감면조항만 추출하였다.
 4. 조세특례제한법에 대한 감면과 비과세가 제외되었기 때문에 앞서 기술한 전체 취득세와 재산세 비과세감면항과는 차이가 있다.

< 그림 5 > 지방세특례제한법 조문별 주택 감면 현황(2011년)

(단위:백만원)



2.4 지방자치단체의 과세자주권

2.4.1. 지방재정

지방자치단체는 사무를 헌법과 법률이 정한 권한 내에서 국가위임사무, 기관위임사무, 자치단체의 고유사무 등을 스스로의 재원조달비용으로 자율성과 책임성 있게 지역주민을 위한 공공서비스 및 복지 등을 제공해야 한다. 이것을 지방자치라고 할 수 있을 것이다. 지방재정수요를 위한 조달비용은 국가보조금, 지방교부세, 과태료 같은 세외수입 등과 더불어 지방세로 충당한다.

지방세와 세외수입은 자체재원으로 분류하고 국가보조금, 지방교부세 등 국가로부터 받는 재원은 이전재원이라고 하고 하는데 현재 우리나라는 자체재원으로 지방재정을 조달하는 자치단체는 거의 없다. 자치단체의 사무가 국가위임사무를 이행하므로 온전하게 자체재원만으로 지방재정수요를 충당하여야 한다는 것은 현 조세체계와는 거리가 많다. 지방재정은 수입과 지출이 결합된 형태이므로 국가가 집행하여야 할 역할에 대한 지출비용을 자치단체의 자체재원으로 충당하려면 지금의 조세체계로는 불가능하다고 보여진다. 그럼에도 불구하고 자치단체의 재정자주도나 재정자립도를 무시하고 이전재원에 집중하는 것은 중앙정부의 권한에 종속될 우려가 많아 진정한 지방자치를 실현한다고 볼 수 없다.

자치단체의 지방재정의 부족은 지방자치단체가 이전재원의 추가적 확보를 통해 정치적 이익을 극대화하려는 가능성을 갖고 있고, 지역특성의 세원차이가 아닌 지방자치 구조 자체가 고비용 구조일 가능성을 배제할 수 없다.⁵⁾

이전재원의 확대는 자치단체의 재정책임성의 상실과 재정생산성 및 재정책충의 노력이 감소될 소지를 갖고 있다.

지방재정은 개인의 가계와 기업회계와는 달리 사익을 추구하지 않고 국민이나 주민을 대상으로 공공성을 담보로 한다. 지방재정의 중요성은 수입과 지출이 단순히 국가 및 지방자치단체의 주체만을 위한 경제적 수입과 지출이 아니고, 수입과 지출의 원인과 대상이 국민 및 지역주민으로부터 나오고 국민 및 지역주민에게 돌아가는 공공성을 가지고 있으므로 지방자치단체라는 커다란 공동체를 운영하기 위해 필수적으로 소요되는 비용을 충당하기 위해 지역주민 개개인에게 가장 합리적으로 분배하여 세금을 부과하는 조세체계이어야 하고, 그 지출에 있어서도 목적과 방법이 합리적이고 효율적이어야 한다.

일반적인 재정의 기능은 보편적으로 소득을 재분배하고, 자원을 재분배하며, 경제안정화를 꾀하는 역할을 담당하여 국가는 재정정책을 통해 고용과 물가의 안정 및 국제수지 균형 등 경제의 안정을 유지시키고, 복잡한 금융 및 외환정책, 산업정책, 노동정책, 무역정책 등을 실행하게 된다.

2.4.2. 지방자치단체의 과세자주권

(1) 과세권의 개념

과세권이란 국가 및 지방자치단체가 세금을 부과하고 징수할 수 있는 권한으로 국가 및 지방자치단체 자체의 재정수요를 충족하기 위해서 헌법에 보장된 국민 및 지역주민의 재산

5) 임성일, "성공적인 지방분권, 재정분권에 달려있다.", 『지방자치(2003년10월호)』, 2003.10, p24.

권을 침해하는 형태로 나타난다. 재산의 보유나 취득, 소득이나 소비의 발생과 같은 경제적 활동을 원인으로 하여 조세를 부과징수하는 과세권은 법률에 의한다는 조세법률주의에 입각하여 국가 및 지방정부가 행사한다.

이러한 과세권은 국회의 입법에 의해 형성되고, 국가 및 지방정부의 행정에 의해 실현되며, 탈세 및 조세회피 등을 처벌함으로써 사법에 의해 보장된다고 할 수 있다.

그러나, 과세권에 있어서 무엇보다 중요한 것은 국민과 지역주민의 암묵적 동의가 있어야 실현가능하다고 보여진다. 그러므로 과세권에 대한 국민의 합의는 과세의 필요성과 과세방법에 대한 일반적인 동의를 전제로 하는 것이라고 할 수 있다. 국가 및 지방정부가 국민이나 지역주민이 납득하기 어려운 과세를 한다면 그 과세권은 오래 존치할 수 없을 것이다.

한편, 지방자치단체의 과세권은 지방자치단체가 본래 가지고 있는 고유의 권한이라고 보기보다는 법률에 의해 국가로부터 위양받은 것이라고 보는 것이 일반적인 통설이다. 그러므로 지방자치단체의 과세권은 정부가 이양한 사무를 공급하기 위한 재정수요를 충당하기 위하여 지방자치단체 스스로 조세를 부과 징수할 수 있는 권한이라고 할 수 있다.

(2) 과세자주권

지방자치단체는 스스로의 재정수요를 충당하기 위해서 과세권을 행사함에 있어 그 세목과 세율을 스스로 결정할 수 있는 과세자주권이 있어야 하나, 우리나라는 국민을 대표하는 입법기관이 정해진 법률의 범위 안에서 과세권을 행사할 수 있으므로 완전하게 과세자주권이 있다고 보기 어렵다. 지방세법에서 탄력세율이 존재하기는 하나, 지방세의 세목을 자치단체가 결정할 수 없고, 탄력세율도 한정적이어서 자치단체의 과세자주권은 미약하다고 할 수 있다.

조세가 공권력을 가진 과세권력에 의해 징수하는 경제적 부담이라면 과세자주권은 과세권력을 이행하는 데서 자율적 의지에 의해서 행해져야 하는 것이라고 할 수 있다. 세목과 세율을 자치단체가 마음대로 정할 수 있는 것은 국민의 기본권을 침해하는 것이지만 법률이 정한 범위 안에서 절차대로 그 권한이 최대한 보장을 보장하여 자치단체의 재정능력에 따라 세입규모를 결정할 수 있어야 진정한 지방자치의 실현이라고 할 수 있다.

현재 우리나라의 지방세는 지방세법 및 지방세특례제한법에서 세율과 세목을 구체적으로 정하고 있고 감면의 범위까지 명확히 규정하고 있다.

지방세법에서는 취득세, 소득분 지방소득세, 자동차세, 지역자원시설세, 법인균등분 주민세, 지방교육세, 부동산 등록면허세, 재산세 등에서 표준세율에서 100분의 50한도내에서 조례에 의한 세율의 가감조정이 가능하고 개인균등분 주민세(1만원 이내), 재산분 주민세(1제곱미터당 250원 이하), 재산세 도시지역분 (1천분의 2.3 이하), 종업원분 지방소득세(급여총액의 1천분의 5 이하)에서 표준세율 이하로 조례로 세율을 정할 수 있다.

감면조례의 경우는 減免(감면)량제, 감면타당성 검토, 중과세 및 법상 감면의 확대금지 등과 같은 감면규제제도에 자치단체가 정할 수 있는 규정이 한정되어 있으므로 감면에 있어서도 자치단체의 권한은 약하다고 할 수 있다.

또한, 선출직 지방자치단체장이나 지방의회에서 상향의 탄력세율을 적용하는 경우는 경우는 거의 없고, 탄력세율을 낮게 하여 자치단체의 수입이 작아지면 지방교부세 적용시 기준 재정수입액이 적어지므로 간접적으로 자치단체에 탄력세율 적용에 규제를 가하고 있는 실정이다.

(3) 자치단체의 재정자립도와 재정자주도 현황

비록 지방세수 규모가 커졌다고는 하나 지방자치단체는 주민들의 높은 공공서비스와 복지 혜택에 욕구로 턱없이 부족하여 지방재정을 메우고 지역 간의 불균형을 해소하는 방안으로 중앙에 의존하는 형태로 취하게 된다. 재정자립도가 낮은 지방자치단체는 낙후된 지역의 특성 때문에 불가항력인 경우가 많다. 더군나다 우리나라와 같이 세목 결정권은 없고 세율결정권만 일부 존재하는 나라는 지방자치단체의 책임성의 미흡만으로 자치단체의 재정수요조달능력을 분석해서는 안된다. 복지의 확대 및 교육환경 및 문화시설, 사회기반시설에 대한 욕구는 해마다 확대되므로 재정조달능력을 자치단체의 책임만으로 하는 것은 합리적이지 않다.

우리나라의 자치단체의 재정자주도를 보면 2012년 현재 전국평균 77.2%에 머물러 있는 것을 알 수 있다. 특별시나 광역시는 그래도 재정자주도가 79.2%이지만 도 단위 재정자주도는 49.2%에 머물고 있다.

< 표 - 13 > 연도별 지방자치단체의 평균 재정자주도

(단위:%)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012
전국평균(순계규모)	79.5	79.5	78.9	75.7	76.7	77.2
특·광역시(총계규모)	83.1	82	81.2	76.3	78.5	79.2
도(총계규모)	51	50.7	49.5	46	47.5	49.2
시(총계규모)	72.1	72	71.5	69.1	68.7	68.4
군(총계규모)	65.3	64.8	64.6	62.2	62.7	62.9
자치구(총계규모)	67.6	63.1	61.8	57.9	56.2	55.6

※출처 : 안전행정부 「지방자치단체 예산개요」

< 표 -15 >의 지자체별 재정자주도를 보면 서울특별시의 재정자주도가 2012년 91.5%로 가장 높고 경기도 81.7%가 다음으로 높으며, 광역시로는 인천과 울산이 각각 80.6%, 80.9%임 이다.

< 표 - 14 > 지방자치단체별 재정자주도

(단위:%)

구 분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울특별시	95.9	95.5	96.1	95.4	94.4	93.6	93.7	87.2	91.7	91.5
부산광역시	79.4	80	81.3	80.7	76.9	75.4	74	72.5	74.3	75.7
대구광역시	82.8	80.2	87.3	84.7	80.8	78.4	75.3	73.6	74.1	75.4
인천광역시	80.1	81.1	77	76.5	79.7	80.3	82	80.1	79.4	80.6
광주광역시	74	71	77.1	75.1	75.9	74.2	73.6	69.2	69.9	69.9
대전광역시	80.9	80.8	86.6	83.9	83.1	80.1	74.5	71.9	74.9	76.2
울산광역시	79.6	77.8	81.7	82.6	84.6	82.6	80.2	78.8	81	80.9
경기도	84.5	85.8	86.1	85.7	85.1	85.2	84.4	81.5	81.8	81.7
강원도	68.6	70.1	75.9	75.3	75.8	75.8	75.4	71.7	73.3	74.1
충청북도	68.5	69.6	78.2	76.4	76.9	76.1	74.6	70.9	71.5	73.6
충청남도	65	66	75.2	74.1	73.3	73.5	72.4	71.7	71.1	71
전라북도	64.3	65.1	72.1	70.1	69.8	70.1	71.7	68.9	67.8	69.3
전라남도	60.7	62.2	69.6	67.8	67	69.5	67.9	64.4	65.2	66.8
경상북도	69	69.3	77.5	76.2	75.9	75.1	74.6	73	73.6	73.1
경상남도	67.7	68.7	76.1	75	74.8	74.5	75	73.3	74.2	74.5
제주특별자치도	64.3	63.5	76	72.9	63.7	67.4	65	62.1	63.9	68.1

※ 자료: 1. 국가통계포털. 한국지방세연구원자료

2. 재정자주도 = ([지방세+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금]/일반회계 예산규모)*100

재정자주도가 지방세와 세외수입인 자체수입과 지방교부세, 재정보전금, 조정교부금인 자체재원으로 이루어져 재정자립도보다 더 포괄적인 개념으로 지방자치단체들이 재정자주도를 사용한다.

2013년 전라남도의 전체 예산은 5조6,247억원이고, 재정자립도는 16.3%, 재정자주도는 36.6%로 두가지 모두 전국 최하위에 머무르고 있는 실정이다. 이는 수도권과 동남권 지방자치단체에 비해 경제적 기반과 활동이 약하기 때문이다.

< 표 - 15 > 자치단체별 재정자립도

(단위:%)

구 분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
서울특별시	95.6	95.9	95.5	96.1	94.3	90.5	88.3	92	85.8	90.3	90.2
부산광역시	69.7	74.9	75.6	73.4	70.2	62.9	60.5	58.3	57.6	56.4	57.4
대구광역시	69.2	76.4	73.2	73.9	70.7	63.9	59.5	54.7	56.3	53.5	52.8
인천광역시	74.4	74.6	75.9	70	69.2	69.8	71	74.2	70.4	69.3	71
광주광역시	61.6	63	59.8	60.6	57.5	54.2	52.6	48.3	47.5	47.5	46.6
대전광역시	73.6	73.6	74.4	75	72.8	72.1	66.4	59.3	56.3	57.2	58.3
울산광역시	67.1	71.6	69.6	69.9	65.7	68.4	69.9	67.7	67.2	69.1	71.2
경기도	76.5	78	78.8	76.2	75.2	74.9	76.3	75.9	72.8	72.5	72.6
강원도	28	26.7	28.9	27.5	26.7	28.3	28.2	28	27.1	27.5	26.9
충청북도	32.9	31.4	31.3	31.7	31.3	33.3	34.2	33.3	33.7	32.7	34.2
충청남도	28.4	29.8	30.5	32.7	35.3	36.9	37.8	36.6	36.6	35.4	35.5
전라북도	26.3	25.6	25.9	25.1	23.9	23.5	22.6	23.6	24.6	24.5	26
전라남도	20.8	21	21.1	19.9	20.2	20.1	21.4	19.4	20.6	20.7	21.4
경상북도	30.1	29.2	29.4	29.6	27.8	28.9	28.7	27.7	29.3	28.1	28.3
경상남도	36.3	37.2	38.3	37.5	38.8	39.1	39.4	39.4	42.9	42.6	43.3
제주특별자치도	36.6	37.4	34.7	39.3	33.8	26.4	26.3	25.2	26.1	25.1	28.5

3. 주택에 대한 비과세 감면규정

주택에 대한 비과세 감면규정은 지방세법에 있고, 감면규정은 지방세특례제한법에 있다. 이들을 전체적으로 살펴보고자 한다.

3.1. 주택에 대한 비과세

주택에 대한 비과세는 지방세법 제9조에서 규정하고 있다. 「주택법」 제2조 제2호에 따른 공동주택의 개수(「건축법」 제2조제1항 제9호에 따른 대수선 제외)로 인한 취득 중 지방세법 제4에 따른 주택의 시가표준액이 9억원이하인 주택과 관련된 개수로 인한 취득에 대하여는 취득세를 면제한다(지방세법 제9조 제6항). 이 조항은 신설당시 「주택법」 제2조 제3호에 따른 국민주택규모의 주택으로 한정된 규모를 삭제하여 2013년 개정된 사항이다.

주택에 대한 비과세 규정은 상속주택에 대해서도 규정하고 있다. 지방세법 제15조(세율의 특례)에서 취득세액을 상속 주택에 대해서는 「주민등록법」에 따라 1가구와 1주택의 경우는 일반세율에서 중과기준세율을 뺀 세율로 산출한 금액을 세액으로 하도록 되어 있어, 사실상 비과세를 규정하고 있다. 이 때 세대주의 배우자와 미혼인 30세 미만인 직계비속은 같은 세대별 주민등록표에 기재되어 있지 아니하더라도 같은 가구에 속한 것으로 보고, 1주택은 국내에 있는 1주택으로 한정하고 고급주택은 비과세대상에서 제외된다. 단, 여러 사람이 공동으로 1주택을 상속받는 경우는 지분이 가장 큰 상속인, 해당 주택의 거주자, 나이가 많은 가장 많은 사람 순으로 정하여 그 주택의 소유자를 판정한다.

3.2. 지방세특례제한법에 의한 감면

(1) 감면시의 일반적 사항

지방세에서 주택 감면적용시 공통된 사항은 공동주택에서의 기숙사와 지방세법에서 규정한 고급주택은 기본적으로 제외하고 있다.

지방세 감면세액의 추징은 특별히 규정한 경우를 제외하고는 취득일부터 1년 내 정당한 사유 없이 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우와 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각,증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우에 해당부분에 대해 감면된 취득세를 추징하도록 하고 있다.(지방세특례제한법 제94조). 또한, 동일한 과세대상에 대하여 지방세를 감면할 때 둘 이상의 감면 규정이 적용되는 경우에는 그 중 감면율이 높은 것 하나만을 적용하도록 하고 있다. 단, 지특법 제73조, 제74조 및 제92조의2 규정과 다른 규정은 두 개의 감면규정을 모두 적용 할 수 있다.(지특법 제96조).

(2) 농어촌개량주택에 대한 감면(지특법제16조)

낙후된 농어촌지역의 주택개량을 지원하기 위하여 「농어촌정비법」 제2조 제10호에 따른 생활환경정비사업 및 「농어촌주택개량 촉진법」 제5조 제1항에 따른 농어촌주거환경 개선사업의 계획에 따라 주택개량 대상자로 선정된 사람과 같은 사업계획에 따라 자력으로 주택을 개량하는 대상자로 해당 지역에 거주하는 (과밀억제권역은 1년이상 거주자) 자 및 그 가족이 상시 거주할 목적으로 취득하는 주택 중 전용면적이 100제곱미터 이하 주거건축물 및 그 부속토지(주거건축물이 바닥면적의 7배를 초과하지 않는 부분으로 한정)에 대하여는 취득세 면제하고 취득 후 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 5년간 재산세를 면제한다. 이 때 면제되는 재산세에는 도시지역분이 포함되지 않는다.

(3) 회원용 공동주택 건설목적의 취득 부동산

「군인공제회법」에 따라 설립된 군인공제회, 「농어촌주택개량 촉진법」에 따라 설립된 경찰공제회, 「대한지방행정공제회법」에 따라 설립된 대한지방행정공제회, 「한국교직원공제회법」에 따라 설립된 한국교직원공제회가 전용면적 전용면적 85제곱미터 이하의 회원용 공동주택을 건설하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를 2014년 12월 31일까지 감면한다.(지특법 제25조)

(4) 임대주택에 대한 감면(지특법 제31조)

임대를 목적으로 한 공동주택의 건축이나 매입은 감면해주는 제도이다. 그 내용을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 「임대주택법」 제2조 제4호에 따른 임대사업자가 임대목적으로 공동주택 등을 건축하는 경우와 임대목적으로 건축주로부터 공동주택이나 오피스텔을 최초로 분양 받은 경우 그 공동주택과 오피스텔에 대하여도 지방세를 감면하는데, 전용면적 60제곱미터 인 공동주택과 오피스텔은 취득세 전체를 면제한다. 단, 토지 취득 후 정당한 사유 없이 2년 이내에

공동주택을 착공하지 아니한 경우는 제외한다.

장기임대목적의 전용면적 60제곱미터 초과 85제곱미터 이하 주택인 장기임대주택을 20호 이상 취득하거나 20호 이상의 장기임대주택 보유 임대사업자가 추가로 장기임대주택을 취득하여 20호 이상을 보유하게 되었을 때에는 그 20호부터 초과분까지 포함하여 취득세의 100분의 25를 경감한다. 단, 임대 의무기간에 임대 외의 용도로 사용하거나 매각·증여한 경우는 감면된 취득세를 추징한다.

둘째, 주택건설사업자, 「주택법」 제9조제1항제6호에 따른 고용자, 「임대주택법」 제2조제4호에 따른 임대사업자가 국내에 2세대 이상의 임대용 공동주택을 건축·매입하거나 오피스텔을 매입하여 과세기준일 현재 임대 목적에 직접 사용하는 경우에는 재산세를 감면한다.

< 표 - 16 > 임대주택의 감면현황 변천내역

구분			2010.3.31 제정	2010. 12. 27. 개정	2011.3.29 개정	2012.3.21 개정
제1항	임대사업자(취득후 30일 이내 임대사업자 등록한 경우 포함)-> 임대목적 공동주택 건축 및 임대목적 공동주택 최초 분양	-전용면적 60제곱미터 이하	취득세 면제	좌동	좌동	좌동
		-장기임대주택 60제곱미터 초과 85제곱미터 이하 20호이상 취득	20호이상의 초과분에 대해 취득세의 100분의 25 감면	좌동	좌동	좌동
제2항 추징 규정			매각, 타 용도사용	매각, 증여, 타 용도용	좌동	좌동
제3항 임대사업자 등 면제 규정	전용면적 40제곱미터 이하	재산세 100% 과세특례 100% 지원시설세 100% 감면	좌동	좌동	공동주택에 오피스텔 포함. 감면율은 좌동	
	전용면적 60제곱미터 이하	재산세 50% 과세특례 100%(시군은 50%감면) 지역자원시설세 100%	재산세 50% 과세특례 50% 지역자원시설세 100%	좌동		
	전용면적 85제곱미터 이하	재산세 25%감면	좌동	좌동		
제4항	한국주택공사의 보증자리 주택	취득세면제 재산세 50%	좌동	좌동	좌동	
	취득세, 재산세 추징	1년내 직접 사용 2년내에 매각, 증여, 타 용도 사용	좌동	좌동	좌동	

(5) 준공 후 미분양 주택에 대한 감면

이 감면규정은 준공이 되었으나 분양되지 않는 주택이 많아지자 주택거래 활성화 및 건설 회사 등 사업주체가 현금 동결로 경제위기를 맞게 되고 정부는 이를 해결하는 방법으로 2011.3.29자 미분양주택에 대한 감면조항이 신설하였다. 미분양주택의 감면은 사용검사 및 임차사용 승인을 받아 준공이 나와 하고, 분양되지 않은 주택이 기본대상이 된다. 미분양주택에 대한 감면율은 아래와 같다.

< 표 - 17 > 미분양주택감면율

전제 조건	구분	감면율
1)준공 2)미분양주택 3)6억원 이하 4)전용면적 149제곱미터 이하	-2011년.12.31까지 임대차계약 체결후 2년이상 임대하였을 것 -2015년12월31까지 최초 취득	취득세의 25% 감면
	5년이상 임대목적으로 2011.12.31까지 취득하는 경우	취득세의 25% 감면
부동산여건을 감안하여 분양가액과 전용면적 조건을 조례로 따로 정한 경우		취득세의 25%감면 추가경 감 가능

(6) 한국토지주택공사에 대한 감면

한국토지주택공사는 국가를 대신하여 주택 및 토지 등 개발사업 또는 공급사업을 시행하고 있으므로 지방세가 감면되는 부분이 많다.

가. 소규모공동주택에 대한 감면

한국토지주택공사가 임대목적으로 취득하고 소유하는 전용면적 60제곱미터 이하인 소규모 공동주택에 대하여는 취득세를 2014년까지 면제하고 재산세의 100분의 50을 감면한다. 분양을 목적으로 취득하는 경우는 취득세만 면제한다. 토지를 취득한 경우 4년이내에 소규모 공동주택의 건축을 착공하지 않거나 다른 용도로 사용하는 경우는 감면된 취득세와 재산세를 추징한다.(지특법 제32조)

나. 보금자리주택에 대한 감면

한국토지주택공사가 보금자리건설 등에 관한 특별법 제43조 제1항에 보금자리주택으로 매입하여 공급하는 것으로 다중주택이나 다가구주택에 대해서는 취득세를 면제하고 재산세의 100분의 50을 감면한다.

. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 해당 부분에 대해서는 감면된 취득세 및 재산세를 추징한다. 정당한 사유 없이 그 매입일로부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도

로 직접 사용하지 아니하는 경우나 해당 용도로 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우는 감면된 취득세와 재산세를 추징한다. (지특법 제31조 제4항)

라. 기업구조조정부동산투자회사 또는 부동산집합투자기구의 취득

한국토지주택공사가 「부동산투자회사법」 제2조제1호다목에 따른 기업구조조정부동산투자회사 또는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제229조제2호에 따른 부동산집합투자기구가 주택법 제38조에 따른 사업주체로부터 직접 최초로 취득하는 미분양주택을 매입하는 경우에는 2013년까지 취득세를 면제하고, 그 중 1구당 건축물의 전용면적이 149제곱미터 이하인 공동주택을 임대하는 경우에는 2013년까지 재산세의 100분의 50을 감면한다.(지특법 제34조의 제6항>

마. 소결

한국토지주택공사의 주택에 감면은 위 감면조항에서 알 수 있듯이 주택 공급에 목적이 있다. 위의 감면내용을 정리하면 다음과 같다.

< 표 - 18 > 한국토지주택공사의 감면내용

구분	조건	감면내용	추징내용	법조항 (적용기 한)
소규모공동주택 (전용면적 60제곱미터 이하 공동주택)	임대목적으로 취득·소유	취득세 면제 재산세 50% 감면	토지취득 후 4년 이내 토지 착공안하거나 타 용도로 사용하지 않으면 추징	지특법 제32조 (2014. 12.31)
	분양 목적으로 취득	취득세 면제		
보금자리 주택 (지특법 제30조 제4항)	보금자리특별법 제43조 제1항에 의거 매입. 공급하는 다중주택이나 다가구주택	취득세 면제 재산세 50% 감면	매입일로부터 1년 이내 미사용 및 직접사용기간 2년 이내에 매각·증여·타 용도 사용	지특법 제30조 제4항 (2014. 12.31)
기업구조조정 부동산투자회사, 부동산집합투자기 구 취득분을 매입하는 경우	전용면적 149제곱미터 이하 공동주택을 매입한 경 우	취득세 면제		지특법 제34조제6 항 (2013. 12.31)
	기업구조조정부동산투자회 사와 부동산집합투자기구가 취득하는 부동산이 주택법 제38조 사업주체로부터 직 접 최초로 취득하는 미분양주택일 경우 (전용면적 149제곱미터 이 하 공동주택)	취득세 면제 재산세 50% 감면		

(7) 주택 공급 확대를 위한 감면

주택건설사업자가 분양을 목적으로 건축한 전용면적 60제곱미터 이하인 5세대 이상의 공동주택을 건축한 후 미분양 등의 사유로 임대용 공동주택으로 전환한 경우 2014년 12월 31일까지 취득세를 면제한다. 연면적 또는 전용면적이 40제곱미터 이하이면서 취득가액이 1억원 미만인 서민주택을 취득하여 1가구 1주택에 해당하는 경우 취득세를 면제한다.(지특법 제33조). 이때 상속으로 인한 취득 및 원시취득의 경우는 제외한다. 종전주택을 해당 주택을 취득한 날부터 60일 이내에 매각하여 1가구 1주택이 되는 경우도 감면이 적용된다.

(8) 대한주택보증주식회사의 주택분양보증 등에 대한 감면

주택법에 따른 대한주택보증주식회사가 주택에 대한 분양보증을 이행하기 위하여 취득하는 건축물로 분양계약이 된 주택에 대해서는 2015년 12월 31일까지 취득세의 100분의 50을 감면한다.

또한, 대한주택보증주식회사가 분양 대상 주택이 입주자 계약일이 지났으나 분양계약이 체결되지않아 선착순 등의 방법으로 공급하는 미분양주택을 일시적으로 매입한 경우 그 주택에 대해 2013년 12월 31일까지 취득세와 재산세를 면제하고, 이를 임대하는 경우에는 1구당 건축물의 전용면적이 149제곱미터 이하인 공동주택은 재산세의 100분의 50을 감면한다. 단, 취득일로부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 주택을 매각이나 임대를 하지 않은 경우 면제된 취득세를 추징한다.

이때 주택건설사업자가 대한주택보증주식회사의 주택을 환매기간 내에 재매입하는 경우 2013년까지 취득세를 면제한다.(지특법 제34조)

(9) 부동산투자회사의 임대주택 감면

부동산투자회사법 제2호제1호가목 및 나목에 따른 부동산투자회사가 임대목적으로 취득하는 주택에 대하여 일종요건에 부합하면 2014년까지 취득세를 면제하고 재산세는 2014년까지 1천분의 1을 적용하여 과세한다. 이때 감면을 받으려면 부동산투자회사와 임차인 간의 계약으로 부동산투자회사가 전용면적 85제곱미터 이하의 1가구 1주택자의 주택을 매입하여 해당 주택의 양도인에게 임대하되, 그 임대기간을 5년 이상으로 하는 계약이어야 한다. 그리고 따른 임대기간 종료 후 양도인이 해당 주택을 우선적으로 재매입(임대기간 종료 이전이라도 양도인이 재매입하는 경우를 포함한다)할 수 있는 권리를 부여하는 계약을 체결하여야 하고, 양도인이 앞의 우선매입권을 행사하지 않는 경우 한국토지주택공사가 해당 주택의 매입을 약속하는 조건의 계약을 체결하여야 한다. 1가구는 주택 취득일 현재 세대별 주민등록표에 기재되어 있는 세대주와 그 세대원(배우자, 직계존속 또는 직계비속으로 한정한다)으로 구성된 가구를 말하고, 1주택은 주택지분의 일부를 매입하는 경우를 포함한다. 이 감면규정은 최근 신설된 규정이다.(지특법 제34조 제5항)

(10) 무주택자 주택공급사업 지원을 위한 감면

「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 설립된 공익법인으로서 「주택법」 제9조제

1항제4호를 적용받는 사단법인 한국사랑의집짓기운동연합회가 무주택자에게 분양할 목적으로 취득하는 주택건축용 부동산에 대하여는 취득세를, 과세기준일 현재 그 업무에 직접 사용하는 부동산에 대하여는 재산세(「지방세법」 제112조에 따른 부과액을 포함한다)를 각각 2015년 12월 31일까지 면제한다. 다만, 그 취득일부터 2년 이내에 정당한 사유 없이 주택건축을 착공하지 아니하거나 다른 용도에 사용하는 경우 그 해당 부분에 대하여는 면제된 취득세를 추징한다.(지특법 제36조)

(11) 생활자금을 위한 담보 제공주택

가. 주택담보노후연금보증 대상 주택에 대한 감면

한국주택금융공사법에 따라 연금보증을 위해 설립된 한국주택금융공사와 연금을 지급하는 금융회사가 주택금융위원회가 결정한 연금보증의 기준에 해당되는 주택을 담보로 등기하는 경우 등록면허세를 면제하고 담보제공 주택은 2015년까지 재산세를 감면해주는데, 주택공시가격이 5억원 이하의 주택인 경우는 재산세의 100분의 25를 감면하고, 5억원을 초과하는 경우에는 5억원에 해당하는 재산세액의 100분의 25를 공제한다. (지특법 제35조)

나. 장기주택저당대출을 위한 담보제공주택에 대한 감면

한국주택금융공사법 제2호 제11호에 따른 금융기관으로부터 연금방식으로 생활자금 등을 지급하기 위하여 장기주택저당대출에 가입한 사람이 담보로 제공하는 주택의 주택공시가격이 5억원 이하인 경우 재산세의 100분의 25를 감면하고, 5억원을 초과하는 경우에는 5억원에 해당하는 재산세액의 100분의 25를 공제한다.

(12) 생애최초 주택 취득에 대한 취득세의 면제

세대별 주민등록표상의 세대원 전원이 주택 취득일 현재까지 주택을 소유한 사실이 없는 세대가 최초로 구입하는 주택에 대해 일정 조건을 만족하는 경우 취득세를 전액 감면해주는 규정으로 감면기한이 2013년 12월 31일까지 한시적이다.(지특법 제36조의2)

그 일정 조건을 살펴보면 먼저 소득에서 세대별 합산 소득이 7천만원 이하이어야 하고, 주택의 취득 당시의 가액이 6억원 이하로 유상거래를 원인으로 하여 2013년 12월 31일까지 생애최초로 취득하는 경우에 취득세를 면제하는데, 아래의 사항에 해당되는 세대주에 한하여 감면하고, 이에 해당하지 않는 경우는 취득세를 추징한다.

< 표 -19 > 생애 최초 주택 취득의 취득세 감면요건

소득	세대별 합산 소득이 7천 만원 이하(세대주와 배우자의 일체 소득)	
주택가액	취득 당시 주택가액이 6억원 이하	
취득사유	유상거래	
세대별 주민 등록표 감면 요건	1)20세 이상의 세대주	세대원이 배우자 (이 경우 배우자의 취득도 감면대상)
		세대원이 배우자와 직계존비속(배우자 및 그 자녀 포함)
		배우자 사망 및 이혼 등 경우 세대원이 부모 또는 직계비속(배우자와 그 자녀 포함)
		주택취득일 현재 직계존속과 동일세대 구성하고 1년 이상 동거(부양)
	2) 35세 이상의 단독 세대주	
주택소유 사실 없 는것 판 단 하 는 기준	3) 20세 이상 35세 미만 세대주	세대원이 주택 취득 후 60일 이내에 혼인으로 세대주 또는 배우자가 되는 경우*
		부모사망으로 형제.자매와 동일 세대*
	상속으로 주택 공유지분 취득 후 처분	
	취득일 현재 도시지역이 아닌 지역 및 면에 건축된 주택으로 거주 혹은 타 지역으로 이주 후 처분하였거나 주택취득일부터 1년 이내에 처분한 경우	사용승인 후 20년 경과한 주택
		85제곱미터 이하 단독주택
		상속으로 취득한 주택
	전용면적 20제곱미터 이하의 주택 소유(취득일 현재 2주택의 경우 제외)	
	60세 이상의 직계존속(배우자 직계존속 포함)이 현재 주택 소유	
	지방세법 제4조 제2항에 의한 시가표준액이 100만원 이하	

이 조건을 적용할 때 1)세대주의 배우자와 미혼인 35세 미만의 직계비속은 같은 세대별 주민등록표에 기재되지 않아도 세대주에 속한 세대원으로 보고, 2) 세대원 판단시 동거인은 제외하며, 3)외국인은 가족관계등록상 배우자면 인정하고 있다. 4)또한, 사망, 실종 및 이혼등록, 이민출국, 국적상실 등으로 세대별 주민등록표에서 말소된 자는 세대원에서 제외한다. 소득 확인 및 무주택자 여부 확인 기준은 안전행정부장관이 정한 고시에 의해 시행하도록 규정하고 있다.

< 표 - 20 > 생애최초 주택(6억원 이하) 취득세 적용세율 현황

(단위 : %)

구 분		적용 세율	취득세	농어촌특별세		지 방 교육세
				취득세과세분	취득세감면분	
주택유상취득시		4.6%	4.0	0.2	없음	0.4
생애최초 적용세율	전용면적85㎡ 이하	0%	0	비과세	비과세	0
	전용면적85㎡ 초과 (비수도권 중 도지지역 이외 읍·면지역 100㎡)	0.8% (농특세)	0	0	0.8	0

※ 안전행정부 자료

(13) 주택거래에 대한 취득세의 감면

유상거래를 원인으로 주택거래를 하는 경우에 취득세를 감면하는 조항이다. 이 조항은 주택거래 활성화를 목적으로 신설되었다고 할 수 있다.

< 표 - 21 > 주택 취·등록세 법정세율 변화 추이

(단위 : 원)

시행시기	주택기준	취득세	등록세	합계	과세표준	과세표준
2004년 이전	-	2	3	5		공시 가격
2005.1.1. ~ 2005.12.31	-	2	1.5	3.5		
2006.1.1. ~ 2006. 8.31	-	1.5	1	2.5		
2006.9.1. ~ 2010. 12.31	-	1	1	2		
2011.1.1. ~ 2011. 3.21	9억원 초과	4			10.27	실거 래가
	9억원 이하	2				
2011.3.22 ~ 2011.12.31	9억원 초과	2			5.19	
	9억원 이하	1				
2012.1. 1. ~ 2012. 9.28	9억원 초과	4			12.31	
	9억원 이하	2				
2012.9.29. ~ 2012.12.31	12억원 초과	3			10.2	
	9억원~12억원	2				
	9억원 이하	1				
2013.1.1. ~ 2013.6.30	12억원 초과	3			1.1 3.23.	
	9억원~12억원	2				
	9억원 이하	1				

※ 자료 : 김현아(부동산시장 동향분석, KDI, 2013.5) 도표로 참고함

(14) 친환경주택에 대한 감면

신축(증축 또는 개축을 포함한다)하는 주택으로 친환경에너지 인증이 우수이상, 에너지 성능이 80이상, 에너지 절감률이 25이상인 경우 취득세의 100분의 5부터 100분의 15까지의 범위에서 취득세를 경감하고 그 인증을 받은 날(건축물 또는 주택 준공일 이전에 인증을 받은 경우에는 준공일)부터 5년간 재산세를 100분의 3부터 100분의 15까지의 범위에서 경감한다.

이 밖에도 이전공공기관의 경우 취득세와 재산세를 면제하고 개발제한구구역내의 거주하는 사람이 취락지구에 거주목적의 취득주택에 대해 재산세를 5년간 면제한다.

4. 지방세 비과세감면제도의 문제점

4.1. 주택거래 중심으로의 감면정책

(1) 납세자와 과세관청의 혼란야기

주택거래에 대한 취득세율은 최근 몇 년들어 감면에 감면을 거듭하고 시행하고 있다. <표 -21>에서 보는 바와 같이 취득세의 세율이 4%에서 1%로 축소되는 일시적인 감면을 시행하더니 감면을 연장하고 변경하여 주택가격을 기준으로, 감면율을 달리하고 있다. 자치단체의 협의없이 이루어지는 정부의 갑작스런 부동산대책은 입법개정되기 전에 발표부터 하는 터라 법개정이 이루어지기전에 납세자는 정부발표만을 믿고 주택 취득준비 완료하여 불이익을 받는 경우가 발생한다.

지방자치단체는 예측 없이 정부의 발표대로 이행해야 하는 실정이므로 행정에 혼동이 오고, 그로인해 행정의 비효율성이 발생한다.

법을 개정하는 것은 입법부의 역할이나 정부가 발표를 하면 국회에서 통과를 행정부의 발표 그대로를 이행하는 경우가 빈번하여 행정부가 입법의 권한을 침해하는 측면이 있다는 문제점이 있다.

(2) 지방재정의 건전성 침해

지방자치단체의 세수의 가장 많은 부분을 차지하는 것이 취득세이고 그 중 주택에 대한 취득세의 비중이 가장 크다고 앞서 기술하였다. 감면율이 4%대에서 2%로 되었다가 다시 1%로 감면하는 것은 지방자치단체에 재정적으로 심각한 타격이 된다. 취득세로 인한 세수 부족분을 중앙정부에서 재정보전금 양식으로 이전하여 주고 있지만 이것은 지방세의 근본 취지랑 맞지 않는다.

취득세는 지방세의 주요세목으로 그 중요성이 큰데 몇 년 동안 감면을 이어오는 것은 지방세제를 근간을 흔드는 일이다. 자율적으로 스스로의 재정을 책임져야 하는 자치단체가 법률에 정해진 과세권을 보장받지 못하고 있는 것이다.

정부의 부동산대책에 대한 조세정책은 지방세분야에서 직접적으로 취득세나 재산세와 관련이 있지만 국세인 양도소득세를 감면하거나 법인세를 감면하는 것은 법인세 및 소득세를 과세표준으로 하는 지방소득세의 세수가 감소하는 결과로 이어진다. 2008년 일자리 창출, 신성장동력 확충을 위해 정부가 소득세율을 2%인하하고 법인세율을 3% 인하 하였을 때, 2009년 지방소득세 소득분의 감소규모는 전년(8.4조원) 대비 6.5%감소한 7.9조원에 달하였다⁶⁾.

지방세분야에서 취득세, 지방소득세, 재산세가 차지하는 비중이 전체의 50%를 넘는데 이 모든 세목에 감소현상이 발생하는 현상이 생기는 것이다. 취득세로 인한 세수부족분은 정부가 보전해주는 편이지만 지방소득세에 대한 보전해주지는 않는다.

중앙정부가 조세정책에 따라 지방세수 감소분에 대해 직접적으로 이전하여 주는 것은 중앙정부에 대한 의존도가 더 커지게 하는 부작용을 낳는다. 이는 지방정부는 자율적인 세수 확충을 위한 노력이 축소될 수 밖에 없으므로 지방정부의 재정자율권이 침해를 받는다.

6) 송상훈외, “지방법인세 도입의 논리와 과세방안”, 경기개발연구원, P.33.

자치단체 입장에서도 경기불황에 따라 지방소득세의 세수도 대폭 감소한다. 그 감소액을 예상하기가 어려운데, 지방소득세와 관련한 국세의 세율인하 및 감면은 재정자립도 및 재정자주도가 부족한 자치단체의 재정을 더욱 어렵게 만들고 있다.

(3) 주택시장과 지방세 감면의 괴리

주택시장은 지방세인 취득세율을 인하한다고 해서 직접적으로 활성화된다고 하기 어렵다. 주택은 거주 목적 혹은 임대목적으로 취득을 생각하는데 현재 1가구 1주택에 대해 1억 원이하의 소형주택 취득자에게는 취득세를 전액 면제하여 주고 있다. 주거 목적 및 임대목적의 주택에 대한 취득은 취득세율의 감면에 따라 취득의사를 갖는다고 볼 수 없다. 취득물건에 비해 취득세는 미비하기 때문이다. 이와 반대로 양도소득세율의 인하는 양도세부담을 줄이려는 납세자의 자발적 양도를 유인할 확률이 많고 이는 주택시장의 가격을 하락시켜 주택에 대한 취득할 의사가 있는 사람에게 취득시기를 앞당길 수 있다.

최근 국토교통부가 발표한 국토교통부가 발표한 2013년 5월 주택거래량이 9만건으로 전년 동월대비하여 32.5% 증가하였다고 하였으나⁷⁾ 이는 대출완화, 양도소득세 면제 등과 같은 종합적인 원인에 기인한 것으로 취득세에 대한 감면정책으로 생애최초 주택취득세의 면제 신설 및 취득세 감면의 연장의 결과로 단정 지을 수 없다.

김현아(2013)에 따르면 2006년 9월부터 2010년 12월까지 4년 4개월간의 장기간 동안 2%의 낮은 세율을 유지하여도 거래량 추이를 보면 부동산 거래 활성화라는 목표를 달성하지 못하였고, 오히려 해당 기간부도 1월부터 8월까지 세율이 2.5%였던 2006년 거래량 증가율이 더 높게 나타났다고 주장하였다. 또한 감면정책이 시행되었던 2011년 3월 22일 ~ 12월 31일(취득세율:1~2%), 2012년 9월 29일 ~ 12월 31일(취득세율 : 1 ~3%) 동안에는 일시적으로 거래량이 증가하였지만 이후 거래량 감소되어 감면정책의 단기 효과는 신규 수요 창출보다는 기존 수요자들의 거래시기를 조정하는 이전효과에 기인한다고 분석한 바 있다.⁸⁾

4.2.자치단체의 과세권 침해

나라살림은 그 나라가 책임져야 하듯이 자치단체의 살림은 자치단체가 책임져야 하는게 원칙이다. 앞서 기술하였듯이 취득세 감면등은 정부에 의해 일괄적으로 발표되고 국회의 입법화를 거치는데 관행이 되어간다. 자치단체는 세수가 워낙 적어서 세수비중이 작은 세목에 지방세 담당자가 온 행정력을 동원하고 있다.

그런데 중앙정부의 대폭적인 감면이 발생하면 자치단체의 자율성은 상실된다. 지방세특례제한법에 조례로 정할 수 있는 탄력세율을 활용을 촉진하는 추세로 나아가야 나아가야 하는데 급작스런 감면정책 시행은 자치단체의 과세권을 침해하는 일이다.

구 행정안전부에서 년도별의 지방세 비과세감면 비율 목표를 발표하였다. 그런데 중앙정부의 감면시행으로 목표를 달성하지 못하였다.

7) 2013.6.17. 국토교통부 보도자료.

8) 김현아, “취득세·등록세 감면이 부동산시장에 미치는 영향”, 『부동산시장 동향분석(2013년 1/4분기)』, KDI, 2013. 4.

< 표 - 22 > 2011년~2015년 지방세 비과세·감면비율 목표

구분	2011	2012	2013	2014	2015
지방세 비과세·감면율	20.3%	17.5%	17.5%	15.0%	13.9%

※출처:이보환, “지방세 비과세 감면 정책 방향”. 『지방재정과 지방세 통권제41호(2011년 5월호)』, 2011.5.

4.3. 임대주택에 대한 감면 과다

임대주택에 대해 재산세 감면이 현재 너무 많다. 한국토지주택공사 등과 같은 공공성이 큰 임대주택은 감면이 타당하다고 보여지나 일반 임대사업자의 재산세 감면액은 서민의 주거안정화라는 정책적 목적이 있기는 하지만 재산세의 경우는 취득세와 달리 금액이 소액이다. 임대사업자가 주택을 임대하면서 높은 세금을 부담하면 그 세부담을 임차인에게 부담시키는 조세부담의 전가라는 이론이 있을 수 있으나, 오히려, 임차인에게 임대비용을 확대하는 경우는 주택의 전세·월세시장이 활성화 되었을 때이다. 공공성이 결여된 일반 임대사업자의 임대주택에 대한 재산세 등을 감면하는 것은 과세형평에 현저하게 위배된다고 보여진다. 같은 지역의 같은 아파트에 거주하는 자가 자가인 경우는 재산세를 많이 부담하고, 임대 주택인 경우는 그 소유자가 재산세를 감면받는 것은 응익측면에서도, 응능측면에서도 맞지 않아 보인다.

4.4. 감면규정의 이원화와 소급적용문제

지방세를 다루는 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법에서 지방세의 모든 것을 규정하는 것이 효율적이고 합리적이다. 그런데 현재 조세특례제한법에서 지방세 감면에 대해 규정하고 있는 실정이다. 납세자나 행정기관이나 지방세를 감면하려면 지방세특례제한법 이외에 규정된 조세특례제한법의 규정을 확인해야 한다.

굳이 지방세특례제한법이 있는데 지방세 감면을 조세특례제한법에 규정하여야 할 이유가 없다. 같은 법에서 감면규정이 있어야 감면규모를 정확히 파악하고 관리할 수 있을 것이다.

그리고 현재 지방세특례제한법에는 조례로 하여 탄력세율을 적용할 수 있는 부분이 적다. 자치단체는 지방재정 사정 및 그 지역 특성상 특정 분야에 대해 비과세감면규정을 시행하고자 하지 않아도 부득불 해야 하는 현실이다.

또한, 최근 취득세의 감면에 따른 법개정은 소급적용 되었다. 법적용의 시점은 어느 분야에서 발생한다. 올해 취득세 감면을 연장도 2013. 3.23일 개정되어 소급적용 되었으며, 이는 행정상의 운용을 어렵게 한다. 소급적용한 예는 2011년에도 발생한 예가 있는데 이런 소급적용이 만성화되면, 감면대상을 받고자 하는 자는 매번 같은 혼동에 빠질 것이다. 어느 법률이든지 기준이 있어야 한다. 공공의 이익이걸려있는 경우가 아닌 개개인이 감면이라는 특례대상으로 되는데 그 대상을 굳이 소급하여야 할 이유가 없다고 본다. 부동산경기 활성화하는 정책이라면 소급보다는 차라리 기한을 연장하는 게 부동산경기 활성화를 유인하는 정책이 되리라고 생각된다.

5. 개선방안

5.1. 조세특례제한법의 감면규정 이관

지방세특례제한법에 조세특례제한법의 감면규정을 이관하여야 한다. 지방세특례제한법이나 조세특례제한법은 모두 국회에서 정하는 것이다. 그 감면규정을 달리한다고 해서 입법절차가 달라지는 것은 아니다. 국회나 정부가 감면규정을 개정하고 싶으면 조세특례제한법이나 지방세특례제한법이나 같은 과정, 같은 협의를 거쳐서 법개정을 할 것이다. 그러므로 납세자가 알기 쉽고, 찾기 쉽게 하고 행정상의 효율도 높이기 위해 조세특례제한법을 지방세특례제한법에 이관할 것을 제안한다.

5.2. 조례에 의한 탄력세율 확대

지금의 지방세특례제한법에는 감면이 규정에 대한 큰 테두리만 정하고 나머지는 모두 조례에 위임할 것을 제안한다. 그래야 자치단체가 그 지역특성에 맞는 감면조례를 제정하고 시행할 것이다. 현재 감면통합심사제나 감면총량제는 감면을 지나치게 남발하거나 확대하는 것을 방지하기 위한 규제조치이다.

그런데 지방자치단체의 재정자립도가 재정자주도가 많이 낮은 경우는 지방세특례제한법에 규정되어 있어서 원하지 않는 조항에 대해 감면을 시행해야 한다. 지방자치단체가 일률적으로 감면규정을 정한 것은 자치단체의 재정 및 특성을 고려하지 않는 것으로 보여진다. 자치단체의 조례제정권한은 크게 주어서 실제 자치단체가 적절한 조례를 운영하고 시행하도록 하는 게 바람직하다고 본다.

5.3. 임대주택에 대한 재산세 감면 축소

임대주택에 대한 재산세 감면을 축소해야 한다. 응능과 응익의 원칙에 입각해서 공공성이 부족한 일반 임대사업자의 재산세 감면을 축소하여 같은 종류의 과세물건에 대해서는 평등하게 과세하는 조세체도가 되어야 바람직하다고 보여진다. 자가주택 하나 있는 사람의 세부담능력과 임대주택 여러채 있는 사람의 세부담능력은 오히려 자가주택 1채 있는 사람이 적다. 그런데도 불구하고 세부담능력이 큰 사람이 소유한 재산세를 감면해주는 것은 공익성이 있거나 타당하다고 말할 수 없다.

5.4. 재산세의 세부담상한제 폐지

지방세 비과세감면제도로 규정되어 있는 것은 아니나, 재산세를 원가개념에서 시가개념으로 도입하면서 재산세액의 대폭 상승을 방지하기 위하여 신설된 세부담상한제는 폐지되어야 한다. 세부담상한제는 지금까지 어느정도 세부담을 완화시키는 역할을 충실히 담당하여 왔다고 본다. 그러나 세부담상한은 조세공평성이라는 큰 조세의 원칙에 위배되어 왔다. 주택의 가격이 갑자기 상승하는 것은 세부담의 능력이 갑자기 상승하는 것을 의미한다고 본다. 주택가격이 갑자기 상승한 경우와 조금씩 상승한 경우를 비교하여 가격이 급상승한 주택소유자가 오히려 세금을 덜 부담하게 하는 것은 불합리하므로 세부담상한제는 폐지되어야 한다.

5.5. 비과세감면제도의 만성화 방지

취득세의 감면제도가 지방재정과 지방세행정에 많은 타격을 주었음은 앞서 여러번 기술하였다. 생애최고 주택취득에 대한 감면제도의 도입 경우도 일관되지 않은 방침으로 많은 혼란을 야기시켰다.

주택에 대한 지속적인 취득세 감면은 만성화되어서는 안된다. 정책적으로 취득세율의 인하가 필요하면 취득세율을 낮추는 방향을 추진하여야 한다. 지금의 감면을 수준을 내려가지 않는 정도에서 취득세율을 낮추어 표준세율로 하여 법개정을 하고 주택가격에 따른 취득세율에 차이를 두기 위해서는 소득세와 같은 공제제도를 도입하는 것도 바람직하다고 보여진다.

다만, 지방세수의 큰 비중을 차지하는 취득세율을 줄이는 것은 그에 따른 세수확대를 조건으로 하여야 한다. 지방소비세의 확대, 지방법인세의 도입 등 적극적인 검토를 마련한 후에 취득세율의 인하를 고착화시키는 것이 지방세제를 안정화시키는 길이라고 보여진다.

5.6. 지방세 비과세감면규정 신설 시 자치단체와 협의

지방세 비과세감면규정을 신설하거나 확대할 시에 직접적으로 세수에 차질이 있는 자치단체와 협의하는 상설기구를 두어야 한다. 자치단체의 재정수입을 결정하는 것은 자치단체이어야 하므로 일방적으로 중앙정부가 결정하지 않도록 하여야 한다. 현재 감면규정을 정할 때 안전행정부장관은 지방자치단체의 의견을 수렴하는 공식적인 절차를 규정하는 법개정을 하여야 한다.

6. 결 론

이 논문에서는 지방세 비과세감면제도의 문제점을 주택을 중심으로 해서 다루었다. 2011년 지방세 비과세감면은 24%를 차지하여 지방세에서 부과징수할 세액에서 4분의 1은 과세권행사를 배제하거나 포기하고 있는 것이다.

우리나라의 지방세 비과세감면제도는 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 조례에서 정하고 있다. 최근의 정부에 의한 지방세 비과세감면제도는 지방정부의 예측을 벗어나 지방재정의 자율권을 훼손하고 납세자와 행정관청에 혼란을 야기시켜 궁극적으로 조세비용을 증가시키고 있다.

실제 주택시장과 취득세와는 괴리가 있어 부동산경기 활성화정책으로 지방세를 비과세감면하는 것은 바람직하지 않다. 부동산활성화 정책은 국세에 알맞은 정책으로 양도소득세나 법인세율의 인하 및 감면이 지방소득세의 감소로 연결되어 지방세수를 감소시키는데 지방세의 큰 비중을 차지하는 취득세율의 지속적인 감면은 지방정부의 과세권을 약화시킨다. 그러므로 지방세특례제한법과 조세특례제한법을 단일화 하여 지방세 감면규정을 통합하고, 지방세 감면규정을 큰 틀만 정하고 대부분은 조례의 탄력세율로 조정이 가능하도록 제안하였다.

공공성이 적은 임대주택에 대한 재산세 감면은 응익부담과 응능부담의 원칙에 바람직하지 않는 감면제도이므로 축소를 제안하였다.

정부가 비과세감면제도를 신설하거나 확대하고자 할 때 자치단체의 의견을 들을 수 있는 절차를 법에 규정할 것을 제안하였다.

참고자료

- 세법학총론, 최명근, 세경사, 2006. P.38.
- 구본풍, “지방세 비과세 감면현상과 과제”, 『월간 조세(2012년 1월호)』
- 이보환, “지방세 비과세 감면 정책 방향”. 『지방재정과 지방세 통권제41호(2011년 5월호)』, 2011.5.
- 구본풍, “지방세 감면조례 자율제정제도의 발전방안”. 『지방재정과 지방세 통 권제41호(2011년 5월호)』, 2011.5.
- 김유찬, “지방세비과세 및 감면의 문제점과 개선방안”, 『한국지방세연구원(통권 제9호)』, 2013.5.
- 김태호, “지방세의 과세자주권 확대 및 과세대상 확대방안 “, 원2주년 기념정책 세미나 새 정부 복지확대, 어떻게 이행할 것인가”, 2013.4. 한국지방세연구원
- 민태욱, “부동산정책수단으로서의 조세”, 『부동산학연구(제10집 제1호)』 “,사단법인 부동산분석학회
- 이정기, “우리나라 지방세 감면제도 개선에 관한 연구”, 『국제회계연구 제34집』,사단법인 한국국제회계학회, 2010.12