

지방세 비과세·감면제도의 개선방안

Improvement of Local Tax Exclusion and Exemption System

2013. 12

연구자

이삼주 (선임연구위원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

최근 신정부에서는 사회복지비의 급격한 증가로 지방재정의 어려움이 가중되고 있는 가운데, 국내의 지방자치 현실에서 자체재원을 증가하기에는 한계가 있다는 점을 인식하고 불요불급한 지방세 비과세·감면을 축소하고자 하고 있다. 지방세 비과세·감면제도는 공익, 지역의 경제개발 등을 위해 특정기관 또는 개인에게 특혜를 주는 제도이나 한편에서는 과세형평 및 공정한 경쟁의 저해 등 양면성을 갖고 있다.

이러한 상황에서 지방세 비과세·감면을 둘러싼 현실은 국세의 감면을 보다 높은 수준의 지방세 감면율, 지방세수 증대 속도보다 높은 비과세·감면율의 증가 속도, 만성화된 감면혜택의 기득권화 등 제도개선의 여지가 많이 나타나고 있는 것이 사실이다.

이와 맞물려 사회복지 수요의 급격한 증대로 인한 지출수요의 증가, 경기침체로 인한 세수의 부족 등 재정적인 여건이 지방세 비과세·감면의 축소가 필요한 상황으로 전개되고 있다.

본 연구는 지방세 비과세·감면의 조정이 필요하다라는 인식을 같이하면서도 가능한 이해관계자의 충격을 최소화하고 지방자치단체의 자율성을 강화하는 방안을 모색하고 있다.

우리나라의 지방세 비과세·감면제도는 2011년에 전환기를 맞이하였다. 당시 지방세 감면조례 사전허가제 폐지, 지방세감면통합심사, 지방세감면총량제, 지방세감면중기운용계획, 지방세심의위원회 제도 등 다양한 제도들이 도입되었다. 2011년에 도입된 비과세·감면제도들은 지방자치단체의 자율성과 조세정책집행의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러나 동 제도들이 효율적으로 운영되기 위해서는 몇가지 보완할 사항들이 발견되는 바, 본 연구에서는 미시적인 측면에서의 제도개선사항을 제시하고 있다. 특히 2011년에 도입된 제도중의 핵심

인 지방세 감면조례 사전허가제 폐지를 중심으로, 제도운영의 효율화 방안을 모색하였다.

이와 더불어 중앙정부의 일방적인 지방세 비과세·감면 신설을 제어할 수 있는 방안과 지방의회의 역할을 강화할 수 있는 방안 그리고 비과세·감면의 취지를 유지하면서 보다 가시적인 정책목표를 달성할 수 있는 방안 등을 제시하고 있다. 이전의 지방세 비과세·감면정책이 중앙에 의한 일방적인 의사결정에 의하여 추진되었다면향후에는 지방 스스로가 결정할 수 있도록 하는 폭을 대폭 증가시킬 필요가 있는 바, 이를 위해 일몰제의 평가기준 재설정, 간접지원에서 직접지원으로 전환 등 지방자치단체가 판단할 수 있는 기준을 모색하였다.

본 연구는 지방세 비과세·감면과 관련된 기존제도의 개선방안 그리고 새로운 제도의 도입 가능성 등을 폭넓게 제시하고 있다. 모쪼록 본 연구가 지방세 비과세·감면과 관련된 제도개선에 기여할 수 있기를 바라며 성실히 연구에 임해준 연구진에게 감사를 드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

요 약

지방세 비과세·감면제도는 특정 정책목적을 실현하기 위해 지방세의 과세대상에 대하여 차별적으로 과세 또는 면제함으로써 특정과세대상에 대하여 조세우대를 하는 제도이다. 이러한 비과세·감면제도는 공익, 지역의 경제개발이나 건설경기 또는 투자진작, 조세의 공평성, 인구분산, 지역균형개발 등을 위해 실시되고 있다. 다른 한편에서는 비과세·감면으로 인해 지방세수가 축소되고 불요불급한 조세혜택을 주게 되어 기득권화되는 문제도 발생하고 있다.

비과세·감면의 필요성과 감면대상의 축소라는 양 원칙 하에서, 현 정부는 비과세·감면과 관련된 문제를 개선하고 부족한 재원을 마련하기 위하여 감면재원을 축소하고자 하고 있다. 다시말해 현재의 비과세·감면정책의 추진방향은 축소지향으로 설정하고 있다. 지방세 비과세·감면과 관련하여 사회복지 수요의 급격한 증대로 인한 지출수요의 증가, 경기침체로 인한 세수의 부족, 국세의 감면을 보다 높은 수준의 지방세 감면율, 지방세수 증대 속도보다 높은 비과세·감면율의 증가 속도, 만성화된 감면혜택의 기득권화 등을 고려할 때 현재의 지방세 비과세·감면정책 방향은 타당성이 있다고 판단된다.

다만 지방세 비과세·감면을 축소할 때 가능한 이해관계자의 충격을 최소화하면서 해결할 수 있는 방안을 모색하며, 감면에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화하는 방향으로 개선하는 것이 필요하다.

2011년 지방세 비과세·감면과 관련하여 다양한 제도가 도입되어 운영중에 있다. 2011년부터 신설된 지방세 비과세·감면관련 제도로는 지방세 감면조례 사전허가제 폐지, 지방세감면통합심사, 지방세감면총량제, 지방세감면중기운용계획, 지방세심의위원회 제도 등이 있다.

2011년에 도입된 비과세·감면제도들은 지방자치단체의 자율성과 조세정책집행의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러므로 2011년에 도입된

제도의 효율성을 제고하고 이에 보완할 수 있는 제도의 도입을 통해 지방세 비과세·감면제도 개선의 목적에 보다 충실할 수 있는 여지가 있다.

이중 지방세 감면조례 사전허가제가 폐지가 주요 개선대상이 될 수 있다. 동제도에 의해 지방자치단체가 자율적으로 해당 지역의 특성과 재정여건 등을 감안하여 지방세를 감면할 수 있게 되었다. 이와 동시에 자치단체에서 무리한 감면조례의 제정을 방지하기 위하여 다양한 장치를 구비하고 있다. 이렇게 자율과 책임을 강조하는 제도적 장치의 큰 틀은 유지하되 미시적으로 문제가 되는 부분 즉 타당성 조사의 신뢰성 유지, 적절한 감면총량제의 추진 등 제도변화에 따른 혼란을 최소화하면서 지방세 비과세·감면을 축소할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이외에도 지방세특례제한법과 조세특례제한법 간의 지방세감면관련규정의 통일성 유지, 법정감면 최소화 등을 통해 지방의 자율성을 제고할 수 있도록 하는 것도 동시에 추진될 필요가 있다. 특히 전체 비과세·감면중 법정감면이 95% 차지하고 있는 점은 심각하게 인식할 필요가 있다. 이는 지방자치단체의 자율성 제약, 재정건전성 악화, 중앙정부의 정책적 목적을 지방자치단체의 재정부담으로 추진하는 결과 등을 초래하는 원인이 되고 있다. 이러한 문제에 직면하여 중앙정부의 지방세 감면을 통제하는 제도가 효율적으로 작동할 수 있도록 하여야 한다.

구체적으로는 중앙이 10억원이상의 감면조례를 신설하거나 연장할 때 타당성 조사를 실시하도록 할 필요가 있으며, 각 부처가 건의서를 작성하는 단계에서부터 지방의 의견을 반영할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

지방의 자율성을 존중하고 기득권화되는 조세우대를 축소하기 위해서는, 지방세 감면 일몰제의 평가기준을 구체화하여 엄격하게 적용할 필요가 있으며, 보고서로 제출하도록 하고 있는 조세지출예산을 예산으로 제출토록 하여 지방세 비과세·감면에 대한 지방의회의 역할을 확대할 필요가 있다. 마지막으로, 일단 조세지출 대상에 포함되면 그 필요성 여부에 관계 없이 장기적인 혜택을 보게되어 기득권화되는 경향은 가능한 직접지원으로 전환할 수 있도록 하는 것이 필요하다.



제1장 서론 1

 제1절 연구의 배경 및 목적 1

 제2절 연구범위 및 방법 4

 1. 분석대상의 범위 4

 2. 연구방법 5

제2장 지방세 비과세·감면의 이론 검토 7

 제1절 지방세 비과세·감면의 의의 및 특징 7

 1. 지방세 비과세·감면제도의 개념 및 유형 7

 2. 지방세 감면의 특징 11

 제2절 지방세 비과세·감면관련 정책도구 13

 1. 조세지출예산제도 13

 2. 감면일몰제 16

 제3절 선행연구검토 18

 1. 선행 연구의 경향 18

 2. 본 연구와의 차별성 20

제3장 지방세 비과세·감면의 실태 22

 제1절 법·제도적 실태 22

 1. 감면조례 사전허가제 폐지 22

 2. 감면조례 총량제 23

 3. 지방세감면 통합심사제도 26

제2절 관리·운용 실태	28
1. 일반현황	28
2. 세목별 비과세·감면액 현황	32
3. 자치단체별 비과세·감면액 현황	34
4. 근거규정별 비과세·감면액 현황	38
제3절 지방세 비과세·감면제도의 문제점	43
1. 법·제도적 문제	43
2. 관리·운영적 문제	47
제4장 지방세 비과세·감면에 대한 인식 조사	52
제1절 조사설계	52
1. 조사목적	52
2. 설문대상 및 분석방법	53
제2절 조사결과	54
1. 설문응답자의 특성	54
2. 2011년 도입된 제도에 대한 인식	55
3. 비과세·감면대상에 대한 인식	58
4. 지방세 비과세·감면에 대한 정부간 관계	62
제5장 지방세 비과세·감면의 개선방안	65
제1절 기본접근	65
제2절 현행 제도의 개선	68
1. 2011년에 도입된 제도의 개선방안	68
2. 지방세 감면일몰제의 평가기준 마련	94
3. 지방세지출예산제도의 개선(지방의회역의 역할 강화 방안)	110

제3절 비과세·감면 관련 신규제도의 도입	117
1. 간접지원에서 직접지원으로 전환	117
2. 감면조례로 이관	123
제6장 요약 및 정책건의	137
제1절 요약	137
1. 지방세 비과세·감면 제도 현황	137
2. 지방세 비과세·감면 운용 현황	138
3. 지방세 비과세·감면제도의 문제점	141
4. 개선방향	144
제2절 정책건의	146
1. 지방세 감면조례 사전허가제 폐지의 개선과제	146
2. 감면총량제 산출지표의 개선	148
3. 지방세감면관련규정의 통일성 유지	149
4. 지방세감면중기운용계획의 개선	151
5. 법정감면 억제방안	152
6. 지방세 감면일몰제의 평가기준 마련	153
7. 지방세지출예산제도의 개선	155
8. 간접지원에서 직접지원으로 전환	156
9. 감면조례로 이관	158
【참고문헌】	160
【Abstract】	163
【부 록】	165



표 목 차

〈표 2-1〉	비과세 제도와 감면제도의 비교	9
〈표 2-2〉	지방세 감면의 유형	10
〈표 2-3〉	2011년 지방세 비과세액, 감면액 그리고 기타의 비중	10
〈표 2-4〉	일몰제와 시한부감면제도와의 비교	18
〈표 2-5〉	선행연구의 분석대상 및 방법	20
〈표 3-1〉	지방세 감면총량제하에서의 최대 가능 감면액	24
〈표 3-2〉	지방세감면조례 총량제도의 구분기준 및 유형	25
〈표 3-3〉	2011년 지방세 감면 통합심사 과정 및 내용	26
〈표 3-4〉	지방세 감면기준	27
〈표 3-5〉	지방세징수액과 비과세·감면액 추이 비교	28
〈표 3-6〉	2011년 비과세액과 감면액의 비중	29
〈표 3-7〉	2011년 지방세 비과세·감면액의 근거법별 비중	30
〈표 3-8〉	2011년 자치단체별 지방세수 대비 비과세·감면액의 비중	31
〈표 3-9〉	2011년 세목별 지방세 비과세·감면액 비중	32
〈표 3-10〉	세목별 지방세 비과세·감면액 비중의 변화	33
〈표 3-11〉	세목별 지방세 비과세·감면액의 증감 추이	34
〈표 3-12〉	2011년 자치단체별 지방세 비과세·감면액의 비중(광역시)	35
〈표 3-13〉	2011년 자치단체별 지방세 비과세·감면액의 비중(도)	35
〈표 3-14〉	광역시 자치단체별 지방세 비과세·감면액의 증가 추이	36
〈표 3-15〉	도 자치단체별 지방세 비과세·감면액의 증가 추이	38
〈표 3-16〉	지방세 비과세·감면 근거규정별 비중 추이	40
〈표 3-17〉	지방세 감면 근거규정별 비중 추이	41
〈표 3-18〉	2011년 지방세수와 감면액의 자치단체별 점유비중 비교	42

〈표 3-19〉 2011년 지방세 비과세·감면액의 근거법별 비중 48

〈표 4-1〉 설문응답자의 자치단체 계층별 분포 54

〈표 4-2〉 설문응답자의 종교 분포 55

〈표 4-3〉 지방세 감면조례 사전허가제 폐지가 지방의 자율성을 제고하는
지에 대한 인식 55

〈표 4-4〉 지방세 감면조례 사전허가제 폐지가 지방의 자율성을 제고하지
않는 이유 56

〈표 4-5〉 지방세 감면총량제가 지방세 감면조례의 신설을 억제하고
있는지에 대한 인식 56

〈표 4-6〉 지방세 통합심사제도의 운영 및 기준 설치 여부 57

〈표 4-7〉 지방세 심사위원회의 효율적 운영에 대한 인식 57

〈표 4-8〉 지방세 심사위원회가 비효율적으로 운영되는 이유 58

〈표 4-9〉 지방세 비과세·감면 대상중 보조금을 지원받고 있는 대상에
대한 과세전환의 필요성 59

〈표 4-10〉 종교단체에 대한 과세전환의 필요성 59

〈표 4-11〉 타 정부재산에 대한 과세전환의 필요성 60

〈표 4-12〉 감면조례 일몰제가 효과적으로 운영되고 있는지에 대한 인식 60

〈표 4-13〉 감면조례 일몰제가 효과적으로 운영되고 있지 않은 이유 61

〈표 4-14〉 타 조례일몰제가 효과적으로 운영되고 있는지에 대한 인식 62

〈표 4-15〉 자치단체의 필요성 여부와 무관한 지방세감면조례 제정 경험 63

〈표 4-16〉 중앙부처의 지방세 비과세·감면 통제장치가 효과적인지에 대한 인식 63

〈표 4-17〉 중앙부처의 지방세 비과세·감면 통제장치가
효과적이지 않은 이유 64

〈표 4-18〉 중앙정부의 정책적 목적을 위해 도입 64

〈표 5-1〉 재정자립도와 비과세·감면의 상관분석 결과 (전체) 73

〈표 5-2〉 재정자립도와 비과세·감면의 상관분석 결과 (특·광역시) 74

〈표 5-3〉 재정자립도와 비과세·감면의 상관분석 결과 (도) 74

〈표 5-4〉 지방세징수액과 비과세·감면의 상관분석 결과 (전체) 74

〈표 5-5〉 지방세징수액과 비과세·감면의 상관분석 결과 (특·광역시)	75
〈표 5-6〉 지방세징수액과 비과세·감면의 상관분석 결과 (도)	75
〈표 5-7〉 감면총량제 산출지표의 선정기준	76
〈표 5-8〉 지방재정 지표 정리	77
〈표 5-9〉 1단계 분석	79
〈표 5-10〉 2단계 분석	80
〈표 5-11〉 3단계 분석	80
〈표 5-12〉 지방세감면조례 총량제도의 모의실험 결과 비교	80
〈표 5-13〉 조세특례제한법 상의 취득세 감면규정	83
〈표 5-14〉 조세특례제한법 상의 재산세 감면규정	84
〈표 5-15〉 조세특례제한법 상의 기타 지방세 감면규정	85
〈표 5-16〉 지방세특례제한법에 삽입 방식(예)	87
〈표 5-17〉 전년대비 비과세·감면액 비교	92
〈표 5-18〉 지방세법(지방세특례제한법) 감면액 전체의 일몰제 적용 성과분석결과	98
〈표 5-19〉 취득세 감면액의 일몰제 적용 성과분석 결과	99
〈표 5-20〉 재산세 감면액의 일몰제 적용 성과분석 결과	100
〈표 5-21〉 지방세법 및 지방세조례특례법상의 감면에 대한 일몰제 적용 결과	101
〈표 5-22〉 현행 지방세 감면 통합 심사표	103
〈표 5-23〉 지방세 감면 일몰기준에 대한 선행 연구	106
〈표 5-24〉 변경된 지방세 감면 통합 심사표	109
〈표 5-25〉 지방세지출예산제도 활용도 분석결과	111
〈표 5-26〉 조세지출의 변화내역(예시)	117
〈표 5-27〉 각 모형별 검증 결과	130
〈표 5-28〉 GRDP / 비과세·감면액	130
〈표 5-29〉 GRDP / 비과세	131
〈표 5-30〉 GRDP / 감면액	132
〈표 5-31〉 농어민 지원을 위한 감면/농어업법인 판매액	132

〈표 5-32〉 감면조례로 이관 대상 134

〈표 6-1〉 지방세징수액과 비과세·감면액 추이 비교 139

〈표 6-2〉 2011년 지방세 비과세·감면액의 근거법별 비중 140

〈표 6-3〉 2011년 세목별 지방세 비과세·감면액 비중 140

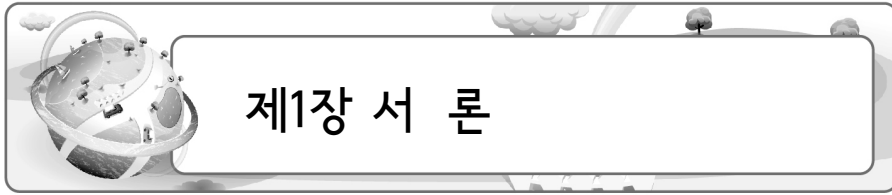
〈표 6-4〉 2011년 지방세 비과세·감면액의 근거법별 비중 143

〈표 6-5〉 변경된 지방세 감면 통합 심사표 155



그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구진행 과정	6
〈그림 3-1〉 광역시 자치단체별 지방세 비과세·감면액의 증가 추이	37
〈그림 3-2〉 지방세 비과세·감면 근거규정별 비중 추이	48
〈그림 3-3〉 지방세징수액과 비과세·감면액 추이 비교	49
〈그림 5-1〉 기본방향 : 지방세 비과세감면 개선방향과 정부간 관계	67
〈그림 5-2〉 세목별 지방세 비과세·감면액 비중의 변화	96



제1절 연구의 배경 및 목적



지방세 비과세·감면제도는 지방세가 갖고 있는 여러 기능 가운데 하나로, 특정 정책목적을 실현하기 위해 지방세의 과세대상에 대하여 차별적으로 과세 또는 면제함으로써 특정과세대상에 대하여 조세우대를 하는 제도이다. 일반적으로 동 제도는 지역의 경제개발 및 투자진작 유도, 공공기관이나 비영리 공익단체 그리고 사회적 약자 등에 대하여 조세혜택을 부여하여 공익을 증진하고자 도입하고 있다. 현행 지방세특례제한법에는 농어민을 위한 지원, 사회복지를 위한 지원, 교육 및 과학기술 등에 대한 지원, 문화 및 관광 등에 대한 지원, 중소기업에 대한 지원, 수송 및 교통에 대한 지원, 국토 및 지역개발에 대한 지원, 공공행정 등에 대한 지원 등 8개 분야의 특례대상을 규정하고 있다.

지방세 비과세·감면제도의 필요성에도 불구하고 지방재정의 잠식을 가속하는 주요 원인으로 작용하고 있다. 2011년 지방세 비과세·감면액은 17,331,954백만원으로 같은 해 지방세 징수액 52,300,144백만원의 33.1%이다(부과액 대비 30.6%)¹⁾. 이러한 지방세 비과세·감면율은 국세의 감면율(13.3%) 보다 높으며, 2002년부터 2011년까지 전년대비 평균증가율 역시 21.2%로 국세(8.5%)에 비해 높게 나타나고 있다.

1) 지방세 비과세·감면율을 산정하는 방식은 (지방세 비과세·감면액/지방세 징수액), {지방세 비과세·감면액/(지방세 비과세·감면액+지방세징수액)} 등 두가지 방식이 혼용되어 사용되고 있음. 전자의 경우는 이보환(2011)에서 사용되었으며, 후자는 현행 지방재정법 시행령 제53조의 3에서 지방세 비과세·감면율을 산정할 때 사용되고 있음. 본 연구에서는 전자의 방식으로 비과세·감면율을 산정함

지방세 비과세 · 감면액이 단순히 국세의 그것에 비해 높고 급속히 증가한다고 해서 문제로 보기는 어렵다. 다만 전체 지방세 비과세 · 감면의 5.3%인 917,768백만원만이 지방자치단체의 조례에 의한 감면이라는 점을 상기할 때, 대부분의 지방세 비과세 · 감면은 지방자치단체의 자율적 의사와 무관하게 발생하고 있다²⁾. 또 현행 지방세 비과세 · 감면제도는 안전행정부(주무부처)이지만 중앙정부의 각 부처별로 적용하고 있기 때문에 통합관리가 현실적으로 곤란한 상황에 있다. 결과적으로 약 95%의 지방세 비과세 · 감면은 지방자치단체의 필요성 유무와 무관하게 중앙정부의 정책적 판단에 의해 실시되고 있으며 주무부처인 안전행정부에서도 이를 효과적으로 관리하는 데 한계가 있다. 뿐만 아니라 일부에만 조세혜택을 부여한다는 점에서 과세형평을 침해하고 한 번 과세우대의 대상이 되는 기관은 기득권화되는 현상도 발생하고 있다.

최근 신정부에서는 사회복지비의 급격한 증가로 지방재정의 어려움이 가중되고 있는 가운데, 국내의 지방자치 현실에서 자체재원을 증가하기에는 한계가 있다는 점을 인식하고 불요불급한 지방세 비과세 · 감면을 축소하고자 하고 있다. 이를 위해 2017년까지 지방세 비과세 · 감면율을 15% 이하로 축소하고, 지방세 감면에 대한 종합평가제도를 신설하여 엄격한 성과관리를 천명한 바 있다. 지방세 비과세 · 감면 축소를 위해 일몰제를 활용하여, 이를 엄격하게 적용하고 필요이상의 감면대상에 대해서는 감면을 축소하는 방안을 강구하고 있다. 그러나 지방세 감면에 대한 일몰제는 91년, 94년, 97년, 00년, 03년, 06년, 09년, 11년 등 매 3년마다 적용되어 왔으나 그 효과는 크지 않은 것으로 분석되고 있다(김성주, 2010).

그러므로 신정부에서 목표로 하고 있는 지방세 비과세 · 감면율의 조정을 위해서는 일몰제 적용의 효과분석과 함께 부진원인을 탐색하고 대안을 모색할 필요가 있다. 또 2011년 이후 우리나라 지방세 비과세 · 감면 정책은 중앙정부 주도에서

2) 지방자치단체 감면조례는 표준감면조례와 개별감면조례로 구분되며, 이 중 표준감면조례는 안전행정부의 표준안에 의해 모든 자치단체가 동일하게 운영되는 것으로 형식은 조례의 형식을 갖추고 있으나 그 효과는 법률에 의한 감면과 유사하다. 그러므로 지방자치단체의 자율적 의사에 의한 감면액은 이 보다 적다. 다만 표준감면조례는 2011년 지방자치단체 감면조례허가제의 폐지와 함께 2012년까지만 운영하였다.

지방자치단체의 과세 자주권을 제고할 수 있는 방향으로의 전환을 모색하고 있다. 그 대표적인 것인 감면조례 사전허가제 폐지와 조세지출예산제도 등의 도입으로 요약될 수 있다. 지방세 등 자체재원이 부족할 경우 지방교부세로 보완하고 있는 현 지방재정체계에서 감면조례 사전허가제의 폐지는 지방자치단체의 무분별한 조세감면으로 나타날 수 있다는 우려가 있었지만 지방자치단체의 자율적 의사를 존중하기 위하여 도입되었다. 그러므로 동 제도에 대한 효과에 대해 분석하고 장애요인을 탐색할 필요가 있다.

이와 더불어 2014년에 도래하는 지방세감면조례 일몰에도 대비할 필요도 있다. 지방세 감면조례의 일몰은 각 자치단체에서 지방세 감면을 조정할 수 있는 유용한 정책수단이며, 2014년 처음 도래하게 된다. 그러나 지방세 감면조례 일몰시 각 자치단체는 감면 여부를 자율적으로 판단해야 함에도 아직까지 준거할 기준을 마련하지 못하고 있다. 감면을 조정할 때 예견되는 집단반발 및 저항 그리고 정치적 부담 등으로 인해 준거기준이 없는 상태에서는 그 효과를 기대하기가 어려울 수 있다.

그러므로 본 연구는 지방세 비과세·감면과 관련된 국내의 여러 정황을 고려하면서 불요불급한 지방세 감면을 조정하여 지방세 과세형평을 도모하고 지방재정의 건전성을 제고하고자 하는 연구목적을 갖고 있다. 이를 위해 일몰제의 효과분석 및 평가체계 개선, 지방세 비과세·감면의 통합관리 방안 그리고 지방자치단체의 관리 강화 방안 등을 모색한다. 특히 지방자치단체의 역할 강화를 위해 자체평가 기준을 설정하여 지방의회 및 주민의 역할 강화 방안을 모색한다.

제2절 연구범위 및 방법



1. 분석대상의 범위

가. 내용적 범위

본 연구는 지방세 비과세 · 감면과 관련하여 과세형평을 도모하고 지방재정의 건전성을 제고하기 위한 연구목적을 갖고 있다. 이를 위해 지방세 감면 일몰제, 지방세 감면조례 사전허가제 폐지, 개별 비과세 · 감면 대상에 대한 조정 등을 대상으로 분석한다.

중앙정부의 일몰제 관련해서는, 현행 지방세 비과세 · 감면의 일몰제 적용결과에 대한 효과분석 및 문제 탐색을 통해 일몰제의 효용성을 제고하는 방안을 모색한다. 이 경우 중앙정부에서 일률적인 기준하에 축소지향적으로 추진하고자 하는 지방세 비과세 · 감면 정책이 바람직한지에 대해서도 타진한다.

지방세 조례감면 사전허가제 폐지와 관련해서는, 지방자치단체의 과세 자주권을 보장하기 위하여 도입된 제도가 그 효과가 나타나고 있는지 그리고 부진할 경우 그 원인과 개선대안을 모색한다. 특히 2014년에 처음 도래하는 지방세 감면조례 일몰제의 효율적인 적용방안을 강구한다.

나. 시간적 범위

본 연구의 목적을 달성하기 위해서는 지방세 비과세 · 감면 실태와 제도개선을 위해 도입된 제도들의 효과를 분석할 필요가 있다. 특히 지방세 감면 일몰제와 지방세 감면조례 사전허가제 폐지의 효과를 분석할 필요가 있다.

이 중 지방세 감면 일몰제의 효과분석은 지방세 비과세 · 감면자료의 일제조사가 단행된 2002년을 기점으로 분석한다. 비과세 · 감면자료의 일제조사가 이루어짐으로 인해 이전에 비해 관련자료의 정확성과 객관성이 제고되었다고 판단되기

때문이다. 따라서 지방세 비과세·감면 실태분석은 2002년부터 2011년까지를 대상으로 한다.

다. 공간적 범위

지방세 비과세·감면은 광역 및 기초자치단체에서 실시되고 있기 때문에 공간적 분석대상은 광역 및 기초자치단체가 모두 포함된다. 각 개별 대상에 대한 현황 조사는 광역 및 기초자치단체 모두를 대상으로 한다. 다만 현재 지방세 비과세·감면관련 데이터는 광역자치단체(시·군 포함)만을 공개하고 있기 때문에 일부 실태 및 효과분석은 광역자치단체를 대상으로 한다.

2. 연구방법

가. 분석방법 개관

본 연구는 ①일몰제의 효과분석 및 평가체계 개선을 통한 불요불급한 비과세·감면의 축소, 특히 지방재정법 시행령 제35조의 3(지방세 감면의 제한)에 규정된 2015년까지 비과세·감면율을 15%로 축소 시 자치단체의 특성을 고려한 정책방향 정립, ②지방세 비과세·감면의 통합관리방안 모색, ③지방자치단체의 자율적 관리 강화 방안 등을 모색한다.

현행 지방세 비과세·감면과 관련된 제도적·운영적 실태 및 효과를 분석하기 위해, 선행연구 검토와 함께 통계적 분석, 설문조사 등을 실시한다.

나. 통계적 분석

통계적 분석은 일몰제의 효과와 비과세·감면 개선을 위한 방향 설정을 위한 효과분석 등 두 가지로 구분된다. 이 중 일몰제의 효과분석은, 지방세 비과세·감면 데이터가 광역자치단체별로 공개되고 있기 때문에 자치단체별 통계가 충분하지 못한 상황이며, 연도간의 비교분석을 해야 하기 때문에 패널분석도 한계가 있다는 점을 고려하여 비모수 통계의 Wilcoxon Signed Rank Test(이하 Wilcoxon Test로 지

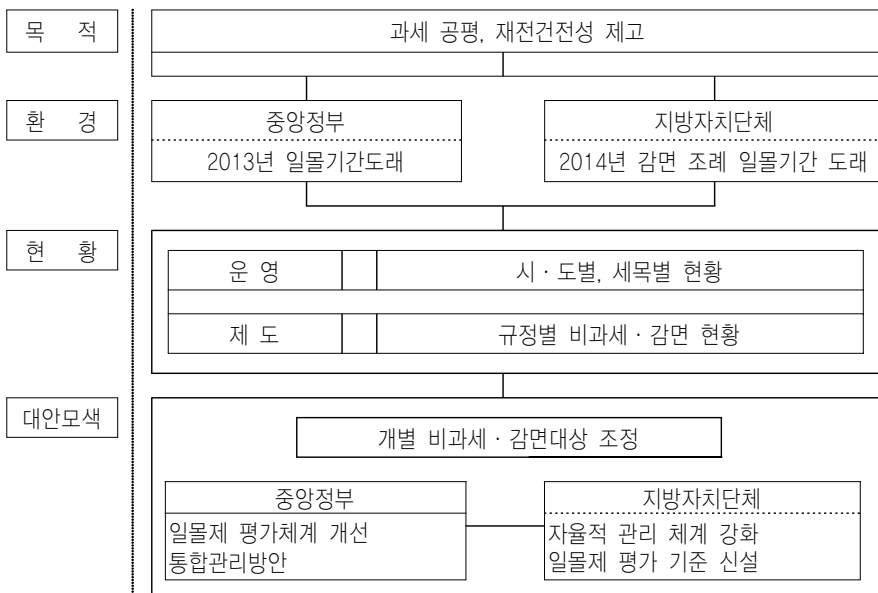
칭)를 사용한다. Wilcoxon Test는 자료의 정규분포를 요구하지 않으며 표본수에도 구애받지 않으므로 16개 광역자치단체들의 지방세 감면 변화를 살펴보는 데 적절한 방법으로 판단된다. 분석대상은 일몰제가 시행된 연도별, 세목별 효과를 분석한다.

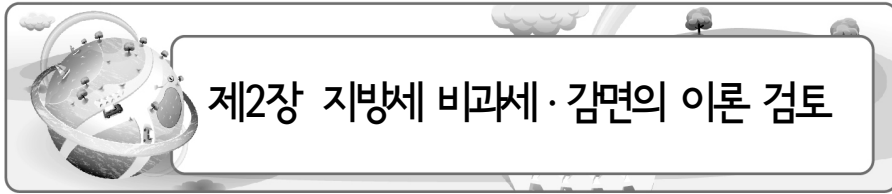
두 번째, 비과세 · 감면의 방향 설정은 패널데이터를 활용한 고정효과 모형(fixed effects model) 또는 확률효과(random effects model) 모형을 활용하고자 한다. 그 이유는 광역자치단체별 통계만이 공개되고 있으나 총액을 기준으로 분석하기 때문에 시계열 및 자치단체별 패널데이터의 활용이 가능하기 때문이다. 이 경우 비과세 · 감면 총액, 감면사유별 감면액(특례제한법 상의 조항별 감면액)과 광역시(도시형) 및 도(농촌형) 등 지역적 특성에 따른 효과의 차별성을 분석한다.

다. 설문조사

설문조사는 지방세정 담당 공무원을 대상으로 지방세 비과세 · 감면에 대한 인식, 지방세감면조례 사전 허가제 폐지의 효과, 지방세 감면조례 일몰기준 등에 대한 인식 등을 조사한다.

〈그림 1-1〉 연구진행 과정





제1절 지방세 비과세·감면의 의의 및 특징



1. 지방세 비과세·감면제도의 개념 및 유형

가. 개념

조세감면이란 경제적·사회적 정책목적을 위해 납부하여야 할 세금을 면제하거나 경감해주는 제도이다. 조세감면대상의 입장에서는 절감되는 조세비용만큼 외부로 유출되는 현금흐름이 줄어들게 되어, 결과적으로는 내부가치가 증대된다. 다시말해 조세감면으로 인해 면제 또는 경감된 재원이 특정 집단에게는 그 이상의 소득을 창출할 수 있는 자원으로 활용할 수 있는 기회가 된다. 그러므로 조세감면은 특정집단으로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 그 행태를 유도하기 위한 수단이라는 점에서 간접적 규제수단이라고 할 수 있다(이용환, 2011 : 9, 이삼주, 2009 : 14).

OECD의 경우도 조세지원의 개념을 정상적 조세체계로부터의 예외라고 명시한 후, 그 특징으로서 다음과 같은 다섯가지를 들고 있다. ① 특정산업, 활동, 납세자 집단을 우대. ② 특정한 목적의 보유 ③ 적당한 기준이 결정될 수 있는 정도로 충분한 범위포괄. 이때의 기준이란 특혜의 가치가 평가될 수 있는 기준을 의미한다. ④ 조세지원의 폐지가 행정적으로 가능 ⑤ 조세지원의 혜택을 상쇄할 수 있는 다른 제도의 부존 등(OECD, 1984).

이러한 특징을 갖고 있는 조세제도는 감면, 비과세, 불균일과세, 일부과세 등 다양하게 구성되어 있다. 이러한 구분은 제도 운영 및 특혜의 범위 등에서 차이가

발생하는 것이고, 기본적으로는 위에서 열거하고 있는 다섯 가지의 특징을 지니고 있다는 점에서 유사한 제도라고 할 수 있다. 이러한 조세지출의 문제점으로 다음과 같은 논거를 제시하고 있다. 첫째, 조세감면조치를 지출면에서 배려하지 않는 한 민간활동에 대한 중복지원을 모면하기 어려우며, 그 결과 배분의 비효율은 물론 제한된 재정수입의 낭비를 초래할 수 있다. 둘째, 조세지원의 장기화는 민간의 경쟁력 향상을 둔화시키며 결과적으로 기업성장과 민간경제의 발전을 저해하게 된다. 셋째, 조세지원은 과표의 축소를 의미하며, 따라서 세수의 감소를 초래하게 된다. 넷째, 조세우대조치는 개인 간, 기업 간의 세부담 불공평을 초래하게 된다. 다섯째, 인플레이션은 세액감면액을 급속히 증대시켜 경비지출속도보다 빠르게 증대하게 된다. 여섯째, 특정산업 및 특정기업에 대한 조세우대조치는 기업 간의 경쟁에 있어서의 중립성을 저해하며, 결과적으로 대기업과 중소기업 간의 격차를 확대시켜 시장의 경쟁체제를 왜곡되게 할 수 있다. 일곱째, 조세특혜로 인한 수직적, 수평적 불공평은 납세자의 조세의식을 부정적으로 유도하여, 조세마찰과 조세저항의 요인으로 작용하게 되어 세수확보에 지장을 초래할 수 있다(이삼주, 2006 : 1).

이렇게 조세감면을 포함한 조세지원제도가 많은 문제점을 내포하고 있지만, 대부분의 국가에서는 이 제도를 시행하고 있으며, 전반적으로 조세를 감면하는 목적은 다음과 같은 네 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 공익적 관점에서, 공공기관이나 비영리공익단체의 존재이유가 이윤추구에 있지 않고 사회나 공공의 이익을 위하는 데 있다는 점에서 이들에 대하여 일반과세대상과 동일한 세율을 적용하는 것이 바람직하지 않기 때문에 조세 혜택을 주게 된다. 둘째, 지역의 경제개발이나 건설 경기 또는 투자진작을 목적으로 이해당사자들로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위해 조세지원하고 있다. 셋째, 조세의 공평성 차원에서 저소득층이나 재향군인, 기타 사회적 약자에 대하여 조세혜택을 주고 있다. 넷째, 인구분산, 지역균형개발, 수출증대, 기타 특정국가의 고유한 사회·정치·경제적 문제를 해결하기 위해 조세우대조치가 이루어지고 있다.

나. 지방세 비과세·감면의 유형

지방세 비과세와 감면은 모두 조세지출로서 특정정책목적을 수행하기 위하여 실시되고 있으나 양자 간에는 발생원인과 행정적 절차 등에서 차이가 발생하고 있다. 첫째, 납세의무자 측면에서 보면 지방세의 납세의무자는 지방세법상 과세요건을 충족함으로써 추상적으로 성립하고 신고 또는 부과행위에 의하여 구체적으로 확정된다. 이 경우 비과세는 원칙적으로 납세의무가 성립하지 않는 반면, 감면은 납세의무가 성립 또는 확정되었으나 과세권자가 납세의무의 전부 또는 일부를 소멸해 주는 것이다. 둘째, 입법적 측면에서 비과세는 세법의 내적 동기를 가지고 사전적·입법 정책적 측면을 고려하여 법률에 의거 운영되고 있는 반면, 감면은 세법 외적 동기를 가지고 사후적·정책적 측면을 감안하여 법률 및 조례에 의하여 운영되고 있다. 셋째, 구현방법 측면에서 비과세는 과세관청의 확인만으로 구현되는 반면, 감면은 납세자의 신청과 적절한 행정처분을 필요로 한다(엄태호a, 2013: 2).

〈표 2-1〉 비과세 제도와 감면제도의 비교

구분		비과세 제도	감면제도	
부담측면	납세의무	• 납세의무 불성립	• 납세의무 성립	
	결과	• 경제적 부담 변동	• 경제적 부담 변동	
구현측면	입법	입법동기	• 세법 내적 동기	• 세법 외적 동기
		목적	• 사전적·입법 정책적 고려	• 사후적·행정정책적 고려
		입법형식	• 법률	• 법률, 조례
	절차	적용원리	• 납세의무 성립 부인	• 징수권 부인
		근거	• 부과권 회복규정 필요	• 징수권 회복규정 불필요
	구현방법	당사자 관계	• 과세관청의 확인	• 납세자 신청주의

자료 : 임재근(2003)

이 중 감면은 보다 다양하게 구분될 수 있는 바, 먼저 조세혜택의 범위를 기준으로 과세면제와 세액경감으로 구분된다. 과세면제는 납부할 세금 전액을 납부하지 않도록 하는 것을 의미하며, 세액경감은 납부할 세금의 일부를 납부하지 않도록

하는 것을 의미한다.

이외에도 지방세 감면은 납세자의 신청이 필요한지를 기준으로 다음과 같이 구분된다. 첫째, 당연과세면제. 즉 징수유예된 지방세에 대한 가산세의 과세면제와 같이 납세자의 신청이 없이도 과세권자의 직권이나 법령 및 조례에 의하여 당연히 과세 면제되는 것을 의미한다. 둘째, 직권과세면제. 즉 천재지변 등의 사정이 있는 경우 과세권자가 법령 및 조례에 의해 직권으로 과세면제하는 경우를 의미한다. 셋째, 신청과세면제. 즉 납세자의 신청이 있는 경우에만 법령 및 조례에 의해 과세면제가 되는 경우를 의미한다.

〈표 2-2〉 지방세 감면의 유형

분류기준	유 형	내 역
감면혜택 범위	과세면제	세금 전액 혜택
	과세경감	일부혜택
감면신청의 필요성 여부	당연과세면제	신청불필요
	직권과세면제	신청불필요
	신청과세면제	필 요

이러한 비과세 · 감면의 개념 및 유형구분을 기초로 할 때, 취득세 인하로 인한 세액감소 부분이 지방세 감면의 범위에 포함되는지 여부를 살펴볼 필요가 있다. 취득세 인하로 인한 세수감소분은 전국적으로 1,747,624백만원으로 전체 조세지출액의 10.1%를 점유하고 있다. 그리고 안전행정부의 통계(지방세정연감)에서 비과세 및 감면이 아닌 기타로 표시하여 그 정체가 불분명하게 구성되어 있다.

〈표 2-3〉 2011년 지방세 비과세액, 감면액 그리고 기타의 비중

(단위 : 백만원, %)

합계	비과세	감면	기타
17,331,951 (100.0)	3,984,971 (23.0)	11,599,356 (66.9)	1,747,624 (10.1)

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

취득세 인하는 세율자체의 축소이고 전국적·획일적으로 영향이 나타난다는 점에서 유효세율의 인하로 볼 수도 있다. 그러나 취득세 인하의 원인이 부동산 경기 부양이라는 특정정책 목적을 갖고 추진되었으며, 정책 목적을 위해 과거의 정상적 세율체계를 인하하였다는 점에서 단순히 유효세율로 인식하는데는 한계가 있다. 그리고 전국적·획일적이라는 측면에서도, 지방세의 비과세와 법정감면은 전국적·획일적으로 영향을 미치고 있다는 점에서도 유효세율만의 특징으로 인식하기에는 한계가 있다. 그러므로 지방세정연감의 “기타”는 감면으로 분류하는 것이 바람직하다.

2. 지방세 감면의 특징³⁾

가. 감면대상 측면

지방세 감면이 국세감면과의 관계에서 나타나는 특징 중 감면대상 측면에서는 다음과 같은 특징이 발견된다. 첫째, 국세감면은 특정개인 또는 단체에 대해 개별적으로 혜택을 부여하기보다는 특정산업이나 특정활동이라는 집단을 중심으로 이루어지며, 구체적 대상에 대한 감면은 인정하지 않고 특정활동 또는 특정지역에 한해 감면혜택을 부여하는 방식을 취하고 있다. 반면에 지방세의 경우 공익법인에 대한 감면에서는 공익이란 의미의 다양성으로 인해 구체적 수혜대상을 열거하는 방식을 취하고 있다. 둘째, 국세에서는 인적공제를 인정하고 있으나 지방세의 경우 개인에 대한 감면제도는 구비되어 있지 않다. 다시 말해 국세인 소득세의 경우, 일정 조건에 해당하는 항목에 대해서는 개인에 대해서도 세액공제와 소득공제 등 인적공제를 하고 있다. 그러나 지방세의 경우는 개인에 대한 조세지원제도는 없고, 자연인에 대해서 혜택을 주는 경우에도 농민, 어민 등과 같이 집합적 의미에서의 자연인을 대상으로 하고 있다. 다만 지방세의 경우 불균일과세 및 일부과세를 인정하고 있으나 이때 불균일 또는 일부라는 의미는 인적인 일부를 의미하기 보다는 지방자치단체의 지역적인 의미에서의 일부를 의미하고 있다.

3) 주로 국세 감면과의 관계에서 발생하는 특징을 중심으로 기술한다. 본 내용은 이삼주, 지방세감면의 효과에 관한 실증적 연구, 1999를 요약 정리하였음

감면대상에 대한 사후관리 측면에서도 국세와 지방세는 차이가 발생하고 있는 바, 국세의 경우 조세특례제한법에서 최저한세 그리고 감면액의 강제적립 등의 제도를 구비하고 있다. 이러한 제도는 감면이 이루어지는 경우에도 이후의 소득에 대한 조세부과 및 감면액의 처리 방법 등을 규제하기 위한 제도라고 할 수 있다. 그러나 지방세의 경우에는 감면대상에 대한 사후관리를 위해 추징제도를 두고는 있으나, 이는 단순히 감면사유에 적절히 이용되고 있는지의 여부를 판단하는 데 그치고 있다. 따라서 지방세의 경우 감면사유에 이용되고 있을 경우에는 별도의 규제가 없다는 점이 국세와 가장 두드러진 차이라고 할 수 있다.

나. 감면효과 측면

국세와 지방세 감면 간에는 감면혜택의 지속성 여부, 감면액의 결정기준, 감면 내용의 적용범위 등에서도 차이가 발생하고 있다. 먼저 감면혜택의 지속성 측면에서, 국세는 주로 운영단계에서 감면이 이루어지기 때문에 일정한 요건에 해당하면 지속적인 혜택이 발생한다. 반면에 지방세의 경우 대부분이 취득단계에서 발생하기 때문에 감면혜택이 1회에 그치게 된다. 지방세에도 보유단계에서 조세혜택이 발생하는 경우도 있지만, 지속기간이 한시적이며 전체 감면비중에서 차지하는 비중이 크지 않을 뿐만 아니라 국세에 비해 단순한 형태를 유지하고 있다.

둘째, 감면을 받을 수 있는 과세표준 측면에서는, 국세의 경우는 소득, 비용, 감가상각액 등 다양하게 구성되어 있으나 지방세의 경우는 대부분이 재산가치에 의해 감면액이 결정된다. 이러한 지방세의 특징으로 인해 재산을 많이 보유하고 있는 대상일수록 감면액이 많게 되어 감면의 혜택이 없어도 충분히 자생할 수 있는 단체에 많은 혜택이 돌아가게 되고, 반면에 재산이 없는 단체는 감면혜택이 없게 되는 문제가 발생할 수 있다. 셋째, 감면규정의 적용범위 측면에서, 국세의 경우는 법률을 근거로 전국에 걸쳐 획일적으로 운영되고 있다. 반면에 지방세는 전국적으로 적용되는 경우 외에도 자치단체의 의사에 의해 특정지역에서만 적용되는 감면대상도 있다. 결과적으로 지방세 감면의 경우는 적용여부를 자치단체의 의사에 맡김으로서 자율적이고 지역적 특성이 반영될 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있는 특징이 있다.

제2절 지방세 비과세·감면관련 정책도구



1. 조세지출예산제도

가. 의의

지방자치단체의 예산은 지방자치단체가 주민복지 및 지역발전을 위하여 필요한 소요경비와 이를 충당할 수 있는 소요재원을 예측하고, 그 종류와 금액을 목적별 또는 성질별로 분류하여 집계·적산한 계획으로 지방재정운영의 지침이 된다. 지방자치단체 예산은 편성-심의-집행-결산 및 회계감사의 과정을 거치게 되고, 집행기관에 의해 편성된 예산안은 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정되며 확정된 예산은 지방자치단체에서 집행된다. 예산을 집행하려면 예산안에 대한 지방의회의 사전심의와 의결을 거쳐야 하듯이, 예산을 집행한 다음에는 그 집행실적을 결산서로 작성하여 지방의회의 사후 심사와 승인을 받아야 한다. 예산의 심의·의결과 결산의 심사·승인이라는 두 가지 절차에 의해 주민대표인 지방의회의 지방재정에 대한 통제가 실효성을 확보하게 되므로, 예·결산제도는 지방의회가 지방자치단체장에 대한 재정 감독의 수단으로 인정되고 있는 제도이다.

그러나 어떤 경우는 정부의 지출임에도 불구하고 지방의회에서 결정하지 않고도 지출이 이루어지는 것이 있다. 이러한 것으로는 비과세, 감면 등이 있는데 통상 이들을 조세지출이라고 한다. 그러므로 조세지출이란 특정대상에 대해 정부가 세금으로 혜택을 주는 제도라고 할 수 있다. 조세지출예산제도는 이러한 조세지출을 매년 지방의회에서 다른 예산을 결정할 때와 동일한 방법으로 결정하도록 하는 제도이다(이영희 외, 2009 : 147-148) .

조세지출예산제도는 “조세지출을 지방예산제도의 범위내로 흡수하여 세입·세출과 동일하게 편성·심의 과정을 거치도록 함으로써 지방재정운영의 투명성과 효율성을 확보하고자 하는 제도이다(김대영, 2008 : 137-138). 다시 말해 조세지출 예산제도는 집행부의 예산편성 시 지방세입 및 세출과 동일하게 검토되고, 지방의

회의 심의 및 의결을 거쳐 확정되며, 집행결과는 지방의회의 결산 시 심사 및 승인 과정을 거치게 된다. 결과적으로 집행부가 비과세 및 감면에 대한 독점적 의사결정을 하였으나 조세지출예산제도에 의해 지방의회가 심의 및 의결하게 된다는 점에서, 지방세 비과세 · 감면에 대한 의결권이 집행부에서 지방의회로 이전되는 제도라고 할 수 있다. 우리나라의 경우 “지방자치단체의 장은 매년 지방세 특례에 따른 재정지원 현황을 담은 지방세지출보고서를 작성하여 지방의회에 제출”하도록 하고 있다(지방세특례제한법 제5조 제1항).

나. 효과

지방세지출보고서 작성 및 지방의회 제출은 지방세특례에 대한 적절한 통제장치로 기능하여 건전한 지방재정 구현에 이바지할 것으로 기대된다. 조세지출이 예산항목에 포함되어 않을 경우, 예산과정에서 배제됨에 따라 지방의회는 지방세 감면조례의 제정 시 지방세 감면의 신설, 존폐 등에만 관여할 뿐이며, 또한 지방자치단체 집행기관도 세무행정기관에서 지방세를 과세하는 과정에서 기존에 법규화 되어 있는 지방세지출을 시행하는 수준에 머물러 있을 수 밖에 없다. 따라서 개별 지방자치단체는 다음 연도의 지방세 비과세 · 감면을 집계한 후에 만 전반적인 지방세지출 내역을 파악할 수 있게 된다(이영희 외, 2009 : 148)

이러한 문제점을 해결하고 지방세지출의 효율적 관리를 위해서는 지방세지출을 예산지출과 동일하게 예산항목에 포함시켜서 예산과정에서 합리적으로 통제 되도록 할 필요가 있다. 다만 지방세지출을 보고서 형식으로 작성하도록 규정하고 있어 지방세지출예산제도가 정착되지 않은 국내의 현실에서는 아직 지방세 지출을 일반 예산의 수입, 지출과 동일하게 예산 · 결산과정에 포함시키지는 않고 있다. 지방세 지출예산제도가 도입될 경우 지방재정 운용의 투명성 제고, 자원배분 효율성 제고, 지방세 부담 형평성 향상, 지방세 과세기반 확충, 불합리한 지방세 지출 억제 등의 효과가 있을 것으로 예상되는데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방세지출을 예산제도 내에 흡수함으로써 지방재정 운용의 투명성을 제고할 수 있다. 지방세지출은 직접지출인 세출과 달리 지방예산제도에 포함되어 있지 않으므로 구체적인 지원내역을 파악하기 어려워 지방세지출은 기득권화 · 만

성화되어 점차 확대되는 경향이 있었다. 지방세지출예산제도는 지방세지출을 예산제도 내에 흡수하여 예산편성, 예산 심의·의결, 결산 심사·승인을 거치도록 함으로써 지방재정 운용의 투명성을 제고할 수 있게 된다. 둘째, 무분별하게 운영되던 지방세지출을 지방예산과정에 흡수하여 검토, 심의, 심사토록 함으로써 합리적으로 운영되도록 개선하여 재원배분의 효율성을 제고할 수 있다. 지방세지출예산은 직접지출인 세출과 간접지출인 지방세지출의 내역을 동시에 보여줌으로써 정확한 부문별 지출내역을 파악할 수 있도록 하여 부문별로 중복지원을 방지하고 적절한 재원이 배분되도록 함으로써 재원배분의 효율성을 제고하게 된다. 또한 정책목표 달성을 위한 특정 부문에 대한 지원에 있어서 직접지출과 지방세지출 중 선택의 판단 근거를 제공함으로써 지원효과를 극대화하여 재원배분의 효율성을 제고할 수 있다. 셋째, 지방세지출이 특정부문에 집중되는 것을 완화하여 지방세부담 형평성을 제고하게 된다. 지방세지출예산제도의 도입으로 기능별, 수혜자별 지방세지출의 내역을 파악할 수 있으므로 특정부문에 지방세지출이 집중되는 것을 완화시킬 수 있게 된다. 이러한 지방세지출의 집중완화는 지방세지출의 수혜자와 비수혜자 간 세부담 불형평을 개선하여 과세형평성을 제고할 수 있다.

넷째, 부문별 예산지출과 지방세지출 내역이 정확히 파악되어 중복지원을 방지하기 위하여 지방세지출이 축소되면, 지방세의 “넓은 세원, 낮은 세율”의 과세기반을 마련할 수 있게 된다. 지방세지출예산제도를 통해 지방세지출을 지방예산과정에서 직접 지출인 세출과 함께 검토함으로써 불합리한 지방세지출을 억제하도록 하여 지방세수 기반을 확충하게 된다. 다섯째, 비정기적으로 검토되는 지방세지출을 정기적으로 검토하도록 함으로써 지방세지출의 기득권화, 고착화를 방지하여 불합리한 지방세지출을 억제하게 된다. 자치단체 감면조례는 비정기적으로 제·개정 되고 있어 정치·경제·사회적 상황변화를 반영하지 못하고 지방세지출은 기득권화, 고착화되어 매년 그 규모가 확대되고 있다. 따라서 지방세지출을 지방예산제도에 포함시킴으로써 매년 정기적으로 검토하도록 하여 지방세지출의 기득권화, 고착화를 방지할 수 있게 된다⁴⁾.

4) 본 내용은 이영희 외, 미래지향적 비과세·감면 모델 정립방안, 2009, 한국지방행정연구원, p. 147-148 내용을 요약 정리했다.

2. 감면일몰제

가. 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 의미한다(신종순, 1981 : 93-94). 이러한 일몰 제도는 정부의 조직, 법규, 사업, 예산 등에 대하여 폐지기한을 정하여 두고 주기적으로 평가하여 재승인 절차를 통과하지 못할 경우 자동적으로 종결시키는 제도이다(하혜수, 1999 : 275).

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 기간 후에도 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 주기 위한 것이다(이삼주, 2009 : 15).

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.

나. 지방세 감면일몰법의 의의⁵⁾

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.

일례로 현행 지방세특례제한법에서는 과세면제 및 경감 규정 전체의 존속기간을 두는 경우는 일몰제도에 속하는 반면 특정세목을 일정기간만 감면해주는 경우는 시한부감면에 속한다⁶⁾.

이러한 일몰제와 시한부감면제도를 비교해 보면 <표 2-4>와 같다.

현행 지방세특례제한법상의 감면시한제도는 지방세법상에 감면규정의 적용시한을 한정하여 명문화하고, 이 기간 동안에는 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 지방세특례제한법에는 3년을 일몰기간 규정하여 감면대상을 재검토하여 기존 대상의 폐지 및 신규대상의 포함 여부를 규정하고 있다. 이는 개별감면대상에 따른 법개정방법을 전체감면대상에 대한 포괄개정방식으로 전환하여 빈번한 법개정으로 인한 낭비의 억제와 감면대상의 효율적 관리를 위한 제도적 장치라

5) 본 내용은 (이삼주, 2009 : 16)의 내용을 정리하였음

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

할 수 있다.

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

〈표 2-4〉 일몰제와 시한부감면제도와와의 비교

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

(이상주, 2009 : 17)

제3절 선행연구검토



1. 선행 연구의 경향

지방세 비과세 · 감면제도에 대한 연구경향은 개별 감면대상에 대한 조정방안을 모색하는 연구와 감면제도의 개선방안을 모색하는 연구 그리고 간접지출과 직접지출의 효과성을 비교하는 연구 등 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 개별 감면대상에 대한 연구는, 과세공평 및 지방재정 확충을 목적으로 개별과세대상의 과세전환 필요성 등에 논거를 제시하는 데 초점을 두고 있다. 이러한 연구 중 김유찬, 전옥희(2012)는 비과세 · 감면제도가 지방재정을 열악하게 하는 주요 요인인 바, 특히 종교단체, 국가 등, 문화재를 대상에 대해서는 과세로 전환하는 것이 필요함을 주장하고 있다. 김태호(2013)는 공장을 대상으로 비과세 대상을 세분화하고 공장 내 자산에 대해서도 별도로 과세대상을 탐색할 필요가 있음을 제기하고 있다. 이러한 유형의 연구로는 임상수^a(2013), 유신환(2006) 등이 있다.⁷⁾

7) 임상수^a는 의료기관을 그리고 유신환은 국공유재산을 대상으로 연구하였다. 임상수^a, 의료기관에 대한 지방세 감면 정책방향, 한국지방세연구원, 2013, 유신환, 수익사업용 국공유 재산에 대한 재산세 과세 방안, 지방세, 2006.

지방세 비과세·감면제도와 관련된 연구는 지방세 비과세·감면을 조정하기 위한 제도를 중심으로 연구를 진행하고 있으며, 동 제도로는 지방세 특례제한법상의 일몰제, 지방세 감면조례 허가제 폐지, 지방자치단체의 과세자주권 확대 등을 대상으로 하고 있다. 이영희 외(2009)는 일몰제의 성과분석과 함께 감면과 관련된 법·제도의 변화에 대응하기 위한 평가체계를 구축을 제안하고 있다. 김성주(2010)는 일몰제 및 사전허가제 폐지의 효과성을 분석하고 그중 일몰제의 준거기준을 모색하였다. 동 연구에서 김성주는 일몰기준을 설정함에 있어 지방세 비과세·감면의 목적과 운영측면을 고려하여 설정해야 할 필요성을 제기하고 있다. 이용환 외(2011)는 지방세 비과세·감면으로 인한 지방재정의 잠식에 대한 문제를 지적하고 관련 법·제도를 활용한 축소방안, 지방자치단체의 역할 강화 방안, 중앙과 지방의 협의체 구성방안 등을 제시하였으며, 임상수b(2012)는 지방세 비과세·감면에 대한 운용효과를 분석하고 지방자치단체의 과세 자율권 침해, 지방세 비과세·감면에 대한 보전, 목적세 감면의 문제 등을 지적하고 있다. 일부 지방세감면의 제도 연구 중 분석의 초점을 지방자치단체의 시각에 맞춰 연구한 사례도 발견되는 바, 이러한 연구로는 류춘호(2007), 이정기(2010) 등이 해당된다.

한편 선행연구의 연구방법은 주로 법·제도적인 실태분석이나 외국의 사례와 비교분석을 통해 지방세 비과세·감면의 논리를 개발하고 있다. 이러한 경향이 나타나는 이유는 광역자치단체 수준의 데이터만이 공개되고 있기 때문으로 풀이된다. 다시 말해 통계 데이터 구득의 어려움으로 통계적 분석을 추진하는데 한계가 있기 때문으로 판단된다. 일부 임상수b(2012), 엄태호a(2013)의 경우 통계적 분석을 시도한 연구도 있으나 이 경우에도 자료상의 문제로 인해 비모수 검정에 머물러 있는 상태이다.

일부 간접지출과 직접지출의 효과성 비교를 시도한 연구도 있는데, 이러한 연구로는 Driessen과 Feldstein의 연구가 있으며⁸⁾, 후자에는 Christopher Howard, 한영희의 연구가 포함된다⁹⁾. 이러한 연구는 특정정책 목적을 수행하는 데 있어 조세지출

8) Patrick A. Driessen, A Qualification Concerning The Efficiency of Tax Expenditures, Journal of Public Economics, vol. 33, no. 1, 1987. Martin Feldstein, The Efficiency of Tax Expenditures Reply, Journal of Public Economics, vol. 33, no. 1, 1987.

(비과세 · 감면)과 직접지출(보조금 지원)의 효과성을 분석한 연구로, 선행연구에서의 결론은 모두 직접지출에 비해 간접지출이 비교우위에 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-5〉 선행연구의 분석대상 및 방법

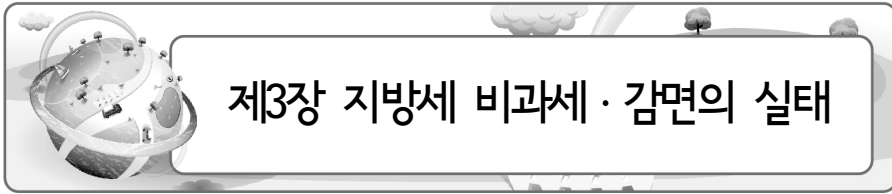
분석대상	분석방법	선행연구
개별 비과세 · 감면 대상	실태분석	김유찬, 전옥희(2012), 김태호(2013), 임상수a(2013), 유신환(2006)
	페널분석	임상수b(2012), 엄태호a(2013)
	비모수검정	임상수b(2012), 엄태호a(2013), 이영희 외(2009)
비과세 · 감면제 도 연구	실태분석	이영희 외(2009), 김성주(2010), 이용환(2011), 임상수b(2012), 류춘호(2007), 이정기(2010)
	비교분석	Patrick A. Driessen(1987), Martin Feldstein(1987), Christopher Howard(1995), 한영희(1998)

2. 본 연구와의 차별성

본 연구와 선행연구와의 차이점은 연구 대상, 연구방법, 인식기준 등으로 구분할 수 있다. 먼저 연구의 대상(포괄성) 측면에서, 선행연구의 대부분은 개별감면 대상, 제도 중 일부분에 대한 연구를 부분적으로 실시하였다. 현실적으로 개별감면대상과 비과세 · 감면제도는 서로 연계되어 있기 때문에 이 중 한 측면만을 분석 대상으로 할 경우 포괄적인 대안을 제시하는 데 한계가 있다. 그러나 본 연구는 지방세 감면일몰제, 지방세 감면조례 허가제 폐지, 감면총량제, 지방세지출예산제도 등 지방세 비과세 · 감면과 관련된 모든 제도와 이에 따른 개별과세대상을 동시에 포괄하고 있다. 특히 지방세 비과세 · 감면을 중심으로 의사결정 주체인 안전행정부, 각 중앙부처, 지방자치단체 집행부 그리고 지방의회 간의 연계과정상에서

9) Christopher Howard, William, Mary, Testing the Tools Approach : Tax Expenditure versus Direct Expenditure, PAR, sep/oct 1995. 한영희, 직접감면과 간접감면이 기업가치평가에 미치는 영향에 대한 실증 연구, 세무학 연구, 제11호, 1998.

나타나는 제도를 연구대상으로 하고 있다. 둘째, 연구방법 측면에서, 선행연구는 문헌연구 및 실태분석을 위주로 연구를 진행하였으며, 일부 통계적 분석을 시도한 연구가 있으나 연도 간의 효과성 분석에 머물러 있다. 본 연구는 문헌연구 및 실태 분석 외에 연도 간, 세목 간, 자치단체 간 효과성 분석을 시도하여 선행연구의 분석 범위를 확장하고 있다. 뿐만 아니라 데이터 구득의 한계를 극복하기 위해 패널 데이터를 활용하여 효과를 분석한다. 셋째, 인식기준 측면에서, 선행연구는 분석 과정에서 자치단체의 특성을 고려하지 않고 모든 자치단체에서 동일한 효과가 나타나는 것으로 간주하고 있다. 그러나 지방세 비과세·감면은 농촌지역과 도시지역, 발전지역과 낙후지역 등에서 그 효과가 차별화될 수도 있으나 이를 고려하지 않을 경우 그 대안의 실효성 측면에서 정당성을 확보하기 어렵다. 본 연구는 패널데이터를 활용하여 지역적 특성을 고려하여 지방세 비과세·감면의 차이를 규명한다. 특히 지방자치단체의 자율성 제고와 함께 지방의회역의 역할 강화 등 지방분권적 시각과 중앙적 시각간의 균형을 유지하도록 한다. 이를 위해 법정감면을 축소하고 전체 지방세 비과세·감면 중 약 5% 수준에 머물러 있는 감면조례에 의한 감면비중을 확대하기 위한 방안을 모색하며, 지방세지출예산제도의 효율성 제고방안 등을 마련한다.



제1절 법 · 제도적 실태



1. 감면조례 사전허가제 폐지

가. 의의

지방세 비과세 · 감면제도는 2011년을 기점으로 많은 변화가 이루어졌다. 2011년에 추진된 지방세 비과세 · 감면제도의 변화는 주로 감면을 대상으로 하여 지방의 자율성을 확대하고 감면 심사의 효율성 제고하기 위한 방향으로 전개되었다. 2011년부터 신설된 지방세 비과세 · 감면관련 제도로는 지방세 감면조례 사전허가제 폐지, 지방세감면통합심사, 지방세감면총량제, 지방세감면중기운용계획, 지방세심의위원회 제도 등이 있다.

이 중 지방세 감면조례 사전허가제 폐지란 지방자치단체가 자율적으로 해당 지역의 특성과 재정여건 등을 감안하여 지방세를 감면할 수 있도록 안전행정부의 조례 사전허가제를 폐지한 것을 의미한다(지방세특례제한법 제4조 1항). 이전에는 지방자치단체가 지역의 필요한 시책 등을 추진하기 위하여 지방세를 감면하고자 할 경우에는 안전행정부 장관의 허가를 받아야만 감면조례를 제 · 개정 할 수 있었다(감면조례 사전허가제). 이를 지방세 과세권자가 지역실정에 맞추어 과세권을 행사할 수 있도록 한 것이다. 이에 따라 지방자치단체는 안전행정부에 사전허가 없이 해당 자치단체의 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 감면조례를 제 · 개정할 수 있게 되었다(지방세특례제한법 제4조 3항).

나. 제한장치

지방세 감면조례 사전허가제의 폐지에 따라 지방자치단체의 무분별한 감면남발을 방지하기 위하여 감면대상, 감면기간, 감면조례 제정요건 등을 제한하고 있다. 첫째, 감면대상에서는 서민생활지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 등 공익을 위하여 감면이 필요하다고 인정될 때, 특정지역의 개발, 특정산업, 특정시설의 지원을 위해 지방세 감면이 필요하다고 인정되는 경우에 한하여 지방자치단체가 자율적으로 감면조례를 제·개정하도록 하고 있다(지방세특례제한법 제4조 1항). 둘째, 기간은 3년 내로 한정하고, 사치성 재산 등에 대한 감면 등 지방세 체계에 부합하지 않는 감면은 제외하도록 하고 있다. 이외에도 자치단체의 감면심 의·평가의 전문성을 제고하기 위하여 연평균 10억 원 이상의 감면 신설·연장 시 해당 감면의 필요성과 성과 등에 대하여 전문기관에 타당성을 의뢰하도록 하고 있다. 이외에도 감면조례 총량 범위 내에서 감면조례를 제정할 수 있도록 규정하고 있다.

2. 감면조례 총량제

가. 의미

지방세특례제한법 제정에 따라 중앙에서 허가권을 가지고 있던 자치단체의 지방세 감면조례 승인권이 폐지되고 지방자치단체가 지방세감면을 자율적으로 할 수 있게 되었다. 이렇듯 지방자치단체가 지방세감면을 자율적으로 할 수 있게 될 과 동시에 무분별하게 감면을 남발하는 것을 사전에 방지하기 위한 제도가 감면조례 총량제라고 할 수 있다. 감면조례 총량제는 조례로써 지방세를 감면할 수 있는 최대 금액을 의미한다. 이와 관련하여 지방세특례제한법 제4조에서는 매년 안행부장관이 전전연도 지방세징수 결산액의 5% 범위 내에서 자치단체별 당해연도 조례감면 총량규모를 산정·고시하도록 하고 있다.

이에 따라 지방자치단체는 안행부 장관의 고시 범위 내에서 자율적으로 감면조례를 제정할 수 있으며, 안전행정부 장관이 고시한 총량의 범위를 초과하여 감면

을 신설하고자 하는 경우에는 인행부 장관의 허가를 얻도록 하고 있다. 이외에도 소액으로 인해 조례제정이 불가능한 경우를 방지하기 위해 감면조례 총량 하한선을 3천만 원으로 설정하였다. 감면조례 총량제에 의한 최대 조례제정 가능액, 즉 전전연도(2009년) 지방세징수액의 5%와 현년도(2011년)의 감면조례에 의한 감면액을 비교해 보면, 전체적으로는 246.1%가 증대하는 것으로 분석된다.

광역자치단체별로는 최저 104.3%(인천)에서 673.1%(경남)의 분포가 나타나고 있다. 자치단체별로 차이가 큰 이유는 (전전연도)지방세징수액과 감면조례에 의한 감면액과의 관계에서 나타나는 바, 감면조례에 의한 감면액이 적은 자치단체일수록 더 많은 감면조례의 총량이 가능하게 된다.

결과적으로 현재의 조례에 의한 감면에 비해 전체적으로는 약 2.5배의 조례감면이 가능하며, 자치단체별로는 지방세 징수액과 현재의 조례감면 사이에서 다양한 분포가 나타나고 있다.

〈표 3-1〉 지방세 감면총량제하에서의 최대 가능 감면액

(단위 : 백만원, %)

구분	2011년 감면조례에 의한 감면액(A)	2009년 지방세수(B)	C = B의 5%	C/A × 100
합계	917,768	45,167,783	2,258,389	246.1
서울	326,531	11,922,706	596,135	182.6
부산	47,408	2,739,707	136,985	288.9
대구	40,881	1,573,443	78,672	192.4
인천	113,128	2,360,091	118,005	104.3
광주	17,303	976,111	48,806	282.1
대전	42,390	1,000,098	50,005	118.0
울산	8,986	1,060,227	53,011	589.9
경기	189,017	11,905,904	595,295	314.9
강원	9,504	1,065,002	53,250	560.3
충북	13,467	1,094,931	54,747	406.5
충남	19,825	1,793,494	89,675	452.3
전북	8,961	1,091,309	54,565	608.9
전남	21,226	1,288,286	64,414	303.5
경북	28,530	2,001,834	100,092	350.8
경남	21,394	2,880,090	144,005	673.1
제주	9,659	414,550	20,728	214.6

자료 : 행정안전부, 지방세정연감, 2010년.

나. 감면조례 총량비율

안전행정부에서는 2011년 4월 각 자치단체별 2개 연도의 총량을 고시한 바 있는데, 이때 총량의 산출기준으로 재정자립도와 지방세비율을 활용하여 차등 적용하고 있다. 2011년에 사용된 2개의 지표 중 재정자립도는 재정여건에 대한 판단을 위한 것이며, 지방세비율은 지방세징수 노력 및 감면관리 능력을 측정하기 위함이다(구본풍, 2011 : 16).

감면조례로 제정할 수 있는 지방세 감면의 총량은 1차로 재정자립도를 기준으로 상중하 3단계로 구분한 후, 지방세비율이 높은 경우 1단계를 상향조정하여 유형화하고 있다. 총량비율은 2011년도 0.5% - 0.7%, 2012년은 1.4% - 1.6% 등 3단계로 설정하였다. 그 결과 2011년의 경우 1유형에는 87개, 2유형에는 81개, 3유형에는 75개의 자치단체가 분포되었다. 광역자치단체의 경우 강원, 전북, 전남, 경북이 2유형에 포함되었고 나머지 11개 자치단체는 1유형에 포함되었다.

〈표 3-2〉 지방세감면조례 총량제도의 구분기준 및 유형

구분		1유형(상)	2유형(중)	3유형(하)
주기준	재정자립도	33% 초과	18% 초과-33% 이하	18% 이하
보조기준	지방세비율	16% 초과	8% 초과 - 16% 이하	8% 이하
'11년도 총량비율		0.7%	0.6%	0.5%
'12년도 총량비율		1.6%	1.5%	1.4%

출처 : 구본풍(2011 : 16)

감면조례 총량제와 관련하여 지방자치단체의 재정책임성을 강화하기 위한 장치를 별도로 마련하고 있는 바, 이러한 제도는 지방교부세와의 관계 속에서 설치되었다. 현행 지방교부세체계에서는 지방세감면액의 80%가 교부세로 보전되고 있다. 이는 당해 자치단체의 지방세 감면을 타 자치단체의 재원으로 보전하는 결과를 초래할 수 있기 때문에 지방자치단체의 무분별한 감면은 타 자치단체의 재원 감소를 초래하게 된다. 이를 사전에 제어하기 위하여 감면조례에 의한 감면액을 기준재정수입액에 포함하여 추가적으로 보전되지 않도록 하고 있다.

3. 지방세감면 통합심사제도

가. 의미

지방세감면 통합심사제도는 모든 지방세감면을 통합하여 연 1-2회 심사하는 방식을 의미한다. 즉 모든 부처의 감면건의를 받아 감면 필요성 및 효과성을 분석하고 이를 바탕으로 정해진 일정에 의하여 심사를 진행하여 해당연도의 지방세 법정감면안을 확정하고 이를 지방세특례제한법에 반영하는 제도이다.

이는 과거 필요에 따라 수시로 추진되었던 감면심사가 효과적으로 진행되지 못했다는 반성에서 제도화되었다.

나. 심사과정

통합심사는 해당연도에 일몰이 도래하는 지방세 감면과 각 부처에서 신규로 건의되는 감면을 대상으로 하고 있다.

〈표 3-3〉 2011년 지방세 감면 통합심사 과정 및 내용

구분	일정	주요내용
사전검토	4-6월	<ul style="list-style-type: none"> · 지방세 감면 통합심사 계획 수립 및 통보 · 지방세 감면 통합심사자료 제출(각 부처) · 부처별 설명회 개최 · 자체심사를 위한 종합의견서 작성
↓		
자체심사위원회	6월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 법정감면(안) 작성
전문가 및 부처의 의견수렴	7월 초	<ul style="list-style-type: none"> · 심사결과 부처 통보 및 조정
종합심사위원회	7월 말	<ul style="list-style-type: none"> · 지방세 법정감면(안) 확정

출처 : 김민정(2011:31)

1차로 각 부처는 지방세 감면 통합심사계획을 바탕으로 해당연도의 감면수요를 예측하고 일몰감면의 연장 건의 및 신규감면수요에 따라 우선순위를 정하여 안행 부장관에게 제출하는 과정을 출발점으로 하고 있다.

이후 안전행정부는 부처에서 제출된 심사자료를 바탕으로 종합건의서를 작성하고 자체심사위원회를 통해 감면안을 마련(지방자치단체 참여)하도록 하고 있다. 마지막으로 1차심사결과에 대해 전문가의 자문과 부처의 의견수렴을 거쳐, 종합심사위원회에서 법정감면안을 확정하는 절차로 진행되고 있다.

다. 심사기준

지방세감면 통합심사에 각 부처에서 제출하는 자료는 감면의 필요성 및 효과성 분석, 향후 예상되는 감면액, 지방세 외 지원내용(조세지원 및 국고보조금 지원) 등으로 구성되어 있다. 안전행정부에서는 통합심사와 관련하여 아래의 표와 같은 감면유형에 따른 상한선을 설정하고 있다.

〈표 3-4〉 지방세 감면기준

영역	분야	상한선
취약계층 등	농어민, 사회적 약자(장애인 및 국가유공자 등), 천재지변, 형식적 취득	100% 이하
공익·비영리	공공행정단체, 공익시설단체(학술 및 장학재단 등), 교육시설, 비영리단체(종교단체 등), 기타 공익단체	70% 이하
취약산업	기간산업(철도, 항만 등), 농어업산업, 중소기업, 지역발전(지방이전 등), 서민생활, 친환경산업, 에너지 산업	70% 이하
일반산업	공공사업(내 공사, 수자원공사 등), 운송물류산업, 산업단지, 구성원 권익, 법인합병, 기타 시책사업(의료법인 등)	50% 이하

출처: 김민정(2011:32)

제2절 관리 · 운용 실태



1. 일반현황

2011년 말 지방세 비과세 · 감면액은 173,319억원으로 전체 지방세 징수액의 33.1%이다. 다시 말해 전체 지방세 징수액의 약 3분의 1에 해당하는 재원이 조세지원을 목적으로 지방세 수입으로 징수되지 못하고 있다. 2002년을 기준으로 했을 때, 지방세 비과세 · 감면액의 증가 추이는 534.6%로 같은 기간 지방세 징수액의 증가추이인 165.9%를 크게 상회하고 있다. 동 기간동안(2002년 - 2011년) 지방세 징수액의 평균증가율은 134.0%인데 반해 비과세 · 감면액은 293.7%로, 비과세 · 감면액이 두 배 이상 빠르게 증가하고 있다. 이는 지방세 수입의 증가에 비해 조세혜택을 목적으로 징수하지 못하는 비율이 훨씬 빠르게 나타나고 있음을 의미한다. 다시 말해 지방세 수입의 증가에 비해 지방세 비과세 · 감면으로 인한 지방세수의 잠식정도가 더 크게 이루어지고 있음을 시사하는 것이다.

〈표 3-5〉 지방세징수액과 비과세 · 감면액 추이 비교

(단위 : 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	평균 증감율
지방세 징수액 (A)	315,257	331,329	342,017	359,773	412,937	435,242	454,797	451,677	491,598	523,001	
	100.0	105.1	108.5	114.1	131.0	138.1	144.3	143.3	155.9	165.9	134.0
		5.1	3.2	5.2	14.8	5.4	4.5	-0.7	8.8	6.4	5.9
비과세 · 감면액 (B)	32,419	26,725	32,150	35,337	80,677	97,266	113,046	150,269	148,106	173,319	
	100.0	82.4	99.2	109.0	248.9	300.0	348.7	463.5	456.9	534.6	293.7
		-17.6	20.3	9.9	128.3	20.6	16.2	32.9	-1.4	17.0	25.1
(B/A) × 100	10.3	8.1	9.4	9.8	19.5	22.3	24.9	33.3	30.1	33.1	21.2

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 각 연도.

특히 2006년은 직전연도에 비해 부과세·감면액이 크게 증가되었는 바, 2005년 35,337억원에서 2006년 80,677억원으로 128.3%가 증가하였다. 이러한 현상이 나타나는 원인을 파악하기 위해 2006년의 부과세·감면관련 주요 제도 변화를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 부과세·감면의 확대에 영향을 준 것은 경영회생지원사업용 농지에 대한 취득세 면제(제266조 제2항 제1의 2호 신설), 역모기지제도에 대한 세제지원 신설(제269조 제6항 신설), 민간위탁 민영교도소에 대한 감면(제271조 제4항 신설), 혁신도시-공공기관 지방이전 감면(제274조의 2 신설) 등으로 구성되어 있다. 반면에 축소의 영향요인으로는 주로 일몰기간 도래에 따른 감면조항 정비과정에서 나타나는 것으로, 실효성 없는 감면 폐지(제285조의 제2항 등), 수익창출법인 감면 축소(제269조 제5항), 공동시설세 감면 폐지(제287조 제1항 등) 등으로 구성되어 있다.

2005년과 2006년 사이에 지방세 부과세·감면과 관련하여 큰 변화요인이 발견되지 않음에도 불구하고 2006년에 갑자기 확대된 이유는 2006년 당시 취득세의 세율이 50% 감소한 영향이라고 할 수 있다. 결과적으로 2006년에 추진된 부과세·감면관련 일몰제, 다양한 제도의 변화보다도 정치적으로 결정된 단 하나의 정책으로 인해 전체 지방세 부과세·감면은 크게 영향을 받고 있다고 볼 수 있다.

지방세 부과세·감면을 유형별로 살펴보면, 2011년 총 지방세 부과세·감면액 17,331,951백만 원 중 부과세액은 3,984,971백만 원으로 23.0%를 차지하고 있으며, 감면은 13,346,980백만 원으로 77.0%를 점유하고 있다. 따라서 지방세 부과세·감면액의 대부분은 감면액으로 구성되어 있다고 할 수 있다.

〈표 3-6〉 2011년 부과세액과 감면액의 비중

(단위 : 백만원, %)

합계	부과세액	감면액
17,331,951	3,984,971	13,346,980
(100.0)	(23.0)	(77.0)

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

한편 지방세 비과세 · 감면은 다양한 법적 근거에 의해 이루어지고 있다. 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 감면조례 등이 그것이다.

이 중 지방세법에 의해 이루어지는 조세혜택은 비과세에 국한되고 있으며, 나머지 법률은 감면만을 대상으로 하고 있다.

근거법과 관련되어 나타나는 또 하나의 특징은 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법 등은 법률로서 전국에 동일하게 적용되는 법정감면인 반면, 감면조례는 각 자치단체별로 필요에 의해 실시하고 있다는 점이다.

지방세 비과세 · 감면에 대한 근거법별 조세혜택은 지방세조세특례제한법의 감면액이 53.8%인 9,328,452백만 원이며, 지방세법에 의한 조세혜택이 23.0%, 조세특례제한법 7.8% 그리고 감면조례에 의한 조세혜택이 5.3%인 917,768백만 원으로 나타나고 있다.

결과적으로 지방세 비과세 · 감면의 94.7%는 법률에 의해 전국적, 통일적으로 이루어지는 조세혜택이다. 반면에 지방자치단체의 자율적 의사에 의해 이루어지는 감면은 전체의 5.3%에 불과한 실정이다.

〈표 3-7〉 2011년 지방세 비과세 · 감면액의 근거법별 비중

(단위 : 백만원, %)

합계	지방세법	지방세조세특례 제한법	감면조례	조세특례제한법	기타
17,331,951 (100.0)	3,984,971 (23.0)	9,328,452 (53.8)	917,768 (5.3)	1,353,136 (7.8)	1,747,624 (10.1)

자료 : 안행정부, 지방세정연감, 2012.

지방세수에 대한 감면율을 시 · 도별로 살펴보면, 비과세 · 감면액 전체에서는 시 자치단체가 31.0%로, 도 자치단체 28.7%에 비해 다소 높게 형성되어 있다. 특히 인천(41.9%), 대전(40.1%) 등은 전체 세입 대비 40% 이상을 비과세 · 감면으로 징수하지 못하고 있다. 도 자치단체의 경우는 대체로 지방세수 대비 20%대에서 비과세 · 감면이 발생하고 있으나, 제주(34.7%), 경기(31.3%) 등이 타 지역에 비해 상대적으로 많은 조세혜택을 주는 것으로 나타났다.

비과세액과 감면액을 구분하여 살펴보면, 시 자치단체에서 비과세(8.1%), 감면(23.0%) 등으로 모두 도 자치단체에 비해 크게 발생하고 있다. 비과세에서는 대구(9.7%), 인천(9.1%), 강원(9.7%) 등이 상대적으로 높은 자치단체이며, 감면에서는 인천(32.8%), 대전(31.8%) 등이 높게 나타나고 있다.

〈표 3-8〉 2011년 자치단체별 지방세수 대비 비과세·감면액의 비중

(단위: 백만원, %)

구분	지방세수 (A)	비과세감면총액		비과세액		감면총액	
		액(B)	(B/A)×100	액(C)	(C/A)×100	액(D)	(D/A)×100
총액	52,300,144	17,331,954	33.1	3,984,971	7.6	13,346,980	25.5
시계	24,826,077	7,706,346	31.0	1,999,490	8.1	5,706,842	23.0
서울	12,913,963	3,605,324	27.9	1,103,930	8.5	2,501,392	19.4
부산	3,352,687	927,216	27.7	200,464	6.0	726,751	21.7
대구	1,924,373	718,144	37.3	187,203	9.7	530,939	27.6
인천	2,790,176	1,169,153	41.9	254,424	9.1	914,728	32.8
광주	1,137,183	367,251	32.3	77,244	6.8	290,004	25.5
대전	1,332,663	534,573	40.1	110,647	8.3	423,923	31.8
울산	1,375,028	384,685	28.0	65,578	4.8	319,105	23.2
도계	27,474,067	7,894,770	28.7	1,985,474	7.2	5,909,728	21.5
경기	12,957,501	4,056,778	31.3	961,997	7.4	3,094,778	23.9
강원	1,272,268	319,841	25.1	123,887	9.7	196,403	15.4
충북	1,371,252	396,917	28.9	109,504	8.0	287,412	21.0
충남	2,297,542	678,331	29.5	152,797	6.7	525,533	22.9
전북	1,407,180	384,700	27.3	104,295	7.4	280,403	19.9
전남	1,580,285	394,820	25.0	116,882	7.4	277,936	17.6
경북	2,397,530	636,524	26.5	183,905	7.7	452,616	18.9
경남	3,609,074	824,980	22.9	203,166	5.6	621,811	17.2
제주	581,430	201,879	34.7	29,041	5.0	172,836	29.7
기타		1,730,831				1,730,830	

자료: 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

2. 세목별 비과세 · 감면액 현황

2011년 지방세 비과세 · 감면액을 세목별로 살펴보면, 전체의 61.4%인 10,637,090백만 원이 취득세로부터 발생하였으며, 그 다음은 재산세로 24.7% 이다. 한편 담배소비세는 7.7%, 자동차세는 3.8%이며 나머지 세목들의 비과세 · 감면 비중은 모두 1% 미만으로 구성되어 있다. 결과적으로 지방세 비과세 · 감면의 대부분은 취득세, 재산세, 담배소비세, 자동차세 등 네 개의 세목에 의하여 발생하고 있다. 특히 취득세의 지방세 비과세 · 감면액이 절대적인 비중을 차지하고 있다.

취득세는 시 · 도세이며 재산세, 담배소비세, 자동차세는 시 · 군세라는 점에서, 광역 자치단체는 취득세 한 개 세목을 중심으로 비과세 · 감면이 발생하고 있으며, 기초자치단체는 가장 세수가 큰 3개의 세목에서 모두 비과세 · 감면이 발생하고 있다.

〈표 3-9〉 2011년 세목별 지방세 비과세 · 감면액 비중

(단위 : 백만원, %)

총계	취득세	등록세	레저세	지역 개발세	지방 교육세	주민세	지방 소득세	재산세	자동 차세	담배 소비세	도시 계획세
17,331,951	10,637,090	110,562	5,537	99,242	338	45,100	160,712	4,274,629	653,351	1,338,008	7,380
100.0	61.4	0.6	0.0	0.6	0.0	0.3	0.9	24.7	3.8	7.7	0.0

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

세목별 비과세 · 감면액의 비중을 2002년부터 2011년까지 10년동안 변화된 상황을 살펴보면, 다른 세목의 경우는 두드러진 변화를 보이지 않는 가운데 취득세, 등록세, 재산세의 변화가 특히 눈에 띈다. 취득세는 2002년 전체의 34.0%에서 큰 변화가 없었으나 2011년 갑자기 61.4%로 급 상승하였다. 이러한 현상이 나타나는 주된 이유는 등록세의 과세대상 대부분이 취득세와 통합되었기 때문으로 풀이된다. 동일한 이유에서 등록세는 2011년 0.6%로 매우 낮아졌다.

재산세의 경우는 2002년 3.2%에서 2011년 24.7%로 증가되었는 바, 특별한 세제

의 변화가 없는 상황에서 재산세의 부과세·감면액 비중이 증가했다는 것은 기초자치단체의 부과세·감면 정책이 주로 재산세를 중심으로 이루어 졌음을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-10〉 세목별 지방세 부과세·감면액 비중의 변화

(단위 : 백만원, %)

세목	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총계	3,241,902 (100.0)	2,672,555 (100.0)	3,215,021 (100.0)	3,533,726 (100.0)	8,067,789 (100.0)	9,726,621 (100.0)	11,304,625 (100.0)	15,026,980 (100.0)	14,810,644 (100.0)	17,331,954 (100.0)
취득세	1,103,765 (34.0)	960,065 (35.9)	1,206,985 (37.5)	1,429,467 (40.5)	3,105,056 (38.5)	3,045,777 (31.3)	4,046,215 (35.8)	4,726,350 (31.5)	4,761,326 (32.1)	10,637,090 (61.4)
등록세	1,318,763 (40.7)	924,252 (34.6)	1,158,198 (36.0)	1,260,108 (35.7)	3,021,202 (37.4)	2,087,930 (21.5)	3,320,089 (29.4)	4,252,375 (28.3)	3,936,166 (26.6)	110,562 (0.6)
재산세	104,374 (3.2)	121,813 (4.6)	123,722 (3.8)	405,239 (11.5)	1,065,985 (13.2)	2,377,320 (24.4)	2,498,293 (22.1)	2,991,329 (19.9)	3,169,486 (21.4)	4,274,629 (24.7)
자동차세	109,424 (3.4)	123,225 (4.6)	128,068 (4.0)	196,301 (5.6)	336,077 (4.2)	545,504 (5.6)	548,357 (4.9)	378,037 (2.5)	253,623 (1.7)	653,351 (3.8)
기타	605,576 (18.7)	543,200 (20.3)	598,048 (18.6)	242,611 (6.9)	539,469 (6.7)	1,670,090 (17.2)	891,671 (7.9)	2,678,889 (17.8)	2,690,043 (18.2)	1,656,322 (9.6)

주 : 기타는 취득세, 등록세, 재산세, 자동차세 등 4개 세목을 제외한 나머지 모든 세목을 합한 것임
 자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 각 연도.

이러한 현상은 2002년을 기준으로 한 연도별 증감추이에서도 나타나고 있는 바, 동일기간 동안 전체 부과세·감면액은 534.6%가 증가한 반면, 취득세는 963.7% 그리고 재산세는 4,095.5%가 증가하였다. 취득세의 경우는 등록세와 통합된데 따른 현상이라고 할지라도, 재산세의 증가 추세는 타의 추종을 불허하고 있다.

반면 자동차세의 증가율은 전체의 증가율과 유사한 수준을 보이고 있으며, 기타 세목의 비중은 오히려 감소하고 있다.

그러므로 지방세 부과세·감면액의 증가는 취득세와 재산세의 영향이 크게 미치고 있다고 할 수 있다.

〈표 3-11〉 세목별 지방세 비과세 · 감면액의 증감 추이

(단위 : 백만원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총계	3,241,902 (100.0)	2,672,555 (82.4)	3,215,021 (99.2)	3,533,726 (109.0)	8,067,789 (248.9)	9,726,621 (300.0)	11,304,625 (348.7)	15,026,980 (463.5)	14,810,644 (456.9)	17,331,954 (534.6)
취득세	1,103,765 (100.0)	960,065 (87.0)	1,206,985 (109.4)	1,429,467 (129.5)	3,105,056 (281.3)	3,045,777 (275.9)	4,046,215 (366.6)	4,726,350 (428.2)	4,761,326 (431.4)	10,637,090 (963.7)
등록세	1,318,763 (100.0)	924,252 (70.1)	1,158,198 (87.8)	1,260,108 (95.6)	3,021,202 (229.1)	2,087,930 (158.3)	3,320,089 (251.8)	4,252,375 (322.5)	3,936,166 (298.5)	110,562 (8.4)
재산세	104,374 (100.0)	121,813 (116.7)	123,722 (118.5)	405,239 (388.3)	1,065,985 (1021.3)	2,377,320 (2,277.7)	2,498,293 (2,393.6)	2,991,329 (2,866.0)	3,169,486 (3,036.7)	4,274,629 (4,095.5)
자본양자세	109,424 (100.0)	123,225 (112.6)	128,068 (117.0)	196,301 (179.4)	336,077 (307.1)	545,504 (498.5)	548,357 (501.1)	378,037 (345.5)	253,623 (231.8)	653,351 (597.1)
기타	605,576 (100.0)	543,200 (89.7)	598,048 (98.8)	242,611 (40.1)	539,469 (89.1)	1,670,090 (275.8)	891,671 (147.2)	2,678,889 (442.4)	2,690,043 (444.2)	1,656,322 (273.5)

자료 : 안행정부, 지방세정연감, 각 연도.

3. 자치단체별 비과세 · 감면액 현황

2011년 시·도별(기초자치단체 포함) 전체 비과세 · 감면액에서 차지하는 비중을 살펴보면, 먼저 시 자치단체 전체가 44.5%이고 도 자치단체 전체는 45.6%이다. 시와 도 간의 차이는 크지 않지만 미세하게 도의 비중이 높게 나타나고 있다.

자치단체별로는 서울이 20.8% 그리고 경기도가 23.4%로 절대적인 비중을 점하고 있으며 타 자치단체는 7% 미만으로 구성되어 있다. 시중에서는 부산이 6.4%, 인천이 5.3%로 비중이 크며, 도중에서는 경남(4.8%), 충남(3.9%) 등으로 높게 나타나고 있다. 이는 동일한 기준에 의하여 비과세 · 감면을 조정할 경우 서울과 경기도의 재정수입이 다른 자치단체에 비해 크게 확대될 여지가 있음을 의미하고 있다.

〈표 3-12〉 2011년 자치단체별 지방세 비과세·감면액의 비중(광역시)

(단위 : 백만원, %)

구분	총계	시계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
비과세·감면액(A)	17,331,954	7,706,378	3,605,324	927,216	718,144	1,169,153	367,251	534,573	384,685
지방세 징수액(B)	52,300,144	24,826,077	12,913,963	3,352,687	1,924,373	2,790,176	1,137,183	1,332,663	1,375,028
시도별 감면비중	100.0	44.5	20.8	5.3	4.1	6.7	2.1	3.1	2.2
감면율 (A/B)×100	100.0	47.5	24.7	6.4	3.7	5.3	2.2	2.5	2.6

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

한편 지방세 비과세·감면액이 지방세 징수액에서 차지하는 비중은, 시 전체가 47.5%이며 도 전체는 52.5%로 나타났다. 시·도별 비과세·감면액의 비중은 지자체단체가 약간 크지만 지방세 징수액 대비 비중은 도 자치단체가 크게 나타나고 있다. 이는 비과세·감면액의 절대액은 도 자치단체가 작지만 재정력에 비해서는 상대적으로 도 자치단체의 세입유출액이 크다는 것을 의미한다. 시 자치단체 중에서는 서울(24.7%), 부산(6.4%), 인천(5.3%) 등의 순서로 지방세 대비 비과세·감면액의 비중이 크며, 도 자치단체에서는 경기(24.8%), 경남(6.9%), 경북(4.6%)의 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-13〉 2011년 자치단체별 지방세 비과세·감면액의 비중(도)

(단위 : 백만원, %)

구분	총계	도계	경기	강원	충북	
비과세·감면액(A)	17,331,954	7,894,809	4,056,778	319,841	396,917	
지방세 징수액(B)	52,300,144	27,474,067	12,957,501	1,272,268	1,371,252	
시도별 감면비중	100.0	45.6	23.4	1.8	2.3	
감면율 (A/B)×100	100.0	52.5	24.8	2.4	2.6	
구분	충남	전북	전남	경북	경남	제주
비과세·감면액(A)	678,331	384,700	394,820	636,524	824,980	201,879
지방세 징수액(B)	2,297,542	1,407,180	1,580,285	2,397,530	3,609,074	581,430
시도별 감면비중	3.9	2.2	2.3	3.7	4.8	1.2
감면율 (A/B)×100	4.4	2.7	3.0	4.6	6.9	1.1

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

2002년부터 2011년까지 10년 동안 시 자치단체의 비과세 · 감면액 증가추세를 살펴보면, 비과세 · 감면액 전체는 2002년 3,241,902백만 원에서 2011년 17,331,954백만 원으로 534.6%가 증가하였다. 이 중 시 자치단체 전체는 1,579,264백만 원에서 7,706,378백만 원으로 488.0%가 증가하여 총액 증가율보다 낮은 증가추이를 보이고 있다. 그러나 각 시 · 도별 비과세 · 감면액에는 주택에 대한 취득세 감면액이 별도로 산정하고 있기 때문에 실제로는 더 많은 액수의 비과세 · 감면이 이루어졌다고 볼 수 있다¹⁰⁾.

〈표 3-14〉 광역시 자치단체별 지방세 비과세 · 감면액의 증가 추이

(단위 : 백만원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총계	3,241,902 (100.0)	2,672,555 (82.4)	3,215,021 (99.2)	3,533,726 (109.0)	8,067,789 (248.9)	9,726,621 (300.0)	11,304,625 (348.7)	15,026,980 (463.5)	14,810,644 (456.9)	17,331,954 (534.6)
시계	1,579,264 (100.0)	1,141,625 (72.3)	1,192,185 (75.5)	1,512,644 (95.8)	3,813,553 (241.5)	4,575,104 (289.7)	5,451,418 (345.2)	6,619,406 (419.1)	6,205,587 (392.9)	7,706,378 (488.0)
서울	317,431 (100.0)	328,354 (103.4)	400,678 (126.2)	376,864 (118.7)	1,973,667 (621.8)	2,078,467 (654.8)	2,676,244 (843.1)	3,612,421 (1,138.0)	3,061,735 (964.5)	3,605,324 (1,135.8)
부산	352,892 (100.0)	209,907 (59.5)	227,312 (64.4)	266,813 (75.6)	364,338 (103.2)	541,276 (153.4)	608,028 (172.3)	721,781 (204.5)	734,770 (208.2)	927,216 (262.7)
대구	124,591 (100.0)	122,753 (98.5)	104,149 (83.6)	180,285 (144.7)	312,976 (251.2)	423,190 (339.7)	496,226 (398.3)	546,742 (438.8)	547,978 (439.8)	718,144 (576.4)
인천	520,190 (100.0)	196,387 (37.8)	159,553 (30.7)	259,627 (49.9)	541,652 (104.1)	809,810 (155.7)	930,060 (178.8)	848,274 (163.1)	864,730 (166.2)	1,169,153 (224.8)
광주	63,448 (100.0)	66,508 (104.8)	71,210 (112.2)	87,215 (137.5)	211,201 (332.9)	211,180 (332.8)	223,161 (351.7)	315,041 (496.5)	355,862 (560.9)	367,251 (578.8)
대전	139,688 (100.0)	148,068 (106.0)	185,276 (132.6)	271,510 (194.4)	240,631 (172.3)	277,291 (198.5)	296,119 (212.0)	336,880 (241.2)	378,340 (270.8)	534,573 (382.7)
울산	61,018 (100.0)	69,643 (114.1)	44,002 (72.1)	70,323 (115.2)	169,072 (277.1)	233,872 (383.3)	221,558 (363.1)	238,240 (390.4)	262,146 (429.6)	384,685 (630.4)

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 각 연도.

10) 현재의 통계에서는 이를 별도로 산정하고 있기 때문에 시 · 도별 비과세 · 감면액에는 제외되어 있다. 2009년 1,577,925백만 원, 2010년 1,495,414백만 원, 2011년 1,730,831백만 원 등이다.

〈표 3-15〉 도 자치단체별 지방세 부과세 · 감면액의 증가 추이

(단위 : 백만원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총계	3,241,902 (100.0)	2,672,555 (82.4)	3,215,021 (99.2)	3,533,726 (109.0)	8,067,789 (248.9)	9,726,621 (300.0)	11,304,625 (348.7)	15,026,980 (463.5)	14,810,644 (456.9)	17,331,954 (534.6)
도계	1,662,646 (100.0)	1,530,936 (92.1)	2,022,841 (121.7)	2,021,092 (121.6)	4,254,262 (255.9)	5,151,553 (309.8)	5,853,250 (352.0)	6,838,253 (411.3)	7,109,695 (427.6)	7,894,809 (474.8)
경기	851,997 (100.0)	654,214 (76.8)	1,121,649 (131.6)	924,972 (108.6)	2,461,324 (288.9)	2,776,075 (325.8)	2,918,330 (342.5)	3,643,547 (427.6)	3,664,151 (430.1)	4,056,778 (476.1)
강원	78,511 (100.0)	73,135 (93.2)	77,681 (98.9)	116,229 (148.0)	179,399 (228.5)	231,263 (294.6)	299,446 (381.4)	325,605 (414.7)	311,820 (397.2)	319,841 (407.4)
충북	78,417 (100.0)	72,205 (92.1)	90,184 (115.0)	116,626 (148.7)	223,744 (285.3)	268,166 (342.0)	293,351 (374.1)	336,077 (428.6)	324,672 (414.0)	396,917 (506.2)
충남	90,276 (100.0)	158,885 (176.0)	175,288 (194.2)	228,698 (253.3)	371,208 (411.2)	395,265 (437.8)	494,616 (547.9)	556,150 (616.1)	556,224 (616.1)	678,331 (751.4)
전북	111,739 (100.0)	96,394 (86.3)	86,460 (77.4)	99,217 (88.8)	158,886 (142.2)	264,862 (237.0)	313,505 (280.6)	367,593 (329.0)	363,050 (324.9)	384,700 (344.3)
전남	78,622 (100.0)	83,975 (106.8)	77,731 (98.9)	102,870 (130.8)	164,044 (208.6)	237,155 (301.6)	301,215 (383.1)	288,620 (367.1)	394,807 (502.2)	394,820 (502.2)
경북	134,773 (100.0)	147,667 (109.6)	147,266 (109.3)	186,020 (138.0)	247,925 (184.0)	344,220 (255.4)	412,481 (306.1)	459,909 (341.2)	546,952 (405.8)	636,524 (472.3)
경남	178,827 (100.0)	179,019 (100.1)	178,121 (99.6)	184,331 (103.1)	331,194 (185.2)	508,947 (284.6)	621,574 (347.6)	705,335 (394.4)	773,278 (432.4)	824,980 (461.3)
제주	59,476 (100.0)	65,434 (110.0)	68,452 (115.1)	62,118 (104.4)	116,519 (195.9)	125,575 (211.1)	198,702 (334.1)	155,384 (261.3)	174,706 (293.7)	201,879 (339.4)

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 각 연도.

4. 근거규정별 부과세 · 감면액 현황

지방세 부과세 · 감면의 근거규정은 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법 그리고 감면조례 등이 있다. 이 중 지방세법은 부과세에 대해서만 규정하고 있으며, 다른 규정들은 감면에 대해서만 대상으로 하고 있다. 또 감면조례는 자치단체에서 자율적으로 제정하지만 나머지 규정은 법률로써 전국적 · 획일적으로 적용되는 특징이 있다.

2002년부터 2011년까지 10년 동안 근거규정별 부과세 · 감면액의 변화를 살펴보면 다음과 같은 특징이 발견된다.

첫째, 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법 등 3개의 법률에 규정된 비과세·감면은 점차 지방세특례제한법으로 수렴하고 있다.

다시 말해 조세특례제한법에 규정된 지방세 비과세·감면액은 2002년 869,860백만 원으로 전체의 26.8%를 점유하고 있었으나, 지난 10년 동안 지속적으로 축소되어 2011년에는 1,353,136백만 원으로 절대액수에서는 증가하였지만 그 비율은 7.8%로 감소되었다.

반면에 지방세특례제한법의 비과세·감면액은 2002년 586,345백만 원으로 18.1%를 차지하였으나 2011년 53.8%로 증가되었다.

둘째, 지방자치단체의 자율적 감면은 지속적으로 감소하고 있다.

다시 말해 2002년 감면조례에 의한 비과세·감면액은 826,570백만 원으로 전체의 25.5%를 점유하고 있었다. 이러한 감면조례에 의한 비과세·감면액의 점유비율은 2003년 단 한차례 증가하였다가 이후 지속적으로 감소하여 2011년에는 5.3%로 낮아졌다.

이러한 현상은 지방자치단체에서는 비과세·감면을 축소하고자 노력하고 있는데 반해 중앙정부는 비과세·감면을 지속적으로 증가시키고 있다는 반증이다. 실제로 중앙정부에 의한 비과세·감면액 비중은 2002년 74.5%에서 2012년 94.7%로 증가된 것으로 나타나고 있다.

셋째, 감면은 확장되는데 반해 비과세는 축소되는 경향이 나타나고 있다.

지방세특례제한법이 신설된 이후 지방세법에는 비과세만을 규정하고 있는 바, 지방세법의 대상 즉 비과세액은 2002년 29.6%에서 매년 등락을 거듭하다가 2010년 40.8%로 가장 비중이 높게 형성되었다.

그러나 2011년 3,984,971백만 원 전체 비과세·감면액의 23.0%로, 전년대비 절대액수에서는 2,060,522백만 원이 줄어들었으며 점유 비중에서도 17.8%가 축소되었다.

이러한 경향은 향후 비과세보다는 감면 위주의 조세우대정책이 발현될 것임을 반증하는 것으로 판단된다.

〈표 3-16〉 지방세 부과세 · 감면 근거규정별 비중 추이

(단위 : 백만원, %)

구분	합계	지방세법	지방세특례 제한법	감면조례	조세특례 제한법	기타
2002	3,241,901 (100.0)	958,933 (29.6)	586,345 (18.1)	826,570 (25.5)	869,860 (26.8)	193 (0.0)
2003	2,672,562 (100.0)	952,976 (35.7)	632,498 (23.7)	768,032 (28.7)	319,056 (11.9)	(0.0)
2004	3,215,019 (100.0)	1,042,753 (32.4)	897,412 (27.9)	766,496 (23.8)	508,358 (15.8)	(0.0)
2005	3,533,724 (100.0)	1,052,669 (29.8)	1,182,829 (33.5)	756,173 (21.4)	542,053 (15.3)	(0.0)
2006	8,067,788 (100.0)	2,254,184 (27.9)	4,487,169 (55.6)	992,997 (12.3)	333,438 (4.1)	(0.0)
2007	9,726,619 (100.0)	3,608,024 (37.1)	4,132,361 (42.5)	1,553,185 (16.0)	433,049 (4.5)	(0.0)
2008	11,304,623 (100.0)	3,905,782 (34.6)	5,095,697 (45.1)	1,573,410 (13.9)	729,734 (6.5)	(0.0)
2009	15,026,979 (100.0)	5,971,451 (39.7)	5,989,709 (39.9)	1,680,908 (11.2)	1,384,911 (9.2)	(0.0)
2010	14,810,642 (100.0)	6,045,493 (40.8)	5,958,672 (40.2)	1,510,859 (10.2)	1,295,618 (8.7)	(0.0)
2011	17,331,951 (100.0)	3,984,971 (23.0)	9,328,452 (53.8)	917,768 (5.3)	1,353,136 (7.8)	1,747,624 (10.1)

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 각 연도.

이러한 현상은 부과세를 제외한 감면만의 근거규정별 변화추이에서도 확인이 되고 있다. 먼저 지방세특례제한법의 감면액은 2002년 25.7%의 비중에서 2011년 69.9%로 272%가 증가되었다. 이 중 2006년에 77.2%로 최고의 점유율을 기록하였는데, 2005년에 비해서 부과세 · 감면액 전체가 갑자기 증가하게 된 것은 지방세특례제한법상의 감면액이 증가되었기 때문이다.

감면조례의 감면대상은 2002년 36.2%에서 2003년 44.7%로 증대되었다가 이후 지속적으로 하락하고 있다. 특히 2010년에 비해 2011년은 절대액수 및 점유비중에

서도 급격하게 하락한 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상이 나타나는 이유는 감면조례의 규정중 전국적·획일적으로 적용되는 표준감면조례 대상이 포함되어 있었으나 이를 지방세특례제한법으로 이관하였기 때문이다.

마지막으로 조세특례제한법에 의한 감면은 2006년까지 지속적으로 하락하다가, 2007년 이후 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 2010년에 비해 2011년은 점유비중이 급격하게 하락한 것으로 나타나고 있다. 이 역시 지방세특례제한법이 제정된 이후 조세특례제한법의 일부대상을 지방세특례제한법으로 이관하였기 때문이다.

〈표 3-17〉 지방세 감면 근거규정별 비중 추이

(단위 : 백만원, %)

구분	총 감면액	지방세특례제한법	감면조례	조세특례제한법
2002	2,282,968 (100.0)	586,345 (25.7)	826,570 (36.2)	869,860 (38.1)
2003	1,719,586 (100.0)	632,498 (36.8)	768,032 (44.7)	319,056 (18.6)
2004	2,172,266 (100.0)	897,412 (41.3)	766,496 (35.3)	508,358 (23.4)
2005	2,481,055 (100.0)	1,182,829 (47.7)	756,173 (30.5)	542,053 (21.8)
2006	5,813,604 (100.0)	4,487,169 (77.2)	992,997 (17.1)	333,438 (5.7)
2007	6,118,595 (100.0)	4,132,361 (67.5)	1,553,185 (25.4)	433,049 (7.1)
2008	7,398,841 (100.0)	5,095,697 (68.9)	1,573,410 (21.3)	729,734 (9.9)
2009	9,055,528 (100.0)	5,989,709 (66.1)	1,680,908 (18.6)	1,384,911 (15.3)
2010	8,765,149 (100.0)	5,958,672 (68.0)	1,510,859 (17.2)	1,295,618 (14.8)
2011	13,346,980 (100.0)	9,328,452 (69.9)	917,768 (6.9)	1,353,136 (10.1)

자료 : 안전행정부, 지방세징연감, 각 연도.

감면액만을 대상으로 시·도 자치단체 간 비중을 살펴보면, 몇 가지 특징이 발견된다.

첫째, 지방세 특례제한법 대상의 경우 각 자치단체별 지방세수의 비중과 유사하게 구성되어 있다. 시 자치단체의 지방세 비중은 47.5%이며 도 자치단체는 52.5%인데 반해 감면액의 비중은 48.0%와 52.0%로서 유사한 수준으로 점유하고 있다. 이는 지방세특례제한법에 의한 감면액이 지방재정력과 유사한 상태로 배분되어 있다는 반증이다. 다만 경기도와 인천만이 지방세수의 비중에 비해 상대적으로 많은 감면을 하고 있다. 이에 반해 경기도를 제외한 도 자치단체는 대부분이 지방세수의 비중에 비해 작은 비중 분포를 보이고 있는 바, 지방세특례제한법에 의한 감면대상은 상대적으로 시 자치단체에 많이 분포하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-18〉 2011년 지방세수와 감면액의 자치단체별 점유비중 비교

(단위 : 백만원, %)

구분	지방세수		지방세특례제한법		감면조례		조세특례제한법		기타	
	액	비중	액	비중	액	비중	액	비중	액	비중
총계	52,300,144	100.0	9,328,452	100.0	917,768	100.0	1,353,136	100.0	1,747,624	100.0
시계	24,826,077	47.5	4,477,719	48.0	596,627	65.0	457,371	33.8	175,125	10.0
서울	12,913,963	24.7	1,911,718	20.5	326,531	35.6	193,346	14.3	69,797	4.0
부산	3,352,687	6.4	605,011	6.5	47,408	5.2	44,601	3.3	29,731	1.7
대구	1,924,373	3.7	443,659	4.8	40,881	4.5	31,035	2.3	15,364	0.9
인천	2,790,176	5.3	668,122	7.2	113,128	12.3	100,518	7.4	32,960	1.9
광주	1,137,183	2.2	251,504	2.7	17,303	1.9	15,677	1.2	5,520	0.3
대전	1,332,663	2.5	349,784	3.7	42,390	4.6	17,338	1.3	14,411	0.8
울산	1,375,028	2.6	247,921	2.7	8,986	1.0	54,856	4.1	7,342	0.4
도계	27,474,067	52.5	4,850,727	52.0	321,583	35.0	502,935	37.2	234,483	13.4
경기	12,957,501	24.8	2,615,883	28.0	189,017	20.6	177,249	13.1	112,629	6.4
강원	1,272,268	2.4	160,225	1.7	9,504	1.0	18,872	1.4	7,802	0.4
충북	1,371,252	2.6	231,121	2.5	13,467	1.5	19,194	1.4	23,630	1.4
충남	2,297,542	4.4	442,606	4.7	19,825	2.2	43,617	3.2	19,485	1.1
전북	1,407,180	2.7	243,420	2.6	8,961	1.0	18,532	1.4	9,490	0.5
전남	1,580,285	3.0	214,205	2.3	21,226	2.3	24,194	1.8	18,311	1.0
경북	2,397,530	4.6	368,249	3.9	28,530	3.1	40,521	3.0	15,316	0.9
경남	3,609,074	6.9	508,912	5.5	21,394	2.3	70,981	5.2	20,524	1.2
제주	581,430	1.1	66,106	0.7	9,659	1.1	89,775	6.6	7,296	0.4
기타							392,822	29.0	1,338,008	76.6

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

둘째, 감면조례에 의한 감면은 시 자치단체에 주로 분포하고 있다. 시 자치단체(65.0%)가 도 자치단체(35.0)에 비해 상대적으로 높은 점유비율을 차지하고 있다. 특히 서울과 인천은 지방세수의 비중에 비해 월등히 큰 비중을 점하고 있으며, 도 자치단체는 대부분이 세수비중에 비해 적은 비중을 점하고 있다. 결과적으로 감면조례에 의한 감면은 시 자치단체가 재정력에 비해 많은 감면을 하고 있다.

제3절 지방세 비과세 · 감면제도의 문제점



1. 법 · 제도적 문제

가. 지방세 감면조례 사전허가제 폐지의 문제

지방세 비과세 · 감면제도는 2011년을 기점으로 많은 변화가 이루어졌다. 이때 신설된 지방세 비과세 · 감면관련 제도 중 가장 핵심적인 제도는 지방세 감면조례 사전허가제 폐지라고 할 수 있다. 지방세 감면조례 사전허가제 폐지로 인해 지방 자치단체는 안전행정부에 사전허가 없이 해당 자치단체의 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 감면조례를 제 · 개정할 수 있게 되었다. 동 제도는 이를 지방세 과세권자가 지역실정에 맞추어 과세권을 행사할 수 있도록 한 것이다.

지방자치단체는 안전행정부의 사전허가 없이 자율적으로 지방세 감면조례를 제정할 수 있게 되었으나 이를 위해서는 일정 규모 이상의 지방세 감면을 신설 또는 연장하거나 변경하려는 경우에는 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에 의뢰하여 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등을 분석 · 평가하여 심의자료로 활용하도록 규정하고 있다(지방세특례제한법 제4조). 이 경우 일정 규모 이상은 지방세 감면 조문별로 그 감면기간 동안 발생할 것으로 예상되는 연평균 지방세 감면 추계액이 10억원 이상인 경우를 의미한다(지방세특례제한법 시행령 제2조).

조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에는 지방세연구원, 민법 외의 다른 법

률에 따라 설립된 조세 관련 기관이나 법인, 민법에 따라 설립된 조세 관련 학회 등 법인, 조세 관련 교육과정이 개설된 학교, 조세에 관한 사무에 근무한 경력이 15년 이상인 사람이 2명 이상 속해 있는 법인 또는 단체, 그 밖에 안전행정부장관이 정하여 고시하는 기관이나 법인 또는 단체 등으로 규정하고 있다(지방세특례제한법 시행령 제2조).

이러한 감면조례 사전허가제 폐지를 보완하기 위하여 도입된 제도는 현재 투융자심사제도에서 나타나고 있는 문제를 그대로 답습하고 있다. 현행 투융자심사제도에서는 일정금액 이상의 사업에 대하여 타당성 조사를 의무화하고 있는 바, 전문기관의 난립과 조사를 위한 계약방식의 문제로 조사결과의 신뢰성이 결여되는 문제가 발생하고 있다(조기현 외, 2012 : 135-137). 전문기관의 난립과 관련하여, 지방재정법 시행령(제41조 제2항)은 지방투자사업의 타당성조사 기관을 지방행정 또는 지방재정 전문기관 중 선정할 수 있도록 포괄적으로 규정함으로써 자치단체와 조사기관이 결탁할 수 있는 여지를 남겨 놓았다. 계약방식과 관련해서는, 용역방식을 취함으로써 전형적인 갑·를 관계가 형성되며, 의뢰기관인 자치단체가 비용을 부담하는 구조이기 때문에 조사기관이 자치단체에 종속되기 쉬운 구조이다.

이러한 투융자심사과정에서 나타나고 있는 문제가 지방세 감면조례 사전허가제 폐지에서도 동일하게 나타날 개연성이 있다. 그 이유는 지방세감면 타당성 조사에서도 이를 조사·분석할 전문기관이 지나치게 포괄적으로 규정되어 있으며, 조사도 용역계약방식으로 하도록 규정하고 있기 때문이다. 지방세감면조례 사전허가제의 폐지를 효율적으로 운용하기 위해서는 현행 투융자심사과정 중 타당성조사 시에 나타나는 문제를 벤치마킹하여 개선할 필요가 있다.

지방세 감면조례 사전허가제 폐지와 관련하여 나타날 수 있는 또 다른 문제는 지방세심의위원회와 관련된 것이다. 현행법은 지방자치단체가 지방세 감면을 하려면 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 조례로 정하도록 하고 있다(지방세특례제한법 제4조). 결과적으로 지방자치단체에서 감면조례를 신설하기 위해서는 지방세심의위원회 심의가 필수적인 과정인 바, 그 구성은 다음과 같이 하도록 하고 있다(지방세기본법 제141조 및 동 시행령 108조). 도에 두는 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성하고 시·군에 두는 위원회

는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 19명 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있다.

동 위원회의 구성과 관련해서는 다음과 같은 문제가 발생할 여지가 있다. 첫째, 위원회 구성의 하한치에 대한 규정이 없다. 따라서 지방자치단체에서는 상한치 범위 내에서 자율적으로 구성할 수 있는 여지는 있으나 지나치게 적을 경우 부실 운영의 가능성이 있다. 둘째, 지방세감면조례를 심사하기 위해서는 모든 자치단체에서 지방세심의위원회를 구성하여야 하나 현실적으로 전문성을 보유한 인력 확보가 용이하지 않을 수 있다.

나. 지방세감면중기운용계획의 문제

현행 지방재정법에서는 연도별 지방세 감면비율을 규정하고 있다. 안전행정부 장관은 해당 연도의 지방세 징수결산액과 지방세 비과세·감면액을 합한 금액에서 지방세 비과세·감면액이 차지하는 비율이 대통령령으로 정하는 비율 이하가 되도록 노력하여야 하는 것으로 규정하고 있다(지방재정법 제28조의2). 이어 동법 시행령에서 지방세감면비율을 다음과 같이 규정하고 있다. 2015년까지는 100분의 15, 2016년은 2015년의 지방세 비과세·감면율에 1천분의 5를 더한 비율, 2017년에는 2015년과 2016년의 지방세 비과세·감면율 평균에 1천분의 5를 더한 비율 그리고 2018년 이후에는 해당 연도의 직전 3년간 지방세 비과세·감면율 평균에 1천분의 5를 더한 비율로 감면을 감축하도록 규정하고 있다(지방재정법 시행령 제35조의 3).

동 규정은 지방세감면중기운용계획이 법정계획으로 규정되지 않은 상황에서 지방세 비과세·감면에 대한 중기목표를 설정하고 이를 달성하고자 하는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다. 지방재정법에 동 조항을 규정한 것은 지방세감면목표를 달성하겠다는 의지를 표명한 것으로 한편에서는 긍정적으로 볼수 있으나 다른 측면에서는 다음과 같은 문제가 발견된다.

첫째, 지방세감면목표가 지방세법관련법이 아닌 지방재정법에 규정되어 있다는 점이다. 2011년 이후 과거의 지방세법이 지방세법, 지방세기본법, 지방세특례

제한법 등 지방세 관련법이 전문화 및 분화되어 운용되고 있다. 특히 최근에는 조세특례법에 규정된 지방세 감면규정을 지방세특례제한법으로 이관하고자 하는 노력이 진행중인 상태에서 지방세관련 규정이 분화되어 있다는 것은 법 성격에 맞지 않는다. 이는 국세의 경우 국가재정법에 목표감면비율을 규정하고 있기 때문에 지방의 경우도 이를 따라간 것으로 판단되나 법 간의 일관성을 유지하기 위해서는 지방세 관련법에 규정하는 것이 필요하다.

둘째, 중기계획은 일정시점이 지나면 다시 수립해야 하나 본 내용은 일회성에 그치고 있어 지속성 및 탄력성이 제한되어 있다. 실제 2011년부터 기존감면 중 일몰예정인 감면과 신규감면 건의를 각 중앙부처로부터 일괄취합하여 심사(통합심사)하고, 그중 50%를 감면조례에 할당하고자 계획한 바 있으나 2011년의 감면조례에의한 감면은 더욱 감소하고 있다. 이는 중기계획의 연동화 필요성에 대한 예로써, 법에는 지방세감면중기계획의 근거조항만을 규정하고 세부내용에 대해서는 별도의 규정을 마련하는 것이 필요하다.

다. 감면총량제의 문제

현재의 지방세감면 총량제 중 총량의 적용기준은 재정자립도와 지방세비율을 기준으로 차등적용하고 있다. 재정자립도는 재정여건에 대한 판단을 위한 것이며, 지방세비율은 지방세징수 노력 및 감면관리 능력을 측정하기 위함이다(구본풍, 2011 : 16). 그러나 재정자립도를 기준으로 할 경우 재정여건이 양호할 수록 그리고 지방세액이 많을 수록 조례감면을 더 많이 할 수 있는 현상이 나타나게된다. 지방세 감면은 사회복지 등 재정여건과 무관하게 발생하게 되는 부분이 많음에도 불구하고 지역개발에 대한 감면 등 재정이 열악할 수록 더 많은 지방세 감면이 필요한 자치단체에서는 지방세 감면조례의 활용이 제한될 수 있다. 특히 향후 법정감면을 감면조례로 대폭 이관할 계획과 관련하여 신중히 검토할 부분이라고 할 수 있다.

라. 지방세감면관련법의 통일성 결여

지방세 비과세·감면은 조세특례제한법, 지방세특례제한법, 지방세법, 감면조례 등으로 구분되어 있다. 이에 따라 지방세 감면에 대한 관리주체가 기획재정부, 안전행정부, 지방자치단체로 분리되어 지방세 비과세·감면에 대한 총괄조정이 곤란하게 된다. 특히 정비가 필요한 부분은 지방세특례제한법과 조세특례제한법 간의 관계로, 양 법률 간에는 사회복지, 지역개발, 중소기업 지원 등 유사한 분야에 대하여 다른 방식으로 규정되어 있어 전문가가 아니면 이해하기 어려운 구조로 구성되어 있다.

실제로 지방세특례제한법은 농어업, 사회복지, 교육 및 과학기술, 문화 및 관광, 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 공공행정 등 세제지원의 목적별로 89개의 감면조항을 두고 있으나, 조세특례제한법은 취득세, 등록면허세, 재산세 등 세목별로 규정하고 있어 양 법률 간에 통일된 규정방법이 필요하다.

뿐만 아니라 지방세 감면에 대해서 두 법률이 규정하고 있어 일반국민들이 지방세 비과세·감면을 종합적으로 파악하는데 어려움이 나타날 수 있다. 또 유사한 감면대상이 양 법률에 분리 규정되어 있어 혼돈을 초래하고 있다. 일례로 부실조합 양수재산 등에 대한 감면의 경우 농협과 수협은 조세특례제한법에 규정되어 있는 반면, 산림조합은 지방세특례제한법에 규정되어 있다(김민정, 2011 : 35).

2. 관리·운영적 문제

가. 지방재정의 책임성 저해

지방세 비과세·감면 근거법은 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 감면조례 등으로 구분된다. 이 중 감면조례를 제외한 나머지는 법정감면으로 국가정책적 목적에 의해 감면혜택이 부여되고 있다. 다시 말해 법정감면은 지방재정으로 국가정책적 목적을 수행하기 위한 감면이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 법률에 근거하기 때문에 전국적·획일적으로 비과세·감면이 이루어지게 된다.

이러한 인식을 기초로 2011년 지방세 비과세·감면 근거법별 비과세·감면액 현황을 살펴보면, 전체의 94.7%가 법정감면인 반면 지방자치단체의 자율적 의사에

의해 이루어지는 감면조례에 의한 감면은 전체의 5.3%에 불과한 실정이다. 이는 지방자치단체에서 이루어지고 있는 대부분의 비과세 · 감면은 당해 지방자치단체의 필요성과 무관하게 이루어지고 있다는 증거이다. 게다가 감면조례에 의한 감면은 지속적으로 감소하고 있는 추세에 있다는 점 또한 문제로 제기될 수 있다.

〈표 3-19〉 2011년 지방세 비과세 · 감면액의 근거법별 비중

(단위 : 백만원, %)

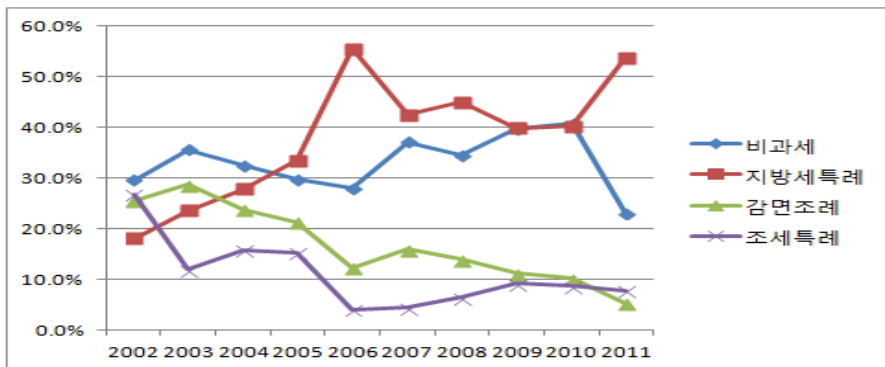
합계	지방세법	지방세조세특례제한법	감면조례	조세특례제한법	기타
17,331,951 (100.0)	3,984,971 (23.0)	9,328,452 (53.8)	917,768 (5.3)	1,353,136 (7.8)	1,747,624 (10.1)

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

2002년을 기준으로, 감면조례에 의한 비과세 · 감면액은 826,570백만 원으로 전체의 25.5%를 점유하고 있었으나 이후 지속적으로 감소하여 2011년에는 5.3%로 낮아졌다. 반면에 지방세특례제한법의 비과세 · 감면액은 2002년 586,345백만원으로 18.1%를 차지하였으나 2011년 53.8%로 증가되었다.

〈그림 3-2〉 지방세 비과세 · 감면 근거규정별 비중 추이

(단위 : 백만원, %)



문제를 더욱 심각하게 하는 것은 감면조례에는 표준조례가 포함되어 있다는 점이다. 지방자치단체 감면조례는 표준감면조례와 개별감면조례로 구분되며, 이

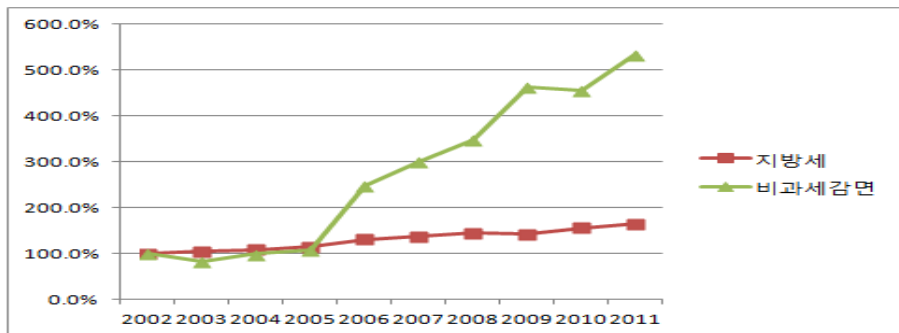
중 표준감면조례는 행정안전부의 표준안에 의해 모든 자치단체가 동일하게 운영되고 있다. 따라서 감면조례 중 표준감면조례에 의한 감면은 형식은 조례의 형식을 갖추고 있으나 그 효과는 법률에 의한 감면과 유사하다. 이러한 표준감면조례가 포함되어 있다는 점에서 더욱 자치단체의 자율적 감면 비율은 축소된다.

비과세·감면이 조세를 매개로 한 정책수단 중의 하나임을 인정한다고 하더라도 국가 주도의 지방세 비과세·감면 구조는 지방자치단체의 자율성을 저해할 뿐만 아니라 지방재정의 책임성을 저해하는 요소이다.

나. 지방세수의 잠식

지방세 비과세·감면이 발생한다는 것은 당연히 그에 준하는 지방세수의 잠식이 발생한다는 의미이다. 따라서 지방세 비과세·감면으로 인해 지방세수가 감소하게 된다는 점을 수용하더라도 현재의 지방세비과세·감면액의 증가가 지방세수의 증가를 초월하고 있다는 점은 우려할 만하다.

〈그림 3-3〉 지방세징수액과 비과세·감면액 추이 비교



2002년을 기준으로 했을 때, 지방세 비과세·감면액은 증가 추이는 534.6%로 같은 기간 지방세 징수액의 증가추이인 165.9%를 크게 상회하고 있다. 동 기간동안(2002년 - 2011년) 지방세 징수액의 평균증가율은 134.0%인데 반해 비과세·감면액은 293.7%로, 비과세·감면액이 두 배 이상 빠르게 증가하고 있다.

이는 지방세 수입의 증가에 비해 지방세 비과세 · 감면으로 인한 지방세수의 잠식정도가 더 크게 이루어지고 있음을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

다. 일몰제도의 효과미흡

일몰제는 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. 지방세 감면은 한 번 실시되면 기득권화되는 특성이 있어 감면신설시 미리 일몰을 설정하여 일몰도래 시점에서 종료하는 것을 원칙으로 하되, 예외적으로 지속 지원할 필요성이 있을 때에만 연장하는 제도이다.

우리나라 지방세의 일몰제는 현행 지방세특례제한법에 규정된 대상에 대하여 3년 단위로 설정되어 있다. 이러한 지방세 감면 일몰제는 '91년, '94년, '97년, '00년, '03년, '06년, '09년 등 7회가 적용되었다.

지방세 감면 일몰제하에서 감면은 원칙적으로 일몰을 적용하되 예외적으로 존속토록 하여야 함에도 불구하고 이해관계의 조정 및 협의의 어려움으로 기득권화되어 전체 지방세 감면 중 57% 이상이 15년 이상 장기간 혜택을 받아왔다(이보환, 2011 : 6). 지방세 감면에 대한 효과분석에서도 지금까지의 일몰제는 효과가 미흡한 것으로 나타나고 있다¹¹⁾.

현재의 지방세 감면일몰제는 일몰주기가 3년으로 감면주기가 매우 짧다는 점도 문제로 지적될 수 있다. 지방세 감면대상이 무수히 많음에도 불구하고 현행 지방세 감면의 일몰제 주기는 3년으로 설정되어 있다. 이러한 이유로 감면대상을 모두 적실하게 평가하는데 어려움이 나타나게 된다.

이외에도 현재의 감면심사평가 기준이 다소 모호하고 포괄적으로 설정되어 있어 일몰여부를 판단할 명확한 기준마련이 필요한 상황이다.

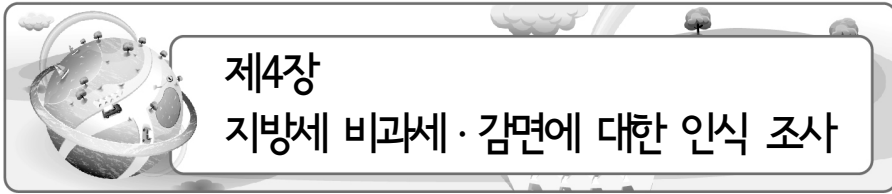
11) 제5장 제2절 일몰제의 효과분석 참조

라. 획일적 감면 정비의 문제

최근 안전행정부에서는 2011년과 2012년 일몰도래 감면 중 50%를 감면하고 2013년부터 2015년까지 해당연도 일몰도래 감면액의 10%를 정비하는 계획을 수립한 바 있다. 신정부의 지방세 비과세·감면의 축소대상은 지방세법과 지방세과세특례제한법상의 비과세·감면 즉 법정감면에 국한되어 있다. 지방세법과 지방세과세특례제한법상의 비과세·감면은 법정감면이라는 점에서 이를 축소할 경우 국내 전 자치단체의 감면대상이 동일하게 정비된다.

지방세 비과세·감면의 효과가 자치단체에 따라 차별화될 경우, 법정감면을 전국에 일률적으로 적용하는 것은 지방세 비과세·감면 정책의 비효율로 이어질 수 있다. 이에 대한 분석결과 법정감면의 효과는 지방자치단체별로 차별화되어 나타나고 있다¹²⁾. 지방세감면 효과가 지역별로 차등화되어 있음에도 불구하고 획일적으로 감면대상을 정비한다면 감면정비 자체가 비효율적으로 추진된다는 것을 의미한다. 다시 말해 법정감면이 전 전치단체에 차별화된 효과가 나타나고 있음에도 불구하고 동일한 잣대로 정비하는 것은 문제로 인식될 수 있다. 그러므로 법정감면을 정비하더라도 자치단체의 자율적 판단의 여지를 남겨둘 필요가 있다.

12) 제5장 제3절 감면목적별 효과분석을 참조



제4장 지방세 비과세 · 감면에 대한 인식 조사

제1절 조사설계



1. 조사목적

지방세 비과세 · 감면과 관련하여 2011년에 다양한 제도적 변화가 있었다. 이 시기에 새로 도입된 제도는 지방세 감면조례 사전허가제 폐지, 지방세 감면통합심사, 지방세 감면총량제, 지방세 감면중기운용계획, 지방세 심의위원회 제도 등이 있다. 이러한 2011년에 도입된 제도들의 의도한 효과가 나타나고 있는지 등을 분석해 볼 필요가 있다.

동 제도의 운용기간이 짧기 때문에 그 효과를 분석하기에는 시기상조이나, 각 제도들이 일시에 도입되었다는 점에서 중앙과 지방 모두에서 충분한 준비를 거쳐 도입되었는지 그리고 장애요인 등에 대하여 실무공무원들의 인식을 조사할 필요가 있다.

또 대체의 지방세 비과세 · 감면은 법정감면으로 지방의 필요성 및 자율성이 제한되어 있다. 지방자치단체의 의사반영이 제한된 상태에서 결정된 법정감면에 대한 실무공무원들의 인식을 분석하여 향후 법정감면에 대한 정책방향을 모색할 필요가 있다.

2. 설문대상 및 분석방법

지방세 비과세·감면에 대한 인식조사 대상은 담당공무원, 주민, 감면혜택을 받고 있는 기관 등이 있을 수 있다. 이 중 일반주민들은 비과세·감면에 대한 정보가 부족할 수 있으며, 감면혜택을 받고 있는 기관은 객관적, 중립적 의사를 표명하는데 한계가 있을 수 있다. 그러므로 본 연구에서의 설문대상은 지방자치단체에서 지방세 비과세·감면을 담당하고 있는 부서(세정과)의 실무공무원들을 대상으로 한다.

한편 조사내용은 2011년에 신규로 도입된 지방세 비과세·감면제도에 대한 인식, 지방세 비과세·감면 대상에 대한 인식, 지방세 비과세·감면에 대한 정부간 관계에 대한 인식 등 3개로 유형화한다. 이 중 2011년에 신규로 도입된 지방세 비과세·감면제도에 대한 인식조사는 2011년에 새로 도입된 제도의 효과성, 장애요인, 개선방향에 대한 인식을 조사한다. 둘째, 지방세 비과세·감면 대상에 대한 인식조사는 개별감면대상에 대한 비과세·감면의 지속 여부 및 과세전환의 필요성 등에 대한 인식을 조사한다. 마지막으로 지방세 비과세·감면에 대한 정부간 관계에 대한 인식조사는 지방세 비과세·감면을 중심으로 지방의 자율성 제한에 대한 인식 및 개선 방향 등에 대한 인식을 조사한다.

이를 위한 조사방법은 우편조사방법에 활용하며, 분석방법은 원칙적으로 설문 문항에 대한 빈도분석을 실시한다. 다만 일부 비과세·감면의 경우 이해관계에 따라 인식의 차이가 나타날 수 있기 때문에 일부의 문항에 대해서는 설문대상자의 유형에 따른 교차분석을 실시한다.

제2절 조사결과



1. 설문응답자의 특성

본 설문조사는 지방자치단체의 세정부서에 근무하는 직원 중 비과세·감면을 담당하고 있는 공무원을 대상으로 실시하였다. 총 244명의 대상자 중 121명이 응답하여 49.6%가 회수되었다.

응답자가 속하고 있는 자치단체 계층은 시 자치단체 45.8%(55명), 군 자치단체 (25.7%), 도 자치단체와 구 자치단체가 각각 13.3%(16명) 그리고 광역시는 1명 등으로 구성되어 있다.

〈표 4-1〉 설문응답자의 자치단체 계층별 분포

구분	응답자수	백분율(%)
① 광역시	1	0.8
② 도	16	13.3
③ 시	55	45.8
④ 군	32	26.7
⑤ 구	16	13.3
⑥ 기타	-	-
무응답	1	-
합계	121	100

본 조사의 일부 설문은 종교와 관련된 내용이 포함되어 있다. 이 경우 종교적인 편견이 작용할 수 있다는 인식에서 설문대상자의 종교에 대해서 조사한 결과, 전체의 49.2%(59명)는 종교가 없으며, 나머지 49.8%는 종교를 갖고 있는 것으로 조사되었다. 그중 불교가 23.3%로 가장 많으며 다음으로는 기독교로 18.3%를 차지하고 있다.

〈표 4-2〉 설문응답자의 종교 분포

구분	응답자수	백분율(%)
① 무교(종교가 없음)	59	49.2
② 기독교	22	18.3
③ 천주교	10	8.3
④ 불교	28	23.3
⑤ 기타	1	0.8
무응답	1	-
합계	121	100

2. 2011년 도입된 제도에 대한 인식

먼저 지방세감면조례 사전허가제 폐지가 지방세 감면과 관련하여 지방의 자율성을 제고하고 있다고 생각하는지에 대한 조사에서, 동 제도가 지방의 자율성을 제고하고 있는 것으로 생각하고 있는 응답자는 전체의 42.5%(51명)로 조사되었다. 반면에 지방의 자율성을 제고하지 못하고 있는 것으로 인식하고 있는 응답자는 20%(24명)로 나타났다. 대부분의 응답자들은 보통으로(37.5%, 45명) 응답하여, 아직 지방세 감면조례가 지방의 자율성 제고를 위해 적절히 기능하고 있다고 보기 어려운 상태로 판단된다.

〈표 4-3〉 지방세 감면조례 사전허가제 폐지가 지방의 자율성을 제고하는 지에 대한 인식

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	10	8.3
② 그렇다	41	34.2
③ 보통이다	45	37.5
④ 그렇지 않다	15	12.5
⑤ 전혀 그렇지 않다	9	7.5
무응답	1	-
합계	121	100

지방세감면조례 사전허가제 폐지가 지방세 감면과 관련하여 지방의 자율성을 제고하고 있지 않다고 생각하는 응답자만을 대상으로 그 이유를 확인한 결과, 허가제가 신설되지 않았어도 감면을 하는데 어려움이 없었기 때문이라고 응답한 사람이 44.4%로 가장 많았으며 그 다음은 사전허가제가 폐지되었지만 제한이 심하기 때문이라고 응답한 비중이 40.7%로 조사되었다.

결과적으로 지방세 감면조례 사전허가제 폐지는 제도도입의 취지와는 다르게 운영되고 있으며 특히 감면총량제 등 감면조례의 남발을 방지하기 위해 도입된 제도가 효율적 운영을 저해하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 4-4〉 지방세 감면조례 사전허가제 폐지가 지방의 자율성을 제고하지 않는 이유

구분	응답자수	백분율(%)
① 사전허가제가 폐지되었지만 제한이 심해서	11	40.7
② 허가제가 신설되지 않았어도 감면을 하는데 어려움이 없었기 때문	12	44.4
③ 지방세 감면을 하고자 하여도 대상이 많지 않기 때문	3	11.1
④ 기타	1	3.7
무응답	-	-
합계	27	100

두 번째로 지방세 감면총량제가 무분별한 지방세 감면조례의 신설을 억제하고 있는지와 관련하여, 전체의 60.3%가 그렇다 또는 매우 그렇다고 응답하였다.

반면에 14.9% 만이 부정적으로 응답하였다. 결과적으로 지방세 감면총량제는 지방자치단체의 무분별한 감면조례를 신설하는 데 유용한 장치로 인식하고 있는 것으로 분석되었다

〈표 4-5〉 지방세 감면총량제가 지방세 감면조례의 신설을 억제하고 있는지에 대한 인식

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	11	9.1
② 그렇다	62	51.2
③ 보통이다	30	24.8
④ 그렇지 않다	15	12.4
⑤ 전혀 그렇지 않다	3	2.5
무응답	-	-
합계	121	100

셋째, 지방세감면 통합심사제도는 대부분의 자치단체에서 현재 운영되고 있지 않은 것으로 조사되었다(전체의 80.5%). 다만 통합심사를 하고 있는 자치단체에서는 이를 위한 기준이 설정되어 있는 곳이 다수를 차지하고 있다(전체의 72.4%). 그러나 19.5%는 아직 통합심사제도를 운영하고 있지 않으며, 통합심사를 하더라도 심사기준이 없이 심사하는 자치단체가 27.6%나 있는 것으로 나타나고 있어 심사의 효율성 측면에서 문제로 인식될 수 있는 부분으로 판단된다.

〈표 4-6〉 지방세 통합심사제도의 운영 및 기준 설치 여부

제도 구분	응답구분	응답자수	백분율(%)
통합심사제도 운영	① 운영	23	19.5
	② 운영하지 않음	95	80.5
기준 설치	① 설치	21	72.4
	② 설치되어 있지 않음	8	27.6

넷째, 지방세심사위원회와 관련하여, 동 위원회는 조사대상 자치단체 중 73.3%가 설치되어 있는 것으로 조사되었다. 이 위원회가 설치되어 있는 곳만을 대상으로 효율적으로 운영되는지에 대한 조사에서 매우 그렇다 12.6%(11명), 그렇다 37.9%(33명) 등 지방세심사위원회가 효율적으로 운영되고 있다고 응답한 비율이 50.5%로 조사되었다. 부정적인 인식을 갖고 있는 비율은 10.3%에 불과했지만, 전체 응답자 중 가장 많은 비중인 39.1%(34명)는 보통이라고 응답하여, 동 위원회의 운영이 효율화되기 위해서는 개선되어야 할 부분이 많은 것으로 판단된다.

〈표 4-7〉 지방세 심사위원회의 효율적 운영에 대한 인식

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	11	12.6
② 그렇다	33	37.9
③ 보통이다	34	39.1
④ 그렇지 않다	7	8.0
⑤ 전혀 그렇지 않다	2	2.3
무응답	1	-
합계	88	100

지방세 심사위원회가 효율적으로 운영되고 있지 않다고 생각하는 응답자들은 그 이유가 충분한 인력 풀의 부족(38.9%), 위원들의 전문성 부족(33.3%) 등을 주요 이유로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

이 부분은 향후 지방세 심사위원회의 효율성 제고를 위해 개선이 필요한 측면으로 판단된다.

〈표 4-8〉 지방세 심사위원회가 비효율적으로 운영되는 이유

구분	응답자수	백분율(%)
① 위원들의 전문성 부족	6	33.3
② 충분한 인력 풀의 부족	7	38.9
③ 충분한 심의기간의 부족	2	11.1
④ 주민 및 지방의회와의 압력	2	11.1
⑤ 기타	1	5.6
무응답	-	-
합계	18	100

3. 비과세 · 감면대상에 대한 인식

지방세 비과세 · 감면 대상 중에는 보조금을 지원받으면서 또 한편으로는 비과세 · 감면을 받고 있는 대상이 있다. 이를 대상에 대하여 과세로 전환해야 하는지에 대한 설문에서, 전체 응답자의 80.0%(96명)가 과세로 전환해야 한다고 응답하였다.

지방세 비과세 · 감면대상이면서 보조금을 지원받고 있는 대상 중 대표적인 기관으로 종교단체가 있는 바, 종교단체에 대하여 과세로 전환해야 하는지에 대한 질문에서는 90.8%가 과세로 전환해야 한다고 응답하였다. 결과적으로 설문대상자들은 대부분이 지방세 혜택과 보조금 지원을 받고 있는 대상에 대해서는 과세 전환이 필요하다고 인식하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 4-9〉 지방세 비과세·감면 대상종 보조금을 지원받고 있는 대상에 대한
과세전환의 필요성

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	33	27.5
② 그렇다	63	52.5
③ 보통이다	8	6.7
④ 그렇지 않다	12	10.0
⑤ 전혀 그렇지 않다	4	3.3
무응답	1	-
합계	121	100

〈표 4-10〉 종교단체에 대한 과세전환의 필요성

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	60	50.0
② 그렇다	49	40.8
③ 보통이다	6	5.0
④ 그렇지 않다	4	3.3
⑤ 전혀 그렇지 않다	1	0.8
무응답	1	-
합계	121	100

한편 현재 비과세 대상이 되고 있는 타 정부재산(중앙정부 및 타 자치단체의 재산)을 과세로 전환할 필요성이 있는지에 대한 조사에서, 전환이 필요하다고 응답한 비율이 전체의 35.8%이며, 필요하지 않다고 응답한 비율은 59.2%로 나타났다. 결과적으로 응답자의 과반수 이상이 타정부 재산을 과세대상으로 전환하는데 부정적인 인식을 갖고 있으며, 이는 당해 자치단체에 입지해 있는 타 정부의 재산이라 할지라도 정부의 재산이기 때문에 과세대상으로 전환하는 것이 필요하지 않다고 인식하고 있기 때문으로 판단된다.

〈표 4-11〉 타 정부재산에 대한 과세전환의 필요성

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	7	5.8
② 그렇다	36	30.0
③ 보통이다	6	5.0
④ 그렇지 않다	50	41.7
⑤ 전혀 그렇지 않다	21	17.5
무응답	1	-
합계	121	100

현 정부는 감면대상을 과세로 전환하기 위하여 감면일물제를 활용하고자 하고 있다. 지금까지의 감면일물제가 효과적으로 운영되고 있는지를 살펴보고 효과적이지 않을 경우 그 원인을 탐색할 필요가 있다. 이러한 판단에서 감면조례 일물제가 효율적으로 운영되고 있는지에 대하여 설문을 실시한 결과 41.3%가 효과적이지 않다고 응답하였으며, 25.6% 만이 효과적으로 운영되고 있다고 응답하였다.

결과적으로 설문대상자의 절대다수가 현재의 감면일물제는 효과적으로 운영되고 있지 않은 것으로 인식하고 있다. 이는 제4장의 일물제 효과분석에서 실시한 경험적 분석과 유사한 결과라고 볼 수 있다.

〈표 4-12〉 감면조례 일물제가 효과적으로 운영되고 있는지에 대한 인식

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	3	2.5
② 그렇다	28	23.1
③ 보통이다	40	33.1
④ 그렇지 않다	35	28.9
⑤ 전혀 그렇지 않다	15	12.4
무응답	-	-
합계	121	100

감면조례 일몰제가 효과적으로 운영되고 있지 않다고 응답한 대상자들에게 그 이유가 무엇인지를 설문한 결과, 주민(감면대상)의 저항 때문(39.6%), 다른 자치단체에서는 감면하고 있는데 우리만 과세할 수 없기 때문(35.4%), 일몰을 판단할 기준이 없기 때문(16.7%), 일몰을 판단할 전문가가 부족하기 때문(8.3%)의 순으로 조사되었다. 결과적으로 감면일몰제를 효과적으로 운용하기 위해서는 과세대상의 순응을 확보할 수 있어 하고, 객관적으로 준거할 기준을 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 4-13〉 감면조례 일몰제가 효과적으로 운영되고 있지 않은 이유

구분	응답자수	백분율(%)
① 일몰을 판단할 기준이 없기 때문	8	16.7
② 일몰을 판단할 전문가가 부족하기 때문	4	8.3
③ 주민(감면대상)의 저항 때문	19	39.6
④ 지방의회의 반대 때문	-	-
⑤ 다른 자치단체에서는 감면하고 있는데 우리 만 과세할 수 없기 때문	17	35.4
⑥ 기타	-	-
무응답	2	-
합계	50	100

지방자치단체의 조례는 대부분이 일몰을 규정하고 있는 바, 다른 조례의 경우도 일몰제가 효과적이지 않은지 여부를 판단해 볼 필요가 있다. 이러한 인식에서 감면조례 외에 다른 조례의 일몰제가 효과적으로 운용되고 있는지를 설문한 결과, 긍정적인 답변이 19.9%, 부정적인 답변이 34.7%로 조사되었다. 결과적으로 지방세 감면일몰제는 타 조례의 일몰제에 비해 상대적으로 효과적으로 운용되고 있으며, 현재 지방세 감면일몰제가 효과적으로 작동하지 못하는 것은 지방세만의 문제라고 보기 어려운 것으로 판단된다.

〈표 4-14〉 타 조례일몰제가 효과적으로 운영되고 있는지에 대한 인식

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	3	2.5
② 그렇다	21	17.4
③ 보통이다	55	45.5
④ 그렇지 않다	33	27.3
⑤ 전혀 그렇지 않다	9	7.4
무응답	-	-
합계	121	100

4. 지방세 비과세 · 감면에 대한 정부간 관계

지방세 감면을 매개로 중앙과 지방의 관계를 분석하기 위하여, 당해 자치단체의 필요성 여부와 무관하게 중앙부처와의 관계 때문에 불가피하게 지방세감면조례를 제정한 경우가 있는지를 살펴볼 필요가 있다. 조사결과 그런 경우가 있다고 응답한 비중은 37.2%(45명) 그런 경우가 없다고 응답한 비중이 33.9%로 조사되었다. 당해 지방자치단체의 필요성과 무관한 감면조례를 제정하는 것은 지방의 자율성을 제약하는 요인 중의 하나로 간주되고 있다. 이에 대한 설문 결과는 근소한 차이로 불가피하게 감면조례를 제정한 것이 많은 것으로 나타났다. 이는 전체 비과세 · 감면의 5.3% 만이 감면조례에 의한 비과세 · 감면액으로 구성되어 있는 현실에서, 지방의 자율성을 제약하는 감면의 대부분은 지방세특례제한법에서 다루고 있기 때문으로 풀이된다.

〈표 4-15〉 자치단체의 필요성 여부와 무관한 지방세감면조례 제정 경험

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	5	4.1
② 그렇다	40	33.1
③ 보통이다	35	28.9
④ 그렇지 않다	35	28.9
⑤ 전혀 그렇지 않다	6	5.0
무응답	-	-
합계	121	100

현행법상 중앙정부의 지방세 감면을 통제하는 제도는 지방재정부담심의위원회 제도, 관계부처의 지방세 감면 요구 시 지방재정 보전대책 제출 의무화 제도, 중기계획상 지방세 감면목표달성 노력규정 등 다양하게 설정되어 있다. 이러한 중앙정부의 무분별한 지방세 비과세·감면을 통제할 수 있는 제도가 효과적으로 운영되고 있는지에 대한 조사결과, 긍정적인 답변이 24.0%(29명), 부정적인 답변이 39.6%(48명)으로 조사되었다.

〈표 4-16〉 중앙부처의 지방세 비과세·감면 통제장치가 효과적인지에 대한 인식

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	7	5.8
② 그렇다	22	18.2
③ 보통이다	44	36.4
④ 그렇지 않다	39	32.2
⑤ 전혀 그렇지 않다	9	7.4
무응답	-	-
합계	121	121

중앙부처의 지방세 비과세·감면 통제장치가 효과적이지 않다고 응답한 대상만을 추출하여 그 이유를 확인한 결과, 중앙의 정책우선 환경 때문(54.0%), 지방자치단체의 의사반영이 제한되어 있기 때문(36.0%), 이를 추진하기 위한 준비가 충

분하지 않기 때문(10.0%) 등으로 조사되었다.

이러한 결과는 중앙정부에 대한 불신해소와 함께 지방자치단체의 의사를 반영할 수 있는 통로를 마련하는 것이 필요하다는 반증이기도 하다.

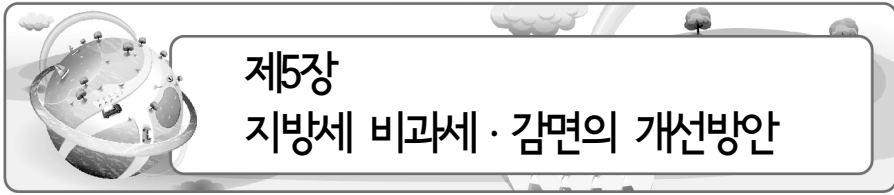
〈표 4-17〉 중앙부처의 지방세 비과세 · 감면 통제장치가 효과적이지 않은 이유

구분	응답자수	백분율(%)
① 지방자치단체의 의사반영이 제한되어 있기 때문	18	36.0
② 중앙의 정책우선 환경 때문	27	54.0
③ 이를 추진하기 위한 준비가 충분하지 않기 때문	5	10.0
④ 기타	-	-
무응답	-	-
합계	50	100

마지막으로, 중앙정부의 정책적 목적을 위해 도입된 지방세 비과세 · 감면에 대해서 중앙정부가 재정지원을 하여야 하는지에 대한 설문에서 전체의 95%가 중앙정부가 재정지원을 하여야 한다고 응답하였다. 이는 설문대상자의 대부분이 감면은 지방자치단체의 재정수입을 감소시키는데도 불구하고 지방자치단체의 재원으로 보전하고 있는 현재의 중앙정부 지방세 정책에 강한 불신이 드러난 대목으로 볼 수 있다.

〈표 4-18〉 중앙정부의 정책적 목적을 위해 도입된 지방세 비과세 · 감면에 대한
중앙정부의 재정지원 여부

구분	응답자수	백분율(%)
① 매우 그렇다	65	53.7
② 그렇다	50	41.3
③ 보통이다	4	3.3
④ 그렇지 않다	2	1.7
⑤ 전혀 그렇지 않다	-	-
무응답	-	-
합계	121	100



제1절 기본접근



비과세 · 감면제도는 공익, 지역개발, 조세의 공정성 차원에서 도입된 핵심 조세정책 중의 하나이다. 공익적 관점에서, 공공기관이나 비영리공익단체의 존재이유가 이윤추구에 있지 않고 사회나 공공의 이익을 위하는데 있기 때문에 조세혜택을 부여하고 있다. 또 지역의 경제개발이나 건설경기 또는 투자진작을 목적으로 이해당사자들로 하여금 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위하여 조세지출을 실시하고 있다. 조세의 공정성 차원에서 저소득층이나 재향군인, 기타 사회적 약자에 대하여 조세혜택을 주고 있다.

반면에 동 제도는 다양한 부정적 효과를 동반하고 있으며, 특히 재정적 측면과 형평성 측면에서 문제가 야기되고 있다. 재정적 측면에서, 지방세 비과세 · 감면은 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중을 낮추고 의존재원의 비중을 증가시켜 지방의 재정책임성을 약화시키는 결과를 초래한다. 형평성 측면에서는, 일례로 공공기관이 운영하는 법인과 민간이 운영하는 법인 간의 공정한 경쟁을 저해하는 것과 같이 비과세 · 감면이 적용되지 않는 분야와의 형평성 문제가 발생하고 있다(이보환, 2011:5).

비과세 · 감면의 필요성과 감면대상의 축소라는 양 원칙하에서, 현 정부는 비과세 · 감면과 관련된 문제를 개선하고 부족한 재원을 마련하기 위하여 감면목표를 설정하고 감면재원을 축소하고자 하고 있다. 다시 말해 현재의 비과세 · 감면정책의 추진방향은 축소지향으로 설정하고 있다. 지방세 비과세 · 감면과 관련하여 사회복지 수요의 급격한 증대로 인한 지출수요의 증가, 경기침체로 인한 세수의 부족, 국세의 감면을 보다 높은 수준의 지방세 감면을, 지방세수 증대 속도보다 높은

비과세 · 감면율의 증가 속도, 만성화된 감면혜택의 기득권화 등을 고려할 때 현재의 지방세 비과세 · 감면정책 방향은 타당성이 있다고 판단된다. 본 연구 역시 그 방향하에서 비과세 · 감면제도의 개선방안을 모색하고자 한다.

본 연구는 기본원칙상으로는 현 정부의 비과세 · 감면 정책과 궤를 같이한다는 점에서는 동일하지만, 현실 여건을 고려하여 현행 비과세 · 감면제도의 축소를 위한 방향을 다음과 같이 설정하고 있다.

첫째, 과세로 전환 시에는 조세저항을 최소화할 수 있도록 한다.

둘째, 지방자치단체의 과세자주권 신장 및 지역의 특수성을 감안하여 과세여부를 결정할 수 있도록 한다.

셋째, 이를 통해 지방세의 과세공평을 제고할 수 있도록 한다.

지방세 비과세 · 감면은 법정감면(비과세 포함)과 조례감면으로 구성되어 있기 때문에, 이를 관리하는 주체는 중앙정부와 지방자치단체가 모두 해당된다. 이 중 중앙정부는 안전행정부(주무부처)이지만 각 관련부처의 정책결정과정에서도 조세지출이 발생하고 있다. 지방자치단체의 경우 집행부와 지방의회가 모두 관여를 하고 있다. 따라서 지방세 비과세 · 감면은 주무부처, 관계부처, 지방자치단체의 집행부와 지방의회 등이 서로 복잡하게 얽혀서 의사결정 주체로서의 역할을 하고 있다.

2011년 지방세 비과세 · 감면과 관련하여 다양한 제도가 도입되어 운영 중에 있다. 2011년에 도입된 비과세 · 감면제도들은 지방자치단체의 자율성과 조세정책집행의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러나 주로 주무부처와 관계부처, 주무부처와 지방자치단체 집행부와와의 관계변화에 초점이 맞추어져 있다. 결과적으로 각 의사결정 주체간의 관계 측면에서 지방의회가 제외되어 있는 등 전주체를 포괄하는 데는 미흡한 수준에 머물러 있다.

그러므로 본 연구는 제도개선을 위한 기본방향하에서 전 의사결정 주체가 어떤 방식으로든 참여할 수 있는 대안을 모색하고자 한다.

결론적으로 본 연구는 지방세 비과세 · 감면 재원의 축소가 필요하다는 대전제하에, 감면을 축소할 때 가능한 이해관계자의 충격을 최소화하면서 해결할 수 있는 방안을 모색하며, 감면에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화하는 방향으로 개선과제를 강구한다.

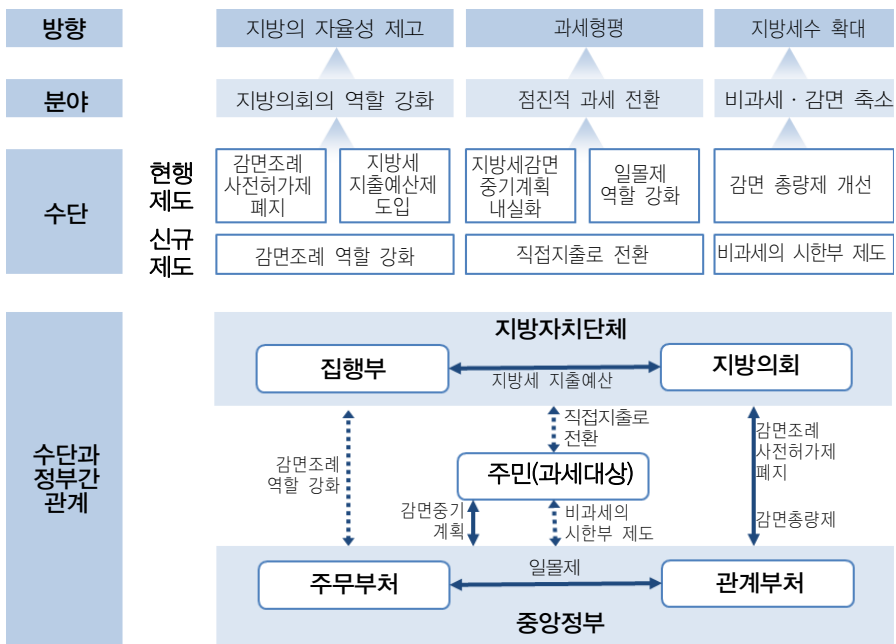
이를 위해 2011년에 도입된 다양한 비과세 · 감면제도가 효율적으로 작동하기

위한 방안을 모색하고, 지방세 비과세·감면과 관련한 모든 의사결정 주체들이 참여할 수 있는 통로를 마련한다.

이를 기본방향과 연계하여 기술하면, 조세저항을 최소화하는 방안은 점진적인 과세전환에 초점을 두고, 지방세 감면일몰제의 역할 강화, 지방세감면 중기계획의 내실화, 예산지원(직접지출)으로의 전환 등의 제도를 활용할 수 있다.

과세자주권의 강화를 위한 방안은 지방자치단체가 조례로서 과세여부를 결정할 수 있도록 하는 방안을 활용할 수 있다. 이외에도 지방세 비과세·감면의 결정 시 지방의회의 역할을 강화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 이를 위해 지방세지출예산제도를 활용하는 방안을 강구한다.

〈그림 5-1〉 기본방향 : 지방세 비과세·감면 개선방향과 정부간 관계



주 : — 현재 운영중인 제도
 ... 신규 도입 제도

서술방향 1. 현행 제도 : 개선과제
 2. 신규제도 : 지방세 비과세·감면을 중심으로 중앙과 지방, 정부와 주민, 중앙간, 지방간 등의 관계에서 제외되어 있는 부분별 도입 가능성 탐색

제2절 현행 제도의 개선



1. 2011년에 도입된 제도의 개선방안

가. 지방세 감면조례 사전허가제 폐지의 개선과제

1) 쟁점

지방세 감면조례 사전허가제가 폐지되어 지방자치단체가 자율적으로 해당 지역의 특성과 재정여건 등을 감안하여 지방세를 감면할 수 있게 되었다. 이와 동시에 자치단체에서 무리한 감면조례의 제정을 방지하기 위하여 다양한 장치를 구비하고 있으며, 그중 하나가 자치단체에서 일정규모 이상의 감면을 신설하거나 연장할 때 전문기관에 타당성을 의뢰하여 필요성과 성과 등을 분석하는 제도이다. 현행 규정에서는 10억 원 이상의 지방세 감면을 신설 또는 연장하거나 변경하려는 경우에는 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에 의뢰하여 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등을 분석·평가하여 심의자료로 활용하도록 규정하고 있다(지방세 특례제한법 제4조). 그리고 타당성 조사를 수행할 수 있는 기관으로 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에는 지방세연구원, 민법 외의 다른 법률에 따라 설립된 조세 관련 기관이나 법인, 민법에 따라 설립된 조세 관련 학회 등 법인, 조세 관련 교육과정이 개설된 학교, 조세에 관한 사무에 근무한 경력이 15년 이상인 사람이 2명 이상 속해 있는 법인 또는 단체, 그 밖에 안전행정부장관이 정하여 고시하는 기관이나 법인 또는 단체 등으로 규정하고 있다(지방세특례제한법 시행령 제2조).

이러한 감면조례 사전허가제 폐지를 보완하기 위하여 도입된 제도는 전문기관의 난립과 조사를 위한 계약방식의 문제로 조사결과의 신뢰성이 결여되는 문제의 발생 여지가 있다. 다시 말해 지방세 감면의 타당성을 조사할 수 있는 기관을 포괄적으로 규정함으로써 자치단체와 조사기관이 결탁할 수 있는 여지가 있다. 뿐만

아니라 자치단체와 조사기관과의 계약을 용역방식에 의하여 체결하게 되어 양자 간에는 갑·를 관계가 형성되게 된다. 그 결과 조사기관이 자치단체에 종속될 수 있어 조사결과에의 신뢰성을 담보하기 어려운 구조로 되어 있다.

지방세 감면조례 사전허가제 폐지와 관련하여 제기될 수 있는 또 다른 문제는 지방세심의위원회와 관련된 것이다. 지방자치단체가 지방세 감면조례를 신설 또는 연장하기 위해서는 반드시 지방세심의위원회 심의를 거쳐야 하는데, 도는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 25명 이내, 시·군은 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 19명 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있다(지방세기본법 제141조 및 동 시행령 108조). 이러한 지방세심의위원회와 관련해서는 위원회 구성의 하한치에 대한 규정이 없어 부실운영의 가능성이 있다. 특히 위원장의 자격 요건에 대한 규정을 마련하고 있지 않기 때문에 자칫 자치단체 내부에서의 의사결정 만으로도 심의가 가능해질 수 있는 여지도 있게 된다.

2) 대안

감면조례 사전허가제 폐지의 이념을 효과적으로 수행하는데 있어 장애요인은 지방세감면 타당성 조사의 불안전성과 지방자치단체에서 심사를 담당하고 있는 지방세심의위원회 구성과 관련된 부분이다. 이 중 전자는 전문기관의 난립과 계약 방식의 문제로 귀결된다.

먼저, 타당성 조사의 효율화와 관련하여 국가의 예비타당성과 지방투융자심사의 타당성 수행과정을 살펴볼 필요가 있다. 예비타당성조사의 경우 KDI의 PIMAC이 전담하고 있으며, 중앙정부는 사업추진 여부가 결정되기 이전까지 기획재정부에서 모든 절차를 진행시키고, 사업부처가 관여할 수 있는 여지가 거의 없도록 하고 있다. 국가의 예비타당성은 KDI의 PIMAC이라는 전담기관이 설치되어 있고 사업부처와 PIMAC을 분리시켜 조사기관의 독립성을 보장하고 있다는 점에서 그 특징을 찾을 수 있다.

반면에 지방투융자심사의 타당성은 타당성조사 기관을 지방행정 또는 지방재정 전문기관을 선정할 수 있도록 포괄적으로 규정함으로써 자치단체와 조사기관

이 결탁할 수 있는 여지를 남겨 놓았다. 또 사업자와 조사자 간의 계약방식을 용역으로 체결하여 양자 간에 갑·를 관계가 형성되어 타당성 조사결과의 신뢰성을 담보하기가 어려운 구조로 되어 있다. 지방투용자심사의 타당성 조사에서 나타나고 있는 문제가 지방세 감면조례 타당성 조사에서도 동일하게 나타날 개연성이 있다. 그 이유는 지방세 감면조례 타당성 조사에서도 이를 조사·분석할 전문기관이 지나치게 포괄적으로 규정되어 있으며, 조사도 용역계약방식으로 하도록 하고 있기 때문이다.

지방세 감면조례 사전허가제의 폐지를 효율적으로 운용하기 위해서는 현행 투용자심사과정 중 타당성 조사 시에 나타나는 문제를 벤치마킹하여 개선할 필요가 있다. 최근 지방투용자심사의 타당성 조사방식의 변경이 필요하다는 요구와 함께 전담기관지정을 위한 관련 법률이 국회에 상정되어 있다. 지방세 감면 타당성 조사 전문기관은 두 개 이상의 기관이 지정될 경우 동일한 문제가 발생할 여지가 있는 만큼 단일의 전문기관을 지정하는 것이 필요하다. 전문기관으로는 지방세연구원이 지정되는 것이 바람직할 것이다. 또 사업기관에 대한 분석기관의 독립성을 보장하기 위해서는 용역방식이 아닌 출연금 방식으로 지원하는 것이 필요하다. 이러한 사례는 중앙정부가 조사비용을 PIMAC에 출연금 방식으로 부담하는 국가의 타당성 조사에서 찾을 수 있다.

둘째, 지방세심의위원회와 관련하여, 현행 규정상 동 위원회는 과세 전 적부심사에 관한 사항, 이의신청 및 심사청구에 관한 사항, 체납자의 체납정보 공개 여부에 관한 사항, 지방세관계법에 따라 위원회의 심의를 받도록 규정한 사항 등을 심의하도록 규정하고 있다(지방세기본법 제141조). 이 중 지방세 감면조례에 대한 심의는 지방세관계법에 따라 위원회의 심의를 받도록 규정한 사항에 포함되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 동 위원회는 당해 자치단체에서 발생하는 대부분의 지방세 관련 현안을 심의 또는 의결하는 핵심위원회로 볼 수 있다. 따라서 지방세심의위원회는 지방세 감면의 신설 및 연장 뿐만 아니라 지방세 관련 내부통제의 기능을 수행할 수 있도록 제도화할 필요가 있다.

이러한 지방세심의위원회 구성을 보면, 도에 두는 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 25명 이내의 위원으로 구성하며, 시·군에 두는 위원회는 위원

장 1명과 부위원장 1명을 포함한 19명 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 동 위원회 위원장은 위원 중에 호선되는 사람이 되고, 부위원장은 지방세에 관한 사무를 담당하는 실장, 국장, 본부장 또는 과장이 된다. 동 위원회의 위원에 대한 자격 요건은 도지사 또는 시장·군수가 지명하거나 위촉하는 사람으로서, 지방세에 관한 사무를 담당하는 4급 이상(도), 또는 5급이상(시·군) 공무원, 판사, 검사, 군법무관, 변호사, 공인회계사, 세무사 또는 감정평가사의 직(職)에 3년 이상 종사한 사람, 대학에서 법학, 회계학 또는 부동산평가학을 교수하는 사람으로서 조교수 이상의 직에 재직하는 사람, 그 밖에 지방세에 관하여 전문지식과 경험이 풍부한 사람 등으로 위촉하도록 하고 있다. 이 경우 위촉위원이 전체위원의 과반수가 되도록 하고 있다(동법 시행령 제108조).

동 위원회의 구성측면에서 제기되는 내부통제 기능 수행의 장애요인으로는 첫째, 위원장의 자격요건에 대한 규정이 없다는 것이다. 현행 규정상 부위원장은 일정직급의 공무원으로 위촉토록 하고 있는데, 위원장의 자격요건이 없을 경우 지방세심의위원회의 위원장과 부위원장이 모두 공무원으로 위촉될 개연성이 있다. 이렇게 될 경우 위원회는 내부통제 기능보다는 집행부의 정책에 면죄부를 주는 역할에 불과할 수 있다. 둘째, 최소구성 인원에 대한 규정이 없다. 현행 규정은 위원장과 부위원장에 대한 규정이 있기 때문에 최소인원은 2명이라고 볼 수 있다. 따라서 위원회의 위원구성에 대하여 자치단체가 자율적으로 결정할 권한은 있으나 부실운영의 가능성은 여전히 상존하고 있다. 셋째, 지방세 감면조례는 모든 자치단체와 관련이 있는 바, 전문인력을 확보하는 데 어려움이 있을 수 있다.

이러한 문제를 해소하기 위한 방안으로는, 첫째, 지방세심의위원회의 내부통제 기능을 제고하기 위하여 위원장과 부위원장이 모두 공무원으로 위촉되는 현상은 사전에 억제할 필요가 있다. 이를 위해 지방세심의위원회의 위원장을 외부 민간인으로 보임할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 위원장의 구체적인 자격요건에 대해서도 구비하는 것이 필요할 수 있으나, 현실적으로 각 자치단체에서 지방세에 대한 전문성을 보유한 위원의 확보가 용이하지 않을 수 있다는 점을 고려하여 위원장의 자격을 ‘민간전문가’로 포괄적으로 규정하는 것이 현실성이 있다.

둘째, 심의회 개최 시 참석위원의 과반수 이상이 ‘민간위원’으로 참석하는 것을

요건으로 할 필요가 있다. 이와 관련하여 현행 규정은 ‘위촉위원’의 과반참석을 요건으로 하고 있으나 위촉위원의 자격요건은 공무원도 포함되어 있다는 점에서 민간위원의 참석을 확대할 필요가 있다.

셋째, 군 또는 소도시와 같이 전문인력 풀이 충분하지 않은 자치단체의 애로를 타개하기 위하여 시·도 단위로 구성할 수 있도록 하며, 전문성을 갖춘 인력의 확보가 용이하지 않을 경우에는 타 위원회가 이를 수행할 수 있는 길도 열어줄 필요가 있다. 이와 관련하여 재정투자심사위원의 규정을 벤치마킹할 필요가 있는 바, 지방재정법 시행령에서는 ‘위원회의 기능을 담당하기에 적합한 다른 위원회가 있고 그 위원회의 위원이 지방재정 또는 투자심사에 관한 학식이나 전문성을 갖춘 경우에는 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 그 위원회가 투자심사위원회의 기능을 대신할 수 있다(지방재정법 시행령 제44조)고 규정하여 전문인력 확보의 어려움을 타개하고 있다.

나. 감면총량제 산출지표의 개선

1) 쟁점

지방세 감면총량제는 지방자치단체의 무분별한 감면조례 제정을 사전에 방지하기 위해 도입되었다. 이때 감면총량의 산출기준으로 재정자립도와 지방세비율을 활용하여 차등적용하고 있다. 이 중 재정자립도는 재정여건에 대한 판단을 위한 것이며, 지방세비율은 지방세징수 노력 및 감면관리 능력을 측정하기 위함이다.

문제는 재정자립도와 지방세비율이 모두 현상지표라는 것이다. 그러므로 지방자치단체에서 노력을 하여도 국면을 전환하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 그 결과 재정여건이 양호할수록 그리고 지방세액이 많을수록 조례감면을 더 많이 할 수 있는 현상이 나타나게 된다. 지방세 비과세·감면은 공익을 위한 부분, 지역의 경제개발이나 건설경기 또는 투자진작, 저소득층이나 사회적 약자에 대한 배려 등을 위해 추진되고 있다. 이러한 이유에서 도입된 지방세 비과세·감면이 반드시 재정력과 비례하여 제약할 필요가 있는지 고민해 볼 필요가 있다.

지방세 비과세 · 감면이 지방재정을 잠식한다는 측면에서 지방자치단체의 재정 상황을 무시할 수는 없지만 상태지표로 구성하여 재정여건이 열악한 자치단체에 불이익이 될 수 있는 지표는 문제로 인식될 수 있다.

이러한 인식에서 재정자립도와 지방세 징수액을 지방세 감면 분야별 감면액과 상관분석을 한 결과, 재정자립도, 지방세징수율 모두 비과세 · 감면액, 비과세액, 감면액, 사회복지 지원, 서민주택지원, 농어촌지원, 지역발전지원 등과 정(+)의 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 이러한 현상은 특 · 광역시, 도 자치단체로 분리하여 분석한 결과에서도 동일하게 나타났다. 다만 농어촌 지원을 위한 감면의 경우 특 · 광역시에서만 부(-)의 관계로 분석되었는데 이는 대도시는 재정자립도나 지방세징수율이 양호한 반면, 농어민이 상대적으로 적기 때문으로 풀이된다.

이러한 상관관계에 대한 분석결과를 기초로 했을 때, 감면총량제하에서는 재정자립도나 지방세징수액이 많을수록 비과세 · 감면을 더 많이 할 수 있게 된다. 반면에 재정자립도나 지방세징수액이 적을수록 감면총량에서 불이익을 받을 수 있다는 것을 반증하고 있다. 게다가 상기의 두 개 지표 모두 상태지표이기 때문에 불이익을 받은 자치단체는 회복하기가 쉽지 않은 지표체계로 구성되어 있다고 할 수 있다.

〈표 5-1〉 재정자립도와 비과세 · 감면의 상관분석 결과 (전체)

변수	재정자립도	비과세 감면 총액	비과세액	감면액	사회복지 지원	서민주택 지원	농어촌 지원	지역 발전 지원
1. 재정자립도	1							
2. 비과세 감면 총액	0.985**	1						
3. 비과세액	0.995**	0.985**	1					
4. 감면액	0.974**	0.998**	0.972**	1				
5. 사회복지 지원	0.909**	0.937**	0.897**	0.944**	1			
6. 서민주택 지원	0.735**	0.657**	0.762**	0.616*	0.449	1		
7. 농 어 촌 지원	0.593*	0.676**	0.571*	0.706**	0.805**	-0.065	1	
8. 지역발전 지원	0.946**	0.938**	0.966**	0.922**	0.802**	0.853**	0.409	1

〈표 5-2〉 재정자립도와 비과세·감면의 상관분석 결과 (특·광역시)

변수	재정자립도	비과세 감면 총액	비과세액	감면액	사회복지 지원	서민주택 지원	농어촌 지원	지역 발전 지원
1. 재정자립도	1							
2. 비과세 감면 총액	0.994**	1						
3. 비과세액	0.997**	0.997**	1					
4. 감면액	0.991**	0.999**	0.993**	1				
5. 사회복지 지원	0.964**	0.959**	0.963**	0.956**	1			
6. 서민주택 지원	0.985**	0.987**	0.990**	0.984**	0.942**	1		
7. 농 어 촌 지원	-0.169	-0.193	-0.233	-0.177	-0.194	-0.295	1	
8. 지역발전 지원	0.971**	0.987**	0.983**	0.987**	0.932**	0.988**	-0.310	1

〈표 5-3〉 재정자립도와 비과세·감면의 상관분석 결과 (도)

변수	재정자립도	비과세 감면 총액	비과세액	감면액	사회복지 지원	서민주택 지원	농어촌 지원	지역 발전 지원
1. 재정자립도	1							
2. 비과세 감면 총액	0.995**	1						
3. 비과세액	0.996**	0.997**	1					
4. 감면액	0.994**	1.000**	0.996**	1				
5. 사회복지 지원	0.974**	0.969**	0.974**	0.967**	1			
6. 서민주택 지원	0.671*	0.698*	0.694*	0.697*	0.783*	1		
7. 농 어 촌 지원	0.971**	0.984**	0.983**	0.984**	0.954**	0.702*	1	
8. 지역발전 지원	0.981**	0.992**	0.992**	0.991**	0.969**	0.715*	0.979**	1

〈표 5-4〉 지방세징수액과 비과세·감면의 상관분석 결과 (전체)

변수	지방세 징수액	비과세 감면 총액	비과세액	감면액	사회복지 지원	서민주택 지원	농어촌 지원	지역 발전 지원
1. 지방세 징수액	1							
2. 비과세 감면 총액	0.991**	1						
3. 비과세액	0.991**	0.985**	1					
4. 감면액	0.984**	0.998**	0.972**	1				
5. 사회복지 지원	0.927**	0.937**	0.897**	0.944**	1			
6. 서민주택 지원	0.695**	0.657**	0.762**	0.616*	0.449	1		
7. 농 어 촌 지원	0.635**	0.676**	0.571*	0.706**	0.805**	-0.065	1	
8. 지역발전 지원	0.934**	0.938**	0.966**	0.922**	0.802**	0.853**	0.409	1

〈표 5-5〉 지방세징수액과 비과세·감면의 상관분석 결과 (특·광역시)

변수	지방세 징수액	비과세 감면 총액	비과세액	감면액	사회복지 지원	서민주택 지원	농어촌 지원	지역발전 지원
1. 지방세 징수액	1							
2. 비과세 감면 총액	0.992**	1						
3. 비과세액	0.994**	0.997**	1					
4. 감면액	0.990**	0.999**	0.993**	1				
5. 사회복지 지원	0.963**	0.959**	0.963**	0.956**	1			
6. 서민주택 지원	0.981**	0.987**	0.990**	0.984**	0.942**	1		
7. 농 어 촌 지원	-0.143	-0.193	-0.233	-0.177	-0.194	-0.295	1	
8. 지역발전 지원	0.966**	0.987**	0.983**	0.987**	0.932**	0.988**	-0.310	1

〈표 5-6〉 지방세징수액과 비과세·감면의 상관분석 결과 (도)

변수	지방세 징수액	비과세 감면 총액	비과세액	감면액	사회복지 지원	서민주택 지원	농어촌 지원	지역발전 지원
1. 지방세 징수액	1							
2. 비과세 감면 총액	0.997**	1						
3. 비과세액	0.996**	0.997**	1					
4. 감면액	0.996**	1.000**	0.996**	1				
5. 사회복지 지원	0.974**	0.969**	0.974**	0.967**	1			
6. 서민주택 지원	0.685*	0.698*	0.694*	0.697*	0.783*	1		
7. 농 어 촌 지원	0.974**	0.984**	0.983**	0.984**	0.954**	0.702*	1	
8. 지역발전 지원	0.984**	0.992**	0.992**	0.991**	0.969**	0.715*	0.979**	1

2) 방안(감면총량제 산출지표 개선)

안전행정부에서는 지방세 감면총량제의 산출지표의 선정기준을 재정여건에 대한 판단과 지방세징수 노력 및 감면관리 능력으로 설정하였다. 본 연구 역시 안전행정부의 판단기준을 존중하여 지방재정 여건에 대한 판단과 지방세 징수노력을 감면총량제의 산출지표 선정기준으로 설정한다.

지표를 선정하기 위하여, 지방세 감면의 특징적인 측면, 감면총량제의 특징적인 측면, 지표의 특징적인 측면 등을 고려할 필요가 있다.

첫째, 지방세 감면의 특징적인 측면과 관련하여, 지방세 비과세 · 감면은 공익적 차원, 사회적 약자 배려, 지역개발 투자진작 등을 위해 실시되고 있다. 그리고 그 결과는 다양한 양태로 나타나게 되지만, 그중 한 측면은 지방재원의 감소로 귀결될 수 있다. 지방세 비과세 · 감면은 관련 법규, 지방의 환경 등 제도 변화에 따라 감면액은 언제든지 변화가 나타날 수 있다. 따라서 지방세 비과세 · 감면의 특징적인 측면에서는 현재의 재정상태에 대한 분석이 이루어져야 한다. 동일한 맥락에서 지방자치단체의 재정여건을 분석하는 지표는 장기 · 지속적인 재정여건을 분석할 수 있는 지표보다는 단기 · 현상태의 재정여건에 대한 측정이 가능한 지표가 선정되어야 한다.

둘째, 감면총량제의 특징적인 측면과 관련하여, 감면총량제는 감면조례 사전허가제 폐지에 따라 지방자치단체에서 무분별한 감면조례의 신설을 억제하기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 감면조례 사전허가제 폐지가 품고 있는 기본이념, 즉 지방자치단체의 자율성 제고 역시 중요한 판단기준이다. 이렇듯 지방자치단체의 자율성과 감면신설의 억제 사이에서 지방자치단체의 재정상황을 판단하기 위해서는 지방자치단체의 부분적인 측면보다는 지방재정 상황 전체를 분석할 수 있어야 한다. 따라서 감면총량제의 특징적인 측면에서는 당해 자치단체의 총체적인 재정상황을 판단할 수 있는 분석지표가 선정되어야 한다.

셋째, 지표의 특징적인 측면과 관련하여, 현재의 지표가 갖고 있는 문제는 상태 지표를 중심으로 구성되어 있기에 지방자치단체의 노력을 판단하는데 한계가 있다는 것이다. 감면총량제에는 지방자치단체의 노력을 측정하기 위한 의도가 포함되어 있다는 점에서, 지방자치단체의 노력에 따라 달라질 수 있는 지표가 선정될 필요가 있다. 이러한 지표는 상태에 지표가 아니라 노력성 또는 효율성을 판단할 수 있는 지표가 선정되어야 한다.

〈표 5-7〉 감면총량제 산출지표의 선정기준

분야	지방세 감면의 특징	감면총량제의 특징	지표의 특징
지표의 성격	단기의 재정여건에 대한 측정 지표	총체적인 재정상황 판단 지표	노력성 또는 효율성 지표

먼저 재정여건에 대한 판단기준과 관련하여, 재정상태 또는 재정여건(finacial condition)은 일반적으로 재정건전성과 혼용되고 있는데, 정부가 수입증대를 통해 공공서비스를 제공하면서 단·장기적인 관점에서 채무를 변제할 수 있는 능력(허명순, 2011 : 4)으로 정의된다. 지방재정의 여건을 분석하는 지표는 분석목적에 따라 달라질 수 있다. 신용평가 기관에서는 채무상환능력에 관심을 가질 것이고 중앙정부는 지방교부세의 배분 시 활용을 위해 지방의 재정 여건에 관심을 가질 것이다. 감면총량제하에서의 분석목적은 지방세 감면이 증가할 때 나타나는 지방재정의 영향을 판단하기 위한 것이다. 이러한 인식을 기초로 할 때 지방재정의 여건과 징수노력을 측정하기 위한 지표는 다양하게 구성될 수 있다. 이와 관련하여 지방재정지표로 제안되고 있는 지표는 다음과 같다.

〈표 5-8〉 지방재정 지표 정리

지방재정분석지표(20개)	이상용 외 제안지표(27)	허명순 제안지표(12)
통합재정수지비율, 경상수지비율, 지방채무잔액지수, 장래세대부담비율, 자체세입비율, 지방세징수율 제고노력도, 경상세외수입 확충노력도, 탄력세율 적용정도, 인건비 절감 노력도, 지방의회 경비 절감 노력도, 행사축제경비 절감 노력도, 민간이전경비 절감 노력도, 중기재정계획반영 비율, 예산집행율, 정책사업 투자비 비율, 투융자심사사업 예산편성비율	지방세수 안정도, 경상세외수입 안정도, 경상경비비율, 인건비비율, 행사축제경비비율, 민간이전경비비율, 연말지출비율, 지방채무상환비율, 지방채무잔액지수, 투자비 비율, 중기재정계획운영비율, 투융자사업예산편성비율, 추경예산편성비율, 세입예산반영비율, 순세계잉여금 비율, 지방세수 예측도, 예산결산 차이비율, 지방세 징수율, 지방세징수율 증감율, 지방체체납징수율, 지방세과오납 비율, 경상세외수입징수율, 경상세외수입징수율 증감율, 세외수입체납징수율, 세외수입 과오납 비율, 재정정보 공시의 적정성, 예산편성 운영의 투명성, 등	자체세입비율, 자체세입증가율, 경상재원 비율, 경상비용 비율, 투자지출비율, 민간이전경비 비율, 인건비 절감 노력도, 채무잔액 지수, 일인당 채무, 채무상환비율, 통합재정수지 비율, 유동비율

제안되고 있는 지방재정지표는 분야별로 구분되어 있는 바, 일례로 허명순의 제안 지표는 세입, 세출, 채무, 운영수지 등으로 구분하고 있으며(허명순, 2011), 이상용 외는 성장성, 건전성, 효율성, 계획성, 회계책임, 재정투명성 등으로 구분하고 있다(이상용 외, 2008). 이 중 감면총량제 산출지표의 선정기준인 단기의 재정 여건 분석 지표, 총체적인 재정상황 분석지표 그리고 노력을 반영할 수 있는 지표는 통합재정

수비비율과 경상수지비율 두 개에 불과하다. 나머지 지표는 세입측면, 세출측면, 지방채 측면 등 지방재정 중 일부분을 측정하기 위한 지표로 구성되어 있다.

통합재정수지비율과 경상수지 비율 모두 지방자치단체의 재정여건을 총체적으로 분석할 수 있으며, 1회계연도를 기준으로 하고 있다는 점에서 단기의 재정상황을 분석 가능하고 지방자치단체의 노력에 의해 변화가 가능하다는 특징을 갖고 있다. 따라서 상기의 두 가지 지표 모두 감면총량제의 산출지표로 선정이 가능하다. 다만 통합재정수지비율은 세출 중 순융자 등이 제외되어 있어 일부 항목이 포함되지 않게 된다는 점에서, 경상수지비율이 상대적으로 우수한 지표로 판단된다.

두 번째, 지방세 징수노력과 관련하여, 지방자치단체가 수익증가 또는 비용절감을 위해 노력한 결과를 측정할 수 있어야 하며, 여기에 지방세가 포함되어야 한다는 점에서 지방세징수율이 가장 적합한 지표로 판단된다.

결과적으로 본 연구에서는 지방세 감면총량제의 산출지표로 경상수지비율과 지방세 징수율 등 두 가지 지표를 제안한다. 경상수지비율은 재정의 건전성을 대표하는 지표로, 그리고 지방세 징수율은 노력 지표로 선정한다.

- 경상수지비율과 지방세징수율 산식 -

$$\text{○ 경상수지비율(\%)} = (\text{경상비용} / \text{경상수익}) \times 100$$

- 경상비용 : 인건비 + 운영비 + 재정보전금 + 조정교부금 + 교육비특별회계전출금

- 경상수익 : 지방세수익 + 경상세외수익 + 지방교부세 + 재정보전금(조정교부금)

$$\text{○ 지방세징수율(\%)} = (\text{지방세 실제수납액} / \text{지방세 징수결정액}) \times 100$$

3) 효과 비교

신규로 선정된 경상수지비율과 지방세징수율을 현재의 감면총량제 산출지표와 비교하기 위해, 현재의 산출방식을 그대로 적용하여 실험한다. 다시 말해 1차로 재정건전성을 기준으로 상중하 3단계로 구분한 후, 노력도 지표를 활용하여 높은 경우 1단계를 상향조정한다. 다만 현행 지표는 지표값을 기준으로 유형을 구분하였으나, 신규 지표의 경우 지표값에서 차이가 발생하기 때문에 현행 지표값을 그

대로 사용하는데 한계가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 두 개의 지표 모두 Z-score를 산출하고 각각 상중하로 구분한 다음, 현재와 같이 보조기준(지방세징수율)이 상위에 있을 경우 1단계 상향조정한다.

현행 지표의 분석결과는 제1 유형에 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 충북, 충남, 경남, 제주가 포함되고 제2유형에는 강원, 전북, 전남, 경북 등 4개의 자치단체가 분포하고 있다. 반면에 신규 지표의 경우에는 제1유형에 경기, 경남, 전남, 인천, 전북 등 5개 자치단체가 포함되었다. 그리고 2유형에 서울, 제주, 충남, 경북, 강원, 대구, 충북, 부산, 울산 등이 포함되었다. 제3유형의 경우 기존 지표의 산정 결과에는 해당 자치단체가 없으나, 신규 지표에는 광주, 대전 등이 포함된다. 결과적으로 신규 지표로 감면총량제를 산정했을 경우 기존 지표에 비해 도 자치단체에 상대적으로 많은 비율의 감면조례 신설이 가능하고, 광역시는 상대적으로 낮은 비율을 할당받게 된다. 이러한 현상이 나타나게 되는 이유는 경상수지로 판단한 재정건전성의 경우 도 자치단체가 광역시에 비해 상대적으로 우수하며, 지방세 징수노력도 도 자치단체가 전반적으로 상위에 있기 때문으로 풀이된다.

〈표 5-9〉 1단계 분석

경상수지비율 산출		유형별 해당 단체		
자치단체	z-score			
경기	1.54			
경남	1.51			
전남	1.26			
인천	0.61			
전북	0.50			
서울	0.45			
제주	0.31			
충남	0.25			
경북	-0.18			
강원	-0.25			
대구	-0.56			
광주	-0.56			
대전	-0.68			
부산	-0.78			
충북	-1.47			
울산	-1.95			
		상	중	하
		경기, 경남, 전남, 인천, 전북	서울, 제주, 충남, 경북, 강원, 대구	광주, 대전, 부산, 충북, 울산

〈표 5-10〉 2단계 분석

지방세 징수율		유형별 해당 단체		
자치단체	z-score			
충북	1.12			
경북	0.92			
경남	0.88			
전북	0.83			
충남	0.79			
울산	0.66			
경기	0.54			
강원	0.52			
전남	0.50			
대구	-0.08			
부산	-0.24			
제주	-0.70			
서울	-0.92			
대전	-1.24			
광주	-1.49			
인천	-2.09			
		상	중	하
		충북, 경북, 경남, 전북, 충남	울산, 경기, 강원, 전남, 대구, 부산	제주, 서울, 대전, 광주, 인천

〈표 5-11〉 3단계 조정 결과

상(5개 자치단체)	중(9개 자치단체)	하(2개 자치단체)
경기, 경남, 전남, 인천, 전북	서울, 제주, 충남, 경북, 강원, 대구, 충북, 부산, 울산	광주, 대전

〈표 5-12〉 지방세감면조례 총량제도의 모의실험 결과 비교

구분	1유형(상)	2유형(중)	3유형(하)
현행	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 충북, 충남, 경남, 제주	강원, 전북, 전남, 경북	없음
신규	경기, 경남, 전남, 인천, 전북	서울, 제주, 충남, 경북, 강원, 대구, 충북, 부산, 울산	광주, 대전

다. 지방세감면관련규정의 통일성 유지

1) 쟁점

과거 지방세법은 1949년 12월 22일 법률 제84호로 처음 제정되었다. 지방세법이 분법화 되기 이전에는 많은 조항이 국세관련 규정을 준용하는 형태로 유지되었으며, 기본원리, 과세요건, 부과징수 절차, 처벌요건 등이 모두 지방세법이라는 하나의 법률로 규정되어 있었다. 이러한 이유로 하나의 조문을 개정하려 해도 다른 조문과 함께 개정해야 하는 낭비적인 요인이 있었다. 지방세법은 처음 제정된 후 수십 번의 부분개정을 겪다가 2010년 3월 31일 과거의 지방세법을 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법 등 3개의 법률로 분법화 되었다. 이로써 국세의 국세기본법, 소득세법 등 개별법령, 조세특례제한법과 유사한 체계를 갖추게 되었다. 이 과정에서 과거 과도하게 국세규정을 준용하던 문제가 상당부분 개선되었다. 이 중 지방세특례제한법은 국세에 관한 특례를 규정하고 있는 조세특례제한법에 대칭되는 법률로 지방세특례제한 내용을 중심으로 구성되어 있다.

문제는 지방세특례제한법이 제정되었음에도 불구하고 아직 지방세 특례 가운데 일부가 조세특례제한법에 규정되어 있다는 점이다. 그러므로 지방세 비과세 · 감면 규정의 통일성 유지를 위한 핵심 타겟은 조세특례제한법, 지방세특례제한법 간의 관계이다. 다시 말해 지방세 비과세 · 감면규정은 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 감면조례 등으로 구분되어 있다¹³⁾. 이 중 감면조례는 지방자치단체의 몫이라는 점에서 당연히 존재해야 하는 규정이기 때문에 이를 법규의 분산이라고 할 수 없다. 따라서 지방세 비과세 · 감면과 관련하여 통일성 유지가 필요한 법률은 지방세특례제한법과 조세특례제한법으로 한정된다.

지방세특례제한법과 조세특례제한법 간의 관계개선이 요구되는 이유는 지방세 감면정책의 통일성 유지, 납세자의 편의, 지방재정 정책의 효율적 추진 등이다.

먼저, 지방세 감면정책의 통일성 유지 측면에서, 안전행정부에서는 지방세 감면

13) 실질적으로 지방세 비과세 · 감면에 대한 규정은 지방자치법, 지방재정법, 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 감면조례에 나타나 있다. 그러나 이러한 법령 중 지방자치법과 지방재정법은 근거를 중심으로, 그리고 지방세법은 비과세만을 규정하고 있기 때문에 법률이 중복 · 분리되어 있는 것으로 보기에 어렵다. 따라서 여기에서는 지방세 감면에 대한 부분만을 대상으로 한다.

재원 증기운용계획을 지방재정법에 규정하고 증기계획에 따라 지방세 감면의 축소를 추진 중에 있다. 이 경우 감면정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 의사결정을 위한 컨트롤 타워가 필수적인 요건이라고 할 수 있다. 그러나 주무부처가 안전행정부와 기획재정부로 구분되어 통일적인 지방세 감면정책을 추진하는데 장애요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 납세자의 편의와 관련하여, 지방세 감면이 지방세특례제한법과 조세특례제한법으로 분리되어 규정되어 있기 때문에 납세자는 조세특례를 받기 위하여 두 개의 법률을 모두 확인해야 하는 어려움이 있다. 최근 지방세 징수율 제고를 위해 안전행정부 및 각 지방자치단체에서는 납세편의를 위한 다양한 정책을 고안하고 있다. 이러한 현실과의 관계에서 지방세 특례에 대한 법규의 분리 규정은 납세편의를 저해하는 요소로 작용하고 있다.

셋째, 지방재정 정책의 효율적 추진과 관련하여, 지방세 비과세 · 감면은 지방재정과 연계되어 추진 여부를 결정하여야 한다. 특히 신규 지방세 감면의 경우 지방재정의 여건이나 관계부처의 재원보조 가능성 등을 고려하여 결정할 필요가 있다. 그러나 지방세 감면관련법의 관리주체가 분리되어 있을 경우 지방재정과 연계한 총괄조정이 곤란하게 된다.

이러한 인식을 기초로, 현행 조세특례제한법에 규정된 지방세 감면과 관련된 규정을 살펴보면, 취득세, 재산세, 등록면허세, 주민세, 자동차세, 담배소비세, 지역자원시설세, 지방교육세, 지방소득세 등 대부분의 지방세와 관련하여 감면규정을 설치하고 있다. 대부분의 지방세목과 관련하여 지방세 감면규정을 구비하고 있다는 점에서 동법이 지방세특례제한법인지 조세특례제한법인지 차별성을 발견하기 어렵다.

양 법규의 분리와 관련하여, 현행 조세특례제한법은 일반적으로 국세감면과 패키지로 규정되어 있기 때문에 지방세만 분리하는 것은 곤란하다는 인식을 갖을 수 있다. 그러나 동법 제121조의16은 ‘제주국제자유도시개발센터에 대한 지방세 감면’으로 지방세만을 규정하고 있는 사례가 있으며¹⁴⁾, 또 동일대상에 대하여 국세 및 지방세 비과세 · 감면이 부여되고 있지만, 국세는 국세특례제한법 그리고 지방세는 지방세특례제한법으로 분리하여 규정하고 있는 경우도 발견된다¹⁵⁾.

14) 조세특례제한법 제121조의16은 제주국제자유도시개발센터에 대하여 취득세, 재산세, 지역자원시설세, 주민세 재산분, 지방소득세 종업원분, 등록면허세 등 지방세만을 대상으로 규정하고 있다.

〈표 5-13〉 조세특례제한법 상의 취득세 감면규정

조항	감면대상	감면율
제120조	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산법에 따라 현물출자한 재산 • 중소기업 간의 통합에 의하여 설립되거나 존속하는 법인이 양수하는 해당 사업용 재산 • 특별법에 따라 설립된 법인이 그 특별법의 개정 또는 폐지로 인하여 상법 상의 회사로 조직 변경됨에 따라 취득하는 사업용 재산 • 한국자산관리공사가 취득하는 재산 • 법인세법 제47조의 2에 따른 현물출자에 따라 취득하는 재산 • 법인세법 제46조의 2 요건을 갖춘 분할로 인하여 취득하는 재산 • 법인세법 제50조에 따른 자산교환에 따라 취득하는 재산 • 한국자산관리공사, 예금보험공사 또는 정리금융기관이 적기시정조치 또는 계약이전결정을 받은 부실금융기관으로부터 양수한 재산 • 유동화전문회사가 자산유동화계획에 따라 자산보유자 또는 다른 유동화전문회사로부터 취득하는 부동산 • 한국주택금융공사가 채권유동화계획에 따라 금융회사 등으로부터 저당권의 실행에 따라 취득한 주택 • 예금보험공사 또는 정리금융기관이 취득하는 재산 • 농업협동조합자산관리회사가 취득하는 재산 • 농업협동조합법에 따른 조합, 상호금융예금자보호기금 및 농업협동조합자산관리회사가 적기시정조치 또는 계약이전결정을 받은 부실농협조합으로부터 양수한 재산 • 농업협동조합의 구조개선에 관한 법률에 따른 상호금융예금자보호기금이 취득하는 재산 • 수산업협동조합에 따른 조합 및 수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률에 따른 상호금융예금자보호기금이 적기시정조치 또는 계약이전결정을 받은 부실수협조합으로부터 양수한 재산 • 수산업협동조합의 구조개선에 관한 법률에 따른 상호금융예금자보호기금이 취득하는 재산 · 한국자산관리공사가 합병 · 전환 · 정리 등 구조조정 또는 재무구조개선을 도모하는 법인과 그 계열기업으로부터 취득하는 재산 • 창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 해당 사업을 하기 위하여 창업일부터 4년 이내에 취득하는 사업용 재산 	면제
	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산투자회사법에 따른 부동산투자회사가 취득하는 부동산 • 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에 따른 부동산집합투자기구의 집합투자재산으로 취득하는 부동산 • 프로젝트금융투자회사가 취득하는 부동산 	30%
제121조의 2	외국인 투자	100% - 50%
제121조의 9	<ul style="list-style-type: none"> • 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제217조에 따라 지정되는 제주투자진흥지구에 2015년 12월 31일까지 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업 • 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 제주특별자치도에 지정되는 자유무역지역에 2015년 12월 31일까지 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업 	

15) 이러한 사례로는 외국인의 재산에 대한 지방세 감면이 있다.

조항	감면대상	감면율
제121조의 9	• 제주투자진흥지구의 개발사업시행자가 제주투자진흥지구를 개발하기 위하여 기획, 금융, 설계, 건축, 마케팅, 임대, 분양 등을 일괄적으로 수행하는 개발사업	
제121조의 15	• 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조제1항에 따른 선박등록특구를 선적항으로 하는 선박 • 대통령령으로 정하는 외국선박	20%
제121조의 16	• 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제261조에 따라 설립된 제주국제자유도시개발센터가 취득하는 부동산	면제
제121조의 17	• 기업도시개발구역 등의 창업기업	
제121조의 20	• 아시아문화중심도시 투자진흥지구 입주기업 등	조례에 위임
제121조의 21	• 금융중심지 창업기업 등	조례에 위임
제140조	• 해저광물의 탐사 및 채취사업을 위하여 이용되는 재산이나 필요한 재산	100%~20%

〈표 5-14〉 조세특례제한법 상의 재산세 감면규정

조항	감면대상	감면율
제121조	2014년 12월 31일까지 창업하는 창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 해당 사업에 직접 사용하는 사업용 재산	50%
제121조의 2	외국인 투자	100%~50%
제121조의 9	• 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제217조에 따라 지정되는 제주투자진흥지구에 2015년 12월 31일까지 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업 • 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 제주특별자치도에 지정되는 자유무역지역에 2015년 12월 31일까지 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업 • 제주투자진흥지구의 개발사업시행자가 제주투자진흥지구를 개발하기 위하여 기획, 금융, 설계, 건축, 마케팅, 임대, 분양 등을 일괄적으로 수행하는 개발사업	
제121조의 15	선박등록특구를 선적항으로 하여 국제선박으로 등록되어 있는 선박	면제
제121조의 16	• 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제261조에 따라 설립된 제주국제자유도시개발센터가 2015년 12월 31일 이전에 도래하는 과세 기준일 현재 그 사업에 사용하는 부동산	면제
제121조의 17	• 기업도시개발구역 등의 창업기업	
제121조의 20	• 아시아문화중심도시 투자진흥지구 입주기업 등	조례에 위임
제121조의 21	• 금융중심지 창업기업 등	조례에 위임
제140조	• 해저광물의 탐사 및 채취사업을 위하여 이용되는 재산이나 필요한 재산	면제

〈표 5-15〉 조세특례제한법 상의 기타 지방세 감면규정

세목	조항	감면대상	감면율
등록 면허세	제119조	<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산법에 따른 현물출자의 등기 • 특별법에 따라 설립된 법인이 상법상의 회사로 조직 변경됨에 따른 법인 설립 등기 • 유동화전문회사의 저장권의 이전에 관한 등기 및 경매신청, 가압류, 가처분에 관한 등기 또는 가등기 • 예금보험공사의 출자에 관한 등기 • 한국주택금융공사의 저장권의 이전에 관한 등기 및 경매신청, 가압류, 가처분에 관한 등기 또는 가등기 • 금융지주회사의 출자에 관한 등기 • 창업중소기업의 법인설립 등기 후 4년 이내에 자본 또는 출자액을 증가하는 경우 및 주소 또는 대표이사의 주소 변경으로 인한 등기 • 벤처기업으로 확인받은 중소기업이 그 확인을 받은 날부터 1년 이내에 하는 법인설립 등기 • 투자회사, 선박투자회사, 기업구조조정투자회사, 부동산투자회사 프로젝트금융투자회사, 사모투자전문회사 및 투자목적회사, 문화산업전문회사의 설립등기 	면제 (50%)
	제121조의 16	<ul style="list-style-type: none"> • 제주국제자유도시개발센터의 법인등기 	면제
주민세	제121조의 16	• 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제261조에 따라 설립된 제주국제자유도시개발센터의 재산	면제
	제140조	• 해저광물의 탐사 및 채취사업과 관련하여 부과되는 주민세	면제
자동차세	제140조	• 해저광물의 탐사 및 채취사업을 위하여 이용되는 재산이나 필요한 재산	면제
담배 소비세	제121조의 13	제주도여행객이 면세점에서 구입하는 담배	면제
지역 자원 시설세	제121조의 15	선박등록특구를 선적항으로 하여 국제선박으로 등록되어 있는 선박	면제
	제121조의 16	• 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제261조에 따라 설립된 제주국제자유도시개발센터가 2015년 12월 31일 이전에 도래하는 과세기준일 현재 그 사업에 사용하는 부동산	면제
지방 교육세	제121조의 15	<ul style="list-style-type: none"> • 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조제1항에 따른 선박등록특구를 선적항으로 하는 선박 • 대통령령으로 정하는 외국선박 	면제
지방 소득세	제121조의 16	• 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제261조에 따라 설립된 제주국제자유도시개발센터의 재산	면제
	제14조	• 해저광물의 탐사 및 채취사업과 관련하여 부과되는 지방소득세	면제

2) 대안

지방세특례제한법과 조세특례제한법에 규정되어 있는 지방세 감면에 대한 조항을 정리할 경우, 먼저 어느 법률을 중심으로 정리할 것인지 그리고 어떤 수준에서 어떻게 정리할 것인지를 고민할 필요가 있다.

먼저 중심법규는, 지방세특례제한법이 제정된 이상 지방세 특례는 지방세특례제한법으로 통합하는 것이 필요하다. 그 이유는 지방세와 관련해서는 지방세특례제한법이 특성화되어 있으며, 지방세 감면관련 주무부처가 안행부라는 점 등에 비추어 조세특례제한법에 있는 지방세 감면 내용을 지방세특례제한법으로 이관하는 것이 바람직하기 때문이다. 그러므로 ‘법률에 의하여’에 지방세 감면등과 관련한 개별적인 요건을 규정하는 것은 지방세특례제한법의 몫으로 정리하는 것이 적절하다(이동식 외, 2011 : 43).

둘째, 어떤 수준에서 정리할지와 관련하여, 원칙적으로 지방세에 대한 감면은 지방세특례제한법으로 전체를 이관해야 한다. 지방세 감면과 관련한 규정이 조세특례제한법에 남아 있을 경우, 법규가 분리되어 나타나는 문제점이 계속될 수 있다. 그러므로 양 법규의 관계를 정리하는 차제에 이러한 문제의 발생 여지가 남지 않도록 할 필요가 있다.

셋째, 정리방식과 관련하여, 현행 지방세특례제한법의 절에 규정된 감면은 농업업을 위한 지원(제1절), 사회복지를 위한 지원(제2절), 교육 및 과학기술 등에 대한 지원(제3절), 문화 및 관광 등에 대한 지원(제4절), 중소기업 등에 대한 지원(제5절), 수송 및 교통에 대한 지원(제6절), 국토 및 지역개발에 대한 지원(제7절), 공공행정 등에 대한 지원(제8절) 등으로 구성되어 있다. 그러므로 조세특례제한법의 감면규정을 지방세특례제한법의 해당되는 각 절에 추가하는 방식으로 삽입하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 일부 조세특례제한법의 규정 중에는 지방세 감면을 하면서 주무장관 또는 지방자치단체의 장과 협의가 불필요하다는 내용이 포함되어 있다. 다시말해 동법 제121조의4에서는 ‘외국인투자기업이 증자하는 경우 일정기준에 해당하는 조세감면신청에 대해서는 주무부장관 또는 지방자치단체의 장과의 협의를 생

략할 수 있다'고 규정하고 있다. 이는 지방세의 주무부서인 안전행정부 그리고 지방세 감면으로부터 직접 영향을 받게 되는 지방자치단체의 의사와 무관하게 기획재정부만의 의사결정으로 지방세 감면을 추진할 수 있다는 규정으로 인식된다. 지방재정도 일정부분 국가재정과 연계하여 작동할 필요가 있음을 이해한다고 하더라도 법 조항이 이러한 내용을 포함하는 것은 바람직하지 않다. 이 역시 조세특례제한법의 개정과 함께 개정될 필요가 있다.

〈표 5-16〉 지방세특례제한법에 삽입 방식(예)

지방세특례제한법의 절	해당 감면 규정
제1절 : 농어업을 위한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 농업협동조합자산관리회사가 취득하는 재산 • 농업협동조합자산관리회사가 취득하는 재산
제2절 : 사회복지를 위한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 해당없음
제3절 : 교육 및 과학기술 등에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 해당없음
제4절 : 문화 및 관광 등에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 아시아문화중심도시 투자진흥지구 입주기업 등
제5절 : 중소기업 등에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 창업중소기업 및 창업벤처중소기업이 해당 사업에 직접 사용하는 사업용 재산
제6절 : 수송 및 교통에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 박등록특구를 선적항으로 하여 국제선박으로 등록되어 있는 선박
제8절 : 국토 및 지역개발에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 제주투자진흥지구 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업 • 제주특별자치도에 지정되는 자유무역지역에 입주하는 기업이 해당 구역의 사업장에서 하는 사업 • 제주투자진흥지구의 개발사업시행자가 제주투자진흥지구를 개발하기 위하여 기획, 금융, 설계, 건축, 마케팅, 임대, 분양 등을 일괄적으로 수행하는 개발사업
제9절 : 공공행정 등에 대한 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 해당없음

라. 기타 미시적인 개선과제

1) 지방세감면중기운용계획의 문제

가) 쟁점

현행 지방재정법 및 동법시행령에서는 2015년까지는 100분의 15, 2016년은 2015년의 지방세 비과세 · 감면율에 1천분의 5를 더한 비율, 2017년에는 2015년과 2016년의 지방세 비과세 · 감면을 평균에 1천분의 5를 더한 비율 그리고 2018년 이후에는 해당 연도의 직전 3년간 지방세 비과세 · 감면을 평균에 1천분의 5를 더한 비율로 감면을 감축하도록 규정하고 있다(지방재정법 제28조의2, 동 시행령 제35조의 3).

동 규정은 지방세감면중기운용계획이 법정계획으로 규정되지 않은 상황에서 지방세 비과세 · 감면에 대한 중기목표를 설정하고 이를 달성하고자 하는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다. 지방재정법에 동 조항을 규정한 것은 지방세감면 목표를 달성하겠다는 의지를 표명한 것으로 한편에서는 긍정적으로 볼수 있으나 다른 측면에서는 다음과 같은 문제가 발견된다.

첫째, 중기계획은 일정시점이 지나면 다시 수립해야 하나 본 내용은 일회성에 그치고 있어 지속성 및 탄력성이 제한되어 있다. 실제 2011년부터 기존 감면 중 일몰예정인 감면과 신규감면 건의를 각 중앙부처로부터 일괄취합하여 심사(통합 심사)하고, 그중 50%를 감면조례에 할당하고자 계획한 바 있으나 2011년의 감면조례에 의한 감면은 더욱 감소하고 있다.

둘째, 일부 감면액이 지방세 비과세 · 감면비율 산정에서 제외되어 있다. 제외대상이 되는 감면은 다음과 같다. ① 유상거래를 원인으로 2013년 1월 1일부터 2013년 6월 30일까지 취득 당시의 가액이 9억 원 이하인 주택을 취득한 경우 취득세의 75%, ② 9억 원 초과 12억 원 이하의 주택을 취득한 경우 취득세의 50%, ③ 12억 원 이하의 주택을 취득한 경우 취득세의 50%, ④ 12억 원 초과 주택을 취득하는 경우 취득세의 25%, ⑤ 2013년 7월 1일부터 2013년 12월 31일까지 취득 당시의 가액이 9억 원 이하인 주택을 취득한 경우 50%, ⑥ 그리고 감면액을 산정할 때에도

2010년 감면 결산액인 3조4천775억 원 초과분으로 한정하도록 하고 있다(이상 지방재정법 시행령 제35조의 3, 「지방세특례제한법」 제40조의2). 이외에도 농업협동조합 사업구조 개편 지원을 위한 감면 등 국가 정책적으로 지원이 불가피하여 일시적으로 발생하는 다음과 같은 비과세·감면액에 대해서도 제외하고 있다. ① 중앙회에서 분리하여 설립되는 농협경제지주회사, 농협금융지주회사, 농협은행, 농협생명보험 및 농협손해보험이 그 분리로 인하여 취득하는 재산과 해당 법인의 설립등기, ② 중앙회에서 분리하여 설립되는 농협경제지주회사 및 농협금융지주회사가 주식의 포괄적 교환 또는 주식의 포괄적 이전을 하는 경우 그 자본증가에 관한 등기, ③ 농업협동조합법 일부개정법률 부칙 제3조에 따라 자본지원이 이루어지는 경우 그 자본증가에 관한 등기, ④ 농협경제지주회사가 중앙회로부터 경제사업을 이관받아 자본이 증가하는 경우 그 자본증가에 관한 등기(이상 지방재정법 시행령 제35조의 3, 「지방세특례제한법」 제57조의3).

이러한 감면대상이 비과세·감면율을 산정하는 데 제외되는 이유는 국가 정책적으로 지원이 불가피하여 일시적으로 발생하는 비과세·감면액이기 때문이다(지방재정법 시행령 제35조의 3). 그러나 법정감면은 대부분이 국가의 정책목적에 의하여 추진되고 있으며 또 이들은 국가가 정책적으로 지원하기 위하여 마련된 대상이다. 따라서 이들 감면대상만을 별도로 구분하는 실익이 무엇인지 불분명하다. 비과세·감면은 “정상적인 조세체계로 부터의 예외”로 정의되는데 이들 대상은 “정상적인 조세체계로 부터의 예외의 예외”로 2중적인 예외에 해당한다.

뿐만 아니라 감면액을 산정할 때에도 2010년 감면 결산액인 3조 4천 775억원 초과분으로 한정하도록 하고 있다(지방재정법 시행령 제35조의 3). 동 결산액의 초과분으로 한정하고 있는 것은 이에 대한 보상이 국가로부터 이행되었기 때문으로 풀이된다. 이러한 의미라면 2010년 결산액까지는 비과세·감면이 아니라는 것으로 해석될 수 있다. 이는 비과세·감면과 국가의 재원보조를 동일한 잣대에서 인식하고 있는 것으로 양자가 분명한 차별성을 갖고 있다는 점을 간과하고 있는 것으로 판단된다.

나) 대안

지방세감면 중기계획과 관련하여 제기되는 쟁점은 융통성 및 탄력성이 미흡, 비과세·감면액 산정상의 허점 등으로 대별된다. 이 중 융통성 및 탄력성의 미흡 측면은, 연도별 지방세감면 축소 목표를 법률에 명확히 규정하고 있다는 문제로부터 출발한다. 이는 지방세 비과세·감면은 환경에 따라 확대할 수도 또 축소할 수도 있음에도 불구하고 현재와 같이 감면 목표를 사전에 설정하는 것이 옳은지 그리고 연도별 축소지향으로 목표를 설정하는 것이 바람직한지 등에 대하여 판단이 필요한 부분이다. 사전에 축소 목표율을 설정하고 이를 달성하기 위하여 노력한다는 것은 적어도 그동안에는 축소지향으로 정책을 추진하겠다는 의미로, 환경의 변화에 대한 고려가 미흡하다는 점과 또 현재의 비과세·감면이 문제가 많음을 스스로 시인하는 결과를 초래하는 것으로 볼 수 있다.

이에 대한 대안은 법에는 지방세감면중기계획의 근거조항만을 규정하고 세부 내용에 대해서는 별도의 규정을 마련하여 매년 환경의 변화에 따라 연동화할 수 있는 여지를 남겨두는 것이 필요하다. 이와 관련하여 현행 지방재정법에는 중기지방재정계획과 관련하여 ‘지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 안전행정부장관에게 제출하여야 한다’(지방재정법 제33조)고 규정하고 있는 내용을 벤치마킹할 필요가 있다.

그리고 지방세감면중기계획은 안전행정부만이 수립할 것이 아니라 지방자치단체로 수립할 수 있도록 제도하는 것이 필요한 바, 별도의 중기계획을 수립하기 보다는 중기지방재정계획에 포함하여 수립할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 별도의 중기계획을 수립할 경우 업무부담이 클 뿐만 아니라 감면은 재정과의 연계, 환경에 대한 고려 등이 필요하다는 점에서 중기재정계획의 한 부분으로 포함하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 이 경우 법정감면에 대해서는 안전행정부에서 매년 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 기초로 종합적인 중기지방재정계획을 수립하도록 하고 있는 바(지방재정법 제33조), 종합적인 중기지방재정계획에 포함하도록 한다. 이렇게 할 경우 현재 법정계획이 아닌 지방세감면중기계획의

문제도 법정계획으로 전환되면서 해결될 수 있다.

둘째, 지방세감면중기계획의 비과세·감면액 산정에 일부 대상이 제외되어 있는 점과 관련하여, 국가정책목적에 의해 불가피하게 감면하는 경우 이를 감면을 산정에서 제외하고 있는데, 대표적인 것이 국가정책적 목적에 의한 취득세 인하로 볼 수 있다. 취득세 인하의 원인이 부동산 경기부양이라는 특정 정책목적에 의하여 추진되었으며, 정책목적에 의해 과거의 정상적 세율체계를 인하하였다는 점에서 이는 감면에 해당한다. 따라서 2011년 취득세 인하로 인한 세수감소분 1,747,624백만 원을 지방세정연감에서는 “기타”로 분류하고 있는데 이를 감면으로 재조정하고, 지방세감면중기운용계획에도 포함하는 것이 바람직하다.

2) 법정감면 억제방안

가) 쟁점

전체 비과세·감면 중 법정감면이 95% 차지하고 있으며 이는 지방자치단체의 자율성 제약, 재정건전성 악화, 중앙정부의 정책적 목적을 지방자치단체의 재정부담으로 추진하는 결과 등을 초래하고 있다. 이러한 문제에 직면하여 중앙정부의 지방세 감면을 통제하는 제도가 마련되어 있다. 이에선 지방재정부담심의위원회 제도(지방재정법 제27조의 2 제4항), 관계부처의 지방세 감면 요구 시 지방재정보전대책 제출 의무화 제도(지방재정법 제28조의 2), 중기계획상 지방세 감면목표 달성 노력 규정(지방재정법 제28조의2) 등이 있다. 이 중 지방재정부담심의위원회 제도는 지방재정부담심의위원회에서 지방세 비과세·감면관련 사항을 심의하도록 규정하고 있으며, 지방세특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계법령의 제정·개정에 관한 사항 중 안전행정부 장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항은 동 위원회에서 심의하도록 하고 있다. 재정보전대책 의무화제도는 각 중앙행정기관의 장이 새로운 지방세 감면을 요청할 때에는 감면건의서를 안행부장관에게 제출토록 하고 있다. 이때 중앙행정기관의 장은 기존 지방세 감면의 축소, 국고보조사업의 국고부담비율 상향 조정, 지방자치단체에

예산지원 등을 같이 제출토록 하고 있다. 이외에도 지방세 비과세 · 감면과 관련된 국가의 역할에는 안행부장관으로 하여금 대통령령으로 정한 해당연도의 지방세 비과세 · 감면율이 일정 기준 이하가 되도록 노력할 것을 규정하고 있다.

이러한 제도는 지방세특례제한법에 감면액의 적절한 통제를 위한 명확한 근거를 마련하는 한편 신규 법정감면 도입 시 축소되는 재원에 해당하는 수준의 재원 보전 마련을 위해 도입된 제도라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 2011년을 기준으로 법정감면의 현황을 살펴보면, 지방세 징수액은 전년대비 6.4% 증가한데 반해 비과세 · 감면은 33.1%가 증가해 지방세의 증가율에 비해 비과세 · 감면의 증가율이 훨씬 크게 나타나고 있다. 비과세 · 감면율의 증가원인을 살펴보기 위해 감면조례와 지방세특례제한법의 감면액 증감율 및 전체에서 차지하는 비중을 보면, 감면액에서는 감면조례가 전년대비 60.7%로 감소한데 반해 지방세특례제한법은 156.6%로 증가하였다. 결과적으로 지방세 비과세 · 감면이 증가한 것은 법정감면인 지방세특례제한법으로 인한 감면액의 증가가 주된 원인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 양 범구간의 감면액 비중으로도 확인할 수 있는데, 감면조례의 비중은 2010년 10.2%에서 2011년 5.3%로 감소한 반면 지방세특례제한법상의 감면은 40.2%에서 53.8%로 증가하였다.

이러한 현황으로 확인할 수 있는 것은 법정감면을 통제하기 위한 다양한 제도가 구비되어 있음에도 불구하고 적어도 2011년은 통제장치가 효율적으로 작용하지 않았다는 사실이다. 결과적으로 법정감면을 효율적으로 통제할 수 있는 제도개선이 필요하다.

〈표 5-17〉 전년대비 비과세 · 감면액 비교

(단위 : %)

지방세 징수액과 비과세 · 감면 증감율		감면조례와 지방세특례 제한법의 증가율		감면조례와 지방세특례 제한법 감면액의 비중	
지방세	6.4	감면조례	60.7	감면조례	10.2→5.3
비과세 · 감면	33.1	지방세특례	156.6	지방세특례	40.2→53.8

나) 대안

법정감면을 효율적으로 통제하기 위하여 다양한 제도가 구비되어 있음에도 불구하고 효과적으로 작동하지 않는 원인은 다양하게 나타날 수 있지만 여기서는 타당성 조사의 미실시, 지방의 의견수렴 절차의 미흡 등 두 가지를 제안한다¹⁶⁾.

첫째, 타당성 조사와 관련하여, 지방자치단체에서 10억 원 이상의 감면조례를 신설하거나 연장할 때 타당성 조사를 실시하고 그 결과를 심의 시에 반영토록 하고 있다. 그러나 전국적·획일적 영향을 미치고, 전국적으로 볼 때 대부분이 10억 원 이상의 감면효과를 갖고 있는 법정감면에 대하여 타당성 조사를 실시하고 있지 않은 것은 모순으로 인식된다. 이러한 사고의 기저에는 지방에 대한 불신임과 함께 중앙의 정책결정은 지방이 무조건 순응해야 한다는 인식이 자리잡고 있는 것으로 판단된다. 재정분권이 트렌드로 자리매김하고 있는 최근의 지방행정 환경에 비추어, 법정감면의 연장 및 신설 시에도 감면조례와 동일하게 타당성 조사를 실시하도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 지방의 의견수렴 절차와 관련하여, 안전행정부에서는 2011년 법정감면에 대하여 통합심사과정을 마련하고 1년에 1-2회의 법정감면을 심사하고 있다. 그 과정은 1차 각 부처에서 연장 및 신규감면의 건의서 작성, 2차 자체심사위원회 심의, 3차 전문가 및 부처의견수렴, 4차 종합심사 등을 통해 결정된다. 이 과정에서 지방자치단체의 의견이 수렴되는 절차는 제2차 자체심사위원회 개최 시로 한정되어 있다. 그러나 이과정은 이미 각 부처에서 건의서를 작성한 이후이며, 참석자도 지방의 대표성을 갖고 있다고 보기 힘들다는 문제가 있다.

이러한 문제의 해결을 위해, 지방의 의견이 반영되는 시점을 각 부처가 건의서를 작성하는 단계로 앞당길 필요가 있다. 이를 통해 각 부처에서 의견을 제시하는 과정에서부터 지방자치단체의 의사가 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 또 각 부처에서 지방의 의견을 반영하고자 할 때에는 4단체장 협의회와 같이 지방자치단체를 대표할 수 있는 기관의 의사가 반영될 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 이러한 지방자치단체가 의견을 제시할 수 있는 통로 마련을 의무화하는 규정이 필요하다.

16) 지방재정부담심의회위원회제도 등 현재의 제도 개선은 본 연구의 범위를 초월하므로 별도의 논의를 생각한다.

2. 지방세 감면일몰제의 평가기준 마련

가. 감면일몰제의 효과분석

1) 연구설계

가) 분석목적

일몰제도는 사업의 유효성과 타당성을 재검토하여 계속성 여부를 판단하고 유효성과 타당성이 있는 경우에는 계속적으로 사업을 추진하되 그렇지 않은 경우에는 당해 사업을 폐지하는 제도이다. 현행 지방세특례제한법에서는 감면대상에 대하여 일몰기간을 설정하고 있다. 지방세특례제한법의 비과세 · 감면 일몰제는 무분별한 조세우대를 억제하고 기득권화를 최소화하기 위하여 설정되었다.

비과세 · 감면을 축소와 관련해서는 지방세 감면일몰제가 가장 유용한 활용수단이다. 그 이유는 지방세 감면일몰제는 관련법에 규정되어 있어 현행 법체계 하에서 활용이 가능하기 때문이다. 또 감면일몰제는 개념적 측면에서 원칙상 일몰을 적용하고 예외적으로 감면혜택을 지속하는 제도이기 때문이다. 그리고 법에 규정되어 있다는 점에서 일몰기간에 대한 합의가 이루어졌고 또 사전에 인지되었다고 간주할 수 있기 때문이다.

일몰제는 감면신설 시 미리 일몰을 설정하여 일몰도래 시점에서 종료하는 것을 원칙으로 하되, 예외적으로 지속 지원할 필요성이 있을 때에만 연장하는 제도이다(이보환, 2011 : 6). 결과적으로 일몰이 도래하는 시기에서는 감면대상에 대하여 원칙적으로 감면혜택을 종료하게 된다는 점에서 전체 지방세 감면액이 축소하게 된다.

최근 신정부에서도 지방재정의 확충을 위해 지방세 비과세 · 감면을 축소하고자 하고 있으며 그 핵심수단으로 일몰제를 활용하고자 하고 있다. 실제로 안전행정부에서는 2011년과 2012년은 일몰도래 감면 중 50%를 축소하고 2013년부터 2015년까지 해당연도 일몰도래 감면액의 10%를 정비하는 계획을 수립한 바 있다.

그러므로 실제 일몰이 도래하는 시점에서 감면액이 축소하였는지를 분석하여 일몰제가 효과적으로 작동하고 있는지를 분석할 필요가 있다. 이를 통해 향후 비

과세 · 감면의 축소를 위해 일몰제를 적용할 때, 보다 효과적인 수단을 탐색할 필요가 있다.

나) 분석대상 및 기준

지방세 감면의 일몰제에 대한 성과 분석은 일몰제를 적용하여 어느 정도의 지방세 감면액이 증가 또는 축소되었는지를 기준으로 분석할 수 있다.

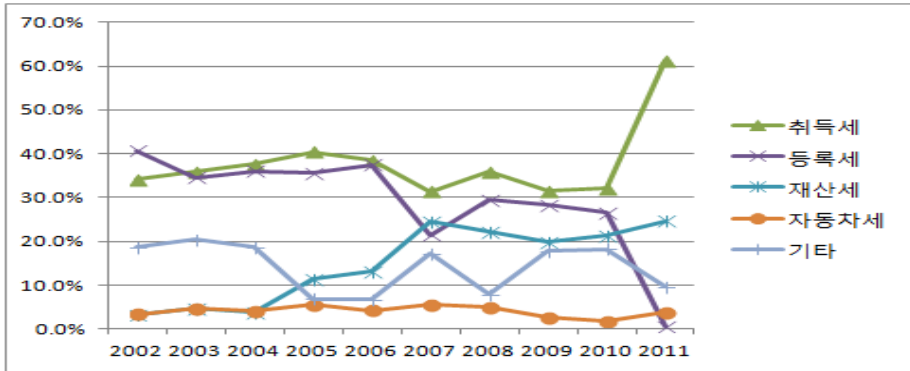
우리나라 지방세의 일몰제는 현행 지방세특례제한법에 규정된 대상에 대하여 3년 단위로 설정되어 있다¹⁷⁾. 그리고 일몰제의 실제 적용은 1986년을 시작으로, '91년, '94년, '97년, '00년, '03년, '06년, '09년에 이루어졌다. 그러므로 일몰제의 효과분석을 위한 연도간 변화는 실제 일몰제가 적용된 시점의 전후를 비교하여 파악할 수 있다.

세목별 분석대상은 취득세와 재산세를 대상으로 한다. 2011년 지방세 비과세 · 감면액을 세목별로 살펴보면, 전체의 61.4%인 10,637,090백만원이 취득세로부터 발생하였으며, 그 다음은 재산세로 24.7% 이다. 특히 2002년부터 2011년까지 10년 동안 변화된 상황을 살펴보면, 동일기간 동안 전체 비과세 · 감면액은 534.6%가 증가한 반면, 취득세는 963.7% 그리고 재산세는 4,095.5%가 증가하였다. 결과적으로 지방세 비과세 · 감면의 대부분은 취득세, 재산세에 의하여 발생하고 있다. 취득세는 시 · 도세이며 재산세는 시 · 군 · 구세라는 점에서, 광역 및 기초의 대표적인 비과세 · 감면대상 세목은 취득세와 재산세라고 할 수 있다. 이러한 이유에서 세목별 분석대상은 취득세와 재산세를 대상으로 한다.

결과적으로 지방세 비과세 · 감면에 대한 일몰제의 효과분석은 다음과 같은 대상과 기준에 의하여 분석한다. 첫째, 분석기간은 일몰제가 적용된 '91년, '94년, '97년, '00년, '03년, '06년, '09으로 한다. 둘째, 분석대상은 전체 비과세 · 감면과, 취득세, 재산세의 비과세 · 감면을 대상으로 한다. 셋째, 판단기준은 각 일몰제가 적용된 기간의 전후에 나타난 비과세 · 감면액의 변화액을 기준으로 한다.

17) 지방세특례제한법이 신설되기 전에는 지방세법 제5장에 규정되어 있었다.

〈그림 5-2〉 세목별 지방세 비교세 · 감면액 비중의 변화



다) 분석방법

지방세 일몰제의 성과분석을 분석하기 위하여 비모수 통계의 Wilcoxon Signed Rank Test(이하 Wilcoxon Test로 지칭)를 사용한다. 그 이유는 현재 지방세 감면과 관련된 통계 데이터는 시·군 등 기초자치단체의 자료가 발표되고 있지 않다. 따라서 시·도의 지방세 감면 데이터를 기초로 분석을 할 수밖에 없는데 Wilcoxon Test는 자료의 정규분포를 요구하지 않으며 표본수에도 구애받지 않으므로 16개 광역자치단체¹⁸⁾들의 지방세 감면 변화를 살펴보는 데 적절한 모형이기 때문이다.

이 방법을 적용하기 위해서는 우선 두 대응되는 사례에 나타나있는 점수간의 차를 구하되 “+”와 “-”로 차의 방향을 명시한다. 그런 다음 차의 방향을 나타내는 +와 - 기호는 무시하고 절대 값의 크기에 따라 작은 쪽부터 1, 2, 3, … 등의 순서로 순위를 배정한다. 그 후 얻어진 순위에 차의 방향을 나타내는 기호를 다시 붙인 다음 “+”의 순위들만의 합을 구하여 이를 T_+ 라고 하고 “-”순위들만의 합을 구한 것을 T_- 라고 정한다. 검증은 Test하고자 하는 두 자료의 변화(차이)여부만을 알고보고자할 경우 사용되는 양측검증(Two-tailed Test)과 두 자료의 변화가 어떤 방향으로 변했는지(예컨대 증가 혹은 감소, 개선 혹은 악화 등)를 알고자하는 단측

18) 광역자치단체의 데이터에는 기초자치단체의 통계가 포함되어 있다.

검증(One-Tailed Test)으로 나누어진다. 양측검증을 할 경우에는 T_+ 와 T_- 중에 그 값이 작은 쪽을 검정통계량 T^* 값으로 정하며, 단측검증을 할 경우에는 대립가설에서 정하는 바에 따라 T_+ 와 T_- 중에 하나를 선택한다.

이와 같은 과정을 거쳐 구한 T^* 값이 Wilcoxon Test 수표에 나와 있는 표본크기 n 과 유의수준 α 에 의해서 결정되는 T 의 임계치보다 같거나 작으면 귀무가설을 기각하게 된다(이영희, 2009 : 170-171).

2) 분석결과

가) 지방세 감면 전체

울산시가 1997년에도 울산광역시로 승격되었기 때문에, 표본의 크기는 1996년까지 16개 그리고 그 이후 17개가 된다. 따라서 Wilcoxon Test에 의한 T 의 임계치는 95%의 신뢰구간에서 30과 35가 된다.

이를 분석결과와 비교해 보면, 1996년과 1997년, 1997년과 1998년, 1999년과 2000년, 2000년과 2001년, 2004년과 2005년, 2005년과 2006년, 2008년과 2009년 등 7개 연도간 변화에서 귀무가설을 기각할 수 있다. 이 중 일몰제가 적용된 연도인 1994년, 1997년, 2000년, 2003년, 2006년, 2009년과 비교해 볼 때, 1997년, 2000년, 2006년 등 3개년에서 전년대비 유의미한 변화가 있었던 것으로 분석되었다.

그러나 상기의 3개년 동안 전년대비 감면액의 증감액을 살펴보면, 2007년에는 289,005백만 원이 감소되었으나, 나머지 2000년과 2006년에는 각각 136,856백만원, 3,304,340백만 원의 증가가 이루어졌다. 결과적으로 지방세법과 지방세특례제한법상의 전체 감면에 대한 일몰제 적용으로 인해 지방세감면이 축소된 것은 2007년 한해에 불과한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-18〉 지방세법(지방세특례제한법) 감면액 전체의 일몰제 적용 성과분석 결과

연도	일몰제 적용연도	N(-/+)	T*	Z	근사유의확률	전년대비 증감액 (백만원)
93-94	○	(37/99)	37	-1.603	0.109	
94-95		(56/80)	56	-0.621	0.535	
95-96		(73/63)	63	-0.259	0.796	
96-97	○	(125/11)	11	-2.947	0.003	-289,005
97-98		(29/124)	29	-2.249	0.025	229,845
98-99		(77/76)	76	-0.024	0.981	
99-00	○	(30/123)	30	-2.201	0.028	136,856
00-01		(124/29)	29	-2.249	0.025	-149,934
01-02		(45/108)	45	-1.491	0.136	
02-03	○	(44/109)	44	-1.538	0.124	
03-04		(44/109)	44	-3.148	0.002	
04-05		(10/143)	10	-3.148	0.002	285,417
05-06	○	(0/153)	0	-3.621	0.000	3,304,340
06-07		(64/89)	64	-0.592	0.554	
07-08		(2/151)	2	-3.527	0.000	963,336
08-09	○	(36/117)	36	-1.917	0.055	
09-10		(53/100)	53	-1.112	0.266	
10-11		(00/153)	0	-3.621	0.000	3,369,780

나) 세목별 분석결과

취득세에 대하여 동일 기간동안(1993년에서 2001년까지)의 일몰제 적용 결과를 분석할 경우에도, 표본의 변화요인은 울산광역시 승격 뿐이기 때문에 Wilcoxon Test에 의한 T 의 임계치는 95%의 신뢰구간에서 30과 35가 된다.

이를 분석결과와 비교해 보면, 1996년과 1997년, 1999년과 2000년, 2000년과 2001년, 2005년과 2006년, 2007년과 2008년, 2009년과 2010년 그리고 2010년과 2011년 등 7개 연도간 변화에서 귀무가설을 기각할 수 있다. 이 중 일몰제가 적용된 연도인 1994년, 1997년, 2000년, 2003년, 2006년, 2009년과 비교해 볼 때, 전체

감면액에서 나타나는 것과 동일하게 1997년, 2000년, 2006년 등 3개년에서 전년대비 유의미한 변화가 있었던 것으로 분석되었다.

상기의 3개년 동안 전년대비 감면액의 증감액을 살펴보면, 2007년에는 18,171백만 원이 감소되었으며, 2000년에는 80,062백만 원 그리고 2006년에는 1,595,272백만 원 등이 각각 증가하였다. 결과적으로 지방세법과 지방세특례제한법상의 취득세에 대한 일몰제 적용으로 인해 지방세감면이 축소된 것은 2007년 한해에 불과한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5-19〉 취득세 감면액의 일몰제 적용 성과분석 결과

연도	일몰제 적용연도	N(-/+)	T*	Z	근사유의확률	전년대비 증감액 (백만원)
93-94	○	(43/93)	43	-1.293	0.196	
94-95		(74/62)	62	-0.319	0.196	
95-96		(43/93)	43	-1.293	0.196	
96-97	○	(105/31)	31	-1.913	0.056	-18,171
97-98		(42/111)	42	-1.631	0.102	
98-99		(78/75)	75	-0.071	0.943	
99-00	○	(26/127)	26	-2.391	0.017	80,062
00-01		(120/33)	33	-2.059	0.039	-99,742
01-02		(48/105)	48	-1.349	0.177	
02-03	○	(45/108)	45	-1.491	0.136	
03-04		(47/106)	47	-1.396	0.163	
04-05		(37/116)	37	-1.870	0.062	
05-06	○	(0/153)	0	-3.621	0.000	1,595,272
06-07		(64/89)	64	-0.592	0.554	
07-08		(5/148)	5	-3.385	0.001	549,654
08-09	○	(43/110)	43	-1.586	0.113	
09-10		(0/153)	0	-1.823	0.068	33,586
10-11		(0/153)	0	-3.621	0.000	5,107,579

동일한 기준에 의하여 재산세에 대한 일몰제 적용 효과를 살펴보면, 귀무가설이 기각될 수 있는 해는 1993년과 1994년, 1994년과 1995년, 1996년과 1997년, 1997년과 1998년, 2004년과 2005년, 2005년과 2006년, 2006년과 2007년, 2007년과 2008년, 2008년과 2009년, 2009년과 2010년, 2010년과 2011년 등 11개 기간으로 분석되었다.

이 중 일몰제가 적용된 기간과의 관계에서는 94년, 97년, 06년, 09년 등 4개의 연도에서 의미 있는 차이가 발생하였다. 다만 94년과 97년은 6,169백만 원, 6,058백만 원이 감소되었는데 반해 06년에는 33,499백만 원, 09년에는 32,639백만 원의 재산세 감면액이 증가된 것으로 나타나고 있다. 따라서 지방세법과 지방세특례제한법상의 재산세에 대한 일몰제는 94년과 97년 두 해만이 효과적으로 적용된 것으로 볼 수 있다.

〈표 5-20〉 재산세 감면액의 일몰제 적용 성과분석 결과

연도	일몰제 적용연도	N(-/+)	T*	Z	근사유의확률	전년대비 증감액
93-94	○	(109/27)	27	-2.120	0.034	-6,169
94-95		(112/24)	24	-2.275	0.023	-3,627
95-96		(67/69)	67	-0.052	0.023	
96-97	○	(120/16)	16	-2.689	0.007	-6,058
97-98		(33/120)	33	-2.059	0.039	2,116
98-99		(62/91)	62	-0.686	0.492	
99-00	○	(46/107)	46	-1.444	0.149	
00-01		(68/85)	68	-0.402	0.687	
01-02		(75/78)	75	-0.071	0.943	
02-03	○	(43/110)	43	-1.586	0.113	
03-04		(93/60)	60	-0.781	0.435	
04-05		(0/153)	0	-3.621	0.000	34,705
05-06	○	(3/150)	3	-3.479	0.001	33,499
06-07		(9/144)	9	-3.195	0.001	69,096
07-08		(13/140)	13	-3.006	0.003	31,498
08-09	○	(3/150)	3	-3.479	0.001	32,639
09-10		(0/153)	0	-3.337	0.001	21,109
10-11		(0/153)	0	-3.621	0.000	598,762

다) 분석결과 종합

지방세법과 지방세특례제한법에 규정된 일몰제가 효과가 있었는지를 분석하기 위하여 Wilcoxon Test 방식으로 분석한 결과, 감면전체와 취득세에서는 1997년, 재산세에서는 1994년과 1997년 등으로 나타났다. 지방세 감면에 대한 선행연구에서도 이와 유사한 결과가 나타나고 있다¹⁹⁾.

그동안 일몰제는 '91년, '94년, '97년, '00년, '03년, '06년, '09년 등 7번에 걸쳐 적용되었던 것에 비추어 볼 때 그 효과는 매우 미흡한 것으로 볼 수 있다. 분석결과 일몰제가 적용되었던 다른 기간에는 오히려 지방세 감면액이 증가되었다는 점에서 이러한 해석을 반증한다고 볼 수 있다.

〈표 5-21〉 지방세법 및 지방세조례특례법상의 감면에 대한 일몰제 적용 결과

구분	변화가 나타난 연도	방향
감면전체	1997년	+
	2000년, 2006년	-
취득세	1997년	+
	2000년, 2006년	-
재산세	1994년, 1997년	+
	2006년, 2009년	-

나. 평가기준 재설계

1) 쟁점

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 의미한다. 현행 지방세특례제한법에는 3년을

19) 이러한 연구로는 임상수(2012)와 김성주(2010)이 있으며, 임상수는 2000년 이후의 일몰제 적용효과를 분석한 결과 효과가 없는 것으로 나타났으며, 김성주는 감면액 전체의 경우 1997년 한 해 만이 효과가 있는 것으로 분석하였다.

일몰기간 규정하여 감면대상을 재검토하여 기존 대상의 폐지 및 신규대상의 포함 여부를 규정하고 있다. 이는 개별 감면대상에 대한 법개정 방법을 전체감면대상에 대한 포괄개정방식으로 전환하여 빈번한 법개정으로 인한 낭비의 억제와 감면대상의 효율적 관리를 위한 제도적 장치라 할 수 있다.

지방세 비과세 · 감면 일몰제는 원칙적으로는 폐지하고 예외적으로 만 기간을 연장하기 위한 제도라는 점에 주목할 필요가 있다. 다시 말해 일몰제를 적용한다는 의미는 현행 감면대상 중 일몰을 적용할지 여부를 판단하는 것이 아니라 폐지가 완결된 대상 중 계속 혜택을 부여할 특별히 예외적인 대상을 탐색하는 과정이다. 이러한 견지에서 일몰제를 엄격하게 운용할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 지방세의 일몰제 적용 결과는 그 효과가 명확하게 나타나고 있지 않다. 이러한 상황이 발생하는 원인은 크게 지방세 감면이 갖고 있는 특징으로부터 발생하는 원인 그리고 현행 일몰제 적용과정에서 나타나는 원인 등으로 대별할 수 있다.

먼저, 지방세 감면의 특징으로부터 연유하는 원인은, 지방세의 감면세목이 재산과세에 집중되어 있다는 점이다. 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 전환하는 데 어려움이 나타날 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 세목을 과세로 전환하는 데는 조세저항, 담세력의 여부 등 상당한 정책적인 판단이 요구된다.

둘째, 일몰제 적용과정에서 나타나는 원인은, 일몰제의 적용과정에서 폐지된 감면대상 중 ‘특별히 예외적인 대상’을 찾는 것이 아니라, 전체 중에서 폐지할 대상을 찾고 있다는 점에서 연유한다. 이러한 방식은 일몰적용대상 전체를 분석해야 하는 어려움이 있어 심사를 효율적으로 진행하는 데 한계가 있게 된다.

셋째, 현행 일몰제 적용과 관련하여 나타나는 또 다른 문제는 지방세 감면의 특징이나 일몰제의 특징 보다 정책적 판단이 중요한 비중을 차지하고 있다는 점이다. 다시 말해 현행 지방세 감면 통합심사표의 심사항목은 ① 서민지원 · 신성장산업지원 분야, ② 장기간 감면여부, ③ 감면타당성 여부, ④ 감면정책 다양화, ⑤ 내실있는 감면운영, ⑥ 기타 등으로 설정되어 있다. 이들 대부분이 감면혜택 기간, 감면액, 부처간의 관계 등으로 구성되어, 지방세 감면의 필요성, 형평성 등에 대한 판단 비중이 작게 구성되어 있다.

〈표 5-22〉 현행 지방세 감면 통합 심사표

주요 심사항목	비중	세부판단 기준평가결과
①서민지원 · 신성장산업 지원 분야	(10%)	• 기관 이용대상별 현황, 해당 산업분야의 성격
②장기간 감면여부	(15%)	• 감면운영 기간이 길수록 낮은 점수
③감면타당성 여부	(40%)	• 감면액이 적을수록 감면효과가 낮은 점수 • 사회 · 경제적 여건변화, 행사 및 단체목적 종료 여부 등 • 예산 등 재정지원이 있는 경우, 중복 · 과다지원 해당여부
④감면정책 다양화	(15%)	• 해당 감면의 축소 · 정비방안을 제출하였거나, 기존 세액감면방식 이 외의 감면 정책수단 다양화 방안을 제출하였는지 여부 • 감면율이 높은 경우 낮은 점수 • 재산세 감면 중 분리과세 대상임에도 감면되는 경우 1단계 감점
⑤내실있는 감면운영	(15%)	• 부처별 감면우선순위표상 상위에 있을 수록 우수 • 재원조달방안 제출여부 및 재원보전정도(0~100%) • 직전년도에 감면통합심사를 거치지 않고 허용된 해당 소관부처의 감면인 경우 1단계 감점
⑥기타	(5%)	• 상기 평가항목 외에 가감점 필요사항 반영

2) 대안

가) 선행연구 검토

지방세 감면일몰제는 폐지 및 연장대상을 선정하는 것이 아니라 일단 폐지된 대상 중 “특별히 예외적으로 연장”해야 하는 대상을 탐색하는 과정이다. 그리고 지방세 감면이 갖고 있는 특징을 고려할 때 엄격한 잣대가 설정되어야 한다. 이 경우 기준설정은 지방세 비과세 · 감면의 어느 측면을 강조하느냐에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 이와 관련하여 선행연구에서 제시하고 있는 기준을 먼저 살펴볼 필요가 있다.

먼저 비과세 · 감면대상사업 가운데 축소 내지는 제외될 대상에 대한 선정기준으로, 임성일은 대상사업 또는 기관이 지니는 공공성, 공평성, 그리고 지역특수성을 설정하고, 이 중 공공성의 실천적 기준으로는 ① 지방세 감면대상이 지니는 정책효과(누출효과 또는 외부효과)의 크기, ② 포괄적 범위(전국적 표준서비스 또는 최소수준서비스), ③ 생산서비스의 특성(순수공공재, 지방공공재, 민간재 등), ④ 소득분배기여도 등을 설정하고 있다. 한편 공평성의 실천적 기준으로는 과세대상의 성격, 유형, 기능 등에 따른 수직적, 수평적 형평을, 그리고 마지막으로 지역특수성은 감면대상이 지니는 지역경제기반이나 활동에 대한 영향력 및 주민복지증진에 대한 기여도 등을 그 실천적 기준으로 설정하였다(임성일, 1994).

이규환 외는 지방세 · 비과세 · 감면의 축소조정기준으로, ① 정책목적을 기준으로 하여 국가적 정책목적과 지방자치단체차원의 정책 목적을 구분하고, 국가적 차원의 정책 목적을 위한 것은 과세, ② 사업자의 성격을 기준으로, 전국적 사업자와 지역적 사업자를 구분하고, 전국을 대상으로 하는 사업자 및 사업장이 전국에 걸쳐있을 경우 과세, ③ 수익성을 기준으로 하여 담세능력이 있는 수익사업자는 과세, ④ 기능별 조세지원제도(중소기업 지원, 지역경제활성화, 지역균형발전, 연구개발촉진 등) 대상이 아닐 경우 조정(이규환 외, 1995) 등을 제시하고 있다.

한편 이삼주는 수익성의 기준, 재원보조여부, 그리고 마지막으로 규모의 적용가능성 등 세 가지 기준을 제시하고, ① 수익성의 기준은 각 감면대상별 근거법규의 내용 중 수익사업을 할 수 있도록 규정하고 있느냐를 기준으로, 수익사업을 규정

하고 있을 경우 과세로 전환되어야 할 가능성이 높은 것으로 인식, ② 재원보조의 여부는 각 감면대상별 근거법상에 정부의 재원보조규정을 두고 있는지를 기준으로, 규정이 있을 경우 과세로 전환, ③ 규모의 적용가능성은 과세대상간의 비형평성이 크게 나타날 개연성이 있을 경우 과세로 전환될 필요성이 있는 것으로 간주하고 있다(이삼주, 2006).

김성주는 지방세 비과세·감면의 목적 측면과 운영 측면으로 구분한 후, ① 이중 지원 배제, ② 국가사업 여부, ③ 공익성, ④ 공평성, ⑤ 지역개발·사회·경제적 고려, ⑥ 국가정책에 부응한 지역사업, ⑦ 소유권 이전의 형식성 등을 평가기준으로 제시하고 있다. 이 중 ① 이중지원 배제는 국고나 시도의 보조금을 받고 있는 비영리법인이나 국세감면을 받고 있는 곳의 비과세·감면 추가 지원이나 일몰기간 중 추가혜택을 받게 된 곳은 이중지원 배제 차원에서 일몰기간 연장을 하지 않는다. ② 국가사업 여부는 범국가적인 정책목적 달성을 위한 것이라면, 지방세·감면 대상에서 배제토록 한다. ③ 공익성은 수익사업을 하는 법인에 대하여는 감면혜택을 축소하거나 폐지하기 위한 기준이다. ④ 공평성은 비과세·감면 목적 중의 하나로서 사회적 약자 계층인 기초생활수급자, 기초노령연금수급자, 장애인, 영유아 중 하나에 속한다면 그 보호차원에서 기존 혜택을 유지한다. ⑤ 지역개발·사회·경제적 고려는 지역 또는 주민을 위해 필수사업인가를 먼저 판단하고, 필수사업임에도 수익성의 문제 등 다양한 이유로 그 공급이 매년 줄어들고 있다면 비과세·감면을 통해서 지역주민이 불편하지 않도록 지원한다. ⑥ 국가정책에 부응한 지역사업은 국가의 저탄소 녹색성장 정책을 위한 친환경 산업 육성, 저출산 고령화 정책을 위한 다자녀 가구 지원 등 다양한 국가정책에 부응할 필요가 있는 지역사업에 대해 지원한다. ⑦ 소유권 이전의 형식성은 실질적인 취득이거나 등록, 이전이 아닌 천재지변이나 부동산의 수용 등 불가피한 취득 등의 행위에 대해서는 지원한다(김성주, 2010).

Karen M. Benker는 조세지출의 효과성 측정을 위해 다음과 같은 기준을 제시하고 있다. ① 당해 지출이 애초에 의도한 목적을 효과적으로 달성하였는가, ② 처음에 의도한 사람에게 혜택이 돌아갔는가, ③ 의도하지 않은 효과가 나타났는지의 여부 및 그 효과의 유익성은 무엇인가, ④ 정부 간 행정비용의 부담정도는 어느

정도인가, ⑤ 당해 목적을 달성하는데 조세지출과 같은 재정적 수단이 최선이었는가, ⑥ 조세지출로 인한 조세부담이 응익적(ability to pay) 차원에서 공평하게 이루어졌는가, ⑦ 조세지출이 조세체계를 복잡하게 하였는지 또는 더 단순하게 하였는지의 여부, ⑧ 조세지출의 목적이 정확하게 설정되었는지 또는 이로 인해 뜻밖의 혜택을 보게 되는 납세자의 정도, ⑨ 조세지출에 의해 혜택을 보게 되는 활동과 행태간의 선호 여부, ⑩ 조세지출이 다른 정책목표와 상충되지는 않는가, ⑪ 조세지출이 납세자의 행태를 어느 정도 변화시키는가(Karen M. Benker, 1986).

〈표 5-23〉 지방세 감면 일몰기준에 대한 선행 연구

연구자	기준	
임성일	공공성	① 지방세 감면대상이 지니는 정책효과(누출효과 또는 외부효과)의 크기, ② 포괄적 범위(전국적 표준서비스 또는 최소수준서비스), ③ 생산서비스의 특성(순수공공재, 지방공공재, 민간재 등), ④ 소득분배기여도
	공평성	과세대상의 성격, 유형, 기능 등에 따른 수직적, 수평적 형평
	지역특수성	지역경제기반이나 활동에 대한 영향력 및 주민복지 증진에 대한 기여도
이규환 외	① 정책목적, ② 사업자의 성격, ③ 수익성, ④ 기능별 조세지원제도 여부	
이삼주	① 수익성의 기준, ② 자원보조의 여부, ③ 규모의 적용가능성	
김성주	① 이중지원 배제, ② 국가사업 여부, ③ 수익성, ④ 공평성, ⑤ 지역개발·사회·경제적 고려, ⑥ 국가정책에 부응한 지역사업, ⑦ 소유권 이전의 형식성	
Karen M. Benker	① 효과성, ② 혜택의 전가, ③ 효과의 유익성, ④ 정부간 행정비용, ⑤ 수단의 적정성, ⑥ 공평성, ⑦ 조세체계의 복잡성, ⑧ 목적의 명확성, ⑨ 활동과 행태간의 선호, ⑩ 다른 정책목표와 상충 여부, ⑪ 납세자의 행태 변화	

선행연구에서 제시하고 있는 기준들은 나름대로의 가치가 있지만 그대로 현실에 적용하기에는 장애요인들이 발견된다. 임성일의 기준은 공공성, 공평성, 지역특수성을 판단하기 위한 실천적 기준 간에 정확한 구별이 한계로 인식된다. 일례로 지방세 감면대상이 지니는 정책효과의 크기를 객관화하기 어려울 뿐만 아니라 지역경제기반에 대한 영향력 및 주민복지증진에 대한 기여도 등의 분석기법도 대단히 복잡하고 또, 분석이 이루어진다 해도 일반화하기에는 난점들이 너무 많다. 한편, 이규환 외의 기준은 비과세·감면의 정책적인 측면을 지나치게 중시하여

그 외의 상황을 판단하는 데 한계가 있다. 이삼주는 실행 가능성을 염두해 두고 있으나 비과세·감면의 효과성을 간과하고 있으며, 김성주 역시 형평성과 정부정책의 중요성에 대해서는 세부적으로 구분하고 있으나 효과성 측면을 분석할 기준은 제시하지 못하고 있다. 마지막으로 Karen M. Benker는 이와는 역으로 효과성에만 집중하고 있어 정책 등 다른 상황에 대한 분석은 제외될 수 있다.

바람직한 조세가 갖추어야 할 요건 중 가장 중요한 요건은 조세부담의 공평한 분배와 경제적 효율성 즉 형평성과 효율성이라고 할 수 있는 바, 조세감면제도는 정책목표를 달성하기 위해 형평성의 희생하에 효율성을 제고하는 조세유인장치라고 할 수 있다. 그러나 조세감면을 통한 효율성을 지나치게 강조하게 되면 비감면자에게 조세부담의 전가가 발생하게 되고, 이에 따른 조세저항의 발생, 그리고 이는 조세순응의 확보에 차질을 가져올 수도 있다. 따라서 일정시점이 경과한 후에는 애초에 의도하였던 효율성이 나타나고 있는지 그리고 이를 계속 유지해야 하는지 또는 조세지원을 중단해야 하는지를 판단할 필요가 있다.

이러한 목적에서 일몰제가 도입되고 있는 바, 선행연구에서 제시하고 있는 지방세 감면 일몰기준에서 공통적으로 제시하고 있는 부분과 한계를 극복하는 데 필요한 기준 그리고 일몰제의 특성 등을 종합했을 때, 일몰제의 적용 기준으로는 효율성, 형평성 그리고 측정 가능성과 정책현안 등으로 요약할 수 있다. 그리고 여기서 효율성이란 지방세 비과세·감면이 애초에 의도하였던 결과를 가져오고 있는지, 즉 효과성의 의미가 더 강하다는 점에서 본 연구에서는 일몰제의 평가기준으로 형평성, 효과성, 정책현안 그리고 측정 가능성으로 선정한다.

나) 신규기준의 세부 기준

지방세 감면 일몰기준으로 효과성, 형평성 그리고 측정 가능성과 정책현안 등으로 설정하였다. 이 중 측정 가능성은 별도의 기준이라기보다 타 기준을 설정하는데 있어 전제 조건으로서의 역할을 수행하게 된다. 이러한 기준을 분설하면 다음과 같다.

먼저 효과성 측정항목은 "무엇을 달성하였는가?" 를 측정하는 것이라고 할 수

있다(박해욱 외, 2004 : 12). 지방세 비과세 · 감면의 경우도 당초 설정된 목표를 어느 정도 달성하였는지가 가장 중요한 측정대상이 될 수 있다. 이러한 효과성은 당초 목적과의 관계, 다른 정책수단과의 관계 등으로 세분될 수 있다. ① 당초 목적과의 관계에서는 애초에 의도한 목적을 달성하였는지에 대한 판단기준으로, 처음에 의도한 대상에게 혜택이 돌아갔는지, 납세자의 행태를 변화시켰는지, 의도하지 않은 효과가 나타났는지 그리고 이로 인해 뜻하지 않은 혜택을 보게 되는 납세자가 있는지 등을 측정할 필요성이 있다. ② 다른 정책수단과의 관계에서는, 당해 목적을 달성하는데 최적의 수단인지 여부, 다른 정책목표와 상충되는지 여부 등이 중요 판단기준으로 될 수 있다.

일반적으로 효과에 대한 평가는 물리적, 환경적 요인 등에 의해 현실적으로 어려움이 발생할 수밖에 없다. 이러한 문제와 관련하여, 지방세 비과세 · 감면의 경우 기간이 만료된 시점에서 평가를 하고 있으며 주기적으로 재평가가 이루어질 수 있도록 제도화되어 있다. 따라서 지방세 감면 일몰제를 평가하는 경우에는 평가시점에서의 결과를 대상으로 평가하는 것이 현실을 고려한 대안이 될 수 있다.

형평성 측면에서, 지방세 비과세 · 감면은 원론적으로 일부 특정계층에게만 혜택을 부여하기 때문에 혜택의 범위에서 제외되는 대다수의 납세의무자에게 경제적 · 심리적 위화감이 발생할 수 있다. 뿐만 아니라 조세감면의 설치로 인해 2차적이며 부수적으로 형평성이 침해되는 현상이 발생하게 된다. 다시 말해 조세감면 대상의 소득이나 재산에 대한 것일 경우 자연히 소득이나 재산이 많은 대상에 감면의 효과가 더 크게 되어 빈익빈 부익부 현상이 초래될 수 있다. 그러므로 형평성은 타 감면대상 또는 비대상과의 관계에서 수익성, 감면규모, 공정경쟁 등으로 세분된다. ① 수익성은 현행의 감면대상이 어떤 종류의 사업 및 사업자든 수익사업을 하고 있을 경우 담세력 및 자생력을 갖고 있다고 간주할 수 있을 뿐만 아니라, 수익사업으로 인해 당해 단체의 재산가치가 증대될 경우에도 계속해서 조세혜택을 부여하게 되면, 그 형평성의 침해정도가 더욱 커지게 된다는 점에서 이 기준의 합리성을 찾을 수 있다. ② 감면규모는 동종의 과세 대상 간 소유재산의 차별성을 기준으로, 동일 집단의 분포가 다수의 지역에 산재해 있고, 그들 간의 재산소유상태가 다르다는 사실을 발견할 수 있으며, 또 이로 인해 빈익빈 부익부 현상이 일어

날 가능성이 있을 경우, 규모에 따른 과세여부를 판단할 필요성이 있는 것으로 간주한다. ③ 공정경쟁은 주로 민간업체와의 관계에서 발생하는 것으로, 비과세·감면을 추진하는 이유는 경제적 자원이 특정분야의 사회적 최적에 이를 만큼 충분히 배분되지 않을 경우 조세지원을 통해 해당부분에 대한 자원배분을 유도하기 위한 것이다(이상신·박기백, 2009 : 291). 그런데 특정업체에 조세지원을 함으로 인해 경쟁관계에 있는 다른 업체에 불리하게 작용할 경우 경제적 자원의 비효율적 배분과 조세부담의 형평성 측면에서 문제가 발생할 수 있게 된다. 그러므로 공정경쟁은 경쟁관계에 있는 업체가 존재하고 있는지를 기준으로 판단하게 된다.

〈표 5-24〉 변경된 지방세 감면 통합 심사표

심사 기준	심사항목	세부판단 기준평가결과	비고
효과성	① 당초 목적과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 처음에 의도한 대상에게 혜택이 돌아갔는지 납세자의 행태를 변화시켰는지 의도하지 않은 혜택을 보게 되는 납세자가 있는지 	신규
	② 다른 정책수단과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 당해 목적을 달성하는데 최적의 수단인지 다른 정책목표와 상충되는지 	신규
형평성	① 수익성	<ul style="list-style-type: none"> 감면대상이 수익사업을 하고 있는지 	신규
	② 감면규모	<ul style="list-style-type: none"> 감면대상의 감면액이 클 수록 낮은 점수 감면율이 높은 경우 낮은 점수 	신규
	③ 공정경쟁	<ul style="list-style-type: none"> 감면대상과 경쟁관계의 민간업체가 있는지 	신규
	④ 감면기간의 장기성	<ul style="list-style-type: none"> 감면운영 기간이 길수록 낮은 점수 	기존
	⑤ 지원의 중복성	<ul style="list-style-type: none"> 예산 등 재정지원이 있는지 타 수단과 중복지원 되고 있는지 	기존
정책현안	① 서민지원·신성장산업 지원 분야	<ul style="list-style-type: none"> 기관 이용대상별 현황, 해당 산업분야의 성격 	기존
	② 감면정책 다양화	<ul style="list-style-type: none"> 해당 감면의 축소·정비방안을 제출하였거나, 기존 세액감면방식 이외의 감면 정책수단 다양화 방안을 제출하였는지 여부 	기존
	③ 내실있는 감면운영	<ul style="list-style-type: none"> 부처별 감면우선순위표상 상위에 있을 수록 우수 재원조달방안 제출여부 및 재원보전정도(0~100%) 	기존
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 상기 평가항목 외에 가감점 필요사항 반영 	기존

이외에 정책현안은 평가를 담당하는 주무부처의 정책적 판단사항이며, 측정 가능성은 가능한 평가대상을 가시화하고자 하는 기준이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서, 신규로 제시된 기준과 기존 기준을 종합하여 지방세 감면 심사표를 구성하면, 주로 신규로 제시되는 기준은 효과성과 형평성을 중심으로 설정이 되고 기존 기준은 정책현안을 중심으로 재배치될 수 있다. 이 경우 현재 지방세 감면일몰제하에서 입증책임은 이를 연장하고자 하는 부처에 있다는 점을 고려하여, 측정 가능한 결과를 제시할 수 있도록 하여 측정 가능성을 제고할 필요가 있다.

3. 지방세지출예산제도의 개선(지방의회의 역할 강화)

가. 강화의 필요성

지방세 비과세 · 감면은 정책세제로서 특정한 정책목표를 수행하기 위해 실시하고 있지만 자치단체의 세수를 감소시킨다는 일차적 문제 외에도 예산지출에 비해 가시적이지 않기 때문에 지출에 대한 통제가 용이하지 않다. 다시 말해 세법개정안이 제출되었을 때에 그 법안과 관련된 조세지출을 심사한다고 하더라도 대부분의 국가에서 조세지출 전반에 대하여 정기적인 심사를 하고 있지 않으며, 뿐만 아니라 지원의 대상이 특정계층일 경우에는 통제가 더욱 어려워진다. 또 법에 의해 획일적으로 조세우대하게 되므로 지역의 현실을 반영하는 데 한계가 있다(OECD, 1984 : 13-15). 이러한 이유에서 조세지출에 대한 의사결정의 핵심기능을 지방의회가 갖게 되는 제도가 지방세지출예산제도이다.

또 조세지출은 납세자의 세부담을 경감시킴으로써 지방세입의 감소가 나타나게 된다는 점에서 지방자치단체의 정확한 재정규모는 예산지출과 조세지출이 통합된 규모가 도출되었을 때 파악이 가능하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 예산에 대한 심의 · 의결과 조세지출에 대한 보고가 별도로 이루어지게 된다면, 지방의회에서 당해 자치단체의 정확한 재정규모를 인지하지 못한 상태에서, 예산을 의결하는 결과를 초래하게 된다. 조세지출을 지방자치단체의 예산에 포함하지 않을 경우 재정규모의 과소평가와 특정정책목적의 구실로 한 방만한 재정운용 등의 부

작용이 발생할 수 있다(전춘옥, 2005 : 178).

우리나라의 지방세지출예산제도는 2004년 안전행정부에서 기획하여 2006년 17개, 2007년 32개, 2008년 126개, 2009년에는 전 지방자치단체에서 시범운영을 하고 2010년부터 도입되었다. 이러한 지방세지출예산제도는 지방세특례제한법에 근거하여, “지방자치단체의 장은 지방세감면 등 지방세특례에 따른 재정지원의 직전 회계연도의 실적과 해당 회계연도의 추정금액에 대한 보고서를 작성하여 지방의회에 제출”(동법 제5조)하도록 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 장은 회계연도 마다 예산안을 편성하여 시·도는 시작 50일 전까지 그리고 기초자치단체는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 지방세지출보고서를 예산안의 첨부서류로 제출하고 있다.

여기에서 문제로 인식되는 부분은 현재의 지방세지출예산제도는 “예산이 아니라 보고서”이며, “예산안이 아니라 첨부서류”라는 점이다. 다시 말해 지방자치단체의 조세지출에 대해서 집행부에서 편성하여 지방의회에 보고하고는 있지만 지방의회에서 예산에 준하는 심의·의결대상이 아닌 체제로 설정되어 있다. 지방세지출보고서는 전적으로 집행부의 재량에 맡겨져 있으며, 지방의회의 정책참고자료 수준에 머물러 있다.

실제로 지방의회의 예산을 심의하는 과정에서 지방세지출에 대한 논의가 이루어진 자치단체가 거의 없는 상태로 조사되었다(엄태호b, 2013 : 34-35). 조사결과에 의하면, 지방의회에서 예산을 심의하는 과정 중 지방세지출보고서를 보고한 자치단체는 2010년 10개, 2011년 7개, 2012년 5개에 불과한 것으로 나타나고 있다.

〈표 5-25〉 지방세지출예산제도 활용도 분석결과

(단위: 개)

연도별	지방세지출보고서 보고1)	지방세지출예산제도 소개2)	기타3)
2010년	10	49	22
2011년	7	7	7
2012년	5	5	5

주 : 1) 지방세지출보고서가 지방의회의 예산심의시 보고된 경우

2) 지방세지출예산제도에 대하여 지방의회에 소개한 경우

3) 지방세지출예산제도 실시와 관련하여 인건비 등 부대비용을 논한 경우

자료 : (엄태호b, 2013)

지방세지출예산제도는 조세지출에 대한 지방의회의 적절한 견제 및 통제장치이며, 이를 통해 조세지출의 투명성 및 건전한 지방재정 구현을 위한 제도라고 할 수 있다. 그러나 지방세지출보고서 형식으로 의회에 제출되고 있기 때문에 지방세지출예산제도 본래의 기능을 수행하는데 한계로 작용하고 있다. 다시 말해 현재의 조세지출예산제도는 비과세 · 감면에 대하여 예산지출과 동일한 지방의회의 통제범주에 포함하여 운영의 투명성을 기하고자 하는 제도이지만, 현행 지방세지출보고 시스템은 정보공급자인 집행부 중심의 틀을 벗어나지 못하고 있어 비과세 · 감면의 문제점과 그 성과를 파악하기 어렵고 합리적인 개선을 위한 노력을 유인하는데도 한계가 있다.

나. 방안

1) 지방세지출예산제도의 정립

당초 지방세지출예산제도를 도입하고자 했던 이유는 “지방세 지출을 최소화하고 세수기반을 공공히 하는 등 자치단체의 재정책임성을 제고”하는데 있었다(한국세정신문사, 2007. 4. 10.). 다시 말해 조세지출예산제도는 비과세 · 감면의 제도적 특성을 고려하고 수많은 이해관계집단에 대하여 사회적 합의를 도출하여 이를 지방자치단체의 재정시스템에 접목함으로써 재정운영의 효율성 확보, 투명성 제고 등을 위해 도입되었다(전춘옥 외, 2005 : 187). 그러나 지방세지출예산제도를 지방세지출보고 체계로 도입하게 되고 지방세 비과세 · 감면을 사후적으로 정리하는 것에 불과하게 되어 당초에 목표로 했던 재정운영의 효율성과 투명성 제고는 출발부터 자기모순에 빠져있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 조세지출을 일반지출과 동일한 형식에 의해 편성되고, 지방의회의 심의 · 의결 그리고 감사 등을 받도록 할 필요가 있다. 그러므로 현재의 ‘지방세지출보고서를 지방세지출예산’으로 그리고 ‘첨부자료를 예산안’으로 개선할 필요가 있다. 국가의 경우 2009년까지는 조세지출보고서로 작성하여 공표하였으나 2010년부터 조세지출예산서로 변경하여 예산안과 함께 국회에 제출하고 있다.

지방세지출예산제도가 아닌 지출보고서로 설계된 배경에는 지방자치단체의 조세지출은 비과세와 감면이 대부분이고 감면조례에 의한 감면액이 전체의 5%에 불과하기 때문에 실효성에서 문제가 있는 것으로 판단하고 있기 때문이다. 그러나 향후 지방세 감면조례 사전허가제 폐지와 함께 지방세법상의 법정감면을 조례로 이관할 계획을 갖고 있으며, 사회복지수요의 증가로 지방재정의 열악성이 가속화되어 가고 있다는 점 등을 고려할 때, 감면조례에 의한 감면액이 비록 액수를 크지 않을 지라도 효율적으로 운영할 필요가 있다.

이러한 의미에서 지방세지출을 예산지출과 동일하게 예산항목에 포함시켜서 예산과정에서 합리적으로 통제되도록 할 필요가 있다

2) 범위 설정

지방세지출예산제도의 효율화와 관련하여 우선적으로 고려할 부분이 지방세지출예산에 수록할 조세지출의 대상이다. 현행 조세지출예산제도²⁰⁾에는 모든 비과세·감면이 포함되어 있는데, 여기에는 다음과 같은 두 가지의 쟁점이 발견된다. 첫째는 비과세와 법정감면은 지방자치단체의 의사결정과 무관하게 발생하게 된다는 점에서 지방의회의 심의·의결권이 제약된다. 조세지출예산제도는 집행부의 독자적인 의사결정으로 추진되고 있는 비과세·감면에 대한 지방의회의 견제를 활성화하고자 하는 제도라는 점에서 지방의회의 심의·의결권이 제한되어 있는 조세지출을 포함시킬 필요가 있는지와 관련된 부분이다. 둘째는 조세지출은 ‘정상적 조세체계로부터의 예외’로 정의되는 바, 정상적 조세체계의 예외에 해당하는 정책세제, 즉 중과세 제도와 탄력세율을 포함할 필요가 있는지와 관련된 부분이다.

먼저 비과세와 법정감면을 포함할지 여부와 관련하여, 반드시 포함되어야 하는 것은 당해 자치단체의 감면조례에 의한 감면이다. 감면조례에 의한 감면은 지방의회의 의결이 중요한 요건이라는 점에서 조세지출예산에 포함되는 것이 당연시 된다. 다만 비과세와 법정감면은 지방의회의 의사결정과 무관하게 실시된다는 점에서 조

20) 현재는 조세지출예산보고서이지만 편의상 조세지출예산이란 용어를 사용한다.

세지출예산에 포함시키는 것이 무의미하다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 비과세와 법정감면을 포함시킬 경우 지방의회의 심의 초점이 명확하지 않게 되어 효율적인 심의를 하는데 제약요인으로 작용할 수 있다. 다만 비과세와 법정감면을 제외할 경우 당해 자치단체의 전체 조세지출예산액을 파악하는 데 한계가 있기 때문에 통계로만 보고할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그러므로 조세지출예산제도에 포함될 조세지출 대상, 즉 예산과 동일한 과정을 거쳐 지방의회의 심의·의결대상이 되는 조세지출액은 감면조례에 의한 감면액으로 한정하는 것이 바람직하다.

둘째, 조세지출예산에 중과세를 포함할지 여부와 관련하여, 중과세제도는 고부담에 의한 정책효과를 기대하는 것으로, 대도시 인구집중의 억제, 부동산 투기로 인한 지가상승의 억제, 사치성 재산소유의 억제 등 주로 억제기능에 초점을 맞춘 조세유인 제도이다(이영희, 1996 : 7). 지방세 비과세 · 감면제도가 특정 정책목적 달성을 위한 유인제도로서의 성격을 갖고 있다면, 중과세제도는 일정행위에 대하여 일반세율을 현저히 상회하는 중과세율이나 초과누진세율을 적용하여 억제 또는 금지를 유도하는 정책세이다. 이러한 측면에서 중과세는 조세특례의 일종이고 조세특례는 정상적인 조세체계로부터의 예외(임재근, 2007 : 39)이기 때문에 조세지출에 포함시킬 수 있는 여지가 있다²¹⁾. 그러나 조세지출은 예산지출과의 관계에서 일종의 지출이라는 측면에서 볼 때, 중과세는 지출로 보기 어렵다. 따라서 조세지출의 개념에 적합하지 않을 뿐만 아니라 이를 하나의 예산서에 포함시킬 경우 비과세 · 감면과 상쇄되는 효과가 나타날 수 있어 오히려 전체 조세지출을 파악하는 데 혼란이 나타날 수 있다.

셋째, 탄력세율의 경우 조세지출예산제도에 포함해야 할지의 핵심요인은 탄력세율이 정상적인 조세체계의 예외인지에 대한 판단이라고 할 수 있다. ‘정상적인 조세체계’에 대한 판단이 필요한 부분이다. OECD의 경우 정상적인 조세체계를 기준조세제도(benchmark tax system)으로 정의하고 있는 바(OECD, 1996), 이는 납세의무를 부여하는 세법상의 근거, 요건 및 절차를 규율하는 규정으로 이해된다. 결과적으로

21) 이에 대하여 임재근은 중과세제도를 조세지출예산에 포함시킬 필요가 있다고 주장하고 있다(임재근, 1997).

정상적인 조세체계로 부터의 예외란 세법이 추구하는 일반적인 요건과 절차에 대한 예외(행정안전부, 2006)이며, 이는 일반적인 납세의무의 성립, 확정, 이행의 과정 중 납세의무에 영향을 미쳐 납부하는 세액을 감소시키는 것으로 볼 수 있다. 이러한 측면에서 탄력세율이 조세지출에 해당되는지 여부를 살펴보면, 탄력세율은 자치단체 간에 발생하는 ‘납세의무에 영향’이며 자치단체 내에서는 일반적인 납세의무에 영향을 주지 않는다는 면에서 정상적인 조세체계에서의 예외라고 보기 어렵다. 따라서 탄력세율을 조세지출예산제도에 포함하는 것은 한계가 있다.

결과적으로 조세지출예산제도에 포함되어 지방의회의 심의 및 의결을 받게 되는 대상은 당해 자치단체의 감면조례에 의한 감면을 대상으로 할 필요가 있다.

3) 관련제도 정비

지방세지출예산제도의 효율적 운용을 위해서는 사후관리의 효율화와 함께 지방의회의 심의를 용이하게 할 수 있도록 다음과 같은 항목구성의 개선이 필요하다.

첫째, 지방세지출예산제도의 효율적 운영을 위해서는 결산 이후 진행되는 사후관리 과정을 합리화하는 방안을 갖추어야 한다. 사후관리의 실효성을 높이기 위해서는 결산을 통하여 문제점이 지적된 조세지출에 대해서는 개선결과를 지방의회에 의무적으로 보고토록 하고 개선되지 않았을 경우 조세지원을 중단할 수 있도록 명문화하는 것이 필요하다.

현 지방세 비과세·감면과 관련된 규정에서도 조세지원액을 회수하는 제도가 구비되어 있다. 즉 조세지출의 혜택을 부여하기 위해서는 일정한 조건이 성립되어야 하며 부여된 조건이 유지되지 아니할 때에는 조세지출을 회수하는 제도로써 감면액추징제도가 구비되어 있다. 추징사유는 대부분이 ‘취득일로부터 1년 이내에 정당한 사유 없이’ 그 고유업무에 직접사용하지 아니한 경우 해당이 된다. 그러나 감면대상이 다양하고 취득 및 등록시점이 다르기 때문에 과세대상별, 취득재산별 기한도래 여부 확인 및 관리가 현실적으로 용이하지 않다. 또 조세지출의 문제점 중 일부 지원대상이 기득권화되어 조세지원을 당연시 하고 문제에 대한 개선의 지가 보이지 않는 사례가 발견된다. 그러한 이유에서 기득권화되어 있는 지원대상

의 개선은 현실적으로 많은 어려움이 존재하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 지방의회의 역할을 강화하고 이를 법규에 명문화함으로써 보다 용이하게 정책 수행을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 현행 조세지출예산은 비과세 · 감면 전체를 대상으로 직전연도 결산액과 당해 연도 추계액을 보고하도록 하고 있다. 뿐만 아니라 2008년부터는 새로 도입된 사업별 예산제도의 구분에 따라 세출예산과 연계 평가할 수 있도록 하기 위하여 주요내용, 근거법령, 세목별 지방세지출액 비과세 · 감면 항목을 기능별로 분류하고 있다. 이에 따라 교육 · 문화관광 · 사회 복지 등 15개 분야 60개 부문으로 분류한 후, 14개 분야 39개 부문으로 나누어 기능별, 세목별, 세부항목별로 작성하고 있다. 이러한 구분은 지방세지출예산제도도 하나의 예산이라는 점에서 조세지출과 예산의 연계가 필요하다는 점에서 긍정적인 측면이 있다.

이 경우 조세지출의 전체가 어느 규모인지를 파악하기에는 용이하지만 구체적으로 각 조세지출대상이 어떻게 구성되어 있는지를 이해하기에는 한계가 있다. 특히 지방의회의 심의 · 의결과정에서 핵심이슈가 되는 조세지출을 판단하는데 어려운 구조로 구성되어 있다. 즉 현재는 기존의 감면대상을 위주로 구성되어 있기 때문에 일몰이 도래한 대상, 신규감면대상, 기 폐지된 대상 등이 어떻게 구성되어 있는지를 파악하는데 한계가 있다. 따라서 지방의회의 심의를 보다 용이하게 할 수 있도록 하기 위해 시간의 흐름에 따라 변하게 될 조세지출을 한눈에 파악할 수 있도록 조세지출의 변화내역에 대한 총괄표와 함께 명세서를 작성할 필요가 있다.

이와 함께 현재 조세지출보고서는 현년도(결산)와 차년도(예측)의 조세지출을 보고하도록 하고 있다. 이로써 현년도를 중심으로 향후 조세지출의 변화는 파악할 수 있으나 이전 연도에서 현년도에 이르기까지의 변화를 파악하는 데는 한계가 있게 된다. 그러므로 현년도의 변화내역과 비교하기 위하여 직전연도의 조세지출액을 함께 보고할 수 있도록 할 필요가 있다.

이상의 내용을 표로 요약하면 다음과 같다.

〈표 5-26〉 조세지출의 변화내역(예시)

현행				개선																																																																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>T연도 결산</th> <th>T+1연도 추계</th> <th>비교 (증감)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>비과세·감면액</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>비과세</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>감면</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>지방세징수액</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>비과세·감면율</td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>				구분	T연도 결산	T+1연도 추계	비교 (증감)	비과세·감면액				비과세				감면				지방세징수액				비과세·감면율				<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>T-1연도 결산</th> <th>T연도 결산</th> <th>T+1연도 추계</th> <th>비교 (증감)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>비과세·감면액</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td rowspan="4">비과세</td> <td rowspan="4"></td> <td rowspan="4"></td> <td>소계</td> <td rowspan="4"></td> </tr> <tr> <td>기존</td> </tr> <tr> <td>폐지</td> </tr> <tr> <td>신설</td> </tr> <tr> <td rowspan="4">감면</td> <td rowspan="4"></td> <td rowspan="4"></td> <td>소계</td> <td rowspan="4"></td> </tr> <tr> <td>기존</td> </tr> <tr> <td>폐지</td> </tr> <tr> <td>신설</td> </tr> <tr> <td>지방세징수액</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>비과세·감면율</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>					구분	T-1연도 결산	T연도 결산	T+1연도 추계	비교 (증감)	비과세·감면액					비과세			소계		기존	폐지	신설	감면			소계		기존	폐지	신설	지방세징수액					비과세·감면율				
				구분	T연도 결산	T+1연도 추계	비교 (증감)																																																													
비과세·감면액																																																																				
비과세																																																																				
감면																																																																				
지방세징수액																																																																				
비과세·감면율																																																																				
구분	T-1연도 결산	T연도 결산	T+1연도 추계	비교 (증감)																																																																
비과세·감면액																																																																				
비과세			소계																																																																	
			기존																																																																	
			폐지																																																																	
			신설																																																																	
감면			소계																																																																	
			기존																																																																	
			폐지																																																																	
			신설																																																																	
지방세징수액																																																																				
비과세·감면율																																																																				
〈변화내역 상세명세서〉																																																																				
구분		대상 및 사유																																																																		
신설																																																																				
폐지																																																																				
일몰대상																																																																				

주 : 신설, 폐지 당해연도 추진결과, 일몰대상은 당해연도 도래 예정인 것도 포함

제3절 비과세·감면 관련 신규제도의 도입



1. 간접지원에서 직접지원으로 전환

가. 필요성

간접지원에서 직접지원으로 전환한다는 의미는 조세지출(비과세·감면) 대상을 직접지출(보조금 지원) 대상으로 변경하는 것을 의미한다. 일반적으로 조세지출이나 직접지출이 모두 동일한 정책목적을 달성하는데 필요한 수단으로 인식되고 있다 (U. S. Congress, 1992). 뿐만 아니라 조세지출과 직접지출의 효과는 일반적

으로 동일한 것으로 간주되고 있다(Patrick A. Driessen, 1987 : 125)

그러나 양자는 분명 목표를 달성하기 위한 수단이 차별화되어 있다는 점에서 반드시 동일한 것으로 보기 어려운 부분이 있다. 이에 대해 OECD의 보고서는 조세지출과 직접지출간의 장단점에 대하여 조세지출 입장에서 다음과 같이 기술하고 있다.

먼저 장점은 첫째, 조세지출은 정부의 지출을 일정선 이내로 억제하는데 용이하다. 둘째, 이용가능한 수단이 다양하기 때문에 직접지출에 비해 신속성이 있다²²⁾. 셋째, 조세를 통한 지원은 법에 의해 자동적으로 이루어지기 때문에, 필요성을 인식한 후 예산의 편성과 같은 일정한 절차를 거쳐하는 직접지출에 비해 신속하게 대처할 수 있다.

반면 단점은 첫째, 조세지출은 직접지출에 비해 가시적이지 않기 때문에 지출에 대한 통제가 용이하지 않다. 다시 말해 세법개정안이 제출되었을 때에 그 법안과 관련된 조세지출을 심사한다고 하더라도 대부분의 국가에서 조세지출 전반에 대하여 정기적인 심사를 하고 있지 않으며, 뿐만 아니라 지원의 대상이 특정계층일 경우에는 통제가 더욱 어려워진다. 둘째, 조세지출의 확대는 잠재적 세수와 실제적 세수 간의 격차를 심화시키고, 세제를 복잡하게 한다. 이로 인해 세제전반에 대한 파악이 어려워진다. 셋째, 법에 의해 확일적으로 조세우대하게 됨으로, 일부 단체에 조세혜택을 주고자 할 경우, 당해 단체의 재산이 없거나 소액에 불과할 경우 조세지출로 인한 혜택이 미미하게 된다. 반대로 자생력이 충분하여 조세혜택의 필요성이 없는 단체에는 좀 더 많은 혜택이 주어지게 된다.

이러한 양 제도의 장점과 단점은 어느 한 제도가 근본적으로 우수한 제도이기 때문에 도출되는 것이 아니라, 제도의 운영과정에서 나타나는 문제에 기인한다고 볼 수 있다. 따라서 조세지출과 직접지출 중 어느 제도가 더 우수한지에 대한 문제는 첫째 정책목표가 무엇인지, 둘째 어떤 형태의 조세지출과 직접지출을 사용하는가, 셋째 세제가 어떤 특성을 가지고 있는가, 넷째 그 나라의 행정구조가 어떠한가

22) 일례로 기업의 투자촉진책으로는 소득공제를, 저소득층의 지원책으로는 세액공제를 활용할 수 있는 것과 마찬가지로 다양한 조세지출유형을 상황에 맞게 운영할 수 있다.

에 달려 있다고 할 수 있다(OECD, 1984 : 15). 이와 관련하여, OECD국가들이 재정 위원회의 조세분석 및 통계에 관한 실무작업반(Working Party on Tax Analysis and Tax Statistics of the Committee on Fiscal Affairs)에서는 다음과 같이 기술하고 있다. 조세지출이 직접지출에 비해 우수한 정책효과를 갖기 위해서는, 조세지출이 직접 지출형태의 정부보조금과 동등한 평가와 통제의 과정을 거쳐야 하며, 직접지출, 조세지출, 규제 등 모든 유형의 정부개입이 면밀하게 검토되고, 조세지출과 직접 지출에 소요되는 비용을 유사한 예산상의 기법으로 평가되어야 한다 (OECD, 1984 : 10-12).

그러나 우리나라의 경우 아직 조세지출예산제도가 도입되지 않은 상태이며, 현실적으로 조세지출을 예산지출에 준하는 통제 및 평가가 이루어지지 않고 있다. 따라서 양 제도가 이론적으로는 유사한 효과가 있다고 하더라도 우리의 경우는 양 제도를 동일한 선상에서 판단하는 데 한계가 있다. 그러므로 조세지출에 대한 국내의 환경을 고려했을 때 아직까지는 조세지출에 비해 직접지출이 비교우위에 있다고 하기 어렵다.

종합적으로, 간접지출과 직접지출 간에 어느 정책도구가 더 효과적인지는 단정하기 어려우나, 전체 간접지출의 95%가 지방자치단체의 자율적 의사와 무관하게 실시되고 있으며, 법정감면에 의한 지역적 차별성이 무시되고 있고, 이해관계의 조정 및 협의의 어려움으로 기득권화 되어 전체 지방세 감면 중 57% 이상이 15년 이상 장기간 혜택을 받고 있는 국내의 현실을 고려했을 때, 일부 대상에 대해서는 간접지출을 직접지출로 전환하는 것이 필요하다.

조세지출을 직접지출로 전환할 경우 단기간에는 지방재정의 증대 효과를 기대하기 어렵지만, 직접지출로 지원내역이 가시화되어 제도변화에 대한 저항을 최소화할 수 있으며, 정부의 정책유도에 순응을 확보할 수 있는 장점이 있다. 또 재정지원의 대상 및 규모를 지방자치단체의 재정상황에 맞추어 혜택을 부여할 수 있으며, 법에 의한 지속적 지원대상을 회계연도별 예산심의 과정에 따라 결정이 가능하기 때문에 기득권의 피해를 축소할 수 있다.

이외에도 현행 조세지출의 현실을 고려했을 때, 사후관리 측면과 기득권화되는 현상에 대해서도 문제해결의 실마리를 찾을 수 있다. 먼저 사후관리 측면에서, 조

세지출제도에는 비과세 외에도 감면 등 다양한 제도가 있으나, 대부분이 법의 규정만으로도 당연히 납세의무가 면제됨에 따라 이를 담당하는 관계공무원도 법규정 여부에만 관심이 있을 뿐, 사후관리나 통제 등에는 주의를 요할 필요가 없다고 인식하고 있다. 뿐만 아니라 조세지출대상을 다른 지방세의 과세대상과 같이 정리하는데 필요한 행정비용을 낭비라고 생각하고 있기 때문에 조세지출에 대해서는 소홀히 다룬 감이 없지 않다.

기득권화와의 관계에서, 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 관계없이 장기적인 혜택을 보게 되어 기득권화 되는 경향이 있다. 이러한 현상은 간접지원을 직접지원으로 전환함으로써 문제해결의 가능성을 기대할 수 있다.

나. 방안

1) 대상

간접지출 대상을 직접지출로 전환할 경우 비과세와 감면혜택을 받고 있는 모두를 대상으로 하는 것이 필요하지만, 우리나라의 현실을 고려할 때 단기적으로 비과세를 제외한 감면으로 한정할 필요가 있다. 그 이유는 첫째, 비과세는 과세기술상 과세하지 못하는 것이 포함되어 있다. 둘째, 비과세는 과세표준을 명확히 산정하는데 한계가 있다. 반면 감면은 조세우대를 받고자 하는 납부의무자가 신청에 의해 조세우대를 하고 있으므로 조세우대의 범위와 내용이 가시화될 수 있기 때문이다.

감면대상 중에서도 자연인에 대한 개별감면 대상, 장기감면 혜택을 받고 있어 기득권화 되어 있는 대상, 보조금과 감면혜택을 동시에 받고 있는 대상 등을 우선적으로 고려할 수 있다.

자연인에 대한 개별감면대상을 우선적으로 전환하고자 하는 이유는 조세우대의 혜택범위에 대한 구분이 구체적이고 실제 조세우대 대상자가 아닌 비대상자가 혜택을 보는 문제를 완화할 수 있기 때문이다. 일례로 장애인 자동차에 대한 취득세, 등록세, 자동차세 감면의 경우, 문제가 되는 부분은 장애인 명의로 자동차를 취득 및 등록하고 실제 운행은 비장애인이 하게 되는 경우에 종종 발생한다. 이 경우 장애인에 대하여 취득세, 등록세, 자동차세에 해당하는 보조금을 지급하고 그에 준하는 세금을 부과할 경우 비장애인에게 귀속되는 조세혜택 문제는 해결될 수 있게 된다. 장기감면을 받고 있는 대상은 직접지출로 전환하는 기본취지에 해당한다. 다시 말해 간접지출을 직접지출로 전환하게 될 경우 매년 재정상황에 따라 지원 여부를 판단하게 될 것인 바, 장기감면 대상이 우선적으로 고려 대상이 될 수 있기 때문이다. 이러한 대상은 장기간 계속하여 조세지출의 혜택을 받아왔기 때문에, 혜택을 받고 있다기 보다는 당연한 권리로 생각하는 경향이 있다. 뿐만 아니라 이러한 경우 정책세제로서의 목적을 원활하게 수행하기가 어렵다고 할 수 있다. 따라서 정책목적에 제고하고 또 납세의식을 고취시키면서 특권의식을 불식시키기 위해서 우선적으로 과세로의 전환이 필요하다.

보조금과 감면혜택을 동시에 받고 있는 대상은 현재 자원보조를 받고 있다는 점에서 자원보조를 받고 있지 않은 단체에 비해 증액지원이 용이하기 때문이다. 뿐만 아니라 이들 대상은 조세혜택을 받으면서 동시에 재정지원을 받고 있다는 점에서 이중지원의 문제가 발생하게 된다는 점에서 우선 고려의 대상이 된다.

2) 자원보조액의 산정방법

자원보조로의 전환방안은 현재의 비과세대상을 일단 과세대상에 포함시켜 지방세를 징수하고, 2차로 이에 상응하는 재원을 지원하는 것을 의미한다. 현재 비과세 · 감면되고 있는 대상을 자원보조로 전환하기 위해서는 당해 단체의 정확한 소유재산의 파악과 이에 대한 자원보조액의 산정방법이 이루어져야 한다. 특히 비과세대상은 납세협력의무가 없기 때문에 각 단체별 재산소유상태의 정확한 파악이 이루어지지 않고 있었으며, 또 정확한 재산상태의 평가가 안된 상황에서는 이에 상응하는 자원보조가 이루어질 수 없기 때문이다.

먼저 재산상태의 파악을 위해서는 다음과 같은 네 단계의 과정이 필요할 것으로 인식된다. 첫 번째 단계는 재원보조할 대상에 대해 납세협력의무를 부여하는 과정으로, 이를 위해서는 일반적인 납세협력의무 외에도 각 단체별 재산신고를 하도록 할 필요가 있다. 두 번째 단계는 재산신고사항에 따른 과세의 단계이며, 세 번째 단계는 재산신고사항에 따라 보조금을 신청하도록 하는 단계, 그리고 마지막으로 보조금을 지급함으로써 각 대상 스스로가 재원지원을 받기 위해 소유재산정도를 자진신고하게 되고, 이 과정 속에서 보다 정확한 재산의 평가가 이루어질 수 있을 것으로 예상된다.

3) 효과

간접지출을 직접지출로 전환하는 이유는 조세지출제도가 수행하고자 했던 원래의 취지를 살리면서 이로 인한 문제점을 해결하고자 하는 것이다. 이렇게 지방세의 비과세 · 감면대상을 재원보조로 전환할 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다.

첫째, 전환에 따른 저항의 최소화, 즉 비과세 · 감면대상을 과세로 전환해야 하는 당위성에 대해서는 많은 부분에 동감을 표시하는 경우에도, 의제로 선택되지 못하는 경우가 자주 발생하게 된다. 그 이유는 과세전환의 필요성을 인식하는 사람은 다수이지만 이들은 침묵하는 다수인데 반해, 대상단체의 경우 그들의 이해관계와 직접 관련이 있기 때문에 선호의 표시를 강하게 드러내기 때문이라고 할 수 있다. 따라서 비과세 · 감면대상을 과세로 전환하기 위해서는 전환에 따르는 저항을 최소화할 필요가 있는 바, 재원보조로 전환하는 방안은 조세지출액에 상응하는 재원을 증액교부하면서 과세로 전환하는 것이기 때문에 이러한 저항을 최소화시킬 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

둘째, 정부지원의 의미부각, 즉 조세지출제도에 의한 혜택은 그 자체가 겉으로 드러나지 않기 때문에 비과세 · 감면대상법인이나 단체는 혜택을 받고 있다는 의식이 상대적으로 적으며, 결과적으로 혜택에 민감하지 못한 상황에 있다. 이러한 이유에서 관계당국에 더 많은 혜택이나 지원을 요구하는 현상이 발생하고 있다.

그러나 조세지출액의 혜택에 상응하는 재원을 보조금으로 지급할 경우, 그 혜택

이 가시화되어 세금은 당연히 납부되어야 한다는 납세의식의 고취와 함께 당해시설 및 단체를 국가나 지방자치단체가 보호해준다는 인식을 깊이 심어줄 수 있다. 따라서 당해시설에 대한 책임의식을 제고할 수 있을 것으로 예상된다. 결과적으로 정부가 의도한 정책의 부각 및 이의 달성을 좀 더 효과적으로 추진할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 사후관리의 가능, 즉 현재의 비과세·감면제도는 일단 법규에 비과세대상으로 선정되면, 당해 법규의 개정이 없는 한 조세지출의 혜택을 누리게 된다. 이러한 이유로 당해시설과 관련한 처음의 정책목표가 달성되었는지의 여부에 관계없이 장기간 조세지출의 혜택을 보게 된다. 그러나 재원보조로 전환할 경우, 예산에 계상해야 하기 때문에 예산계상시 매년 지원의 필요성에 대한 검증이 가능하게 된다. 결과적으로 이에 따라 대상별 우선순위의 책정도 가능하게 될 것으로 예상된다.

비과세·감면대상을 예산지출로 전환할 경우 소유재산의 파악 및 이에 따른 재원보조 등 새로운 업무가 발생할 것으로 예상할 수 있다. 그러나 이러한 업무증대는 지금까지 조세지출대상에 대한 관리 및 파악을 소홀히 한 데서 발생하는 것인바, 이는 업무의 증대라기보다는 조세지출대상에 대한 사후관리 및 통제의 강화차원으로 이해하는 것이 필요할 것이다.

2. 감면조례로 이관

가. 의의 및 필요성

최근 사회복지의 확대 등으로 인해 지방재정의 수요가 급격히 증가하고 있는 반면에 국내 경기 및 부동산 경기의 침체 등으로 지방재정 수입은 정체 내지 하락하고 있는 추세에 있다. 신정부에서는 이러한 재정수요의 팽창과 지방재정의 부족을 보완하기 위한 수단 중 하나로 지방세 비과세·감면을 축소하고자 하고 있다.

신정부의 지방세 비과세·감면의 축소대상은 지방세법과 지방세과세특례제한법상의 비과세·감면이라는 점을 주목할 필요가 있다. 지방세법과 지방세과세특

례제한법상의 비과세 · 감면은 법정감면이라는 점에서 이를 축소할 경우 국내 전 자치단체의 감면대상이 동일하게 정비된다. 지방세 비과세 · 감면의 효과가 자치 단체에 따라 차별화될 경우, 법정감면의 축소를 전국에 일률적으로 적용하는 것은 지방세 비과세 · 감면 정책의 비효율로 이어질 수 있다.

법정감면이 신설될 때 지방자치단체의 의사와 무관하게 도입된 것이 대부분 이지만, 현재 도입되어 운용되고 있는 법정감면의 폐지 역시 전국적 · 일률적으로 추진할 경우 도입 때와 유사한 문제가 발생될 여지가 있다.

조세지출과 관련된 정책결정이 정책결정자의 주관적 판단에 의해 좌우되기 때문에 조세우대의 대상에 포함되는지의 여부를 놓고 이익집단 간에 갈등이 야기될 수 있다. 또 법의 규정에 의해 전국적 · 획일적으로 이루어진다는 점에서 실제로 이로 인해 재정수입이 감소하는 지방자치단체의 의사가 반영되지 않고 있다. 따라서 전시대적, 전국적으로 일관된 기준을 설정하기 곤란한데도 불구하고, 이를 무리하게 적용할 경우 자치단체의 특수한 성격이 배제될 수 있을 뿐만 아니라 과세의 자율성도 침해하는 결과를 초래하게 되는 바, 이러한 경우 좀더 재정분권화가 가능한 방향으로의 전환을 모색할 필요가 있다.

현행 비과세 · 감면제도는 지역별로 상이한 효과를 초래하고 있는 것으로 인식되고 있다(전춘옥 외 : 2005 : 177). 따라서 현행 비과세 · 감면제도를 개선할 때에는 비과세 · 감면제도가 지역별로 상이한 영향을 미치고 있음을 고려해야 한다.

이러한 문제를 완화하는 대안 중의 하나가 감면조례로 이관하는 방법이다. 다시 말해 감면조례로 이관한다는 의미는 법정감면을 감액 또는 폐지할 경우 직접적으로 개선하는 것이 아니라 지방자치단체의 조례로 이관하여 감액 또는 폐지 여부를 지방자치단체의 자율적 의사에 일임하는 것을 의미한다.

법정감면을 감면조례로 이관하게 될 경우, 전체 비과세 · 감면액의 5% 내외 만이 감면조례에 의한 감면이고 95% 이상이 법정감면으로 구성되어 있는 현실에서 감면에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화는 물론 지역별 선호에 의한 감면 여부를 선택할 수 있게된다. 이를 통해 지역별 차별성의 반영 및 감면효과의 극대화에도 역할을 기대할 수 있게 된다.

나. 효과분석

1) 연구설계

가) 분석대상 및 변수

(1) 변수선정

본 연구는 지방세 비과세·감면이 효과가 있는지 그리고 그 효과가 지역별로 차별화되어 나타나고 있는지를 목적으로 하고 있다는 점에서 독립변수는 지방세 비과세·감면이다. 다만 비과세와 감면의 대상과 감면을 그리고 효과가 다르게 나타날 수 있기 때문에 비과세·감면 전체, 비과세액, 감면액을 별도로 구분하여 분석한다. 비과세·감면액은 총체적 데이터이기 때문에 개별 효과를 분석하는데 한계가 있을 수 있다는 점을 고려하여 개별 대상에 대한 분석도 동시에 시도하고자 한다.

이 경우 두 가지의 한계가 발견되는 바, 첫째는 데이터 구득의 한계로, 현재 비과세·감면과 관련된 데이터는 법조항을 근거로 발표되기 때문에 개별감면대상을 구체화하는 데 어려움이 있다. 둘째는 지방세 비과세·감면관련 정책의 변화로 인해 일관된 비과세·감면대상을 확인하는 데 한계가 있다.

이러한 한계로 인해 개별감면대상에 대한 효과분석은 지방세 감면관련법의 절에 규정된 감면을 대상으로 한다. 현행 지방세특례제한법의 절에 규정된 감면은 농어업을 위한 지원(제1절), 사회복지를 위한 지원(제2절), 교육 및 과학기술 등에 대한 지원(제3절), 문화 및 관광 등에 대한 지원(제4절), 중소기업 등에 대한 지원(제5절), 수송 및 교통에 대한 지원(제6절), 국토 및 지역개발에 대한 지원(제7절), 공공행정 등에 대한 지원(제8절) 등으로 구성되어 있다.

이러한 절 단위의 감면액 중 시계열 데이터와 자치단체별(시·도별) 데이터 모두의 구득이 가능한 대상은 농어업을 위한 지원액이다.

결과적으로 본 연구에서의 독립변수는 비과세·감면액 전체, 비과세액, 감면액, 농어업을 위한 지원을 위한 감면액 등으로 설정하였다.

이 중 비과세·감면액 전체, 비과세액, 감면액 등은 총체적인 데이터이며, 각

독립변수가 다양한 정책을 수행하고 있기 때문에, 총체적인 효과성을 분석할 경우 효과의 범위를 한정할 필요가 있다. 이와 관련하여 전체 비과세 · 감면대상은 매우 다양하지만 대부분이 지역경제에 영향을 미치는 측면이 있기 때문에, 선행연구(엄태호, 2013a, 엄태호, 2013b, 정성호, 2012, 정진현, 2003)에서도 비과세 · 감면의 효과성 분석을 위해 지역경제와의 관계를 분석하고 있다.

지역경제 활성화란 지역의 생산성을 향상시켜 지역주민의 소득을 증대시키고, 그 지역주민이 그 지역에 정주하게끔 정주기반을 확대시키는 것을 의미한다. 이러한 지역경제 활성화를 위해 정부가 지원하는 정책은 정부가 직접 개발하는 방법, 정부의 공공지출을 통한 기업에 대한 보조방법 등이 있을 수 있다. 이 중 정부가 직접 개발하는 방법은 지역경제 활성화를 위하여 정부가 낙후지역에 공단건설, 공공기업 육성, 생산기반시설에 직접 투자하는 것을 의미한다. 반면에 기업에 대한 투자방법은 산업을 유치하기 위하여 지역기반시설에 대한 지원, 특정개발지역에 대한 감면 등이 있다(김선기, 1992 : 5).

이 경우 조세감면을 비롯한 정부의 지원정책은 지역의 산업구조를 다변화하고 개선시키는 기능을 수행함으로써, 지역의 생산성과 주민소득이 증대될 수 있으며, 사회간접자본의 확충, 지역 간 상호교류의 증대 등을 통해, 지역산업을 성장시키고 지역정주기반이 확대되게 된다. 이로 인해 생산활동에 충당되는 자금과 사업결과 발생하는 부가가치가 지역 내에서 순환되고, 이것은 지역 내의 경제활동을 활성화시켜 다시 지역 내의 경제적 축적을 증대시키게 된다.

그러므로 지역경제와의 관계를 통해 지방세 비과세 · 감면의 효과를 분석하며, 지역의 경제활성화에 대한 대리변수로서 지역내 총생산(GRDP)을 이용하고자 한다. 지역내 총생산은 시 · 도 단위별 생산액, 물가 등 기초통계를 바탕으로 일정기간 해당지역의 총생산을 추계하는 종합경제지표라는 점에서 지역경제를 반영하고 있다. 특히 본 연구에서 검증하고자 하는 부분이 지방세 비과세 · 감면의 효과가 지역별로 어떻게 차별화되어 있는지를 분석하고자 하고 있는 바, 지역내 총생산은 지역의 특성에 따라 비과세 · 감면의 효과가 달리 나타난다는 것을 검증하는데 유용한 지표이기 때문이다(엄태호, 2013a : 199, 박시현 외, 2005).

개별감면대상의 효과의 경우 데이터상의 안정적인 고려하여 농어업지원을 위

한 감면이 선정되었다. 이 중 농어민지원을 위한 감면은 매우 다양하게 구성되어 있지만 이는 결과적으로 농어민의 소득향상을 위한 것이고(이규천 외, 1999), 농가 소득은 농어업 법인의 판매액과 밀접한 관계가 있다(박시현 외, 2005).²³⁾ 그러므로 농어민을 위한 감면의 효과를 분석하기 위한 독립변수로 농어업법인 판매액을 선정하였다.

마지막으로 지역경제성장은 비과세 · 감면 이외에도 지역의 물적요인과 인적요인 그리고 지방자치단체의 재정수준 등이 종합적으로 영향을 미치게 된다. 국내 선행연구에서도 지방자치단체의 재정, 인구밀도 등을 독립변수로 설정하고 있으며(강윤희, 2008), 이 중 본 연구에서는 인구밀도를 통제변수로 사용한다. 인구가 많다는 것은 잠재적 시장의 수요가 크다는 것 이외에 유희 노동력과 인적자본이 상대적으로 높다는 것을 의미하기 때문에 단순한 인구보다는 지역경제성장과 보다 밀접한 관계가 있기 때문이다(엄태호a, 2013 : 200)

(2) 분석모형

지역경제 활성화는 조세감면을 통해 유치된 기업이 지역 내에서 부가가치를 창출하는 과정에서도 발생하지만, 이로 인하여 발생하는 부가가치가 소비와 투자를 증대시키는 투자지출에 의한 승수과정을 통해서도 지역소득을 증가시키게 된다. 이는 조세감면의 이차적 효과라고 할 수 있다. 따라서 이는 조세감면에 의해 직접적으로 발생하는 것이 아니고 지원된 대상을 매개로 발생하게 된다는 점에서 조세감면이 실시된 시점과는 일정한 시차를 두고 발생하게 된다.

이러한 비과세 · 감면과 독립변수의 효과발생 간에 나타날 수 있는 시차적 문제를 해결하기 위해 지방세 비과세 · 감면과 GRDP와의 관계는 시차($t-1$)를 고려하여 분석한다. 종속변수와 독립변수의 관계는 모두 자연로그를 취하였으며, 추정계수는 탄력도로 해석한다.

분석대상은 본 연구의 분석목적인 지역별 차별화 여부를 판단하기 위해, 16(17)

23) 박시현 외는 농가소득과 판매액과의 관계분석을 위해 농산물판매액 2천만 원 이상으로 한정하여 분석하였음(자세한 내용은 박시현 외, 경제활동기회의 농촌 간 차이분석, 한국농촌경제연구원, 2005를 참조)

개의 광역자치단체를 대상으로 전체 자치단체, 특·광역시와 도로 구분하며, 분석 모형은 다음과 같다.

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{1it-1} + \beta_2 X_{2it} + u_i + \epsilon_{it}$$

Y_{it} : i자치단체의 t연도 종속변수 (GRDP, 농어업법인 판매액)

$\beta_1 X_{1it-1}$: i자치단체의 t-1년도 독립변수(지방세 비과세 · 감면액 전체, 비과세액, 감면액, 농어업 지원을 위한 감면액)

$\beta_2 X_{2it}$: i자치단체의 통제변수(인구밀도)

다) 분석방법 및 검증절차

지방세 비과세 · 감면과 관련된 시계열 통계 데이터는 광역자치단체별 통계만이 공개되고 있기 때문에 시계열 및 자치단체별 패널데이터를 활용한다. 이외에도 패널데이터를 활용하는 이유는 각 지방자치단체의 자료는 시계열 자료와 횡단면 자료가 결합된 패널 자료라는 점에서 개별 지자체 특성의 변동 효과(individual specific effect)와 시간특성의 변동효과(time specific effect)를 검증해볼 수 있다는 장점을 가지고 있다.

모형의 적합성 분석은 다음과 같은 절차를 통해 검증한다. 첫째, 지방자치단체의 개별 특성의 존재여부를 검증한다. 즉 전체 지방자치단체 더미변수의 추정계수가 모두 0인지 알아보는 것으로 오차항 μ_i 에 대한 F검정을 실시한다. 둘째, 분석방법으로 고정효과모형(fixed effect model : FE)과 확률효과모형(random effect model : RE)을 사용하고 양 모형 중 어느 모형이 적합한지를 검증한다. 그 이유는 지방자치단체의 특성을 나타내는 오차항 μ_i 를 고정효과로 가정할 것인지 확률효과로 가정할 것인지에 따라 추정방법이 달라지기 때문이다. 이 경우 고정효과로 가정할 경우 가변수최소자승법(least squares dummy variable : LSDV)으로 추정하며, 확률효과로 가정할 경우 일반화최소자승법(generalized least squares : GLS)으로 추정한다. 셋째, 모형의 적합성 비교는 지방자치단체 특성 오차항인 μ_i 와 독립변

수(X_{it})간 상관관계가 없다는 가설($cov(x, u_i) = 0$)하에 하우스만 검정(Hausman Test)을 실시한다. 다시 말해 $cov(x, u_i) = 0$ 이라는 귀무가설이 채택될 경우 확률 효과모형에 의한 GLS추정량이 일치추정량이 될 수 있어 확률효과모형으로 추정하는 것이 타당하며, 기각된다면 GLS추정량은 일치정량이 될 수 없어 고정효과모형이 바람직하기 때문이다.

2) 분석결과

가) 대상별 분석결과

전체 지방세 비과세 · 감면액, 비과세액, 감면액, 농어민지원을 위한 감면 모두 F값이 0.01 유의수준에서 귀무가설이 기각되는 것으로 나타나 고정효과모형이 pooled OLS 모형보다 적합(비과세 · 감면액 : 224.88***, 69.56***, 369.35***, 비과세액 : 194.20***, 79.09***, 381.79***, 감면액 : 232.49***, 65.69***, 341.82***, 농어민지원을 위한 감면액 : 49.24***, 10.98***, 40.42***)한 것으로 분석되었다. 하우스만 검정 결과 역시 전체 지방세 비과세 · 감면액, 비과세액, 감면액, 농어민지원을 위한 감면 모두 χ^2 값이 0.01 유의수준에서 귀무가설이 기각되어 확률효과모형보다 고정효과모형이 더 적합한 것으로 분석되었다. 다만 농어민지원을 위한 감면 중 전 자치단체에 대한 분석과 특별 · 광역시 분석에서는 기각되지 않아 확률 효과 모형이 적합한 것으로 나타났다.

〈표 5-27〉 각 모형별 검증 결과

구 분		전체		특별 · 광역시		도	
		FE	RE	FE	RE	FE	RE
비과세감면 전체	F	224.88***	441.11***	69.56***	114.80***	369.35***	740.64***
	H	$\chi^2(1)=24.77***$		$\chi^2(1)=116.37***$		$\chi^2(1)=6.86***$	
비과세액	F	194.20***	387.05***	79.09***	128.41***	381.79***	771.21***
	H	$\chi^2(1)=16.54***$		$\chi^2(1)=117.20***$		$\chi^2(1)=4.47**$	
감면액	F	232.49***	433.67***	65.69***	135.53***	341.82***	686.90
	H	$\chi^2(1)=31.76***$		$\chi^2(1)=124.71***$		$\chi^2(1)=5.92**$	
농어업지원을 위한 감면	F	49.24***	187.34***	10.98***	21.84***	40.42***	99.78***
	H	$\chi^2(1)=0.30$		$\chi^2(1)=0.82$		$\chi^2(1)=14.75***$	

*p<0.1, **<0.05, ***p<0.01

먼저 비과세 · 감면 합계액은 지방자치단체 유형별로 영향력의 차이가 있지만 지역경제에는 정(+)의 영향을 주는 것으로 분석되었다. 전체 자치단체에 대한 분석에서는 비과세 · 감면액 계수가 0.032, 특별 · 광역시는 0.021, 도는 0.025로, 특별 · 광역시에 비해 도의 비과세 · 감면액이 GRDP에 미치는 영향이 더 큰 것으로 확인되었다.

인구밀도의 경우 전체 자치단체에 대한 분석에서는 유의미한 결과가 나타나지 않았으며, 특 · 광역시는 90%의 신뢰수준하에서 유의미한 것으로 분석되었다.

인구밀도는 도의 경우는 정의 방향으로 영향을 끼치는 것으로 분석되었으며, 전체 및 특 · 광역시는 부(-)의 영향이 있는 것으로 나타났다. 인구밀도의 계수는 특별 · 광역시 -2,214.242 그리고 도는 160,332.058로 분석되었다.

〈표 5-28〉 GRDP / 비과세 · 감면액

구 분	특별 · 광역시		도			
	FE	RE	FE	RE		
비과세 · 감면액	0.032***	0.033***	0.021***	0.023***	0.025***	0.028***
인구밀도	-602.715	4,422.428***	-2,214.242*	3,431.234***	160,332.058***	128,187.219***
상수	42,138,502.604***	30,159,494.765***	59,359,606.616***	30,463,072.139***	-6,603,422.503	1,823,902.652
R ²	within : 0.642	within : 0.624	within : 0.567	within : 0.480	within : 0.838	within : 0.835
	between : 0.693	between : 0.777	between : 0.865	between : 0.950	between : 0.809	between : 0.818
	overall : 0.408	overall : 0.732	overall : 0.131	overall : 0.883	overall : 0.805	overall : 0.818
number of groups	16	16	7	7	9	9
N	268	268	115	115	153	153

*p<0.1, **<0.05, ***p<0.01

둘째, 부과세 합계액 역시 지역경제에 정의 영향을 주는 것으로 나타났다. 전 자치단체에 대한 분석에서는 부과세액 계수가 0.083, 특별 · 광역시는 0.053, 도의 경우는 0.078로 분석되었다. 결과적으로 특별 · 광역시에 비해 도의 부과세액이 GRDP에 미치는 영향이 더 큰 것으로 확인되었다.

인구밀도는 전체 자치단체와 특 · 광역시에 대한 분석에서 유의미한 결과가 나타나지 않았으며, 도의 경우만 159,104.784로 분석되었다.

〈표 5-29〉 GRDP / 부과세

구 분	전체		특별 · 광역시		도	
	FE	RE	FE	RE	FE	RE
부과세액	0.083***	0.086***	0.053***	0.057***	0.078***	0.085***
인구밀도	552.957	4,835.175***	-1,659.468	3,139.446***	159,104.784***	134,409,048***
상수	41,254,874.019***	31,074,051,803***	57,718,745,667***	33,174,629.802***	-5,298,941.462	1,260,367.597
R ²	within : 0.608	within : 0.595	within : 0.598	within : 0.534	within : 0.843	within : 0.841
	between : 0.888	between : 0.695	between : 0.870	between : 0.943	between : 0.805	between : 0.812
	overall : 0.512	overall : 0.664	overall : 0.051	overall : 0.859	overall : 0.804	overall : 0.814
number of groups	16	16	7	7	9	9
N	268	268	115	115	153	153

*p<0.1, **<0.05, ***p<0.01

세 번째, 지방세 감면액만을 추출하여 GRDP와의 관계를 분석한 결과, 지방세 감면액은 GRDP에 정의 영향을 주는 것으로 분석되었다. 다만 지방자치단체의 유형에 따라 영향력의 차이가 나타나고 있는 바, 전 자치단체에 대한 분석에서는 감면액 계수가 0.059로 나타났으며, 특별 · 광역시는 0.043, 도는 0.040으로 분석되었다. 따라서 특별 · 광역시가 도에 비해 GRDP에 미치는 감면액의 영향이 다소 큰 것으로 확인되었다.

인구밀도는 전 자치단체에 대한 분석에서는 유의미한 결과가 도출되지 않았으며, 특 · 광역시는 90%의 신뢰수준하에서 -2,169.217 그리고 도 자치단체는 172,301.829로 나타났다.

〈표 5-30〉 GRDP / 감면액

구 분	전체		특별 · 광역시		도	
	FE	RE	FE	RE	FE	RE
감면액	0.059***	0.061***	0.043***	0.048***	0.040***	0.045***
인구밀도	-825.697	4,773.664***	-2,169.217*	6,211.269***	172,301.829***	143,461.744***
상수	45,599,351.626***	32,399,098.970***	61,435,604.506***	19,106,934.139***	-7,635,395.072	154,750.531
R ²	within : 0.650	within : 0.627	within : 0.553	within : 0.386	within : 0.828	within : 0.825
	between : 0.352	between : 0.746	between : 0.886	between : 0.950	between : 0.798	between : 0.803
	overall : .0223	overall : 0.699	overall : 0.214	overall : 0.916	overall : 0.793	overall : 0.803
number of groups	16	16	7	7	9	9
N	268	268	115	115	153	153

*p<0.1, **<0.05, ***p<0.01

마지막으로 농어민지원을 위한 감면액은 전체 자치단체에 대한 분석에서는 유의미한 영향이 나타나지 않았으며, 특 · 광역시의 경우 95% 신뢰수준하에서 0.001로 분석되었다. 한편 도 자치단체의 경우는 0.035로 나타나, GRDP에 정(+)의 영향이 있는 것으로 분석되었다.

인구밀도 역시 전체 자치단체와 특 · 광역시의 경우 유의미한 결과가 도출되지 않았으며, 도 분석에서만 부(-)의 영향(-9,649.203)이 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-31〉 농어민 지원을 위한 감면/농어업법인 판매액

구 분	전체		특별 · 광역시		도	
	FE	RE	FE	RE	FE	RE
농어업 판매액	0.003	-0.00009	0.001**	0.0004	0.035***	0.004
인구밀도	-206.515	-9.210	37.675	-3.261	-9,649.203***	-963.071**
상수	397,926.523	74,704.101	-226,974.579	5,242.730	1,585,063.468***	236,009,222***
R ²	within : 0.4848	within : 0.4802	within : 0.3297	within : 0.3039	within : 0.5797	within : 0.5034
	between : 0.5969	between : 0.7581	between : 0.2832	between : 0.0007	between : 0.0384	between : 0.6048
	overall : 0.4453	overall : 0.6263	overall : 0.0681	overall : 0.1280	overall : 0.0010	overall : 0.5311
number of groups	16	16	7	7	9	9
N	176	176	77	77	99	99

*p<0.1, **<0.05, ***p<0.01

나) 분석결과 종합

본 연구는 지방세 비과세·감면액의 효과성을 분석하기 위하여 비과세·감면액 전체, 비과세액, 감면액, 농어업을 위한 지원을 위한 감면액 등 네 가지로 구분하여 그 효과성을 분석하였다. 분석모형은 검증결과 네 가지 모형 전체에서 고정효과모형이 적합한 것으로 분석되었다.

모형적합성에 대한 분석결과를 토대로 효과성을 분석한 결과, 농어민지원을 위한 감면액에서만 전체 자치단체 및 특·광역시는 유의미한 결과가 도출되지 않았으며, 그 외 나머지 전체의 분석은 정(+)의 효과가 있는 것으로 분석되었다.

탄력성에 대한 분석결과, 네 개 모든 변수에서 특·광역시와 도간에 차별화된 효과가 나타나고 있는 것으로 분석되었다. 비과세·감면액 전체, 비과세액은 도의 효과가 더 큰 것으로 분석되었고, 감면액은 특·광역시의 감면효과가 더 큰 것으로 분석되었다.

결과적으로 지방세 비과세·감면은 효과가 나타나고 있으며(농어업법인을 위한 감면 제외), 자치단체의 특성에 따라 그 효과가 차별화되고 있다고 할 수 있다.

다. 방안

1) 대상

법정감면을 감면조례로 전환하는 대상은 1차적으로 지방세특례제한법에 규정된 대상으로 한정하되 점차 그 범위를 확대할 필요가 있다. 지방세특례제한법상의 감면을 대상으로 하는 이유는 모든 감면대상이 일몰법의 적용을 받고 있어 향후 3년 이내에 모든 대상에 대하여 검토 및 조정할 수 있기 때문이다.

이 경우 감면조례로 이관하기 위한 대상의 선정기준은 조례가 갖고 있는 특성을 고려하여 지역 차별성, 기관분포의 전국성, 재정지원과의 중복성 등이 선정될 수 있다. 이를 분석하면 다음과 같다. 먼저 지역 차별성과 관련하여, 법정감면은 전국적·획일적으로 영향을 미치는데 반하여 감면조례는 특정지역 또는 일정한 지방을 단위로 실시된다는 점에서, 지역별로 운영현황이 다르거나 특정지역에 한정되어 운

영되는 감면대상을 조례로 이관할 필요가 있다. 이러한 지역별로 차등화 되어 있는 대상으로는 산업단지, 지역개발, 투자유치 등을 위한 감면이 있다. 둘째, 기관의 분포는 전국적 기관과 지역적 기관을 구분하고 전국 단위의 법인 또는 기관에 대한 감면은 조례로 이관하는 것을 의미한다. 전국 단위의 기관이 당해 지역에서 활동을 하는 이유는 당해 기관의 이해관계에 따라 결정할 사안이며 반드시 그 지역의 공공성과 연계되어 있다고 보기 어렵기 때문이다. 한편 동일 기관에 따라 지역에 입지하고 있는 재산상태가 다르게 산재할 수 있음에도 불구하고 획일적으로 감면규정을 적용할 경우 자치단체간 감면수준이 비형평적으로 나타날 수 있다. 따라서 이러한 기관에 대해서는 자치단체가 조세혜택의 부여 여부를 판단토록 하는 것이 필요하다. 마지막으로 재정지원과의 중복성이란 조세지출의 혜택을 받으면서 다른 한편으로 어떤 명목으로든 재정지원을 받는 대상을 의미한다. 이러한 대상은 당해 자치단체의 재정상황에 따라 재원보조의 증감 가능성과 연계하여 감면액의 조정이 가능하다는 점에서 자치단체의 자율적 의사결정의 대상으로 적합하다.

이러한 기준을 현행 지방세특례제한법상의 감면대상에 적용했을 때, 감면조례로의 이관대상은 다음과 같다.

〈표 5-32〉 감면조례로 이관 대상

지역차별성	기관분포의 전국성	재정지원과의 중복성
물류단지개발사업의 시행자, 개발촉진지구 사업시행자, 산업단지, 공장의 지방이전 등	농업협동조합, 수산업협동조합, 신용협동조합, 새마을금고, 한국농수산식품유통공사, 대한적십자사, 대한법률구조공단, 한국소비자원, 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 한국교직원공제회, 한국산업안전보건공단, 한국토지주택공사, 대한주택보증주식회사, 한국농어촌공사, 한국주택금융공사, 국민건강보험공단, 한국환경공단, 신용보증기금, 신용보증재단, 중소기업진흥공단, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국석유공사, 교통안전공단새마을운동 조직, 한국자유총연맹, 대한민국 재향군인회 등	자경농민, 자영어민, 영유아 어린이집, 유치원, 노인복지 시설, 사회복지법인, 출산 및 양육지원, 사회적 기업, 학교, 종교 및 제사단체, 문화예술 단체문화재 등

2) 선결과제

법정감면을 감면조례로 이관할 경우 제도적인 측면에서 선결되어야 하는 조건들이 있는 바, 감면조례 사전허가제 폐지와 지방세특례제한법의 규정 존치 여부 등이 그것이다.

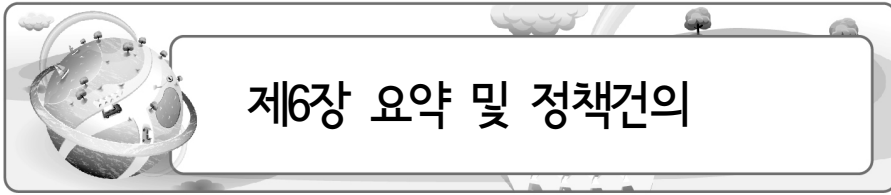
먼저 감면조례 사전허가제 폐지와 관련하여, 법정감면을 감면조례로 이관한다고 하더라도 조례의 신설여부는 전적으로 자치단체의 판단에 의존하게 된다. 그러므로 감면조례로 이관하기 위해서는 기본적으로 조세지출을 직접지출과 같이 지방의회의 심의과정을 거치야 한다. 따라서 지방자치단체에서 어느 정도는 조세지출에 대한 자율권을 보유하고 있어야 하는 것이 전제되어야 한다.

그러나 안전행정부에서는 2011년 감면조례 사전허가제 폐지를 단행하면서 지방자치단체가 감면조례를 제정하는 경우에는 전전연도 지방세징수결산액에 대통령령으로 정하는 일정비율(직전 3개년의 평균감면율에 0.5%를 더한 비율)을 곱한 규모 이내에서 정할 수 있도록 하고 있다(지방세특례제한법 제4조 6항). 이와 더불어 지방자치단체의 재정책임성을 강화하기 위해 감면조례에 의한 감면액을 지방교부세의 기준재정수입액에 포함하여 추가적으로 보전되지 않도록 하고 있다. 뿐만 아니라 감면조례의 대상에 대해서도 서민생활지원, 지역개발, 투자유치 등으로 한정하고 있다.

결과적으로 감면조례에 의한 이중 자원감소와 대상의 한정 등으로 인해 지방자치단체가 스스로 책임을 질 수 있도록 하는 장치가 미흡하기 때문에 법정감면의 감면조례 이관은 효율적으로 이루어지기 어려운 구조로 되어 있다. 따라서 법정감면을 감면조례로의 이관을 자연스럽게 하기 위해서는 첫째, 감면조례의 제한 규정을 삭제해야 하며, 둘째, 지방교부세의 감소로 인한 이중 재정부담 제도를 폐지해야 한다. 이 경우 감면총량제가 도입되어 있기 때문에 지방자치단체의 무분별한 조례신설은 사전억제장치로서 충분히 기능을 할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 지방세특례제한법의 규정 존속 여부와 관련하여, 지방자치단체의 조례는 법령의 범위 안에서(헌법 제117조) 그리고 법령에 위반하지 않는 한에서 그 제정이 인정된다. 그러므로 지방세특례제한법에서의 조항을 조례로 이관했을 때, 지방

세특례제한법의 규정이 없더라도 조례제정이 가능한지 여부에 대해서는 학계의 견해가 갈리고 있지만, 일반적으로 주민의 권리를 제한하고 의무를 강제하는 경우는 법률에 의하여 특별한 수권이 있어야 한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 지방세 비과세 · 감면은 특정 집단에게만 조세혜택을 부여하는 것이므로, 비과세 · 감면 대상이 아닌 측면에서는 비대칭적 권리의 제한이 나타나게 된다. 그러므로 지방세특례제한법에 근거규정을 마련하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 현행 지방세특례제한법에서는 ‘이 법, 지방세법, 조세특례제한법에 따르지 아니하고는 지방세 특례를 정할 수 없다’(동법 제3조)고 규정하고 있어, 지방세특례제한법에 근거규정을 마련할 필요가 있음을 천명하고 있다. 따라서 법정감면을 감면조례로 이관하더라도 지방세특례제한법의 근거규정은 마련할 필요가 있다. 이 경우 지방세특례제한법의 규정은 현재의 강제규정에서 임의규정으로 변경하여 지방자치단체가 필요에 의해 자율적으로 조례의 신설 여부를 판단하도록 할 필요가 있다.



제1절 요약

1. 지방세 비과세 · 감면 제도 현황

지방세 비과세 · 감면제도는 지방세가 갖고 있는 여러 기능 가운데 하나로, 특정 정책목적을 실현하기 위해 지방세의 과세대상에 대하여 차별적으로 과세 또는 면제함으로써 특정과세대상에 대하여 조세우대를 하는 제도이다.

일반적으로 비과세 · 감면을 하는 목적은 다음과 같은 네 가지로 압축할 수 있다. 첫째, 공익적 관점에서, 공공기관이나 비영리공익단체의 존재이유가 이윤추구에 있지 않고 사회나 공공의 이익을 위하는데 있다는 점에서 이들에 대하여 일반과세 대상과 동일한 세율을 적용하는 것이 바람직하지 않기 때문에 조세 혜택을 주게 된다. 둘째, 지역의 경제개발이나 건설경기 또는 투자진작을 목적으로 이해당사자들로부터 하여금 정부가 의도하는 방향으로 유도하기 위해 조세지원하고 있다. 셋째, 조세의 공평성 차원에서 저소득층이나 재향군인, 기타 사회적 약자에 대하여 조세 혜택을 주고 있다. 넷째, 인구분산, 지역균형개발, 수출증대, 기타 특정국가의 고유한 사회 · 정치 · 경제적 문제를 해결하기 위해 조세우대조치가 이루어지고 있다.

우리나라의 지방세 비과세 · 감면제도는 2011년을 기점으로 많은 변화가 이루어졌다. 2011년에 추진된 지방세 비과세 · 감면제도의 변화는 주로 감면을 대상으로 하여 지방의 자율성을 확대하고 감면 심사의 효율성 제고하기 위한 방향으로 전개되었다. 2011년부터 신설된 지방세 비과세 · 감면관련 제도로는 지방세 감면조례 사전허가제 폐지, 지방세감면통합심사, 지방세감면총량제, 지방세감면중기운용계획, 지방세심의위원회 제도 등이 있다.

이 중 지방세 감면조례 사전허가제 폐지란 지방자치단체가 자율적으로 해당 지역의 특성과 재정여건 등을 감안하여 지방세를 감면할 수 있도록 안전행정부의 조례 사전허가제를 폐지한 것을 의미한다(지방세특례제한법 제4조 1항). 이전에는 지방자치단체가 지역의 필요한 시책 등을 추진하기 위하여 지방세를 감면하고자 할 경우에는 안전행정부 장관의 허가를 받아야만 감면조례를 제·개정 할 수 있었다(감면조례 사전허가제). 이를 지방세 과세권자가 지역실정에 맞추어 과세권을 행사할 수 있도록 한 것이다. 이에 따라 지방자치단체는 안전행정부에 사전허가 없이 해당 자치단체의 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 감면조례를 제·개정할 수 있게 되었다(지방세특례제한법 제4조 3항).

한편 감면조례 총량제는 지방세특례제한법 제정에 따라 중앙에서 허가권을 가지고 있던 자치단체의 지방세 감면조례 승인권이 폐지되고 지방자치단체가 지방세감면을 자율적으로 할 수 있게 됨에 따라 무분별하게 감면을 남발하는 것을 사전에 방지하기 위한 제도이다. 감면조례 총량제는 조례로써 지방세를 감면할 수 있는 최대 금액을 의미한다. 이와 관련하여 지방세특례제한법 제4조에서는 매년 안행부장관이 전전연도 지방세징수 결산액의 5% 범위 내에서 자치단체별 당해 연도 조례감면 총량규모를 산정·고시하도록 하고 있다.

지방세감면 통합심사제도는 모든 지방세감면을 통합하여 연 1-2회 심사하는 방식을 의미한다. 즉 모든 부처의 감면건의를 받아 감면 필요성 및 효과성을 분석하고 이를 바탕으로 정해진 일정에 의하여 심사를 진행하여 해당연도의 지방세 법정 감면안을 확정하고 이를 지방세특례제한법에 반영하는 제도이다. 이는 과거 필요에 따라 수시로 추진되었던 감면심사가 효과적으로 진행되지 못했다는 반성에서 제도화되었다.

2. 지방세 비과세 · 감면 운용 현황

2011년 말 지방세 비과세 · 감면액은 173,319억 원으로 전체 지방세 징수액의 33.1%이다. 다시 말해 전체 지방세 징수액의 약 3분의 1에 해당하는 재원이 조세지원을 목적으로 지방세 수입으로 징수되지 못하고 있다. 2002년을 기준으로 했을 때, 지방세 비과세 · 감면액의 증가 추이는 534.6%로 같은 기간 지방세 징수액의

증가추이인 165.9%를 크게 상회하고 있다. 동 기간 동안(2002년 - 2011년) 지방세 징수액의 평균증가율은 134.0%인데 반해 비과세·감면액은 293.7%로, 비과세·감면액이 두 배 이상 빠르게 증가하고 있다. 이는 지방세 수입의 증가에 비해 조세혜택을 목적으로 징수하지 못하는 비율이 훨씬 빠르게 나타나고 있음을 의미한다. 다시 말해 지방세 수입의 증가에 비해 지방세 비과세·감면으로 인한 지방세수의 잠식정도가 더 크게 이루어지고 있음을 시사하는 것이다.

〈표 6-1〉 지방세징수액과 비과세·감면액 추이 비교

(단위 : 억원, %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	평균 증감율
지방세 징수액 (A)	315,257	331,329	342,017	359,773	412,937	435,242	454,797	451,677	491,598	523,001	
	100.0	105.1	108.5	114.1	131.0	138.1	144.3	143.3	155.9	165.9	134.0
		5.1	3.2	5.2	14.8	5.4	4.5	-0.7	8.8	6.4	5.9
비과세· 감면액 (B)	32,419	26,725	32,150	35,337	80,677	97,266	113,046	150,269	148,106	173,319	
	100.0	82.4	99.2	109.0	248.9	300.0	348.7	463.5	456.9	534.6	293.7
		-17.6	20.3	9.9	128.3	20.6	16.2	32.9	-1.4	17.0	25.1
(B/A)× 100	10.3	8.1	9.4	9.8	19.5	22.3	24.9	33.3	30.1	33.1	21.2

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 각 연도.

한편 지방세 비과세·감면은 다양한 법적 근거에 의해 이루어지고 있다. 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 감면조례 등이 그것이다. 이 중 지방세법에 의해 이루어지는 조세혜택은 비과세에 국한되고 있으며, 나머지 법률은 감면만을 대상으로 하고 있다. 근거법과 관련되어 나타나는 또 하나의 특징은 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법 등은 법률로서 전국에 동일하게 적용되는 법정감면인 반면, 감면조례는 각 자치단체별로 필요에 의해 실시하고 있다는 점이다.

지방세 비과세·감면에 대한 근거법별 조세혜택은 지방세조세특례제한법의 감면액이 53.8%인 9,328,452백만 원이며, 지방세법에 의한 조세혜택이 23.0%, 조세특례제한법 7.8% 그리고 감면조례에 의한 조세혜택이 5.3%인 917,768백만 원으로 나타나고 있다.

결과적으로 지방세 비과세 · 감면의 94.7%는 법률에 의해 전국적, 통일적으로 이루어지는 조세혜택이다. 반면에 지방자치단체의 자율적 의사에 의해 이루어지는 감면은 전체의 5.3%에 불과한 실정이다.

〈표 6-2〉 2011년 지방세 비과세 · 감면액의 근거법별 비중

(단위 : 백만원, %)

합계	지방세법	지방세조세특례제한법	감면조례	조세특례제한법	기타
17,331,951 (100.0)	3,984,971 (23.0)	9,328,452 (53.8)	917,768 (5.3)	1,353,136 (7.8)	1,747,624 (10.1)

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

2011년 지방세 비과세 · 감면액을 세목별로 살펴보면, 전체의 61.4%인 10,637,090백만 원이 취득세로부터 발생하였으며, 그 다음은 재산세로 24.7%이다. 한편 담배소비세는 7.7%, 자동차세는 3.8%이며 나머지 세목들의 비과세 · 감면 비중은 모두 1% 미만으로 구성되어 있다. 결과적으로 지방세 비과세 · 감면의 대부분은 취득세, 재산세, 담배소비세, 자동차세 등 네 개의 세목에 의하여 발생하고 있다. 특히 취득세의 지방세 비과세 · 감면액이 절대적인 비중을 차지하고 있다. 취득세는 시 · 도세이며 재산세, 담배소비세, 자동차세는 시 · 군세라는 점에서, 광역 자치단체는 취득세 한 개 세목을 중심으로 비과세 · 감면이 발생하고 있으며, 기초자치단체는 가장 세수가 큰 3개의 세목에서 모두 비과세 · 감면이 발생하고 있다.

〈표 6-3〉 2011년 세목별 지방세 비과세 · 감면액 비중

(단위 : 백만원, %)

총계	취득세	등록세	레저세	지역개발세	지방교육세	주민세	지방소득세	재산세	자동차세	담배소비세	도시계획세
17,331,951	10,637,090	110,562	5,537	99,242	338	45,100	160,712	4,274,629	653,351	1,338,008	7,380
100.0	61.4	0.6	0.0	0.6	0.0	0.3	0.9	24.7	3.8	7.7	0.0

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

3. 지방세 비과세·감면제도의 문제점

가. 지방세 감면조례 사전허가제 폐지의 문제

감면조례 사전허가제 폐지제도는 전문기관의 난립과 조사를 위한 계약방식의 문제로 조사결과의 신뢰성이 결여되는 문제가 발생할 수 있다. 그 이유는 조사·분석할 전문기관이 지나치게 포괄적으로 규정되어 있으며, 조사도 용역계약방식으로 하도록 규정하고 있기 때문이다. 지방세 감면조례 사전허가제 폐지와 관련하여 나타날 수 있는 또 다른 문제는 지방세심의위원회와 관련된 것이다.

동 위원회의 구성과 관련해서는 다음과 같은 문제가 발생할 여지가 있다. 첫째, 위원회 구성의 하한치에 대한 규정이 없다. 따라서 지방자치단체에서는 상한치 범위 내에서 자율적으로 구성할 수 있는 여지는 있으나 지나치게 적을 경우 부실 운영의 가능성이 있다. 둘째, 지방세감면조례를 심사하기 위해서는 모든 자치단체에서 지방세심의위원회를 구성하여야 하나 현실적으로 전문성을 보유한 인력 확보가 용이하지 않을 수 있다.

나. 지방세감면중기운용계획의 문제

현행 지방재정법에서는 연도별 지방세 감면비율을 규정하고 있다. 동 규정은 지방세감면중기운용계획이 법정계획으로 규정되지 않은 상황에서 지방세 비과세·감면에 대한 중기목표를 설정하고 이를 달성하고자 하는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다.

지방재정법에 동 조항을 규정한 것은 지방세감면목표를 달성하겠다는 의지를 표명한 것으로 한편에서는 긍정적으로 볼 수 있으나 다른 측면에서는 다음과 같은 문제가 발견된다. 즉 중기계획은 일정시점이 지나면 다시 수립해야 하나 본 내용은 일회성에 그치고 있어 지속성 및 탄력성이 제한되어 있다. 실제 2011년부터 기존감면 중 일몰예정인 감면과 신규감면 건의를 각 중앙부처로부터 일괄취합하여 심사(통합심사)하고, 그중 50%를 감면조례에 할당하고자 계획한 바 있으나 2011년의 감면조례에 의한 감면은 더욱 감소하고 있다. 이는 중기계획의 연동화

필요성에 대한 예로써, 법에는 지방세감면증기계획의 근거조항만을 규정하고 세부내용에 대해서는 별도의 규정을 마련하는 것이 필요하다.

다. 감면총량제의 문제

현재의 지방세감면 총량제 중 총량의 적용기준은 재정자립도와 지방세비율을 기준으로 차등적용하고 있다. 재정자립도는 재정여건에 대한 판단을 위한 것이며, 지방세비율은 지방세징수 노력 및 감면관리 능력을 측정하기 위함이다. 그러나 재정자립도를 기준으로 할 경우 재정여건이 양호할수록 그리고 지방세액이 많을수록 조례감면을 더 많이 할 수 있는 현상이 나타나게 된다. 지방세 감면은 사회복지 등 재정여건과 무관하게 발생하게 되는 부분이 많음에도 불구하고 지역개발에 대한 감면 등 재정이 열악할수록 더 많은 지방세 감면이 필요한 자치단체에서는 지방세 감면조례의 활용이 제한될 수 있다. 특히 향후 법정감면을 감면조례로 대폭 이관할 계획과 관련하여 신중히 검토할 부분이라고 할 수 있다.

라. 지방세감면관련법의 통일성 결여

지방세 비과세 · 감면은 조세특례제한법, 지방세특례제한법, 지방세법, 감면조례 등으로 구분되어 있다. 이에 따라 지방세 감면에 대한 관리주체가 기획재정부, 안전행정부, 지방자치단체로 분리되어 지방세 비과세 · 감면에 대한 총괄조정이 곤란하게 된다. 특히 정비가 필요한 부분은 지방세특례제한법과 조세특례제한법 간의 관계로, 양 법률 간에는 사회복지, 지역개발, 중소기업 지원 등 유사한 분야에 대하여 다른 방식으로 규정되어 있어 전문가가 아니면 이해하기 어려운 구조로 구성되어 있다.

뿐만 아니라 지방세 감면에 대해서 두 법률이 규정하고 있어 일반국민들이 지방세 비과세 · 감면을 종합적으로 파악하는데 어려움이 나타날 수 있다. 또 유사한 감면대상이 양 법률에 분리 규정되어 있어 혼돈을 초래하고 있다.

마. 지방재정의 책임성 저해

지방세 비과세·감면 근거법은 지방세법, 지방세특례제한법, 조세특례제한법, 감면조례 등으로 구분된다. 이 중 감면조례를 제외한 나머지는 법정감면으로 국가정책적 목적에 의해 감면혜택이 부여되고 있다. 다시 말해 법정감면은 지방재정으로 국가정책적 목적을 수행하기 위한 감면이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 법률에 근거하기 때문에 전국적·획일적으로 비과세·감면이 이루어지게 된다.

이러한 인식을 기초로 2011년 지방세 비과세·감면 근거법별 비과세·감면액 현황을 살펴보면, 전체의 94.7%가 법정감면인 반면 지방자치단체의 자율적 의사에 의해 이루어지는 감면조례에 의한 감면은 전체의 5.3%에 불과한 실정이다. 이는 지방자치단체에서 이루어지고 있는 대부분의 비과세·감면은 당해 지방자치단체의 필요성과 무관하게 이루어지고 있다는 증거이다. 게다가 감면조례에 의한 감면은 지속적으로 감소하고 있는 추세에 있다는 점 또한 문제로 제기될 수 있다.

〈표 6-4〉 2011년 지방세 비과세·감면액의 근거법별 비중

(단위 : 백만원, %)

합계	지방세법	지방세조세특례제한법	감면조례	조세특례제한법	기타
17,331,951 (100.0)	3,984,971 (23.0)	9,328,452 (53.8)	917,768 (5.3)	1,353,136 (7.8)	1,747,624 (10.1)

자료 : 안전행정부, 지방세정연감, 2012.

바. 일몰제도의 효과미흡

일몰제는 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. 지방세 감면은 한번 실시되면 기득권화되는 특성이 있어 감면신설시 미리 일몰을 설정하여 일몰도래 시점에서 종료하는 것을 원칙으로 하되, 예외적으로 지속 지원할 필요성이 있을 때에만 연장하는 제도이다.

우리나라 지방세의 일몰제는 현행 지방세특례제한법에 규정된 대상에 대하여 3년 단위로 설정되어 있다. 이러한 지방세 감면 일몰제는 '91년, '94년, '97년, '00년, '03년, '06년, '09년 등 7회가 적용되었다. 지방세 감면 일몰제하에서 감면은 원칙적으로 일몰을 적용하되 예외적으로 존속토록 하여야 함에도 불구하고 이해관계의 조정 및 협의의 어려움으로 기득권화되어 전체 지방세 감면 중 57% 이상이 15년 이상 장기간 혜택을 받아왔다. 지방세 감면에 대한 효과분석에서도 지금까지의 일몰제는 효과가 미흡한 것으로 나타나고 있다.

사. 획일적 감면 정비의 문제

최근 안전행정부에서는 2011년과 2012년 일몰도래 감면 중 50%를 감면하고 2013년부터 2015년까지 해당연도 일몰도래 감면액의 10%를 정비하는 계획을 수립한 바 있다. 신정부의 지방세 비과세 · 감면의 축소대상은 지방세법과 지방세과세특례제한법상의 비과세 · 감면 즉 법정감면에 국한되어 있다. 지방세법과 지방세과세특례제한법상의 비과세 · 감면은 법정감면이라는 점에서 이를 축소할 경우 국내 전 자치단체의 감면대상이 동일하게 정비된다.

지방세 비과세 · 감면의 효과가 자치단체에 따라 차별화될 경우, 법정감면을 전국에 일률적으로 적용하는 것은 지방세 비과세 · 감면 정책의 비효율로 이어질 수 있다. 지방세감면 효과가 지역별로 차등화 되어 있음에도 불구하고 획일적으로 감면대상을 정비한다면 감면정비 자체가 비효율적으로 추진된다는 것을 의미한다. 다시 말해 법정감면이 전 자치단체에 차별화된 효과가 나타나고 있음에도 불구하고 동일한 잣대로 정비하는 것은 문제로 인식될 수 있다. 그러므로 법정감면을 정비하더라도 자치단체의 자율적 판단의 여지를 남겨둘 필요가 있다.

4. 개선방향

비과세 · 감면의 필요성과 감면대상의 축소라는 양 원칙하에서, 현정부는 비과세 · 감면과 관련된 문제를 개선하고 부족한 재원을 마련하기 위하여 감면목표를

설정하고 감면재원을 축소하고자 하고 있다. 다시 말해 현재의 비과세·감면정책의 추진방향은 축소지향으로 설정하고 있다. 지방세 비과세·감면과 관련하여 사회복지 수요의 급격한 증대로 인한 지출수요의 증가, 경기침체로 인한 세수의 부족, 국세의 감면을 보다 높은 수준의 지방세 감면을, 지방세수 증대 속도보다 높은 비과세·감면율의 증가 속도, 만성화된 감면혜택의 기득권화 등을 고려할 때 현재의 지방세 비과세·감면정책 방향은 타당성이 있다고 판단된다.

2011년 지방세 비과세·감면과 관련하여 다양한 제도가 도입되어 운영 중에 있다. 2011년에 도입된 비과세·감면제도들은 지방자치단체의 자율성과 조세정책집행의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 도입되었다. 그러나 주로 주무부처와 관계부처, 주무부처와 지방자치단체 집행부와의 관계변화에 초점이 맞추어져 있다. 결과적으로 각 의사결정 주체간의 관계 측면에서 지방의회가 제외되어 있는 등 전주체를 포괄하는 데는 미흡한 수준에 머물러 있다.

그러므로 본 연구는 제도개선을 위한 기본방향 하에서 전 의사결정 주체가 어떤 방식으로든 참여할 수 있는 대안을 모색하고자 한다.

결론적으로 본 연구는 지방세 비과세·감면 재원의 축소가 필요하다는 대전제 하에, 감면을 축소할 때 가능한 이해관계자의 충격을 최소화하면서 해결할 수 있는 방안을 모색하며, 감면에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화하는 방향으로 개선과제를 강구한다.

이를 위해 2011년에 도입된 다양한 비과세·감면제도가 효율적으로 작동하기 위한 방안을 모색하고, 지방세 비과세·감면과 관련한 모든 의사결정 주체들이 참여할 수 있는 통로를 마련한다.

이를 기본방향과 연계하여 기술하면, 조세저항을 최소화하는 방안은 점진적인 과세전환에 초점을 두고, 지방세 감면일몰제의 역할 강화, 지방세감면 중기계획의 내실화, 예산지원(직접지출)으로의 전환 등의 제도를 활용할 수 있다.

과세자주권의 강화를 위한 방안은 지방자치단체가 조례로서 과세여부를 결정할 수 있도록 하는 방안을 활용할 수 있다. 이외에도 지방세 비과세·감면의 결정 시 지방의회의 역할을 강화할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 이를 위해 지방세지출예산제도를 활용하는 방안을 강구한다.

제2절 정책건의



1. 지방세 감면조례 사전허가제 폐지의 개선과제

지방세 감면조례 사전허가제가 폐지되어 지방자치단체가 자율적으로 해당 지역의 특성과 재정여건 등을 감안하여 지방세를 감면할 수 있게 되었다. 이와 동시에 자치단체에서 무리한 감면조례의 제정을 방지하기 위하여 다양한 장치를 구비하고 있으며, 그 중 하나가 자치단체에서 일정규모 이상의 감면을 신설하거나 연장할 때 전문기관에 타당성을 의뢰하여 필요성과 성과 등을 분석하는 제도이다. 현행 규정에서는 10억 원 이상의 지방세 감면을 신설 또는 연장하거나 변경하려는 경우에는 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에 의뢰하여 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등을 분석·평가하여 심의자료로 활용하도록 규정하고 있다(지방세 특례제한법 제4조). 그리고 타당성 조사를 수행할 수 있는 기관으로 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에는 지방세연구원, 민법 외의 다른 법률에 따라 설립된 조세 관련 기관이나 법인, 민법에 따라 설립된 조세 관련 학회 등 법인, 조세 관련 교육과정이 개설된 학교, 조세에 관한 사무에 근무한 경력이 15년 이상인 사람이 2명 이상 속해 있는 법인 또는 단체, 그 밖에 안전행정부장관이 정하여 고시하는 기관이나 법인 또는 단체 등으로 규정하고 있다(지방세특례제한법 시행령 제2조).

이러한 감면조례 사전허가제 폐지를 보완하기 위하여 도입된 제도는 전문기관의 난립과 조사를 위한 계약방식의 문제로 조사결과의 신뢰성이 결여되는 문제의 발생 여지가 있다. 다시 말해 지방세 감면의 타당성을 조사할 수 있는 기관을 포괄적으로 규정함으로써 자치단체와 조사기관이 결탁할 수 있는 여지가 있다. 뿐만 아니라 자치단체와 조사기관과의 계약을 용역방식에 의하여 체결하게 되어 양자간에는 갑·를 관계가 형성되게 된다. 그 결과 조사기관이 자치단체에 종속될 수 있어 조사결과의 신뢰성을 담보하기 어려운 구조로 되어 있다.

지방세 감면조례 사전허가제 폐지와 관련하여 제기될 수 있는 또 다른 문제는 지방세심의위원회와 관련된 것이다. 지방자치단체가 지방세 감면조례를 신설 또는 연장하기 위해서는 반드시 지방세심의위원회 심의를 거쳐야 하는데, 도는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 25명 이내, 시·군은 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 19명 이내의 위원으로 구성하도록 하고 있다(지방세기본법 제141조 및 동 시행령 108조). 이러한 지방세심의위원회와 관련해서는 위원회 구성의 하한치에 대한 규정이 없어 부실운영의 가능성이 있다. 특히 위원장의 자격 요건에 대한 규정을 마련하고 있지 않기 때문에 자칫 자치단체 내부에서의 의사결정 만으로도 심의가 가능해 질 수 있는 여지도 있게 된다.

지방세 감면조례 사전허가제의 폐지를 효율적으로 운용하기 위해서는 현행 투용자심사과정 중 타당성 조사 시에 나타나는 문제를 벤치마킹하여 개선할 필요가 있다. 최근 지방투용자심사의 타당성 조사방식의 변경이 필요하다는 요구와 함께 전담기관지정을 위한 관련 법률이 국회에 상정되어 있다. 지방세 감면 타당성 조사 전문기관은 두 개 이상의 기관이 지정될 경우 동일한 문제가 발생할 여지가 있는 만큼 단일의 전문기관을 지정하는 것이 필요하다. 또 사업기관에 대한 분석기관의 독립성을 보장하기 위해서는 용역방식이 아닌 출연금 방식으로 지원하는 것이 필요하다. 이러한 사례는 중앙정부가 조사비용을 PIMAC에 출연금 방식으로 부담하는 국가의 타당성 조사에서 찾을 수 있다.

둘째, 지방세심의위원회와 관련하여, 지방세심의위원회는 지방세 감면의 신설 및 연장 뿐만 아니라 지방세 관련 내부통제의 기능을 수행할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 지방세심의위원회의 내부통제 기능을 제고하기 위하여 위원장과 부위원장이 모두 공무원으로 위촉되는 현상은 사전에 억제할 필요가 있다. 이를 위해 지방세심의위원회의 위원장을 외부 민간인으로 보임할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 위원장의 구체적인 자격요건에 대해서도 구비하는 것이 필요할 수 있으나, 현실적으로 각 자치단체에서 지방세에 대한 전문성을 보유한 위원의 확보가 용이하지 않을 수 있다는 점을 고려하여 위원장의 자격을 ‘민간전문가’로 포괄적으로 규정하는 것이 현실성이 있다.

심의회 개최 시 참석위원의 과반수 이상이 ‘민간위원’으로 참석하는 것을 요건

으로 할 필요가 있다. 이와 관련하여 현행 규정은 ‘위촉위원’의 과반참석을 요건으로 하고 있으나 위촉위원의 자격요건은 공무원도 포함되어 있다는 점에서 민간위원의 참석을 확대할 필요가 있다.

마지막으로, 군 또는 소도시와 같이 전문인력 풀이 충분하지 않은 자치단체의 애로를 타개하기 위하여 시·도 단위로 구성할 수 있도록 하며, 전문성을 갖춘 인력의 확보가 용이하지 않을 경우에는 타 위원회가 이를 수행할 수 있는 길도 열어줄 필요가 있다.

2. 감면총량제 산출지표의 개선

지방세 감면총량제는 지방자치단체의 무분별한 감면조례 제정을 사전에 방지하기 위해 도입되었다. 이때 감면총량의 산출기준으로 재정자립도와 지방세비율을 활용하여 차등적용하고 있다. 이 중 재정자립도는 재정여건에 대한 판단을 위한 것이며, 지방세비율은 지방세징수 노력 및 감면관리 능력을 측정하기 위함이다.

문제는 재정자립도와 지방세비율이 모두 현상지표라는 것이다. 그러므로 지방자치단체에서 노력을 하여도 국면을 전환하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 그 결과 재정여건이 양호할수록 그리고 지방세액이 많을수록 조례감면을 더 많이 할 수 있는 현상이 나타나게 된다.

지표를 선정하기 위하여, 지방세 감면의 특징적인 측면, 감면총량제의 특징적인 측면, 지표의 특징적인 측면 등을 고려할 필요가 있다.

첫째, 지방세 감면의 특징적인 측면과 관련하여, 지방자치단체의 재정여건을 분석하는 지표는 장기·지속적인 재정여건을 분석할 수 있는 지표보다는 단기·현상상태의 재정여건에 대한 측정이 가능한 지표가 선정되어야 한다.

둘째, 감면총량제의 특징적인 측면과 관련하여, 당해 자치단체의 총체적인 재정상황을 판단할 수 있는 분석지표가 선정되어야 한다.

셋째, 지표의 특징적인 측면과 관련하여, 감면총량제에는 지방자치단체의 노력을 측정하기 위한 의도가 포함되어 있다는 점에서, 지방자치단체의 노력에 따라

달라질 수 있는 지표가 선정될 필요가 있다. 이러한 지표는 상태에 지표가 아니라 노력성 또는 효율성을 판단할 수 있는 지표가 선정되어야 한다.

이러한 지표선정기준에 입각했을 때, 지방세 감면총량제의 산출지표로 경상수지비율과 지방세 징수율 등 두 가지 지표가 적정할 것으로 판단된다. 신규 지표로 감면총량제를 산정했을 경우 기존 지표에 비해 도 자치단체에 상대적으로 많은 비율의 감면조례 신설이 가능하고, 광역시는 상대적으로 낮은 비율을 할당받게 된다. 이러한 현상이 나타나게 되는 이유는 경상수지로 판단한 재정건전성의 경우도 자치단체가 광역시에 비해 상대적으로 우수하며, 지방세 징수노력도 도 자치단체가 전반적으로 상위에 있기 때문으로 풀이된다.

3. 지방세감면관련규정의 통일성 유지

지방세특례제한법이 제정되었음에도 불구하고 아직 지방세 특례 가운데 일부가 조세특례제한법에 규정되어 있다는 점이다. 그러므로 지방세 비과세·감면 규정의 통일성 유지를 위한 핵심 타겟은 조세특례제한법, 지방세특례제한법간의 관계이다. 지방세특례제한법과 조세특례제한법 간의 관계개선이 요구되는 이유는 지방세 감면정책의 통일성 유지, 납세자의 편의, 지방재정 정책의 효율적 추진 등이다.

먼저, 지방세 감면정책의 통일성 유지 측면에서, 안전행정부에서는 지방세 감면재원 중기운용계획을 지방재정법에 규정하고 중기계획에 따라 지방세 감면의 축소를 추진 중에 있다. 이 경우 감면정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 의사결정을 위한 컨트롤 타워가 필수적인 요건이라고 할 수 있다. 그러나 주무부처가 안전행정부와 기획재정부로 구분되어 통일적인 지방세 감면정책을 추진하는데 장애요인으로 작용할 수 있다.

둘째, 납세자의 편의와 관련하여, 지방세 감면이 지방세특례제한법과 조세특례제한법으로 분리되어 규정되어 있기 때문에 납세자는 조세특례를 받기 위하여 두 개의 법률을 모두 확인해야 하는 어려움이 있다. 최근 지방세 징수율 제고를 위해 안전행정부 및 각 지방자치단체에서는 납세편의를 위한 다양한 정책을 고안하고

있다. 이러한 현실과의 관계에서 지방세 특례에 대한 법규의 분리 규정은 납세편의를 저해하는 요소로 작용하고 있다.

셋째, 지방재정 정책의 효율적 추진과 관련하여, 지방세 비과세 · 감면은 지방재정과 연계되어 추진 여부를 결정하여야 한다. 특히 신규 지방세 감면의 경우 지방재정의 여건이나 관계부처의 재원보조 가능성 등을 고려하여 결정할 필요가 있다. 그러나 지방세 감면관련법의 관리주체가 분리되어 있을 경우 지방재정과 연계한 총괄조정이 곤란하게 된다.

지방세특례제한법과 조세특례제한법에 규정되어 있는 지방세 감면에 대한 조항을 정리할 경우, 중심법규는 지방세특례제한법이 제정된 이상 지방세 특례는 지방세특례제한법으로 통합하는 것이 필요하다. 그 이유는 지방세와 관련해서는 지방세특례제한법이 특성화되어 있으며, 지방세 감면관련 주무부처가 안행부라는 점 등에 비추어 조세특례제한법에 있는 지방세 감면 내용을 지방세특례제한법으로 이관하는 것이 바람직하기 때문이다.

원칙적으로 지방세에 대한 감면은 지방세특례제한법으로 전체를 이관해야 한다. 지방세 감면과 관련한 규정이 조세특례제한법에 남아 있을 경우, 법규가 분리되어 나타나는 문제점이 계속될 수 있다. 그러므로 양 법규의 관계를 정리하는 차제에 이러한 문제의 발생 여지가 남지 않도록 할 필요가 있다.

현행 지방세특례제한법의 절에 규정된 감면은 농어업을 위한 지원(제1절), 사회복지지를 위한 지원(제2절), 교육 및 과학기술 등에 대한 지원(제3절), 문화 및 관광 등에 대한 지원(제4절), 중소기업 등에 대한 지원(제5절), 수송 및 교통에 대한 지원(제6절), 국토 및 지역개발에 대한 지원(제7절), 공공행정 등에 대한 지원(제8절) 등으로 구성되어 있다. 그러므로 조세특례제한법의 감면규정을 지방세특례제한법의 해당되는 각 절에 추가하는 방식으로 삽입하는 것이 바람직하다.

마지막으로, 일부 조세특례제한법의 규정 중에는 지방세 감면을 하면서 주무장관 또는 지방자치단체의 장과 협의가 불필요하다는 내용이 포함되어 있다. 다시 말해 동법 제121조의4에서는 ‘외국인투자기업이 증자하는 경우 일정기준에 해당하는 조세감면신청에 대해서는 주무부장관 또는 지방자치단체의 장과의 협의를 생략할 수 있다’고 규정하고 있다. 이는 지방세의 주무부서인 안전행정부 그리고

지방세 감면으로부터 직접 영향을 받게 되는 지방자치단체의 의사와 무관하게 기획재정부 만의 의사결정으로 지방세 감면을 추진할 수 있다는 규정으로 인식된다. 지방재정도 일정부분 국가재정과 연계하여 작동할 필요가 있음을 이해한다고 하더라도 법 조항이 이러한 내용을 포함하는 것은 바람직하지 않다. 이 역시 조세특례제한법의 개정과 함께 개정될 필요가 있다.

4. 지방세감면중기운용계획의 개선

지방세감면 중기계획과 관련하여 제기되는 쟁점은 융통성 및 탄력성이 미흡, 비과세·감면액 산정상의 허점 등으로 대별된다. 이 중 융통성 및 탄력성의 미흡 측면은, 연도별 지방세감면 축소 목표를 법률에 명확히 규정하고 있다는 문제로부터 출발한다. 이는 지방세 비과세·감면은 환경에 따라 확대할 수도 또 축소할 수도 있음에도 불구하고 현재와 같이 감면 목표를 사전에 설정하는 것이 옳은지 그리고 연도별 축소지향으로 목표를 설정하는 것이 바람직한 지 등에 대하여 판단이 필요한 부분이다. 사전에 축소 목표율을 설정하고 이를 달성하기 위하여 노력한다는 것은 적어도 그 동안에는 축소지향으로 정책을 추진하겠다는 의미로, 환경의 변화에 대한 고려가 미흡하다는 점과 또 현재의 비과세·감면이 문제가 많음을 스스로 시인하는 결과를 초래하는 것으로 볼 수 있다.

이에 대한 대안은 법에는 지방세감면중기계획의 근거조항만을 규정하고 세부 내용에 대해서는 별도의 규정을 마련하여 매년 환경의 변화에 따라 연동화 할 수 있는 여지를 남겨두는 것이 필요하다. 이와 관련하여 현행 지방재정법에는 중기지방재정계획과 관련하여 ‘지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용하기 위하여 매년 중기지방재정계획을 수립하여 지방의회에 보고하고, 안전행정부장관에게 제출하여야 한다’(지방재정법 제33조)고 규정하고 있는 내용을 벤치마킹할 필요가 있다.

그리고 지방세감면중기계획은 안전행정부만이 수립할 것이 아니라 지방자치단체로 수립할 수 있도록 제도하는 것이 필요한 바, 별도의 중기계획을 수립하기

보다는 중기지방재정계획에 포함하여 수립할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 별도의 중기계획을 수립할 경우 업무 부담이 클 뿐만 아니라 감면은 재정과의 연계, 환경에 대한 고려 등이 필요하다는 점에서 중기재정계획의 한 부분으로 포함하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 이 경우 법정감면에 대해서는 안전행정부에서 매년 각 지방자치단체의 중기지방재정계획을 기초로 종합적인 중기지방재정계획을 수립하도록 하고 있는 바(지방재정법 제33조), 종합적인 중기지방재정계획에 포함하도록 한다. 이렇게 할 경우 현재 법정계획이 아닌 지방세감면중기계획의 문제도 법정계획으로 전환되면서 해결될 수 있다.

지방세감면중기계획의 비과세 · 감면액 산정에 일부 대상이 제외되어 있는 점과 관련하여, 국가정책목적에 의해 불가피하게 감면하는 경우 이를 감면을 산정에서 제외하고 있는데, 대표적인 것이 국가정책적 목적에 의한 취득세 인하로 볼 수 있다. 취득세 인하의 원인이 부동산 경기부양이라는 특정 정책목적을 위하여 추진되었으며, 정책목적을 위해 과거의 정상적 세율체계를 인하하였다는 점에서 이는 감면에 해당한다. 따라서 2011년 취득세 인하로 인한 세수감소분 1,747,624백만 원을 지방세정연감에서는 “기타”로 분류하고 있는데 이를 감면으로 재조정하고, 지방세감면중기운용계획에도 포함하는 것이 바람직하다.

5. 법정감면 억제방안

전체 비과세 · 감면 중 법정감면이 95% 차지하고 있으며 이는 지방자치단체의 자율성 제약, 재정건전성 악화, 중앙정부의 정책적 목적을 지방자치단체의 재정부담으로 추진하는 결과 등을 초래하고 있다. 이러한 문제에 직면하여 중앙정부의 지방세 감면을 통제하는 제도가 마련되어 있지만 효율적으로 작동하고 있지 못하다.

이를 위해, 첫째, 타당성 조사와 관련하여, 지방자치단체에서 10억 원 이상의 감면조례를 신설하거나 연장할 때 타당성 조사를 실시하고 그 결과를 심의 시에 반영토록 하고 있다. 그러나 전국적 · 획일적 영향을 미치고, 전국적으로 볼 때 대부분이 10억 원 이상의 감면효과를 갖고 있는 법정감면에 대하여 타당성 조사를

실시하고 있지 않은 것은 모순으로 인식된다. 이러한 사고의 기저에는 지방에 대한 불신임과 함께 중앙의 정책결정은 지방이 무조건 순응해야 한다는 인식이 자리 잡고 있는 것으로 판단된다. 재정분권이 트렌드로 자리매김하고 있는 최근의 지방 행정 환경에 비추어, 법정감면의 연장 및 신설 시에도 감면조례와 동일하게 타당성 조사를 실시하도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 지방의 의견수렴 절차와 관련하여, 안전행정부에서는 2011년 법정감면에 대하여 통합심사과정을 마련하고 1년에 1-2회의 법정감면을 심사하고 있다. 그 과정은 1차 각 부처에서 연장 및 신규감면의 건의서 작성, 2차 자체심사위원회 심의, 3차 전문가 및 부처의견수렴, 4차 종합심사 등을 통해 결정된다. 이 과정에서 지방자치단체의 의견이 수렴되는 절차는 제2차 자체심사위원회 개최 시로 한정되어 있다. 그러나 이과정은 이미 각 부처에서 건의서를 작성한 이후이며, 참석자도 지방의 대표성을 갖고 있다고 보기 힘들다는 문제가 있다.

이러한 문제의 해결을 위해, 지방의 의견이 반영되는 시점을 각 부처가 건의서를 작성하는 단계로 앞당길 필요가 있다. 이를 통해 각 부처에서 의견을 제시하는 과정에서부터 지방자치단체의 의사가 반영될 수 있도록 해야 할 것이다. 또 각 부처에서 지방의 의견을 반영하고자 할 때에는 4단체장 협의회와 같이 지방자치단체를 대표할 수 있는 기관의 의사가 반영될 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 이러한 지방자치단체가 의견을 제시할 수 있는 통로 마련을 의무화하는 규정이 필요하다.

6. 지방세 감면일몰제의 평가기준 마련

그동안의 일몰제는 '91년, '94년, '97년, '00년, '03년, '06년, '09년 등 7회에 걸쳐 적용되었던 것에 비추어 볼 때 그 효과는 매우 미흡한 것으로 나타났다. 이러한 상황이 발생하는 원인은 크게 지방세 감면이 갖고 있는 특징으로부터 발생하는 원인 그리고 현행 일몰제 적용과정에서 나타나는 원인 등으로 대별할 수 있다.

먼저, 지방세 감면의 특징으로부터 연유하는 원인은, 지방세의 감면세목이 재산

과세에 집중되어 있다는 점이다. 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 어느 정도 담세력이 담보되어 있는 반면, 재산과세 특히 보유과세의 경우는 단순히 재산을 보유하고 있는 상태라는 점에서 이를 과세대상으로 전환하는 데 어려움이 나타날 수 있다는 것이다. 따라서 이러한 세목을 과세로 전환하는 데는 조세저항, 담세력의 여부 등 상당한 정책적인 판단이 요구된다.

둘째, 일몰제 적용과정에서 나타나는 원인은, 일몰제의 적용과정에서 폐지된 감면대상 중 ‘특별히 예외적인 대상’을 찾는 것이 아니라, 전체 중에서 폐지할 대상을 찾고 있다는 점에서 연유한다. 이러한 방식은 일몰적용대상 전체를 분석해야 하는 어려움이 있어 심사를 효율적으로 진행하는데 한계가 있게 된다.

셋째, 현행 일몰제 적용과 관련하여 나타나는 또 다른 문제는 지방세 감면의 특징이나 일몰제의 특징 보다 정책적 판단이 중요한 비중을 차지하고 있다는 점이다. 다시 말해 현행 지방세 감면 통합심사표의 심사항목은 ① 서민지원 · 신성장산업지원 분야, ② 장기간 감면여부, ③ 감면타당성 여부, ④ 감면정책 다양화, ⑤ 내실 있는 감면운영, ⑥ 기타 등으로 설정되어 있다. 이들 대부분이 감면혜택 기간, 감면액, 부처 간의 관계 등으로 구성되어, 지방세 감면의 필요성, 형평성 등에 대한 판단 비중이 작게 구성되어 있다.

선행연구에서 제시하고 있는 지방세 감면 일몰기준에서 공통적으로 제시하고 있는 부분과 한계를 극복하는데 필요한 기준 그리고 일몰제의 특성 등을 종합했을 때, 일몰제의 적용 기준으로는 효율성, 형평성 그리고 측정 가능성과 정책현안 등으로 요약할 수 있다.

〈표 6-5〉 변경된 지방세 감면 통합 심사표

심사기준	심사항목	세부판단 기준평가결과	비고
효과성	① 당초 목적과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 처음에 의도한 대상에게 혜택이 돌아갔는지 납세자의 행태를 변화시켰는지 의도하지 않은 혜택을 보게 되는 납세자가 있는지 	신규
	② 다른 정책수단과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> 당해 목적을 달성하는데 최적의 수단인지 다른 정책목표와 상충되는지 	신규
형평성	① 수익성	<ul style="list-style-type: none"> 감면대상이 수익사업을 하고 있는지 	신규
	② 감면규모	<ul style="list-style-type: none"> 감면대상의 감면액이 클 수록 낮은 점수 감면율이 높은 경우 낮은 점수 	신규
	③ 공정경쟁	<ul style="list-style-type: none"> 감면대상과 경쟁관계의 민간업체가 있는지 	신규
	④ 감면기간의 장기성	<ul style="list-style-type: none"> 감면운영 기간이 길수록 낮은 점수 	기존
	⑤ 지원의 중복성	<ul style="list-style-type: none"> 예산 등 재정지원이 있는지 타 수단과 중복지원 되고 있는지 	기존
정책현안	① 서민지원 · 신성장산업 지원 분야	<ul style="list-style-type: none"> 기관 이용대상별 현황, 해당 산업분야의 성격 	기존
	② 감면정책 다양화	<ul style="list-style-type: none"> 해당 감면의 축소 · 정비방안을 제출하였거나, 기존 세액 감면방식 이외의 감면 정책수단 다양화 방안을 제출하였는지 여부 	기존
	③ 내실있는 감면운영	<ul style="list-style-type: none"> 부처별 감면우선순위표상 상위에 있을 수록 우수 재원조달방안 제출여부 및 재원보전정도(0~100%) 	기존
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 상기 평가항목 외에 가감점 필요사항 반영 	기존

7. 지방세지출예산제도의 개선

우리나라의 지방세지출예산제도는 2004년 안전행정부에서 기획하여 2006년 17개, 2007년 32개, 2008년 126개, 2009년에는 전 지방자치단체에서 시범운영을 하고 2010년부터 도입되었다. 이러한 지방세지출예산제도는 지방세특례제한법에 근거하여, “지방자치단체의 장은 지방세감면 등 지방세특례에 따른 재정지원의 직전 회계연도의 실적과 해당 회계연도의 추정금액에 대한 보고서를 작성하여 지방의회에 제출”(동법 제5조)하도록 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체의 장은 회계연도 마다 예산안을 편성하여 시·도는 시작 50일 전까지 그리고 기초자치단체는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 지방세지출보고서를 예산안의 첨부서

류로 제출하고 있다.

여기에서 문제로 인식되는 부분은 현재의 지방세지출예산제도는 “예산이 아니라 보고서”이며, “예산안이 아니라 첨부서류”라는 점이다. 다시 말해 지방자치단체의 조세지출에 대해서 집행부에서 편성하여 지방의회에 보고하고는 있지만 지방의회에서 예산에 준하는 심의·의결대상이 아닌 체제로 설정되어 있다. 지방세지출보고서는 전적으로 집행부의 재량에 맡겨져 있으며, 지방의회의 정책참고자료 수준에 머물러 있다.

지방세지출예산제도는 조세지출에 대한 지방의회의 적절한 견제 및 통제장치이며, 이를 통해 조세지출의 투명성 및 건전한 지방재정 구현을 위한 제도라고 할 수 있다. 그러나 지방세지출보고서 형식으로 의회에 제출되고 있기 때문에 지방세지출예산제도 본래의 기능을 수행하는데 한계로 작용하고 있다.

지방세지출예산제도가 아닌 지출보고서로 설계된 배경에는 지방자치단체의 조세지출은 부과세와 감면이 대부분이고 감면조례에 의한 감면액이 전체의 5%에 불과하기 때문에 실효성에서 문제가 있는 것으로 판단하고 있기 때문이다. 그러나 향후 지방세 감면조례 사전허가제 폐지와 함께 지방세법상의 법정감면을 조례로 이관할 계획을 갖고 있으며, 사회복지수요의 증가로 지방재정의 열악성이 가속화되어 가고 있다는 점 등을 고려할 때, 감면조례에 의한 감면액이 비록 액수를 크지 않을 지라도 효율적으로 운영할 필요가 있다.

이러한 의미에서 지방세지출을 예산지출과 동일하게 예산항목에 포함시켜서 예산과정에서 합리적으로 통제되도록 할 필요가 있다

이를 위해 조세지출예산제도에 포함되어 지방의회의 심의 및 의결을 받게 되는 대상은 당해 자치단체의 감면조례에 의한 감면을 대상으로 할 필요가 있다.

8. 간접지원에서 직접지원으로 전환

간접지원에서 직접지원으로 전환한다는 의미는 조세지출(부과세·감면) 대상을 직접지출(보조금 지원) 대상으로 변경하는 것을 의미한다. 우리나라의 경우 아

직 조세지출예산제도가 도입되지 않은 상태이며, 현실적으로 조세지출을 예산지출에 준하는 통제 및 평가가 이루어지 않고 있다. 따라서 양 제도가 이론적으로는 유사한 효과가 있다고 하더라도 우리의 경우는 양 제도를 동일한 선상에서 판단하는 데 한계가 있다. 그러므로 조세지출에 대한 국내의 환경을 고려했을 때 아직까지는 조세지출에 비해 직접지출이 비교우위에 있다고 하기 어렵다.

종합적으로, 간접지출과 직접지출 간에 어느 정책도구가 더 효과적인지는 단정하기 어려우나, 전체 간접지출의 95%가 지방자치단체의 자율적 의사와 무관하게 실시되고 있으며, 법정감면에 의한 지역적 차별성이 무시되고 있고, 이해관계의 조정 및 협의의 어려움으로 기득권화되어 전체 지방세 감면 중 57% 이상이 15년 이상 장기간 혜택을 받고 있는 국내의 현실을 고려했을 때, 일부 대상에 대해서는 간접지출을 직접지출로 전환하는 것이 필요하다.

조세지출을 직접지출로 전환할 경우 단기간에는 지방재정의 증대 효과를 기대하기 어렵지만, 직접지출로 지원내역이 가시화되어 제도변화에 대한 저항을 최소화할 수 있으며, 정부의 정책유도에 순응을 확보할 수 있는 장점이 있다. 또 재정지원의 대상 및 규모를 지방자치단체의 재정상황에 맞추어 혜택을 부여할 수 있으며, 법에 의한 지속적 지원대상을 회계연도별 예산심의 과정에 따라 결정이 가능하기 때문에 기득권의 피해를 축소할 수 있다.

이외에도 현행 조세지출의 현실을 고려했을 때, 사후관리 측면과 기득권화되는 현상에 대해서도 문제해결의 실마리를 찾을 수 있다. 먼저 사후관리 측면에서, 조세지출제도에는 비과세 외에도 감면 등 다양한 제도가 있으나, 대부분이 법의 규정만으로도 당연히 납세의무가 면제됨에 따라 이를 담당하는 관계공무원도 법규정 여부에만 관심이 있을 뿐, 사후관리나 통제 등에는 주의를 요할 필요가 없다고 인식하고 있다. 뿐만 아니라 조세지출대상을 다른 지방세의 과세대상과 같이 정리하는데 필요한 행정비용을 낭비라고 생각하고 있기 때문에 조세지출에 대해서는 소홀히 다룬 감이 없지 않다.

기득권화와의 관계에서, 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 개정

이 지연되어 발생할 수도 있지만, 수혜대상단체가 이익집단으로서 압력을 가하기 때문에도 발생할 수 있다. 그 결과 일단 조세지출대상에 포함되면 그 필요성 여부에 관계없이 장기적인 혜택을 보게 되어 기득권화되는 경향이 있다. 이러한 현상은 간접지원을 직접지원으로 전환함으로써 문제해결의 가능성을 기대할 수 있다.

간접지출 대상을 직접지출로 전환할 경우 비과세와 감면혜택을 받고 있는 모두를 대상으로 하는 것이 필요하지만, 우리나라의 현실을 고려할 때 단기적으로 비과세를 제외한 감면으로 한정할 필요가 있다.

9. 감면조례로 이관

최근 사회복지의 확대 등으로 인해 지방재정의 수요가 급격히 증가하고 있는 반면에 국내 경기 및 부동산 경기의 침체 등으로 지방재정 수입은 정체 내지 하락하고 있는 추세에 있다. 신정부에서는 이러한 재정수요의 팽창과 지방재정의 부족을 보완하기 위한 수단 중 하나로 지방세 비과세 · 감면을 축소하고자 하고 있다.

신정부의 지방세 비과세 · 감면의 축소대상은 지방세법과 지방세과세특례제한법상의 비과세 · 감면이라는 점을 주목할 필요가 있다. 지방세법과 지방세과세특례제한법상의 비과세 · 감면은 법정감면이라는 점에서 이를 축소할 경우 국내 전자치단체의 감면대상이 동일하게 정비된다. 지방세 비과세 · 감면의 효과가 자치단체에 따라 차별화될 경우, 법정감면의 축소를 전국에 일률적으로 적용하는 것은 지방세 비과세 · 감면 정책의 비효율로 이어질 수 있다.

법정감면이 신설될 때 지방자치단체의 의사와 무관하게 도입된 것이 대부분이지만, 현재 도입되어 운용되고 있는 법정감면의 폐지 역시 전국적 · 일률적으로 추진할 경우 도입 때와 유사한 문제가 발생될 여지가 있다.

조세지출과 관련된 정책결정이 정책결정자의 주관적 판단에 의해 좌우되기 때문에 조세우대의 대상에 포함되는지의 여부를 놓고 이익집단 간에 갈등이 야기될 수 있다. 또 법의 규정에 의해 전국적 · 획일적으로 이루어진다는 점에서 실제로

이로 인해 재정수입이 감소하는 지방자치단체의 의사가 반영되지 않고 있다. 따라서 전시대적, 전국적으로 일관된 기준을 설정하기 곤란한데도 불구하고, 이를 무리하게 적용할 경우 자치단체의 특수한 성격이 배제될 수 있을 뿐만 아니라 과세의 자율성도 침해하는 결과를 초래하게 되는 바, 이러한 경우 좀 더 재정분권화가 가능한 방향으로의 전환을 모색할 필요가 있다.

이러한 문제를 완화하는 대안 중의 하나가 감면조례로 이관하는 방법이다. 다시 말해 감면조례로 이관한다는 의미는 법정감면을 감액 또는 폐지할 경우 직접적으로 개선하는 것이 아니라 지방자치단체의 조례로 이관하여 감액 또는 폐지 여부를 지방자치단체의 자율적 의사에 일임하는 것을 의미한다.

법정감면을 감면조례로 이관하게 될 경우, 전체 비과세·감면액의 5% 내외만이 감면조례에 의한 감면이고 95% 이상이 법정감면으로 구성되어 있는 현실에서 감면에 대한 지방자치단체의 자율성을 강화는 물론 지역별 선호에 의한 감면 여부를 선택할 수 있게 된다. 이를 통해 지역별 차별성의 반영 및 감면효과의 극대화에도 역할을 기대할 수 있게 된다.

법정감면을 감면조례로 전환하는 대상은 1차적으로 지방세특례제한법에 규정된 대상으로 한정하되 점차 그 범위를 확대할 필요가 있다. 지방세특례제한법상의 감면을 대상으로 하는 이유는 모든 감면대상이 일몰법의 적용을 받고 있어 향후 3년 이내에 모든 대상에 대하여 검토 및 조정할 수 있기 때문이다.

【참고문헌】

- 구본풍(2010). 지방세 분법의 성과와 의의. 지방재정과 지방세. 한국지방재정공제회.
- 구본풍(2011). 지방세 감면조례 자율제정제도의 발전방안. 지방재정과 지방세. 통권 41호. 한국지방재정공제회.
- 권아영(2011). 지방세 비과세 · 감면의 현황과 과제. 이슈와 논점 제322호. 국회입법조사처.
- 김대영 외(1997). 지방세 감면제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 김대영(2008). 지방세지출예산제도의 도입 방안. 지방재정과 지방세. 한국지방재정공제회.
- 김민정(2011). 지방세 법정감면의 운영방안. 지방재정과 지방세. 통권 41호. 한국지방재정공제회.
- 김성주(2010). 지방세 비과세 · 감면의 일몰기준 도입에 관한 연구. 한국지방재정학회. 한국지방재정논집. 제15권 제2호.
- 김유찬, 전옥희(2012). 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안. 한국지방세연구원.
- 김태호(2013). 지방세관련법상 공장에 대한 지방세비과세제도 개선방안. 한국지방세연구원.
- 류춘호(2007). 지방정부의 예산제도와 갈등조정. 한국지방정부학회 발표논문집.
- 박시현 외(2005). 경제활동기회의 농촌지역간 차이분석. 한국농촌경제연구원.
- 박준기 외(2011). 지방자치단체의 농업부문 투융자 실태와 정책과제. 한국농촌경제연구원.
- 박해육 외(2004). 지방자치단체의 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및 적용에 관한 연구. 한국지방행정연구원.
- 배준식, 김범식(2013). 지방세특례의 개선방안에 관한 연구. 서울연구원.
- 변성환(2009). 2009년 지방재정 세제의 전망과 운용방향. 지방재정과 지방세. 한국지방재정공제회.
- 손희준 외(2005). 지방재정론. 대영문화사.
- 안전행정부. 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr/>).
- 안전행정부. 지방세정연감. 각 연도.
- 엄태호a(2013). 지방세 비과세 · 감면제도가 지역경제성장에 미친 영향에 대한 실증분석. 국가정책연구. 제27권 제2호.
- 엄태호b(2013). 지방세 비과세 감면제도가 지역경제 성장에 미친 영향 분석. 국가정책연구.
- 유신환(2006). 수의사업용 국공유 재산에 대한 재산세 과세 방안. 지방세.
- 유태현(2005). 지방세지출예산제도의 도입방향에 관한 연구. 세무학 연구.

- 이규천 외(1999). 농업정책평가 분석모형 개발. 한국농촌경제연구원.
- 이규환 외(1995). 지방세 비과세·감면의 문제점과 개선방안, 전라남도.
- 이규환 외(1996). 지방세 비과세·감면제도의 합리화 방안. 국가정책연구.
- 이동식, 윤현석(2011). 지방세법 분법에 따른 지방세 비과세·감면제도 정비 방안. 국립법조사처. 정책연구용역보고서.
- 이보환(2011). 지방세 비과세·감면의 정책방향. 지방재정과 지방세. 통권 41호. 한국지방재정공제회
- 이삼주(1996). 지방세 비과세제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 이삼주(1999). 지방세 감면의 효과에 관한 실증적 연구, 인하대학교 박사학위 논문.
- 이삼주(2006). 지방세 비과세·감면제도의 개선방안. 지방세. 한국지방재정공제회.
- 이삼주(2007). 지방세의 조세지출예산제도 도입방안. 지방세. 한국지방재정공제회
- 이삼주(2009). 지방세감면 일몰법의 성과와 효율적 운영방안. 지방세. 한국지방재정공제회.
- 이상신·박기백(2009). 공공재산에 대한 재산세 비과세·감면의 개선방안 연구. 조세연구. 제 9-3집. 한국조세연구포럼.
- 이상용, 이호(2008). 지방자치단체의 재정지표 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 이영희 외(2009). 미래지향적 비과세·감면 모델 정립. 한국지방행정연구원
- 이영희(1996). 지방세 중과제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 이영희(1996). 지방세 중과제도의 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 이용환 외(2011). 지방세 체제개편과 감면정책에 관한 시·도 비교연구. 경기도 의회.
- 이정기(2010). 우리나라 지방세 감면제도 개선에 관한 연구. 국제회계연구. 제34집
- 이정기(2010). 우리나라 지방세 감면제도의 개선에 관한 연구. 국제회계연구.
- 이희봉(2010). 지방세 분법의 성과와 의의. 지방재정과 지방세. 한국지방재정공제회.
- 임상수a(2013). 의료기관에 대한 지방세감면 정책방향, 한국지방세연구원.
- 임상수b(2012). 지방세 비과세·감면의 문제점 및 개선에 관한 연구. 한국지방재정학회 세미나 자료집
- 임성일 외(2011). 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안. 한국지방행정연구원
- 임성일(1993). 주요국가의 지방세 비과세·감면 제도. 지방세. 제5호. 한국지방재정공제회.
- 임성일(1994). 지방세 비과세·감면규정의 개정방향. 지방세. 한국지방재정공제회.
- 임재근(2007). 지방세의 조세지출예산제도. 지방세. 한국지방재정공제회.
- 장노순 등(2011). 지방세 비과세 감면 실태분석 및 과제. 강원대 사회과학연구.

- 조기현, 이창균, 김성주(2012). 지방투자사업의 효율적 추진을 위한 지방투융자심사제도 발전방안. 한국지방행정연구원.
- 하혜수(1999). 미국의 일몰제도 성과 : 행정개혁수단으로서의 평가. 한국정책학회보 제8권 제2호.
- 한영희(1998). 직접감면과 간접감면이 기업가치에 미치는 영향. 세무학 연구. 제11호.
- 행정안전부. 지방세정연감. 1992-2012.
- 행정안전부. 한국지방행정연구원(2012). 2012년도 지방자치단체 재정분석 편람. 한국지방행정연구원.
- 허명순(2011). 지방재정 건전성 지표. 2011년 한국지방재정학회. 춘계학술대회 발표논문.
- 홍성익(2013). 종교단체에 대한 지방세 비과세 감면의 문제점과 개선방안. 조세연구. 제13호.
- 신중순(1981), 일몰법. 고시계, 1981, 7.
- Akinson, A. B.(1977), The Tax Treatment of Charitable Contributions, Public and Urban Economics.
- Christopher Howard, William, Mary(1995), Testing the Tools Approach : Tax Expenditure versus Direct Expenditure, PAR, sep/oct.
- Davie, Bruce F.(1994), Tax Expenditure in the Federal Excise Tax System. National Tax Journal, vol. XLVII no. 1.
- Martin Feldstein(1987), The Efficiency of Tax Expenditures Reply, Journal of Public Economics, vol. 33, no. 1.
- Patrick A. Driessen(1987), A Qualification Concerning The Efficiency of Tax Expenditures, Journal of Public Economics, vol. 33, no. 1.
- U. S. Congress(1992), Estimates of Federal Tax Expenditure for Fiscal Years 1993-1997, U. S. Government Printing Office.

❖ ABSTRACT

Improvement of Local Tax Exclusion and Exemption System

Local tax exclusion and exemption go into two directions. The one makes an effort to lessen to enlarge local tax revenue, The other advocate it especially to revitalization of regional development. Recently, The new central government drives to reduce local tax exclusion and exemption. Because of increasing local tax revenue.

The purpose of this study is to improve and redesign of local tax exclusion and exemption systems.

In 2011 year, Diverse systems in connection with Local tax exclusion and exemption induced in local tax system. Almost this systems designed for self-regulation of local authorities and efficiency of local tax policy. But the systems did not operate to aim of designing. The problems lead to the result in increasing local tax exclusion and exemption by central government, on the contrary, decreasing by local government. actually in 2011 year, Local tax exclusion and exemption by central government amount to 95 percent, in result, self-regulation of local authorities decrease more and more.

So this study presents some ideas for improvement of local tax exclusion and exemption system going through analysis situation of institutional and operational systems

These findings have a number of implication of tax policy as follows

The first, The existing local tax exclusion and exemption is a cause of financial disparity, so it is necessary to modify in a direction of promoting equality of local government

The second, Because local tax policy is accomplished uniformly by central government and local tax law. There is no room for reflection of peculiar though of local government. For that reason, it is necessary to carry into effect pointing to regional peculiarity and self-regulation of local authorities.

The main ideas and alternatives for provement of local tax exclusion and exemption system were as follows

1. being equipped efficient regulation systems and decreasing local tax exclusion and exemption by central government
2. strengthening a role of local council and increasing local tax exclusion and exemption by local government
3. concreting authority cite of sunset law system and enlarging self- control of local government
4. modifying indirect favores to direct ones and decreasing local tax exclusion and exemption

【부록】

〈설문지〉

≡ 지방세 비과세·감면 개선에 대한 의식 조사 ≡

안녕하십니까? 지방세정부서 공무원 여러분

최근 신정부는 국정과제로 지방세 비과세·감면조정을 국정과제로 선정하였습니다.

비과세·감면의 조정을 통해 사회복지 등으로 부족한 재원을 마련하고자 하고 있습니다.

또 우리나라 지방세 비과세·감면과 관련해서는 2011년에 많은 제도 변화가 있었습니다.

이러한 상황에서 비과세·감면을 효과적으로 조정하는 방법과 2011년에 도입된 제도의 효과성 등을 파악하기 위하여 본 조사를 실시하게 되었습니다.

바쁘시더라도 5분 정도의 시간을 배려하여 주시면 여러분들이 의견을 반영한 지방세 비과세·감면제도의 개선에 큰 도움이 될 것으로 생각합니다.

설문지에는 성명을 기입하지 않으며, 개인 신상에 문제나 침해가 되는 내용은 전혀 없습니다.

설문지는 오직 통계분석을 위해서만 사용됩니다.

※ 조사관련 문의사항

- 한국지방행정연구원(이삼주 : 02-3488-7334)

I. 2011년에 도입된 제도에 대한 인식

- 지방세감면조례 사전허가제 폐지, 지방세감면통합심사, 지방세감면총량제, 지방세감면중기운용계획, 지방세심의위원회 제도 등은 2011년부터 새로 도입된 지방세 비과세 · 감면관련 제도입니다.
- 이러한 제도는 지방의 자율성을 확대하고 감면 심사의 효율성 제고하기 위하여 도입되었습니다.

I-1. 선생님께서는 지방세감면조례 사전허가제 폐지가 지방세 감면과 관련하여 지방의 자율성을 제고하고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

I-2. (I-1번 질문 중 ④와 ⑤에 답변하신 분만) 선생님께서는 그렇지 않다고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇입니까? ()

- ① 사전허가제가 폐지되었지만 제한이 심해서
② 허가제가 신설되지 않았어도 감면을 하는데 어려움이 없었기 때문
③ 지방세 감면을 하고자 하여도 대상이 많지 않기 때문
④ 기타()

I-3. 선생님께서는 지방세감면총량제가 무분별한 지방세감면조례의 남용을 억제한다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

I -4. (I -3번 질문 중 ④와 ⑤에 답변하신 분만) 선생님께서는 그렇지 않다고 응답하셨는데, 그 이유는 무엇입니까? ()

- ① 지방세감면 총량제의 총량규모가 지나치게 크기 때문
- ② 총량제 이상에 대해서는 안행부의 허가를 받으면 되기 때문
- ③ 지방교부세의 기준재정수입액에 포함하여 이중손실이 되기 때문
- ④ 기타(구체적으로)

I -5. 선생님께서는 우리 자치단체에는 필요없음에도 중앙부처와의 관계 때문에 불가피하게 지방세감면조례를 제정한 경우가 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

I -6. 선생님의 자치단체에서는 지방세감면 통합심사제도가 운영되고 있습니까? ()

- ① 그렇다 ② 그렇지 않다

I -7. (I -6번 질문 중 ①에 답변하신 분만) 선생님의 자치단체에는 통합심사를 위한 기준이 마련되어 있습니까? ()

- ① 그렇다 ② 그렇지 않다

I -8. 선생님의 자치단체에서는 지방세감면과 관련된 지방세심사위원회가 구성되어 있습니까? ()

- ① 그렇다 ② 그렇지 않다

I-9. (I-8번 질문 중 ①에 답변하신 분만) 지방세심사위원회는 어떻게 구성되어 있습니까?

- 총인원 : 명
- 공무원 : 명
- 민간인 : 명

I-10. (I-8번 질문 중 ①에 답변하신 분만) 선생님께서는 지방세심사위원회가 효율적으로 운영되고 있다고 생각하십니까?

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

I-11. (I-10번 질문 중 ④와 ⑤에 답변하신 분만) 선생님께서는 지방세심사위원회가 왜 효율적으로 운영되고 있지 않다고 생각하십니까?

- ① 위원들의 전문성 부족
- ② 충분한 인력 풀의 부족
- ③ 충분한 심의기간의 부족
- ④ 주민 및 지방의회의 압력
- ⑤ 기타 ()

II. 비과세 · 감면 대상에 대한 인식

II-1. 선생님께서는 감면조례 일몰제가 효과적으로 운영되고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

II-2. (II-1번 질문 중 ④와 ⑤에 답변하신 분만) 선생님께서는 왜 감면조례 일몰제가 효과적으로 운용되고 있지 않다고 생각하십니까? ()

- ① 일몰을 판단할 기준이 없기 때문
- ② 일몰을 판단할 전문가가 부족하기 때문
- ③ 주민(감면대상)의 저항 때문
- ④ 지방의회의 반대 때문
- ⑤ 다른 자치단체에서는 감면하고 있는데 우리만 과세할 수 없기 때문
- ⑥ 기타 ()

II-3. 선생님께서는 감면조례 외에 다른 조례의 일몰제가 효과적으로 운용되고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

II-4. (II-3번 질문 중 ④와 ⑤에 답변하신 분만) 선생님께서는 왜 조례 일몰제가 효과적으로 운용되고 있지 않다고 생각하십니까? ()

- ① 일몰을 판단할 기준이 없기 때문
- ② 일몰을 판단할 전문가가 부족하기 때문
- ③ 주민(감면대상)의 저항 때문
- ④ 지방의회의 반대 때문
- ⑤ 기타 ()

II-5. 선생님께서는 현재 비과세 대상이 되고 있는 타 정부재산(우리 자치단체에 있는 중앙정부, 타 자치단체의 재산)을 과세로 전환해야 한다고 생각하십니까?()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

Ⅲ. 지방세 비과세·감면에 대한 정부간 관계

Ⅲ-1. 선생님께서는 현행법상 중앙정부의 무분별한 지방세 비과세·감면을 통제할 수 있는 제도가 효과적으로 운영될 수 있을 것이라 생각하십니까?()

- 현행법상 중앙정부의 지방세 감면을 통제하는 제도
- 지방재정부담심의위원회제도(지방재정법 제27조의 2 제4항)
- 관계부처의 지방세 감면 요구시 지방재정 보전대책 제출 의무화 제도
- 중기계획상 지방세 감면목표달성 노력규정

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

Ⅲ-2 (Ⅲ-1번 질문 중 ④와 ⑤에 답변하신 분만) 선생님께서는 왜 중앙정부에 대한 통제장치가 효과적으로 운용되고 있지 않다고 생각하십니까? ()

- ① 지방자치단체의 의사반영이 제한되어 있기 때문
- ② 중앙의 정책우선 환경 때문
- ③ 이를 추진하기 위한 준비가 충분하지 않기 때문
- ④ 기타 ()

Ⅲ-3. 선생님께서는 중앙정부의 정책적 목적을 위해 도입된 지방세 비과세·감면에 대해서 중앙정부가 재정지원을 하여야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 매우 그렇다 ② 그렇다 ③ 보통이다
- ④ 그렇지 않다 ⑤ 전혀 그렇지 않다

IV. 일반사항

IV-1. 선생님께서 근무하시는 자치단체는? ()

- ① 광역시 ② 도 ③ 시 ④ 군 ⑤ 구 ⑥ 기타

IV-2. 선생님의 종교는? ()

- ① 무교(종교가 없음) ② 기독교 ③ 천주교 ④ 불교 ⑤ 기타

(시간을 내주시어 감사합니다)

지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-382-4

