

감면조례 허가제 폐지에 따른 감면조례의 합리적 운영방안에 관한 연구
표지면지

연구진

이영희 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

김대영 (한국지방행정연구원 연구위원)

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	5
제2장 지방세특례제한법 도입목적 및 현황	7
제1절 지방세특례제한법	9
1. 도입목적	9
2. 주요내용	10
제2절 감면조례 허가제 폐지	15
1. 도입목적	15
2. 주요내용	16
제3장 감면조례 사례분석	19
제1절 감면조례 유형 및 문제점 분석	21
1. 감면조례 유형	21
2. 문제점 분석	23
제2절 외국의 감면조례 운영 현황	24
1. 일본	24
2. 미국	30
제4장 감면조례의 합리적 운영방안	39
제1절 기본원칙	41
제2절 재정책임성 강화	42

차 례

한국지방행정연구원

1. 보통교부세 제도의 개선	42
2. 부동산교부세 제도의 개선	48
3. 지방소비세 제도의 개선	50
제3절 재정투명성 강화	51
1. 지방세지출예산제도를 통한 주민공시	51
2. 자치단체 평가제도의 활용	54
제4절 감면조례 운영 효율화	56
1. 목적세 감면의 배제	56
2. 조례감면 규정 명문화	58
3. 자체성과분석서 작성	60
4. 국가정책 목적의 통일성 유지	64
5. 감면한도제 부적합	65
제5장 요약 및 정책 건의	67
제1절 요약	69
제2절 정책건의	73
1. 재정책임성 강화	73
2. 재정투명성 강화	76
3. 감면조례 운영 효율화	79
참고문헌	82



표 차례

<표 2-1> 근거법령별 지방세 감면규정 조항 현황	11
<표 2-2> 일몰기한 설정 기준	14
<표 2-3> 감면고시 대상단체	15
<표 3-1> 개별감면조례 불허가 사례(2005~2009)	21
<표 3-2> 뉴욕시 부동산세 감면유형별 대상과 감면액 (2006년)	34
<표 4-1> 지방세목 간소화	57
<표 4-2> 일본의 지방세 감면 신설시의 작성 서식	62
<표 4-3> 일본의 지방세 감면 연장 및 확대시의 작성 서식	62

그림 차례

<그림 2-1> 지방세 감면 법 개정 현황	13
<그림 4-1> 보통교부세 산정 흐름도	45

제 1 장 서 론

제1절 연구의 목적
제2절 연구범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구의 목적

- 최근 지방세특례제한법이 국회를 통과하면서 감면조례 허가제 폐지와 지방세지출 예산제도에 대한 법적근거가 마련되었음
 - 종전의 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 구분되어 국회를 통과(2010. 2. 26)하여 2011. 1. 1부터 전면적으로 시행함
 - 지방세특례제한법은 지방세법상 감면과 표준감면조례(국가정책적 사항 및 전국 공통적용 사항) 규정을 통합한 것임
- 감면조례 허가제는 그 동안 지방자치단체가 감면조례를 제정하려면 행정안전부장관의 허가를 받도록 되어 있었으나 이를 폐지하고, 지방자치단체가 감면조례를 제정할 수 있도록 허용함으로써 지방자치단체의 과세자주권을 신장시키기 위한 조치임
 - 즉 감면조례 사전허가제 폐지로 감면조례 관리 주체를 행정안전부에서 지방자치단체로 전환
- 감면조례 허가제 폐지는 지방자치단체의 과세자주권을 신장시킨다는 측면에서는 매우 긍정적이거나, 반면에 지방자치단체에서 선심성·민원성 감면을 남용할 소지도 배제할 수 없어 이에 대한 방지책을 강구할 필요가 있음
 - 지방자치단체장의 선심성 시책추진, 주민·의회 감면요구 증가 등
 - 재정여건·감면효과 등 분석 없이 인접 자치단체의 연쇄적 감면경쟁 소지
 - 전국 통일적 필요사안, 특정경비조달 목적의 목적세 감면 등 지방세운영 방향과 배치되는 등 형평성 저해 소지
 - 탄력세율제도 억제에 따른 감면조례 남용 가능
- 따라서 본 연구의 목적은 감면조례 허가제 폐지로 인한 지방자치단체의 자율성

부여에 대한 책임성 및 재정건전성을 확보 할 수 있는 제도적인 보완 방안을 마련하고자 함에 있음

- 자치단체의 재정책임성 강화
- 주민공시 등을 통한 재정운영의 투명성 강화
- 제도 보완을 통한 감면조례 운영 효율화

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

가. 대상적 범위

- 대상적 범위는 지방세특례제한법 제정 등을 포함한 지방세관련법
- 감면조례 허가제 폐지와 관련된 제반 제도 및 운영 현황
- 감면조례가 미치는 지방세수와 이와 연관된 보통교부세 산정방식

나. 내용적 범위

- 감면조례 허가제 폐지 도입목적 및 배경
- 감면조례 허가제 폐지이전 감면조례 불허가 사례 및 문제점 분석
- 외국의 감면조례 권한 및 운영 현황 파악
- 감면조례와 관련하여 보통교부세 산정방식의 개선
- 재정건전성 확보를 위한 재정책임성 강화방안

2. 연구방법

- 본 연구는 문헌연구보다는 지방세법 분법과 지방세특례제한법의 취지에 맞는 감면조례의 운영에 역점을 두고 새로운 법제도에 대한 시행착오를 줄일 수 있도록 면밀한 분석과 문제점 파악임
- 즉 지방자치단체의 기존 감면조례 유형 분석에 따른 문제점 파악
 - 본 연구는 감면조례 허가제 폐지 이전의 사례분석을 통해 감면조례 유형 분석
- 감면조례 허가제 폐지에 따른 자치단체의 권한에 부응한 지방재정 책임성 강구
 - 감면조례로 인한 지방세수 감소에 대한 재정적 책임
 - 보통교부세제도의 개선
 - 감면조례 대상의 사전 및 사후 관리 방안

제 2 장

지방세특례제한법 도입목적 및 현황

제1절 지방세특례제한법
제2절 감면조례 허가제 폐지



제2장 지방세특례제한법 도입목적 및 현황

제1절 지방세특례제한법

1. 도입목적

- 지방세특례제한법은 그 동안 지방세 비과세·감면규정이 「지방세법」, 「조세특례제한법」, 그리고 감면조례 등에 산재해 있어 복잡했던 것을 체계적으로 정리하여 간편화하면서 투명성을 제고하고자 도입하였음
- 감면은 보조금과 동일한 성격을 갖고 있음에도 불구하고 보조금에 대한 인식이 부족하여 기득권화하는 경향이 강함
- 특히 감면대상에 대한 규정이 여러 법에 산재해 있어 이들 대상에 대한 파악이 용이하지 않아 감면대상에서 제외되지 못하는 경향이 있음
- 새로 제정된 지방세특례제한법은 감면대상의 투명성 제고를 통하여 세부담에 대한 형평성을 확보할 수 있다고 봄
- 지방세특례제한법의 도입목적은 다음과 같이 요약할 수 있음
 - 첫째, 지방세 감면 규정을 지방세특례제한법 하나로 통합하여 감면관련 제도의 관리를 강화하고자 함
 - 단일법 체계인 「지방세법」을 분야별로 전문화·체계화
 - 과세면제 및 경감에 관한 규정, 각 세목별로 감면적 성격이 강한 비과세 규정, 지방자치단체의 감면에 관한 조례 중에서 전국 공통으로 적용되는 감면사항을 「지방세특례제한법」으로 일괄 규정
 - 둘째, 지방세정 운영의 건전성·책임성을 강화하고자 함
 - 지방세목 간소화 및 2010년 12월 31일 일몰이 도래하는 감면 정비결과를 반영하여 지방세 감면규정을 재정비

- 지방자치단체의 과세 자율성 제고를 위하여 감면조례 허가제를 폐지하는 등 지방세 감면을 체계적으로 관리하여 공평과세의 실현
 - * 지방세 감면 법규 : 지방세법, 조세특례제한법, 감면조례 등
- 지방세특례제한법은 향후 원점에서 감면대상을 재검토하여 지원효과가 미흡하거나 이미 감면 목적을 달성한 대상은 정비하거나 축소하는데 기반이 될 수 있음

2. 주요내용

가. 지방세 감면 현황

- 현행 지방세법은 16개 지방세목 가운데 취득세, 등록세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 자동차세, 면허세의 8개 세목을 대상으로 감면규정을 두고 있음
 - 지방세 감면이 시행되지 않는 지방세 세목으로는 레저세, 주행세, 도축세, 주민세, 농업소득세, 지방교육세, 지역개발세, 담배소비세가 있음
 - 이 가운데 레저세, 주행세, 도축세, 지방교육세의 4개 세목은 비과세도 시행하지 않고 있음
 - 한편 지방세법상 감면은 지방세법 제5장의 제261조부터 제290조에 걸쳐 규정되어 있으며, 담배소비세의 경우에는 담배소비세 개별규정(동법 제232조)에 과세면제 규정을 두고 있음
 - 이러한 지방세법상 감면체계는 1994년 12월 22일 지방세법 개정을 통하여 도입된 것임
 - 개정 전까지만 해도 지방세법상 감면은 비과세규정과 마찬가지로 세목별로 그 내용이 규정되어 있었음
 - 개정 이후 지방세법 제5장을 별도로 지정하여 지방세의 감면사항을 모두 모아 통합규정하고 있음
- <표 2-1>은 2009년 1월 기준으로 지방세 감면 관련 규정 조항이 근거법령별로 어떤 분포양상을 나타내고 있는가를 보여줌
 - 동 표에 따르면 지방세 감면은 지방세법, 조세특례제한법, 표준감면조례, 개별감면조례에 걸쳐 총 881개의 규정 조항을 두고 운영되고 있음

- 구체적으로 지방세법에 규정된 조항이 전체 881개 가운데 335개를 차지하여 38%의 높은 비중을 나타내고 있음
- 세목별 근거조항을 분표를 살펴보면, 재산 관련 세목에 해당하는 취득세(274개), 등록세(278개), 재산세(202개)가 매우 높은 비중을 차지하고 있음
- 이는 지방세 비과세와 마찬가지로 지방세 감면제도 재산 관련 세목에 집중되어 시행되고 있음을 의미함

〈표 2-1〉 근거법령별 지방세 감면규정 조항 현황

구분	지방세법		조세특례제한법		표준감면조례		개별감면조례		계	
취득세	105	(31.3)	35	(36.1)	71	(29.5)	63	(30.3)	274	(31.1)
등록세	105	(31.3)	39	(40.2)	67	(27.8)	67	(32.2)	278	(31.6)
재산세	70	(20.9)	11	(11.3)	59	(24.5)	62	(29.8)	202	(22.9)
도시계획세	18	(5.4)	2	(2.1)	11	(4.6)	6	(2.9)	37	(4.2)
공동시설세	23	(6.9)	1	(1.0)	20	(8.3)	8	(3.8)	52	(5.9)
사업소세	1	(0.3)	1	(1.0)	6	(2.5)	1	(0.5)	9	(1.0)
자동차세	12	(3.6)	1	(1.0)	7	(2.9)	1	(0.5)	21	(2.4)
면허세	1	(0.3)	-		-		-		1	(0.1)
주민세	-		6	(6.2)	-		-		6	(0.7)
주행세	-		1	(1.0)	-		-		1	(0.1)
계	335	(100.0)	97	(100.0)	241	(100.0)	208	(100.0)	881	(100.0)

주 : 1) 지방세 감면을 규정하고 있는 각 법령상 세목별 감면규정 조항의 수를 나타낸 것임(2009.1.15 기준)
 2) 개별감면조례에 의한 특정감면 개수는 지자체에 따라 중복되는 경우도 있음
 자료 : 김완석 외3인, 『지방세 비과세감면제도 개선에 관한 연구』, 한국재정정책학회, 2009.2.23, p.75의 표를 수정한 것임

- 지방세 감면제도는 다음과 같은 특징과 문제가 있음
- 비과세·감면관련 지방세법은 1949년 제정되어 1961년 전부 개정된 이후 부분적으로 자주 개정된 관계로 법체계가 복잡하고 난해한 상태임
 - * 328개 조문 중 82개(25%)가 가지조문, 국세 준용규정 과다
- 국세에 비해 납세자에게 불리한 후진적 제도적 특징이 있음
 - 단일법 체계로 인한 분야별(총칙, 세목, 감면) 전문화에 한계
 - * 국세의 경우, 국세기본법·법인세법 등 20여개 법률로 전문화
- 관리 소홀 등으로 지방세 비과세·감면이 만성화되고 있는 상태임

- 한번 감면대상이 되면 만성화·기득권화되어 감면규모 증가 요인
 - * '08년 비과세·감면액은 12조 8,146억원 (지방세입의 22%)
- 감면 규율 법규의 산재로 인한 감면관리의 체계성 저하
- 도시계획세와 공동시설세는 목적세임에도 불구하고 감면규정을 두고 있음

나. 지방세특례제한법 내용

- 지방세특례제한법의 편제
 - 지방세특례제한법은 지방세법, 감면조례 등에 산재해 있는 감면규정을 지방세 지출예산제도와 연계하여 수혜자별·목적별 분류에서 기능별 분류체제로 재편하였음
 - 지방세법 제5장의 감면규정과 각 세목마다 규정된 비과세 중 감면적 성격이 강한 비영리 사업자 규정 등을 감면으로 전환
 - 표준감면조례 중에서 국가 정책적 목적이 강한 사항 및 전국 공통사항을 발췌하여 지방세 특례에 관한 전반적 규정을 통합하여 총 99개 조문으로 구성
 - 감면조례는 표준감면조례를 폐지하고 지방자치원리에 부합하도록 자치단체 고유의 감면사항만을 규정
 - 지방세지출예산제도와 연계하여 수혜자별·목적별 → 기능별 전환
- 주요내용
 - 방세특례제한법의 제정은 무엇보다 남용되고 있는 지방세 감면에 대한 사전 및 사후관리를 통해 효율적 운영이 가능하도록 기반이 조성되었다는 점임
 - 지방세 비과세·감면규모는 2008년 기준으로 12조 8,146억원이 되어 지방세 총수입(58조 2,943억원)의 22%로 높은 비중을 차지하고 있으며, 비중은 점점 증가하고 있는 추세임
 - 새로 제정되는 지방세특례제한법은 불필요한 감면의 정비, 감면 일몰방식의 개선, 감면조례허가제 폐지 등을 주요내용으로 하고 있는데, 크게 다섯 가지로 구분하여 살펴보면 다음과 같음

현 행		지방세특례제한법
〈 신설 〉		
지방세법	제2장~제4장 비과세 • 각 세목별로 분산 규정 * 감면적 성격의 비과세 이관 제5장 감면 제1절 농어업 지원을 위한 감면 제2절 사회복지·국민생활 안정 감면 제3절 지역균형개발 등의 지원 제4절 공공법인 등에 대한 지원 제5절 공공사업 등의 지원	제1장 총칙 • 목적/정의 • 조례에 따른 과세면제 등 • 지방세지출보고서의 작성 제2장 감면 제1절 농어업을 위한 지원 제2절 사회복지를 위한 지원 제3절 교육 및 과학기술 등에 대한 지원 제4절 문화 및 관광 등에 대한 지원 제5절 중소기업 등에 대한 지원 제6절 수송 및 교통에 대한 지원 제7절 국토 및 지역개발에 대한 지원 제8절 공공행정 등에 대한 지원
감면조례	• 사회복지지원을 위한 감면 • 평생교육시설 등 지원을 위한 감면 • 대중교통 등의 지원을 위한 감면 • 서민주택건설 등의 지원을 위한 감면 • 지역발전지원 등을 위한 감면 • 농어촌지원을 위한 감면 등	
지방세법	제5장 감면 • 보칙	제3장 보칙 • 감면 제외대상 • 중복 감면의 배제 등 • 지방세 특례의 사전·사후관리 • 감면신청, 감면자료의 제출

〈그림 2-1〉 지방세 감면 법 개정 현황

- 첫째, 지방세지출예산제도의 법적근거가 마련되어 감면대상에 대한 투명성이 강화됨
 - 지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면내역과 규모를 관리하고 그 현황을 의회에 제출하여 주민통제를 받을 수 있도록 하는 것임
 - 지방세지출예산제도는 2005년부터 2009년까지의 시범실시를 통해 2010년부터 지방세법에 규정을 두고 전면적으로 시행함
 - 이를 위해 표준지방세정보시스템의 비과세·감면 표준코드 관리 기능과 S/W가 개선되어 지방세지출보고서의 통계자료와 각종 비과세 감면자료를 실시간으로 확인 및 출력이 가능하도록 구현

- 둘째, 그 동안 3년 단위의 일괄 일몰제가 조문별 또는 개별 일몰제로 변경되므로 만성화가 방지될 수 있음
 - 「지방세법」과 감면조례에 의한 감면 일몰은 '81년부터 5년 일몰제로 운영되어 오다가 '91년부터 매 3년 단위의 일괄 일몰제로 운영하여 왔음
 - 그러나 일괄 일몰방식은 개별 감면규정의 특성을 고려하지 못하는 단점이 있으며, 일몰 도래시 일몰기한 연장에 대한 심도 있는 검토가 어려워 감면의 효율성을 저해함
 - 따라서 「지방세특례제한법」에서는 일몰시한 구분에 대한 적절한 판단기준을 마련하여 개별 감면조항별로 일몰시한을 달리하여 적용하여 운영의 효율화를 기하고자 함

〈표 2-2〉 일몰기한 설정 기준

일몰 기한	일몰기한 설정 및 미설정 사유
3년 일몰	감면 효과분석을 위한 통상적인 일몰기한
5년 일몰	사회적 약자·취약계층 지원
기 타	신설제도 등 초기 조장 목적·특정사업 관련 감면의 경우 구체적인 감면기간을 설정
기간 미설정	비과세에서 감면으로 전환규정, 자경농·어민 지원 등

- 셋째, 지방세 감면조례 허가제가 폐지되어 자치단체 스스로 과세권을 갖도록 함
 - 지방자치단체가 지방에 필요한 시책을 추진하기 위한 감면은 그 동안 「지방세법」에 따라 행정안전부장관의 사전허가를 받아 감면조례를 제·개정해야 했음
 - 이러한 사전허가제도는 자치단체의 자율성을 저해하고, 지역적 현실성 반영에 문제가 있어 이 제도의 폐지 논란이 지속되어 왔음
 - 2011년부터는 감면조례허가제를 폐지하여 자치단체가 자율적으로 해당 지역의 재정여건 등을 감안하여 조례를 제정할 수 있도록 자율성과 책임성을 제고시킴
- 넷째, 지방세 특례 등에 대한 개념을 명확하게 정의하고 불필요한 용어를 삭제하여 법문의 해석 논란을 사전에 방지함

- 고유업무, 수익사업, 공동주택, 지방세 특례 등 용어를 정의하고 불필요한 용어를 삭제하는 등 이 법에서 사용되는 용어의 뜻을 명확히 함
- 지방세특례란 세율의 경감, 세액감면, 세액공제, 과세표준 공제(중과세 배제, 재산세 과세대상 구분전환을 포함) 등을 말함(지방세특례제한법 제2조6항)
- 다섯째, 감면대상 단체의 고시제도를 도입하여 감면대상 단체의 범위를 명확히 함
- 기존 「지방세법」에서는 감면대상 단체의 범위에 대하여 구체적으로 명시하고 있지 않은 경우가 있어 유권해석 등을 통해 감면대상을 판단하였음
- 그러나 「지방세특례제한법」에서는 납세자 불편을 해소하고자 감면대상 단체의 고시제도를 도입하여 감면대상 단체의 범위를 명확히 하도록 함
- 고시대상 단체는 현행 「지방세법」 제288조제2항에 따른 단체로 정부로부터 허가 또는 인가를 받거나 「민법」 외의 법률에 의하여 설립 또는 그 적용을 받는 단체를 대상으로 향후 소관 부처와 협의를 거쳐 고시하도록 함

〈표 2-3〉 감면고시 대상단체

구 분	소관부처	제정안	비고
학술연구·장학·과학기술진흥단체	교육과학기술부	§45①	현행 「지방세법」 §288②
문화예술·체육진흥단체	문화체육관광부	§52①	
청소년단체	보건복지가족부	§21①4	

제2절 감면조례 허가제 폐지

1. 도입목적

- 지방세감면 허가제도는 자치단체간의 조세형평 유지와 불필요한 감면을 억제하는 긍정적인 측면이 있으나, 반면에 자치단체의 자율성을 저해하고, 지역적 특성을 고려한 감면조례 제정에 어려운 점이 있어 폐지하게 되었음
- 과세권자인 지방자치단체가 감면정책 결정에서 소외됨으로써 지역적 특색을 반영한 조세인센티브 발굴 노력을 등한시하게 하는 결과를 초래하기도 함

- 따라서 2011년부터 지방세 감면조례는 자치단체의 자율성 제고차원에서 자치단체가 과세형평을 침해하거나 국가의 경제시책에 부합되지 아니한 경우를 제외하고 자율적으로 해당 지역의 재정여건 등을 감안하여 조례로 제정할 수 있도록 되었음
- 감면조례 허가제 폐지에 따라 지방자치단체는 다음과 같은 긍정적인 제도 변화가 예상됨
 - 지방자치단체의 과세자주권 강화
 - 불필요한 행정절차 단축 및 규제 완화
 - 지방자치단체의 지방세 지출의 자율성 강화
 - 지방자치단체의 지방세 감면운용의 탄력성 제고
 - 지방자치단체에 시달되던 표준감면조례 폐지
- 반면에 지방세 감면조례 허가제 폐지에 따라 다음과 같은 부정적인 소지가 예상됨
 - 지방자치단체의 선심성·민원성 감면조례 예상
 - 탄력세율제도 억제에 따른 감면조례 남용 가능
 - 주민과 지방의회의 감면요구 증가로 자치단체의 정치적 부담이 가중되어 자치단체의 재정여건 악화
 - 전국 통일적 필요사안, 특정경비조달 목적의 목적세 감면 등 지방세운영 방향과 배치되는 등 형평성 저해 소지

2. 주요내용

- 자치단체의 과세자주권 제고를 위한 감면조례 허가제 폐지와 관련하여 행정안전부는 감면조례의 효율적 운영을 위하여 제도적인 보완을 하였음
- 첫째, 주민에 의한 사전 심의절차를 강화하고 감면요건을 새롭게 규정함
 - 감면조례 제·개정시에 타당성 여부를 사전에 심사할 수 있도록 지방세심의위원회의 심의를 받게 함
 - 과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 않은 감면은 감면조례에서 배제하도록 함

- 「지방세특례제한법」에 감면시한을 3년 이내로 운영하도록 하는 내용을 반영하였음
- 둘째, 보통교부세제도의 개선을 통해 개별조례에 의한 감면액은 교부세 산정에 영향을 미치지 않도록 함
 - 현행 보통교부세의 산정은 지방세 감면액의 약 80%가 교부세로 보전되고 있음
 - 그러나 자치단체간의 교부세 보전의 형평성과 재정건전성 유지를 위해 감면조례에 의한 감면액은 기준재정수입액에 포함하여 교부세 산정에서 추가적으로 보전이 이루어지지 않도록 함
- 셋째, 지방세지출예산제도 도입에 따른 '지방세지출보고서'를 매년 지방의회에 제출하고 주요 내용을 주민에게 공시하도록 함
 - 지방세 비과세·감면은 사실상 보조금과 동일한 효과를 갖고 있으므로 지방예산(재정지출)처럼 그 내역을 지방의회에 제출하고, 주민에게 공시함으로써 자치단체가 스스로 비과세·감면을 관리·통제하도록 하려는 것임

제 3 장

감면조례 사례분석

제1절 감면조례 유형 및 문제점 분석

제2절 외국의 감면조례 운영 현황



제3장

감면조례 사례분석

제1절 감면조례 유형 및 문제점 분석

1. 감면조례 유형

- 2005년부터 2009년까지 5년간 지방자치단체가 감면조례 허가를 받기 위한 신청 유형은 크게 네 가지로 구분할 수 있음
 - 첫째, 상수원 보호구역, 일반산업단지, 경제자유구역 등에 위치한 농지 등 토지에 대한 재산세 분리과세
 - 둘째, 그린벨트 해제지역 안의 농지, 무역전시장 또는 컨벤션센터 등에 대한 재산세 추가감면
 - 셋째, 테크노파크, 문화지구 내 권장시설용 부동산 등 고유업무용 부동산에 대한 도시계획세, 공동시설세 등 목적세 감면조례
 - 넷째, 그 이외의 다자녀가구 등에 대한 자동차 취·등록세, 자동차세, 주민세, 도시계획세 감면
- 감면조례 유형을 정리한 요약이 <표 3-1>에 나타나 있음

〈표 3-1〉 개별감면조례 불허가 사례(2005~2009)

년도	자치단체	신청내용	불허가 사유
2005	충청남도 부여군	행정중심복합도시의 이주주민이 취득한 부동산에 대한 재산세 및 도시계획세 5년간 면제	- 인근 시·군과 형평성 및 경쟁유발 - 담세능력 및 기존 주민과의 불형평
	경상남도 양산시	웅상읍 되지역내 농지에 대한 재산세 분리과세	- 허가 선례 없음 - 유사사례와의 형평고려 - 세부담상한제도 신설
	울산광역시 및 구·군	울산산업진흥테크노파크의 사업용부동산과 법인등기에 대한 취득·등록, 재산, 도시계획, 공동시설세 면제	- 취득세는 지방세법 산업단지 감면, 법인등기는 감면조례로 가능 - 목적세 취지와 배치

년도	자치단체	신청내용	불허가 사유
2006	서울시 강남구	무역전시장 및 컨벤션센터의 재산세 경감률 인상 25→50%	지방세법 시행령에서 무역전시장의 세제 지원 방안(분리과세)이 가능하므로 불필요
	경기도 시·군	벤처집적시설 재산세 50→100% 감면확대	중소제조업살리기대책과 상관관계 명확하지 않고 필요성 충분한 제시 없음
	광주광역시 북구	한국광기술원 고유업무용 부동산에 대한 도시계획, 공동시설세 면제	목적세 과세전환과 배치
2007	대구시	다자녀 가구 지방세 감면	주택소유능력이 없는 자와의 형평성 및 타지역과의 형평성 문제 발생
	서울시	다자녀 가구 지방세 감면	"
	인천광역시	송도테크노파크 도시계획세, 공동시설세 감면	목적세 과세전환과 배치
	경상북도 칠곡군	자동차 복합물류센터에 대한 지방세 감면(재산세 50% 감면)	사실상 철회
	경상남도 진해시	부산진해경제자유구역 "두동·마천·가주지구"안의 개인소유 농지에 대한 지방세 감면(재산세 분리과세)	재산권 제한에 대한 사항 형평성 차원에서 불허가
	서울 송파구	풍납토성 주변지역에 대한 감면(재산세 50% 감면)	"
	경기도 포천시	다자녀가구 지방세 감면(개인균등할주민세, 재산세, 도시계획세, 자동차세)	주택소유능력이 없는 자와의 형평성 및 타지역과의 형평성 문제 발생
	서울시	다자녀가구 지방세 감면(자동차에 대한 취득·등록세 50% 감면)	"
2008	경기도 양주시	택지개발지구내의 부동산 양도에 따른 주민세 면제	국세 감면없이 sur-tax 감면 불가 전국적인 공익토지 등과 형평성 고려
2009	경기도 하남시	그린벨트 해제지역 안의 농지 등에 대한 재산세 3년간 단계적 감면(75%→50%→25%) 후 25% 추가감면	세부담의 단계적 현실화 목적 기 달성
	서울시	국가유공자·장애인 자동차 공동등록범위 확대	감면조례표준안에 대한 감면 확대는 자치단체간 형평성을 저해할 우려가 크며, 공동등록 범위는 개별소비세 면제 대상과 동일하므로, 그 범위 확대시 개별소비세에 미치는 영향을 고려하여 중장기적 검토 필요
	부산 금정구	상수원 보호구역 등에 대한 재산세 감면	상수원보호구역 내 토지 분리과세는 유사사권제한토지와와의 형평성 문제로 불허
	수원시	특1급 호텔 재산세, 도시계획세 면제	'09년부터 지방세법상 관광호텔에 대한 재산세 50% 감면이 도입되었으며 현시점에서 추가적인 감면확대는 신중한 접근 필요

년도	자치단체	신청내용	불허가 사유
2009	광주 광산구	일반산업단지 내 자경농지 분리과세	유사 사권제한토지와 의 형평성 문제
	충북 청주시	향교재단 소유의 임대용 주택부속토지에 대한 재산세 분리과세	감면조례로 주택부속토지에 대해 토지분 분리과세대상으로 전환하는 것은 지방세 법상 재산세 과세체계에 위배됨
	경남 진해시	그린벨트 해제지역 안의 농지 등에 대한 재산세 3년간 단계적 감면 (75%→50% →25%) 및 '09년분 소급적용	수정허가 소급 감면은 불허
	서울	1. 무주택 다자녀가정이 취득하는 주택 취득·등록세면제 2. 대학로/인사동문화지구내 권장시설용 부동산에 대한 도시계획세 감면기간 연장 3. 한옥밀집지역내 등록한옥 취득·등록세 면제	주택소유능력이 없는 자와의 형평성 및 타지역과의 형평성 문제 발생 목적세 과세전환 원칙 한옥 취득시 보조·융자금 지급되고 있는 점 등 고려

2. 문제점 분석

- 자치단체에서 신청한 감면조례의 일반적 유형과 문제점은 다음과 같음
- 첫째, 신청한 대부분의 감면조례는 전국적으로 공통적인 성격을 지닌 부분에 대한 사항으로 표준감면조례보다 추가적인 감면을 요구하고 있음
 - 표준감면조례에 추가하여 감면을 허가하는 것은 국가 정책적인 목적과 배치되거나 또는 여타 지역과의 불형평성을 야기 할 수 있는 문제가 있음
- 둘째, 감면이 이미 이루어지고 있는 대상에 대한 중복 감면을 요구하고 있음
 - 무역전시장 또는 컨벤션센터에 대한 재산세 감면을 조정, 테크노파크에 대한 지방세 면제 등은 이미 세제지원이 이루어지고 있는데, 이 들에 대한 중복감 면을 요구하는 것은 다른 대상과의 불형평 문제의 소지가 있음
- 셋째, 목적세는 특정 목적을 위한 세목임에도 감면을 요구하고 있음
 - 일부 감면조례 신청은 도시계획세, 공동시설세 등 목적세에 대한 감면인데, 목 적세에 대한 감면은 목적세의 도입취지에 배치되는 문제가 있음

제2절 외국의 감면조례 운영 현황

1. 일본

가. 지방세의 과세근거

- 일본 지방세의 근거규정을 보면, 우선 헌법 제92조에 ‘지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본래의 취지에 입각하여 법률로 정한다’라고 명문화되어 있음
- 또한 일본 지방자치법 제10조 제2항에는, ‘주민은 법률이 정하는 바에 따라 그가 속한 지방공공단체의 역무제공을 평등하게 제공받을 권리를 갖고 있으며 그 부담을 분담할 의무가 있다’라고 규정되어 있음
- 아울러 동법 제223조에 ‘보통지방공공단체는 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있다’라고 명시함으로써 지방자치단체의 지방세 부과 징수 규정이 마련되어 있음
- 이러한 부과징수 규정은 일본 지방세법에도 규정되어 있는데, 동법 제2조에는 ‘지방자치단체는 이 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과징수할 수 있다’고 하여 지방자치법에서의 취지와 같은 규정을 두고 있음
- 한편 지방세법 제3조에 따르면 ‘지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 대한 규정은 당해 지방자치단체의 조례에 따라야 한다’고 하는 지방세 조례주의 입장을 취하고 있음
- 지방세를 부과 징수하기 위한 구체적인 절차를 규정하고 있는 지방세법 제3조의 2에는 ‘지방자치단체의 장은 전항의 조례 실시를 위한 절차 기타 시행에 필요한 사항을 규칙에서 정할 수 있다’고 하는 지방자치단체 장의 ‘규칙제정권’이 명기되어 있음
- 이처럼 지방세법은 지방세의 부과 징수를 위한 큰 틀을 정하고, 지방세의 부과 징수는 조례로 정하고 있기 때문에, 대개의 지방세 조례에서는 처음 부분에 법령 등에 규정이 없는 사항에 대해서는 조례에 따를 것을 명시하는 ‘과세의 근거

규정'을 두고 있음

- 東京都(2007) 『東京都都税条例・規則集』을 보면, 조례 제1조를 과세의 근거로 하여, ‘동경도세 및 그 부과징수에 있어 법령 등에 따로 규정이 없는 것은 본 조례가 정하는 바에 따른다’고 하고 있음
- 이상을 통해 알 수 있듯이 일본도 우리나라와 마찬가지로 지방세법은 지방자치단체가 부과 징수할 수 있는 세목 등의 큰 틀을 정하고 지방자치단체 조례는 지방세법의 범위 내에서 구체적인 규정을 마련하고 있음¹⁾

나. 지방세 감면의 의의

- 지방세 감면은 지방공공단체가 법령 또는 조례에 근거하여 일단 과세권을 행사한 결과 특정 인물에 대해 발생한 납세의무를 해당 납세자의 담세력 감소 및 그 밖의 사정을 감안하여 과세권자인 지방공공단체 스스로가 그 조세채권의 전부 또는 일부를 포기, 소멸시켜 (납세의무를)해제하는 조치를 말함²⁾
 - 지방세의 감면은 조례에 의거하여 지방공공단체의 장이 개별적 그리고 구체적으로 해당 납세자에 대해 시행하는 것이며, 해당 지방세의 감면에 따라 납세자가 보유한 조세채무는 소멸하게 됨
 - 일본 지방세법은 세목별로 감면 규정을 두고 있는데, 대체로 ‘천재 기타 특별사정이 발생한 경우의 관련 지방세의 감면을 필요로 한다고 인정되는 자, 빈곤으로 인해 생활부조를 받는 자, 기타 특별한 사정이 있는 자’를 대상으로 조례가 정하는 바에 따라 감면을 하고 있음
 - 이는 지방세 감면요건 및 절차를 규정하는 감면조례를 이용하여 지방공공단체가 해당 지방세에 대한 정책을 실시할 수 있음을 의미함

1) 각 지방자치단체가 각각 조례를 통해 독자적인 과세를 실시하는 것은 바람직하다고 하겠으나 상이점이 너무 크거나 조세의 기본적인 부분에서 차이점이 있다면(예컨대 주민세의 과세표준 계산이 지방자치단체에 따라 크게 다르다고 하면) 혼란을 가져올 수 있다. 이는 각 지방자치단체의 과세권 행사에 대한 독자성을 존중하는 것이 중요하다고 하더라도, 각 지방자치단체별로 어느 정도 통일성 있는 조세체계를 실현하는 것이 요구됨을 의미한다. 이를 위해 국가적인 입장에서 지방세부과의 기본적인 틀을 제시하고 있는 것이 일본의 지방세법이라고 할 수 있다. 이 지방세법의 범위 내에서 각 지방자치단체가 조례를 제정하게 되므로, 지방세법은 조례에 대하여 제한을 가하는 역할도 하고 있다. 예컨대 지방세법에서 일정 지방세 세목에 대한 제한세율을 규정하고 있는 등의 조항이 대표적인 예라고 할 수 있다.

2) 江原(2001), p.45.

- 일본 지방세법 6조 1항에 근거하여 지방공공단체는 공익상 및 기타 사유로 인해 과세가 부적당하다고 판단될 경우에는 과세하지 않을 수 있음
 - 이는 지방공공단체가 그 지역의 사회경제의 특수사정 또는 공익을 고려하여 과세하지 않을 수 있음(과세면제)을 규정하는 것임
 - 다만 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 및 기타 부과징수에 대한 규정은 조례에 따라야 하기 때문에(지방세법 제3조1항), 과세 면제를 하기 위해서는 먼저 조례로 이를 규정해야 함
 - 이때 과세면제는 지방공공단체의 조례에서 정하는 일정의 경우에는 과세하지 않는다는 것을 의미하므로 과세면제를 지방공공단체에 의한 비과세조치라고도 볼 수 있을 것임
- 감면의 경우는 일단 납세의무가 발생한 다음 그 납세의무를 감하여 주는 데 비하여, 과세면제는 지방세법 6조 1항의 규정에 의거하여 제정된 조례규정에 해당하면 당연히 납세의무가 발생하지 않는다는 점에서 감면과는 다른 성격을 지니고 있음
- 일본의 지방세법은 특정 세목에 대해 특별 면제규정을 두고 있음
 - 예를 들어 지방세법 603조의 2는 항구적 이용을 위해 제공되는 건물 또는 건축물로서 정부령이 정하는 기준에 적합한 것의 부지용으로 제공되는 토지 등에 대하여 특별토지보유세의 납세의무를 면제한다고 규정하고 있음
 - 납세의무면제는 일단 성립한 납세의무를 면제한다는 점에서 감면의 경우와 같으나 감면이 지방공공단체의 판단으로 조례가 정하는 바에 따라 이루어지고 있는 점에 반해, 납세의무면제는 지방세법에 그 요건을 규정하고 있어 지방공공단체 판단이 더해질 여지가 없다는 점에서 감면과는 다름³⁾

다. 지방세 감면의 포괄범위

- 감면은 비과세와는 달리 처음부터 납세의무가 존재하지 않는 것이 아니라, 납세의무를 지고 있는 자가 담세력을 상실하였기 때문에 그 의무를 면제해주는 것임

3) 江原(2007), p.47.

- 이처럼 감면은 어디까지나 담세력의 감소·상실과 연결되어 이해되고 있으나, 일반론의 입장에서 ‘공익상의 필요성’도 ‘특별한 사정’으로 이해하여 감면요건으로 하고 있음⁴⁾
- 감면은 ‘특별한 사정’에 더하여 ‘공익상의 필요’를 포함하고 있음
 - 일본의 경우 시정촌민세 부담을 감면하면, 지방세법 45조에 의해 개인 시정촌민세 감면액과 같은 비율로 개인 도부현민세가 자동적으로 감면되게 되어 있음
 - 이는 개인 도부현민세의 부과징수가 개인 시정촌민세의 부과징수와 함께 시정촌에 의해 이루어진다는 사실에 기인함
 - 특정 시정촌의 지역성·공익성이 언제나 다른 모든 도도부현 하의 시정촌에 대해서도 타당하다고는 할 수 없음
 - 따라서 이러한 문제점은 납세자의 담세력 감소상실로 그 감면요건을 한정하면 발생하지 않으나, ‘공익상의 필요’에 대한 판단은 시정촌이 자주적으로 해야 할 문제임⁵⁾
- 교부단체 지방교부세의 기준재정수입액 산정시 법률상 비과세액은 제외하나, 자치단체가 임의로 행하는 감면액은 세수입에 포함을 원칙으로 함
- 단, 기업, 일정한 시설 등의 유치를 통해 지역의 진흥, 재정력의 평준화 도모 등 국가정책적 목적에 의한 감면은 세수입에서 제외함
- 지방세법 제6조에 근거하여 감면은 지방공공단체의 특수상황에 의한 것으로 판단하여, 원칙적으로 감면에 대해서는 중앙정부가 세수감소에 대한 보전을 하지 않고 있음

- 4) 石島(2001)는 지방세 감면을 일단 성립한 납세의무의 전부 또는 일부가 후에 행정처분에 의해 해제되는 것, 즉 조세채무의 전부 또는 일부가 채권자의 포기 등에 의해 소멸하는 것을 말하며, 전부 면제를 의미하는 ‘면제’와 일부 면제를 의미하는 ‘경감’을 포함하는 개념으로 정의하고 있다. 그에 따르면 ‘감면’은 각 납세자의 담세력을 감안하여 개별적으로 그 담세력이 감소 또는 상실된 경우에 이를 완화하기 위한 조치에 해당한다. 즉 징수유예 또는 납기한의 연장 등을 해야 할 정도로 납세가 곤란해진 담세력이 약화된 자에 대한 구제조치가 감면이라는 것이다. 石島(2001)에 의하면 감면은 조세부담의 공평원칙에 대한 예외적 조치이기 때문에 조세법률주의의 요청이라는 관점에서 모든 법률이나 조례에 조세부담의 근거를 두어야 하며, 그 해석적용에 신중한 판단이 요구되는 동시에 ‘공익성’의 인정에도 엄격성을 필요로 한다.
- 5) 石島(2001)는 ‘공익성’은 반드시 세부담의 공평성을 희생하는 개념으로서 받아들여지는 것이 아니라, 그 인정에 있어서는 ‘조세부담 공평의 견지에서 보아도 감면에 상당하는 강한 공익성이 인정되는 것에 한한다’고 해석하고 있다.

- 교부세법 제14조에 근거하여 보통교부세 산출방식에서 기준재정수입액을 산출할 때 기준세율로서 보통세를 산정하여, 감면에 따른 세수감소는 반영되지 않고 있음
- 지역 재해 및 화재 등으로 인한 지방세 감면의 경우에도 지방세법 제6조의 규정에 근거하여 원칙적으로 감면에 대해 감소보전을 하고 있지 않으나, 지방공공단체에서 발생한 경비에 대해서는 특별교부금 형식으로 교부하고 있음

라. 시사점

- 일본 지방세 비과세·감면제도는 우리나라와 비교할 때 상당히 유사하면서도 다른 특징을 가지고 있는데, 그 시사점은 다음과 같음
 - 첫째, 일본의 지방자치단체는 지방세 비과세·감면제도를 운용함에 있어 우리나라 지방자치단체보다 자율성을 부여받고 있음
 - 일본 지방세 비과세제도는 우리나라와 마찬가지로 지방세법으로 규정되어 있어 지방자치단체가 동 제도를 조정할 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄되어 있음⁶⁾
 - 일본 지방세 감면제도에 대한 지방세법상 규정을 살펴보면 세목별 과세표준의 적용특례나 과세특례 정도가 대표적인 감면제도에 해당하며, 우리나라처럼 지방세법상 별도의 장(章)의 형태로 광범위하게 운용되는 감면제도는 없음
 - 일본 지방자치단체의 조례에 의한 감면제도는 우리나라와 달리 중앙정부의 사전허가제도를 채택하지 않고 있으며, 지방자치단체가 스스로의 재정운용 상황을 고려하여 독자적인 감면정책을 시행토록 하고 있음
 - 이와 같이 일본 지방세 감면제도는 그 운용에 있어 지방자치단체의 자율성을 크게 허용하고 있음
 - 둘째, 일본의 지방세 비과세·감면제도는 기본 틀에 있어서는 우리나라와 유사하지만 그 구현의 방식에 있어서는 다소 차이가 있음
-
- 6) 일본의 지방세 비과세는 지방세법상 세목마다 그 비과세의 범위를 규정하여 전국이 획일적으로 일정한 요건에 해당하면 과세에서 제외하고 있다. 이는 국가의 정책적인 목적에 의한 비과세는 우리나라와 마찬가지로 비과세대상으로 하여 국가가 획일적으로 운영하고 있음을 의미한다. 일본의 비과세 유형을 살펴보면 우리나라의 경우 감면제도로 활용되고 있는 것이 다수 비과세제도로 설정되어 있다. 이는 비과세제도와 감면제도의 경계가 명확하지 않음을 말하며, 양자의 차이는 입법 정책상의 문제라고 할 수 있다.

- 이는 지방세 비과세·감면제도를 탄력적으로 운용할 수 있는 길을 열어놓은 것이라는 점에서 우리나라 제도가 참고할 만한 사항이라고 할 수 있음
 - 우리나라의 비과세제도는 과세물건을 과세대상 자체에서 제외하는 방식을 취하고 있고, 감면제도는 산출세액의 일정부분에 대한 납세의무의 이행을 배제하는 세액경감을 유일한 방식으로 채택하고 있음⁷⁾
 - 일본은 지방세법상 비과세제도와 별도로 과세표준의 특례제도를 두고 있음⁸⁾
 - 과세표준 특례방식은 산출세액 중 일부세액을 경감하는 방식보다 조세지원의 목적과 그 대상의 명확성을 높이는 방식이라고 할 수 있으며, 감면제도 시행의 유용성을 극대화할 수 있는 조치로 평가되고 있음⁹⁾
 - 우리나라 지방세 비과세제도도 탄력적 운영을 위하여 이와 같은 과세표준 특례방식의 도입을 신중하게 검토할 필요가 있음¹⁰⁾
- 셋째, 2007년 기준 일본의 비과세 등 특별조치에 의한 지방세 세수감소 규모는 1조 450억 엔에 이르고 있으며, 그 해 지방세 세수 40조 3,728억엔의 2.59%를 차지하고 있음¹¹⁾
- 우리나라는 2007년 지방세 비과세 및 감면액은 11조 3천억원으로 지방세 총 수입의 20.9%를 차지하고 있음

- 7) 반면 일본의 경우에는 신축주택의 구입을 포함하여 일정한 주택을 신축한 경우에는 집 한 채당 가격에서 1,200만엔을 공제하고 있으며, 신축주택용 토지를 취득한 경우에는 150만엔 또는 신축주택 바닥면적의 2배에 해당하는 면적(한 채당 200㎡ 한도)의 토지가격 중에서 높은 금액에 세율을 곱하여 산출한 금액을 감액하도록 하고 있다.
- 8) 예를 들어 백화점이 취득한 스프링클러설비에 대한 과세표준 특례제도는 기존의 건축된 백화점 등에 대하여 화재방지를 목적으로 스프링클러설비의 설치를 촉진하기 위하여 조례를 통하여 한시적 조치로서 제도화하였다. 이는 소방법 등 관계법령의 개정으로 1994년 12월 1일부터 새로운 설비 기준을 마련하게 되면서 스프링클러의 설치가 적용되는 기존의 백화점, 슈퍼마켓 등에 대하여 새로운 기준에 적합하도록 개축하는 경우 당해 개축가격에서 스프링클러 설비비용에 상당하는 금액을 공제하도록 하는 제도이다. 일본은 부동산취득세를 과세함에 있어 대략 17개 분야에 걸쳐 이와 같은 제도를 도입하고 있다. 일본 지방세법 부칙 제11조를 참조하기 바란다.
- 9) 예컨대 산업정책상 비과세제도 중 선박 또는 기계 등의 고정자산세 비과세의 경우 납세의무의 성립 자체를 배제하는 것이 아니라 과세표준액의 일정규모를 비과세하는 방식을 적용하고 있다.
- 10) 현재 우리나라의 지방세 비과세 또는 면제규정은 납세의무자에게 신고의무가 없기 때문에 비과세 또는 면제되는 금액을 정확하게 측정하는 것이 불가능하고, 당해 비과세 또는 면제대상을 관리함에 있어서 여러 가지 문제점이 발생하고 있다. 따라서 비과세와 면제규정을 과세표준특례규정 등으로 대체할 경우 비과세와 감면 대상을 정확하게 관리할 수 있는 장점이 있다.
- 11) 국중호·김대영·유태현, 『일본 지방세 비과세감면제도 연구』, 한국지방재정학회, 2008.8, p.55. 이러한 비과세 조치에 따른 지방세 세수감소 규모는 특별조치에 의한 것은 반영하지 못한 주요 비과세 조치만을 대상으로 계상한 것이다. 따라서 실제 규모는 보다 클 것으로 예상된다.

- 이는 우리나라 지방세 비과세 또는 감면액이 일본의 경우와 비교하여 지나치게 많으며, 동 제도의 운용이 체계적이지 못함을 의미함
- 넷째, 일본 지방세 비과세·감면제도는 우리나라의 경우와 마찬가지로 한번 도입된 감면대상이 준영구화하는 유인이 강함
 - 일본 지방세 비과세 또는 감면제도는 그 대상이 상당히 많으며, 우리나라처럼 공공단체 및 특정법인 등 국가 정책목적과 관련되어 있는 단체가 주요한 감면 대상으로 되어 있음
 - 주목할 점은 일본의 경우는 국가 정책목적에 의한 감면제도 운용에 대하여 별도의 일부 보전제도를 취하고 있다는 점임
- 다섯째, 일본의 경우 국가와 지방자치단체 간 과세면제 등에 대한 조정 장치를 마련하고 있음
 - 일본의 중앙정부는 지방자치단체의 과세면제 등에 대하여 국가정책에 저촉된다고 판단되는 경우에는 우선 해당 지방자치단체에 그 시정을 요구하고 있음
 - 이와 같은 시정요구에 대하여 지방자치단체가 불복하는 경우에는 1차적으로 국지방계쟁처리위원회에 심사를 신청할 수 있음
 - 국지방계쟁처리위원회에서 받아들여지지 않는 경우에는 고등법원에 소송을 제기하게 됨¹²⁾

2. 미국

가. 과세권자주권

- 미국은 중앙정부에 해당하는 연방정부(federal government)뿐만 아니라 주정부(state government)와 지방정부(local government)도 독자적인 과세권을 보유하고 있음
 - 연방정부는 소득과세를 중심으로 하는 연방세제를 운용하고 있음
- 주정부는 과거 재산세를 근간으로 하던 세제구조를 개편하여 지속적으로 재산

12) 부연하면 지방세 과세면제 등에 대하여 중앙정부와 지방자치단체의 이해관계가 상충되는 경우 먼저 중앙정부가 시정을 요구가 있지만, 이를 지방자치단체가 받아들여지지 않는 경우에는 소송을 제기하기 전에 우선적으로 국지방계쟁처리위원회에서 조정하도록 되어 있다는 것이다.

세의 역할을 낮추는 대신 소득세, 자동차세, 유류세, 일반판매세의 비중을 늘림으로써 현재에는 개인소득세와 일반판매세를 중심으로 하는 세제 체계를 형성하고 있음

- 주정부의 지방세제가 소비 및 소득과세를 근간으로 하는 것과 다르게 지방정부(local government)는 재산세를 주축으로 하는 세제를 운영하고 있음
 - 미국의 주정부는 세법체계, 세목, 과세물건 및 세율이 서로 상이하며, 그 관할에 있는 지방정부는 연방 및 주의 세법을 벗어나지 않는 범위 내에서 자율적인 지방세제 운용을 허용 받고 있음¹³⁾
 - 이는 미국의 주정부와 지방정부가 다양하고 독특한 주세(州稅)와 지방세 체계를 갖추고 있음을 의미함¹⁴⁾
- 미국의 연방정부, 주정부, 지방정부는 다른 과세요건을 적용하는 등 상이한 세제를 운영하고 있기 때문에 그 특징이 다를 수밖에 없음
- 이런 현실적 제약 때문에 주정부와 지방정부가 운영하고 있는 현행 지방세제의 특징을 일률적으로 설명하는 것은 쉽지 않음¹⁵⁾

나. 재산세

- 미국 지방정부의 대표적인 지방세제는 재산세임
- 미국의 재산세(property tax)는 지방정부가 과세권을 갖고 재산자체에 일정 비율로 과세하는 직접세에 해당함

13) 이와 같이 미국의 지방세제는 단일의 지방세법을 근거로 하여 전국적으로 통일적이고 획일적으로 지방세 체계를 형성하고 있는 우리나라의 경우와는 매우 상이하다.

14) 미국의 지방세는 넓은 의미로 보면 주정부와 지방정부가 과세하는 조세를 말한다. 반면 좁은 의미로 보면 주정부의 주세(州稅)를 제외한 지방정부의 조세만을 지칭한다. 본 연구에서는 넓은 의미의 지방세에 대해 설명한다.

15) 우리나라는 중앙정부와 지방자치단체의 2원적 통치 구조를 갖고 있지만 미국은 연방정부(federal government), 주정부(state government), 지방정부(local government)의 3원적 통치 구조를 형성하고 있다. 미국 연방 통계청(U.S. Bureau of the Census)의 분류에 따르는 경우 연방정부와 주정부 이외의 지방정부는 크게 일반목적의 지방정부와 특별목적의 지방정부로 나눌 수 있다. 전자에는 카운티(County)와 카운티의 하부기관인 자치체(Municipality)와 타운십(Township)이 있고, 후자에는 학교구(School District)와 특별구(Special District)가 있다. 자치체는 시(City), 보로(Borough) 및 빌리지(Village) 등이 있다. 카운티는 우리나라의 광역자치단체에 해당하며, 자치체와 타운십은 기초자치단체에 해당한다고 할 수 있다. 자세한 내용은 US. Census Bureau(<http://www.census.gov>)와 김웅기, 『미국의 지방자치』, 대영문화사, 2001, pp.409-412를 참조하기 바란다.

- 일반적으로 지방정부는 주 헌법이나 주법이 인정하는 범위 내에서 재산세를 과세하고 있으며, 그 세율과 재산의 과세가액을 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 갖고 있음
- 미국의 재산세는 동산이나 부동산 등 자산의 가치를 과세대상으로 하는 세목이고, 과세대상 자산은 부동산¹⁶⁾, 동산, 무형재산¹⁷⁾으로 구분되며, 이 가운데 부동산은 모든 주에서 과세하고 있으며, 동산, 무체재산에 대하여는 주에 따라 그 과세실태가 상이함¹⁸⁾
- 일반적으로 지방정부의 세입예산액에서 재산세 수입 이외의 세입예산액을 공제하여 소요 재산세수를 계산하고, 이를 과세표준 총액으로 나누어 세율을 계산함

다. 뉴욕시 사례

- 미국의 대표적인 지방정부(기초자치단체)인 뉴욕시¹⁹⁾는 재산세를 중심으로 비과세·감면을 운용하고 있음
- 뉴욕시의 재산세는 그 과세대상을 부동산에 국한하고 있기 때문에 이를 부동산세(real property tax)라고 함²⁰⁾

16) 일반적으로 부동산이란 토지, 가옥, 가스충전소, 모텔, 쇼핑센터, 농토, 아파트, 음식점, 사무실 등을 말한다. 지방정부에 소재하는 부동산이 그 과세대상이 되지만, 예외적으로 건축 중인 재산에 대해서는 재산세를 부과하지 않을 수 있다.

17) 무형자산은 일반채권, 예금채권, 주식, 지적재산권 등을 말한다. 부동산에 대해서는 모든 주가 과세하고 있으며, 상각자산에 대해서는 39개 주, 증권이나 채권 등에 대해서는 21개 주가 과세하고 있다.

18) Florida, Kentucky, Mississippi, Ohio, Pennsylvania 등 5개 주는 무형재산에 과세하고 있으며, Louisiana 주는 은행의 주식에 재산세를 과세하고 있다.

19) 뉴욕시는 카운티(County)의 기능과 시(City)의 기능을 동시에 보유한 지방정부(composite city-county government; municipal government)이다. 일반적으로 카운티는 주정부의 업무를 위임받아 수행하는 보조기관의 성격을 띠는 지방정부이고, 시는 카운티의 하부조직의 하나이다. 그런데 뉴욕시는 5개의 보로(Borough)와 59개의 커뮤니티(Community)로 구성되어 있고, 5개의 보로는 법정명이 카운티(County)로 되어 있다. Manhattan Borough는 행정명이고, 그 법정명은 New York County이다. 한편 Bronx Borough는 Bronx County, Brooklyn Borough는 Kings County, Queens Borough는 Queens County, Staten Island Borough는 Richmond County이다. 이와 같은 보로와 커뮤니티는 주민의 어려움이 있는 경우 단지 자문하는 기능과 주민의 의견을 수렴하여 시장에게 건의하는 기능만을 가지고 있어 우리나라의 구청이나 동사무소와 같은 기능을 하지는 않는다. 뉴욕시의 경우 “시”이기는 하지만, 그 밑에 카운티를 하부조직으로 갖고 있다는 점에서 뉴욕시 자체가 주정부의 업무를 위임받아 수행하는 보조기관 성격을 갖는 지방정부로서의 역할을 한다고 할 수 있다.

- 뉴욕시는 주법(州法)²¹⁾인 부동산세법에 과세근거를 두고 부동산세를 부과·징수하고 있으며, 동법 제4장은 부동산에 대한 비과세 및 감면을 규정으로 담고 있음
 - 뉴욕주 부동산세법 제4장 제1절은 공공재산에 대한 부동산세 비과세를 규정하고 있는 핵심적인 조항이라고 할 수 있음
- 뉴욕주 부동산세법 제4장 제1절은 연방정부 소유부동산(400조), 매매계약에 따라 연방정부나 뉴욕주가 보유하는 재산(402조), 뉴욕주 소유부동산(404조), 지방자치단체 소유부동산(406조), 교육구 소유부동산(408조), 수력발전소 등으로 쓰이는 특정구 소유부동산(410조), 공공기관 소유부동산(412조), 공공주택 등(414조), UN 등 소유부동산(416조), 외국정부 소유부동산(418조) 등에 대하여 부동산세를 과세하지 말도록 규정하고 있음
- 또한 부동산세법 제4장 제2절 사유재산, 제2-A절 내지 제2-B절 철도회사재산, 제2-C절 내지 제2-D절 인구 100만 이상의 시 소재 산업용 내지 상업용 재산, 제2-E절 인구 100만 이상의 시 소재 다목적 재산의 상업용 건설에 대하여도 부동산세를 비과세하도록 규정하고 있음
 - 한편 부동산세법 제4장 제4절 내지 제4-A절 인구 100만 이상의 시 소재 상업용 재산에 대해서는 부동산세를 감면하도록 규정하고 있음
- 뉴욕주 부동산세법과 뉴욕시 조례에 의해 인정되고 있는 비과세·감면은 ① 교육 부동산세 감면(STAR; State School Tax Relief), ② 고령자 부동산세 면제, ③ 퇴역 군인 부동산세 면제, ④ 장애인 면제, ⑤ 범죄피해자 감면, ⑥ 선한 사마리아인을 대상으로 한 부동산세 면제, ⑦ 비영리단체 부동산세 면제, ⑧ 조합식 주택(cooperative apartment)과 콘도에 대한 세금 경감 프로그램, ⑨ 경기 부양 프로그램에 따른 부동산세 경감, ⑩ 상업 확장 프로그램에 따른 부동산세 경감, ⑪ 재배치 또는 고용 지원 프로그램, 남쪽 맨해튼으로의 재배치와 고용 지원 프로그램, ⑫ 공업용/상업용 건물에 대한 부동산세 부분 감면 인센티브 프로그램, ⑬ 일부 재산세 면제와 섹션 J-51하에서의 감면 등으로 구분할 수 있음
- <표 3-2>는 2006년 뉴욕시의 996,295개 부동산을 대상으로 이루어진 부동산세 감면의 실태를 보여주고 있음

20) 이하에서는 재산세를 부동산세라고 표현하고자 한다.

21) 부동산세법은 1958년 4월 23일 뉴욕주의 통합법률(Local Law) 중 하나로 제정되었다.

- 당시 이들 부동산의 평가액(total billable assessed value)은 약 1,926억 달러 수준이었음
 - 세부적으로 608,621개, 1,161억 달러에 해당하는 부동산세 감면이 있었고, 비과세와 같은 효과를 갖는 완전면세 부동산은 36,937개이었으며 이에 따른 감면액은 715억 달러에 이르렀음
 - 이는 뉴욕시가 재산세를 통해 상당한 규모의 비과세와 감면을 시행하고 있음을 의미하며, 미국 전역이 대체로 비슷한 여건을 갖추고 있음을 감안할 때 뉴욕시 이외의 다른 지역도 다소 정도의 차이는 있을망정 이와 유사한 양상을 보일 것으로 판단됨
- 미국의 지방정부는 재산세를 통해 상당한 수준의 비과세·감면을 실시하고 있으며, 이는 우리나라의 지방세 비과세·감면제도가 재산관련 세목에 집중되어 있는 것과 대체로 비슷한 맥락이라고 할 수 있음
- 우리나라 지방세 비과세·감면제도와와의 차이는 자선단체 등 사회복지단체에 대한 감면, 지역의 상황을 감안한 감면, 개인생활을 보조하기 위한 감면 등에 있어 그 항목이 다양할 뿐만 아니라 규모도 크다는 점임

〈표 3-2〉 뉴욕시 부동산세 감면유형별 대상과 감면액 (2006년)

(단위 : 개, %, 백만 달러)

유형	감면건수(비중)		감면금액(비중)	
전체	705,216	(100.00)	82,630.8	(100.00)
공공부동산	20,171	(2.90)	56,161.1	(68.00)
정부	10,898	(1.55)	36,536.7	(44.22)
뉴욕시정부	9,137	(1.30)	32,612.7	(39.47)
뉴욕주정부	1,182	(0.17)	1,202.6	(1.46)
연방정부	285	(0.04)	2,181.7	(2.64)
외국정부	294	(0.04)	539.7	(0.65)
공공기관	9,273	(1.31)	19,624.4	(23.75)
Battery Park City기관	2,467	(0.35)	1,528.1	(1.85)
경제개발협력	214	(0.03)	169.1	(0.20)
산업개발기관	679	(0.10)	1,232.1	(1.49)
시 교통기관	3,622	(0.51)	7,101.7	(8.59)
전국여객철도공사(AMTRAK)	434	(0.06)	484.0	(0.59)
뉴욕시 교육건설기금	43	(0.01)	510.2	(0.62)
뉴욕시 주택기관	1,374	(0.19)	3,044.3	(3.68)
뉴욕주 숙박(기숙)기관	166	(0.02)	1,129.0	(1.37)
뉴욕주 도시개발공사	76	(0.01)	1,620.2	(1.96)

유형	감면건수(비중)		감면금액(비중)	
뉴욕시/뉴욕주 향만기관	164	(0.02)	1,852.2	(2.24)
트랜스-허드슨 철도향만기관	14	(0.00)	27.9	(0.03)
뉴욕주 전력기관	20	(0.00)	925.6	(1.12)
민간부동산	685,045	(97.10)	26,469.7	(32.00)
기관 면제	14,864	(2.11)	12,197.9	(14.76)
묘지	185	(0.03)	422.6	(0.51)
자선단체	2,258	(0.32)	1,149.4	(1.39)
문화단체	360	(0.05)	631.3	(0.76)
교육기관	1,025	(0.15)	2,546.8	(3.08)
의료기관	1,211	(0.17)	3,470.9	(4.20)
종교단체	9,485	(1.34)	3,740.6	(4.53)
이익단체	340	(0.05)	236.2	(0.29)
주택면제	63,135	(8.95)	8,850.6	(10.71)
낙진 지하대피소(Fall Out Shelters)	3	(0.00)	0.0	(0.00)
주택개발기금회사	319	(0.05)	510.5	(0.62)
HPD Div. of Alternative Management(DAMP)	934	(0.13)	105.2	(0.13)
J-51면제	13,961	(1.98)	863.4	(1.04)
Limited Dividend Companies	11	(0.00)	41.1	(0.05)
Ltd Profit Housing Companies/Mitchell-Lama	338	(0.05)	2,213.5	(2.68)
New Multiple Dwellings O 421a	21,369	(3.03)	3,286.2	(3.98)
New Multiple Dwellings O 421 b	14,332	(2.03)	173.2	(0.21)
재개발회사	432	(0.06)	629.5	(0.76)
Residential Conv. Lower Manhattan	246	(0.03)	308.1	(0.37)
특별지원프로그램	509	(0.07)	111.3	(0.13)
주정부지원민간주택	78	(0.01)	184.0	(0.22)
도시개발구역프로젝트	10,048	(1.42)	164.3	(0.20)
402-c저소득주주택	555	(0.08)	260.4	(0.32)
상업/산업면제	5,702	(0.81)	3,726.8	(4.51)
환경보호	7	(0.00)	0.1	(0.00)
산업/상업지원위원회	13	(0.00)	4.0	(0.00)
산업/상업 지원프로그램	5,540	(0.79)	3,521.7	(4.26)
산업폐기시설	19	(0.00)	7.1	(0.01)
자마이카 용수공급	121	(0.02)	91.0	(0.11)
메이슨 스퀘이어 정원	1	(0.00)	102.8	(0.12)
Mixed-Use Lower Manhattan	1	(0.00)	0.2	(0.00)
개인보조	601,344	(85.27)	1,694.4	(2.05)
범죄 피해자	1	(0.00)	0.0	(0.00)
장애인인 자가주택 보유자	1,013	(0.14)	9.1	(0.01)
학교 재산세감면	514,654	(72.98)	1,112.4	(1.35)
노령자 주택소유자	28,764	(4.08)	284.8	(0.34)
퇴역군인 면제	56,912	(8.07)	288.1	(0.35)

자료 : The City of New York Department of Finance, Annual Report, The New York City Property Tax FY 2006, 2006.9(<http://www.nyc.gov/>).

라. 시사점

- 우리나라와 미국은 정부조직의 형태나 통치구조 등에서 볼 때 뚜렷이 다르며, 전체 세제는 물론 지방세제도 커다란 차이를 나타내고 있음
 - 미국의 지방세제는 지방정부에 따라 다양하여 세목의 수도 많은 차이가 있으나 주로 재산세를 근간으로 하고 있음
 - 미국 지방정부는 재산세를 주축으로 하는 세제를 형성하고 있기 때문에 재산세를 중심으로 비과세·감면제도를 운용하고 있음
 - 이는 미국 각 지방정부가 시행하고 있는 비과세·감면의 내용은 재산세에 대한 비과세·감면의 그것과 크게 다르지 않음을 의미함
- 현재 시행되고 있는 미국 재산세의 운용 사례에 근거하여 비과세·감면제도의 현황과 특성을 살펴봄으로써 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었음
- 첫째, 우리나라는 미국과 비교할 때 통치제도 및 조세체계가 매우 상이하며, 그에 따라 지방세 비과세·감면제도 역시 크게 다르기 때문에 미국의 사례에 근거하여 우리나라 지방세 비과세·감면제도를 개편할 경우 그 유용성과 성과를 담보할 수 있을 지는 의문임
- 둘째, 미국의 지방정부는 재산세에 집중하여 비과세·감면을 규정하고 있는데, 이는 재산관련 세목을 중심으로 비과세·감면제도를 운영하고 있는 우리나라와 유사한 양상이라고 할 수 있음
 - 다만 재산세상 비과세 대상의 규정에 있어 상당히 대조적인 차이를 보이고 있는데, 우리나라는 정부재산에 대해서는 자동차세를 제외한 모든 지방세를 비과세하고 있는 반면 미국은 주(州)에 따라서는 정부재산에 대해 재산세의 비과세조차 허용하지 않는 곳도 있음
 - 이는 정부의 행위일지라도 그 성격과 기능을 중심으로 평가하여 적절한 취급을 하겠다는 것으로 우리나라의 지방세 비과세·감면에 있어 지나치게 많은 국가 등 비과세 항목의 정비를 추진할 경우 시사하는 바가 적지 않음
- 셋째, 미국은 지역별로 재산세에 대한 비과세와 감면의 항목이 다른데, 이는 모든 지방자치단체의 지방세 비과세·감면 항목이 동일한 우리나라와는 크게 다른

양상이라고 할 수 있음

- 특히 미국의 재산세상 비과세·감면제도는 우리나라와 비교할 때 자선단체 등 사회봉사단체에 대한 감면, 지역의 상황을 감안한 감면, 개인생활을 보조하기 위한 감면 등에 있어 그 항목이 다양할 뿐만 아니라 규모도 크다는 점에서 뚜렷한 차이점을 나타내고 있음
- 우리나라의 지방세 비과세·감면제도가 대부분 법인 등 단체를 중심으로 운용되고 있는 점에 비추어 볼 때 우리나라 제도가 향후 개인보호의 증진, 사회정책 기능의 강화 등에 초점을 맞추어 조정될 필요가 있음을 시사함

제 4 장

감면조례의 합리적 운영방안

- 제1절 기본원칙
- 제2절 재정책임성 강화
- 제3절 재정투명성 강화
- 제4절 감면조례 운영 효율화



제4장

감면조례의 합리적 운영방안

제1절 기본원칙

- 지방세특례제한법 제정의 가장 큰 의의는 무엇보다 남용되고 있는 지방세감면에 대한 사전 및 사후관리를 통해 효율적 운영이 가능할 수 있는 기반이 조성되었다는 데 있음
- 지방세 비과세·감면규모는 매년 증가하고 있는데 그렇지 않아도 취약한 지방세수를 감안할 때 불필요한 지방세감면은 축소 또는 폐지할 필요가 있는데 이를 위한 법이 제정되었기 때문에 매우 바람직함
- 그러나 감면조례 허가제 폐지는 지방자치단체의 과세자주권을 신장시킨다는 측면에서는 매우 긍정적이나, 반면에 지방자치단체에서 선심성·민원성 감면을 남용할 소지도 배제할 수 없어 감면조례에 대한 합리적인 운영방안을 강구할 필요가 있음
- 일반적으로 과세자주권 등 재정자율성의 확보는 재정적 책임의 제약 하에서 권한을 갖도록 할 경우 효과가 극대화됨
 - 과세자주권 확보에 따른 재정적 책임은 재정수입확대와 감소에 대한 책임이 전적으로 자치단체에 있는 것임
- 따라서 본 연구는 감면조례의 합리적 운영방안에 대한 기본원칙을 재정책임성과 재정투명성에 역점을 두고 제도적인 보완을 제시하고자 함
- 첫째, 재정책임성과 관련해서는 감면조례로 인하여 발생하는 지방세수 감소에 대한 책임을 강화함
 - 보통교부세 제도의 산정방식 개선을 통해 재정책임성 강화
 - 부동산교부세 제도의 산정방식 개선을 통해 재정책임성 부여

- 지방소비세 제도의 배분 방식 개선을 통해 재정책임성 제고
- 둘째, 재정투명성과 관련해서는 감면조례에 대한 모든 정보를 공개하도록 규정함
 - 이를 위해서는 감면조례에 대한 성과평가제도의 강화
 - 감면조례에 대한 정보공개는 정부기관뿐만 아니라 주민에게도 공개되도록 규정(주민공시 등을 통한 재정운영의 투명성 강화)
- 셋째, 기타 제도적인 보완을 통해 감면조례 운영의 효율화
 - 목적세 및 사치성재산 등 특정목적에 위한 감면 배제
 - 평가제도(합동평가제도, 재정분석제도)의 보완을 통해 감면조례에 대한 효율성 강화
 - 자체성과분석서 작성 등을 통한 운영의 효율화
 - 국가정책목적의 통일성 유지
 - 감면한도제 검토

제2절 재정책임성 강화

1. 보통교부세 제도의 개선

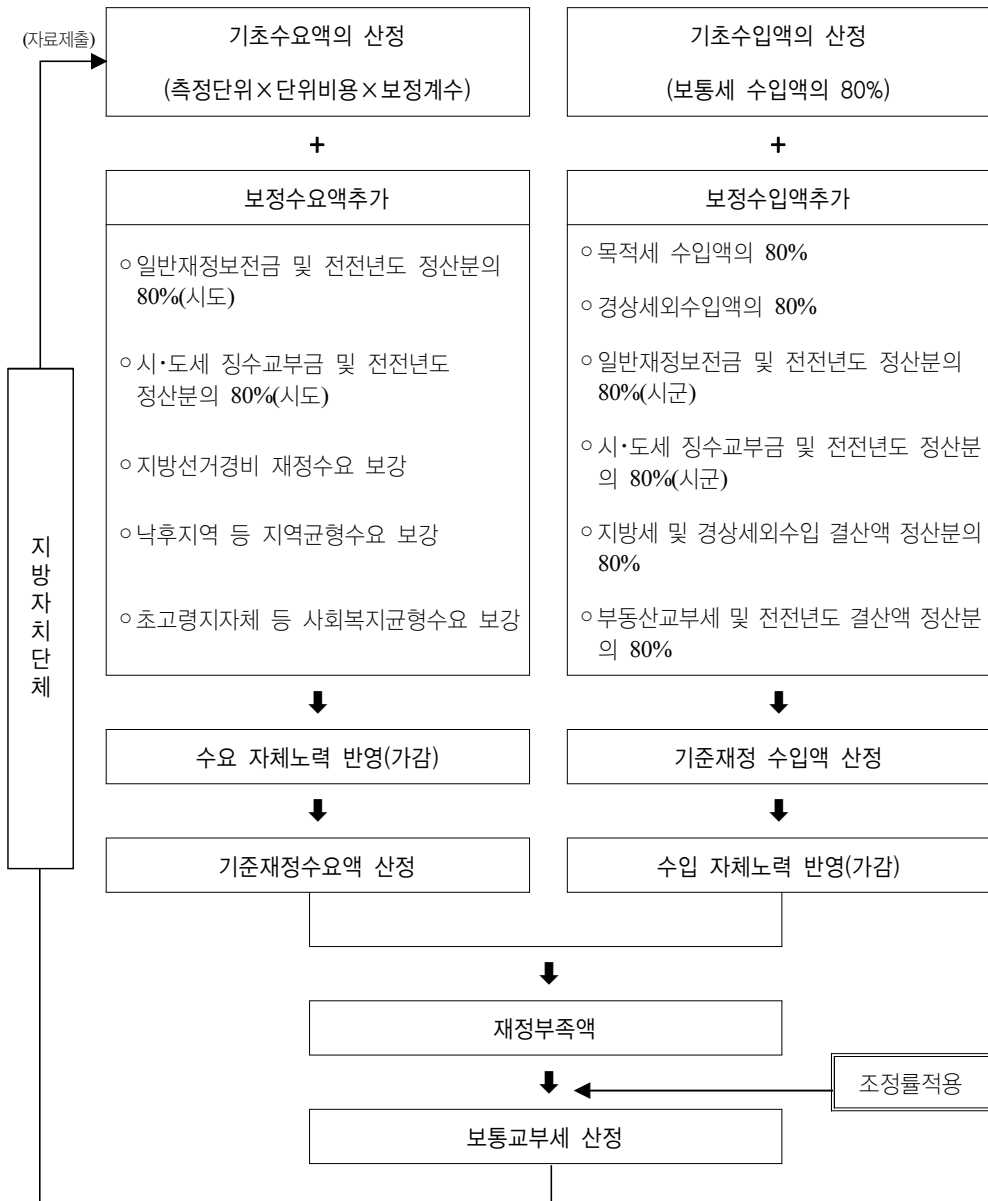
가. 보통교부세 제도의 구조

- 지방교부세 제도는 ‘지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모’하는데 그 목적을 두고 있는데 크게 재정조정기능과 자원보장기능이 있음
 - 재정조정기능은 자치단체간 재정력 격차를 해소하기 위해 지방교부세의 적절한 배분을 통해 자치단체 상호간 과부족을 조정하고 균형을 도모하기 위함
 - 지방자원보장기능은 지방교부세 총액을 내국세의 19.24%(부동산교부세 제외)로 법정화하여 재원을 보장하고 있으며, 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 기준설정을 통해 모든 지방자치단체가 행정의 계획적인 운영이 가능하도록 부족한 재원을 보장해주는 기능을 수행하고 있음

- 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분되는데, 본 항에서는 우선 보통교부세제도의 개선 방안을 논하고자 함
- 보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 일반재원으로 보전하는 재원임
- 보통교부세의 재원배분은 매년도 기준재정수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 교부함(지방교부세법 제6조제1항)
- 기준재정수요액은 각 자치단체의 재정수요를 합리적 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정소요액임
 - 기준재정수요액은 지방교부세법시행령에 규정된 측정항목 및 측정단위와 동법시행규칙에서 규정한 단위비용과 보정계수에 의하여 산정하는 기초수요와 각종 법률 등에 근거하여 산정하는 법정정보정수요 및 지역균형수요, 사회복지균형수요, 그리고 자치단체의 세출절감 등 노력정도를 반영하는 인센티브 반영금액을 합산하여 산정
- 기준재정수입액은 기준재정수요액에 대응한 개념으로 각 자치단체의 재정력을 합리적 기준에 따라 자치단체별로 산정한 표준적인 재정수입액임
 - 기준재정수입액은 지방교부세법령에서 규정한 지방세법상의 보통세를 기초수입으로 하고, 목적세 및 경상세외수입, 일반재정보전금, 시·도세징수교부금 등은 보정수입, 그리고 세입증대 노력 등을 반영하는 인센티브 반영금액을 합산하여 산정
 - 기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액 그리고 수입자체노력을 반영하여 산정하고 있음
 - 기초수입액은 지방세법상 표준세율의 100분의 80에 상당하는 율인 기준세율로 산정한 해당 자치단체의 보통세수입액임
 - 산정된 결과는 80%만을 반영하고 있는데 이것은 지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고 자치단체의 징세노력을 촉진하기 위한 것임

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력}$$

- 보정수입액은 기준재정수입액을 보완하기 위한 것으로 목적세수입과 경상세의 수입을 그 대상으로 하고 있음
 - 목적세와 경상세외수입의 경우에도 보통세와 마찬가지로 80% 상당액을 기준재정수입액에 반영하고 나머지 20%는 유보재원으로 운영됨
 - 목적세가 특정목적대로 사용된다면 관련 수입을 기준재정수입액에서 제외함이 타당하지만 현재 목적세수입이 일반재원처럼 사용하고 있는 관계로 기준재정수입액에 산입하고 있음
- 수입자체노력은 자치단체가 자구노력과 책임에 대한 정도를 기준재정수입액산정에 반영하는 것임
 - 현재 운용되고 있는 수입자체노력항목은 지방세 징수율, 주민세 개인균할 인상, 탄력세율 적용, 지방세체납액 축소, 경상세외수입 확충, 지방세 신세원 발굴인데 이들의 노력 정도에 따라 인센티브/역인센티브를 부여하여 반영하고 있음



자료: 「2010년도 지방교부세 산정해설」, 행정안전부

〈그림 4-1〉 보통교부세 산정 흐름도

나. 보통교부세 제도의 개선

○ 제1안: 수입자체노력 항목 조정

- 재정책임성 제고를 위해 감면조례에 의한 수입 감소 부분은 보통교부세 산정에서 제외하도록 설계할 필요 있음
- 현행 보통교부세 산정은 기본적으로 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 적을 경우 더 많은 보통교부세를 받도록 설계되어 있어, 감면조례로 인하여 발생하는 지방세수 감소는 보통교부세가 증가하도록 되어 있음
 - 즉 현행 보통교부세 제도는 자치단체가 감면조례를 많이 활용할수록 보통교부세가 증가되는 비합리적인 구조로 되어 있음
- 이러한 문제의 해결은 크게 두 가지 측면에서 개선이 가능한데, 제1안은 감면조례 부분을 수입자체노력 반영 부분에 하나의 개별 항목으로 추가하여 감면조례에 대한 투명성을 제고하는 것임
 - 감면조례와 관련한 부분을 기초수입액에 반영하여 보통교부세액을 산정하게 되면 감면조례 부분이 부각되지 못하는 문제가 있음

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력}$$

- 현행 수입자체노력 항목 ① 지방세 징수율 제고, ② 주민세 개인균등분 인상, ③ 탄력세율 적용, ④ 경상세외수입 확충, ⑤ 지방세체납액 축소, ⑥ 지방세 세원 발굴임
- 따라서 기존 수입자체노력 부분에 항목 ⑦ 감면조례 적용을 추가하여 감면조례로 인하여 발생하는 세수감소 부분을 반영
 - 감면조례로 인한 규모는 지방세지출보고서에서 파악이 가능하므로 이에 상응한 규모를 수입자체노력 부분에서 더(역인센티브)함

전전년도 해당 자치단체 조례에 의한 감면액(지방세지출보고서) × 80%

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외²²⁾

22) 국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하

- 지방세특례제한법이 효율적으로 운영되기 위해서는 중앙정부뿐만 아니라 모든 자치단체의 적극적인 노력이 필요함
- 우선 자치단체는 감면조례 허가제의 폐지에 따라 국가정책 목적과 배치되는 조례 제정을 지양하도록 하여 통일성을 유지할 필요가 있음
 - 이를 위해서는 자치단체에서 조례를 제정할 때 국가정책목적 여부를 판단하여 결정할 필요가 있음

○ 제2안: 기초수입액의 조정

- 기초수입액은 지방세 중 보통세 12종(취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 지방소비세, 자동차세, 도축세, 주행세)을 대상으로 추계하고, 추계된 보통세 수입총액의 80%를 반영함
- 기초수입액은 추계된 보통세 수입총액에 지방세지출보고서에 제시된 조례에 의한 감면액을 더한 후 80%를 반영한 것으로 개선함

{보통세 추계 수입총액 + 자치단체 조례에 의한 감면액(지방세지출보고서)} × 80%

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

○ 대안 비교

- 제1안과 제2안은 지방자치단체의 재정책임성을 강화한다는 취지가 동일하며 보통교부세 제도의 개선 결과도 동일함
- 그러나 제1안은 지방자치단체의 감면조례에 대한 남용을 방지하는 데 주목적을 둔다면 별도의 인센티브 항목에서 다루고 있어 자치단체의 경각심을 고취시키는데 효과가 있다고 평가함
- 제1안과 제2안은 보통교부세 지원 단체를 대상으로 하는 제도 개선임
 - 불교부단체는 감면조례를 활용하게 되면 직접적으로 지방세수입이 감소되므로 스스로 재정책임을 지게 됨

며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함

2. 부동산교부세 제도의 개선

가. 부동산교부세 제도의 구조

- 부동산교부세는 2005년 부동산세제의 개편에 따른 재산세와 거래세의 세수감소분을 보전하고 지역균형발전재원으로 활용하도록 하기 위한 제도임
- 지방교부세법을 개정하여 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세 제도 도입
- '05년에는 종합부동산세 지방교부금 제도로 운영하다가 '06년부터 부동산교부세 제도로 변경
- 2010년부터는 원칙적으로 재산세 및 거래세 세수 감소분의 보전을 폐지하고, 전액을 지역균형발전을 위해 자치단체의 재정여건, 사회복지, 지역교육 수요 등을 감안하여 배분
- 부동산교부세 배분기준은 시·군·구의 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산 보유세 규모(5%)에 따라 산정

나. 부동산교부세 제도의 개선

- 감면조례의 남용방지를 위해 부동산교부세 제도를 활용하는 것은 잘못 운영하면 자치단체의 자율권을 억제한다는 오해를 야기할 수 있으므로 신중할 필요가 있음
 - 부동산교부세는 모든 자치단체의 균형재원으로 사용하도록 법에서 규정하고 있는데, 이를 감면조례 남용의 문제해결로 사용하는 것은 부동산교부세 제도의 기본취지와 성격이 다름
- 그러나 조례감면 사용으로 인한 지방세수의 감소가 부동산교부세의 증가로 나타나지 않도록 배분과정에서 조정할 필요는 있음
- 즉 교부세 불교부단체가 성격상 국가정책목적에 반하거나 지방자치단체간 형평성을 저해할 소지가 있는 조례감면을 사용하는 경우, 부동산교부세 제도의 활용을 통해 재정적인 책임성을 강화할 수는 있다고 봄
- 현행 부동산교부세 배분기준은 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%),

부동산 보유세 규모(5%)로 구성되어 있는데, 이 중에서 사회복지와 지역교육에 대한 부분은 타 부처와의 협의가 있어야 수정이 가능하므로 재정여건 또는 부동산 보유세 규모 부분을 조정하는 것이 바람직함

- 재정여건은 현재 재정력 역지수(1-재정력지수)를 사용하여 부동산교부세를 배분하고 있음
 - 재정력 지수는 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율로 측정하고 있는데 자치단체의 실질적인 재정상태를 반영하는데 적합하다고 판단함
 - 자치구는 중앙으로부터의 보통교부세가 교부되지 않는 대신 해당 특별시 또는 광역시에서 조정교부금이 교부되고 있기 때문에 광역자치단체별로 해당 자치구의 재정력지수가 산정되고 있으므로 보통교부세의 재정력지수와는 다소 차이가 있으나 부동산교부세의 배분을 위해 활용하는데 문제가 없다고 판단함
 - 즉 부동산교부세의 배분을 위한 재정력지수는 자치구와 시·군간에 약간의 차이가 있으나 기준재정수요액과 기준재정수입액의 비율은 해당 자치단체의 기본적인 재정여건을 반영한다는 측면에서 문제가 될 수 없다고 보기 때문에 자치구의 경우 조정교부금에 활용되고 있는 재정력지수를 그대로 사용해도 큰 문제가 없다고 판단함
- 기초자치단체 중 불교부단체의 감면조례 남용 방지는 아래의 재정력지수를 활용하여 재정여건 부분에 반영할 수 있음

재정여건 총규모 × [1-(기준재정수입액 + (자치단체 조례에 의한 감면액(지방세지출보고서) × 80%) / 기준재정수요액]]

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외
(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

- 부동산 보유세 부분을 활용한 해당 자치단체의 보유세 규모는 아래의 산식에 의해 산정할 수 있음

부동산 보유세 총규모 × [{자치단체 보유세액 - (자치단체 조례에 의한 감면액(지방세지출보고서) × 80%)} / ∑{자치단체 보유세액 - (자치단체 조례에 의한 감면액(지방세지출보고서) × 80%)}]

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

- 일본은 지방교부세 불교부단체에 대한 별도의 재정패널티 제도가 없음

3. 지방소비세 제도의 개선

가. 지방소비세 제도의 구조

- 지방소비세는 2010년부터 국세인 부가가치세의 5%를 재원으로 소비지원칙에 따라 민간최종소비지출을 기준으로 광역자치단체에 배분
 - 단 소비 세수가 수도권에 집중하는 것을 완화하는 차원에서 가중치를 적용하여 특별시(100%), 광역시(200%), 도(300%) 배분

나. 지방소비세 제도의 개선

- 감면조례의 남용방지를 위해 지방소비세 제도를 활용하는 것은 잘못 운영하면 자치단체의 자율권을 억제한다는 오해를 야기할 수 있으므로 신중할 필요가 있음
- 특히 지방소비세 제도는 그렇지 않아도 가중치에 따른 배분으로 인하여 지방세 성격보다 지방재정조정기능 역할이 크다는 문제가 제기되고 있는 현시점에서 감면조례 남용에 대한 재정책임성 강화를 위해 활용되면 문제가 더 부각될 소지가 있음
- 그럼에도 불구하고 만약 감면조례가 성격상 국가정책목적에 반하거나 지방자치단체간 형평성을 저해할 소지가 있는 경우에는 지방소비세 제도의 활용을 통해 재정적인 책임성을 부여할 필요가 있음
- 지방소비세는 해당 자치단체의 민간최종소비지출에 가중치(100~300%)를 곱한

- 가중민간최종소비지출이 차지하는 비중이 비례하여 배분하고 있음
- 따라서 지방소비세를 활용하여 불교부단체의 감면조례 남용을 방지하려면 조례 감면규모를 가중된 민간최종소비지출에서 공제하도록 할 필요가 있음
- 이를 위한 산식은 아래와 같음

지방소비세 총규모 × {조정된 자치단체 소비지표 / ∑(조정된 자치단체 소비지표)}

주: 조정된 자치단체 소비지표 = 가중된 민간최종소비지출 - {자치단체 조례에 의한 감면액(지방세 지출보고서) × 80%}

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

제3절 재정투명성 강화

1. 지방세지출예산제도를 통한 주민공시

- 지방세특례제한법의 제정으로 지방세지출예산제도의 법적근거가 마련되었음
 - 지방자치단체의 장은 매년 지방세 감면조례에 따른 재정지원 현황을 담은 지방세지출보고서를 작성하여 지방의회에 제출하도록 함(지방세특례제한법 제5조 제1항)
 - 지방세 비과세·감면내역을 예산형식으로 기술하여 의회에 제출하고 주민에게 공시하는 제도
- 지방세지출보고서 작성 및 지방의회 제출은 감면조례에 대한 적절한 통제장치로 기능하여 건전한 지방재정 구현에 이바지할 것으로 기대됨
- 지방세지출예산제도는 “지방세지출을 지방예산제도의 범위내로 흡수하여 세입·세출과 동일하게 편성·심의·심사라는 예산과정을 거치도록 함으로써 지방재정 운용의 투명성, 효율성을 확보하고자 하는 제도”임

- 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 됨
- 지방자치단체 예산은 편성-심의-집행-결산 및 회계감사의 과정을 거치게 되고, 집행기관에 의해 편성된 예산안은 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정되며 확정된 예산은 지방자치단체에서 집행됨
- 예산을 집행하려면 예산안에 대한 지방의회의 사전심의와 의결을 거쳐야 하듯이, 예산을 집행한 다음에는 그 집행실적을 결산서로 작성하여 지방의회의 사후심사와 승인을 받아야 함
- 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 것임
- 지금까지 지방세지출은 예산항목에 포함되어 있지 않아서, 예산과정에서 배제됨에 따라 지방의회는 지방세 감면조례의 제정 시 지방세 감면의 신설, 존폐 등에만 관여할 뿐이었으며, 또한 지방자치단체 집행기관도 세무행정기관에서 지방세를 과세하는 과정에서 기존에 법규화 되어 있는 지방세 감면조례를 시행할 뿐이었음
- 따라서 개별 지방자치단체는 다음 연도의 지방세 비과세·감면을 집계한 후에만 전반적인 지방세지출 내역을 파악할 수 있었음
- 이러한 문제점을 해결하고 지방세지출의 효율적 관리를 위해서는 지방세지출을 예산지출과 동일하게 예산항목에 포함시켜서 예산과정에서 합리적으로 통제되도록 할 필요가 있음
- 이번 지방세특례제한법에서는 지방세지출을 보고서 형식으로 작성하도록 규정하고 있으나, 장기적으로 지방세지출을 일반 예산의 수입, 지출과 동일하게 예산·결산과정에 포함시키도록 하여야 함
- 장기적으로 지방세지출예산제도가 정착되면, 지방세지출은 자치단체장의 예산 편성시 지방세입, 세출과 동일하게 검토되고, 그리고 지방의회의 심의·의결을

- 거쳐 그 내용이 확정되고, 집행결과는 지방의회의 결산시 심사·승인을 받게 됨
- 지방세지출예산제도의 도입으로 지방재정 운용의 투명성 제고, 자원배분 효율성 제고, 지방세 부담 형평성 향상, 지방세 과세기반 확충, 불합리한 지방세 지출 억제 등의 효과가 있을 것으로 예상되는 데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음
 - 첫째, 지방세지출을 예산제도 내에 흡수함으로써 지방재정 운용의 투명성을 제고함
 - 지방세지출은 직접지출인 세출과 달리 지방예산제도에 포함되어 있지 않으므로 구체적인 지원내역을 파악하기 어려워 지방세지출은 기득권화·만성화되어 점차 확대되는 경향이 있었음
 - 지방세지출 예산제도는 지방세지출을 예산제도 내에 흡수하여 예산편성, 예산심의·의결, 결산 심사·승인을 거치도록 함으로써 지방재정 운용의 투명성을 제고할 것임
 - 둘째, 무분별하게 운영되던 지방세지출을 지방예산과정을 통해 검토, 심의, 심사토록 함으로써 합리적으로 운영되도록 개선하여 자원배분의 효율성을 제고함
 - 지방세지출 예산은 직접 지출인 세출과 간접 지출인 지방세지출의 내역을 동시에 보여줌으로써 정확한 부문별 지출내역을 파악할 수 있도록 함으로써 부문별로 중복지원을 방지하고 적절한 재원이 배분되도록 함으로 자원배분의 효율성을 제고함
 - 또한 정책목표 달성을 위한 특정 부문에 대한 지원에 있어서 직접 지출과 지방세지출의 선택의 판단 근거를 제공함으로써 지원효과를 극대화하여 자원배분의 효율성을 제고할 것임
 - 셋째, 지방세지출이 특정부문에 집중되는 것을 완화하여 지방세부담 형평성을 제고함
 - 지방세지출 예산제도의 도입으로 기능별, 수혜자별 지방세지출의 내역을 파악할 수 있으므로 이의 개선을 통해 특정부문에 지방세지출이 집중되는 것을 완화시킬 수 있게 됨
 - 이러한 지방세지출의 집중완화는 지방세지출의 수혜자와 비수혜자간 세부담

불형평을 개선하여 과세형평성을 제고할 것임

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

2. 자치단체 평가제도의 활용

가. 재정분석제도의 개선

- 재정분석제도는 자치단체의 재정 상태와 운영 실태 및 성과를 객관적인 재정·통계자료를 토대로 종합 점검·분석·평가함으로써 지방재정의 건전성, 안정성, 효율성, 투명성을 높이고 자치단체의 재정확충 및 예산절감의 노력을 진작시키는 데 그 목적을 두고 있음
- 재정분석 지표체계는 크게 재정건전성, 재정효율성, 비계량분야의 세 부분으로 구분되어 있음
- 감면조례와 관련하여 연관성을 찾는다면 재정건전성 분야의 성장성(자체세입증감률, 일반순자산증감률)지표와 비계량분야의 지방세지출예산제도 추진실적 지표에 대한 평가 부문이 될 수 있음
 - 재정건전성 분야의 자체세입증감률 지표는 간접적으로 역인센티브 역할이 수

행된다고 할 수 있음

- 지방세지출예산제도 추진실적 지표는 비계량지표(① 지방세 지출예산제도 시범운영 참여 실적, ② 지방세지출 예산제도 도입 기반 구축 실적)인데, 2010년 전면 실시를 앞두고 사전 준비단계에 대한 것으로 올해는 대폭적인 수정이 필요한 사항임
- 따라서 감면조례와 관련한 재정분석은 재정건전성 분야의 성장성에 대한 자체 세입증감율 지표에 추가하여 새로운 감면조례 지표를 만들어서 평가하는 것이 적절하다고 판단함

감면조례 평가지표 = 조례감면율(전년도 조례감면액/전년도 지방세 실제수납액)

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

- 감면조례허가제 폐지는 자치단체의 과세자주권 제고 차원에서 실시하는 것인데, 자치단체의 재정분석평가에서 조례감면율 정도 여부를 평가하는 것은 바람직한 제도의 도입 목적에 반하는 것이므로 신중한 검토가 필요함

나. 합동평가제도의 개선

- 합동평가제도는 모든 자치단체가 국가정책 목적 등과 관련하여 수요자 중심의 서비스를 제대로 제공하고 있는지에 대한 평가임
 - 2010년 평가분야는 일반행정, 사회복지, 보건위생, 지역경제·개발, 인사·여성정책, 환경·산림·문화, 안전관리, 그리고 중점과제 등 8개 분야로 구성되어 있음
- 자치단체 재정운영과 관련한 평가는 일반행정분야에 포함되어 있음
- 일반행정 분야 평가목적은 국민의 알권리 충족 및 주민 참여를 통한 행정의 투명성·효율성을 제고하기 위하여 정보공개 업무처리 절차 등을 포함한 민원행정 서비스 적정성, 지방자치단체의 정보화정책, 지자체 재정운영 등 수요자 중심의 업무 수행을 확인하는데 있음

- 자치단체 재정운영 시책은 지방의 세출예산의 절감, 절감재원의 재투자 실적, 지방세 인터넷 신고 납부시스템 회원가입율 및 전자납부율에 대한 추진노력임
- 현행 합동평가제도 하에서 개선이 가능한 부분은 일반행정분야의 지자체 재정운영 시책 부분에 감면조례와 관련하여 평가지표를 포함하는 것임

감면조례 평가지표 = 조례감면율(전년도 조례감면액/전년도 지방세 실제수납액)

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규제 제외(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

- 감면조례허가제 폐지는 자치단체의 과세자주권 제고 차원에서 실시하는 것인데, 자치단체의 합동평가에서 조례감면율 정도 여부를 평가하는 것은 바람직한 제도의 도입 목적에 반하는 것이므로 신중한 검토가 필요함

제4절 감면조례 운영 효율화

1. 목적세 감면의 배제

- 목적세는 특정 지방세로 부터의 수입을 특정 목적을 위하여 사용하도록 수입과 지출을 연계시킨 것으로 목적세에 대한 감면은 목적세 도입 취지를 훼손할 우려가 있으므로, 가급적 목적세에 대한 감면은 폐지하거나 축소할 필요가 있음
- 목적세는 보통세와 달리 특정목적 수행에 필요한 자원조달을 위해 설치된 세목이기 때문에, 이러한 세목에 대해서도 감면을 허용한다는 것은 또 다른 정책목적을 위해 목적세를 설치한 목적을 희석 또는 배제하는 역기능을 초래함
- 뿐만 아니라 이렇게 여러 가지의 정책목적은 조세에 의해 달성하고자 할 경우에는 조세왜곡현상이 심화되는 문제점이 발생하게 됨
- 최근 지방세법 분법과 이에 따른 지방세목 간소화의 일환으로 지방세 중 목적세

의 일부가 본세로 통합되므로 목적세목의 수가 감소함(<표 4-1> 참조)

- 지방세목 간소화가 이루어지면 목적세는 현행 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세, 도시계획세, 사업소세 5개 세목에서 지역자원시설세, 지방교육세의 2개 세목으로 감소함
- 목적세 중 도시계획세는 보통세인 재산세에 흡수·통합되며, 공동시설세와 지역개발세는 지역자원시설세로 통합되고, 주민세 소득할과 사업소세 중업원할을 지방소득세로 통합하고, 주민세 균등할과 사업소세 재산할을 주민세로 통합하였음
 - 지역자원시설세 중 공동시설세 분은 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공동시설에 필요한 비용마련을 위해 징수하고 있음
 - 지역자원시설세 중 지역개발세 분은 지역의 균등개발 및 수질개선과 수자원 보호 등에 소요되는 재원을 확보하기 위해 각각 특수한 과세대상에 대해 징수하고 있음

〈표 4-1〉 지방세목 간소화

구 분	현 행	세목 간소화
중복과세 통·폐합	① 취득세 ② 등록세(취득관련분)	① 취득세
	③ 재산세 ④ 도시계획세	② 재산세
유사세목 통 합	② 등록세(취득무관분) ⑤ 면허세	③ 등록면허세
	⑥ 공동시설세 ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세
	⑧ 자동차세 ⑨ 주행세	⑤ 자동차세
현행유지	⑩ 주민세 ⑪ 사업소세 ⑫ 담배소비세 ⑬ 레저세 ⑭ 지방교육세	⑥ 주민세 ⑦ 지방소득세 ⑧ 지방소비세 ⑨ 담배소비세 ⑩ 레저세 ⑪ 지방교육세
폐 지	⑮ 도축세 ⑯ 농업소득세	(폐지)

- 지방세목 간소화에 따라 도시계획세는 보통세인 재산세에 흡수·통합되므로, 감면 정비 대상 목적세는 지방교육세, 지역자원시설세 2개 세목에 국한됨
- 지방세목 간소화이후 남는 2개 세목 중 지방교육세 감면은 조세특례제한법에 의

- 한 감면뿐이며, 지역개발세는 비과세 대상만 미미하게 있고 감면은 없음
- 따라서 지방세 목적세 중 정비대상은 지역자원시설세 중 공동시설세 해당분에 대한 감면뿐인데, 이 세목의 감면 규모는 절대적으로나 상대적으로나 적은 규모임
 - 2007년 결산기준으로 지방세법 상 감면 규모는 4,063천건 4조 1,323억 62백만원이며, 감면조례 상 감면 규모는 9,183천건 1조 5,831억 85백만원임
 - 공동시설세의 지방세법 상 감면 규모는 92천건 102억 77백만원이며, 감면조례 상 감면 규모는 372천건 46억 91백만원으로 이 두 가지를 합친 감면규모는 464천건 149억 68백만원으로 건수 기준으로는 3.5%, 금액 기준으로는 0.3%에 불과함
 - 따라서 목적세인 지역자원시설세(공동시설세 분)에 대한 감면은 점진적으로 폐지를 검토할 필요가 있음
 - 특정경비조달 목적의 목적세에 대한 감면조례는 목적세의 목적 및 지방세운영방향과 배치되므로 가중치(일반 지방세입은 80%이나 목적세는 100%)를 적용하여, 감면으로 인한 세수감소가 보통교부세의 배분액을 증가시키지 않도록 조정할 필요가 있음

보정수입액 = 전전년도 해당 자치단체 조례에 의한 목적세 감면액(지방세지출보고서) × 100%

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

2. 조례감면 규정 명문화

가. 수도권 중과 및 사치성재산에 대한 조례감면 배제

- 중과는 수도권 중과와 사치성재산 중과로 구분되는데 지방세법 제13조는 이들에 대한 중과 규정을 정하고 있음
- 수도권 중과는 국가정책 목적인 수도권과밀억제 차원에서 수도권에 위치한 부동산의 취득에 대하여 중과하는 것으로 지방세법 제13조(과밀억제권역 안 취득

- 등 중과) 제1항과 제2항에서 규정하고 있음
- 지방세법 제1항은 「수도권정비계획법」 제6조에 따른 과밀억제권역에서 대통령령으로 정하는 본점이나 주사무소의 사업용 부동산(신축·증축, 부속토지)을 취득하는 경우와 같은 조에 따른 과밀억제권역에서 공장을 신설하거나 증설하기 위하여 사업용 과세물건을 취득하는 경우의 중과 규정임
 - 동법 제2항에 따르면 「수도권정비계획법」 제6조에 따른 과밀억제권역인 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」을 적용받는 산업단지와 대통령령으로 정하는 업종과 법인이 사원에게 분양하거나 임대할 목적으로 취득하는 부동산은 제외하고 있음
- 다만 국가정책 목적에 따라 지방세법 제13조를 탄력적으로 운영하고 있는 경우가 있음
- 2009년부터 지방세법상 관광호텔에 대한 재산세를 50% 감면하고 있음
 - 이와 관련하여 지방세특례제한법은 지방세법의 중과 규정에 대하여 감면조례로 제정 할 수 없도록 명문화 할 필요가 있음
- 지방세법 제13조(과밀억제권역 안 취득 등 중과) 제3항에서는 사치성재산의 중과에 대하여 다음과 같이 규정하고 있음
- 별장: 주거용 건축물로서 늘 주거용으로 사용하지 아니하고 휴양·피서·놀이 등의 용도로 사용하는 건축물과 그 부속토지
 - 골프장: 회원제 골프장용 부동산 중 구분등록의 대상이 되는 토지와 건축물 및 그 토지 상(上)의 입목
 - 고급주택: 주거용 건축물 또는 그 부속토지의 면적과 가액이 대통령령으로 정하는 기준을 초과하거나 해당 건축물에 67제곱미터 이상의 수영장 등 대통령령으로 정하는 부대시설을 설치한 주거용 건축물과 그 부속토지
 - 고급오락장: 도박장, 유흥주점영업장, 특수목욕장, 그 밖에 이와 유사한 용도에 사용되는 건축물 중 대통령령으로 정하는 건축물과 그 부속토지
 - 고급선박: 비업무용 자가용 선박으로서 대통령령으로 정하는 기준을 초과하는 선박

- 또한 지방세특례제한법 제93조(감면 제외대상)는 지방세법 제13조제3항에 따른 사치성재산 등에 대한 중과를 감면대상에서 제외시키도록 명문화하고 있음
 - 지방세특례제한법 시행령(안) 제2조 조례에 따른 과세면제 등의 범위에서 지방세법 제13조 제3항 및 제28조 제2항에 따른 부동산 등은 감면대상에서 제외, 제106조에 따른 과세대상의 구분 변경 불가 등을 명확하게 기술함
- 그러나 수도권 중과는 지방세법 제13조제1항과 2항에서만 규정하고 있고 지방세특례제한법에서는 명확하게 규정하고 있지 않은 상태임
- 만약 지방세특례제한법에서 명확하게 명문화하지 않으면 일부 자치단체에서 이를 악용하여 수도권 중과에 대한 감면을 허용할 소지가 있으므로 규정을 명문화할 필요가 있음

나. 면제(100% 감면) 배제

- 지방세지출예산제도의 도입으로 자치단체가 매년 지방세지출보고서를 작성하기는 하지만 감면 추계에 대한 정확도가 다소 미흡하므로 지방세 감면 운용의 효율화를 위해 감면조례에서 면제(100% 감면)은 배제하도록 할 필요가 있음
 - 면제(100% 감면)를 감면조례 대상에 포함하게 되면 면제가 감면액 추계 대상에서 제외될 소지가 있으므로 감면조례 대상에서 배제하는 것이 바람직함

3. 자체성과분석서 작성

가. 필요성

- 일몰제의 특성중 하나는 폐지에정기간을 부여하고 그 기간 도래시 존속의 필요성 및 성과에 대한 입증책임을 감면대상에게 부과하는 것임
- 현행 일몰제의 운용과정에서 자체분석서를 작성하고 있지 않기 때문에 입증책임이 오히려 행정부서에 있게 되어 행정부서의 판단에 대한 저항 및 감면대상의 책임회피 등의 문제가 발생함
- 따라서 지방세 감면일몰제의 효과를 제고하기 위하여 조세감면을 받고 있는 수

혜대상으로 하여금 계속적으로 감면을 받아야 하는 이유를 제시토록 할 필요가 있음

- 이와 관련하여 국가의 경우 조세감면규제법을 조세특례제한법으로 전환함과 동시에 조세특례의 사후관리를 강화하기 위해 1999년부터 조세감면평가서 제도를 도입하였음
- 국세 조세감면평가서 서식 상 주요 내용
 - 조세지원제도의 존치 및 폐지 여부 등에 대한 의견 및 이유 제시
 - 조세지원으로 인한 세수감소액을 추정하여 계량화
 - 조세지원으로 인하여 변화된 경제·사회적 효과에 대한 전후 비교 설명과 계량화된 수치 제시
 - 조세지원 이외의 재정, 금융 또는 기금 등의 지원실적에 대한 설명 및 계량화된 수치와 앞으로의 지원계획에 대하여 제시
 - 외국의 사례 및 각종 관련 통계자료 등 조세감면평가에 필요한 자료의 목록 제공
 - 조세감면평가와 관련된 산하기관명을 3개 이내에서 기재

나. 대안

- 자체성과분석서의 내용
 - 자체성과분석서는 지방세 감면을 연장, 폐지, 신설, 확대 등을 심사하기 위한 사전분석의 의미를 갖고 있기 때문에 각 정책목적에 따라 차별화된 성과분석서가 필요함
- 다만 자체감면분석서의 내용은 앞 절에서 기술한 평가기준을 적용할 수 있도록 할 필요가 있음
 - 평가기준: 효과성, 다른 정책수단과의 관계, 수혜대상과의 관계, 지방세수 잠식 정도, 중복감면 여부 등
- 지방세 감면혜택을 처음 부여하는 경우에는 평가기준별로 작성할 수 있도록 하고, 반면에 지방세 감면 및 확대의 경우에는 이미 이전에 감면혜택을 부여했을

때의 이유가 있을 것이므로 이를 확인하여 비교할 수 있도록 작성하는 것이 필요할 것임

- 이와 관련하여 일본의 지방세 감면 자체성과분석서는 참고가 될 수 있을 것으로 판단됨

〈표 4-2〉 일본의 지방세 감면 신설시의 작성 서식

(번호)	대상세목	(세목명)	부성칭	명
	개요	· 특별조치 대상(특별조치가 필요한 제도 및 정책목적) · 특별조치 내용(특별조치의 개략적 설명)		
	관계조문	(지방세법 조항)		
	사유	(특별조치가 필요한 내용)		
	세수감소액	(특별조치로 인한 세수감소 예상액)		
	지방세 이외의 조치가 필요한 사항	· 국세 · 융자금 · 보조금 등		
	본 특별조치가 시행될 경우 변화가 필요한 사항			
	담당자	(연락처 등)		

日本 總務省, Reference material 2009, 2009.

〈표 4-3〉 일본의 지방세 감면 연장 및 확대시의 작성 서식

대상세목	(세목명)
특별조치명	
연장 및 확대 사유	(1) 정책목적 (2) 필요성 (3) 특별조치의 적정성 · 정책목적 달성하기 위해 본 특별조치가 최선의 방법인 이유
정책효과	본 특별조치로 인해 이룩한 효과
연장기간 동안의 정책목적	(연장희망기간) 희망연장기간동안 달성할 예정 정책목적: 구체적인 증빙자료(수치) 첨부
이전 시행기간동안의 정책목적	구체적인 증빙자료(수치) 첨부
상기의 정책목적 달성도 (미달성시 그 이유)	구체적인 증빙자료(수치) 첨부
과거 특별조치를 시행한 이유	이전에 특별조치의 신설, 연장, 확대 등을 시행하였던 사유

日本 總務省, Reference material 2009, 2009.

○ 자체성과분석서 심사 주체

- 단기적 대안

- 지방세 감면은 지방세특례제한법 등 법률에 의한 감면과 조례에 의한 감면으로 구분됨
- 감면에 대한 근거가 구분되어 있기 때문에 법률에 의한 감면은 중앙정부가 판단해야 하고 조례에 의한 부분은 지방자치단체가 판단해야 하는 문제가 발생할 수 있음
- 이 경우 중앙정부 입장에서는 지방자치단체의 상황에 대한 정확한 정보의 부족으로 적절한 판단을 하기 곤란하며 또 전 지방자치단체에서 제출한 자체분석서를 분석하기에는 시간적, 비용적 문제가 발생할 수 있음
- 따라서 단기적으로는 지방세특례제한법 등 법률에 의한 감면의 경우에도 해당 지방자치단체가 심사토록 할 필요가 있음
- 결과적으로 자체성과분석 심사는 첫째, 지방세 감면 수혜자 또는 관계부처에서 작성토록 하며, 둘째, 모든 지방세 감면에 대하여 해당 자치단체에서 1차 심사하고, 셋째, 행안부에서는 지방세 감면평가단을 거쳐 최종 평가하도록 함

- 장기적 대안

- 법률에 의한 감면대상에 대해서 지방자치단체가 자체분석서를 심사할 경우 자치단체간의 일관성 부족문제가 발생할 수 있음
- 뿐만 아니라 법률에 의한 감면이라는 점에서 자체분석서를 심사한 결과에 따라 지방자치단체가 감면대상을 과세로 전환하는데 현실적으로 한계가 있음
- 따라서 장기적으로는 비과세를 제외한 모든 감면에 대한 판단을 지방자치단체에 이양하는 것이 필요할 것으로 판단됨
- 다만 지방자치단체에서 무분별한 감면 등을 제한할 수 있는 사후관리시스템을 보다 정교하게 설정할 필요가 있음

4. 국가정책 목적의 통일성 유지

- 지방세특례제한법이 제정됨에도 조세특례제한법상 지방세 감면은 지방세특례제한법에 포함되지 않아서 지방세 감면의 통일적이고 체계적인 관리에 어려움이 있음
- 지방세감면을 지방세특례제한법에 통일적으로 규정하지 못하고 조세특례제한법에서도 규정할 수 있도록 할 경우에는 국가정책적 목적으로 지방세 감면을 남용할 우려가 있음
- 또한 조세특례제한법에 의한 감면의 경우 소관부처는 기획재정부이며, 이의 집행은 자치단체가 담당하며 실무상의 관련 규정의 유권해석은 행정안전부가 담당하고 있으므로 감면제도의 운용을 복잡하고 불합리하게 만드는 요인이 되고 있음
 - 중앙행정기관의 장이 지방세를 감면하고자 할 경우에는 감면의견서를 제출하고 일정 요건에 해당하는 지방세 특례에 대한 효과분석 결과를 제출하도록 하여 지방세 특례의 사전 및 사후관리 규정을 신설하였음
- 지방세특례제한법의 제정 취지는 지방세 감면의 효율적 관리를 위하여 지방세법, 조세특례제한법, 감면조례 등 여러 곳에 산재한 지방세 감면 규정을 통합하여 일관된 법 체계를 구축하고자 하는 것임
- 이러한 취지에 따라 자치단체 표준 감면조례 중 공통사항도 지방세특례제한법에서 규정하도록 하였음
- 따라서 지방세 비과세 감면은 다음과 같이 원칙에서 법체계를 정비할 필요가 있음
 - 첫째, 국가정책목적 수행을 위한 국세 감면은 국세의 소득세법 등 관련 법과 조세특례제한법에서 규정하도록 함
 - 둘째, 국가정책목적 수행을 위한 지방세 특례 중 비과세는 지방세법에서 규정하고, 감면은 지방세특례제한법에서 규정하도록 함
 - 셋째, 자치단체의 개별적 사정을 반영하는 감면은 해당 자치단체의 특별감면조례에서 규정하도록 함
- 이러한 원칙에 따른다면, 조세특례제한법에 규정되어 있는 지방세 감면은 지방

- 세특례제한법으로 이관함으로써 지방세 감면관리의 효율성을 제고함
- 이렇게 자치단체 특별감면조례에 의한 감면을 제외한 모든 지방세 감면을 지방세특례제한법이라는 단일법에서 통일적으로 규정하도록 함으로써 다음과 같은 효과를 얻을 수 있음
 - 첫째, 법정 지방세 감면의 소관부서가 행정안전부로 일원화됨으로써 국가정책 목적 상 지방세 감면의 개폐를 단일부서에서 통일적으로 심의·결정하게 되어 국가정책 목적상 지방세 감면을 무분별한 확대를 억제할 수 있음
 - 둘째, 지방세 감면제도의 운용이 단순화되어 납세의무자의 납세편의가 제고되고 집행부서의 세무행정비용이 절감됨

5. 감면한도제 부적합

- 감면한도제는 자치단체가 일정한 한도 내에서 자율적으로 감면조례를 제정하도록 하는 것으로 일부 자치단체가 감면조례의 남용을 방지하는 차원에서 제안하고 있는 사항임
 - 감면한도제의 방법은 감면총액, 감면건수, 지방세수 대비 감면비율 등을 고려하여 제한 조건을 설정할 수 있음
- 그러나 감면한도제는 다음과 같은 문제가 발생할 수 있으므로 신중하게 접근 할 필요가 있다고 판단함
 - 첫째, 지방세특례제한법은 자치단체의 과세자주권 확보차원에서 감면조례 허가제를 폐지하고 있는데, 실시하기 전에 이에 대한 제약 조건을 부여하게 되면 감면조례 허가제 폐지의 도입 취지가 상쇄 될 수 있음
 - 둘째, 감면조례는 자치단체마다 상황이 다르므로 개별적 특성을 반영하여 일정한 기준을 설정하는데 현실적 어려움이 있음

제 5 장

요약 및 정책 건의

제1절 요약
제2절 정책건의



제5장

요약 및 정책 건의

제1절 요약

- 최근 지방세특례제한법이 국회를 통과하면서 감면조례 허가제 폐지와 지방세지출 예산제도에 대한 법적근거가 마련되어 2011. 1. 1부터 전면적으로 시행하기로 함
 - 지방세특례제한법은 지방세법상 감면과 표준감면조례(국가정책적 사항 및 전국 공통적용 사항) 규정을 통합한 것임
- 감면조례 허가제는 그 동안 지방자치단체가 감면조례를 제정하려면 행정안전부장관의 허가를 받도록 되어 있었으나 이를 폐지하고, 지방자치단체가 감면조례를 제정할 수 있도록 허용함으로써 지방자치단체의 과세자주권을 신장시키기 위한 조치임
 - 즉 감면조례 사전허가제 폐지로 감면조례 관리 주체를 행정안전부에서 지방자치단체로 전환
- 감면조례 허가제 폐지는 지방자치단체의 과세자주권을 신장시킨다는 측면에서는 매우 긍정적이나, 반면에 지방자치단체에서 선심성·민원성 감면을 남용할 소지도 배제할 수 없어 이에 대한 방지책을 강구할 필요가 있음
 - 지방자치단체장의 선심성 시책추진, 주민·의회 감면요구 증가 등
 - 재정여건·감면효과 등 분석 없이 인접 자치단체의 연쇄적 감면경쟁 소지
 - 전국 통일적 필요사안, 특정경비조달 목적의 목적세 감면 등 지방세운영 방향과 배치되는 등 형평성 저해 소지
 - 탄력세율제도 억제에 따른 감면조례 남용 가능
- 따라서 본 연구는 감면조례 허가제 폐지로 인한 지방자치단체의 자율성 부여에 대한 재정책임성 및 재정건전성을 확보 할 수 있는 제도적인 보완 방안 마련을

- 위해 다음과 같은 내용을 검토함
- 감면조례 허가제 폐지 도입목적 및 배경
 - 감면조례 허가제 폐지이전 감면조례 불허가 사례 및 문제점 분석
 - 외국의 감면조례 권한 및 운영 현황 파악 및 시사점 도출
 - 감면조례와 관련하여 보통교부세 산정방식의 개선
 - 재정건전성 확보를 위한 재정책임성 강화방안
- 2005년부터 2009년까지 5년간 지방자치단체가 감면조례 허가를 받기 위해 감면조례를 신청한 유형을 살펴보면 크게 네 가지로 구분할 수 있음
- 첫째, 상수원 보호구역, 일반산업단지, 경제자유구역 등에 위치한 농지 등 토지에 대한 재산세 분리과세
 - 둘째, 그린벨트 해제지역 안의 농지, 무역전시장 또는 컨벤션센터 등에 대한 재산세 추가감면
 - 셋째, 테크노파크, 문화지구 내 권장시설용 부동산 등 고유업무용 부동산에 대한 도시계획세, 공동시설세 등 목적세 감면조례
 - 넷째, 그 이외의 다자녀가구 등에 대한 자동차 취·등록세, 자동차세, 주민세, 도시계획세 감면
- 자치단체에서 그 동안 신청한 감면조례는 허가제가 있었기 때문에 억제했음에도 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있음
- 첫째, 신청한 대부분의 감면조례는 전국적으로 공통적인 성격을 지닌 부분에 대한 사항으로 표준감면조례보다 추가적인 감면을 요구하고 있음
- 표준감면조례에 추가하여 감면을 허가하는 것은 국가 정책적인 목적과 배치되거나 또는 여타 지역과의 불형평성을 야기 할 수 있는 문제가 있음
- 둘째, 감면이 이미 이루어지고 있는 대상에 대한 중복 감면을 요구하고 있음
- 무역전시장 또는 컨벤션센터에 대한 재산세 감면을 조정, 테크노파크에 대한 지방세 면제 등은 이미 세제지원이 이루어지고 있는데, 이 들에 대한 중복감면을 요구하는 것은 다른 대상과의 불형평 문제의 소지가 있음
- 셋째, 목적세는 특정 목적을 위한 세목임에도 감면을 요구하고 있음
- 일부 감면조례 신청은 도시계획세, 공동시설세 등 목적세에 대한 감면인데, 목

적세에 대한 감면은 목적세의 도입취지에 배치되는 문제가 있음

- 외국제도의 시사점은 주로 일본의 사례를 통해 도출할 수 있는데, 일본은 조례 감면의 제정은 자치단체장의 권한이며 이로 인한 세수감소는 전적으로 자치단체의 책임으로 되어 있음
- 일본 지방세 감면제도는 우리나라와 비교할 때 상당히 유사하면서도 다른 특징을 가지고 있는데, 그 시사점은 다음과 같음
- 첫째, 일본의 지방자치단체는 지방세 감면제도를 운용함에 있어 우리나라 지방자치단체보다 자율성을 부여받고 있음
 - 일본 지방세 감면제도에 대한 지방세법상 규정을 살펴보면 세목별 과세표준의 적용특례나 과세특례 정도가 대표적인 감면제도에 해당하며, 우리나라처럼 지방세법상 별도의 장(章)의 형태로 광범위하게 운용되는 감면제도는 없음
 - 일본 지방자치단체의 조례에 의한 감면제도는 우리나라와 달리 중앙정부의 사전허가제도를 채택하지 않고 있으며, 지방자치단체가 스스로의 재정운용 상황을 고려하여 독자적인 감면정책을 시행토록 하고 있음
 - 이와 같이 일본 지방세 감면제도는 그 운용에 있어 지방자치단체의 자율성을 크게 허용하고 있음
- 둘째, 일본의 지방세 감면제도는 기본 틀에 있어서는 우리나라와 유사하지만 그 구현의 방식에 있어서는 다소 차이가 있음
 - 이는 지방세 감면제도를 탄력적으로 운용할 수 있는 길을 열어놓은 것이라는 점에서 우리나라 제도가 참고할 만한 사항이라고 할 수 있음
 - 우리나라의 비과세제도는 과세물건을 과세대상 자체에서 제외하는 방식을 취하고 있고, 감면제도는 산출세액의 일정부분에 대한 납세의무의 이행을 배제하는 세액경감을 유일한 방식으로 채택하고 있음
 - 일본은 지방세법상 비과세제도와 별도로 과세표준의 특례제도를 두고 있음
 - 과세표준 특례방식은 산출세액 중 일부세액을 경감하는 방식보다 조세지원의 목적과 그 대상의 명확성을 높이는 방식이라고 할 수 있으며, 감면제도 시행의 유용성을 극대화할 수 있는 조치로 평가되고 있음
- 셋째, 일본 지방세 감면제도는 우리나라의 경우와 마찬가지로 한번 도입된 감면

- 대상이 준영구화하는 유인이 강함
 - 일본 지방세 감면제도는 그 대상이 상당히 많으며, 우리나라처럼 공공단체 및 특정법인 등 국가 정책목적과 관련되어 있는 단체가 주요한 감면대상으로 되어 있음
 - 주목할 점은 일본의 경우는 국가 정책목적에 의한 감면제도 운용에 대하여 별도의 일부 보전제도를 취하고 있다는 점임
- 넷째, 일본의 경우 국가와 지방자치단체 간 과세면제 등에 대한 조정 장치를 마련하고 있음
 - 일본의 중앙정부는 지방자치단체의 과세면제 등에 대하여 국가정책에 저촉된다고 판단되는 경우에는 우선 해당 지방자치단체에 그 시정을 요구하고 있음
 - 이와 같은 시정요구에 대하여 지방자치단체가 불복하는 경우에는 1차적으로 국지방계쟁처리위원회에 심사를 신청할 수 있음
 - 국지방계쟁처리위원회에서 받아들여지지 않는 경우에는 고등법원에 소송을 제기하게 됨
- 다섯째, 지방세법 제6조에 근거하여 감면은 지방공공단체의 특수상황에 의한 것으로 판단하여, 원칙적으로 감면에 대해서는 중앙정부가 세수감소에 대한 보전을 하지 않고 있음
 - 교부세법 제14조에 근거하여 보통교부세 산출방식에서 기준재정수입액을 산출할 때 기준세율로서 보통세를 산정하여, 감면에 따른 세수감소는 반영되지 않고 있음
- 현행 우리나라의 조례감면 현황 및 문제점, 그리고 일본의 시사점을 토대로 정책건의를 다음과 같이 제안함

제2절 정책건의

- 본 연구는 감면조례의 합리적 운영방안에 대한 정책건의를 재정책임성, 재정투명성, 재정효율성에 역점을 두고 제안함
- 첫째, 재정책임성과 관련해서는 감면조례로 인하여 발생하는 지방세수 감소에 대한 재정적 책임을 강화함
- 둘째, 재정투명성과 관련해서는 감면조례에 대한 모든 정보를 공개하도록 규정함
- 셋째, 감면조례 운영의 효율화를 위해 기존제도의 제도적인 보완을 요구함

1. 재정책임성 강화

가. 보통교부세 제도의 개선

○ 제1안: 수입자체노력 항목 조정

- 재정책임성 제고를 위해 감면조례에 의한 세수입 감소 부분이 보통교부세에서 추가적으로 배분되지 않도록 설계할 필요 있음
- 현행 보통교부세 산정은 기본적으로 기준재정수입액이 기준재정수요액보다 적을 경우 더 많은 보통교부세를 받도록 설계되어 있어, 감면조례로 인하여 발생하는 지방세수 감소로 인하여 보통교부세가 증가하는 구조임
- 즉 현행 보통교부세 제도는 자치단체가 감면조례를 많이 활용할수록 보통교부세가 증가되는 비합리적인 구조로 되어 있음
- 기준재정수입은 아래와 같이 산정하는데 감면조례와 관련한 부분을 기초수입액에 반영하여 보통교부세액을 산정하게 되면 감면조례 부분이 부각되지 못하는 문제가 있음

$$\text{기준재정수입액} = \text{기초수입액} + \text{보정수입액} \pm \text{수입자체노력}$$

- 현행 수입자체노력 항목은 ① 지방세 징수율 제고, ② 주민세 개인균등분 인상, ③ 탄력세율 적용, ④ 정상세외수입 확충, ⑤ 지방세체납액 축소, ⑥ 지방

세 세원 발굴로 구성되어 있음

- 따라서 기존 수입자체노력 부분에 항목 ⑦ 감면조례 적용을 추가하여 감면조례로 인하여 발생하는 세수감소 부분을 반영
- 감면조례로 인한 규모는 지방세지출보고서에서 파악이 가능하므로 이에 상응한 규모를 수입자체노력 부분에서 더(역인센티브)함

전전년도 해당 자치단체 조례에 의한 감면액(지방세지출보고서) × 80%

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

- 지방세특례제한법이 효율적으로 운영되기 위해서는 중앙정부뿐만 아니라 모든 자치단체의 적극적인 노력이 필요함
- 우선 자치단체는 감면조례 허가제의 폐지에 따라 국가정책 목적과 배치되는 조례 제정을 지양하도록 하여 통일성을 유지할 필요가 있음
- 이를 위해서는 자치단체에서 조례를 제정할 때 국가정책목적 여부를 판단하여 결정할 필요가 있음

○ 제2안: 기초수입액의 조정

- 기초수입액은 지방세 중 보통세 12종(취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 재산세, 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 지방소비세, 자동차세, 도축세, 주행세)을 대상으로 추계하고, 추계된 보통세 수입총액의 80%를 반영함
- 기초수입액은 추계된 보통세 수입총액에 지방세지출보고서에 제시된 조례에 의한 감면액을 더한 후 80%를 반영한 것으로 개선함

{보통세 추계 수입총액 + 자치단체 조례에 의한 감면액(지방세지출보고서)} × 80%

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

○ 대안 비교

- 제1안과 제2안은 지방자치단체의 재정책임성을 강화한다는 취지가 동일하며 보통교부세 제도의 개선 결과도 동일함
 - 그러나 제1안은 지방자치단체의 감면조례에 대한 남용을 방지하는 데 주목적을 둔다면 별도의 인센티브 항목에서 다루고 있어 자치단체의 경각심을 고취시키는데 효과가 있다고 평가함
 - 제1안과 제2안은 보통교부세 지원 단체를 대상으로 하는 제도 개선임
 - 불교부단체는 감면조례를 활용하게 되면 직접적으로 지방세수입이 감소되므로 스스로 재정책임을 지게 됨
- 부동산교부세 제도의 개선
- 감면조례의 남용방지를 위해 부동산교부세 제도를 활용하는 것은 잘못 운영하면 자치단체의 자율권을 억제한다는 오해를 야기할 수 있으므로 신중할 필요가 있음
 - 부동산교부세는 모든 자치단체의 균형재원으로 사용하도록 법에서 규정하고 있는데, 이를 감면조례 남용의 조정수단으로 사용하는 것은 부동산교부세 제도의 기본취지와 성격이 다름
 - 그러나 만약 감면조례가 성격상 국가정책목적에 반하거나 지방자치단체간 형평성을 저해할 소지가 있는 경우에는 부동산교부세 제도의 활용을 통해 재정적인 책임성을 강화할 수는 있다고 봄
 - 현행 부동산교부세 배분기준은 재정여건(50%), 사회복지(25%), 지역교육(20%), 부동산 보유세 규모(5%)로 구성되어 있는데, 이 중에서 사회복지와 지역교육에 대한 부분은 타 부처와의 협의가 있어야 수정이 가능하므로 재정여건 또는 부동산 보유세 규모 부분을 조정하는 것이 바람직함
 - 재정여건은 현재 재정력 역지수(1-재정력지수)를 사용하여 부동산교부세를 배분하고 있음
 - 재정력 지수는 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율로 측정하고 있는데 자치단체의 실질적인 재정상태를 반영하는데 적합하다고 판단함
 - 자치구는 중앙으로부터의 보통교부세가 교부되지 않는 대신 해당 특별시 또는 광역시에서 조정교부금이 교부되고 있기 때문에 광역자치단체별로 해당 자치구의 재정력지수가 산정되고 있으므로 보통교부세의 재정력지수와는 다

소 차이가 있으나 부동산교부세의 배분을 위해 활용하는데 문제가 없다고 판단함

- 즉 부동산교부세의 배분을 위한 재정력지수는 자치구와 시·군간에 약간의 차이가 있으나 기준재정수요액과 기준재정수입액의 비율은 해당 자치단체의 기본적인 재정여건을 반영한다는 측면에서 문제가 될 수 없다고 보기 때문에 자치구의 경우 조정교부금에 활용되고 있는 재정력지수를 그대로 사용해도 큰 문제가 없다고 판단함
- 기초자치단체 중 불교부단체의 조례감면 남용 방지와 관련하여 적용이 가능한 부분은 재정여건과 부동산보유세 부분임
- 우선 재정여건 부분은 다음의 재정력지수를 활용하여 반영할 수 있음

재정여건 총규모 × [1-(기준재정수입액 + (자치단체 조례에 의한 감면액(지방세지출보고서) × 80%) / 기준재정수요액]

※ 국가정책 목적 수행을 위한 중앙부처의 요청에 의한 조례감면규모 제외
(국가정책 목적이라 함은 중앙부처 공문에 의한 조례감면 요청 또는 법령에 의한 규정을 포함하며 이 경우의 조례감면은 재정적 보전을 원칙으로 함)

- 부동산 보유세 부분은 해당 자치단체의 보유세 규모를 아래의 산식에 의해산정하여 적용할 수 있음
- 참고로 일본은 지방교부세 불교부단체에 대한 별도의 재정패널티 제도가 없음

2. 재정투명성 강화

가. 지방세지출예산제도를 통한 주민공시 강화

- 지방세특례제한법의 제정으로 지방세지출예산제도의 법적근거가 마련되었음
- 지방자치단체의 장은 매년 지방세 감면조례에 따른 재정지원 현황을 담은 지방세지출보고서를 작성하여 지방의회에 제출하도록 함(지방세특례제한법 제5조 제1항)
- 지방세 비과세·감면내역을 예산형식으로 기술하여 의회에 제출하고 주민에게 공시하는 제도

- 지방세지출보고서 작성 및 지방의회 제출은 감면조례에 대한 적절한 통제장치로 기능하여 건전한 지방재정 구현에 이바지할 것으로 기대됨
- 지방세지출예산제도는 “지방세지출을 지방예산제도의 범위내로 흡수하여 세입·세출과 동일하게 편성·심의·심사라는 예산과정을 거치도록 함으로써 지방재정 운용의 투명성, 효율성을 확보하고자 하는 제도”임
- 지방자치단체의 예산은 지방자치단체가 주민복지 및 지역발전을 위하여 필요한 소요경비와 이를 충당할 수 있는 소요재원을 예측하고, 그 종류와 금액을 목적별 또는 성질별로 분류하여 집계·적당한 계획으로 지방재정운영의 지침이 됨
- 지방자치단체 예산은 편성·심의·집행·결산 및 회계감사의 과정을 거치게 되고, 집행기관에 의해 편성된 예산안은 지방의회의 심의·의결을 거쳐 확정되며 확정된 예산은 지방자치단체에서 집행됨
- 예산을 집행하려면 예산안에 대한 지방의회의 사전심의와 의결을 거쳐야 하듯이, 예산을 집행한 다음에는 그 집행실적을 결산서로 작성하여 지방의회의 사후심사와 승인을 받아야 함
- 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 것임
- 지금까지 지방세지출은 예산항목에 포함되어 있지 않아서, 예산과정에서 배제됨에 따라 지방의회는 지방세 감면조례의 제정 시 지방세 감면의 신설, 존폐 등에만 관여할 뿐이었으며, 또한 지방자치단체 집행기관도 세무행정기관에서 지방세를 과세하는 과정에서 기존에 법규화 되어 있는 지방세 감면조례를 시행할 뿐이었음
- 따라서 개별 지방자치단체는 다음 연도의 지방세 비과세·감면을 집계한 후에만 전반적인 지방세지출 내역을 파악할 수 있었음
- 이러한 문제점을 해결하고 지방세지출의 효율적 관리를 위해서는 지방세지출을 예산지출과 동일하게 예산항목에 포함시켜서 예산과정에서 합리적으로 통제되도록 할 필요가 있음

- 이번 지방세특례제한법에서는 지방세지출을 보고서 형식으로 작성하도록 규정하고 있으나, 장기적으로 지방세지출을 일반 예산의 수입, 지출과 동일하게 예산·결산과정에 포함시키도록 하여야 함
- 장기적으로 지방세지출예산제도가 정착되면, 지방세지출은 자치단체장의 예산편성시 지방세입, 세출과 동일하게 검토되고, 그리고 지방의회의 심의·의결을 거쳐 그 내용이 확정되고, 집행결과는 지방의회의 결산시 심사·승인을 받게 됨
- 지방세지출예산제도의 도입으로 지방재정 운용의 투명성 제고, 자원배분 효율성 제고, 지방세 부담 형평성 향상, 지방세 과세기반 확충, 불합리한 지방세 지출 억제 등의 효과가 있을 것으로 예상되는 데 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음
- 첫째, 지방세지출을 예산제도 내에 흡수함으로써 지방재정 운용의 투명성을 제고함
 - 지방세지출은 직접지출인 세출과 달리 지방예산제도에 포함되어 있지 않으므로 구체적인 지원내역을 파악하기 어려워 지방세지출은 기득권화·만성화되어 점차 확대되는 경향이 있었음
 - 지방세지출 예산제도는 지방세지출을 예산제도 내에 흡수하여 예산편성, 예산 심의·의결, 결산 심사·승인을 거치도록 함으로써 지방재정 운용의 투명성을 제고할 것임
- 둘째, 무분별하게 운영되던 지방세지출을 지방예산과정을 통해 검토, 심의, 심사토록 함으로써 합리적으로 운영되도록 개선하여 자원배분의 효율성을 제고함
 - 지방세지출 예산은 직접 지출인 세출과 간접 지출인 지방세지출의 내역을 동시에 보여줌으로써 정확한 부문별 지출내역을 파악할 수 있도록 함으로써 부문별로 중복지원을 방지하고 적정한 재원이 배분되도록 함으로 자원배분의 효율성을 제고함
 - 또한 정책목표 달성을 위한 특정 부문에 대한 지원에 있어서 직접 지출과 지방세지출의 선택의 판단 근거를 제공함으로써 지원효과를 극대화하여 자원배분의 효율성을 제고할 것임
- 셋째, 지방세지출이 특정부문에 집중되는 것을 완화하여 지방세부담 형평성을

제고함

- 지방세지출 예산제도의 도입으로 기능별, 수혜자별 지방세지출의 내역을 파악할 수 있으므로 이의 개선을 통해 특정부문에 지방세지출이 집중되는 것을 완화시킬 수 있게 됨
 - 이러한 지방세지출의 집중완화는 지방세지출의 수혜자와 비수혜자간 세부담 불형평을 개선하여 과세형평성을 제고할 것임
- 넷째, 부문별 예산지출과 지방세지출 내역이 정확히 파악되어 중복지원을 방지하기 위하여 지방세지출이 축소되면, 지방세의 “넓은 세원, 낮은 세율”의 과세기반을 마련할 수 있게 됨
- 지방세지출 예산제도를 통해 지방세지출을 지방예산과정에서 직접 지출인 세출과 함께 검토함으로써 불합리한 지방세지출을 억제하도록 하여 지방세수 기반을 확충하게 됨
- 다섯째, 비정기적으로 검토되는 지방세지출을 정기적으로 검토하도록 함으로써 지방세지출의 기득권화, 고착화를 방지하여 불합리한 지방세지출을 억제하게 됨
- 자치단체 감면조례는 비정기적으로 제·개정 되고 있어 정치·경제·사회적 상황변화를 반영하지 못하고 지방세지출은 기득권화, 고착화되어 매년 그 규모가 확대되고 있음
 - 따라서 지방세지출을 지방예산제도에 포함시킴으로써 매년 정기적으로 검토하도록 하여 지방세지출의 기득권화, 고착화를 방지할 수 있게 됨

3. 감면조례 운영 효율화

가. 조례감면 규정 명문화

- 수도권 증과 및 사치성재산에 대한 조례감면 배제
 - 증과는 수도권 증과와 사치성재산 증과로 구분되는데 지방세법 제13조는 이들에 대한 증과 규정을 정하고 있음
 - 수도권 증과는 국가정책 목적인 수도권과밀억제 차원에서 수도권에 위치한 부동산의 취득에 대하여 증과하는 것으로 지방세법 제13조(과밀억제권역 안 취

- 득 등 중과) 제1항과 제2항에서 규정하고 있음
 - 다만 국가정책 목적에 따라 지방세법 제13조(과밀억제권역 안 취득 등 중과)를 탄력적으로 운영하고 있는 경우가 있음
 - 2009년부터 지방세법상 관광호텔에 대한 재산세를 50% 감면하고 있음
 - 이와 관련하여 지방세특례제한법은 지방세법의 중과 규정에 대하여 감면조례로 제정 할 수 없도록 명문화 할 필요가 있음
 - 따라서 지방세특례제한법 제93조(감면 제외대상)는 지방세법 제13조제3항에 따른 사치성재산 등에 대한 중과를 감면대상에서 제외시키도록 명문화하고 있음
 - 지방세특례제한법 시행령(안) 제2조 조례에 따른 과세면제 등의 범위에서 지방세법 제13조 제3항 및 제28조 제2항에 따른 부동산 등은 감면대상에서 제외, 제106조에 따른 과세대상의 구분 변경 불가 등을 명확하게 기술함
 - 그러나 수도권 중과는 지방세법 제13조제1항과 2항에서만 규정하고 있고 지방세특례제한법에서는 명확하게 규정하고 있지 않은 상태임
 - 만약 지방세특례제한법에서 명확하게 명문화하지 않으면 일부 자치단체에서 이를 악용하여 수도권 중과에 대한 감면을 허용할 소지가 있으므로 규정을 명문화 할 필요가 있음
- 면제(100% 감면) 배제
- 지방세지출예산제도의 도입으로 자치단체가 매년 지방세지출보고서를 작성하기는 하지만 감면 추계에 대한 정확도가 다소 미흡하므로 지방세 감면 운용의 효율화를 위해 감면조례에서 면제(100% 감면)은 배제하도록 할 필요가 있음
 - 면제(100% 감면)를 감면조례 대상에 포함하게 되면 면제가 감면액 추계 대상에서 제외될 소지가 있으므로 감면조례 대상에서 배제하는 것이 바람직함

나. 성과평가 강화

○ 자체성과분석서 작성

- 일몰제의 특성중 하나는 폐지에정기간을 부여하고 그 기간 도래시 존속의 필요성 및 성과에 대한 입증책임을 감면대상에게 부과하는 것임
- 현행 일몰제의 운용과정에서 자체분석서를 작성하고 있지 않기 때문에 입증책임이 오히려 행정부서에 있게 되어 행정부서의 판단에 대한 저항 및 감면대상의 책임회피 등의 문제가 발생함
- 따라서 지방세 감면일몰제의 효과를 제고하기 위하여 조세감면을 받고 있는 수혜대상으로 하여금 계속적으로 감면을 받아야 하는 이유를 제시토록 할 필요가 있음
- 이와 관련하여 국가의 경우 조세감면규제법을 조세특례제한법으로 전환함과 동시에 조세특례의 사후관리를 강화하기 위해 1999년부터 조세감면평가서 제도를 도입하였음
- 자체성과분석서의 내용
 - 자체성과분석서는 지방세 감면을 연장, 폐지, 신설, 확대 등을 심사하기 위한 사전분석의 의미를 갖고 있기 때문에 각 정책목적에 따라 차별화된 성과분석서가 필요함
- 다만 자체감면분석서의 내용은 앞 절에서 기술한 평가기준을 적용할 수 있도록 할 필요가 있음
 - 평가기준: 효과성, 다른 정책수단과의 관계, 수혜대상과의 관계, 지방세수 잠식 정도, 중복감면 여부 등
- 지방세 감면혜택을 처음 부여하는 경우에는 평가기준별로 작성할 수 있도록 하고, 반면에 지방세 감면 및 확대의 경우에는 이미 이전에 감면혜택을 부여했을 때의 이유가 있을 것이므로 이를 확인하여 비교할 수 있도록 작성하는 것이 필요할 것임
- 이와 관련하여 일본의 지방세 감면 자체성과분석서는 참고가 될 수 있을 것으로 판단됨(<표 4-2>와 <표 4-3> 참조)

참 고 문 헌

- 국중호·김대영·유태현, (2008), 『일본 지방세 비과세감면제도 연구』, 한국지방재정학회, 2008.8.
- 김완석·유태현·김대영·정지선(2009), 『지방세 비과세감면제도 개선에 관한 연구』, 한국재정정책학회, 2009.2.23.
- 유태현·한재명(2007), 『지방자치단체 조례에 의한 감면제도 개선방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2007.12.
- 이영희·김대영·이삼주·유태현(2009), 『미래지향적 비과세·감면 모델 정립』
- 행정안전부(2009), 『지방세감면조례표준안』.
- 행정안전부(행정자치부), 『지방세정연감』, 각 연도.
- 城陽市総務経済環境部税務課(2008), 『行政自治部公務員訪問研修資料』.
- 松崎啓介·高橋達也編(2007), 『税法便覧』 税務研究会出版局.
- 首藤重幸(2001), “不均一課税-超過課税の法的問題”, 『地方税の法的課題 日税研論集』, 第46號, 日本税務研究センター.
- 水野忠恒(2004), “法定外地方税のありかた”, 『税研』, 2004年3月(通卷115號), 日本税務研究センター.
- 財務省(2007), 『財政金融統計月報』(租税特集).
- 田中治(2002), 「課税自主権行使をめぐる法的諸問題-総論的課題」, 『税』, 第57卷第2号.
- 占部裕典(2002), 「法定外普通税と法定外目的税-実体レベルにおける法的相違を検討する」, 『税』, 第57卷第2号.
- 地方財務協會(2003), 『地方税制の現状とその運営の実態』 財団法人地方財務協會.
- 地方財務協會(각년도), 『地方財政統計年報』.
- 總務省 <http://www.soumu.go.jp/>.
- 總務省自治税務局(2008), 『地方税關係資料』.
- 總務省自治税務局(2008), 『地方税に関する参考計數資料』(<http://www.soumu.go.jp>).
- 總務省編(2008), 『地方財政白書』 日経印刷株式会社.
- 国地方係争処理委員会(2002), 「関連資料3 神奈川県横浜市「勝馬投票券発売税」に対する総務大臣の不同意に係る審査の申出について(勧告)」, 『税』, 第57卷第2号.

浦東久男(2002), 「地方税と地方税条例－地方税法の法的拘束力について－」 『税』 ぎょうせい、第57巻第2号.

The City of New York Department of Finance, *Annual Report, The New York City Property Tax FY 2006*, 2006.9(<http://www.nyc.gov/>).

Zhicheng Li Swift, Hana Polackova Brixi, and Christian Valencuc (2004), “Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices,” *Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System*, The World Bank.