

지방세 감면 총량제 도입 방안



연구진

김 대 영 (한국지방행정연구원 연구위원)

이 영 희 (한국지방행정연구원 선임연구위원)

제1장 서론	3
제2장 지방세 감면 관련 이론적 논의	7
제1절 조세지출	7
1. 개념	7
2. 조세지출의 평가	9
제2절 지방세지출	11
1. 개념	11
2. 지방세 비과세 · 감면	13
제3장 지방세 감면 현황	17
제1절 지방세 감면 관련 법령체계	17
1. 지방세특례제한법 제정 이전	17
2. 지방세특례제한법의 도입	22
제2절 감면관련 지방재정적 현황	28
1. 지방세 감면 현황	28
2. 지방채발행 총액한도제	33
제3절 일본의 지방세 감면제도	35
1. 감면제도의 현황	35
2. 비과세, 감면, 세액공제의 비교	39
3. 시사점	41
제4장 조례감면 총량제 도입 방안	47
제1절 기본방향	47

차 례

제2절 도입 방안	49
1. 총량한도 설정 기준	49
2. 총량제 대상 감면의 범위	52
3. 감면 총량 비율 설정	57
4. 재정력을 반영한 총량 비율의 차등화	63
제3절 총량제의 실효성 확보 방안	67
1. 보통교부세의 구조	67
2. 조례 감면액을 기준재정수입에 반영	70
제5장 요약 및 정책건의	79
제1절 요약	79
제2절 정책 건	83
참고문헌	89



<표 2-1>	지방세 비과세제도와 감면제도의 비교	14
<표 3-1>	근거법령별 지방세 감면규정 조항 현황	21
<표 3-2>	일몰기한 설정 기준	26
<표 3-3>	감면고시 대상단체	27
<표 3-4>	2009년 자치단체별 비과세/감면액	29
<표 3-5>	지방세 비과세·감면 현황(2009년)	30
<표 3-6>	조례감면의 구성 내역	32
<표 3-7>	지방채 발행 총액 산정을 위한 자치단체 유형구분 기준	33
<표 3-8>	유형별 지방채 발행 총액 한도 비	34
<표 4-1>	세입 규모 유사단체 별 세입 구조	49
<표 4-2>	설정 기준 별 조례 감면 총량 규모	50
<표 4-3>	기준별 지방세수 비중과 세수비중 잠식도의 변화 비교	51
<표 4-4>	한센에 대한 감면의 구성	55
<표 4-5>	문화재에 대한 감면의 구성	56
<표 4-6>	자치단체별 감면 비중	59
<표 4-7>	자치단체별 조례 감면 내역	61
<표 4-8>	지방세·자주재원 기준 감면 총량 비율 차등화 방안	64
<표 4-9>	감면 총량 비율 차등화의 효과	66
<표 4-10>	감면으로 인한 보통교부세 변화	71
<표 4-11>	감면에 대한 기준재정수입액 보정으로 인한 보통교부세 변화	75

그림 차례

한국지방행정연구원

<그림 3-1> 지방세 감면 법 개정 현황	24
<그림 4-1> 보통교부세 산정 흐름도	69



제 1 장 서 론



제1장

서론

- 2011년부터 지방세 감면 조례 허가제가 폐지되고 지방자치단체가 자율적으로 조례를 제정하여 지방세를 감면할 수 있도록 지방자치단체의 자율성이 크게 확대됨
- 이러한 제도는 지방세 감면과 관련하여 지방자치단체의 자율성을 증진시켜 재정 운영의 효율성을 제고할 것임
- 그러나 지방세 감면이 수혜자에게 세부담을 경감시켜 주는 효과가 있으므로 선심성 감면의 남발이 발생할 우려가 있어 이를 방지하기 위한 제도적 장치의 마련이 필요함
- 감면조례 허가제 폐지와 관련하여 행정안전부는 감면조례의 효율적 운영을 위하여 주민에 의한 사전 심의절차 강화 및 감면 요건 정비, 지방세지출보고서의 지방의회 제출 및 주민 공시 등 제도적인 보완을 검토하고 있으나 이러한 간접적 통제 장치로는 감면의 남발을 억제하는데 한계가 있음
- 본 연구에서는 자치단체 감면조례 운영실태 및 문제점 도출하고 감면 조례 허가제 폐지에 따라 예상되는 감면의 남발을 방지하기 위한 제도적 장치로서 조례 감면 총량제를 도입하는 방안을 검토하고자 함
- 본 연구는 지방세 감면 중 지방세법 개편에 따라 지방자치단체가 자율적으로 감면할 수 있는 “조례에 의한 감면”을 주요 연구대상으로 연구를 진행함

- 본 연구는 조세 감면 이론, 타 제도상 총량제 운영 사례를 살펴보고 이를 바탕으로 조세에 의한 지방세 감면 총량제(이하 조세감면 총량제)를 도입하는 방안을 제시하고자 함
 - 조세 감면 총량제는 총량 설정 기준, 총량제 대상의 선정, 총량 비율 설정, 총량제의 실효성 확보 방안 등을 중심으로 방안을 제시함

- 본 연구는 문헌 조사를 통해 지방세 감면이론, 지방세 감면 관련 현황과 문제점 파악하고 지방채 총액한도제 등 유사 제도의 총량제를 검토하고, 또한 우리나라와 유사하지만 다소 운용 방식이 다른 일본의 지방세의 비과세·감면제도를 검토하여 시사점을 얻고자 함

- 또한 자치단체 공무원과의 면담 등을 통해 감면 조세 허가제 폐지 시 예상되는 문제점과 개선 방안에 대한 의견을 청취하고 이를 반영하고자 함

제 2 장

지방세 감면 관련 이론적 논의

제1절 조세지출
제2절 지방세지출



제2장

지방세 감면 관련 이론적 논의

제1절 조세지출

1. 개념

- 조세지출은 지방세 비과세와 감면을 포함한 모든 조세특례를 포괄하는 개념이므로 본 장에서는 조세지출 관련 이론을 중심으로 지방세 감면을 살펴보고자 함
- 조세지출의 개념¹⁾은 아직 명확하게 정립되어 있지 않으며, 조세체계가 국가마다 다르기 때문에 조세지출 여부를 판단하는 국제적인 기준도 확립되어 있지 않은 상태임²⁾
- 특정규정이 조세지출에 해당하는지 여부는 개념상의 문제가 아니라 국가별 기준에 의한 판단과 분류의 문제라고 할 수 있음
- OECD(1996)는 조세체계상 일반적인 원칙을 기준조세제도(benchmark tax system or norm)로 정의하고, 이 기준에서 벗어나는 부분이 있을 때 조세지출이라고 규정하고 있음

- 1) 조세지출은 매우 애매한 개념으로 정확한 정의가 없는 상태이다. 정부가 세금을 경감해 주는 제도에 대하여 정부의 간접적 지출이라는 점이 강조될 경우에는 조세지출(tax expenditure)로, 납세자가 부담하여야 할 세금이 줄어든다는 측면이 강조될 경우에는 조세감면 또는 세제혜택(tax concession)으로, 정부가 특정 목표를 달성하기 위하여 조세를 감면한다는 측면이 강조될 때는 조세지원(tax preference)이라는 표현이 사용된다. 그러나 실제적으로 각각의 용어가 구체적인 세법 규정에서 어떠한 차이를 갖는 지는 불분명하여 현재는 혼용되어 사용되는 실정이다. 그러나 조세감면 등에 대하여 국제적으로 통용되는 용어는 조세지출이다(박기백·정재호, 2003).
- 2) 조세지출은 국세와 지방세를 망라한 개념이므로 지방세지출에 관한 이론은 조세지출에 관한 이론에서 대부분 논의되고 있다. 그러므로 일부 지방세지출에만 특이한 사항을 제외하고는 조세지출 및 조세지출예산제도 관련 이론이 지방세지출과 지방세지출 예산제도에도 적용된다. 따라서 지방세지출 예산제도에 대한 이해는 조세지출에 대한 논의부터 살펴보는 것이 적절하다고 판단된다.

- 조세체계상 일반적인 원칙이라고 정의된 기준조세제도에는 세율구조, 회계 관행 (accounting conventions), 강제납세의무경감(the deductibility of compulsory payments), 효율적 세무행정을 위한 규정, 그리고 국제재정관련 조약 등이 포함되어 있음
- OECD는 일반적 원칙인 기준조세제도로부터 이탈한 부분을 조세지출로 정의하고 있으며, 다양한 형태의 조세지출을 5가지 유형으로 구분하고 있음
 - 첫째, 비과세(exemptions): 소득과세대상에서 제외
 - 둘째, 소득공제(allowances): 소득총액(과세표준)에서 일부 제외
 - 셋째, 세액공제(credits): 결정된 납부세액에서 일부 제외
 - 넷째, 세율경감(rate reliefs): 특정 납세자 또는 특정 활동에 대한 저율과세
 - 다섯째, 납세이연(tax deferrals): 납기 연기를 통한 세부담 경감
- OECD 회원국의 조세지출 양상과 정의는 국가마다 다양하지만, 다음과 같은 특성에 대해서는 대체적으로 동의하고 있음
 - 첫째, 조세지출은 특정산업, 특정 활동 또는 특정 납세자에게 편익을 주어야 함
 - 둘째, 조세지출은 조세체계의 효율적 운영 이외에 다른 정책 수단에 의해 목표 달성이 가능한 부분을 조세로 달성하고자 할 때 발생함
 - 셋째, 조세지출은 측정이 가능하고 가급적 대상범위가 광범위해야 함
 - 넷째, 조세지출의 존재 여부가 탄력적으로 운영될 수 있도록 조세제도는 행정적인 유연성을 가지고 있어야 함
 - 다섯째, 조세지출로 인한 편익이 동일한 조세제도 내의 다른 조항에 의해 상쇄되지 않아야 함
- 조세지출은 일반적인 원칙인 기준조세제도를 벗어나면서 OECD에서 제시하는 조세지출의 특징을 지니고 있는 경우에 해당한다고 할 수 있음
- 중요한 점은 우선 기준조세제도에 대한 판단이고, 그 다음이 조세지출의 포괄범위라고 할 수 있음

- 기준조세제도는 국가에 따라 포괄적으로 정의하기도 하고 일정한 기준에 따라 판단하기도 함
- 기준조세제도는 기본적으로 현행 조세법에 기초하고 있으므로 국가에 따라 기준 조세가 상이할 수밖에 없고, 그 결과 조세지출의 포괄범위 또한 다양함
- 조세지출이라는 용어는 미국 Stanley Surrey(1967)에 의해 처음 사용되었으며, 미국 조세당국은 1968년에 처음으로 조세지출 보고서를 발간하였으며
 - 그 후 1975년 미국은 의회예산법(Congressional Budget Act)을 통과시키면서 행정부와 의회가 조세지출 보고서를 발간하도록 하였음
 - 조세지출 보고서 발간의 주목적은 직접지출이외의 뒷문거래 지출(backdoor spending)로 인한 예산 낭비에 대한 정보를 공개적으로 제공함으로써 그것을 통제하려는 데 있음
 - 그러나 미국은 조세지출에 대한 개념을 특별감면, 비과세, 세액공제 등으로 포괄적인 정의를 하였을 뿐, 조세지출 포괄범위의 기본이 되는 기준조세제도에 대한 구체적인 정의를 하지 않았음(Sunley 2004)
 - 미국의 각 주정부는 포괄적 조세지출의 개념에 따라 주정부의 개별적 특성을 반영하여 조세지출에 대한 정의를 별도로 정하여 시행하고 있음

2. 조세지출의 평가

- 조세지출은 일반적으로 재정정책 수단으로서 특정한 사회적·경제적 목표를 달성하거나 직접적인 재정지원(보조금 등)을 대체하기 위한 정책수단으로 사용됨
- 조세지출은 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있기 때문에 조세지출은 국가정책의 특성을 고려하여 탄력적으로 운영할 필요가 있음(Swift, Brixi, Valenduc, 2004)³⁾

3) Zhicheng Li Swift, Hana Polackova Brixi, and Christian Valenduc, "Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices," *Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax System*, The World Bank, 2004, pp. 1-18.

- 조세지출의 사용을 권장하는 긍정적인 측면은 다음과 같음
 - 첫째, 정부가 주요한 역할을 하는 경제적, 사회적 프로그램에 사적 부문의 참여를 촉진시키는 역할을 함⁴⁾
 - 둘째, 사적의사결정을 정부의 의사결정보다 촉진시킴
 - 셋째, 사적부문의 자발적 공익적 지출을 촉진함으로써 이러한 지출에 대한 세밀한 정부통제의 필요성을 감소시킴
- 조세지출의 긍정적인 측면은 정부의 적극적인 지원 없이는 달성될 수 없으며, 대부분의 경우에 있어서 정부의 규제와 조세행정의 능력이 촉매역할을 하고 있음
- 조세지출의 부정적인 측면은 조세지출의 잠재적 비효과성, 비효율성과 불형평성 등과 관련이 있으며, 구체적으로 다음과 같은 점을 들 수 있음
 - 첫째, 비효과성과 관련해서는 일부 조세지출은 경제적 효과를 촉진하기에는 불충분하거나 다른 국내 또는 해외 조세규정에 의해서 상쇄되어 효과가 별로 크지 않음
 - 둘째, 비효율성의 경우는 대부분의 조세지출은 실질적 필요보다는 다양한 이익집단의 요구에 대한 반응이며, 이러한 조세지출은 일부 부문이나 사업에 혜택을 줌으로써 결국 효율성의 상실로 나타나고, 나아가 사업의 이익가능성을 상대적으로 변경시킴으로써 전반적인 투자를 약화시키게 됨
 - 셋째, 조세지출의 불형평성은 조세지출로 인한 납세자 간의 조세부담 완화가 수직적으로나 수평적으로 역진적(regressive)이기 때문이며, 대부분 조세지출계획은 납세의무가 없는 자(사회적으로 가장 가난한 집단)를 수혜자에서 배제시키게 됨
 - 넷째, 조세지출은 세입기반을 잠식시켜 세율인하의 여지를 제한함
 - 다섯째, 조세지출은 정부지출의 한도를 늘릴 수 있는 가능성을 제공함

4) 예를 들면 미국의 경우 사회보장의 영역에서 조세유인은 사적부문이 보건간호 등 사회복지에 지출하도록 촉진하는데 이러한 것은 이 분야에서 정부의 역할을 경감시킨다. 미국의 경우 1997년에 사회보장에 대한 정부지출은 국내총생산(GDP)의 15.0%이었다. 그러나 자발적인 사적부문의 8.4%의 지출까지 포함하면 총 사회보장지출은 국내총생산의 23.4%에 이른다.

- 여섯째, 조세지출은 세법을 복잡하게 만들고, 세법의 시행비용을 증가시키며, 지대추구를 용이하게 만드는 부작용을 초래함
 - 일곱째, 조세지출은 종종 직접지출을 대체하기 때문에 정부는 조세지출을 통하여 직접지출 프로그램의 목표를 추구하는 경향이 있으며, 이는 외형상 정부의 지출규모를 감소시킴으로써 정부의 규모를 정확하게 파악하기 어렵게 만드는 원인으로 작용을 하게 됨
- 조세지출이 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 많음에도 확대되고 있는 이유는 다음과 같음
- 첫째, 조세지출은 재정지출과 달리 국회나 지방의회의 심의대상에서 제외되기 때문에 행정부의 의지만으로도 시행할 수 있어 확대가 용이함
 - 둘째, 한번 시행된 조세지출은 수혜자 계층의 기득권화로 이를 축소시키기가 용이하지 않음

제2절 지방세지출

1. 개념

- 지방세지출은 조세지출과 동일한 개념으로 정의되지만 조세의 범위가 지방세로 한정됨
- 조세지출이 국가에 따라 조세체계가 서로 다르기 때문에 하나의 통일된 개념으로 정의할 수 없듯이 지방세지출에 대한 정의도 국가에 따라 상이할 수밖에 없음
- 지방세지출에 대한 정의는 OECD(1996)에서 제안한 일반적인 조세지출에 대한 정의를 준용하는 것이 적절하다고 판단됨
- OECD는 조세지출을 일반적인 기준조세(benchmark or norm)와 기준조세로부터 이탈한 경우(deviations from the norm)로 이원화 한 후, 후자를 조세지출로 간주하고 있음

- OECD는 공식적으로 조세지출에 대한 개념을 정의하기 보다는 조세지출의 특성을 제시하면서 참고하도록 제안하고 있음
- 본 연구에서는 OECD(1996)에서 제시한 5가지 조세지출의 특성을 준용하여 다음과 같이 지방세지출의 준거를 제시하고자 함
 - 첫째, 지방세지출은 특정 산업 활동 및 과세계층에게 이익이 되도록 해야 함
 - 둘째, 지방세지출은 지방세가 아닌 다른 정책 수단에 의해서도 정책목적이 달성될 수 있어야 함
 - 셋째, 지방세지출은 측정이 가능하고 세목의 범위가 넓어야 함
 - 넷째, 지방세지출 항목의 존폐가 용이해야 함
 - 다섯째, 지방세지출로 인한 혜택이 동일한 조세제도의 조항으로 인하여 상쇄되지 않아야 함
- 따라서 지방세지출은 정상적인 과세체계를 벗어나 특정계층의 편익을 위해 지방세의 비과세·감면 등 방식으로 세수손실을 초래하는 경우로 정의할 수 있음
- 지방세지출은 다양한 형태를 취하고 있는 국세와 달리 비교적 단순한 형태를 취하고 있으며, 지방세지출 역시 기준조세제도를 벗어난 경우를 지칭하는데, 지방세지출은 경감적 특례(tax preference)와 가중적 특례(tax deterrence) 중 경감적 특례에 속한다고 할 수 있음⁵⁾
- 경감적 특례는 비과세 또는 감면 등과 같이 과세대상에서 제외하거나 또는 경감함으로써 납세자에게 경제적인 혜택 또는 유인책을 부여하는 것이고, 가중적 특례는 익금산입과 같이 일반 납세의무보다 경제적 부담을 가중함으로써 국가의 특정목적 달성을 위해 유인을 억제하는 것임
- 지방세지출은 위의 두 가지 유형 중에서 전자인 경감적 특례와 관련이 있으며, 특히 경감적 특례로 인하여 세수손실이 발생하는 경우에 해당함

5) 조세특례제한법 제2조 제8호는 “일정한 요건에 해당하는 경우의 특례세율의 적용, 세액감면, 세액공제, 소득공제, 준비금의 손금산입 등의 조세감면과 특정목적에 위한 익금산입, 손금불산입 등의 중과세”로 정의하고 있다.

2. 지방세 비과세 · 감면

- 우리나라의 지방세지출은 주로 비과세와 감면형태로 이루어지고 있으며, 또한 관련 통계도 비과세와 감면에 한정하여 집계되고 있음
- 지방세지출의 개념을 지방세 지출의 주요한 유형인 비과세와 감면을 중심으로 살펴보면 다음과 같음(김태호, 2001)⁶⁾
- 모든 조세는 조세 법률이 유보하고 있는 과세요건을 충족함으로써 납세의무가 성립되며, 과세요건은 학자에 따라 여러 가지 요건을 들고 있으나 일반적으로 납세의무자, 과세권자, 과세물건, 과세표준, 세율의 다섯 가지를 들고 있음
- 과세요건이 갖추어지면 추상적으로 성립된 납세의무는 과세권자나 납세의무자가 확정됨으로써 구체적으로 성립하고, 그 이후 납부할 세금이 정해짐
- 지방세의 납세의무는 지방세법이 유보하고 있는 과세요건을 충족함으로써 추상적으로 성립되고, 납세의무자(신고납부)나 과세권자(보통징수)가 이를 구체적으로 확정하게 됨
- 비과세는 과세대상 물건을 과세요건의 하나인 과세물건에 포함시키지 않거나, 당해 물건의 소유자나 귀속자를 납세의무자의 범위에서 제외시킴으로써 납세의무가 성립되지 않는 것을 말함
- 감면은 과세요건이 갖추어지고 납세의무가 성립 또는 확정이 된 것을 납세의무자의 신청 또는 직권에 의하여 과세권자가 납세의무의 전부 또는 일부를 소멸시켜 주는 것을 말함
- 이렇게 납세의무가 성립되거나 확정된 것을 과세권자가 별도의 행정처분에 의하여 납세의무를 소멸시키는 것이 감면임
 - 감면 가운데 납세의무를 완전히 소멸시키는 것을 면제라 하고, 일부를 소멸시키는 것을 경감이라 함
 - 면제나 경감은 과세요건 중 한 가지 이상을 배제하여 당초부터 납세의무가 성립되지 않는 비과세와는 그 법적 성격이 다름

6) 지방세지출의 다양한 유형의 성격에 대한 논의는 김태호(2001)의 제4장 제2절을 참조하기 바란다.

- 비과세는 면제처분이라는 절차가 필요없지만, 감면은 면제처분이라는 별도의 행정처분이 필요함
- 비과세와 감면은 세금부담이 없다는 효과 측면에서는 같지만, 그 효과를 발생시키는 원인과 절차는 다르다는 차이가 있음
- 과세요건의 하나를 그것에서 제외함으로써 납세의무가 원천적으로 성립되지 않도록 하는 것을 비과세라 함
- 따라서 비과세는 과세요건을 충족하여 성립되거나 확정된 납세의무를 별도의 행정처분에 의하여 이를 소멸시키는 면제나 경감과는 그 법적성격이 다름

<표 2-1> 지방세 비과세제도와 감면제도의 비교

구 분		비과세 제도	감면 제도	
부담측면	납세의무	·납세의무 불성립	·납세의무 성립	
	결과	·경제적 부담 변동	·경제적 부담 변동	
구현 측면	입법	입법동기	·세법 내적 동기	·세법 외적 동기
		목적	·사전적 · 입법 정책적 고려	·사후적 · 행정 정책적 고려
		입법형식	·법률	·법률조례
	절차	적용원리	·납세의무성립 부인	·징수권(청구권)부인
		구현 방법	당사자 관 계	·과세관청 확인
	행정처분		·행정처분 불요	·행정처분 필요

자료: 임재근(2002)을 바탕으로 재작성

제 3 장

지방세 감면 현황

- 제1절 지방세 감면 관련 법령체계
- 제2절 감면관련 지방재정적 현황
- 제3절 일본의 지방세 감면제도



제3장

지방세 감면 현황

제1절 지방세 감면 관련 법령체계

1. 지방세특례제한법 제정 이전

- 2011년부터 지방세특례제한법이 시행됨에 따라 지방세 비과세·감면 관련 법령 체계가 정비되고 지방자치단체의 감면 운용의 자율성도 높아지는 등 지방세 감면 부문에 큰 변화가 발생함
- 2010년까지 지방세 비과세·감면제도는 지방세법, 조세특례제한법 그리고 지방자치단체의 조례 등 다양한 근거에 따라 시행되고 있었음
 - 세부적으로 지방세 비과세는 지방세법에만 규정되어 있으며 반면 지방세 감면은 지방세법, 조세특례제한법 등 법률 형태를 통한 방식과 지방자치단체의 조례에 근거한 방식 등으로 도입되어 운영되고 있었음
- 지방세특례제한법 제정 이전에 지방세 감면제도는 지방세법에 의한 감면, 지방자치단체 감면조례에 의한 감면, 조세특례제한법에 의한 감면 등 다양한 법률 및 지방자치단체 조례에 근거하여 운영되고 있었음
- 이러한 지방세 감면제도를 규율하는 법률 간에는 일정한 관계가 형성되어 있었음
 - 지방세법에 의한 감면은 조세특례제한법 제3조에 근거하여 시행되는데, 조세특례제한법 제3조에 따르면 감면 또는 중과(重課)와 같은 조세특례⁷⁾는 조약을

7) '조세특례'라 함은 일정한 요건을 충족시키는 특례세율의 적용, 세액감면, 세액공제, 소득공제, 준비금의 손금산입 등의 조세감면과 특정목적에 위한 익금산입, 손금불산입 등의 중과세 조치를 가리킨다.

포함하여 조세특례제한법, 국세기본법, 지방세법(동 조 제12호) 등의 법률에 의하지 않고서는 시행될 수 없음

- 또한 지방자치단체 조례에 의한 감면은 지방세법 제3조, 제7조~제9조를 법적 근거로 하여 시행되고 있는데, 구체적으로 지방세법 제3조 제1항에 따르면 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 규정할 때 지방세법이 정하는 범위 안에서 조례로써 정해야 함
- 아울러 동 법 제7조는 공익 등의 사유로 필요한 경우 과세면제 및 불균일과세를 할 수 있도록 하고 있으며, 나아가 동 법 제8조를 통하여 특히 일부 이익이 있다고 인정되는 사안에 대해서는 불균일과세 또는 그 일부에 대해서만 과세할 수 있도록 하고 있음
- 이러한 규정들에 근거하여 지방자치단체가 과세면제 또는 일부과세를 하고자 할 때에는 행정안전부장관의 허가를 얻어 해당 지방자치단체의 조례로써 정하도록 되어 있음(지방세법 제9조)⁸⁾.
- 지방세특례제한법 시행 이전의 지방세 감면제도의 근거 법령별 현황을 살펴보면 다음과 같음
 - 첫째, 지방세법상 감면제도는 동 법 제5장 제261조부터 제290조에 걸쳐 규정되어 있는데, 이는 1994년 12월 22일 지방세법 개정을 통하여 종전의 세목별로 감면 내용을 규정하던 방식에서 별도의 장을 설정하여 규정하는 방식으로 개편되었음

8) 한편 지방세법 제9조의2는 천재 등으로 인해 감면이 필요할 때에는 조례를 통하지 않고 지방의회 의결만으로 지방세 감면이 가능하도록 규정하고 있다. 즉 지방자치단체의 장은 천재·지변, 화재·전화, 기타 재해가 있어 지방세의 감면이 필요하다고 인정되는 자에 대해서는 해당 지방자치단체 의회의 의결을 얻어 지방세를 감면할 수 있다(지방세법 제9조의2 및 동 법 시행령 제1조의2제1항).

- 이에 따라 현행 지방세법상 감면은 ①농어업지원, ②사회복지 및 국민생활 안정지원, ③지역균형개발 등의 지원, ④공공법인 등에 대한 지원, ⑤공공사업 등 지원의 5개 영역으로 구분되어 시행되고 있음
- 둘째, 지방자치단체의 조례에 의한 감면제도는 지방세법 제7조와 제8조에 근거하여 운영되고 있으며, 아울러 지방세법 제9조는 공익 기타의 사유로 감면의 필요성은 있으나 전국적으로 공통된 사항이 아니거나 일시적인 필요에 의하여 일정한 기간을 정하여 감면해야하기 때문에 지방세법에 규정할 수 없는 규정에 대해서는 행정안전부 장관의 허가를 얻어 당해 지방자치단체의 조례로써 감면할 수 있도록 하고 있음
 - 이런 측면에서 조례에 의한 감면제도는 전국적으로 공통된 사항을 규정하는 공통감면과 각 지방자치단체가 독자적으로 시행하는 특정감면으로 구분될 수 있음
 - 1995년 이후 지방자치단체 감면조례는 행정안전부(구 행정자치부)가 마련한 표준적인 감면조례표준안을 준거로 하되 각 지역의 입장을 반영하는 방식으로 제정·운용되고 있음
 - 다시 말해서 개별 지자체 감면조례들은 중앙정부의 감면조례표준안을 준거로 하여 제·개정되기 때문에 그 기본골격은 서로 유사한 양상을 나타내지만, 이와 더불어 각 지역의 독특한 필요를 반영하는 방식이 가미되어 운영되기 때문에 그 구체적인 내용은 다소 상이할 수 있음
 - 이러한 지방자치단체 감면조례는 각 정부계층에 따라 특별·광역시세감면조례, 도세감면조례, 시·군세감면조례, 구세감면조례로 세분됨
- 셋째, 조세특례제한법에 의한 지방세 감면제도는 제119조(등록세 감면), 제120조(취득세 감면), 제121조(재산세 감면) 등의 규정에 근거하여 운영되고 있음
 - 이러한 조세특례제한법에 의한 지방세감면제도는 대부분 기업구조조정 지원 등을 목적으로 운영되고 있으며, 소득세, 법인세 등 국세 세목의 감면규정과 깊이 연계되어 있다는 점에서 동법에 별도의 규정을 두고 있는 것임

- 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 것으로, 법 개정 이전에는 지방세법상 감면은 비과세규정과 마찬가지로 세목별로 그 내용이 규정되어 있었음
- 개정 이후 지방세법 제5장을 별도로 지정하여 지방세의 감면사항을 모두 모아 통합규정하고 있음
- <표 3-1>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 있는데, 이는 지방세 비과세와 마찬가지로 지방세 감면도 재산 관련 세목에 집중되어 시행되고 있음을 의미함

<표 3-1> 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

- 지방세특례제한법 제정 이전의 지방세 감면제도는 다음과 같은 문제가 있음
 - 첫째, 비과세·감면관련 지방세법은 1949년 제정되어 1961년 전부 개정된 이후 부분적으로 자주 개정된 관계로 법체계가 복잡하고 국세 준용 규정이 과다하여 조문 해석에 어려움이 있음
 - 둘째, 세목별로 전문화되어 있는 국세에 비해 지방세법은 단일법 체계로 되어 있어 분야별 전문화에 한계가 있어 납세자에게 불리한 후진적 제도적 특징이 있음
 - 셋째, 감면 관련 법규의 산재로 인한 감면관리의 체계성 저하와 관리 소홀 등으로 지방세 감면이 만성화·기득권화되어 감면규모 증가의 요인이 되고 있음

2. 지방세특례제한법의 도입

1) 도입 목적

○ 지방세특례제한법은 그 동안 지방세 비과세 · 감면규정이 「지방세법」, 「조세특례제한법」, 그리고 감면조례 등에 산재해 있어 복잡했던 것을 체계적으로 정리하여 간편화하면서 투명성을 제고하고자 도입하였는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 지방세 감면 규정을 지방세특례제한법 하나로 통합하여 감면관련 제도의 관리를 강화함

· 단일법 체계인 「지방세법」을 분야별로 전문화 · 체계화하면서, 과세면제 및 경감에 관한 규정, 각 세목별로 감면적 성격이 강한 비과세 규정, 지방자치단체의 감면에 관한 조례 중에서 전국 공통으로 적용되는 감면사항을 「지방세특례제한법」으로 일괄 규정하였음

- 둘째, 지방세정 운영의 건전성 · 책임성을 강화하고자 함

· 지방세목 간소화 및 2010년 12월 31일 일몰이 도래하는 감면 정비결과를 반영하여 지방세 감면규정을 재정비

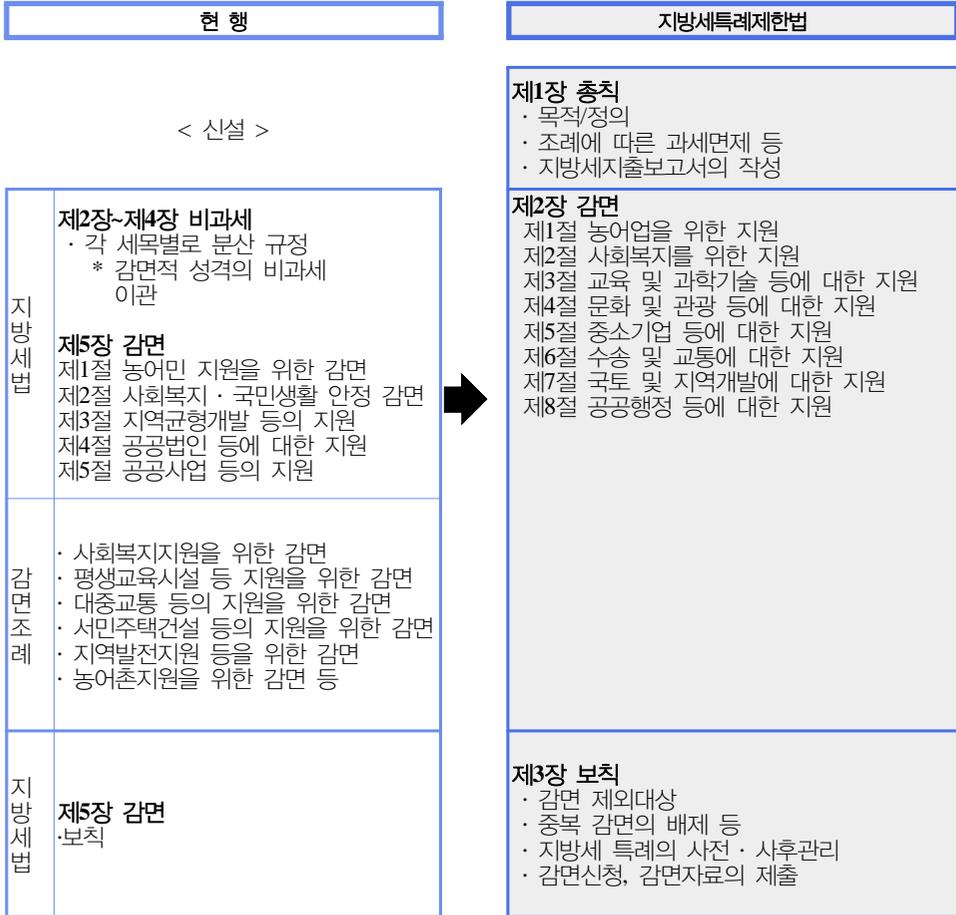
· 지방자치단체의 과세 자율성 제고를 위하여 감면조례 허가제를 폐지하는 등 지방세 감면을 체계적으로 관리하여 공평과세의 실현

- 셋째, 지방세특례제한법은 향후 원점에서 감면대상을 재검토하여 지원효과가 미흡하거나 이미 감면 목적을 달성한 대상은 정비하거나 축소하는데 기반이 될 수 있음

2) 지방세특례제한법의 편제

○ 지방세특례제한법은 지방세법, 감면조례 등에 산재해 있는 감면규정을 발췌하여 규정하되 기존에 수혜자별 · 목적별로 분류되어 있는 감면을 지방세지출예산제도와 연계되도록 기능별 분류체계로 재편하였음

- 지방세특례제한법은 현행 지방세법의 제5장의 감면규정이 중심이 되며 여기에 지방세법에서 각 세목마다 규정된 비과세 중 감면적 성격이 강한 비영리 사업자 규정 등을 감면으로 전환시켜 지방세특례제한법에 규정하였음
- 또한 표준감면조례 중에서 국가 정책적 목적이 강한 사항 및 전국 공통사항을 발췌하여 지방세 특례에 관한 전반적 규정을 통합하여 총 99개 조문으로 구성
- 표준감면조례는 폐지하고 지방자치원리에 부합하도록 자치단체 고유의 감면사항만을 자치단체의 개별감면조례로 규정하도록 하였음



<그림 3-1> 지방세 감면 법 개정 현황

3) 주요 내용

(1) 지방세지출예산제도와 연계 강화

- 지방세특례제한법의 제정과 동시에 자치단체의 감면에 대한 자율 통제를 가능하도록 지방세지출예산제도와 연계 강화하였음
 - 지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면내역과 규모를 관리하고 그 현황을 의회에 제출하여 주민통제를 받을 수 있도록 하는 것으로 2005년부터 2009년까지의 시범실시하고 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 구현함

(2) 감면 일몰제도 개선

- 그 동안 3년 단위의 일괄 일몰제를 조문별 또는 개별 일몰제로 변경함으로써 감면의 만성화를 방지하였음
 - 지방세법과 감면조례에 의한 감면 일몰은 1981년부터 5년 일몰제로 운영되어 오다가 1991년부터 매 3년 단위의 일괄 일몰제로 운영하여 왔으나, 이러한 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 달리 적용하여 운영의 효율화를 기하고자 함

<표 3-2> 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, 자경농어민 지원 등

(3) 감면관련 용어의 정비

- 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)

(4) 감면대상 단체 고시제도 도입

- 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」제288조 제2항에 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 3-3> 감면고시 대상단체

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

4) 감면조례허가제 폐지

- 지방세특례제한법의 제정과 동시에 지방세 감면조례 허가제가 폐지되어 자치단체 스스로 감면의 자율성을 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 미반영 등 문제가 있어 이 제도의 폐지 논란이 지속되어 왔음
- 2011년부터는 지방세특례제한법 제정과 함께 감면조례허가제를 폐지하여 자치단체가 자율적으로 해당 지역의 재정여건 등을 감안하여 조례를 제정할 수 있도록 자율성과 책임성을 제고시킴
- 지방세 감면조례 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 제외하고는 자율적으로 해당 지역의 재정여건 등을 감안하여 조례로 제정할 수 있도록 되었음
- 감면조례 허가제 폐지에 따라 지방자치단체는 다음과 같은 긍정적인 제도 변화가 예상됨
 - 첫째, 지방자치단체의 과세자주권 강화
 - 둘째, 불필요한 행정절차 단축 및 규제 완화
 - 셋째, 지방자치단체의 지방세 감면운용의 탄력성 제고
- 지방세 감면조례 허가제 폐지에 따라 다음과 같은 부정적인 점이 발생할 것으로 예상됨
 - 첫째, 지방자치단체의 선심성·민원성 감면조례 예상
 - 둘째, 탄력세율제도 억제에 따른 감면조례 남용 가능
 - 셋째, 주민과 지방의회의 감면요구 증가로 자치단체의 정치적 부담이 가중되어 자치단체의 재정여건 악화
 - 넷째, 전국 통일적 필요사안, 특정경비조달 목적의 목적세 감면 등 지방세 운영 방향과 배치되는 등 형평성 저해 소지

제2절 감면관련 지방재정적 현황

1. 지방세 감면 현황

- 2009년 결산 기준으로 지방세 비과세·감면 규모는 15조 269억 80백만원으로 지방세수 45조 1,677억 90백만원의 대비 33.7%에 해당하는 규모로 지방세 비과세·감면율은 25.0%임

- 지방세 비과세·감면 중 전국 일률적으로 적용되는 담배소비세와 주행세에 대한 비과세·감면 규모는 1조 5,779억 26백만원으로 이를 제외하면 지방세 비과세 감면 규모는 13조 4,490억 55백만이며 비과세·감면율도 22.9%임

<표 3-4> 2009년 자치단체별 비과세/감면액

(단위:백만원)

구 분	전 체			시/도세			시/군/구세			
	비감액	징수액	비감율	비감액	징수액	비감율	비감액	징수액	비감율	
합 계	15,026,980	45,167,790	25.0%	9,751,906	30,869,217	24.0%	3,697,148	14,298,573	20.5%	
수도권	소계	8,104,244	26,188,702	23.6%	5,852,670	19,127,913	23.4%	2,251,573	7,060,789	24.2%
	서울	3,612,422	11,922,706	23.3%	2,564,258	10,826,303	19.1%	1,048,164	1,096,403	48.9%
	경기	3,643,547	11,905,904	23.4%	2,645,583	6,259,284	29.7%	997,964	5,646,621	15.0%
	인천	848,274	2,360,091	26.4%	642,829	2,042,326	23.9%	205,445	317,765	39.3%
비수도권	소계	5,344,811	18,979,088	22.0%	3,899,236	11,741,304	24.9%	1,445,575	7,237,784	16.6%
	부산	712,782	2,739,707	20.6%	548,913	2,441,871	18.4%	163,869	297,837	35.5%
	대구	546,742	1,573,443	25.8%	417,024	1,352,454	23.6%	129,719	220,990	37.0%
	광주	315,041	976,111	24.4%	255,861	887,245	22.4%	59,181	88,866	40.0%
	대전	336,880	1,000,099	25.2%	242,481	887,399	21.5%	94,399	112,699	45.6%
	울산	238,240	1,060,227	18.3%	182,939	818,992	18.3%	55,301	241,235	18.6%
	강원	325,606	1,065,003	23.4%	196,892	501,403	28.2%	128,713	563,599	18.6%
	충북	336,077	1,094,931	23.5%	237,695	493,576	32.5%	98,382	601,356	14.1%
	충남	556,150	1,793,495	23.7%	424,323	809,513	34.4%	131,827	983,982	11.8%
	전북	367,593	1,091,309	25.2%	251,767	481,104	34.4%	115,826	610,205	16.0%
	전남	288,620	1,288,287	18.3%	187,589	460,128	29.0%	101,032	828,159	10.9%
	경북	459,909	2,001,834	18.7%	304,990	798,850	27.6%	154,919	1,202,985	11.4%
	경남	705,336	2,880,091	19.7%	492,929	1,394,218	26.1%	212,407	1,485,873	12.5%
제주	155,834	414,551	27.3%	155,834	414,551	27.3%	0	0	-	
기 타	1,577,926									

주1) 기타(담배소비세, 주행세)를 제외한 전국 비과세/감면율은 22.9%

주2) 비감액합계-기타 = 13조 4,490억 55백만원

자료) 행정안전부, 내부자료

○ 지방세 비과세·감면을 시도세와 시군구세로 나누어 보면 다음과 같음

- 시도세 비과세·감면 규모는 9조 7,519억 6백만원으로 시도세수 30조 8,692억 17백만원의 대비 31.6%에 해당하는 규모로 시도세 비과세·감면율은 24.0%임

- 시군구세 비과세 · 감면 규모는 3조 6,971억 48백만원으로 시군구세수 14조 2,985억 73백만원의 대비 25.9%에 해당하는 규모로 시군구세 비과세 · 감면율은 20.5%임

- 지방세 비과세 · 감면을 법적 근거 별로 살펴보면 지방세법상 비과세, 지방세법상 감면, 조세특례제한법상 감면, 표준조례에 의한 감면, 자치단체 개별조례에 의한 감면으로 분류할 수 있음
- 2009년 결산 기준으로 지방세 비과세감면 13조 4,490억 55백만원 중 지방세법상 비과세가 4조 6,771억 21백만원(34.8%), 지방세법상 감면이 5조 9,897억 9백만원(44.5%), 조세특례제한법상 감면이 1조 1,013억 16백만원(8.2%), 표준조례에 의한 감면이 1조 5,980억 9백만원(11.9%), 개별 조례에 의한 감면이 828억 99백만원(0.6%)임

<표 3-5> 지방세 비과세감면 현황(2009년)

(단위: 백만원, %)

구분	지방세법 비과세	지방세법 감면	조특법 감면	표준조례 감면액	개별조례 감면액	합계
전국	4,677,121 (34.8)	5,989,709 (44.5)	1,101,316 (8.2)	1,598,009 (11.9)	82,899 (0.6)	13,449,055 (100.0)

주) 표준조례 감면액 중 개별조례로 존치하는 감면 규모는 8,973억 89백만원임

- 2011년부터 지방세법 체계가 단일법 체계에서 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법됨에 따라, 지방세 비과세 · 감면 중 표준조례에 의한 감면은 일부는 지방세특례제한법에 흡수되고 일부는 개별조례 감면의 형태로 존치하도록 개편됨
 - 표준조례에 의한 감면 1조 5,980억 9백만원 중 8,973억 89백만원은 지방세특례제한법에 흡수되지 않고 조례 형태로 남아 개별 조례에 의한 감면과 동일한 법적 지위를 갖게 됨

- 또한 지방세 비과세·감면 중 “조례에 의한 감면”은 기존의 감면조례 허가제가 폐지되어 자치단체가 스스로 조례의 개폐를 통해 감면 여부를 결정할 수 있도록 자율성이 부여됨
- 지방세법 개정에 따라 자치단체가 자율적으로 감면 여부를 결정할 수 있는 지방세 감면의 규모는 기존의 개별조례에 의한 감면(이하 개별조례 감면) 828억 99백만원과 표준조례에 의한 감면 중 지방세특례법에 규정되지 않고 개별조례로 전환하는 부분(이하 표준조례 전환분 감면) 8,973억 89백만원을 합친 9,802억 88백만원으로 지방세 비과세·감면 13조 4,490억 55백만원의 7.29%에 해당하는 규모임
- 전체 자치단체를 대상으로 조례감면(개별조례 감면 + 표준조례 전환분 감면)구성의 특징을 살펴보면 다음과 같음
 - 조례감면 규모는 9,802억 88백만원이며 이중 개별조례감면이 828억 99백만원으로 8.5%를 차지하며 표준조례 전환 분 감면이 8,973억 89백만원으로 91.5%를 차지함
 - 표준조례 전환 분 감면은 지방공사에 대한 감면이 5,612억 71백만원(62.5%)으로 가장 높은 비중을 차지하며 다음으로 미분양 주택에 대한 감면으로 2,034억 94백만원(22.7%)이고 기타 감면이 1,326억 24백만원(14.8%)임
 - 지방공사에 대한 감면과 미분양 주택에 대한 감면은 표준조례 전환분 감면의 85.2%를 차지하며, 조례감면의 78.1%를 차지함
- 광역 자치단체를 대상으로 조례감면 구성의 특징을 살펴보면 다음과 같음
 - 조례감면 규모는 8,315억 49백만원이며 이중 개별조례감면이 577억 43백만원으로 6.9%를 차지하며 표준조례 전환 분 감면이 7,738억 6백만원으로 93.1%를 차지함
 - 표준조례 전환 분 감면은 지방공사에 대한 감면이 4,587억 62백만원(59.3%)으로 가장 높은 비중을 차지하며 다음으로 미분양 주택에 대한 감면으로 2,032억 9백만원(26.3%)이고 기타가 1,118억 36백만원(14.5%)임

- 지방공사에 대한 감면과 미분양 주택에 대한 감면은 표준조례 전환분 감면의 85.5%를 차지하며, 조례감면의 79.6%를 차지함

- 기초 자치단체를 대상으로 조례감면 구성의 특징을 살펴보면 다음과 같음
 - 조례감면 규모는 1,487억 39백만원이며 이중 개별조례감면이 251억 56백만원으로 16.9%를 차지하며 표준조례 전환 분 감면이 1,235억 83백만원으로 83.1%를 차지함
 - 표준조례 전환 분 감면은 지방공사에 대한 감면이 1,025억 10백만원(82.9%)으로 가장 높은 비중을 차지하며 다음으로 미분양 주택에 대한 감면으로 2억 85백만원(0.2%)이고 기타가 207억 88백만원(16.8%)임
 - 지방공사에 대한 감면과 미분양 주택에 대한 감면은 표준조례 전환분 감면의 83.2%를 차지하며, 조례감면의 69.1%를 차지함

- 광역자치단체는 지방공사에 대한 감면과 미분양 주택에 대한 감면이 조례감면의 대부분을 차지하며, 기초자치단체는 지방공사에 대한 감면이 대부분을 차지함

<표 3-6> 조례감면의 구성 내역

(단위: 백만원, %)

구 분	조례감면(A)	개별조례(B)	표준조례 전환분			
			합계(C)	미분양주택(D)	지방공사(E)	기타
전 국	980,288 (100.0)	82,899 (8.5)	897,389 (91.5) <100.0>	203,494 (20.8) <22.7>	561,271 (57.3) <62.5>	132,624 (13.5) <14.8>
광역합계	831,549 (100.0)	57,743 (6.9)	773,806 (93.1) <100.0>	203,209 (24.4) <26.3>	458,762 (55.2) <59.3>	111,836 (13.4) <14.5>
기초합계	148,739 (100.0)	25,156 (16.9)	123,583 (83.1) <100.0>	285 (0.2) <0.2>	102,510 (68.9) <82.9>	20,788 (14.0) <16.8>

2. 지방채발행 총액한도제

가. 한도액 산정을 위한 자치단체 유형 구분

- 채무상환비율[{(최근 4년간 (평균)순지방비로 상환한 채무액/최근 4년간 (평균)일반재원수입액}× 100)⁹⁾과 예산대비채무비율[(채무 총규모/예산 총규모) × 100]¹⁰⁾을 기준으로 자치단체의 채무상황을 판단
- 기존의 감채기금적립 및 지방채발행이 제한되는 단체의 기준을 참고하여 자치단체를 4가지 유형으로 구분
- 채무상황 및 채무부담능력의 판단은 단체의 성격·유형에 따라 다양함
 - 국가(GDP대비 채무비율), 지방공기업(부채비율), 민간기업(부채배율)

〈표 3-7〉 지방채 발행 총액 산정을 위한 자치단체 유형구분 기준

구 분	구 분	1유형	2유형	3유형	4유형
유형 구분 기준	채무상환비율	7%이하	7%초과 ~12%이하	12%초과 ~17%이하	17%초과
	예산대비 채무비율	15%이하	15%초과 ~25%이하	25%초과 ~40%이하	40%초과

주) 채무상환비율과 예산대비채무비율의 유형이 상이한 경우는 낮은 유형(순위가 낮은 유형)을 최종단계에서 적용하여 한도액 산정

자료: 행정안전부, 「2011년도 지방채 발행 계획 수립 기준」, 2010.

9) ● 채무액 = 지방채상환 원리금 + 채무부담 상환액 + 보증채무 이행책임잔액, ● 일반재원 = 지방세 + 보통교부세(도로분 지방교부세 포함) + 경상적 세외수입 + 조정교부금 + 재정보전금 + 부동산 교부세,

※ 채무상환비율 산정시는 일반회계에서 원리금을 지원 또는 전액상환(전출금 포함)하는 특별회계도 포함하여 통합재정수지로 계산

● 기타특별회계는 모두 포함하고 공기업특별회계는 일반회계에서 지원되는 채무상환 전출금을 포함

● 채무상환액 중 조기상환액 및 차환상환액은 포함되지 않도록 함.

10) ● 채무총규모 = 지방채잔액 + 채무부담행위 잔액 + 보증채무 이행책임잔액, ● 예산총규모 = 일반 회계 + 기타특별회계 + 공기업특별회계, ● 채무 및 예산규모는 결산자료로 산정

나. 유형별로 차등화 된 한도액 설정

- 총액한도는 다양한 기준으로 설정할 수 있으나, 채무의 상환 능력 등이 고려될 수 있는 전전년도 결산의 일반재원기준으로 설정
- 재정상황에 따른 자치단체 유형별로 총액한도를 차등화하고 자치단체별 한도액은 매년 별도 통보
 - 총액한도의 도입취지인 지방재정운용의 자율성 확대를 위하여 모든 자치단체에 총액한도 부여

<표 3-8> 유형별 지방채 발행 총액 한도 비율

구 분		1유형	2유형	3유형	4유형
한도액 (일반재원 대비)	시도	8%이하	6%이하	4%이하	0
	시군구	5%이하	4%이하	3%이하	0

주) 일반재원 : 지방세(지방교육세 제외)+세외수입+지방교부세+조정교부금+재정교부금

자 료 : 행정안전부, 「2011년도 지방채 발행 계획 수립 기준」, 2010.

다. 한도액의 감액조정

- 사실과 다른 자료의 제출로 과도하게 지방채발행 한도액을 받았거나, 승인을 얻지 않고 한도액을 초과하여 지방채를 발행한 경우는 다음 회계연도의 지방채발행 한도액을 감액하여 조정

라. 시사점

- 지방채 발행 총액 한도제는 자치단체의 채무상황과 채무부담 능력에 따라 지방채 발행 총액 한도를 차등하여 부여하되, 채무상황이 양호하고 채무부담 능력이 강할수록 지방채 발행 총액 한도를 높게 부여하고 있음

- 특히, 채무상황이 불량하거나 채무부담 능력이 취약하다고 판단되는 제4유형 속한 자치단체에 대하여는 추가적으로 지방채를 발행하지 못하도록 지방채 총액 한도비율을 0으로 부여하고 있음

제3절 일본의 지방세 감면제도

1. 감면제도의 현황

가. 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 말함
- 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 특별 사정이 발생한 경우에 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

- 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 조례를 따라야 하기 때문에(지방세법 제3조1항), 과세 면제를 하기 위해서는 먼저 조례로 이를 규정해야 함
- 이때 과세면제는 지방공공단체의 조례에서 정하는 일정한 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 다름

나. 감면의 포괄범위

- 감면은 비과세와는 달리 처음부터 납세의무가 존재하지 않는 것이 아니라, 납세의무를 지고 있는 자가 담세력을 상실하였기 때문에 그 의무를 면제해주는 것임
- 이처럼 감면은 어디까지나 담세력의 감소·상실과 연결되어 이해되고 있으나, 일반론의 입장에서 ‘공익상의 필요성’도 ‘특별한 사정’으로 이해하여 감면요건으로 하고 있음
- 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 문제임

다. 일반적인 감면사유

- 감면은 납세가 곤란하다고 인정될 정도로 담세력이 박약한 자를 대상으로 한 개별 구제를 기본으로 하나, 공익상의 필요로 감면되는 경우도 있기 때문에 감면기준이 법률상으로는 명확하게 구분된다고 하기는 어려움
- 일본의 지방세법에서 감면은 세목별로 규정되어 있으나, 일반적인 감면을 받는 기준으로서의 다음 세 가지를 들고 있음

- 첫째, 천재 및 기타 특별한 사정이 있는 경우에 감면이 필요하다고 인정되는 자
- 둘째, 빈곤으로 인해 생활상의 공사(公私)부조를 받는 자
- 셋째, 기타 특별한 사정이 있는 자

- ①에서 말하는 ‘천재 및 기타 특별한 사정’이라 함은 지진, 풍수해, 화재 및 기타 이에 준하는 재해가 발생하여 이들 재해에 의해 납세의무자가 재산상의 막대한 손실을 입은 경우를 말함
- 하지만 이는 지방세의 감면을 받기 위한 필요조건에 해당이며, 납세의무자가 감면을 받기 위해서는 이들 피해로 인해 담세력을 상실한 결과 그 감면의 필요성이 있다고 인정되는 자에 한함
- 한편 법률상 ‘기타 특별한 사정이 있는 자’를 대상으로 하는 비과세 규정은 없기 때문에 ‘기타 특별한 사정이 있는 자’는 과세가 원칙이나 사회통념상 과세가 불합리하다고 인정될 경우 자주적인 입장에서 조례 감면상 타당한 사정이 있는 자를 말함
- 이러한 특별한 사정이 있는 자를 대상으로 감면을 하는 경우에는 다른 납세자와의 균형을 상실하는 일이 없도록 신중해야 할 필요가 있음
- 공익상의 필요로 감면하는 때는 무엇을 공익상의 필요로 고려할 것인지에 대한 명확한 기준이 마련되어 있음
- 그러나 원칙적으로 감면이 개별 납세자의 사정을 감안하여 이루어지기 때문에 납세의무상의 일정 사유에 해당한다는 것을 이유로 일률적으로 무조건적인 감면을 시행하는 것은 불가능하다고 해석됨
- 지방세법에서 감면 요건과 그 정도를 조례에서 규정하도록 하고 있지만, 그 조례 규정이 반드시 개별적 감면요건을 구체적으로 망라하고 있다고는 말하기 어려움

라. 감면적용을 위한 특별사정

- 지방세 감면에 있어 천재 등의 재해로 감면의 필요가 있다고 인정된 경우와 빈곤에 의해 생활부조를 받는 경우는 그 적용이 비교적 분명함
- 그러나 감면적용을 위한 ‘기타 특별한 사정’이 어떠한 사정을 말하는 것인지는 분명하지 않음
- 일반적으로 기타 특별한 사정이 있는 경우의 ‘기타’라 함은 독립된 감면사유를 규정하고 있다고 할 것이나 그 내용은 반드시 명확하지 못함
- 특별사정에 따른 감면은 조례에 의해 공익상의 필요 또는 시정촌 장의 판단에 위임되어 있는 경우가 많은데, 그러한 경우에는 그 감면의 요건이 전혀 분명하지 않아 주민입장으로는 감면 경위를 파악하기는 어려움
- 또한 납기한 이전에 감면 신청을 하지 않으면 감면이 인정되지 않는다고 규정하고 있는 경우도 적지 않은 상황에서 감면의 요건을 분명하게 알지 못하는 자는 감면의 적용을 받지 못하게 되는 사례가 발생하고 있음
- 이는 감면 요건을 알고 있는 자만이 감면 요건의 적용을 받게 되는데, 이로 인해 감면 적용의 불평등을 초래할 개연성이 높음
- 일단 공익상의 필요에 따라 적용 받은 감면이 시간의 경과와 함께 구체적인 검토나 이유없이 계속하여 감면 적용을 받고 있음

2. 비과세, 감면, 세액공제의 비교

- 비과세, 감면, 세액공제 등의 특별조치가 그 각각의 제정 취지나 조세법적 의미에서는 서로 다른 수단이지만, 이들 모두 세금을 줄이는 정책수단이라고 할 수 있음

- 납세자의 세금을 줄여주는 방법으로는 비과세(tax exemptions), 감면(deductions), 세액공제(credits) 등이 있음
- 비과세는 정상적으로 과세가 가능하나 특정 납세자나 특정행위에 대해 세법에서 세금이 면제되도록 규정하는 것을 말하며, 미국의 경우 휘발유세 수입이 도로 보수를 위해 사용되고 있다는 점을 감안하여 상당수의 주 정부에서는 농업장비에 사용되는 휘발유세를 농민에게는 비과세하고 있음
- 감면은 세법에서 규정하는 특정 목적을 위해 허가된 과세표준(tax base)으로부터 일정금액 차감하여 세금을 줄여주는 조치를 말하며, 미국의 개인소득세를 보면 납세준비비용에 대해서는 감면을 인정하고 있고, 조세환급을 받기 위해 회계사를 고용하여 그 비용을 지불하는 경우 그 비용은 과세소득으로부터 공제하여 세금을 줄여주는 조치를 취하고 있음
- 세액공제는 산출된 세액으로부터 일정액을 감액하는 것이며 미국 법인세법에서는 기업에 대한 이중과세를 방지하기 위하여 외국에서 지불한 세액을 공제하는 조치를 취하고 있음
- 이상과 같은 비과세, 감면, 세액공제의 조치가 있는 경우 실효세율은 명목세율에 비해 낮은 결과를 초래함
- 경제학적 관점에서 보면 비과세나 감면 모두 세금이 부과되지 않는다는 점에서는 차이가 없기 때문에 그 경제학적 효과도 같게 되지만 조세법적 입장에서는 양자가 구분됨
- 경제학적 입장과는 달리 조세법적 입장에서는 비과세와 감면이 서로 구분되어야 할 개념임

- 지방세법에서 비과세는 지방공공단체의 의사에 관계없이 지방세법에 전국 일률적으로 과세하는 것을 금지하고 있는 것을 말하며, 이는 지방세법 법규자체에서 당해 대상을 과세객체 선택에서 제외하는 것임
- 이러한 비과세는 당해 대상을 일반적으로는 과세객체로서 선택하여 이에 과세하면서 특별한 이유가 있는 경우에 대하여 지방세 전부 또는 일부를 해제하는 지방세 채무의 감면과는 성격이 다름
- 감면은 두 종류로 분류되는데 이미 성립되어 있는 조세채무의 전부를 조세채권자인 지방공공단체가 포기하고 소멸시키는 것을 「면제」라고 하고, 그 일부를 포기하고 소멸시키는 것(일부면제)을 「경감」이라고 함
- 일본의 경우 지방세 비과세, 감면 등은 각 세목별로 규정되고 있으며, 각각의 자치단체의 특별사정이 다르기 때문에 모든 세목별, 자치단체별로 모두 망라하여 비과세, 감면 등을 비교하기는 어려움

3. 시사점

- 일본 지방세 비과세 · 감면제도는 한국과 비교할 때 상당히 유사하면서도 다른 특징을 가지고 있는데, 그 시사점은 다음과 같음
 - 첫째, 일본의 지방자치단체는 지방세 비과세 · 감면제도를 운용함에 있어 한국 지방자치단체보다 자율성을 부여받고 있음
 - 일본 지방세 비과세제도는 한국과 마찬가지로 지방세법으로 규정되어 있어 지방자치단체가 동 제도를 조정할 수 있는 기회가 원천적으로 봉쇄되어 있음
 - 일본 지방세 감면제도에 대한 지방세법상 규정을 살펴보면 세목별 과세표준의 적용특례나 과세특례 정도가 대표적인 감면제도에 해당하며, 한국처럼 지방세법상 별도의 장(章)의 형태로 광범위하게 운용되는 감면제도는 없음

- 일본 지방자치단체의 조례에 의한 감면제도는 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 한국과 유사하지만 그 구현의 방식에 있어서는 다소 차이가 있음
- 이는 지방세 비과세·감면제도를 탄력적으로 운용할 수 있는 길을 열어놓은 것이라는 점에서 참고할 만한 사항이라고 할 수 있음
 - 한국의 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
 - 한국의 지방세 비과세·감면제도도 탄력적 운영을 위하여 이와 같은 과세표준 특례방식의 도입을 신중하게 검토할 필요가 있음
- 셋째, 일본 지방세 비과세·감면제도는 한국과 마찬가지로 한번 도입된 감면 대상이 준 영구화하는 경향이 강함
- 일본 지방세 비과세 또는 감면제도는 그 대상이 상당히 많으며, 한국처럼 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
- 넷째, 일본의 경우 부분적이기는 하지만 한국처럼 지방세법 자체에 감면규정을 설정하고 있는데, 그 내용을 살펴보면 실질적인 취득이 존재하지 않은 경우 또는 국가의 정책적인 목적을 위한 경우가 대부분임
- 지방세법 자체에 의한 법정감면의 예로는 양도담보자산의 취득에 대한 부동산취득세의 면제, 외국인유학생의 기숙사 취득에 대한 부동산취득세의 면제, 취득 후에 비과세토지로 사용된 경우에 특별토지보유세의 면제, 항구적 이용 등의 경우에 특별토지보유세의 면제, 자동차의 반환이 있는 경우의 자동차취득세의 면제 등을 들 수 있음
- 다섯째, 일본의 경우 한국과 달리 국가와 지방자치단체 간 과세면제 등에 대한 조정 장치를 마련하고 있음
 - 일본의 중앙정부는 지방자치단체의 감면 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
- 2007년 기준 일본의 비과세 등 특별조치에 의한 지방세 세수감소 규모는 1조450억엔에 이르고 있으며, 그 해 지방세 세수 40조 3,728억엔의 2.59%를 차지하고 있어 한국에 비해 규모가 크지 않음
- 한국은 2007년 지방세 비과세 및 감면액은 11조 3천억원으로 지방세 총수입의 20.9%를 차지하고 있음

제 4 장

조례 감면 총량제 도입 방안

제1절 기본방향
제2절 도입 방안
제3절 총량제의 실효성 확보 방안



제4장

조례 감면 총량제 도입 방안

제1절 기본방향

- 2011년부터 지방세 감면 조례 허가제가 폐지되고 지방자치단체가 자율적으로 조례를 제정하여 지방세를 감면할 수 있도록 지방자치단체의 자율성이 크게 확대됨
- 이러한 제도는 지방세 감면과 관련하여 지방자치단체의 자율성을 증진시켜 재정 운영의 효율성을 제고할 것임
- 그러나 지방세 감면이 수혜자에게 세부담을 경감시켜 주는 효과가 있으므로 선심성 감면의 남발이 발생할 우려가 있어 이를 방지하기 위한 제도적 장치의 마련이 필요함
- 감면조례 허가제 폐지와 관련하여 행정안전부는 감면조례의 효율적 운영을 위하여 다음과 같은 제도적인 보완을 검토하고 있음
 - 첫째, 주민에 의한 사전 심의절차를 강화하고 감면요건을 새롭게 규정함
 - 감면조례 제·개정시에 타당성 여부를 사전에 심사할 수 있도록 지방세심의 위원회의 심의를 받게 함
 - 과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 않은 감면은 감면조례에서 배제하도록 함
 - 「지방세특례제한법」에 감면시한을 3년 이내로 운영하도록 하는 내용을 반영함

- 둘째, 조례감면과 관련하여 자치단체의 재정책임성을 강화할 수 있는 제도적인 보완을 검토 중임
 - 현행 보통교부세의 산정은 지방세 감면액의 약 80%가 교부세로 보전되고 있음
 - 그러나 자치단체간의 교부세 보전의 형평성과 재정건전성 유지를 위해 감면 조례에 의한 감면액은 기준재정수입액에 포함하여 교부세 산정에서 추가적으로 보전이 이루어지지 않도록 검토함
 - 셋째, 지방세지출예산제도 도입에 따른 ‘지방세지출보고서’를 매년 지방의회에 제출하고 주요 내용을 주민에게 공시하도록 함
 - 지방세 감면은 사실상 보조금과 동일한 효과를 갖고 있으므로 지방예산(재정지출)처럼 그 내역을 지방의회에 제출하고, 주민에게 공시함으로써 자치단체가 스스로 감면을 관리·통제하도록 하려는 것임
- 그러나 이러한 간접통제 장치로는 감면 조례 허가제 폐지에 따라 예상되는 감면의 남발을 방지하기 어려우므로 직접적 통제 장치로서 조례 감면 총량제를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 조례 감면 총량제는 매년 행정안전부에서 일정한 기준에 따라 자치단체별 당해 년도의 조례 감면 총량규모를 산정하여 별도로 통보하면, 자치단체는 총량 규모 내에서 자율적으로 조례에 의하여 지방세를 감면할 수 있도록 하는 제도임
- 조례 감면 총량제의 설치의 기본 방향은 다음과 같음
- 첫째, 감면조례 허가제 폐지가 지방자치단체의 조례 감면의 자율성을 보장하되 재정사정을 고려하지 않은 무분별한 선심성 감면을 방지하는 데 있으므로 재정력이 튼튼할수록 더 큰 자율성이 부여되도록 제도를 설계함
 - 둘째, 형식상 조례에 의한 감면이라도 실질적으로는 지방자치단체의 의지와 관계없이 중앙정부의 정책 목적을 위하여 감면하는 경우에는 총량제 대상에서 제외함

- 셋째, 감면 총량 비율은 감면조례 허가제 폐지의 취지를 반영하여 지방자치단체의 자율성을 충분히 반영할 수 있도록 설정함

제2절 도입 방안

1. 총량한도 설정 기준

- 총량한도 설정은 상대적으로 재정상황이 양호하여 재정운영의 여유가 있는 자치단체일수록 조례 감면 운영의 자율성이 커질 수 있도록 설정 기준을 선택하여야 함
- 설정 기준은 지방세, 자주재원(지방세+ 세외수입), 일반재원(지방세+세외수입+ 지방교부세 + 조정교부금·재정보전금), 지방세입 중에서 선택 가능함
- 조례 감면 총량 설정 기준의 선정을 위해 기초자치단체 중에서 지방세입규모가 평균인 4,134억원과 유사한 4,000억원 이상 4,500억원 미만의 14개 자치단체를 선택하여 분석하였음

<표 4-1> 세입 규모 유사단체 별 세입 구조

(단위: 백만원)

구 분	지방세입	지방세	세외수입	지방교부세	조정교부금 재정보전금	국고보조금	지방채
전북남원시	404,114	20,534	76,869	174,816	5,835	116,560	9,500
부산기장군	405,141	45,155	214,810	58,798	17,654	68,724	-
전남신안군	411,038	7,803	96,636	150,050	3,149	143,140	10,260
강원삼척시	411,701	18,791	165,583	148,104	5,101	74,122	-
경기구리시	413,307	59,653	205,364	54,777	29,226	64,287	-
경기군포시	416,621	100,250	178,824	52,389	31,433	43,726	10,000
전남화순군	422,778	50,828	143,505	131,519	2,963	93,963	-
경북영주시	423,782	31,580	125,311	156,074	6,929	97,888	6,000
충북청원군	431,287	74,101	113,376	128,096	15,848	99,867	-
전남해남군	435,182	16,611	130,175	167,927	3,015	112,454	5,000

전북김제시	440,523	27,985	104,739	177,597	7,170	123,033	-
경남사천시	443,150	32,941	157,839	140,245	13,064	95,461	3,600
전남완도군	444,335	10,365	162,515	142,369	1,987	127,100	-
경기도산시	445,322	62,644	261,521	47,336	26,324	41,496	6,000
합계	5,948,281	559,241	2,137,067	1,730,097	169,696	1,301,820	50,360

- 동일한 조례 감면 한도를 설정하되 설정기준을 지방세, 자주재원(지방세+ 세외 수입), 일반재원(지방세+세외수입+ 지방교부세+ 조정교부금+재정보전금), 지방세입 등 각각을 선정했을 경우의 자치단체별 조례 감면 한도는 다음과 같음
 - 논의의 편의상 지방세수의 5%를 총량 한도로 설정하고 이를 지방세입 등의 규모에 따라 동일한 총량한도가 설정되도록 비율을 조정하였음
 - 총량 비율은 기준별로 다른데 자주재원이 1.037%, 일반재원이 0.474%, 지방세입이 0.470%가 될 것임
- 대상인 14개 자치단체의 조례 감면 총량을 모두 합친 규모는 279억 62백만원으로 설정기준과 관계없이 동일하나, 자치단체별로는 설정기준이 달라짐에 따라 감면 총량의 한도가 다르게 나타남

<표 4-2> 설정 기준 별 조례 감면 총량 규모

(단위: 백만원)

구 분	지방세	자주재원	일반재원	지방세입
전북남원시	1,027	1,010	1,692	1,900
부산기장군	2,258	2,696	2,047	1,905
전남신안군	390	1,083	1,567	1,932
강원삼척시	940	1,912	2,054	1,935
경기구리시	2,983	2,748	2,123	1,943
경기군포시	5,013	2,894	2,208	1,958
전남화순군	2,541	2,015	2,000	1,987
경북영주시	1,579	1,627	1,946	1,992
충북청원군	3,705	1,944	2,016	2,027
전남해남군	831	1,522	1,933	2,046
전북김제시	1,399	1,376	1,932	2,071
경남사천시	1,647	1,978	2,093	2,083
전남완도군	518	1,793	1,930	2,089
경기도산시	3,132	3,362	2,420	2,093
합계	27,962	27,962	27,962	27,962

- 지방세를 제외한 자주재원, 일반재원, 지방세입 등을 설정 기준으로 총량한도액을 산정할 경우 상대적으로 세입 등에서 차지하는 지방세수 비중이 낮은 자치단체일수록 총량한도액이 커지는 모순이 발생함
- 지방세 감면은 지방세수를 잠식하므로 설정기준별로 지방세수 잠식 정도를 살펴보면 다음과 같음
- 다음의 표는 자치단체가 허용된 감면 총량을 모두 조례로 감면하였을 경우에 지방세수 비중의 변화와 감면으로 인한 지방세수 잠식의 크기를 지방세수 비중의 상대적 하락 정도로 나타낸 값을 총량 기준별로 비교한 것임
 - 지방세수 잠식도는 지방세 감면이 지방세수를 잠식하는 정도를 나타냄
 - 지방세수 잠식도는 {(현행 지방세수 비중- 감소된 지방세수 비중)/현행 지방세수 비중}임

<표 4-3> 기준별 지방세수 비중과 세수비중 잠식도의 변화 비교

(단위 : %)

구분	현행	감면 후							
	지방세수 비 중	지방세		자주재원		일반재원		지방세입	
		세수비중	잠식도	세수비중	잠식도	세수비중	잠식도	세수비중	잠식도
전남신안군	1.90	1.80	5.00	1.63	13.88	1.52	20.09	1.43	24.76
전남완도군	2.33	2.22	5.00	1.93	17.30	1.90	18.62	1.86	20.15
전남해남군	3.82	3.63	5.00	3.47	9.16	3.37	11.64	3.35	12.32
강원삼척시	4.56	4.34	5.00	4.10	10.18	4.07	10.93	4.09	10.30
전북남원시	5.08	4.83	5.00	4.83	4.92	4.66	8.24	4.61	9.25
전북김제시	6.35	6.03	5.00	6.04	4.92	5.91	6.90	5.88	7.40
경남사천시	7.43	7.06	5.00	6.99	6.01	6.96	6.35	6.96	6.32
경북영주시	7.45	7.08	5.00	7.07	5.15	6.99	6.16	6.98	6.31
부산기장군	11.15	10.59	5.00	10.48	5.97	10.64	4.53	10.68	4.22
전남화순군	12.02	11.42	5.00	11.55	3.96	11.55	3.94	11.55	3.91
경기오산시	14.07	13.36	5.00	13.31	5.37	13.52	3.86	13.60	3.34
경기구리시	14.43	13.71	5.00	13.77	4.61	13.92	3.56	13.96	3.26
충북청원군	17.18	16.32	5.00	16.73	2.62	16.71	2.72	16.71	2.74
경기군포시	24.06	22.86	5.00	23.37	2.89	23.53	2.20	23.59	1.95

- 설정기준별로 현행 세수비중과 비교한 지방세수 잠식도를 살펴보면 다음과 같음
 - 첫째, 지방세를 설정기준으로 한 경우는 모든 자치단체의 지방세수 잠식도가 5%로 일정함
 - 둘째, 일반재원, 지방세입을 설정기준으로 한 경우는 현행 지방세수 비중이 낮을수록 지방세수 잠식도가 커지는 완전한 역의 상관관계가 발생함
 - 지방세수 잠식도의 편차는 지방세입(최대값 24.76, 최소값 1.95)이 일반재원(최대값 20.09, 최소값 2.20)보다 크게 나타남
 - 셋째, 자주재원의 경우는 일반적으로 현행 지방세수비중이 낮을 수록 잠식도가 커지지만 일반재원이나 지방세입과 같이 일관성을 보이지는 않음

- 특히, 일반재원이나 지방세입을 기준으로 조례 감면 총량 한도를 산정할 경우에는 재정이 악화되어 지방교부세가 증가할수록 자치단체의 조례 감면 한도가 커지는 모순이 발생함

- 이러한 분석결과는 지방세 외에 자체수입이나 자주재원, 지방세입을 총량 한도 설정의 기준으로 삼을 경우에는 지방세수기반이 취약한 자치단체일수록 감면으로 지방세수를 잠식하는 정도가 커지는 문제가 발생함

- 따라서 이러한 문제를 고려하면 조례 감면 설정기준은 지방세가 가장 적합하다고 판단됨

2. 총량제 대상 감면의 범위

- 2011년부터 지방세특례제한법에서 규정하지 않고 자치단체가 자율적으로 감면할 수 있도록 조례에 규정하고 있는 감면은 기존의 개별조례에 의한 감면과 표준조례 중 지방세특례제한법에 흡수되지 않고 조례의 형태로 남아 있는 감면임

- 조례에 의한 감면은 기존의 개별조례가 존치되었거나 표준조례에서 전환되었거나 법적 형식은 조례에 의한 감면이므로 형식적으로는 모두 자치단체의 조례에 의해서 감면이 이루어지므로 자치단체의 자율성이 보장되는 것임
- 현재 표준조례 중 지방세특례제한법에 흡수되지 않고 개별 조례 형태로 존치되는 것을 유형화 하면 ① 한센, ② 종교단체 의료업, ③ 지방의료원, ④ 문화재 보호조례, ⑤ 미분양주택 감면(취등록세 감면은 비수도권만, 재산세는 전체) ⑥ 지방공사, ⑦ 아파트형공장, ⑧ 중소기업지원센터, ⑨ 신용보증재단, ⑩ 외국인 투자유치, ⑪ 농공단지 대체입주, ⑫ 산업단지 개축 대수선, ⑬ 벤처기업육성촉진지구, ⑭ 기업도시, ⑮ 특산품단지, ⑯ 관광단지투자촉진 등 16개 유형이 있음
- 조례에 의한 감면에 대해서는 허가제 폐지되어 자치단체의 자율성이 보장되는 것이지만, 그 내용을 보면 조례에 의한 감면일지라도 자치단체의 의지에 관계없이 감면이 이루어지는 경우가 있는데, 여기에 해당하는 것으로 국가정책 목적상 감면, 자기 부과, 자치단체의 특수한 사정으로 인한 감면 등이 있음

가. 국가정책 목적상 감면

- 국가정책 목적상 감면은 비록 법 형식상 조례의 형식으로 되어있더라도 지방자치단체가 자율적으로 감면 여부와 내용을 결정할 수 있는 재량이 거의 없음
- 현재 표준조례 중 지방세특례제한법에 흡수되지 않고 개별 조례 형태로 존치되는 것은 16개 유형이 있음
- 16개 유형 중 자치단체의 의지가 반영될 여지가 거의 없이 국가정책적 목적으로 이루어지는 감면으로는 조세특례제한법에 규정되어 있는 사항을 조례의 형식으로 감면하는 ⑩ 외국인 투자유치에 대한 감면과 ⑭ 기업도시에 대한 감면이 있음

- 또한 ⑤ 미분양주택 감면(취등록세 감면은 비수도권만, 재산세는 모두)은 최근 부동산 경기 침체를 반영하여 미분양 주택을 해소하기 위한 국가정책적 목적으로 이루어지는 지방세 감면으로 비록 지방세특례제한법에 포함되지 않고 개별 조례로 남게 되었다라고 이는 자치단체의 의지가 반영될 여지가 거의 없음

나. 자기부과

- 국가등에 대한 비과세하는 것은 사실상 과세권자와 납세의무자가 동일한 주체일 경우에는 과세권자가 사용할 재원을 사실상 동일 주체인 납세의무자에게 조세를 부과하여 징수하는 번거로움을 제거하기 위한 것임(박훈, 2007)
- 국가등에 대한 비과세와 유사하게 지방공기업의 경우 지방자치단체가 사실상 주인으로서 역할을 하는 경우에, 지방 자치단체가 이들 단체에 대해 지방세를 과세할 경우 동일한 세수입 원천에 대하여 조세를 과세하는 결과를 초래함
- 이와같은 경우는 사실상 당해 지방자치단체가 과세권자라는 점에서 과세권자가 자신을 납세의무자로 삼아 과세하는 것이 됨
- 이는 지방자치단체 입장에서는 보면 자신의 재정주머니(financial pocket)에 대한 경제적 실질의 증가 없이 납세의무 이행을 위해 중복적인 세출입 절차를 이행하게 하는 경제적 비효율성을 야기함
- 지방자치단체 산하 지방공기업의 경우 독립채산원칙에 따라 운영되므로 경우에 따라 지방세를 과세하거나 감면하도록 하고 있으므로 지방세 감면이 자치단체의 정책적 목적을 달성하는 수단이 될 수 있음
- 그러나 지방공기업에 대한 감면은 자기 부과적 성격이 강하므로, 이를 총량제 대상을 삼을 경우 감면운영의 자율성을 해칠 우려가 있음

- 표준조례 전환분 중 자기부과에 해당하는 것은 지방공사에 대한 감면과 지방의료원에 대한 감면이 있음

다. 자치단체의 특수한 사정

- 조례 감면의 대상 중에는 개별 자치단체의 특수한 사정에 따라 자치단체의 의지와 관계없이 이루어지는 감면이 상당수 있는데, 이러한 감면을 총량제 대상에 포함시킬 경우 해당 자치단체의 감면 능력이 제한받아 자율성을 해치게 됨
- 표준조례 전환분 중 자치단체의 특수한 사정을 반영하여 총량제 대상에서 제외해야 할 대상으로는 문화재에 대한 감면과 한센에 대한 감면이 있음
- 한센에 대한 감면은 감면규모는 적지만 국가정책적 목적에 해당되며 또한 대상이 위치한 자치단체가 일부이어서 이들을 포함시킬 경우 한센인 거주지가 위치한 자치단체에 불이익이 발생함
 - 246개 자치단체 중 70개 자치단체만 해당하며, 상위 4개 자치단체의 감면액 비중이 58.1%, 상위 10개 자치단체의 감면액 비중이 80.1%를 차지함

<표 4-4> 한센에 대한 감면의 구성

(단위: 천원, %)

구분	금액	비 중	누적 비중	구분	금액	비 중	누적 비중
강원원주시	118,528	16.8	16.8	서울본청	30,535	4.3	72.5
인천남동구	105,671	15.0	31.8	전북익산시	22,101	3.1	75.6
인천부평구	95,736	13.5	45.3	전남본청	16,601	2.3	77.9
서울서초구	90,254	12.8	58.1	경기양주시	15,262	2.2	80.1
인천본청	40,888	5.8	63.9	기타	140,257	19.9	100.0
경북경주시	30,707	4.3	68.2	합계	706,540	100.0	--

- 문화재의 경우 자치단체별로 분포가 상이하여 이들 감면을 총량제 대상에 포함시킬 경우 문화재가 많이 분포하여 감면 규모가 큰 자치단체의 경우 불이익을 받을 우려가 있음

- 문화재에 대한 감면의 분포를 보면 상위 5개 자치단체의 감면액 비중이 43.0%를 차지하며 상위 12개 자치단체의 감면액 비중이 67.8%를 차지함

<표 4-5> 문화재에 대한 감면의 구성

(단위: 천원, %)

구분	감면액	비 중	누적 비중	구분	감면액	비 중	누적 비중
서울중구	416,355	9.8	9.8	서울송파구	171,634	4.0	56.8
부산강서구	399,380	9.4	19.2	서울종로구	135,521	3.2	60.0
경기파주시	384,455	9.0	28.2	경북경주시	128,987	3.0	63.0
서울본청	372,109	8.7	36.9	서울서초구	107,539	2.5	65.5
부산본청	263,110	6.2	43.0	서울성북구	101,495	2.4	67.8
경기수원시	215,645	5.1	48.2	기타	1,372,017	32.2	100.0
경기시흥시	196,078	4.6	52.8	합계	4,264,325	100.0	--

- 개별조례 중 자치단체의 특수한 사정을 반영하여 총량제 대상에서 제외해야 할 대상으로는 공항과 항만 등에 대한 감면이 있음
 - 공항과 항만의 운영주체는 국가 공기업인 공사로서 지방자치단체와 무관하며, 이에 대한 감면은 지방자치단체의 의지와 무관함
 - 공항에 대한 감면은 인천공항공사에 대한 감면이 있으며 항만에 대한 감면은 부산항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사 등에 대한 감면이 있음
- 따라서 조례에 의한 감면을 모두 총량제 대상에 포함시키기는 어려우므로 이 중에서 일부를 총량제 대상에서 제외하는 방안을 검토하여야 하는데 감면의 범위를 정하는 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 조례 형식으로 이루어지는 모든 지방세 감면은 모두 총량제 대상으로 하는 방안
 - 이 방안은 지방세특례제한법의 제정에 따라 법적 형식에서 지방세 감면을 지방세특례제한법에 의한 감면과 조례에 의한 감면으로 구분하였으므로, 조례에 의한 감면은 모두 총량제 대상으로 하는 것이 법제정의 취지에 적합함

- 그러나 이 방안은 자치단체의 의지와 관계없이 이루어지는 감면도 총량제 대상에 포함되므로 일부 자치단체의 감면 자율성이 훼손될 우려가 있음
- 둘째, 절충안으로 원칙적으로 조례 감면을 모두 총량제 대상으로 하되 지방자치단체의 자율성을 극히 침해한다고 생각하는 감면 대상만을 총량제 대상에서 제외하는 방안임
- 이러한 감면으로는 인천공항공사에 의한 감면 등이 있음
- 셋째, 자치단체의 의지에 관계없이 이루어진다고 판단되는 조례감면은 모두 총량제 대상 감면에서 제외하는 방안
 - 이 방안은 총량제가 제정되더라도 자치단체의 자율성은 최대한 보장되므로 감면조례 허가제 폐지의 취지를 잘 반영하고 있음
 - 그러나 이 방안은 현재 이루어지고 있는 조례 감면에 대해서는 총량제 대상에 포함여부의 판별을 하기 용이하지만, 향후 자치단체가 조례로 감면을 하려고 할 경우 총량제 대상에의 포함여부를 결정해야 하는 과정이 필요하므로 이 과정에서 자치단체의 자율성이 오히려 훼손될 여지가 있음

3. 감면 총량 비율 설정

- 감면 총량 비율은 조례 감면과 관련한 자치단체의 자율성, 남용 가능성과 깊은 관계가 있음
 - 감면 총량 한도가 높게 설정될수록 자치단체의 자율성은 커지게 되지만 또한 남용 가능성도 커지게 되므로 적절한 감면 총량 비율의 설정이 필요함
- 감면 총량 비율의 설정은 자치단체의 조례 감면 평균보다는 가장 조례 감면 비중이 높은 자치단체의 감면 비율을 고려하여 설정하여야 함

- 가장 조례 감면 비중이 높은 자치단체의 감면 비율보다 낮은 총량비율을 설정할 경우에는 총량제 도입 시에 이미 총량을 초과하는 자치단체가 존재하게 되어 이들에 대한 조치가 필요하게 됨
- 만일, 조례 감면규모가 총량을 초과하는 자치단체에 대하여 허가를 득하도록 할 경우에는 허가제 폐지의 취지가 훼손될 우려가 있음

○ 현행 기존의 개별감면조례와 표준조례 중에서 지방세특례제한법에 흡수되지 않고 개별감면조례로 존치하는 항목에 의한 감면이 지방세수에서 차지하는 비중은 평균적으로 2.25%이지만, 이 비중은 자치단체 별로는 다양하게 나타남

○ 총량 비율을 조례 감면 비중이 최대인 자치단체를 기준으로 설정한다고 하더라도, 총량 비율은 총량제 대상이 되는 조례 감면의 범위에 따라서 다르게 나타남

○ 즉, 총량 비율은 총량제 대상이 되는 조례 감면의 범위가 축소될수록(또는 조례 감면 중 총량제 대상에서 제외되는 조례 감면의 범위가 확대될수록), 작아지게 되는데 이를 총량제 범위에서 살펴본 3가지 방안을 중심으로 구체적으로 살펴보면 다음과 같음

가. 모든 조례 감면을 총량제 대상에 포함시키는 경우

○ 조례 감면이 지방세수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 전국적으로 조례 감면이 지방세수에서 차지하는 비중은 2.25%이고 가장 조례 감면이 차지하는 비중이 가장 높은 경우는 53.32%(인천 중구)임

○ 전국 자치단체를 대상으로 조례 감면이 지방세수에서 차지하는 비중이 높은 순서대로 배열하면 다음과 같음

- 첫째, 가장 감면 비중이 높은 자치단체는 인천 중구로 53.32%이며, 다음으로 인천 연수구(36.47%), 서울 은평구(28.49%), 서울 송파구(18.10%), 서울 강서

구(15.21%), 대전 유성구(13.47%), 부산 강서구(12.34%) 순이며 이들 7개 자치단체의 감면 비중이 10%이상임

- 둘째, 감면 비중이 5%이상 10%미만이 6개 자치단체를 감면 비중 순으로 살펴보면, 서울 중랑구(9.25%), 인천 서구(8.21%), 서울 구로구(6.92%), 인천 본청(5.91%), 대구 달성군(5.29%), 전북 본청(5.01%) 순임
- 셋째, 감면 비중이 3%이상 5%미만이 12개 자치단체를 감면 비중 순으로 살펴보면, 강원 본청(4.86%), 광주 광산구(4.23%), 충남 본청(3.80%), 광주 본청(3.65%), 부산 연제구(3.65%), 서울 양천구(3.64%), 경남 본청(3.32%), 전남 본청(3.31%), 서울 강동구(3.20%), 서울 금천구(3.11%), 부산 기장군(3.11%), 인천 부평구(3.11%)순임

<표 4-6> 자치단체별 감면 비중

(단위: %)

자치단체	감면 비중								
인천중구	53.32	대전유성구	13.47	인천본청	5.91	충남본청	3.80	전남본청	3.31
인천연수구	36.47	부산강서구	12.34	대구달성군	5.29	광주본청	3.65	서울강동구	3.20
서울은평구	28.49	서울중랑구	9.25	전북본청	5.01	부산연제구	3.65	서울금천구	3.11
서울송파구	18.10	인천서구	8.21	강원도본청	4.86	서울양천구	3.64	부산기장군	3.11
서울강서구	15.21	서울구로구	6.92	광주광산구	4.23	경남본청	3.32	인천부평구	3.11

- 감면 비율을 초과하는 자치단체가 발생하지 않도록 감면 비율을 설정할 경우(가령 55.0%미만)에는 모든 자치단체가 총량제를 위반하지 않게 되지만, 이렇게 할 경우에는 사실상 거의 조례 감면을 제한없이 허용하는 것이 되어 총량제 도입의 의미가 없음
- 만일 조례 감면 총량 비율은 3.0% 미만으로 설정한다면 25개 자치단체가 총량 비율을 초과하게 되며, 5.0% 미만으로 설정하면 13개 자치단체가 총량비율을 초과하게 됨

○ 이러한 상황에서 총량제의 실효성을 확보하기 위하여 조례감면 총량 비율을 낮게 설정할 경우에는 다음과 같은 문제점이 있음

- 첫째, 총량제 비율이 너무 낮을 경우 이를 초과하는 자치단체는 감면 총량을 준수하기 위하여 기존의 감면을 축소하여야 하는데, 총량제 초과 자치단체들이 기존에 개별조례나 표준조례에 의해서 감면 해주던 것은 적법한 것이었으므로 이를 축소할 경우 감면 수혜자의 저항을 초래함
- 둘째, 총량제 초과 자치단체의 감면 중 특수한 규모가 큰 것에 대하여는 허가 등을 통해 예외를 인정하는 방안을 검토할 수 있으나, 이와같이 제도의 도입시부터 예외를 인정하는 것은 총량제 도입의 정당성을 훼손할 우려가 있음

나. 일부 특수한 사정에 해당하는 경우에는 조례감면 총량 대상에서 제외하는 방안

○ 자치단체의 특수한 사정에 해당하는 경우로 조례감면 총량 대상에서 제외하는 대상을 파악하기 위하여 조례감면 비중이 예외적으로 높은 자치단체의 조례감면 내역을 살펴보면 다음과 같음

- 첫째, 조례 감면 비중이 5.0%를 초과하는 13개 자치단체의 조례 감면 비중이 높은 공통적 요인은 지방공사에 대한 감면임
 - 지방공사에 대한 감면을 총량제 대상에서 제외한다면 인천 중구와 인천 연수구, 부산 강서구를 제외한 나머지 10개 자치단체의 조례감면 비중이 5.0% 미만으로 낮아짐
- 둘째, 인천 중구와 인천 연수구의 조례 감면 비중이 예외적으로 높은 것은 이들 자치구의 특수한 사정때문으로 인천 중구는 인천공항공사에 대한 감면이 주요 요인이며 인천 연수구는 외국인투자유치에 대한 감면이 주요 요인임
 - 인천 중구의 경우 인천공항공사에 대한 감면이 104억 30백만원으로 개별조례 감면 115억 28백만원의 90.5%를 차지하며 조례 감면 160억 30백만원의 65.1%를 차지함

- 인천 연구수의 경우 외국인 투자유치에 대한 감면이 67억 20백만원으로 표준 조례 연장사항 감면 81억 11백만원의 82.9%를 차지하며, 조례 감면 81억 16백만원의 82.8%를 차지함

- 전국적으로 공통 사항이지만 자기부과에 해당하는 지방공사에 대한 감면과 인천 중구와 인천 연구수에만 해당하는 특수한 사항인 인천공항공사에 대한 감면과 외국인 투자유치에 대한 감면을 총량제 대상에서 제외한다면 모든 자치단체의 조례감면 비중이 5.0% 미만으로 낮아짐
- 그러므로 이들 지방공사, 인천공항공사, 외국인 투자유치에 대한 감면을 총량제 감면 대상감면에서 제외할 경우 총량 비율을 5% 미만으로 설정할 수 있음
- 이 경우 조례 감면이 지방세수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 전국적으로 조례 감면이 지방세수에서 차지하는 비중은 0.87%이고 가장 조례감면이 차지하는 비중이 가장 높은 경우는 4.11%(인천 중구)임

<표 4-7> 자치단체별 조례 감면 내역

(단위: 백만원, %)

구분	지방세	조례감면		개별조례		인천공항공사		표준조례 연장사항		지방공사		외국인 투자유치	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중	규모	비중
인천중구	30,063	16,030	53.3	11,528	38.3	10,430	34.7	4,502	15.0	4,499	15.0	0	0.0
인천연수구	22,253	8,116	36.5	4	0.0	0	-	8,111	36.4	1,382	6.2	6,720	30.2
서울은평구	24,658	7,026	28.5	17	0.1	0	-	7,009	28.4	7,009	28.4	0	-
서울송파구	133,990	24,246	18.1	946	0.7	0	-	23,300	17.4	23,109	17.2	0	-
서울강서구	55,792	8,488	15.2	185	0.3	0	-	8,302	14.9	8,192	14.7	0	-
대전유성구	32,533	4,383	13.5	21	0.1	0	-	4,362	13.4	4,239	13.0	0	0.0
부산강서구	19,187	2,367	12.3	462	2.4	0	-	1,906	9.9	1,365	7.1	106	0.6
서울중랑구	21,600	1,999	9.3	0	-	0	-	1,999	9.3	1,997	9.2	0	-
인천서구	43,598	3,579	8.2	1,918	4.4	0	-	1,661	3.8	1,607	3.7	0	-
서울구로구	37,684	2,608	6.9	0	0.0	0	-	2,607	6.9	2,260	6.0	0	-
인천분청	1,959,436	115,754	5.9	5,671	0.3	0	-	110,082	5.6	91,273	4.7	17,791	0.9
대구달성군	60,980	3,227	5.3	9	0.0	0	-	3,218	5.3	2,988	4.9	203	0.3
전북분청	444,467	22,284	5.0	21	0.0	0	-	22,263	5.0	3,838	0.9	150	0.0

다. 자치단체의 의지가 반영되기 어렵다고 판단되는 조례 감면은 모두 총량 대상에서 제외하는 방안

○ 조례의 형식으로 감면이 이루어지더라도 사실상 국가정책적 목적에 의하여 이루어지는 감면과 자기부과에 해당하는 경우, 자치단체의 특수한 사정에 의한 감면의 경우에 이를 총량제 대상에 포함시킬 경우에는 해당 자치단체의 자율성을 해칠 우려가 있음

○ 총량제 대상에서 제외되는 감면은 다음과 같음

- 첫째, 국가정책적 목적에 의한 감면으로 표준조례 전환분 중 외국인 투자유치에 대한 감면, 기업도시에 대한 감면, 미분양 주택에 대한 감면이 이에 해당됨
- 둘째, 자기부과에 해당하는 감면으로 표준조례 전환분 중 지방공사에 대한 감면과 지방의료원에 대한 감면이 있음
- 셋째, 자치단체의 특수한 사정에 해당하는 감면으로 표준조례 전환분 중 한센에 대한 감면, 문화재에 대한 감면이 있으며 개별조례에 의한 감면 중 공항, 항만에 대한 감면 등이 있음

○ 총량 대상에서 제외해야 하는 조례 감면을 제외하고 나머지 조례 감면이 지방세수에서 차지하는 비중을 살펴보면, 전국적으로 조례 감면이 지방세수에서 차지하는 비중은 0.35%이고 가장 조례 감면이 차지하는 비중이 가장 높은 경우는 2.98%(서울 금천구)임

○ 만일 조례 감면 총량 비율은 3.0% 이상으로 설정한다면 모든 자치단체가 현재와 같은 규모의 조례 감면을 하는 데는 자율성을 보장할 수 있음

○ 따라서 조례 감면 총량 비율은 3.0%이상에서 설정하되 자율성 향상이 목적이라면 이보다 크게 설정할 수 있으며, 감면 남용의 억제가 목적이라면 3.0%로 제한할 수 있음

4. 재정력을 반영한 총량 비율의 차등화

- 감면 총량 비율을 자치단체의 재정력을 반영하여 차별적으로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 이 경우에 총량제의 도입 취지인 재정력이 강한 자치단체 일수록 더 큰 자율성을 부여한다는 원칙을 준수할 필요가 있음

- 감면 총량 비율을 재정력을 반영하여 차등화할 경우에 지방세를 기준으로 차등화하는 방안과 자주재원을 기준으로 차등화하는 방안을 검토해 볼 수 있음

- 지방세 기준으로 차등화하는 방안은 자치단체별 지방세수 비중에 따라 감면 총량 비율을 달리 적용하되 지방세수 비중별로 3.0%(지방세수 비중 5% 이하), 4.0%(지방세수 비중 5%~10%), 5.0%(지방세수 비중 10%~15%), 6.0%(지방세수 비중 15%~20%), 7.0%(지방세수 비중 20%초과)로 설정하였음(<표 4-8> 참조)

- 자주재원 기준으로 차등화하는 방안은 자치단체별 자주재원 비중에 따라 감면 총량 비율을 달리 적용하되 지방세수 비중별로 3.0%(자주재원 비중 30% 이하), 4.0%(자주재원 비중 30%~40%), 5.0%(자주재원 비중 40%~50%), 6.0%(자주재원 비중 50%~70%), 7.0%(자주재원 비중 70%초과)로 설정하였음(<표 4-8> 참조)

<표 4-8> 지방세·자주재원 기준 감면 총량 비율 차등화 방안

구분	구분	1유형	2유형	3유형	4유형	5유형
지방세 기준	지방세수 비중	5%이하	5%초과 ~10%이하	10%초과 ~15%이하	15%초과 ~20%이하	20%초과
	감면 총량 비율	3%	4%	5%	6%	7%
자주재원 기준	자주재원 비중	30%이하	30%초과 ~40%이하	40%초과 ~50%이하	50%초과 ~70%이하	70%초과
	감면 총량 비율	3%	4%	5%	6%	7%

- <표 4-9>은 감면 총량 비율을 일률적으로 5%로 설정한 경우와 자치단체의 재정력을 반영하여 지방세나 자주재원을 기준으로 하여 세수비중이나 자주재원 비중이 클수록 감면 총량 비율이 높아지도록 차등 설정한 경우의 감면 총량의 변화를 비교한 것임
- 이와 같이 재정이 튼튼할수록 자율성을 크게 부여하기 위하여 지방세입에서 차지하는 지방세수(자주재원) 비중이 높을수록 감면 총량 비율을 높게 부여하는 방안을 검토한 결과 다음과 같은 특징이 있음
 - 첫째, 지방세수(자주재원) 비중이 높아질 수록 조세 감면 총량비율까지 높아지면 재정력이 강한 자치단체 일수록 누진적으로 감면 총량이 증가하게 됨
 - 상대적으로 지방세수 비중이 높은 경기 군포의 경우 감면 총량 비율을 일률적으로 5%로 적용할 경우 감면 총량은 50억 13백만원이었으나 총량 비율을 지방세수 기준으로 차등 적용할 경우 전체 감면 총량은 70억 18백만원으로 20억 5백만원이 증가하며 충북 청원도 37억 5백만원에서 44억 46백만원으로 7억 41백만원이 증가함
 - 상대적으로 자주재원 비중이 높은 경기 군포의 경우 감면 총량 비율을 일률적으로 5%로 적용할 경우 감면 총량은 50억 13백만원이었으나 총량 비율을 자주재원 기준으로 차등 적용할 경우 전체 감면 총량은 60억 15백만원으로 10억 3백만원이 증가하며 경기 오산도 31억 32백만원에서 37억 59백만원으로

로 6억 26백만원이 증가함

- 둘째, 지방세수 비율이 낮은 경우 조세 감면 총량비율까지 낮추면 감면 총량이 감소하여 거의 감면을 할 수 있는 여지가 없어지게 되어 재정력이 약한 자치단체의 자율성을 심하게 제약하는 결과를 초래함
 - 상대적으로 지방세수 비중이 낮은 전남 신안의 경우 감면 총량 비율을 일률적으로 5%로 적용할 경우 감면 총량은 3억 90백만원이었으나 총량 비율을 지방세수 기준으로 차등 적용할 경우 전체 감면 총량은 2억 34백만원으로 1억 56백만원이 감소하며 전남 완도도 5억 18백만원에서 3억 11백만원으로 2억 7백만원이 감소함
 - 상대적으로 자주재원 비중이 낮은 전남 신안의 경우 감면 총량 비율을 일률적으로 5%로 적용할 경우 감면 총량은 3억 90백만원이었으나 총량 비율을 자주재원 기준으로 차등 적용할 경우 전체 감면 총량은 2억 34백만원으로 1억 56백만원이 감소하며 전북 남원도 10억 27백만원에서 6억 16백만원으로 4억 11백만원이 감소함
- 셋째, 지방세수(자주재원) 비중에 따라 총량 비율을 차등 적용할 경우에는 균등하게 하는 경우보다 전반적으로 총량으로 허용되는 조세 감면 규모가 커지게 되는 문제가 발생함
 - 감면 총량 비율을 일률적으로 5%로 적용할 경우 전체 감면 총량은 279억 62백만원이었으나 감면 총량 비율을 차등 적용할 경우 지방세수 기준일 경우에 전체 감면 총량은 285억 6백만원으로 5억 44백만원이 증가하고, 자체 수입 기준일 경우에 전체 감면 총량은 298억 33백만원으로 18억 71백만원이 증가함

〈표 4-9〉 감면 총량 비율 차등화의 효과

구 분	지방세입	지방세	지방세외수입	현행	지방세수 기준 차등				자체수입 기준 차등			
				감면총량	세수비중	차등비율	감면총량	증감	자주재원비중	차등비율	총량	증감
전북남원시	404,114	20,534	76,869	1,027	5.1	4.0	821	-205	24.1	3.0	616	-411
부산기장군	405,141	45,155	214,810	2,258	11.1	5.0	2,258	-	64.2	6.0	2,709	452
전남신안군	411,038	7,803	96,636	390	1.9	3.0	234	-156	25.4	3.0	234	-156
강원삼척시	411,701	18,791	165,583	940	4.6	3.0	564	-376	44.8	5.0	940	-
경기구리시	413,307	59,653	205,364	2,983	14.4	5.0	2,983	-	64.1	6.0	3,579	597
경기군포시	416,621	100,250	178,824	5,013	24.1	7.0	7,018	2,005	67.0	6.0	6,015	1,003
전남화순군	422,778	50,828	143,505	2,541	12.0	5.0	2,541	-	46.0	5.0	2,541	-
경북영주시	423,782	31,580	125,311	1,579	7.5	4.0	1,263	-316	37.0	4.0	1,263	-316
충북청원군	431,287	74,101	113,376	3,705	17.2	6.0	4,446	741	43.5	5.0	3,705	-
전남해남군	435,182	16,611	130,175	831	3.8	3.0	498	-332	33.7	4.0	664	-166
전북김제시	440,523	27,985	104,739	1,399	6.4	4.0	1,119	-280	30.1	4.0	1,119	-280
경남사천시	443,150	32,941	157,839	1,647	7.4	4.0	1,318	-329	43.1	5.0	1,647	-
전남완도군	444,335	10,365	162,515	518	2.3	3.0	311	-207	38.9	4.0	415	-104
경기오산시	445,322	62,644	261,521	3,132	14.1	5.0	3,132	-	72.8	7.0	4,385	1,252
합계	5,948,281	559,241	2,137,067	27,962	9.4	--	28,506	544	45.3	--	29,833	1,871

제3절 총량제의 실효성 확보 방안

1. 보통교부세의 구조

- 지방교부세 제도는 ‘지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 도모’하는데 그 목적을 두고 있는데 지방재원 보장기능과 지방재정 조정기능을 수행하고 있음
- 지방재원보장을 위해 지방교부세 총액을 내국세의 19.24%(부동산교부세 제외)로 법정화하여 재원 규모를 보장하고 있으며, 기준재정수요액과 기준재정수입액이라는 기준설정을 통해 모든 지방자치단체가 행정의 계획적인 운영이 가능하도록 부족한 재원을 보장해주는 기능을 수행하고 있음
- 지방재정 조정기능은 자치단체간 재정력 격차를 해소하기 위해 지방교부세의 적정한 배분을 통해 자치단체 상호간 과부족을 조정하고 균형을 도모하기 위한 것임
- 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 분권교부세, 부동산교부세의 네 종류로 구분되는데, 보통교부세는 모든 자치단체가 일정한 행정수준을 유지할 수 있도록 표준수준의 기본적 행정수행경비를 산출하고 지방세 등 일반재원수입으로 충당할 수 없는 부족분을 보전하는 일반재원임
- 보통교부세의 자원배분은 매년도 기준재정수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 교부함
- 기준재정수요액은 지방교부세법시행령에 규정된 측정항목 및 측정단위와 동법 시행규칙에서 규정한 단위비용과 보정계수에 의하여 산정하는 기초수요와 각종 법률 등에 근거하여 산정하는 법정보정수요 및 지역균형수요, 사회복지균형수요, 그리고 자치단체의 세출절감 등 노력정도를 반영하는 인센티브 반영금액을

합산하여 산정함

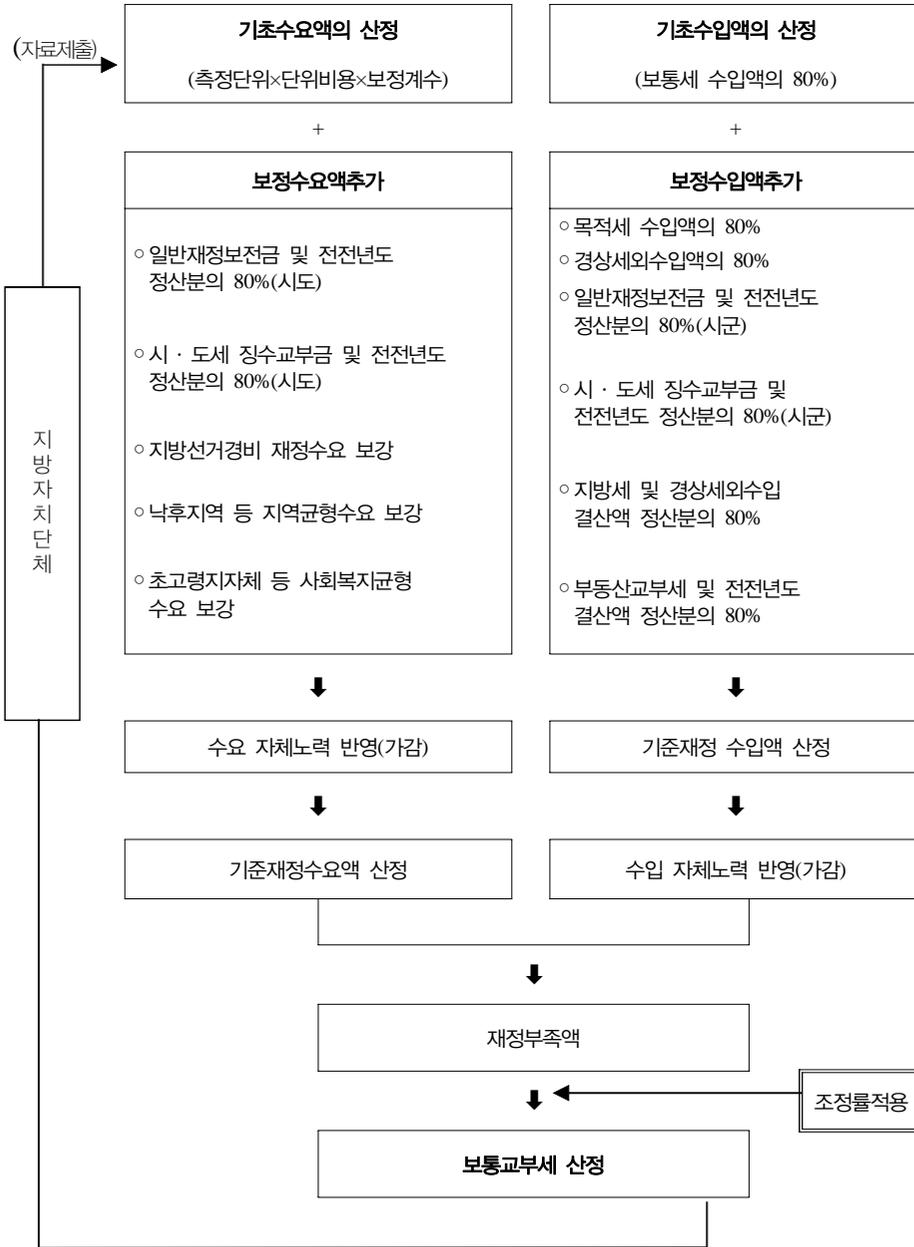
- 기준재정수입액은 지방교부세법령에서 규정한 지방세법상의 보통세를 기초수입으로 하고, 목적세 및 경상세외수입, 일반재정보전금, 시도세징수교부금 등은 보정수입으로 하며 여기에 세입증대 노력 등을 반영하는 인센티브 반영금액을 합산하여 산정함

- 기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액 그리고 수입자체노력을 반영하여 산정하고 있음
 - 즉, 기준재정수입액 = 기초수입액 + 보정수입액 ± 수입자체노력

- 기초수입액은 지방세법상 표준세율의 100분의 80에 상당하는 올인 기준세율로 산정한 해당 자치단체의 보통세 수입액으로 80%만을 반영하는 이유는 지방세입의 여력을 확보하여 지방재정의 신축성을 보완하고 자치단체의 징세노력을 촉진하기 위한 것임

- 보정수입액은 기준재정수입액을 보완하기 위한 것으로 목적세수입과 경상세외수입을 그 대상으로 하고 있으며, 보통세와 마찬가지로 80% 상당액을 기준재정수입액에 반영하고 나머지 20%는 유보재원으로 운영됨
 - 목적세가 특정목적대로 사용된다면 관련 수입을 기준재정수입액에서 제외함이 타당하지만 현재 목적세수입이 일반재원처럼 사용하고 있으므로 기준재정수입액에 포함시키고 있음

- 수입자체노력은 자치단체의 자구노력과 책임에 대한 정도를 기준재정수입액 산정에 반영하는 것으로 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

2. 조례 감면액을 기준재정수입에 반영

- 조례 감면 총량제의 실효성 확보를 위해 총량을 초과하여 조례 감면한 경우에는 익년도 감면 총량에서 공제하고 또한 총량을 초과한 감면 규모 이상으로 보통교부세가 감소되도록 제도를 설계할 필요 있음
- 현행 보통교부세제도 하에서는 감면이 이루어지면 당해 자치단체의 기준재정수입이 감소하고 이는 보통교부세의 증가로 이어지도록 되어 있는데 이를 사례분석을 통해 살펴보면 다음과 같음
- 2010년 보통교부세 총액은 23조 2,403억 37백만원이며, 기준재정수요액은 54조 9,138억 78백만원, 기준재정수입액은 27조 5,674억 14백만원, 재정부족액은 27조 3,464억 64백만원임
- 자치단체별 보통교부세 교부는 보통교부세액에서 제주특별자치도에 배분되는 3% 해당액인 6,972억 10백만원을 공제한 22조 5,431억 27백만원을 재정부족액으로 나누어 산출한 조정율(0.8243525)을 개별 자치단체의 재정부족액에 곱하여 산정함
- 자치단체 A에게 배분되는 보통교부세 규모는 자치단체 A의 기준재정수요액 2조 8,565억 28백만원에서 기준재정수입액 1조 9,911억 16백만원을 공제한 재정부족액 8,654억 12백만원에 조정율을 곱하여 산정한 7,134억 5백만원임
- 만일, 자치단체 A가 추가로 100억원의 지방세를 감면한다면, 자치단체 A의 기준재정수입액은 현재보다 80억원이 감소한 1조 9,831억 16백만원이 되고 이에 따라 재정부족액은 현재보다 80억원이 증가한 8,734억 12백만원이 되며 자치단체 A에 배분되는 보통교부세는 7,197억 89백만원이 되어 현재 보다 63억 84백만원이 증가함

- 이와 같이 특정 자치단체 A의 지방세 감면은 감면액인 100억원의 63.84%에 해당하는 63억 84백만원의 보통교부세 증가로 보전되며, 이러한 보통교부세 증가는 다른 자치단체의 보통교부세 감소로 이어짐
- 만일 자치단체 A가 추가로 200억원의 지방세를 감면한다면, 자치단체 A의 기준 재정수입액은 현재보다 160억원이 감소한 1조 9,751억 16백만원이 되고 이에 따라 재정부족액은 현재보다 160억원이 증가한 8,814억 12백만원이 되며 자치단체 A에 배분되는 보통교부세는 7,261억 69백만원이 되어 현재 보다 127억 65백만원이 증가함

<표 4-10> 감면으로 인한 보통교부세 변화

(단위: 백만원)

현 행						
구 분	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재 부 족 액	보통교부세산 정액	조정율	보통교부세 증감
제주	0	0	0	697,210	0.8243525	
기타	52,057,350	25,576,298	26,481,052	21,829,722		0
자치단체A	2,856,528	1,991,116	865,412	713,405	0	
전국	54,913,878	27,567,414	27,346,464	23,240,337		
100억원 조례 감면 후						
구 분	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재 부 족 액	보통교부세산 정액	조정율	보통교부세 증감
제주	0	0	0	697,210	0.8241114	-
기타	52,057,350	25,576,298	26,481,052	21,823,338		-6,384
자치단체A	2,856,528	1,991,116	865,412	-	0	
증감	0	-8,000	8,000	-		
감면 후	2,856,528	1,983,116	873,412	719,789		6,384
전국	54,913,878	27,559,414	27,354,464	23,240,337		0
100억원 조례 감면 후						
구 분	기준재정 수요액	기준재정 수입액	재 부 족 액	보통교부세산 정액	조정율	보통교부세 증감
제주	0	0	0	697,210	0.8238705	0
기타	52,057,350	25,576,298	26,481,052	21,816,958		- 12,765
자치단체A	2,856,528	1,991,116	865,412	-	0	
증감	0	-16,000	16,000	-		
감면 후	2,856,528	1,975,116	881,412	726,169		12,765
전국	54,913,878	27,551,414	27,362,464	23,240,337		0

- 이와 같이 특정 자치단체 A의 지방세 감면은 감면액인 200억원의 63.83%에 해당하는 127억 65백만원의 보통교부세 증가로 보전되며, 이러한 보통교부세 증가는 다른 자치단체의 보통교부세 감소로 이어짐

- 감면으로 인한 지방세수 감소가 보통교부세로 보전되지 않도록 보통교부세 제도를 다음과 같이 개선할 필요가 있음
 - 첫째, 자치단체별의 총량제 대상 조례 감면액을 보통교부세의 기준재정수입액에 반영하여 감면 후의 기준재정수입액이 감면 전과 동일하도록 유지하여, 감면으로 지방세수가 감소하여도 해당 자치단체에 교부되는 보통교부세 규모는 감면 전과 동일한 규모를 유지하도록 함
 - 즉, 이 경우 조례 감면액 중 보통세 감면액은 기초수입액에 반영하고, 목적세 감면액은 보정수요액에 반영함

 - 둘째, 총량을 초과한 감면액은 가중치(1.00 이상)를 곱하여 산정한 금액을 기준재정수입에 반영하여 감면 후의 기준재정수입액이 감면 전과 동일하거나 크게 되도록 하여, 총량을 초과한 감면으로 지방세수가 감소하면 해당 자치단체에 교부되는 보통교부세 규모가 감면 전과 동일한 규모를 유지하거나 감소하도록 함

- 보통교부세 제도를 개선을 위한 지방교부세법 개정사항은 다음과 같음
 - 첫째, 지방교부세법 제8조 제1항의 “기준재정수입액은 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액으로 한다.”를 “기준재정수입액은 기준세율로 산정한 해당 지방자치단체의 보통세 수입액에 보통세 조례 감면액 및 총량을 초과하여 조례 감면한 보통세액에 가중치를 곱한 금액을 합친 금액으로 하되 가중치는 대통령령으로 정한다.”로 개정
 - 둘째, 지방교부세법 시행령 제8조 제1항의 “법 제8조제3항의 규정에 의한 기준재정수입액의 보정은 법 제8조제1항에 의한 기준재정수입액 외의 지방세수입과 관련 조례감면액 및 총량을 초과하여 조례감면한 관련 지방세수입 및 행

정안전부령이 정하는 세외수입 등을 합친 금액으로 하되 가중치는 대통령령으로 정한다.”로 개정

- 보통교부세의 기준재정수요액에 총량제 대상 조세감면액을 반영하되 총량제 초과액에 대해서는 가중치를 곱하여 산정하는 경우의 보통교부세 변화 효과를 살펴보면 다음과 같음

- <표 4-11>은 자치단체 A가 조세감면 총량 규모가 100억원으로 주어졌는데 200억원을 조세 감면하였을 경우에 총량을 초과하는 조세감면에 대하여 가중치를 주어 기준재정수입액을 산정한 경우에 보통교부세 배분의 변화를 살펴본 것임 (① 가중치 1.00인 경우, ②는 가중치가 1.20인 경우, ③은 가중치가 1.50인 경우임)
 - 첫째, 가중치가 1.00인 경우 자치단체A가 조세로 200억원을 감면하게 되면 보정되는 기준재정수입액은 200억원의 80%인 160억원으로 감면 전과 감면 후의 기준재정수입액과 재정부족액이 동일하고 따라서 자치단체 A에 교부되는 보통교부세도 감면 전과 동일한 7,134억 5백만원임
 - 둘째, 가중치가 1.20인 경우 자치단체A가 조세로 200억원을 감면하게 되면 보정되는 기준재정수입액은 220억원의 80%인 176억원으로 감면 전보다 기준재정수입액은 증가하고 재정부족액은 감소하게 되며 이에 따라 자치단체 A에 교부되는 보통교부세도 7,121억 27백만원으로 감면 전보다 12억 77백만원이 감소함
 - 셋째, 가중치가 1.50인 경우 자치단체A가 조세로 200억원을 감면하게 되면 보정되는 기준재정수입액은 250억원의 80%인 200억원으로 감면 전보다 기준재정수입액은 증가하고 재정부족액은 감소하게 되며 이에 따라 자치단체 A에 교부되는 보통교부세도 7,102억 11백만원으로 감면 전보다 31억 94백만원이 감소함

- 총량규모를 초과하여 조례감면을 한 자치단체는 종전보다 적은 보통교부세를 교부받게 되며, 제주를 제외한 기타 자치단체에 교부되는 보통교부세는 증가하게 됨

- 총량규모를 초과한 자치단체에 교부되는 보통교부세의 감소규모는 가중치가 커질수록 커지게 됨

- 총량제 대상 조례 감면을 기준재정수입에 반영하되 총량을 초과한 조례 감면에 대해서는 가중치를 부여함으로써 자치단체의 감면으로 인한 지방세수 감소분의 일부가 보통교부세로 보전되는 요인을 제거하고, 나아가 조례감면 총량을 초과한 감면액이 증가할수록 그와 동일하거나 더 많은 규모의 보통교부세액 감소가 발생하게 되도록 하여 자치단체가 감면 총량을 준수하려는 유인이 작용하도록 함

- 또한 감면 총량을 초과하여 감면한 액만큼을 익년도 감면 총량 산정시 총량 규모에서 공제하도록 함

<표 4-11> 감면에 대한 기준재정수입액 보정으로 인한 보통교부세 변화

(단위: 백만원)

① 200억원 감면 후 기준재정수입액 보정(가중치 1.00)						
구 분	기준재정 수 요 액	기준재정 수 입 액	재정부족액	보통교부세 산 정 액	조정율	
제주	0	0	0	697,210	0.82435253	0
기타	52,057,350	25,576,298	26,481,052	21,829,722		-
자치단체A	2,856,528	1,991,116	865,412	-	0	
증감	0	- 16,000	16,000	-		
감면 후	2,856,528	1,975,116	881,412			
보정액	-	16,000				
보정후	2,856,528	1,991,116	865,412	713,405		-
전 국	54,913,878	27,567,414	27,346,464	23,240,337		
② 200억원 감면 후 기준재정수입액 보정(가중치 1.20)						
구 분	기준재정 수 요 액	기준재정 수 입 액	재정부족액	보통교부세 산 정 액	조정율	
제주	0	0	0	697,210	0.82440077	
기타	52,057,350	25,576,298	26,481,052	21,831,000		1,277
자치단체 A	2,856,528	1,991,116	865,412	-	0	
증감	0	-16,000	16,000	-		
감면 후	2,856,528	1,975,116	881,412			
보정액	-	17,600				
보정후	2,856,528	1,992,716	863,812	712,127		-1,277
전 국	54,913,878	27,569,014	27,344,864	23,240,337		
③ 200억원 감면 후 기준재정수입액 보정(가중치 1.50)						
구 분	기준재정 수 요 액	기준재정 수 입 액	재정부족액	보통교부세 산 정 액	조정율	
제주	0	0	0	697,210	0.82447313	
기타	52,057,350	25,576,298	26,481,052	21,832,916		3,194
자치단체A	2,856,528	1,991,116	865,412	-	0	
증감	0	-16,000	16,000	-		
감면 후	2,856,528	1,975,116	881,412			
보정액	-	20,000				
보정후	2,856,528	1,995,116	861,412	710,211		-3,194
전 국	54,913,878	27,571,414	27,342,464	23,240,337		0

제 5 장

요약 및 정책건의

제1절 요약
제2절 정책건의



제5장

요약 및 정책건의

제1절 요약

- 2011년부터 지방세 감면 조례 허가제가 폐지되고 지방자치단체가 자율적으로 조례를 제정하여 지방세를 감면할 수 있도록 지방자치단체의 자율성이 크게 확대됨
- 이러한 제도는 지방세 감면과 관련하여 지방자치단체의 자율성을 증진시켜 재정 운영의 효율성을 제고할 것이지만, 선심성 감면의 남발이 발생할 우려가 있어 이를 방지하기 위한 제도적 장치의 마련이 필요함
- 본 연구에서는 자치단체 감면조례 운영실태 및 문제점 도출하고 감면 조례 허가제 폐지에 따라 예상되는 감면의 남발을 방지하기 위한 제도적 장치로서 조례 감면 총량제를 도입하는 방안을 검토하고 감면 총량대상 선정, 총량비율 설정, 감면 총량 비율 초과 시 대응 방안 등을 중심으로 연구를 진행하였음
- 조세지출은 지방세 비과세와 감면을 포함한 모든 조세특례를 포괄하는 개념이므로 본 장에서는 조세지출 관련 이론을 중심으로 지방세 감면을 살펴보았음
- OECD(1996)는 일반적 원칙인 기준조세제도로부터 이탈한 부분을 조세지출로 정의하고 있으며, 다양한 형태의 조세지출을 5가지 유형으로 구분하고 있음
 - 첫째, 비과세(exemptions): 소득과세대상에서 제외
 - 둘째, 소득공제(allowances): 소득총액(과세표준)에서 일부 제외

- 셋째, 세액공제(credits): 결정된 납부세액에서 일부 제외
 - 넷째, 세율경감(rate reliefs): 특정 납세자 또는 특정 활동에 대한 저율과세
 - 다섯째, 납세이연(tax deferrals): 납기 연기를 통한 세부담 경감
- 조세지출은 일반적으로 재정정책 수단으로서 특정한 사회적·경제적 목표를 달성하거나 직접적인 재정지원(보조금 등)을 대체하기 위한 정책수단으로 사용됨
- 조세지출은 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 가지고 있기 때문에 조세지출은 국가정책의 특성을 고려하여 탄력적으로 운영할 필요가 있음
- 조세지출이 긍정적인 측면보다 부정적인 측면이 많음에도 확대되고 있는 이유는 다음과 같음
- 첫째, 조세지출은 재정지출과 달리 국회나 지방의회의 심의대상에서 제외되기 때문에 행정부의 의지만으로도 시행할 수 있어 확대가 용이함
 - 둘째, 한번 시행된 조세지출은 수혜자 계층의 기득권화로 이를 축소하기가 용이하지 않음
- 지방세지출은 조세지출과 동일한 개념으로 정의되지만 조세의 범위가 지방세로 한정됨
- 본 연구에서는 OECD(1996)에서 제시한 5가지 조세지출의 특성을 준용하여 다음과 같이 지방세지출의 준거를 제시하고자 함
- 첫째, 지방세지출은 특정 산업 활동 및 과세계층에게 이익이 되도록 해야 함
 - 둘째, 지방세지출은 지방세가 아닌 다른 정책 수단에 의해서도 정책목적이 달성될 수 있어야 함
 - 셋째, 지방세지출은 측정이 가능하고 세목의 범위가 넓어야 함
 - 넷째, 지방세지출 항목의 존폐가 용이해야 함
 - 다섯째, 지방세지출로 인한 혜택이 동일한 조세제도의 조항으로 인하여 상쇄되지 않아야 함

- 따라서 지방세지출은 정상적인 과세체계를 벗어나 특정계층의 편익을 위해 지방세의 비과세·감면 등 방식으로 세수손실을 초래하는 경우로 정의할 수 있음
- 우리나라의 지방세지출은 주로 비과세와 감면형태로 이루어지고 있으며, 또한 관련 통계도 비과세와 감면에 한정하여 집계되고 있음
- 지방세 지출의 주요한 유형인 비과세와 감면을 중심으로 살펴보면 다음과 같음
- 모든 조세는 조세 법률이 유보하고 있는 과세요건을 충족함으로써 납세의무가 성립되며, 과세요건은 학자에 따라 여러 가지 요건을 들고 있으나 일반적으로 납세의무자, 과세권자, 과세물건, 과세표준, 세율의 다섯 가지를 들고 있음
- 과세요건이 갖추어지면 추상적으로 성립된 납세의무는 과세권자나 납세의무자가 확정됨으로써 구체적으로 성립하고, 그 이후 납부할 세금이 정해짐
- 지방세의 납세의무는 지방세법이 유보하고 있는 과세요건을 충족함으로써 추상적으로 성립되고, 납세의무자(신고납부)나 과세권자(보통징수)가 이를 구체적으로 확정하게 됨
- 비과세는 과세대상 물건을 과세요건의 하나인 과세물건에 포함시키지 않거나, 당해 물건의 소유자나 귀속자를 납세의무자의 범위에서 제외시킴으로써 납세의무가 성립되지 않는 것을 말함
- 감면은 과세요건이 갖추어지고 납세의무가 성립 또는 확정이 된 것을 납세의무자의 신청 또는 직권에 의하여 과세권자가 납세의무의 전부 또는 일부를 소멸시켜 주는 것을 말함

- 이렇게 납세의무가 성립되거나 확정된 것을 과세권자가 별도의 행정처분에 의하여 납세의무를 소멸시키는 것이 감면임
 - 감면 가운데 납세의무를 완전히 소멸시키는 것을 면제라 하고, 일부를 소멸시키는 것을 경감이라 함
 - 면제나 경감은 과세요건 중 한 가지 이상을 배제하여 당초부터 납세의무가 성립되지 않는 비과세와는 그 법적 성격이 다름

- 비과세는 면제처분이라는 절차가 필요 없지만, 감면은 면제처분이라는 별도의 행정처분이 필요함

- 비과세와 감면은 세금부담이 없다는 효과 측면에서는 같지만, 그 효과를 발생시키는 원인과 절차는 다르다는 차이가 있음

- 과세요건의 하나를 그것에서 제외함으로써 납세의무가 원천적으로 성립되지 않도록 하는 것을 비과세라 함

- 비과세는 과세요건을 충족하여 성립되거나 확정된 납세의무를 별도의 행정처분에 의하여 이를 소멸시키는 면제나 경감과 그 법적성격이 다름

- 일본 지방세 비과세·감면제도는 한국과 비교할 때 상당히 유사하면서도 다른 특징을 가지고 있는데, 그 시사점은 다음과 같음
 - 첫째, 일본의 지방자치단체는 지방세 비과세·감면제도를 운용함에 있어 한국의 지방자치단체보다 자율성을 부여받고 있음
 - 둘째, 일본의 지방세 비과세·감면제도는 기본 틀에 있어서는 한국과 유사하지만 그 구현의 방식에 있어서는 다소 차이가 있음
 - 셋째, 일본 지방세 비과세·감면제도는 한국과 마찬가지로 한번 도입된 감면 대상이 준 영구화하는 경향이 강함
 - 넷째, 일본의 경우 부분적이기는 하지만 한국처럼 지방세법 자체에 감면규정을 설정하고 있는데, 그 내용을 살펴보면 실질적인 취득이 존재하지 않은 경우

- 또는 국가의 정책적인 목적을 위한 경우가 대부분임
- 다섯째, 일본의 경우 한국과 달리 국가와 지방자치단체 간 감면 등에 대하여 불복하는 경우 국지방계쟁처리위원회에 심사 신청 등 조정 장치를 마련하고 있음

제2절 정책 건의

- 감면조례 허가제 폐지와 관련하여 행정안전부는 감면조례의 효율적 운영을 위하여 주민에 의한 사전 심의절차 강화, 조례에 의한 감면액의 기준재정수입액에 포함, 지방세지출보고서 제출 및 검토 등 제도적인 보완을 검토하고 있음
- 그러나 이러한 간접통제 장치로는 감면 조례 허가제 폐지에 따라 예상되는 감면의 남발을 방지하기 어려우므로 직접적 통제 장치로서 조례 감면 총량제를 도입하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 조례 감면 총량제는 매년 행정안전부에서 일정한 기준에 따라 자치단체별 당해 년도의 조례 감면 총량규모를 산정하여 별도로 통보하면, 자치단체는 총량 규모 내에서 자율적으로 조례에 의하여 지방세를 감면할 수 있도록 하는 제도임
- 조례 감면 총량제의 설치의 기본 방향은 다음과 같음
 - 첫째, 감면조례 허가제 폐지가 지방자치단체의 조례 감면의 자율성을 보장하되 재정사정을 고려하지 않은 무분별한 선심성 감면을 방지하는 데 있으므로 재정력이 튼튼할수록 더 큰 자율성이 부여되도록 제도를 설계함
 - 둘째, 형식상 조례에 의한 감면이라도 실질적으로는 지방자치단체의 의지와 관계없이 중앙정부의 정책 목적을 위하여 감면하는 경우에는 총량제 대상에서 제외함
 - 셋째, 감면 총량 비율은 감면조례 허가제 폐지의 취지를 반영하여 지방자치단체의 자율성이 충분히 반영할 수 있도록 설정함

총량한도 설정 기준

- 총량한도 설정은 상대적으로 재정상황이 양호하여 재정운영의 여유가 있는 자치단체일수록 조례감면 운영의 자율성이 커질수 있도록 설정 기준을 선택하여야 함
- 설정 기준은 지방세, 자주재원(지방세+ 세외수입), 일반재원(지방세+세외수입+ 지방교부세 + 조정교부금재정보전금), 지방세입 중에서 선택 가능함
- 지방세를 제외한 자체수입, 자주재원, 지방세입 등을 설정 기준으로 총량한도액을 산정할 경우 상대적으로 세입 등에서 차지하는 지방세수 비중이 낮은 자치단체일수록 총량한도액이 커지는 모순이 발생함
- 이러한 분석결과는 지방세 외에 자체수입이나 자주재원, 지방세입을 총량 한도 설정의 기준으로 삼을 경우에는 지방세수기반이 취약한 자치단체일수록 감면으로 지방세수를 잠식하는 정도가 커지는 문제가 발생함
- 따라서 이러한 문제를 고려하면 조례감면 설정기준은 지방세가 가장 적합하다고 판단됨

총량제 대상 감면의 범위

- 2011년부터 지방세특례제한법에서 규정하지 않고 자치단체가 자율적으로 감면할 수 있도록 조례에 규정하고 있는 감면은 기존의 개별조례에 의한 감면과 표준조례 중 지방세특례제한법에 흡수되지 않고 조례의 형태로 남아 있는 감면임
- 그러나 조례에 의한 감면에 대해서는 허가제 폐지되어 자치단체의 자율성이 보장되는 것이지만, 그 내용을 보면 조례에 의한 감면일지라도 자치단체의 의지에

관계없이 감면이 이루어지는 경우가 있는데, 여기에 해당하는 것으로 국가정책 목적상 감면, 자기 부과, 자치단체의 특수한 사정으로 인한 감면 등이 있음

- 따라서 조례에 의한 감면을 모두 총량제 대상에 포함시키기는 어려우므로 이 중에서 일부를 총량제 대상에서 제외하는 방안을 검토하여야 하는데 감면의 범위를 정하는 방안은 다음과 같음
 - 첫째, 조례 형식으로 이루어지는 모든 지방세 감면은 모두 총량제 대상으로 하는 방안
 - 이 방안은 지방세특례제한법의 제정에 따라 법적 형식에서 지방세 감면을 지방세특례제한법에 의한 감면과 조례에 의한 감면으로 구분하였으므로, 조례에 의한 감면은 모두 총량제 대상으로 하는 것이 법제정의 취지에 적합함
 - 그러나 이 방안은 자치단체의 의지와 관계없이 이루어 지는 감면도 총량제 대상에 포함되므로 일부 자치단체의 감면 자율성이 훼손될 우려가 있음
 - 둘째, 절충안으로 원칙적으로 조례 감면을 모두 총량제 대상으로 하되 지방자치단체의 자율성을 극히 침해한다고 생각하는 감면 대상만을 총량제 대상에서 제외하는 방안임
 - 이러한 감면으로는 인천공항공사에 의한 감면이 있음
 - 셋째, 자치단체의 의지에 관계없이 이루어 진다고 판단되는 조례감면은 모두 총량제 대상 감면에서 제외하는 방안
 - 이 방안은 총량제가 제정되더라도 자치단체의 자율성을 최대한 보장되므로 감면조례 허가제 폐지의 취지를 잘 반영하고 있음
 - 그러나 이 방안은 현재 이루어지고 있는 조례 감면에 대해서는 총량제 대상의 판별을 하기 용이하지만, 향후 자치단체가 조례로 감면을 하려고 할 경우 총량제 대상에의 포함여부를 결정해야하는 과정이 필요하므로 이 과정에서 자치단체의 자율성이 오히려 훼손될 여지가 있음

감면 총량 비율 설정

- 감면 총량 비율은 조례 감면과 관련한 자치단체의 자율성, 남용 가능성과 깊은 관계가 있음
 - 감면 총량 한도가 높게 설정될 수록 자치단체의 자율성은 커지게 되지만 또한 남용 가능성도 커지게 되므로 적절한 감면 총량 비율의 설정이 필요함

- 감면 총량 비율의 설정은 자치단체의 조례 감면 평균보다는 가장 조례 감면 비중이 높은 자치단체의 감면 비율을 고려하여 설정하여야 함
 - 가장 조례 감면 비중이 높은 자치단체의 감면 비율 보다 낮은 총량비율을 설정할 경우에는 총량제 도입 시에 이미 총량을 초과하는 자치단체가 존재하게 되어 이들에 대한 조치가 필요하게 됨
 - 만일, 조례 감면이 총량을 초과하는 자치단체에 대하여 허가를 득하도록 할 경우에는 허가제 폐지의 취지가 훼손될 우려가 있음

- 총량 비율을 조례 감면 비중이 최대인 자치단체를 기준으로 설정한다고 하더라도, 총량 비율은 총량제 대상이 되는 조례감면의 범위에 따라서 다르게 설정됨
 - 첫째, 모든 조례 감면을 총량제 대상에 포함시키는 경우에는 전국적으로 조례 감면 비중은 2.25%이지만, 가장 조례감면 비중이 가장 높은 경우는 53.32%(인천 중구)이므로 감면 총량비율을 설정하기 어려움
 - 둘째, 모든 조례 감면을 총량제 대상에 포함시키는 것을 원칙으로 하되 자치단체의 특수한 사정에 해당하는 경우에는 조례 감면 총량 대상에서 제외하는 방안으로 지방공사, 인천공항공사, 외국인 투자유치에 대한 감면을 총량제 감면 대상감면에서 제외할 경우 총량 비율을 5%로 설정할 수 있음
 - 셋째, 조례 감면 중 자치단체의 의지가 반영되기 어렵다고 판단되는 조례 감면인 국가정책적 감면과 자기부과에 해당, 자치단체의 특수한 사정에 의한 감면 등을 모두 조례 감면 총량 대상에서 제외하는 경우 총량 비율을 3%로 설정할 수 있음

- 총량 대상을 적정하게 선정하고 감면 총량 비율을 3.0% ~ 5.0% 범위내에서 설정하되 자율성 향상이 목적이라면 이보다 높게 설정할 수 있으며, 감면 남용의 억제가 목적이라면 이보다 낮게 설정할 수 있음

자치단체별 총량 비율의 차등화

- 감면 총량 비율을 자치단체의 재정력을 반영하여 차별적으로 설정하는 방안을 검토할 필요가 있음
 - 이 경우에 총량제의 도입 취지인 재정력이 강한 자치단체 일수록 더 큰 자율성을 부여한다는 원칙을 준수할 필요가 있음
- 지방세수 기준 차등 방안으로 자치단체별 지방세수 비중에 따라 감면 총량 비율을 달리 적용하되 지방세수 비중별로 3.0%(지방세수 비중 5% 미만), 4.0%(지방세수 비중 5%~ 10%), 5.0%(지방세수 비중 10%~ 15%), 6.0%(지방세수 비중 15%~ 20%), 7.0%(지방세수 비중 20%초과)로 설정하는 방안임
- 자주재원 기준 차등 방안은 자치단체별 자주재원 비중에 따라 감면 총량 비율을 달리 적용하되 자주재원 비중별로 3.0%(자주재원 비중 30% 이하), 4.0%(자주재원 비중 30% ~ 40%), 5.0%(자주재원 비중 40% ~ 50%), 6.0%(자주재원 비중 50% ~ 70%), 7.0%(자주재원 비중 70%초과)로 설정하는 방안임
- 이와 같이 재정이 튼튼할수록 자율성을 크게 부여하기 위하여 지방세입에서 차지하는 지방세수(자주재원) 비중이 높을수록 감면 총량 비율을 높게 부여하는 방안을 검토한 결과 다음과 같은 문제가 있음
 - 첫째, 지방세수(자주재원) 비중이 높아질수록 조례 감면 총량비율까지 높아지면 재정력이 강한 자치단체 일수록 누진적으로 감면 총량이 증가하게 됨
 - 둘째, 지방세수(자주재원) 비율이 낮은 경우 조례 감면 총량비율까지 낮추면 감면 총량이 감소하여 거의 감면을 할 수 있는 여지가 없어지게 되어 재정력

- 이 약한 자치단체의 자율성을 심하게 제약하는 결과를 초래함
- 셋째, 지방세수(자주재원) 비중에 따라 총량 비율을 차등 적용할 경우에는 균등하게 하는 경우보다 전반적으로 조례 감면 규모가 커지게 되는 문제가 발생함

총량제의 실효성 확보 방안

- 현행 보통교부세제도 하에서는 감면이 이루어지면 당해 자치단체의 기준재정수입이 감소하고 이는 보통교부세의 증가로 이어지도록 되어 있음
- 따라서 감면으로 인한 지방세수 감소가 보통교부세로 보전되지 않도록 보통교부세 제도를 다음과 같이 개선할 필요가 있음
 - 첫째, 자치단체별 총량제 대상 조례 감면액을 보통교부세의 기준재정수입액에 반영하여 감면 후의 기준재정수입액이 감면 전과 동일하도록 유지하여, 감면으로 지방세수가 감소하여도 해당 자치단체에 교부되는 보통교부세 규모는 감면 전과 동일한 규모를 유지하도록 함
 - 즉, 이 경우 조례 감면액 중 보통세 감면액은 기초수입액에 반영하고, 목적세 감면액은 보정수요액에 반영함
 - 둘째, 총량을 초과한 감면액은 가중치(1.00 이상)를 곱하여 산정한 금액을 기준재정수입에 반영하여 감면 후의 기준재정수입액이 감면 전과 동일하거나 크게 되도록 하여, 총량을 초과한 감면으로 지방세수가 감소하면 해당 자치단체에 교부되는 보통교부세 규모는 감면 전과 동일한 규모를 유지하거나 감소하도록 함

참 고 문 헌

- 국중호·김대영·유태현, (2008), 『일본 지방세 비과세감면제도 연구』, 한국지방재정학회.
- 김완석·유태현·김대영·정지선(2009), 『지방세 비과세감면제도 개선에 관한 연구』, 한국재정정책학회.
- 김태호(2001), 『지방세개론』, 광고 TNS
- 박훈(2007), “지방세 비과세·감면 제도의 문제점”, 『지방세지출 예산제도 자치단체 워크샵』, 행정자치부.
- 유태현·한재명(2007), 『지방자치단체 조례에 의한 감면제도 개선방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소.
- 이영희·김대영·이삼주·유태현(2009), 『미래지향적 비과세·감면 모델 정립』
- 임재근(2002), 『지방세 비과세·감면제도의 현황분석과 개선방안에 관한 연구』, 세무학석사학위논문, 서울시립대학교 세무대학원.
- 행정안전부(2009), 『지방세감면조례표준안』.
- 행정안전부(행정자치부), 『지방세정연감』, 각 연도.
- 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, 日本稅務研究センター.
- 田中治(2002), 「課税自主權行使をめぐる法的諸問題--總論的課題」 『税』 第57卷 第2号.
- 地方財務協會(2003), 『地方稅制の現状とその運營の實態』 財團法人地方財務協會.
- 地方財務協會(각년도), 『地方財政統計年報』.
- 總務省 <http://www.soumu.go.jp/>.
- 總務省自治稅務局(2008), 『地方稅關係資料』^o
- 總務省自治稅務局(2008), 『地方稅に関する參考計數資料』 (<http://www.soumu.go.jp/>).

總務省編(2008), 『地方財政白書』 日経印刷株式会社.

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巻第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.

Zhicheng Li Swift, Hana Polackova Brix, and Christian Valenduc (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.

0