

2013-PR-06

지방세 특례(비과세 · 감면)의 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of Local tax Exemption
and Reduction System

배준식 김범식

지방세 특례(비과세·감면)의 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of Local tax Exemption and Reduction System

2013



▣ 연구진 ▣

연구책임 배 준 식 • 미래사회연구실 연구위원
연구진 김 범 식 • 시민경제연구실 연구위원
김 강 현 • 미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1. 연구의 개요

1) 연구 배경

지방자치에서 무엇보다 중요한 것은 지역 내에서 일어나는 문제에 대해 스스로 경비를 부담하고 결과에 책임을 지는것임. 따라서 지방자치가 실효를 거두기 위해서는 지방정부가 적극적이고 자율적으로 행정을 수행할 수 있는 자주재원의 확보가 시급함.

그동안 무분별하게 이루어져 온 지방세의 비과세·감면에 대한 대대적인 수술이 필요하다는 점에서 범정부 및 지방정부의 실태파악과 제도개선의 목소리가 높은 것이 현실임. 특히 지방자치단체는 중앙정부보다 재정이 열악하기 때문에 재정건전성 확보가 절실하므로 20조원의 채무를 지고 있는 서울시는 세입기반 강화와 지출효율성 제고를 위해 지방세 특례(비과세·감면)를 적정수준으로 관리해야 할 필요가 있음

2) 연구 목적

이 연구의 목적은 공정하고 효율적인 지방세정 구현과 지방재정의 확충, 과세지주권 확보를 위한 노력의 일환으로 지방세 비과세·감면제도의 실태를 분석하고, 다양한 문제점을 도출하여 합리적이고 효율적이며 미래지향적인 제도로 거듭날 수 있도록 개선방안을 모색하는 데 있음. 이를 위해 1) 정부와 서울시 차원에서 운용 중인 지방세 비과세·감면제도의 개선을 목적으로 지방세 비과세·감면의 현황과 운용실태를 평가하고, 2) 변화된 제도적 환경을 반영한 지방세 비과세·감면의 환경분석, 법제도적 분석 등을 통한 정책수립과 정책평가를 도모할 수 있는 실증적인 연구를 수행함. 또한 3) 지방세 비과세·감면제도를 진단하고 개선방안을 도출함으로써 실무계의 활용성이 높은 제도개선 방안을 수립함.

3) 연구의 내용

연구의 내용은 제1장 서론, 제2장 지방세 비과세·감면의 현황, 제3장 지방세 비과세·감면의 평가 및 적정성 분석, 제4장 지방세 비과세·감면제도의 개선방안, 제5장 결론 및 정책제언 등으로 구성됨

4) 연구의 방법

문헌 및 통계조사

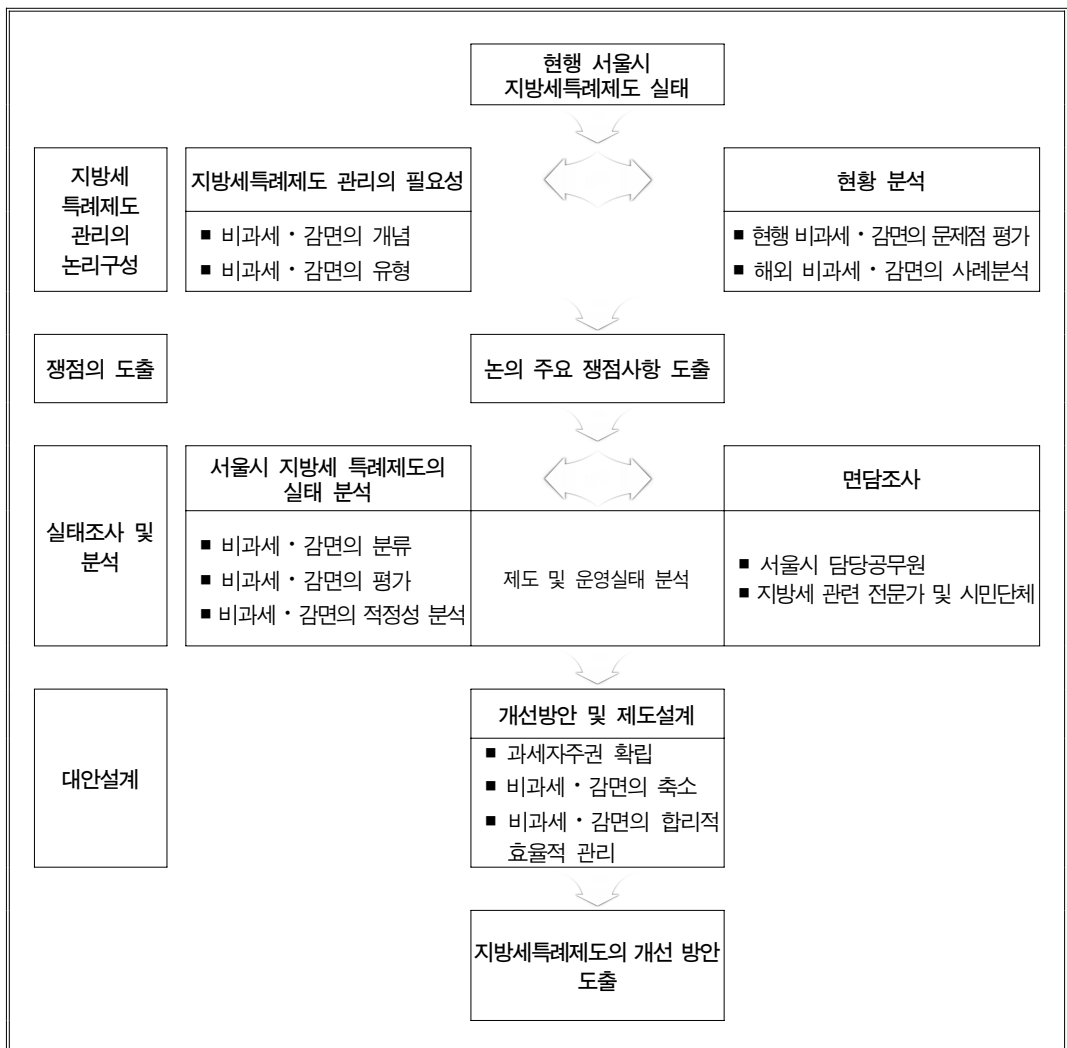
공무원 인터뷰

전문가 및 실무자 자문회의

서울시 금융소외계층 대상 실증조사

5) 연구체계

〈표 1〉 지방세특례제도(비과세·감면)의 개선방안 연구의 흐름



2. 지방세 비과세 · 감면제도의 현황

1) 지방세 지출의 개념과 유형

국가 및 지방자치단체의 재정 및 조세정책은 재정수입원 확보라는 본래의 기능 외에도, 본래의 기능수행에 방해가 되지 않는 범위 내에서 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 유인기능(incentive)을 수행하고 있음. 이러한 유인기능을 수행하는 수단은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 그 중 하나가 예산지출(budget expenditure)이고 다른 하나는 조세지출(tax expenditure)임.

이중 조세지출은 국세와 지방세를 통칭하는 것이며, 이 연구에서 다루는 지방세 지출은 국민이 부담해야 할 각종 세금을 특정산업 및 특정계층에게 면제 또는 감액하여 주는 제도로 비과세와 감면 등을 대표적인 예로 들 수 있음.

2) 비과세 · 감면의 근거법령

지방세 비과세 · 감면은 지방세법, 지방세 특례제한법, 조세특례제한법, 그리고 각 지방자치단체의 감면조례 등 다양한 제도적 근거법령체계에 근거하여 이루어지고 있음. 기존에는 지방세와 관련된 모든 사항은 지방세법에서 규정하였으나, 2010년 2월 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법의 3개 법률로 분화되어 2011년부터 시행되어 오고 있으며, 조세특례제한법, 지방자치단체 감면조례에 의해서도 운용되고 있음.

3) 비과세 · 감면의 운영현황 및 문제점

우리나라 지방세 비과세 · 감면제도의 최초 틀은 1949년 제정 지방세법에 의해 마련되었으며, 지방세제의 개편과 그 궤를 같이하면서 변천하였음. 먼저, 해방 이후 최초 지방세 비과세 · 감면제도는 비과세를 중심으로 운영되었으며, 근거 법령별로 그 규정 내용이 상이하였음. 1960년대의 지방세 비과세 · 감면제도는 산업의 육성과 활성화를 돕는 방식으로 개편되었으며, 1970년대의 지방세 비과세 · 감면제도는 경제개발의 지원을 주요 목표로 하는 방향으로 개편되었음. 1980년대의 지방세 비과세 · 감면제도는 사회복지에 대한 관심의 증대와 세부담 형평성의 제고 필요성 등 사회경제 환경변화를 반영하는 방식으로 개편이 이루어졌고, 1990년대의 지방세 비과세 · 감면제도는 지방자치제도의 복원에 따라 이의 원만한 시행을 지원하는 방향으로 개편이 이루어졌음. 2000년 이후의 지방세 비과세 · 감면제도는 다양한 사회경제 문화적 환

경변화를 반영하는 방식으로 개편됨으로써 지역별로 행정환경과 수요를 반영하여 자율적으로 운영하도록 지원한 것이 특징임.

〈표 2〉 비과세·감면제도의 시기 구분

모색기 (1949년~1992년)	변화기 (1954년~1960년)	확대기 (1961년~1992년)	정착기 (1992년~현재)
제정 지방세 비과세·감면제도의 출범	비과세·감면제도의 전면적인 개편(1954년의 비과세 개정, 1961년 감면 관련 지방세법 개정)	부문별 비과세·감면제도의 확대	지방자치 복원 이후 지방세제도에 대한 관심 증대 및 다양한 비과세·감면 지원
가옥세, 임야세, 차량세, 부동산취득세, 특별영업세, 축건세, 선세, 교통세 등 총 8개 항목으로 구성	비과세 대상 및 규정을 개편함. 지방세법시행령의 규정을 지방세법으로 편입	경제발전, 산업부문의 비과세·감면 강화	감면조례표준안을 준거로 다양한 지역별 환경을 반영한 운영, 확대

우리나라 지방세 비과세·감면제도의 변천과정을 시기별로 살펴보는 과정에서 도출한 비과세·감면제도의 기능 및 성격 측면의 특징은 다음과 같이 설명할 수 있음. 첫째, 지방세 비과세·감면제도는 중앙정부의 정책목표 달성을 뒷받침하는 주요한 정책수단(policy tool)의 역할을 해왔고, 둘째, 지방세 비과세·감면제도는 시기별로 상이한 환경의 변화¹⁾를 반영하는 방식으로 운영되어 왔음. 셋째, 지방세 비과세·감면제도의 근거가 되는 법령체계는 시기별로 변화되었고, 넷째, 지방세 비과세·감면제도는 중앙정부의 주도하에 운영됨으로써, 지방자치시대 지방자치단체에 부작용을 초래하고 있음.

서울특별시의 경우 지방세 비과세·감면규모는 2012년 결산 기준으로 총 3조 2,077억원 정도로 2011년보다 11.1%(3,976억원) 줄어들었음. 세목은 취득세, 등록면허세, 자동차세, 주민세, 지방소득세, 재산세 및 지역자원시설세 등으로 구성되고, 부문은 제도목적과 중앙정부의 분류기준에 따라 일반공공행정 부문, 공공질서 및 안전 부문, 교육 부문, 문화 및 관광 부문, 환경보호 부문, 사회복지 부문, 보건 부문, 농림해양수산 부문, 산업 및 중소기업 부문, 교통 부문, 국토 및 지역개발 부문, 과학기술 부문, 국가 지원 부문, 국외 지원 부문, 기타 부문 등 총 15가지 세부 부문으로 구성되어 운영되고 있음.

현행, 지방세 비과세·감면제도는 재정적 측면과 운영적 측면에서 문제점을 내포하고 있음. 먼저, 재정적 측면에서는 지방정부의 과세자주권 침해, 재정자립도 약화, 조세부담의 형평성

1) 1960~1970년대 경제개발 지원, 1980년대 경기진작 및 부동산경기과열 차단, 1990년대 저소득층, 환경오염 관련, 2000년대 경승용차, 부동산 정책 등 변화한 사회경제 환경을 반영한 정책이 시행되었음.

저해의 문제가 대두되고 있고, 운영적 측면에서는 비과세·감면의 분류기준 문제, 제도의 비합리적 운용, 정책효과에 대한 관리 미흡 등이 제기되고 있음

4) 비과세·감면의 해외사례

비과세·감면의 해외사례 분석은 미국과 일본을 중심으로 수행함. 먼저 미국의 지방세 비과세·감면제도는 세 가지 특징을 보임. 첫째, 미국의 지방세 비과세·감면제도는 대체로 재산세를 중심으로 운용되고 있고, 둘째, 비과세·감면으로 인하여 연방정부의 재산에 대한 세수손실을 보전하기 위해 1977년부터 세수보전금법(Payment in Lieu of Taxes : PILT)에 의하여 비과세 또는 면제되는 세수 부족분에 대하여 보전금의 형식으로 지급해주고 있음. 셋째, 연방제의 특성을 반영하여 조세특례제도도 하나의 정책수단(policy tool)으로 주와 지방정부별로 상이하게 운영됨으로써 더 많은 조세혜택과 비과세·감면제도가 있는 지역으로 주민들이 몰리는 끈끈이 효과(flypaper effect)가 발생하기도 함.

미국의 비과세·감면제도의 최근 경향은 첫째, 지방세 비과세·감면제도가 축소되고 있으며, 둘째, 재정위기에 따라 세원확충 및 세제형평성 추구 경향이 높다는 점임.

일본의 지방세 비과세·감면제도는 그 대상을 설정 시 명확한 구분 기준을 두고 있지 않고, 공익목적의 실현 등을 추구하고 있으며, 비과세·감면제도의 주요한 특징은 다음과 같음. 첫째, 일본 지방세 비과세는 특례조치에 의해 규정되어 있고, 둘째, 지방자치단체의 세수(세입)에 많은 영향을 미치고 있기 때문에, 지방자치단체의 과세권을 제약하는 문제점이 나타나고 있음. 셋째, 일본 지방세 비과세·감면제도는 우리나라와 마찬가지로 지방세법에 근거하고 있고, 넷째, 지방자치단체는 동법에 따라 지방세 비과세를 시행하고, 감면제도는 세목별로 규정되어 있으며, 우리나라처럼 지방세법상 별도의 장(章)을 설정하여 광범위하게 감면사항을 규정하고 있지 않음. 다섯째, 일본의 지방세 비과세·감면제도는 우리나라와 마찬가지로 한 번 도입된 감면대상이 준 영구화되는 경향이 강하게 나타나고 있고, 여섯째, 일본은 우리나라와 달리 국가와 지방자치단체 간 과세면제 등에 대한 조정 장치²⁾를 마련하고 있음.

일본의 지방세 비과세·감면의 최근 경향은 크게 세 가지임. 첫째, 환경저감을 유도하기 위한 제도목적의 정책이 추진되고 있고, 둘째, 에너지 절감 및 재해예방을 위한 목적의 정책이

2) 일본의 중앙정부는 지방자치단체의 면제 등에 대하여 국가정책에 저촉된다고 판단되는 경우, 해당 지방자치단체에 그 시정을 요구하고 있으며, 이와 같은 시정요구에 대한 지방자치단체가 불복하는 경우에는 1차적으로 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)에 심사를 신청할 수 있고, 불복이 받아들여지지 않을 경우에도 고등법원에 소송을 제기할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있음.

강화되고 있으며, 셋째, 전반적으로 지방세의 비과세·감면이 축소되고 있음.

3. 지방세 비과세·감면의 평가 및 적정성 분석

1) 지방세 비과세·감면의 분류

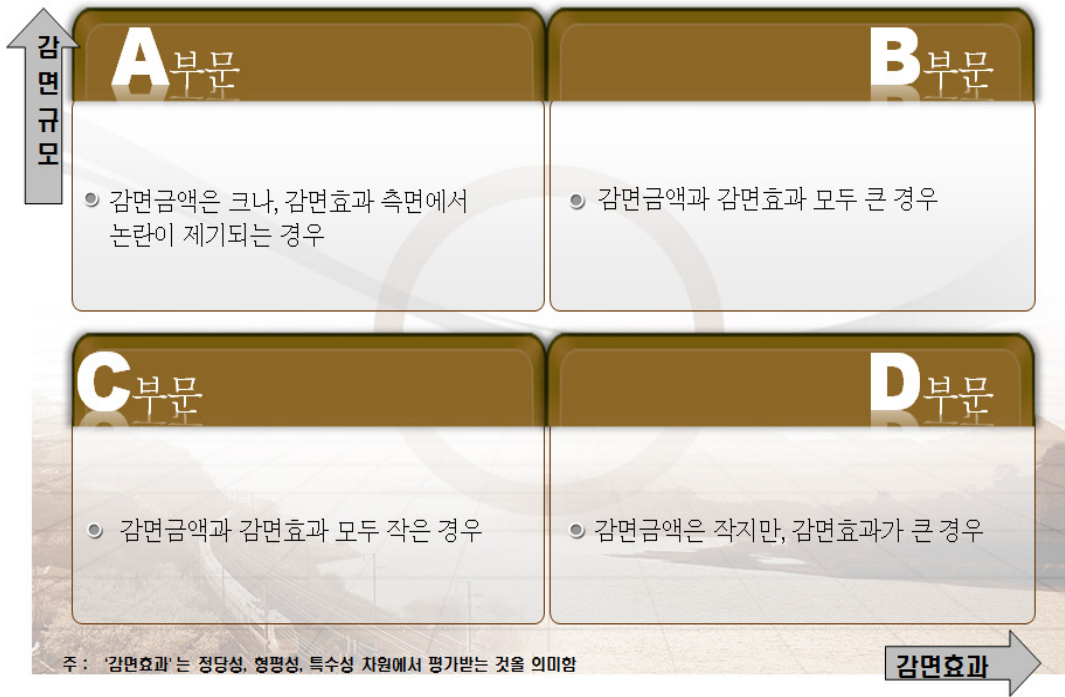
서울시의 지방세 비과세·감면은 서민취약 부문, 비영리 부문, 공공관리 부문, 일반산업 부문, 기타 부문 등 크게 5가지 부문으로 나누어 살펴볼 수 있음. 이는 기존의 지나치게 세분화한 15개 분야의 비과세·감면과 달리 이를 축소·통합하여 서울시의 현실에 맞게 재분류한 것임.

2012년 기준 서울시 142개 비과세감면제도		
서민취약 부문	사회복지차원에서 서민 및 취약분야에 대한 비과세·감면 (지특법 총 30개의 감면규정 중 9개 조항에 해당)	14개 사업 (1,831억원)
비영리 부문	다양한 제도목적의 비영리 조직(NPO)에 대한 비과세·감면 (사회사업, 교육, 연구 및 학술, 종교, 교화, 자선 등에 해당)	12개 사업 (4,095억원)
공공관리 부문	국가 및 지자체 등 사회일반적인 공공목적의 비과세·감면 (공공정책, 외교, 일반행정, 부동산 정책 등)	20개 사업 (9,353억원)
일반산업 부문	산업 및 경제관련 제도목적의 비과세·감면 (산업군별, 신성장 동력, 경제활성화 등에 해당)	84개 사업 (1조 6,132억원)
기타 부문	지엽적이거나 기타 부문에 해당하는 비과세·감면	12개 사업 (666억원)

〈그림 1〉 2012년 기준 서울시 142개 비과세·감면제도의 분류 총괄표

2) 지방세 비과세·감면의 평가

서울시 지방세 비과세·감면제도의 적정성을 평가하기 위하여 다음과 같이 감면규모와 감면 효과를 핵심가치로 하여 평가기준을 설정하였음.



〈그림 2〉 서울시 지방세 비과세 · 감면의 평가기준

위의 그림에서 보는 바와 같이, 서울시 지방세 비과세 · 감면을 평가하기 위한 평가기준은 감면규모와 감면효과를 두 축으로 하여 A부문(감면금액은 크나 감면효과 측면에서 논란이 있는 경우), B부문(감면금액과 감면효과 모두 큰 경우), C부문(감면금액과 감면효과 모두 작은 경우), D부문(감면금액은 작지만, 감면효과가 큰 경우) 등으로 설정하였음. 이는 재정건전화와 과세자주권 등 최근의 지방세 비과세 · 감면제도를 둘러싼 쟁점 중 감면효과가 크고 감면금액이 상대적으로 작은 D부문, 감면효과가 큰 B부문을 제외하고 문제가 제기되는 것으로 예상되는 부문을 진단하는 것임.

2012년 기준 서울시의 지방세 비과세 · 감면제도 142개 대상사업 중 10억원 이상인 43개 사업을 대상으로 하여 A와 C부문에 해당하는 사업에 대하여 지방세 비과세 · 감면의 적정성여부를 평가한 결과, 32개 사업은 적정, 6개 사업은 보통, 5개 사업은 미흡한 것으로 나타났으며, 미흡한 결과를 보인 5개 사업에 대해 부문별로 구체적인 쟁점사항과 평가를 제시함.

서울시 비과세 · 감면제도 중 감면규모 면에서 10억원 이상 사업은 43개 사업(1조 8,141억원)으로 상위 43개가 전체 비과세 · 감면 금액의 58%를 차지하고 있음.

3) 지방세 비과세·감면의 부문별 쟁점 및 평가

서울시 지방세 비과세·감면제도의 쟁점과 평가는 앞에서 제시한 평가기준에 따라 미흡한 판정을 받은 5개 대상사업을 중심으로 이루어짐.

먼저, 비영리단체 부문에서 ‘종교 및 제사단체에 대한 감면’은 지방세특례제한법(이하 ‘지특법’) 제50조에 따라 종교 및 제사단체에 대해 재산세, 지역자원시설세, 취득세, 주민세, 등록면허세 등 5대 지방세의 폭넓은 비과세·감면혜택이 제공되고 있으나 최근 정당성의 문제가 제기되고 있고 비영리단체로서의 종교단체 정당성 문제와 내용상 감면규정의 포괄성 문제 등 ‘재산세’ 관련 현행 종교단체 대상 ‘감면규정의 포괄성’이 문제가 되고 있음. 지특법에서 규정하고 있는 종교단체의 활동을 구체적으로 명시하지 않고 포괄적으로 인정하고 있어 종교단체의 포괄적 사업운용³⁾에까지 지방세의 비과세·감면이 제공되는 것은 부적절하다고 평가할 수 있음.

두 번째로 공공관리 부문에서 ‘주택거래에 대한 취득세의 감면’은 주택거래에 따른 취득세가 서울시 지방세 세입 총액의 23%를 차지하고 있는 현실에서 경제위기와 부동산 시장 침체를 돌파하고자 중앙정부에서 정책적으로 시행한 주택거래 활성화를 위한 취득세 감면 조치가 결국 지방정부의 재원 부담이라는 논란을 일으키며 정당성 문제가 제기됨. 특히 2003년부터 시작된 주택유상거래 취득세 감면제도는 중앙정부의 정책적 판단과 결정을 지방정부가 일방적으로 수용하는 것이므로 지방재정의 자주성과 건전성 측면에서 지방세(취득세)를 정책세제로 활용하는 문제를 발생한다는 점에서 정당성이 낮다고 평가할 수 있음.

세 번째로 일반산업 부문의 ‘농어업 협동조합 등에 대한 감면’은 농협과 수협 등의 협동조합이 운용하는 수익사업과 관련하여 포괄적인 비과세·감면을 제공하고 있다는 점에서 정당성 문제가 제기되고 있음. 게다가 농·어업 협동조합이 수행하고 있는 다양한 사업에 대한 비과세·감면의 적용은 유사사업을 하고 있는 일반사업자와의 형평성 문제를 부르며 비영리사업 및 공익사업의 해당여부를 불문하고 대상 사업자가 수행하는 사업에 대한 지방세 감면은 과다 감면의 문제로 볼 수 있음.

네 번째로 서민취약계층 부문의 ‘장애인용 자동차에 대한 감면’은 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위해 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 지원하기 위해 등록하는 차량에 대해 등록세와 자동차세를 면제하는 것임. 여기서 쟁점이 되는 사항은 면제조건을 배기량 2,000cc 이하의 승용자동차로 한정했다는 점이며 육체·정신적으로

3) 일부 사찰은 전통호텔, 찻집 등을 운영하고, 교회는 카페를 운영하고 있음. 이처럼 종교단체가 운영하고 있는 다양한 부대사업에 대해 감면규정의 포괄성을 적용하는 것은 해당 사업을 일반 사업자로 영위하는 경우와 형평성 문제가 제기되고 있음.

불편한 장애인용 자동차에 대한 배기량 상한선을 두어 상이한 지방세 감면을 제공하는 것에 과도한 제한요건을 둔 것으로 보고 장애인이기 때문에 낮은 배기량으로 비과세·감면을 받도록 한정하는 것은 재산권 침해 및 자유로운 이동권에 대한 불합리한 침해로 볼 수 있음.

다섯째, 기타 부문의 ‘문화재 등에 대한 과세특례’의 경우 문화재는 그 특성상 소재지가 전국적으로 일부 지자체에 집중되어 문화재에 대한 과세특례를 제공하는 것이 해당 지자체에 재정 부담으로 작용하고 있다는 논란이 제기되고 있음. 정당성 측면에서도 문화재에 대한 과세특례는 정당성이 있으나 국가 소유가 아닌 민간 소유 문화재에 재산세 감면 등 세제혜택을 제공하고 있는 점에 대해서는 합리적인 조정이 필요한 것으로 진단됨. 또한 재산세율 감면 축소를 이용한 간접적인 재정 지원방안인 문화재에 대한 감면은 문화재 지정에 따른 재산권 행사 제한에 상응하는 보상적 측면에서 제공하고, 문화재의 관람료 징수 등 재산세제 지원을 통한 보상 축소와 개별적 관리노력을 유도하기 위한 정책적 지원을 활용해 문화재 등에 대한 과세특례의 과도한 적용을 합리적으로 조정하는 것이 필요함.

4. 지방세 비과세·감면의 개선방안

1) 과세자주권 확립

과세자주권 확립을 위해서는 자주적 세제정책과 규제 및 제도개선, 정책실효성을 확보할 수 있는 협의기구 구축 측면에서의 개선이 도모되어야 함.

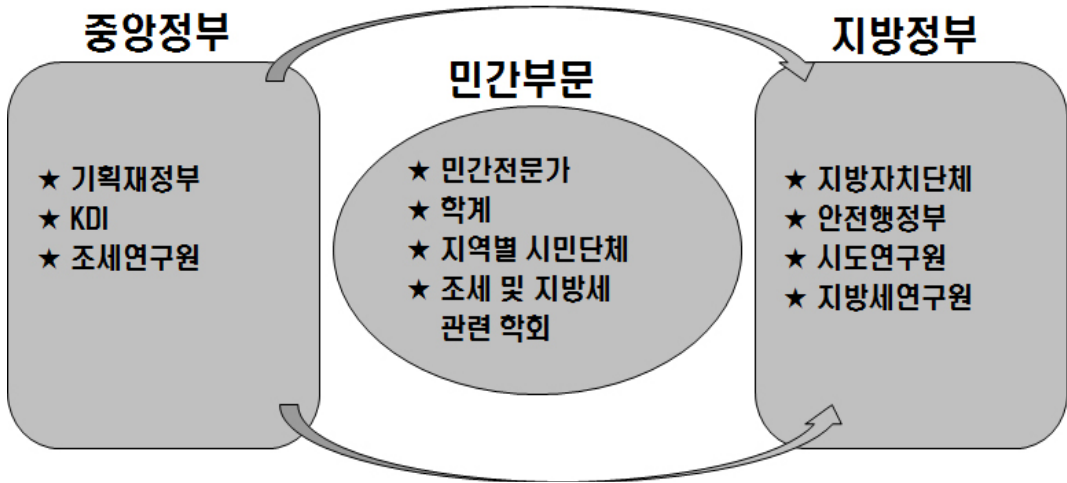
먼저, 자주적 세제정책 측면에서는 첫째, 지방세 감면제도가 현행 지특법 등 전국적으로 통일되어 운영되기보다 주민의 대표성을 지니는 지방의회에서 제정하는 조례를 중심으로 하여 시행되어야 하고 둘째, 지방정부의 과세자율성이 보장되어야 함.

다음으로 규제 및 제도개선의 측면에서는 지방세 비과세·감면제도의 과세자주권 확립이라는 차원에서 규제와 제도의 미세조정을 통한 개선사항은 다음의 세 가지를 제시할 수 있음. 첫째, 세수 결손액에 대한 철저한 보전제도가 확립되어야 함. 둘째, 비과세 지원의 방식변경을 통한 재원보조를 통해 정책목적에 부응하고 납세의식을 고취시키면서 특권의식을 불식시키기 위해서는 비과세대상에 대한 정부의 보호와 재원보조를 통해 조세지출제도가 수행하고자 했던 원래의 취지를 살리면서, 비과세로 인한 문제점을 해결할 수 있도록 재원보조 방식을 도입하는 것도 필요함⁴⁾. 셋째, 지방세 감면조례와 관련된 중첩적인 규제제도의 개선과 체계의

4) 영국은 지방세인 카운슬세(council tax)에서 학생과 저소득층에게 80%의 조세감면혜택을 제공해왔으나 다른 감면

단순화가 필요함.

마지막으로, 지방자치시대에 걸맞게 지방정부가 중앙정부의 지침에 흔들리지 않고 지방의 행정현실에 특화된 지방세 비과세·감면제도를 운용하기 위해서는 정책실효성을 담보하기 위한 중앙과 지방 간 협의기구 신설이 필요함.



〈그림 3〉 중앙-지방의 협의기구 설치(안)

합리적인 비과세·감면제도 운영을 위한 협의기구로서 중앙정부와 지방정부 및 민간전문가로 위원회 형태의 조직을 만들어 중앙과 지방의 상생발전 및 공존공영을 목적으로 거시적이고 종합적인 제도를 설계할 수 있는 협의의 장을 구축할 필요가 있음.

2) 비과세·감면의 축소

비과세·감면의 축소를 위해서는 일몰제 관리 및 평가체계의 개선과 지방세 비과세·감면제도의 부문별 감면혜택의 축소 방안이 모색되어야 함.

먼저, 일몰제 관리 및 평가체계 개선을 위해서는 크게 네 가지가 필요함. 첫째, 비과세·감면의 항구화와 기득권화를 방지하는 인(가칭)일몰제 게이트 키퍼(gate keeper)역할을 강화하기 위해 조세지출 대상 기한 설정 후 효과분석을 통한 존속(sun-rise)과 소멸(sun-set) 결정권한을

대상에 비해 상대적으로 인색하다는 사회적 불만을 고려하여 100% 전액을 환불해주는 조세환불제도를 실시하고 있음. 이러한 영국의 조세환불제도는 소득 재분배의 목적을 갖고 있다는 점에서 차이가 있지만 조세지출로 인한 혜택을 직접적인 재원보조로 같음하고 있다는 점에서 재원보조 방식과 유사하다고 볼 수 있음.

부여할 수 있도록 관리조직 체계를 만드는 방식이 요구됨. 둘째, 지방세 비과세·감면 대상을 국가와 지방자치단체, 그리고 공익에 기여도가 커 이미 사회적으로 공감을 얻은 대상사업(종교, 제사, 교육, 사회복지 등)으로 한정하여 축소시키는 단계적이고 점진적인 방향설정이 필요함. 셋째, 감면의 유효성과 타당성에 대한 관리방안 강화 노력으로 평가체계를 개선하고 제대로 된 일몰제를 확립하기 위해서는 비과세·감면의 성과분석을 통한 모델이 구축되어야 함. 넷째, 지방세 비과세·감면제도는 주민의 동의와 공감을 바탕으로 하여 가능한 한 지방의 특성이 잘 반영될 수 있도록 해야 함.

다음으로 부문별 감면 혜택 축소는 첫째, 수익성 사업자에 대한 감면혜택 축소, 둘째, 특정행위에 대한 감면은 정액 세액감면으로 전환, 셋째, 비과세·감면 축소 예시제도 도입을 위한 비과세·감면제도의 운용실태와 실효성에 대한 실증적이고도 객관적인 분석이 뒷받침되어야 함.

3) 합리적·효율적 관리

비과세·감면제도의 합리적·효율적 관리를 위해서는 실효성 낮은 비과세·감면제도의 개선, 감면대상의 합리적 조정과 관리체계 개선, 지방세 영향평가제도 도입 등을 주요 골자로 하여 제시할 수 있음

먼저, 현행 지방세 비과세·감면제도의 합리적·효율적 관리를 위해서는 지방세 특례제도의 도입취지와 제도목적과 관련한 제도적 실효성 측면에서의 개선이 필요함. 이를 위해서는 첫째로 ‘감면효과’와 ‘감면규모’를 고려한 제도적 실효성을 개선해야 하고, 둘째, 집행실적이 없거나, 감면이 저조한 제도의 관리방안을 개선해야 함.

다음으로, 감면대상의 합리적 조정과 관리체계 개선을 위해서는 현행 지방세 비과세·감면제도의 문제점으로 제기되었던 감면대상 분류체계에 대한 조정방안을 제시함으로써 유사성격의 감면에 관한 근거 규정의 중복설치를 개선해야 함. 더불어 유사한 수혜자 및 특정사업을 대상으로 하는 비과세·감면제도의 근거 규정을 통합하여 제도적 적실성과 명료성을 확립하며, 지나치게 세분화된 현행 비과세·감면의 유형분류(typology)를 통·폐합하여야 함.

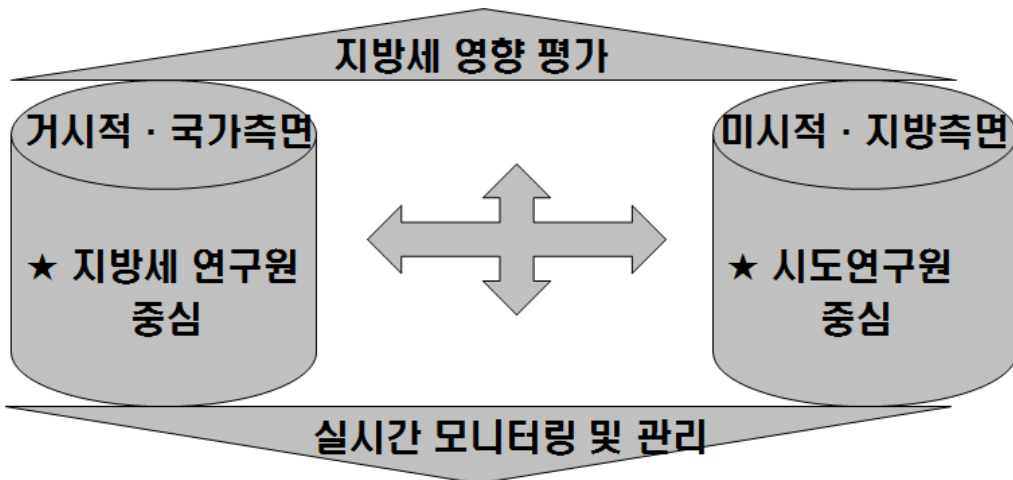
분야	
1	일반공공행정
2	공공질서 및 안전
3	교육
4	문화 및 관광
5	환경보호
6	사회복지
7	보건
8	농림해양수산
9	산업·중소기업
10	수송 및 교통
11	국토 및 지역개발
12	과학기술
13	국가
14	외국
15	기타



분야	
1	시민취약 부문
2	비용리 부문
3	공공관리 부문
4	일반산업 부문
5	기타 부문

〈그림 4〉 감면대상의 축소 및 조정

마지막으로 현행 지방세 비과세·감면제도의 문제점으로 제기되고 있는 중앙정부 중심의 제도운영에 대해 지방의 역할과 자주적인 제도 관리를 위해서는 지방세 영향 평가제도 도입을 통해 합리적이고 효율적인 관리체계가 확립되어야 함.



〈그림 5〉 지방세 영향 평가제도

현행 비과세·감면제도의 합리적·효율적 관리를 위해서는 실효성을 확보하고 실시간 통합

적인 관리가 가능하도록 모니터링 관리체계의 완비가 필요함. 이러한 지방세 영향 평가제도의 합리적·효율적 운영을 위해서는 먼저 지방세 비과세·감면제도의 지원분야별, 근거법령별 분류기준을 확립하여야 하며, 비과세·감면제도의 재정비를 전제로 하여 안전행정부와 광역수준의 지방자치단체 간 심도 있는 논의가 필요한 것이므로 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 구분이 필요함.

목 차

제1장 서론	3
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	4
제2절 연구의 내용 및 방법	5
1. 연구의 내용	5
2. 연구의 방법	6
3. 연구의 흐름	7
제2장 지방세 비과세·감면의 현황	11
제1절 지방세 지출의 개념 및 유형	11
1. 지방세 지출의 개념	11
2. 지방세 지출의 유형	13
3. 지방세 비과세·감면의 연관이론	15
제2절 지방세 비과세·감면의 근거법령	21
1. 법률적 근거	21
2. 조례적 근거	23
제3절 서울시 지방세 비과세·감면의 운영현황 및 문제점	24
1. 지방세 비과세·감면의 현황	24
2. 서울시 지방세 비과세·감면의 운영현황	30
3. 서울시 지방세 비과세·감면의 문제점	56
제4절 지방세 비과세·감면제도 운영의 해외사례	63
1. 미국의 비과세·감면제도	63
2. 일본의 비과세·감면제도	71
제3장 지방세 비과세·감면의 평가 및 적정성 분석	81
제1절 지방세 비과세·감면의 분류	81
1. 서민취약계층 부문	82

2. 비영리조직 부문	85
3. 공공관리 부문	87
4. 일반산업 부문	89
5. 기타 부문	90
제2절 지방세 비과세·감면의 평가	91
1. 평가기준	91
2. 평가대상	92
제3절 지방세 비과세·감면의 부문별 쟁점 및 평가	96
1. 비영리단체 부문	96
2. 공공관리 부문	97
3. 일반산업 부문	98
4. 서민취약계층 부문	99
5. 기타 부문	100
제4장 지방세 비과세·감면제도의 개선방안	103
제1절 과세자주권의 확립	103
1. 자주적 세제정책 확립	104
2. 규제 및 제도개선	105
3. 정책실효성 확보 : 중앙-지방 협의기구 신설	106
제2절 비과세·감면의 축소	108
1. 일물제 관리 및 평가체계 개선	108
2. 부문별 감면혜택 축소	109
제3절 비과세·감면의 합리적 효율적 관리	110
1. 실효성 낮은 비과세·감면제도의 개선	110
2. 감면대상의 합리적 조정과 관리체계 개선	111
3. 지방세 영향 평가제도 도입	112
제5장 결론 및 정책제언	117

참고문헌	123
영문요약	127

표 목 차

〈표 1-1〉	주요 연구 내용	5
〈표 1-2〉	서울시 지방세 비과세·감면제도 개선방안 연구의 흐름	7
〈표 2-1〉	지방세 비과세 및 감면제도의 비교	14
〈표 2-2〉	정책도구에 대한 정의	17
〈표 2-3〉	정책도구 유형분류의 예	19
〈표 2-4〉	강제성과 직접성에 의한 정책도구의 9가지 유형	20
〈표 2-5〉	조세지출에 대한 이론적 분류체계	21
〈표 2-6〉	비과세·감면제도의 시기 구분	24
〈표 2-7〉	2011년 개정된 지특법 주요내용	28
〈표 2-8〉	축소·종료 대상 현황	29
〈표 2-9〉	확대 및 신설 감면현황	30
〈표 2-10〉	서울시 조례에 의한 비과세·감면제도 현황	30
〈표 2-11〉	서울시 비과세·감면 운영의 총괄 현황	32
〈표 2-12〉	서울시 시세징수액 대비 비과세·감면을	32
〈표 2-13〉	서울시 시세 세목별 비과세·감면 현황	33
〈표 2-14〉	서울시 취득세 부문의 비과세·감면	34
〈표 2-15〉	서울시 취득세 부문의 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황	34
〈표 2-16〉	서울시 등록면허세 부문의 비과세·감면	35
〈표 2-17〉	서울시 등록면허세 부문 비과세·감면의 주요 증가 사업 현황	35
〈표 2-18〉	서울시 자동차세 부문의 비과세·감면	36
〈표 2-19〉	서울시 자동차세 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황	36
〈표 2-20〉	서울시 주민세 부문의 비과세·감면	36
〈표 2-21〉	서울시 주민세 부문의 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황	37
〈표 2-22〉	서울시 지방소득세 부문의 비과세·감면	37
〈표 2-23〉	서울시 지방소득세 부문의 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황	37
〈표 2-24〉	서울시 재산세·지역자원시설세 부문의 비과세·감면	38
〈표 2-25〉	서울시 재산세·지역자원시설세 부문의 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황	38
〈표 2-26〉	서울시의 지방세 비과세·감면 부문별 현황	39

〈표 2-27〉 서울시 일반공공행정 부문의 비과세 · 감면	40
〈표 2-28〉 서울시 일반공공행정 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	40
〈표 2-29〉 서울시 공공질서 및 안전 부문의 비과세 · 감면	41
〈표 2-30〉 서울시 공공질서 및 안전 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	41
〈표 2-31〉 서울시 교육 부문의 비과세 · 감면	42
〈표 2-32〉 서울시 교육 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	42
〈표 2-33〉 서울시 문화 및 관광 부문의 비과세 · 감면	43
〈표 2-34〉 서울시 문화 및 관광 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	43
〈표 2-35〉 서울시 환경보호 부문의 비과세 · 감면	44
〈표 2-36〉 서울시 환경보호 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	44
〈표 2-37〉 서울시 사회복지 부문의 비과세 · 감면	45
〈표 2-38〉 서울시 사회복지 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	45
〈표 2-39〉 서울시 보건 부문의 비과세 · 감면	46
〈표 2-40〉 서울시 보건 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	46
〈표 2-41〉 서울시 농림해양수산 부문의 비과세 · 감면	47
〈표 2-42〉 서울시 농림해양수산 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	47
〈표 2-43〉 서울시 산업 · 중소기업 부문의 비과세 · 감면	48
〈표 2-44〉 서울시 산업 · 중소기업 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	48
〈표 2-45〉 서울시 수송 및 교통 부문의 비과세 · 감면	49
〈표 2-46〉 서울시 수송 및 교통 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	49
〈표 2-47〉 서울시 국토 및 지역개발 부문의 비과세 · 감면	50
〈표 2-48〉 서울시 국토 및 지역개발 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	51
〈표 2-49〉 서울시 국가 부문의 비과세 · 감면	51
〈표 2-50〉 서울시 국가 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	52
〈표 2-51〉 서울시 외국 부문의 비과세 · 감면	52
〈표 2-52〉 서울시 외국 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황	53
〈표 2-53〉 서울시 기타 부문의 비과세 · 감면	53
〈표 2-54〉 서울시 기타 부문의 비과세 · 감면 주요 증감 사업 현황	54

〈표 2-55〉 일몰제 대상 서울시 비과세 · 감면제도	54
〈표 2-56〉 지방세 비과세 · 감면의 제도적 현황	57
〈표 2-57〉 서울시 종로구와 전국의 비과세 · 감면 비교표	59
〈표 2-58〉 비합리적인 비과세 · 감면 분류 사례	61
〈표 2-59〉 2012년 신설 및 확대 비과세 · 감면제도	62
〈표 2-60〉 미국의 주별 재산세 비과세 · 감면 인정 여부 총괄표	65
〈표 2-61〉 뉴욕시 부동산세 감면유형별 대상과 감면액	67
〈표 2-62〉 미국의 연방세법에 의한 비영리단체의 세금공제구분	69
〈표 2-63〉 일본 지방세 비과세 · 감면 제도의 현황	72
〈표 2-64〉 일본 도쿄도의 사회복지관련 비과세 · 감면제도	76
〈표 2-65〉 일본의 자동차세 및 자동차 취득세 개정안	77
〈표 3-1〉 서민취약계층 부문 지방세 비과세 · 감면의 제도적 근거	83
〈표 3-2〉 서울시 서민취약계층 부문 비과세 · 감면제도	84
〈표 3-3〉 비영리기관 관련 지방세 비과세 · 감면의 제도적 근거	86
〈표 3-4〉 서울시 비영리단체 부문 비과세 · 감면제도	86
〈표 3-5〉 서울시 공공관리 부문 비과세 · 감면제도	88
〈표 3-6〉 서울시 일반산업 부문 비과세 · 감면제도	90
〈표 3-7〉 서울시 기타 부문 비과세 · 감면제도	91
〈표 3-8〉 10억원 이상 서울시 지방세 비과세 · 감면제도 현황 총괄표	93
〈표 4-1〉 2012년 서울시 조례에 의한 비과세 · 감면제도 중 개선가능 사례	110

그림 목차

〈그림 2-1〉 지방세 비과세·감면의 증가현황	58
〈그림 2-2〉 실제 재정자립도와 잠재 재정자립도	59
〈그림 2-3〉 미국의 비영리조직 유형별 현황	69
〈그림 3-1〉 2012년 기준 서울시 142개 비과세·감면제도의 분류 총괄표	81
〈그림 3-2〉 서울시 지방세 비과세·감면의 평가기준	92
〈그림 3-3〉 서울시 비과세·감면(전체) 현황	95
〈그림 3-4〉 서울시 비과세·감면(10억원 이상) 현황	95
〈그림 4-1〉 중앙-지방의 협의기구 설치(안)	107
〈그림 4-2〉 감면대상의 축소 및 조정	111
〈그림 4-3〉 지방세 영향 평가제도	112

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법

제1절 연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

2008년 미국에서 촉발된 서브프라임 모기지(비우량 주택담보대출) 사태 이후 지속되고 있는 경제위기는 경기부양을 위한 재정지출의 필요성에도 불구하고 재정위기로 이어져 세입기반을 약화시키고 있다. 2013년 2월 새로운 정부가 출범함에 따라 각종 공약에 의한 재정지출 확대 가능성이 높아지고 있으며, 중앙정부는 세입 기반의 강화를 위해서 정부의 불필요한 씀씀이를 줄이고 비과세·감면을 조정하며, 지하경제를 양성화하는 것으로 재원조달방안을 마련하는 방향을 정하고 있다.

지방자치에서 무엇보다 중요한 것은 지역 내에서 일어나는 공통적인 문제에 대해 스스로 경비를 부담하고 결과에 책임을 진다는 것이다. 그러므로 지방자치가 실효를 거두기 위해서는 지방정부가 적극적이며 자율적으로 행정을 수행할 수 있는 자주재원의 확보가 시급하다. 그러나 지방정부의 재정자립도는 대체로 낮은 수준으로 자체수입만 가지고는 경상비도 충족하지 못하는 실정이다. 2013년 기준 지방자치단체의 재정자립도는 전국 평균이 51.1%이며, 서울특별시(본청기준)가 87.7%, 전국 220곳의 지자체가 50% 미만의 재정자립도를 보이고 있다. 이러한 현실은 중앙정부와 지방정부의 재정불균형, 지방자치단체 간의 수평적 재정불균형 현상이 지방화 시대의 심각한 걸림돌이 되고 있음을 반증하고 있으며, 오늘날 진정한 지방자치시대를 열어가기 위해서 지방정부가 지역특성에 맞는 행정을 펼 수 있도록 충분한 자체재원의 조달방안을 마련하는 것이 중요한 문제로 받아들여지고 있다.

이러한 상황에서 그동안 무분별하게 이루어져 온 지방세의 비과세·감면에 대한 대대적인

수술이 필요하다는 점에서 범정부 및 지방정부의 실태파악과 제도개선의 목소리가 높은 것이 현실이다. 특히 지방자치단체는 중앙정부보다 재정이 열악하기 때문에 재정건전성 확보가 절실하므로 20조원의 채무를 지고 있는 서울시는 세입기반 강화와 지출효율성 제고를 위해 지방세 특례(비과세·감면)를 적정수준으로 관리해야 할 필요가 있다.

2. 연구 목적

지방자치단체가 시민에게 안정적인 행정서비스를 제공하기 위한 기본적인 재원조달 수단은 조세(지방세)이다. 이는 공공적 재원조달이 기본적이고 핵심적인 기능이지만 이러한 공공재원의 조달 과정에서 소득분배의 기능이나 특정 정책 목표접근을 위해 유인장치나 억제장치로서 정책수단으로 활용되기도 한다. 이러한 측면에서 지방세 비과세·감면제도는 지방세 중과세 제도와 더불어 정책세제로서의 역할을 가지고 있는 지방세 제도이다. 그러나 우리나라의 지방세 감면제도는 오랜 기간 지방자치의 부재하에서 운영되어 왔으며, 그 결과 중앙정부의 정책수행의 수단으로 활용되어 왔다. 즉, 지방세 비과세·감면이 중앙정부의 행정편의 혹은 경제사회 정책을 수행하기 위한 도구로 사용되어 왔기 때문에 지방자치와 지방화가 본격화되고 있음에도 아직 능동적이고 자주적으로 지방의 현실에 맞는 비과세·감면제도의 독자적 운용이 이루어지지 않고 있는 것이다.

이 연구는 공정하고 효율적인 지방세정 구현과 지방재정의 확충, 과세지주권 확보 노력의 일환으로 지방세 비과세·감면제도의 실태를 분석하고, 다양한 문제점을 도출하여 합리적이고 효율적이며 미래지향적인 제도로 거듭날 수 있도록 개선방안을 모색하기 위해 다음과 같은 방향으로 수행된다.

첫째, 정부와 서울시 차원에서 운용 중인 지방세 비과세·감면제도의 개선을 위해 그동안 운영되어온 서울시 및 범정부 차원의 지방세 비과세·감면의 현황과 운용실태를 살펴보고 평가한다.

둘째, 변화된 제도적 환경을 반영한 지방세 비과세·감면의 환경분석, 법제도적 분석 등을 통한 정책수립과 정책평가를 도모할 수 있는 실무계의 정책 활용성을 강화하기 위한 실증적인 연구를 수행한다.

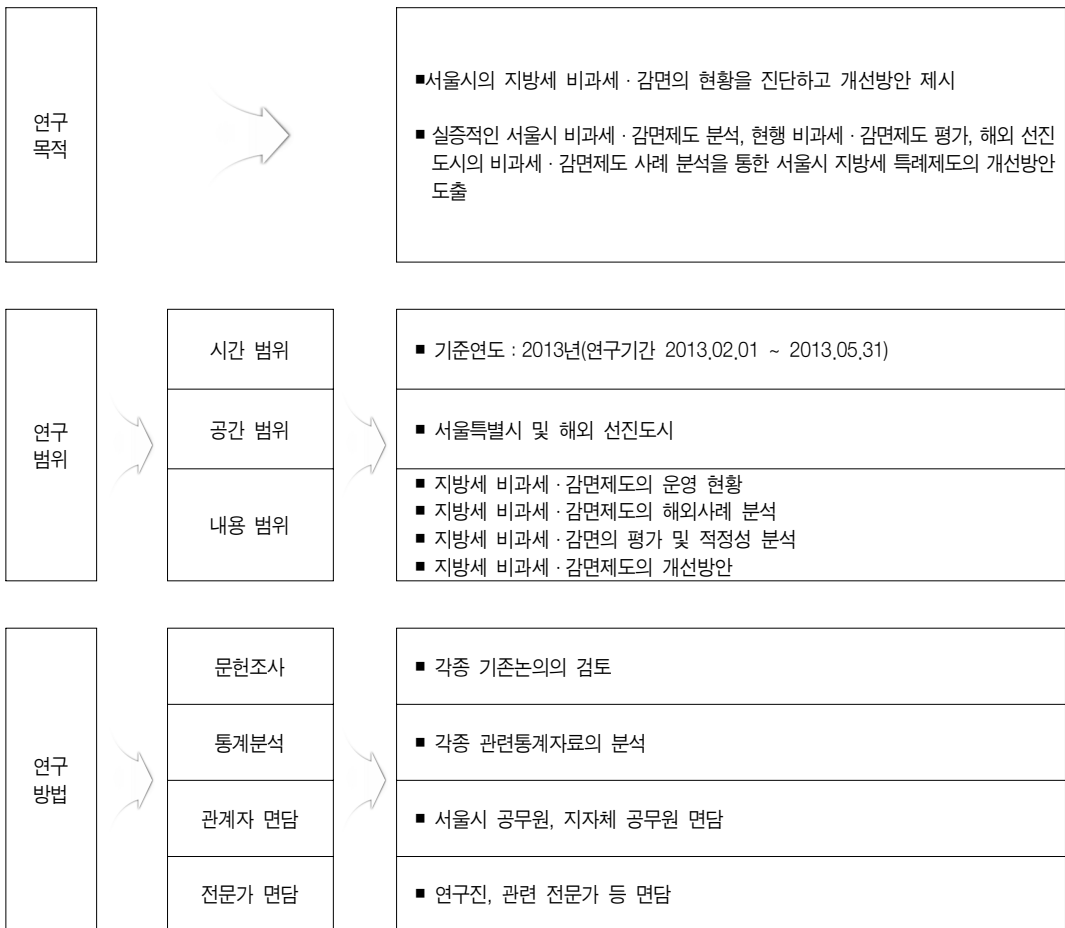
셋째, 지방세 비과세·감면제도를 진단하고 개선방안을 도출함으로써 실무계의 활용성이 높은 제도개선방안을 수립한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

1. 연구의 내용

이 연구는 제1장 연구배경 및 연구의 목적, 범위 등을 제시, 제2장 지방세 지출(tax expenditure)의 개념과 유형, 현행 서울시 지방세 비과세·감면제도의 운영현황과 문제점, 지방세 비과세·감면제도 운영의 해외사례 현황분석, 제3장 지방세 비과세·감면의 평가 및 적정성을 분석, 제4장 지방세 비과세·감면제도의 개선방안 제안, 제5장 결론 및 정책제언으로 구성되어 있다.

〈표 1-1〉 주요 연구 내용



먼저, 제1장은 재정위기에 따른 재정건전성이 중요하게 대두됨에 따라 세입기반 강화와 지출효율성 제고를 위한 지방세 특례의 적정수준을 정립할 수 있도록 연구배경 및 연구목적을

통해 전반적인 연구흐름을 제시하였다.

제2장은 지방세 비과세·감면의 개념과 선행연구를 살펴보고, 서울시 지방세 비과세·감면의 운영현황과 문제점 등 서울시의 실태를 진단하며, 해외 비과세·감면제도를 분석하는 등 다각적인 현황과약을 통하여 지방세특례제도 전반에 대한 분석을 시도하였다.

제3장은 지방세 비과세·감면의 평가 및 적정성 분석을 위해 근거법령체계, 분류 및 평가, 적정성 분석 등을 실증적으로 제시하였으며 이를 바탕으로 변화하는 제도적 현실을 반영한 평가와 진단을 수행하였다.

제4장은 서울시 지방세 비과세·감면제도의 개선방안을 진단하였는데, 제3장의 평가 및 적정성 분석에서 도출된 비과세·감면제도의 주요내용을 바탕으로 실질적인 제도평가 및 개선방안을 도출함으로써 과세지주권의 확립, 비과세·감면의 축소, 비과세·감면의 합리적 효율적 관리 등으로 귀결하였다.

마지막으로 제5장은 서울시 세제과를 비롯한 실무계의 정책 활용성을 높이고 세출의 효율적 관리와 간접증세로 재정환경에 도움을 주기 위한 실질적인 정책제언을 도출하고 결론을 제시하였다.

2. 연구의 방법

(1) 문헌조사

재정건전성을 확립하고 예산 관리 효율성을 증대하기 위하여 서울시 지방세 감면정책이 나아가 할 방향에 대해 기존의 연구와 서민들의 인식을 바탕으로 분석모형을 도출하고 전문적인 체계를 확립할 수 있는 문헌조사를 선행한다. 특히, 지방세 지출, 비과세, 감면 등에 대한 실질적인 개념정립과 비과세·감면의 근거법령체계, 평가 등을 통해 연구를 진행한다.

(2) 인터뷰 조사

현행 지방세 비과세·감면의 운영실태 및 실무계에서의 추진현황을 분석하기 위해 안전행정부의 담당공무원, 서울시 세제과 공무원, 기획재정부의 공무원, 학계 전문가, 시민단체 담당자 등과의 현실성 있는 인터뷰 조사를 수행한다.

(3) 전문가 및 실무자 자문회의 실시

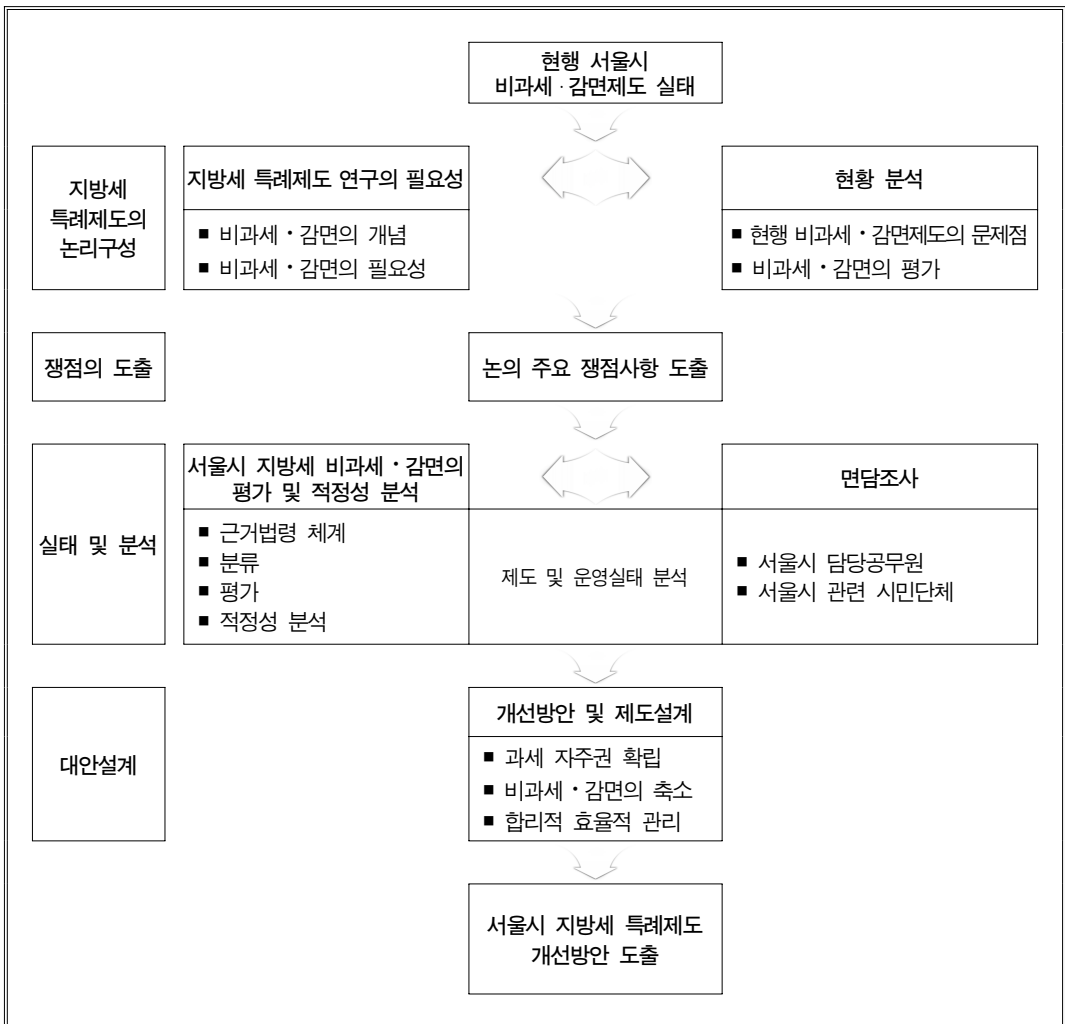
해당분야의 전문가, 실무자와의 토론 및 의견수렴을 거쳐 연구의 방향 결정, 서울시 지방세

특례제도의 비과세·감면정책 문제점 파악 및 실태 분석을 통한 향후 개선방안 등을 검토하여 연구보고서에 반영한다.

3. 연구의 흐름

이 연구의 구성 및 흐름은 다음의 <표 1-2>와 같이 제시할 수 있다.

<표 1-2> 서울시 지방세 비과세·감면제도 개선방안 연구의 흐름



제2장 지방세 비과세 · 감면의 현황

제1절 지방세지출의 개념 및 유형

제2절 지방세 비과세 · 감면의 근거법령

제3절 서울시 지방세 비과세 · 감면의 운영현황
및 문제점

제4절 지방세 비과세 · 감면제도 운영의 해외사례

제1절 지방세 지출의 개념 및 유형

1. 지방세 지출의 개념

1) 지방세 지출의 정의

조세지출이란 사회경제적 목표를 달성하기 위해 특정 산업 또는 납세자에게 조세상 혜택을 제공함으로써 조세수입이 줄어드는 것을 의미한다. 조세지출의 개념은 학자와 국가마다 상이하게 정의하고 있지만, 정부의 특정한 목표 달성을 위해 제공하는 조세상의 혜택을 의미한다고 할 수 있다. 조세지출의 정의와 관련하여 조세지출 보고서(2003)는 ‘재정지출에 대응하는 개념으로 특례규정에 의한 세금 감면’을 뜻한다고 정의하고 있고, Surrey(1996)는 조세지출(tax expenditure)을 ‘특정산업 또는 특정집단의 경제 활동을 촉진하기 위해 조세유인 및 조세보조금 등을 명시하고 있는 조세우대조치’를 의미한다고 보고 있다. 한편 OECD(1996)는 조세체계상 일반적인 원칙을 기준조세체계(tax system into a benchmark or norm)라고 정의하고, 이 기준에서 벗어나는 조세체계를 조세지출이라고 규정하여 기준조세체계로 기본세율 구조, 회계 관행, 행정의 효율을 위한 규정, 국제조세규약 등을 제시하였다.

지방세 지출의 개념은 조세지출과 대응하여 사회경제적 목표를 달성하기 위해 특정 산업 또는 납세자에게 지방세상 혜택을 제공함으로써 지방세 수입이 감소하는 것을 말한다. 지방세 지출의 개념과 관련하여 이영희 · 김대영(2007)은 조세지출과 동일한 개념으로서 조세의 범위를 지방세로 한정하여 적용하는 것이라 보고 있고, 임상수(2011)는 조세지출 및 지방재정지출은 지방세 수입포기를 의미하므로 지방정부의 간접지출로 분류된다고 하였다. 이와 관련하여 지방세 지출의 지방세상 혜택은 다양한 형태로 이루어질 수 있으나, 현재 우리나라는 비과세와

감면제도가 가장 큰 비중을 차지하고 있기 때문에 이 연구에서는 지방세 지출, 지방정부 간접 지출, 지방세 비과세·감면을 동일한 개념으로 보고 분석하기로 한다.

2) 지방세 비과세·감면제도의 의의

지방세는 지방자치단체의 행정수요를 위한 재정조달을 목적으로 징수되는 지방자치단체의 징수금의 일종으로 이를 통하여 구성된 재원을 통해 지방자치기능을 활성화시키는 데 그 본질이 있다(박호순, 2005). 그러나 이와 같은 지방세의 기능에도 불구하고, 특정정책을 기초로 주민 상호 간의 부담공유 원칙이 포기되는 경우가 있는데, 이는 포기되는 이익의 범위를 넘어 보다 큰 사회적 공익을 추구하고자 하는 공동체적 정책노력이라고 정의할 수 있을 것이다. 이와 같은 정책노력에는 비과세, 과세표준에 대한 특례, 서울의 경감방식, 소득공제, 세액공제 등 다양한 방법이 있으나, 지방세 분야에서 대표적인 것은 비과세와 감면제도이다. 지방세 비과세·감면제도는 최근 들어 법인의 비업무용 토지중과세제도 폐지 및 기타 중과세제도의 완화 경향, 종교단체의 비과세·감면 등의 이유로 사회적으로 많은 논란이 되고 있으며 정책적인 과장을 내포하고 있다. 지방세 비과세·감면제도란 중과세제도와 더불어 국가의 경제 및 사회정책에 부응하기 위한 정책세제의 일환으로 조세부담의 경감에 의해 납세자에게 정책이 의도하는 행위를 유도하고자 하는 것이다.

지방세 비과세제도의 실정법상 도입양태는 과세권자와 납세의무자의 동질화를 배제하기 위한 사유로 과세권 행사가 그 대상이며 지방자치단체 등이 자신으로 귀결되는 것을 방지하는 취지 등의 비과세제도 또한 조세정책상 적극적으로 과세권을 포기하는 과세권 유보로서 조세의 특성이 사적 경제가치를 공적부문으로 강제적으로 이전하고 이를 다시 세출의 형태를 통하여 사적 부문에 지출함으로써 달성하고자 하는 목적을 추구하는 데 있다. 즉, 모든 과세대상 또는 경제적 사실행위에 일률적으로 과세권을 행사하는 경우 오히려 지방자치단체가 권장하고 장려해야 할 분야에 대한 사적부문의 활동을 위축시킬 수 있는 불합리한 결과를 초래할 수 있고, 그 비용적 측면에서도 비효율을 발생시키는 등 과세권 행사가 더 많은 손실을 초래할 것으로 예정되는 분야에 대해 적극적으로 과세권을 포기하는 것이다. 이의 대표적인 유형으로 지방세법상의 용도구분에 의한 비과세 규정이 있다.

또한 조세법률주의 내지 실질과세의 원칙에서 오는 소극적인 과세권 포기의 형태가 있는데, 이는 일방적인 과세권의 행사가 대상으로 삼고 있는 경제적 사실관계 내지 법률관계가 실질과세 원칙상 또는 조세법률주의 입장에서 불합리를 초래할 가능성이 상당하기 때문에 소극적으로 과세권을 포기하는 것으로 볼 수 있다. 이의 대표적인 유형으로 형식적 과세요건 충족에

대한 비과세 규정이 있다(이삼주, 1996).⁵⁾

지방세 감면제도는 경제사회 정책적 목적에서 이미 납세의무가 성립한 조세에 대하여 전부 면제하거나 일부를 경감하여 주는 것을 의미한다. 이는 비과세가 납세의무 성립자체를 실정법에서 배제하는 것과 달리, 일단 납세의무의 성립을 인정하나 다만, 그 납세의무 이행의 단계에서 납세의무의 전부 또는 일부의 이행을 면하여 준다는 것으로 과세권 중 징수권의 포기를 의미한다고 할 것이다(임재근, 2003). 이와 같은 감면제도의 도입취지를 살펴보면 지방세법 제7조1항은 “지방자치단체는 공익상 기타의 사유로 인하여 과세를 부적당하다고 인정할 때에는 과세하지 아니할 수 있다”라고 규정하고, 제2항은 “지방자치단체는 공익상 기타의 사유로 인하여 필요한 때에 불균일 과세를 할 수 있다”라고 규정하고 있다.

지방세의 비과세·감면이란 경제적 사회적 정책목적 수행을 위해 납부하여야 할 세금을 과세대상에서 제외하거나 면제 또는 경감해주는 것을 말한다(구본풍 외, 2013). 이는 다양한 목적상 필요에 의해 운용되고 있지만 특히, 사회정책적 국민경제적 측면에서의 공익의 실현, 취약계층 및 사회적 약자 보호, 기업의 투자촉진 등 지역개발을 통한 지역경제 활성화를 위한 유인수단으로 필요한 제도라는 인식하에 지방세법이 제정된 이래 현재에 이르기까지 계속 운영되고 있다. 반면, 일부에서는 세금의 감면은 일종의 특혜로 특혜를 받는 특정한 납세자 집단의 세금부담을 다른 납세자에게 전가하는 결과를 가져와 조세평등의 이념에 반하고 일반 납세자들의 납세의식을 저하시킬 수 있다는 점을 들어 신중한 적용이 필요하다는 견해도 많다.

2. 지방세 지출의 유형

지방세 지출의 유형은 지방세 지출의 형식이며 국세와 달리 지방세 특례제도는 비과세 제도와 감면제도라는 단순한 형태를 취하고 있다. 지방세 비과세제도와 감면제도를 비교할 수 있는 특징적인 도표는 다음과 같다.

5) 이에 대해 지방세법상 비과세 제도를 1) 특정한 사람 또는 법인에 대한 비과세, 2) 특정사안에 대한 비과세, 3) 특정한 사람 또는 법인과 특정사안의 복합적인 비과세로 구분하면서 정책목적용 기준으로 실정법상의 조문 순으로 정리하지는 의견이 있음. 이삼주, 1996, 지방세 비과세제도의 개선방안, 한국지방행정연구원.

〈표 2-1〉 지방세 비과세 및 감면제도의 비교

		비과세	감면
부담측면		납세의무	납세의무 불성립
		결과	경제적 부담 변동
구현측면	입법	입법동기	세법 외적 동기
		목적	사후적·행정·정책적 고려
		입법형식	법률
	절차	적용원리	원칙 : 납세의무성립 부인
		근거	부과권 회복규정 필요, 부과권 회복규정이 없는 경우는 부과권 행사 불가
	구현방법	당사자 관계	납세자 신청주의(협력의무 존재)

자료 : 임재근(2003)의 표 재정리

1) 지방세 감면

지방세 감면은 과세요건을 충족하여 성립한 납세의무를 전부 또는 일부 소멸시켜 주는 것을 의미하며, 조세혜택의 범위를 기준으로 과세면세와 세액경감으로 구분된다. 과세면세는 납부할 세금 전액을 납부하지 않도록 하는 것을 뜻하며, 세액경감은 납부할 세금의 일부를 납부하지 않도록 하는 것을 말한다.

지방세 감면은 지방세의 면제라고도 하며, 법령에 의하여 납세의무를 해제하는 것으로 감면 조치를 하게 되면 납세의무가 그 목적을 달성하지 못한 채 소멸된다. 지방세 비과세가 법률에 의해 당해 대상을 과세물건의 선택에서 제외하고 이를 과세대상에서 제외하고 있는 것에 비하여, 면제는 법률이 일반적으로 당해 대상을 과세대상으로 선택하여 이에 과세하는 특별한 사유가 있는 경우에 개별적으로 일단 성립한 납세의무의 전부 또는 일부를 해제하는 것이기 때문이다. 납세의무의 감면(면제)은 엄격히 말해 조세부담공평의 원칙에 반하는 예외 조치이고, 지방자치단체의 중요한 재원을 포기하는 것이기도 하기 때문에 모두 법률 또는 조례의 규정에 의해서만 가능한 것이며 과세권자와 납세의무자 간의 계약에 의해서는 면제할 수 없다.

지방세 감면과 관련하여 지방세특례제한법에는 일반적으로 적용되는 공익상 사유나 산업경제 내지 사회복지 기타 사유 등으로 지방세를 과세함이 부적당하다고 인정되는 경우에는 과세면제를 할 수 있도록 되어 있다. 또한 일률적인 과세가 공익상 기타 사유나 주민의 수익정도에 비추어 부적당하다고 인정되는 경우에는 차등과세를 할 수 있으며, 특히 수익이 미친 범위가 일부에 국한되어 있는 경우에는 일부과세를 할 수 있도록 되어 있다.

2) 지방세 비과세

비과세는 과세제외 또는 과세금지라고 하며, 이는 지방자치단체의 의사 여부를 불문하고 과세할 수 없음을 의미한다. 비과세는 지방세 관계법규 자체에서 당해 재산을 과세객체의 선택에서 제외하는 것이므로 당해 대상을 일반적으로 과세객체로 선택하여 과세하되 특별한 사유가 있는 경우에는 납세의무의 확정 또는 이행 시 지방세 채무의 전부 또는 일부를 해제하는 지방세 채무의 면제와는 그 전제를 달리하고 있다. 하지만, 실질적인 효과는 납세의무자 측면에서 보면 동일한 것으로서 어느 것을 취할 것이냐 하는 문제는 과세기술과 입법정책에 따라 해결할 과제라고 할 것이다. 그리고 비과세의 내용은 크게 인적 비과세와 물적 비과세로 구분할 수 있다. 인적 비과세는 납세의무자 자체를 과세대상에서 제외하는 것으로 납세자의 공적성격에 착안한 것(국가 등에 대한 비과세), 납세의무자의 담세력에 착안한 것(비영리사업자에 대한 비과세) 등이 있고, 물적 비과세는 과세객체에 대하여 그 성격이나 용도 등에 착안하여 전부 또는 일부를 과세대상에서 제외하는 것으로 용도구분에 대한 비과세 등이 있으며, 이는 공적성격, 사회정책, 경제정책 등의 사유에 따라 구분되고 있다.

지방세 비과세는 제도적으로 지방세법에 근거하고 있으며, 세목별 비과세 조항이 규정되어 있다. 대표적으로 취득세, 등록면허세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세, 지역자원시설세 등 7가지 세목에 대한 비과세가 시행되고 있다. 비과세는 납세의무 자체를 박탈하는 조치를 의미하며, 이 때문에 과세제외 또는 과세금지라고 불리고 있다. 이처럼 지방세의 비과세는 과세기술상의 어려움 또는 특정 정책목표 달성 등을 이유로 과세대상 물건, 당해물건의 소유자 또는 귀속자 등 한 가지 이상을 과세요건에 제외하여 납세의무 자체가 성립되지 않는 것을 의미한다.

3. 지방세 비과세 · 감면의 연관이론

1) 정책도구(policy tool) 이론

정책은 국가가 추구하는 공적가치와 구체적인 목적을 의미하기도 하지만, 일반적으로 그러한 목적을 달성하기 위한 수단을 동시에 내포하고 있는 것으로 이해된다. 이런 이유로 정책이 때로는 그것이 추구하는 목표를 의미하기도 하고, 또 다른 때에는 그러한 목적을 달성하기 위해 채택하는 수단을 의미하는 경우도 있어 개념적 혼동이 발생하는 일이 많다. 최근 정책학연구에서는 이렇게 정책에 혼재되어 있는 목적과 수단을 분리하여 정책수단이라는 하위개념을

설정하여 보다 명시적으로 정책수단을 개발하고, 정교화하는 작업이 추구되고 있다(전영한, 2007; Salamon, 2002 : 261).

이러한 이론적 접근은 정책을 가치지향적인 정책목적과 그것을 얻기 위한 도구인 가치중립적인 정책수단을 구별하고 정치적으로 결정되는 정책목적과 다르게 정책수단을 보다 객관적이고 과학적으로 접근하고자 하는 시도라고 보인다. 이러한 시각에서 보면 정책수단의 설계와 선택은 목적을 달성하기 위한 최적의 도구를 찾는 합리적 과정으로 이해할 수 있다(권혁주, 2009).

2) 정책도구의 개념

정책도구의 개념에 대한 정의가 학자마다 다양하므로 한마디로 정리한다는 것은 실로 어려운 일이다. 대부분의 학자는 정책도구를 비교적 광범위하게 정의하였으며 이러한 광범위한 정의는 정책도구를 단지 정부활동의 도구적 특성으로 파악하여 강조한 것이다. 제도의 목표달성이라는 큰 그림에서 볼 때 세계 지출(tax expenditure)을 둘러싼 환경적 함의는 도구론적 관점에서 제도가 위치하고 있는 특성 때문이다. 정부의 목표와 제도를 통한 목표달성이라는 구조적 흐름에서 볼 때 도구론적 관점에 따라 지방세 지출을 분석할 때 정책도구적 관점을 이해하기 위한 현실적인 척도는 바로 정책도구·정책수단적 차원에서 이를 조망하는 것이다.

정책도구에 대한 학문적 관심의 효시는 Dahl and Lindblom(1953)에 의해 제시된 ‘정부가 사용하는 사회경제적 수단들에 대한 분류’라고 본다(오민수 외, 2009). 이후 정책도구에 대한 연구는 행정학에서 흔히 도구주의적 접근(instrumentalistic approach)이라고 불렸다. 이후 정책도구의 개념에 대해서 Doern과 Phidd(1983)는 정책도구를 “정책행위자가 특정 목적을 달성하기 위하여 사용하는 모든 것”이라고 주창하며 원론적 차원의 언급을 한 바 있다. 그 후 Salamon과 Lund(1989)는 “정부가 정책목적을 추구하는 수단”으로 간단·명료하게 정의하면서 그 범위를 집약하였다.

한편 Schneider와 Ingram(1990)은 “개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정보가 사용하는 개입수단”으로 정의내리고, 후속연구(1997)에서 “정책결정자가 정책목적을 달성하거나 행정문제를 해결하기 위하여 정책의 대리인이나 정책대상자의 행태를 변화시킬 의도를 가지는 정책설계의 한 요소”라고 재정의한 바 있다. 이후에도 정책도구의 개념을 설명하고 확증하기 위한 많은 학자의 논의가 진행되었는데 특히 Vedung(1998)은 “정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법”이 정책도구라고 하였고, Anderson(2000)은 “한두 가지 수단에 의하여 사람들로 하여금 어떤 일을 하게 하거나 어떤 일을 금지시키거나 그들이 하기를 꺼려하는 일을 계속해서 하도록 설계된 일종의 통제

기술”로 정책도구를 규정하였다.

또한 Salamon(2002)은 “공적문제를 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별 가능한 방법(identifiable method)”이라 하여 공공의 문제를 해결하기 위하여 구조화된 집합적인 행동을 통해 동일함을 증명할 수 있는 방법이라는 광의적인 해석을 통해 정책도구를 정의하였고, Howlett과 Ramesh(2003)은 정책도구를 정책집행을 위하여 정부가 사용 가능한 실질적 수단 또는 장치(actual means or device)라고 하였다. Howlett(2005)은 국가권위의 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스(governance)기업이라 하여 정책 도구론적 개념과 거버넌스의 개념을 접목한 바 있다.

이처럼 많은 학자가 정책도구의 연구에 대해 다양한 논점과 개념제시로 논의를 확장시킨 바 있다.

정책도구에 대한 주요 학자들의 정의를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 2-2〉 정책도구에 대한 정의

학자	정의
Schneider and Ingram(1990)	개인이나 집단들이 공공정책에 부응한 결정을 내리거나 행동을 취하도록 유도하기 위해 정부가 사용하는 개입수단
Schneider and Ingram(1997)	공적 문제를 해결하기 위하여 정책대상집단의 행동을 변화시키려는 의도를 가진 정책설계의 요소들
Vedung(1998)	정부가 사회변화에 영향을 미치기 위하여 활용하는 기법
Howlett and Ramesh(2003)	정책집행을 위하여 정부가 사용가능한 실제 수단 및 장치
Doern and Phidd(1983)	정책행위자가 특정목적 달성을 위하여 사용하는 모든 것
Salamon(2002)	공적 문제에 접근하기 위하여 집합적 행동이 구조화되는 판별 가능한 방법
Howlett(2005)	국가권위 활용 혹은 의도적 제한을 수반하는 거버넌스 기법

자료 : 전영한(2007), p5 재인용

한편 국내 학자로는 정정길(2000)이 정책도구를 실질적 정책도구와 실행적 정책도구로 구분하여 거의 모든 정책에서 실행적 정책도구가 활용된다고 언급한 바 있으며, 전영한(2007)은 다양한 정책도구 연구의 개념을 종합하여 “정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단”으로 정의하였다.

결국 정책도구는 전영한(2007)이 언급한 바와 같이 정부에 의해 의도적으로 고안된 수단이며 행태변화를 유도하기 위한 통제의 기술이고 정책목표 달성을 위한 도구적 성격을 갖는다고 할 수 있다. 이러한 관점에 따라 정책도구를 연구할 때 대부분의 학자가 정책목적 달성을

위해 정부가 활용하는 도구적 특성을 강조하고 있으며, 기법(techniques), 방법(methods), 장치(devices), 기술(technologies) 등으로 그 구성개념을 파악하려는 경향을 보이는 것으로 이해할 수 있다.

3) 정책도구의 유형

지금까지 많은 학자가 정책도구의 유형화에 대해 논의한 바 있다. 이러한 논의는 도구론적 관점에 입각하여 도구의 다양성을 효과적으로 분석할 수 있는 분류체계의 개발을 둘러싸고 여러 가지 쟁점이 존재하는 과정에서 정립된 것이라 할 수 있다.

일반적으로 정책도구는 행태와 자원차원에서 유형을 구분할 수 있다. 행태차원에서 구분하는 유형은 행태적 가정에 기초하여 유인이나 역량개발, 권고 등으로 볼 수 있으며, 자원에 초점을 두는 자원차원의 유형은 정부가 활용할 수 있는 자원에 기초하여 구분하는 것이다. 또한 정부의 개입수준에 따라 정책도구의 유형을 구분하기도 한다.

그러나 현재까지 존재하는 유형분류체계들은 단순한 기술적 분류에 불과할 뿐 이론개발과 관리적 차원의 정밀한 분류가치를 갖지 못하고 있다.

이러한 문제점을 인지하여 전영한(2007)은 바람직한 정책도구 분류모형이 갖추어야 할 덕목으로 망라성(exhaustiveness), 상호배제성(mutual exclusiveness), 단순성(parsimony), 경험적 적용가능성(empirical workability), 이론적 기여도(theoretical fruitfulness)를 제시하여 정책도구 유형분류 체계의 장단점을 평가하는 기준을 마련한 바 있다. 주지하는 바와 같이 정책도구의 범주는 매우 넓다. Hood(1986)는 정부자원의 특징에 따라 정보적 도구(자문, 교육·훈련, PR, 보고, 등록), 권한적 도구(규제, 사용료, 면허 등), 재원적 도구(대출, 보조금, 조세지출 등), 조직적 도구(관료조직, 공기업 등)의 범주로 나눔으로써 도구적 다양성과 특성에 따른 유형구분을 제시한 바 있다. 한편 Dolen(1989)은 정책도구의 유형을 그 속성별로 법률적 도구, 경제적 도구, 의사 전달적 도구 등 세 가지로 구분하였다.

여러 정책도구의 유형에 대한 논의 중에서 Salamon(2002)은 다양한 정책도구의 유형분류를 위한 분명한 비교기준을 제시하고 있다. 그는 정부의 직접성 정도에 따라 도구의 유형을 분류하였다. “어떠한 정책문제를 해결하기 위해 가장 필요한 정책도구가 무엇인가?”라는 기본적인 연구 질문에 답하기 위하여 정부직접생산, 민간위탁, 보조금, 조세지출, 바우처, 금융지원, 정부보험, 사용료와 수수료, 대출 및 대출보증 등 총 15가지에 이르는 정책도구들을 세션별로 분석한 바 있다. 또한 각 정책도구의 특성과 작동원리, 전달체계 등을 비교함으로써 효율성, 효과성, 형평성, 책임성과 같은 평가기준과 직접성, 강제성, 가시성, 자동성 등과 같은 정책도구의 속성

별 특성과 연계하여 유형분류를 위한 준거틀을 제시하고 있다. 문명재(2008)는 이러한 Salamon(2002)의 정책도구 유형분류와 관련하여 다음과 같이 주장하였다. 강제성은 각 정책도구가 개인이나 집단의 행위나 선택을 구속하거나 강요할 수 있는가의 문제를 의미하고, 가시성은 정부에 의하여 직간접적으로 제공되는 재화나 서비스가 시민들의 눈에 잘 띄는 것인가의 문제를 말하며, 자동성은 해당 정책도구가 시장제도, 조세체계 등과 같은 기존의 행정구조에 의해 유지되는가 여부를 의미하므로 자동성이 높은 정책도구가 새로운 정책도구를 창출하는 것에 비하여 매우 경제적이라는 평가를 받고 있다고 하였다.

정책도구 유형화에 관한 연구는 초기에는 실질적인 도구에 관심을 가졌으며 이후 Howlett과 같은 학자들에 의해 절차적인 도구에도 관심을 갖게 되었다. 실질적 도구란 정부가 재화와 서비스의 생산과 분배에 영향을 미칠 수 있는 도구를 의미하며(2009, 조성한), 이는 결국 도구성과의 측면에서 실질적 도구연구가 활용되었음을 뜻한다. 한편 절차적 도구는 정부가 정책과정에 영향을 주기 위해 사용하는 도구를 의미하는 것(Howlett, 2005)으로 도구의 과정적 측면에 집중함을 뜻한다.

정책도구의 유형화를 위한 국내연구들은 다음과 같다. 하연희·문명재(2007)는 Salamon(2002)의 분류기준의 하나인 직접성(directiveness)에 적극성(proactiveness)이라는 개념을 추가하여 정책도구를 분류하였다. 여기서의 적극성은 개입성(instrusiveness)과 유사한 개념으로 정책대상에 즉각적이고 명확하게 도구를 적용하는 정도를 의미한다. 따라서 이들은 직접성에 의해 직접 도구와 간접도구로 구분하고 적극성의 높음-중간-낮음 정도를 투영하여 정책도구의 종류를 구분하였다.

〈표 2-3〉 정책도구 유형분류의 예

구분		정책도구의 종류
직접성	적극성	
직접도구	높음	정부 직접공급
	낮음	정보제공
간접도구	높음	사회적 규제
	중간	보조금
	중간	조세지출
	중간	정부보험
	높음	민간보험

자료 : 하연희·문명재(2007 : 82) 재구성

한편 전영한(2007)은 정책도구를 강제성과 직접성의 정도에 따라 직접규제, 직접유인, 간접

규제, 간접유인으로 구분하였다. 유형분류의 기준인 강제성은 공공정책이 개인선택의 자유에 미치는 정도이며, 직접성은 각 정책도구를 운용하는 집단이 누구냐에 따라 구분된다.

〈표 2-4〉 강제성과 직접성에 의한 정책도구의 9가지 유형

		강제성		
		높음	중간	낮음
직접성	높음	직접규제	직접유인	직접정보
	중간	준직접규제	준직접유인	준직접정보
	낮음	간접규제	간접유인	간접정보

4) 조세지출과 정책도구

정부가 정책문제를 해결하기 위해 사용하는 다양한 정책도구(policy tool) 중에서 조세지출(tax expenditure)은 세금을 활용한 경제적 인센티브를 제공한다는 점에서 도구론적 특징을 가지고 있다.

조세지출(tax expenditure)은 C.Howard(2002)가 지적했듯이 ‘좋은 정치, 나쁜 정책’이라는 비판을 받는다. 조세지출은 정책대상에게 경제적 인센티브를 제공한다는 점에서 긍정적이며 효율적인 도구이지만 사회적 형평성의 측면에서는 세금을 낼 수 있는 대상과 소비가 많은 대상에게만 그 혜택이 돌아가기 때문이다. 법률입안은 쉽고, 실생활에서 눈에 쉽게 보이지 않으며, 좀처럼 삭감되지 않고, 많은 자금을 이동할 만큼 강력한 정책도구이지만 실제적으로는 그런 혜택을 받을 수 있는 대상이 다소 정치적이고, 정책적인 목적에서 쉽게 결정되기 때문에 변화하는 사회환경 및 제도적 여건상에서 정당성과 형평성에 대한 논란이 있을 수 있다. 그러나 조세지출은 비과세와 감면 등의 방식으로 세금납부 의무를 줄여줌으로써 정부가 원하는 정책목표와 행태를 장려하는 정책도구라고 볼 수 있다⁶⁾.

조세지출이라는 도구는 예산을 통한 유인을 제공한다는 점에서 출발하여 면세, 세금감면, 세금공제, 비과세 등의 방법으로 이루어지고, Hood와 Howlett의 범주에서 볼 때, 실질적 도구의 범주에 분류되며 정부가 사용하는 자원 중 재원형(treasure) 도구이며, 사회행위자의 행태를 개선하기 위한 효능목적의 도구로 분류된다. 앞에서 제시한 Salamon의 4가지 차원 배치모형에 의하면 조세지출도구는 간접적인 도구유형에 속하며, 강제성은 낮은 수준, 직접성과 가시성은 중간 수준, 자동성은 높은 수준에 속한다.

6) C. Howard, 2002, The Tools of Government : A Guide to the New Governance

〈표 2-5〉 조세지출에 대한 이론적 분류체계

학자	범주	속성
Hood	실질적 도구 재원형	사회행위자의 행동에 영향 효능목적(effortors)
Howlett		
Vendung	경제적 수단(means)	경제적인 정책도구 개인이나 집단의 행태에 영향 긍정적 도구
Salamon	직접성, 강제성, 자동성, 가시성	개인의 행태를 권장하거나 제지하는 방향 적용대상(target)이 세금을 낼 수 있는 사람에게만 제한됨 간접적 도구 직접성, 가시성 중간 자동성 높음 강제성 낮음

자료 : 김강현(2012) 재구성

이상과 같이 비과세와 감면제도를 통한 세제혜택은 지방세 지출을 통한 정책수단으로 이해할 수 있으며, 운영상의 도구적 특징에 따라 다양한 측면에서 활용되고 있는 인기 있는 정책도구라고 할 수 있다.

제2절 지방세 비과세·감면의 근거법령

1. 법률적 근거

지방세 비과세·감면은 지방세법, 지방세 특례제한법, 조세특례제한법, 그리고 각 지방자치단체의 감면조례 등 다양한 제도적 근거법령체계에 근거하여 이루어지고 있다. 기존에는 지방세와 관련된 모든 사항은 지방세법에서 규정하였으나, 2010년 2월 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법의 3개 법률로 분화되어 2011년부터 시행되어 오고 있으며, 조세특례제한법, 지방자치단체 감면조례에 의해서도 운용되고 있다.

지방세특례제도를 비과세와 감면으로 나누어 제도적 근거를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 비과세는 국가가 과세권을 포기한다는 점에서 감면과 구분되고 이에 따라 지방세특례제한법이 아니라 지방세법상 해당 세목 관련 조항에 규정되어 있다. 주로 국가가 취득하거나, 천재, 수용 등에 의하여 대체 취득하는 재산이 비과세의 대상이다. 감면은 지방세특례제한법 제2장에 총 8개의 절로 나뉘어 규정되어 있다. 구체적으로 살펴보면 7개 세목에 대한 89개의 감면조항을 농어업, 사회복지, 교육 및 과학기술, 문화 및 관광, 중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발, 공공행정 등 세계

지원의 목적별로 절을 구분하여 규정하고 있다. 또한 조세특례제한법은 국세의 감면 등에 대하여 규정하는 법률이나, 예외적으로 제4장에 지방세 감면조항을 두고 있는데, 이는 감면 목적별로 규정한 지방세특례제한법과 달리 취득세, 등록면허세, 재산세 등 세목별로 구분하여 규정하고 있다.

한편 각 지방자치단체는 지방세특례제한법 제4조에 따라 서민생활지원, 지역개발, 투자유치 등을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때는 조례를 제정하여 지방세를 감면할 수 있다. 과거에는 자치단체장이 감면조례를 제정하기 위해서는 행정안전부(현 안전행정부)장관의 허가를 받아야 했으나⁷⁾, 2010년부터 이 제도가 폐지되어 지방자치단체의 비과세·감면정책 자율성이 확대되고 있다. 다만, 지방세특례제한법은 감면조례에 의한 비과세·감면액이 세수의 일정비율을 초과하지 못하도록 하는 감면조례 총량제, 감면조례 허가제 폐지에 따른 지방자치단체의 무분별한 비과세·감면을 예방하고 있다.

1) 지방세특례제한법

1949년 제정된 지방세법은 1961년 전부 개정된 이후 50여 년간 그 틀을 유지해 오면서 총 153회의 일부 개정만을 반복해 옴에 따라 과세권자 중심의 후진성 때문에 납세자 권익보호에 미흡하고 납세자가 이해하기 어렵다는 문제제기가 이어졌다. 이에 따라 지방세특례제한법이 2010년 제정되면서 보다 구체적이고 실질적인 관점에서 지방세 특례제도의 체계가 마련되었다. 지방세특례제한법은 지방세정책을 효율적으로 수행하여 건전한 지방재정 운영 및 공평과세 실현을 이바지한다는 지방세 감면의 목적을 밝히고 있으며, 지방세특례를 규정하는 원칙으로 공익성, 국가의 경제사회정책과의 부합성, 조세의 형평성, 특례적용대상자의 조세부담능력, 지방자치단체 재정여건의 종합적 고려를 제시하고 있다.

기존의 지방세법에 의한 지방세 감면제도에 비하여 지방세특례제한법을 제정할 때 감면관련 표준조례를 통합함으로써 감면제도의 범위가 크게 확대되었다(구본풍, 2010). 즉 2010년까지 지방세법의 감면규정은 농어민 지원, 사회복지 및 국민생활 안정, 지역균형발전 등의 지원, 공공법인 등에 대한 지원, 공공사업 등의 지원 등 5개 분야의 지원을 위한 감면으로 구성되었으나, 2011년 지방세특례제한법의 제정으로 농어업지원, 사회복지지원, 교육 및 과학기술 등에 대한 지원, 문화 및 관광 등에 대한 지원, 중소기업 등에 대한 지원, 수송 및 교통에 대한 지원, 국토 및 지역개발에

7) 감면조례 허가제는 2008년 입법예고를 통해 지방세 제도에 잔존해 있던 과세권자 우위의 제도를 개선하여 과세행정의 효율을 도모할 수 있도록 한 제도로 2010년부터 폐지됨. 감면조례 허가제 폐지는 장기적으로 지방세정의 자율성과 자기 책임성을 강화하여 성숙한 지방자치 정착에 기여할 수 있도록 지원하고 있으나, 단기적으로는 선심성, 민원성 감면이나 자치단체 간 감면의 양극화 문제 등 부작용이 우려된다는 지적이 있어 자율통제장치 마련 등 다각적인 보완대책을 마련할 필요가 있음(행정안전부 지방세제 개편안 보도자료, 2008)

대한 지원, 공공행정 등에 대한 지원 등 8개 분야의 지원을 위한 감면으로 분류체계가 개편되었다.

2) 조세특례제한법

지방세는 비과세제도와 감면제도를 구분하여 설정하고 있으며, 지방세특례제한법의 제정과정에서 이를 명확히 구분하려고 시도하였다.

조세제한특례법은 지방세의 감면규정을 중심으로 주로 소득세, 법인세 등 국세중심으로 이루어지고 있다. 법 제119조, 제120조, 제121조 등은 지방세의 감면에 대해 폭넓게 규정하고 있으며, 조세제한특례법에 의한 지방세 감면은 기업의 구조조정 지원, 경제적 약자에 대한 배려, 제주특별자치도 지원 등을 주요내용으로 하고 있다. 지방세의 세목 중에서는 등록면허세, 취득세, 재산세 등에 대한 감면조항이 대부분이며, 조세제한특례법은 소득세와 법인세의 다양한 감면규정을 포함하는데, 지방소득세는 소득세액과 법인세액을 과세표준으로 부과하므로 실질적으로는 지방세를 감면하는 효과를 가진다고 볼 수 있다.

향후 조세특례제한법에서 다루고 있는 비과세·감면을 지방세특례제한법으로 이관하여 일원화할 계획이 추진되고 있다.

2. 조세적 근거

1) 서울시 감면조례

지방자치단체가 지역에 필요한 시책을 추진하기 위해 지방세를 개별적으로 감면하고자 할 경우, 2010년까지는 구 지방세법 제9조에 따라 행정안전부(현 안전행정부) 장관의 사전허가를 받아 감면조례를 제개정해야 했다. 이로 인해 자치단체 여건상 감면이 시급한 경우가 발생하더라도 행정안전부의 지방세 감면조례 사전승인이 있어야만 감면조례를 만들 수 있어 적시성 있는 행정 추진의 어려움이 있었다. 또한, 과세권자인 자치단체가 지역실정에 맞추어 과세권을 행사하는 데 있어 행정안전부의 사전허가를 받는 것에 대해 자치권 침해 및 행정규제 논란이 있었다. 이러한 감면조례 허가제로 인해 지방자치단체는 과세권자임에도 불구하고 감면정책에서 소외됨에 따라 지역적 특색을 반영한 조세인센티브의 발굴 노력을 소홀히 하게 된다는 비판을 받아왔다. 이 때문에 지방자치단체가 자율적으로 해당지역의 특성 및 재정여건 등을 감안하여 조례로 지방세를 감면할 수 있도록 행정안전부의 감면조례 사전허가제가 폐지되고, 조례제정 자율성에 따른 부작용 방지를 위해 감면조례 제정요건과 감면조례 총량제를 도입하고 법정

감면 연장 시 자치단체가 조례로 감면율을 인하 조정할 수 있는 권한을 부여하는 등 지방자치단체의 자율입법권한을 크게 강화시키는 조치가 시행되고 있다.

지방자치단체의 조례에 의한 지방세 감면 범위는 주로 지방세특례제한법에 규정되어 있다(지방세특례제한법 제4조). 감면은 세율경감, 세액감면, 세액공제를 포함하며 감면기간은 3년 이내에서 정하는 것으로 하고 있다, 지방자치단체의 감면은 서민생활지원, 농어촌생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위해 필요할 때 혹은 특정지역의 개발 및 특정산업과 특정시설의 지원을 위해 필요할 때 할 수 있다.

서울시는 2011년 서울특별시세 감면조례의 대폭 개정을 통해 종교단체, 의료법인에 대한 감면, 공연장에 대한 감면, 문화지구 감면, 지식산업센터, 외국인 투자 유치지원 감면, 준공업지역 내 도시형 공장에 대한 감면, 도시정비사업에 대한 감면, 균형발전촉진지구사업에 대한 감면 등의 내용을 서울시 감면조례에 포함시켜 지방세특례제한법과 함께 비과세·감면의 주요 제도적 근거로 활용하고 있다.

제3절 서울시 지방세 비과세·감면의 운영현황 및 문제점

1. 지방세 비과세·감면의 현황

1) 지방세 비과세·감면제도의 시기별 분석

우리나라에서 지방세특례제도로써 비과세·감면제도가 시기별로 발전해온 과정을 살펴보면 다음의 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 비과세·감면제도의 시기 구분

모색기 (1949년~1992년)	변화기 (1954년~1960년)	확대기 (1961년~1992년)	정착기 (1992년~현재)
제정 지방세 비과세·감면제도의 출범	비과세·감면제도의 전면적인 개편(1954년의 비과세 개정, 1961년 감면 관련 지방세법 개정)	부문별 비과세·감면제도의 확대	지방자치 복원 이후 지방세제도에 대한 관심 증대 및 다양한 비과세·감면 지원
가옥세, 임야세, 차량세, 부동산취득세, 특별영업세, 축건세, 선세, 교통세 등 총 8개 항목으로 구성	비과세 대상 및 규정을 개편함. 지방세법시행령의 규정을 지방세법으로 편입	경제발전, 산업부문의 비과세·감면 강화	감면조례표준안을 준거로 다양한 지역별 환경을 반영한 운영, 확대

자료 : 연구자 작성

우리나라 지방세 비과세·감면제도의 최초 틀은 1949년 제정 지방세법에 의해 마련되었으며, 지방세제의 개편과 그 틀을 같이하면서 변천하였다. 1949년 12월 22일 제정된 지방세법(법률 84호)에 근거한 지방세 비과세·감면제도는 크게 두 가지 틀을 근간으로 하고 있다. 첫째, 지방세 비과세 중심으로 편제가 되었으며, 그중에서도 국가에 대한 지방세 비과세가 핵심으로 국가중심의 시각⁸⁾이 반영되어 있었고, 둘째, 각 지방세목을 통한 지방세 비과세 제도는 제정 지방세법 시행령에 그 내용이 규정되었다. 이러한 지방세 비과세제도에서는 제정 지방세법 제 17조에 지방자치단체는 공익상 기타의 사유로 인하여 과세가 부적당하다고 인정될 경우 과세하지 않을 수 있는 권한을 부여받았으며, 이러한 불균일 과세는 내무부 장관(현 안전행정부 장관)과 재무부 장관(현 기획재정부 장관)의 허가를 얻어 시행할 수 있도록 규정되었다. 뿐만 아니라 제정 지방세법 제62조에 따르면 도지사 또는 시, 읍, 면장은 특별한 사정이 있는 경우나 특별한 사정이 있는 자에 한하여 지방의회의 의결을 얻어 지방세를 감면할 수 있는 권한을 부여받았다. 이처럼 제정 지방세법은 현행 지방세 비과세·감면제도의 초기 형태를 규정하는 중요한 기준점의 역할을 하였다.

그동안 이루어진 지방세 비과세·감면제도 개편이 시기별로 그 근거법령과 내용 등이 상이하다는 점에서 광복이후 1950년대, 1960년대, 1970년대, 1980년대, 1990년대, 2000년대의 여섯 시기를 대상으로 지방세 비과세·감면제도 개편의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 해방 이후 최초 지방세 비과세·감면제도는 비과세를 중심으로 운영되었으며, 근거 법령별로 그 규정 내용이 상이하였다. 제정 지방세법(1949년 12월 22일)은 국가 등에 한정하여 비과세 대상을 포괄적으로 규정한 반면, 각 지방세목을 통한 지방세 비과세제도는 제정 지방세법 시행령(대통령령 제297호)에 규정되었다. 1949년 제정 지방세법 이후 1954년 지방세법 개정 이전까지의 지방세 비과세·감면제도는 비과세 대상의 포괄적인 규정, 시행령을 통한 세목별 비과세 대상의 규정, 불균일 과세 또는 감면에 대한 중앙정부의 통제, 그리고 지방의회의 의결을 거친 지방세 감면조례 제정 등을 그 특징으로 하고 있다. 1954년 지방세법 개정을 통하여 종전까지 지방세법시행령에 근거하여 운영되었던 세목별 비과세가 대거 지방세법으로 편입되었다.

1961년 지방세법 전면개정에 의해 세목별로 비과세 또는 감면이 규정되었고, 지방세 비과세 제도는 ‘국가 등에 대한 비과세’, ‘용도구분에 의한 비과세’ 등으로 세분화되었다. 1965년에는

8) 제정 지방세법에 근거한 지방세 비과세 대상으로는 1) 국유토지, 가옥, 물건 2) 국가, 지방자치단체 기타 대통령령으로 지정하는 공공단체에서 공용 또는 공공용에 공하는 토지, 가옥 또는 물건, 3) 국가, 지방자치단체, 기타 대통령령으로 지정하는 공공단체의 사업 또는 행위, 4) 사원, 불당 또는 교회의 용에 공하는 건물과 그 구내지, 5) 외국정부 소유에 속하는 대공사관 또는 영사관으로 사용하는 건물과 그 대지, 6) 묘지 또는 직접 광업의 용에 공하는 건물, 7) 기타 대통령령으로 정하는 것 등이 포함되는 등 당시 자치와 분권이라는 지방자치의 발현보다 국가중심의 시각과 필요에 의해 제정되었음을 알 수 있음.

세법 개정을 통해 국세는 물론 지방세를 대상으로 경제개발을 지원할 목적으로 관련 세법에 분산되어 있는 규정을 하나로 통합하여 감면조항을 포괄하는 조세감면규제법이 제정되었으며, 이 법은 이후 현행 조세특례제한법으로 계승되었다.

이후 1970년대의 지방세 비과세·감면제도는 경제개발의 지원을 주요 목표로 하는 방향으로 개편되었다. 특히, 새마을 사업의 성공적인 추진을 지원하기 위하여 관련 지방세 감면조항이 신설⁹⁾되었고, 대도시 내 공장의 지방 분산을 유도하도록 대도시에서의 공장신설에는 취득세와 재산세를 중과하고 대도시에서 지방으로 이전하는 공장에 취득세 면제 등의 조치를 단행하였다. 또한 방만한 조세지원의 운영을 합리화하고 조세지원의 무분별한 확산을 제어하기 위해 제정·시행된 조세감면규제법의 당초 취지와 달리 각종 조세지원이 그 실효성의 유무와 관계없이 항구화하는 현상이 발생하자 조세감면규제법은 1976년부터 한시법 체계로 전환되었다.

1980년대의 지방세 비과세·감면제도는 사회복지에 대한 관심의 증대와 세부담 형평성의 제고 필요성 등 사회경제 환경변화를 반영하는 방식으로 개편되었다. 소득수준의 향상에 따라 늘어나는 양상을 보이던 대도시의 양로원, 보육원, 모자원 등 사회복지시설에 대한 등록세 비과세 등의 조치가 시작되었으며, 세부담의 형평을 도모할 목적으로 지방세의 비과세·감면제도가 축소되어, 제사, 종교, 자선, 학술, 기타 공익사업 등은 취득세, 등록세, 재산세, 사업소세간의 형평을 도모하기 위하여 그 과세대상이 통일되었다.

1990년대의 지방세 비과세·감면제도는 지방자치제도의 복원에 따라 이의 원만한 시행을 지원하는 방향으로 개편되었으며, 지역별로 행정환경과 수요를 반영하여 자율적으로 운영하도록 지원한 특징이 있다. 1994년 말 지방세법 개정을 통하여 세목별로 산재되어 있던 감면규정은 지방세법 내 별도의 장을 신설하여 통합적으로 규정하였다. 또한 지방의회의 의결을 거쳐 감면할 수 있는 세목은 종전의 취득세, 주민세, 재산세, 농지세, 종합토지세 등 일부세목에 불과하였으나 모든 세목을 대상으로 감면이 가능하도록 지방자치단체장의 감면권한이 대폭 강화¹⁰⁾되었다. 1995년부터는 지방자치단체 감면조례를 행정안전부(현 안전행정부)가 마련한 감면조례표준안을 준거로 하되 각 지역의 입장을 반영하는 방식으로 제정 또는 개정되도록 변경하였다. 1997년 말 외환위기 발생에 따라 불필요한 조세감면제도를 정비하고 이를 보다 효율화하기 위해 조세감면 규정 및 중과세 규정을 단일법 체계로 흡수하였고, 개별 조세지원 제도별로 적용시한에 차등을 두는 일몰제를 도입하였으며, 새로운 조세감면에 대한 사전관리를 강화하는 동시에 사후평가 의무제도를 도입하는 것을 골자로 한 조세특례제한법¹¹⁾을 제정하였다.

9) 법률 제2593호, 1973년 3월 12일

10) 법률 제4794호, 1994년 12월 22일

2000년 이후의 지방세 비과세·감면제도는 다양한 사회경제 문화적 환경변화를 반영하는 방식으로 개편이 이루어졌다. 2003년 교통난 해소, 에너지 절감, 건전소비문화 정착 등을 목적으로 경차보급 활성화를 위해 비영업용 경형 승용차의 취득세 및 등록세 면제규정이 신설되었고, 2005년에는 부동산 보유세제 개편의 영향으로 부동산거래세인 취득세와 등록세를 경감하는 조치가 단행되었으며, 2006년에는 역 모기지 제도 등에 대한 세제지원책이 마련되었다.

2) 지방세 비과세·감면제도의 특징

우리나라 지방세 비과세·감면제도의 변천과정을 시기별로 살펴보는 과정에서 도출한 비과세·감면제도의 기능 및 성격 측면의 특징은 다음과 같이 설명할 수 있다.

첫째, 지방세 비과세·감면제도는 중앙정부의 정책목표 달성을 뒷받침하는 주요한 정책수단(policy tool)의 역할을 해왔다. 1960년대 이후 현재까지 지방세 감면제도는 산업단지 육성 및 지방으로의 기업유치를 유인하는 중요한 유인동기 수단의 역할을 해오고 있으며, 경제성장이 진행되면서 반복적으로 일어나는 부동산 투기열풍을 잠재우는 장치로 폭넓게 활용되었다. 하지만, 이러한 지방세 비과세·감면은 취약한 지방재정을 더욱 어렵게 하는 원인이 되고 있으며, 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 등의 부정적인 영향을 초래하고 있다

둘째, 지방세 비과세·감면제도는 시기별로 상이한 환경의 변화를 반영하는 방식으로 운영되어 왔다. 1960-1970년대 경제개발 지원, 1980년대 경기진작 및 부동산경기과열 차단, 1990년대 저소득층, 환경오염 관련, 2000년대 경승용차, 부동산 정책 등 변화한 사회경제 환경을 반영한 정책이 시행되었다.

셋째, 지방세 비과세·감면제도의 근거가 되는 법령체계가 시기별로 변화되었다. 1949년부터 1960년 이전은 대체로 지방세법과 지방세법시행령에 근거하였고, 1960년대 이후에는 지방세법, 조세감면규제법, 1990년대 말에는 지방세법, 조세특례제한법, 지방자치단체 감면조례 등 법령체계가 그 시대의 여건 등에 기초하여 개편되어 왔다.

넷째, 지방세 비과세·감면제도는 중앙정부의 주도하에 운영됨으로써 지방자치시대 지방자치단체에 부작용을 초래하고 있다. 즉 부동산 취득세 감면 등 비과세·감면제도가 중앙정부의 정치적 판단에 의해 주도적으로 운영됨으로써 지방자치단체의 불만과 재정적 어려움이 나타나고, 획일화된 적용에 따른 부작용이 발생하고 있다.

11) 법률 제5584호, 1998년 12월 28일

3) 현행 지방세 비과세·감면제도 개편

지방세 비과세제도는 1949년 제정된 지방세법에 그 기본틀을 두고 있으나 본격적으로는 1961년에 전부개정된 지방세법을 준거로 하여 운영되어 왔으며, 주로 산업의 보호와 육성을 도모할 목적으로 세목별로 감면규정과 함께 비과세 규정을 설치하여 운영하고 있다. 시기에 따라 경제환경 및 사회환경 변화에 따른 지방세법 개정을 통해 세부적인 산업별 비과세 대상을 적용 또는 축소해 왔다. ‘국가 등에 대한 비과세’와 ‘용도구분에 의한 비과세’로 세분화하여 운영되고 있으며, 2009년부터 2012년까지 비과세 규정은 개정사항 없이 취득세 비과세 항목에 대해서만 적용되고 있다.

한편, 지방세 감면제도는 1961년 단행된 비과세·감면제도의 전면적 개편이후 시기별로 개정이 이루어져 왔으며, 2011년 지방세특례제한법의 개정에 기인하여 운영되고 있다. 2011년에 단행된 3.22 부동산 대책에 따라 주택유상거래 취득세 감면의 연장, 친환경·친서민 세제지원을 위한 신재생 에너지 건축물, 친환경 건축물 감면이 신설되고, 지방세 면제 대상 국가유공자 단체인 특수임무 유공자회, 고엽제 전우회, 6.25 참전유공자회가 감면대상에 새로 추가되었다. 또한 취약계층에게 일자리를 제공하는 사회적기업에 대한 재산세·취득세 감면, 지방재정건전성 강화를 위한 지방공기업의 감면 축소 등이 주요 개편 사항으로 볼 수 있다.

〈표 2-7〉 2011년 개정된 지특법 주요내용

구분	주요내용	비고
친환경·친서민	- 신재생·친환경 건축물 취득, 재산세 감면 신설 - 한센환자에 대한 감면연장, 사회적기업 및 재래시장·수퍼마켓협동조합 감면 신설	신설
종교단체 운영 의료법인	- 현행 취득·지역자원세 50%, 재산세 100%감면의 1년 연장, 지역자원시설세 종료 - 12년말 일몰도래 시 대학병원, 공공의료법인 등 모든 의료법인에 대한 감면 종합 검토	1년 연장
혁신도시·세종시 이주직원	- (혁신도시)감면기간 확대 - (세종시)혁신도시와 동일한 수준의 감면 적용	신설
농협 구조개편	- 기업분할·통합에 대한 기존 지방세 감면과 같이 농협 사업구조개편 관련 감면 지원	신설
지방공사·공단 등	- 취득·재산·등록면허세 감면 축소, 지역자원·주민·지방소득세 감면 종료 - 지하철공사, 환경시설공단은 요금 상승으로 서민물가에 영향을 줄 수 있어 면제	감면축소
관광산업	- 관광호텔 재산세 50%감면, 호텔 부동산 수도권 종과배제 2년 연장 - 관광단지 사업시행자에 대한 감면은 2년 연장하되, 감면을 축소(100%→75%)	감면축소
지식산업센터 등	- 취득·재산세 감면을 축소(100%→75%)	감면축소
국가유공자 등	- 국가유공단체 감면 확대(고엽제 단체 등)	일부신설

자료 : 지방세특례제한법 이론과 실무(2013)

또한, 2011년 도입한 ‘감면통합심사’ 제도를 통해 감면 목적에 비해 감면 규모가 과다하고, 감면 축소에 따른 부담주체가 서민이 아닌 경우 감면을 축소하는 경향이 확산되고 있으며, 최

근의 경제상황 및 부동산 경기침체를 고려하여 관련된 감면을 연장하는 등 서민생활과 밀접한 관련이 있는 분야에 한해 감면이 신설·확대되었다. 하지만, 2013년 출범한 박근혜 행정부의 정책기조에 따라 향후 비과세·감면제도는 신설을 불허하고, 일몰제를 철저히 지키는 등 재정건전성을 위한 관리능력이 그 어느 때보다 중요하게 대두되고 있다.

〈표 2-8〉 축소·종료 대상 현황

감면대상		감면율	일몰제
한국산업안전보건공단·한국산업인력공단		취득세 100%, 재산세 50%→취득세 75%, 재산세 25%	2015년
근로복지공단	산재보험업무	취득세 100%, 재산세 50%→취득세 75%, 재산세 25%	2015년
	의료재활사업 감면	취득세, 주민세, 소득세 100%, 재산세, 지역자원시설세 50%→취득세주민세, 소득세 100%, 재산세 50%, 지역자원시설세 종료	2015년
한국환경관리공단		취득세 50~100%, 재산세 50%→취득세 25~75%, 재산세 25%	2015년
국립공원관리공단		취득세, 재산세 50%→취득세, 재산세 25%	2015년
해양환경관리공단		취득세 100%, 재산세 50~100%→취득세, 재산세 75%, 재산세25~75%	2015년
교통안전공단		취득세 50%→취득세 25%	2015년
LH 제3차 공급용 일시취득 부동산		취득세, 재산세 100%→취득세, 재산세 75%	2014년
수자원공사 제3차공급용 일시취득 부동산		취득세, 재산세 100%→취득세, 재산세 75%	
한국농어촌공사 제3차 공급 농어촌정비사업		취득세 100%→취득세 75%	2014년
한국철도공사 사업용 부동산		취득세 100%, 재산세, 주민세, 소득세 50%→취득세 100%, 재산세50%, 주민세, 소득세 25%	2014년
농·수협, 산림조합, 신협, 새마을금고 등 융자담보물 감면		등록면허세 100%→등록면허세 75%	2015년
여객자동차운송사업자용 자동차(할부구입저당권)		취득세50%, 등록면허세 100%→취득세 50%, 등록면허세 75%	2015년
연구목적용 수입자동차		취득세 100%	종료

자료 : 지방세특례제한법 이론과 실무(2013)

이상의 <표 2-8>에서 보는 바와 같이, 지방세 감면은 서민취약계층 및 사회복지차원의 목적이 아닌 단순 경제목적 및 공공부문 소유 자산과 사업에 대한 축소·종료경향이 나타나고 있다. 이러한 현상은 다음의 지방세 감면 신설 및 확대 대상사업 리스트에서도 확인할 수 있다. 재정건전성 및 과세형평을 위해 공사·공단 등 공공부문부터 감면축소가 이루어지고 있으며, 시급하지 않은 제도목적의 감면은 종료하거나 축소해야 한다는 사회적 요구가 커지고 있다. 이러한 경향에 따라 중앙정부 차원의 비과세·감면의 축소방향 및 일몰제 적용은 서울시의 비과세·감면제도의 개선방안 도출을 위해서도 중요한 지침이 된다고 할 수 있다.

〈표 2-9〉 확대 및 신설 감면현황

감면대상		감면율	신설 여부	일몰제
슈퍼마켓 협동조합 등에 대한 감면		취득세 50%->취득세 75%		2015년
국립대학법인	국유재산 양도	등록면허세 100%	신설	2015년
	법인전환 전 기부채납재산	재산세 100%	신설	2015년
알뜰주유소		재산세 50%	신설	2014년
민간역모기지		재산세 25%	신설	2015년
농지연금 담보주택		재산세 100%	신설	2015년
한국지역정보개발원		취득세 50%	신설	2014년

자료 : 지방세특례제한법 이론과 실무(2013)

2. 서울시 지방세 비과세 · 감면의 운영현황

1) 총괄 현황

(1) 제도적 현황

서울시 지방세 비과세 · 감면제도는 지방세특례제한법, 서울시조례 등을 중심으로 운영되고 있다. 2012년 12월 기준 총 142개의 비과세 · 감면제도가 운영되고 있으며, 취득세, 재산세, 등록면허세, 주민세 재산분, 지방소득세, 지역자원시설세, 주민세 균등분 등 총 15개의 세목에 따라 제도적으로 시행되고 있다.

이중 서울시 조례에 의해 운영되고 있는 비과세 · 감면제도는 총 13개로 전체 서울시 지방세 비과세 · 감면제도(142개)의 9.1%를 차지하고 있으며, 금액으로는 356억 7,671만원 수준으로 집계되고 있다.

〈표 2-10〉 서울시 조례에 의한 비과세 · 감면제도 현황

연번	구 분	조문	대상 세목 및 감면율	감면 내용	건수 (건)	금액 (천원)	비고
1	장애인 소유 자동차에 대한 감면	§ 2조	취득세(100%), 자동차세(100%)	장애인(시각장애 4급)이 보철용 또는 생업활동용으로 취득하는 자동차에 대하여 취득세, 자동차세 면제	1,005	135,684	시각장애 4급 한정 (1~3급은 지특법으로 감면)
2	종교단체의 의료업에 대한 감면	§ 3조	취득세(25%), 재산세도시지역분(50%)	종교단체에서 운영하는 병원이 취득하는 부동산에 대하여 취득세 25% 감면, 재산세도시지역분 50% 감면	23	73,206	지특법 감면 (감면율 조례 위임)
3	공연장에 대한 감면	§ 4조	취득세(100%), 재산세도시지역분(100%) 지역자원시설세(100%)	공연법에 따라 등록된 공연장용 부동산에 대하여 취득세, 재산세도시지역분 및 지역자원시설세 면제	35	1,111,761	

<표 계속> 서울시 조례에 의한 비과세·감면제도 현황

연번	구 분	조문	대상 세목 및 감면율	감면 내용	건수 (건)	금액 (천원)	비고
4	문화지구 내 권장시설에 대한 감면	§ 5조	취득세(50%), 재산세도시지역분(50%)	인사동과 대학로 문화지구 안에서 공동품점 등 권장시설로 사용(임대를 포함한다)하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여 취득세와 재산세 도시지역분 50% 감면	104	718,499	인사동, 대학로
5	승용차요일제 참여 자동차 감면	§ 6조	자동차세(5%)	승용차요일제에 참여(전자인증표 부착)하는 자동차에 대하여 자동차세 5% 감면	1,047,318	8,745,518	
6	외국인투자유치 지원을 위한 감면	§ 7조	취득세(100% 또는 50%)	외국인투자기업이 신고 사업을 영위하기 위해 취득한 재산에 대하여 취득세를 사업개시일부터 10년간 면제하고, 그다음 5년간은 50% 감면	1	413,077	
7	준공업지역 내 도시형공장에 대한 감면	§ 8조	취득세(50%)	준공업지역(영등포, 구로, 금천 등) 내 도시형공장을 신·증설하기 위해 취득하는 부동산에 대하여 취득세 50% 감면	0	0	
8	도시정비사업에 대한 감면	§ 9조	재산세도시지역분(100%) 지역자원시설세(100%)	도시정비사업에 따라 철거되는 보상금 지급대상인 무허가 건축물에 대하여 재산세도시지역분 및 지역자원시설세 면제	0	0	
9	균형발전촉진지구사업에 대한 감면	§ 10조	취득세(50%)	균형발전촉진지구(미아, 청량리 등 9개지구) 내에서 건축허가를 받은 대형 건축물에 대하여 취득세 50% 감면	0	0	
10	전통시장 등에 대한 감면	§ 11조	취득세(100%), 재산세도시지역분(100%) 지역자원시설세(100%)	전통시장의 시설현대화사업으로서 보조금 지원 사업의 시행으로 인하여 취득하는 건축물에 대하여 취득세, 재산세도시지역분 및 지역자원시설세 면제	45	20,171	
11	서울특별시분 재산세에 대한 감면	§ 12조	재산세	공동재산세 시행에 따라 자치구감면조례에서 재산세를 감면할 경우 그에 따른 특별시분 재산세도 동일하게 감면	1,756	177,031	감면율은 구세감면조례로 규정(공동세 보완규정)
12	자동계좌이체 납부에 대한 세액공제 ('11년 신설)	§ 13조	지방세 전 세목 (150원~500원)	자동계좌이체 및 전자송달 납부 신청자에 대하여 고지서 1장당 세액공제(계좌이체 150원, 전자고지 및 계좌이체 500원)	78,620	14,631	지특법 감면(공제액 조례 위임)
13	주택재개발 등에 대한 감면 ('11년 신설)	§ 14조	취득세(100%)	감면대상 조합원의 판단시점이 앞당겨진(사업시행인가일 현재 소유자 → 정비구역지정 고시일 현재 소유자) 개정조례('08.3.12) 시행 전 이미 정비구역으로 고시된 사업의 조합원에 대하여 취득세 면제	4,178	24,267,141	
합 계					1,133,085	35,676,719	

자료 : 서울시 내부자료

위의 <표 2-10>에서 볼 수 있듯이 국가에 의해 위임받은 지방세 특례제도 이외에 서울시 조

례에 의한 서울시의 독자적인 운영은 도시개발(3건), 산업부문(3건), 사회복지(2건), 문화(2건), 교통(1건), 공공행정(1건) 등의 유형으로 이루어지고 있다.

제도적 맥락에서의 이들 서울시 비과세·감면제도는 세목별 운영실태와 세부 부문별 운영실태를 통해 보다 상세하게 파악할 수 있으며 자세한 내용은 후술하는 바와 같다.

(2) 세목별 현황

서울시 지방세 비과세·감면제도는 2012년 결산 기준 총 3조 2,077억원 정도로 집계되고 있다. 이는 2011년 대비 11.1%(3,976억원) 줄어든 것으로 비과세·감면이 다소 감소한 수준이다.

〈표 2-11〉 서울시 비과세·감면 운영의 총괄 현황

구 분	'11년 비과세·감면(결산)	'12년 비과세·감면(결산)	증감액	증감률
합 계	3조 6,053억원	3조 2,077억원	- 3,976	- 11.1%
시 세	2조 5,712억원	1조 8,854억원	- 6,858	- 26.6%
구 세	1조 341억원	1조 3,223억원	+ 2,882	27.8%

자료 : 서울시 내부자료

2012년 기준 서울시 비과세·감면 현황을 시세와 구세의 비율면으로 보면 서울시 세(稅)는 1조 8,854억원으로 서울시 전체 비과세·감면의 58.7%를 차지하고 있으며, 서울시 25개 자치구 세(稅)는 1조 3,233억원으로 41.3%를 구성하고 있는 것으로 나타났다. 이처럼 2011년 대비 시세(稅)는 26.6% 감소하였고, 구세(稅)는 27.8% 증가하였으나, 이는 2011년과 2012년에 단행된 지방세 비과세·감면의 법제 변화에 따른 세제상의 세목변동에 의한 것일 뿐 실제 서울시와 자치구의 조세지출에서 현격한 차이가 발생하지 않은 것으로 조사되었다.

한편, 서울시 비과세·감면 현황을 시세 징수액 대비 비율면에서 보면 2012년의 1조 8,854억원 중 비과세는 151억원, 감면은 1조 8,703억원으로 지방세 징수액(12조 2,335억원)의 13.3% 수준인 것으로 나타났다.

〈표 2-12〉 서울시 시세징수액 대비 비과세·감면율

구 분	'11년(결산)	'12년(결산)	비교 증감
비과세·감면액(A)	2조 5,712억원	1조 8,854억원	- 6,858억원
비과세	359억원	151억원	- 208억원
감면	2조 5,353억원	1조 8,703억원	- 6,650억원
지방세 징수액(B)	11조 6,989억원	12조 2,335억원	+ 5,346억원
비과세·감면율(A/A+B)	18%	13.3%	

자료 : 서울시 내부자료

이러한 서울시 시세(稅)의 비과세·감면을 세목별로 살펴보면 다음의 <표 2-13>과 같다.

<표 2-13> 서울시 시세 세목별 비과세·감면 현황

(단위 : 억원, %)

분 야	'11년(결산)		'12년(결산)		비교증감	
	비중	비중	비중	비중	증감률	증감률
총 계	25,712	100	18,854	100	- 6,858	△27.8
보 통 세	22,435	87.3	16,982	80.4	- 6,496	△33.5
취 득 세	21,353	83.1	15,891	73.8	- 5,462	△35.8
주 민 세	87	0.3	91	0.5	4	△2.3
지방소득세	622	2.4	649	4.0	27	18.9
자 동 차 세	373	1.5	351	2.1	-22	4.0
목 적 세	3,277	12.7	3,639	19.6	362	11.1
재산세과세특례	3,107	12.1	3,465	18.7	358	11.5
지역자원시설세	170	0.6	177	0.9	7	2.3

자료 : 서울시 내부자료

2012년 기준 서울시 비과세·감면 중 서울시 시세(稅)분 1조 8,854억원의 대부분은 취득세로 대표되는 보통세와 재산세로 대표되는 목적세로 이루어져 있으며, 이들 세목의 비과세·감면이 전체의 97%를 차지하고 있다.

서울시 비과세·감면 금액은 2011년 대비 총액기준으로 약 6,858억원 감소하였으며, 이는 2011년 3월 22일 주택거래 활성화를 위한 정부 부동산 대책에 따른 취득세 세율인하가 2011년 말로 종료됨에 따른 부동산 취득세 감면액의 감소에 기인하고 있다. 주택유상거래 취득세 세율 변경 내용으로는 2011년 3월 22일부터 12월 31일까지 9억원 이하 2%에서 1%, 9억원 초과 4%에서 2%로 감면이 이루어졌으며, 2012년에는 감면비율을 축소하여 취득세 감면금액이 감소하였다. 이밖에도 자동차세가 2011년 대비 5.8% 줄어든 351억원으로 비과세·감면이 소폭 감소하였다.

이처럼 서울시 비과세·감면은 취득세와 자동차세 부문의 감소에 따라 전년도보다 크게 감소한 것으로 파악할 수 있다.

① 취득세

2012년 결산 기준 서울시의 취득세 비과세·감면은 전년 대비 5,462억원 감소한 15,891억원으로 집계되었다.

〈표 2-14〉 서울시 취득세 부문의 비과세·감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
취득세	2,135,337	1,589,116	- 546,221	-25.5%

자료 : 서울시 내부자료

서울시 취득세 부문의 비과세·감면 금액 감소의 주요사유로는 약 3,000억원 감소한 주택유상거래 감면액이 가장 큰 비중을 차지하였으며, 이밖에도 지방공사 업무용 부동산에 대한 취득세 면제액의 감소, 부동산 투자회사(REIT), 프로젝트 금융투자회사가 취득하는 부동산에 대한 감면 등이 2011년 대비 약 2,000억원 감소하여 서울시 전체적으로는 취득세 감면금액 중 높은 비율을 차지하고 있다.

〈표 2-15〉 서울시 취득세 부문의 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 감액 사업		주요 증액 사업	
사업명	금액	사업명	금액
주택유상거래 취득세 감면	3,850억원 감소	사립학교 및 외국교육기관에 대한 취득세 비과세	768억원 증가
지방공사 업무용 부동산에 대한 취득세 면제	1,535억원 감소	임대사업자의 임대목적 건축/매입 비과세	353억원 증가
기업구조조정을 위한 감면	375억원 감소	농업협동조합중앙회의 사업구조 개편에 따른 재산취득 감면	342억원 증가
프로젝트금융투자회사 취득 부동산의 감면	258억원 감소	영유아보육시설의 설치운영 및 직접사용 부동산	49억원 증가
평생교육단체에 대한 취득세 면제	49억원 감소	한국자산관리공사가 취득하는 재산에 대한 취득세 비과세	44억원 증가
신탁재산에 대한 취득세 비과세	30억원 감소	경형자동차에 대한 취득세 감면	44억원 증가
장학단체에 대한 취득세 면제	12억원 감소	하이브리드자동차에 대한 취득세 감면	14억원 증가

자료 : 서울시 내부자료

한편, 평생교육단체에 대한 취득세 면제액(51억원), 도시개발사업에 대한 과세특례(34억원), 신탁재산에 대한 취득세 비과세(30억원), 토지수용으로 인한 대체취득 취득세 비과세(20억원), 장학재단에 대한 취득세 면제(12억원) 등 취득세와 관련된 대상사업별로 2011년 대비 감면금액이 감소한 것으로 나타났다.

반면, 주요 증가 사유는 사립학교 및 외국교육기관에 대한 취득세 비과세액 증가(768억원), 임대사업자의 임대목적 건축/매입의 공동주택 비과세액 증가(353억원), 농업협동조합중앙회의 사업구조 개편에 따른 재산 취득 감면액 증가(342억원), 영유아보육시설의 설치운영 및 직접사용 부동산 감면액 증가(49억원), 경형 자동차에 대한 취득세 감면액 증가(44억원), 하이브리드자동차에 대한 취득세 감면 증가(14억원), 친환경 건축물에 대한 취득세 비과세액 증가(26억원) 등의 순으로 조사되었다.

② 등록면허세

서울시의 등록면허세 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 257억원 증가한 355억원으로 집계되었다.

<표 2-16> 서울시 등록면허세 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
등록면허세	9,802,169	35,521,742	+ 25,719,573	+262.0%

자료: 서울시 내부자료

서울시 등록면허세 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 262%로 급증하였으며, 주요사유를 보면 농업협동조합중앙회의 사업구조 개편에 따른 재산 등기 감면액 증가, 국가 및 지방자치단체의 자기등록 비과세액 국유재산의 현물출자 등기 등록면허세 감면, 주택담보노후연금보증 대상 주택담보 등기 감면액 등이 2011년 대비 약 257억원 증가하였다. 특히, 농업협동조합중앙회의 사업구조 개편에 따른 재산 등기 감면액이 184억원으로 서울시 전체적으로는 등록면허세 감면금액 중 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

<표 2-17> 서울시 등록면허세 부문 비과세·감면의 주요 증가 사업 현황

주요 증액 사업	
사업명	금액
농업협동조합중앙회의 사업구조개편에 따른 재산 등기 감면	184억원 증가
국가, 지방자치단체가 자기를 위하여 받는 등록 비과세액	62억원 증가
국유재산의 현물출자에 관한 법률에 의한 현물출자의 등기 등록면허세 감면	47억원 증가
주택담보노후연금보증 대상 주택담보 등기 감면액	11억원 증가
근로복지기본법에 따른 기금법인의 설립 및 변경 등기 등록면허세 감면	6억원 증가

자료: 서울시 내부자료

위의 <표 2-17>에서 보는 바와 같이, 서울시 비과세·감면 중 등록면허세 감면부문의 증가요인으로는 국가 및 지방자치단체 등 공공부문에 대한 등록 및 등기비용의 감면액 증가가 높은 비중을 보이는 것으로 파악되었다.

③ 자동차세

서울시의 자동차세 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 21억원 감소한 351억원으로 집계되었다.

〈표 2-18〉 서울시 자동차세 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
자동차세	37,291,577	35,104,392	- 2,187,185	-5.0%

자료: 서울시 내부자료

서울시 자동차세 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 5%로 감소하였으며, 주요사유를 보면 장애인용 자동차에 대한 감면 증가, 매매용 및 수출용 중고자동차에 대한 감면 감소, 승용차 요일제 참여차량 감면 감소 등의 사유로 감면액이 2011년 대비 약 21억원 감소하였다.

〈표 2-19〉 서울시 자동차세 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증액 사업	
사업명	금액
장애인용 자동차에 대한 감면	27억원 증가
매매용 및 수출용 중고자동차에 대한 감면	20억원 감소
승용차 요일제 참여차량 감면	7억원 감소

자료: 서울시 내부자료

서울시 자동차세 부문의 비과세·감면은 장애인용 자동차의 등록 증가에 따라 감면액이 전년 대비 20억원 증가하였지만, 그 비율은 경기불황에 따른 중고자동차의 자동차세 감면, 승용차 요일제 참여차량의 감소 등으로 인하여 전년 대비 소폭 감소한 것으로 분석되었다.

④ 주민세

서울시의 주민세 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 4억여원 증가한 91억 5,890만원으로 집계되었다.

〈표 2-20〉 서울시 주민세 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
주민세	8,726,794	9,158,906	+ 432,112	+4.0%

자료: 서울시 내부자료

서울시 주민세 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 4%로 증가하였으며, 주요 증감사유로는 국민기초생활수급자에 대한 주민세 균등분, 자치단체 및 지방자치단체조합에 대한 주민세 비과세의 감소와 종교 및 제사단체에 대한 주민세(재산세) 비과세, 교육자치단체에 대한 주민

세 등의 비과세 증가가 있다.

〈표 2-21〉 서울시 주민세 부문의 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 감액 사업		주요 증액 사업	
사업명	금액	사업명	금액
국민기초생활수급자에 대한 주민세	1억원 감소	종교 및 제사단체에 대한 주민세	8,000만원 증가
자치단체 및 지방자치단체조합에 대한 주민세	6,000만원 감소	사립학교 및 외국교육기관에 대한 과세특례	5,500만원 증가
출산장려 및 양육지원을 위한 영유아보육시설 주민세	3,000만원 감소	교육자치단체에 대한 주민세 비과세	5,000만원 증가

자료 : 서울시 내부자료

⑤ 지방소득세

서울시의 지방소득세 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 27억여원 증가한 621억 6,748만원으로 집계되었다.

〈표 2-22〉 서울시 지방소득세 부문의 비과세·감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
지방소득세	62,167,486	64,917,952	+ 2,750,466	+4.0%

자료 : 서울시 내부자료

서울시 지방소득세 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 4%로 증가하였으며, 주요 증가사유로는 국가 및 지방자치단체에 대한 지방소득세 비과세, 사립학교 및 외국교육기관에 대한 지방소득세 감면, 고등교육법에 의한 의과대학의 부속병원에 대한 지방소득세액 증가 등이 해당한다.

〈표 2-23〉 서울시 지방소득세 부문의 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 감액 사업		주요 증액 사업	
사업명	금액	사업명	금액
국가에 대한 비과세	18억원 감소	사립학교 및 외국교육기관에 대한 비과세	66억원 증가
자치단체 및 지방자치단체조합에 대한 비과세	17억원 감소	외과대학의 부속병원에 대한 비과세	41억원 증가
종교 및 제사단체에 대한 과세특례	4억원 감소	의료법인 등에 대한 비과세	5.2억원 증가

⑥ 재산세·지역자원시설세

서울시의 재산세·지역자원시설세 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 27억여

원 증가한 621억 6,748만원으로 집계되었다.

〈표 2-24〉 서울시 재산세·지역자원시설세 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
재산세	1,313,174,372	1,432,272,519	119,098,147	+9.06%
지역자원시설세	16,933,783	17,757,104	823,321	+4.86%
재산세과세특례	310,679,000	346,509,000	35,830,000	+11.5%
합계	1,640,787,155	1,796,538,623	155,751,468	+9.49%

주: 재산세과세특례 수치는 2012년 추계액 기준임.

자료: 서울시 내부자료.

서울시 재산세 및 지역자원시설세 부문의 비과세·감면 금액은 합계 기준으로 전년 대비 9.49% 증가하였으며, 구체적으로 보면 재산세가 9.06%, 재산세과세특례가 11.5%, 지역자원시설세가 4.86% 증가하였다. 주요 증가사유는 지방공사 등의 고유목적 사업용 부동산에 대한 면제 및 재산세과세특례, 학교 및 외국교육기관에 대한 재산세 및 재산세과세특례 감면, 종교단체 등 비영리사업자에 대한 재산세 및 재산세과세특례, 임대주택에 대한 재산세 및 재산세과세특례, 사회복지법인의 업무용 부동산에 대한 재산세 및 재산세과세특례로 파악할 수 있다. 한편, 주요 감소사유는 국가 및 지방자치단체에 대한 비과세로서 재산세 및 재산세과세특례, 학술연구단체 및 장학단체에 대한 재산세 및 재산세과세특례 등을 들 수 있다.

〈표 2-25〉 서울시 재산세·지역자원시설세 부문의 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 감액 사업		주요 증액 사업	
사업명	금액	사업명	금액
국가 및 지방자치단체에 대한 비과세액	198억원 감소	지방공사 등의 고유목적 사업용 부동산에 대한 면제	47억원 증가
학술연구단체 및 장학재단에 대한 면제	21억원 감소	학교 및 외국교육기관에 대한 감면	150억원 증가
		종교단체 등 비영리사업자에 대한 면제	90억원 증가
		임대주택에 대한 감면	97억원 증가
		사권제한토지에 대한 감면	53억원 증가
		사회복지법인의 업무용 부동산에 대한 감면	11억원 증가

자료: 서울시 내부자료

2) 부문별 현황

서울시 비과세·감면제도의 부문별 운영현황은 제도목적에 근거한 지방세 비과세·감면의 기능별 분석을 통해 제시할 수 있다. 이는 제도목적에 따라 중앙정부의 분류기준에 근거하여

일반공공행정 부문, 공공질서 및 안전 부문, 교육 부문, 문화 및 관광 부문, 환경보호 부문, 사회복지 부문, 보건 부문, 농림해양수산 부문, 산업 및 중소기업 부문, 교통 부문, 국토 및 지역개발 부문, 과학기술 부문, 국가 지원 부문, 국외 지원 부문, 기타 부문 등 총 15가지 세부 부문별로 구성하여 운영현황을 분석한다.

〈표 2-26〉 서울시의 지방세 비과세·감면 부문별 현황

(단위: 천원)

분	아	2011년 결산액	2012년 추계액	증감액	증감률(%)
합 계		3,605,324,822	3,207,724,327	397,600,495	+11.0%
1	일반공공행정	917,536,242	834,446,440	-83,089,802	-9.05%
2	공공질서 및 안전	379,490	279,369	-100,121	-26.38%
3	교육	203,543,052	281,946,267	78,403,215	38.52%
4	문화 및 관광	117,241,423	119,512,660	2,271,237	+1.93%
5	환경보호	812,668	4,267,978	3,455,310	+425.12%
6	사회복지	1,362,746,369	847,556,618	-515,189,751	-37.80%
7	보건	9,845,185	10,087,794	242,609	+2.46%
8	농림해양수산	8,003,499	56,866,150	48,862,651	+610.51%
9	산업·중소기업	312,311,718	310,560,989	-1,750,729	-0.56%
10	수송 및 교통	48,029,100	55,539,361	7,510,261	+15.63%
11	국토 및 지역개발	175,204,299	223,989,245	48,784,946	+27.84%
12	과학기술	0	0	0	0%
13	국가	377,214,229	390,400,716	13,186,487	+3.49
14	외국	10,039,963	5,661,891	-4,378,072	-43.60%
15	기타	62,417,585	66,608,849	+4,191,264	6.71%

자료: 연구자 분석

이상의 서울시 비과세·감면제도는 금액규모 면에서 사회복지 부문이 가장 많은 것으로 조사되었으며, 이어 일반공공행정, 국가, 산업·중소기업, 교육, 국토 및 지역개발 순으로 나타났다. 세부 부문별 운영 현황은 후술하는 내용과 같다.

(1) 일반공공행정

일반공공행정을 위한 제도목적의 비과세·감면은 지방세특례제한법 제85조에서 제92조 2항에 이르는 범조항을 근거로 공사, 공단, 지방공기업, 정당 등을 대상으로 한 세제혜택을 주는 것을 의미한다.

서울시 비과세·감면제도 중 일반공공행정 제도목적 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 830억여원 감소한 8,344억 4,644만원으로 집계되었다.

〈표 2-27〉 서울시 일반공공행정 부문의 비과세·감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
일반공공행정	917,536,242	834,446,440	-83,089,802	-9.05%

자료 : 연구자 분석

서울시 일반공공행정 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 9%가량 감소하였으며, 주요 감소사유로는 지방공사 업무용 부동산에 대한 취득세 면제, 국가 및 지방자치단체에 대한 비과세액으로 재산세 및 재산세과세특례의 증가 등이 있다.

〈표 2-28〉 서울시 일반공공행정 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
지방공사 업무용 부동산에 대한 취득세 면제액	1,553억원 감소
국가 및 지방자치단체에 대한 비과세액(재산세 및 재산세과세특례)	111억원 증가

자료 : 연구자 분석

위의 표에서 보는 바와 같이 서울시 일반공공행정 부문의 비과세·감면은 2011년에 개정된 지방세특례제한법의 내용¹²⁾에 따라 지방공사 등 공공부문에서 보유한 업무용 부동산에 대한 취득세 감면이 2011년 대비 1,553억원 감소하여 해당부분의 비과세·감면금액이 크게 줄어들었다. 이러한 경향은 지하철공사, 환경시설공단과 같이 서민물가에 영향을 주는 공공기관을 제외하고는 비과세·감면을 축소하여 서울시의 재정건전성을 관리하기 위한 방안으로 볼 수 있다.

(2) 공공질서 및 안전

공공질서 및 안전을 위한 제도목적의 비과세·감면은 치안유지, 시민안전 등 기본적인 사회 서비스를 제공하는 공공부문 및 단체를 대상으로 세제혜택을 제공하는 것으로 지방세특례제한법, 서울시 감면조례 등에 제도적 근거가 있다.

서울시 비과세·감면제도 중 공공질서 및 안전 제도목적 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 1억여원 감소한 2억 7,936만원으로 집계되었다.

12) 지방공사·공단의 감면을 축소의 일환으로 취득세·재산세·등록면허세의 감면율을 종전의 100%에서 60%로 축소하였음(지방세특례제한법 2011년 개정).

〈표 2-29〉 서울시 공공질서 및 안전 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
공공질서 및 안전	379,490	279,369	-100,121	-26,38%

자료: 연구자 분석

서울시 공공질서 및 안전 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 26%가량 감소하였으며, 주요 감소사유로는 천재지변, 화재, 교통사고 등으로 소멸·멸실·파손되어 회수나 사용이 불가능해 대체취득한 차량에 대한 취득세 감소 등이 해당한다.

〈표 2-30〉 서울시 공공질서 및 안전 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
천재지변, 화재, 교통사고 등으로 소멸·멸실·파손되어 회수나 사용이 불가능하여 대체취득한 차량에 대한 취득세 면제	1억원 감소
갱생보호사업을 위한 감면 - 한국갱생보호공단 및 갱생보호사업자가 취득하는 사업용 부동산에 대한 취득, 재산, 지역자원시설세 면제	46만원 증가

자료: 연구자 분석

공공질서 및 안전을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세특례제한법 제85조1항 및 4조4항, 92조1항1호, 92조2항, 92조3항 등에 포괄적으로 규정되어 있다. 지방세특례제한법은 이들 제도목적상에 근거한 경우 다양한 지방세 비과세·감면혜택을 규정하고 있으며, 특히 공공질서 및 안전을 위한 물건(物件)의 멸실 또는 파손으로 인하여 대체취득하는 경우에는 취득세, 등록면허세, 레저세, 주민세, 재산세, 자동차세, 지방소득세, 담배소비세, 지역자원시설세 등의 전면적인 비과세 혜택을 제공하고 있다. 서울시에서는 이와 관련하여 2011년에 대체취득한 차량에 대한 취득세 면제로 2011년 대비 1억원이 감소한 것으로 나타났다.

(3) 교육

교육을 위한 제도목적의 비과세·감면은 지방세특례제한법에 산재된 다양한 제도적 규정을 근거로 교육기관 및 학술연구단체, 평생교육기관 등을 대상으로 한 세제혜택을 지원하는 것을 의미한다.

서울시 비과세·감면제도 중 교육 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 784억여원 증가한 2,819억 4,626만원으로 집계되었다.

〈표 2-31〉 서울시 교육 부문의 비과세·감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
교육	203,543,052	281,946,267	78,403,215	+38.52%

자료 : 연구자 분석

서울시 교육 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 38%가량 증가하였으며, 주요 증감사유로는 사립학교 및 외국교육기관에 대한 면제, 평생교육단체에 대한 부동산 관련 세금 면제, 학술연구단체 및 장학단체에 대한 부동산 관련 세금 면제 등이 포함된다.

〈표 2-32〉 서울시 교육 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
사립학교 및 외국교육기관에 대한 관련 세금 면제 (취득세, 재산세, 지방소득세)	1,195억원 증가
평생교육단체에 대한 부동산 관련 세금 면제 (취득세, 재산세, 재산세과세특례)	60억원 감소
학술연구단체 및 장학재단에 대한 부동산 관련 세금 면제 (취득세, 재산세, 재산세과세특례)	43억원 감소

자료 : 연구자 분석

교육을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세특례제한법 제9조1항 및 26조1항, 41조~45조, 77조1항1호, 88조1항, 109조1항1호, 145조1항1호, 145조2호 등에 포괄적으로 규정되어 있다. 교육자치단체에 대한 비과세, 사립학교 및 외국교육기관에 대한 과세특례, 평생교육단체에 대한 과세특례 등을 대상으로 비과세·감면이 이루어지고 있으며, 특히 사립학교 및 외국교육기관에 대해서는 부동산 관련 세제혜택뿐만 아니라 지역자원시설세 비과세 규정¹³⁾에 따라 전력 등에 대한 비과세 혜택이 제공되고 있다.

(4) 문화 및 관광

문화 및 관광을 위한 제도목적의 비과세·감면은 지방세특례제한법에 산재된 다양한 제도적 규정을 근거로 문화 및 관광과 관련된 단체 및 시설 등을 대상으로 한 세제혜택을 제공하는 것을 의미한다.

서울시 비과세·감면제도 중 문화 및 관광 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전

13) 지방세특례제한법 제41조 4항

년 대비 22억여원 증가한 119억 5,126만원으로 집계되었다.

〈표 2-33〉 서울시 문화 및 관광 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
문화 및 관광	117,241,423	119,512,660	2,271,237	+1.93%

자료: 연구자 분석

서울시 문화 및 관광 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 2%가량 증가하였으며, 주요 증감사유로는 종교 및 제사를 목적으로 하는 단체의 사업용 부동산 관련 세금 감면, 체육진흥단체의 고유업무 직접사용 부동산 관련 세금 감면, 문화예술단체의 고유업무 직접사용 부동산 재산세 감면, 관광호텔에 대한 재산세 감면 등이 있다.

〈표 2-34〉 서울시 문화 및 관광 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
종교 및 제사를 목적으로 하는 단체의 사업용 부동산 관련 세금 감면 (취득세, 재산세, 재산세과세특례)	68억원 증가
체육진흥단체(정부로부터 인·허가를 받거나 민법 외의 법률에 의한)의 고유업무 직접 사용 부동산 관련 세금 감면 (취득세, 재산세, 재산세과세특례)	26억원 증가
문화예술단체(정부로부터 인·허가를 받거나 민법 외의 법률에 의한)의 고유업무 직접 사용 부동산 재산세 감면	14억원 증가
관광호텔에 대한 재산세 감면	12억원 증가
공연장으로 사용하기 위하여 취득하거나 사용하는 부동산 취득세 감면	11억원 증가
문화재 보호구역 안의 부동산에 대한 재산세 감면	7억원 증가

자료: 연구자 분석

문화 및 관광을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세특례제한법 제44조, 제50조-52조 및 서울특별시 개별감면조례 등에 포괄적으로 규정되어 있다. 관광단지, 체육진흥을 위한 인허가, 종교 및 제사단체에 대한 과세 특례 등을 대상으로 비과세·감면이 이루어지고 있으며, 특히 종교 및 제사단체에 대해서는 부동산 관련 세제혜택뿐만 아니라 지역자원시설세 비과세 규정¹⁴⁾에 따라 전력 등에 대한 비과세 혜택이 제공되고 있다.

14) 지방세특례제한법 제50조 4항

(5) 환경보호

환경보호를 위한 제도목적의 비과세·감면은 지방세특례제한법 및 서울시 개별감면조례를 근거로 자연보호시설, 폐기물관리시설, 친환경 건축물 등을 대상으로 한 세제혜택을 지원하는 것을 의미한다.

서울시 비과세·감면제도 중 환경보호 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 34억여원 증가한 42억 6,797만원으로 집계되었다.

〈표 2-35〉 서울시 환경보호 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
환경보호	812,668	4,267,978	3,455,310	+425.12%

자료: 연구자 분석

서울시 환경보호 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 425%가량 급증하였으며, 주요 증감 사유로는 친환경 건축물에 대한 취득세 감면 등이 있다.

〈표 2-36〉 서울시 환경보호 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
친환경 건축물에 대한 취득세 감면	34억원 증가
한국환경공단 폐기물 재활용시설, 기술개발지원 등을 위한 사업용 부동산에 대한 부동산 관련 세금 감면 (취득세, 재산세)	62만원 증가
자연환경 보호를 위한 국민신탁법인의 부동산 취득, 재산세, 지역자원시설세 면제	1백만원 감소

자료: 연구자 분석

환경보호를 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세특례제한법 제47조 및 서울시 개별 감면조례 등에 포괄적으로 규정되어 있다. 자연환경보호, 친환경 건축물, 폐기물 재활용 시설, 기술개발지원을 위한 부동산 취득 및 재산세 등의 감면이 주로 이루어지고 있다.

(6) 사회복지

사회복지를 위한 제도목적의 비과세·감면은 지방세법 77조와 지방세특례제한법 17조, 22조, 24조 및 서울시 개별감면조례를 근거로 사회복지법인, 노인복지시설, 청소년단체, 영유아보육시설, 국민기초생활수급자 및 장애인 등을 대상으로 한 세제혜택을 제공하는 것을 의미한다.

서울시 비과세·감면제도 중 지방세특례 금액규모 면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 사회복지 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 5,151억여원 감소한 8,475억 5,661만원으로 집계되었다.

〈표 2-37〉 서울시 사회복지 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
사회복지	1,362,746,369	847,556,618	-515,189,751	-37.80%

자료: 연구자 분석

서울시 사회복지 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 37%가량 급증하였으며, 주요 증감 사유로는 주택유상거래 취득세 감면 감소, 장애인 승용자동차에 대한 취득세 및 자동차세 감소, 연금공단의 사업용 부동산에 대한 재산세 감소, 노인복지시설 설치운영을 위한 취득 부동산 관련 세금 감면액 감소 등이 해당한다.

〈표 2-38〉 서울시 사회복지 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
주택유상거래 취득세 감면 ¹⁵⁾	7,394억원 감소
장애인 승용자동차에 대한 취득세 및 자동차세 감면	9억원 감소
연금공단(국민연금공단, 공무원연금공단, 사립학교 교직원연금공단)의 사업용 부동산에 대한 재산세 감면	14억원 감소
노인복지시설 설치운영을 위한 취득 부동산 감면	22억원 감소
임대사업자의 임대목적 건축, 매입 공동주택 비과세	404억원 증가
영유아 보육시설의 설치운영 및 직접사용 부동산 취득세 감면	60억원 증가
다자녀가구 자동차 취득에 따른 감면	3억원 증가
한센환자 지원을 위한 감면 (취득세, 재산세)	291만원 증가

자료: 연구자 분석

사회복지를 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세특례제한법과 지방세법 및 서울시 개별 감면조례 등에 포괄적으로 규정되어 있다. 국민기초생활수급자에 대한 주민세 비

15) 주택유상거래 취득세 감면이 2011년 대비 7,394억원 감소한 것은 부동산 취득세의 세율변경에 기인함. 2011년 3월 22일부터 9억원 이하 주택 1%, 9억원 초과 2%로 감면이 확대되었으며, 2012년에는 9월23일까지는 9억원 이하 세율 2%, 9억원 초과 혜택없음에서 9월24일 이후에는 9억원 이하 1%, 9억원~12억원 이하 2%, 12억원 초과 3% 등으로 세율이 변경됨.

과세와 장애인 대상 승용자동차의 취득세, 자동차세 면제, 한센환자 지원, 국민연금 지원, 사회복지단체 지원 등의 감면이 주로 이루어지고 있다.

(7) 보건

보건을 위한 제도목적의 비과세·감면은 지방세법 26조 2항4호, 지방세특례제한법 24조, 37조~41조 및 서울시 개별감면조례를 근거로 공공의료법인 및 대학병원 소속 의료기관, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 인구보건복지협회, 한국건강관리협회, 대한결핵협회 등을 대상으로 한 세제혜택을 주는 것을 의미한다.

서울시 비과세·감면제도 중 보건 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 2억4천만원 감소한 10억 877만원으로 집계되었다.

〈표 2-39〉 서울시 보건 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
보건	9,845,185	10,087,794	+242,609	+2.46%

자료: 연구자 분석

서울시 보건 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 2.4%가량 급증하였으며, 주요 증감사유로는 의과대학의 부속병원에 대한 지방소득세 비과세액 증가, 의료법인의 사업용 부동산에 대한 감면액 감소, 국립대학교 병원 고유업무 직접사용 부동산 취득세 감소 등이 포함된다.

〈표 2-40〉 서울시 보건 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
의과대학의 부속병원에 대한 지방소득세(중입원분) 비과세액	41억원 증가
의료법인의 사업용 부동산에 대한 감면액	7억원 감소
국립대학교 병원 고유업무 직접사용 부동산 취득세 감면	8억원 감소
국민건강보험사업 지원을 위한 국민건강보험공단 및 건강보험심사평가원의 업무용 부동산에 대한 부동산 취득세 및 재산세 감면	237만원 증가
인구보건복지협회, 한국건강관리협회, 대한결핵협회의 업무용 부동산에 대한 취득세 및 재산세 면제	369만원 증가

자료: 연구자 분석

보건을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세특례제한법및 서울시 개별 감면조례 등에 규정되어 있다. 공공의료기관에 대한 관세 특례, 의료법인 등에 대한 과세특례, 국민건

장보험사업 지원 등의 감면이 주로 시행되고 있다.

(8) 농림해양수산

농림해양수산을 위한 제도목적의 비과세·감면은 조세특례제한법, 지방세특례제한법 및 서울시 개별감면조례를 근거로 농협, 수협, 산림조합 등의 단체, 농업인, 어업인 및 임업인, 한국농촌공사 등 농업관련사업체 등을 대상으로 한 세제혜택을 지원하는 것을 의미한다.

서울시 비과세·감면제도 중 농림해양수산 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년 대비 488억여원 증가한 568억 6,615만원으로 집계되었다.

〈표 2-41〉 서울시 농림해양수산 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
농림해양수산	8,003,499	56,866,150	48,862,651	+610.51%

자료: 연구자 분석

서울시 농림해양수산 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 610%가량 급증하였으며, 주요 증감사유로는 농협중앙회의 사업분사 및 지주회사 체제 전환에 따른 법인 부동산의 개편 등이 있으며, 농협법인의 설립등기 감면액, 공원자연보존지구안의 임야 등의 재산세 감면, 농림해양수산 관련 단체의 부동산 감면 등도 해당한다.

〈표 2-42〉 서울시 농림해양수산 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
농업, 수산업, 산림조합중앙회의 구판사업 등 사업에 직접사용 부동산 감면	481억원 증가
농업법인의 설립등기 감면	4억원 증가
공원자연보존지구 안의 임야 등 재산세 감면	4억원 증가
농업인에 대한 과세특례	1,689만원 감소

자료: 연구자 분석

농림해양수산을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세특례제한법, 조세특례제한법 및 서울시 개별 감면조례 등에 포괄적으로 규정되어 있다. 2012년 농협의 사업개편에 따른 세제평가수치변화로 감면금액 감소가 주로 반영되었으며, 농업법인의 설립등기 및 공원자연지구 안의 재산세 감면 등이 주된 비과세·감면 사유가 되고 있다.

(9) 산업 · 중소기업

산업 · 중소기업을 위한 제도목적의 비과세 · 감면은 지방세특례제한법 57~58조, 60조, 63조, 68조, 79~80조, 119조~121조, 140조 및 서울시 개별감면조례를 근거로 중소기업과 산업관련 기업, 단체, 시설 등을 대상으로 세제혜택을 제공하는 것을 의미한다.

서울시 비과세 · 감면제도 중 금액 규모면에서 세 번째로 큰 비율을 차지하고 있는 보건 부문의 비과세 · 감면은 2012년 결산 기준으로 전년과 큰 변동 없이 17억5천만원 감소한 3,105억 6,098만원으로 집계되었다.

〈표 2-43〉 서울시 산업 · 중소기업 부문의 비과세 · 감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
산업 · 중소기업	312,311,718	310,560,989	-1,750,729	-0.56%

자료 : 연구자 분석

서울시 산업 · 중소기업 부문의 비과세 · 감면 금액은 전년 대비 0.56%가량 감소하였으며, 주요 증감사유로는 금융기관의 구조조정을 위한 취득, 등록면허세 면제, 기업부설연구소용 부동산에 대한 감면, 매매 및 수출용 중고자동차 등에 대한 취득세 감면, 벤처기업 직접시설 · 신기술창업 집적 지역 사업시행자가 단지 등을 개발 · 조성하여 분양 · 임대할 목적으로 보유한 부동산에 대한 감면, 중소기업협동조합의 제품관련 공동시설용 · 중소기업종합유통시설용 · 교육시설용 부동산 취득세 감면, 프로젝트 금융투자회사에 대한 취득세 면제, 아파트형 공장에 대한 취득세 감면 등이 있다.

〈표 2-44〉 서울시 산업 · 중소기업 부문 비과세 · 감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
금융기관의 구조조정을 위한 취득, 등록면허세 면제	236억원 증가
기업부설연구소용 부동산에 대한 감면	155억원 증가
매매 및 수출용 중고자동차 등에 대한 취득세 감면	57억원 증가
벤처기업 직접시설 · 신기술창업 집적지역 사업시행자가 단지 등을 개발 · 조성하여 분양 · 임대목적으로 보유한 부동산	32억원 증가
중소기업협동조합의 제품관련 공동시설용 · 중소기업종합유통시설용 · 교육시설용 부동산 취득세 감면	9억원 증가
현물출자 또는 사업양수 · 양도에 따라 취득하는 사업용 부동산 취득세 감면	375억원 감소
프로젝트 금융투자회사에 대한 취득세 면제	268억원 감소
아파트형 공장에 대한 취득세 감면	82억원 감소
기업구조조정을 위한 취득, 등록면허세 감면	196억원 감소
시장정비사업시행자가 당해 사업에 사용하기 위해 취득하는 부동산 취득세 면제, 재산세 감면	9억원 감소

자료 : 연구자 분석

산업·중소기업을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 위의 <표 2-44>에서 볼 수 있듯이 지방세특례제한법 및 서울시 개별 감면조례 등의 규정을 근거로 금융기관, 중소기업, 부문별 산업 등을 중심으로 운영되고 있으며, 대부분 재산세와 취득세, 등록면허세 등을 비과세·감면해주고 있다.

(10) 수송 및 교통

수송 및 교통을 위한 제도목적의 비과세·감면은 대중교통 및 경형자동차, 하이브리드 자동차 등의 확대에 따라 비과세·감면의 확대경향이 예상되는 부문으로 지방세특례제한법 63조~64조, 66조~67조, 69조~70조, 121조, 137조, 및 서울시 개별감면조례를 근거로 하여 이루어지고 있다.

서울시 비과세·감면제도 중 수송 및 교통 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년보다 75억 1천만원 증가한 480억 2,910만원으로 집계되었다.

<표 2-45> 서울시 수송 및 교통 부문의 비과세·감면

(단위: 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
수송 및 교통	48,029,100	55,539,361	+7,510,261	+15.63%

자료: 연구자 분석

서울시 수송 및 교통 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 15.63%가량 감소하였으며, 주요 증감사유로는 경형자동차에 대한 취득세 감면, 하이브리드 자동차에 대한 취득세 감면, 항공기 재산세 감면, 한국철도공사의 직접사용 사업용 부동산 및 철도차량에 대한 재산세 감면, 승용차 요일제 참여차량 자동차세 감면, 운송사업용 자동차에 대한 취득세 감면 등이 대표적이다.

<표 2-46> 서울시 수송 및 교통 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
경형자동차에 대한 취득세 감면	22억원 증가
하이브리드 자동차에 대한 취득세 감면	14억원 증가
항공기 재산세 감면	12억원 감소
한국철도공사의 직접사용 사업용 부동산 및 철도차량 재산세 감면	8억원 감소
승용차 요일제 참여차량 자동차세 감면	7억원 감소
운송사업용 자동차(천연가스버스)에 대한 취득세 감면	5억원 감소

<표 계속> 서울시 수송 및 교통 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
해운 항만 등에 대한 재산세, 취득세, 등록면허세, 지역자원시설세 감면	3억원 감소
교통안전관리공단인 사업용 부동산 취득세, 등록세, 재산세, 도시계획, 주민세, 지방소득세 감면	3억원 감소
7~10인승 비영업용 승용자동차(전방조종자동차)에 대한 자동차세 감면	5억원 감소
물류단지 등에 대한 사업용 부동산 취득세 감면	1억원 감소
노후자동차 교체에 대한 취득세, 등록세 감면	30만원 감소

자료 : 연구자 분석

수송 및 교통을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 위의 <표 2-46>에서 볼 수 있듯이 지방세특례제한법 및 서울시 개별 감면조례 등의 규정을 근거로 자동차와 항공기, 한국철도공사 등을 중심으로 운영되고 있으며, 대부분 재산세와 취득세, 자동차세 등을 비과세·감면해 주고 있다.

(11) 국토 및 지역개발

국토 및 지역개발을 위한 제도목적의 비과세·감면은 부동산 및 건설부문의 재산세 관련 특례제도를 제공하는 것으로 지방세법과 지방세특례제한법 및 서울시 개별감면조례에서 광범위한 제도적 적용을 근거로 하여 이루어지고 있다.

서울시 비과세·감면제도 중 국토 및 지역개발 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년보다 487억 8천만원 증가한 2239억 8,924원으로 집계되었다.

<표 2-47> 서울시 국토 및 지역개발 부문의 비과세·감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
국토 및 지역개발	175,204,299	223,989,245	+48,784,946	+27.84%

자료 : 연구자 분석

서울시 국토 및 지역개발 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 28%가량 증가하였으며, 주요 증감사유로는 주택건설업자 등이 분양할 목적으로 건축한 공동주택에 대한 취득세 감면, 한국토지공사의 국가 또는 지방자치단체의 계획에 따라 제3자에게 공급할 목적으로 일시취득하는 사업용 부동산 취득세 감면, 사권제한토지에 대한 감면, 벤처기업 직접시설·신기술창업집단지역 사업시행자가 단지 등을 개발 조성하여 분양·임대목적으로 보유한 부동산 취득세 감면, 토지수용으로 인한 대체취득 취·등록세 비과세, 도시개발사업 등에 대한 취득세 면제 등이 있다.

<표 2-48> 서울시 국토 및 지역개발 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
주택건설사업자 등이 분양할 목적으로 건축한 전용면적 60㎡ 이하인 5세대 이상의 공동주택에 대한 취득세 감면	148억원 증가
한국토지공사의 국가 또는 지방자치단체의 계획에 따라 제3자에게 공급할 목적으로 일시취득하는 사업용 부동산 취득세 감면	92억원 증가
사권제한토지에 대한 감면	77억원 증가

자료 : 연구자 분석

국토 및 지역개발을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 위의 <표 2-48>에서 볼 수 있듯이 지방세법, 지방세특례제한법 및 서울시 개별 감면조례 등의 규정을 근거로 도시개발, 기업의 부동산 취득 및 보유를 중심으로 운영되고 있으며, 대부분 재산세와 취득세 등을 비과세·감면해주고 있다.

(12) 과학기술¹⁶⁾

(13) 국가

국가를 위한 제도목적의 비과세·감면은 국가에 대한 특례제도이자 국가의 취득, 등록면허, 주민, 재산, 지방소득세, 지역자원시설세 등의 지방세 특례를 제공하는 것으로 지방세법과 지방세특례제한법 및 서울시 개별감면조례를 근거로 하여 이루어지고 있다.

서울시 비과세·감면제도 중 국가 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년보다 131억 8천만원 증가한 3,904억 71만원으로 집계되었다.

<표 2-49> 서울시 국가 부문의 비과세·감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
국가	377,214,229	390,400,716	+13,186,487	+3.49%

자료 : 연구자 분석

서울시 국가 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 3.5%가량 증가하였으며, 주요 증감사유로는 국가 소유 부동산 및 차량 등에 대한 비과세, 국가에 기부채납하는 부동산에 대한 취득세 비과세, 국유재산 현물출자의 등기 등록면허세 감면 등이 해당한다.

16) 과학기술 부문의 서울시 비과세·감면은 최근 3개년도 동안 비과세·감면 실적이 없으므로 운영현황 분석에서 제외함.

<표 2-50> 서울시 국가 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
국가소유 부동산 및 차량 등에 대한 비과세	252억원 감소
국가에 기부채납하는 부동산에 대한 취득세 비과세	6억원 감소
국유재산 현물출자의 등기 등록면허세 감면	65억원 증가

자료 : 연구자 분석

국가를 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 위의 <표 2-50>에서 볼 수 있듯이 지방세법, 지방세특례제한법 및 서울시 개별 감면조례 등의 규정을 근거로 국가가 국방, 경호, 경비, 교통순찰, 소방 등 통치를 위한 목적에서 이루어지는 공공용 행위를 지원하기 위한 인적·물적 자원에 대한 지방세 비과세·감면을 중심으로 운영되고 있으며, 대부분 재산세와 취득세, 주민세, 지역자원시설세, 등록면허세 등을 비과세·감면해주고 있다.

(14) 외국

외국을 위한 제도목적의 비과세·감면은 외국정부 및 주한 국제기구에 대한 특례제도이자 국가의 취득, 등록면허, 주민, 재산, 지방소득세, 지역자원시설세 등의 지방세 특례를 제공하는 것으로 지방세법과 지방세특례제한법을 근거로 하여 이루어지고 있다. 대한민국에 설치된 해외 영사관 및 대사관, 주한미군, 국제기구 등의 인력 및 시설 등에 대한 비과세·감면이 이루어지고 있다.

서울시 비과세·감면제도 중 외국 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년보다 43억 8천만원 감소한 56억 6,189만원으로 집계되었다.

<표 2-51> 서울시 외국 부문의 비과세·감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
외국	10,039,963	5,661,891	-4,378,072	-43.60%

자료 : 연구자 분석

서울시 외국 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 43%가량 감소하였으며, 주요 증감사유로는 외국 정부 및 주한국제기구, 외교기관 등의 취득세 비과세, 주한외국원조단체에 대한 주민세, 자동차세, 지방소득세 등의 비과세, 주한미군 임대주택에 대한 취득세 면제 등에 대한 비과세가 포함된다.

〈표 2-52〉 서울시 외국 부문 비과세·감면의 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
외국정부 및 주한국제기구, 외교기관 등의 취득세 비과세	-47억원 감소
주한외국원조단체에 대한 주민, 자동차, 지방소득세 비과세	167만원 증가
주한미군 임대주택에 대한 취득세 면제, 재산세 50% 감면	3억원 증가

자료 : 연구자 분석

외국을 위한 제도목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세법, 지방세특례제한법 및 서울시 개별 감면조례 등의 규정을 근거로 재외공관, 외국정부, 국제기구, 주한미군 등의 인적·물적 자원에 대한 지방세 비과세·감면을 중심으로 운영되고 있으며, 대부분 재산세와 취득세, 주민세, 지역자원시설세, 등록면허세 등을 비과세·감면해주고 있다.

(15) 기타

기타 부문을 위한 제도목적의 비과세·감면은 이상의 14개 세부분야에 해당하지 않아 분류되지 않는 지역적이거나 일시적인 것으로 취득, 등록면허, 주민, 재산, 지방소득세, 지역자원시설세 등의 지방세 특례를 제공하는 것을 의미한다. 지방세법과 지방세특례제한법, 조세특례제한법 및 서울시 개별감면조례를 근거로 하여 이루어지고 있는 기타 부문의 비과세·감면은 2012년 결산 기준으로 전년보다 41억 9천만원 증가한 666억 884만원으로 집계되었다.

〈표 2-53〉 서울시 기타 부문의 비과세·감면

(단위 : 천원)

세목	2011년 결산액	2012년 결산액	증감액	증감률
기타	62,417,585	66,608,849	+4,191,264	+6.71%

자료 : 연구자 분석

서울시 기타 부문의 비과세·감면 금액은 전년 대비 6.7%가량 증가하였으며, 주요 증감 사유로는 법인의 합병으로 인해 취득된 재산에 대한 비과세, 신탁재산의 취득세 비과세, 환매권의 행사로 취득한 부동산의 비과세, 새마을 운동조직 등에 대한 업무용 부동산 관련 세금면제, 자동차좌와 이체 납부에 대한 세액 공제, 전직대통령 주택에 대한 재산세 감면 등이 대표적이다.

〈표 2-54〉 서울시 기타 부문의 비과세·감면 주요 증감 사업 현황

주요 증감 사업	
사업명	증감 금액
법인의 합병으로 인한 취득 등에 대한 비과세	64억원 증가
신탁재산의 취득세 비과세	29억원 감소
환매권의 행사로 취득하는 부동산에 대한 비과세	4억원 증가
새마을 운동조직 등에 대한 업무용 부동산 관련 세금 감면	1330만원 증가
자동계좌이체 납부에 대한 세액공제	530만원 증가
전직대통령 주택에 대한 재산세 감면	24만원 감소

자료 : 연구자 분석

제도목적상 유형화하기 어려운 기타목적에서 세제혜택을 주는 제도는 지방세법, 지방세특례제한법 및 서울시 개별 감면조례 등의 규정을 근거로 다양한 분야에서 운영되고 있으며, 대부분 재산세와 취득세 등을 비과세·감면해주고 있다.

3) 일몰제 현황

(1) 일몰제 대상 서울시 비과세·감면제도

부족한 지방재정을 확충하기 위하여 지방세 비과세·감면 대상에 대한 관리가 중요하게 대두되는 행정환경에서, 안전행정부는 일몰이 도래하는 지방세 비과세·감면 대상 연장에 대한 신중한 접근과 감면의 신설을 불허하는 방향으로 정책적 방향을 정하고 있다. 이와 관련하여 경제에 악영향을 미치지 않고 서민이 타격을 입지 않는 범위에서 비과세·감면의 효율적 관리가 이루어지도록 일몰제에 대한 세부 현황 분석을 진행할 필요가 있다.

2012년 12월 결산 기준 서울시의 비과세·감면제도 중 일몰제 대상은 총 27개 제도로 파악되며, 이를 부문별로 보면 일반산업이 16개, 사회복지 부문이 4개, 공익비영리 부문이 7개 등으로 구성되어 있다.

〈표 2-55〉 일몰제 대상 서울시 비과세·감면제도

제도적 규정 (지방세특례제한법)	부문	감면내용	감면세목	감면세율	도입 연도	소관 부처
§ 15②	일반 산업	농수산물공사 감면	취, 등, 재2	100%	1995년	행안부
§ 17-2	취약 계층	한센인 등 감면	취, 재2, 지	100%	1995년	복지부
§ 22⑥	취약 계층	사회복지병원 감면	취, 재2, 주재, 지중, 등, 주균	100%	1987년	복지부
§ 22-4	취약 산업	사회적기업에 대한 감면	취, 등, 재	취, 등(50%) 재25%	2012년	고용부

〈표 계속〉 일몰제 대상 서울시 비과세·감면제도

제도적 규정 (지방세특례제한법)	부문	감면내용	감면세목	감면세율	도입 연도	소관 부처
§ 30②	취약 계층	보훈복지병원에 대한 감면	취, 재2, 주재, 지중	100%	1997년	보훈처
§ 34⑤	일반 산업	내공사가 부동산투자회사 등으로부터 매입(임대)하는 부동산감면	취, 재1	취(100%) 재1(50%)	2009년	국토부
§ 37	공익 비영리	공공의료기관 감면	취, 재2, 주재, 지중	100%	1995년	복지부 교과부
§ 38①	공익 비영리	일반의료법인 감면	취, 재2	취(50~100%) 재2(100%)	1995년	복지부
§ 38③	공익 비영리	지방의료원 감면	취, 등, 재2	100%	2006년	복지부
§ 38④	공익 비영리	종교단체 의료기관 감면	취, 재2	취(25~50%) 재2(100%)	1995년	복지부 문광부
§ 41⑦	공익 비영리	사립대의과대학부속병원 감면	취, 재2, 지, 주재, 지중, 등, 주균	100%	1977년	교과부
§ 47④	일반 산업	신재생에너지인증건축물 감면	취	5~15%	2012년	국토부 환경부
§ 54①	일반 산업	관광단지사업시행자 감면	취	50%	1982년	문광부
§ 54②	일반 산업	관광호텔경영자 감면	재1	50%	2009년	문광부
§ 54③	일반 산업	관광호텔용 부동산 감면	취	중과세 배제	2009년	문광부
§ 54④	일반 산업	보양온천개발사업시행자 감면	취	50%	2009년	행안부
§ 54⑤	공익 비영리	여수세계박람회 조직위원회 감면	취, 재2, 지	100%	2009년	국토부
§ 56③	일반 산업	신용보증재단 감면	취, 등·재	50%	1997년	중기청
§ 58④	일반 산업	벤처기업육성촉진지구 내 입주기업 감면	취, 재	50%	2000년	중기청
§ 58-2	일반 산업	지식산업센터 사업시행자(입주기업) 감면	취, 재	취(75%) 재(50%)	1995년	지경부 중기청
§ 60④	일반 산업	중소기업종합상담센터 감면	취, 등, 재2	50%	1998년	중기청
§ 63④	일반 산업	지방공사(도시철도공사) 감면	취, 등, 재2	100	1995년	행안부
§ 85②	공익 비영리	민영교도소 감면	취, 재	75%	2007년	법무부
§ 85-2①	일반 산업	지방공사 감면	취, 등, 재2	75%	1995년	행안부
§ 85-2②	일반 산업	지방공단 감면	취, 등, 재2	75%	1995년	행안부
§ 85-2③	일반 산업	지자체 출자출연 법인 감면	취, 등, 재2	75%	1995년	행안부
조특법§ 140 ②⑥	일반 산업	해저광물자원개발 과세특례	취, 주, 지중, 재, 자	취(50%) 주·지중·재· 자(100%)	1970년	지경부

자료 : 서울시 내부자료

범례 : 취(취특세), 재1(재산세), 재2(재산세+과세특례분), 등(등록면허세), 주재(주민세 재산분), 지중(지방소득세 종업원분), 지(지역자원시설세), 주균(주민세 균등분)

주 : 소관부처 명은 2013년 정부조직 개편 이전 명칭으로 적용(2012년 12월 기준)

지방세 비과세·감면제도의 일몰제 적용여부와 관련해서는 2013년 2월 박근혜 행정부 출범 이후 대선공약 이행 재원계획의 현실성을 확보하고, 지역 재정건전성의 관점에서 일몰이 도래한 비과세·감면제도는 폐지 원칙 속 선별적인 유지 정책을 주문한 바 있다.

서울시의 일몰제 대상 비과세·감면제도의 현황을 보면 일반산업은 재산세, 취득세 및 재산세의 감면을 중심으로 운영되고, 취약계층과 공익·비영리 단체는 지방세소득세와 주민세 등 까지도 확대하여 적용되고 있으며, 정책적으로 다양한 세제혜택이 제공되고 있다. 비과세·감면의 도입시점에서 일반산업은 1970년대부터 경제와 사회구조를 반영하는 과정에서 적용되었으며, 취약계층 및 공익·비영리단체는 1990년대 이후 사회문제 해결과 급증하는 복지요구 등과 연계되어 도입되었다. 그러나, 지역의 특성을 반영하지 않고, 중앙정부의 일방적 추진 및 정치적 판단에 의한 운영경향이 지속됨에 따라 서울시를 비롯한 지역의 재정건전성이 중요한 화두가 되면서 일몰제 대상 서울시 비과세·감면제도는 변화하는 행정환경하에서 우선순위와 필요성에 입각한 관리가 요구되고 있다.

3. 서울시 지방세 비과세·감면의 문제점

1) 재정적 측면

(1) 과세자주권 침해

비과세·감면의 증가는 조세정책에서 합법적인 예외와 특혜가 늘어나는 것을 의미한다. 특히, 현재의 비과세·감면 구조상 중앙정부 중심의 일방적이고 획일적인 결정 구조는 지방정부의 능동적이고 자주적인 세제정책에 대한 한계를 보여주는 것으로 지방자치단체의 자주적 역량에 의한 의사반영이 어렵다고 할 수 있다. 즉, 자치권을 보유한 지방자치단체의 주 수입원인 지방세에 대한 징수권의 전부 내지 일부의 포기가 지방자치단체의 권한밖에서 결정되고 입법화됨으로써 지방자치단체의 본질적인 의사표현 자유가 제한된다는 것이다.

지방세의 부과·징수권은 과세자료의 조사와 부과·징수뿐만 아니라 비과세·감면대상의 범위와 감면비율의 결정에 관한 권한까지 모두 포함하는 의미로, 그러한 권한이 지방자치단체에 귀속되어 있는 한 지방세의 비과세·감면 주체가 당연히 지방자치단체이어야 한다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체의 의지와 무관하게 중앙정부에 의하여 일방적으로 비과세·감면이 결정됨으로써 지방자치단체의 과세자주권 및 자주재정권이 현저하게 침해당하고 있다(정영태, 2008).

〈표 2-56〉 지방세 비과세·감면의 제도적 현황

(단위: 억원)

구분		총계	지방세법	조특법	조례
2006	세액	80,677	67,413	3,334	9,929
	비율	100%	83.6%	4.1%	12.3%
2007	세액	97,266	77,404	4,330	15,531
	비율	100%	79.6%	4.5%	16.0%
2008	세액	113,046	90,014	7,297	15,734
	비율	100%	79.6%	6.5%	13.9%
2009	세액	150,270	119,612	13,849	16,809
	비율	100%	79.6%	9.2%	11.2%
2010	세액	139,832	112,671	12,944	14,217
	비율	100%	80.6%	9.3%	10.2%

또한, 이러한 지방세 비과세·감면의 경향은 중앙정부가 시행하고 지방자치단체가 재원을 마련하는 구조인 재정건전성을 위협한다. 중앙정부가 정책목표를 위해 지방세의 비과세·감면을 이용하는 관행에 따라 지방자치단체의 재정난이 발생하게 되는 것이다. 위의 <표 2-56>에서 보는 바와 같이, 우리나라의 지방세 비과세·감면은 지방세법, 조세특례제한법, 지방자치단체 감면조례 등에 의해 시행되고 있으나 대체로 지방자치단체의 행정수요와 현실을 반영한 운영이 아닌 중앙정부의 제도운용을 중심으로 이루어지고 있다. 2006년부터 2010년까지의 지방세 비과세·감면의 운용현실을 보면 지방자치단체의 감면조례에 근거하여 이루어진 비과세·감면 금액은 전체의 10% 수준인 반면, 중앙정부에서 일괄적으로 규정한 지방세법 및 조세특례제한법에 따라 이루어진 비과세·감면 금액은 80%를 상회하는 것으로 나타났다.¹⁷⁾

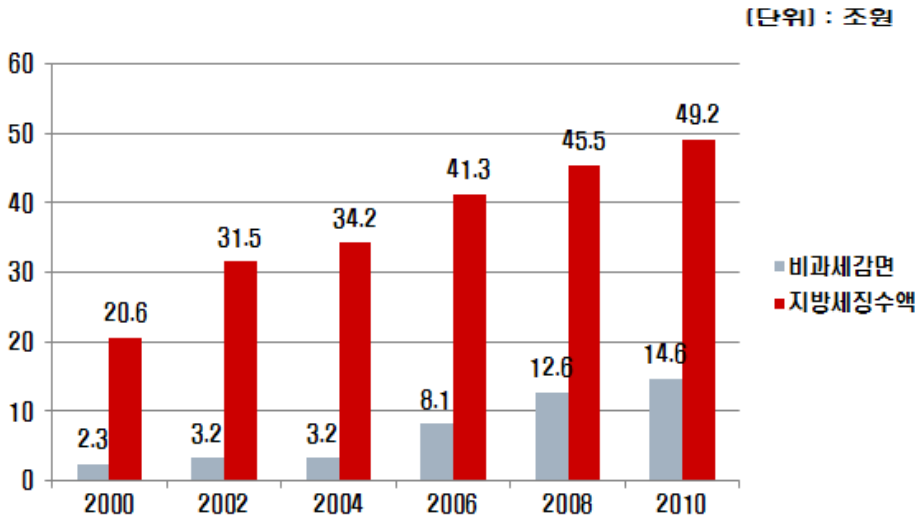
이러한 제도운영 실태는 지방자치를 지향하고 정책적 노선이 견지되어야 함에도 중앙정부 중심의 세제운용을 보여주는 단적인 사례로 볼 수 있으며, 지방의 행정수요와 필요에 의한 비과세·감면이 아닌 중앙정부의 제도시행을 뒷받침하는 이유로 이루어짐에 따라 지방세수의 감소로 인한 재정건전성의 위협과 지방세수 잠식에 따른 재정압박의 문제로 이어질 수 있다는 점에서 재정적 측면의 문제로 이해할 수 있다.

17) 지방세의 비과세·감면은 지방세법, 조세특례제한법 등의 법령과 자치단체의 감면조례에 근거하여 이루어지고 있으나, 그 중 자치단체의 감면조례로 인한 감면액은 2010년 기준으로 전체 비과세·감면액의 19%에 불과(서울시는 10.2%)하고, 나머지는 전국에서 통일적으로 적용되는 법령에 의하여 지방세 비과세·감면조치가 이루어지고 있는 실정이다. 더구나 자치단체 감면조례도 중앙정부의 준칙안에 의하여 거의 대부분 유사한 감면 규정을 가지고 있어, 자치단체가 지방자치의 정책적 판단에 의하여 지방세를 감면하는 경우는 드문 것이 현실이다(서울시 내부자료, 2012)

(2) 재정자립도 악화

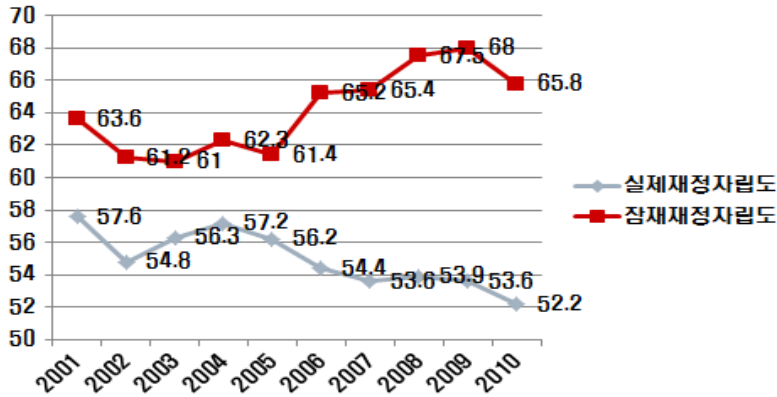
지방세 비과세·감면의 문제와 관련하여 대두되는 것이 규모와 효과측면에서 재정자립도를 악화시킬 수 있다는 점이다.

먼저, 지방세 비과세·감면의 규모측면에서 재정자립도 문제를 제기할 수 있다. 이는 지방세 수입에 비해 지방세 비과세·감면이 빠른 증가추세를 보임으로써 재정적인 부담으로 작용한다는 점이다. 2000년부터 2010년까지 비과세·감면이 이루어진 실태를 보면 지방세수는 2.4배가 증가한 반면, 지방세 비과세·감면은 6.3배가 증가하여 규모면에서 큰 폭의 증가추세를 보이는 것으로 나타났다. 이는 국세감면 규모에 비해서도 과다하게 상승한 것이며 국세감면 비율은 3.4% 상승한 반면, 지방세 감면비율은 25% 급등하여 세입관리 측면에서 지방의 재정자립도를 악화시키는 것으로 볼 수 있다.



〈그림 2-1〉 지방세 비과세·감면의 증가현황

다음으로 지방세 비과세·감면의 효과측면에서 재정자립도 문제를 제기할 수 있다. 이는 과도한 지방세 비과세·감면 때문에 지방자치단체의 자체수입을 감소시켜 재정자립도를 악화시킨다는 점이다. 2005년 이후 잠재 재정자립도와 실제 재정자립도 사이의 격차가 심화되어, 2004년에 약 4.7%였던 잠재 재정자립도와 실제 재정자립도의 격차는 2010년에는 13.6%로 증가하여 산술적으로 3배가량 늘어났다.



〈그림 2-2〉 실제 재정자립도와 잠재 재정자립도(단위: %)

또한 비과세·감면의 과도한 운영에 따라 지방세 특례제도의 지방정부 간 불균형을 심화하여 지역별로 높은 편차를 보이는 문제가 발생하고 있다. 실제로 2010년 기준 전국 평균 비과세·감면 비율은 23.2%였으나 서울특별시 종로구는 49.3%로 매우 높은 현상을 보이는 등 지역별로 비과세·감면에 따른 재정적 부담의 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-57〉 서울시 종로구와 전국의 비과세·감면 비교표

(단위: 억원)

구분		2009년	2010년	2011년
종로구	비과세·감면액	767	796	826
	비과세	735	762	792
	감면	32	34	34
	지방세징수액	806	816	842
	비과세·감면율	48.8%	49.3%	49.5%
전국	비과세·감면액	150,270	148,106	na
	비과세	59,715	60,455	na
	감면	90,555	87,651	na
	지방세징수액	450,168	491,598	na
	비과세·감면율	25.0%	23.2%	na

자료: 종로구 구세지출보고서, 안전행정부 지출보고서

(3) 조세부담의 형평성 저해

국가 또는 자치단체의 정책적 목적을 위하여 시행되는 지방세 비과세·감면제도가 지방재정의 현실을 고려하지 않고 중앙정부 중심으로 운영됨에 따라 조세부담의 형평성이 저해되는 문제가 발생하고 있다. 이는 지방정부의 지방재정에서도 부익부 빈익빈 현상을 초래하는 원인인

데, 재정력이 높은 시·도가 그렇지 않은 시·도보다 지방세 징수액에 대한 비과세·감면비율이 낮은 현실을 보면 알 수 있다. 또한 이러한 현상은 비과세·감면액이 다른 지역보다 적어서가 아니라 징수액이 크기 때문에 상대적으로 비율이 낮게 나타나는 것으로 판단되기는 하나, 이러한 자치단체 간, 자치구 간 비과세·감면비율의 차이는 재정불균형을 심화시키고 형평성을 저해하는 요인이 될 수 있다.

이처럼 비과세·감면에서 조세부담의 형평성 문제는 정책세제로서 그 특성상 일부에게 특혜를 줄 수밖에 없어 조세형평성의 침해를 수반하며, 이에 따라 야기되는 문제로는 비과세·감면의 기득권화 문제가 가장 큰 문제로 대두되고 있다. 현행 비과세·감면 관련 법규에서 지방세 비과세는 계속되고 감면은 3년의 한시규정을 마련하고 있지만, 현실변화에 대한 대응성이 떨어지고 한 번 감면대상이 되면 지속적인 감면혜택을 보게 되는 현상이 발생함에 따라 비과세·감면의 항구화 내지 영구화 경향이 발생하는 것이다. 이와 같은 항구화 속성은 정책세제가 갖는 특성상 지원제도에 대체로 공통적으로 적용되지만 지방세 비과세·감면의 경우 그 정도가 심각한 이유는 다음과 같다.

첫째, 조세를 통한 지원은 입법과정이 비교적 단순하고 별다른 통제장치가 없기 때문에 방만하게 운영되기 쉽다. 즉, 같은 정책기능을 담당하는 예산지원은 매년 국회의 심의의결을 거치고 사후적으로도 결산이라는 검증단계가 확보되어 있는 등 각종 제도적인 통제장치가 마련되어 있다. 그러나 조세지원은 입법과정에서 형식적인 심의를 받는 것에 그치기 때문에 상대적으로 그 관리가 허술한 실정이다.

둘째, 지방세라는 특성이 통제를 더욱 어렵게 하고 있다. 국세는 국회의 심의과정이 있고 일반국민의 관심도 상당한 수준이지만 지방세는 그렇지 못한 것이 현실이다. 따라서 지방세 비과세·감면은 그 특성상 기득권화가 가장 보편적으로 이루어지고 있는 지원제도라고 볼 수 있다.

2) 운영적 측면

(1) 비과세·감면의 분류기준 문제

현행 지방세 비과세·감면의 운영상 문제로 제기할 수 있는 것은 비과세·감면의 대상과 기준 등 분류기준의 문제이다. 바람직한 조세제도가 갖추어야 할 요건 중 가장 중요한 요건이 조세부담의 공평성과 경제적 효율성, 즉 형평성과 효율성이라고 할 수 있는바, 이 두 요건은 조세가면제도라는 정책목표를 달성하기 위해 형평성의 희생 하에 효율성을 제고하는 조세유인장치라고 할 수 있다. 그러나 조세가면을 통한 효율성을 지나치게 강조하게 되면 비감면자에게 조세부담을 전가하게 되고, 이에 따라 조세저항이 발생하며, 건전한 납세풍토 조성과 지방의

건강한 세수확보에도 차질을 가져올 수 있다. 따라서 지방세 비과세·감면을 운용할 때 무엇보다 중요한 것은 비과세·감면이라는 범주와 유형구분을 제대로 확립하여 비과세·감면이라는 그물망을 씨실과 날실처럼 촘촘하게 엮어 이에 해당하는 감면대상을 지원해야 한다는 점이다.

그러나 현행 서울시 비과세·감면제도의 운용실태에서 보면, 지나치게 세분화된 비과세·감면의 유형(typology)로 인하여 대상사업의 구체적인 실태와 구성요건에 대한 분석이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 특히 15개의 지방세 비과세·감면 유형분류는 분류기준의 모호성과 지나친 구분·분류화로 인하여 통합적인 관리를 막고 있으며, 분류기준에서도 내용과 사업의 실증적인 반영이 아닌 키워드(keyword)에 입각하여 분류를 위한 분류를 하고 있는 문제가 발견되었다.

〈표 2-58〉 비합리적인 비과세·감면 분류 사례

사업	현행 분류	문제점
물류단지 등에 대한 사업용 부동산 취득세 감면	수송 및 교통 부문	대상을 물류단지에만 집중함
경형 자동차에 대한 취득세 감면	수송 및 교통 부문	대상을 자동차에 한정하여 정책목표 대상자를 간과
법인의 합병으로 인한 취득 등에 대한 비과세	기타 부문	산업을 지나치게 세분화하여 이에 해당하지 못한 부문에 대해서는 대거 기타항목으로 분류처리
전직 대통령 주택에 대한 재산세 감면	기타 부문	국가 또는 일반행정 부문임에도 기타항목으로 분류처리

변화하는 행정수요를 반영한 거시적인 통합분류기준을 확립함으로써 감면효과와 감면규모를 고려한 지방세 비과세·감면제도의 대상과 분류기준에 대한 재구조화를 통해 현행 15개 분류기준을 축소·통합하여 관리하는 것이 필요하다.

(2) 제도의 비합리적 운용

현행 지방세 비과세·감면제도의 비합리적 운용은 일몰제 원칙에도 불구하고 제도의 형식적 운용에 따른 문제에서 비롯된다고 볼 수 있다. 이는 변화하는 행정수요에 대응하지 못한채 비과세·감면의 효과, 세제혜택의 고려 없이 관행적으로 운영이 이루어지고 있기 때문이다.

철저한 일몰취지 분석 없이 정치적으로 이루어지는 일몰제 관리 현상은 2012년 기준 서울시의 일몰제 대상 비과세·감면제도가 일반산업 부문 16개, 사회복지 4개, 비영리 부문 7개 등 총 27개로 적지 않음에도 농어업분야, 산업분야 등에 대한 선심성 연장과 중앙정부의 정치적 고려에 의해 신설 및 확대되는 제도가 증가하고 있기 때문에 비과세·감면의 기득권화와 형평성을 저해한다는 측면에서 문제가 되고 있다.

〈표 2-59〉 2012년 신설 및 확대 비과세·감면제도

감면대상		감면율	신설여부	일몰제
슈퍼마켓 협동조합 등에 대한 감면		취득세 50% -> 취득세 75%		2015년
국립대학 법인	국유재산 양도	등록면허세 100%	신설	2015년
	법인전환 전 기부채납재산	재산세 100%	신설	2015년
알뜰주유소		재산세 50%	신설	2014년
민간 역모기지		재산세 25%	신설	2015년
농지연금 담보주택		재산세 100%	신설	2015년
한국지역정보개발원		취득세 50%	신설	2014년

자료 : 연구자 작성

특히, 2013년 출범한 박근혜 행정부는 비과세·감면제도의 일몰 도래 시 원칙적인 폐지를 추진하고 있지만 오히려 변화하는 행정수요에 의해 신설 또는 확대되는 비과세·감면제도가 있는 현실에서 정책을 철저히 검증하고 이행할 수 있는 제도적 수단과 합리적인 제도설계 등 철저한 일몰취지와 분석을 선행하여야 하는 문제에 봉착하여 있다.

(3) 정책효과에 대한 관리 미흡

지방세 비과세·감면제도는 정책수행의 목적과 관련하여 적시에 적절한 재검토가 이루어지지 못하고 만성화 내지 기득권화하는 경향이 있다(김기태, 2007). 또한, 정책 수립 시 이를 달성하기 위한 모든 방안이 열거되다 보니, 제대로 된 효과측정수단이 부재한 실정이다.

비과세·감면을 받고 있는 집단은 시대·경제적 상황의 변화에도 불구하고 한 번 허용된 감면 지위를 계속적으로 유지하고 있다는 문제가 있다. 지방세 비과세·감면은 경제여건의 변화로 일정한 지원목적의 달성이었거나, 실효성을 상실하게 되면 폐지 또는 축소되어야 할 것이나 이로 인한 정책적인 효과를 정확히 측정할 수 없어 당초 입법을 추진한 부서 간의 이해관계와 비과세·감면의 수혜를 받고 있는 개인이나 단체 등이 지속적으로 감면을 향유하려는 속성 때문에 비과세·감면을 폐지하거나 축소하지 못하고 있는 실정이다.

비과세·감면제도의 정책효과 관리 문제의 대표적인 현실은 다음과 같다.

첫째, 시한부 감면제도의 관리 미비이다. 현행 지방세특례제한법은 감면대상의 효율적 관리를 위해 감면법규를 한시적으로 운용하는 감면법규 시한제도를 두고 있고 감면규정의 적용시한을 한정하여 명문화하고 있다. 따라서 적용 기간 중에는 각 감면대상에 일정한 감면혜택을 부여하게 되지만 기간이 만료한 후에는 환경변화, 감면의 효과, 정책목표의 달성 여부 등을 평가하여 감면대상의 존속여부 및 새로운 감면대상의 포함여부를 결정하고 관리해야 함에도 이

에 대한 평가가 부재한 것이다.

둘째, 감면세액 추징시스템의 불합리 문제이다. 비과세·감면세액 추징시스템이란 현재의 비과세·감면혜택을 받고 있다 할지라도 일정한 사유에 해당될 경우 그 비과세·감면혜택을 취소하고 일단 비과세·감면했던 세액을 다시 징수하는 시스템을 의미한다. 이러한 추징제도는 추징사유로서 사업목적 수행기간의 명시, 일정 액수의 지정 등을 통해 일종의 압력을 가함으로써 신속한 처리, 정책목표 내로의 유도, 불필요한 개발 및 취득을 억제하기 위한 통제장치라고 할 수 있다. 그러나 이러한 감면세액 추징제도는 각각의 비과세·감면제도가 추징사유에 해당하는지 여부를 관계공무원이 조사하여 적발하여야 하기 때문에 부족한 지방세무 인력을 고려할 때 조사의 현실성이 결여될 수 있다는 문제가 있다. 지방세 관련 업무는 서울시를 비롯한 대부분의 지방자치단체에서 부과에서 징수 및 체납 관련 업무까지 1~2개의 부서가 처리하고 있기 때문에 한정된 인력으로 추징사유에 해당하는지 여부까지 조사하는 데에는 한계가 있다. 최근 지방세 업무가 부과, 징수, 과표 등 전문부서로 나누어지고 있기는 하나 이는 부동산 세제의 개편 등으로 인해 업무량이 늘어났기 때문이며 오히려 적은 세무인력이 더욱 분산되어 전담체제가 아닌 병행업무체제로 비과세나 감면세원을 철저히 관리하고 평가하는 것은 사실상 어려운 일이다.

현행 비과세·감면 대상의 성격과 종류가 다양하기 때문에 일률적으로 감면대상의 타당성 및 실효성을 검토할 수는 없으나 개개의 감면대상별로 타당성에 대한 검토가 세밀히 이루어질 수 있도록 과학적인 관리시스템이 구축되어야 한다. 이를 통해 감면목적과 감면대상이 충분히 연계되었는지, 감면목적이 이미 달성되었는지 등에 대한 명확한 관리와 평가체계가 확립될 수 있다.

제4절 지방세 비과세·감면제도 운영의 해외사례

1. 미국의 비과세·감면제도

1) 현황

미국의 조세체계는 기본적으로 세원분리주의를 취하고 있다. 연방정부는 연방헌법 제1조 제8항, 수정헌법 제16조 등에 의한 소득과세를 채택하고 있고, 주정부는 소비과세, 지방정부는 재산과세 위주의 세제를 가지고 있으며, 소득세나 상속세 등이 중첩적으로 연방, 주, 그리고

지방정부에 속하고 있다. 지방정부는 주정부와 달리 고유한 과세자주권을 가지고 있지 않고 주 헌법 또는 특별법에 의하여 승인되는 경우에 한하여 과세자주권을 행사할 수 있다.

주정부는 과거 재산세를 근간으로 하던 세제구조를 개편하여 지속적으로 재산세의 역할을 낮추는 대신 소득세, 자동차세, 유류세, 일반판매세의 비중을 늘림으로써 현재에는 개인소득세와 일반판매세를 중심으로 하는 세제 체계를 형성하고 있다. 지방정부(local government)는 주정부의 지방세제가 소비 및 소득과세를 근간으로 하는 것과 다르게 재산세를 주축으로 하는 세제를 운용하고 있다.

미국의 주정부는 세법체계, 세목, 과세물건 및 세율이 서로 상이하며, 그 관할에 있는 지방정부는 연방 및 주의 세법에서 벗어나지 않는 범위 내에서 자율적인 지방세제 운용을 허용받고 있다¹⁸⁾. 이는 미국의 주정부와 지방정부가 다양하고 독특한 주세(州稅)와 지방세 체계를 갖추고 있음을 의미한다.

이처럼 미국의 지방세제는 연방정부, 주정부, 지방정부가 서로 다른 과세요건을 적용하는 등 상이한 세제를 운용하고 있기 때문에 그 특징이 다르게 나타나고 있으며, 그에 기초하여 이루어지는 지방세 비과세·감면의 내용도 다양하다.

2) 특징

미국의 비과세·감면제도는 우리나라와 비교하여 다음과 같은 부문에서 그 특징을 가지고 있다.

첫째, 미국의 지방세 비과세·감면제도는 대체로 재산세를 중심으로 운용되고 있다. 우리나라의 지방세법이 학교재산, 도서관재산, 종교단체재산, 자선단체재산, 정부재산, 묘지 등에 대하여 비과세·감면을 규정하고 있는 것과 유사하게¹⁹⁾, 미국도 대체로 비슷한 유형으로 운영되고 있다.

둘째, 미국은 비과세·감면으로 인하여 연방정부의 재산에 대한 세수손실을 보전하고 있다. 1977년부터 세수보전금법(Payment in Lieve of Taxes : PILT)에 의하여 비과세 또는 면제되는 세수 부족분에 대하여 보전금의 형식으로 지급해주고 있으며, 미 내무부장관은 이 PILT 프로그램에 대한 행정권한을 가지고 있으며, 법률에 정해진 공식에 따라 보전금을 계산하고 의회의 승인을 얻어 배분하게 된다. 내무부는 PILT가 시행된 1977년 이래 총 47억 달러(연평균 1억 4700만 달러)를 각 주에 배분하였는데, 2009년 기준 연방정부의 총 지급액은 381,647,942달러

18) 미국의 지방세제는 단일의 지방세법을 근거로 하여 전국적으로 통일적이고 획일적으로 지방세 체계를 형성하고 있는 우리나라의 경우와 매우 상이하다.

19) 지방세법 제184조, 제234조의 12 등

이며, 그 중 뉴멕시코주, 캘리포니아주, 유타주, 아리조나주에는 연간 3,000만 달러가 넘는 보전금이 지급되고 있다.

셋째, 연방제의 특성을 반영하여 조세특례제도는 하나의 정책수단(policy tool)으로 주와 지방정부별로 상이하게 운영되고 있다. 이와 관련하여 더 많은 조세혜택과 비과세·감면제도가 있는 지역으로 주민들이 몰리는 끈끈이 효과(flypaper effect)가 발생하기도 한다.

3) 부문별 분석

(1) 재산세 비과세·감면제도

미국의 주정부와 지방정부의 세목 가운데 재산세는 세수 규모나 역할을 고려할 때 가장 중요한 세목에 해당하며, 특히 지방정부는 재산세를 근간으로 하는 세제정책을 운용하고 있으며, 지방세제에서도 재산세를 중심으로 하는 비과세·감면이 이루어지고 있다.

미국의 재산세 비과세·감면 비중은 평균 4% 수준을 보이고 있는데, 이는 우리나라의 재산세 관련 감면율인 6.3%에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 미국보다 취약한 우리나라 지방자치단체의 재정여건에 비추어 볼 때, 향후 현재의 지방세 비과세·감면율을 축소하려는 노력을 기울일 필요가 있다(한국지방행정연구원, 2009).

미국은 각 주가 재산세를 운영할 때 학교재산, 도서관재산, 종교단체재산, 자선단체재산, 정부재산, 묘지 등 6개 재산에 대하여 비과세·감면을 인정하고 있다. 특히, 미국의 모든 주는 학교 재산에 대해 예외 없이 재산세의 비과세와 감면을 인정하고 있으며, 도서관재산, 종교단체재산, 자선단체재산, 정부재산의 경우에도 대부분의 주가 재산세를 비과세·감면하고 있고, 묘지에 대해서는 31개 주가 재산세의 비과세와 감면을 규정하고 있다.

〈표 2-60〉 미국의 주별 재산세 비과세·감면 인정 여부 총괄표

주(州)	학교재산	도서관재산	종교단체재산	자선단체재산	정부재산	묘지
인정되는 주의 수	51	48	50	50	46	31
Alabama	○	○	○	○	○	
Alaska	○	○	○	○	○	
Arizona	○	○	○	○	○	
Arkansas	○	○	○	○	○	
California	○	○	○	○	○	○
Colorado	○		○	○	○	
Connecticut	○	○	○	○	○	
Delaware	○	○	○	○	○	
District of Columbia	○		○	○		
Florida	○	○	○	○	○	

〈표 계속〉 미국의 주별 재산세 비과세·감면 인정 여부 총괄표

주(州)	학교재산	도서관재산	종교단체재산	자선단체재산	정부재산	묘지
Georgia	○	○	○	○		
Hawaii	○		○	○	○	○
Idaho	○	○	○	○	○	○
Illinois	○	○	○	○	○	○
Indiana	○	○	○	○	○	○
Iowa	○	○	○	○	○	○
Kansas	○	○	○	○	○	○
Kentucky	○	○	○	○	○	
Louisiana	○	○	○	○		
Maine	○	○	○	○	○	
Maryland	○	○	○	○	○	○
Massachusetts	○		○	○		
Michigan	○	○	○	○	○	○
Minnesota	○	○	○	○	○	○
Mississippi	○		○	○	○	○
Missouri	○		○	○	○	○
Montana	○	○	○	○	○	○
Nebraska	○	○	○	○	○	○
Nevada	○		○	○	○	○
New Hampshire	○		○	○	○	○
New Jersey	○		○	○	○	○
New Mexico	○	○	○	○	○	
New York	○	○	○	○	○	○
North Carolina	○	○	○	○	○	○
North Dakota	○	○	○	○		○
Ohio	○	○	○	○	○	○
Oklahoma	○	○	○	○	○	○
Oregon	○	○	○	○	○	○
Pennsylvania	○		○	○	○	○
Rhode Island	○	○	○	○	○	○
South Carolina	○	○	○	○	○	
South Dakota	○	○	○	○	○	○
Tennessee	○		○	○	○	○
Texas	○		○	○	○	○
Utah	○	○	○	○	○	○
주(州)	학교재산	도서관재산	종교단체재산	자선단체재산	정부재산	묘지
Vermont	○	○	○	○	○	○
Virginia	○		○	○	○	
Washington	○	○	○	○	○	
West Virginia	○	○	○	○	○	○
Wisconsin	○	○			○	
Wyoming	○	○	○	○	○	

자료 : Terri A. Sexton, 2003, "The Property Tax Bases In The United State : Exemptions, Incentives, And Relief", Assesment Journal, Vol.10, NO.4, Fall 2003, pp.12-13

이처럼 미국의 재산세 비과세·감면제도는 모든 주가 학교재산에 대해서는 예외 없이 재산세 비과세와 감면을 인정하고, 도서관재산, 종교단체재산, 자선단체재산, 정부재산의 경우에도 대부분의 주가 인정하고 있으며, 묘지에 대해서는 30여개 주만 재산세 비과세·감면을 규정하고 있는 등 주정부에 따라 인정의 정도가 서로 상이함을 알 수 있다. 이는 우리나라에서 학교재산, 도서관 재산, 종교단체재산, 자선단체재산, 정부재산, 묘지 등에 대해 일괄적으로 비과세·감면을 규정하고 있는 것과 차이를 보이는 것이라 할 수 있다.

(2) 정부재산에 대한 비과세·감면제도

우리나라가 정부재산에 대해 폭넓은 비과세·감면을 인정하고 있는 것과 달리, 미국은 정부재산에 대해서는 엄격하게 과세하고 있다. 우리나라는 자동차세를 제외한 모든 지방세를 비과세하고 있지만, 미국은 그에 대한 부동산 재산세의 비과세·감면조차도 인정하지 않는 주정부도 있는 등 연방제를 바탕으로 한 국가사회체제의 역사가 지방세 비과세·감면의 세제에도 반영되어 있다.

하지만 많은 주가 연방정부의 재산 등 국·공유 재산에 대한 비과세로 인하여 발생하는 지방정부의 재정지출과 이로부터 파생되는 지방세수 손실을 상쇄해 주기 위해 지불금을 교부하는 방식으로 재정지원을 하고 있다. 공공재산에 대한 비과세·감면의 논리는 조세우대조치, 자기 자신에 대한 과세회피 등 법적 측면, 경제적 효율성이나 운영편의성 제고, 재정연방주의 논리 등 다양한 논리근거로 활용되고 있다.

정부재산에 대한 비과세·감면을 운용하고 있는 뉴욕주는 부동산 세법에 근거하여 공공재산에 대한 부동산세 비과세를 규정하고 연방정부 소유부동산(400조), 매매계약에 따라 연방정부나 뉴욕주가 보유하는 재산(402조), 뉴욕주 소유부동산(404조), 지방자치단체 소유부동산(406조), 교육구 소유부동산(410조), 공공기관 소유부동산(412조), 공공주택 등(414조), UN 등 소유부동산(416조), 외국정부 소유부동산(418조) 등에 대하여 부동산세를 과세하지 말도록 규정하고 있다.

〈표 2-61〉 뉴욕시 부동산세 감면유형별 대상과 감면액

(단위: 개, 백만 달러)

유형	감면건수	감면금액
공공부동산	20,171	56,161
정부	10,898	36,536
뉴욕시정부	9,137	32,612
뉴욕주정부	1,182	1,202
연방정부	285	2,181
외국정부	294	539

〈표 계속〉 뉴욕시 부동산세 감면유형별 대상과 감면액

(단위 : 개, 백만 달러)

유형	감면건수	감면금액
공공기관	9,273	19,624
Battery Park City	2,467	1,528
경제개발협력	214	169
산업개발기관	679	1,232
시 교통기관	3,622	7,101
전국여객철도공사	434	484
뉴욕시 교육건설기금	43	510
뉴욕시 주택기관	1,374	3,044
뉴욕주 숙박기관	166	1,129
뉴욕주 도시개발공사	76	1,620
뉴욕시/뉴욕주 항만기관	164	1,852
트랜스-허드슨 철도항만기관	14	27
뉴욕주 전력기관	20	925

자료 : The City of New York Department of Finance, Annual Report, FY 2006

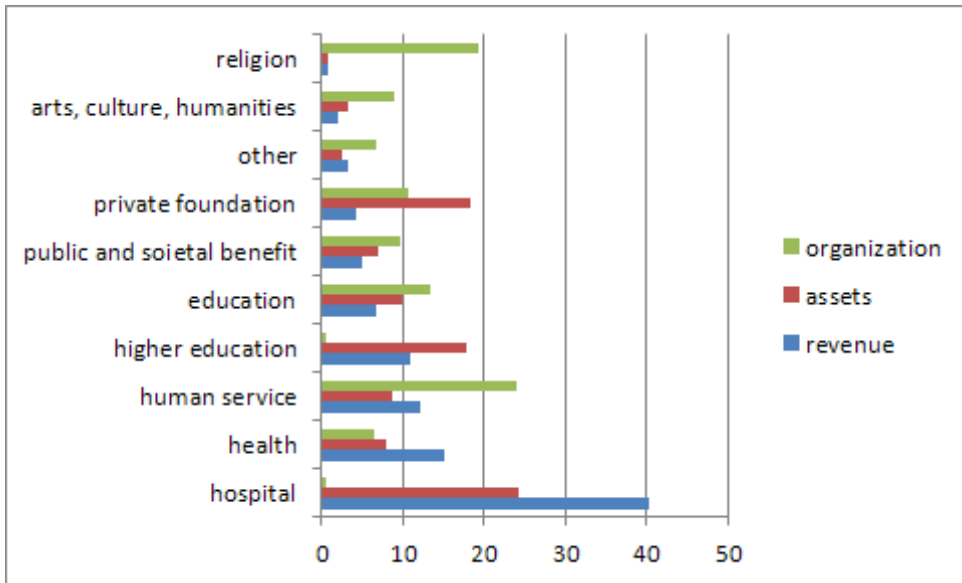
미국의 지방정부는 재산세를 통해 상당한 수준의 비과세·감면을 하고 있으며, 이는 우리나라의 지방세 비과세·감면제도가 재산관련 세목에 집중되어 있는 것과 대체로 비슷한 맥락이라고 할 수 있다.

(3) 비영리부문에 대한 비과세·감면제도

미국은 국가가 주도하는 사회인 유럽과 달리 국가보다 사회가 먼저 존재하였다고 알려질 정도로 자발적 조직에 대한 참여가 활성화되어 있다. 미국인들은 정부기관의 적극적 역할에 대해 우호적이지 않으며, 자발적 기관들에 의해 스스로 문제를 해결하는 것을 선호한다. 이러한 미국사회의 특징을 프랑스의 석학인 토크빌(Toqueville)은 미국의 민주주의를 성장시키는 데 있어 자발적 조직(voluntary associations)이 중요한 역할을 한 것으로 이해하고 있다.

이러한 관점에서 해석할 때, 미국사회에서 비영리부문과 정부의 관계는 매우 경쟁적으로 이해될 수 있다. 심지어는 뉴딜정책 이후 미국 정부의 사회분야에 대한 투자의 급격한 증가를 비영리부문에 대한 반격으로까지 해석하는 사람들도 있다. 그러나 실제로 미국의 비영리부문은 정부의 공공지원이 확대된 1960년대에 높은 성장률을 보였다. 그 이유는 미국시민들은 연방정부의 직접적인 서비스의 전달에 대해 부정적인 태도를 보였으며, 결국 연방정부는 지방정부와 민간단체에게 서비스전달을 위임하게 되었기 때문이다. 지방정부 역시 민간위탁(purchase of service)의 형태로 비영리부문에 업무를 위임하는 경우가 많으며, 이에 따라 40% 안팎의 정

부의 서비스 업무를 위한 자금이 비영리부문에 유입되고 있다. 이러한 정부의 비영리부문에 대한 재정적 지원은 비영리부문의 재정의 약 30%를 차지하고 있어 주요 수입원이 되고 있다.



자료 : national center for charitable statistics(2010)

〈그림 2-3〉 미국의 비영리조직 유형별 현황

이러한 사회문화적 현상에 따라 미국에서는 비영리부문에 대한 비과세·감면이 폭넓게 이루어지고 있다. 예술, 교육, 의료, 봉사 및 종교 등의 분야에서 2010년 기준 미국 내 총 114만개에 이르는 비영리조직(공공자선기관과 개인재단 포함)은 국세에 대해서는 법인세 면제 등의 혜택을 받고 있고, 지방세의 경우 주별로 정하는 바에 따라 재산세 면제 등의 세제 혜택을 제공받고 있다.

〈표 2-62〉 미국의 연방세법에 의한 비영리단체의 세금공제구분

코드번호	비영리단체의 세금공제구분
501(c)(1)	의회법에 의해 조직된 법인
501(c)(2)	토지재산보유권 소지법인
501(c)(3)	종교, 자선, 과학, 인문, 교육 등이 목적인 법인
501(c)(4)	사회복지
501(c)(5)	노동, 농업단체
501(c)(6)	비즈니스 연맹
501(c)(7)	사교 및 오락 클럽

〈표 계속〉 미국의 연방세법에 의한 비영리단체의 세금공제구분

코드번호	비영리단체의 세금공제구분
501(c)(8)	우애공제조합(조합소득을 회원들의 각종 혜택을 위해 사용하는)
501(c)(9)	피고용인 자원공제단체
501(c)(10)	우애공제조합(조합소득을 종교, 자선, 우애 등의 목적에 사용하는)
501(c)(11)	교원퇴직기금
501(c)(12)	지역공제생명보험협회
501(c)(13)	묘지관리단체
501(c)(14)	신용조합
501(c)(15)	상호보험단체
501(c)(16)	농작물수확재정지원단체
501(c)(17)	보충적실업보조신탁
501(c)(18)	피고용인에 의해 재정지원되는 연금신탁
501(c)(19)	참전용사조직
501(c)(20)	법률서비스조직
501(c)(21)	후폐증신탁
501(d)	종교·사제조직
501(e)	협동조합형 병원서비스조직
501(f)	교육기관 운영을 위한 협동조합조직
521	농업협동조합

4) 미국의 비과세 · 감면제도 최근 동향

(1) 지방세 비과세 · 감면의 축소

미국에서는 1980년대 이후 30여년간 지속해온 감세정책 추진을 통한 정책노선에 수정을 가해 증세위주로 정책환경이 개편되고 있다. 이에 따라 비과세 · 감면제도와 같이 정부의 세수를 축소시키는 감세정책이 줄어들고 있으며, 민주당뿐만 아니라 전통적인 감세정책을 표방하고 있는 공화당도 감세를 줄이고 증세로 필요한 재원을 확보한다는 데에 동조하고 있다. 1980년 집권한 로널드 레이건 전 대통령이 채택한 이른바 ‘공급주의 경제학’(감세가 노동공급과 투자 확대를 유도해 경제성장을 촉진하고 세수를 확충한다는 이론)이 한 시대를 풍미한 것도 바로 이런 이유 때문이다.

미국에서는 지방세 비과세 · 감면이 주로 이루어지고 있는 재산세에 대한 감면 중 의료기관, 공공기관 등에 대한 감면이 축소경향을 보이고 있다. 특히 의료기관에 대한 지방세 감면은 국세(federal tax) 감면기준인 지역사회에 공공편익(community benefit)을 제공하는 조건으로 면세 혜택을 제공하여 이루어졌던 과거와 달리 이들 기관의 재산세 감면을 인정하지 않는 판례가 급증하는 등 지방정부가 정책적으로 감면혜택을 박탈하는 경우가 증가하는 추세이다. 의료기

관에 대한 비과세·감면 축소는 첫째, 조세형평성 측면, 둘째, 대상 의료기관의 자선의료 제공 정도, 셋째, 책임자의 보수 등 지출적정성 등에 따라 선별적으로 이루어지고 있다.

(2) 재정위기에 따른 세원확충 및 세제형평성 추구

미국의 지방세 특례제도의 경향을 보면 정부는 2008년 이후 지속되어온 재정위기에 대한 정책적 노선의 변화에 따라 지방정부의 지출을 줄이려는 노력을 하고 있으며, 비과세·감면제도의 운용에서도 세원확충 및 세제형평성이라는 차원에서 비과세대상을 축소하는 경향을 보이고 있다. 특히, 그동안 이루어졌던 지역별 감면제도에 제동을 거는 다양한 판례가 잇달아 나오면서 미국의 비과세·감면제도는 특정주체에 제공하고 국가 등에 대한 비과세의 경우로서 호혜 원칙(reciprocity)과 사용용도를 감안한 예외를 만들어 가는 과정에서 외교관이 거주하는 주택의 재산세 면제를 금지하는 등 연방정부의 정책과 달리 지방정부가 비과세·감면을 세제형평성 차원에서 제한하려는 경우가 발생하고 있다.²⁰⁾

이밖에도 미국의 지방세 비과세·감면제도는 다양한 부문에서 세원확충 및 세제형평성 차원에서 특례제도의 개선이 이루어지고 있다.

2. 일본의 비과세·감면제도

1) 현황

일본 지방세의 과세근거는 헌법, 지방자치법에 있으며, 각 지방세목별 부과징수 등에 관한 내용은 지방세법에 명시되어 있다. 일본 헌법 제92조는 ‘지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본래 취지에 입각하여 법률로 정한다’라고 규정함으로써 지방세를 부과할 수 있는 근거를 마련해 놓고 있다. 한편 일본 지방자치법 제10조 제2항은 ‘주민은 법률이 정하는 바에 따라 그가 속한 지방공공단체의 역무제공을 평등하게 제공받을 권리를 갖으며 그 부담을 분담할 의무를 진다’라고 함으로써 지방세 부과와 징수의 근거를 명시하고 있다.

일본 지방자치법 제223조는 지방세 부과와 징수의 근거를 좀 더 분명하게 밝히고 있는데, 이 조항에

20) 뉴욕주 롱아일랜드 지역의 Glen Cove시에서는 외교관이 거주하는 주택이 연방정부의 방침에 따라 재산세를 면제받고 있는 상황에서 관할구역 내의 시소유 시설에 대한 외교관의 시설이용을 금지하는 조치가 외교문제로 비화되자 Glen Cove 시장은 “다른 시민들과 달리 외교관은 납세의무가 면제되는 재산세를 납부하지 않는다면 시 소유 공용시설을 이용할 수 없다”고 강변하였다. 이는 중앙정부의 외교서비스와 달리 지방정부가 제공하는 공공서비스는 그 대가로서 지방세를 납부하는 주민들의 몫이지 비용도 부담하지 않는 외교관들의 공짜이용(freeriding)을 용인할 수 없다는 것을 의미한다.

따르면 ‘보통지방공공단체’는 법률이 정하는 바에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있다고 규정되어 있다. 이는 일본 지방자치단체가 지방세를 부과하고 징수할 수 있는 직접적인 근거규정에 해당한다.

한편, 일본에서 비과세는 ‘특정한 자 또는 특정한 항목에 대해 법률로 과세물건의 범위로부터 제외하여 처음부터 납세의무를 성립시키지 않는 조치’를 의미한다. 따라서 지방세 비과세는 지방세 부과징수를 금지하는 것이기 때문에 지방자치단체 과세권을 처음부터 부여하지 않는 조치에 해당한다. 국제에서 규정하는 비과세는 그 포괄 범위가 전국 수준이며, 공익상의 필요, 담세력의 감소나 상실, 징세행정 집행상의 곤란이 있는 경우에 세부담을 제외하는 조치를 뜻한다.

일본 지방세 비과세 조치의 유형은 다음의 <표 2-63>에서 제시된 바와 같이 크게 9가지로 구분된다. 1) 납세 의무자의 공공적 성격을 고려한 비과세 조치, 2) 공공적 시설을 고려한 비과세 조치, 3) 사회정책을 고려한 비과세 조치, 4) 주택정책을 고려한 비과세 조치, 5) 산업정책을 고려한 비과세 조치, 6) 교통정책을 고려한 비과세 조치, 7) 공해정책을 고려한 비과세 조치, 8) 물가정책을 고려한 비과세 조치, 9) 세제상의 이유에 따른 비과세 조치가 그것이다. 하지만 이와 같은 범주가 일본 지방세법에 규정되어 있는 모든 비과세 조치를 포괄하지는 못하며 구체적인 내용은 지방세법의 세목별 비과세 조치를 살펴봄으로써 파악할 수 있다.

<표 2-63> 일본 지방세 비과세 · 감면제도의 현황

도입취지	비과세 대상	비과세 세목
납세의무자 성격 고려	1) 국가, 지방자치단체 및 이에 준하는 단체	- 도부현민세, 시정촌민세, 사업세, 부동산 취득세, 자동차세, 고정자산세, 경자동차세, 특별토지보유세, 자동차취득세, 사업소세, 도시계획세 * 국가 및 지방자치단체 소유의 고정자산 중 대부자산, 공항공자산 등에 대하여는 고정자산세를 대신하여 국유자산 등 소재시정촌 교부금 교부
	2) 일본 적십자사 등 공공단체	- 도부현민세, 시정촌민세, 사업세, 부동산 취득세, 고정자산세, 특별토지보유세, 사업소세, 도시계획세 * 부동산취득세, 고정자산세, 특별토지보유세, 도시계획세 : 사업용에 한정
공공시설에 대한 고려	묘수해방지용 수로, 담수지, 제방 및 도랑 등	- 부동산취득세, 고정자산세, 특별토지보유세, 도시계획세
사회정책상 고려	1) 생활부조자, 장애인, 미성년자, 노인, 과부, 홀아비, 일정소득 이하로 조례가 정하는 자	- 도부현민세와 시정촌민세
	2) 의료에 대해 지급받은 금액 및 당해 의료와 관련하여 소요된 경비	- 사업세
	3) 사회복지사업 또는 경쟁보호사업에 공하는 고정자산 및 생활보호법에 의한 보호시설, 아동복지법에 의한 아동복지시설, 신체장애자복지법에 의한 신체장애자경생구호시설 등	- 부동산 취득세, 고정자산세
	4) 일본 적십자사 소유 자동차 중 당해 사업에 사용하는 구급차 기타 유사한 것으로 조례로 정하는 것	- 자동차세

〈표 계속〉 일본 지방세 비과세·감면제도의 현황

도입취지	비과세 대상	비과세 세목
주택정책상 고려	1) 일정규모의 주택 신축 : 집 한 채당 가격에서 1200만엔 공제 등	- 부동산 취득세
	2) 주택용지	- 고정자산세
	3) 200㎡ 이하 소규모 주택용지	- 고정자산세
	4) 2008년 3월 31일까지 신축된 일정조건 주택	- 고정자산세
산업정책상 고려	1) 500톤 이상의 외항선박, 준외항선박으로 일정톤수 미만, 내항선박, 외항선박으로서 일정일수 이상 취항 선박	- 고정자산세
	2) 국제노선전용 취항 항공기	- 고정자산세
교통정책상 고려	1) 철케도의 교량신설 또는 개량으로 부설된 노선 설비	- 고정자산세
	2) 설치된 철도, 궤도 또는 도로를 입체교차하기 위한 입체교차시설 중 노선설비	- 고정자산세
	3) 철도사업자 또는 궤도경영자가 제조한 차량 중 일정규모의 것으로 당해 사업용	- 고정자산세
	4) 궤도경영자 등이 하천사업 등에 필요한 것을 위하여 신설 또는 개량한 노선설비	- 고정자산세
	5) 철도사업자 또는 궤도경영자가 시가화 구획 내에서 철도 궤도용으로 쓰는 지하도 또는 철도위 육교 중 일부	- 고정자산세
공해정책상 고려	* 2008년 3월 31일까지 취득한 다음 시설	- 고정자산세
	1) 광재, 갱수, 폐수 또는 광연처리 관련 시설	
	2) 오수, 폐액 처리시설	
	3) 매연처리 시설	
	4) 지정물질의 배출 및 비산억제를 위한 시설	
	5) 쓰레기 처리시설 및 일반폐기물의 최종처분장	
	6) 산업폐기물 처리시설	
	7) 질소산화물 발생을 억제하거나 현저하게 감소시키기 위한 연소개선설비	
	8) 공공하수도를 사용하는 자가 설치한 제외시설	
	9) 다이옥신 종류의 처리시설	
	10) 폐유, 폐플라스틱류 등의 처리시설	
	11) 소, 돼지, 말의 분뇨처리시설	
	12) 지하수의 수질정화시설	
	13) 토양오염제거 시설	
	14) 산업폐기물 처리시설	
	15) 일반분진처리시설	
	16) 매연처리를 위한 시설	
17) 우량갱신투자설비		
물가정책상 고려	1) 지방세 독자적 규정 - 농업 및 임업 등 - 물가정책상 요금규제를 하는 공익사업	- 사업세 - 고정자산세
	2) 국세의 경감에 따른 규정 - 법인세법 또는 조세특별조치법에 의하여 법인세액이 감감되는 법인 - 소득세법 또는 조세특별조치법에 의하여 소득세액이 감감되는 개인 - 사업소득 산정 시 기술 등의 해외거래와 관련된 소득의 과세 특례 등의 제외 영향	- 법인세할 도부현·시정촌민세 - 소득할 도부현·시정촌민세 - 사업세

〈표 계속〉 일본 지방세 비과세·감면제도의 현황

도입취지	비과세 대상	비과세 세목
세제상 고려	1) 광물의 채굴사업	- 사업세
	2) 자동차 및 경자동차 등	- 고정자산세
	3) 경유 - 선박동력원에 공하는 경우 - 해상보안청 등이 설치관리하는 항로표지 등 전원용에 공하는 경우 - 철계도용차량의 동력원에 공하는 경우 - 농업, 임업 종사자 동력 경작기의 동력원에 공하는 경우 - 도자기제조업 등을 영위하는 자가 도자기의 제조 공정에 필요한 경우	- 경유인수세
	4) 국가 또는 지방공공단체 소유 공정자산으로 국유 자산 등 소재 시정촌교부금의 대상이 되는 것	- 고정자산세

자료 : 지방세연구원(2010)

이상의 현황 총괄표에서 볼 수 있듯이 일본 지방세 비과세조치는 처음부터 납세의무를 성립시키지 않는 조치일 뿐만 아니라 과세표준의 조정이나 세액감면 등의 감면조치도 포함하는 개념으로 폭넓게 사용되고 있다. 이는 일본이 지방세 비과세와 관련하여 그 정의와 범위 등을 법률에 엄격히 규정하여 시행하고 있지 않음을 시사한다고 볼 수 있다.

2) 특징

일본의 지방세 비과세·감면제도는 그 대상을 설정 시 명확한 구분 기준을 두고 있지 않으며, 공익목적의 실현 등을 추구하고 있다. 일본 지방세 비과세·감면 제도의 주요한 특징은 다음과 같다.

첫째, 일본 지방세 비과세는 특례조치에 의해 규정되어 있다, 여기서의 특례조치는 고정자산세 및 도시계획서 등 지방세에 대한 비과세 조치뿐만 아니라 세액의 감액조치, 과세표준에 대한 특례조치 등을 포함하는 의미를 갖는다. 이러한 점은 우리나라의 지방세 비과세(넓은 의미에서 감면 포함)도 특례조치를 통해 규정되고 있기 때문에 일본이 우리나라와 유사하다고 볼 수 있다.

둘째, 지방자치단체의 세수(세입)에 많은 영향을 미치고 있기 때문에, 지방자치단체의 과세권을 제약하는 문제점이 나타나고 있다. 일본의 비과세·감면제도는 국세와 지방세가 연동되는 방식으로 운영되고 있기 때문에 국가에 의한 비과세 조치가 지방자치단체의 과세권에 중대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 그러나 최근 지방분권추진일괄법의 제정과 더불어 국가(중앙정

부)와 지방자치단체 간의 관계가 주종관계에서 대등한 협력관계로 변화하고 있기 때문에 그 영향으로 지방자치단체의 자주성이 보다 강조되고 있다.

셋째, 일본 지방세법은 비과세 이외에도 감면, 불균일 과세 등의 규정을 마련해 두고 있다. 이와 같은 조치들은 지방세법에서 일괄적으로 규정하고 있는 비과세와 달리 지방자치단체의 자주적 판단으로 일정범위 내에서 지방세 세부담의 경감을 도모할 수 있는 장치에 해당한다.²¹⁾ 다만, 비과세 특별조치나 별도의 ‘특별한 사정’을 감안하여 적용하는 감면 또는 불균일과세 등은 이들 규정의 적용으로 인한 폐해보다 이익이 더 크다고 할 때 인정되는 제도라는 관점에서 운영되고 있다는 특징이 있다.

넷째, 일본 지방세 비과세·감면제도는 우리나라와 마찬가지로 지방세법에 근거하고 있고, 지방자치단체는 동법에 따라 지방세 비과세를 시행하고, 감면제도는 세목별로 규정되어 있으며, 우리나라처럼 지방세법상 별도의 장(章)을 설정하여 광범위하게 감면사항을 규정하고 있지는 않다. 일본의 지방자치단체는 조례에 의한 감면을 하고, 우리나라와 달리 중앙정부의 사전 허가제도를 채택하지 않고 있으며, 지방자치단체가 스스로 재정운용 상황을 고려하여 독자적인 감면정책을 시행하고 있다. 이런 점을 고려해 볼 때 일본의 지방세 비과세·감면제도는 우리나라보다 그 운용에서 지방자치단체의 자율성이 상대적으로 크다고 볼 수 있다.

다섯째, 일본의 지방세 비과세·감면제도는 우리나라와 마찬가지로 한 번 도입된 감면대상이 준 영구화되는 경향이 강하게 나타나고 있다. 일본 지방세 비과세·감면제도는 그 대상이 상당히 많으며, 우리나라처럼 공공단체 및 특정법인 등 국가 정책목적과 관련되어 있는 단체가 주요한 감면대상으로 되어 있다. 일본은 국가 정책목적에 의한 감면을 시행할 때 그에 따라 발생하는 지방자치단체 세수 감소에 대해 별도의 일부 보전제도를 운영하고 있다.

여섯째, 일본은 우리나라와 달리 국가와 지방자치단체 간 과세면제 등에 대한 조정 장치를 마련하고 있다. 일본의 중앙정부는 지방자치단체의 면제 등에 대하여 국가정책에 저촉된다고 판단되면 해당 지방자치단체에 그 시정을 요구하고 있으며, 이와 같은 시정요구에 대한 지방자치단체가 불복하는 경우에는 1차적으로 국지방계쟁처리위원회(國地方係爭處理委員會)에 심사를 신청할 수 있고, 불복이 받아들여지지 않을 경우에도 고등법원에 소송을 제기할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다.

21) 감면이나 불균일과세도 비과세와 마찬가지로 특별조치의 성격을 갖는다는 점에서 일반적인 과세 요건 규정과 다른 재정적, 경제정책적 배려가 많이 작용하고 있다. 이는 조세부담의 공평 이념을 저해하는 쪽으로 영향을 미치기 때문에 자칫 공평한 법 적용이 어렵다는 현실적인 문제가 있다.

3) 부문별 분석

(1) 재산세 비과세 · 감면제도

일본은 우리나라와 유사한 재산세 비과세 · 감면제도를 운영하고 있다. 특히 공공재산에 해당하는 자산에 대한 비과세 · 감면을 보전하고 있으며, 중앙정부와 지방자치단체는 거의 대부분의 자산에 대해 공공적 성격을 가진 단체가 본래의 사업 목적용으로 사용하는 것에 한정하여 비과세하고 있다. 비과세 조치가 취해지고 있는 공공적 시설로는 묘지, 도로, 운하 등이 있다.

일본에서 가장 중요한 재산세 비과세 보전제도는 ‘국유자산 등 소재 시정촌 교부금’이다. 시정촌 교부금은 국가 등이 소유한 고정자산이 소재한 시정촌에 비과세된 고정자산세 상당액을 교부하는 제도로 국가 또는 지방자치단체의 고정자산인 국공유 재산에 대한 비과세로 인해 지방세수 손실이 발생하는 지방자치단체에 시정촌 교부금, 기지교부금, 조정교부금 등을 통해 비과세 · 감면되는 지방세수(고정자산세) 해당액을 재정보전해 주는 것이다.

(2) 사회복지관련 비과세 · 감면제도

일본에서는 생활보호법에 따라 사회복지적 차원에서 장애인, 저소득층에 대한 지방세 감면제도를 운용하고 있다. 특히, 도쿄도는 이들 대상에 도민세, 사업세, 고정자산세, 도시계획세 등 다양한 세제 감면혜택을 부여함으로써 장애인과 저소득층 주민에 대한 세제지원을 확대하고 있다.

〈표 2-64〉 일본 도쿄도의 사회복지관련 비과세 · 감면제도

감면취지	감면내용	감면세목
생활보호법에 의한 감면	생활보호법에 의하여 생활부조를 받는자에 대한 감면	- 납부기한이 경과하기 전에 감면신청을 하여야 함 - 도민세(개인), 사업세(개인) - 고정자산세, 도시계획세 : 생활부조를 받는자와 동일한 세대에 속하는 자가 소유한 것도 포함
장애인에 대한 감면	1) 본인 또는 부양친족이 장애인인 경우 2) 하지 장애인의 경우 자동차세까지 감면 3) 감면요건 : 소득액이 연 370만엔 이하일 것, 장애로 실생활에 특별경비가 지출될 것	- 사업세(개인) - 사업세(개인), 자동차세
의료비 과다지출 감면	1) 납세자 자신과 생계를 같이하는 친족의 의료비 지출이 있는 경우 2) 공제 또는 감면의 조건 소득세 및 주민세 : 10만엔과 소득금액 5% 중 적은 금액이 의료비보다 적을 것 개인사업세 : 소득액x20%-25만엔이 의료비보다 적을 것	- 소득세, 주민세, 사업세(개인)

자료 : 김원석 외3인, 2005, 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안에 관한 연구, 서울시립대학교 지방세연구소

이처럼 일본 도쿄의 지방세·감면제도는 그 적용 지방세목이 공공목적의 구현과 관련된 감면이 많지 않고, 경제적 약자, 과도한 의료비 지출 등에 폭넓게 적용하고 있다.

4) 일본의 지방세 비과세·감면제도의 최근 동향²²⁾

(1) 환경오염 저감의 유도

일본은 기후변화 및 환경오염에 관한 국제적 합의에 동조하고자 환경오염 저감을 유도하기 위한 목적에서 다양한 지방세 비과세·감면 방안을 제시하고 있다. 이와 관련하여 일본정부는 급증하는 일본 내 자동차 등록 및 보유행태를 개선하고자 지방세 가운데 환경보존과 가장 관련된 세목으로 자동차세와 자동차 취득세를 중심으로 과세하고 있다. 자동차세와 자동차 취득세에 규정되어 있는 대표적인 환경오염 저감방안으로는 ① 고연비 달성 및 배기가스 저감을 위한 인센티브, ② 클린 디젤승용차 특례조치, ③ 대형 디젤자동차의 배기가스 저감유도와 고연비 달성을 위한 특례 연장조치 등이 있다. 일본정부는 지방자치단체들로 하여금 연비 및 배출기준을 충족하는 차량에 대해 자동차세 세율경감과 자동차 취득세 부과 시 취득가액 공제 특례적용 연장을 계획하고 있으며, 자동차세 그린화, 고연비 자동차 취득세 특례 연장 등의 방안을 추진하고 있다.

<표 2-65> 일본의 자동차세 및 자동차 취득세 개정안

구분	2005년 배출가스 기준 + 75% 달성 차량
2010년 연비기준 + 15% 달성 차량	자동차세 : 세율 25% 경감 자동차 취득세 : 자동차 취득가액에서 15만엔 공제
2010년 연비기준 + 25% 달성 차량	자동차세 : 세율 50% 경감 자동차 취득세 : 자동차 취득가액에서 30만엔 공제

일본은 위의 <표 2-65>에서 보는 바와 같이 세계 개정으로 보다 강화된 환경오염 기준을 적용한 지방세 비과세·감면제도를 자동차로 인해 발생하는 환경오염방지를 유도하는 수단으로 활용하고 있다.

(2) 에너지 절약 및 재해예방의 촉진

일본에서는 최근 에너지 절약 및 재해예방과 관련하여 지방세의 비과세·감면이 강화되고

22) 일본 총무성은 지방세 비과세·감면에서 환경오염 방지를 유도하거나 에너지 절약형 주택건설을 촉진하는 등 환경보호와 에너지 절약을 지원하는 역할이 커질 것으로 예상하고 있음(총무성자치세무칙, 2008)

있다. 이와 관련된 특례조치로는 ① 에너지 절약 개수공사를 한 기존주택과 관련된 고정자산세 감액조치의 마련, ② 장기우량주택과 관련된 특별조치의 창설, ③ 신축주택에 대한 고정자산세 감액특례의 연장이 있다.

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

한편 장기우량주택²³⁾ 관련 특별조치는 ‘장기우량주택의 보급촉진에 관한 법률(가칭)’이 규정하는 ‘장기우량주택’으로 동법 시행일로부터 2010년 3월 31일 사이를 특례기간으로 하여 그 사이에 신축(부동산 취득세의 경우는 취득)된 주택을 대상으로 시행되고 있다. 이밖에도 일본은 장기불황에 따른 부동산 경기 활성화를 위해 주택보급의 확대를 목적으로 시행되고 있는 신축주택에 대한 고정자산세의 감액특례를 연장하는 조치를 추진하고 있다

(3) 지방세 비과세·감면 규모의 축소

일본의 지방세 비과세·감면 등 특별조치에 의한 세수감소액은 2008년을 기준으로 국세 조세특별조치의 영향에 의한 지방세 세수감소가 4,650억엔, 독자적 지방세 세수감소가 5,800억엔 등 총 1조 450억엔에 이르고 있다. 이러한 현상은 경제불황과 경기침체를 겪고 있는 일본의 지방자치단체로 하여금 지방세수 감소에 대한 우려와 함께 재정건전성에도 큰 부담으로 작용하고 있다.

일본의 지방세 비과세 등 특별조치는 지방자치단체의 세수를 감소시키는 영향을 초래하고 있으며, 지방자치단체의 과세지주권을 침해하는 등의 부작용을 나타내고 있다. 이에 따라 최근 일본은 지방세 비과세·감면제도를 운영할 때 그 규모를 줄이는 정책방향을 설정하고 있다.

23) 재건축을 하지 않고 몇 대에 걸쳐 거주 가능한 초장수 주택으로 200년 이상의 내구성을 갖도록 건축한 주택(2008년 ‘200년 주택법안’이 발효되면서 일본에서는 200년 주택으로 명칭)

제3장 지방세 비과세 · 감면의 평가 및 적정성 분석

제1절 지방세 비과세 · 감면의 분류

제2절 지방세 비과세 · 감면의 평가

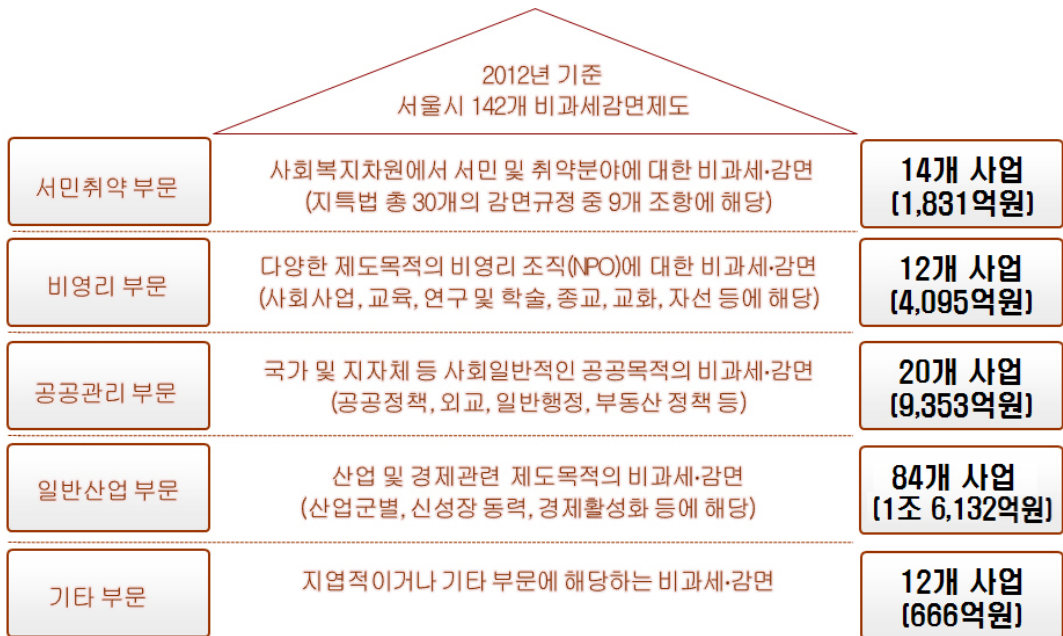
제3절 지방세 비과세 · 감면의 부문별 쟁점 및 평가

제 3 장

지방세 비과세 · 감면의 평가 및 적정성 분석

제1절 지방세 비과세 · 감면의 분류

서울시의 지방세 비과세 · 감면은 서민취약 부문, 비영리 부문, 공공관리 부문, 일반산업 부문, 기타 부문 등 크게 5가지 부문으로 나누어 살펴볼 수 있다. 이는 기존의 지나치게 세분화한 15개 분야의 비과세 · 감면과 달리 이를 축소 · 통합하여 서울시의 현실에 맞게 재분류한 것이다.



(그림 3-1) 2012년 기준 서울시 142개 비과세 · 감면제도의 분류 총괄표

1. 서민취약계층 부문

1) 개요

서민취약계층을 지원하기 위한 지방세의 비과세·감면이 중요하게 받아들여지고 있다. 서민취약계층 지원은 사회복지의 일부로 사회 전반에 걸친 복지정책을 보편적 복지라고 볼 때, 이들에 대한 비과세·감면을 통한 세제지원은 선택적 복지로 볼 수 있기 때문이다. 서민취약계층에 대한 지방세 지원은 지방세지출예산제도 상의 사회복지분야 중 일부에 해당하며, 이밖에도 광범위한 지방세 비과세·감면 항목 중 서민의 안정된 생활과 영·유아, 노인 등 취약계층을 지원하기 위한 목적에서 이루어지는 특례제도가 이에 포함된다고 볼 수 있다.

따라서, 서민취약계층을 지원하기 위한 제도목적에서 시행하고 있는 비과세·감면제도의 분류 시 서민과 취약계층의 의미를 지나치게 사전적으로 해석하여 극빈층과 경제적인 곤란층으로 제한하기보다 ‘생활이 넉넉하지 않거나, 사회적으로 약자로 분류되는 사람들’로 하여 포괄적으로 이해할 필요가 있다.

2) 제도적 현황

서민취약계층을 대상으로 하는 제도목적에서 이루어지는 지방세 비과세·감면제도는 지방세법에 그 근거를 두고 있으며, 납세의무가 원천적으로 성립되지 않고, 지방세를 부과하기 위해서는 부과된 회복규정이 필요한 법적조치라는 점에서 이해할 수 있으며, 행정안전부의 지방세지출예산제도에 근거하여 원론적인 의미를 찾을 수 있다. 서민취약계층에 대한 비과세는 용도구분에 의한 비과세의 범주에 속하며 현행 지방세법 제77조2항에 ‘국민기초생활 보장법에 따른 수급자에 대해서는 주민세 균등분을 부과하지 아니 한다’고 규정되어 저소득계층에 대해 주민세가 비과세되고 있다.

또한, 지방세특례제한법에서는 원론적인 차원에서 발전하여 보다 구체적이고 실제적인 지원이 이루어지고 있는데, 제2장 제2절에 전반적인 사회복지와 관련된 지방세 비과세·감면조항들이 규정되어 있고, 이중 일부가 서민취약계층에 대한 지원을 명시하고 있다. 현행 지방세특례제한법에는 총 30개의 감면규정 조문이 있으며, 기초생활보장, 공적연금, 보육, 가족 및 여성, 노인 및 청소년, 보훈, 주택, 사회복지 일반 등 총 9개 분야로 구분할 수 있다. 이들 중 사회복지 분야에 대한 30개의 감면 중 서민취약계층의 지원에 관한 감면규정은 12개 조항이며, 이들을 서울시 지방세 특례제도 분석에 맞게 구분하면 9개 부문으로 나눌 수 있다. 먼저, 기초생활보장 부문에는 국민기초생활수급자 주민세 비과세(지방세법 77조), 휴면예금관리재단에 대한 면세

(제22조의 3)의 1개 조항, 취약계층지원 부문에는 장애인용 자동차에 대한 감면(제17조), 한센인 및 한센인 정착농원 지원을 위한 감면(제17조의 2), 한국장애인고용공단에 대한 감면(제18조) 등의 5개 조항이 있다. 노인 청소년 부문에는 노인복지시설에 대한 감면(제20조), 청소년단체 등에 대한 지원 등의 2개 조항, 보훈부문에는 국가유공자 등에 대한 감면(제29조), 한국보훈복지의료공단 등에 대한 감면(제30조) 등의 2개 조항이 있다. 주택부문은 임대주택 등에 대한 감면(제31조), 한국토지주택공사의 소규모 공동주택 취득에 대한 감면(제32조), 주택 공급 확대를 위한 감면(제33조) 등을 비롯하여 총 9개 조항으로 구성되어 있다.

〈표 3-1〉 서민취약계층 부문 지방세 비과세·감면의 제도적 근거

분야	명칭	조문명칭		
		지방세법	지특법	조문명칭
사회복지	기초생활보장	지방세법	§ 77	국민기초생활수급자 주민세 비과세
		지특법	§ 22의3	휴면예금관리재단에 대한 감면
	취약계층지원	지특법	§ 17	장애인용 자동차에 대한 감면
			§ 17의2	한센인 및 한센인 정착농원 지원을 위한 감면
			§ 18	한국장애인 고용공단에 대한 감면
	공적연금	지특법	§ 24	연금공단 등에 대한 감면
	보육, 가족 및 여성	지특법	§ 19	영유아어린이집 및 유치원에 대한 감면
			§ 22의2	출산 및 양육지원을 위한 감면
	노인 및 청소년	지특법	§ 20	노인복지시설에 대한 감면
			§ 21	청소년단체 등에 대한 감면
	노동	지특법	§ 25	근로자 복지를 위한 감면
			§ 26	노동조합에 대한 감면
			§ 27	근로복지공단 지원을 위한 감면
			§ 28	산업인력 등 지원을 위한 감면
	보훈	지특법	§ 29	국가유공자 등에 대한 감면
			§ 30	한국보훈의료공단에 대한 감면
	주택	지특법	§ 31	임대주택 등에 대한 감면
			§ 31의2	준공 후 미분양 주택에 대한 감면
			§ 32	한국토지공사의 소규모 공동주택 취득에 대한 감면
			§ 33	주택공급확대를 위한 감면
§ 34			대한주택보증주식회사의 주택분양보증 등에 대한 감면	
§ 35			주택담보노후연금보증 대상 주택에 대한 감면	
§ 36			무주택자 주택공급사업 지원을 위한 감면	
§ 40의2	주택거래에 대한 취득세 감면			
사회복지 일반	지특법	§ 22	사회복지법인 등에 대한 감면	
		§ 22의4	사회적기업에 대한 감면	
		§ 23	권익증진 등을 위한 감면	

자료 : 연구자 분석

이상의 논의에 따라 서울시 지방세 비과세·감면 중 사회복지 부문관련은 총 27개이며 이는 서울시 전체 142개 비과세·감면제도의 약 19%를 차지하고 있다. 하지만, 이는 중앙정부와 지특법에서 정한 분류기준이고 이를 서울시 차원에 맞게 분류한 서민취약계층 부문의 서울시 지방세 비과세·감면제도의 운영현황은 다음과 같다.

3) 서울시 운영 현황

2012년 기준 서울시의 지방세 비과세·감면제도 중 서민취약계층 부문의 특례제도는 총 14개 부문에서 시행되고 있다.

〈표 3-2〉 서울시 서민취약계층 부문 비과세·감면제도

(단위 : 천원)

연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
1	취약계층	장애인용 자동차에 대한 감면	33,970,470	지특법 제17조
2	취약계층	한센인 및 한센인 정착농원 지원을 위한 감면	17,839	지특법 제17조의2
3	취약계층	영유아 어린이집 및 유치원에 대한 감면	16,108,432	지특법 제19조
4	취약계층	노인복지시설에 대한 감면	1,083,761	지특법 제20조
5	취약계층	사회복지법인 등에 대한 감면	7,372,106	지특법 제22조
6	취약계층	출산 및 양육 지원을 위한 감면	5,386,390	지특법 제22조의2
7	취약계층	국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원 연금 등에 대한 감면	1,218,789	지특법 제24조
8	취약계층	산업인력 등 지원을 위한 감면	1,126,448	지특법 제28조
9	취약계층	국가유공자 등에 대한 감면	1,791,876	지특법 제29조
10	취약계층	한국보훈복지의료공단 등에 대한 감면	980,257	지특법 제30조
11	취약계층	임대주택 등에 대한 감면	73,211,982	지특법 제31조
12	취약계층	한국토지주택공사의 소규모 공동주택 취득에 대한 감면	1,956,300	지특법 제32조
13	취약계층	주택 공급확대를 위한 감면	38,870,412	지특법 제33조
14	취약계층	무주택자 주택공급사업 지원을 위한 감면	11,620	지특법 제36조

자료 : 연구자 조사

이러한 서민취약계층을 위한 제도목적에서 이루어지는 서울시 지방세 비과세·감면제도는 서민과 장애인, 노인, 저소득층 등을 대상으로 자동차, 부동산, 구직, 교육, 연금 및 의료, 기본생활 지원 등 다양한 부문에서 적용되고 있다.

2. 비영리조직 부문

1) 개요

비영리조직(non profit organization)은 일반사회의 공익 등을 목적으로 설립되어 비영리사업을 영위하는 조직으로 특정인의 이해와 영리를 목적으로 설립되어 운영되고 있는 영리조직과 대비되는 개념으로 이해할 수 있다. 비영리법인은 사회사업, 교육사업, 학자금 지원, 연구 및 학술활동의 영위 및 지원, 교화사업, 종교사업, 자선사업 등의 사업을 영위하는 조직으로서 민법 제32조에 민법상 학술, 종교, 자선, 기예, 사교, 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단법인 또는 재단법인으로 규정되어 있다.

지방세 비과세·감면 대상 중 비영리조직에 대한 특례제도는 제사, 종교, 학술, 마을회 등 비영리공익법인 및 단체에 지방세를 비과세하는 것으로 주로 취득세와 등록세를 중심으로 공익사업 목적의 사용을 조건으로 한다.

2) 제도적 현황

비영리조직에 대한 지방세 특례제도는 지방세법과 지방세특례제한법에 규정되어 있다. 지방세법은 제137조 제2호에서 비영리법인이 민법 제32조에 의하여 설립된 법인과 특별법에 의하여 설립된 법인으로서 그 운영에 관하여는 민법 제32조의 규정을 준용하도록 되어 있는 사단 및 재단법인을 의미한다(기본통칙 137-1, 2001.02.01 개정)고 하여 이를 지원하기 위한 제도적 근거를 명시하고 있다. 이에 따라 취득세, 등록면허세 등의 비과세·감면을 위한 구체적 대상은 종교 및 제사를 목적으로 하는 단체, 초·중·고교육법 및 고등교육법에 따른 학교, 경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립운영에 관한 특별법에 따른 외국교육기관을 경영하는 자 및 평생교육법에 의한 교육시설을 운영하는 평생교육단체, 사회복지사업법의 규정에 의하여 설립된 사회복지법인, 정당법에 의하여 설립된 정당 등으로 볼 수 있다.

최근에는 학교, 종교단체, 의료기관 등 비영리사업을 영위하는 기관에 공익성을 인정하여 법인세법, 조세특례제한법 및 지방세특례제한법 등에 의해 각종 세제혜택이 부여되고 있으며, 지방세 비과세·감면과 관련하여 현행 지방세특례제한법은 비영리조직에 대해 포괄적으로 지방세 비과세·감면을 규정하고 있다. 이와 관련한 세부적인 사항은 다음의 <표 3-3>과 같다.

〈표 3-3〉 비영리기관 관련 지방세 비과세·감면의 제도적 근거

분야	명칭	조문명칭		
비영리 기관	의료	지특법	§ 37	공공의료기관에 대한 감면
			§ 38	의료법인 등에 대한 과세특례
			§ 39	국민건강보험사업 지원을 위한 감면
			§ 40	국민건강 증진사업자에 대한 감면
	교육	지특법	§ 41	학교 및 외국교육기관에 대한 면제
			§ 43	평생교육단체 등에 대한 감면
			§ 44	평생교육시설에 대한 감면
			§ 45	학술연구단체 및 장학단체에 대한 감면
			§ 46	연구개발 지원을 위한 감면
	종교 및 제사	지특법	§ 50	종교 및 제사단체에 대한 면제
	사회	지특법	§ 52	문화예술 지원을 위한 과세특례
	문화예술	지특법	§ 53	사회단체 등에 대한 감면

자료 : 연구자 분석

비영리단체에 대한 지방세 비과세·감면은 지특법을 통해 구체적으로 명시되어 있으며, 종교 및 제사단체, 문화 예술지원을 위한 과세특례, 사회단체 등에 대한 감면 등을 규정하고 있다.

지방세특례제한법에 규정된 비과세·감면은 의료와 교육, 종교 및 제사, 사회, 문화예술 등 5개 분야에서 총 12개의 세부조문을 통해 다양한 제도목적의 비영리조직을 지원하기 위해 시행되고 있다.

3) 서울시 운영현황

2012년 기준 서울시의 지방세 비과세·감면제도 중 비영리 부문의 특례제도는 총 12개 부문에서 적용되고 있다.

〈표 3-4〉 서울시 비영리단체 부문 비과세·감면제도

(단위 : 천원)

연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
1	비영리기관	공공의료기관에 대한 감면	2,232,033	지특법 제37조
2	비영리기관	의료법인 등에 대한 과세특례	7,170,357	지특법 제38조
3	비영리기관	국민건강보험사업 지원을 위한 감면	210,687	지특법 제39조
4	비영리기관	국민건강증진사업자에 대한 감면	547,555	지특법 제40조
5	비영리기관	학교 및 외국교육기관에 대한 면제	254,949,198	지특법 제41조
6	비영리기관	평생교육단체 등에 대한 면제	3,513,457	지특법 제43조
7	비영리기관	평생교육시설 등에 대한 감면	16,793,431	지특법 제44조
8	비영리기관	학술연구단체 및 장학단체에 대한 감면	15,794,437	지특법 제45조

〈표 계속〉 서울시 비영리단체 부문 비과세·감면제도

(단위 : 천원)

연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
9	비영리기관	연구개발 지원을 위한 감면	4,258,481	지특법 제46조
10	비영리기관	종교 및 제사단체에 대한 면제	99,541,295	지특법 제50조
11	비영리기관	문화체육예술단체에 대한 면제	4,516,298	지특법 제52조
12	비영리기관	사회단체 등에 대한 감면	1,960	지특법 제52조

자료 : 연구자 분석

위의 표에서 보는 바와 같이, 서울시에서 이루어지고 있는 비영리부문에 대한 지방세 비과세·감면은 총 12개로 중앙정부에 의해 규정된 사항에 따라 교육, 의료, 사회복지, 종교 및 제사, 연구개발 등의 분야에 한정하여 시행되고 있다.

3. 공공관리 부문

1) 개요

공공관리와 관련된 비과세·감면제도는 국가 및 지방자치단체 등 사회일반적인 공공목적을 위해 제공하는 지방세 특례제도로써 크게 공공정책, 외교, 일반행정, 부동산 부문으로 구분할 수 있다. 이중 부동산과 관련된 특례제도가 대부분을 차지하고 있으며 부동산 관련 세제는 국세와 지방세에 걸쳐 크게 거래단계와 보유단계의 세목으로 구분할 수 있고, 거래단계에서는 다시 취득과 양도단계의 세목으로 나눌 수 있는 등 부동산 관련 세금은 다양한 세목을 기반으로 이루어져 있다. 지방세수에서 중요한 비중을 차지하는 부동산 관련 세금은 모두 10가지 항목의 세목으로 구성되어 운영되고 있다.

먼저, 부동산 취득단계에서 취득세, 등록면허세, 지방교육세 등이 부과되며, 양도단계에서 지방소득세, 보유단계에서 재산세, 재산세과세특례, 지역자원시설세, 재산세 주민분, 지방소득세, 지방교육세 등이 부과된다.

이에 대해 서울시 등 지방자치단체는 지방세 비과세·감면을 위해 국가에서 정한 지방세법 외에도 지방세특례제한법과 조세특례제한법, 서울시 감면조례 등을 적용하여 비과세·감면 대상과 요건을 구체적으로 명시하고 있다.

2) 제도적 현황

공공관리에 관한 지방세 비과세·감면의 제도적 근거는 지방세법과 지방세특례제한법 및 조세특례제한법에 두고 있다. 2011년 분법된 지방세법에는 취득세, 등록면허세, 재산세, 지역자원시설세 등의 비과세제도가 규정되어 있으며, 지방세특례제한법은 주민세 재산분, 취득세 등에 대해 명시하고 있다.

구체적으로 지방세법에는 국가 등에 관한 비과세를 통해 과세권자가 자신을 과세 대상화하는 상황을 방지하기 위한 조치를 광범위하게 시행하고 있고, 외국공관, 외국정부 등에게까지 그 대상을 확대적용하고 있으며, 형식적인 소유권 취득에 대한 비과세, 대체취득에 대한 비과세, 용도구분에 의한 비과세 등이 명시되어 있다. 한편, 지방세특례제한법에는 개정된 지방세법과 혼재된 상태에서 크게 놓여민 지원을 위한 감면, 사회복지 및 국민생활 안정을 위한 부동산 감면, 지역균형개발 등을 위한 감면, 공공법인 등을 위한 감면 등 다소 다른 체계의 부동산 관련 감면조항이 명시되어 있다. 또한 조세특례제한법은 제119조에서 제121조까지 등록세와 취득세, 재산세에 대한 감면제도를 규정하고 있다.

3) 서울시 운영현황

2012년 기준 서울시의 지방세 비과세·감면제도 중 공공관리 부문의 특례제도는 총 20개 부문에서 시행되고 있다.

〈표 3-5〉 서울시 공공관리 부문 비과세·감면제도

(단위 : 천원)

연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
1	공공관리	주택담보노후연금보증 대상 주택에 대한 감면	5,053,515	지특법 제35조
2	공공관리	주택거래에 대한 취득세의 감면	688,961,344	지특법 제40조
3	공공관리	토지수용 등으로 인한 대체취득에 대한 감면	11,902,710	지특법 제73조
4	공공관리	택지개발용 토지 등에 대한 감면	34,757,010	지특법 제76조
5	공공관리	사권 제한토지 등에 대한 감면	10,493,276	지특법 제84조
6	공공관리	마을회관 등이 소유한 부동산과 임야에 대한 감면	194,679	지특법 제90조
7	공공관리	외국정부 등에 대한 비과세	5,321,709	지방세법 9①등
8	공공관리	주한외국원조단체에 대한 비과세	7,987	지방세법 77①
9	공공관리	외국정부기관 등에 근무하는 외국인에 대한 비과세	550	지방세법 77①
10	공공관리	주한미군 임대주택에 대한 감면	331,645	지특법 제86조
11	공공관리	도시개발사업에 대한 과세특례	2,461,446	지특법 제74조
12	공공관리	도시 및 주거환경정비사업에 대한 과세특례	125,493,735	지특법 제74조
13	공공관리	산업단지에 대한 감면	3,843,473	지특법 제78조
14	공공관리	공공기관 지방이전에 대한 감면	23	지특법 제82조

〈표 계속〉 서울시 공공관리 부문 비과세·감면제도

(단위 : 천원)

연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
15	공공관리	개발제한구역 안의 주택개량에 대한 감면	4,637	지특법 제82조
16	공공관리	장기미집행 도시계획시설 등에 대한 감면	10,493,276	지특법 제84조
17	공공관리	주택공급확대를 위한 감면	35,715,786	지특법 제32조
18	공공관리	대한주택보증주식회사의 주택분양보증에 대한 감면	0	지특법 제34조
19	공공관리	미분양주택 등에 대한 감면	46,531	지특법 제34조
20	공공관리	교통안전 등을 위한 감면	274,049	지특법 제69조

자료 : 연구자 분석

위의 표에서 보는 바와 같이 서울시의 비과세·감면 중 지특법에 의해 특례제도의 혜택을 제공하는 공공관리 부문으로는 대체로 부동산의 거래와 보유과정에서의 비과세·감면, 일반행정, 공공정책, 국가 및 외교에 관한 사항 등을 목적으로 운영되고 있다.

4. 일반산업 부문

1) 개요

일반산업 부문의 비과세·감면제도는 농·어업, 중소기업, 수송 및 교통 등 산업군별, 신성장 동력, 경제 활성화 등의 부문에 대한 지방세 비과세·감면을 제공하는 것으로 가장 광범위한 규모로 적용되고 있다.

이들 대상에 대한 지방세 비과세·감면은 경제여건 및 행정수요 변화에 따라 구체적 산업, 경제주체, 물적 대상 등에 대한 조세혜택을 제공함으로써 해당 산업부문을 간접적으로 지원하는 방식을 택하고 있는 것이다. 일반산업 부문은 1960년대 경제개발 이후 약 50여년 동안 우리나라의 조세체계와 지방세 특례제도의 중심축이었으며, 서울시 차원에서도 가장 큰 비율과 많은 비과세·감면 금액을 보이고 있다.

2) 제도적 현황

일반산업 부문의 지방세 비과세·감면은 지방세법과 지방세특례제한법에 구체적으로 명시되어 있다. 먼저, 지특법 제6조에서 16조까지 농·어업을 위한 특례제도를 규정하고 있고, 지특법 제56조에서 제62조의2까지 중소기업 등에 대한 특례제도, 지특법 제63조에서 제72조까지 수송 및 교통에 대한 특례제도 등을 규정하고 있다.

3) 서울시 운영현황

다음의 <표 3-6>에서 볼 수 있듯이 2012년 기준 서울시 일반산업 부문의 지방세 비과세·감면제도는 총 84개 사업에서 시행되고 있으며, 서울시 전체 비과세·감면제도 142개의 59.1%를 차지하고 있다.

<표 3-6> 서울시 일반산업 부문 비과세·감면제도

(단위: 천원)

연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
1	일반산업	철도시설 등에 대한 감면	8,861,084	지특법 제63조
2	일반산업	해운 항만 등 지원을 위한 감면	34,516	지특법 제64조
3	일반산업	항공운송사업 등 지원을 위한 감면	2,111,913	지특법 제65조
4	일반산업	경형 자동차에 대한 감면	19,655,175	지특법 제65조
5	일반산업	하이브리드 자동차에 대한 감면	9,400,591	지방세법 제66조
.	일반산업	.	.	.
.	일반산업	.	.	.
.	일반산업	.	.	.
81	일반산업	노후자동차 교체에 대한 감면	422	-
82	일반산업	7~10인승 비영업용 승용자동차에 대한 감면	8,745,523	지특법 제67조
83	일반산업	운송사업 지원을 위한 감면	6,456,088	지특법 제70조
84	일반산업	물류단지 등에 대한 감면	0	지특법 제71조

자료: 연구자 분석

5. 기타 부문

1) 개요

서울시 지방세 비과세·감면제도 중 기타 부문에 해당하는 특례제도는 지방세 비과세·감면제도의 5가지 분류 중 앞에서 제시한 서민취약 부문, 비영리 부문, 공공관리 부문, 일반산업 부문에 속하지 않는 것으로 지엽적이거나 기타부문에 포함되는 비과세·감면제도를 의미한다.

2) 제도적 현황

기타 부문에 해당하는 비과세·감면제도는 지특법과 지방세법 및 서울시 감면조례에 폭넓게 규정되어 있다.

3) 서울시 운영현황

서울시 지방세 비과세·감면제도 중 기타 부문은 2012년 기준 총 12개 사업으로 666억원의 비과세·감면이 이루어졌다. 대체로 중앙정부의 정책적 고려로 시행되고 있으며, 대분류로 제시한 분류 유형화에 해당하지 않는 지역적인 사업과 분야에 속하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-7〉 서울시 기타 부문 비과세·감면제도

(단위 : 천원)

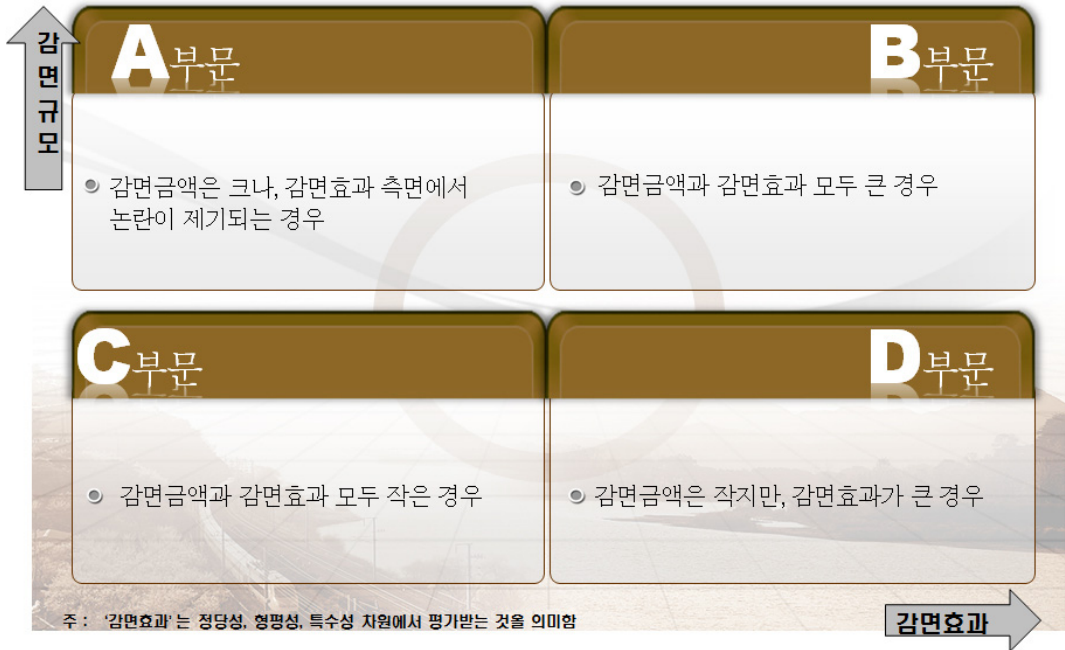
연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
1	기타	임시용 건축물 등에 대한 비과세	7,601	지방세법 제9⑤
2	기타	신탁재산에 대한 비과세	3,806,764	지방세법 제9③
3	기타	환매권의 행사로 취득하는 부동산에 대한 비과세	769,862	지특법 제73조
4	기타	상속재산에 대한 취득세 비과세	35,353,044	지방세법 제15조
5	기타	법인의 합병으로 인한 취득 등의 비과세	18,550,064	지방세법 제15조
6	기타	단순한 표시변경 등기 등에 대한 과세특례	6,313,229	지특법 제66②
7	기타	시설물에 대한 공동시설세 비과세	198	지방세법 제137①
8	기타	별정우체국에 대한 과세특례	20,574	지특법 제71조
9	기타	신용협동조합 및 새마을금고에 대한 감면	1,479,695	지특법 제87조
10	기타	새마을운동조직 등에 대한 감면	290,992	지특법 제88조
11	기타	전직 대통령 주택에 대한 재산세 감면	2,112	서울시 감면조례
12	기타	자동계좌이체 납부에 대한 세액공제	14,714	지특법 제92의2

자료 : 연구자 분석

제2절 지방세 비과세·감면의 평가

1. 평가기준

서울시 지방세 비과세·감면제도의 적정성을 평가하기 위하여 다음과 같이 감면규모와 감면 효과를 핵심가치로 하여 평가기준을 설정하였다.



〈그림 3-2〉 서울시 지방세 비과세 · 감면의 평가기준

위의 그림에서 보는 바와 같이, 서울시 지방세 비과세 · 감면을 평가하기 위한 평가기준은 감면규모와 감면효과를 두 축으로 하여 A부문(감면금액은 크나 감면효과 측면에서 논란이 있는 경우), B부문(감면금액과 감면효과 모두 큰 경우), C부문(감면금액과 감면효과 모두 작은 경우), D부문(감면금액은 작지만, 감면효과가 큰 경우) 등으로 설정하였다. 이는 재정건전화와 과세자주권 등 최근의 지방세 비과세 · 감면제도를 둘러싼 쟁점 중 감면효과가 크고 감면금액이 상대적으로 작은 D부문, 감면효과가 큰 B부문을 제외하고 문제가 제기되는 것으로 예상되는 부문을 진단하는 것이다.

2012년 기준 서울시의 지방세 비과세 · 감면제도 142개 대상사업 중 10억원 이상인 43개 사업을 대상으로 하여 A와 C부문에 해당하는 사업을 대상으로 하여 지방세 비과세 · 감면의 적정성여부를 평가하였다.

2. 평가대상

2012년 기준 서울시에서 시행하는 비과세 · 감면제도의 규모는 금액으로 3조 2,077억원, 항

목으로는 총 142개의 제도가 운용 중이다. 유형화에 따른 대분류과정에서 도출된 5대 분야로 구분한 서민취약계층, 비영리단체, 부동산, 산업, 기타 부문 등 부문별 비과세·감면제도는 제도목적에 따라 운용 중이며, 이중 지방세특례제한법상 10억원 이상 비과세·감면 대상은 총 43개로 3조 2,077억원의 서울시 비과세·감면 중 57%인 1조 8,141억원을 차지하고 있다.

서울시의 전체 비과세·감면 중 10억원 이상 주요 특례제도의 총괄 현황은 다음의 <표 3-8>에서 보는 바와 같다.

<표 3-8> 10억원 이상 서울시 지방세 비과세·감면제도 현황 총괄표

연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
1	산업일반	농업법인에 대한 감면	1,057,695	지특법 11조
2	산업일반	농어협동조합 등의 농어업 관련 사업 등에 대한 감면	3,669,247	14조
3	산업일반	농산물 유통 사업에 대한 감면	24,460,628	15조
4	취약계층	장애인용 자동차에 대한 감면	33,970,470	17조
5	취약계층	영유아 어린이집 및 유치원에 대한 감면	16,108,432	19조
6	취약계층	노인복지시설에 대한 감면	1,083,761	20조
7	취약계층	사회복지법인 등에 대한 감면	7,372,106	22조
8	취약계층	출산 및 양육 지원을 위한 감면	5,386,390	22조의2
9	취약계층	국민연금, 공무원연금, 사립학교교직원연금 등에 대한 감면	1,218,789	24조
10	취약계층	산업인력 등 지원을 위한 감면	1,126,448	28조
11	취약계층	국가유공자 등에 대한 감면	1,791,876	29조
12	취약계층	임대주택 등에 대한 감면	73,211,982	31조
13	취약계층	한국토지주택공사의 소규모 공동주택 취득에 대한 감면	1,956,300	32조
14	취약계층	주택 공급 확대를 위한 감면	38,870,412	33조
15	공공관리	주택담보노후연금보증 대상 주택에 대한 감면	5,053,515	35조
16	비영리기관	공공의료기관에 대한 감면	2,232,033	37조
17	비영리기관	의료법인 등에 대한 과세특례	7,170,357	38조
18	공공관리	주택거래에 대한 취득세의 감면	688,961,344	40조의2
19	비영리기관	학교 및 외국교육기관에 대한 면제	254,949,198	41조
20	기타	기숙사 등에 대한 감면	1,575,044	42조
21	비영리기관	평생교육단체 등에 대한 면제	3,513,457	43조
22	비영리기관	평생교육시설 등에 대한 감면	16,793,431	44조
23	비영리기관	학술연구단체 및 장학단체 대한 감면	15,794,437	45조
24	비영리기관	연구개발 지원을 위한 감면	4,258,481	46조
25	비영리기관	종교 및 제사단체에 대한 면제	99,541,295	50조
26	비영리기관	문화체육예술단체에 대한 면제	4,516,298	52조
27	산업일반	관광단지 등에 대한 과세특례	8,628,128	54조
28	기타	문화재 등에 대한 과세특례	1,928,000	55조
29	기타	협동조합에 대한 면제	49,914,759	57조
30	산업일반	벤처기업 등에 대한 감면	3,295,429	58조

〈표 계속〉 10억원 이상 서울시 지방세 비과세·감면제도 현황 총괄표

연번	구분	대상 구분	감면액	법 조항
31	산업일반	산업집적활성화를 위한 감면	37,222,084	58조의2
32	산업일반	철도시설 등에 대한 감면	16,504,586	63조
33	산업일반	항공운송사업 등에 대한 과세특례	2,111,913	65조
34	산업일반	교환자동차 등에 대한 감면	9,693,843	66조
35	산업일반	경형자동차 등에 대한 과세특례	19,654,890	67조
36	산업일반	매매용 및 수출용 중고자동차 등에 대한 감면	86,986,108	68조
37	산업일반	운송사업 지원을 위한 감면	6,453,436	70조
38	공공관리	토지수용 등으로 인한 대체취득에 대한 감면	11,902,710	73조
39	공공관리	도시개발사업 등에 대한 감면	126,243,610	74조
40	공공관리	택지개발용 토지 등에 대한 감면	34,757,010	76조
41	공공관리	사권 제한토지 등에 대한 감면	10,493,276	84조
42	공공관리	지방공사, 공기업, 공단 등에 대한 감면	71,306,264	85조의2
43	기타	새마을 금고 등에 대한 감면	1,458,629	87조
계			1,814,198,101	

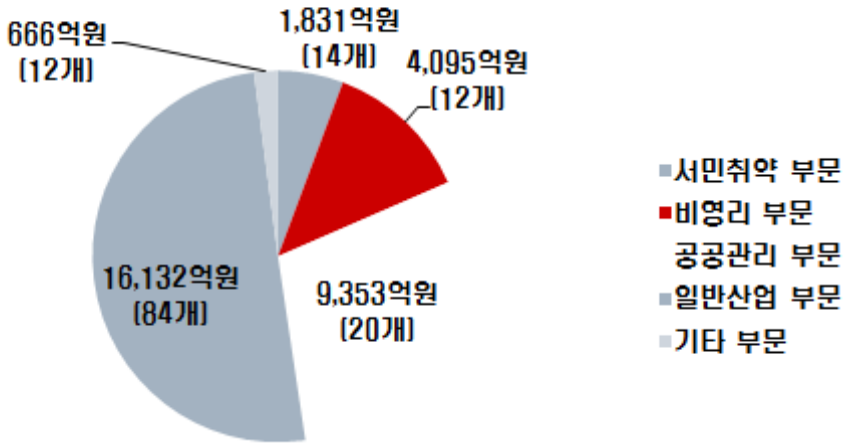
자료 : 연구자 분석

이상의 서울시 지방세 비과세·감면제도 43개를 대상으로 하여 앞의 평가 기준표에 따라 서울시 비과세·감면 중 A와 C부문에 해당하는 사업을 적정성 평가대상으로 하였다. 10억원 이상 비과세·감면 항목 43개의 분석은 문제점이 도출된 부문별 5개 사업에 대한 평가를 수행하였으며, 서민취약, 비영리단체, 공공관리, 일반산업, 기타 부문 등 총 5개 부문으로 나눠 진행하였다.

2012년 기준 10억원 이상의 감면규모 실적을 보인 43개 비과세·감면 대상사업에 대한 평가 결과 32개 사업은 적정, 6개 사업은 보통, 5개 사업은 미흡한 것으로 나타났으며, 미흡한 결과를 보인 5개 사업에 대해 부문별로 구체적인 쟁점사항과 평가를 제시한다.

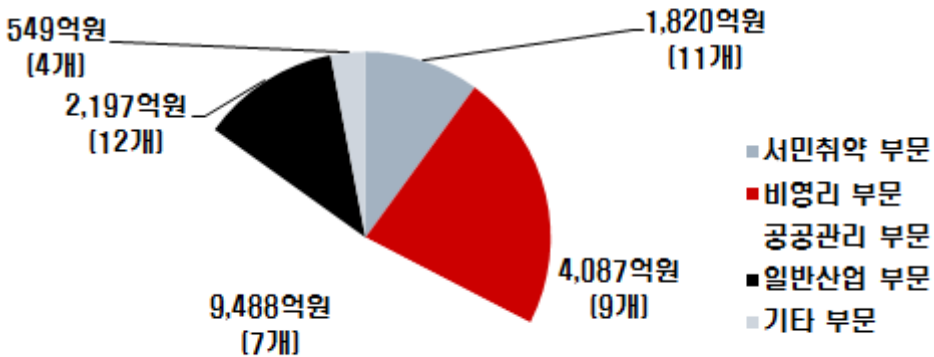
다음의 그림에서 보는 바와 같이, 서울시 비과세·감면제도 중 감면규모 면에서 10억원 이상 사업은 43개 사업(1조 8,141억원)으로 상위 43개가 전체 비과세·감면 금액의 58%를 차지하고 있다.

서울시 비과세·감면(전체)



〈그림 3-3〉 서울시 비과세·감면(전체) 현황

서울시 비과세·감면(10억원 이상)



〈그림 3-4〉 서울시 비과세·감면(10억원 이상) 현황

제3절 지방세 비과세·감면의 부문별 쟁점 및 평가

1. 비영리단체 부문

1) 종교 및 제사단체에 대한 감면

(1) 쟁점사항

비영리단체 부문의 비과세·감면에 대한 정부의 과세정책이 비과세·감면의 철저한 관리로 선화하면서 조세관리의 합목적성 도출과 합리적인 과세형평의 논란이 가중되고 있다. 최근 지방자치단체의 재정운영에 대한 관심도와 재정건전화에 대한 기대가 큰 상황에서 근본적으로 지방세수의 추가확보 등 세입 측면의 제도개선이 절실하게 필요하며, 이러한 관점에서 종교단체에 비영리단체로서의 세금 감면혜택이 제공되고 있지만 왜 그런 혜택이 주어져야 하는지 논리적 근거가 빈약할 뿐만 아니라 사회적인 논란이 되고 있다. 이는 종교단체가 다른 비영리법인들과 같이 공익성이 존재한다는 것이 전제됨을 근거로 하고 있지만, 종교단체에 대한 비과세 혜택이 비종교자를 차별하는 것이라는 견해도 존재한다.

2010년을 기준으로 용도구분에 의한 비과세 중 ‘비영리 사업자에 대한 비과세’는 현행 지방세특례제한법 제50조에 규정되어 있는 “종교 및 제사단체에 대한 면제” 규정에 해당한다. 그리고 이들 종교 및 제사단체에 대하여 조세혜택 전제가 되는 비영리법인으로서의 의무나 사회적 역할에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다.

2012년 기준 서울시의 종교단체 비과세·감면은 995억 4,129만원이다. 지특법 제50조에 따라 종교 및 제사단체에 대해 재산세, 지역자원시설세, 취득세, 주민세, 등록면허세 등 5대 지방세의 폭넓은 비과세·감면혜택이 제공되고 있으나 최근 정당성의 문제가 제기되고 있다.

(2) 평가

현행 종교단체의 비과세·감면제도를 둘러싼 논란에서 적정성을 분석하기 위해서는 다음과 같이 두 가지 차원에서 의미를 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 종교단체의 비영리단체로서의 정당성 문제이다.

일반적으로 비영리단체는 공익성이 존재할 때 비과세·감면을 인정받는다. 이에 따라 사립학교법에 의한 학교법인, 의료법에 의한 의료법인, 사회복지사업법에 의한 사회복지법인 등이 법률로서 비영리단체의 지위와 공익성을 인정받고 있다. 종교적 활동은 공익을 위한 활동이라기보다 개인의 귀의 혹은 개인의 영혼 구제를 위한 것이므로 공익성과 거리가 있다는 의견이

있으며(지방세연구원, 2012), 종교단체의 활동에서 자선이나 구호활동의 공익성에 대한 비판적 시각도 존재하고 있다. 이는 종교단체의 자선 및 구호활동이 선교의 목적을 포함하는 경우가 많기 때문에 결국 교세확장 목적이 공익에 해당하느냐에 대한 비판적 시각이 있는 것이다.

둘째, 내용상 감면규정의 포괄성 문제이다.

‘재산세’ 관련 현행 종교단체 대상 ‘감면규정의 포괄성’이 문제가 되고 있다. 지특법에서 규정하고 있는 종교단체의 활동을 구체적으로 명시하지 않고 포괄적으로 인정하고 있어 종교단체의 포괄적 사업운용²⁴⁾에까지 지방세의 비과세·감면이 제공되는 것은 부적절하다고 볼 수 있다.

이밖에도 종교단체가 자의적인 부대시설을 활용한 사업을 영위함으로써 구분경리에 대한 행정적 통제의 부재현상도 발생하고 있다. 이는 법인세법 제113조 1항에 의한 구분경리제도를 적용하지 않아 일반기업이 외부감사를 받는 것과 달리 종교단체에는 재정과 관련된 관리감독이 부재하여 이에 대한 행정적 통제가 필요함을 주장할 수 있다.

2. 공공관리 부문

1) 주택거래에 대한 취득세의 감면

(1) 쟁점사항

2012년 기준 서울시의 주택거래에 대한 취득세 감면은 6,889억 6,134만원으로 단일 비과세·감면 사업으로는 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 주택거래에 따른 취득세가 서울시 지방세 수입 총액의 23%를 차지하고 있는 현실에서 경제위기와 부동산 시장 침체를 돌파하고자 중앙정부에서 정책적으로 시행한 주택거래 활성화를 위한 취득세 감면 조치는 결국 지방정부의 재원 부담이라는 논란을 일으키며 정당성 문제가 제기되고 있다. 이는 취득세 세율 완화 문제가 지방재정의 문제와 직결되는 현실을 고려하지 않은 채 중앙정부의 독자적인 정책시행이라는 문제와 소득과 소비에 비탄력적인 부동산 세제에 의존하는 지방재원의 구조적 문제가 결합되어 지방세 비과세·감면의 감면효과에 대한 논란이 제기되고 있는 것으로 볼 수 있다.

24) 일부 사찰은 전통호텔, 찻집 등을 운영하고, 교회는 카페를 운영하고 있음. 이처럼 종교단체가 운용하고 있는 다양한 부대사업에 대해 감면규정의 포괄성을 적용하는 것은 해당 사업을 일반 사업자로 영위하는 경우와 형평성 문제가 제기되고 있음.

(2) 평가

현행 서울시의 주택거래에 대한 취득세의 비과세·감면은 중앙정부의 정책적 고려로 시행된다는 점이 크다고 볼 수 있다. 2003년부터 시작된 주택유상거래 취득세 감면제도는 중앙정부의 정책적 판단과 결정을 지방정부가 일방적으로 수용하는 것이므로 지방재정의 자주성과 건전성 측면에서 지방세(취득세)를 정책세제로 활용하는 문제를 발생한다는 점에서 정당성이 낮다고 평가할 수 있다.

이에 따라 현재 2013년 말로 예정되어 있는 ‘주택거래에 대한 취득세의 감면’ 관련 취득세율 감면(인하)에 신중한 접근이 필요하다고 하겠다. 이는 세율 관리의 높은 비복원적 특징에서 세율 인하가 국내외적 경제상황을 고려하여 결정하였다 하더라도, 취득세 감면이 주택거래 활성화 대책의 중심해법이 될 수 없고 오히려 향후 취득세 세율 인상 시 부딪힐 조세저항과 경기위축에 따른 추가적인 부동산 시장 침체 등의 문제를 고려한 정치적·정책적 판단이 필요하다고 할 수 있다.

3. 일반산업 부문

1) 농·어업 협동조합 등에 대한 감면

(1) 쟁점사항

농·어업 협동조합 등의 농어업 관련 사업에 대한 감면은 2010년까지 구 지방세법 제266조에 규정되었다가 현재의 지특법 제14조로 일괄 통합하여 이관되었다.

2102년 기준 서울시의 농·어업 협동조합에 대한 감면은 총 36억 6,924만원으로 타 비과세·감면사례에 비해 상대적으로 감면규모가 크지 않으나, 농·어업을 지원한다는 점에서는 높은 상징성을 갖고 있다. 농·어업 협동조합에 대한 감면은 농·어업 발전을 위한 ‘특정목적’ 달성을 위한 감면제도 시행이라는 점에서 이해되고 있지만 농협과 수협 등의 협동조합이 운영하는 수익사업과 관련하여 포괄적인 비과세·감면을 제공하고 있다는 점에서 정당성 문제가 제기되고 있다. 이는 수익성 사업자에 대한 감면혜택 제공의 정당성과 과세형평성에 관한 것으로 현행 농·수협 등이 취약산업인 농·어업을 지원하기 위한 목적에서 운용되고 있지만 사업목적이 농·어민을 직·간접적으로 지원한다는 점 때문에 이들 단체가 수익사업을 운영하며 이익을 실현하고 있음에도 비과세·감면을 폭넓게 받고 있다는 점이 문제가 되고 있다.

(2) 평가

농·어업 협동조합이 수행하고 있는 다양한 사업에 대한 비과세·감면의 적용은 유사사업을 하고 있는 일반사업자와의 형평성 문제를 부르며 비영리사업 및 공익사업의 해당여부를 불문하고 대상 사업자가 수행하는 사업에 대한 지방세 감면은 과다 감면의 문제로 볼 수 있다.

특히, 농협의 하나로 마트 등 농협에서 직영체제로 운영하고 있는 수익형 사업은 수익이 발생하는 경우 감면혜택을 축소하거나 폐지하는 방안을 모색하여 조세형평성을 이룩해야 하며, 농·수협의 수익사업과 관련하여 지방세 감면혜택을 주는 것은 세 부담의 형평성을 훼손하고 경제적 효율성을 저해한다는 측면에서 개선의 여지가 있다고 볼 수 있다.

4. 서민취약계층 부문

1) 장애인용 자동차에 대한 감면

(1) 쟁점사항

서민취약계층 부문의 지방세 비과세·감면제도인 장애인용 자동차에 대한 감면은 2010년까지 지방자치단체의 개별감면조례에 규정되었다가, 2011년부터 지특법 제17조로 이관되어 운용되고 있다.

2012년 기준 서울시에서 시행하는 장애인용 자동차에 대한 감면은 339억 7,047만원으로 장애인과 국가유공자, 고엽제 후유장애인, 5.18 유공자 등 폭넓은 대상범위를 바탕으로 하고 있다. 이 정책은 장애인의 인간다운 삶과 권리보장을 위해 장애인의 생활안정에 기여하는 등 장애인의 복지와 사회활동 참여증진을 지원하기 위해 등록하는 차량에 대해 등록세와 자동차세를 면제하는 것으로, 여기서 쟁점이 되는 사항은 면제조건을 배기량 2,000cc 이하의 승용자동차로 한정했다는 점이다. 이와 관련 문제가 되는 것은 장애인 자동차의 지방세 감면에 대한 배기량을 제한하여 3대 지방세(취득세, 등록세, 자동차세)를 감면하는 것에 둔 제한조건의 정당성 여부이다.

(2) 평가

장애인용 자동차에 대한 정당성 평가는 육체·정신적으로 불편한 장애인용 자동차에 대한 배기량 상한선을 두어 상이한 지방세 감면을 제공하는 것에 과도한 제한요건을 둔 것으로 보고 장애인이기 때문에 낮은 배기량으로 비과세·감면을 받도록 한정하는 것은 재산권 침해 및 자

유로운 이동권에 대한 불합리한 침해로 볼 수 있다. 하지만 이와 관련하여서는 종전의 지방자치단체별 개별조례가 아닌 지특법에 의해 전국적으로 동일한 장애인용 자동차에 대한 감면 요건이 시행되고 있으므로 중장기적인 개선방안 모색이 필요하다고 할 수 있다.

5. 기타 부문

1) 문화재 등에 대한 과세특례

(1) 쟁점사항

‘문화재 등에 대한 과세특례’는 지방세특례제한법 제55조 및 서울시 감면조례에 의해 재산세와 도시계획세 등에 대한 감면을 제공하고 있다. 2012년 기준 서울시의 문화재 등에 대한 과세특례는 19억 2,800만원으로 지특법 제55조 및 서울시 감면조례에 의해 재산세와 도시계획세의 감면이 이루어지고 있다. 이 비과세·감면제도와 관련해서는 형평성 문제가 제기되고 있는바, 문화재는 그 특성상 소재지가 전국적으로 일부 지자체에 집중되어 문화재에 대한 과세특례를 제공하는 것이 해당 지자체에 재정부담으로 작용하고 있다는 논란이 제기되고 있다. 실제로 문화재 감면대상 중 전국 25,181개소의 약 9%에 해당하는 2,498개소가 서울시에 소재하고 있고, 이중에서도 문화재를 많이 보유하고 있는 종로구는 지방세 비과세·감면율이 49%로 전국 평균의 2배 수준을 보이고 있다.

(2) 평가

2012년 기준 서울시의 문화재 등에 대한 과세특례는 총 19억 2,800만원 정도로 그 금액이 서울시 전체 비과세·감면금액 대비 큰 비중을 보이는 것은 아니나 감면 효과와 감면의 형평성 측면에서 중요하게 대두되고 있는 비과세·감면 대상사업이다.

정당성 측면에서도 문화재에 대한 과세특례는 정당성이 있으나 국가 소유가 아닌 민간 소유 문화재에 재산세 감면 등 세제혜택을 제공하고 있는 점에 대해서는 합리적인 조정이 필요한 것으로 진단할 수 있다. 또한, 재산세율 감면 축소를 이용한 간접적인 재정 지원방안인 문화재에 대한 감면은 문화재 지정에 따른 재산권 행사 제한에 상응하는 보상적 측면에서 제공하고, 문화재의 관람료 징수 등 재산세제 지원을 통한 보상 축소와 개별적 관리노력을 유도하기 위한 정책적 지원을 활용해 문화재 등에 대한 과세특례의 과도한 적용을 합리적으로 조정하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

제4장 지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안

제1절 과세자주권의 확립

제2절 비과세 · 감면의 축소

제3절 비과세 · 감면의 합리적 효율적 관리

제 4 장

지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안

지방세 비과세 · 감면제도는 중앙정부 또는 지방자치단체의 사회경제적 정책 등 공익상 사유를 전제로 하여 시행되고 있으나, 지방세가 갖는 공공재원 조달이라는 기본적인 기능에 충실하고 소득의 재분배, 정책목적으로의 유인 등 정책세제 역할에 적절히 부합할지 여부는 앞으로의 제도적 설계와 개선방안을 통해 결정될 것이다.

지방세정 본래의 재원조달 기능을 통하여 지방자치의 재정적 기반을 마련함과 아울러 자치행정의 정책수단 역할을 원활히 수행하는 방향으로서의 지방세 비과세 · 감면제도가 개선되어야 할 것으로 보인다. 이 장에서는 첫째, 과세자주권의 확립, 둘째, 비과세 · 감면의 축소, 셋째, 비과세 · 감면의 합리적 · 효율적 관리 등 세 가지를 기본방향으로 하여 개선방안을 모색하고자 한다.

제1절 과세자주권의 확립

실적적 지방자치가 이루어지기 위해서는 지방자치단체의 자주재정기반이 확립되어야 한다. 자주재정기반은 지방자치단체가 필요한 지방세수를 자율적으로 조달할 수 있는 능력을 갖추게 될 때 이루어질 수 있다. 그런데 현재 “지방자치단체가 지방세를 부과 · 징수함에 있어 세목과 과세표준, 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권리”인 과세자주권은 상당히 제한되어 있다. 따라서 서울시 지방세 특례제도의 개선을 위해서는 재정건전성과 재정분권의 제도적 테두리를 확립하고 재정적인 뒷받침을 구축하여 그동안 소외되었던 지방자치단체의 과세자주권을 개선하는 것이 오늘날 서울시가 추구해야 할 재정정책 기조로 이해할 수 있다.

1. 자주적 세제정책 확립

현행 우리나라의 지방세 비과세·감면제도를 비롯한 지방세정은 중앙정부의 지휘하에서 일률적인 법과 제도를 통한 통제를 받고 있는 실정이다(정형태, 2008). 따라서 지방세의 비과세·감면제도 개선을 위한 독자적인 방안을 모색하기가 쉽지 않은 상황이므로 제도전반에 걸쳐 지방재정자주권에 대한 침해현상이 두드러지는 것을 알 수 있다.

특히, 징수 가능액의 10% 이상이 비과세·감면에 의해 결손되고 있고, 지방의 행정수요를 반영한 독자적인 비과세·감면이 아닌 중앙정부의 상명하달식 정책적 결정에 따른 제도운영에 의해 지방의 자주적 세제정책의 문제가 발생하고 있다. 물론 지방자치도 국가 정책과의 유기적 연계하에서 국가적 정책추진의 보조수단으로 활용될 수 있겠으나 이는 필요한 최소한의 범위에 그쳐야 할 것이고, 지방세 비과세·감면제도는 주민의 동의와 공감을 바탕으로 하여 가능한 지방의 특성이 잘 반영될 수 있도록 도입되고 운영되어야 한다. 즉, 비과세·감면의 제도적 흐름상 지방자치단체에게 주어질 권한을 보장하고 단계별로 지방자치단체의 의사표현 자율성을 회복시키자는 것이다.

과세자주권을 위한 자주적 세제정책의 확립을 이룩하기 위해 제시할 수 있는 현실적 대안은 다음과 같다.

첫째, 지방세 감면제도가 현행 지특법 등 전국적으로 통일되어 운영되기보다 주민의 대표성을 지니는 지방의회에서 제정하는 조례를 중심으로 하여 시행되어야 한다. 지방자치단체의 감면조례를 바탕으로 한 지역별로 특화된 지방세 비과세·감면제도가 확립·운영되어야 한다. 중앙정부의 가이드라인제시를 통해 선형적인 제도도입과 시행 역할을 하는 것은 필요하지만, 전국적으로 통일된 제도운영과 구체적인 지침을 상위법에 명시하여 그대로 적용하기보다 지역별로 상이한 재정여건과 행정환경에 따라 자율성을 바탕으로 한 구체적 운용지침을 설정할 수 있도록 지방의 개별조례를 적극 활용하는 것이 중요하다.

둘째, 지방정부의 과세자율성이 보장되어야 한다. 현재 우리나라의 지방세 비과세·감면제도는 과도하게 중앙정부 중심의 정책운용 현상을 보이고 있다. 이는 개발연대와 중앙집권적 정치체제의 종식과 지방자치의 발전이라는 최근의 흐름에서 보았을 때 지방의 자주적이고 자율적인 발전을 저해하고 재정적으로 중앙에 종속되는 문제를 안고 있다. 이제 지방세·감면제도가 본격적으로 활성화되기 위해서는 무엇보다도 포괄적 융통성이 부여될 수 있도록 비과세·감면의 세율에 탄력세율을 적용하고, 지역별로 상이한 행정수요와 경제여건을 반영한 과세자율권을 확대·적용할 필요가 있다. 결국 이러한 노력들이 지방세 비과세·감면제도가 각 자

치단체 간에 선의의 조세경쟁을 유도할 수 있는 수단으로 기능하게 만들고, 궁극적으로는 지역 경제의 활성화와 주민의 생활안정에도 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

이처럼 성공적인 지방세 비과세·감면제도의 정착을 위해서는 개별조례를 통한 제도적인 구축과 지방정부의 과세자율성이 보장되어야 한다. 그래야 지방정부 간의 자유스러운 경쟁이 이루어질 수 있고, 그릇된 정책결과에 대한 책임을 해당 지방자치단체에 물을 수 있으며 시민이 지역에 관심을 갖고 참여할 수 있기 때문이다. 지방세 비과세·감면은 일정범위의 수준에서 운영과정과 절차 및 정도 등에 대해서는 결정권을 지방정부에게 이양함으로써 감면정책의 실효성을 제고하고 지방정부 간의 경쟁을 통한 상호발전을 유도할 수 있다. 감면제도의 전국적 균형을 유지한다는 대의를 존중하고, 지방자치단체의 자율적 의사 배려라는 입장에서 안전행 정부는 조세지원 대상분야의 지정과 범위의 상한성 및 분류코드 부여 등의 원칙적 기준제시와 사후통제만을 담당하고, 지방자치단체가 도입, 운영 및 관리체계를 구축할 수 있도록 지원해야 할 것이다. 이와 같이 재정자주권 확립을 위한 제도적 틀이 공고히 된 다음에야 비로서 지방재정의 침식에 대한 보전방안 등과 같은 실무적이고 질적인 조치사항의 마련이 가능하다고 할 수 있다.

2. 규제 및 제도 개선

지방세 비과세·감면제도의 과세자주권적 측면에서 규제와 제도의 미세조정을 통한 개선사항은 다음의 세 가지를 제시할 수 있다. 이는 과세자주권 확립이라는 차원에서 지방세 비과세·감면제도의 실질적인 개선방안으로 제도운용에 따른 지방재정의 부족현상을 보완하고, 제도 운용과정에서 발생하는 규제제도에 대한 개선방안을 모색하는 것이다.

첫째, 세수 결손액에 대한 철저한 보전제도가 요구된다. 현행 지방세 비과세·감면제도는 지방자치단체가 비용을 부담하면서 그 편익이 국가 전체에 미치는 경우 중앙정부 입장에서 가장 쉽게 해결할 수 있는 방안 중의 하나는 재정적인 지원을 통해 해결하는 것이다. 따라서 국가의 정책목적 달성을 위한 지방세의 비과세·감면으로 인해 발생하는 세수결손뿐만 아니라 그로부터 야기되는 의부불경제 효과 등으로 나타나는 행정적·재정적 수요에 대해서도 재정을 보전해 주는 제도적 장치의 마련이 필요하다²⁵⁾. 국가정책목적 수행을 위한 지방세의 비과세·감면 때문에 해당 지방자치단체에 직접적인 세수손실이 발생할 뿐만 아니라 일부 비과세·감면 해

25) 김대영, 2003, ‘지방세 비과세·감면제도에 대한 재정보전방안’, 한국지방재정공제회, 제6호(통권80호)

당 부동산의 소재로 인한 개발제한으로 과표 하락 등 간접적인 세수손실까지 발생하기 때문에 국가는 제대로 된 재정보전을 강구할 필요가 있다.²⁶⁾

둘째, 비과세 지원의 방식변경을 통한 재원보조가 바람직하다. 재원보조는 현재의 비과세 대상을 일단 과세대상에 포함시켜 일단 지방세를 징수하고, 이미 납부한 재원을 다시 지원하는 것을 의미한다. 다시 말해, 지금까지의 지방세 비과세 대상법인이나 단체는 장기간 조세지출의 혜택을 받아왔기 때문에, 혜택을 받고 있기보다 당연한 권리로 생각하는 경향이 있다. 뿐만 아니라 이러한 경우 정책세제로서의 목적을 원활하게 수행하기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 정책목적은 제고하고 납세의식을 고취시키면서 특권의식을 불식시키기 위해서는 비과세대상에 대한 정부의 보호와 재원보조를 통해 조세지출제도가 수행하고자 했던 원래의 취지를 살리면서, 비과세로 인한 문제점을 해결할 수 있도록 재원보조 방식을 도입하는 것도 필요하다²⁷⁾.

셋째, 지방세 감면조례와 관련된 중첩적인 규제제도의 개선과 체계의 단순화가 필요하다. 현행 지방세 감면은 감면대상의 종류와 범위가 방대하고 다양하며 지특법, 감면조례, 조특법 등에 광범위하게 지방세의 비과세·감면조항을 두고 있어 지방자치단체의 자치 재정력 확충 및 과세객체 선택권 등 과세자주권을 상당부분에서 제약하고 있다. 따라서 중복 또는 상충되는 감면은 관련법을 실정에 맞게 정비하여 감면체계를 단순화할 필요가 있다. 2011년 지특법을 개정함으로써 기존의 지방세법과 개별감면조례에 산재되어 있던 감면 사항을 정리하였다고 하지만 여전히 복잡한 분류와 위계가 나타나고 있으며, 오히려 지방의 특성을 반영하여 운용해 되는 일부 감면제도를 개별조례가 아닌 지특법으로 편입하는 등의 분류문제가 남아있기 때문이다.

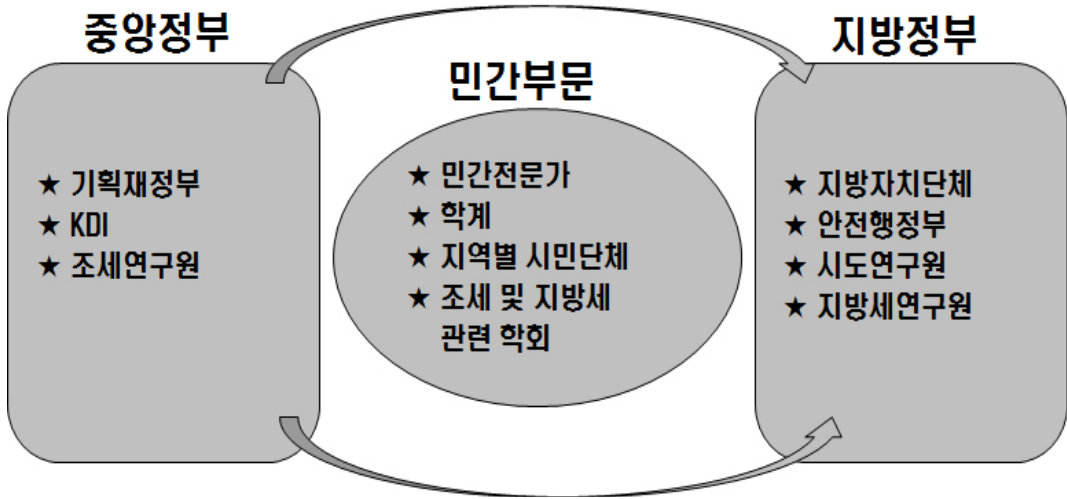
3. 정책실효성 확보 : 중앙-지방 협의기구 신설

지방자치시대에 걸맞게 지방정부가 중앙정부의 지침에 흔들리지 않고 지방의 행정현실에 특화된 지방세 비과세·감면제도를 운용하기 위해서는 정책실효성을 담보하기 위한 중앙과 지방 간 협의기구 신설이 필요하다.

26) 최근의 부동산 거래 취득세 인하 관련 중앙정부의 재원보전이 약속되었지만 세수부족 및 손실분에 대한 즉각적인 지원이 아닌 국채와 공채발행, 기타 세제지원 등의 방식으로 운영되는 문제점이 있음.

27) 영국에서는 지방세인 카운슬세(council tax)에서 학생과 저소득층에게 80%의 조세감면혜택을 제공해왔으나 다른 감면대상에 비해 상대적으로 인색하다는 사회적 불만을 고려하여 100% 전액을 환불해주는 조세환불제도가 시행되고 있음. 이러한 영국의 조세환불제도는 소득 재분배의 목적을 갖고 있다는 점에서 차이가 있지만 조세지출로 인한 혜택을 직접적인 재원보조로 같음하고 있다는 점에서 재원보조 방식과 유사하다고 볼 수 있음.

합리적인 비과세·감면제도 운영을 위한 협의기구로서 중앙정부와 지방정부 및 민간전문가로 위원회 형태의 조직을 만들어 중앙과 지방의 상생발전 및 공존공영을 목적으로 거시적이고 종합적인 제도설계를 위한 협의의 장을 구축할 필요가 있다. 특히, 지방세 비과세·감면제도의 운용에서 중앙정부의 양보와 지방자치단체의 설득, 전문가의 판단 등 다양한 행위주체의 역할이 조화롭게 제공되기 위한 공식조직의 채택과 운영이 요구된다.



〈그림 4-1〉 중앙-지방의 협의기구 설치(안)

또한, 지방자치단체 간 제도적 재정협의체의 구성도 필요하다. 현행 지방세제의 행정구조는 지방자치단체와 중앙정부인 안전행정부가 수직적으로 연결되고, 중앙정부의 기획재정부가 안전행정부를 통하여 간접적으로 연결되고 있다. 장기적인 관점에서 지방세제 개편과 지방세 비과세·감면제도의 발전을 도모하기 위해서는 현재 중앙정부 위주의 방식은 지방자치단체의 자생력을 약화시키므로 중앙통제에 의한 획일적인 정책시행 수준을 벗어날 수 있도록 지방자치단체들의 재정협의체 구성도 병행되어야 한다. 따라서 광역수준의 지방재정협의체를 통한 지방세제 정책의 활력화가 필요하고, 안전행정부는 근거법인 지특법의 관리와 지방자치단체 간의 협의·조정자의 역할을 할 수 있도록 하는 제도적인 개선이 필요하다.

제2절 비과세·감면의 축소

1. 일몰제 관리 및 평가체계 개선

비과세·감면은 특정 경제활동을 장려하거나, 특정계층의 세부담을 완화하기 위해 세금을 면제 또는 감면하는 제도로 통상적으로 일몰시점을 정해두고 한시적으로 운영되는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 그동안의 비과세·감면제도는 일몰 도래 시 일괄 폐지를 추진하면 정치적 반발이 심해 비과세·감면 항목들에 대해 기한을 다시 연장해 주는 식으로 운영되었다²⁸⁾.

이제는 열악한 지방재정의 현실을 타개하고, 중앙정부의 정책적 고려가 아닌 지방의 행정수요를 반영한 건강한 비과세·감면제도가 확립될 수 있도록 중장기적 관점에서 비과세·감면의 축소를 지향해야 하며 그 과정에서 철저한 일몰제 관리와 평가체계의 개선이 필요하다. 이를 위해서는 크게 네 가지가 필요하다. 첫째, 비과세 감면의 항구화와 기득권화를 방지하는 장치 구축이 선행되어야 한다. 즉 (가칭)일몰제 게이트 키퍼(gate keeper)역할을 강화하기 위해 조세지출 대상 기한 설정 후 효과분석을 통한 존속(sun-rise)과 소멸(sun-set) 결정권한을 부여할 수 있도록 관리조직 체계를 만들어야 하며, 이러한 역할은 앞에서 제시한 협의기구가 담당하도록 한다.

둘째, 지방세 비과세·감면 대상을 국가와 지방자치단체, 그리고 공익에 기여도가 커 이미 사회적으로 공감을 얻은 대상사업(종교, 제사, 교육, 사회복지 등)으로 한정하여 축소시키는 단계적이고 점진적인 방향설정이 필요하다. 특히, 감면효과 측면에서 실질적으로 비과세·감면제도의 제도목적 달성이 높게 나타나는 사업과 그렇지 않은 사업에 대한 제대로 된 평가시스템이 구축되어야 한다.

셋째, 감면의 유효성과 타당성에 대한 관리방안 강화 노력이 요구된다. 평가체계를 개선하고 제대로 된 일몰제를 확립하기 위해서는 비과세·감면의 성과분석을 통한 모델의 구축이 필요하고, 구체적으로 현행 3년 단위의 일몰제 기한을 5년으로 늘리고 평가시스템을 적용할 수 있도록 구조적인 체계가 확립되어야 한다.

넷째, 지방세 비과세·감면제도는 주민의 동의와 공감을 바탕으로 하여 가능한 한 지방의 특성이 잘 반영될 수 있도록 해야 한다.

28) 일몰이 도래하는 비과세·감면 항목들에 대해 기한을 연장하지 않는 방식으로 폐지를 추진해 왔으나, 이같은 내용을 담은 조세특례제한법 개정안 등 세제 개편안은 여론 수렴 또는 국회 논의과정에서 번번히 후퇴하면서 당초 목표한 비과세·감면 축소의 성과를 거두지 못했다.

2. 부문별 감면혜택 축소

지방세 비과세·감면제도를 축소해야 하는 이유는 비과세·감면자체가 공평과세원칙의 확립과 지방자치단체의 재정자주권 신장, 그리고 더 나아가 지방자치의 본질인 분권화의 기본정신에 배치되기 때문이다(정형태, 2008). 지방세정의 기능이 단순히 재원조달에 그치지 않고 정책의 수단으로 활용되어야 한다는 측면에서는 지방세 비과세·감면이 필요하다 할 수 있으나, 향후 지방세 부문에서의 비과세·감면을 통하여 정책목적을 달성하려면 당해 비과세·감면이 지방자치단체의 특수성, 필요성 및 합목적성 등에 부합하여야 하며, 중앙정부의 국세정책과 다른 시각에서 접근하여야 할 것이다. 중앙정부의 정책기능을 보조하는 정책 세제적 기능은 가능한 한 최소한의 영역으로 축소시켜 지방세 비과세·감면대상의 전반적인 축소가 바람직할 것이고, 현행 비과세·감면대상에 대하여는 자치단체 내에서 공감대가 이루어질 수 있는 최소한의 범위 내로 점진적·단계적으로 축소하여야 할 것이다.

이러한 지방세 비과세·감면의 부문별 혜택 축소를 위해서는 다음과 같이 세 부분에서 검토할 필요가 있다.

첫째, 수익성 사업자에 대한 감면혜택 축소가 요구된다. 현행 비과세·감면제도에서는 수익 사업을 영위하고 있거나, 특정업종을 수행하고 있으면 비과세·감면을 제공하는 경우가 있다. 하지만 이 경우 동일 사업을 수행하는 순수 비영리법인과 영리법인 사이의 괴리와 형평성 문제가 제기될 수 있기 때문에 원칙적으로 수익형 사업자에 대한 감면혜택 축소가 필요하며, 제도 운영 과정에서도 비과세·감면의 요건으로 규정하고 있는 ‘수혜자’ ‘특정행위’ 등을 이중적으로 고려하여 불균등한 감면을 개선할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 특정행위에 대한 감면은 정액 세액감면으로 전환하는 것이 필요하다. 현행 비과세·감면제도에서는 특정행위에 대한 감면을 규정하고, 특정행위에 대한 감면 중 행위주체의 능력을 고려하지 않은 정율감면을 실시하는 경우가 있어 형평성의 문제가 있다. 예컨대 경형 자동차에 대한 감면은 현행 정율 감면체계를 따르고 있어 국산 경형자동차와 수입 경형자동차 모두 취득세를 전액 면제받고 있는 반면, 하이브리드 자동차에 대한 감면은 정액감면으로서 최고 한도 140만원 범위 내에서 공제하는 방식으로 이루어지고 있다. 경형자동차에 대한 지방세 감면을 제공하는 제도목적 중 하나인 서민생활 지원이라는 측면에서 배기량을 제한하고 정률로 감면혜택을 제공하고 있으나, 값비싼 수입경형자동차에까지 무분별하게 지방세 감면이 적용됨으로써 비과세·감면의 적용과 부문별 혜택제공에서 합리적인 관리가 필요한 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 비과세·감면 축소 예시제도가 도입되어야 한다. 지방세 비과세·감면의 축소 조정 작업이 실효성을 가지기 위해서는 현행 비과세·감면제도의 운용실태와 실효성에 대한 실증적이고도 객관

적인 분석이 뒷받침되어야 한다. 이 같은 분석결과를 토대로 연차적으로 지방세 비과세·감면의 축소정비 계획을 수립한 후 이를 예시화(豫示化)하여 폐지 또는 축소되는 항목을 현행법 체제하에서 경과조치로 인정해야 할 필요가 있다. 이 제도의 적용대상은 현행 비과세·감면 대상 중 과세로의 전환이 필요하지만, 즉시 전환할 경우 이에 따른 충격 및 저항이 크거나 자생력을 상실할 수 있는 대상에 대하여 일정기간 과세를 유보함으로써 이러한 문제를 최소화하면서 적용할 수 있다²⁹⁾.

제3절 비과세·감면의 합리적 효율적 관리

1. 실효성 낮은 비과세·감면제도의 개선

현행 지방세 비과세·감면제도의 합리적·효율적 관리를 위해서는 지방세 특례제도의 도입취지와 제도목적과 관련한 제도적 실효성 측면에서의 개선이 필요하다. 이를 위해서는 크게 두 가지가 요구된다. 첫째, ‘감면효과’와 ‘감면규모’를 고려한 제도적 실효성을 개선해야 한다. 즉, 포괄적이고 단순한 보조금 성격의 지방세 비과세·감면제도를 폐지하고 지방세 특례와 재정지원 간의 효과성을 검토하여 실적이 미미하여 존속 실효성이 낮은 제도의 축소·폐지를 추진하고, 조세감면보다 세출예산으로 지원하는 것이 효과적인 사업도 감면제도를 폐지·축소하는 등의 체질개선을 하여야 한다.

둘째, 집행실적이 없거나, 감면이 저조한 제도의 관리방안을 개선해야 한다. 즉 현행 지방세 비과세·감면제도 중 지원 타당성 및 감면 효과 측면에서 실효성이 낮은 비과세·감면제도는 일몰도래 여부와 관계없이 비정기적으로 자체적인 축소 및 폐지를 진행해야 한다.

〈표 4-1〉 2012년 서울시 조례에 의한 비과세·감면제도 중 개선가능 사례

구분	조문	감면내용	감면금액
중교단체의 의료업에 대한 감면	제3조 (감면율 조례위임)	취득세 25% 재산세 50%	73,206천원
준공업지역 내 도시형 공장에 대한 감면	제8조	취득세 50%	0원
도시정비사업에 대한 감면	제9조	재산세 100% 지역자원시설세 100%	0원
균형발전촉진지구사업에 대한 감면	제10조	취득세 50%	0원

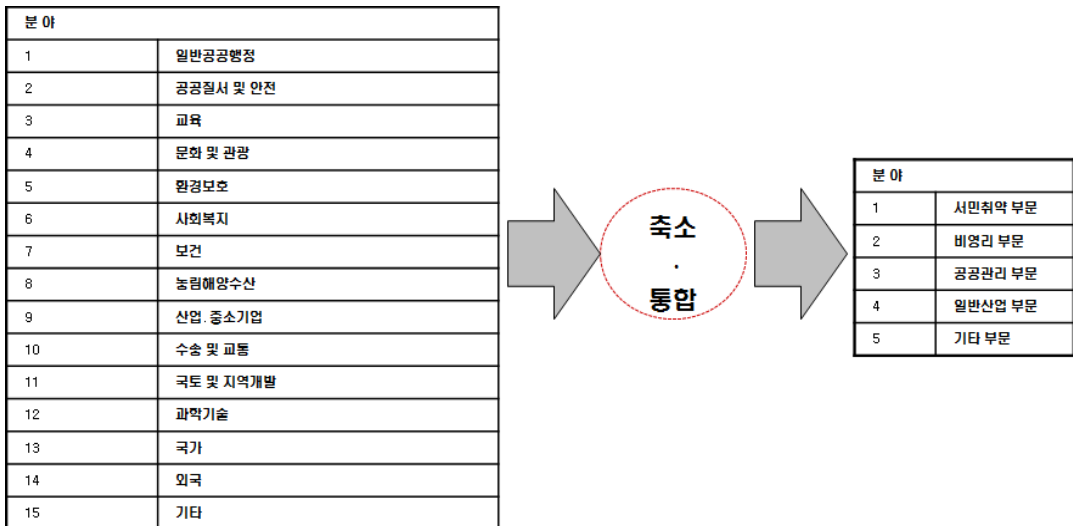
자료 : 연구자 분석

29) 현행 지방세 비과세·감면 대상 중 시한부 비과세·감면대상에 편입이 필요한 대상은 공공법인 중 수익사업을 운영하고 있는 법인, 특정업종에 대해 조세우대를 장기화함으로써 유사업종 간의 형평성 문제가 제기되거나 될수 있는 사업 등으로 볼 수 있음.

이러한 지방세 비과세·감면의 합리적이고 효율적인 운영을 위해서는 해당 제도가 중앙정부와 지방자치단체의 정책목표 달성에 부합하고 있는가에 대한 현실적인 기준제시가 있어야 한다. 이는 앞서서도 언급한 바와 같이 지방세 특례제도가 국가목적과 지방자치단체의 목적이 혼재되어 있는 특성이 있으므로 제도목적에 따른 합리적인 제도운영이 가능하도록 실효성을 극대화하여 정책세제로서의 비과세·감면제도가 누수되지 않도록 하여야 하기 때문이다.

2. 감면대상의 합리적 조정과 관리체계 개선

지방세 특례제도의 합리적 조정과 관리체계를 개선하기 위해서는 현행 지방세 비과세·감면제도의 문제점으로 제기되었던 감면대상의 분류체계에 대한 조정방안을 제시할 필요가 있다. 즉 유사성격의 감면에 대한 근거 규정의 중복설치를 개선하고 유사한 수혜자 및 특정사업을 대상으로 하는 비과세·감면제도의 근거 규정을 통합하여 제도적 적실성과 명료성을 확립하며, 지나치게 세분화된 현행 비과세·감면의 유형분류(typology)를 통·폐합하는 것이 필요하다.

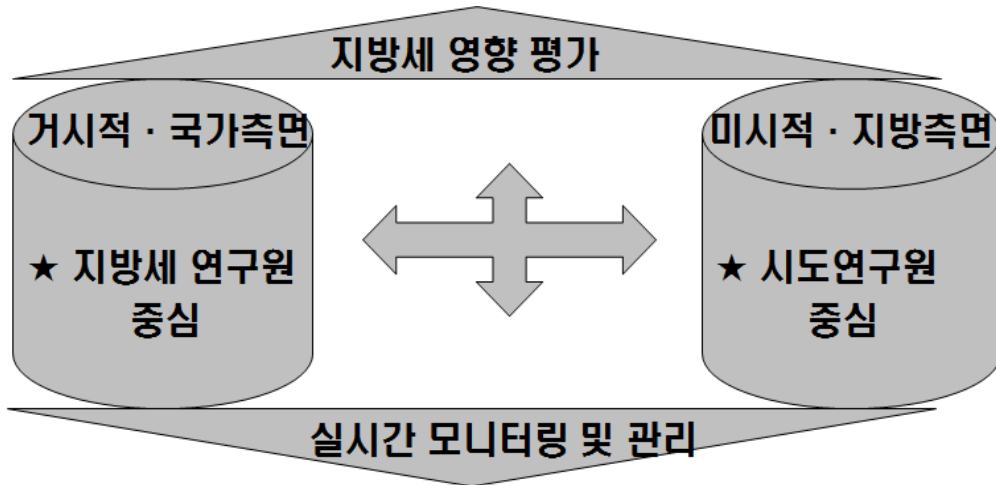


〈그림 4-2〉 감면대상의 축소 및 조정

이와 관련하여 현행 15개로 지나치게 세분화된 지방세 비과세·감면을 거시적·통합적 분류를 통해 5개로 축소하여 근거법령과 체계를 일원화하고 일목요연하게 정리함으로써 감면대상에 대한 합리적 조정과 관리체계를 개선할 수 있다.

3. 지방세 영향 평가제도 도입

현행 지방세 비과세·감면제도의 문제점으로 제기되고 있는 중앙정부 중심의 제도운용에 대해 지방의 역할과 자주적인 제도 관리를 위해서는 지방세 영향 평가제도 도입을 통해 합리적이고 효율적인 관리체계가 확립되어야 한다.



〈그림 4-3〉 지방세 영향 평가제도

현행 비과세·감면제도의 합리적·효율적 관리를 위해서는 실효성을 확보하고 실시간 통합적인 관리가 가능하도록 모니터링 관리체계의 완비가 필요하다. 앞에서 언급한 바와 같이 현재의 지방세 비과세·감면제도는 감면목적과 감면세목의 적합성이 상대적으로 취약하고, 감면목적 실현을 위한 감면규정이 미비하며, 조세지원에 대한 회수절차가 정비되지 못하고, 지역별로 지방세 특례제도 지원을 통한 대상 집단에 대한 성과영향여부가 파악되지 않은 실정으므로 이에 대한 지방세 영향 평가제도의 운용이 필요하다. 이러한 지방세 영향 평가제도의 합리적·효율적 운영을 위해서는 먼저 지방세 비과세·감면제도의 지원분야별, 근거법령별 분류기준을 확립하여야 하며, 비과세·감면제도의 재정비를 전제로 하여 안전행정부와 광역수준의 지방자치단체 간 심도 있는 논의가 필요한 것이므로 중앙정부와 지방자치단체 간의 역할 구분이 중요하다. 안전행정부와 지방자치단체는 지방세 영향평가제도 도입 시 적용범위를 설정하고, 각 지방자치단체 간에 선정된 범위에 대한 측정방식 및 세출구조와의 정합성을 유지할 수 있도록 전문적인 연구기관과의 연계를 통해 관리체계를 구축할 필요가 있다.

이를 위해 지방세 연구원과 전국의 시도연구원을 양대 중심축으로 하여 거시적이고 국가중

심적인 정책은 국책연구기관인 지방세 연구원을 중심으로 지방세 영향평가를 하고, 미시적이며 지방과 관련된 사업은 개별 시도연구원이 중심이 되어 지방세 영향평가를 수행하는 방식으로 실시간 모니터링 관리를 통한 제도개선을 시도할 필요가 있다.

제5장 결론 및 정책제언



2008년 미국발 금융위기는 국내외 경기불안과 세수확보 문제와 결부되어 지방자치단체의 지방세 비과세·감면제도에 대해 면밀히 검토하고 다시 한 번 생각해볼 수 있는 계기가 되고 있다.

지방자치단체가 지역개발을 촉진하고, 주민편익 및 복지증진 등 급격히 팽창하는 지방재정 수요에 지속적으로 대처하기 위해서는 재원의 확충방안이 마련되어야 한다. 지방자치제도하에서 주민은 자치단체가 제공하는 각종 공공서비스 및 인프라 구축의 혜택에 대하여 적정한 재정 부담을 하여야 할 책임이 있으며, 자치단체는 주민과 지역 내 기업들이 부담한 세금을 효율적으로 활용할 책임이 있다. 이와 같은 책임을 다하기 위해서는 재원동원에 대해 주민들이 느끼는 부담을 지방자치단체가 정확하게 인식할 수 있는 자체세입으로 재정지출을 해야 하고, 지방세를 면제하거나 줄여주는 비과세·감면정책에 대한 효과 역시 재정지출과 마찬가지로 음의 보조금이라는 점에서 투명성과 합리적·효율적 관리가 매우 중요한 요소가 된다(박정수, 2003).

이상적인 지방자치시대를 위해 지방행정의 자율성을 확보하고, 지방재정을 확충해야 함에도 불구하고, 일반적으로 지방세의 비과세·감면은 세수기반의 잠식을 초래하고 납세자 간의 형평성을 저해하며, 특히 지방세에서 자치단체에 부여된 자주재정권을 침해하는 심각한 문제점을 내포하고 있다. 이에 따라 이 연구는 현행 지방세 비과세·감면제도의 운영현황과 문제점을 분석하고 이러한 분석을 바탕으로 합리적이고 효율적인 지방세 비과세·감면제도 개선방안을 제시하는 것을 그 목적으로 하였다.

그 결과 본문에서도 언급했듯이 현행 지방세 비과세·감면제도의 문제점은 다음과 같이 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 재정건전성이 악화되고 자주재정권이 침해되는 문제가 나타났다. 서울시 등 전국에서

대부분 일률적·일방적으로 적용되는 지방세 비과세·감면제도 법령은 지방정부의 자주재정권을 침해하고 있고, 중앙정부의 정책목적에 따라 지방세에 대한 과도한 특례제도를 규정하고 있으며, 비과세·감면체계의 복잡성으로 인해 지방정부의 자주적 과세권이 크게 저해되고 있다.

둘째, 열악한 지방재정의 현실에도 불구하고 지방세 징수액의 10%를 상회하는 비과세·감면규모는 지방세수의 잠식을 가져왔고, 지방의 특수성을 고려하지 않은 일률적인 비과세·감면 규모는 지방자치단체 간의 수평적 불균형을 심화시켰다.

셋째, 지나치게 세분화된 비과세·감면의 유형화에 따라 분류기준이 모호하고, 지나친 구분으로 대상사업의 실태와 구성요건의 관계를 구체적으로 설명할 수 있는 논리적 연결고리가 느슨해지는 문제가 발생하였다.

넷째, 일몰제 원칙에도 불구하고 지방세 비과세·감면의 형식적 운용에 따라 변화하는 행정 수요에 대응하지 못하고, 철저한 일몰 취지의 분석없이 정치적으로 이루어지는 관리체계상으로 문제로 지방세의 비과세·감면이 정책효과에 대한 정확한 검토 없이 시행되는 경우가 많았다.

이 연구는 이러한 관점에서 현행 지방세 비과세·감면제도에 대해 정형적이고 관습적인 운영이 아닌 시민편익과 실질적 지원이라는 가치를 발현하기 위하여 운영되어야 함을 밝혔으며, 이를 위해 지방세 비과세·감면을 새로 분류하였고, 서울시의 142개 비과세·감면제도를 분석하였으며, 감면효과와 감면규모를 기준으로 한 평가기준을 바탕으로 42개 비과세·감면제도의 적정성에 대한 평가를 시도하였다. 이러한 지방세 비과세·감면제도의 쟁점 및 평가 등 실증적인 분석을 토대로 하여 이 연구는 지방세 비과세·감면제도의 개선방안을 과세자주권의 확립, 비과세·감면의 축소, 합리적·효율적 관리 등으로 세분화하여 제시하였다.

먼저, 지방세 비과세·감면제도의 개선을 위한 대전제로서 과세자주권 확립을 위해서는 자주적 세제정책을 수립하려는 제도정비 노력과 규제 및 제도개선을 강조하였다. 특히, 정책실효성을 확보하기 위해 중앙-지방의 협의기구 설치를 통한 합리적인 비과세·감면제도 운영을 지원하는 방안을 제시하였다.

둘째, 비과세·감면제도의 축소를 위한 방안으로 일몰제 관리 및 평가체계 개선을 통한 비과세 감면의 항구화, 기득권화를 방지하는 장치를 마련하고, 수익성 사업자 및 행위주체와 대상사업 부문별로 감면혜택을 축소하여 실질적인 비과세·감면의 합리적인 축소가 가능하도록 하는 방안을 제안하였다.

셋째, 지방세 비과세·감면의 합리적·효율적 관리를 위해 감면효과와 감면규모를 고려하여 실효성 낮은 특례제도를 개선하고, 감면대상에 대한 합리적 조정과 관리체계를 개선하는 동시

에 지방세연구원과 시도연구원이 역할 분담을 통해 지방세 영향 평가 등 실시간 모니터링 체계를 갖추는 방안을 모색하였다.

지방세 특례제도(Tax expenditure)는 지방자치단체의 재정정책과 일반 행정정책 수행을 위한 효과적인 정책수단으로 설명되고 있다(Salamon, 2002). 이제는 비과세·감면제도를 단순히 세수결손과 중앙-지방의 역할 논쟁이 아닌 정책세제로서의 제도적 재인식과 함께 지방자치단체 수준의 특화된 정책수단(policy tool)으로서의 활용성을 생각하여 지방자치단체의 적극적이고 체계적인 역할이 필요한 시점에 와 있다고 할 수 있다.

특히 지방세 비과세·감면제도가 공허한 메아리가 아닌 실질적으로 주민과 지역에 도움이 되는 정책 실효성을 높이기 위해서는 상호 발전할 수 있는 정책적 토양과 자양분을 길러내는 방향으로 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌



참고문헌

- 김명용, 2000, “지방세 관련법제의 개선방안 : 지방자치단체의 과세자주권을 중심으로”, 한국 법제 연구원
- 김기태, 2008, “지방세 비과세·감면제도의 문제점과 개선방안”, 한국지방재정학회 세정사례집
- 구본풍, 2013, “지방세특례제한법 이론과 실무”, 삼일회계법인 삼일인포마인
- 국회입법조사처, 2011, “지방세 비과세·감면의 현황과 과제”, 국회입법조사처 이슈와 논점 제322호
- 노영훈, 2005, “지방세 비과세제도의 개선방안”, 한국지방재정공제회
- 박정수, 2003, “지방세 비과세·감면제도의 실태 및 평가”, 한국지방재정공제회 2003년 제6호(통권 80호)
- 박호순, 2006, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 석사학위 논문
- 박호숙, 2008, “정책과정에 따른 합리적 정책갈등관리전략과 방향” 한국지방자치학회 춘계학술대회
- _____, 2004, 『세계의 지역혁신체계』, 한울
- 서울시 세제과, 2012, 『서울시 지방세 비과세·감면 보고서』, 2012, 서울시 세제과 내부자료
- 서울시 세제과, 2013, 서울특별시 감면조례 해설집 내부자료
- 이상신·박기백, 2009, “공공재산에 대한 재산세 비과세·감면의 개선방안 연구”, 조세연구 제9-3집
- 이삼주·이상범, 2005, “지방세무행정의 개선방안 - 조직체계의 개선방안”, 한국지방재정 공제회
- 이세진, 2011, “지방세의 현황과 과제”, 국회예산정책처 사업평가현안분석 제34호
- 임상수, 2011, “지방세 비과세·감면 축소 방향에 관한 연구”, 지방행정연구 제25권 제4호
- 정형태, 2008, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 조영삼·조덕희·김홍석·이영주, 2002, 『중소기업 정책자금의 중장기 운용방안』, 중소기업특별 위원
- 통계청, 『지역통계연보』, 각 호
- 한국지방세연구원, 2013, “2013 지방세 비과세·감면 사례집”, 한국지방세연구원
- _____, 2012, “지방세 비과세·감면 총서”, 한국지방세연구원
- _____, 2012, “서민취약계층에 대한 지방세 감면의 바람직한 정책방향”, 한국지방세연구원
- 홍대원, 2001, “지방자치단체 재정자립도 향상을 위한 지방세제의 개선에 관한 연구”, 경희대학교 산업정보대학원 석사학위 논문
- 행정안전부, 2007~2011, 지방세정연감

- Anderson, James E., 1983, "Public Policy Making(3rd)", New York : Holt
- Arino, A., Abramov, M., Skorobogatykh, I., Rykouina, I, and Vila, J., 1997, Partner selection and trust building in west European-Russian joint ventures, International studies of management & organizations. 27(1)
- DeHoog, R. H., 1984, "Theoretical Perspectives on Contracting out for Service : Implementation Problem and Possibilities of Privatizing public Service", Public Policy Implementation, Greenwich : Jai Pr.
- Hood, C., 1986, "The tools of government", Chanthan, NJ : Chanthan House
- _____, 1991, "A public management for all season?", Public Administration, 69(1) : 3-19
- Howlett, M., 2005, "Studying public policy", New York : Oxford University
- Lynn, L. E., 1998, "The public management : How to transform a theme into a lagacy", Public administration review vol. 58
- Salamon, L., 2002, "The Tools of Government", New York, NY : Oxford University Press.
- Savas, E. S., 1987, Privatization : The Key to better government, Chatham, New Jersey : Chatham House Pub

영문 요약

(Abstract)



A Study on the Improvement of Local Tax Exemption and Reduction System

Jun-Sik Bae · Bum-Sik Kim · Kang-Hyun Kim

This study is aimed to present the current conditions and problems of exemption and reduction of local taxes and to give rational and practical plans for the exemption and reduction system of local taxes. The scope of the study spacially covers the local governments in the country with tax- free taxes and system of exemption and reduction on local tax laws mainly targeted and the changes in tax exemption and regulations of exemption and reduction on local tax laws in 2011 and 2012.

The contents present current overall conditions and implementation states of tax exemption, reduction and exemption of local taxes. Local Tax Act, ordinances of reduction and exemption of local taxes, Restriction of Tax Reduction and Exemption Act, other exemption and reduction related regulations were throughly examined.

The study continues to discuss the problems of the system of tax exemption, reduction and exemption of local taxes. The current system has drawn several problem : reduction of local tax revenue, irrational operation of penalty system of reduced and exempted tax, insufficiency of timed system of reduction and exemption, inadequacy of targeted objects for the system and excess of reduction and exemption taxes.

The study suggests possible improvements for the current reduction and exemption local taxes. In other to secure optimum improvement, it is necessary to make rational and effective reduction and exemption of local taxes under control of relevant ordinances of local taxes for the needs of local governments. However, it is deemed desirable to narrow down reduction and exemption on local taxes which tend to be dependent mostly on the central government. There should also be focused on the 1) Autonomy of Taxation of Local Tax Exemption and Reduction System, 2) Reduction of Local Tax Exemption and Reduction System, 3) Rational & Effective Management.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

1. Background and the Objectives of Research
2. Contents and Research Method

Chapter 2 Present Conditions of Local Tax Exemption and Reduction System

1. Concept and Classification of Local Tax Exemption and Reduction System
2. Operational Conditions and problem of Local Tax Exemption and Reduction System
3. Relevant Statutory Provisions of Local Tax Exemption and Reduction System
4. Examples of Local Tax Exemption and Reduction System in Foreign Country City

Chapter 3 Analytical Evaluation of Local Tax Exemption and Reduction System

1. Analysis on the Classification of Local Tax Exemption and Reduction System
2. Analysis on the Evaluation of Local Tax Exemption and Reduction System
3. Analysis on the Propriety of Local Tax Exemption and Reduction System

Chapter 4 Improvement Method of Local Tax Exemption and Reduction System

1. Autonomy of Taxation of Local Tax Exemption and Reduction System
2. Reduction of Local Tax Exemption and Reduction System
3. Rational & Effective management

Chapter 5 Conclusion and Policy Recommendation

1. Conclusion
2. Policy Recommendation

References

서울연 2013-PR-06

지방세 특려(비과세·감면)의 개선방안에 관한 연구

발행인 이창현

발행일 2013년 5월 31일

발행처 서울연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-977-3 93320

본 출판물의 저작권은 서울연구원에 속합니다.