

碩士學位論文

地方稅 非課稅·減免制度的改善에 관한 研究



濟州大學校 經營大學院

會計學科 會計學專攻

鄭 泰 成

碩士學位論文

地方稅 非課稅·減免制度的改善에 관한 研究

指導教授 高 淙 權



濟州大學校 經營大學院

會計學科 會計學 專攻

鄭 泰 成

2000. 6

地方稅 非課稅·減免制度의 改善에 관한 研究

指導教授 高 淙 權

이 論文을 經營學 碩士學位 論文으로 提出함.

2000 년 6월 일

濟州大學校 經營大學院

會計學科 會計學 專攻



鄭 泰 成

鄭泰成의 經營學 碩士學位論文을 認准함

2000 년 6월 일

委員長 _____

委 員 _____

委 員 _____

目 次

第1章 序論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 範圍 및 方法	5
第2章 地方稅 非課稅· 減免制度의 變遷과 內容	8
第1節 地方稅 非課稅· 減免의 意義	8
第2節 地方稅 非課稅· 減免의 根據 및 變遷	12
第3節 地方稅 非課稅· 減免의 內容	19
第3章 地方稅 非課稅· 減免에 대한 實態分析	38
第1節 總規模에 대한 分析	38
第2節 市道別 分析	39
第3節 類型別 分析	45
第4節 年度別 分析	48
第5節 稅目別 徵收額· 減免額 比率 分析	50
第6節 普通稅· 目的稅 比較 分析	51
第7節 地方稅法 第5章 減免 分析	53
第8節 綜合土地稅 非課稅 現況 分析	60
第4章 地方稅 非課稅· 減免制度의 問題點	62
第1節 實態分析 結果에 대한 問題點	62
第2節 其他 規定 및 運營上 問題點	74
第3節 事例別 分析과 問題點	88

第5章 地方稅 非課稅·減免制度의 合理的 改善方案	96
第1節 基本方向	96
第2節 長期的 改善 方案	98
第3節 短期的 改善 方案	109
1. 制度的 側面	109
2. 運營的 側面	121
第6章 結 論	123
第1節 研究의 要約 및 政策建議	123
第2節 研究의 限界 및 向後 研究課題	129
〈 參考文獻〉	130
〈 ABSTRACT〉	133



表 目 次

〈표 1-1〉 지방세수입으로 인건비 미해결 단체	5
〈표 1-2〉 자체수입으로 인건비 미해결 단체	5
〈표 2-1〉 취득세 비과세 변천과정	13
〈표 2-2〉 등록세의 국가 등에 대한 비과세 내용의 변천과정	13
〈표 2-3〉 재산세 등의 국가 등에 대한 비과세 내용의 변천과정	14
〈표 2-4〉 취득세의 용도구분에 관한 비과세에 관련 규정의 내용	15
〈표 2-5〉 취득세의 비과세 대상중 천재등으로 인한 대체취득 비과세 내용의 변천과정	16
〈표 2-6〉 취득세의 비과세대상중 토지수용등으로 인한 대체취득에 대한 비과세 내용의 변천과정	17
〈표 2-7〉 지방세법에 의한 감면제도 변천	18
〈표 2-8〉 지방세법에 의한 비과세	19
〈표 2-9〉 농어민 지원 감면제도	22
〈표 2-10〉 국민생활안정지원 감면	24
〈표 2-11〉 지역균형 개발 감면	26
〈표 2-12〉 기술·인력개발 및 중소기업 지원 위한 감면	28
〈표 2-13〉 공공법인 지원 감면	29
〈표 2-14〉 항공기, 선박등 감면	31
〈표 2-15〉 조세특례제한법에 의한 감면	32
〈표 2-16〉 전국 공통 조례	35
〈표 2-17〉 특정지방자치단체 감면 조례	37
〈표 3-1〉 지방세 징수액과 비과세·감면액의 추이 비교	39
〈표 3-2〉 시도별 지방세수 및 유형별 감면액 비교	41
〈표 3-3〉 시도별 건당 감면액 비교	43
〈표 3-4〉 시도별 공통조례·특정조례 비교	44
〈표 3-5〉 세목별·유형별 감면액 비교	46

〈표 3-6〉	연도별·유형별 현황	47
〈표 3-7〉	연도별 감면 건수 비교	48
〈표 3-8〉	지방세담당공무원 1인당 감면 건수·세액 비교	49
〈표 3-9〉	세목별 징수액·감면액 비율	50
〈표 3-10〉	시도별 보통세 비과세·감면액 비교	52
〈표 3-11〉	시도별 목적세 비과세·감면액 비교	52
〈표 3-12〉	지방세법에 의한 감면 현황	56
〈표 3-12-1〉	공공법인별 감면 현황	57
〈표 3-13〉	‘98 종합토지세 비과세 현황	61
〈표 4-1〉	시도별 도시계획시설 미집행 현황	67
〈표 4-2〉	「국세통계연보」 30년간 오류자료의 수	70
〈표 4-3〉	「지방세정연감」에 나타난 오류	71
〈표 4-4〉	10개 단위 지표 재정 분석 결과	78
〈표 4-5〉	국세와 지방세의 부담	82
〈표 5-1〉	세목별 보전 현황	100
〈표 5-2〉	세목별 조세지출 현황	104
〈표 5-3〉	유형별 조세지출 현황	104
〈표 5-4〉	납세자별 건당 감면액 상한제 도입 효과	108

第 1 章 序 論

第1節 研究의 目的

'95지방자치단체의장 선거이후 본격적인 지방자치시대가 열리면서 재정수요는 증가한 반면 재정은 열악한 환경에 있다. 1980년도에 중앙정부 예산은 8조 8,142억원, 지방자치단체예산은 2조 6,042억원으로 지방예산 구성비율은 23%를 점유하고 있고, 20년이 지난 2000년도에는 중앙예산 124조 7,975억원, 지방자치단체예산은 55조 5,088억원으로 지방예산이 31%로 증가하고 있으나 일본에 비해 낮은 수준이다¹⁾. 이는 즉 지방자치단체가 교부세, 보조금 명목으로 지방자치단체에 예산을 지원받고 있어 중앙지원에 의존하고 있는 실정이다.

특히, 2000년도 전국 자치단체의 예산규모(55조 5,088억원)중 인건비 예산액은 6조 3,364억원으로 11.4%를 점유하고 있으며, 이를 일반회계만을 기준으로 분석할 때, <표 1-1> 과 <표 1-2> 에서 보는 바와 같이 지방세 수입으로 인건비를 충당 못하는 자치단체가 144개 단체(58%), 자체수입(지방세와 세외수입을 합한 금액을 말한다)으로 충당 못하는 단체가 28개 단체로 11%에 달하고 있다. 지방세입으로 인건비를 해결하는 단체는 광역시도에서는 모두 해결이 되고 있으나 군 지역과 구 지역이 각각 84%, 72%로 나타나 지방세원 편제가 대도시 중심으로 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다.

지방세와 세외수입을 포함한 자체수입을 가지고, 인건비를 충당할 경우에는 군지역에 대해서만 해결하지 못하는 것으로 나타나고 있다.

지방자치단체의 재정력을 나타내는 재정자립도인 경우 과천시(경주마권세 수입으로 인해 전국 최고(2000년도 95.2%)로 서울특별시(94.8%)보다

1) 일본의 지방자치예산 구성비는 1980년도 52%, 2000년도에도 52%로 안정적인 지방자치단체예산이 편성되고있다(행정자치부, 지방행정·재정·세제분야 주요업무편람, 2000, p199참조)

높은 것으로 나타난 반면, 영양군인 경우에는 9.2%로써 지방자치단체의 재정자립도도 심한 불균형을 나타내고 있다. 또한 선거로 인한 지방자치단체장의 출범이후 지방세수 확충을 위하기보다는 방만한 예산운영을 할 수 있으므로 행정자치부에서는 지방자치단체에 대한 재정상황을 종합분석하여, 지방재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 지방자치단체를 대상으로 정밀재정진단을 실시 계획 등 지방재정 건전화를 위하여 자구책을 강구하고 있다.

따라서 지방세입은 건전한 지방자치화를 위한 필수조건이므로 지방세 확충은 그 어느 때보다 필요하다 하겠다. 지방세 확충으로는 탄력세율²⁾을 적용하는 방안이 있으나 조세 저항등 우려가 있으므로 지방세 비과세와 감면대상을 축소조정하는 것이 지방세의 공평과세와 형평과세를 구현하기 위해서도 비과세 및 감면제도에 대한 개선이 필요하다 하겠다.

지방세 비과세, 감면제도는 대부분 국가의 정책적 목적을 이루기 위해서 지방자치단체의 의사와는 상관없이 지방세법이나 조세특례제한법에 규정되어 있고, 감면대상을 축소되는 방향으로 세법 개정으로 비과세, 감면액이 점차 감소해야 되나 구조조정 및 금융부채 상환용 부동산에 대한 취득세와 등록세를 면제하는 규정 신설로, 신설된 감면대상이 폐지되는 감면대상보다 감면세액이 크므로 오히려 증가추세에 있는 등 감면대상 축소 정책이 실효를 거두지 못하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 1998년도인 경우에는

2) 국세인 특별소비세는 “탄력세율”이란 용어를 사용하고 있으며(특별소비세법시행령제2조의2 참조), 이는 국민경제의 효율적 운영을 위하여 경기조절, 가격안정, 수급조정상 필요한 경우 그 세율의 30%범위내에서 조정할 수 있는 제도를 말하며, 지방세인 경우에는 “탄력세율”이란 용어자체는 없으나, 탄력적으로 세율을 조정할 수 있는 “표준세율”이란 용어가 있다. 표준세율은 지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용하여야 할 세율로서 재정상 기타 특별한 사유가 있다고 인정할 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있는 세율을 말하는 것으로서 취득세, 등록세, 재산세, 지역개발세, 주민세등이 표준세율을 적용할 수 있도록 지방세법상에 규정하면서, 시도(시군세) 조례로 표준세율의 50%범위내에서 가감 조정 할 수 있도록 되어 있다.

제주도, 강원도를 비롯한 일부 시도가 지역개발세에 한해서 세율을 탄력적으로 적용하고 있으나, 도세의 70~80%를 점유하고 있는 취득세와 등록세에 대해서는 부가세인 농어촌특별세와 교육세가 부가되어 표준세율을 탄력세율로 적용할 경우 지방세는 물론 부가세까지 더 부담하는 결과가 되므로 조세저항을 우려, 적용하지 않고 있어, 부가세인 농어촌특별세와 교육세를 폐지하면 탄력세율을 적용, 세수확충을 기할 수 있다.

IMF로 인하여 경제가 침체하는 등으로 인하여 지방세액이 전년도에 비해 6.8% 감소하였으나 지방세 비과세 감면액은 오히려 12%가 증가한 것으로 나타나고 있다.

또한, 조세는 형평성 또는 공평성을 중시하여야 하는데 형평성 및 공평성을 손상시키는 것이 지방세 비과세, 감면제도이다. 비과세, 감면제도는 소득재분배에 역행하고, 세수의 손실, 특정기업, 특정부분에 대한 세제지원으로 인한 형평성에 역행, 시장기능 왜곡초래, 부문간·계층간 세부담 형평성을 저해하는등 문제점이 도출되고 있다.

일부 지방자치단체에서는 지방세 및 비과세 제도에 대해서 특별조례를 제정하여 재산세와 종합토지세를 과세하고 있어³⁾ 지방세법상에 비과세 및 감면으로 규정되어 위법한 조례임에는 틀림이 없으나 위법여부에 관계없이 지방세 비과세 및 감면제도가 불합리하게 운용되고 있음에 대한 저항이라고 보아야 할 것이다.

따라서 이 연구의 목적은

첫째, 지방세는 지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위하여 필요한 재원을 법률적 작용에 의하여 개별적 보상 없이 강제적으로 징수하는 재화를 말하므로 지방자치단체의장의 과세권을 가지고, 부과·징수·체납처분을 할 수 있는 권한을 가지고 있으나, 비과세·감면 결정권은 국가가 독점하므로써 과세권을 포기 당하고, 지방재정력의 약화요인으로 작용하고 있어 과세자주권 확립차원에 중점을 두었다.

비과세·감면에 대한 구체적인 감면대상은 조세특례제한법, 지방세법등 국가가 결정하는 경우와 지방자치단체가 공익상 기타의 사유로 인하여 행정자치부장관의 사전허가를 얻어 지방의회의 의결을 얻어 조례로 정하도록 하는 두 가지가 있다.

지방세법등 국가가 결정하는 비과세·감면 결정권한을 지방자치단체에게

3) 대전광역시 유성구는 대전광역시 유성구세 특별조례를 제정하여 지방세법에서 비과세 대상인 국가·지방자치단체·지방자치단체 조합의 소유에 속하는 재산, 기업부설 연구소에 사용하는 재산, 정부로부터 허가 또는 인가를 받거나 민법상의 법률에 의하여 설립되거나 그 적용을 받는 학술 연구 단체, 기술진흥단체의 재산에 대하여 재산세 및 종합토지세를 부과하기로 조례를 제정하였다(대전광역시 유성구조례제454호.1999.7. 참조)

이양하고, 행정자치부장관의 허가를 얻어 감면하는 감면조례인 경우에는 행정자치부장관의 사전허가제를 폐지하되, 지방세 감면조례 남용을 차단하기 위해서는 국가에서 지원하는 지방교부세나 보조금 등에서 감면세액에 해당 하는 금액만큼 제외하는 방안을 제시하여 과세자주권을 확립하도록 하였다

둘째, 지방의회가 구성되어 모든 세입 및 세출예산에 대해서는 지방의회의 의결을 얻어 집행하도록 되어 있으나 비과세나 감면으로 지원하는 경우에는 의회의 의결 없이 지방자치단체의 장이 결정함으로써 비과세·감면의 기득권화, 영구화 우려가 있으므로 비과세·감면도 감면세액 만큼 지원하는 것과 같으므로 이를 조세지출로 보아 조세지출예산제도를 도입할 필요성을 역설하였다. 그러나 조세지출예산제도를 도입하기 위해서는 통계자료의 객관성 확보가 필요하고 이를 위해서는 비과세·감면에 대해서는 비과세·감면신청 의무화 제도가 필요하다.

셋째, 지방세는 과세대상이거나 비과세대상이거나 공평성 및 형평성을 저해하지 않아야 한다. 비과세·감면인 경우 항공기등 재산가치가 많은 세원을 취득하는 경우에는 감면세액이 크나, 농어촌 공가의 감면처럼 감면세액이 적어 감면대상자에 대한 감면세액 격차가 심화되어 감면간에도 불균형을 초래하고 있다. 또한 감면받은 대상이 수익사업에 사용하는 등 감면에 대한 정책적 목적 달성 효과도 미흡하고, 지방세를 납부할 능력이 있는 납세자가 감면되는 경우가 있으므로 여기에서는 납세자별 감면세액 상한제 도입이 필요하고, 수익사업용 재산에 대해서는 감면대상에서 과세대상으로 전환의 필요성을 제기하면서, 조세저항을 고려하여 감면율을 다단계화함으로써 조세저항을 최소화하면서 일몰법 도입으로 감면대상을 축소·조정하고자 하였다.

그러므로, 여기에서는 지방세 비과세, 감면제도의 본질을 왜곡하지 않은 차원에서 지방세 비과세·감면제도가 개선되어야 때문에 현행 제도의 문제점을 도출시키고, 그 개선방안을 이론적, 운영적인 측면에서 다루고자 함에 있다.

〈표 1-1〉 지방세수입으로 인건비 미해결 단체

(단위: 단체수, %)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	248	16	72	91	69
해 결	104(42%)	16(100%)	54(75%)	15(16%)	19(28%)
미해결	144(58%)	-	18(25%)	76(84%)	50(72%)

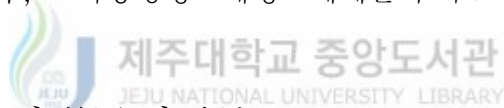
*자료: 행정지치부, 「지방행정·재정·세제분야 주요업무편람」, 2000.

〈표 1-2〉 자체수입으로 인건비 미해결 단체

(단위 : 단체수, %)

구 분	계	시·도	시	군	자치구
계	248	16	72	91	69
해 결	220(89%)	16(100%)	72(100%)	63(69%)	69(100%)
미해결	28(11%)	-	-	28(31%)	-

*자료: 행정지치부, 「지방행정·재정·세제분야 주요업무편람」, 2000.



第2節 研究의 範圍 및 方法

본 연구의 범위는 지방세법, 조세특례제한법, 지방세감면조례의 규정에 의한 지방세 비과세, 감면제도에 대해서 1980년도부터 1998년까지 지방세정연감에 나타난 비과세 및 감면 통계의 내용을 기본적으로 분석하여 문제점을 도출하고, 비과세·감면 규정상 및 운영상 문제점, 비과세·감면사례를 통하여 문제점등을 통하여 이에 대한 개선방안을 장기적인 검토과제와 단기적인 조정방안을 제시함으로써 실질적인 비과세, 감면 대상이 축소·조정 되도록 하고, 선진국에서 도입하고 있는 조세지출예산제도를 도입하기 위해서는 비과세 및 감면통계가 정확해야 하므로 지방세정연감 통계에 대해 문제점을 도출시켰다

연구의 방법은 첫째 지방세정연감에 나타난 통계자료를 분석하여 문제점

을 도출시켰다. 지방세정 연감은 시도별로 지방세 징수액, 비과세·감면액을 1년단위로 작성한 자료이므로 19년간(1980~1998) 자료를 기초로 하여 연도별 비과세·감면비율이 10%내외이므로 지방재정력 약화요인이 하나임을 도출시켰으며, 비과세·감면근거가 중앙정부의 정책적 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체의 의지와 관계없이 비과세·감면규정인 지방세법 등에 의한 감면액이 지방세 감면조례에 의한 감면액보다 많음으로 인한 과세자주권 침해의 문제점을 나타냈으며, 징수액과 비과세·감면액이 매년마다 증가되고 있으나 세무담당공무원은 오히려 감소되어 감면결정에 소홀할 수 있을 뿐만 아니라 사후관리가 미흡할 수 밖에 없다는 것을 나타냈다.

또한 목적세인 공동시설세등 4개 세목에 대해서는 세목 신설 당시부터 필요한 재원을 마련하기 위해서 신설된 세목이므로 이러한 목적세를 다시 감면하는 것은 목적세 신설 취지에 부합되지 않음다는 사실을 문제점으로 지적하였다.

둘째, 지방세법등 비과세·감면규정의 문제점을 도출시켜 개선 방안을 제시하였다.

비과세·감면은 중앙정부나 지방자치단체의 정책적 목적을 달성하기 위하여 지방세를 지원하는 제도이므로 정책적 목적을 달성하지 못한 경우에는 지원(감면)된 지방세를 환원하려는 강제적인 조치가 추정제도인데, 대부분 감면대상에는 추정근거가 있으나 사업용 항공기에 대한 감면 등에 대해서는 추정근거가 없으므로 정책적 목적을 달성하기가 어렵다는 것을 도출하면서, 추정근거 신설 방안을 제시하였으며, 감면통계의 정확성, 객관성은 선진국에서 도입하고 있는 조세지출예산제도의 필수적인 사항이므로 감면통계의 정확도를 위하여 현행 지방세법상에 규정되어 있는 감면통계 제출 의무 규정의 사문화되었음을 지적하였다. 또한 일부 공익적 성격을 띤 법인에 대해서는 수익사업용 재산인 경우에는 지방세 지원이 이루어지지 않고 있지만 농협, 수협등 법인에 대해서는 수익사업용 재산에 대해서는 과세한다는 규정이 없으므로 감면여부에 대한 논쟁과 더불어 공익법인간 불형평성과 수익사업용 재산까지 감면은 납세자와의 경쟁에 우월적 지위에 있는등 문제점을 도출시켜, 축소 조정의 필요성을 나타나고자 하였다.

셋째, 지방세 비과세·감면사례를 통하여 문제점을 도출시켰다

비과세 사례로는 건설교통부 재산인 토지(제주국제공항)과 서울특별시 소유인 서귀포시에 소재한 여미지는 각각 국제공항과 여미지 식물원을 이용하는 자들이 교통유발, 환경오염이 주체가 되고 있으나 이에 대한 수익은 국가나 서울특별시가 향유하고 있고, 지방자치단체는 이러한 비용부담은 하고 있으므로 프랑스의 비과세액에 대한 보전 사례를 들어 지방세 비과세액에 대한 재정보전의 필요성을 제기했다

감면사례로는 기업의 금융부채 상환에 따른 매입부동산과 기업간 사업양수도 방식에 의한 양수재산에 대해서 감면하는 것은 IMF 구조조정을 위한 국가적 차원에서 이루어진 사항이지만, 지방자치단체 차원에서나 감면의 이론적 측면에서 볼 때 담세력이 있는 자에게 감면은 응능과세 원칙에 위배됨을 나타냈고, 농촌주택 개량, 주차장 토지에 대해 감면등 감면을 하여 정책적 목적을 달성하는 것보다, 과세의 형평성, 공정성 차원에서 감면의 불합리함을 나타냈다.

넷째, 지방세를 5년이상 담당한 세무담당공무원의 면담을 통하여 문제점과 개선 방안을 제시하였다.

지방세의 비과세·감면제도는 복잡하여 세무공무원도 해석하기가 어렵기 때문에 세무에 경력이 많은 자에 대한 면담은 비과세·감면제도가 나아갈 방향을 제시하는데 통계적 자료보다 더 현실적이라는 것이다.

IMF 구조조정으로 인하여 세무기초자료 입력 등을 하는 일용직 공무원들이 계약기간의 만료함에 따라 재계약이 이루어지지 않고 있어, 일용직들이 하던 기본적인 데이터 입력도 정규직 공무원들이 함으로 인한 업무폭주로 감면결정에 우를 범할 수 있는 확률이 많기 때문에 세무공무원의 전문화, 감면대상이라고 하더라도 우선 과세하고, 목적사업에 사용하였을 때 지방세지원 신청을 받아 보조금등 명목으로 지출한다면 감면에 대한 문제점을 다소 덜 수 있기 때문에 연구의 한 방법으로 채택하였다.

따라서, 지방세정 연감, 지방세법등 감면규정, 비과세·감면사례별 분석을 통한 연구방법이 감면효과 등을 분석하지는 못하지만, 현행 운영되고 있는 비과세·감면제도에 대한 개선방향을 제시해주고 있기 때문에 이 방법을 채택하였다.

第 2 章 地方稅 非課稅 · 減免制度의 變遷과 內容

第1節 地方稅 非課稅 · 減免의 意義

1. 非課稅

비과세는 세법자체에서 특정대상을 과세대상에서 제외하는 것을 말한다. 비과세인 경우에도 세법 입법 당시부터 특정대상이 당해 세법의 전체 체계상 과세대상으로 부적절하기 때문에 과세체계에서 근본적으로 제외하여 비과세 하는 경우와 단지 조세 정책상의 이유 때문에 특정대상을 과세대상에서 제외하여 비과세 하는 경우가 있는데 후자의 경우에는 그 실질에 있어 조세의 감면제도와 다를 바가 없으며 그 실질적인 효과도 똑같기 때문에 이 경우에 어느 제도를 택할 것인지 과세기술과 입법정책의 문제이다⁴⁾

그리고 비과세의 내용을 대별하면 인적 비과세와 물적 비과세(용도비과세)로 구분할 수 있는데 인적 비과세는 납세의무자 자체를 과세대상에서 제외하는 것으로서 납세의무자의 공적성격에 착안한 것(국등에 대한 비과세), 납세의무자의 담세력에 착안한 것(천재·지변 등으로 인한 자력상실자에 대한 비과세), 사회 정책적 성격에 착안한 것(비영리사업자에 대한 비과세)등이 있고, 물적 비과세는 과세객체에 대해서 그 성격 또는 용도 등에 착안해서 과세객체의 전부 또는 일부를 과세대상에서 제외하는 것으로서 용도에 착안하였기 때문에 용도구분에 의한 비과세라고도 하며 이는 공적 성격에 의한 것, 사회정책상의 것, 경제정책상의 것 등이 있다.

4) 강민구, “지방세 감면제도 해설”, 지방세, 1998, 제1호, p.71.

2. 免除⁵⁾

면제라 함은 법령에 의해서 납세의무의 전부 또는 일부를 해제하는 것으로 이러한 면제 조치를 하게 되면 납세의무는 그 목적을 달성하지 못한 채 소멸된다. 그런데 비과세는 법률이 당해 대상을 과세물건의 선택에서 제외하고 이를 과세대상외로 하는 것이며, 면제는 법률이 일반적으로 당해 대상을 과세대상으로 하여 선택해서 이에 과세하는 것이나 특별한 사유가 있는 경우에 개별적으로 일단 성립한 납세의무의 전부 또는 일부를 해제하는 것이다.

납세의무의 면제는 엄격히 말해서 조세 부담공평의 원칙에 반하는 예외 조치이고, 또한 지방자치단체의 중요한 재원의 포기이기도 하기 때문에 모두 법률 또는 조례에 근거하여야만 면제가 가능한 것이지 과세권자와 납세의무자와의 계약에 의해서 면제할 수 없는 것이다.

그리고 면제는 납세의무의 확정절차가 행하여지기 전의 추상적 납세의무의 단계에서 이루어지는 경우도 있고, 납세의무의 확정절차가 이루어진 후에 구체적 납세의무의 단계에서 이루어지는 경우도 있다. 또한 면제는 징수 유예기간중에는 그 유예된 지방세의 가산금이 당연히 면제되는 것과 같이 법령 또는 조례의 규정에 의해서 아무런 처분 또는 절차를 기다리지 아니하고 바로 그 효과가 발생하는 경우도 있고, 천재 기타 특수한 사정에 의하여 시장·군수가 필요하다고 인정되는 경우에 직권으로 조사하여 취득세를 감면하는 경우와 같이 법령 또는 조례에 정하는 바에 따라 행정관청의 처분에 의해서 그 효과가 발생하는 경우도 있으며, 농지세에 있어서 학교, 사찰, 교회등이 자가 소비용으로 직접 경작하는 농지소득에 대한 감면의 경우와 같이 납세의무자가 감면신청을 하여야 하는 등 일정한 절차를 이행하고 이에 따른 행정관청의 처분에 의해서 그 효력이 발생하는 경우도 있다. 납세의무자의 신청을 전제로 하여 행정관청의 처분에 의해서 면제가 이루어질 경우 신청이 없는데도 불구하고, 면제조치를 하는 것은 전제를 결한 행정처분으로서 당해 면제 조치는 당연히 무효가 된다고 볼 것이다.

5) 권강웅, 「지방세 강론」, 조세통람사, pp.125~126.

3. 減免⁶⁾

감면이라 함은 법률 또는 조례의 규정에 의하여 지방세의 과세처분에서 특정산업의 육성을 위한다거나 전쟁 또는 사변으로 인한 종사자에 대한 농지세 감면 등 특수한 사정이나 정책적인 목적을 위하여 그 세액의 전부 또는 일부를 면제하는 것이다.

이러한 감면의 규정은 각 세목에서 개별적으로 규정하고 있으며, 세목에 따라서는 이러한 감면을 전혀 인정하지 아니하는 경우도 있다. 이는 경주마권세 또는 도축세의 경우와 같이 이러한 감면을 인정하는 것이 정책상 부당하거나 또는 성질상 불필요하다고 인정되기 때문이다.

그런데 세액감면은 납세의무자의 개별적인 사정 즉 특정산업에 대한 육성을 유도하거나 개개의 납세의무자의 담세력의 약화 등 납세의무자 개인의 사정에 착안해서 일단 발생한 납세의무를 경감하는 것이다.

그러므로 감면은 법령 또는 조례의 근거에 의하여야 하고, 지방자치단체장과 납세의무자와의 계약 등에 감면 할 수 없음은 물론 그 처분에 있어서도 개개의 납세자의 담세능력에 착안하여 사실상 그 능력이 박약하고 실정이 부득이하다고 인정되는 경우에 한해서 행해야 할 것이다.

4. 不均一 課稅⁷⁾

불균일과세를 할 수 있는 경우는 지방세법에서 일반적으로 적용되는 공익상 사유나 산업경제 내지 보건위생 기타 사유 등으로 지방세를 과세함이 부적당하다고 인정되는 경우에는 과세면제를 할 수 있고 또한 일률적으로 과세가 공익상 기타의 사유나 주민의 수익 정도에 비추어 부적당하다고 인정되는 경우에는 불균일 과세 즉 차등과세를 할 수 있다.

지방자치단체의 공익상 또는 기타의 사유로 인하여 과세면제, 불균일과세 등의 필요성을 독자적으로 판단하여 이를 조례로 제정하여 시행토록 하고 있다.

6) 상계서, p.126.

7) 상계서, pp.126~128.

그리고 불균일과세를 할 수 있는 범위는 지방자치단체가 제공하는 행정 서비스를 받는 자에게 그 수익에 상응하는 부담을 구하기 위하여 수익자에게 어떤 세목의 세율을 낮추거나 또는 일부에 대하여 과세하는 것으로 불균일과세를 할 수 있는 한도는 이것이 응익과세원칙에 입각하는 것인 만큼 수익의 범위내라고 할 것이다

그런데 불균일과세의 실제 적용에 있어서는 이를 활용할 수 있는 범위가 제한되어 있다. 먼저 불균일과세를 하기 위하여 세율을 일반의 경우보다 높게 조정하고자 할 경우에는 지방자치단체가 제한세율보다 낮은 세율을 적용하고 있는 경우에 그 제한 세율의 범위내에서 인상 조정할 수 있을 뿐이고, 그 제한세율보다 초과되는 세율을 적용할 수는 없다. 일정세율을 채택하고 있는 세목이나 표준세율을 채택하고 있는 세목에 있어서도 제한세율의 최고세율까지 적용하고 있는 세목에 있어서는 불균일과세를 하기 위하여 더 이상 세율을 인상할 수 있는 여지는 없는 것이다.

그러므로 표준세율을 채택하고 있는 세목에서 그 상한을 제한하고 있지 않은 경우에는 불균일과세를 하기 위하여 수익의 범위내에서 초과세율을 적용할 수 있겠으나 현행 지방세법상의 세목은 표준세율을 채택하고 있는 경우에는 반드시 상한선을 제한세율로 한정하고 있기 때문에 불균일과세를 할 수 있는 범위는 그만큼 좁은 것이다. 다시 말해서 상한이 제한된 표준세율제를 채택하고 있는 세목의 경우에 표준세율을 적용하고 있거나, 초과세율을 적용하고 있는 경우에도 그 초과세율이 제한세율에 미달하는 경우에 한하여 불균일과세를 할 수 있는 여지가 있는 것이다.

第2節 地方稅 非課稅·減免의 根據 및 變遷

1. 地方稅 非課稅·減免의 根據

조세특례제한법 제3조에서는 조세의 특례를 제한하고 있는데 그 내용을 보면 “조세특례제한법, 국세기본법, 조약, 소득세법, 법인세법, 상속세 및 증여세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 주세법, 인지세법, 증권거래세법, 국세징수법, 교통세법, 관세법, 지방세법, 임시수입부가세법, 자산재평가법, 국세조세조정에 관한법률, 금융실명거래및비밀보장에관한 법률, 전화세법, 교육세법, 농어촌특별세법, 외국인투자촉진법, 남북교류협력에관한법률, 농어가목돈마련저축에관한법률”로 제한하고 있어 이 법률이외에 비과세 감면 규정이 있더라도 그 범주는 효력이 없다고 보아야 할 것이다 8)

다만 지방자치단체 감면조례는 지방세법 제9조의 규정에서 허가를 받아 의회의 의결을 얻어 시행하는 감면은 적법하다고 하겠으나 행정자치부장관의 허가를 받지 아니하여 감면조례를 제·개정하는 것은 무효라 하겠다 9)

2. 地方稅 非課稅·減免의 變遷

1) 지방세법에 의한 비과세 변천

지방세법에 의한 비과세 대상은 그 동안 대상별 또는 사안별로 많은 변천을 거듭해 왔으며 여기서는 주요 세목의 변천과정을 통하여 비과세 정책을 펴는데 도움이 되고자 한다.

8) 노동조합및노동관계조정법제8조에서 “노동조합에 대하여는 그 사업체를 제외하고는 세법이 정하는 바에 따라 조세를 부과하지 아니한다”라고 규정한 것은 감면규정이 아니고, 세법 개정시 이를 근거로 하여 유리한 위치를 확보하자는 것으로 보아진다, 제주도개발특별법제44조에서도 조세의 감면은 조세특례제한법 및 지방세법등이 정하는 바에 의하여 조세를 감면 할수 있다는 규정을 근거로하여 조세특례제한법제78조 및 제79조와 제주도도세감면조례제23조의 규정의 감면은 이를 반영하고 있는 것이다

9) 인천시의회는 수도권 신국제공항 건설에 따라 신공항건설공단에 토지 등을 양도함으로써 발생하는 소득세할 주민세중 공항부지 및 배후지원단지내의 토지소유주민들의 토지보상금에 대한 소득세할주민세를 면제한다는 감면조례를 행정자치부장관(당시 내무부장관)의 허가를 받지 아니하였므로 효력이 없다(1996. 7. 2대법원 판결 96추22 참조)고 판시하고 있다

(1) 국가 등에 의한 비과세

① 취득세

취득세는 1976년 12월 31일 “국·도·시군·지방자치단체조합과 외국정부에 대해서 비과세”하던 것을 1994.12.22일 주한국제기구와 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합에 귀속 또는 기부채납을 조건으로 취득하는 부동산을 추가시켰으며, 그 내용을 요약하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 취득세의 비과세 변천과정

개정년도	'76. 12. 31	'94.12.22~현재	비 고
주요내용	국·도·시군·지방자치단체 조합과 외국정부의 취득	비과세 추가확대 - 주한국제기구 - 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합에 귀속 또는 기부채납 조건으로 취득 부동산	비과세 확대 개정

* 자료 : 지방세법제106조

② 등록세

등록세의 주요 변화과정은 '76년, '79년, '94년 등 3번에 걸쳐 이루어졌으며 주요내용은 < 표 2-2 >와 같다.

<표 2-2> 등록세의 국가 등에 대한 비과세 내용의 변천 과정

개정 일자	'76. 12. 31	'79. 4. 16	'94.12.22~현재
비과세의범위	○ 국가와 지방자치단체가 자기를 위하여 하는 등기 및 등록 ○ 주한외국공관 및 이에 준하는 기관의 부지 또는 건축물은 직접 그기관의 용에 공하는 것에 한함	○ 국가와 지방자치단체가 자기를 위하여 하는 등기 및 등록 ○ 주한외국공관 및 대통령령이 정하는 이에 준하는 기관의 부지 또는 건축물 ○ 등기·등록기관의 직권등기·등록	○ 국가·지방자치단체 지방자치단체조합·외국정부 및 주한국제기구가 자기를 위하여 등기 및 등록 ○ 국가·지방자치단체·지방자치단체 조합에 귀속 또는 기부채납을 조건으로 취득하는 부동산

* 자료 : 지방세법 제126조

③ 재산세·종합토지세·도시계획세·공동시설세

재산세에 대한 비과세 규정이 도시계획세와 공동시설세에 준용되며 종합토지세는 '90년도에 신설되었으나 그 이전에는 토지분 재산세로서 건축물 분 재산세와 유사하므로 국등에 의한 비과세 내용은 <표 2-3>와 같이 4가지 세목을 하나로 정리하였으며 주요 변천된 내용은 주한국제기구재산이 비과세로 확대되었으며, 국가 등이 보유하고 있는 재산에서 공공 또는 공공용으로 사용하는 재산까지 비과세 되도록 확대하였다.

<표 2-3> 재산세 등의 국가 등에 대한 비과세 내용의 변천 과정

개정 일자	'76. 12. 31	'93. 12. 17	'94. 12. 22	'97. 8. 30
비과세의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국·도·시·군·지방자치단체조합 및 외국정부의 소유에 속하는 재산 ○ 국·도·시·군·지방자치단체조합 기타 대통령령이 정하는 공공단체의 재산으로서의 국가·지방자치단체 및 지방자치단체조합과 재산세 과세대상 물건을 연부로 매매 계약을 체결하고 그재산의 사용권을 무상으로 받고 매수자에게 납세의무가 있는 경우는 예외로 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국·도·시·군·지방자치단체조합 및 외국정부의 소유에 속하는 재산 ○ 국·도·시·군·지방자치단체조합의 재산으로서 국가·지방자치단체 및 지방자치단체조합과 재산세 과세대상 물건을 연부로 매매 계약을 체결하고 그 재산의 사용권을 무상으로 받고 매수자에게 납세의무가 있는 경우는 예외로 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국·도·시·군·지방자치단체조합·외국정부 및 주한 국제기구의 소유에 속하는 재산 ○ 국·도·시·군·지방자치단체조합의 재산으로서 국가·지방자치단체조합과 재산세 과세대상 물건을 연부로 매매계약을 체결하고 그재산의 사용권을 무상으로 받고 매수자에게 납세의무가 있는 경우는 예외로 한다. ○ 국가·지방자치단체조합의 1년이상 공용 또는 공공용으로 사용하는 재산 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대한민국 정부 기관의 재산에 대하여 부과하는 외국정부의 재산에 대하여는 비과세 대상에서 제외

* 자료 : 현행 지방세법 제183조의 규정에 의거 구성

(2) 용도구분 비과세

용도구분에 의한 비과세는 용도에 맞게 사용(즉 종교단체인 경우 종교용에 사용하는 경우등 비영리사업자가 그 사업에 사용하는 경우를 말한다)할 경우에 비과세를 하겠다는 취지이므로 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합과 같이 재산을 취득한 경우 용도에 맞게 사용하지 아니하더라도 비과세되는 인적 비과세와는 개념적으로 차이가 있다. 인적 비과세는 영구적으로 비과세 되지만 용도구분 비과세는 용도에 맞게 사용할 때에 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세 등이 비과세되므로 감면개념과 유사하다 하겠다.

용도구분 비과세는 '86년 12월, '88년 12월, '90년 6월, '91년 12월, '94년 12월, '95년 12월등 '80년대이후 6번이나 개정이 이루어졌으며 주요내용으로는 '94년도에는 제사, 종교, 자선단체의 유예기간 연장(1년→3년)과 “직접 사용”에 대해서 비과세 하던 것을 “당해 사업에 사용”으로 개정하고, 비영리사업자에 대해서는 폐지하거나 확대시키고 있으며 주요내용은 <표 2-4>과 같다.

<표 2-4 > 취득세의 용도구분에 관한 비과세 관련 규정의 내용

구분	'91.12.31까지	'94. 12. 22	'95. 12. 6	'97. 8.30
사용범위	그 사업에 직접사용하는 재산	그 사업에 사용하는 재산	비영리사업자가 1년 이내 그 사업에 사용하지 않는 경우는 부과(제사, 종교, 자선, 학술은 3년)	
대상	제사, · 종교 · 학술 단체, 학교법인, 교육목적 재단법인, 사회복지법인, 양노원 · 보육원 · 모자원 등 사회복지사업단체, 정당, 독립기념관, 마을회, 대한적십자사, 한국자유총연맹, 새마을운동조직, 스카우트주관단체, 한국청소년연맹, 대한결핵협회, 갯생보호회, 서울대학교병원, 학술연구단체 · 장학단체 · 기술진흥단체 등	○ 학교를 경영하는 개인 포함 ○ 대한적십자사 등 19개법인 비과세대상에 서 삭제하고, 감면법인으로 전환		○ 마을회등 주민공동체 비과세 : 부동산 → 선박까지 포함

* 자료 : 지방세법 제107조 취득세 중심으로 정리

(3) 천재 등의 불가항력으로 인한 비과세

80년대이후 6번의 개정과정('84년 12월, '86년 12월, '90년 12월, '94년 12월, '95년 12월, '97년 8월)을 거쳤으며, 주요개정 내용은 '95년 12월에 개정된 비과세 대상을 건축물과 선박에서 자동차와 건설기계까지 추가 포함하는 등 주요 변천과정은 <표 2-5 >과 같다

<표 2-5> 취득세의 비과세 대상중 천재 등으로 인한 대체취득 비과세 내용의 변천과정

구분	'86. 12. 31	'94. 12.. 22	'95. 12. 6	'97. 8. 30
비과세의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ○ 취득세 비과세 대상 · 지방개량을 위하여 초가건물을 와가 기타 유사한 건축물로 변경하기 위한 개축 · 공유수면 매립으로 인한 농지의 취득 · 천재·지변·소실·도괴 기타 불가항력으로 인하여 멸실 또는 파손된일부터 2년이내에 신축 또는 개축 하는 건축물 · 건축물의 이축으로 인한 취득 · 광산용에 공하기 위한 지상토목의 취득 · 천재·지변 기타 불가항력으로 인하여 멸실한 선박에 대체하기 위하여 멸실일로부터 2년이내에 선박을 새로이 건조하거나 파손된 선박을 복구하기 위하여 그 파손된 날로부터 2년이내에 당해 선박을 수선함으로써 인한 취득 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 천재·지변·소실·도괴 기타 불가항력으로 인한 멸실 또는 파손된 건축물·선박·자동차 및 건설기계를 복구하기 위하여 멸실일 또는 파손일로부터 2년이내에 건축물을 신축·개축을 하거나 선박을 건조·수선하는 경우 및 자동차 또는 건설기계를 대체 취득하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 천재·지변·소실·도괴 기타 불가항력으로 인한 멸실 또는 파손된 건축물·선박·자동차 및 건설기계를 복구하기 위하여 멸실일 또는 파손일로부터 2년이내에 건축물을 신축·개축을 하거나 건조·수선하는 경우 및 자동차 또는 건설기계를 대체취득하는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 천재등의 불가항력으로 인한 비과세라 하더라도 그 건축물 및 선박이 종전의 면적 또는 톤수보다 초과하거나, 또한 새로 취득한 자동차, 기계 장비의 가액이 종전의 가액을 초과하는 경우에는 그 초과분에 대하여 취득세를 부과

* 자료 : 현행 지방세법 제108조의 규정에 의거 구성

(4) 토지수용 등으로 인한 대체취득 비과세

토지수용 등으로 인한 대체취득 비과세는 '94년 12월 개정시 비과세 대상을 “토지등”을 “부동산”으로 개정하고, 선박·어업권·광업권까지 확대하였으며 그 변천내용은 <표 2-6>와 같다.

<표 2-6> 취득세의 비과세 대상중 토지수용 등으로 인한 대체취득에 대한 비과세 내용의 변천과정

개정 일자	'91. 12. 14	'93. 12.. 27	'94. 12. 22	'95. 12.16
비과세의 범위	○토지수용법, 도시계획법등 관계법령의 규정에 의하여 토지등을 수용할 수 있는 사업인정을 받은 자(관광진흥법에 의한 사업시행자 포함)에게 부동산이 매수 또는 수용되거나 철거된 자(공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법 제8조의 규정에 의한 이주대책의 대상이 되는 자를 포함)가 당해 사업 인정 고시일로부터 그 보상금을 마지막으로 받은후 1년 이내에 대체할 부동산을 취득한 때	○ 당해 사업인정 고시일로부터 그 보상금을 마지막으로 받은후 1년 이내에 대체할 부동산을 취득한 때 ⇒ 당해 사업인정 고시일 이후에 계약을 체결하거나 건축허가를 받고 그 보상금을 마지막으로 받은 후 1년 이내에 대체할 부동산으로 취득한 때	○ 부동산 ⇒ 부동산이외에 선박, 어업권, 광업권 포함	○ 토 지 수 용 범 위 확대 ⇒ 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법이 적용되는 공사업에 필요한 부동산등을 당해 공공사업의 시행자에게 매도한 자 추가

* 자료 : 현행 지방세법 제109조의 규정에 의거 구성

2) 지방세법에 의한 감면제도 변천

지방세법에 의한 감면은 비과세 규정과 같이 각 세목별로 규정되어 있다가 '94년도말 지방세법 개정시 지방세법 제5장에 “과세면제 및 경감”이라는 장을 신설하였으며 '86년이래 주요 변천내용은 .<표 2-7>과 같으며, 지방세법에 의한 감면은 감면대상을 축소하였다

.<표 2-7> 지방세법에 의한 감면제도 변천

개정 년도	'86년	'91년	'94년	'97년
주요 개정 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국방송공사 등 3개법인 : 취득세, 등록세, 재산세면제 →50%경감대상 ○ 한국전력공사등 27개법인전액과세 전환 ○ 농협중앙회등 5개 법인 : 재산세 전액과세 ○ 한국토지공사등 5종 : 면제→50%경감 대상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 면제대상 재산에서 부동산으로 한정 ○ 목적세 일부법인 과세 전환 ○ 한국은행등 9개 법인 면제 대상→ 50%경감 대상 ○ 한국방송공사 등 3개 법인 : 50% 경감대상 →전액과세 대상 ○ 감면시한 : 5년→ 3년 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료보험조합 등 11개 법인 : 재산세, 종합토지세에 한하여 50%경감 대상 ○ 한국은행등 26개 법인 : 재산세, 종합토지세에 한해 과세 전환 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국방송공사 중계소 취득세 등 과세 전환 ○ 벤처기업육성 위하여 신기술기업, 집적시설 : 취득세, 등록세 면제 신설 ○ 한국산업인력관리공단등 8개법인취득세·등록세 면제에서 50%경감으로 조정 ○ 증권감독원등 7개법인 과세 전환 ○ 한국산업인력관리공단, 한국보훈복지공단, 근로복지공단, 지적측량법인 : 사업소세50% 경감에서 과세 전환

* 자료 : 지방세법에 의거 구성

第3節 地方稅 非課稅·減免의 內容

1. 地方稅法에 의한 非課稅

지방세법 비과세에는 사용용도에 관계없이 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합 등은 부동산을 취득하면 처음부터 과세대상에서 제외되고 있으며, 용도구분에 의한 비과세에는 부동산을 취득하고 일정한 유예기간 내에 그 목적에 사용하면 비과세하고, 정당한 사유 없이 그 사업에 사용하지 아니하면 추징하고 있어, 용도구분에 의한 비과세에 대해서는 사후적 관리와 처음부터 과세대상에서 제외하지 아니하는 것은 감면과 다를 바가 없다.

일반적으로 비과세는 법령의 개정, 형식적인 취득에 대해서 비과세하고 있다.

<표 2-8> 지방세법에 의한 비과세

구 분	대 상	사용범위	비과세 세목
국가등에 의한 비과세	○ 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합, 외국정부, 주한국제기구	무제한	취득세, 등록세, 면허세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 균등할주민세, 농지세, 사업소세, 지역개발세
	○ 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합에 귀속 또는 기부채납 조건으로 취득하는 부동산	기부채납 조건	취득세, 등록세
용도구분 비과세	○ 종교, 제사 목적 단체	그사업 사용	취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 사업소세, 도시계획세, 공동시설세, 면허세, 균등할주민세, 농지세

<표 2-8> 지방세법에 의한 비과세, 계속

구분	대상	사용범위	비과세 세목
용도구분 비과세	○ 학교경영자, 사회교육단체	그사업 사용	취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 사업소세, 도시계획세, 공동시설세, 면허세, 균등할주민세, 농지세
	○ 사회복지법인	“	“
	○ 양로원, 보육원, 모자원, 나환자치료시설, 대한나관리협회	“	“
	○ 정당	“	취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 면허세
	○ 영유아 보육시설 운영자	“	“
	○ 대한민국상이군경회, 대한민국전몰군경 유족회, 대한민국전몰 군경미망인회, 광복회, 4.19혁명부상자회, 4.19혁명 희생자유족회, 재일학도 의용군 동지회, 대한민국 무공수훈자회	“	“
	○ 별정우체국	사업사용	“
	○ 존속기간 1년미만 임시용 건축물	1년미만	취득세, 등록세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세
천재등 대체취득 비과세	○ 천재지변등 재해로 멸실파손된 건축물, 선박, 자동차 및 기계장비	2년이내 신·개축, 자동차등 대체취득	취득세, 등록세
토지수용등 대체취득 비과세	○ 토지수용법등에 의해 부동산, 선박, 어업권, 광업권, 수용되거나 철거된자	1년이내 대체취득	취득세, 등록세
환지계획 등으로 인한 취득	○ 환지인가당시 소유자에게 환지계획에 의한 취득 토지	사용범위 없음	취득세

<표 2-8> 지방세법에 의한 비과세, 계속

구 분	대 상	사용범위	비과세 세목
형식적인 취득 비과세	○ 신탁등기 병행 신탁재산, 환매권행사, 상속취득, 법인합병, 공유권분할, 건축물 이축	사용범위 없음	취득세
형식적인 소유권취득 등기에 대한 비과세	○ 신탁등기 병행되는 재산권 등기, 환매권 행사로 인한 등기, 행정 구역변경, 단순한 표시 변경, 회사의 정리등 법원의 촉탁으로 인한 등기등	“	등록세
면허세, 비과세	○ 신규면허비과세(비영업 승용자동차 취득·이전 등록, 광업권 설정·변경· 이전기타등록), 천재,지변 등으로 파손된 건축물 복구 위한 건축허가, 법령의 개정, 주소변경, 임시영치된 총포 소지 면허, 의료법의 규정에 의하여 지정업무 종사명령 을 받은 면허등	“	면허세
특수목적 제작자동차	○ 국방용에 공하는 자동차, 교통순찰용자동차, 소방, 청소, 오물제거용 자동차, 환자수송, 도로공사용 자동차,	특수제작 또는 목적 사용	면허세, 자동차세
비과세 대상 토지	○ 도로, 하천, 제방, 구거, 유지, 사적지, 묘지	사실상 지목	종합토지세

* 자료 : 지방세법 중심으로 재구성

2. 地方稅法上 減免

지방세법에 의한 감면은 '94년까지는 세목별로 감면이 규정되어 있어 업무상 혼란이 있었으나 '95년도부터는 지방세법 제5장에 감면사항을 모두 규정하므로써 감면에 대한 통일성과 효율성을 기하고 있다.

1) 농어민 지원을 위한 감면 제도

1차산업보호 및 지원을 위해서 <표 2-9>와 같이 감면되고 있다.

<표 2-9> 농어민지원 감면제도

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	종토세	도시세	공동세	사업소세	기타세목
자경농민이 경작할 목적으로 취득하는 농지 및 농지조성을 위하여 취득하는 임야	△	△						
자경농민이 농업용으로 취득하는 양잠, 버섯재배 용건축물, 축사, 고정식온실등	△							
농업용에 직접사용하기 위한 자동경운기등 농기계류	○	○						○
20톤 미만의 소형어선	○	○	○			○		
농업용 관정시설	○							
농업생산기반 개량사업의 시행으로 취득하는 농지 및 개간농지	○	○						
관계법에 의하여 교환, 분합하는 농지, 농어촌 진흥지역에서 교환, 분합하는 농지등	○	○						
임업을 주업으로 하는자, 임업후계자가 산림법에 의해 지정된 보전임지	△	△						
공유수면 매립 간척으로 취득하는 농지	○							
농협,수협, 임협,, 신탁및 새마을금고가 농업인에게 용자할 때 제공받는 담보물에 관한 등기		○						
농업기반공사가 농민에서 농지관리기금을 용자할 때 제공받는 담보물에 관한 등기등		○						

* ○- 100%세액면제, △- 50%세액 감면

* 종토세는 종합토지세, 도시세는 도시계획세, 공동세는 공동시설세, 기타세목은 자동차세, 주민세등

<표 2-9> 농어민지원 감면제도, 계속

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
시가표준액이 100만원 미만이고,과세기준일 현재 6월이상 비워둔 주거용 건축물			○					
농수산물유통공사가 농수산물종합직판장시설, 화훼유통센터시설, 농수산물유통공사 교육훈련 시설에 직접 사용하기 위한 부동산 취득	△	△	△	△				
농업기반공사가 취득, 소유하는 토지 및 건축물과 농지, 국가 또는 지방자치단체의 농업생산기반정비계획에 따라 취득, 소유하는 농업기반시설용 토지와 그 시설물	○	○	○	○				
농협, 수협, 임협 중앙회가 구관사업등 지방자치단체의 조례가 정하는 사업에 직접 사용하기 위하여 취득한 부동산	△	△	△	△				
농업, 수산업, 임업, 연연초생산협동조합 중앙회가 회원의 교육, 지도, 지원사업, 회원의 공동이용시설사업 및 신용사업에 사용하기 위하여 취득하는 부동산	△	△						
유통자회사가 농수산물 유통시설에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산	○	○	△	△				
농업협동조합법에 의하여 설립된 조합, 수산업, 임업, 연연초생산협동조합(중앙회 제외)							△	
자영어민이 직접 어업을 영위하기 위하여 취득하는 어업권 및 어선	△	△						
출원에 의하여 취득하는 어업권	○							
농업, 임업, 축산업, 수산업							○	
영농조합법인, 농업회사법인, 영어조합법인, 농지개량 조합(연합회 제외)이 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산	○	○	○	○			○	
영농조합법인, 농업회사법인, 영어조합법인의 등기		○						

2) 국민생활 안정을 위한 감면

<표 2-10>과 같이 국민생활안정을 위하여 지방세 지원을 하고 있다.

<표 2-10> 국민생활안정지원 감면

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
소비자보호법에 의한 소비자피해보상기준에 따라 반납한 자동차등과 동일한 종류의 자동차등으로 교환받는 자동차	○	○						
자동차 매매업자가 매매용으로 소유하는 중고자동차								△
대한주택공사가 임대할 목적으로 취득하는 전용면적 60㎡이하의 공동주택용 부동산	○	○	△	△				
대한주택공사가 분양할 목적으로 취득하는 전용면적 60㎡이하의 공동주택용 부동산	○	○						
일반도시가스사업자와 가스도매사업자가 직접 사용하기 위하여 취득하는 가스관	○		○					
한국해양오염방제조합이 해양오염방제 설비를 갖춘 선박 취득	○	○	△					
에너지관리공단이 취득하는 종합에너지회관용 부동산	△	△						
환경관리공단의 사업용부동산 취득과 교통안전공단이 자동차 검사소용 부동산 취득	△	△						
신용협동조합(연합회, 중앙회 제외), 새마을금고(연합회 제외), 의료사업을 목적으로 설립된 지방공사, 새마을운동조직							△	
신용협동조합연합회 및 중앙회, 새마을금고 연합회가 회원의 사업지도, 계몽, 교육, 신용사업 등에 사용하기 위하여 취득하는 부동산	△	△						
한국보훈복지공단이 운영하는 보훈병원					○	○	○	

<표 2-10> 국민생활안정지원 감면, 계속

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
노인정용 부동산			○	○	○	○		
국가유공자가 대부금으로 취득하는 부동산 및 대부받기 위하여 제공하는 담보물에 대한 저당권설정등기	○	○						
근로복지공단과 재단법인 산재의료관리원 및 한국보훈복지공단이 고유업무에 직접사용하기 위하여 취득하는 재산	○	○	○	○				
정기간행물의 등록등에 관한 법률의 적용을 받는 신문 및 통신업							△	
국민연금관리공단이 취득하는 부동산	○	○	○	○			△	
공무원연금관리공단, 사립학교교원연금관리공단의 후생복지사업용으로 취득하는 부동산	○	○	○	○			△	
의료보험조합(연합회 제외) 및 국민의료보험관리공단이 의료보험관리업무용 부동산 취득	○	○	○	○			○	
의료보험조합연합회가 의료시설 및 복지시설에 사용하기 위한 부동산	△	△						
공무원연금관리공단 및 경찰공제회가 국가 또는 지방자치단체의 다른 부동산과 교환취득	○	○						
청소년수련시설의 설치허가를 받은 비영리법인이 취득하는 부동산	○	○	△	△				
군인공제회, 대한지방행정공제회, 대한교원공제회가 취득하는 회원용 공동주택용 부동산	△	△						

* 자료 : 현행 지방세법에서 재구성

3) 지역균형 개발을 위한 감면

지역균형 개발을 위하여 지방세의 지원은 <표 2-11>과 같다.

<표 2-11> 지역균형개발 감면

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 도 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
과밀억제권역 안에서 사업하던 법인이 당해 본점 또는 주사무소를 매각하고 대도시와의 지역으로 본점 또는 주사무소를 이전하여 당해 사업을 영위하기 위하여 취득하는 부동산	○							
대도시내에 등기되어 있는 법인이 대도시 외의 지역으로 이전하는 경우, 이전에 따른 법인등기및 부동산 등기		○						
대도시내에서 사업을 영위하는 자가 공장을 폐쇄하고 대도시외의 지역으로 이전한 후 당해 사업을 계속하기 위하여 취득하는 부동산	○	○						
산업단지및개발에관한법률에 의하여 지정된 산업단지와 공업배치및공장설립에관한법률에 의한 유치지역 및 산업기술단지지원에관한특별법에 의하여 조성된 산업기술단지안에서 공장용 건축물을 신축, 증축하고자 하는자가 취득하는 부동산	○	○	△ (5)	△ (5)				
산업단지 또는 산업기술단지를 조성하기 위하여 취득하는 부동산 및 공사완료 후 공장용 건축물을 신축, 증축하기 위한 부동산 취득	○	○	△ (5)	△ (5)				
산업단지개발사업시행자, 산업기술단지사업시행자 및 벤처기업 집적시설의 사업시행자가 산업단지또는 벤처기업 집적시설을 개발, 조성하여 분양또는 임대할 목적으로 취득하는 부동산	○	○	△	△				
관광단지개발사업 시행자가 관광단지개발사업시행을 위해 취득하는 부동산	○	○						

<표 2-11> 지역균형개발 감면, 계속

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
지역균형개발및지방중소기업육성에 관한 법률상 개발촉진지구안에서 사업시행자로 지정된 자가 개발사업 시행을 위하여 취득하는 부동산	○	○	△ (5)	△ (5)				
한국토지공사, 대한주택공사가 국가 또는 지방자치단체의 계획에 따라 제3자에게 공급할 목적으로 취득하는 부동산	○	○		△				
한국수자원공사, 한국컨테이너부두공단이 국가, 지방자치단체의 계획에 따라 분양목적 단지 조성용 토지등	○	○		△				
택지개발지구 및 단지조성사업지구내의 토지 또는 건축물로서 관계법령에 의하여 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 귀속될 공공시설물 및 그 부속토지와 공공시설용지				○	○	○	○	

* 자료 : 현행 지방세법에서 재구성

4) 技術・人力開發 및 中小企業 支援을 위한 減免

<표 2-12>과 같이 기술·인력개발 및 중소기업지원을 위해 감면이 이루어지고 있다.

<표 2-12> 기술·인력개발 및 중소기업자원 위한 감면

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
중소기업진흥공단이 중소기업자에게 분양 또는 임대할 목적으로 취득하는 부동산	○	○	△	△				
중소기업자에게 분양 또는 임대할 목적으로 협동화사업을 위한 단지조성사업용 부동산	○	○	△	△				
창업보육센터사업자로 지정받은자가 창업보육센터용에 직접사용하기 위한 부동산 등	○	○	△	△				
유통단지안에서 유통사업을 영위하기 위하여 취득하는 부동산	○	○	△	△				
무역협회가 2000년 아시아, 유럽 정상 회의장용으로 신축, 증축, 개축하는 건축물 및 그 부속토지	○	○	△	△				
신용보증기금 및 기술신용보증기금이 신용보증 및 신용보증업무에 사용하기 위하여 취득하는 부동산	△	△						
기업부설연구소용 부동산, 직업능력개발 훈련시설(숙박시설 포함)용 부동산	○	○	○	○				
산업체 부설 중·고등학교의 교육용 부동산	○	○	○	○	○	○	○	
출원에 의하여 취득하는 광업권 및 광산용 지상입목 취득	○							
대한석탄공사가 취득하는 탄좌설정대상 광구의 광업권 및 광업시설	△	△						
법인합병등기 및 양수 받는 재산에 관한 등기		○						
중소기업진흥공단이 취득하는 중소기업 종합유통시설용 부동산과 교육시설용 부동산	△	△						

<표 2-12> 기술·인력개발 및 중소기업자원 위한 감면, 계속

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	종토세	도시세	공동세	사업소세	기타세목
사내 근로복지기금의 설립 및 변경등기		○						
중소기업협동조합이 제품의 생산, 가공, 수주, 판매, 보관, 운송을 위한 공동시설용 부동산 취득	△	△						
대한광업진흥공사가 석재기능공훈련시설과 보안관리 직원의 위탁시설에 직접 사용하는 건축물과 부속토지			△	△				

* 자료 : 현행 지방세법에서 재구성

5) 공공법인 지원을 위한 감면

<표 2-13>과 같이 공익적 성격이 강한 법인에 대해서 감면이 이루어지고 있다

<표 2-13> 공공법인 지원감면

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	종토세	도시세	공동세	사업소세	기타세목
대한적십자사	○	○	○	○	○	○		
대한가족계획협회	○	○	○	○	○	○		
한국건강관리협회	○	○	○	○	○	○		
대한결핵협회	○	○	○	○	○	○		
한국생생보호공단 및 생생보호사업의 허가를 받은 비영리법인	○	○	○	○	○	○		
독립기념관	○	○	○	○	○	○		
대한법률구조공단 및 법률구조법인	○	○	○	○	○	○		
한국소비자보호원	○	○	○	○	○	○		

<표 2-13> 공공법인 지원감면, 계속

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	종토세	도시세	공동세	사업소세	기타세목
스카우트 주관단체	○	○	○	○	○	○		
한국청소년연맹	○	○	○	○	○	○		
한국해양소년단연맹	○	○	○	○	○	○		
한국자유총연맹	○	○	○	○	○	○		
대한민국재향군인회	○	○	○	○	○	○		
새마을운동조직	○	○	○	○	○	○		
서울대학교 병원	○	○	○	○	○	○		
국립대학교병원	○	○	○	○	○	○		
의료사업을 목적으로 설립된 지방공사	○	○	○	○	○	○		
의료법인	○	○	○	○	○	○		
학술연구단체, 장학단체, 기술진흥단체, 문화예술단체, 체육진흥단체, 청소년단체등	○	○	○	○	○	○		
농업협동조합법에 의하여 설립된 조합	○	○	○	○				
수산업협동조합, 어촌계	○	○	○	○				
임업협동조합, 산림계	○	○	○	○				
업연초생산협동조합	○	○	○	○				
노동조합	○	○	○	○				
의료보험조합 및 국민의료보험관리공단	○	○	○	○				
신용협동조합	○	○	○	○				
새마을금고	○	○	○	○				
한국해양오염방제조합	○	○	○	○				
한국장애인고용촉진공단	○	○	○	○				
국립공원관리공단이 공원관리사업용 부동산	○	○						
한국산업안전공단이 행하는 사업용 부동산	○	○						
한국자원재생공사가 행하는 사업용 부동산	○	○						
한국산업인력관리공단의 직업훈련시설 설치, 운영사업용 부동산	○	○						
한국산업인력관리공단	△	△	△	△				
사립학교교원연금관리공단	△	△	△	△				
공무원연금관리공단	△	△	△	△				
한국자원재생공사	△	△	△	△				
한국산업안전공단	△	△	△	△				
국립공원관리공단	△	△	△	△				
국민연금관리공단	△	△	△	△				

* ○ - 100%세액면제, △ - 50%세액 감면

6) 항공기, 선박등에 대한 감면

대중교통수단인 항공기, 철도차량 등에 대해서는 <표 2-14>와 같이 감면이 이루어지고 있다.

<표 2-14> 항공기·선박등 감면

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 도 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
사업용 항공기의 취득	○		△					
연불수출 선박으로서 채권확보를 위해 선박 제조자 명의로 등록	○	○	○			○		
한국항로에만 취항하기 위하여 건조 또는 수입 하는 선박	△		△					
화물운송용 선박과 외국항로 취항용 선박	△		△					
한국고속철도건설공단이 취득하는 철도차량 및 사업용 부동산	○	○	○	○	○	○	○	

* 자료 : 현행 지방세법에서 재구성

3. 조세특례제한법에 의한 감면

외국인투자유치를 위한 감면제도가 외국인투자촉진법에 규정되어 있었으나 '99. 5. 24부터 조세특례제한법에 흡수되었으며, 주요 감면 내용은 <표 2-15>와 같다.

조세특례제한법도 1999년말까지는 조세감면규제법으로 되어 있다가, 조세감면규제법은 조세감면을 위한 규제하기 위한 법으로 오인하기 쉽기 때문에 조세특례제한법으로 개정된 것으로 보인다

<표 2-15> 조세특례제한법에 의한 감면

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	종토세	도시세	공동세	사업소세	기타세목
금융산업의 구조개선에 관한 법률에 의한 금융기관이 '99.12.31이전 합병 또는 영업의 전부 양도와, 부동산업을 제외한 사업을 1년이상 계속하여 영위한 법인간의 합병으로 인하여 양수한 재산에 관한 등기		○						
국유재산의현물출자에관한법률에 의한 현물출자한 재산	○	○						
사업(부동산업, 소비성서비스업 제외)을 영위하는중소기업간의 통합(설립후 1년이 경과되지 않은법인이 과점주주의 사업을 승계하는 것은 통합이아님)으로 설립된 법인 또는 통합후 존속하는법인이 당해사업용 재산 양수	○	○						
특별법에 의하여 설립된 법인이 상법상 회사로 조직 변경이 된 때 법인의 등기 및 사업용 재산의 취득 등기	○	○						
한국자산관리공사가 부실징후기업 자구계획대상자산의 관리등에 의한 취득 재산	○	○						
5년이상 계속하여 사업을 영위한 법인이 사업에 직접 사용하던 자산(토지, 건축물, 사업용 고정자산)과 주식을 신설법인에 현물출자함에 따라 취득하는 재산과 계속하여 3년이상 사업을 영위한 내국법인(부동산업, 소비성서비스업 제외)이 2000년 12월 31일까지 분사에 따라 취득하는 재산	○	○						
계속하여 3년이상 사업을 영위한 내국법인(부동산업, 소비성서비스업 제외)이 1999.12.31이전에 주주등으로부터 증여받은 재산	○	○						
1999.12.31이전에 기업간 주식교환에 의한 취득 재산	○	○						
법인세법 제46조제1항 각호의 요건을 갖춘 분할로 인하여 취득하는 재산		○						

<표 2-15> 조세특례제한법에 의한 감면, 계속

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
2년이상 직접사용하던 고정자산을 동종의 사업용 고정자산과 교환하여 취득하는 경우	○	○						
금융산업의구조개선에관한법률에 의해 부실 금융기관, 한국자산관리공사, 예금보험공사, 정리금융기관이 적기시정조치 또는 계약이전 결정을 받은 부실금융기관으로부터 양수한 재산	○	○						
유동화전문회사가 자산유통화계획에 따라 자산보유자로부터 2001년 12월 31일까지 양수한 재산	○	○						
금융기관이 청산금융기관으로부터 취득하는 재산	○	○						
예금보험공사가 금융산업의 구조개선에관한 법률의규정에 의하여 출자한 경우 그 출자에 관한 등기		○						
시내버스 운송사업용으로 취득하는 천연가스 사용버스		○						
주택저당채권유동화회사가 2001.12.31까지 금융기관으로부터 주택의 취득, 주택저당권의 양수 또는 관리, 운용, 처분과 관련된 등기	○	○						
예금보험공사 또는 정리금융기관의 취득하는 재산	○	○						
창업중소기업 또는 창업벤처기업이 당해사업을 영위하기 위하여 창업일로부터 2년 이내에 취득하는 사업용재산	○	○	△ (5 년)	△ (5 년)				

<표 2-15> 조세특례제한법에 의한 감면, 계속

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
근로자의 주거안정과 목돈마련지원에 관한 법률의규정에 의한 주택사업자가 임대할 목적으로 건축한 1구당 전용면적이 60㎡이하로 10세대 이상의 임대주택 취득	○	○	△	△				
제조업,건설업, 어업, 축산업, 운수업, 도매업 및 소매업, 지식서비스산업을 영위하는 거주자가 사업용 고정자산을 현물출자 하거나 사업양수도 방법에 의하여 제조업등을 영위하는 법인으로 전환하는 경우 당해 사업용재산	○	○						
주택사업자 또는 사업주가 건축한 공동주택을 근로자가 최초로 취득하는 경우 ○ 전용면적 40㎡이하 ○ 전용면적 40㎡초과 60㎡이하	○ △	○ △						
해저조광권자가 해저광물의 탐사 및 채취사업을 위하여 이용되는 재산이나 필요한 재산의 취득보유	○						○	○
외국인투자기업이 국내산업의 국가경쟁력 강화에 긴요한 고도기술을 수반하는 사업(신기술수립 사업)을 영위하기 위하여 취득 보유하는 재산 ○ 사업개시일부터 5년 이내 취득 ○ 그 다음 3년 이내 취득	○ △	○ △	○ △	○ △				

* 자료 : 조세특례제한법에 의해 재구성

4. 地方稅 減免條例에 의한 減免

전국적으로 공통적으로 적용되는 감면조례는 <표 2-16>과 같다.

1) 전국 공통조례

<표 2-16> 전국 공통조례

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
국가유공자 및 그유족에 대한 감면 ○ 자활용사촌안의 부동산 ○ 대부금으로 취득하는 부동산 ○ 국가유공자 보철용 자동차	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○	○ ○ ○
국가유공자 단체의 수익사업용 부동산	○	○	○	○	○	○		
장애인의 보철용자동차	○	○						○
음성나환자 집단촌에 거주하는 나환자가 취득하는 주거용 부동산	○	○	○	○	○	○	○	
종료단체의 의료업에 대한 감면	○	○	○	○	○	○		
의료취약지구내 의료시설에 대한 감면	○	○						
노인복지시설에 대한 감면	○	○	△	△				
사회교육시설등에 대한 감면	○	○	○	○	○	○		
사립학교의 교육용재산에 대한 감면	○	○	○	○				
운송사업지원을 위한 감면		○						
매매용 및 수출용 중고자동차에 대한 감면	○	1%						○
공동주택에 대한 감면 ○ 전용면적 40㎡이하 ○ 전용면적 40~60㎡ ○ 전용면적 60~85㎡이하	○ △ ☆	○ △ ☆						
임대주택에 대한 감면 ○ 60㎡이하 토지·건축물 ○ 60~85㎡ 임대용 공동주택	○ ○	○ ○			0.3 %			
주택재개발사업에 대한 감면	○	○						

* ○- 100%세액면제, △- 50%세액 감면, ☆-세액 25% 감면.

<표 2-16> 전국 공통조례, 계속

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
주거환경개선사업에 대한 감면	○	○						
재래시장 재개발, 재건축에 대한 감면	○	○	△	△				
농어촌특산품 생산단지등에 대한 감면	○	○	△	△				
농어촌주택개량등에 대한 감면	○	○	○	○				
지방공사등에 대한 감면	○	○	○	○	○	○	○	
도시가스지원을 위한 감면	△	△						
관광단지 투자촉진을 위한 감면	△	△						
광산지역에 대한 감면	○	○						
중소기업 종합지원센터에 대한 감면 (고유업무 사용)	○	○	○	○	○	○		○
신용보증조합에 대한 감면	○	○	△	△		○		
한국산업안전공단에 대한 감면	○	○						
국민연금관리공단에 대한 감면	○	○						
기지촌주변 종합개발사업에 대한 감면	○	○						○
기업의 금융부채상환 매입부동산 감면	○	○						
기업간 사업양수도로 인한 양수재산에 대한 감면	○	○						
농공단지 대체입주자에 대한 감면	○	○	△	△				
공공시설 용지에 대한 감면				△				

* 전국 시도세(시군구세) 감면조례에서 재구성

2) 특정 지방자치단체에 대한 감면 조례

지역의 특정한 정책적 목적을 달성하기 위해서 행정자치부장관에게 허가 신청한 사항으로서 주요내용은 <표 2-17>과 같다.

<표 2-17> 특정 지방자치단체 감면조례

감 면 대 상	취 득 세	등 록 세	재 산 세	종 토 세	도 시 세	공 동 세	사 업 소 세	기 타 세 목
서울특별시 도시정비사업에 대한 감면					○	○		
부산광역시 부산교통공단에 대한 감면	○	○	○	○	○	○		○
부산광역시 연료단지 조성사업에 대한 감면	○	○						
부산아시아 경기대회 조직위원회에 대한 감면	○	○			○	○		○
선물거래소등에 대한 감면	○	○			△	△		
대구 산격지구 종합유통단지 감면	○	○						
인천시 수도권 신국제공항건설사업 지원 감면	○	○			○			
대전 엑스포 기념재산등에 대한 감면	○	○			○	○		
울산, 온산공단 이주대상자에 대한 감면	○	○						
경기도 전쟁기념사업회에 대한 감면	○	○				○		
강원 동해시 북평공업지구내 입주공장에 대한 감면	○	○						
강원 동계아시아경기대회 지원을 위한 감면	○	○						○
강원도 별장감면	일 반		일 반	일 반				
광양시 컨테이너항 배후지입주자에 대한 감면	○	○						
제주도종합개발계획 사업지원을 위한 감면 ○ 1년이내 대체취득 부동산 ○ 관광단지 시행자 취득부동산 ○ 분양받은 토지 및 신축건축물	○ △ △	○ △ △						
서귀포시 토평공업지구 입주공장에 대한 감면	○	○	○	○				
제주도 별장에 대한 감면	일 반		일 반	일 반				
제주도 주거환경개선사업에 대한 감면	△	△						
제주도 어려운가구 집지어주기 위한 감면	○	○	○	○	○	○		

* 자료 : 시도세(시군구세) 감면조례에서 재구성

第 3 章 地方稅 非課稅・減免에 대한 實態分析

第 1 節 總規模에 대한 分析

1980년도부터 1998년도까지 지방세 비과세·감면액의 변화추이를 보면 <표 3-1> 지방세 징수액과 비과세·감면액의 추이 비교에서 보는 바와 같이 10% 이내로 1991년도까지 다소 기복은 있었으나 10% 내외였으며, 1992년도에는 16.78%로 급증한 후에 점차 하락하다가 1998년도에는 지방세 징수액은 전년도에 비해 감소하였지만 감면율은 11.78%로써 전년도보다 12%나 증가하였다.

1992년도에는 감면비율이 16.78%로써 전년도(6.77%)보다 급격히 증가한 것은 이전에 통계대상에서 제외되었던 국가 등에 의한 비과세 내용이 포함되었기 때문이며, 1992년도를 기점으로 다시 점차 하락하다가 1998년도에 다시 증가한 것은 IMF 체제 극복을 위해 기업의 구조조정, 금융상환목적 등으로 인한 감면규정이 신설되므로 인하여 감면액이 증가한 것으로 보인다.

전반적으로 지방세 징수액과 비과세·감면액의 변화추이는 1980년대를 기준으로 보면 지방세 징수액과 비과세·감면액 모두 계속 증가추세를 보이고 있으나, 비과세·감면액은 지방세 징수액 증가율보다 증가폭이 둔화된 것으로 나타났다. 이는 지방세 증가율은 토지거래 증가, 건축허가 증가, 법인의 비업무용토지 세무조사 강화 등으로 지방세 징수액이 증가되다가 1998년도에는 IMF로 인하여 부동산거래, 건축허가 등이 둔화되어 1980년도 이래 사상 최초로 감소되는 현상이 나타났다. 또한 비과세·감면액은 법인의 비업무용 토지 중과세 정책으로 법인이 토지를 취득하는데 신중을 기하고, 특히 비과세·감면대상 업체들이 부동산 취득이 소폭 증가한 것으로 보이며, 종합토지세는 토지과표 현실화율이 소폭 증가 등으로 인하여 감소부분도 증가가 소폭으로 되어 감면액이 크게 증가할 것으로 보이지 않으나 IMF의 구조조정에 대한 감면시한에 따른 감면적용대상 재산이 종료되기 전까지는 계속 감면액이 증가할 것으로 보인다.

< 표 3-1 > 지방세 징수액과 비과세·감면액의 추이 비교

(단위 : 백만원, %)

년도	지방세 징수액 (A)	비과세 및 감면액 (B)	A의 추이(%)		B의 추이(%)		B/A (%)
			80년대비	전년대비	80년대비	전년대비	
1980	767,691	108,393	100	-	100	-	14.12
1981	914,372	137,943	119	119	127	127	15.09
1982	1,119,206	123,994	146	122	114	90	11.08
1983	1,397,167	172,657	182	125	159	139	12.36
1984	1,508,354	150,584	196	108	139	87	9.98
1985	1,654,635	139,993	216	110	129	93	8.46
1986	1,809,753	140,805	236	109	130	101	7.78
1987	2,192,323	134,577	286	121	124	96	6.14
1988	3,099,969	224,476	404	141	207	167	7.24
1989	4,960,844	399,556	646	160	369	178	8.05
1990	6,367,400	402,121	829	128	371	101	6.32
1991	8,035,143	543,789	1,047	126	502	135	6.77
1992	9,462,217	1,587,982	1,233	118	1,465	292	16.78
1993	11,026,067	1,554,940	1,436	117	1,435	98	14.10
1994	13,230,911	1,520,639	1,723	120	1,403	98	11.49
1995	15,315,965	1,488,985	1,995	116	1,374	98	9.72
1996	17,394,685	1,550,883	2,266	114	1,431	104	8.92
1997	18,405,681	1,803,889	2,397	106	1,664	116	9.80
1998	17,149,712	2,020,363	2,234	93	1,865	112	11.78

* 주 : 각년도 결산순계기준

* 자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도

第2節 市道別 分析

1. 市道別 非課稅·減免 分析

지방세에 대한 비과세·감면액은 <표 3-2> 시도별 지방세수 및 유형별

감면액 비교에서 보는 바와 같이 1998년도를 기준으로 2,020,363백만원으로서 감면조례에 의한 감면이 전체의 36.13%로서 가장 많고, 지방세법에 의한 감면이 32.54%인 657,373백만원, 지방세법상 비과세가 27.33%인 552,261백만원, 조세특례제한법에 의한 감면이 3.68%인 74,353백만원, 외국인투자촉진법에 의한 감면이 0.28%인 5,792백만원, 기타가 0.04%인 720백만원 순이다.

시도별로는 서울특별시가 전체의 27.75%인 560,569백만원으로 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 10%이상인 시도는 서울특별시와 경기도 뿐으로써 전체의 45.79%로서 대부분을 차지하고 있다. 또한 부산광역시 9.88%를 포함하면 50%이상을 점유하고 있어 비과세·감면은 대도시 중심으로 이루어지고 있는 것을 볼 수 있다.

이는 전국 지방세 징수액에서 시도가 점유하는 비율을 비교해 보면 징수액이 높은 시도가 비과세·감면액 비율이 높은 것을 알 수 있다. 순위별로 보면 서울특별시가 징수액은 전국 지방세액의 28.83%로써 비과세·감면액 비율인 27.75%보다 높고, 2위인 경기도도 징수액비중(20.53%)이 비과세·감면액 비율(18.04%)보다 높으며, 징수액 비율이 비과세·감면액 비율보다 높은 시도로는 대구, 인천, 울산, 강원, 충북, 경북이며, 징수액 비중보다 비과세·감면비율이 높은 시도는 부산, 광주, 대전, 충남, 전북, 전남, 경남, 제주이다. 특히 제주도인 경우에는 지방세징수액 비율(1.17%)보다 절반이나 감소된 0.58%로써 비과세·감면대상 단체가 취득하는 부동산이 적은 것으로 보인다.

위에서 본바와 같이 비과세·감면이 대도시 중심으로 되어 있어 감면대상을 축소 조정하더라도 그 효과가 대도시 중심으로 나타날 가능성이 크므로 감면정책 수립시 지역간 재정격차에 대한 좀 더 신중한 고려가 필요하다고 볼 수 있다. 또한 지방세 징수액 비율보다 비과세·감면액 비율이 큰 부산, 광주, 대전, 충남, 전북, 경남등이 비과세·감면대상을 축소할 경우에 그 지역에서의 감면축소 효과는 비과세·감면액 비율보다 징수액 비율이 큰 지역과 비교할 때 보다 효과가 상대적으로 클 것이다

< 표 3-2 > 시도별 지방세수 및 유형별 감면액 비교

(단위:백만원, %)

시도 별	지방세 징수액	비과세·감면액						
		계	지방세법 비과세	지방세법 감면	감면 조례	조세특례 제한법	외투법	기 타
합계	17,149,712 (100)	2,020,363 (100%)	552,261 (27.33)	657,373 (32.54)	729,864 (36.13)	74,353 (3.68)	5,792 (0.28)	720 (0.04)
서울	4,944,434 (28.83)	560,569 (27.75)	124,880	284,337	129,942	21,398	8	4
부산	1,311,077 (7.64)	199,610 (9.88)	119,648	33,475	42,984	2,913	265	325
대구	825,576 (4.81)	80,945 (4.01)	25,390	23,944	24,686	5,072	1,790	53
인천	867,295 (5.06)	96,007 (4.75)	23,274	20,646	48,379	3,703	5	-
광주	445,580 (2.60)	75,814 (3.75)	16,141	28,006	26,791	4,876	-	-
대전	443,743 (2.59)	55,773 (2.76)	20,271	17,466	14,920	2,966	144	6
울산	398,222 (2.32)	43,404 (2.15)	8,833	16,494	17,319	751	4	3
경기	3,520,307 (20.53)	364,475 (18.04)	85,198	76,763	190,698	11,368	225	223
강원	469,465 (2.74)	53,432 (2.64)	13,401	12,446	26,750	835	-	-
충북	415,485 (2.42)	48,500 (2.40)	14,575	14,467	16,887	2,397	163	11
충남	550,902 (3.21)	85,028 (4.21)	21,904	26,564	32,067	4,055	399	37
전북	509,453 (2.97)	70,850 (3.51)	12,613	15,928	38,347	3,923	29	10
전남	479,466 (2.80)	58,549 (2.90)	13,051	20,863	23,945	672	13	5
경북	804,326 (4.69)	90,960 (4.50)	20,576	32,712	34,075	3,576	10	11
경남	963,432 (5.62)	124,662 (6.17)	29,093	28,231	59,175	5,404	2,737	22
제주	200,949 (1.17)	11,785 (0.58)	3,411	5,031	2,899	444	-	-

주 : 결산순계기준이며, ()는 %임
* 자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1999

2. 市道別 件當 減免 分析

지방세에 대한 비과세·감면에 대해서는 <표 3-3>에서 보는 바와 같이 시도당 건당 감면세액이 시도별로 매우 큰 것으로 나타났다.

서울시인 경우에는 건당 감면세액이 636천원으로써 가장 높은 것으로 나타나고, 이어서 순위별로 보면, 인천 261천원, 부산260천원, 광주 231천원, 대구 218천원, 대전 200천원, 울산 178천원, 경기 164천원, 충남 73천원, 충북 71천원, 경남 69천원, 강원 64천원, 전북·경북 39천원, 제주 36천원, 전남 32천원 순으로 나타났다. 이를 보면 건당 감면세액도 서울, 인천,부산등 대도시에서 높은 것으로 나타났다. 건당 감면세액이 가장 큰 서울은 가장 적은 전남인 경우 (건당 감면세액은 32천원)보다 20배가 큰 것으로 나타났다.

건당 감면세액을 제한할 경우 건당 감면세액이 대도시가 높으므로 대도시에서 감면효과가 크게 나타날것으로 보여 지역간의 재정책효과가 각각 다르게 나타날 수 있으므로, 감면정책 수립시 지역간 건당 감면세액 제한을 위해서 납세자별 감면세액 상한선(이를 총액한도제라 하기도 한다)을 다르게 적용하는 방안도 검토해볼 필요가 있을 것으로 보인다. 감면 총건수에 시도별 건수로 나눈 건당 감면 비율을 시도별로 보면 경기 13.70%로 가장 높고, 이어 경북 14.52%, 전남 11.19%, 전북 11.05%순이다. 전남인 경우 건당 감면비율이 전국에서 3위이나 건당 감면세액은 가장 적은 것으로 나타나고 있어, 전국에서 가장 감면세액이 작은 것을 결정하면서도 감면결정하는데 비용은 가장 많이 소요되는 것으로 볼 수 있다.

<표 3-3 > 시도별 건당 감면액 비교

(단위 : 천원, 건)

시도별	건수(A)	비과세 감면총액 (B)	건당감면 세액(B/A)	점 유 율	
				A의 점유율	B의 점유율
계	16,256,413	2,020,363,060	124	100%	100%
서울	880,655	560,569,774	636	5.42	27.75
부산	769,214	199,609,804	260	4.73	9.88
대구	370,849	80,944,861	218	2.28	4.01
인천	367,410	96,006,887	261	2.26	4.75
광주	328,787	75,813,917	231	2.02	3.75
대전	279,051	55,772,905	200	1.72	2.76
울산	243,450	43,404,375	178	1.50	2.15
경기	2,227,432	364,475,174	164	13.70	18.04
강원	834,206	53,431,742	64	5.13	2.64
충북	679,273	48,500,308	71	4.18	2.40
충남	1,163,843	85,028,017	73	7.16	4.21
전북	1,796,061	70,849,560	39	11.05	3.51
전남	1,819,901	58,548,813	32	11.19	2.90
경북	2,360,697	90,960,223	39	14.52	4.50
경남	1,803,937	124,662,142	69	11.10	6.17
제주	331,647	11,784,561	36	2.04	0.58

* 자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1999

3. 市道別 共通條例・特定條例 分析

지방자치단체는 공익상 기타의 사유로 인하여 과세를 부적당하다고 인정할 때에는 과세하지 아니할 수 있고, 또한 공익상 기타의 사유로 인하여 필요한 때에는 불균일 과세를 할 수 있으며, 이 경우 지방자치단체의장은 과세면제 등을 필요로 하는 사유, 세목 및 세율, 과세면제 등의 기간 및 사유, 과세면제 등에 의한 세수입의 증감추계 및 재정상의 영향등을 분석하여 행정자치부장관에게 허가를 신청하면, 행정자치부장관은 과세면제여부를 검토하여 허가를 하는 게 일반적이다.

그러나 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 공통조례가 95.9%로써 전국적으로

확일적으로 감면조례를 시행하고 있다는 것이다. 이는 지방자치단체의 장이 허가 신청을 하지 아니하고, 행정자치부장관이 감면조례 준칙안을 허가받은 것으로 간주하여 처리하도록 하고, 시도, 시군구에서는 시도(시군구)세 감면조례를 제정·시행하고 있는 것이다.

지방세 감면조례를 제정하려고 하면 첫째, 지방자치단체의장이 허가신청을 하여야 하고, 둘째, 그 지역의 특수한 지역정책적 목적을 달성할 수 있는 것이어야 한다.

전국적으로 공통적인 사항은 지방세법이나 조세특례제한법에 규정되어야 할 것이다.

지방세 감면조례중에서 지역의 정책적 목적을 달성하기 위하여 감면조례 허가신청은 제주지역의 16.1%로써 전국 평균 4.1%보다 4배나 높은 비율을 차지하고 있어 제주지역처럼 지역적 특색있는 감면조례가 되어야 할 것이다.

<표 3-4> 시도별 공통조례·특정조례 비교

(단위 : 건, %)

시도별	계(A)	공통조례 (B)	특정조례 (C)	비율	
				B/A	C/A
합계	514	493	21	95.9	4.1
서울	28	27	1	96.4	3.6
부산	37	33	4	89.2	10.8
대구	30	29	1	96.7	3.3
인천	31	30	1	96.8	3.2
광주	30	30		100	-
대전	29	28	1	96.6	3.4
울산	33	32	1	97.0	0.3
경기	35	33	2	94.3	5.7
강원	35	32	3	91.4	8.6
충북	32	32		100	
충남	32	32		100	
전북	33	33		100	
전남	35	33	2	94.3	5.7
경북	33	33		100	
경남	30	30		100	
제주	31	26	5	83.9	16.1

* 주 : '99시도세(시군구세) 감면조례에 대해서 비교함

第3節 類型別 分析

1. 稅目別・類型別 減免額 分析

비과세·감면액을 세목별로 보면 <표 3-5>에서 보는바와 같이 1998년도를 기준으로 총비과세·감면액 2,020,363백만원중 취득세 감면액이 45.15%인 912,277백만원으로 가장 높고 등록세 33.85%인 683,853백만원, 종합토지세 7.27%인 146,822백만원으로써 취득세, 등록세, 종합토지세가 전체중에서 86.27%를 점유하고 있어 3개 세목이 절대적인 비중을 차지하고 있다고 볼 수 있다.

유형별로 보면 지방세법에 의한 비과세·감면이 세목이 거의 대부분을 점유하고 있으나 등록세와 자동차세는 지방세법에 의한 비과세 및 감면보다 감면조례에 의한 감면비중이 더 높은 것으로 나타났다. 이처럼 등록세가 감면조례에 의한 비중이 높은 것은 임대주택에 의한 임대사업자가 임대용 공동주택을 건설하기 위하여 취득는 건설용 토지가 과세에서 면제로 되고, 공동주택을 최초로 분양받는 전용면적 60제곱미터초과 85제곱미터이하인 경우 취득세와 등록세는 과세대상이었다가 취득세와 등록세를 25%경감하고, 또한 상이등급 1급 내지 6급에 해당하는 국가유공자가 보철용으로 취득하는 자동차, 장애인의 보철용 자동차에 대한 등록범위를 확대하는 등 조치로 국가유공자 및 장애인의 보철용 자동차 취득에 따른 감면 받은 등록세액이 증가한 것으로 보인다.,

또한 자동차세인 경우에는 소방용, 경비용 등 특수목적에 사용하는 자동차 이외에는 국가나 지방자치단체의 소유여부에 관계없이 과세되고 있으나 국가유공자와 장애인의 보철용 차량에 대해서는 자동차세를 면제하고 있고, 또한 감면받을 수 있는자에 대한 범위와 등록차량 등록범위를 확대 조정함으로써 자동차세가 감면조례에 의해서 증가되었다.

<표 3-5> 세목별·유형별 감면액 비교('98)

(단위 : 백만원, %)

세목별	계	지방세법	감면조례	조세특례 제한법	외국인투 자촉진법	기 타
계	2,020,363(100)	1,209,634	729,864	74,353	5,792	720
취득세	912,277(45.15)	571,806	314,221	20,919	5,301	30
등록세	683,853(33.85)	287,002	343,984	52,268	127	472
면허세	3,679(0.18)	2,026	1,652			1
공동시설세	11,528(0.57)	10,377	1,151			
지역개발세	55,535(2.75)	55,535				
주민세	3,199(0.16)	2,007	1,192			
재산세	64,380(3.19)	56,600	6,705	793	265	17
자동차세	50,384(2.49)	10,691	39,635			58
농지세	12(0)	12				
종합토지세	146,822(7.27)	130,708	15,501	372	99	142
도시계획세	64,892(3.21)	59,442	5,450			
사업소세	23,803(1.18)	23,430	373			

* 자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1999

2. 年度別 · 類型別 分析

지방세에 대한 비과세·감면은 <표 3-6>에서 보는 바와 같이 '98년 기준 하여 지방세법에 의한 비과세가 가장 많은 59.87%, 감면조례에 의한 감면이 36.13%, 조세특례제한법에 의한 감면이 3.68%, 외국인투자촉진법에 의한 감면이 0.28%, 기타 0.04%로 나타났다. 이중 지방자치단체의 의사와 무관하게 비과세·감면이 63.87%로써 대부분이 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 것으로 나타났다. 그러나 지방자치단체장이 감면에 대한 축소조정 의지만 있으면 감면조례에 의한 감면대상을 축소 조정하여 세수확충을 도모할 수도 있다. 감면조례에 의한 감면율은 36.13%로써 7,299억원에 달한다. 이 금액은 시도지방세 징수액중 광주 4,456억원, 대전 4,437억원, 울산 3,982억원, 강원 4,695억원, 충북 4,155억원, 충남 5,509억원, 전북 5,095억원, 전남 4,795억원, 제주 2,009억원보다 많은 수치이다.

조세특례제한법에 의한 감면이 '97년도에는 19,671백만원이었던 것이 '98년도에는 278%증가한 74,353백만원으로 된 것은 INF 구조조정에 따른 감면조항 신설로 감면액이 크게 증가하였으며, 이는 국가의 정책적 목적을 달성하기 위하여 신설된 감면사항이므로 재정감소분에 대한 재정보전대책이 강구되어야 할 것이다.

<표 3-6> 연도별·유형별 현황

(단위 : 백만원)

년 도	비과세 및 감면액 (A)	지방세법(B)		감면조례 (C)		조세특례 제한법 (D)		외국인투자 촉진법 (E)		기타(F)	
		금액	B/A (%)	금액	C/A (%)	금액	D/A (%)	금액	E/A (%)	금액	F/A (%)
1980	108,393	58,627	54.09	20,808	19.20	27,305	25.19	1,255	1.16	399	0.39
1981	137,943	83,287	60.38	26,903	19.50	23,810	17.26	1,663	1.21	2,280	1.65
1982	123,994	79,284	63.94	37,287	30.07	1,782	1.44	2,783	2.24	2,858	2.30
1983	172,657	93,362	54.07	75,460	43.70	999	0.58	2,552	1.48	284	0.16
1984	150,584	100,378	66.66	44,235	29.38	3,101	2.06	2,510	1.67	359	0.24
1985	139,993	95,499	68.22	36,553	26.11	6,380	4.56	1,476	1.05	84	0.06
1986	140,805	86,663	61.55	42,996	30.54	5,860	4.16	5,266	3.74	20	0.01
1987	134,577	91,209	67.77	35,286	26.22	4,202	3.12	3,875	2.88	4	0.00
1988	224,476	148,031	65.95	57,374	25.56	13,663	6.09	3,974	1.77	1,434	0.64
1989	399,556	164,212	41.10	156,703	39.22	30,115	7.54	5,007	1.25	43,519	10.89
1990	402,121	153,636	38.21	233,052	57.96	8,700	2.16	3,361	0.84	3,371	0.84
1991	543,789	265,616	48.85	255,989	47.08	15,642	2.88	2,796	0.51	3,746	0.69
1992	1,587,988	702,522	44.24	868,228	54.67	12,040	0.76	4,086	0.26	1,112	0.07
1993	1,554,940	614,857	39.54	902,184	58.02	37,004	2.38	895	0.06	0	0.00
1994	1,520,639	716,215	47.10	776,889	51.09	25,981	1.71	1,162	0.08	392	0.03
1995	1,488,985	787,611	52.90	685,467	46.03	14,305	0.96	900	0.06	701	0.05
1996	1,550,833	716,533	46.20	812,120	52.37	21,479	1.38	327	0.02	374	0.03
1997	1,803,889	930,748	51.60	846,792	46.94	19,671	1.09	6,200	0.34	478	0.03
1998	2,020,363	1,209,634	59.87	729,864	36.13	74,353	3.68	5,792	0.28	720	0.04

* 주 : 각년도 결산순계기준

* 자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도

第 4 節 年度別 分析

1. 年度別 減免件數 推移 分析

연도별 감면건수 추이를 보면 <표 3-7>과 같다. 1980년도에 감면건수가 6,681,655건이었던 것이 10년이 지난 1990년도에는 58%가 증가한 10,561,660건이며, '98년도에는 80년대비 143%가 증가한 16,256,413건으로 나타났으며, '89년도에 세무공무원수가 13,567명이었으나 '98년도에는 12,999명으로 감소가 되었다. 따라서 지방세 비과세·감면건수는 매 해년 마다 증가한 것으로 나타나 비과세·감면에 대한 업무량이 3배 가까이 증가된 것을 알 수 있다.

<표 3-7> 연도별 감면 건수 비교

(단위 : 건)

연도별	건 수	건 수 추 이		비 고
		80년대비	전년대비	
'80	6,681,655	100		
'81	5,691,905	85.18	85.19	
'82	4,859,137	72.72	85.37	
83	5,357,834	80.19	110.26	
84	5,040,566	75.44	94.08	
85	4,495,665	67.28	89.19	
86	4,239,932	63.45	94.31	
87	4,254,871	63.68	100.35	
88	5,631,372	84.28	132.35	
89	6,753,352	101.07	120.00	
90	10,561,660	158.07	156.39	
91	11,138,921	166.71	105.46	
92	13,517,729	202.31	121.35	
93	15,120,750	226.30	111.86	
94	15,893,687	237.87	105.11	
95	16,031,292	239.93	100.87	
96	16,600,658	248.45	103.55	
97	15,013,695	224.70	90.44	
98	16,256,413	243.30	108.28	

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 각년도

2. 年度別 地方稅擔當公務員 1人當 件數・稅額 比較

지방세 비과세·감면에 대한 결정은 부과에 대비해서 10배이상의 심혈을 기울여야 할 것이다. 그 만큼 비과세·감면 결정은 어렵다고 할 수 있다. 1989년도는 세무공무원이 13,567명으로서 세무공무원 1인당 감면결정건수는 498건, 1인당 감면 결정세액 29,450천원을 하였으나 1998년도에는 세무공무원 1인당 감면결정건수가 1,250건으로 10년전보다 4배정도 증가된 것으로 나타났다. IMF 구조조정으로 인한 공무원수 감축, 의회업무 등 업무의 폭주는 비과세·감면 결정에 소홀히 할 수 있고, 처음부터 과세대상에서 제외되기 때문에 비리소지가 다분히 있을 수 있다.

<표 3-8> 지방세 담당공무원 1인당 감면건수·세액 비교

(단위 :건수-건, 공무원수-명, 금액- 천원)

연도별	비과세·감면		세 무 공무원수	비 교	
	건 수	금 액		1인당 감면건수	1인당 감면세액
89	6,753,352	399,556,001	13,567	498	29,450
90	10,521,660	402,120,733	14,710	715	27,337
91	11,138,921	543,788,779	14,639	761	37,146
92	13,517,729	1,587,987,708	15,669	863	101,346
93	15,120,750	1,554,940,230	16,270	929	95,571
94	15,893,687	1,520,638,712	13,365	1,189	113,778
95	16,031,292	1,448,985,204	14,352	1,117	100,961
96	16,600,658	1,550,833,009	14,452	1,149	107,309
97	15,13,695	1,803,889,215	13,503	1,112	133,592
98	16,256,413	2,020,363,060	12,999	1,250	155,424

* 자료: 행정자치부, 「지방세정 연감」, 각년도

第5節 稅目別 徵收額·減免額 比率 分析

지방세 징수액과 감면액 비율을 보면 <표 3-9>와 같다. 징수액에 대한 세목별 비율을 보면 등록세가 가장 높은 19.76%이며, 이어 주민세 15.39%, 취득세 14.46%, 담배소비세 13.22%, 자동차세 12.68% 순이며, 점유비율이 높은 세목은 위에서 열거한 5개 세목이다. 비과세·감면액에 대한 점유비율을 보면, 취득세 45.15%, 등록세 33.85%로써 10%넘는 세목은 위 두 개 세목뿐이다. 그리고 지방세 징수액 대비 비과세·감면액에 대한 비율이 가장 높은 것은 지역개발세로써 78.96%로써 가장 높고, 이어서 취득세 36.79%, 등록세 20.18%, 종합토지세 12.24%, 재산세 10.05%이다

따라서 비과세·감면은 대부분 유통세인 취득세와 등록세에 대해서 이루어진 것은 합리적인 방법이다. 그 이유는 제주도종합개발계획에 의한 사업시행자가 관광단지 및 관광지구내에서 부동산을 취득하는 경우 취득세와 등록세를 50%경감하는 감면조례와 같이 특정한 목적을 달성하기 위해서 필요한 부동산을 취득하는데 지방세에 대해 지원을 함으로써 사업을 원활히 할 수 있기 때문이다. 보유과세인 재산세와 종합토지세 등은 사용용도에 따라 과세하는 것이므로 비과세나 감면제도는 극히 제한적으로 운용되어야 한다고 본다.

<표 3-9> '98년도세목별 징수액·감면액 비율

(단위 : 백만원, %)

세목별	징수액(A)		비과세·감면액(B)		비율(B/A)
	세액	비율(%)	세액	비율(%)	
계	17,149,712	100	2,020,363	100	11.78
취득세	2,479,829	14.46	912,277	45.15	36.79
등록세	3,388,475	19.76	683,853	33.85	20.18
면허세	240,690	1.40	3,679	0.18	1.53
경주마권세	329,369	1.92	-	-	-
공동시설세	301,356	1.76	11,528	0.57	3.83
지역개발세	70,329	0.41	55,535	2.75	78.96

<표 3-9> '98년도 세목별 징수액 · 감면액 비율, 계속

세목별	징수액(A)		비과세 · 감면액(B)		비율(B/A)
	세 액	비율(%)	세 액	비율(%)	
주민세	2,639,177	15.39	3,199	0.16	0.12
재산세	640,661	3.74	64,380	3.19	10.05
자동차세	2,174,871	12.68	50,384	2.49	2.32
농지세	2,679	0.01	12		0.45
도축세	48,194	0.28	-		
담배소비세	2,267,576	13.22	-		
종합토지세	1,199,292	7.00	146,822	7.27	12.24
도시계획세	752,325	4.39	64,892	3.21	8.63
사업소세	336,704	1.96	23,803	1.18	7.07
과년도수입	278,185	1.62	-		

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 1999

第 6 節 普通稅 · 目的稅 比較 分析

지방세는 보통세와 목적세로 분류되며 보통세는 일반적인 용도에 사용하기 위하여, 목적세는 충당할 경비를 정하고 그 경비의 지출에 이익을 받는 자에게 부과하는 세목으로 <표 3-10>에서는 비과세 · 감면에 대한 보통세를, <표 3-11>에서는 목적세를 구분하여 세목별로 정리하였다. 위해서 언급한 바와 같이 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세등 세목마다 필요한 재원을 확보하기 위한 세목으로서 일반세목과 구별해야 할 것이다.

목적세에 대한 비과세 · 감면 점유비율은 7.7%로써 금액으로는 155,758백만원으로써 이중 도시계획세가 41.66%인 64,892백만원으로 가장 점유비율이 높고, 이어서 지역개발세 35.66%, 사업소세 15.28%, 공동시설세 7.5%순이다.

비과세 · 감면액중 목적세에 대해서 과세전환한다면 연 1,600억원정도의 세수확충 효과가 있다.

<표 3-10 > 시도별 보통세 비과세·감면액 비교('98)

(단위 : 백만원, %)

시도별	비과세 감면총액	보 통 세								
		소계	취득세	등록세	면허세	주민세	재산세	자동차세	농지세	종합토지세
합계	2,020,363	1,864,606	912,277	683,853	3,679	3,199	64,380	50,384	12	146,822
서울	560,569	532,280	336,111	140,518	598	423	14,462	8,486		31,682
부산	199,610	123,802	45,296	45,089	494	165	4,637	2,347		25,774
대구	80,945	74,900	25,914	33,931	287	1,133	3,088	3,819		6,728
인천	96,007	92,936	43,558	40,000	138	85	2,236	2,501		4,418
광주	75,814	72,850	36,922	30,897	148	211	1,684	1,132		1,856
대전	55,773	52,549	20,923	18,056	114	67	3,292	1,812		8,285
울산	43,404	41,550	18,635	16,537	47	45	1,091	909		4,286
경기	364,475	351,777	144,903	158,141	717	295	11,743	10,212		25,766
강원	53,432	51,365	22,769	18,318	360	84	2,029	2,578		5,227
충북	48,500	46,454	17,546	16,188	149	22	4,218	1,654		6,677
충남	85,028	82,573	43,978	29,188	120	91	2,623	2,136	4	4,433
전북	70,850	67,450	29,614	29,610	93	116	2,486	2,535		2,996
전남	58,549	56,944	25,654	19,899	70	128	2,816	2,856	8	5,513
경북	90,960	85,541	42,025	32,046	127	166	4,087	2,873		4,217
경남	124,662	120,661	54,947	50,500	80	149	3,294	3,750		7,941
제주	11,785	10,971	3,482	4,935	136	19	594	782		1,023

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1999

<표 3-11 > 시도별 목적세 비과세·감면액 비교('98)

(단위 : 백만원, %)

시도별	비과세 감면총액	목 적 세				
		소 계	지 역 개발세	도 시 계획세	공 동 시설세	사업소세
합계	2,020,363	155,758 (100)	55,535 (35.66)	64,892 (41.66)	11,528 (7.50)	23,803 (15.28)
서울	560,569	28,290		18,048	1,326	8,916
부산	199,610	75,807	55,456	16,228	1,751	2,372
대구	80,945	6,045	3	4,041	749	1,252
인천	96,007	3,070		1,325	271	1,474
광주	75,814	2,964	11	1,467	375	1,111

<표 3-11 > 시도별 목적세 비과세·감면액 비교('98), 계속

시도별	비과세 감면총액	목 적 세				
		소 계	지 역 개발세	도 시 계획세	공 동 시설세	사업소세
대전	55,773	3,224	4	1,388	431	1,401
울산	43,404	1,854		1,396	238	220
경기	364,475	12,699	26	9,088	1,816	1,769
강원	53,432	2,067	8	1,154	537	368
충북	48,500	2,046	1	298	892	855
충남	85,028	2,455		1,168	893	394
전북	70,850	3,398		2,337	524	537
전남	58,549	1,606		483	319	804
경북	90,960	5,418	7	2,890	836	1,685
경남	124,662	4,001	19	2,984	514	484
제주	11,785	814		598	56	160

자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 1999

第 7 節 地方稅法 第5章 減免 分析

지방세법 제5장에 대한 감면기한은 2000년 12월 31일까지이다. 비과세나 조세특례제한법등에 의한 감면은 감면대상별로 구분이 되지 않았으나 지방세법 제5장에 의한 감면현황은 감면대상별로 되어 있어 감면대상 분석에 매우 도움이 되는 자료이다. 그러나 감면받은 물건, 세액등을 신고하게 되어 있으나 신고자가 없어 합리적인 통계인가는 의문점이 많다

<표 3-12>에서 보는바와 같이 농어민지원, 국민생활안정지원, 지역균형개발, 기술인력개발 및 중소기업지원, 항공기등지원, 공공법인지원등에 대한 감면 대상별로 감면건수 및 감면세액이 나타나 있다. 공공법인에 대한 지원 이외에는 조문별로 감면건수 및 세액이 개략적으로 감면현황이 나타나 있으나 공공법인에 대한 감면처럼 감면대상별로 통계가 구체적으로 되어 있으면 앞으로 감면에 대한 세제정책을 펴는데 도움이 될 것이다.

대도시 공장을 지방으로 이전하기 위해서는 수도권에서는 인구분산 등을 위해 지방세 지원은 바람직하지만 지방에서는 세금까지 지원하면서 공장이전은 반대입장을 표명하고 있다. 그 이유는 공장은 다른 산업과는 달리 환경오염이 큰 산업으로 대도시에서 재정보전은 강구하지 않은 채 공장이전

은 지방자치단체의 반대에 부딪힐 수밖에 없다.

또한, 사업용 항공기에 대한 감면은 '97년도에는 건당 감면세액이 178,112천원이었던 것이 '98년도에는 538,506천원으로서 무려 202%나 증가한 것을 볼 수 있다. 이는 대형항공기 1대가 300억원 이상이나 되므로 감면세액이 높을 수밖에 없으나, 감면 건당 세액이 놓여준 공가인 경우(7천원)와 비교해서 사업용 항공기(건당 감면세액 538,506천원)는 건당 감면세액 격차가 너무 크다는데 있다는 것이다.

공공법인은 특정한 사업을 위한 감면이기는 하나 지방세법에는 고유업무에 직접 사용하는 등을 판단해서 기존 감면한 사항을 추정하도록 규정되어 있으나, 감면 받을 당시에는 법인이 존재하였지만 추정시점인 2-4년에는 법인이 이미 부도, 폐업이 된 경우가 많다.

그러므로 부도 등으로 채권확보가 어려울 뿐만 아니라 고유업무에 직접 사용, 정당한 사유 여부를 세무담당공무원들이 판단하여 추정하여야 하므로 전문적이지 않고서는 판단의 착오율이 높고, 또한 공공법인에 대한 감면은 감면법인별 건 건마다 감면 필요성확보가 어려우므로 공공법인중에서는 공익적 성격이 강한 경우이외에는 과세전환을 신중히 검토하여야 할 것이다.

또한 <표 3-12>에서 공공법인 면제(1), 공공법인 경감(2)에 대한 감면은 <표 3-12-1>에서 감면대상별로 별도로 구분하였다. 공공법인면제(1)에 대한 감면은 대한적십자사에서 한국산업인력관리공단의 직업훈련시설 설치운영까지이고, 공공법인경감(2)에 대한 감면은 한국산업인력관리공단부터 끝까지이다.

이처럼 구분한 이유는 공공법인면제(1)에 대한 감면은 취득세·재산세 등 100%면제된 내용에 대한 규정이고, 공공법인 경감(2)은 취득세·재산세 등 50% 경감규정을 나타내고 있다.

여기에서도 감면대상별로 1건당 감면세액 격차가 너무 크다는 것이다. 건당 감면세액에 대한 격차가 크면 클수록 감면대상에 대한 형평성 문제가 나타나고 있다.

지방세에 대한 지원은 대부분 거래관계에 대한 유통세적 성격을 지닌 취득세·등록세로서 지방세 과세대상인 재산을 취득하려고 하면 현금으로 대체할 수 있는 유동자산이 많아야 하므로 지방세를 납부할 능력이 있다는 것을 의미한다.

임대주택의 공급활성화를 위해서 전용면적 60제곱미터이하인 임대용 공

공주택을 건축하는 자에 대해서 건축물에 한하여 취득세와 등록세를 면제하고 있으며, 임대용 토지를 취득하는 경우에는 취득세와 등록세를 면제하되 취득일부터 2년이내에 임대용 공동주택을 건축하지 아니할 경우에는 면제된 취득세 등을 추징하도록 되어 있다.

그러나 임대주택사업자가 경영 악화 등 사유로 부도가 났을 경우에는 임대주택 공급활성화라는 정책적 목적 달성도 하지 못하고 지방세 지원만 해주는 결과를 초래하게 된다. 즉, 감면해준 감면액에 대해 부과하지만 부도로 인하여 부실채권이 되고, 이로 인한 부과 및 체납세 관리 등에 인건비가 지출되므로 오히려 지방세 감면이 행정의 효율성을 떨어뜨리고 있어 사후 관리에 대한 통제의 방향을 제시하고 있다.

사례별 내용을 보면 제주도 북제주군 한리읍 귀덕리 소재 토지를 임대주택을 건축하기 위해서 (주)장진산업의 취득세와 등록세 21백만원을 감면받았지만 부도로 인하여 임대주택을 건설하기 못하자 북제주군에서는 이에 대해 추징을 하였으나 현재까지 체납되어 부실채권에 대한 관리비 마저 지출되고 있다.

그러므로 지방세 감면으로 인한 불공평을 최소화하려면 감면받는 대상의 선정이 적합하여야 한다 즉 감면혜택을 받는 대상이 감면제도를 운용하는 공익상 기타의 목적에 적합하도록 선정되어야 한다. 현행 감면대상중 부적합한 감면대상인 의료법인, 농·수·축산업협동조합, 신문·방송업, 사업용 항공기 등이다. 의료법인인 경우에는 유사업종간에 감면혜택의 수평적 불균형 발생, 새로운 의료환경변화에의 대응 부족, 비영리법인·일반법인과 의 불공평, 지역간 불평등을 들고 있고, 농·수·축산업협동조합에 대해서는 고유업무의 한계 불분명, 수익사업에 대한 혜택 부여 등 문제점을 들고 있고, 신문·방송업인 경우에는 광고사업 등을 통해 이익 창출이 되고 있다는 점, 사업용 항공기에 대해서는 항공기와 선박은 영리목적에 사용되고 있으므로 과세 전환해야 한다고 주장하고 있다.¹⁰⁾

<표 3-12>에서 보는 바와 같이 사업용 항공기에 대한 감면이 '98년 기준하여 36.6%로써 가장 높은 비중을 차지하고 있고, 농·수·축산업협동조합, 임업협동조합, 엽연초생산협동조합, 인삼협동조합, 신용협동조합, 새마을금

10) 김대영·이삼주, 「지방세감면제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1997.2 (연구보고서 '96-3), pp.69~75.

고, 신문·통신업에 대한 감면까지 포함하여 과세하면 연간 264,891백만원을 세수 확충하는 결과가 된다.

이와 같이 감면대상에 대해 수익사업인 경우 과세전환, 일반 납세자와 경쟁하고 있는 의료업등에 대해서는 과세전환을 원칙으로 하고, 과세전환시 그 대상업체에 미치는 효과, 납세자와의 관계를 고려하여 과세전환을 과감하게 추진하여야 할 것이다.

<표 3-12 > 지방세법에 의한 감면현황

(단위 : 건수-건, 세액-백만원, 건당감면액-천원)

감 면 내 용	건 수(건)			세 액(백만원)			건당감면액	
	'97(A)	'98(B)	B/A	'97(C)	'98(D)	D/C	'97	'98
계	833,102	1,016,175	21.9	427,528	657,373	53.8	513	647
자경농민 농지	186,583	225,181	20.7	29,220	43,683	49.9	157	194
농기류	55,328	63,462	14.7	2,092	1,583	△24.3	38	25
농지확대 개발	724	977	34.9	147	352	139.4	202	361
영농자금 융자 지원	119,848	89,227	△25.5	14,254	11,752	△17.5	119	132
농어촌공가	40,353	52,503	30.1	575	364	△36.7	14	7
농수산물 유통시설	30,158	43,429	44.0	8,945	8,805	△1.5	297	203
자영 어민등	30,385	79,853	162.8	8,311	7,686	△7.5	274	96
교환자동차등	21,995	24,629	11.9	12,394	4,879	△60.6	563	198
소규모 임대주택	138,693	137,578	△0.8	33,241	28,726	△13.6	240	209
국가유공자 감면	3,299	6,487	96.6	13,168	1,477	△88.7	3,991	228
노인정 등 감면	15,604	23,575	51.1	6,945	715	△89.7	445	30
신문·통신업등	1,406	650	△53.7	1,016	1,392	37.0	722	2142
국민 연금등 지원	10,645	16,617	56.1	4,079	6,009	47.3	383	362
법인 지방 이전	35	44	25.7	125	8	6.4	3,571	191
공장지방 이전	2,889	67	-	5,756	2,271	△60.5	1,993	33,899
산업단지	21,721	25,707	18.3	83,308	67,311	△19.2	3,835	2,618
관광단지 개발등	1,004	2,342	133.2	887	4,324	387.4	883	1,846
비축·공급용 토지	46,453	61,193	31.5	58,292	117,545	101.6	1,255	1,921

<표 3-12 > 지방세법에 의한 감면현황, 계속

감 면 내 용	건 수(건)			세 액(백만원)			건당감면액	
	'97(A)	'98(B)	B/A	'97(C)	'98(D)	D/C	'97	'98
택지개발공공시설	12,332	13,324	8.0	1,515	647	△57.3	123	49
중소기업협동화 사업용부동산	4,225	18,452	336	5,910	4,125	△30.2	13,999	224
사내근로복지기금등	608	2,255	170.8	696	20,075	1884	1,145	8,903
기업부설 연구소	18,114	4,268	△76.4	13,737	14,468	5.3	758	3,390
직업훈련시설	6,929	1,997	△71.1	1,882	2,193	16.5	272	1,098
산업체부설학교	46	404	778	63	189	200	1,361	468
광업권 취득 감면	14	201		20	1,038	4190	1,431	5,163
채권변제인수 부동산	156	-		2,057		-	13,188	
사업용 항공기	263	447	69.9	46,843	240,712	413.8	178,112	538,506
연불 수출 선박	3	8	166	8	1	-	2,684	145
국제선박등	2,246	5,882	161.8	4,866	8,914	83.2	2,166	1,515
공공법인 면제(1)	57,090	111,290	94.9	59,417	51,686	△13.2	1,041	464
공공법인 경감(2)	2,873	4,126	43.6	4,913	4,443	△9.6	1,710	1,077
기 타	1,080			2,846			2,636	

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 1999

<표 3-12-1> 공공법인별 감면현황

(단위 : 건수-건, 감면세액-백만원, 건당감면액-천원)

감 면 공 공 법 인	조문-항- 호	건수(연)		감면세액		건당감면액	
		'97	'98	'97	'98	'97	'98
대한적십자사	290-1-1	726	4,812	1,311	1,323	1,806	2,750
대한가족계획협회	290-1-2	126	1,192	403	637	3,196	534
한국건강관리협회	290-1-3	62	620	46	117	747	188
대한결핵협회	290-1-4	48	218	20	54	409	247
한국更生보호공단更生보호 사업허가 받은자	290-1-5	41	115	12	20	284	174
독립기념관	290-1-6	14	65	5	29	348	449
대한법률구조공단, 법률구조법인	290-1-7	-	267		13	-	50
한국소비자보호원	290-1-8	-	101		277	-	2,739

<표 3-12-1> 공공법인별 감면현황, 계속

(단위 : 건수-건, 감면세액-백만원, 건당감면액-천원)

감 면 공 공 법 인	조문-항- 호	건수(연)		감면세액		건당감면액	
		'97	'98	'97	'98	'97	'98
스카우트주관단체	290-1-9	47	141	57	92	1,203	656
한국청소년연맹	290-1-10	17	114	58	108	3,434	946
한국해양소년단연맹	290-1-11	922	203	53	41	58	200
한국자유총연맹	290-1-12	380	331	135	52	356	157
대한민국재향군인회	290-1-13	709	1,406	237	480	334	142
새마을운동조직	290-1-14	1,324	900	646	595	488	660
서울대학교병원, 국립대학교 병원	290-1-15	69	213	2,988	1,313	43,308	6,164
지방공사	290-1-16	111	536	164	835	1,482	1,558
의료법에 의한 의료법인	290-1-17	1,482	5,625	7,055	6,020	4,760	1,070
학술, 장학, 기술, 문화단체등	290-1-18	2,723	16,486	8,167	9,469	2,999	574
농업협동조합	290-2-1	9,081	4,576	12,869	10,439	1,417	2,281
어촌계, 수산업협동조합	290-2-2	604	429	1,528	1,757	2,530	4,096
축산업협동조합	290-2-3	1,059	791	2,531	1,848	2,390	2,336
산림계, 임업협동조합	290-2-4	120	151	638	634	5,319	4,196
염연초 생산협동조합	290-2-5	115	143	116	225	1,010	1,575
인삼협동조합	290-2-6	61	19	367	30	6,012	1,583
노동조합	290-2-7	21	4	136	75	6,494	18,780
의료보험조합, 국민의료보험 관리공단	290-2-8	22	20	842	607	38,293	30,367
신용협동조합	290-2-9	770	644	3,982	2,743	5,172	4,259
새마을금고	290-2-10	957	1,108	4,773	4,111	4,988	3,710
한국해양오염방제조합	290-2-11	39	28	260	41	6,670	1,467
한국장애인고용촉진공단	290-2-12	6	-	1,827	-	304,480	-
농업협동조합*	290-3-1	23,082	51,739	3,748	4,161	162	80
어촌계및수산업협동조합*	290-3-2	1,957	3,012	560	454	286	151
축산업협동조합*	290-3-3	2,528	5,502	581	742	230	134
노종조합*	290-3-4	873	818	151	147	172	180
신용협동조합*	290-3-5	1,933	2,635	532	724	327	275
새마을금고*	290-3-6	2,754	4,475	786	870	285	194

* 조문-항-호는 지방세법에 의한 조문, 항, 호를 말한다.

<표 3-12-1> 공공법인별 감면현황, 계속

(단위 : 건수-건, 감면세액-백만원, 건당감면액-천원)

감 면 공 공 법 인	조문-항- 호	건수		감면세액		건당감면액	
		'97	'98	'97	'98	'97	'98
임업협동조합*	290-3-7	761	1,115	97	105	127	94
엽연초생산협동조합*	290-3-8	290	658	172	57	594	87
인삼협동조합*	290-3-9	68	50	84	19	1,239	382
한국해양오염방제조합	290-3-10	18	18	9	5	520	269
국립공원관리공단의 공원 관리사업	290-4-1	65	1	10	1	154	690
한국산업안전공단이 한국산업 안전공단법제6조제2호,제10호에 규정된 사업	290-4-2	9	4	301	282	33,433	70,510
한국자원재생공사가 한국 자원재상공사법제17조제1호 ~ 제3호사업	290-4-3	4	-	4	-	984	-
한국산업인력관리공단의 직업훈련시설설치운영사업	290-4-4	1,092	5	1,050	132	962	26,494
한국산업인력관리공단	291-1-1	52	48	435	133	8,372	2,768
사립학교교원연금관리공단	291-1-2	19	6	34	18	1,769	3,018
공무원연금관리공단	291-1-3	210	32	1,700	2,691	8,096	84,086
한국자원재생공사	291-1-4	1666	68	1,207	273	7,272	4,008
한국산업안전공단	291-1-5	10	5	121	390	12,075	77,987
국립공원관리공단	291-1-6	13	2	14	14	1,047	7,035
국민연금관리공단	291-1-7	18	-	7	-	399	-
공무원및사립학교교직원 의료보험관리공단**	291-1-8	46	4	239	1	5,194	199
산림계·임업협동조합**	291-2-1	30	86	13	66	427	765
엽연초생산협동조합**	291-2-2	103	10	60	1	580	57
인삼협동조합**	291-2-3	35	1	187	-	5,350	44
의료보험조합, 국민의료보험 관리공단*	291-2-4	306	298	146	196	477	657

<표 3-12-1> 공공법인별 감면현황, 계속

(단위 : 건수-건, 감면세액-백만원, 건당감면액-천원)

감 면 공 공 법 인	조문-항- 호	건수(연)		감면세액		건당감면액	
		'97	'98	'97	'98	'97	'98
한국산업인력관리공단*	291-2-5	133	64	52	58	391	912
공무원및사립학교교직원 의료보험관리공단**	291-2-6	146	18	35	20	242	1,099
사립학교교원연금관리공단*	291-2-7	247	215	72	71	291	329
공무원연금관리공단*	291-2-8	556	1,487	322	260	578	1,749
한국자원재생공사*	291-2-9	51	117	16	43	321	371
한국산업안전공단*	291-2-10	10	19	4	5	378	266
국립공원관리공단*	291-2-11	60	208	19	19	318	93
국민연금관리공단*	291-2-12	21	938	56	98	2,646	104
한국장애인고용촉진공단*	291-2-13	73	17	91	28	1,252	1,663
지적측량업무대행법인*	291-2-14	568	483	83	59	1,467	122

* : 재산세, 종합토지세 감면

** : 현행은 삭제된 조문 및 재산세, 종합토지세 감면

第 8 節 綜合土地稅 非課稅 現況 分析

종합토지세에 대해서 비과세 현황은 <표 3-13>과 같다. 이 표에서 비과세 세액을 기재하지 아니하고, 물건수, 면적, 과표만을 기재한 것은 종합토지세는 개인 또는 법인이 주민등록번호(법인인 경우에는 법인등록번호)별로 전국합산이 이루어진 후에 종합합산은 종합합산별로, 별도합산은 별도합산별로, 분리과세는 분리과세별로 분류하여 합산별로 전국세액을 계산한 다음에 시군 과표별로 세액을 안분하여 시군에 통보하면, 시군에서 부과하기 때문에 비과세 세액은 별도로 계산하지 않고 있다.

문제는 강원도와 같이 전국적으로 국·공유재산이 많으나 비과세되어 타 시도와의 불형평성 문제가 대두된다. 면적별로 보면 강원도가 27.8%로 가장 점유가 많고, 이어서 경북이 20.2%를 점유하고 있다. 이는 20%이상인 시도가 2개시도가 되고, 1%미만인 시도도 6개시도로 나타나 비과세 면적이 시도간 심한 불균형을 나타나고 있다.

그리고 비과세 면적에 대한 비율이 높은 시도가 과세표준액도 높아야 하나 종합토지세 과세표준액은 비과세 면적에 필지별 1제곱미터당 과표(개별공시지가에 당해토지 적용율¹¹⁾을 곱한 가액을 말한다)를 곱하여 산정한 금액을 모두 더하면 과세표준액이 되므로 비과세면적과 비과세대상 개별공시지가와 적용비율을 모두 고려하여야 한다.

문제는 한라산, 설악산등 비과세대상토지에 대한 개별공시지가가 없기 때문에 과세표준액 산정이 되지 않으므로 이에 대한 비과세 추계는 어렵다.

<표 3-13> '98.종합토지세 비과세현황

(단위: 물건수-건, 면적:천㎡, 과표-백만원)

시도별	물건수 (A)	면 적 (B)	과 표 (C)	비 율(%)		
				A의비율	B의비율	C의비율
계	7,206,569	25,990,301	57,141,015	100	100	100
서울	184,602	320,165	11,343,868	2.6	1.2	19.8
부산	157,815	229,844	7,647,447	2.2	0.8	13.4
대구	75,355	166,331	3,698,946	1.0	0.6	6.5
인천	82,256	175,054	2,372,540	1.1	0.6	4.2
광주	86,981	140,025	895,892	1.2	0.5	1.6
대전	84,055	175,268	1,549,561	1.2	0.7	2.7
울산	110,319	116,954	1,208,864	1.5	0.4	2.1
경기	976,612	2,652,534	10,233,414	13.6	10.2	17.9
강원	450,530	7,218,693	1,980,385	6.2	27.8	3.5
충북	402,999	1,764,895	3,984,716	5.6	6.8	7.0
충남	560,539	1,348,709	1,429,988	7.8	5.2	2.5
전북	943,127	1,937,688	1,128,040	13.1	7.6	2.0
전남	998,868	1,891,627	1,452,062	13.9	7.3	2.5
경북	1,167,509	5,209,675	1,160,266	16.2	20.2	2.0
경남	829,194	2,083,951	5,622,085	11.5	8.0	9.8
제주	95,808	558,888	1,432,941	1.3	2.1	2.5

* 자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 1999 주 : 개인비과세 제외

11) 종합토지세 과세표준액은 전년도 개별공시지가에 시장,군수가 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 필지별 과세표준액을 산정하며, 적용비율은 행정자치부장관의 기준을 제시하고, 그 기준에 따라 결정고시하기 때문에 지방자치단체의 세수확충에는 한계가 있다(지방세법제234조의15 및 시행령제194조의16참조)

第 4 章 地方稅 非課稅·減免制度의 問題點

第1節 實態分析 結果에 대한 問題點

1. 非課稅·減免 決定權 國家 集中으로 地方自治團體의 長 權限 弱화

지방세의 부과·징수권은 지방자치단체장에게 부여되는 고유권한이나 지방세 비과세·감면결정권은 대부분 법에 명시되어 있기 때문에 국가가 감면 결정권이 있으며, 단지 감면조례에 대해서는 행정자치부장관의 허가를 얻어 감면조례를 시행할 수 있도록 극히 일부적인 것에 한하고 있다. 지방세 감면조례 마저도 준칙안으로 통보되고, 이것이 감면조례로 전국적으로 통일되어 시행하고 있다는 것을 보면 지방자치단체의 비과세·감면결정권은 극히 제한된 것에 불과하다. 지방세 감면조례중 금융부채상환목적으로 부동산을 매도하는 경우 매수하는 자에 대한 취득세, 등록세 면제는 세부담 능력이 있는 자에 대한 감면이므로 감면취지에 위배된다고 볼 수 있다. <표 3-4>의 시도별 공동감면조례 및 특정자치단체 조례를 보면 지방자치단체장이 감면 결정할 수 있는 것이 4.1%에 불과하고 있다.

2. 地方稅 非課稅·減免過多로 地方財政力 弱화

일반적으로 조세감면 규모의 적정성을 평가하는 기준이 획일적으로 존재하는 것은 아니지만, 중앙정부 재정제도의 주된 기능이 안정적 경제성장과 소득재분배이고, 지방정부는 재정력(fiscal resources)의 배분기능을 담당하는 것이 적절하다는 미스그레이브의 견해에 따르면 지방세입중 자주재원인 지방세 비과세·감면은 엄격한 기준에서 지방자치단체의 재원잠식을 최소화 해야 할 것이다.¹²⁾

12) 노영훈, 「지방세 비과세 감면제도의 개선방안」, 지방세 1996, 제6호 pp.34~42..

지방세 비과세·감면액은 80년대초에는 감면비중이 10%내외였으나 1984~1991년도에는 10% 미만으로 감소되다가 '92년도에는 비과세 감면액 비중이 최고에 이른다. 이는 1991년까지는 국등에 의한 비과세가 감면액에 포함되지 않다가 1992년도에는 국 등에 의한 비과세 대상이 통계수치에 포함되므로 감면비중이 높은 것으로 추정된다. 1998년도부터는 총계기준으로는 9.8%보다 감소됐으나 비과세·감면액은 12%나 오히려 증가되었다. 이는 구조조정을 촉진을 지원하기 위한 일시적인 감면으로 감면세액이 증가한 것이다.

그러나 일반적으로 비과세 감면액은 지방세 총계의 10% 내외를 점유하고, 지방세 총액에서 지방세법·조세특례제한법등 비과세 감면이 중앙정부의 수준에서 결정된 감면액이 63.87%이고, 지방자치단체의 감면조례에 의해서 감면된 비율이 36.13%이지만, 감면조례에 의한 감면도 대부분 행정자치부에서 시달된 준칙안 즉 공통조례에 대해서는 중앙정부의 감면결정권한에 속한다고 볼 수 있고, 단지, 특정자치단체에서 감면신청한 감면대상만이 진정한 의미에서 자율적으로 결정한 감면이라 할 수 있다.

3. 課稅自主權 侵害



지방자치단체의 과세자주권은 세목결정권, 세율결정권, 과세표준결정권, 세액 감면권으로 이러한 과세자주권은 상당히 제한적으로 인정되고 있다.

과세자주권중 가장 중요한 세목결정권에 대해서는 공동시설세에 한하여 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 등에 대해 시설종목을 표시하는 세목을 정하여 부과하도록 되어 있으나 현행은 소방시설에 한하여 부과되고 있으며, 과세표준도 중앙정부에서 결정한 과세표준결정기준에 의하여 지방자치단체는 이를 결정할 뿐 거의 재량의 여지가 없었다. 다만, 취득세와 등록세의 경우 신고 가액의 적정여부를 판단하는 시가표준액 결정에 있어서 중앙정부에서 결정한 상·하한선의 범위 내에서 광역자치단체에게 결정권한을 인정해 주고 있다. 또한 세액감면과 관련, 특정대상에 대하여 지방자치단체가 세액감면을 결정할 수 있지만, 중앙정부가 인정할 수 있는 사유가 있는 경우에 한하여 인정되고 또한 행정자치부장관의 허가를 얻도록 엄격히 제한하고 있다. 다만, 세율결정권에 있어서는 비교적 넓은 범위의 권한이 지

방자치단체에 주어져 있다. 그러나 지방자치단체에서는 주어져 있는 세율결정권한을 잘 행사하지 않고 있다. 예를 들어 취득세, 등록세, 재산세, 지역개발세 등은 시도세 또는 시군구세 조례로 50%범위내에서 가감조정할 수 있도록 됨에 따라 가산율을 적용하더라도 세수에 크게 영향이 없는 지역개발세등 극히 일부 세목에 대해서 한정, 시행하고 있다. 다만 항공기에 대한 재산세인 경우에는 서울특별시 강서구에서 대한항공과 아시아나 항공기에 대해서 독점하여 재산세를 징수하였으나 민선 자치단체장의 출범이후 부산시 강서구청과 제주도 제주시에서 표준세율 0.3%보다 0.05% 낮은 0.25%로 낮게 세율을 적용하여 세수확충을 꾀하고 있는 실정이다.¹³⁾

지방세의 부과·징수권은 지방자치단체의장이 권한이나 지방세 비과세는 지방세법에서 규정되고 있으므로 국가가 결정하고 조세특례제한법에 의해 감면도 국가가 국가의 정책적 목적을 달성하기 위해서 지방자치단체의 의사와 관계없이 획일적으로 운영되고 있다. 더욱이 지방자치단체의 조례로서 감면할 수 있는 것도 행정자치부 장관의 감면조례 허가권을 가지고 있어 지방자치단체의 감면조례마저도 지방자치단체장의 허가 신청없이 획일적으로 준칙안을 송부하고 있다.

그러나 원칙은 지방자치단체의 특수한 사정을 반영하고자 할 경우에는 지방자치단체의 감면조례에 의하고, 전국 공통적인 사항은 지방세법에 규정하여야 하나 전국 공통사항을 감면조례에 반영하는 것은 감면조례의 남발이라 할 수 있다.

<표 3-4>에서 보면 공통조례가 95.9%, 지방자치단체의 특정조례가 4.1%로서 점유하고 있어 지방자치단체의 의지와 상관없이 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

한편, 정부의 책임성 문제도 제기된다. 즉 비과세나 감면정책은 중앙정부가 입안하는 반면 세수손실이라는 비용부담은 지방자치단체가 부담하기 되기 때문에, 그 정책은 일종의 자유재(free goods)로 여겨지게 됨으로써, 적정수준 이상의 비과세·감면이 추진되게 되어, 자원배분의 효율성을 침해할 수 있다는 것이다. 따라서 당해 정부로 하여금 그 비용을 부담하게 함으

13) 항공기는 '98년 기준하여 전국 재산세(6,747백만원)중 서울시가 부과하는 재산세는 전국에서 96.8%를 점유(6,535백만원)하고 있다. 그 이유는 항공기에 대한 재산세 납세의무자는 정치장 소재지 시군구에서 부과되기 때문이며, 서울시에 집중되어 있는 항공기에 대한 재산세를 정치장 소재지중 부산시 강서구청, 제주도 제주시청에서 시군구 조례로 현행 표준세율보다 하향조정 하여 부과하고 있기 때문에 진정한 의미에서 세수확충이라고 볼 수 없다.

로써 보다 신중하게 최소의 비용으로 해당 정책을 수행할 수 있는 방법을 모색하게 된다는 것이다. 또한 지방자치단체에게도 중앙의 통일적인 기준이 아닌 자체의 선호에 따른 공공서비스 공급의 여지를 확대함으로써 효율성을 증진할 수 있도록 해야 할 것이다.¹⁴⁾

이렇게 지방자치단체의 과세자주권이 제한 받고 있는 상황에서는 지방자치단체의 지방세수확충 의지는 약화될 수밖에 없다고 본다. 따라서 지방자치단체가 자기 책임하에 자신이 필요한 지방 공공재를 스스로의 부담으로 공급하여야 한다는 지방자치이념에 비추어 볼 때 지방자치단체의 과세자주권은 확충되어야 한다고 본다. .

4. 保有課稅 減免 政策的 目的 達成 未洽

비과세·감면은 국가의 정책적 목적을 달성하기 위해서는 지방세법, 조세제한특례법 등을 통하여 지방세를 지원함으로써 목적을 달성하고, 지방자치단체는 지역적 목적으로 달성하기 위해서 감면조례로 지방세를 지원, 즉 간접적인 지출을 통해서 목적을 달성하고 있다, <표 3-4> 시도별 공통조례·특정조례에서 보면 전체 감면조례중 21건에 대해서 지방자치단체가 행정자치부장관에게 감면조례를 허가신청 한 것으로 나타났다.

정책적 목적으로 달성하기 위해서 지방세중 어떠한 세목이 정책적 목적을 달성하기 위한 가장 좋은 세목인가 하는 것이다.

제주도에서는 제주도의 2대 지주산업중 하나인 관광산업을 육성, 발전시키기 위해서 관광단지 및 관광지구 사업시행자에게 부동산을 매도하고, 잔금 지급일부터 1년 이내에 다른 토지를 대체 취득하는 경우에는 취득세와 등록세를 면제하고, 사업시행자가 토지를 취득하는 경우에는 취득세와 등록세를 50% 경감하고, 사업시행자가 분양하는 토지를 취득하여 그 토지에 건축물을 건축하는 경우 건축물 및 그 부속토지에 대해서는 취득세와 등록세를 50% 경감하도록 감면조례로 시행하고 있다. 관광 산업을 발전시키기 위해서는 사업시행자가 원활히 토지를 취득할 수 있도록 토지를 매도하는자,

14) 원윤희 “국가 및 공공법인 부동산에 대한 지방세 과세방안”, 강원개발연구원 1995, pp. 62~63.

매수자, 사업시행자에게 분양 받은 토지 등 모두에게 감면할 경우에 감면효과가 크다 하겠다. 그러나 취득세와 등록세를 감면 받은 자에게 보유과세인 재산세와 종합토지세까지 감면하는 경우는 감면의 효과보다는 특정단체에 대한 감면을 해주는 등 특혜의 소지가 있는 것으로 볼 수 있다.

5. 目的稅에 대한 減免制度의 問題

지방세는 크게 보통세와 목적세로 나누고, 보통세는 그 세입이 일반재원화 할 수 있는 세입인데 비해 목적세는 특정한 목적을 달성하기 위해서 필요한 세입이다. 현행 지방세중 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세등 4가지 세목이 있다.

공동시설세 과세대상은 건축물과 선박에 대해서 과세하고 있고, 지역개발세는 지하수, 지하자원, 발전용수, 컨테이너, 도시계획세는 건축물과 도시계획지구내 토지, 사업소세는 330제곱미터 초과하는 사업장과 50인초과 하는 종업원 급여총액에 대해서 과세하고 있으며, <표 3-11>에서 보는 바와 같이 징수액은 공동시설세는 전체징수액의 1.76%, 지역개발세 0.41%, 도시계획세 4.39%, 사업소세 1.96%를 점유하고 있어 징수액에서 차지하는 비율이 극히 미미하다고 볼 수 있다. 또한 비과세·감면세액 비율도 공동시설세 0.57%, 지역개발세 2.75%, 도시계획세 3.21%, 사업소세 1.18%로써 대부분 비과세·감면세액에서 점유하는 비율이 낮다고 볼 수 있다.

도시계획세는 도시계획사업에 필요한 비용에 충당하기 위하여 부과¹⁵⁾하도록 되어 있다. 1999년도 1월말 현재 도시계획시설 결정 면적 3,025,396천제곱미터중 42.9%에 해당하는 1,300,095천제곱미터가 미집행면적으로 남아 있으며, 시도별 미집행현황은 <표 4-1>에서 보는 바와 같다.

대법원판례를 보면 1997년 4월 1일 박영식외 17인이 경기도지사가 1982년 6월 25일 도시계획시설(학교)로 결정하고서도 예산이 책정되지 않았다는 이유로 10년이상 방치한 것은 도시계획 결정·고시에 대하여 보상규정을 두지 안한 도시계획법 제6조(토지출입에 따른 손실보상)는 헌법 제23조제1

15) 지방세법 제235조 참조

항 “공공필요에 의한 재산의 수용, 사용 또는 제한 및 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다”는 규정에 위배된다는 위헌소송제기와 관련하여 헌법재판소는 도시계획구역안에서 토지의 형질변경이나 건축 금지등 행위를 제한하면서 보상규정을 두고 있지 않으므로 헌법 불합치 결정(’99. 10. 21. ’97헌바26참조)하고 있다.

목적세에 대해서는 특별회계에 예산을 편성, 특정한 재원에 사용하지 않은 등 불합리한 점이 있으며, 목적세까지 감면하고 있는 것은 목적세 신설취지에 부합되지 않는다고 본다.

〈표 4-1〉 시도별 도시계획시설 미집행 현황(’98)

(단위 :천㎡)

구 분	계	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	울 산
결정면적	3,025,396	319,578	167,714	131,278	175,722	123,176	109,659	71,614
미집행면적	1,300,095	60,902	58,673	41,634	57,771	32,897	31,724	31,356

경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제주
486,745	172,229	122,841	147,530	151,366	195,268	256,372	319,059	75,245
158,605	91,986	70,498	88,356	97,389	113,995	132,042	191,527	40,741

자료 : 행정자치부 내부자료

6. 地方稅 非課稅・減免統計의 不適定

1) 비과세 통계에 대한 제도적인 문제

지방세 비과세는 과세금지 또는 과세제외이므로 납세자는 감면자료 제출 의무도 없어, 비과세 세액도 국가 등에 의한 비과세인 경우와 용도구분에 의한 비과세 등은 정확한 통계자료를 파악할 수 없다. 지방세 비과세 세액을 파악하려고 하면 지방세의 과세표준액에 세목별 세율을 곱하여 산정한 금액이 비과세금액이 된다. 과세표준도 단일적으로 적용되는 것이 아니라 취득세 및 등록세인 경우 과세표준의 원칙은 취득당시의 가액(연부로 취득

하는 경우에는 연부 금액으로 한다)이고 취득당시의 가액은 취득자가 신고한 가액에 의하고, 취득자가 신고 가액이 없거나 지방자치단체의 장이 결정한 시가표준액에 미달하는 경우에는 시가표준액에 의하고, 다만, 국가·지방자치단체 및 지방자치단체조합으로부터 취득, 외국으로부터의 수입에 의한 취득·민사소송 및 행정소송에 의하여 확정된 판결문(화해·포기·인락 또는 의제자백에 의한 것 제외), 법인장부(법인의 작성한 원장·보조장·출납전표·결산서), 공매방법에 의한 취득은 사실상 취득가액에 의하도록 하여 과세표준은 3가지 유형을 채택케 함으로써 비과세 금액을 사실상 조사에 의하지 않고서는 비과세 금액을 정확하게 파악할 수 없게 된다.

국가 등에 의한 비과세 등에 대해서는 세무공무원이 자료관리를 소홀히 할 경우 누락되는 등 통계의 오류가 발생한다. 특히 종합토지세인 경우에는 개별공시지가의 일정비율¹⁶⁾을 과세표준으로 하기 때문에 과세표준이 없는 경우 즉 개별공시지가가 없는 토지에 대해서는 비과세액을 산출할 수 없는 결과가 된다. 현재 국가 등 국·공유토지에 대해서는 잡종재산¹⁷⁾에 한해서 대부료를 산출하기 위하여 개별공시지가를 산정하고 있으나 보존재산에 대해서는 개별공시지가를 산정하고 있지 않아 보존재산인 경우 과세표준이 “0”이 되어 비과세액도 “0”이 된다.

그러므로 대부분의 국·공유재산에 대해서는 개별공시지가가 산정되지 아니하므로 비과세·감면통계에서 제외되고 있다고 볼 수 있다. 또한 취득세와 등록세인 경우에는 비과세 대상의 재산을 취득하는 경우에는 과세표준과 세액을 신고하지 아니하므로 현행 비과세는 일반적으로 시가표준액에 의해 세무담당공무원이 비과세액을 추계하여 산정할 수밖에 없어 현행 지방세 비과세·감면액은 이러한 제도적인 모순을 개선, 반영하지 아니한

16) 종합토지세의 과세표준은 행정자치부장관이 제시한 기준범위내에서 자율적으로 결정하고 있고, 또한 일정비율이 시도마다 차이가 날 수 있다.

17) 공유재산은 크게 행정재산, 보존재산, 잡종재산으로 나누며, 행정재산은 지방자치단체의 공용·공공용 또는 기업용의 행정목적에 직접사용하는 재산 또는 사용하기로 결정한 재산이며, 보존재산이란 법령의 규정에 의하거나 기타 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하는 재산으로서 앞으로 5년이내에 사용하기로 결정한 재산과 지방자치단체가 사용할 필요가 있다고 인정되어 보존하기로 결정한 재산을 말하며, 잡종재산은 행정재산 및 보존재산이외의 모든 공유재산을 말한다.

사항이므로 실제적으로는 지방세정 연감 통계보다 훨씬 많을 것으로 본다.

2) 비과세 · 감면세액의 통계 범위의 문제

지방세 비과세, 감면통계는 비과세와 감면에 대한 금액을 통계로 잡고 있다. 여기에서 감면이란 세액의 100%면제, 50% 경감등 세액에 대한 감면을 의미하고 있고, 저율과세, 과세표준 구분적용등은 포함되지 않고 있다.

국세는 감면방법별 조세지출 현황¹⁸⁾을 보면 비과세, 세액감면, 세액공제, 소득공제, 저율과세, 기타(손금산입 · 익금불산입등), 준비금 · 과세이연등을 조세지출로 보고 있으나, 지방세에 대해서는 저율과세, 과세표준 차등적용에 대한 통계가 없다.

지방세의 저율과세로는 유상승계취득으로 등록하는 농지에 대한 등록세인 경우 1,000분의 10을 세율로 하지만 농지이외의 지목인 경우 매매에 대한 등록세는 1,000분의 30을 세율로 적용하고 있으며, 과세표준 차등적용은 재산세인 경우에도 적용되고 있다. 농어가 주택은 일반주택의 40%, 일반창고는 주택의 80%를 시가표준액으로 하나 농어가창고인 경우에는 주택의 40%를 시가표준액으로 하기 때문에 이러한 시가표준액 차이를 감면통계에 포함시킬 것인가 하는 문제가 발생한다. 현행 지방세정연감에는 비과세와 감면액에 대해서만 적용하고 있고, 저율과세, 시가표준액 차이등도 감면통계에 포함시키고 있지 않다.

조세지출예산제도를 도입할 경우에는 저율과세, 건축물 용도구분에 의한 시가표준액 차이등도 포함시켜야 할 것이다.

7. 統計 資料의 誤謬

지방세 부담이 늘어남과 동시에 감면액이 증가되고 있는데 이에 따라 조세정책 및 세무행정의 합리화가 요구되는데 합리적인 조세정책을 수립하기 위해서는 조세 정책의 수립과정이 투명하게 공개되어야 하다.

18) 국세청, 「국세통계연보」, 국세청, 1999., p.365.

조세 관련자료는 국세청에서 매년 발간하는 「국세통계연보」와 행정자치부에서 매년 발간하는 「지방세정 연감」이 조세 관련자료로서는 가장 기초를 이루고 있다.

1) 국세통계 연보의 오류

「국세통계 연보」인 경우 <표 4-2 >에서 보는 바와 같이 30년간 자료에서 발견한 오류가 총 314개로서 법인세가 177개(56.37%)가 가장 많고, 소득세 81개(25.80%), 주세 18개(5.73%)순이다, 본 자료는 세분화된 자료를 모두 합산하였을 때 수록된 전체합계의 수치와 일치하지 않은 오류만을 고려하였으며, 그 외의 오류는 파악할 수 없으므로 이외에도 오류 수치가 더 많을 것으로 추정된다.

그 이유는 통계는 1년간의 항목별 수치의 합계액인데 전산화가 되지 않는 시기에는 수작업으로 통계가 작성되었기 때문에 오류건수는 많았지만 전산화가 된 경우에는 각 항목별 연계에 대한 오류는 적었다고 볼 수 있다. 다만, 내용별 오류는 통계전산의 미흡으로 인하여 오류가 많다고 추정할 수가 있다



<표 4-2 > 「국세통계연보」 30년간 오류자료의 수¹⁹⁾

세 목	오 류 수	비 율(%)	비 고
소 득 세	81	25.80	
법 인 세	177	56.37	
재산재평가세	4	1.27	
부가가치세	10	3.18	
특별소비세	14	4.46	
주 세	18	5.73	
증 여 세	7	2.24	
상 속 세	3	0.95	
합 계	314	100%	

* 자료 : 현진권, 「조세관련자료체계의 변천과 개선방향」, 한국조세연구원, 1996. p.54에서 인용

19)현진권, 「조세 관련 자료 체계의 변천과 개선방향」, 한국조세연구원, 1996, p.54.

2) 「지방세정 연감」의 오류

<표 4-3>에서의 「지방세정연감」에 나타난 오류는 1962년부터 1994년까지에서 발견된 오류로서 세분화된 통계치와 전체 합계가 차이가 날 경우에 발견된 오류일 뿐 내용상의 오류는 아니므로 내용상의 오류는 더 많을 것으로 추정된다.

33년간의 통계수치에서 전체 오류건수는 66개로서 세목별로는 취득세 12개(18.18%)가 가장 높게 나타나고, 총괄 9개(13.63%), 재산세 및 주민세 각각 7개(10.61%)순이다. 「국세통계연보」와 비교할 때 오류의 수는 비교적 적게 나타났으며 초기에는 상대적으로 높은 오류율을 보이다가 최근 자료는 거의 없는 실정으로 나타난 것은 전산에 의해서 오류건수가 많이 줄어들었다고 볼 수 있다.²⁰⁾

<표 4-3 > 「지방세정연감」에 나타난 오류

(단위 : 건, %)

세 목	오 류 수	비 율	비 고
취 득 세	12	18.18	
재 산 세	7	10.61	
주 민 세	7	10.61	
등 록 세	6	9.09	
자 동 차 세	2	3.03	
농 지 세	2	3.03	
도 축 세	3	4.55	
도 시 계 획 세	3	4.55	
사 업 소 세	4	6.06	
유 흥 음 식 세	2	3.03	
소 방 공 동 시 설 세	1	1.51	
경 주 · 마 권 세	7	10.61	
종 합 토 지 세	1	1.51	
총 괄	9	13.63	
합 계	66	100	

* 자료 : 현진권, 「조세관련자료체계의 변천과 개선방향」, 한국조세연구원, 1996. p 55에서 인용

20) 상계서, p.55.

8. 減免對象別 減免稅額 隔差 深化

취득세와 등록세의 비과세·감면세액은 '98년도에는 79%를 차지하고 있어, 이 두 세목이 지방세 비과세·감면의 대부분을 점유하고 있는 것은 취득세와 등록세의 과세표준은 최소한 개별공시지가의 60~90%를 적용하지만 종합토지세인 경우에는 개별공시지가의 30%내외로서 과세표준액이 높으면 세액도 그만큼 높게 되므로 일반적으로 취득세, 등록세의 감면세액이 높을 수밖에 없다. 또한 지방세를 감면하는 이유는 여러가지인데 농민에게 부동산 취득시 취득세와 등록세를 50% 감면하는 것은 1차산업을 보호하고 육성하기 위한 것이며, 소규모 임대주택에 대해서 취득세와 등록세를 면제하는 것은 국민생활안정지원을 위해서, 법인의 지방이전에 따른 취득세와 등록세를 면제하는 것은 지역균형개발을 위해서, 중소기업협동화 사업용 부동산등에 대한 감면은 기술·인력개발 및 중소기업지원을 위해서, 정기 또는 부정기항공기 사업에 사용하기 위해서 취득하는 항공기에 대해서는 취득세를 면제하고, 재산세를 50% 경감하는 것은 항공기는 대중교통수단이라는 공익을 위해서, 대한적십자사, 대한가족계획협회 등에 대해서 취득세와 등록세 등 면제는 공공법인을 위해서 지방세 지원을 해주고 있다.

지방세의 비과세·감면은 비과세 및 감면을 받지 못하는 자와 비교할 때 형평성에 위배될 뿐만 아니라 만일 비과세 및 감면받는 대상마다 조세지원(감면세액)이 그 차이가 너무 다르면 이 또한 형평성에 위배된다 할 것이다.

〈표 3-12〉 지방세법에 의한 감면을 보면 '98년도에는 농어촌공가인 경우에는 건당 감면세액이 7천원에 불과하나 항공기에 대한 감면은 건당 감면세액이 538,506천원으로서 무려 7만6천배 이상이 차이가 나고 있다.

이것은 비과세 및 감면대상자가 부동산등 과세대상을 많이 취득하면 그만큼 지방세지원을 더 받을 수 있으므로 앞에서 감면목적인 자경농민에 대한 감면, 중소기업지원을 위한 감면등에 대해 어느 정도 감면효과는 있을지 모르지만 부동산등 과세대상 물건을 많이 취득자는 세금을 납부할 담세력이 있는 자로 추정이 되므로 정책적 효과를 거두고, 감면 대상자간 형평성

을 유지하기 위해서는 감면대상간 감면세액에 대한 격차를 줄일 필요가 있다 하겠다.

특히 항공기사업은 수익사업이므로 항공기에 대한 감면은 대중성이 강한 시내버스, 시외버스에 대해서도 등록세만 면제할 것이 아니라 취득세도 면제하여야 하는 주장도 있을 수 있으므로 감면대상간 형평성을 유지하기 위해서 수익사업용 재산에 대해서는 과세전환을 원칙으로 하여야 할 것이다.

9. 減免 對象 法人 爲主의 減免

지방세의 비과세 및 감면은 정책적 목적을 달성하기 위하여 비과세 및 감면을 하는 사항이므로 감면은 당연히 사업위주의 감면이 되어야 할 것이다. 지방세법에 의한 감면사항은 중소기업 지원을 위한 감면등 특정한 산업을 육성하기 위한 감면 대상도 있으나 농업협동조합법에 의하여 설립된 조합, 수산업협동조합, 어촌계, 축산업협동조합, 노동조합, 신용협동조합, 새마을 금고, 임업협동조합, 인삼협동조합 등은 특정한 대상 사업에 대해서 감면을 하는 것이 아니라 위와 같은 법인이 고유업무에 직접사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서 면제나 감면을 하게 됨으로 이러한 법인위주의 감면은 감면의 기득권화, 감면의 영구화를 초래할 수 있기 때문에 감면을 법인위주의 감면에서 사업위주의 감면으로 전환하여야 할 것이다.

따라서 이러한 감면대상자는 지방세를 감면하므로 상가용 건축물을 건축하더라도 대형 단위로 건축하는가 하면, 필요한 사무실이외의 더 넓은 면적을 보유함으로써 법인의 비업무용토지 중과세와 감면받은 세액을 추징당하고 있다.

사례로는 제주도 북제주군 ○○새마을금고외에 대해서는 사무실 면적보다 더 넓은 면적을 소유하므로 부속토지이외에는 법인의 비업무용토지에 대한 중과세를, 타인에게 의원, 당구장으로 임대한 경우에는 면제된 취득세와 등록세를 45백만원을 추징하였다.

이렇게 불필요하게 과다한 건축을 하는 것은 방만한 경영 운영 때문이기도 하지만 지방세지원이 이러한 불필요한 면적을 증가시킨다고도 볼 수 있다.

第2節 其他 規定 및 運營上의 問題點

1. 減免 對象別 追徵制度 不合理

감면추징제도는 감면 받은자가 당초 감면 받은 정책 목적대로 사용하지 않거나 고유업무에 사용하지 아니한 경우 이미 감면 받은 혜택에 대한 지방세를 취소하고 다시 징수하는 제도로서, 감면해지 발생 사유일로부터 30일 이내에 신고납부하지 아니하면, 20%의 가산세가 부과되는 것은 취득세 및 등록세가 신고납부하지 아니한 경우에 20%의 가산세가 부과되는 것과 동일과 성격의 벌과금적 제도라 할 수 있다.

이러한 추징제도는 기간을 명시하여 기간내에 고유업무에 직접 사용토록 압력을 가하여 정책목적을 달성하기 위해서 만들어진 제도라고도 볼 수 있다. 다만, 이러한 추징제도는 세무담당공무원의 업무량을 폭등시키고 사후관리에 소홀할 수 있는 문제점을 내포하고 있다. '89년도에 세무공무원 1인당 감면결정건수 498건, 세무공무원 1인당 감면결정세액 29,450천원이었던 것이 10년이 경과한 '98년도에는 세무공무원 1인당 감면 결정건수 1,250건, 세무공무원 1인당 감면결정세액이 155,424천원으로서 각각 251%, 528%가 증가한 반면, 세무공무원은 오히려 4.19%가 감소한 것으로 나타나 세무담당공무원이 1년에 1인당 1,250건, 1일 4건 이상을 감면 결정을 해야 한다. 비과세·감면에 대한 결정은 과세대상보다 지방세에 대한 전반적인 이해, 대법원 판례, 유권해석 등 다방면에 걸친 지방세에 관한 전문지식을 겸비하지 않고는 감면여부를 결정하기가 어렵다.

특히, 잦은감사 일부세무공무원들이 횡·유용으로 인한 특별감사로 인하여 세무공무원의 사기가 저하되는 등 현실여건에 비추어 볼 때 비과세·감면 결정은 더욱 어렵다고 볼 수 있다.

비과세·감면 건수 및 세액의 증가, 세무공무원 1인당 감면건수 증가 등으로 감면 받은 법인에 대한 사후관리가 어렵다는 이유이다.²¹⁾ 감면에 대한

21) 일부 시군에는 세무조사계가 설치되어 있어 세무조사에 대한 전반적인 사항을 조사하나 세무조사계가 설치되지 않는 시군은 업무 폭등으로 감면받은 대상에 대한 사후관리가 어렵다.

추징사유에는 기간적 조건과 사용 범위적 조건 두가지 요건을 모두 충족하지 아니할 경우에는 추징된다. 기간적 조건에는 취득일부터 1년, 2년, 3년, 등으로 되어 있으며 사용 범위적 조건에는 법인에 대해서는 고유업무에 직접사용을, 개인 또는 단체에 대해서는 대부분은 감면대상 사업에 직접 사용하도록 하는 대상별 조건으로 이루어져 있다. 그러나 고유업무에 사용하지 아니하여 추징된 경우 추징세액에 대한 통계가 없기 때문에 이에 대한 분석은 할 수가 없었다.

2. 地方財政 綜合分析의 問題

행정자치부는 지방재정법 제165조 및 행정자치부령 제7조의 규정에 의하여 '98 및 '97회계연도의 재정상황과 운영실태를 분석하고 그 결과를 발표했다.

이처럼 지방재정에 대한 분석결과를 발표함으로써 첫째, 자치단체의 예산 과정이 계획수립→예산편성→예산집행→재정분석으로 체계화되어 재정운영의 관심이 재정환류에 모아지고 책임과 건전재정 운영을 위한 동기가 부여될 것이며, 둘째, 자치단체간 재정운영의 상호비교와 선의의 경쟁을 바탕으로 경상경비 감축, 채무의 경감등 자구노력을 강화하는 한편, 주민의 통제하에 재정운영의 투명성을 높이는 여건이 조성될 것으로 기대된다.

재정분석은 다음 10개 단위지표를 개발, 사용하였는데 그 내용을 보면 다음과 같다.

1) 재정 분석 자료

(1) 자주성

① 재정자립도

세입측면을 고려하여 자체수입(지방세+세외수입)이 전체 예산규모중 차지하는 비율을 나타내는 지표로 당해 지방자치단체의 재정자립의 정도를 의미하며, 국가로부터 지원받는 의존수입인 지방교부세, 지방양여금, 국고보

조금과 외부로부터 차입하는 지방채를 공제한 순수 재정자립여건을 표시하는 지수이다.

② 재정력 지수

기본행정수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분석지표로, 기준재정 수요액 대비 기준재정수입액의 비율로 측정하며, 비율이 높을수록 자주기반이 좋은 것을 의미한다

(2) 안정성

① 경상 수지 비율

경상경비의 일반재원 수입 충당능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반재원 세입 결산액 대비 경상경비비율로 측정하며, 비율이 낮을수록 재무구조의 탄력성이 좋은 것을 의미한다.

② 세입·세출 충당비율

세출소요액을 당해연도 세입으로 충당할 수 있는 능력을 나타내는 세입·세출을 동시에 고려한 분석지표로, 일반 및 기타특별회계의 세입결산액 대비 당해 연도에 지출하여야 할 세출소요액의 비율로 측정한다.

③ 지방채 상환 비율

세입·세출예산을 동시에 고려한 지표로서 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 일반재원중 지방채와 채무부담원리금 상환액을 나타내는 지표, 지표값이 낮은 것이 바람직하며 지표값이 높을수록 지출의 탄력성이 저하됨을 의미한다

(3) 생산성

① 재정계획 운영 비율

지방재정계획상 투자사업 계획의 실제예산 반영정도를 나타내는 지표로, 지방재정계획의 사업비 대비 당해 회계연도 사업예산액의 비율로 측정하며, 비율의 100%에 근접할수록 계획적인 재정을 운영하는 것을 의미한다.

② 세입예산 반영 비율

세입예산의 계획성 즉 예측능력측정과 세입예산의 확보노력을 측정하는 지표로서 비율이 100%에 근접할수록 세입예산의 계획적 운용을 의미하고, 세입예산액이 순수 세입 결산액에 접근할수록 세입정수를 위한 노력도를 측정할 수 있다.

③ 투자비 비율

투자사업비의 전체결산액중 점유비를 나타내는 세출분석지표로 사업비결산액 대비 세출결산액의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 재원배분에 있어 투자사업에 비중을 두어 합리적으로 운영하는 것을 의미한다.

(4) 노력성

① 자체수입 증가율

자체수입의 연도간 증감상황을 나타내는 세입분석지표로, 전년도 자체수입 결산액 대비 당해 연도 자체수입 결산액의 비율로 측정하며, 비율이 높을수록 세입정수노력이 좋은 것을 의미한다.

② 경상경비 증감율

경상경비의 연도간 증감상황을 나타내는 세출분석지표로 전년도 경상경비 결산액 대비 당해 연도 경상경비 결산액의 비율로 측정하며, 비율이 낮을수록 경상경비의 절감효과가 높은 것을 의미한다.

2) 분석결과 총괄

지방자치단체가 작성·제출한 재정보고서와 재정지표보고서를 대상으로 지방세제구조와 조직여건이 유사한 특별·광역시, 도, 시, 군, 구 5개 유형으로 분류하여 재정분석을 실시한 바, 각 단위지표별 상·하위단체는 <표 4-4>와 같다. .

<표 4-4> 10개 단위지표 재정분석 결과

(단위 : %)

10개단위지표 (전국평균)	특별·광역시		도		시		군		자치구	
	상위	하위	상위	하위	상위	하위	상위	하위	상위	하위
1. 재정자립도 ↑ (55.24)	서울 (94.17)	대구 (57.24)	경기 (69.14)	전남 (23.28)	과천 (95.84)	상주 (18.38)	화성 (70.73)	보은 (18.87)	강남 (95.13)	부산서 (34.29)
2. 재정력지수 ↑ (72.81)	서울 (124.32)	광주 (83.72)	경기 (144.50)	강원 (42.57)	과천 (267.56)	문경 (15.11)	광주 (83.09)	신안 (5.91)	강남 (205.76)	대구남 (17.24)
3. 경상수지비율 ↓ (36.88)	서울 (11.73)	대전 (22.27)	경기 (11.23)	제주 (38.50)	과천 (25.94)	영천 (72.23)	울주 (43.04)	울릉 (64.88)	강남 (56.07)	대구남 (92.83)
4. 세입세출충당 비율(93.83) ↔	서울 (5.36)	울산 (91.46)	전남 (99.17)	충남 (93.07)	논산 (98.37)	수원 (75.63)	서천 (99.49)	양구 (83.33)	성북 (95.26)	부산중 (70.35)
5. 지방채상환 비율(6.57) ↓	서울 (99.51)	부산 (31.83)	경남 (0.96)	전남 (12.91)	안산 (0.01)	양산 (17.59)	용진 (0)	군위 (15.73)	종로 (0)	부산사하 (3.91)
6. 재정계획운영 비율(97.13) ↔	대구 (99.57)	부산 (81.92)	충북 (99.98)	경남 (123.28)	군포 (99.92)	상주 (214.71)	완도 (100)	보은 (211.54)	광주동 (100)	서초 (151.72)
7. 세입예산변영 비율(102.43) ↔	광주 (101.80)	대전 (115.74)	강원 (99.56)	전북 (105.61)	의정부 (99.95)	보령 (123.11)	단양 (99.99)	양양 (117.68)	도봉 (100.01)	광산 (127.90)
8. 투자비비율 ↑ (71.68)	서울 (77.49)	대구 (57.60)	전남 (87.22)	경기 (70.94)	고양 (84.58)	전주 (58.00)	신안 (80.13)	고령 (58.71)	인천연 수 (68.32)	부산중 (38.60)
9. 자체수입 증감율 ↑ (91.27)	인천 (92.69)	부산 (82.40)	제주 (102.28)	전남 (72.94)	나주 (136.02)	공주 (78.08)	영광 (152.49)	양양 (71.51)	대전중 (133.15)	인천서 (71.20)
10. 경상비증감율 (97.28) ↓	울산 (94.43)	서울 (104.76)	제주 (88.12)	강원 (98.51)	춘천 (68.43)	영천 (125.07)	함평 (65.27)	평창 (115.85)	동대문 (82.66)	서울중 (111.04)

* 자료 : 행정자치부, 「1998년도 지방재정종합 분석」, 1999.12

행정자치부는 앞으로 금번의 재정분석 실시결과에 따라 지방재정의 건전성과 효율성이 현저히 떨어지는 지방자치단체를 대상으로 「정밀재정진단」을 실시할 계획이라고 한다.

대상단체 선정은 제1차적으로 경상수지비율, 세입·세출충당비율, 지방채

상환비 비율등 안정성 영역의 지표가 최하위인 단체를 고려하고, 제2차적으로 자체수입 증감율, 경상경비 증감율 등 자구노력정도를 반영하고, 제3차적으로 행사성 경비, 소액 분산투자 등 재정불건전요인 사례 분석을 실시하여 재정운영이 부실한 자치단체를 대상으로 재정진단평가위원회의 심의를 거쳐 부실단체를 최종 확정하여 정밀재정진단을 실시하고, 실시결과에 따라 조직개편, 채무상환, 세입증대, 신규사업 제한 등을 내용으로 하는 「지방재정건전화계획」을 수립·시행하는 등 지방자치단체의 건전한 재정운영을 유도해 나갈 계획이다.

3) 문제점

지방재정 종합분석 자료중 노력성을 평가하는 항목중에서 자체수입증가율이 있다. 자체수입은 지방세와 세외수입을 의미하는 것으로서 전년도 대비 당해연도 자체수입 증가 비율이 높으면 세입노력이 좋은 것을 의미하는데 지방세 비과세, 감면 결정 여부가 지방자치단체에 권한이 없기 때문에 세수확충을 위한 노력은 큰 의미가 없다고 보아야 할 것이다. 벤처창업중소기업 재산에 대해 취득세와 등록세를 75%경감하던 것을 '99. 8. 31개정하면서 100%면제하도록 하였다. 이는 지방자치단체의 의사와는 아무런 관계없이 이루어진 사항으로 세수확충을 위한 노력을 자치단체에서 하고 있지만 이처럼 법에 감면대상을 확대하고 있어 이는 과세권 포기를 강요하도록 하고 있는 것과 마찬가지로이다

조세특례제한법에 의한 사례를 보면 카멘파크주식회사가 제주도 남제주군 남원읍 수망리 소재의 토지를 카레이스 경기장 목적으로 97억원에 취득하면서 벤처창업중소기업이라는 이유 때문에 취득세, 등록세 4억8천만원을 감면받았다. 벤처창업중소기업이 감면을 상향조정된 이후 최초로 적용된 사례이다.

지방세는 대부분 재산과세 중심으로 이루어지고 있기 때문에 지방세 증감율은 크게 이루어지지 않고 있으며, 지방세수가 약한 지방자치단체일수록 중과세 되는 골프장에 대한 세수가 점유율이 크다²²⁾

종합토지세는 연도별 과표 현실화율을 보면 '95년도 31.5%, '96년도 31.1%, '97년도 30.5%, '98년도 29.2%, '99년도 31.8%로 5년전과 현실화율이 비슷한 것으로 나타나 현실화 계획에 문제점이 있다는 것을 보여준다. 또 이에 대한 종합토지세 징수액은 '95년도 12,543억원, '96년도 12,525억원 '97년도 12,794억원, '98년도 11,993억원으로 오히려 '95년도보다 '98년도가 4.4%나 감소된 것으로 나타나고 있다.

이외에도 취득세 중과세율이 15%에서 10%로 세율을 완하하고, 복합 목욕탕, 카지노 등은 중과세에서 제외하는 등 지방자치단체의 의사와 무관하게 감면, 중과세 세율 완화로 세수가 감소되는 등 제도적인 문제가 있음에도 자체수입증가율에 대한 재정 진단은 문제가 있다.

3. 租稅 負擔 轉嫁²³⁾

조세의 부과에는 2가지 원칙이 있는데 하나는 조세를 통하여 경제 체제 내에서 존재하는 자원이용의 효율성을 높여야 한다는 효율성의 원칙이고, 다른 하나는 세부담 능력이 큰 사람에게 고율의 세금을, 능력이 없는 사람에게는 저율의 세금을 부과해야 한다는 형평성의 원칙이다.

이런 측면에서 볼 때 조세의 감면은 효율성의 원칙에 너무 중점을 두면 조세부담의 공평성을 등한시하여 세부담 능력이 충분한 납세자에게 감면하므로써 세부담 능력이 없는 납세자에게 세부담이 전가되는 경우가 발생하여 문제를 야기시키고 있다.

감면제도는 조세의 중립성에 위반되는 사항이나, 법인의 비업무용토지 등 중과세 제도와 함께 국가의 정책적 목적을 달성하기 위하여 정책세제로서 채택된 제도이므로, 감면조치의 허용으로 인하여 산업시설의 유치로 인한 고용증대 및 지역주민의 소득증대 효과 등 다른 부문에 의한 파급효과도 도모할 수 있어, 장기적인 측면에서 보면 지역발전을 도모하여 재원의 확충

22) 골프장은 1998년까지는 취득세 일반세율(2%)이 7.5배 중과세하였으나 1999년 이후부터는 일반세율의 5배를 적용하고 있다. 1개 골프장 개장시에는 100억원 정도의 세입이 되고 있다.

23) 한국지방행정연구원, 「지방세감면대상의 축소조정 방안」, 연구보고서 제114호, 1991.8 pp. 35~39.

도 마련할 수 있는 기회라는 사실을 부정하는 사람은 없다.

감면조치의 허용으로 인한 재원의 확충을 경험적으로 평가한다는 것은 쉽지 않은 부분이지만 이재성(1989)은 지방세 감면액과 지방재정력과의 상관관계를 시와 군 사이에 적용하여 검증하였다. 물론 단편적으로 지방세 감면과 재정력확충의 관계만으로 감면조치와 재원의 확충과의 관계를 단정하기란 쉬운 일이 아니지만 연구결과에 의하면 이 두 변수간의 관계는 감면조치로 인하여 재원의 확충을 가져온다고 보기에는 모호하다고 나타났다. Aronson과 Hilley(1986)도 감면으로 인한 효과는 자료의 수집부족으로 인하여 세밀한 분석이 없으므로 목적하는 바가 달성되었는지의 여부는 검토가 불가능하다고 하였다. 단기적인 측면에서 보면 감면조치로 인하여 지방세 수입은 낮아지고 따라서 지방재정에 압박을 가한다는 사실은 많은 연구문을 통하여 알 수 있다. Mullen(1990)은 재산세의 감면조치와 뉴욕주에 있는 시 정부의 재정압박과의 관계를 여러 변수를 이용하여 측정한 결과 재산세의 감면이나 면제는 지방재정에 심각한 부담을 줄 뿐 만 아니라 이로 인하여 부담은 불공평하게 제3자에게 떠맡겨 질 수 있다는 결론을 제기할 수 있으며 이와 같은 현상은 어느 특정지역이나 나라에게만 한정될 수 없는 모든 지방재정에 관련된 문제임에 틀림없다.

Hellman과 Sifniotis(1977)도 재산세 감면의 영향에 관하여 연구하였는데 감면조치에 따른 세금부담은 지역주민에게 돌아간다고 주장하였다. 지방정부의 감소된 세액은 세율을 올리므로써 그에 상당한 재원을 확보하려는데 이때 과세하여야 하는 대상은 감면대상을 제외한 그 지역의 주민이고 재원을 확보하지 못했을 경우 지방정부로부터 받아야 하는 낮은 서비스도 또한 그 지역주민이라고 설명하였다.

이 밖에도 감면조치로 인한 세부담의 증수효과에 관한 연구논문이 더러 있지만 McEachern(1981)은 감면의 허용은 세율의 인상을 가져오고, 세율의 인상은 부동산 가격의 인상을 불러일으키고, 세금부담과 무관한 감면대상자는 이곳 저곳을 옮겨 다니며 판매이익을 챙기므로 부동산 가격을 부추기고만 있다고 까지 주장하기도 한다.

이와 같이 감면제도에 관한 연구는 감면의 혜택으로 인한 긍정적인 측면보다는 부정적으로 보는 시각이 현저한데 이것은 그만큼 감면의 혜택을 보

지 못하는 납세자에 대한 부담이 가중 때문이라고 설명할 수 있겠다. 즉, 감면 받는 공익성을 띤 단체로부터 받는 서어비스보다도 주민이 부담해야 할 세금의 부담이 더 크기 때문에 나타나는 현상일 수 있다.

우리 나라의 지방세의 부담율은, <표 4-5>에서 보는바와 같이 1998년도를 제외하고는 증가한 것으로 나타났다. '98년도에는 IMF의 경제위기를 극복하기 위하여 기업의 구조조정 촉진을 위한 감면조항 신설로 인한 감면액 증가로 지방세 부담율이 일시적으로 감소되었다고 볼 수 있다

이 부담율도 감면액을 제외하고 산정하였기 때문에 감면된 세액을 계산에 넣는다면 주민의 부담은 훨씬 가중될 것이다. 그렇지 않아도 지방자치의 실시로 조세의 부담율이 높아질 수밖에 없는 현시점에서 감면대상자들의 감면범위를 그대로 존치시킬 수만은 없는 실정이다.

일반적으로 모든 감면대상자들에게 문제가 있다고 할 수는 없다. 그러나 이러한 조세부담의 전가라는 측면을 상기하여, 납세의 능력이 있는 감면대상자는 일정기간이 지나면 감면허용범위에서 제외시키는 방향으로 모색되어 조세의 효율성뿐만 아니라 조세의 형평성에 입각한 조세의 부담이 되어야 하겠다.

 <표 4-5> 국세와 지방세의 부담
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(단위 : 억원, %)

구 분	GDP	국 세	지방세	조 세 부 담 율		
				계	국 세	지방세
1994	3,234,071	472,618	132,309	18.7	14.6	4.1
1995	3,773,498	567,745	153,160	19.1	15.0	4.1
1996	4,184,790	649,602	173,947	19.7	15.5	4.2
1997	4,532,764	699,277	186,326	19.5	15.4	4.4
1998	4,495,088	677,977	166,326	18.9	15.1	3.8

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 1999, P.70에서 인용

4. 減免統計資料 提出 義務 規定의 死文化

지방세 감면의 사후적 관리를 위하여 감면 받은 자에 대한 감면규정이 신설²⁴⁾됨으로써 그 내용으로는 지방세법 제5장의 규정에 의하여 “지방세

를 감면 받은 자는 당해 연도 1월1일부터 12월 31일까지의 기간중에 감면 대상물건 및 감면 받은 세액 등을 확인할 수 있는 자료를 세목별로 각각 작성하여 다음연도 1월말까지 과세물건 소재지를 관할하는 시장·군수에게 제출하여야 한다”라고 규정되어 있으나 감면자료 미제출시는 아무런 벌칙 규정이 없으므로 지방세를 감면 받아 제출하지 않아 정확한 통계 자료가 불가능하다.

국세인 양도소득세 인 경우 토지등에 매매차익예정신고와 함께 자진납부를 한 때에는 그 산출세액에서 신고·납부한 매매차익에 대한 세액의 100분의10에 상당하는 금액을 공제하도록 하여 실질적으로 신고를 유도하고 있다.²⁵⁾

5. 用途區分 非課稅 對象에 대한 問題

지방세 비과세는 세법자체에서 특정대상을 처음부터 과세대상에서 제외하는 것이 원칙이지만 현행 지방세법에 의한 비과세에는 과세대상을 취득하여 업무용에 사용하든 방치하든 대상이 국가, 지방자치단체, 지방자치단체조합이면 처음부터 원칙적으로 과세대상에서 제외하는 비과세 대상이 있는가 하면, 제사·종교·자선·학술등 공익단체, 사회교육시설을 운영하는 단체, 사회복지법인, 대한나관리협회, 정당, 영유아보육시설을 운영하는 자, 양로원, 보육원, 모자원, 대한민국전물군경유족회 등에 대해서는 부동산을 취득한 날부터 3년 이내에 그 사업에 사용하면 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세를 비과세하고 있어, 이는 조건부 비과세라고 볼 수 있다. 이러한 조건부 비과세는 감면대상과 다를 바 없다 하겠다. 가령 농업협동조합인 경우 고유업무에 직접사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세와 등록세를 면제하고, 과세기준일 현재 고유업무에 직접 사용하면 재산세와 종합토지세를 면제하고 있다. 조건부 비과세 즉 용도구분에 의한 비과세와 감면과의 차이점이 있다면, 조건부 비과세에 대해 그 사업에 사용하기 위한 기간을 재산에 따라 1년 또는 3년으로 하고

24) 지방세법 제295조 및 시행령제232조 참조

25) 소득세법제69조 참조

있고, 감면대상은 고유업무에 직접 사용할 수 있는 유예기간을 1년으로, 조건부 비과세대상보다는 경직된 운영을 하고 있지만 그 사업에 미사용 또는 고유업무에 직접사용하지 아니할 경우에는 추정할 수 있는 근거 규정 등 조건부 비과세는 감면과의 차이점이 거의 없다고 보아야 할 것이다. 다만 감면대상은 감면시한이 있으나 조건부 비과세는 감면시한이 없으므로 감면의 기득권화 또는 영구화할 가능성이 있으므로 조건부 비과세대상은 감면으로 전환하여 감면시한이 종료되면, 감면에 대한 타당성을 분석 감면여부를 결정하여야 할 것이다

6. 登錄稅 非課稅 · 減免制度의 問題

등록세는 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록하는 경우에 그 등기 또는 등록을 받는자에게 부과하는 유통세의 일종이며, 또한 수수료적인 성격이 있는 세제이다.

등록세가 수수료적인 성격이 있으므로 응익성의 원칙을 적용할 수 있는 인감증명서, 납세증명서, 호적등본 신청 등과 같이 인건비, 납세고지서, 전산 사용료 등을 감안하여 최소한의 비용에 대한 수수료를 징구 하여야 할 것이다. 그러므로 국가, 비영리사업자등 비과세대상 법인과 농협, 수협등 감면법인에 대해서 비과세나 면제를 하는 것은 등록세의 개념에 어긋나는 사항이므로 최소한의 비용을 적용하는 것이 바람직하다 할 것이다.

‘98년도인 경우 등록세의 비과세 및 감면건수는 625,722건으로 등록세중 말소등기, 지목변경등기, 건물구조변경 등기 등 가장 낮은 등록세는 건당 3,000원으로서 비과세 및 감면에 대해서도 최소한 건당 3,000원을 적용해야 할 것으로 보인다.

7. 減免率 範圍에 대한 問題

지방세는 처음부터 과세 제외되는 비과세와 감면율에 따라 100% 감면은 면제, 50%감면은 경감²⁶⁾이라고 규정하고 있다.

100%면제, 50%경감대상은 언젠가는 과세 전환하겠다는 뜻이 내포되어 있다.

농협, 수협, 축협 등은 고유업무에 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세와 등록세, 재산세와 종합토지세를 면제하는데 이것은 감면 법인에 대한 면제이기 때문에 감면법인에 따른 감면관련 정책적 효과를 나타내는데 한계가 있으므로 계속 감면할 수밖에 없는 것이다.

1985년 면제대상 법인 중에서 2000년도 현재도 면제대상 법인은 신용협동조합, 한국자원재생공사, 한국직업훈련관리공단, 한국보훈복지공단, 공무원연금관리공단, 농업협동조합, 수산업협동조합, 축산업협동조합, 노동조합, 연연초생산조합 등이 있다.

8. 收益事業用 財産 減免에 대한 問題

제사, 종교, 자선단체등 비영리사업자에 대한 비과세하는 용도구분 비과세 대상이 취득일부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 취득물건의 전부 또는 일부를 그 사업에 사용하지 아니한 경우와 법인세법 제3조제2항의 규정에 의한 수익사업인 경우에는 과세하겠다고 하고 있으며, 대한가족계획협회 등 18개 면제법인에 대해서는 수익사업의 범위를 법인세법제1조의 규정한 수익사업을 말하며, 다만, 대한적십자사, 대한가족계획협회, 한국건강관리협회, 대한결핵협회, 서울대학병원, 국립대학교병원, 의료사업 지방공사, 의료법에 의한 의료법인등 법인이 고유목적을 수행하기 위하여 영위하는 의료업과 정부로부터 설립된 허가 또는 인가를 받거나 민법외의 법률의 적용을 받는 학술연구단체, 기술진흥단체가 영위하는 기술제공사업은 이를 수익사업으로 보지 않고 있다. 또한 농·수·축협등은 수익사업에 관계없이 고유업무에 사용하면 취득세 등이 면제된다.

여기에서 두가지의 문제점이 있다

첫째는 의료업에 대해서는 고유업무를 수행하기 위한 사업이므로 이를

26) 세액의 50%를 감면하는 경우를 50%감면, 50%경감이라고 부르나 세법상에는 100%감면은 면제, 50%의 세액을 감면하는 경우는 50%경감으로 규정하고 있다.

수익사업으로 보지 않겠다는 것이다. 서울대학교병원, 국립대학교 병원, 의료사업을 목적으로 설립된 지방공사, 의료법에 설립된 의료법인이 그 예이다 위의 법인은 고유업무를 수행하기 위해서 의료업을 하고는 있지만 경쟁력이 약한 의원 등은 감면하지 않고 있어 병원사업에 대한 건전한 경쟁하지 못하게 하는 결과를 초래하고 있다. 그러나 위 서울대학교 병원 등 감면은 의학 발전을 위해서 필요하다고 볼수 있으나 조세는 공평성·형평성을 중시하여야 하므로 수익사업은 과세전환을 원칙으로 하여야 할 것이다.

두 번째는 농·수·축협등이 신용사업인 은행업무는 수익사업이나 고유업무에 해당되므로 과세면제되고 있으나, 시중은행은 과세하고 있어 형평성에 위배되고 있다.

9. 地方稅 非課稅・減免 事後管理 未洽

지방세 비과세중 국가, 지방자치단체 등이 취득, 소유하는 재산에 대해서는 목적사업 사용여부에 관계없이 지방세가 비과세 되지만 제사, 종교를 목적으로 하는 단체, 학교법인, 정당등 용도구분에 의한 비과세는 부동산을 취득후 3년 이내에 그 사업에 사용하는 경우에는 추징을 할 수 없지만, 취득일부터 3년 이내에 정당한 사유 없이 그 사업에 사용하지 아니한 경우에는 그 사용되지 아니한 부분에 대하여는 면제된 취득세등을 추징할 수 있도록 되어 있으며, 마을회 등 주민공동체의 주민공동소유를 위한 부동산 및 선박의 취득, 별정우체국 사업에 사용하기 위한 부동산의 취득 등은 취득일부터 1년 이내에 사용할 경우에 정책적 목적을 달성한 것으로 보아 면제된 취득세 등을 추징할 수 없게 된다.

그러나 비과세, 감면한 경우에는 감면 받은 재산을 취득일부터 3년까지 관리하여야 한다. <표 3-8> 에서 보는 바와 같이 1989년에는 세무공무원이 13,567명이었으나 1998년에는 12,999명으로 오히려 4.2%가 감소된 반면, 비과세·감면금액은 같은 연도와 비교할 경우에 건수는 140.7%, 금액은 405.6%로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러므로 1989년도에는 1인당 관리하는 감면건수가 498건인데 비해 10년이 경과한 1998년도에는 1,250

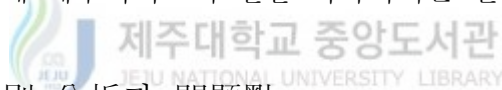
건을 관리해야 하므로 1일 4건을 관리하여야 한다

따라서 위와 같이 1일 4건을 관리하려고 하면, 감면받은 대상업체가 그 사업에 사용하고 있는지를 그 감면 받은 부동산, 선박 등에 대해 현지 실사를 거쳐야 하고, 만일 그 사업에 사용하지 아니한 경우에는 그 사업에 사용하지 못한 정당한 사유가 있는지 여부를 검토해야 할 것이다. 여기서 정당한 사유란 구체적으로 법률로 규정된 것은 없으나 대법원 판례를 인용해보면, “정당한 사유”란 법령에 의한 금지, 제한 등 그 법인이 마음대로 할 수 없는 외부적인 사유는 물론 고유업무에 사용하기 위한 정상적인 노력을 다하였으나 시간적인 여유가 없어 유예기간을 넘긴 내부적인 사유도 포함하고, 정당사유 유무를 판단함에 있어서는 비영리사업자에 의하여 수행되는 사업의 공익성을 감안하여 취득세를 부과하지 않는 입법취지를 충분히 고려하면서 부동산의 취득목적에 비추어 그 목적사업에 직접 사용하는 데 걸리는 준비기간의 장단, 목적사업에 사용할 수 없는 법령상, 사실상의 장애사유 및 장애정도, 당해 법인이 부동산을 목적사업에 사용하기 위한 진지한 노력을 다하였는지 여부 등을 아울러 참작하여 구체적인 사안에 따라 개별적으로 판단하는 것이 타당하다. 구 지방세법 제107조 소정의 “직접 사용”의 범위는 당해 비영리사업자의 사업목적과 취득 목적을 고려하여 그 실제의 사용관계를 기준으로 객관적으로 판단하면 되고 취득세 중과대상인 법인의 비업무용토지의 범위를 규정하고 있는 구 지방세법시행령(1991. 12. 31. 대통령령 제13536호로 개정되기 전의 것) 제84조의4는 이에 적용될 여지가 없다. 학교법인이 그가 경영하는 고등학교의 다목적 강당 겸 특별활동시설의 신축부지로 사용하기 위하여 부동산을 매수 인도 받아 그 부동산에 이미 있던 지상건물을 철거할 때까지 이를 학교의 특별활동교실, 야간경비를 위한 관리인의 숙소와 책걸상의 보수 등을 위한 작업실 및 그 부지로 사용한 이상 이는 그 고유목적에 직접 사용한 것으로 볼 수 있는 한편, 취득일로부터 1년이 지날 동안 그에 대한 이전등기가 지연되었으며, 최초의 강당건축계획을 확대 수정함에 따라 추가예산확보 등의 사유로 위 부동산 취득 후 착공에 필요한 절차를 즉시 또는 일괄하여 밟지 아니하고 시차를 두어 절차가 진행되었다고 강당부지의 취득으로부터 그 착공에 이르기까지의 일련의 과정을 전체적으로 파악할 때 위 학교법인이 일련의

필요절차를 진지하고 꾸준하게 밟아 나간 것으로 봄이 상당하여 위 부동산을 그 목적사업에 직접 사용한 것이거나 또는 그 취득일로부터 1년 이내에 원래의 목적인 강당신축에 나아가지 못한 데 정당한 사유가 있다고 본 사례가 있다²⁷⁾

위와 같이 정당한 사유, 직접 사용, 그 사업에 사용등 여부를 확인하려고 하면 고도의 법해석 능력, 시간적 소요 등을 요하므로 비과세, 감면관리는 현실적으로 관리에 불가능한 면이 있다.

사례로는 남북산업개발주식회사가 남제주군 성산읍 소재지에 임대주택을 건축하기 위하여 '98년 11월에 2,790백만원에 토지를 취득하여 취득세와 등록세를 면제받았으나 임대사업자가 부도로 위 물건이 2000년 5월에 경매로 타인에게 소유권이 이전됨으로 인하여 감면된 취득세와 등록세 167백만원을 추징하였으나 부도로 인하여 불량채권이 발생하였다. 고유업무 사용을 전제 조건으로 지방세 감면은 고유업무에 사용하지도 아니하고 감면받은 법인이 부도등 사유가 발생할 경우에는 지방세수 확충에 걸림돌이 되고 있으며, 세무담당공무원이 사후관리에 많은 비용을 지출하게 됨으로써 궁극적으로는 납세자에게 세무서비스의 질을 저하시키는 결과를 초래하게 된다.



第3節 事例別 分析과 問題點

1. 非課稅 關聯 事例 分析

1) 제주국제공항 토지에 대한 비과세

제주도 제주시 용담2동 731-3일대의 건설교통부 소관 토지(1,047천㎡)에 한국공항관리공단이 건축물을 건축하여 국제공항으로 이용하고 있다. 토지인 경우에는 국가 등의 소유토지이므로 비과세하고, 건축물은 한국공항관리공단이 소유이기 때문에 과세하고 있다.

그러나 공항을 이용하는 자에 대해서는 국제여객공항이용료, 국내여객공

27) 대법원 1996. 1.26선고. '95누13104 판결 참조

항이용료, 국외여행자 납부금을 징수하고 있고²⁸⁾, 또한 공항 이용자 등에 대해서 주차요금을 받고 있으나, 공항이용료는 전액 국고로 귀속됐다가 정부의 도로교통특별회계에 산정, 인천 신공항 건설사업 등에만 쓰이고 있을 뿐 제주공항당국이나 지방자치단체의 세입예산에는 아무런 도움을 주지 못하고 있어, 제주도의회와 제주시의회에서는 제주공항에서 벌어들인 공항이용료 징수액중 일정정도는 지역개발사업이나 제주공항의 중장기 발전사업 등에 재투자돼야 한다는 것을 행정사무 감사시 이와 같은 내용을 강하게 제기하고 있다.²⁹⁾

그러므로 연간 공항을 이용하는 자가 1천만명에 이르고 있어, 공항이용자들이 교통유발, 환경오염등에 의한 비용부담은 국가나 한국공항관리공단이 하여야 하나 자치단체가 부담하고 있으므로 이러한 수익 사업용 토지까지 비과세 하여야 할 것인가 하는 문제가 발생한다.

2) 제주도 여미지 식물원에 대한 지방세 비과세 문제

제주도 서귀포시 색달동에 위치해 있는 여미지 식물원(토지 114,830㎡, 건축물 17,263㎡)은 세계적인 관광명소이다. 1년에 2백만명 내외의 관광객들이 관람하고 있어 제주도의 주요한 관광명소중의 하나이다. 이 여미지는 계우개발소유였으나 삼풍백화점 붕괴사고로 인하여 유족들이 보상명목으로 서울특별시에서 인수하여 1,000억원 내외로 매각하려고 하였지만 517억원에도 매도되지 아니하여 현재까지 서울특별시 소유로 되어 있다.

서울특별시는 국가 등에 의한 비과세 대상으로서 취득세 등 거래세에 대해 30억원의 지방세를 비과세 받았으며, 매년 지방세를 납부하는 재산세, 종합토지세, 사업소세 등 연간 5억원정도의 세액을 비과세 받고 있는 셈이다

28) 건설교통부령 제335호에 의거 공항시설의 유지관리, 확충, 개량을 위한 투자재원으로 활용하기 위하여 국제여객공항이용료는 1인당 9,000원, 국내여객공항이용료 3,000원을 받고 있고, 관광진흥개발기금법 제2조 규정에 의거 국외여행자납부금을 1인당 10,000원을 받고 있다.

29) 제주일보(1996. 12. 7)의 보도에 따르면 제주국제공항의 연간공항이용료 징수실적은 94년 76억1천6백만원, 95년 1백3억원에 이르고 있다.

서울특별시도 지방세 지원을 받으면서도 이곳을 관광하는 관광객들이 환경오염, 교통유발 등 비용유발에 대한 부담은 전혀 하지 않고 있어 이러한 수익적 재산 또는 타 시도에 소재한 재산에 대해서는 어떠한 방식으로 든 재정지원을 하여야 할 필요성이 여기에 있다

3) 남제주군 청사 비과세 문제

지방자치단체 소유의 재산은 국유 재산과는 달리 대부분 당해 지방자치단체 관할 구역안에 있으므로 비과세하더라도 큰 문제는 없으나 지방자치단체소유의 재산이 타 자치단체 관할 구역안에 있으면 문제가 될 수가 있다.

타 자치단체 관할구역안에 있으면 타 자치단체의 행정서비스를 받으면서도 비용유발에 대한 대가 지불은 하지 않을 뿐만 아니라 그 재산의 공공용의 아니라 수익사업용 재산이면 더욱 그렇다. 제주도 북제주군인 경우 청사는 제주시 관할구역, 남제주군인 경우에는 서귀포시 관할 구역안에 있으며 특히, 남제주군인 경우에는 청사와 상가용으로 복합적으로 사용할 수 있고, 청사를 2000년도에 신축, 현재 일부면적에 대해서는 슈퍼마켓, 한의원등에 임대하고 있다.

행정서비스와 비용유발에 대한 부담문제의 이원화로 지방자치단체에 대한 수익사업용 재산, 타지방자치단체 관할 구역안에 있는 재산에 대한 비과세분에 대해 재정보전 지원방안에 대한 시사점을 제시해 준다.

2. 減免事例 分析

1) 기업의 금융부채상환에 따른 매입부동산과 기업간 사업 양수도로 인한 양수재산에 재산 취득세, 등록세 감면

행정자치부장관은 IMF로 경제난 해결을 위해 기업의 부채 상환에 따른 매입부동산에 대한 감면과 기업간 사업양수도로 인하여 양수받은 재산에 대해서는 취득세와 등록세를 50%를 경감하는 준칙안이 시달되었고, 그후 다시 50%감면에서 100%면제하도록 하는 준칙안이 다시 시달되어 각 시도마다 시도의회의 의결을 얻어 시행하고 있다.

이러한 감면제도는 IMF체제에 따른 국가적 경제난 극복을 위하여 1998년도부터 '99년도말까지 2년동안 한시적인 특례조치라고 할 수 있다. 문제는 국가적 경제난 극복의 정책적 목적을 달성하기 위해서 재정적 보전 없이 지방세를 감면하도록 하는 것은 과세자주권을 침해하는 결과가 된다.

특히 금융부채 상황에 따른 매입부동산 취득자에 대한 감면은 어려움에 처한 기업에 대한 감면이 아니라 담세 능력이 있는 부동산을 매입하는 일반 납세자에 대한 감면으로서 조세 불형평성을 더욱 심화시켜 일반 납세자의 조세저항을 불러 일으킬 수 있는 조레이므로 감면취지에 부합되지 아니한 감면제도라 할 수 있다.

제주도의 사례를 보면 제주도 서귀포시에 소재한 하얏트호텔은 퇴출기업으로 되어 기업간 양수도 또는 금융부채 상환하기 위해서 호텔을 매각하는 경우는 취득세와 등록세를 면제한다는 규정³⁰⁾에 따라 하얏트호텔은 1999년 12월 17일 350원에 계약하여 소유권을 이전함에 따라 취득세 716백만원, 등록세 1,050백만원 합계 1,766백만원을 감면 받은 바 있다.

이처럼 1개 법인이 18억원을 감면 받은 것은 18억원을 지방세로 지원해준 것과 같으므로 감면 받지 못한 다른 기업과의 형평성에 위배되므로 납세자별로 감면한도액을 도입할 필요성이 제기된다.

2) 고유업무에 직접사용 범위에 대한 문제

농협, 수협, 축협등 법인이 고유업무에 직접사용하기 위하여 취득하는 부동산은 취득세·등록세·재산세·종합토지세를 면제하도록 규정되어 있다. 고유업무의 개념에 대해서 면제법인에 대해서는 법률적 규정이 없어 법인의 비업무용토지에서 규정하고 있는 개념을 인용하면 “법령 또는 당해 법인의 법인등기부상 목적사업으로 정하여진 업무”라고 규정하고 있다.

농협인 경우에 대해서 살펴보면 사업의 종류에는³¹⁾ 농업기술과 경영의 향상을 위한 생산지도 및 교육사업, 농촌생활개선과 문화향상을 위한 교육 및 지도사업, 조합원의 사업과 생활에 필요한 물자의 구입·운반·보관·가

30) 제주도도세감면조례 제27조 및 제28조 참조

31) 농업협동조합법 제58조 참조

공 및 공급등 구매사업, 조합원이 생산하는 물자의 운반·보관·가공·검사를 포함하는 판매사업, 신용사업, 조합원의 예금과 적금의 수입, 조합원에 필요한 자금의 대출, 내국환, 국가·공공단체 및 금융기관의 업무의 대리, 조합원을 위한 유가증권·귀금속·중요물품의 보관등 보호예수업무, 조합원의 사업 또는 생활에 필요한 공동이용시설의 설치, 농업을 목적으로 하는 토지의 조성·개량·관리, 수리시설의 설치와 관리 및 농업노동의 효율증진에 관한 시설등 이용사업, 농지의 매매·임대차·교환의 중개, 위탁영농사업, 복지후생사업, 복지시설의 설치 및 관리, 묘지의 조성·관리 및 장제사업, 창고사업, 공제사업, 조합원의 노동력 또는 농촌의 부존자원을 활용하기 위한 농촌가공사업, 의료지원사업, 다른 경제단체·문화단체와의 경제행위 또는 생활개선 등에 관한 협약 등 단체협약의 체결, 정부 또는 지방자치단체가 위탁하는 사업 등이다

그러면 농업협동조합등 공공법인(지방세법 제290조 제2항의 법인을 말한다)이 신용사업과 관련하여 채권을 보전하기 위해서 경매된 부동산을 취득하였다면, 신용사업에 부대하는 업무로 보아 취득세와 등록세를 면제할 수 있는가 여부와 관련하여 1998년 1월 29일까지는 유권해석으로 고유업무에 직접 사용하는 것으로 간주, 운영되었으며, 1998년 1월 30일 내무부 심사결정(내심 제98-14호 참조)에서 이를 고유업무에 직접 사용할 수 없다고 결정함으로써 과세대상으로 전환하였으나 이는 국세기본법 제18조(세법해석의 기준·소급과세 금지의 원칙) 제3항의 규정에 의거 '98. 1. 29이전분에 대하여는 소급하여 과세할 수 없고, '98. 1. 30이후 납세의무 성립분부터 적용함이 타당하다는 유권해석(행정자치부 세정 13430- 434. '99.4.13)과 같은 취지의 판결(서울고등법원 1999. 1. 15 판결 선고. '98누9235 참조)결과에 따라 제주도 남제주군에 위치한 수산업협동조합중앙회, 신용협동조합, 농업협동조합에 대해서 50백만원을 1999년 5월 취득세 등을 추징하였다.

위 사례는 고유업무의 범위와 직접사용 범위 기준에 관한 사례로서 세무담당공무원은 감소하고 있는 반면, 감면건수는 기하급수적으로 증가하고 있어 이러한 고유업무와 직접사용의 범위 결정을 하기에는 시간적, 전문적 소양이 필요하다 보겠으며, 면제나 감면인 경우는 면제나 감면을 먼저 할 것이 아니라 먼저 과세하고 난후 그 면제나 감면 받은 자가 목적사용에 직접

사용하였다는 입증자료와 함께 조세지원서를 신청하면 가칭“조세지원위원회”에서 심의하여 조세지원을 할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

3) 농촌주택개량등 감면 분석

농어촌생활환경정비사업, 농어촌주거환경개선사업, 농어촌 정주권 생활권 개발사업계획에 따라 주택개량대상자로 선정된 자와 자력으로 개량을 신청하는 자에 대해서는 취득세와 등록세를 면제하고, 재산세와 종합토지세를 5년간 면제하고 있다. 농어촌주택개량에 대한 지방세 감면은 노후화된 주택, 불량주택을 철거하고 잘 살기 위한 농어촌을 가꾸기 위해서 건축비 지원, 세금 면제 등을 하고 있으나, 실제적으로는 노후화된 건물이 없더라도 자력개량대상자로 신청되면 세금을 면제받을 수 있게 되고, 또한 농어촌주택개량대상자로 선정이 되면, 20평 이상이면 2천만원, 18평~19평 18백만원, 15평~17평 15백만원, 14평이하 13백만원을 융자하는데 5년거치 15년상환으로 연이율은 5.5%를 적용하여 일반대출보다는 매우 낮은 이자로 융자하고 있어 일반주택을 건축하는 자보다 유리한 위치에 있으면서도 지방세를 감면하는 것은 농촌지역에서 주택개량대상자로 신청하지 않고, 융자도 없이 주택을 건축한 자는 지방세를 납부하는 자와의 형평성에 위배되므로 과세전환 검토의 필요성이 제기된다..

'99년도 제주도지역의 농어촌주택개량으로 취득세와 등록세를 감면받은 자는 423명에 78백만원에 이르고 있다.

4) 주차장 토지 등에 대한 감면

주차장 설치의무가 없는 자가 주차대수 20대이상 주차전용 건축물, 주차전용 토지에 대해서는 취득세·등록세·공동시설세·재산세·종합토지세·도시계획세·재산할 사업소세를 면제하고 있다. 그러나 주차장에 대한 감면은 도심의 주차난 해소 목적으로 주차전용 건축물과 노외 주차장에 대해서 취득세등을 면제하였으나 주차장업은 수익사업이므로 공공성이 미약하고, 도심으로 차량진입을 유도하여 도심의 교통난을 가중시키는 결과를 초래

함에 따라 제주도를 비롯한 일부 시도, 시군구에서는 면제에서 과세 전환하고 있다.

제주도에는 노외주차장이 77개소(1999년 9월말 현재)이며, 1999년도에 감면 받은 지방세는 8,360천원에 이르고 있다

5) 지방세법과 지방세 감면조례 감면 이중 규정 관련

국가유공자가 대부금으로 취득하는 부동산에 대해서는 대부금 한도금액에 대해서 취득세와 등록세를 면제하고, 대부를 받기 위해 제공하는 담보물에 대한 저당권설정등기에 대하여는 등록세를 면제하도록 규정되어 있으나 이를 다시 시도세 감면조례로 전용면적 85제곱미터이내에 대해서는 대부금을 초과하는 금액까지 취득세와 등록세를 면제하는 규정은 지방세법에서 정한 감면한도를 시도세 감면조례로 해제하고 있다. 이는 지방세법제7조 및 제9조의 규정에 의해서 행정자치부장관의 허가를 받은 사항으로 합법적이기는 하나 비효율적이므로 지방세법이든 감면조례 등 일치시켜야 할 필요가 있다. 이와 같이 지방세법과 시도세 감면조례로 이중적용하고 있는 유사한 사례로는 한국산업안전공단이 고유업무에 직접사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세와 등록세를 50%를 감면하고, 시도세 감면조례로, 산업재해예방기술의 연구·개발 및 보급을 위한 사업을 위한 경우에는 취득세와 등록세를 면제하도록 하고 있고, 또한 국민연금관리공단이 기금의 본래의 사업목적수행을 위한 재산의 취득을 하는 경우에는 취득세와 등록세를 조례로 면제하도록 규정하고 있다.

6) 추징근거 없는 감면법인에 대한 추징 문제

항공법에 의하여 허가 받은 정기항공운송사업, 부정기항공운송사업, 항공기 사용사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 항공기에 대해서는 취득세를 면제한다는 규정(지방세법 제287조)이 있으나 위 사업에 직접사용하지 아니한 경우에는 면제된 취득세를 추징한다는 규정이 없으므로 추징근거가 없는 경우에는 추징할 수 없다는 내무부 유권해석에 따라 제주도 남제주

군 표선면 가시리 소재 대한항공 기초비행훈련장에서 부정기운송사업용으로 인가를 받았으나 훈련용으로 사용하고 있어 추정근거가 없으므로 추정할 수가 없었고, 다만 재산세인 경우에는 과세기준일 현재 그 사업에 직접 사용하는 항공기에 대해서 재산세 50%를 감면할 수 있도록 됨에 따라 부정기운송사업인 아닌 훈련용으로 사용하고 있어 재산세를 부과하였다

지방세법 제287조 조문과 같이 추정근거가 없는 조문에 대해서는 추정근거를 신설할 필요가 있다. 그 이유는 감면은 특정한 목적을 달성하기 위한 제도이므로 추정근거가 없는 조문이 많을수록 정책세제면에서 그 효과가 희박할 뿐만 아니라 100% 납부하는 납세자와의 불형평성 문제가 발생한다.



第5章 地方稅 非課稅・減免制度의 合理的 改善方案

第1節 基本 方向

토지투기를 억제하고 토지의 효율적 이용을 목적으로 하는 법인의 비업무용 토지 등 중과세 제도와 특정한 정책목적 즉 사회복지정책, 주택정책, 공해방지, 생활환경정책, 교통 정책 등 목적을 가지고 일정한 경우에 경감하는 제도(비과세, 과세표준특례, 세율의 경감, 세액 공제등)를 정책세제라고 한다.

정책세제는 경제정책 기타의 정책수행에 대해서도 중요한 역할을 담당하고 있음을 무시할 수 없으며, 단순한 추상론으로 모든 정책세제를 부정해 버리는 것은 현실적이 되지 못한다. 정책세제는 세부담의 공평을 크게 손상하여 납세자의 이해, 협력을 잃고 더 나아가서는 행정에 불신감을 고조시킬 수 있으며 만성화, 기득권화되기 쉬우며 또 사회경제 정세의 변화 등에 의해 정책목적 그 자체가 진부화하고 혹은 타당성이 결여될 수 있으므로 항상 정책목적과 세부담의 공평을 조화롭게 할 필요가 있으며 이러한 비과세, 감면제도에 대해 다음과 같은 기준에 의해서 재평가 되어야 한다고 본다.³²⁾

- ① 그 비과세·감면에 의해 유도하고자 하는 정책목적 그 자체가 현재 및 장래의 사회경제 정세에 비추어 보아 필요하고 타당한가
- ② 당해 정책목적의 실현을 세제의 활용에 의해 도모하는 것이 수단으로서 타당하고 효율적인 것인가
- ③ 충분한 정책효과가 기대될 수 있는가 혹은 기대된 효과가 나와 있는가
- ④ 국가의 세출, 금융정책, 국세 등에 의한 조치 등을 다 충원하고서라도 지방세에 의한 지원이 필요한가
- ⑤ 전국 일률적, 통일적으로 지방세법상의 조치를 취하지 않으면 아니 되는 이유가 있는가
- ⑥ 간접적으로라도 지방단체에 정책환원이 있는가

32) 내무부, 「외국의 지방세제도(일본편)」, 연구자료 91-2, PP.25~31.

위와 같은 기준에 의해서 비과세·감면제도가 유지되려면 다음과 같은 기본방향을 설정하는 것이 필요하다.

첫째, 지방세 비과세, 감면결정권한을 법에서는 일정한 내용만 정하고 구체적인 것은 지방자치단체장이 정할 수 있도록 하여야 한다.

지방세 비과세·감면을 법에서 정하고 있는 것은 과세권 제한 및 부과권의 포기과 같은 것이므로 이 또한 지방자치단체의 장이 결정해야 부과권과의 형평성이 일치하므로 감면결정권을 포함한 전반적인 과세 자주권 위임이 필요하다. 그러나 비과세·감면결정권 이양시에는 자치단체의 장이 남용할 수 있으므로 비과세·감면세액만큼 지방교부세에서 공제하는 제도 도입을 전제로 해야 한다.

둘째, 지방세 비과세·감면제도는 산업 정책적 목적, 사회 정책적 목적 및 부담의 균형을 고려한다는 공익상 전제로 하여 시행되는 제도이므로 「수익사업용 재산」에 대해서는 과세전환을 원칙으로 하여야 한다. 수익사업용 재산에 대해서 비과세·감면은 조세지원을 받지 않는 납세자와의 불공평한 경쟁을 유도하기 때문이다.

셋째, 목적세에 대한 비과세·감면은 원칙적으로 과세 전환하여야 한다. 현행 지방세법상 목적세인 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세는 당해 지방세 수입의 용도를 특정하여 그러한 특수한 경비에만 지출하도록 하는 특정재원이므로³³⁾ 이러한 세목에 조세지원은 목적세의 설치목적이 희석 또는 배제하는 역기능을 초래한다.

넷째, 시한부 감면제도로 감면기간 종료시 효과분석을 전제로 한다. 비과세·감면은 특정한 목적을 위한 정책세제이므로 감면기간이 종료시 효과를 분석하여 정책적 목적이 달성됐으면 더 이상 감면을 할 수 없도록 한다.

다섯째, 정책적 목적을 달성하기 위해서 최소한의 세목만 감면하는 것을 원칙으로 한다. 사업을 하기 위해서는 부동산을 취득하여야 하므로 취득단계에서 발생하는 세목, 즉 취득세와 등록세에 대해서는 면제를 하고, 보유단계에서 발생하는 재산세와 종합토지세는 감면대상에서 제외한다.

33) 목적세는 특정한 목적에 사용할 수 있도록 「특별회계」처리하여야 한다. 현행은 「일반회계」로 처리되고 있고, 또한 일반재원에 사용되어 있어, 용도가 정해진 특별회계로의 전환이 필요하다.

第 2 節 長期的 改善 方案

지방세의 비과세·감면은 지방세의 지원으로 농어민을 지원하고, 지역경제를 활성화하기 위하여 산업단지에 대한 감면을 하는등 긍정적인 측면이 있으나 비과세·감면은 과세대상에서 제외 또는 납세의무를 면제하는 사항이므로 지방세를 납부하는 납세자의 불형평성 문제로 납세의무 협력을 구하기가 어려울 뿐만 아니라 지방재정에 압박을 가하는 부정적인 측면이 있으므로 지방세 비과세·감면 대상에 대한 전반적인 검토가 필요하다 하겠다. 여기에서는 장·단기 개선방안을 제시함으로써 세수확충을 도모함은 물론 형평성 제고를 위해 적극적인 조치가 필요하다

1. 減免에 대한 稅收 缺損額 補填

1) 우리나라의 지방세 비과세·보전방안 강구

지방세에 대한 비과세·감면은 국가의 정책적 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체의 의사와 관계없이 지방세법, 조세특례제한법에 규정되어 감면이 되기 때문에 이것은 국가의 정책적 목적을 달성하기 위해서 필요한 감면이므로 이에 대한 세수 손실을 보전하기 위해서 지방재정 보전제도의 도입이 필요성이 제기된다.

우선, 국가 등에 의한 비과세인 경우에 국가 등의 재산이 지방에 소재해 있는 경우 당해 지역의 공공서비스를 향유하고 있고 이에 따른 지방자치단체의 행정비용이 지출되고, 지방세 중 일부는 특정권리를 보장해주는 대가에 대한 반대급부를 요구하는 세목이 있으나³⁴⁾국가라 하여 행정편익을 향유하면서도 비용을 지출하지 않고 있다.

34) 등록세인 경우에는 재산권이나 기타 권리의 취득·비용 또는 소멸시에 등기·등록할 때 그 권리를 보전해주는 행정행위에 대한 반대 급부이나 국가등의 재산변경시에는 비과세 되고 있다.

그러므로 이러한 국가 등의 재산이 많이 소재한 자치단체일수록 타 시·도보다 상대적으로 비과세액이 크나 재정보전이 이루어지지 않고 있어 국가의 수익재산중 국가사업 및 특정단체, 특정인의 경비를 조달 목적으로 국가가 직접 경영하는 재산, 국가의 재산을 국가 이외의 자가 사용하는 재산, 직접적인 수익성은 없지만 국가가 운영하는 사업의 일종으로 국가의 재정을 간접적으로 지원하는 사업의 재산에 대해서 단기적으로 재정보전을 해 주고 장기적으로는 국가·지방자치단체의 모든 재산에 대해서 재정보전을 해주어야 한다³⁵⁾

재정보전사례로는 '98 한미자동차 협상결과 비영업용승용자동차의 세율이 인하됨으로 인하여 세수결손을 보전하기 위하여 증액교부금으로 2,900억원을 시군에 교부한바 있으며, 2000년도 부터는 이를 지방세의 세목으로 「주행세」를 신설하고, 서울은 교통세의 3.2%로 하여 영구적으로 자동차세 결손을 보전할 수 있게 됐다.

재정보전이외의 방법으로는 국가 등에 대한 비과세의 규정에 대해 유통세인 취득세·등록세는 비과세하고, 보유과세인 재산세, 종합토지세, 목적세(공동시설세등)은 과세 전환하여 일반 납세자와의 형평성을 유지할 필요성이 있다.



2) 외국의 사례

(1) 프랑스의 사례

프랑스의 경우에는 매년 세무서에서 지방자치단체가 징수하는 4대 직접세의 세율을 통보하면서 4대 직접세(주거세, 기건축토지세, 미건축토지세, 사업세)의 감면으로 인해 발생한 지방자치단체의 세수결손액을 보전하기 위해서 자치단체가 수령할 보전액의 내역도 동시에 통보하고 있다.³⁶⁾

35) 이삼주, 「지방세 비과세 제도의 개선방안」, 「한국지방행정연구원」, 1996, p.80~85.

36) 심영택, “프랑스의 감면액 보전제도”, 「지방세」, 2000. 제2호, pp. 113~121.

① 주거세의 감면에 따른 보전

주거세의 면세조치 대상자는 국민연대 수당의 보조수당 수령자, 60세이상 납세자, 배우자를 잃고 혼자 사는 납세자, 장애인 및 성인장애 수당 수령자 등인데 이와 관련한 감면에 따른 자치단체 세입의 감소는 국가가 부담하게 되며, 면제 보전액은 해당연도 전년도에 평균 면제 기준액에 1991년 거주세율을 곱하여 산출한 금액이 보전액이 되므로 1991년 이후에 생겨난 행정구역 단위일 경우에는 거주세를 근거로 한 보전의 혜택을 받지 못하고 있는 실정이다.

② 기건축 토지세 감면에 대한 보전

1992년 프랑스의 재정법 제21조항이 가결됨에 따라 감세조치를 전면적인 면세조치로 대체했으며 그 수혜 대상자는 국민연대 수당의 보조수당 수령자와 75세 이상의 고령자로서 이에 대한 감면 보전액 산출은 1998년도인 경우 1997년의 면세기준에 1996년도 지방자치단체가 설정한 기건축토지세의 세율을 곱하여 산출되는 것이다.

③ 미건축 토지세 감면에 따른 보전

이 보전액은 광역도에 해당하는 레저용이나 도에 해당하는 데파르트망 또는 코르시카의 자치단체에 지급되며 각도의 경우는 1992년부터, 광역도에서는 1996년부터 미건축 토지세를 폐지했으며 지방자치단체에 대한 보전액은 다음과 같이 계산된다.

산식) 보전액 : 면세근거년의 면세기준액×1992년 광역도의 나대지의 토지세율 혹은 1993년 각도의 나대지의 토지세율-면세근거년 전년의 세액의 1%×잠정세액/면세근거년 전년의 해당 도 혹은 광역도 주민수/평균잠정세액/해당 도 혹은 광역도민수

이외에도 사업세의 감면에 따른 보전이 있으며 1996년도에 지방세 감면에 따라 국가에서 지방자치단체에 보전한 세목별 보전액은 <표 5-1 >와 같다.

<표 5-1 > 세목별 보전 현황('96)

(단위 : 백만프랑)

계	주거세분	기건축토지세분	미건축토지세분	사업세분
28.8	6.9	1.8	2.3	17.8

*자료 : 심영택, “프랑스의 지방세 감면액 보전제도”, 「지방세」 2000.제2호, p.115에서 인용

(2) 캐나다의 사례

1972년 연방정부는 개인소득세 및 법인소득세에 대한 개편을 단행하여 지방정부의 세수에 영향을 미치게 되었다. 이에 따라 연방정부는 지방정부와 재정협약을 체결하여 지방정부가 구법에 적용되었던 세율을 유지할 경우 5년동안 1972년 연방법개정에 따른 소득세수의 감소로 인한 피해를 보상하기로 하였다. 즉 지방정부 세입이 1971년 세율을 계속 적용할 경우와 같은 수준이 되도록 보완하였다. 그러나 1975년에 연방법이 수정되어 물가변동 또는 개인소득세의 지역별 변화에 따른 지방의 세수감소, 지방의 자연관련 수입(royalties)에 대한 연방세 공제제도 폐지에 대해 연방이 보상하는 조항을 삭제하였다.

세입보전은 1972 ~ 77년 기간이 끝나면서 만료되었다. 그러나 지방정부의 강력한 요구에 따라 EPF(Established Program Financing) 공식이 수정되어 1972~77년 기간동안 이전했던 자원의 일부를 영구적으로 이전하도록 개정하였다. 나아가 연방정부는 세입보전을 위한 교부금은 연방세법 변경시 이후 첫 회계연도의 지방세입 상실분으로 한정하고, 또한 지방세입 상실분은 동 지역에서의 연방세의 1%를 초과하는 금액으로 정하였다.³⁷⁾

2. 租稅支出 豫算制度의 導入

1) 필요성

지방세 비과세·감면은 부담해야 될 세금을 되돌려 받는 것과 마찬가지로 보조금과 같은 성격을 띠고 있다. 그러나 보조금인 경우 지방의회의 의결을 받지만 비과세, 감면인 경우에는 아무런 규제장치가 없다. 지방세 비과세, 감면은 예산지출에 비해 가시적이지 않기 때문에 지출에 대한 통제가 용이하지 아니하고, 조세감면의 확대는 잠재적 세수와 실제적인 세수간의 격차를 심화시키고, 세제를 복잡하게 하여 법에 의해 획일적으로 조세를

37) 박기백, 「캐나다의 재정」, 한국조세연구원, 1997. pp.150~151.

우대하게 되므로 일부단체에 조세를 지원해 주고자 할 경우에 당해 단체에 재산이 없거나 소액에 불과할 때에는 조세혜택이 미미하게 되고, 반대로 자생력이 충분하여 조세혜택이 불필요한 단체에는 좀더 많은 혜택이 주어지게 된다. 그러므로 우리 나라에서의 조세지출예산제도의 도입 필요성을 다음 세 가지로 요약할 수 있다.³⁸⁾

첫째, 세출과 세입정책의 유기적 연계를 위해 도입이 필요하다. 금융시장의 자유화·개방화에 따라 거시정책으로서의 재정정책의 중요성이 부각되고, 정책금융의 축소에 따라 재정지원의 비중이 높아져 가는 현실에서 재정의 효율적인 운용을 위해 세입과 세출의 유기적인 연계는 무엇보다도 중요하다. 조세지출예산제도의 도입은 이를 가능케 하는 결정적인 기능을 수행할 것으로 판단하고 있다.

둘째, 조세지출에 대한 정기적 평가를 정착시키기 위해 필요하다. 현재 조세지원은 그 동안 지나치게 남용되어 정책담당자 조차 제대로 파악이 안될 정도로 그 종류가 다양하며 규모가 방대하다. 또 조세지원의 항구화 현상에 의하여 한번 감면이 된 대상은 정책적 실효성 여부에 관계없이 지속적으로 감면되고 있는 실정이다. 이는 결국 세수의 유실·세제의 복잡화·세부담의 불평등 및 시장 중립성의 저해를 초래하고 있으므로 조세지출예산제도를 도입함으로써 조세지출을 정기적으로 평가하고 정비하여야 할 것이다.

셋째, 재정운영의 투명성을 제고시키기 위해 필요하다. 현재 우리 나라에서 재정운영의 투명성 제고는 공공부문의 효율성 제고와 더불어 국민에 대한 정부의 최소한의 의무라는 인식이 점차 확대되고 있다. 또한 재정의 투명성 제고는 앞으로 국민조세부담을 증대시키기 위한 전제조건으로 인식되고 있는 만큼 조세지출예산제도를 도입하여 이를 구현하여야 할 것으로 판단된다.

38) 임주영, 「WTO체제 출범에 따른 조세지출예산제도의 개편방안」, 한국조세연구원, 1996. pp.49~50.

2) 정의

조세지출이라 함은 정부의 재정활동에 속하지만 예산에 반영하지 않고 지출되는 제도이다. 즉 국가의 특정한 목적을 달성하기 위하여 징수할 세금을 감면의 형식을 빌어 세제를 통한 지원을 의미한다. 조세지출이라는 용어는 국가에 따라 약간의 차이를 보이고 있는데 미국의 경우는 조세지출(tax expenediture), 독일은 조세지원(tax aids) 일본은 조세특례조치(special tax messures), 영국은 직접조세 공제 및 경감(direct tax allowance and reliefs)으로 표현을 달리하고 있다

현재 조세지출 예산제도를 사용하고 있는 나라는 미국(1968), 영국(1979), 프랑스(1981), 독일(1959), 캐나다(1979), 호주(1981), 오스트리아(1979), 아일랜드(1981), 스페인(1978), 포르투갈(1968) 이탈리아·네덜란드·벨기에·핀란드·이스라엘 등으로 OECD의 주요 국가 대부분이 채택하고 있다.(괄호안은 도입연도).

3) 국세의 조세지출 현황

국세통계에는 지방세정연감처럼 세목별, 법규별등 조세감면에 대한 통계가 없어 국세와 지방세의 감면을 비교하는 것이 어렵다고 본다. 다만, 국세통계연보에는 <표 5-2> 와 <표 5-3>에서 보는바와 같이 세목별 조세 지출현황과 유형별 조세지출 현황이 나타나 있다.

정책세계 성격이 강한 국세는 비과세·감면비중이 내국세 총계의 6.72%³⁹⁾에 불과하고, 지방세 감면비율('98년기준 11.78%)보다 훨씬 낮으므로 국세와 비교할 때 정책세계 성격이 낮은 지방세 감면규모는 축소가 되어야 한다. 특히 IMF로 인하여 토지거래가 둔화되고, 건축경기가 불황이므로 거래과세인 취득세 및 등록세가 감소되는 등 '98년도 지방세 징수액이 전년도

39) '98년도 내국세 징수실적은 512,378억원이며, 조세지출현황은 77,305억원으로서 감면비중이 15.08%에 이르나 이중 세액공제, 소득공제, 저율과세등을 제외하고 지방세와 공평하게 비교가 가능한 비과세(22,153억원)세액감면(12,294억원)금액만을 비교한 비율이다. 지방세 비과세·감면도 저율과세, 과세표준경감등은 제외하고 있다.

인 '97년도보다 6.8%가 감소되었음에도 불구하고 비과세 및 감면액이 오히려 12%가 증가하는 등 매해년 마다 비과세 및 감면액이 증가한 것으로 나타났다. 이는 구조조정을 촉진하기 위한 제도이므로 국세를 감면조치하여야 하나 지방세에서 감면조치를 확대한 것은 지방자치단체의 재정을 더욱 어렵게 하고 있다. 또한 기업의 구조조정촉진을 위한 감면중 금융부채 상환 목적을 위해서 부동산을 매각하는 경우 그 취득자에게 취득세와 등록세를 전액 면제하고 있는 것은 응능과세 원칙에 어긋나는 감면정책으로서 감면 취지에 부합된다고 볼 수 없다

<표 5-2> 세목별 조세지출 현황('98)

(단위 : 억원)

세 목 별	합 계	소 득 세	법 인 세	상속·증여세
조세지출금액	77,305	49,673	27,257	375(323)

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 1999

주 : 상속·증여세란의 ()는 증여세임.

<표 5-3> 유형별 조세지출 현황('98)

(단위 : 억원)

감 면 방 법		금 액	구 성 비
합 계		77,305	100
소 계		72,629	94,0
직접감면	○ 비 과 세	22,153	28,7
	○ 세액감면	12,294	15,9
	- 소득세·법인세	3,564	4,3
	- 양도소득세·특별부가세	8,730	11,3
	○ 세액공제	6,044	7,8
	○ 소득공제	12,240	15,9
	○ 저율과세	12,252	15,8
	○ 기타(손금산입·익금불산입등)	7,646	9,9
간접감면	○ 준비금·과세이연등	4,676	6,0

자료 : 국세청, 「국세통계연보」, 1999

4) 조세지출 예산제도 도입의 선결 과제

캐나다의 경우에는 1979년 조세지출예산제도를 공식 발표하였다. 조세지출에 대한 내역은 의회·정부 및 캐나다의 연방소득세와 재화 및 용역세에 대한 관심이 있는 사람에 대한 정보제공의 차원에서 작성되고 있을 뿐이어서 예산에 직접적인 영향을 미치지 않는다고 있다. 또한 조세지출에 대한 보고서가 정부정책 목표나 정책목표를 달성하기 위한 다양한 조세지원의 적정성이나 효율성을 평가하기 위한 것이 아니라는 사실을 분명히 하고 있다. 40) 이처럼 조세지출예산제도가 조세지출액을 정확하게 추계 할 수 없으면 도입에 정당성이 없어지게 된다.

조세지출 예산제도는 조세지출은 직접 지출과 같이 지방의회의 심의를 거쳐야 하므로 조세지출액을 추계 할 수 있어야 한다. 보유과세인 재산세와 종합토지세인 경우에는 비과세·감면액 추계는 쉬우나 부동산 유통시 과세하는 유통세인 취득세와 등록세 등 감면 추계액은 매우 산정하기가 어렵다는 것이다. 즉 비과세는 처음부터 과세대상에서 제외되므로 인하여 취득가액을 알 수 없어 비과세액을 알 수 없으므로 지방자치단체장이 고시한 시가표준액으로 추정할 수 밖에 없다. 또한 지방세법 제5장에 규정한 감면규정은 지방세를 감면 받은 자는 그 다음해 1월말까지 감면 받은 물건 및 감면세액 등을 제출하도록 규정(지방세법제295조, 동법시행령제232조, 동법시행규칙제118조 참조)하고 있으나 미제출시 아무런 제재규정이 없으므로 감면자료의 제출을 하지 않고 있어 감면자료 제출관련 규정이 사실상 아무런 통제장치가 될 수 없다. 또한 조세특례제한법에 규정되어 있는 지방세 감면 관련은 통계자료 제출조차 없으므로 확인하기가 어렵다⁴¹⁾.

조세지출 예산제도를 오랫동안 도입하고 있는 미국에서도 자료의 수집 및 추계의 중요성에 대한 인식이 부족하고 분석방법이 자주 변경되어 연도별 비교가 곤란하고 전년도를 기준으로 추계하기 때문에 향후에 변화를 받

40) 박기백, 전계서, p.87.

41) 등록세인 경우에는 등록하기전에 등록세 감면확인서를 첨부해야 등기가 가능하므로 매매로 인한 소유권이전인 경우에는 잔금지급일부터 60일이내에 등기하여야 과태료가 부과되지 아니하므로 감면통계추정은 가능하나 등기 의무가 없는 건축물 신축등은 아무런 신고도 하지 않고 있으므로 감면통계는 어렵다.

영하기가 어렵다.

그러므로 현행 감면 통계에 대한 과학적인 관리 방법이 필요하며, 비과세 통계에 대한 객관성 확보가 필요하다 하겠다.

즉 비과세 및 감면대상 발생시에는 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 행정관청에 신고하도록 하고, 미제출시에는 불이익 규정을 신설하므로 납세자가 신고할 수 있는 풍토를 조성하여야 할 것으로 보인다.

5) 도입 방법

조세지출에 대한 예산은 비과세는 과세제외대상이므로 제외하고, 감면에 대해서 감면대상별 및 감면 법인별 예상세액을 지방세 예산을 의회에 제출시 함께 제출하여 의회의 승인을 받는 것으로 한다.

여기에서 지방세법 등 법의 규정에 되어 있는 감면사항에 대해서 지방의회의 의결을 얻는 것은 실익이 없으므로 지방세법 등 법에 규정되어 있는 감면 결정권한을 지방자치단체장에게 이양하는 것을 전제로 한다.

따라서 감면대상별 및 감면 법인별 감면 타당성을 의회에서 심의케 하여 계속하여 감면 타당성이 없는 대상자에 대해서는 감면조항을 삭제하여 감면대상을 축소할 수 있는 방법이다.

3. 先課稅後目的使用시 地方稅 支援制度 導入

비과세·감면을 받는 납세자들은 감면의 혜택이 당연히 귀결되는 것으로 생각하기 쉽고, 비과세 감면 여부에 대한 세제상의 해석상 문제등 세무담당 공무원들이 비과세·감면업무에 전념하다보니 감면대상자들은 세무서비스를 많이 받지만 세금을 납부하는 납세자들에게는 상대적으로 세무서비스를 덜받을 수 있고, 또한 감면은 고유업무에 직접 사용하여야 하는등 감면에 대한 조건이 불기 때문에 이 조건을 이행하지 아니한 경우에는 추정하여야 하는 문제가 발생하는등 감면에 대한 사후관리에 비중이 더가고, 추정시 지방세채납액이 발생하는 경우도 많아 지방재정을 더욱 어렵게 만드는등 문제점이 노출되고 있어 이러한 문제점을 해결해 나가기 위해서는 우선과세

하고, 감면법인이 고유업무에 사용하면 보조금이나 교부금 형식으로 되돌려 주는 방법으로 제도를 전환할 필요가 있다/

영국에서는 1988년 지방재정법(Local Government Finance Act)에 기초하여 주거레이트(Domestic Rate)제도를 폐지하기 전에 Rate의 감면액에 해당하는 부분을 해당 지방자치단체에게 Rate 교환교부금이라는 형식으로 교부하였다.

우선 과세한 후 목적사업에 사용할 시에는 지방세 지원제도를 도입한다면 행정적인 면에서의 업무의 부담을 증가시킬 부담이 있다고 주장하고 있는 논문도 있으나 실제로 세무담당공무원에게는 감면여부에 대한 법률검토를 하지 않게 되므로 오히려 업무의 부담을 경감시키는 결과를 얻을 수 있다.

4. 納稅者別 減免稅額 上限制 導入

지방세에 대한 비과세·감면은 조세의 공평성을 손상시키고, 다른 납세자들이 부담을 더 가중하게 하는 등 많은 문제점이 나타나고 있다. 지방세 담세능력이 있는 자가 혜택을 더 받게 되고, 경제능력이 없는 자는 감면혜택은 “0”이 된다. 장애등급 1급 내지 3급(시각장애자는 4급까지)인 장애인이 보철용 자동차를 취득하게 되면 이와 관련 취득세·등록세·면허세·자동차세는 면제받게 되지만 자동차를 구입하지 아니한 장애인에 대해서는 감면 혜택이 없게 된다. 따라서 이런 경우는 지방세에 대한 감면보다는 장애시설에 투자하는 방향으로 결정하는 것이 바람직할 것이다.

시도별 건당 감면액이 다른 것은 똑같은 감면대상이더라도 감면에 대한 지원효과가 다르다는 것이다. 그러므로 시도마다 건당 감면세액 기준을 정한다던지 납세자별 감면 상한제를 정하여 일정한 금액까지는 감면하되, 그 이상은 과세하는 제도를 도입하는 방향으로 검토되어야 할 것이다. 과세에 대한 공평성도 중요시되는 만큼 감면에 대한 감면정책이 이루어져야 할 것이다. <표 3-12> 과 <표 3-12-1> 에서 건당 1천만원이상 감면대상을 감면액 한도를 1천만원으로 한다면 <표 5-4> 와 같이 241,078백만원 세수확충을 기할 수 있다

〈표 5-4〉 납세자별 건당 감면액 상한제 도입 효과

(단위 : 건수-건, 세액- 백만원)

구 분	현 행('98년도 기준)			상한제 도입시		증감 (B-A)
	건수	건당세액	감면세액 (A)	건당세액	감면세액 (B)	
계			246,878		5,800	241,078
공장지방이전	67	34	2,271	10	670	1,601
사업용항공기	447	538	240,712	10	4,470	236,242
노동조합	4	19	75	10	40	35
의료보험조합등	20	30	607	10	200	407
한국산업인력관리공단	5	26	132	10	50	82
공무원연금관리공단	32	84	2,691	10	320	2,371
한국산업안전공단	5	78	390	10	50	340

* 주 : '98년도 건당 감면세액 1천만원이상을 1천만원으로 제한할 경우 세수효과

5. 地方稅法 等 非課稅・減免 決定權 地方自治團體長에게 移讓

현재의 지방세 감면정책은 법률에 의해 일률적으로 이루어지기 때문에 자치단체의 의사가 반영될 여지가 상대적으로 적게 된다. 일례로 공장의 입지가 선정되었다하더라도 감면의 효과는 기업의 규모, 자본집약적 또는 노동집약적 공장 여부 등 기업의 특성에 따라 달라지는데 이러한 상황을 법규화하는데 한계가 있기 때문에 지방세 감면정책은 지역적 특성을 반영하고, 각 입지별 특성에 적합한 감면대상을 선정할 수 있도록 자치단체에 보다 많은 자율권을 부여할 필요가 있다.⁴²⁾

이와 같이 비과세나 감면에 대해서는 자치단체에서 일률적으로 적용하기 보다는 자치단체의 지역적 특성에 따라 감면 등이 이루어지면 감면의 효과를 극대화할 수 있고, 과세자주권의 침해 또는 지방재정의 악화 요인이 되고 있는 감면제도를 법에서는 일반적인 사항만 규정하고, 구체적인 감면대

42) 이삼주, “ 지방세감면의 효과에 관한 실증적 연구”, 인하대학교 대학원 박사학위 논문, 1999. p.170.

상은 조례로 정할 수 있는 방안 모색이 필요하다.

법에서 일률적으로 규정할 사항은 형식적인 취득이나 지방자치단체에서 조례에 정하는 것보다 법률에 정하는 것이 공익적 측면에서 유리한 사항에 대해서 정하고, 기타 지방자치단체의 특성을 반영할 수 있는 것은 지방자치단체에서 규정하는 것이 바람직하다고 본다.

第3節 短期的 改善 方案

지방세법 제5장에 의한 감면은 2000년 12월 31일까지 만료시한이므로 감면에 대한 세법을 개정하지 아니할 경우에는 모두 과세 전환되므로 금년도 내에 세법 개정이 이루어져야 한다. 세법 개정시에는 감면에 대한 원칙을 정하고, 세법 개정시 더 이상 감면이 필요하지 않은 경우에는 감면대상에서 제외되는 조치가 필요하다 하겠다. 여기서 제시하는 조정방안을 적극 도입하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

1. 制度的 側面



1) 법인 위주의 감면, 사업 위주로 전환

지방세 감면의 계속적 팽창을 막기 위해서 감면혜택을 받고 있는 법인 또는 개인에 대한 감면기간을 규정하여 감면기한이 만료되면 동시에 감면의 타당성 여부를 조사하여 타당성이 있으면 계속 감면을 하여 주되 타당성이 없으면 자동적으로 감면을 폐지하는 일몰법 도입을 주장하고 있다.⁴³⁾

그러나 '86년도부터 감면시한을 5년 또는 3년으로 규정하였으나 감면되는 법인이 계속 감면되고 있다. 농협·수협·축협등 공공법인에 대해서는 현재까지 계속 감면되고 있는 이유는 감면대상이 특정한 업무에 대해서 지원해 주기 위한 사업위주가 아닌 특정단체, 특정법인에 대한 감면이므로 그 감

43) 김양배, 전계서, pp. 73~74.

면법인이 존속하고 있는 이상 감면 효과에 대한 분석이 어려우므로 계속 감면해 줄 수 밖에 없는 것이다.

사업위주의 감면 사례로는 제주도도세감면조례 제23조인 제주도종합개발 계획에 의하여 관광단지 및 관광지구에 대한 감면등 특정한 목적위주로 감면규정이 되어지면 그 사업이 종료하였을때는 감면기한도 종료하게 된다. 그러나 이런 경우에는 감면대상에 대한 감면세액이 다른 감면보다 금액이 높으므로 납세자별 건당 감면세액 한도제(이를 총액 한도제라고도 한다)를 병행 실시하는 것이 바람직하다

2) 지방세 감면조례 허가권 지방자치단체장에게 이양

지방세의 감면조례는 지방자치단체에서 그 지역의 공익적 성격이 강한 사업 등을 하면서 그 지역에 한하여 감면조례를 시행할수 있도록 지방세법 제7조 및 9조에 규정되어 있다.

그러나 일부지역에 국한된 감면조례는 타 지역과의 형평성원칙에 위배될 수 있으나 대법원판례에서는 “특정의 지방세에 관하여 지방세법 제7조 및 제9조에 의한 불균일과세 또는 과세면제를 할 것인가의 여부는 각 지방자치단체가 각각의 필요에 따라 결정할 문제이고, 따라서 불균일과세 또는 과세면제에 관한 조례를 제정할 것인가의 여부 및 그러한 조례를 어떠한 내용으로 제정할 것인가의 여부는 각 지방자치단체의 자치권에 속하는 것이므로, 대전광역시에서만 1993년에 조례를 제정하지 않음으로써 결국 다른 시도에 비하여 대전광역시의 중고자동차 매매업자들로부터 고율의 등록세와 교육세를 받는 결과가 되었다고 하더라도 이를 조세평등의 원칙에 위배되는 것이라고 할 수 없다(대법원1996.1.26.선고95누13050판결 참조)”고 이를 인정하고 있다.

따라서 지방자치단체에서 공익적 목적으로 감면조례허가권을 신청하여 허가된 조례는 위법성 논란은 없으나 행정자치부장관의 시도지사의 허가신청없이 직권 또는 시도지사의 의견을 들어 감면조례 준칙안을 통보한 자료를 근거로 시도의회의 의결을 얻어서 공포하여 시행하고 있다, 이는 지방자치단체가 동일한 목적을 가지고 각 광역자치단체장이 감면시기, 감면내

용이 다 다르다면 비효율적이고, 또한 즉시 시행할 필요가 있는 구조조정
에 대한 감면조례 등에 대해서는 시행시기가 가장 중요하므로 일부 타당성이
있다고 보여지나. 시도세 감면조례에 대한 허가과정 등에 대한 기본 절차를
생략한 것으로서 위법성 논란은 제기될 수 있다 하겠다.

지방세의 비과세·감면중에서 국가의 정책적 목적에 의해서 감면되는 것
은 지방세법에 의한 비과세 감면 59.87%, 조세특례제한법 3.68%, 외국인투
자촉진법 0.28%, 기타 0.04% 등 63.87%를 차지하고 있고, 지방자치단체의 정
책적 목적달성 위한 감면조례의 감면액 비율은 36.13%를 차지하고 있다.
감면조례 제정 문제도 행정자치부 장관의 허가를 얻어야하므로 행정자치부
장관이 지방세(도세, 시군구세) 감면 조례 허가권을 지방자치단체에 이양해야
한다. 지방세법 제7조 및 제9조 규정에서 지방자치단체는 공익상 기타의 사
유로 인하여 과세를 부적당하다고 인정할 때는 과세하지 아니하는 경우, 공
익상 기타의 사유로 인하여 필요할 때 불균일 과세를 하는 경우 등 지방자
치단체가 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 하고자 할 때에는 과세면
제 등을 필요로 하는 사유, 세목 및 세율, 불균일과세 또는 일부과세를 하
고자 하는 때에는 그 부과방법, 과세면제 등의 기간 및 그 사유, 과세면제
등에 의한 세수입의 증감추계 및 재정상의 영향등을 기재한 서면과 관계
조례안, 관계사업계획서, 결산서 및 사업수지 분석서를 행정자치부장관에게
제출하면, 행정자치부장관은 감면할 경우 형평성 문제 등 제반문제를 고려
하여 허가여부를 결정하고 있다. 그러나 감면조례 허가권이 행정자치부장관
에게서 시·도지사에게 위임하면 감면대상자가 크게 증가될 것으로 보인
다.⁴⁴⁾

따라서 이러한 문제점을 해결해 나가기 위해서는 교부세 교부방법을 개
선해야 할 것을 주장하는 논문도 있다.

지방교부세를 지방교부세법에 의하여 보통교부세와 특별교부세의 두종류
로 구분된다. 보통교부세는 자치단체가 기본적인 행정수준 유지를 위한 일
반재원으로 사용할 수 있도록 매년도 기준재정 수입액이 기준 재정수요액
에 미달하는 지방자치단체에 대하여 그 미달액(재정부족액)을 기초로 하여

44) 시·도지사는 '95년부터 선거에 의해 선출된 선출직이므로 차기 선거를 의식해
서 감면대상을 확대시켜려고 할 것이다.

산정 교부하는 재원을 말하고, 특별교부세는 각자치단체의 재정현실을 정확하게 반영하여 산정하는 데에는 한계가 있기 때문에 특별교부세로서 교부되는데 교부사유로는 보통교부세의 산정에 사용된 기준재정수요액의 산정 방법으로서 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때, 보통교부세의 산정 기간일전에 발생한 화재로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 또는 재정수입의 소모가 있을 때, 지방자치단체의 청사 또는 공공복지시설의 신설, 복구, 확장, 보수 등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때에 교부하는 것으로서 특별교부세를 교부하는 이유는 무엇보다도 보통교부세의 획일적 산정방법에서 생기는 수요·수입이 현실과 상당한 차이에서 생기는 오차의 시정이라 하는 목적과 연도도중에 발생한 화재 등 예측할 수 없었던 사태에 대처한다고 하는 목적, 그 외에 공공시설의 계획적인 확충정비라고 하는 목적도 있으나 모두 보통교부세의 보완적 기능이라고 할 수 있다.

증액교부금은 내국세의 15%(1999년 이전까지는 내국세의 13.27%)인 지방교부세 총액과는 별도의 재원이다. 그러므로 내국세에 대한 지방교부세의 총액비율은 법정율인 13.27%('99년까지)보다 다소 높게 운영되고 있다.

지방세 감면조례에 의한 지방세 감면을 축소할 수 있는 방안이 하나로 지방교부세 교부방식에 변경을 가함으로써 감면을 축소시키는 방안이다. 즉 특정자치단체의 비과세·감면액의 증가가 지방교부세 교부액의 감소를 가져오도록 하여 비과세·감면액을 축소시키는 방안이다. 지방교부세는 기준재정 수요액에서 기준재정수입액을 차감한 금액에서 조정율을 곱하면 된다.

현행 교부세 방식에서 기준재정수입액은 기초수입액과 보정수입액을 합한 금액인데 여기에 지방세 비과세·감면액을 포함하여 지방교부세를 배분하게 되면 개별자치단체는 감면조례의 개정을 통해 지방세 비과세·감면을 축소하는 것이 그이상의 지방재원확충을 가져올 수 있다고 주장한다.⁴⁵⁾

행정자치부장관이 권한인 감면허가권 제도는 지방자치단체의장에게 이양 시에는 감면권 남발로 인하여 지방재정에 더 큰 부담을 초래하게 되므로 위해서 연구한 논문과 같이 지방교부세 산정시 비과세 및 감면액을 포함시

45) 한국지방행정연구원, 「지방세 세원발굴 및 확충방안」 1995, pp.93-96.

키는 방법도 합리적이다

감면조례 이양권은 지방교부세 산정방법이든 통제장치를 보완하는 것을 전제로 이양되어야 할 것이다.⁴⁶⁾

3) 목적세 과세 전환

지방세를 보통세(ordinary tax)와 목적세(earmarked tax)로 구분할 수 있고, 보통세는 조세의 징수목적이 사전에 사전용도가 정해지지 아니한 일반적인 용도로 사용될 경비에 충당하기 위하여 과징하는 세를 말하므로 지방자치단체의 일반예산에 편성하여 집행하여야 하고, 목적세는 충당하여야 할 경비를 특별히 정하고, 그 경비의 지출에 의해 직접 이익을 받는 자에게 그 부담을 요구하는 세를 말하므로 특별회계에 편성 집행하여야 한다. 그러나 조세는 목적구속금지원칙에 의하여 특정한 용도와 결부시킬 수 없는 것이나 도시계획, 소방시설 충당, 교육사업, 교통등 특정한 목적에 사용할 수 있도록 예외적으로 국세나 지방세에 목적세 세목이 있기 때문에 가능하다고 본다.⁴⁷⁾

지방세의 목적세는 4가지로서 공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 필요한 경비를 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 부과하는 시도세 목적세로서 현재는 소방시설 비용에 충당하기 위해서만 건축물과 선박에 대해서 과세하고 있으므로 소방공동시설세라 부르고 있다. 도시계획세는 도로의 개설과 유지·상하수도·공원등 도시계획사업에 필요한 비용에 충당하기 위하여 도시계획구역내의 토지와 건축물의 소유자에게 부과하는 시군세 목적세이며, 사업소세는 도시에 있어서 인구·기업의 집중에 수반되는 재정수요에 충당하기 위하여 또는 관광지 등의 환경개선과 정비에 필요한 비용을 충당하기 위하여 사업소

46) 지방자치단체에서는 지방세 비과세·감면액에 대한 재정보전으로 특별교부세의 50%를 보전토록 건의하였으나 특별교부세는 재해등 보통교부세 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요에 충당하기 위한 재원으로 수용하기 곤란하다는 행정자치부장관의 의견이 있다

47) 목적세에는 국세에는 교통세, 농어촌특별세가 있으며, 지방세에는 공동시설세, 도시계획세, 지역개발세, 사업소세등이 있다.

를 경영하는 자로부터 징수하는 시군구세 목적세이며, 지역개발세는 지역에 따라 산재해 있는 특수부존 자원을 세원으로 하여 지역개발·수질개선 및 수자원보호에 필요한 자주재원을 확충하고 지역균형 발전을 도모할 수 있는 경비를 충당하기 위하여 자원을 활용하는 자나 자원을 개발하는 자에게 부과하는 시도세 목적세이다.

따라서 이러한 경비에 사용하기 위해서는 특별회계에 편성 그 특정한 용도에 사용하도록 하여야 하나 대부분 자치단체에서는 일반회계로 예산을 편성집행하고 있으며, 다만 부산광역시에 한해서 지역개발세중 컨테이너에 대해 징수하는 세입만 컨테이너 전용도로 사용하도록 기금으로 특별회계를 설치하여 운영하고 있다.

이처럼 특별회계에 예산을 편성하지 않고 일반재원으로 사용하기 때문에 목적세의 폐지론 또는 재산세, 종합토지세에 흡수하는 것이 바람직하다는 견해가 있다. 목적세의 취지에 부합되게 하기 위해서는 목적세에 대한 세입은 특별회계에 편성하여 사용용도를 제한하여야 할 것이다. 또한 목적세도 중과세제로 정책적 목적을 달성하기 위해서 시행하는 법인의 비업무용 토지, 별장, 회원제골프장, 고급오락장 등과 특정한 산업을 육성하기 위해서 지방세를 지원하는 비과세 및 감면 제도와 함께 정책적 목적을 실현하기 위해서 이루어진 제도이므로 비과세나 면제대상에서 제외하여야 할 것이다. 현행 목적세인 공동시설세, 도시계획세, 지역개발세, 사업소세에 대해서는 비과세나 감면으로 세법이나 감면조례에 규정되어 있는 것은 이를 모두 과세 전환하여 목적세 신설목적에 부합되도록 하여야 할 것이다.

4) 통계자료 객관성 확보위한 개별공시지가 산정 국·공유지 추가

개별공시지가란 건설교통부장관이 매년 공시하는 표준지⁴⁸⁾ 공시지가를 기준으로 시장·군수·구청장이 조사한 개별토지의 특성과 비교 표준지의 특성을 비교하여 건설교통부장관이 개발·공급한 「표준지와 지가산정대상

48) 표본수는 45,000필지로서 주거지역 15,045필지, 상업지역 6,355필지, 공업지역 2,148필지, 녹지지역 5,947필지, 준도시지역 1,567필지, 농림지역 5,827필지, 준농림지역 7,433필지, 자연환경보전지역 678필지에 이르고 있다.

토지의 지가형성요인에 관한 표준적인 비교표」 상의 토지특성차이에 따른 가격배율을 산출하고 이를 표준지 공시지가에 곱하여 산정한 후 감정평가업자의 검증을 받아 토지 소유자 등의 의견수렴과 시·군·구 토지평가위원회 심의 등의 절차를 거쳐 시장·군수·구청장이 결정·공시하는 개별토지의 단위 면적당 가격을 말하는 것으로서 취득세와 등록세인 경우에는 개별공시지가의 60%에서 90%까지 시도마다 다르게 운영되고 있고, 종합토지세인 경우에는 31.8%('99년도 전국 평균)를 과세표준으로 하고 있으므로 개별공시지가가 없는 토지에 대해서는 비과세 및 감면액을 산출할 수 가 없다.

개별공시지가 대상토지는 지가공시및토지등의평가에관한법률시행령제12조의2의 규정에서 “ 표준지로 선정된 토지, 초과소유부담금·개발부담금등의 부과대상이 아닌 토지, 국세 또는 지방세의 부과대상이 아닌 토지(국·공유지의 경우에는 공공용 토지에 한한다)”이외에는 개별공시지가를 산정하도록 되어 있다. 종합토지세는 공시지가, 개별공시지가를 산정하지 아니한 토지는 종합토지세 비과세 또는 감면세액을 확인할 방법이 없다. 다만 비준표를 작성하여 개별공시지가를 산정하여 비과세액을 산출할 수 있으나 이는 현실적으로 어렵다.⁴⁹⁾

따라서 모든 토지에 대해서 공시지가 또는 개별공시지가를 산정하도록 지가공시및토지등의평가에관한법률시행령 개정시에는 비과세 통계가 신뢰성을 확보할 수 있다.

5) 목적사업 미사용시 감면 추징 근거 신설

추징제도는 정책적 목적달성을 위하여 필요한 통제장치이다. 그러나 감면대상 중에는 추징제도가 없는 감면대상이 있어 목적대로 사용하지 아니하더라도 추징할 수 없다는 견해가 유력하다.

자경농지중 농지에 대한감면(지방세법 제261조 제1항), 자영어민에 대한

49) '98년기준 34,751,743필지중 12.9%인 국유지 4,471,385필지로서 (공유지 포함) 비준표를 작성하여 개별공시지가를 산정할 경우 세무공무원1인당 344필지를 산정해야 한다.

감면(지방세법 267조 제1항), 영농조합법인·농업회사법인·영어조합법인·농지개발조합이 고유업무에 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대한 감면(지방세법 제267조 제4항), 국민연금관리공단이 국민연금관리업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대한 감면(지방세법 제273조 제1항), 공무원연금관리공단이 후생복지사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대한 감면(지방세법 제273조 제2항), 의료보험조합(연합회를 제외한다) 및 국민의료보험관리공단이 의료보험관리업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대한 감면(지방세법 제273조 제3항), 의료보험조합연합회가 의료시설 및 복지사업에 직접사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대한 감면(지방세법 제273조 제5항), 청소년수련시설의 설치허가를 받은 비영리법인이 청소년수련시설을 설치하기 위하여 취득하는 부동산에 대한 감면(지방세법 제273조 제7항), 사업용 항공기에 대한 감면(지방세법 제287조) 등은 목적사업을 수행하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세와 등록세를 감면하도록 되어 있으나 목적사업에 사용하지 아니할 경우에는 감면된 취득세와 등록세에 대한 추징 등 근거 규정이 없으므로 추징하는 데에는 법적근거 미비로 과세에 어려움이 있다.

사례로는 대한항공이 부정기 항공운송사업을 위해서 인가를 받아 항공기를 취득하여 면제받았으나 부정기항공사업으로 사용하지 않고 있더라도 추징하지 못하고 있다.

감면에 대한 모든 대상에 대해서는 일정한 기간 그 업무에 직접 사용토록 하는 제도를 신설하여 목적 실현을 이루어 나가야 할 것이다.

6) 용도구분 비과세대상을 면제 대상으로 전환

비과세는 세법자체에서 특정대상을 과세대상에서 제외함으로써 납세협력의무가 면제되고 있고, 면제는 법령에서 납세의무의 전부 또는 일부를 해제하는 것으로서 비과세와 달리 납세협력의무가 있다.

비과세중 비과세로서 구분하기보다는 면제에 더 가까운 대상이 있다. 용도구분에 의한 비과세중 용도에 적합하게 사용하지 아니한 경우는 비과세 요건이 해제된 날부터 30일 이내에 지방자치단체장에게 신고 납부하

도록 되어 있고, 기한내에 납부하지 아니할 경우에는 20%의 가산세를 더하여 본세와 함께 비과세 받았던 납세의무자에게 보통징수의 방법으로 과세하고 있어 이는 면제 대상중에도 기한내에 면제에 적합한 용도(지방세법에는 고유업무에 직접 사용하지 아니한 경우로 표현되어 있다)에 사용하지 아니하면 면제된 지방세를 추정할 수 있도록 되어있고, 또한 신고 기한내에 신고납부하지 아니하면 20%의 가산세와 함께 보통징수의 방법으로 부과하고 있어 용도구분에 의한 비과세와 다를 바가 없다.

다만 비과세는 면제와 다른점은 비과세는 비과세 기간이 없고 면제는 면제기간이 정하여져 있는게 다르므로 용도구분에 의한 비과세는 비과세의 적정 여부 등을 분석하지 아니함으로 인하여 영구적으로 비과세 될 경향이 있으므로 용도구분에 의한 비과세를 면제대상에 포함되면 면제대상과 같이 감면효과를 분석하게 되고, 감면에 대한 목적이 달성되었을때에는 과세 전환할 수 있다

용도구분 비과세 대상에는 종교·제사를 목적으로 하는 단체, 초·중등 교육법 및 교육법에 의한 학교를 경영하는 자 및 사회교육법에 의한 사회교육시설을 운영하는 사회 교육단체, 사회복지사업법의 규정에 의하여 설립된 사회복지 법인, 양로원·보육원·모자원·나환자 치료보호시설 등 사회복지사업을 목적으로하는 단체 및 대한나관리협회, 정당법에 의하여 설립된 정당, 영유아보육법에 영유아 보육시설을 운영하는 자, 국가유공자등 단체설립에 관한 법률에 의하여 설립된 대한민국상이군경회, 대한민국전몰군경유족회, 대한민국전몰군경미망인회, 광복회, 4.19혁명부상자회, 4.19혁명희생자유족회, 재일학도 의용군 동지회 및 대한민국무공수훈자회등이 있다.

7) 등록세 비과세·면제대상 정액 과세 전환

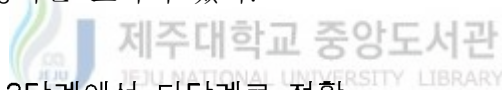
등록세의 본질은 재산권이나 기타 권리의 취득·이전·변경또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기·등록 또는 등재할 때 권리를 보호해 주는 행정행위에 대하여 과세하는 수수료적인 성격이 강한 세목이므로 등록세에 대한 비과세나 면제는 등록세의 본질을 침해하는 결과가 된다.

자동차세는 국방·경호·교통순찰·소방·도로공사 등 특정한 목적에 사

용되는 경우에만 비과세 조치하고, 국가나 지방자치단체의 소유의 자동차라 하더라도 자동차세에 대해서만큼은 과세하고 있는 것과 같이, 국가 등의 부동산이라 하더라도 등록세는 등기하는데 필요한 서류를 제공하는 것이기 때문에 비과세는 적절치 못하므로 과세 전환할 필요성이 있다.

따라서 저당권을 설정할 때나 말소할 때도 세율을 차등하게 적용 과세하고 있으므로 국가나 지방자치단체나 면제대상 법인이라 하더라도 수익자분담의 원칙, 응익 과세 원칙에 의거 등록세에 대해서는 일반세율보다 낮은 정액 과세가 바람직하다 하겠다.

'98년도인 경우 등록세의 비과세 및 감면건수는 625,722건으로 등록세중 말소등기, 지목변경등기, 건물구조변경등기등 가장 낮은 등록세는 건당 3,000원으로서 비과세 및 감면에 대해서도 최소한 건당 3,000원을 적용한다면 1,877백만원이 세수확충 결과가 된다. 이는 지방세 비과세 및 감면에 대한 정책적 목적을 달성하고, 또한 납세증명서등과 같은 수수료적인 성격이 있는 증명서등에 대해서는 비용부담의 원칙을 적용하여 수수료를 징구하고 있는 것과 같이 납세자가 최소한의 비용을 자기부담으로 하여야 된다는 원칙을 동시에 달성하는 효과가 있다.



8) 감면을 2단계에서 다단계로 전환

지방세에 대한 감면 단계는 100%면제, 50%감면등 두 단계로 이루어지고 있다. 감면대상 축소시에는 100%면제는 50% 감면으로, 50%감면대상은 과세 전환하므로 인하여 감면대상법인들의 조세에 대한 저항이 예상된다.

50% 감면법인으로 분류되어 있다가 과세전환는 급격한 조세부담이 되므로 조세 마찰을 최소화하고, 정책적 목적달성을 위해서는 4단계 즉 100%, 75%, 50%, 25%의 감면단계를 구성, 감면기간 조정시마다 100% 감면은 75%로, 75% 감면은 50%로 감면율을 점차적으로 하향 조정하는 것이 바람직하다. 이렇게 감면율을 1년 단위로 감면율을 하향으로 조정하고, 4년이 경과되었을 때에 감면효과 분석을 하여 감면을 계속할 것인가를 분석하여 세법 개정시 이를 반영하여 감면을 연차적으로 축소 조정하여야 한다..

9) 수익사업용 감면 재산, 과세 전환

지방세에 대한 비과세 및 감면은 대상기관의 고유업무에 직접 사용하는 등 조세의 공평과세원칙에서 제한적으로 운용되어 왔다. 따라서 일반적으로 수익사업에 사용하는 경우에는 과세함을 원칙으로 하여야 한다.

국가나 지방자치단체 또는 지방자치단체조합이 소유하는 부동산에 대해서는 사용여부에 관계없이 비과세하고 있다. 국가나 타 시도 지방자치단체의 소유의 부동산인 경우 그 지방자치단체에서 제공되는 각종 서비스를 제공받으면서도 세금을 한푼도 납부하지 않은 것은 공평과세 원칙에 어긋난다. 특히 수익사업인 경우에는 민간기업과 동등하게 경쟁을 하여야 하나 세금 지원면에서 우대하고 있어 시장원리에 어긋나는 사항이다

사례로는 제주도 서귀포시 소재 여미지 식물원은 계우개발소유에서 삼풍백화점 붕괴사고로 인하여 유족에 대해 보상하기 위해서 서울특별시로 이전하였지만 서울시는 비과세대상 자치단체이므로 취득세 등이 비과세되었으나 여미지를 관람하는 관광객이 도로 이용, 환경 오염등을 유발하고 있어 이에 대한 비용은 서귀포시가 부담하고 있으나 이에 대한 재원 보전대책은 없는 것이다. 또한 일부 자치단체들이 경영수익사업을 위해서 관청인 경우에 상가와 관청 등 복합적인 용도로 사용하고 있으므로 국가나 지방자치단체의 부동산중에서 수익사업에 사용되는 재산에 대해서는 비과세 대상에서 제외하여야 할 것이다.

또한 면제대상으로 분류되어 있는 대한적십자사등 18개 감면법인(지방세법제290조 제1항 참조)은 고유업무에 직접 사용하는 경우는 취득세등이 면제되고, 법인세법 제1조의 규정에 의한 수익사업인 경우에는 면제된 취득세등을 추징할 수 있도록 규정되어 있으나, 농업협동조합법에 의하여 설립된 법인등 13개 감면법인(지방세법 제290조제2항 참조)은 고유업무에 직접 사용하는 경우에는 취득세 등을 면제하도록 규정되어 있어 수익사업에 사용하는 경우도 고유업무(법령이나 정관에 정하여진 업무를 말한다)에 해당되면 면제⁵⁰⁾할 수 있어 대한적십자사 등에 대한 수익사업은 과세하고 있는

50) 시중은행인 경우 은행업무 장소는 지방세가 과세되고 있으나, 농·수·축협 등의 은행업무 장소에 대해서는 취득세 등을 면제하고 있어, 형평성 문제가 있다.

것과의 형평성 차원에서 어긋나고 오히려 농업협동조합보다 공익성격이 더 강한 대한적십자사 등에 대해 조세지원이 더 필요하다.

따라서 고유업무에 직접 사용하는 부동산으로 한정하되, 수익사업인 경우에는 과세 전환이 되도록 하여 감면법인간 형평성 유지 및 제한적 운용이 필요하다 하겠다

10) 정책적 목적 감면 제도 거래과세 지향, 보유과세 최소화

국세는 감면 받을 수 있는 것을 과세표준 측면에서 보면 소득, 소비, 감가 상각액 등 다양하게 구성되어 있지만 지방세인 경우에는 재산가치를 적용한다. 즉 재산세인 경우에는 철근콘크리트 철근스라브 아파트를 기본으로 하여 건물 신축가격을 복성식 평가법으로 산정하고, 여기에 구조지수, 용도지수, 잔가율, 가감산율을 곱하여 산정하며, 종합토지세인 경우에는 개별공시지가의 일정비율을 과세표준으로 하기 때문에 취득세, 등록세를 많이 경감 받은 대상이 다시 재산세와 종합토지세에서 감면액이 많게 되는 문제가 발생하고 있다. 또한 앞에서도 지적하였듯이 정책적, 목적달성은 거래 단계에서 발생하는 세목중심으로 감면이 되어야 하고, 보유단계에서 발생하는 세목까지 감면은 정책적 목적 달성보다는 감면대상자들에게 특혜를 주는 인상을 주고 있다. 왜냐하면 부동산 취득시 이미 정책적 목적을 달성한 것으로 간주된다. 이러한 측면에서 본다면 외자유치를 위해서 취득세와 등록세를 감면하는 것은 외자유치를 위한 유인책으로 바람직하나 재산세와 종합토지세까지 감면은 다른 국내기업과의 경쟁에서 우월한 위치에 있게 되어 건전한 지역경제의 기초를 뒤흔드는 결과까지 초래한다고 볼 수 있다.

조세특례제한법에서는 취득세와 등록세의 감면을 원칙으로 하고 있지만, 창업중소기업 또는 창업벤처기업이 당해 사업을 영위하기 위한 사업용 재산과 근로자의주거안정을 위해서 주택사업자가 임대목적으로 건축하는 경우에 대해서 재산세와 종합토지세를 감면하는 것은 중소기업으로 신설법인인 기업이 최소한 생존을 위해서, 근로자의 주거안정을 위해서 감면하는 것으로서 타당성은 있으나 외국기업인 경우 지방세를 지원하지 않더라도 충분히 다른 기업과 경쟁하는데 오히려 우월한 위치에 있을 수 있으므로

로 경쟁력이 있는 기업까지 보유과세 감면은 지양되어야 하므로 보유단계에서 발생하는 세목에 대한 감면은 그 감면의 성격을 검토 분석하여 최소한의 감면을 한시적으로 운영하여야 할 것이다.

2. 運營的 側面

1) 비과세 및 감면 통계의 범위의 표준화

지방세에 대한 비과세 및 감면에 대한 통계는 비과세 및 감면대상으로 포함된 대상만 통계로 잡고 있다. 국세인 경우 조세지출은 <표 5-3>에서 보는 바와 같이 비과세 및 감면은 물론 세액공제, 소득공제, 저율과세, 손금 산입, 준비금, 과세 이연금을 조세지출로 보고 있다. 지방세인 경우에도 농지에 대한 등록세 저율과세 · 종합토지세에 대한 분리과세, 건축물 용도별 시가표준액 차이 등도 감면대상에 포함해야 된다는 논리가 발생한다. 감면이란 직접적인 감면은 물론 간접적인 감면도 포함되어야 한다고 본다.

그러므로 비과세 · 감면 통계의 표준화를 통하여 통계의 객관성을 확보할 필요가 있다.

2) 통계 자료의 전산화 정착

비과세 및 감면을 정확하게 파악하기 위해서는 전산통계가 정착되어야 한다. 수기에 의한 통계는 조작가능성이 있고, 자료에 대한 신빙성이 희박하므로 과세자료 정리, 과세에서 수납 및 체납자 명부까지도 전산으로 이루어 질 수 있도록 지방세 전산화가 시급한 실정이다.

'94년말부터 지방세 전산화가 이루어져 점차 보완 발전되고 있으나 당초 전산화의 목적은 지방세 비리를 근원적으로 차단하기 위해서 OCR납세고지서를 사용하도록 의무화 되는 등 부과위주의 전산이었으므로 통계자료도 세목별, 과세 · 비과세대상별로 통계가 이루어질 수 있도록 통계분야에 전산화가 필요하다. 다만 지방세 전산화에 대해서 시군마다 프로그램이 다르게

운영 코드마다 달리 운영되고 있어 행정자치부에서는 코드전산화를 추진 중에 있으므로 통계자료의 재정비와 통계전산프로그램을 통하여 월마다 집계하고, 다음해 2월말 결산시에는 총괄적인 통계가 전산출력이 될 수 있도록 프로그램 개발이 필요한 실정이다.

3) 세무직 전문화 지속 추진

'93년이후 지방세에 대한 전문화가 이루어지기 시작했다. 즉 기존에 행정직은 무시험으로 세무직으로 전직되고, 농업직 등 기술직은 6개월 이상 세무업무에 종사하고 시험을 거친 후 세무직에 전직할 수 가 있었으며, 그 이후 세무직렬로 신규로 채용하는 등 세무전문화에 노력하였으나 아직도 세무직 충원율이 83.1%('98.10.31 기준)이다.

따라서 세무직 전문화가 이루어지지 못한다면 지방세 관련 업무의 미숙으로 비과세 및 감면통계의 오류가 많아 결국 비과세 감면통계의 부실로 인하여 올바른 정책을 수립할 수 가 없게 된다.

또한 세무직렬이 행정직렬과 같은 행정직군에 속하면서도 승진시험에서 배제되는 등 인사 행정의 불합리화, 잦은 감사로 인한 사기저하가 세무업무에 큰 문제점으로 대두되고 있어 세무전산화와 병행하여 세무공무원의 사기 진작 방안이 절실히 필요하다.

제주도에서는 체납액 징수 포상금, 국내 및 국외 선진지 견학, 포상기회 확대, 연찬 제도 강화 등을 통하여 사기양양과 직무연찬 활동을 강화하고 있다.

第 6 章 結 論

第 1 節 研究의 要約 및 政策建議

1. 研究의 要約

지방세의 비과세·감면은 계속적인 축소조정에도 불구하고, 계속 증가추세에 있다. 비과세·감면제도는 특정한 정책적 목적으로 달성하기 위하여 중과세 제도와 함께 정책과세이나 정책목적을 달성에 대한 효과 분석 없이 감면의 기득권화 현상마저 생겨나고, 특히 국가나 지방자치단체가 소유하고 있는 부동산은 지방자치단체의 서비스는 받고 있지만, 사용여부에 관계없이 비과세되고 또한 비과세에 대한 재원보전대책도 없는 실정이다.

특히 지방세 과세권은 지방자치단체장에게 권한이 주어졌음에도, 유독 비과세, 감면결정권은 정부가 가짐으로써 과세권의 이원화 현상마저 나타났다. 이러한 과세권 확보차원에서 일부 구에서는 지방세법에 비과세로 규정되어 있는 부동산에 대해 종합토지세를 부과하는 특별조례를 제정하기도 하였다.

비과세·감면은 조세 중립성 저해, 세부담의 공평성을 저해하는 본질적인 문제에 접근, 비과세·감면에 대한 정책적인 과세 기능을 수행함은 물론 공평과세를 저해하지 않는 측면에서 개편방안이 모색되어야 한다.

첫째, 지방세의 비과세·감면결정권은 국가가 가짐으로 과세자주권을 침해하는 결과가 되고, 지방재정력의 약화가 되고 있으며, 지방세의 비과세는 지방세법에 규정되어 있고, 감면은 지방세법, 조세특례제한법등 법령에 규정되어 있어 지방자치단체의 의사에 관계가 없고, 감면조례 허가권도 행정자치부장관에게 있어 비과세·감면 결정권은 없다고 볼 수 있다.

둘째, 비과세·감면액이 과다로 지방재정 감소 요인으로 되고 있다. '98년도인 경우에는 지방세 징수액이 9.8%나 감소되었으면서도 비과세·감면세액은 오히려 12%나 증가되었으며, 이는 자동차세입과 비슷한 수치가

되고 있다.

셋째, 비과세·감면에 대한 사후관리가 미흡하다

'89년도에 세무공무원 1인당 감면결정건수가 498건, 세무공무원 1인당 감면결정세액 29,450천원이었던 것이 10년이 경과한 '98년도에는 세무공무원 1인당 감면 결정건수 1,250건, 세무공무원 1인당 감면결정세액이 155,424천원으로서 각각 251%, 528%가 증가한 반면, 세무공무원은 오히려 4.19%가 감소한 것으로 나타나 세무담당공무원이 1년에 1인당 1,250건, 1일 4건이상을 감면 결정을 해야 한다. 비과세·감면에 대한 결정은 과세대상보다 지방세에 대한 전반적인 이해, 대법원 판례, 유권해석 등 다방면에 걸친 지방세에 관한 전문지식을 겸비하지 않고는 감면여부를 결정하기가 어렵다.

넷째, 통계자료의 오류이다. 형식적인 통계자료에 대해서 분석한 것을 보면, 국세통계오류보다 적은 수치로 나타났지만 내용적인 오류, 즉 과세표준, 면적, 세액 등에 대한 검증은 분석하지는 못하였으나 이에 대한 분석시에는 형식적인 오류보다 더 많은 것으로 추정된다.

다섯째, 목적세는 특별한 재원(즉 소방시설, 도로의 개설유지등 도시계획사업, 환경개선, 지역개발·수질개선 및 수자원 보호)에 충당할 재원을 마련하기 위하여 신설된 세목으로, 목적세의 비과세·감면은 목적세목 신설 취지에 부합되지 아니하며, 비과세·감면 통계의 객관성에 대한 문제, 감면대상별 격차 심화, 감면대상을 특정한 법인으로 규정되어 현행 운영되고 있어 감면제도가 기득권화 현상을 나타내고 있다.

여섯째, 감면통계자료의 제출 의무화가 지방세법상에 규정되어 있으면서도 미제출시에는 규제조치가 없으므로 감면통계 제출자가 없어 통계에 객관성이 떨어지며, 일곱째, 비과세·감면세액은 법인과 개인의 취득시 감면세액이 다르나 신고하지 아니하고, 과세표준이 근거가 되는 개별공시지가가 산정 되지 아니하는 토지도 있어 정확한 통계가 어렵다.

여덟째, 행정자치부에서 재정종합분석시 10개 항목중에서 자체수입증가율 항목을 설정하고 있는데 지방세 비과세·감면결정권을 국가가 가지고 있으면서도 행정자치부에서는 자체수입 증가율 자구 노력을 분석하여 부실단체로 확정되면 불이익을 주겠다는 것이다

종합토지세 과표 현실화율이 '95년도에는 31.5%이던 것이 '99년도에도

31.8%에 머물고 있어 종합토지세 과표현실화율이 취득세 과표(개별공시지가의 90%)보다 매우 낮아 자체수입증가 자구의지가 부족한 것으로 보이나 이는 행정자치부 장관의 과세표준에 대한 적용율 기준 결정권이 있으므로 지방자치단체의장이 권한이 그 적용율 기준 범위내에서만 가능하다..

아홉째, 비과세·감면은 효율성의 원칙에 너무 중점을 두면 조세부담의 공평성을 등한시하여 세 부담 능력이 없는 납세자에게 세 부담이 전가되는 경우가 발생한다.

이상과 같이 제기된 문제점을 개선하고 효율적인 제도운용을 위해서는 장·단기 운용방안을 모색해 보았다. 우선 장기적인 운용방안으로는 국가 등 비과세되는 세액에 대해서 프랑스의 4대 직접세의 감면으로 인해 발생한 세수 결손분을 보전해주는 것처럼 수익사업, 직접적인 수익성은 없지만 국가가 운영하는 사업의 일종으로 국가의 재정을 간접적으로 지원하는 사업에 대해서 재정보전을 해주어야 하고, 지방세 비과세·감면은 부담해야 될 세금을 되돌려 받는 것과 마찬가지로 조세지출예산제도를 도입해야 하고, 이를 도입하기 위해서는 정확한 통계가 이루어져야 하고, 정확한 통계가 되기 위해서는 전산화가 필요하다.

또한 비과세·감면을 결정하기 위해서는 많은 시간과 전문적인 지방세에 대한 지식이 필요하고, 또 일정한 기간내에 감면대상사업에 사용하지 아니한 경우에는 추징해야 하는데 이에 대한 행정력 낭비 요인이 되고, 추징대상업체가 부도로 인한 체납이 되어 결국 지방재정에 악영향을 미치므로 선과세 후교부제도를 도입하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

〈표3-12〉에서 감면에 대한 1건당 감면 세액중 최소는 농어촌공가에 대한 감면이 7천원, 최고는 사업용항공기로서 538,506천원으로서 건당 감면세액 차이가 너무 크다. 또한 똑같은 사업이라 하더라도 감면세액이 다를 수도 있으므로 일정한 금액까지 감면을 하고 그 이상은 과세하는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

단기적인 운용 방향으로 감면대상은 특정업체에서 사업위주로 전환해야 감면에 대한 효과를 분석할 수 있고, 지방세 감면조례허가권을 지방자치단체장에게 이양하되, 감면조례의 남발을 방지하기 위하여 지방교부세를 감면액 만큼 공제하는 방안이 함께 도입되어야 할 것이다. 공공법인에 대해 감

면하는 경우는 공공목적에 사용하는 것을 전제로 하므로 수익사업에 사용하는 재산에 대해서는 원칙적으로 과세전환하고, 목적세인 공동시설세, 도시계획세, 사업소세, 지역개발세는 특정한 목적을 수행하기 위한 세목이므로 이 또한 정책과세의 일종으로 볼 수 있으므로 목적세를 감면하는 것은 목적세 신설 목적에 부합하지 아니하므로 목적세는 비과세나 면제대상에서 제외되어야 할 것이며, 감면은 일정한 기간내에 감면목적에 사용하는 것을 전제로 하는 것이므로 반드시 추정근거가 있어야 하나 사업용 항공기 등에 대해서는 추정근거가 없으므로 지방세법 개정이 이루어져야 한다.

운영적인 측면으로는 비과세·면제에 대한 통계의 범위를 비과세·감면뿐만 아니라 저율과세, 분리과세 등도 포함해야 할 것으로 보이며, 통계자료의 정확성을 기하기 위하여 전산화의 지속적인 추진과 감면여부 결정과 통계의 정확한 자료를 위해 세무전문화도 조속히 충원해야 한다.

2. 政策 建議

본 연구에서 지방세 감면의 일반적인 문제점에 대해서 장·단기 운용방향에 대해서 제안을 함으로써 방만하고 무계획적인 비과세·감면제도에서 탈피하여 효율적이고 정책적인 목적 달성을 위해 지방세 지원으로서 필요한 대상만 감면하는 것이 일반 납세자와의 형평성을 제고하는 것으로 판단되므로 개선이 가능한 사항을 다음과 같이 정책과제로 제시하고자 한다.

1) 국가재산에 대한 비과세액 감소분 자원 보전

국가 재산에 대해서는 지방자치단체에서 비용과 행정서비스를 제공하고 있으나 국가에서는 교통, 환경 등 행정서비스를 제공받고 있기 때문에 우선적으로 국가 등 비과세되는 세액에 대해서 프랑스의 4대 직접세의 감면으로 인해 발생한 세수 결손분을 보전해주는 것처럼 수익사업, 직접적인 수익성은 없지만 국가가 운영하는 사업의 일종으로 국가의 재정을 간접적으로 지원하는 사업에 대해서 재정보전을 해주어야 한다.

재정보전에는 여러 가지 방법이 있겠으나 한미 자동차협상 결과 비영업용 승용

자동차 세율 완화분에 대해서 증액교부금으로 지방자치단체에 교부하여준 것처럼 감소분만큼 재원을 보전해주는 것이 가장 합리적이다. 국가에서는 수익사업등 세정보전 대상 부동산에 대한 비과세액을 산출하여 지방교부세와는 별도로 예산에 반영함으로써 실질적으로 지방재정에 도움을 줄 수 있도록 하여야 한다.

2) 지방세법등 비과세 감면 결정권 지방자치단체장에게 이양

지방세는 국세와 달리 시·도세는 시·도지사가, 시·군·구세는 시장·군수·구청장이 과세권을 가지고 있다. 다만 비과세·감면 결정권은 법상에 규정되어 있는 비과세·감면은 국가가, 지방자치단체의 감면조례는 행정자치부장관의 허가를 얻어 시·도 또는 시·군·구의 의회의 의결을 얻어 지방자치단체의 장에게 권한이 있는등 양분화 되어 있는 것은 지방자치단체장의 과세권을 박탈하는 것이므로 비과세·감면은 법상에 일반적인 사항만 규정하고, 구체적인 사항은 감면조례에 위임하므로 실질적인 과세자주권을 확립하도록 하는 것이 지방자치시대에 알맞는 정책이라고 볼 수 있다.

다만, 민선자치단체장들이 비과세·감면을 남발할 가능성이 충분히 있으므로 지방자치단체에서 비과세·감면액만큼 지방교부세 산정시 이를 반영하여 비과세·감면에 대한 남발을 방지하여야 할 것이다.

위에서 제기한 사항이 현실적으로 불가능하다면 비과세·감면은 정책과세로서 그 비과세·감면이 국가의 정책적 목적을 달성하기 위한 것이면 국가가 이를 보전하고, 지방자치단체의 정책 목적을 달성하기 위한 것이면, 지방교부세에서 감소분만큼 이를 반영하여야 할 것이다. <표 3-3>에서 보면 시도마다 건당 감면세액이 적은 시도는 32천원, 가장 많은 시도는 636천원으로서 20배정도의 차이가 나고 있어 시도당 불균형을 보이고 있다.

3) 수익사업용 감면 재산 과세 전환

지방세법제290조 제2항에서 농협, 수협등 특정단체 또는 법인에 대해서 당해 부동산을 고유업무에 직접사용한다면 수익사업이든 비수익사업이든 면제되고 있다. 지방세에 대한 면제는 공익 측면과 특정산업에 대한 발전을 기하기 위하여 감면

하는 것이므로 수익사업은 공익목적보다는 그 단체의 영리를 목적으로 하는 사업이므로 수익사업까지 감면하면, 일반 영리단체에서는 납세의무를 지우고, 특정단체에 대해서는 납세의무를 면하는 것은 조세의 기본원칙인 공평성, 형평성에 저해되는 사항이므로 수익사업에 대해서는 원칙적으로 과세전환하여야 한다.

수익사업을 하고 있는 단체는 농협, 수협, 축협, 임협, 임삼협동조합, 신용협동조합, 새마을금고 등이 있으며, 이런 단체에서는 우선적으로 수익사업(예, 은행업무)에 대해서 과세전환하고, 또한 특정단체에 대해서는 시한부 감면제도를 두어 단계별·연차적으로 감면대상에서 제외하고, 특정사업을 위한 지방세지원 방향으로 개선하여야 할 것이다

4) 목적세 과세 전환

앞에서 언급하였듯이 목적세는 특정한 목적을 위해서 설립된 세목이므로 그 특정목적은 정책과세인 비과세·감면과 같은 사항이므로 정책과세인 비과세·감면제도를 위하여 정책과세인 목적세를 감면하는 것은 목적세 신설 목적에 위배되는 사항이므로 목적세에 대해서는 전면적으로 과세 전환하여야 한다.

〈표 3-11〉에서 보는바와 같이 목적세는 지방세 비과세·감면 총액(2,020,363백만원)의 7.7%인 155,758백만원으로 이를 과세 전환하면 지방세 비과세·감면 비율은 11.78%에서 10.87%로 될 것이며, 1,558억원이 징수효과를 거둘 것이다.

5) 감면을 다단계화로 감면기간 축소 조정

용도구분 비과세는 과세제외대상으로 비과세 기간이 없으므로 감면개념에 가까운 비과세는 지방세법제5장에 의한 감면으로 전환하여야 하고, 감면율은 100%면제, 50% 과세 경감등 두 가지만 있어 지금까지 감면축소의 기본방향은 100%면제는 50% 감면으로, 50% 감면은 과세전환으로 하였으나 이는 급격한 세부담으로 조세마찰이 우려가 있으므로 감면율은 현행 2단계에서 4단계로 하되, 감면기간을 4년으로 정하고, 1년차는 100%면제, 2년차는 75% 감면, 3년차는 50%감면, 4년차는 25%감면, 5년차는 과세 전환하는 규정을 지방세법 또는 감면조례 부칙에 명시하는 안에 대해서 검토하는 것도 바람직하다고 본다.

第2節 研究의 限界 및 向後 研究課題

1. 研究의 限界

지방세의 비과세·감면은 중과세와 함께 정책과세로서, 중과세는 일반세율보다 높게 적용하여 정책목적을 달성하는 제도이고, 비과세·감면은 지방세지원으로 특정목적을 달성하기 위한 제도이므로 지방세 비과세 및 감면조치로 인하여 정책적 목적을 달성한 효과 등을 분석하여 정책목적이 달성되었으면 계속 감면할 필요성이 없으므로 감면대상업체에 대한 정확한 감면액, 건당 감면최고 세액, 결산관련서류 등을 통하여 감면의 효과정도를 분석하여야 하나 자료확보의 어려움 및 시간적인 제약으로 인하여 분석을 하지 못하였으며, 국가 및 지방자치단체의 소유토지에 대해서는 비과세에 대한 정확한 통계는 구조적인 문제로 인하여 이 또한 분석이 어려웠다.

2. 向後 研究 課題

지방세 비과세·감면 대상 업체에 대한 감면효과를 분석하고, 그 분석을 토대로 향후 지방세법 개정시 이를 반영할 수 있는 구체적인 연구가 필요하다 하겠다.

또한 비과세 및 감면에 대한 엄격한 기준이 설정되지 못하고, 감면개념에 가까운 비과세인 경우에도 비과세로 규정되어 영구적으로 비과세하는 모순을 초래하고 있는데 이에 대한 연구가 필요하다 하겠다.

지방세 감면권한은 지방세의 부과권, 세율 결정권 등같이 지방세 과세권에 속한 사항이므로 감면권한도 당연히 지방자치단체의장에게 위임하는 것이 합리적이라 하겠으나, 비과세·감면결정 권한을 이양시에는 민선자치단체의장이 감면을 남용할 가능성이 존재하므로 이에 대한 통제장치를 마련 이양하는 방법에 대한 연구도 필요하다 하겠다.

參 考 文 獻

1. 국내 문헌

가. 단행본

- 강원개발연구원, 「지방재정확충을 위한 관광세등 신세원도입방안」, 1995
- 건설교통부, 「1999년도 적용 개별공시지가조사·산정지침」, 1998. 11
- 권강웅, 「축조해설 지방세법」, 조세통람사, 1999.
- 김대영·이삼주, 「지방세감면제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1997.
- 김태호, 「지방세법 개설」, 세경사, 1998.
- 내무부, 「지방세 연혁집」, 1996.
- 내무부, 「외국의 지방세 제도」, 1991.
- 박기백, 「캐나다의 재정」, 한국조세연구원, 1997. 10
- 이삼주, 「지방세 비과세 제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
- 이철성, 「조세법」, 박영사, 1993.
- 이필우, 「조세론」, 법문사, 1994.
- 임주영·장근호·노영훈, 「지방세 비과세·감면제도의 현황과 개선방안」, 한국조세연구원, 1997.
- 임주영, 「WTO체제출범에 따른 조세지출예산제도의 개편방안」, 한국조세연구원, 1996
- _____, 「조세지출예산제도의 도입에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997
- 한국지방행정연구원, 「지방재정보전제도의 도입방안」, 1996.
- _____, 「지방세 세원발굴 및 확충방안:인천광역시를 중심으로」, 1995.
- _____, 「지방세제의 효율적인 개선 방안」, 1995
- _____, 「지방세 감면대상의 축소조정방안」, 1991
- _____, 「과세 자주권 확충 방안」, 1998
- 현진권, 「조세관련 체계의 변화와 개선방안」, 한국조세연구원, 1996.

행정자치부, 「정보화 시대에서의 지방세정 발전방안」, 1999.
 _____, 「'98세무조사기법 연구보고서」, 1998.
 _____ 「1999년도 지방교부세 산정 해설」, 1999.
 _____, 「1998 회계년도 지방재정 종합분석」, 1999. 12
 _____, 「지방행정·재정·세제분야 주요업무편람, 2000」

나. 논문

김대영, “지방세 비과세·감면제도 비교해설”, 「지방세」, 1993. 제4호.
 김명준, “지방세 비과세·감면제도의 축소·조정방안에 관한 연구”,
 서울대 행정대학원, 석사학위논문, 1995.
 김완주, “지방세 비과세 감면제도의 실태”, 「지방세」, 1993. 제5호.
 김형진, “지방재정확충을 위한 지방세감면대상의 축소조정에 관한 연구”,
 경기대 행정대학원, 석사학위논문, 1993.
 노영훈, “지방세 비과세 감면제도의 개선방안”, 「지방세」, 1993. 제4호.
 문대열, “지방세 비과세·감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 연세대 행정
 대학원, 석사학위 논문, 1998.
 박기백, “경제위기와 재정정책방향, 「경제위기와 조세 및 재정운영방향」, 1998.
 박정수, “지방세 비과세·감면제도의 평가와 개선방안”, 「지방세」, 1993
 제5호.
 원윤희, “국가 및 공공법인 부동산에 대한 지방세 과세방안”, 「강원도의
 자립재정 확충방안을 위한 정책세미나」, 1998.
 윤규한, “지방세 비과세·감면제도에 관한 연구”, 내무부지방행정연수원,
 1996.
 이동훈, “우리나라 조세감면제도의 개선방안에 관한 연구”, 건국대 행정대
 학원, 석사학위논문, 1997.
 이삼주, “지방세감면의 효과에 관한 실증적 연구”, 박사학위논문, 인하대학
 교 대학원, 1999.
 임성일, “주요국의 지방세 비과세·감면제도”, 「지방세」, 1993. 제5호.
 _____, “지방세 비과세·감면규정의 개정방향”, 「지방세」, 1994 제3호.

정병순, “취득세 비과세 및 감면제도에 관한 연구”, 내무부지방행정연수원
제24기 중견간부양성과정논문집, 1989.

조진상, “지방세 비과세 · 감면제도의 득실 분석”, 「지방세」, 1993 제5호,

다. 기 타

국세청, 국세 통계 연보, 1992 ~1999.

내무부, 지방세정 연감, 1979 ~1997.

소득세법, 2000.

지방세법관계법령집, 1980 ~2000

행정자치부, 지방세정 연감, 1998. ~1999

2. 외국 문헌

ACIR, *Federally Induced Costs Affecting State and Local Governments*,
M-193, 1994

Aronson, J. Richard and John L. Hilley, *Finance State and Local
Governments*, The Brookings Institution, 1988.

Bahl, Roy W., Linn, Johannes F., *Urban Public Finance in
Developing Countries*, Oxford University Press, 1992.

Mikesell, John, L., *Fiscal Administration*, Forth Edition, Wardsworth
publishing company, 1995.

Rice, Steven J., *Introduction to Taxation*, South-Western Publishing Co.,
1994.

Shab, Anwar, Whally, John, "The Redistribute Impact of Taxtation in
Developing Countries", *Tax Policy in Developing Countries*,
A World Bank Symposium, 1991.

ABSTRACT

A Study on the Improvement of Non-taxation and Exemption System in Local Tax

Jung, Tae- sung

*Department of Accounting Graduate
School of Business Administration*

Cheju National University

Supervised by Professor Jongkwon Ko

The age of overall local autonomy has been spread since the election of the headmen of local autonomous administrations in 1995. But in the light of local finance, the financial demand has increased, while the finance is in trouble. There are 144 organizations, which don't apply the revenues of local tax to personnel expenses, account for 58% of all the local autonomous administrations and 28 organizations, which don't appropriate general income(the amount of adding revenues of local tax to revenues except it) for personnel expenses, account for 11% of all the local autonomous administrations.

The reason that the local governments are under fragile financial state is because of the inequality between items of national tax and those of local tax and non-taxation & exemption in local tax which accounts for 10% of the amount of local tax.

In this study I suggested the methods of improvement that can increase the tax revenues; I broke down the problem of non-taxation & exemption system in local tax and divided the methods of improvement into long-term and short-term, and suggested that some of the Law of Local Tax should be revised in order to expand the amount of tax revenues as soon as possible.

Non-taxation & exemption system in local tax means that the headman of local autonomous administration is expected to charge and collect local tax but gives up the right of taxation with a view to accomplishing the policy purpose of national government or local government.

The scope of this study resembles the following. First, I inspected statistical data of local tax administrative yearbook on the basis of current the Law of Local Tax , the Regulation Law on Tax Privileges and the provisions of the Regulation on Tax Reduction & Exemption in local autonomous administrations of the country. Second, I pointed out the problems through interviews with government officials in charge of local tax and non-taxation & exemption system in local tax. And finally I suggested the

methods of improvement of them.

The problem of non-taxation & exemption system in local tax is as follows. The national government was possessed of the right to determine non-taxation & exemption so excessively that the power of headmen of local autonomous administrations became weakened, local finance was in poor condition owing to excessive non-taxation & exemption, taxation autonomy was infringed, reduction and exemption of holding taxation didn't accomplish policy purpose faithfully, reduction & exemption system of objective tax had a problem, the statistics of non-taxation & exemption was inappropriate, the object of reduction & exemption made a great difference in the amount of reduction & exemption tax, juridical person was taken into account first in reduction & exemption, The properties for profit business was exempted, the management was insufficient after non-taxation & exemption, and so forth. As mentioned above, non-taxation & exemption system have had a great effect on local finance as well as have checked fairness and equity of local tax rather than it have taken effect as designed.

Therefore in this study I distinguished long-term measures from short-term ones according to the period of attainment in order to improve the problems and expand tax revenue.

First of all, for the long-term improvements, finance must be

preserved, the system of tax expenditure budget must be introduced, the system of support for local tax must be introduced in case the purpose is put into action after taxation, the limit system of the amount of reduction & exemption tax must be introduced according to tax-payer, the headman of local autonomous administration must take over the right to determine non-taxation & exemption like the Law of Local Tax or something based on the law.

And for the short-term improvements, the object of reduction & exemption inclined to juridical person must be converted into business, the right to permit the Regulation on Local Tax Reduction & Exemption must be surrendered to the headman of local autonomous administration, the taxation of objective tax must be converted, the grounds of additional charge must be established in case of not using objective business, the taxation of properties for profit business must be converted.

In addition, in the light of the operating aspect, statistics of non-taxation & exemption will have to include low-rate taxation, divisional taxation and so on as well as non-taxation & exemption, computerization will have to go on for the accuracy of statistical data, and taxation specialization will have to be realized for the decision of reduction & exemption and the accuracy of statistical data.

And finally It is a pity that I didn't investigate how non-taxation & exemption has a expectant effect of the policy on corresponding business. I think It is necessary that the analysis of effect should be made about each corresponding business of reduction & exemption and the study should be put to use when the Law of Local Tax will be revised in the future.

