

地方稅 非課稅·減免制度的 現況과 改善方案

1997. 9

林 周 瑩
張 槿 鎬
魯 英 勳

Kipf 한국조세연구원

序 言

지역주민들이 直接選舉를 통해 地方自治團體長을 선출함으로써 실질적인 地方自治制가 실시된 지 2년이 지났다. 住民自治를 향한 그동안의 노력은 정치·경제체제의 地方分權化를 촉진하고 획일적인 中央執權體制에 익숙해져 있는 국민들에게도 自治와 多樣性의 소중함을 직접 느끼게 해주었다. 그러나 分權化時代에 필수적인 기능과 재원의 조정을 선행하지 않은 채 지방자치제가 실시됨으로써 곳곳에서 갈등이 일어나고 地方政府의 自主的 運營이라는 취지가 충실히 수행되지 못하고 있는 것도 사실이다.

이에 따라 지방자치제 정착을 위한 후속조치로서 中央政府와 地方政府間 또는 廣域自治團體와 基礎自治團體間 기능배분과 財源調整問題에 대해서 그동안 많은 논의가 이루어져 왔다. 그러나 정작 지방자치단체의 재원과 지역경제 활성화에 중요한 영향을 미치는 지방세 비과세·감면에 대해서는 별다른 논의가 진행되지 않았다.

우리나라의 地方稅 非課稅·減免制度는 오랜 기간 地方自治의 不在下에서 운영되어 온 결과 中央政府 政策遂行의 目的으로 활용되어 왔다. 즉, 지방세 非課稅·減免이 중앙정부의 행정편의 혹은 經濟·社會政策을 수행하기 위한 도구로 사용되어 왔다. 이에 따라 지방자치가 실시되고 있는 현 시점에서 볼 때 中央과 地方政府間的 役割 및 機能의 재조정작업이 이루어지는 동시에 이에 따른 地方稅 非課稅·減免의 정비작업이 중요한 정책과제로 제기되고 있다. 특히 앞으로 특정 利益團體의 政治的 要求에 순응하기 위한 목적으로 지방자치단체가 비과세·감면을 남발할 수 있는 가능성을 제어하기 위해서도 非課稅·減免政策의 再整備는 절실하다고 할 수 있다.

또한 그동안 논의되어 온 바와 같이 우리나라 地方財政의 중앙정부에 대한 財源依存度가 매우 높은 상황에서 지방정부의 歲入構造를 整備하고 改革하는 일은 비단 地方自治團體의 필요에만 부합하는 것이 아니다. 지방자치단체의 歲入構造를 整備하고 財政自立度を 높이는 것은 바로 중앙정부의 지방자치단체 지원을 줄임으로써 中央財政을 충실하게 만드는 결과를 가져오기 때문이다.

본 연구는 우리나라 지방자치제의 定着過程에서 제기되는 問題點 가운데 특히 地方稅 非課稅·減免制度에 주목하여 그 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 수행되었다. 특히 현행 지방세법 비과세·감면 규정의 적용시한이 1997년 말로 만료됨에 따라 本格的인 論議가 시급하다고 판단하고 1996년도 國家政策開發事業의 一環으로 추진하였다.

本 報告書는 本院의 林周瑩 博士와 張槿鎬 博士 및 魯英勳 博士가 공동으로 집필하였다. 저자들과 함께 본 보고서의 발간을 위하여 노력한 모든 분들께 감사드린다. 저자들은 바쁜 일정중에도 본 보고서를 자세히 읽고 논평을 해준 서울시립대학교의 원윤희 教授와 한국개발연구원의 김동욱 博士, 그리고 내무부의 강민구 事務官에게 감사의 뜻을 표하고 있다. 아울러 자료수집과 원고정리에 수고를 아끼지 않은 申基銑 主任研究員과 卞敬淑 研究助員에게 진심으로 감사하고 있다.

아무쪼록 본 보고서가 지방세제의 합리적 개선을 위한 기본지침으로서 도움이 되길 바라며, 마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 견해로서 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

1997年 9月

韓國租稅研究院

院長 金 仲 秀

目 次

I. 序論：問題의 提起	9
II. 地方稅 非課稅·減免制度의 運用現況	15
1. 地方稅 非課稅·減免의 運營體系	15
2. 租減法에 근거한 地方稅 非課稅·減免制度	16
3. 地方稅法에 근거한 地方稅 非課稅·減免制度	18
4. 特別減免條例에 근거한 地方稅 非課稅·減免制度	26
III. 地方稅 非課稅·減免制度의 運營에 대한 評價	32
1. 非課稅·減免 規模의 適正性에 대한 評價	32
2. 非課稅·減免 對象의 適正性에 대한 評價	48
3. 非課稅·減免 水準의 適正性에 대한 評價	57
4. 非課稅·減免制度 運營의 彈力性에 대한 評價	59
IV. 主要國의 地方稅 非課稅·減免制度의 運營現況	62
1. WTO協約	62
2. 美國	69
3. 日本	79
V. 地方稅 非課稅·減免制度의 改善方向	87
1. 非課稅·減免의 縮小	89
2. 非課稅·減免 體系의 單純化	96
3. 限時性 및 透明性 確保를 위한 制度的 裝置의 構築	97

4. 非課稅·減免 運營主體의 確立	100
VI. 結 論	106
參 考 文 獻	110

表 目 次

〈表 I - 1〉 地方歲入構造의 推移	11
〈表 II - 1〉 租減法上의 地方稅 減免制度	18
〈表 II - 2〉 地方稅法에 의한 非課稅制度	19
〈表 II - 3〉 地方稅法에 의한 減免制度	22
〈表 II - 4〉 特別減免條例(全國共通條例)에 의한 減免	27
〈表 II - 5〉 特別減免條例(特定自治團體條例)에 의한 減免 ...	30
〈表 III - 1〉 年度別 地方稅 減免比率 推移	33
〈表 III - 2〉 國稅와 地方稅의 規模와 比重 推移	33
〈表 III - 3〉 稅目別 地方稅 非課稅·減免額의 規模	36
〈表 III - 4〉 地方稅 中 不動產 關聯 課稅의 稅收 比重 및 減免 比重	37
〈表 III - 5〉 財產 및 非財產 關聯 地方稅 非課稅·減免의 規模(1995)	38
〈表 III - 6〉 根據法令別 地方稅 非課稅·減免 推移	41
〈表 III - 7〉 地方稅의 減免額 市·道別 比重 推移	44
〈表 III - 8〉 地方稅 非課稅 市·道別 減免 現況(1995)	46
〈表 III - 9〉 市·道別 地方稅 徵收 및 減免 現況(1995)	47
〈表 III - 10〉 地方稅 減免總額 對 法人減免總額 比重	49
〈表 III - 11〉 減免法人別 非課稅·減免 稅目	50
〈表 IV - 1〉 財產稅 課稅價額과 減免率	70
〈表 IV - 2〉 美國 州政府別 財產稅 減免 內容(1992)	73
〈表 IV - 3〉 地方稅의 非課稅措置에 의한 減收額(1991)	80
〈表 IV - 4〉 國稅의 租稅特別措置法에 의한 減免額	81

〈表 IV - 5〉 地方稅法의 非課稅特別措置에 의한 減免額	82
〈表 V - 1〉 租稅減免規制法上的의 稅額減免	102
〈表 V - 2〉 1997年度 分野別 豫算(案)과 減免規程	103

圖 目 次

[圖 II - 1] 地方稅 非課稅·減免의 運營體系	16
-----------------------------	----

I. 序論：問題의 提起

租稅는 과세주체인 정부의 단위에 따라 中央政府가 담당하는 國稅와 地方政府가 담당하는 地方稅로 분류될 수 있다. 경제이론적인 측면에서 볼 때 中央政府가 제공하는 공공서비스는 국방, 외교 등의 예에서 알 수 있듯이 純粹 公共財的 성격이 강하다. 이에 비하여 地方政府는 매우 다양한 공공서비스를 제공할 수 있으며 정부서비스도 中央政府에 비하여 準公共財的인 성격을 지니고 있다. 따라서 지방세는 조세의 가장 기본적인 속성 중의 하나인 地方政府의 서비스 제공에 대한 반대급부의 성격을 가진다.

이와 같은 地方稅의 價格機能은 지역자치의 효율성을 증대시키는 데 매우 중요한 의미를 갖는다. 만약 지방세 등 지방재정에 대한 자율성이 보장된다면 지방정부들은 각자가 지역주민의 욕구를 충족할 수 있는 다양한 정부서비스를 제공하고 이에 상응하는 지방세를 징수할 것이다. 따라서 지역간에 이동성 있는 재원은 가장 낮은 세금으로 良質의 公共財를 제공하는 지역으로 이전하고자 하는 動因을 갖게 된다. 이러한 資源의 移動性은 정부서비스에 대한 市場을 형성함으로써 지방정부가 주민 및 산업유치를 위하여 지방재정을 효율적으로 운영하고 지역주민의 효용을 극대화하고자 하는 동기를 부여한다. 그러므로 지방정부의 정책적 자율성, 특히 조세의 가격기능은 지역자치의 진가를 발휘하는 데 근간이 되는 부문이라 할 수 있다.

물론 地方政府가 제공하는 서비스는 적용범위가 지역적으로 한정되어 있으나 서비스의 수혜자가 지역간에 이동함에 따라 서비스 제공에 대한 應益原則의 관철이 모호해지는 경우가 있다. 더욱이 지방세는 國稅에 비하여 이동성이 있는 자원에 대한 조세라는 점에서

租稅競爭이나 租稅輸出의 역효과를 불가피하게 갖게 된다. 그러나 지방자치에 따른 효율성 증대와 현재 우리나라 지방세 운용현황을 감안한다면 오히려 우리나라 지방세의 가격기능을 강화할 필요가 있다. 다만 上記의 외부효과가 강하게 나타나는 부문에 대하여는 중앙정부가 地方財政調整制度나 地域共同稅를 통하여 中和할 필요가 있을 것이다.

주지하다시피 우리나라의 地方自治는 연륜이 매우 짧다. 따라서 오랜 地方自治의 경험을 가지고 있는 외국과 비교할 때 우리나라의 地方政府가 제공하는 공공서비스의 量과 質이 만족할 만한 수준에 도달하여 있지 않다. 이는 오랜 기간 地方政府 기능이 부재하였고 사실상 모든 공공재의 제공이 中央政府에 의하여 획일적으로 이루어졌음을 의미한다. 따라서 우리나라의 경우 단위정부가 제공하는 공공서비스의 성격으로부터 지방세의 특성을 파악할 수는 없다. 왜냐하면 우리나라의 지방세는 짧은 地方自治의 경험에 비하여 이미 오랜 기간 운용되어 온 결과 中央政府 서비스에 대한 비용분담이라는 성격이 강하기 때문이다.

이는 현재 지방세가 우리나라 地方政府의 주된 歲入源을 형성하지 못하고 있다는 사실에서도 잘 나타난다. <表 I-1>에 나타나 있듯이 우리나라 地方政府의 총 세입 중에서 지방세에 의한 수입은 1994년 현재 29.8%에 그치고 있다. 즉, 우리나라 地方財政의 中央政府 依存度가 매우 높음을 보여주고 있는 것이다. 그러므로 地方自治가 본격화된 시점에서 地方政府의 세입구조를 정비하고 개혁하는 일은 비단 地方自治團體의 필요에 의해서만 부합하는 것이 아니다. 地方自治團體의 세입구조를 정비하고 재정자립도를 높이는 것은 바로 中央政府의 地方自治團體 支援을 줄임으로써 중앙재정을 충실하게 만드는 결과를 가져오기 때문이다¹⁾.

1) 1994년 현재 地方政府 세입 중에서 中央政府로부터의 재정지원금인 지방교부금, 국고보조금, 지방양여금의 합계는 21.8%에 이르고 있다.

따라서 地方政府 歲入構造의 개선은 지방세의 應益原則에 합당한 방안을 마련하고 지역간 세부담의 형평성을 조정 내지 제고하는 데 그 핵심이 있다고 할 수 있다. 이러한 개선을 통하여 납부한 세금이 효율적으로 활용될 수 있는 계기가 마련되어야 지방자치제도의 성공적인 정착이 보장될 수 있다.

〈表 1-1〉 地方歲入構造의 推移¹⁾

(單位：%, 억원)

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
지방세	19.9	28.4	29.5	25.1	27.8	29.8
세외수입	36.8 (5.3)	35.8 (5.2)	41.8 (6.8)	51.2 (9.3)	50.5 (10.1)	48.5 (8.1) ²⁾
지방교부세	30.6	21.1	15.7	15.7	12.1	10.9
국고보조금	12.8	14.7	13.0	13.0	9.4	7.1
조정교부금	—	—	—	—	0.2	—
지방양여금	—	—	—	—	—	3.8
자체수입비율	56.6	64.2	71.2	76.2	78.3	78.3
총세입	1,672	5,585	26,042	65,946	229,140	444,174

註：1) 일반회계와 특별회계(교육비 특별회계 제외)를 합한 결산순계 규모.

2) () 안은 세외수입에 포함되는 지방채 규모의 대총세입 비중임.

資料：내무부, 『지방재정연감』, 각 연도.

본 연구는 이러한 원칙하에서 地方政府 歲入을 잠식하고 있는 地方稅 非課稅·減免制度의 改善方案을 제시하는 것을 그 目的으로 한다. 非課稅·減免이란 정부가 특정 정책목표를 달성하기 위하여 일정한 조건하에 세부담을 면제하거나 경감하여 주는 경우를 말한다. 흔히 中央政府의 非課稅·減免政策은 SOC, 환경, 에너지, 설비투자, 연구개발 부문 등 外部效果가 존재하는 경제행위에 대하여 세부담을 감면함으로써 자원배분의 효율성을 증진시키려는 의도로 이루어진다. 또한 저소득층에 대한 각종 所得稅의 輕減이나 社會保障의 인

性格을 지닌 감면조치를 취함으로써 소득재분배를 도모하고자 하는 목적으로도 흔히 사용되고 있다. 이에 반하여 地方政府의 非課稅·減免政策은 정책과세로서의 성격을 상대적으로 적게 가진다. 왜냐하면 생산요소의 효율적인 배분이나 소득재분배 등의 기능을 수행하는 데 있어서 지방정부의 정책은 資源의 移動性으로 말미암아 그 실효성이 매우 제한되어 있기 때문이다.

일반적으로 非課稅·減免은 國稅와 地方稅를 불문하고 다음과 같은 문제점들을 지니고 있다. 첫째, 세수의 손실을 가져오며 둘째, 특정 부문이나 또는 특정 기능에 대하여 세부담을 경감함으로써 조세의 중립성을 손상시키고 시장기능의 왜곡을 초래한다. 셋째, 부문간 또는 계층간 세부담의 형평성을 저해한다.

우리나라의 地方稅 非課稅·減免制度는 오랜 기간 地方自治의 不在에서 운영되어 왔으며 그 결과 中央政府 政策遂行의 목적으로 활용되어 왔다. 즉, 地方稅 非課稅·減免이 中央政府의 행정편의 혹은 경제·사회정책을 수행하기 위한 도구로 사용되어 왔다. 따라서 地方自治가 실시되고 있는 현 시점에서 볼 때 中央과 地方政府間의 역할 및 기능의 재조정작업이 이루어지는 동시에 이에 따른 地方稅 非課稅·減免의 정비작업도 필요하다. 특히 앞으로 특정 이익단체의 정치적 요구에 순응하기 위한 목적으로 非課稅·減免을 남발할 수 있는 가능성을 막기 위해서도 非課稅·減免政策의 재정비는 절실하다고 할 수 있다.

원론적인 측면에서 본 현행 地方稅 非課稅·減免의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 지방세가 준공공재의 조달을 위한 조세라는 점을 전혀 고려하지 않은 채 운영되고 있다. 원래 일정한 정책수행을 위하여 지방세를 감면할 필요가 있을 때 지방세가 가장 합당한 정책수단인지를 고려한 연후 정책이행에 따른 사회적 이익과 비용이 균형을 이루는 수준에서 감면정책이 운영되어야 한다. 그리고 그 감면내용이 지방세의 가격조정기능을 저해하지 않는 범위 내에서 도입

되어야 한다. 만약 地方稅의 市場機能이 마비될 정도의 감면이 필요하다면 이는 국세에서 그 기능을 담당하는 것이 합리적이기 때문이다.

둘째, 地方稅 非課稅·減免이 移動性이 있는 資源에 부과되는 租稅에 대한 경감이라는 점을 명심할 필요가 있다. 지역 내 자원의 이동 가능성이야말로 地方自治制度의 效率性을 보장하여 주는 요인인 동시에 지방세 감면효과에 대하여 제약을 부여하는 요인이기 때문이다. 즉, 지방정부의 재정운영은 세원의 이동을 야기하여 정부운영의 효율성을 촉진하는 한편 조세경쟁이나 조세수출을 통하여 감면효과를 약화시킬 가능성도 가지고 있다.

하나의 예를 들어보자. 만약 세원의 지역적 분포가 편중되어 있다면 감면부담이 지역적으로 불공평하게 배분되는 한편 감면으로 인한 사회·경제적 이익은 타 지역으로 환원될 수 있다. 이 경우에는 감면세목으로 국세나 외부누출효과가 없는 지방세가 합리적이고 만약 합당한 감면세목이 없는 경우 재정지원이 더 효과적일 수 있다. 더욱이 우리나라 지방세 감면이 부동산관련 세목에 집중되어 있다는 측면에서 볼 때 지방세 감면의 정책 실효성은 다양한 형태로 지원이 가능한 中央政府의 政策手段에 비하여 그 한계가 분명히 존재한다.

셋째, 현행 地方稅의 非課稅·減免은 국가 전체의 재정운영의 효율성을 제고하기 위해서도 정비되어야 한다. 경제개발이 시작된 이후 우리 재정은 경제성장을 위한 國家資源의 總動員이라는 국가전략하에서 운영되어 왔다. 그 결과 괄목할 만한 경제성장을 이루는데 재정이 기여한 것이 사실이나, 經濟構造가 高度化되어야 하는 현 시점에서는 적지 않은 문제점도 내포하고 있다. 그 중의 하나가 바로 재정집중의 원칙에 의하여 동일한 대상이나 목표에 대하여 중복적으로 이루어져 온 각종 지원제도의 정비이다. 즉, 地方稅 非課稅·減免政策은 中央政府 차원에서 각종 국세의 減免政策 및 豫算政

策과 더불어 종합적으로 조정할 필요가 있다.

마지막으로 현행 地方稅 非課稅·減免은 國稅의 非課稅·減免과 마찬가지로 국제규범에 맞추어 정비될 필요가 있다. 특히 WTO체제의 출범에 의하여 각종 特定性을 지닌 정부지원이 규제 대상이 되고 해당국의 자발적인 정비가 이루어지지 않는 경우 相計關稅 등의 국제적인 制裁가 가해지도록 되어 있는 현실에서 그 필요성은 매우 절실하다. 地方政府에 의하여 이루어지는 非課稅·減免은 본질적으로 지역적 한계성이라는 特定性을 지니고 있기에 때문에 더욱 문제의 소지가 있다는 사실을 인식할 필요가 있다.

본 연구에서는 이와 같은 목적들을 종합적으로 달성하기 위하여 바람직한 地方稅 非課稅·減免의 運營方向이 무엇인지를 모색해 보고자 한다. 이를 통하여 1997년 말로 적용시한이 만료되는 지방세 감면규정에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

이하 본 연구의 구성은 다음과 같다. 제II장에서는 地方稅 非課稅·減免의 運營現況을 주로 근거법들을 중심으로 살펴보고자 한다. 근거법별 분류에 의한 현황파악이 별도의 章을 구성하고 있는 이유는 현행 지방세의 非課稅·減免이 지나치게 복잡다기하여 이를 제대로 이해하지 못한다면 추가적인 논의의 전개가 어려울 것으로 판단되었기 때문이다. 제III장에서는 지금까지의 地方稅 非課稅·減免制度의 운영에 대한 평가를 중점적으로 다루어 보고자 한다. 제IV장에서는 우리 제도의 바람직한 개선방향을 도출하기 위한 참고자료로서 주요국의 地方稅 非課稅·減免制度 運營現況을 살펴보고자 한다. 그 대상으로는 미국과 일본을 채택하였는데 특히 WTO체제의 출범에 따른 변화의 요인이 큰 만큼 이를 별도의 章으로 추가하였다. 이같은 평가와 외국의 사례를 바탕으로 제V장에서는 地方稅 非課稅·減免制度의 종합적인 개선방향을 제시하여 보고자 한다. 본 연구의 모든 결론은 마지막 제VI장에서 다루어질 것이다.

II. 地方稅 非課稅·減免制度의 運用現況

1. 地方稅 非課稅·減免의 運營體系

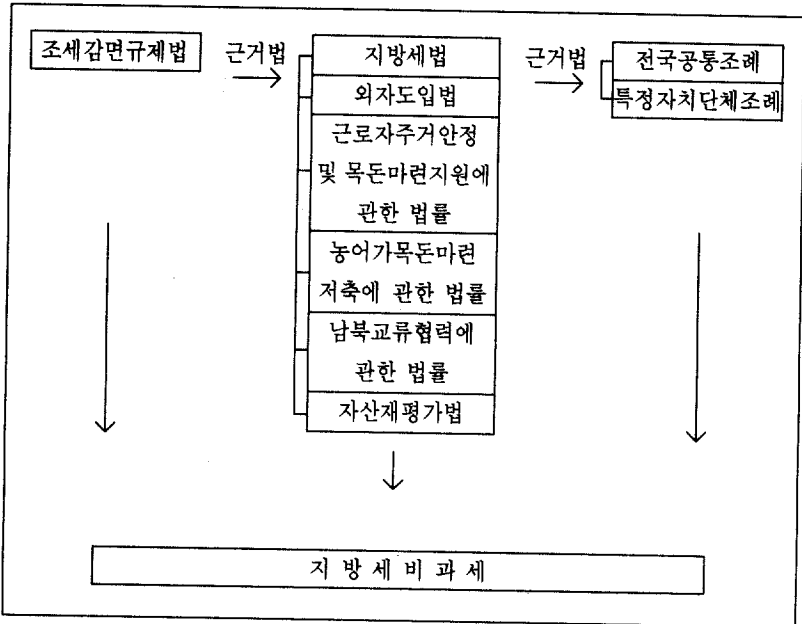
地方稅의 非課稅·減免制度를 규정하고 있는 현행 법령은 租稅減免規制法, 地方稅法, 地方稅法上的 特別減免條例가 대표적이며, 그 외에 條約 및 個別 法律을 들 수 있다. 租稅減免規制法(이하 租減法)은 경제개발이 시작된 이래 자원의 유인을 위하여 조세감면이 급증하기 시작하자 이를 통제하기 위하여 1965년에 제정된 법으로 현재 우리나라에 존재하는 모든 조세감면의 근거법이 되고 있다. 동법의 제3조에는 “이 법, 국세기본법 및 조약과 다음 각 호의 법률에 의하지 아니하고는 조세특례를 정하거나 감면을 할 수 없다”고 규정하고 있다. 租減法에서 현재 규정하고 있는 조세특례나 감면의 근거법은 23개이다. 이 가운데에서 地方稅의 非課稅·減免과 관련된 법을 찾아보면 地方稅法, 外資導入法, 근로자의 주거안정 및 목돈마련 지원에 관한 법률, 농어가목돈마련저축에 관한 법률, 남북 교류협력에 관한 법률, 자산재평가법, 해저광물자원개발법 등을 들 수 있다.

또한 地方稅法 제7조 내지 제9조는 地方自治團體가 非課稅·減免을 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하고 있는데, 이 경우 동법 제9조에 의하여 내무부 장관의 허가를 얻어 당해 地方自治團體의 條例로써 정하여야 한다는 절차를 규정하고 있다. 따라서 地方自治團體가 조례를 제정하지 않은 경우에는 地方自治團體 水準에서의 지방세 감면은 시행할 수 없다. 이를 일반적으로 特別減免條例에 의한 감면으로 지칭한다. 특별감면조례에 의한 감면은 다시 모든 地

方自治團體에서 공통으로 운용되고 있는 全國共通條例와 특정 地方自治團體에서만 운용되는 特定自治團體條例로 나뉘어진다.

이상의 관계를 도식화한 것이 [圖 II-1]이다. 현재 운영되고 있는 모든 개별 地方稅 非課稅·減免制度는 결국 '租減法→地方稅法을 포함한 個別 稅法→自治團體條例'의 순위로 근거법이 되어 이루어지고 있다. 그러나 여기서 간과해서 안되는 점은 條例만이 아닌 租減法을 포함한 모든 개별 세법도 각각 나름대로의 필요에 따라 독자적인 地方稅 非課稅·減免制度를 운용하고 있다는 점이다. 이 점이 바로 현행 地方稅 非課稅·減免制度를 구조적으로 복잡다기하게 만드는 요인이 되고 있다.

[圖 II-1] 地方稅 非課稅·減免의 運營體系



2. 租減法에 근거한 地方稅 非課稅·減免制度

現行 租減法은 기능별 지원제도를 채택하고 있다. 즉, 1960~

1970년대와 같이 輸出産業·重化學工業 등 지원의 구체적인 대상을 지정하여 주는 것이 아니라 1982년 이후 설비투자·기술개발 등 특정 기능을 선정하여 이와 같은 기능을 수행하는 모든 기업이 지원의 혜택을 누리도록 하는 지원제도를 채택하고 있는 것이다. 租減法에서 추구하고 있는 국가의 전략적인 기능으로는 국가성장잠재력의 확충, 국토의 균형발전 추구, 경제사회적 안정기반의 구축 등 3대 부문이 있다. 또한 이를 실현하기 위한 하위 정책목표로 12개의 세부적 지원분야가 설정되어 있다²⁾.

우선 成長潛在力 擴充을 위해서는 기술인력개발, 설비투자촉진, 중소기업육성, 외화획득지원, 산업구조조정, 기업재무구조개선, 외자조달지원 등의 7개 분야가 설정되어 있다. 이 분야들은 산업정책으로서 조세지원의 핵심적인 역할을 담당하고 있다.

國土의 均衡發展을 위한 支援은 크게 농어촌 경제활성화를 위한 지원과 국토개발을 위한 지원으로 구분된다. 농어촌 경제활성화를 위한 지원은 주로 수도권으로부터 지방으로 기업 및 공장의 이주를 촉진하고 농어촌의 독자적인 사업운동을 장려하기 위한 목적으로 운용되고 있다. 國土開發을 위한 支援은 SOC 擴張 및 土地開發을 위해 공공용지의 획득을 용이하게 하고 민간의 개발사업추진을 지원해 주는 데 그 목적을 두고 있다. 따라서 동 지원제도는 주로 讓渡所得稅의 減免이 주종을 이루고 있다.

經濟社會의 安定基盤 構築을 위한 지원제도는 크게 근로자의 재산형성을 위한 지원과 국민의 주거안정을 위한 지원으로 나누어진다. <表 II-1>의 租減法에 규정되어 있는 地方稅 非課稅·減免 조항들도 이와 같은 기능별 지원제도의 일환으로 설치 운영되고 있다. 즉, 중소기업지원을 위하여 3종의 地方稅 非課稅·減免 조항이 운영되고 있고 산업구조조정을 위하여 22종의 조항이 운영되고 있

2) 자세한 내용은 윤건영·임주영(1993)을 참조하기 바란다.

〈表 II-1〉租減法上の 地方稅 減免制度

감 면 대 상	등록세 (법113)	취득세 (법114)	재산세 (법115)	종합 토지세 (법115)
<ul style="list-style-type: none"> • 국유재산의 현물출자 • 중소기업간 통합으로 설립된 법인의 등기 및 법인의 양수 부동산·재산 및 양수에 따른 등기 • 현물출자에 따른 사업용 재산 • 조직변경에 의한 법인설립의 등기 및 사업용재산 • 창업중소기업의 창업일로부터 2년 이내 취득 재산 • 창업중소기업이 소유하는 재산에 대하여 창업일로부터 5년간 • 사업양수도에 따른 취득 재산 	면제 면제 면제 면제 50% 50%	면제 면제 면제 면제 50% 50%	50%	50%

으며 출자의 편의 증대를 위하여 2종의 조항이 운용되고 있다.

3. 地方稅法에 근거한 地方稅 非課稅·減免制度

現行 地方稅法에 의한 지방세의 非課稅·減免은 매우 광범위하게 이루어지고 있다. 본절에서는 이를 편의상 非課稅 項目과 減免 項目으로 나누어 고찰하여 보고자 한다. 여기서 非課稅란 과세대상에서 배제하도록 세법에 규정되어 있어 과세대상으로 전환되지 않는 한 지속적으로 세법적용이 배제되는 경우를 말한다. 반면 減免은 특정 목적상 부과징수가 부적합하다는 정책판단에서 세부담의 일부 혹은 전체를 일정기한 경감하여 줌으로써 납세의무의 일부가 배제되는 경우를 지칭한다.

〈表 II-2〉에 수록되어 있는 地方稅法에 근거한 비과세 항목들은 크게 國家 등에 대한 비과세, 용도구분에 의한 비과세와 그 외의 비과세 항목으로 나누어진다. 여기서 國家 등에 대한 非課稅란 國家,

地方自治團體, 地方自治團體組合, 外國政府 및 駐韓 國際機構의 고유기능을 수행하기 위하여 인정된 비과세 항목을 의미한다. 다시 말하자면 국가 등에 대한 비과세는 특정인에 대한 비과세를 의미한다. 이와는 달리 특정사안에 대한 비과세가 존재하는데 이는 대체 취득 또는 형식적인 소유권 취득에 대한 비과세를 의미하며 취득·소유자에 관계없이 사용용도나 내용이 합당하면 비과세하는 특징이 있다(地方稅法 제108조 내지 제110조). 마지막으로 特定人·特定事案에 대한 非課稅가 있는데 이는 용도구분에 의한 비과세로서 제사·종교·자선·학술·기예·기타 공익사업을 목적으로 대통령령이 정하는 비영리사업자나 대통령령이 정하는 마을회관 등 주민공동 소유의 부동산취득에 대한 비과세가 있다(地方稅法 제107조).

〈表 II-2〉 地方稅法에 의한 非課稅制度

	국가 등 ¹⁾ 에 대한 비과세	용도구분에 의한 비과세	기타 비과세
취득세	○	<ul style="list-style-type: none"> 공익사업²⁾·공동소유부동산 임시건축물(법 제107조) 	<ul style="list-style-type: none"> 천재 등으로 인한 대체 취득 (법 제108조) 토지수용 등(토지수용법, 도시계획법, 관광진흥법, 농어촌발전특별조치법 등 관계 법령에 의거)(법 제109조) 형식적인 소유권의 취득 (법 제110조)
등록세	○	<ul style="list-style-type: none"> 공익사업·공동소유부동산·학교법인 및 사회복지 법인의 설립과 합병(법 제128조) 	<ul style="list-style-type: none"> 형식적인 소유권의 취득 (법 제128조)
면허세	○	<ul style="list-style-type: none"> 공익사업·비영리자동차·광업권의 설정, 이전 및 변경·어업권은 설정 제외한 등록·무역업, 군납업, 건설, 천재 등으로 인한 신·개축 (법 제163조) 	

〈表 II-2〉의 繼續

	국가 등 ¹⁾ 에 대한 비과세	용도구분에 의한 비과세	기타 비과세
주민세	○	—	
재산세	○	• 공익사업·공동소유건축물· 별정우체국·임시사용 건축물 • 비상재해구조용 및 무료도 선용, 선교구성용과 본선에 속하는 전마용 선박(법 184)	
자동차세	국가·지방자치 단체 사용 국방 등·환자수송, 청소 및 도로공 사용자동차(법 196의 4)		
농지세	○	• 학교, 고아원, 양로원, 수녀원, 사찰, 교회 등 경작 농지소 득·임업협동조합(중앙회 포 합) 경작 농지소득(법 200)	• 개간·간척 등(법 201)
담배 소비세			• 수출·국군 등·시험용· 연구용(법 232)
종합 토지세	○ (국가 등이 유 료로 사용할 때 제외)	• 공익사업·주민공동소유·별정 우체국 사용토지·도로, 하천, 사적지 및 묘지 등(법 234의 12)	
사업 소세	○	• 공익사업·주민공동체·별정우 체국(법 245의 2)	
지역 개발세	○ (생산전력을 국 가 등이 무료로 제공하는 경우)		

註：1) 국가 등이란 國家, 地方自治團體, 地方自治團體組合, 外國政府 및 駐韓國際機構를 뜻한다.

2) 용도 구분에 의한 非課稅의 공익사업이란 제사, 종교, 자선, 학술, 기예, 기타 공익사업을 목적으로 하는 대통령령으로 정하는 비영리사업자가 그 사업에 직접 사용하는 부동산, 면허 및 사업자 등을 의미한다.

資料：조세통람사, 『'96 조세편람』, 1996.

〈表 II-3〉에는 地方稅法에 근거한 지방세의 감면항목을 수록하고 있다. 여기에 나타난 地方稅法에 근거한 감면제도의 중요한 특징은 대상세목별로 100% 감면과 50% 감면을 중심으로 운영되고 있어 감면의 수준이 매우 높다는 점과 감면대상이 매우 복잡다기하다는 점이다. 즉, 現行 減免制度는 복잡다기한 대상에 대하여 다양한 지방세목에 걸쳐 두 종류의 감면이 비대칭적으로 운영되고 있어 일반 납세자는 물론 세제 전문가들조차 제대로 이해하기 힘든 구조를 가지고 있다. 또한 지나치게 높은 감면수준을 적용함에 따라 막대한 地方稅收의 漏失을 초래하고 있다.

감면내용을 구체적으로 살펴보면 우선 農林·水産業 構造調整 및 開發을 위한 減免支援과 中小企業의 地方移轉 내지 創業을 위한 支援 그리고 公益的인 機能에 대한 減免이 있다. 그런데 이러한 성격의 지원은 사실 정부예산을 통한 지원이나 양도소득세 등의 국세 감면에서도 동일한 대상 또는 목적을 위하여 시행되는 경우가 상당히 존재한다. 따라서 상기의 각종 조세지원이나 예산지원이 정책조합에 따른 효과분석 없이 계속 제각기 집행된다면 정부지원의 중복으로 인한 국가재원의 낭비가 우려된다. 환언하면 租稅 減免, 나아가서 國家政策의 基本原則은 정책목표의 실현을 위한 유인효과를 극대화하기 위해 한정된 기간 내에 꼭 필요한 대상에 국한하여 필요한 수준만큼만 감면하는 것이다. 그러므로 정부지원의 중복을 피하기 위해서도 왜 地方稅 減免이 필요한지 그리고 중앙정부지원에 대비한 地方稅 減免의 效率性에 대한 검토가 있어야 한다.

이 밖의 지방세 감면내용에는 특수이익을 위한 감면이 존재한다. 신문·방송 또는 연금 및 복지기금, 공단 그리고 항공기 등에 대한 감면이 과연 국가공익을 위하여 필요한 것인지 의문시된다. 공익단체의 책임있는 운영을 위해서도 地方稅 減免의 縮小 내지 廢止가 요구되는 시점에서 소수의 이익을 위하여 운영되는 단체에 대한 현행 지방세 감면제도는 중대한 문제를 노출하고 있다.

〈表 II-3〉 地方稅法에 의한 減免制度

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	공 동 시설세	종 합 토지세	자 동 차 세	도 시 계획세	사 업 소 세
자영농민의 토지								
-농지 및 농지조성용 임야(법 261의 ①)	50%	50%						
-양잠 또는 버섯재배용 건축물 등(법 261의 ②)	50%							
농기류								
-자동경운기 등 농기계류(법 262의 ①)	면제					면제		
-20톤 미만 소형어선(법 262의 ②)	면제	면제	면제	면제				
농지확대개발								
-농업생산기반개량으로 취득하는 농지(법 263의 ①)	면제	면제						
-교환·분합하는 농지 및 임야(법 263의 ②)	면제	면제						
-매립 또는 간척 농지(법 263의 ③)	면제							
영농기금 등의 융자지원								
-농·수·축·임업 및 신용협동조합, 새마을금고 융자시 담보물에 대한 등기(법 264의 ①)		면제						
-농지관리기금 융자의 담보물등기(법 264의 ②)		면제						
농가주택개량								
-농가주택(법 265의 ①)		면제						
-시가표준액 100만원 미만 주거 건축물(법 265의 ②)	면제		면제					
농수산물 유통관리시설								

〈表 II-3〉의 繼續

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	공 동 시설세	종 합 토지세	자동차세	도 시 계획세	사업소세
-농수산물유통 및 교육시설용 부동산(법 266의①)	50%	50%						
-농어촌진흥공사, 국가 등의 취득·소유 시설물 및 부속토지(법 266의②)	면제	면제	면제		면제			
-농·수·축·임업협동조합중앙회 사업 부동산(자치단체 조례로 초과세율 적용)(법 266의③)	50%	50%						
-유통자회사 사용 부동산(법 266의④)	면제	면제			50%			
자영업민			50%					
-어업종사자 등의 취득 어업권 및 어선(법 267의①)	50%	50%						
-출원에 의한 어업권(법 267의②)	면제							
-농·수·축·임업(법 267의③)								면제
-영농조합법인 및 농지개발조합 취득 부동산(법 267의④)	면제	면제	면제		면제			면제
교환자동차(법 268의①)								
소규모 임대주택								
-주택공사 임대 목적 소규모 주택용(법 269의①)	면제	면제						
국가유공자등			50%		50%			
-국가유공자 대부금의 취득 부동산(법 270의①)	면제	면제						
-근로복지공단 및 한국보훈복지공단 취득 부동산(법 270의②)	면제	면제						
노인정용 부동산(법 271)	면제	면제	면제		면제			

〈表 II-3〉의 繼續

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	공 동 시 설 세	중 합 토 지 세	자 동 차 세	도 시 계 획 세	사 업 소 세
신문방송 등 -신문 방송 통신업(법 272의①) -방송 송신 중계소 설치용 부동산(법 272의②)			면제	면제	면제		면제	50%
국민연금 -국민연금·공무원연금·사립학교교원연금관리공단 사용 부동산 (법 273의①)	50%	50%	면제		면제			
-의료보험조합 사용 부동산(법 273의②)					면제			
-청소년수련시설 부동산(법 273의③)			면제		면제			
대도시 외로 이전 법인 및 공장 부동산(법 274의① ②, 법 275)	면제	면제	50%		50%			
지방공업단지 입주공장 단지 안에서 취득하는 토지 및 건축물(법 276의①-1) (법 276의①-1, 2)	면제	면제	50%		50%			
관광단지개발사업 시행자취득 토지건축물(법 277)	50%	50%						
비축·공업용토지 -공급목적 일시 취득 부동산(법 278의①)	면제	면제			50%			
-한국수자원공사 분양목적 단지조성용토지(법 278의②)	면제	면제			50%			
-컨테이너부두공단 개발사업용 부동산(법 278의③)	면제	면제			50%			
국가 등에 무상 귀속될 공공시설물 및 토지(법 279)			면제	면제	면제		면제	

〈表 II-3〉의 繼續

감 면 대 상	취득세	등록세	재산세	공 동 시설세	종 합 토지세	자 동 차 세	도 시 계획세	사업소세
중소기업협동화 사업용 부동산 - 중소기업진흥공단, 산업단지관리공단 등의 분양 또는 임대 목적 부동산(법 180의①, ②, ③)	면제	면제	50%		50%			
- 창업보육센터, 유동사업용 부동산(법 280의④, ⑤)	면제	면제	50%		50%			
사내복지기금 설립, 합병 양수재산(법 281의 ①, ②)	면제	면제						
기업부설연구소용 부동산(법 282)	면제	면제	면제		면제			
직업훈련시설용 부동산(법 283)	면제	면제	면제		면제			
산업단체부설 중고등학교 교육용 부동산(법 284)	면제	면제	면제	면제	면제		면제	면제
광업권취득 - 지상임목(법 285의①)	면제							
- 대한석탄공사의 광업권 및 광업시설(법 285의②)	50%	50%						
- 보안관리직원 위탁교육시설용 부동산(법 285의③)			면제		면제			
성업공사 연체대출금 회수 목적 부동산 및 이관받은 채권 변제받기 위한 인수 부동산(법 286)	50%	50%						
사업용 항공기(정기·부정기)(법 287)			50%					
연불수출선박으로서 채권 확보 목적 선박(법 288) 선박등	면제	면제	면제	면제				
- 외국항로에 취항 위한 선박(법 289의①)	50%		50%					
- 연안항로에 취항 위한 화물운송용 선박(법 289의②)	50%							

資料 : 조세통람사, 『'96 조세편람』, 1996.

4. 特別減免條例에 근거한 地方稅 非課稅·減免制度

세법에 의한 地方稅 非課稅·減免과 달리 조례에 의한 非課稅·減免은 地方自治團體의 조례에 근거하기 때문에 地方自治團體에 재량권이 존재한다. 그러나 條例化 過程에서 내무부 장관의 허가가 필요하기 때문에 지방자치단체에 완전한 자율성이 부여된 것은 아니다. 條例에 의한 非課稅·減免에는 구성상 면세나 불균일 과세하는 33개의 全國共通條例와 특정지역에 한정적으로 적용하는 特別條例가 있다³⁾. 이들 特別減免條例에 의한 지방세 감면은 道와 廣域市稅인 취득세와 등록세의 재산과세에 편중되어 있는 것이 특징이다. 따라서 특정자치단체의 감면은 시·군·구 단위에서 이루어지지 않고 광역자치단체 단위에서 결정되고 있음을 알 수 있다.

〈表 II-4〉와 〈表 II-5〉는 現行 全國共通條例에 의한 감면과 특정 자치단체조례에 의한 감면을 각각 보여주고 있다. 여기서 특기할 만한 사항은 全國共通條例에 의한 감면대상 중 상당부분이 地方稅法에 의한 감면과 중복된다는 점이다. 이는 행정편의주의에 의하여 地方稅 非課稅·減免이 운영된 결과로서 그 난맥상을 보여주고 있는 것이다.

또한 공통조례에서 주차장, 유료노인복지시설, 관광단지, 기지촌개발 등 영리사업에 대한 감면이 이루어지고 있는 것은 감면으로 인한 사회복지의 향상보다는 특수 이익단체에 대한 혜택으로 볼 수밖에 없다. 한편 特別減免條例는 地方政府의 필요에 의하여 내무부장관의 허가에 감면이 이루어진다는 점에서 주목되는 減免規程이다. 〈表 II-4〉에 의하면 특별감면은 국가적 사업을 위한 감면과 지역내의 필요에 의한 감면으로 구분될 수 있는데 후자의 경우 특히 감면에 따른 세수수실을 중앙정부가 보전하는 문제와 연관되어 앞으로 논란이 우려된다.

3) 도시계획세, 공동시설세와 같은 목적세는 1992년 법 개정에서 자치단체가 과세의 방법과 절차를 조례에 의하여 정하도록 함으로써 법령에 의한 감면에서 제외되었다.

〈表 II-4〉 特別減免條例(全國共通條例)에 의한 減免

감 면 대 상	취득세	등록세	면허세	재산세	종합 토지세	자동차세	도 시 계획세	공 동 시설세
국가유공자 등(자활용사촌내)(공통)	면제	면제	면제	면제	면제	면제	면제	면제
국가유공자단체(공통)								
입대 기타 수익사업을 위한 취득·소유 부동산	면제	면제		면제	면제		면제	면제
장애인 소유 자동차(공통)						면제		
음성 나환자촌 지원을 위한 감면								
주거용, 축사용, 부동산(85제곱미터 이하)	면제	면제		면제	면제		면제	면제
종교단체의 의료법(공통)	면제	면제		면제	면제		면제	면제
의료취약지구내 의료시설(도)	면제	면제						
사회교육시설(공통)				면제	면제		면제	면제
사립학교의 교육용 재산	면제	면제						
[차량, 건설기계, 항공기, 임목, 선박 등](공통)								
지정문화재(공통)				1.5/ 1000	분리 과세 1/1000		1/1000	
향교재단소유 재산[1991년 12월 31일 이전 취득에 한함](시·군)								
농어촌주택개발 등(도·시·군)								
- 당해지역 거주자, 85제곱미터 이하 주거용 건축물[재산세 종합토지 세는 5년간 면제]	면제	면제		면제				
- 새마을 사업 부동산								
임대주택(공통)								
- 공공단체, 주택건설사업자, 임대사업자 [전용면적 60제곱미터 이하인 5세대 이상]	면제	면제						

〈表 II-4〉의 繼續

감 면 대 상	취득세	등록세	면허세	재산세	종합 토지세	자동차세	도 시 계획세	공 동 시설세
- 현재 임대주택용에 직접사용 - 임대사업자 등이 영구임대주택과 그 안의 복지시설을 취득 - 전용면적 40제곱미터 이하의 영구임대주택 공동주택(공통)	면제	면제		면제 50% 면제	면제 3/1000 면제		면제	면제
- 공공단체, 주택건설사업자, 임대사업자 [전용면적 60제곱미터 이하인 5세대 이상]	면제							
- 공동주택 1가구 1주택, 임대목적 분양 [전용면적 40제곱미터 이하]	면제							
조합주택에 대한 감면(공통)								
- 전용면적 85제곱미터 이하 5세대 이상의 공동주택과 토지	면제	면제		50%	50%			
- 공동주택 1가구 1주택, 임대 목적 분양 [전용면적 40제곱미터 이하]	면제	면제						
주택개발사업(공통)	면제	면제						
주거환경개선사업(공통)	면제	면제						
농외소득개발(도·시·군)	면제	면제						
농공단지개발실시계획, 농공단지내 토지·시설, 농어촌특산품생산단지, 산지가공지원대상자, 협동화사업실천계획, 아파트형공장의 설립신고 건 축허가								
운송사업지원(공통)		면제	면제					
자동차 취득 및 신규등록 이전등록, 할부판매 등의 사유로 저당권설정 등록					50%			

〈表 II-4〉의 繼續

감 면 대 상	취득세	등록세	면허세	재산세	종 합 토지세	자동차세	도 시 계획세	공 동 시설세
주차장(공통) 20대 이상 주차전용 건축물과 토지	면제	면제		면제	면제		면제	면제
전매용 중고자동차(공통)	면제	10/1000				면제		
여객자동차터미널[1년 이상 사용한 토지](공통)								
한국고속철도공단 건축물[사업소세(재산할), 사업소세(종업원할) 면제](공통)	면제	면제						
마을공동체 경작 농지소득 및 소유 자동차(시·군) [농지세 면제]				면제	50% 면제		면제	면제
감인계약서 사용(공통) - 취득물건의 가액 신고	20%	20%						
- 전업농육성대상자 취득 농지	20%	20%		면제	면제		면제	면제
사권제한토지(공통)								
지방공사(공통)	면제	면제						
취득 부동산 [사업소세(재산할 및 종업원할) 및 주민세 면제]				50%	50%			
전쟁기념사업회 부동산 [사업소세(재산할 및 종업원할) 면제](공통)	면제	면제						
도시가스업(공통)	50%	50%						
유료노인복지시설(공통)	면제	면제						
관광단지개발사업시행자(도)	50%	50%						
광산근로자용 사택, 목욕탕, 독서실, 회관 및 공동화장실(도)	면제	면제						
기지촌주변종합개발사업(도)	면제	면제						

〈表 II-5〉 特別減免條例(特定自治團體條例)에 의한 減免

	감 면 대 상	취득세	등록세	면허세	재산세	종합 토지세	자동차세	도시 계획세	공 동 시설세
서울 특별시	1. 무역종합전시장 2. 제4종 미관지구 내 한옥 및 그 부속토지 3. 도시정비·정화 4. 공공사업	면제			1.5/1000 면제	50% 1/1000	면제	면제	면제
부산 광역시	1. 교통공단[사업소세·주민세 면제] 2. 공업지역내 공장 감면[취득세·등록세율은 지방세법 제112조 제1항 및 제131조에 따름] 3. 연료단지조성사업 - 연료단지 조성 부동산(5년내 미분양시 추정) - 사업시행자로부터 취득 토지(2년내 사용치 않는 경우 추정)	면제 면제	면제 면제	면제 면제	면제 3/1000	면제		면제	면제
인천 광역시	1. 영종도 등 토지 2. 석유시추선 3. 수도권 신국제공항 건설사업 부동산	면제	면제		50%	50% 면제		면제	
광주 광역시	1. 소촌농공단지의 농공단지개발실시계획·농어촌 특산단지의 지정자의 취득 부동산 2. 광주첨단과학산업단지내 공장 신축 토지 취득 후 5년간	면제 면제	면제 면제						

〈表 II-5〉의 繼續

	감 면 대 상	취득세	등록세	면허세	재산세	종 합 토지세	자동차세	도 시 계획세	공 동 시설세
대 전 광역시	1. 대전엑스포 기념재단 - 박람회장 안의 취득·소유하는 부동산 - 박람회장 안의 사업 건축물[사업소세 면제]	면제	면제	면제	2/1000		면제	면제	
강 원	동해시 북평공업지역 내 공장 - 공장 이전, 공장 신축하고자 하는 자의 취득토지와 취득일로부터 5년내 취득 사업용 부동산	면제	면제		50%	50%			
전 북	전주시 교동 미관지구 내 한옥				50%	50%			
전 남	남해화원관광단지 조성사업	면제	면제			분리 과세			
경 북	경산시 임당택지개발지구 내 토지					50%		면제	
경 남	1. 진주시 초전·장재공업지역 부동산 2. 울산·온산공단 이주대상자가 보상금을 받은 후 1년 내에 취득 부동산 3. 양산군 도시철도건설사업 - 부산교통공단 취득 부동산[지역개발세 면제] - 부산교통공단 사용 도시철도사업용 부동산	면제	면제			1/1000			
제 주	1. 제주도 종합개발계획사업 - 대체취득에 대한 감면 - 사업시행자 및 토지를 분양받은 자	면제	면제			면제		면제	면제

III. 地方稅 非課稅·減免制度의 運營에 대한 評價

地方稅의 非課稅·減免은 팽창하는 지방재정수요를 충족시키면서 中央 및 地方政府의 정책목표를 달성시키기 위하여 최대한 효율적으로 운영되어야 한다. 이를 위해서는 첫째, 非課稅·減免의 規模가 적정하여야 하고 둘째, 그 對象이 적합하여야 하며 셋째, 감면의 수준이 적정함과 동시에 運營의 效率性을 확보할 수 있는 제도적인 장치가 구비되어야 한다. 또 國稅 減免과는 달리 地方稅의 非課稅·減免인 만큼 지방세 나름대로의 고유한 특성을 충족시켜 주는 운영체계가 필요하다. 본장에서는 이상의 기준에 비추어 지금까지의 地方稅 非課稅·減免制度가 합리적으로 운영되었는지를 살펴보고자 한다.

1. 非課稅·減免 規模의 適正性에 대한 評價

가. 總規模에 대한 評價

일반적으로 조세감면 규모에 대한 적정성을 평가하는 기준이 획일적으로 존재하는 것은 아니다. 그러나 中央政府는 경제의 안정적 성장과 소득재분배 기능을 담당하는 한편, 地方政府는 자원의 배분 기능을 담당하는 것이 바람직하다는 원론적인 입장에 근거한다면 地方政府는 中央政府의 경우와 같이 非課稅·減免을 통하여 지나치게 많은 정책목표를 추구할 필요가 없다. 그러나 現行 地方稅 非課稅·減免制度는 地方政府의 정책목표가 아닌 中央政府의 정책목표에 따라 운용되어 다양한 정책목표하에서 매우 방만하게 운용되고 있

고 이에 따라 非課稅·減免의 규모도 매우 높은 실정이다.

〈表 III-1〉에 나타난 연도별 地方稅 非課稅·減免의 규모 변화추이를 보면 그 절대액과 징수액 대비 비율이 지속적으로 감소하여 1995년의 경우 총계기준 9.8%로 감소하였다. 그러나 정책과세로서의 성격을 보다 강하게 띠고 있는 內國稅 非課稅·減免의 내국세 대비 비중이 1991년 현재 11.8% 수준으로 추정되는 것을 감안하면 세수규모가 상대적으로 영세한 지방세에서의 이같은 非課稅·減免規模는 결코 낮은 수준이라고 할 수 없다. 왜냐하면 〈表 III-2〉에 나타나 있는 바와 같이 地方稅는 租稅收入 總額에서 차지하는 비율이 21%에 불과할 정도로 財源調達機能이 취약한 실정이기 때문이다.

〈表 III-1〉 年度別 地方稅 減免比率 推移

(單位: 백만원, %)

	징수액(A)	감면액(B)	지방세 감면비율 (B/A+B)	국세 감면비율
1980	767,691	108,393	12.37	11.1
1985	1,654,942	139,993	7.80	11.8
1990	6,367,400	402,121	5.94	13.4
1991	8,035,143	543,789	6.34	11.8
1992	9,462,218	1,587,988	14.37	N.A.
1993	11,026,067	1,554,940	12.36	N.A.
1994	13,230,911	1,520,639	10.31	N.A.
1995	13,788,126	1,488,985	9.75	N.A.

〈表 III-2〉 國稅와 地方稅의 規模와 比重 推移

(單位: 10억원, %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
총재정(A)	6,575.4	13,531.0	27,081.8	38,354.9	44,680.5	50,286.7	60,492.7
국세(B)	5,807.7	11,876.4	21,924.2	30,319.8	35,218.4	39,260.6	47,261.8
지방세(C)	767.7	1,654.6	5,157.6	8,035.1	9,462.2	11,026.1	13,230.9
C/A	11.7	12.2	19.0	20.9	21.2	21.9	21.9

〈表 III-1〉에서 地方稅 非課稅·減免 比重이 1992년을 기점으로 비약적으로 증가하는 모습을 보이는 이유는 1992년 이후 국가 등에 대한 비과세가 포함되었기 때문이다. 즉, 국가 등에 대한 非課稅를 제외한 1985~1991년 수치를 보면 감면액이 징수액에서 차지하는 비중이 5.9~7.8%에 머물러 있다. 이 비율은 1992년 국가 등에 대한 비과세를 포함하면서 1992년 14.4%로 증가하였고 1995년에는 다시 9.8%로 감소하였다. 따라서 1992년 당시 여타 목적에 의한 감면비중이 1991년 수치인 6.3%에 머물렀다면 국가 등에 대한 감면비율은 약 8%(8,900억원)에 달하여 이들에 대한 비과세가 상당함을 알 수 있다. 더욱이 1995년 전체 감면비율이 9.8%로 감소한 반면 국가 등에 대한 지원수준은 그 성격상 1995년에도 크게 다르지 않을 것으로 판단되므로 국가 등에 대한 非課稅가 地方稅 減免에서 차지하는 비중은 상당할 것으로 추측된다.

한편 1992년 이후 감면액의 절대액수가 줄고 징수액 대비 감면비율이 줄고 있는 현상은 不動產景氣 沈滯에 따른 거래전수의 감소와 거래가액의 하락 또는 감면율이나 감면대상의 축소에 따른 현상으로 해석할 수 있다. 그러나 不動產課稅가 주종을 이루고 있는 지방세 징수액의 성장률이 동 기간 동안 지속적으로 10~20%대를 유지한 점을 미루어 볼 때 부동산경기의 불황에 따른 결과로는 볼 수 없다. 또한 동 기간 동안 괄목할 만한 감면축소를 위한 정책변경은 존재하지 않았다. 따라서 이는 국가 등이 보유한 不動產의 所有移轉 件數가 상대적으로 여타 감면대상보다 적었기 때문에 나타난 결과로 추측된다.

나. 稅目別 規模에 대한 評價

〈表 III-3〉에서 알 수 있듯이 세목별 감면 구성비율은 취득세와 등록세, 종합토지세, 재산세의 순서로 나타나고 있다. 도 및 광역시세인 登錄稅·取得稅 減免額의 합은 1992년부터 1995년까지 연도별

총감면액 중 70% 이상을 지속적으로 차지하고 있고, 그 다음으로 시·군·구세인 綜合土地稅가 19.5~15.3%대의 비율을 보이고 있으며, 財産稅減免까지도 포함하면 매년 감소추세에 있기는 하나 여전히 90%에 가까운 감면액이 4개 세목에 집중되어 있다. 이는 이상의 4개 세목에 대한 現行 非課稅·減免內容을 집중적으로 검토하여 개정하여야 함을 의미한다.

연도별로 보면 취득·등록세의 절대감면규모는 거의 변화가 없었던 반면에 징수액은 1992년에 비하여 약 71% 성장하여 이들 두 세목의 감면비율은 감소하고 있다. 세번째로 감면규모가 큰 綜合土地稅는 1992년 당시 징수액 대비 비율이 31.5%로 감면율이 매우 높았는데 이후 절대액이 감소하면서 그 비중이 줄고 있다. 네번째로 큰 규모를 차지하고 있는 재산세도 같은 양상을 보이고 있다. 다만 地域開發稅에서는 감면비율이 1992년 23.6%이었던 것이 1995년에는 34.6%로 오히려 늘고 있다.

여기서 우리가 주목하여야 할 사실은 地方稅 非課稅·減免의 절대비중이 도와 광역시세인 取得稅와 登錄稅에 집중되어 있어 감면정책이 이들 광역자치단체의 세수에 가장 큰 피해를 입히고 있다는 사실이다. 실제로 1995년 현재 道稅인 취득·등록·면허·지역개발·공동시설세에서 감면액이 차지하는 크기는 1조 1,210억원으로서 감면비율이 13.8%에 이르고 있는 반면 市郡稅의 減免比率은 5.2%에 불과하다.

또 다른 주목할 만한 점은 地方稅의 非課稅·減免額 중 不動產關聯 稅目的 比重이 매우 높다는 사실이다. 이는 우리나라 지방세수 중 부동산관련 세목의 세수비중이 높다는 특성을 감안하더라도 마찬가지이다. <表 III-4>에는 지방세 중 不動產關聯 課稅의 稅收比重 및 減免比重이 1992~1994년 기간에 걸쳐 정리되어 있는데, 지방세 중 부동산과세 비중은 대략 45~46% 수준이고, 지방세 감면액 중 不動產關聯 減免의 比重은 감소추세이지만 80% 수준에 이르는 것으로 나타나고 있다.

〈表 III-3〉 稅目別 地方稅 非課稅·減免額의 規模

(單位: 億圓, %)

	1992				1993				1994				1995			
	징수액 A	감면액 B	감면율 (B/A+B)	감 면 구성비	징수액 A	감면액 B	감면율 (B/A+B)	감 면 구성비	징수액 A	감면액 B	감면율 (B/A+B)	감 면 구성비	징수액 A	감면액 B	감면율 (B/A+B)	감 면 구성비
계	94,621	15,880	14.4	100.0	110,261	15,549	12.4	100.0	132,309	15,206	10.3	100.0	137,681	14,890	9.8	100.0
취 득 세	17,327	5,913	25.4	37.2	20,430	5,560	21.4	35.8	23,446	5,746	19.7	37.8	28,622	5,080	15.1	34.1
등 록 세	20,805	5,442	20.7	34.3	25,483	5,895	18.8	37.9	30,857	4,936	13.8	32.5	36,407	5,665	13.5	38.0
면 허 세	185	18	8.7	0.1	1,340	182	12.0	1.2	1,686	47	2.7	0.3	2,279	20	0.9	0.1
주 민 세	9,712	47	0.5	0.3	10,999	289	2.6	1.9	13,600	166	1.2	1.1	18,446	64	0.3	0.4
재 산 세	3,553	755	17.5	4.8	4,066	465	10.3	3.0	4,807	401	7.7	2.6	4,825	357	6.9	2.4
자동차세	8,261	36	0.4	0.2	10,271	57	0.6	0.4	12,938	692	5.1	4.5	21,471	149	0.7	1.0
농 지 세	29	19	39.4	0.1	22	1	4.0	0.0	23	1	2.3	0.0	22	0.4	2.2	0.0
지역개발세	411	127	23.6	0.8	499	179	26.4	1.1	545	264	32.7	1.7	612	328	34.9	2.2
종합토지세	6,751	3,102	31.5	19.5	8,424	2,503	22.9	16.1	10,262	2,322	18.5	15.3	13,300	2,198	14.2	14.8
토지계획세	3,944	297	7.0	1.9	4,733	276	5.5	1.8	5,640	466	7.6	3.1	6,787	796	10.5	5.3
공동시설세	1,319	50	3.6	0.3	1,543	53	3.3	0.3	1,829	65	3.4	0.4	2,121	117	5.2	0.8
사업소세	2,115	76	3.5	0.5	2,267	88	3.7	0.6	2,531	100	3.8	0.7	2,989	116	3.7	0.8

註: 1992년부터는 국가 등에 대한 비과세 금액이 포함됨.
 資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.

〈表 III-4〉 地方稅 中 不動產 關聯 課稅의 稅收 比重 및 減免 比重

(單位: %)

	1992	1993	1994
부동산과세/총지방세수	44.6	46.1	45.9
부동산관련감면액/지방세총감면액	86.5	82.6	79.8

註: 1. 등록세(부동산분), 공동시설세(건물분), 사업소세(재산할)의 경우 세분화된 감면액 자료 미비로 세수 중 부동산 부문의 비중으로 대체함.

2. 부동산관련 세목은 본세 이외에 추가적으로 부과되는 부가세 중 지방세분인 도시계획세와 공동시설세를 포함함.

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.

예를 들어 1994년 기준으로 地方稅 稅目 중 부동산의 취득 및 보유단계에서 부과되는 취득세, 등록세 부분, 종합토지세와 재산세 전부, 본세 이외에 추가되는 지방세로서의 부가세인 도시계획세, 공동시설세 등을 합한 부동산관련 지방세수의 비중은 45.9%인 반면 地方稅 非課稅·減免 총액 중 不動產關聯 減免額의 비중은 79.8%를 차지하여 부동산관련 세목에서 地方稅 非課稅·減免이 집중적으로 이루어지고 있음을 보이고 있다.

또한 취득세, 등록세, 종합토지세, 재산세 등 부동산관련 4개 세목 중 종합토지세는 토지보유세이고 재산세는 거의 건축물보유세인 반면, 등록세와 취득세는 대부분 부동산관련 취득과세에 해당한다. 따라서 부동산관련 세수비중에서 나타나는 특징과 같이 不動產關聯 非課稅·減免에서도 取得段階의 減免이 保有段階의 減免보다도 높다는 특징이 나타나고 있다. 그러나 우리나라의 경우 보유단계에서의 세부담이 상당히 미미한 점을 감안하면 취득단계에서의 非課稅·減免이 부동산 임대보다는 소유를 조장하고 있다는 평가를 면할 수 없다.

〈表 III-5〉에는 1995년도의 재산관련 地方稅 非課稅·減免의 규

모와 구성비가 수록되어 있는데 財産關聯 非課稅·減免이 전체의 96.5%에 이르는 것으로 집계되고 있다. 個別 稅目別 非課稅·減免 制度의 문제점을 살펴보면 다음과 같다. 전술한 바와 같이 취득세와 등록세는 지방세 감면총액에서 차지하는 비중이 1995년 기준으로 각기 34.1%와 38.0%를 차지할 정도로 매우 높은 세목이며, 두 세목을 합하여 70% 이상을 지속적으로 유지해 왔다(〈表 II-4〉 참조).

〈表 III-5〉 財産 및 非財産 關聯 地方稅 非課稅·減免의 規模(1995)

(單位: 억원, %)

	지방세법	외자도입법	감면조례	조세감면 규제법	기 타	합 계
재산관련감면						
취 득 세	2,213(28.1)	7(80.9)	2,791(40.7)	62(43.3)	6(90.7)	5,080(34.1)
등 록 세	2,099(26.7)	0	3,496(51.0)	69(47.9)	0.65(9.3)	5,665(38.0)
재 산 세	308(3.9)	0.47(5.2)	43(0.6)	5(3.6)	0	357(2.4)
자 동 차 세	34(0.4)	0	115(1.7)	0	0	149(1.0)
농 지 세	0.9(0.0)	0	0	0	0	0.49(0.0)
종합토지세	1,904(24.2)	1(13.9)	286(4.2)	7(5.2)	0	2,198(14.8)
도시계획세	691(8.8)	0	106(1.5)	0	0	796(5.3)
공동시설세	108(1.4)	0	9(0.1)	0	0	117(0.8)
비재산관련감면						
면 허 세	18(0.2)	0	2(0.0)	0	0	20(0.1)
주 민 세	64(0.8)	0	0.05(0.0)	0	0	64(0.4)
지역개발세	328(4.2)	0	0	0	0	328(2.2)
사업소세	109(1.4)	0	7(0.1)	0	0	116(0.8)
합 계	7,876(100)	9(100)	6,855(100)	143(100)	7(100)	14,890(100)

資料: 내무부 세제과.

地方稅法에 규정된 非課稅로는, 다른 지방세목과 같이 국가 등에 대한 비과세(§ 106, § 126), 용도구분에 의한 비과세(§ 107, § 127) 외에 재산의 취득단계과세라는 특징에 기인한 천재 및 토지수

용 등으로 인한 대체취득시의 비과세(§ 108과 § 109, § 127의 2)와 형식적 소유권취득에 대한 비과세(§ 110, § 128)가 취득세, 등록세 양 세목에 공통적으로 있다. 양 세목의 감면항목은, 자경농민의 농지(§ 261), 농수산물유통시설(§ 266), 소규모임대주택(§ 269), 국가유공자(§ 270), 노인정(§ 271)과 같은 사회적 약자에 대한 감면, 법인 및 공장의 지방이전(§ 274, § 275), 지방공단입주(§ 276), 관광단지개발(§ 277), 택지개발사업지구내 공공시설(§ 279)과 같은 지역균형개발관련 감면, 기술·인력개발 및 중소기업 지원을 위한 감면(§ 280~286), 그리고 공공법인 지원을 위한 감면(§ 290)으로 구성되어 있다.

地方稅法에 근거한 非課稅·減免比重은 취득세의 경우 1992~93년 동안은 30%대였으나 1994년 이후 40%대로 상승하였고, 登錄稅의 경우도 1992년의 17.6%에서부터 1995년 37.1%로 지속적으로 상승해 오고 있다. 이는 등록세의 경우 비영리사업자의 공익사업 용도에 의한 비과세 대상범위가 대도시 제외 단서규정이 없어짐에 따라 확대되고, 공공법인이 고유업무에 직접 사용하기 위해 취득한 부동산에 대한 50% 경감규정 등 조정된 세법개정의 효과일 수 있다. 이 밖에도 취득세 및 등록세에 대한 감면 중 특별조례에 의한 감면비중이 높고 이 중에서도 불균일 감면조례에 따른 감면이 매우 높을 것으로 판단된다.

綜合土地稅의 非課稅·減免은 1994년 면적기준으로는 32.7%, 과표기준 20.1%이어서 토지 및 임야대장의 3분의 1에 해당하는 면적에 토지보유세의 감면이 이루어지고 있고 이들 토지는 상대적으로 낮은 課稅標準을 갖는 토지들로 구성되어 있음을 알 수 있다. 이를 징수액 대비 감면액의 비율로 살펴보면 1994년의 22.6%는 1992년의 45.9%에 비해 절반수준으로 하락하여 많이 개선되었음을 알 수 있지만 地域開發稅, 取得稅에 이어 감면율이 세번째로 높은 세목이다. 또한 綜合土地稅가 정상적으로 부과되는 토지는 전국지가총액

1,638조원 중 57.2%인 936조 7천억원에 불과하여 과표나 면적기준의 부과율인 79.9%나 67.3%보다도 더 떨어져 비과세·감면대상토지의 공시지가가 상대적으로 고평가되어 있는 실정이다.

다. 根據法令別 規模에 대한 評價

現行 地方稅 非課稅·減免은 地方稅法에 따른 감면이 큰 부분을 차지하지만 이 밖에도 租減法 등 國法이나 地方條例에 의한 감면도 있다. <表 III-6>에는 법적 규정에 따른 세목별 지방세감면 내역이 수록되어 있다. 國法에 의한 지방세 감면은 租減法, 외자도입법, 근로자의 주거안정 및 목돈마련 지원에 관한 법률, 농어가목돈마련저축에 관한 법률, 남북교류협력에 관한 법률, 자산재평가법, 해저광물자원개발법 등이 있는데 이들에 따른 地方稅 減免은 全體規模의 1%에 불과하다.

지방세 감면에서 가장 큰 비중을 차지하는 감면은 地方稅法에 의한 감면과 地方稅法 제7조 내지 9조에 근거한 地方自治團體 條例에 의한 감면으로 이들 비중은 1995년에 각각 53%와 46%에 달한다. 地方政府의 지방세 감면 특별조례에 근거한 감면액 비율은 1993년의 58%를 정점으로 1994년의 51.1%, 1995년의 46.0%로 지속적으로 하락하고, 감면의 절대액도 1993년의 9,022억원에서 1995년의 6,855억원으로 감소하는 상황이다. 따라서 地方政府의 자체적 결정에 의한 地方稅 減免은 그 상대적 비중이 줄어들고 있다고 할 수 있다.

또한 세목별로 나누어 보았을 때, 保有課稅이며 시·군·구세인 綜合土地稅와 財產稅는 地方稅法상의 규정에 의해 지방세 경감이 이루어지는 부분이 크고(1995년 각각 86.6%, 86.35%), 취득과세이며 道 및 廣域市稅인 취득세와 등록세는 특별조례에 의한 감면부분이 높은 비중을 차지하다가(1992년 각각 66%, 81%) 감소하고

〈表 Ⅲ-6〉 根據法令別 地方稅 非課稅·減免 推移

(單位：백만원, %)

		합계	지방세법	외자도입법	특별조례	조세감면규제법	기 타	징수실적	비 율
1 9 9 2	계성비	1,587,982 (100.00)	702,520 (44.24)	4,086 (0.26)	868,255 (54.68)	12,040 (0.76)	1,111 (0.07)	9,462,100	14.37
	취득세	591,268 (100.00)	194,731 (32.93)	472 (0.08)	389,011 (65.79)	6,890 (1.17)	164 (0.03)	1,732,700	25.44
	등록세	544,199 (100.00)	95,896 (17.62)	-	443,039 (81.41)	4,428 (0.81)	836 (0.15)	2,080,500	20.73
	종합토지세	310,230 (100.00)	294,454 (94.91)	460 (0.15)	14,976 (4.83)	320 (0.10)	20 (0.01)	675,100	31.48
	재산세	75,492 (100.00)	68,735 (91.05)	3,154 (4.18)	3,190 (4.23)	402 (0.53)	11 (0.01)	355,300	17.52
	기타	66,793 (100.00)	48,734 (72.96)	0 (0.00)	18,009 (26.96)	0 (0.00)	80 (0.12)	2,597,600	2.51
	1 9 9 3	계성비	1,554,940 (100.00)	614,856 (39.54)	895 (0.06)	902,184 (58.02)	37,003 (2.38)	-	11,026,067
취득세		556,003 (100.00)	166,867 (30.01)	224 (0.04)	372,899 (67.07)	16,011 (2.88)	-	2,042,961	21.39
등록세		589,517 (100.00)	132,309 (22.44)	-	438,014 (74.30)	19,193 (3.26)	-	2,548,326	18.79
종합토지세		250,342 (100.00)	213,279 (85.20)	293 (0.12)	36,437 (14.55)	331 (0.13)	-	842,396	22.91
재산세		46,472 (100.00)	40,603 (87.37)	375 (0.81)	5,043 (10.85)	450 (0.97)	-	406,612	10.26
기타		112,602 (100.00)	61,792 (54.88)	1 (0.00)	49,785 (44.21)	1,013 (0.90)	-	3,167,468	3.43

〈表 III-6〉의 繼續

			합계	지방세법	외자도입법	특별조례	조세감면규제법	기 타	징수실적	비 율
1 9 9 4	계성비 (구취득세)	비	1,520,638	716,214	1,162	776,888	25,981	391	13,230,911	10.31
		세	(100.00)	(47.01)	(0.08)	(51.09)	(1.71)	(0.03)		
	등록세	세	574,584	254,483	102	309,858	9,767	372	2,344,644	19.68
		세	(100.00)	(44.29)	(0.02)	(53.93)	(1.70)	(0.06)		
	종합토지세	세	493,564	121,373	30	357,179	14,979	1	3,085,663	13.79
		세	(100.00)	(24.59)	(0.01)	(72.37)	(3.03)	(0.00)		
재산세	세	232,199	191,244	798	39,360	796	-	1,026,186	18.45	
	세	(100.00)	(82.37)	(0.34)	(16.95)	(0.34)				
기타	세	40,148	34,434	219	5,105	387	1	480,674	7.71	
	세	(100.00)	(85.77)	(0.55)	(12.72)	(0.96)	(0.00)			
	기타	세	180,138	114,676	17	54,163	49	15	3,879,083	4.44
		세	(100.00)	(63.66)	(0.01)	(30.07)	(0.03)	(0.01)		
1 9 9 5	계성비 (구취득세)	비	1,488,985	787,611	900	685,467	14,305	701	13,788,126	9.75
		세	(100.00)	(52.90)	(0.06)	(46.04)	(0.96)	(0.05)		
	등록세	세	507,985	221,294	727	279,133	6,193	635	2,862,220	15.07
		세	(100.00)	(43.56)	(0.14)	(54.95)	(1.22)	(0.13)		
	종합토지세	세	566,459	209,908	0	349,634	6,851	65	3,640,743	13.46
		세	(100.00)	(37.06)	(0.00)	(61.72)	(1.21)	(0.01)		
재산세	세	219,842	190,400	125	28,568	748	0	1,329,952	14.19	
	세	(100.00)	(86.61)	(0.06)	(12.99)	(0.34)	(0.00)			
기타	세	35,661	30,807	46	4,294	512	0	482,482	6.88	
	세	(100.00)	(86.39)	(0.13)	(12.04)	(1.44)	(0.00)			
	기타	세	159,032	135,195	0	23,833	0	0	5,472,699	2.82
		세	(100.00)	(85.01)	(0.00)	(14.99)	(0.00)	(0.00)		

資料：내무부, 『지방세정연감』, 각 연도.

있지만 1995년 각각 55%와 62%대에 이르고 있어 地方稅法上의 감면보다는 높은 상황이다. 이러한 결과는 부동산시장의 안정기에 거래건수 감소와 거래가액 하락 효과가 불균일 감면조례의 감면을 축소와 결합되어 나타난 결과라고 볼 수 있다.

라. 地域別 分佈에 대한 評價

지방세 감면정책의 취약점으로 논의되고 있는 요인에는 감면대상의 지역적 편재로 인한 稅負擔 偏重效果와 減免惠澤의 外部漏出이 있다. 일례로서 지역개발을 위해 공장이나 기업이전시 지방세를 감면하는 경우 地域經濟 活性化를 통하여 해당지역으로 감세효과가 나타날 수 있는가 하는 점이다. 우리나라의 조세구조상 산업활동을 통한 稅收增大는 대부분이 所得稅(법인세 포함)와 附價稅로 환원되고 감면대상 지역에서는 산업이전에 따른 도로·상하수도 건설 등 사회간접자본의 확충이나 오염 및 교통문제 등의 재정부담만 증대될 수 있다.

물론 지역 내의 고용증대효과나 경제활성화에 따른 지가상승으로 세수입이 증가할 수도 있다. 그러나 서울·경기와 부산·경남 등에서 보듯이 도시와 주변지역간의 인구가동이 빈번하면 지방세 감면에 따른 혜택이 인접지역으로 누출되어 減免地域의 稅率引上이나 공공서비스의 감소가 불가피하게 된다⁴⁾. 특히 공익사업에 대한 지방세 감면은 지역 내 고용이나 전체 세수를 증가시키지 못하고 오히려 지역경제에 부담이 될 가능성도 있다. 따라서 지방세 감면으로 인한 外部效果가 상당할 경우 中央政府는 지방세보다는 국세나 보조금지원을 활용하여 지역개발을 부양할 필요가 있다. 이러한 측면에

4) 과거 10년간 우리나라 지역경제의 변화를 살펴보면 주거와 소비는 도시 내에서 이루어지되 생산활동은 탈도시화하는 현상이 두드러지게 나타나고 있다(張權鎬, 1996).

서 불 때 정부간의 정책혼합은 政策의 效率性을 위하여 매우 중요한 문제이다.

〈表 III-7〉 地方稅의 減免額 市·道別 比重 推移

(單位: %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
서울	27.84	34.06	14.36	18.32	27.76	25.43	29.09
부산	5.51	11.08	10.28	13.25	8.19	8.72	7.44
대구	—	4.37	3.13	2.54	7.92	9.36	10.45
인천	—	6.29	6.5	9.61	6.81	4.13	4.40
광주	—	—	1.31	1.48	2.51	2.65	2.72
대전	—	—	2.8	2.76	3.69	3.67	4.66
경기	15.93	15.10	9.87	8.72	15.65	19.30	14.82
강원	2.22	2.00	7.16	4.19	1.76	2.07	3.10
충북	3.69	2.05	2.28	2.27	2.54	2.95	3.52
충남	4.18	5.50	6.93	2.97	3.35	2.76	2.39
전북	8.4	2.58	1.51	1.83	2.51	2.83	3.00
전남	6.24	3.76	3.08	2.07	1.48	2.64	1.92
경북	11.79	4.37	5.09	4.40	5.61	5.12	4.21
경남	13.16	8.44	23.89	24.50	9.89	7.73	7.73
제주	1.03	0.41	1.81	1.09	0.34	0.64	0.56

資料: 내무부, 『지방세정연감』, 각 연도

〈表 III-7〉에는 地方稅 非課稅·減免에 대한 地域別 比重의 年度別 變化推移가 나타나 있다. 또한 〈表 III-8〉과 〈表 III-9〉는 지방세감면의 지역적 분포를 보여주고 있다. 1994년 당시 地方稅減免 比重은 주로 수도권지역인 서울·인천·경기도와 부산을 포함한 경남 지역에 각각 48.3%와 15.2%로 집중되어 있다. 이들 지역은 부동산가격이 높아 減免規模도 자동적으로 클 수밖에 없는데 이들 지역의 인구비율은 1994년 당시 각각 46.2%와 18.7%로 인구에 비하여 감면비중이 대도시권역에 편중된 모습을 보이지 않는다.

그러나 국가 등에 대한 비과세가 포함되지 않은 1991년의 경우 부산·경남지역의 비과세·감면 비중은 전체의 37.8%로서 産業政策的인 目的의 非課稅·減免惠澤이 이들 지역에 편중되어 있었음을 알 수 있다. 또한 국가 등에 대한 비과세가 합산된 1992년과 1991년 통계를 비교해 보면 비과세·감면비중이 부산·인천·강원·경남에서 서울·대구·경기도지역으로 비율이 상향조정되어 서울 등에서의 국가 등에 대한 감면액이 많음을 간접적으로 알 수 있다. 이와 같은 추세가 그 이후에도 지속되었다면 서울·경기도지역은 국가 등에 대한 감면 비중이 크고 부산·경남지역은 産業政策에 따른 減免額이 많을 것이라는 추측이 가능하다.

한편 시·도별로 본 人口 또는 生産對比 減免率은 다음과 같은 양상을 띠고 있다. <表 III-8>에 따르면 대구와 대전, 경기의 감면비율은 각각 10.7%, 4.2%, 23.4%인데 이들 지역의 인구(생산)비율은 각각 5.1%(3.9%), 2.6%(2.3%), 16.4%(16.3%)로 감면율이 인구 또는 생산비율보다 상대적으로 높다. 따라서 이들 지역은 減免에 따른 稅收損失을 입고 있다고 할 수 있다. 반면에 서울을 비롯한 전남, 경남은 감면율이 19.3%, 2.1%, 6.8%이고 인구(생산)비율은 24.1%(25.1%), 5.1%(5.2%), 8.5%(11.9%)로 감면율이 상대적으로 낮다. 따라서 감면액의 지역적 분포도는 서울, 전남, 경남에서 대구와 대전, 경기로 편향되어 있어 대구 지역 등의 地方財政에 직접적인 압박이 되고 있다⁵⁾.

<表 III-9>에 나타나 있는 괄호 안의 수치는 1인당 징수액 등의 地域別 集中度를 조사하기 위하여 1995년 당시 지역별 수치를 전국 평균값으로 나눈 것이다. 징수액의 경우 전국평균 1인당 징수액이 33만 4천원인데 지역별로는 서울이 41만 2천원으로 평균의 1.23배

5) 감면액의 많은 부분이 국가 등에 대한 비과세로 이들이 감면지역에 입지하여 지역 내 경제활성화에 크게 기여하지는 않으리라고 추측된다.

〈表 III-8〉 地方稅 非課稅 市·道別 減免 現況(1995)

(單位: 10억원, %, 천명)

	지방세법	감면조례	기 타	합 계	1994	
					인구비율	생산비율
서울	152(19.3)	135(19.7)	0.09(0.6)	287(19.3)	24.1	25.1
부산	97(12.4)	45(6.6)	3(15.9)	145(9.7)	8.5	6.8
대구	91(11.5)	66(9.7)	2(12.5)	159(10.7)	5.1	3.9
인천	30(3.8)	17(2.4)	0.17(1.1)	47(3.1)	4.8	4.8
광주	20(2.5)	14(2.1)	0.25(1.6)	34(2.3)	2.7	2.3
대전	27(3.4)	36(5.3)	0.30(1.9)	63(4.2)	2.6	2.3
경기	188(23.8)	160(23.3)	2(9.6)	349(23.4)	16.4	16.3
강원	19(2.4)	20(2.9)	0.18(1.1)	39(2.6)	3.3	2.7
충북	12(1.5)	33(4.8)	0.92(5.8)	46(3.1)	3.1	3.2
충남	14(1.7)	21(3.0)	1(8.3)	36(2.4)	4.2	4.1
전북	27(3.4)	31(4.5)	0.27(1.7)	58(3.9)	4.3	3.6
전남	21(2.7)	10(1.4)	0.31(1.9)	31(2.1)	5.1	5.2
경북	21(2.7)	57(8.3)	3(18.0)	81(5.4)	6.2	6.8
경남	65(8.3)	32(4.7)	3(19.2)	101(6.8)	8.5	11.9
제주	4(0.5)	9(1.3)	0.14(0.90)	13(0.9)	1.2	1.0
합 계	787(100)	685(100)	16(100)	1,489(100)	44,453	305,974

資料: 내무부 세제과; 통계청, 『1994년 지역내 총생산』, 1996.

이고 전남은 0.56배에 불과하다. 감면액은 전국평균이 3만 2천원인데 대구는 이의 2배이고 전남은 0.44배로 1인당 감면액이 징수액보다 지역적으로 더 편중되어 있음을 알 수 있다⁶⁾.

앞에서 논의한 바와 같이 대구, 대전, 경기의 감면액이 다른 지역보다 많은데 이로 인하여 이들 지역의 자체수입이 큰 영향을 받는지를 살펴보면 財政力(地方稅歲入과 稅外收入 對比 總歲入)을 기준

6) 1인당 징수액의 표준편차지수는 0.18인데 감면액의 표준편차지수는 0.41이고 재정력의 표준편차지수는 0.27로 감면액의 지역별 편차가 제일 크다.

〈表 III-9〉 市·道別 地方稅 徵收 및 減免 現況(1995)

(單位: 억원, %, 천원)

	징수액	감면액	1인당 징수액	1인당 감면액	재정력
서울	43,395	2,872(6.6)	412(1.23)	27(0.84)	74.8(1.30)
부산	12,148	1,450(11.9)	313(0.94)	37(1.16)	75.5(1.31)
대구	8,149	1,588(19.5)	329(0.99)	64(2.00)	58.7(1.02)
인천	7,664	468(6.1)	326(0.98)	20(0.63)	65.4(1.13)
광주	3,684	345(9.4)	287(0.86)	27(0.84)	60.6(1.05)
대전	4,439	629(14.2)	351(1.05)	50(1.56)	67.8(1.18)
경기	31,529	3,487(11.1)	405(1.21)	45(1.41)	67.7(1.17)
강원	4,016	394(9.8)	263(0.79)	26(0.81)	37.1(0.64)
충북	3,927	455(11.6)	273(0.82)	32(1.00)	45.1(0.78)
충남	4,666	358(7.7)	252(0.75)	19(0.59)	40.5(0.70)
전북	4,545	584(12.8)	227(0.68)	29(0.91)	38.3(0.66)
전남	4,111	312(7.6)	188(0.56)	14(0.44)	34.5(0.60)
경북	7,236	809(11.2)	261(0.78)	29(0.91)	36.8(0.64)
경남	11,955	1,007(8.4)	303(0.91)	26(0.81)	54.0(0.94)
제주	1,696	130(7.7)	327(0.98)	25(0.78)	34.9(0.60)
총계 (평균)	153,160	14,890(9.7)	334	32	57.7

註: 1. 재정력 = 지방세세입 + 세외수입 / 총세입

2. () 안의 수치는 지역별 징수 또는 감면액 등을 전국평균으로 나눈 수치임.

3. 인구는 1996년 1월 1일 현재 주민등록 인구기준임.

資料: 내무부 세제과.

으로 할 경우 이들 지역의 財政力은 全國平均을 상회하여 감면이 자체수입에 큰 피해를 주지는 않는다. 전국평균에 비하여 1인당 감면액이 상대적으로 낮은 충남, 전남과 경남의 경우 財政力은 전국 평균보다는 낮으나 減免比率에 비하여는 양호하다. 같은 경우인 서울, 인천, 광주는 재정력이 평균보다 높다.

부산을 제외한 다른 지역의 경우 감면율이 전국평균보다도 낮고

재정력은 전국평균에 비하여 더 낮아 감면이 財政力을 악화시키는 결과를 낳고 있다. 특히 강원·제주·경북은 자체수입이 빈약한 지역으로 減免에 의한 稅收減少를 地方財政調整制度로 보충할 필요가 있고 재정력으로만 보면 전남도 같은 경우다. 물론 지방세 감면으로 인하여 地域經濟가 活性化되고 이로 인하여 세수입이 증대된다면 中央政府 次元에서의 조정이 필요하지 않을 수 있다. 그러나 전술한 바와 같이 소득세와 부가가치세가 국세라는 점과 감면액의 큰 부분이 지역경제개발보다는 국가 등에 대한 비과세라는 현실을 감안한다면 지방세 감면효과가 해당지역에 한정되기보다는 외부로 누출될 가능성이 큰 것이 우리나라 減免制度의 特徵이다.

2. 非課稅·減免 對象의 適正性에 대한 評價

우리나라는 전술한 바와 같이 1960~70년대의 고도성장 기간 동안 수출기업, 중화학산업 등 국가전략부문을 중심으로 非課稅·減免制度를 운영하였다. 그러나 이러한 租稅支援制度는 특정부문에 대한 자원의 집중으로 인한 불균형성장 및 시장기능의 저하 등 많은 폐단을 불러 일으켰고 이를 개선하기 위하여 1982년을 기점으로 하여 조세지원제도가 機能別 支援制度로 전환하였다. 여기서 기능별 지원제이란 특정 산업이나 기업이 아닌 특정기능을 수행하는 기업에 대한 지원을 의미한다. 즉, 수출기업이나 중화학기업 등 지원대상이 되는 기업이나 산업이 지정되는 것이 아니라 設備投資, 研究人力開發 등 支援對象이 되는 기능이 지정되어 이를 수행하는 기업은 누구라도 지원혜택을 받을 수 있는 제도이다. 이와 같은 관점에서 미루어 볼 때 우리나라 地方稅 非課稅·減免制度의 運營方式은 매우 문제가 많은 것으로 평가할 수 있다.

우선 地方稅 非課稅·減免은 아직도 특정 법인이나 단체를 대상으로 하여 이루어지고 있다. <表 III-10>에 나타나 있듯이 地方稅 非

課稅·減免 總額 중 法人減免이 차지하고 있는 비중은 동 기간중 비약적으로 증가하여 1990년 현재 53.5%에 이르고 있다. 동 기간중에 非課稅·減免의 총규모가 지속적으로 증대되었음을 감안할 때 이와 같은 변화추이는 法人의 非課稅·減免이 매우 비약적인 규모로 증대하였음을 의미하고 있다.

자료접근의 어려움으로 이후의 통계가 없는 아쉬움은 있으나 1990년 이후 특정법인에 대한 감면이 급속히 축소될 만한 어떠한 政策變更이나 稅制改編도 없었다. 오히려 1992년에 통계에 포함된 국가 등에 대한 非課稅 規模를 합한다면 그 비중은 더욱 높아질 것으로 추정된다.

〈表 III-10〉 地方稅 減免總額 對 法人減免總額 比重

(單位: 천원, %)

	1988	1989	1990
지방세 감면총액(A)	224,476,104	399,556,001	402,120,733
법인 감면총액(B)	65,641,590	179,494,679	215,256,545
감면비중(B/A)	29.24	44.92	53.53

資料: 이영희, 『지방세감면대상의 축소조정방안』, 한국지방행정연구원, 1991. 8.

現行 地方稅 非課稅·減免制度가 특정법인에 대하여 인정하고 있는 非課稅·減免의 구체적인 내용은 〈表 III-11〉에 요약되어 있다. 이에 따르면 약 73개의 공익법인 혹은 비영리법인이 地方稅 非課稅·減免의 대상이 되고 있으며 그 가운데 29개 법인이 등록세, 취득세, 재산세, 종합토지세의 4대 기간세목을 100% 감면받고 있다. 또한 39개 법인이 등록세 및 취득세의 100%를 감면받고 재산, 종합토지세의 50%를 감면받고 있는 실정이다. 그 나머지 34개 법인도 登錄稅와 取得稅의 50%를 감면받고 있다.

〈表 III-11〉 減免法人別 非課稅·減免 稅目

코드 번호	대 상	取	登	財	綜	都	共	事
1101	대한적십자사	○	○	○	○	○	○	
1102	대한가족계획협회	○	○	○	○	○	○	
1103	한국건강관리협회	○	○	○	○	○	○	
1104	대한결핵협회	○	○	○	○	○	○	
1105	한국재생보호공단 및 사업허가를 받은 비영리법인	○	○	○	○	○	○	
1106	독립기념관	○	○	○	○	○	○	
1107	대한법률구조공단 및 법률구조법인	○	○	○	○	○	○	
1108	한국소비자보호원	○	○	○	○	○	○	
1109	스카우트 주관단체	○	○	○	○	○	○	
1110	한국청소년연맹	○	○	○	○	○	○	
1111	한국해양소년단 연맹	○	○	○	○	○	○	
1112	한국자유총연맹	○	○	○	○	○	○	
1113	대한민국재향군인회	○	○	○	○	○	○	
1114	새마을운동조직	○	○	○	○	○	○	△
1115	서울대학교 병원 및 국립대학교병원	○	○	○	○	○	○	
1116	의료사업을 목적으로 설립된 지방 공사	○	○	○	○	○	○	
1117	의료법인 ※ 특별시·광역시 및 도청 소재지 지역에서 부동산등기등록세는 과세	○	○	○	○	○	○	
1118	정부로부터 허가 또는 인가를 받 거나 민법 외의 법률에 의하여 설 립되거나 그 적용을 받는 학술단 체·장학단체·기술진흥단체·문화예 술단체·체육진흥단체·청소년단체	○	○	○	○	○	○	
1119	농업협동조합	○	○	○	○			△

〈表 III-11〉의 繼續

코드 번호	대 상	取	登	財	綜	都	共	事
1120	어촌계	○	○	○	○			△
1121	수산업협동조합(중앙회 제외)	○	○	○	○			△
1122	축산업협동조합(중앙회 제외)	○	○	○	○			△
1123	산림계	○	○	○	○			△
1124	임업협동조합(중앙회 제외)	○	○	○	○			△
1125	염연초생산협동조합 (중앙회 제외)	○	○	○	○			△
1126	인삼협동조합법(중앙회 제외)	○	○	○	○			
1127	노동조합	○	○	○	○			
1128	신용협동조합 (연합회 및 중앙회 제외)	○	○	○	○			△
1129	새마을금고(연합회 제외)	○	○	○	○			△
1130	의료보험조합(연합회 제외)	○	○	△	△			△
1131	한국산업인력 관리공단	○	○	△	△			△
1132	공무원 및 사립학교 교직원 의료보험관리공단	○	○	△	△			△
1133	사립학교 교원연금관리공단	○	○	△	△			△
1134	공무원연금 관리공단	○	○	△	△			△
1135	한국자원 재생공사	○	○	△	△			
1136	한국산업안전공단	○	○	△	△			
1137	국립공원관리공단	○	○	△	△			
1138	국민연금관리공단	○	○	△	△			△
1139	한국장애인고용촉진공단	○	○	△	△			
1140	증권감독원	△	△					
1141	보험감독원	△	△					
1142	한국국제협력단	△	△					
1143	한국가스공사	△	△					
1144	신용보증기금	△	△					
1145	기술신용보증기금	△	△					
1146	에너지관리공단	△	△					
1147	중소기업진흥공단	△	△					

〈表 Ⅲ-11〉의 繼續

코드 번호	대 상	取	登	財	綜	都	共	事
1148	산업단지관리공단	△	△					
1149	중소기업협동조합	△	△					
1150	중소기업사업협동조합	△	△					
1151	중소기업협동조합연합회	△	△					
1152	중소기업협동조합중앙회	△	△					
1153	대한교원공제회	△	△					
1154	농업협동조합중앙회	△	△					
1155	수산업협동조합중앙회	△	△					
1156	축산업협동조합중앙회	△	△					
1157	임업협동조합중앙회	△	△					
1158	인삼협동조합중앙회	△	△					
1159	의료보험조합연합회	△	△					
1160	신용협동조합연합회	△	△					
1161	신용협동조합중앙회	△	△					
1162	새마을금고연합회	△	△					
1163	농지개량조합연합회	△	△					
1164	한국해운조합	△	△					
1165	대한지방행정공제회	△	△					
1166	한국은행	△	△					
1167	교통안전진흥공단	△	△					
1168	환경관리공단	△	△					
1169	지적측량업무대행법인	△	△	△	△			△
1170	한국보훈복지공단							△
1171	근로복지공단							△
1172	산재의료관리원							△
1173	군인공제회	△	△					

註: 1. 取: 취득세, 登: 등록세, 財: 재산세, 綜: 종합토지세, 都: 도시
계획세, 共: 공동시설세, 事: 사업소세를 의미함.

2. ○는 과세면제, △는 50% 경감을 의미함.

資料: 조세통람사, 『'96 조세편람』, 1996.

물론 국가정책상 특정법인에 대한 비과세·감면이 불가피한 경우도 있을 수 있다. 그러나 현행 제도는 公益法人이나 非營利法人의 대부분이 망라되어 있고 비영리단체라도 실제로는 會員의 所得이나 소수의 이익을 향상하기 위하여 조직된 이익단체에게 비과세·감면을 함으로써 地方稅 財源을 손상시키고 資源配分의 歪曲을 유발하는 등 매우 심각한 문제를 야기하고 있다. 특히 국세의 경우와 비교하여 볼 때 이와 같은 문제는 더욱 자명하다⁷⁾.

또한 지방세 감면이 부동산관련 세목에 편향되어 있음을 감안하면 아무리 비영리단체라 하여도 정부가 財產稅制 輕減을 통하여 이들 단체에게 부동산을 소유하도록 조장할 필요는 없다. 더욱이 정책 실효성을 고려한다면 國稅 減免이나 豫算支出은 이들 단체가 행하는 사업내용과 지원규모가 직접 연계될 수 있으므로 중앙정부 차원의 지원이 더욱 효과적이다. 이러한 의미에서 볼 때 <表 III-11>에 나타난 각종 協同組合, 共濟會, 年金機關에 대한 不動產減免은 비효율적인 감면에 따른 예산낭비라는 평가를 피할 수 없을 뿐만 아니라 이들 단체로 하여금 정부가 부동산 소유를 유도한다는 비난을 면할 수 없다.

上記의 문제점은 <表 II-3> 내지 <表 II-5>에서도 동일하게 나타난다. 여기서도 특수 이익단체에 대한 地方稅 輕減이 이루어지고 있고 또한 營利團體에 대한 減免도 존재한다. 즉 각종 협동조합과 연금단체 등은 차치하더라도 신문방송, 관광개발사업, 주차장, 선박과 항공기, 사내복지기금, 유료 노인복지시설, 농외소득개발 등 수익용 사업에 대한 지방세 감면이 이루어지고 있어 이로 인한 地價上昇 등의 資源配分 歪曲과 課稅 偏向性이 얼마나 심각한지를 정

7) 물론 국세지원제도에서도 공공법인에 대한 특별감면은 존재한다. 그러나 이는 25%저율과세에 국한되고 이 경우 공공법인은 여타 감면혜택을 받지 못하도록 규정되어 있다. 특히 법인세의 최고세율이 28%로 낮아진 현재에는 공공법인의 저율과세는 오히려 특혜라고 볼 수 없는 측면이 있다.

치가와 정책담당자들이 스스로 자문할 필요가 있다. 궁극적으로는 정치적 목적을 위한 정부예산의 낭비라는 비난을 피하기 위해서도 이러한 성격의 감면은 폐지되어야 한다.

지방세 감면의 또 한 가지 중요한 문제점은 감면혜택으로 不動產 所有의 政策偏向性을 유발한 뒤 다시 공동 또는 임대주택에 대한 감면이 이루어져 國家政策의 二重性을 여실히 드러내고 있다는 점이다. 이러한 정책은 궁극적으로 부동산소유에 따른 세부담을 감소시킨다. 물론 임대주택의 추가공급과 임대가격의 하락으로 임대주택 시장의 과열을 일시적으로 막을 수는 있지만 장기적으로는 소규모주택에만 감면혜택을 허용함으로써 土地使用의 非效率性도 야기하게 된다. 따라서 이와 같은 자원배분의 왜곡에 대한 또 다른 왜곡은 장기적으로 볼 때 다른 자산에 대비한 부동산소유에 따른 수익률을 증가시킴으로써 地價上昇을 촉진하게 되는 것이다.

지방세에서의 非課稅·減免制度는 國稅에서보다 상대적으로 그 혜택규모나 내용이 적나라하게 나타나지 않는 제도로서 정책결정에 따른 부담을 회피하고 감면에 의한 세수감소를 지방정부에 전가할 수 있는 行政便宜主義的 制度라고 할 수 있다. 즉, 소득세나 법인세 감면은 매년 그 혜택내용과 규모가 알려지고 정부입장에서는 減免 對象團體의 運營現況과 연계하여 그 적정성을 심사할 수 있는 감면 대상인 것이다. 반면 등록·취득세 감면은 비정기적으로 이루어지며 지방정부가 감면의 규모나 내용의 적합성을 검토할 수 없는 무조건적인 감면이다. 이와 같은 ‘國稅 非課稅·減免의 地方稅 非課稅·減免으로의 轉嫁現象’은 물론 오랜 地方自治의 부재하에서 中央政府 중심의 지방행정 운영과정에서 빚어진 결과이기는 하지만 비과세·감면에 따른 폐해를 생각할 때 그 개선이 요구되는 사항이다.

이러한 측면에서 본다면 현재 地方稅 非課稅·減免 대상이 되고 있는 유사한 기능과 성격을 가진 법인 사이에도 감면의 수혜폭이 각기 다른 현상은 쉽게 이해할 수 있다. 現行 非課稅·減免은 特定

性格의 정책목표나 기능을 중심으로 이루어진 것이 아니라 특정 법인별로 이들 이익단체의 로비에 의하여 결정된 과정의 산물이다. 이때 비록 어느 시점에 어느 特定法人에 대하여 減免惠澤을 주었다고 할지라도 다른 연도에 다른 법인에게 동일한 혜택을 주어야 할 이유가 없다. 또한 그 두 법인이 아무리 유사한 사업이나 기능을 수행한다고 할지라도 양자간의 감면폭을 조정할 기준은 없는 것이다.

이와 같은 제도의 운영하에서 동일한 기능을 수행하는 법인간의 감면혜택의 격차는 減免水準의 下向調整이 아닌 上向調整으로 나타날 수 있다. 같은 기능을 수행함에도 불구하고 적은 혜택을 받는 법인은 같은 폭의 혜택과 수혜를 누리하고자 할 것이기 때문이다. 따라서 감면수혜의 격차는 시간이 경과함에 따라 감면규모의 상향조정으로 귀결되고 국가적인 측면에서는 감면혜택의 남발을 유발하게 된다. 이는 지금까지 우리 地方稅 非課稅·減免制度의 운영과정에서 흔히 관찰할 수 있는 현상이다.

결론적으로 논하면 이러한 地方稅 減免制度의 恣意的 運用은 궁극적으로 국가세수의 감소를 초래하는 한편 정책의 실효성을 극대화할 수 없는 취약점을 갖고 있다. 즉, 財政이나 國稅를 통한 政策支援이 필요한 대상에 대하여 지방세감면이 이루어지면 그 혜택규모는 같더라도 달성하고자 하는 정책목표에 충분한 유인효과를 발휘할 수 없다.

한 예로서 雇傭增大를 위한 政府支援은 고용에 대한 직접적인 지원이나 이에 대한 소득세 또는 법인세 감면으로 달성하는 것이 더욱 효과적이다. 만약 등록세나 취득세 감면으로 이러한 효과를 유인하고자 한다면 대상기업은 오히려 토지나 자본에 대한 편향성을 갖게 되어 생산요소의 사용에 있어서 왜곡만 유발하게 된다. 이러한 의미에서도 수도권 人口集中을 緩和하고 地域經濟를 活性化하기 위하여 지방세 내지 국세를 감면하는 정책도 再考되어야 한다. 수도권 중심의 인구집중현상은 교육문제, 기업정보 그리고 정부관리

와의 접촉 등 集積 利益(agglomeration economy)을 향유하기 위하여 유발된 경제적인 현상이다. 따라서 수도권 인구 억제는 상기의 요인들을 해결하기 위한 종합적인 정책의 실행으로 해결하여야 하며 무조건적인 지방세 감면은 실효성이 없이 세수의 감소만 가져올 수 있다.

동일한 기능을 수행하는 법인에 대한 恣意的인 減免은 자원이용의 왜곡과 조세 중립성을 해치게 되는데 만약 이들 감면대상단체들의 로비로 인하여 모든 법인에 대하여 감면수준이 계속 상향조정하게 된다면 심각한 國家資源의 浪費를 유발하게 된다. 로비활동에서 발생하는 사회적 비용은 말할 것도 없고 수익단체들이 감면혜택을 통하여 地代를 추구하는 데 따른 非生産的인 費用과 社會的 非理는 결국 건전한 생산활동을 마비시킴으로써 국가경제 전체의 생산성 하락으로 이어지기 때문이다. 이러한 의미에서 볼 때 조세감면의 자의성에 따른 경제적·사회적 비용은 적지 않다고 할 수 있다.

여기서 우리가 간과해서는 안될 또 다른 문제점은 1992년 이후 통계에 포함된 국가 등에 대한 非課稅의 문제이다. 국가 등에 대한 減免은 공공부문에 대한 지원이라는 명목적인 이유에서 매우 긍정적으로 보는 시각이 존재한다. 또 이들에 대한 과세는 궁극적으로 예산확보를 위한 추가적 재정부담을 야기시키므로 비과세를 통하여 이러한 절차를 생략함으로써 행정비용을 절약할 수 있다는 긍정적인 측면이 있음도 부인할 수는 없다.

그러나 국가 등에 대한 감면에 따른 부정적인 효과를 강조하는 주장도 심각하게 제기되고 있다. 이러한 주장은 非課稅 惠澤을 받는 모든 公共 또는 公益團體에게 동일하게 적용되는 입장으로 첫째, 감면대상인 특정단체가 사회적으로 생산성이 높은 다른 경제단위보다 더 좋은 지역으로 입지하여 국가 전체의 효율성이 낭비될 수 있다는 점이다. 둘째로 이들 단체입장에서는 생산요소 중, 특히 토지의 상대가격이 저렴하여 공익서비스 생산시 부동산이 다른 생

산요소에 비하여 선호된다는 것이다. 셋째, 만약 지방세가 부동산가격에 부과되는 현실하에서는 부동산 매매시에 지방세가 非課稅 또는 減免되므로 임대보다 소유를 선호하게 되고 그 결과 減免對象團體에 의한 부동산수요가 늘어날 수 있다⁸⁾.

또한 각종 재산관련 세목의 非課稅·減免은 실제수요 이상의 假需要를 창출하여 부동산시장에 심각한 피해를 야기할 수 있다. 왜냐하면 취득·등록세 감면의 혜택을 받는 이들 단체들은 부동산시장의 활황시 부동산투자를 통한 매매차익으로 단체운영의 수익성을 증대할 수 있기 때문이다. 특히 보유과세인 재산세가 동시에 減免될 경우 부동산보유에 따른 비용은 거의 존재하지 않게 되므로 더욱 그러하다. 따라서 부동산거래나 보유에 대한 비과세·감면은 부동산투기를 자연적으로 유도하게 된다. 앞절의 <表 III-1>에 의하면 減免額의 上昇率이 徵收額에 비하여 연도별로 진폭이 심한데 이는 물론 좀더 심도 있는 분석이 필요하지만 앞에서 논의된 성격의 매매가 이루어지기 때문이 아닌가 추정된다.

3. 非課稅·減免 水準의 適正性에 대한 評價

非課稅·減免制度의 운영을 평가할 때 효율성의 또 다른 척도는 감면이 적정한 규모의 수준에서 결정되어 減免財源의 낭비를 막으면서 誘引體系로서의 기능을 극대화시켰느냐 하는 점이다. 이와 같은 관점에서 본다면 現行 非課稅·減免制度는 매우 높은 수준의 감면을 시행하고 있음을 알 수 있다. <表 II-1>부터 <表 II-5>까지

8) 資本蓄積을 고려하지 않는 中期의 一般均衡理論에 의하면 자본에 대한 全國的 課稅는 자본가가 부담하는 반면 地域에 따른 差異는 소비자나 다른 移動性이 없는 生産要素의 소유자에게 轉嫁된다고 알려지고 있다 (MiezKowski, 1972). 그러나 기존의 실증분석에 따르면 財產稅의 상당부분이 資本家나 土地地主에게 移轉된다고 결론 맺는 회귀분석이 상당히 존재한다(Man, 1996).

나타난 현행 제도를 보면 대부분의 감면이 100% 면제이거나 50% 경감의 높은 수준에서 적용되고 있기 때문이다.

그러나 다른 한편 부동산관련 양도소득세 등 국세 감면에서도 전액 혹은 50% 감면이 매우 높은 비중을 차지하고 있다. 그러므로 不動産關聯 稅制가 대중을 이루고 있는 지방세를 따로 분리하여 감면규모의 과다함을 비판할 수는 없다. 문제는 우리나라 租稅減免制度의 전반적 문제점이 감면율과 그 효과에 대한 실증적인 분석이 없이 行政便宜나 利益團體의 期待에 순응하여 감면율을 정하여 왔다는 점이다. 따라서 오랜 기간 中央政府 政策手段으로 존재하여 왔던 지방세 비과세·감면도 국세의 감면수준에 맞추어 전액 또는 50% 감면되어 왔던 것이다.

이러한 의미에서 본다면 지방세 비과세·감면율이 적정한 수준에서 결정되도록 하기 위해서는 무엇보다도 中央政府와 地方政府間의 기능조정이 선결되어야 한다. 궁극적으로 地方政府가 地方稅 稅率을 어느 정도 자율적으로 결정할 수 있다면 높은 수준의 비과세·감면 문제도 자연스럽게 해결될 가능성이 크다⁹⁾. 그 중간과정에서 조세법률주의에 의한 지역간 획일적인 감면을 책정이 불가피하다면 중앙정부는 減免率과 政策效果를 감면대상별로 심도 있게 검토하여 政府歲入이 낭비되지 않도록 신중을 기할 필요가 있다.

한편 부동산관련 항목이 아닌 일부 비과세·감면의 경우에는 시급히 개정할 필요성이 있다. 면허세, 자동차세, 주민세, 사업소세 등의 경우에도 부동산 관련 감면과 마찬가지로 매우 높은 감면이 적용되고 있는데 이는 아무런 논리적인 근거를 확보하지 못하고 있다. 따라서 이들 세목에 대한 감면의 수준은 대폭 하향조정되어야 할 것

9) 미국의 경우 州政府가 지역 내 기업과 자율적으로 지방세 감면을 교섭할 수 있고 그 하위정부인 지역정부(local government)도 주정부의 위임하에 한시적으로 감면 정도를 결정할 수 있는데 1995년의 경우 24개 州가 이러한 제도를 이용하고 있다(M. Rubin, 1995).

이다.

4. 非課稅·減免制度 運營의 彈力性에 대한 評價

非課稅·減免은 한번 시행되면 해당 이해집단의 압력에 의하여 적용기한이 지나도 그대로 유지되는 속성을 가지고 있다. 이것이 곧 감면의 ‘恒久化’ 혹은 ‘既得權化’ 現象이다. 감면이 기득권화되면 특정 목적달성을 위한 유인으로서의 기능을 상실하게 되고 감면의 수혜집단과 비수혜집단 사이의 항구적인 세부담의 불평등을 야기시켜 조세정책에 대한 불신과 납세의식의 저하를 초래하게 된다. 또 경제상황의 변화에 맞추어 非課稅·減免을 포함한 경제정책이 탄력적으로 운용되는 것을 크게 저해하게 된다.

이와 같은 항구화 속성은 모든 지원제도에 공통되는 것이지만 地方稅 非課稅·減免의 경우 그 정도가 더욱 심각한 이유는 다음 두 가지이다. 첫째, 租稅를 통한 支援은 立法過程이 비교적 단순하고 별다른 통제장치가 없기 때문에 방만하게 운용되기 쉽다. 즉, 같은 정책기능을 담당하는 豫算支援의 경우 매년 국회의 심의의결을 거치며 또 사후적으로도 결산이라는 검증단계가 확보되어 있는 등 각종 제도적인 통제장치가 마련되어 있다. 그러나 조세지원은 이와는 대조적으로 입법과정에서 형식적인 심의를 받는 것에 그치는 정도로 그 관리가 허술한 실정이다.

둘째, 지방세라는 특성이 그나마의 통제조차도 어렵게 하고 있다. 국세의 경우 허술하나마 국회의 심의과정이 있고 국민일반의 관심도 상당한 수준이나 지방세는 그렇지 못한 것이 현실이다. 따라서 地方稅 非課稅·減免은 그 특성상 기득권화가 가장 보편적으로 이루어지고 있는 지원제도라고 할 수 있다. 현행 제도의 절대다수가 이와 같이 항구화된 제도라고 할 수 있다.

정책당국에서도 이같은 사실을 인지하고 그 한시성을 확보하고자

적지 않은 노력을 경주한 것은 사실이다. 예를 들어 地方稅 非課稅·減免이 租減法에 의하여 일률적으로 이루어지던 1965년부터 1981년 사이에는 租減法이 5년의 한시법으로 운영되어 地方稅 非課稅·減免도 5년 한시제도로 운영되어 왔다. 그러나 租減法 자체가 매 5년마다 그 적용시한이 거의 자동적으로 연장운영되는 과정에서 한시성은 사실상 실종된 것이 현실이다. 즉, 5년의 만기가 도래하면 非課稅·減免制度的 실효성에 대하여 평가하고 제도를 정비하는 근본적인 내용조정은 이루어지지 않고 자동적으로 연장하는 관행이 고착화되었다고 할 수 있다. 이와 같은 현상은 地方稅 非課稅·減免이 地方稅法으로 이관된 1981년 이후에도 동일하게 발생하여 1986년, 1991년 두 차례에 걸쳐 延長·運營되고 있다.

지금까지 우리는 현행 地方稅 非課稅·減免制度的 운영현황에 대하여 개략적인 평가를 하였다. 평가의 결과를 요약하여 보면 다음과 같다. 첫째, 現行 地方稅 非課稅·減免은 減免 比率이 1995년 현재 9.8%에 이르는데 이는 외국의 규모와 비교할 때에도 높은 수준인 것으로 판단된다. 따라서 국세에 비하여 영세한 지방세의 규모를 감안할 때 非課稅·減免의 축소가 매우 절실하다고 판단된다. 둘째, 現行 地方稅 非課稅·減免은 취득세, 등록세, 종합토지세, 재산세 등 지방세의 4대 세목에 90% 이상이 집중되고 있어 非課稅·減免의 축소는 이들 세목을 중심으로 이루어져야 할 것으로 평가된다. 특히 감면대상이 주로 財產稅關聯 稅目이라는 점에서 현행 지방세 감면제도는 수혜자 입장에서 볼 때 부동산투자에 대한 편향성을 야기하고 있다. 셋째, 근거법별로는 地方稅法, 特別條例, 租減法이 절대적인 비중을 차지하고 있는데 地方自治團體의 자주적인 결정에 의한 비과세·감면운영규모가 축소되고 있는 현상을 보이고 있는 것으로 평가된다. 넷째, 지역적 분포를 기준으로 한 평가에서는 地方稅 非課稅·減免의 효과가 해당지역에 한정되기보다는 외부로 유출되는 현상을 보이고 있는 것으로 판단된다.

다섯째, 現行 非課稅·減免制度는 특정법인에 대한 減免이 지나치게 높은 비중을 차지하고 있어 제도의 본래 취지를 퇴색시킬 뿐 아니라 지방재정의 효율적인 운영에 막대한 장애를 초래하고 있다. 여섯째, 減免의 수준도 대부분 全額減免 혹은 50% 減免으로 제도 운영의 효율성을 저하시킬 뿐만 아니라 지방재원누실을 가속화시키고 있다. 마지막으로 地方稅의 非課稅·減免은 어떤 다른 정부지원 제도보다도 지원의 기득권화 현상이 심각하게 나타나고 있어 이에 대한 시정이 절실하게 요구된다. 더욱이 豫算支出이나 所得稅 등의 國稅 減免이 財產稅를 주로 하는 地方稅보다 정책적으로 더 효율적으로 사용될 수 있으므로 지방세 감면은 정책적 실효성 차원에서도 재고할 필요가 있다.

이후 본 보고서에서는 이와 같은 문제점들을 종합적으로 해결하여 지방재정을 충실화하고 운영을 보다 효율적으로 하기 위해서는 어떠한 제도의 정비와 필요한 것인가를 논의하고자 한다. 그런데 우리에게 바람직한 방향에 대하여 중요한 시사점을 제공하는 것은 바로 地方自治가 우리보다 훨씬 앞서 시행되었고 이미 정착된 주요 외국의 사례일 것이다. 따라서 다음 장에서는 먼저 主要 國家의 實態를 考察하여 보고자 한다.

Ⅳ. 主要國의 地方稅 非課稅·減免制度의 運營現況

1. WTO協約

WTO協定은 지방세감면을 포함한 조세지원도 일종의 보조금으로 간주하고 있다. 특히 特定性을 띤 조세감면을 禁止補助金, 相計可能補助金 그리고 許容補助金으로 나누어 조세감면을 통한 수출지원 또는 수입대체 등을 금지하거나 규제하고 있다. 따라서 장기적인 地方稅 非課稅·減免 개선안은 WTO협약을 감안하여 본 협정과 합치되는 수준에서 개편되어야 할 것이다. 본절에서는 UR補助金 및 相計關稅 協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)에서 地方稅 非課稅·減免과 관련있는 부문을 간단히 소개하고 합리적 地方稅 非課稅·減免方案을 검토하고자 한다.

가. UR補助金·相計關稅 協定¹⁰⁾

UR협정안 제1부 제1조에서는 다음의 각 항에 해당하는 정부지원은 보조금이라고 정의한다.

- ㉠ 직접적·잠재적 資金移轉 또는 債務負擔
- ㉡ 政府歲入의 拋棄
- ㉢ 정부에 의한 재화와 용역의 제공 및 구매(사회간접자본 제외)

10) 농산물에 관한 정부지원은 보조금협정에서 예외로 인정되어 농산물협정에서 규제된다.

㉔ 자금공여기관이나 민간기관을 통한 ㉑~㉓항 역할 수행

그러나 모든 보조금이 금지되는 것은 아니며 보조금의 성격상 特定性(specificity)이 있는 경우, 즉 정부지원이 일부기업(산업) 또는 일부지역에 이유없이 제한되거나 입증가능한 객관적 기준과 조건이 없이 공여되는 보조금은 禁止補助金과 相計可能補助金에 대한 규정을 적용할 수 있도록 하였다¹¹⁾. 여기서 객관적 기준이란 특정기업(산업)에 대한 특혜가 아니고 종업원수나 기업규모 등에 기초한 보조금으로 중소기업 관련 地方稅 非課稅·減免이 이에 해당한다(제2조).

禁止補助金은 輸出成果에 따라 혹은 輸入代替에 공여되는 정부지원으로서 이와 같은 성격의 정부지원은 협약체결국이 제공할 수 없다. 만약 무역을 통하여 타국의 국내산업에 대하여 피해(injury) 또는 GATT, 특히 제2조 양허에 의한 혜택의 무효화나 손상 그리고 타국의 이익에 대한 심각한 침해(serious prejudice)를 가져오는 보조금은 相計關稅의 대상이 될 수 있다고 규정하였다¹²⁾. 심각한 침해는 보조금 내용상 그 규모가 상품가액(ad valorem)의 5%를 초과하거나 어떤 기(산)업의 영업손실을 보전하기 위한 지원(일회성 제외) 또는 직접적인 채무감면 등을 의미하는데 이 규정에도 불구하고 '補助金支給 國家'가 당해 보조금이 가격왜곡이나 무역왜곡효과를 초래하지 않았다고 설명(demonstrate)할 수 있다면 심각한 침해를 야기하지 않은 것으로 간주한다¹³⁾.

본 협정안 제8조는 보조금이 特定性이 없거나 특정적이다라든 특

11) 객관성이 있는 보조금이라 하여도 특정기(산)업에 대한 보조금의 주된 이용 등 '사실상' 특정성이 있는 경우 본 협정의 규제를 받는다.

12) 농산물협정 제13조와 부속서 2에 규정된 국내보조는 본 협정 금지보조금에서 제외되었는데 그 상세한 내역은 아래의 농산물협정에서 논의된다.

13) 무역 및 가격왜곡효과관 보조금지급 국가에서의 수입대체, 제3국 내 다른 체약국의 수출대체, 현저한 가격인하, 가격인상억제, 판매감소, 해당 제품의 세계시장 점유율의 증가 등을 의미한다.

별한 경우 정부지원의 정당성을 인정하고 있다. 상기의 禁止 및 相計關稅 補助金이 주로 무역효과를 인식한 보조금의 규제라면 허용 보조금은 우리나라 地方稅 非課稅·減免의 정책목표 중 일부인 硏究開發 또는 地域均衡開發 등에 대한 지원으로서 그 내용을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연구개발지원으로 기업이나 기업과 계약을 맺고 있는 고등 교육기관 또는 연구소의 연구활동에 대하여 産業研究(industrial research)의 경우 비용의 75%, 基礎開發 活動(pre-competitive development activity)의 경우 50%까지 지원이 가능하다¹⁴⁾. 그리고 본 협정안은 上記의 지원이 가능한 경우로서 아래의 5개 분야를 제한하고 있다.

- ㉠ 인력 비용
- ㉡ 연구활동 전용의 장치·설비·토지 및 건물비용
- ㉢ 연구활동 전용의 상담이나 서비스비용(연구, 기술적 지식, 특허권 등)
- ㉣ 연구활동의 직접적 결과로 인한 추가적 간접비용
- ㉤ 연구활동의 직접적 결과로 발생한 기타 운영비용(재료, 공급품 등)

둘째, 지역개발지원으로 지역개발을 위한 ‘일반적’ 계획에 의하여 체약국 내의 落後地域을 위한 지원으로서 제2조에 따른 非特定的인 지원을 말한다. 이러한 보조금은 다음과 같은 조건을 충족하여야 한다.

- ㉠ 낙후지역은 經濟·行政的 同一性を 지닌 지리적으로 인접한

14) 산업연구는 신제품 등의 개발 또는 기존제품 개선에 사용될 새로운 지식발견을 목표로 하는 연구 또는 조사를 의미하며 기초개발 활동은 산업연구 결과를 신제품 또는 제품개선을 위한 계획, 청사진, 디자인으로 변환시키는 과정, 개념화 및 설계, 그리고 시험적 제작 등을 의미한다(단, 상업화는 제외).

지역이고,

- ㉠ 해당지역의 낙후성은 일시적이 아닌 지역적 어려움을 보여주는 중립적·객관적 기준에 근거하는데 이는 입증가능한 법률, 규정 또는 공식문서에 명백히 규정되며,
- ㉡ 상기 기준은 해당지역의 1인당 소득, 가구당 소득, 또는 1인당 GDP가 전국 평균의 85% 이하이거나 그 지역의 실업률이 전국평균의 110% 이상이어야 한다¹⁵⁾.

셋째, 環境保護支援으로 법이나 규제로 새로운 환경요건에 기존 시설을 적용하기 위한 지원으로 아래의 조건들을 충족하여야 한다.

- ㉢ 비반복적인 일회적 조치로 適應費用의 20% 이내이며 기업이 부담해야 하는 運用費用과 代替費用을 보존하지 않고,
- ㉣ 기업의 오염 및 폐해감소계획과 직접적으로 연계되고 제조비용의 절감을 보전하지 않으며,
- ㉤ 새로운 設備 또는 生産工程을 채택하는 모든 기업이 이용가능하여야 한다.

회원국은 새로운 보조금이 지급될 때 施行前 補助金協定 제7부(통보와 감시)의 규정에 따라 그 내용을 보조금 위원회에 알려야 하며 통보내용은 제8조에 규정된 조건과 기준에 합치하는지를 평가할 수 있을 정도로 구체적이어야 한다. 또한 협약국은 매년 허용보조금의 최신내역을 위원회에 통보하고 개별제도의 총비용 및 수정내용에 대한 정보를 제공하여야 한다.

나. 農產物協定(Agreement on Agriculture)

WTO협약상의 補助金 및 相計關稅 協定은 特定性을 띤 정부지원

15) 이들 기준은 3년간의 측정치로서 두 요소의 복합적인 측정치나 다른 요소의 고려도 가능하다.

이 무역왜곡효과를 야기할 경우 이를 금지하거나 상계관세를 통하여 규제할 수 있도록 하였다. 그러나 特定性이 없는 보조금이나 신기술개발 등의 보조금은 허용하고 있는데 농산물 협정에서도 농업의 특수성을 인정하여 각 회원국의 양허표 제4부에 따라 연간 또는 최종 양허약속수준을 초과하지 않는 범위 내에서 정부지원을 허용하고 있다. 이 밖에도 개발도상국에 대한 예외규정을 두고 개발도상국에서 일반적으로 제공되는 投資補助金과 저소득층 또는 자원이 빈약한 생산자에게 제공되는 生産要素 支援金은 減縮約束에서 제외하였는데 우리나라는 개도국으로서의 자격을 인정받아 이러한 지원이 가능하게 되었다(제6조 제2항).

한편 특수한 경우 (보조금) 감축약속에서 면제되는 정부지원이 제13조와 부속서 2에 규정되어 있는데 이러한 국내보조조치는 첫째, 당해 보조가 소비자 부담이 아닌 公的인 政府支援(減免 포함)이고 둘째, 생산자에 대한 價格支持效果가 없어야 한다고 명시하였다. 면제대상 정책을 살펴보면 우선 정부서비스로 연구, 검역, 교육지도, 판매촉진사업과 하부구조개선, 식량안보를 위한 공공비축, 식량구호를 포함한다. 판매촉진사업에서 販賣價格 引下나 購買者에게 직접적인 경제적 이익을 부여하는 지출은 제외되며 하부구조개선에서도 일반적으로 사용가능한 공익사업이 아닌 농업시설 공급을 위한 보조와 생산 투입재, 運營費用 補助나 특혜적인 사용자요금도 면제약속에서 제외된다.

징수감면을 포함한 생산자에 대한 직접지불은 비연계 소득지원, 소득보험, 재해구호 보조와 생산자 은퇴, 생산자원 폐기, 투자지원을 통한 구조조정지원 그리고 환경계획, 낙후지역 개발지원으로 이루어진다. 地方稅 非課稅·減免과 관련된 지원을 살펴보면 다음과 같다. 비연계 소득보조는 고정된 기준기간(in a defined and fixed base period) 중의 소득, 생산자 또는 농지소유자로서의 지위, 생산요소의 사용, 생산수준 등과 같은 명백히 정의된 수혜자격에 따라

결정되어야 한다. 따라서 지원이 기준기간 이후 특정연도의 생산량, 가축수를 포함한 생산형태, 가격, 생산요소에 기초할 수 없다.

構造調整支援에서의 수혜자격은 객관적으로 입증된 구조적으로 불리한 여건에 대응하여 生産活動의 財政的 또는 物理的 構造調整을 위하여 명백하게 정의된 기준에 따라 결정되거나 농업토지의 재사유화를 위한 명백하게 정의된 정부계획에 기초할 수 있다. 지원수준은 비연계 소득보조와 마찬가지로 기준기간 이후 특정연도의 생산량 등에 기초할 수 없고 특정물품의 생산을 의무화할 수도 없다. 지원범위는 구조적으로 불리한 여건을 보상하기 위한 수준을 넘을 수 없다.

環境保存에 따른 支援은 정부계획에 의거하여 특정조건의 이행에 따라서 수혜자격이 결정되고 지원수준이 계획을 이행함으로써 발생하는 추가비용 또는 소득손실에 한정되어야 한다. 마지막으로 落後地域에 대한 支援은 당해지역의 어려움이 일시적이 아닌 것을 나타내는 객관적이고도 중립적인 기준에 기초하여 이러한 낙후지역이 법이나 규정에 명백하게 규정되고 경제적으로나 행정적으로 동일성을 지닌 지리적 인접구역이어야 한다. 支援水準은 기준기간 이후 특정연도의 생산량 등에 기초할 수 없고 낙후지역에서 생산함으로써 발생하는 追加費用 또는 所得損失을 초과할 수 없으며 이러한 지원이 낙후지역의 모든 생산자에게 일반적으로 제공되어야 한다.

다. WTO協定과 地方稅 非課稅·減免：評價

위에서 살펴본 보조금 및 상계관세 조치에 의하면 特定性を 띤 정부지원이 수출증가나 수입대체 등의 무역왜곡효과로 회원국에 피해나 심각한 손상을 야기하면 회원국은 상계관세를 통하여 당해국의 부당 무역행위를 규제할 수 있다. 다만 特定性이 없거나 회원국에 심각한 무역왜곡을 야기하지 않을 보조금 또는 연구개발, 지역

개발, 환경보존 등의 보조금은 허용보조금으로 간주되고 있으므로 이러한 성격의 地方稅 非課稅·減免은 통상마찰의 여지가 없는 지원이라 하겠다. 그러므로 국가 등에 대한 감면, 중소기업 또는 임대주택과 비영리단체에 대한 감면, 공장이나 기업의 지방이전에 대한 감면과 교육, 연구개발, 영농후계자 육성 등의 감면이 객관적인 조건에 따라 공여된다면 국제법상 하자가 없는 정부지원이다.

現行 地方稅 非課稅·減免 規程과 WTO협약상의 제한조치 사이에 마찰 가능성이 있는 부분은 농업 외의 1차산업에 관한 보조금지급이다. WTO는 앞에서 논한 허용보조금 이외에 특정산업에 대한 정부지원을 명백히 제한하고 있고 다만 '넓은 의미에서의 농산물'에 대하여 그 예외규정을 두고 있는 것이다. 즉, 農業協定 附屬書 1에서는 어류 및 수산물을 제외한 HS(Harmonized Commodity Description and Coding System) 1類 내지 24類 등을 농산물로 규정하여 목재,제지의 임업과 광업에 대한 지원을 금하고 있다. 따라서 同 附屬書에 의하면 농·축산업과 식물성 생식품(수목·종자·채소·과일) 및 식품공업이 감축으로부터의 면제대상이며 어업·임업·광업은 면제대상이 아니다.

이러한 측면에서 보면 현행 어선·광산, 어업·광업·임업권에 대한 地方稅 非課稅·減免, 어업·임업협동조합 등에 供與하는 혜택이 다른 회원국에 피해나 심각한 손상을 야기할 경우 상계관세의 대상이 될 여지가 있다(항공기·선박에 대한 지원 포함: 보조금협정 제5조). 물론 상기의 지원이나 관광개발단지 등 특정산업에 대한 지원이 낙후지역에 대한 보조로서 인정받을 가능성을 감안할 필요가 있는데 보조금협정에 의하면 낙후지역의 1인당 GDP가 전국 평균 85% 이하이거나 실업률이 전국평균의 110% 이상 혹은 기타 복합적인 요인에 따른 객관적인 기준이 있어야 한다.

농업에 있어서는 각 회원국의 양허표에 따른 총액보조금과 감축 약속으로부터의 면제 등이 있으므로 상대적으로 지방세 감면을 통

한 지원이 용이하다. 특히 우리나라는 농업협정에 관련하여 개도국의 지위를 인정받아 농업에 일반적으로 제공되는 투자보조금과 저소득 또는 재원이 빈약한 생산자에게 일반적으로 제공되는 농업투입재 보조금을 국내보조 감축약속에서 제외하게 되었다. 따라서 현재 자영농민과 농지확대에 대한 각종 일반적인 지원은 문제가 없을 것으로 예상되고 농업협동조합이나 유통시설에 대한 非課稅·減免은 판매가격을 인하하지 않는 한 판매촉진을 위한 지원 등으로 인정받을 수 있다. 그러나 양잠·버섯에 대한 지원과 같은 특정보조는 일반적인 지원이 아니므로 본 협정의 제약을 받을 수가 있다.

2. 美 國

가. 特定階層에 대한 地方稅 減免

미국은 연방제 국가이다. 미국의 地方政府 중 특히 州政府은 대부분의 세목에 대하여 상당한 자율성을 갖고 있으며 따라서 地方政府의 조세구조는 매우 다양하여 이들의 非課稅·減免內容을 일률적으로 논하기가 어렵다. 미국 연방정부가 주로 소득과세에 의존하고 주정부는 소비 및 소득과세, 그리고 지구정부(시, 카운티, 학교구역 등)는 재산과세에 의존한다. 일반적인 감면은 연방정부가 地方政府의 세부담을 연방소득세에서 공제하여 주거나 주정부가 재산세를 공제하는 경우가 있다. 지역에 따라서는 이러한 공제가 정부간에 쌍무적으로 이루어지기도 한다.

본 연구에서의 주된 관심은 州政府이 住居財産이나 農業用財産에 대하여 재산세를 경감하는 홈스테드 면제제도(homestead exemptions)와 저소득의 노인층이나 저소득층 납세자에 대한 재산세 감면인 서킷브레이커(circuit breaker) 그리고 지역경제개발, 환경보호, 복지관련 등을 목적으로 사용되는 기업에 대한 法人稅와 財産稅減

〈表 IV-1〉 財産稅 課稅價額과 減免率

(單位: 10억달러, %)

	1971	1981	1986	1991
과세가액	717.8	2,958.2	4,817.8	6,924.2
감면대상	23.1(3.2)	120.7(4.1)	198.1(4.1)	242.6(3.5)
과세대상	694.6(96.8)	2,837.5(95.9)	4,619.7(95.9)	6,681.6(96.5)

註: 감면율은 감면대상 과세가액/전체 과세가액(assessed value)임.

資料: U. S. Bureau of the Census, "1992 Census of Governments; Assessed Valuations for Local General Property Taxation," 1994.

뿐이다. 이 밖에도 투자에 대한 법인세나 주거재산의 재산세에 대한 탕감(credits) 또는 경감조치가 있으며 일부에서는 부동산의 사용목적—농업, 제조업 또는 거주용—에 따라 課稅價額(assessed value)을 달리하여 實效稅率에 차별을 두기도 한다. 마지막으로 정부·교육·자선단체에 대한 재산세면제가 있는데 이에 관한 결정은 주별로 이루어져 전국적인 규모를 파악하기 어렵다.

〈表 IV-1〉은 美國 全體平均 財産稅 課稅價額 減免比率을 연도별로 나타낸 수치로서 그 비율은 1981년 4.1%에서 1991년 3.5%로 감소하였다. 이 표에 나타난 課稅減免比率이 국가 등 공익단체에 대한 비과세와 특별재산세 항목에 포함되는 産業財産稅(industrial property tax)관련 또는 환경관련 재산세 감면을 포함하지 않는다. 그럼에도 불구하고 미국의 경우 재산세 감면 비중이 과거 20년간 3~4% 수준에서 머물러 1991년 우리나라 재산세관련 감면을 6.3% (국가 등에 대한 비과세 제외)에 비하면 그 감면비율이 상대적으로 낮음을 알 수 있다.

州政府別 地方稅 減免의 主要內容은 〈表 IV-2〉에 나타나 있다. 자가주택이나 자영농장에 대하여 재산세를 경감해주는 홈스테드 면제제도는 1992년 현재 48개 州에서 허용되고 있으며 대부분이 과세가액 산정 전에 재산과액의 일부분을 공제하는 형태를 띠고 있고

일부에서는 탕감·면제·공제조치를 취하기도 한다. 그 수혜자적은 자영농장주, 노인층, 재향군인, 장애인 또는 미망인에게 있고 특수한 경우로서 소득수준에 따라 감면의 정도를 달리하기도 한다. 輕減內容은 定額인 경우도 있고 소유자의 소득이나 기타 특성에 따라서 차등화하기도 한다.

노인층과 저소득층을 대상으로 하는 재산세 감면으로는 서킷브레이크가 있는데 이 제도는 주로 소득수준과 관계없이 과세가액을 경감하여 주는 홈스테드 면제와는 달리 노인층(65세 이상)과 저소득층(임대인을 포함)의 재산세에 대하여 소득에 따라 재산세를 경감하거나 주소특세액 공제의 형식을 취한다. 이 제도는 세부담이 동일하면 소득이 작을수록 세부담이 감소하는 형태를 띠고 있으며 1964년 위스콘신주가 도입한 이래 1992년 현재 35개 州가 이용하고 있다.

위에서 논의된 두 제도는 과세대상인 稅源(tax base)의 명시적 감소가 없고 세율의 一定性和 同一性を 유지하면서 특정계층의 세부담을 경감하는 성격을 띠고 있다. 그리고 양 제도가 농민과 노인층이 소득에 비하여 부동산재산이 많으므로 이들에 대한 세부담을 축소한다는 취지에서 시작되어 일부 州에서는 주거임대인·저소득층에 대한 지원으로 나타나기도 하였다.

이들 제도가 재산이 상대적으로 많은 계층으로 집중되어 逆進的(regressive)이라는 주장이 있으나 一般均衡論(general equilibrium)에 의하면 누진적 과세에 대한 減免이라는 주장도 만만치가 않다. 즉 재산세 자체가 이동성이 있는 자본에 대한 과세로서 전국적으로 동일한 세율에 의한 과세는 자본의 소유주에게 그 부담이 지워지고 지역적으로 차별이 있는 자본에 대한 과세도 많은 부분이 토지나 자본의 소유주가 부담하기 때문이다(J.E. Man, 1996).

나. 地域經濟를 위한 地方稅 減免

미국 내 지역경제발전을 위한 재산세 등의 감면에서는 그 기준과 대상의 다양성이 상당히 존재한다. 이는 물론 미국이 연방제를 시행함으로써 주정부가 조세에 대한 자율성을 보장받고 있기 때문이다. 財産稅가 비록 市나 카운티 등의 地方政府 稅目이지만 재산세 감면이 허용되려면 주의회 차원에서의 시행법 또는 규정이 마련되어야 한다. 그러나 이러한 감면이 사례별로 시행됨에 있어서는 23개 州(1992년)가 하위정부들이 조례 등에 의하여 감면을 집행할 수 있도록 허용하고 있다.

減稅對象으로 보면 在庫(42개 州), 投資振作을 위한 감가상각자산(17개 州), 환경보존(31개 州)이나 태양에너지(17개 州)에 대한 재산세 감면이 있고 事業區域(enterprise zone) 내로의 기업이전, 오염·에너지절약 설비·연구개발·투자비용 등에 대하여 法人稅 控除나 稅額控除를 적용하고 있다. 특히 해당 州 내 낙후지역인 사업구역 내로 이전하는 기업에 대하여는 법인세 감면뿐만 아니라 중간재 구입에 따른 판매세 경감, 금융 지원, 전기료 감면, 각종 규제의 완화까지 제공하고 있다. 38개 州가 법적으로 사업구역의 설립을 허용하고 있다.

〈表 IV-2〉에서 알 수 있듯이 37개 州가 특정산업을 지정하여 재산세 감면을 하는데 대략 이들 절반이 제조업 전체나 제조업의 일부를 지원하고 있다. 각 州가 자기 지역 내에서의 주종 산업을 지원하고 있는 것은 당연하지만 한편 제조업에 대한 지원을 중점으로 하는 이유는 제조업이 여타 산업에 비하여 성장과급효과가 큰 산업으로 인식되기 때문으로 풀이된다(張權鎬, 1996). 이 밖에도 완제품이 아닌 중간제조과정에 대한 감면도 있다. 지원기한은 보통 5~10년으로 제한되는데 地方政府條例에 의한 감면의 경우 이러한 한시적인 지원의 성격이 특히 강하다.

〈表 IV-2〉 美國 州政府別 財産稅 減免 內容(1992)

(單位：%)

	감면율 (1991)	자가주택 등 (Home- stead)	저소득층 등 (circuit breaker)	사업구역 (Enter- prise Zone)	산업개발 채권감면 (I.D.B.)	오염방지 설비	기계 및 설비	특 정 산 업	지방정부 조례
앨라배마	12.29	○		×(11)		○		알루미늄, 농산물 등	○
알래스카	n.a.	○							
애리조나	n.a.	○	○	×(9)					
아칸소	n.a.	○	○	×(448)	○			직물공장 자본 농산물보트	
캘리포니아	1.93	○	○	×					
콜로라도	n.a.	○	○	○(16)					○
코네티컷	1.25	○	○	○(10)		○	○	제조업 농지, 영화산업	○
델라웨어	4.74	○		×(30)			○		○
플로리다	14.05	○		○(30)		○			○
조지아	1.91	○		○(3)	○	○		제조업	○
하와이	13.37	○	○	×					
아이다호	15.03	○	○			○		운송용 기구	
일리노이	7.63	○	○	○(83)		○	○	산업 및 상업재산	○
인디애나	10.63	○	○	○(14)	○	○		제조업	
아이오와	n.a.	○	○			○	○	제조업, 유통업	○

〈表 IV-2〉의 繼續

	감면율 (1991)	자가주택 등 (Home- stead)	저소득층 등 (circuit breaker)	사업구역 (Enter- prise Zone)	산업개발 채권감면 (I.D.B.)	오염방지 설비	기계 및 설비	특 정 산 업	지방정부 조례
캔자스	n.a.		○	×	○	○		제조업, 연구개발	○
켄터키	4.09	○		○(10)	○	○	○	제조업기계 통신설비	
루이지애나	27.53	○		×(1553)	○		○	제조, 유통업	○
메인	0.40	○	○	×(4)		○		광업, 임업	
메릴랜드	0.15	○	○	○(15)				제조업	○
매사추세츠	n.a.	○				○	○	설비, 상업용 어업보트	
미시간	n.a.	○	○	○(1)		○		제조업연구개발, 유통, 원재료	○
미네소타	n.a.	○	○	○(16)		○	○	상업, 산업지원	○
미시시피	n.a.	○		○	○			광업기구, 어업용 보트	
미주리	n.a.		○	○(50)					
몬태나	n.a.	○	○			○		제조업, 광업, 임업	○
네브래스카	2.13	○						농업용 기계, 컴퓨터	
네바다	0.11	○	○	×(2)		○		제조업	
뉴햄프셔	1.54	○				○	○	철도건설, 스키산업	
뉴저지	0.11	○	○	×(10)		○	○	농업, 임업	○

〈表 IV-2〉의 繼續

	감면율 (1991)	자가주택 등 (Home- stead)	저소득층 등 (circuit breaker)	사업구역 (Enter- prise Zone)	산업개발 채권감면 (I.D.B.)	오염방지 설비	기계 및 설비	특 정 산 업	지방정부 조례
뉴멕시코	3.00	○	○			○			
뉴욕	6.38	○	○	○(19)	○	○			○
노스캐롤라이나	0.65	○				○		원자력자재, 컨테이너 석탄 기자재	○
노스다코타	0.53	○	○				○		○
오하이오	0.79	○	○	○(193)			○		○
오클라호마	6.17	○	○	×(83)			○	제조업, 오일가스 기계설비 컨테이너	
오리건	0.22	○	○	○(30)		○		전기, 선박	○
펜실베이니아	n.a.	○	○	×(45)			○	제조업 이전,	○
로드아일랜드	6.01	○	○	○		○	○	신기술개발 등	
사우스캐롤라이나	n.a.	○		×		○			
사우스다코타	1.55	○	○		○		○	철도선로	○
테네시	n.a.	○	○	×	○	○			○
텍사스	7.34	○		×(28)					○
유타	0.20	○	○	×(14)					
버몬트	n.a.	○	○	×(3)		○		운수용 기계 등	○

〈表 IV-2〉의 繼續

	감면율 (1991)	자가주택 등 (Home- stead)	저소득층 등 (circuit breaker)	사업구역 (Enter- prise Zone)	산업개발 채권감면 (I.D.B.)	오염방지 설비	기계 및 설비	특 정 산 업	지방정부 조례
버지니아	n.a.	○		× (18)		○		공공사업, 제조업기계, 기구	○
워싱턴	1.08	○				○		항공산업, 선박, 농·임산물, 컴퓨터 등 목재농업	
웨스트 버지니아	7.05	○	○	×	○	○		목재농업	
위스콘신	n.a.	○	○	× (12)		○	○	농업, 제조업	
와이오밍	0.06	○	○			○		광업, 토지	
Total		48	35	37	11	32	17	37	23

註 : 1) 자가주택과 저소득층 등은 1994년도 자료이며 감면율은 과세가액의 감면율로 1991년도 수치임.

2) 사업구역에서의 ○는 재산세 감면도 허용하는 州를, ×는 재산세의 감면을 허용하지 않는 州를 나타내고 () 안의 숫자는 사업구역의 개수를 의미함.

資料 : ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, Vol. 1, 1995.

J. H. Bowman (eds.), *Taxation of Business Property*, Praeger Publishers, 1995.

U.S. Bureau of the Census, *1992 Census of Governments; Assessed Valuations for Local General Property Taxation*, 1994.

〈表 IV-2〉에 나타나 있듯이 産業開發債券(industrial development bond)에 의한 개발이 있을 때 11개 州에서 재산세의 감면 또는 면제를 공여하고 있고 역사적 보존가치가 있는 재산에 대한 감면도 있다. 한편 특정 대기업의 기업이전이 이슈가 될 경우 法人·財産稅 減免을 이전대상 州들이 제공하기도 하는데 이는 물론 고전적인 조세경쟁의 한 형태라고 할 수 있다.

위에서 검토한 바와 같이 租稅支援을 통한 地域開發은 지역별 그리고 각 지역의 경제수준에 따라 매우 다양하다. 주정부는 평균 4개의 재산세 감면방식을 도입하고 있고 뉴욕은 8개의 재산세 지원 조치를 취하고 있으며 알래스카와 하와이는 아무런 재산세 지원을 도입하고 있지 않다(M. Rubin, 1995). 〈表 IV-2〉에서 보듯이 이러한 다양한 형태의 지원은 그 支援水準에서도 州別로 매우 상이하게 나타난다.

〈表 IV-2〉는 또한 1992년 미국 州別 ‘減免對象’ 課稅價額比率(assessed value propertion)을 나타내고 있는데 감면율이 자가주택·농장(homestead exemption)과 저소득층·노인계층지원(circuit breaker)을 포함하므로 경제개발에 대한 지원율은 알 수가 없다. 하지만 자가주택 등에 대한 감면이 전국적으로 고르게 이루어지고 있으므로 주별 지원수준의 차이를 감안하더라도 감면율의 지역적 차별은 매우 높아 산업에 대한 감면도도 상당히 그 편차가 클 것으로 짐작된다. 미국 전체평균 減免 課稅價額比率은 3.5%이지만 州別로는 루이지애나(27.53%), 아이다호(15.03%), 플로리다(14.05%) 순으로 그 비율이 높고 와이오밍(0.06%), 뉴저지(0.11%), 메릴랜드(0.15%)는 감면규모가 매우 낮다.

위에서 논한 미국 지방세 감면의 특징은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 州政府 次元에서 法人稅와 財産稅 減免이 이루어지는데 감면의 주된 목적은 국가적 정책목표에 따른 획일적 지원이 아니고 州別로 복지를 위한 정책, 주로 농민, 노인과 저소득층을 겨냥한 보조

이다. 또한 지역경제정책으로서 산업발전, 환경보존, 연구개발 등을 위한 지원이 있는데 특히 落後地域開發을 위한 産業支援이 중요하다.

둘째, 지원의 성격과 수준이 지역적으로 다양하다. 各州는 자신들의 특별한 필요에 의하여 법인세 또는 재산세 등을 대상으로 하여 소득 및 세액공제, 탕감(credit), 금융지원, 판매세 경감 등 다양한 형태의 감면을 제공한다. 이러한 지원이 州法에 의하여 획일적으로 이루어지기도 하지만 주정부가 주의회의 승인하에 사례별로 감면 형태를 조정할 수도 있다. 따라서 政府는 該當企業 또는 産業과의 대화와 타협을 통하여 지원수준과 형태를 결정함으로써 이들이 필요로 하는 지원의 실효성을 극대화할 수 있는 제도적 장치를 보유하고 있다.

地方稅 減免政策은 租稅支援을 통하여 기업을 유치·발전시킴으로써 지역 내 고용률을 높이고 소득을 높이는 데 그 궁극적인 목적이 있다. 최근의 회귀분석에 의한 연구들에 따르면 조세정책이 지역경제개발에 통계적으로 유의하게 부정적인 영향을 미치는 것으로 평가하고 있다. 따라서 조세지원도 최소한 미국의 경우 지역개발을 위한 하나의 유인정책으로 유용될 수 있다. 다만 최근 관심이 증대되고 있는 事業區域의 成果에 대한 평가는 지역별로 다르게 나타나고 있어 지속적인 연구가 필요한 과제이다(L.E. Papke, 1994; W.T. Bogart, 1996).

전술한 바와 같이 미국 주정부는 조세징수권과 감면에 대하여 상당한 자율성을 부여받고 있다. 주정부의 자율성은 미국이 연방체제로 성립된 국가라는 역사적 결과이기도 하지만 한편으로는 자유경쟁의 원칙하에 주정부가 자신의 특수성에 따라 감면제도를 효율적으로 운용할 수 있도록 하는 정신의 산물이기도 하다. 그리고 이러한 제도의 자율성은 많은 州에서 말단 자치정부에게도 허용되어 있는데 다만 減免期限에 限定性を 부과하여 이 제도가 하위정부에서

남용되지 않도록 하고 있다. 이와 같이 미국에서는 지방정부에게 자율성을 부여함으로써 정부간의 경쟁이 이루어져 이를 통한 政府運營의 健全성과 競爭力을 提高하고 있는 것이 그 특징이다.

3. 日 本

일본의 자치구역은 都道府縣과 市町村으로 구성되어 있다. 1992년 道府縣의 稅收(구성비)는 사업소세(34.8%), 道府縣民稅(34.6%), 자동차세(10.6%) 등 이외에 목적세(11%)로 이루어져 있고 市町村 세수입은 市町村民稅(49.2%), 고정자산세(38.5%) 등과 목적세(7.7%)로 나누어진다. 地方自治團體는 공익상 필요한 경우 非課稅 및 不均一課稅를 할 수 있는데 불균일 과세는 自治省의 통제를 받고 있는 경우가 많다. 지방세를 통한 非課稅·減免은 租稅特別措置法(이하 租特法), 地方稅法에 법적 기반을 두고 있고 천재지변 등 특별한 사정이 있는 경우나 특별한 사정이 있는 자에 한하여 조례로 地方稅 減免을 할 수 있다(지방세법 61).

〈表 IV-3〉은 임성일(1993)에 나타난 1991년 세목별 지방세 감면현황에서 교제비 과세특례에 의한 과세감면을 제외하고 이를 日本財政白書上의 지방세 세입과 비교한 표이다¹⁶⁾. 지방세 감면의 총 규모는 지방세 세입의 3%에 불과한데 이는 동 연도 우리나라 지방세 감면비율(6.3% : 국가 등에 대한 비과세 제외)에 비하여 낮은 수준이다. 실제로는 과세된 교제비를 제외한 감면의 세목별 비중은 道府縣民稅(39.3%), 固定資產稅(31.3%), 市町村民稅(12.1%)로 되어 있다. 한편 租特法에 의한 감면 등은 감면비중이 50%를 차지하고 있다.

16) 교제비 특례는 〈表 IV-4〉와 같이 과세한 것으로 나타나는데 임성일(1996)과 마찬가지로 이를 포함하면 실제 지방세 감면 규모와 내역을 오판할 가능성이 있다.

〈表 IV-3〉 地方稅의 非課稅措置에 의한 減收額(1991)

(單位 : 億엔, %)

	조세특별 조치법에 의한 감면액	지방세법에 의한 감면액	합 계	지방세 징수액
1. 道府縣民稅	2,729(5.6)	381(0.8)	3,110(6.3)	49,124
2. 事業所	1,308(2.3)	605(1.1)	1,913(3.4)	56,937
合 計	4,037(2.7)	986(0.7)	5,023(3.4)	148,330
1. 市町村民稅	1,132(1.1)	898(0.9)	2,030(2.0)	101,791
2. 固定資産稅	-	3,296(4.6)	3,296(4.6)	71,787
合 計	1,132(0.6)	4,194(2.1)	5,326(2.7)	197,353
總 計	5,169(1.5)	5,180(1.5)	10,349(3.0)	345,683

註 : 1. () 안의 값은 각 지방세 감세액을 해당 지방세 징수액으로 나눈 수치임.

2. 교제비과세 특례에 의한 감면과세는 제외함.

資料 : 임성일, 「주요국가의 지방세 비과세 감면제도」, 『지방세』, 통권 제 37호, 1996. 10.

日本 自治省(編), 『地方財政白書』, 平成 7年版, 1994.

〈表 IV-4〉와 〈表 IV-5〉에서 임성일(1996)에 나타난 租特法과 地方稅法에 의한 감면내역을 재인용하였다. 감면내용에 대한 설명은 임성일(1996)에 비교적 자세히 나타나 있다. 다만 그 내역에 있어서 교제비 특례부문이 징수된 것으로 나타나 이를 감안하여 감면 현황을 재해석할 필요가 있다. 본 연구에서는 임성일(1996)이 논하고 있지 않은 감면내역을 검토하고 있는데 〈表 IV-4〉에 따르면 中央政府의 정책목표에 따른 租特法上的 지방세감면은 저축장려(전체 감면 대비 : 23.3%), 환경개선 및 지역개발(4.0%), 기술개발과 중소기업지원(12.5%), 기업체질강화(3.9%) 등으로 이루어져 이들이 전체감면의 반을 차지한다.

〈表 IV-4〉 國稅의 租稅特別措置法에 의한 減免額

(單位: 억엔)

조세특별조치내용	국세 감면액	지방세 감면액			
		사업세	道府 縣民稅	市町村 稅	계
1. 저축장려 등					
• 노인 등 소액예금이자의 비과세	6,540		2,181		2,181
• 배당소득과세특례	650		60	166	226
• 생명보험료공제	2,740				
• 기타	160				
계	10,090		2,241	166	2,407
2. 환경개선, 지역개발 등 촉진					
• 주택대책 과세특례	4,460	6	1	2	9
• 지역개발과세특례	510	159	24	62	245
• 공해대책 과세특례	180	56	9	21	86
• 기타	250	36	11	30	77
계	5,400	257	45	115	417
3. 자원개발 촉진 등					
• 해외투자 등 손실준비금	10	3	0	1	4
• 기타	40		2	5	7
계	50	3	2	6	11
4. 기술진흥, 설비근대화					
• 시험연구비의 세액공제	1,100		8	19	27
• 기술 등 해외소득의 특별공제	130		6	16	22
• 프로그램 등 준비금	250	78	12	30	120
• 중소기업자 기계 등 특별상각	770	241	46	115	402
• 에너지, 환경변화대응투자 촉진세제	840	160	415	101	302
• 중소기업자의 특정전자기기 이용 설비투자 촉진세제	550	116	27	66	209
• 특정설비의 특별상각	130	40	6	16	62
• 중소기업 등 기반강화세제	390	60	19	47	126
• 기타	50	15	2	5	22
계	4,210	710	167	415	1,292

〈表 IV-4〉의 繼續

조세 특별조치 내용	국세 감면액	지방세 감면액			
		사업세	道府 縣民稅	市町村 稅	계
5. 내부유보충실, 기업체질강화					
· 이상위험준비금	90		4	11	15
· 청색신호공제, 법인과세	610		96	256	352
· 중소기업 대도인당금 특례	40	13	2	5	20
· 기타	130	13	2	5	20
계	870	26	104	104	407
6. 기타					
· 사회보험진료보수 소득계산 특례	350	43	21	56	120
· 가내노동자 등의 사업소득의 소득계산특례	510		101	151	252
· 동거특별장애자, 노부모 부 양 공제특례	590				
· 제품수입촉진세제	980	266	48	118	432
· 기타	500	3	0	1	4
· 교제비과세 특례	△9,860	△3,092	△483	△1,189	△4,764
계	△6,930	△2,780	△313	△863	△3,956
합 계	13,690	△1,784	2,246	116	578

資料 : 임성일, 「주요국가의 지방세 비과세 감면제도」, 『지방세』, 통권 제 37호, 1996. 10.

〈表 IV-5〉 地方稅法の 非課稅特別措置에 의한 減免額

(單位 : 억엔)

비과세 등 특별조치 내용	감면액	근거조문
A. 道府縣稅		
1. 道府縣民稅		
(1) 생명보험료공제	288	34조 1항
(2) 손해보험료공제	24	34조 1항
(3) 동거특별장애자, 노부모 부양공제 특례	69	34조 3,4,5항
계	381	
2. 사업세		
(1) 사회보험진료보수 소득계산 특례	605	72조의 14.1항, 17.1항

〈表 IV-5〉의 繼續

비과세 등 특별조치 내용	감면액	근거조문
道府縣稅 計	986	
B. 市町村稅		
1. 市町村民稅		
(1) 생명보험료공제	651	314조의 2.1항
(2) 손해보험료공제	65	314조의 2.1항
(3) 동거특별장애자, 노부모 부양공제 특례 계	182 898	314조의 2,3,4,5항
2. 固定資産稅		
(1) 비과세		
· 대도시지역내 철도 등	41	348조 2항
· 보안림	28	348조 2항
· 농업협동조합 등의 사업소 및 창고, 건강보험조합 등의 병원, 진료소	24	348조 2,4항
· 공해방지시설 등 계	207 300	348조 2항, 부칙14조
(2) 課稅標準特例		
· 전기	322	349조의 3.1항, 부칙15조 1항
· 선박	207	349조의 3.5,6항
· 철·궤도	605	349조의 3, 부칙15조
· 기타 계	532 1,666	349조의 3, 부칙15조
(3) 租稅輕減	—	
· 신축주택	685	부칙16조 1항
· 신축중고층내화건축주택 계	645 1,330	부칙16조 2항
(1)+(2)+(3)	3,296	
市町村稅 計	4,194	
C. 地方稅 計	5,180	

資料 : 임성일, 「주요국가의 지방세 비과세 감면제도」, 『지방세』, 통권 제 37호, 1996. 10.

우리나라 租稅減免規制法上 지방세 감면이 전체감면에서 차지하는 비중이 0.9%(1995년)에 불과한 것과 비교하면 일본 내 中央政府 政策次元에서의 지방세 감면은 상당히 비중이 큰 편이다. 특이한 감면대상은 저축장려 그리고 내부유보와 기업체질 강화를 위하여 지방세가 경감되는 사실로 이는 所得稅인 道府縣民稅와 事業稅가 일본 지방세의 주종을 이루고 있기 때문이다. 기술개발이나 중소기업 보조는 전체 감면에서 12.5%를 차지하는데 일본 경제규모를 감안하면 큰 규모의 지원은 아니다.

공익성에 대한 지원규모는 표에 나타나 있지 않으므로 그 규모를 알 수가 없다. 범규정상으로 살펴본 공공·공익법인에 대한 지방세 감면의 특징은 공공·공익법인토지와 공익성이 큰 용도에 사용되는 토지에 대하여 特別土地保有稅가 비과세된다는 것이다. 그러나 수익사업에 제공되는 자산 또는 사업분에 대하여는 道府縣民稅 法人割, 事業所稅와 固定資產稅를 부과한다. 또한 최근에는 공평과세를 위하여 道府縣民稅의 비과세를 점차 폐지하는 경향도 나타나고 있다.

사업세는 농·임업과 광산업에 대하여 非課稅하고 사업성질에 따라 전기·가스·보험사업, 농업협동조합 등의 특별법인, 일반법인에 대하여 세율을 차등적용한다. 또한 농업·임업에 대하여 사업세를 줄여준다. 특별토지보유세의 경우 주거용(임대용) 건물부지는 비과세하고 있다. 특별토지 보유세는 토지투기 억제를 위한 정책세제의 성격을 지니는데 주차장, 창고용 토지에 대하여 처음에는 비과세하였으나 최근 이들이 토지투기의 방편으로 이용되기 때문에 비과세 조치를 폐지하였다(임성일, 1996).

不動産取得稅의 경우 기존 주택용 토지나 신축특례주택용 토지취득시 세액을 감면하거나 주택용지에 대하여 자산세 과세표준가액을 낮추기도 한다(지방세법 제73조 제24항의 1, 2). 또한 특정 시가화 구역 농지에 신축하여 전세주택용으로 사용하면 한시적으로 취득세

를 10% 감면하고 장애자설비, 농주조합법에 의한 택지조성은 지가의 75% 감면, 임시조치법에 따른 사업혁신을 위한 토지취득시 가액의 6분의 1을 감면하고 시가지 재개발, 사업협동조합, 농지보유 합리화 사업을 행하는 법인, 토지개발구에 대하여는 납세의무를 면제한다.

道府縣民稅와 市町村民稅에서는 앞에서 논한 바와 같이 공익적인 단체—국가 등, 비영리단체, 공공이용시설— 등에 대한 비과세가 있고 사회복지를 위하여 생활보호법의 규정에 의하여 생활부조를 받는 계층, 저소득층, 노인층, 장애인, 과부 등에 대하여 비과세하고 의료비, 보험료 등에는 소득공제가 이루어진다(〈表 IV-5〉 참조). 국가 등에 대한 비과세와 함께 지방개발사업단, 수해예방조합, 토지구획정리조합, 일본육영회 등은 道府縣民稅가 비과세되는데 종교·학교·어업·농업 등 각종 조합이나 연합회에는 균등할과 법인세할에 대한 납부의무가 있다(지방세법 제25조 제1항).

固定資産稅에서는 소유자성격에 따른 비과세와 용도구분의 비과세가 있다. 전자는 국가 등에 대한 비과세이고 각종 협동조합, 공단, 중소기업사업단, 학교, 사회복지사업, 철도관련시설 등 그리고 환경보존을 위한 오염방지시설, 쓰레기 처리설비 등에 고정자산세를 비과세한다. 이 밖에도 經濟政策的 要求에 기초하거나 또는 철레도, 선박, 항공기, 어선 등의 기간산업과 여객산업, 기업합리화 설비, 공해방지설비 등에 대하여 課稅標準價額을 줄여주기도 한다.

일본의 지방세 감면은 우리나라와 마찬가지로 다양한 목적과 대상에 대하여 여러 형태의 감면을 하고 있다. 다만 우리나라에 비하여 지방세 대비 감면비율이 작고 地域開發事業을 위한 租稅減免에 대한 의존도가 작은 편이다. 일본이 특수이익단체에게 여러 가지 형태의 지방세 감면을 허용하는 것이 바람직한 모습은 아니지만 이들 단체들의 본래 목적에 부합되는 사업에만 감면을 하고 수익사업에 대하여는 엄정히 과세하는 것은 옳은 정책방향이라고 판단된다.

이 같은 사실은 우리나라를 美國, 日本과 비교해 보면 매우 손쉽게 나타난다. 즉, 국가 등의 비과세가 통계에 나타나지 않은 1991년의 경우를 비교해 볼 때, 미국이 전체 재산세가액의 3.5%를 과세경감하고 일본은 감면비율이 2.8%인 데 비하여 우리나라의 감면율은 6.3%에 달하여 우리나라가 상대적으로 높은 수준의 非課稅·減免을 하고 있음을 알 수 있다. 또한 우리나라의 경우 지방세의 주요 세목이 재산관련 세목으로서 이에 대한 減免 및 非課稅는 土地 등의 부동산에 대한 편향성을 낳고 지방정부가 지역적 특수성이나 기업의 필요에 따라 탄력적으로 지방세를 감면하지 못하는 경직성을 갖고 있다.

이러한 문제점은 물론 우리나라가 地方自治制를 실시한 지 얼마 되지 않아 지방정부의 조세징수권이 거의 존재하지 않기 때문에 야기된 결과이다. 그러나 향후 성공적인 지방자치제의 정착을 위해서도 地方政府의 租稅徵收權은 필수적인 제도이다. 왜냐하면 自律性이 보장되어야 지방정부간의 자유스러운 경쟁이 이루어질 수 있으며 그릇된 정책결과에 대한 책임을 해당 지방 행정부에게 물을 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 경쟁과 책임이 선행될 때 건전한 재정운용이 확립된다. 이러한 맥락에서 볼 때 地方稅 減免도 그 수준이나 형태에 대한 결정권을 어느 정도는 지방정부에게 이양함으로써 減免政策의 實效性을 제고하고 지방정부간의 경쟁을 유도할 필요가 있다.

V. 地方稅 非課稅·減免制度의 改善方向

地方自治가 이미 실시되고 있는 현 시점에서 地方稅 非課稅·減免制度의 정비는 다음과 같은 측면에서 매우 시급한 과제라고 할 수 있다. 첫째, 비과세·감면규모가 1995년 당시 약 1조 5천억원으로 전체 지방세 세입의 9.75%를 차지하여 가뜩이나 취약한 地方財政을 상당히 잠식하고 있다. 물론 非課稅·減免을 통하여 국가정책목표가 달성될 수 있다면 그 정당성이 유지될 수 있으나 감면의 상당부분이 특수 이익집단의 정치적 요구나 중앙정부의 편의에 의하여 획일적으로 이루어짐으로써 정당성뿐만 아니라 실효성도 의문시된다. 따라서 특수이익단체에 대한 감면혜택 폐지 등 지방세 감면제도의 축소를 통하여 地方政府의 稅源을 補填하고 이를 통하여 中央政府의 地方政府에 대한 支援을 축소함으로써 지방정부의 재정적 자율성을 증대할 필요가 있다.

둘째, 非課稅·減免은 그 속성상 조세의 중립성을 손상시킴으로써 시장기능의 왜곡을 초래하며 세부담의 형평성을 저해하는 결과를 낳는다. 특히 우리나라의 경우 지방세 감면이 그 구조상 取得·登錄稅 등 재산관련 세목에 편중되어 있는데 이는 地方稅 稅收가 재산과세에 큰 비중으로 의존하고 있는 데 일부 기인한다. 그러나 부동산 또는 재산과세의 지방세 세수비중 이상으로 부동산관련 또는 재산관련 감면액의 총감면액 대비 비중을 차지하는 부분에 대해서는 부동산소유자간 또한 부동산소유자 및 비소유자간 세부담 형평성에 악영향을 미치게 된다.

비록 지방세법이 용도의 사용이나 수익사업에 이용되는 부동산에 대하여 감면을 하지 않는다고는 하나 이를 법적으로 규제하기에는

많은 어려움이 있다. 그러므로 우리나라 지방세 감면제도는 부동산 거래에서 발생하는 자본이득을 획득하기 위하여 부동산에 대한 가수요를 창출한다는 비난을 면하기가 어렵다. 더욱이 政策手段의 實效性이란 측면에서 볼 때에도 재산세를 위주로 하는 지방세 경감이 다른 형태의 정부지원에 비하여 정책목표에 가장 부합되거나 또는 상대적으로 더 효율적인 정책수단은 아니라고 판단된다. 사회적으로 바람직한 행위를 유도하기 위한 올바른 유인책은 그러한 행위의 이행을 조건으로 하는 보조금지급이 최선이기 때문이다.

셋째, 변화하고 있는 국내외 경제환경에 탄력적으로 대응하고 세계경제의 한 경쟁단위로서 地方經濟를 活性化하기 위해서도 地方稅 減免制度의 개선은 필요한 작업이다. 우선 WTO체제하에서 특정보조금이나 상계보조금에 대한 제한이 시행될 현 시점에서 감면제도의 정비를 통하여 국가정책상 꼭 필요한 지원은 허용보조금으로 인정받을 수 있도록 그 지원형태를 전환하고 그 외의 지원은 과감히 폐지하여야 한다¹⁷⁾. 궁극적으로는 지방정부가 국제경쟁에서 능동적으로 적용할 수 있도록 감면제도의 자율성을 보장할 필요가 있다.

이 밖에도 現行 地方稅 非課稅·減免制度의 問題點을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 현행 지방세 비과세·감면은 취득세, 등록세, 종합토지세, 재산세의 4대 재산관련 세목에 집중되고 있어 이들이 비과세·감면의 팽창에 主因이 되고 있다. 둘째, 근거법별로는 地方稅, 特別條例, 租減法이 절대적인 비중을 차지하고 있어 이들 법령을 중심으로 한 제도의 정비가 필요하다. 셋째, 현행 비과세·감면제도는 특정법인에 대한 감면이 지나치게 높은 비중을 차지하고 있어 제도의 본래 취지와 기능을 퇴색시키고 있다. 넷째, 대부분의 감면이 획일적으로 전액 혹은 50% 감면이어서 제도운영의 효율

17) 한 예로서 임업 또는 수산업협동조합에 대한 감면은 WTO협정상 규제 대상일 가능성이 높다.

성을 저하시킬 뿐만 아니라 지방재원 누실을 가속화시키고 있다. 다섯째, 관광개발사업, 사업용 비행기, 주차장, 사내복지기금 등營業利를 目的으로 하는 團體에 대한 非課稅·減免은 어떠한 사유에서도 그 정당성을 유지할 수 없으며 이에 대한 감면은 반드시 폐지되어야 한다. 또한 비영리단체라 할지라도 각종 조합이나 공제회, 연금관리공단 등 그 구성원을 위한 이익 또는 수익활동을 수행하는 단체에 대하여 국민세금으로 지원이 이루어지고 있는데 이를 정당화하기 어렵다. 마지막으로 지방세의 비과세·감면은 어떤 다른 정부 지원제도보다도 지원의 既得權化 現象이 매우 심각하다.

향후 地方稅制의 改編은 이같은 문제점들을 종합적으로 해결할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 또한 필요한 대상에 대해서만 최소한의 지원을 한시적으로 운용하여 非課稅·減免制度의 尤인효과를 극대화할 수 있도록 하여야 할 것이다. 궁극적으로는 이같은 정비작업이 지방세제 전반의 개선과 불가분의 연계성을 지니고 있는 만큼 지방세 감면제도도 地方政府의 自律性을 增進하는 방향으로 그 개선이 이루어져야 할 것이다.

1. 非課稅·減免의 縮小

지방세 비과세·감면을 정비하기 위한 최우선적 과제는 非課稅·減免의 縮小에 있다. 豫算支援이나 金融支援은 자금지급을 통해 수행되므로 지원규모의 파악 및 통제가 용이하다. 그러나 비과세·감면은 稅收의 減少를 통해 실현되므로 그 혜택규모를 파악하고 통제하기가 매우 어려운 것이 현실이다. 지방세의 경우는 그 정도가 더욱 심하다. 이러한 이유로 지방세 비과세·감면제도는 별다른 견제 없이 정책수단으로 적극 사용되어 오면서 무분별한 팽창을 거듭하게 되었다. 따라서 현재 지방세 비과세·감면은 적절한 수준을 넘어 地方政府의 歲入에 지장을 초래할 수준까지 도달하게 되었다.

위와 같은 문제점을 해결하기 위한 地方稅 非課稅·減免制度의 개선은 우선 그 규모·대상·수준에 대한 축소조정작업을 통하여 지방재정의 확충을 도모하는 데 있다. 특히 取得稅, 登錄稅, 綜合土地稅, 地方稅의 4대 세목은 비과세·감면 팽창의 주대상이 되고 있다. 이 가운데에서도 취득세와 등록세의 경우 특정목표를 위한 지원의 필요성이 대두될 때마다 우선적으로 거론되는 세목으로 그 감면의 비중이 1995년의 경우 전체감면의 72.1%를 차지하고 있고 징수액 대비 비율은 각각 15.1%, 13.5%를 차지한다. 따라서 축소작업은 이들 세목을 중심으로 제도의 필요성과 실효성을 엄밀히 재분석함으로써 이루어져야 할 것이다.

이러한 축소작업은 기본적으로 영리를 목적으로 하거나 구성원의 이익을 위한 단체활동에 供與되는 非課稅와 減免을 폐지하는 데서 시작될 수 있다. 두번째로 정부지원이 필요한 경제활동의 경우 비과세·감면에 따른 政策實效性과 다른 형태에 의한 政府支援의 政策效果를 비교하여 감면제도를 시행하여야 한다. 한 예로 비과세·감면 대신 지방세를 징수하여 이를 기금으로 이용하는 금융지원이 지방중소기업 육성에 더욱 효과적일 수 있다.

세번째로 정책담당자는 우리나라 비과세·감면이 부동산과세에 집중되어 있으므로 본 제도가 不動產所有나 賣買에 偏向性을 유발할 수 있음을 명심할 필요가 있다. 따라서 정책당국은 감면이 본래목적용 위한 부동산 취득에만 사용되도록 통제할 수 있어야 한다. 이를 위하여 감면특혜가 용도의 사업이나 수익사업에 적용되지 않도록 減免惠澤의 適正性을 지방정부와 중앙정부가 함께 검토하고 지방정부가 이를 주기적으로 감시할 수 있는 제도적 장치를 도입할 필요가 있다. 현행 제도는 재정력이 취약한 지역의 경우 중앙정부가 地方財政調整制度를 통하여 이를 대부분 보충하고 있어 지방정부의 입장에서는 감면제도가 제대로 집행되고 있는지 감시하고 통제할 필요성을 갖고 있지 않다. 따라서 중앙정부는 감면제도의 남

용이나 오용사례를 지방정부가 적발할 경우 감면취소에 의한 추가적 稅收은 해당 지방정부의 재정으로 환수하고 交付金支給時 이를 반영하지 않도록 하여 건전한 減免制度의 運營을 도모할 수 있어야 한다.

지역적으로 보면 감면으로 인하여 자체 재정력이 약화되는 지역도 있고 또는 자체수입이 원래 낮은 지역이 있어 감면정책이 지역별로 미치는 영향은 매우 다르다. 이는 감면정책이 중앙정부의 필요에 따라 운용된 결과이지만 우리나라의 경우, 특히 감면에 의한 追加的 稅收入이나 經濟活性化 등 감면혜택이 인접지역으로 누출될 가능성이 높다는 점에서 감면정책이 지방정부 재정에 미치는 영향은 더욱 클 수밖에 없다.

또한 중앙정부의 획일적 결정에 의하여 제공되는 현행 감면제도는 지방정부가 지역적 특성에 따라 감면제도를 탄력적으로 시행할 수 있는 기회를 원천적으로 막고 있다. 따라서 지방정부가 감면으로 인한 限界費用과 利益이 교차하는 점에서 자율적으로 감면수준을 결정하여 그 실효성을 극대화하는 제도의 시행이 부분적으로나마 필요하다. 이러한 관점에서 볼 때 미국의 경우처럼 지방정부가 공여할 수 있는 감면총액과 시한은 중앙정부에서 정하되 그 내역은 지방정부가 자율적으로 시행할 수 있는 制限的 減免制度의 도입을 고려해 볼 만하다.

장기적으로 볼 때 地方稅減免制度의 근본적인 개선을 위해서 무엇보다도 먼저 고려되어야 할 사항은 중앙정부와 지방정부간의 기능조정 및 역할분담과 이에 따른 國稅·地方稅 調整이다. 중앙과 지방간의 업무영역이 명확히 구분되지 않는다면 중앙정부 정책과세의 상당 부분이 내포되어 있는 현행 지방세 비과세·감면제도의 개편도 원천적으로 불가능하기 때문이다.

이러한 측면에서 볼 때 지방세가 이전가능한 자원에 대한 과세란 점과 정책목표의 성격에 따라 지원형태를 달리하여야 그 실효성을

극대화할 수 있다는 점을 명심하여 중앙정부가 담당해야 할 고유기능은 국세나 중앙정부 예산을 통하여 실천하는 것을 원칙으로 하여야 한다. 특히 豫算上의 支援은 매년 국회의 감시를 받고 재책정되어 혜택이 상대적으로 객관화되는 반면 지방세 감면은 재심사과정이 없다는 점 그리고 재산취득과 연관되어 있다는 점에서 혜택이 고착화될 수 있어 더욱 그러하다. 이 밖에도 중앙정부는 지방정부 나름대로의 고유 財政領域을 인정해 주고 지역특성에 알맞는 經濟政策을 運用할 수 있는 자율성을 보장할 때 국가 전체의 재정운영이 효율화될 수 있다는 것을 인식할 필요가 있다.

지금까지 제기된 비과세·감면의 전반적인 축소조정방안을 염두에 두고 그 개선방안을 구체적으로 논하면 다음과 같다.

가. 非課稅項目의 減免項目으로의 轉換

현행 제도가 減免과는 별도로 非課稅制度를 운영하고 있으며 그 적용대상과 운영규모가 매우 큰 점은 이미 지적된 바가 있다. 非課稅란 근본적으로 과세대상에서 제외시켜 줌으로써 별도의 조정이 없는 이상 납세의무로부터 면제되는 경우를 말한다. 그에 반하여 減免制度는 과세대상임은 분명하되 세부담의 전부 혹은 일부를 경감하여 주는 경우를 말한다. 따라서 비과세나 100% 감면은 의견상으로는 세부담이 없어지는 동일한 모습을 지니게 된다. 그러나 비과세의 경우 과세대상으로 전환되지 않는 한 영구적으로 해당 세법의 적용이 배제된다. 비과세가 문제가 되는 이유는 그 세부담 경감의 수준이 높기 때문이기도 하지만 일단 비과세되면 지속적으로 과세되지 않는 속성 때문이다.

따라서 비과세·감면으로 인한 세수의 누실을 막기 위한 가장 쉬운 방안은 비과세대상들을 과세대상으로 전환시키는 일이다. 물론 앞에서 살펴보았듯이 현행 제도하에서 비과세가 주로 국가 등의 공

益法人 및 公益事業을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 국가정책 목표상 필요하다면 이들 단체에 대한 일정 수준의 감면은 불가피하다. 그러나 國家財政의 한 축을 구축하고 있는 地方財政의 運用에 있어서 이들 단체에 대한 비과세가 영구화되고 또 남용의 소지가 있다면 이는 國家財政 效率化의 차원에서 정비되어야 할 필요가 있다.

그러므로 가능하다면 이들을 과세대상으로 전환하는 것이 바람직하나 만일 실현이 어렵다면 감면대상으로라도 전환하는 것이 필요하다. 비과세항목을 감면항목으로 전환시키는 작업은 <表 II-3>에 나타난 국가 등에 대한 비과세항목과 용도구분에 의한 비과세항목을 중심으로 이루어져야 하는데 이 경우 減免水準의 適切한 調整에 의하여 세수를 증대하고 유인효과도 달성될 수 있다고 판단된다.

나. 支援對象의 縮小調整과 機能別 支援制度로의 轉換

지방세의 비과세 감면은 지방정부의 고유한 조세정책이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 地方稅 非課稅·減免制度는 오랜 기간 地方自治의 不在下에서 운영되어 왔으며 그 결과 지방세감면이 중앙정부 정책수행의 목적으로 활용되어 왔다. 즉, 지방세 비과세·감면이 中央政府의 行政便宜 혹은 經濟·社會政策을 遂行하기 위한 도구로 사용되어 왔다. 더욱이 정부지원이 필요한 부문이라 할지라도 과연 지방세의 비과세·감면이 가장 합리적인 정책도구인지 의심이 되는 부문이 현행 제도에 상당 부문 존재한다. 그리고 일부 대상은 이미 비과세 감면의 대상으로서 남아 있을 필요성이 없음에도 불구하고 殘存하여 既得權化 現象을 보이고 있다.

따라서 현행 지방세 비과세·감면 대상 중에서 지방자치 고유의 목적에 적합한 대상을 제외하고는 기본적으로 축소조정할 필요가 있다. 특히 국가 등에 대한 비과세항목은 엄격히 非課稅·減免 對象으로의 適正성과 支援水準을 再檢討하여 정비되어야 할 분야로 판

단된다. 그러나 비과세 감면 대상을 축소조정하는 작업은 혜택대상 당사자들의 상당한 저항이 예상된다. 더욱이 중앙정부와 지방정부 간의 기능조정이 제대로 정립되지 못하고 있는 현실에서는 축소조정의 대상이 되는 중앙정부 내 부처간의 갈등이 존재할 것이다.

그러므로 非課稅·減免 對象의 縮小調整方案은 일단 국가나 공익 법인 등에 대한 감면에서 이들이 시행하는 사업에 대한 감면으로 전환하는 작업이 필요하다. 즉, 비과세·감면 대상으로 특정단체를 지정하는 것이 아니라 특정사업을 지정하는 것이다. 특정단체별 비과세·감면에서 특정사업으로의 비과세·감면은 다음과 같은 측면에서 그 정당성을 갖는다. 첫째, 특정목표에 대한 政策誘引效果가 크고 둘째, 비과세·감면의 남용을 막을 수 있으며 따라서 資源配分の 歪曲을 減少시킬 수 있을 뿐만 아니라 세수증대가 가능하다.

또한 特定事業別 非課稅·減免은 現行 國稅 減免制度가 機能別 制度로 운영되고 있다는 점에서도 매우 합리적인 개정방향이다. 국세 감면제도도 전술한 바와 같이 1960~70년대의 고도성장 기간 동안 지나치게 특정산업에 대한 지원 중심으로 운영되었고 그 결과 시장 기능의 저하 등 많은 문제점이 노출된 결과 현재의 機能別 支援制度로 轉換되었다. 따라서 地方稅의 非課稅·減免도 특정단체에 대한 지원을 특정사업에 대한 지원으로 전환함으로써 機能別 支援制度의 體制를 갖출 필요가 있다. 기능별 지원제도의 큰 강점은 정책당국이 전략적인 입장에서 바람직하고 필요하다고 인정되는 특정 행위에 대해서만 감면혜택을 줌으로써 자원이 특정집단이나 부문에 집중되어 부작용이 야기되는 것을 최대한 회피하면서 정책목표를 달성할 수 있다는 점이다.

다. 減免水準의 引下

現行 地方稅 非課稅·減免의 運用규모가 큰 가장 주된 이유 가운데

데 하나가 감면수준의 과다에 있음은 주지의 사실이다. 납세의무 자체가 면제되는 비과세의 경우는 물론 일반 감면도 대부분이 50%에 이르는 높은 수준에서 시행되고 있다. 감면수준이 지나치게 높은 것은 地方財政의 稅源을 감식할 뿐만 아니라 필요한 분야에 대하여 최소한의 지원을 해야 하는 유인제도의 기본취지에서도 벗어나는 현상이라고 할 수 있다. 특히 비영리단체나 공장이전 등 外部效果의 교정이 필요한 경우 시행되는 감면도 만약 그 감면율이 지나칠 경우 오히려 자원이 남용되는 결과를 유발할 가능성이 있으므로 적절한 수준의 감면은 본 제도의 개선에 중요한 사항이라고 할 수 있다.

이와 같은 비과세·감면의 축소작업은 그에 따른 저항을 최소화하기 위하여 해당 지방세율의 인하작업과 병행하는 방안을 고려할 수 있다. 最適의 租稅政策이란 세율을 낮추고 비과세·감면 등을 축소함으로써 자원배분의 왜곡을 막고 세원을 확대한다는 기본원리에 충실해야 하기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우 不動產關聯 稅制가 지가상승을 억제하는 기능을 담당하고 있는 만큼 세율인하에는 매우 조심스러운 접근이 필요한 것이 사실이다. 더욱이 성급한 세율인하의 추진은 결국 세율만 낮아지고 비과세·감면은 축소되지 않는 결과를 초래하기 쉽다. 이 밖에도 우리나라 地方政府의 취약한 財政狀態를 고려할 때 세율인하는 향후 우리나라 地方稅 構造調整時 그 개선작업이 필요한 부문으로 평가된다.

라. 非課稅·減免 縮小 豫示制度의 導入

비과세·감면의 축소조정작업이 실효성을 가지기 위해서는 현행 비과세·감면제도의 運用實態와 實效性에 대한 실증적이고도 객관적 분석이 뒷받침되어야 한다. 이 같은 분석의 결과를 토대로 年次的 非課稅·減免의 縮小·整備計劃을 수립한 후 이를 예시화하여 폐지

또는 축소되는 항목의 경우 현행법하에서 경과조치로 인정해야 할 것이다. 이러한 제도의 도입은 비과세·감면 축소에 따른 마찰을 최소화하고 혜택을 받고 있는 당사자들이 적용할 수 있는 시간적 여유를 제공한다는 측면에서 필요한 조치라고 할 수 있다.

한편 비과세·감면 축소에 따라 추가적으로 확보되는 재원은 일차적으로 地方政府의 財源으로 사용될 수 있어야 한다. 지방정부의 재원확충은 地方政府의 財政自立度를 향상시키는 결과를 가져올 뿐만 아니라 간접적으로 중앙정부 차원에서의 讓與金이나 交付稅 負擔을 감소시키는 결과를 낳는다. 따라서 지방정부 입장에서는 중앙정부에 대한 의존도를 줄이고 안정성 있는 자체자원의 확보에 따른 장기적 지역경제발전 계획의 수립이 용이하게 될 것이다.

다만 지방세 확충에 따른 讓與金 縮小調整時 지방정부가 지방세 감면제도를 충실히 집행할 수 있는 유인책을 마련하여 용도의 사용이나 수익사업에 이용되는 부동산 등을 엄밀히 감시할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 즉, 용도의 사용시에 징수되는 지방세는 중앙과 지방정부가 공유하는 제도의 도입이다. 이러한 減免縮小 豫示制와 지방정부의 자주적이고도 추가적인 재원확보를 통하여 건전한 감면제도의 운영계획이 마련될 수 있다면 지방정부와 지역주민의 호응을 얻을 수 있어 비과세·감면의 축소작업에 상당한 원동력이 될 것이다.

2. 非課稅·減免 體系의 單純化

現行 非課稅·減免制度는 <表 II-1>에서부터 <表 II-5>에 나타난 바와 같이 매우 복잡다기한 체계를 가지고 있다. 이같이 복잡한 운영체계는 徵稅 및 納稅費用을 增大시키고 납세자가 감면혜택을 받기 위하여 자원의 이용을 왜곡함과 동시에 이에 따른 지원의 실효성을 저하시키므로 이를 단순화할 필요가 있다.

또한 현행 지원체계에는 [圖 II-1]에 나타난 바와 같이 지나치게 많은 근거법령이 존재하고 있는데 이를 대폭적으로 정비할 필요가 있다. 모든 비과세·감면의 근거법인 租減法, 그 이하 地方稅法, 外資導入法, 근로자 주거안정 및 목돈마련 지원법, 농어가목돈마련 저축법, 남북교류협력에 관한 법, 자산재평가법과 지방세법에 근거를 둔 全國共通條例와 特定自治團體條例가 각각 나름대로의 지방세 비과세·감면항목을 보유하고 있다.

따라서 근거법이나 개별 세법에서 운용하고 있는 비과세·감면항목을 최대한 조례로 편입을 시키고 근거법은 근거법으로만 기능할 뿐 구체적인 지원항목을 담는 것을 가능한 배제시키는 방향으로의 정비가 필요하다. 地方稅의 運營은 궁극적으로는 지방정부에 의하여 이루어져야 한다는 운영주체의 확립측면에서도 이같은 개정이 필요하다고 판단된다. 중앙정부의 차원에서 꼭 필요한 경우에 한해서는 租減法을 통하여 운용할 수 있게끔 하여야 할 것이다.

또한 근거법별로 절대적인 비중을 차지하고 있는 地方稅, 特別條例, 租減法을 중심으로 중복적으로 적용되고 있는 非課稅·減免의 統攝이 필요하다. 현행 제도하에서는 동일한 대상이나 유사한 목적인데도 불구하고 각기 다른 근거법하에서 중복적으로 적용되는 비과세·감면항목이 상당수 존재하기 때문이다. 그 과정에서 非效率的인 支援項目들이 整備되어야 함은 물론이다.

3. 限時性 및 透明性 確保를 위한 制度的 裝置의 構築

지원이 유인책으로서의 기능을 극대화하기 위해서는 감면의 기득권화 현상을 피하고 지원의 限時性이 확보되어야 한다. 따라서 기존 지원항목 중에서 지원목적은 이미 달성했거나 지원의 실효성을 상실한 항목들을 점차적으로 폐지하는 것은 너무도 당연하다. 그러나 문제는 여기서 한걸음 더 나아가 이를 제도적으로 뒷받침할 수

있는 체제를 구축하는 데에 있다. 즉, 非課稅·減免이 일관된 조세정책의 균형감각을 바탕으로 시행되며 남용되거나 非合理的으로 立案되는 것을 피하기 위해서는 이를 통제하고 관리할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 이를 위해서 우선적으로 검토될 수 있는 것이 租稅支出豫算制度(tax expenditure budget)와 日沒法(sunset law)制度의 導入 그리고 現行 限時法體系의 確立이다.

조세지출예산제도에서의 租稅支出은 稅制를 이용한 정부의 각종 지원을 지칭하며 예산상의 直接支出과 대비되는 개념이다. 달리 말하자면 국가가 특정목적을 달성하기 위하여 징수할 세금을 징수하지 않는 세제상의 지원을 포괄적으로 지칭한다. 조세지출예산제도는 이 租稅支出의 內容과 規模를 예산형식으로 표현하는 것이다. 세제상의 지원인 각종 免稅·特別減免·特別控除·特別留保·低率課稅 등의 항목들을 규정에 의하여 취합하고 이들로 인한 세수감소 규모를 예산의 형식으로 종합분류하여 나타낸 제도인 것이다.

일반적으로 이 제도는 租稅支出과 國家政策目標의 연관을 명확히 하고 조세지출의 낭비와 비효율을 막기 위한 목적으로 제안된다. 즉, 국가의 정책목표는 租稅·豫算政策의 효율적 운용을 통하여 달성될 수 있는데 목표달성과정에서 이들 역할을 검증하고 조화를 도모하고자 도입되는 것이다. 나아가 직접지출이 국민세금으로 이루어지는 만큼 예산이라는 형식으로 매년 국회의 심의의결을 받는 것과 마찬가지로 조세지출도 재원의 낭비와 비효율을 막기 위하여 예산의 형식으로 국회의 심의의결을 거쳐 그 투명성을 확보해야 한다는 목적에서 제안된다.

방만하게 운영되는 것으로 평가되는 現行 地方稅 非課稅·減免制度를 효과적으로 통제하고 확장을 억제하기 위해서는 본 제도가 매우 유용한 것으로 평가된다. 이런 사실에 입각하여 그 동안 지방세의 개정논의가 있을 때마다 동 제도의 도입에 관한 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 문제는 도입의 당위성이나 가능성이 아니라

과연 어떠한 방법으로 도입해야 하며 그 시기는 언제가 적합한가 하는 것이다. 지금부터라도 이에 관한 논의가 보다 구체적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

이와 관련하여 유의해야 할 사항은 國稅와의 관계이다. 租稅支出豫算制度가 도입되어 국세와 지방세를 모두 포괄할 수 있다면 바람직하겠으나 현실적인 어려움이 많다. 왜냐하면 지방세와 국세의 주관 부서가 內務部와 財政經濟院으로 각기 다르고 그 법체계도 상이한 가운데 이를 통합해야 하는 현실적 어려움이 있기 때문이다. 또한 징세기관도 각 지방자치단체와 국세청으로 나뉘어져 있는 현실은 동 제도의 도입에 따른 기술적인 제약을 더해주고 있다. 따라서 이 같은 제반 모든 문제에 대한 종합적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

租稅支出豫算制度의 즉각적인 도입이 실현되기 어렵다면 그 대안으로 제시할 수 있는 것이 日沒法制度이다. 동 제도는 비과세·감면 제도의 항목별로 존치기한을 명시하여 그 기한이 지나면 자동적으로 법이 폐지되도록 하는 장치를 의미한다. 동 제도의 도입에는 별다른 기술적인 어려움이 없다. 개별 지원항목마다 필요한 운영기간을 추정하고 이를 명기하면 되기 때문이다. 그러나 우려되는 점은 現行 租減法이나 地方稅法上の 非課稅·減免이 각각 5년과 3년의 한시법으로 운영되고 있음에도 불구하고 그 기한이 지나면 자동적으로 연장운영되는 현재의 풍토하에서는 日沒法도 이와 비슷한 運用行態를 보일 수 있다는 사실이다. 아무리 제도가 일정기간이 지나면 자동적으로 법이 폐지되도록 만들어져 있다고 하더라도 운용주체가 이를 자동적으로 연장하여 준다면 이는 결국 쓸모 없는 제도를 만드는 행위에 지나지 않기 때문이다. 따라서 日沒法の 導入은 現행 제도상의 支援抑制裝置의 實效性에 대한 평가와 운용상의 문제점을 깊이 인식하는 바탕 위에서 이루어져야 할 것이다.

4. 非課稅·減免 運營主體의 確立

전술한 바와 같이 地方稅 非課稅·減免은 국세에 비하여 정책과세로서의 성격을 상대적으로 적게 가진다. 資源의 效率의인 配分이나 所得再分配 등의 기능을 수행하는 데 있어서 지방정부는 중앙정부에 비하여 資源의 이동성으로 인한 제약을 적게 받기 때문이다. 그러나 우리나라 地方稅 非課稅·減免制度는 오랜 기간 지방자치의 부재하에서 운영되어 온 결과 중앙정부 정책수행의 수단으로 적극적이고도 획일적으로 활용되어 왔다. 이는 물론 우리나라 지방세가 租稅法律主義에 따라 지방정부가 자율적으로 결정할 수 없는 바와 같이 현행 비과세·감면제도도 地方政府의 自主的 財源機能을 상당히 제한하고 있는 제도이다.

따라서 현행 제도를 정비하는 작업의 일환으로 현행 비과세·감면 항목들을 중앙정부와 지방정부의 필요에 의한 항목들로 분류하여 이들을 각각 다른 법적인 근거에 의하여 운영되도록 정비할 필요가 있다. 가장 손쉬운 방안은 중앙정부의 필요에 의한 감면은 租減法을 통하여 운영하고 지방정부의 필요에 의한 감면은 條例를 통하여 운영하도록 정비하는 것이다. 그러나 여기서 문제될 수 있는 것은 과연 지방정부에 의한 지방세 비과세·감면의 전면적인 운영이 가장 바람직한 제도인가 하는 점이다.

地方稅가 地方政府의 自主財源인 만큼 운영주체가 지방정부가 되어야 한다는 점은 당위에 가까운 문제라고 할 수 있다. 다른 한편 비과세·감면이 移動性 있는 資源에 대한 誘引效果를 지닌 정책과세라는 측면과 현재 우리나라 지방재정 운영상 地方稅收의 누실은 결국 중앙정부의 추가부담으로 나타난다는 측면에서 中央政府의 調整과 統制가 어느 정도 필요하다는 주장에는 일리가 있다. 또한 지역 이익집단의 압력에 취약할 수밖에 없는 현재의 지방자치하에서 지방정부에 의한 비과세·감면의 자율적인 운영은 오히려 비과세·감면

제도의 본래 의도에서 벗어난 운영을 유발할 가능성이 높다.

이와 같은 측면에서 볼 때 중앙정부의 개입은 특정집단의 이익관철을 방지하는 긍정적인 기능을 수행할 수도 있다. 그리고 전술한 바와 같이 감면으로 인한 자원의 이동성이 야기하는 外部效果나 租稅競爭을 감안할 때 어느 정도는 중앙정부가 지방세 감면을 통제 또는 조절할 필요가 있다. 따라서 감면제도 개선시 중앙정부 정책목표의 달성을 위해 운영되는 부분을 축소하되 地方政府의 恣意的 運營을 견제할 수 있는 제도적인 장치를 마련할 필요가 있다. 그리고 감면제도가 정착될 때까지 경과조치로서 지방정부가 공여할 수 있는 감면총액과 시한은 중앙정부에서 정하되 그 내역은 지방정부가 자율적으로 시행할 수 있는 制限的 減免制度의 導入을 고려해 볼 만하다.

이러한 제도적 장치의 도입은 지방세 비과세·감면을 국가 전체의 재정운영과 연계하여 운영함으로써 財政政策의 效率性을 도모해야 한다는 원칙에도 부합된다. 地方稅 非課稅·減免이 國稅減免制度와 豫算支援制度와 함께 국가재정정책의 강력한 유인수단으로 기능하고 있는 만큼 정책당국이 설정된 목표에 적합한 지원수단을 활용하여 재정의 효율성을 극대화할 수 있도록 하여야 된다. 특히 우리나라 지방세의 많은 부분을 부동산 관련세제가 차지하고 있는데 이러한 세목으로 다양한 정책목표를 달성하려면 그 사회적 비용이 높을 수밖에 없으므로 더욱 그러하다. 따라서 국세 감면이나 정부의 직접지출로 동일한 효과를 성취할 수 있는 부문은 중앙정부지원으로 과감히 전환할 필요가 있다.

문제는 현행 제도하에서 이와 같은 정책의 종합조정이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다. <表 V-1>에 나타난 바와 같이 지역간 균형발전을 위하여 地方移轉企業이나 農漁村地域에 대한 개발시 법인·소득세나 양도소득세에 대해 免除 및 減免 또는 課稅移延이 이루어지고 있고 공익사업을 위해서도 국세에서 감면 등의 혜택

〈表 V-1〉 租稅減免規制法上的 稅額減免

목 적	적 용 법조항	해 당 세 목	감 면 내 용
1. 기술 및 인력개발 :			
2. 수출 등 외화획득사업 :			
3. 산업구조조정 :			
4. 지역간 균형발전 :			
공장지방이전준비금	제41조	소득 또는 법인세	15/100 손금산입
공장양도차익	제42조	법인세	면제
공장지방이전	제43조	양도소득 또는 특별부가세	50/100 감면, 과세이연
법인본사의 지방이전	제44조	특별부가세	50/100 감면, 과세이연
지방이전기업의 설비투자	제45조	소득 또는 법인세 감가상각비 법인세	3/100 공제 30~50/100 손금산입 국산기자재가액의 5/100 공제
지방이전중소기업	제46조	소득 또는 법인세	30~50/100 감면
농어촌소득재원 개발사업 투자준비금	제48조	소득 또는 법인세	15~20/100 손금산입
농공단지입주기업 등	제50조	소득 또는 법인세	50/100 감면
의료취약지역 병원신설	제51조	소득 또는 법인세 소득 또는 법인세	50/100 감면 5/100 감면 (국산재 10/100)
영농조합법인 등	제52조	법인세	면제
농업회사법인 등	제53조	법인세	농지소득면제 농지외소득 50/100 감면
제조개발사업(농림, 축산, 어업, 관 광, 민속주 사업)	제54조	소득 또는 법인세	면제
자경농지	제55~ 57조	양도소득 또는 중여세	면제
5. 공익사업지원 :			
공공법인 (협동조합, 공사, 공단 등)	제59조 제60조	법인세 소득세	과세표준금액 10~25/100 당기순이익 10/100
* 양도소득 :	*	*	*
공공사업용토지 등	제63조	양도소득 또는 특별부가세	30~45/100 감면
개발사업시행자	제64조	양도소득 또는 특별부가세	50/100 감면
국민주택건설 등	제66조	양도소득 또는 특별부가세	30~50/100 감면
사원용주택토지, 간척지, 사회복지법인, 농업협동조합 등	제67~ 76조	양도소득 또는 특별부가세	감면 또는 면제
6. 국민생활안정 :			
7. 기타 :			

資料 : 삼일총서, 『조세법전 : '96년 개정판』, 1996.

〈表 V-2〉 1997年度 分野別 豫算(案)과 減免規程

(單位: 억원)

1997 豫算支援 內譯	96豫算	97豫算	地方稅 減免
○ 중소기업창업 및 진흥기금	6,320	8,056	
- 지방중소기업육성자금	5,581	5,869	
· 특별지원지역 [전남·북, 강원 5개공단]	300	300	지방공업단지내 입주공장 : 법276의①
- 구조고도화자금	10,408	10,222	
· 협동화사업[사업장수 : 76개]	1,750	1,791	중소기업협동화사업 : 법279
· 입지 및 창업보육 [APT형공장, 창업보육센터 등 건립]	540	424	창업보육센터용부동산 : 법280의④
○ 산업기반기금	3,172	2,607	
- 유통합리화 [공동집·수배송단지, 물류공동화]	434	814	유통사업용부동산 : 법280의⑤
○ 농림수산업 구조개선	57,605	66,779	
- 생산기반정비 [경지(재)정리, 발기반정비·경작로]	17,210	22,417	농지확대개발 및 농업생산기반 개발사업 : 법263의①
- 영농규모화 및 기계화 [영농규모화, 농업기계화]	6,612	7,136	농업기계화 농기계 : 법262의①
[수산물 유통시설[수산물가공단지조 성, 수산물유통 저장시설 등] 임산물유통시설 [임산물종합처리장 및 가공시설]	681	1,174	농수산물 유통 및 교육시설용 부동 산, 농·수·축·임협의 구관등 사업용 부동산 : 법266의 ①, ②, ③, ④
[임산물유통시설 [임산물종합처리장 및 가공시설]	269	270	
- 농어촌 주거환경 개선	434	452	농가주택개발사업 : 법265의①
○ 국가유공자지원	80	116	국가유공자 및 한국보훈복지공단 보유부동산 : 법270의②
○ 사회복지수용시설[기능보강]	376	494	공공법인지원 : 법290, 법291
○ 영·유아보육[기능보강]	204	255	공공법인지원 : 법290, 법291
○ 국민보건·의료기반의 조성[국립병원신 축 및 운영, 보건소 신중축 등]	3,612	3,659	공공법인지원 : 법290, 법291
○ 문화예술진흥[지방문화예술회관 건립, 문화의집 조성 등]	2,731	3,386	공공법인지원 : 법290, 법291
- 관광지개발	141	207	관광단지 개발사업용 부동산 : 법277
- 한국예술종합학교 교사 건립 및 이전	107	205	공공법인지원 : 법290, 법291
- 국립지방박물관 건립	133	187	공공법인지원 : 법290, 법291
- 한국전통문화학교 건립	-	20	공공법인지원 : 법290, 법291
○ 체육진흥 및 청소년육성	1,041	2,022	공공법인지원 : 법290, 법291
- 시·군 체육시설	52	102	공공법인지원 : 법290, 법291
- 청소년수련시설확충	141	266	청소년수련시설 등 : 법273의③
- 농어촌출신 학생기숙사 건립 지원	30	30	공공법인지원 : 법290, 법291
○ 주택건설지원	8,048	7,348	
- 농어촌 주택개발	800	800	농가주택개발사업 : 법265의①
- 공공임대주택	680	-	소규모임대주택 등 : 법269의①

資料 : 財政經濟院, 「1997年度 豫算(案) 說明資料(II)」, 1996.

이 供與되고 있다. 이와 같은 국세와 지방세에서의 중복적인 지원이 정책목표상 필요한 지원이었는지에 대한 의문이 제기될 수 있다.

이와 함께 예산상으로도 地方稅 減免對象에 대한 지원이 또다시 이루어지고 있다. <表 V-2>는 지방세 경감이 이루어지는 단체나 사업에 지출되는 정부예산의 내역과 규모를 나타내고 있다. 표에서 알 수 있듯이 농어촌구조개선, 지방중소기업 육성, 유통합리화, 문화·예술활동 등에 예산이 지출되는 한편 이들 사업을 위하여 취득되는 재산에 대하여 財產關聯 稅負擔을 輕減하고 국세마저도 이연 또는 경감하는 총체적 지원체제가 운영되고 있다. 이러한 지원이 정책목표 달성을 위하여 불가피한 지원인가는 또 다른 문제로서 支援制度의 實效性을 提高하고 비효율적인 운영을 제재하기 위해서도 각종 지원제도의 중복성은 가능한 한 회피해야 한다.

즉 동일한 대상과 분야에 대하여 방만하게 적용되고 있는 각종 정부 보조금은 지원에 따른 비용과 효과를 종합적으로 검토·분석하고 가장 效率的인 支援體制를 構築하는 작업이 미리 이루어지지 않고 지원제도가 나열식으로 시행되어 온 것이 사실이다. 이러한 국가정책의 운영은 예산의 낭비일 뿐만 아니라 부당혜택을 위하여 經濟主體가 地代追求(rent seeking)에만 몰두하게끔 하고 자원의 비효율적인 배분에 따른 낭비와 비리 등 각종 사회적인 비용을 유발하며 정작 감면지원이 필요한 분야에는 감면이 배분되지 않는 문제점을 야기시키고 있는 것이다.

이러한 측면에서 볼 때 근본적인 地方稅 非課稅·減免制度의 개선은 國家全體 財政의 效率的인 運營을 위한 국세 감면 및 직접지출의 종합적 정책조정과 중앙정부 차원에서의 자의적 혜택남용을 축소시키는 노력을 전제로 한다고 할 수 있다. 이러한 바탕 위에서 국세 감면이나 직접지출로 정책목표를 달성할 수 있는 부문은 지방세 감면에서 중앙정부 지원으로 과감히 전환하고, 지방정부가 지역적

특성에 알맞게 시행할 수 있는 부문은 점차 지방정부로 그 권한을 이양하여야 한다. 물론 국가정책상 지방세 감면이 필요한 부문은 이를 그대로 유지할 필요가 있는데 이에 관한 판단기준은 반드시 객관적인 政策 實效性에 그 기반을 두어야 할 것이다.

물론 지방자치제도의 시행이 얼마 되지 않은 우리나라의 특성상 지방정부의 자율적인 감면결정은 전술한 바와 같은 부작용들을 유발할 가능성이 높다. 그러나 장기적으로 보면 地方自治制度의 성공이 地方政府의 自主的인 政策決定에 달려 있다는 점을 상기할 때 감면제도도 어느 정도는 그 권한이 지방정부로 이양될 수밖에 없는 불가피한 측면이 있다. 따라서 감면제도의 효율적 운영을 위해서 그 중간단계로서 중앙정부가 비과세·감면액의 일부분을 지방정부가 자주적으로 그리고 한시적으로 운용할 수 있도록 이양함으로써 地方政府의 自律性을 높이고 減免制度의 效率性을 증대할 수 있다. 이러한 제한적인 감면제도의 이양은 지방정부의 정책입안자들에게 배움의 효과(learning by doing)를 제공할 수 있다는 점에서 그 도입이 필요하다고 판단된다.

그리고 減免制度의 恣意的 運營을 견제하는 장치로서 중앙정부는 감면에 대한 객관적 기준을 설정하고 이외에 지방세 감면의 오용이나 부작용이 나타날 경우 地方財政調整制度를 이용하여 이에 대하여 충분히 대응할 수 있다. 즉 법적으로 지방정부가 공여할 수 있는 지방세 감면 대상의 성격과 수준을 규정하고 감면총액을 규제할 수도 있다. 그리고 만약 외부효과나 특정사업에 대한 부당한 감면혜택이 발생할 경우 양여금이나 교부금의 증감을 통하여 이를 조정할 수 있는데 물론 이러한 제도는 객관적 기준에 의하여 시행되어야 할 것이다.

VI. 結 論

본 연구는 본격적인 地方自治時代가 도래한 현 시점에서 地方財政 運營의 중요한 구성요소가 되고 있는 地方稅의 非課稅·減免이 어떻게 운영되고 있는지 평가하고 그 문제점과 개선방향을 모색해 보기 위하여 추진되었다.

현행 지방세 비과세·감면제도는 세제 전문가들조차도 이해하기 어려울 정도로 복잡다기하게 운영되고 있으며 지방자치가 오랜 기간 동안 부재하였던 결과로서 地方財政의 政策課稅로서의 특성을 거의 반영하지 못하고 있다. 또한 비과세·감면의 규모·대상·수준에서도 매우 방만한 운영상을 나타내고 있으며 효율적인 운영을 위한 제도적인 장치의 마련이 매우 시급한 것으로 판단되었다. 특히 현행 제도의 상당 부분이 중앙정부의 정책목표달성을 위해 필요한 비과세·감면으로 이루어져 있어 '國稅 非課稅·減免의 地方稅 非課稅·減免으로의 自動延長 現象'마저 나타나고 있는 것으로 분석되었다.

따라서 동 제도의 정비에 팽창하는 지방재정수요에 부응하고 국내의 경제환경의 변화에 발맞춰 地方經濟를 活性化하기 위해서도 필요한 작업으로 평가된다. 이 과정에서 비과세·감면이 지니는 본질적인 문제인 租稅 中立性的의 沮害와 稅負擔의 不公平性을 縮小해야 한다는 기본방향이 정립되어야 한다. 나아가 비록 중앙정부와 지방정부간의 역할과 기능조정이 제대로 이루어지지 못하고 있는 현실적인 제약여건이 있지만 지방정부 고유의 정책과세로서의 기능을 최대한 구현함과 동시에 그 문제점을 보완하기 위한 개편방향이 모색되어야 하며, 본 연구에서 이러한 방안을 일부 제시하였다.

지금까지 본 연구에 의하여 밝혀진 현행 지방세 비과세·감면제도

의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 지방세 비과세·감면의 규모가 地方政府의 自主財源으로서의 지방세 기능을 저해할 정도로 높은 실정이다. 둘째, 현행 지방세 비과세·감면은 取得稅, 登錄稅, 綜合土地稅, 財產稅의 4대 부동산관련 세목에 집중되어 있어 정책과세로서의 한계성이 존재한다. 또한 부동산에 대한 감면혜택으로 인하여 토지 등에 대한 편향성을 유발함으로써 비과세·감면제도가 부동산 가격 인상에 일조하고 있다. 더욱이 감면혜택이 재산관련 세목에 집중되어 있다는 면에서 국가가 지향하는 정책목표에 비추어 현행 지방세 감면제도가 가장 효율적인 정책수단인가에 관한 의문이 제기된다.

셋째, 근거법상으로 볼 때 地方稅, 特別條例, 租減法 등이 지방세 비과세·감면제도의 시행을 규제하여 매우 복잡다기한 운영체계를 보이고 있다. 넷째, 현행 비과세·감면제도는 특정법인에 대한 감면이 지나치게 높은 비중을 차지하고 있어 제도의 본래 취지와 기능을 퇴색시키고 있다. 다섯째, 대부분의 감면이 전액 혹은 50% 감면으로 이루어져 있어 制度運營의 效率性을 저하시킬 뿐만 아니라 地方財源 漏失을 가속화시키고 있다. 여섯째, 지방세의 비과세·감면은 다른 어떤 정부지원제도보다도 支援의 既得權化 現象이 심각하게 나타나고 있다. 마지막으로 지방세 감면제도가 국세 감면이나 예산의 직접지출과 연계되어 시행되지 않음으로써 國家豫算의 浪費가 매우 우려된다.

본 연구에서는 이상에서 제기된 문제점들을 개선하고 효율적인 제도운용을 위한 장·단기적인 운용방향들을 모색해 보았다. 바람직한 지방세 비과세·감면제도의 운용방향은 지방세제의 운용과 불가분의 관계에 있으며 이는 결국 中央政府와 地方政府의 役割 및 機能調整과 직결되어 있을 수밖에 없다. 그러므로 장기적인 지방세 비과세·감면제도의 개선방향은 보다 포괄적인 국가경영전략의 일환으로서 그 해결방안이 모색되어야 할 것이다. 이는 본 연구의 범위

를 초월하는 주제이므로 이에 대한 구체적 논의는 추후 연구과제로 하고 本稿에서는 현행 지방세 감면제도에서 그 개선이 시급히 요청되는 부문에 한하여 최적의 결론을 도출하였다.

本稿에서 논의된 地方稅 非課稅·減免制度의 改善方向은 다음과 같다. 첫째, 현행 지방세 비과세·감면제도의 정비를 위한 최우선적인 과제는 非課稅·減免의 縮小에 있다. 본 제도는 지금까지 별다른 견제장치 없이 그 감면규모와 대상이 꾸준히 팽창해 왔는데 감면혜택 또한 영구화되는 모습을 보이고 있다. 따라서 개별 비과세·감면 항목별로 그 실효성과 필요성을 엄밀히 재분석한 후 실효성이 없거나 이미 유인기능을 상실한 대상은 우선적으로 폐지해야 한다.

둘째, 現行 制度上의 非課稅對象을 課稅對象으로 轉換시키는 작업이 이루어져야 한다. 과세가 면제되는 비과세와는 달리 감면의 경우 감면수준의 조정에 의하여 얼마든지 彈力的인 運營이 가능하기 때문이다. 또한 원칙적인 의미에서 현행 비과세·감면대상을 지방세 감면의 고유목적에 부합되는 대상이 되게끔 조정하여야 한다. 그러나 中央政府와 地方政府間의 機能調整이 제대로 정립되지 못하고 있는 현실에서 조정에 따른 어려움이 있는 만큼 국가나 공익법인 등에 대한 감면을 이들이 시행하는 사업에 대한 감면으로 전환하는 작업이 이루어져야 한다. 또한 특수이익단체에 대한 지방세 감면은 폐지하고 필요한 경우 特定團體에 대한 減免을 特定事業에 대한 減免으로 轉換해야 할 것이다.

셋째, 현행 지방세 비과세·감면의 규모가 큰 가장 주된 이유 가운데 하나가 감면수준이 지나치게 높다는 것이므로 이의 下向調整이 필요하다. 이 과정에서 저항을 최소화시키고 감면축소 작업의 지속성을 확보하기 위해서 개선방향을 입법·예시하고 폐지 또는 축소되는 항목의 경우 현행법하에서 경과조치로 예시화할 필요가 있다.

넷째, 현행 비과세·감면제도는 매우 복잡다기한 체계하에서 운영되고 있는데 이는 徵稅費用 및 納稅費用을 增大시키고 지원의 실효

성을 저하시키므로 단순화시켜야 한다. 비과세·감면의 근거법별로 절대적인 비중을 차지하고 있는 地方稅, 特別條例, 租減法을 중심으로 중복적으로 적용되고 있는 비과세·감면 항목을 통합하고 또한 지나치게 많은 근거법령을 조정하여 제도의 간소화를 도모하여야 할 것이다.

다섯째, 비과세·감면의 기득권화 현상을 막고 지속적인 통제·관리가 가능하기 위해서는 支援의 限時性이 確保되어야 한다. 이를 위해서는 장기적으로는 租稅支出豫算制度의 도입이 검토되어야 한다. 또한 단기적으로는 日沒法制度를 실시함과 동시에 現行 限時法制度를 제대로 이행할 수 있어야 한다. 마지막으로 현행 제도에서 중앙정부의 필요에 의해 도입되었으나 국세 감면이나 직접지출로 동일한 효과를 달성할 수 있는 부문은 과감히 중앙정부 지원으로 전환함으로써 지방세 비과세·감면제도의 정상적인 운영을 도모할 필요가 있다. 다만 동 제도 중에서 국가정책상 지방세 경감이 필요한 부문은 중앙정부가 일정 기능을 담당할 수 있도록 제도를 정비하여야 할 것으로 판단된다.

參 考 文 獻

- 김대영, 「지방세 비과세·감면제도의 비교해설」, 『지방세』, 통권 제 18호, 한국지방재정공제회, 1993. 8.
- _____, 『지방세체계의 합리적 조정방안』, 연구보고서 95-12, 한국 지방행정연구원, 1996. 2.
- 내무부, 『지방세정연감』, 1994.
- _____, 『지방세 해설』, 1996 지방세 교육교재.
- 내무부 지방세제과, 「지방별·감면대상별 코드번호」.
- 노영훈, 「지방세 비과세·감면의 개선방향」, 『지방세』, 통권 제38호, 한국지방재정공제회, 1996. 12.
- 박종구, 「지방세 구조개편」, 『지방세』, 통권 제26호, 한국지방재정 공제회, 1994. 12.
- 오연천, 「지방세부문 정책과세의 성격과 한계」, 『지방세』, 통권 제 29호, 한국지방재정공제회, 1995. 6.
- 윤건영·임주영, 『조세지원제도의 현황과 개선방향』, 연구보고서 93 -04, 한국조세연구원, 1993.
- 이영희, 『정책체제의 효율적 운영방안』, 한국지방행정연구원, 1991. 1.
- _____, 『지방세 감면대상의 축소조정방안』, 한국지방행정연구원, 1991. 8.
- 이원희, 『지방세 감면정책의 현황과 발전과제』, 국회 입법조사분석 실, 1994. 9.
- 이재성, 『지방세 감면실태분석』, 연구보고서 제46권, 한국지방행정 연구원, 1989.
- 임성일, 「지방세 비과세·감면규정의 개정방향」, 『지방세』, 통권 제

- 23호, 한국지방재정공제회, 1994. 6.
- _____, 「주요국가의 지방세 비과세 감면제도」, 『지방세』, 통권 제 37호, 한국지방재정공제회, 1996. 10.
- 장근호, 「국가경쟁력과 경제성장」, 미발간 정책자료, 한국조세연구원, 1996. 12.
- _____, 「지역경제와 산업구조의 변화」, 『재정포럼』, 제5호, 한국조세연구원, 1996. 11.
- 日本 自治省, 『地方財政白書』, 平成 6년판, 1994.
- _____, 『地方財政白書』, 平成 7년판, 1995.
- Boarnet, Marlon G., “Enterprise Zones and Employment : Evidence from New Jersey,” *Journal of Urban Economics*, Vol. 40, 1996, pp. 198~215.
- Fisher, Peter S., “Adjustments for Household Size in Property Tax Circuit-Breaker Programs,” *National Tax Journal*, Vol. 33, No. 2, June 1980, pp. 161~170.
- Man, Joyce Y., “The Incidence of Differential Commercial Property Taxes : Empirical Evidence,” *National Tax Journal*, Vol. XLIII, No. 4, pp. 479~496.
- Marc, Bendick, Jr., “Designing Circuit Breaker Property Tax Relief,” *National Tax Journal*, Vol. 27, No. 1, March 1974, pp. 19~28.
- Mceachern, William A., “Tax-Exempt Property, Tax Capitalization, and the Cumulative-Urban-Decay Hypothesis,” *National Tax Journal*, Vol. 34, No. 2, pp. 185~192.
- MieszKowski, P.M., “The Property Tax : An Excise Tax or a Profits Tax?,” *Journal of Public Economics*, 1, 1972, pp. 73~96.
- Mullen, John K., “Property Tax Exemptions and Local Fiscal Stress,” *National Tax Journal*, Vol. XLIII, No. 4, December

1990, pp. 467~479.

Papke, Leslie E., "Tax Policy and Urban Development Evidence from the Indiana Enterprise Zone Program," *Journal of Public Economics*, Vol. 54, 1994, pp. 37~49.

Rubin, Marilyn, "Business Property Tax Incentives and Economic Development," John H. Bowman(ed.), *Taxation of Business Property*, National Tax Association Praeger Publishers, 1995.

(국문요약)

地方稅 非課稅·減免制度的 現況과 改善方案

林周瑩 · 張槿鎬 · 魯英勳

現行 地方稅 非課稅·減免制度는 세제전문가들조차도 이해하기 어려울 정도로 복잡다기하게 운영되고 있으며 지방자치가 실시된지도 얼마 되지 않았기 때문에 地方財政의 政策課稅로서의 역할을 제대로 하지 못하고 있다. 또한 非課稅·減免의 規模·對象·水準面에서도 매우 방만하게 운영되고 있으므로 本 制度의 效率的인 運營을 위해서 제도적인 장치를 마련하는 것이 시급한 것으로 판단된다. 따라서 팽창하는 地方財政需要에 부응하고 국내외 경제환경의 변화에 발맞춰 地方經濟를 活性化하기 위해서는 다음과 같이 地方稅 非課稅·減免制度를 정비할 필요가 있다.

먼저, 非課稅·減免을 축소하기 위해 이미 유인기능을 상실한 대상은 優先的으로 廢止해야 하며 현행 제도상의 非課稅對象을 課稅對象으로 轉換시키는 작업이 이루어져야 한다.

다음으로 지나치게 높은 減免水準을 하향조정하고 地方稅, 特別條例, 租減法을 중심으로 중복적으로 적용되고 있는 비과세·감면 항목을 통합하고 또한 지나치게 많은 根據法令을 調整하여 제도의 簡素化를 圖謀하여야 한다. 또한 비과세·감면의 기득권화 현상을 막고 持續的인 統制管理가 가능하게 하기 위해서는 지원의 한시성이 확보되어야 한다. 마지막으로 中央政府의 필요에 의해 도입되었으나 國稅減免이나 直接支出로 동일한 효과를 달성할 수 있는 부문은 과감히 中央政府 支援으로 轉換하여야 한다.

〈abstract〉

A Study on Current Non-taxation and Exemption System for Local Tax in Korea

**Lim, Ju-Young,
Keun Ho Jang and Young-Hoon Ro**

The current non-taxation and exemption law for local tax is so complicated that even tax experts can hardly understand it, and it does not reflect its unique characteristic as a policy tool of local government since the local autonomy system had been absent for a long period of time. The non-taxation and exemption system is applied very recklessly in terms of their size and object-qualification, thus a systematic approach to amend is needed for a more effective operation.

Therefore, it is needed for the current system to be amended as described below in order to meet an increasing demand of local government finance, and to promote the local economy.

First, in order to reduce non-taxation and exemptions, the objects that have lost their functions of incentive are needed to be abolished, and the current non-taxable objects in the system have to be transferred to taxable objects.

Second, an extremely high rate of the exemptions is to be lowered. Overlapped non-taxable and exemption objects under local tax law, special law, and tax exemption law have to be consolidated. The simplification of the system is to be accomplished through

the adjustment of current lump of applicable law.

Third, limitation on the duration of support has to be considered in order to prevent the abuse of non-taxation and exemption system, and to monitor the system continuously.

Finally, those non-tax and exemptions which were introduced for the central government's own purpose but whose objectives can be accomplished through the tax exemption and direct expenditure must be replaced by the program of the central government.