

# 사전 허가제 폐지 이후 지방세감면조례 법제의 평가와 개선방안

김 창 범\*

## 차 례

- I. 서 론
- II. 지방세감면조례 제정의 근거와 운영 현황
  - 1. ‘조례’ 제정의 일반적 근거
  - 2. ‘지방세감면조례’ 제정의 근거
  - 3. 지방세감면조례 운영 현황
- III. 지방세감면조례 법제에 대한 평가
  - 1. 개별일몰방식 지방세 감면조례의 등장
  - 2. 지방세 감면율의 자율적 설정 및 다양화
- IV. 지방세감면조례 법제의 문제점과 개선방안
  - 1. 지방세특례제한법에 따른 감면방법을 일탈한 조례와 그 개선방안
  - 2. 지방세특례제한법에 규정된 감면을 조례로 확대한 규정과 그 개선방안
  - 3. 지방세 감면율 축소 조례 제정의 활성화를 위한 유인장치 마련
  - 4. 특정 용도에 사용할 목적으로 취득하는 부동산에 대한 재산세 감면 일몰 규정의 문제점과 개선방안
  - 5. 지방세감면조례 입법의 장기 지연에 따른 문제점과 해결방안
- V. 결 론

\* 한국지방세연구원 법제연구위원, 법제처 부이사관

접수일자 : 2012. 10. 30 / 심사일자 : 2012. 11. 22 / 게재확정일자 : 2012. 11. 30

## I. 서론

지방세법은 1961년 12월 8일 법률 제827호로 제정되어 단일법 체제로 운영되어 오다가 2011년 1월 1일부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되어 시행되고 있다.

종전의 지방세법이 위 3개 법률로 분법되면서 지방세 감면에 관한 법령 및 조례 체계에 있어서도 많은 변화가 있었다. 종전의 지방세법 제5장(제261조부터 제295조까지)에 규정되어 있었던 지방세 감면 규정이 지방세특례제한법으로 이관되었고, 일괄일몰방식으로 운영되던 지방세 감면 규정이 개별일몰방식으로 전환되었다.<sup>1)</sup>

또한, 종전의 지방세법 제9조에서는 지방자치단체가 과세면제·불균일과세 또는 일부과세를 하고자 할 때에는 행정안전부장관의 허가를 얻어 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 규정하고 있었는데, 이 규정이 합헌이라는 대법원 판례<sup>2)</sup> 및 헌법재판소의 결정<sup>3)</sup>에도 불구하고 지방세감면조례 허가제는 감면조례의 제·개정 여부와 그 내용이 중앙행정기관의 결정에 따라 좌우됨으로써 지방자치단체의 자치입법권에 대한 본질적인 내용을 침해할 소지가 큰 점 등의 비판<sup>4)</sup>이 제기되고, 지방자치단체의 재정·세제 운용상의 자율성을 제고하기 위한 정책적 필요성이 대두됨에 따라

---

1) 일괄일몰방식은 모든 지방세 감면 규정[예: 종전의 지방세법 제5장(제261조부터 제295조까지)]에 대하여 일정한 기간까지 적용시한을 설정하는 입법방식을 말하고, 개별일몰방식은 지방세 감면에 관한 개별 조항마다 그 특성을 반영하여 조항별로 적용시한을 설정하는 입법방식을 말한다. 종전 지방세법의 경우 1982년 1월 1일부터 모든 지방세 감면 규정에 대하여 5년 단위로 일괄일몰제를 적용하다가 1992년 1월 1일부터 2009년 12월 31일까지는 3년 단위로 일괄일몰제를 적용해 왔으며, 2010년 12월 31일까지 1년간 일괄일몰제를 연장하였다. 2011년 1월 1일부터 지방세특례제한법이 시행됨에 따라 개별일몰방식으로 전환되었다. 행정안전부, 「지방세법 분법 추진 자료집」, 2010, 164쪽. 및 종전 지방세법의 부칙 규정 참조.

2) 대법원 1996. 7. 12. 선고, 96추22 판결.

3) 헌법재판소 1998. 4. 30. 선고, 96헌바62 결정.

4) 자세한 내용은 정지선·최천규, “지방세 비과세·감면제도의 문제점과 개선방안”, 「지방자치법연구」 제9권제1호(통권 제21호), 한국지방자치법학회, 2009. 3, 142~143쪽. 김완석, “지방세법과 지방세조례와의 관계에 관한 연구”, 「세무학연구」 제15호, 한국세무학회, 2000. 2, 152~154쪽 참조.

지방세특례제한법에서는 사전 허가제를 폐지하고 지방자치단체가 지방세 감면조례를 자율적으로 제·개정할 수 있도록 개선하였다.<sup>5)</sup>

지방자치단체가 지방세감면조례를 행정안전부장관의 사전 허가 없이 자율적으로 제·개정할 수 있게 된 것은 지방자치제도의 핵심요소인 자치 입법권의 자주성이 확대되고 지방세 감면을 지방자치단체의 재정정책적 수단으로 적극 활용할 수 있게 된 것을 의미하는 동시에, 그에 상응하여 지방세감면조례를 체계적·합리적으로 운영할 책임이 증가되었음을 의미한다.

즉, 지방자치단체는 재정여건이 어려운 상황<sup>6)</sup>에서 지방의 선심성·민원 해결성 지방세 감면이 확대되는 것을 방지함으로써 지방재정의 건전한 운영을 도모하고, 지방세감면조례를 자치법규의 입법원칙과 조세입법의 기본원리에 충실하게 운영함으로써 지역 주민의 법적 안정성과 예측가능성을 확보하도록 노력할 책무가 가중된 것을 의미한다.

위 2가지 사항 중 지방의 선심성·민원해결성 감면 확대 방지방안과 관련해서는 지방세감면조례에 의한 감면대상을 서민생활 지원, 농어촌 생활 환경 개선, 대중교통 확충, 특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원 등을 위한 경우로 제한하고<sup>7)</sup>, 지방세감면조례를 제정하거나 개정하고자 할 때에는 지방세심의위원회의 사전심의를 거치도록 하며<sup>8)</sup>, 지방세감면

5) 2010년 12월 31일까지 시행된 종전의 지방세법 제9조에서는 지방자치단체가 과세면제·불균일과세 또는 일부과세를 하고자 할 때에는 행정안전부장관의 허가를 얻어 조례로 정하도록 규정하고 있었으나, 실무상으로는 각 지방자치단체의 특수한 지방세 감면은 행정안전부장관이 개별적으로 허가하였으나, 모든 지방자치단체에 공통으로 적용되는 지방세 감면에 관한 사항과 그 다음 연도에 일괄적으로 시행할 지방세감면조례의 경우에는 행정안전부가 ‘지방세감면조례표준안’을 마련하여 전국 지방자치단체에 시달하고 그에 따라 제·개정되는 지방세감면조례는 행정안전부장관의 허가를 받은 것으로 갈음해 왔었다. 행정안전부, 『지방세감면조례표준안 2011』, 122~138쪽.

6) 전국 지방자치단체의 연도별 재정자립도를 살펴보면, 2004년 57.2%를 최고점으로 지속적으로 하락하는 추세에 있고, 2011년도에는 51.9%를 기록하고 있다. 국가통계포털(www.kosis.kr) / e-지방재정 참조.

<전국 지방자치단체 재정자립도>

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
전국	57.6	54.8	56.3	57.2	56.2	54.4	53.6	53.9	53.6	52.2	51.9

※ 재정자립도(%) = (지방세 및 세외수입 / 일반회계세입) × 100

7) 지방세특례제한법 제4조제1항.

총량제를 도입<sup>9)</sup>하는 등 제도적 보완책이 지방세특례제한법에 상당 부분 마련되어 있다.

이 글에서는 행정안전부장관의 사전 허가제가 폐지된 후 처음으로 244개 전국 지방자치단체<sup>10)</sup>가 자율적으로 제·개정<sup>11)</sup>하여 시행하고 있는 지방세감면조례에 대한 실태조사를 통해 지방세감면조례 법제의 변화 양상을 살펴보고, 전국 244개 지방세감면조례를 자치법규의 입법원칙과 조세입법의 기본원리 등 법제적 관점에서 문제점을 분석한 후 향후 개선방안을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 지방세감면조례 제정의 근거와 운영 현황

### 1. ‘조례’ 제정의 일반적 근거

헌법 제117조제1항에 따라 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. 지방자치법 제9조제2항제1호바목에서는 지방세의 부과 및 징수를 지방자치단체의 사무로 규정하고, 같은 법 제22조 본문에서는 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있다.

- 
- 8) 지방세특례제한법 제4조제3항.
  - 9) 지방세특례제한법 제4조제6항 및 제7항.
  - 10) 2012년 7월 1일부터 연기군이 폐지되고 세종특별자치시가 출범함에 따라 연기군 군세 감면조례는 폐지되고 2012년 7월 2일부터 세종특별자치시 시세 감면 조례가 제정·시행되고 있다.
  - 11) 행정안전부장관의 지방세감면조례 사전 허가제도는 2011년 1월 1일부터 폐지되었으나, 법률 제10220호 지방세특례제한법 부칙 제3조의2에서 “이 법 시행 당시 종전의 「지방세법」 제9조에 따라 과세면제·불균일과세 및 일부과세에 대하여 행정안전부장관의 허가를 받아 조례로 정한 경우에는 제4조의 개정규정에도 불구하고 해당 조례의 효력이 종료될 때까지 그 조례에 따라 과세면제·불균일과세 및 일부과세를 적용한다.”는 경과조치를 두고, 각 지방자치단체에서는 2010년 12월 31일까지로 적용시한이 설정된 종전의 지방세감면조례의 적용시한을 2011년 12월 31일로 연장(예: 서울특별시조례 제5062호 서울특별시세 감면조례 전부개정조례 부칙 제2조, 전라북도조례 제 3550호 전라북도 도세 감면 조례 전부개정조례 부칙 제3조 등)함에 따라 2012년 1월 1일부터 본격적으로 지방세감면조례 자율 제·개정 제도가 시행되었다.

헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제22조 본문에서 ‘법령의 범위 안에서’ 조례를 제정할 수 있다는 의미는 ‘법령에 위반되지 아니하는 범위 안’에서 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있다는 의미로 해석하는 것이 판례<sup>12)</sup>의 일관된 입장이고 학계의 통설<sup>13)</sup>이다.

지방자치단체는 법령에 위반되지 아니하는 범위 안에서 조례를 제정할 수 있으므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법률 등 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다.<sup>14)</sup> 즉 법령우위의 원칙이 적용된다.

헌법 제117조제1항 및 지방자치법 제22조 본문은 조례 제정의 근거 규정인 동시에 조례제정 범위의 한계로서 동시에 기능한다.

## 2. ‘지방세감면조례’ 제정의 근거

지방세 감면에 관한 사항을 조례로 정하도록 위임규정을 둔 법률로는 지방세특례제한법과 조세특례제한법이 있다.

지방세특례제한법상 지방세 감면에 관한 사항의 조례위임 규정은 크게 2가지 유형으로 구분된다. 첫 번째 유형으로는 지방세 감면 대상의 개괄적 범주를 규정하고, 구체적인 감면요건과 감면내용(세율경감·세액감면·세액공제)을 조례로 정하도록 위임한 지방세특례제한법 제4조가 있다. 두 번째 유형으로는 지방세특례제한법의 개별 감면조항에서 감면요건을 완결적으로 규정한 후 구체적·개별적으로 감면을 또는 감면기간을 조례로 정하도록 위임한 개별 위임규정이 있다. 지방세특례제한법에서 지방세감면조례로 위임한 규정의 세부적인 내용을 정리하면, 다음 <표 1>에서 보는 바와 같다.

12) 대법원 2007. 12. 13. 선고, 2006추52 판결; 대법원 2003. 9. 23. 선고, 2003추13 판결 등.

13) 문상덕, “자치입법의 현황 및 문제점과 발전방향”, 『법제연구』(통권 37호), 한국법제연구원, 2009, 51쪽.

14) 홍정선, 『신 지방자치법』, 박영사, 2009, 298쪽.

<표 1> 지방세특례제한법상 지방세감면조례 위임규정 개관

위임유형	지방세감면조례 위임사항	비고
유형 I 개괄적 감면조례 위임규정	- 감면조례로 정할 수 있는 지방세 감면대상 ·서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세 감면이 필요한 경우 ·특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위하여 지방세 감면이 필요한 경우 - 감면조례 제정의 한계 ·지방세법 제13조 및 제28조제2항에 따른 중과세 배제를 통한 지방세 감면은 불가 ·지방세법 제106조제1항 각 호에 따른 토지에 대한 재산세 과세대상의 구분 전환을 통한 지방세 감면은 불가	지방세특례제한법 제4조
유형 II 구체적· 개별적 감면조례 위임규정	준공후 미분양 주택에 대하여 25% 범위에서 조례로 취득세 추가 경감(취득세 25%는 법률에서 직접 경감)	지방세특례제한법 제31조의2 제4항
	종교단체 의료기관 취득세 경감 ·특별시·광역시 및 도청소재지인 시지역: 취득세의 25% 범위에서 조례로 정하는 율 경감 ·그 밖의 지역: 취득세의 50% 범위에서 조례로 정하는 율 경감 종교단체 의료기관 재산세 경감 ·재산세(지방세법 제112조에 따른 부과액 포함)의 100% 범위에서 조례로 정하는 율 경감	지방세특례제한법 제38조제4항
	관광단지개발사업을 시행하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여 50% 범위에서 조례로 취득세 추가 경감(취득세 50%는 법률에서 직접 경감)	지방세특례제한법 제54조제1항
	- 복합물류터미널사업자 취득세 및 재산세 추가 경감 ·50% 범위에서 조례로 취득세 추가 경감(취득세 50%는 법률에서 직접 경감) ·50% 범위에서 조례로 재산세 추가 경감(재산세 50%는 법률에서 직접 경감)	지방세특례제한법 제71조제4항
	이전공공기관 등 지방이전에 따른 취득세 감면기간을 2013년 1월 1일부터 3년의 범위에서 조례로 연장 가능	지방세특례제한법 제81조제3항



사전 허가제 폐지 이후 지방세감면조례 법제의 평가와 개선방안

위임유형	지방세감면조례 위임사항	비고
유형 II 구체적· 개별적 감면조례 위임규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자동계좌이체 납부 등에 대한 지방세 세액 공제</li> <li>· 자동계좌이체 납부만을 신청한 경우: 고지서 1장당 150원 ~ 500원 범위에서 조례로 정하는 금액을 세액 공제</li> <li>· 전자송달과 자동계좌이체 납부를 모두 신청한 경우: 고지서 1장당 300원~1,000원 범위에서 조례로 정하는 금액을 세액 공제</li> </ul>	지방세 특례제한법 제92조의2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농수산물공사 지방세 감면</li> <li>· 취득세의 100%에 주식소유비율을 곱한 금액을 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> <li>· 법인등기 등록면허세의 100%에 주식소유비율을 곱한 금액을 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> <li>· 재산세(지방세법 제112조에 따른 부과액 포함)의 100%에 주식소유비율을 곱한 금액을 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> </ul>	지방세 특례제한법 제15조제2항 지방세 감면율 축소 위임
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시철도공사 지방세 감면</li> <li>· 취득세의 100%에 주식소유비율을 곱한 금액을 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> <li>· 법인등기 및 구분지상권 등기 등록면허세의 100%에 주식소유비율을 곱한 금액을 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> <li>· 재산세(지방세법 제112조에 따른 부과액 포함)의 100%에 주식소유비율을 곱한 금액을 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> </ul>	지방세 특례제한법 제63조제4항 지방세 감면율 축소 위임
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 농수산물공사 및 도시철도공사를 제외한 지방공사, 출자법인, 출연법인 지방세 감면</li> <li>· 취득세의 75%에 주식소유비율 또는 출자·출연비율을 곱한 금액을 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> <li>· 법인등기 등록면허세의 75%에 주식소유비율을 곱한 금액을 감면, 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> <li>· 재산세(지방세법 제112조에 따른 부과액 포함)의 75%에 주식소유비율을 곱한 금액을 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> </ul>	지방세 특례제한법 제85조의2 제1항 및 제3항
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공단 지방세 감면</li> <li>· 취득세의 100%를 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> <li>· 법인등기 등록면허세의 100%를 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> <li>· 재산세(지방세법 제112조에 따른 부과액 포함)의 100%를 감면. 다만, 조례로 감면율 축소 가능</li> </ul>	지방세 특례제한법 제85조의2 제2항

조세특례제한법상 지방세 감면에 관한 사항의 조례위임 규정도 2가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 하나는 지방세 감면대상 사업에 대한 취득세 및 재산세의 감면비율과 감면기간을 법률에서 직접 규정하되, 지방세 감면조례로 감면기간을 연장하거나 그 연장한 기간 동안 감면비율을 높일 수 있도록 위임하는 방식이고, 다른 하나는 지방세 감면대상 사업만 법률에서 규정하고, 구체적인 취득세 및 재산세의 감면비율과 감면기간을 지방세감면조례로 정하도록 위임하는 방식이다.<sup>15)</sup>

### 3. 지방세감면조례 운영 현황

전국 244개 지방자치단체는 지방세기본법 제8조·제9조 및 제11조에 따라 지방자치단체에 배분된 지방세 세목에 대하여 개별적으로 지방세감면조례의 제·개정권을 행사하고 있다. 특별시·광역시·도와 시·군·구에 배분된 지방세 세목을 정리하면, 다음 <표 2>와 <표 3>에서 보는 바와 같다.

<표 2> 특별시·광역시와 자치구의 지방세 세원 배분 현황

구 분	특별시세·광역시세	자치구세	비 고
보통세	취득세, 레저세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 담배소비세, 지방소비세	등록면허세, 재산세	- 서울특별시의 경우 <sup>16)</sup> ·재산세는 특별시와 자치구의 공동세 ·다만, 지방세법 제112조제1항제2호 및 제2항에 따른 재산세 과세특례분은 특별시세 - 광역시의 경우 ·주민세 재산분 및 지방소득세 종업원분은 자치구세 <sup>17)</sup>
목적세	지역자원시설세, 지방교육세		

15) 세부적인 사항은 조세특례제한법 제121조의2제4항·제5항 및 제12항, 제121조의9제3항, 제121조의17제3항, 제121조의20제3항, 제121조의21제3항 참조.

16) 지방세기본법 제9조.



<표 3> 도와 시·군 및 광역시와 군의 지방세 세원 배분 현황

구 분	도세·광역시세	시·군세	비 고
보통세	취득세, 등록면허세, 레저세, 지방소비세	담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세	광역시 관할구역 안에 있는 군의 경우 도세를 광역시세로 하고, 도의 군지역과 동일하게 지방세 세원을 배분 <sup>18)</sup>
목적세	지역자원시설세, 지방교육세		

다만, 제주특별자치도와 세종특별자치시에는 지방자치법 제2조 및 제3조에도 불구하고 그 관할구역 안에 지방자치단체인 시·군·구를 두지 아니하며,<sup>19)</sup> 제주특별자치도는 지방세기본법 제8조제2항 및 제4항에도 불구하고 도세 및 시·군세의 세목을 제주특별자치도세의 세목으로 부과·징수하고,<sup>20)</sup> 세종특별자치시는 지방세기본법 제8조제1항 및 제3항에도 불구하고 광역시세 및 구세의 세목을 세종특별자치시세의 세목으로 부과·징수하므로<sup>21)</sup> 지방세 11개 세목 전체에 대하여 지방세감면조례 제·개정 권한을 갖는다.

요약하면, 광역지방자치단체와 기초지방자치단체는 지방세 11개 세목 중 지방세기본법에 따라 해당 지방자치단체에 배분된 세목에 대하여 지방세감면조례를 제정·운영하는데 반해, 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체의 지위를 동시에 갖는 제주특별자치도와 세종특별자치시는 지방세 11개 세목 전체에 대하여 지방세 감면조례를 제정·운영하고 있다.

전국 244개 지방자치단체의 지방세감면조례를 전수조사한 결과, 243개

17) 지방세기본법 제11조.

18) 지방세기본법 제8조제1항 및 제4항. 1995년 12월 6일 공포된 법률 제4995호 지방세법중개정법률에 처음 도입되어 지금까지 그 체제를 유지해 오고 있다. 내무부, 『지방세연혁집』(제1권), 1996, 420쪽.

19) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제15조제1항, 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제5조제2항.

20) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 제72조.

21) 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제12조제1항.

지방자치단체는 감면조례를 별도의 조례로 제정하여 운영하고 있으며<sup>22)</sup>, 인천광역시의 경우에만 지방세기본법·지방세법 및 지방세특례제한법에서 위임되거나 그 시행에 필요한 사항을 하나의 조례로 통합하여 ‘인천광역시세 부과·징수 및 감면 조례’ 형식으로 제정·운영하고 있다.

### Ⅲ. 지방세감면조례 법제에 대한 평가

지방세감면조례에 대한 행정안전부장관의 사전 허가제도가 폐지된 후 현재 시행되고 있는 전국 지방자치단체의 지방세감면조례를 분석해 보면, 종전에 전국의 모든 지방자치단체가 행정안전부장관이 시달한 ‘지방세감면조례표준안’에 따라 획일적으로 입법하던 관행에서 탈피하여 각각의 지방자치단체별로 그 지역의 특수한 지역적·경제적 사정을 반영하여 지방세감면조례를 창의적으로 입법하려는 긍정적인 변화가 나타나고 있는데, 주요 사례를 분석해 보면 다음과 같다.

#### 1. 개별일몰방식 지방세 감면조례의 등장

지방세 감면과 관련된 조례는 1995년 1월 1일 기점으로 한차례 큰 변화가 있었다. 1994년 12월 31일까지는 감면대상별로 각각의 독립된 조례를 제정·운영<sup>23)</sup>하였으나, 1995년 1월 1일부터는 지방세 감면과 관련된 조례를 모두 통합하여 단일감면조례로 재편하였다.<sup>24)</sup>

1995년 1월 1일 이후 모든 지방자치단체는 해당 조례의 모든 조문에

22) 인천광역시를 제외한 243개 지방자치단체는 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법의 분법에 맞추어 지방세 관련 조례도 「○○도 도세 기본조례」, 「○○도 도세 조례」, 「○○도 도세 감면조례」와 같은 형식으로 분리·제정하여 운영하고 있다.

23) 서울특별시를 예로 들면, 1994년 12월 31일까지 서울특별시경인계약서제도실시에따른시세불균일과세에 관한 조례, 서울특별시지방공사등에대한시세과세면제에관한조례 등 8개의 조례가 제정되어 운영되고 있었다. 이 8개의 조례는 1995년 1월 1일부터 서울특별시세 감면조례로 통합되었다.

24) 임재근, “부과징수 법규로서 지방자치단체 조례의 역할과 한계”, 『조세연구』 제8-1집, 조세연구포럼, 2008, 261쪽. 이용환, “지방세 감면조례의 문제점과 개선방안”, 희망제작소부설 조례연구소 주최 세미나자료집, 2007, 10쪽. 행정안전부, 『지방세감면조례표준안 2011』, 122쪽. 참조.

대하여 3년 단위 일몰제를 적용하는 일괄일몰방식으로 지방세감면조례를 제정·운영해 왔다.

그러나, 2012년 1월 1일부터 지방세감면조례 자율 제·개정 제도가 본격적으로 시행되면서 지방자치단체별로 일몰제 적용방식을 달리하는 지방세감면조례가 등장하였다. 198개 지방자치단체에서는 종전의 입법 관행에 따라 일괄일몰방식을 채택하고 있으나, <표 4>에서 보는 바와 같이 5개 광역지방자치단체와 41개 기초지방자치단체는 감면조항별로 일몰시한을 각각 설정하는 개별일몰방식으로 전환하였다.

<표 4> 개별일몰방식을 채택한 지방자치단체

구분	합계	지방자치단체
광역지방자치단체	5	부산광역시, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 세종특별자치시
기초지방자치단체	41	부산광역시의 자치구 및 군: 중구·서구·영도구·부산진구·동래구·북구·사하구·금정구·연제구·수영구·사상구·기장군(12) 충청남도의 시·군: 천안시·보령시·아산시·서산시·논산시·금산군·부여군·서천군·청양군·홍성군·예산군·태안군(12) 경상남도의 시·군: 창원시·진주시·통영시·사천시·밀양시·거제시·양산시·의령군·함안군·창녕군·고성군·남해군·하동군·산청군·함양군·거창군·합천군(17)

※ 자치법규정보시스템(www.elis.go.kr), 국가법령정보시스템(www.law.go.kr) 및 지방자치단체가 개별적으로 운영하는 법무행정시스템에 등록된 지방세감면조례를 분석·정리.

3년 단위 일괄일몰방식을 채택할 경우에는 각각의 감면대상 조항이 갖는 특성을 반영하거나 감면현황 및 효과에 대한 구체적·개별적 분석을 통해 사안별 감면시한의 연장 여부 및 감면범위 축소 등과 같은 지방세 감면정책의 탄력적인 적용이 어렵고 세제지원의 효율성을 높이는데 한계가 있다.<sup>25)</sup>

25) 정지선·최천규, 앞의 글, 140~141쪽 및 국회 행정안전위원회, 지방세기본법안·지방세법전부개정법률안·지방세특례제한법안 검토보고서, 2009. 4, 44~45쪽.

개별일몰방식을 채택할 경우 개별감면 규정의 특성을 반영하여 조문별로 일몰기한을 검토·설정함으로써 지방세 감면정책의 효율성을 높일 수 있다는 점에서 위 46개 지방자치단체의 지방세감면조례 일몰방식의 전환은 바람직한 입법조치로 평가할 수 있다. 다만, 지방세감면조례에서 개별일몰방식을 채택한 경우에도 일몰제 도입의 당초 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 일몰평가에 있어서 공정하고 과학적인 평가기법의 개발과 평가기관의 전문성 확보가 뒷받침될 필요가 있다.<sup>26)</sup>

## 2. 지방세 감면율의 자율적 설정 및 다양화

민법에 따라 설립된 종교 재단법인(이하 “종교법인”이라 한다)이 의료기관을 개설하여 의료업에 직접 사용하는 부동산에 대한 재산세(재산세 과세특례분 포함) 감면제도를 대상으로 사전 허가제 폐지 전·후의 감면율 변화양상을 살펴본다.

지방세감면조례에 대한 사전 허가제도가 폐지되기 전 종전의 감면조례에서는 행정안전부장관이 시달한 지방세감면조례표준안<sup>27)</sup>에 따라 의료업에 사용되는 종교법인의 부동산에 대하여 지방세법 제110조의 과세표준에 같은 법 제111조의 세율을 적용하여 산출한 재산세는 면제하고, 지방세법 제112조제1항제2호에 따른 재산세 과세특례분은 50%를 경감하는 것으로 모든 지방자치단체가 동일하게 규정하였다.

2012년 1월 1일부터 시행된 지방세특례제한법에서는 의료업에 사용되는 종교법인 부동산에 대한 재산세 및 재산세 과세특례분 감면요건을 법률로 상향조정하되, 그 감면율은 100% 범위에서 조례로 정하도록 위임하고 있다.<sup>28)</sup>

현행 지방세감면조례의 감면율 입법현황을 조사해 보면, 종전처럼 재산세는 면제하고 재산세 과세특례분은 50% 경감하는 조례를 운영하는 지방자치단체가 105곳으로 가장 높은 비중을 차지하고 있기는 하지만 그

26) 박영도, 「규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안」, 한국법제연구원, 2011. 10, 257쪽.

27) 행정안전부, 「지방세감면조례표준안 2011」, 44쪽.

28) 지방세특례제한법 제38조제4항.

지역의 재정적 여건과 의료기관 수요 등 지역적 실정을 감안하여 경감율을 달리 정한 지방자치단체도 많이 나타나고 있다. 재산세와 재산세 과세특례분의 경감율을 각 지방자치단체마다 100%, 85%, 75%, 50%로 달리 정하고 있는데, 그 세부적인 사항은 다음 <표 5>에서 보는 바와 같다.

<표 5> 종교법인 의료업 부동산에 대한 재산세 및 재산세 과세특례분 경감율

재산세 / 과세특례분	유형 1 100% / 100%	유형 2 100% / 50%	유형 3 85% / 85%	유형 4 75% / 75%	유형 5 50% / 50%
서울 자치구		22			
부산 자치구·군	2	14			
대구 자치구·군	8				
인천 자치구·군	6	1			3
광주 자치구			5		
대전 자치구	4				
울산 자치구·군	5				
경기도 시·군	18	8			4
강원도 시·군	1				5
충청북도 시·군	3	1			6
충청남도 시·군	14	1			
전라북도 시·군		14			
전라남도 시·군	6	8		1	2
경상북도 시·군	5	18			
경상남도 시·군		18			
제주특별자치도	1				
세종특별자치시	1				
합계(205)	74	105	5	1	20

※ 서울특별시의 경우 재산세(공동세) 및 재산세 과세특례분(특별시세) 경감율을 의미.

※ 지방세감면조례 미정비 기초 지자체 8, 경감율 미반영 기초 지자체 16은 통계에서 제외.

중앙정부의 사전 허가제가 폐지된 후 처음으로 제·개정된 지방세감면 조례에서 의료업에 사용되는 종교법인 부동산에 대한 재산세 및 재산세 과세특례분에 대한 경감율이 각 지방자치단체별로 다양하게 입법화되는 현상이 나타나는 것은 지역사회의 다양성과 창의성이 반영된 다원화된 지방세감면조례의 등장을 뜻하는 것이어서 매우 중요한 의미가 있다.

향후 지방자치단체별 지방세 감면정책의 의사결정 체계가 더욱 활성화 되고, 지역별로 요구되는 지방세 감면정책을 창의적으로 추진할 경우 지방세감면조례가 더욱 다양한 형태로 분화·발전될 것으로 예상된다.

#### IV. 지방세감면조례 법제의 문제점과 개선방안

지방세감면조례에 대한 중앙정부의 사전 허가제도가 폐지된 후 자치적 의사결정에 기초한 감면일몰방식의 전환, 종교법인 의료기관의 부동산에 대한 재산세(과세특례분 포함) 경감율의 다양화 등 긍정적 변화의 양상에도 불구하고, 현행 지방세감면조례는 자치법규의 입법원칙과 조세입법의 기본원리 등 법제적 관점에서 몇 가지 문제점을 안고 있다.

##### 1. 지방세특례제한법에 따른 감면방법을 일탈한 조례와 그 개선방안

지방세특례제한법 제4조제1항에서는 조례에 의한 지방세 감면방법을 세율경감, 세액감면 및 세액공제 방법으로 한정하고, 같은 조 제2항제2호에서는 지방세법 제106조제1항 각 호에 따른 토지에 대한 재산세 과세대상의 구분<sup>29)</sup> 전환을 통하여 지방세를 감면하는 것을 금지하고 있다.

지방세법 제106조제1항 각 호에 따른 토지에 대한 재산세 과세대상의

29) 토지에 대한 재산세 과세대상은 종합합산과세대상, 별도합산과세대상 및 분리과세대상으로 구분되는데, 이러한 구분은 국토의 효율적 이용과 세부담의 합리적 차별화 등 조세정책적 목적에 기인한다. 임주영·정지선, “지방세법상 재산세의 문제점과 개선방안”, 『조세법연구』 13-3권, 한국세법학회, 2007, 163~165쪽 및 전동훈, “토지분 재산세의 과세대상 구분기준과 구분실익(I)”, 『지방재정과 지방세』, 한국지방재정공제회, 2009. 82~84쪽.



구분은 재산세 및 종합부동산세 세액 산정의 기본적 분류체계에 관한 사항으로서 지방세감면조례로 종합합산과세대상 또는 별도합산과세대상 토지를 분리과세대상 토지로 전환하는 것은 불필요하게 재산세 및 종합부동산 조세체계를 복잡하게 만드는 요인이 되고, 특정 지방자치단체가 분리과세대상 토지로 전환할 경우 특별한 사정이 없는 한 종합부동산세 과세대상에서 제외되어<sup>30)</sup> 다른 지방자치단체에 교부될 부동산교부세의 재원<sup>31)</sup>이 축소되는 결과를 초래하므로 지방세감면조례로 토지에 대한 재산세 과세대상의 구분 전환을 할 수 없도록 금지한 지방세특례제한법 제4조제2항제2호는 타당한 조치로 생각된다.<sup>32)</sup>

또한, 감면조례에 의한 지방세 감면액은 그 금액만큼 보통교부세 산정을 위한 기준재정수입액 계산에 반영<sup>33)</sup>되므로 재산세 감면액이 쉽게 산정되도록 할 필요가 있다. 만일 지방세법 제106조제1항제1호에 따른 종합합산과세대상 또는 별도합산과세대상 토지를 지방세감면조례에서 분리과세대상 토지로 전환하였을 경우 각각의 재산세를 계산하여 차감해야 하기 때문에 재산세 감면액 산정이 복잡해진다.

따라서, 종합합산과세대상 또는 별도합산과세대상 토지에 대하여 특정한 정책적 목적을 위하여 재산세를 감면할 필요가 있는 경우라 하더라도 지방세법 제106조제1항 각 호에 규정된 토지에 대한 재산세의 분류체계

30) 토지에 대한 종합부동산세는 종합합산과세대상 토지 및 별도합산과세대상 토지만을 과세대상으로 하고(종합부동산세법 제5조, 제12조 및 제14조), 지방세특례제한법 제4조에 따른 시·군의 감면조례에 의한 재산세의 감면규정은 종합부동산세를 부과함에 있어서 이를 준용하므로 지방세감면조례에서 분리과세대상 토지로 전환할 경우에는 종합부동산세 과세대상에서 제외된다(종합부동산세법 제6조제2항). 다만, 지방세감면조례의 경우 종합부동산세를 부과하는 취지에 비추어 적합하지 않은 것으로 인정되는 경우로서 행정안전부장관이 기획재정부장관과 협의하여 고시하는 경우에는 지방세감면조례의 분리과세규정을 적용하지 않을 수 있다(종합부동산세법 제6조제4항 및 같은 법 시행령 제2조).

31) 종합부동산세는 그 전액이 부동산교부세의 재원이 된다(지방교부세법 제4조).

32) 지방세특례제한법 개별 감면규정에서도 토지에 재산세 과세대상의 구분 전환은 도입하지 않고 있다.

33) 보통교부세는 해마다 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 금액을 기초로 교부하는데(지방교부세법 제6조제1항), 전전년도 해당 지방자치단체의 감면조례에 따른 감면액의 100%를 기준재정수입액에 반영하고 있다(지방교부세법 시행규칙 별표 6 제2호바목 참조). 지방세감면조례에 의한 감면액이 클수록 보통교부세 산정시 불이익을 받게 된다.



는 그대로 유지하면서 세율경감이나 세액감면의 방법을 통해 재산세 감면제도를 운영하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

현행 지방세감면조례를 살펴보면, 8개 지방자치단체의 지방세감면조례에서 종합합산과세대상 또는 별도합산과세대상을 분리과세대상 토지로 전환하여 토지에 대한 재산세 감면제도를 유지하고 있는데, 세부적인 내용은 <표 6>에서 보는 바와 같다.

토지에 대한 재산세의 과세대상을 종합합산과세대상 또는 별도합산과세대상에서 분리과세대상으로 전환하여 재산세 세율을 적용하거나 그에 추가하여 재산세를 감면하는 것은 지방세특례제한법 제4조제2항을 위반한 것이므로 삭제되어야 한다.

한편, 보령시 시세 감면조례 제10조에서는 보령명천택지개발지구 안의 농지에 대하여 재산세의 50%를 보상금 마지막 수령일까지 이연하여 납부할 수 있는 재산세 이연납부제도를 운영하고 있다.

지방세특례제한법 제4조제1항에서는 조례로 세율경감, 세액감면 및 세액공제만 할 수 있도록 규정하고 있고, 재산세의 이연납부에 관하여는 조례로 정할 수 있도록 위임한 규정이 없으므로 보령시 시세 감면조례 제10조는 지방세특례제한법 제4조제1항의 위임범위를 일탈할 것으로 보인다.<sup>34)</sup>

이 문제를 해소하는 방안으로는 2가지 방법이 있을 수 있다. 하나는 보령시 시세 감면조례 제10조를 삭제하는 것이고, 다른 하나는 지방세특례제한법 제4조제1항을 개정하여 세율경감, 세액감면, 세액공제 외에 조례로 지방세의 이연납부에 관한 사항을 정할 수 있도록 위임하는 것이다.

재산세의 납부를 이연하는 것은 직접적인 감면방법에 비해 지방자치단체의 재정손실은 매우 적은 반면, 납세의무자로서는 일시납부에 따른 금전적 부담을 덜 수 있기 때문에 조례로 지방세 납부를 이연할 수 있도록 지방세특례제한법 제4조제1항을 개정하는 것이 바람직하다.<sup>35)</sup>

34) 지방세법 제115조제1항제1호에서 토지에 대한 재산세의 납기는 매년 9월 16일부터 9월 30일까지로 규정하고 있으므로 재산세를 이연납부할 수 있도록 하기 위해서는 법률의 위임이 필요하다.

35) 지방세특례제한법 제4조제6항 및 제7항에서 감면총량제를 규정하고 있으므로 그 범위 안에서는 각 지방자치단체가 세율경감, 세액감면, 세액공제 뿐 아니라 다양한 지방세 감면정책을 수립·집행할 수 있도록 폭넓게 허용하는 것이 바람직하다.

<표 6> 과세대상의 구분 전환을 통하여 토지에 대한 재산세 감면을 허용하는 조례

감면조례	토지에 대한 재산세 과세구분 전환 내용
경기도 여주군 군세 감면조례	지식산업센터 설립자 및 입주 중소기업자: 지방세법 제111조 제1항제1호다목에 따른 분리과세대상으로 하여 100분의 50을 경감(제5조제3항) 토지구획정리사업에 공여하는 토지: 시행인가일부터 공사완료 공고시까지 지방세법 제111조제1항제1호다목을 적용하여 토지에 대한 재산세 과세(제9조)
경기도 평택시 시세 감면조례	토지구획정리사업에 공여하는 토지: 시행인가일부터 공사완료 공고시까지 지방세법 제111조제1항제1호다목을 적용하여 토지에 대한 재산세 과세(제8조)
경기도 연천군 군세 감면조례	지방세특례제한법 제58조의2제2항36)에 따라 토지에 대한 재산세를 경감하는 때에는 지방세법 제111조제1항제1호다목에 따른 분리과세대상으로 하여 100분의 50을 경감(제7조)
충청남도 당진시 시세 감면조례	지식산업센터 설립자 및 입주 중소기업자: 지방세법 제111조 제1항제1호다목에 따른 분리과세대상으로 하여 100분의 50을 경감(제9조제2항)
전라북도 정읍시 시세 감면조례	내장산리조트관광지조성사업 시행 토지: 지방세법 제111조제1항제1호다목을 적용하여 토지에 대한 재산세 과세(제8조)
전라남도 해남군세 감면조례	해남화원관광단지 조성사업 시행 토지: 지방세법 제111조제1항제1호다목을 적용하여 과세(제9조)
부산광역시 강서구세 감면조례	부산항만공사가 과세기준일 현재 항만공사법 제8조제1항에 따른 사업에 사용하는 토지는 지방세법 제111조제1항다목에 따른 분리과세대상으로 함(제6조제1항)
인천광역시 옹진군 군세 감면조례	인천항만공사가 과세기준일 현재 항만공사법 제8조제1항에 따른 사업에 사용하는 토지는 지방세법 제111조제1항다목에 따른 분리과세대상으로 함(제7조제1항)

36) 지방세특례제한법 제58조의2(지식산업센터 등에 대한 감면) ② 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제28조의4에 따라 지식산업센터를 신축하거나 증축하여 설립한 자로부터 최초로 해당 지식산업센터를 분양받은 입주자(「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업을 영위하는 자로 한정한다)에 대해서는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 2013년 12월 31일까지 지방세를 경감한다.

1. (생략)
2. 과세기준일 현재 사업시설용으로 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세의 100분의 50을 경감한다.

## 2. 지방세특례제한법에 규정된 감면을 조례로 확대한 규정과 그 개선방안

지방세특례제한법 제4조제1항에서는 지방자치단체의 조례로 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제를 할 수 있는 근거규정을 마련함과 동시에 그 한계로서 지방세특례제한법에 규정된 지방세 감면은 추가로 확대하지 못한다는 규정을 두고 있다.

지방세특례제한법에 규정된 법정감면을 지방세감면조례로 확대하는 것은 2가지 측면에서 발생할 수 있다. 하나는 지방세특례제한법의 감면요건보다 조례로 그 요건을 확대(완화)하는 것이고, 다른 하나는 지방세특례제한법에 규정된 감면요건을 갖춘 경우 조례로 지방세 감면세목을 추가하는 것을 상정해 볼 수 있다.

먼저, 지방세특례제한법에 규정된 감면요건보다 조례로 감면요건을 확대한 사례를 살펴본다. 지방세특례제한법 제17조 및 같은 법 시행령 제8조에 따르면, 장애인복지법에 따른 장애인의 경우 장애 1급부터 3급까지에 해당하는 사람이 보철용 또는 생업활동용으로 사용하기 위하여 본인 명의로 등록하거나 배우자 등 일정한 요건에 해당하는 사람과 공동명의로 등록하는 자동차 1대에 대하여는 취득세와 자동차 소유에 대한 자동차세(이하 “자동차세”라 한다)를 2014년 12월 31일까지 면제한다.

그런데, 금년도 시행 중인 모든 지방자치단체의 지방세감면조례에서는 시각장애 4급에 해당하는 장애인에 대해서도 취득세와 자동차세를 면제하고 있다.

장애인용 자동차에 대한 취득세 및 자동차세 면제의 경우 과거 행정안전부장관의 지방세감면조례표준안에 따라 각 지방자치단체의 조례로 장애 1급부터 3급까지의 장애인과 시각장애 1급부터 4급까지의 장애인에 대하여 취득세 및 자동차세를 면제하고 있었는데, 지방세특례제한법 및 같은 법 시행령이 제정·시행되면서 시각장애 4급에 대한 지방세 감면은 폐지하고 장애 1급부터 3급까지의 장애인에 대해서만 취득세 및 자동차세를 면제하는 것으로 범위를 제한한 것이다.<sup>37)</sup>

현행 각 지방자치단체의 지방세감면조례에서 시각장애 4급 장애인용

자동차에 대한 취득세 및 자동차세를 과세로 전환하지 아니하고 계속해서 면제하는 것은 지방세특례제한법 제17조 및 같은 법 시행령 제8조에 따른 장애인용 자동차에 대한 취득세 및 자동차세 면제요건을 완화(감면 대상 확대)한 것에 해당되므로 지방세특례제한법 제4조제1항을 위반한 것이다.<sup>38)</sup> 따라서, 지방세감면조례 중 시각장애 4급 장애인용 자동차에 대한 취득세 및 자동차세 면제규정은 삭제되어야 한다.<sup>39)</sup>

다음은, 지방세특례제한법에 규정된 감면대상에 대하여 법률에 규정된 지방세 감면내용 보다 지방세감면조례로 감면세목을 추가한 사례를 살펴본다.

지방세특례제한법 제38조제3항에서는 지방의료원의 의료사업용 부동산 및 법인등기에 대하여 취득세, 재산세 및 등록면허세를 면제하고, 같은 법 제85조의2에서는 지방공사, 지방공단 및 출자·출연법인의 고유목적사업용 부동산 및 법인등기에 대하여 취득세, 재산세 및 등록면허세를 감면하도록 규정하고 있는데, 그 내용을 정리하면 <표 7>과 같다.

지방의료원과 지방공사, 지방공단 및 출자·출연법인에 대한 지방세 감면은 과거 행정안전부장관의 지방세감면표준조례안에 따라 각 지방자치단체의 조례로 취득세, 재산세 및 등록면허세와 지역자원시설세, 지방소득세 종업원분, 주민세 재산분을 각각 100% 감면해 오던 것을<sup>40)</sup> 2011년 12월 31일 지방세특례제한법으로 법정화하면서 취득세, 재산세 및 등록면허세 감면율은 75%<sup>41)</sup>로 축소하고, 지역자원시설세, 지방소득세 종업원분, 주민세 재산분은 감면을 종료하였다.

37) 국회 행정안전위원회, 지방세특례제한법안 심사보고서, 2010. 2, 6쪽 및 행정안전부, 「2011년 시행 새 지방세 3법 법률집」, 2010. 3, 396쪽 및 522쪽 참조.

38) 같은 뜻, 김태호·양성만, “지방세 감면조례 규제제도 개선방안”, 『지방세 비과세·감면 총서』, 한국지방세연구원, 2012, 756쪽

39) 만일, 지방자치단체 스스로 폐지하기 어려운 현실적인 사정을 감안하고, 해당 규정의 갑작스런 폐지에 따른 납세의무자의 충격을 완화할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 지방세특례제한법에서 직접 규율하되, 감면율을 단계적으로 축소하는 과정을 거쳐 폐지하는 방안을 차선책으로 고려할 수 있다.

40) 행정안전부, 「지방세감면조례표준안 2011」, 7, 9, 19, 20쪽.

41) 다만, 지방의료원과 지방공단의 경우에는 취득세, 재산세 및 등록면허세의 감면율을 100%로 유지하였다.

<표 7> 지방의료원, 지방공사, 지방공단 및 출자·출연법인 지방세 감면

구 분	감면세목	감면액
지방의료원	취득세	면제
	등록면허세	면제
	재산세	면제(재산세 과세특례분 포함)
지방공사 출자·출연 법인	취득세	75%(75% 범위에서 조례로 따로 정하는 경우에는 그 율) × 지방자치단체의 주식소유비율 또는 출자·출연비율
	등록면허세	75%(75% 범위에서 조례로 따로 정하는 경우에는 그 율) × 지방자치단체의 주식소유비율 또는 출자·출연비율
	재산세	75%(75% 범위에서 조례로 따로 정하는 경우에는 그 율) × 지방자치단체의 주식소유비율 또는 출자·출연비율
지방공단	취득세	100%(100% 범위에서 조례로 따로 정하는 경우에는 그 율)
	등록면허세	100%(100% 범위에서 조례로 따로 정하는 경우에는 그 율)
	재산세	100%(100% 범위에서 조례로 따로 정하는 경우에는 그 율)

조례에 의한 감면을 지방세특례제한법에 따른 법정감면으로 전환하면서 3가지 세목에 대하여 감면을 폐지한 이유는 목적세인 지역자원시설세의 경우 행정수요 유발에 대한 원인자 비용부담 차원에서 전액을 과세로 전환하려는 것이고, 지방소득세 종업원분과 주민세 재산분의 경우에는 납세자에 대한 실질적 감면 혜택은 적으면서 납세의식만 저하시키는 문제점을 개선하기 위하여 과세로 전환한 것이다.<sup>42)</sup>

금년도에 시행 중인 전국 지방자치단체의 지방세감면조례를 분석해 보면, 17개 광역 지방자치단체의 지방세감면조례에서는 위 입법취지에 따라 지역자원시설세에 대한 감면규정을 삭제하였다. 주민세 재산분과 지방소득세 종업원분의 경우에도 대부분의 기초 지방자치단체에서는 주민세 재산분과 지방소득세 종업원분에 대한 감면규정을 삭제함으로써 지방세특례제한법의 입법취지가 잘 반영되어 있다.

그러나, 4개 기초 지방자치단체의 지방세감면조례<sup>43)</sup>에서는 지방의료원에 대하여 지방소득세 종업원분과 주민세 재산분을 면제하는 규정을 유

42) 국회 행정안전위원회, 지방세특례제한법 일부개정법률안 심사보고서, 2011. 12. 3~5쪽.  
43) 당진시 시세 감면조례 제4조, 구례군 군세 감면조례 제4조, 고흥군 군세 감면조례 제5조, 울진군 군세 감면조례 제4조.

지하고 있고, 2개 기초 지방자치단체의 조례<sup>44)</sup>에서는 지방공사, 지방공단 및 출자·출연법인에 대한 지방소득세 종업원분과 주민세 재산분 면제제도를 유지하고 있다. 이는 지방세특례제한법 제38조제3항과 제85조의2에 규정된 지방의료원과 지방공사, 출자·출연법인 및 지방공단에 대하여 지방세감면조례로 감면세목을 추가하거나 확대한 것이므로 지방세특례제한법 제4조제1항을 위반한 것이다. 위 6개 지방세감면조례의 지방소득세 종업원분 및 주민세 재산분 면제 규정은 삭제되어야 한다.

### 3. 지방세 감면율 축소 조례 제정의 활성화를 위한 유인장치 마련

지방세특례제한법 제85조의2제1항 및 제3항에서는 지방공사 및 출자·출연법인에 대하여 해당 지방자치단체의 주식소유비율이나 출자·출연비율에 상당하는 취득세, 재산세 및 등록면허세의 75% 감면을 원칙으로 하되, 75% 범위에서 조례로 감면율을 따로 정하는 경우에는 그 축소된 감면율을 적용한다. 같은 법 같은 조 제2항에서는 지방공단에 대하여 취득세, 재산세 및 등록면허세의 100% 감면을 원칙으로 하되, 100% 범위에서 조례로 감면율을 따로 정하는 경우에는 그 축소된 감면율을 적용한다.

244개 지방자치단체의 조례를 살펴보면, 제주특별자치도만 지방공사 및 출자·출연법인과 지방공단이 그 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세의 50%를 감면하고, 과세기준일 현재 고유업무에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 취득세와 재산세(재산세 과세특례분 포함)의 50%를 감면하며, 법인등기에 대해서는 등록면허세의 50%를 감면하도록 하여 감면율을 축소하였다.<sup>45)</sup> 제주특별자치도를 제외한 243개 지방자치단체의 지방세감면조례에서는 지방공사 및 출자·출연법인과 지방공단의 지방세 감면율을 축소하는 규정을 두고 있지 않다.

지방세특례제한법 제85조의2에서 취득세, 재산세 및 등록면허세의 75% 또는 100% 감면을 허용하되, 조례로 지방세 감면율을 축소할 것인지 여

44) 연천군 군세 감면조례 제8조, 당진시 시세 감면조례 제10조.

45) 제주특별자치도세 감면 조례 제5조.



부를 지방자치단체에서 자율적으로 판단하도록 규정하고 있으므로 조례에서 지방세 감면율 축소 규정을 두지 않더라도 그 조례가 지방세특례제한법을 위반하는 것은 아니다.

그러나, 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 지방자치단체가 자율적으로 지방세 감면 규모를 최대한 축소해 나가는 것이 바람직하다.<sup>46)</sup> 지방세감면조례에 의한 지방세 감면율 자율 축소를 활성화하기 위해서는 일정한 유인장치를 마련할 필요가 있다.

유인장치로는 지방세특례제한법의 위임에 따라 지방자치단체가 지방세 감면조례로 지방세 감면율을 축소하면, 보통교부세를 산정할 때 그 감면율 축소 금액의 100% 또는 150%를 기준재정수입액에서 차감함으로써 보통교부세를 더 많이 받을 수 있도록 보통교부세 산정방법을 개선하는 방법을 생각해 볼 수 있다.<sup>47)</sup>

#### 4. 특정 용도에 사용할 목적으로 취득하는 부동산에 대한 재산세 감면 일몰 규정의 문제점과 개선방안

진주시 시세 감면조례 제7조에 따르면, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 따른 농공단지에서 휴업 중이거나 폐업된 공장을 취득하여 입주하려는 자가 해당 농공단지에서 취득하는 부동산에 대해서는 재산세의 100분의 50을 2014년 12월 31일까지 경감한다.<sup>48)</sup>

46) 지방세 비과세·감면액은 2000년 2.3조원에서 2009년 15조원으로 최고치를 기록했다가 2010년에는 14.8조원에 이르고 있다. 임상수·박지혜, “지방세 비과세·감면의 중장기 전략”, 『지방세 비과세·감면 총서』, 한국지방세연구원, 2012, 18쪽 참조. 행정안전부는 지방세 비과세·감면율을 국세 수준인 14%대로 축소하는 것을 정책목표로 제시하고, 2011년부터 연도별 감면한도를 설정하여 각 부처 등으로부터 제출받은 지방세 감면건의를 통합심사하고 있다. 행정안전부 보도자료, 지방세 비과세·감면 개편 추진, 2011. 9 및 지방세특례제한법 일부개정법률안(2011. 10. 21 정부제출) 제안이유 참조.

47) 지방교부세법 시행규칙 별표 6 제2호바목에서는 지방세감면조례로 지방세를 감면할 경우에는 그 감면율의 100%를 기준재정수입액에 반영함으로써 보통교부세 산정시 불이익을 가하고 있으나, 지방세특례제한법에 따라 법정감면율을 조례로 자율 축소하는 것에 대해서는 별도의 유인장치가 없다.

48) 이와 유사한 조례로는 통영시 시세 감면조례 제8조, 사천시 시세 감면조례 제8조, 밀양시 시세 감면조례 제8조, 거제시 시세 감면조례 제8조, 양산시 시세 감면조례 제8조, 의령군 군세 감면조례 7조, 함안군 군세 감면조례 제7조, 창녕군 군세 감면조례



중전의 진주시 시세 감면조례<sup>49)</sup>에서는 농공단지에서 휴업 중이거나 폐업된 공장을 취득하여 입주하는 경우 그 취득 부동산에 대해서는 납세의무가 최초로 성립한 날부터 5년 동안 재산세의 100분의 50을 경감하도록 하고 있었으나, 지방세특례제한법 제4조에서 조례에 의한 세액감면은 3년 이내에서 할 수 있다고 규정함에 따라 2014년 12월 31일까지 재산세의 50%를 경감하도록 변경한 것으로 보인다.<sup>50)</sup>

중전 조례와 현행 조례의 농공단지 대체입주자에 대한 재산세 감면제도를 비교해보면, 다음과 같은 차이점이 있다.

첫째, 중전 규정에 따르면 농공단지 대체입주자가 부동산을 취득할 경우 그 취득시기에 관계없이 납세의무가 성립한 날부터 5년 동안 재산세의 50%를 감면받지만, 개정 규정에 따르면 농공단지 내 취득 부동산에 대해서 2014년 12월 31일까지 재산세의 50%를 감면받게 되므로 그 취득시기에 따라 1년 내지 3년 동안 재산세를 감면받게 되어 재산세 감면기간이 달라지게 된다.<sup>51)</sup>

둘째, 중전 규정의 경우 해당 조항에 대한 일몰시한이 연장되더라도 납세의무자는 5년 동안 재산세의 50%를 감면받게 되지만, 개정 규정의 경우 일몰시한을 연장하게 되면<sup>52)</sup> 농공단지 대체입주자는 한번 취득한 후 계속하여 재산세의 50%를 감면받게 되므로 재산세 감면기간이 중전보다 오히려 장기화됨으로써 재산세 감면지원이 과도해지는 문제점이 발생할 수 있다.

---

제8조, 고성군 군세 감면조례 제7조, 남해군 군세 감면조례 제8조, 하동군 군세 감면조례 제9조, 산청군 군세 감면조례 제8조, 함양군 군세 감면조례 제8조, 거창군 군세 감면조례 제8조, 합천군 군세 감면조례 제7조 등이 있다.

49) 진주시 조례 1008호 진주시세감면조례로 개정되기 전의 것 제14조 참조.

50) 진주시의회 제151회 제2차 기획경제위원회 진주시세감면조례 전부개정조례안 회의록 참조.

51) 개정규정에 따르면, 2012년 재산세 과세기준일(6월 1일) 전에 농공단지 내 부동산을 취득한 경우에는 3년 동안 재산세의 50%를 감면받지만, 2013년 재산세 과세기준일(6월 1일) 전에 농공단지 내 부동산을 취득한 경우에는 2년 동안 재산세의 50%를 감면받고, 2014년 재산세 과세기준일(6월 1일) 전 취득한 경우에는 1년 동안만 재산세의 50%를 감면받게 된다.

52) 2014년도 12월에 현행 진주시 시세 감면조례 제7조의 일몰시한을 2014년 12월 31일에서 2017년 12월 31일까지로 연장하는 경우를 생각해 볼 수 있다.

진주시 시세 감면조례 제7조와 같은 재산세 일몰 규정의 문제점은 특정한 용도에 사용할 목적으로 부동산을 취득할 경우 재산세를 감면하는 입법방식과 과세기준일 현재 특정한 용도로 사용하는 경우 재산세를 감면하는 입법방식의 차이점을 구분하지 못한 데서 기인하는 것으로 생각된다.

지방세특례제한법에서의 재산세 감면에 관한 입법방식을 분석해보면, 크게 2가지 유형으로 구분된다. 하나는 특정한 용도에 사용할 목적으로 취득하는 부동산에 대하여 재산세를 감면하는 경우에는 그 부동산을 취득한 후 재산세 납세의무가 최초로 성립한 날부터 일정기간 동안(예: 5년) 재산세를 감면하는 입법방식을 채택하고 있고<sup>53)</sup>, 과세기준일 현재 특정한 용도로 사용하는 부동산에 대하여 재산세를 감면하는 경우에는 일정한 시점까지(예: 2014년 12월 31일까지) 재산세를 감면하는 입법방식을 채택하고 있다.<sup>54)</sup>

진주시 시세 감면조례 제7조의 경우처럼 특정한 용도에 사용할 목적으로 취득하는 부동산에 대하여 재산세를 감면하는 경우에는 그 부동산을 취득한 후 재산세 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 일정기간 동안(예: 3년<sup>55)</sup>) 재산세를 감면하는 방식으로 전환함으로써 납세의무자간 조세감면의 형평성을 높이고 일몰연장에 따른 재산세 감면의 장기화 문제를 해결할 필요가 있다. 이 경우 정기적으로 지방세 감면의 효과를 분석하여 그 연장 여부를 결정하고자 하는 지방세 감면 일몰제의 도입 취지를 고려한다면, 농공단지 내 부동산의 취득시점을 기준으로 일몰시한을 설정할 필요가 있다.<sup>56)</sup>

53) 지방세특례제한법 제16조, 제58조제3항, 제59조제3항, 제75조, 제78조제3항제2호, 제79조제1항, 제80조제1항, 제81조제1항 등.

54) 지방세특례제한법 제11조제2항, 제12조제1항, 제14조제1항·제3항, 제23조, 제19조제2항, 제52조제1항 등.

55) 지방세특례제한법 제4조제1항에서 조례로 세액감면을 할 수 있는 최장 기간을 3년으로 한정하고 있으므로 현행 지방세특례제한법 하에서는 재산세 감면기간을 3년 이상으로 설정할 수 없는 한계가 있다. 그런데, 지방세특례제한법에서는 주 52)에 규정된 여러 조문에서 특정한 용도에 사용할 목적으로 부동산을 취득한 경우 재산세 납세의무가 성립하는 날부터 5년간 감면하는 규정을 두고 있다. 지방세특례제한법에서는 5년 동안 재산세를 감면할 수 있도록 규정하고, 지방세감면조례에서는 3년 동안만 재산세를 감면하도록 차별할 특별한 이유는 없다.

56) 지방세 감면의 일몰시한을 재산세가 감면되는 기간에 대해서 설정하는 것이 아니라

이에 따라 농공단지 대체입주자에 대하여 일정한 기간 내에 농공단지 안의 부동산을 ‘취득’하면 재산세의 50%를 3년 동안 감면하는 것으로 가정할 경우 조례입법 개선안을 제시하면 <표 8>와 같다.

<표 8> 진주시 시세 감면조례 제7조 개정안

현 행	개 정 안
제7조(농공단지 대체 입주자에 대한 재산세 감면) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 지정된 농공단지에서 휴업 중이거나 폐업된 공장을 취득하여 입주하려는 자가 해당 농공단지에서 취득하는 부동산에 대해서는 재산세의 100분의 50을 2014년 12월 31일까지 경감한다.	제7조(농공단지 대체 입주자에 대한 재산세 감면) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 농공단지에서 휴업 중이거나 폐업된 공장을 취득하여 입주하려는 자가 해당 농공단지에서 2014년 12월 31일까지 취득하는 부동산에 대해서는 그 부동산에 대한 재산세의 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 3년 동안 재산세의 100분의 50을 경감한다.

## 5. 지방세감면조례 입법의 장기 지연에 따른 문제점과 해결방안

2011년 1월 1일부터 시행된 법률 제10220호 지방세특례제한법 부칙 제3조의2에 따라 종전에 행정안전부장관의 허가를 받아 제정된 지방세감면조례는 2011년 12월 31일까지 그 효력이 연장됨에 따라 각 지방자치단체는 2012년 1월 1일부터 본격적으로 지방세감면조례를 자율적으로 제정·운용하게 되었다.<sup>57)</sup>

한편, 2011년 12월 31일 법률 제11138호로 개정되어 2012년 1월 1일부터 시행된 지방세특례제한법에서는 종교법인 의료기관에 대한 지방세 감면율의 조례 위임, 관광단지 개발사업자에 대한 취득세 추가 경감율의 조

재산세 감면 대상이 되는 부동산의 취득시점에 대해서 설정하는 것을 의미한다. 조세특례제한법에서는 국세 감면의 일몰시한을 일정한 기간까지 특정 자산을 취득하거나 투자하는 경우로 설정(감면요건 부분에서 설정)하는 것이 대부분이다. 조세특례제한법 제5조, 제6조, 제12조, 제13조 등 참조.

57) 자세한 내용은 주 11) 참조.

례 위임, 이전공공기관 직원 등에 대한 취득세 감면기간 연장에 관한 조례 위임, 지방공사 등에 대한 지방세 감면율 자율 축소에 관한 조례 위임 규정 등이 신설되었다. 이에 따라 지방세 감면조례는 지방세특례제한법에서 신규로 위임된 내용을 반영하여 2012년 1월 1일부터 전면적으로 개편하여 시행할 필요가 있었다. 2012년 7월 1일 출범한 세종특별자치시의 ‘세종특별자치시 시세 감면조례’를 제외한 243개 지방자치단체의 지방세 감면조례 정비시기를 분석해 보면, <표 9>에서 보는 바와 같다.

<표 9> 243개 지방자치단체의 지방세 감면조례 정비 시점  
(2012. 9. 30 기준)

구 분	제때 마련	지연 마련(2012년도)							미정비
		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7~9월	
광역 지자체(16)	3		8	4	1				
기초 지자체(227)	37	15	25	43	34	50	12	3	8
합계(243)	40	15	33	47	35	50	12	3	8

- ※ 2012. 1. 1. 공포·시행된 지방세감면조례는 제때 마련에 포함
- ※ 2012. 7. 1. 출범한 세종특별자치시의 지방세감면조례는 통계에서 제외

금년도 시행 중인 지방세감면조례의 정비시점을 분석해보면, 2012년 1월 1일 개정된 지방세특례제한법의 시행일에 맞추어 제때 정비·시행된 지방세감면조례는 40개에 불과하고, 195개 지방자치단체의 지방세감면조례는 2012년 1월부터 9월 사이에 정비되어 그 기간 동안 입법공백사태가 발생하였고, 2012년 9월 30일 현재 지방세감면조례를 정비를 하지 않은 지방자치단체도 8곳에 이른다.

지방세특례제한법의 시행에도 불구하고 지방세감면조례의 입법이 지연되거나 정비가 이루어지지 않을 경우 다음과 같은 문제점이 발생한다.

첫째, 2011년 1월 1일부터 시행된 법률 제10220호 지방세특례제한법 부칙 제3조의2에 따라 종전에 행정안전부장관의 허가를 받아 제정된 전국

의 모든 지방세 감면조례는 2011년 12월 31일까지 적용시한이 설정되어 있어 새로운 지방세감면조례가 정비되기 전까지는 지방세 감면을 적용할 수 있는 조례 근거규정이 없으므로 입법공백이 발생하고, 납세의무자의 법적 안정성과 경제활동에 대한 예측가능성을 현저히 침해하는 결과를 초래한다.

둘째, 2012년 1월 1일부터 9월 30일 사이에 정비된 195개 지방자치단체의 지방세감면조례 대부분은 조례입법 지연으로 인해 납세의무자가 지방세 감면혜택을 받지 못하게 되는 문제점을 해결하기 위해 새로 제·개정된 지방세감면조례의 부칙에서 그 적용시기를 2012년 1월 1일 이후 최초로 납세의무가 성립하는 경우부터 적용하는 소급규정을 두고 있다.<sup>58)</sup>

2012년 1월 1일 이후 납세의무가 성립하는 경우부터 소급적용하는 지방세감면조례가 시행되기 전에 취득세 감면대상이 되는 과세물건의 취득이 있는 경우 취득세 감면을 처리하는 세무행정 방법으로는 2가지 방안이 있을 수 있다. 하나는 과세물건의 취득 시점 이후 소급적용하는 지방세감면조례 규정이 시행될 것을 전제로 종전의 취득세 감면율을 적용하는 방안이고, 다른 하나는 과세물건의 취득 당시에는 취득세 감면을 적용할 조례의 근거규정이 없으므로 전액을 납부하도록 하고 소급적용하는 지방세감면조례가 입법된 후 그 감면액 만큼 납세의무자에게 환급하는 방안이다.<sup>59)</sup>

전자의 경우에는 취득세 감면에 관한 조례의 근거규정이 없음에도 불구하고 과세관청이 감면율을 적용하는 것은 합법성의 원칙<sup>60)</sup>에 반하는

58) 헌법재판소와 대법원은 납세의무자에게 유리한 조세법령은 조세공평의 원칙에 반하거나 현저히 불공정한 것이 아니면 소급효가 허용되는 것으로 본다. 헌법재판소, 1995. 12. 28. 선고 95헌마196 결정 및 대법원 1983. 4. 26. 선고 81누423 판결 등 참조.

59) 지방세법과 감면조례에 따라 엄격하게 집행할 경우 후자에 따라 취득세 납세행정을 처리하여야 하지만, 과세관청에서는 취득세 감면을 폐지하려는 정책결정이 없었고 ‘전액 납부 후 감면액 환급’에 따른 납세자의 불편 등을 감안하여 불가피하게 전자의 방법에 따라 행정적 조치를 취할 것으로 생각된다.

60) 합법성의 원칙은 “조세법은 강행규정이므로 과세요건이 충족되면 ... 과세관청은 법률이 정한 그대로 조세를 부과·징수하여야 하며, 조세의 감면에 관한 구체적인 명문의 규정이 없는 한 과세관청에 조세채무를 감면하거나 징수하지 않을 자유가 없음을 말한다.” 사법연수원, 『조세법총론 I』, 2012, p. 29. 지방세에 관한 조례도 지방세법과 일체로 하나의 조세법을 구성하기 때문에 합법성 원칙은 지방세 조례에도 그

문제가 있고, 후자의 경우에는 조례의 입법지연에 따른 피해를 납세의무자에게 전가하는 결과를 초래하고 납세의무자의 납세협력비용을 증가시키는 문제점이 발생한다.

지방세감면조례는 지방세특례제한법<sup>61)</sup>이 개정됨에 따라 그 시행에 맞추어 개정되어야 하나 지방세감면조례 입법이 지연되는 가장 큰 이유는 <표 10>에서 보듯이 지방세특례제한법(지방세특례제한법 제정되기 전에는 지방세법)이 매년 12월말에 공포되고 그 다음 해 1월 1일부터 바로 시행되어 지방자치단체가 지방세감면조례를 정비할 입법준비기간이 부족하기 때문이다.

<표 10> 최근 5년간 정기국회 제출 지방세특례제한법 및 지방세의 입법과 시행 시기

연도	법률안	국회제출	본회의 통과	공포일	시행일
2011	지방세특례제한법	2011. 10. 21	2011. 12. 30	2011. 12. 31	2012. 1. 1
2010	지방세특례제한법	2010. 11. 8	2010. 12. 8	2010. 12. 27	2011. 1. 1
2009	지방세법	2009. 9. 30	2009. 12. 31	2010. 1. 1	2010. 1. 1
2008	지방세법	2008. 10. 15	2008. 12. 13	2008. 12. 31	2009. 1. 1
2007	지방세법	2007. 9. 28	2007. 12. 28	2007. 12. 31	2008. 1. 1

지방세감면조례의 입법지연 문제를 해결하는 방안으로는 지방자치단체의 회계연도<sup>62)</sup>를 국가와 달리 정하거나(예: 3월 1일부터 다음 해 2월말까지), 지방세감면조례의 입법소요기간을 고려하여 지방세특례제한법 개정 법률의 공포를 시행일보다 2개월 정도 앞당기는 방안을 제시하는 견해가 있다.<sup>63)</sup>

지방자치단체의 회계연도를 변경할 경우 지방자치단체 뿐 아니라, 지방

대로 적용된다. 박해식, “지방세에 관한 조례제정권의 범위와 한계”, 『법조』(vol. 527), 법조협회, 2000. 8, 227쪽.

61) 2011년 1월 1일 지방세특례제한법이 시행되기 전까지는 종전의 지방세법을 말한다.

62) 매년 1월 1일부터 12월 31일까지이다(지방재정법 제6조).

63) 권강웅·권태형, 『지방세법해설』, 광교이텍스, 2012, 106쪽.



직영기업, 지방공단 및 지방공사의 회계연도 변경이 수반되고,<sup>64)</sup> 그에 따른 행정적·경제적 비용이 초래되어 현실적 대안으로 채택하기는 어렵다. 또한, 지방자치단체의 회계연도 개시시점을 매년 3월 1일로 변경하더라도 국회에서 지방세특례제한법의 통과가 늦어질 경우 그 변경의 실효성이 없어지게 된다.

지방세특례제한법 등 지방세관계법은 지방자치단체의 예산안 심의·확정에 필요한 지방자치단체 예산의 부수법률안에 해당되므로 조세특례제한법 등 국세 관련 법률에 준하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 30일전까지 의결<sup>65)</sup>함으로써 지방자치단체가 지방세감면조례를 정비할 수 있도록 입법준비기간을 확보하는 것이 바람직하다.

## V. 결 론

지방세법의 분법으로 지방세특례제한법이 제정되면서 지방세감면조례 사전 허가제도가 폐지됨에 따라 전국 지방자치단체는 중앙정부의 간섭 없이 자율적으로 지방세감면조례를 제·개정할 수 있게 되었다.

지방세감면조례 사전 허가제도 폐지 후 처음 시행되고 있는 244개 지방자치단체의 지방세감면조례를 분석해 보면, 종전과 달리 지방자치단체 별로 그 지역의 특수한 지역적·경제적 사정을 반영하여 지방세감면정책을 자율적으로 수행하려는 긍정적인 변화가 나타나고 있다. 5개 광역 지방자치단체와 41개 기초 지방자치단체에서는 종전의 획일적인 일괄일몰 방식에서 개별일몰방식으로 전환하였고, 종교법인이 의료기관을 개설하여 의료업에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 해당 지역의 재정적 여건 등을 감안하여 재산세 감면율을 다양한 형태로 입법하고 있는데, 이것은 지

64) 지방직영기업, 지방공단 및 지방공사의 회계연도는 지방자치단체의 회계연도에 따르기 때문이다. 지방공기업법 제15조, 제64조 및 제76조 참조.

65) 국가의 세법 개정안은 예산부수법률안에 해당되어 다음 연도 예산안과 함께 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고 있다. 헌법 제54조제2항 참조.



역사회의 다양성과 창의성이 지방세감면조례 입법에서 발휘된 대표적인 사례로 평가할 수 있다.

반면, 일부 지방자치단체의 지방세감면조례에서는 지방세특례제한법을 위반하여 법령우위의 원칙에 위반되거나 자치법규 또는 조세입법의 기본 원칙 등에 부합하지 않는 몇 가지 문제점이 발견된다.

첫째, 지방세감면조례로 토지에 대한 재산세의 과세대상 구분 전환을 통하여 재산세를 감면하는 경우와 지방세특례제한법 보다 감면대상을 확대하거나 새로운 감면세목을 추가하는 것은 지방세특례제한법 제4조를 위반하는 것이므로 조속히 정비될 필요가 있다. 다만, 현행 지방세감면조례 중 재산세 이연납부제도의 경우 직접적인 감면방법에 비하여 지방자치단체의 재정손실은 적은 데 반해, 납세의무자로서는 일시납부에 따른 금전적 부담을 덜 수 있기 때문에 지방세특례제한법 제4조를 개정하여 이를 허용하는 것이 바람직하다.

둘째, 지방세특례제한법에서는 지방공사 및 출자·출연법인이나 지방공단에 대한 지방세 감면율을 조례로 자율 축소할 수 있도록 위임하고 있으나, 제주특별자치도를 제외한 243개 지방자치단체에서는 감면율을 축소하는 조례 규정을 입법하지 않고 있다. 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 지방자치단체 스스로 지방공사 및 출자·출연법인이나 지방공단에 대한 지방세 감면율을 축소하도록 유인책을 마련할 필요가 있다.

셋째, 특정 용도에 사용할 목적으로 취득하는 부동산에 대하여 재산세 감면 일몰 규정을 설정할 때에는 그 부동산의 취득시기에 관하여 일몰시한을 설정하고, 그 기간 내에 취득하는 부동산에 대하여는 동일한 기간 동안 재산세를 감면함으로써 조세감면의 형평성을 높이고 일몰연장에 따른 재산세 감면의 장기화 문제를 해결할 필요가 있다.

넷째, 지방세특례제한법이 매년 12월말에 개정되어 그 다음 해 1월 1일부터 시행됨에 따라 지방세감면조례의 정비가 지연되어 조례입법의 공백이 발생하고 소급입법을 하게 되는 문제가 발생하고 있으므로 중앙정부와 국회는 지방세특례제한법의 입법시기를 앞당겨 다음 회계연도 개시 30일전까지 국회에서 의결되도록 함으로써 지방세감면조례 정비에 필요

한 입법준비기간을 확보할 필요가 있다.

지방세감면조례가 지방자치단체의 재정고권을 적극적으로 실현하기 위한 자율적 정책 수단으로 활용되기 위해서는 지방세특례제한법상 조례로 입법할 수 있는 지방세 감면방법을 세율경감, 세액감면, 세액공제로 한정할 것이 아니라, 지방자치단체별로 감면총량제의 범위 내에서는 세분화된 감면정책을 다양하게 선택할 수 있도록 지방세특례제한법 제4조제1항을 개정할 필요가 있다.

지방세특례제한법에 위반되는 지방세감면조례 문제는 중앙정부와 244개 지방자치단체 간 지방세특례제한법 개정의 입법취지에 대한 정보공유의 부재에서 기인하는 측면이 크기 때문에 중앙정부와 지방자치단체의 정보교류를 강화할 필요가 있다.

지방자치단체는 지방세감면조례가 지방세특례제한법에 상충되지 않고 자치법규와 조세입법의 기본원칙에 부합하는 방향으로 입법하기 위하여 자치입법역량을 제고하기 위한 노력을 기울일 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 권강웅·권태형, 『지방세법해설』, 광교이텍스, 2012.
- 김완석, “지방세법과 지방세조례와의 관계에 관한 연구”, 『세무학연구』제 15호, 한국세무학회, 2000.
- 김태호·양성만, “지방세 감면조례 규제제도 개선방안”, 『지방세 비과세·감면 총서』, 한국지방세연구원, 2012.
- 내무부, 『지방세연혁집』(제1권), 1996.
- 문상덕, “자치입법의 현황 및 문제점과 발전방향”, 『법제연구』(통권 37호), 한국법제연구원, 2009.
- 박영도, 『규제일몰제 확대 도입에 따른 법제개선방안』, 한국법제연구원, 2011.
- 박해식, “지방세에 관한 조례제정권의 범위와 한계”, 『법조』(vol. 527), 법조협회, 2000.
- 사법연수원, 『조세법총론 I』, 2012.
- 이용환, “지방세 감면조례의 문제점과 개선방안”, 희망제작소부설 조례연구소 주최 세미나자료집, 2007.
- 임상수·박지혜, “지방세 비과세·감면의 중장기 전략”, 『지방세 비과세·감면 총서』, 한국지방세연구원, 2012.
- 임재근, “부과징수 법규로서 지방자치단체 조례의 역할과 한계”, 『조세연구』 제8-1집, 조세연구포럼, 2008.
- 임주영·정지선, “지방세법상 재산세의 문제점과 개선방안”, 『조세법연구』 13-3권, 한국세법학회, 2007.
- 전동훈, “토지분 재산세의 과세대상 구분기준과 구분실익(I)”, 『지방재정과 지방세』, 한국지방재정공제회, 2009.
- 정지선·최천규, “지방세 비과세·감면제도의 문제점과 개선방안”, 『지방자치법연구』 제9권제1호, 한국지방자치법학회, 2009.
- 홍정선, 『신 지방자치법』, 박영사, 2009.
- 국회 행정안전위원회, 지방세특례제한법 일부개정법률안 심사보고서, 2011.
- \_\_\_\_\_, 지방세특례제한법안 심사보고서, 2010.
- \_\_\_\_\_, 지방세기본법안·지방세법전부개정법률안·지방세특례제한법안 검토보고서, 2009.

- 행정안전부, 지방세 비과세·감면 개편 추진 보도자료, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「지방세법 분법 추진 자료집」, 2010.
- \_\_\_\_\_, 「지방세감면조례표준안 2011」.
- \_\_\_\_\_, 「2011년 시행 새 지방세 3법 법률집」, 2010.
- 진주시의회, 제151회 제2차 기획경제위원회 진주시세감면조례 전부개정조례안 회의록.
- Zhicheng Li Swift, Hana Polackova Bixi, and Christian Valenduc, “Tax Expenditures: General Concept, Measurement, and Overview of Country Practices,” Tax Expenditures: Shedding Light on Government Spending through the Tax system, The World Bank, 2004.
- 占部裕典, 「租稅法の解釋と立法政策 I」, 信山社, 2002.
- 石田直裕外, 「地方稅 I」, ぎょうせい, 2005.
- 碓井光明, 「要說 地方稅のしくみと法」, 學陽書房, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「地方稅條例」, 學陽書房, 1979.

## <국문초록>

2011년 1월 1일부터 지방세법이 지방세기본법, 지방세법과 지방세특례제한법으로 분법되었다. 지방세특례제한법에서는 지방세감면조례에 대한 행정안전부장관의 사전 허가제도를 폐지하고, 지방자치단체가 지방세감면조례를 자율적으로 제정할 수 있도록 개선하였다.

전국의 244개 지방자치단체의 지방세감면조례를 행정안전부장관의 사전 허가제도가 폐지되기 전의 지방감면조례와 비교해 보면, 다음 2가지 측면에서 긍정적인 변화가 나타나고 있다. 46개 지방자치단체는 지방세감면 일몰방식을 종전의 획일적인 일괄일몰방식에서 개별일몰방식으로 전환하였고, 종교법인이 의료기관을 개설하여 의료업에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세 감면율을 다양한 형태로 입법하고 있는데, 지역사회의 다양성과 창의성이 지방세감면조례 입법에서 발휘된 대표적인 사례로 평가할 수 있다.

그러나, 현행 지방세감면조례 법제는 자치법규 및 조세입법의 기본원칙과 지방재정 건전성 확보의 관점에서 몇 가지 문제점을 안고 있는데, 그 문제점과 개선방안을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방세감면조례로 종합합산과세대상 또는 별도합산과세대상 토지를 분리과세대상 토지로 전환하여 재산세를 감면하는 것과 지방세특례제한법 보다 감면대상을 확대하거나 새로운 감면세목을 추가하는 것은 지방세특례제한법 제4조를 위반하는 것이므로 삭제되어야 한다.

둘째, 지방세특례제한법 제85조의2에서는 지방공사·지방공단 등에 대한 지방세 감면율을 조례로 축소할 수 있도록 위임하고 있으나, 제주특별자치도를 제외한 243개 지방자치단체에서는 감면율을 축소하는 조례 규정을 입법하고 있지 않다. 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 지방자치단체 스스로 지방공사·지방공단 등에 대한 지방세 감면율을 축소하도록 유인책을 마련할 필요가 있다.

셋째, 특정 용도에 사용할 목적으로 취득하는 부동산에 대하여 재산세 감면 일몰시한을 설정할 때에는 재산세 감면의 종료시점이 아니라 그 부

동산의 취득시점을 기준으로 일몰시한을 설정하고 그 기간 내에 취득하는 부동산에 대해서는 그 부동산을 취득한 후 재산세 납세의무가 성립한 날부터 일정한 기간 동안(예: 3년) 재산세를 감면함으로써 지방세 감면의 형평성을 높이고 일몰연장에 따른 재산세 감면의 장기화 문제를 해결할 필요가 있다.

넷째, 지방세특례제한법이 매년 12월말에 개정되어 그 다음 해 1월 1일부터 시행됨에 따라 지방세감면조례의 정비가 지연되고 조례입법의 공백상태가 발생하는 문제점을 해결하기 위해서는 지방세특례제한법의 입법시기를 앞당길 필요가 있다.

**주제어** : 지방세, 지방세특례제한법, 지방세감면, 조례, 일몰규정, 입법공백



## A Study on the Legislative Evaluation and Improvement of the Municipal Ordinances of the Local Tax Reduction and Exemption

Kim, Chang-Beom \*

On January 1, 2011, the Local Tax Act was divided into three separate laws: the Framework Act on Local Taxes, the Local Tax Act and the Act on Restriction of Special Local Taxation.

Under the Act on Restriction of Special Local Taxation, the prior approval from the Minister of Public Administration and Security is no longer required for the municipal ordinances on the local tax reduction and exemption. As a result, 224 local governments are granted the legal authority to enact the municipal ordinance related to the local tax reduction and exemption.

There are positive changes in two aspects when comparing the new municipal ordinances on local tax reduction and exemption in 244 local governments, with the municipal ordinances under the previous Act. First of all, 46 local governments shifted from the previous monolithic, blanket approach to a concrete, individual approach in the application of the sunset clause. Secondly, the diversity and creativity were exhibited at the local community level in the enactment of its municipal ordinances on local taxes. For example, local governments applies varying property tax rates when religious foundations establish medical institutions and directly run them for such medical purposes.

Despite such positive effects, the existing legal system for local tax exemption and reduction has several problems in terms of the basic principles of local autonomy laws and enactment of tax laws. The issues and measures for improvements are summarized as follows:

First, under the current legal system, property tax can be reduced or exempted by treating the land, which is subject to global aggregate taxation or separate aggregate taxation, as land subject to separate taxation. In addition, the extended scope of eligibilities for reduction and exemption is even greater than that under

---

\* Legislation Research Fellow, Korea Institute of Local Finance. Legislative Officer, Ministry of Government Legislation.

the Act on Restriction of Special Local Taxation, or tax items are newly included for tax reduction and exemption. In fact, such changes are in violation of the provisions of Article 4 of the Act on Restriction of Special Local Taxation, and therefore should be abolished.

Second, under the Article 85-2 of the Act on Restriction of Special Local Taxation, local government has the authority to cut down on the rates of the local tax reduction or exemption for the public corporation or public agency in accordance with the municipal ordinance. However, 243 local governments except for the Jeju Special Self Governing Province have so far not enacted the provisions of municipal ordinances for scaling back the reduction or exemption rates. To secure the fiscal soundness of local governments, it is necessary to provide some incentives to encourage local governments voluntarily to lower the tax rate for reduction and exemption under the self-regulating system.

Third, the tax equity in local tax exemption and reduction should be improved and the issue of the extended sunset dates leading to continuous local tax reduction and exemption should also be resolved. For example, when setting up the deadline of sunset clause for real estate of a specific use, it should be set up based on the acquisition date of the real estate instead of the date of the termination of local tax reduction and exemption. In addition, property tax should be reduced or exempted for the real estate obtained within the period of the sunset, during a certain period of time(e.g. three years) after tax liabilities are established.

Lastly, the issue of a legislative vacuum due to delayed enactment or revision of municipal ordinances. Currently, the Act on Restriction of Special Local Taxation is revised at the end of December every year and enters into force on January 1 of the following year. Consequently, the enactment or revision of municipal ordinances is delayed, which causes the legislative vacuum in local governments. To resolve such issue, the date of revision of the Act on Restriction of Special Local Taxation should be advanced.

**Key Words** : Local tax, The Act on Restriction of Special Local Taxation, Local tax reduction and exemption, Municipal ordinance, Sunset clause, Legislative vacuum

