수시과제 2022-10호

경기도 도세 감면 조례의 타당성 검토: 제13조 사회적협동조합에 대한 감면

윤상호(한국지방세연구원 연구위원)

Ⅰ. 서론

Ⅱ. 사회적협동조합에 대한 감면의 개요

Ⅲ. 타당성 분석

Ⅳ. 효과성 분석

Ⅴ. 제도개선 방안 분석 및 종합평가

KILF 한국지방세연구원
Korea Institute of Local Finance

요 약

■ 연구목적

○ 본 연구의 목적은 경기도가 운용 중인 사회적협동조합에 대한 감면 조례 조항에 대한 심층평가

■ 연구방법

○ 사회적협동조합에 대한 감면 조례에 대한 개요 조사, 타당성 분석, 그리고 효과성 분석의 결과를 종합하면 아래의 표와 같이 정리가 가능

「사회적협동조합에 대한 감면」에 대한 심층평가 결과

평가항목		평가기준
제도요약	감면대상 및 요건	(감면대상) 「협동조합 기본법」에 따른 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회 (감면요건) 사회적협동조합이 고유업무를 위해 취득하는 부동산
	감면내용	2022년까지 부동산 취득세 50% 감면
타당성 분석	정부역할의 적절성	(정책의 필요성) 일자리 창출 등을 위한 조세지원의 한 부분으로서 사회적협동조합에 대한 감면을 고려할 정책의 필요성은 인정되나 실효성에 바탕을 둔 감면으로 재구성이 요구 (지방자치단체 사무와의 관련성) 지역산업의 육성 · 지원과 중소기업의 육성에 관한 사무는 지방자치단체의 사무범위에 포함되는 영역으로 지역 내 사회적협동조합 지원 및 일자리 창출 정책은 농림 · 상공업 등 산업 진흥에 관한 사무와 밀접한 관련성이 존재 (정부 개입의 적절성) 감면대상을 어떠한 경제주체가 생산 · 공급하는 재화나 서비스가 아닌 조직의 형태로 결정하는 방식은 경제적 수단을 결과물과 동일하게 간주하는 매우 부적절한 방식으로 그 취지 및 의도를 불문하고 정부 개입의 적절성이 부재
	수행방법의 적절성	(정책목표의 적절성) 사회적경제 활성화 및 사회적경제기본법과 같은 법 · 제도 및 추진체계의 구축 등 현 정부가 국정과제의 일환으로 추진하고 있는 정책들과의 일관성을 통한 정책목표의 적절성이 존재 (정책대상의 적절성) 사회적협동조합은 기업의 형태를 의미하며 공급 · 제공하는 제품과 서비스의 성격에 대해 아무런 의미를 가지지 못하는 한계를 감안할 시 정책대상의 적절성이 부재 (지역적 정책수단으로서의 적합성) 고용촉진, 고용안정 등의 업무를 위한 세출예산의 편성이 가능하며 사회의 안정적 일자리 창출을 도모하는 지방세 감면 정책은 지역적 정책수단으로서 정합성을 가진다는 판단이 가능
	제도설계 및 운영의 적절성	(제도 운영의 적절성) 고유업무를 위해 취득하는 부동산과 같은 감면대상 설정은 「지방세지출 기본원칙」에 따라 정비가 요구되며 지출성격과 세목의 연계성 평가 측면에서도 일관성이 부재 (유사제도와의 중복성) 동일 감면대상에 대한 유사한 국세 및 지방세 감면 지원제도는 부재하며 따라서 유사제도와의 중복여부가 부재한다는 판단이 가능
효과성 분석		주어진 자료의 한계로 인해 외국인 투자유치 지원을 위한 감면에 대한 비용-효과 분석, 즉 효과성 분석이 불가능

○ 위의 표에서 제시된 분석 결과를 종합해 판단할 시 「경기도 도세 감면 조례」 제13조 사회적협동조합에 대한 감면 감면은 시행기간이 아직 2년에 불과하다는 점을 고려해 우선 3년간 연장하는 것이 적절

■ 정책제언

○ 유의미한 효과성 분석이 불가능할 정도로 지방세 감면액이 미미하는 등 그 실효성 측면에서도 문제가 존재해 기초자치단체의 협조 하에 재산세 등을 감면세목으로 추가하는 방안의 모색이 필요

- 유사한 감면 조례를 운영하고 있는 타 광역자치단체의 사례를 고려해 법인지방소득세, 주민세, 등록면허세 등을 감면세목에 추가하는 방안의 검토도 필요
- 「지방세지출 기본원칙」에서 언급된 추상적 · 포괄적 목적 규정의 전면 정비를 충족하기 위해 현재 설정하고 있는 감면대상을 특정화하는 조문의 개정도 필요
- 또한 지방세지출 규모, 건수, 시 · 군별 현황 등의 정확한 파악을 통해 감면 조례를 향후 감독할 수 있는 내부적 관리 체계의 정비도 요구

Ⅰ. 서론

1. 연구배경

○ 「지방세특례제한법」에 따르면 지방자치단체장이 일정 규모 이상의 지방세 감면을 신설 또는 연장하거나 변경하려는 경우 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등에 대한 분석·평가가 필요

- 「지방세특례제한법」에 따른 '일정 규모 이상'이란 조례에 따른 지방세 감면 추계액 혹은 연평균 감면액이 10억 원 이상인 경우를 의미한다고 「지방세특례제한법 시행령」은 정의
  - 조례를 통해 지방세 감면을 신설하는 경우 해당 조례안의 지방세 감면 조문별로 그 감면기간 동안 발생할 것으로 예상되는 지방세 감면 추계액이 10억 원 이상인 경우
  - 또한 지방세 감면을 연장하거나 변경하려는 경우 감면기한이 도래하거나 변경에 관한 조례안이 지정되는 날이 속하는 해의 직전 3년간의 연평균 지방세 감면액이 10억 원 이상인 경우
- 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등에 대한 분석·평가는 「지방세특례제한법 시행령」에 규정된 기관 혹은 단체에서 수행해야 하며 제출될 분석·평가 자료를 추후 심의자료로 활용
- 이러한 분석·평가 자료는 감면 조례의 필요성, 경제적 및 사회적 기대효과, 지역경제 및 지방세수 영향, 조세의 형평성, 정책수단의 적절성, 예상되는 문제점 등을 평가하는데 목적
- 즉 조례를 통한 지방세 감면제도의 효율적 운영을 위한 참고자료로 활용하기 위한 목적으로 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등에 대한 사전적 혹은 사후적 분석·평가를 수행

○ 경기도는 현재 운용 중인 도세 감면 조례 중 2022년에 일몰이 예정되어 있는 2개의 조항에 대해 정책의 타당성 검토 등을 통한 심층분석·평가를 수행해 줄 것을 요청

- 경기도가 요청한 심층평가 대상 감면조항은 시각장애인과 사회적협동조합과 같은 특별 대상의 조세 부담 완화를 위해 도입된 2개의 감면 조항
- 다만 Ⅱ장에서 제시되는 바와 같이 경기도가 요청한 심층평가 대상 조항의 경우 모두 연평균 10억 이상의 지방세 감면액으로 설정된 심층평가의 요건을 불충족
- 반면 조세 혹은 지방세 감면액이 지속적으로 증가할 것으로 예상되거나 해당 부서의 장이 평가가 필요하다고 인정하는 경우 임의심층평가의 실시가 가능[1)]
- 즉 경기도가 요청한 심층평가 대상 감면조항은 3년간 연평균 10억 원으로 설정된 지방세 감면액 기준을 불충족하지만 해당 지방자치단체장의 요청으로 인한 임의심층평가로 간주가 가능
- 또한 「조례에 따른 지방세 감면 운영기준」에 따르면 지방자치단체가 조례로 지방세를 감면하려는 경우 지방세 감면의 타당성 분석 검토를 요구

1) 국회예산정책처 (2015): 김학수 (2017)가 제시한 바와 같이 특례 심층평가 대상은 감면액 요건에 따라 의무적으로 실시되는 의무 심층평가 대상과 조세 지출의 효율화 및 해당 부서의 장이 필요하다는 결정에 따른 임의 심층평가 대상으로 구성

○ 본 연구는 경기도가 심층평가를 요청한 2개의 감면 조례 중 사회적협동조합에 대한 감면에 대한 심층평가를 실시하며 시각장애인 소유자동차에 대한 감면에 대한 심층평가는 별도의 보고서를 통해 실시

- 다만 본 연구가 분석을 수행하려는 조례를 통한 지방세 감면제도에 대한 심층평가의 경우 조세특례 혹은 지방세특례와 달리 세부적 평가 지침 등이 부재
- 조세특례와 지방세특례의 경우 감면의 사전·사후 관리를 위해 각기 「조세특례 심층평가 운용지침」과 「지방세특례 심층평가 운용기준」를 확립해 요구되는 분석·평가의 지침을 운용 중
  - 「조세특례 심층평가 운용지침」과 「지방세특례 심층평가 운용기준」을 통해 심층평가의 분석방법 및 평가내용을 구체화
  - 공통적으로 타당성 분석, 효과성 분석, 제도개선방안 분석, 종합평가, 정책제언을 분석내용으로 요구
- 본 연구는 지방자치단체가 제정한 조례를 통한 조세 감면 또한 지방세 감면의 일부라는 점을 감안해 「지방세특례 심층평가 운용기준」에서 제시된 분석방법 및 평가내용에 근거해 심층평가를 실시
- 또한 행정안전부 (2021a)가 「2021년 지방세지출 기본계획」를 통해 제시한 지방세지출 기본원칙 등도 분석 및 평가의 주요 기준으로 활용
- 즉 「지방세특례 심층평가 운용기준」과 「2021년 지방세지출 기본계획」 등을 통해 제시된 지방세특례에 대한 평가방법론에 근거해 심층평가를 실시
  - 조세특례와 지방세특례를 심층평가한 KDI 공공투자관리센터(2019b); 한국지방세연구원(2019) 등의 선행연구에서 적용한 평가방법 및 항목도 참고해 분석을 수행

2. 연구범위

○ 경기도에서 심층평가를 요청한 사회적협동조합에 대한 감면 조항이 본 연구의 평가대상, 즉 분석대상의 범위

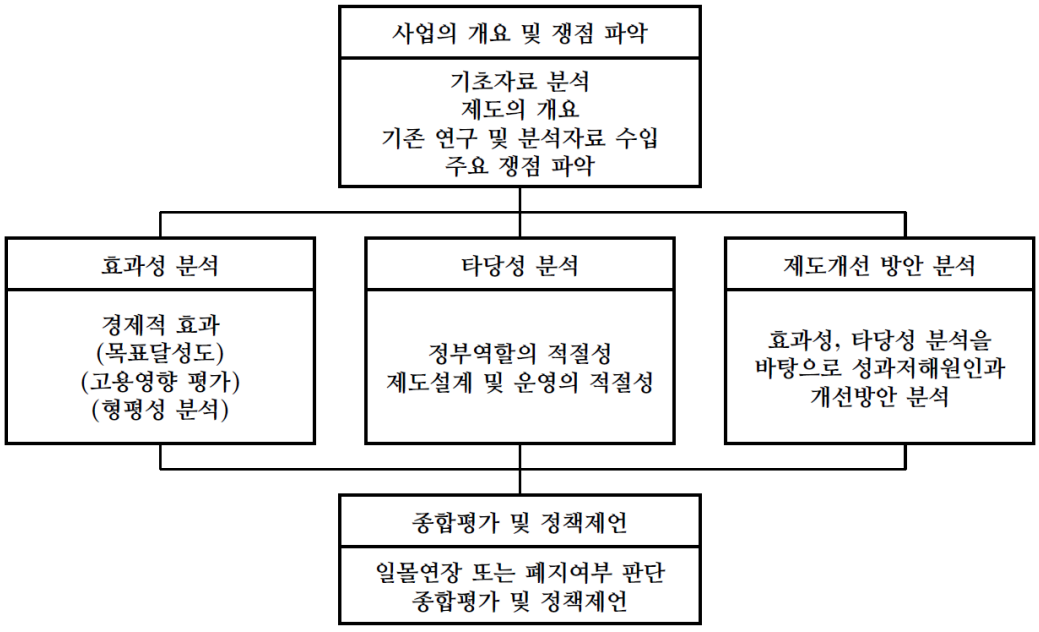
- 사회적협동조합에 대한 감면은 사회적협동조합의 유사 단체인 사회적 기업 및 비영리법인에 적용되는 「지방세특례제한법」의 조치를 사회적협동조합에 확대 적용하려는 조치로 이해가 가능
- (시간적 범위) 지난 3년간의 자료에 근거해 분석을 수행하는 등 심층분석의 시간적 범위를 2019년~2021년으로 설정하며 경기도를 통해 제공·협조된 최신 가용 자료와 국가 통계자료 등을 활용
- (내용적 범위) 사회적협동조합에 대한 감면은 사회적협동조합이 고유업무를 위해 취득하는 부동산, 소득 등에 적용되며 이를 중심으로 연구의 내용적 범위를 설정
- (공간적 범위) 사회적협동조합에 대한 감면과 유사한 형태로 6개의 광역자치단체에서도 감면 조항을 도입해 운용 중이나 심층분석을 요청한 경기도를 중심으로 연구의 공간적 범위를 설정

3. 연구내용

○ 본 연구의 내용은 「지방세특례 심층평가 운용기준」에서 제시한 평가 항목인 타당성 분석, 효과성 분석, 제도개선 방안 분석으로 구성되며 각각의 세부 평가 항목에 따른 분석을 수행

- (타당성 분석) 해당 지방세 특례에 대한 지방자치단체 역할의 적절성, 수행방법의 적절성 등을 정량적 혹은 정성적으로 분석
- (효과성 분석) 해당 지방세특례의 성격과 세목 간의 연계성 및 해당 지방세특례의 운용으로 인해 나타난 경제적 효과를 정량적 혹은 정성적으로 분석
- (제도개선 방안 분석) 타당성 분석과 효과성 분석에 따른 결과를 바탕으로 해당 지방세특례의 문제점과 개선방안을 분석
- 위에서 언급된 세 가지 분석에 대한 세부적 사항 및 방법론은 국회예산정책처(2015, 2016)에서 제시된 평가 항목을 중심으로 구성
  - 또한 조세재정연구원과 함께 조세특례 심층평가 사업을 수행하고 있는 KDI 공공투자관리센터 (2019a)의 연차보고서 및 선행 연구들도 참고해 필수적 분석 내용으로 참고

〈그림 Ⅰ-1〉 조세특례 심층평가 분석 체계



자료: KDI 공공투자관리센터. 2019. "대·중소기업 상생협력을 위한 기금 출연 시 세액공제."2019년 조세특례 임의심층평가Ⅱ, 기획재정부·KDI 공공투자관리센터

- 한 예로 KDI 공공투자관리센터(2019b)가 수행한 2019년 조세특례 심층평가의 경우 그림 〈Ⅰ-1〉과 같이 조세지출 성과평가사업의 수행체계를 설명하고 방법론을 제시

- 특히 행정안전부(2021c)가 발주한 「'21년 지방세특례 예비타당성 조사 및 심층평가 연구용역 사업」의 과업지시서에서 제시된 연구방법론을 참고해 진행

〈표 Ⅰ-1〉 심층평가 대상 과제

구분	내용
타당성 분석	지방세 특례에 대한 정부 역할의 적절성, 수행방법의 적절성 등을 정량적 또는 정성적으로 분석 • 정부 개입의 근거와 타당성 • 지방세특례 대상 설정, 감면 방법의 적절성 • 형평성(제도 간, 지방세특례 대상 간) 및 유사 제도와의 중복 지원 여부 등
효과성 분석	지방세 특례 운영으로 인해 나타난 경제적 변화를 정량적 또는 정성적으로 분석 • 지방세특례 도입 이후 생산, 투자, 고용, 소득 등의 경제적 파급효과, 지역경제 고용유발 효과 • 지방세수입의 감소액과 지방재정영향평가
제도 개선방안 분석	타당성·효과성 분석 결과를 바탕으로 지방세특례의 문제점과 개선방안 분석

자료: 행정안전부. 2021. '21년 지방세 특례 예비타당성 조사 및 심층평가 연구용역 사업: 과업지시서. 행정안전부.

- 행정안전부(2021c)는 〈표 I-1〉과 같이 2021년 심층평가 대상 감면에 대한 타당성, 효과성, 제도개선 방안 등 평가 결과 및 정책제언을 요청
- 또한 심층평가의 경우 〈표 I-1〉과 같은 분석의 수행 후 과제별 일몰연장 또는 폐지 여부, 제도개선 방안 등에 대한 종합적인 평가의견 제시를 요청

○ 우선 타당성 분석은 지방세특례의 특수성과 운영방식을 고려해 다음과 같은 평가항목을 준용하고 분석을 수행

- 타당성 분석은 (1) 정부(지방자치단체) 역할의 적절성, (2) 수행방법의 적절성, (3) 제도설계 및 운영의 적절성이라는 3가지 평가항목으로 구성

  (1) 정부(지방자치단체)역할의 적절성은 (a) 정책의 필요성 (b) 지방자치단체 사무와의 관련성 (c) 정부 개입의 적절성 등 3가지 세부 평가항목으로 구성

  (2) 수행방법의 적절성은 (a) 정책목표의 적절성 (b) 정책대상의 적절성 (c) 지역적 정책수단으로서의 적합성 등 3가지 세부 평가항목으로 구성

  (3) 제도설계 및 운영의 적절성은 (a) 제도 운영의 적절성 (b) 유사제도와의 중복여부 등 2가지 세부 평가항목으로 구성

○ 효과성 분석은 지방세 감면이 각각의 감면대상 별로 적용되며 나타나는 경제적 변화, 즉 생산유발효과, 부가가치유발효과, 고용유발효과 등 지역경제 및 지방세수에 미치는 영향 등을 종합적으로 분석

- 심층평가의 효과성 분석은 일반적으로 비용-편익 분석(Cost-Benefit Analysis)으로 수행하나 본 연구의 경우 비용-효과 분석(Cost-Effect Analysis)을 통해 실시
- 비용-편익 분석은 조세특례에 따른 수요 혹은 행태변화를 추정하여 편익을 산정하고 감면액과 해당 제도의 운영에 필요한 모든 경비를 합하여 비용을 산정하여 편익/비용(B/C) 비율을 제시하는 방식

- 반면 본 심층평가는 지방세 감면으로 인한 수요 및 행태변화의 추정 등을 통한 편익의 산정이 불가능하다는 점을 감안해 감면에 따른 파급 효과를 추정하는 비용-효과 분석을 수행
- 국회예산정책처(2016)에서 제시된 바와 같이 조세특례평가에서는 위에서 언급된 이유 등으로 인해 주로 비용-효과 분석이 많이 활용
- 또한 가능하다면 지방세 감면에 따른 지방세수 변화 등 감면 조례가 지방재정에 미치는 영향도 함께 분석

○ 제도개선 방안 분석은 타당성 분석과 효과성 분석 결과를 바탕으로 감면 조례의 문제점과 개선방안을 분석 및 제시

○ 타당성 분석, 효과성 분석, 제도개선 방안 분석 결과를 토대로 감면 조례의 일몰연장 또는 폐지 여부를 판단하는 등 종합평가를 실시하고 그에 따른 정책제언을 제시 및 지방자치단체가 도입을 고려할 수 있는 잠재적 경제적 조치를 제시

4. 연구목적 및 구성

○ 본 연구의 목적은 이미 제시된 바와 같이 경기도가 운용 중인 사회적협동조합에 대한 감면 조례 조항에 대한 심층평가이며 다음과 같이 구성

- Ⅱ장은 사회적협동조합에 대한 감면의 조례 · 조항 내용을 설명하고 관련된 지방세, 국세 및 기타 지원제도와 함께 심층평가 시 고려해야 할 주요 쟁점 사항을 소개
- Ⅲ장은 지방세특례의 특수성과 운영방식을 고려해 경기도가 요청한 감면 조례 조항에 대한 타당성 분석을 수행
  - 타당성 분석을 위해 (1) 정부(지방자치단체)역할의 적절성, (2) 수행방법의 적절성 (3) 제도설계의 및 운영의 적절성 이라는 3가지 평가항목의 세부 평가기준을 우선 설정
  - 설정된 세부 평가기준에 근거해 경기도가 운용 중인 사회적협동조합에 대한 감면에 대한 타당성 분석을 수행
- Ⅳ장은 효과성 분석을 통해 각각의 감면 조례가 적용되며 나타나는 생산유발효과, 부가가치유발효과, 고용유발효과 등 경제에 미치는 영향 등을 제시
  - 다만 지난 3년간의 감면액 규모를 고려해 효과성 분석의 수행 여부를 우선 결정하며 지방세수 변화 등 지방재정 영향도 분석
- Ⅴ장은 타당성 분석과 효과성 분석 결과에 기초한 제도개선 방안 분석을 통해 현행 감면 조례 · 조항의 제도적 문제점을 파악하고 제도개선 방안을 제시
  - 또한 본 보고서에서 수행한 타당성 분석, 효과성 분석, 제도개선 방안 분석에 근거해 종합평가를 실시하고 보고서를 마무리

Ⅱ. 사회적협동조합에 대한 감면의 개요

○ 본장은 경기도가 심층평가를 의뢰·요청한 사회적협동조합에 대한 감면 조례를 설명하고 감면 조례의 도입 후 나타난 현황 및 특성을 제시

- 이미 거론된 바와 같이 경기도는 2개의 감면 조례·조항에 대한 심층분석을 의뢰하였으며 본 연구는 사회적협동조합에 대한 감면 조례에 대한 심층분석을 실시
- 본 연구의 심층평가 대상인 감면 조례·조항의 도입배경 및 목적, 그리고 관련된 지방세, 국세 및 기타 지원제도를 설명하고 심층평가 시 고려해야 하는 주요 쟁점 사항도 함께 소개
- 「경기도 도세 감면 조례」의 사회적협동조합에 대한 감면은 지난 2020년에 최초로 도입되어 적용되고 있는 조항
- 사회적협동조합에 대한 감면 목적은 비영리법인으로 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스·일자리를 제공하는 등 공익성 차원의 조세 지원
- 지역공동체 회복 및 사회통합, 사회의 안정적 일자리 창출과 경제민주화 실현을 위한 사회복지 및 민생노동 차원의 조세 지원

○ 경기도는 「경기도 도세 감면 조례」를 통해 현재 〈표 Ⅱ-1〉과 같이 규명되어 있는 사회적협동조합에 대한 감면 조례에 대한 심층분석을 의뢰

〈표 Ⅱ-1〉 「경기도 도세 감면 조례」 제13조 사회적협동조합에 대한 감면

경기도 도세 감면 조례 [시행 2021. 10. 6.] [경기도조례 제7176호, 2021. 10. 6., 일부개정]
제13조(사회적협동조합에 대한 감면) 「협동조합 기본법」 제85조 및 제105조의2에 따라 인가를 받은 사회적협동조합(이하 이 조에서 "사회적협동조합"이라 한다)이 그 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여는 취득세를 2022년 6월 30일까지 100분의 50을 경감한다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 경우 그 해당 부분에 대해서는 경감된 취득세를 추징한다. 1. 사회적협동조합이 설립인가를 받은 날로부터 3년 이내에 설립인가가 취소되는 경우 2. 정당한 사유 없이 그 취득일부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우 3. 해당 용도로 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우

- 〈표 Ⅱ-1〉에서 제시되는 바와 같이 사회적협동조합에 대한 감면은 「협동조합 기본법」 제85조 및 제105조의2에 따라 인가를 받은 사회적협동조합을 대상으로 시행 중
- 사회적협동조합에 대한 감면이 설정하고 있는 감면세목 및 감면율을 살펴보면 사회적협동조합이 고유업무에 직접 사용하기 위해 취득하는 부동산에 대해 취득세를 50% 감면
- 사회적협동조합에 대한 감면조항은 2022년 6월을 기점으로 일몰될 예정으로 2020~2021년 간 연평균 지방세 감면액이 10억 원 이상일 경우 2022년에 실시되는 의무 심층평가 대상
  - Ⅰ장에서 제시된 바와 같이 「지방세특례제한법 시행령」은 지방세 감면액이 지난 3년간 연평균 10억 원 이상인 조례의 감면기간이 도래할 경우 연장을 위해 심층평가를 요구

- 다만 IV장에서 제시되는 바와 같이 경기도의 사회적협동조합에 대한 감면 조항에 따른 연평균 지방세 감면액은 10억원 미만으로 파악되며 I.1절에서 설명된 바와 같이 임의 심층평가의 대상

1. 사회적협동조합 지원제도의 개요

○ 본절은 사회적협동조합에 대한 감면 조례의 현황 및 특징에 대한 파악에 앞서 사회적협동조합에 대해 시행 중인 지방세 및 국세 지원제도 등을 우선 설명

- 사회적협동조합을 지원하기 위해 「지방세특례제한법」을 통해 시행 중인 지방세 지원·감면제도는 부재하나 6개의 광역자치단체에서 유사 조례를 도입해 시행 중
- 다만 사회적협동조합과 유사한 목적을 가진 사회적 기업을 지원하는 「지방세특례제한법」 제22조의4(사회적 기업에 대한 감면)는 존재
- 또한 사회적협동조합을 지원하기 위해 「조세특례제한법」을 통해 시행 중인 국세 지원제도 또한 부재하나 사회적협동조합을 대상으로 시행 중인 재정 지원 제도는 존재

가. 지방세 지원제도

○ 이미 거론된 바와 같이 사회적협동조합을 지원하기 위해 「지방세특례제한법」을 통해 시행 중인 지방세 지원·감면제도는 부재하나 유사단체인 사회적 기업을 지원하는 지방세 지원·감면제도는 존재

- 〈표 II-2〉와 같이 규정된 「지방세특례제한법」 제22조의4를 통해 사회적 기업이 고유업무를 위해 취득하는 부동산에 대해 취득세의 50%와 재산세의 25%를 감면

〈표 II-2〉 「지방세특례제한법」 제22조의4 사회적 기업에 대한 감면

지방세특례제한법 [시행 2022. 2. 18.] [법률 제18437호, 2021. 8. 17., 타법개정]
제22조의4(사회적 기업에 대한 감면) 「사회적 기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적 기업(「상법」에 따른 회사인 경우에는 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업으로 한정한다)에 대해서는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 지방세를 2024년 12월 31일까지 경감한다. 1. 그 고유업무에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세의 100분의 50을 경감한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 그 해당 부분에 대해서는 경감된 취득세를 추징한다. 가. 그 취득일부터 3년 이내에 「사회적 기업 육성법」 제18조에 따라 사회적 기업의 인증이 취소되는 경우 나. 정당한 사유 없이 그 취득일부터 1년이 경과할 때까지 해당 용도로 직접 사용하지 아니하는 경우 다. 해당 용도로 직접 사용한 기간이 2년 미만인 상태에서 매각·증여하거나 다른 용도로 사용하는 경우 2. 삭제 3. 과세기준일 현재 그 고유업무에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 재산세의 100분의 25를 경감한다.

- 다만 「지방세특례제한법」 제22조의4(사회적 기업에 대한 감면)은 사회적 기업에만 적용되는 지방세 감면 제도로 사회적협동조합은 적용대상에 불포함

나. 국세 및 기타 지원제도

○ 이미 거론된 바와 같이 사회적협동조합을 지원하기 위해 「조세특례제한법」을 통해 시행 중인 국세 지원·감면제도는 부재하나 정부의 재정지원사업은 존재

- 사회적협동조합을 지원하는 정부의 재정지원사업은 〈표 Ⅱ-3〉과 같으며 사회적협동조합을 포함한 사회적 기업, 마을기업, 자활기업 등을 지원하는 제도(기획재정부·한국사회적기업진흥원, 2021)

〈표 Ⅱ-3〉 2021년 기준 사회적경제 관련 지원 제도

구분	지원내용
사업개발비 지원 (고용노동부)	창의적·혁신적 수익 창출 모델이 있으나 초기 자본력이 부족한 사회적경제기업에 사업비 지원 (지원대상) 사회적경제기업 - (예비)사회적 기업, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업(법인) (지원한도) 최대 지원기간 5년, 3억원 한도 - 예비사회적 기업 및 사회적경제기업 2년, 인증사회적 기업 3년 (매칭자금) 지원회차에 따라 참여기업 자부담 비율 차등 적용 - 자부담 비율 : 지원 1회차 10% → 지원 2회차 20% → 지원 3회차 30%
사회적경제기업 특례보증 (중소벤처기업부)	사회적기업, 협동조합 등 사회적경제기업 대상으로 지역신용보증재단을 통해 우대보증 지원 (지원규모) 600억원 (21년 증액분 150억원 포함, 누적기준) (보증대상) 사회적 기업, 협동조합, 사회적협동조합, 마을기업, 자활기업 (대상채무) 운전자금 및 시설자금 (보증한도) 같은 기업당 4억원 이내 (본건, 재단 기보증, 신용보증기금 또는 기술보증기금의 보증잔액을 포함하여 4억원 이내 운용) (보증비율/재보증비율) 100% 전액보증 / 60% (보증료율/재보증료율) 연 0.5% 고정 (추진주체) 전국 16개 지역신용보증재단
사회적경제기업 해외진출 지원 (대한무역투자 진흥공사)	(사업목적) 사회적경제기업을 대상으로 해외 마케팅 지원을 통해 수출 기회를 제공함으로써 글로벌 역량강화 및 지속성장 견인 (사업규모) `21년 900백만원 (지원대상) 해외진출을 희망하는 사회적경제기업 - 사회적 기업, 예비사회적 기업, 사회적협동조합, 자활기업, 마을기업, 소셜벤처 등
산림형 사회적 기업 발굴육성 (산림청)	(사업목적) 신규 창업자, 기존 산림기업 등을 대상으로 사회적경제 육성 프로그램을 지원하여 산림형 예비사회적 기업 등으로 진입 촉진 (사업규모) `21년 600백만원 (지원대상) 사회적 기업으로 진입하고자 하는 산림형 기업 등 - 산림사업법인, 산림복지전문업, 영농조합법인, 사회적협동조합 등 (사업내용) 발굴·창업지원, 성장지원, 생태계 조성 지원 등 맞춤형 지원
신품종 생명자원활용 공동체 활성화 (산림청)	(사업목적) 산림 신품종 생명자원을 생산·공급하는 사회적협동조합을 육성하여 산촌주민 소득 창출, 공동체 활성화 및 산림생명산업 발전 (사업규모) `21년 5,000백만원 (지원대상) 지역주민이 참여하여 설립한 사회적협동조합(1개 단지당 50명 규모) (사업내용) 부가가치가 높고 산업화가 가능한 산림 신품종 분야와 공공성이 강한 사회적협동조합을 결합 - (국가) 신품종을 대량 생산할 수 있는 신품종 재배단지를 조성하고, 보유한 신품종 특허권, 재배 기술 등을 지원 - (주민) 사회적협동조합을 결성, 신품종을 대량 생산하여 제약·화장품·식품 등 바이오 산업계 원료로 공급

자료: 기획재정부·한국사회적기업진흥원. 2021. "사회적경제 관련 주요사업 안내."주요사업 안내책자 2021년, 기획재정부·한국사회적기업진흥원.

- 사업의 목적, 대상, 내용에 따라 사회적협동조합과 같은 사회적경제사업에 직접적으로 재정을 지원하는 사업부터 신용보증을 통해 간접적으로 지원하는 사업까지 다양한 재정지원 사업이 존재

2. 사회적협동조합 지원을 위한 감면 조례의 현황 및 특성

○ 〈표 Ⅱ-1〉에서 제시된 바와 같이 「경기도 도세 감면 조례」 제13조(사회적협동조합에 대한 감면)에 따르면 사회적협동조합 등이 고유업무의 직접 사용을 위해 취득하는 부동산에 대해 취득세를 50% 감면

- 「경기도 도세 감면 조례」 제13조의 감면대상으로 설정된 사회적협동조합은 「협동조합 기본법」에 따라 인가된 사회적협동조합

가. 제도의 도입 목적 및 주요 현황

○ (2020~현재) 경기도는 사회적협동조합에 대한 감면을 〈표 Ⅱ-1〉과 같은 감면 조항을 제정해 2020년에 도입

- 2020년에 도입된 「경기도 도세 감면 조례」 제13조는 도입 당시의 조문을 그대로 유지되고 있으며 〈표 Ⅱ-1〉에서 제시된 감면조항의 내용은 〈표 Ⅱ-4〉와 같이 정리가 가능

〈표 Ⅱ-4〉 「경기도 도세 감면 조례」 제13조 사회적협동조합에 대한 감면의 개요

구분	설명
감면대상	사회적협동조합과 사회적협동조합연합회가 고유업무의 직접사용을 위해 취득하는 부동산
감면세목 및 감면율	취득세 50%
일몰기간	2022년 6월

- 감면 조례의 도입 목적은 비영리법인으로 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스·일자리를 제공하는 등 사회적협동조합의 공익성을 고려한 조세 지원

○ 경기도와 유사하게 사회적협동조합을 지원하기 위한 감면 조례를 도입한 다른 광역자치단체는 〈표 Ⅱ-5〉와 같이 경기도를 포함해 6개에 불과

〈표 Ⅱ-5〉 사회적협동조합 지원을 위한 주요 광역자치단체별 조례 감면율 비교

지역	감면율	지역	감면율
서울	취득세·법인지방소득세·주민세(사업소분·종업원분) 50	경기	취득세 50
부산	-	강원	-
대구	-	충북	-
인천	-	충남	-
광주	취득세·법인지방소득세 50	전북	-
대전	취득세·법인지방소득세 50	전남	-
울산	취득세·법인지방소득세 50	경북	-
세종	-	경남	-
제주	취득세·법인지방소득세·주민세(사업소분·종업원분)·등록면허세 50		

자료: 17개 광역자치단체의 현행 시·도세 감면 조례

- (취득세) 서울, 광주, 대전, 울산, 제주는 경기도와 동일하게 사회적협동조합이 취득하는 부동산에 대해 취득세를 50% 감면하는 조례를 도입해 시행 중
- (법인지방소득세) 서울, 광주, 대전, 울산, 제주는 사회적협동조합의 법인지방소득세를 50% 감면하는 조항을 추가
- (주민세 사업소분 · 종업업분) 서울과 제주는 사회적협동조합의 주민세 사업소분 · 종업업분을 50% 감면하는 조항을 추가
- (등록면허세) 제주는 사회적협동조합의 설립 등기 및 출자총액 또는 재산총액의 증가에 따른 등기에 대해 등록면허세를 50% 감면하는 조항을 추가

나. 제도의 운영 성과

○ 「경기도 도세 감면 조례」와 같은 조세감면제도의 운영 성과는 제도의 수혜자인 감면대상에게 돌아간 혜택, 즉 지방세지출 규모를 통해 1차적으로 파악이 가능

- 우선 「경기도 도세 감면 조례」 제13조에 따른 지방세지출 규모를 경기도(2022)의 내부자료를 통해 파악해 보면 〈표 Ⅱ-6〉 같은 추이가 관찰

〈표 Ⅱ-6〉 「경기도 도세 감면 조례」 제13조에 따른 감면 추이

(단위 : 건수, 천원)

연도	대상세목 및 감면율	건수	감면액
2020	취득세 50%	4	15,485
2021		2	9,548

자료: 경기도. 2022. "도세 감면 현황에 대한 내부자료."

- 2020년에 4건의 감면을 통해 약 15백만원 수준의 지방세지출이 유발되고 2021년에 2건의 감면을 통해 약 9백만원 수준의 지방세지출이 유발된 것으로 보고
- 다소 관찰된 기간이 다소 짧지만 「경기도 도세 감면 조례」 제13조에 따른 지방세지출은 매우 미미한 수준에 머물고 있어 지방세 감면액 측면에서 거의 유명무실한 상태

3. 주요 쟁점사항

○ 〈표 Ⅱ-6〉에서 제시된 바와 같이 지방세 감면액 측면에서 「경기도 도세 감면 조례」 제13조는 거의 유명무실한 상태로 그 실효성에 대한 의문이 존재

- 「경기도 도세 감면 조례」 제13조는 지역주민의 권익 · 복리 증진 및 취약계층의 사회서비스 · 일자리 제공 등 사회적협동조합의 공익성을 고려해 도입된 조례이지만 지방세지출 실적, 즉 성과가 거의 전무
- 특히 〈표 Ⅱ-6〉에 따르면 2021년 기준 감면액이 약 9.5백만원(2건)에 불과해 사회적협동조합을 통한 지속적인 일자리 창출 가능성이 매우 회의적인 상황

Ⅲ. 타당성 분석

❍ 본장은 지방세특례의 특수성과 운영방식을 고려해 「경기도 도세 감면 조례」 제13조(사회적협동조합에 대한 감면)에 대한 타당성 분석을 수행

- Ⅰ장에서 구술된 바와 같이 타당성 분석은 (1) 정부(지방자치단체)역할의 적절성 (2) 수행방법의 적절성 (3) 제도설계 및 운영의 적절성이라는 3가지 평가항목으로 구성
- Ⅱ장에서 소개된 개요에 따른 타당성 분석에 앞서 세부 분석을 수행하기 위해 설정된 각각의 평가기준을 간략히 소개하면 〈표 Ⅲ-1〉과 같으며 이에 대한 세부 설명은 부록 A를 참고

〈표 Ⅲ-1〉 타당성 분석의 평가기준

평가항목	세부항목	평가기준
정부역할의 적절성	정책의 필요성	• 감면 조례에 따라 수행되는 정책이 국민 혹은 지역주민의 후생, 안전 등 삶의 질 증진을 위해 필수적 혹은 부가적 영역에 속하는 정책인가를 판별해 분석을 수행 • 각각의 감면 조례가 도입된 목적과 설정하고 있는 감면 내용 등과 국민 혹은 지역주민의 삶의 질 간의 연계성 및 연관성을 고려해 정책의 필요성을 분석
	지자체 사무와의 관련성	• 「지방자치법」 제13조를 통해 명시되어 있는 지방자치단체의 사무 범위를 평가기준으로 준용해 기관별로 수행하는 사업과의 상호 비교·분석을 수행 • 동법 제15조를 통해 명시되어 있는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무도 평가기준으로 준용해 기관별로 수행하는 사업과의 상호 비교·분석도 동시에 수행
	정부 개입의 적절성	• 공공재(public good)로 국가의 직접적인 개입 및 공급을 요구되는 재화나 서비스인지 기준을 설정하며 공공재의 두 가지 요건인 비배제성과 비경합성의 충족 여부에 따라 판단 • 비배제성과 비경합성에 따른 조건을 완벽히 충족하는 순수 공공재(pure public good)는 매우 희소하며 Musgrave(1956)가 제시한 가치재(merit good)의 기준 등도 동시에 준용해 판단 • 공공재 중 지리적 공간에 제한되어 공급되는 지방공공재(local public good)로 지방정부의 직접적인 개입 및 공급을 요구하는 재화나 서비스인지도 기준으로 설정
수행방법의 적절성	정책목표의 적절성	• 중앙 · 지방정부가 추진하고 있는 주요 정책 방향과 감면 조례에 따른 지방세지출이 일관성을 갖는지를 판별해 정책목표의 적절성에 대한 분석을 수행
	정책대상의 적절성	• 지방세지출의 기본적인 정책목표가 건전한 지방재정 운영 및 공평과세 실현인 점을 감안해 감면 조례가 설정하고 있는 정책대상이 이러한 목표의 달성을 위한 적절한 정책대상인지를 판별해 분석 • 특히 각각의 감면 조례는 도입 당시 추진하려는 조항별 정책목표를 가지며 이러한 조항별 정책목표의 달성을 위해 각각의 감면 조례가 실제로 기여하고 있는지를 분석
	지역적 정책수단으로서의 적합성	• 행정안전부(2021b)가 세출예산의 편성기준으로 제시한 지방자치단체의 13개 분야 52개 부문 기능을 평가기준으로 준용해 기관별로 수행하는 사업의 포함 여부를 분석
제도설계 및 운영의 적절성	제도운영의 적절성	• 「지방세지출 기본원칙」 중 순수 국가사무에 대한 지방세지출의 지양, 감면 목적의 구체화, 그리고 확산 · 촉진과 보호 · 지원 정책의 구분을 제도 운영의 적절성에 대한 평가기준으로 준용해 분석 • 지방세 감면이 「지방세특례제한법」과 지방자치단체의 감면 조례라는 두 가지 방식 · 수단을 통해 실시가 가능하다는 점을 고려해 감면의 성격 등에 따른 수단의 적절성도 분석
	유사제도와의 중복성	• 감면 조례와 유사한 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」 감면 조항의 존재 여부를 유사제도와의 중복성에 대한 기본 평가기준으로 준용

- 본 장은 〈표 Ⅲ-1〉에서 제시된 평가기준을 사회적협동조합에 대한 감면 조례에 대한 타당성 분석에 적용

1. 정부(지방자치단체)역할의 적절성

가. 정책의 필요성

○ 사회적협동조합에 대한 감면은 사회적협동조합이 고유업무에 직접 사용하기 위해 취득한 부동산에 대한 취득세 50%를 감면하는 제도

- 취득하는 부동산에 대한 취득세의 50% 감면은 조세부담의 완화를 통해 사회적협동조합이 수행하는 사업의 수익성을 제고시킬 수 있는 조치 중 하나
- 사회적협동조합에 대한 감면은 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업의 활성화 및 취약계층의 사회서비스·일자리 제공을 도모하기 위한 지역적 정책으로 이해가 가능
- 따라서 지역주민의 고용안정 및 고용촉진을 추구하기 위한 지방세지출이라는 측면에서 지역주민의 경제적 이해와 직결되는 정책이라는 판단이 가능
- 반면 Ⅱ.2절의 〈표 Ⅱ-6〉에서 제시된 바와 같이 「경기도 도세 감면 조례」 제13조에 따른 지방세감면 실적이 도입된 2020년 이후 거의 전무한 상태이며 실효성에 대한 의문이 존재

○ 사회적협동조합에 대한 감면은 취약계층의 사회서비스·일자리 제공 등 그 목적 자체로는 지방자치단체의 필수적인 정책 중 하나로 이해가 가능

- 다만 지방세 감면액 실적이 2020년 도입 후 거의 전무하는 등 그 실효성에 대한 의문이 제기될 수 있으며 특히 유사한 감면 조례를 도입한 광역자치단체 또한 경기도를 포함해 6개에 불과
- 따라서 일자리 창출 등을 위한 조세지원의 한 부분으로서 사회적협동조합에 대한 감면을 고려할 정책의 필요성은 인정되나 실효성에 바탕을 둔 감면으로 재구성이 요구되는 상황

나. 지방자치단체 사무와의 관련성

○ 〈부표 A-1〉을 통해 제시된 바와 같이 지방자치단체가 처리할 수 있는 사무는 「지방자치법」 제13조를 통해 명시되어 있으며 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무를 포함

- 특히 〈부표 A-1〉에서 명시된 바와 같이 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무 중 지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성에 관한 사무는 지방자치단체의 사무범위에 포함되는 영역
- 또한 지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성에 관한 사무는 〈부표 A-2〉에서 제시된 지방자치단체의 처리가 제한된 사무에도 불포함되는 사항
  - 즉 사회적협동조합에 대한 감면을 통해 추진되고 있는 사회적협동조합 지원 관련 사무는 지방자치단체의 사무 처리가 가능한 영역 중 하나
- 따라서 사회적협동조합에 대한 감면을 통해 추진되고 있는 지역 내 사회적협동조합 지원 및 일자리 창출 정책은 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무와 밀접한 관련성이 존재

다. 정부 개입의 적절성

○ 사회적협동조합은 협력과 공동참여를 통해 생산 등 경제활동에 수행하기 위해 조직하는 형태 중 하나로 회사와 매우 유사한 경제적 조직

- 다만 주주의 자본을 통해 생산활동에 필요한 자본재를 충당하고 기업가와 노동자가 지식과 노동력을 투입해 경제활동을 하는 회사와 달리 모든 경제활동에 관련 주체가 공동으로 참여하는 형태의 조직
- 이러한 조직 형태의 선택은 생산 혹은 공급되는 제품의 특성, 법제도, 노동의 형태 등에 따르며 협동조합 또한 자신들이 당면한 환경에서 가장 최적화된 형태의 조직을 선택한 후 나타나는 결과물
- 회사, 파트너쉽, 협동조합 등은 경제활동을 추구하기 위한 기업 조직의 형태를 의미할 뿐 생산되는 제품 및 서비스의 성격을 통한 공공성 등의 판단이 불가능
- 즉 〈부표 A-3〉에서 제시된 재화나 서비스의 분류 기준을 통해 기업, 파트너쉽, 협동조합 등의 기업 조직의 형태에 따른 공공성의 분석이 불가능
- 감면대상을 어떠한 경제주체가 생산·공급하는 재화나 서비스가 아닌 조직의 형태로 결정하는 방식은 경제적 수단을 결과물과 동일하게 간주하는 매우 부적절한 방식

○ 따라서 사회적협동조합과 같이 기업의 형태에 근거해 감면 혜택을 부여하는 것은 그 취지 및 의도를 불문하고 정부 개입의 적절성이 부재

- 즉 협동조합과 같은 기업의 형태가 아닌 그 기업이 생산·공급하는 재화나 서비스의 성격에 근거한 감면 조례가 될 수 있도록 감면 조례의 개정이 필요하다는 판단이 가능

2. 수행방법의 적절성

가. 정책목표의 적절성

○ 대한민국 정부(2017)는 「100대 국정과제」 중 하나로 「사회적경제 활성화」를 설정

- 「사회적경제 활성화」를 추진하기 위한 방안 중 하나로 금융접근성 제고, 공공조달 활성화, 인재 양성 등 사회적 경제가 지속적으로 성장할 수 있는 제도 기반 마련 방안이 포함
- 또한 사회적경제기본법 등 법·제도 및 추진체계를 구축해 사회적경제 정책 지원을 효율화하는 방안도 포함
- 특히 사회적경제 활성화를 통해 좋은 일자리 창출, 사회서비스 혁신, 도시재생 등 우리 사회의 다양한 사회문제를 해결하겠다는 의지를 표명
- 「경기도 도세 감면 조례」 제13조는 사회적경제의 주요 일원인 사회적협동조합을 지원하기 위해 도입된 거의 유일한 감면제도

○ 사회적협동조합에 대한 감면은 사회적경제 활성화 및 사회적경제기본법과 같은 법·제도 및 추진체계의 구축 등 국정과제의 일환으로 추진하고 있는 정책들과의 일관성을 통한 정책목표의 적절성이 존재

나. 정책대상의 적절성

○ 사회적협동조합에 대한 감면은 사회적협동조합의 조세부담 완화를 통해 지역공동체 회복 및 사회통합, 사회의 안정적 일자리 창출을 도모하기 위해 도입된 감면

- 반면 사회적협동조합이 지역공동체 회복 및 사회통합, 사회의 안정적 일자리 창출에 미치는 인과관계 등에 대한 보장이 부재한 상태에서 정책대상으로 설정하기는 매우 어려운 상태
- 또한 이미 거론된 바와 같이 사회적협동조합은 기업의 형태를 의미하며 공급·제공하는 제품과 서비스의 성격에 대해서는 아무런 의미를 가지지 못하는 한계가 존재
- 즉 지역공동체 회복 및 사회통합, 사회의 안정적 일자리 창출과 같은 감면 조례 도입의 취지 및 의도에 따른 정책의 적절성은 존재하나 사회적 합동조합이라는 정책대상의 적절성은 부재하다는 판단이 가능
- 또한「경기도 도세 감면 조례」제13조에 따른 지방세감면 실적이 매우 미미 혹은 거의 전무한 상태로 사회적협동조합과 의도된 정책의 결과 간의 인과관계가 존재하더라도 그 실효성은 매우 회의적

○ 따라서「경기도 도세 감면 조례」제13조의 감면대상이 기업의 경제활동을 위한 조직 형태를 의미하는 사회적협동조합이라는 점을 감안할 시 정책대상의 적절성이 부재

- 사회적협동조합이라는 기업의 조직 형태가 아닌 생산·공급하는 재화나 서비스에 근거해 감면대상이 설정될 수 있도록 감면 조례 조항의 개정을 추진할 필요

다. 지역적 정책수단으로서의 정합성

○ 행정안전부(2021b)는 지방자치단체의 기능을 〈부표 A-4〉와 같이 13개 분야 52개 부문으로 분류해 각각의 세출예산을 편성기준을 제시

〈표 Ⅲ-2〉 지방자치단체 세출예산 분야·부문별 설정기준: 사회복지와 산업·중소기업 및 에너지

분야	부분	부문에 해당하는 업무	정책사업 유형화(예시)
080 사회복지			
	086 노동	• 근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무 • 근로자지원등 노정관리 • 실업대책, 고용촉진, 공공근로사업 등 • 노동행정, 지방노동관서 운영, 노동위원회 • 고용안정, 고용안정융자지원, 고용알선, 고용환경개선 • 능력개발, 능력개발융자지원, 직업능력개발 • 고용보험지원·반환, 고용보험 연구개발, 직업재활지원 • 장애인근로자 융자, 장애인시설 설치비용 융자 • 기능경기대회 지원, 고용정보 관리, 직업훈련 지원 • 산재보험 및 산재예방 관련 업무, 생활안정대부사업 • 근로자복지지원, 근로자휴양시설지원, 실직자점포융자 • 기타 고용정책 수립 및 시행 업무 • 공무원노조관련 업무	고용 촉진 및 안정 근로자 복지 증진

분야	부분	부문에 해당하는 업무	정책사업 유형화(예시)
110 산업 · 중소기업 및 에너지			
	114 산업진흥 · 고도화	• 산업의 활성화 및 지역산업진흥, 자동화 · 설비투자 확대 지원 및 혁신형 산업구조 등 산업구조의 고도화를 통한 산업경쟁력 강화를 위한 제반 업무 • 첨단산업육성, 테크노파크조성, 민자유치사업 • 지역특화 · 진흥산업 육성, 지역산업진흥사업 • 지역혁신능력배양사업, 지역혁신연구센터 건립 · 운영 • 창업자 양성과 생산성 향상 등 • 수도권기업의 지방이전 • 생산성향상을위한 자동화설비 투자지원 • 벤처기반구축, 기업성장지원, 재래시장활성화 • 전자상거래 지원	첨단산업 육성 산업진흥 산업구조 고도화

자료: 행정안전부. 2021. 2022년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준. 행정안전부.

- 지방자치단체의 기능별 세출예산 13개 분야 52개 부문 중 복지 분야의 설정기준에는 〈표 Ⅲ-2〉와 같이 「086 노동」을 포함하며 이에 대한 세출예산의 편성이 가능
- 특히 「086 노동」에 해당하는 업무를 살펴보면 실업대책, 고용촉진, 공공근로사업, 장애인 · 불우아동 고용안정, 고용안정융자지원, 고용알선, 고용환경개선에 대한 업무를 포함
- 또한 Ⅱ장에서 제시된 바와 같이 「경기도 도세 감면 조례」 제13조의 도입을 통한 감면 지원의 목적은 사회적협동조합에 대한 지원을 통한 취약계층의 일자리 제공을 포함
- 이는 사회적협동조합을 지원하기 위한 예산 투입이 지역적 정책수단의 일환으로 실행이 가능하다는 것을 의미
- 또한 지방자치단체의 기능별 세출예산 13개 분야 52개 부문 중 산업 · 중소기업 및 에너지 분야의 설정기준에는 〈표 Ⅲ-2〉와 같이 「114 산업진흥 · 고도화」을 포함하며 이에 대한 세출예산의 편성이 가능
- 다만 사회적협동조합별 사업의 성격에 따라 세출예산의 편성 가능성이 판단할 수 있으며 이는 사회적협동조합별 사업의 성격에 따라 상이한 판단이 가능

○ 즉 사회적협동조합의 지원을 통해 사회의 안정적 일자리 창출을 도모하는 지방세 감면 정책은 지역적 정책수단으로서 정합성을 가진다는 판단이 가능

3. 제도설계 및 운영의 적절성

가. 제도 운영의 적절성

○ 행정안전부(2021a)는 「2021년 지방세지출 기본계획」을 통해 지출목적의 타당성 분석, 지출성격과 세목의 연계성 평가 등을 「지방세지출 기본원칙」으로 제시

- 「지방세지출 기본원칙」 중 지출목적의 타당성 분석은 지방 사무의 범위 및 지방 세출예산 편성의 적합성과 추상적 · 포괄적 목적 규정의 전면 정비 등을 의미

- 우선 사회적협동조합에 대한 감면은 이미 제시한 바와 같이 지방 사무의 범위 및 지방 세출예산 편성에 대한 적합성이 존재한다는 판단이 가능
- 사회적협동조합에 대한 감면은 농림 · 상공업 등 산업 등의 진흥에 관한 사무에 포함되며 고용촉진 및 고용안정을 위한 세출예산의 편성도 가능
- 다만 '고유목적에 사용하는 경우'등과 같은 법령상 감면 목적의 구체화를 의미하는 추상적 · 포괄적 목적 규정의 전면 정비는 「경기도 도세 감면 조례」 제13조에 해당하는 부분
- 즉 「경기도 도세 감면 조례」 제13조의 감면대상인 사회적협동조합이 고유업무를 위해 취득하는 부동산은 「지방세지출 기본원칙」에 따라 정비가 요구되는 문항

❍ 또한 「지방세지출 기본원칙」 중 지출성격과 세목의 연계성 평가는 〈부표 A-5〉와 같은 확산 · 촉진 정책과 보호 · 지원 정책의 구분을 통한 적정 세목의 선택을 요구

- 사회적협동조합에 대한 감면은 사회적협동조합의 조세부담 완화를 통해 사회의 안정적 일자리 창출을 지원 · 도모하는 조세 지원 정책이며 따라서 보호 · 지원 정책 중 하나
- 사회적협동조합에 대한 감면과 같은 보호 · 지원 정책의 경우 〈부표 A-5〉에서 제시되는 바와 같이 취득세와 재산세를 병행하는 등 세목을 종합 고려한 설계가 필요
- 반면 「경기도 도세 감면 조례」 제13조의 경우 〈표 Ⅱ-1〉에서 제시된 조문과 같이 취득세 감면에 국한된 조항으로 구성
- 재산세는 시 · 군 · 구세에 귀속되는 세목이나 사회적협동조합에 대한 재산세 감면 조례를 도입한 경기도의 역내 기초자치단체는 부재한 것으로 파악
- 즉 「경기도 도세 감면 조례」 제13조와 역내 기초자치단체의 감면 조례 현황을 동시에 고려할 시 취득세와 재산세를 병행하는 등 세목을 종합 고려한 조문이 구성되지 못한 상태
- 즉 사회적협동조합에 대한 감면을 위한 감면은 「지방세지출 기본원칙」 중 지출성격과 세목의 연계성 평가 측면에서 일관성이 부재하다는 평가가 가능

나. 유사제도와의 중복여부

❍ 「경기도 도세 감면 조례」 제13조는 Ⅱ.1절에서 검토된 바와 같이 동일 감면대상에 대한 지방세 및 국세 지원제도가 부재한 조례 감면 조항

- 따라서 「경기도 도세 감면 조례」 제13조와 유사한 국세 및 지방세 감면 지원제도는 부재하며 유사제도와의 중복여부가 부재한다는 판단이 가능

Ⅳ. 효과성 분석

○ 효과성 분석은 I.3절에서 제시된 바와 같이 해당 감면 조례의 성격과 세목 간의 연계성 및 해당 감면 조례의 운용으로 인해 나타난 경제적 효과를 정량적 혹은 정성적으로 분석

- 정성적 분석을 포함한 경제적 효과에 대한 분석은 지방세 감면액 등을 통해 감면대상에게 부여된 혜택 혹은 관련 산업으로의 파급효과 등을 측정할 수 있는 자료가 필수적
- 한 예로 I.3절에서 제시된 비용-효과 분석은 지방세 감면 조례의 도입 후부터 발생한 연도별 지방세 감면액(비용)을 통해 유발된 효과(삶의 질 증진 혹은 산업유발효과)를 측정하는 방식
- 반면 의미있는 값을 가진 지방세 감면액(비용)이 관찰 혹은 측정되지 않을 경우에는 비용-효과 분석의 수행이 불가능

○ II.2절의 〈표 II-6〉에서 제시된 바와 같이 지방세 감면액은 2020년의 약 15백만원(4건)과 2021년의 약 9백만원(2건)이 전부

- 감면 조례의 중요성이 수혜대상의 수 및 규모를 통해서만 결정되는 것은 아니지만 유의미있는 효과성 분석을 수행하기 위해 요구되는 감면액에 비해 매우 제한적인 수준
- 따라서 주어진 자료의 한계로 인해 사회적협동조합에 대한 감면에 대한 비용-효과 분석, 즉 효과성 분석이 불가능한 것으로 판단

Ⅴ. 제도개선 방안 분석 및 종합평가

○ 본장은 타당성 분석과 효과성 분석 결과에 근거해 「경기도 도세 감면 조례」 제13조에 대한 종합평가를 실시하고 그에 따른 제도개선 방안 등 정책적 시사점을 제시

1. 종합평가

○ 우선 Ⅱ장, Ⅲ장, Ⅳ장에서 수행한 사회적협동조합에 대한 감면 조례에 대한 개요 조사, 타당성 분석, 그리고 효과성 분석의 결과를 종합하면 〈표 Ⅴ-1〉과 같이 정리가 가능

〈표 Ⅴ-1〉 「사회적협동조합에 대한 감면」 분석결과 요약

평가항목		평가기준
제도요약	감면대상 및 요건	(감면대상) 「협동조합 기본법」에 따른 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회 (감면요건) 사회적협동조합이 고유업무를 위해 취득하는 부동산
	감면내용	2022년까지 부동산 취득세 50% 감면
타당성 분석	정부역할의 적절성	(정책의 필요성) 일자리 창출 등을 위한 조세지원의 한 부분으로서 사회적협동조합에 대한 감면을 고려할 정책의 필요성은 인정되나 실효성에 바탕을 둔 감면으로 재구성이 요구 (지방자치단체 사무와의 관련성) 지역산업의 육성·지원과 중소기업의 육성에 관한 사무는 지방자치단체의 사무범위에 포함되는 영역으로 지역 내 사회적협동조합 지원 및 일자리 창출 정책은 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무와 밀접한 관련성이 존재 (정부 개입의 적절성) 감면대상을 어떠한 경제주체가 생산·공급하는 재화나 서비스가 아닌 조직의 형태로 결정하는 방식은 경제적 수단을 결과물과 동일하게 간주하는 매우 부적절한 방식으로 그 취지 및 의도를 불문하고 정부 개입의 적절성이 부재
	수행방법의 적절성	(정책목표의 적절성) 사회적경제 활성화 및 사회적경제기본법과 같은 법·제도 및 추진체계의 구축 등 현 정부가 국정과제의 일환으로 추진하고 있는 정책들과의 일관성을 통한 정책목표의 적절성이 존재 (정책대상의 적절성) 사회적협동조합은 기업의 형태를 의미하며 공급·제공하는 제품과 서비스의 성격에 대해 아무런 의미를 가지지 못하는 한계를 감안할 시 정책대상의 적절성이 부재 (지역적 정책수단으로서의 적합성) 고용촉진, 고용안정 등의 업무를 위한 세출예산의 편성이 가능하며 사회의 안정적 일자리 창출을 도모하는 지방세 감면 정책은 지역적 정책수단으로서 정합성을 가진다는 판단이 가능
	제도설계 및 운영의 적절성	(제도 운영의 적절성) 고유업무를 위해 취득하는 부동산과 같은 감면대상 설정은 「지방세지출 기본원칙」에 따라 정비가 요구되며 지출성격과 세목의 연계성 평가 측면에서도 일관성이 부재 (유사제도와의 중복성) 동일 감면대상에 대한 유사한 국세 및 지방세 감면 지원제도는 부재하며 따라서 유사제도와의 중복여부가 부재한다는 판단이 가능
효과성 분석		주어진 자료의 한계로 인해 외국인 투자유치 지원을 위한 감면에 대한 비용-효과 분석, 즉 효과성 분석이 불가능

- 정책의 필요성, 지방자치단체 사무와의 관련성, 정책목표의 적절성, 지역적 정책수단으로서의 적합성 등의 세부 평가에서 감면 조례의 적절성이 존재
- 반면 정부 개입의 적절성, 정책대상의 적절성, 제도 운영의 적절성 등의 세부 평가에서 감면 조례의 적절성이 부재

○ 〈표 Ⅴ-1〉에서 제시된 분석 결과를 종합해 판단할 시 「경기도 도세 감면 조례」 제13조 사회적협동조합에 대한 감면은 시행기간이 아직 2년에 불과하다는 점을 고려해 우선 3년간 연장하는 것이 적절

- 다만 향후 3년 간의 세밀한 사후 관리가 요구되며 조항의 재구성 등을 통해 감면의 실효성을 확보할 수 있는 방안의 모색이 필요

2. 정책제언 및 개선방안

○ 유의미한 효과성 분석이 불가능할 정도로 지방세 감면액이 미미하는 등 그 실효성 측면에서도 문제가 존재해 기초자치단체의 협조 하에 재산세 등을 감면세목으로 추가하는 방안의 모색이 필요

- 〈부표 A-5〉에서 제시된 바와 같이 「지방세지출 기본원칙」에 따르면 보호·지원 정책의 경우 취득세와 재산세를 병행하는 등 세목을 종합적으로 고려한 감면 조항의 설계가 필요
- Ⅱ.2절의 〈표 Ⅱ-4〉에서 제시된 바와 같이 유사한 감면 조례를 운영하고 있는 타 광역자치단체의 사례를 고려해 법인지방소득세, 주민세, 등록면허세 등을 감면세목에 추가하는 방안의 검토도 필요
- 또한 「지방세지출 기본원칙」에서 언급된 추상적·포괄적 목적 규정의 전면 정비를 충족하기 위해 현재 설정하고 있는 감면대상을 특정화하는 조문의 개정도 필요
- 한 예로 고유업무를 위해 취득하는 부동산으로 설정된 감면대상을 사회적협동조합이 교육, 사회적 약자 고용 등 공적기능을 위해 취득하는 부동산으로 재설정하는 시도가 가능

○ 지방세지출 규모, 건수, 시·군별 현황 등의 정확한 파악을 통해 감면 조례를 향후 감독할 수 있는 내부적 관리 체계의 정비가 요구

- 사회적협동조합에 대한 감면 조항에 대한 심층평가를 위해 감면 자료 등을 도청 담당자에게 요청했으나 해당 조항에 대한 현황이 시·군의 협조를 통해 파악되지 않는 문제점에 봉착
- 이는 사업부서, 세정부서, 예산부서 간의 유지적인 업무 협의를 통해 조례에 따른 지방세 감면을 관리하는 기본적인 내부 절차가 부재하기 때문에 나타나는 현상으로 판단이 가능
- 반면 「조례에 따른 지방세 감면 운영기준」에 따르면 해당 감면을 요청하는 사업부서에서 감면의 타당성을 분석하기 위한 기초자료를 작성하여 세정부서에 제출하는 과정이 필요
- 또한 제출된 기초자료에 근거해 지방세 감면의 타당성을 분석·검토한 후 지방자치단체의 재정여건, 예산 등과의 중복지원 여부 등에 대한 세정부서와 예산부서 간의 협의도 요구
- 심층평가를 요청한 세정부서에 관련 자료가 부재하였다는 것은 장애인 관련 복지정책을 수행하는 사업부서에서 작성·제출한 기초자료 자체가 부재했다는 것을 의미
- 따라서 감면 조례의 사후 감독을 위한 내부적 관리 체계의 정비를 통해 각종 감면 조항에 따른 정책적 효과 등을 파악할 수 있는 내부 체계를 확보하려는 노력이 우선적으로 요구

참고문헌

■ 국내문헌

KDI 공공투자관리센터. (2019a). 2018년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서. 한국개발연구원.

————————————. (2019b). “대·중소기업 상생협력을 위한 기금 출연 시 세액공제.” 2019년 조세특례 임의심층평가Ⅱ, 기획재정부·KDI 공공투자관리센터.

경기도. (2022). “도세 감면 현황에 대한 내부자료.”

국회예산정책처. (2015). “2015년 조세특례 심층평가 분석.” 경제전망 및 재정분석 Ⅳ, 국회예산정책처.

————————. (2016). “조세특례평가 방법 연구.” 연구보고서 제20호, 국회예산정책처.

기획재정부 · 한국사회적기업진흥원. 2021. “사회적경제 관련 주요사업 안내.”주요사업 안내책자 2021년, 기획재정부 · 한국사회적기업진흥원.

김학수. (2017). “조세지출 성과관리제도 합리화 방안.” 재정포럼 256 (2017.10.):6-31.

대한민국 정부. (2017). 100대 국정과제. 대한민국 정부.

한국지방세연구원. (2019). “한국농어촌공사·한국철도시설공단·한국철도공사·한국토지주택공사·한국수자원공사에 대한 지방세 감면.” 2019년 지방세 특례 사후심층평가 Ⅴ-Ⅲ, 행정안전부·한국지방세연구원.

행정안전부. (2021a). 2021년 지방세지출 기본계획. 행정안전부.

————————. (2021b). 2022년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준. 행정안전부.

————————. (2021c). ’21년 지방세 특례 예비타당성 조사 및 심층평가 연구용역 사업: 과업지시서. 행정안전부.

————————. (2021d). “지방세통계연감: Statistical Yearbook of Local Tax.” 행정안전부.

■ 외국문헌

Musgrave, Richard A. (1956). “A Multiple Theory of Budget Determination.” FinanzArchIV /Public Finance Analysis :333-343.

■ 인터넷 자료

국가법령정보센터(http://www.law.go.kr)

「경기도 도세 감면 조례」. [시행 2021. 10. 6.] [경기도조례 제7176호, 2021. 10. 6., 일부개정].

「조례에 따른 지방세 감면 운영기준」. [시행 2020. 4. 1.] [행정안전부훈령 제137호, 2020. 4. 1., 제정].

「조세특례 심층평가 운용지침」. [시행 2020. 3. 24.] [기획재정부훈령 제483호, 2020. 3. 24., 일부개정].

「조세특례제한법」. [시행 2022. 2. 18.] [법률 제18634호, 2021. 12. 28., 일부개정].

「지방세특례 심층평가 운용기준」 [시행 2021. 1. 1.] [행정안전부훈령 제177호, 2020. 12. 31., 일부개정].

「지방세특례제한법 시행령」. [시행 2022. 1. 28.] [대통령령 제32370호, 2022. 1. 25., 타법개정].
「지방세특례제한법」. [시행 2022. 2. 18.] [법률 제18437호, 2021. 8. 17., 타법개정].
「지방자치법」. [시행 2022. 1. 13.] [법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법개정].
「협동조합 기본법」. [시행 2021. 1. 5.] [법률 제17818호, 2021. 1. 5., 일부개정].

부 록

부록 A 타당성 분석의 평가 기준

○ 본 부록은 Ⅱ장에서 소개된 개요에 따른 타당성 분석의 세부적 평가를 위해 지방세특례의 특수성과 운영방식을 고려해 설정한 각각의 평가기준을 설명

- 본 부록에서 설정한 타당성 분석을 위한 평가기준은 지방세지출의 심층평가를 위한 평가기준으로도 준용이 가능할 것으로 예상

1. 정부(지방자치단체)역할의 적절성

○ Ⅰ.3절에서 언급된 바와 같이 정부(지방자치단체)역할의 적절성은 (a) 정책의 필요성 (b) 지방자치단체 사무와의 관련성 (c) 정부 개입의 적절성 3가지 세부 평가항목으로 구성

가. 정책의 필요성

○ 정책의 필요성은 감면 조례에 따라 수행되는 정책이 각기 국민 혹은 지역주민의 후생, 안전 등 삶의 질 증진을 위해 필수적 혹은 부가적 영역에 속하는 정책인가를 판별해 분석을 수행

- 각각의 감면 조례가 도입된 목적과 설정하고 있는 감면 내용 등과 국민 혹은 지역주민의 삶의 질 간의 연계성 및 연관성을 고려해 정책의 필요성을 분석

나. 지방자치단체 사무와의 관련성

○ 지방자치단체 사무와의 관련성은 「지방자치법」 제13조를 통해 명시된 지방자치단체의 사무 범위를 평가기준으로 준용해 감면 조례가 수행하는 정책적 성과의 상호 비교·분석을 수행

〈부표 A-1〉 「지방자치법」 제13조 지방자치단체의 사무 범위

지방자치법 [시행 2022. 1. 13.] [법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법개정]
제13조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다. 1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선 자. 공유재산(公有財産) 관리

지방자치법 [시행 2022. 1. 13.] [법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법개정]

차. 주민등록 관리
카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성
2. 주민의 복지증진에 관한 사무
가. 주민복지에 관한 사업
나. 사회복지시설의 설치 · 운영 및 관리
다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원
라. 노인 · 아동 · 심신장애인 · 청소년 및 여성의 보호와 복지증진
마. 공공보건의료기관의 설립 · 운영
바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
사. 묘지 · 화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영 · 관리
아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
자. 청소, 생활폐기물의 수거 및 처리
차. 지방공기업의 설치 및 운영
3. 농림 · 상공업 등 산업 진흥에 관한 사무
가. 못 · 늪지 · 보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
나. 농산물 · 임산물 · 축산물 · 수산물의 생산 및 유통지원
다. 농업자재의 관리
라. 복합영농의 운영 · 지도
마. 농업 외 소득사업의 육성 · 지도
바. 농가 부업의 장려
사. 공유림 관리
아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업
자. 가축전염병 예방
차. 지역산업의 육성 · 지원
카. 소비자 보호 및 저축 장려
타. 중소기업의 육성
파. 지역특화산업의 개발과 육성 · 지원
하. 우수토산품 개발과 관광민예품 개발
4. 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치 · 관리에 관한 사무
가. 지역개발사업
나. 지방 토목 · 건설사업의 시행
다. 도시 · 군계획사업의 시행
라. 지방도(地方道), 시도(市道) · 군도(郡道) · 구도(區道)의 신설 · 개선 · 보수 및 유지
마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원
바. 농촌주택 개량 및 취락구조 개선
사. 자연보호활동
아. 지방하천 및 소하천의 관리
자. 상수도 · 하수도의 설치 및 관리
차. 소규모급수시설의 설치 및 관리
카. 도립공원, 광역시립공원, 군립공원, 시립공원 및 구립공원 등의 지정 및 관리
타. 도시공원 및 공원시설, 녹지, 유원지 등과 그 휴양시설의 설치 및 관리
파. 관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리
하. 지방 궤도사업의 경영
거. 주차장 · 교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
너. 재해대책의 수립 및 집행
더. 지역경제의 육성 및 지원
5. 교육 · 체육 · 문화 · 예술의 진흥에 관한 사무
가. 어린이집 · 유치원 · 초등학교 · 중학교 · 고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치 · 운영 · 지도
나. 도서관 · 운동장 · 광장 · 체육관 · 박물관 · 공연장 · 미술관 · 음악당 등 공공교육 · 체육 · 문화시설의 설치 및 관리
다. 지방문화재의 지정 · 보존 및 관리
라. 지방문화 · 예술의 진흥
마. 지방문화 · 예술단체의 육성
6. 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무
가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도 · 감독

지방자치법 [시행 2022. 1. 13.] [법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법개정]
나. 지역의 화재예방 · 경계 · 진압 · 조사 및 구조 · 구급 7. 국제교류 및 협력 가. 국제기구 · 행사 · 대회의 유치 · 지원 나. 외국 지방자치단체와의 교류 · 협력

- 〈부표 A-1〉에서 제시된 바와 같이 지방자치단체의 사무범위는 7개 분야 61개 부문으로 구성되어 있으며 지역행정, 주민복지, 지역경제, 지역문화, 지역안전, 국제교류에 관한 사항

〈부표 A-2〉「지방자치법」 제15조 국가사무의 처리 제한

지방자치법 [시행 2022. 1. 13.] [법률 제18661호, 2021. 12. 28., 타법개정]
제15조(국가사무의 처리 제한) 지방자치단체는 다음 각 호에 해당하는 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다. 1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 3. 농산물 · 임산물 · 축산물 · 수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도 · 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무 6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 7. 고도의 기술을 요하는 검사 · 시험 · 연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

- 또한 동법 제15조를 통해 명시되어 있는 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무를 평가기준으로 준용해 감면 조례가 수행하는 정책적 성격과의 상호 비교 · 분석도 동시에 수행
- 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무는 〈부표 A-2〉와 같이 명시되어 있으며 대부분이 국가 단위에서 통일되고 일관된 시행이 요구되는 정책들과 관련된 사무들

다. 정부개입의 적절성

❍ 정부 개입의 적절성을 공공재로 국가의 직접적인 개입 및 공급을 요구되는 재화나 서비스인지 기준을 설정하며 공공재의 두 가지 요건인 비배제성과 비경합성의 충족 여부에 따라 판단

〈부표 A-3〉 공공재: 비배제성과 비경합성

	배제성	비배제성
경합성	**사유재** 음식, 옷, 음식, 자동차, 주차공간 등	**공유 자원** 어류 자원, 수목, 석탄 등
비경합성	**클럽재** 영화, 사유 공원, 위성방송 등	**공공재** 지상파 방송, 공기, 국방 등

- 후생경제학 및 재정학은 〈부표 A-3〉와 같이 비배제성과 비경합성의 성격을 이용해 재화나 서비스를 사유재, 공유 자원, 클럽재, 공공재 등 4가지로 분류
- (비배제성) 비배제성(non-excludability)이란 다른 사람의 소비를 배제하는 것이 비용이 매우 많이 들거나 불가능함을 의미
- (비경합성) 비경합성(non-rivarly)이란 다른 사람이 재화나 서비스를 소비하며 소요되는 추가적인 비용이 전무하다는 의미
- 단 비배제성과 비경합성에 따른 조건을 완벽히 충족하는 순수 공공재(pure public good)는 매우 희소하며 Musgrave(1956)가 제시한 가치재(merit good)의 기준 등도 동시에 준용해 판단
  - 가치재란 사회의 구성원들이 요구하지 않아도 사회에서 반드시 제공되어야 하는 재화나 서비스, 즉 자발적인 선택에 의해 일정수준 이상 공급·소비되지 않은 재화나 서비스를 의미

○ 또한 공공재 중 지리적 공간에 제한되어 공급되는 지방공공재(local public good)로 지방정부의 직접적인 개입 및 공급을 요구하는 재화나 서비스인지 기준을 설정해 지방자치단체 차원의 개입의 적절성도 검토

- 즉 감면 조례에 따른 정책의 성격이 공공재의 성격을 가지는 재화나 서비스 중 한정된 지리적 공간에 제한되어 공급되는 지방공공재의 성격에 부합되는지 분석을 수행

2. 수행방법의 적절성

○ Ⅰ.3절에서 언급된 바와 같이 수행방법의 적절성은 (a)정책목표의 적절성 (b)정책대상의 적절성 (c)지역적 정책수단으로서의 적합성 등 3가지 세부 평가항목으로 구성

가. 정책목표의 적절성

○ 정책목표의 적절성은 중앙·지방정부가 추진하고 있는 주요 정책 방향과 감면 조례에 따른 지방세지출이 일관성을 갖는지 판별해 분석을 수행

- 즉 현 정부가 추진하고 있는 국정 과제 및 주요 지방 정책들과 감면 조례에 따른 지방세지출이 정책적으로 상호 보완적 관계를 갖는가를 평가기준으로 설정
- 대한민국 정부(2017)가 발표한 「100대 국정과제」를 기반으로 감면 조례가 설정·추진하고 있는 정책목표를 상호 비교해 정책 목표의 적절성을 판단
- 또한 「지방세특례제한법」에 근거한 지방세지출과 감면 조례에 근거한 지방세지출 간의 정책적 조화에 대한 분석도 수행

나. 정책대상의 적절성

○ 지방세지출의 기본적인 정책목표가 건전한 지방재정 운영 및 공평과세 실현인 점을 감안해 감면 조례가 설정하고 있는 정책대상이 이러한 목표의 달성을 위한 적절한 정책대상인지를 판별해 분석

- 특히 감면 조례는 도입 당시 추진하려는 정책목표를 가지며 이러한 정책목표의 달성을 위해 감면 조례가 실제로 기여하고 있는지를 분석
- 지방세지출과 같은 조세지출의 기능은 예산지출과 동일한 재정 지원이며 감면 조례가 설정하고 있는 수혜대상에 대한 재정지원의 필요성 및 기여도에 대한 분석도 수행

다. 지역적 정책수단으로서의 정합성

❍ 지역적 정책수단으로서의 정합성은 행정안전부(2021b)가 제시한 지방자치단체의 13개 분야 52개 부문 기능을 평가기준으로 준용해 조례에 따른 감면대상의 포함 여부를 분석

- 행정안전부(2021b)는 지방자치단체의 세출예산을 〈부표 A-4〉와 같이 13개 분야 52개 부문으로 분류해 기능별로 편성기준을 제시했으며 지역적 정책수단의 경우 동일 기준에 따라 예산 편성이 가능

〈부표 A-4〉 지방자치단체 세출예산 기능별 분류

분야	부분	명칭	분야	부분	명칭	분야	부분	명칭
010		일반공공행정	070		환경보호	110		산업 · 중소기업
	011	입법 및 선거관리		071	상하수도 · 수질		111	산업금융지원
	013	지방행정 · 재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정 · 금융		073	대기		113	무역 및 투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥 · 고도화
020		공공질서 및 안전		075	해양		115	에너지 및 자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업 · 중소기업 일반
	025	재난방재 · 민방위	080		사회복지	120		수송 및 교통
	026	소방		081	기초생활보장		121	도로
050		교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	051	유아 및 초중등교육		084	보육 · 가정 및 여성		124	해운 · 항만
	052	고등교육		085	노인 · 청소년		125	항공 · 공항
	053	평생 · 직업교육		086	노동		126	대중교통 · 물류 등 기타
060		문화 및 관광		087	보훈	140		국토 및 지역개발
	061	문화예술		088	주택		141	수자원
	062	관광		089	사회복지일반		142	지역 및 도시
	063	체육	090		보건		143	산업단지
	064	문화재		091	보건의료	150		과학기술
	065	문화 및 관광일반		091	식품의약안전		151	기술개발
			100		농림해양수산		152	과학기술연구지원
				101	농업 · 농촌		153	과학기술일반
				102	임업 · 산촌	160		예비비
900		기타		103	해양수산 · 어촌		161	예비비

자료: 행정안전부. 2021. 2022년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준. 행정안전부.

- 지방자치단체의 모든 지역적 정책수단은 행정안전부(2021b)가 제시한 세출예산의 기능별 기준에 따라 예산 편성이 가능한 정책수단으로 간주가 가능

- 기능별 세출예산 기준에 따라 조례에 따른 감면대상에 대한 예산 편성이 불가능할 경우 지역적 정책수단으로서 부정합성을 갖는 정책수단으로 판별

3. 제도설계 및 운영의 적절성

○ Ⅰ.3절에서 언급된 바와 같이 제도설계 및 운영의 적절성은 (a) 제도 운영의 적절성, (b) 유사제도와의 중복여부 등 2가지 세부 평가항목으로 구성

가. 제도 운영의 적절성

○ 제도 운영의 적절성은 지방재정부담심의위원회 및 국무회의에서 심의·의결한 「2021년 지방세지출 기본계획」에서 언급된 「지방세지출 기본원칙」을 평가기준으로 준용(행정안전부, 2021a)[2)]

- 행정안전부(2021a)의 「2021년 지방세지출 기본계획」은 지출목적의 타당성 분석, 지출성격과 세목의 연계성 평가, 지출규모의 적정화, 그리고 지출방식의 최적화를 「지방세지출 기본원칙」으로 설정
- 지출목적의 타당성 분석은 국가사무-지방사무 구분체계에 의거 순수 국가사무에 대한 지방세지출을 지양하고 법령상 감면 목적의 구체화를 통해 포괄적 감면을 배제
- 지출성격과 세목의 연계성 평가는 〈부표 A-5〉와 같은 확산·촉진과 보호·지원 정책의 구분을 통해 적정 세목을 선택

〈부표 A-5〉 확산·촉진과 보호·지원 정책의 구분과 적정 세목

구분	세목 및 설명
확산·촉진 정책	「취득세」 중심: 거래 활성화 취지에 맞게 취득세 위주 설계
	「재산세」 보완: 지원대상의 담세력이 부족하여 초기세부담 완화가 필요한 경우 제한적으로 인정(최대 5년)
보호·지원 정책	「취득세」「재산세」 병행: 세목 종합 고려 설계

자료: 행정안전부. 2021. 2021년 지방세지출 기본계획. 행정안전부.

  - 또한 특정지출을 목적으로 과세되는 목적세적 성격의 세목에 대한 감면 종료 및 신설 배제
- 지출규모의 적정화는 국가 및 지방 예산지원, 지방세 내 유사·중복지원 여부를 판단해 지방세지출 여부 및 규모를 결정하고 과세형평성 확보를 위해 대상, 목적 등 유사 감면에는 유사 혜택을 부여
- 지출방식의 최적화는 세액공제, 중과배제 등 감면 취지에 적합한 특례 유형 및 조례를 통한 감면을 활용하고 지방세지출의 주기적 평가 및 재설계를 위해 3년 기한을 원칙으로 운영
- 「지방세지출 기본원칙」 중 순수 국가사무에 대한 지방세지출의 지양, 감면 목적의 구체화, 그리고 확산·촉진과 보호·지원 정책의 구분을 제도 운영의 적절성 분석에 대한 평가기준으로 준용해 분석
  - 지출규모의 적정화와 지출방식의 최적화는 본절의 타당성 분석이 아닌 Ⅳ장과 Ⅴ장의 효과성·제도개선 방안 분석을 위한 평가기준으로 준용
- 또한 지방세 감면이 「지방세특례제한법」와 지방자치단체의 감면 조례라는 두 가지 방식·수단을 통해 실시가 가능하다는 점을 고려해 감면의 성격 등에 따른 수단의 적절성도 분석

2) 실질적 지출 측면을 강조하기 위해 종전 「지방세 감면 운영 기본계획」의 명칭을 2019년부터 「지방세지출 기본계획」으로 변경

나. 유사제도와의 중복여부

❍ 유사제도와의 중복여부는 감면 조례와 유사한 「조세특례제한법」 및 「지방세특례제한법」 조항의 존재 여부를 평가기준으로 준용

- 몇몇의 예외사례를 제외하고 조례를 통해 「조세특례제한법」에 따른 지방세 감면을 확대하는 것을 금하고 있으며 이를 기준으로 감면 조례의 필요성 여부 등도 검토