수시과제 2022-08호

경북도 조례감면 타당성 평가: 도청이전기관 이주 종사자에 대한 감면

최진섭(한국지방세연구원 부연구위원)

Ⅰ. 검토 배경과 목적

Ⅱ. 경북 도청이전기관 이주 종사자 감면

Ⅲ. 타당성 평가

Ⅳ. 종합 및 정책제언

KILF 한국지방세연구원
Korea Institute of Local Finance

요 약

■ 검토배경

○ 경상북도 안동시·예천군 일원에 도청 등 공공기관 이전을 위한 '도청신도시' 조성이 진행 중임

○ 이와 관련해, 경북도는 도청신도시에 입주하는 이전기관 및 유관기관의 이주 종사자가 취득하는 주택에 대해 취득세를 조례로 감면해주고 있음(도청이전기관 이주 종사자 감면)

○ 본고는 경북도 '도청이전기관 이주 종사자 감면'의 타당성을 평가하고 정책을 제언하는 데 목적이 있음

■ 타당성 평가

○ (정책목표 타당성) 도의 정책에 따라 불가피하게 야기되는 종사자 이주에 대한 도의 지원은 타당하며, 신도시 활성화 및 균형발전을 위한 종사자 이주 촉진의 필요성이 높음

○ (수단 선택의 적절성) 주택 취득세감면은 이주 종사자의 주택구입 및 정착비용을 경감하는 적절한 수단임

○ (정책대상 적절성) 전체적으로 적절성이 인정됨

- 다만, 이주 종사자의 경제적 능력 차이를 감안하여 주택 면적에 따른 감면율 차등화를 고려해 볼만함

○ (기타 사항) 경북도 조례감면은 지방세특례 운영원칙과 일관성이 있으며 지방세지원은 중복되지 않음

○ (타당성 종합) 각 항목의 평가결과 큰 결점이 없으므로 최종적인 타당성이 인정된다고 판단됨

- 다만, 몇 가지 제도개선이 고려될 수 있음

■ 정책제언

○ 타당성 평가에 근거하여, 경북도 도청이전기관 이주 종사자 감면은 일몰 '3년 연장'을 제언함

○ 감면요건 개선사항으로서, 주택 면적에 따른 감면 차등화가 검토될 수 있다는 의견을 제시함

- 이주 종사자의 취약성 정도를 감안하고자 한다면 전용면적이 작은 주택에 대해 더 큰 감면혜택을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있음

○ 그리고 이주 종사자가 도청신도시에서 '최초 취득하는 주택'에 대해서만 취득세를 감면하도록 요건을 강화할 필요가 있다는 의견도 제시함

- 이주 종사자가 2년 이상의 간격을 두고 주택을 여러 번 거래하여 취득세감면을 반복 적용받는 일을 방지하기 위함임

○ 조문을 다듬을 필요가 있음

- 추징요건에서 이전기관·유관기관 '이전' 또는 '이전일'이라는 표현을 '이전·설치' 및 '이전일·설치일' 등으로 수정할 수 있음
- 경북도 감면조례 제14조 조항명을 '도청이전신도시 이주 종사자 감면' 등으로 변경하는 것을 고려할 수 있음

Ⅰ. 검토 배경과 목적

○ 경상북도 안동시·예천군 일원에 도청 등 공공기관 이전을 위한 '도청신도시' 조성이 진행 중임.

- 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」(도청이전법)에 근거함.
- 대구광역시에 소재하는 도청을 관내로 이전하고 도내 균형발전 촉진 및 지역 신성장거점을 육성하기 위한 목적임.

○ 2016년 도청신도시 1단계 개발이 완료되면서 도청 등 기관 다수가 신도시 입주를 완료하였고 향후 추가 입주도 예정됨.

○ 이와 관련해, 경북도는 도청신도시에 입주하는 이전기관 및 유관기관의 이주 종사자가 취득하는 주택에 대해 취득세를 조례로 감면해주고 있음(도청이전기관 이주 종사자 감면).

- 신도시로 이주하는 근로자의 정착을 지원하고 신도시 기관유치 활성화를 촉진하고자 함.

○ 본고는 경북도 '도청이전기관 이주 종사자 감면'의 타당성을 평가하고 정책을 제언하는 데 목적이 있음.

- 해당 조례감면은 올해(2022년 12월) 일몰이 도래하므로 감면의 연장여부 및 요건 개선 등에 대한 논의가 요구됨.
- 본고는 타당성 평가를 통해 이를 위한 합리적 판단근거를 제공하고 정책개선 방안을 제시함으로써 제도운영의 효율성 및 정책효과 제고를 도모하는 데에 기여하고자 함.

〈그림 Ⅰ-1〉 **경북 도청신도시 조감도**

자료: 경상북도개발공사 웹페이지

Ⅱ. 경북 도청이전기관 이주 종사자 감면

1. 도청신도시 개발과 기관 이전

■ 전개와 현황

○ (도청 이전 배경) 1981년 경북도청 소재지인 대구시가 직할시로 승격되면서 도청 소재지와 관할구역 간에 불일치가 발생함.

- 경북도의 사무가 별개의 광역자치단체인 대구시에서 처리되는 것은 모순적 상황으로서 지방자치의 가치에 부합하지 않는 것으로 이해됨(임석회, 2021).
- 1991년 지방자치제도가 실시되면서 도청을 도 관할구역 안으로 이전해야 한다는 인식이 확산됨(연합뉴스, 2007. 7. 5.).

○ 2006년부터 경북도청의 경북도 이전이 추진되면서 이를 위한 신도시 개발계획이 수립되었으며 지역균형발전이 중요한 목표로 고려됨.

- 당시 정부의 세종시 건설과 전남도청 및 충남도청 이전이 진척되는 상황에서 경북도지사의 추진의지에 따라 도청 이전이 동력을 얻음.
  - 2007년 2월 「경상북도 도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 조례」를 제정하여 도청 이전의 법적·제도적 근거를 마련하였고, 같은 해 4월에 '도청이전 추진위원회'가 발족함.
- 경북 북부가 상대적으로 낙후되었음을 고려하여 2008년 안동시·예천군 일원을 도청 이전 지역으로 확정하고 지역균형발전을 추진함.
  - 경북도청의 북부 이전은 지방자치제 측면의 의미를 넘어 낙후된 북부지역의 발전을 위한 성장거점을 구축한다는 의미가 있음(장상길, 2015; 김용현 외, 2016).

○ 도청신도시는 도청의 행정 기능뿐 아니라 교육, 산업, 레저 기능이 어우러지는 자족도시로서 개발됨.

- 1단계(2010년~2015년) 개발을 통해 경북도청 및 공공기관 등이 입주할 행정타운의 조성과 사회기반시설이 구축이 이루어짐.
  - 2016년에 경북도청과 여러 공공기관의 신도시 이전이 실행됨.
- 현재 진행되는 2단계(2018년~2024년) 개발에서는 테마파크, 물류센터, 체육시설 등 편의·레저시설이 설치될 계획임.
  - 또한, 신도시의 산업기능을 강화하기 위한 방안으로서 신도시 내에 도시첨단산업단지와 클라우드 데이터센터 조성이 추진되고 있음(경상북도 보도자료, 2021. 1. 24.).
- 3단계(2024년~2027년)는 신도시 완성 단계로서 산업 및 R&D 기능의 시설과 대학 등이 설치될 계획임.
- 주택은 1·2단계 개발에서 총 4만호(단독주택 1,954호 및 공동주택 38,046호)가 공급될 계획임.

- 경북 도청신도시 사업개요
  - 공간범위: 안동시 풍천면 및 예천군 호명면 일원 10.97만㎢
  - 계획인구: 10만명
  - 사업비: 2.16조원
  - 사업기간: 2010년~2027년

○ 도청이전법은 도청신도시로 이전할 '이전기관'을 규정함.

- 이전기관이란 도지사와 이전을 합의한 공공기관으로서 지방자치단체, 중앙행정기관 및 그 소속기관, 「공공기관의 운영에 관한 법률」(공공기관운영법)에 따른 공공기관과 그 출연기관 등을 포괄하는 범위임(도청이전법 제2조 제1호·제2호).
- 이전기관은 이전계획을 수립하고 도청신도시로 이전하여야 함(도청이전법 제9조·제10조).

○ 현재 도청·도의회를 비롯하여 여러 기관의 도청신도시 이전이 완료됨.

- 경북도는 도청 및 도의회 외에 도청신도시로의 이전이 필요한 219개 기관을 선정하여 이전을 추진해 왔음(경북도청이전신도시 건설사업 개발계획 자료).
  - 동 이전 추진대상 기관에는 도 직속기관, 교육청, 도 출연기관, 중앙행정기관, 공공기관, 유관단체, 기업 등이 포함되어 있음.
- 2022년 5월 기준, 경북도와의 합의에 따라 신도시로 이전(지점 설치 등 포함)하기로 한 대구·경북 내 기관은 총 85개(도청 포함)로서 이 중 75개 기관이 신도시 이전·설치를 완료함(경북도 제공자료).
  - 이주한 종사자 인원은 총 3,658명으로 경북도청 및 의회 1,628명, 경북지방경찰청 522명, 경북도교육청 387명 등의 순임.

■ 이전예정 기관과 유형

○ 현재로서 도청신도시 이전·설치가 진행 중인 기관은 총 10개이며 이전 인원은 총 431명임(표 II-1).

- 경북도 인재개발원: 지방공무원 교육훈련을 위해 설치된 도 직속기관[1)]
  - 2023년 40명 규모로 이전예정임.
- 경북도 동물위생시험소: 동물·축산물에 대한 방역 및 검사와 연구를 위한 도의 사업소[2)]
  - 2026년 89명 규모로 이전예정임.
- 경북도 도립예술단(교향악단, 국악단, 무용단): 도민의 정서함양과 지방문화예술 창달을 위하여 도가 설치·운영하는 문화예술단체[3)]
  - 2023년에 총 157명 규모로 이전예정임.

1) 「경상북도 행정기구 설치 조례」 제22조~제24조 참조.
2) 「경상북도 행정기구 설치 조례」 제43조~제46조 참조.
3) 「경상북도 도립예술단 설치 및 운영 조례」 참조.

- 한국국토정보공사 대경본부: 공간정보체계 구축 지원 및 연구와 지적측량을 위한 공공기관[4)]
  - 2023년 98명 규모로 이전예정임.
- TBC 대구방송: 대구·경북 지역의 민영방송사
  - 30명 규모로 지점을 신설예정임.
- 경안일보: 대구·경북지역의 신문사
  - 12명 규모로 이전예정임.
- 대한곡물협회 경북지회: 양곡업의 발전과 국가 양정정책 수행에 기여하기 위한 목적으로 설립된 비영리법인
  - 이전인원은 3명으로 예상됨.
- 한국옥외광고협회: 광고물 관리와 종사자 교육 등을 수행하는 옥외광고사업자 단체
  - 이전인원은 2명으로 예상됨.

〈표 II-1〉 도청신도시 이전을 진행 중인 기관

유형	기관명	현 소재지	이전 시기(년)	이전 인원(명)	신축 여부	추진상황
도 소속기관	경북도 인재개발원	대구시 북구	2023	40	신축	토지매입
	경북도 동물위생시험소	대구시 북구	2026	89	신축	타당성조사
도 설립·운영 단체	경북도립교향악단	대구시 북구	2023	76	신축	타당성조사
	경북도립국악단	대구시 북구	2023	55	신축	타당성조사
	경북도립무용단	경북도 고령군	2023	26	신축	타당성조사
공공기관 (공공기관운영법)	한국국토정보공사 대경본부	대구시 달서구	2023	98	신축	토지매입
기업(방송·언론사)	TBC 대구방송	없음(지점 신설)	미정	30	신축	설계완료
	경안일보	대구시 동구	미정	12	신축	설계완료
비영리법인(민법 등)	대한곡물협회 경북지회	대구시 중구	미정	3	신축	토지매입
	한국옥외광고협회 경북지회	상주시	2022	2	매입	공사 중

자료: 경상북도 제공

○ 해당 이전 진행 기관은 유형에 따라 도 소속기관, 도 설립·운영 단체, 공공기관, 기업 등으로 분류할 수 있음.

- 경북도 인재개발원과 동물위생시험소는 「경상북도 행정기구 설치 조례」에 근거한 경북도 소속 행정기관으로서 지방자치단체(도)에 해당함.
  - 「지방자치법」에 따라 도 소속 행정기관(직속기관, 사업소 등)은 지방자치단체를 구성하는 기관의 일부분임.
- 경북도 도립예술단(교향악단, 국악단, 무용단)은 도가 「경상북도 도립예술단 설치 및 운영 조례」에 따라 설치·운영하는 단체이며 지방자치단체에는 해당하지 않음.

4) 「국가공간정보 기본법」 제12조 참조.

  - 경북도로부터 예산을 받아 개별적으로 운영됨.
- 한국국토정보공사는 공공기관운영법에 따른 공공기관임.
- TBC 대구방송과 경안일보는 민간기업임.
- 대한곡물협회는 「민법」 제32조에 따라 설립된 비영리법인임.
- 한국옥외공고협회는 「옥외광고물법」 제11조의3에 따라 설립된 비영리법인임.

❍ 또한, 29개 기관이 현재 도청신도시 이전을 검토 중에 있음(표 II-2).

- 총 인원은 383명으로 집계됨.
  - 한국농어촌공사 경북지회 159명, 경북신용보증재단 26명, 경상북도체육회 24명 등으로 예상됨.
- 한국농어촌공사 경북지회는 빠르면 2023년 청사 신축을 위한 부지매입 예정임.
- 경상북도체육회와 경상북도장애인체육회의 이전은 2025년으로 예상됨.

〈표 II-2〉 도청신도시 이전을 검토 중인 기관

기관명	신축 여부	이전 인원 (명)	기관명	신축 여부	이전 인원 (명)
경북학원안전공제회	신축	4	경북신용보증재단	임차	26
경북화물자동차운송주선자협회	임차	4	사회복지공동모금회 경북지회 (2023년 2월 예정)	임차	18
경북화물자동차운송사업협회	임차	6	한국외식업중앙회 경북지회	임차	6
경북개별화물자동차운송사업협회	임차	6	경북의사회	신축	3
경북택시운송사업협회	임차	4	경북간호사회	신축	3
경북개인택시운송사업조합	임차	5	경북약사회	임차	4
전국버스공제조합 경북지부	신축	15	경북치과의사회	임차	2
경북전세버스운송사업조합	임차	5	대한건설협회 경북도회	신축	8
전국전세버스공제조합 경북지부	신축	8	전문건설협회 경북도회	신축	9
경북버스운송사업조합	신축	6	신도시우체국	신축	5
경북자동차검사정비사업조합	임차	10	한국여성경제인협회 대경지회	신축	2
경북자동차전문정비사업조합	임차	5	경상북도장애인체육회 (2025년 예정)	임차	15
교통안전공단 대경지역본부	신축	9	경상북도체육회(2025년 예정)	신축	24
중소벤처기업청 경북북부사무소	임차	7	한국농어촌공사 경북지역본부 (2023년 부지매입 예정)	신축	159
경상북도 경제진흥원	임차	5			계: 383

자료: 경상북도 제공

2. 경북도 조례감면

○ 경북도는 도청신도시에 입주하는 기관을 따라 이주하는 종사자가 취득하는 주택에 대한 취득세 조례감면을 시행 중임.[5)]

- 감면대상은 이주 종사자가 도청신도시 개발예정지구에서 취득하는 전용면적 135㎡ 이하의 주거용 건축물과 그 부속토지임.
  - 여기서 도청신도시 개발예정지구란 도청이전법 제6조에 따라 도청신도시를 개발하기 위하여 도지사가 지정하는 지역으로 안동시·예천군 일원이 이에 해당함.
- 감면내용은 취득원인 및 물건에 따라 달라짐.
  - 승계취득하는 주거용 건축물과 그 부속토지: 취득세를 면제
  - 원시취득하는 주거용 건축물: 1.8%로 취득세 저율과세(표준세율: 2.8%)
  - 주거용 건축물 신축을 위해 취득하는 토지: 2%(농지) 및 3%(농지 외)로 취득세 저율과세(표준세율: 농지 3% 및 농지 외 4%)

〈표 II-3〉 경북도 도청이전기관 이주종사자 취득세감면 개요

	설명
감면대상자	이전기관·유관기관을 따라 도청신도시로 이주하는 종사자
감면대상 물건	도청신도시 개별예정지구에서 취득하는 전용면적 135㎡ 이하 주거용 건축물과 그 부속토지
요건	이주 종사자의 개발예정지구 내 1가구 1주택 소유
경감내용	- 주거용 건축물·부속토지(승계취득): 취득세면제 - 주거용 건축물(원시취득): 취득세율 2.8% => 1.8% - 주거용 건축물 신축 목적의 토지: 농지 3% => 2%, 농지 외 4% => 3%
추징요건	기관 이전일 이전에 물건 매각·증여, 이전일 또는 취득일로부터 2년 이내에 물건 매각·증여, 주택 신축 목적의 토지 미사용
일몰	2022년 12월 31일
근거 법령	「경상북도 도세 감면조례」 제14조

주: [경상북도조례 제4687호, 2022. 4. 25., 일부개정]

○ (감면대상자 범위) 'a) 「도청이전법」에 따른 이전기관 이주 종사자'와 'b) 「주택공급에 관한 규칙」에 따른 유관기관(기업·기관·단체) 이주 종사자'로 구분됨.

○ 이때 '이전기관'은 도청이전법(제2조 제1호·제2호)에 근거하여 도청신도시 이전을 도지사와 합의한 도청 및 도의회, 중앙행정기관 및 그 소속기관, 공공기관운영법에 따른 공공기관 등을 가리킴.

5) 「경상북도 도세 감면조례」 제14조 참조.

○ '유관기관'이란 도청신도시에 입주하는 기업·연구기관·의료기관·공익단체 중 도지사가 정하는 주택 특별공급 대상기관을 말함.[6)]

- 「경북도 도청신도시 주택특별공급 운영기준」에 따르면, 해당하는 기관은 대기업(제조업), 중소기업, 외국인투자기업, 기업부설연구소, 국·공립 연구기관, 병원급 의료기관, 도지사가 이전을 추진하는 공익단체 등임(부표 1).[7)]
  - 대기업(제조업), 중소기업, 외국인투자기업은 도청신도시 투자금액이 30억원 이상이어야 하고, 연구기관은 도청신도시에 30인 이상의 연구원을 보유해야 함.
  - 병원급 의료기관은 30개 이상의 병상을 갖춘 의료기관임(「의료법」 제3조의2·제3조의3).
- 유관기관은 도청신도시로의 전면적 이전뿐 아니라 새로이 설립되거나 지점을 개설하는 형태의 입주(설립·설치)도 가능함.

○ 이주 종사자는 이전기관·유관기관을 따라 도청신도시로 이주하는 종사자를 말하며, 도청 이전일까지 1년 이상 해당 기관에 근무하는 기간제 근로자를 포함함.

〈표 II-4〉 정책대상 기관: 이전기관 및 유관기관

	이전기관	유관기관
유형적 범위	공공기관: 중앙행정기관 및 그 소속기관, 지방자치단체, 「공공기관운영법」에 따른 공공기관 등	기업, 연구기관, 의료기관, 도지사가 이전을 추진하는 공익단체
요건	도청신도시로 이전하기로 도지사와 합의	주택 특별공급 대상기관에 해당
입주 형태	이전	이전·설립·입주(설치)
근거 법규	「도청이전법」 제2조 제2호	「주택공급에 관한 규칙」 제47조 제2항 제3호, 「경상북도 도청이전신도시 이전기관 종사자 등에 관한 주택특별공급 운영기준」 제4조

○ 도청신도시 이전이 진행 중인 10개 기관을 '이전기관'과 '유관기관'으로 분류하면 〈표 II-5〉와 같음.

- 도 소속기관과 공공기관운영법에 따른 공공기관은 '이전기관'에 해당함.
- 도 설립·운영 단체, 기업, 비영리법인은 '유관기관'에 해당함.
  - 도 설립·운영 단체(도립예술단)와 비영리법인(대한곡물협회, 한국옥회광고협회)은 「경북도 도청신도시 주택특별공급 운영기준」에 따라 도지사가 신도시 이전을 추진하는 공익단체에 해당하는 관계로 '유관기관'에 해당함.
  - 기업도 도청신도시 주택특별공급대상으로서 '유관기관'에 해당함.

6) 「주택공급에 관한 규칙」 제47조 제2항 제3호 참조.
7) 「경상북도 도청이전신도시 이전기관 종사자 등에 관한 주택특별공급 운영기준」 제3조·제4조 참조.

〈표 II-5〉 도청신도시 이전 진행 중 기관의 이전기관·유관기관 분류

이전기관/유관기관	유형	기관
이전기관	도 소속기관	경북도 인재개발원, 경북도 동물위생시험소
	공공기관(공공기관운영법)	한국국토정보공사 대경본부
유관기관	도 설립·운영 단체	경북도립교향악단, 경북도립국악단, 경북도립무용단
	기업(방송·언론사)	TBC 대구방송, 경안일보
	비영리법인(민법 등)	대한곡물협회 경북지회, 한국옥외광고협회 경북지회

〈표 II-6〉 도청신도시 이전 검토 중 기관의 이전기관·유관기관 분류

이전기관/유관기관	유형	기관
이전기관	중앙행정기관(소속기관)	중소벤처기업청 경북북부사무소, 신도시 우체국
	공공기관(공공기관운영법)	교통안전공단 대경지역본부, 한국농어촌공사 경북지역본부
유관기관	도 출자·출연 기관	경상북도경제진흥원, 경북신용보증재단
	비영리법인·단체	경북학원안전공제회, 경북화물자동차운송주선자협회, 경북화물자동차운송사업협회, 경북개별화물자동차운송사업협회, 경북택시운송사업협회, 경북개인택시운송사업조합, 전국버스공제조합 경북지부, 경북전세버스운송사업조합, 전국전세버스공제조합 경북지부, 경북버스운송사업조합, 경북자동차검사정비사업조합, 경북자동차전문정비사업조합, 사회복지공동모금회 경북지회, 한국외식업중앙회 경북지회, 경북의사회, 경북간호사회, 경북약사회, 경북치과의사회, 대한건설협회 경북도회, 전문건설협회 경북도회, 한국여성경제인협회 대경지회, 경상북도장애인체육회, 경상북도체육회

○ (1가구 1주택 요건) 감면을 적용받으려는 이주 종사자는 개발예정지역에서 1가구 1주택 요건을 충족해야 함.

- 1가구 1주택은 이주 종사자가 속한 가구(세대별 주민등록표 기준)가 개발예정지구에서 1개의 주택을 소유하는 경우에 충족됨(경상북도 도세 감면조례 제14조 제2항).[8)]
- 동 요건은 개발예정지구 내에서 소유하는 주택 수를 기준으로 하므로 개발예정지구 외의 지역에서의 주택 소유 사항은 관계가 없는 것으로 이해됨.

○ (추징요건) 취득세를 감면받은 이후 정당한 사유없이 해당 주택을 처분하거나 직접사용하지 않는 경우 감면된 취득세를 추징함.[9)]

- 'a) 이전기관 또는 유관기관 이전일 이전에 주택을 매각 또는 증여한 경우', 'b) 이전일 또는 취득일로부터 2년 이내에 주택을 매각 또는 증여한 경우', 그리고 'c) 취득일로부터 2년이 경과할 때까지 주택 신축 목적의 토지를 주택용으로 직접사용하지 않은 경우' 취득세를 추징함.

8) 세대주의 배우자와 미혼인 30세 미만 직계비속은 주민등록표와 관계없이 1가구로 봄.
9) 「경상북도 도세 감면조례」 제14조 제3항 참조.

○ (일몰) 경북도 도청이전기관 이주종사자 조례감면은 2022년 12월 31일에 일몰됨.

- 2022년 12월 31일까지 발생하는 주택 취득세에 대해 감면이 적용됨.

○ 조례감면 실적으로서, 과거 5년(2017년~2021년)간 441건 및 10.4억원의 감면이 발생함(표 II-7).

- 취득세 감면실적이 점차 하향하는 추세가 나타남.
  - 2018년 2.3억원 => 2019년 1.4억원 => 2020년 1.5천만원
- 2021년에는 5건의 취득에 대해 1.4천만원의 감면액이 발생하여 미미한 수준에 그침.
- 이처럼 취득세감면액이 점차 감소하는 추세가 나타나는 것은 도청신도시 1단계 개발이 2016년에 완료된 영향임.
  - 1단계 개발 완료에 따라 그 이후 기관 이전 및 주택공급이 감소함.
- 신도시 2단계 개발이 진전됨에 따라 향후 기관 입주 및 주택공급이 증가하고 취득세 감면실적이 반등할 가능성이 있음.

〈표 II-7〉 경북도 도청이전기관 이주 종사자 취득세 감면실적

항목	2017	2018	2019	2020	2021	(5년 합계)
건수	269	99	61	7	5	441
금액(백만원)	636	231	141	15	14	1,037

자료: 경상북도 제공

〈표 II-8〉 경북도 도청이전기관 이주 종사자 취득세 감면조항(경상북도 도세 감면조례)

제14조(도청이전기관 이주 종사자 감면) ① 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」제2조제2호에서 정하는 이전기관(이하 이 조에서 "이전기관"이라 한다) 또는 「주택공급에 관한 규칙」제47조제2항제3호에 따른 기업·기관·단체(이하 이 조에서 "유관기관"이라 한다)를 따라 같은 법 제2조제4호에 따른 도청이전신도시 개발예정지구내의 지역(이하 이 조에서"예정지역"이라 한다)으로 이주하는 종사자(이전기관 또는 유관기관을 따라 이주하는 1년 이상 근무한 기간제근로자로서 해당 소속기관이 이전하는 날까지 계약이 유지되는 종사자를 포함한다)가 해당지역에 거주할 목적으로 취득하는 주거용 건축물과 그 부속토지(「주택법」제2조제1호에 따른 주택을 말한다. 이하 이 조에서 같다)를 취득함으로써 1가구 1주택이 되는 경우에는 다음 각 호에 정하는 바에 따라 2022년 12월 31일까지 취득세를 경감한다.

1. 지방세법 제11조제1항제8호에 따른 취득으로서 전용면적 135제곱미터 이하의 주거용 건축물과 그 부속토지 : 면제
2. 지방세법 제11조제1항제3호에 따른 취득으로서 전용면적 135제곱미터 이하의 주거용 건축물 : 지방세법제11조제1항제3호의 세율에도 불구하고 1천분의 18을 적용하여 과세
3. 지방세법 제11조제1항제7호에 따른 취득으로서 전용면적 135제곱미터 이하의 주거용 건축물을 신축하기 위하여 취득하는 토지 : 지방세법 제11조제1항제7호의 세율에도 불구하고 다음 각 목의 세율을 적용하여 과세한다.
   가. 농지 : 1천분의 20
   나. 농지 외의 것 : 1천분의 30

② 제1항의 "1가구 1주택"이란 취득일 현재 세대별 주민등록표에 기재되어 있는 세대주와 그 가족(동거인은 제외한다)으로 구성된 1가구(세대주의 배우자와 미혼인 30세 미만의 직계비속은 같은 세대별 주민등록표에 기재되어 있지 아니하더라도 같은 가구에 속한 것으로 본다)가 예정지역 내에 1개의 주택을 소유하는 것을 말한다.

③ 제1항에 따라 취득세를 감면받은 사람이 사망, 혼인, 해외이주, 정년퇴직, 인사발령으로 인한 근무지역(예정지역외의 지역)의 변동 등 정당한 사유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 감면된 취득세를 추징한다.

1. 이전기관 또는 유관기관 이전일(이전기관 또는 유관기관 이전에 따른 등기일 또는 업무개시일 중 빠른 날을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 전에 주거용 건축물과 그 부속토지를 매각하거나 증여한 경우. 다만, 취득일로부터 5년이 경과 한 경우에는 제외한다.
2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 날부터 2년 이내에 주거용 건축물과 그 부속토지를 매각하거나 증여한 경우
   가. 이전기관 또는 유관기관 이전일
   나. 주거용 건축물과 그 부속토지의 취득일
3. 제1항제3호에 의거 감면받은 토지에 취득일부터 2년이 경과할 때까지 135제곱미터 이하의 주거용 건축물과 그 부속토지로 직접 사용하지 아니한 경우

④ 제1항에 따른 이전기관 또는 유관기관 소속 종사자로서 예정지역에 거주할 목적으로 주거용 건축물과 그 부속토지를 취득하기 위한 계약을 체결하였으나 취득 시에 인사발령으로 감면대상기관 외의 기관에서 근무하게 되어 제1항에 따른 취득세 감면을 받지 못한 사람이 3년 이내의 근무기간을 종료하고 감면대상기관으로 복귀하였을 때에는 이미 납부한 세액에서 제1항에 따른 감면을 적용하였을 경우의 납부세액을 뺀 금액을 환급한다.

주: [경상북도조례 제4687호, 2022. 4. 25., 일부개정]

Ⅲ. 타당성 평가

○ 본 장에서는 경북도 도청이전기관 이주 종사자 감면의 연장에 대한 타당성 평가를 진행함.

- 타당성 평가는 '정책목표의 타당성', '수단선택의 적절성', '정책대상의 적절성', '유인왜곡 가능성', '조례 감면 운영의 타당성', '지방세지원의 중복성', '입법적 충분성', '경제적 효과'로 항목을 구분하여 진행함.

1. 정책목표의 타당성

○ 본 절에서는 경북도 해당 조례감면의 정책목표가 추구되고 달성되어야 할 사항인지에 관해 그 타당성을 검토함.

○ 감면의 정책목표는 a) '이주 종사자 지원'과 b) '신도시 이주 촉진'이라 볼 수 있음.

- 첫째, 이전·유관기관을 따라 도청신도시로 이주하는 종사자를 지원함.
- 둘째, 이전·유관기관 종사자의 도청신도시로의 이주를 장려함.
  - 결국 신도시를 경북 북부지역의 성장거점으로 활성화하고 지역균형발전을 촉진하는 데에 이바지하고자 함.

■ 이주 종사자 지원

○ 거리상 대구 및 구미와 등지에서 도청신도시로의 통근은 쉽지 않아 보임.

- 도청신도시에서 구미까지의 직선거리는 약 50㎞ 정도이며, 대구까지는 약 80㎞임.
- 도청신도시 이전·설치를 진행 중인 10개 기관의 현 소재지는 대구시 8개, 경북도 고령군 1개, '현 소재지 없음'(지점 신설)이 1개임(〈표 Ⅱ-1〉 참조).

○ 종사자가 신도시로 이주함에 따라 이사비용과 생활환경 변화 등의 어려움이 발생함.

- 신도시로의 이사에 따라 가구 이사비용과 주택 취득 및 임차비용 등이 발생하고 기존의 생활터전을 떠나 새로운 환경에 적응해야 하는 어려움도 겪게 됨.
- 특히 신도시는 대구 및 구미 등과 비교해 생활 인프라가 아직 미흡한 수준임.
  - 신도시 인구는 2021년 기준 2.1만명 정도임.
  - 신도시의 1천명 당 의료기관 수는 0.80개로 대구 1.57개 및 전국 평균 1.35개에 크게 못 미침.[10]
  - 산부인과가 아직 신도시에 없어 안동이나 대구로 원정진료·출산을 가야하고 산후조리는 대구 등에서나 가능함(매일신문, 2022. 1. 24.).

10) 도청신도시 1천명당 의료기관 수는 경북도가 제공한 도청신도시 정주환경 자료로부터 저자가 산출함. 대구시 및 전국의 1천명당 의료기관 수 자료는 국회의원 강기원 의원실 보도자료로부터 취합함.

○ 도의 정책에 따라 불가피하게 발생하는 종사자 이주에 대하여 도의 지원이 타당하다고 판단됨.

- 이주 종사자에 도의 도청신도시 조성 정책이 아니였으면 발생하지 않았을 시간 및 금전적 비용과 생활환경 변화 및 적응의 어려움 등이 발생하였다면 이에 대해 도가 지원할 필요가 있음.
- 이주 종사자에 대한 지원은 '주민 복지증진'이라는 지방자치단체 사무에 부합함.

■ 신도시 이주 촉진

○ 도청신도시가 위치한 경북도 북부지역은 도내에서 낙후된 지역으로 꼽힘.

- 경북 '북부'지역의 범위에 관해 명확히 규정된 바는 없으나 경북도 종합계획안(2021-2040)에 따라 9개 시·군(안동시·영주시·상주시·문경시·의성군·청송군·영양군·예천군·봉화군)으로 특정할 수 있음.
- 북부지역은 다른 지역에 비해 고령화 및 청년 인구유출이 심각하고 1차 산업 중심의 산업구조로 인해 지역 성장을 견인할 핵심산업이 부재하다는 평가임(김성수·임종혁, 2020).
  - 동 지역에는 도내 149개 산업단지 중 11개만이 입지해 있고 단지 내 종업원 수는 2천여명 정도에 그치는 등 산업기반이 미약함.
- 통계청 자료에 따르면, 북부 지역의 면적은 9.1천㎢로 경북도의 47.6%를 차지하나 인구 비중은 22.8%(60.2만명)이며 1인당 GRDP(2.7천만원)는 도 평균(4.1천만원)의 66.0% 수준임.[11)]
- 그리고 북부 지역은 노인인구가 많은 고령화지역임.
  - 동 지역의 2021년 기준 65세 이상 고령화인구 비중은 31.4%로서 도 평균(22.7%)의 1.4배로 나타남(표 Ⅲ-1).

〈표 Ⅲ-1〉 경북도 65세 이상 고령인구 비중 추이(%)

지역	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	(2015-2021년 증감)
북부지역	25.81	26.32	27.27	28.10	28.98	30.26	31.38	5.56
도 전체	17.75	18.23	19.05	19.78	20.61	21.74	22.70	4.96

주: 고령인구 비중 산식은 '고령인구*100/인구'임.
자료: 통계청 e-지방지표

○ 도청신도시의 조성 및 이전기관·유관기관 이전·설치는 북부지역의 거점을 조성하고 도 균형발전을 촉진하려는 정책의 일환임.

- 대경(대구·경북)권의 거점도시인 대구시·구미시·포항시는 동남쪽에 치우쳐있고 안동시 등 북부지역은 상대적으로 소외되어 저개발됨.
- 도청을 구미와 포항 등이 아닌 상대적으로 낙후된 북부의 안동시·예천군으로 이전하는 것은 그곳에 북부의 새로운 거점을 조성하고 도내 지역균형발전을 촉진하려는 목적임(김용현 외, 2016; 임석회, 2021).

11) 인구는 2021년 그리고 1인당 GRDP는 2018년 기준임.

- 이는 경북도의 권역별 균형발전 계획에 있어서 북부권의 발전을 위한 전략 중 하나이기도 함(경상북도 민선 7기 공약집).

- 도청신도시권 특성화계획에 따라, 도청신도시는 대경권의 광역행정 서비스를 원활히 공급하도록 하는 동시에 자족도시로서 지식기반산업 및 교육과 문화 기능을 부여하여 북부지역의 발전을 이끌도록 할 계획임(이동수·최용준, 2010).
  - 반면, 광역권 내 도시 간 역할을 구분하여 대구시·구미시·포항시 등 남부 도시권은 대경권의 경제중심지로 기능하도록 함.

〈표 Ⅲ-2〉 도청신도시 개발 컨셉

	행정·지식산업도시	문화도시	생태도시
시설 및 개발 내용	- 도청 등 공공기관과 유관기관 이전·입주 - 산업 및 연구용지 조성 - 호텔 및 복합환승센터 설치	문화시설 설치: 역사문화테마파크, 도립박물관, 공예촌, 유교문화교육관, 유교문화체험장 등	- 호민지 저수지 및 송평천 친수공간(수변생태공원 등) 조성 - 녹지 축 구축 - 저탄소 녹색도시 추진

자료: 경상북도(2016)

○ 도청신도시 활성화를 위해서는 인구유입이 필수적임.

- 사람은 지역경제 활성화를 위해 필수적인 요소로 인구가 증가해야 수요 및 공급이 증가함.
- 생활 인프라의 경우, 일정 인구가 확보되어야 다양한 문화·레저·편의시설 설치가 가능함.
- 도청신도시의 인구는 10만명을 목표로 함.

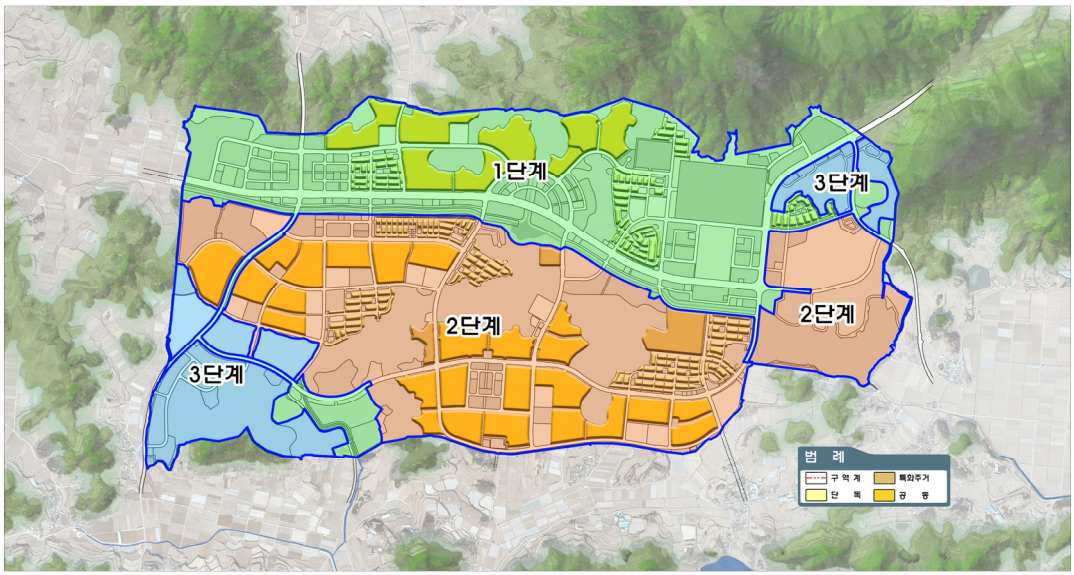
○ 이와 관련해, 도청신도시 2단계 개발에 따라 대규모 주택 공급이 예정되어 있음.

- 1단계 개발로 도청신도시에 9,000여 세대의 주택이 공급되었으며, 2단계 개발로 2.9만세대의 주택을 2027년까지 추가공급한다는 계획임(경상북도 제공자료).
- S-1BL~S-3BL 부지의 총 3,197세대는 감면기간인 2025년까지 공급될 예정에 있음.
  - 57.3천㎡ 면적의 S-1BL에는 1,060세대(전용면적 74㎡~140㎡)의 아파트가 공급되며 사업자는 제일건설임.
  - S-2BL·S-3BL 부지(115.7천㎡)는 대우·중흥컨소시엄이 개발하여 전용면적 84㎡~154㎡의 2,137세대 아파트가 신축됨.

○ 종합할 때 이전기관 등 종사자의 신도시 이주 촉진이라는 정책목표는 타당성이 높음.

- 종사자가 대구나 구미 등의 등지에서 도청신도시로 장거리 출퇴근하지 않고 가족과 함께 동반이주한다면 도청신도시의 인구유입 및 활성화에 긍정적임.
- 도청신도시 활성화는 다른 북부지역에 긍정적 영향을 미치고 균형발전을 촉진하여 지역주민의 복리를 증진하리라 보여짐.

〈그림 Ⅲ-1〉 도청신도시 단계별 주택용지 공급계획도



출처: 경상북도 제공

- 신도시 2단계 개발로 인해 이주 종사자를 위한 주택공급이 충분한 상황이며, 대규모로 공급되는 주택 물량을 소화하기 위해서라도 이주 촉진 및 인구유입이 필요함.

■ **소결**

○ (이주 종사자 지원) 도의 정책에 따라 불가피하게 발생하는 종사자 이주에 대해 도의 지원은 타당하다고 판단됨.

○ (신도시 이주 촉진) 도청신도시의 활성화와 경북도 균형발전을 위하여 이전기관 등 종사자의 이주가 촉진될 필요가 있음.

2. 수단선택의 적절성

○ 본 절은 논의하는 경북도 도청이전기관 이주 종사자 감면의 정책목표에 대하여 정책수단(이주 종사자에 대한 주택 취득세감면)이 적절한 선택인지에 관해 검토함.

- 전술한 바와 같이 정책목표는 '이주 종사자 지원'과 '신도시 이주 촉진'임.

■ **이주 종사자 지원**

○ 주택 취득세감면은 이주 종사자 지원을 위한 적절한 수단이라고 보여짐.

○ 첫째, 취득세감면은 이주 종사자의 도청신도시 정착과정에서 이루어지는 주택구입 비용을 경감함.

- 이는 이주 종사자의 주거 및 생활 안정화에 보탬이 될 수 있음.
- 다만, 주택을 임차하는 이주 종사자에는 적용될 수 없음.

○ 둘째, 도의 정책으로 종사자 근무지역 변경이 야기되었다는 점에서 주택 취득세감면의 정당성이 존재함.

- 도의 정책 추진으로 기관의 도청신도시 이전이 불가피하게 발생한다면, 이주 종사자에 그대로 과세하는 것은 적절치 않아 보임.
- 따라서 해당 이주 종사자의 정착과정에서 발생하는 취득세는 경감할 필요성이 있음.

■ 신도시 이주 촉진

○ 주택 취득세감면은 종사자의 이주를 촉진하기 위한 하나의 인센티브라 할 수 있음.

- 도청신도시로 이주하는 종사자의 주택구입 및 정착비용을 절감할 수 있음.

○ 다만, 취득세감면 단독으로 결정적 영향을 미친다기보다는 기관 차원의 근무여건 조성 및 지원과 지방자치단체의 신도시 인프라 확충 등의 노력과 결합하여 종사자의 이주(가족 동반)를 유인한다고 볼 수 있음.

○ 한편, 신도시 활성화를 위해 어떤 지방세지원이 우선순위로 추진되어야 하는지에 관하여 쟁점이 있을 수 있음.

- 경북도는 기관 및 기업의 신도시 유치를 위한 지방세지원을 운영하지 않는 상황에서 이주 종사자에 대한 지방세지원을 운영하고 있음.
- 기관·기업의 유치와 인력의 유치는 상호 밀접히 관련되어 있으며 지역경제 활성화를 위해 무엇이 우선 추진되어야 하는지에 관하여는 확실한 결론을 내리기 어려운 부분임.
- 다만, 지역경제 활성화를 위한 여타 조례 및 「지방세특례제한법」(지특법) 취득세감면 사항들은 기업에 대한 감면을 중심으로 운영되고 있는 현황임.
  - 연구개발특구 감면(감면조례), 법인·공장 지방이전 감면(지특법 §79·§80), 산업단지 등 감면(지특법 §78 ④) 등을 예로 들 수 있음.

3. 정책대상의 적절성

○ 정책대상의 적절성은 쟁점사항을 중심으로 검토함.

■ 취득의 유형

○ 경북도 조례감면은 유상취득 유형(승계취득·원시취득 등)에 따라 물건을 구분하여 감면을 다르게 함.

- 승계취득하는 주거용 건축물과 그 부속토지에 대해서는 취득세를 면제하나, 원시취득하는 주거용 건축물에 대해서는 취득세율을 1%p 인하함.
- 주거용 건축물을 신축하기 위해 취득하는 토지에 대해서는 취득세율을 1%p 인하함.

〈표 Ⅲ-3〉 물건에 따른 경북도 도청이전기관 이주 종사자 취득세감면

물건	과세 근거규정(지방세법)	취득세 감면내용
승계취득하는 주거용 건축물과 그 부속토지	제11조 제1항 제8호	1%~3% => 면제
원시취득하는 주거용 건축물	제11조 제1항 제3호	2.8% => 1.8%
주거용 건축물의 신축을 위한 토지	제11조 제1항 제7호	농지: 3% => 2% 농지 외: 4% => 3%

○ 해당 사항은 감면대상 물건과 관계없이 취득세율을 동일하게 1%p 경감하려는 취지로 이해됨.

- 공동주택을 분양받는 경우 승계취득에 해당되어 1%~3%의 취득세율이 적용됨.
- 그러나 도청신도시에서 6억원 이상의 공동주택을 생각하기 어려우므로 사실상 모든 공동주택에 대한 취득세율은 1%라 볼 수 있으며, 따라서 취득세면제는 대부분 취득세율 1%p 경감에 해당함.
- 원시취득하는 주거용 건축물과 토지에 대해서는 취득세율을 1%p 경감하고 있음.

○ 모든 감면대상 물건에 대해 취득세율을 1%p 경감하는 것은 과세권자인 도가 선택할 수 있는 사항으로서 문제라 하기는 어려워 보임.

○ 다만, 취득가격이 6억원 이상인 주택이 나타날 경우 승계취득에 따른 취득세 경감율이 1%p가 아니게 될 수 있음.

○ 참고사항으로서, 지특법 유사감면 사항인 '이전공공기관 근로자 감면'(제81조 제3항)과 '주한미군 근로자 평택이주 감면'(제81조의2)에서는 세율을 경감하기보다 세액을 감면하는 방식으로 운영되고 있음.

- 두 감면사항 모두 주택 면적에 따라 취득세를 62.5%~100% 감면함.
- 이때 '이전공공기관 근로자 감면'은 세종시·혁신도시로 이전하는 중앙행정기관 및 그 소속기관 공무원과 공공기관 임직원 등의 이주에 따른 주택 취득세를 감면하는 내용임.
- 그리고 '주한미군 근로자 평택이주 감면'은 주한미군기지의 평택 이전에 따라 평택으로 이주하는 한국 민간인 근로자에 대해 주택 취득세를 감면하는 내용임.

■ 주택 면적

○ 경북도 도청이전기관 이주 종사자 감면은 전용면적 135㎡ 이하 주택에 대해 감면함.

○ 이와 관련해, 도청신도시에서 공급되는 주택 중에는 전용면적 85㎡ 초과 주택도 존재함.

- 85㎡ 초과 공동주택은 1,848세대로 전체(38,046세대)의 4.9%임(표 Ⅲ-4).
- 2단계 개발과 관련해 계획 완료된 사항으로서, S-1BL 부지에 신축될 1,060세대 아파트의 85㎡ 초과 주택은 168세대임.
  - 그리고 S-2BL·S-3BL(2,137호) 부지에 공급될 아파트에서는 349세대가 전용면적 85㎡를 초과함.
  - 135㎡ 초과 주택은 총 17세대임.

〈표 Ⅲ-4〉 도청신도시 공동주택 공급계획

전용면적	면적(천㎡)	호수(호)	수용인구(천명)
60㎡ 이하	631.57	15,784	39.46
60㎡~85㎡이하	1,160.78	20,414	51.03
85㎡ 초과	117.73	1,848	4.62
(전체)	1,910.08	38,046	95.11

자료: 경상북도고시 2021-제392호

○ 해당 면적 요건은 지특법의 유사감면을 준용한 것으로 이해되며, 도청신도시에서 공급되는 대부분의 공동주택을 포괄하도록 경북도가 결정할 수 있는 사항임.

- 지특법의 '이전공공기관 근로자 감면'(제81조 제3항)과 '주한미군 근로자 평택이주 감면'(제81조의2)에서도 감면대상 주택을 전용면적 135㎡ 이하 주택으로 규정함.
- 이를 준용하여 경북도가 감면대상 주택을 전용면적 135㎡ 이하로 설정한다면 대부분의 공동주택이 감면대상이 될 수 있음.
- 만일 면적 요건을 강화한다면 감면액을 축소하고 자산 및 소득이 좀 더 적은 가구가 지원받도록 할 수 있겠으나, 감면대상이 좁아져 정책적 실효성은 약화될 수 있음.

○ 다만, 면적에 따라 감면율을 차등화하는 방안의 검토가 가능해 보임.

- 이주 종사자의 경제적 능력 차이를 감안하고자 한다면, 전용면적이 큰 주택일수록 감면율을 축소할 수 있음.
  - 큰 주택을 취득하는 종사자일수록 자산 및 소득이 높은 경향이 있기 때문임.
- 지특법의 '이전공공기관 지방이전 감면'(지특법 제81조 제3항)과 '주한미군 근로자 평택이주 감면'(동법 제81조의2)도 주택의 전용면적에 따라 감면율을 차등함.

■ 1가구 1주택

○ 경북도 조례감면은 도청신도시 내 1개의 주택을 소유하는 가구(1가구 1주택)의 이주 종사자에게 적용됨.

- 소유한 주택의 수는 전국이 아닌 도청신도시 개발예정지구를 공간적 범위로 하여 산정됨.

○ 해당 1가구 1주택 요건은 도청신도시 실거주 목적의 주택 취득에 대해서 감면을 적용하려는 것으로서 적절하다고 보여짐.

- 도청신도시 내 2주택 소유는 실거주 목적보다는 투자 등의 목적일 가능성이 있음.
- 따라서 취득세감면이 부동산 투자행위를 유인하는 수단이 되지 않기 위해 1가구 1주택 요건이 필요해 보임.
- 도청신도시 외의 지역에서 주택을 추가 소유하는 경우에도 감면이 적용될 수 있는데, 이는 동 조례감면이 종사자의 신도시 이주에 초점을 두고 있기 때문으로 이해할 수 있음.
  - 종사자가 신도시로의 이주 및 거주 목적으로 취득하는 주택에 대해 감면하려는 것으로, 다른 지역에서 소유한 주택의 처분 등은 정책적 관심사에서 벗어남.

○ 지특법상 유사감면 사항인 '이전공공기관 근로자 감면'(지특법 제81조 제3항)과 '주한미군 근로자 평택이주 감면'(동법 제81조의2)도 경북도 조례감면과 유사하게 종사자의 1가구 1주택 요건을 두고 있음.

- '이전공공기관 근로자 감면'에서 1가구 1주택이란 세대별 주민등록표에 기재된 가족으로 구성된 이주 종사자 가구가 세종시 또는 혁신도시가 속한 광역자치단체 내에서 1개의 주택을 최초로 취득하는 경우를 말함.[12)]
- 그리고 '주한미군 근로자 평택이주 감면'에서 1가구 1주택은 역시 세대별 주민등록표에 기재된 가족으로 구성된 이주 한국인 근로자가 평택시에 1개의 주택을 소유하는 경우임.[13)]

■ 이전의 불가피성 여부

○ 도의 정책으로 기관의 이전 및 종사자 이주가 불가피하게 발생했다는 점이 이주 종사자에 대한 도의 지원을 정당화하는 주요 근거 중 하나임.

○ 따라서 도의 정책에 의해 불가피하게 이전하는 기관의 이주 종사자는 정책대상으로서 적절성이 높다고 할 수 있음.

○ 반면에, 불가피하게 도청신도시로 이전하는 것이 아닌 경우에는 정책대상으로서 적절성에 쟁점이 있어 보임.

- 이윤 추구 등 경영상 사유로 자발적으로 도청신도시에 입주하였다면, 그 이주 종사자에 대한 지원은 1차적으로 해당 기관의 역할이라 볼 수 있기 때문임.
  - 30억원 이상 투자하는 대기업(제조업) 및 중소기업, 병원급 의료기관, 기업부설연구소 등이 이에 해당됨.
- 또한, 공공기관운영법상 공공기관('이전기관'에 해당)의 경우에도 도의 정책에 따른 이전의 불가피함을 단언하기 어려워 보임.

12) 「지방세특례제한법 시행령」 제40조 참조.
13) 「지방세특례제한법 시행령」 제40조의2 참조.

4. 유인왜곡 가능성

○ 주택을 여러 번 취득하는 경우에 대해 감면 적용을 방지하는 규정이 부재함.

- 경북도 조례감면에는 1가구 1주택 요건이 규정되어 있으나 주택 취득 횟수에 관한 요건이 규정되지 않음.
  - 이와 함께 추징요건과 관련해서는 취득한 주택을 취득일 또는 기관 이전일로부터 2년 이후 처분하는 경우에 감면액이 추징되지 않음.
- 따라서 도청신도시 이주 종사자가 2년 이상의 간격을 두고 주택을 여러 번 거래하더라도 1가구 1주택을 유지한다면 취득세감면이 계속 적용될 수 있다고 보여짐.

○ 이에 대해 여러 번의 주택 취득에 대해 취득세감면 적용을 방지하려면 감면 적용 대상을 '최초로 취득하는 주택'으로 한정하는 등의 개선이 필요함.

- 지특법의 '이전공공기관 근로자 감면'(지특법 제81조 제3항)과 '주한미군 근로자 평택이주 감면'(동법 제81조의2)도 주택 최초 취득에 관한 요건을 두고 있음.

5. 조례감면 운영의 타당성

○ 본 절은 경북도가 이주 종사자에 대한 취득세감면을 조례로 운영함이 타당한지에 대한 검토임.

- 지방세특례 원칙과의 일관성과 유사 감면사례와의 비교를 통해 이를 살펴볼 수 있음.

■ 지방세특례 원칙과의 일관성

○ 지특법 제4조에 따르면 지방자치단체는 서민생활 지원과 농어촌 생활환경 개선 등 공익을 위해 감면이 필요하다고 인정될 때와 특정지역의 개발과 특정산업·시설의 지원을 위해 감면이 필요하다고 인정될 때 지방세를 조례로 감면할 수 있음(제1항).

○ 그럼에도 지방자치단체는 지특법의 감면을 확대하는 감면, 과밀억제권역 법인·공장 및 사치성 재산 중과세 배제, 토지분 재산세 과세대상 구분 전환을 통한 감면, 그리고 지특법상 감면 제외대상에 대한 감면은 조례로 할 수 없음(제2항).

○ 이에 대해 경북도 조례감면은 지방세특례 운영원칙과 일관성이 있다고 판단됨.

- 동 조례감면은 이주 종사자를 지원하는 점에서 공익을 위한 감면 필요성이 인정되며, 지역균형발전 측면에서 특정지역의 개발을 위한 감면 필요성이 인정됨.
- 그리고 동 조례감면은 조례감면이 불가한 경우에 해당하지 않음.

■ 유사 조례감면 사례와의 비교

○ 충남도는 경북도와 유사하게 도청이전을 위한 내포신도시를 조성하면서 이전기관·유관기관 이주 종사자에 대한 주택 취득세감면을 운영했던 적이 있음(현재 일몰).

- 충남도의 도청 이전 및 신도시 조성은 도청 소재지와 관할구역 간 불일치 그리고 지역균형발전을 위한 취지로 추진되었음.
- 충남도에서 운영했던 이주 종사자 조례감면은 이전기관·유관기관을 따라 내포신도시로 이주하는 종사자에 주택 취득세를 감면하는 내용으로 당 경북도 조례감면과 유사성이 매우 높음.[14)]
  - 감면대상의 범위와 요건 그리고 문언 등의 측면에서 현 경북도 조례감면과 거의 동일함.
  - 차이가 있다면 충남도 조례감면은 주택을 승계·원시취득 여부가 아니라 전용면적에 따라 감면을 차등화한 점임.
- 충남도의 해당 조례감면은 2012. 12. 31.~ 2017. 6. 29. 기간에 운영되었고 현재는 일몰됨.

○ 충남도 해당 조례감면 과거 사례와 비교할 때 현재의 경북도 조례감면의 연장이 과도하다고 보기는 어려움.

- 충남도 조례감면은 도청 및 도의회가 이전된 시기인 2012년 12월에 신설되어 신도시 2단계 조성사업이 준공된 2015년 12월(1단계 사업은 2013년 12월 준공) 이후에도 2017년까지 운영됨.
  - 내포신도시 1단계 조성사업(2008년~2013년)은 행정타운 및 교육 문화시설을 공급하였고, 2단계 조성사업(2014년~2015년)에서는 주거용지와 대학용지를 개발함.
  - 2단계 조성사업까지 내포신도시 공정률(면적 기준)은 68%임.
  - 3단계 조성사업(최종)은 2016년~2022년에 진행됨.
- 경북도 도청신도시 사업은 현재 2단계가 진행 중인 상황으로 충남도 감면조례와 비교할 때 감면을 연장하는 것이 그리 과도하다고 볼 수 없음.
  - 경북도 도청신도시 2단계 조성사업에서는 주택공급이 이루어질 예정이며 기관 이전이 계속적으로 추진되고 있음.
  - 도청신도시 공정률(면적 기준)은 1단계까지 38.8% 그리고 2단계까지 89.4%임.

■ 소결

○ 종합하면, 경북도의 이주 종사자에 대한 감면조례 운영의 타당성은 인정되는 것으로 판단됨.

6. 지방세지원의 중복성

○ 경북도 이전기관·유관기관 이주 종사자에 대해 지특법 및 감면조례에 의해 다른 지방세지원이 이루어지는 바 없으므로 지방세지원은 중복되지 않는다 판단됨.

14) 구 「충청남도 도세 감면조례」 [충청남도조례 제4152호, 2016. 8. 10., 일부개정] 제10조의2 참조.

○ 지특법에 유사감면인 '이전공공기관 근로자 감면'(지특법 제81조 제3항)과 '주한미군 근로자 평택이주 감면'(동법 제81조의2)이 운영되고 있으나 정책대상을 완전히 달리하므로 중복되지 않음.

7. 입법적 충분성

○ 경북도 도청이전기관 이주 종사자 감면은 입법적으로 필요한 감면대상과 그 요건, 감면방식(감면율 등), 감면세목, 일몰기한, 사후 추징요건을 기본적으로 갖추고 있음.

○ 다만, 다음 2가지 점에서 소소한 개선이 논의될 수 있음.

○ 첫째, 제3항 추징요건에서 이전기관·유관기관 '이전' 또는 '이전일'이라는 표현과 관련해 조문을 다듬을 필요가 있음.

- 감면 정책대상 기관에는 도청신도시로 '이전'뿐 아니라 '설치'나 '신설'을 통해 입주하는 기관도 포함됨.
- 따라서 규정을 명확히 하기 위해 문구상 '이전' 및 '이전일'이라는 표현을 '이전·설치' 및 '이전일·설치일' 등으로 수정할 수 있어 보임.

○ 둘째, 감면조례 제14조 조항명(도청이전기관 이주 종사자 감면)의 변경을 고려할 필요가 있음.

- '도청이전기관'라는 용어는 해당 조문에서 사용되지 않은 표현이므로 혼동을 야기할 수 있음.
- 따라서 조항명을 '도청이전신도시 이주 종사자 감면' 등으로 변경을 고려할 수 있음.

8. 경제적 효과

○ 본 절은 논의하는 경북도 조례감면이 지역경제에 미치는 부가가치 및 취업유발효과에 대한 분석임.

- 부가가치 및 취업유발효과는 산업연관분석을 통해 산출할 수 있음.

○ 이에 대해 경북도 도청이전기관 이주 종사자 감면의 연장에 따른 감면예상액 자료가 부재하여 경제적 효과 분석에 한계가 있음.

○ 다만, 감면예상액을 가정적으로 계산해 보면 총 14.6억원이며, 이 경우 경북 부가가치유발액은 12.8억원 그리고 취업유발효과는 14.4명으로 도출됨.

- 감면예상액: 14.64억원
  - 2025년까지 이전하는 기관의 종사자 예상인원을 488명으로 보고, 해당 인원 모두가 도청신도시에서 전용면적 85㎡의 3억원 상당의 공동주택을 분양받는다고 가정함.
- 경북 내 부가가치유발액 및 취업유발효과: 12.78억원 및 14.36명
  - 지역산업연관표에서 대분류 기준 '공공행정, 국방 및 사회보장' 부문의 부가가치유발계수를 0.8728로 산출하고 취업유발계수를 9.811로 산출하여 경제적 파급효과를 계산함.

Ⅳ. 종합 및 정책제언

1. 타당성 검토 결과

○ (정책목표의 타당성) 인정된다고 판단함.

- 이주 종사자 지원: 도의 정책에 따라 불가피하게 발생하는 종사자 이주에 대해 도의 지원은 타당함.
- 신도시 이주 촉진: 도청신도시의 활성화와 경북도 균형발전을 위하여 이전기관 등 종사자의 이주가 촉진될 필요가 있음.

○ (수단선택의 적절성) 주택 취득세감면은 이주 종사자를 지원하고 신도시 이주를 촉진하기 위한 적절한 수단으로 볼 수 있음.

- 주택 취득세감면은 주택구입 및 정착비용을 절감하므로 종사자 이주를 촉진하는 인센티브라 할 수 있음.

○ (정책대상의 적절성) 다음이 논의될 수 있음.

- 이주 종사자의 경제적 능력 차이를 감안하여 주택 면적에 따른 감면율 차등화를 고려해 볼만함.
- 이윤 추구 등 경영상 사유로 자발적으로 도청신도시에 입주한 기관에 대해서는 정책대상으로서 적절성에 쟁점이 있어 보임.
  - 불가피한 이전이 아닌 경우, 그 이주 종사자에 대한 지원은 1차적으로 해당 기관의 역할이라 볼 수 있기 때문임.

○ (유인왜곡 가능성) 이주 종사자의 주택 취득 횟수에 관한 요건이 부재하므로 이에 대한 개선 논의가 필요함.

- 주택을 여러 번 취득하는 경우에 대해 감면 적용을 방지하는 규정이 부재함.

○ (조례감면 운영의 타당성) 경북도 조례감면은 지방세특례 운영원칙과 일관성이 있다고 판단됨.

○ (지방세지원의 중복성) 경북도 이전기관·유관기관 이주 종사자에 대해 지특법 및 감면조례에 의해 다른 지방세지원이 이루어지는 바 없으므로 지방세지원은 중복되지 않는다 판단됨.

○ (입법적 충분성) 입법적 요소를 갖추고 있으나 용어나 표현 등에서 개선방안이 논의될 수 있음.

○ (경제적 효과) 감면예상액 자료가 부재하여 분석에 한계가 있으나, 가정적으로 분석해 보면 경북 부가가치유발액은 12.8억원 그리고 취업유발효과는 14.4명으로 도출됨.

○ (타당성 종합) 경북도 도청이전기관 이주 종사자 감면의 타당성은 인정된다고 판단됨.

- 도의 정책에 따라 불가피하게 야기되는 종사자 이주에 대한 도의 지원은 타당하며, 신도시 활성화 및 균형발전을 위한 종사자 이주 촉진의 필요성이 높음.
- 그리고 주택 취득세감면은 이주 종사자의 주택구입 및 정착비용을 경감하는 적절한 수단임.
- 각 항목의 평가결과 큰 결점이 없으므로 최종적인 타당성이 인정되는 것으로 판단되나, 제도개선이 논의될 수 있음.

2. 정책제언

○ 타당성 평가에 근거하여, 경북도 도청이전기관 이주 종사자 감면은 일몰 '3년 연장'을 제언함.

○ 감면요건 개선사항으로서, 주택 면적에 따른 감면 차등화가 검토될 수 있다는 의견을 제시함.

- 이주 종사자의 취약성 정도를 감안하고자 한다면 전용면적이 작은 주택에 대해 더 큰 감면혜택을 부여하는 방안을 생각해 볼 수 있음.
- 유사감면인 지특법의 '이전공공기관 근로자 감면'(지특법 제81조 제3항)과 '주한미군 근로자 평택이주 감면'(동법 제81조의2)은 주택 전용면적에 따라 감면을 차등화함.
  - 85㎡ 이하 주택에는 취득세를 면제하고, 85㎡~102㎡ 이하 주택에는 취득세를 75% 감면하며, 102㎡~135㎡ 이하 주택에는 취득세를 62.5% 감면함.
- 이러한 유사감면 사항을 준용하여 주택면적에 따른 차등감면을 설정할 수 있을 것임.

○ 그리고 이주 종사자가 도청신도시에서 '최초 취득하는 주택'에 대해서만 취득세를 감면하도록 요건을 강화할 필요가 있다는 의견도 제시함.

- 이주 종사자가 2년 이상의 간격을 두고 주택을 여러 번 거래하여 취득세감면을 반복 적용받는 일을 방지하기 위함임.
- 유사감면인 지특법의 '이전공공기관 근로자 감면'(지특법 제81조 제3항)과 '주한미군 근로자 평택이주 감면'(동법 제81조의2)에서도 감면대상 주택을 '최초 취득하는 주택'으로 한정함.

○ 조문을 다듬을 필요가 있음.

- 제3항 추징요건에서 이전기관·유관기관 '이전' 또는 '이전일'이라는 표현을 '이전·설치' 및 '이전일·설치일' 등으로 수정할 수 있음.
- 경북도 감면조례 제14조 조항명을 '도청이전신도시 이주 종사자 감면' 등으로 변경하는 것을 고려할 수 있음.

○ 한편, '유관기관'에 대한 감면율 조정을 고민해볼 수 있음.

- 감면의 정책목표는 'a) 불가피하게 이전하는 기관 이주 종사자에 대한 지원'과 'b) 신도시 이주 촉진'임.

- 그러나 이윤추구 등 목적으로 자발적으로 이전하는 기관의 경우, 두 정책목표 중 'a) 불가피하게 이전하는 기관 이주 종사자에 대한 지원'에 부합되지 않음.
- 따라서 강제성 없이 자발적으로 입주·설치하는 기관에 대한 감면의 근거가 상대적으로 약하다 할 수 있음.
  - '유관기관' 중 주택특별공급 운영기준에 따른 '경상북도지사가 신도시 이전을 추진하는 공익단체' 외의 유관기관이 이에 해당함.
- 따라서 해당 대상에 대한 감면율 조정이 논의될 수 있을 것으로 보여짐.
- 그러나 만일 감면의 정책목표로서 신도시 이주 촉진 및 신도시 활성화에 초점을 둔다면, 감면율 유지가 적절할 것임.
  - 이는 본질적으로 정책당국의 결정에 달린 부분임.

참고문헌

경상북도, 「경상북도 도청이전 백서(Ⅱ)」, 2016.

경상북도 보도자료 (2021. 1. 24.), “경북도, 도청 신도시에 ‘도시첨단산업단지’ 조성 나선다”.

김용현·석태문·김중표·김병태·김수성, 「경북의 미래와 지역발전전략」, 대국경북연구원, 2016.

매일신문 (2022. 1. 24a.), “젊은 연령층 주 이룬 경북도청 신도시, 학교·의료 인프라는 태부족”. https://news.naver.com/main/read.naver?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=088&aid=0000741990

연합뉴스 (2007. 7. 5.), “지역 발전의 백년대계 '도청이전', 어디까지 왔나?”.

이동수·최용준, “도청이전 신도시 특성화 발전계획”, 미발간.

임석회, “경북도청 이전 효과 분석: 신도청 인접 시·군의 인구이동과 통근통행을 중심으로”, 「한국지역지리학회지」, 제27권 제2호, 2021, 125-143.

부록

〈부표 1〉 주택 특별공급 대상기관 중 유관기관의 범위

유형	범위
기업	도청 및 도 단위 공공기관의 금고 은행, 방송·언론사, 대기업(제조업), 중소기업, 외국인투자기업
연구기관	정부출연연구기관, 「특정연구기관육성법」에 의한 연구기관, 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률 시행령」 제16조에 의한 기업부설연구소 또는 과학기술분야 비영리 연구법인, 「산업기술연구조합육성법」에 의한 산업기술연구조합, 국·공립 연구기관, 「산업기술혁신 촉진법」 제42조에 의한 전문생산기술연구소, 외국투자가 또는 외국인투자기업이 출자한 연구기관
의료기관	병원, 치과병원, 한방병원, 요양병원, 종합병원
공익단체	경상북도지사가 신도시 이전을 추진하는 단체

주: 「경상북도 도청이전신도시 이전기관 종사자 등에 관한 주택특별공급 운영기준」 참조. 기업은 투자금액이 30억원 이상이어야 함. 연구기관은 입주하는 시설 연구원이 30인 이상이어야 함. 병원은 30개 이상의 병상을 갖춘 의료기관임(「의료법」 제3조의2).