수시과제 2022-18호

인천광역시 시세감면조례에 의한 지방세 감면 타당성 검토:
사회적 취약계층에 대한 주민세 감면

오승규(한국지방세연구원 연구위원)

Ⅰ. 검토 배경

Ⅱ. 감면 개요

Ⅲ. 타당성 분석

Ⅳ. 종합평가

KILF 한국지방세연구원
Korea Institute of Local Finance

요 약

■ 검토 배경

○ 사회적 취약계층에게 개인분 주민세를 감면하는 것을 내용으로 하는 「인천광역시 시세 감면 조례」 제8조의 유효기간이 2022년 12월 31일 종료됨에 따라 이에 대한 평가 등의 검토가 필요함

- 지방자치단체는 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 3년의 기한 이내에 지방세 감면을 시행할 수 있음
- 서민생활 지원 등 공익을 위하여, 특정 분야의 지원을 위하여 또는 감염병 발생에 따른 감면 필요성이 인정되는 경우에 세율경감, 세액감면 및 세액공제의 지방세 감면을 할 수 있음

■ 감면 개요

○ 인천광역시는 2018년 인천시 재정건전화 달성에 따른 사회적 취약계층에 대한 주민세 감면제도를 신설하여 시세 감면조례 제8조에 따라 차상위계층, 만 80세 이상, 국가보훈대상자, 의상자 및 의사자유족에 대해서는 개인분 주민세를 100% 감면해줌

- 주민세는 지방정부의 공공서비스 공급을 위한 운영비용의 성격을 가지므로 취약계층에 대해 공공서비스 사용비용을 면제해 주는 의미로 해석될 수 있음
- 인천광역시는 본청을 비롯하여 옹진군(2019년 시행)과 강화군(2022년 시행)도 본청과 동일한 대상에 대해 개인분 주민세를 면제해주고 있음

○ 인천광역시의 시세감면조례 제8조에 따른 개인분 주민세 감면액은 2019~2021년 3년간 17.5억 원이며 향후 3년간 예상 감면액 역시 17.5억 원으로 유사할 것으로 보임

■ 타당성 분석

○ 인천광역시의 감면은 정책목표가 타당하고, 정책수단도 적절함

- 본 감면은 서민 지원 및 사회적 취약계층에 대한 지방세 감면 가능성을 열어놓고 있는 「지방세특례제한법」 제4조의 취지에 부합하고, 지방세 특례의 원칙 중 하나로 지방세 특례 적용 대상자의 조세부담능력을 고려해야 하는 「지방세특례제한법」 제2조2의 취지에도 부합하는 것임
- 사회적 취약계층에 대한 지방세 감면은 「지방자치법」 제13조 제2항의 제2호에서 규정하고 있는 지방자치단체의 '주민의 복리증진을 위한 사무'에 해당하므로, 조례를 통한 지방세 감면 정책이 가능한 분야임
- 사회적 취약계층 등의 지원을 위하여 지방세 감면의 수단을 사용하는 것은 적절하며, 본 감면은 「지방세특례제한법」의 공백과 중앙정부의 차상위 계층 지원 정책을 보완하는 의미도 가지고 있으며, 지방재정에 미치는 영향은 미미한 수준임

■ 검토 결과

○ 따라서 사회적 취약계층에게 개인분 주민세를 감면하는 것을 내용으로 하는 「인천광역시 시세 감면 조례」 제8조는 현행 내용대로 향후 3년 간 유지하는 것이 타당함

Ⅰ. 검토 배경

■ 사회적 취약계층에 개인분 주민세를 감면하는 것을 내용으로 하는 「인천광역시 시세 감면 조례」 제8조의 유효기간이 2022년 12월 31일 종료됨에 따라 이에 대한 평가 등의 검토가 필요함

❍ 지방자치단체는 「지방세특례제한법」 제4조에 따라 3년의 기한 이내에 지방세 감면을 시행할 수 있음

- 서민생활 지원 등 공익을 위하여, 특정 분야의 지원을 위하여 또는 감염병 발생에 따른 감면 필요성이 인정되는 경우에 세율경감, 세액감면 및 세액공제의 지방세 감면을 할 수 있음
  - 법정 감면 확대, 중과 배제 및 토지에 대한 재산세 과세대상 구분 전환의 방식을 통한 감면과 사치성 재산에 대한 감면 그리고 행정안전부장관이 고시하는 사항에 대한 감면은 불가능함
  - 다만 법정 감면 확대의 경우에도 재난 대응·복구, 경제위기 극복, 사회적 취약계층 보호를 위하여 행정안전부장관과의 협의를 거쳐 감면할 수 있음
- 지방자치단체가 지방세 감면을 하기 위해서는 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 조례로 정함
  - 감면기간 동안에 예상되는 지방세 감면 추계액이 10억 원 이상인 감면을 신설 또는 연장하거나 변경하려는 경우에는 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에 의뢰하여 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등을 분석·평가하여 심의자료로 활용해야 함

지방세특례제한법 제4조(조례에 따른 지방세 감면) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 3년의 기간 이내에서 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제(이하 이 조 및 제182조에서 "지방세 감면"이라 한다)를 할 수 있다.

1. 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때
2. 특정지역의 개발, 특정산업·특정시설의 지원을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때
3. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 감염병의 발생으로 인하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때

② 지방자치단체는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지방세 감면을 할 수 없다. 다만, 국가 및 지방자치단체의 경제적 상황, 긴급한 재난관리 필요성, 세목의 종류 및 조세의 형평성 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 경우에는 제1호에 해당하는 지방세 감면을 할 수 있다.

1. 이 법에서 정하고 있는 지방세 감면을 확대(지방세 감면율·감면액을 확대하거나 지방세 감면 대상·적용 대상자·세목·기간을 확대하는 것을 말한다)하는 지방세 감면
2. 「지방세법」 제13조 및 제28조제2항에 따른 중과세의 배제를 통한 지방세 감면
3. 「지방세법」 제106조제1항 각 호에 따른 토지에 대한 재산세 과세대상의 구분 전환을 통한 지방세 감면
4. 제177조에 따른 감면 제외대상에 대한 지방세 감면. 다만, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」 제49조제1항제2호에 따른 집합 제한 또는 금지로 인하여 영업이 금지되는 경우는 제외한다.
5. 과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 아니한 지방세 감면 등으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관이 정하여 고시하는 사항

③ 지방자치단체는 지방세 감면(이 법 또는 「조세특례제한법」의 위임에 따른 감면은 제외한다)을 하려면 「지방세기본법」 제147조에 따른 지방세심의위원회의 심의를 거쳐 조례로 정하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 일정 규모 이상의 지방세 감면을 신설 또는 연장하거나 변경하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체에 의뢰하여 감면의 필요성, 성과 및 효율성 등을 분석·평가하여 심의자료로 활용하여야 한다.

④ 제1항과 제3항에도 불구하고 지방자치단체의 장은 천재지변이나 그 밖에 대통령령으로 정하는 특수한 사유로 지방세 감면이 필요하다고 인정되는 자에 대해서는 해당 지방의회의 의결을 얻어 지방세 감면을 할 수 있다.

지방세특례제한법 시행령

제2조(지방세 감면규모 등) ① 「지방세특례제한법」(이하 "법"이라 한다) 제4조제2항 각 호 외의 부분 단서에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 지방세 감면(법 제4조제1항에 따른 지방세 감면을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 필요한 것으로 행정안전부장관이 인정하는 경우를 말한다.

1. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난의 대응 및 복구를 위해 필요한 경우
2. 경기침체, 대량실업 등 국가 및 지방자치단체의 경제위기 극복을 위해 필요한 경우
3. 장애인 등 사회적 취약계층 보호를 위해 필요한 경우
4. 법 제3장 지방소득세 특례의 적용 대상자로서 법 제2장 감면의 적용 대상자가 아닌 자에 대해 감면 세목(지방소득세는 제외한다)을 추가하려는 경우

③ 법 제4조제3항 후단에서 "대통령령으로 정하는 일정 규모 이상"이란 지방세 감면을 신설하는 경우에는 해당 조례안의 지방세 감면 조문별로 그 감면기간 동안 발생할 것으로 예상되는 지방세 감면 추계액이 10억원 이상인 경우를 말하며, 지방세 감면을 연장하거나 변경하려는 경우에는 해당 조례의 감면기한이 도래하는 날 또는 지방세 감면의 변경에 관한 조례안을 해당 지방자치단체의 장이 정하는 날이 속하는 해의 직전 3년간(지방세 감면을 신설한 지 3년이 지나지 않은 경우에는 그 기간)의 연평균 지방세 감면액이 10억원 이상인 경우를 말한다.

④ 법 제4조제3항 후단에서 "대통령령으로 정하는 조세 관련 전문기관이나 법인 또는 단체"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관이나 법인 또는 단체를 말한다.

1. 「지방세기본법」 제151조에 따른 지방세연구원
2. 「민법」 외의 다른 법률에 따라 설립된 조세 관련 기관이나 법인
3. 「민법」에 따라 설립된 조세 관련 학회 등 법인
4. 조세 관련 교육과정이 개설된 「고등교육법」 제2조에 따른 학교
5. 조세에 관한 사무에 근무한 경력이 15년 이상인 사람이 2명 이상 속해 있는 법인 또는 단체
6. 그 밖에 행정안전부장관이 정하여 고시하는 기관이나 법인 또는 단체

⑤ 법 제4조제4항에서 "대통령령으로 정하는 특수한 사유"란 지진, 풍수해, 벼락, 전화(戰禍) 또는 이와 유사한 재해를 말한다.

○ 인천광역시는 「인천광역시 시세 감면 조례」 제8조에 따라 '사회적 취약계층'에 대하여 개인분 주민세를 2022년 12월 31일까지 감면하고 있음

- 감면 대상은 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층에 속하는 사람, 「주민등록법」에 따른 나이가 과세기준일 현재 만 80세 이상인 사람, 「지방세특례제한법」 제29조에서 정한 지방세 감면요건에 해당하는 국가보훈대상자 및 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호 및 제5호에 따른 의상자 및 의사자 유족(「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제4조제2항에 따라 의사자 유족증을 발급받은 사람만 해당)임
- 올해 말로 감면의 일몰이 도래함에 따라 연장 또는 폐지 여부에 대한 검토가 필요함

Ⅱ. 감면 개요

1. 개인분 주민세 현황

■ 주민세 개요

○ 주민세는 해당 지방자치단체의 구성원으로서 부담하는 회비(membership) 성격의 조세로 개인분, 사업소분, 종업원분 3개 세세목으로 구분됨

- 개인분 주민세는 매년 7월 1일 현재 지방자치단체(특·광역시 또는 시·군)에 주소를 둔 개인에게 1만원의 범위 내에서 부과함
  - 주민의 청구가 있는 경우는 1만 5천원 이내의 범위 내 부과가 가능함
- 사업소분은 매년 7월 1일 현재 사업소(사무소)를 둔 개인사업자와 법인을 대상으로 하며 지방자치단체에 소재한 사업소 및 그 사업소 연면적을 과세표준으로 하여 부과함
  - 사업소는 인적 및 물적 설비를 갖추고 계속하여 사업 또는 사무가 이루어지는 장소를 의미함
- 종업원분은 종업원에게 급여를 지급하는 사업주에게 부과하며 지방자치단체에 소재한 사업소 종업원의 급여총액을 과세표준으로 함

〈표 Ⅱ-1〉 주민세 과세 개요

구분	내용
개인분	관할구역에 주소를 둔 개인: 지방자치단체 장이 1만원 범위 내에서 조례로 정하며 과세
사업소분	개인사업자와 법인에게 지방자치단체에 소재한 사업소 및 그 사업소 연면적에 과세 - 개인사업자: 기본세액(5만원) + 연면적 330㎡ 초과 시 1㎡당 250원 - 법인사업자: 기본세액(5만원~20만원) + 연면적 330㎡ 초과 시 1㎡당 250원 (오염물질 배출업소는 2배 중과
종업원분	종업원에게 급여를 지급하는 사업자에게 지자체에 소재한 사업소 종업원의 급여총액을 과세표준으로 하여 부과 - 과세대상: 최근 1년간 급여총액의 월 평균금액이 1억 5천만원을 초과하는 사업소 - 세율: 종업원에게 지급한 해당 월 급여 총액의 0.5%

○ 주민세는 특·광역시세(특별자치시세 및 특별자치도세) 및 시·군세이며 개인분 주민세는 1만원을 초과하지 아니하는 범위에서 지방자치단체의 장이 조례로 정함

- 개인분은 특·광역시세 및 시·군세이며, 다만 사업소분과 종업원분은 광역시에 대해서는 자치구세임
- 이러한 구조는 과거 자치구세였던 사업소세의 주민세 통폐합에 따른 자치구 세수결손을 보전해 주기 위함임(김태호, 2014)
- 인천광역시를 비롯한 대부분의 광역시 및 시·군에서는 개인분 주민세 세율을 조례로 1만원으로 정하고 있으며 서울특별시를 비롯한 일부 지자체에서는 별도로 세율을 정하고 있음
  - 서울특별시 4,800원, 부산광역시 기장군 3,000원, 세종특별자치시 7,000원, 경기도 성남시 4,000원,

제주특별자치도는 제주시는 동지역 6,000원, 읍·면지역 5,000원, 서귀포시 5,000원이며, 충남 보령시는 동지역은 9,000원, 읍·면지역은 6,000원으로 정함

- 개인분 주민세는 지방교육세를 부가세로 주민세 개인분의 10%(인구 50만 이상 시의 경우에는 25%)를 추가로 과세함

○ 개인분 주민세의 납세의무자는 지방자치단체에 주소를 둔 개인이지만, 미성년자 등은 과세대상으로 하지 않음

- 개인분 주민세의 납세의무자는 과세기준일인 7월 1일 현재 지방자치단체에 주소를 둔 개인이며 개인이란 1인이 아닌 1세대 단위를 의미함
- 아래의 어느 하나에 해당하는 사람은 과세하지 아니함[1)]
  - 국민기초생활보장법에 따른 급여를 받는 수급자
  - 19세 미만 미성년자
  - 외국인등록을 한 날로부터 1년이 경과하지 아니한 외국인
  - 세대원 및 이에 준하는 개인으로서 납세의무자의 주소지가 체류지와 동일한 외국인으로 가족관계등록부 또는 외국인등록표에 따라 가족관계를 확인할 수 있는 사람
  - 세대원 및 이에 준하는 개인으로서 세대주의 직계비속으로 단독으로 세대를 구성하고 있는 미혼인 30세 미만의 사람

■ 개인분 주민세 과세현황

○ 인천광역시의 2020년 지방세 총 부과액은 5조 2,676억 원이며 이중 주민세 개인균등분은 0.2%인 104.5억 원임

- 인천광역시의 2020년도 지방세 부과액은 취득세가 1조 8,510억 원으로 전체 대비 35.1%로 가장 큰 비중을 차지하며 주민세는 1,026억 원(1.9%)으로 레저세(1,121억 원) 다음으로 부과액 규모가 작음
- 개인분 주민세는 104.5억 원으로 주민세 총액 대비 10.2% 수준임
- 2020년 개인분 주민세는 총 104만 건 부과되었으며 비과세 건수는 약 15만 건임

○ 개인분 주민세는 2020년 기준 전국 합산 1,960세대를 대상으로 1,727억 원 부과되었으며 약 224만 세대에 대해 비과세하며, 2018년 대비 연평균 2% 감소하고 있음

- 개인분 주민세는 2018년 이후 매년 부과건수 및 부과세액이 연평균 -2% 감소하고 있음
- 비과세 건수는 2018년 15.6만 건에서 2019년 18.5만으로 33.1% 증가하였으며 2020년 다시 약 15만 건으로 감소하였음
- 인천광역시의 개인분 주민세의 부과액은 104.5억 원으로 2020년 기준 경기(492억 원), 서울(183억 원), 경남(133억 원), 부산(124억 원)에 이어 전국 5번째로 부과액 규모가 큼

1) 2019년 이전에는 지방세법 제77조의 비과세 대상이었으나, 법 개정으로 납세의무자에서 제외시킴

- 인천광역시 역시 2018년 부과 건수가 106.6만 건에서 2019년 102.3만 건으로 4.3만 건 감소하였으며 2020년 다시 2만 건 증가하여 104.3만 건을 부과하였음

〈표 II-2〉 인천광역시 지방세 부과액

(단위: 억원)

구분	2018년		2019년		2020년	
	부과세액	(비중)	부과세액	(비중)	부과세액	(비중)
소계	45,871.1	100%	48,655.9	100%	52,676.4	100%
취득세	15,305.6	33.4%	16,246.5	33.4%	18,509.6	35.1%
등록면허세	941.9	2.1%	1,021.0	2.1%	1,121.4	2.1%
레저세	214.6	0.5%	204.8	0.4%	34.2	0.1%
지방소비세	3,058.1	6.7%	4,214.6	8.7%	5,201.3	9.9%
지역자원시설세	1,013.2	2.2%	1,033.3	2.1%	1,148.4	2.2%
지방교육세	3,691.5	8.0%	3,826.6	7.9%	4,077.6	7.7%
주민세	980.8	2.1%	1,075.2	2.2%	1,025.8	1.9%
(개인분)	**105.5**	**0.2%**	**100.9**	**0.2%**	**104.5**	**0.2%**
지방소득세	6,679.1	14.6%	6,509.8	13.4%	6,689.0	12.7%
재산세	6,709.3	14.6%	7,263.9	14.9%	7,632.3	14.5%
자동차세	5,300.2	11.6%	5,362.7	11.0%	5,210.5	9.9%
담배소비세	1,976.6	4.3%	1,897.4	3.9%	2,026.2	3.8%

주: 현년도 수입 기준임
자료: 행정안전부, 「지방세통계」, 각 연도

〈표 II-3〉 인천광역시 주민세 부과현황

(단위: 만건, 억원)

연도	주민세 총액		개인분 주민세				
	부과건수	부과세액	부과건수	(비중)	부과세액	(비중)	비과세 건수
2015년	123.7	761.9	108.0	(87.3%)	106.8	(14.0%)	5.6
2016년	125.6	852.9	108.7	(86.6%)	107.6	(12.6%)	6.4
2017년	127.8	917.3	110.4	(86.3%)	109.4	(11.9%)	6.7
2018년	125.0	980.8	106.6	(85.3%)	105.5	(10.8%)	15.6
2019년	122.1	1,075.2	102.3	(83.8%)	100.9	(9.4%)	18.5
2020년	123.7	1,025.8	104.3	(84.3%)	104.5	(10.2%)	14.9

자료: 행정안전부, 「지방세통계」, 각 연도

〈표 II-4〉 개인분 주민세 현황

(단위: 만건, 억원)

지자체	2018년			2019년			2020년		
	건수	부과세액	비과세 건수	건수	부과세액	비과세 건수	건수	부과세액	비과세 건수
전국	2,046.0	1,806.9	236.5	1,970.7	1,743.1	314.8	1,959.9	1,727.3	223.6
서울	397.8	192.5	47.1	371.3	179.3	65.6	379.1	182.6	50.9
부산	134.2	130.7	13.3	127.6	124.0	18.4	127.9	124.0	9.4
대구	93.6	94.0	17.0	89.1	89.5	17.4	90.1	90.4	11.6
인천	**106.6**	**105.5**	**15.6**	**102.3**	**100.9**	**18.5**	**104.3**	**104.5**	**14.9**
광주	55.1	54.7	5.0	52.7	52.7	8.9	53.7	54.0	3.9
대전	57.6	58.1	6.3	53.9	54.2	7.8	54.7	55.0	5.0
울산	44.2	44.5	2.4	42.6	42.9	4.5	43.1	43.4	2.5
세종	11.5	8.1	0.8	11.9	8.4	1.3	12.5	8.8	1.4
경기	504.5	486.0	36.3	495.6	476.8	63.1	511.8	492.2	42.4
강원	64.6	65.0	7.2	62.1	62.4	9.1	62.8	62.7	5.8
충북	65.8	66.2	8.2	63.3	63.7	9.1	64.7	65.0	6.8
충남	87.9	87.6	11.6	86.0	85.4	14.1	86.9	86.3	10.2
전북	73.4	73.8	11.7	70.7	71.1	13.5	70.9	71.1	7.6
전남	80.2	80.4	14.2	78.5	78.5	16.3	79.6	79.9	11.4
경북	110.3	111.1	17.2	107.6	108.2	20.3	59.7	60.0	18.0
경남	134.2	134.9	19.7	130.8	131.3	23.2	132.7	133.2	17.7
제주	24.4	13.6	2.7	24.7	13.7	3.7	25.5	14.1	4.2

자료: 행정안전부, 「지방세통계」, 각 연도

■ 주민세 비과세 현황

○ 지방세법 제77조에 따라 주민세 비과세대상을 규정하고 있으며 그 대상은 다음과 같음

- 국가, 지방자치단체 및 지방자치단체조합
- 주한외국정부기관·주한국제기구·외국 민간원조단체 및 주한외국정부기관·주한국제기구에 근무하는 외국인
  - 다만, 대한민국의 정부기관·국제기구 또는 대한민국의 정부기관·국제기구에 근무하는 대한민국의 국민에게 주민세와 동일한 성격의 조세를 부과하는 국가와 그 국적을 가진 외국인 및 그 국가의 정부 또는 원조단체의 재산에 대하여는 주민세를 부과함

〈표 II-5〉 주민세 개인분 과세대상 및 비과세대상

과세대상	과세대상에서 제외	비과세대상
지방자치단체에 주소를 둔 개인	- 수급자 및 미성년자 - 외국인등록 이후 1년 미만의 외국인 - 세대주의 직계비속으로 단독으로 세대를 구성하고 있는 미혼인 30세 미만의 세대원 - 세대원으로 납세의무자의 주소지와 체류지가 동일한 가족관계를 확인할 수 있는 외국인	- 주한외국정부기관·주한국제기구·외국 민간원조단체 및 주한외국정부기관·주한국제기구에 근무하는 외국인

2. 인천광역시 개인분 주민세 감면 내용

○ 인천광역시는 2018년 인천시 재정건전화 달성에 따른 사회적 취약계층에 대한 주민세 감면제도를 신설함

- 인천광역시는 시세감면조례 제8조에 따라 차상위계층, 만 80세 이상, 국가보훈대상자, 의상자 및 의사자유족에 대해서는 개인분 주민세를 100% 감면해줌
- 주민세는 지방정부의 공공서비스 공급을 위한 운영비용의 성격을 가지므로 취약계층에 대해 공공서비스 사용비용을 면제해 주는 의미로 해석될 수 있음
- 인천광역시는 본청을 비롯하여 옹진군(2019년 시행)과 강화군(2022년 시행)도 본청과 동일한 대상에 대해 개인분 주민세을 면제해주고 있음

〈표 II-6〉 **인천광역시세 감면조례 제8조 사회적 취약계층 등에 대한 주민세 감면**

감면내용	감면대상	감면율
주민세 감면	사회적 취약계층(인천에 주소를 둔 개인) - 차상위계층 - 만 80세 이상 - 국가보훈대상자 - 의상자 및 의사자유족	개인분 주민세 100% 감면

주: 인천광역시 시세감면조례 제8조 제3호는 '「주민등록법」에 따른 나이가 과세기준일 현재 만 19세 미만인 사람'으로 지방세법(법률 제16855호, 2019.12.31. 일부개정, 제77조 제1항 제1호 나목) 에 따라 개인분 주민세 과세 대상에서 제외되면서 감면조례에서 삭제됨

인천광역시 시세감면조례 제8조(사회적 취약계층 등에 대한 감면) 인천광역시에 주소를 둔 개인 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여는 2022년 12월 31일까지 「지방세법」 제78조에 따른 주민세 개인분을 부과하지 아니한다.
1. 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층에 속하는 사람
2. 「주민등록법」에 따른 나이가 과세기준일 현재 만 80세 이상인 사람
3. 〈삭제 2019-06-03〉
4. 법 제29조에서 정한 지방세 감면요건에 해당하는 국가보훈대상자
5. 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호 및 제5호에 따른 의상자 및 의사자유족(「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제4조제2항에 따라 의사자 유족증을 발급받은 사람만 해당한다)

○ 인천광역시를 제외하면 제주특별자치도가 감면조례 제31조의2를 통한 고령자에 대한 주민세 감면 규정이 유일함

- 제주특별자치도는 2020년 80세 이상 고령자에 대해 개인분 주민세를 면제해주고 있음(제주특별자치도 도세감면조례 제31조의2 신설(2019.12.31.))

제주특별자치도 도세감면조례 제31조2(고령자에 대한 주민세 감면) 제주특별자치도에 주소를 둔 개인 중 「주민등록법」에 따른 나이가 과세기준일 현재 80세 이상인 경우 2024년 12월31일까지 「지방세법」 제78조 및 「제주특별자치도세 조례」 제16조에 따른 주민세 개인분을 면제한다.

○ 인천광역시의 시세감면조례 제8조에 따른 개인분 주민세 감면액은 2019~2021년 3년간 17.5억 원이며 향후 3년간 예상감면액 역시 17.5억 원으로 유사할 것으로 보임

- 시세감면조례 제8조에 따른 개인분 주민세 감면액은 매년 5.8억 원으로 안정적이며 향후 3년간 감면액 역시 유사한 수준일 것으로 예상됨
- 또한 감면액은 인천광역시 징수액 4조 8,095억 원 대비 0.01% 수준으로 미미한 수준임

〈표 II-7〉 인천광역시 사회적 취약계층 등에 대한 주민세 감면액 및 예상감면액

(단위: 백만원)

감면내용	2019년	2020년	2021년	3년 평균
시세감면조례 §8 사회적 취약계층에 대한 개인분 주민세 100%	582	588	584	584
	2023년	2024년	2025년	3년 평균
	585.4	584.5	584.8	584.9

자료: 인천시 제공자료; 인천광역시보 입법예고문(2022.8.16.일자)

Ⅲ. 타당성 분석

1. 정책목표와 대상의 타당성

■ 시세 감면의 정책목표는 여전히 타당함

○ 본 감면의 정책목표는 서민 지원 및 사회적 취약계층에 대한 지방세 감면 가능성을 열어놓고 있는 「지방세특례제한법」 제4조의 취지에 부합하는 것임

○ 본 감면은 지방세 특례의 원칙 중 하나로 지방세 특례 적용 대상자의 조세부담능력을 고려해야 하는 「지방세특례제한법」 제2조2의 취지에도 부합하는 것임

■ 지방자치단체의 역할로서 타당함

○ 사회적 취약계층에 대한 지방세 감면은 「지방자치법」 제13조 제2항의 제2호에서 규정하고 있는 지방자치단체의 '주민의 복리증진을 위한 사무'에 해당함

- 다목의 "생활이 어려운 사람의 보호 및 지원"과 라목의 "노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진"이 여기에 해당함

> **지방자치법 제13조(지방자치단체의 사무 범위)** 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.
>
> 2. 주민의 복지증진
> 가. 주민복지에 관한 사업
> 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
> 다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원
> 라. 노인·아동·장애인·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

○ 지방자치단체의 사무범위에 속하므로, 조례를 통한 지방세 감면 정책의 운영이 가능함[2)]

○ 본 감면은 2018년 인천시 재정건전화 달성에 따른 시민 환원 정책의 일환으로 신설된 것[3)]으로 전국 최초의 사회적 취약 등에 대한 주민세 감면[4)]이라는 점에서 지방자치단체의 특성과 재정 자율성을 살리

2) 허원제·이기환, 「경기도 도세 감면 조례에 의한 지방세 감면 타당성 검토」, 한국지방세연구원, 2020, p. 95.
3) 인천광역시, 「2022년 시세 감면 조례 심층평가 및 정비 계획」, p. 18.

는 모범 사례라고 할 수 있음

■ 차상위 계층에 대한 지원과 노인 가구에 대한 지원은 타당함

○ 차상위계층은 국민기초생활 급여 수급권자에 해당하지 아니하며 소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 사람을 말함

- 「국민기초생활보장법」 제2조 제10호에 따르면, 차상위계층이란 수급권자에 해당하지 아니하는 계층으로서 소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층을 말함
  - 「국민기초생활보장법 시행령」 제3조에서는 "소득인정액이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 계층"을 "소득인정액이 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 사람"으로 규정하고 있음
  - 기준 중위소득이란 보건복지부장관이 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값을 말함[5)]
- 차상위계층은 2020년 기준 4인가족 기준 월 소득이 256만원 이하로 중앙정부로부터 생계, 의료, 주거, 교육, 돌봄, 문화 및 법률 등 기타 지원을 받을 수 있음

〈표 Ⅲ-1〉 2022년 기준 중위소득 및 수급자 선정기준

(단위: 원)

가구규모	1인	2인	3인	4인	5인	6인	7인
2022년 기준 중위소득	1,944,812	3,260,085	4,194,701	5,121,080	6,024,515	6,907,004	7,780,592
차상위 조건 기준 중위소득 50%	972,406	1,630,043	2,097,351	2,560,540	3,012,258	3,453,502	3,890,296
생계급여 (중위 30%)	583,444	978,026	1,258,410	1,536,324	1,807,355	2,072,101	2,334,178
의료급여 (중위 40%)	777,925	1,304,034	1,677,880	2,048,432	2,409,806	2,762,802	3,112,237
주거급여 (중위 46%)	894,614	1,499,639	1,929,562	2,355,697	2,771,277	3,177,222	3,579,072
교육급여 (중위 50%)	972,406	1,630,043	2,097,351	2,560,540	3,012,258	3,453,502	3,890,296

자료: "2022년 기준 중위소득 및 생계·의료급여 선정기준과 최저보장수준", 보건복지부고시 제2021-211호(2021.8.5., 제정)

○ 차상위계층 수급가구수는 2021년 전국 총 136,162가구로 주민등록세대수 대비 0.58%이며 인천은 6,510가구로 0.50%임

- 2019년 이후 3년간 전국의 차상위계층 수급 가구수는 평균 17% 증가하였으며, 주민등록세대 대비 0.444%에서 0.580%로 증가하였음
- 인천광역시는 3년간 평균 29% 증가하였으며 주민등록세대수 대비 0.314%에서 0.5%로 0.187%p. 증가하였음

4) 이선화, 「2018년 인천광역시 감면조례 타당성 평가」, 한국지방세연구원, 2018, p. 58.
5) 「국민기초생활보장법」 제2조 제11호.

〈표 Ⅲ-2〉 차상위계층확인 수급 가구수 현황

(단위: 가구수, %)

지자체	2019년		2020년		2021년		3년간 연평균 증가율
	차상위계층 수급 가구수	전체 가구수 대비	차상위계층 수급 가구수	전체 가구수 대비	차상위계층 수급 가구수	전체 가구수 대비	
전국	99,830	0.444%	117,188	0.507%	136,162	0.580%	17%
서울	19,039	0.440%	22,603	0.512%	22,765	0.514%	9%
부산	5,952	0.397%	7,580	0.495%	9,410	0.609%	26%
대구	3,892	0.377%	4,906	0.464%	6,367	0.598%	28%
인천	**3,895**	**0.314%**	**4,456**	**0.351%**	**6,510**	**0.501%**	**29%**
광주	2,198	0.357%	2,243	0.354%	3,088	0.478%	19%
대전	2,809	0.442%	3,613	0.553%	4,291	0.646%	24%
울산	1,067	0.228%	1,383	0.290%	1,831	0.379%	31%
세종	196	0.145%	259	0.180%	334	0.217%	31%
경기	14,003	0.256%	16,917	0.298%	22,797	0.390%	28%
강원	4,392	0.610%	5,235	0.711%	5,687	0.762%	14%
충북	3,353	0.464%	3,938	0.528%	4,561	0.600%	17%
충남	5,881	0.613%	6,378	0.649%	6,859	0.685%	8%
전북	6,421	0.787%	7,290	0.871%	8,017	0.944%	12%
전남	8,599	0.985%	9,433	1.056%	10,090	1.117%	8%
경북	9,674	0.788%	11,107	0.885%	11,955	0.936%	11%
경남	7,594	0.523%	8,860	0.597%	10,035	0.666%	15%
제주	865	0.295%	987	0.327%	1,565	0.509%	35%

주: 사회보장정보시스템(행복 e음)에 등록된 차상위계층확인 가구 및 수급자 현황으로 매년 12월 기준임
자료: 한국사회보장정보원, 「차상위 및 한부모가족 수급자 현황」; 행정안전부, 「주민등록인구현황」

○ 노인 가구에 대한 지원은 연령기준에 의한 보편적 복지로서 대상자 선별 등을 위한 비용이 높지 않다는 점에서 타당성을 가짐[6)]

○ 보훈대상자 및 의사상자에 대한 지원 역시 지방자치단체의 역할을 제고할 수 있는 점에서 타당성이 있다고 볼 수 있으며, 특별한 부정적 논거를 찾기 어려움

2. 정책수단의 적절성

■ **사회적 취약계층 등의 지원을 위해 지방세 감면의 수단을 사용하는 것은 목적과 수단의 관계가 적절하다고 볼 수 있음**

○ 차상위계층에 대한 지방세 감면은 「지방세특례제한법」의 공백 요소이며, 주민세 개인분에 대한 감면은 「지방세특례제한법」에서 규정하고 있지 않음

6) 이선화, 앞의 보고서, p. 67.

○ 사회적 취약계층 등에 대한 지방세 감면은 건당 규모를 떠나 주민에게 주는 심리적 효과가 작지 않음

○ 중앙 부처의 정책과 중복되지 않으면서 그 사각지대를 메우는 역할로서도 기능할 수 있음

〈표 Ⅲ-3〉 2022년 중앙부처의 차상위계층 지원사업 중 할인정책

구분	사업명	지원내용
생계지원	양곡할인	정부관리양곡 판매가격의 60~92% 할인 지원
	통신요금 할인	소득이 낮은 사회적 취약계층 대상 가계통신비 부담완화를 위해 이동전화 요금 감면 - 기본감면(11,000원) 및 통화료 35% 감면(월 최대 21,500원, 가구당 4인까지)
	전기요금 할인	차상위 계층은 월 8천원 한도 (하계 1만원 한도) - 기초생활수급자는 월 1.6만원 한도 (하계 2만원 한도) - 장애인·유공자는 월 1.6만원 한도 (하계 2만원 한도)
	도시가스요금 경감	취사·난방용 기준, 동절기(12~3월) 12,000원, 그 외 기간은 3,300원)
	열요금 감면	차상위계층은 월 5천원

자료: 보건복지부(2022)

■ **다른 지방자치단체에서도 사회적 취약계층을 지원하기 위한 주민세 감면을 시행하고 있음**

○ 앞서 소개한 바와 같이 제주특별자치도에서 80세 이상 고령자에 대해 개인분 주민세을 면제하고 있음

○ 그 외 코로나19 장기화로 인해 2021년 38개 지방자치단체에서 지방의회의 지방세 감면 동의안 의결을 통해 주민세 개인분 세액감면을 시행하였음[7)]

- 2021년 일부 지자체에서는 코로나19 장기화로 주민세(개인분 및 사업소분) 전액 또는 일부를 감면하거나 납부기한을 연장하였음
- 주민세 개인분은 전액 감면으로 부천시, 경주시 등 전국 38개 지방자치단체에서 약 70만 건으로 약 68억 원으로 추산됨
- 2022년에도 코로나19 장기화에 따른 세제지원으로 전남 여수시, 강원 속초시, 경북 예천군 등 일부 지자체에서 주민세 개인분을 전액 감면하였음
  - 코로나19에 따른 주민세 개인분 감면은 조례감면이 아닌, 지방의회의 지방세 감면 동의안 의결에 따른 감면임 (경북 예천군의 경우, '코로나19 장기화에 따른 지방세 감면 동의안'(2022.3.30. 의결)[8)]

3. 지방재정 영향 수준

○ 감면액은 인천광역시 지방세 징수액 4조 8,095억 원 대비 0.01% 수준으로 미미한 수준임

7) 연합뉴스, "주민세 재산세 8월말까지 내야...일부지역 코로나 피해지원 감면", 2021.8.16.일자.
8) 경북 예천군 홈페이지 (https://www.ycg.kr/open.content/yucheon/news/notice/?i=101716)

〈표 Ⅲ-4〉 인천광역시 지방세 징수액 및 감면액 현황

(단위: 백만원)

연도	지방세 징수액[1)]	지방세 감면액	감면조례에 따른 감면액	시세감면조례 §8호에 따른 감면액	
2019년	4,809,476	703,334	3,672	582	(0.01%)
2020년	5,187,705	770,223	3,303	588	(0.01%)

주: 1) 징수액은 현년도 수입과 과년도 수입 합산액임
2) ( ) 안의 비중은 전체 징수액 대비 비중임
자료: 인천시 제공자료; 지방세통계연감(각 연도)

4. 코로나19 감염병 대유행에 따른 양극화의 대책으로서의 가치

○ 2020년 1월부터 우리나라에 유행되기 시작한 코로나19(Covid-19) 감염병은 사회적 거리두기에 따른 생활양식의 변화와 함께 경제 전반에 걸쳐 많은 영향을 주었고 그 중 가장 부정적 영향은 양극화를 심화시킨 것임

- 2020년과 2021년 2년 간 가구소득의 구간별 월평균 소득의 차이가 최근 5개년 중 가장 많이 확대되었음
- 소득 상위 구간으로 갈수록 소득이 증가하고, 하위 구간으로 갈수록 감소하는 것으로 나타남

〈표 Ⅲ-5〉 가구소득 구간별 월평균 가구 총소득

(단위: 만원, %)

소득구간	2018년	2019년	2020년	2021년	'21~'19년	'21~'20년
5구간 (상위 20%)	892	902	895	948	+5.1%	+5.9
4구간	550	566	557	583	+3.0%	+4.7%
3구간	442	453	443	447	-1.3%	+0.9%
2구간	314	319	310	305	-4.4%	-1.6%
1구간 (하위 20%)	185	189	183	181	-4.2%	-1.1%

주: 가구 총소득은 순서대로 20%씩 5개로 나눈 구간으로 1구간은 가구소득 하위 20%, 5구간은 가구소득 상위 20%로 구간이 올라갈수록 가구소득이 높아짐
자료: 신한은행, "2022년 보통사람 금융"

○ 근로소득에서도 소득 상위 계층은 감소폭이 작거나 증가하는 반면, 저소득층은 크게 감소하는 모습을 보이고 있으며, 긴급재난지원금의 영향이 반영된 경상소득의 효과로 다소 완화되었다 하더라도 소득 격차를 근본적으로 되돌리지는 못할 것으로 보임[9)]

9) 이승훈, "코로나 19 이후 한국경제의 양극화 심화와 과제", KB금융 경영보고서, 제40호, 2022, pp. 40-41.

〈그림 Ⅲ-1〉 소득 5분위별 근로소득

(단위: %, 2019년 대비)



주: 전국(명목) 2인 이상 비농림어가 기준
출처: 통계청
자료: 이승훈(2022)

〈그림 Ⅲ-2〉 소득 5분위별 경상소득 증가율

(단위: %, 2019년 대비)



주: 전국(명목) 2인 이상 비농림어가 기준
출처: 통계청
자료: 이승훈(2022)

○ 경기 회복 역시 양극화 모습을 띠면서 이른바 'K자형 경기회복'이 예상되고 있는 상황에서 사회적 계층에 대한 기존 지원 제도를 축소하거나 폐지하는 것은 타당하지 않으며, 오히려 이 정책을 유지·발전시켜 양극화 대책의 일환으로 활용할 필요가 있음



Ⅳ. 종합평가

○ 인천광역시는 「인천광역시 시세 감면 조례」 제8조에 따라 ‘사회적 취약계층’에 대하여 개인분 주민세를 2022년 12월 31일까지 감면하고 있음

- 감면 대상은 「국민기초생활 보장법」에 따른 차상위계층에 속하는 사람, 「주민등록법」에 따른 나이가 과세기준일 현재 만 80세 이상인 사람, 「지방세특례제한법」 제29조에서 정한 지방세 감면요건에 해당하는 국가보훈대상자 및 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제2조제3호 및 제5호에 따른 의상자 및 의사자 유족(「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행규칙」 제4조제2항에 따라 의사자 유족증을 발급받은 사람만 해당)임
- 올해 말로 감면의 일몰이 도래함에 따라 심층평가를 거쳐 연장 여부의 검토가 필요함

○ 인천광역시의 2020년 지방세 총 부과액은 5조 2,676억원이며 이중 주민세 개인균등분은 0.2%인 104.5억원임

- 인천광역시의 개인분 주민세의 부과액은 104.5억 원으로 주민세 총액 대비 10.2% 수준임

○ 인천광역시는 2018년 인천시 재정건전화 달성에 따른 사회적 취약계층에 대한 주민세 감면제도를 신설하여 차상위계층, 만 80세 이상, 국가보훈대상자, 의상자 및 의사자유족에 대해서는 개인분 주민세를 100% 감면하고 있음

- 주민세는 지방정부의 공공서비스 공급을 위한 운영비용의 성격을 가지므로 취약계층에 대해 공공서비스 사용비용을 면제해 주는 의미로 해석될 수 있음
- 인천광역시는 본청을 비롯하여 옹진군(2019년 시행)과 강화군(2022년 시행)도 본청과 동일한 대상에 대해 개인분 주민세를 면제해주고 있음

○ 인천광역시의 감면은 정책목표가 타당하고, 그를 위한 정책수단도 적절함

- 본 감면은 서민 지원 및 사회적 취약계층에 대한 지방세 감면 가능성을 열어놓고 있는 「지방세특례제한법」 제4조의 취지에 부합하고, 지방세 특례의 원칙 중 하나로 지방세 특례 적용 대상자의 조세부담능력을 고려해야 하는 「지방세특례제한법」 제2조2의 취지에도 부합하는 것임
- 사회적 취약계층에 대한 지방세 감면은 「지방자치법」 제13조 제2항의 제2호에서 규정하고 있는 지방자치단체의 ‘주민의 복리증진을 위한 사무’에 해당하므로, 조례를 통한 지방세 감면 정책이 가능한 분야임
- 사회적 취약계층 등의 지원을 위하여 지방세 감면의 수단을 사용하는 것은 적절하며, 본 감면은 「지방세특례제한법」의 공백과 중앙정부의 차상위 계층 지원 정책을 보완하는 의미도 가지고 있음
- 지방재정에 미치는 영향은 미미한 수준임

○ 본 감면을 유지하는 것은 코로나19 유행에 따른 양극화 심화에 대한 정책의 일환으로서의 가치도 있음

- 2020년 1월부터 우리나라에 유행되기 시작한 코로나19(Covid-19) 감염병이 사회적 거리두기에 따른 생활양식의 변화와 함께 가져온 가장 부정적 영향은 양극화를 심화시킨 것임
- 소득 수준 특히 근로소득에서 상위 계층과 하위 계층 간 격차가 크게 벌어져 회복하기 어려울 정도가 되었음
- 경기 회복 역시 양극화 모습을 띠면서 이른바 'K자형 경기회복'이 예상되고 있는 현실에서 현존하고 있는 사회적 계층 지원 제도는 유지하되 그 효과를 극대화할 수 있는 정책결합 방안을 모색하는 것이 타당함

참고문헌

■ 국내문헌

김태호, 「지방세개론」, 세연 T&A, 2014.

보건복지부, 「2022년 차상위계층 확인사업 안내」, 2022.

신한은행, "2022년 보통사람 금융"

이선화, 「2018년 인천광역시 감면조례 타당성 평가」, 한국지방세연구원, 2018.

이승훈, "코로나19 이후 한국경제의 양극화 심화와 과제", Korea Institute of Public Administration, Spring 2022. Vol.40.

인천광역시, 「2022년 시세 감면 조례 심층평가 및 정비 계획」, 2022.

한국사회보장정보원, 「차상위 및 한부모가족 수급자 현황」, 각 연도.

행정안전부, 「주민등록인구현황」, 각 연도.

행정안전부, 「지방세통계」, 각 연도.

허원제·이기환, 「경기도 도세 감면 조례에 의한 지방세 감면 타당성 검토」, 한국지방세연구원, 2020.

■ 자료

경북 예천군 홈페이지 (https://www.ycg.kr)

법령정보센터 (http://www.law.go.kr)

연합뉴스, "주민세 재산세 8월말까지 내야... 일부지역 코로나 피해지원 감면", 2021.8.16.일자.

인천광역시 홈페이지 (https://www.incheon.go.kr)

자치법규정보시스템 (https://elis.go.kr)