

지방세특례제한법 일부개정법률안 심 사 보 고 서

2025. 12. .
행정안전위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2025년 10월 15일, 이상식의원 등 10인

나. 회부일자: 2025년 10월 16일

다. 상정 및 의결일자:

제429회 국회(정기회)

제16차 행정안전위원회(2025.11.27.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체
토론, 소위원회부

제5차 법안심사제1소위원회(2025.12.9.) 상정, 축조심사

제430회 국회(임시회)

제1차 법안심사제1소위원회(2025.12.10.) 상정, 축조심사, 의결(대안
반영폐기)

제1차 행정안전위원회(2025.12.16.) 상정, 소위심사보고, 축조심사,
찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(이상식의원)

현행 「지방세특례제한법」은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 및 「도시개발법」 등에 따른 개발사업의 시행자가 취득하는 부동산에 대해 취득세 감면을 인정하고 있으나, 실제 그 개발사업의 과정에서 시행자가 사업 자금의 조달을 목적으로 개발사업용 부동산을 「신탁법」에 따라 신탁하는 경우 신탁재산의 소유권이 사업시행자에서 수탁자인 신탁회사로 이전되고, 이로 인해 형식적으로 사업시행자의 취득 요건을 충족하지 못하여 취득세 감면(산업단지의 경우 100분의 35 경감)을 적용받지 못하는 사례가 발생하고 있음. 따라서 자금을 차입할 목적으로 감면 대상 부동산을 담보로 제공하는 형태의 신탁인 경우 해당 신탁재산의 수탁자도 해당 개발사업의 시행자로 보아 이 법에 따른 취득세 감면을 적용할 수 있도록 하여 재산세와 균형을 맞추고 경제발전의 중추적인 역할을 하는 산업단지 등이 원활하게 조성되도록 하는 등 기업의 경제활동을 지원하려는 는 것임. 따라서 이러한 점과, 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」에 따라 전략산업 특화단지로 지정된 산업단지 개발사업과 관련해서는 2025년 6월 4일 새 정부가 출범하여 국가첨단전략산업의 글로벌 경쟁력 확보를 위한 국가 차원의 전방위 지원을 주요 정책으로 설정한 점을 고려하여 현재 진행 중인 반도체클러스터 등 조성 사업에 대해서도 적극적으로 지원할 필

요가 있음. 이에 따라 특별조치법에 따라 전략산업 특화단지로 지정된 산업단지 개발사업에 대해서는 이 법 공포일이 속하는 과세연도에 납세의무가 성립한 경우에도 신탁재산의 취득세 감면을 적용함으로써 국가첨단전략산업에 대한 막대한 금액의 투자와 갈수록 심화되는 국가첨단전략산업의 글로벌 경쟁력 강화를 실질적으로 지원할 수 있도록 하려는 것임(안 제185조 신설 및 부칙 제2조).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(수석전문위원 정순임)

우리나라 세법 체계는 기본적으로 신탁을 독립된 과세주체로 인정하지 않고 있는데, 국세의 경우 법인세와 소득세는 신탁재산의 수익자를 납세의무자로 규정하여 신탁의 이익을 수취하는 수익자에 대해 과세하고 있으며, 지방세의 경우 수탁자를 대상으로 취득세를 과세하고 있으나 신탁등기가 수반되는 위탁자에서 수탁자로의 신탁재산 이전 등의 신탁재산 취득에 대해서는 취득세를 면제하고 있음.

또한, 현행 「지방세특례제한법」에 따른 지방세 감면은 기본적으로 부동산 등의 소유자가 해당 부동산 등을 “직접 사용”하는 경우에 한하여 이루어지는데, 제2조제8호에 의하면 “직접 사용”이란 부동산 등의 소유자가 해당 부동산 등을 사업 또는 업무의 목적이거나 용도에 맞게 사용하는 것을 의미하며, 소유자가 부동산 등을 제3자에게 임대하는 경우는 제외됨.

이때, 「신탁법」에 따라 부동산을 신탁한 경우, 실제 부동산의 소유권을 보유한 자는 신탁의 수탁자로 수탁자가 취득세 납세의무를 지는데, 수탁자가 해당 부동산을 직접 사용하는 경우에 한하여 「지방세 특례제한법」상 “직접 사용”에 해당하여 감면이 적용됨.

그런데, 현재 신탁의 형태에 따라 수탁자에 대한 감면의 적용여부가 달라지는 문제가 발생하고 있음.

구체적으로, 토지를 신탁재산으로 하여 신탁회사가 개발사업을 수행하는 ‘토지신탁’의 경우 신탁회사가 사업시행자로서 해당 토지를 “직접 사용”하여 감면이 적용되나, 부동산의 소유권을 신탁회사에 신탁하고 그 신탁 수익권을 담보로 금융기관에서 자금을 조달하는 ‘담보신탁’의 경우에는 신탁회사는 형식적 소유권만 보유하고 실제 사업은 위탁자가 시행하므로 “직접 사용”에 해당하지 않아 감면이 배제됨.

뿐만 아니라, 신탁의 해지 시점에 따라 감면의 적용 여부가 달라지는데, 준공 시점에서 지목변경으로 인한 취득세 납부 의무가 발생하기 전에 신탁을 해지할 경우 부동산의 소유권이 위탁자인 사업시행자로 환원되어 사업시행자에 대한 감면이 적용되나 신탁관계를 유지하고 있는 경우에는 소유권이 수탁자에게 있으므로 감면이 적용되지 않음.

이에 정부안은 위탁자가 신탁재산을 실질적으로 지배·통제하는 경우로서 위탁자가 해당 신탁재산을 개발·조성 및 건축하여 수탁자가 부동산을 취득하는 경우에는, 위탁자가 부동산을 취득한 것으로 보고 부동산을 직접사용하는 소유자에 위탁자를 포함하여 위탁자가 해당 신탁

탁재산을 취득한 것으로 간주함으로써, 담보신탁으로 자금을 조달하는 경우에도 「지방세특례제한법」에 따른 감면을 적용받을 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

또한, 이상식의원안은 산업단지 등의 개발사업 시행자가 사업 자금의 조달을 목적으로 부동산을 신탁하는 경우(즉, 담보신탁), 수탁자를 해당 개발사업의 시행자로 간주하고 사업시행자가 해당 토지를 “직접 사용”하는 것으로 보아, 담보신탁의 수탁자에 대해서도 감면이 적용될 수 있도록 하면서, 「국가첨단전략산업 경쟁력 강화 및 보호에 관한 특별조치법」에 따른 전략산업 특화단지의 경우에는 예외적으로 이 법의 공포일이 속하는 과세연도부터 감면을 소급적용하려는 내용임.

정부안과 이상식의원안에 의하면 수탁자가 부동산을 직접 사용하지 않아도 위탁자가 감면 목적에 맞게 부동산을 직접 사용하는 경우 직접 사용하는 것으로 간주되므로 수탁자가 취득세 감면을 받을 수 있을 것으로 보이며, 이상식의원안은 추가적으로 수탁자를 사업시행자로 간주하는 규정을 두고 있으므로 사업시행자가 개발사업 목적으로 부동산을 사용한다면 수탁자에 대해 감면이 적용됨.

자금조달 방식의 차이에 따라 동일한 개발사업에 대해 감면을 다르게 적용할 경우 형평성이 문제될 수 있다는 점, 담보신탁의 경우 위탁자인 사업시행자가 신탁된 부동산을 실질적으로 사용·수익하므로 위탁자에게 과세하는 것이 「지방세기본법」 상 실질과세원칙에 부합하는 측면이 있다는 점 등을 고려하면 개정안들의 입법취지는 타당한 측면

이 있어 보임.

특히, 재산세의 경우 종합부동산세 회피 방지를 위해 2021년 「지방세법」 개정을 통해 형식적 소유권에 관계없이 신탁재산에 대해서는 예외적으로 위탁자를 납세의무자로 규정하여, 신탁재산의 형식적 소유자인 수탁자와 납세의무자인 위탁자 중 누가 사용하더라도 감면을 적용하고 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있음.

다만, 개정안 심사에 있어서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

첫째, 정부안과 이상식의원안의 입법취지는 동일하나 그 입법형식이 상이하므로 이를 조정할 필요가 있음.

구체적으로, 정부안은 위탁자가 신탁재산을 “개발·조성 및 건축”하는 경우 직접사용하는 것으로 규정하여 적용범위를 명시하고 있지 않는데, 이상식의원안은 “「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 및 「도시개발법」 등에 따른 개발사업의 시행자”가 사업시행 목적에서 직접사용하는 경우로 그 범위를 한정하고 있음.

행정안전부에 의하면 개발사업의 시행 외에 어린이집 설치, 사회복지시설의 건축 등도 담보신탁의 방식으로 추진할 수 있으므로, 특례의 적용대상을 개발사업으로 한정하는 것은 형평성 측면에서 적절하지 않아 보임.

둘째, 부칙과 관련하여 이상식의원안은 신탁재산에 대한 감면적용

특례를 전략산업 특화단지에 한하여 소급하여 적용하고 있으므로, 소급적용의 적절성에 대해 논의할 필요가 있음.

국가 차원에서 전략산업 특화단지에 대한 지원이 필요하다는 점을 고려하면 개정안의 취지는 타당한 측면이 있어 보이나, 특정 납세대상을 대상으로만 소급적용을 할 경우 조세형평성이 문제될 수 있으며 소급범위를 확대할 경우에는 지방자치단체의 재정여건에 부담을 줄 수 있다는 점을 감안하여야 할 것임.

한편, 유사 입법례로 「신탁법」에 따른 신탁방식으로 산업단지를 개발하는 경우에는 수탁자를 사업시행자로 간주하여 지목 변경에 따른 간주취득세를 감면받을 수 있도록 하는 「지방세특례제한법 일부개정법률안」(김상훈의원 대표발의, 의안번호 2204991)이 국회 심사과정에서 제도 개선 필요성은 인정하나 유사 현황에 대한 실태조사가 필요하다는 행정안전부의 의견에 따라 우리 위원회에 계류 중이므로 함께 논의될 필요가 있음.

4. 대체토론의 요지

없 음.

5. 법안심사소위원회 심사내용

(소위원장 윤건영)

개정안의 취지를 위원회 대안에 반영하고, 동 개정안은 본회의에 부의하지 아니하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없 음.

7. 심사결과

대안반영폐기