제 2019 - 1 호

기 관 장 경 고

기 관 장 : 경기도 광명시장

2019년 정부합동감사 결과, 한국폴리텍(기능대학)에 대한 지방세 감면처리 위법행위에 대해 경고처분하오니, 향후 유사 사례가 발생되지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다.

2019. 12. 30.

행 정 안 전 부 장 관

2019 정부합동감사 결과 (기관장경고) 공개

◈ 2019. 9. 16. ~ 10. 2.(13일간) 행정안전부 등 10개 부·처·청 39명의 감사요원이 참여하여 실시한 경기도 정부합동감사 결과 "기관장경고" 처분된 내용을 「지방자치단체에 대한 행정감사규정」 제18조제4항에 따라 다음과 같이 공개합니다.

정 부 합 동 감 사 결 과

기관장경고 · 징계 · 시정요구

제　　목 ○○○○○○(기능대학)에 대한 지방세 감면처리 부적정

기 관 명 광명시

징계대상자 ① 광명시 ○○○○국 지방○○○(○○) ○○○

② 광명시 ○○○○과 지방○○○○○○(○○) ○○○

③ 광명시 ○○○○과 지방○○○○○(○○○○○) ○○○

징계의종류 경징계

내　　용

경기도 광명시에서는 학교법인 ○○○○○○(이하 "○○○○○○"이라 함)이 공공직업훈련시설의 용도로 사용하기 위하여 취득한 '광명시 ○○동 000-0(건물 6,554.45㎡, 토지 1,111.3㎡, 이하 "쟁점부동산"이라 함)'에 대하여 「지방세특례제한법」제41조제1항의 규정을 적용하여 취득세 1,958,726천 원(농어촌특별세 포함)을 감면하였다.

이와 관련하여 지방○○○ ○○○은 2019. 7. 8.부터 경기도 정부합동감사(2019. 9. 16 ~ 10. 2.)까지 ○○○○국 국장으로서 지방세 부과·징수 및 감면 등의 지방세 업무를 포함한 ○○○○국의 업무를 총괄하였다. 지방○○○○○ ○○○는 2019. 7. 8.부터 경기도 정부합동감사(2019. 9. 16 ~ 10. 2.)까지 ○○○○

과장으로 근무하면서 지방세 부과·징수 및 감면 등의 지방세 업무를 총괄하였다. 지방○○○○ ○○○은 2019. 7. 8.부터 경기도 정부합동감사(2019. 9. 16 ~ 10. 2.)까지 ○○○○과 ○○팀장으로서 근무하면서 2019. 7. 29.부터는 도세 10억 이상 감면업무를 처리하였다.

1. 판단기준(관계법령)

「지방세특례제한법」 제41조제1항은 「고등교육법」에 따른 학교가 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세를 2021년 12월 31일까지 면제하도록 규정하고 있다.

한편 같은 법 제28조는 「근로자직업능력 개발법」에 따른 직업능력개발훈련시설에 직접 사용하기 위하여 취득하는 토지와 건축물에 대하여는 2014년 12월 31일까지 취득세의 100분의 50을 경감하도록 규정하고 있었으나, 현재는 지방세감면 일몰기간(~ 2014. 12. 31.)이 완료되어 2015. 1. 1. 이후에는 취득세 감면이 불가하다. 더불어「근로자직업능력 개발법」 제2조는 기능대학에 대하여 "「고등교육법」 제2조제4호에 따른 전문대학으로서 학위과정인 제40조에 따른 다기능기술자과정 또는 학위전공심화과정을 운영하면서 직업훈련과정을 병설 운영하는 교육·훈련기관을 말한다."라고 규정하고 있다.

특히 지방세특례제한법의 소관부처인 행정안전부는 '학교 등의 공공직업훈련시설 목적 운영 부동산 취득세 감면 여부에 대한 경기도(○○과-0000, 2019. 4. 5.)의 법령해석 질의[1]'에 대하여 "조세법률주의 원칙에서 파생되는 엄격해석의 원칙상, 조세법규의 해석은 과세요건이거나 비과세요건 또는 조세감면요건을

1) 학교법인이 공공직업훈련시설의 용도로 취득하는 부동산을 「지방세특례제한법」 제41조제1항에 따라 학교 등이 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산으로 보아 취득세를 감면할 수 있는지

막론하고 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석하여야 하는 바[같은 취지의 판결 : 대법원 2004. 5. 28. 선고 2003두 7392, 2004. 5. 27. 2002두6781] … 중략 … 동 규정에서 취득세 등 지방세의 감면은 「고등교육법」 제2조에서 열거하는 경우로 제한된다 할 것으로서 귀문의 쟁점부동산의 경우를 보면, 「고등교육법」 제2조에 의한 전문대학으로 인정되는 기능대학이 직업훈련과정으로 '0000기술교육원'을 병설하여 '하이테크과정 및 신중년 특화과정' 등 직업훈련시설 형태로 운영하는 경우로서, … 중략 … 그 수업연한이 1년 미만인 비학위과정만을 다루고 있는 점을 종합할 때, 쟁점부동산을 「고등교육법」에 따른 전문대학이 해당 사업에 직접 사용하는 부동산으로 보기 어렵다.(○○○○○○○○과-0000, 2019. 5. 14.)"고 회신하였다.

더욱이 우리 헌법 또한 제59조에서 "조세의 종목과 세율은 법률로 정한다."고 규정하면서 조세법률주의를 분명히 하고 있고, 조세법률주의 원칙은 법률의 근거 없이 지방자치단체가 지방세를 부과·징수할 수 없고, 국민은 지방세의 납부를 요구받지 아니한다는 것을 의미하는데, 법원은 이와 관련한 조세법규의 해석에 대하여 '조세법률주의 원칙상 과세요건이거나 비과세요건 또는 조세감면요건을 막론하고 조세법규의 해석은 특별한 사정이 없는 한 법문대로 해석할 것이고 합리적 이유 없이 확장해석하거나 유추해석 하는 것은 허용되지 않는다고 판시(대법원 2004. 5. 27. 선고 2002두6781 판결, 1994. 2. 22. 선고 92누18603 판결 등 참조)'하여 조세법률주의 내용으로 엄격해석의 원칙을 천명하고 있다.

따라서 학위과정과 비학위과정(직업훈련과정)을 병행하여 운영하는 기능대학의 경우 학위과정에 대해서는 「지방세특례제한법」 제41조제1항 「고등교육

법」에 따른 학교가 해당 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대하여 취득세 감면을 적용할 수 있을 것이나, 비학위과정(직업훈련과정)에 대해서는 2014. 12. 31. 이미 지방세 감면에 대한 일몰기간이 완료된 사항으로 「지방세특례제한법」 제41조제1항을 적용하여 취득세를 감면하여서는 아니 된다.

2. 관계사실

2019. 4. 3. 광명시는 '○○○○○○이 공공직업훈련시설의 용도로 취득하는 부동산이 「지방세특례제한법」 제41조제1항에 따른 학교법인 부동산 취득세 감면 해당 여부'에 대하여 법령해석 질의를 요청하였다.

이에 해당법령의 소관부처인 행정안전부는 "해당부동산은 「고등교육법」에 따른 전문대학이 해당 사업에 직접 사용하는 부동산으로 보기 어렵다"고 회신(○○○○○○○○과-0000, 2019. 5. 14.)하였다. 그리고 2019년 5월 16일 당시 ○○팀장이었던 ○○○은 행정안전부 법령해석 결과 취득세 감면이 불가함을 시장에게 까지 보고하였다.

2019. 5. 29. 광명시는 외부 전문법률사무소 2곳(법무법인 ○·○○, ○○○○○○)과 내부 법무팀(○○○○과)에 동일한 내용으로 법률자문을 의뢰하였고, 위 3곳의 법률자문 결과는 모두 '「지방세특례제한법」 제41조제1항을 적용한 감면이 불가하다는 점'에서 행정안전부의 유권해석 결과와 동일하였다. 그리고 위 법률자문 의뢰 결과에 대하여 당시 ○○팀장 ○○○이 당시 ○○○○국장이었던 ○○○[2] 국장에게까지 보고[3]하였다.

---

2) 2019.7월 ~ 현재 : 공로연수 중.

3) 시장에게 보고는 ○○○ 국장이 하기로 하였으나, 시장에게 보고되었는지 여부는 현재 공로연수 중으로 확인 불가

이후 2019. 7. 8. 전보인사가 있었으며, 당시 ○○팀장이었던 ○○○은 ○○과로 전보되었고, 지방세 부과·징수 및 감면 업무에 경력이 거의 전무한 현 ○○팀장인 ○○○[4]과 현 ○○○○과장인 ○○○[5]가 ○○○○과로 전입되어 각각 ○○팀장과 ○○○○과장의 보직을 맞게 되었다. 그리고 현 ○○○○국장인 ○○○도 2019. 7. 8. ○○○○국장의 보직을 받게 되었다.

이후 2019. 7. 29. ○○○○과 업무분장을 통해 도세 감면액 10억 원 미만의 건에 대해서는 기존 감면담당자이었던 ○○○이 처리하기로 하고, 10억 원 이상의 감면 건에 대해서는 ○○○ 팀장이 처리하기로 하였다. 이로서 기존 ○○○○○ 취득세 감면업무를 진행해오던 ○○○ 팀장과 ○○○ 부팀장은 ○○○○○의 취득세 감면업무에서 완전히 배제되면서 신임 ○○○ ○○팀장이 처리할 수 있게 되었다.

그리고 ○○○○과 업무분장이 있었던 바로 다음날인 2019. 7. 30. ○○○○○팀장과 ○○○ ○○○○과장은 ○○○○○의 취득세 감면 건에 대해 부서의견을 "면세"로 결정한 내부검토 보고서[6]를 작성하여 ○○○ ○○○○국장과 함께 시장에게 보고하였고, 이에 대해 시장은 "본 건은 해석상 이견이 있을 수 있으나 시장으로서 정무적 판단이 필요한 사항으로 면제 결정함이 타당함(2019. 7.

---

4) '93년 ~ '95년(약 2년 정도) ○○0동사무소에서 지방세 고지서 발급 및 체납징수 등의 업무 처리(부과·감면업무 경력 없음)

5) '85년경(약 1년 정도) 광명시청 ○○과에서 체납징수 업무 처리(부과·감면업무 경력 없음), ○○○○과의 법률자문 요청에 대하여 감면이 부당하다고 회신한 당시 ○○○○과의 과장이었다.

6) <1안> 면 제 : 전문대학이 해당사업에 직접 사용, / ※ 면제시 문제점(경기도 및 행안부 주시 사안으로 감면즉시 조사 및 감사 가능, 고액감면으로 매년 중점 감사 및 지도점검 대상)

<2안> 과 세 : 행안부 유권해석 및 법률자문(3개소) 결과 : 모두 면제대상 아님 / ※ 과세시 문제점(○○○○○ 납세 부담 및 이의신청·행정소송 제기 예상)

<부서의견> "면세"

31.)”이라고 자필로 기재하며 결재하였다.

2019. 8. 27. ○○○○○은 쟁점부동산의 취득세에 대해 감면신청을 하였고, ○○○ ○○팀장과 ○○○ ○○○○과장은 행정안전부의 유권해석 및 3건의 법률자문 결과에도 불구하고 쟁점부동산에 대한 취득세(1,958,726천 원)을 감면처리 하였다.

3. 관계기관 의견

“시장의 입장에서는 법리적인 판단과 정무적인 판단이 교차할 때가 있는데, 법리적 판단을 하여 법대로 결정할 것인지 시민의 행복과 삶의 질 향상을 위해 정무적인 판단을 할 것인지를 놓고 볼 때 저는 정무적인 판단을 하여 시민의 삶의 질 향상에 도움을 주는 쪽으로 판단하게 되었고 시장인 저의 정무적인 판단에 따라 취득세 감면처리를 한 공무원에 대하여 선처를 부탁드립니다.”라는 의견을 제출하였다.

4. 의견에 대한 판단

「지방공무원법」 제48조는 “모든 공무원은 법규를 준수하며 성실히 그 직무를 수행하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 같은 법 제49조는 “공무원은 직무를 수행할 때 소속 상사의 직무상 명령에 복종해야 할 의무가 있으나 이에 대한 의견을 진술할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 그리고 「공무원행동강령」제4조(공정한 직무수행을 해치는 지시에 대한 처리)는 “공무원은 상급자가 자기 또는 타인의 부당한 이익을 위하여 공정한 직무수행을 현저하게 해치는 지시를 하였을 때에는 그 사유를 그 상급자에게 소명하고 지시에 따르지 아니하거나 제23조

에 따라 지정된 공무원 행동강령에 관한 업무를 담당하는 공무원(이하 "행동강령책임관"이라 한다)과 상담할 수 있다."라고 규정하고 있다.

한편, 유권해석(행정해석)이란 법의 통일적 집행을 위해 행정부 내에서 내리는 해석으로 개별 법령에 관한 1차 해석권한은 그 법령을 관장하는 주무부처에 있고 이는 하급관청이나 법을 집행하는 공무원들에게 구속력이 있다. 그러므로 쟁점부동산이 지방세특례법 상 취득세 감면대상에 해당되는지 여부를 확인하기 위해 유권해석을 질의한 기관(지방자치단체) 및 담당공무원은 해당법령의 주무부처인 행정안전부의 유권해석 결과를 그대로 따라야 한다. 그런데도 위 관계자들은 행정안전부의 유권해석 회신 결과와 반대로 쟁점부동산에 대하여 취득세를 감면처리 하였다.

가. 지방○○○○ ○○○(○○팀장)

문답결과 지방○○○○ ○○○은 행정안전부 유권해석 회신 결과 및 법률자문 회신 결과에 따라 이미 취득세 감면의 부당함을 알고 있었다고 답변하였다. 더불어 직속상관인 ○○○ ○○○○국장, ○○○ ○○○○과장 및 시장으로부터 ○○○○○의 취득세를 감면하라는 직접적인 지시가 없었다고 답변하였다. 그런데도 소속 상사인 ○○○ 과장 및 ○○○ 국장 등에게 한 번도 취득세 감면의 부당함에 대해 의견을 진술하지 않았다. 그리고 쟁점부동산에 대하여 취득세 1,958,726천 원을 감면처리 하였다. 위와 같은 지방○○○○ ○○○의 행위는 「지방공무원법」 제48조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제69조제1항 1·2호의 징계사유에 해당한다. 다만 전임 ○○○○국장으로부터 기관장인 시장이 쟁점부동산에 대한 취득세의 감면을 원하고 있다는 말을 듣고 이를 시장의 지시로 알고

처리한 부분과 쟁점부동산에 대한 취득세 감면이 위법한 처분이었다는 점을 시인하고 있는 것은 정상 참작의 여지가 있다.

나. 지방○○○○○○ ○○○(○○○○○과장)

문답결과 지방○○○○○○ ○○○는 행정안전부 유권해석 결과와 법률자문(3곳) 결과를 알고 있었다고 답변하면서도 쟁점부동산에 대한 취득세의 감면이 정당하다고 주장하고 있다. 그리고 기관장인 광명시장과 소속 상사인 ○○○ 국장 등으로부터 쟁점부동산의 취득세 감면에 대한 직접적인 지시나 압력을 받은 사실이 없다고 답변하였다. 그리고 2019. 7. 29. ○○○ ○○팀장이 작성한 내부검토보고서의 부서의견을 “면세”로 결정하는데 있어 본인의 의견이 충분히 반영되었다고 답변하였으며 “면세”로 결정한 부서의견으로 국장과 시장에게 보고하였다. 더욱이 ○○○ 부팀장이 쟁점부동산에 대한 취득세의 감면처리를 부담스러워하자 ○○○ ○○팀장이 취득세 감면을 처리할 수 있도록 업무분장을 용인하였다. 위와 같은 지방○○○○ ○○○의 행위는 「지방공무원법」 제48조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제69조제1항 1·2호의 징계사유에 해당한다.

다. 지방○○○ ○○○(○○○○국장)

문답결과 지방○○○ ○○○은 전임 ○○○○국장인 ○○○[7]로부터 2019. 7. 1. 쟁점부동산의 취득세에 대한 내용을 인수받았고, 2019. 7. 8. 행정안전부 유권해석 및 법률자문결과에 대해서도 ○○○ ○○팀장으로부터 보고를 받았다고 답변하였다. 그리고 쟁점부동산의 취득세 감면에 대하여 업무담당자(○○○ ○○팀장)가 스스로 판단하기 어려운 사안이여서 ○○○ ○○○○과장과 함께 논

7) ○○○ ○○팀장의 문답에서 전임 ○○○○국장인 ○○○는 “기관장인 시장이 쟁점부동산에 대한 취득세의 감면을 원하고 있다.”고 ○○○ ○○팀장에게 말함

의하여 취득세를 감면하는 방향으로 처리하였다고 답변하였다. 더불어 “면세”로 결정된 ○○○○과의 부서의견을 ○○○ ○○팀장, ○○○ ○○○○과장과 함께 시장에게 보고하였다. 위와 같은 지방○○○ ○○○의 행위는 「지방공무원법」 제48조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제69조제1항 1·2호의 징계사유에 해당한다.

조치할 사항 **광명시장은**

[기관장 경고] 헌법 제59조에 따른 조세법률주의 원칙에 근거 지방세 부과·징수 및 감면 등은 자치단체장의 정무적인 판단에 의해서 처리될 수 없음을 각별히 유념하시고, 조세법률주의 및 엄격해석의 원칙에 입각하여 지방세 감면업무를 처리할 시에는 법문대로 엄격하게 적용하여 처리하시기 바랍니다.

[징계] 위 관련자 ○○○, ○○○, ○○○을 징계처분하시기 바랍니다.

[시정] 부당하게 감면한 취득세 1,958,726천 원을 부과·징수하시기 바랍니다.