위탁과제 21-03

탄력세율제도의 개선방안에 대한 연구

KILF 한국지방세연구원
Korea Institute of Local Finance

연구책임 정지선 서울시립대학교 세무전문대학원 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서 한국지방세연구원의 공식 의견과는 다를 수 있습니다.

요 약

□ 연구목적

❍ 우리나라의 지방세법에 있어서는 취득세와 재산세 등 여러 세목에서 탄력세율제도를 채택하고 있음.

❍ 과거 일부 세목을 제외하고는 현실적으로 탄력세율제도를 제대로 활용하고 있지는 않은 것으로 보임.

❍ 그러나, 서울특별시 서초구청장은 2010.9.22. 일정가액 이하의 1가구 1주택자에 대한 재산세 세율을 경감하는 "서울특별시 서초구 구세 조례 일부개정조례안"을 서울특별시 서초구 의회에 제출하였고, 2020.9.25. 서울특별시 서초구 의회는 위의 조례안을 통과시킨 것을 계기로 세율을 인하하는 탄력세율제도에 대한 문제점이 다시 부각되고 있음.

❍ 즉, 과거에도 주택에 대한 재산세와 리스차량에 대한 취득세 및 항공기에 대한 재산세 등 세율을 인하하는 탄력세율제도의 경우 여러 문제점 때문에 표준세율로 환원되었음.

❍ 이에 본 연구에서는 지방세법상 탄력세율제도의 현황에 대하여 살펴보고, 특히 세율을 인하하는 탄력세율제도의 법적 성격과 문제점을 분석하고, 그에 대한 개선방안을 제시하고자 함.

□ 주요 내용

❍ 탄력세율은 크게 표준세율을 인상하는 경우와 인하하는 경우로 구분할 수 있는데, 이 중에서 표준세율을 인하하는 것은 지방자치제도의 근간을 이루는 과세자주권을 실현하는 수단인 동시에 조세우대조치의 한 유형이라는 양면성을 지니고 있음.

❍ 탄력세율의 인하와 관련하여 최근 문제가 되고 있는 사례는 재산세에 대하여 실질적으로 감면의 내용을 규정하고 있는 서초구 개정조례의 경우라고 할 수 있음.

❍ 서초구 개정조례의 경우에는 다음과 같은 여러 문제점을 내포하고 있는 실정임.

- 첫째, 다른 지방자치단체의 주민과의 사이에 세부담의 형평성을 침해하고 있음. 즉, 각 지방자치단체 주민 간 재산세 부담의 형평성을 현저히 침해하는 것이며, 서울특별시 서초구 관내에 거주하는 1가구 1주택의 소유자와 그 밖의 전국에 소재하는 1가구 1주택

의 소유자 간에 합리적인 사유 없이 과세상 다른 취급을 하는 것이어서 과세의 형평을 침해하고, 따라서 「헌법」 제11조의 법 앞에 평등(조세평등주의)에 위반된다고 할 것임.

- 둘째, 국가의 부동산 정책과 부합하지 않는다고 할 것임.
- 셋째, 다른 지방자치단체 주민들의 조세저항을 유발하고 있음.
- 넷째, 지방자치단체간 과도한 세율인하 경쟁 및 지방재정의 부실화를 초래할 수 있음.
- 다섯째, 서초구 개정조례의 경우 주택의 시가표준액이 9억원 이하인 1가구 1주택에 대하여 재산세를 50% 감면하도록 하고 있는데, 기준이 되는 금액의 적절성 등이 문제가 될 수 있음.
- 여섯째, 조정교부금과 관련해서 서초구가 재산세를 인하하면 다른 자치구에 돌아갈 조정교부금 중 일부를 서초구가 보전받게 되는 문제가 발생하게 됨.

❍ 이상에서 살펴본 바와 같이 재산세에 있어서 표준세율을 인하하는 서초구 개정조례의 경우에는 여러 문제점을 내포하고 있기 때문에 표준세율을 인하하는 경우에는 조례에 따른 지방세 감면과 같이 취급하여 일정한 적용요건을 추가적으로 설정할 필요가 있음.

□ 결론

❍ 탄력세율을 적용함에 있어서 세율을 인하하는 경우에는 보다 신중을 기할 필요가 있으며, 그러한 관점에서 재산세의 탄력세율을 적용함에 있어서 세율을 인하하는 경우에 추가적인 제한을 두는 것이 바람직함.

❍ 즉, 탄력세율제도를 적용함에 있어서 표준세율을 인하하는 경우에는 조례에 따른 지방세 감면과 같이 취급하여 일정한 적용요건을 추가적으로 설정할 필요가 있음.

❍ 표준세율의 인하요건으로 추가할 사항은 현행 「지방세특례제한법」 제4조 제2항 및 「지방세특례제한법 시행령」 제2조 제2항을 참고하는 것이 바람직하다고 할 것임.

❍ 한편, 재산세의 세율 인하에 있어서 추가적인 요건을 규정하는 것이 지방자치단체의 조례제정권의 본질적 내용을 침해한다거나 지방자치단체의 과세자주권을 침해한다고 할 수는 없다고 할 것임.

주제어 : 탄력세율, 재산세, 과세자주권, 지방세, 조례

목 차

요약

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구배경 및 목적 ····· 3
2. 연구범위와 방법 ····· 5

Ⅱ. 탄력세율제도의 유형 및 성격 ····· 7

1. 탄력세율제도의 유형 ····· 9
   가. 지방세법상 탄력세율제도 ····· 10
   나. 국세에 있어서 탄력세율제도 ····· 13
2. 탄력세율제도의 성격 : 표준세율을 인하하는 경우 ····· 15
   가. 과세자주권의 실현수단으로서의 탄력세율제도 ····· 15
   나. 조세우대조치의 한 유형으로서의 탄력세율제도 ····· 17

Ⅲ. 탄력세율제도의 문제점 ····· 19

1. 탄력세율제도의 일반적인 문제점 : 탄력세율제도 활용의 미미 ····· 21
2. 탄력세율 인하의 문제점 : 서초구 개정조례의 사례를 중심으로 ····· 24
   가. 다른 지방자치단체의 주민과의 사이의 세부담의 형평성 침해 ····· 24
   나. 국가의 부동산 정책과의 불부합 ····· 25
   다. 다른 지방자치단체 주민들의 조세저항 유발 ····· 25
   라. 지방자치단체간 과도한 세율인하 경쟁 및 지방재정의 부실화 ····· 26
   마. 기준금액의 불명확성 ····· 27
   바. 조정교부금 관련 문제점 ····· 28

Ⅳ. 탄력세율제도의 개선방안 ····· 31

1. 탄력세율제도의 개선방안 ····· 31
   가. 탄력세율제도의 개선방안 ····· 31

나.「지방세법」제111조 제3항의 개정안 ····· 33
2.「지방세법」 제111조 제3항에 관한 개정안이 과세자주권을 침해하는지의 여부 및 세목간 불형평을 야기하는지의 여부 ····· 34
가.「지방세법」 제111조 제3항에 관한 개정안이 과세자주권을 침해하는지의 여부 · 35
나.「지방세법」 제111조 제3항에 관한 개정안이 세목간 불형평을 야기하는지 여부 · 37

Ⅴ. 요약 및 결론 ····· 39

참고자료 ····· 45

표 목 차

〈표 Ⅳ-1〉「지방세법」 제111조 제3항의 개정안 ····· 34

Ⅰ. 서 론

1. 연구배경 및 목적
2. 연구범위 및 방법

Ⅰ. 서론

1. 연구배경 및 목적

지방세법 제111조 제3항에서 “지방자치단체의 장은 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례로 정하는 바에 따라 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다. 다만, 가감한 세율은 해당 연도에만 적용한다.”고 하여 재산세의 탄력세율에 관하여 규정하고 있다.

지방자치단체의 장은 특별한 재정수요가 발생하여 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우와 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우에 조례에 의하여 표준세율을 가감 조정할 수 있다고 규정하고 있다. 위와 같이 탄력세율의 조정요건을 충족하면 조례로써 재산세의 표준세율을 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있는데, 그 가감한 세율은 조정한 해당 연도에 한정하여 적용할 수 있도록 제한하고 있다.

서울특별시 서초구청장은 코로나 19사태가 장기화됨에 따라 2010.9.22. 일정가액 이하의 1가구 1주택자에 대한 재산세 세율을 경감하는 “서울특별시 서초구 구세 조례 일부개정조례안”을 서울특별시 서초구 의회에 제출하였고, 2020.9.25. 서울특별시 서초구 의회는 위의 조례안을 통과시켰다.[1] 위의 개정조례(이하에서 “서초구 개정조례”라 한다)의 내용은 서울특별시 서초구 관내의 시가표준액 9억원 이하의 1가구 1주택자에 대한 재산세의 세율(표준세율)을 50% 인하하는 것이었다.

이에 대하여 서울특별시장은 위 조례안이 지방세법에 없는 ‘시가표준액 9억원 이하’라는 과세표준 구간을 신설하는 것이어서 조세법률주의에 위반된다며 재의를 요구하였으나, 서초구청장은 의회에 재의를 요구하지 않고 2020.10.23. 위 조례안을 그대로 공포하였다.[2] 그

---

1) 사실관계에 대한 부분은 “김소희, 서초구 재산세율 인하 조례안 의결 무효확인청구 사건(대법원 2020추5169)에 관한 소고, 지방세논집 제8권 제1호, 한국지방세학회, 2021, pp.141~142”를 참조하였다.

2) 2020.10.23. 서초구청장이 공포한 “서울특별시 서초구 구세 조례”[시행 2020.10.23.] 제10조의 내용은 다음과 같다.

제10조(재산세 세율) ① 법 제111조제3항에 따른 법 제111조제1항제3호나목에 해당하는 재산세의 세율은 표준세율의 100분의 50으로 한다. 다만, 법 제4조에 따른 시가표준액 9억 이하의 1가구 1개 주택을 소유한 개인에 한한다.

② 1가구 1개 주택의 적용에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

러자 서울특별시장은 위 조례안이 지방세법의 위임범위를 일탈하여 '세율'이 아닌 추가적인 재산세 감면요건을 규정한 것으로서 포괄위임금지의 원칙 및 명확성의 원칙에 반하는 것으로 효력이 없다고 주장하며, 2020.10.30. 대법원에 조례안의결무효확인 청구와 함께 집행정지신청을 하였고, 2020.12.30. 집행정지신청이 인용되어 조례안의결무효확인 청구사건에 대한 본안판결이 있을 때까지 위 조례안 의결의 효력은 정지되었다.

조례안의결무효확인 청구사건에서의 주된 쟁점은 재산세의 과세표준 구간을 신설하여 표준세율을 인하한 것이 지방세법 제111조의 위임범위를 벗어나서 조세법률주의에 위반되는지의 여부인 것으로 보인다.

그러나 이곳에서는 위의 조례안의 위법성 여부를 떠나 현행 지방세법 제111조 제3항의 탄력세율제도에 따른 표준세율 인하조정의 제도적 문제점을 검토하고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 연구범위와 방법

본 연구는 탄력세율제도의 문제점과 그에 대한 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다. 특히, 현재 문제가 되고 있는 재산세 관련 탄력세율제도의 문제점에 대하여 분석하고, 그에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

이러한 연구를 위해서는 제2장에서 탄력세율제도의 유형과 탄력세율제도의 성격에 대하여 살펴보고자 한다. 좀 더 구체적으로는, 탄력세율제도의 연혁에 대하여 살펴보고, 현재 지방세와 국세에서 운영되고 있는 탄력세율제도에 대하여 살펴보고자 한다. 그리고, 탄력세율제도의 성격은 특히 세율을 인하하는 것이 어떠한 성격을 띄고 있는지에 대하여 살펴보고자 한다.

제3장에서 현행 탄력세율제도의 문제점을 분석하고자 한다. 이 경우에도 세율을 인하하는 탄력세율제도, 특히 서초구의 개정조례가 어떠한 문제점을 내포하고 있는지 구체적으로 살펴보고자 한다.

제4장에서는 제2장의 현황과 제3장에서 분석한 문제점을 바탕으로 하여 탄력세율제도의 개선방안을 도출하고자 한다.

마지막으로, 제5장에서는 지금까지의 연구결과를 요약하고 결론을 맺고자 한다.

연구 방법론으로서는 탄력세율과 관련한 사례(서초구 재산세 감면)에 대하여 검토하고, 탄력세율 관련 학자들의 논문과 단행본 등을 검토하고 이를 정리하는 문헌조사방식의 연구를 진행하고자 한다. 탄력세율제도와 관련하여 입법 및 해석의 방향을 설정함에 있어서 기존의 문헌을 조사하는 방식은 문제점을 제기하고 그에 대한 대안을 통상인의 법감정에서 이해하는데 많은 도움을 주리라 생각한다.

Ⅱ. 탄력세율제도의 유형 및 성격

1. 탄력세율제도의 유형
2. 탄력세율제도의 성격: 표준세율을 인하하는 경우

Ⅱ. 탄력세율제도의 유형 및 성격

1. 탄력세율제도의 유형

탄력세율이라는 용어는 국세에서는 사용하고 있지만, 지방세에 있어서는 명시적으로 사용하고 있지는 않고 있다. 즉, 국세에 있어서는 개별소비세와 교통·에너지·환경세 및 증권거래세 등에서 탄력세율이라는 용어를 사용하고 있지만, 지방세에 있어서는 취득세나 재산세 등 각 세목에 있어서 탄력세율이라는 용어를 명시적으로 사용하고 있지는 않고 있다.

탄력세율의 의미는 광의의 의미와 협의의 의미로 사용되고 있다. 지방세에 있어서 세율의 종류는 법정세율, 표준세율, 제한세율, 탄력세율, 조정세율 및 임의세율 등이 있으며, 이러한 세율 중에서 법정세율을 제외한 나머지를 넓은 의미에서 각 지방자치단체 등이 탄력적으로 세율을 조정할 수 있기 때문에 광의의 의미에서 탄력세율이라고 한다.[3)]

법정세율은 지방세법에서 정한 세율로서 그 이외의 세율은 허용되지 않는 것을 말하며, 표준세율은 각 지방자치단체가 과세할 때에 통상 적용해야 하는 세율로서 재정상 기타 특별한 사유가 있는 경우에는 이에 따르지 않을 수 있는 세율을 의미하는데, 조례에서 별도의 세율의 정하지 않은 경우에는 지방세법상의 표준세율이 적용된다. 그리고, 제한세율은 지방세법에 정한 기준 이내에서 자율적으로 규정할 수 있는 세율을 말하며, 지방세법에서 정한 세율 이내에서 조례를 통하여 정할 수 있다. 조정세율은 기본세율을 법률로 정하여 놓고, 일정한 범위 내에서 가감조정할 수 있도록 하는 세율로 대통령령으로 조정한다. 한편, 임의세율은 지방세법에 별도의 세율을 정하지 않고 지방자치단체가 임의적으로 조례를 통하여 정할 수 있는 세율을 의미하는데, 조세법률주의가 지배하고 있는 우리나라에서는 없다.

탄력세율제도라 함은 세법에서 정해진 기본세율이나 표준세율을 50%나 30% 등 일정한 범위 내에서 탄력적으로 변경하여 운영할 수 있는 제도를 말한다.[4)]

이하에서는 지방세법상 탄력세율제도와 국세에 있어서의 탄력세율제도로 구분하여 살펴보

---

3) 최원구, “지방세 탄력세율 활용에 관한 연구 : 한일 지방세 탄력세율 운영현황 비교분석을 중심으로”, 한국지방세연구원, 2018.1, pp.11-12.

4) 김소희, “서초구 재산세율 인하 조례안 의결 무효확인 청구 사건(대법원 2020추5169)에 관한 소고”, 「지방세논집」제8권 제1호, 한국지방세학회, 2021.4, p.142.

고자 한다. 한편, 지방세에 있어서의 탄력세율제도의 경우에는 운영 연혁에 대하여도 추가적으로 살펴보고자 한다.

가. 지방세법상 탄력세율제도

1) 탄력세율제도 운영 연혁

우리나라의 지방세에 있어서 탄력세율제도는 목적세부터 순차적으로 적용되었으며, 대부분 표준세율로 도입되었다. 즉, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 및 지역개발세 등 목적세부터 순차적으로 적용되었다.[5)]

우리나라는 1973년에 표준세율제도를 도입하기 전까지는 주로 제한세율을 사용하였지만, 표준세율의 도입 이후부터 현재까지는 표준세율을 중심으로 하여 탄력세율제도를 운영하고 있다. 1961년부터 도시계획세와 공동시설세에 대하여 넓은 의미에서 탄려세율제도에 포함되는 제한세율을 적용하였으며, 1963년에는 면허세에도 제한세율을 적용하였다.

그 이후 1973년에는 주민세, 재산세, 도시계획세 및 공동시설세를 시작으로 표준세율을 도입하여 탄력세율제도를 운영하고 있다.

1976년에는 표준세율을 적용한 기존의 주민세, 도시계획세 및 공동시설세에 대하여 "표준세율의 100분의 50에 해당하는 범위 내에서 세율을 조례에 따라 가감 조정"할 수 있도록 「지방세법」에 규정하였으며, 목적세로 도입된 사업소세에 대하여 제한세율을 적용하도록 하였다.

1988년에 개정된 지방세법에서는 지방자치단체가 탄력세율을 적용하고자 하는 경우에는 사전에 내무부장관의 승인을 받도록 규정하였지만, 이러한 사전승인제도는 지방자치단체의 과세자주권을 침해한다는 비판이 지속적으로 제기되어 1992년 지방세법의 개정을 통하여 폐지되었다.

1997년에는 취득세와 등록세 및 재산세에 대하여 표준세율을 적용하도록 함으로써 각각 표준세율의 100분의 50에 해당하는 범위 내에서 조례에 따라 세율을 가감 조정할 수 있도록

5) 이하 탄력세율 운영 연혁에 대해서는 (최원구, "지방세 탄력세율 활용에 관한 연구 : 한일 지방세 탄력세율 운영현황 비교분석을 중심으로", 한국지방세연구원, 2018.1, pp.17-19)의 내용을 참조하여 정리하였다.

하였으며, 2000년에는 표준세율의 100분의 30 및 100분의 50의 범위 내에서 세율조정이 가능한 주행세와 지방교육세를 신설함으로써 탄력세율제도의 적용 범위가 확대되었다.

이러한 탄력세율제도의 적용 범위의 확대로 인하여 2006년 이후를 기준으로 볼 때에 지방세 세목 중에서 목적세에 해당하는 세목들은 대부분 지방자치단체의 재량권을 인정하고 있는 것으로 보인다. 그 이유는 목적세가 특정한 지출목적에 사용하기 위하여 부과되며, 기본적으로 공공서비스의 편익과 비용을 연계함으로써 경제적인 효율성과 공평성을 달성하는 세목이기 때문이다. 즉, 세수 부담과 정책 수혜의 연계가 비교적 명확하기 때문에 각 지방자치단체 간의 형평성과 관련한 논란이 비교적 적으며, 조세저항이 상대적으로 약하기 때문이다.

2) 탄력세율제도의 현황

지방세에 있어서는 「지방세기본법」에 표준세율의 개념에 대하여 정의하고 있으며, 「지방세법」에서는 표준세율로 규정해 놓고 지방자치단체의 조례로 50%의 범위 내에서 가감조정할 수 있도록 하고 있다.[6)]

표준세율이란 지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용하여야 할 세율로서 재정상의 사유 또는 그 밖의 특별한 사유가 있는 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있는 세율을 말하며,[7)] 각 세목에 있어서는 조례로 정하는 바에 따라 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있도록 하고 있다. 다만, 재산세의 경우에는 지방세기본법과 달리 별도로 요건을 규정하고 있다.

이하에서는 지방세에 있어서 탄력세율제도를 채택하고 있는 세목에 대하여 그 내용을 간략하게 살펴보고자 한다.

아래의 내용을 살펴보면 대부분의 세목에 있어서 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있도록 규정하고 있으며, 개인분 주민세의 경우에는 제한세율 형태를 취하고 있다.

(가) 취득세

지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 취득세의 세율을 지방세법 제11조와 제12조에 따른 세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.[8)]

---

6) 김태호, 「지방세개론」, 세연T&A, 2020, p.95.
7) 「지방세기본법」제2조 제1항 제6호.
8) 「지방세법」제14조.

(나) 부동산 등록분 등록면허세

지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 등록면허세의 세율을 지방세법 제28조 제1항 제1호에 따른 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.[9)]

(다) 균등분 주민세

사업소분 주민세의 경우에는 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 지방세법 제81조 제1항 제1호 및 같은 항 제2호 본문의 세율을 각각 100분의 50 범위에서 가감할 수 있으며,[10)] 종업원분 주민세의 경우에는 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 종업원분의 세율을 지방세법 제84조의3 제1항에 따른 표준세율의 100분의 50 범위에서 가감할 수 있다.[11)]

한편, 개인분 주민세의 경우에는 1만원을 초과하지 아니하는 범위에서 지방자치단체의 장이 조례로 정하도록 하고 있다.[12)]

(라) 지방소득세

지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 종합소득에 대한 개인지방소득세의 세율을 지방세법 제92조 제1항에 따른 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있으며,[13)] 지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 양도소득에 대한 개인지방소득세의 세율을 지방세법 제103조의3 제1항에 따른 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.[14)]

지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 각 사업연도의 소득에 대한 법인지방소득세의 세율을 지방세법 제103조의20 제1항에 따른 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.[15)16)]

---

9) 「지방세법」제28조 제6항.
10) 「지방세법」제81조 제2항.
11) 「지방세법」제84조의3 제2항.
12) 「지방세법」제78조.
13) 「지방세법」제92조 제2항.
14) 「지방세법」제103조의3 제4항.
15) 「지방세법」제103조의20 제2항.
16) 내국법인의 청산소득에 대란 지방소득세의 경우에도 동일하게 적용된다. 즉, 내국법인의 청산소득에 대한 법인지방소득세는 지방세법 제103조의41에 따른 과세표준에 지방세법 제103조의20에 따른 세율을 적용하여 계산한 금액을 그 세액으로 한다(「지방세법」제103조의42).

(마) 소유분 자동차세

지방자치단체의 장은 지방세법 제127조 제1항에도 불구하고 조례로 정하는 바에 따라 자동차세의 세율을 배기량 등을 고려하여 지방세법 제1항의 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정할 수 있다.[17)]

(바) 재산세

지방자치단체의 장은 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례로 정하는 바에 따라 지방세법 제111조 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다. 다만, 기감한 세율은 해당 연도에만 적용한다.[18)]

(사) 소방분 지역자원시설세

지방자치단체의 장은 조례로 정하는 바에 따라 지역자원시설세의 세율을 지방세법 제146조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다. 다만, 지방세법 제146조 제2항 제2호 및 제3호는 세율을 가감할 수 없다.[19)] 지역자원시설세의 경우에는 다른 세목과는 달리 세목 전체에 대하여 표준세율을 적용할 수 있도록 하는 것이 아니라, 일부 과세대상에 대해서는 가감조정할 수 없도록 하고 있는 것이 조금 상이하다고 할 수 있다.

(아) 지방교육세

지방자치단체의 장은 지방교육투자재원의 조달을 위하여 필요한 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방교육세의 세율을 지방세법 제151조 제1항(제3호는 제외한다)의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다.[20)]

나. 국세에 있어서 탄력세율제도

국세에 있어서는 개별소비세와 교통·에너지·환경세 및 증권거래세 등에서 탄력세율제도를 활용하고 있는데, 그 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

17) 「지방세법」제127조 제3항.
18) 「지방세법」제111조 제3항.
19) 「지방세법」제146조 제5항.
20) 「지방세법」제151조 제2항.

1) 개별소비세

「개별소비세법」제1조 제2항과 제3항의 세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 경기 조절, 가격 안정, 수급 조정에 필요한 경우와 유가변동에 따른 지원사업의 재원 조달에 필요한 경우 그 세율의 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있다. 다만, 제2항 제1호부터 제3호까지의 과세물품 중 대통령령으로 정하는 과세물품에 대해서는 본문에 따라 세율을 조정하는 경우 제2항에서 정한 세율에 따른 산출세액과 조정 후 세율에 따른 산출세액 간 차액의 한도를 과세물품당 100만원의 범위에서 대통령령으로 정할 수 있다.[21]

2) 교통・에너지・환경세

「교통·에너지·환경세법」제2조 제1항에 따른 세율은 국민경제의 효율적 운용을 위하여 교통시설의 확충과 대중교통 육성 사업, 에너지 및 자원 관련 사업, 환경의 보전·개선사업 및 유가 변동에 따른 지원 사업에 필요한 재원의 조달과 해당 물품의 수급상 필요한 경우에는 그 세율의 100분의 30의 범위에서 대통령령으로 조정할 수 있다.

3) 증권거래세

「증권거래세법」제8조 제1항의 세율은 자본시장 육성을 위하여 긴급히 필요하다고 인정될 때에는 증권시장에서 거래되는 주권에 한정하여 종목별로 대통령령으로 정하는 바에 따라 낮추거나 영(零)으로 할 수 있다.[22]

---

21) 「개별소비세법」제1조 제7항.
22) 「증권거래세법」제8조 제2항.

2. 탄력세율제도의 성격 : 표준세율을 인하하는 경우

지방재정에 있어서의 재정고권은 재정작용의 전반에 걸쳐서 확보될 필요가 있다. 그러나 그 중에서도 나머지 재정작용의 기반이 되어 실질적으로 지방의 재정고권이 확립될 수 있는 필수적 전제 요소로서의 성격을 가지는 것으로는 수입고권이라고 할 수 있다. 이는 충분한 재정수입 없이는 재정의 관리·운용·지출·통제의 의미가 상대적으로 약화되기 때문이다.

특히, 지방자치단체의 재정자립도가 지속적으로 하락하고 있는 상황에서는 재정수입의 확대를 통한 재정건전성의 학보는 지방자치단체의 세수확대를 위한 자구적인 노력을 가능하게 하는 법제도적인 환경의 조성이 전제될 것을 필요로 한다.[23]

한편, 국세에 있어서 탄력세율제도는 경기활성화와 소비억제, 정부세수 및 투자재원의 안정적인 조달 등 정부의 재정정책 일환으로서의 목적을 가지며, 지방세에 있어서의 탄력세율제도는 각 지방자치단체가 공급하는 공공서비스의 편익과 공급비용을 적절하게 반영함으로써 효율적인 자원배분을 달성하기 위함에 그 목적이 있다고 할 것이다.[24]

탄력세율은 크게 표준세율을 인상하는 경우와 인하하는 경우로 나눌 수 있는데, 이곳에서는 표준세율을 인하하는 경우를 중심으로 하여 그 성격을 검토하고자 한다.

표준세율을 인하하는 내용의 탄력세율제도는 지방자치제도의 근간을 이루는 과세자주권의 실현수단인 동시에 조세우대조치의 한 유형이라는 양면성을 지니고 있다.

가. 과세자주권의 실현수단으로서의 탄력세율제도

지방자치제란 일정한 지역을 기초로 하는 단체나 지역의 주민이 지방적 사무를 자신의 책임하에 자신이 선출한 기관을 통하여 처리하는 제도를 가리킨다. 이와 같은 지방자치제는 민주정치와 권력분립의 이념을 실현시키는 자유민주적 통치기구의 중요한 조직원리를 이루고 있다. 우리나라「헌법」은 제117조 제1항에서 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규칙을 제정할 수 있다고 하여 지

23) 강주영, “지방재정고권과 이동세원에 대한 지방세법상 탄력세율제도의 법적 문제 -제주특별자치도를 중심으로-”,「법과 정책」제21집 제1호, 제주대학교 법과정책연구원, 2015.3, p.10.
24) 최원구, “지방세 탄력세율 활용에 관한 연구 : 한일 지방세 탄력세율 운영현황 비교분석을 중심으로”, 한국지방세연구원, 2018.1, p.15.

방자치제도를 보장하고 있다.

그런데, 지방자치제의 보장에는 지방자치단체가 그 자치사무를 수행하기 위하여 필요로 하는 재정적인 수단, 적어도 당해 지방자치단체의 존립 하한선을 넘는 재정적 수단이 뒷받침되어야 한다. 재정적 수단의 뒷받침이 없는 지방자치는 결국은 국가에의 경제적 의존과 국가에 의한 통제를 초래하여 지방자치제도의 형해화를 초래하게 된다.[25]

우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 매우 낮은 수준이다. 이와 같은 낮은 재정자립도는 지방자치단체의 존립에 영향을 줄 만큼 심각한 문제로 대두되고 있다. 이와 같은 지방재정의 부족현상에 대하여 각 지방자치단체는 자주적인 재원으로서의 지방세 수입의 확충을 통하여 그 해결책을 모색하려고 한다.

다음으로 지방자치단체가 지방자치의 근본취지에 따라서 그 사무를 처리하기 위해서는 과세권, 즉 필요한 재원을 스스로 조달하는 권능이 불가피하다. 그것 없이는 지방자치단체는 결국 국가에 의존하게 되며, 종국적으로는 국가의 감독을 받는 것으로 되기 쉽다. 이러한 의미에서 지방자치단체의 과세권은 지방자치의 불가결의 요소이며 지방자치단체의 자치권의 일환으로서 「헌법」에 의해서 직접 지방자치단체에 부여되어 있는 것으로 볼 수 있다. 「헌법」은 제117조 제1항에서 "지방자치단체는 --재산을 관리--할 수 있다"고 정하고 있는데, 위에서 "재산을 관리"하는 권한이 바로 자주재정권인데, 이와 같은 자주재정권의 주된 내용을 이루는 것이 과세자주권이다. 이와 같이 지방자치단체는 헌법상의 자치권의 일환으로서 과세자주권을 가지고 그에 의해서 자주적으로 그 재원을 조달할 수 있다고 하는 원칙을 자주재정주의라 한다.[26]

지방자치단체는 자주재정주의에 따라 주민의 대표기관인 지방의회가 법령의 범위 안에서 제정한 조례에 준거하여 지방세를 부과·징수한다. 즉, 지방자치단체는 지방세의 세목, 과세대상, 과세표준, 세율, 그 밖에 지방세의 부과·징수에 필요한 사항을 정할 때에는 「지방세기본법」 또는 지방세 관계법에서 정하는 범위에서 조례로 정하여야 한다.[27] 위에서 본 자주재정주의의 취지에 비추어 보면 지방세의 부과·징수에 있어서 지방자치단체의 자율성이 충분히 존중되어야 하고, 국가의 법률로써 지방세의 모든 것을 일의적으로 규정하는 것은 타당하지

25) 김완석, "지방자치단체의 세목 결정권에 관한 연구", 「토지공법연구」 제27집, 한국토지공법학회, 2005, p.250.
26) 金子宏, 「租稅法」 第23版, 弘文館, 2019, p.98.
27) 「지방세기본법」 제5조 제1항.

아니하며, 또한 국가의 행정기관의 지휘·감독권은 가급적 배제할 필요가 있다.

이와 같은 자주재정주의를 실현하기 위하여 현행 지방세 법령에서는 조례에 의한 지방세의 감면, 탄력세율제도에 의한 세율의 가감 조정 등과 같은 법적 장치를 두고 있다.

지방자치단체는 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 필요한 경우 등 일정한 요건에 해당하면 3년의 기간 이내에서 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제 등과 같은 지방세 감면을 할 수 있고,[28] 재정상의 사유 또는 그 밖의 특별한 사유가 있는 경우에는 세율(표준세율)을 가감 조정하여 적용할 수 있다.[29]

지방자치단체가 조례를 통하여 세율을 인상 또는 인하하여 적용할 수 있는 탄력세율제도는 자주재정주의를 실현하는 수단으로서 자주재정주의의 주요한 내용을 이룬다고 하겠다.

나. 조세우대조치의 한 유형으로서의 탄력세율제도

탄력세율제도에 의한 표준세율의 인하조정은 조세우대조치의 일종으로 볼 수 있다.[30]

조세우대조치는 담세력이나 그 밖의 상황이 동일한 여건에 있음에도 불구하고 어떤 정책적 목적을 달성하기 위하여 특정 요건을 충족한 경우에 조세부담을 지우지 않거나 면제 또는 경감하는 것을 말한다. 조세우대조치의 수단으로서는 비과세(과세제외), 세액의 면제 또는 감면, 낮은 세율의 적용, 세액공제, 소득공제, 이월과세, 납부의 연기 또는 분할 납부(연부연납을 포함한다) 등을 들 수 있다.

탄력세율제도 중 표준세율의 인하조정은 조례에서 재해 등의 발생을 이유로 표준세율의 50%의 범위 안에서 세율을 인하하고, 그 인하된 세율을 적용하여 지방세를 부과하는 것이므로 인하된 세율에 상당하는 지방세의 경감효과가 나타난다.

현행 「지방세특례제한법」 제4조 제1항에서 지방세의 감면유형(감면수단)의 하나로서 '지방세의 세율경감'을 들고 있는데, 탄력세율제도에 의하여 표준세율을 인하하고, 그 인하된 세율을 적용하는 것은 실질적으로 지방세 감면과 다를 바 없는 것이다.

즉, 「지방세특례제한법」제4조 제1항에서는 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해

28) 「지방세특례제한법」 제4조 제1항.
29) 「지방세기본법」 제2조 제1항 제6호.
30) 김완석·정지선, 「소득세법론」, 삼일인포마인, 2021, p.490.

당하는 때에는 3년의 기간 이내에서 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제(이하 이 조 및 제182조에서 “지방세 감면”이라 한다)를 할 수 있다고 규정하고 있는데, 탄력세율제도에 의하여 표준세율을 인하하는 것은 실질적으로는 세율경감과 동일하다고 할 것이다. 부연하면, 현재 문제가 되고 있는 서초구의 경우에도 그 명칭을 “재산세 감면 조례안”이라고 하고 있는데, 이는 실질적으로 지방세를 감면하는 것이고, 그 중에서 세율경감이라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 탄력세율제도의 문제점

1. 탄력세율제도의 일반적인 문제점 : 탄력세율제도 활용의 미미
2. 탄력세율 인하의 문제점 : 서초구 개정조례의 사례를 중심으로

Ⅲ. 탄력세율제도의 문제점

현재 우리나라의 지방세에 있어서 탄력세율제도의 가장 큰 문제점을 기본적으로 활용 자체가 매우 미미하다는 것이다. 한편, 서초구 개정조례의 경우에는 이러한 탄력세율제도의 기본적인 문제점에 더하여 타 지방자치단체 주민과의 사이에서 세부담 형평성 등 여러 문제점을 내포하고 있는 실정이다.

따라서, 이하에서는 탄력세율제도의 일반적인 문제점에 대하여 살펴보고, 서초구 개정조례의 문제점에 대하여 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. 탄력세율제도의 일반적인 문제점 : 탄력세율제도 활용의 미미

앞에서 살펴본 바와 같이 지방세법에서는 다양한 세목에 있어서 탄력세율제도를 규정하고 있지만, 실제로 활용된 사례는 거의 없는 실정이다.

탄력세율제도가 활용된 사례를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2005년부터 2006년까지 주택분 재산세에 대한 세율을 인하하였다. 이러한 주택분 재산세에 대한 탄력세율 인하는 2005년부터 도입된 종합부동산세와 2005년부터의 주택과 토지에 대한 과세표준 현실화, 즉 공시지가 현실화율을 2004년도의 76%에서 2005년에는 91%로 상향조정하면서 납세자의 재산세 부담의 급격한 증가가 그 원인이 되었다. 구체적으로, 서울의 강남과 송파 등 20개 자치구와 경기도의 성남과 고양 및 과천 등 17개 시가 주택분 재산세의 세율을 10% ~ 50% 인하하였다. 그러나, 이러한 탄력세율의 인하는 각 지방자치단체간의 과세불형평, 재산세 인하경쟁 등의 비판이 제기되었으며, 이러한 비판으로 인하여 2006년 9월 지방세법 관련 조항을 재정하여 “특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례로 정하는 바에 따라 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감조정할 수 있다. 다만, 가감한 세율은 해당 연도에만 적용한다”라고 하였다.

즉, 종합부동산세의 도입과 공시지가의 급격한 현실화율에 따른 주택분 재산세의 부담을 경감하기 위한 탄력세율은 그 이전의 세율로 환원되었으며, 현재에는 주택분 재산세에 대하여 탄력세율을 적용하고 있는 지방자치단체는 없는 상황이다.

둘째, 우리나라에 있어서 각 지방자치단체가 조세경쟁이 발생한 대표적인 사례로서, 2012년의 자동차에 대한 취득세 탄력세율 인하와 2013년의 항공기에 대한 재산세 탄력세율 인하를 들 수 있다. 먼저, 자동차에 대한 취득세 탄력세율 인하 경쟁은 리스차량의 유치를 위해서 제주특별자치도가 2012년부터 자동차에 대한 취득세 세율을 7%에서 5%로 인하한 것을 계기로 하여 경남과 부산 및 인천 등에서 자동차에 대한 취득세 세율을 경쟁적으로 인하하였다. 이러한 취득세 세율의 경쟁적인 인하는 지방자치단체의 재정을 부실화할 수 있기 때문에 2015년에 표준세율로 환원되었다.

셋째, 항공기를 관내에 유치하여 재산세의 증대를 도모하기 위해서 서울 강서구 등 7개 지방자치단체가 항공기에 대한 재산세 세율을 경쟁적으로 인하하였는데, 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 즉, 항공기에 대한 재산세 납세지는 항공법에 따른 동록원부에 기재된 정치장의 소재지로 되어 있기 때문에 각 지방자치단체는 항공기의 등록을 유치하기 위해서 경쟁을 벌였다. 부산시 강서구가 1999년 4월 조례를 개정하여 세율을 0.25% 경감한 것을 시작으로 하여, 제주시와 인천광역시 중구 및 서울특별시 강서구도 0.25%를 경감하였으며, 대구광역시 동구와 울산광역시 북구는 0.2%를 경감하였다. 이 이후 지방자치단체들은 경쟁적으로 더 경감을 하였다. 이러한 각 지방자치단체의 조세경쟁을 방지하기 위해서 2013년 12월 지방세법이 개정되었는데, 그 내용은 재산세의 세율인하는 특별한 재정수요나 재해 등의 발생이 있는 경우에만 가능하고, 인하될 세율은 당애 연도에만 적용할 수 있도록 하였다.[31]

넷째, 앞의 두 사례와는 다르게 특정자원분 지역자원시설세에 대한 탄력세율의 적용은 그 세율을 인상하는 것으로서 현재까지 지속되고 있다. 즉, 발전용수와 지하수 및 지하자원에 대한 지역자원시설세에 있어서 세율을 인상하여 적용하고 있는데, 강원도의 경우에는 발전용수와 지하수 및 지하자원에 대하여, 경북과 경남 및 전남의 경우에는 발전용수에 대하여, 제주의 경우에는 지하수에 대하여 특정자원분 지역자원시설세에 탄력세율을 적용하고 있다.

특정자원분 지역자원시설세의 경우에는 세원의 특성이 이동불가능한 자원이기 때문에 다른 세목과 달리 세율을 인상하여도 지방자치단체에 큰 부담이 되지 않는 특성이 있다. 그리고 지역자원시설세의 최종 부담자는 소비자이기 때문에 세율을 인상한다고 하여도 주민들의 조세저항이 크지 않은 것도 특징이다.[32]

---

31) 김영순, "지방자치단체의 과세자주권 확보를 위한 지방세 경쟁에 대한 연구", 「지방자치법연구」제14권 제3호, 한국지방자치법학회, 2014.9, pp.620-621.

다섯째, 개인균등분 주민세의 경우에는 제한세율제도를 채택하고 있다. 즉, 개인균등분 주민세의 경우에는 1만원을 초과하지 아니하는 범위 내에서 지방자치단체가 조례로 세율을 정할 수 있도록 하고 있다. 현재 각 지방자치단체가 조례로 정하고 있는 세율은 2,000원부터 10,000원까지 다양하지만, 대부분의 지방자치단체의 경우에는 4,500원 내외로 규정하고 있다. 즉, 개인균등분 주민세의 경우에도 거의 대부분의 지방자치단체가 동일하게 규정하고 있는 것이다.

이와 같이 다양한 세목에서 탄력세율제도를 규정하고 있지만, 위의 다섯 가지 경우를 제외하고는 탄력세율제도를 활용하는 경우는 거의 존재하지 아니한다고 할 것이다. 위에서 탄력세율을 적용하였던 2005년과 2006년에 적용한 주택에 대한 재산세 탄력세율 인하와 2012년의 자동차에 대한 취득세 탄력세율 인하 및 2013년의 항공기에 대한 재산세 탄력세율 인하의 경우에도 여러 가지 문제점 때문에 지속적으로 적용하지는 못하였다.

결과적으로, 현재 우리나라의 지방자치단체가 적용하고 있는 탄력세율제도는 균등분 주민세와 지하자원 및 발전용수에 대한 지역자원시설세가 전부라고 할 수 있다.

32) 김영순, "지방자치단체의 과세자주권 확보를 위한 지방세 경쟁에 대한 연구", 「지방자치법연구」제14권 제3호, 한국지방자치법학회, 2014.9, pp.624-625.

2. 탄력세율 인하의 문제점 : 서초구 개정조례의 사례를 중심으로

서울특별시 서초구 관내의 시가표준액 9억원 이하의 1가구 1주택자에 대한 재산세의 세율(표준세율)을 50% 인하하는 것을 내용으로 하는 서초구 개정조례는 다음과 같은 문제가 되고 있다.

가. 다른 지방자치단체의 주민과의 사이의 세부담의 형평성 침해

서초구 개정조례(제10조)에서는 “재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우”에 해당한다고 보아 재산세의 탄력세율에 관한 규정을 둔 것이다. 서초구청장이 제안한 서울특별시 서초구 구세 조례일부개정안의 제안이유를 보면 “최근 코로나바이러스감염증-19의 국내 확산으로 인하여 민간의 경제활동 및 경제심리가 크게 위축되고 있는 상황에 재산세 급증으로 인해 구민들이 어려움을 겪고 있어 종합부동산세가 과세되는 납세자를 제외한 1가구 1주택을 소유한 개인에 대한 조세부담을 경감하고 구민들의 경제 활성화를 위해 「지방세법」 제111조 제3항에서 조례로 위임한 주택에 대한 세율을 경감하고자 함”이라고 적고 있다. 즉, 코로나-19로 인한 피해가 탄력세율의 적용요건을 이루는 「지방세법」 제111조 제3항의 “재해 등”에 해당한다고 보아 재산세의 표준세율의 50%를 인하 조정한 것이다.

문제는 코로나-19로 인한 피해가 서울특별시 서초구 관내에서만 발생한 것이 아니고 전국에 걸쳐 발생하고 있다는 점이다. 코로나-19로 인한 피해는 전국적으로 발생하고 있지만 대부분의 기초자치단체는 재정여건상 탄력세율을 적용하여 표준세율을 인하할 수 없는 사정에 처해 있다. 그렇기 때문에 서울특별시 서초구 관내에 거주하는 1가구 1주택자의 주택(주택의 시가표준액이 9억원 이하인 주택에 한한다)에 대해서는 탄력세율을 적용하여 해당 재산세의 50%를 감경하지만, 서울특별시 서초구 외의 전국에 소재하는 주택에 대해서는 그 주택의 소유자가 1가구 1주택자인지 또는 해당 주택의 시가표준액이 얼마인지에 관계없이 표준세율에 의하여 재산세를 납부하여야 한다. 즉, 서울특별시의 경우에도 25개의 자치구가 있는데, 서초구만 감면을 해 주게 되면 나머지 자치구와의 관계에 있어서 형평성을 현저히 침해하게 되는 것이다.

그러므로 서울특별시 서초구의 시가표준액 9억 이하의 1가구 1개 주택을 소유한 개인에 대해서만 재산세의 세율을 표준세율의 50%로 인하 조정하여 적용하는 것은 각 지방자치단체 주민 간 재산세 부담의 형평성을 현저히 침해하는 것이다.

뿐만 아니라 서울특별시 서초구 관내에 거주하는 1가구 1주택의 소유자와 그 밖의 전국에 소재하는 1가구 1주택의 소유자 간에 합리적인 사유 없이 과세상 다른 취급을 하는 것이어서 과세의 형평을 침해하고, 따라서 「헌법」제11조의 법 앞에 평등(조세평등주의)에 위반된다고 하겠다.

나. 국가의 부동산 정책과의 불부합

아파트 가격 급등의 진원지였던 서초구[33]에 소재하는 시가표준액 9억 이하의 주택에 대하여 다른 지역에 소재하는 주택에 대한 재산세 부담액보다 50%를 경감하여 적용함으로써 오히려 서초구에 소재하는 주택에 대한 수요를 부추기는 결과를 초래하고, 따라서 국가가 시행하고 있는 주택 등 부동산 정책에 역행함으로써 그 정책효과를 떨어뜨리는 요인이 되고 있다.

2019년 경부터 서초구와 강남구 및 송파구 등 이른바 강남 3구의 주택 가격이 상승하면서, 서울의 다른 지역과 그 이외 수도권 아파트 가격이 급등하게 되었다. 즉, 서초구를 중심으로 하는 강남 3구가 현재의 아파트 가격 상승의 진원지라고 할 수 있는데, 이러한 진원지인 서초구에서 재산세의 부담액을 50% 경감하면, 서초구 지역의 아파트 수요는 더 늘어날 수 밖에 없으며, 이에 따라 아파트 가격은 추가적으로 상승하게 될 가능성이 매우 높다고 할 것이다. 이와 같이 되면, 결과적으로 아파트 가격의 상승을 억제하고자 하는 국가의 부동산 정책에 역행하게 되는 문제점이 발생하게 되는 것이다.

다. 다른 지방자치단체 주민들의 조세저항 유발

탄력세율의 인하요인이 전국적인 사항임에도 불구하고 특정한 소수의 지방자치단체만이 재산세의 표준세율을 인하하여 재산세를 부과하는 경우에는 표준세율을 인하하지 아니한 다른 지방자치단체의 주민들 또한 탄력세율의 인하 요구가 끊이지 않고 그 요구가 받아들여지지 않은 경우에는 해당 지방자치단체를 비롯한 지방세 당국에 대한 불신 및 불만으로 표출되고 조세저항을 유발할 수 있다.

서초구에서 재산세의 세율을 인하하게 되면 과거 2005년과 2006년에 적용한 주택에 대한 재산세 탄력세율 인하와 2012년의 자동차에 대한 취득세 탄력세율 인하 및 2013년의 항공

33) 서초구 외에 강남구와 송파구를 포함한 강남 3구가 그 진원지라고 할 수 있다.

기에 대한 재산세 탄력세율 인하의 경우와 동일한 문제점이 발생할 가능성이 매우 높다고 할 것이다. 즉, 서초구가 9억원 이하의 주택에 대한 재산세를 인하하게 되면 다른 지방자치단체의 주민들도 동일하게 인하를 요구하게 될 것이며, 인하가 이루어지지 않게 되면 납부거부 운동 등 조세저항을 유발하게 될 것이다.

라. 지방자치단체간 과도한 세율인하 경쟁 및 지방재정의 부실화

서초구에서 탄력세율을 인하하게 되면, 서초구 이외에 강남구과 송파구 등 일부 재정적으로 여력이 있는 지방자치단체들의 경우에는 경쟁적으로 세율을 인하할 수 있으며, 이러한 과도한 세율의 인하 경쟁으로 인하여 지방재정의 부실화 문제가 발생할 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

실례로, 과거 항공기에 대한 재산세의 부과에 있어서 일부 지방자치단체의 경우에는 특별한 사유가 없음에도 불구하고 항공기의 유치를 위한 세수확보를 목적으로 재산세율을 인하하는 등 당초의 취지와 다르게 탄력세율이 적용되었다.[34] 또한, 자동차 관련 취득세의 경우에도 일부 지방자치단체가 취득세를 인하하면서 다른 지방자치단체도 경쟁적으로 세율을 인하하였다.[35] 이러한 세율의 경쟁적인 인하로 인하여 실질적인 세수 증대 효과는 발생하지 않았으며, 지방재정의 부실화만 초래하게 되었던 것이다.

또한, 고가주택의 지역적인 편중과 지방자치단체별 재정여건의 차이로 인하여 특정 지방자치단체의 과세자주권 행사에 의한 주택분 재산세의 감면이 다른 지방자치단체의 재정 안정성에 악영향을 미칠 수 있다.

한편, 특정 지방자치단체에 국한된 상황이 아닌 전국적인 상황에 기초한 감면을 특정 지방자치단체에서 실시하는 경우에는 납세자들 또는 지방의회의 요구에 따라서 다른 지방자치단체에서도 재산세의 감면이 논란이 되는 경우가 발생하게 된다.

---

34) 항공기에 대한 재산세에 있어서 조세경쟁에 대한 구체적인 내용은 (강주영, “지방재정고권과 이동세원에 대한 지방세법상 탄력세율제도의 법적 문제 -제주특별자치도를 중심으로-”, 「법과 정책」제21집 제1호, 제주대학교 법과정책연구원, 2015.3, pp.16-18)의 내용을 참조하기 바란다.

35) 자동차 관련 취득세에 대한 조세경쟁에 대하여는 (김완석·정지선, “자동차 관련 취득세와 자동차세에 있어서 지방자치단체간 조세경쟁의 문제점과 개선방안”, 「지방자치법연구」제13권 제3호, 한국지방자치법학회, 2013.9)의 내용을 참조하기 바란다.

마. 기준금액의 불명확성

서초구 조례의 경우 주택의 시가표준액이 9억원 이하인 1가구 1주택에 대하여 재산세를 50% 감면하도록 하고 있는데, 기준이 되는 금액의 적절성 등이 문제가 될 수 있다.

서초구에서 감면조례를 제정한 이유는 기본적으로 공시가격의 급격한 상승으로 인하여 주택가격이 상승하게 되고, 이에 따라서 재산세가 급증하는 것을 방지하기 위함이라고 할 수 있다. 이와 같은 이유 때문이라면 "주택의 시가표준액이 9억원 이하인 1가구 1주택"에 한정할 어떠한 근거도 없다고 할 것이다. 즉, 공시가격의 급격한 상승으로 인한 재산세의 감면이라면 모든 주택의 소유자에게 적용하는 것이 바람직하다고 할 것이며, 9억원 이하인 경우에 한정할 이유가 없다고 할 것이다.

다만, 이에 대하여는 종합부동산세에 있어서 1세대 1주택의 경우에는 공시가격이 9억원을 초과하는 경우에 종합부동산세의 대상이 되며, 종합부동산세의 세액 계산에 있어서 재산세액을 공제하여 산출세액이 계산되는데, 「지방세법」제111조 제3항에 따른 재산세의 경감조정이 있을 경우에는 그 경감된 세율이 적용된 세액을 기준으로 공제하도록 되어 있어서, 공제되는 재산세액이 적어지면 종합부동산세액이 늘어나게 되어 세율을 인하한 실익이 없기 때문이라고 한다.[36]

그러나, 지방세법」제111조 제3항에 따른 재산세의 경감조정이 있을 경우에는 그 경감된 세율이 적용된 세액을 기준으로 공제하도록 되어 있는 「종합부동산세법」제9조 제3항은 서초구가 감면조례를 제정하는 경우와 같이 각 지방자치단체가 무분별하게 재산세를 감면하는 것을 방지하기 위한 규정이라고 할 것이다. 즉, 다른 세목과 달리 매년 부과되는 재산세에 있어서 각 지방자치단체가 재산세를 무분별하게 감면하는 것을 법적으로 방지하기 위한 규정이기 때문에, 이러한 주장 자체가 그 타당성을 인정하기 어렵다고 할 것이다.

한편, 현재 공시가격이 6억원 이하인 1세대 1주택에 대한 재산세는 지방세법에 의하여 전국적으로 인하된 세율을 적용하도록 하고 있다. 이에 더하여 9억원 이하인 1가구 1주택에 대하여 추가적으로 재산세를 감면하는 것은 그 타당성을 인정하기 어렵다고 할 것이다.

---

36) 김소희, "서초구 재산세율 인하 조례안 의결 무효확인 청구 사건(대법원 2020추5169)에 관한 소고", 「지방세논집」제8권 제1호, 한국지방세학회, 2021.4, pp.149-150.

바. 조정교부금 관련 문제점

서울시의 경우에는 공동과세 비율 부분 뿐만 아니라 자치구 조정교부금에 대한 문제도 발생하게 된다. 즉, 조정교부금의 기준재정수입액 산정시 서울시는 추계액을 원칙으로 하면서 탄력세율 적용시 일정 금액을 수입액 산정에 반영하게 하도록 하고 있다.[37]

따라서, 서초구가 재산세를 인하하면 다른 자치구에 돌아갈 조정교부금 중 일부를 서초구가 보전받게 되는 문제가 발생하게 되는 것이다.

한편, 인천광역시 조정교부금은 기준재정수입액 산정시 실제 수입액을 기준으로 하기 때문에 더 문제가 되는 등 전국적으로 타 광역의 기초 지자체 간 조정교부금 문제도 발생하게 된다.

37) 서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 제9조 및 동 시행규칙 제4조 제1항 제3호

Ⅳ. 탄력세율제도의 개선방안

1. 탄력세율제도의 개선방안
2. 「지방세법」 제111조 제3항에 관한 개정안이 과세자주권을 침해하는지의 여부 및 세목간 불형평을 야기하는지의 여부

Ⅳ. 탄력세율제도의 개선방안

현재 우리나라의 지방세법상 탄력세율제도는 앞에서 살펴본 바와 같이 다양한 세목에 걸쳐서 규정되어 있다. 그러나, 현실적인 여러 문제점 때문에 활용은 거의 되고 있지 않은 상황이다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 특히, 세율을 인상하는 경우에 해당 지방자치단체가 불이익을 받지 않은 조치 등 다양한 면에서 개선이 필요하다고 할 것이다.

그러나, 본 연구에서는 이러한 일반적인 개선방안에 대해서는 살펴보지 않고, 최근 문제가 되고 있는 서초구 개정조례안의 내용을 바탕으로 하는 개선방안을 위주로 하여 살펴보고자 한다.

따라서, 이하에서는 탄력세율제도의 개선방안을 재산세로 한정하여 살펴보고자 한다. 즉, 서초구 개정조례안을 계기로 하여 재산세에 대하여 세율을 인하하는 경우 문제점이 부각되고 있는데, 이러한 문제점을 보완하는 방향으로의 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다. 구체적인 개선방안으로 「지방세법」제111조 제3항의 개정안을 제시하고자 한다.

한편, 재산세에 있어서 개선방안을 제시하고 있는데, 이러한 개선방안은 탄력세율의 적용과 관련하여 세율 인하에 있어서는 일정한 제한을 가하는 것인데, 이러한 방안의「지방세법」제111조 제3항의 개정안이 과세자주권을 침해하고 세목간 불형평을 야기한다는 주장이 있을 수 있다. 따라서 과세자주권을 침해하는지의 여부와 세목간 불형평을 야기하는지의 여부에 대하여도 살펴보고자 한다.

1. 탄력세율제도의 개선방안

이하 탄력세율제도의 개선방안에 대해서는 개선방안과 함께,「지방세법」제111조 제3항의 개정안을 구체적으로 제시하고자 한다.

가. 탄력세율제도의 개선방안

세율을 인하 조정하는 탄력세율제도는 재해 등의 발생을 이유로 표준세율을 인하하여 적

용하는 것이므로 조세감면제도의 성격도 아울러 지니고 있음은 전술한 바와 같다. 따라서 세율을 인하 조정하는 탄력세율제도의 적용요건은 자주재정주의를 침해하지 않는 범위 안에서 조세감면의 적용요건과 유사한 적용요건을 설정하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 지방세의 감면에 대하여 규정하고 있는 「지방세특례제한법」의 규정을 참고할 필요가 있는데, 현행 「지방세특례제한법」에 의하면 지방세 특례를 정할 때에는 다음의 사항 등을 종합적으로 고려하도록 하고 있다.[38)]

① 지방세 특례 목적의 공익성 및 지방자치단체 사무와의 연계성

② 국가의 경제·사회정책에 따른 지역발전효과 및 지역균형발전에의 기여도

③ 조세의 형평성

④ 지방세 특례 적용 대상자의 조세부담능력

⑤ 지방세 특례 대상·적용 대상자 및 세목의 구체성·명확성

⑥ 지방자치단체의 재정여건

⑦ 국가 및 지방자치단체의 보조금 등 예산 지원과 지방세 특례의 중복 최소화

⑧ 지역자원시설세 등 특정 목적을 위하여 부과하는 지방세에 대한 지방세 특례 설정 최소화

다음으로 지방자치단체는 서민생활 지원, 농어촌 생활환경 개선, 대중교통 확충 지원 등 공익을 위하여 지방세의 감면이 필요하다고 인정될 때 등에 해당하면 3년의 기간 이내에서 지방세의 세율경감, 세액감면 및 세액공제(이하에서 “지방세 감면”이라 한다)를 할 수 있지만, 다음 중 어느 하나에 해당하는 지방세 감면은 허용되지 않는다.[39)]

① 「지방세특례제한법」에서 정하고 있는 지방세 감면을 확대(지방세 감면율·감면액을 확대하거나 지방세 감면 대상·적용 대상자·세목·기간을 확대하는 것을 말한다)하는 지방세 감면

② 지방세 중과세의 배제를 통한 지방세 감면

③ 토지에 대한 재산세 과세대상의 구분 전환을 통한 지방세 감면

38) 「지방세특례제한법」 제2조의2.
39) 「지방세특례제한법」 제4조.

④ 「지방세특례제한법」 제177조에 따른 감면 제외대상(별장, 골프장, 고급주택, 고급오락장 및 고급선박)에 대한 지방세 감면

⑤ 과세의 형평을 현저하게 침해하거나 국가의 경제시책에 비추어 합당하지 아니한 지방세 감면 등으로서 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관이 정하여 고시하는 사항

위의 경우 행정안전부장관이 지방자치단체가 지방세 감면을 할 수 없는 사항을 고시할 때에는 다음 사항을 고려하여야 한다.[40]

㉮ 지방세의 납부기한이 경과된 지방세의 감면인지 여부

㉯ 지방세관계법에 따른 지방세 과세정책에 중대한 영향을 미치는지 여부

㉰ 토지 등 부동산정책, 사회적 취약계층의 보호 등 사회복지정책이나 그 밖의 주요 국가시책에 반하는지 여부

㉱ 그 밖에 지방자치단체 주민 간 지방세 부담의 현저한 형평성 침해 등 지방세 과세정책 추진에 저해되는지 여부

위에서 본 바와 같이 탄력세율의 운용을 이원화하여 표준세율을 인상하는 경우와 표준세율을 인하하는 경우로 구분하고, 표준세율을 인하하는 경우에는 조례에 따른 지방세 감면과 같이 취급하여 일정한 적용요건을 추가적으로 설정할 필요가 있다. 표준세율의 인하요건으로 추가할 사항은 현행 「지방세특례제한법」 제4조 제2항 및「지방세특례제한법 시행령」제2조 제2항을 참고하는 것이 바람직하다.

나. 「지방세법」 제111조 제3항의 개정안

재산세의 탄력세율에 관한 「지방세법」 제111조 제3항을 다음의 〈표 1〉과 같이 개정하는 것이 바람직하다.

40) 「지방세특례제한법 시행령」 제2조 제2항.

〈표 Ⅳ-1〉「지방세법」 제111조 제3항의 개정안

현 행	개 정 안
제111조(세율) ③ 지방자치단체의 장은 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례로 정하는 바에 따라 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다. 다만, 가감한 세율은 해당 연도에만 적용한다.	제111조(세율) ③ 지방자치단체의 장은 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례로 정하는 바에 따라 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다. 다만, 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 표준세율을 인하할 수 없다. 1. 지방자치단체 주민 간 지방세 부담의 현저한 형평성 침해 등 지방세 과세정책 추진에 저해되는 경우 2. 토지 등 부동산정책이나 그 밖의 주요 국가시책에 반하는 경우 3. 「지방세기본법」, 「지방세징수법」, 「지방세법」, 「조세특례제한법」 또는 법에 따른 지방세 과세정책에 중대한 영향을 미치는 경우 ④ 제3항에 따라 가감한 세율은 해당 연도에만 적용한다.

2. 「지방세법」 제111조 제3항에 관한 개정안이 과세자주권을 침해하는지의 여부 및 세목간 불형평을 야기하는지의 여부

탄력세율을, 특히 세율을 인하하는 것에 대한 남용방지를 위한 「지방세법」제111조 제3항의 개정안이 과세자주권과 지방세제도의 본질을 침해한다는 주장이 제기될 수 있다. 즉, 다른 세목과 달리 재산세에 한하여 세율인하에 대하여 추가적으로 제한을 가하는 것이 지방자치단체의 과세자주권을 침해할 뿐만 아니라, 취득세 등 다른 세목간에 불형평 및 조세체계상의 불일치 문제가 발생할 수 있다는 주장이 제기될 수 있는데, 이하에서는 이러한 주장에 대하여 살펴보고자 한다.

가. 「지방세법」 제111조 제3항에 관한 개정안이 과세자주권을 침해하는지의 여부

1) 과세자주권의 개념

지방자치단체가 재산을 형성하고 유지하며, 처분할 수 있는 자치재정권은 자치입법권과 자주조직권 및 자주행정권 등과 더불어 지방자치단체의 주요한 권능 중의 하나이며, 이러한 자치재정권의 핵심은 지방자치단체가 주민에게 지방세를 부과 및 징수할 수 있는 과세자주권이다.[41] 과세자주권은 지방자치단체가 관할 지역 내에서 과세권을 행사함에 있어서 세목과 세율 등을 스스로 결정할 수 있는 권한이라고 정의할 수 있는데, 헌법이 보장하는 지방자치의 핵심적인 내용이고, 지방자치단체가 자주적인 재원조달수단인 지방세에 의하여 재정수입을 확보하는 것은 지방자치단체의 독립성과 주체성을 유지하기 위한 최소불가결의 장치이다[42]. 즉, 과세자주권이란 지방자치단체가 지방세를 부과 및 징수함에 있어서 세목과 과세표준 및 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권한이라고 할 수 있다.

지방자치단체의 과세자주권은 크게 세목의 선택, 과세객체의 선택, 과세표준의 선택 및 세

41) 이하 과세자주권에 관한 내용은 (임규진·정지선, "지방자치단체의 과세자주권에 관한 연구 -법정외세의 신설여부에 대한 해석론과 구체적인 방법론을 중심으로-", 「성균관법학」제22권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2010.8)의 내용을 참고하여 정리하였다.

42) 이전오, "과세자주권의 확대방안에 관한 연구", 「토지공법연구」제37집 제1호, 한국토지공법학회, 2007.8, p.351.

율의 선택 등 네 가지로 구분된다.

한편, 지방자치단체의 과세권은 지방자치단체 자치권의 일종으로서 헌법에 의하여 직접 지방자치단체에 부여하고 있다고 해석하여야 한다. 이와 같이 지방자치단체는 헌법상 자치권의 일종으로서 과세권, 즉 과세자주권을 갖고 자주적으로 재원을 조달할 수 있다고 하는 원칙을 자주재정주의라고 한다. 부연하면, 지방자치단체가 지방세라고 하는 자주재원을 확보하는 것이야 말로 국가의 보조금 등을 통한 지방자치단체에 대한 부당한 개입을 배제하고, 지방자치단체를 독립적 및 주체적으로 유지하기 위한 최소불가결의 장치인 것이다.[43]

2) 과세자주권을 침해하는지의 여부

앞의 「지방세법」 제111조 제3항에 관한 개정안이 지방자치단체의 조례에 의한 탄력세율의 조정권을 제한함으로써 지방자치단체의 과세자주권을 침해하고 자주재정주의에 위배되는 것이 아닌가 하는 의문이 있을 수 있다. 즉, 지방세법상의 탄력세율제도는 지방자치단체의 과세자주권을 실현하기 위한 수단으로 인정된 제도임에도 불구하고 탄력세율제도 중 표준세율을 인하할 수 없는 배제조항을 두는 것이 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다."는 「헌법」 제117조 제1항에 위배되는 것이 아닌가 하는 의문이다.

생각건대 「지방세법」제111조 제3항 단서 개정안은 다음과 같은 근거로 지방자치단체의 조례제정권의 본질적 내용을 침해한다거나 지방자치단체의 과세자주권을 침해한다고 할 수는 없다고 하겠다.

첫째, 지방자치단체의 합리성 없는 탄력세율의 조정(표준세율의 인하조정)을 통한 사실상의 조세감면의 남용을 억제하고 각 지방자치단체의 주민 간의 과세균형을 맞춤으로써 조세평등주의를 실천할 수 있다.

둘째, 국가의 주택 등 부동산 정책의 목적 달성에 기여하게 하는 데 그 목적이 있으므로 이를 두고 지방자치단체의 조례제정권의 본질적 내용을 침해한다거나 지방자치단체의 과세자주권을 침해한다고 할 수는 없다고 하겠다.

---

43) 김완석 · 송쌍종·박훈·유태현, 「지방세 비과세 · 감면제도의 개선방안에 관한 연구」, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.4, p.104.

셋째, 각 지방자치단체간의 조세경쟁을 저지하거나 완화하기 위한 국가의 개입은 행정지도로써 지방자치단체들로 하여금 탄력세율을 경쟁적으로 인하하지 못하도록 조정하는 방식과 극단적으로는 관련 조세법령을 개정함으로써 탄력세율제도의 폐지를 통해서 조세경쟁의 법적 기반을 삭제하는 방식이 될 수 있다.[44] 그러나, 「지방세법」제111조 제3항 단서 개정안은 탄력세율제도 자체를 폐지하는 것이 아니라 일정한 요건에 해당하는 경우에는 그 적용을 제한하는 것이기 때문에 지방자치다체의 과세자주권 자체를 침해한다고 보기는 어렵다고 할 것이다.

나. 「지방세법」 제111조 제3항에 관한 개정안이 세목간 불형평을 야기하는지 여부

탄력세율제도란 각 지방자치단체가 재정상 또는 기타 특별한 사정이 있을 경우에 표준세율과는 달리 세율을 정할 수 있도록 하고 있는 제도로서, 재산세 뿐만 아니라 취득세 등 여러 지방세에 있어서 적용되고 있다. 그런데, 유독 재산세에 한하여 세율의 인하에 있어서 적용요건과 기준을 강화하는「지방세법」제111조 제3항에 관한 개정안이 세목간 불형평 및 조세체계상의 불일치 문제가 있다는 주장이 있을 수 있다.

그러나, 다음과 같은 근거로 세목간 불형평 등의 문제는 발생하지 않는다고 보는 것이 타당하다고 할 것이다.

먼저, 앞에서 살펴보았듯이, 실제로 2005년과 2006년에 주택분 재산세에 대하여 세율을 인하하는 탄력세율제도를 실시한 적이 있다. 그런데, 그러한 제도를 시행할 당시에 상대적으로 부유한 자치구에 한하여 시행하였으며, 이러한 세율 인하가 오히려 각 지방자치단체간의 불형평을 초래하여 2007년부터 표준세율제도로 환원된 적이 있다. 또한, 리스차량에 대한 조세경쟁을 방지하기 위해서 모든 지방자치단체가 동일한 세율을 적용하도록 하고 있다.[45] 즉, 아무런 제한을 두지 않게 되면 오히려 부유한 일부 지방자치단체만 지방세를 실질적으로 감면하게 되어 부당한 결과를 초래할 수 있다고 할 것이다.

---

44) 강주영, "지방재정고권과 이동세원에 대한 지방세법상 탄력세율제도의 법적 문제 -제주특별자치도를 중심으로-", 「법과 정책」제21집 제1호, 제주대학교 법과정책연구원, 2015.3, p.3.

45) 리스차량에 대한 조세경쟁에 관한 보다 구체적인 내용은 (김영순, "지방자치단체의 과세자주권 확보룰 위한 지방세 경쟁에 대한 연구", 「지방자치법연구」제14권 제3호, 한국지방자치법학회, 2014.9, pp.621-622)의 내용 등을 참고하기 바란다.

그리고, 현재 지방세의 경우에는 그 세목에 따라서 법정세율로 규정되어 있는 세목도 있고, 탄력세율로 규정되어 있는 세목도 있다. 그리고, 탄력세율제도에 있어서도 100분의 50의 범위에서 가감조정할 수 있는 세목도 있고, 일정한 세율을 초과할 수 없는 제한세율의 형태로 있다. 또한, 하나의 세목 내에서 과대상에 따라서 법정세율을 채택하는 경우도 있으며, 탄력세율을 채택하는 경우도 있다. 따라서, 재산세에 있어서 세율을 인하하는 경우 추가적인 요건을 두고 있다고 하여 세목간 불형평 및 조세체계상 불일치의 문제도 없다고 할 것이다.

Ⅴ. 요약 및 결론

Ⅴ. 요약 및 결론

현재 우리나라의 경우에는 기본적으로 각 지방자치단체의 세율 결정권은 중앙정부에 부여하고 있으며, 탄력세율제도 등을 통하여 일부에 있어서는 지방자치단체에 세율 결정권을 부여하고 있다. 즉, 지방세에 있어서는 탄력세율제도를 통하여 각 지방자치단체에 부분적인 과세자주권을 부여하고 있는 것이다. 그런데, 세율을 인하하는 탄력세율제도에 있어서 이를 무제한적으로 부여할 수 있는지의 여부가 문제이다. 즉, 중앙정부의 정책에 맞지 않거나, 납세자의무자간의 평등권에 위배되는 등의 문제가 발생할 소지가 있는 경우에도 과세자주권 측면에서 이를 인정할 수 있는지의 여부가 문제가 될 수 있는 것이다.

이와 관련하여 서울특별시 서초구청장은 2010.9.22. 일정가액 이하의 1가구 1주택자에 대한 재산세 세율을 경감하는 “서울특별시 서초구 구세 조례 일부개정조례안”을 서울특별시 서초구 의회에 제출하였고, 2020.9.25. 서울특별시 서초구 의회는 위의 조례안을 통과시켰다. 위의 개정조례(이하에서 “서초구 개정조례”라 한다)의 내용은 서울특별시 서초구 관내의 시가표준액 9억원 이하의 1가구 1주택자에 대한 재산세의 세율(표준세율)을 50% 인하하는 것이었다.

본 연구에서는 이러한 서초구 개정조례와 관련하여 재산세에 있어서 표준세율을 인하하는 탄력세율제도의 문제점을 분석하고, 그러한 문제점에 대한 개선방안을 제시하였다.

탄력세율은 크게 표준세율을 인상하는 경우와 표준세율을 인하하는 경우로 나눌 수 있는데, 표준세율을 인하하는 내용의 탄력세율제도는 지방자치제도의 근간을 이루는 과세자주권의 실현수단인 동시에 조세우대조치의 한 유형이라는 양면성을 지니고 있다.

탄력세율을 인하하는 서초구 개정조례의 경우에는 다음과 같은 문제점을 내포하고 있는 실정이다.

첫째, 다른 지방자치단체의 주민과의 사이의 세부담의 형평성을 침해하고 있다. 즉, 서울특별시 서초구의 시가표준액 9억 이하의 1가구 1개 주택을 소유한 개인에 대해서만 재산세의 세율을 표준세율의 50%로 인하 조정하여 적용하는 것은 각 지방자치단체 주민 간 재산세 부담의 형평성을 현저히 침해하는 것이며, 서울특별시 서초구 관내에 거주하는 1가구 1주택의 소유자와 그 밖의 전국에 소재하는 1가구 1주택의 소유자 간에 합리적인 사유 없이 과세

상 다른 취급을 하는 것이어서 과세의 형평을 침해하고, 따라서 「헌법」제11조의 법 앞에 평등(조세평등주의)에 위반된다고 하겠다.

둘째, 국가의 부동산 정책과 부합하지 않는다고 할 것이다. 즉, 아파트 가격의 상승을 억제하고자 하는 국가의 부동산 정책에 역행하게 되는 문제점이 발생하게 되는 것이다.

셋째, 다른 지방자치단체 주민들의 조세저항을 유발하고 있다. 즉, 탄력세율의 인하요인이 전국적인 사항임에도 불구하고 특정한 소수의 지방자치단체만이 재산세의 표준세율을 인하하여 재산세를 부과하는 경우에는 표준세율을 인하하지 아니한 다른 지방자치단체의 주민들 또한 탄력세율의 인하 요구가 끊이지 않고 그 요구가 받아들여지지 않은 경우에는 해당 지방자치단체를 비롯한 지방세 당국에 대한 불신 및 불만으로 표출되고 조세저항을 유발할 수 있다.

넷째, 지방자치단체간 과도한 세율인하 경쟁 및 지방재정의 부실화를 초래할 수 있다.

다섯째, 서초구 개정조례의 경우 주택의 시가표준액이 9억원 이하인 1가구 1주택에 대하여 재산세를 50% 감면하도록 하고 있는데, 기준이 되는 금액의 적절성 등이 문제가 될 수 있다.

여섯째, 조정교부금과 관련해서 서초구가 재산세를 인하하면 다른 자치구에 돌아갈 조정교부금 중 일부를 서초구가 보전받게 되는 문제가 발생하게 되는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 재산세에 있어서 표준세율을 인하하는 서초구 개정조례의 경우에는 여러 문제점을 내포하고 있기 때문에 표준세율을 인하하는 경우에는 조례에 따른 지방세 감면과 같이 취급하여 일정한 적용요건을 추가적으로 설정할 필요가 있다. 표준세율의 인하요건으로 추가할 사항은 현행「지방세특례제한법」제4조 제2항 및「지방세특례제한법 시행령」제2조 제2항을 참고하는 것이 바람직하다.

한편, 우리나라의 지방세에 있어서 탄력세율제도는 관선 시대에는 일본의 제도를 벤치마킹하여 활용 자체가 무의미했고, 이후 민선 시대 이후 탄력세율 제도의 정확한 취지나 활용에 대한 깊은 고민 없이 유지되어 오다가 2000년대 이후 현실적으로 문제되고 있다.

무엇보다 우리나라 탄력세율 제도의 근간이라 볼 수 있는 일본에서도 세수인하를 위한 탄력세율 제도는 없고, 세수증대를 위한 탄력세율 활용시 제한에 대해 논의하고 있다. 즉, 일본의 경우 지방세의 종류는 크게 법정세와 법정외세 및 임의세로 구분되는데, 이러한 세목에서 나타나는 바와 같이 실질적으로 세율을 인상하는 것은 존재하지만, 세율을 인하하는 것은 없는 것이 현실이다.[46]

한편, 미국의 경우에는 각 지방자치단체가 매년 필요한 재원에 해당하는 만큼 재산세 등을 부과하기 때문에 미국 방식의 탄력세율 논의는 우리나라 제도에 맞지 않다.

따라서, 탄력세율을 적용함에 있어서 세율을 인하하는 경우에는 보다 신중을 기할 필요가 있으며, 그러한 관점에서 재산세의 탄력세율을 적용함에 있어서 세율을 인하하는 경우에 추가적인 제한을 두는 것이 과세자주권을 침해하거나 세목간 형평성의 침해하거나, 세목간 불형평 및 조세체계상의 불일치를 초래하지는 않는다고 할 것이다.

즉, 재산세의 세율 인하에 있어서 추가적인 요건을 규정하는「지방세법」제111조 제3항 단서 개정안은 지방자치단체의 조례제정권의 본질적 내용을 침해한다거나 지방자치단체의 과세자주권을 침해한다고 할 수는 없다고 하겠다.

46) 일본의 지방세에 있어서 탄력세율과 관련해서는 (최원구, "지방세 탄력세율 활용에 관한 연구 : 한일 지방세 탄력세율 운영현황 비교분석을 중심으로", 한국지방세연구원, 2018.1; 박훈, "지방세 입법권에 관한 연구", 한국지방세연구원, 2017.7)의 내용을 참조하기 바란다.

참고문헌

참고문헌

강주영, “지방재정고권과 이동세원에 대한 지방세법상 탄력세율제도의 법적 문제 - 제주특별자치도를 중심으로-”, 「법과 정책」 제21집 제1호, 제주대학교 법과정책연구원, 2015.3.

김소희, “서초구 재산세율 인하 조례안 의결 무효확인 청구 사건(대법원 2020추5169)에 관한 소고”, 「지방세논집」 제8권 제1호, 한국지방세학회, 2021.4.

김영순, “지방자치단체의 과세자주권 확보를 위한 지방세 경쟁에 대한 연구”, 「지방자치법연구」 제14권 제3호, 한국지방자치법학회, 2014.9.

김완석, “지방자치단체의 세목 결정권에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제27집, 한국토지공법학회, 2005.

김완석·정지선, 「소득세법론」, 삼일인포마인, 2021.

김완석·정지선, “자동차 관련 취득세와 자동차세에 있어서 지방자치단체간 조세경쟁의 문제점과 개선방안”, 「지방자치법연구」 제13권 제3호, 한국지방자치법학회, 2013.9.

김태호, 「지방세개론」, 세연T&A, 2020.

김태호, “지방정부의 과세자주권 강화를 위한 입법적 개선방안에 관한 연구”, 「지방자치법연구」 제13권 제3호, 한국지방자치법학회, 2013.9.

박훈, “지방세 입법권에 관한 연구”, 한국지방세연구원, 2017.7.

임규진·정지선, “지방자치단체의 과세자주권에 관한 연구 -법정외세의 신설여부에 대한 해석론과 구체적인 방법론을 중심으로-”, 「성균관법학」 제22권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2010.8.

최원구, “지방세 탄력세율 활용에 관한 연구 : 한일 지방세 탄력세율 운영현황 비교분석을 중심으로”, 한국지방세연구원, 2018.1.

金子宏, 「租稅法」 第23版, 弘文館, 2019.

탄력세율제도의 개선방안에 대한 연구

발 행 일 | 2021년 10월 31일

저　　자 | **정자선**
발 행 인 | **배진환**
발 행 처 | **한국지방세연구원**
| 06788 서울특별시 서초구 강남대로 2길 16
| 02-2071-2784
| www.kilf.re.kr

ISBN | 979-11-5787-468-2　93320
| ©2018 Korea Institute of Local Finance. ALL RIGHTS RESERVED.

※ 이 보고서에 담긴 내용의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.