

# 재산세 공동과세 제도의 문제점과 개선방안

- 재산세 탄력세율 제도 적용 과정에서의  
문제점을 중심으로 -

임 현 중 연세대학교 법학연구원 연구원, 한성대학교 융합행정학과 강사

# 재산세 공동과세 제도의 문제점과 개선방안

- 재산세 탄력세율 제도 적용 과정에서의  
문제점을 중심으로 -

임 현 중 연세대학교 법학연구원 연구원, 한성대학교 융합행정학과 강사

## 재산세 공동과세 제도의 문제점과 개선방안

- 재산세 탄력세율 제도 적용  
과정에서의 문제점을 중심으로 -

# CONTENTS

Part  
**I**

서론 | 6

Part  
**II**

지방세 탄력세율제도 | 8

1. 탄력세율제도의 의의 | 8
2. 지방세 탄력세율제도의 현황 | 9

Part  
**III**

재산세 탄력세율 제도와 과세자주권문제

-서울시 재산세 공동과세 제도 사례 | 12

1. 서울시 공동과세제도의 의의 | 12
2. 탄력세율 적용과정에서의 과세자주권 문제 | 14

Part  
**IV**

상호협력적 제도설계의 필요성 | 18

참고문헌 | 20

## 재산세 공동과세 제도의 문제점과 개선방안

- 재산세 탄력세율 제도 적용  
과정에서의 문제점을 중심으로 -

Part

I

서론

# Part I

## 서론

최근 재산세 급등 및 코로나19 팬데믹으로 인하여 지방세 탄력세율제도, 특히 재산세의 탄력세율 적용에 사회적 관심이 높아지고 있다.<sup>1)</sup> 지방자치단체의 상황을 고려하여 과세권이 있는 지방자치단체장의 탄력세율 결정권한이 다시 논란이 되고 있으며, 이러한 점을 제한해야 한다는 움직임과, 오히려 적극적으로 의무화해야 한다는 움직임이 동시에 일어나고 있다. 탄력세율 적용의 활성화는 지방자치와 과세자주권의 측면에서는 긍정적인 측면도 있으나, 과거 지나친 세율 인하 경쟁을 제한하고자 요건을 엄격하게 개정하였고, 재정조정제도에서의 불이익 등 탄력세율의 활성화에는 해결해야 할 과제도 많이 남아있다. 따라서 이 글에서는 지방세 탄력세율제도와 최근 있었던 재산세 탄력세율 적용 과정에서의 문제점을 살펴보고, 그 개선방안을 논의해보고자 한다.

---

1) 권영세 의원 “코로나 같은 감염병 발생시 지자체장 재산세 탄력세율 의무적 조정”, 헤럴드경제 2020.11.8. 자 기사, (<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20201108000227>)

Part  
**II**

## 지방세 탄력세율제도

1. 탄력세율제도의 의의
2. 지방세 탄력세율제도의 현황



# Part II

## 지방세 탄력세율제도

### 1. 탄력세율제도의 의의

우리 헌법에 따르면, 조세법률주의에 따라 조세의 종목과 세율은 법률로 정하여야 한다. 하지만, 현재 많은 세목에서 구체적인 세율을 대통령령이나 조례를 통해 탄력적으로 정할 수 있도록 하며, 필요에 따라 조정하는 것을 볼 수 있다. 최근 우크라이나 전쟁으로 인한 국제유가상승으로 교통·에너지·환경세(유류세)에 대하여도 대통령령을 통해 정부는 세율을 인하하는 탄력세율제도를 운영하고 있으며<sup>2)</sup>, 다양한 세목에서 필요에 따라 세율을 가감할 수 있는 법적 근거를 두고 있다.

「지방세법」에서도 명시적으로 탄력세율이라는 용어를 사용하고 있지는 않지만, 법정세율을 제외한 다른 세목들에서는 세율의 탄력적 조정이 가능하다. 이처럼 특정한 세율을 적용하는 것이 아니라 행정부나 지방자치단체가 그 세율을 탄력적으로 조정할 수 있는 것을 넓은 의미에서 탄력세율제도라고 할 수 있다.<sup>3)</sup> 이러한 탄력세율제도는 지방자치단체의 과세자주권을 위하여 개별 지방세 세목별로 관련된 규정들을 두고 있다.<sup>4)</sup>

2) 교통·에너지·환경세법 제2조 제3항, 같은 법 시행령 제3조의2

3) 김태호·양성만, 이동성 있는 과세대상의 지방세 탄력세율제도 개선방안에 관한 연구, 한국지방세연구원, 2012, 10면.

4) 최원구·김진아, 지방세 탄력세율 활용에 관한 연구: 한일 지방세 탄력세율 운영현황 비교분석을 중심으로, 한국지방세연구원, 2017, 14면.

## 2. 지방세 탄력세율제도의 현황

지방세의 경우, 탄력세율제도는 대부분이 표준세율 제도로 운영되고 있다. 「지방세기본법」 제2조 제6호에서는 표준세율에 대하여, “표준세율이란 지방자치단체가 지방세를 부과할 경우에 통상 적용하여야 할 세율로서 재정상의 사유 또는 그 밖의 특별한 사유가 있는 경우에는 이에 따르지 아니할 수 있는 세율을 말한다.”고 규정하고 있다. 즉, 이를 반대해석한다면 재정상의 사유 또는 그 밖의 특별한 사유라는 포괄적인 요건에 포함된다면 지방자치단체가 재량권을 발휘하여 세율을 조정할 수 있다는 것을 말한다. 현재 지방세의 대다수의 세목에서 이를 채택하여 표준세율을 규정한 뒤, 조례에서 정하는 바에 따라 일정비율을 가감할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>5)</sup>

[표1] 현행 지방세법상 탄력세율제도

구분	세목	조정범위	조정방법	세율종류
지방자치단체가 세율조정권을 갖는 경우	취득세	100분의 50 범위	조례	표준세율
	등록분 등록면허세			
	지역자원시설세			
	지방교육세			
	사업소분 및 종업원분 주민세			
	지방소득세(개인, 법인)			
	재산세			
	소유분 자동차세			
	재산분 주민세			
중앙정부가 지방세의 과표와 세율을 결정하는 경우	균등분(개인) 주민세	1만원 초과하지 않는 범위 내에서 자율 (주민의 요청이 있다면 1만 5천원을 초과하지 않는 범위 내에서 자율)	조례	제한세율
	주행분 자동차세 담배소비세	100분의 30 범위	대통령령	조정세율

자료 : 최원구·김진아(2017), 20면 표 II-5를 참조하여 재구성

구체적인 탄력세율 현황을 살펴보면, 현행 「지방세법」은 조례로 정하는 바에 따라 취득세, 등록면허세, 주민세(사업소분, 종업원분), 지방소득세(개인, 법인), 재산세, 지역자원시설세, 지방교육세

5) 중앙정부가 지방세의 과세표준 및 세율을 결정하는 경우, 대통령령으로 이를 정하며 조정 가능 범위도 100분의 30의 범위로 제한된다. 이러한 세목으로는 담배소비세(「지방세법」 제52조 제2항), (주행분)자동차세(「지방세법」 제136조 제2항)가 있다.

에 대하여 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있도록 하고 있으며, 개인분 주민세에 대하여는 1만원을 초과하지 않는 범위 내에서 자율적으로 정할 수 있는 제한세율제도를 규정하고 있다. 단, 개인분 주민세는 지역주민의 요청이 있다면 1만 5천원을 초과하지 않는 범위 내에서 자율적으로 정할 수 있기 때문에 그 상한에서 100분의 50의 범위가 적용되는 것은 동일한 방식을 적용하고 있다.

다른 세목들과는 달리 재산세의 경우, “지방자치단체의 장은 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우”라는 특별한 요건 하에서만 가감이 가능하며, 이는 당해 연도에만 적용한다고 규정하고 있다(「지방세법」 제111조 제3항). 반면, 중앙정부가 지방세의 과표와 세율을 결정하는 주행분 자동차세, 담배소비세의 경우, 대통령령을 통해 탄력세율이 적용되며, 그 범위도 100분의 30의 범위로 앞서 살펴본 세목들에 비해서는 제한적으로 적용되고 있다.

Part  
**III**

**재산세 탄력세율 제도와  
과세자주권문제**

-서울시 재산세 공동과세  
제도 사례

1. 서울시 공동과세제도의 의의
2. 탄력세율 적용과정에서의 과세자주권 문제

# Part III

## 재산세 탄력세율 제도와 과세자주권문제 -서울시 재산세 공동과세 제도 사례

### 1. 서울시 공동과세제도의 의의

재산세란 토지, 건축물, 주택, 항공기 및 선박을 과세대상으로 하여 과세기준일을 기준으로 재산을 사실상 소유하고 있는 자가 관할 지방자치단체에 납부하는 조세를 말한다(「지방세법」 제105조, 제107조). 재산세의 과세대상인 토지, 건축물, 주택 등은 지역성을 가지는 대표적인 재화이며, 당해 지방자치단체에 거주하는 주민과 가장 관련성이 높은 조세 중 하나이기 때문에 대표적인 지방세목이자, 기초지방자치단체의 주요 세입원 중 하나이다.<sup>6)</sup>

지방자치제도는 국가와 지방자치단체 간의 상호 독립성을 전제로, 국가의 지방자치단체에 대한 하향적 관여와 지방자치단체의 국정에 대한 상향적 참여를 통하여 상호 간의 견제와 균형을 이루

---

6) 재산세 이외에도 등록면허세, 지방소득세가 기초지방자치단체의 주요 수입원이다.

며 통합과 조화를 추구하여야 하는데,<sup>7)</sup> 우리나라에서는 이러한 독립성을 실현하는 근본이 되는 것이 재산세 제도이다. 우리나라의 기초지방자치단체는 - 시·군과 자치구 사이에 일부 차이는 있지만 - 재산세를 중심으로 재원의 상당부분을 충당하기 때문이다. 하지만 보충성의 원칙에 따라 지역성에 국한하여 재원을 배분할 경우, 우리나라에서 유독 높은 비중을 차지하는 부동산자산의 문제와 수도권 집중현상 등을 고려할 때, 지역 간 편차가 매우 크게 나타나게 된다. 비교적 동질성을 가지고 있다고 평가되는 서울의 자치구 간에도 현재 토지·주택분 재산세는 약 23배의 차이가 나는 등 지방자치단체별 세원의 편차는 매우 크게 나타나고 있기 때문에,<sup>8)</sup> 「지방세기본법」 제9조 제1항에 따라 서울의 자치구 간에는 이러한 재산세를 특별시세 및 구세로 공동과세하는 형태로 운영되고 있다.

재산세 공동과세는 재산세의 세수 격차로 인한 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시의 관할구역 안에 있는 구(區)의 재산세를 “특별시세 및 구세인 재산세”로 하여 공동과세할 수 있도록 2007년 7월 20일 「지방세법」 개정을 통해 도입되었다.<sup>9)</sup> 공동과세 도입 이전, 당시 부동산가격 급등과 부동산과표의 현실화 등으로 서울시 내에서도 강남권 자치구와 기타 자치구 간의 재정력 차이가 벌어졌으며, 당시 서울시 기초자치단체의 총 세수(과년도수입 포함)에서 재산세가 차지하는 비중은 80%를 상회하였기 때문에 자치단체별 재정력 격차도 상당하였다.<sup>10)</sup> 이에 주민들은 앞다투어 재산세 인하를 요구하였고, 재정력이 풍부한 지방자치단체를 중심으로 재산세 탄력세율을 적용하여 재산세 인하 움직임이 활발하게 있었다. 하지만, 그러한 재산세 인하는 역진적이라는 비판과 지방세수 감소, 지방교부세 감액 등 지방자치단체의 재정에 악영향을 미쳤기 때문에 서울시에서는 재산세의 50%를 특별시세로 하고 이를 기초자치단체에 배분하는 재산세 공동과세제도를 도입하게 되었다. ‘공동과세’란 세입고권에 관한 사항에 국한되는 독일의 연방과 주간의 ‘공동세(Gemeinschaftssteuer)’와는 일부 차이가 있는 개념으로, 과세권과 세입고권이 일치하여 그 대상이 되는 세목으로부터 발생하는 수입에 대한 세입고권과 징수권을 공동으로

7) 김남철, “지방자치단체 국정참여의 공법적 과제 - 상원 또는 지방원 도입에 관한 논의를 중심으로 -”, 「지방자치법연구」 제10권 제3호, 2010, 113-114면.

8) 강남3구, 서울 재산세의 43%... 강남구는 도봉구의 23배, 조선일보, 2022.9.13.자 기사([https://www.chosun.com/national/national\\_general/2022/09/13/DSDIN2JIBJHHPDTVQT44BQLOCE/?utm\\_source=naver&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=naver-news](https://www.chosun.com/national/national_general/2022/09/13/DSDIN2JIBJHHPDTVQT44BQLOCE/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news))

9) 국가법령정보센터, 지방세법[법률 제8540호, 2007. 7. 20., 일부개정] 제정·개정이유 참조

10) 유태현·한재명, “서울시 재산세공동과세제도의 도입경과와 효과분석”, 「지방행정연구」 제21권 제4호, 2007, 119-121면 참조.

행사하는 것을 말한다.<sup>11)</sup>

하지만 원래 재산세는 기초자치단체의 주요 세원인 만큼 「지방세기본법」 제10조 제1항에 따라 특별시분 재산세, 즉 광역자치단체인 서울시의 재산세는 모두 기초자치단체에 교부된다. 그리고 교부받은 재산세는 구의 재산세 세입으로 간주된다(「지방세기본법」 제10조 제3항). 「지방세기본법」에서는 개별 지방자치단체의 여건에 따라 기준을 설정하여 차등배분이 가능하도록 규정하고 있지만 서울시는 「서울특별시 시세 기본 조례」 제4조에 따라 자치구에 균등배분하고 있다.

## 2. 탄력세율 적용과정에서의 과세자주권 문제

서울시 재산세 공동과세는 정상적으로 작동할 경우 큰 문제가 발생하지 않는다. 하지만, 「지방세법」 제111조 제3항에 따라 재산세 탄력세율을 적용할 경우, 다른 재정제도와와의 관계에 있어서 일부 문제점을 드러냈다. 「지방세법」 제111조 제3항에서는 “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.”라고 규정하고 있다. 하지만 지방자치단체 간 재산세 규모가 상당히 큰 차이를 보이고 있기 때문에, 이 규정에 따라 실제 탄력세율을 적극적으로 운영할 수 있는 지방자치단체는 소수에 불과하다. 이러한 문제에 따라 법에서 규정하고 있는 ‘재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우’를 엄격하게 해석하여 무분별한 재산세 감경을 방지하고, 부동산 조세의 역전현상을 방지해야 한다는 주장도 설득력이 있다. 하지만 탄력세율의 도입 목적에 비추어 볼 때, 지나치게 엄격한 탄력세율 적용 요건은 지방자치에 역행하는 결과를 가져올 수 있으며, 재산세의 과세권은 기초지방자치단체에 있기 때문에 이러한 사항을 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 인정해야 한다는 반론도 제기된다.

이러한 주장들이 직접 다루어진 사건의 판결이 최근 이루어졌다.<sup>12)</sup> 코로나19 팬데믹 확산 및 주택 공시가격 현실화에 따른 재산세 급등현상으로 인한 어려움을 해소하기 위하여, 2020.9.25. 서초구는 재산세 탄력세율을 적용하기 위한 「서울특별시 서초구 구세 조례 일부 개정 조례안」을 의결하였다. 하지만 동질적인 서울시의 기초자치단체 사이에서 과연 서초구만이 이러한 탄력세율을 적

11) 신정규, “사회국가원리의 구체화를 통한 사회통합에 있어서 재정법적 과제에 대한 검토”, 「헌법학연구」 제28권 제1호, 2022, 471면.

12) 대법원 2022. 4. 14. 선고 2020추5169 판결.

용해야 할 불가피한 이유가 있는지, 조세법에서 정한 세율을 실질적으로 변경시키는 것이 아닌지, 다른 구민들과의 재산세 차이에 따른 조세평등주의의 위반 여부는 없는지 등이 문제가 되었다. 이에 서울시장은 「지방세법」 위반 소지를 이유로 재의요구를 지시하였고, 구청장이 이에 따르지 않자 조례안 의결 효력 배제를 구하는 무효확인 소를 제기하였다.

서울시의 경우 재산세 공동과세제도를 시행하고는 있지만, 재산세는 기초자치단체에 과세권한이 있는 만큼, 대상판결에서는 코로나19 팬데믹이 사회적 재난에 해당한다는 것을 전제로 다른 제도들과의 충돌가능성에 대하여는 이유가 없다고 실시하며, 재산세율 50% 감액조례는 위임범위의 한계를 일탈하거나, 조세법률주의, 포괄위임금지 원칙, 조세법률의 명확성 원칙, 지방세특례제한법의 절차, 조세평등주의 등에 위배되어 무효라고 볼 수 없다고 보았다. 하지만 대상판결에 따르면이라도 코로나19 팬데믹이 없었다면 세율 조정이 불가피한 경우를 어떻게 판단할 것인지 문제가 남아있으며, 서울시 내 자치구의 경우 다른 기초자치단체와는 달리 재산세 공동과세제도를 시행하고 있다는 점에서 광역자치단체장과 기초자치단체장의 협력도 필요하며, 권한 행사의 요건과 한계도 보다 명확하게 검토할 필요성이 있다. 특히, 재산세는 기초자치단체의 자주재원의 상당부분을 차지한다는 점에서 기초자치단체장이 자체적으로 조정할 수 있는 탄력세율 적용범위의 한계는 무엇인지에 대한 검토가 보다 심도있게 이루어질 필요가 있다. 이번 판결에도 불구하고 여전히 해결되지 않은 쟁점으로 남아있어 입법을 통해 권한행사의 절차나 요건이 구체화되지 않는다면 앞으로도 세율 조정 권한의 행사 과정에서 많은 분쟁이 발생할 것으로 예상된다.



## 재산세 공동과세 제도의 문제점과 개선방안

- 재산세 탄력세율 제도 적용  
과정에서의 문제점을 중심으로 -

Part  
**IV**

**상호협력적 제도설계의  
필요성**

# Part IV

## 상호협력적 제도설계의 필요성

현재 하나의 광역자치단체 내에서도 재정격차가 해소되지 않고 있기 때문에 서울시의 경우 재산세 공동과세의 비율을 상향하는 방향의 논의가 이루어지고 있다. 다른 지방자치단체에서도 지역 간 격차 등을 이유로 재산세 공동과세의 도입이 논의되고 있으며, 심지어 재산세를 국세나 광역자치단체에서 배분하자는 주장도 제기되고 있다.

지방자치제도가 주민의 공공복리를 위해 보충성에 기반한 행정의 자기책임의 실현하는 제도라는 점을 고려하면, 지방자치단체가 일정수준의 재정수준을 확보해야 하고, 이러한 것을 바탕으로 자율성을 실현하여 적극적으로 국가에 의견을 개진할 수 있으며, 중앙정부에서도 대등한 차원에서 개별 지방자치단체별 정책의 다양성을 수용할 수 있게 될 것이다. 이러한 차원에서 지방세에서는 탄력세율제도를 두고는 있으나, 표준세율에 더하여 조세를 부과하기에는 지방자치단체 주민의 조세저항이나, 지지율 하락 우려로 정치적으로 실현되기 어려운 구조이고, 감액의 경우 역진성 논란, 세율 인하 경쟁으로 인한 지방재정 악화 및 책임성 악화 등의 문제가 발생할 수 있다.

또한 지방자치단체의 예산은 지방세입만으로 운영되는 것이 아닌, 지방교부세, 국고보조금 등을 통해 조달되는 의존재원이 포함되어 있기 때문에, 낮은 세율을 적용하여 지방세 수입이 예정보다 줄어들게 될 경우, 이러한 조정체계에도 문제가 발생할 수 있다. 현재 탄력세율을 개별 지방자치단

체가 적극적으로 활용하고 있지 않아서 큰 문제가 발생하지는 않고 있지만, 지방재정의 자율성의 측면에서 세율결정권, 과세표준결정권 등 지방자치단체의 수입에 영향을 미치는 많은 사항들에 대하여 논의가 필요하다고 생각한다.

지방자치에 있어 ‘자치’를 보장하기 위해서는 지방자치단체에게 보장된 권한들을 온전하게 행사할 여건을 만들어 주는 것이 중요하다. 따라서 그 기반이 되는 지방재정의 영역은 국가의 관여도 일부 필요하지만, 자율성을 실현할 수 있는 구조를 형성하여야 한다고 생각한다. 따라서 탄력세율 적용 범위를 현행보다 줄이더라도, 조정체계를 온전하게 적용할 수 있는 제도를 설계하여야 하며, 세목 조정, 지방재정조정제도 등을 통해 보다 많은 자치단체에서 재정 운영상의 여유를 확보하여야 보다 협력적인 재정관계를 형성할 것이라 생각한다.

# 참고문헌

- 김남철, “지방자치단체 국정참여의 공법적 과제 - 상원 또는 지방원 도입에 관한 논의를 중심으로 -”, 「지방자치법연구」 제10권 제3호, 2010.
- 김태호·양성만, 이동성 있는 과세대상의 지방세 탄력세율제도 개선방안에 관한 연구, 한국지방세연구원, 2012.
- 신정규, “사회국가원리의 구체화를 통한 사회통합에 있어서 재정법적 과제에 대한 검토”, 「헌법학연구」 제28권 제1호, 2022.
- 유태현·한재명, “서울시 재산세공동과세제도의 도입경과와 효과분석”, 「지방행정연구」 제21권 제4호, 2007.
- 최원구·김진아, 지방세 탄력세율 활용에 관한 연구: 한일 지방세 탄력세율 운영현황 비교분석을 중심으로, 한국지방세연구원, 2017.

## 신문기사

- 권영세 의원 “코로나 같은 감염병 발생시 지자체장 재산세 탄력세율 의무적 조정”, 헤럴드경제 2020.11.8. 자 기사, (<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20201108000227>)
- “강남3구, 서울 재산세의 43%... 강남구는 도봉구의 23배”, 조선일보, 2022.9.13.자 기사([https://www.chosun.com/national/national\\_general/2022/09/13/DSDIN2JIBJHHPDT-VQT44BQLOCE/?utm\\_source=naver&utm\\_medium=referral&utm\\_campaign=naver-news](https://www.chosun.com/national/national_general/2022/09/13/DSDIN2JIBJHHPDT-VQT44BQLOCE/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news))



| 지방재정법제이슈 22-20-⑤ |

## 재산세 공동과세 제도의 문제점과 개선방안

- 재산세 탄력세율 제도 적용 과정에서의  
문제점을 중심으로 -

---

발행일 2022년 10월 31일

발행인 김계홍

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

---

- 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
- 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.



| 지방재정법제이슈 22-20-㉔ |

## 재산세 공동과세 제도의 문제점과 개선방안

- 재산세 탄력세율 제도 적용 과정에서의  
문제점을 중심으로 -



발행일 2022년 10월 31일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원(www.klri.re.kr)  
주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원 재정혁신법제팀  
TEL (044) 861-0300 FAX (044) 868-9915

