

주요국의 재원확충과 과세자주권 활용

이 창 군

한국지방행정연구원 수석연구원

I. 서 론

우리나라 지방자치단체의 약 60%가 지방세수입으로 해당 지방자치단체의 공무원 인건비조차 주지 못하고 있는 실정에 있다. 나머지 지출 및 사업비는 중앙정부가 지방 교부세나 국고보조금 등을 통하여 해결해 준다. 문제는 어떻게 하면 바람직하고 합리적인 재정수지를 이룰 것인가가 중요하다. 지방자치단체의 재정수지 개선과제는 흑자의 극대화가 아니라 결국 세입의 확충과 세출의 절감 및 효율화를 통한 합리적인 재원배분과 수지의 균형이 관건이라 할 수 있다.

그런데 세입측면에서 우리나라는 지방자치단체의 과세자주권은 없고 국세중심의 조세체제로 되어 있어 지방자치단체 자구 노력에 의한 세입확충의 여지는 극히 제한

적이다. 따라서 지방자치단체의 세입확충은 무엇보다도 국가 차원에서 국세의 지방세 이양 등 정부간 세원의 재배분, 이를 근간으로 한 재정조정제도의 개선 등 정부간 재원의 재배분, 지방세제의 개편 등 근본적인 개혁을 통한 지방자치단체의 재정자율성을 제고할 수 있도록 재정제도의 새 판을 짜야 한다.

이의 하나의 수단으로 최근 주요 외국의 과세자주권 활용을 통하여 지방자치단체의 재원확충 및 나아가 지방분권의 추진이 활발히 이루어지고 있다. 예를 들어, 일본의 경우는 법정외보통세제도가 도입되어 지방자치단체의 실정에 맞는 세를 신설할 수 있는 가운데 나아가 최근에는 법정외목적세까지 도입하고 있는 상황은 깊이 새겨볼 필요성이 있다. 뿐만아니라 독일 및 프랑스의 경우에 있어서도 지방자치단체의 재원

확충을 위한 과세자주권의 활용 사례가 증대하고 있다.

본고는 주요 외국의 지방자치단체의 재원확충을 위한 과세자주권의 활용 사례를 검토함으로써 우리나라 지방자치단체의 재원확충 방안모색에 있어 하나의 대안으로 삼고자하고 또한 이를 뒷받침할 수 있는 제도화에 시사점을 얻고자 한다.

II. 지방재정 확충과 과세자주권

1. 재원확충에 있어서의 과세자주권 활용연구회의 연구보고서

지방자치단체의 과세자주권에 관한 제도에 대해서는 지방분권추진의 일환으로 세율의 자주설정이나 법정외세에 관해 주로 활발한 논의가 이루어지고 있다. 일본에서는 지방자치단체에 대해 재원확충과 과세자주권에 관한 의견이나 노하우를 제공할 목적으로 재단법인 자치종합센터에서 과세자주권활용연구회를 설치하여 지방자치단체의 재원확충과 과세자주권의 활용에 대한 바람직한 방향에 대해 총무성의 지원을 받아 이에 대한 외국사례를 비롯한 조사연구를 실시하고 있다. 과세자주권활용연구회는 2000년 11월에 시작하여 2001년 6월에 독일, 프랑스 지방자치단체에 있어서 재원확충과 과세자주권에 관한 조사를 실시하여 과세자주권활용연구보고서를 작성했다.

동보고서는 3부로 구성되어 있는데, 제1부에서는 연구회의 논의를 정리한 재원확

충과 과세자주권의 활용 방향에 대해서 정리하고 있다. 제2부에서는 연구회의 각 위원들이 실제 외국의 사례를 조사하여 정리한 논문이 수록되어 있다. 그리고 제3부는 이와 관련한 다양한 참고자료가 게재되어 있다. 동보고서 중에서 우리나라 지방자치단체의 재원확충과 과세자주권의 제고여지에 시사점을 얻을 수 있는 내용을 정리해 본다.

2. 과세자주권의 의의와 지방재정상의 위치

지방자치단체가 주민의 욕구를 고려하여 스스로의 판단과 책임하에 과세자주권을 활용하는 것은 이를 계기로 주민의 수익과 부담의 대응관계가 보다 명확하게 의식되게 하여 주민의 지방자치에 관한 관심이나 참가의식의 제고를 기대하는 등 지방분권을 위한 귀중한 의의를 가지고 있다.

특히 일본의 법정외세제도는 지방세법에 기초하여 지방자치단체의 판단에 의해 독자적인 세를 신설할 수 있다. 그리고 구미 주요국에 있어서 독일의 주(Land)에서도 그 주내의 지방자치단체에 독자적인 과세를 인정하고 있다. 프랑스의 경우는 이와 같은 제도는 설정되어 있지 않지만 과세자주권의 관점에서 보다 강력한 제도가 마련되어 있다. 또한 미국의 경우는 역사적으로 주는 고유의 행정권능을 가지고 연방은 주에서 수권된 권능만을 가진다는 사고에서 주의 세제가 주의 과세권에 기초하여 연방세제로부터는 독립하여 기획되고 입안되고

있고 지방자치단체의 과세권의 범위도 각각의 주가 주법으로 결정되게 되어 있다.

지방자치단체의 과세자주권의 지방재정상의 의의 및 위치는 대략 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 첫째, 세율의 자주설정을 들 수 있다. 국민의 세부담이 지역에 의해 불균형이 되지 않도록 주요 지방세의 세율은 지방세법에서 표준세율을 법정으로 설정하고 표준적인 세수는 이에 의해 확보하는 것으로 하고 재정상의 특별히 필요한 경우에는 이에 따르지 않는 세율 즉, 초과과세등에 의해 지방자치단체가 개별적으로 대응하는 제도로 되어 있다. 예를 들어, 일본 지방세법제1조1항5호에서 표준세율은 [지방자치단체가 과세하는 경우에 통상에 의해 부과하는 세율로서 재정상 특별히 필요가 있다고 인정되는 경우에는 이에 따르지 않는 세율]이라고 정의하고 있고 개인주민세, 법인주민세, 법인사업세, 고정자산세 등의 기간세를 비롯하여 많은 세목에서 표준세율이 채용되고 있는 실정이다.

둘째, 법정외세를 들 수 있다. 이는 해당 지역의 재정수요를 충족하기 위하여 법정세이외의 세원에 착목하여 과세하는 것이 타당한 경우가 있다는 측면에서 제도화되고 있다. 여기에는 각 지방자치단체의 특수사정을 감안하여 첫째, 원인자부담금 혹은 수익자부담금적인 성격을 갖는 경우, 둘째, 지역에 특별한 세원이 존재하고 법정세목과의 관계를 고려하여 과세하는 것이 타당한 경우 등에 활용되고 있다. 최근에는 환경등의 정책목적을 가지고 있는 것에 대해서도 법정외세제도 활용의 범위로서 주목

되고 있는 등 지방자치에 있어서 과세자주권의 활용은 지방재정 확충에 있어서 큰 의의를 가지고 있다. 그러나 법정외세는 원칙적으로 주요 세원이 법정의 국세 혹은 지방세에 의해 이미 과세되고 있기 때문에 일반적으로는 많은 세수를 기대할 수 없다는 것이 한계라 할 수 있다.

3. 법정외세제도를 둘러싼 주요 논점과 과제

가. 법정외세의 정책적 활용

조세의 기본적인 기능은 공적서비스의 재원조달에 있는데, 재원조달 및 수입확보 등의 세본래의 성격을 갖추고 있을 경우, 특정한 정책의 실현이나 특정 행위의 억제 혹은 촉진을 주된 목적으로 하는 법정외세를 신설할 수 있다.

예를 들어, 환경문제는 수질오염이나 소음등과 같이 한정된 영역에서 발생하는 지역적인 문제에서 지구온난화와 같은 지역이나 국가의 경계를 넘어 발생하는 문제까지 다양하여 종래의 규제적 수단뿐만 아니라 조세제도 까지도 포함한 총체적인 대책이 필요하게 된다. 소위 환경세라고 하는 것은 [환경보전을 위한 정책수단으로서의 세(인센티브로서의 환경세)]와 [환경대책비용을 원인(수익)자로부터 기여(수익)에 응해 부담시키는 재원조달을 위한 목적세]라고 하는 양측면을 동시에 가지고 있는 2중성을 가진 세라고 할 수 있다.

환경세를 지방세로서 과세하는 의의로서

는 첫째, 환경문제의 발생영역이 다양화하고 지역에 있어서 각종 정책을 종합적으로 담당하는 행정주체인 지방자치단체가 담당해야 할 역할이 높아지고 있다는 점을 들 수 있다. 둘째, 예를 들어, 지구온난화대책의 경우는 주택등의 라이프스타일이나 공공교통등 사회시스템면에서의 배려가 필요하듯이 환경문제의 대응에 대해서 지방자치단체의 역할이 커지고 있다는 점을 들 수 있다. 셋째, 지방자치단체가 지금까지 축적하여 온 공해대책의 경험이나 체제를 가능한 발전시킬 수 있다는 점을 들 수 있다.

환경세의 적용에 있어서는 환경문제가 지역뿐만 아니라 전국적으로 넓게 발생하더라도 지역에 따라서는 그 영향의 정도가 다르다는 점에서 이에 대응하여 과세표준이나 세율 등을 적용할 수 있다. 이와 같은 측면에서 환경세와 같은 세는 국가가 획일적인 세제를 도입하여 적용하기 보다는 보다 효율적이고 바람직한 환경오염활동의 억제에 가능하다는 취지에서 지방자치단체에서 자율적으로 법정외세를 활용하는 것이 바람직하다. 따라서 지방자치단체의 환경관리에 필요한 비용에 대해서는 원인자나 수익자로부터 조달해야 한다는 원칙의 적용이 보다 강화될 필요성이 있다.

그리고 환경세는 그 정책목적의 대상이 되는 지역이 예를 들어 산업폐기물의 문제 등에 있어서 보여지고 있듯이 지방자치단체의 경계를 넘는 경우가 많기 때문에 과세권의 문제에 대해 지방자치단체간의 연대하거나 조정하는 것이 하나의 과제가 된다. 환경세 이외에도 특정의 정책목적을 실

현하기 위한 세의 활용분야로서는 풍기문란 시정이나 공중위생 등의 관점에서 일정한 행위를 억제하는 분야가 고려될 수 있다.

나. 원인자부담 및 수익자부담금적인 세로서의 활용

법정외목적세는 수익과 부담의 관계가 명확한 경우에 법정외세로서 새로이 설치되는 것이므로 원인자부담금 혹은 수익자부담금적인 세나 사용료, 수수료 등에 가까운 성격을 가진 세는 원칙으로서 법정외보통세가 아니라 법정외목적세가 바람직하다.

사업자에게 법정외세로서 환경세를 과세하는 경우, 사업세와의 2중과세가 문제될 수 있다. 그러나 환경세가 원인(수익)자부담금적인 세이라면 특정의 공익서비스와 특정의 개인(집단)의 원인행위, 혹은 수익과의 개별적 관계에 착목하여 부담을 요구하게 된다. 한편 사업세는 사업활동과 지방자치단체의 행정서비스로부터 받는 일반적인 응익관계에 착목하여 부과하는 것이 되므로 양자의 성격은 다르고 2중과세는 되지 않는다.

다. 법정외세와 법정세와의 관계

개별소비세는 그 지역에서 소비되는 것에 대해서 세원의 지역제로의 귀속이 명확하기 때문에 지방세로서 부과하는 것이 비교적 용이하다. 독일에서는 시군구독자과세는 지역적소비세·지출세이다. 부가가치세와의 관계에서는 과세의 취지나 과세표준 등이 다르므로 2중과세가 되지 않는다. 계

다가 시군구독립과세로서 호텔의 숙박등에 과세하는 것에 대해서도 부가가치세와의 2중과세가 되지 않고 있다. 예를 들어, 프랑스의 체제세나 독일의 보양세등이 이에 해당된다. 일본에서도 소비세(지방소비세 포함)와의 관계에 있어서 지역적소비세·지출세를 신설하는 것도 2중과세가 되지 않으므로 법정외세로서 부과할 수 있다.

그리고 국세나 법정지방세로서는 이미 폐지된 세에 유사한 세이라도 해당 지역에서 특별한 사정등에 의해 필요가 인정되는 것이라면 법정외세로서 새로이 신설할 수 있다.

라. 과세권의 귀속과 조정의 문제

종래 지방세법 논의에 있어서는 지방과 국가의 관계에 대한 논의가 중심이었고 지방과 지방이 대립하는 것에 대해서는 그다지 논의되지 않았다. 지방세법이 지방자치단체간의 과세권을 조정함으로써 오히려 각각의 지방자치단체의 과세자주권을 보장하는 기능을 담당하고 있다는 것에 주목할 필요성이 있다. 이는 국제사회에 있어서 과세관할권조정을 위한 조약등이 있는 것과 같은 논리라 할 수 있다.

법정외세는 지방세법상 [지방자치단체의 구역외에 소재하는 토지, 가옥, 물건 및 이들로부터 생기는 수입] 및 [지방자치단체의 구역외에 소재하는 사업소 및 사업소에서 행해지는 사업 및 이들로부터 생기는 수입]에 대해서는 과세할 수 없다. 이 규정은 어떤 지방자치단체가 어느 범위까지 과세할

수 있는가를 명확하게 규정한 것이라 할 수 있다.

지방자치단체의 법정외세에 관한 과세권의 귀속과 조정의 문제를 생각하는데 있어서 첫째, 국제과세에 있어서는 다른 나라의 영토주권이 미치는 지역에 있어서는 집행관할권을 가질 수 없기 때문에 법정외세에 대해서도 이를 따라야 한다. 둘째, 그러나 미국의 州소매매상세의 경우에 있어서는 물리적인 경계에 구애받지 않고 기업의 경제적 활동과 주의 서비스와의 사이에 연결(NEXUS)이 인정되는 한 당해 주에 과세관할권을 인정하는 사례가 참고될 수 있다. 이 경우라도 첫째, 주내에 소매거점의 존재, 둘째, 주내에서의 수주활동의 실시, 셋째, 주내에 사업자 자산의 존재등의 기본요건이 갖추어져야 한다. 그러나 역외의 산업폐기물의 배출사업자를 납세의무자로 하는 세일지라도 역내의 중간처리시설 또는 최종처분장애로의 반입을 과세대상으로 하는 것에 대해서는 과세권의 귀속에 관한 문제는 생기지 않는다.

마. 법정임의세제도와와의 관계

일본의 법정임의세중 도시계획세는 현재 다수의 자치단체에서 과세되고 있는데, 공동시설세, 수리이익세 등은 반드시 활용되고 있는 것은 아니다. 이에 대해 프랑스는 법정임의세에 대해서 첫째, 원인자부담금 혹은 수익자부담금적인 것, 둘째, 지역에 의해 특별한 세원이 인정되는 것에 대해서는 과세자주권의 일환으로서 다양한 세가

지역의 상황에 따라 활용되고 있다.

법정임의세에 대해서는 법정외세에 비해 동일과세 객체에 대한 지방자치단체간의 과세권의 조정이나 과세의 정합성을 기하기 쉽고 또한 실제로 과세하는가 아닌가는 지방자치단체의 판단에 맡길 수 있다는 점에서 현실적으로 지방자치단체의 법정외세의 활용상황을 감안하면 과세자주권의 활용의 하나의 방안으로서 법정임의세제도를 보다 적극적으로 도입할 필요성이 인정되고 있다.

바. 주민 및 조세원칙과의 관계

법정외세가 주민의 일부나 주민이 아닌 자를 한정하여 과세대상으로 하는 경우 지방의회를 통한 자제가 작용하기 어렵기 때문에 납세자에 대해 합리적인 과세의 근거(특별한 수익이나 특별한 재정수요의 발생)를 제시해야 하고 동시에 납세자의 의견을 청취하는 등의 절차상의 배려가 필요하다.

주민에 대해 새로운 부담을 요구하는 경우에는 사용료, 수수료 및 목적세와 같은 수익과 부담의 관계가 명확해야 주민의 합의를 얻기 쉽다. 예를 들어, 미국의 주나 지방자치단체의 과세에 있어서 특정목적을 위한 목적세(Ear Marked Tax)의 비율이 매우 높은 것은 이를 뒷받침하고 있다.

그리고 법정외세와 조세원칙과의 관계가 하나의 과제가 될 수 있다. 법정외세에 있어서도 공평, 중립, 간소의 조세원칙에 따라야 하고 또한 영세과세가 되는 경우가 적지 않으므로 징세비용과 세수의 균형도

충분히 검토할 필요가 있다. 게다가 납세의 무자에 대한 부담의 정도와 관련하여 특별징수의무자의 사무부담에 대해서도 논의가 필요하는 등 과세측의 논리뿐만 아니라 납세자의 입장에서 검토가 필요하다.

또한 조세원칙과의 관계에 있어서 특정한 일부를 납세의무자로서 목표로 삼는 것과 같은 과세나 역내와 역외를 차별하는 과세는 법정외세라고 하더라도 과세의 공평이라는 조세원칙에 부적당하다.

한편, 법정외세의 과세기간에 대해서는 사회경제정세의 변화에 수반하여 국가의 경제정책의 변경의 가능성 등에 비추어 세원의 상황, 재정수요, 주민(납세자)의 부담을 감안하여 원칙적으로 일정기간을 정하는 것이 바람직하다.

III. 주요 외국의 재원확충과 과세자주권 활용사례

1. 일 본

가. 과세자주권에 대한 개선

일본 지방자치단체의 과세자주권에 관한 제도는 지방분권추진의 일환으로 과세자주권의 존중, 주민의 수익과 부담의 명확화, 과세의 선택 폭의 확대 등의 관점에서 지방세법의 개정이 행해졌다. 구체적으로는 첫째, 세율의 자주적인 설정으로서 개인 시정촌민세균등할 및 소득할의 제한세율의 폐지, 둘째, 개인 도부현민세소득할에 있어

서 표준세율을 적용하지 않는 경우에 국가에로의 사전신청등의 폐지가 행해졌다(1998년도 지방세법개정).

또한 법정외세에 대해서는 첫째, 국가 허가제에서 국가의 동의를 요하는 협의제로 개정. 둘째, 적극적 허가제로 되어 있었던 [세수입을 확보할 수 있는 세원의 존재] 및 [세수입을 필요로 하는 재정수요의 존재]라는 동의요건의 제외. 셋째, 법정외목적세의 신설이 이루어졌다(지방분권일괄법에 의한 지방세법 개정, 2000년 4월1일).

이중 법정외세에 대한 협의제의 이행은 지방분권일괄법에 의해 국가와 지방자치단체와의 관계를 대등 혹은 협력의 관계로 이행하는 관점에서 개정된 것이다. 그리고 동법에 의해 지방자치법에 규정된 동의의 기준이나 표준처리기간의 설정 및 공표 등에 의해 절차상에서 공정성, 투명성의 향상도 아울러 기하게 되었다. 또한 법정외세의 부동의요건에 대해서는 다양한 법정외세가 있을 수 있으므로 향후의 사례를 검토하여 보다 명확한 기준이 설정될 수 있도록 대응에 노력하고 있다.

나. 현행 법정외세 제도

1) 법정외세 신설에 대한 협의제

법정외세의 신설시 총무대신의 동의를 요하는 협의제가 실시되고 있는데, 이의 취지는 지방자치의 본질에 기초하여 지방자치단체의 과세자주권을 존중하면서 국가의 경제정책등과의 조화를 기하려는 것이다.

지방자치법제261조 및 제733조에 기초하

여 총무대신은 첫째, 국세 또는 다른 지방세와 과세표준을 동일하게 하고 나아가 주민의 부담이 현저하게 과중되는 일(제1호요건). 둘째, 지방자치단체간에 있어서 物의 유통에 중대한 장애를 부여하는 일(제2호요건). 셋째, 위의 사항에 제시된 것 외에도 국가의 경제정책에 비추어 적당하지 않는 것(제3호요건) 중에 어느 사유에도 해당되지 않는 경우는 지방자치단체의 법정외세제도 신설에 중앙정부는 동의해야 한다고 규정하고 있다.

2) 동의에 관한 처리 기준

지방분권일괄법에 의해 법정외세의 신설시 국가의 허가가 동의를 요하는 협의제로 이행함으로써 지방자치법의 개정과 아울러 법정외세 신설에 따른 중앙정부의 동의에 관한 처리기준이나 표준처리기간의 설정과 공표등이 이루어져 있어 절차면에서 공정성과 투명성이 확보되어 있다.

처리기준에 대해서는 지방자치단체가 법정외세에 대해 보다 확실한 예측을 갖고 검토할 수 있도록 최근 협의에 의해 정착한 각종 해석 및 통지등 유의사항이 하나의 처리기준으로 삼고 있다.

3) 부동의 요건의 내용과 해석

지방세법제670조의 2에 의해 총무대신은 지방자치단체의 법정외세 신설에 대해 동의 혹은 부동의 여부에 대해 지방재정심회의 의견을 청취해야 한다. 지방재정심회의는 지방교부세, 지방양여세, 각종 교부금, 지방자치단체의 익년도 세입세출 총액의

<표1> 도도부현의 법정외세 현황

税目 \ 年度	85	1989	1995	1999	2000	2001
廣告税	7	3	-	-	-	-
林産物移輸出税	6	-	-	-	-	-
商品切手發行税	18	18	2	-	-	-
砂利採取税	13	8	6	5	3	3
文化觀光施設税	4	2	-	-	-	-
別荘等所有税	1	1	1	1	1	1
遊漁税	-	-	-	-	-	3

예측액 등에 관해 법령에 의해 그 권한에 속한 사항을 심의하고 총무대신에게 필요한 권고를 하는 총무성의 소속기관이다.

위원은 지방자치에 관한 뛰어난 식견을 가진 자 중에서 중의원 및 참의원의 동의를 얻어 내각 총리대신이 임명하는 5인의 위원으로 구성된다. 위원은 첫째, 전국 도도부현지사 및 도도부현의회 의장 연합조직이 공동추천한 자. 둘째, 전국의 시장 및 시의회의 의장 연합조직이 공동추천한 자. 셋째, 전국의 정촌장 및 정촌의회 의장 연합조직이 공동추천한 자 각 1명을 포함해야 한다. 또한 법정외세에 대해서는 지방자

치단체의 관심이 높기 때문에 지방재정심의회의 심의 경과에 대해서 공개하는 것을 원칙으로 하고 있다.

다. 법정외세 종류 및 재정상의 규모

일본에서는 1999년 결산기준으로 도도부현세 수입 및 시정촌세수입 전체에서 법정외세가 점하는 비율은 극히 미미하다. 도도부현분은 0.142%, 시정촌분은 0.002%로 나타나고 있다. 도도부현에서는 福井縣의 핵연료세가 4.4%, 시정촌에서는 熱海市の 별장등소유세가 3.2%로 가장 높게 나타나

<표 2> 시정촌의 법정외세 현황

税目 \ 年度	1985	1989	1995	1999	2000	2001
石油価格調整税	1	1	1	1	1	1
核燃料税	9	11	12	11	11	11
核燃料物質等取扱税	-	-	1	1	1	1
核燃料等取扱税	-	-	-	1	1	1
臨時特例企業税	-	-	-	-	-	1

고 있다.

2001년 현재 도도부현의 법정외세는 3개 세목에서 7개 지방자치단체가 부과하고 있고 시정촌에서는 5개 세목에서 15개 지방자치단체가 부과하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2. 독 일

독일의 경우는 일본의 법정외세제도와 유사한 시군구의 독자과세를 인정하고 있다. 이는 첫째, 원인자부담금·수익자부담금적인 성격을 가지는 경우, 둘째, 지역에 있어 특별한 세원이 존재하고 재원확보를 위하여 과세하는 경우, 셋째, 지역의 환경 등의 정책목적을 가지는 경우에 의의가 있다고 인정되면서 일반적으로 많은 세수를 기대할 수 없을 것 등의 요건이 갖추어질 경우 독자적인 과세가 가능하도록 되어 있다.

독일 기본법에서는 [자치의 보장은 재정상의 자기책임의 기반까지도 포함한다]라는 명확한 근거규정이 설치되어 있다. 구체적인 시군구제로의 세원의 배분에 대해서는 첫째, 공동세인 소득세 및 부가가치세로부터 배분, 둘째, 독립세로서는 물세인 영업세 및 부동산세와 함께 지역적 소비세·지출세를 부과할 수 있다고 규정되어 있다. 예를 들어, 독일 기본법제105조제2a항에서는 [주는 지역적소비세·지출세가 연방법에서 규정된 세와 동종이 아니고 또한 그 제한적인 범위내에서 이들 조세에 대해 입법하는 권한을 가진다]라고 되어 있다. 또한 제106조제6항에서는 [물세의 수입은 시

군구에 귀속하고 지역적소비세·지출세는 시군구 혹은 주의 입법기준에 따라 시군구 조합에 귀속한다. 그리고 시군구는 법률의 범위내에서 물세의 세율을 결정하는 권리가 부여될 수 있다]고 규정되어 있다. 한편, 영업세 및 부동산세의 세율은 시군구 의회에서 예산을 정할 때 독자적으로 결정하고 있다.

지역적소비세·지출세(시군구독자과세)로서는 현재 오락세, 犬세, 부차적주거세, 수렵세, 음료세 등이 과세되고 있다. 세수는 약 11억마르크(1999년)로 시군구의 독립세 세수의 1.5%에 지나지 않는다. 따라서 이들에 대해서는 [잡세(bagatell Steuer)]라 통칭되고 있고 통상 재원확보상의 의의는 그렇게 크지 않는 것으로 나타나고 있다. 예를 들어, 바덴바덴시는 2001년 예산기준으로 부동산세 1,879만마르크, 영업세 3,575만마르크에 비해 독자과세인 오락세 30만마르크, 犬세 31.5만마르크, 수렵세 6.5만마르크, 부차적주거세 90만마르크, 보양세(Kurtax) 300만마르크 수준이다. 이들 세수입에 대한 오락세 이하의 독자과세의 수입 비율은 7.7%로 나타나고 있다. 이와 같이 지역에 따라서는 재원확보측면에서도 어느 정도의 의의를 가지고 있다고 볼 수 있다.

시군구독자과세에 대해서는 犬세에 의한 개의 두수의 억제, 오락세에 의한 풍기문란의 시정을 위한 유도 등 정책목적으로 활용하는데 큰 의의가 있다고 인식되고 있다. 시군구독자과세에 대한 시군구의 결정권한의 강화가 추진되고 있다. 종래 주법에서

과세의 내용이 규정되고 있었던 것에 대해서도 시군구가 자주적으로 결정할 수 있도록 서울 등을 시군구조례에서 규정하도록 개정되었다. 예를 들어, 놀트라인·베스트화렌주의 오락세법에서는 서울의 자유화가 추진되었다.

시군구독자과세에 대한 주의 관여에 대해서는 인가를 필요로 하는 주와 인가를 필요로 하지 않는 주가 있다. 바이에른주에서는 주법에 의해 시군구가 오락세, 음료세, 수렵세 등을 과세하는 것을 금지하고 있다. 이와 같은 차이는 세부담의 통일성과 시군구의 특수사정의 고려라는 어느 관점에 역점을 두느냐에 의해 생기는 것이다. 주가 관여하는 경우에 고려되는 사항은 시군구독자과세가 연방이나 주의 헌법·법률에 위반하는가 아닌가가 하나의 중심과제가 된다.

독일에서는 일본과 달리 행정재판소가 설치되어 있다. 행정재판소는 정령이나 조례가 법률에 위반하지 않는지, 법률이 연방이나 주의 헌법에 위반하지 않는지를 심사하고 규범이 올바르게 해석되고 적용되도록 통제하는 기능을 담당하고 있다. 행정재판소에서 시군구독자과세가 연방이나 주의 헌법이나 법률에 위반하는지 어떤지에 대해 다양한 소송을 취급하고 있다. 행정재판소의 판결에 의해 법적 정당성이 확인되고 혹은 필요한 수정을 통하여 주민의 이해를 보다 얻기 쉽도록하는데 도움이 되고 있는 것 외에 다른 시군구에 있어서 같은 종류의 세를 도입하기 쉬운 여건을 제공하고 있다.

3. 프랑스

프랑스는 시군구세로서 4개의 기간세인 주거세, 既건축고정자산세, 미건축고정자산세, 직업세 외에 법정임의세로서 공공교통기관세, 가정폐기물수집세, 체제세, 광고관계세, 스키장리프트등설치세, 전기세 등 상당 종류의 세를 부과할 수 있도록 되어 있다. 이 법정임의세는 시군구의 재정상의 자치의 표현으로서 지역의 상황에 맞게 활용되고 있다.

프랑스에서는 1789년에 인권선언이 발해진 이래 모든 조세는 국가의 법률에 의해야 한다고 규정되어 있고 시군구에 있어서는 재정상의 자치도 국가가 정한 틀 속에서 이루어지고 있고 국가의 지방선출기관의 장인 지방장관이 합법성의 확인을 행하고 있다.

주요 4세의 세율에 대해서는 법률에서 정해진 조건에 따라 시군구 의회에서 결정된다. 전년도 지방자치단체의 평균세율의 2.5배(세목에 따라서는 2배) 이상이 되어서는 안되고 혹은 전국평균세율이 오히려 높은 경우는 그 2.5배(세목에 따라서는 2배) 이상이 되어서는 안된다고 규정하고 있다. 이중 직업세는 예를 들어 주거세의 증가율을 초과하여 증가할 수 없고 주거세의 감소율 이상으로 감소할 수 없다고 되어 있다. 또한 주거세는 기초공제등에 대해서도 일정 비율의 범위내에서 시군구에서 독자적으로 설정할 수 있다.

법정임의세중 가정폐기물수집세에 대해서는 실제 회수 및 처리비용과의 밸런스를

유지하기 위하여 세수를 미리 정하고 후에 세율을 정하는 방식으로 되어 있다. 또한 체제세에 대해서는 관광객의 지불에 따라 과세하는 것과 정액과세중에서 선택할 수 있다. 광고에 관한 세는 면적에 대해 과세되는 것과 임대료에 대해 과세되는 것을 선택할 수 있도록 되어 있다.

IV. 맺는말

현실적으로 우리나라의 지방자치단체는 세출측면에서 지역개발 수요 및 주민복지 등에 대한 재정수요가 증가하고 있는 가운데 한편으로 세입측면에서는 세수확보 여지가 매우 제한적이다. 현재로서는 자치단체의 재량이나 자구노력으로 재원을 확충할 수 있는 여지는 세외수입이나 탄력세율의 적용등에 국한되어 있다.

그러나 이와 같은 세수확충 여지로서는

지방자치단체의 증가하는 재정수요에 대응하고 보다 자주적이고 지역실정에 맞는 행정서비스 및 사업을 추진하는데 있어서는 어려움을 겪고 있다. 지방재정을 확충하는 대안으로는 국세의 지방세 이양, 국가 및 지방의 정부간의 재원배분의 재조정 등이 과제로서 대두되고 있으나 현실화되기에는 논란의 여지가 많이 있다. 이와 같은 상황에서 지방자치단체의 재원을 확충하고 나아가 과세자주권의 강화를 위해서는 일본의 법정외보통세 및 법정외목적세제도 그리고 독일의 시군구 독자과세제도 또한 프랑스의 법정임의세는 매우 시사하는 바가 크다.

따라서 이들 제도들을 보다 신중하게 검토함으로써 우리나라의 재정구조 및 조세체계에 보다 적합한 지방자치단체의 재원확충과 과세자주권의 제고방안이 다각도로 모색될 필요성이 있다. 