

## 지방자치단체의 과세자주권 확대방안

원 윤 희

서울시립대학교 교수

### I. 서 론

대통령직 인수위원회가 신정부가 추진할 국정 12대 과제중의 하나로서 ‘지방분권과 국가균형발전’을 제시한 이후 그 실천방안을 모색하기 위한 논의들이 활발히 이루어지고 있다. 지방분권특별법 제정과 지방분권특위 설치, 지역균형발전 특별회계의 도입 등과 함께 국세 세원의 지방세 이양문제나 지방교부세의 법정교부율의 상향 조정 등 여러 구체적인 방안들이 제시되고 있는 것이다.

앞으로 보다 구체적이고 실천적인 정책 방안들이 개발되고 추진되겠지만 이러한 과정에서 가장 기본이 되어야 하는 것은 향후 논의가 자율과 책임을 통한 자원배분의 효율성 제고라는 지방분권화의 취지가 충분히 실현될 수 있도록 하는 방향에서 이루어지도록 하는 것이라고 할 수 있다.

지방자치 또는 지방분권화의 핵심은 지

방자치단체가 지역주민들이 원하는 바에 따라 자율적으로 지방공공서비스를 제공되 소비자인 지역주민들로 하여금 그에 대한 재원을 부담하도록 함으로써, 과연 그 부담에 부합하는 서비스의 공급이 이루어지는지 또는 그 부담을 지불하고 해당 서비스를 소비할 것인지 등을 판단하게 함으로써 주민에 의한 재정책임성을 확보하도록 하며 궁극적으로는 적정수준의 서비스 공급을 통한 자원배분의 효율성을 달성하는 것이라고 할 수 있다.

본고에서는 이러한 자율과 책임이라는 지방자치의 메카니즘하에서 지방자치단체 과세자주권의 의미를 살펴보고 향후 이를 발전시키기 위한 개편방안을 모색해본다. 이하에서 본고의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 지방자치단체 과세자주권의 개념과 범위 등을 살펴본다. 제3절에서는 향후 개편의 기본방향과 함께 신세목의 설치, 세율과 과세표준의 설정 등과 관련한 지방자

치단체 과세자주권의 발전방향을 논의한다.

## II. 과세자주권의 개념

지방정부의 과세자주권의 개념은 “지방자치단체가 지방세를 부과·징수함에 있어 세목과 과세표준, 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권리” (차상봉, 2001, 16), 지방자치단체가 “어떠한 조세를 어떠한 과세요건의 원인에 부과징수 할 것인가를 자주적으로 결정”하는 권한(정수현, 2000, 46) 등으로 정의되고 있다. 지방세 과세에 있어 지방정부의 자율권을 의미하는 이러한 과세자주권은 지방분권화의 이념을 실현하는 핵심적인 정책수단의 하나로서 중요한 의미를 가지는 것이다.

이러한 지방정부의 과세자주권은 그 내용이나 범위에 있어 나라별로 다양하게 나타나고 있는데, OECD(1999)는 각국의 지방정부 과세자주권의 수준을 지방세의 과세표준과 세율 결정권한을 중심으로 다음과 같이 크게 5가지로 구분하고 있다.

- a: 지방정부가 과세표준과 세율의 결정권을 가지는 경우
- b: 지방정부가 세율의 결정권만을 가지는 경우
- c: 지방정부가 과세표준만을 결정하는 경우
- d: 공동세 (tax sharing)
  - d1: 지방정부가 공동세 규모를 결정하는 경우
  - d2: 중앙정부가 지방정부의 동의하에

공동세 규모를 결정하는 경우

- d3: 법률에 의하여 공동세가 결정되지만, 중앙정부가 일방적으로 변경가능하는 등 사실상 결정하는 경우
- d4: 중앙정부가 예산편성 과정에서 공동세 규모를 결정하는 경우
- e: 중앙정부가 지방세의 과세표준과 세율을 산정하는 경우

<표 1>은 이러한 기준에 따라 주요 국가들의 지방세 특성을 보여주고 있는데, 뉴질랜드와 같이 지방정부가 과세표준이나 세율의 결정에 있어 매우 높은 자주권을 보유하고 있는 국가에서부터 노르웨이 등과 같이 그 권한이 크게 제한되어 있는 국가 등으로 다양하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그러나 한편 이러한 구분도 세율이나 과세표준 설정에 있어서 한도나 범위 설정의 유무나 정도 등 보다 세부적인 내용에 따라서 크게 달라지게 된다는 점은 지적될 필요가 있다.

한편 과세자주권의 범위와 관련되는 중요한 쟁점사항 중의 하나는 과연 지방정부에 의한 새로운 세목설치가 인정되느냐의 여부라고 할 수 있다. 이는 물론 연방제 국가인지 단일형 국가인지 등 국가형태와 헌법의 내용에 따라 나라마다 다양하게 나타나고 있지만, 우리나라의 경우에는 기본적으로 법정외세의 허용여부와 관련하여 여러 논의들이 전개되고 있다.

차상봉(2001)은 지방자치단체의 과세자주권과 관련한 법이론을 크게 조례준법확설과 법률위임설 등 두 가지로 구분하면서,

<표 1> 주요 OECD 국가들의 지방세 특성 (1995)

국가	조세수입 대비 지방세 비중 <sup>1)</sup> (%)	지방세의 특성							
		a	b	c	d1	d2	d3	d4	e
New Zealand	5								
- local government	5	98							2
Sweden	32								
- municipalities	22	4	96						
- parishes	0	2	98						
- county councils	11		100						
United Kingdom	4								
- local governments	4		100						
Japan	24								
- municipalities	16		94						6
- prefectures	8		83						17
Germany	29								
- local government	7	1	52			47			
- Länder	22					100			
Norway	20								
- municipalities	13		5				1	94	
- counties	6							100	

주 : 1) 강제성 사회보장기여금을 포함하는 경우  
 자료 : ORCD(1999), 김정훈(2002)에서 재인용.

지방세 조례는 헌법 59조에서 규정하는 법률에 준하는 법적지위를 가진다는 지방세 조례주의를 주장하고 있다.

우선 법률위임설은 기본적으로 법률의 위임없이 조례로써 지방세의 세목 등을 창설할 수 없다는 견해로서 모든 조세의 과세권은 국가에 귀속되며 지방자치단체의 과세권은 국가의 법률에 의해서 창설되는 것으로서 지방세의 부과·징수는 법률에 규정되어야만 가능하다는 주장이다.

이에 비해 조례준법학설은 지방자치단체는 자치사무를 처리에 필요한 재원을 헌법이 부여한 자주재정권의 일환인 과세권에 근거하여 조달할 수 있으며, 법률의 명백한 위임 없이도 조례로써 지방세의 세목 등을 창설할 수 있다는 것으로서, 이는 다시 두 가지로 구분되고 있다. 그 하나는 지방세 조례주의로서 헌법 59조가 규정하는 조세 법률주의와 관련하여 그 법률의 범위에 지방세 조례가 포함된다는 견해이다. 물론

이와 같이 지방세 조례주의를 택한다고 하더라도 국가전체의 종합적인 세부담 체계의 합리성이나 각 자치단체 주민부담의 균형을 도모하다는 측면에서 지방세법 등의 통일적인 법률에 의한 일정한 규제는 인정하고 있다.

또 다른 견해는 헌법상 지방자치에 관한 규정이 조세법률주의의 예외를 인정하는 것으로서 조세법률주의를 규정한 헌법 제 59조의 조세는 국세만을 의미하고 지방세는 포함되지 않으며 지방세는 법률이 아닌 조례로서 어떠한 조세를 어떠한 과세요건 하에서 부과·징수할 것인가를 지방자치단체가 자주적으로 결정할 수 있다는 것이다. 권강웅(1997)은 기본적으로 이 견해를 택하고 있는데, 지방세를 과세하는 직접적인 근거는 조례이며 지방세법은 지방세에 관한 대강을 정하고 지방자치단체가 조례를 제정할 때 일정한 한계를 벗어날 수 없도록 그 범위를 설정한 법이라고 주장하고 있다. 한편 이와 같이 지방세 부과·징수의 직접적인 근거를 조례라고 할 때 헌법 제59조의 조세법률주의와의 관계에 대해서는 조세법률주의에 대한 예외로서 조례에 대한 과세가 허용되는 것이라고 주장하고 있다. 즉 주민의 선출에 의해 구성된 지방의회가 제정하는 조례를 통해서 지방세의 과세요건을 정하는 것은 형식적으로는 조세법률주의에 예외를 이룬다고 할지라도 실질적으로는 조세법률주의의 이념을 충분히 반영하고 있다는 것이다.

이상과 같은 법적인 측면에서의 제반 논의들은 비록 지방세 과세권의 근거 등에

대한 다양한 관점들을 제공하고 있다. 그러나 어떠한 관점을 택하고 있다고 하더라도 지방세 과세에 있어 지방세법의 역할을 인정하고 있다는 점은 공통된다고 할 수 있다.

### III. 지방자치단체의 과세자주권과 그 발전방안

#### 1. 서언

앞에서 살펴본 바와 같이 지방세 부과에 있어 지방정부의 과세자주권을 어느 수준에서 설정할 것인가는 각국의 국가체제나 지방분권화의 정도 등에 따라 다양하게 나타나고 있다. 우리나라의 경우 그 동안 탄력세율의 확대적용, 과표결정에 있어 자치단체장의 재량권 확대 등 여러 측면에서 지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 방향으로 개편이 이루어져 왔는데, 이는 자치단체의 과세자주권이 지방분권화를 실현하는 핵심적인 수단으로서 이를 확대하는 것이 바람직하다는 의미를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 신세목 설치에 대한 제한이나 국가정책목표를 위한 지방세의 비과세·감면의 확대, 지방세 운영측면에서의 각종 기준설정 등 지방자치단체의 과세자주권을 제약하는 요인들에 대한 개편논의들이 제기되고 있다.

그러나 한편 현실적으로 볼 때 이미 설정되어 있는 과세자주권의 활용정도가 매우 미약하다는 비판과 함께 자율과 책임을

통한 자원배분의 효율성 확보라는 지방분권화의 기본 메카니즘을 실현하는 수단으로서 과세자주권이 인식되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 지방분권화의 틀 속에서 지방세는 주민들의 선호를 반영하고 이를 지방재정 운영에 반영할 수 있도록 하는 조세가격으로서의 역할을 하는 것이며 과세자주권에 대한 논의도 이러한 지방세의 조세가격으로서의 역할을 강화하는 방향에서 이루어질 필요가 있을 것이다.

이하에서는 세목의 설치, 세율과 과세표준의 결정 등 분야별로 지방자치단체의 과세자주권의 내용과 향후 개편방안 등을 모색해본다.

## 2. 새로운 과세대상에 대한 과세

국가의 법률에 의하지 않고 지방자치단체의 조례로 새로운 과세대상에 대해서 과세 할 수 있는지, 즉 새로운 세목을 자치단체가 설치할 수 있는지의 여부에 대한 제한 이론에 대해서는 앞에서 살펴보았다. 기본적으로 어떠한 학설을 택하더라도 지방세법 등 국가의 법률을 통해 과세의 기본적인 내용과 범위를 설정할 필요가 있다는 점은 최소한 공통적으로 도출되고 있다고 할 수 있다.

지방자치단체의 조례에 의한 자유로운 신세목 설치권한을 인정할 것인가의 여부는 조세법률주의의 실질적인 측면에서 해석하더라도 유보적이라고 할 수 있다. 조세법률주의의 기본 취지는 조세의 부담은 그 부담자인 납세자의 동의가 있어야 하며,

대의민주주의하에서 그 동의는 국민의 대표기관인 국회의 법률을 통해 나타난다는 것, 즉 ‘대표 없이는 과세 없다 (no taxation without representation)’는 원칙이다.

이러한 대원칙을 해석함에 있어 지방세 조례주의 등에 따르면 지방세 부담자는 지역의 주민이기 때문에 그 부담여부를 지역 주민의 대표기관인 지방의회에서 조례로 결정하는 것은 부담자의 동의에 의한 과세라는 조세법률주의의 기본원칙에 부합하는 것이라고 주장하고 있다.

그러나 지방세의 부담이 반드시 해당 지역에 거주하는 주민에게만 부과되는 것은 아니라는 점에서 지방자치단체에 의한 세목의 설치가 완전히 자유롭게 인정될 수는 없다고 할 수 있다. 왜냐하면 관광세 등과 같이 지금까지 논의되어온 새로운 세목들은 많은 경우 해당 자치단체의 지방선거에서 투표권을 가진 지역주민들을 납세자로 설정하기 보다는 투표권을 가지지 않은 타 지역 주민들을 주로 대상으로 하고 있기 때문에 해당 자치단체의 조례만을 통한 과세는 사실상 납세자의 동의에 의한 과세라는 기본원칙에 부합하지 않게 되며 실질적으로 대표 없이 과세되는 결과가 나타나기 때문이다.

또한 신세목의 설치권한이 자유롭게 인정되는 경우 지역간의 조세수출 또는 과도한 조세경쟁을 야기하고, 특히 과세대상이 자연적인 부존자원이거나 항만시설과 같이 경제활동에 필수적인 사회간접자본인 경우 의도되지 않은 국가전체의 비효율성이 야

기될 수 있기 때문에 법률에 의해 그 기본적인 과세의 틀을 설정하는 것은 바람직한 것으로 여겨진다.

한편 지방자치단체가 해당 지역의 특성에 부합하는 새로운 세목을 발굴하는 노력은 지방자치시대에 지방자치단체의 자주재원을 확대하는 것이 바람직하다는 측면에서 보다 적극적으로 유인될 필요가 있다. 따라서 조세법률주의와의 조화 등을 고려할 때 지방세법상에 과세할 수 있는 세원이나 과세대상, 세율의 범위 등 최소한의 내용을 규정한 후 그 설치여부나 구체적인 내용은 조례에 포괄적으로 위임하는 방법이 될 수 있다.

차상봉(2001)은 법률에 의한 조례와 법규명령에 대한 포괄위임과 관련한 대법원과 헌법재판소의 판례 등을 분석한 후 법규명령에 대한 법률의 위임은 개별적·구체적이어야 하는데 비해서 조례에 대한 법률의 위임은 일반적·포괄적 위임이 가능하다고 주장하고 있다. 즉 법률이 주민의 권리의무에 관한 사항에 관하여 구체적으로 아무런 범위를 정하지 않고 조례가 정하도록 포괄적으로 위임하였다고 하더라도 행정관청의 명령과 달리 조례는 주민의 대표기관인 지방의회의 의결로 제정되는 만큼 법령에 위반되지 않는 범위안에서 주민의 권리의무에 관한 사항을 조례로 제정할 수 있다는 것이다.

한편 지역의 관광자원이나 시설 등 현재 많이 논의되고 있는 새로운 세원들에 대한 과세에는 지역개발세나 레저세가 적극 활용될 수 있을 것으로 보여진다. 신세원에

대한 과세문제는 새로운 세목을 추가하기 보다는 이들 세목을 활용하는 것이 현실적으로 타당한 것으로 보여지는데, 이들 세목들의 과세대상을 보다 확대하여 그 기본적인 내용을 지방세법상에 제시하고 그 과세여부나 구체적인 과세내용은 각 자치단체의 조례로서 정하도록 하는 것이다.

### 3. 세율결정과 과세자주권

지방자치단체로 하여금 지방세의 세율을 자율적으로 결정할 수 있도록 할 것인가의 여부는 앞에서 살펴본 신세목의 설치문제와 같이 조세법률주의와의 조화라는 측면에서 논의될 수 있다. 납세자의 세부담을 결정하는 가장 중요한 변수라고 할 수 있는 세율은 기본적으로 납세자의 동의를 필요로 하는 법률을 통해서 정해지는 것이 원칙이지만 지방자치 등 제반 측면을 고려하여 조례를 통해 일정범위 내에서 변경이 가능하도록 위임될 수 있는 것이다.

조례나 시행령을 통해서 법률이 정하고 있는 세율을 달리 조정할 수 있는 소위 탄력세율제도는 지방세는 물론 국세에도 설정되어 있지만 그 취지는 서로 다르다고 할 수 있다. 교통세나 증권거래세, 양도소득세 등 국세의 탄력세율제도는 기본적으로 경기조절 등 국가의 재정정책 수단으로서 활용되는 것으로서 시행령을 통해서 일정범위내의 세율변경이 신속하게 가능하도록 함으로써 정책의 시차를 축소하고자 하는 의미를 가지는 것이라고 할 수 있다. 이에 비해서 지방세의 경우에는 기본적으로

각 지방자치단체가 그 지역적인 특성이나 선호의 차이를 반영하는 수단으로 활용토록 함으로써 궁극적으로 자원배분의 효율성을 제고하는 수단으로서 역할을 담당하고 있는 것이라고 할 수 있다.

자치단체장이 조례가 정하는 바에 따라 지방세법에 설정된 일정범위내에서 세율을 설정 또는 조정할 수 있도록 하는 지방세의 탄력세율제도<sup>1)</sup>는 현재 종합토지세나 레저세, 면허세, 지방교육세 등 일부 세목을 제외한 대부분의 세목에 설정되어 있지만 그 활용정도는 매우 미미한 것으로 나타나고 있다. 여기에는 물론 여러 가지 이유가 있다고 할 수 있지만 기본적으로 선거를 의식하는 자치단체장의 입장에서는 이를 활용할 유인이 거의 없다고 할 수 있다. 또한 중앙에 의존적인 지방재정구조와 함께 그 제도운영에 있어 중앙정부의 재량성이 높다는 점도 탄력세율을 통한 자체재원 확보노력보다는 의존재원에 의존하려는 경향을 높이고 있는 것이다.

그러나 한편 탄력세율 제도와 관련된 논의에 있어 중요한 점은 탄력세율 활용여부 그 자체보다는 세율이 가지고 있는 조세가격으로서의 역할을 강화하는 점이라고 할 수 있다. 자치단체가 자율적으로 지방세의 세율을 결정할 수 있는 과세자주권이 중요

한 것은 이를 통하여 지역의 특성이나 선호의 차이가 세율이라는 조세가격을 통해서 반영되고 그것이 궁극적으로 자원배분의 효율성을 제고하기 때문이라고 할 수 있다. 현행의 탄력세율제도는 많은 경우 조세부담이 주로 타지역주민에게 귀착되는 세목들에 대해서 적용될 가능성이 높기 때문에 지역주민들의 선호를 반영하는 조세가격으로서의 의미는 사실상 높지 않다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 본다면 지방자치단체의 세율결정 권한은 해당 단체의 공공서비스 수준의 변화가 세율을 통해 반영될 수 있도록 한다는 점에 그 초점이 맞추어질 필요가 있다. 구체적으로는 세수규모가 크고 세수중에서 지역주민들의 부담 비중이 높은 일부 주요세목들의 세율수준이 매년 세출예산과 연계되어 결정될 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 즉, 이들 세목의 지방세법상 세율을 그 상한만을 규정한 제한세율로 설정하고 그 구체적인 수준은 세출예산과 연계하여 사후적으로 자치단체의 조례로 매년 조정되도록 하는 것이다. 이렇게 함으로써 지방자치단체의 세출규모의 증감에 따른 주민 부담수준의 변화가 보다 가시적으로 나타나게 되고 사업의 적정성에 대한 주민들의 관심이 높아질 수 있을 것이다. 한편 이와 함께 외부주민들에 조세수출이 이루어질 가능성이 높은 세목들에 설정되어 있는 탄력세율 제도는 오히려 폐지하는 것이 타당하다고 보여진다.

한편 이러한 개편을 위해서는 관련되는 여러 제도들의 개편도 같이 이루어질 필요

1) 담배소비세의 경우 탄력세율의 적용은 시행령을 통해서 이루어지는데, 이는 담배소비세가 기본적으로 지방재정확충이라는 국가의 정책목표를 위하여 도입되었다는 측면과 함께 모든 담배에 대해서는 동일한 세액을 부담하도록 한다는 한미담배양해록의 내용을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

가 있을 것이다. 우선 국고보조금이나 특별교부세 등 이전재원의 배분이 보다 투명하고 객관적인 기준에 따라 이루어지도록 함으로써 이러한 제도들이 지방자치단체의 재정 의사결정에 미치는 왜곡효과를 줄이도록 해야 할 것이다. 지방자치단체가 희망하는 추가적인 재정지출의 재원을 자체부담의 증가가 아닌 중앙정부로부터의 이전 재원을 통해서 조달할 수 있는 여지가 많으면 많을수록 이전재원에 의존하려는 자치단체의 행태가 강화될 것이며 조세가격으로서의 지방세의 역할은 그 만큼 축소될 수밖에 없는 것이다. 또한 사업의 확대에 필요한 추가재원과 지방세간의 연계성을 강화할 수 있기 위해서는 이전재원의 결정이 자치단체의 예산편성 이전에 이루어지도록 하는 것도 필요하다고 할 수 있는데, 이를 위해서 중앙정부의 예산이 확정된 이후로 지방자치단체의 예산편성 시기를 늦추는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.

조세가격으로서의 지방세의 역할을 논의함에 있어 중요한 것은 이것이 평균적인 관점이라기보다는 한계적인 관점에서 논의된다는 점이라고 할 수 있다. 즉 지방자치단체가 제공하는 모든 공공서비스에 필요한 지출과 지방세의 부담을 연계하는 것이라기보다는 각 자치단체가 추가적으로 추진하는 사업에 필요한 재원과 지방세 부담을 연계하는 것이다. 공통적이고 필수적인 행정서비스는 국민들이 어느 지역에 거주하는가에 관계없이 일정수준으로 제공되어야 하며 그에 필요한 재원은 평균적이고 통상적인 조세부담을 통해서 확보되고 부

족분에 대해서는 지방교부세 등을 통해서 중앙정부로부터 지원되어야 하는 것이다.

#### 4. 과세표준의 결정과 과세자주권

지방세의 과세표준 결정과 관련하여 지방자치단체의 재량권을 어느 수준에서 인정할 것인가에 대해서는 여러 논란들이 제기되고 있다. 현 정부는 출범당시 지방자치단체장의 과표결정권을 확대하는 방안을 정책과제로 제시하였는데 이와 같이 과표결정에 있어 지방자치단체장의 재량권을 큰 범위내에서 인정하는 것이 과연 타당한 것인지에 대해서는 의문이 제기된다.

기본적으로 실질적인 세부담은 세율과 과세표준에 의해서 결정되는데, 서울의 경우는 그 수준이 법이나 조례 등에 의해서 정해지고 있는 반면 과세표준은 그 구체적인 내용이 지방자치단체장에 의해서 결정되고 있다. 물론 과세표준의 결정은 매우 기술적인 측면이 강하다는 점에서 어느 정도는 불가피하다고 할 수 있지만, 실질적인 세부담에 영향을 미치는 부분에 대한 결정에 과도한 재량성을 인정하는 것은 결국 실질적인 세부담의 결정이 주민의 동의 없이 이루어지고 있다는 것을 의미하는 것이다. 특히 서울은 가시성이 높는데 비해서 과세표준은 기술적이고 개별적이라는 특성상 주민들에게 잘 인식되지 못하기 때문에, 세부담 인상이 필요한 경우 자치단체장들은 명시적으로 지방의회 등의 동의절차를 필요로 하고 가시성이 높은 세율조정보다는 과세표준의 조정이라는 우회적인 방법



을 통할 가능성이 매우 높은 것이다.

원칙적으로 과세표준은 일정한 기준에 따라 설정하도록 함으로써 가능한한 자치단체장의 재량성을 제한하는 반면, 세부담의 조정은 보다 가시적이고 주민의 동의절차가 필요한 세율을 통해서 이루어지는 것이 바람직하다고 여겨진다. 즉 각 지방자치단체들이 주민들의 선호에 따라 세부담 수준을 재량적으로 결정할 수 있도록 재정자주권을 확대하는 반면, 그 적용은 과세표준의 조정이라는 우회적인 방식보다는 직접적으로 지방의회의 동의를 얻어 결정하게 함으로써 궁극적으로 지방정부의 책임성과 재정운영의 효율성을 제고하여야 할 것이다.

#### IV. 맺는 말

지방자치단체의 과세자주권을 확대하는 것은 지방자치의 기본이념에 비추어 볼 때 매우 필요하고 시급한 과제이다. 그러나 동시에 과세자주권의 확충이 왜 필요한 것인가에 대한 보다 적극적인 관심과 논의가 필요하다고 할 수 있다. 지방세 부과·징수에 있어 지방자치단체의 자율성을 인정하는 과세자주권은 지역의 특성과 해당 자치단체의 공공서비스 수준에 부합하는 조세부담이 이루어지도록 함으로써 조세가격으로서 지방세의 역할을 강화하고 궁극적으로 자원배분의 효율성을 제고하는데 중요한 의미가 있다고 할 수 있다.

지방자치단체의 과세자주권은 중앙에 의

존적인 지방재정구조 및 행태에서 탈피하여 보다 자율적인 지방재정운영이 이루어지도록 하는데 있어 핵심적인 정책수단이다. 이러한 정책수단으로서 과세자주권 활용이 보다 활성화되기 위해서는 우선 현행의 탄력세율 제도를 대폭 개편하여 주민의 부담수준이 높은 몇 개의 기간세목의 세율을 제한세율로 설정하고 그 구체적인 수준은 매년 세출예산과 연계하여 조례로 정하도록 하는 방안이 고려될 필요가 있다. 이와 동시에 이전재원의 배분과정이 보다 투명하고 객관적으로 이루어짐으로써 그것이 지방재정을 중앙에 의존적으로 유도하는 왜곡현상을 최소화하도록 할 필요가 있다.

또한 지방자치단체들이 그 지역적 특성 등을 반영하는 신세원에 대한 과세가 가능할 수 있도록 지방세법상에 과세대상이나 세율 등의 기본적인 골격을 제시하고 과세여부나 그 구체적인 과세의 내용은 자치단체가 조례를 통해서 결정할 수 있도록 하는 방안도 도입될 필요가 있을 것이다.☺

#### 참고문헌

권강웅 (1997), 「지방자치단체의 과세권의 근거와 범위」, 조세통람사, 『조세』, 1997. 3  
 기봉호, 「지방자치단체 과세자주권의 범위 확대에 관한 연구 - 서울시의 법정외세 도입방안을 중심으로」, 석사학위 논문, 서울시립대학교 도시과학대학원, 2002.

김정훈, 「국세와 지방세의 조정방안」, 한국조세연구원, 2002.

원윤희, 「지방세 및 세외수입 제도의 개편 방안」, 이계식·박완규(편), 『지방 재정개혁론』, 서울: 박영사, 1998, 27-69.

—, 「분권화와 재정의 대응과제」, 강문수·이혜훈 (편저), 『경제사회 여건변화와 재정의 역할 - 2001년도

국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 2001. 12. 239-278.

정수현, 「지방자치단체의 재정자주권에 관한 연구 - 지방세 과세권을 중심으로」, 박사학위논문, 부산대학교 대학원, 2000.

차상봉, 「과세자주권의 범위와 확대에 관한 연구」, 박사학위 논문, 충남대학교 대학원, 2001.

