

과세자주권 확충방안 -주행세를 중심으로-

The Strategies To Enhance the Taxation Power of Local Government

- The Case of Motor Fuel Tax-

김대영(한국지방행정연구원 연구위원)

Kim Dae Young.

<목 차>

- I. 서론
- II. 과세자주권의 의의
- III. 과세자주권 현황
- IV. 주행세 과세자주권의 확충방안
- V. 결론

ABSTRACT

This paper intends to propose the strategies that enhance the taxation power of Local government. For this goal it is researched and studied the theories, the connected laws and the present situations on taxation power. And it is proposed to enhance the taxation power of local government in motor fuel tax. This paper is mainly comprised with three part as follows. In the first part, the taxation power of local government : that is to say, the theories and laws related to taxation power of local government are examined. In the second part, the legal aspect and present situations of taxation power of local government are examined : the right to determine tax item, the right to determine tax rate, the right to determine tax base, and the right to determine reduction and exemption are examined. In the third part, The situation of motor fuel tax is examined. And it is proposed the strategies to enhance the taxation power of local government : Taxation System of moter fuel tax is conversed to piggy-back system from shared tax system. And the tax rating is changed to lump sum tax rate from proportional tax rate.

I. 서론

“지방자치단체의 주민이 자신이 소비할 지방공공재를 자신의 선택에 따라 자신의 부담으로 공급한다”는 지방자치원리에서 볼 때 자주재원의 근간인 지방세를 스스로 부과하고 징수하는 과세자주권은 중요한 의미를 지닌다. 과세자주권이란 “지방자치단체가 지방세를 부과·징수함에 있어 세목과 과세표준, 세율 등을 자율적으로 결정할 수 있는 권리”이다. 지방자치단체의 과세자주권은 자치재정권 중 과세 등에 의해 재원을 조달하는 권리인 수입고권에 속한다. 현행 지방세제 하에서 지방자치단체는 세목결정권

은 없고 제한된 범위의 과세표준 결정권과 세율결정권을 갖는다. 이렇게 과세자주권이 제한받고 있으므로 지방자치단체에서 필요한 재원 규모를 결정하고 이를 자율적으로 조달하는 데는 한계가 있다.

과세자주권확충이라는 관점에서 볼 때, 기존의 지방세와 관련하여 전반적인 과세자주권을 확충하는 것도 중요하지만, 새로운 지방세목 신설 등 지방세제개편 시에도 과세자주권을 고려한 제도개편이 필요하다. 최근에 지방세제에 새롭게 도입된 주행세는 국세와 공동세 방식으로 지방세의 여타 세목과 달리 과표결정권이나 세율결정권이 없는 세목으로 과세자주권이 극히 제약받고 있다. 즉, 자동차세제 개편으로 인한 세수결손을 보전한다는 목적으로 도입된 주행세는 국세인 교통세와 공동세 방식으로 되어 과세표준은 교통세액이고 세율은 교통세액의 일정율로 되어 있는 등 과세표준과 세율결정 등에 있어서 지방자치단체가 전혀 관여할 여지가 없다.

본 연구에서는 과세자주권의 의의, 지방세의 과세자주권현황 등을 살펴보고, 가장 과세자주권이 제약받고 있다고 보여지는 지방세목인 주행세의 과세자주권을 확충하는 방안을 제시해 보고자 한다.

II. 과세자주권의 의의

과세자주권에 대해서 전래설과 고유권설, 그리고 신고유권설, 제도적 보장설이 서로 대립되어 주장되고 있다. 전래설은 과세자주권에 대해 “지방세의 부과·징수의 주체는 지방자치단체이다. 그러나 그 과세권은 지방자치단체에게 고유한 것은 아니고 국가에서 부여된 것이다. 지방자치단체는 국가에서 부여한 과세권에 기초하여 과세하는 것이 원칙이다”라고 주장한다. 이러한 전래설에 대해서 고유권설은 “지방자치권, 또는 자치재정권은 지방자치단체에 고유한 것으로서 그것의 구체적 형태는 인권보장원리와 인민주권원리의 해석에서 나오는 것이므로, 인민주권원리에 기초하여 자치재정권 중에서도 중요한 위치를 차지하는 지방세에 관하여는 주민이 결정해야만 한다. 따라서 국세에 있어서 조세법률주의가 지배하는 것에 대하여, 지방세의 경우는 지방세조례주의가 타당하다”고 주장한다. 또한 신고유권설도 과세자주권을 주민주권론 내지 납세자주권론, 특히 후자의 납세자주권론에 기초하고 있는 것으로 보고 고유권설과 동일하게 지방세조례주의를 인정하고 있다(重森曉, 1990 : 14-18).

그러나 우리 나라에서는 일반적으로 지방자치권과 자치재정권을 제도적 보장설의 입장에서 해석하므로 과세자주권도 제도적 보장설의 입장에서 해석하는 것이 옳다고 본다.¹⁾ 따라서 지방자치단체의 과세자주권은 헌법에서 보장된 지방자치권과 자치재정권의 범위 안에서 보장을 받는다. 또한 자치재정권이 법률의 범위 안에서 보장되며 동시에 제한되는 것과 마찬가지로 과세자주권도 법률의 범위 안에서 보장되며 동시에 제한된다. 또한 지방자치권, 자치재정권과 마찬가지로 과세자주권도 국민의 기본권과

1) 전래설의 입장에서 서서 “지방세는 지방자치단체가 국가로부터 분여받은 과세권에 기하여 부과·징수하는 조세이다. 지방자치단체가 가지고 있는 과세권은 지방자치단체에 고유하는 것이 아니고 국가로부터 전래된 것”이라고 해석하는 학자도 있다(최명근, [세법학 총론], 세경사, 1996, pp.33). 그러나 과세자주권을 전래설의 입장에서 해석하든 제도적 보장설의 입장에서 해석하든 의미상 큰 차이가 없을 것으로 생각한다.

관련하여 제한을 받는다. 즉, 지방자치단체가 주민의 권리나 자유를 제한함에 있어서는 법률에 근거할 것이 요구되는 데, 특히 조세는 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 전형적인 부과적, 침해적 행정 작용이므로 법률의 근거가 있어야 한다. 그리고 조세가 다른 세입수단에 비하여 중요하므로 헌법은 제 59조에서 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 하여 보다 엄격히 국가 및 지방자치단체의 과세권을 제한하고 있다. 그러므로 지방자치단체의 과세자주권은 자치재정권의 범위 내에서 헌법이나 법률에서 보장받으며 제한받을 뿐만 아니라, 헌법 제59조에서 규정한 조세법률주의의 제한도 동시에 받는다고 할 수 있다.

현실적으로 지방자치단체의 과세자주권의 행사, 특히 지방자치단체의 지방세에 관한 조례제정에 대하여는 상당한 정도로 국가의 법률에 의한 제약이 가해지고 있다. 이렇게 국가가 지방자치단체의 과세자주권을 제약하지 않으면 안 되는 논거는 다음과 같다(김완석, 1999: 143-144).

첫째, 지방자치단체의 무분별한 세목신설로 동일한 과세물건에 대하여 국가와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간에 중복적인 과세가 이루어질 우려가 있다.

둘째, 지방자치단체마다 독자적으로 지방세에 관한 조례를 제정하여 시행하게 되는 경우에는 지방자치단체에 따라서 조세 부담의 크기에 현저한 차이가 나타나게 되어 국민의 조세부담의 형평성을 저해함과 아울러 지방자치단체 사이에 재정수입의 불균형이 심화된다.

셋째, 국가는 전국적 차원에서 국가와 지방자치단체간, 지방자치단체 상호간의 세원의 적절한 배분 및 조정을 도모할 필요에서 지방자치단체의 과세자주권을 제약하지 않을 수 없다.

이와 같은 논거를 이유로 지방자치단체가 제정할 지방세조례의 내용에 관하여는 지방세법에 의하여 상당한 정도로 제약을 가하고 있는 것이다.

그러면 과세자주권을 보장하는 동시에 제한하고 있는 현행 법 조항들을 검토해 보기로 하자.

지방자치단체의 과세자주권은 현행 헌법이 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규칙을 제정할 수 있다”라고 보장한 자치재정권에 속한다고 볼 수 있다. 이러한 헌법규정을 이어 받아 지방자치법 제126조에서 “지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과징수 할 수 있다”라고 규정함과 동시에 지방세법 제3조 제1항에서 “지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 조례로서 하여야 한다.”라고 규정하여 법률과 그 법률의 범위 안에서 제정한 조례에 의하여 지방세를 부과·징수하도록 하고 있다.

지방자치단체의 과세자주권에 대하여 지방세법 제3조 제1항을 중심으로 “조세법률주의”와 “지방세조례주의”라는 두가지 상반되는 입장이 서로 대립하고 있는데 일반적으로 조세법률주의가 다수설이다. 지방세조례주의는 “지방자치단체는 헌법 제117조 제1항에 의하여 보장하고 있는 지방자치권의 내용의 하나로서 과세자주권을 갖고 있으며, 이와 같은 과세자주권은 지방자치단체가 자율적으로 제정한 조례를 근거로 하여 행사”함이 마땅하다고 주장한다. 그러나 헌법은 제59조에서 “조세의 종목과 세율은 법

률로 정한다”라고 규정하고 있고, 제38조에서 “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다”라고 하여 납세의무의 법률유보를 분명히 하고 있다. 헌법 제59조와 38조에서의 조세란 국세는 물론이고 지방세도 포함된다고 해석해야 하고 또한 법률은 국회가 제정한 형식적 의미의 법률을 가리킨다고 새겨야 된다. 헌법재판소는 지방자치단체의 과세권도 헌법이 보장하는 권리에 해당하므로 당연히 조세법률주의의 원칙이 적용된다고 판시한바 있다. 또한 지방세조례제정권은 자치입법권에 속하기 때문에 지방자치법 제15조 단서2)에 의하여 제한을 받으므로 의무부과의 전형인 조세의 부과·징수에 대하여 법률의 위임이 없는 지방세조례의 효력은 인정할 수 없다(김완석, 1999 : 147-149).

이와같이 조세법률주의가 지방세조례주의보다 일반적으로 지지를 받고 있다3). 그러므로 지방세의 세목이나 과세요건등에 관한 사항은 법률로써 규율하여야 하며, 법률의 수권없이 조례에 의하여 새로운 세목을 신설하거나 과세대상을 확대하는 것은 허용되지 않는다고 하여야 할 것이다. 다만, 조례제정권자인 지방의회는 선거를 통하여 그 지역적인 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고, 헌법이 지방자치단체에 대하여 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지에 비추어 볼 때, 수권법의 내용이 개별, 구체적일 필요는 없으며 개괄조항을 통한 위임도 가능하다고 새기는 것이다. 또한 지방자치를 보장하고 있는 헌법 제117조 및 제 118조의 규정에 비추어 볼 때, 법률에서 지방자치의 본질적인 내용을 훼손할 정도로 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 내용을 담을 수는 없다고 새겨야 할 것이다. 즉, 국가의 법률로써 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관한 사항을 규율함에 있어서 지방자치단체의 자율성을 고려함이 없이 지방세의 부과·징수에 관한 일체의 사항을 일의적·획일적으로 빠짐없이 모두 규정하는 것은 타당한 입법으로 볼 수 없는 것이다(김완석, 1999 : 155-157).

Ⅲ. 과세자주권 현황

1. 세목 결정권

지방자치단체의 과세자주권을 “지방자치단체가 스스로 지방세의 세목, 세율, 과세표준을 결정할 수 있는 권리”라고 한다면, 이중에서 가장 중요한 것은 지방자치단체의 세목결정권이라 하겠다.

이러한 지방자치단체의 세목결정권에 대해서 살펴보기로 하자.

지방자치단체의 과세자주권과 관련하여 지방세조례주의를 인정하지 않고 조세법률주의의 입장에서 본다면, 지방자치단체가 세목을 신설하려면 법률의 위임이 있어야 만 한다.

우리 나라는 헌법 제59조에 “조세의 종목과 세율을 법률로 정한다”라고 명문으로 조세법률주의를

2) 지방자치법 제15조 단서조항에 대하여는 헌법 제117조 제1항 위반여부를 놓고 위헌론과 합헌론이 대립하고 있었는데 판례는 지방자치법 제15조 단서를 합헌으로 보고 있다(대법원 1995.5.12, 94추28.)

3) 1998년 정기국회에서 지방세법 제3조 제1항을 “지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 이 법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다”로 개정하였다. 이는 지방세와 관련하여 동조항이 지방세조례주의를 주장하는 논거로 제시되는 데 대하여 지방세조례주의를 부정하기 위한 의도로 보인다.

규정하고 있기 때문에 형식적 의미의 입법권을 갖고 있지 않은 지방자치단체가 법률의 수권없이 조례로써 지방세목을 결정하는 것은 인정되지 않는다. 또한 지방자치법 제126조에서도 헌법의 조세법률주의를 이어받아 “지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 또한 지방자치법 제15조에서는 “주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”라고 규정하였는 바, 조세는 주민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 전형적인 부과적, 침해적 행정작용이므로 법률의 위임이 있어야 한다(김성수, 1995 : 41-42).

그러면 지방세법 제3조 제1항에서 “지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율 기타 부과징수에 관하여 필요한 사항은 정함에 있어서는 이법이 정하는 범위안에서 조례로써 하여야 한다”라는 규정에 대하여 지방자치단체에게 세목결정권 등 과세자주권이 주어져 있는 것으로 해석할 수 있는가? 지방자치단체의 세목결정권과 관련해서는 지방세법 제5조에서 지방세목을 구체적으로 명기하고 있고, 이어서 제6조에서는 제5조에서 명기한 지방세목을 광역자치단체와 기초자치단체의 세목으로 구분하여 명기하고 있다. 이와 같이 지방세법에 지방자치단체가 세목을 결정할 수 있도록 위임한 조항이 없으므로 지방자치단체의 세목결정권은 인정되지 않는다고 보아야 한다. 따라서 지방세법 제3조 제1항은 조세법률주의에 의하여 중요하고 본질적인 과세요건은 반드시 법률로서 정하되 다만, 과세요건과 부과징수에 필요한 기술적이고 상세한 내용이 조례로서 정해질 수 있다는 것을 의미하는 것으로 해석된다.

최근 지방자치단체 과세자주권 확대방안의 일환으로 법정외세 도입을 주장하는 학자들이 많은 데, 현행법상 지방자치단체에게 세목결정권이 주어져 있지 않기 때문에 법정외세일지라도 이를 도입하기 위해서는 관련법에 법정외세 도입이 규정되어 있어야 한다. 따라서 법정외세 도입을 위해서는 지방자치법, 지방세법과 국세와지방세의조정등에관한법률의 관련 조항을 모두 개정하여야 한다. 다만, 이 경우에도 국세 또는 다른 지방세와 과세물건이 중복되는 세목은 신설이 곤란하다고 할 수 있다.

2. 과세표준결정권

지방세의 납부세액은 과세표준과 세율에 의해서 결정된다. 조세의 과세표준은 일반적으로 법정화되어 있다. 지방세의 경우 재산과세위주로 되어 있으며 재산과세의 경우 재산가액의 평가과정이 수반된다. 따라서 지방자치단체는 재산가액 평가과정에서 과세표준 결정에 있어서 재량권을 갖게 된다. 따라서 지방자치단체는 과세표준결정을 통하여 지방세액결정과 관련하여 제한된 과세자주권을 갖게 되는 것이다.

지방세 15개 세목 중 과세표준의 결정에 지방자치단체가 영향력을 발휘할 여지가 있는 세목은 부동산관련 지방세목인 취득세, 등록세, 종합토지세, 재산세, 공동시설세, 도시계획세 6개 세목이며, 기타 세목의 경우 과세표준은 법정화되어 있어 지방자치단체가 과세표준액에 영향을 미칠 여지는 없다. 그런데 이 6개 지방세목 중 지방자치단체에게 과세표준결정과 관련하여 과세자주권이 인정되는 것은 토지에 대하여 취득세, 등록세를 부과·징수할 경우이다. 즉, 토지에 대하여 취득세와 등록세를 징수할 때, 과세표준은 신고가격과 시가표준액중 큰 금액으로 하게 되어 있다. 시가표준액은 개별공시지가에 광역자치단체장이 결정하는 과세표준액 적용비율을 적용하여 결정하는 데, 이 과세표준액 적용비율을 광역자치단

체장이 자치단체의 제반 사정을 고려하여 결정한다.

토지에 대한 취득세의 과세표준은 취득당시의 가액으로 한다. 다만, 연부로 취득하는 경우에는 년부 가액으로 한다(법 제111조 1항). 이 취득당시의 가액은 취득자가 신고한 가액에 의한다. 다만, 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 지방세법 제111조 2항에 의한 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다. 지방세법 제 111조 제2항에 의한 토지에 대한 시가표준액은 지가공시및토지등 의평가에관한법률에 의한 개별공시지가(개별공시지가가 없는 토지의 경우에는 시장·군수가 동법 제10 조의 규정에 의하여 건설교통부장관이 제공한 토지가격 비준표를 사용하여 산정한 지가를 말한다)에 대 통령령이 정하는 바에 의하여 그 지방자치단체의 장이 결정고시한 과세표준액 적용비율을 곱하여 산정 한 가액이다(<표 2> 참조). 등록세의 과세표준은 등기당시의 가액으로 한다(법 제130조 1항). 이 과세표 준은 조례가 정하는 바에 의하여 등기자의 신고에 의한다. 다만, 신고가 없거나 신고가액이 지방세법 제 111조 제2항에 의한 시가표준액에 미달하는 때에는 그 시가표준액에 의한다. 따라서 동일 토지에 대한 취득세와 등록세의 과세표준은 등기시점이 취득시점과 상당한 시차가 있어 연도를 달리한 경우 등이 아 닌 한 거의 동일하다.

토지거래자들이 취득세나 등록세 납부시 시가표준액을 고려하여 신고가액을 결정하기 때문에 시가 표준액을 높게 설정하면 신고가액도 높아지는 경향이 있다. 따라서 과세표준액 적용비율에 따라 취득세 와 등록세의 결정세액이 영향을 받으므로, 시가표준액 적용비율의 결정권은 지방세 부과징수에서 중요 한 의미를 갖는다.

3. 세율결정권

현행 법제도하에서 지방자치단체의 세목결정권에 대하여 법정세목결정권은 인정되고 있지 않으며, 법정외 세목결정권에 대해서도 논란의 여지는 있지만 인정되지 않는다는 것이 통설이다. 그러나 지방자 치단체의 세율결정권에 대해서는 제한적이거나 인정은 하고 있는 데 그것이 탄력세율제도이다. 탄력세 율제도는 각 자치단체가 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 자율적으로 탄력세율의 범위안에서 세율을 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여한 제도이다. 지방세를 부과할 때는 통상 법정화되어 있 는 표준세율을 적용하여야 한다. 그러나 재정상 특별한 사유가 있다고 인정할 경우에 지방자치단체는 탄력세율제도를 활용하여 표준세율과 다른 세율을 적용할 수 있도록 되어 있다.

과거에는 탄력세율제도는 적용하고자 할 때, 주무부장관인 내무부장관의 승인이 필요했다. 그러나 1991년 12월 14일 지방세법을 “시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분의 ○○세의 세율 을 제1항의 표준세율과 다르게 정할 수 있다.” 라고 개정하고, 12월 31일 지방세법 시행규칙에서 관련규 정이 삭제되어 지방자치단체의 탄력세율 결정에 있어서 자율성을 높였다. 그러나 이러한 탄력세율제도는 여전히 여러 가지 한계가 있어 거의 활용되지 않고 있다⁴⁾.

4) 현재 탄력세율제도가 활용되고 있는 세목은 담배소비세, 지역개발세이다. 담배소비세는 1994년 12 월 31일 지방세법 시행령 제173조의 2를 신설하여 탄력세율을 적용하였으나, 이는 대통령령의 개

현행 지방세법에서 탄력세율의 적용이 보장된 세목으로는 보통세 중 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 도축세의 7개 세목이 있고, 목적세는 공동시설세, 지역개발세, 도시계획세, 사업소세의 4개 세목이 있다. 따라서 지방자치단체는 지방세 17개 세목 중 종합토지세, 농업소득세, 면허세, 레저세, 주행세, 지방교육세의 6개 세목을 제외한 11개 세목에 대하여 제한된 범위에서나마 세율을 결정할 수 있는 권한을 부여받고 있는 것이다. 그러나 탄력세율을 적용할 수 있는 11개 세목 중 보통세인 담배소비세는 탄력세율을 적용하기 위해서는 대통령령의 개정이 필요하므로 지방자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용할 수 없도록 되어 있다. 그러면 담배소비세를 제외한 나머지 10개 세목에 대하여 자치단체가 자율적으로 탄력세율을 적용할 수 있다. 탄력세율의 범위는 세목별로 다소 상이한데 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 취득세, 등록세, 주민세, 재산세와 지역개발세는 표준세율을 정해놓고 표준세율의 50%까지 가감·조정할 수 있도록 되어 있다. 도축세와 사업소세는 현행 지방세법에 상한세율이 정해져 있고 자치단체에서 그 상한세율의 범위 안에서 조례의 개정을 통해 탄력세율을 적용할 수 있도록 되어있으며, 현재 상한세율이 적용되고 있다. 또한 자동차세와 도시계획세는 표준세율을 정해놓고 표준세율의 50%까지 세율을 인상할 수 있도록 되어 있고, 공동시설세는 표준세율의 333%까지 세율을 인상할 수 있도록 되어 있다.

<표 1> 현행 지방세법상 탄력세율제도

정을 통해 전국적으로 탄력세율을 적용토록 한 것이지 자치단체가 자율적으로 조례에 의해 적용하고 있는 것이 아니다. 지방자치단체중 자율적으로 탄력세율을 적용하고 있는 자치단체는 부산광역시와 강원도이다. 부산광역시는 조례로 컨테이너 1TEU당 1만 5천원이던 지역개발세를 2만원으로 증액하여 징수하고 있다. 또한 강원도는 발전용수에 대하여 1m³당 100원으로 되어 있는 표준세율에 탄력세율을 적용하여 1m³당 150원을 부과징수하고 있다.

세 목	내 용	관 련 조 항
취득세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 취득세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제112조 제6항
등록세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 등록세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제131조 제5항
주민세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 주민세율을 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정하여 정할 수 있다.	법 제176조 제3항
재산세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제188조 제6항
자동차세	대통령령이 정하는 도시의 시장·군수·구청장은 조례가 정하는 바에 의하여 자동차세의 세율을 배기량등을 감안하여 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 정할 수 있다.	법 제196조의 5 제3항
	대통령령이 정하는 도시라 함은 특별시와 광역시(군지역 제외)를 말한다.	령 제146조의 5 제2항
담배소비세	담배소비세율은 그 세율의 100분의 30범위내에서 대통령령으로 조정할 수 있다.	법 제229조 제3항
	지방세법의 규정에 의하여 조정한 담배소비세의 세율은 다음 각호와 같다.	령 제173조의 2
도축세	1.도축세의 세율은 도살하는 소·돼지의 시가의 1,000분의 10을 초과하지 못한다. 2.시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해연도분의 도축세의 세율을 1,000분의 10이하로 정할 수 있다.	법 제234조의 2 제1항, 제3항
도시계획세	1.도시계획세의 표준세율은 제236조의 규정에 의한 가액의 1,000분의 2로 한다. 2.시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해 연도분 도시계획세의 세율을 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없다.	법 제237조 제1항 제2항
공동시설세	1.오물처리시설·수리시설 기타 공동시설에 요하는 공동시설세는 토지 및 건축물의 전부 또는 일부에 대한 가액을 과세표준으로 하여 부과되 그 표준세율은 토지 또는 건축물가액의 1,000분의 0.3으로 한다.(제1항 제3호) 2.도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 당해연도분의 공동시설세의 세율을 제1항 제3호의 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 1을 초과할 수 없다.	법 제240조 제1항의 3호, 제3항
사업소세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 사업소세의 세율을 표준세율이하로 정할 수 있다.	법 제248호 제2항
지역개발세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 지역개발세의 세율을 표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있다.	법 제257조 제2항

4. 세액 감면권

지방자치단체에게는 일정한 사유가 있는 경우 결정된 세액을 과세하지 않는 과세면제나 다른 자치단체와 다르게 과세할 수 있는 불균일과세·일부과세가 인정되고 있다. 여기에는 공익 등 사유로 인한 과세면제 및 불균일과세(지방세법 제7조)와 수익 등 사유로 인한 과세면제 및 불균일과세(지방세법 제8조)등이 있다.

즉 지방세법 제7조 제1항에서는 “지방자치단체는 공익상 기타의 사유로 인하여 과세를 부적당하다고 인정할 때에는 과세하지 아니할 수 있다.”라고 하고, 제 2항에서는 “지방자치단체는 공익상 기타의 사유로 인하여 필요한 때에는 불균일과세를 할 수 있다”라고 하여 “공익등 사유로 인한 과세면제와 불균일과세”를 규정하고 있다. 그리고 지방세법 제8조 제1항에서는 “지방자치단체는 그의 일부에 대하여 특히 이익이 있다고 인정되는 사건에 대하여서는 불균일과세를 하거나 또는 그의 일부에 대하여서만 과세할 수 있다.”라고 하여 “수익 등 사유로 인한 불균일과세와 일부과세”를 인정하고 있다. 그리고 이렇

게 지방자치단체가 과세면제와 불균일과세, 일부과세를 하고자 할 경우에는 행정자치부 장관의 허가를 얻어 당해 지방자치단체의 조례로써 정하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 “지방자치단체의 장은 천재·지변 기타 대통령령이 정하는 특수한 사유가 있어 지방세의 감면이 필요하다고 인정되는 자에 대하여는 당해 지방자치단체 의회의 의결을 얻어 지방세를 감면할 수 있다.”(지방자치법 제9조의 2)라고 하여 천재지변에 의한 지방세감면권한을 부여하고 있다.

지방세법이나 조세감면규제법에는 지방세를 비과세하거나 감면하는 규정을 광범위하게 두고 있는데도 지방자치단체에 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 할 수 있는 권한을 부여하는 이유는 무엇인가?

그 이유는 지방세법이나 조세감면규제법에서의 지방세감면은 전국적으로 획일적으로 적용되는 것이므로 지방자치단체의 지역적 특수성이 반영되지 못하기 때문이다. 따라서 지방자치단체가 과세자주권의 차원에서 독자적 판단하에 지역정책적 목적을 위해서 지방세감면권을 사용할 수 있도록 하기 위해서 과세면제, 불균일과세 또는 일부과세를 할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 다만, 감면조례를 제정할 경우 행정자치부 장관의 허가를 얻도록 한 것은 이러한 제도의 남용으로 국민의 조세부담의 불균형을 초래할 뿐만 아니라 지방세법의 취지에도 맞지 않는 결과가 생길 수 있으므로 이를 적절히 조정하기 위해서이다. 또한 이 규정에서의 허가는 조례제정의 성립요건이므로 허가를 받지 않고서는 조례가 성립되지 않는다.(권강웅, 1997: 31-32)

불균일과세등 세액감면과 탄력세율과의 관계를 살펴보기로 하자. 탄력세율제도를 활용하여 표준세율을 가감·조정하여 초과과세를 하거나 표준세율보다 낮은 세율을 적용하고자 할 경우에는 당해 지방자치단체의 모든 지역에 고루 적용하여야 하고 1개 세목에 하나의 세율이 있는 경우에는 과세대상에 따라 달리 세율을 적용할 수 없게 된다. 따라서 지역경제활성화를 위해 산업단지를 조성하여 기업을 유치하기 위해 그 산업단지에 입주하는 기업에 대한 지방세를 경감하고자 탄력세율제도를 활용하여 표준세율보다 낮은 세율을 적용하는 경우는 그 산업단지이외의 지역도 경감혜택을 받게되고 공장뿐 아니라 다른 과세대상도 경감혜택을 받게 되므로 경감의 취지에도 맞지 않을 뿐만 아니라 지방재정에 매우 큰 타격을 주게된다. 결국 특정지역, 특정산업의 육성이나 지원을 위한 제도로서는 탄력세율에 의한 표준세율 인하는 적합하지 않으므로 이러한 때에 불균일과세등 세액감면제도를 활용하는 것이 바람직하다.

이와같이 지방자치단체에 지역정책적 목적을 달성하도록 과세면제, 일부과세, 불균일과세를 할 수 있는 권한을 주면서 지방세법에서는 그 요건을 “공익상 기타의 사유”, “특히 이익이 있다고 인정되는 사건”, “기타 대통령령이 정하는 특수한 사유”등으로 개괄적으로 정하고 있다. 따라서 지방세법 규정만을 본다면 상당히 광범위한 세액감면권이 주어진 것으로 보기 쉽다. 그러나 지방자치단체가 과세면제, 일부과세, 불균일과세를 하기 위해서는 행정자치부 장관의 허가를 필요로 하고, 허가를 하기 위해서는 지방자치단체의 신청이 “공익상 기타의 사유”등에 해당되는 지를 판단해야 하는데, 판단기준이라고 할 수 있는 지방세법 기본통칙에는 이에 해당하는 사유를 엄격히 해석하고 있다.

지방세법 기본통칙에 의하면 지방세법 제7조의 “공익상 기타의 사유”에 해당하는 경우를 다음과 같

이 설명하고 있다. 첫째, 산업정책적인 목적을 위한 것으로서 특정 지구의 개발촉진을 위해 공장 또는 시설유치를 목적으로 하는 경우 내지 특정산업의 육성을 위한 경우, 둘째, 사회정책적인 목적을 위한 것으로서 특정한 보호가 요청되는 불우한 주민이 집단적으로 거주하는 지역에 대하여 당해 주민의 부담을 경감하기 위한 경우, 셋째, 부담의 균형을 고려한 것으로 국가 또는 지방자치단체가 추진하는 일정한 시책 등으로 인하여 지방세법을 그대로 적용하는 것이 부담의 불균형을 초래한다고 인정하는 경우등이 “공익상 기타의 사유”에 해당한다.

그리고 지방세법 통칙(안)에서는 지방세법 제8조의 “특히 이익이 있다고 인정되는 사건”을 “특히 이익이 있다고 함은 지방자치단체의 다른 지역에 비교해서 일부의 지역만이 특히 향유할 수 있는 도로의 신설 등 적극적인 이익이 있는 것을 말한다”라고 설명하고 있다. 또한 지방세법 제9조의 2에서 기타 대통령령이 정하는 특수한 사유에 근거한 지방세법 시행령 제1조의 2 제1항의 “기타 재해”는 “재난관리법 제2조 제1호에 규정한 화재·붕괴·폭발·교통사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고 및 기타의 인위에 의한 이상(異常)한 재해를 말한다. 다만, 자연재해는 제외한다.”라고 엄격히 새기고 있다.

따라서 행정자치부 장관의 허가사항으로 되어 있는 조례제정의 성립요건과 해당 여부에 대한 엄격한 해석 때문에 “공익 등 사유로 인한 과세면제 및 불균일과세”와 “수익 등 사유로 인한 과세면제 및 불균일과세”, “천재지변에 의한 지방세감면”등 세액감면권은 잘 활용되지 않고 있다.

IV. 과세자주권측면에서 주행세 개편방안

1. 주행세 현황

현행 주행세는 국세인 교통세와 공동세 형태로 되어 세율결정권을 비롯한 과세자주권이 심하게 제약받고 있다. 현행 주행세는 1998년도 한·미 자동차 통상협상 결과 자동차세율을 인하하게 됨에 따라 발생하는 지방세수 손실을 보전하기 위하여, 교통세액의 일정률을 지방으로 이전하는 공동세 형태로 2000년부터 신설되었다. 주행세는 비현실적인 자동차세율의 조정과 자동차에 대한 이용과세강화, 취득·보유과세의 완화라는 정책과제를 실현하기 위해 국민에게 별도의 부담증가없이 기존의 교통세의 세율을 낮추고 그에 상응한 부가세를 과세하여 주행세재원으로 하도록 하였다.

1998년 한·미 자동차협상이 타결됨에 따라 1998년 12월 31일 지방세법이 개정되어 자동차 세율이 인하되게 되었다(<표 2> 참조). 이러한 자동차 세율구조 개편으로 2,900억원 정도의 지방세수손실이 발생하게 되고 이에 대해서는 1999년도 증액교부금으로 보전하도록 하였다. 그러나 지방세수손실을 불안정한 증액교부금으로 보전하는 것은 불합리하다는 문제인식 하에 이를 안정적으로 보전할 수 있도록 하는 방안으로 마련된 것이 주행세이다. 주행세는 1999년 12월 28일 법률 제6060호로 공포되어 2000년 1월 1일부터 시행되었다. 주행세는 교통세징수액을 과표로 하며 3.2% 세율로 징수하도록 하였다.

<표 2> 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세율조정 내역

변경전		변경후			
배기량	cc당세액	배기량	cc당세액		
			세액	감소액	감소율
800cc이하	100	800cc이하	80	20	△20%
1000cc이하	120	1000cc이하	100	20	△17%
1500cc이하	160	1500cc이하	140	20	△13%
2000cc이하	220	2000cc이하	200	20	△ 9%
2500cc이하	250	2000cc초과	220	30	△12%
3000cc이하	310			90	△29%
3000cc초과	370			150	△40%

주: 배기량 × cc당세액 = 연세액

현행 주행세는 납세의무자인 정유사와 수입업자가 정유제조장 또는 세관소재지 관할 시장·군수(특별징수의무자)에게 다음달 말일까지 납부하도록 하고 있고, 특별징수의무자인 관할 시장·군수는 징수한 다음달 10일까지 울산시(주된 특별징수의무자)에게 송금하도록 하고 있다. 그리고 징수된 주행세수를 울산광역시장이 매달 25일까지 전국 시·군에 배분하고 있다. 배분기준은 전년도 자가용 승용차분 자동차세 징수액 비율로 계산하여 이를 자치단체별로 안분토록 하고 있다. 배분방식상 배분비율의 결정을 전년도 자가용 승용차분 자동차 징수액 비율을 기준으로 하고 있는 것은 주행세 도입이 자동차세 세율구조 조정으로 인한 세수손실을 보전하기 위한 목적으로 이루어 졌기 때문이다.

이후 주행세율은 2001년 7월 1일부터 새차·현차 차등과세보전과 운수업에 대한 보조금 지급을 반영하여 3.2%에서 11.5%로 인상되었으며, 다시 2002년 7월 1일부터 12.0%로 추가 인상되었다. 그러나 주행세율 인상과 달리 배분방식은 주행세 도입시 적용되던 전년도 자가용 승용차분 자동차 징수액 비율을 기준으로 안분하는 방식을 고수하고 있다.⁵⁾

이와같이 현행 주행세제는 국세인 교통세의 일정 부분을 양도받아 배분기준에 의해 지방자치단체에 배분하는 형식으로 되어 있어 지방재정조정재원과 유사하며 지방세로의 성격이 취약하다고 할 수 있다. 현재 주행세는 국세인 교통세의 일정율을 재원으로 이를 이양 받아 일정한 기준 하에 기초자치단체에 배분하고 있다. 그러므로 지방자치단체는 전체적인 주행세 규모를 결정함에 있어 거의 영향을 미치지 못하고 있다. 따라서 우선적으로는 지방자치단체의 과세자주권 확충차원에서 지방자치단체에서도 유류 소비에 과세를 할 수 있도록 주행세제를 개편하여야 한다.

5) 지방자치단체간 배분기준에 대한 이의제기 등을 방지하기 위하여 지방의회의 결산승인을 받아 확정된 자동차세수를 기준으로 배분한다. 주행세의 배분기준이 되는 비영업용 승용자동차에 대한 자동차세액은 1월~6월은 전전년도 결산세액으로 하고, 7월~12월은 직전년도 결산세액으로 하고 있다.

2. 주행세제 개편방안

1) 배분방식의 개편

(1) 배분방식의 유형

현행 주행세의 세원배분유형은 교통세와 세원을 공유하는 공동세 방식이며, 징세지 주의 원칙에 의해 배분하는 순수한 의미의 공동세 방식이 아닌 배분공식에 의해 배분하는 포괄적 의미의 공동세 방식에 속한다고 할 수 있다. 순수한 공동세는 징세지주의 원칙(origin of collection of the tax)에 의하여 배분하는 경우를 의미하며,⁶⁾ 보다 포괄적인 의미의 공동세는 배분공식에 의하여 배분하는 경우를 포함한다(<그림 1> 참조).⁷⁾ 그러나 그들은 순수한 공동세라 할지라도 이는 세원배분의 문제가 아니라 재원배분의 문제임을 분명히 밝히고 있다.⁸⁾

<그림 1> 세원배분유형

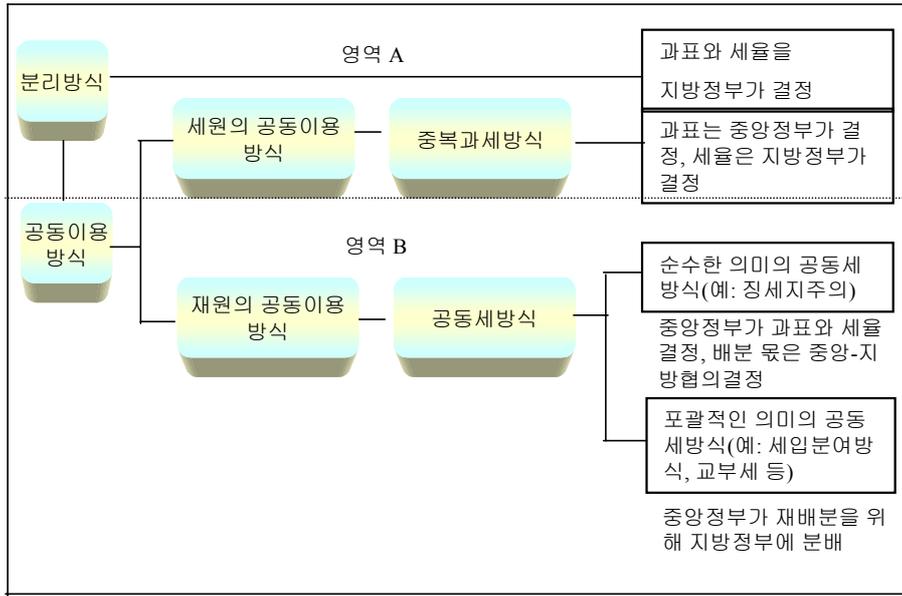
6) 징세지주의 원칙이란 중앙정부가 징수한 세입을 각 지방정부의 부담액에 따라 해당 지방정부에 되돌려주는 방식을 의미한다. 징세지원칙에 의한 배분은 가장 순수한 배분방법이다. 지방정부로서는 징세비용을 절감하면서 일정액을 확보할 수 있다는 점에서 이점을 가진다. 그러나 이러한 체계하에서의 지방정부는 세율과 과표를 결정할 권한이 주어지지 않다. 따라서 이는 지방세라기 보다는 정부간 이전재원이라 볼 수 있다. 지방세목화 하지 않고 이러한 방식을 사용하는 이유는 첫째, 지방정부가 안정적으로 세입을 확보할 수 있다. 둘째, 지방정부의 징세능력이 뒤떨어지기 때문에 중앙정부가 이를 담당하여 배분한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부가 수직적 불형평성에 대한 불만을 해소하고 지방정부의 재정에 영향을 미치기 위한 수단으로 활용하기 위해서이다. 이러한 방식의 장점은 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째는 공식에 의한 배분이나 임의적 배분에 비하여 지방정부에 대한 이전재원의 양이 확실하기 때문에 지방정부가 재정계획을 수립하는데 있어서 많은 이점을 가질 수 있다. 둘째는 지방정부에 의하여 증가된 소득이나 소비가 세수와 밀접히 연계될 수 있다는 장점이 있다. 셋째는 만약 이전재원의 용도가 지정되어 있지 않다면 지방정부의 과세자주권이 확보될 수 있다. 이러한 방법의 가장 큰 문제는 지방정부간 수평적 형평성을 저해할 수 있다는 것이다.

7) Bahl & Linn의 배분방식

구분	수직적 관계(재원의 이양방식)		
	일 정 액	임의적 결정	승인된 지출의 상환
수 평 적 관 계 (재 원 의 배 분 방 식)	징 세 지 주 의 공식에 의한 이전	전 체	프로젝트별 무상한 재 량 권
	비 용 상 환 임 의 적 이 전		부 분

자료 : Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F., *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press, 1992. p.432.

8) 공동세로서 재원을 배분하는 이유는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 중앙정부는 재정분권화를 위한 선의의 프로그램으로서 활용하는 것일 수 있으며, 또한 지역에서 발생한 수입에 대하여 일정한 몫을 지방정부에 보장하기 위한 의도를 가지고 있다. 둘째, 중앙정부는 지방정부에 더 많은 세원을 이동시키고자 하나 세무능력이 없거나 정치적으로 그것을 수행하지 않으려 하기 때문이다. 셋째, 중앙정부는 지방정부의 재정을 통제하기 위한 수단을 보유하기를 원할 수 있다(Bahl & Linn, 1992: 434).



주 : 영역A는 지방세원화방안의 모색영역이고 영역B는 지방재원화방안의 모색영역임.

(2) 세원배분유형의 결정

많은 세원배분유형 중에서 주행세의 지방세 역할을 강화하고자 할 경우에 사용할 수 있는 방식을 선택하여야 한다. 이를 위해서는 세원배분 유형의 장단점을 비교 검토할 필요가 있다.

<표 3>의 세 가지 방안은 각각의 장점과 단점을 가지고 있다. 우선 현행 주행세가 채택하고 있는 공동세 방식은 지방자치단체의 입장에서 본다면 세입의 징수비용이나 지역주민의 조세저항을 야기시키지 않은 채 지방재정을 확충할 수 있기 때문에 선호할 수 있다. 특히 현행 주행세는 보통세로서 지출용도를 지정하지 않고 있는 자주재원으로서 선호의 강도가 커질 수 있다. 그러나 공동세방식은 세율결정권 등과 같은 과세자주권을 제약하고 조세의 정책수단으로서의 역할을 약화시킨다. 또한 공동세방식에서는 지방자치단체의 재정자율성이나 재정책임의 확보가 어렵다. 따라서 현행 공동세 방식의 주행세제를 개선하기 위해서는 세원배분방식을 분리과세방식이나 중복과세방식으로 개편하여야 한다.

그런데 분리과세방식은 과세자주권확충, 지방재원확보가 용이하다는 장점이 있는 반면 행정자치부와 재정경제부 등 부처간 조정에 어려움이 발생하며, 현행 중앙으로부터 지방으로 재원이 이전되는 공동세방식과 반대로 지방으로부터 중앙으로의 재원이 이전되는 중앙-지방간 재원흐름의 역행이 발생한다. 따라서 대안으로서의 실현가능성이 희박하다.

중복과세방식은 주행세를 교통세의 부가세로 전환하는 것으로 과세자주권확충, 지방자치단체 정책수행 용이, 중앙-지방간 재원흐름 유지라는 장점이 있다. 중복과세방식의 단점이라면 현행 공동세방식보다 징세비가 증가할 우려가 있다는 점이다. 그러나 중복과세방식을 채택하되 현행과 같은 특별징수제도

의 골격을 유지한다면 징세비 증가요인은 크지 않을 것이다. 이러한 제 측면들을 고려할 경우 주행세의 세원배분방식은 현행 공동이용방식의 공동세에서 중복과세로 전환하는 것이 타당할 것으로 보인다.

<표 3> 주행세 세원 배분 방식에 대한 장단점 분석

명칭	세원의 공동이용방식		분리방식
	공동세	중복과세	
세원 배분방식	교통세수의 일정부분을 지방자치단체로 이양	교통세의 부가세	교통세 전체의 지방세이양
세수의 용도	지방자치단체의 일반재원	지방자치단체의 일반재원	· 지방자치단체의 일반재원 · 일부재원의 중앙정부이양 (역교부)
장점	· 부처간 조정용이 · 중앙-지방간 재원흐름 유지	· 과세자주권확충 (세율 등 자율적 결정) · 정책수행용이 · 중앙-지방간재원흐름 유지	· 과세자주권 확충 · 지방재원의 확보 용이
단점	· 자치단체과세자주권 제약 · 지방재원의확보 곤란 · 재정자율성 · 재정책임성 미확보	· 징세비 증가	· 지방세 이양에 따른 중앙재정 보전방안모색필요 · 부처간 조정 어려움 발생 · 중앙-지방간 재원흐름의 역행

현행 주행세제를 세원의 공동이용방식 중 중복과세방식으로 전환할 경우, 국세와지방세의조정등에 관한 법률 제4조 중복과세금지규정에 위배되지 않을 것으로 판단된다. 왜냐하면 현행 주행세는 이미 교통세와 유류소비에 대하여 공동세방식으로 중복과세하고 있기 때문이다.9)

2) 세율구조 개편

주행세는 자동차세 감소분 보전이라는 정책목적의 달성을 위해 도입되었기 때문에 지방세로서의 기능이 거의 없고, 조정재원으로서의 역할을 수행하고 있다. 즉, 지방자치단체가 주행세의 과표나 세율을 결정할 권한이 제약되어 있다. 따라서 지방자치단체의 과세자주권 확충을 위해서 지방자치단체에 주행세율 결정권을 부여할 필요가 있다.

지방자치단체에게 세율의 결정권을 부여한다면, 세율구조를 결정하여야 한다. 현행 주행세는 교통세와 공동세 형태로 되어 있기 때문에 교통세율의 변화와 밀접히 관련되어 있다. 따라서 지방자치단체가 세율결정권을 가지려면 교통세와 일정율로 되어 있는 현행 주행세 세율구조를 교통세와 무관하게 지방

9) 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률은 1961년 12월 2일 법률 제780호로 제정되어 18차례나 개정되어 현재에 이르고 있다. 이 법을 제정한 목적은 첫째, 특정세원에 세부담이 집중되는 것을 막고 세원별로 적정한 세부담구조를 유지하며, 중앙정부의 조세정책이 지방재정에 직접적으로 영향을 주는 것을 회피하기 위한 것이라고 할 수 있다(원윤희, “지방세 및 세외수입제도의 개편방안,” 「지방재정개혁론」. 서울 : 박영사, 1998년, pp. 47.) 둘째, 우리 나라가 추구하고 있는 경제개발 5개년 계획의 추진을 위하여, 즉 국가주도형 경제개발정책을 위하여 많은 재원이 필요했을 것이며 따라서 이를 뒷받침할 수 있는 조세제도를 확립하기 위함이다(김정훈, 「지방소비과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원, 1997a, pp. 57.) 그러나 이와 같은 법은 상대적으로 경제성장 등에 따른 세수의 탄력성이 높은 소득이나 소비 등의 세원에 대해 지방자치단체가 과세할 수 없게 함으로써 그 재정적 신축성을 저해하는 결과를 초래하였다(원윤희, “지방세 및 세외수입제도의 개편방안,” 「지방재정개혁론」. 서울 : 박영사, 1998년, pp. 47.)

자치단체가 주행세율을 결정할 수 있는 형태로 개편하여야 한다.

세율구조는 종가세와 종량세 형태로 구분할 수 있는데, 현재 교통세는 종량세 형태의 정액세율구조를 가지고 있으며, 주행세는 종가세 형태의 정율세율 구조를 가지고 있다. 즉, 교통세는 휘발유가 l 당 588원, 경유가 l 당 234원의 종량세 형태의 정액세율구조를 가지고 있으며, 주행세는 교통세 총액의 120/1000으로 주행세 총액이 결정되므로 세율구조를 판단하기 어려우나 종가세 형태의 정율세율구조에 유사하다고 할 수 있다. 이러한 세율구조는 주행세액이 교통세의 세율결정에 종속되도록 되어 있어 지방자치단체의 세율결정권이 심하게 제약받고 있다. 따라서 지방자치단체가 주행세율 결정권을 가지려면 우선 주행세율구조를 교통세와 같은 l 당 정액의 종량세 형태의 정액세율구조로 개편한 후, 이 세율의 결정을 지방세법에 의하도록 하여야 한다. 이럴 경우 교통세율은 휘발유의 경우 588원/ l , 경유의 경우 234원/ l 가 되며, 주행세율은 휘발유가 70.56원/ l , 경유가 28.08원/ l 가 될 것이다.¹⁰⁾ 그리고 이러한 세율구조 개편과 동시에 지방자치단체가 세율을 표준세율의 상하 50% 범위내에서 탄력세율을 적용할 수 있도록 하여 지방자치단체의 세율결정권을 확충한다.

V. 결론

지방자치단체에게는 세목결정권은 부여되어 있지 않으며 제한된 세율결정권과 과세표준결정권만이 부여되어 있어, 지방자치발전을 위해서는 과세자주권의 확충이 필요하다. 따라서 향후 지방자치단체의 과세자주권확충을 위한 지속적인 제도개선노력이 있어야 한다. 이러한 과세자주권확충을 위한 노력을 지속적으로 진행하면서, 또한 새로운 지방세목도입 등 지방세제가 개편될 때마다 과세자주권을 고려한 세제개편노력이 필요하다. 2000년 새로운 지방세목으로 도입된 주행세는 자동차세 개편으로 인한 세수손실보전이라는 태생적 한계를 지니고 있다는 점을 인정하더라도, 지방세라기 보다는 일종의 지방재정조정재원에 가깝다고 할 수 있다. 본고에서는 이러한 주행세를 명실상부한 지방세로서 자리매김하기 위해서는 배분방식의 개편, 세율구조개편이 필요하다고 보고 이에 대한 대안을 제시하였다. 본 연구에서 제시한 대안은 현행 주행세의 배분방식을 공동세방식에서 중복과세방식으로 개편하고, 세율구조를 정율세율구조에서 정액세율구조로 개편함과 동시에 상하 50%범위내에서 탄력세율을 적용할 수 있도록 개편하는 것이다. 물론 주행세의 자동차세수 손실보전이라는 도입배경 등을 감안하면 본 연구에서 제시한 대안이 과거의 도입배경을 무시한 것으로 비추어 질 수 있으나 그렇다고 지방세라기 보다는 지방재정조정재원에 가까운 형태의 현행 주행세제를 그대로 유지할 수는 없다고 본다. 따라서 교통세가 특별소비세로 환원되는 시기에 주행세제를 함께 개편하여 주행세를 명실상부한 지방세로 자리매김하여야 한다.

10) 주행세율의 계산은 다음과 같다. $588\text{원}/l(\text{휘발유 교통세율}) * 120/1000(\text{주행세율}) = 70.56\text{원}/l(\text{휘발유 주행세율})$, $234\text{원}/l(\text{경유 교통세율}) * 120/1000(\text{주행세율}) = 28.08\text{원}/l(\text{경유 주행세율})$.

< 참고문헌 >

- 권강웅. (1997). 현행 지방세법상 과세자주권. 「자치의정」.
- 김대영. (1998). 「과세자주권확충방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 98-21.
- 김성수. (1995). 지방재정제도 개선을 위한 입법정책적 과세, 법제연구, 통권 제9호, 한국법제연구원.
- 김성호. (1995). 「조례의 법적지위 및 제정범위에 관한 입법정책적 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 94-8(제188권).
- 김완석. (1999). 지방세법과 지방세조례와의 관계에 관한 연구. 「세무학연구」. 한국세무학회.
- 김정훈. (1997). 「지방소비과세의 확충방안」, 한국지방행정연구원.
- 배인명. (1995). 법정외세의 필요성과 도입방안. 지방세 통권 제30호, 지방재정공제회.
- 원윤희. (1998). 지방세 및 세외수입제도의 개편방안. 「지방재정개혁론」. 서울 : 박영사.
- 이기우. (1996). 「지방자치이론」. 학현사.
- 최명근. (1996). 「세법학 총론」. 세경사.
- 최창호. (1999). 「지방자치제도론」. 삼영사.
- Bahl, Roy W. & Linn, Johannes F. (1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press.
- 原田尙彦. (1990). 地方自治の法としくみ, 學陽選書.
- 重森曉. (1990). 現代地方自治の財政理論, 有斐閣.