

# 지방재정고권과 이동세원에 대한 「지방세법」 상 탄력세율제도의 법적 문제 - 제주특별자치도를 중심으로\*

A legal Study on the Tax-Competition regard to financial  
autonomy of the local government

강 주 영\*\*  
Kang, Joo-young

## 목 차

- I. 들어가며
- II. 이동세원과 조세경쟁
- III. 조세경쟁과 지방자치단체의 재정고권
- IV. 조세경쟁과 지방재정고권의 구체적 법적 쟁점
- V. 맺으며

## 국문초록

지방자치단체의 재정고권은 재정의 책임성과 연관된다. 즉, 지방의 재정책임성이 전제되었을 때, 지방은 자주재원을 통해 재정수요를 충족할 수 있는 법적 제도적 기반을 갖게 된다. 이는 의존재원이 지방재원의 중요한 토대가 되어 있는 우리나라와 같은 상황에서는, 지방의 재정고권이 필연적으로 약화될 수밖에 없게 된다는 경험적 사실에 의한 것이다.

논문접수일 : 2015. 02. 18.

심사완료일 : 2015. 03. 08.

게재확정일 : 2015. 03. 11.

\* 이 논문은 2014.6.18.일에 있었던 동아대학교 학술세미나의 발표문을 수정·보완한 것임.

\*\* 법학박사·제주대학교 법학전문대학원 부교수

여기에서 지방자치단체가 재정수입의 증가를 위해 펼치는 조세경쟁이 문제가 될 수 있다. 즉, 조세경쟁은 탄력세율제도를 통해 제한적으로나마 자신의 재정고권을 향유·행사할 수 있으나, 조세경쟁이 가지는 단점인 전체적 지방재정수입의 감소로 인해 국가의 개입을 야기할 수 있다.

조세경쟁을 통한 재정적 부작용에도 불구하고, 이를 국가가 제지하는 데는 간단치 않은 여러 법적 문제점들이 존재한다. 특히 조세경쟁은 입법부가 법률을 통해 용인한 재정보호제도로써 정부가 이를 행정지도로 억제하는 것은 중앙정부에 의한 재정법제도의 무력화라는 점에서 문제점을 가진다. 또한 조세경쟁의 근거되는 법령을 개정하여 원천적으로 조세경쟁을 봉쇄할 수 있으나, 이 경우에도 지방의 자기재정책임 하에서의 자율적 재정작용이 침해되어 재정법상의 대원칙이 훼손되는 결과가 된다.

국가에 의한 조세경쟁의 억제가 가지는 본질적 문제는, 사실 중앙정부의 일방성에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 지방의 재정자율권은 그 직접적 이해당사자인 지방의 의견이 적절히 수렴되지 못하는 실정법상의 불비에서 비롯된 것이다. 따라서 국가의 통일되고 일관된 재정제도의 확보를 위해 법령개정 등의 정비가 필요한 경우에도 지방의 재정이해가 충분히 반영될 수 있는 법제도적 장치가 확보될 필요가 있다.

**주제어** : 조세경쟁, 지방자치단체의 재정고권, 국가의 개입, 행정지도, 재정책임성

## Ⅰ. 들어가며

지방자치단체는 조세법이 허용하는 범위에서 세수의 확보를 위해 최선을 다한다. 이는 국가로부터의 의존자원(교부세와 보조금)의 확보와, 「지방세법」 등이 정한 탄력세율의 조정 등을 통한 자주자원의 확보라는 양상으로 나타날 수 있다. 그러나 의존자원의 최대 확보는 「지방교부세법」에 따른 법정 교부세율에 의해서 그리고 보조금의 경우는 지방자치단체의 특정 사업에 한한 재정지원이라는 점에서 지방자치단체의 재정자율권과의 연관성은 상대적으로 약

하며, 따라서 지방자치단체에 부여된 탄력세율의 조정권한행사가 지방자치단체의 재정고권과의 연관성에서 상대적으로 큰 쟁점이 된다.

이와 같이 지방자치단체가 탄력세율의 조정권 행사를 통한 세수확보의 노력은, 종종 조세경쟁의 모습으로 나타나기도 하며, 그 결과 소모적이고도 유해한 조세경쟁에 대해서는 그의 저지 또는 완화를 목적으로 하는 국가의 개입을 초래하기도 한다.

지방자치단체의 재정고권과 관련해서는, 지방자치단체 간의 조세경쟁의 완화 또는 방지를 위한 국가의 개입이 우리 헌법상 보장되는 지방자치단체의 재정고권을 부당하게 침해한다는 데 재정법적 문제점이 존재한다. 즉, 조세경쟁을 저지 또는 완화하기 위한 국가개입의 양상은 첫째, 행정지도로써 지방자치단체로 하여금 탄력세율을 경쟁적으로 인하하지 못하도록 조정하는 방식과 둘째, 극단적으로는 관련 조세법령을 개정함으로써 탄력세율제도의 폐지를 통해 조세경쟁의 법적 기반을 삭제하는 방식이 될 것으로 예측될 수 있다. 전자의 경우 국회가 정한 조세질서를 국가가 비법적 작용형식을 통해 왜곡함으로써 권력분립의 원칙과 지방재정의 고권이 침해되는 문제가 발생될 수 있으며, 후자의 경우 법형식적으로는 문제가 없으나 지방재정고권의 향유자인 지방자치단체의 의견수렴 없는 일방적 지방재정질서의 재정립에서, 또한 그 결과 「지방재정법」상의 한 원칙인 재정책임성을 바탕으로 한 지방의 재정자율성(법 제1조)이 부인될 수 있다는 문제점이 나타난다.

따라서 이 연구에서는 조세경쟁이 의미하는 바와 더불어, 현행 「지방세법」 구조 아래에서의 각 지방자치단체 간 발생했던 조세경쟁의 현황을 살펴보고, 조세경쟁이 유발하는 지방재정분권상의 법적 쟁점에 대해서 검토한 후, 조세경쟁의 완화와 저지를 위한 국가의 개입 및 조정이 지방재정고권에 대한 침해의 최소한이 될 수 있는 법제도적 해결방식이 모색될 것이다.

## II. 이동세원과 조세경쟁

### 1. 이동세원의 의미

### (1) 이동세원의 개념

‘이동세원’이라는 개념은 학술상·법규상의 개념용어라기보다는 세정(稅政) 실무에서 사용되는 용어로 보인다. 즉, 이동세원은 토지 등과 같이 과세물건이 특정 납세지역에 고정되어 있지 아니하고, 자동차·항공기 등과 같이 납세지역 간을 이동하는 과세물건을 대상으로 하는 세원으로 파악한 개념으로 이해되고 있다.

### (2) 지방세에 있어서의 이동세원 규정 현황

#### ① 「지방세법」 상의 이동세원 규정

「지방세법」 상의 대표적 이동세원에 관한 규정으로는, 「지방세법」 제12조(부동산 외 취득의 세율), 제25조(등록면허세의 납세지) 그리고 제105조(항공기, 선박 등에 대한 재산세) 등이다.

#### ② 제주특별법상의 이동세원 규정현황

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 법률」(이하, 제주특별법)상의 이동세원과 관련해서는 「지방세법」상의 규정에 대한 특례규정의 형식으로 규율되고 있다. 제주특별법 제74조는 세율조정에 관한 특례규정으로서, 「지방세법」의 적용을 받는 다른 지방자치단체와는 달리 세율조정의 폭을 100%까지 넓혔으며, 이는 부분적으로 제주특별자치도에 대한 과세자주권을 강화한 것으로 평가될 수 있다.

### (3) 이동세원의 조세적 쟁점

#### ① 조세경쟁의 유발

부동산과 같은 이동성이 없는 과세대상은 탄력세율이 존재한다고 해도 다른 과세권자의 과세권이 미치는 지역으로 이전될 수 없으므로 조세경쟁이 원천적으로 발생될 수 없다.<sup>1)</sup> 반대로 과세대상에 이동성이 존재하더라도 세율

이 확일적으로 확정되어 있다면, 마찬가지로 조세경쟁이 유발되지 않을 것이다. 따라서 과세권자에 대해서 일정폭의 세율조정권이 부여되며 또한 과세대상에 이동성이 있다면, 상이한 과세권자는 세법이 허락한 범위 내에서 세율인하를 통하여 세원의 이전을 목적으로 조세경쟁을 피하게 될 것이다.

## ② 제주특별자치도의 경우

일반적인 조세경쟁은 세율조정의 폭이 같은 상황에서 발생한다. 그러나 제주특별자치도와 타지방자치단체 간의 조세경쟁에는 탄력세율의 허용 폭이 다른 특수성이 존재한다.

즉, 다른 지방자치단체에서의 탄력세율의 최고한도는, 현행 「지방세법」 제14조(취득세), 제28조 제6항(등록면허세), 제111조 제3항(재산세), 제127조 제3항(자동차세) 제146조 제4항(지역자원시설세)에 있어서 기준세율의 100분의 50의 범위에서 가감하도록 규정하고 있으나, 제주특별자치도의 경우 제주특별법에 따라 100분의 100의 범위에서 가감할 수 있으므로(제주특별법 74조) 그 최고한도의 폭이 더욱 크다. 이는 제도상 불평등 조세경쟁으로서, 타지방자치단체와의 재정상의 갈등을 촉발한다.

## 2. 조세경쟁의 의의

### (1) 조세경쟁의 개념

지방자치단체가 제공하는 공공재가 정상재라면 일반적으로 공급량이 많을수록 그리고 서비스의 질이 양호할수록 주민의 효용이 증대된다는 전제 아래, 이와 같은 주민의 효용극대화를 추구하는 각 지방자치단체가 보다 많은 세수를 확보하기 위해 노력하며 그 결과 한정된 세원을 유치하기 위한 국가 또는 지방자치단체 간의 세율인하경쟁을 조세경쟁이라 할 수 있다<sup>2)</sup>.

1) H. Blöchliger·J. Pinero-Campos, TAX COMPETITION BETWEEN SUB-CENTRAL GOVERNMENTS, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2011)13, p.4.

성공적 조세경쟁으로 인한 세원유치는 단순한 세수의 증대만을 가져오는데 그치지 않고, 그에 따른 경제적 동반효과가 나타난다<sup>3)</sup>. 즉, 세원의 유치는 기업의 이전을 유발할 수 있으며, 그에 따른 고용창출과, 인구의 유입 및 소득 증가가 나타날 수 있다. 따라서 조세경쟁은 세수효과만을 목적으로 하지 않고, 지역경제단위 전반의 활성화와 연관되는 재정작용이라 할 것이다.

## (2) 조세경쟁의 전제

조세경쟁은 국가 또는 지방자치단체가 조세정책을 통해 다른 국가 또는 지방자치단체의 과세기반(tax base)을 유인하고자 하는 행위를 의미하며,<sup>4)</sup> 일반적으로 세율인하경쟁의 양상으로 드러나는 바, 조세경쟁의 발생은 다음과 같은 필요조건을 갖추었을 때 가능하다고 이해된다<sup>5)</sup>.

첫째, 과세권자가 자신의 과세관할구역 내에서 중앙정부나 상위 지방자치단체의 간섭 없이 자주적인 과세권 행사가 가능해야 한다. 이를 과세자주권이라고도 하며, 과세권자가 자신의 과세권이 미치는 구역 내에서 국가 또는 다른 지방자치단체의 간섭 없이 자주적으로 과세하는 것을 의미한다. 여기에는 지방자치단체에 있어서 세율을 제외한 과세요건은 모두 동일하다는 것이 전제되어야 한다.

둘째, 세원의 지역 간 이동가능성이 높아야 한다. 예컨대 부동산과 같이 지역 간 이동가능성이 없이 고착되어 있을 경우, 다른 지방의 낮은 세율에 대해서 납세자가 거기로 이전하고자 하는 반응이 불가능하다.

셋째, 과세권자가 조세경쟁을 유발할 동기가 존재해야 한다. 이는 지방재정 조정제도의 경우에 해당되는 문제이며, 국가 또는 다른 지방자치단체로부터의 재정전입 또는 다른 지방자치단체로의 재정전출이 있을 경우, 그만큼 조세경

2) 남황우, 지방세에 있어 조세경쟁에 관한 연구-항공기를 과세객체로 하는 재산세를 중심으로-, 한국도시행정학회 도시행정학보 제18집 제3호, 2005, 76면을 참조.

3) 남황우, 앞의 논문, 76면.

4) 김정훈, 조세경쟁: 유형 및 쟁점, 재정포럼 19권 한국조세연구원, 1998, 18면.

5) 남황우, 앞의 논문, 77면.

쟁이 발생할 유인이 약화되기 때문이다.

### 3. 조세경쟁의 유형 - 주체에 따른 유형

#### (1) 수평적 조세경쟁과 수직적 조세경쟁

수평적 조세경쟁은 동일한 종류의 정부 간에 발생하는 조세경쟁으로서, 국제조세경쟁 또는 지방자치단체 간 조세경쟁이 이에 해당된다. 조세경쟁에 있어서의 재정적·법제도적 갈등들은 수평적 조세경쟁에서 주로 발생한다. 수평적 조세경쟁에서는 세원의 지리적 이동성이 강한 이동세원이 존재할 것이 전제로서 요구된다.

수직적 조세경쟁은 상위의 주권을 소유한 정부와 하위의 주권을 소유한 정부 간의 조세경쟁으로서, 연방국가와 주(州)정부 간, 단일국가에서의 국가와 지방자치단체 간 그리고 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간의 조세경쟁을 그 예로 들 수 있다. 일반적으로 수직적 조세경쟁은 수평적 조세경쟁에서와 달리 세원의 지리적 이동성 즉, 이동세원을 대상으로 하지 않는다.

#### (2) 연방국가와 단일국가에서의 조세경쟁

##### ① 의의

국가는 일반적으로 국가가 관장하는 사무를 분장하는 바, 그 양상은 국가의 형태에 따라, 연방국가가 각 주에 대해 국가적 권한을 분점하는 것과 단일국가가 지방자치단체에 대해 사무와 권한을 이관하는 것으로 나눌 수 있다. 이는 내용에 따라 주권(主權, Souveränität)을 분점하는 것과 국가의 사무를 주민의 복리증진을 위해 분권화하는 것으로도 구분할 수 있다.

따라서 연방 또는 국가든 아니면 주 또는 지방자치단체든 헌법과 법령에 따라 분점된 권한을 행사하게 되어 있으며, 이는 과세권에 있어서도 마찬가지라고 할 수 있다. 국가가 가지는 과세권 행사에 의해 조세분쟁은 국가 간의 조세경쟁의 양상으로 나타나며, 지방자치단체가 가지는 과세권한에 따라 국가

내의 지방자치단체 간의 조세경쟁이 발생할 수 있다.

② 연방국가와 단일국가에서의 조세경쟁의 이동(異同)

조세경쟁의 경제적 양상 및 영향은 국가 간의 조세경쟁이나 지자체 간의 그것이나 유사하다고 할 수 있으나, 양자 간에는 중요한 차이점이 있는 바, 지방자치단체 간의 조세경쟁과 달리 국가 간의 경우에는, 양 당사국 간의 조세경쟁을 통제하고 중재할 상위 정부가 존재하지 않는다<sup>6)</sup>.

조세경쟁의 결과 세입총액의 감소를 가져 오고 그 결과 지방자치단체의 세수가 줄어들게 되는 지방자치단체 간의 조세경쟁의 경우, 반론이 존재하지만 일반적으로 국가에 의한 조정과 통제가 필요하다는 견해가 수용되고 있다. 그러나, 국제적 조세경쟁에서는 국가의 역할을 담당할 기구가 존재하고 있지 않다. 따라서 일부에서는 각국의 무역정책을 통제할 수 있는 세계무역기구와 같이, 각국의 조세·재정정책을 조정·통제할 수 있는 국제적 기구를 창설하자는 주장도 제기되고 있다.<sup>7)</sup> 그럼에도 불구하고 무역정책의 경우 자유무역이라는 명확한 지향점이 있지만, 조세·재정정책에는 이와 같은 명쾌한 기준을 두기 어려우며, 각국의 과세주권으로부터 도출되는 조세정책은 세계적이고도 일관된 기준을 채택하기가 기술적으로 어려운 것으로 이해되고 있다.

#### 4. 지방재정조정제도와 조세경쟁

(1) 조세경쟁에 미치는 지방재정조정제도의 영향

조세경쟁은 과세권자인 지방자치단체가 자기의 재정을 확충하기 위해 이동세원의 세율을 인하하는 정책을 시행하여, 타지방자치단체의 세원을 자신의 지역으로 이전하기 위한 것이라 할 수 있다. 따라서 조세경쟁이 발생하기 위해서는, 지방자치단체는 자신의 재정상태에 대한 원인적·결과적 책임을 부담

6) 김정훈, 앞의 글, 19면.

7) V. Tanzi, Globalization, Tax Competition, and the Future of Tax System, IMF Working Paper, 1996.



할 것이 전제가 되어야 한다. 즉, 외부적 조치의 결과로 인해, 자신의 재정확충 노력의 결과를 빼앗기거나 그 반대로 재정확충을 위한 자신의 자구적 노력을 해태懈怠했음에도 불구하고, 재정적 지원이 이루어질 경우, 지방자치단체는 굳이 재정확충을 위한 다양한 시도와 노력을 경주할 필요가 없기 때문이다.

여기에는 조세경쟁도 당연히 해당되며, 특정 지방자치단체가 과세물건에 대한 세율을 인하하여 세원을 이전했음에도 불구하고, 국가가 확충된 재원을 회수한다든지, 아니면 재원의 부족에도 불구하고 국가가 재정을 지원하는 경우라면, 조세경쟁은 유인을 갖지 못하여 발생하지 않을 것임을 예측할 수 있다. 이와 같은 예는 정확히 국가에 의한 재정조정제도에 의한 경우라 할 것이다. 즉, 우리나라의 경우에는 아직 해당되고 있지 않지만, 독일의 경우 재정력이 강한 주州로부터 재정력이 약한 주에 대해 재정지원을 하도록 하는 경우가 전자에 해당하며, 후자는 우리나라의 지방교부세에 해당한다고 볼 수 있다.

결국, 조세경쟁은 경쟁지방자치단체에 과세자주권이 존재하는 것 외에도, 재정책임성이 부여되었을 때 유의有意하다고 할 것이다.

## (2) 제주특별자치도의 경우

지방의 재정력 강화를 위한 자구적 노력이 전제가 될 때, 조세경쟁은 지속될 수 있으며, 우리나라와 같이 교부세 등의 지방재정조정제도가 존재하여 재정부족분에 대한 보전이 이루어진다면, 조세경쟁의 강도는 매우 미미하거나 조세경쟁의 필요성이 약화될 것이다.

그러나 제주특별자치도의 경우, 다른 지방자치단체와는 달리 보통교부세 총액의 3%를 확정적으로 교부받도록 법정화 되어 있다(제주특별법 제75조). 즉, 제주특별자치도는 제주특별법에 따라 재정부족분의 크기와 관련 없이 보통교부세 총액의 3%라는 확정적 금액을 교부받을 수 있으므로, 조세경쟁을 통해 추가적 재원을 확보하는 만큼 제주특별자치도의 재정확충에 기여할 수 있는 법제도적 환경이 구비되어 있다.

### Ⅲ. 조세경쟁과 지방자치단체의 재정고권

#### 1. 재정고권과 조세경쟁

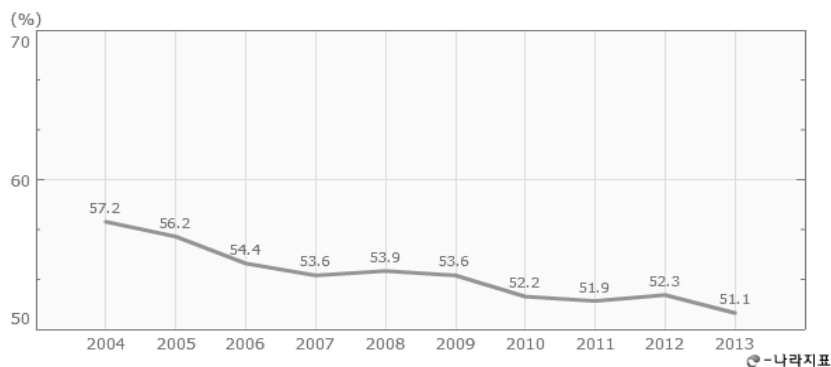
##### (1) 재정원칙과 조세경쟁

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, 수입고권이라 할 것이다. 이는 충분한 재정수입 없이는 재정의 관리·운영·지출·통제의 의미가 상대적으로 약화되기 때문이다.

특히, 지방자치단체의 재정자립도가 지속적으로 하락하고 있는 상황에서는<sup>8)</sup> 재정수입의 확대를 통한 재정건전성의 확보는, 지방자치단체의 세수확대를 위한 자구적 노력을 가능하게 하는 법제도적 환경 조성이 전제될 것을 필요로 한다. 이와 같이 재정의 자율성과 건전성은 「지방재정법」상의 중요한 원칙으로 인정되고 있다(제1조, 제3조). 조세경쟁은, 지방자치단체가 의존재원인 지방교부세와 보조금의 재정지원으로부터 벗어나서 자주재원을 확보하도록 경

8) e-나라지표 [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2458](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458)

연도별 전국평균 재정자립도



주하게 하는 「지방세법」상의 재정조달수단이라고 할 수 있다.

그러나 조세경쟁을 통해서 발생하는 대표적인 부작용인, '해당 세수의 최저액으로의 수렴'을 억지하기 위해, 국가가 이해당사자인 지방자치단체와의 협의 없이 일방적으로 -행정작용 또는 법령개정을 통해- 개입하는 것은, 그 취지에도 불구하고 지방자치단체가 향유하는 재정고권이 심각하게 침해될 위험이 있다. 즉, 조세경쟁을 억제하여서 표면상 해당 세수의 최저화를 막는 것은 심각한 병리현상에 대한 근본적 치유라기보다는 대중적 요법에 머무르는 것으로 평가될 수 있다. 왜냐하면 후술하는 바와 같이 지방자치단체는 조세경쟁과 유사한 활동 예컨대, 보조금, 수수료 등의 면제를 통해서도 조세경쟁과 유사한 효과를 끊임없이 피할 것이며, 오히려 행정지도나 법령개정으로써 지방세수확대를 위한 자구적 노력을 원천적으로 막아 「지방재정법」상의 중요 재정원칙인 재정자율성과 건전성을 근본적으로 약화시킬 우려가 있기 때문이다. 특히 우리나라와 같이 지방재정조정제도를 통해 기준재정수요액의 부족분을 보전하여서 재정력이 떨어지는 지방자치단체가 재정확보를 위한 자구노력을 게을리 할 위험이 있는 재정체계에서는 조세경쟁을 가능하게 하는 세입구조가 필요한 측면이 있다.

또한 지방재정의 건전성을 확보하기 위해서는 근본적으로 지방재정의 자율성으로 표현되는 재정고권, 즉 수입고권의 확충이 필요한 바, 이는 재정책임성의 측면에서도 의미를 가진다. 지방재정의 중앙의존이 심화될 경우, 지방은 중앙의 이념 및 논리에 종속되게 될 위험이 커가고 따라서 이를 방지하여 지방분권의 실질화를 확립하기 위해서는 재정의 자율성이 최대한 주어져야 할 것이다. 이는 근본적으로 지방재정에 대한 책임은 지방자치단체 스스로가 진다는 논리구조 속에 가능하다. 따라서 조세경쟁을 완화 또는 저지하기 위해 국가가 일방적으로 개입하는 것은 지방의 재정자율성, 재정책임성 그리고 재정건전성이라는 「지방재정법」상의 재정원칙들의 순환고리를 일거에 끊어버리게 되는 결과를 가져 온다.

## (2) 제주특별자치도의 재정고권

① 현행 법제의 태도

제주에서의 특별자치는 2006년 2월 21일에 제정되어 동년 7월 1일에 시행된 제주특별법에 의해 제주전역에 실시되고 있다. 이는 구체적으로 제주특별법이 제1조 목적규정에서 ‘...자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여...’라고 규정하여 제주특별자치도에서 실시되는 지방자치는 우리나라의 다른 지방자치단체가 보장받는 자치권과는 다른 ‘고도의 자치권’임을 명문으로 규정하고 있다.<sup>9)</sup>

한편, 우리 헌법은 제117조 제1항에서 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하여 지방자치권의 구현내용을 법률사항으로 위임하고 있다<sup>10)</sup>. 또한 제주특별자치도에 대한 어떠한 규정도 가지고 있지 않아, 제주특별자치도가 향유하는 고도의 자치권의 내용은 헌법적 차원에 있어서는 다른 지방자치단체가 가지는 법적 지위와 차이가 없다. 즉, 제주특별자치도는 다른 자치단체와 동일하게 “법령의 범위 내”에서만 자기사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으며, 또한 헌법 제37조에 따라 주민의 권리를 침해하는 내용의 조례를 정할 경우 구체적인 법률의 위임이 있을 때만 가능하다.<sup>11)</sup>

이것은 제주특별자치도가 누리는 재정고권에 있어서도 다를 바 없으며, 재정고권에 있어서 가장 핵심적인 내용이라 할 수 있는 수입고권에 있어서도 제주특별법이 목적으로 하는 ‘고도의 자치권보장’과는 거리가 멀어 적어도 헌법상으로는 다른 지방자치단체가 가지는 재정고권과 본질적인 차이가 없다. 즉, 재정고권 중 수입고권의 한 켠인 조세를 통한 제주도세창설의 경우, 이는 헌법 제59조상의 ‘조세법률주의’에 의해 명백하게 위헌인 조세가 된다.<sup>12)</sup>

② 특례규정을 통한 재정고권의 강화

제주특별자치에 있어서의 재정고권은 결국 「지방세법」, 「지방재정법」, 「지방

9) 강주영, 제주특별자치도의 재정고권에 관한 비판적 고찰, 경원법학 제4권 제1호, 2011, 160면.

10) 김해룡, 지방분권 강화를 위한 헌법개정, 헌법개정과 지방자치 보장방안(한국지방자치학회 2009년 추계학술대회 자료집), 13면.

11) 강주영, 앞의 논문, 160면.

12) 강주영, 앞의 논문, 160면.

교부세법」에 대한 제주특별법상의 특례규정을 통해 실현되며, 이는 보통지방자치단체에 비해 비교적 많은 재정상의 재량을 부여받은 것에 그칠 뿐이다.<sup>13)</sup>

그럼에도 불구하고 「지방세법」과 달리 제주특별법이 제주특별자치도에 부여하고 있는 재정상 특례 규정 중, 제주특별자치도의 재정고권에 가장 큰 영향을 미치는 것으로는, 더욱 강화된 세율조정권의 부여를 들 수 있다. 제주특별법 제74조는 세율조정에 관한 특례를 규정한 것으로서 제주특별자치도가 이른바 탄력세율을 통해 지방세법 상의 표준세율을 일정한 범위 안에서 조정할 수 있도록 권한을 부여한 제도이다. 이와 같은 탄력세율제도는, 현행 지방세법체계가 극히 제한적으로 지방자치단체의 재정고권을 인정하는 데 대한 보완책으로서 지방자치단체에게 일정부분 과세자주권을 보장해 준다는 데 의의가 있다. 특히, 제주특별법상의 '세율조정에 관한 특례'를 통해 다른 지방자치단체들보다 더 큰 탄력세율을 인정하는 것은, 특례를 통해 제한적이거나 제주도에 대해 상대적으로 높은 재정고권을 인정한 것으로 평가할 수 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 조세경쟁과 국가의 개입

### (1) 문제상황

#### ① 조세경쟁의 진행

조세경쟁은 「지방세법」 등의 관련 법령이 허용한 범위 내에서 이루어지며, 이는 지방재정의 확충을 위한 것으로서 재정고권 중 수입고권에 해당하는 것이라 할 수 있다. 즉, 국가의 조세관련 법령에서 부여한 과세권 행사를 통해서 이루어지는 바, 이동세원에 대한 조세경쟁은 세율이 인하되는 조세종목의 세수감소를 수용하면서 세원을 자기 지역으로 이전하거나, 해당 과세물건에 대한 다른 세목의 세수증대를 목표로 하는 경우로 나타난다.

예컨대, 「조세특례제한법」 등에 근거하여 제주특별자치도가 국제선박등록

13) 강주영, 앞의 논문, 161면.

14) 강주영, 앞의 논문, 163면.

시 재산세를 전액 면제한 결과 재산세 수입은 감소하였으나, 2002년부터 2011년 말까지 약 200억 원에 해당하는 등록세와 주민세 수입을 확보한 경우가 있다<sup>15)</sup>.

## ② 조세경쟁의 양상과 국가의 개입

그러나, 조세경쟁은 원시적 세원발굴이 아닌, 세율인하를 통한 다른 지방자치단체세입의 이전을 목표로 하는 것이므로, 이로 인한 지방자치단체 간의 세수확보의 갈등이 발생할 수 있으며, 이는 국가의 개입을 초래할 수 있다. 특히 이와 같은 갈등현상은 이동세원에 대한 조세경쟁일 경우 극심하게 나타난다고 할 수 있다<sup>16)</sup>.

또한, 조세입법자에 의해 지방자치단체 간 허용된 탄력세율의 폭이 다를 경우, 더욱 큰 탄력세율의 폭을 입법적으로 보장 받은 지방자치단체는 조세경쟁에서 비교우위에 서게 된다. 이 경우, 더욱 큰 탄력세율이 허용된 지방자치단체는 다른 지방자치단체의 최저점 이하로 세율을 인하하게 될 것이며, 이는 곧 탄력세율체계의 불평등으로 인한 조세경쟁에서의 최종적 승리를 법제도적으로 보장받게 되는 것이다. 문제는 다른 지방자치단체의 경우, 이동세원 유치의 수단이 세율인하가 유일한 경우, 불평등 조세경쟁으로 인해 항상 세원유치에 실패할 수밖에 없는 상황에 놓이게 된다는 것이다.

조세경쟁에서 비교우위에 있는 지방자치단체를 제외한 다른 지방자치단체는 국가에 의한 개입을 요청할 것이며, 국가는 지방세입의 균형성을 이유로 조정을 시도할 것이다. 결과에 있어서 국가의 개입은 조세입법자가 허용한 세율책정의 자율성을 부인하는 것이며, 의회의 조세입법권을 무력화시키는 것이 된다.

15) 민기·윤현석, 지방자치단체의 자치재정권과 조세경쟁-제주특별자치도의 재정특례를 중심으로-, 지방자치법연구 통권 제35호 제12권 3호, 2012, 237면.

16) 예컨대, 법인세가 지방세이며, 탄력세율이 적용되는 경우, 비록 조세경쟁이 가능하나, 기업의 입주는 단지 법인세율의 인하만이 유일하고도 결정적인 이유는 되지 못한다. 기업의 입주는 조세적 환경과 함께, 도시의 기반시설, 통상임금의 수준, 노동의 질, 기업관련 규제법의 규제 강도 등, 물적·인적·제도적 환경 전반이 고려의 요소가 된다고 할 수 있다.

## (2) 국가개입의 양상

국가 개입의 양상은, 국가가 관련 조세법령을 개정하거나, 법령은 존치한 상태로 행정지도를 통한 방식의 두 가지로 나타날 수 있다.

### ① 관련 조세법령의 개정

국가개입의 방식 중, 첫째는 해당 과세물건을 국세화 또는 비탄력세화를 내용으로 하는 관련 법령의 개정을 통해 지방자치단체 간 조세경쟁의 법적 근거를 상실하게 하는 것이다. 이 경우, 국가의 합법적 입법활동을 통해 지방자치의 재정고권이 축소되며 지방세조례를 통한 재정책충의 자구적 노력을 저해하는 결과가 되고, 설령 조세경쟁을 저지한다고 해도 그 이후 지방자치단체가 펼치는 이동세원의 세원유치활동은 여전할 것이라고 판단된다. 즉, 「지방세법」과 같이 복잡한 법률의 경우, 제도설계를 통해서 조세경쟁을 피하기는 어려우며, 국가의 개입으로 인해 조세경쟁이 어렵게 되면 지방자치단체는 공채(지역개발채권) 매입할인, 각종 부담금 할인, 보조금 지급 등의 방법을 통해 이동세원을 유치하고자 할 것이다.<sup>17)</sup>

### ② 행정지도를 통한 조정

다음으로, 국가의 지방자치단체에 대한 행정지도(경고, 권고, 사실상의 실효 행사)를 통해 조세경쟁을 저지하는 방식이 될 것이다. 이 경우, 국가는 사실상 지방자치단체의 재정고권을 침해하게 된다.

지방자치단체에 대한 국가의 권고·권유가 위법한 국가작용은 아니며, 지방자치단체도 그에 따를 법적 의무가 주어지는 것은 아니지만, 이를 어길 경우 국가에 의한 불이익 등을 예상한다면 국가의 행정지도는 사실상의 행정명령의 기능을 하는 것으로, 결과적으로 입법자가 부여한 지방자치단체의 법적 권한을 침범한 것이 된다. 이와 같이 불이익을 전제로 한 행정지도의 예는, 지난 2010년 제주특별자치도가 제주특별법 및 「제주도세 세율조정 특례조례」에 근

17) 민기·윤현석, 앞의 논문, 244면을 참조.

거해 취득세율 인하조치를 시행하였으나 2개월 만에 종전대로 환원키로 하였던 바, 이는 당시 행정안전부의 취득세세율환원 요구와, 비협조 시 지방소비세 지원에 불이익을 주겠다는 압박으로 인한 것이라는 사실에서 볼 수 있다.<sup>18)</sup>

또한 의회의 입법권을 사실상 무력화 시키는 것으로서, 국가의 비법규적 행위형식인 행정지도를 통해 국회가 부여한 지방자치단체의 재량을 지방자치단체 스스로 포기하도록 유도하는 것은 권력분립에 위배되는 측면도 있다고 할 것이다.

### 3. 국내 조세경쟁의 실례 - 항공기 재산세

#### (1) 조세경쟁의 배경

항공기를 중심으로 한 지방자치단체의 재산세 조세경쟁은 1997년 8월의 「지방세법」 개정을 기점으로 시작되었다. 재산세에 대한 1997년 8월 개정 이전의 「지방세법」(법률 제5291호) 관련 규정은, 건축물, 골프장 등의 재산세의 다른 과세대상과 마찬가지로 탄력세율을 채택하고 있지 않고, 가액의 1,000분의 3을 단일·고정 세율로 정하고 있었다(188①5).

그러나 1997년 8월 개정 이후의 「지방세법」(법률 제5406호)에서는, 세율은 '가액의 1,000분의 3'으로서 개정 전과 마찬가지로(188①5), 제6항을 신설하여 "시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있다"고 규정하여 탄력세율화 하였다. 항공기는 전술한 바와 같이, 지역 간의 이동을 특성으로 하는 과세대상으로서, 납세지의 지정과 관련한 규정들의 미비 등의 문제와 함께, 공항의 소재지가 되는 지방자치단체들을 중심으로 재산세의 수입증대를 목표로 한 조세경쟁이 이루어졌다.

#### (2) 경과

18) 2012.3.6. 연합뉴스 기사.



당시 대한항공과 아시아나항공은 김포공항이 소재한 서울특별시 강서구에 항공기정치장을 등록하였고, 서울조정의 내용은 아래와 같다.

시기	지방자치단체	세율
1999년 3월	부산 강서구	0.3% → 0.25%
1999년 10월	제주 제주시	0.3% → 0.25%
2000년 5월	대구 동구	0.3% → 0.20%
2001년 4월	인천 중구	0.3% → 0.25%
2001년 6월	광주 광산구	0.3% → 0.20%
2002년 4월	울산 북구	0.3% → 0.20%
2004년 5월	충북 청원	0.3% → 0.20%

김포공항(서울 강서구)에 집중되어 있던 정치장을 일부 다른 지방자치단체의 공항으로 이전하는 결과를 얻었으나, 그러나 전체 항공기 재산세 총수입은 감소하였다.

항공기 재산세에 대한 조세경쟁은, 김해공항을 관할 구역 내에 두고 있는 부산시 강서구로부터 시작되었다. 이후 위 표와 같이 세율인하 경쟁이 진행되었으며, 세수확대를 위해서는 세율인하 외의 다른 행정적 조치 및 기반시설 조성 등의 부담이 없다는 점과, 기존의 항공기 재산세 세입 실적이 거의 없는 상황에서 세율인하로 인한 최저한의 세입도 재정적 이익이 된다는 점으로 깊은 논의나 논쟁 없이 각 지방의회에서 지방세조례개정안이 의결되었다.<sup>19)</sup>

다른 지방자치단체가 새로운 세원의 확보를 위해 항공기 재산세율을 인하하는 데 대해, 기존 김포공항을 관할구역으로 두고 있는 서울시 강서구는 기존 양대항공사(당시 대한항공과 아시아나항공)의 항공기 정치장을 독점해왔던 상황에서 다른 지방자치단체로의 세원이탈을 방지하기 위해 지방세조례를 개정하여 세율인하에 동참할 수밖에 없었다. 여기에는 직접적으로는, 김포공항이 국내선을 위주로 하는 공항으로 기능변화가 일어남과 동시에, 인천광역시 에 인천국제공항이 개항을 하였다든 상황변화에 기인하였다. 재산세수입이 증가하였던 지방자치단체에 있어서도 보통교부세의 감액으로 인해 재정력이 크

19) 남황우, 앞의 논문, 84~86면을 참조.

게 확충되지는 못하였다.

### (3) 재정효과

#### ① 서울시 강서구 등의 경우

항공기를 과세물건으로 삼는 재산세의 세율인하경쟁의 결과에 대한 평가는 조세경쟁으로 인해 과소세율이 초래됐다는 다소 부정적인 평가가 존재한다<sup>20)</sup>.

서울시 강서구는 기존의 독점체제가 무너진 결과 세수가 감소하였으며, 다른 지방자치단체가 그 감소분을 나누어 가졌으나, 결과적으로 재정효과는 크지 않았으며, 그 이유는 세수증가분에 따른 재정수입의 충족분은 지방교부세에 의해 감액된 측면이 있기 때문이다. 마찬가지로 서울시 강서구의 경우에도 세입이 감소한 부분에 대해서는 그만큼 지방교부세에 의해 보전될 수 있었기 때문에 큰 영향은 없다고 할 수 있다.

#### ② 제주의 경우

그러나 제주의 경우에는 특별자치도의 시행으로 다른 지방자치단체와는 달리 지방교부세의 교부액이 전국 총액의 3%로 확정되어 있으므로, 조세경쟁을 통한 세수의 증가분은 제주의 재정수입증가에 직결된다고 할 수 있다.

항공기 정치장에 대한 조세경쟁을 통해 제주는 2000년부터 2011년 말까지 약 43억 원의 재산세와 등록세 수입의 성과를 올렸다<sup>21)</sup>. 항공기 재산세 외에도 제주특별자치도는 「조세특례제한법」 등의 법률에 근거해 국제선박등록 시 재산세 저액을 면제해서 2002~2011년 말까지 약 200억 원 가량의 등록세와 주민세 수입을 확보하였다. 선박투자회사의 법인설립에 따른 등록면허세 70% 경감에 따라 2006~2011 말까지 약 10억 원, 승마투표권 구입에 부과되는 레저세 중 장의 발매분에 대한 세액 15%를 경감하여 약 150억 원의 세입증대의 효과를 보았다<sup>22)</sup>.

20) 남황우, 앞의 논문, 92면.

21) 민기·윤현석, 앞의 논문, 236면.

22) 민기·윤현석, 앞의 논문, 237면.

## IV. 조세경쟁과 지방재정고권의 구체적 법적 쟁점

### 1. 조세경쟁 방지를 위한 국가의 개입과 입법권

#### (1) 행정지도를 통한 조세경쟁의 억제

##### ① 입법재량의 침해<sup>23)</sup>

###### 가. 입법재량의 내용

우리 헌법 제40조는 입법권이 국회에 속함을 규정하고 있다. 이 규정에 근거하여 국회는 중심적인 입법자로서 헌법상 부여된 입법권을 행사한다.<sup>24)</sup> 국회가 추상적·개방적인 헌법규범을 구체화하는 입법작용을 함에 있어 입법목적 을 달성하기 위한 가능한 여러 수단 가운데 어느 것을 선택할 것인가는, 그 결정이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 위헌이라 할 수 없는 것 인 바, 이러한 국회의 입법에 있어서의 선택가능성을 입법재량이라 한다.<sup>25)</sup>

입법재량에 대한 연구는 위헌심사에 있어서 입법부의 입법권에 대한 사법 부의 자제라는 관점에서 고찰되고 있다.<sup>26)</sup> 그러나 국회통과법안 중 3분의 2정 도가 행정부에 의해 입안된 것이며 특히, 조세관련법안의 입법은 전문성과 기 술성으로 인해 그 비율이 더욱 높은 상황임에 비추어 입법재량에 관한 논의 는 국회가 입법을 한 경우뿐만 아니라, 행정부가 입안을 하고 국회가 심사· 의결하는 과정으로까지 확장될 필요가 있다.<sup>27)</sup>

이러한 경우 세법에 대한 입법재량의 논의는 조세입법의 위헌심사의 성격 을 가지게 된다. 즉, 입법재량의 범주 내에서 행해지는 조세입법은 그 법적 효

23) 강주영, 정책실현을 위한 과세권 행사의 공법적 한계-독일법상 절반분배의 원칙을 중심으로-, 법제연구 통권 33호, 2007, 351면 이하.

24) 차상봉, 조세입법재량과 사법적 재판에 대한 검토, 충남대학교 법학연구 제14권 제1호, 2003, 450면 참조.

25) 전원배, 입법재량론의 의의와 한계, 입법조사연구 통권 제244호, 1997, 103면 참조.

26) 박인규, 입법재량론에 관한 연구, 건국대학교 대학원 학술논문집 34, 1991, 192면.

27) 강주영, 정책실현을 위한 과세권 행사의 공법적 한계, 법제연구 통권 제33호, 2007, 351면.

과로서 합헌으로 판단되며, 전술한 바와 같이 입법재량을 ‘어떠한 내용의 법률을 제정할 것인가에 대해 입법부가 가지는 판단의 자유’라고 파악할 경우, 입법재량은 “wie재량”으로서 법률의 내용을 어떻게 형성할 것인가를 의미하게 된다.<sup>28)</sup> 덧붙여 입법재량의 범위는 “wie재량”뿐만 아니라 법률을 제정할 것인가(ob재량)와 법률을 언제 제정할 것인가(wann재량)까지를 포함할 수 있다.<sup>29)</sup>

#### 나. 입법재량의 침해

법률의 내용을 형성할 재량과 권한을 가진 의회의 입법권은, 그 내재적 이념으로부터 입법자가 형성한 법률대로 적용·집행될 것도 포함한다고 해석할 수 있다. 만약, 행정부가 의회가 제정한 법률의 적용대상이 되는 사안 또는 정책을 법률이 정한 방식과 내용대로 하지 아니하고, 비법규적 행위형식 예컨대, 협정 등의 공법상 계약이나 행정지도의 형식을 통해 입법자의 의도를 벗어나 행정부의 의도대로 행정을 수행하게 된다면, 이는 입법자의 입법재량 및 입법권을 침해하는 것이 된다고 평가할 수 있다.

조세경쟁에 있어서도 마찬가지라고 할 수 있다. 조세경쟁이 때로는 국가의 입장에서는 의도하지 않은 결과를 불러온다하여도, 이는 사실상 입법 당시부터 충분히 예견되어 온 것이며, 어떤 면에서는 재정자율권과 책임성의 입장에서 장려하는 측면까지 있다고 볼 수 있다. 특히, 조세경쟁이 국가기관 간의 문제가 아니라 행정주체인면서 헌법상 고유한 재정고권을 향유하는 지방자치단체 간의 법제도화된 재정·조세질서임을 고려한다면, 정부가 행정지도라는 수단을 사용하여 간단하게 회피하는 것은 국회가 정한 재정·조세질서와 실무상의 지방 재정·조세질서를 왜곡하여 법제도와 현실 간의 괴리를 가져오게 하는 것이므로, 결과적으로 입법형성에 있어서의 권한을 침해하는 것이라 할 수 있다.

28) 따라서 우리 헌법재판소는 ‘입법권자의 형성의 자유(Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers)’로 표현한다. 헌재결 2001. 6. 28. 99헌바32; 헌재결 1995. 12. 28. 95헌마196 등.

29) 박영도, 입법심사의 체계와 방법론, 입법이론연구(IV), 한국법제연구원 연구보고서, 1996, 159면.

## ② 법률우위의 원칙

### 가. 문제의 소재

법률우위의 원칙은 법치주의 원리로부터 파생된 법원리이다. 이 원칙에 위반된 행정작용은 위법성을 가진다. 법률우위의 원칙의 개념은 “행정은 어떠한 경우에도 법률에 위반되는 조치를 취해서는 안 된다”는 것으로 이해되고 있다. 행정지도에 관한 논의는 일반적으로 행정지도의 허용성과 관련하여서, 행정청의 행정지도에 법률의 근거가 필요한가에 대한 논의, 즉 행정지도와 ‘법률유보원칙’에 집중되어 있다.<sup>30)</sup> 그러나 여기에서는 법률에 의해 지방자치단체에 부여된 권한을 국가가 행정지도를 통하여 사실상 제한할 수 있는가에 관한 문제로서 파악하여, 오히려 ‘법률우위의 원칙과 행정지도의 양립’에 관한 문제가 쟁점이 된다.

### 나. 법령의 내용과 다른 행정지도의 허용성

법률우위의 원칙과 행정지도의 양립에 관한 문제는 법령이 정한 내용과 행정지도의 내용이 다를 때 더욱 문제가 된다. 즉, 행정지도는 행정지도가 가지는 내재적인 법적 속성인 ‘임의성’으로 인해 법적 근거 없이도 행정청이 선택할 수 있는 행정의 행위형식 중의 하나라고 할 수 있다.<sup>31)</sup> 따라서 행정법령이 목표로 하는 행정목적 달성을 위해서 행해지는 행정지도는 법률우위의 원칙과 양립하는 데 문제가 없으나, 법령이 정한 것과 다른 내용으로 유도하는 행정지도는 설령 행정지도의 상대방이 임의에 따른 자율적 외관을 갖춘 순종이 뒤따른다 하더라도 허용될 수 없다는 주장이 있다.<sup>32)</sup>

그러나, 행정지도는 행정지도에 따른 행위의 결과가 위법일 때, 그 행정지도의 위법성을 인정할 수 있을 뿐이지, 행정청의 행정지도에 상대방이 순전히 임의적으로 응했다면, 행정지도의 내용이 법령의 내용과 다르다고 해서 행정지도 자체가 허용되지 않는다고는 할 수 없을 것이다. 환언하여, 행정지도의

30) 이에 관해서는 박효근, 행정지도와 법률유보 및 구제에 관한 이론적 검토, 한양법학 제22권 제3집, 2011, 232면 이하.

31) 홍정선, 행정법원론(상) 제22판, 문단번호 1431.

32) 김성원, 행정지도에 관한 소고, 공법학연구 제6권 제1호, 426면.

상대방에 대해 법령이 정하고 있는 권한행사를 하지 않도록 하는 등의 법령의 내용과 달리 행위하도록 유도하는 행정지도의 경우는 법령상의 권한행사를 만류하는 것일 뿐 행정의 적극적으로 법령위반을 유도하는 것이라 할 수 없으므로, 행정지도의 허용성의 관점에서 법률우위의 원칙은 영향을 미치지 않으며, 행정지도의 허용여부는 “행정지도의 한계”의 문제로 환원된다고 할 것이다.

‘행정지도의 한계’는 이론적, 실정법적 한계로 구분된다. 우선적으로 행정지도는 행정기관의 ‘소관 사무’의 범위에서 이루어져야 하며, ‘지도·권고·조언 등’의 비권력적 사실행위를 통해서 이루어지는 임의적 협력을 전제로 한다.<sup>33)</sup> 또한 실정법상의 한계로서 행정지도는 비례성의 원칙(“그 목적 달성에 필요한 최소한도에 그쳐야 하며”), 임의성의 원칙(“행정지도의 상대방의 의사에 반하여 부당하게 강요하여서는 아니 된다”) 그리고 불이익금지(“행정지도에 따르지 아니하였다는 것을 이유로 불이익한 조치를 하여서는 아니 된다”)(「행정절차법」 제48조)의 원칙과 그 외 공법상 일반원칙을 준수해야 한다.

#### 다. 조세경쟁과 행정지도

「지방세법」이 정하고 있는 탄력세율제도에 따른 지방자치단체 간의 조세경쟁 즉, 법률이 보장하고 있는 지방자치단체의 세율조정권의 행사를 지방자치단체로 하여금 포기하도록 하는 국가의 행정지도가 허용되느냐는, 당해 행정지도가 법률의 내용과 다르냐의 여부(즉, 법률우위의 원칙과 양립 가능하느냐의 여부)보다는 행정지도의 이론적·법적 한계를 준수하고 있느냐의 문제로부터 출발해야 할 것이다.

조세경쟁 상황에서의 국가의 행정지도와 관련해서는 ‘소관사무 해당성’과 ‘임의성’ 및 ‘불이익금지’가 쟁점이 될 것이다. 우선 행정지도의 대상 사무가 국가의, 더 정확히는 행정자치부의 소관 사무에 해당하느냐가 문제된다. 여기에서의 소관사무란 「정부조직법」상의 국가기능분담에 따른 소관업무라기 보다는, 작용법적 관계에서 구체적 행정작용을 발급할 수 있는 권한을 가졌을 때 소관 사무를 가졌다고 해석해야 할 것이다. 이와 같은 관점이라면, 조세경

33) 이승민, 행정지도의 개념과 실제-공정거래법상 부당한 공동행위와의 관계를 중심으로-, 행정법연구 제38호, 52면을 참조.

쟁 즉, 「지방세법」상 탄력세율제도에 따른 세율조정권한은 각 지방자치단체에 있는 것이지 국가가 가졌다고 볼 수 없으며, 이는 세율조정권의 소관사무가 국가가 아닌 지방자치단체의 사무이므로, 이에 대한 행정지도는 소관사무 아닌 사무에 대한 행정지도가 되어서 허용될 수 없는 행정지도라고 할 것이다.

다음으로 실정법상 한계로서 조세경쟁에 대한 국가의 행정지도가 「행정절차법」 제48조가 규정하고 있는 불이익금지와 임의성의 원칙을 준수해야 한다. 그러나 「지방세법」이 허용하고 있는 조세경쟁은 역설적으로 그를 완화하거나 저지하기 위한 국가의 수단이 행정지도 외에는 없으므로, 국가가 행정목적 달성을 위해서는 필연적으로 불이익에 대한 경고와 이에 따라 결과적으로 임의성의 원칙에 위반되는 행정지도를 행사할 수밖에 없을 것이다. 이는 앞에서 본, 지난 2010년 제주특별자치도의 취득세율 증전환원이 정부의 지방소비세지원에서의 불이익 압박에 의한 것이라는 사실서 알 수 있다.<sup>34)</sup>

따라서 법률이 허용한 지방자치단체 간의 조세경쟁을 국가가 행정지도라는 작용수단으로써 완화 또는 저지하는 것은 '행정지도'의 본원적 및 법제적 한계로부터 허용되기 어렵다고 평가할 수 있다.

## (2) 법령의 개정을 통한 조세경쟁의 억제 - 재정고권과 조세경쟁

### ① 문제상황

조세경쟁을 통해 발생하는 부작용은, 전술한 바와 같이 해당 조세수입이 「지방세법」이 허용하고 있는 탄력세율의 최저한도액으로 수렴될 위험이라고 할 수 있다. 이는 지방자치단체의 세수가 전체적으로 감소함을 의미하며 이 지점에서 국가의 개입이 나타날 가능성이 있게 된다. 조세경쟁을 막기 위한 국가의 개입 중 가장 근본적이고 강력한 것으로는 관련 세법을 개정하여 탄력세율제도를 철폐하는 것이다. 그러나 국가의 개입을 통해서 세수감소는 막을 수 있으나, 행정지도의 경우와 마찬가지로 그에 따른 헌법 및 「지방재정법」상의 재정원칙 및 재정고권이 침해될 위험이 존재한다.

34) 2012.3.6. 연합뉴스 기사.

## ② 재정원칙의 침해

관련 법령을 개정하여 조세경쟁을 막는 방식은 법형식적으로는 문제가 없다. 입법재량의 측면에서도 기본권이 아닌 조세법률의 입법재량은 더욱 넓어서 탄력세율제도의 폐지는 입법형성권의 범주 내에 있다 할 것이므로, 입법재량의 한계를 벗어난 입법권 행사라 할 수 없다.<sup>35)</sup> 그러나 지방의 재정이 국가의 의존재원에 지나치게 종속 될 경우, 재정의 문제뿐 아니라 일정부분 행정영역도 중앙에 의존적이게 된다. 이는 지방분권의 신장이라는 측면에서도 바람직하지 않은 바, 특히 지방재정조정제도 아래에서는 더욱 지방의 재정자율성이 침식되기 쉬운 재정환경 속에 있기 때문이다.

결국, 법령개정을 통한 조세경쟁의 억제에는 그 적법 형식에도 불구하고, 헌법상 지방자치단체가 향유해야 할 재정고권과 관련해서는 부정적인 영향을 끼친다고 할 수 있다. 즉, 「지방세법」상 탄력세율제도의 입법적 철폐는 적법한 의회입법권 행사임에도 지방재정의 중앙재정에의 의존성을 심화시킬 수 있으며, 이는 동시에 지방재정의 자율성의 기반이 되는 재정책임성과 건전성(「지방재정법」 제1조, 제3조) 등의 중요 재정원칙과 부합하지 않는 결과를 초래하게 된다.

## ③ 지방재정고권 침해의 일방성

### 가. 「지방세법」 개정의 일방성

지방재정 또는 지방재정정책에 직접적인 영향을 미치는 「지방세법」의 관련 규정에 대한 개정은 정부가 개정안을 제출하든, 국회가 직접 개정하든 지방자치단체의 직접적 의사전달 또는 참여 없이 이루어진다. 즉, 탄력세율제도의 철폐를 통한 조세경쟁의 완화 또는 저지는 지방재정에 있어서의 수입고권에 직접적인 영향을 미치며 또한, 지방정부의 차원에서만이 아니라 지역주민들의 생활에도 증대한 관련이 있음에도, 이에 관한 법적 절차는 중앙의 논리대로 흐를 수 있는 일방성을 가지고 있다.

35) 김철수, 헌법학신론 제19전정신판, 1129면.



## 나. 「지방재정법」상의 ‘지방재정부담심의위원회’

물론, 「지방재정법」은 “지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정자치부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항”에 대해서는 ‘지방재정부담심의위원회’의 심의를 거치도록 하고 있다(27-2①3.). 이 위원회는 기획재정부장관과 관련 중앙관서의 장, 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회·지방자치단체협의회·전국시군구의회·지방자치단체협의회에서 추천하는 각 1명 그리고 국무총리가 위촉하는 민간위원으로 구성된다(27-2④). 그러나 조세경쟁과 같이 각 지방자치단체 간 첨예한 재정 이해가 맞물리는 사안에 대해서는 위와 같은 지방협의회별 1인 추천위원으로는 해당 지방자치단체의 의사가 정확히 전달되기는 어렵다고 본다.

또한, 의사결정에 있어서도 타 위원회와 마찬가지로 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하는 바(동법 시행령 35-2 ③), 협의회별 추천위원 전원이 반대하여도 지방자치단체의 의사를 관철할 수 없으므로 의사결정구조에 있어서도 근본적으로 중앙의 논리에 경도될 수밖에 없다.

지방재정의 문제가 곧 국가의 문제가 되거나, 지방자치단체 간의 조세경쟁이 재정분쟁의 양상을 띠는 상황이 될 경우, 국가는 여하한 형식에도 불구하고 개입하여 조정하거나 분쟁을 종식시키고자 할 것이다. 그 취지와 목적에는 동감할 수 있다하여도 그와 관련한 법령의 제정당시부터 과연 직접적 이해당사자인 지방자치단체의 의사가 얼마나 반영되었으며, 또 그와 같은 법령의 폐지 시, 마찬가지로 지방재정고권에 미칠 파급효과를 얼마나 고려했는지에 대해서는 비판적 시각이 존재할 수밖에 없을 것이다. 물론, 입법 및 정책실무에 있어서는 지방자치단체와의 정책협의 등의 조율이 어떤 형식이든 존재할 것이나, 지방자치단체가 정당하게 참여하여 자기의 재정 이해에 대해 의사를 주장하고 관철할 수 있는 법제도적 절차가 존재하지 않는 것은 문제라고 할 수 있다.

## 다. 독일기본법상 연방참사원(Bundesrat)의 동의권

한편, 독일의 경우 각 주州와 지방자치단체(Gemeinde)에 전부 또는 일부의 조세수입이 귀속되는 조세에 관한 연방법률은, 연방참사원의 동의를 받도록 하여(Art.105 Abs.3 GG) 지방의 재정에 관한 이해가 반영될 수 있도록 기본법상에서 명문화하고 있다. 마찬가지로 독일기본법 제104a조 제3항은 금전급부를 내용으로 하고 주州에 의해 집행되는 연방법률이 비용의 4분의 1 또는 그 이상을 지방이 부담하도록 규정할 경우, 연방참사회의 동의를 받도록 하고 있어, 지방재정의 부담요인에 대해, 연방참사회를 통한 지방의 동의를 필수적으로 전제하도록 하고 있다.

독일 연방참사원의 구성이 오로지 주州정부의 구성원으로 이루어진다(Art.51 GG)는 것을 감안하면, 주州 또는 게마인데의 재정이해에 영향을 주는 연방법률의 운명은 전적으로 연방참사원의 동의여부에 있으므로 연방의 재정작용에 대한 지방의 의사참여에 대한 강력한 법제도적 절차를 구비했다고 평가할 수 있다.

#### 라. 소결

지방의 재정고권이 국가의 재정주권과 충돌했을 때, 양자는 조정 또는 조절되어야 함은 두 말할 필요가 없으나, 조정의 방식과 절차에 있어서 이해당사자인 지방자치단체가 자기의 의사를 개진하거나 참여할 수 있는 법제도적 장치가 구비될 것이, 우리 헌법이 보장하고 있는 지방의 재정고권과 지방분권의 신장에 기여할 수 있는 방식이 될 것이다. 독일이 연방국가를 취하고 있다는 데서, 우리나라도 독일과 같이 중앙의 재정작용이 전적으로 지방의 동의여하에 종속되게 하는 방식은 다소 무리가 있다하더라도, 중앙이 지방의 재정고권에 대한 침해를 최소화 한다는 데는 본원적 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 따라서 우리의 「지방재정법」에서 지방재정에 부담을 끼치는 국가의 작용에 대해서는 지금과 같이 행정자치부의 요청에 의해 국무총리가 부의하는 사항이 아닌, 지방자치단체가 요청하는 사항을 심의하도록 하여야 하며, 마찬가지로 지방재정부담심의위원회의 구성에 있어서 지방의 의사가 더욱 대등하게 전달될 수 있도록 구성비를 재조정하는 방향으로 개정되어야 할 것이다.

## 2. 불평등 조세와 평등원칙

### (1) 문제의 소재

제주특별자치도를 제외한 지방자치단체는 「지방세법」의 탄력세율 규정에 따라 100분의 50을 조례로써 가감할 수 있으나, 제주특별자치도의 경우 제주특별법에 근거해 100분의 100을 가감할 수 있다(제74조). 이는 법제도상 불평등 조세경쟁으로서, 타지방자치단체와의 세제상 불평등을 촉발함으로써 이론적으로는 제주특별자치도와 조세경쟁관계에 놓이게 되는 지방자치단체는 항상 세수에 있어서 불리한 위치에 놓이게 된다.

불평등 조세경쟁의 경우, 법률에 의해 상대적으로 작은 폭의 탄력세율을 부여받은 지방자치단체가 평등원칙위반을 근거로 국가의 개입을 요청할 것이 예상된다. 이와 관련하여서는 행정주체인 지방자치단체가 평등원칙의 향유자가 될 수 있는지와, 국가정책에 의한 평등원칙적용의 예외 여부, 그리고 「지방재정법」이 규정하고 있는 지방재정운용의 원칙으로서 ‘국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향금지’의 원칙과 평등원칙과의 관련성 등이 검토되어야 할 것이다.

### (2) 헌법상 원칙으로서의 평등원칙

우리 헌법은 주지하는 바와 같이, 제11조에서 모든 국민은 법 앞에서 평등함을 천명하고 있다. 따라서 국가의 과세권도 평등원칙의 지배하에 놓이게 되며, 국가의 과세권 행사로 인해서 개인의 평등권이 침해되었다면 이 과세권행사는 위헌이 된다.<sup>36)</sup> 우리나라에서 평등권은 상대적 의미의 평등을 의미하며, 자의의 금지로 이해되므로 조세입법작용으로 인한 조세법규가 합리적 이유 없이 차별적으로 대우할 경우에도 위헌이 된다고 하겠다.<sup>37)</sup>

36) 강주영, 정책실현을 위한 과세권 행사의 공법적 한계, 법제연구 통권 제33호, 2007, 354면.

37) 김성수, 국가과세권과 평등권, 재산권과의 관계-과세권의 한계를 중심으로-, 고시계 2003, 16면; 이준일, 헌법학강의, 2005, 422면.

평등의 문제는 법적용의 평등으로 그치는 것인지 아니면 이미 법이 제정되는 단계에까지 미치는 법제정의 평등인지가 논란이 될 수 있다<sup>38)</sup>. 그러나 우리 헌법재판소는 판례를 통해 평등권이 입법권을 구속함을 인정하고 있으며,<sup>39)</sup> 또한 기본권이 모든 국가권력을 구속한다는 관점에서 볼 때, 입법자에 의한 조세입법권의 행사도 평등권에 구속되는 것으로 이해된다<sup>40)</sup>. 결국, 평등권을 법제정法制定의 평등으로까지 이해할 때, 입법부가 가지는 입법권을 평등권의 심사에 포함하여, 법률만능주의에 연유한 입법권의 남세의무자에 대한 부당한 평등권의 침해를 예방할 수 있을 것이다.<sup>41)</sup>

그러나, 헌법재판소가 판단했듯이 공무를 수행하거나 고권적 작용을 하는 지방자치단체나 지방자치단체의 장은 기본권의 주체가 될 수 없다고 할 것이며,<sup>42)43)</sup> 이는 곧 조세입법자가 특정 지방자치단체를 다른 지방자치단체와 달리 우대하여 입법하는 즉, 불평등 조세경쟁을 허용하는 법제정을 하는 것은 더 이상 평등원칙 위반여부에 대한 문제가 아니게 될 것이며 오히려, 입법재량권의 한계에 대한 문제가 될 것이다.

### (3) 「지방재정법」 상의 ‘다른 지방자치단체에 대한 부당한 영향금지의 원칙’

「지방재정법」은 지방재정운용의 기본원칙으로서 재정건전성·재정효율성과 더불어, 지방의 재정작용이 국가나 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치지 말 것을 요구하고 있다(3①). 불평등 조세경쟁의 경우, 전술한 바와

38) 김철수, 헌법학개론, 2007, 533면 이하 참조; 강주영, 앞의 논문, 355면.

39) 우리 헌법이 선언하고 있는 “법 앞의 평등”은 행정부나 사법부에 의한 법적용상의 평등만을 의미하는 것이 아니고, 입법권자에게 정의와 형평의 원칙에 합당하게 합헌적으로 법률을 제정하도록 하는 것을 명하는 법내용상의 평등을 의미하고 있기 때문에 그 입법내용이 정의와 형평에 반하거나 자의적으로 이루어진 경우에는 평등권 등의 기본권을 본질적으로 침해한 입법권 행사로서 위헌성을 면하기 어렵다. 헌재 2006.5.25 선고, 2005 헌가 17, 2006 헌바 17(병합), 헌재판례집 제18권 1집 (하), 18면; 헌재 2004.6.24 선고, 2003 헌바 111, 헌재판례집 제16권 1집, 752면 이하.

40) 이준일, 앞의 책, 421면 참조.

41) 김철수, 앞의 책, 534면 참조.

42) 96헌마365.

43) 정종섭, 헌법학원론 제4판, 2009, 309면.

같이, 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 된다. 조세경쟁의 결과도 스스로를 포함하여 다른 지방자치단체의 해당 세수를 감소하게 하며, 불평등 조세경쟁의 경우는 그 출발점부터 다른 지방자치단체에 대한 재정상의 불이익이 예견되어 있다. 따라서 조세경쟁, 특히 불평등 조세경쟁은 「지방재정법」상의 동 규정과 부합하지 않는 위법적 상황인가에 대한 의구심이 들 수 있다.

그러나 이 규정은 평등이든 불평등이든 조세경쟁에 대해서는 적용할 수 없는 것으로 새겨야 한다. 첫째, 특정 지방단체의 재정작용이 다른 지방자치단체에 대해 미치는 영향이 **부당한** 영향이어서는 안 된다. 조세입법자에 의해 법률로써 허용된 조세경쟁은 이 규정에서 말하는 ‘부당한 영향’에 해당된다고 할 수 없다. 그렇지 않다면, 「지방재정법」상 또 다른 원칙인 재정자율성의 원칙에 따라 지방자치단체가 수행하는 세원유치의 근거가 되는 여하한 입법작용은 불가능하게 되는 상황이 초래될 수 있기 때문이다.

다음으로, 이 조항은 ‘지방재정운용’의 기본원칙이다. 즉, 주어진 재정법령 내에서의 지방자치단체의 재정작용이 부당하게 국가와 기타 지방자치단체의 재정에 영향을 미쳐서는 안 됨을 규정하고 있는 것이며, 재정운용작용이 아닌 재정입법작용에 대해서는 적용이 없다고 새겨야 할 것이다.

결국 「지방세법」의 탄력세율제도에 근거한 조세경쟁은, 「지방재정법」상의 이 원칙을 위반한 것은 아니라고 평가할 수 있다.

#### (4) 제주특별자치도의 경우

헌법상 평등의 원칙은 법적용에 있어서뿐만 아니라 입법 또는 법제정의 단계에서도 평등원칙에 부합해야 할 것을 내용으로 삼고 있다. 이를 기계적으로 해석할 경우, 제주특별자치도가 다른 지방자치단체 보다 더 큰 폭의 탄력세율을 법률을 통해 인정받은 것은, 그와 같은 세율상의 특례의 근거가 되는 제주특별법상 관련 규정의 제정자체가 위헌이라는 납득하기 어려운 결과에 이르게 된다.

그러나, 평등원칙의 해석에 있어서 중요한 판단기준으로서 “같은 것은 같게 그리고 다른 것은 다르게” 대우 할 것이 그 내용인 바, 제주특별법에 따른 제주특별자치도의 과세상 특례는, 제주특별자치도가 가지는 법제도적 환경이 다

른 지방자치단체와는 다름을 이해할 경우, 제주특별자치도의 과세상 특례의 근거가 되는 관련 제규정은 결코 평등원칙 위반이라고 할 수 없다.

이와 같은 제주특별자치도의 과세상 특례는 입법부의 ‘자의적(恣意的) 특례’가 아니라, 특별자치를 실현하는 데 수반되는 자치업무의 증가에 대응되는 비용의 보전과 국제자유도시를 조성하는 데 필요한 재정적 지원을 확보하기 위한 조세법적 조치라고 할 수 있을 것이다.

## V. 맺으며

조세경쟁이 가지는 지방재정고권에 대한 영향은, 국가의 개입이라는 부정적 측면으로 나타날 수 있다. 이는 의회가 정립한 규범과의 갈등이라는 측면 그리고 그것이 때론 의회의 입법권의 결과물인 현행법의 질서를 왜곡할 수 있다는 데서 문제의 심각성이 존재한다.

전술한 바와 같이, 행정지도를 통해서 국가는 의회가 제정한 조세법적 질서를 사실상 침해할 수 있게 된다. 또한 행정지도가 아니라 하더라도 해당 세법을 개정하는 방법으로 기존의 세법질서를 변경할 수 있게 된다.

전자의 경우, 그 취지에도 불구하고 헌법적 질서라 할 수 있는 권력분립의 원칙에 대한 도전이라는 점에서 문제가 된다. 후자의 경우, 비록 합법적·합헌적 방법이라는 점에서 법형식적으로는 나무랄 수 없으나, 그 방식이 일방적이라 규범상 수범자인 지방자치단체의 재정고권을 침해한다는 혐의는 벗을 수가 없다.

조세경쟁에 대한 국가개입의 문제는, 그 원래적 출발점이 지방재정고권의 향유자인 지방자치단체의 배제 하에 관련 세법규정이 국가 또는 국회에 의해 일방적으로 입법·제정되었다는 점에 있다고 할 것이다. 중앙에 의한 일방적 규범도입은 그 자체 매우 간편한 방식일 수 있으나, 고권을 향유하는 수범자의 동의와 합의 없는 규범질서의 결과는 정치적·재정적 요인으로 번번이 규범과 집행의 이탈만을 가져오게 된다.

따라서 지방자치단체의 재정고권에 직접적인 영향을 줄 수 있는 조세법규

의 제정 및 개정은, 지방자치단체의 의사가 반영될 수 있도록 법제도적인 절차를 갖출 것이 요청된다. 그럴 때만이 강요된 조세경쟁의 틀로 인한 국가의 초법적 개입으로부터 헌법이 보장하는 지방자치단체의 재정고권을 최소한으로 보장할 수 있게 될 것이다.

## 참고문헌

### 국내문헌

- 강주영, 제주특별자치도의 재정고권에 관한 비판적 고찰, 경원법학 제4권 제1호, 2011
- \_\_\_\_\_, 주요국 재정헌법의 비교검토, 재정법연구 제3권, 2010.
- \_\_\_\_\_, 정책실현을 위한 과세권 행사의 공법적 한계-독일법상 절반분배의 원칙을 중심으로-, 법제연구 통권 33호, 2007.
- 김성수, 국가과세권과 평등권, 재산권과의 관계-과세권의 한계를 중심으로-, 고시계 2003.
- 김성원, 행정지도에 관한 소고, 공법학연구 제6권 제1호.
- 김정훈, 조세경쟁: 유형 및 쟁점, 재정포럼 19권 한국조세연구원, 1998.
- 김철수, 헌법학신론 제19전정신판.
- \_\_\_\_\_, 헌법학개론, 2007.
- 김해룡, 지방분권 강화를 위한 헌법개정, 헌법개정과 지방자치 보장방안(한국 지방자치학회 2009년 추계학술대회 자료집).
- 김혜정·김종희, 지방재정조정제도의 효율적 개선방안에 관한 연구, 연구보고서, 2009.
- 남황우, 지방세에 있어 조세경쟁에 관한 연구-항공기를 과세객체로 하는 재산세를 중심으로-, 한국도시행정학회 도시행정학보 제18집 제3호, 2005
- 류지민, 제주 금융허브 육성을 위한 세제전략-홍콩 및 상해에 대응한 경쟁력 제고 전략-, 조세학술논집, 2012

- 민기·윤현석, 지방자치단체의 자치재정권과 조세경쟁-제주특별자치도의 재정 특례를 중심으로-, 지방자치법연구 통권 제35호 제12권 3호, 2012.
- 박영도, 입법심사의 체계와 방법론, 입법이론연구(IV), 한국법제연구원 연구보고서, 1996.
- 박인규, 입법재량론에 관한 연구, 건국대학교 대학원 학술논문집 34, 1991.
- 박효근, 행정지도와 법률유보 및 구제에 관한 이론적 검토, 한양법학 제22권 제3집, 2011.
- OECD한국대표부 동향보고서, 국제적 조세정보교환 동향과 미국의 FACTA, 2011
- 이기우·하승수, 지방자치법, 2007.
- 이승민, 행정지도의 개념과 실체-공정거래법상 부당한 공동행위와의 관계를 중심으로-, 행정법연구 제38호.
- 이준일, 헌법학강의, 2005
- 장선희, 지방자치단체의 재정고권에 대한 법적 고찰, 헌법학연구 제8권 제2호.
- 전원배, 입법재량론의 의의와 한계, 입법조사연구 통권 제244호, 1997.
- 정중섭, 헌법학원론 제4판, 2009.
- 차상봉, 조세입법재량과 사법적 재판에 대한 검토, 충남대학교 법학연구 제14권 제1호, 2003.
- 최봉석, 지방자치의 보장을 위한 헌법개정과제, 선진화정책연구, 제1권 제2호, 2008.
- 홍정선, 행정법원론 (상), 제22판.  
\_\_\_\_\_, 지방자치법학, 2002.

e-나라지표 [http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=2458](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2458)

#### 외국문헌

H. Blöchliger·J. Pinero-Campos, TAX COMPETITION BETWEEN SUB-



- CENTRAL GOVERNMENTS, OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2011)13.
- W. Kahl, Art. 175 EGV, in: R. Streinz (Hrsg.), Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag, 2003.
- H.-G. Kamann, vor Art. 90, in: R. Streinz, EUV/EGV, 2003.
- P. Kirchhof, Der verfassungsrechtliche Auftrag zur Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit, StuW 1985.
- OECD, The OECD's Project on Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report, 2001.
- OECD, Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue, OECD: Paris, 1997.
- T. Oppermann, Europarecht, 1999.
- M. Reiterer), Steuerwettbewerb in der europäischen Union in Europa, 2010
- V. Tanzi, Globalization, Tax Competition, and the Future of Tax System, IMF Working Paper, 1996.
- C. Waldhoff, Art. 93, in: C. Calliess/M. Ruffert, EUV · EGV, 2007.

[Abstract]

A legal Study on the Tax-Competition with regard to  
financial autonomy of the local government

*Prof. Dr. iur. Joo-young Kang LL.M.  
Law School of Jeju Univ.*

Financial Autonomy of Local Government is linked to Financial Responsibility of Local Government. In other words, the local government

can have solid base of legal support which meet the financial demands, when the Responsibility of the local finance is premised.

In the situation that dependent financial resources is an important foundation of local government such as Korea, Financial Autonomy of Local Government is empirical forced to weaken.

In this point, tax competition which municipalities implement to increase can raise a legal problem: though through the elastic tax rate system municipalities exert restrictively their financial autonomy, it causes state intervention because of its weak point namely, loss of local revenue.

Intervention of the state to tax-competition has the following legal issues. First, though the tax-competition is a financing system which is accepted by the legislature, suppressing it through the administrative guidance has problem, that financial laws is neutralized by the central government. Second, fundamentally blockade with the amendment of the relevant laws can infringe the financial autonomy of municipalities.

**Key words** : tax-competition, financial autonomy of municipalities, Financial Responsibility, administrative guidance, state intervention