

地方財政力 擴充을 위한 地方稅制 改善方案*

尹 良 洙**

目 次

- I. 序 論
- II. 地方財政力 擴充의 必要성과 方向
- III. 現行 地方稅制의 構造와 問題點
- IV. 地方稅制 改善方案
- V. 結 論

I. 序 論

現代民主國家에 있어서는 地方自治를 통하여 住民生活便益의 實質的 保障과 民主政治의 安定的 運營을 도모하고 있으며, 地方自治를 풀뿌리 民主主義(grass-roots democracy)¹⁾ 또는 民主主義의 뿌리(Wurzel der Demokratie)로 파악하고 있다. 地方自治의 觀念은 住民自治와 團體自治를 그 要素로 하는 데, 이 兩者中 住民自治를 더 重視하느냐, 團體自治를 더 重視하느냐에 따라 地方自治의 구체적인 구현형태는 달라질 수 있다.²⁾

그간, 우리나라에서는 一時的으로 住民自治의 地方自治가 實施된 적이 있긴 하지만,³⁾ 國土가 分斷되었다는 現實과 地方財政力의 脆弱을 理由로⁴⁾ 지금까지 住民自治의 地方自治의 施行이 留保되어 왔다.

* 본 연구는 1989년도 문교부 학술연구조성비의 지원에 의한 것임.

** 法政大學 副敎授

1) Carl J. Friedrich, Constitutional Government and Democracy, 1965. pp. 237~256.

2) 權寧星, 憲法學原論, 法文社, 1989. p. 211.

3) 金甫炫·金庸來, 地方自治의 理論과 實際, 法文社, 1987. pp. 200~217.

4) 1972年 憲法(維新憲法) 附則 第10條 및 1980年 憲法(第五共和國憲法) 附則 第10條 참조.

그러나, 이제 1990年代를 마지하면서 머지 않아 各級 地方自治團體의 議會構成과 團體長의 住民直選制가 實施될 전망이다.

地方自治의 健全한 運營을 위하여는, 地方自治團體에 대하여 독립적 行政主體로서의 地位와 權能이 保障됨과 동시에 量的으로 충분하고 質的으로 自律使用할 수 있는 地方財源의 擴充이 필요하다. 이는 財政的 뒷받침이 없는 地方自治나 地方行政은 實効性이 없는 하나의 虛構에 불과할 것이기 때문이다. 따라서 地方自治의 운명은 地方財政의 充實 여부에 매인 것이라고 하여도 過言이 아니다.⁵⁾

그런데, 현재의 우리나라 地方財政의 實態를 살펴보면, 地方財政規模가 貧弱하고 財政自立度가 低調하며, 地方財源의 地域的 偏在性이 심할 뿐만 아니라, 運營面에서의 自律性도 缺如되고 있어, 名實相符한 地方自治의 與件으로서 是 크게 未洽한 實情이다.

그리하여 本稿에서는 地方自治의 前提가 되는 地方財政力을 擴充시키는 方案을 모색해 보고자 한다. 地方財政力은 地方自治團體가 公共需要를 充足시키는 데 所要되는 財源을 그 管轄區域內에서 자체적으로 調達할 수 있는 能力을 의미하는 데,⁶⁾ 이를 擴充시키기 위하여는 地方稅制의 改善뿐만 아니라 稅外收入의 增大와 地方財政調整制度의 改善도 필요하며, 보다 長期的으로는 地方財政力의 源泉인 地域經濟力의 伸張이 요구되어진다.

本稿에서는 이들중 稅收增大를 위한 地方稅制이 改善方案을 중심으로 하여 地方自治團體의 財政的 自律性을 提高시키고 地方自治의 基盤을 다지는 길을 찾아보고자 한다.

II. 地方財政力擴充의 必要성과 方向

1. 우리나라 地方財政의 實態

地方財政力擴充의 必要성과 方向 및 그 具體的 方法들을 考察하기에 앞서, 우리나라 地方財政의 實態를 總地方財政規模와 財政自立度 및 地方自治團體種類別 財政規模·財政自立度로 분류하여 살펴 보면서, 그 特徵과 問題點 등을 찾아 보기로 한다.

1) 地方財政規模

우리나라 모든 地方自治團體의 總財政規模의 年度別 變化推移 및 地方財政과 國家財政의 規模比較가 <表1>에 나타나 있다.

5) 李尚圭, 新行政法論(下), 法文社, 1988. p. 115.

6) 朴宗淇, "地方財政力의 測定方案", 地方財政, 1983. 7. p. 35.

<表 1> 국가재정과 지방재정(일반회계) 비교

(단위 : 백만원)

년 도 별	국 가(A)	신 장 율	지 방(B)	신 장 율	B / A (%)
1965	105,481	100	28,526	100	27.0
1966	153,777	146	45,000	158	29.6
1967	199,018	189	61,465	215	30.9
1968	275,717	261	76,549	268	27.7
1969	376,041	357	122,293	429	32.5
1970	445,856	423	145,430	510	32.6
1971	551,452	523	179,644	630	32.6
1972	605,315	574	215,087	754	35.6
1973	691,101	655	248,898	873	36.0
1974	1,188,717	1,127	344,946	1,209	29.0
1975	1,374,376	1,303	516,959	1,882	27.6
1976	1,298,309	1,179	660,817	2,317	28.8
1977	2,990,844	2,835	960,102	3,366	32.1
1978	4,040,546	3,831	1,261,690	4,423	31.2
1979	5,507,546	5,221	1,907,616	6,687	34.6
1980	6,635,180	6,290	2,339,663	8,202	35.2
1981	8,174,449	7,750	2,964,023	10,390	36.3
1982	9,525,992	9,031	2,376,678	8,332	35.4
1983	10,753,348	10,195	4,014,779	14,074	37.3
1984	11,172,929	10,592	4,579,459	16,053	40.9
1985	13,008,894	12,333	4,953,065	17,363	38.1
1986	13,800,532	13,083	5,127,184	17,974	37.2
1987	15,559,629	14,751	5,655,882	19,827	36.3
1988	17,464,429	16,556	6,973,884	24,447	39.9

주 : 1) 1986년까지는 세입 결산액.

2) 1987년 이후는 예산액임.

자료 : 내무부 지방재정국, 지방재정연감, 1988. p.1782.

<表1>을 통해서 우리나라의 總地方財政規模가 國家財政의 40% 정도에 머물고 있음을 알 수 있다. 여기서 外國의 國家財政에 대한 地方財政의 비율을 보면 <表2>에 나타나 있드시, 1981年の 경우 미국·스웨덴·캐나다·스위스 등이 우리나라보다 높고 프랑스·서독등이 우리나라보다 낮은 편이다. 그러나 우리나라의 對GNP 公共部門財政規模가 先進産業國家들에 비하여 상당히 낮은 수준에 머무르고 있다는 점을 감안할 때, 地方自治團體의 公共需要를 充足시키기에는 아직도 우리나라의 地方財源은 貧弱하고 地方自治團體에 대한 財源配分이 적절한 수준에 이르지 못하고 있다고 판단할 수 있다.⁷⁾

2) 地方財政自立度

地方自治團體의 財源은 自主財源과 依存財源으로 분류되고, 自主財源은 地方稅收入과 稅外收入으로, 依存財源은 地方交付稅와 國庫補助金으로 구분되는 데, 일반적으로 地方自治團體의 一

7) 吳然天, 韓國地方財政論, 博英社, 1987. p. 32.

〈表 2〉 외국의 국가·지방재정 비교

구분 국명		단 위	년 도 별 재 정 규 모						
			'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81
미 국	국가재정(A)	10억불	292.70	311.31	371.52	416.73	488.76	546.08	639.86
	지방재정(B)		145.39	160.47	180.66	194.99	211.09	228.23	253.57
	B/A(%)		50	52	49	47	43	2	40
프 랑 스	국가재정(A)	10억프랑	518.0	631.4	701.9	794.1	943.1	1,112.6	1,270.3
	지방재정(B)		94.3	108.5	124.1	142.8	166.0	193.7	222.4
	B/A(%)		18	17	18	18	18	17	18
서 독	국가재정(A)	10억마르크	273.09	302.55	329.37	352.52	377.74	425.83	451.70
	지방재정(B)		90.88	98.61	105.87	115.37	123.71	138.30	140.18
	B/A(%)		33	33	32	33	33	32	31
스 웨 덴	국가재정(A)	10억마르크	93.72	122.88	140.77	154.65	186.75	213.76	234.34
	지방재정(B)		62.83	72.97	90.36	111.14	123.98	141.58	158.52
	B/A(%)		67	59	64	72	66	66	68
카 나 다	국가재정(A)	10억불	34.88	37.71	38.23	41.64	48.21	57.49	72.28
	지방재정(B)		14.72	17.05	19.65	21.55	21.61	26.56	28.93
	B/A(%)		42	45	51	52	45	46	40
스 위 스	국가재정(A)	10억프랑	26.08	29.08	29.68	31.53	32.11	34.60	36.88
	지방재정(B)		13.55	14.48	15.05	15.81	16.61	17.61	18.62
	B/A(%)		52	50	51	50	52	51	50

※ 본 통계는 1983년 IMF에서 발간한 Government Finance Statistics Year Book에서 인용.
 자료: 내무부 지방재정국, 지방재정연감, 1988, p. 1784.

般會計 財政規模중에서 自主財源이 차지하는 비율을 地方財政自立度라고 한다. 이러한 의미의 地方財政自立度는 다음과 같은 문제점을 내포하고 있어 個別 地方自治團體의 財政能力과 財政運用의 건전성등을 정확하게 반영하지 못하는 면이 있다.⁸⁾ 즉, 地方財政自立度の 算定에 있어서 ① 一般會計의 歲入을 중심으로 하면서 特別會計를 제외하고 있고 ② 地方自治團體의 財政規模를 고려하지 않고 있으며 ③ 地方交付稅를 劃一的으로 依存財源으로 처리하고 있고 ④ 地方債收入도 稅外收入의 하나로써 自體財源에 포함시키고 있으며, ⑤ 지방자치단체의 歲出構造나 住民1人當 歲出規模등에 대한 고려가 거의 없다는 비판을 받고 있다. 그러나 아직까지도 地方財政의 自立水準을 나타내는 하나의 指標로 地方財政自立度가 흔히 사용되어 지고 있다.

우리나라 地方自治團體의 전체 평균 財政自立度の 推移를 살펴보면 〈表3〉과 같은 데,⁹⁾ 이를 통하여 그간 우리나라의 지방자치단체가 그 所要經費의 60%미만을 自體調達하고 40% 이상을 地方交付稅 또는 補助金등 國庫財源에 依存하고 있음을 알 수 있으며, 이러한 현상은 또한 地方自治團體가 財政面에서 충분한 自律性を 보장받지 못하고 있음을 나타내 주고 있는 것이다.

8) 鄭世焜, "地方財政自立度", 考試界, 1983, 1, pp. 136~139.

9) 以下 本稿에서의 우리나라 地方財政에 관한 數値中에서 1987年 以前の 것은 결산액 또는 결산액기 준으로 산출된 것이고, 1988年 以後의 것은 예산액 또는 예산액 기준으로 산출된 것임.

〈表 3〉 우리나라 지방자치단체 평균 재정자립도

년 도	1983	1984	1985	1986	1987	1988
지방재정자립도 (%)	59.6	58.1	58.3	55.8	52.3	51.9

자료 : 내무부 지방재정국, 지방재정 연감, 1988. pp. 1774~1775 의거작성.

3) 地方自治團體種類別 財政規模와 財政自立度

〈表4〉는 우리나라의 上級地方自治團體인 서울특별시·직할시 및 道의 1988년도 예산규모를 나타낸 것인데, 이를 통해서 서울특별시와 직할시·道 相互間에 그 財政規模가 크게 差異있음을 알 수 있다.

〈表 4〉 1988서울특별시 및 직할시·도 예산규모

(단위 : 억원)

일반회계 38,981 (63.2%)	총 규모 61,720	특별회계 22,739 (36.8%)
11,499		10,857
4,006	서울 22,356	3,458
2,010	부산 7,464	1,950
1,512	대구 3,960	1,143
998	인천 2,655	694
3,215	광주 1,692	1,299
1,723	경기 4,515	202
1,405	강원 1,925	107
2,437	충북 1,512	266
1,927	충남 2,703	189
2,369	전북 2,116	616
2,502	전남 2,985	673
2,943	경북 3,175	1,270
434	경남 4,213	15
	제주 449	

자료 : 지방재정연감, 1988. p. 27.

그리고 〈表5〉는 1988年度 우리나라 모든 지방자치단체의 예산 총계규모를 지역별로 구분하여 나타내고 있는데, 〈表4〉와 〈表5〉를 통하여 '88年度 全體地方財源(특별회계포함)中 地方自治團體 別 比重을 보면, 서울특별시 21.72%, 부산직할시 7.25%, 경기도 4.38%, 충청북도 1.46%, 제주

〈表 5〉 1988지방자치단체 예산 총계규모

		(단위 : 억원)	
일반 회 계 69,739 (67.8%)	총 규 모 102,896	특별 회 계 33,157 (32.2%)	
11,499			10,857
	서울	22,356	
4,006	부산	7,464	3,458
2,010	대구	3,960	1,950
1,512	인천	2,655	1,143
998	광주	1,692	694
8,902	경기	12,575	3,673
4,453	강원	5,443	990
3,408	충북	4,152	744
6,404	충남	8,194	1,790
4,622	전북	5,601	979
6,355	전남	8,081	1,726
6,922	경북	8,461	1,539
7,515	경남	10,918	3,403
1,132	제주	1,344	211

자료 : 지방재정연감, 1988, p. 26.

도 0.43%등으로서¹⁰⁾ 地方財源이 一部 地方自治團體에 偏在되어 있음을 알 수 있다. 이러한 地方財源의 地域的 偏在性은 下級地方自治團體인 市·郡 相互間에도 나타나고 있는데,¹¹⁾ 이는 資本主義經濟의 발전으로 都市와 農村間, 産業과 産業間에 不均衡한 발전이 이루어지고, 여기에서 야기된 地域相互間의 經濟力의 差異가 地方財政에 그대로 반영되어진 것으로 볼 수 있다.

앞에서 地方自治團體의 全體 平均 財政自立度의 年度別 推移를 살핀 바 있지만, 여기서 지방자치단체를 종류별로 구분하여 '87, '88年度의 地方財政自立度를 算出해 보면 〈表6〉과 같다.

〈表6〉에서 보면 서울특별시나 직할시는 매우 높은 財政自立度를 나타내고 있지만, 道는 40%미만, 郡은 30%미만의 地方財政自立度를 나타내고 있어, 地方自治團體間에 財政自立의 水準이 크게 差異가 있음을 알 수 있다. 그리고 道의 경우에도 경기도는 '87年 57.4%, '88年 62.8%의 財政自立度를 나타내고 있으나, 전라남도는 '87年 20.9%, '88年 17.0%의 財政自立度를 보여주고¹²⁾

10) 여기서의 경기도·충청북도·제주도의 地方財政比重은 각각 관내의 下級地方自治團體인 市·郡의 財源을 제외하고 算出한 것임.

11) 내무부 지방재정국, 지방재정 연감, 1988, pp. 1776~1781 참조.

12) 지방재정연감, 1988, p. 1777 참조.

<表 6> '87, '88년 특별시·직할시·도·시·군별 지방 재정자립도

지방자치단체구분	서울특별시	직할시	도	시	군
'87년 재정자립도	97.5	84.0	32.7	57.8	25.9
'88년 재정자립도	97.3	82.0	36.4	53.7	26.8

자료 : 지방재정연감, 1988, pp. 1176~1781에 의거 작성

있으며, 市·郡의 경우에도 <表7>에서 보듯이 지방재정자립도가 永川市 19.8%, 安山市 93.0%, 珍島郡 9.3%, 梁山郡 56.7%등으로서, 同一한 기능과 財政體制를 가진 지방자치단체이면서도 지역별로 매우 큰 격차를 나타내기도 한다. 이와 같은 地方自治團體別 財政規模 및 財政自立度の 隔差는 머지 않아 實施될 住民自治의 地方自治制에 있어서 쉽게 해결하지 못할 문제로 대두되고

<表 7> 1988年度 市·郡別 最高·最低의 地方財政自立度¹³⁾

(單位 : %)

團體別	市			郡		
	最高	中位	最下位	最高	中位	最下位
全國	安山 93.0	全州 52.2	永川 19.8	始興 84.0	洪城 26.9	珍島 9.3
京畿	安山 93.0	議政府 58.9	東豆川 24.4	始興 84.0	抱川 38.1	楊平 21.4
江原	原州 42.8	江陵 37.5	東草 30.0	原城 36.2	高城 20.7	麟蹄 18.4
忠北	清州 57.7	堤川 29.6	忠州 28.4	丹陽 28.6	沃川 23.2	堤原 14.2
忠南	大田 70.2	公州 45.0	溫陽 35.0	燕岐 49.2	禮山 27.6	錦山 17.9
全北	全州 52.2	裡里 43.3	井州 24.5	金堤 28.1	沃溝 20.6	南原 14.8
全南	麗水 82.4	順天 29.4	羅州 20.7	光陽 35.7	和順 19.7	珍島 9.3
慶北	浦項 85.3	慶州 38.4	永川 19.8	慶山 43.8	義城 22.5	鬱陵 12.3
慶南	昌原 84.2	晉州 48.6	三千浦 23.7	梁山 56.7	河東 18.5	晉陽 11.5
濟州	濟州 44.6	-	西歸浦 44.0	南濟州 30.6	-	北濟州 26.4

13) 金英勳, "改正地方自治法의 內容과 問題點", 自治行政, 1988. 7. p. 50.

있다. 地方財政에 있어서의 地域間 不均衡의 是正은 地方財政制度의 改善뿐만 아니라 國民經濟의 側面에서 새로운 地域開發과 落後地域에 대한 集中投資 및 文化的機會均等提供등 보다 綜合的이고 長期的인 안목에서 接近하는 노력이 필요한 課題이다.

4) 地方財政運營상의 自律性

현재의 우리나라 地方財政은 그 運營面에서 지방자치단체의 自律性이 충분히 보장되어 있지 못한 實情이다. 地方財政의 自律性은 歲入의 自律性과 歲出의 自律性 및 地方財政調整制度의 安定性의 보장을 요구하는 데, 현재로서는 그 어느 것도 충분하지 못한 상태라고 할 수 있다. 우선 歲入面에서 볼 때 地方稅目이 資産稅爲主로 되어 있어 伸張性이 부족하며 地方自治團體가 法定外稅目を 설정할 수 있는 길이 열려 있지 않을 뿐만 아니라 稅外收入은 그 收入이 目的性을 가진 것이 많고, 地方交付稅나 補助金은 國庫依存收入이라는 점 등을 고려할 때 歲入의 自律性은 缺如되고 있다고 할 수 밖에 없다. 또한 歲出面에서도 國庫補助事業에 대한 中央으로부터의 地方費負擔要求나 國家施策事業의 地方費負擔轉嫁등이 地方財政의 自律性을 沮害하고 있다. 그리고 地方財政調整面에서도 地方交付稅의 配分과정에서 中央政府의 裁量과 統制力을 완전히 배제하기 어려운 實情이어서 地方財政의 安定性이 確保되지 못하고 있다.

以上에서 살핀 바와 같이 현재의 우리나라 地方財政은 그 規模가 貧弱하고 財政自立도가 낮으며, 地方財源이 地域的으로 偏在되어 있을 뿐만 아니라 그 運營面에서 自律性이 缺如되어 있는 實情인 데, 이와 같은 地方財政의 특징은 대부분의 다른 中進國에서도 비슷하게 나타나고 있다.¹⁴⁾ 그러나 地方化時代의 개막을 눈앞에 둔 현시점에서 우리나라의 地方財政力擴充의 필요성이 切感되어지고 있다.

2. 地方財政力擴充의 必要性

1) 地方自治의 內實化

民主制度로서의 地方自治制는 國民自治思想의 住民近距離의 適用형태¹⁵⁾로서, 그 重要性을 行政的인 면과 政治的인 면에서 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 行政的側面에서 地方自治는 住民의 가장 가까운 곳에서 住民의 生活上의 需要에 應하고 不便을 除去하는 데 있어서 中央政府에 依存하는 경우보다 월등히 신속하고 效率的이다. 住民의 生活은 各地域의 社會·經濟의 特殊事情에 의해서 制約되므로 全國的인 統一性和 劃一性을 요구하는 中央政府의 行政이 各地域의 特性에 맞게 實施되기는 어려운 것이다. 따라서 住民의 일상생활의 便益과 福祉는 그 地域實情에 精通한 地方政府에 의해 추진되는 것이 바람직하며 여기에 地

14) H. F. Alderfer, Local Government in Developing Countries, 1964, p. 149 참조.

15) 金道程, 一般 行政法論(下), 靑雲社, 1989, p. 127.

方自治의 重要性이 인정되어진다.¹⁶⁾

둘째, 政治的側面에서 地方自治는 民主主義의 學校이며¹⁷⁾ 獨裁政治의 폐단에 대한 防波堤가 될 수 있다. 地方自治를 통하여 住民自身이 自治意識을 함양하고 民主的 訓練과 經驗을 쌓으면서 民主政治의 原理를 터득하며, 그 民主力量을 토대로 하여 中央에서 獨裁政治가 行해질 때 이에 대하여 批判 反對하고 失政을 是正케 할 수 있는 것이다. 따라서 地方自治는 民主政治에 있어서 必要不可缺한 制度인 것이다.

그런데 이러한 地方自治의 前提요 基盤이 되는 것이 地方財政力이다. 地方財政力은 地方自治의 原動力이라고도 할 수 있는 데, 이는 財政的 自主性이 없이 참된 地方自治는 具現될 수 없기 때문이다.

그럼에도, 앞에서 살핀 바와 같이, 우리나라 地方財政의 實態는 效率的이고 健全한 地方自治의 與件으로는 未洽한 상황이다. 따라서 地方自治의 中央예속화를 막고 머지 않아 再開될 住民自治的 地方自治의 內實을 期하기 위하여 地方財政力을 擴充시키는 劃期的인 制度改善이 要望되어지고 있다.

2) 地方行政需要의 增大

住民生活과 가장 밀접한 行政主體인 地方自治團體가 地域住民에게 提供하는 行政서비스는 「요람에서 무덤에 이르기까지(from cradle to grave)」라는 말이 표현하듯이, 胎兒期로 부터 死後에 이르기 까지 住民生活의 거의 大部分을 담당하게 된다. 즉 住民의 일상생활과 직결되는 상·하수도, 도로, 교통, 보건, 위생, 교육, 주택, 생활환경개선, 지역개발, 공해문제, 社會公共施設擴充, 地方產業育成, 地方文化창달등이 모두 地方行政의 主要課題로 등장하고 있다. 더구나 오늘날 국민소득수준의 향상과 社會·經濟構造의 변화에 따른 住民의 福祉均霑欲求의 增大에 따라 地方行政需要는 質과 量에 있어 더욱 多面化·高度化되어가고 있다. 地方自治團體로 하여금 이같이 급증하는 行政需要에 적극적으로 대처하면서 자치행정을 효율적으로 수행할 수 있도록 하고 住民生活에 있어서의 便益과 福祉를 도모하기 위하여는 地方自治團體가 그 所要財源을 스스로 調達할 수 있는 地方財政力擴充方案이 시급히 마련되어지지 않으면 안될 것이다.

3. 地方財政力擴充의 方向

公共需要를 충족시키기 위한 地方自治團體의 財源調達能力인 地方財政力¹⁸⁾을 決定짓는 要因은 여러가지가 있을 수 있다. 즉 地域經濟力은 地方稅入의 源泉이라 할 수 있으며, 地方交付稅를 포

16) 金海東, 우리나라 地方稅源擴充에 관한 研究, 경희대학교 대학원, 1986. p. 39.

17) 金南辰, 行政法 II, 法文社, 1989. p. 90.

18) 地方財政力 測定指標에 관하여는 俞焘外, 「地方自治團體財政力 測定指標開發에 관한 研究」, 仁川市, 1984. 1. 참조.

합한 地方財政規模가 크면 클수록 地方財政力은 強하다고 할 수 있고, 自主財源比率이나 歲入의 安定性·持續性은 높을수록, 地域開發財政需要는 적을수록, 總歲出中 投資的經費比率은 높을수록 地方財政力은 強하다고 할 수 있는 것이다. 이처럼 地方財政力의 決定要因이 다양하기 때문에 地方財政力擴充方案도 여러가지가 있을 수 있지만, 本稿에서는 그것을 長·短期的의 方案으로 區分하여 그 方向을 살펴 본 후, 地方自治團體의 自主財源의 基幹인 地方稅에 비중을 두고 고찰해 보고자 한다. 그런데 地方財政力擴充方案을 구체적으로 구상함에 있어서는 먼저 中央과 地方間의 機能과 事務의 合理的 再調整과 그에 따른 中·長期 地方財政需要와 所要財源을 과학적으로 推計하는 政府次元의 事前檢討가 있어야 함은 물론이다.

1) 長期的인 政策的 課題

地方財政力을 擴充시키기 위한 長期的의 方案은 地域經濟의 均衡성장을 통해서 地方財源의 基盤 擴充을 도모해 나가는 것이다. 地域經濟力은 地方財政의 母胎로서¹⁹⁾ 地方財政規模나 財政自立度에 큰 영향을 미치게 된다. 따라서 各地方自治團體는 地域産業을 育成하고 流通構造를 개선하며 農漁村開發등 地域開發을 이룩하여 地域住民과 地域企業이 自己地域에 定着하고 創意性과 自律性을 최대로 발휘케 함으로써 地方의 매력을 창출하고 地域經濟力을 신장시켜 나가야 한다. 이를 위하여 다음과 같은 具體的 課題들이 推進 遂行되어야 할 것이다.

① 地域經濟의 未來像을 정립하여 누구나 신뢰하고 공감할 수 있는 地域經濟社會 中·長期開發 計劃을 樹立 實行한다.²⁰⁾

② 住民의 所得과 취업기회를 보장하는 事業으로서 地方工團과 農工團地造成 등 地方工業化를 推進하며 地域特性産業을 育成하고 流通構造를 改善시킨다.

③ 地方大學과 地域研究機關을 育成하여 技術개발·知識축적·인재양성 등 지역사회 발전의 잠재력을 키운다.

④ 地方自治에 알맞게 法令과 制度를 개선하고 地域開發基金을 造成하며 地域經濟動向을 주기적으로 분석하여 문제해결을 추진하고 試行錯誤나 卓上行政을 是正한다.

⑤ 各種委員會와 勞·使代表를 포함한 地域經濟協議會를 活性化하고 住民意思를 적극 수렴하여 地方行政에 반영시킨다.

地方自治團體는 이러한 課題들을 연차적으로 계획성있게 추진 實行함으로써 長期的으로 地域經濟를 活性化하고 地方自治 및 地方財政의 基盤을 튼튼히 다져 나가야 할 것이다.

2) 地方財源擴充을 위한 制度 改善策

地方財政力을 擴充시키기 위한 現行制度의 改善方案은 ① 地方稅制의 財源調達機能強化 ② 稅外收入增大 ③ 地方財政力調整制度의 補完과 같은 것들이다.

19) 石琮顯, 一般 行政法(下), 三英社, 1989. p. 143.

20) 趙南星, "地域經濟活性化의 重要性和 成長發展課題", 地方行政, 1987. 5. pp. 49~50.

이중 첫째, 地方稅制의 財源調達機能強化方案은 다시 i) 現行 地方稅制의 構造를 그대로 維持하는 상태에서 稅收增大를 도모하는 方法과 ii) 새로운 地方稅源을 發掘하여 地方稅法에 新稅目を 설정함으로써 稅收增大를 도모하는 方法 iii) 現行 國稅 稅目中 地方稅로서 適合한 것을 選別하여 地方稅로 移讓함으로써 地方稅收의 增大를 도모하는 方法 등으로 구분될 수 있는데, 이들 方法에 관하여는 IV項에서 具體적으로 檢討하기로 한다.

둘째의 稅外收入增大方案은 지방자치단체의 실질적인 自體財源調達強化方案의 하나로서 오늘날 그 중요성이 점차 크게 인식되고 있는 것이다. 地方稅外收入의 概念은 용도에 따라 廣義·狹義·最狹義등 다양하게 사용되고 있는데²¹⁾ 廣義로는 地方自治團體의 收入중 地方稅·地方交付稅 및 國庫補助金を 제외한 一切의 收入을 뜻하며, 狹義로는 廣義의 稅外收入 가운데서 一般會計의 經常的收入과 特別會計의 事業收入만을 뜻하며, 最狹義로는 一般會計 稅外收入中 經常的收入만을 지칭한다.²²⁾ 이중 地方財源增大에 기여하고, 擴充·開發의 對象이 되는 것은 보통 狹義의 稅外收入으로 인식되고 있으며,²³⁾ 여기에는 使用料·手數料·財産收入·事業收入등이 포함된다.

稅外收入은 地方財政에서 차지하는 비중이 클뿐만 아니라,²⁴⁾ 財源調達에 있어 마찰이나 저항이 적은 것으로 평가되고 있으며, 장기적인 地方財源擴充策으로서도 유망한 분야로 간주되고 있다.

그런데 現行 稅外收入源中에서 使用料나 手數料收入은 국가나 지방자치단체가 제공하는 公共財나 用役에 대한 反對給付로서 受益者負擔의 원칙에 의거하여 징수하는 收入으로서 결국 住民負擔으로 돌아가는 것이기 때문에 料率體系를 調整하는 경우에는 신중을 기하여야 할 것이다.

財産收入의 경우는 地方自治團體의 所有財産을 보다 合理的으로 經營 管理함으로써 收入增大를 도모해 나가야 할 것이다.

地方自治團體가 地方財政力擴充을 위하여 취할 수 있는 보다 적극적인 稅外收入增大方案은 事業收入 및 地方公企業의 擴充을 모색해 나가는 것이다. 現行 地方公企業法은 그 適用對象事業을 지방자치단체 또는 地方公社나 地方公團이 設置 經營하는 事業으로서 水道事業·工業用水道事業·軌道事業·自動車運送事業·가스사업·地方道路事業·下水道事業·清掃 衛生事業·住宅事業·醫療事業·埋葬 및 墓地事業을 規定하고²⁵⁾ 있지만, 同法 施行令에서는 이외에 시장사업·도축장사업·택지조성사업·통운(도선)사업·중기관리사업·관광사업·계량기검정사업·체육장사업·문화예술행사업·공원사업 등에도 同法을 적용할 수 있게 하여²⁶⁾ 地方公企業을 擴充시킬 수 있는 길을 열어 놓고 있다. 地方公企業의 擴充이나 地方自治團體의 事業場의 增設에는 현재의 地方財

21) 金亨培, 地方自治論, 啓明社, 1984. pp. 377~378.

22) 崔昌浩, 地方自治制度論, 三英社, 1988. p. 389.

23) 吳然天, 前揭書, pp. 259~261 참조.

24) 1988년도 우리나라 지방자치단체 일반회계 예산중에서 稅外收入이 차지하는 비중은 18%에 이르고 있다. 지방재정연감, 1988. p. 26 참조.

25) 地方公企業法 第2條 第1項 참조

26) 地方公企業法 施行令 第2條 第2項 참조.

政實態에 비추어 資本調達上의 重大한 制約이 있긴 하지만, 이러한 문제를 해결하기 위하여 地方 債制度의 活用을 고려해 볼 수도 있는 것이다.

地方公企業은 地方自治團體의 財政收入의 確保라는 目的뿐만 아니라 地域社會開發事業의 積極 추진을 통한 住民의 福祉增進을 위하여도 그 擴充이 緊要하다고 보아진다.

地方公企業의 活性化外에, 地方自治團體가 새로운 經營收入事業을 開發하고 탈루되고 있는 利用者收入(使用料·入場料 등)을 발굴하는 것도 稅外收入增大의 한 方法이 될 것이다.

셋째의 地方財政調整制度補完方法은 現行 地方交付稅制度가 지니고 있는 문제점을 개선하여, 地方財源의 保障과 財政力의 地域間 均等化라는 地方交付稅 本然의 機能²⁷⁾이 효율적으로 수행되도록 하며, 地方交付稅財源이 실질적으로 地方自治團體의 自律財源이 되도록 制度를 補完하는 것이다.

地方交付稅는 地方自治團體의 行政運營에 필요한 財源을 交付하여 그 財政을 調整함으로써 地方財政의 건전한 발전을 도모하기 위하여 國家가 財政的 缺陷이 생기는 地方自治團體에 交付하는 金額을 말하며,²⁸⁾ 그 財源은 당해 年度의 內國稅(土地超過利得稅·防衛稅·教育稅除外)總額의 13.27%에 해당하는 額으로 되어있다.²⁹⁾

地方交付稅는 보통교부세와 特別교부세로 구분되는 데(地方教育財政交付金法에 의한 地方教育財政交付金除外), 이 중 普通交付稅는 매년도의 基準財政收入額이 基準財政需要額에 미달하는 自治團體에 대하여 그 미달액을 기초로 交付하는 金額(交付稅總額의 10/11)이며, 特別交付稅는 ① 基準財政需要額의 算定方法으로써 捕捉할 수 없는 特別한 財政需要가 있을 때 ② 普通交付稅의 算定期日後에 발생한 災害로 인하여 特別한 財政需要가 있거나 財政收入의 減少가 있을 때 ③ 自治團體의 廳舍 또는 公共福祉施設의 新設 등의 事由로 特別한 財政需要가 있을 때 交付되는 것(交付稅總額의 1/11)을 말한다.³⁰⁾

現行 地方交付稅制度에는 交付稅財源規模의 適正性여부, 普通 및 特別交付稅財源의 自治團體 配分方式의 合理性與否의 문제를 포함하여, 이러한 制度의 운영과정에서 야기되는 中央政府의 裁量과 地方財政에 대한 統制力등이 문제점으로 지적되고 있다.

地方交付稅의 客觀性을 提高하기 위하여 1988년에 內務部長官이 普通交付稅의 算定基礎 및 自治團體別 內譯등을 各地方自治團體의 長에게 송부하는 제도³¹⁾와 普通交付稅配分에 대한 異議申請制度³²⁾를 도입하였으나, 그것만으로는 충분하다고 볼 수 없다. 長期的인 관점에서 地方行政의 機能과 地方財政需要展望에 기초하여 現行 配分比率의 再調整이 요구되며, 地方交付稅財源을 地

27) 車耕權, 韓國地方財政研究, 서울대학교출판부, 1984, pp. 470~476.

28) 地方交付稅法 第1條 및 第2條 第1號 참조.

29) 地方交付稅法 第4條 第1項 참조.

30) 地方交付稅法 第4條 第2項, 第6條 第1項 및 第9條 第1項 참조.

31) 地方交付稅法 第6條 第2項 참조.

32) 地方交付稅法 第13條 참조.

方自治團體의 實質的인 自體財源으로 전환하고, 合理的인 配分을 보장하기 위하여 中央政府의 任意的인 판단과 관여를 최소화하면서, 基準財政需要額算定등 配分方式을 보다 客觀的이고 標準化된 方式으로 改善해 나가야 할 것이다.

그리고 地方財政調整制度和 관련하여 地方財力擴充이 絶실히 요망되는 이 때에 우리나라에서도 地方讓與稅制度를 도입할 필요가 있다고 보아진다.

地方讓與稅制度는 特定한 租稅를 國家가 徵收하여 그 收入額을 一定한 基準에 의해 地方自治團體에게 讓與하는 것으로서, 直接 地方自治團體가 徵收하지 않는다는 점에서 地方稅와 다르고 또한 地方自治團體의 財源不足額을 補填하려고 하지 않는다는 점에서 地方稅와 다른 것이며, 兩者의 中間的인 性格을 지니고 있다.³³⁾ 이것은 비록 制限的인긴 하나 地方自治團體에게 自主財源을 保障하는 面에서, 地方自治의 自主性 실현과 地方財政調整의 실현에 이바지할 수 있는 제도라고 보아진다. 이 讓與稅制度는 日本·美國·西獨등에서 행하여지고 있으며, 우리나라에서도 地方自治制의 施行을 앞두고 關係當局에서 이 制度의 施行을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁴⁾

地方讓與稅는 國家가 징수한 特定稅目의 稅收를 지방자치단체에게 양여하는 것이므로, 우리나라의 경우 施行possible한 地方讓與稅의 稅目점토는 現行 國稅로서 징수되고 있는 稅源을 對象으로 하여 가능한 것이다. 그리고 現行 國稅中 一部 稅目이 地方稅로 移讓된다면 그 稅目은 당연히 地方讓與稅의 對象이 될 수 없다.

地方讓與稅制度를 도입할 경우 그 對象稅目에 관한 기준은 다음과 같이 提示될 수 있을 것이다.³⁵⁾ ① 稅源을 발생시키는 경제활동과정에서 환경오염등 外部 不經濟的 效果의 蓋然性이 있는 것은 징수된 租稅의 全部 또는 一部를 地方自治團體에게 양여하도록 한다. ② 地方의 賦存資源을 이용하여 稅源이 발생하는 國稅는 一定한 客觀적 기준에 의하여 지방자치단체에게 양여하도록 한다. ③ 지방자치단체의 시설물등을 이용하여 稅源이 발생하는 것은 일정한 客觀적 기준에 의하여 당해 지방자치단체에게 양여하도록 한다.

이러한 기준에 따라 우리나라 國稅中 地方讓與稅의 對象이 될 수 있는 것은 石油類의 特別消費稅와 土地超過利得稅 그리고 부가가치세중 전기가스업·운수업·入場稅 該當分등이라고 보아진다(地方稅의 性格을 갖는 기타의 一部國稅에 관하여는 IV項에서 考察함).

地方讓與稅는 國家에 의하여 讓與되지만 客觀的基準에 의하므로 地方自治團體의 自主財源으로서의 性格을 가지며, 豫想收入이 정확히 확보되므로 地方自治團體의 財政運營에 安定性을 유지할 수 있게 하지만, 地域均衡效果는 적을 수 있으므로,³⁶⁾ 地方交付稅制度에 의한 地方財政調整機能이 補強되어야 할 필요성은 여전히 줄어들지 않는다고 할 것이다.

33) 李文宰, "地方讓與稅制度의 理論的 根據", 地方財政, 1982. 6. p. 88.

34) 中央日報, 1990. 1. 13. 6面 기사 참조.

35) 李文宰, "地方所得稅導入方案에 관한 研究", 釜山直轄市, 1981. pp. 104~105. 참조.

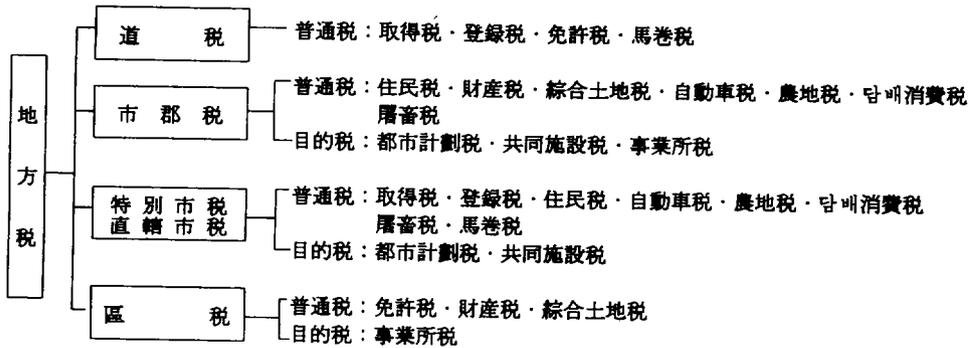
36) 韓國地方行政研究院, 地域開發을 위한 投資財源調達方案, 1989. p. 154.

Ⅲ. 現行 地方稅制의 構造와 問題點

1. 地方稅의 體系와 地方財政에서의 位置

地方自治團體는 그 自治事務에 필요한 經費는 물론이고 원칙적으로 法令에 의하여 그 自治團體의 負擔에 속하는 경비를 지출할 의무를 지게 되어³⁷⁾ 있으므로, 이러한 경비에 應당하기 위하여 法律(地方稅法)이 定하는 바에 의하여 地方稅를 賦課 徵收할 수 있다(地方自治法 第126條). 地方稅는 地方自治團體의 收入중 가장 基本的이고 重要的 財源이며, 自主財源의 根幹이 되고 있다.

우리나라의 現行 地方稅法에 規定된 地方稅는 課稅의 主體·目的·對象에 따라 다음과 같이 分類할 수 있다.³⁸⁾



우리나라의 地方稅가 地方財政에서 차지하는 비중을 보면, 1987년의 경우 一般회계 歲入결산액(75,716억원)의 29%(21,922억원)를 차지하고 있고, 1988년에는 一般회계 歲入예산액(69,739억원)의 34%(23,563억원)를 차지하고 있다.³⁹⁾ 그 내역을 지방자치단체종류별로 구분하여 보면 <表8>과 같다.

<表8>을 통하여 우리나라 지방자치단체의 一般회계 歲入額중에서 地方稅가 차지하는 비중은 서울특별시와 직할시에서는 비교적 높지만 道와 郡에서는 그 비중이 낮아 地方稅源이 매우 貧弱함을 알 수 있다. 위表에서 市·郡의 地方稅比重이 1987년에 비하여 1988년에 높아진 것은 담배 소비세의 세율재조정에 基因한 것으로 보아진다.

地方稅의 稅目別 比重을 1988년도 우리나라 地方稅 세입예산을 나타낸 <表9>를 통해서 살펴보

37) 地方自治法 第132條 참조.

38) 地方稅法 第5條, 第5條의 2, 第6條, 第6條의 2 참조.

39) 지방재정연감, 1988. p. 26, p. 711 참조.

<表 8> 지방자치단체의 일반회계 세입액중 지방세액 비율

지방자치단체구분	년도구분	1987년도 결산액(단위: 억원)			1988년도 예산액(단위: 억원)		
	收入구분	일반회계세입액(A)	지방세액(B)	B/A (%)	일반회계세입액(A)	지방세액(B)	B/A (%)
서울특별시		10,739	8,404	78.28	11,499	8,799	76.5
직할시		8,071	4,704	58.28	8,526	4,598	53.9
도		23,281	3,911	16.79	18,956	3,572	18.8
시		10,435	2,643	25.3	10,665	3,372	32
군		23,194	2,264	9.7	20,093	3,222	16

자료: 지방재정연감, 1988. pp. 27~29, pp. 712~714 의거 작성.

<表 9> 지방자치단체 지방세 세목별 분석

(단위: 천원)

세목별	단체별	총 계	서울	소 계	직할시	도	시	군
합	계	2,356,301,322	879,943,000	1,476,358,322	459,768,000	357,192,000	337,202,373	322,195,949
보통세		2,057,402,338	767,126,000	1,290,276,338	391,541,000	351,511,000	254,879,111	292,345,227
취득세		434,886,000	154,668,000	280,218,000	103,647,000	176,571,000	-	-
등록세		510,126,000	222,186,000	287,940,000	121,398,000	166,542,000	-	-
면허세		28,737,000	12,669,000	16,068,000	7,670,000	8,398,000	-	-
주민세		297,884,281	143,001,000	154,883,281	57,077,000	-	70,958,197	26,848,084
재산세		282,672,303	104,147,000	178,525,303	63,260,000	-	70,422,745	44,842,558
자동차세		190,486,906	106,712,000	83,774,906	33,271,000	-	35,338,869	15,165,037
농지세		15,934,935	10,000	15,924,935	209,000	-	776,667	14,939,268
도축세		19,491,004	4,958,000	14,533,004	3,859,000	-	5,219,239	5,454,765
마권세		15,087,000	15,087,000	-	-	-	-	-
담배소비세		254,346,908	-	254,346,908	-	-	70,129,104	184,217,804
토지과다보유세		7,750,001	3,688,000	4,062,001	1,150,000	-	2,034,290	877,711
목적세		275,727,030	102,816,000	172,911,030	64,445,000	-	79,478,094	28,987,936
도시계획세		139,453,903	55,868,000	83,585,903	35,240,000	-	38,998,483	9,347,420
소방공동시설세		52,738,906	19,564,000	33,174,906	11,245,000	-	15,283,709	6,646,197
사업소세		83,534,221	27,384,000	56,150,221	17,960,000	-	25,195,902	12,994,319
과년도수입		23,171,954	10,001,000	13,170,954	3,782,000	5,681,000	2,845,168	862,786

자료: 지방재정 연감, 1988. p. 71.

면, 등록세·취득세·주민세·재산세·담배소비세·자동차세의 順으로 稅源이 크다는 것을 알 수 있다.

國稅와 地方稅間의 稅源配分상황을 <表10>의 國稅와 地方稅 비교를 통해 살펴보면, 우리나라의 地方稅는 1985年 以後 國稅의 약 15% 정도로 나타나고 있다. 이는 우리나라의 總稅源中에서 國稅가 약 87%, 地方稅가 약 13%인 셈이어서, 國稅와 地方稅間의 稅源配分이 不均衡하게 이루어졌고 그간의 地方稅收 增大노력에도 불구하고 그 比重의 伸張은 별로 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 이것은 傳統的 地方稅原則에 입각하여 形成된 資產課稅中心의 現行 地方稅制의 構造에 基因하는 것으로 볼 수 있다.

2. 地方稅의 原則과 現行 地方稅制의 特徵

地方稅도 租稅體系의 一部가 되는 것이므로 一般的인 租稅原則⁴⁰⁾이 地方稅에도 적용된다. 그런데 地方自治團體들이 相互間에 경제적으로 完全開放되어 있고 地域經濟力에 差異가 있으며, 地方行政이 住民의 일상생활과 直結되어 있는 등 課稅主體의 특성때문에, 地方稅에는 國稅와는 다른 性格과 目的 또는 政策이 있게 마련이며, 地方稅特有의 原則이 인정되어진다.

地方稅의 原則은 많은 稅源中에서 어떤 것을 地方稅로 配定할 것인가의 基準, 즉 地方稅의 適格性 또는 地方稅條件의 判斷基準이 되기도 한다. 이러한 地方稅特有의 傳統的 原則으로 普遍性의 원칙·安定性의 원칙·定着性의 원칙·應益性의 원칙·負擔分任의 원칙들을 들 수 있다.⁴¹⁾ 이들 원칙은 새로운 地方稅源의 개발이나 國稅와 地方稅間의 稅源再調整 등에 있어서 하나의 基準이 되는 것이므로 그 內容과 現代的 意義를 간략히 살펴보기로 한다.

① 地方稅에 있어서 普遍性의 원칙이라 함은 地方稅는 그 稅源이 可能한 限 각지방자치단체에 골고루 分布되어 있어야 하고 特定地域에 偏在되어 있지 않아야 한다는 것이다. 이 원칙에 입각해서 地方稅制에 있어서는 가능한 한 地域的偏在度가 적고 地方財政의 隔差를 확대시키지 않는 稅目을 採用하는 것이 바람직스러운 것이다.

그러나 오늘날 人口의 都市集中과 地域間 經濟力의 不均衡이 나타나고 그에 따른 稅源의 地域的 偏在현상이 있는 限 어떠한 地方稅體系를 構成한다고 할지라도 모든 地方自治團體가 普遍性의 원칙에 부합되는 稅源에 의해서 충분한 收入을 획득하기는 현실적으로 어렵다고 아니할 수 없다. 따라서 地方稅制에 있어서는 가능한 한 相對的으로 普遍性이 높은 稅源을 基幹으로 하되, 自體收入이 충분하지 못한 지방자치단체에 대해서는 地方交付稅등에 의한 地方財政調整의 方法으로 對

40) A. Smith의 平等·確實·便宜·最小徵稅費의 원칙 또는 A. Wagner의 4大原則, 즉 財政政策上 원칙·國民經濟上 원칙·公正의 원칙·稅務行政의 원칙과 그 내용을 이루는 9小原則등, 車駢權, 租稅概論, 博英社, 1984. pp. 39~68 참조.

41) 李相熙, 地方財政論, 啓明社, 1985. pp. 164~182.
李喆晟, 租稅法, 博英社, 1988. pp. 335~336. 참조.

處할 수 밖에 없다고 보아진다.⁴²⁾

② 安定性的의 원칙은 地方稅制에 있어서는 地方自治團體의 財源을 安定的으로 維持시킬 수 있는 稅目, 즉 경기변동에 따라 稅收上的 變動幅이 크지 않은 安定的인 稅目이 바람직하다는 것이다.

그러나 오늘날과 같이 急激한 社會經濟의 進展에 따라 地方財政需要가 各部分에서 加速的으로 增大하고 있는 때에 地方稅의 安定性을 지나치게 強調한다면, 社會經濟의 現實에 適應한 彈性性을 잃어 결국 地方財源調達에 어려움이 생길 수 있다고 보아진다.

③ 定着性的의 원칙은 地方稅에 있어서는 課稅對象이 可及的 당해 지방자치단체의 관할구역내에 定着되어야 하고, 稅源의 地域的 移動性이 적은 것이 地方稅로 적합하다는 것이다. 이 原則은 地方稅의 課稅效果가 당해 지방자치단체 内部에 限定되고 外部에 波及되지 않은 것이 바람직하다는 것이며, 오늘날 世界各國에서 地方稅의 課稅對象으로서 土地·家屋 등과 같은 資産이 選定되어 지는 것은 이 원칙에서 비롯되는 것이다.

그러나 地方自治團體相互間에 완전한 經濟開放體制가 유지되는 현실에서 어느 地域의 經濟要素는 다른 지역의 경제현상과 연관되어지고 特定 課稅對象에 대한 課稅效果는 他地方自治團體에 까지도 波及될 수 있는 것이므로 地方稅制上的 定着性原則에는 限界가 있다고 보아야 할 것이다.

④ 應益性的의 원칙이란 地方稅制에 있어서는 能力에 의한 負擔外에 地方自治團體의 公共서비스에 의한 受益의 程度에 應한 稅負擔의 配分이 필요하다는 것이다. 地方自治團體의 行政은 國家行政에 比해서 住民의 일상생활과 밀접한 관계를 가진 것이 많기 때문에 地方稅制에 있어서 應益課稅는 그 나름대로 相當한 근거가 있다고 할 수 있다. 그러나 住民의 經濟活動領域이 擴大된 오늘날 사람과 資本의 地域的連系가 稀薄化됨에 따라 應益性原則의 適用에 있어서 그 理論的基盤이 크게 動搖되고 있다고 아니할 수 없다.

⑤ 負擔分任의 원칙은 가능한 限 地方自治團體의 領域內에 居住하는 많은 住民들이 그 行政에 所要되는 經費를 널리 分擔하도록 地方稅制가 이루어져야 한다는 이다. 그러나 負擔分任原則이 前提로 하고 있는 全住民에 대한 地方行政서비스의 平等提供은 현실적으로 매우 어렵고, 負擔分任原則에 의한 地方稅負擔이 逆進的인 것이 되어 公平의 原則에 反할 수 있기 때문에 負擔分任原則에 대하여도 많은 批判이 가하여 지고 있다.⁴³⁾

以上에서 살핀 바와 같이, 오늘날에 있어서는 환경과 與件의 변화로 말미암아 地方稅의 傳統的 原則의 當爲性은 점차 弱化되어가고 있으며, 地方財政需要의 增大로 因하여 地方稅의 伸張性이 강조되어야 할 필요가 있으므로, 地方稅制에 있어서는 國家와 地方自治團體의 諸般 與件과 狀況을 신중히 검토 分析하여, 傳統的 原則의 고집이 아니라 그 適用의 程度와 順位를 적절히 調整하여야 할 것이다.

그런데 우리나라의 現行 地方稅制은 대체로 위와 같은 傳統的 地方稅原則에 입각하여 이루어지

42) 金海東, 前揭書, pp. 10~11.

43) 金海東, 前揭書, pp. 12~16 참조.

고 있다. 普遍性·安定性·定着性·應益性的 원칙에 따라 地方稅目들이 資産稅中心으로 되어 있고 負擔分任의 원칙을 구현하기 위하여 住民稅를 두고 있는 것이 그 例이다.

우리나라의 現行 地方稅制는 이와 같이 傳統的 地方稅 原則에 입각하고 있는 특징외에도 다음과 같은 특징들을 갖고 있다.⁴⁴⁾

첫째, 現行 地方稅制는 全國民의 租稅負擔에 있어서의 公平原則을 구현하기 위하여 稅目과 稅率 그리고 課稅方法등을 전국적으로 劃一化하고 있다. 따라서 地方自治團體가 獨自적으로 法定 外稅目을 設定할 수 없으며, 一部稅目에서 標準稅率과 制限稅率制를 채택하고 있지만 그 伸縮性의 범위가 매우 적고⁴⁵⁾, 地方自治團體의 稅政上의 自律權은 거의 없는 實情이다.

둘째, 現行 地方稅制는 특별시·직할시·道·市·郡·區의 課稅權者가 각각 독립된 稅를 賦課할 수 있게 함으로써 獨立稅主義를 채택하고 있다. 과거에는 國稅附加稅와 道稅附加稅가 있었으나 모두 폐지되고, 현재에는 住民稅所得割이 國稅인 所得稅額과 法人稅額을 그 課稅標準으로 삼고 있기 때문에 附加稅의인 性格이 있기는 하나 순수한 附加稅는 아니다.

셋째, 現行 地方稅制는 稅源의 성질면에서 資産課稅中心으로 구성되어 있으며, 所得課稅와 消費課稅는 적은 편이다. 그 결과 地方稅收入은 어느정도 安定性을 유지하는 反面 伸張性이나 彈力性을 높이지 못하고 있다.

넷째, 現行 地方稅制는 道·市·郡間의 稅源配分에 있어서 基礎自治團體인 市·郡을 우선시키고 있다. 즉 市·郡稅로는 普通稅 7稅目, 目的稅 3稅目이 設定되고 있으나 道稅로는 普通稅 4稅目만 設定되고 있어 道の 稅源이 매우 貧弱한 實情이다.

3. 現行 地方稅制의 問題點

地方財政力擴充의 관점에서 볼 때 우리나라의 現行 地方稅制가 안고 있는 문제점으로는 稅源의 貧弱性과 地域的 偏在性, 저조한 伸張性 및 課稅主體의 稅政上 自主性缺如 등으로 정리해 볼 수 있다.

1) 地方稅源의 貧弱性

앞의 <表10>에서 보듯이 우리나라의 地方稅額은 1985年以後 國稅額의 15% 정도에 불과한 것으로 나타나고 있는 데, 이는 國稅와 地方稅間의 稅源이 지나치게 不均衡의임을 立證해 주는 것이다. 이러한 稅源配分문제는 中央政府가 어떠한 機能을 어느 정도로 留保하며 地方自治團體가 어떤 機能을 어느 만큼 擔當하는 것이 國家全體의 基本政策을 均衡있게 成就시킬 수 있는 것이냐 하는 문제에 歸着된다.⁴⁶⁾

44) 李相熙, 前揭書, pp. 210~212.

45) 車康錫, 地方稅概論, 조세통람사, 1988. p. 34.

46) N. P. Hepworth, The Finance of Local Government, 1971. p. 14.

<表 10> 국세와 지방세 비교

(단위 : 백만원)

년 도 별	국 세 (A)	지 방 세 (B)	B / A (%)
1965	54,634	11,359	20.7
1966	87,646	16,131	18.4
1967	129,241	14,070	10.9
1968	194,288	19,305	10.0
1969	262,823	26,511	10.1
1970	334,723	29,480	8.8
1971	407,683	39,813	9.8
1972	433,446	46,564	10.7
1973	521,492	73,985	14.2
1974	844,673	107,904	12.8
1975	1,255,479	158,632	12.6
1976	1,914,747	227,024	11.9
1977	2,402,682	336,313	14.0
1978	3,372,262	445,734	13.2
1979	4,401,708	599,040	13.6
1980	5,297,700	767,794	14.5
1981	6,577,938	914,374	13.9
1982	7,636,435	1,119,206	14.6
1983	9,220,718	1,397,165	15.1
1984	9,693,761	1,508,354	15.6
1985	11,047,427	1,654,635	15.0
1986	12,213,515	1,836,023	15.0
1987	13,925,374	1,978,412	14.2
1988	16,562,373	2,356,301	14.2

주 : 1) 1986년까지는 결산액.
 2) 1987년 이후는 예산액.
 3) 국세는 내국세·관세 및 방위세, 교육세의 합산액
 자료 : 지방재정 연감, 1988, p. 1783.

그리고 <表8>에 나타나 있듯이 1988년도 지방자치단체의 일반회계歲入豫算額中 地方稅額이 차지하는 比重은 서울특별시 76.5%, 직할시 53.9%, 道 18.8%, 市 32%, 郡 16%로서, 특별시와 직할시를 제외한 기타의 지방자치단체에서는 地方財政에서의 地方稅比重이 극히 미약한 實情이다. 이와 같은 地方稅源의 貧弱은 지방자치단체의 財政上的 自律性を 약화시키고 國庫에의 依存度를 높임으로서 地方自治의 內實을 도모할 수 없게 할 것이므로, 國稅와 地方稅間의 稅源再調整이 緊要한 것으로 지적되고 있다.

2) 地方稅源의 地域的 偏在性

앞에서 우리나라 地方自治團體 相互間의 地方財政力隔差問題를 살핀 바 있거니와, 그것은 地域經濟力의 差異에서 비롯된 地方稅源의 地域的 隔差에 基因하는 바 크다.

<表11>은 특별시·직할시·道(道管內市·郡포함)別 1988년도 일반회계 歲入豫算 내역을 성질별로 분류한 것인데, 이를 통하여 우리나라 地方稅總額中 서울특별시의 地方稅額이 37.3%, 부산직

<表 11> 1988년도 지방자치단체일반회계세입예산 단체별 총계규모

(단위 : 천원)

구 분	합 계	서 울	직할시·도	직할시계	부 산	대 구	인 천	광 주
세 입 계	6,973,884,120	1,149,906,000	5,823,978,120	852,566,766	400,576,000	200,991,000	151,202,712	99,797,054
1. 지방세수입	2,356,301,322	879,943,000	1,476,358,322	459,768,000	210,303,000	111,710,000	99,569,000	38,186,000
2. 세 외 수입	1,262,718,482	239,355,324	1,023,363,158	238,922,250	118,525,893	63,965,898	38,411,371	18,019,088
3. 지방교부세	1,455,292,677	2	1,455,292,675	35,084,001	3,267,001	5,599,000	976,000	25,242,000
4. 보 조 금	1,899,571,639	30,607,674	1,868,963,965	118,792,515	68,480,106	19,716,102	12,246,341	18,349,966
· 국고 보조	1,483,808,393	30,607,674	1,453,200,719	118,792,515	68,480,106	19,716,102	12,246,341	18,349,966
· 도비 보조	415,763,246	-	415,763,246	-	-	-	-	-
· 교 부 금	-	-	-	-	-	-	-	-

도 계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
4,971,411,354	890,158,591	445,306,119	340,806,361	640,436,737	462,237,054	635,482,066	692,202,726	751,537,172	113,244,528
1,016,590,322	323,107,001	59,925,000	53,368,006	117,770,896	67,323,000	75,628,131	119,197,374	179,849,721	20,421,193
784,440,908	183,662,732	64,703,340	44,169,671	118,319,530	59,717,301	66,088,177	97,141,636	129,160,481	21,478,040
1,420,208,674	120,763,630	179,689,000	117,120,008	150,852,020	167,703,000	232,319,000	235,012,009	173,954,000	42,796,007
1,750,171,450	262,625,228	140,988,779	126,148,676	253,494,291	167,493,753	261,446,758	240,851,707	268,572,970	28,549,288
1,334,408,204	171,961,614	108,244,865	101,010,638	203,731,431	131,656,377	215,358,642	172,881,177	206,997,206	22,566,254
415,763,246	90,663,614	32,743,914	25,138,038	49,762,860	35,837,376	46,088,116	67,970,530	61,575,764	5,983,034
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) 각 지방자치단체의 일반회계 예산을 합산한 계수임.
 2) 단계간 및 회계간에 중복 계상된 예산액은 공제됨.

자료: 지방재정 연감, 1988. pp. 40~41 의거 작성

할시의 地方稅額이 8.9%로서, 兩大都市의 地方稅額이 전체의 46%이상을 차지하고 있음을 알 수 있다.

우리나라의 地方稅源이 이렇게 지역적으로 偏在되어 있다는 사실은 中央과 地方間의 稅源配分을 제약하는 가장 중요한 要因의 하나라고 할 수 있다. 즉 地方稅源의 地域的 偏在현상은 地方稅制의 改善만으로는 稅源이 비교적 풍부한 지방자치단체에는 더욱 財源을 增加시켜주고 稅源이 貧弱한 自治團體에는 별로 財源이 증가되지 않은 결과를 낳게 되어 地方財源의 均衡的 擴充을 期할 수 없게 만든다.

따라서 地方稅의 相對的 比重을 높이는 國稅와 地方稅間의 稅源再配分에 대한 구상은 地方財政의 地域的 不均衡을 緩和시키는 또다른 地方財政調整裝置와 결부되지 않은 한 그 성과를 인정받기 어려운 實情이다.⁴⁷⁾

47) 稅制發展審議委員會, 國稅와 地方稅의 合理的 調整, 1985. p. 145.

3) 地方稅의 低調한 伸張性

앞에서 살핀 <表1>과 <表10>을 비교해 보면 1965년을 기준으로 1988년 우리나라 지방자치단체의 일반회계 예산액은 244배 증가하였고 地方稅額은 207배 증가하고 있어, 地方稅收의 規模增大에도 불구하고 그 伸張率이 地方財政의 伸張率에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있으며, 같은 기간에 國稅額은 303배나 증가하고 있어, 地方稅의 伸張度가 國稅에 비하여 훨씬 낮음을 알 수 있다. 이는 현행 地方稅體系가 伸張性이 낮은 資產課稅中心으로 되어 있어 都市化·産業化에 따른 地域發展에도 불구하고 成長稅源을 충분히 흡수하지 못하고 있기 때문이다. 그리고 현행 地方稅制에서의 定額稅 稅率이나 課稅時價標準額등을 適期에 調整하지 못해 온 것도 地方稅收의 伸張을 鈍化시킨 원인의 一部가 될 수 있는 것이다.

4) 地方自治團體의 稅政上的 自主性 缺如

地方稅는 지방자치단체의 自主財源이므로 地方自治團體가 自主적으로 課稅對象이나 稅率등을 決定할 수 있는 稅政上的 自主權을 갖고 있어야⁴⁸⁾ 지방자치단체의 본래의 기능을 다할 수 있을 것이다.

그러나 우리나라의 현행 地方稅制는 각지방자치단체마다 경제적 조건과 財政需要의 내용이 다른 데도 불구하고 同一한 稅制가 劃一的으로 적용됨으로써 지방자치단체가 稅政上的 自主權을 행사할 수 있는 餘地는 거의 排除되고 있다.⁴⁹⁾ 따라서 현행 地方稅制下에서는 經濟社會의 발전에 따른 財政需要의 변화나 稅源自體의 변화에도 불구하고 지방자치단체가 成長稅源의 吸收를 통한 必要財源의 調達에 彈性性 내지 伸縮性을 발휘할 수 없는 實情이다.

이상과 같은 현행 地方稅制의 문제점들 중에서, 地方稅源의 貧弱性과 低調한 伸縮性의 문제는 國稅와 地方稅間의 稅源再調整을 통하여 그 해결을 도모해 볼 수 있지만 다른 한편으로 傳統的 地方稅原則과 國家財政萎縮의 문제를 고려치 않을 수 없으며, 地方稅源의 地域的 偏在性은 國稅와 地方稅間의 稅源再調整의 限界를 노출시키면서 그에 대한 補完裝置를 필연적으로 요구하고 있다. 또한 地方自治團體의 稅政上的 自主性문제는 租稅法律主義와 調和되어야 하는 것이다. 따라서 現行 地方稅制가 안고 있는 문제점들은 그 어느 것도 쉽게 해결될 수 없는 것들로서 多角的인 研究 檢討를 요구하고 있다.

48) 李相熙, 前揭書, p. 195.

49) 金利泰, 國家와 地方自治團體間 稅源再分配, 租稅情報社, 1984. p. 44.

IV. 地方稅制 改善方案

地方財政力擴充을 위한 現行 地方稅制의 改善方案으로는 現實的으로 다음의 3가지를 생각해 볼 수 있다.

그 첫째의 방법은, 住民의 租稅負擔增加를 前提로 하여, 現行 地方稅制의 構造를 그대로 維持하면서 課稅對象·課稅標準·稅率과 非課稅 및 稅減免對象의 調整을 通해서 地方稅收의 增大를 도모하는 것이다.

國家經濟의 動態的發展과 社會的與件變化에 適應해서, 住民의 租稅公平負擔原則下에 누락된 課稅對象을 찾아내며, 物價의 變動등으로 非現實化된 課稅標準이나 稅率을 合理的으로 調整할 필요가 있다.

또한 끊임없이 발전되어가는 經濟 社會의 構造 및 與件下에서 非課稅 및 稅減免등의 特惠制度도 國民經濟의 발전단계와 政治·社會的 要請에 照應하여 調整내지 修正함으로써 稅負擔의 不均衡을 是正하고 地方稅收增大를 도모해 나가야 할 것이다.

그 둘째의 방법은, 住民의 租稅負擔增加를 前提로 하면서, 新稅源을 찾아내어 現행 地方稅法에 새로운 地方稅目을 新設함으로써 地方稅收의 增大를 도모하는 것이다. 오늘날과 같이 社會構造가 複雜하고 所得源과 그 稼得方法이 多樣하며 租稅의 回避나 脫稅를 防止하는 制度的 내지 技術的方法이 不充分한 社會에서는 租稅負擔能力을 加급적 多方面에서 多樣한 方法으로 파악함으로써 稅收增大 및 公平課稅의 實效를 거둘 필요가 있는 것이다. 이러한 관점에서 地方稅의 新稅源開發은 地方財政力의 擴充과 課稅衡平을 위해 필요하지만, 다른 한편으로 이 方法은 納稅者들의 租稅抵抗을 일으킬 우려도 있으므로 住民의 共感과 理解에 各별히 유의할 필요가 있다.⁵⁰⁾

그 셋째의 方法은 住民의 稅負擔增加를 前提로 하지 않고, 國稅와 地方稅間의 稅源再調整을 통하여 地方稅收의 增大를 도모하는 것이다. 이 方法은 地方稅源擴充에 있어서 가장 效率的이고 現實的인 方法이긴 하나 國稅의 一部를 地方稅로 移讓함에는 상당히 신중한 연구가 先行되어야 할 것이다. 왜냐하면 그간 우리나라에서는 工業化의 地域別隔差 및 稅源의 地域別隔差가 커져서, 一部國稅의 地方稅로의 移讓이 자칫하면 地方自治團體間의 財政力隔差를 더욱 심화시킬 우려가 있기 때문이다.

以下에서 위 세가지 方法의 具體的인 內容을 살펴보기로 한다.

1. 現行 地方稅制에서의 稅收增大方案

50) 金海東, 前掲書, pp. 41~43.

現行 地方稅體系를 그대로 維持하면서 稅收의 擴充을 도모하려면 現行 稅制內에서 누락된 課稅對象을 찾아내어 課稅對象으로 追加시키고 課稅標準이나 稅率을 合理的으로 調整하며, 產業政策의 一環으로 多方面에 걸쳐 인정되고 있는 地方稅非課稅 또는 稅減免制度중에서 時代的으로 不適正한 것들을 찾아 是正할 필요가 있다.

1) 課稅對象의 追加

현행 地方稅制에서 追加시킬 課稅對象을 찾으려면 地方稅法이 規定하고 있는 各稅目別 課稅對象을 세밀히 分析 檢討하여 追加시킬 것을 찾아내어야 한다.

例로서 財產稅에 관하여 살펴보자.

우리나라의 현행 地方稅法은 財產稅의 課稅對象으로 建築物·鑛區·선박·항공기만을 규정하고 있다.⁵¹⁾ 그런데, 財產稅는 普遍性和 安定性이 크고 應益負擔原則에도 비교적 適合한 租稅로서 地方稅制에 있어서 큰 비중을 점하고 있으며, 納稅者의 財產所有상태를 통하여 擔稅能力을 파악하는 것이므로 納稅者의 모든 財產이 다같이 그 對象으로 포함되어야 마땅할 것이다.⁵²⁾ 그럼에도 불구하고 위와 같이 財產稅의 課稅對象에 納稅者의 모든 財產을 포함시키지 않고 一部分을 포함시킨 것은 課稅對象의 파악이 극히 어렵다는 이유 때문이며, 可及的이면 財產稅 課稅對象을 擴大하여 課稅의 衡平을 期하여야 할 것이다. 이와 같은 관점에서 현행 財產稅의 課稅對象으로 追加해야 할 對象은 減價償却資產이라 할 수 있다.⁵³⁾ 지금까지 工業化를 위한 產業政策의 一環으로 減價償却資產이 財產稅 課稅對象에서 除外되고 있지만, 工業化가 成熟段階에 이른 오늘날 減價償却資產을 課稅對象에 포함시킴으로써 상당한 地方稅源을 確保할 필요가 있다고 보아진다.⁵⁴⁾

그리고 現行 地方稅法은 取得稅의 課稅對象을 不動產⁵⁵⁾·車輛·重機·立木·항공기로 규정하고 있는 데(地方稅法 第105條), 減價償却資產을 財產稅의 課稅對象에 追加시킬 경우에는 取得稅의 課稅對象에도 포함시켜야 할 것이다.

또한 골프장등의 施設物利用權(會員權)을 財產稅 및 取得稅의 課稅對象에 포함시키는 문제도 검토해 볼 필요가 있다.

다음에 住民稅에 관하여 살펴 보면, 現行 地方稅法에서는 住民稅 均等割의 納稅義務를 지는 世帯主와 生計를 같이하는 家族에 대하여는 均等割을 賦課하지 않게 되어 있다.⁵⁶⁾ 여기서 住民稅는

51) 地方稅法 第181條 참조. 從來 財產稅의 課稅對象이었던 土地는 綜合土地稅의 課稅 對象으로 되었음.

52) 大韓商工會議所, 地方財政의 擴充方案, 韓國經濟研究센터, 1985. pp. 65~66.

53) 國土開發研究院, 都市 財政의 改善方案研究, 1983. pp. 187~191.

李載璠, 우리나라 財產稅制의 實態와 問題點, 日海研究所, 1987. pp. 119~122.

54) 英國에서는 不動產稅(Rates)의 課稅對象에 大規模施設과 機械등을 포함시키고 있으며, 日本에서는 固定 資產稅의 課稅對象에 減價償却 資產을 포함시키고 있다.

55) 取得稅 課稅對象으로서의 不動產은 토지·건축물·선박·광업권 및 어업권을 포함한다. 地方稅法 第104條 第1號 참조.

56) 地方稅法 第174條 제1항 참조.

地方自治團體의 公共서비스를 받는 住民에 대하여 가급적 全員이 그 必要經費를 均等히 負擔하도록 부과되어지는, 즉 分擔分任의 원칙이 가장 강하게 나타나는 租稅라는 점을 고려할 때, 擔稅能力이 있는 家族이 世帶主와 生計를 같이 한다는 이유로 非課稅된다는 것은 住民稅均等割의 制度的 意義에 비취볼 때 그 妥當性을 찾을 수 없다고 보아진다. 世帶主와 生計를 같이하는 가족이라도 所得이나 財産등 擔稅能力이 있는 경우에는 住民稅均等割을 負擔하도록 하는 것이 住民稅의 基本趣旨에 부합되는 것이라고 본다.⁵⁷⁾

2) 稅率 및 課稅標準의 調整

우리나라의 現行 地方稅制는 比例稅와 定額稅 위주의 稅率構造를 가지고 있다. 比例稅나 定額稅는 稅率의 性格이 硬直的이고, 稅源의 變化나 경제적 與件의 變化에 적절히 부응하지 못해서, 稅收伸張性이 미미하며, 物價의 변동이 극심한 경우에는 稅收의 實質價値의 確保가 어렵고 課稅의 衡平에도 문제가 생긴다.

따라서 地方稅收의 實質價値維持를 위해서나 所得 또는 物價의 변동에 상응하는 課稅의 均衡을 유지하기 위해, 既存 地方稅率의 合理性·公正性·現實性을 신중히 檢討하여 調整方案을 講究할 필요가 있다.

현행 地方稅制에서는 一部 稅目에 制限利率⁵⁸⁾과 標準稅率制⁵⁹⁾를 규정하고 있다. 制限稅率制는 地方自治團體가 일정한 범위내에서 필요에 따라 稅率을 伸縮的으로 적용할 수 있는 제도이고, 標準稅率制는 지방자치단체가 지방세를 부과하는 경우에 통상적으로 적용할 稅率이 정해져 있지만 財政上 기타 특별한 사유가 있다고 인정할 때에는 이에 따르지 아니할 수 있는 제도이다.⁶⁰⁾ 制限稅率制나 標準稅率制는 지방자치단체의 財政自治權을 강화시키는 하나의 方法으로 활용될 수 있는 것들이므로, 이의 擴大 도입 및 활용이 요구되어 진다.

다음으로 우리나라의 現行 地方稅法上的 財産課稅에 있어서 課稅標準이 매우 非現實的이라는 것을 지적하지 않을 수 없다. 우리나라 財産稅의 課稅標準은 財産價額으로 되어 있으나 그 價額은 課稅時價標準額에 의한 價額을 말하며⁶¹⁾, 이것은 보통 실제의 時價와 큰 차이가 있다. 財産課稅에 있어서의 課稅標準과 財産時價와의 큰 差異는 地方稅收擴充의 目的뿐만 아니라 公平과 衡平을 그 基本原理로 하는 租稅政策上的 社會正義的 基調에도 문제점을 惹起시키게 된다. 따라서 合理的이고 적절한 課稅標準의 決定은 現行 財産稅制의 合理化를 도모하는 첫째 課題라고 할 수 있다.⁶²⁾

57) 金海東, 前掲書, p. 51.

58) 現行 地方稅法上 屠畜稅와 事業所稅가 制限稅率制로 되어있다.

59) 住民稅·도시계획세·기타 공동시설세는 표준세율제로 되어 있지만 그 上限은 전부 制限稅率로 되어있다.

60) 車康錫, 前掲書, p. 34.

61) 地方稅法 第187條 第1,2項 참조.

62) 李載琪, 前掲書, pp. 107~119.

財産稅制에 있어서 課稅標準의 現實化가 納稅者의 過重한 稅負擔과 그에 따른 조세저항을 유발할 가능성이 있다면, 稅率과 課稅標準의 調整을 연계시켜 추진함으로써 納稅者의 稅負擔의 輕正을 도모해야 할 것이다.

3) 非課稅 및 稅減免의 縮小調整

오늘날 租稅는 본래의 目的인 財政收入 以外에 社會政策·財政政策·經濟政策의 目的을 위하여도 기능하게 된다. 이러한 諸政策의 機能은 稅法上의 非課稅 및 稅減免規定에 반영되기 마련인데, 우리나라의 現行 地方稅에 관하여도 많은 非課稅 및 稅減免規定이 있다.

地方稅의 非課稅 및 減免에 대한 事項은 地方稅法에 規定되어⁶³⁾ 있는 外에 地域發展과 地方工業의 育成을 위한 諸法律⁶⁴⁾과 外資導入法⁶⁵⁾, 租稅減免規制法⁶⁶⁾ 그리고 地方自治團體의 條例로서도 規定되어진다.

諸根據法에 따른 年度別 地方稅의 減免額을 살펴 보면 <表12>와 같다.

<表 12> 근거법별 지방세 감면액의 신장추이

(단위 : 천원,%)

근거법 년도	지방세액	지방세감면액 합 계	감 면 근 거 법				
			지방세법	외자도입법	조세감면 규 제 법	특별조례	기 타
1979	599,198,728 (100.00)	60,935,104 (100.00)	32,848,197 (100.00)	1,120,898 (100.00)	8,528,333 (100.00)	17,861,089 (100.00)	576,587 (100.00)
1980	767,690,562 (128.12)	108,393,285 (177.88)	58,626,766 (178.48)	1,255,430 (112.00)	27,304,653 (320.16)	20,807,616 (116.59)	398,820 (69.17)
1981	914,372,123 (152.60)	137,942,746 (226.38)	83,286,648 (253.55)	1,662,574 (148.33)	23,809,905 (279.19)	26,903,247 (150.62)	2,280,372 (395.49)
1982	1,119,205,919 (186.78)	123,994,468 (203.49)	79,284,148 (241.37)	2,782,775 (248.26)	1,782,015 (20.90)	37,287,052 (208.76)	2,858,478 (495.76)
1983	1,537,292,656 (256.56)	172,657,439 (283.35)	93,362,413 (284.22)	2,552,471 (227.72)	998,543 (11.71)	75,460,446 (422.49)	283,565 (49.18)
1984	1,508,354,179 (251.73)	150,583,853 (247.12)	100,378,141 (305.58)	2,510,272 (223.95)	3,101,014 (36.36)	44,235,233 (247.66)	359,174 (62.29)
1985	1,654,942,226 (276.19)	139,992,945 (229.74)	95,499,107 (290.73)	1,475,980 (131.68)	6,379,989 (74.81)	36,553,435 (204.65)	84,434 (14.64)
1986	1,809,753,251 (302.03)	140,805,357 (231.07)	86,662,592 (263.83)	5,265,844 (469.79)	5,859,850 (68.71)	42,996,344 (240.73)	20,727 (3.59)

주 : 괄호안의 %는 1979년도를 기준년도로 했을 때 각 항목별 증가세를 년도별로 표시한 것이다.
 자료 : 韓國地方行政研究院, 地方稅減免實態分析, 1989, p. 45.

- 63) 地方稅法 第107條~110條의 4, 第127條~128條의 3, 第163條, 第184條~184條의 3 등.
- 64) 지방공업개발법·산업기지 개발촉진법·공업배치법·수출자유지역실치법·농어촌소득원개발촉진법 등.
- 65) 外資導入法 第14條 第1項, 第4項 등.
- 66) 租稅減免規制法 第84條, 第85條, 第85條의 2 등.

〈表12〉를 통하여 地方稅減免의 평균 伸張勢보다 더 크게 증가한 것이 外資導入法에 의한 減免, 地方稅法에 의한 減免, 特別條例에 의한 減免임을 알 수 있고, 〈表12〉를 〈表10〉과 비교해 보면, 1986年度の 地方稅減免額이 당해년도 地方稅總額의 7.6%에 이르고 있음을 알 수 있다.

租稅減免政策이 國家政策의 誘因내지 獎勵的 側面에서 바람직한 것이라 할지라도, 지나치게 放漫하거나 그 幅이 클 때에는 國民에게 租稅負擔의 不公平을 초래하게 된다.

이러한 관점에서 地方稅의 財源調達機能을 강화하는 방안의 하나로서 현재 그 범위가 비교적 넓은 地方稅의 非課稅 및 減免制를 재검토함으로써 政策課稅의 폭을 줄이고 課稅底邊을 확대할 필요가 있다고 보아진다.

그리고 현재의 制度에 의하면 한번 非課稅 또는 減免이 허용된 뒤에는 特惠目的의 성취여부와 合理性유무에 관계없이 계속적으로 기득권적 특혜를 받게 되는 데, 租稅減免의 膨창을 억제하고 減免制度의 合理性·탄력성을 유지하기 위하여 租稅減免에 대해 定期的으로 그 適正性을 檢討하고 減免對象을 再調整하는 것이 필요하다고 본다.

또한 事業의 主體나 財產의 用途 위주로 형성되어 있는 현행 지방세 減免制度에서 탈피하여, 경제 사회환경변화에 대응할 수 있도록 기능별(예로서 기술개발·중소기업지원·농촌복지지원등) 지원방식을 위주로 하는 地方稅 減免制度⁶⁷⁾ 재정립해 나가는 것이 바람직할 것이다.

2. 새로운 地方稅源의 開發

1960年代以後 우리나라에서는 급속한 工業化와 더불어 產業構造나 所得蓄積·消費樣態등에 큰 변화가 일어나고 있다. 이에 따라 地方稅分野에서도 新稅源의 開發을 통하여 地方財政力의 擴充을 도모해 나가야 할 것이다.

새로운 地方稅源을 開發하는 경우에는 첫째, 地方稅原則을 고려하여 稅目 및 課稅對象을 발굴 하되 특히 地方財政力의 擴充에 기여할 수 있도록 普遍性과 伸張性을 중시해야 하고, 둘째 新稅目的의 設定은 納稅者들의 租稅抵抗을 일으킬 우려가 있으므로 納稅者의 共感을 얻을 수 있는 것이어야 하며, 셋째 徵稅上的 效率 및 地方行政의 水準과 能力을 고려하여 新稅源을 찾아 내는 것이 바람직할 것이다.

本稿에서는 그간에 開發可能性이 있는 것으로 논의되어 온 몇가지 새로운 地方稅源에 관하여 살펴 보기로 한다.

1) 廣告稅

오늘날의 大量生産·大量消費時代에서는 商品의 販促이나 新市場의 開拓에 TV, 라디오, 신문 등 大衆매체를 통한 廣告가 흔히 利用되어지고 있다. 즉 現代社會는 廣告社會라고 할만큼 상품이

67) 韓國地方行政研究院, 地方稅減免實態分析, 1989. p. 101.

나 서비스에 대한 廣告의 量은 增大되고 그 役割은 확대되고 있다. 廣告行爲를 課稅對象으로 하는 廣告稅가 과거에 우리나라에서 國稅(정부수립당시) 또는 地方稅(1951年)로 規定되었다가 稅源이 극히 零細한 이유로 1957년에 폐지된 바 있지만, 商品 및 서비스의 廣告가 매우 活性化되고 大量化된 오늘날에는 租稅로서의 가치가 충분하다고 보아지며, 地方稅源擴充의 필요성에 따라 廣告稅를 地方稅로 다시 新設하는 것이 타당하다고 보아진다.

특히 立看板·벽판광고·照明看板·네온사인등의 廣告器具에 의한 廣告는 地方自治團體로부터 상당한 便益을 提供받는 경우가 많으므로 受益者負擔, 費用發生原因者負擔등의 관점에서 地方稅源으로 함이 바람직하다.

廣告稅는 TV, 라디오, 신문, 잡지, 看板, 현수막, 에드벌룬 등 商品 또는 서비스의 販賣를 위해 선전·홍보하는 一切의 表現行爲를 課稅對象으로 하고 廣告費 내지 廣告料金を 課稅標準으로 하는 것이 좋을 것으로 보아진다.

徵收方法은 廣告媒體의 所有者를 特別徵收義務者로 하여 廣告稅를 特別徵收 납부토록 하는 것이 바람직하다.

TV, 라디오에 의한 廣告를 中央放送으로 하는 경우에는 KBS, MBC등의 本社에서 廣告稅를 特別徵收하여 한국방송공사에 등록된 地方自治團體別 TV수상기의 分布비율에 따라(라디오에 의한 것은 자치단체별 人口比率에 따라) 各地方自治團體에 按分納付하도록 하며, 中央誌 新聞에 의한 광고의 경우에는 新聞社 本社에서 廣告稅를 特別徵收하여 지방자치단체별 구독자수의 分布比率에 따라 各地方自治團體에 納付하도록 하는 것이 좋을 것이다.

地方放送이나 地方新聞에 의한 광고로서 그 廣告의 범위가 一定地方에 限定될 때에는 地方放送局 또는 新聞社가 特別徵收한 廣告稅額을 當該 地方自治團體에게 納付하게 하면 될 것이다.

2) 環境保全稅

오늘날 公害 또는 環境保全의 문제는 全世界的인 關心事이면서 地域住民의 일상생활에 큰 영향을 미치는 지역문제로 대두되고 있다. 우리나라에서도 産業社會의 進展에 따라 生活環境이 汚染되는 事例가 점차 늘어나고 있으며 이에 대한 對策이 요구되어지고 있다. 이에 따라 環境汚染防止를 위한 對策을 좀더 철저히 施行하기 위하여 所要될 莫大한 財源의 확보도 時急한 課題라 아니할 수 없다. 地方에서의 이러한 財源의 확보를 위하여, 그리고 環境汚染原因提供者에게 公害防止費用의 一部를 負擔시키기 위하여 環境保全稅를 目的稅인 地方稅로 新設할 필요가 있다고 보아진다.⁶⁸⁾

環境保全稅는 生産技術上 汚染物質의 排出이 불가피한 製品에 대하여 혹은 일정한 環境基準의 위반행위에 대하여 賦課 徵收함으로써 地方自治團體가 그 財源으로 一貫된 計劃下에 汚染防止事業을 遂行할 수 있도록 함과 同時에, 汚染物質의 排出이 불가피한 製品의 사용을 가급적 회피하

68) 具然昌, 環境法論, 法文社, 1981. p. 241. p. 261.

게 하고 또한 일정한 環境汚染防止基準의 遵守를 촉구케 하는 데 그 制度的 意義가 있다.

환경보전세는 公害物質의 排出이 불가피한 製品과 일정한 公害物質排出基準의 위반행위를 課稅對象으로 하고, 納稅義務者는 위와 같은 製品의 生産者와 위와 같은 基準의 위반자로 하여, 公害發生의 程度에 따라 課稅하는 것이 좋을 것이다.

그러나 여기서 어려운 점은 環境保全稅의 課稅標準의 正確性·合理性·公平性を 보장하는 문제라 할 것이다. 環境處長이 汚染物質로 定한 排出賦課金⁶⁹⁾을 課稅標準으로 하여 算定하는 方法이나, 汚染物質排出의 原因이 되는 原材料의 使用量을 課稅標準으로 하는 方法을 고려해 볼 수도 있다. 現行 地方稅制上의 事業所稅額을 環境保全稅의 課稅標準으로 하는 方法도 생각해 볼 수 있으나, 이 方法으로는 課稅는 용이하지만 公平課稅의 原理에는 어긋나는 문제점이 나타날 것이다.

3) 觀光稅

오늘날 經濟成長에 따른 國民所得의 增大는 國民觀光需要를 폭증시키고 있으며, 우리나라에 찾아오는 外國人 觀光客의 數도 점차 크게 늘어가고 있다. 이러한 與件下에서 각 지역에 散在해 있는 풍부한 觀光資源을 地方稅源化하는 것은 地方財政力擴充에 큰 도움이 될 것이며, 外貨를 획득하는 좋은 方法도 될 수 있다.

觀光客은 누구나 觀光行爲를 함에 있어서 國家施設은 물론 當該 地方自治團體의 여러 施設을 利用하면서 惠澤을 받고 있고, 觀光資源은 전국적으로 고르게 分布되어 있기 때문에, 應益의 원칙과 普遍性원칙에 合致되어 地方稅로서의 觀光稅新設은 그 根據가 充分하다고 본다.

觀光稅는 모든 觀光客을 納稅義務者로 하고 課稅對象은 觀光資源의 諸般施設을 利用하고 觀光을 즐기는 모든 行爲로 한다. 觀光稅의 課稅標準은 均等割과 料金割로 區分하는 것이 바람직한데, 均等割은 觀光地의 等級에 따라 一定 觀光地에 入場하는 모든 者에게 一定額의 觀光稅 納付義務를 지게 하는 것이고, 料金割은 觀光地內에서 觀光行爲를 함에 있어 享有하는 정도에 따라 그 料金の 一定比率을 觀光稅로 納付케 하는 것이다.

3. 國稅와 地方稅의 稅源再調整

우리나라의 地方稅源이 貧弱한 原因中의 큰 要因은 稅源의 配分이 지나치게 國稅中心인 점이다. 따라서 地方稅源擴充의 가장 現實的이고 效率的인 方案은 國稅와 地方稅의 稅源再調整을 통해 地方稅的 性格을 가지고 있는 一部 國稅를 地方稅로 移讓하는 것이라고 할 수 있다.

國稅의 一部를 地方稅로 移讓하는 것은 住民의 租稅負擔을 加重시키지 않고 다만 中央政府와 地方自治團體間의 稅源再調整을 통해 地方稅收를 增大시키는 것이므로 租稅抵抗을 유발함이 없이 地方財政力을 어느정도 擴充시킬 수 있는 方案인 것이다.

69) 環境保全法 施行令 第17條의 8, 9 참조.

그런데, 一部 國稅를 地方稅로 移讓하는 것이 妥當한 것인가에 대해서는 從前부터 많은 論難이 있어 왔다. 先進國에서도 中央과 地方自治團體間의 稅源配分을 둘러싸고 많은 論爭이 있었는데, 中央政府는 國稅를 地方稅로 이양하는 것을 반대하고 地方自治團體는 이를 主張하는 立場에서 對立해 왔다.⁷⁰⁾

우리나라에서도 一部 國稅의 地方稅로의 移讓을 反對하는 立場에서는 國稅의 一部를 地方稅로 이양하더라도 그 자체만으로는 地方財政의 自立度向上에 별로 큰 기여를 할 수 없다고 주장한다. 즉 國稅 중에 포함된 地方稅의 性格의 稅目이라 할지라도 그 稅源이 대부분 大都市에 偏重되어 있기 때문에 地方稅로 移讓되어도 地方自治團體間의 財政隔差를 더욱 크게 할 뿐, 小都市나 郡財政의 貧弱性을 해결하는 데 별 도움이 되지 않는다는 것이다. 뿐만 아니라 그 결과는 中央財政의 硬直化를 초래할 우려가 있고 國家收入을 감소시킴으로써 地方交付稅財源이 압박을 받게 된다는 것이다.⁷¹⁾

그러나 이러한 問題는 거의 모든 地方自治團體가 基準財政收入으로 基準財政需要를 充足시키지 못하는 현재의 地方財政實態下에서는 별로 큰 문제가 될 수 없고, 一部 國稅의 地方稅 移讓으로 因하여 一部 地方自治團體의 財政이 充分해 진다면 從來 그 地方自治團體에 交付하여오던 地方交付稅를 貧困한 지방자치단체에게 調整交付하거나 여유있는 지방자치단체의 超過財源을 逆交付稅로 환수하는 등의 制度的인 補完조치로서 해결할 수 있고, 國稅源의 減少에 의하여 中央政府가 받게 될 財政的困難은 中央과 地方間의 事務의 再配分을 통해 國家事務를 地方으로 移讓하여 中央財政의 負擔을 그만큼 경감시키므로써 해결할 수 있는 것이다.

그러나 國稅와 地方稅의 稅源再調整方案은 실제에 있어서 稅源의 地域的 偏在性, 中央財政萎縮, 移讓할 稅源의 性格, 稅源重復利用可能性과 관련된 課稅技術上的 문제들이 고려되어야 하기 때문에, 신중한 결정과 적절한 調節 내지 補完措置가 필요한 것은 물론이다.

國稅의 一部를 地方稅로 移讓함에 있어서는 어떠한 國稅를 地方稅로 移讓할 것인가, 즉 國稅의 地方稅로의 移讓基準은 무엇인가 하는 문제부터 생각해 봐야 할 것이다.

무릇, 國稅와 地方稅間의 制度上的 關係는 그 國家의 정치적·경제적·사회적 현실과 地方自治權의 範圍 및 租稅原則등에 의해 영향을 받게 되겠지만, 本稿에서는 地方稅의 傳統的原則에의 適合性を 기준으로 하여, 地方稅의 性格이 강한 國稅는 地方稅로 移讓함이 바람직하다는 理論의 前提下에, 관심이 모아지는 몇가지 國稅에 대하여 地方稅로의 移讓 可能性여부를 검토해 보기로 한다.

1) 電話稅

電話稅는 현재 전화가입자의 電話使用料를 과세표준으로 하는 國稅로 되어 있으며, 오늘날 전화가입자수와 사용량의 증가에 따라 그 稅源은 크게 伸張되고 있다. 따라서 電話稅는 稅源의 普

70) W. A. Robson, Local Government Finance, 1981, p. 55.

71) 韓恒澤, 都市 및 地方行政論, 法文社, 1984, p. 323.

漏性·伸張性이 클 뿐만 아니라 應益性이 높으며 徵收가 簡便한 租稅로서, 地方財政力擴充을 위해서 地方稅로 移讓하기에 가장 적합한 稅目으로 評價되고 있다.⁷²⁾

電話稅를 地方稅로 移讓하는 경우에는 전화사용료를 과세표준으로 하고, 稅率은 過多使用을 다소 규제하기 위하여 使用料金에 따라 累進稅率을 適用하는 것이 좋을 것이며,⁷³⁾ 徵收方法은 電話事業經營者가 전화사용료를 領收할 때 電話稅도 징수하여 地方自治團體에게 납부하도록 함이 좋을 것이다.

2) 所得稅中 讓渡所得稅

우리나라의 所得稅는 個人的 所得에 대하여 賦課하는 稅目으로서, 直接國稅中 가장 중요한 稅種이라 할 수 있다. 1988년도의 경우에 所得稅의 稅收豫算額은 22,712억원으로서 國稅收入의 13.7%, 內國稅收入의 21.2%, 直接稅收入의 55.6%를 차지하고 있다.⁷⁴⁾ 이처럼 所得稅는 國庫收入에서 차지하는 比重이 클 뿐만 아니라 所得再分配의 重要한 國家政策的 機能을 遂行하고 있으며, 또한 所得의 稼得地와 納稅地가 相異한 地方自治團體의 區域일 수도 있기 때문에 그 性格上 地方稅로서 보다는 國稅로서의 適合性이 더 크다는 것을 알 수 있다.

그러나 所得稅의 全般的인 移讓이 아닌 部分的인 移讓에 대하여는 肯定的인 論議가 가능하다. 즉, 綜合所得稅의 對象에서 分離되는 讓渡所得은 地方稅源으로서의 適合性이 인정될 수 있다고 본다. 그 論據는 첫째, 양도소득세의 과세표준이 되는 不動產의 讓渡差益이 주로 地方自治團體의 地域開發活動에 의한 地價上昇에 起因하여 發生하는 경우가 많으므로⁷⁵⁾ 양도소득세는 地方稅의 應益性原則에 부합되며, 둘째 양도소득세의 課稅標準算定을 비롯한 徵稅業務는 財產關係諸稅業務를 관장하고 있는 地方自治團體가 관장함이 편리하다고 생각하기 때문이다.

3) 附加價值稅中 一部稅源

우리나라의 附加價值稅는 1976년의 稅制改革으로, 그때까지의 營業稅·物品稅·織物類稅·石油類稅·電氣가스稅·通行稅·入場稅·遊興飲食稅등이 統合되어 新設된 것으로서 租稅構造에 있어서 中樞的인 位置에 있는 稅目이다.⁷⁶⁾ 부가가치세가 國家財政收入에서 차지하는 비중을 고려하면 이의 全面的 地方移讓이란 어렵다고 생각된다.

그러나 附加價值稅에 포함된 一部の 稅源을 지방세로 이양하는 문제는 충분히 검토해 볼 가치가 있다고 보아진다. 그것은 부가가치세 그 자체가 一部の 地方稅와 여러 地方稅의 稅目を 統合함으로써 이루어진 것이기 때문이다.

72) 金利泰, 前掲書, p. 96.

73) 현재의 電話稅率은 전화사용량의 多寡에 불구하고 전화사용료의 10%로 되어있다.

74) 李喆晟, 租稅法, 博英社, 1988. p. 286.

75) 李英祚, "地方稅收入의 增大方案" 경북大學校, 法大論叢, 第16輯, 1984. p. 88.

76) 李喆晟, 前掲書, pp. 37~38.

附加價値稅에 포함된 從前의 營業稅·電氣가스세·入場稅·유흥음식세 등은 地方稅의 性格이 강 한 것들이므로, 地方財政力擴充이 絶실히 要望되는 시기를 止하여, 이들을 地方稅로 移讓함이 適當할 것으로 보아진다.

業種別로 볼 때, 電氣가스업·음식업·宿泊業·운수업 및 개인서비스업 등의 業種은 대부분 그 稅源이 地域的 定着性이 강하며 지방자치단체가 제공하는 行政서비스의 惠澤을 많이 받는 반면, 이들 業種이 地方自治團體에 社會的 費用을 안겨주는 경우가 많기 때문에 地方稅源化함이 마땅하 다고 보아진다. 이들 稅源을 去來稅 또는 地方事業稅로 하여 地方稅源化하면 地方財政力의 擴充에 큰 도움이 될 것이다.

4) 特別消費稅中 一部稅源

특별소비세는 奢侈性品目·消費抑制品目·高級耐久性消費財 등의 品目(課稅物品)과 特정한 場所에의 入場行爲 및 特정한 場所에서의 遊興飲食行爲를 課稅對象으로하여 賦課하는 國稅인 데, 이 중 特정한 場所⁷⁷⁾에의 入場行爲와 特정한 場所⁷⁸⁾에서의 유흥음식행위에 대한 특별소비세는 地方稅的 性格(定着性·應益性)이 강하므로 地方稅로 移讓함이 좋을 것으로 보아진다. 그런데 만일 前述한 부가가치세중의 入場稅·유흥음식세의 地方稅移讓도 같이 이루어질 경우, 같은 명칭의 稅目속에 위의 特別消費稅 對象稅源까지 포함시키고 稅率을 각각 다르게 적용하는 방법이 適當할 것으로 보아진다.

5) 酒稅中 一部稅源

酒稅의 對象인 酒類中에서 濁酒·藥酒 및 燒酒는 製造와 消費가 地域的 普遍性을 갖고 있으며, 그 稅源의 安定性·定着性이 인정되므로, 酒稅中 濁酒·藥酒·燒酒 該當 稅源은 地方稅로 移讓함이 適當하다고 본다.

6) 相續稅와 贈與稅

相續稅와 贈與稅는 그 課稅對象의 대부분이 地方稅인 財產稅와 綜合土地稅의 課稅對象인 토지 와 건축물등으로 구성되어 있다는 점에서 볼 때, 地方稅로 移讓하는 것이 徵稅行政上 效率的이라 고 생각될 수 있다.

그러나 相續財產 또는 贈與財產이 여러 地方自治團體에 散在되어 있는 경우에 財產所在 地方自治團體別로 課稅하게 된다면 綜合財產稅制의 實現과 이에 따른 초과累進稅率의 적용이 어려우며, 相續 또는 贈與財產이 外國에 所在할 경우에는 地方自治團體로서는 그 調査 및 課稅에 어려움이 많을 것으로 생각된다. 그러므로 相續稅와 贈與稅는 地方稅로 하기 보다는 國稅로 存續시키면서

77) 특별소비세법 第1條 第3項 참조.

78) 특별소비세법 第1條 第4項 참조.

國家가 課徵하고 그 稅收를 財産所在 地方自治團體에게 一定比率로 讓與하도록 함이 좋을 것이다.

以上에서 地方稅的 性格을 지닌 一部 國稅를 地方稅로 移讓하는 문제를 살펴보았는데, 이러한 國稅와 地方稅間의 稅源再調整으로 因하여 國家財政이 받게 될 困難은 中央政府와 地方自治團體의 事務의 再配分을 통하여 中央政府의 事務를 地方으로 대폭 移讓함으로써 해결될 수 있을 것이다. 여기에서 中央政府와 地方自治團體 사이의 權限과 事務의 分配에 있어서, 外交·國防·國民經濟 등 국민사회전체에 이해관계가 있는 事務는 中央政府가, 地方的 特殊的 事務는 地方政府가 처리하도록 함은 물론이나, 그 밖에 두 사무의 중간에 위치하는 사무(그것이 오히려 행정사무의 대부분을 차지한다)는 종래 거의 태반이 國家事務로 간주되어 機關委任 또는 團體委任의 형식으로 지방자치단체가 受任處理하고 엄중한 국가적 감독을 받았던 것이나, 이러한 委任事務의 觀念과 그를 근거로 하는 國家의 權力的 監督은 부정되어야 하고 지방자치단체 자신의 事務로 할 것이 요청된다.⁷⁹⁾

4. 地方自治團體의 課稅自主權의 擴大

地方財政力을 擴充하기 위하여는 地方自治團體가 法定外稅目을 設定하여 地域的인 特殊性에 따라 自發的으로 稅源을 確保할 수 있도록, 地方自治團體의 稅政上的 自主權을 擴大하는 것이 필요하다고 본다.

그러나 우리나라의 현행 地方稅法에서는 地方自治團體가 標準稅率 또는 制限稅率制로 된 一部 稅目的 稅率適用등에 있어서 약간의 自律權을 행사할 수는 있으나, 獨自的으로 條例로서 法定外稅目을 설정할 수 있는 길은 열려있지 않다. 이 문제를 租稅法律主義와의 關係에서 考察해 보기로 한다.

우리나라 憲法 第59條는 「租稅의 種目과 稅率은 法律로 定한다」라고 하여 租稅法律主義를 선언하고 있다. 租稅法律主義에 있어서 法律에 의한 規定對象에는 租稅의 種目과 稅率뿐만 아니라 租稅에 관한 그 밖의 사항, 즉 納稅義務者·課稅對象·課稅標準·課稅節次등도 포함된다고 보는 것이 通說이다.⁸⁰⁾

租稅法律主義는 法律에 의한 行政의 原理로서 法治主義原理의 一表現이며, 租稅의 부과·징수에 있어서 恣意性을 배제함⁸¹⁾으로써 國民의 財産權 및 國民經濟生活에서의 法的安定성과 豫測可能性을 보장하는 데 그 意義가 있다.⁸²⁾

그런데, 地方稅와 租稅法律主義의 關係에 관해서는-견해가 나누어져 있다. 즉 國稅나 地方稅를

79) 金道程, 前掲書, p. 140.

80) 丘秉期, 新憲法原論, 博英社, 1989, p. 824.
大判, 1964. 5. 21. 63 누 161.

81) 大判, 1982. 11. 23. 82 누 221.

82) 金斗千, 稅法學, 博英社, 1983, pp. 83~85

문지 아니하고 모든 租稅의 課稅權은 國家에 歸屬하므로, 條例에 의한 地方自治團體의 地方稅 課稅權도 당연히 法律에 의하여 國家로부터 부여받은 것으로 보아야 한다는 「地方稅課稅權 國家歸屬說」과, 地方自治團體는 憲法上 고유의 事務를 가지므로 그 사무처리에 필요한 財政收入을 확보하기 위하여 地方稅課稅權이 憲法上 인정되며, 따라서 地方稅에 관하여 法律에 규정이 없는 경우에도 地方自治團體의 課稅權은 인정된다는 「地方稅課稅權 自治團體固有權說」이 그것이다.⁸³⁾ 이 문제는 地方自治의 本質을 어떻게 파악하느냐에 따라 견해가 달라질 수 있는 것이다.

地方自治의 本質에 관해서는, 地方自治를 地域住民이 國家成立以前부터 보유한 固有的 權能이라고 보는 自治固有權說과 국가가 승인하는 한도내에서만 행사할 수 있는 委任된 權能이라고 보는 自治委任說이 대립하고 있다. 國家制度論의 관점에서 본다면 後者, 즉 自治委任說이 妥當하다. 왜냐하면 국가의 意思로부터 완전히 독립한 地方自治라는 것은 존재할 수 없기 때문이다.⁸⁴⁾ 이와 같은 見地에서 地方稅와 租稅法律主義의 관계에 관해서는 「地方稅課稅權 國家歸屬說」이 妥當하다고 본다.

따라서, 地方稅法이 지방자치단체의 課稅權(同法 第2條) 및 地方稅의 稅目·課稅標準·稅率·課徵節次등을 규정하고 있으면서, 同法 第3條에서 「지방자치단체는 地方稅의 稅目·課稅客體·課稅標準·稅率 其他 賦課徵收에 관하여 필요한 사항을 定함에 있어서는 條例로써 하여야 한다」라고 한 것은 法令에 규정된 사항 이외에 地方稅의 부과 징수에 관하여 필요한 사항을 法令의 범위내에서 條例로 규정할 수 있도록 위임한 것으로서 租稅法律主義에 대한 例外로 볼 수 있지만, 위 규정이 地方稅法에 定해진 稅目 以外の 다른 稅目を 地方自治團體가 條例로서 新設할 수 있도록 한 것이라고는 볼 수 없을 것이다.

그러나, 이와는 달리, 지방자치단체의 條例를 民主的 自主法인 實質的 法律로 보아 租稅「法律」主義의 「法律」의 概念에 條例가 포함되므로 地方自治團體가 條例로서 租稅를 부과하는 것이 가능하다는 다음과 같은 見解도 있다.

즉, 우리 憲法 第117條 第1項은 「地方自治團體는 住民의 福利에 관한 事務를 처리하고 財産을 管理하며, 法令의 범위안에서 自治에 관한 規定을 制定할 수 있다」라고 定하고 있으므로, 地方自治團體는 個個의 法律의 규정이 없을지라도 條例를 制定할 수 있지만, 그것이 住民의 權利·義務에 관한 條例, 즉 法規를 내용으로 하는 條例에도 그대로 타당하느냐가 문제되는 데, 이에 대하여 一說은 「立法權은 國會에 속한다(憲法 第40條)」라는 규정을 論據로 國民의 權利·自由를 규제하는 경우에는 반드시 法律의 근거를 요하며 따라서 條例로서 法律事項을 규율할 때에는 憲法의 근거외에 특히 그와 같은 趣旨을 정한 法律의 授權이 있어야 한다고 주장하기도 하나, 他說은 憲法의 규정은 國家의 立法權에 관하여 규정한 것이지 지방자치단체의 立法權에 관하여 규정한 것이 아니며, 또 國民의 權利·自由의 規制에 관하여 法律의 근거를 요하는 이유는 國民이 自己의

83) 權寧星, 前掲書, p. 732.

84) 權寧星, 前掲書, p. 212.

李尚圭, 前掲書, p. 112.

승인에 의하지 않고는 자기의 權利·自由를 침해받지 아니한다는 民主主義의 原理에 근거한 것인 바, 이같은 요청은 條例가 住民의 代表機關인 地方議會의 議決에 基하여 制定되는 이상 충분히 충족된다고 본다. 따라서 法律에 의한 國民의 權利·自由의 制限과 條例에 의한 住民의 權利·自由의 制限은 그 性質에 있어 同一한 까닭에 兩者가 허용된다고 한다. 이렇게 條例를 民主的 自主 法인 實質的 法律로 보는 경우에는 條例로서 財產權을 制限할 수 있다고 볼 것이며, 또한 租稅 「法律」主義의 「法律」에도 條例가 포함되므로 條例로서 租稅를 부과하는 것도 가능하다고 보는 것이다.⁸⁵⁾

그러나 地方自治團體의 條例는 그것이 各地方自治團體의 區域안에서만 효력을 가지는 것일지라도 전체적인 國法秩序와 모순될 수 없다. 憲法 第117條 第1項도 「法令의 범위안에서」 地方自治團體가 自治에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하고 있으므로, 條例의 形式的 効力은 法律이나 法規命令보다 下位에 있으며, 그 規定事項도 法律과 命令에 위반될 수 없다. 특히 地方自治法은 第15條에서 「地方自治團體는 法令의 범위안에서 그 事務에 관하여 條例를 制定할 수 있다. 다만, 住民의 權利制限 또는 義務賦課에 관한 事項이나 罰則을 定할 때에는 法律의 委任이 있어야 한다」라고 規定하고 있다.⁸⁶⁾ 따라서 法定外稅目的 新設은 住民에게 새로운 納稅義務를 賦課하는 것이므로 法律의 委任없이 條例로서 定할 수 없는 것이며, 現행 地方稅關係法에 法定外稅目設定에 관한 근거규정이나 委任規定이 없는 이상, 地方自治團體가 條例로서 法定外稅目を 新設할 수 있는 길은 봉쇄된 것으로 보아야 할 것이고, 地方稅法의 改正을 통하여 그 길을 트는 것이 바람직하다고 보아진다.

즉, 地方自治團體相互間의 與件의 差異를 인정하고 住民의 自治的 決定을 존중하는 방향으로 地方稅法에서 地方自治團體의 法定外稅目設定을 허용하고, 標準稅率·制限稅率制를 擴大시킬 필요가 있다.⁸⁷⁾ 그렇게 함으로써 地方自治團體의 課稅自主權이 公共서비스에 의한 特別한 受益을 흡수하거나 혹은 外部不經濟을 배제하는 수단으로 활용될 수 있을 것이며, 지역적 특성에 입각한 지방자치단체의 政策展開의 효과를 높일 수도 있을 것이다.⁸⁸⁾

그런데, 地方自治團體에게 法定外稅目を 設定할 수 있는 課稅自主權을 인정하고 各級 地方自治團體가 高유의 의사에 따라 課稅權을 행사할 수 있게 된다면, 各級團體間에 稅源에 대한 競合이 일어나고 또 同一稅源에 대한 重復課稅가 행하여질 수 있으므로⁸⁹⁾, 上·下級 地方自治團體間에 야기될 수 있는 稅源에 대한 競合과 對立을 調整하는 制度가 필요할 것으로 보인다.⁹⁰⁾

85) 金哲洙, 憲法學概論, 博英社, 1989. p. 849.

86) 이 경우의 法律의 委任이 一般的·包括的 委任을 의미하느냐, 具體的·個別的 委任을 의미하느냐에 관해서는 견해의 대립이 있다.

金南辰, 前掲書, p. 116. 權寧星, 前掲書, p. 217.

87) 趙正濟, 「地方自治에 있어서의 財政充足要件과 財政運用」, 比較行政, 1985. 12. p. 55.

88) 金鍾表, 現代地方行政論, 日新社, 1985. p. 228.

89) 車駟權, 前掲書, p. 139.

90) 日本에서는 헌법 제84조, 지방세법 제4조 제3항 및 제5조 제3항등에 의하여 條例로서 道·府·縣稅와 市·町·村稅인 法定外 普通稅를 부과할 수 있도록 하고 있으며, 지방세법 제259조 및 제669

또한 法定外稅目設置가 가능할 경우에는, 各地方自治團體는 國民의 租稅負擔에 있어서의 公平 원칙을 고려하여 住民의 稅負擔上의 地域的 隔差를 심화시키지 않으면서 地方稅源을 擴充시키는 方向으로 그 課稅自主權을 行使하여야 할 것이다.

地方自治團體가 獨自적으로 課徵할 수 있는 法定外稅의 課稅對象이 될만한 것으로는, 앞에서 새로이 개발할 수 있는 地方稅源으로 例示된 廣告稅·環境保全稅·觀光稅등이 法定 地方稅로 新設되지 않을 경우에 그 稅源을 포함하여 水資源·地下資源등의 地域資源과 골프장등의 施設을 들 수 있다.

V. 結 論

名實相符한 地方自治制에 있어서는 地方自治團體가 自主的·自律적으로 地方財政을 運用할 수 있어야 한다. 그러나 우리나라의 地方財政은, 근본적으로 國家의 法律(地方稅法·地方交付稅法등)에 의하여 地方自治團體의 財源이 規制 또는 配定되고, 地域間 經濟力의 隔差로 말미암은 地方財政力의 不均衡을 是正하기 위하여 國家의 關與가 불가피하게 되므로써, 地方自治團體의 自律性이 충분히 보장되지 못하고 있는 實情이다.

이제, 住民自治的 地方自治時代의 開幕을 앞두고, 劃期的으로 地方財政力을 擴充시키고 地方財政의 自立基盤을 마련하여야 할 필요성이 절실히 느껴지고 있다.

그러나 우리나라 地方財政의 여러가지 制約要因은 地方財政制度나 地方稅制의 改善에 많은 어려움을 안겨주고 있다. 즉 地方財政力擴充方案인 一部 國稅源의 地方稅로의 移讓은 地方自治團體 相互間의 財政上 隔差를 심화시키고 國家財政을 萎縮시킬 우려가 있으며, 新稅源의 발굴이나 課稅標準 및 稅率의 調整을 통한 地方稅收增大方案은 住民의 稅負擔增加로 인한 租稅抵抗을惹起시킬 가능성이 있고, 地方自治團體의 課稅自主權을 擴大시키는 것은 地方自治團體에 따라 住民의 稅負擔이 달라질 수 있으므로 國民租稅平等原則에 어긋나는 면이 있다.

이와 같은 문제점들을 인식하면서도, 현실적으로 地方財政力을 擴充시키는 方案은, 長期的으로 地域經濟力을 伸張시키는 方法外에, 다음과 같은 것이 될 수 밖에 없다. 즉,

① 地方稅的 性格을 지닌 一部 國稅를 地方稅로 移讓하는 方法 ② 新稅源을 발굴하여 地方稅法에 새로운 地方稅目を 設定하는 方法 ③ 現行 地方稅制上 누락된 課稅對象을 찾아내어 地方稅課稅對象에 追加시키며, 課稅標準과 稅率을 合理的으로 調整하는 方法 ④ 地方自治團體에게 法定外稅目を 設定할 수 있는 課稅自主權을 인정하여 적절한 與件下에서는 地方自治團體가 獨自적으로 地方稅를 課徵할 수 있는 길을 열어주는 方法 ⑤ 새로운 地方稅外收入源을 開發하고, 地方公

조에서는 지방자치단체가 法定外 普通稅를 新設하거나 변경하고자 할 경우에는 미리 自治大臣의 허가를 받도록 하고 있다.

企業등을 活性化시켜 事業(場)收入등을 增大시키는 方法 ⑥ 地方交付稅制度에 의한 地方財政調整을 合理化하고 地方讓與稅制度를 도입하는 方法등이다.

이러한 方法들을 복합적으로 채택·實行함에 있어서 어느 方法을 어느 수준으로 推進할 것이냐 하는 것은, 그 方法이 안고 있는 問題點과 他方法과의 關聯程度 및 地域經濟與件등을 고려하여야 하겠지만, 基本的으로는 國家와 地方自治團體間的 事務 및 機能의 배분내역에 따라 결정하여야 할 것이다.

그리고, 市·郡·區등 下級地方自治團體와 特別市·直轄市·道등 上級地方自治團體間에 어떠한 地方財源을 어느 團體에게 어느만큼 배분할 것이냐 하는 문제도 各地方自治團體의 處理事務와 遂行하는 機能에 따라 결정되어야 할 것이다.

그러므로 自律적이고 擴充된 地方財政의 運用을 위하여는 各地方自治團體가 행하는 行政活動의 範圍와 內容이 事전에 명확히 결정되어져야 하며, 國家事務를 地方自治團體나 그 機關에게 委任하는 方式은 가급적 止揚하고 事務와 權限을 移讓하는 方式이 바람직하다고 보아진다.

地方自治團體가 處理·遂行하여야 할 明確한 事務와 機能에 따라, 그 活動에 필요한 財源이 모든 地方自治團體에게 고르게 配分되고, 또한 그것이 各地方自治團體에 의해 自主적으로 確保되어지도록 하는 것이 地方稅制를 포함한 모든 地方財政制度의 基本目標가 되어야 할 것이다. 그리하여 國家社會와 地域經濟의 발전에 따라 신중하면서도 지속적으로 地方稅制를 改善해 나감으로써, 國家發展의 열쇠를 쥐고 있는⁹¹⁾ 民主적이고 現代적이고 效率적인 地方自治團體가 本來의 機能을 다할 수 있도록 與件과 基盤을 造成해 나가야 할 것이다.

91) H. F. Alderfer, Ibid, p. 228.

Summary

A Study on the Devices of Improving Local Tax System for Expansion of the Local Finance Capacity

Yoon Yang-soo

The purpose of this study is to analyze the current situation of the local finance in our country and find out the expansion devices of local finance through the improvement of local tax system.

The problems of the current local finance in our country are summarized as the followings:

(1) The size of local finance is too minimized.

(2) The degree of self-reliance of the local finance is very low and the financial gap of the local governments is very severe due to the vulnerability of the regional economy in some regions.

(3) In case of local tax system, problems are concentration of tax sources on the national finance and relative insufficient tax sources in local finance, lack of flexibilities in local tax system, and mal-distribution of tax sources by region.

For expanding local financial resources, some parts of the national taxes should be transferred to the local taxes and the source of revenue between national and local taxes should be redistributed in accordance with rate of the task distributions of the local governments.

And, it is necessary to develop new tax sources for the local finance and it should be include in the local taxes.

Also, the way of tax levy and collection should be improved by adopting the more appropriate tax rate system.

In addition, it is necessary to expand and activate the local public enterprises, to reform the local finance adjustment system.

For the long-term plan, the general expansion of local tax sources should be attained through the balanced advancement of regional economy. Therefore, the regional dispersion of manufacturing industry and the upbringing of the rural and fishing regions is

indispensable for increasing local financial resources.

In conclusion, it can be said that development of the local government system in our country depends on how much the transference of the financial resources and the delegation of administrative power of the national government to the local government could be done.