

# 地方稅 收入의 擴充方案에 관한 研究

- 地方財政의 自主性 向上과 關聯하여 -

夫 萬 根

## 目 次

- |                     |                   |
|---------------------|-------------------|
| I. 序 論              | V. 現行 地方稅制의 問題點   |
| II. 우리나라 地方財政의 實態   | VI. 地方稅 收入의 擴充 方案 |
| III. 地方稅의 性格과 原則    | 1. 國稅와 地方稅間 稅源再調整 |
| 1. 地方稅의 性格          | 2. 新稅源의 發掘        |
| 2. 地方稅의 原則          | 3. 地方稅制의 構造 改善    |
| IV. 現行 地方稅制의 特徵과 構造 | 4. 課稅自主權의 擴大      |
| 1. 地方稅制의 特徵         | VII. 結 論          |
| 2. 地方稅의 收入構造        |                   |

## I. 序 論

現代의 自治行政은 夜警國家時代처럼 단순히 住民의 生命과 財産을 보호하고 公共秩序를 유지하는 데 중점을 둔 消極的 行政의 단계를 넘어서서 地域住民의 生活向上과 福祉增進을 도모하기 위한 積極的 給付行政을 수행하는 것을 主內容으로 하고 있다.

오늘 날 國民의 所得水準 향상과 社會·經濟構造의 變化는 行政需要의 급증과 다양화를 가져 오고 있다. 이에 따라 行政은 이제 産業化와 都市의 過密化에서 발생하는 각종 公害, 住宅難, 交通難, 水道問題의 해결은 물론이고 福祉的 측면인 醫療, 衛生, 保育, 老人扶養의 문제까지 담당하지 않을 수 없게 되었다. 뿐만 아니라 地域間의 生活隔差를 해소시키기 위한 地方産業의 基盤造成, 落後地域 開發 및 中小都市의 육성도 行政의 主要課題로 등장하고 있다. 그런데 社會開發部門에 속하는 이러한 과제들은 대부분이 地域的 公共財의 범주에 속하는 것으로서 住民의 일상생활과 직결되어 있기 때문에 주로 地方自治團體에 의하여 수행되어야 할 役割들인 것이다.

地方自治團體가 이 같이 급증하는 行政需要에 적극적으로 대처하면서 自治行政을 효율적으로 수행하기 위해서는 막대한 財政資金을 필요로 한다. 그러나 우리나라의 地方財政은 規模의 零細

성과 自體財源의 빈약, 地方自治機能의 未洽과 財政制度의 결함 등 構造的 脆弱性 때문에 財政需要에 제대로 대응하지 못하고 있다. 이러한 결과는 中央財政에의 依存度를 深化시키고 中央政府의 강력한 財政統制를 초래케 하여 地方自治團體의 自律性を 약화시킴으로써 地域實情에 적합한 行政을 수행하는데 制約要因이 되고 있다.

따라서 地方自治團體가 스스로의 決定에 입각하여 住民의 生活向上과 福祉增進에 필요한 行政을 수행하기 위해서는 量的으로 明確하고 충분한 財政的 基礎를 가져야 함은 물론이고 質的으로도 中央政府의 간섭을 받지 않고 使用할 수 있는 自體財源을 擴充시킴으로써 일정 水準의 財政的 自主성을 확보하지 않으면 안 된다.

이러한 自體財源에는 地方稅와 稅外收入이 있지만 地方行政의 本質이 住民의 負擔에 의해서 當該 地方住民을 위한 公共서비스를 供給하는데 있다는 점에서 地方稅가 가장 基本的이고 必需的인 財源임은 두 말할 필요가 없다. 地方自治團體는 地方稅라는 自體財源이 있으므로 해서 비로소 自身の 予算을 自己意思에 따라 操作함으로써 실질적인 自治權을 享有하게 되는 것이다.

그러나 우리나라의 現行 地方稅는 稅源配分이 國稅에 비해 극히 貧弱한데다 地域적으로 偏在되고 있을 뿐만 아니라 課稅體系가 불합리하여 地域經濟의 성장을 收入面에서 제대로 반영하지 못함으로써 稅收의 伸張性도 낮아 地方財政의 自主성을 향상시키는데 크게 기여하지 못하고 있다. 따라서 地方稅가 地方財政의 自主性 向上을 뒷받침할 수 있으려면 稅收擴充이 필수적인 바 이를 위해서는 地方稅에 내재하는 問題點과 制度的 改善이 시급한 課題가 아닐 수 없다.

## II. 우리나라 地方財政의 實態

우리나라 지방재정이 당면하고 있는 實態는 財政規模의 貧弱, 自立度の 미약, 稅源의 地域的 偏在, 硬直性的 深化 등 네 가지로 特徵지을 수 있다.

### 1) 財政規模의 貧弱性

우리나라 地方財政은 국가재정에 비해 그 규모가 너무 빈약하다. 국가재정과 地方財政 規模를 비교해 보면(表 1 참조) 1961년~1982년까지 국가재정에 대한 지방재정의 비율이 가장 높았던 1981년에도 36.3%에 불과하며 가장 낮은 1962년은 겨우 18.1%이다. 또 재정규모의 伸張面에서 볼 때 이 期間동안 국가재정은 184 배로 증가되었으나 지방재정은 164 배 만이 伸張되었을 뿐이다.

< 表 1 > 국가재정과 지방재정 (일반회계) 비교

(단위 : 백만원)

년 도 별	국 가 재 정 (A)	신 장 율 (%)	지 방 재 정 (B)	신 장 율 (%)	B/A (%)
1961	51,985	100	16,091	100	30.0
1962	75,550	145	13,701	85	18.1
1963	60,844	117	19,358	120	31.8
1964	63,151	122	21,552	134	34.1
1965	105,481	203	28,526	177	27.0
1966	153,777	296	45,000	283	29.6
1967	199,018	383	61,465	382	30.9
1968	275,717	530	76,549	476	27.7
1969	376,041	723	122,293	760	32.5
1970	445,856	858	145,430	904	32.6
1971	551,452	1,061	179,644	1,116	32.6
1972	605,315	1,164	215,087	1,337	35.6
1973	691,101	1,329	248,898	1,544	36.0
1974	1,188,717	2,287	344,946	2,144	29.0
1975	1,374,376	2,644	516,959	3,213	27.6
1976	2,298,309	4,421	660,817	4,107	29.8
1977	2,990,844	5,753	960,102	5,967	32.1
1978	4,040,546	7,773	1,261,690	7,841	31.2
1979	5,507,546	10,594	1,907,616	11,855	34.6
1980	6,635,180	12,763	2,339,663	14,540	35.2
1981	8,174,449	15,734	2,964,023	18,420	36.3
1982	9,578,124	18,436	2,648,569	16,460	27.7

주 : 1) 1981년까지는 세입 결산액

2) 1982 년도는 당초예산

資料 : 內務部, 地方財政年鑑 各 年度版에 의거 작성

한편 外國의 국가재정에 대한 지방재정의 비율은 1976년의 경우 (表 2 참조) 美國 (109%), 西獨 (122%), 日本 (133%), 스위스 (118%) 등 대부분 國家의 지방재정 규모가 오히려 국가재정보다도 크며 프랑스와 필리핀만이 각각 32%와 13%이다. 그런데 同年에 우리나라는 29.8% 밖에 되지 않아 外國에 비해 지방재정 비중이 얼마나 빈약한 가를 알 수 있다.

<表 2> 각국의 국가재정과 지방재정의 연도별 규모 비교

(단위: 백만원)

구분 국명	단위	연도별재정규모						
		'72	'73	'74	'75	'76	'77	
미국 국가재정(A)	백만불	172,835	189,980	215,211	221,360	240,093	300,335	
		지방재정(B)	192,045	191,072	210,553	245,576	262,166	274,079
		B/A (%)	111	101	98	111	109	91
영국 국가재정(A)	백만파운드	17,245	21,392	27,007	34,925	38,927	-	
		지방재정(B)	7,314	9,030	10,649	15,015	17,450	-
		B/A (%)	42	42	39	43	45	-
프랑스 국가재정(A)	백만프랑	212,511	243,316	276,909	294,930	344,023	391,694	
		지방재정(B)	65,891	73,658	83,783	103,927	110,349	145,435
		B/A (%)	31	30	30	35	32	37
서독 국가재정(A)	백만마르크	109,440	130,920	137,510	140,220	156,970	170,640	
		지방재정(B)	135,070	155,570	171,670	172,900	192,070	227,460
		B/A (%)	123	119	125	123	122	133
일본 국가재정(A)	10억엔	12,548.8	14,805.9	15,397.9	14,167.2	17,883.9	-	
		지방재정(B)	12,181.0	14,537.2	18,782.2	19,801.2	23,788.8	-
		B/A (%)	97	98	122	140	133	-
스웨덴 국가재정(A)	백만크로나	50,849	54,203	67,029	86,147	89,431	98,653	
		지방재정(B)	48,518	52,692	56,292	65,866	74,892	95,815
		B/A (%)	95	97	84	76	84	97
캐나다 국가재정(A)	백만불	21,016	23,080	35,598	32,877	37,489	43,359	
		지방재정(B)	25,191	27,719	35,924	41,226	44,699	50,947
		B/A (%)	120	120	101	125	119	117
스위스 국가재정(A)	백만프랑	15,545	18,870	21,200	22,135	24,520	25,220	
		지방재정(B)	18,985	22,770	25,250	27,730	29,060	24,590
		B/A (%)	122	121	119	125	118	98
필리핀 국가재정(A)	백만페소	6,017	10,592	14,671	16,480	17,480	17,484	
		지방재정(B)	1,134	1,263	1,503	1,899	2,235	2,566
		B/A (%)	19	12	10	12	13	15

資料: 內務部, 地方財政年鑑, 1981.

지방재정이 이 같이 빈약한 이유로는 ① 역사적인 集權性의 전통 ② 國土의 협소 ③ 經濟開發計劃의 추진에 따른 財源의 基幹産業 集中投資 ④ 國防費의 과중한 부담 등을 들 수 있는데 1) 지방재정의 貧弱性은 住民의 기대상승에 따른 財政需要의 증가에 대처하는 능력을 상실케 하고 장기적으로는 오히려 國家費用을 증대시키는 要因으로 작용하고 있다.

2) 財政自立度の 微弱

1970년대 초에 40%내외에 불과하던 地方財政自立度는 그 후 점차 개선되어 1979년부터는 60%이상이 되고 있지만(表3 참조) 地方自治의 自立的 실현을 위한 財政確保라는 관점에서 본다면 아직도 너무 미약한 실정이다.

〈表3〉 地方財政 自立度の 推移(1974 ~ 1982)

(單位: %)

區 分	'74	'75	'76	'77	'78	'79	'80	'81	'82
全 國	58.9	53.5	58.1	64.8	59.4	62.0	65.4	62.2	60.5
서울	93.9	89.5	94.8	96.8	96.6	98.2	98.5	95.5	96.2
地方	47.7	42.2	45.9	52.6	45.2	47.8	53.7	52.0	48.9
直轄市	85.6	83.9	93.7	91.7	88.3	84.2	86.6	96.2	93.6
道	26.9	23.5	28.0	41.2	33.4	34.9	42.5	40.4	29.9
市	59.4	55.9	60.6	56.4	59.6	64.3	70.4	69.9	60.0
郡	26.9	28.1	33.0	34.7	29.0	31.3	35.1	30.3	30.8

資料: 內務部, 地方財政年鑑 各年度版에 의거 作成

뿐만 아니라 自治團體別로 自立度の 격차가 심화되고 있는데 1982년의 경우 全國平均은 60.5%이지만 서울(96.2%)과 直轄市級(93.6%)은 자립도가 아주 높아 自體收入만으로도 行政處理가 거의 가능한 반면에 道級은 29.9%, 市級은 60.0%, 郡級은 30.8%에 불과하다.

이러한 自立度の 미약과 심한 격차현상은 대다수의 市·郡으로 하여금 自體收入을 갖고는 人件費마저 充當할 수 없게 하는 劣惡한 상태로 만들고 있다. 市의 경우 현재 자체 수입만으로 인건비 充當이 곤란한 단체는 46개市 중에서 30%인 14개나 되며 郡의 경우는 139개郡 중에서 무려 87%인 122개에 이르고 있다.<sup>2)</sup>

1) 朴東維外, 地方行政論, 韓國放送通信大學出版部, 1983, p.202.

2) 俞 燕, 地方財政力과 財政制度, 地方財政, 1983年 7月號, pp.21 ~ 22.

이같이 地方自治團體의 財政自立도가 낮은 이유는 첫째, 國稅와 地方稅가 불균형적으로 配分되고 있고 現行 地方稅 稅目이 稅源으로서의 性格上 伸張性에 한계가 있으며 둘째, 中央政府가 자치단체의 稅外收入에 制約을 가하고 있기 때문이다.

우리나라 地方稅制의 변천은 재정자립도의 提高를 위한 地方財政의 충실화라는 관점에서 추구된 것이라기 보다는 대개의 경우 徵稅技術上의 필요에 의하여 이루어졌고 큰 稅源은 國稅가 독점적으로 장악하는 것으로 되었다. 1973년의 稅制改革에 의한 住民稅의 신설이 적지 않은 財源을 지방재정에 제공한 것이 사실이지만 이것 역시 지방재정의 充實化보다는 都市의 人口集中 억제와 新稅의 창설에 의한 租稅의 增徵이 意圖된데 지나지 않은 것이다.<sup>3)</sup>

表 4에서 보는 바와 같이 1963년도 地方自治團體 一般會計의 財源別 세입비율은 自體財源이 52.9% (지방세 38.2%, 세외수입 14.7%)이고 依存財源은 47.1% (地方交付稅 11.0% 國庫補助金 36.1%)로 절반에 가까운 세입을 國庫에 의존했었다. 국고의존도는 1975년에 무려 65.6% (지방교부세 28.4%, 국고보조금 37.2%)까지 이르렀다가 그후 점차로 약화되고는 있지만 1981년에도 42.5% (지방교부세 17.5%, 국고보조금 27.0%)나 되고 있다.

〈表 4〉 一般會計의 財源別 歲入規模(1963 ~1981)

(單位: 百萬元)

財源別 年度別	地方稅	稅外收入	地方交付稅	國庫補助金	合計
1963	7,404(38.2)	2,840(14.7)	2,123(11.0)	6,991(36.1)	19,358(100.0)
1965	11,359(39.8)	4,133(14.5)	5,044(17.7)	7,991(28.0)	28,527(100.0)
1967	14,080(22.9)	7,997(13.0)	23,328(38.0)	16,061(26.1)	61,466(100.0)
1969	26,511(21.7)	25,051(20.5)	36,942(30.2)	33,790(27.6)	122,294(100.0)
1971	39,814(22.5)	24,510(13.8)	70,011(39.5)	42,991(24.2)	177,326(100.0)
1973	74,028(29.7)	40,575(16.3)	17,567(28.9)	62,729(25.2)	248,898(100.0)
1975	88,349(21.4)	54,005(13.0)	117,490(28.4)	153,827(37.2)	413,672(100.0)
1977	186,130(24.9)	152,803(20.6)	182,419(24.4)	224,791(30.1)	746,144(100.0)
1979	347,926(22.7)	349,106(22.8)	336,016(21.9)	500,027(32.6)	1,533,077(100.0)
1981	914,373(30.8)	730,819(24.7)	520,000(17.5)	798,830(27.0)	2,964,023(100.0)

註: ( )안은 %

資料: 內務部, 地方財政年鑑 各年度版에 의거 作成

3) 李文宰, 地方收入의 增大方案, 地方財政, 1983年 5月號, p.84.

이러한 依存財源은 地方自治團體의 財政力을 보강시키는 기능을 하는 것이 사실이지만 반면에 中央政府의 여러가지 條件과 統制가 다르기 때문에 지방재정은 중앙정부가 이끄는 방향으로 끌려가게 마련이며 地域實情에 적합한 행정업무의 수행에 많은 制約을 받게 된다.

### 3) 稅源의 偏在

資本主義經濟의 발전으로 都市와 農村間, 產業과 산업間에 불균형한 발전이 초래되고 여기에 서 야기된 地域間 經濟力의 차이는 그대로 지방재정에 반영되게 마련이다. 따라서 地方自治團體 상호간에 동일한 稅目을 구비하고 있지만 그 財政力은 지역에 따라 큰 격차를 낳고 있다.

1980년에 있어서 地方稅源의 상대적 分布를 보면 서울이 39.1%, 釜山은 11.1%로 이 兩大 都市가 차지하는 稅源의 비중은 전체 자치단체의 50.2%이다. 우리나라 人口의 30.7%를 占有하는 이 두 都市가 稅源에서는 절반을 차지하고 있다는 사실은 稅源의 相對的 分布가 얼마나 不均等한 것인가를 보여주는 것이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup> 반면에 全南과 江原道는 우리나라 전체 人口의 10.1%와 4.8%를 점유하고 있지만 稅源構成比는 겨우 5.7%와 2.1%에 불과하다.

### 4) 財政硬直性의 深化

地方財政의 自律性은 歲出과 歲入의 自律性이 확보되고 地方財政調整制度의 안정성이 어느정도 보장되어야 가능한 것인데도 실제로는 그 어느 것도 제대로 되지 못해 地方財政을 硬直化시키고 있다.

먼저 歲入面에서 볼 때 財政의 中央集權的 운영으로 自治團體에게 地方稅收入에 대한 신축성 있는 制度를 부여하고 있지 않고 있으며 稅外收入은 目的性을 가지고 있는 데다가 收入源이 원천적으로 零細하다. 또 歲出面에 있어서는 國庫補助에 따른 地方負擔의 과다, 財源 對策없는 국가사부의 계속적인 地方移讓, 國家施策事業의 지방비 부담 轉嫁, 行政需要 증대에 따른 經常經費의 增加 등이 지방재정을 압박하고 있다.

한편 地方財政調整制度 역시 그동안 當爲的인 運營이 결여되어 이 制度의 주축을 이루는 地方交付稅의 경우 그 財源이 원천적으로 地方稅的인 것에서 주어짐에도 불구하고 1972년의 「8.3 措置」이후 交付率을 계속 下向調整하여 內國稅의 신장율에도 미치지 못하게 함으로써 地方財政의 경직화를 加重시키고 있다.

4)李文宰, 上揭論文, p.84.

### Ⅲ. 地方稅의 性格과 原則

#### 1. 地方稅의 性格

地方稅는 地方自治團體가 財政需要에 充當하기 위하여 住民 또는 이와 同一한 地位에 있는 者로부터 特定한 個別的 報償없이 徵收하는 財貨이다. 地方稅는 課稅權의 主體가 地方自治團體라는 점에서 그 主體가 國家인 國稅와 구별되는데 일반적으로 다음과 같은 性格을 가지고 있다.

첫째, 地方稅는 地方自治團體가 課稅權에 기초하여 強制的으로 과하는 權力的 課徵金이다. 지방자치단체가 徵收하는 것 중에는 기부금 또는 事業收入과 같은 契約的 收入도 있으나 이들은 提供者의 自由意思에 의해서 支給되거나 제공자와 地方自治團體間의 契約에 따라서 支給된다.

이에 반해 地方稅는 제공자인 納稅義務者의 承諾이라고 하는 意思表示를 필요로 하지 않고 自治團體의 一방적인 의사표시에 의해서 強制的으로 徵收된다는 점에서 다른 收入과 근본적으로 다른 特徵을 가진다.

둘째, 地方稅는 特別한 給付에 대한 反對給付의 성질을 가지기 아니하고 一般住民들로 부터 그들의 經濟力에 상응하여 一방적으로 徵收하는 것이다. 따라서 地方稅를 납부했다고 해서 납세의무자는 그 反對給付로서 지방자치단체로부터 어떤 具體的인 代價를 부여받는 것은 아니다.

셋째, 地方稅는 지방자치단체가 公的 欲求의 충족에 필요한 一般적 經費를 얻기 위한 財源을 調達할 목적으로 徵收하는 것이고 原則的으로 特定한 필요를 위해서 徵收하는 것이 아니다. 地方稅가 收入을 목적으로 하고 있다는 점에서 收入을 얻는 것 이외의 目的으로 과해지는 罰金과 같은 金錢給付와는 구별된다. 그런데 地方稅는 보통 一般적인 收入을 목적으로 徵收되고 個別的, 具體的인 목적을 위해서 징수되는 것은 아니지만 예외적으로 目的稅와 같이 特定한 使用目的을 가지고 課하는 것도 認定된다.

이러한 특징을 갖고 있는 地方稅는 地方自治團體의 收入中 가장 基本적이고도 必須的인 財源이라고 할 수 있다. 그것은 地方行政의 本질이 지방자치단체 住民의 負擔에 의해서 當該 地方住民을 위한 公共서비스를 供給하는데 있기 때문이다.

#### 2. 地方稅의 原則

租稅는 基本的으로 行政需要를 충족할 수 있는 것이 아니면 안 되지만 이를 위해서 어떠한 手段·方法을 動員하더라도 무방하다는 것은 결코 아니다.

租稅의 부담내용은 公平해야 하고 社會·經濟的 측면에서 生産과 流通을 阻害하지 않도록 함

으로써 國民經濟의 발전에 否定的인 영향을 적게 해야 하며 또 徵收는 되도록 經濟的으로 해야 한다. 이러한 要求를 충족시킬 수 있는 租稅體系가 가장 이상적인 租稅制度이다.<sup>5)</sup>

각종의 稅源 중에서 어떤 것을 課稅稅目으로 할 것인가 하는데 대하여는 課稅者와 徵稅者, 그리고 재정적인 입장에서 보아 여러가지 基準과 原則이 있다. 地方稅도 租稅인 이상 이러한 租稅의 一般原則이 그대로 적용되어야 할 것은 말할 것도 없다. 그러나 地方稅가 國稅와는 다른 특유의 原則이 강조되는 根據는 바로 地方自治團體의 特性에서 연유된다고 하겠다. 즉, 첫째로 地方自治團體는 각각 經濟水準과 그 構造를 달리하고 있으며, 둘째로 地方自治團體의 領域은 경제적으로 開放社會이고, 세째로 지방자치단체의 행정은 國家의 경우보다는 對住民關係가 보다 직접적이고 밀접하게 이루어지고 있기 때문에 行政서어비스에 의한 住民의 受益의 정도가 보다 명확하게 나타나는 점 때문이라고 하겠다.<sup>6)</sup>

이러한 특성에 따라 地域社會의 諸欲求를 충족시키기 위하여 調達되는 地方自治團體의 독립적 財源인 地方稅의 原則으로는 크게 普遍性的 原則, 安定性的 原則, 定着性的 原則, 應益性的 原則, 負擔分任의 原則 등 5가지를 들 수 있다. 그런데 여기에서 留意할 것은 이러한 傳統的인 原則들은 현실적인 地方稅制의 구성에 있어서 점차 그 當爲性이 약화되어 가고 있다는 점이다.

그렇게 된 첫째 이유는 租稅原則 상호간의 모순이라고 할 수 있다. 예컨대 安定性을 지닌 地方稅制는 所得彈力性을 결여함으로써 經濟의 成長期에 증대하는 財政需要를 충족시킬 수 없게 되어 地方財政面에서 요청되는 伸張性的 원칙과 모순되게 되고 이와 반대로 經濟成長의 鈍化가 진행되면 이번에는 安定性을 충족시키는 地方稅制는 一轉해서 低所得層의 稅負擔을 과중시킴으로써 公平의 원칙과 모순되게 되는 것이다.

한편 普遍性的 原則과 自主性的 원칙과도 문제가 되는데 地域間的 經濟力격차에 대응해서 住民의 稅負擔의 편재현상이 현저하여 불충분한 稅源에 고심하는 地方自治團體가 自主性的 원칙에 의하여 徵稅를 강화한다면 그것은 當該 行政區域內的 稅負擔을 무겁게 할 뿐만 아니라 貧困 團體住民의 地方稅負擔이 과중하게 되는 결과를 낳게 될 것이다.

傳統的 地方稅原則의 當爲성이 약화된 또 하나의 이유는 이러한 내용의 原則만을 고집해서는 급변하는 經濟社會의 추세에 도저히 對處해 나갈 수 없는 현실적인 모순이 발생한다는 점이다. 현저한 工業化的 進行, 都市化現象의 深化는 종래의 稅源構造에 혼란을 일으켰고 財政需要面에서도 質的 變化和 量的 增加現象을 가져왔다.<sup>7)</sup> 따라서 日益增大하고 있는 지방재정의 需要에 능동적으로 대처하지 못하고 있는 傳統的인 地方稅 原則은 그 概念을 스스로 변경하지 않을 수 없

5) 孫在植, 現代地方行政論, 博英社, 1980, p.286.

6) 李相熙, 地方財政論, 啓明社, 1982, p.163.

7) 李相熙, 上揭書, pp.181~182.

게 되었다.

그리하여 W. Wittmann 은 다음과 같은 다섯가지 내용의 현대적 地方稅原則을 제시하고 있다.<sup>8)</sup> 즉 ① 地方稅는 國稅와 달라서 景氣感應的이 되어서는 안된다. (安定性) ② 지방세는 地方自治團體의 財政需要에 부응하리만큼 충분한 收入을 보장하는 것이라야 한다. (伸張性) ③ 地方稅는 住民의 責任意識을 높히는 것이라야 한다. (負擔分任性) ④ 지방세는 地域的으로 보편적이고 가능한 한 財政需要를 平等하게 補填하는 것이어야 한다. (普遍性) ⑤ 地方稅는 企業의 立地나 競爭에 있어서 中立을 유지하는 것이어야 한다 (中立性)는 것이 바로 그것이다.

#### IV. 現行 地方稅制의 特徵과 構造

##### 1. 地方稅制의 特徵

우리나라의 現行 地方稅制는 대체로 다음과 같은 特徵을 가지고 있다.<sup>9)</sup>

첫째, 現行 地方稅制는 부담의 全國的인 均衡을 도모하기 위하여 稅目과 稅率, 그리고 課稅方法 등을 全國 劃一的으로 法定하고 있다. 따라서 法定外稅目은 그 설정이 금지되고 있으며 일부稅目에서 標準稅率과 制限稅率을 채택하고 있으나 그 伸縮性의 범위가 거의 없을 뿐만 아니라 강력한 中央統制로 인하여 지방자치단체의 課稅上의 選擇의 여지는 거의 없는 실정이다.

둘째, 現행 地方稅制는 國家·道·市郡의 3단계 課稅權者가 각각 독립된 稅를 부과함으로써 獨立稅主義를 택하고 있다. 종래에는 國稅附加稅와 道稅附加稅가 있었으나 현재는 모두 폐지되었고 다만, 住民稅의 所得割에 있어서 國稅인 所得稅와 法人稅額을 課稅標準으로 삼기 때문에 附加稅的인 성격이 있기는 하나 순수한 附加稅는 아니다.

셋째, 現행 지방세에 있어서는 대부분이 傳統的 地方稅原則에 따라 稅目を 배분하고 있다. 즉 應益原則에 따라 收益稅를 중심으로 하고 있으며 負擔分任의 원칙을 구현하기 위해 住民稅를 두고 있다. 그리고 가능한 한 地域的 普遍性이 고려되고 있는데 農地稅는 所得課稅에 속하지만 農村地域에서의 普遍性 때문에 稅源이 빈약한 郡地域의 財源補強을 위해 지방세로 배분되고 있다.

넷째, 現행 地方稅制는 稅源의 性質別 配分에 있어서 資產課稅를 중심으로 하고 있으며 所得課稅와 消費課稅에 있어서는 극히 貧弱한 배분을 하고 있다. 그 결과 地方稅收는 어느 정도 安定性은 유지되는 반면 伸張性이나 탄력성은 높지 못하다.

8) W. Wittmann, Einführung in Finanzwissenschaft, Teil III, 1972, ff.136~140 參照

9) 李相熙, 前揭書, pp.210~212 參照

다섯째, 현행 地方稅制는 道와 市郡間의 資源배분에 있어서 基礎自治團體인 市郡을 우선시키고 있다. 市郡稅로는 9개 稅目을 배분하고 있는데 그 중에는 地方稅의 基幹稅라고 할 수 있는 住民稅와 財産稅도 포함되고 있다. 반면에 道稅로는 3개 稅目만을 배분하고 있다.

이러한 地方稅制의 特徵들은 地方稅의 構造에 關連적으로 影響을 주게 마련이다.

## 2. 地方稅의 收入構造

### 1) 稅目別 構造

우리나라의 現行 地方稅制는 道稅에 3個 稅目과 市郡稅에 9개 稅目 등 총 12 稅目으로 구성되고 있다. 道稅인 取得稅, 登錄稅, 免許稅는 모두 普通稅이고 市郡稅는 보통세로서 住民稅, 財産稅, 自動車稅, 農地稅, 屠畜稅, 馬券稅의 6개 稅目과 目的稅로서 都市計劃稅, 消防共同施設稅, 事業所稅의 3개 세목이 있다. 한편 地方自治團體가 單層制로 되어 있는 서울特別市와 直轄市에 있어서는 道稅와 市郡稅가 통합된 市稅 單一體系로 되어 있다.

우리나라의 租稅總額 중에서 地方稅가 차지하는 비중은 1962년에 13.8%였던 것이 1967년 이후 1972년까지는 10% 이하로 떨어졌다가 그 후 차츰 增加하기 시작했다. 그러나 1981년의 경우에도 11.2%에 지나지 않아 地方財政需要와 比較할 때 地方稅에 대한 稅源配分이 얼마나 貧弱한가를 보여 주고 있다.

한편 地方稅의 稅目別 構成比의 추이를 보면 (表 5 참조) 1977년에는 取得稅 22.4%, 登錄稅 19.8%, 住民稅 13.9%, 財産稅 13.4%, 自動車稅 5.6%, 都市計劃稅 5.4% 있었는데 이와 같은 構成比는 1981년의 경우에도 住民稅와 財産稅에서 順位變動이 있는 것을 제외하고는 큰 변화없이 유지되고 있다.

그 내용을 보면 취득세 19.7%, 등록세 17.1%, 재산세 16.7%, 주민세 14.0%, 농지세 8.5%이고 그 뒤를 도시계획세 7.3%, 자동차세 6.7%가 따르고 있다. 이러한 사실은 地方稅의 구조에서 稅目 相互間의 關係가 安定的이고 어느 稅目도 지방세의 性格變化를 말할 수 있으리 만큼 經濟成長에 感應의이 아니라는 사실을 보여 주는 것이다.<sup>10)</sup>

### 2) 課稅體系別 構造

지방세의 課稅體系는 크게 所得課稅, 消費課稅, 收益課稅, 流通課稅의 네 가지로 구분되는데 所得課稅로 되는 것은 住民稅와 農地稅이고, 소비과세는 屠畜稅와 馬券稅이다. 한편 유통과세로는 取得稅와 登錄稅가 있고 나머지 6개 稅目은 모두 收益課稅이다.

10) 李文宰, 地方稅의 構造, 地方行政, 1983年 3月號, pp.14~15.

〈表 5〉 地方稅 稅目別 構成比 推移 및 伸張率 (단위: %)

年 度 稅 目	1977		1978		1979		1980 *		1981	
	구성비	신장율	구성비	신장율	구성비	신장율	구성비	신장율	구성비	신장율
取 得 稅	22.4	100	25.6	150	22.5	179	21.2	216	19.7	238
登 錄 稅	19.8	100	20.7	138	15.4	139	15.9	183	17.1	234
免 許 稅	3.0	100	3.4	151	2.9	173	2.4	182	2.2	199
住 民 稅	13.9	100	13.7	130	15.2	194	15.2	249	14.0	272
財 產 稅	13.4	100	10.6	104	13.6	180	15.6	264	16.7	337
自 動 車 稅	5.6	100	5.7	136	8.1	258	7.4	303	6.7	325
農 地 稅	10.6	100	10.0	123	8.9	149	8.2	174	8.5	217
屠 畜 稅	0.4	100	0.3	106	0.6	280	0.6	340	0.7	451
馬 券 稅	0.2	100	0.3	168	0.3	211	0.3	300	0.3	317
都 市 計 劃 稅	5.4	100	4.5	109	5.7	186	6.6	277	7.3	363
消 防 施 設 稅	1.4	100	1.2	112	1.4	179	1.7	273	1.8	351
事 業 所 稅	2.8	100	3.8	173	4.3	267	4.0	319	3.9	374
遊 興 飲 食 稅	0.7	100	—	—	—	—	—	—	—	—
過 年 度 收 入	—	—	—	—	0.9	100	0.8	113	1.1	190
計	100	—	100	—	100	—	100	—	100	—

資料: 內務部, 地方財政年鑑 各 年度版에 의거 作成

이제 현행 地方稅를 課稅體系上的 종류별로 구분하여 검토해 보면 表 6 과 같이 收益課稅와 流通課稅를 根幹으로 하여 약간의 所得課稅와 영세한 消費課稅로 구성되고 있음을 알 수 있다. 1979년의 경우 수익과세의 稅收額은 36.4%이고 유통과세는 38.3%로서 이 둘이 지방세의 稅收總額에서 차지하는 비중은 무려 74.7%에 이르고 있다.

〈表 6〉 地方稅의 課徵體系別 占有 比率 (單位: 百萬元)

구분 연도	所得 課 稅		消 費 課 稅		收 益 課 稅		流 通 課 稅	
	금 액	구성비						
1975	6,447	23.0 %	18,592	11.7 %	61,900	39.0 %	41,820	26.3 %
1976	56,186	25.5	27,062	12.3	78,919	35.8	58,399	26.5
1977	82,866	24.6	4,584	1.4	106,929	31.8	142,196	42.2
1978	105,083	23.7	2,967	0.6	129,882	29.3	205,319	46.3
1979	144,646	24.7	5,746	1.0	215,890	36.4	227,487	38.3

資料: 內務部, 地方財政年鑑 各 年度版에 의거 作成

한편 소득과세의 比重은 24.7%이고 소비과세는 아주 빈약하여 1.0%에 머물고 있다. 이에 비해 國稅는 소득과세 34.4%, 소비과세 64.4%, 유통과세 1.2%로서 消費課稅의 비중이 압도적이다.

地方稅體系에서 所得 및 消費課稅 비중의 취약성은 현행 租稅制度에 따른 총 租稅收入의 내용을 분석해 보아도 알 수 있다. 우리나라의 총 조세수입 중에서 소득과세가 차지하는 비중은 약 27%이고 소비과세는 약 63%로서 이 둘을 합친 比重은 무려 90%에 이른다. 그러나 총 租稅收入 중에서 課稅體系에 따른 地方稅의 비중을 보면 所得課稅가 차지하고 있는 27% 가운데 地方稅는 3%이고 消費課稅가 차지하고 있는 63% 가운데서는 겨우 0.6%에 불과하다. 한편 총 租稅收入 中 10%를 占하는 流通課稅와 收益課稅의 합계 중에서 地方稅의 비중은 무려 8.9%에 이르고 있다. 한편 日本의 경우는 총 租稅收入에 대한 課稅體系別 構成比가 所得課稅 63.8%, 消費課稅 21.0%, 收益課稅 11.1%, 流通課稅 4.1%로 되고 있는데 소득과세와 소비과세의 비율 중에서 地方稅의 比重은 각각 20%와 4.5%에 이르고 있어 우리나라와는 대조적이다.

이같이 우리의 地方稅構造는 稅收彈力性이 낮은 收益課稅와 流通課稅가 주축을 이루고 있으며 탄력성이 높은 所得課稅와 消費課稅는 國稅에 偏重되어 있음을 알 수 있다.

### 3) 自治團體別 稅收構造

地方稅의 稅收構造를 地方自治團體別로 보면 먼저 道의 경우, 1981년의 主要稅目 구성비는 取得稅가 전체 稅收의 31.8%를 차지하고 있고 다음이 登錄稅 21.8%, 財產稅 14.0% 이고 其他 稅目은 10%미만이다.<sup>11)</sup> 이를 1977년도와 비교해 보면 構成比에는 약간의 차이가 있지만 順位에는 변동이 없다.

한편 市單位의 主要稅目的 구성비는 財產稅 32.3%, 住民稅 21.3%, 事業所稅 10.0%의 순위로 되어 있는 데 이를 1977년과 비교해 보면 順位變動은 없고 構成比에 약간의 차이가 있을 뿐이다. 이러한 사실은 市部의 地方稅收入의 主宗이 收益課稅인 財產稅 중심의 것이고 여기에 所得課稅인 住民稅가 補助的인 것이 되고 있음을 뜻하는 것이다.

또 郡의 경우는 農地稅 51.0%, 財產稅 20.5%, 住民稅 12.2%의 순으로 되고 있는데 農地稅가 郡部 地方稅 收入의 大宗을 이루고 있다는 사실은 郡部 財政의 취약성을 두드러지게 하는 요인이 되고 있다. 그동안 經濟開發計劃의 추진을 통한 國民經濟의 成長過程에서 農業은 쇠퇴산업으로 되어 왔고 商業的 農業의 전개에도 불구하고 農民所得은 都市勤勞者의 소득에도 미치지 못함으로써 農地稅는 다른 所得稅에 비해 伸張率이 낮을 수 밖에 없게 되었다.

11) 沈定根, 地方財政制度論, 法文社, 1981, p.135.

뿐만 아니라 農地稅는 租稅의 性格이 분명하지 않은 채 收益稅의 성격과 所得稅의 성격의 複合으로 되면서 租稅理論上的 明確한 근거도 없이 現狀을 유지하고 있다. 따라서 이러한 條件은 農地稅에 크게 의존하고 있는 郡部의 財政을 위기에 몰아 넣고 있는데 地方稅構造에 있어서 郡部의 構造는 오늘날 우리나라의 地方稅가 안고 있는 문제점을 가장 集約的으로 表現하고 있다고 말할 수 있다.<sup>12)</sup>

## V. 現行 地方稅制의 問題點

우리나라 地方稅制度는 그 構造에 있어서 많은 문제점을 지닌 채 國民經濟의 성장과 國民的 要求의 증대에 따르는 行政需要의 增加에 허덕이고 있다. 이러한 地方稅의 構造를 歸結지은 基底的 要因으로는 국민경제의 不均衡成長에 따른 地域 및 産業間의 불균형, 現실에 對應하지 못하는 傳統的 地方稅原則의 固守, 中央集權的 사고방식, 經濟開發計劃에 있어서 基層國民의 參與制約 등을 들 수 있다. 이러한 要因에서 연유된 우리나라 地方稅의 현실적 문제점은 다음과 같다.

### 1) 地方稅源의 微弱

國家와 地方自治團體의 稅源은 국가와 地方間의 事務配分에 따른 經費의 크기에 의하여 配分되어져야 한다.<sup>13)</sup> 그러나 우리나라의 稅源은 事務配分의 상태와는 關係없이 國稅에 너무 편중되어 있으며 상대적으로 地方稅에는 過少하게 배분됨으로써 地方稅源이 너무 빈약하다.

지난 10년동안 租稅總額에 대한 中央政府와 地方自治團體 간의 平均 配分比率는 90:10이며 1981년의 경우도 지방세 비율은 11.3%에 불과하다. 外國의 경우(表7 참조)는 1972년 ~ 1976년까지 5년平均이 西獨 48.2%, 美國 43.7%, 日本 34.1%, 英國 12.2%임을 감안한다면 우리나라의 租稅總額에 대한 地方稅 비율이 얼마나 낮은가를 알 수 있다.

이에 따라 地方自治團體別 一般會計에서 地方稅가 차지하는 比重은 서울 75.9%, 直轄市 74.9%, 道部 31.0%, 市部 36.5%, 郡部 20.6%로서 大都市를 포함한 극소수의 地方自治團體를 제외하고는 거의가 30%미만 밖에 안돼 대부분의 자치단체가 地方稅만으로는 人件費마저 充당하기 힘든 실정이다.

12)李文宰, 前揭論文, pp.17~18.

13) 矢野浩一外, 地方財政制度(東京:第一法規出版社), 1978. p.9.

〈表 7〉 各國의 國稅와 地方稅의 構成比

區 分	租稅規模 (1976)				租稅中 地方稅 構成比			
	單 位	國 稅 (A)	地方稅 (B)	B/A	1972	1974	1976	5 個年平均 (1972 ~ 1976)
西 獨	억마르크	1,464	1,356	92.6 %	48.7 %	48.9 %	48.1 %	48.2 %
美 國	억 불	2,208	1,609	76.0	42.4	41.9	43.2	43.7
日 本	억 엔	168,063	95,641	56.9	32.5	34.3	36.3	34.1
英 國	억파운드	313	45	14.4	13.6	9.0	12.6	12.2
프랑 스	억 프랑	3,236	484	15.0	9.9	7.4	13.0	11.5
韓 國	억 원	2,092.7	221	10.6	8.9	10.6	9.5	10.1
필리핀	억 페소	156	10	6.4	17.5	8.3	6.0	9.6

資料：內務部, 地方稅年鑑, 1981, pp.94 ~ 95

실제로 1981년 현재 全國 188개 지방자치단체 중에서 地方稅로 人件費를 充當할 수 없는 단체가 73%인 142개(市 26, 郡 116)이고 地方稅로 人件費와 經常費를 充當할 수 없는 단체는 무려 89%에 해당하는 168개에 이르고 있다.<sup>14)</sup>

이러한 地方稅源의 빈약은 財政自立度를 약화시킴으로써 中央財源에의 依存度를 높히게 마련인데 그 결과는 地方自治團體의 「責任과 分擔의 原則」이 흔들려 中央政府의 부담에 의한 地方財政의 保護라고 하는 감을 강하게 나타내게 하고 있다. 더구나 이런 현상은 地方自治團體들이 國庫에 대한 安易한 依存傾向을 갖게 함으로써 스스로의 노력으로 財源을 調達하고 住民의 宿願事業을 해결해 나가고자 하는 적극적인 意慾을 희박하게 만들 수도 있다.

## 2) 伸張性的 鈍化

지방자치단체가 增加一路에 있는 地方財政需要에 능동적으로 대처할 수 있기 위해서는 地方稅도 이에 따라 伸張되는 것이 바람직하다. 그러나 우리나라의 地方稅는 외형상의 稅收規模面에서는 상당한 신장을 보이고 있으나 그동안 이루어졌던 稅法改正과 物價上昇을 감안한다면 그 실질적인 伸張은 극히 저조한 편이다.<sup>15)</sup>

國家財政은 1962년의 75,550백만원에서 1980년에는 6,635,180백만원이 되어 약 88배가 증가된데 비해 地方財政은 表 8과 같이 13,701백만원에서 2,339,663백만원으로 되어 약 170

14) 金利泰, 國稅와 地方稅의 稅源調整方案, 地方財政, 1982年 7月號, p.39.

15) 李相熙, 前揭書, p.214.

배가 됨으로써 국가재정에 비해 약 2배의 伸張을 보이고 있다. 그러나 이같은 地方財政規模의 신장은 결코 地方稅收의 증대에 의해서 이루어진 것이 아님을 유의할 필요가 있다. 이 期間中 地方稅의 증가는 147배 밖에 되지 않아 地方財政의 伸張率에 미치지 못하고 있다.<sup>16)</sup>

〈表 8〉 地方財政의 需給構造

(單位:百萬元)

年度	地方財政		地方稅		地方交付稅	
62	13,701	100 %	5,200	100 %	2,200	100 %
63	19,353	141.3	7,400	142.3	3,300	150
64	21,552	157.3	8,800	169.2	3,900	177.3
65	28,526	208	11,400	219.2	5,100	231.8
66	45,000	328	16,100	309.6	14,700	668.2
67	61,465	449	14,100	271.2	23,300	1,059.1
68	76,549	559	19,300	371.2	25,100	1,140.9
69	122,293	893	26,500	509.6	36,900	1,677.2
70	145,430	1,061	33,200	638.5	51,400	2,336.4
71	179,644	1,311	39,800	765.5	70,000	3,181.8
72	215,087	1,570	46,600	896.2	67,300	3,059.1
73	248,898	1,817	74,000	1,421.2	71,600	3,259.1
74	344,946	2,517	108,000	2,076.9	81,400	3,700.0
75	516,959	3,773	158,700	3,051.0	117,700	5,350.0
76	660,817	4,823	220,500	4,240.4	151,400	6,881.8
77	960,102	7,008	336,600	6,473.1	183,400	8,336.4
78	1,261,690	9,209	443,200	8,523.1	246,900	11,227.7
79	1,907,616	13,923	599,200	11,523.1	336,000	15,272.7
80	2,339,663	17,077	767,700	14,763.4	407,500	18,522.7

資料: 內務部, 地方稅年鑑 및 地方財政年鑑 各 年度版에 의거 作成

뿐만 아니라 지방재정규모에 대한 地方稅의 占有比率은 예전에 비해 크게 감소되었다. 즉, 1962년에는 地方財政需要의 40%를 地方稅 수입으로 충당시켰지만 그 후 지방세 伸張率이 財政需要의 증가에 따르지 못함으로써 1980년에는 32.8%만이 지방세로 充當되고 있을 뿐이다.

이같이 地方稅收의 伸張率이 상대적으로 低調했던 이유로는 다음의 네 가지를 들 수 있다.<sup>17)</sup>

16) 이 期間中 地方交付稅의 伸張率은 185倍로서 地方財政規模의 신장율보다도 높는데 이러한 事實은 國稅의 地方交付가 地方財政規模의 증대에 결정적 役割을 해 왔음을 입증하는 것이다.

17) 李相熙, 前掲書, pp.214~215 參照

첫째, 稅源配分에 있어서 地方稅에는 伸張性이 낮은 資産課稅가 중심으로 되어 있고 伸張성이 높은 所得課稅나 消費課稅의 配分이 적어 彈性係數가 낮다는 것이다. 주로 資産課稅에 의존하고 있는 現行 地方稅制은 都市化 및 産業化에 따른 地域發展에도 불구하고 稅制의 성격상 都市地域이나 工業地域이 가지는 풍부한 경제력과 直結되지 못해 成長稅源을 충분히 흡수하지 못하고 있다.

地方稅의 稅目別 伸張성을 보면 流通課稅인 취득세는 1975년을 기준으로 하여 1979년에는 323%, 收益課稅인 財産稅는 287%로 각각 3배 내외가 증가되었을 뿐인데 所得課稅인 住民稅는 582%, 소비과세인 屠畜稅는 704%나 증가하고 있다. 이러한 사실은 자산과세인 수익과세와 유통과세가 소득 및 소비과세보다 經濟的 量的 成長과 關連하여 稅收彈性성이 크게 낮다는 것을 입증하는 것이다.

둘째, 지방세의 稅目 중에서 상당한 비중을 차지하고 있는 定額稅(면허세, 자동차세, 주민세 균등할, 등록세의 일부, 사업소세 재산할)의 稅率을 物價上昇에 따라 適期에 調整하지 못함으로써 실질적으로 稅收의 減少結果를 초래하게 했다는 것이다.

세째, 資産課稅의 주된 課稅客體인 不動產의 課稅時價標準額을 物價에 連動시켜 적기에 引上 調整하지 못했다는 점이다.

네째, 지방세에 대한 政策減免對象이 확대되었다는 점이다. 輸出振興, 産業育成, 기타 특정한 政府施策事業을 지원하기 위한 방법의 一環으로 이루어진 稅制上的 特惠措置는 지방세에도 영향을 주어 租稅減免額이 地方歲入額의 9.3%에 이르게 됨으로써<sup>18)</sup> 地方財政을 劣惡케 만드는 하나의 요인이 되고 있다. 또 都市와 農村間의 소득격차 해소를 위해서 農民의 負擔을 감소시키는 農地稅上的 각종 措置는 農村地域 자치단체의 稅收伸張을 결정적으로 鈍化시켰다.

### 3) 自主性的 缺如

현행 地方稅制은 각 自治團體마다 經濟的 立地條件과 財政需要의 양태가 현저하게 다른데도 불구하고 同一한 稅制가 획일적으로 適用됨으로써 自治團體의 課稅自主權의 여지가 거의 배제되고 있다.

지방자치단체의 課稅自主權이 制限된 이유로는 地方稅制의 單純性 이외에도 여러 要因이 복합되고 있다. 즉, ① 자치단체의 財源規模에 대한 최종 결정권은 中央政府에 留保되어야 한다는 中央集權의 사고방식 ② 中央政府에 의한 자치단체의 능률적 行政運營에 관한 不信과 함께 ③ 地方議會가 없는 현 단계에서는 自治團體가 國家의 손을 빌리지 않고 財源을 확보하는 地方稅體系는 바람직하지 않다는 점들이 그것이다.

18) 金幸述, 地方稅構造와 制度의 効率化에 關한 研究, 論文集 제 11 집, 全北大, 1981, p.41.

經濟社會의 발전에 따라 地方의 각종 行政需要는 動態的 樣相으로 변모되고 있으며 課稅對象의 適格性도 크게 변화하고 있다. 그러나 地方稅에 대한 自治團體의 自主性 缺如는 超過課稅의 확대, 法定外稅目的 설치로 自體財源을 조정하거나 成長財源을 흡수할 수 있는 탄력성 내지 伸縮性을 상실하게 만들고 있다.<sup>19)</sup>

#### 4) 稅源의 地域的 偏在

지방자치단체 간의 稅收의 격차는 經濟力의 地域的 격차에 의해서 당연히 발생된다고 할 수 있지만 특히 우리나라와 같이 首都圈을 포함한 大都市에의 지나친 稅源의 편재는 地方稅 財政對策上 큰 문제점으로 지적되고 있다.

1980년 地方稅源의 地域別 相對的 分布를 보면 우리나라 전체 人口의 30.7%가 거주하는 서울과 釜山이 總稅源의 50.2 (서울 39.1%, 釜山 11.1%)를 차지하고 있는 반면 人口의 69.3%가 살고 있는 9개 道는 총세원의 49.8%밖에 되지 않고 있다.

또 1982년의 地方財政自立度는 평균 60.5%이지만 自治團體別로 심한 격차를 나타내고 있는데 서울은 96.2%, 直轄市는 93.6%에 이르고 있지만 道部는 29.9%, 市部는 60.0%, 郡部는 30.8%에 불과하다. 더욱이 同級의 자치단체에 있어서도 차이가 심해 市部의 경우 재정자립도가 95%에 이르는 곳(蔚山市)이 있는가 하면 20%에 불과한 곳(東豆川市, 永川市)도 있으며 郡部도 최고 69.2%(始興郡)부터 최하 6.6%의 곳(鎭津郡)까지 있다.<sup>20)</sup>

이같이 稅源이 너무 偏在하게 될 때에는 地方稅를 확대한다고 해도 모든 自治團體가 稅收의 증가를 기대할 수 없을 뿐만 아니라 이미 財源이 비교적 풍부한 自治團體에는 더욱 稅源을 증가시켜 주는 반면 稅源이 빈약한 단체에는 별로 稅源이 증가되지 않아 結果的으로는 자치단체 간에 격차를 더욱 확대시키게 마련이다.

## VI. 地方稅 收入의 擴充 方案

地方稅의 본질적 機能은 地方行政을 원활하게 수행하기 위한 財源을 保障하는데 있으므로 地方自治團體가 충분한 財源을 획득하여 확고한 財政基盤을 구축한다는 것은 지방자치단체가 추구해야 할 가장 基本的인 課題이다.

최근 經濟의 高度成長에 따른 國民所得水準의 향상은 行政需要의 다양화를 가져와 地方自治

19) 李相熙, 前揭書, pp.215~216.

20) 朴東緒外, 前揭書, p.203 參照.

團體의 行政서비스도 多變化, 高度化의 길을 걷게 되었고 福祉政策의 본격적 추진에 따라 住民의 福祉增進과 쾌적한 環境基準의 유지가 行政의 中心課題의 하나로 등장하게 되었다.

地方自治團體가 이같이 급증하는 財政需要에 능동적으로 對處하기 위해서는 自主財源으로서의 地方稅源을 충분히 확보해야 할 필요성이 절실히 지고 있다.

그러나 現行 地方稅制는 급변하는 行政需要에 적응할 수 있는 基盤이 취약할 뿐만 아니라 當面한 필수적인 財政需要도 充足시키지 못함으로써 만성적인 財政難에 허덕이고 있는 실정이다. 1981년의 경우, 全國 地方自治團體 一般會計의 歲入 중에서 地方稅의 비중이 겨우 30.8%에 머물고 있다는 사실이 이를 뒷받침하고 있다.

이러한 地方稅基盤의 弱化原因은 地方稅 자체에 內在하는 構造的 결함에도 있다하겠으나 보다 근본적인 要因은 國稅優先主義의 偏見, 調整財源에의 과대한 집착과 依存, 自主課稅權의 부여에 대한 인식, 그리고 稅制改正의 遲滯性에 있다고 하겠다.<sup>21)</sup> 따라서 地方稅制는 이러한 문제들을 근본적으로 재검토하고 一大改革을 단행함으로써 稅收의 양적인 增大는 물론이고 質的인 補強도 아울러 이루어지도록 해야 할 것이다.

## 1. 國稅와 地方稅間 稅源 再調整

### 1) 稅源 再調整의 必要性

國家와 地方自治團體間의 稅源配分은 원칙적으로 事務配分에 따른 經費의 크기에 의하여 이루어져야 하며 地方稅는 地方自治團體의 財政需要를 充足시키기 위한 필요에서 稅目이 選擇되어져야 한다. 지방세는 地方自治團體의 自主財源의 大宗을 이루는 것으로서 自治團體가 그 存立目的을 달성하기 위하여 필요한 財源을 얻는 가장 기본적인 手段이 된다. 따라서 地方稅를 통하여 財政的 需要를 충족할 수 있는 自治團體는 中央政府의 補助를 필요로 하지 아니하며 中央政府로부터 어느 정도 獨立的일 수가 있는 것이다.

그러나 우리나라의 稅源은 國稅에 지나치게 편중되어 있으며 상대적으로 地方稅에는 過少하게 配分됨으로써 地方財源이 심히 빈약하여 基本需要마저 充足시키지 못하고 國庫依存度가 深化되고 있다는 사실은 이미 지적한 바 있다.

지방자치단체가 財政上의 自主權을 행사할 수 있기 위해서는 地方稅收의 확충이 무엇보다도 時急한 課題인데 그 방안의 하나가 國稅와 地方稅의 稅源再調整을 통해 地方稅의 성격을 가지고 있는 國稅의 일부를 地方稅로 이양하는 것이다.

國稅의 일부를 地方稅로 이양하는 것이 理論的으로 妥當한가 하는데 대해서는 從前부터 많은

21) 李相熙, 前揭書, p.218.

論難이 있어 왔다. 先進諸國에 있어서도 中央과 地方自治團體間에 稅源의 배분을 둘러싸고 많은 論爭이 있었고 中央政府는 國稅를 地方稅로 이양하는 것을 반대하는 입장에서, 그리고 地方自治團體는 이를 主張하는 입장에서 對立해 왔다.<sup>22)</sup>

國稅의 移讓을 반대하는 입장에서는 國稅 중에서 일부 稅目을 地方稅로 이양한다고 하더라도 그 자체만으로는 地方財政의 自主性向上에 별다른 기여를 할 수 없다고 주장한다.

국세의 稅源은 대부분이 大都市에 偏重되어 있고 農村地域에서는 國稅負擔額이 근소하기 때문에 국세의 일부를 지방세로 이양하더라도 大都市의 財政擴充에는 큰 도움을 줄 수 있으나 郡이나 小都市에는 별다른 도움이 안되는 데다 오히려 地方自治團體 간의 地域的 격차만 커져 不均衡이 加速化된다는 것이다.<sup>23)</sup> 뿐만 아니라 그 결과는 中央財政의 硬直化를 초래할 우려가 있고 國家收入을 감소시킴으로써 地方交付稅源도 압박을 받게 된다는 것이다.<sup>24)</sup>

이러한 反對論者들의 주장은 일면 妥當性을 갖고 있다고 할 수 있지만 그들이 제시하는 問題點들은 行政技術上 충분히 解決할 수 있는 것들이라고 본다.

國稅의 일부를 地方稅로 이양할 경우 都市와 農村의 地方自治團體間에 과생되는 수입격차의 문제는 餘裕가 있는 自治團體의 超過財源을 逆交付稅로 환수하거나 地方讓與稅로 轉換시키는 등 制度的인 補完措置를 통하여 타개할 수 있으며<sup>25)</sup> 國稅源의 감소에 의하여 中央政府가 받게 될 困難은 中央과 地方間의 事務의 再分配를 통해 국가사무를 地方으로 이양함으로써 中央財政의 부담을 그만큼 輕減시킬 수가 있다.

일부 國稅의 地方稅로의 이양은 住民의 租稅負擔을 加重시키지 않고 다만 中央政府와 地方自治團體간의 稅源再調整을 통해 地方稅收를 증대시키려는 것이므로 租稅抵抗을 유발함이 없이 地方財政自立度를 어느 정도 향상시킬 수가 있다. 이 방안은 現實的으로 施行 가능한 것이며 더우기 地方財政基盤이 劣弱하여 留保狀態에 놓여 있는 우리나라 地方自治의 조속한 實現을 위해서도 그 의의가 크다고 하겠다.

## 2) 調整 가능한 稅源의 內容

國稅를 地方稅로 이양할 때에는 稅源自體가 地方稅의 성격이 강하고 全國的으로 고루 分布되어 있는 稅目を 選擇해야 할 뿐만 아니라 稅收確保의 편의성, 資源配分의 中立性, 租稅行政의 능력성을 고려해야 한다. 이런 관점에서 地方稅로서 상대적인 利點을 가지고 있는 租稅體系는 消費(販賣)課稅라고 하겠다.

22) W. A. Robson, Local Government Finance, 1966, p.55.

23) 金大瀾, 都市財政과 地方稅制, 都市問題, 1976年 3月號, p.31.

24) 韓垣澤, 都市 및 地方行政論, 法文社, 1983. p.323.

25) 申宗淳, 地方財政의 全國的 總合調整에 관한 研究, 文教部 學術研究 助成費에 의한 研究報告書, 1979, pp.7~8.

따라서 國稅의 地方稅 이양에 있어서의 우선순위는 上記의 條件을 여러모로 充足시켜 주는 間接稅 分野에 주어지는 것이 바람직하다. 內國稅의 64%를 차지하고 있는 消費(販賣)課稅가 地方稅에서는 1%에 불과하다는 사실은 中央政府와 地方自治團體간의 稅源再調整에 있어서 그 방향을 暗示해 주는 것이라고 할 수 있다.

이러한 稅源의 이양에는 稅源의 分離를 전제로 하여 獨立된 일부 稅目的 전부를 이양하는 방법과 稅源의 重複을 전제로 하여 國稅의 稅源을 공동으로 이용하는 방법, 즉 國稅의 既存稅目的 일부분을 이양하는 방법을 생각할 수 있다. 國稅에서 地方稅로 이양이 가능한 稅源의 내용은 다음과 같다.

### (1) 讓渡所得稅

讓渡所得稅의 稅源은 비교적 普遍性을 지니고 있으며 그 성질로 볼 때 財產增價稅에 해당되고 稅源發生面에서 보아도 주로 地方自治團體의 특별한 便益에 대한 代價이므로<sup>26)</sup> 地方稅로 이양하도록 한다.

讓渡所得稅의 이양은 租稅行政面에서 볼 때도 바람직한데 그 이유는 地方自治團體가 課稅對象인 土地와 建物 課稅台帳을 관리하고 있으며 課稅標準이 되는 不動產時價標準額의 결정권을 갖고 있기 때문이다.

따라서 양도소득세의 地方稅로의 移讓은 租稅行政의 便宜, 確實, 明確 및 最少費用의 原則이 실현될 수 있다. 1980년 讓渡所得稅가 所得稅에서 차지하는 비중은 7.4%이며 內國稅 총액에 대한 비율은 1.0%이다.

그런데 양도소득세를 地方稅로 이양하는 데는 移轉登記 자료에 관한 法院의 협조와 未登記去來에 관한 課稅資料 추적의 어려움이라는 문제가 제기될 수 있다. 그러나 이는 法院에서 國稅當局으로 통보하는 現行 課稅資料 通報體系를 地方稅當局으로 변경하면 될 것이고, 더구나 현재 內務部가 추진하고 있는 不動產台帳과 不動產登記業務의 統合 및 電算化가 실현되면 보다 쉽게 해소될 수 있는 문제이다.<sup>27)</sup>

### (2) 附加價值稅中の 일부 課稅 該當分

附加價值稅 중에서 電氣가스業, 飲食·宿泊業, 運輸業, 社會 및 個人서비스業 해당분은 地方稅로 이양하도록 한다. 우리나라의 경우 1977년의 附加價值稅 도입 이전부터 營業稅, 通行稅, 電氣가스稅, 入場稅 등의 地方稅로의 移讓이 요청되어 왔으나 실현되지 못하였고 地方稅인 유흥음식세를 國稅인 登錄稅와 교환하여 부가가치세로 統合하였다.

電氣가스業, 運輸業, 유흥음식업, 숙박업 등은 지방자치단체가 제공하는 行政서비스가 外

26) 李英祚, 地方財政收入의 增大方案模索, 法大論叢, 제 16 집, 慶北大法政大學, 1978, p.88.

27) 金利泰, 前揭論文, p.54.

部經濟로 작용하여 직접적인 혜택을 받는 반면 公害나 환경훼손과 같은 外部不經濟로 주민들의 福祉에 영향을 주는 경우가 많기 때문에 지방세로서 적합하다고 할 수 있다. 또한 電氣가스稅와 같은 個別的 直接消費稅는 최종소비자에게 直接課稅하는 것으로서 대부분 稅源이 局地化되어 있고 地域間 移動이 적으므로 지방세로서 적당하다.<sup>28)</sup>

따라서 이들 稅源을 지방세로 이양하여 去來稅 또는 地方事業稅로 하는 것이 요구되는데 1980년의 경우 이들이 附加價値稅에서 차지하는 비중은 19%이며 전체 內國稅에 대한 비율은 5.4%이다. 그런데 이들 稅源의 지방세 이양은 消費課稅인 附加價値稅가 국가와 地方自治團體로 二元化된다는 문제점이 없는 것은 아니나 國稅로부터 地方稅로 이양하고자 하는 課稅部分은 國稅로부터 完全獨立的 分離가 가능한 것이기 때문에 별로 우려할 필요가 없다고 본다.

### (3) 酒稅中 濁酒·藥酒·燒酒 該當分

酒稅 중에서 濁酒, 藥酒, 燒酒에 해당하는 稅源을 지방세로 이양하도록 한다. 이들은 普遍性, 安定性 및 定着性이 있는 稅源일 뿐 아니라 技術的인 기준에 비추어 보아도 地方稅的인 성격을 가지고 있다. 이들 稅源의 酒稅 收入額이 內國稅에서 차지하는 비중은 1980년의 경우 1.1%이다.

### (4) 電話稅

電話稅는 원래 地方稅로 意圖된 것이나 1973년 國稅로 되었다는 점에서 본원적으로 地方稅的인 성격을 가지고 있으며 이제는 전화가 광범위하게 보급됨으로써 普遍性和 定着性을 지니고 있기 때문에<sup>29)</sup> 地方稅로 이양할 필요가 있다. 外國의 예를 보더라도 電話稅는 주로 地方稅로 되고 있다. 1980년의 電話稅 수입은 內國稅의 0.9%에 해당된다.

### (5) 煙草消費稅

현재 우리나라는 煙草의 판매에 따른 利益金을 專賣益金이라는 計定으로 모두 國庫收入으로 하고 있지만 專賣益金의 租稅의 성격에 비추어 그 配分에 지방자치단체를 참여시키는 것이 바람직하다. 專賣益金중의 일정액의 地方稅化<sup>30)</sup>는 근대적 地方稅의 原則的 基準은 물론 부차적 원칙으로 제시되는 報償의 原則을 관철하는 데도 합치하는 것이며 풍부한 稅源과 地域的인 고른 分布, 課稅의 편의성에서 볼 때 稅源配分의 技術的 基準에도 합치되는 것이다.

外國의 경우에는 煙草稅가 지방자치단체의 財源으로서 크게 기여하고 있는데 美國은 聯邦政府와 地方政府가 41:59의 비율로 전매익금을 배분하고 있고, 日本은 專賣益金을 각 地域에서 소비된 煙草의 수량에 小賣平均價格을 곱하여 28.4%를 煙草消費稅로 지방에 배분하고 있다.<sup>31)</sup>

28) 井藤半彌, 地方財政學概論. (東京: 千倉書房), 1971, p.144.

29) 韓垣澤, 前揭書, p.323.

30) 이는 新稅의 創設이 아니라 專賣益金의 일부를 地方自治團體가 吸收하는 방식이다.

31) 李文宰, 地方收入의 增大方案, 地方財政, 1983年 5月號, p.96.

우리나라의 1980년 專賣益金은 內國稅 총액의 9.6%에 이르고 있는데 만일 이중에서 20%를 地方에 配分한다고 해도 國稅의 1.9%에 해당하는 102,000백만원의 地方稅收가 증가하게 된다.

3) 稅源 再調整의 效果

위에서 검토한 國稅의 일부가 전부 地方稅로 이양되었다고 보았을 때 1980년을 기준으로 한 地方稅의 推算增加額은 表9와 같이 총 546,880백만원에 이른다. 이 금액은 1980년의 地方稅收入 767,794백만원의 71%이고, 同年 地方自治團體 一般會計歲入총액 2,339,000백만원의 23%에 해당하는 것으로서 地方財政의 自主性을 확보하는데 큰 영향을 끼칠 수 있는 規模이다.

<表9> 國稅의 地方移讓에 의한 地方稅收 增加 推算額  
(1980年 基準)

(單位:百萬元)

稅 目	稅 額	國 稅 比
1. 所得稅 中	52,683	0.99%
讓 渡 所 得 稅	(52,683)	
2. 附加價値稅 中	283,940	5.36
小 賣 業	(154,475)	
飲 食 業	(25,010)	
宿 泊 業	(5,885)	
運 輸 · 倉 庫 · 通 信 業	(45,607)	
社 會 및 個人서어비스業	(52,963)	
3. 酒稅 中	58,2161	1.10
濁 酒	(10,266)	
藥 酒	(336)	
燒 酒	(47,659)	
4. 電話稅	49,996	0.94
5. 煙草消費稅 (專賣益金配分 20%)	102,000	1.93
合 計	546,880	10.32

註: 1. 1980年度 國稅 總額 = 5,297,700 백만원  
 2. 1980年度 專賣益金 = 510,000 백만원  
 3. 1980年度 地方稅 總額 = 767,691 백만원

資料: 國稅廳, 國稅統計年報, 1981, pp.19~23.

또 이러한 移讓이 이루어질 경우에는 課稅體系別 地方稅構造도 1980 년의 所得課稅 24.4 %, 消費課稅 0.9 %, 收益課稅 38.3 %, 流通課稅 36.4 %의 비율에서 각각 18.3 %, 38.1 %, 22.4 %, 21.2 %로 변화됨으로써 伸張性이 낮은 收益課稅와 流通課稅 일변도 현상에서 탈피가 가능하게 된다.

한편 稅源의 재조정으로 國稅收入은 감소된다. 國稅收入은 1980 년 기준 5,807,737 백만원에서 10.32 %가 감소된 5,260,857 백만원이 됨으로써 中央政府 對 地方自治團體間의 稅源配分率은 89:11에서 80:20으로 변화된다.<sup>32)</sup> 이와 같은 配分比率은 外國과 비교할 때 아직도 충분하지는 못하지만 自治行政의 효율화를 위한 地方財政의 自主性を 確保하려는 첫 段階로서는 중요한 의미를 갖는 것이라고 하겠다.

이상에서 國稅와 地方稅間의 稅源再調整 方案에 관해 검토했는데 이 方案은 실제에 있어서는 中央財政의 事情에 의한 현실적인 制約, 移讓할 稅源의 성격상의 제약, 稅源의 重複利用에 따른 課稅技術上의 문제들이 수반되기 때문에 이에 대한 적절한 調整 내지 補完措置가 필요한 것은 두 말할 필요가 없다.

## 2. 新稅源의 發掘

1960 년대 이후 經濟, 社會, 文化 등 諸般 分野에 걸친 地方行政 環境의 변화는 財政需要의 증대를 가져 왔고 한편으로는 潛在的인 稅源을 發生시킨 것이 사실이다.

産業化, 都市化 및 國土의 효율적 利用管理를 위한 財政介入 現象의 증가와 함께 所得增大에 따라 점증하는 住民들의 社會的 欲求를 충족시키고 환경파괴 현상에 따르는 最低環境基準의 확보를 위해서는 지방자치단체가 막대한 財政負擔을 지지 않을 수 없게 되었고, 그 結果는 빈약한 地方財政을 더욱 압박하고 있다.

그런데도 현행 地方稅制의 결함때문에 地方財政의 介入에 의해 혜택을 받는 企業이나 住民들이 特定分野에서 稅負擔을 하지 않아도 되는 모순이 발생하고 있다. 따라서 이런 경우에는 새로운 地方稅目을 개발하고 그들에게 稅負擔을 시킴으로서 公平課稅를 실현하는 한편 地方稅收의 증대를 기하여야 한다. 그런데 새로운 稅目을 創設한다는 것은 곧 그 稅源의 對象이 되는 부분에 대한 社會·經濟·文化的인 國家政策의 事業에 영향을 미치게 되고 전체 租稅負擔能力에 따른 住民의 租稅抵抗과 課稅技術上의 문제점이 파생될 우려가 있다. 따라서 新稅目的 創設은 國家의 綜合的 施策面에서 다루어져야 할 것이므로 慎重을 기하여야 하겠지만<sup>33)</sup> 日益增大하는 地方財政需要와 供給간의 격차를 다소라도 줄일 수 있다는 입장에서 본다면 新稅目的 개발은 절실한 課題가 아닐 수 없다.

32) 金利泰, 前揭論文, p.50.

33) 朴文玉, 地方財政擴充, 1979年 財政, 서울市, 1979, p.16.

## 1) 環境保全稅

1960년대부터 이루어진 급격한 都市化·産業化現象은 각종 汚染과 환경과괴를 유발하고 있다. 이러한 汚染 등은 대부분이 營利를 目的으로 하는 企業에 의해 발생되고 있으나 이를 處理하는 비용은 政府가 거의 負擔하고 있기 때문에 결국 低所得層의 住民들이 高所得者의 費用을 부담하는 결과가 되고 있다. 이러한 사실은 費用負擔의 原則은 물론 社會正義에도 위배되는 것이라고 아니할 수 없다.

따라서 環境保全稅(또는 公害防止稅)를 地方稅로 도입하여 汚染源泉에 課稅함으로써 그 처리비용을 汚染發生者에게 부담시켜 그 수입으로 環境의 維持·補修·改善에 사용하는 것이 바람직하다. 外國에서는 環境汚染行爲에 대해서 課稅하고 있는 곳이 많은데 西獨의 汚水稅도 그 예의 하나이다.

環境保全稅를 國稅로 하지 않고 地方稅로 하는 이유는 環境問題는 事務分擔上 원칙적으로 地方自治團體의 업무이기 때문이다. 課稅對象은 ① 石油, 煉炭과 같이 汚染物質의 배출이 불가피한 製品이나 施設 ② 또는 일정한 형식적 基準違反行爲가 되는데 租稅의 성격상 目的稅로 규정함이 타당하다.<sup>34)</sup>

環境保全稅의 창설은 부수효과로서 産業化에 따른 地域住民의 疎外意識 완화에도 기여할 수 있으며 企業으로 하여금 汚染物質 排出이 불가피한 製品의 사용을 가급적 회피케 하고 一定한 環境基準의 준수도 촉구시킬 수 있다. 이 稅制는 稅源의 地域的 偏在로 地方自治團體間에 稅收의 불균형을 가져 온다는 비판도 있으나 大都市와 工業都市의 財政에는 적잖은 도움이 될 것으로 판단된다.

## 2) 土地開發稅

최근 20여년간 政府의 적극적 主導로 추진된 각종 開發事業의 결과는 많은 地域에 土地開發 利益을 享有시켰다. 이같이 土地所有者의 개인적 노력에 의하지 않고 政府의 公共開發投資 結果로 土地價格이上昇함으로써 발생한 不勞所得은 租稅를 통해 社會로 還元시키는 것이 바람직하다.

우리나라의 現行 地方稅法이나 國土利用管理法, 都市計劃法 등에도 이러한 開發利益에 대한 還收措置規定이 없는 것은 아니다. 예컨대 地方稅法 제 11 조는 建築物의 增·改築 및 土地의 地目을 사실상 변경한 경우에는 그 增築에 소요되는 金額 또는 改築과 地目變更으로 인하여 증가한 價額을 取得稅의 課稅標準으로 한다고 규정하고 있다. 또 都市計劃法에는 受益者負擔金制度가

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

있다.<sup>35)</sup>

그러나 이같은 規定이나 制度만으로는 都市計劃上 用途指定 등의 制限解除, 혐오시설의 除去 公共開發投資 등으로 인하여 발생한 不勞所得인 開發利益을 효과적으로 還收하기가 곤란하므로 이의 강력한 실현을 위해서 土地開發稅의 新設이 요청되는 것이다. 이 稅制를 地方稅로 하는 것은 開發利益에 대한 稅收은 地域社會의 발전을 위하여 再投資해야 할 성질의 것이기 때문이다.

土地開發稅의 창설은 都市計劃 등에 의한 地價의 양등으로 土地所有者가 不勞所得을 하는 不公平이 是正됨으로써 社會正義와 公平의 原則에 합치되며 地方稅收의 증대에 도움이 될 뿐만 아니라 土地利用과 開發效果를 증진시킬 수 있고 地價昂騰의 억제로 土地投機를 막아 地域開發에 유리한 條件을 마련할 수 있는 부수적 효과도 거둘 수 있다.

外國에서는 이러한 稅制를 실시하는 國家가 많은데 英國의 土地開發稅, 프랑스의 受益者負擔稅, 이탈리아의 建築用地增價稅, 自由中國의 土地增價稅 등은 명칭은 각각 다르다고 해도 모두 土地의 不勞所得에 의한 開發利益을 환수하기 위한 내용의 稅目들이다.

그런데 土地開發稅는 理論上으로 당연히 필요하고 實施가 용이한 것 같지만 실제에 있어서는 開發利益의 算定과 客觀性의 유지 등 執行上의 難點이 없지 않을 것이다. 따라서 이 稅目を 설치하려면 土地에 관련된 각종 稅制에 대한 전반적인 檢討가 요청되어 진다고 본다.<sup>36)</sup>

### 3) 觀光稅

國民所得의 증가와 여가의 擴大는 觀光需要를 폭증시키고 있다. 이러한 需要에 대처하기 위한 觀光地의 保全과 開發費用은 막대하게 소요되고 있으며 이에 따른 地方自治團體의 부담은 너무나 過重한 것이다.

더우기 租稅인 國民負擔에 의하여 개발된 觀光施設을 저소득층보다 高所得層이 훨씬 많이 利用하고 있다는 사실은 결국 高所得층이 低所得層의 費用으로 여가를 즐긴다는 社會的 모순을 나타내는 것이다. 따라서 社會正義의 실현은 물론이고 受益者負擔의 원칙을 통해 地方財政 부담을 줄이기 위해서는 觀光稅를 도입할 필요가 크다고 본다.

외국에는 이미 상당 수의 國家가 觀光稅形態의 稅目を 설치하고 있는데 그 중 일부 國家의 立法事例를 보면 네델란드는 旅行者稅, 美國은 通行稅, 스리랑카는 短期滯留者稅가 있고 이란은 娛樂場入場稅, 오스트리아에는 入場稅, 그리고 인도네시아에는 娛樂稅가 地方稅로 설치되어 있다. 현재 우리나라는 國民觀光의 需要는 물론이고 올림픽 등 國際行事的 개최에 대비하여 광범위한 觀光地開發을 추진하고 있는데 막대한 投資所要額 때문에 개발비의 상당부분을 民間資本에 의존하지 않을 수 없는 형편이다.

35) 都市計劃法 제 65 조 參照.

36) 趙正濟, 財源確保와 投資戰略, 地方行政, 1981年 8月號, p.91.

그러나 民間資本의 誘致는 期待收益率이 높은 地域에는 비교적 용이하지만 이것이 낮은 地域에는 誘致가 곤란하거나 不可能할 것이므로 이러한 地域의 觀光開發은 결국 지방자치단체의 財源으로 추진할 수 밖에 없다. 이렇게 되면 地方財政負擔은 더욱 가중될 것으로 觀光基盤振興 및 施設事業費를 확보하기 위한 목적세로서 觀光稅의 설치가 요청되는 것이다.

#### 4) 地方所得稅

지방자치단체의 稅收增大를 위한 방안의 하나로 地方所得稅制度의 도입이 필요하다고 본다. 지방소득세는 1차적으로 現行 農地稅를 개편하고 2차로는 國稅인 所得稅 중에서 農業所得의 局地的인 것을 이양받고 다시 여기에 누락된 稅源을 통합시켜 綜合課稅를 실시하는 것이다.

현행 農地稅는 租稅로서의 성격이 模糊하고 米穀과 特殊作物에 대하여 差別課稅를 하고 있을 뿐만 아니라 課稅方法과 負擔에 있어서 都市와 農村間에 차이를 두고 있다. 한편 農業狀況의 변화에 따라 商業的 農業이 대거모로 이루어지고 農家副業收入도 크게 증대되었지만 현재 農家所得은 個人所得에서 완전히 면제되며, 일정액 이하의 農家副業所得도 非課稅로 되어 地方稅로서는 오직 農地稅만 課稅되고 있다. 결국 農業所得에 대한 課稅는 限界綜合所得稅보다 낮은 세율로 부과되고 있는 실정이다.<sup>37)</sup>

이러한 農業所得에 대한 課稅의 합리화를 기하기 위해서는 農地稅의 差別課稅를 均等課稅로 개편하면서 현재 非課稅로 되어 있는 農作物所得 및 부업소득을 흡수하여 農業所得에 대한 종합적인 所得課稅體系를 확립하고 여기에다 ① 現行 住民稅의 所得割과 ② 國稅의 事業所得稅 중에서 생산규모가 국지적이고 農·漁民의 경영범주에 속하는 畜産·林業·수렵·漁業所得을 포함시켜 地方所得稅로 하여 과세하는 것이 바람직하다.

이러한 構想은 農村地域에 아직도 可用潛在資源이 존재하고 있음을 前提로 하는 것인데 이 稅制가 도입된다면 地方自治團體의 稅收增大는 물론이고 伸縮性있는 地方稅體系의 확립에도 도움을 줄 것으로 전망된다. 현재 北歐諸國은 地方所得稅가 지방세 수입의 大宗을 이루고 있으며 美國에서도 대부분의 州政府가 州所得稅를 課稅하고 있는데 그 稅收는 州稅收入의 24%에 이르고 있다.<sup>38)</sup>

#### 5) 廣告稅

오늘날 대부분의 廣告活動은 廣告主가 營利를 목적으로 하는 것으로서 所得이 있는 곳에 課稅가 가능함을 감안한다면 廣告稅의 도입은 고려할 가치가 충분하다. 廣告稅는 현재 泰國, 伊太利 등에서 시행되고 있으며 우리나라도 1952년~1957년까지 立看板을 課稅對象으로 하여 시

37) 李容達, 地方稅制度의 發展方向, 地方財政, 1983年 1月號, p.22.

38) 李相熙, 前揭書, p.187.

행된 바 있다.

이 廣告稅는 廣告活動의 代價로 지불하는 廣告料金を 課標로 하고 있기 때문에 課標策定이 용이하며 징수업무의 일부는 廣告媒體에 特別徵收義務를 부여할 수도 있기 때문에 징수가 수월하다.

이상에서 開發이 가능하다고 판단되는 새로운 地方稅源에 대해서 고찰하였는데 提示된 다섯 가지 稅源 가운데는 보편성과 安定性이 부족한 것도 있고 伸張性面에서도 모두 뛰어난 것이라고는 할 수 없다. 그러나 이들 稅源이 地方稅로서의 適格性에 다소 문제가 있다고 한더라도 지방재정의 自主性向上에 적지 않은 기여를 하는 한 그 開發이 필요하다는 사실에는 의문의 여지가 없다.

### 3. 地方稅制의 構造 改善

#### 1) 地方稅 課稅體系의 轉換

종래에는 지방자치단체의 사무가 靜態的이었으므로 地方稅源의 강화와 관련하여 주로 제기되었던 課題는 安定性의 문제였다. 그러나 오늘날 地方行政은 動態的인 樣相으로 변모되면서 行政需要가 날로 증가하고 있고 이에 따른 所要經費의 팽창은 피할 수 없는 추세에 놓여 있다.

따라서 종래와 같이 地方稅의 稅源選擇에 있어서 安定性의 원칙만을 고집해서는 지방재정 수요의 팽창에 도저히 對應해 나갈 수 없으므로 앞으로의 地方稅制에 있어서는 安定性보다도 伸張性을 택하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 安定性은 어떤 의미에서도 伸張性에 代替될 수 없지만 신장성은 財政的인 手法을 講究함에 따라서는 安定性의 요청을 충족할 수가 있기 때문이다.<sup>39)</sup>

이와 같은 伸張性의 확보를 위해서는 經濟成長을 收入面에서 반영하는 所得稅와 消費課稅分野를 지방세의 주된 稅源으로 하는 것이 基本的인 要諦라고 본다. 오늘날 많은 國家들이 地方稅改革을 추진하고 있는데 그 양상은 國家마다 다르나 일반적인 추세는 負擔이 不公平하며 稅收의 伸張性이 낮은 收益課稅中心의 地方稅體系에서 탈피하여 부담이 보다 公平하고 稅收의 伸張과 彈力性이 큰 所得課稅 또는 消費課稅 中心으로 전환해 가는 경향이 뚜렷하다.<sup>40)</sup>

그러나 우리나라의 現行 地方稅體系는 아직도 經濟成長에 대한 適應能力과 伸張性을 갖추지 못한 非彈力的이고 硬直化된 體系를 그대로 유지하고 있는데 1980년의 경우, 流通課稅(38.3%)와 收益課稅(36.4%)를 합친 비중이 전체 地方稅收의 74.7%를 차지하고 있으며 所得課稅와 消費課稅는 불과 24.3%와 1.0%를 차지하고 있다는 사실이 이를 뒷받침 해주고 있다.

39) 李相熙, 前掲書, p.221.

40) 金利泰, 前掲論文, p.42.

이에 비해 同年 日本의 課稅體系는 소득과세(55.7%)와 소비과세(12.5%)를 합친 비중이 68.2%에 이르고 있으며 美國의 경우도 56.5%(소득과세 32.9%, 소비과세 23.6%)나 되고 있다.

그런데 所得課稅를 지방세로 채택할 경우에는 ① 稅의 配分과 行政需要가 일치하기 어려우며 ② 地域間 財政力의 불균형을 심화시키고 ③ 國稅인 所得稅가 목표로 삼게 될 所得再分配效果를 감소시킬 우려가 크다는 문제점을 지적하는 사람들이 적지 않다.<sup>41)</sup>

이같이 所得課稅는 일반적으로 地方稅로서는 부적격한 것으로 지적되고 있지만 稅收入의 總分성과 稅源의 普遍性을 가지고 있을 뿐만 아니라 납세자의 人的事情을 고려하여 부담능력에 따라 課稅하는 租稅이기 때문에 財政運營에 있어서 地方政府의 責任을 높이고 地方自治의 재정적 기반을 強化시킬 수가 있다. 한편 間接稅로서의 消費課稅 또한 伸張性이 크다.

따라서 날로 增大하고 있는 地方財政需要를 충족시키기 위해서는 安定性 위주의 傳統的 地方稅原則에서 과감히 탈피하여 소득과세와 소비과세를 主要構成으로 하면서 점차 收益課稅의 범주를 후퇴시키는 地方稅構造로 전환해야 한다. 한편 더 나아가 長期的 觀點에서는 所得課稅를 主軸으로 하고 消費課稅와 收益課稅를 補助軸으로 하는 地方稅體系를 실현시키기 위한 노력을 계속해야 한다고 본다.

## 2) 財產稅制의 改善

財產稅는 현행 地方稅 가운데서 地方稅로서 요구되는 성격을 가장 많이 具備하고 있는 稅目으로서 市郡稅의 大宗을 이루고 있다. 재산세가 地方財政의 主要稅源으로 인정되는 이유는 ① 財產은 價値가 增加하고 讓渡性이 강하며 所得의 원천이 되고 있으므로 所得의 發生時나 販賣時에 稅源포착이 용이하고 ② 많은 稅收를 올릴 수 있고 ③ 財產價値의 增加는 지방자치단체로부터 특별한 便益을 받아 이루어지는 경우가 많으며 ④ 財產은 地域的인 移動이 없고 地域에 따라 相異한 價値를 나타내고 있기 때문이다.<sup>42)</sup>

그러나 우리나라의 現行 財產稅는 安定性은 높은 반면 伸張性이 낮은데다 構造的인 결함을 내포하고 있기 때문에 稅收增加와 稅政合理化를 기하기 위해서는 그러한 결함을 除去해 나가지 않으면 안 된다.

첫째, 現行 累進稅率을 比例稅率로, 差等稅率을 單一稅率로 전환하여 財產課稅에 대한 中立性을 확보함과 동시에 이러한 比例稅率 아래서 都市地域은 더욱 높게, 農村地域은 더욱 낮게 稅

41) W. D. Gardner, Government Finance, National, State and Local, Prentice Hall, Inc, 1978, pp.317~320. H. Finer, English Local Government, 4th ed., Rev., 1950, pp.430~433. 大川正三, 財政論(東京:有斐閣), 1975, p.496 參照.

42) R. W. Maxddoxand and R. F. Fuquay, State and Local Government, D van Nostrand Company, 1962, p.367.

率을 책정함으로써 都市와 農村間의 附加價値의 차이를 반영시키는 것이 바람직하다.<sup>43)</sup>

둘째, 財産稅의 과세표준을 農村地域에 있어서는 垡地價基準으로 하고 都市地域에 있어서는 資本價値基準에 의해 評價되는 방향으로 改善해야 한다.<sup>44)</sup>

세째, 不動產時價標準額을 합리적이고 현실에 맞게 운영해야 한다. 不動產時價標準額은 地方稅收의 증대는 물론이고 公正한 稅負擔을 위해서도 정기적인 재평가를 통해 현실에 알맞게 修正되어야 하는데도 그렇지 못했던 까닭에 실제가격과 엄청난 괴리현상을 빚고 있다.

이러한 時價標準額의 합리화를 위해서는 정기적으로 실시하는 再評價의 中間期間에 物價指數를 이용하여 中間調整을 하는 방법도 고려할 필요가 있다. 또 과세방법의 合理化와 全國的인 均衡을 도모하기 위해서는 각 行政機關別로 실시하고 있는 不動產評價를 專門評價機關으로 一元化하는 동시에 實去來額과 課稅時價標準額의 二元化로 운영되는 부동산과세표준을 單一化함으로써 행정력의 낭비와 租稅마찰의 소지를 줄여 나가야 한다.<sup>45)</sup>

이러한 不動產時價標準額의 현실화는 비단 財産稅 수입의 증대만 가져오는 것이 아니고 取得稅와 登錄稅의 수입도 동시에 增加시킴으로써 地方財政 健全化에 기여하게 될 것으로 본다.

### 3) 稅率體系의 整備

現行 지방세의 稅率은 定率稅와 定額稅로 되어 있는데 定率稅 중에는 負擔能力이 큰 課稅對象임에도 불구하고 地方行政에 의한 혜택이 적고 부담능력이 약한 課稅對象보다도 더 稅率이 낮은 모순이 있는가 하면, 경우에 따라서 稅率이 지나치게 높게 策定된 것도 있다.

한편 定額稅는 物價上昇에 따라가지 못하는 不合理性은 차치하고라도 1977년에 改正된 후에 이렇다 할 措置를 취하지 않으므로써 극히 非現實的인 것이 되고 있을 뿐만 아니라 定率稅로 되어 있는 다른 課稅對象이나 制度의 施行時期에 따라서는 定額稅 課稅對象간에도 不公平하고 비합리적인 부분이 많다.<sup>46)</sup>

따라서 取得稅, 登錄稅와 같은 地方稅에도 國稅와 같이 狀況適應의 원칙을 적용하여 定額稅와 定率稅를 병행하되 定率稅化할 수 있는 것은 가능한 한 定率稅로 전환하고, 불가피한 것을 제외하고는 標準稅率 또는 制限稅率制로 전환하도록 유도하여 稅率을 합리적으로 調整함으로써 稅政의 합리화를 기초로 하여 稅源의 신축성과 稅收入의 伸張을 기하도록 해야 할 것이다.<sup>47)</sup>

43) 李容達, 前揭論文, p.23.

44) A. A. Tait 外, 1980年代의 韓國稅制에 관한 IMT 報告書, 財務部, 1980, pp.220~221.

45) 大韓商工會議所, 地方稅制 및 稅政에 관한 建議, 1982, p.4.

46) 李昌洙, 80年代의 地方稅政方向, 地方財政, 1982年 7月號, p.15.

47) 鄭世煜, 福祉財政 運營을 위한 投資財源 確保戰略, 地方財政, 1981年 4月號, p.40.

## 4. 課稅自主權의 擴大

지방자치단체가 증대하는 財政需要를 應당하기 위하여는 필요한 경우에 스스로의 意思에 의하여 法定稅目 이외의 稅目을 設치하거나 標準稅率 또는 任意稅率 등의 制度를 통하여 稅率의 자유로운 調整을 할 수 있도록 하는 것이 바람직스럽다.

이러한 地方自治團體의 課稅自主權은 自主財政의 立場에서 특히 강조되고 있으나 현실적으로는 거의 認定되지 않고 있다. 그 이유는 (1) 國稅와 地方稅間 稅源分離의 畛限 (2) 稅負擔의 지역적 격차 深化 (3) 國家經濟施策과 地方自治團體 사업의 一致 必要性 (4) 地方稅體系의 혼란이 초래될 우려가 있기 때문이다.

각각의 地方自治團體는 그 條件이 서로 나르고 주민들의 欲求도 한결같지 않기 때문에 독자적인 特殊財政需要가 생기게 마련이고 따라서 中央政府에 의해 規制되고 保障된 行政活動을 초과하거나 또는 逸脫한 행정활동을 해야 할 필요성이 적지 않게 발생하게 된다.

이와 같은 超過行政을 수행하기 위해서는 超過財源이 있어야 하는데 自治團體가 일정한 범위 내의 課稅自主權을 가짐으로써 그 財源을 획득할 수 있어야 한다.

과세자주권의 확대는 地方稅의 본질적인 要請일 뿐만 아니라 급격한 地域社會의 변화에 대처해 나가기 위해서도 절실히 요청된다. 즉 과세자주권의 확대는 첫째로 확고적이고 伸縮性이 결여된 現行 地方稅制의 결함을 보완하는 消極的 役割은 물론이고 費用負擔上 社會的 衡平의 확보와 地域開發을 촉진하는 積極적 機能까지 수행할 수가 있으며, 둘째로는 地方稅源의 확보를 위한 유력한 手段으로 活用될 수 있다.

특히 오늘날과 같이 稅源의 地域的 偏在가 심화된 상태에서는 地方稅를 확대한다고 하더라도 劃一的인 稅制가 前提로 되어 있는 한 自治團體間의 財政力 격차는 더욱 커지기 마련인데 課稅自主權의 확대는 탄력적인 地方稅體系를 통해서 가급적 財政격차의 深化를 회피하면서 그 地域에 합당한 稅源擴充을 기할 수 있는 길을 열어 주는 것으로 된다.<sup>48)</sup>

이러한 課稅自主權 확대 수단으로 요청되는 것이 法定外稅의 도입이다. 法定外稅는 지방자치단체가 法定稅目 이외의 租稅에 대한 課稅權을 포괄적으로 위임받아 條例에 근거하여 과세하는 제도로서 當該地域에 존재하는 특수한 稅源을 포착해서 그 地域에 적응한 課稅를 함으로써 財政需要에 적절하게 대처해 나갈 수 있는 長點이 있다.

日本에는 法定外普通稅가 1970년부터 設치되어 石油價格調整稅, 砂利採取稅 등 10種을 인정하고 있는데<sup>49)</sup> 우리나라의 現行 地方稅法은 이를 認定하고 있지 않다. 그런데 地方稅法에서

48) 李相熙, 前揭書, p.223.

49) 日本自治省, 地方財政白書, 1979, p.199 參照.

法定外稅의 설치근거를 規定할 수 있으나 하는 문제에 대해서는 租稅法律主義와 관련하여 論難이 되고 있으나 憲法이 地方自治團體를 인정하고 있는 이상 地方稅法에서 근거규정만 둔다면 設置가 가능하다는 것이 일반적인 見解이다.<sup>50)</sup> 法定外稅가 설치된다고 할 때 그 課稅對象으로 취급할 만한 것은 그리 많지는 않으나 曠地稅를 비롯한 溫泉, 골프場, 스키場, 海水浴場 등은 충분한 과세대상이 될 수 있다고 본다.

## VII. 結 論

일반적으로 地方自治制度는 「물뿌리 民主主義」라고 불리워 지는 바 地方自治의 실현은 傳統的으로 地方行政의 自律性과 地方自治團體의 自己機關 選任權, 그리고 自治行政을 위한 財政의 自主性を 基本要件으로 하고 있다. 이같이 地方自治制가 존립하는데 필수적 요소가 되는 地方財政의 自主성을 향상시키기 위해서는 무엇보다도 地方自治團體의 自體收入源이 充實하고 安定되어 있어야 한다. 이런 점에서 自體收入의 大宗을 이루고 있는 地方稅는 그 의의가 참으로 크다고 아니 할 수 없다.

그러나 우리나라의 地方稅 收入은 그 규모가 貧弱하여 租稅總額의 10%線에 머물고 있으며 構造的 결함으로 國稅에 비해 伸張性이 낮은 데다가 稅源이 지역적으로 偏在되고 있어 相當수의 자치단체가 그 收入만으로는 人件費마저 充당하지 못하는 실정이다. 더우기 地方稅는 全國의 同一稅制가 劃一的으로 적용되고 있기 때문에 自律性도 결여되고 있다.

이같이 現行 地方稅는 급증하는 財政需要에 대응할 수 있는 基盤이 脆弱할 뿐만 아니라 當면 必須的 財政需要도 充足시키지 못함으로써 中央財政에의 의존도를 크게 하고 있는데, 이는 中央政府의 강력한 財政統制를 초래케 하여 地域實情에 적합한 行政을 수행하는데 制約要因이 되고 있다. 따라서 地方自治團體가 일정 水準의 財政的 自主性を 가지고 自治行政을 具現해 나가기 위해서는 자체재원인 地方稅의 수입을 擴充시키는 것이 무엇보다도 重要하고 시급한 課題이다.

地方稅收入의 擴充方案으로서 크게 네 가지를 들 수 있는데 첫째는 國稅의 일부 稅源을 地方稅로 移讓하는 것이다. 현재 稅源이 과중하게 偏在되고 있는 國稅와 빈약하게 配分되고 있는 地方稅의 稅源을 再調整함으로써 國稅중에서 地方稅의 성격과 일치하고 있는 稅源을 地方稅로 이양할 필요가 있다. 둘째는 新稅源을 발굴하는 것이다. 都市化, 産業化, 그리고 住民의 所得增大 등 行政環境의 변화에 따라 潛在的인 稅源이 적지 않게 발생하고 있는데 이러한 稅源 中에

50) 李相熙, 地方稅概論, 普文出版社, 1979, p.33.

서 어느 정도 普遍性和 安定性이 있는 것을 골라 地方稅로 흡수해야 한다. 세제는 租稅行政을 合理化해야 한다. 현행 地方稅의 稅率體系를 현실에 적합하도록 대폭 정비하는 한편 財產稅에 있어서는 課稅標準의 합리화, 不動產時價標準額의 현실화를 통해 그 構造와 課徵方法을 개선시켜 나가야 한다. 내제는 課稅自主權을 확대해야 한다. 지방자치단체가 活用할 수 있는 租稅上의 선택의 幅을 넓히기 위하여 超過課稅의 확대나 法定外稅目을 설치할 수 있는 방안이 검토되어야 한다.

地方稅 收入을 확충하기 위해서는 위와 같은 方案과 함께 地方稅構造가 所得課稅를 주축으로 하고 消費課稅와 收益課稅가 補助軸으로 되는 體系를 실현시키기 위한 政策的인 노력이 필요하다. 현행 地方稅體系는 安定性이라는 地方稅의 傳統的 原則에 집착하여 收益課稅 중심으로 되어 있기 때문에 經濟成長에 대한 적응능력과 탄력성을 결여하고 있다.

따라서 福祉政策의 수행을 비롯하여 앞으로 급격히 팽창될 地方財政需要에 대처해 나가기 위해서는 현행 地方稅의 課稅體系를 과감히 개혁하여 經濟成長을 收入面에서 반영하고 伸張性을 확보할 수 있는 所得課稅 중심체계로 전환시켜야 한다. 地方稅에 있어서 이러한 伸張性의 확보는 財政的인 手法을 강구함에 따라서는 安定性의 요청도 충족시킬 수 있다고 본다.

그런데 위에서 제시한 여러 방안들은 실제로는 적잖은 問題點을 가지고 있음도 留意할 필요가 있다. 國稅源의 地方稅로의 이양과 地方稅 課稅體系의 전환은 國稅源의 감소 및 伸張性을 둔화함으로써 中央財政이 硬直化 될 우려가 있으며, 新稅源의 발굴과 稅率調整은 住民들의 負擔을 증가시킨다는 관점에서 租稅抵抗이 일어날 가능성이 있다. 또한 課稅自主權의 확대는 地方稅體系에 混亂을 가져올 염려가 있다.

따라서 이러한 方案들을 실제로 시행하는 데는 國家의 租稅政策面에서 綜合的인 재검토를 통해 問題點을 해소시켜 나가야 한다고 믿는다.

Summary

## **A Study of Expansion of Local Tax Revenue** — Especially Concerning About Local Financial Autonomy —

*Boo Man-keun*

It is assumed in this paper that one of the harmonious developments for local authomy can be supported by sound local-finance. Without its sound foundation, local government can't achieve the aims such as improvement of resident-welfare, regional development, and so forth even though an idealized local governing agency is instituted.

The contemporary local-finance in our country cannot fulfill increasing administrative needs of residents due to the small revenue, mal-distribution of taxation sources, still-dependence on central government, and others.

As the result, the fact is as follows: local government cannot help depending seriously on national finance. Incidentally local government deserves the control of central government. This is one of hindrance that blocks local authonomous administration.

Local government should amplify self-supporting financial resources in order to fulfill the needs of inhabitants effectively and to run the administration autonomously.

Local public tax covers the 31 percent of total local revenue which, in turn, marks only the 12 percent of total tax-revenue of the nation. This sort of poor portion comes from inadequate structure which incurs scantness of local revenue resources, dull growth rate, and absence of local autonomy.

For expanding local financial resources, the followings are required: Firstly, national tax items which have local characteristics should be transferred to local tax items. Secondly, another tax resource should be added for its financial expansion. Lastly, the way of tax levy and collection should be improved by adopting the more appropriate tax-rate system.

Additionally, in the long terms-perspective we should consider local tax system which comprise of an income tax, as the main axis, and other supplementary taxation such as a consumption tax, a profit tax, and so forth.