

地方財政收入構造의問題點과擴大方案

姜秉周*

- I. 問題의 提起
- II. 地方政府의 財政收入 現況과 問題點
- III. 地方財政收入의 構造分析
- IV. 地方財政收入의 擴大方案
- V. 맷 음 말

I. 問題의 提起

지난 30여년간 經濟開發 政策의 成功으로 우리나라 1人當 GNP를 3000弗대로 끌어올렸고, 社會的으로는 政治發展을 가져와 地方自治의 實施를 눈앞에 두고 있다. 그러나 지난 30여년간의 國家開發 政策이 能率至上主義를 표방하면서 中央集權 및 規模의 經濟를 選好하는 政策으로 一貫한 나머지 農村地域의 開發은 都市開發에 비해 매우 낙후되었고, 그 隔差가 매우 커서 現在의 상태를 그대로 放置하면서 國家發展을 推進하기 힘든 상태에 이르게 되었다. 따라서 地方自治制의 도입을 통한 農村開發의 적극적인 추진은 政治的인 觀點에서 뿐만 아니라 均衡있는 國土開發의 측면에서도 매우 중요한 課題로 대두되고 있다.

地方自治를 施行하는데 地方政府의 財政 自立은 地方行政의 自律化라는 측면에서 가장 중요한必要要件의 하나이다. 우리나라 地方自治團體의主流를 이루고 있는 郡單位 地方自治團體는 40%의 財政自立度 수준을 기록하고 있다. 다시말하면 약 60% 가량의 郡財政 支出이 外部로부터의收入에 依存하고 있어서 地方行政의 自律化를 기대하기 힘든 상태에 있다. 따라서 地方財政이 갖추어야 할 기본적인 條件인 地方政府가 必要로 하는 支出을 充當할 수 있는 財政收入의 擴大方案을 모색하는 것은 시급한 과제가 아닐 수 없다. 本論文은 地方自治의 前提條件이 되는 財政自立度의 向上을 위해서 바람직한 地方稅 體制를 모색하기 위하여 地方財政의 現況 및 問題點을 財源確保의 觀點에서 살펴보고 이를 바탕으로 財政收入의 擴大方案을 檢討한 것이다. 또한 현재의 地方財政 體制에 새로운 財政收入 擴大方案이 補完되었을 경우의 地方財政 體系는 經濟的 與件의 變化(個人所得의 增加 등)에 어떠한 反應을 보이고 있는지를 分析하였다.

*위스콘신대학교 박사과정 재학중.

II. 地方政府의 財政收入 現況과 問題點

1. 地方財政의 높은 中央政府 依存

우리나라 地方自治團體의 經費支出은 地方稅, 稅外收入, 交付金 및 補助金 등에 의하여 充當된다. <表 1>에서 보는 바와 같이 우리나라 地方政府의 收入源 가운데 中央政府로부터의 移轉收入이 가장 큰 비중을 차지하고 있어서 地方政府의 절대적인 中央政府에의 依存현상을 볼 수 있다.

2. 地方稅源의 貧弱

한 國家의 中央과 地方간의 稅源配分은 그 나라의 政治形態, 業務配分狀態, 및 여러가지의 要因에 의해 결정되지만, 우리나라의 稅源配分에 있어서 매우 높은 中央集權化 現狀를 보이고 있다. 우리나라 稅源의 總額 가운데 地方稅가 차지하는 비율은 <表 2>에서 보는 바와 같이 1964년의 19.3%에서 점차 그 비율이 감소하여 1970년에는 8.0%까지 그 비율이 낮아졌다. 그 후 약간의 증가추세를 보여 1986년 현재 13% 수준을 기록하고 있어서 우리나라의 稅源은 中央集權的으로 配分된다며 地方稅源의 貧弱化 현상을 볼 수 있다.

3. 課稅標準의 非現實性

우리나라의 地方稅는 財產關聯稅가 주축을 이루고 있으며 財產을 取得함에 따라 7가지의 地方稅 적용을 받게 되어 있다. 不動產의 取得時에는 取得稅, 登錄稅가 賦課되며, 不動產의 所有에 대해서는 財產稅, 都市計劃稅, 共同施設稅, 事業所稅 및 農地稅가 賦課된다. 그런데 財產稅를 위시한 不動產 關聯 課稅標準은 財產價額으로 되어 있으

며 그 價額은 課稅 時價標準額에 의한 價格이다. 現在 土地 및 建物의 課稅時價標準額은 원칙적으로 地方自治團體의 條例로 年 2회 市長·郡守가 조사, 결정하도록 되어있다. 그러나 土地 및 建物의 課稅時價標準額은 實際의 時價와 상당히 차이 나는 것으로 밝혀지고 있다. 1978년 서울시의 課稅標準額은 時價의 24.8% 수준이고(車軒權, 1985) 1983년 구미시의 課稅標準額은 時價의 29.0% 수준이며, 1988년 포항시의 課稅標準額은 時價의 25.0% 수준을 기록하고 있다. 이러한 事實은 財產稅의 實效稅率이 名目稅率의 1/5내지 1/4정도에 불과하여, 財產所有者가 擔稅의 측면에서 所

表 1 地方財政 收入源別 構成比

단위: 배만원, %

區分	地方財政 收入源		中央政府로부터의 移轉 稅額 (構成比)
	稅收入	稅外收入	
年度	稅額 (構成比)	金額 (構成比)	
1970	33,157 (26.2)	21,310 (16.8)	71,787 (56.8)
1975	158,632 (36.8)	71,745 (16.6)	199,977 (46.4)
1980	767,795 (39.2)	440,664 (22.5)	749,069 (38.2)
1985	1,654,635 (39.2)	1,082,932 (25.6)	1,479,726 (35.2)
1986	1,809,752 (38.0)	1,133,010 (23.8)	1,814,330 (38.2)

資料: 内務部, 「地方財政年鑑」, 各年度.

表 2 國稅와 地方稅의 配分比率(決算額)

단위: 배만원, %

區分	國 稅		地 方 稅	
	總額	構成比	總額	構成比
年度				
1964	36,563	80.7	8,800	19.3
1965	54,634	82.8	11,359	17.2
1969	262,823	90.9	26,511	9.1
1970	334,723	92.0	29,480	8.0
1974	844,673	88.7	107,904	11.3
1975	1,255,479	88.8	158,632	11.2
1979	4,401,708	88.1	599,040	11.9
1980	5,297,700	87.4	767,794	12.6
1984	9,693,761	86.6	1,508,354	13.4
1986	12,213,515	87.0	1,836,023	13.0

註: 國稅는 國稅, 關稅, 防衛稅 및 教育稅의 合計額임

資料: 内務部, 「地方財政年鑑」, 1987.

得納稅者 보다 매우 유리함을 시사한다. 이러한 課稅標準의 非現實性은 地方財政의 稅收面에서도 커다란 문제점이지만 其他 納稅者와의 納稅의 衡平을 크게 위배하고 있다.

III. 地方財政 收入의 構造分析

1. 構造分析의 意義

우리나라의 地方自治團體는 財政支出에 대한 압박이 높고 動員할 수 있는 收入源이 매우 制限的이어서 地方政府의 財政構造 가운데 가장 중요한 것은 充分한 收入을 가져올 수 있는 財政收入體制를 갖추는 것이다. 이러한 體制는 일반적으로 課稅對象이 넓거나 稅率이 높은 것을 의미한다. 만약 少數의 租稅納付者로부터 상당한 額數의 財政收入을 거두려 하면 稅率이 非現實的으로 높아야 할 것이며, 이에 대한 對案으로는 地方稅의 稅源도 財產關聯稅에만 국한하지 말고, 所得 및 消費活動에도 徵稅하는 길이다. 그런데 地方財政에서 중요 한 점은 廣範하고 多樣한 財政收入源을 가질 뿐만 아니라 住民의 所得 및 當該 地域의 人口變化에 대응할 수 있도록 適正水準의 彈力性이 地方財政 構造에 있어야 한다. 이는 바람직한 地方財政의 收入 構造는 해마다 課稅對象이나 稅率의 調整 없이도 필요한 만큼의 財政支出을 充當할 수 있는 收入構造를 가지고 있어야 함을 의미한다. (Bahl 1987, Schroeder 1986).

그러면 地方財政의 收入構造에서 最適의 彈力值은 어떤 水準을 維持해야 하는가? 그에 대한 解答은 支出의 規模나 增加率에 따라 다르다. 만약 地方稅의 彈力性이 너무 낮다면 地方政府는 稅率

을 引上해야 할 것이고, 彈力性이 너무 높다면 住民들의 租稅부담이 너무 높게 되어 住民들로부터 강력한 반발을 받게 될 것이다.

地方稅나 其他의 財政收入源에 관한 彈力性의 分析은 財政의 으로 相異한 환경 속에 있는 地方政府에게 어떠한 타입의 地方財政 收入源이 가장 能率的인가 하는 것을 보여 준다. 그 예로 만약 한 地方自治 團體가 예기치 않은 財政支出로 예상밖의 收入을 필요로 할 때 담배 판매세의 稅率을 올린다면 그 自治團體의 財政問題는 무사히 해결될 수 있다. 그러나 만약 담배 판매세의 所得에 對한 彈力性이 매우 낮다면 問題의 地方自治 團體의 財政問題가 잠정적으로는 해결될 수 있지만, 머지 않아 支出을 充當하기 위해 새로운 財政 收入源을 찾아내야 하는 번거러움을 갖게 된다.

이러한 事實을 감안할때, 各 地方自治 團體에서의 財政收入의 確保가 매우 중요한 當面課題로 대두되고 있는 상태에서는 稅目別 人口 및 所得 彈力性에 대한 分析이 필요하며, 이를 기준으로 하여, 地方稅의 基本要件을 갖춘 地方稅目들을 彈力係數의 우선순위에 따라 地方稅目으로 配定하고 나머지 부분을 國稅로 擇하는 것이 地方自治 財政의 實現을 위해 意味있는 作業이라 하겠다.

2. 分析의 方法

一定期間 동안의 租稅收入의 變化를 측정하는데는 財政收入源의 租稅 彈力係數(elasticity coefficient)나 Buoyancy 係數가 사용된다. 이들 係數는 일정기간 동안의 經濟의 變數의 變化에 대한 租稅 및 稅外收入의 變化 비율을 말한다. 그런데 彈力係數와 Buoyancy 係數 사이에는 커다란 差異點이 있다. Buoyancy 係數는 意圖的인 政策變化와 租稅構造 자체가 財政收入에 미치는 영향을 구별하지 못하는데 반해 彈力係數는 意圖的인 政

策變化와 租稅構造가 財政收入에 미치는 영향을 측정할 수 있게 한다. 따라서 政策決定者들에게는 Buoyancy 係數보다는 彈力係數가 훨씬 중요한 示唆를 주지만, 地方財政에서 意圖의인 政策變數의 變化를 모두 추정하여 이를 確認하기란 용이하지 않아서 彈力係數를 측정하기가 쉽지 않다.

Buoyancy 係數는 여러가지 方法에 의해 측정될 수 있다. 만약 두 時點의 資料밖에 分析에 使用될 수 없다면, 가장 간단한 측정방법은 두 時點 사이의 人口나 所得 및 財政收入의 變化量을 구하여 그에 대한 比率을 구하면 된다. 이러한 接近法은 經濟的 變數의 變化에 따른 財政收入 變化的 反應度를 보여 주기는 하지만 分析의 結果解석에 주의를 요한다. 만약 두 時點을 기준으로 分析할 경우, 시작하는 年度의 財政收入이 특히 높다면 彈力係數는 매우 낮게 나타날 것이며, 만약 시작년도의 財政收入이 특히 낮다면 彈力係數는 매우

表 3 地方財政收入의 年平均 增加率, 1977~86

단위 : %

地方稅	年平均	增加率	國稅	年平均	增加率
지방세전체	18.3		국세전체	17.6	
普通稅	17.9		所得稅	17.6	
취득세	17.6		양도소득세	45.3	
등록세	19.5		附加價值稅	21.5	
면허세	8.8		음식업	17.8	
주민세	17.2		숙박업	28.0	
재산세	19.4		전기, 가스		
자동차세	22.2		수도업	40.6	
농지세	12.6		酒稅	16.3	
도축세	29.3		탁주	6.8	
目的稅	21.9		소주	13.4	
도시계획세	21.0		약주	-3.5	
공동시설세	25.0		電話稅	25.4	
사업소세	21.9				
使用手數料	19.9				
사용료	19.5				
수수료	20.3				

資料： 국세청, 「국세통계연보」, 각년도 및 内務部, 「地方財政年鑑」, 각년도에서 작성.

높게 나타날 것이다. 따라서 分析의 信賴度를 높이기 위해서는 여러 해의 財政收入 資料와 이에 상응하는 人口 및 所得 資料를 이용한 시계열적 分析이 効果的이다.

3. 分析의 結果

財政收入의 Buoyancy 係數를 分析하기 위해서 필요한 자료는 각 財政收入源의 年度別 收入額과 人口 및 所得에 關한 規模이다. 우리나라의 地方稅制는 1976년에 大幅의 改正을 거쳐 오늘의 體制에 이르고 있다. 따라서 財政構造의 分析을 위해 여기서는 1977년부터 1986년 까지의 資料를 使用하기로 한다.

우선 人口의 變化추세를 살펴보면, 年平均 人口增加率이 1.3%이며 個人所得의 增加率은 15.3%를 기록하고 있다. 稅目別 재정수입의 연평균 增加率은 <表 3>에 提示되어 있으며 國稅와 地方稅별로 주요 稅目들의 財政收入 增加率도 함께 提示되어 있다.

地方稅收의 年平均 증가율은 18.2%로서 個人所得의 增加率 15.3%에 비해 높게 나타나고 있으며 普通稅의 增加率보다 目的稅의 增加率이 훨씬 높게 나타났으며 使用料, 手數料의 增加率도 비교적 높게 나타났다.

우리나라 地方稅와 其他 稅外收入의 所得에 對한 彈力性을 分析해 보면 <表 4>와 같아서, 地方稅의 所得에 대한 彈力係數는 1.19이다. 이것은 1977년에서 1986년 사이에 地方財政收入(外部로부터의 依存收入을 除外하고 地方自治團體에서 徵收된 收入)의 增加率이 住民들의 個人所得의 增加率에 대한 比率이 1.19라는 것을 의미한다. 收入源別로 分析해 보면 目的稅가 所得에 대한 彈力性이 가장 높고 普通稅가 가장 낮은 편이다.

普通稅 가운데 도축세의 彈力係數가 가장 높아

表 4 地方財政 收入源의 所得 彈力係數, 1977~86

地方稅	所得彈力係數	國稅	所得彈力係數
지방세 전체	1.19	국세전체	1.15
普通稅	1.17		
취득세	1.15	所得稅	1.15
등록세	1.27	양도소득세	2.96
면허세	0.57	附加價值稅	1.40
주민세	1.12	음식업	1.16
재산세	1.26	숙박업	1.83
자동차세	1.45	전기, 가스	
농지세	0.82	수도업	2.65
도축세	1.91	酒稅	1.06
目的稅	1.43	탁주	0.44
도시계획세	1.37	소주	0.87
공동시설세	1.63	약주	-0.22
사업소세	1.43		
使用手數料	1.30	電話稅	1.66
사용료	1.27		
수수료	1.32		

서 1.91을 차지하며 이는 모든 地方財政 收入源 가운데 가장 弹力性이 높은 稅目이다. 그 다음으로 弹力性이 높은 稅目은 자동차세로서 弹力係數는 1.45를 보이고 있다. 자동차세와 도축세는 個人所得이 向上됨에 따라 稅收가 크게伸張되었으며, 도축세의 弹力係數가 자동차세의 弹力係數보다 크게 늘어났음은所得이 向上됨에 따라 住民들의 肉類消費가 自動車의 所有보다 훨씬 용이하게 일어나고 있음을 反映해 주고 있다. 普通稅 가운데 면허세와 농지세만이 1.0보다 낮은 弹力係數를 보이고 있다. 면허세의所得弹力係數가 낮은 것은 稅率構造가 定額稅라는 데서 찾을 수 있으며, 농지세는 農地의 利用으로부터 發生한所得에 賦課하는 租稅인데, 다른 產業에 비해 附加價值가 낮은 농업 소득에서 發生하는 농지세는 그伸張성이 낮다고 하겠다. 目的稅의所得弹力係數는 1.43으로서 普通稅보다 훨씬 높아서 地方財政에의 기여도가 매우 크다. 그런데 事業所稅들 가운데

從業員割를 제외하고는 目的稅는 모든 稅目의 課稅對象이 財產稅와 同一한 데도 財產稅의 弹力係數 1.26보다 훨씬 높아서 稅收의 擴大라는 觀點에서 보면 目的稅의 徵收體制가 普通稅보다 効果的이라고 할 수 있다.

使用料와 手數料의所得弹力係數는 비교적 높게 나타났으며, 手數料의弹力係數가 사용료의係數보다 높게 나타나고 있다. 使用料와 手數料는 利用者가 받는惠澤에 따라서 料金이 支拂되기 때문에 應益者負擔의 原則에도 合當하여 앞으로 매우 유망한 地方財政 收入源 가운데 하나이다.

國稅 가운데 地方稅로 移讓할 수 있는 가능성이 있는 稅目들의所得弹力係數는 酒稅類를 제외하고는 地方稅의 弹力係數보다 훨씬 높다. 특히 양도소득세의 弹力係數는 2.96으로서 모든 稅目 가운데 가장 높은 편이다. 이는 그간 활발했던 不動產景氣가 稅收面에 잘反映되었음을 보여 주고 있다. 또한 附加價值稅 가운데 전기, 가스, 수도업稅는 弹力係數가 2.65로서 도축세나 자동차세보다 더욱 높은 弹力性을 보여 주고 있다. 이는 住民들의所得이增加함에 따라 住宅과 관계되는 전기, 가스, 수도施設을 위한 投資가 肉類의消費나 自動車의 所有보다 훨씬普遍的으로 發生함을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 약주는 -0.22의 弹力係數를 보임으로써 住民들의所得이增大됨에 따라 약주의消費量이減少하고 있음을 보여 준다.

以上의 財政收入源의所得에 대한 弹力係數를 中心으로 지금까지의 分析을 整理해 보면, 다음과 같다. 면허세는 定額稅로서所得에 대한 弹力性이 매우 낮은 편이어서 이를 比例稅나 經濟活動을租稅의 稅收擴大를 이룰 수 있도록 하는 稅率構造로 바꿀 필요가 있다. 양도소득세와 전기, 가스, 수도稅는 財政收入의 確保面에서 우선순위가 가

장 높은 地方財政 收入源이다. 그러나 택주, 소주, 약주稅는 稅源의 特性이 地方稅로 移讓함은 가능하나 税收入의 彈力面에서는 우선순위가 가장 낮은 稅目들이다.

IV. 地方財政收入의 擴大方案

우리나라의 地方稅는 그 稅源이 貧弱하여 稅源의 擴大가 무엇보다도 필요하며, 臺帳課稅인 財產為主의 地方稅는 税收의 伸張을 위하여 해마다 人為의 努力이 요구되어 地方政府의 行政의 人業務量에 압박을 주고 있으며 課稅標準이 매우 非現實的인 것으로 나타났다. 여기서는 앞에서 指適된 우리나라 地方財政의 問題點를 解決하는 接近을 使用하기로 한다. 우선 貧弱한 地方稅源을 補完하기 위하여 現在의 地方稅 課稅對象 가운데 누락되었거나 追加되는 것이 바람직한 부분을 검토해 보고, 稅源의 擴大를 위하여 國稅 가운데 地方稅로 移讓할 수 있는 稅目이 있는가를 分析해 본다. 또한 課稅標準의 非現實性은 税收增加에 큰 영향을 미칠 것이기 때문에 課標基準의 實現化 및 우리나라의 財產關聯稅에 適用되고 있는 稅率은 다른나라에 비해 상대적으로 그 負擔이 어느 정도인지 살펴보기로 한다.

1. 課稅對象의 追加

財產稅의 衡平은 재산의 소유상태에 따른 課稅徵收에 있다고 한다면, 모든 재산은 財產稅의 課稅對象으로 포함되어야 마땅할 것이다. 財產의 所有에 따른 財產關聯稅의 賦課狀態는 나라마다 달라서 <表 5>에서 보는 바와 같다. 스웨덴의 경우는 모든 財產을 課稅의 對象으로 하고 있으나 다른 나라들은 土地, 建物 등 不動產을 주로 그

課稅對象으로 하고 있다. 그런데 日本과 美國의 일부 州들은 土地, 建物以外에 減價債券資產까지를 財產稅의 課稅對象에 포함시키고 있으며, 우리나라에서는 不動產以外에 鐵區, 船舶, 航空機만을 포함시키고 있다. 이처럼 財產關係의 課稅對象에 個人이나 法人の 모든 財產을 포함시키지 않고 주로 不動產만을 포함시키는 理由로는 課稅對象의 파악이 극히 어렵다는 點을 들고 있지만 이는 課稅衡平의 原則에 어긋날 뿐만 아니라, 貧弱한 우리나라의 地方稅收의 增大를 위해서도 해결되어야 할 問題이다. 이와 같은 視角에서 현재의 財產關聯稅의 課稅對象으로 減價債券資產이 포함되어야 한다.

2. 國稅의 地方稅로의 移讓

地方財政의 收入源으로 國稅의 一部를 地方稅로 移讓하는 方案을 고려해 볼 수 있다. 이때 移讓되는 國稅는 地方稅로서의 條件인 普遍性, 安定性, 定着性 및 充分性을 갖추고 있어야 한다.

表 5 各國의 財產關聯 課稅對象

區分 國家	稅의 徵收機關	稅 目	課 稅 對 象
美 國	州 및 地方政府	財產稅	不動產 및 動產(그리고 州마다 크게 차이난다)
英 國	地方政府	不動產稅	土地, 建物, 大規模施設, 機械 등
西 獨	地方政府	不動產稅	土地所得
佛蘭西	地方政府	不動產稅	不動產
斯웨덴	國 家	財產稅	不動產 및 不動產用益權, 현금, 예금, 債權, 貸付金, 社債, 法人에 대한 投資持分, 보석
日 本	地方政府	固定資產稅	不動產, 減價債券資產
臺 澳	國 家	土地稅	田, 家屋, 土地(都市)
韓 國	地方政府	財 產 關 聯 稅	土地, 建築物, 金鑄區, 船舶, 航空機

資料：內務部, 「外國地方制度 比較研究」, 1983

그런데 稅源의 地域別 不均衡이 심한 우리나라의 實情에서 볼 때 國稅 가운데 地方稅로 移讓될 稅目은 무엇보다도 稅源이 地域別로 均衡있게 普遍的으로 分布된 것이라야 한다. 그러나 財政收入이 充分하지 않은 地方財政의 측면에서 보면 稅收의 充分性 이외에도 伸張性이 좋은 稅目이 地方稅로 移讓되어야 한다.

우선 國稅 가운데 地方稅로 移讓하는 것이 적당한 稅目으로는 所得稅 가운데 讓渡所得稅를 들 수 있는데 讓渡所得稅는 土地와 建物의 让渡에서 발생하는 所得과, 地上權, 傳賣權 등의 不動產에 대한 權利의 让渡로 인해 발생하는 所得 및 其他 資產의 양도로 인하여 발생하는 所得이 課稅對象으로 되어 있다. 이 가운데서도 土地와 建物의 让渡에서 發生하는 稅收가 그 中心을 이루고 있다. 让渡所得稅가 地方稅로 移讓하는 것이 바람직하다고 주장하는 背後에는 다음과 같은 理由가 提示될 수 있다. 무엇보다도 課稅基準이 되는 不動產의 让渡差益이 주로 地方政府의 地域開發 및 都市計劃 등의 投資事業으로 인하여 地價가 上昇하는 경우가 허다하기 때문에 이에 관한 課稅는 地方政府가 하는 것이 합리적이다. 다음으로 土地와 建物에 대한 課稅臺帳과 財產의 評價事務를 地方政府가 違行하고 있기 때문에 让渡所得稅의 課稅標準의 正確한 評價와 徵稅上의 行政業務를 地方政府가 執行하는 것이 가장 能率的이다.

國稅 가운데 地方稅로 移讓할 수 있는 對象 가운데 다음으로 손꼽을 수 있는 것은 附加價值稅 가운데, 飲食, 宿泊業 및 電氣, 가스, 수도 등을 들 수 있다. 移讓에 관한 適合性의 理由로는 이들 業種에 관련되는 消費活動은 地域的으로 定着性이 있고 稅源의 分布도 比較的 넓어서 地域의普遍性도 뛰어나며, 이들 業種은 地方行政의 地域事業과도 관련이 깊다.

國稅 가운데 地方稅로 移讓할 수 있는 세번째의 稅目으로는 酒稅 가운데 葵, 酒, 燒酒稅 등을 들 수 있다. 이 세 가지의 酒稅는 地域的으로 豊토성을 강하게 띠고 있으며 大都市 보다는 中小都市 및 農村地域에 골고루 分布되어 있어서 地方稅의 성격을 강하게 띠고 있다. 이는 鄉土的 特色을 보호하고 강조하며 地緣產品을 개발하는 데도 도움이 될 것이므로 地方稅로 이전함이 바람직할 것이다.

國稅 가운데 地方稅로 移讓할 수 있는 네번째 稅目으로는 電話稅를 들 수 있다. 電話稅는 電話加入者의 電話使用料를 課稅標準으로 하는 直接消費稅로서, 電話使用料를 納入할 때 채신관서에서 徵收하는 租稅이다. 오늘날에 와서는 電話의 保給實態가 都市地域이나 農漁村地域을 區別할 것 없이 매우 고르게 普遍化되어 있어서, 地方稅源의普遍性의 측면에서 地方稅로 適合한 稅目이다. 또한 電話稅는 伸張性이 매우 좋고 徵收가 매우簡便하여 地方稅源으로 매우 適合하다.

3. 課稅標準의 現實化

우리나라의 財產關聯 課稅는 課稅標準에 있어서 매우 非現實的이다. 現在 우리나라의 不動產評價 가운데 하나인 地價의 評價는 크게 4가지로 區分 할 수 있다. 內務部의 課稅時價標準額, 國稅廳의 基準時價, 建設部의 基準時價, 韓國鑑定院의 鑑定價格 등이다. 이 가운데 內務部의 課稅時價標準額이 財產稅의 課稅基準으로 利用되고 있다. 이들 評價額이 모두 實際, 時價와는 差異가 있으며 특히 內務部의 課稅時價標準額이 財產關聯稅의 課稅標準으로 利用되고 있다. 이들 評價額이 모두 實際, 時價와는 差異가 있으며 특히 內務部의 課稅時價標準額이 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 이들中 國稅廳의 基準時價와 韓國鑑定院의 鑑定價格이 實際, 去來價格과 매우 비

듯하나 内務部의 評價는 國稅廳 基準時價의 25% 정도에 不過한 것으로 나타나고 있다. 우리나라 財產稅의 課稅標準은 實際와 너무 거리가 멀다고 하는 것은 그 是正이 시급하며 이는 地方稅源의 擴大를 위해서도 중요하지만 租稅徵收의 基本原則인 公正과 衡平의 原理에 크게 위배된다 하겠다.

우리나라의 地方稅는 課稅標準이 非現實的일 뿐만 아니라 다른 나라에 비해 財產에 관한 課稅負擔이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. <表 6>에서 볼 수 있는 바와 같이 國民 總生產에 대한 財產關聯 課稅의 比率을 보면 한국이 0.5%를 기록하고 있으며 일본이 1.5%, 대만이 3.1%로서 한국이 대만에 비해 1/6이며, 일본의 1/3 水準에 있다. 이와 같이 우리나라의 財產關聯稅의 住民負擔率 다른 나라에 비해 매우 낮다고 하는 것은 財產이 課稅의 中心이 되어 있는 우리나라 地方稅制의 制度상 地方稅收를 貧弱하게 만들고 있으며, 이는 地方政府의 財政自立度를 끌어올리는데 장애요인이 되고 있다.

우리나라의 地方稅制는 財產이 租稅對象의 主流를 이루고 있지만 위에서 살펴본 바와 같이 土地, 建物等 不動產의 課稅標準時價가 25% 수준에

表 6 財產關聯稅의 國家別 負擔比較
(1984年 현재)

區分 稅目	GNP에 對 한 比率	總租稅收入 에對한比率	1人當擔稅의 1人當 所得에 對한 比率
韓國 : 財產稅 都市計劃稅 共同施設稅	0.5	4.2	0.48
日本 : 固定資產稅, 都市計劃稅 特別土地保有稅	1.5	8.6	1.52
臺灣 : 土地稅 家屋稅	3.1	16.9	2.81

資料： 金海東, 「우리나라 地方稅 擴充에 關한 研究」,

경희대 대학원 博士學位 論文, 1986, 6.

머물러 있는데다 財產에 대한 租稅의 負擔이 日本이나 대만의 1/3내지 1/6水準에 머물고 있음을 알 수 있다. 따라서 地方稅收의 擴充을 위해서는 課稅標準時價를 實現化하거나 稅率을 引上하는 대案들을 생각할 수 있다. 그러나 稅率의 지나친 인상은 다른 稅目과의 마찰을 일으키게 될 것이기 때문에 稅率을 引上하는 것 보다는 課稅標準時價를 實現化하는 方案이 훨씬 바람직하다고 하겠다.

4. 地方稅 體制에 彈力性 導入

우리나라의 地方稅目 가운데 住民稅와 農地稅를 제외하고는 取得稅, 登錄稅, 財產稅, 自動車稅, 都市計劃稅 등이 주로 財產에 대한 課稅로서 그 稅率이 대부분 比例稅이고, 免許稅, 登錄稅의一部, 自動車稅, 住民稅의 均衡割, 事業所稅의 財產割 등에 있어서는 定額稅 制度를 擇하고 있다. 比例稅나 定額稅는 經濟·社會的 變動에 매우 硬直的이어서, 經濟活動이 활발하여 住民의 公共서비스에 대한 需要가 急增해도 이를 충당할 財政收入을 確保하기 힘들고, 物價가 상승하여 實質購買力이 떨어질 때 經費充當을 위해 地方政府는 다른 財政收入源에 의존해야 하는 등의 어려움을 안게 된다. 따라서 地方政府의 稅收額의 安定의 確保와 經費調達을 원만히 해결하기 위하여, 또는 住民所得의 向上과 社會的 物價의 上昇에 대처하기 위하여 既存稅率의 合理性과 實現性이 검토되어 合理的인 地方稅率 構造의 調整이 필요하다. 合理的인 調整方案의 하나로 稅收面에서 매우 硬直的인 現行 地方稅의 稅率構造를 所得 彈力의 地方稅收의 調達이 가능하도록 行행 地方稅目에도 가능한 범위내에서 定額稅를 定率稅로 改編하거나, 만약 定額稅 體制를 계속 유지한다면 經濟變動 및 物價變動 要因을 稅收面에서 吸收할 수 있도록 하는 制度的 裝置가 필요하다.

V. 맷 음 말

地方行政의 自律化를 위해서 財政의 自立度 向上은 무엇보다 시급한 課題이다. 또한 地方財政의 自立化는 地方自治를 위해서 뿐만 아니라, 地域開發의 새로운 接近法으로 대두되고 있는 上向式 地域開發 接近法을 위해서도 필요한 課題이다. 이러한 與件에서 地方財政이 갖추어야 할 기본적인 條件은 地方政府가 必要로 하는 支出을 充當할 수 있는 財政收入 構造를 모색하는 것이다.

우리나라의 地方稅는 國稅에 비하여 그 規模가 작아서 國家 전체 租稅收入의 12%를 차지하고 있으며, 그伸張率도 國稅에 비해 떨어진다. 또한 地方稅는 주로 個人의 財產과 關聯되는 稅目들을 중심으로 구성되어 있어서 個人所得의 向上과 人口의 增加 등 社會·經濟的 變化를 稅制 속에 반영하지 못하고 있으며 課稅의 기준이 되고 있는 課稅標準이 時價보다 칠센 낮아 地方稅收의 貧弱을 초래하고 있다.

政府에서는 그동안 貧弱한 地方財政의 收入을 擴大시키기 위하여 여러 차례 地方稅法을 改正하였고, 매년마다 課稅標準을 便新하고 여러가지의 稅外收入源을 開發해 왔다. 그러나 地方財政은 여전히 어려운 상태에 있다. 이는 地方財政이 地方政府의 經費支出을 充當하기 위해 伸張性이 높은 稅目들로 收入源이 構成된 것이 아니고, 中央政府가 우선적으로 우수한 稅目을 取하고 나머지 稅目이 地方財政 收入源으로 配當되었기 때문이다. 現在 우리나라는 地方稅에 關한 研究가 미약하여 地方稅의 稅率調節이나 課標, 基準의 變更이 全體의 地方稅收에 미치는 메카니즘에 關한 理解가 부족하다. 따라서 地方自治를 위시한 地方化

時代를 표명하고 있는 우리나라의 現實에 비추어 볼 때 體系의 地方財政의 收入構造에 關한 分析이 시급히 요구된다.

參 考 文 獻

- 金利泰, 「國稅와 地方稅의 稅源調整 方案」, 「地方財政」 1982, 7.
 李載琪, 「우리나라 財產稅制의 實態와 問題點」, 日海研究所, 1987.
 吳然天, 「地方稅 制度의 發展方向」, 「地方財政」, 1983, 1.
 車耕權, 「韓國地方 財政 研究」, 서울대 출판부, 1984.
 韓國經濟研究院, 「韓國의 地方財政 研究」, 1985.
 經濟企劃院, 「韓國 經濟指標」, 1985.
 國稅廳, 「국세통계 연보」, 1976~1987.
 _____, 「地方財政 年鑑」, 1976~1987.
 內務部, 「地方稅政 年鑑」, 1976~1987.
 Bahl, Roy, "Local Government Expenditures and Revenues," *Management Policies in Local Government Finance*, J. Richard Aronson ed. International City Management Association, 1987.
 _____, "The Effects of Business Cycles and Inflation," *Financing State and local Government in the 1980s*, New York : Oxford University Press, 1984.
 Musgrave R.A. and P.B. Musgrave, *Public Finance Theory and Practice*, New York : McGraw-Hill, 3rd ed. 1980.
 Schroeder, Larry and Elizabeth Dalton, "Local Government Tax Revenue Buoyancy and Stability in Developing Countries," *Regional Development Dialogue*, 7:2, Autumn 1986.
 David, Irwin T., "Evaluating Municipal Revenue Sources," *Governmental Finance*, February 1976.
 Hansen, Reed R. "Revenue Alternatives for State and Local Government," *American Journal of Economics and Sociology*, 40:2, April, 1981.