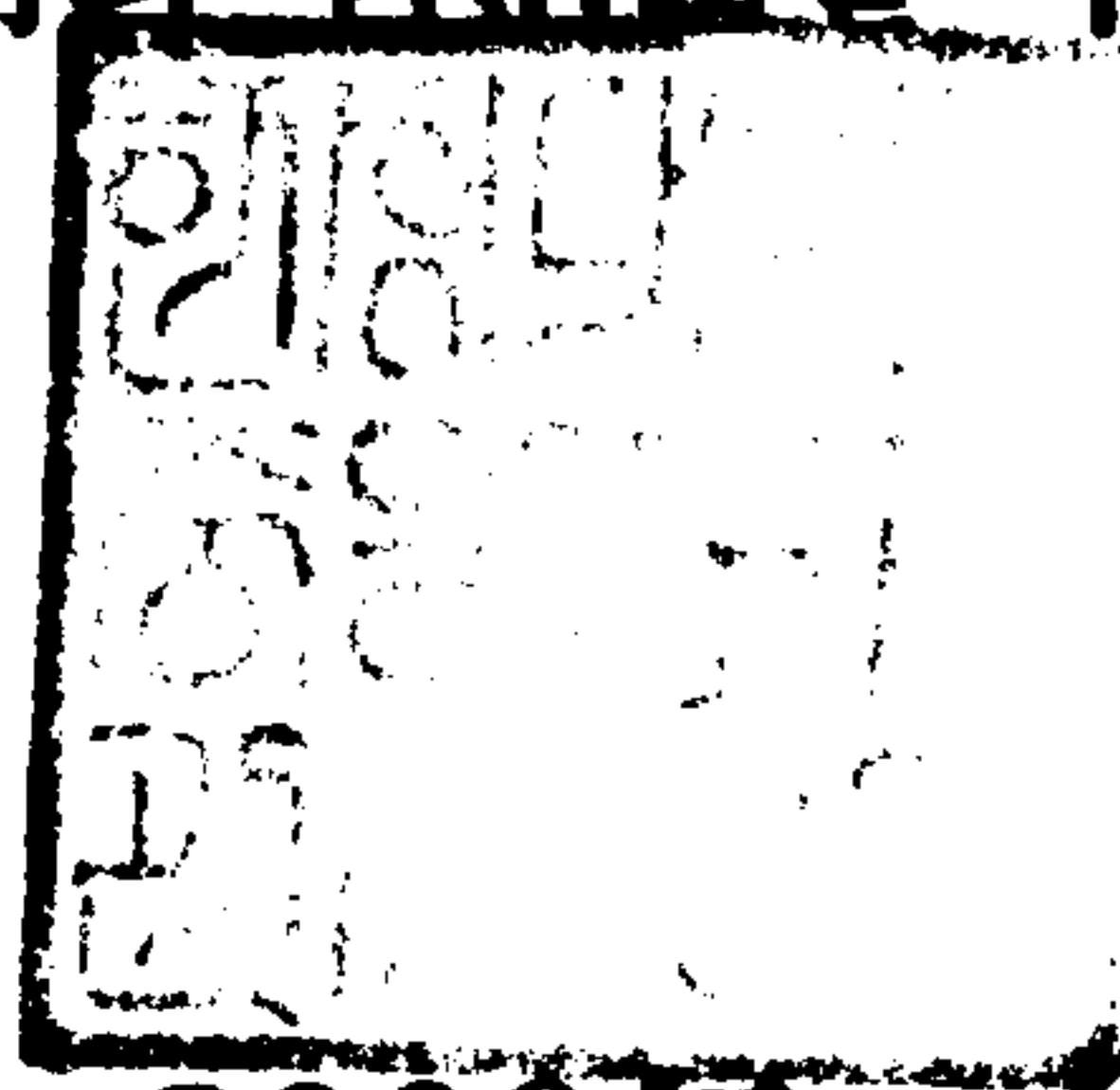


碩士學位論文

地方財政擴充과 財政不均衡
解消方案에 관한 研究

- 서울特別市와 自治區를 中心으로 -



2000年

漢城大學校 行政大學院

不動產學科

不動產學 專攻

李 鍾 淳

碩 士 學 位 論 文

指導教授 李 太 教

地方財政擴充과 財政不均衡
解消方案에 관한 研究

A study on Expanding Local Financial capacity and
Decreasing Financial differentials between local governments

2000年 8月

漢城大學校 行政大學院

不動產學科

不動產學 專攻

李 鍾 淳

李鍾淳의 行政學 碩士學位 論文을 認定함.

2000年 8月 日

審査委員長 (印)

審査委員 (印)

審査委員 (印)

碩 士 學 位 論 文

指導教授 李 太 教

地方財政擴充과 財政不均衡
解消方案에 관한 研究

A study on Expanding Local Financial capacity and
Decreasing Financial differentials between local governments

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2000年 8月

漢城大學校 行政大學院

不動產學科

不動產學 專攻

李 鍾 淳

目 次

第1章 序 論	1
第1節 問題의 提起	1
第2節 研究目的	4
第3節 研究의 方法 및 範圍	5
第2章 地方財政과 地方稅制에 關한 理論的 考察	7
第1節 地方自治와 地方財政	7
第2節 外國의 地方財政 制度 比較	10
第3節 地方稅制度의 構造와 體系	15
第4節 地方稅의 稅目別 本質과 特徵	17
第3章 地方財政 運營 및 地方稅制度의 實態와 問題點	27
第1節 國家財政 및 地方財政 運營實態	27
第2節 우리나라 地方稅 制度의 實態와 問題點	45
第3節 地方財政의 擴充 必要性	53
第4章 地方財政 擴充方案	55
第1節 地方所得稅制度의 導入方案	55
1. 現行所得關聯 地方稅 制度	55
2. 地方所得稅 制度의 妥當性 檢討	57
3. 地方所得稅制 導入方案	59

第2節 消費關聯 地方稅制 改善方案	65
1. 經濟環境 變化로 인한 消費課稅의 重要性	65
2. 外國의 消費稅制度 比較	66
3. 消費稅源 配分方法	67
4. 消費關聯 地方稅 調整方案	68
5. 消費關聯 國稅의 地方稅 轉換 및 稅目新設方案	71
第3節 其他 地方稅制 改善方案	75
1. 國稅・地方稅의 稅源 再分配로 租稅體系 調整	75
2. 不動產 關聯稅制의 現實化	79
3. 自動車 關聯稅制의 合理的 改善	79
 第5章 地方自治團體間 財政不均衡 解消方案	81
第1節 自治團體間 財政不均衡 現況	81
第2節 自治團體間 財政不均衡 發生原因	84
第3節 自治區間 財政不均衡 深化程度	88
第4節 地方自治團體間 財政不均衡 解消方案	90
 第6章 結 論	97
 < 참고문헌 >	102
< Abstract >	105

表 目 次

<표2-1> 우리나라 地方財政調整制度 현황	9
<표2-2> 地方交付稅 및 地方讓與金 등 규모	10
<표2-3> 國稅 및 地方稅 徵收實積 및 稅收比率	13
<표2-4> OECD 會員國의 地方財政 收入構造	14
<표2-5> 우리나라 地方稅制의 體系	15
<표3-1> 中央政府 財政規模 및 歲入豫算 現況	27
<표3-2> 會計別 歲入豫算 現況	28
<표3-3> 一般會計 歲出豫算 機能別 내역	28
<표3-4> 地方自治團體別 豫算規模	30
<표3-5> 서울特別市 및 自治區 豫算規模	31
<표3-6> 서울特別市 一般會計 및 特別會計 豫算規模	33
<표3-7> 中央政府와 地方自治團體의 財政規模 比較	36
<표3-8> 國稅 및 地方稅의 稅目別 徵收 規模	39
<표3-9> 市·道別 地方稅 徵收 規模	40
<표3-10> 全國 市·道別 豫算規模	41

<표3-11> 地方自治團體 財政自立度 現況	42
<표3-12> 市·道別 財政自立度 變動現況	43
<표3-13> 年度別 財政自立度 變動推移	44
<표3-14> 우리나라의 租稅體系	46
<표3-15> 地方稅 稅目別 賦課·徵收實績	47
<표3-16> 地方稅 性質別 分類	49
<표3-17> 外國의 地方稅 比重	49
<표3-18> 地方稅 中 財産課稅 比重	51
<표3-19> 地方稅 中 自動車關聯 稅收現況	52
<표4-1> 各급 地方自治團體別 關聯稅目 및 一覽表	68
<표4-2> 서울시 地下鐵建設에 따른 財政確保	72
<표4-3> 世界 各國의 地下鐵建設費 國庫補助率	72
<표4-4> 우리나라 租稅體系의 長期的 改編方向	78
<표5-1> 自治區稅 歲入과 人件費의 비교	84
<표5-2> 地方稅의 地域別 偏重比較	85
<표5-3> 서울特別市 自治區別 區稅歲入과 調整交付金 現況	87
<표5-4> 성북구와 강남구의 行政與件 比較	89
<표5-5> 自治區別 基準財政 需要現況	96

第 1 章 序 論

第 1 節 問題의 提起

우리나라의 지방자치제도는 건국 이후 1949년 7월 4일 최초로 지방자치법이 제정되어 1952년 지방의회가 구성되는 등 지방자치제가 실시되었으나 1961년 5.16 혁명으로 지방의회가 해산된 후 1988년 5월 1일 지방자치법 개정으로 特別市와 廣域市·道가 廣域自治團體로, 市와 郡, 自治區가 基礎自治團體로 法人格이 부여된 후 1991년 지방의회 출범과 1995년 地方議會議員과 團體長이 주민의 직접선거로 선출되면서 본격적인 地方自治制가 시행되고 있다.

이렇게 다시 부활된 지방자치제는 1980년대 후반 행정의 민주화를 요구하는 국민의 열망에 의하여 실시되고 있으나 世界化, 開放化, 地方化를 지향하는 새로운 천년인 21세기를 맞아 社會, 經濟的으로 生命工學, 環境問題, 知識情報産業 등으로 요약할 수 있는 시대적 상황에 맞추어 지역문제를 지역내에서 스스로 해결하고 주민의 다양한 욕구를 폭 넓게 수용할 수 있는 지방자치제도가 정착되고 더욱 활성화되어야 하나 현실은 그러하지 못한데 문제가 있다.

현재 시행되고 있는 우리나라의 지방자치제는 단순한 행정자치 수준에 그치고 있으며 教育自治, 文化自治, 警察自治 등은 아직까지 모두 중앙정부에서 직접 자치대상 업무를 수행하고 있는 실정이다.¹⁾

지방자치의 三大 基本要素라 할 수 있는 自治立法權, 自治組織權, 自治財政權 중 自治立法權과 自治組織權은 아직도 많은 제약요인이 있다고는 하나 地方議會에서 條例를 제정하고 自治團體長이 自治團體 실정에 맞는 組織으로 개편하

1) 송쌍중, 「지방세계개선방안」, 공청회 자료, 1998. p. 1.

는 등 어느정도 定着되어가고 있다고 할 수 있으나 自治財政權은 매우 미흡한 실정으로 廣域自治團體는 中央政府에, 基礎自治團體는 中央政府와 廣域自治團體에 地方自治運營에 필요한 소요재원의 상당부분을 의존하고 있는 등 財政自立度가 매우 취약한 현실속에 있다.

특히 실질적인 민선지방자치제 실시이후 지역주민의 삶의 질을 높이기 위한 사회복지수요 증가 및 욕구의 다양화와 지역균형발전을 위한 지역개발사업비 소요 등 財政需要는 地方自治制 실시전보다 훨씬 증가 하고 있으나 財政收入은 별로 늘어나지 않고 있어 地方財政 擴充問題가 관건으로 대두되고 있다.

地方自治는 財源이 뒷받침 되어야만 그 機能을 충분히 발휘할 수 있고 지방자치를 실현함에 있어 바람직한 地方財政運營은 自主財源인 地方稅를 적정수준 확보하여 이를 충분히 활용하는 것이라 할 수 있다.

우리나라는 당초 지방자치제 출범 전에 自主財源의 취약부분을 보완하고자 하였으나 각 自治團體間 稅目調整, 稅率의 調整 등 지방세 조정문제가 合理的으로 이루어지지 못하여 地方財政擴充이 어려워지고 自治團體間 財政不均衡 문제도 더욱 심화되었다고 생각된다.

더구나 현행 地方稅制度는 地方自治 실시를 전혀 고려하지 않는 매우 취약한 經濟環境인 舊時代의 지방세제로 현재 지방자치단체의 財源 調達을 위한 자구 노력을 전제로 하는 세제는 더욱 아니기 때문에 地方財政擴充을 위한 革新的인 稅制改革이 필요하다.²⁾

地方財政收入은 지방세수입, 세외수입, 지방교부세, 지방양여금, 조정교부금, 보조금, 지방채 등으로 구성되어 있으며 이중 지방세가 地方財政收入의 근간을 이루고 있으나 국세와 지방세의 징수비중이 1998년 기준 국세 80.3%, 지방세

2) 재단법인 여의도연구소 자료, 「지방자치 제2기 세제를 어떻게 할 것인가?」, 1998. pp. 1~2.

19.7%로 실질적인 지방자치 실시이전과 세수의 비율변화가 없으며, 지방세 비중이 너무 취약한 실정이다.

실제 우리나라 지방자치단체의 財政實態는 매우 심각한 수준으로 2000년도 기준 財政自立度 현황을 보면 廣域自治團體 중 全羅南道가 23.5%, 全羅北道가 31.4%, 忠淸南道가 32.2%, 慶尙北道가 33.9%로 매우 낮은 실정이며, 基礎自治團體인 서울특별시 自治區의 財政自立度 역시 강북구 31.6%, 중랑구 32.9%, 동대문구 33.4%, 은평구 34.3% 수준으로 재정자립도가 50% 미만인 區가 17個區나 되어 自主財源으로는 人件費 등 地方自治團體 기능유지를 위한 基本經常費도 충족하지 못하는 자치구가 대부분으로 지방자치단체의 財政擴充 방안강구가 시급한 실정이다.

地方自治團體間 財政不均衡 問題에 있어서도 廣域自治團體인 서울특별시 財政自立도가 95.3%, 蔚山市가 81.9%인 반면 全羅南道가 23.5%, 충청남도 32.2%로 재정불균형으로 인한 지역간 격차가 심화되고 있으며, 특히 서울특별시 自治區의 경우 區稅 세입액이 강남구 1,434억원, 서초구 755억원인 반면 강북구 132억원, 도봉구 133억원으로 最高區와 最低區가 10배 이상의 극심한 격차를 보이고 있으며 自治區別 基準財政需要 充足도에 있어서도 강남구가 205.8%, 서초구가 122.9%로 기준재정수요를 초과하고 있는 반면 강북구와 도봉구의 기준 財政需要 充足도는 37.2% 수준으로 區間 財政不均衡 문제가 점차 확대되고 있어 이를 개선하기 위한 努力과 對策이 시급한 실정이다.

위와 같은 문제점을 시정하고 개선하기 위하여는 국세와 지방세의 세목조정 등 세제의 획기적인 개혁이 필요하며 地方財政擴充 및 地方自治團體間 財政不均衡 問題 解消을 위한 건전한 地方自治制의 定着 및 活性化는 더 이상 기대하기 힘들다는데 문제의 심각성이 있다.

第2節 研究目的

본 論題에 관한 研究目的은 최근 民選 地方自治制 실시이후 社會問題로 대두되고 있는 地方財政擴充과 地方自治團體間 財政不均衡 問題를 解消할 수 있는 方案을 강구하는데 그 목적이 있다.

우리나라의 지방자치제는 지금쯤 定着단계에 와 있을 시점이나 自治團體를 운영할 財源부족으로 대부분의 財源을 中央政府나 上級自治團體에 의존하고 있어 현행 地方自治制는 형식만 갖추어져 있을 뿐 사실상 완전한 지방자치제가 시행되고 있다고 할 수 없다.

이러한 지방자치단체의 재원부족현상은 무엇보다도 지방자치단체 세입의 근간을 이루는 地方稅와 國稅의 稅源配分에 문제가 있음으로 中央政府와 地方自治團體間 財源配分에 대한 理論을 재검토하여 稅源의 公平分配를 위한 國稅와 地方稅의 調整 및 改編方案을 마련하고자 한다.

地方自治團體間 財政不均衡 問題는 더욱 심화되어 地域間 均衡發展을 저해하고 있으며 특히 서울특별시 自治區의 경우 財政不均衡 解消를 위한 市稅와 區稅 교환문제로 自治區間 相互對立과 갈등을 초래하고 있을 뿐 아니라, 지방세법 개정안이 정치권에서 논란을 거듭하다 유보되는 등 사회문제로까지 발전하고 있어 이들 자치구의 재정실태와 세목교환의 찬성과 반대 이유를 客觀的인 立場에서 분석검토하여 최선의 방안을 제시하여 보고자 한다.

본 연구를 통하여 地方自治團體의 地方財政擴充을 위한 自主財源確保方案을 강구하고 自治團體間 財政不均衡 解消를 위한 地方稅 稅目 調整을 위한 합리적 대안을 제시함으로써 건전한 地方自治制의 定着과 活性化에 도움이 되도록 하는데 목적이 있다.

第3節 研究의 方法 및 範圍

本 研究의 主 研究대상은 地方財政擴充과 自治團體間 財政不均衡 問題 해를 위하여 國稅와 地方稅 稅目의 合理的 調整과 改編, 新設 등을 통하여 稅源을 公平하게 배분함으로써 地方自治團體의 財源確保 방안을 제시하는데 중점을 두기로 한다.

本 研究에 있어 研究方法은 우선 文獻調査 방법을 통하여 지방자치단체의 財政擴充과 관련하여 그 동안 學界와 研究團體, 地方自治團體 등에서 연구한 各種論文, 研究報告書, 公聽會發表資料 등을 활용하여 地方財政의 實態와 問題點을 정확하게 파악한 후 우리나라 현행 地方稅 構造와 稅源配分의 취약성 등을 綜合分析하여 地方財政을 擴充 할 수 있도록 地方稅와 國稅의 稅目을 交換, 調整하는 등 租稅制度의 획기적인 改革方案을 제시하는 방법으로 연구하고자 한다.

또한 지방자치단체간 財政不均衡 問題에 대하여도 문헌조사 方法을 통하여 자치단체간 재정불균형 실태와 문제점을 파악한 뒤 최근 서울특별시 자치구간 재정불균형 해소대안으로 제시되어 논란을 거듭하고 있는 市稅인 담배소비세와 區稅인 綜合土地稅의 交換문제에 대하여 찬성과 반대이유, 교환 후 재정불균형 해소효과 등을 심층분석하여 客觀的 立場에서 대안을 제시하여 보고자 한다.

研究範圍는 地方自治團體의 主 財政收入源인 地方稅분야의 稅目調整과 改編 방안을 중점적으로 연구하고 國稅분야에 있어서도 전체적인 총괄규모와 지방세적 성격이 강한 稅目에 대하여 稅目全體를 지방세로 전환하거나 현행 부가가치세 중 지방세적 성격이 강한 一部稅目を 分離 改編하는 방안도 연구대상에 포함하고자 한다.

다만, 地方稅 분야도 국세분야에 못지 않게 稅目도 많고 그 범위도 광범위하여 지방세의 모든 稅目 改編을 본 연구 대상으로 하기는 어려우므로 地方稅 중 국세 성격이 강한 세목이나 國稅 중 지방세적 성격이 강한 세목 또는 광역자치단체와 기초자치단체간 교환 조정이 필요한 세목 등을 重點研究對象으로 하기로 한다.

특히 地方自治團體間 財政不均衡 해소를 위하여 서울특별시와 자치구간 대립과 찬반논쟁을 벌이고 있는 세목에 대하여도 자치구의 재정자립도 및 基準財政需要充足度 분석 등을 본 연구대상에 포함시켜 地方財政擴充과 自治團體間 財政不均衡 문제가 조속한 시일내에 解消될 수 있는 方案을 提示하고자 한다.

第3章 地方財政과 地方稅制에 關한 理論的 考察

第1節 地方自治와 地方財政

우리나라 地方自治團體는 財政運營을 위한 財源調達을 地方稅와 稅外收入, 지방교부금, 지방양여금, 보조금 등을 통하여 조달하고 있으나 自體財源인 地方稅와 稅外收入의 비중이 그리 높지 못한 편이다.

地方稅가 지방재정에서 차지하는 비중이 어느 정도인가를 알아보기 위하여 우선 지방자치단체의 歲入豫算科目 구분을 검토할 필요가 있다. 地方財政法 제32조와 동법시행령 제31조는 지방자치단체의 세입예산을 장, 관, 항, 목으로 구분하고 있는 바 그 항목을 보면, ①지방세수입 ②세외수입 ③지방교부세 ④지방양여금 ⑤조정교부금 ⑥보조금 ⑦지방채로 분류하고 있다. 이 중에서 地方稅收入이 차지하는 비중은 우리나라의 경우에는 지방자치단체별 광역단체와 기초단체, 도시와 농촌, 기초단체 상호간에 그 실상에서 많은 차이가 나타난다.³⁾

이러한 자치단체의 財政收入源을 보면 지방세수입의 비중이 매우 크다는 점을 알 수 있으며, 모든 지역에 걸쳐 均衡發展이 이루어지지 못하고 제반 여건이 평준화되어 있지 않아 지방자치단체의 재정수요에 상응하는 만큼의 수입도 자체 財政收入으로 充當 하지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다.

地方稅와 稅外收入은 지방자치단체의 자체수입 즉 자주재원에 해당한다. 地方債도 負債調達方法에 의하므로 그 성격에는 다른 점이 포함되어 있지만 지방자치단체의 自體調達 수입에 속한다고 볼 수 있다. 이와는 달리 중앙정부로부터 자치단체로의 재정적 이전을 수행하는 우리나라의 지방재정 조정제도는 크

3) 지방재정학회, 「IMF체제에서의 지방재정 운영방안」, 지방재정공제회, 1998. pp.161~162.

게 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金の 3가지 형태가 있다. 이른바 依存財源으로서 자체수입이 아니다. 이들 의존재원에 속하는 것들의 성격과 내용을 비교검토하기 위하여 우리나라의 현행 地方財政 調整制度 現況을 요약하여 보면 <표2-1> 과 같다.

또한 지방재정 조정제도에 의한 地方交付稅와 地方讓與金 및 國庫補助金の 연간 規模는 <표2-2> 와 같다.

지방자치제도에 있어 원활한 財政運營을 기하려면 자체적인 재정수입 즉 自主財源의 비중을 높이는 것이 매우 중요하다고 생각된다. 왜냐하면 자치단체가 中央政府에 財源調達의 대부분을 의존하는 경우에는 진정한 의미의 자치단체 실현이 아니기 때문이다. 특히 지방세의 경우에는 지방자치단체의 均衡發展이 바람직하므로 地域偏重 現象이 나타나지 않고 전국에 고루 분포된 세입재원을 찾는 일이 중요하다. 이는 결국 새로운 地方稅目을 新設하는 것이 아니라면 현재의 國稅稅目 중에서 일부세목을 移讓받는 방법으로 압축된다.

그러나 현재의 상황에서 이상적인 세입원을 따로 발굴하여 制度化한다는 것은 대단히 어려운 일이다. 그러므로 교통세의 일부를 지방세인 주행세로 신설하듯이 國稅의 일부세목을 지방세로 전환 받는 것이 시급한 당면과제로 떠오르고 있다.

이러한 당면과제를 해결 할 수 있는 방안을 강구하기 위하여 國家財政과 地方財政 運營實態를 정확히 연구 분석하고 中央政府 中心의 稅制 및 財政運營의 問題點을 심층분석하여 地方稅制 개선방안을 제시하고자 한다.

이 점을 구체적으로 논의하기에 앞서 우선 國家財政과 地方財政의 현황을 상호 비교하여 보고자 한다. 더불어 우리의 지방재정이 어느 정도 취약한 상태에 놓여 있는가를 검토하기로 한다. 이는 지방세를 근본적으로 改編하여야 할 필요성을 확인하기 위한 것이다.

〈표 2-1〉 우리나라 地方財政調整制度 現況

구 분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
근거법령	지방교부세법	지방양여금법	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
목 적	자치단체 재원보장 재정불균형 완화	자치단체 재정기반 확충 지역간균형발전도모	자치단체가 수행하는 특정 사업 또는 지출 지원
재원구성	내국세의 13.27% 보통교부세 10/11 특별교부세 1/11	· 전화세의 100% · 주세의 100% · 토초세의 50% · 농어촌특별세 19/50	국가의 일반회계 또는 특별회계예산으로 계상
용 도	용도 지정없이 자 치단체 일반회계 예산으로 사용	법으로 용도지정 · 도로정비사업 · 수질오염방지사업 · 농어촌지역개발사업 · 청소년육성사업 · 지역개발사업 등	용도지정 · 특정한 지원대상 사업 재정수요 총당
배분방법	단체별 기준재정 부족액을 기준 으로 배분	대상사업별 객관적 배정 기준에 의거 배분	지원사업별 사업우선 순위 등에 의거 지원
성 격	일반재원 (자주재원성격)	특정재원 (지역개발사업분은 일반 사업재원)	특정재원 (의존재원성격)
2000년 예 산 (단위:억원)	76,256	36,710	82,531

(자료 : 행정자치부, 『2000년 지방재정 조정제도의 운영방향』)

〈표 2-2〉 地方交付税 및 地方譲與金 등 規模('99~2000 기준)

(단위 : 억원)

구 분	'99		2000년 예산	증감현황	
	당초예산	추경예산		당초대비	추경대비
계	166,626	63,608	197,529	30,903	12,648
지방교부세	62,426	63,608	76,256	13,830	12,648
보통교부세	56,751	57,825	69,324	12,573	11,499
특별교부세	5,675	5,783	6,932	1,257	1,149
지방양여금	27,729	-	36,710	8,981	-
증액교부금	5,396	-	2,032 ¹⁾	△3,364	-
국고보조금	71,075	-	82,531	11,456	-

주1) 증액교부금의 감소요인은 자동차세 결손분 2,900억원이 주행세 신설로 제외되었음.

(자료 : 행정자치부, 「2000.지방재정조정제도의 운영방향」 자료참조)

第 2 節 外國의 地方財政 制度 比較

國家財政과 地方財政 運營에 있어 재정수입 규모를 국가재정에 중점을 두어 결정할 것인가 아니면 地方自治團體의 재정인 지방재정에 두어 결정할 것인가

하는 문제는 국가권력 구조가 聯邦型 국가인가 單一型 국가인가의 판단여부, 그 나라 歷史와 傳統 등은 물론이고 정치적인 현실과도 무관하지는 않다. 또한 現代國家에서 財政需要를 특히 많이 유발시키고 있는 教育機能을 국가기능으로 할 것인가 아니면 지방자치단체 기능으로 할 것인가 와도 관계가 있다.

그리고 警察機能이 국가에 의거 集權化되어 있느냐 또는 自治團體에 分權化되어 있느냐에 따라 재정수입 및 財政支出規模가 달라 질 수 있다. 지방자치단체의 역할이 이와 같이 나라마다 다르기는 하나 최근에 와서 그 기능과 역할이 나라마다 증대되는 추세가 나타나 그것은 곧 지방재정이 증대되는 현상으로 표출되고 있다.

1980년대 들어와 일부 OECD 국가 중 뚜렷한 분권화 내지는 지방자치기능강화 추세가 나타나 地方財政이 상대적으로 팽창하고 France, Spain, Italy 등 국가에서는 특히 廣域自治團體의 기능과 역할을 강화하고 있다.⁴⁾

중앙정부의 총 재정지출에서 지방자치단체의 財政支出이 차지하는 비중은 Gambia의 2.5%로 부터 구 Yugoslavia의 75%에 이르기까지 나라마다 차이가 있으며 평균으로 기준 할 때 OECD 국가에서는 대체로 30% 수준을 유지하고 있다.⁵⁾

조세의 징수에 있어서도 우리나라의 국세와 지방세 徵收比率은 <표2-3>에서

4) Owens, Jeffrey and John Norregaard, "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries," in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella (ed) 'Local Government: an International Perspective', North-Holloand, 1991.

Panella, Giorgio. "Local Government Finance: The Need for Resource Diversification," in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella (ed) 'Local Government: an International Perspective', North-Holloand, 1991.

5) Bahl, Roy, "The Decentralization of Government," 「한국재정50년의 회고와 전망」 (「50Years of Public Finnce in Korea: Retrospeciton & Persperctives」), 한국재정학회, 한국지방행정연구원, 1995.10. pp. 55~61.

와 같이 1998년 당초 예산기준 국세 80.3% 대 지방세 19.7%에 불과한 실정으로 지나치게 국세에 편중되어 있는 실정이다.

이에 비하여 일본의 경우에는 62.4% : 37.6%, 미국은 55% : 45%, 영국은 95.3% : 4.7%, 독일은 87.2% : 12.8%, 프랑스 85.6% : 14.4%, 이탈리아 95.7% : 4.3% 등의 수준이다.

이와 같은 실정을 볼 때 국세와 지방세의 비율은 국가기능의 배분과도 관련이 있지만, 財政運用方式이 국가재정에서 이전하는 정도에 따라 다른 점도 있다. 이는 財政權을 국가에 集權化 시키느냐 혹은 分權化 시키느냐 하는 문제와 직접적인 관련성이 있으며, 지방자치의 발전과는 커다란 관련성이 없는 것이 바로 이러한 자원 배분구조이다. 일본이나 미국은 전통적으로 지방세 비중이 큰 반면 유럽의 여러국가들은 낮은 편이다. 地方稅 構造에 있어서도 廣域 및 基礎團體 사이에서 일정하지는 않지만, OECD 회원국의 지방재정수입 구조는 <표2-4>과 같다.

이 표에 나타나는 특징은 聯邦型國家와 單一型國家의 지방세 수입구조가 상당히 다르다는 점이다. 물론 연방형 국가간 또는 단일형 국가간 에서도 많은 차이를 보여주고 있다.

연방형 국가에서는 地方稅 收入의 比重이 높고 단일형 국가에서는 移轉收入의 비중이 높은 것은 연방형 국가가 문자 그대로 地方自治團體의 자율적인 地方財政運營을 더 많이 보장하는 국가들이기 때문인 것으로 짐작된다.

우리나라와 OECD會員國들을 비교하여 볼 때 우리가 비교적 이전세입의 비중이 높은편이며, 地方稅收入과 稅外收入의 비중은 相對的으로 낮은 편이다.⁶⁾

6) 송쌍중, 앞의 책, pp. 14~15.

〈표 2-3〉 國稅 및 地方稅 徵收實績 및 稅收 比率

(단위 : 억원)

	1997년도		1998년도				1999년도		
	예산	실적	당초 (97.11)	1회추경 (98.3)	2회추경 (98.9)	실적	당초 (98.11)	1회추경 (99.4)	2회추경 (99.6)
□ 총 국 세	724,094	699,277	787,278	763,987	684,893	677,977)	712,021	712,021	723,031
○ 일반회계	624,426	609,092	675,664	664,688	592,569	588,376	619,411	619,411	623,856
- 내국세	503,165	495,730	547,032	526,694	472,326	484,962	477,862	477,862	486,770
· 부가세	186,192	194,880	213,571	230,726	164,342	157,068	186,169	186,169	188,077
· 소득세	158,016	148,679	168,143	166,050	171,746	171,940	155,479	155,479	149,039
· 법인세	99,707	94,247	94,372	60,718	90,369	107,758	83,403	83,403	82,857
· 특소세	32,668	30,364	38,084	39,530	20,115	22,115	21,159	21,159	29,310
· 상속세	11,570	11,612	12,609	12,706	7,746	6,796	9,398	9,398	9,127
· 증권거래세	2,502	2,619	2,891	2,817	1,878	2,425	2,496	2,496	6,071
· 재평가세등	6,260	5,569	7,091	5,695	6,328	7,632	7,411	7,411	11,719
· 과년도수입	6,250	7,760	10,253	8,452	9,802	9,228	12,347	12,347	10,569
- 교통세	61,494	55,471	65,432	69,971	71,700	65,040	87,683	87,683	92,175
- 관세	59,723	57,976	63,201	68,024	48,544	38,360	53,867	53,867	44,912
○ 특별회계	99,668	90,185	111,614	99,299	92,324	89,601	92,610	92,610	99,174
- 지방양여금관련	28,042	25,802	30,773	26,202	28,644	27,416	28,704	28,704	30,480
· 주세	20,544	17,898	21,340	17,450	19,425	18,145	17,783	17,783	19,103
· 전화세	7,498	7,886	9,433	8,752	9,219	9,219	10,920	10,920	11,377
- 교육세	58,396	53,985	68,049	62,055	52,638	52,031	53,917	53,917	55,700
- 농특세	13,230	10,398	12,792	11,042	11,042	10,154	9,988	9,988	12,994
□ 지 방 세	186,326	184,057	190,763	164,947	166,767	166,767 ²⁾	161,389	161,389	161,389 (△3.2)
총 국세대비 지방세 수입	20.4%	20.8%	19.5%	17.8%	19.6%	19.7%	18.5%	18.5%	18.2%

(자료 : 행정자치부자료 및 1999년은 2회 추경까지 자료임)

〈표 2-4〉 OECD會員國의 地方財政 收入構造

(단위 : %)

		총 세 입	지방세수입	이전세입	세외수입
연방형 국 가	호 주(95) (광역) (기초)	100.0 100.0	34.1 43.1	41.6 16.1	24.3 40.8
	오스트리아(94)(광역) (기초)	100.0 100.0	42.5 53.5	42.4 14.1	15.1 32.4
	캐 나 다(93)(광역) (기초)	100.0 100.0	65.4 38.8	19.8 45.9	14.8 15.3
	독 일(93) (광역) (기초)	100.0 100.0	63.7 27.9	23.9 34.6	12.5 37.5
	스 위 스(93)(광역) (기초)	100.0 100.0	50.9 47.8	30.1 18.5	19.0 33.7
	미 국(94) (광역) (기초)	100.0 100.0	50.8 41.1	23.9 38.4	25.3 20.6
	평 균 ¹⁾ (광역) (기초)	100.0 100.0	51.2 42.0	30.3 27.9	18.5 30.1
단일형 국 가	체 코(95)	100.0	52.9	27.0	20.1
	덴 마 크(93)	100.0	46.5	43.6	9.9
	핀 란 드(90)	100.0	46.5	35.1	18.5
	프 랑 스(95)	100.0	43.8	36.4	19.8
	아이슬란드(95)	100.0	70.6	9.9	19.5
	이 탈 리 아(89)	100.0	10.2	79.5	10.2
	룩셈부르크(94)	100.0	32.2	38.8	29.0
	네 델 란 드(95)	100.0	10.3	70.2	19.5
	노 르 웨 이(94)	100.0	44.6	38.5	16.9
	포 르 투 갈(94)	100.0	29.2	49.4	21.4
	스 페 인(93)	100.0	48.5	34.9	16.5
	스 웨 덴(94)	100.0	69.0	19.4	11.6
	영 국(95)	100.0	10.8	72.9	16.3
	평 균 ¹⁾	100.0	39.6	42.7	17.6
한 국(95) ²⁾		100.0	36.6	52.4	10.9

주 : 1) 비율의 평균은 단순평균치임.

2) 우리나라의 자료는 내부부의 『지방재정연감』에 나타난 자료를 (표)의 구분에 따라 재분류 한 것임.

3) 연방형국가와 단일형국가의 구분은 OECD의 구분에 따른 것임(OECD 1996 참조)
(자료 : IMF Government Finance Statistics, 1996. 내부부 『지방재정연감』 1996)

第 3 節 地方稅制度的 構造와 體系

地方稅란 地方自治團體가 課稅權의 主體로서 地方財政需要에 充當하기 위하여 필요한 財源을 租稅法律主義에 의한 法律的 作用에 의하여 국민으로부터 특별한 個別的 補償없이 強制的으로 徵收하는 財貨이다.

과세권의 근거로는 첫째, 憲法 제 38조에 “ 모든 國民은 法律이 정하는 바에 의하여 납세의무를 진다 ” 라고 정해져 있고, 지방세를 부과 징수하는 法源에는 지방세법, 지방세법시행령, 지방세법시행규칙, 도세조례 및 市·郡稅 條例가 있으며, 관련 법률로는 국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률, 국세기본법, 국세징수법, 조세특례제한법, 조세범처벌법, 조세범처벌절차법, 법인세법, 소득세법 등이 있다.

국민으로부터 징수하는 租稅를 國稅와 地方稅로 配分할 때 여러 가지 여건을 고려하여 배분하고 있으며, Owens과 Norregaard가 제시하는 지방세로서의 적합한 특성을 보면 다음과 같다.⁷⁾

첫째, 과표는 流動性이 크지 않아야 한다.

둘째, 지방자치단체의 責任性을 강조할 수 있도록 稅源이 明瞭해야 한다.

셋째, 지출수요를 충당할 수 있도록 伸張性, 安定性, 可測性이 있어야 한다.

넷째, 지역주민이 아닌 사람이 부담의 主體가 되어서는 안 된다.

다섯째, 부유한 납세자가 다른 지역으로 이동할 만큼 累進程度가 심하지 않아야 한다.

7) Owens, Jeffrey. P. and S. Panella (ed), 「Local Government, and International Perspective」, North Holland, 1991.

and John Norregaard, "The Role of Lower of Government: The Experience of Selected OECD Countries," in Owens and Panella (ed), 1991.

여섯째, 稅源의 管理가 용이하여야 한다.

地方自治團體를 운영하는데 필수요건인 財政收入 중 가장 중요한 부분을 차지하고 있는 우리나라의 地方稅는 地方稅法上 現在 16個 稅目으로 규정되어 있다.

지방세의 세원배분시 지방세 세목으로 갖추어야 할 가장 기본적인 것은 「地域性的의 원칙」으로 지방자치단체의 공공서비스 공급을 위한 財源調達 수단으로서의 地方稅는 그 공공서비스의 혜택이 미치는 편익지역내의 주민이 부담하는 세원으로 조달되어야 한다는 것이다.⁸⁾

지방세의 課稅權은 지방세를 부과 징수할 수 있는 권한을 말하며 그 권한의 주체는 地方自治團體이다.

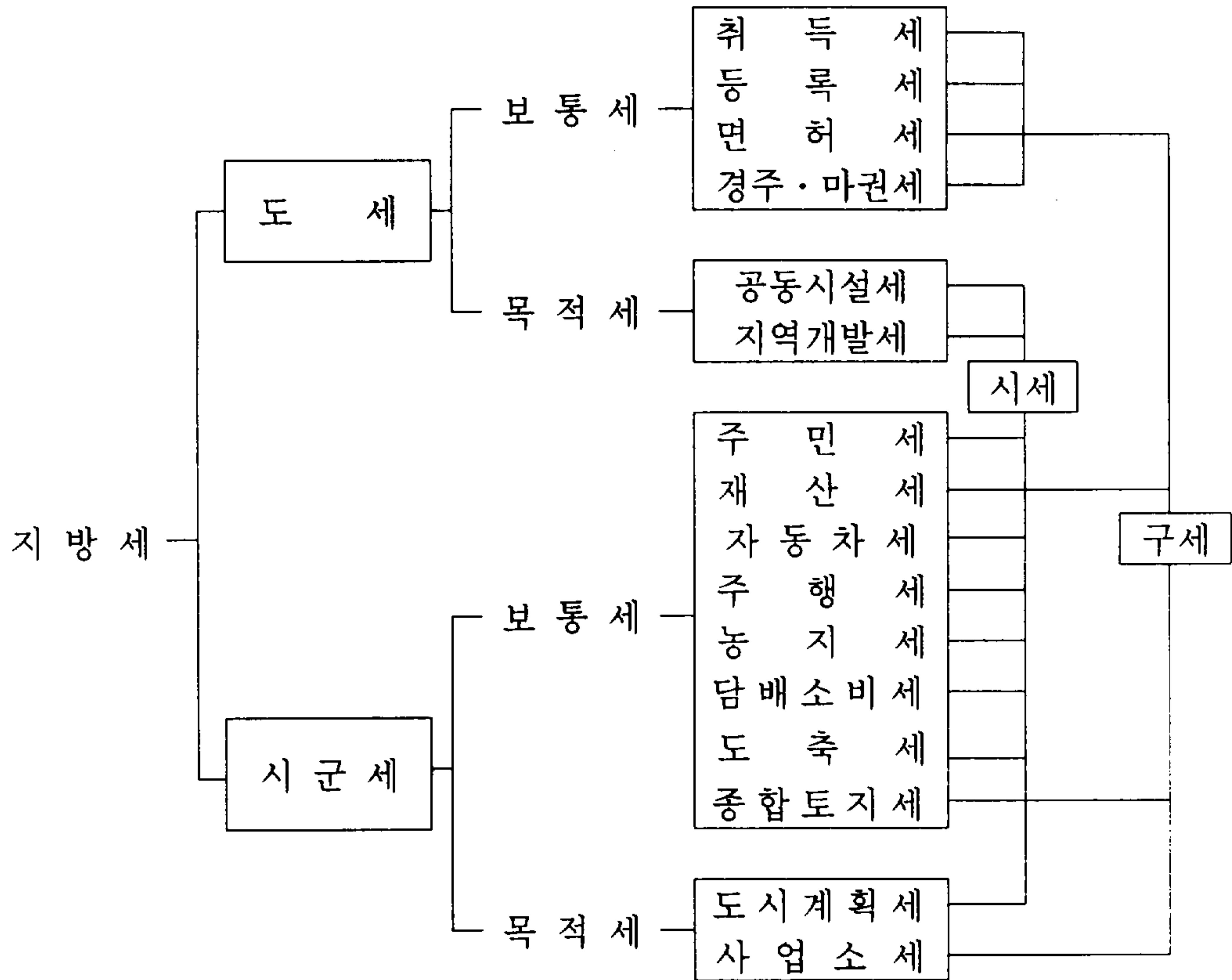
지방자치단체는 과세권에 따라 지방세를 부과 징수할 수 있는 권한 중 그 일부를 소재지 관할 지방자치단체장에게 위임처리하고 있다.

地方稅는 稅目を 普通稅와 目的稅로 하여 이들 세목을 自治團體別로 道稅와 市郡稅 및 廣域團體인 市稅와 基礎團體인 區稅로 나누고 있는 바 우리나라의 地方稅 體系는 총 16개 세목으로 道稅 6個 稅目과 市郡稅 10個 稅目으로 나눌 수 있으며, 서울特別市와 廣域市에 있어서는 市稅 12個 稅目과 自治區稅 4個 稅目으로 나눌 수 있는 바 그 體系는 <표2-5>와 같다.

우리나라 地方稅 體系에서 특이한 것은 광역자치단체 중 道稅는 取得稅, 登錄稅, 免許稅, 競走·馬券稅, 共同施設稅, 地域開發稅 등 6개 세목에 불과하고 市·郡稅가 住民稅, 財産稅, 自動車稅, 走行稅, 農地稅, 담배消費稅, 屠畜稅, 綜合土地稅, 都市計劃稅, 事業所稅 등 10個 稅目を 차지하고 있는 반면 서울특별시세와 광역시세는 取得稅 등 10개 세목이나 自治區稅는 재산세 등 4개 세목에 불과하다는 점이다.

8) Bahl, Roy, "The Decentralization of Government," 한국재정학회 -한국지방행정연구원, 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 1995.10. pp. 35~69

〈표 2-5〉 우리나라 地方稅制의 體系



第 4 節 地方稅의 稅目別 本質과 特徵

다음은 지방자치단체의 운영에 있어서 가장 중요한 핵심재원인 지방세에 대하여 稅目別로 그 本質과 沿革을 說明하고 特徵을 간단히 살펴 보고자 한다.

(1) 取得稅

취득세가 처음 지방세로 부과하게 된 것은 1909년 4월 공포되어 10월에 실시한 地方秘法에서 府道令으로 세율과 세목을 정하여 漢城府에서만 시행한 토

地·家屋 소유권 취득세와 저당권 취득세가 처음 부과되면서 시작되었다.

取得稅의 基礎概念에 있어서 취득의 범위는 대단히 광범위하여 과세대상물건의 소유권을 취득하는 一體의 行爲를 포함할 뿐만 아니라 과세대상의 가액이 증가되는 경우와 과세대상 물건과 특수한 연관성을 가지게 되는 경우에도 취득의 개념에 포함되는 경우도 있다. 지방세법 제104조 제8호에서 “取得이라 함은 매매, 교환, 상속, 증여, 기부, 법인에 대한 현물출자, 건축, 공유수면의 매립, 간척에 의한 토지의 조성 등과 기타 이와 유사한 취득으로서 原始取得, 承繼取得, 또는 有償·無償을 불문한 일체의 취득을 말한다” 라고 규정되어 있다.⁹⁾

납세의무의 成立時期는 이러한 과세대상 물건을 取得하는 때에 성립되며 본래 財貨의 移轉이라는 사실자체를 포착하여 거기에 擔稅力을 인정하고 부과하는 流通稅의 일종으로서 오로지 과세 기준일을 정하여 부과하는 保有稅와는 다른 성격을 가지고 있다.

또한 취득자가 완전한 내용의 소유권을 취득하는가의 여부에 관계없이 사실상의 取得行爲 자체를 課稅客體로 하기 때문에 사실상의 취득행위는 물론 소유권이전의 형식에 의한 부동산 취득의 모든 경우도 포함이 된다.

(2) 登錄稅

등록세는 財產權, 其他 權利의 取得, 移轉, 變更 또는 消滅에 관한 사항을 公簿에 登記 또는 登錄하는 경우 등기·등록을 받는 자(명의자)에게 과세하는 形式主義를 취하며 실질적인 권리자를 말하는 것은 아니다. 조세분류상 流通稅 및 去來稅의 一種으로 외형상 명의자에게 권리를 보호해 주는 行政行爲에 대하여 賦課하는 것이다. 1911년 당시 國稅로 新設되어 회사등록에만 과세 되었으

9) 權康雄, 「지방세 강론」, 조세통람사, 1993. pp. 215~216.

나 1977년 地方稅로 移讓 되었고 과세대상이 추가되어 지금에 이르고 있다.

土地公概念 도입에 따라 특별법의 성격을 가진 부동산등기특별조치법과 부동산실권리자명의 등기에 관한 법률이 시행되고 있는데 이는 등기신청 의무화와 탈법, 탈세의 수단으로 악용되어 온 범법행위를 방지하고 不動產 去來의 正常化와 不動產 價格의 安定을 통한 國民經濟의 健全한 發展을 도모하는데 목적이 있다.

(3) 免許稅

면허세는 免許·許可 기타 명칭의 여하를 불문하고 그 특정한 영업설비 또는 행위에 대하여 권리의 설정 또는 금지의 해제를 하는 행정처분과 신고의 수리·등록·지정·검사·검열·심사 등의 행정행위에 대하여 부과하는 手數料的性格으로 收益稅에 속한다. 1950년 국세로 신설하여 1954년 지방세로 이양되었다. 각종 개별법에서 행하는 행정처분 또는 행정행위(열거주의)로 그 대상을 1종~5종으로 분류하고 시행령에 규정하여 과세하고 있다. 그러나 후편에서 설명하겠지만 면허가 2년이상 계속되는 면허는 更新되는 것으로 간주하는 면허세나, 면허받은 권리의 향유에 불구하고 면허처분이 존치하는 한 課稅對象으로 삼는 것은 문제가 아닐 수 없다.

(4) 競走·馬券稅

競輪·競艇法에 의한 경주사업자와 韓國馬事會法에 의한 한국마사회가 납세의 무자이나 담세자는 경주권·경마권 매입자이나 消費稅 間接稅의 일종으로 納稅者와 擔稅者가 다르다. 과세표준과 세율은 승자투표권 또는 승마투표권의 發賣金 總額에 10%를 징수하여 소재지별로 安分計算하여 신고납부 하도록 되어 있다.

(5) 住民稅

地方自治團體 構成員에 대한 會費的 性格의 租稅로서 地方稅의 特性 및 國民 開世주의 원칙이 가장 잘 구현된 稅목이다. 高宗 8년부터 시행된 戶別稅가 그 起源이라고 할 수도 있으나 現行 체계의 住民稅는 1973년 4월에 新設·시행되고 있다.

種類로는 均等割과 所得割이 있고, 均等割은 시·군내에 住所를 둔 個人, 事務所 또는 事業所를 둔 個人과 法人이 納稅義務者이다. 個人均等割의 稅율은 人口를 기준으로 구분하여 稅額을 결정하고, 事業장을 둔 個人은 外形去來로 區分하고, 法人은 資本金·従業員數를 基準하여 稅額을 결정한다. 所得割은 시·군내에 國稅인 所得稅, 法人稅와 지방稅인 農地稅의 納稅義務가 있는 個人과 法人으로 所得稅, 法人稅를 完納징수하는 경우와 農地稅를 特別징수하는 경우 동시에 住民稅도 附加稅가 과稅표준이 되어 10%의 稅율을 적용하여 所得稅, 法人稅, 農地稅 住民稅로 각각 徵收한다.

(6) 財產稅

재산稅는 재산의 保有에 대하여 부과하는 收益稅 성격의 大물과稅로市·郡·區의 獨立稅이다. 沿革을 살펴보면 1909년 國稅로 創設되어 1919년 지방稅로 移轉되었고 1962년 鑛稅와 船稅가 財產稅로 통합되었다. 이후 과稅대상이나 規定에 많은 內容이 追加되거나 廢止되었고 1990년 土地部分은 綜合土地稅의 新設로 削除되었다. 現行 과稅대상으로는 建築物·船舶·航空機에 대하여 부과하며 재산稅는 自任申告납부 制度가 없고 모두 普通徵收方法에 의해 課稅되고 있다.¹⁰⁾

10) 蔣柄九, 「地方土地稅論」, 汎論社, 1993. pp. 216~217.

(7) 自動車稅

자동차세는 재산의 가치에 대하여 과세하는 財産稅的 性格을 갖고 있지만 일반 보유세와는 달리 재산의 가치 외에도 도로이용·손상에 대한 手數料負擔金的 性格과 環境汚染負擔金的 性格을 內包하고 있다.

따라서 자동차세는 그 면제차량의 범위가 적고 국가·지방자치단체 소유의 일반차량도 과세를 하는 特殊性이 있다. 조선말기 교세, 인력거세, 자전거세, 하차세가 있었고 1906년(지방세규칙) 세목은 있었으나 실시하지 않고 1909년 폐지되었으며 이후 1921년 도세로 차량세를 신설하고 어느 세금보다 많은 변화를 거치면서 1976년 시·군세로 되었다. 그러나 타 세목과 비교할 때 조세형평이나 균형이 맞지 않아 끊임없는 논쟁을 불러 오고 있고, 외국과의 통상압력에도 밀려 잦은 政策方向의 變化로 불균형이 심한 세목이다.

(8) 走行稅

지방자치단체 自主財源의 확충과 취약한 지방세 세수구조를 개선하기 위하여 휘발유·경유 등의 소비에 대한 교통세액 중 일부를 세원으로 하여 2000년 신설된 地方消費稅의 性格으로 분류되나 통상압력에 밀려 자동차세의 인하에 따른 지방자치단체에 손실보전책으로 국세인 교통세의 일부를 주행세로 보전해주는 세목이다. 휘발유·경유 및 이와 유사한 대체유류에 대한 교통세의 납세의무가 있는 정유업자나 유류수입업자 등이 납세의무자가 되어 交通稅의 납세지에 납부하면 납세지의 관할 시장·군수는 시·군별로 安分稅額을 최종 납입한다.

(9) 農地稅

농지세는 농지에서 농작물을 재배하거나 농작물을 재배하게 함으로 인하여

얻은 소득에 대하여 소득이 있는 자에게 농지소재지를 관할하는 시·군이 과세하는 것이므로 所得稅制 性格을 가진다.

과세대상농지는 지적공부상의 지목에 관계없이 농지과세 대상작물을 재배하여 소득을 얻는 토지를 말한다. 지적공부상에 등재되어 있지 않은 토지라도 농지세 과세대상 작물을 재배한 경우에는 농지세 과세대상에 포함되며 농지세를 부과하는 농지에 대하여는 소득세를 부과하지 아니하고 법인이 각 사업년도에 납부한 농지세는 당해 사업년도의 소득에 대한 법인세액에서 공제한다.

(10) 屠畜稅

소, 돼지를 도살하는 때에 그 도살자에게 도살하는 소, 돼지 시가의 1%(고시하여 정해진 시가표준액)를 소재지 관할 시·군에 특별징수하는 방법으로 납부하는 消費稅이다. 시장·군수는 매년 1월1일과 7월1일을 기준으로 과세표준을 결정하여 고시하여야 한다.

(11) 담배消費稅

담배소비세는 1989년 지방자치제 실시를 대비하여 지방자치단체의 재원확충 목적으로 담배에 대한 專賣收益 부분을 담배소비세로 흡수 시·군 독립세로 과세하게 되었다.¹¹⁾

납세의무자는 제조담배에 대하여 製造者, 輸入販賣業者, 外國에서 搬入者 등에 納稅義務가 發生된다. ①제조자는 제조장으로부터 반출한 제조담배에 대하여 담배소비세를 납부할 의무가 있고, ②수입판매업자는 보세구역으로부터 반출한 제조담배에 대하여 담배소비세를 납부할 의무가 있다. ③외국으로부터 입

11) 權康雄, 앞의 책. p. 327.

국하는 자의 휴대품 또는 탁송품·별송품으로 제조담배가 반입되는 때에는 그 반입자가 담배소비세를 납부할 의무가 있다. 납세의무의 성립시기는 “반출” 하거나 “반입” 하는 때 담배소비세를 납부할 의무가 발생된다.

담배소비세의 納稅地에 있어서 위 제①항과 제②항의 경우는 제조담배가 매도된 소매인의 營業場 所在地를 관할하는 市(서울특별시·광역시를 포함)·郡이며, 제③항의 경우에는 입국자의 휴대품, 탁송품, 별송품 등의 경우 담배소비세의 납세지는 세관 소재지를 관할하는 시·군이다. 또한 위 제 제①항~제③항 이외 경우의 납세지를 구분해 볼 때 제조담배를 제조한 경우는 제조한 장소를 관할하는 시·군이고, 제조담배를 국내로 반입한 경우는 국내로 반입하는 장소를 관할하는 시·군이다.

따라서 담배소비세는 세원이 제①항과 제②항의 경우처럼 대부분의 영업장 소재지를 관할하는 시·군에 비교적 고르게 분포되어 있다고 볼 수 있다.

(12) 綜合土地稅

종합토지세는 대인별로 土地의 保有價額에 따른 累進課稅로 土地保有費用을 증대시켜 토지의 과다보유를 억제하고 供給을 촉진하여 地價의 안정과 投機를 근절하기 위한 정책세제로 초안되어¹²⁾ 1989. 5.27 임시국회에서 통과되고 1989. 6.16 공포(법률 제4128호)되어 1990. 1. 1부터 시행된 市·郡·區 普通稅이다. 그러나 사무실, 호텔, 병원 등 영업용 건축물의 부속토지에 대한 세 부담 급증 등으로 인해 임대료 인상(조세전가)등의 조세저항과 부작용을 최소화하기 위하여 별도합산 최고세율을 5%에서 2%로 하향 조정하는 개정(90.4.7)이 뒤따랐다.

종합토지세의 과세대상은 지적공부에 실제 등록유무를 불문하고 지적법 제3조

12) 蔣柄九, 앞의 책. pp. 121~125.

의 규정에 의한 등록대상이 되는 전국의 모든 토지를 의미한다고 할 수 있다.

납세의무자는 종합토지세 과세기준일 현재 과세대상 토지를 사실상으로 소유하고 있는 자로 공부상 소유자 등재 여부를 불문하고 당해 토지에 대한 實質的인 所有權(原則)을 가진 자를 말한다.

다만, 사실상의 소유자를 알 수 없을 때에는 公簿上의 所有者로 하고, 상속이 개시된 토지로서 상속등기 미이행 토지는 주된 상속자로 하고, 신탁법에 의한 신탁토지는 위탁자 등 形式的인 納稅義務者가 인정되는 경우도 있다.

綜合土地稅의 課稅標準은 綜合合算課稅標準・別途合算課稅標準・分離課稅標準으로 구분한다. 과세표준은 원칙적으로 종합합산을 기본으로 하나 모든 토지를 종합합산 과세할 경우 나타날 수 있는 문제점을 보완하기 위해 일정한 요건을 갖춘 토지에 대하여는 분리과세 및 별도합산과세하고 있다. 稅率에 있어서 ①종합합산과세 세율은 종합합산 과세대상이 되는 全國의 土地를 所有者별로 合算한 課稅總額을 算出한 후 산출된 과표에 9단계 超過累進稅率을 適用하여 당해 시·군·구 합산과표액이 차지하는 비율에 따라 안분 과세한다. ②別途合算과세 세율 역시 별도합산 과세대상이 되는 전국의 토지를 소유자별로 합산한 과표총액을 산출한 후 종합합산과는 다른 9단계 초과누진세율을 안분적용 과세한다. ③分離課稅는 대상토지에 따라 각각 다른 稅率을 적용한다.

부과·징수에 있어서 매년 課稅基準日(6월1일) 現在의 現況을 토지소유자의 신고 또는 직권조사에 의하여 과세대장에 등재하고 공람, 이의신청 등의 절차를 거쳐 종합토지세 과세대상 토지를 확정하여 전산입력한 자료를 매년 8월 20일까지 行政自治部長官에게 送付하여 납기를 10월 16일부터 10월 31일까지로 하여 賦課, 徵收 한다.

(13) 都市計劃稅

도시계획세는 都市計劃事業費 充當을 위한 目的稅로서 수혜 대상자로 부터 그 이익의 범위내에서 부담케 하는 應益課稅 性格의 租稅이다. 도시계획법의 규정에 의하여 고시한 도시계획 구역의 전지역 또는 일부 지역안에 있는 종합 토지세 과세대상 토지와 건축물을 과세대상으로 하되 그 부과지역은 당해 자치 단체의 조례로 정하는 바에 의한다.

재산세, 종합토지세 규정에 준용하고 고지서에 併記되어 賦課되며 비과세·감면폭이 목적세이기 때문에 배제되어 과세대상인 경우도 있다. 서울은 0.2%의 標準稅率을 정하고 있다.

(14) 共同施設稅

소방시설, 오물처리시설, 수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 應益課稅原則에 따라 이익을 받은 자에게 공동시설세를 부과할 수 있으나 현재는 소방시설에 요하는 공동시설세만 시행하고 있다. 이러한 소방시설은 수혜 대상자로부터 징수하는 目的稅로서 그 재원은 소방시설비에 충당하고, 기타 오물처리시설이나 수리시설 등을 위한 공동시설세는 시행되지 않고 있다. 과세대상지역은 소방혜택을 받는 지역중에서 당해 自治團體의 條例로 정하고, 대상물건은 토지, 건축물, 선박(소방선이 있는 시·군에 한함)이며, 토지의 경우에는 오물처리시설이나 수리시설을 위한 공동시설세에만 해당된다.

과세표준은 건축물 및 선박의 시가표준액을 과표로 하고 서울은 초과누진세율을 적용한다. 다만 화재위험건축물과 시설은 超過累進稅率의 2배로 重課稅率을 適用하고, 오물처리·수리시설·기타 공공시설에 요하는 공동시설세는 토지 및 건축물의 일부 또는 전부에 대한 가액을 과세표준으로 하여 標準稅率을 適用하여 賦課한다.

(15) 事業所稅

環境改善 및 整備 費用充當을 위한 目的稅로서 각종 행정서비스에 대한 應益課稅의 性格과 營業稅적인 性格을 가지고 있다. 대상지역은 전국 市地域과 工場・鑛山・觀光施設 등이 있는 조례로 정한 읍・면지역이다. 대상업소로는 사업 또는 사무를 수행하기 위하여 인적・물적시설을 갖추고 사업 또는 사무를 계속적으로 수행하는 장소이다.

과세표준은 財産割 事業所稅와 從業員割 事業所稅가 있는데, 재산할은 330m² 이상의 사업소 연면적에 대하여 일정세율을 과세하고, 종업원할은 월 통상 종업원수가 50인 이상의 사업소에 종업원의 급여총액에 대하여 100분의 0.5를 과세한다.

(16) 地域開發稅

地域均衡開發, 水質改善, 水資源保護 등에 소요되는 財源의 確保를 위해 1992. 1. 1부터 시행되었다. 稅源의 性格으로는 目的稅로서 조례에 의해 표준세율이 조정 가능하고 부과징수에 관한 사항을 정한다.

과세대상은 발전용수를 직접 수력발전에 이용하는 자, 지하수를 음용수제조, 판매 또는 목욕용수 채수자, 지하자원으로 제품 생산하는 채광자, 컨테이너를 입・출항하는 자이다. 납세지는 발전소, 채수공의 소재지를 관할하는 道(特別市・廣域市 포함)에서 賦課하고, 지하자원은 광업권이 등록된 소재지를 관할하는 道, 컨테이너는 이를 취급하는 부두를 관할하는 道에서 부과한다.

第3章 地方財政 運營 및 地方稅制度의 實態와 問題點

第1節 國家財政 및 地方財政 運營實態

우리나라의 국가재정은 2000년도 일반회계 예산을 기준으로, 예산규모를 보면 <표3-1>과 같이 864,740억원이며, 이 중에서 조세수입 688,001억원 (내국세 544,083 + 교통세94,424 + 관세48,283 + 주세보전분 1,211), 세외수입 67,239억원, 국채발행 109,500억원으로 일반회계 예산은 864,740억원으로 '99년도 보다 3.3% 증가한 수준이며 여기에 재특회계 61,836억원을 합한 중앙정부 전체예산 규모는 <표3-2>와 같이 926,576억원으로 '99년도 보다 4.7%정도 증가한 수준으로 편성되었다.

〈표 3-1〉 中央政府 財政規模 및 歲入豫算 現況

(억원, %)

구 분	연도별				
	'99예산	증가율	2000예산	증가액	증가율
A. 일반회계	836,852	10.7	864,740	27,888	3.3
○ 국세수입	623,857	5.2	688,001	64,144	10.3
○ 세외수입	84,087	82.6	67,239	△ 16,848	20.0
○ 국채발행	128,908	10.3	109,500	△ 19,408	15.1
B. 재특회계 (순세입)	47,998	△ 7.7	61,836	13,838	28.8
재정규모(A+B)	884,850	9.5	926,576	41,726	4.7

※ 재정규모는 92.7조원으로 '99년보다 4.2조원, 4.7% 증가

〈표 3-2〉 會計別 歲入豫算 現況

(단위 : 억원)

세원별	연도별	'99예산	2000예산	증 감	
					%
○ 일반회계		836,852	864,740	27,888	3.3
▪ 국 세		623,857	688,001	64,144	10.3
· 내국세		486,770	544,083	57,313	11.8
· 교통세		92,175	94,424	2,249	2.4
· 관 세		44,912	48,283	3,371	7.5
· 주세보전분		-	1,211	1,211	순증
▪ 세외수입		84,088	67,239	△16,848	△20.0
· 주식매각		38,736	35,153	△3,583	△9.2
· 기 타		45,351	32,086	△13,265	△29.2
▪ 국채발행		128,908	109,500	△19,408	△15.1
○ 재특회계		47,998	61,836	13,838	28.8
합 계		884,850	926,576	41,726	4.7

〈표 3-3〉 一般會計 歲出豫算 機能別 內譯

(억원, %)

기 능 별	'99예산	구성비 %	2000예산	구성비 %	증△감
○ 방 위 비	143,368	17.1	150,432	17.4	7,064
○ 교 육 비	114,765	13.7	120,978	14.0	6,213
○ 사 회 개 발	92,431	11.0	97,384	11.2	4,953
○ 경 제 개 발	225,137	26.9	229,953	26.6	4,816
○ 일 반 행 정	77,660	9.3	79,988	9.2	2,328
○ 지 방 재 정 교 부 금	67,108	8.0	76,716	8.9	9,608
○ 채무상환 및 기타	16,618	2.0	25,917	3.0	9,299
○ 예 비 비	25,300	3.0	21,317	2.5	△3,983
○ 재 특 회 계 지 원	74,464	9.0	62,055	7.2	△12,409
합 계	836,852	100.0	864,740	100.0	27,888

(자료 : 기획예산처, 『2000년 세입·세출예산현황』 부록)

중앙정부 예산규모 대비 우리나라 지방자치단체의 예산규모를 <표3-4>에서 보면 2000년도 당초 예산기준 일반회계 511,107억원, 특별회계, 기타를 합한 115,443억원으로 전체 지방자치단체 예산규모는 626,550억원으로 이 예산 규모 내에는 국가에서 교부 및 지원하는 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金 등이 포함된 금액으로 실제 순수한 지방자치단체 자체재원은 평균 재정자립도 59.4% 수준인 372,170억원으로 중앙정부예산대비 40.2% 수준에 머무르고 있는 실정이다.

우리나라의 廣域地方自治團體 및 基礎自治團體의 豫算規模를 보면 <표3-5>와 같이 廣域自治團體의 경우 平均 財政自立度가 59.4%, 서울특별시 自治區의 경우 평균 財政自立度가 52.4%로 매우 낮은 수준에 있다고 할 수 있다.

〈표 3-4〉 地方自治團體別 豫算規模

(2000년 기준)

(단위:백만원)

시도별	합 계 (A+B)	일반+기타특별회계			공 기 업 특별회계 (B)	재 정 자립도 (%)
		소계(A)	일 반	기 타		
합 계	70,693,383	62,655,071	51,110,695	11,544,376	8,038,312	59.4
서 울	13,187,985	12,478,785	9,140,487	3,338,298	709,200	95.3
광역시계	14,860,848	12,924,753	9,553,444	3,371,309	1,936,095	77.5
부 산	4,243,917	3,751,720	2,821,350	930,370	492,197	81.9
대 구	3,190,455	2,793,455	1,946,117	847,338	397,000	78.6
인 천	2,836,890	2,345,741	1,906,849	438,892	491,149	77.0
광 주	1,787,751	1,604,135	1,108,656	495,479	183,616	65.8
대 전	1,802,444	1,591,804	1,015,931	575,873	210,640	76.9
울 산	999,391	837,898	754,541	83,357	161,493	78.3
도 계	42,644,550	37,251,533	32,416,764	4,834,769	5,393,017	43.7
경 기	11,170,485	9,051,151	7,767,054	1,284,097	2,119,334	77.5
강 원	3,464,875	3,125,337	2,849,818	275,519	339,538	32.4
충 북	2,641,366	2,273,091	2,056,150	216,941	368,275	37.0
충 남	4,144,842	3,710,615	3,162,265	548,350	434,227	32.2
전 북	3,712,024	3,354,318	2,962,171	392,147	357,706	31.4
전 남	5,345,335	4,924,347	4,121,341	803,006	420,988	23.5
경 북	5,171,741	4,754,178	4,158,904	595,274	417,563	33.9
경 남	5,631,075	4,822,168	4,195,936	626,232	808,907	42.3
제 주	1,362,807	1,236,328	1,143,125	93,203	126,479	36.3

(자료 : 행정자치부, 『2000년도 지방자치단체별 예산규모』)

〈표 3-5〉 서울特別市 및 自治區 豫算規模

(2000년 기준)

(단위:백만원)

단체별	합 계 (A+B)	일반+기타특별회계			공 기 업 특별회계 (B)	재 정 자립도 (%)
		소계(A)	일 반	기 타		
합 계	13,187,985	12,478,785	9,140,487	3,338,298	709,200	95.3
시 본 청	9,924,054	9,214,854	6,335,954	2,878,900	709,200	94.8
자치구계	3,263,931	3,263,931	2,804,553	459,398	-	52.4
종 로 구	145,796	145,796	111,421	34,375	-	66.3
중 구	133,995	133,995	117,419	16,576	-	95.3
용 산 구	120,678	120,678	98,583	22,095	-	51.9
성 동 구	132,205	132,205	108,959	23,246	-	44.7
광 진 구	105,794	105,794	96,121	9,673	-	45.6
동대문구	139,701	139,701	117,761	21,940	-	33.4
중 랑 구	125,472	125,472	109,256	16,216	-	32.9
성 북 구	131,558	131,558	126,812	4,746	-	43.4
강 북 구	107,491	107,491	94,028	13,463	-	31.6
도 봉 구	91,100	91,100	85,133	5,967	-	36.1
노 원 구	160,561	160,561	135,167	25,394	-	36.7
은 평 구	123,320	123,320	105,000	18,320	-	34.3
서대문구	115,929	115,929	102,755	13,174	-	39.6
마 포 구	144,612	144,612	119,516	25,096	-	48.8
양 천 구	113,037	113,037	107,046	5,991	-	51.3
강 서 구	151,170	151,170	121,672	29,498	-	42.4
구 로 구	120,072	120,072	103,889	16,183	-	47.6
금 천 구	87,681	87,681	79,356	8,325	-	36.8
영등포구	145,718	145,718	113,036	32,682	-	74.1
동 작 구	110,246	110,246	101,373	8,873	-	42.2
관 악 구	241,283	128,743	112,546	16,197	-	35.0
서 초 구	128,607	128,607	106,015	22,592	-	91.3
강 남 구	225,411	225,411	193,711	31,700	-	91.2
송 파 구	149,506	149,506	134,213	15,293	-	71.8
강 동 구	125,528	125,528	103,745	21,783	-	42.7

(자료 : 행정자치부, 「2000년도 지방자치단체별 예산규모」)

광역자치단체 중 서울특별시의 경우 재정자립도가 자치구보다 훨씬 높은 95.3%에 달하고 있으며 예산규모를 보면 <표3-6>과 같이 총 예산 중 시세 비중이 82.8%, 세외수입 12%, 국고보조금, 기타가 5.2%를 차지하고 있어 조세 수입 비중이 높은 편이다.

우리나라의 地方自治制는 國民의 民主化 열망에 따라 1990년대 이후 지역주민이 地方自治團體長과 地方議會 議員을 주민의 직접선거를 통하여 선출하고 선출된 의원으로 구성된 地方議會에서 조례를 제정하고 直選 團體長이 地方行政 業務를 수행하고 있으나, 이들 地方自治團體의 財政運營實態를 살펴보면 廣域自治團體의 경우 전라남도의 재정자립도가 23.5%, 전라북도가 31.4%, 강원도가 32.4%, 경상북도가 33.9% 등으로 財政自立度가 매우 낮은 수준에 머무르고 있으며 基礎自治團體인 서울특별시 自治區의 경우도 강북구의 재정자립도가 31.6%, 중랑구 32.9%, 동대문구 33.4%, 관악구 35% 등으로 재정자립도가 매우 낮아 자치단체의 자체재원만으로는 공무원의 인건비 등 기본적인 경상적 경비도 充當할 수 없는 등 國家財政에 비하여 자체재원 조달 능력이 너무나 취약한 실정이다.¹³⁾

이러한 현실속에 廣域自治團體는 自治團體運營과 地域開發事業에 소요되는 재원을 국가재정으로부터 좀더 많이 지원받기 위하여 혈안이 되어 있으며, 基礎自治團體 역시 廣域自治團體 및 국가재정으로 부터 부족되는 예산을 지원받기 위하여 사실상 자치행정보다는 상급기관에 예속된 재정운영을 하고 있는 실정으로 이러한 地方財政의 근본적인 문제점 補完없이 는 주민에 의한 주민의 地方自治 行政은 요원하다 할 수 밖에 없다.

13) 李種益, 「財務行政論」, 博英社, 1995. pp. 520~521.

〈표 3-6〉 서울特別市 一般會計 및 特別會計 豫算規模

□ 일반회계 예산규모

(단위:백만원)

구 분	2000	%	'99	%	증감	%
총 규 모	6,335,954	100	6,064,443	100	271,511	4.5
시 세	5,244,204	82.8	4,738,760	78.1	505,444	10.7
○보 통 세	4,707,417	74.3	4,266,308	70.3	441,109	10.3
· 등록세	1,450,009	22.9	1,292,800	21.3	157,209	12.2
· 주민세	1,267,290	20.0	1,128,566	18.6	138,724	12.3
· 취득세	849,351	13.4	731,673	12.1	117,678	16.1
· 자동차세	513,428	8.1	471,416	7.8	42,012	8.9
· 담배소비세	448,513	7.1	475,520	7.8	△27,007	△5.7
· 마권세	96,111	1.5	86,575	1.4	9,536	11.0
· 지방주행세	78,700	1.2	76,105	1.3	2,595	3.4
· 도축세	4,009	0.1	3,647	0.1	362	9.9
· 농지세	6	-	6	-	-	-
○목 적 세	392,905	6.2	352,844	5.8	40,061	11.4
· 도시계획세	289,130	4.6	267,872	4.4	21,258	7.9
· 공동시설세	103,504	1.6	84,757	1.4	18,747	22.1
· 지역개발세	271	-	215	-	56	26.0
○과년도시세	143,882	2.3	119,608	2.0	24,274	20.3
○세외수입	761,955	12.0	603,836	10.0	158,119	26.2
○경상적세외수입	448,149	7.1	357,940	5.9	90,209	25.2
○임시적세외수입	313,806	5.0	245,896	4.1	67,910	27.6
지방교부세	-	-	2,989	-	△2,989	-
국고보조금	324,555	5.1	494,958	8.2	△170,403	△34.4
지방채	5,240	0.1	223,900	3.7	△218,660	△98.0

□ 특별회계 예산규모

(단위:백만원)

특 별 회계명	'99년도	2000 년도	'99대비 증감	주요증감내역	
계	3,385,771	3,588,100	202,329		
도시철도 건설사업	1,133,657	1,278,900	145,243	· 지하철 6호선 건설 · 9호선 1단계 공사 · 분당, 중앙, 경의선분담금 · 채무상환 · 지하철 7호선 건설	150,975 20,799 18,038 32,416 △76,399
주택사업	670,065	617,900	△52,165	· 재개발임대주택매입 · 도심재개발 사업시행자 용자지원 · 재정투융자기금예탁 · 공공시설공사 · 지방채 상환	△57,925 △20,000 10,000 5,644 11,875
하 수 도 사 업	226,053	246,300	20,247	· 하수슬러지처리시설건설 · 차집관거 정비 · 수방대비 하수관거 정비	20,502 913 △5,933
교통사업	200,300	240,600	40,300	· 교통체계 개선 · 주차장 건설사업 · 운수시설·버스운영개선 · 신신호시스템 설치 · 교통안전시설 설치	19,393 939 9,582 3,654 5,897
토지구획 정리사업	102,000	138,200	36,200	· 재투예탁 · 경부고속도로 녹지보상 등 · 기타경상비 및 예비비 등	20,000 13,228 2,972
의료보험 기 금	153,100	126,200	△26,900	· 의료보호대상자 진료비 · 경상비	△27,041 141
월 드 컵 경 기 장 건 설	80,800	125,300	44,500	· 주경기장 건설 · 분수대 설치 · 주변도로망 확충	38,809 3,357 1,224
집 단 에 너 지 공급사업	107,000	100,500	△6,500	· 감가상각비 적립금 · 지역난방건설비 · 지방채 상환	△4,335 △2,287 1,016
한강수질	-	5,000	5,000		
수도사업	712,796	709,200	△3,596	· 원수구입비 · 배수지건설 및 송수관부설 · 동력비 및 기전시설교체 등 · 정수장건설	5,673 △3,867 5,712 △11,114

(자료 : 서울특별시, 『2000년도 예산』 참조)

이러한 問題點들은 지방자치 발전에 장애가 되고 均衡있는 지역개발을 어렵게 만드는 작용을 하게 되어 궁극적으로는 地方競爭力을 저하시키는 물론 국가 발전 저해요인으로 작용하게 될 것이다.

중앙정부와 지방자치단체의 재정규모의 變化推移를 분석하여 보면 <표3-7>와 같이 1986년을 기준으로 1996년까지 10년간 중앙정부 재정의 경우 1986년과 비교할 때 매년 꾸준히 증가하여 1996년 495%의 높은 신장율을 보이고 있으며 지방재정규모도 1986년에 비하여 1996년 593%로 높은 신장율을 보였고 국가재정규모에 비하여 지방재정규모가 높은 增加率을 보이고 있다. 그러나 중앙재정 대 지방재정의 比率에서 알 수 있듯이 여전히 중앙재정이 지방재정에 비하여 壓倒的인 優位를 점하고 있다. 이는 지방자치단체의 적극적인 地域開發 政策을 집행하는데 있어 제약요인이 되고 있다.

금년에도 IMF사태 영향이 끝나지 않아 재정도 緊縮規模로 편성되었으며 '99년의 국가 재정분석의 특징은 자구노력지표 등 재정운영지표를 추가하여 지방자치단체의 노력여하에 따라 成果가 나타날 수 있는 지표를 반영하였고 직전년도의 경험을 기초로 문제점을 개선하기 위하여 종합지표를 算定하지 않고 10개의 단위지표를 분석목적과 지표가 지향하는 성격에 따라 분석활용한 특징이 나타났다고 볼 수 있다.

금년도 國家財政規模는 92.7조원으로 '99년보다 4.2조원(4.7%)이 증가하였고, 일반회계, 재특회계(순세입) 및 기타 22개 特別會計를 合算한 총계규모는 '99년 130.4조원 수준에서 6.1% 증가한 138.4조원으로 국내경제사정의 긴축을 감안하였다고 생각된다. 一般會計 歲入은 '99년보다 3.3% 증가한 86.5조원으로 이 중 국세수입은 경기가 다소 회복하고 세정개혁의 일부로 6.4조원 증가하였고 세외수입은 주식매각, 한은잉여금 등이 줄어 1.7조원 감소하였고 歲入不足分 11.0조

원은 國債發行으로 충당 편성되었음을 알 수 있다. 또한 재정융자특별회계의 순세입규모는 6.2조원으로 '99년보다 1.4조원 增加되었다.

'98년 행정자치부에서 수정된 예산에 나타난 純計規模에 의하면(상하 지방자치단체간 중복계정을 제외한 규모) 41조249억원으로서 이 중에서 지방세는 19조768억원으로 47%를 차지하고 있다. 나머지 53%는 지방세이외의 재원에 해당되는데, 總規模의 1% 가량인 4,815억원은 地方債로서 지방자치단체 스스로가 부채조달방식으로 조달하는 것이다.

〈표 3-7〉 中央政府와 地方自治團體의 財政規模 比較

(단위:10억원, %)

구 분	재 정 규 모		중앙 : 지방
	중앙정부	지방자치단체	
1986	17,232.8(100)	5,944.8(100)	72 : 28
1987	19,156.9(111)	6,028.6(101)	76 : 24
1988	22,517.3(131)	6,622.5(111)	77 : 23
1989	26,996.7(157)	8,138.3(137)	77 : 23
1990	32,536.9(189)	12,081.3(203)	73 : 27
1991	39,366.9(228)	16,509.8(278)	70 : 30
1992	43,842.1(254)	21,139.9(356)	67 : 33
1993	51,187.9(297)	22,693.0(382)	69 : 31
1994	62,321.1(362)	24,599.9(414)	72 : 28
1995	75,489.7(438)	32,953.3(554)	70 : 30
1996	85,308.3(495)	35,230.2(593)	71 : 29

주) 중앙정부는 세출순계규모이고, 지방재정은 세출에서 중앙재정 및 타지방 재정에서의 의존수입을 제외한 규모임

(통계청, '한국주요경제지표', 1996. 3에서 재구성한 것임)

지방교부세는 국가재원인 內國稅의 일정비율을 지방자치단체에 교부하는 이전재원으로서 일정기준에 의한 재정수요 판단에 따라 자체적으로 부족한 재원을 보충해 주는 것으로 2000년 기준 7조6,256억원으로 이는 금년도 지방자치단체 일반회계 예산규모의 14.9%에 해당되는 금액으로 지난해 교부세 보다 다소 증가된 금액이다.

금년도 地方讓與金 규모는 3조6,710억원으로 지방자치단체 예산의 7.2%를 차지하고 있으나, 광역자치단체인 서울특별시와 基礎自治團體인 서울특별시 自治區는 이러한 地方交付稅 및 地方讓與金을 교부하여 주지 아니하고 있어 서울특별시 및 基礎自治團體인 自治區는 재정형편이 상당히 어려운 실정에 있다.

또한 기초자치단체인 서울특별시 自治區는 기타 市·道の 基礎自治團體인 市, 郡과 비교하여 自治區稅는 免許稅, 財産稅, 綜合土地稅, 事業所稅 등 4개 세목에 불과하나 市·郡稅는 위 4개 세목 외에 住民稅, 自動車稅, 走行稅, 農地稅, 담배消費稅, 屠畜稅, 都市計劃稅 등 7개 세목이 추가되어 징수세목이 훨씬 많으며, 서울시 자치구를 제외한 基礎自治團體에는 地方交付稅와 地方讓與金까지 교부하여 주고 있으나 自治區 基礎團體에는 교부하여 주지 않음으로 인하여 極端的으로는 인구 50만인 自治區와 인구 5만 정도인 市·郡 基礎自治團體의 財政規模가 비슷한 수준을 보이고 있는 등 市·郡과 自治區間 財政不均衡 문제도提起되고 있는 실정이다.

中央政府와 地方自治團體의 재정수입 중 가장 중요하고 占有比重이 높은 國稅와 地方稅의 징수규모를 보면 <표3-8>과 같이 1998년도 기준 전체 조세징수액 97조8,041억원 중 국세가 78조7,278억원으로 80.5%를 차지하고 있으며, 지방세는 19조763억원으로 19.5%에 지나지 않고 있는 바, 전국의 地方自治團體에서 징수하고 있는 地方稅의 전체 稅額이 國稅인 부가가치세 1개 세목 징수액보다

훨씬 부족하고 所得稅 1개 세목과 비슷한 수준을 보이고 있는 것만 보아도 民選 地方自治制가 정착단계에 와 있어야 할 現 時點의 우리나라 조세제도가 너무 國稅部分에 치우쳐 있어 조세개혁을 통한 근본적인 改善策이 要望된다고 할 수 있다.

廣域自治團體別 地方稅 稅收規模를 보면 <표3-9>에서와 같이 '98년도 예산액 기준 전체 지방세 징수액은 서울특별시 31.5%, 경기도 20.1%, 부산시 7.6%, 인천시 5.5%로 16개 시·도 중 4개 시·도가 64.7%를 占하고 있는 반면 濟州道 1.2%, 光州市 2.1%, 忠淸北道 2.3%, 全羅南道 2.5% 등 4개 市·道를 합하여 8.0%에 지나지 않는 등 廣域自治團體인 市·道간에도 地方稅 稅收差異가 너무 극심하여 제도적인 補完策 마련이 시급한 실정이다.

地方自治團體의 전체적인 財政規模는 지방세 및 자체 稅外收入에 지방교부세(서울특별시 자치구의 경우 조정교부금), 地方讓與金, 補助金 등을 합하여 總括豫算을 편성하게 되는데, 1998년 기준 全國 市·道別 예산규모는 <표3-10>와 같으며 自治團體 一般會計 豫算額 52조222억원은 地方稅 徵收豫想額 18조492억 원 보다 1.8배 정도 늘어난 규모인 바 그 사유는 地方自治團體의 자체 稅外收入과 地方交付稅, 地方讓與金, 補助金 등을 모두 合算하여 예산을 編成하였기 때문이다.

地方財政實態 중 가장 중요한 요소인 地方自治團體 財政自立度を 보면 <표3-11>과 같이 전국 자치단체 평균 재정자립도는 59.4%에 불과하며, 廣域自治團體 중 서울특별시 財政自立도가 95.3%, 釜山廣域市 81.9%, 京畿道 77.5%로 대체로 상당히 높은 수준이나 全羅南道 23.5%, 全羅北道 31.4%, 江原道 32.4%로 매우 낮은 수준에 있다.

기초자치단체의 경우 과천시의 재정자립도가 97.1%, 화성군 59.2%, 서울 중구 95.3%인 반면 慶北 尙州市 17.3%, 慶北 영양군 8.6%, 仁川市 東區 26.3%로 극심한 격차를 보이고 있다.

〈표 3-8〉 國稅 및 地方稅의 稅目別 徵收 規模 ('98 기준, 단위: 억원)

조 세 (978,041)	지방세 (190,763)	도 세 (91,557)	보통세 (85,198)	취 득 세	34,506
				등 록 세	44,502
				면 허 세	2,457
				경주마권세	3,733
			목적세 (3,530)	공동시설세	2,835
				지역개발세	695
				과년도수입	2,829
		시군세 (99,206)	보통세 (86,749)	주 민 세	23,549
				재 산 세	5,958
				자 동 차 세	21,309
				농 지 세	21
				도 축 세	470
				담배소비세	22,245
				종합토지세	13,197
			목적세 (11,306)	도시계획세	7,627
				사 업 소 세	3,679
				과년도수입	1,151
국 세 (787,278)	내국세 (577,805)	관 세 (63,202)	직접세 (277,813)	소 득 세	168,143
				법 인 세	94,372
				토 초 세	-
				상 속 세	12,609
				재 평 가 세	2,689
		교통세 (65,432)	간접세 (285,320)	부가가치세	213,571
				특별소비세	38,084
				주 세	21,340
				전 화 세	9,434
				증권거래세	2,891
	교육세 (68,049)	농특세 (12,792)		인 지 세	4,420
				과년도수입	10,252

※ 국가세입규모 : 814,249억원 {(국세+세외수입(26,971))}

〈표 3-9〉 市・道別 地方稅 徵收規模

('96~'98기준)

(단위 : 백만원)

구 분	96년 실적	97년목표액	97 징수 전망액(A)	98 예산액 (B)	증 감(B/A)		'98예산액 기준 점유 비율 (%)
총 계	17,756,105	17,721,766	18,192,042	18,492,663	300,621	101.7	100.0
서 울	4,890,599	5,451,010	5,450,896	5,820,574	369,678	106.8	31.5
부 산	1,423,500	1,425,591	1,397,600	1,406,500	8,900	100.6	7.6
대 구	925,755	1,028,776	894,824	783,421	△111,403	87.6	4.2
인 천	852,742	930,759	961,356	1,018,739	57,383	105.9	5.5
광 주	413,811	424,650	400,712	391,372	△9,340	97.8	2.1
대 전	403,470	490,591	423,405	441,437	18,032	104.3	2.4
울 산	427,725	454,520	428,559	429,416	857	100.2	2.3
경 기	3,561,300	3,415,354	3,719,300	3,716,300	△3,000	99.9	20.1
강 원	455,980	453,500	427,316	488,559	16,243	103.4	2.6
충 북	452,701	383,043	431,637	425,057	△6,580	98.4	2.3
충 남	553,102	505,589	562,138	563,376	1,238	102.1	3.1
전 북	480,275	484,425	504,798	510,639	5,841	101.1	2.8
전 남	502,836	418,476	545,713	469,431	△76,282	86.0	2.5
경 북	845,789	791,702	849,000	872,171	23171	102.7	4.7
경 남	1,387,078	867,306	955,677	942,504	△13,173	98.6	5.1
제 주	179,442	196,474	194,111	213,167	19,056	109.8	1.2

주1) '97년도 징수실적은 집계되지 않아 전망추계액임

주2) '98예산액은 당초예산으로서 앞의 표(추경감소액 감안)와 차이가 있음.

(※ 자료 : 행정자치부 『지방세정운영지침』 1998)

〈표 3-10〉 全國 市·道別 豫算規模

('98년 기준)

(단위 : 백만원)

단체별	총 계	일 반 회 계			특 별 회 계		
		소 계	시·도	시·군·구	소 계	시·도	시·군·구
총계	73,219,595	52,022,246	24,274,988	27,747,258	21,197,349	12,349,300	8,848,049
서울	13,197,918	9,408,009	6,385,565	3,022,444	3,789,909	3,423,112	366,797
부산	4,826,911	2,701,039	1,755,093	945,946	2,125,872	1,929,262	196,610
대구	3,137,395	2,103,385	1,411,900	691,485	1,034,010	966,500	67,510
인천	3,063,188	1,856,201	1,121,837	734,364	1,206,987	1,108,394	98,593
광주	1,887,453	1,118,561	761,089	357,472	768,892	631,474	137,418
대전	1,702,588	967,971	623,671	344,300	734,617	647,070	87,547
울산	1,047,021	760,068	495,448	264,620	286,953	273,037	13,916
경기	12,232,235	8,366,709	2,913,331	5,453,378	3,865,526	748,658	3,116,868
강원	3,576,112	2,924,241	987,259	1,936,982	651,871	173,321	478,550
충북	2,643,580	2,104,032	750,834	1,353,198	539,548	239,233	300,315
충남	4,336,151	3,197,795	1,270,538	1,927,257	1,138,356	333,998	804,358
전북	4,205,817	3,022,202	1,123,449	1,898,753	1,183,615	553,036	630,579
전남	5,198,697	3,919,522	1,435,123	2,484,399	1,279,175	541,646	737,529
경북	5,220,446	4,316,427	1,395,100	2,921,327	904,019	291,663	612,356
경남	5,616,503	4,161,729	1,380,101	2,781,628	1,454,774	425,122	1,029,652
제주	1,327,580	1,094,355	464,650	629,705	233,225	63,774	169,451

(자료 : 서울특별시, 『예산개요』, 1998)

〈표 3-11〉 地方自治團體 財政自立度 現況

1. 財政自立度 : 全國平均 59.4%

$$\frac{\text{지방세+세외수입}}{\text{일반회계 총계예산규모}} \times 100$$

<산출방식>

가. 團體別 最高・最低

(단위 : %)

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평 균	95.3	77.5	43.7	52.0	23.4	52.3
최 고 (단체명)	95.3 (서울)	81.9 (부산)	77.5 (경기)	97.1 (과천)	59.2 (화성)	95.3 (서울중구)
최 저 (단체명)	-	65.8 (광주)	23.5 (전남)	17.3 (상주)	8.6 (영양)	26.3 (인천동구)

나. 分布現況

(단위 : 단체수, %)

단체수 비 율	합 계	구성비 (%)	시·도	시	군	자치구
합 계	248	100	16	72	91	69
10%미만	2	1	-	-	2	-
10~30%미만	101	41	6	18	75	2
30~50%미만	75	30	2	27	9	37
50~70%미만	43	17	1	13	5	24
70~90%미만	22	9	7	12	-	3
90%이상	5	2	-	2	-	3

〈표 3-12〉 市·道別 財政自立度 變動現況

(1988 기준)

(단위 : %)

시·도별		시·도별평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
단체별평균		59.6	81.8	38.3	52.0	23.4	52.3
서울	서울	90.2	88.1	-	-	-	58.7
부산	부산	81.8	80.9	-	-	40.3	48.3
대구	대구	75.5	70.2	-	-	53.0	49.6
인천	인천	81.3	82.1	-	-	22.7	47.0
광주	광주	66.9	61.0	-	-	-	40.8
대전	대전	80.4	76.7	-	-	-	42.6
울산	울산	77.5	72.5	-	-	57.4	48.2
경기	경기	79.1	-	71.7	74.9	42.8	-
강원	강원	34.1	-	26.4	39.2	21.9	-
충북	충북	37.8	-	31.1	47.4	25.5	-
충남	충남	34.3	-	26.9	37.3	24.6	-
전북	전북	31.7	-	20.9	40.5	17.2	-
전남	전남	25.3	-	18.6	36.3	15.5	-
경북	경북	34.7	-	29.0	37.8	18.9	-
경남	경남	37.4	-	33.6	49.3	18.4	-
제주	제주	37.0	-	29.6	45.0	25.4	-

- 주 : 1) 시·도별 전국평균 재정자립도는 순계규모로 산출됨에 따라 단체별 보다 다소 높게 나타남(의존재원인 국고보조금 등 중복계상분 제외)
- 2) 특별시, 광역시, 도, 시, 군 자치구의 단체별 재정자립도는 순계규모로 산출이 곤란함에 따라 총계규모로 산출

이러한 재정자립도 수준을 실질적인 民選自治制가 시행되기 전과 시행이후를 <표3-13>에서 비교하여 보면, 1990년 全國地方自治團體 平均財政自立度가 64.8%이었던 것이 1995년 63.5%, 1999년 59.6%로 오히려 재정자립도가 낮아지고 있으며, 자치단체간 재정자립도수준 격차도 점차 커지고 있어 지방재정확충을 통한 財政自立度 제고와 자치단체별 격차를 해소할 수 있는 劃期的인 方案講究가 필요한 時點에 와 있다고 할 수 있다.

〈표 3-13〉 年度別 財政自立度 變動推移

(단위 : %)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
1990	64.8	98.3	33.6	69.2	28.5	46.0
1991	66.4	98.3	45.1	71.5	27.3	50.0
1992	69.6	98.5	49.0	74.7	29.3	51.2
1993	68.0	98.6	51.7	70.3	27.5	53.7
1994	63.9	98.1	46.8	63.6	24.5	53.2
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996	62.2	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997	63.0	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3

(자료 : 行政自治部, 『1999년도 地方自治團體 財政自立度』)

第2節 우리나라 地方稅 制度의 實態와 問題點

우리나라 現行 地方稅制는 모두 16개 稅目으로 구성되어 있으며, 이 중 特別市·廣域市의 稅目은 12개 세목으로서 取得稅, 登錄稅, 競走·馬券稅, 住民稅, 自動車稅, 走行稅(99.12.28신설), 農地稅, 담배消費稅, 屠畜稅, 都市計劃稅, 共同施設稅, 地域開發稅 등이다. 그리고 自治區稅 세목은 4개로서 免許稅, 財産稅, 綜合土地稅, 事業所稅 등이다(道稅는 6개 세목이고 市(일반시)·郡稅(광역시의 구세포함)는 10개 세목임).

반면 國세에 해당하는 세목도 16개로서 所得稅, 法人稅, 相續稅, 贈與稅, 再評價稅, 不當利得稅, 附加價值稅, 特別消費稅, 酒稅, 電話稅, 印紙稅, 證券去來稅, 關稅, 敎育稅, 交通稅, 農漁村特別稅 등으로 우리나라의 國稅와 地方稅의 조세 체계는 <표3-14>와 같다.¹⁴⁾

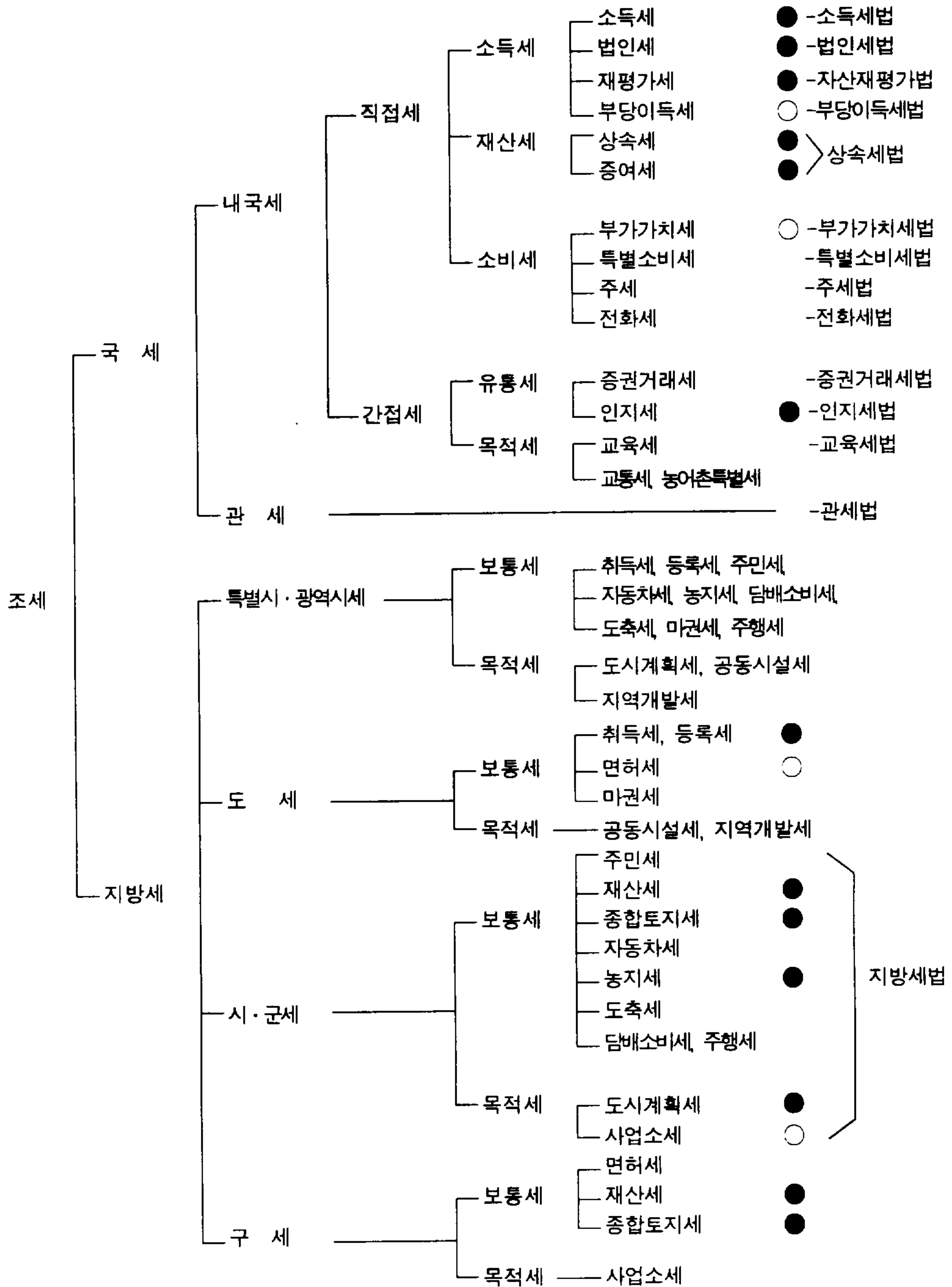
이 중에서 전국 地方自治團體의 대표성이 있는 서울특별시의 地方稅 賦課·徵收實績 <표3-15> 중 최근 과세실적을 기준으로 하여 현행 지방세구조의 실태와 거기에 어떠한 문제점을 내포하고 있는지 기술하여 보면,

첫째, <표3-16>에서 볼 수 있듯이 지방세 세원은 不動産의 保有 및 去來를 중심으로 편중되어 있어 經濟成長의 정도에 따라 신축적이지 못하다는 단점이 있으며, 課稅標準의 조정('예' 종합토지세의 과표조정) 등과 관련한 납세자들의 租稅抵抗을 감안하지 않을 수 없기 때문에 稅收伸長努力에 한계를 드러내는 傾向이 강하다.¹⁵⁾

14) 방경식, 「부동산학개론」, 범문사, 1996. pp. 675~676.

15) 지금까지의 예로 보면 선거와 연관되어 재산세나 종합토지세의 과세표준을 현실화하지 못한 사례가 많은 것은 주지의 사실이다.

〈표 3-14〉 우리나라의 租稅體系



※ ●표는 부동산 관계 조세이고, ○표는 부동산 간접관계 조세임

〈표 3-15〉 地方稅 稅目別 賦課・徵收實績(서울특별시)

'99.12.31 기준

(단위 : 백만원, %)

구 분 \ 내 역		부 과	징 수	진도율	징수율	
총 계		6,874,331	5,526,053	101.8	80.4	
특 별 시 세	소 계		5,948,700	4,739,607	101.7	79.7
	취 득 세	계	866,634	828,907	113.3	95.6
		부 동 산	769,504	736,361	113.7	95.7
		차 량	97,130	92,546	110.0	95.3
	등 록 세	계	1,343,295	1,339,786	103.6	99.7
		부 동 산	1,167,184	1,163,952	102.8	99.7
		차 량	176,111	175,834	109.5	99.8
	주 민 세		1,246,087	1,102,874	97.7	88.5
	자 동 차 세		519,820	423,252	89.8	81.4
	농 지 세		5	5	83.3	100.0
	도 축 세		4,168	4,168	114.3	100.0
	경주마권세		105,233	105,233	121.6	100.0
	담배소비세		471,487	471,487	99.2	100.0
	도시계획세		272,261	258,172	96.4	94.8
	공동시설세		91,473	87,070	102.7	95.2
	지역개발세		273	245	114.0	89.7
	과년도시세		1,027,964	118,408	99.0	11.5
자 치 구 세	계		925,631	786,446	102.5	85.0
	재 산 세		192,131	183,604	106.1	95.6
	종합토지세		442,581	414,745	99.7	93.7
	면 허 세		74,621	67,131	96.3	90.0
	사 업 소 세		96,775	95,938	107.1	99.1
	과년도구세		119,523	25,028	131.9	20.9

특히 不動産 關聯 租稅는 정부나 지방자치단체의 財政調達目的과 社會經濟政策인 土地投機, 都市集中 억제 등 社會政策的 목적도 함께 포함하고 있어 地方自治團體의 稅入源으로는 적절하지 못하다 할 것이다.

이는 外國의 地方稅 比重과 비교하면 <표3-17> 우리나라에서는 保有稅지만 도로손상과 환경오염 부담금적 성격을 내포하고 있는 자동차세를 제외하더라도 재산과세의 비중이 52.6%인 반면 일본 28.3%, 미국 39.7%, 독일 11.9%, 프랑스 34.0%임을 확연히 알 수 있다. 만약 자동차세도 재산과세의 실적으로 볼 경우에는 60%로 뛰어올라 그 비중이 더욱 높아질 것이다.

지나치게 財産課稅 위주로 설정되어 있는 地方稅制에 所得課稅나 消費課稅를 강화할 필요성이 제기된다고 할 수 있으며 특히 取得稅나 登錄稅 등 財産의 去來移轉과 관련된 稅收比重을 완화하고 그 일부를 보유관련 세수비중을 높이는 개편이 병행되어야 한다.¹⁶⁾

우리나라의 不動産 關聯 地方稅制는 去來와 保有課稅에 중점을 두고 있으며, 不動産 去來는 資源配分, 交換, 需給調整 등 기능을 수행하고 있으나, 需給調節이 어려워 去來量과 稅收가 안정적이지 못하다.¹⁷⁾

둘째, 地方稅 중 財産課稅 比重이 전체세액의 52.6%로 매우 높은 편이며, 특히 부동산거래시 부과하는 取得稅 및 登錄稅의 비율이 전체세액의 42.3%를 차지하고 있어 부동산 경기에 따라 지방세 稅收가 크게 달라지고 있으며 특히 IMF 구제금융사태 이후인 1998년과 1999년의 경우 부동산 去來激減으로 인한 세수 감소로 서울특별시의 경우 계획된 年次事業을 상당부분 사업을 시행하지 못하고 보류하는 등 단기 財政運營에 많은 차질을 빚은 사실 등으로 미루어 보아도 거래세 비중이 너무 높은 것은 지방세 구조상 바람직하지 못하다.

16) 원윤희, 「조세제도의 개혁과 세정의 합리화 방안」, 한국재정학회, 1998. pp. 65~66.

17) 李太敎, 「부동산마케팅」, 경영문화원, 1996. pp. 93~94.

〈표 3-16〉 地方稅 性質別 分類

(단위 : 억원)

구 분	세 목	세 액	비 율
계	15종	186,783	100%
○ 재산과세		98,162	52.6%
- 거 래	취득세 · 등록세	79,008	42.3%
- 보 유	재산세 · 종합토지세	19,154	10.3%
○ 소득과세	주민세 · 농지세	23,570	12.6%
○ 소비과세	담배소비세 · 경주마권세 · 도축세	25,448	14.1%
○ 기 타	면허세 · 사업소세 · 자동차세 지역개발세 · 도시계획세 · 공동시설세	38,603	20.7%

※ 과년도 시세 · 구세는 제외함

자동차세는 재산과세 성격도 있으나 기타로 분류

〈표 3-17〉 外國의 地方稅 比重

(단위 : %)

구 분	소득과세	소비과세	재산과세	기 타	비고
일 본	57.5	8.4	28.3	5.8	
미 국	22.1	32.1	39.7	0.6	
독 일	68.8	16.3	11.9	2.9	
프랑스	13.2	5.0	34.0	47.8	

(자료 : '95년 OECD 통계)

保有課稅는 10.3%로 거래과세에 비하여 상대적으로 너무 낮은 편이며, 특히 保有稅 중에서도 綜合土地稅와 財産稅는 토지와 건축물이 과세대상의 주종을 이루고 있는 것으로서 이는 대부분의 納稅者가 依·食·住의 기본인 주택이 해당되는 반면에 大企業의 고층건물 등 재산가치가 엄청나게 큰 것도 대상이 될 뿐 아니라 백화점 등 人口集中으로 都市問題의 行政需要를 유발시키는 요인의 하나인 경우도 있다.

去來發生率은 연간 약 4~5% 정도인 반면 保有稅는 재산을 보유한 대부분이 해당되어 納稅者數가 크게 다르다. 去來稅는 취득세의 경우 기본세율 2%에 2배 重課稅, 5배 중과세, 7.5배 중과세 등 차이가 있는 반면에 보유세는 과세물건 가액(과세표준)의 크기에 따라 세율이 달라지는 누진세율체계로서 주택의 경우 부속토지가 0.2~5%, 건물 0.3~7% 체증누진 과세되고, 비주택 중의 업무용 건축물인 점포·사무실의 경우 토지는 0.3%~2%, 건물은 0.3% 비율세율체계(단일세율체계)로서 비교적 적은 세부담으로 차이점을 알 수 있다.

地方稅 중 보유세인 綜合土地稅의 세수비중은 <표3-18>과 같이 지방세총액 중 겨우 7.1%를 차지하고 있다. 이 점은 財産課稅가 지방세 전체중에서 차지하는 비중이 너무 높다는 사실과 더불어 財産稅體系의 문제점을 시사하고 있다. 왜냐하면 土地가 가장 중요한 富의 축적수단 내지 財産으로 간주되어 왔던 우리의 傳統的 觀念에 비추어 볼 때에 토지를 課稅對象으로 하는 綜合土地稅의 비중이 이처럼 낮다는 것은 앞뒤가 맞지 않는 모순이라 할 수 있다.

〈표 3-18〉 地方稅 중 財産課稅 比重

(’98 기준)

(단위 : 억원)

구 분	거 래 세			보 유 세		
	소 계	취득세	등록세	소 계	종토세	재산세
세 액	79,008	34,506	44,502	19,154	13,196	5,958
지방세총액중 비중	42.3%	18.5%	23.8%	10.3%	7.1%	3.2%
조세총액중 비중	8.1%	3.5%	4.6%	2.9%	2.3%	0.6%

(자료 : 행정자치부, 1998)

셋째, 현행 지방세의 상당부분을 차지하고 있는 자동차관련 세제 문제로 自動車와 관련된 지방세는 금년 신설된 走行稅(국세인 교통세액의 일부를 특별징수)를 포함하여 5개종으로 取得稅・登録稅・自動車稅・免許稅・走行稅가 있다. 地方稅 뿐만 아니라 國稅에도 特別消費稅・附加價値稅 2종・交通稅・農漁村特別稅・教育稅 등 6개 세목이나 自動車 關聯稅를 징수하고 있다. 현재 2차량 重課稅의 폐지나 자동차세의 일부 세율인하는 損失保全的 차원의 주행세 신설로 납세자에게는 直・間接으로 영향이 미쳐 당초 趣旨와는 달리 결국은 별다른 差異點이 없어지리라 생각된다.

自動車와 관련된 지방세 수입은 '98년도 예산을 基準할 때 <표3-19>와 같이 3조7천883억원으로 지방세 총액의 19.9%수준에 이르고 있다. 이와 같은 자동차에 관한 課稅制度는 좁은 의미의 財産課稅의 경우에 비하여 세부담이 너무 큰

편이라는 문제점과 아울러 이것이 주로 中産層이나 그 以下 階層의 세부담을 가중시킴으로써 세부담의 公平性을 해친다는 문제점을 안고 있다.¹⁸⁾

또한 자동차세 부과에 있어 최근 사회적 논란이 되고 있는 것과 같이 차량은 사용연수에 따라 減價償却으로 인한 차량의 가액 즉, 재산가액이 현저하게 떨어져 5년이상 사용할 경우 실제 車輛價額은 新車의 10% 수준에 불과하나 자동차세는 新車나 사용연수가 많은 중고차량 모두 배기량에 따라 똑같은 稅金을 과세하고 있어 지방세과세의 기본원칙에도 맞지 않으며, 중고차를 기피하는 요인으로 작용하여 車輛使用年數 短縮 및 資源浪費의 원인으로도 지적되고 있다.

〈표 3-19〉 地方稅 中 自動車關聯 稅收現況

(’98 기준)

(단위 : 억원)

구 분	세수총액	자 동 차 관련세액	%	세목별 비 중	1가구 2차량 중과 (2배)
계	102,744	37,883	36.9%	100	597
취 득 세	34,506	5,141	14.9%	13.7	166
등 록 세	44,502	10,057	22.6%	26.5	431
자동차세	21,309	21,309	100%	56.2	-
면 허 세	2,457	1,376	56%	3.6	-

(자료 : 행정자치부, 1998년도 지방자치단체 예산개요)

18) 송쌍중, 앞의 책. p. 19.

第3節 地方財政의 擴充 必要性

우리나라의 地方自治制度는 1961년 중단 후 1988년부터 다시 시행되어 社會, 經濟부분에서 지방자치제로 전환되고 있으며, 향후 警察自治制, 教育自治制 등으로 확대되어 명실상부한 지방자치제도가 시행될 날이 멀지 않았다.

地方自治制를 정착시키고 활성화하는데 있어 핵심과제는 부족되는 재원을 충당할 수 있어야 하는 바 이를 위하여는 地方財政을 擴充하여야 한다.

地方財政擴充은 中央政府와 地方自治團體間 기능배분에 상응한 세원을 재배분하는 방안과 지방세제의 개편을 통한 세수증대방안 등 두 가지 방법이 있을 수 있다.¹⁹⁾

현재 우리의 地方稅 制度는 過去 地方自治制를 意圖적으로 중단하고 있을 시기에 시행되던 制度를 그대로 시행하고 있다.

이러한 제도하에서는 地方財政의 擴充을 기대할 수 없으며, 건전한 지방자치제의 발전 및 풀뿌리 민주주의의 정착도 기대하기 어려울 것이다.

그 동안 中央政府와 地方自治團體, 廣域自治團體와 基礎自治團體 위상 등 政治的 要因에 의하여 지방세제 개혁방안이 조속히 마련되지 못한 일면도 있다. 그러나 중앙정부의 민주화와 더불어 지방자치제도 실험단계를 지나 이제는 정착되고 활성화되어야 할 시점에 와 있다.

19) 吳然天, 「韓國租稅論」, 博英社, 1993. p. 459.

이러한 시점에서 대부분의 地方自治團體의 財政自立度가 50%수준을 넘지 못하고 많은 財源을 중앙정부나 廣域自治團體에 의존하고 있다면 명실상부한 지방자치가 실시되고 있다 할 수 없을 것이다.²⁰⁾

그런 가운데서도 지방자치제도의 활성화와 地域均衡開發이라는 대명제 아래 地方財政擴充과 국세와 지방세제 개편 및 制度改革 방안이 계속 연구, 검토되고 있다.

특히 세제개혁 차원에서 地方所得稅와 地方消費稅 도입을 위한 여러학자들의 연구가 계속되고 있어 더욱 다행스러운 일이며, 이러한 연구 등을 참고하여 地方財政 擴充方案을 提示하여 보고자 한다.

20) 이근식 외 4인, 「세제구조의 개편방안에 관한 연구」, 서울시립대 산업경영연구소, 1996. pp. 222~223.

第 4 章 地方財政 擴充方案

第 1 節 地方 所得稅 制度의 導入方案

1. 現行 所得關聯 地方稅 制度

우리나라는 21세기 지식정보화시대를 맞아 世界化(Globalization) 分權化(Decentrization) 地方化(Localization)로 표현되는 새로운 思潮를 內部化·制度化하여야 하는 경제적·사회적·문화적 부담을 안고 있다. 이러한 패러다임의 전환은 사회 전반에 있어서 물리적·문화적 그리고 의식의 하부구조(infrastructure)재구성을 필연적으로 요청하게 된다. 또한 산업화의 산물인 소득수준의 향상, 사회구조의 급속한 都市化는 공공서비스의 質과 量에 대한 주민의 요구 증대를 수반한다. 이러한 변화는 국가재정 운용구조 再編成의 당위성을 고조시킨다.

그러나 우리 나라의 租稅制度 및 稅源配分을 포함한 중앙·지방간의 재정구조는 이러한 변화의 수용에 소극적 내지 거부적인 태도를 견지해 왔다 하겠다. 그 대표적인 예로서는 획일적이고 중앙집권적인 지방세제를 들 수 있다. 특히 소득과세의 이점으로서의 세수의 所得彈力性, 再分配機能, 應能負擔 原則의 適用 등을 중앙정부가 독점하는 관행은 중앙집권적 독재정부시대 이후에도 계속되고 있다.

우리 나라의 지방소득세는 住民稅와 農地稅로 大別된다. 그러나 농지세는 세수의 절대액과 세수비중에 있어서 그 존속의 필요성이 지극히 의심되는 세목으로서 지속적으로 세수가 줄어들고 있는 유일한 지방세 세목으로 따라서 주민세만이 지방소득세로서 실질적 의미를 가진 세목이라 할 수 있다. 주민세는 개인

과 법인이 납세의무자가 되며 이는 所得割과 均等割로 구분 징수된다. 여기에서 주목할 점은 균등할은 납세의무자의 住所 또는 事務所・事業所가 위치한 지방에 따라 납부, 즉 居住地原則(residence principal)에 따른 과세관행으로서 세수가 납세의무자의 주소지 또는 사무소・사업소가 위치한 지방자치단체에 귀속한다는 것이다.

이에 반하여 소득할은 소득의 원천지를 기준으로 과세하는 源泉地 課稅源則(source principal)을 기본으로 하는 것으로 보아야 한다. 따라서 個人 所得割의 경우 소득이 발생하는 장소를 기준으로 하여 과세하기 때문에 근로소득자의 所得割은 勤勞所得稅를 源泉徵收하는 사무를 처리하는 사용자의 사무소가 소재하는 지역의 지방자치단체에 귀속됨을 원칙으로 한다. 그러나 自營事業者의 경우는 이 원칙에서 이탈하여 납세의무자의 주소지가 소재하는 지역의 지방자치단체에 균등할과 소득할이 모두 귀속되는 것은 징수의 편의를 강조한 관행이라고 할 수 있다.

住民稅 所得割의 標準稅率은 1996년부터 10%로 상향조정되어 향후 지방소득세의 세수 비중이 증가할 것이나, 그렇다 하더라도 이는 중앙정부의 획일적 의사결정의 표현으로서 여전히 課稅自主權 행사를 통한 지방정부의 공공지출의 彈力性에 기여하는 정도가 높지 않다고 본다. 물론 지방세법은 50%내에서 지방자치단체가 탄력적으로 운용할 수 있는 여지를 입법적으로 보장하였으나 지방자치단체들이 이를 적극적으로 활용하려는 의지의 결핍은 지방과세권을 확충하겠다는 주장과 矛盾을 이룬다 할 수 있다. 그러나 이러한 모순은 중앙정부의 획일성이 중요한 이유가 되고 있다.

첫째, 중앙정부는 一律的인 標準稅率만을 제시함으로서 民選 地方自治 團體長이 정치적 고려에 앞서 지방재정수요를 우선으로 한 정책을 선뜻 시행하기가

현실적으로 어려운 여건을 제공하고 있다.

둘째, 탄력세율을 실제 적용함으로써 지방정부가 현실적으로 경험하게될 정치적 어려움을 제압할 수 있는 정도의 政治的 便益이 탄력세율을 시행하고자 하는 지방자치단체의 長에게 귀속될 수 있는 財政誘因策을 중앙정부가 제시하지 못하고 있다.

서울시의 주민세 세수비중이 다른 지방자치단체에 비하여 높은 것은 우리나라 經濟力이 首都에 집중되어 있다는 부분적인 증거를 제시한다. 그러나 다른 각도에서 살펴보면 이는 서울시가 潛在的 稅源을 보유하고 있는 반증이기도 하다. 또한 주민세 納付額이 비록 國稅인 所得稅와 法人稅의 累進構造가 반영된 금액이기는 하나 이를 감안하더라도 주민세 세수 伸張의 여지가 있다는 사실을 알 수 있다. 다만 문제는 어떻게 稅收 伸張潛在力을 현실화 할 수 있는 제도와 財政調整裝置를 도입하느냐 하는 점에 있다. 참고로 Washington D.C의 33.8%(1990), 뉴욕시의 34%(1995), 東京都의 55.8%에 비하여 서울시의 소득과 세 세수비중은 15.2%에 불과하여 지방세 체계를 재조정하여야 할 필요성이 절실히 알려주고 있다.²¹⁾

2. 地方所得稅 制度의 妥當性 檢討

중앙정부와 지방자치단체간에 어떻게 稅源을 配分할 것인가는 중앙집권적인 財政·租稅構造를 가진 국가일수록 자주 논란이 되는 문제이다. 그 해결책의 法律的 表現으로서 우리나라는 國稅와 地方稅의 調整에 關한 法律(제4조)에서 “國家와 地方自治團體는 이 法에 規정한 것을 除外하고는 課稅物件이 重複되는 여하한 名目の 稅法도 制定하지 못한다.” 라고 규정함으로써 세원의 공동이

21) 송쌍중, 앞의 책. pp. 47~48.

용방법과 구별되는 ‘稅源分離方式’을 천명하고 있다.

이러한 원칙의 理論的 根據로서 가장 자주 인용되는 것은 同一課稅物件에 대한 이중과세론이다. 그러나 본질적으로 내재하는 힘의 불균형으로 인하여 이러한 이론적 논거는 중앙정부의 세원의 독점 또는 자의적인 세원배분 및 이에 부수되는 財政移轉制度를 통한 지방정부의 통제를 사전적으로 정당화하기 위한 수단으로 이용되어 왔음을 부인할 수 없다.

정치적인 측면에서는 지방자치제가 시행되었다고는 하나 중앙정부가 行政的·財政的 統制를 지방정부에 자발적으로 이전하려는 노력을 한다는 증거는 희박하다. 즉 정치적으로는 아래로부터의(from the bottom up) ‘政治的 分權化’의 압력으로 지방자치제를 실시하였으나 이에 따른 ‘財政的 分權化’는 어느 방향으로도 이루어지지 않고 있다. 종래 중앙집권적인 정치체제와 행정제도에 체질화된 중앙정부가 스스로 위로부터의(from the top down) 財政分權化를 試圖하리라 기대하기는 어렵다. 이러한 주장의 근거로서는 본격적인 지방자치제도의 시행에도 불구하고 지방자치제도 실시 훨씬 이전에 중앙정부가 제정한 지방세법에 근거하여 조세제도의 가장 핵심적 요소인 課稅標準의 정의, 稅率의 決定, 徵收節次方法의 결정에 있어서 중앙정부가 절대적인 권한을 보유하고 있다는 점이다. 또한 이러한 요소에 관한 중앙정부의 결정은 개개의 지방정부의 의사와 관계없이 劃一的으로 적용되고 있다.

따라서 지방자치단체의 財政·課稅自主權의 확보가 합의된 목표로 설정되었다면 세원의 공동이용에 대한 요구를 수용할 수 있는 중앙정부의 태도변화와 이에 따른 법과 제도의 개선이 요구된다 하겠다. 지방정부의 財政自主權과 財政責任性의 제고를 위한 이러한 개선은 구체적으로 ① 지방정부의 公共財 生産水準 및 세수수준의 決定權이 허용되고 ② 지방정부에 보다 包括的인 세원을

讓與하며 ③ 지방정부가 지방소득세의 徵收比率을 높일 수 있는 權限을 부여함으로써 달성된다 하겠다.

지방세의 세목변경이나 세목을 신설하기 위하여는 지방소득세가 政治, 經濟的 實用性이 있어야 하며, 소득재분배의 衡平性과 地方稅의 안정적 확보를 위하여 稅收伸張性 등 지방세원칙이 확보되어야 하는 바, 地方所得稅制는 이러한 妥當性을 갖추고 있다고 판단된다.

3. 地方所得稅制 導入方案

지방자치단체의 地方所得稅制의 導入方案은 위에 열거한 地方稅의 原則에 부합하도록 개선하는 문제와 소득세 稅收比重의 증대로 地方財政을 擴充하는 것으로 요약할 수 있다.

지방소득세 제도는 조세와 지방정부지출의 相關關係를 명백히 판정할 수 있도록 마련되어야 한다. 이를 위하여는 지방정부의 自主課稅權을 제고하여야 하고 이에 따른 責任財政行政을 추구하여야 한다. 지방세 과세자주권의 적극적 추구는 필연적으로 지방간 조세구조의 多樣性과 지방소득세제의 複雜性을 수반하게 된다. 따라서 과세자주권은 조세제도와 그 시행상의 效率性(efficacy) 및 有效性(effectiveness)이라는 제약과의 조화를 통해서 실용적인 정착이 가능하게 된다. 지방소득세제의 효율성과 유효성의 달성은 지방세의 세가지 기본요소 ① 課稅標準 ② 稅率 ③ 徵收方法의 합리적 조합으로부터 출발한다.

과세표준은 첫째, 가장 간편한 방법으로는 현행의 주민세 所得割의 과세표준 책정방법과 같이 국세인 소득세액과 법인세액을 과세표준으로 삼는 방법. 둘째, 綜合所得稅 과세표준을 수정함이 없이 지방소득세의 과세표준으로 사용하는 방법. 셋째, 종합소득세 과세표준을 기초로 하여 이 과세표준을 산정하기 위한 非

課稅 所得과 所得控除項目 및 金額을 서울시가 자체의 선발기준에 의해 가감하여 지방소득세 과세표준을 결정하는 방법. 넷째, 자치단체의 독자적인 소득세 체계를 가지는 방법으로서 소득금액, 비과세소득, 공제항목 등에 관한 별도의 정의와 산정기준에 의해 과세표준을 결정하고 또한 별도의 稅額控除와 加算稅에 관한 기준을 가지는 방법이 있다.

서울의 책정방법으로는 현행과 같이 一律的인 標準稅率을 책정하고 일정한 범위내에서 加減할 수 있도록 하는 방법, 자치단체가 제한없이 누진세율을 자주적으로 책정하여 적용하는 방법이 있다. 여기에는 또한 세율제한의 필요성과 제한을 가한다면 누가 어떻게 그 기준을 설정하느냐 하는 문제가 제기된다. 제한 방법으로는 현행과 같이 중앙정부가 표준세율과 彈力의 정도를 결정하는 방법, 중앙정부가 지방소득세의 最高稅率만을 限定하는 방법, 중앙정부는 세율책정에 있어 관여하지 않고 자치단체가 條例로서 最高稅率을 決定하거나 標準稅率을 결정하는 방법이 있다.

마지막 요소로서의 징수방법은 누가 어떤 경로를 통해서 소득세를 징수할 것인가의 문제로 집약된다. 현행의 방법은 ‘普通徵收方法’을 기본으로 하고 근로소득은 사용자의 源泉徵收를 통한 ‘特別徵收方法’, 법인소득세할은 ‘申告納付方法’을 원칙으로 하여 징수한다. 이러한 현행 절차는 지방소득세제의 과세표준과 세율에 관한 정책변경과 함께 再調整 되어야 할 것이다. 현행 방법과 같이 지방소득세(법인세)의 과세표준으로서 국세인 소득세액(법인세액) 또는 과세표준금액을 수정없이 적용할 경우에는 국세인 소득세(법인세)는 국세청이, 지방소득세는 지방정부가 각각 부과·징수하는 방법은 납세자의 順應費用, 정부의 徵收費用의 측면에서 效率性을 떨어뜨릴 가능성이 있다.

따라서 지방소득세 체계가 단순하며 소득세 과세표준이 국세인 소득세법의

정의에 따라서 계산된다면 국세인 소득세 납부시 각 지방소득세도 같이 계산하여 國稅廳에 납부하고 국세청은 이를 각 지방정부에 送付 또는 配分하는 방법이 보다 효율적일 것이다.

지방소득세제가 과세표준의 정의에 있어서 국세인 소득세제로부터 현저히 逸脫하고 세율에 있어서도 累進體系를 채택하는 가장 복잡한 형태를 취할 경우에는 현행과 같이 서울시장이 직접 賦課 徵收하는 방법이 효율적일 수 있으나 세제가 복잡한 정도가 가장 복잡한 형태로부터 위에 제시한 가장 단순한 형태 사이에 어느 한 형태를 채택할 경우(예를 들어 국세의 과세표준을 기초로 하여 수정된 과세표준을 이용하고 세율구조 역시 비교적 단순할 경우에는) 징수절차도 이에 적합한 방법을 취하여야 할 것이다.

위의 세가지 기본요소를 고려한 地方自治團體의 所得稅制 導入은 장기적으로는 첫째, 國稅인 所得稅의 課稅標準額을 출발점으로 하고 둘째, 자치단체가 독자적으로 정의하고 책정한 소득공제액과 비과세액을 기준으로 하여 課稅標準額을 算定하고 셋째, 累進稅率을 적용하여 세액을 산출하는 自主課稅權이 충분히 반영된 地方所得稅制로 발전시켜 나가야 할 것이다.

地方所得稅制 導入을 위한 稅源, 稅率, 徵稅行政의 문제점과 세부사항을 分析 檢討하여 보면 다음과 같다.

가) 稅源(tax base)

지방자치단체의 소득세 부과를 위해 所得金額에 대한 별도의 정의를 하는 것은 지방소득세 체계를 복잡하게 만들고 납세자의 順應度를 低下시킬 우려가 있다. 또한 이는 서울시가 독자적으로 주민의 소득에 관한 情報와 統計를 별도로 수집·유지하여야 한다는 어려움이 따르고, 오랜 준비 기간을 요하며 상당한

재정적 부담을 줄 가능성이 있다. 따라서 소득의 산정은 現行 所得稅法과 法人稅法의 정의와 절차를 따르는 것이 가장 효율적이 될 것이다.

그러나 非課稅項目과 控除項目의 정의와 금액에 있어 서울시와 중앙정부가 일치해야 할 필요가 없다고 본다. 서울시는 서울시의 특성을 판정하고 이에 합당하다고 판단되는 項目에 대하여 非課稅 하거나 所得控除를 적용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 다만 현행 소득세법 규정에 의해 산정된 과세표준이 非合理的 이라고 判斷되지 않을 경우 국세의 과세표준에 대한 조정은 최소한에 그쳐야 할 것이다.

所得稅와 法人稅는 1998년기준 國稅 總額의 33.3%에 달하고 있어 지방정부로 하여금 中央政府의 세원에 대한 地方所得稅 賦課徵收를 허용함으로써 中央政府의 經濟管理 能力과 裁量을 제한하게 된다는 주장이 있을 수 있다. 물론 세원에 대한 競爭의 여지가 존재함이 분명하고, 중앙정부로서는 지방정부의 세수증대가 중앙의 租稅政策에 反하는 방향으로 所得分配에 영향을 끼치지 않는다는 보장을 원할 것이다.

그러나 이러한 論理가 地方所得稅制의 新設 자체를 부정하는 이유로는 충분치 않다고 본다. 특히 수도권 인구 집중율이 OECD국가 중 최고(Mexico제외)로서 首都의 인구가 국가전체 인구의 상당한 比重을 차지하고 있는 점을 고려한다면 현재와 같이 조세를 통한 所得 再分配 定策 수행이 서울시 등 自治團體가 배제된 채 中央政府 일변도로 수행해 온 것은 합리적이었다고 판단하기 어렵다. 지방자치단체의 稅收水準에 대한 중앙정부의 承認權의 留保, 지방세에 대한 上限線의 設定, 地方所得의 總稅率(overall rate)에 대한 제한등의 합리적인 조정방법을 모색하여 중앙정부의 역할과 지방자치단체의 기능을 조화할 수 있으리라 본다.

나) 稅率

누진세율의 적용은 垂直的 衡平의 觀點에서는 정당성이 입증되나 세율이 복잡하다는 인식을 동반하며 단일세율을 적용하는 경우에 비하여 세수예측이 다소 부정확 하고, 개인별 세액의 확정을 위해 年末精算節次를 거쳐야 한다는 문제가 제기될 수 있다. 누진세 체계의 단점을 최소화 하기 위해서 첫째, 稅率은 세 단계 이하로 제한하여야 할 것이다. 非課稅되는 저소득 부분을 포함하여 네 단계의 초과누진 형평성을 충분히 제고할 수 있으리라 본다. 복수의 세율구조를 가짐으로 인한 어느정도의 효율성 상실은 형평성의 제고로 보상될 수 있을 것이며 대부분의 근로자의 경우 계산과정의 전산화 정도에 따라 효율성의 일실은 최소화 될 것이다. 지방소득세 세수예측의 정확성은 統計技法上의 問題이므로 단시일 내에 극복될 수 있으리라 본다. 지방소득세의 연말정산은 과세관청과 납세자 모두에게 추가적인 負擔과 費用을 초래하나 이 또한 전산처리기능이 定着된다는 전제하에서 큰 무리가 없으리라 본다.

현행 주민세 소득할과 같이 단일세를 적용할 경우 給與明細書上의 實支給額에 우선적 관심을 가지는 대부분의 봉급 근로자들은 지방소득세의 세율자체에 별 주목을 하지 않으므로 현행 주민세 소득할과 같이 단일세를 적용한 源泉徵收方法은 지방소득세의 可視性을 低下시킬 가능성이 높다. 별도의 란 또는 용지를 이용한 지방소득세의 징수 및 연말정산제도는 세금과 지방정부 서비스의 相關關係에 대한 可視性을 증가시켜 地方自治團體의 책임행정을 유도하는데 기여할 것으로 보인다. 지방소득세제가 累進稅率 體系를 가질 때 地方所得稅率과 國稅의 세율의 累積效果에 대한 우려가 제기될 수 있다. 누적효과의 과도를 방지하기 위하여는 1차적으로 국세에서 지방소득세액을 所得控除하는 방법을 채택하는 것이 타당하다고 본다.

다) 徵稅行政

地方所得稅 賦課・徵收行政의 效率性은 國稅인 所得稅, 法人稅와의 統合의 정도에 따라서 달라진다. 즉 國稅와 地方稅의 課稅基초의 類似性이 높을수록 行政비용은 감소할 가능성이 높다. 또한 統合의 정도가 높을수록 中央政府와 地方政府가 각각 所得稅를 徵收하는 것보다 어느 한 課稅當국이 一괄징수하여 配分함으로 인한 징수비용 주민세가 거의완전 統合체계이며 단일세율인데도 불구하고 분리징수하는 현행 절차는 효율성을 다분히 상실하고 있다고 본다.

지방소득세 제도의 본격 시행과 정착은 당연히 財政的 負擔이 수반된다. 서울시의 현 조세행정 구조의 변경이 불가피하게 될 것이며 소득세의 성격상 납세자의 순응도 提高를 위한 비용이 추가될 것이다. 한 방법으로서 서울시가 독립적으로 부과 징수함으로 얻는 이점이 이로 인한 비용을 극복할 수 있을 때까지 또는 그러한 증거가 발견될 때까지는 國稅 徵收機能이 地方所得稅 徵收業務를 吸收하는 方案을 고려할 수 있다.

국세청에 의한 지방소득세의 징수방법은 미국에서 흔히 사용되는 방법과 유사한 방법으로서 예를 들면 뉴욕시의 소득세제는 뉴욕주 소득세제와의 통합정도가 비교적 낮다고 할수 있음에도 불구하고 市소득세를 州소득세와 함께 뉴욕주의 財務局에 신고 납부한다. 소득세 부과징수 및 납부의 편의를 위해서 뉴욕시 소득세의 제반 신고납부 징수 등의 절차는 뉴욕주의 徵收節次法을 따른다. 이러한 절차의 통합으로 기존의 소득세 및 주민세 원천징수 방법의 이점을 충분히 이용할 수 있다고 본다.

또한 지방 과세관청의 납세의무 불이행의 감사적발, 강제집행능력 및 기술을 국세청이 보유하는 수준으로 강화하기는 현실적으로 불가능 하므로 서울시는 綜合徵收方法을 사용함으로서 납세자가 국세 납부의무 요건의 위반시 부담하게

되는 위험에 대한 인식을 서울시 所得稅에 관한 납부의무 위반에도 동일하게 인식할 수 있다는 간접적인 혜택을 얻을수 있게 된다. 徵收業務의 統合은 납세자에 대한 정보의 공유 및 교환이 필수적이며 兩 課稅當局의 협조는 징수율 제고에 기여한다고 본다.²²⁾

위의 검토 내용으로 볼 때 지방소득세제의 도입은 국세인 소득세 과세표준을 기초로 하여 수정된 課稅標準額에 累進稅率을 적용하고 징수의 업무는 國稅와 동시에 징수하여 自治團體에 配分하는 방안이 타당할 것이다.

第 2 節 消費關聯 地方稅制 改善方案

1. 經濟環境 變化로 인한 소비과세의 重要性

우리나라의 경우 지금까지는 農業・工業・建設業・製造業 등의 製品生産이 國民經濟를 주도해 왔다. 앞으로는 이러한 경제에서 도・소매거래・금융・수송・정보통신사업 등의 서비스 용역산업이 보다 큰 비중을 차지하는 經濟로 轉換될 것이고 또한 현재 이러한 전환이 일어나기 시작하고 있다. 우리나라의 경우 아직까지는 제조업이 소득발생의 源泉으로서 주된 位置를 점하고 있는 것이 현실이지만 그렇다고 이미 시작되고 있는 이러한 전환추세를 부정할 수 는 없는 것이다. 따라서 이러한 전환추세는 중앙정부 또는 지방자치단체를 막론하고 앞으로의 장기적인 경제상황의 변화에 대처하는 財政戰略에서 모두 소비과세의 擴充方案을 그 핵심적 課題로 삼지 않을 수 없음을 暗示하고 있는 것이다. 이러한 시각에서 볼 때 특히 소비관련 세원을 중앙정부와 지방자치단체가 균형있게 서

22) 송쌍종, 앞의 책. pp. 54~57.

로 나누어 가져야 할 當爲性이 강하게 표출되기 시작했다고 할 수 있는 것이다.

2. 外國의 消費稅 制度 比較

선진 주요국에서는 소비 관련 稅源을 地方財源의 根幹으로 삼고 있다. 주요국의 地方消費稅 稅源配分 現況을 보면 地方自治團體에 配分한 總稅源 그 자체가 우리나라는 22%정도인데 비하여 日本 53.7%, 獨逸 48%, 美國 51%로서 선진 주요국가의 1/2수준에도 미달하고 있다. 뿐만 아니라 지방세 세수입에서 소비관련 세수입의 비중은 우리나라가 19%수준인데 비하여 일본 23.4%, 독일 31.8%, 미국 23.8%에 달하고 있다. 이는 세원 그 자체를 지방정부에 過少配分하고 있는 것이 근본적인 문제일 뿐만 아니라 소비세원 역시 中央政府가 너무 獨占하고 있음을 말해 주고 있는 것이다. 이는 다른 말로 표현하면 地方自治의 실시 그 자체가 형식만 갖춘 것이고 스스로 살림을 꾸려 갈 財源配分에는 관심을 돌리지 않았다고 말할 수 있을 것이다.

또 한가지 유의할 점은 獨逸과 日本의 경우 地方自治團體의 세수입 중 영업세의 稅收入이 상당히 큰 비중을 차지하고 있고 미국의 경우 특히 州政府의 세수입 중 일반매상세(우리나라의 담배소비세와 같은 선별매상세인 담배세를 과세하면서도) 세수입이 상당히 큰 비중을 차지하고 있는데 우리 지방세제에는 이러한 기능을 하는 동일한 세목이 없을 뿐만 아니라 유사한 세목도 없다는 점이다. 우리나라 지방자치단체의 재정자립을 제고하려면 세원의 균형있는 재배분을 통하여 바로 이러한 기능을 할 수 있는 세목을 마련해야 할 것이다. 그 방법은 국민의 세부담을 급격하게 높이지 아니하는 범위 안에서 국세의 소비세원 일부를 지방자치단체에 이양하는 방법이 바람직하다고 보아 이러한 개선방안을 강구하여 보고자 한다.

3. 消費稅源 配分方法

소비세원을 지방자치단체에 追加配分하여 그의 財政自立度 제고를 추구함에 있어서 광역자치단체와 기초자치단체 모두가 재정자립을 실현할 수 있는 방안이 있다면 그것은 가장 理想的인 代案이 될 것이다. 그러나 우리 국민경제의 지역간 不均衡 發展(일부 지방에의 경제력 집중)은 이러한 방향을 추구함에 있어서 넘기 어려운 걸림돌이 되고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 우리 실정을 고려하여 우선은 광역자치단체의 재정자립 제고에 도움이 되도록 그 초점을 맞추는 소비세원의 配分方向에 연구의 핵심을 맞출 수 밖에 없다. 地方發展에 필수적인 각종의 사회기반시설 투자 등은 그래도 재정의 규모가 상대적으로 큰 광역자치단체의 責務일 수 밖에 없기 때문이다. 그리고 광역자치단체 관할 내의 기초자치단체간 自立財政의 불균형을 조정하는 기능도 장차에는 광역자치단체가 중앙정부와 공동으로 담당해야 할 것이다. 이를 위해서도 광역자치단체의 재정자립도를 提高・好轉시키는 것이 최우선적인 과제일 것이다. 이러한 이유들 때문에 消費稅源을 지방정부에 추가 배분하는 과제 역시, 광역자치단체에 그 초점을 맞추어야 한다고 보는 것이다.

消費稅源을 地方自治團體에 再配分하는 것은, 독일의 경우와 같은 共同稅方法을 택하지 않는 한, 지방자치단체의 소비과세 행정의 부담을 크게 증가시키게 될 것이다. 따라서 지방 세무행정의 조직개편 문제와 세무업무를 다루는 지방공무원의 능력배양 및 전문화에 의한 능률의 제고 문제도 세원의 재배분 문제 못지 않게 중요한 과제이다.²³⁾

재정문제를 해결 하는데 있어서 稅制와 이를 執行하는 稅務行政은 수레의 두 바퀴와 같다고 비유되는데 지방재정의 경우라고 하여 다를 수 없기 때문이다.

23) 송쌍중, 앞의 책. pp. 61~62.

따라서 지방소비세에 있어서도 세무행정(특히 徵稅努力)은 마찬가지로 중요하며, 그 세무행정 부담의 加重을 소화할 능력도 우리나라의 경우 역시 그 조직 규모와 전문인력의 보유 등에 비추어 광역자치단체에 있다고 본다.

4. 消費關聯 地方稅 調整方案

가) 現行 地方稅 中 消費稅 關聯稅目

각급 지방자치단체별 稅目에 대하여 財産·所得·消費·其他의 稅源別로 이를 정리하면 다음 <표4-1>과 같다. 이 표에 의하여 특별시세 및 광역시세, 도세와 시·군세로서의 소비 관련 세목을 명료하게 분류한 다음 그 調整 및 改善方案을 모색해 보고자 한다.

<표 4-1> 각급 地方自治團體別 關聯稅目 및 一覽表

구 분	특별·광역시세	도 세	구 세	시 군 세
재산관련	취 득 세 등 록 세 자동차세	취 득 세 등 록 세	재 산 세 종합토지세	자동차세 재 산 세 종합토지세
소득관련	주 민 세 농 지 세			
소비관련	경주마권세 담배소비세 도 축 세	경주마권세 면 허 세	 면 허 세	 담배소비세 도 축 세
목 적 세	도시계획세 공동시설세 지역개발세	공동시설세 지역개발세	사업소세	도시계획세 사업소세
세목 계	11	6	4	9

그런데 이 표에서 보는 바와 같이 우리나라의 경우 세원을 광역자치단체와 基礎自治團體간에 배분하는 원칙이나 기준이 매우 모호하다. 오로지 세수의 크기와 지방재정수요만을 고려하여 同一한 稅源·稅目的 경우도 어떤 경우에는 廣域自治團體에 배분하고 어떤 경우에는 基礎自治團體에 배분하고 있음을 알 수 있다. 이러한 세목의 배분은 과도한 편의적인 배분이라고 평가되고 있다.

나) 競走·馬券稅의 國稅 移管

세원이 특정 자치단체에만 편재되어 있는 지방소비세인 경주·마권세(보통세인 특별시세·광역시세·道稅)는 차라리 國稅로 이관하여 특별소비세에 편입시키고, 그 대신에 각 광역자치단체에 고르게 分布되어 있는 다른 소비세원을 지방세원으로 추가배분 받는 것이 합리적이라고 할 것이다. 1998년 기준 경주·마권세의 총세입은 3,733억원인데 그 중 경기도가 96.3%를 점유하고 있는 것으로 나타났다. 競走·馬券稅를 國稅로 이관하면 경기도가 막대한 財政損失을 입게 될 것이 분명함으로 이는 다른 소비세원의 배분에 의하여 세입이 보충되는 방도가 함께 강구되어야 할 것이다.

다) 消費 關聯 地方稅目的 調整

地方稅 稅目은 地方稅制의 단순화를 위하여 그 統合이 필요하다고 본다. 소비관련 지방세목도 그 예외가 될 수 없을 것이다.

消費稅目的 통합방향을 모색함에 있어서, 현실성을 너무 존중하는 경우, 가장 문제가 되는 것은 담배消費稅, 屠畜稅, 免許稅이다. <표4-1>에서 보는 바와 같이 담배消費稅, 屠畜稅의 경우에는 特別市와 廣域市의 稅目으로 配分했는가 하면 어느 경우에는 基礎自治團體인 市·郡의 稅目으로 配分했고, 또한 免許稅의 경우에는 廣域自治團體인 道の 세목으로 배분했는가 하면 廣域市의 경우에는

自治區의 稅目으로 배분하고 있기 때문이다. 이는 어떤 理論的 根據나 基準을 가지고 있다기 보다는 순수한 편의적인 配分方法인 것이다.

그러므로 다음과 같이 消費關聯 地方稅의 稅目 조정이 필요하다 할 수 있다

① 競走·馬券稅는 전술한 바와 같이 국세인 다른 소비세원을 지방세원으로 配分 한다는 조건으로 하여 國稅로 移管하여 特別消費稅에 포함시킨다.

② 屠畜稅는 소·돼지의 도살에 대하여 과세하는 지방세인 바, 이는 免許稅와 함께 새로 구상하고자 하는 지방특별 소비세에 통합한다. 지방특별소비세를 광역자치단체의 세목으로 하는 경우 기초자치단체인 市郡의 세수입이 감소할 것인 바, 그 減少額은 1994년 기준으로 모든 市郡分을 합쳐서 약 221억원 정도가 될 것으로 推算된다. 그러나 이는 같은 해 지방세 총수입액 132,309억원의 약 0.17%에 불과하므로 市郡의 稅收減少는 다른 세원의 배분 또는 綜合土地稅 내지 建物分 財產稅의 負擔適正화와 징세노력에 의하여 메워질 수 있는 수치인 것이다.

③ 담배소비세는 이론적으로 마땅히 지방특별소비세에 포함시켜야 할 것이나, 이 세목은 앞에서 본 바와 같이 특별시와 광역시의 경우 기초자치단체인 自治區의 세목으로 하지 아니하고 광역자치단체의 세목으로 배분하고 있으면서 道의 경우에는 이 세목을 市·郡稅로 배분하고 있는 바, 그 稅收가 기초자치단체에서 점하고 있는 비율이 너무 크기 때문에 지방특별소비세를 광역자치단체의 세목으로 構想하는 한, 이를 거기에 포함시키기 어려운 現實的 어려움이 있다. 그리고 다른 나라의 경우에도 담배소비세를 독립된 個別消費稅目으로 하고 있는 입법례가 많으므로 독립세목으로 존치하면서 서울특별시 및 광역시의 경우 기초자치단체간 財政 不均衡 解消를 위한 方案의 하나로 自治區稅인 綜合土地稅와 交換하여 區稅로 轉換하는 것이 타당할 것이다.

5. 消費關聯 國稅의 地方稅 轉換 및 稅目新設方案

가) 交通稅의 地方稅 轉換

國稅인 交通稅는 道路 및 都市鐵道 등 交通施設 擴充에 소요되는 재원을 확보하기 위하여 휘발유와 경유 등 油類에 부과하는 간접세로 세금은 소비자가 부담한다. 交通稅의 稅率은 휘발유는 리터당 691원, 경유는 리터당 160원으로 휘발유의 경우 소비자 가격의 50% 이상을 교통세로 징수하고 있는 실정이다. 年間 徵收稅額은 최근 차량증가로 인한 유류사용 증가로 '98년 기준 6조5,432억 원에 달하는 교통세를 징수하고 있다.

또한 1999.12.28 지방세법을 개정하여 지방세에 走行稅 세목을 신설, 交通稅의 1,000분의 32 즉, 교통세의 3.2%를 주행세로 징수하여 시·군별 지방자치단체에 비영업용 승용차의 자동차세 徵收稅額 比率로 안분하여 배분하고 있다.

그러나 국세인 교통세는 앞에서 설명한 바와 같이 道路 및 都市鐵道 등 交通施設擴充 財源마련을 위한 稅目으로 실제 高速道路나 國道を 제외한 대부분의 道路 및 都市鐵道는 地方自治團體에서 管理하거나 施設을 擴充하고 있으므로 交通稅 稅目도 地方稅로 전환하여야 타당하며, 특히 서울특별시의 경우 <표 4-2>와 같이 지하철건설에 따른 비용을 대부분 서울시에서 부담토록 함으로써 세계각국의 지하철건설 국고보조율과 비교하여 <표4-3>과 같이 보조비율이 매우 낮으며²⁴⁾, 관내에 있는 國道와 都市鐵道を 모두 廣域地方自治團體인 서울특별시에서 交通施設의 管理 및 擴充을 하고 있을 뿐 아니라 교통세를 실질적으로 납부하는 차량이 이용하는 서울시 관내 모든 도로를 서울특별시와 자치구에서 유지관리와 확충을 위하여 많은 비용을 투입하고 있으며, 차량이 이용할 수 있는

24) 이균우, 「國家 競爭力 제고를 위한 地方財政 運營戰略」, 서울특별시시정개발연구원, 1998. pp. 142~144.

駐車場, 交通案内標識版 등 모든시설의 비용을 자치단체에서 부담하고 있으나, 서울특별시 및 자치구는 地方交付稅나 地方讓與金도 교부하여 주지 않고 있어 서울특별시 교통세 부분만이라도 우선적으로 지방세로 전환하여야 한다.

다만, 현재 건설중에 있는 전국규모의 고속도로 신설이나 국도 확장등에 일시에 많은 비용이 소요된다면 이들 공사완료 시점까지만이라도 교통세의 50% 정도를 주행세처럼 지방세로 전환하거나 지원하는 방안을 마련 시행하여야 한다.

〈표 4-2〉 서울시 地下鐵建設에 따른 財政確保

내 용	총 액(억원)	국고보조금(억원)	시투자예산(억원)
2기 지하철건설투자액 (89년~98년)	89,800(100%)	18,625(21%)	71,175(79%)
89년~96년까지의 투자실적	66,167(100%)	10,440(15.8%)	55,727(84.2%)
96년 예산(2단계 1차 및 제3기 233km)	12,454(100%)	2,670(21.4%)	9,780(78.5%)

(자료: 서울특별시 재정운영. 1996)

〈표 4-3〉 세계 各國의 地下鐵 建設費 國庫補助率

구 분	국 비	시비(주비)	기 타
뉴 욱	33.4%	28.2%(주비), 31.8%(시비)	6.6%
런 던	75%	25%	-
몬트리올	100%	-	-
오 사 카	20%	40%	40%
파 리	50%	50%	-
동 경	35%	35%	민간 26% / 자체 4%
서 울	2.7%	23.7%	부채성자금73.6%

(자료 : 서울지하철공사, '서울지하철, 살림살이 이릅니다', 1995)

나) 電話稅의 地方稅 轉換

國稅인 전화세는 소득의 再分配 機能과 所得 源泉 綜合 課稅 機能인 국세에 적합하지 않는 세목으로 지방자치제 실시 이전부터 지방세로 전환하여야 타당하다는 이론이 수차 제기되었으나 아직까지 전환되지 않고 있는 실정이다.²⁵⁾

특히 전화세는 전화사용이 全國적으로 확대되어 稅源이 지방자치단체별로 광범위하게 분포되어 있으며 최근 情報通信 技術의 발달로 유·무선 전화 사용도 계속 증가하고 있어 稅收의 伸張性도 크게 기대됨으로 지방세로의 전환이 적합한 세목이다.²⁶⁾

또한 전화세는 전화사용료가 과세표준이 됨으로 세금의 課稅技術上 어려움이 없으며 세금의 징수 역시 전화요금에 부가하여 징수함으로써 전화세 징수와 관련한 행정력의 소모 및 추가적인 徵收費用 投入없이 세금징수가 가능함으로 전화세 징수자가 세액을 地方自治團體에 납입토록 하는 納稅地 조정과 납입절차 등을 변경하는 간단한 稅法補完으로 지방세로의 전환이 가능하다고 하겠다.

다) 地方消費稅目的 新設 檢討

地方消費稅目 新設 방안으로는 그 동안 학계와 地方自治團體에서 건의하고 있는 여러가지 방안이 있을 수 있으나 여기서는 실현가능성이 높은 몇 가지 방안만 제시하여 보면 다음과 같다.

첫째, 현재 국세인 特別消費稅 中 지역성이 강한 골프장, 스키장, 고급오락장 등 入場관련 특별소비세를 지방세로 이관하여 地方特別消費稅目으로 신설할 필요성이 있다.

25) 전화세는 당초 당시 내무부가 지방세로 고안한 세제이었는데 전화보급이 전국에 고르지 않다는 사유로 국세에서 가져 간 세목이다.

26) 서울특별시, 「市政發展을 위한 政策研究」, 서울시 시정개혁연구위원회, 1989. p. 298.

이러한 입장관련 세목은 일선세무서와는 멀리 떨어져 있거나 認可 또는 許可와 감독권한이 대부분 지방자치단체에 있어 세원포착과 과세가 용이하여 徵稅努力에 따라 세수를 올릴 수 있기 때문이다.

둘째, 현재 전체적으로 國稅로 징수하고 있는 酒稅 中 地域적으로 고루 분포되어 있고 地域性이 강한 濁酒와 藥酒 부분을 國稅에서 분리하여 地方消費稅目으로 신설할 필요성이 있다.

濁酒와 藥酒 製造工場이 지방자치단체별로 설치되어 있고 세금의 징세행정면에서도 지방자치단체에서 징수하는 것이 能率的이나 效果性에서 타당하나 세수예상액이 적어 지방자치단체에 크게 도움을 주지 못하는 단점이 있다.

셋째, 부가가치세 및 특별소비세 중 음식업과 숙박업 부분을 분리하여 지방소비세목으로 신설할 필요가 있다.

실제로 이들 업종에 대한 세금은 외국의 경우에는 地方稅로 징수하는 나라가 많고 우리나라도 附加價值稅 도입 이전에는 유흥 음식세 세목으로 지방세로 징수하고 있었다는 점도 타당성을 더하여 주고 있다.²⁷⁾

음식업과 숙박업은 전국자치단체별로 골고루 분포되어 있으며, 허가와 위생검사, 지도단속 등을 基礎地方自治團體에서 수행하고 있어 세원포착 및 課稅와 徵收가 용이할 뿐만 아니라 현재 이들 업종은 음식업은 82%, 숙박업은 70% 이상이 附加價值稅法상 課稅特例者로 지정되어 세원의 관리가 철저하지 못한 측면이 있음으로 地方消費稅로 신설하여 基礎自治團體의 세입으로 징수할 경우 稅收도 늘어날 수 있고 세원관리와 징수비용도 적게드는 등 地方消費稅로 신설하는데 가장 적합한 稅目이라 할 수 있다.²⁸⁾

27) 송대회, 노기성, 「지방자치제 실시에 따른 중앙·지방재정기능의 정립」, 한국개발연구원, 1992. pp. 93~95.

28) 이균우, 앞의 책. pp. 112~113.

第3節 其他 地方稅制 改善方案

최근 ‘國民의 政府’ 출범 후 지금까지 국세와 지방세제 개편에 관한 논의가 광범위한 내용으로 이루어지고 있다. 地方財政의 基礎인 租稅收入을 감안할 때 매우 고무적인 일이 아닐 수 없다.

본질적으로 취약한 지방재정을 확충하기 위해서는 현재 所得과 消費에 따른 과세는 國稅로 하고, 財産에 관련된 地方稅의 체제를 일부 보완하거나 개정하여 지방세도 소득, 소비과세의 비중을 높여 열악한 지방 자체재원을 확보하여 投資財源을 확충할 수 있도록 하여야 한다. 그러기 위해서는 우선 국세와 지방세간의 再調整이 있어야 하고, 광역자치단체와 기초자치단체간의 稅目調整이 있어야 한다. 지방세도 종류가 많지만 사실상 지방재정의 확충에 기여하는 主 稅目은 取得稅, 登錄稅 등으로 광역자치단체에 집중되어 있고, 기초자치단체의 主 稅目은 재산세와 종합토지세 등으로 한정되어 열악한 현재의 재정여건으로는 진정한 지방자치 실현이란 불가능 할 수 밖에 없다. 현재 지방재정 확충을 위하여 논의중인 세제 개편방안을 재조명하여 보면 다음과 같다.

1. 國稅・地方稅의 稅源 再分配로 租稅體系 調整

한 나라의 稅源分配 問題는 국민의 租稅負擔을 國稅와 地方稅에 어떻게 할당할 것인가 하는 문제로 國稅와 地方稅에 어떠한 稅目을 어떠한 형식으로 配分하는 것이 합당한가 하는 論議가 主된 과제라 할 수 있다.

중앙정부와 지방자치단체의 稅源配分은 國民의 租稅負擔 정도와 稅源의 分擔

과 財政調整制度의 兩 側面에서 상호연계하여 조정되어야 한다.²⁹⁾

중앙정부와 지방자치단체의 세원 배분기준을 租稅의 성질별 분류에 따라 Musgrave는 다음과 같이 배분하고 있다.³⁰⁾

- 中央政府：綜合所得稅, 附加價值稅, 資源稅
- 廣域自治團體：所得稅, 消費稅, 資源稅
- 基礎自治團體：財產稅, 勤勞所得稅

현행 國稅와 地方稅의 세금 종류는 31종(국세15, 지방세16)으로 너무 많은데 외국의 예를 보면 미국은 國稅 18종(지방세10), 영국 16종(지방세1), 독일 19종(공동세4, 지방세7), 프랑스 17종(지방세4), 일본 43종(지방세 23)으로 되어 있다. 그러나 稅目의 간소화 논의는 지나치게 형식논리에 빠져 있다는 反論도 가능하다. 우리와 여러 면에서 여건이 비슷한 일본의 경우 지방세 세목이 우리보다 월등히 많다는 점은 주목할 일이다.

현행 세제에서 附加稅(surtax) 方式의 세제구조개선과 국제규범에 맞도록 간소화·합리화하여 투명성을 제고하자는 논의가 일고 있는데, 그 내용을 살펴보면 農漁村特別稅는 國稅 중 7개 세목과 지방세는 3개 세목에, 教育稅는 국세 11개 세목과 지방세 7개 세목 등에 부가되고 있다는 내용을 主 對象으로 하고 있다. 이 점에 관하여는 세제를 간소화하기 위하여 附加稅를 철폐하는 것만을 능사로 삼는다면, 지방자치의 재원부족을 염두에 두지 않는 편파적이고 중앙집권적인 사고에 젖은 단순논리에 지나지 않는다는 반론이 가능하다. 附加稅를 없애는 대신으로 지방소득세나 지방소비세를 신설하여야 한다는 논의가 병행되

29) 朴釘洙, 「國稅와 地方稅의 合理的 調整方案」, 한국지방행정연구원, 1996. pp. 19~21.
30) Musgrave, Richard, "Who should Tax Where and What? inc. McLure, 1983. pp. 453~454.

어야만 지방자치제도를 고려하는 합리적인 세제개편 논의가 될 수 있기 때문이다. 정부는 租稅體系를 간소화하고 豫算執行의 효율성을 꾀한다는 당초의 목표 아래 目的稅를 폐지하겠다고 한 약속을 존치 시한 전에 반드시 이행하여야 할 것이다.

그러나 이러한 국세의 폐지나 지방세의 신설이 현실적으로 어려울 경우 과도기적으로 附加稅나 法人稅 또는 소비세에 대해서는 국가와 지방이 일정부분을 배분하여 사용하는 독일식의 共同稅를 도입하는 것도 고려해 볼 수 있는 것으로 지적되고 있다. 이와 관련하여 지방세법으로 자치구의 세목까지 법정화 할 것이 아니라 지역의 특성에 맞추어 조례로 자치구의 세목을 정하여 일반 세원화하면서 새로운 지방세원 즉, 觀光稅나 廣告稅 등의 발굴 방법도 고려해 볼 수 있다.

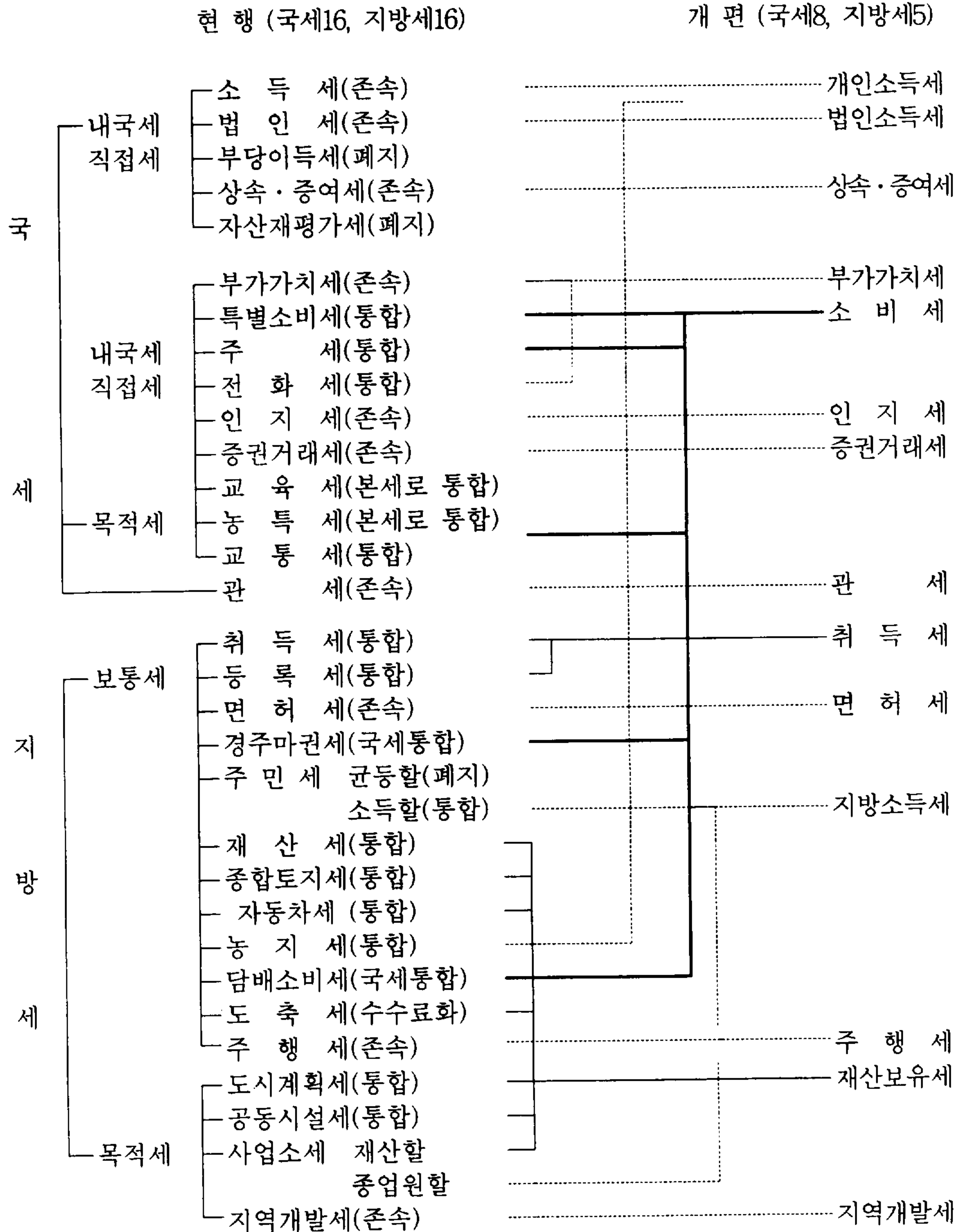
그리고 지방세 중 소득·소비과세의 비중을 높여 지역 경제활동과 지방세가 직접 연계되도록 조세체계를 개편하여야 한다는 필요성이 논의되어 왔다. 이는 IMF 등 경제난으로 인한 地方稅收 保全對策이 필요하고 부동산거래의 감소 등으로 지방세수가 약 12% 정도가 감소 될 것으로 예상되나 앞으로 그 비율은 더 높아질 것으로 예측되기 때문이다.³¹⁾

우리나라의 國稅와 地方稅에 대한 租稅體系의 長期的인 개편 방향을 현행세제를 중심으로 제시하여 보면<표4-4>와 같다.³²⁾

31) 송쌍종, 앞의 책. pp. 29~30.

32) 임주영, 「조세개혁과 세정의 합리화」, 한국조세연구원, 1997. pp. 18~19.

〈표 4-4〉 우리나라 租稅體系의 長期的 改編方向(예시)



(자료 : 임주영, 『조세개혁과 세정의 합리화』, 한국조세연구원.)

2. 不動産 關聯稅制의 現實化

부동산 관련 세제의 현실화 방안은 크게 두가지로 나눌수 있는데

첫째, 현행 지방세법의 부동산 과세 중 保有課稅인 종합토지세나 재산세는 과세표준에 따른 그 세율의 비중이 낮고, 去來課稅인 取得稅나 登錄稅는 비율이 높으므로 去來稅 비중을 낮추고 보유과세 비중을 높여서 부동산세제를 합리화해야 한다는 방안이 대두되고 있다. 이 논의는 IMF 인한 經濟危機 이전에는 수용이 가능한 방안이었으나, IMF 환란 이후 경제여건의 변화로 인하여 현실적으로 도입하는데는 어려움이 예상되고 있다. 즉, 당초 綜合土地稅 신설 이후에 신경제 5개년계획에 의하여 과세표준을 현실화하지 못한 내용을 지금에 와서 상향조정 하기란 매우 어려우며 거래과세의 비중만을 낮추고 만다면, 지방세의 세수증대에 대한 해결방안은 더욱 어려워질 수 있기 때문이다.

둘째, 향후 不動産 關聯 地方稅도 國稅와 같이 土地에 대한 課稅標準額을 公示地價의 100% 水準으로 現實化하여 地方自治團體의 財政擴充에 도움이 되도록 적극 개선하여야 한다.

3. 自動車 關聯稅制의 合理的 改善

전년도에 폐지된 1가구2차량 重課稅나 금년에 신설된 走行稅나 自動車稅 중 승용차의 일부 세율인하는 바람직 하나 근본적인 개선책이 되지 못하다고 생각된다. 주행세 신설은 한·미통상협상 압력에 밀려 결국 자동차세의 세수결합에 따른 손실보전적 차원에서 교통세액의 일정부분을 지방세로 轉換하여 운용상의 미비점을 補完하는 것에 지나지 않다고 생각된다. 자동차에 관련된 세금은 취득에서 보유단계까지 끊임없이 여론을 불러 왔으며 保有稅인 自動車稅의 負擔은 車齡別 課稅나 走行別 課稅의 연구와 날로 심각한 교통문제와 병행하여 해결하

는 방안이 적절하리라 본다. 또한 自動車 免許稅의 경우도 등록시에 과세하면서 매년 更新으로 보아 새로이 재부과하는 免許稅의 폐지도 검토하여야 한다.

다행히 최근 行政自治部에서 自動車 免許稅의 경우 등록시와 매년 1회씩 重複課稅하고 있는 것을 앞으로 등록시 1회만 과세하고 매년 1회씩 과세하던 免許稅는 課稅를 폐지하는 것을 검토 중에 있으며, 또한 자동차 보유에 대한 자동차세 부과에 있어서도 현재 新車와 中古車를 모두 똑같이 배기량(cc당) 일정 비율로 부과하고 있는 自動車稅 역시 최근 政府與黨과 野黨 政策委에서 중고자동차의 경우 경과연수 매년당 5~10%씩 자동차세를 경감하여 최고 30~50%의 자동차세 輕減 改善案을 마련 중에 있어 국회의 지방세법 개정안 의결과 함께 조속한 시일 내 합리적으로 改善施行 될 수 있기를 기대하여 본다.

다만, 현재 課稅되고 있는 自動車 免許稅는 基礎自治團體 세입이며 자동차세는 廣域自治團體 세입으로 그렇지 않아도 지방세 세수실적이 열악한 基礎自治團體와 廣域自治團體의 지방세수입이 줄어들 경우 地方自治團體의 재정운영에 주름살을 주고 地方財政 擴充에 逆效果가 나타날 것이 우려됨으로 減免될 금액 이상의 세입이 보장되는 國稅의 地方稅 轉換 또는 재정보충을 위한 支援策이 마련되어야 할 것이다.

第5章 地方自治團體間 財政 不均衡 解消方案

第1節 自治團體間 財政不均衡 現況

우리나라는 中央政府와 地方自治團體間 財政不均衡問題가 심각한 실정이나 이에 못지 않게 지방자치단체간 재정불균형 문제도 큰 문제점으로 대두되고 있어 시급히 시정을 위한 대책 강구가 요망되고 있다.

이러한 財政不均衡 현상은 중앙정부와 자치단체간 또는 광역자치단체와 기초자치단체간 稅源配分の 불균형에서부터 문제가 발생하고 있다.

세원의 배분은 行政機能의 配分과 一致되어야 가장 바람직하고 배분기준이 適合하여야 하는 바 학자들이 제시하는 지방자치단체 세원 배분 기준을 보면 다음과 같다.

첫째, 보편성의 원칙으로 특정지역에 편중되지 아니하고 세원이 골고루 퍼져 있어야 지방세로 적합하다는 것이다.

둘째, 生産性の 원칙으로 세금은 충분하고 경기변동에 따라 세수의 기복이 크지 않아 세수확보에 안전성이 있어야 자치단체의 재정권을 보장 할 수 있다는 것이다.³³⁾

셋째, 신장성의 원칙으로 우리나라의 경우 지방자치단체의 行政需要는 계속 증가하고 있어 財政收入도 伸張性이 중요하다는 것이다.³⁴⁾

먼저 우리나라 廣域自治團體間的 財政不均衡 問題를 보면 앞서 살펴 본

33) Raphaelson Arnold, "The property Tax" in J Richard Aronson, 「Management Polic in local gomerment fince」 Washing pciICMA, 1987. p. 201.

34) 裴仁明, 「市稅와 區稅의 調整方案」, 한국지방행정연구원. 1996. pp. 100~101.

<표3-4>와 같이 광역시와 수도권 광역자치단체는 대체로 재정자립도가 상대적으로 양호한 편이나 2000년도 예산기준, 전라남도 23.5%, 전라북도 31.4%, 충청남도 32.2%, 강원도 32.4%, 경상북도 33.9%로 재정자립도가 매우 낮은 반면 서울특별시 95.3%, 부산광역시 81.9%, 대구광역시 78.6%, 인천광역시 77.0%, 경기도 77.5%로 상대적으로 높은 편으로 지역균형 발전과 지역간 재정격차 해소를 위하여 광역지방자치단체간 財政不均衡 問題를 시급히 해결하여야 하겠다.

基礎自治團體間 재정불균형 문제는 광역자치단체간 보다 더욱 심각한 실정으로 基礎自治團體의 재정자립도 수준이 경북 영양군 8.6%, 경북 상주시 17.3%, 인천 동구 26.3%로 너무 저조한 반면 경기 화성군 59.2%, 경기 과천시 97.1%, 서울 중구 95.3%로 財政不均衡 隔差가 더욱 심한 상태를 보이고 있으며, 基礎自治團體의 지방세 수입만으로는 자치단체의 人件費도 해결하지 못하는 自治團體가 58% 수준인 146개 단체에 이르고 있는 實態를 보면 自主財源에 의한 지방자치단체 운영은 아직은 요원하다 하겠다.³⁵⁾

특히 서울특별시 自治區의 경우 서울특별시 관내에 인접하여 지역적 상황과 여건이 비슷한 실정임에도 자치단체간 재정자립도는 중구 95.3%, 강남구 91.2%, 서초구 91.3%로 대단히 높은 반면 강북구 31.6%, 중랑구 32.9%, 은평구 34.3%로 재정자립도가 매우 낮아<표5-1>에서 보는 바와 같이 17個區는 自治區稅 수입으로 기본적인 인건비도 충당하지 못하고 있는 실정이다.³⁶⁾ 이러한 사유로 같은 관내에 소재하고 있으면서 人爲的으로 정하여 준 區間境界에 따라 富者區와 貧民區로 명확히 구분되고 이에 따라 道路交通施設, 社會福祉施設, 保健管理, 餘暇善用 施設 등 주민서비스 수준도 구간 재정자립도 수준에 따라 달

35) 김대영, 「부동산세수조정의 지방재정과급효과」, 지방행정연구원, 1998. pp. 29~35.

36) 하연섭, 「서울특별시 자치구 재정문제 현황과 과제」, 창평기획. 1997. pp. 134~135.

라지고 있어 이러한 문제점을 극복할 수 있는 재정불균형 해소대책이 시급히 강구되어야 함에도 자치구간 財政 不均衡 問題를 다소나마 해결 할 수 있는 담배소비세와 綜合土地稅의 교환 대책 마저도 정치권과 地域利己主義에 밀려 몇 년째 제자리를 맴돌고 있어 안타까울 뿐이다.

第2節 自治團體間 財政不均衡 發生原因

自治團體間 財政不均衡 發生原因은 여러 가지 經濟的, 社會的, 地域的 요인에 의하여 발생한다고 할 수 있다.

廣域自治團體間 財政不均衡原因은 地域間 開發 및 발전의 차이 등 여러 가지 요인이 있을 수 있다. 사회구조가 農業社會에서 産業社會로 바뀌면서 대도시 주변은 급속도로 발전한 반면 農·漁村 地域은 계속 인구가 줄어들고 개발도 뒤떨어지기 때문이다.

이렇게 開發 및 發展에 차이가 발생함으로써 서울과 부산을 포함한 廣域都市와 서울의 衛星都市 役割을 하고 있는 수도권 지역은 地方稅 課稅稅源이<표 5-2>에서 보는 바와 같이 대부분의 세원이 偏重되어 있어 財政狀態가 상대적으로 양호한 편이나 아직도 農村地域이 많은 各道는 자체재원만으로는 廣域自治團體를 운영할 經常費도 충당할 수 없을 만큼 재정운영에 어려움이 많으며, 대부분 재원을 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金 등에 依存하고 있는 실정이다.³⁷⁾

37) 이균우, 앞의 책. pp. 49~50.

〈표 5-1〉 自治區稅 歲入과 人件費의 비교

	자치구세	자체수입	인건비	인건비 비율	
				인건비/자치구세	인건비/자체수입
종로구	47,250	78,059	32,911	69.65	41.16
중 구	73,991	112,672	29,391	39.72	26.09
용산구	29,093	50,265	27,567	94.75	54.84
성동구	19,684	36,514	30,175	153.30	82.64
광진구	21,478	37,855	26,479	123.28	69.95
동대문구	22,060	45,622	33,322	151.05	73.04
중랑구	16,456	45,622	33,322	174.53	71.94
성북구	20,110	48,653	34,350	170.81	70.60
강북구	14,232	25,446	26,089	183.31	102.53
도봉구	13,118	28,555	22,075	168.28	77.31
노원구	19,335	44,147	27,291	141.15	61.82
은평구	17,410	35,209	28,857	165.75	81.96
서대문구	17,775	43,735	27,570	155.11	63.04
마포구	25,491	50,464	32,407	127.13	64.22
양천구	21,331	43,752	24,334	114.08	55.62
강서구	33,456	59,493	27,070	80.91	45.50
구로구	19,919	49,493	27,984	140.49	56.54
금천구	14,302	25,532	21,405	149.66	83.84
영등포구	59,561	89,407	31,721	53.26	35.48
동작구	17,770	42,220	28,765	161.87	68.13
관악구	18,856	45,787	34,443	182.66	75.22
서초구	73,848	109,003	26,902	36.43	24.68
강남구	132,937	171,550	32,991	24.82	19.23
송파구	55,980	99,490	36,116	64.52	36.30
강동구	25,747	49,404	28,021	108.83	56.72
자치구계	831,190	1,462,199	726,957	87.46	49.72

(자료 : 국회 내무위원회 국정감사 자료)

〈표 5-2〉 地方稅의 地域別 偏重比較

(단위:%)

구 분	소득과세	재산과세	소비과세
수 도 권	61.4	51.8	44.7
부 산	7.7	8.0	8.4
대 구	4.6	5.0	5.2
광 주	1.8	2.4	2.2
대 전	2.3	3.6	2.6
기 타	22.4	29.2	36.9

주 : 소득과세는 주민세를 말하며, 재산과세는 등록세, 취득세, 재산세, 종합토지세를 포함하고, 소비과세는 담배소비세를 뜻한다.

(자료 : 내무부, '지방재정연감', 1994)

기초자치단체간 재정불균형 원인은 廣域市 地域 이외지역의 基礎自治團體는 주요세입자원인 지방세 수입에 있어 住民稅, 自動車稅, 財産稅, 綜合土地稅 등 10個 稅目的 지방세를 市·郡세로 징수하고 있으나, 廣域自治團體 아래에 있는 自治區 基礎團體는 財産稅, 綜合土地稅, 免許稅, 事業所稅 등 4개 세목만 自治區稅로 징수하고 住民稅, 자동차세, 담배소비세 등은 市稅로 징수하고 있으므로, 자치단체 주 재정수입원인 지방세 세목에 있어서부터 큰 차이를 보이고 있다.

특히 서울특별시에 소속된 25個 自治區間 財政不均衡 문제는 더욱 심각한 상태로 이를 解消하기 위한 방안이 계속 연구되고 실제 解消方案이 마련되어 國會에까지 상정되었으나 아직도 근본적인 방안이 마련되지 못한 상태로 서울특별시 自治區間 財政 不均衡 原因을 分析하여 보면 다음과 같다.

自治區간의 재정상태는 區稅의 세수규모에 따라 결정적으로 좌우되는데, 그 중에서도 不動産保有稅인 綜合土地稅와 財産稅의 규모에 크게 좌우된다고 볼 수 있다. 특히 綜合土地稅는 지역간 地價의 심한 격차와 全國의 土地를 소유자 별로 合算(분리과세제외)하여 累進課稅하는 現行稅制에 의한 영향이 크다고 할 수 있다.

1998년도 종합토지세에 관한 서울특별시 자치구의 전체 徵收額은 4,685억원이고 25個區 평균 금액은 187억원인데 最高인 강남구는 867억원이고 最低인 도봉구는 겨우 62억원으로 두 區의 격차는 무려 14배로 금액상 805억원의 차이를 보이고 있다. 1998년도 종합토지세 과세표준이 되는 두 區의 地價는 最高인 區는 123조121억원이고, 最低인 區는 17조1,170억원으로서 그 격차는 7배이지만 세액은 그 배로서 乘數的인 격차를 보이는 이유가 있다. 즉 綜合土地稅의 과세 방법이 극히 일부 분리과세를 제외하고는 전국의 모든 토지를 납세자별로 종합하여 합산한 금액으로 안분과세하기 때문이다.

근본적으로 현재의 지방세제가 1988년도 自治區稅를 지정할 당시에는 예측치 못한 여건을 1990년도부터 綜合土地稅 制度를 처음 도입할 당시부터 재정불균형의 심한 격차를 불러온 것이다. 그러므로 이 문제를 근본적으로 解消하기 위해서는 종합토지세를 廣域自治團體의 稅目으로 하는 方案을 고려할 수 있다. 이러한 문제의 심각성은 서울을 제외한 다른 地方自治團體에는 노출되지 않는 이유가 있다. 즉, 국가 의존재원이 크기 때문에 수요초과 수입이 발생하는 基礎自治團體가 없기 때문이다.

위와 같은 내용을 반영하여 25개 자치구별 세목별 구세 徵收額과 調整交付金, 交付內譯을 정리하여 보면 <표5-3>과 같다.

〈표 5-3〉 서울特別市 自治區別 區稅歲入과 調整交付金 現況

(’98년 기준)

(단위 : 백만원)

구 분	구세합계	면허세	재산세	종합토지세 (e)	사업소세	과년도분	조정교부금
합 계	847,094	70,684	176,558	468,500	113,231	18,121	1,088,207
종 로	47,450	2,100	7,186	27,049	10,319	796	26,732
중 구	73,666	2,034	8,500	45,375	16,837	920	0
용 산	27,867	1,796	6,407	15,356	3,706	602	43,593
성 동	18,444	1,850	3,776	10,296	2,121	401	55,643
광 진	21,828	2,391	5,395	11,837	1,522	683	44,496
동대문	21,994	2,361	4,582	13,019	1,479	553	64,583
중 랑	16,789	2,461	4,347	8,799	833	349	59,181
성 북	21,796	2,520	5,646	12,003	1,049	578	59,263
강 북	13,221	1,753	3,328	7,356	409	375	55,984
도 봉	13,354	2,131	3,861	6,197	896	269	51,987
노 원	19,175	3,301	5,412	8,554	1,347	561	63,646
은 평	17,711	2,726	4,149	9,675	610	551	61,494
서대문	18,088	2,005	4,717	9,569	1,360	437	57,490
마 포	25,544	2,517	5,741	12,498	4,212	576	52,275
양 천	20,848	3,314	5,294	10,740	1,046	454	48,759
강 서	33,168	3,311	12,783	11,531	4,786	757	48,915
구 로	21,577	2,198	4,250	12,514	2,159	456	46,722
금 천	15,855	1,604	3,203	7,284	3,480	284	44,024
영등포	54,815	3,429	9,214	25,336	15,870	966	17,447
동 작	19,069	2,253	5,372	9,955	1,188	301	54,777
관 악	18,662	2,772	4,899	9,657	934	400	64,870
서 초	75,519	4,495	15,137	45,598	7,964	2,325	0
강 남	143,478	6,567	25,377	86,700	21,820	3,014	0
송 파	61,879	5,560	12,244	37,320	5,880	875	14,704
강 동	25,297	3,235	5,738	14,282	1,404	638	48,622

(자료 : 서울특별시, 「1998년도 예산개요」 1998.)

第3節 自治區間 財政不均衡 深化程度

地方自治團體別 財政狀態를 알아보기 위해서는 자체재원에 관한 基準財政需要 充足程度를 계수화하여 비교하는 것이 일반적인 방법이다. 地方交付稅法施行令에 의하여 국가재정을 地方自治團體에 교부할 경우에 指標로 쓰는 방법도 이와 유사하다.

서울특별시 25개 基礎地方自治團體인 自治區 중에서 基準財政需要의 充足度가 100%를 넘는 자치구는 강남구 205.8%, 중구 162.2%, 서초구 122.9% 등 3個區 뿐이다. 반면 50% 미만인 自治區는 전체 自治區 수의 절반에 가까운 12개구에 달한다. 그 가운데서 가장 낮은 구는 강북구와 도봉구로서 다같이 37.2%이다. 그 밖에 40%를 넘지 못하는 自治區로서는 중랑구와 은평구가 있다. 또한 인구와 면적에서 유사한 강남구와 성북구를 2000년 예산 기준으로 비교할 때 강남구는 2,254억원인 반면 성북구는 1,315억원으로서 강남구의 年間豫算이 939억원이나 많아 地域均衡開發이나 成長에 심한 불균형을 초래하고 있다는 사실을 <표5-4>를 보면 잘 알 수 있다.

이에 관하여 좀더 자세히 분석하여 보면, 성북구의 경우에는 財政自立度가 43.4%에 지나지 않아 50%에도 못 미치지만 강남구의 경우에는 91.2%나 되어 거의 2배 이상의 차이가 나고 있다. 그리고 財政需要充足度를 보면 성북구의 경우에는 42.5%밖에 되지 않지만 강남구의 경우에는 그것이 177.3%나 되어 基準財政을 충족하고도 77.3%나 財政에 여유가 있다고 할 수 있다.

이와 같은 財政 不均衡으로 인한 문제점은 서울이라는 동일한 生活圈내의 地域間에서 지나친 생활환경의 격차를 나타나게 되어 地域共同體발전에 있어 심한 逆機能을 초래하고 있는 것이다. 이것은 地方自治制가 실시되기 전에는 별

로 문제가 되지 않았던 것으로서 地方自治制의 실시와 더불어 나타난 새로운 문제점이며, 따라서 그 시정을 위한 본격적인 研究檢討가 필요하다 하겠다.

〈표 5-4〉 성북구와 강남구의 行政與件 比較

항 목	성 북 구	강 남 구	비 고
면 적	35.6km ²	39.5km ²	
가 구 수	162,927가구	193,037가구	2000. 4월말 기준
인 구 수	472,918명	552,877명	"
주민조직	30동 570통 3,884반	26동 993통 6,399반	"
공무원수	1,454명	1,630명	2000. 1월말 기준
예산규모	131,558백만원	225,411백만원	총괄규모 (일반+특별)
재정자립도	43.4%	91.2%	2000 당초기준
재정수요 충 족 도	42.5%	177.3%	"
도 로 율	24.0%	21.8%	1999.12.31기준
도로면적	2,469,857m ²	5,408,088m ²	"
포장면적	3,344,237m ²	4,466,206m ²	"
포 장 율	96.4%	82.6%	"
조정교부금	55,293,130천 원	0	2000 당초기준

이처럼 성북구와 강남구는 인구와 가구수 및 면적이 비슷한 수준이면서도 財政面에서는 현격한 차이를 보이고 있다. 이는 서울의 경우 전체적인 차원에서 강남과 강북의 차이를 상징적으로 드러내 보이는 현실의 표본이라 할 수 있다. 특히 강남의 경우 區劃整理事業 등으로 신개발되어 都市計劃施設이 잘 정비되어 있으나 강북지역의 경우 舊市街地로 基幹施設擴充 및 社會福祉施設도 뒤떨어져 있어 사실상의 재정수요는 강북지역이 훨씬 더 많다는 사실을 간과하여서는 아니 된다.

第4節 地方自治團體間 財政不均衡 解消方案

앞에서 살펴본 바와 같이 地方自治團體間 財政不均衡은 農業社會에서 産業社會 즉 工業中心社會로 발전하였고 현대는 知識情報産業 및 서비스산업이 주요 산업으로 변화하는 등 경제·사회적 여건이 급속도로 변하고 있으나 우리나라의 行政制度 및 地方自治制度는 사회변화에 따라 能動的으로 變化와 改革을 하지 못하고 있는 실정이다.

地方自治制의 성공적 운영과 지역간 均衡開發 및 발전을 위하여는 무엇보다 財源이 필요하고 이러한 財源은 地方自治團體間 公評하게 배분되어야 하나 우리나라 실정은 그러하지 못한 상태에 있으므로 財政不均衡 시정을 위한 적극적인 解消方案이 마련되어야 한다.

廣域地方自治團體間 財政不均衡은 지식정보산업 및 서비스업의 도시지역집중으로 점점 그 격차가 크게 늘어날 것이 예상되는 바, 이러한 산업의 분산배치와 國稅와 地方稅의 稅目調整, 현재 시행되고 있는 地方交付稅, 地方讓與金 制度 등을 시대적 상황에 맞도록 전면적인 制度改善을 하여야 한다.

廣域自治團體와 基礎自治團體間 財政 不均衡 문제는 서울시 및 廣域市와 自治區間 不均衡이 심한 상태로 근본적인 원인을 살펴보면 똑같은 基礎自治團體인 市·郡稅의 稅目이 10개 稅目인데 비하여 自治區稅는 財産稅, 綜合土地稅, 免許稅, 事業所稅 등 4個稅目に 불과하다는데 그 근본원인이 있음으로 현재 市·郡稅로 징수되고 있는 地方稅 중 自治區稅 성격이 강한 自動車稅 및 담배 소비세를 自治區稅로 전환할 필요성이 있다.

특히, 自治團體間 재정불균형사례 중 서울특별시 自治區間 財政不均衡 상태는 문제점이 많고 재정격차가 매우 심하여 위화감 조성사태까지 발생할 수 있어 조속한 시일 내 解消對策이 마련되어야 하나 아직까지 결실을 보지 못하고 있는 실정이다.

최근 몇 년간 公聽會 開催 및 地方稅法改正案이 國會 行政自治委員會 小委員會까지 통과된 후 보류된 서울특별시와 自治區間 및 自治區와 自治區間 財政不均衡問題 解消를 위한 담배소비세와 綜合土地稅 稅目交換 進行상태와 稅目交換에 따른 效果 등을 항목별로 分析整理하여 보면 다음과 같다.

1. 담배消費稅와 綜合土地稅 稅目交換 進行現況

서울특별시 市稅인 담배소비세와 自治區稅인 綜合土地稅의 稅目交換要請이 지방자치 출범이후 서울특별시나 몇 個 區를 제외한 대부분의 區廳 차원에서 끊임없이 제기되고 建議되어 왔다.

현재 서울특별시 自治區는 財政規模 偏差로 인하여 ‘富益富 貧益貧’ 현상을 초래하고 있다. 빈약한 재정으로 全體豫算 중 대부분을 인건비 등 經常的經費로 사용하고 있는 區가 있는가 하면 富者區는 남아도는 예산을 집행하기 위하여 耐久年限이 다하지 않은 시설물을 교체하는 등 재정상태가 어려운 區와 비

교하여 상대적으로 매우 넉넉한 豫算執行을 하고 있는 실정이다.

이런 惡循環을 시정하기 위하여 財政自立도가 50%에도 못 미치는 가난한 自治區에서 市稅인 담배소비세와 區稅인 綜合土地稅를 稅目交換해야 한다는 주장을 제기하고 나섰다. 그러나 綜合土地稅額 비중이 높은 4~5개 구의 富者區에서는 財政不均衡을 시정하려는 명분아래 稅目を 바꾸려는 것은 地方自治의 근간을 뒤흔드는 일 이라고 강력하게 반발하고 있는 입장으로 결국 稅目交換 문제가 제자리를 맴돌고 있다.

이와 관련 서울특별시는 各 區 지역의 균형적인 발전을 가로막고 있는 自治區間 財政不均衡의 시정을 위해서는 稅目交換이 불가피하기 때문에 연차별로 交付金을 지급하는 충격완화 방법을 써서라도 自治區稅인 綜合土地稅를 市稅로 조정하는 것을 원칙으로 하고 있다. 하지만 關係稅法 개정을 반대하는 일부 自治區의 반대로 진전되지 못하는 등 우여곡절을 겪으면서 작년 말 가까스로 國會 行政自治法案審査小委員會에서 통과 되었으나 또다시 여러 가지 난관에 봉착하여 정상적으로 議決되지 못하고 常任委員會에서 輿論收斂, 公聽會 미개최 등의 사유로 개정안을 반려하여 담배소비세와 綜合土地稅의 稅目交換은 더 이상 진전을 보지 못하고 保留된 상태에 있다.

2. 市·區稅 稅目交換의 贊成 및 反對理由

稅目交換을 찬성하는 自治區는 25個區 중 財政自立도가 대체로 낮은 20個區 정도에 달한다. 이들 區들은 ‘富者區들의 높은 財政收入은 地方自治가 실시되기 전 江北地域 등 서울시 전체주민이 납부한 세금으로 도시 기반 시설을 만들었기 때문에 이제는 江南地域이 江北地域의 開發과 發展을 지원해야 할 때’ 라고 한 목소리를 내고 있다.

이들 自治區에서는 ‘일부 가난한 自治區는 區廳舍도 賃貸廳舍를 쓰고 있는 마당에 財政自立도가 높은 富者區에서는 가난한 區에서 생각조차 할 수 없는 住民福祉施設 등을 건립하는 등 여유있는 예산을 쓰고 있어 違和感이 조성되고 있다’며 稅目 교환은 ‘내 것을 뺏기는 것이 아니라 그 동안 特定區民의 혜택을 전 시민에게 돌려주는 것으로 인식해야 한다’고 主張하고 있다.

특히 이들 自治區들은 綜合土地稅의 부과 주체는 基礎自治團體인 시·군·구이지만 稅收는 일반 목적에 사용하는 普通稅로 세제 및 세무행정은 行政自治部 地方稅制局과 地方政府가 공동으로 운영하는 중앙집권적 지방토지세로 稅制運營 측면에서 國稅에 가깝기 때문에 基礎自治團體보다는 廣域自治團體에서 徵收해야 한다고 강조하고 있다.

이들은 서울특별시를 제외한 다른 지역에서는 都市計劃이나 都市開發權이 自治區에 있어 綜合土地稅가 區稅라는 것이 합당하지만 서울특별시의 경우 도시 개발에 관한 대부분의 權限이 서울특별시에 있어 合理的이지 못하다는 이유를 들고 있다.

稅目交換을 반대하는 區는 강남, 서초, 송파, 중구 등 財政自立도가 상대적으로 높은 4~5개 區다. 이들 區는 綜合土地稅는 지역 주민들의 基本財産을 과세 대상으로 부과되는 稅金으로 ‘財政 不均衡을 시정한다는 명분 아래 稅目을 바꾸려는 것은 건전한 地方自治의 근간을 뒤흔드는 일’이라고 강력하게 반발하고 있는 입장이다.

또한 이들 區에서는 ‘담배소비세는 稅源이 앞으로 계속 減少해 가고 綜合土地稅는 증가하여 3~4년 후에는 모든 區에서 綜合土地稅가 담배소비세를 능가하게 된다’며 장기적인 안목에서 재정 불균형 문제를 해결하는 방안이 필요하다고 主張하고 있다. 또 地方所得稅, 地方所費稅 등의 稅目을 신설하여 所得稅

및 法人稅의 일정비율을 基礎自治團體의 소득세로 轉換하는 방안 등 해결책을 강구하여야 하며 두 稅目的 교환으로는 근본적인 해결을 이루지 못할 것이라고 주장하고 있다.

다른 富者區들도 ‘현행 區稅인 綜合土地稅는 그대로 두고 담배소비세를 自治區 支援基金으로 조성하여 일정 기간을 재정이 취약한 自治區에 지원해야 한다’라는 代案을 제시하고 있다. 이와 함께 自治區 調整交付金の 交付方式을 변경하여 財政不均衡을 解消해야 한다는 주장도 있다.

3. 稅目交換이 이루어질 경우 效果

담배소비세와 綜合土地稅는 廣域團體인 서울시와 基礎團體인 自治區와의 財政不均衡 問題를 일부 解消 할 수 있는 長點이 있을 뿐 아니라 재정적 격차가 심한 自治區間 財政不均衡도 상당히 解消할 수 있는 등 좋은 方案이라 할 수 있으나 自治區間 이해관계대립으로 결실을 보지 못하고 있어 아쉬운 실정이다. <표5-5>에서 보는 바와 같이 현재 서울특별시 自治區 중 기준재정수요 충족도가 100%이상인 區는 강남구, 서초구, 중구 등 3個區인 반면 충족도가 50%미만인 區는 12個區이며 이중 10個區는 40%에도 못미치는 심한 財政偏差를 보이고 있다. 人口, 면적 등에서 비슷한 규모의 강남구와 성북구의 2000년도 예산현황을 보면 강남구는 2,254억원, 성북구는 1,315억원으로 939억원의 예산차이를 나타내고 있다.

이와 같은 원인은 自治區 財政構造는 地方稅 중심으로 구성되어 있고 地方稅 중에서도 綜合土地稅가 50%이상의 비중을 차지하고 있어 綜合土地稅 세수 규모에 따라 自治區의 재정규모가 크게 좌우되고 있다. '98년도 서울특별시 綜合土地稅 關聯 稅收規模는 총 4,685억원으로 이중 강남구는 867억원, 서초구는

456억원의 自治區稅를 징수하는 반면 최소구인 도봉구는 62억원, 금천구는 73억원을 징수하고 있어 무려 10배 이상의 격차를 보이고 있다.

반면 담배소비세는 서울특별시 全體에서 5,446억원을 거둬 들이고 이 가운데 강남구에서 350억원, 도봉구에서 132억원을 징수하여 綜合土地稅 보다 격차가 심하지 않은 편이다. 이에 따라 稅收規模가 비슷하고 自治區間 비교적 골고루 분포되어 있는 담배소비세와 綜合土地稅의 稅目交換으로 自治區間 財政不均衡問題가 상당히 緩和될 수 있다는 것이 많은 專門家들의 견해다.

실제로 稅目交換이 이루어 진다면 총 25個區 중 21個區에서는 自治區稅 稅收가 늘어나고 江南, 서초, 송파, 중구 등 4個區 만이 稅收가 減少되고 나머지 구는 평균60억원 정도 稅收增加가 예상된다. 특히 基準財政充足도가 50%미만인 區가 12個區에서 은평, 도봉 등 2個區로 줄어드는 매우 큰 效果를 볼 수 있게 된다.³⁸⁾

위와 같은 장점이 있음에도 불구하고 市稅인 담배소비세와 區稅인 綜合土地稅의 稅目交換이 이루어지지 않고 있는 것은 地域利己主義와 정치권의 地方自治團體에 대한 財政擴充과 財政不均衡問題에 대한 심각성을 잘 이해하지 못한 데 기인한 것으로 조속한 시일 내에 稅目交換이 이루어져 自治區間 財政不均衡問題를 다소나마 緩和하였으면 하는 바램이다.

38) 송쌍중, 앞의 책. pp. 38~44.

〈표 5-5〉 自治區別 基準財政 需要現況

(’98 예산기준)

(단위 : 백만원)

구 분	현행 자치구별 재정현황			기준재정 수 입	기준재정 수 요	충족도 (d)	담 배 소비세 (f)	비교증감 (f-e)
	총규모 (a)	자체재원 (b)	의존재원 (c)					
계	3,022,444	1,692,024	1,330,420	1,203,292	1,794,896	67.0%	544,614	76,114
종 로	126,850	83,087	43,763	59,144	73,202	80.8%	27,340	291
중 구	124,327	119,868	4,459	104,619	64,481	162.2%	30,389	△14,986
용 산	110,560	57,073	53,487	38,865	67,702	57.4%	17,428	2,072
성 동	108,827	46,967	61,860	30,794	69,445	44.3%	19,116	8,820
광 진	100,102	49,391	50,711	35,352	65,325	54.1%	18,789	6,952
동대문	133,883	55,379	78,504	33,519	75,015	44.7%	26,577	13,558
중 랑	108,694	39,567	69,127	27,063	69,264	39.1%	19,769	10,970
성 북	143,395	62,540	80,855	36,718	78,385	46.8%	21,403	9,400
강 북	94,438	32,830	61,608	23,768	63,917	37.2%	15,957	8,601
도 봉	89,674	30,772	58,902	21,979	59,129	37.2%	13,234	7,037
노 원	135,214	57,230	77,984	30,782	76,440	40.3%	18,299	9,745
은 평	116,228	44,384	71,844	27,080	71,265	38.0%	18,571	8,896
서대문	116,300	46,948	69,352	28,571	69,367	41.2%	17,754	8,185
마 포	136,592	65,817	70,775	39,314	77,074	51.0%	21,240	8,742
양 천	111,974	57,388	54,586	33,807	67,383	50.2%	17,264	6,524
강 서	121,755	63,691	58,064	46,656	78,798	59.2%	21,567	10,036
구 로	108,299	55,557	52,742	35,674	68,119	52.4%	22,384	9,870
금 천	86,246	35,701	50,545	24,439	54,909	44.5%	14,650	7,366
영등포	109,258	84,134	25,124	71,740	76,965	93.2%	31,642	6,306
동 작	109,368	38,728	70,640	31,798	70,440	45.1%	17,264	7,309
관 악	119,910	47,142	72,768	31,494	78,245	40.3%	24,453	14,796
서 초	125,061	117,780	7,281	92,770	75,498	122.9%	25,869	△19,729
강 남	230,036	222,681	7,355	169,472	82,365	205.8%	35,075	△51,625
송 파	148,609	125,839	22,770	89,927	91,315	98.5%	28,157	△9,163
강 동	106,844	51,530	55,314	37,947	70,848	53.6%	20,423	6,141

※ 이 표는 '98 당초예산을 기준으로 작성되었음.

第 6 章 結 論

우리나라의 地方自治制度는 1980년대 후반 行政의 민주화 熱望과 함께 30여 년 만에 地方自治制가 부활되어 1988. 5. 1. 地方自治法 改定으로 特別市와 廣域市·道가 廣域自治團體로 市·郡·自治區가 基礎自治團體로 法人格을 부여받았다.

이 후 地方議會가 構成되고 1995. 7. 1부터 住民의 直接選舉로 選出된 地方自治團體長이 自治行政業務를 수행함으로써 제도상 名實相符한 地方自治制가 실시되고 있다.

특히, 우리나라는 社會, 經濟적으로 새로운 천년인 21세기를 맞아 生命工學, 環境問題, 知識情報産業이 크게 부각되고 世界化, 開放化, 地方化를 지향하는 변환기에 지역문제를 해결하고 住民의 다양한 욕구를 수용할 수 있는 地方自治制度가 더욱 活性化되고 定着되어야 하나 현실은 그러하지 못한데 문제가 있다.

地方自治의 3대 基本要素라고 할 수 있는 自主立法權, 自主組織權, 自主財政權 중 自主立法權과 自主組織權은 아직도 많은 제약요인이 있다고는 하나, 地方議會에서 條例를 制定하고 自治團體 실정에 맞는 조직으로 改編하는 등 어느 정도 定着되어 가고 있다고 할 수 있으나 自主財政權은 廣域自治團體는 中央政府에, 基礎自治團體는 廣域自治團體 및 中央政府에 地方自治 運營財源의 상당부분을 의존하고 있는 등 財源이 부족하고 財政自立도가 매우 脆弱하다.

실질적인 民選地方自治制 實施에 따라 地域住民의 社會福祉에 대한 수요 增加와 기대 욕구는 多樣化하고 地域均衡發展을 위한 開發事業費 추가소요 등 財政需要는 地方自治制 실시전보다 훨씬 增加하고 있어 地方財政擴充이 절실한 실정이나 地方自治團體의 財政收入의 근간을 이루고 있는 地方稅는 地方自治制

實施 이후 國稅의 地方稅 轉換이나 廣域과 基礎自治團體間 稅目 調整이 거의 이루어지지 않고 地方自治制實施 이전과 같은 상태로 地方自治團體의 財政運營에 많은 어려움을 주고 있다.

또한 서울특별시의 基礎自治團體인 區廳의 경우 地域間 與件變化 및 개발에 따른 地域間 격차 등으로 自治團體別 재정수입이 많은 차이를 보이고 있어 自治團體間 財政不均衡 시정을 위한 對策도 요망되고 있다.

위와 같은 地方自治團體의 財政擴充 및 自治團體間 財政不均衡 문제에 대한 現況과 實態를 종합분석하여 구체적인 改善方案을 제시하여 보고자 한다.

우리나라 地方自治團體의 財政實態는 실제 심각한 수준으로 2000년도 예산기준 財政自立度 現況을 보면 廣域自治團體 중 全羅南道가 23.5%, 全羅北道가 31.4%, 忠淸南道가 32.2%, 慶尙北道가 33.9%로 매우 낮은 실정이며, 基礎自治團體인 서울특별시 自治區의 財政自立度 역시 강북구 31.6%, 중랑구 32.9%, 동대문구 33.4%, 은평구 34.3% 수준으로 財政自立도가 50% 미만인 區가 17個區나 되어 自體財源으로는 人件費 등 地方自治團體 기능유지를 위한 基本經常費도 충족하지 못하는 自治區가 대부분으로 地方自治團體의 財政擴充이 시급한 문제로 提起되고 있다.

그러나 中央政府와 地方自治團體 財政收入의 근간을 이루는 國稅와 地方稅의 稅收比率을 보면 1998년도의 경우 國稅 80.3%, 地方稅 19.7%로 실질적인 地方自治制 實施 이후에도 稅收額의 비율 변화가 거의 없다는 사실만 보아도 地方自治團體의 財政運營의 어려움을 쉽게 알 수 있다.

地方自治團體間 財政不均衡 問題에 있어서도 廣域自治團體에 있어서는 대도시인 서울특별시의 財政自立도가 95.3%, 釜山市가 81.9%인 반면 全羅南道 23.5%, 忠淸南道 32.2%로 財政不均衡으로 인한 地域間 격차가 심화되고 있으

며, 특히 서울특별시 自治區의 경우 1998년 기준 區稅 수입액이 강남구 1,434억 원, 서초구 755억원인 반면 강북구 132억원, 도봉구 133억원으로 最高區와 最低區가 10배 이상의 극심한 격차를 보이고 있으며 自治區別 基準財政需要 充足度에 있어서도 강남구가 205.8%, 서초구가 122.9%로 基準財政需要를 초과하고 있는 반면 강북구와 도봉구의 기존 財政需要 充足度は 37.2% 수준으로 區間 財政不均衡 문제가 점차확대되고 있어 이를 개선하기 위한 努力과 對策이 시급한 실정이다.

위와 같은 實態와 問題點을 綜合分析하여 地方自治團體의 財政擴充 및 團體間 財政不均衡 問題解消를 위한 改善方案을 提示하여 보면 다음과 같다.

첫째, 地方自治團體의 안정적 稅源確保 및 財政擴充을 위하여는 地方所得稅制를 導入하여야 한다.

현재 地方稅 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 稅目은 取得稅와 登錄稅이나 이들 稅目은 대부분 不動產의 所有權變動 등 去來에 따른 것으로 稅收가 景氣變動에 민감한 반응을 보이고 있으며, 또한 不動產景氣 活性化 등과 連繫되어 있어 稅源의 안정적인 확보가 불확실한 실정이다. 이러한 問題點을 보완하기 위하여 地方稅도 國稅의 40% 수준을 점하고 있는 法人稅와 所得稅의 과세 표준인 法人所得과 個人所得에 대한 地方所得稅制를 도입하여 地方自治團體의 財政擴充 및 안정적인 稅源確保가 필요하다.

둘째, 消費關聯 稅目 중 地方稅로 불합리한 稅目은 國稅로 이관하고 國稅 중 地方稅 성격이 강한 稅目은 地方稅로 전환하거나 稅目을 新設하여 地方財政을 擴充하여야 한다.

우리나라 地方稅 중 消費關聯 稅目은 현재 담배소비세, 競走·馬券稅, 屠畜稅 등을 들 수 있으나, 이들 稅目的 稅收가 전체세액의 10% 수준에 불과하고 稅

額의 주종을 이루는 담배소비세의 경우 금연운동 등으로 稅收가 줄어들거나 신장성이 鈍化되고 있는 稅目이다.

특히, 지금까지는 農業, 工業, 建設業, 製造業 등의 업종이 우리 경제를 주도하여 왔지만 21세기 知識情報化社會에 있어서는 도·소매, 金融, 情報通信事業 등 서비스용역산업이 주도하는 새로운 經濟體制로 전환되고 있는 시점에서 特定地域에 편중되어 있는 競走·馬券稅는 國稅로 이관할 필요성이 있으며 담배소비세는 綜合土地稅와 교환, 區稅로 전환할 필요성이 충분히 인정된다.

특히, 國稅 중 道路 및 都市鐵道 등 交通施設擴充을 목적으로 징수되고 있는 交通稅는 대부분의 교통시설 확충비용을 廣域 및 基礎自治團體에서 부담하고 있음으로 交通稅를 地方稅로 전환하여야 하며, 또한 稅源이 광범위하게 분포되어 있는 電話稅 및 地方稅에서 國稅인 附加價值稅로 넘어간 飲食業, 宿泊業, 遊興飲食業 등에 대한 附加價值稅도 地方稅로 전환함으로써 지방재정이 擴充될 것이다.

셋째, 국세와 지방세 및 광역과 기초자치단체간 조세의 세목을 조정하고 地方財政 調整制度를 개선하여 地方財政 不均衡 問題를 해소하여야 한다.

우리나라의 租稅體系는 中央政府 재정수입인 國稅와 地方自治團體 財政收入인 地方稅의 세액비중이 1998년 기준 80.3% 대 19.7% 수준으로 지방세 세수가 外國에 비하여 너무 낮은 수준에 있으며, 특히 基礎地方自治團體인 서울특별시 自治區의 경우 특별시세와 25개구 구세 세액비중이 85.8% 대 14.2%로 自治區가 基礎地方自治團體로서의 機能과 役割을 정상적으로 수행할 수 있는지 의심스러운 水準이다.

또한 基礎自治團體를 市·郡은 地方稅 징수세목이 10개 세목인데 비하여 自治區는 4개 세목에 불과할 뿐 아니라 地方財政 調整制度에 의한 지방교부세와

지방양여금을 2000년 예산기준 112,966억원이나 지방자치단체에 지원하여 주고 있으나 서울특별시와 자치구는 배분대상에서 제외하여 재정상태가 더욱 나빠지고 자치단체간 財政隔差가 深化되고 있다.

이러한 自治團體間 財政不均衡 解消를 위하여 중장기적으로 廣域自治團體인 서울특별시와 基礎自治團體인 自治區가 협의하여 市稅와 區稅稅日을 적정한 비율의 稅額이 확보되도록 相互交換 또는 市稅를 區稅로 전환하여야 하며, 지방 재정 조정제도에 의한 지방교부세와 지방양여금을 서울특별시와 자치구에도 배분지원하여야 한다.

최근 현안문제로 대두된 市稅인 담배소비세와 區稅인 綜合土地稅의 稅日交換도 조속히 이루어져 자치구의 재정불균형 문제를 다소나마 解消토록 하여야 한다.

새로운 천년을 시작하는 중요한 시점에서 풀뿌리 民主主義의 基礎라고 하는 地方自治制의 定着과 活性化의 필수요소인 自主 財源 確保를 위하여 國稅와 地方稅의 합리적인 稅制改編과 地方財政 調整制度를 개선하여 地方財政이 더욱 擴充되고 自治團體間 財政 不均衡 問題가 하루속히 解消될 수 있기를 期待한다.

參 考 文 獻

1. 國內文獻

- 權康雄, 「地方稅講論」, 조세통람사 1993.
- 김대영, 「不動産 稅收構造 調整의 地方財政 波及效果」.
- 박정수, 「國稅와 地方稅의 合理的인 調整方案」 지방행정연구, 1996.2.
- 방경식, 「不動産學概論」 범론사 1995.
- 송대희외, 「地方自治制 實施에 따른 中央·地方 財政機能의 再定立」
한국개발 연구원 1992.
- 송쌍중, 「地方稅制 改善方案」, 98년 서울시공청회 발표 자료, 1998.
- 吳然天, 「韓國租稅論」 博英社 1993.
- 원윤희 「稅日制度의 개혁과 稅收의 合理化 方案」 한국재정학회 1998.
- 이균우, 「國家競爭力 提高를 위한 地方財政 運用戰略」, 1998.
- 이근식외 4인, 「稅制構造 改編方案에 관한 研究」, 1996.
- 李種益, 「財務行政論」 博英社 1995.
- 李太敎, 「不動産 마케팅」 경영문화원 1996.
- 임주영, 「租稅改革과 稅政의 合理化」 1997 한국조세연구원.
- 장병구, 「地方土地稅制論」, 범문사, 1993.
- 裴仁明, 「市稅와 國稅의 調整方案」 한국지방행정연구원 1996.
- 하연섭, 「서울특별시 自治區 財政問題의 現況과 課題」, 서울시 1997.
- 서울특별시, 「市政開發을 위한 政策研究」 서울시시정개혁 연구위원회 1989.

재단법인 여의도연구소, 「지방자치 제2기 세제를 어떻게 할 것인가」

여의도연구소 1998.

지방재정학회, 「IMF체제하에서의 지방재정 운영방안」 지방재정공제회 1998.

Bahl, Roy, "The Decentralization of Government" 「한국재정50년 회고와 전망」

(「50 Years of Public Finance in Korea: Retrospection & Perspectives」), 한국재정학회, 한국지방행정연구원, 1995.10.

2. 外國文獻

Musgrave, Richard, 「Who Should Tax, Where and What?」 in C.McLure (ed.), 1983.

Owens, Jeffrey. P. and S. Panella (ed.) 「Local Government, and International Perspective」, North Holland, 1991.

Owens, Jeffrey and John Norregaard, 「The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries」 in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella (ed) 「Local Government: an International Perspective」, North-Holloand, 1991.

Panella, Giorgio. 「Local Government Finance: The Need for Resource Diversification」 in Owens, Jeffrey and Giorgio Panella (ed) 「Local Government: an International Perspective」, North-Holloand, 1991.

Raphaelson Arnold, " The property Tax " in J Richard Aronson 「Managementpolic in local gomerment fince」 Washing pciCMA 1987.

參 考 資 料

- 江 南 區, 「歲入歲出豫算書」, 강남구 기획예산과 1995~2000.
- 內 務 部, 「地方財政年鑑」 1994.
- 內 務 部, 「地方財政年鑑」 1996.
- 서울시地下鐵公社, 「서울지하철 살림」 1995.
- 서울특별시, 「自治區 稅收不均衡 解消를 위한 稅日交換」 서울시 1995.
- 서울특별시, 「歲入・歲出豫算書」 서울시 기획예산실 1995~1999.
- 서울특별시, 「財政運營年鑑」 1996.
- 서울특별시, 「서울통계연보」 서울시 정보화기획안 1995~1999.
- 서울특별시, 「1998 豫算概要」 1998.
- 서울특별시, 「1999 市政現況」 서울시 기획예산실 1999.
- 서울특별시, 「2000 市政現況」 서울시 기획예산실 2000.
- 서울특별시, 「2000 歲入歲出 豫算」 2000.
- 성 북 구, 「성북통계연보」 성북구 기획예산과 1995~1999.
- 統 計 廳, 「한국주요 경제자료」 1996.
- 行政自治部, 「1998 地方自治團體 豫算概要」 1998.
- 行政自治部, 「1999 地方自治團體 豫算概要」 1999.
- 行政自治部, 「1998 地方稅政 運營指針」 1998.
- 行政自治部, 「1999 地方自治團體 財政自立度」 1999.
- 行政自治部, 「1999 第2回 追加更正豫算資料」 1999.
- 行政自治部, 「2000 地方財政 調整制度 運用方向」 2000.

ABSTRACT

A study on Expanding local financial capacity and Decreasing financial differentials between local governments.

- focused on Seoul Metropolitan Government and its autonomous districts

Lee, Chong-Soon

Major in Real Estate

Dept. of Real Estate management

Graduate School of Public Administration

Hansung University

The local autonomy system in Korea has revived in the late of 1980s' with the hope of democratizing since 30 years ago. Special metropolitan city, metropolitan city, and province has authorized as wide-area units of local government, and city, county, and autonomous district as basic units in May 1, 1988 by amendment of related laws.

The local council has organized in 1988, and later the chief of the local government has been elected through a direct election in July 1, 1995. Thus institutional autonomy seems to be operated substantially.

In 21th knowledge-information society, the local government must be able to accomodate the needs of its residents sufficently, and to solve local problems for itself. But it is not so in reality.

Three major basic elements in the local autonomy is said to be the right of independent legislation, independent organization, and independent finance. Among these elements, the right of independent legislation and organization seem to be established to some degree, but the right of independent finance has been suffering from high financial dependence on upper governments and great financial differentials between local governments, etc. Moreover, since democratic local autonomy has revived, financial demand have sharply increased due to increased needs for social welfare and increased cost requirements for the well-balanced development among local governments, etc. However, tax system has not been reformed adequately, so financial differentials and lack of financial resources have been getting worse. Thus the plan to solve the problems is needed urgently.

After comprehensive study and analysis on the current conditions and problems of the local finance, I propose the following policies as reasonable solutions for expanding the local financial capacity and decreasing the financial differentials.

First, the local income tax system should be introduced for securing the stable sources of tax revenue and expanding the financial capacity. The reason is that the real estate acquisition tax, registration tax, etc., which currently occupy high percentage of local taxes, are insecure in providing stable sources of taxation because they tend to fluctuate sensitively to economic changes.

Second, some local consumption taxes should be transferred to national taxes, and some national taxes with local characteristics to local taxes for expanding the local financial capacity. The tax for horse racing or a pari-mutuel ticket should be transferred to a national tax because its sources are unevenly distributed in location. But the transportation tax should be transferred to a local tax since the local government is responsible for the expansion and maintenance of most transportation facilities. And telephone tax, value added taxes on the restaurant, accomodation, merrymaking place, etc. should be transferred to a local tax since their sources are evenly distributed.

Third, the tax items should be recatagorized between nation and local as well as between wide-area unit and basic unit. And financial assistance system should be reformed for solving the financial differentials.

The ratio of tax revenue between national tax and local tax in Korea is about 80.3% to 19.7%, which is considerably lower than foreign countries. And the ratio of the local tax revenue between Seoul metropolitan government and its autonomous districts is about 85.8% to 14.2%, which presents some serious financial differentials. Especially, it is much more serious among autonomous districts.

To solve these problems, it is recommended that some local tax items should be changed and modified properly and that the financial assistance system for decreasing financial differentials should be improved reasonably.

감사의 글

초등학교를 마친 후 중학진학도 생각할 수 없을 정도로 어려운 시절이 있었으나 이를 부단한 노력과 끈기로 극복하고 오늘이 있기까지 도움을 주신 많은 분들께 감사하는 마음을 전해 드리고자 합니다.

먼저 늦은 나이에 배움을 계속할 수 있도록 용기와 희망을 주시며 박사과정까지 함께 가자고 격려해 주신 이태교 행정대학원장님과 본 연구논문이 완성되기까지 세심한 배려와 정성으로 지도하여 주신 박병식 교수님, 안정근 교수님, 정철환 과장님께 감사드립니다.

또한, 민선지방자치 시대를 맞아 바쁜 구정업무 수행 중에도 직원들이 대학원에 진학할 수 있도록 적극 주선하여 주시고 연구논문 작성을 위한 시간을 배려하여 주신 진영호 성북구청장님과 이용재 부구청장님께 대학원 재학생을 대표하여 진심으로 감사드립니다.

그리고 연구논문 작성을 위한 자료수집과 원고정리에 협조 하여준 이기완 과장 및 손정수, 장광순, 김성영 제장과 같은 행정대학원에 재학중인 동료 직원여러분의 성원에도 고마운 마음을 전합니다.

특히, 평생을 형제처럼 항상 변함없는 우정을 나누며 긍지와 자부심을 갖고 공직생활을 계속할 수 있도록 적극 지원하여 준 기연호, 김길수, 김기홍, 남병희, 양보승, 전영길, 정석주, 정찬규, 정찬호, 조수현 등 용암회 친구와 고향을 지키는 32회 친구 여러분께도 마음속 깊이 고마운 뜻을 전합니다.

끝으로 항상 따뜻한 사랑으로 키워 주시고 자나깨나 자식 잘 되길 기원하시던 부모님과 자신을 희생하면서 까지 동생 걱정하시는 두분 형님 은혜에 감사드리며,

그 동안 오늘이 있기까지 헌신적으로 뒷바라지 해준 집사람과 한국의 빌 게이츠를 꿈꾸며 연구에 몰두하는 자랑스러운 아들 컴박사 동훈에게도 말과 글로써 표현하기 어려운 고마운 마음을 전한다.