

最適地方稅制의 課題와 方向

The Problems and Perspectives in Optimizing
the Local Tax System of Korea

朴文玉

(檀國大教授, 韓國地方行政研究院 諮問委員)

〈目次〉

- I. 最適地方稅制
- II. 地方稅와 租稅法律主義
- III. 地方稅 特有의 原則
- IV. 地方稅의 地位와 役割
- V. 地方稅充實의 課題
- VI. 國際比較의 局地性
- VII. 結論: 方向

I. 最適地方稅制

우리는 최근에 빠른 속도로 전개되는 地域産業·産業構造의 변화와 전망을 검토해야 한다. 公平·公正한 住民負擔의 實現, 簡素하고도 理解하기 쉬운 稅制의 확립과 活力있는 地域經濟社會의 구축 및 住民의 選擇의 方向을 豫測·展望하고 納稅者의 理解와 協力을 얻는 바람직한 最適地方稅制를 얻어내야 할 것이다.

稅體系(das System)는 整然과 最適이라기 보다는 混沌(Chaos als einem geordneten System)에 가까운 것이 많기 때문이다.

우리는 최근에 와서 地方自治의 租稅論으로서 우리나라의 現行地方稅制를 合理的인 것으로 肯定하거나 또는 어느 部分이 미흡하기 때문에 그

것을 해결하기 위하여 어떤 方向에서 地方稅體系를 最適化할 것인가를 정면에서 검토하기 시작했다.

地方稅制는 곧 實施될 地方自治制度의 基盤으로서 地域住民의 理解와 信賴위에 우뚝서서 바람직한 最適型을 向하여 改革되고 實現되어야 할 것이다.

論語의 學而五에서 國政을 運營하는 3大原則이 있으니 「道千乘國, 敬事而信, 節用而愛人, 使民以時」라고 하였다. 兵車千台의 諸候의 地方自治團體를 統治하려면, 地方稅行政을 소중히 하며, 信賴하는 政府가 되어야 하는 것이다.

地方稅(local tax, Gemeinde Steuer)라 함은 地方稅法이 규정하는 諸稅를 말하며, 地方自治團體가 行政에 소요되는 一般經費를 마련하고, 地方財政收入에 충당하기 위하여, 管轄구역 내의 住民, 財産, 또는 收益 기타 특정행위에 대하여, 아무런 代價的 補償없이 強制的으로 과징하는 諸說이며, 財政收入의 大宗을 이루고 있다.

地方自治團體의 구역안에 住所를 가진 者는 그 지방자치단체의 住民이 된다(새지방자치법 12조). 住民의 여론을 승화시키지 못하면 議會機

能저하에 의한 地方自治의 無氣力(die Entmanung)이 나타날 것이다.

地方自治團體가 공급하는 地方公共財의 財源 으로서는 地方稅가 가장 바람직하다. 왜냐하면 地方公共財의 便益을 받는 이는 住民이기 때문이다.

租稅는 政策手段이다. 따라서 地方稅의 政策은 地方自治의 認識의 手段이며 地方行政活動의 道標가 되는 것이다. 地方住民이 스스로 地方自治에 貢獻하는(beitragen) 能動性과 自發性은 무엇인가 搾取·押收된다는 (sich etwas wegnehmen lassen) 意識과 다른 것이다.

地方租稅政策은 ① 政權이 바뀔때 마다(meta-cycle), 그리고 ② 政治的·行政的 任期가 바뀔때마다(term-cycle), ③ 政黨(與黨)狀況에 따라서 (partisan situation), ④ 行政部長官의 職務上의 資格으로 (ex officio factors), ⑤ 行政首班의 필스날리티(personalities), 그리고 ⑥ 政治社會의 경제적 環境의 變化(secular trends) 라는 6개의 與件이 左右했다.

地方自治의 要點은 地方의 時代에서 스스로 責任지는 決定(verantwortliche Entscheidung)을 하거나, 地方의 國家權力을 위하여(zur lokalen Staatsgewalt) 뒷바침하는 地方稅의 展望을 되묻는 것이다.

「地方財政과 地方稅高權은 地方行政生活의 실질적기초」(die wirkliche Grundlage des Selbstverwaltungslebens)이다¹⁾

地方住民의 生活意識이 變化했기 때문에 地方行政의 需要(Needs, Bedürfnis)의 變化를 確認했다. 그러나 住民각자가 日常生活속에서 「보람 있는 삶」으로서의 生活을 精確히 확인하기 어렵다.

삶의 보람, 地方文化, 地域文化行政의 視點에서 高次的인 需要가 있는 生活의 質을 높히려는 志向이 강해 졌다. 住民의 選好를 精確히 파악하고 地方財政이 허용되는 범위내에서 選擇의 서어비스를 住民에게 公정한 配分이 되도록 綜合判斷能力을 겸비해야 하는 것이다.

일반적으로 租稅는 各 地域으로부터 均質的으로 吸收되는 것이 아니다. 資本主義經濟가 그것을 不可能하게 만들고 있다. 왜냐하면 資本主義經濟가 地域的 不均等發展에 의하여 大資本이 集中하는 곳에 條件隔差가 생겼기 때문이다.

最適水準이 存在하려면 그것을 測定하는 尺度 또는 基準을 제공할 필요가 있다.

「그린·페이퍼」가 地方稅制의 最適性을 검토하는 7개 基準은 다음과 같다.

① 實効性 ② 公平性 ③ 答責性 (즉 責任의 適切性 地方歲出의 決定者가 負擔者인 地方住民에게 適切한 責任을 질수 있는가) ④ 徵稅費用이 容認될 범위내에 있는가 ⑤ 기타 稅制에 미치는 影響度 ⑥ 財政統制의 可能性 ⑦ 地方自治團體의 기타 階層에의 適合性이다.

II. 地方稅와 租稅法律主義

1987년 憲法제 59條에서 「租稅의 種目과 稅率은 法律로 정한다」고 규정하고 있다.

國稅의 課稅가 國民을 代表하는 國會에서 法律로 定하여지는 것과 같이, 地方稅가 地域住民

1) Rolf Grawert, Kommunale Finanzhoheit und Steuerhoheit, in : Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft, Festschrift zum 70. Geburtstag von George-Christoph von Unruh, hrsg. von Albert von Mutius, 1983 S. 587; Georg-Christoph von Unruh, "Demokratie und kommunale Selbstverwaltung", Die Öffentliche Verwaltung, März 1986-Heft 6, S. 221.

의 代表로 구성되는 地方議會에서 議決되는 條例에 의하여 課稅되는 것은 租稅法律主義에 위반되지 않는다고 보는 것이다.

地域民主主義가 效果의 으로 機能하기 위하여는 地方政府의 課稅自主權이 필요하다.

課稅權을 法定의 制限下에 두는 까닭은 國民負擔과 課稅權행사 調整의 필요성 때문이다.

國民은 地方稅외에도 國稅까지도 부담하고 있기 때문이다.

우리나라에서 地方單位 道와 郡의 意識에서 가장 주된 要目은 鄉土意識, 政治經濟의 自己中心意識이며, 意識의 地域特性 속에는 歷史的 背景(社會文化史的 背景)과의 因果關係가 많은 동시에 人口의 流動의 부분에서도 地域經濟의 영향이 큰것이다.

地域住民意識의 自主성이 존중받으려면 地方財政의 自主性에서 出發해야 하는 時代를 맞이하게 되었다.

地域에 밀착된 地方稅를 잘 納付함으로써 地域住民의 그리고 그들에 의한 (of, by) 地域民主主義가 뿌리를 박을 수 있는 것이다. 道民性의 특징이 稀釋化되어 가지만 地方色이 풍부한 것도 우리의 특징일 수 있는 것이다. 그와같은 精神風土속에서 「에너지」가 噴出되는 것이다.

租稅抵抗(Steuerwiderstand)의 心理的 現象의 本질을 파악해야 한다. 租稅抵抗²⁾의 理由는 人間의 死活에 관한 原始的 領域 즉 人間의 本能的衝動과 性向에서 찾아볼 수 있다.

租稅負擔전체의 沒收的 稅率에 대하여 分명한 嫌惡感과 稅率上昇에 찾을 수 없다고 느끼는 心理的 境界線(psychologische Schwelle)과 心理的 極限(psychological Breaking Point)이라는 感情을 지니고 있기 때문이다³⁾

프랑스에서는 “되도록 抵抗을 緩和하는 間接租稅의 技術(die Technik einer möglichst widerstandsvermeidenden indirekten Besteuerung)”이 옛부터 계속해서 발달되었다.⁴⁾

租稅負擔感(Steuerbelastungsgeföhls)을 줄이는 現代國家를 종전의 租稅國家와 對比해서 「租稅·信用國家」라고 불러볼 수 있다. 公債, 財政投融資, 國營企業의 金融機關, 基金등 公信用의 확대는 租稅와 併立하여 現代國家의 經濟·財政의 기초를 형성하고 있다. 그럼에도 불구하고 오늘날 國家에 대한 信用의 근거는 결국 公權力에 의하여 強制로 徵收되는 租稅에 귀착되고 있다.

地方自治團體의 課稅權의 制限에는 3種이 있으며, ① 絶對的 制限 ② 部分的 制限 ③ 行政權에 的 制限委任이다. 絶對的 制限은 法律에 의하여 地方自治團體의 課稅權을 絶對的으로 制限하는 것인데 地方租稅에 있어서 法定稅目 非課稅 및 課稅標準의 特例, 一定稅率의 設定등에서 볼 수 있다. 絶對제한은 國稅와 地方稅負擔과의 균형을 도모하고, 政策稅制를 전개하며, 地域간의 부담형평을 기하는 機能을 한다. 部分제한은 制限稅率의 設定 標準稅率의 설정등에서 볼 수 있다. 部分제한은 納稅者의 부담을 조정하고, 稅率의 自動調整과 財政需要의 균형을 도모하는 기능을 한다. 行政權에 的 制限委任은 法律에 의하

2) 租稅抵抗増大의 法則(Gesetz der wachsenden Steuerwider-Steuerstände)은 W. Gerloff, “Die Grenzen der Besteuern”, in : Steuerwirtschaftslehre, Handbuch der Finanzwissenschaft, Zweiter Band, J. C. M. Mohr, (Paul Siebeck), Tübingen, 1956, SS. 314-325참조

3) Günter Schmölder, Finanzpolitik, 2. Auflage, Springer-Verlag, Heidelberg, 1965, S.315.

4) Günter Schmölder, aao, S. 319

여 稅制制限의 行使를 中央政府에 委任하는 것이다. 이것은 法定外普通稅에 해당되며 稅制上의 필요에서 制限이 요청되는 것과 地方財政운영을 통제할 필요에서 委任되는 것이다. 이것은 地域의 特殊性을 活用하면서 稅源을 부여하는 機能을 하고, 納稅者의 부담경감과 政府支出의 팽창을 억제하는 財政政策上의 機能을 할 수 있다.

全稅目에 걸쳐 稅率의 基準을 명확히 규정하고 있는 것과 課稅制限의 까닭을 地域間의 負擔衡平의 필요성에서 구하여야 하기 때문이다.

地域住民의 負擔感의 限度를 고려하고, 地域社會의 活力을 유지할 필요성을 아울러 고려한다면 增收目的의 安易한 增稅를 피하고 最適化에 노력하여야 할 것이다.

課稅制限을 英國에서는 Rate Capping이라고 부른다.

最適性이나 合理性의 視點에서 본다면, 絶對的 制限이 지나치게 강해지거나 또는 어느 範圍와 어느 程度가 最適이며 合理的인가? 라는 評價를 해야 할 것이다. 위에서 본 바와 같이 行政權에의 制限委任은 合理的 必要性에서 課稅制限을 加하면서도 課稅自主權과 調整한 地方稅制이다. 또한 財政需要와 財政運營과의 連動에 의한 制限 또한 中央政府의 統制를 강하게 받는 것이라고 할 수 있다. 우리나라에서 稅率은 개개의 地方自治團體의 財政運營의 現況과는 直結시키지 않고 결정된다. 그러나 이것과는 달리 英國의 경우, 地方自治團體가 豫算編成을 할때에 먼저 歲出總額을 推計하고 事業支出金 등의 歲入推計額을 비교한 후 그 差額을 「레이트」의 收入額으로 삼고 이것을 레이트 課稅資產의 課稅評價額의 總額으로 조건것을 稅率로 정하는 것이다. 이 稅率은 거의 每年 改定되는

것이다. 따라서 地方稅率은 개개의 地方自治團體의 財政支出과 直結시켜 算出되는 것이다⁵⁾

英國에 있어서 保守黨政府는 1981년 가을 Rate에 代身할 稅源의 검토를 그 內容으로 하는 「그린·페이퍼」(Alternatives to Rates)를 발표하고 地方稅制의 最適改革을 기도하였다.

1988년 3월 8일 國會를 통과한 地方自治法제126조에서 「地方自治團體」는 法律이 정하는 바에 의하여 地方稅를 부과·징수할 수 있다」고 규정하고 있다.

地方自治團體가 地方稅를 賦課徵收하는 權能, 즉, 地方自治團體의 課稅權은 地方自治團體의 固有權能이며, 그것은 地方自治團體의 議會에서 議決된 「條例」에 定하는 바에 의하여 行使되는 것이다. 그러나 國民은 地方稅 외에도 國稅도 부담하고 있으므로 國民의 租稅負擔能力에서 보아 國稅와 地方稅간의 區分, 體系가 필요하며, 地方自治團體 相互간에 있어서의 課稅權을 행사할 分野와 稅目を 분명히 할 필요가 있다.

Ⅲ. 地方稅 特有의 原則

國稅의 기본원칙에 더하기를 地方稅特有의 原則이다.

地方稅의 基本的 原則은 ① 充分性 ② 安全性 ③ 自主性(Finanzhoheit der Kommunen) ④ 普遍性的 原則 ⑤ 應益性的 原則 등이 중요시 된다.

地方稅중에도 그 稅目이 ① 伸張度 ② 安定度 ③ 偏在度(1인당 稅額에서 最高團體/最低團體)

5) 1983년 12월 課稅制限을 규정하는 Rates Act가 下院에 提出되고 激論후에 Margaret Thatcher 首相의 (1979년 5월, 1983년 6월, 1987년 3選연임)의 강력한 지도력으로 兩院에서 통과되어 1984년 6월 26일 法律(Rates Act of 1984)로서 成立되었다.

에 따라 그 特色들을 발견 할 수 있다.

地方稅制의 是正尺度는 ① 公平, ② 公正, ③ 簡素, ④ 選擇, ⑤ 活力을 客觀적으로 判斷하여 결정하여 是正을 企圖해야 한다.

課稅의 公平性(impartiality), 稅源, 稅種의 普遍可能性(universalizability), 判斷의 可逆性(reversibility)에 특히 注目해야 한다.

地方稅制는 安定性이 바람직한 理念이지만, 이것과는 반대로 ① 社會經濟의 變動에 適應하고 與件에 相應하여 계속 정비개선되어 適切妥當한 改革이 필요하다. 또한 ② 住民負擔의 輕減, ③ 合理化가 필요하다.

「H. 하러(Heinrich Haller, Finanzpolitik)는 合理的 稅制를 判斷하는 8개 基準을 설정한 바 있으며, 그 決定公準(Entscheidungskriterien)에 따라 合理性 또는 最適性을 짚 수 있다고 보았다. 즉, ① 安價한 徵稅이다. 즉, 徵稅費는 되도록 低下할 필요가 있다. ② 安價한 納稅이다. 즉 納稅義務者에게 租稅債務의 査定과 說明에 있어서 그에게 부과되는 經費가 되도록 적게된다는 것을 保證해야 한다. ③ 負擔의 輕減이다. 被課稅者에게 되도록 負擔이 輕減되어지고, 그들로하여금 重稅感이나 事業意識의 侵害를 주지 않도록 課稅해야 하는 것이다. ④ 經濟的 中立性이다. 즉, 生産要素의 最小費用을 실현할 요청과 消費者의 選擇에 맞추어 生産을 調整할 요청을 말한다. ⑤ 景氣政策의 效率性이다. 課稅를 景氣政策과 雇傭政策에 効率的으로 작용할 수 있어야 한다. ⑥ 配分政策의 效率性이다. 課稅에 의하여 配分の 正義를 달성할 수 있어야 한다. ⑦ 私的領域의 尊重이다. 즉, 租稅의 給付能力을 査定할 때, 또는 再配分을 고려할 때에도 個人의 사사로운 事情의 公開를 最小限으로 制限하는

租稅體系를 만들어야 한다. ⑧ 内部整合性이다. 즉 課稅할 때에 資本社會利得의 二重課稅(Doppelbesteuerung der Kapitalgesellschaftsgewinnung)와 脫漏을 회피하고 租稅政策目的을 달성함에 있어서 手段간의 충돌을 회피하는 것이 바람직하다는 것이다.

아돌프·바그너(Adolph Wagner)의 租稅의 原則은 일반적으로 地方稅에도 타당하다. 地方稅의 原則은 (1) 稅源 및 租種의 普遍性이다. 地方稅制는 國稅와 달리 全國의 수많은 地方自治團體의 稅制이며, 그 規模, 立地條件이 크게 다르기 때문에 되도록이면 모든 地方自治團體에 普遍的으로 존재하는 稅源을 對象으로 구성되어야 하며, 稅源의 偏在이 있는 稅目이어서는 안된다.

그러나 稅源 자체에 普遍性이 있지만, 地域間의 經濟財政力の 隔差가 地方稅收入의 隔差로 나타난 것은 피할 수 없을 것이다.

(2) 安定성과 伸張性的의 調和이다. 地方稅는 原則적으로 景氣變動에 크게 左右되지 않는 安定性이 높은 稅目으로 구성되어야 한다.

地方自治行政에는 安定的, 繼續적으로 실시되어야 할 對象이 많다. 위와같은 經費를 지탱할 地方自治團體의 收入은 經濟의 好不況에 관계가 적고 安定的으로 收入되는 것이 필요하다.

地方自治團體의 行政에는 住民을 위하여 奉仕해야 할 對象이 많고, 住民에 密着하는 人力에 의한 서어비스 經費가 많음으로 國稅와 비교해서 經常性이 강하고, 稅收變動에 自由로히 適視·伸縮 시킬 수 있는 것이 많다. 한편, 地域社會의 成長·發展이 계속되는 限, 地方自治團體의 財政도 팽창이 계속되는 것이다. 따라서 地方稅收入도 財政需要의 확대에 比例하여 伸張되는 것이다. 伸張性은 安定性的의 반대개념인데 地方稅

體系는 安定性을 基本으로 하되 彈力的인 伸張性이 加味되어 構成되어야 하는 것이다.

(3) 應益原則과 應能原則이다. 國家나 地方自治團體의 行政活動에 의한 利益 享受의 크기에 對應해서 稅를 負擔하여야 한다는 原則이다. 地方稅의 原則으로서 특히 강조되고 있다.

應益原則은 國家가 提供하는 利益에 對應하여야 하는 것이지만, 國家의 給付는 不可能인 것이 많고, 住民 個人에게 分割시켜 計算할 수 없는 것이 많다는 문제점이 있다.

그러나 國稅와 地方稅가 性質上 다른 基準으로서, 地方稅는 比較적 應益原則의 의하여 構成되어야 하며, 이와같은 傾向은 國稅에 비하여 뚜렷한 것이다.

地方稅는 地方行政이 필요로하는 總量을 納稅者의 負擔能力에 對應하여 公平하게 課稅해야 하는 것이다. 住民稅의 所得割의 稅率은 比較적 完만하지만 所得額이 높아짐에 따라 稅率이 높아지는 累進制가 적용되는 것이다.

租稅의 公正觀念(Gerechtigkeitvorstellungen)이 理論上 그리고 實際上 그리고 最適의 의미에서 작용하려면 그 先決문제로서 市民·住民을 그들의 「經濟的인 給付能力에 對應하여」(nach dem Maße ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) 참가시키는 應能原則(sie soll nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip)을 들 수 있다.

應能原則이란 課稅額은 納稅者의 能力에 對應해야 한다는 것이다.

能力을 어떻게 測定할 것인가는 消費額, 財產額, 收入額을 기준으로 測定하는 方法이 있다.

地方稅中心原則인 利益稅 또는 應益課稅는 理論的으로 그럴듯 하지만 實際的으로는 公共財需要의 效用分析에 머뭇거리지 않을 수 없게 되고,

操作 不可能에 가깝고, 결과에 가서는 應能原則에 가까워지는 경우가 많다.

(4) 負擔分任의 原則이다. 地方自治團體는 地域共同體이기 때문에 地方行政서비스의 費用은 되도록이면 널리 일반 地域住民의 構成員이 分任해서 分擔할 필요가 있는 것이다. 國稅에서 볼 수 없는 住民稅의 均等割이라는 稅目이 있는 것도 이 때문이다. 地方自治團體의 構成員은 「보다 넓게 能力에 對應하여 負擔을 分任해야 하는 것」이다. 住民稅의 所得割이라는 稅目은 納稅者의 범위(所得의 最低限)가 國稅의 稅目인 所得稅 범위보다 넓은 것이다. 이것은 地方稅의 負擔分任의 原則을 잘 표현하고 있는 것이다. 이 原則은 地方稅의 大衆課稅化와 地方에의 財產稅配分에 근거를 두고 있는 것이다.

새로운 稅制改革의 理念은 公平·公正·簡素·協力·住民의 選擇, 國際性, 地域性이지만 가장 注目해야할 理念은 稅負擔의 垂直的 公平的 확보(所得再配分) 보다도 水平的 衡平(horizontal Billigkeit)의 확보가 더 소중한 것이라는 理念 重心이 이동되고 있는 것이다. 公共서비스에 대한 공짜가 없고 稅制全體로서 課稅베이스를 넓히고 國民 住民이 보다 폭넓게 그리고 公平하게 稅負擔을 分擔하는 向方을 취해나가야 할 것이다.

簡素는 稅政에의 信賴 확보이며 納稅者에 대한 責任을 완수하는 一環이다. 地方稅가 住民에게 알기쉽도록 하며, 稅政과 住民과의 距離를 축소하고 각 地域에서 稅政情報를 제공하고, 相談센터를 설치하고, 情報를 公開하며, 適正節次의 보장을 하는 과제가 포함되고 있다.

(5) 끝으로 稅收入의 自主性이다. 地方稅는 地方自治團體의 自主財源의 基盤을 형성하는 것이기 때문에 地方稅制는 地方自治團體가 財政需要

등에 對應하여 自主的으로 稅收入을 調整할 수 있는 구조가 되는 것이 바람직하다. 地方稅에는 國稅와 같이 一律的인 制度가 아니라 千遍的인 制度이며, 어느 정도는 地方自治團體의 實情에 對應해서 稅率을 변경하는 것이며, 또는 獨自的인 稅目을 創設하는 길이 地方稅法에서 열려 있다. 이 경우, 制限稅率의 범위내에서 超過課稅를 하거나, 內務部長官의 許可를 얻어 法定外普通稅를 創設하는 制度가 있는 것이다. 江原道의 경우, 최근에 와서 地方資源稅를 발굴해서 法定外普通稅로 稅收入의 自主調整의 余地를 폭넓히 개발하려는 의도는 이 원칙에 의한 것이다.

行政은 國家(中央)과 地方自治團體가 각각 그 機能을 分擔하여 執行되고 있지만, 그 經費를 지탱하기 위하여 國家는 國民으로부터 國稅를, 地方自治團體는 住民으로부터 地方稅를 徵收하지 않으면 안된다. 여기에서 地域住民의 負擔方式 즉, 住民이 地方自治團體의 事務를 집행하는데 필요한 經費를 부담하는 形態로서 住民의 負擔能力 또는 行政서비스에 따라 給付받는 利益에 應하는 租稅形態와 受益者 負擔分, 使用料, 手數料등과 같이 住民이 利益을 받는 事務에 소요되는 經費의 全部 또는 一部를 직접 부담하는 形態가 있으나, 오늘날은 地方稅에 의한 負擔이 原則的인 形態가 되고 있다.

住民이 납부하는 血稅에 의하여 地方自治團體의 經費가 지탱되고 地方稅가 地方自治의 根幹이 되어야 비로서 地方自治行政에 대하여 親近함과 關心의 맥락이 깃들게 되며, 地方自治團體와 地域住民간의 직접적 연결 감각이 생기고, 行政에 대한 過多한 欲求나 期待가 最適化하고 非能率에의 挑戰이 발생할 수 있는 것이다.

IV. 地方稅의 地位와 役割

財政은 國家의 神經⁶⁾이며 노골적인 骨格이다. 地方財政의 中核은 地方稅이어야 하는 것이 理想이다. 우리 나라 地方稅 제5조는 道稅와 서울特別市와 直轄市, 제6조는 市·郡稅의 普通稅와 目的稅의 內容을 규정하고 있다.

地方稅는 課稅團體의 측면에서 道稅와 市郡稅로 나누며, 그 「使用費途」의 측면에서 目的稅와 普通稅로 나눈다.

稅收入이 特定目的을 위하여 사용되어야 한다. 즉, 使途가 特定되어 있는 稅를 目的稅라고 하고 特定이 되지 않는 稅를 普通稅라고 한다. 普通稅중에 地方稅法에서 稅目이 규정되어 있는 것을 法定普通稅라고 하고, 地方自治團體가 內務部長官의 許可를 얻어 獨自的으로 설치될 수 있는 稅를 法定外普通稅라고 한다.

지난 27년간 中斷되었던 地方自治制를 施行錯誤를 縮小하는데는 먼저 地方財政自主權의 확보이다. 이것은 곧 地方自治基盤을 造成하고 維持하는 힘이다.

1988年 現在의 地方稅 體系는 <表 1>과 같으며⁷⁾, 地方稅決算額은 <表 2>와 같다.

〈표1〉 地方稅 體系

地方稅	道 稅	取 得 稅(普通稅)
		登 錄 稅(")
		免 許 稅(")
	市 郡 稅	住 民 稅(普通稅)
		財 產 稅(")
		自 動 車 稅(")

6) J.J.Bodin, Six Livres de la R'epublique, 1577 (共和政體論六卷)

7) 서울特別市와 直轄市는 全稅目을 市稅로 부과한다. 다만, 담배販賣稅는 서울과 直轄市를 제외한다

- 農 地 稅(普通稅)
- 屠 畜 稅(")
- 馬 券 稅(")
- 담 배 販 賣 稅(")
- 土 地 過 多 保 有 稅(")
- 都 市 計 劃 稅(目的稅)
- 消 防 共 同 施 設 稅(")
- 事 業 所 稅(")

獨立稅는 課稅主體가 다른 課稅主體가 課한 稅와는 關係없이 獨自的으로 課하는 稅이며, 附加稅는 課稅主體가 다른 課稅主體가 課한 稅를 基準으로 하여 課하는 稅이다.

우리나라는 中央執權의인 官僚的 統治構造속에서 ① 租稅가 國稅로 集中되어 있고, ② 地方稅 또한 國稅와 같이 徵收의 地域分布가 不均衡하다.

地方自治는 地方的인 事務를 地方稅의 財源을 主體로 主人意識을 가지고 住民 스스로 처리해 나가는 것이 理想的인 것이기 때문이다.

租稅負擔率(租稅負擔額의 國稅所得에 대한 比率)에서 國稅對地方稅의 比率를 國際比較로 보면 다음과 같다⁸⁾. 美國은 15.2對11.4(1984년도), 英國은 36.3對5.5(1985년도), 프랑스는 29.5對4.0(1984년도)이며, 韓國은 15.7對2.2(1988년도)이다.

日本의 경우, 1986년도의 GNP에 대한 租稅負擔率은 國稅 15.4%, 地方稅 9.2%(道府縣稅 4.0%, 市郡村稅 5.2%)이다. 租稅總額에 대하여는 24.5%이다⁹⁾.

1988년도 GNP(경상) 106兆이며, 일반 회계 17兆이며 특별회계 6.6兆이다¹⁰⁾. 1987년도 地方自

治團體의 一般會計는 5.7兆이며 특별회계는 1.8兆이다¹¹⁾

한편, 1987년 현재 租稅收入에서 國稅對地方稅의 構成比는 87.5%對 12.5%이다¹²⁾.

새 정부의 政策志向 反映의 尺度는 우선 政府豫算이다. 이 예산(FY88)은 새 政府出帆이전에 확정된 것이다. 政府財政이 모든 政治經濟 문제를 해결하기는 어렵다. 88년의 경우 GNP에 대한 政府 부담율은 16.5%이며 一般會計財政規模는 17조 5,419억에 머물고 있기 때문이다.(예산 개요, 1988년도 P. 31), 그러나 이 목표 추구의 手段은 政府主導型的인 行政문제를 해결하는 積근 手段의 1次的인 關門이 아닐 수 없다.

한편 地方自治團體의 豫算은 國家豫算의 25%에 해당된다¹³⁾.

安定的인 稅源은 財產稅, 免許稅, 自動車稅, 住民稅(이상 普通稅)와 目的稅인 事業所稅이다.

農地稅, 屠畜稅는 地域또는 區間마다 格차가 심하고, 取得稅, 登錄稅도 衡平하지 못하고, 都市計劃稅, 消防施設稅는 單獨·特殊的인 일 수 없는 稅目이다.

稅收의 伸張性이 높은 地方稅制는 逆으로 稅收의 變動을 가져올 가능성 또한 높다.

그렇기 때문에 景氣의 動向에 의하여 稅收의 策定이 적중하지 않아 歲入결핍을 가져올 위험 또한 크게 되는 것이다.

8) 資料: 日本地方財務協會「地方財政要覽」(自治省 財政局 財政課內 地方財政制度研究會編), 1986년 12월, PP. 8~9

9) 資料: 「地方稅」1987年 5月號 P. 69 참조

10) 總濟企劃院, 「豫算概要」, 1988, P. 2

11) 內務部 地方財政局, 「地方財政年鑑」1987, PP. 34~35

12) 1960년도는 92.6對7.4, 1965년도는 83.7對 16.3, 1970년도는 91.7對8.3, 1975년도는 89.8對10.2, 1981년도는 88.8對11.2, 1984, 85년도는 각각 87.8對12.2로서 같으며, 1986년도는 87.8對12.2이다. 經濟企劃院豫算室, 財政關聯統計表, 1987년 2월, PP. 30~31 참조.

13) 行政白書, 1987년 441면.

(単位：百萬元)

〈表2〉1987年度 地方税決算案

市道別 税目別	合計	서울	地方計	釜山	大邱	仁川	光州	京畿	江原	忠北	忠南	全北	全南	慶北	慶南	濟州
合計	2,192,366	840,450	1,351,916	215,730	122,025	96,158	36,533	287,863	48,413	42,454	98,672	56,250	64,445	101,645	164,169	17,569
取得税	452,658	154,221	289,437	49,960	28,212	22,679	8,016	71,843	9,551	9,064	20,303	9,383	12,583	19,509	33,738	3,596
登録税	55,264	226,614	323,650	62,769	38,003	25,284	10,252	72,724	8,771	8,243	19,682	10,256	9,826	18,926	35,062	3,652
免許税	26,509	11,752	14,757	3,082	2,039	1,206	729	1,995	494	416	1,231	524	587	873	1,394	187
住民税	276,055	131,239	144,816	25,391	10,986	11,477	3,964	26,144	4,570	4,141	8,802	5,696	8,141	11,640	22,489	1,375
財産税	285,281	105,136	180,145	28,061	16,318	13,395	5,290	34,585	6,218	5,190	14,970	8,809	9,490	13,728	21,128	2,963
自動車税	167,707	89,411	78,296	14,212	9,471	5,185	2,579	14,566	3,103	2,603	6,429	3,337	2,755	5,269	7,613	1,174
農地税	16,656	23	16,633	45	50	23	10	3,318	611	970	1,989	3,696	1,584	2,595	918	824
屠宰税	19,304	4,446	14,868	2,072	801	699	243	3,040	931	1,028	1,210	659	914	1,158	1,902	201
馬券税	11,822	11,822	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
娯楽販売税	93,940	-	93,940	-	-	-	-	22,309	7,594	5,523	11,890	6,654	11,755	13,653	13,087	1,475
都市計劃税	134,419	53,813	80,606	14,666	9,131	71,69	3,145	13,611	2,598	2,154	5,903	3,603	2,703	5,252	9,537	1,145
共同施設税	50,300	17,974	32,326	4,832	2,677	2,566	914	6,251	1,110	983	2,115	1,376	1,449	2,612	5,010	431
事業所税	82,390	24,705	57,685	8,531	3,419	5126	905	12,709	2,014	1,783	3,329	1,707	2,247	5,334	10,248	333
過年度收入	25,061	9,294	15,767	2,109	918	1,149	486	4,758	859	356	819	550	411	1,096	2,043	213

그럼에도 불구하고 地域의 成長이 활발한 高度成長期에는 自然增收을 가져올 稅目이 높은 稅收彈性值를 가지게 되는 것이다.

우리나라 地方稅收의 伸張度가 대단히 낮은 3大要因은 ① 彈力性이 낮은 財產稅 中心이며, ② 定額稅이기 때문에 인플레이션比率에 못미치며, ③ 租稅減免措置로 公平性이 缺落된 稅體制 때문이다.

地方稅의 地位약화는 政治的 理由도 있었다. ① 庶民에 대한 地方稅輕減措置, ② 賃貸住宅에 取得稅 등 免除規模擴大措置, ③ 滯納加算金の 引下措置, ④ 登錄稅免除등을 들 수 있다.

우리나라에서는 地域間的 經濟·財政隔差가 심하기 때문에 經濟的으로 혜택받은 一部地域만이 歲入중에서 차지하는 地方稅收入의 比重이 높아 바람직한 歲入構造를 가지고 있다. 따라서 대부분의 地方自治團體는 地方交付稅收入과 國庫補助金에 依存하고 있다. 이것은 稅源配分の 狀況이 最適이라고 볼 수 없는 것이다.

이것은 곧 稅源의 偏在가 심하다는 것을 뜻한다.

地方稅制의 最適을 위하여, 1986년 이래 ① 不動產綜合對策으로 土地 및 建築物의 財產稅率은 上向調整하고, ② 土地合算課稅制를 도입하여 土地稅制의 刷新을 기도하며, ③ 地方稅非課稅 및 減免對象을 合理的으로 정비하였다. 한편, 1985년 1월 1일 부터 地方財政 보강책으로 담배 販賣稅率을 대폭인상하였다. 이것은 農地稅의 課稅體系를 조정해서 農民부담을 크게 減免하고, 地方稅缺陷을 담배販賣代金の 一部로 市郡稅에다 이양·보전하고자 하는 것이다. 즉, ㉑ 農地稅의 甲類(벼)와 乙類(特殊作物)를 통합하고, 所得稅水準으로 조정하여 所得課稅化한다. ㉒ 담배 販

賣稅는 製造담배를 賣渡한 者(나라, 전매 公社)를 納稅者로 지정하고, ㉓ 納稅地는 담배 小賣人의 營業場所를 관할하는 市와 郡이며, 서울 特別市와 4개 直轄市는 제외한다. ㉔ 稅率을 市의 경우 課稅標準額의 100분의 2이며, 郡의 경우 100분의 22이다.

오늘날 우리나라 地方稅改革의 背景을 이루는 것이 政治的 과도와 社會經濟情勢의 變化이다. 그 變化內容은 ① 政治的 民主化動向, ② 경제의 소프트화와 서비스化 등의 經濟구조변화, ③ 所得水準의 上昇과 平準化, ④ 消費의 多樣化 ⑤ 高齡化社會에의 급속한 진전, ⑥ 地方財政難의 深刻, ⑦ 地方自治制實施로 인한 균형感覺을 수반한 壓力등을 들 수 있을 것이다.

이 중에도 變化의 力點은 地方自治를 뒷받침하는 地方稅改革의 필요성때문일 것이다.

地方自治가 실시될 준비를 하는 마당에서 「담배 販賣稅」를 마련해 준것에서도 볼 수 있을 것 같다.

地方稅改革의 高次元의 目標은 既存稅制의 「偏狹依存, 歪曲, 重稅感」을 解除하고 地方自治를 발전·강화하고 21世紀를 展望한 安定的인 租稅構造를 확립하는 것에 있다.

偏狹은 中央이 약 88, 地方이 12라는 稅源配分과 中央이 12, 地方이 88이라는 現實的 行政서비스의 實態를 反省해보아야 할 것이다.

租稅理論이 아니라 간접적 실재적으로 뜻이 있는 實際適用의 限界(der Grenzen der Anwendbarkeit des Besteuerungsprinzips)가 있는 것이다.

V. 地方稅源充實의 課題

地方稅源의 充實은 地方自治와 적절한 地方分散의 統治基盤을 財政的으로 확립하는데 불가분의 關係에 있는 重要한 課題이다. 地方稅를 基盤으로하는 最適方向은 適切한 地方分權體制와 全國의 發展모습에 決定的인 活力을 유지시키며 地方行政의 에너지를 분출시키는 源泉이 될 것이다.

우리 나라는 오랫동안 中央政府가 대단히 강하고 地方自治는 대단히 약해서 財源이 좋은 것은 國稅에 편중되어 있어 地域住民이나 市民은 오랫동안 稅金을 부담했으나 그의 還元을 받지 못해 빈약한 農山村의 環境에서 거주하고 있다.

地方自治기반을 지탱하는 뜻에서 地方稅의 充實을 贊成하는 理由는 다음 6개로 요약할 수 있다.

① 國庫補助金에 비하여 地方稅는 地域經濟 成長과 所得分配 및 資源分配의 效率性을 높인다.

② 地方自治團體의 豫算구조와 豫算기능에서 責任을 自覺할 수 있고 地域政策의 獨自性을 높인다.

③ 教育·醫療·住宅 등의 準公共財¹⁴⁾ 및 스포츠, 文化, 下水, 汚物處理 등의 供給은 地方稅와 補助金으로 지탱하는 것이 당연하다.

④ 地方行政의 公共財政 需要를 충족하기 위하여(zur Deckung des öffentliche Finanzbedarfsdienst)彈力的으로 對應시킬 수 있다.

⑤ 地方分權의 財源이 될 수 있다.

⑥ 中央의 財政危機를 회피하기 위하여 財政負擔또는 補助費에 대한 무거운 地方費負擔을 地方政府에 轉嫁하는 경향이 있기 때문에 地方稅源의 확보에 充實을 기해야 될 것이다. 이것과는 正反對로, 地方財源에서 차지하는 地方稅를 抑制해야 한다는 근거이론은 다음과 같다.

① 所得分配의 公平의 視角에서 地方稅는 財產稅에 依存하는 것은 문제가 있다. 變化激動의 時代에 非流動인 것이며, 「A. 람페」가 보는 바와 같이 所得稅가 이른바 「太陽系의 中心星」(Zentralsonne)이 되어야 할 것이라는 이론도 있다¹⁵⁾

② 地方稅負擔의 地域間隔差는 住宅의 地域間移動을 助長할 우려가 있다.

③ 地域間의 財政的衡平과 서어비스의 平衡化는 地方稅로서 해결될 수 없는 것이다.

④ 地方公共行政의 서어비스 속에서 순수 公共財나 社會福祉財政의 비중이 價値財보다 더 중요시 될 때는 地方稅體制만으로는 지탱될 수 없는 것이다.

⑤ 巨視經濟의 施策면에서는 地方稅는 바람직한 存在가 못되며, 國稅와 地方稅간의 차이가 휘석화한다.

⑥ 수많은 地方團體別의 徵稅는 地方稅 安價의 原則에 위배되며, 徵稅費를 높인다.

⑦ 地方稅만으로는 波及的 影¹⁶⁾이나 副次便益(spillover effect)을 相殺할 수 없다.

地方稅源의 充實化를 期하기 위하여 ① 公平

14) 改三右藤 博編著, 「準公共財의 財政論」 東京: 多賀出版 1984, 특히 第2章 地方公共財의 理論 PP. 21~43

15) A. Lampe, Reine Theorie der Finanzreform, in: Finanzarchiv, Band, 2, 1934, S, 222f., G. Schmölder, a. a.O., S. 344 再引用

稅政을 실천하고, ② 地方稅收의 충실한 확충을 기하며, ③ 成長에 부응하는 發展稅政을 추구하여야 한다. 위의 3大目標을 달성하기 위하여 ① 地方稅부담의 公平과 地方稅政의 正義를 실천하고, ② 地域住民의 便宜에 주목하는 信賴稅政을 펴나가며, ③ 經濟成長과 地域發展에 따르는 新稅源을 신중하게 開發하는 연구를 하고, ④ 地方稅務의 與件을 改善해서 課徵能力을 증가시켜야 하며 ⑤ 脫漏稅源을 발굴해야 하는 것이다.

동시에 ⑥ 地域住民의 擔稅能力을 감안해서 公平하지 못한 稅制를 應能性和 應益性에 맞도록 地方稅制의 最適化를 기하여야 할 것이다.

VI. 國際比較의 局地性

地方稅의 형태는 각 나라의 歷史的 沿革에 따라 각각각색이다. 英國은 독특한 支出稅인 「레이트」 하나가지고 地方稅를 구성하고 있다.

美國은 州地方稅는 販賣稅, 地方階層에서는 財產稅가 그 主源泉이다.

유럽諸國에 있어서 地方財源에서 地方稅가 차지하는 구성체계는 多樣하지만 3型으로 요약된다. 특, 英國은 典型的인 分離課稅型이며, 北유럽 3國은 重複課稅型이며, 大陸諸國은 分離課稅型과 重複課稅型的 混合이다.

위의 유럽 諸國은 韓國의 地方財政에서 下向的인 國庫補助등의 援助에 依存하기가 어렵게 되어 있다. 믿을 것은 自己 뿐이다. 우리 韓國地方政府는 支出의 減縮管理를 통하여 節度있는 政府를 志向하면서 合理化를 추진하여야 하는 동시에 地方財源은 地方稅에 의하여 充實化하는 근본적 改革의 길을 제발로 걸아 나가야 할 것이다.

英國政府는 현재의 住居레이트(domestic rates) 代身에 커뮤니티稅(Community Charge)를 새롭게 導入할 것을 발표하였다.¹⁶⁾

〈표 3〉 英國地方自治團體의 歲入內譯(1984년도)

歲 入	構 成 比
非居住用資産레이트	17%
居住用資産레이트	11%
기타	17%
家賃收入	4%
財產賣出收入	9%
政府로부터의 補助金·交付金	42%
合 計	100%

英國의 地方稅(rates)는 土地 및 建物の 占有者(occupier)에 대하여 地方自治團體가 課稅하는 稅金이다. 「레이트」는 地方自治團體의 課稅自主權에 의한 唯一한 稅라는데 그 특징이 있다.

地方稅를 賦課할 수 있는 地方自治團體는 特別市(County Borough), 市(non-County Borough), 洞(Urban District), 面(Rural District)이며, 런던은 區(Metropolitan Borough), 런던市(Corporation of the City of London)이다. 道(County)는 地方稅를 부과할 課稅自主權이 없으며, 下位自治國家가 카운티의 役割代行業을 해서 徵收한다.

Borough는 勅許狀에 의하여 특권이 부여된 自治都市이다.

16) Paying for Local Government (Cmnd. 9714) January 1986. 10. 1 그리고 Green Paper는 稅를 "tax"라고 하지 않고 "Charge"라는 용어를 사용하고 있는 것은 地方行政 서어비스를 지탱할 料金を 나타내는 강한 표현이다. Green Paper는 1981년 12월 住居레이트 代替案(Alternatives to Domestic Rates)을 下院에 提出한 것이다.

〈表 4〉 西獨의 市邑面稅源(1980年度)

地方自治團體에의 支出(Paying for Local Government)이라는 地方稅改革案(Green Paper)이 1986년 1월 28일 제출되었다.

여기에서 「그린·페이퍼」는 「英國地方財政은 選擇의 岐路에 서 있다. 그 改革可能性의 한 方法은 「地方自治團體의 責務性(accountability)을 높이는 것이다¹⁷⁾」라고 한 것은 地方稅의 구조가 健全하여야 民主的인 地方自治를 강화할 수 있고 地方住民과 地方自治團體간의 결속을 강화할 수 있다고 본 것이다.

英國에서 稅率은 地方自治團體가 스스로 支出水準에 대응해서 결정할수 있으나 1984년 레이트 法으로 國家가 稅率의 上限을 결정하는 權限을 부여받았다. 레이트 地方稅收의 약 2分の 1이 商·工業의 非家計部門이 부담하고 있는데 企業의 營業利潤에 큰 比率을 차지하게 되었다.

「레이트」의 稅率이 國家의 간섭을 받아 억압되거나, 稅率의 地域間 隔差가 酷評되면 唯一의 稅源으로 地方財政은 곧 危機에 처하게 된다는 것이다.

西獨에 있어서 市邑面稅로서의 不動產稅(Grundsteuer)의 과세대상은 西獨國內의 土地 및 建物이며, 市邑面의 評價額(Einheitswert)에 기초하여 0.5~1.8%범위내에서 과세되고 있다.

不動產取得稅(Grunderwerbssteuer)는 종전에 市邑面稅(稅率7%)였다가 1983년 1월 1일부터 聯邦稅로 (현재 稅率2%)되었다.

西獨의 個人所得稅率은 17~54%이다. 獨逸에서는 州의 경우, 所得稅(Einkommensteuer),

市 邑 面 稅	稅 額 (10億DM)
地方所得稅(Gemeinde - Einkommensteuer)	21.3
營業收益稅(Gewerbeertragsteuer)	16.3
不動產稅B(Grundsteuer B)	5.6
營業資本稅(Gewerbekapitalsteuer)	2.9
不動產取得稅(Grunderwerbsteuer)	1.2
賃金總額稅(Gew. Lohnsummensteuer)	0.9
其他(Sonstige)	0.6
不動產稅A(Grundsteuer A)	0.4
合 計	49.2

資料 : Deutscher Städtetag, in : Rüdiger Voigt, Das System des Kommunalen Finanz - Ausgleichs in der Bundesrepublik Deutschland, Boorberg Verlag GmbH & Co., Stuttgart, 1980, S. 39

法人稅¹⁸⁾(Körperschaftsteuer), 附加價値稅(Mehrwertsteuer)의 3種을 聯邦과 共有하는 共同稅(Gemeinschaftsteuern)제도를 채택하고 있다¹⁹⁾. 한편 市·邑·面稅는 최근까지 營業稅(Gewerbesteuer)이었으나 1970년의 稅制改革 后 地方所得稅에 그 重心이 옮겨졌다²⁰⁾.

西獨의 附加價値稅는 賣上高稅에 대신하여 1968년도에 도입되었으며, 聯邦과 州의 共同稅로 分配되고 있다. 稅率은 1979년 7월부터 13%이다. 그稅의 營業稅는 都市財政收入에 결정적 역할을 한다. 稅率은 15%범위이며, 정확히는 ㉠ 營業受益稅(Gewerbeertragsteuer)의 稅率은 17% 정도이며, ㉡ 營業資本稅(Gewerbekapitals-

18) Körperschaftsteuergesetz vom 10. 12. 1981 (BGBl. I.S. 1357).

19) 1969년의 基本法改正.

20) Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1987 für die BRD : Finanz und Steuern.

17) Paying for Local Government, Cmnd. 9714 (London, HMSO, January 1986), PP. 43-45

teuer)의 稅率은 0.6~0.9%이다²¹⁾.

共同稅의 配分額은 州租稅收入의 80~90%을 차지하고 있다. 所得稅는 1985년에 50%, 附加價値稅는 1985년에 聯邦 65.5%, 道는 34.5%로 配分된다. 所得稅는 法律이 정하는 바에 따라 一定比率(1985년도 15%)이 市邑面에 配分된다.

州稅로서 獨立稅는 財產稅(Vermögensteuer), 相續稅(Erbchaftsteuer), 自動車稅(Kraftfahrzeugsteuer), 競馬 및 福券稅(Rennwett und Lotteriesteuer), 防火稅(Feuerschutzsteuer) 및 맥주 稅(Biersteuer)이다.

예를 江原道 溟州郡의 경우에서 들면 1988년도 一般會計豫算중 그 歲入 중 地方稅는 13%, 稅外收入은 8%, 地方交付稅는 43%, 補助金은 36%이다. (溟州郡 1988년도 業務計劃, P.8.)

예를 서울 特別市의 경우에서 들면 1986년도 一般會計歲入豫算 中 市稅收入은 71.9%, 稅外收入은 26.2%, 地方交付稅는 0%, 國庫補助金은 4.8%로 두 地方自治團體間의 構造的 差異를 뚜렷히 보이고 있다²²⁾.

일본의 경우 1986년도 市町村稅의 歲入決算에서 地方稅가 歲入總額에서 차지하는 構成比率는 40.5%이다²³⁾. 1985년도의 決算은 38.6%였다.

한편 1986년도의 地方稅總額에서 占하는 道

府縣稅와 市町村稅의 比率는 43.8%對 56.2%였다.

각 나라마다 각 時代마다 租稅意識(Steuermentalität)이 다르다. 國稅중에서 道등에 還流되는 金額이 많다면 自助努力的 心理가 약해진다²⁴⁾.

中央執權的인 稅收와 撒布式구조가 지배한 것이다²⁵⁾

Ⅷ. 結論：方向

地方의 時代에서는 集中·執權으로부터 分散·分權에도, 劃一化에서 多樣化에도, 國稅에서 地方稅으로 흐름이 증시되고, 地方分權에 바탕해서 地域의 特性을 살리고, 풍요롭고, 살기 좋고, 魅力있는 地域社會를 건설해나가려는 기대가 크다.

여기에는 地方稅가 증진의 國稅附加稅化나 國稅에의 徵收一元化등 地方稅에의 沒理解나 能率至上의 사고방식을 바꾸어 나가야 할 것이다.

(1) 우리나라의 最適地方稅制는 稅收의 普遍性이 높은 稅源의 充實을 企圖해야 한다. 稅源의 普遍性이 높은 住民稅와 같은 稅目의 充實이 그 하나의 目標가 된다.

오늘날 韓國은 「首都一極集中」과 그것을 반대로 뒤집으면 地方의 過疎化」라는 對照的 狀況에

21) Hinrich Lehmann-Grube, "Verwaltung der großen Städte", in : König/von Oerzen/Wagener(Hrsg.), Öffentliche Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1981, S. 147.

22) 서울特別市 都市基本計劃, 1988. 5. P.63 비교 참조

23) 中川正剛 "1986年度 市町村稅의 徵收實績의 概況" 地方稅法, 1987년 5월호 P. 61 참조.

24) 西獨의 경우 聯邦稅중에서 道에 交付되는 交付金은 全體의 3%에 불과하다. 聯邦稅는 聯邦으로, 道稅는 道으로 市邑面稅는 市邑面에 귀속하는 것이 기본이며, 스스로의 收入은 스스로 사용하는 기본사고이다. 稅制가 바뀌지 않고 地方自治는 어렵다.

25) 이것은 日本의 경우에서도 심하다 시마네(島根)현의 交付金은 가나가와(神奈, 川)현의 14배라고 한다. 「六藝春秋」, 1988년 8월호 P. 94 참조.

놓여있다. 특히 全北道와 江原道는 統計의으로 보아 自律神經失調症이 되기 쉬웠던 것 같다.

(2) 우리나라의 最適地方稅制는 稅收의 安定性을 重視해야 한다. 地方自治團體의 經費는 人件費기타 義務的 經費의 比重이 높다. 그러므로 變動增減이 어려우며, 地方行財政을 運營하는데 쉽게 增減되기 어려운 것이다.

(3) 地方稅收의 伸張性과 安定性이라는 相反된 두개의 特性을 동시에 滿足시키는 最適地方稅制를 구상하여야 하는 것이다.

(4) 地方의 租稅收入은 地域의 經濟社會의 여건의 變化에 適應하여 財政收支의 균형을 뒷받침하면서 租稅負擔의 輕重을 높이는 方向에서 策定해야 한다.

문제점은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 즉,

(1) 우리나라 地方稅收는 經濟動向에 지나치게 敏感한 것이 문제로 되어 있다.

(2) 우리나라 地方稅制의 問題점은 零細課稅가 너무 많다는 점이다.

(3) 우리나라 地方稅制는 稅收에서 直接稅에 偏重하고 있다. 徵稅技術面에서 間接稅는 地方稅에 알맞지 않는다는 것이다. 따라서 直接稅와 間接稅의 均衡의 問題점이 있다.

(4) 住民稅率을 比例稅率化하는 구상과 北유럽型의 地方所得稅등이 있으나 市民또는 住民 특히 셀러리맨 中堅層의 重稅感이 있는 것도 사실이다.

(5) 地方政治에서 地方稅金이 높아져도 社會福祉를 보다더 充實히 해달라는 것이 여론이다.

(6) 稅政策을 發展시키는 刷新的「아이디어」의 創出이 부족하거나 제약되어 있었다.

地方財政의 健全化를 추진하는 첫 方途는 地方稅, 使用料, 手數料 등의 歲入 확보를 위하여 最適化하는 積極적 노력이다. 이것이 곧 財政秩序의 엄격한 유지·확보가 되는 것이다.

地方稅政을 先進化시키는 定着手段을 발전시켜나가야 할 것이다.

세계의 動向은 民間部門과 納稅者負擔의 輕減을 실천하는 것이 긴급하게 필요하다는 것이다.²⁶⁾

우리나라 地方稅制의 最適型을 地域經濟의 發展, 産業, 就業 構造의 變化, 所得의 平準化, 入口構成의 高齡化, 消費패턴의 多樣化 서어비스化 등의 社會經濟情勢의 變化에 積極적으로 슬기롭게 對應하고, 21世紀를 展望하여, 既存稅制의 틀에 포로가 되지 않고 새로운 비존으로 稅制全般을 재검토해야 할 것이다. 이것은 곧 稅制를 보다 公平公正과 經濟에 대하여 中立的인 것으로 만드는 觀點에서 필요하며 最適의 稅收를 확보하는 데도 不可缺의 條件이 되는 것이다.

住民의 重壓感에서 해방시키는 住民의 理解와 信賴에 바탕한 安定的·彈力的인 歲入구조를 확립시켜야 하는 것이다. 새로운 地方稅制下에서 發想을 하는 것이 곧 地域·經濟가 活性化하고 國民經濟가 均衡을 취하게 되는 것이다.

26) 英國에 있어서 地方稅財政의 根本的인 改革을 담은 Green Paper와 日本地方財政의 「增稅없는 財政再建」이라는 地方行政改革 등에서 볼 수 있다.