

地自制實施의 實效性提高를 위한 地方財政의 實態와 擴充方案**

俞 煉*

| | |
|-----------------|-----------------|
|〈目 次〉..... | |
| I. 序 論 | III. 韓國地方財政의 課題 |
| II. 韓國地方財政의 實態 | |

〈要 約〉

地方自治가 어느정도 本軌道에 올라섬에 따라 住民의 地方自治團體에 대한 期待가 더욱 커지고 있다. 그러나 이러한 期待를 充足시키는데 必要한 財源이 限定되어 있다는데 우리나라 地方自治의 問題點이 있다고 하겠다.

우리는 이곳에서 먼저 地方財政의 實態를 地方財源과 地方財政支援制度로 나누어서 고찰한 다음 地方財政擴充方案을 다시 地方自治團體 自體財源의 擴充方案과 地方財政支援制度의 改善方案으로 나누어서 검토하였다.

I. 序 論

地方議會의 運營이 점차 安定됨에 따라 地方自治가 本軌道에 올라서기 시작했다. 이와 併行하여 住民의 地方自治團體에 대한 期待가 더욱 커졌다. 그러나 이러한 期待를 충족시키기 위해서는 財政이 뒤따라야 하는데 財源이 限定되어 있을뿐만 아니라 地方自治團體가 自力으로 해결할 수 있는 方案에도 限界가 있다는데에 우리나라 地方自治의 문제점이 있다고 하겠다.¹⁾

우리는 이곳에서 이러한 우리나라 地方財政의 實態를 살펴 보고 이어서 地方財政의 解決해야 할 몇 가지 課題를 검토하고자 한다.

* 서울大學校 行政大學院 教授

** 이 論文은 1991년도 문교부 學術振興財團의 「지역개발연구과제」 연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

1) 『 煉, 「地方財政의 實態와 發展方向」, 地方財政, 1991年 가을호,
] p. 6-14.

II. 韓國地方財政의 實態

1. 概 観

(1) 總 括

韓國의 地方財政實態를 개관하기 위하여 一般會計・公企業特別會計・其他特別會計를 포함하는 地方自治團體의 歲入純計의 推移를 본다면 表 1과 같이 自體收入의 比重이 완만하게 상승하고 있다는 것을 알 수 있다. 1980年度에는 地方債를 포함하는 自體收入의 비중이 71.2%였던 것이 서서히 상승하여 1992年度에는 78.9%에 이르고 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 稅外收入의 비중이 상승한데 그 중요한 原因이 있다고 하겠다. 1980年度에는 地方債를 포함하는 稅外收入의 비중이 41.7%였으나 1990年度에는 50.5%로 상승했으며 1992年度豫算에 의하면 53.3%에 이를 展望이다.

(2) 一般會計

一般會計의 歲入을 본다면 地方財政의 實態를 좀 더 明確히 알 수 있다. 먼저 地方稅의 比重을 본다면 表 2와 같이 다소의 起伏이 있기는 하나 地方稅의 비중이 서서히 상승하고 있다는 것을 알 수 있다. 1980年度에는 39.5%였던 地方稅의 比重이 1990年度에는 41.2%에 이르렀고 1992年度豫算에 의하면 48%에 달할 展望이다. 이리하여 1980年度에는 62.1%였던 自體收入(地方債 포함)의 비중이 1990年度에는 69%에 이르렀으며 1992年度에는 69.6%에 달할 展望이다.

다른 한편 依存收入을 본다면 地方交付稅의 比重은 다소의 起伏은 있으나 큰 變動이 없는 것 같다. 1980年度에 21.1%였던 地方交付稅의 비중이 1990年度에는 17.8%로 하락했으나 1991年度에는 20.1%로 상승했으며 1992年度豫算에 의하면 21.7%에 이를 展望이다.

그리나 補助金의 比重은 서서히 下落하고 있다는 것을 알 수 있다. 1980年度에 16.8%였던 것이 1990年度에는 12.8%로 떨어졌으며 1992年度에는 8.4%에 이를 展望이다.

여기서 특히 留意할 필요가 있는 것이 1991年度에 도입된 地方讓與金이다. 地方讓與金總額은 1991年の 5,570億원에서 1992年에는 1兆 2,434億원으로 늘어났으나(表 1 참조) 1992年 一般會計歲入에는 523億원 計上된 것은 1991年만 하더라도 全額을 一般會計 歲入으로 받아들였던 地方讓與金이 1992年에는 特別會

(單位 : 百萬원, %)

<表 1> 地方自治團體 歳入純計의 推移(總括)

| | 1980 | | | 1989 | | | 1990 | | | 1991 | | | 1992 | | |
|-----------|-----------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|---|-----|------|---|-----|
| | 歲 入 | 額 | 構成比 | 歲 入 | 額 | 構成比 | 歲 入 | 額 | 構成比 | 歲 入 | 額 | 構成比 | 歲 入 | 額 | 構成比 |
| 地 方 稅 | 767,794 | 29.5 | 5,684,541 | 36.0 | 6,378,583 | 27.8 | 6,608,448 | 26.9 | 8,285,388 | 25.5 | | | | | |
| 稅 外 收 入 | 909,879 | 34.9 | 5,076,700 | 32.1 | 9,323,964 | 40.7 | 12,744,970 | 51.9 | 17,329,206 | 53.3 | | | | | |
| 地 方 交 付 稅 | 410,006 | 15.7 | 2,186,915 | 13.8 | 2,764,654 | 12.1 | 2,833,834 | 11.6 | 3,747,425 | 11.5 | | | | | |
| 補 助 金 | 339,068 | 13.1 | 1,728,164 | 10.9 | 2,136,803 | 9.3 | 1,788,603 | 7.3 | 1,899,192 | 5.8 | | | | | |
| 地 方 譲 與 金 | — | — | — | — | — | — | 557,031 | 2.3 | 1,243,447 | 3.8 | | | | | |
| 調 整 交 付 金 | — | — | — | — | 53,806 | 0.2 | 5 | 0.0 | — | — | | | | | |
| 地 方 債 債 | 177,501 | 6.8 | 1,130,244 | 7.2 | 2,256,235 | 9.8 | — | — | — | — | | | | | |
| 合 計 | 2,604,244 | 100.0 | 15,806,546 | 100.0 | 22,914,045 | 100.0 | 24,532,886 | 100.0 | 32,504,658 | 100.0 | | | | | |

註 : ① 自治團體間 會計間의 重複計上을 控除한 純計입.

② 1990年度까지는 決算이며 그 후는 緯算입.

③ 1991年度와 1992年度의 경우 地方債는 稅外收入에 포함.

資料 : 該當 年度 地方財政年鑑 및 地方自治團體豫算概要.

〈表 2〉地方自治團體 一般會計歲入純計의 推移

(單位：百萬圓，%)

| | 1980 | | | 1989 | | | 1990 | | | 1991 | | | 1992 | | |
|-----------|-----------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|---|-----|------|---|-----|
| | 歲 入 | 額 | 構成比 | 歲 入 | 額 | 構成比 | 歲 入 | 額 | 構成比 | 歲 入 | 額 | 構成比 | 歲 入 | 額 | 構成比 |
| 地 方 稅 | 767,794 | 39.5 | 4,960,801 | 43.4 | 6,378,583 | 41.2 | 6,608,448 | 47.0 | 8,285,388 | 48.0 | | | | | |
| 稅 外 收 入 | 388,256 | 19.9 | 2,390,064 | 21.0 | 3,979,614 | 25.7 | 2,722,149 | 19.4 | 3,726,462 | 21.6 | | | | | |
| 地 方 交 付 稅 | 410,006 | 21.1 | 2,186,915 | 19.2 | 2,764,654 | 17.8 | 2,834,834 | 20.1 | 3,747,425 | 21.7 | | | | | |
| 補 助 金 | 326,944 | 16.8 | 1,625,403 | 14.2 | 1,988,026 | 12.8 | 1,344,680 | 9.5 | 1,454,734 | 8.4 | | | | | |
| 地 方 譲 與 金 | — | — | — | — | — | — | 557,031 | 4.0 | 52,323 | 0.3 | | | | | |
| 調 整 交 付 金 | — | — | — | — | 53,806 | 0.3 | 5 | 0.0 | — | — | | | | | |
| 地 方 債 | 52,407 | 2.7 | 244,659 | 2.2 | 326,345 | 2.1 | — | — | — | — | | | | | |
| 合 計 | 1,945,408 | 100.0 | 11,407,844 | 100.0 | 15,491,028 | 100.0 | 14,067,143 | 100.0 | 17,266,332 | 100.0 | | | | | |

註：表 1과 同一。
資料：表 1과 同一。

計 級入으로 많이 計上된 까닭에 一般會計의 地方讓與金이 523億원에 지나지 않는 것이다.

2. 地方財源의 實態

() 地方稅

中央政府이건 地方自治團體이건을 막론하고 모든 政府單位가 소용경비를 가능한 自體財源에 의하여 조달하는 것이 당연하다 하겠으며 그 主宗을 이루는 것이 租稅라는 것은 긴 說明을 요하지 않는다.

1) 地方財政에 있어서의 地方稅의 比重

一般會計 歲入에 있어서 地方稅가 차지하는 비율이 1966년도까지는 35% 이상을 차지해 왔으나 1967년도부터 발효하기 시작한 稅制改革에 의하여 一般會計에 있어서 地方稅가 차지하는 비율이 격감하였다.

1966년 8月 3일에 공포되어 1967년 1월 1일부터 시행을 보게 된 「國稅附加稅廢止에 관한 特別措置法」에 의하여 所得稅附加稅·法人稅附加稅·營業稅附加稅가 폐지되고 그 대신 交付稅率이 인상되게 된 것이다.

1972년도에 21.6%로 떨어졌던 地方稅의 비중이 1973년도에는 29.7%로 상승했는 데 이것은 1973년도 부터 신설된 住民稅의 도움으로 地方稅收入이 크게 늘어난 데 그 원인이 있다고 하겠다.²⁾

1930년대에 들어와서 地方稅收入의 比重이 서서히 늘어났는데 1980년도부터 住民稅均等割이 인상되었으며 1985년도부터 담배販賣稅가 新設된 데에 힘입은 바 크다고 하겠다. 이어서 1988년에는 담배販賣稅의 稅率이 크게 인상되었으며 1989년도 부터는 담배販賣稅가 담배消費稅로 轉換됨에 따라 一般會計 歲入에 있어서 地方稅가 차지하는 비중이 크게 늘어났다. 1990년도에는 종전의 土地分財產稅와 土地過多保有稅를 통합하여 全國의 土地를 所有者別로 合算·累進課稅하되 綜合土地稅가 신설되므로써 地方稅의 비중은 더욱 상승하였다.³⁾

2) 國稅와 地方稅

中央政府와 地方自治團體間의 稅源分配狀況을 살펴보기 위하여 國稅와 地方稅의 比率의 推移를 고찰하기로 한다.

1951년도까지만 하더라도 總租稅收入(國稅와 地方稅의 合計)의 10% 미만이

2) 俞 煦, 「地方財政에 있어서 地方稅의 地位와 役割」, 地方行政, 1975年 8月號, pp. 48-55.

3) 地方稅體系의 變遷過程에 관해서는 吳然天, 韓國地方財政論(서울: 博英社, 1987), pp. 77-85; 内務部, 地方稅政年鑑(1991), pp. 658-707 참조.

〈表 3〉 韓國의 國稅와 地方稅의 比率

(단위 : %)

| 年 度 | 國 稅 (%) | 地 方 稅 (%) | 合 計 (%) | 年 度 | 國 稅 (%) | 地 方 稅 (%) | 合 計 (%) |
|------|------------|--------------|------------|---------|------------|--------------|------------|
| 1961 | 91.5 | 8.5 | 100.0 | 1987 | 88.4 | 11.6 | 100.0 |
| 1965 | 83.6 | 16.4 | 100.0 | 1988 | 86.3 | 13.7 | 100.0 |
| 1970 | 91.7 | 8.3 | 100.0 | 1989 | 81.1 | 18.9 | 100.0 |
| 1975 | 89.8 | 10.2 | 100.0 | 1990 | 80.8 | 19.2 | 100.0 |
| 1980 | 88.3 | 11.7 | 100.0 | 1991(예) | 78.9 | 21.1 | 100.0 |
| 1985 | 88.6 | 12.4 | 100.0 | 1992(예) | 79.8 | 20.2 | 100.0 |
| 1986 | 86.0 | 12.0 | 100.0 | | | | |

資料：該當年度 豫算概要

1961年 地方稅收入이 1961년의 稅制改革에 힘입어 1962년도에는 13.6%로 늘어났으나 1962년의 地方稅法改正으로 1963년도에는 16.7%로 더욱 늘어났다. 이러한 추세가 1966년도까지 지속되었으나 전술한 바와 같이 1967년도부터 國稅附加稅가 廢止됨에 따라 그 비중이 크게 떨어졌다.

나행히도 1973년도에는 住民稅의 신설에 힘입어 다시 상승하였다. 1988년에는 담배販賣稅의 稅率이 크게 인상되었으며 1989년도에는 담배販賣稅가 담배消費稅로 전환됨에 따라 總租稅收入에 있어서 地方稅가 차지하는 비중이 더욱 늘어나며 綜合土地稅의 도입 등으로 地方稅의 비중이 20%를 겨우 넘게 되었다.

이러한 地方稅의 비중은 英國이나 프랑스에 비하면 높은 편이나 日本의 36% 수준에 비하면 아직도 많이 낮다는 것을 알 수 있다(〈表 4〉 참조).

3. 現行 地方稅體系

現行 地方稅體系를 道稅와 市郡稅로 나누어서 고찰할 수 있는데 서울特別市

〈表 4〉 租稅負擔率 및 稅源配分의 比較(1988)

(단위 : %)

| 國 名 | 區 分 | 租 稅 負 擔 率 | | | 稅 源 配 分 總租稅收入에 있 어서 地方稅가 占하는 比率 |
|---------------------|-----|-----------|---------------------|------|--|
| | | 國 稅 | 地 方 稅 ¹⁾ | 合 計 | |
| 美 國 | | 14.4 | 11.2 | 25.6 | 43.8 |
| 英 國 | | 35.4 | 5.4 | 40.7 | 13.3 |
| 프 라 스 ²⁾ | | 29.5 | 4.7 | 34.2 | 13.7 |
| 西 獨 ³⁾ | | 25.4 | 4.2 | 29.6 | 14.2 |
| 日 本 | | 17.9 | 10.3 | 28.2 | 36.6 |

主: 1) 地方稅는 州稅 및 縣·道稅를 包含한 것.

2) 프랑스의 境遇所得稅交付金은 國稅로 取扱였음.

3) 西獨의 경우는 州稅를 聯邦稅와 합쳐서 國稅로 取扱였음.

資 斗: 日本國 自治省編, 1990年 地方財政白書(東京: 大藏省印刷局, 1990), pp. 226-227.

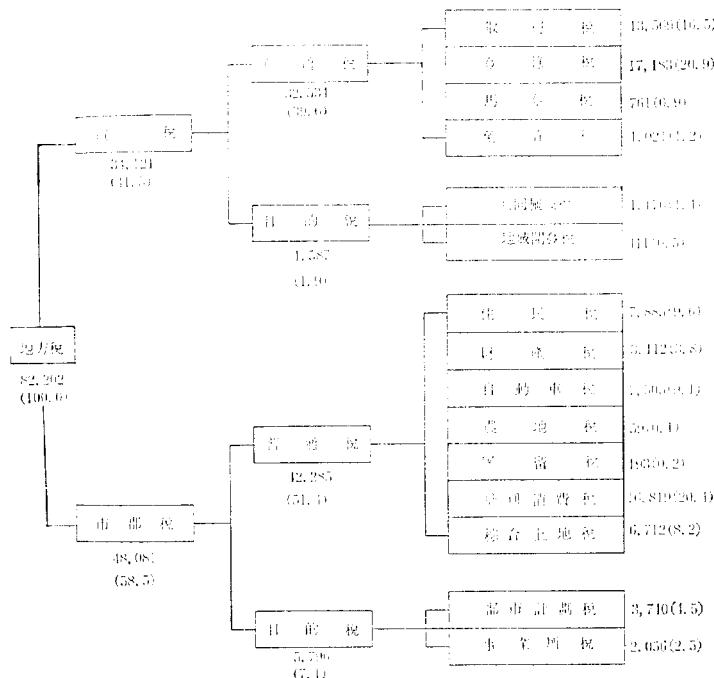
稅와 直轄市稅는 道稅와 市郡稅의 全稅目 중에서 區稅를 除外한 稅目이 된다.

① 道稅: 道稅는 普通稅와 目的稅로 大분된다. 1991年 地方稅法改正 전에는 道稅가 目的稅가 없었으나 1991년 12월 14일에 공포되어 1992년 1월 1일부터 시행된 地方稅法中改正法律에 의하여 目的稅가 생겨났다.⁴⁾

普通稅로는 取得稅・登錄稅・馬券稅・免許稅가 있다. 登錄稅는 地方稅收入의 20.9%를 차지하며 取得稅도 16.5%에 달하고 있으나 免許稅는 地方稅收入의 1.2%에 지나지 않는다. 市郡稅였다가 1988년 12월의 地方稅法改正에 의하여 道稅가 된 馬券稅도 稅收가 极히 미미하다.

目內稅로는 共同施設稅와 地域開發稅가 있다. 과거에 市郡의 目的稅였던 共

〈그림 1〉 地方稅體系(1992年 本豫算基準) (單位: 億원, %)



註: ① 區稅는 免許稅・財產稅・綜合土地稅・事業所稅이며 特別市稅와 直轄市稅는 區稅를 除外한 全稅目임.

② 過年度收入은 地方稅總額에서 控除하였음.

③ 팔호내는 地方稅收入總額에 대한 比率임.

資料: 内務部, 地方稅年鑑(1991), p. 13 및 内務部, 地方自治團體豫算概要(1992), p. 32,

4) 地方稅法 第 5 條의 2.

同施設稅는 1991년의 地方稅法改正에 의하여 道의 目的稅가 되었으며, 地域開發稅는 1991년 改正時에 신설된 稅目이다.

② 市郡稅：道稅의 경우와 같이 市郡稅도 普通稅와 目的稅로 대분된다. 普通稅로는 住民稅·財產稅·自動車稅·農地稅·屠畜稅· 담배消費稅·綜合土地稅가 있는데 가장 稅收가 많은 것이 담배消費稅(20.4%)이며, 다음이 住民稅(9.6%), 自動車稅(9.1%), 綜合土地稅(8.2%)의 순이다.

表 5와 같이 1987년도만 하더라도 地方稅收入의 13%를 차지하던 財產稅가 1988년에 이르러 담배販賣稅(1989년에 담배消費稅로 轉換)의 세율이 인상되므로써 9.7%로 그 비율이 떨어졌으며 1990년도부터 綜合土地稅가 財產稅에서 분리되어 나가므로써 그 비중이 더욱 하락하여 1992년도에는 3.8%에 지나지 않는다. 이밖에도 屠畜稅(0.2%)나 農地稅(0.1%)는 稅收가 극히 미미하다.

市郡의 目的稅로는 都市計劃稅와 事業所稅가 있다. 전술한 바와 같이 1991년 까지는 共同施設稅도 市郡의 目的稅였으나 1991년 말의 地方稅法改正에 의하여 1992년도부터 道의 目的稅가 되었다.

오택동안 市郡 目的稅로서 중요한 위치를 차지해온 都市計劃稅는 地方稅收入

〈表 5〉 稅目別 構成比의 推移(1980~90) (단위 : %)

| 구분 | 연도별 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 부동산세 | 21.2 | 19.7 | 19.3 | 22.0 | 22.4 | 21.5 | 20.5 | 20.6 | 21.3 | 15.9 | 18.3 | |
| 기타부동산세 | 15.9 | 16.8 | 21.9 | 24.2 | 22.0 | 21.8 | 21.9 | 25.1 | 25.6 | 22.0 | 21.6 | |
| 기타세 | 2.4 | 2.2 | 2.2 | 2.1 | 2.0 | 1.3 | 1.3 | 1.2 | 1.0 | 0.8 | 0.8 | |
| 기타권세 | 0.4 | 0.4 | 0.4 | 0.3 | 0.4 | 0.4 | 0.5 | 0.5 | 0.5 | 0.4 | 0.9 | |
| 기타민세 | 15.2 | 14.0 | 12.5 | 11.3 | 11.7 | 12.2 | 12.6 | 12.6 | 12.1 | 9.5 | 8.6 | |
| 자산세 | 15.6 | 16.7 | 15.4 | 13.9 | 13.9 | 14.3 | 14.7 | 13.0 | 9.7 | 7.5 | 3.6 | |
| 자동차세 | 7.4 | 6.7 | 6.1 | 6.0 | 6.9 | 7.6 | 7.7 | 7.6 | 7.1 | 6.1 | 6.7 | |
| 농지세 | 8.2 | 8.5 | 7.4 | 6.5 | 6.1 | 0.9 | 0.8 | 0.8 | 0.6 | 0.1 | 0.1 | |
| 도매소비세 | — | — | — | — | — | 5.2 | 4.9 | 4.3 | 10.0 | 28.5 | 24.7 | |
| 도축세 | 0.6 | 0.7 | 0.7 | 0.8 | 0.8 | 1.0 | 1.0 | 0.9 | 0.6 | 0.3 | 0.3 | |
| 토지과다보유세 | — | — | — | — | — | — | — | — | 0.5 | 0.5 | — | |
| 도시계획세 | 6.6 | 7.3 | 7.2 | 6.6 | 6.7 | 6.9 | 6.8 | 6.1 | 4.8 | 3.7 | 3.8 | |
| 공동시설세 | 1.7 | 1.8 | 2.1 | 1.9 | 2.3 | 2.4 | 2.5 | 2.3 | 1.9 | 1.5 | 1.3 | |
| 사업소세 | 4.0 | 3.9 | 3.9 | 3.5 | 3.7 | 3.7 | 3.8 | 3.8 | 3.3 | 2.5 | 2.3 | |
| 종합토지세 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | 6.3 | |
| 과천도수입 | 0.8 | 1.4 | 0.9 | 0.9 | 1.1 | 1.2 | 1.0 | 1.2 | 1.0 | 0.7 | 0.7 | |
| 합계 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | |

資料：內務部, 『地方稅政年鑑』(1991).

〈그림 2〉 地方自治團體別 稅目別 構成比(1990年 決算)

| | | | | | | |
|-------|--------------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
| 서 울 | 등 록 세 22.8% | 담배소비세 19.5% | 취 득 세 15.0% | 주민세 12.7% | 자동차세 9.3 | 기 타 20.7% |
| 직 속 시 | 담배소비세 27.8% | 등 록 세 26.8% | 취 득세 21.0% | 주민세 8.4% | 종토세 7.8% | 기타 7.3% |
| 1. | 취 득 세 47.3% | 등 록 세 46.2% | | | 마권세 4.7% | 기타 1.8% |
| 2. | 담배소비세 44.3% | 주민세 13.1% | 종토세 10.7% | 자동차세 9.9% | 도시개화 7.1% | 기 타 14.9% |
| 3. | 담 배 소 비 세 62.3% | 종토세 9.3% | 주민세 7.9% | 자동차세 6.9% | 재산세 4.2 | 기 타 9.4% |
| 4. | 종 합 토 지 세 49.2% | 재 산 세 27.3% | 사업소세 15.9% | 면허세 7.6% | | |

資料：內務部, 『地方財政年鑑』(1991).

의 4.5%를 占하고 있으며 1988년 4월에 신설된 事業所稅는 1991년의 개정에 의하여 더욱 보강되어 2.5%를 차지하고 있다.

③ 地稅：서울特別市와 直轄市의 區가 自治區가 되므로써 서울特別市稅・直轄市稅의 일부가 區稅가 되었다.

區稅도 普通稅와 目的稅로 대분된다. 普通稅는 道稅인 免許稅와 市郡稅인 財產稅・綜合土地稅로 구성되며 區의 目的稅는 市郡의 目的稅인 事業所稅이다.

區稅收入의 稅目別 構成比를 1990년의 決算을 가지고 본다면 綜合土地稅가 49.2%를 차지하며 다음이 財產稅로서 27.3%를 占하고 있다. 한마디로 달해서 土地와 建物에 부과되는 財產稅가 區稅收入의 76.5%에 달하고 있는 것이다. 事業所稅도 15.9%에 달하고 있는데 1992년도부터는 改正地方稅法에 의하여 그 비중이 상승할 것으로 예상되며 免許稅는 7.6%에 지나지 않는다.

④ 特別市稅・直轄市稅：서울特別市稅와 直轄市稅는 道稅와 市郡稅 중 區稅를 除外한 全稅目이다.

따라서 普通稅로서는 取得稅・登錄稅・馬券稅・住民稅・自動車稅・農地稅・屠畜稅・ 담배消費稅가 있으며 目的稅로는 共同施設稅・地域開發稅・都市計劃稅가 있다.

1990년도 決算에 의거하여 본다면 서울特別市의 地方稅收入은 登錄稅의 비중이 가장 무거워 22.8%에 달하고 있으며 다음은 담배消費稅(19.5%), 取得稅(15%), 住民稅(12.7%), 自動車稅(9.3%)의 순이다.

5개 直轄市의 地方稅收入을 본다면 담배消費稅의 비중이 가장 무거워 27.8%에 달하고 있으며 다음이 登錄稅(26.8%), 取得稅(21.9%), 住民稅(8.4%), 綜合土地稅(7.8%)의 순으로 되어 있다.

4) 現行 地方稅體系의 特徵

우리 나라 現行 地方稅體系의 特徵으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나⁵⁾ 우리 는 이곳에서 다음의 몇 가지를 들고자 한다.

① 中央政府優位의 稅源配分：위에서도 이미 지적한 바와 같이 담배販賣稅가 담배消費稅로 전환된 1989년부터 總租稅收入(國稅와 地方稅의 合計)에 있어서 地方稅收入이 차지하는 비중이 19%에 육박하게 되었으며 綜合土地稅의 신설로 그 비율이 더욱 상승하였으나 아직도 總租稅收入에 있어서 地方稅가 차지하는 비중은 20% 수준에 지나지 않는다. 이것은 英國이나 프랑스 보다는 높은 수준이나 日本의 36%에 비해서는 많이 낮다는 것은 전술하였다.

② 財產課稅爲主：많은 國家에서 中央政府와 地方自治團體간에 稅源의 配分이 이루어지고 있다.⁶⁾ Buchanan의 지적을 빌릴 것도 없이 美國에서는 聯邦政府가 주로 所得稅(個人所得稅와 法人稅)에 의존하고 있는데 대하여 州政府는 賣上稅(sales tax)에 의존하고 있으며 地方自治團體는 財產稅를 주된 稅源으로 삼고 있다.⁷⁾

우리 나라에서도 中央政府와 地方自治團體간에 어느 정도 稅源의 배분이 이루어지고 있다. 中央政府도 財產課稅를 안하는 것은 아니나 財產關聯租稅가 地方自治團體의 주된 稅源이라 하겠다. 綜合土地稅·財產稅·取得稅·登錄稅·都市計劃稅·共同施設稅 등의 收入이 地方稅收入總額의 55% 정도를 차지하고 있다.

③ 伸張率의 低調：위에서 살펴본 바와 같이 地方稅는 財產課稅가 主宗을 이루고 있는 까닭에 稅收의 所得彈力性이 낮다. 최근에 와서 課標가 많이 現實化되고 있기는 하나 稅目別伸張率을 본다면 低調한 편이라 하지 않을 수 없다. 1980년부터 1990년에 이르는 기간중의 地方稅總額의 伸張率이 國稅에 비하여 일등하게 높은 것은 담배販賣稅(담배消費稅)·綜合土地稅 등 새로운 稅目的 실

5) 李相熙氏는 우리나라 地方稅制의 特徵으로서 ① 割一的인 稅制, ② 獨立稅主義의 採擇, ③ 地方稅의 性格의 고려, ④ 資產課稅中心稅制, ⑤ 基礎的 自治團體의 우선을 들고 있으며, 地方稅의 問題點이라 하여 ① 地方稅源의 빈약, ② 伸張性的 鈍化, ③ 自主性의 缺如, ④ 稅源의 偏在를 들고 있다(李相熙, 地方財政論[改正版], 서울: 啓明社, 1985, pp. 210-216).

6) 이에 대한例外의 하나로서 獨逸의 共同稅를 들 수 있다. 所得稅·法人稅·附加價値稅·營業稅 등이 共同稅인데, 이러한 租稅는 稅目에 따라 다르나 聯邦政府·州政府·地方自治團體가 그 收入을 배분한다(Arthur Gunlicks, *Local Government in the German Federal System*, Durham: Duke University Press, 1986, pp. 122-123).

7) James Buchanan and Marilyn Flowers, *The Public Finances*, fifth edition (Homewood: Richard Irwin, Inc., 1980), pp. 509-510,

치료 우 한 것이며 個別的 稅目的 伸張率을 볼 때 비교적 低調하다는 것을 알 수 있다.

④ 稅源의 地域의 偏在 : 國稅와 地方稅를 막론하고 우리 나라 稅體系의 特定으로서 稅源이 大都市에 集中되어 있다는 사실을 들 수 있겠다. 國稅의 경우에는 ○ 것이 큰 문제가 아니나 地方稅의 경우에는 自治團體間의 財政力의 不均衡이라 三 심각한 문제를 초래하고 있다.

1990년도 地方稅徵收額을 가지고 본다면 地方稅總額의 56.3%가 서울特別市와 5개 直轄市에서 징수되었으며 서울과 釜山의 징수액만도 地方稅總額의 41.4%에 달하고 있는 실정이다.⁸⁾

이와 같은 稅源의 극심한 地域의 偏在는 다른 어떤 이유보다 人口의 大都市集中에 더 오는 것이라 하겠다. 世界銀行資料에 의하면 우리 나라 人口의 50%가 人口 100萬 이상의 大都市에 密集해 살고 있다. 日本만 하더라도 人口 100萬 이상 大都市 居住人口는 日本總人口의 27%에 지나지 않는다.

(2) 稅外收入

一般會計와 特別會計를 포함하는 地方自治團體의 總歲入에 있어서 地方稅보다 무거운 비중을 차지하는 것이 稅外收入이다(表 1 참조). 그럼에도 不拘하고 항상 地方稅보다 검토가 소홀히 되고 있는 것이 稅外收入이라 하겠다.

1) 稅外收入의 特徵

① 自主財源 : 稅外收入은 地方稅와 함께 地方自治團體의 自主財源이라는 점에서 후술하는 地方交付稅・國庫補助金・地方讓與金과 다르다 하겠다.

② 反對給付 : 많은 경우 稅外收入은 地方自治團體가 제공하는 物品이나 서비스에 대한 反對給付의 형태를 지니게 된다. 이런 점에서 地方自治團體가 個別的인 紿付 없이 一方의으로 징수하는 地方稅와 다르다 하겠으며 抵抗도 비교적 적은 편이라고 하겠다.

③ 多樣한 種類와 形態 : 稅外收入은 使用料・手數料를 위시하여 財產賃貸收入・課徵金 등 그 種類가 다양하다. 특히 최근에 와서 늘어나는 財政需要에 충당하기 위하여 地方自治團體에 따라서는 각종의 經營事業收益을 올리는 경우가 많다.

④ 自律性 : 地方稅는 國會에서 制定한 地方稅法에 의하여 廣域이나 基礎自治團體○ 나의 차이는 있으나, 모든 地方自治團體가同一한 稅目과 동일한 稅率에 따라 賦課徵收하도록 되어 있으므로 地方自治團體가 自力으로 해결할 수 있

8) 內務部, 地方稅政年鑑(1991), p. 65.

는 방안에는 限界가 있다.

그리나 稅外收入은 地方稅와 달라서 地方自治團體의 努力여하에 따라서 擴充이 가능하다. 이리하여 최근에 와서 地方自治團體 중에는 廣範圍하게 經營收益事業을 展開하여 稅外收入의 擴充을 위한努力를 기울이는 團體들이 있다.

⑤ 費途의 特定：우리는 稅外收入을 一般財源으로 分류하나 稅外收入에 따라서는 그 費途가 정해져 있는 경우가 많다. 특히 特別會計의 稅外收入은 특정한目的을 위하여 사용되기 마련이다。⁹⁾

2) 稅外收入의 實態

1990년도 決算純計를 가지고 地方自治團體의 稅外收入을 살펴 본다면 表 6과 같이 經常收入은 31.1%에 지나지 않으며 臨時收入이 68.9%를 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 經常收入中 비교적 무거운 비중을 차지하는 것이 事業場收入으로서 稅外收入의 16.4%를 차지하고 있으며, 다음이 使用料(8.3%), 手數料(2.4%)의 순이다.

이것을 會計別로 본다면 먼저 一般會計의 경우 經常收入은 12.6%에 지나지 않으며 87.4%가 臨時收入이라는 것을 알 수 있다. 使用料나 手數料는 극히 미미한 비중을 차지하고 있으며 事業場收入은 더욱 미미하다.

다음에 公企業特別會計를 본다면 經常收入이 47.0%에 달하고 있다는 것을 알 수 있다. 事業場收入이 公企業特別會計 稅外收入의 23.8%를 차지하고 있으며 使用料가 18.7%, 手數料가 0.7%를 占하고 있다. 其他特別會計에 있어서는 事業場收入이 31.4%에 달하고 있으며 使用料가 8.4%, 手數料가 0.5%를 차지하고 있다.

3. 地方財政支援制度의 實態

地方自治團體의 自體財源을 보충하여 地方自治團體가 그 機能을 제대로 수행할 수 있도록 國家가 지원하는 地方財政支援制度로서 우리는 그동안 地方交付稅와 國庫補助金을 거론해 왔으나 1991년 부터는 地方讓與金制度도 地方財政支援制度의 一翼을 담당하게 되었다.

(1) 地方交付稅

우리나라 地方財政支援制度의 核心은 地方交付稅라 할 수 있겠다. 內國稅收入의 一定比率을 財源으로 삼아 일정한 기준에 따라 地方自治團體에 배분하는 地方交付稅는 地方自治團體에 따라서는 地方稅보다 무거운 비중을 차지하는 財

9) 姜雲太, 「稅外收入의 運營實態와 問題點」, 地方財政, 1983年 4月號, pp. 25-33.

(單位 : 千원, %)
 <表 6> 會計別 稅外收入^{1,2)}의 明細(1990)

| 一般會計 | | | 公企業特別會計 | | | 其他特別會計 | | | 合計 | | |
|--------------------|---------------|-------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|-------|--------|--------|-----|
| 歲 入 | 歲 額 | 構成比 | 歲 入 | 歲 額 | 構成比 | 歲 入 | 歲 額 | 構成比 | 歲 入 | 歲 額 | 構成比 |
| 經常收入 | 502,540,795 | 12.6 | 1,031,839,290 | 47.0 | 1,364,659,998 | 43.3 | 2,899,040,083 | 31.1 | | | |
| 使用料 | 100,388,152 | 2.5 | 410,192,138 | 18.7 | 265,715,185 | 8.4 | 776,295,475 | 8.3 | | | |
| 手數料 | 187,683,239 | 4.7 | 14,778,685 | 0.7 | 15,111,977 | 0.5 | 217,573,901 | 2.4 | | | |
| 事業場收入 | 20,585,040 | 0.5 | 523,136,370 | 23.8 | 990,011,835 | 31.4 | 1,533,733,245 | 16.4 | | | |
| 其他收入 ³⁾ | 193,884,364 | 4.9 | 83,732,097 | 3.8 | 93,821,001 | 3.0 | 371,437,462 | 4.0 | | | |
| 臨時收入 ⁴⁾ | 3,477,072,762 | 87.4 | 1,163,339,232 | 53.0 | 1,784,512,031 | 56.7 | 6,424,924,025 | 68.9 | | | |
| 合計 | 3,979,613,557 | 100.0 | 2,195,178,522 | 100.0 | 3,149,172,029 | 100.0 | 9,323,964,108 | 100.0 | | | |

註 : 1) 1990년 度 決算으로서 全體間 以會計間 重複된 決算額은 指除銷去。

2) 地方債는 稅外收入에서 除外銷去。

3) 經常收入의 其他收入에는 財產賃貸收入, 徵收交付金, 利子收入이 포함됨.

4) 臨時收入에는 財產賣却에 移越金 등이 포함됨.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』(1991).

原이다.

1) 地方交付稅의 機能

地方交付稅의 機能으로서 여러가지를 들 수 있겠으나 우리는 다음의 두가지를 듣고자 한다.

① 國家財政과 地方財政의 調整機能：地方交付稅의 첫 번째 機能은 國家財政과 地方財政간의 爭 심한 不均衡을 조정하는 일이다. 1992년도 當初豫算 기준으로 3兆 8,000원에 달하는 地方交付稅가 없다면 國家와 地方自治團體간의 爭심과 不均衡이 그대로 유지될 것이다. 이 機能과 관련이 있는 것이 地方交付稅의 規模(總額)의 문제이다.

② 地方自治團體간의 調整機能： 전술한 바와 같은 稅源의 偏在 등이 주된 原因으로 作用하여 우리 나라 地方自治團體간에는 심한 財政力不均衡이 존재한다. 일부 地方自治團體는 외부의 지원 없이도 필요한 財源의 조달에 큰 어려움이 있는가 하면 自體財源으로 人件費도 지출할 수 없는 自治團體가 있다. 이러한 自治團體간의 財政力不均衡을 시정하는 것이 地方交付稅의 둘째번 機能이라 할 수 있다. 이 機能과 관련이 있는 것이 地方交付稅의 配分基準의 문제라 할 수 있다.¹⁰⁾

2) 地方交付稅의 特徵

自治團體의 團體財源인 地方稅나 같은 依在財源이지만 國庫補助金과 대비해 地方交付稅는 다음과 같은 특징을 지닌다.

① 規模의 法定化：地方交付稅는 國家가 징수하는 內國稅收入의 一定率을 財源으로 삼는다는 점에서 地方自治團體가 직접 징수하는 地方稅와 다를 뿐만 아니라 그 規模가 法定化되어 있다는 점에서 每年 國家의豫算過程을 통하여 그 規模가 決定되는 國家補助金과 다르다 하겠다.

② 基準財政需要와 基準財政收入에 의한 配分：地方交付稅는 각 自治團體의 基準財政需要와 基準財政收入을 감안하고 이에 약간의 補正計算을 가미하여 각 自治團體의 配分額을 결정한다. 따라서 自體財源이 빈약한 自治團體일 수록 보다 많은 地方交付稅를 배분받도록 하므로써 自治團體간의 財政力 不均衡을 다소 간이나마 시정하고자 하는 것이다.

③ 稅源偏在의 시정：地方交付稅는 稅源偏在의 시정에 이바지 한다는 점에서 후술하는 地方讓與金과 같으나 基準財政需要와 基準財政收入을 감안하여 배분한다는 점에서 稅源偏在에서 오는 財政力 不均衡의 시정에 보다 많이 기여한다.

10) 鄭世煜, 「地方交付稅의 適正水準」, 地方財政, 1983年 6月號, pp. 22-34.

고 하겠다.

④ 一般財源：特別交付稅는例外이나普通交付稅는 일단分配되면地方自治團體가 임의로 사용할 수 있는一般財源이라는 점에서特定財源인國庫補助金이나地方讓與金과 다르다 하겠다.

3) 地方交付稅의 實態

주기하는 바와 같이地方交付稅는 1972년 전에는內國稅의 17.6%로法定化되어 있었으나 8·3措置로法定率制度가 폐지됨에 따라地方交付稅의內國稅에 대한비율이 크게떨어져한때 11%수준에이르렀으며 어려운地方財政을 더욱궁핍하게 만들었던 것이다. 1982년에法定率制度가부활되어 1983년 이후새로운法定率인 13.27%로고정되었다.

최근에와서前前年度內國稅豫算과決算額과의差額을당해년도交付稅總額에추가하고별도特別增額분이포함되어地方交付稅의內國稅에대한비율이다른상승하였다(表7 참조).

(2) 國庫補助金

地方財政支援制度중에서地方交付稅보다그비중이다소낮으나國家施策의俱現이라는측면에서中央政府의관점에서볼때place交付稅보다더중요성을지니는것이國庫補助金이라할수있다.

1) 國庫補助金의 特徵

〈表7〉 年度別 地方交付稅 (단위: 억원, %)

| 年 度 | 內 國 稅 收 入 | 地 方 交 付 稅 | 交 付 率 (%) |
|------------------|-----------|-----------|-----------|
| 1972 (8·3 조치) | 3,281 | 673 | 17.60 |
| 1975 | 9,917 | 1,177 | 11.87 |
| 1982 | 52,247 | 7,009 | 13.42 |
| 1983 | 60,417 | 8,579 | 14.20 |
| 1984 | 64,546 | 10,417 | 15.72 |
| 1985 | 73,657 | 10,076 | 13.68 |
| 1986 | 81,194 | 12,900 | 15.89 |
| 1987 | 93,171 | 13,906 | 14.93 |
| 1988 | 125,402 | 17,115 | 13.65 |
| 1989 | 152,084 | 21,741 | 14.30 |
| 1990 | 169,013 | 26,620 | 16.34 |
| 1991 | 230,811 | 33,587 | 14.55 |
| 1992 | 288,626 | 38,301 | 13.27 |

註 1991년도와 1992년도는豫算이며 나머지는決算임.

資料 經濟企劃院,『豫算概要』(각년도)

國庫補助金의 특징으로서 여러가지를 들 수 있겠으나 地方交付稅나 地方讓與稅과 대비해 본 國庫補助金의 특징으로서 다음의 몇 가지를 들 수 있겠다.¹¹⁾

① 特定財源：國庫補助金은 國家로부터 교부된다는 점에서 地方自治團體의 团體收入인 地方稅나 稅外收入과 구별되는 것은 더 말할 것도 없으나 그用途가 정해진 特定財源이라는 점에서 一般財源인 地方交付稅와 다르다고 하겠다.

② 地方費負擔의 수반：國庫補助金의 또 하나의 특징으로서 地方費負擔의 수반을 들 수 있다. 國庫補助率이 100%되는 補助事業은 비교적 적으며 대부분의 國庫補助事業이 地方費負擔을 수반하기 마련이고 國庫補助率이 50%에 미달하는 사업도 많다.

이런 점에서 一般財源인 까닭에 地方費負擔의 문제와 本質的으로 관련이 없는 地方交付稅와 다를뿐만 아니라 동일한 特定財源이라 할지라도 반드시 地方費負擔이 수반되어야 할 이유가 없는 地方讓與金과도 구별된다고 하겠다.

③ 規模의 非法定化：地方交付稅法에 의하여 內國稅收入의 13.27%로 그 규모가 法定化되어 있는¹²⁾ 地方交付稅나 國稅와 地方稅의 調整 등에 관한 法律에 의하여 그 규모가 법정화되어 있는¹³⁾ 地方讓與金의 경우와는 달리 國庫補助金은 그 總額이 법정화되어 있지 않으며 매년 國家의 豫算過程을 통하여 그 규모가 결정된다.

뿐만 아니라 國庫補助率과 地方費負擔率은 法令으로 정한다는 地方自治法의 규정에도 불구하고¹⁴⁾ 대부분의 國庫補助事業의 보조율이 법정화되지 못하고 있는 실정이며 해에 따라서 起伏이 심한 편이다.

3) 國庫補助金의 實態

① 地方財政上의 位置：전술한 바와 같이 地方自治團體의 依存財源중에서 地方交付稅보다는 다소 비중이 낮으나 아직도 중요한 위치를 차지하고 있는 것이 國庫補助金이다. 1991년도부터 地方讓與金制度가 신설되므로써 國庫補助金의 비중이 다소 낮아지고 있다. 후술하는 바와 같이 과거에 國庫補助金에 크게 의존하던 道路事業과 環境汚染事業이 地方讓與金으로 점차 移管되어 國庫補助金의 絶對額이나 地方財政에서 차지하는 비중이 다소 줄어들고 있기는 하나 아직도 그 重要性을 무시할 수는 없다.

(11) 李昌洙, 「國庫補助金의 運營現況」, 地方財政, 1982年 9月號, pp. 10-22.

(12) 地方交付稅法 제 4조.

(13) 國稅와 地方稅의 調整 등에 관한 法律 제 5조.

(14) 地方自治法 제 114조 제 2항.

〈表 8〉 國庫補助金의 主要部門別 内譯 (單位 : 百萬원, %)

| | 1990 | | 1991 | | 1992 | |
|-------------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
| | 金額 | 比率 | 金額 | 比率 | 金額 | 比率 |
| 一般會計 | 1,634,801 | 80.6 | 1,848,316 | 91.0 | 1,498,752 | 78.7 |
| 農林水產部門 | 437,403 | 21.6 | 500,376 | 24.6 | 211,057 | 11.1 |
| 社會福祉部門 | 540,252 | 26.6 | 605,144 | 29.8 | 645,166 | 33.9 |
| 永久賃貸住宅 | 212,200 | 10.5 | 270,700 | 13.3 | 269,500 | 14.1 |
| 環境污染防止 | 46,359 | 2.3 | 185,432 | 9.1 | 15,439 | 0.8 |
| 其他 | 398,587 | 19.6 | 286,664 | 14.1 | 357,590 | 18.8 |
| 道路特別會計 | 392,488 | 19.3 | 110,215 | 5.4 | 215 | 0.0 |
| 地方道 및 郡道整備 | 289,076 | 14.2 | — | — | — | — |
| 其他 | 103,412 | 5.1 | — | — | — | — |
| 都市鐵道事業特別會計 | — | — | 70,000 | 3.5 | 115,000 | 6.0 |
| 農魚村構造改善特別會計 | — | — | — | — | 288,771 | 15.2 |
| 糧穀管理特別會計 | 1,499 | 0.1 | 1,654 | 0.1 | 1,898 | 0.1 |
| 合計 | 2,028,788 | 100.0 | 2,030,185 | 100.0 | 1,904,636 | 100.0 |

主: 1990년도와 1991년도는 追更豫算도 포함했으며, 1992년도는 本豫算임.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』(각년도)

地方自治團體에 따라서 國庫補助金이 차지하는 비중이 많이 다르다는 사실에도 注意할 필요가 있다. 서울特別市나 直轄市의 경우는 더 말할 것도 없고 市·郡의 경우에 있어서도 補助金이 歲入에 있어서 차지하는 比重이 대단치 않다. 그러나 道의 경우에 있어서는 補助金이 地方交付稅보다 월등하게 비중이 무거울 뿐만 아니라 地方稅나 稅外收入보다도 比重이 무겁다는 것을 알 수 있다.

② 部門別 配定: 國庫補助金의 部門別 配定狀況을 본다면 表 8과 같이 農林水產部門과 社會福祉部門이 비교적 무거운 비중을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 1990년도의 경우를 본다면 社會福祉部門支援이 26.6%로서 가장 무거운 비중을 차지했으며 다음이 農林水產部門支援(21.6%), 道路事業支援(19.3%), 永久賃貸住宅建設支援(10.5%)의 순이었으나 1991년도에 와서는 社會福祉部門支援(29.8%)과 農林水產部門支援(24.6%)의 비중이 무거운 것은 같으나 地方讓與金制度의 도입으로 道路事業에 대한 지원은 讓與金에 맡기고 永久賃貸住宅建設支援의 비중이 13.3%로 상승하게 되었다.

1992년도에 와서는 部門別 國庫補助金 配分狀況이 더욱 큰 변화를 보이게 되었다. 社會福祉部門支援(33.9%)이 여전히 가장 무거운 비중을 차지하며 다음이 農林水產部門支援(26.3%)인 것은 과거와 같으나 1991년도까지만 하더라도 一般會計가 專擔하던 農林水產部門에 대한 지원이 1992년도를 기하여 農漁村構

改善特別會計가 신설됨에 따라 一般會計보다는 이 特別會計를 통한 지원이 더 무거운 비중을 차지하게 되었다.

또 하나의 큰 변화는 후술하는 바와 같이 國稅와 地方稅의 調整 등에 관한 法律과 地方讓與金法이 개정됨에 따라 地方讓與金의 규모가 크게 늘어나고 그 用途에 道路事業 외에 環境污染防止事業 등이 추가됨에 따라 環境污染防止事業支援과 道路事業支援을 위한 補助金이 대폭 확장되었다는 사실이라. 특히 道路事業에 대한 지원은 名目上의 금액인 2億 1,500萬원만 計上하고 나머지는 地方讓與金에 완전히 맡기게 되었다는 사실에 유의할 필요가 있다.

(3) 地方讓與金

그래동안 論議되어 오던 地方讓與金別度가 1991년도부터 도입되어 地方財政에 있어서 중요한 위치를 차지해 가고 있다.¹⁵⁾

1) 地方讓與金의 特徵

地方讓與金은 國家가 정수한 특정한 租稅를 地方自治團體에 양여하는 것으로서 地方自治團體가 직접 부과 정수하는 것이 아니라는 점에서 地方稅와 다르며, 地方自治團體에의 양여는 일정한 기준에 따라서 기계적으로 이루어진다는 점에서 地方交付稅와 다르다. 이것을 좀 더 구체적으로 살펴 보기로 한다.

① 國家에 의한 賦課徵收 : 地方讓與金은 國家가 賦課 徵收하는 租稅收入을 財源으로 한다는 점에서 地方自治團體가 賦課 徵收하는 地方稅와 다르다고 하겠다.

② 基準에 의한 機械的 讓與 : 地方交付稅가 각 自治團體별로 基準財政需要額과 基準財政收入額을 산정하여 배분하는데 대하여 地方讓與金은 일정한 기준을 설정하고 이 기준에 따라서 비교적 기계적으로 각 地方自治團體에 양여한다는 점에서 地方交付稅와 다르다.

③ 特定財源 : 日本의 地方讓與稅는 일부 稅目的 경우 一般財源으로 하고 있으나 우리 나라 地方讓與金은 全的으로 特定財源이다.

④ 稅源偏在의 시정 : 우리나라 地方稅의 대부분의 稅目이 암고 있는 문제점이 稅源의 偏在라는 것은 앞에서 지적한 바와 같다. 地方讓與金은 國家가 정수하여 稅源과 관계없이 需要에 따라 각 自治團體에 양여하는 까닭에 稅源偏在의 시정에 이바지 하는 制度라 하겠다.¹⁶⁾

15) 日本에서는 地方讓與稅라고 부르고 있으며, 우리나라에서도 그동안 地方讓與稅라고 불리워 왔으나 法案成案過程에 있어서 法制處의 강력한 주장에 따라 實定法上の 名稱이 地方讓與金이 되었다.

16) 羣 犀, 「地方讓與稅導入」, 地方自治, 1990年 3月號, pp. 90-93.

〈表 9〉 地方讓與金의 運營實態

| | 1991 | 1992 |
|-----|---|--|
| 規 模 | 5,573億원 | 1兆 2,506億원 |
| 財 源 | 電話稅收入 全額 土地超過利得稅收入의 50% 酒稅收入의 15% | 電話稅收入 全額 土地超過利得稅收入의 50% 酒稅收入의 60% |
| 用 途 | 道路事業 | ① 道路整備事業 ② 農漁村地域開發事業 ③ 水質染污防止事業 ④ 青少年育成事業 |

2) 地方讓與金制度의 運營

地方讓與金制度의 도입에 관해서는 오래전부터 論議가 있었으나 전술한 바와 같이 1991年度에 처음으로 우리나라에 도입되었다. 이를 위하여 1990년의 定期國會에서 地方讓與金法을 제정하였을 뿐만 아니라 國稅와 地方稅의 調整 등에 관한 法律을 改正하여 一部 國稅收入의 地方讓與가 可能도록 하였다. 다른 한편 地方交付稅의 경우와는 달리 中央政府는 地方讓與金의 운영을 위하여 地方讓與金管理特別會計를 설치했으며 이를 위하여 地方讓與金管理特別會計法을 제정하였다.

① 財源과 規模 : 1991년도의 地方讓與金은 電話稅收入 全額, 土地超過利得稅收入의 50%, 酒稅收入의 15%를 財源으로 삼아 그 規模가 5,570億원이었으나 1992년도에는 電話稅收入 全額, 土地超過利得稅收入의 50%, 酒稅收入의 60%를 財源으로 삼아 그 規模는 1兆 2,506億원으로 늘어나게 되었다.

② 用途 : 1991년도에는 地方讓與金이 道路事業에만 사용되었으나 1992년도에는 i) 道路整備事業뿐만 아니라 ii) 農漁村地域開發事業, iii) 水質染污防止事業, iv) 青少年育成事業을 위해서도 사용되게 되었다.

III. 韓國地方財政의 課題

우리는 韓國地方財政의 課題를 크게 ① 地方財源의 擴充方案, ② 地方財政支援制度의 改善, ③ 地方財政運用의 合理化로 나누어서 고찰하고자 한다.

1. 地方財源의 擴充方案

中央政府로부터의 財政支援도 중요하나 무엇보다 필요한 것은 地方自治團體

〈表 10〉 日本의 國稅와 地方稅의 比率

(단위 : %)

| 年 度 | 區 分 | | | 年 度 | 區 分 | | |
|--------|--------|-------------|--------|--------|--------|-------------|--------|
| | 國 稅 | 地 方 稅 | 合 計 | | 國 稅 | 地 方 稅 | 合 計 |
| 1935 | 66.7 | 33.3 | 100.0 | 1982 | 63.2 | 36.8 | 100.0 |
| 1940 | 84.0 | 16.0 | 100.0 | 1983 | 63.3 | 36.7 | 100.0 |
| 1961 | 7.1 | 28.9 | 100.0 | 1984 | 63.1 | 36.9 | 100.0 |
| 1970 | 67.5 | 32.5 | 100.0 | 1985 | 62.7 | 37.3 | 100.0 |
| 1975 | 64.0 | 36.0 | 100.0 | 1986 | 63.5 | 36.5 | 100.0 |
| 1980 | 64.1 | 35.9 | 100.0 | 1987 | 63.7 | 36.3 | 100.0 |
| 1981 | 63.7 | 36.3 | 100.0 | 1988 | 63.4 | 36.6 | 100.0 |

資料 : 日本国 自治省編, 『地方財政白書』(1990年度版), pp. 222-223.

自體財源의 擴充이라 하겠다. 地方財源의 擴充方案은 크게 地方稅의 擴充과 稅外收入의 擴充으로 나눌 수 있는데 우리는 地方稅의 擴充에 역점을 두어 고찰하고자 한다.

(1) 國稅稅源의 地方移讓

地方財政의 實態에서 살펴본 바와 같이 우리나라 租稅總額(國稅와 地方稅의 合計)에 있어서 地方稅가 차지하는 比重은 20% 內外에 지나지 않는다. 그동안 國稅稅源의 地方移讓이 꾸준히 論議되어 왔으며 1985年度를 기하여 담배販賣稅가 地方으로 이양되었으며 1989年度에는 담배販賣稅가 담배消費稅로 전환되었다.

기밖에도 1991年度부터 地方讓與金制度가 도입되어 電話稅收入 全額, 酒稅收入의 15%, 土地超過利得稅收入의 50%가 地方讓與金財源으로 전환되었으며, 1992年度에는 電話稅收入 全額, 酒稅收入의 60%, 土地超過利得收入의 50%가 地方讓與金 財源으로 사용되게 되었다.

그러나 아직도 地方稅收入의 비중이 낮다는 見解가 많다. 租稅總額에 있어서 地方稅가 차지하는 비중이 日本의 36% 수준에 이르기는 어렵다고 하더라도 現在의 20% 수준은 지나치게 낮다는 見解가 지배적이다.

地方財源의 擴充과 관련하여 제기되는 문제는 稅源의 偏在이다. 1990年度 地方稅徵收額을 가지고 본다면 地方稅總額의 56.3%가 서울特別市와 5個 直轄市에서 징수되었으며 서울과 釜山의 징수액만도 地方稅總額의 41.4%에 달하고 있는 실정이다. 이러한 상황하에서 國稅를 지방으로 이양해 보아야 자칫하면 大都市의 財源만 늘려주는 결과가 되며 많은 地方自治團體의 어려움을 해결하는데 도움이 되지 못할 수가 있다는 사실에 유의할 필요가 있다.

(2) 新稅源의 開發 및 稅率引上

新稅源의 개발 및 稅率의 인상을 위하여 앞으로 여러가지 방안이 강구되어야 하겠으나 1990年度에 도입된 綜合土地稅와 1991年の 地方稅法改正이 地方財源의 擴充에 다소 도움이 되리라 생각한다.

1) 綜合土地稅

종전의 土地分 財產稅와 土地過多保有稅를 통합하여 전국의 토지를 소유자별로 합산, 累進課稅하는 綜合土地稅는 소위 保有課稅의 대표적인 예의 하나라 할 수 있는데 對物稅를 對人稅로 혼동한 租稅라는 비판을 받고 있다.

그러나 綜合土地稅가 地方自治團體의 稅收增大에 다소 이바지하고 있다는 데에는 疑問의 여지가 없다. 1989年度의 財產稅 土地分과 土地過多保有稅의 合計가 2,229億원이었는데 대하여 1990年度 綜合土地稅 徵收額은 3,998億 7,200萬 원이었다. 그러나 綜合土地稅의 경우에도 稅源의 偏在가 심하여 서울特別市와 5個 直轄市에서의 정수액이 綜合土地稅 徵收稅額의 60.0%에 달했던 것이다.

2) 1991年的 地方稅法改正

1991年的 定期國會에서 通過되어 1992年 1月 1일부터 시행하게 된 地方稅法改正法律이 地方財源의 擴充에 다소 도움을 주게 되었다. 다양한 내용을 지니는 1991年的 地方稅法改正中 新稅源의 開發 및 稅率引上과 관련이 있는 부분만 살펴보면 다음과 같다.

① 地域開發稅의 新設： 地域均衡開發 등에 소요되는 財源을 확보하기 위하여 道의 目的稅로 신설된 地域開發稅는 發電用水, 地下水, 地下資源, 컨테이너埠頭를 이용하는 컨테이너를 課稅對象으로 삼는다.

地域開發稅와 관련하여 특기할 것은 地方自治團體의 課稅自主權의 존중이다. 地方稅去은 標準稅率만 정하고 道知事が 條例가 정하는 바에 의하여 地域開發稅의 稅率을 표준세율의 100分의 50 범위안에서 가감조정할 수 있도록 하였다는 사실에 유의할 필요가 있다.¹⁷⁾

그리고 1992年度 豫算에 의하면 地域開發稅의 收入은 411億원에 불과하다.¹⁸⁾ 象徵的意義는 끌는지 모르나 稅收增大에는 크게 이바지하지 못하는 것 같다.

② 登錄稅 및 住民稅의 定額稅率調整： 1979年の 개정후 10년 이상 조정이 없었던 登錄稅는 50%선에서一律으로 조정되었다. 住民稅는個人均等割의 조정도 推進되었으나 이는 유보되고 法人均等割만 조정되었다. 종전의 地域別 差等課稅에서 法人規模別 差等課稅로 조정되었는데 최하 5만원에서 최고 50만원

17) 地方稅法 제257조.

18) 内務部, 地方自治團體豫算概要(1992), p. 33.

의 범위내에서 法人の 資本金에 따라서 差等課稅하도록 되었다.

③ 事業所稅의 改善・補完： 1977年度에 事業所稅가 신설된 후 한번도 稅率이나 課稅要件이 개정된 일이 없는 점을 감안하여 다음과 같은 두가지 점에서 보강이 이루어 졌다. i) 財產割의 稅率이 $3.3m^2$ (1坪)당 500원에서 $1m^2$ 당 250원으로 인상되었으며, ii) 原因者負擔原則에 따라 環境汚染誘發事業所에 대해서一般稅率의 2배를 重課하도록 하였다. iii) 이밖에도 内務部原案에는 免稅點과 上向調整도 들어 있었으나 國會의 審議過程에서 이는 削除되었다.

④ 自動車稅의 地域間 差等課稅： 對象地域은 서울特別市와 5個直轄市 지역에 한정하고 現行標準稅率의 50%의 범위내에서 條例가 정하는 바에 따라 差等課稅하도록 하였다.¹⁹⁾

(3) 法定外稅目的 設置

1) 必要性

현재 우리나라와 같이 中央政府의 國會가 제정한 地方稅法에 따라, 廣域이나 基礎團體이 냐의 差異는 있으나 모든 地方自治團體가 동일한 稅目的 租稅만을 부과한다는 것은 地方自治의 本質에 비추어보아 문제가 있다고 하지 않을 수 없다.

이리하여 우리나라에서도 日本에서와 같이 法定外稅目(法定外 普通稅)를 인식해야 한다는 소리가 높다. 그러나 法定外稅目的 인정에는 憲法의 규정상 문제가 있다고 하지 않을 수 없다. 日本憲法 第84條는 「세로이 租稅를 課하거나 現行의 租稅를 變更하는 데에는 法律 또는 法律이 정하는 條件에 의함을 요한다」고 규정하고 있으나 우리나라 憲法 第59條는 「租稅의 種目과 稅率은 法律로 정한다」고 규정하고 있는 것이다.

이리하여 1990年の 地方稅法改正時에 法定外稅目的 설치에 관한 論議가 있었으나 채택하지 않기로 결정했다. 1991年の 地方稅法 改正時에는 法定外稅目에 대한 公式的인 論議는 없었으나 從前과는 달리 稅率의 調整에 있어서 地方自治團體에 일정한 한도내에서 自律性을 인정하는 方向으로 나가게 되었다.

2) 新設方法

前述한 바와 같이 憲法의 규정상 日本과 같이 法定外稅目을 인정하기는 어려울 것이다. 따라서 우리나라에서는 法律로서 여러가지 稅目을 나열하고 稅率과 標準稅率을 정하도록 하고 이 태두리안에서 地方自治團體가 條例로서 必要

19) 柳鳳永, 「地方稅法改正의 意義와 內容」, 地方稅, 1991年 제 5 호, pp. 23-34; 張在植, 「改正地方稅法의 特色」, 地方稅, 1992年 제 1 호, pp. 29-37.

한 稅目과 稅率을 결정하도록 할 수 밖에 없을 것이다.

이런 관점에서 1991年의 地方稅法 改正時に 신설한 地域開發稅의 경우 地方稅法은 稅準稅率을 정하고 道知事が 條例가 정하는 바에 따라 標準稅率의 100分의 50 内外안에서 加減調整하도록 한 것은 意義있는 일이라 하겠다.²⁰⁾

自動征稅의 경우에 종전에는 一律的인 稅率을 적용했으나 1991年의 改正時に 서울特別市와 5개 直轄市 지역에서는 標準稅率의 50% 範圍內에서 條例가 정하는 바에 따라 差等課稅하도록 한 것도 같은 趣旨의 규정이라 하겠다.²¹⁾

(4) 地方稅 非課稅·減免의 調整

地方稅財源擴充方案의 하나로서 비교적 抵抗이 적은 것이 地方稅 非課稅·減免의 合理的 調整이라 할 수 있다.²²⁾ 表 11과 같이 地方稅徵收額 對比 非課稅·減免額의 비중이 점차 저하하는 것이 사실이나 아직도 過多하다. 다행히도 1991년의 地方稅法改正時に 地方稅減免對象에 대폭적인 조정이 있었는데 그 주된 내용은 다음과 같다.

1) 減免期間의 短縮

地方稅 減免期間이 5年에서 3年으로 단축되었다. 對象法人事業에 대한 租稅支援의 타당성을 자주 검토하여 再調整하자는 것이다.

2) 減免對象物件의 縮小

減免對象物件을 財產에서 不動產으로 축소하므로써 動產·其他의 물건은 減

〈表 11〉 地方稅의 非課稅·減免 實態 (單位 : 億원, %)

| 年 度 | 地方稅의 非課稅·減免額 | | | | 地 方 稅 徵 收 額 |
|--------|--------------|-------|-------------------|---------------------------|-------------|
| | 地方稅法 | 特別條例 | 其 他 ¹⁾ | 合 計 | |
| 198 1) | 586 | 208 | 290 | 1,084(14.1) ²⁾ | 7,677 |
| 198 2) | 934 | 755 | 39 | 1,728(12.4) | 13,972 |
| 198 3) | 955 | 366 | 80 | 1,401(8.5) | 16,546 |
| 198 4) | 867 | 430 | 111 | 1,408(7.8) | 18,098 |
| 198 5) | 912 | 353 | 81 | 1,346(6.1) | 21,923 |
| 198 6) | 1,642 | 1,567 | 786 | 3,996(8.1) | 49,608 |
| 199 1) | 1,536 | 2,331 | 154 | 4,021(6.3) | 63,674 |

註 : 1) 其他는 外資導入法, 租稅減免法 등에 의한 것임.

2) ()내 수치는 地方稅徵收額 대 非課稅·減免의 比率임.

資料 : #무부, 『地方稅政年鑑』(각 년도)

20) 地方稅法 제257조 제2항.

21) 地方稅法 제196조 제3항.

22) 吳然天, 「地方稅制의 財源調達機能強化 方案」, 行政論叢 第25卷 第1號(1987), pp. 95-97.

免對象에서 제외되었다. 그러나 學校法人的 實驗・實習用 動產(車輛・重機・立木・航空機)에 대한 取得稅・登錄稅・財產稅에 대한 免除條例를 설치하였다.

3) 目的稅의 課稅轉換

都市計劃稅・共同設施稅와 같은 目的稅는 地方自治團體가 課稅의 方法과 節次를 條例로 정하여 부과하도록 하므로써 法令에 의한 減免에서 제외되게 되었다.

4) 減免對象 法人・事業의 축소

減免惠澤을 받아온 法人・事業을 축소하였으나 韓國障礙人雇傭促進公團, 交通安全振興公團 등 9개의 法人・事業이 減免對象에 추가되었다.

2. 地方財政支援制度의 改善方案

우리는 위에서 地方自治團體의 自體財源의 擴充方案에 관해서 살펴 보았으나 이곳에서는 中央政府의 地方自治團體에 대한 財政支援에 대하여 고찰하고자 한다. 과거에는 地方交付稅와 國庫補助金만이 論議의 대상이 되었으나 1991年度에 地方讓與金制度가 도입되었으므로 우리는 이곳에서 地方讓與金도 검토의 대상에 추가하고자 한다.

(1) 地方交付稅

전술한 바와 같이 一般會計 歲入의 20% 정도를 차지하는 地方交付稅는 地方自治團體의 歲入에 있어서 중요한 위치를 차지한다.

1) 地方交付稅 財源

전술한 바와 같이 1972年 전에는 內國稅收入의 17.6%로 地方交付稅 財源이 法定化되어 있었으나 8·3措置로 法定率制度가 폐지됨에 따라 地方交付稅의 內國稅에 대한 비율이 크게 떨어졌다가 1982年에 法定率制度가 부활되어 1983年 이후 새로운 法定率인 13.27%로 고정되었다.

地方自治에 따르는 財政需要를 위해서는 地方交付稅가 현행보다 늘어나야 하겠으나 中央政府 財政需要의 飽 창으로 큰 기대를 걸기는 어려울것 같다.

2) 配分方式의 合理化

確保된 地方交付稅 財源을 어떻게 配分하느냐는 財源의 確保 못지 않게 중요할 문제이다. 주지하는 바와 같이 普通交付稅의 각 自治團體別 配分額은 각 團體의 基準財政需要額과 基準財政收入額을 기준으로 하여 몇 가지 補正計算을 거쳐 산정되고 있다. 配分方式과 관련하여 그동안 제기된 비판을 감안하여 配分額 算定方式의 定型화와 配分額의 公開 등 많은 개선이 이루어 졌으나 基準財

政需要額 算定의 現實化·科學化 등 더욱 改善되어야 할 여지가 많다.

(2) 國庫補助金

地方自治團體 一般會計 歲入의 10% 내외를 차지하는 國庫補助金의 문제점에 관해서는 그동안 많은 지적이 있었으나 아직도 改善되지 않은 문제가 많다.²³⁾

1) 國庫補助率의 法定化

事業別 國庫補助率의 法定化 문제는 오래 동안의 宿題였다. 改正된 地方自治法 제 14조 제 2항은 國庫補助率과 地方費負擔率은 法令으로 정한다고 明文으로 规定하고 있다.

關係部處間의 合意에 의하여 具體的인 事業別로 國庫補助率이 法定化될 수 있을지는 두고 보아야 하겠으나 그동안의 經驗에 비추어보아 용이한 문제는 아닌것 같다.

2) 地方費負擔의 過重

國庫補助率이 낮은 까닭에 地方費負擔이 과중하다는 문제도 오래 동안 지적되어 왔다. 國庫補助率의 인상에 의하여 地方費負擔의 輕減이 이루어져야 한다.

3) 國庫補助事業의 細分化와 補助金의 零細化

國庫補助事業이 지나치게 細分化되어 있으며 따라서 國庫補助金이 零細한 경우가 많다는 점도 오래 동안 지적되어 왔다. 유사하거나 小規模的인 事業을 통폐합하여 補助金의 零細性을 지양해야 할 것이다.

(3) 地方讓與金

地方讓與金의 現況에 관해서는 앞에서 고찰하였으므로 이곳에서는 앞으로의 課題만 검토하기로 한다.

1) 稅目·規模의 擴充

地方讓與金이 地方財政의 擴充에 이바지 하기 위해서는 그 規模가 좀 더 擴大되고 稅目도 늘어야 할 것이다. 日本에서도 1954年度에 창설된 地方讓與稅가 서서히 그 規模가 늘어났으며 1989年에 消費讓與稅가 창설됨에 따라 그 規模가 크게 늘어났다.

2) 一般財源과 特定財源

地方讓與金 收入을 地方自治團體의 一般財源으로 할 것인가 特定財源으로 할 것인가 하는 문제가 다음에 제기된다. 獨逸의 共同稅는 一般財源으로 되어 있으며²⁴⁾ 日本의 讓與稅는 原則的으로 特定財源으로서 그 용도가 정해져 있으나

23) 金柱鳳, 우리나라 國庫補助金制度에 관한 研究(1976年 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文); 李昌洙, 前揭文, pp. 11-22.

24) Cunlicks, op. cit., p. 122.

〈表 12〉 日本 地方讓與稅의 추이¹⁾ (單位 : 百萬円, %)

| 년도 부문 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 |
|-----------|----------------------------------|--------------------|----------------------|----------------------|
| 地方도로讓與稅 | 308,317 (60.2) ²⁾ | 293,700 (59.0) | 326,000 (22.4) | 338,100 (18.4) |
| 석유가스讓與稅 | 15,029 (2.9) | 15,400 (3.1) | 16,700 (1.1) | 16,900 (0.9) |
| 특별통讓與稅 | 10,370 (2.0) | 10,100 (2.0) | 11,100 (0.8) | 11,300 (0.6) |
| 자동차 중량讓與稅 | 168,503 (32.9) | 168,300 (33.8) | 184,500 (12.7) | 203,300 (11.0) |
| 항공기 연료讓與稅 | 10,049 (2.0) | 10,200 (2.0) | 10,600 (0.7) | 11,000 (0.6) |
| 소비讓與稅 | — | — | 904,500 (62.2) | 1,260,300 (62.2) |
| 合計 | 512,268 ³⁾ (100.0) | 497,700 (100.0) | 1,453,400 (100.0) | 1,840,900 (100.0) |

註: 1) 1988년도까지는 결산이며 그 후는 예산임.

2) ()안 수치는 구성비임.

3) 매상讓與稅가 1987년도 예산에 계상되었으나 매상세법안이 폐기됨에 따라 徵收되지 않았으므로 1987년도 결산에 不包含.

資料: 日本国自治省, 『地方財政白書』(1990), pp. 226-227, 384-385.

특별통讓與稅와 消費讓與稅는 一般財源이다.

우리나라의 地方讓與金은 特定財源으로 되어 있으나 앞으로 계속해서 特定財源으로 할 것인가 일부 稅目은 一般財源으로 轉換할 것인지는 좀더 검토가 필요한 문제라 하겠다.

3) 讓與團體와 讓與의 基準

어떠한 地方自治團體를 讓與金을 받을 수 있는 讓與團體로 하여 양여의 基準은 무엇으로 할 것인가는 어떤 自治團體가 让與金의 혜택을 보다 많이 받을 수 있는가를 결정하는 중요한 문제이다.

1991年度에는 让與金의用途가 비교적 한정적이어서 큰 문제가 없었으나 1992년도에 이르러 전술한 바와 같이 让與金의用途가 擴大됨에 따라 让與의 基準은 문제점으로 부상하게 되었다. 특히 水質污染防治事業과 青少年育成事業의 경우에는 中長期計劃과 當該年度의事業計劃을 심사하여 양여한다고 되어 있으므로 論難의 여지가 커졌다고 하겠다.²⁵⁾

3. 地方財政運營의 合理化

地方財源의 擴充과 地方財政調整制度의 강화를 통한 財源確保도 중요하나 이

25) 地方讓與金法 제 6 조 제 1 항.

에 못지 않게 중요성을 지니는 것이 確保된 財源의 效率的인 活用이다.

(1) 經常費의 效率的 執行

地方財政의 效率的 運用을 위하여 첫째로 필요한 것이 經常費의 效率的 執行方案의 確立이다. 이번의 地方自治는 1950年代 地方自治의 經驗에서 教訓을 배워야 하며 1950年代에 우리가 범했던 과오를 되풀이하지 말아야 한다. 1951年 度에 17百萬원이었던 地方財政(一般會計)의 歲出規模가 1960年 度에는 13,156百萬원으로 激增했다. 이와 같은 地方自治團體 歲出規模의 增大는 인프레이션에 따르는 地方經費의 名目的인 增加를 반영하는 것이지만 地方自治團體의 活動領域의 擴大와 一般行政費의 張창에도 그 原因이 있다는 것을 잊어서는 안되겠다.²⁶⁾

우리가 강조하고 싶은 것은 地方自治의 실시가 地方議會運營費를 포함하는 一般行政費의 과다한 張창을 초래하여 限定된 地方財源에서 投資費가 차지하는比重의 감소를 가져와서는 안되겠다는 것이다.

(2) 投資費의 合理的 配分

둘째는 投資費의 合理的 配分方案의 確立이다. 地方議會의 構成이 投資費의 非效率的 配分을 초래해서는 안되겠다는 것을 강조하고 싶다. 地方議會의 구성이 民衆의 보다正確한反映을 가져와야지 投資費의 낭비적인 配分을 초래해서는 안되겠다는 것이다.

26) 이 개 관해서는 金 煉, 「地方自治實施에 따르는 地方財政의 課題」, 地方財政 1986 年 가을호, pp. 6-10 참조.