

韓國地方歲入制度에 대한 考察

—1950年代의 地方稅制를 中心으로—

車 輶 權

<目 次>

序 言

- I. 地方財政收入規模와 그 構造
- II. 地方歲入과 地方稅收入
- III. 地方稅制의 變遷과 地方稅收入
 - 1. 建國初期의 地方稅制
 - 2. 戰時稅制의 確立과 第1次 地方稅制改革
 - 3. 戰時稅制의 強化와 第2次 地方稅制改革
 - 4. 地方稅源의 擴充과 第3次 地方稅制改革
 - 5. 地方稅制의 整備와 第4次 地方稅制改革
 - 5. 減稅政策과 第5次 地方稅制改革
- IV. 地方稅制의 問題點

序 言

公共經費의 膨脹에 對應하여 財政收入規模도 늘어나기 마련이지만 1950年代의 地方財政에 있어서 地方歲入의 量的增大보다 더 重要的 意義를 갖고 있었던 事實은 地方歲入構成 內容의 變化였다. 6·25 動亂期나 戰後復興期에 中央財政需要가 急激히 膨脹한 結果 地方稅源은 萎縮을 免치 못하였으며 數次에 걸친 地方稅制改革은 地方住民의 負擔을 加增시켰으나 地方財政需要의 增大에 뒤따르지 못하였다. 그리하여 地方歲入中에서 地方稅收入이 占하는 比重은 年年 低下된 反面에 地方自治團體의 國庫依存度는 漸次的으로 높아졌다.

그러한 構造的變化는 比較的 潛在的財源이 豊富한 都市團體보다 廣域團體인 道나 農村團體인 面의 財政에 있어서 뚜렷이 나타난 現象이었으며 주로 意圖된 中央集權의 強化에 基因하였던 것이지만 地方自治의 政治面이나 經濟面に 새로운 問題點을 남겼다.

本論은 먼저 地方歲入의 推移를 살펴보고 다음에 地方歲入制度, 특히 地方稅制의 變遷과 그 重要的 特徵을 概觀하는 한편 그 長點과 限界를 評價하고 끝으로 1950年代의 地方歲入制度가 지니고 있었던 問題點을 檢討하여 보려는데 그 目的이 있다.

I. 地方財政收入規模와 그 構造

地方自治團體 一般事業部門의 歲入規模는 1951—1960年 期間中에 名目的으로는 124.7

膨脹하였으며 그 增加率은 物價上昇率을 훨씬 上廻하였다. 더욱기 同期間中地方의 伸長率은 中央政府의 一般財政部門 歲入增加率보다 컸다. 6·25 動亂期中에는 前者 後者の 伸長率이 컸으나 1953 年以後 그 相對的地位는 逆轉되었다. 이는 戰時體制가 됨에 따라 한편에서는 地方自治團體의 財源을 確保하기 위한 國家의 諸施策—地方稅制 善 國軍支出金의 增加等—이 奏効한 것과 또 다른 한편에서는 地方自治團體의 成長을 하고 있는 것이지만 1953 年以後의 地方歲入增大가 地方稅를 包含한 自體財源의 擴大 國庫依存財源의 增加에 基因하였던 것을 알 수 있다. 1953 年以後 中央政府歲入은 歲入보다 그 增加「덱포」가 鈍化되었으나 國稅收入의 伸長率은 地方稅收入의 增加率을 하였고 또 公債 및 借入金의 相對的比重이 驚저히 低下되었을 뿐만 아니라 그 絕對額

<第 1 表> 中央政府 및 地方自治團體歲入構成의 推移(抽出年度)⁽¹⁾ 單位: 百萬圓

年度 目	1951	1953	1954 ⁽²⁾	1957	1960
中央政府:					
內 財 源	653 (100.0)	3,867 (57.9)	8,129 (54.5)	19,058 (44.9)	30,893 (63.7)
租 稅	392 (60.1)	2,057 (30.8)	5,143 (34.5)	11,590 (27.3)	24,971 (51.5)
公 債	40 (6.1)	703 (10.5)	1,624 (10.9)	4,487 (10.6)	1,191 (2.5)
國 援 助	—	796 (11.9)	4,470 (30.0)	22,451 (52.9)	16,763 (34.6)
入 金	—	2,020 (30.2)	2,320 (15.5)	950 (2.2)	801 (1.7)
計	653 (100.0)	6,683 (100.0)	14,920 (100.0)	42,459 (100.0)	48,456 (100.0)
地方自治團體:					
體 收 入	46 (41.8)	304 (38.0)	1,043 (35.8)	2,456 (28.8)	3,892 (28.4)
租 稅	22 (20.0)	157 (19.6)	596 (20.5)	1,209 (14.2)	2,124 (15.5)
地 方 債	1 (0.9)	5 (0.6)	15 (0.5)	153 (1.8)	185 (1.8)
庫 財 源 ⁽³⁾	64 (58.2)	496 (62.0)	1,870 (64.2)	6,068 (71.2)	9,821 (71.6)
助 金	33 (30.0)	321 (40.1)	1,450 (47.8)	1,450 (47.9)	6,058 (44.2)
計	110 (100.0)	800 (100.0)	2,913 (100.0)	8,524 (100.0)	13,713 (100.0)
물 消 費 者 物 價 數 1960=100	—	26.6	36.4	92.9	100

註: (1) 中央政府는 一般財政部門, 地方自治團體는 一般會計決算類

(2) 15個月分

(3) 還付金, 補助金, 地方交付稅입.

備考: () 內計數는 百分比임.

資料: 經濟企劃院, 『1962年度 豫算概要』 pp.102-3,

內務部, 『1963年度, 地方自治團體決算概要』 pp. 350-9에서 作成함.

도 減少되었다. 또한 1954年度 中央政府 一般財政部門歲入의 30%를 占하였던 援助財源은 戰後復興期에 계속 增加되어 1957年度에는 中央政府 一般財政部門歲入의 52.9%를 차지하였으나 그後 그 相對的比重은 漸次 低下되어 1960年度에는 34.6%를 占하였다. (第1表 參照)

그러나 地方自治團體歲入構成의 推移를 보면 1953年以後 地方自治團體의 自體收入은 中央政府가 調達한 國內資源과 거의 平行的으로 增大되었으나 歲入構成中에서 占하는 後者의 比重이 上昇된데 反하여 前者의 相對的比重은 低下되었다. 이는 主로 地方稅收入의 伸長率이 相對적으로 낮았을 뿐만 아니라 國庫依存財源의 規模가 年年 增加된데 그 原因을 찾아 볼 수 있다.

그리하여 歲入面에 있어서 中央財政은 漸次 赤字財政을 止揚하는 한편 財政自立度를 높이는 方向으로 改善되었으나 地方財政은 차차 財政의 獨立性을 喪失하게 되었던 것이다. 이와 같이 歲出面에 있어서보다 歲入面에 있어서 中央集權化 傾向은 더욱 뚜렷이 나타났던 것이지만 이는 社會·經濟關係分野에 있어서 全國의 施策이 어느때보다 強力히 要望되었던 것을 反映하고 있는 것이다. ⁽¹⁾

〈第2表〉 團體別一般會計歲入規模의 推移 (抽出年度)⁽¹⁾ 單位:百萬元

團體別	年度別	1946	1951	1954 ⁽²⁾	1957	1960
特別市·道		0.4(40.0)	63(57.3)	1,923(66.0)	6,247(73.3)	10,412(75.9)
市		0.2(20.0)	12(10.9)	261(9.0)	720(8.4)	1,023(7.5)
邑		0.4(40.0)	5(4.5)	106(3.6)	237(2.8)	309(2.3)
面			30(27.4)	623(21.4)	1,319(15.25)	1,969(14.4)
總額		1.0(100.0)	110(100.0)	2,913(100.0)	8,524(100.0)	13,713(100.0)

註: (1) 1946年度는 豫算額이며 其他年度는 決算額임.

(2) 15個月分

備考: () 內計數는 百分比이며 端數處理로 因하여 그合計는 一致하지 않음.

資料: 內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』 1962年度, pp. 658-61. 朴文玉, 『韓國政府論』, 1963年, p. 352의 資料에서 作成함.

그러한 事實은 團體別歲入規模의 推移에서도 確認하여 볼 수 있다. (第2表參照) 各級地方議會의 機能이 停止되고 새로운 民主秩序가 形成될 때까지 暫定的 措置로써 軍政長官이 任命한 地方長官, 또는 地方長官이 任命한 邑·面長으로 하여금 地方公共事務를 處理케 하였던 美軍政下의 1946年度 地方豫算을 보면 廣域團體인 特別市(府)·道の 歲入豫算規模

(1) 이는 戰亂收拾과 戰後復興事業의 展開過程에서 생겨난 現象이었으며 英國에 있어서도 地方稅收入水準은 兩次的 大戰을 契機로 하여 租稅收入總額에 대한 比率에 있어서나 國民所得에 대한 比率에 있어서 모두 低下하였다. 1913年以前에는 地方稅收入水準은 租稅收入總額의 30%를 넘었으나 1946-1950年期間中에는 7%以下로 下落하였다. 또 國民所得에 대한 地方稅收入의 比重은 1938-1948年期間中 4%以上에서 3%以下로 下落하였다. Cf. U.K. Hicks, *British Public Finances*, 1958.

全體의 40%를 占하였고 基礎團體인 市의 歲入豫算額은 20% 邑·面의 그것은 40%를 차지하고 있었다.

그러나 建國後 地方自治制度가 實施된 이래 地方歲入中에서 廣域團體의 歲入이 占하는 是 계속 높아져 1960年度에는 全體의 75.9%를 차지하게 되었던 反面에 基礎團體인 面의 相對的比重은 모두 低下되었다. 이는 建國後 地方自治制度가 實施되었음에도 不 6·25 動亂 또는 戰後再建 등 緊急事態에 對處하기 위하여 社會·經濟分野에 있어 標準의 統一이 더욱 強調된 結果로 中央集權化의 傾向이 強化되었던 事實을 反映하고 것이다. 그리하여 1951—1960年 期間中 廣域團體인 特別市·道의 平均歲入額은 165 膨脹되었으나 市의 平均歲入額은 62 倍로, 邑의 平均歲入額은 55 倍 그리고 面의 平均 歲入額은 67 倍로 各各 增大되었으며 廣域團體의 財源이 크게 擴張된 데 反하여 基礎團體 財源은 큰 伸長을 보지 못하였던 것이다.⁽²⁾

제 團體別 歲入規模와 그 構成의 推移를 살펴보면 다음과 같다.

<第3表> 特別市·道 一般會計歲入의 構成(抽出年度)⁽¹⁾ 單位: 百萬元

年度別 別	1951	1954	1957	1960
體 收 入	19(30.2)	547(28.4)	1,456(23.3)	2,500(24.0)
使用料및手數料	1(1.6)	28(1.4)	60(1.0)	120(1.1)
地 方 稅	12(19.0)	343(17.8)	743(11.9)	1,445(13.9)
地 方 債	僅 少	7(0.4)	145(2.3)	164(1.6)
其 他 ⁽²⁾	6(9.5)	169(8.8)	508(8.1)	771(7.4)
轉 收 入	44(69.8)	1,376(71.6)	4,791(76.7)	7,912(76.0)
輔 助 金	30(47.6)	1,175(61.1)	3,942(63.1)	5,701(54.8)
交 付 稅	6(9.5)	124(9.7)	222(3.6)	1,795(17.2)
還 付 稅	8(12.7)	77(0.8)	627(10.0)	416(4.0)
額	63(100.0)	1,923(100.0)	6,247(100.0)	10,412(100.0)

註: (1) 決算額인. 但 1954年度는 15個月分인.

(2) 財産收入, 移越金, 財産賣却代, 過年度收入, 雜收入, 交付金を 包含함.

備考: () 內數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그 合計는 一致하지 않음.

資料: 內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』 1962年度, pp. 668—71에서 作成함.

저 特別市·道의 歲入狀況을 보면 第3表와 같이 1951—1960年 期間中 自體收入은 是, 移轉收入은 180 倍로 增大되었으며 國庫財源에 對한 依存度가 더욱 높아졌던 것을 示 있다. 그러나 이러한 量的增大의 差異보다 더 重要한 意味를 갖고 있는 것은 이미 하였던 것과 같이 歲入構成의 變化였다.

51 年度에 있어서도 特別市·道歲入總額의 30%는 地方稅收入을 包含한 自體收入으로

1) 廣域團體의 可用財源擴充은 移轉의 收入의 增加에 基因하였고 基礎團體의 可用財源이 크게 伸 長하지 못한 原因은 部分的으로는 歲入面에 있어서의 中央集權化가 招致한 當然한 結果였다.

充當되었다. 그러나 1960年度에 있어서는 歲入中 自體收入의 比重은 24%로 低下되었으며 그 反面에 歲入中 國庫財源이 占하는 比重은 1951年度の 69.8%에서 1960年度에는 76%로 上昇되었다. 또 年次別 國庫財源 構成內容의 推移를 보면 地方財政調整을 目的으로 하는 一般補助金의 比重이 현저히 높아졌던 것을 알 수 있다. 또한 1951年度에 있어서는 歲入 構成의 47.6%를 占하였던 特定事業補助金은 1960年度에 있어서는 歲入總額의 54.8%를 占하게 되었으며 廣域團體의 財政에 대한 中央의 統制力이 強化되었던 것을 알 수 있다.

한편 1951年度에 있어서는 그 額이 僅少하였던 地方債收入이 1957年度以後에는 使用料 및 手數料收入을 上廻하게 되었으며 1957年이래 財政安定計劃이 執行된 結果로 中央 財政의 起債가 極도로 抑制된 데 反하여 廣域團體의 起債依存度는 上昇하였던 것을 알 수 있다. 勿論 自償의 事業의 財源을 信用에 依하여 調達한다는 것에 대해서는 異議를 제기할 餘地가 있을 수 없는 것이지만 財政缺陷을 補填하기 위해서나 또는 自體收入이든 移轉收入이든 間에 未來의 收入을 期待하여 起債하고 地方公共事業을 運營한다는 것은 分明히 財政의 健全性에 대한 하나의 赤信號라고 볼 수 있다.⁽³⁾ 그리하여 特別市·道團體의 歲入에 있어서 使用料 및 手數料 그리고 地方稅收入의 比重이 低下된 것은 財政獨立性이 喪失된 것을 反映하고 있고 起債依存度가 높아진 것은 財政健全性이 그만큼 威脅을 받고 있었던 事實을 나타내고 있는 것이다.

다음에 市團體의 財政收入狀況을 보면 第4表와 같다. 市團體의 財政收入에 있어서도 特別市·道の 그것과 같이 1951—1960年 期間中 國庫財源移轉收入의 伸長率은 自體收入의 伸長率을 上廻하였다. 즉 同期間中 移轉收入의 規模는 約 263倍로 膨脹되었으나 自體收入의 規模는 約 63倍가 되었을 따름이다. 그러나 特別市·道와 달리 市團體의 主財源은 自體收入이었으며 1960年度에 있어서도 市歲入의 63.8%는 市稅收入, 使用料 및 手數料, 財產收入 등 自體財源에 依하여 充當되었다. 더우기 同期間中 市稅收入의 相對的 比重은 1951年度の 25.6%에서 1960年度에는 37.1%로 上昇되었으며 財政自立度는 相對적으로 높아졌다. 勿論 市團體의 歲入中에서 移轉收入이 占하는 比重은 1951年度の 12%에서 1960年度에는 36.2%로 上昇하였고 市財政에 대한 中央統制가 強化되었던 것은 事實이지만 1957年以後 特定事業補助金의 相對的 比重이 低下된 反面에 一般補助金의 그것은 오히려 높아졌다. 이는 그만큼 特定事業에 대한 中央統制가 弱화되고 市團體의 自律的 活動이 保障되었던 事實을 보여주고 있는 것이다.⁽⁴⁾

(3) 1953年度 地方自治團體 起債額 15百萬元中 財政缺陷補填을 위한 起債額은 17.6%를 占하였고 1960年度 地方自治團體 起債承認額 310百萬元中 그 14.5%가 財政缺陷補填 및 俸給財源에 充當되었다. [資料: 內務部地方局]

〈第4表〉

市一般會計歲入의 構成 (抽出年度)⁽¹⁾

單位：百萬元

年度別 別	1951	1954	1957	1960
體收入	10.3(88.0)	218(83.5)	459(63.7)	653(63.8)
使用料및手數料	3.3(28.2)	31(11.9)	54(7.5)	63(6.2)
地方稅	3.0(25.6)	138(52.9)	268(37.2)	380(37.1)
地方債	0.1(0.9)	6(2.2)	5(0.7)	15(1.5)
其他 ⁽²⁾	3.9(33.3)	43(16.5)	132(18.3)	195(19.0)
轉收入	1.4(12.0)	43(16.5)	261(36.3)	370(36.2)
補助金	0.5(4.3)	29(11.1)	228(31.7)	127(12.4)
交付稅	0.6(5.1)	11(4.2)	23(3.2)	232(22.6)
還付稅	0.3(2.6)	3(1.2)	10(1.4)	11(1.2)
額	11.7(100.0)	261(100.0)	720(100.0)	1,023(100.0)

註：(1) 決算額이며 1954年은 15個月分입.

(2) 第3表參照

備考：() 內數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그合計는 一致하지 不함.

資料：內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』 1962年度 pp.678—81에서 作成함.

그러나 市團體의 財政收入構成에 있어서 1951年度에는 28.2%를 占하였던 使用料 및 手收入은 그 伸長率이 극히 낮았으며 市稅收入의 相對的 比重이 높아졌음에도 不拘하고 比重은 오히려 현저히 低下되었다. 이는 多樣한 潛在的 財源을 保有하고 있었던 都市團歲入政策이 市稅 또는 國庫財源以外的 資源調達에는 큰 關心을 기울이지 않았던 것 나타내고 있는 것이다.

團體의 歲入增大와 歲入構成內容의 變化가 보여주었던 諸特徵은 市團體가 지니고 있는 固有한 性格에서 說明될 수 있다. 社會發展은 一般的으로 都市化에 集約되며 市團體는 團體에 比하여 有利한 財源條件을 保有하고 있다. 1950年代에 있어서 市團體는 그러한 充分利用하였다고 생각할 수는 없으나 그럼에도 不拘하고 他團體에 比하여 高 財政自立度를 享有하였던 것이다.

團體의 歲入構成內容에 일어났던 諸變化와 거의 類似한 變化를 小都市(邑)團體의 歲成에서도 찾아 볼 수 있다. 第5表에서 알 수 있는 것과 같이 1950年代에 있어서 邑는 市團體 다음으로 그 財政自立度가 높았다. 邑歲入構成의 變化에 있어서도 分明히 中權化의 一般의 傾向을 찾아 볼 수 있으나 市團體와 같이 歲入中에서 邑稅收入이 占하 比重은 上昇되었다. 勿論 邑團體의 歲入에 있어서도 自體收入보다 依存財源의 增加率이 컸던 것은 事實이지만 市團體의 歲入과 달리 自體收入中에서의 起債依存度는 低下되

1) 一般補助金은 一般財源인 까닭에 그러한 傾向을 지적할 수 있으나 市財政收入에 있어서도 依存財源의 比重이 높아진 事實을 否認할 수 없다.

<第 5 表>

邑一般會計歲入의 構成 (抽出年度)⁽¹⁾

單位: 百萬元

種 別	1 9 5 1	1 9 5 4	1 9 5 7	1 9 6 9
自 體 收 入	3.9(75.0)	71(67.0)	130(54.9)	174(56.3)
使用料및手數料	1.4(26.9)	14(13.2)	25(10.5)	31(10.0)
地 方 稅	1.1(21.2)	36(34.0)	56(23.6)	87(28.2)
地 方 債	0.1(1.9)	1(0.9)	1(0.5)	2(0.6)
其 他 ⁽²⁾	1.3(25.0)	20(18.9)	48(20.3)	54(17.5)
移 轉 收 入	1.3(25.0)	35(33.0)	107(45.1)	135(43.7)
補 助 金	0.3(5.8)	21(19.8)	72(30.4)	39(12.6)
交 付 稅	0.2(3.8)	6(5.7)	12(5.0)	78(25.3)
還 付 稅	0.8(15.4)	8(7.5)	23(9.7)	18(5.8)
總 額	5.2(100.0)	106(100.0)	237(100.0)	309(100.0)

註: (1) 決算額이며 1954年은 15個月分임.

(2) 第 3 表 註(2)參照.

備考: () 內數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그 合計는 一致하지 않음.

資料: 內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』1962年 pp. 688~91에서 作成함.

있고 또 1957年以後 移轉收入中에서 占하는 交付財源의 比重變化가 그리 急激한 것은 아니었다.

이는 邑團體가 主로 農村과 都市間에 있어서 橋梁的 役割을 擔當하는 地域에 位置하는 小都市團體였다는 데 그 原因을 찾아 볼 수 있다. 즉 邑團體의 資源條件은 都市團體에 比하면 貧弱하였으나 農村團體보다 多樣性을 지니고 있었으며 그러한 것이 邑團體의 自體收入增加에 기여하였던 것이다. 또한 邑團體는 市團體보다 地域間의 經濟水準格差가 심하지 않았기 때문에 歲入中에서 占하는 移轉收入의 比重變化는 보다 작은 幅을 가졌던 것이다.

끝으로 面團體의 歲入狀況을 보면 第 6 表와 같다. 末端行政區域에 設置되었던 面團體는 農村團體였으며 1950年代의 初期에 있어서도 歲入面에 있어서 國庫依存度는 매우 높았다. 이는 첫째로 農村團體가 利用할 수 있는 唯一한 財源인 土地收益에 대한 課稅權이 中央에 의하여 獨占된 것과 戰費調達의 一環으로서 1951年 9月부터 農家에 대한 租稅・公課金을 國稅(土地收得稅)로 一元化시킨 데 主因이 있었으나 部分的으로는 農村의 低所得水準과 그에 따르는 多樣的인 財源의 缺如등에도 그 原因을 찾아 볼 수 있다.⁽⁵⁾

그리하여 1951年度에 있어서도 面團體는 그 歲入의 56.8%를 國庫財源에 依存하였으며

(5) 戰時下 地方財政需要가 急增한 것은 徵兵 徵用 選舉費등 國家委任事務費가 急激히 增大한데 그 原因이 있었으며 地方自治團體의 財政歲入缺陷을 加增시켰다. 또 이를 團體別로 보면 面團體의 財政收入缺陷額이 가장 컸다. 第18表 參照.

<第6表>

面一般會計歲入의 構成 (抽出年度)⁽¹⁾

單位: 百萬元

年度別	1951	1954	1957	1960
自體收入	12.8(43.2)	206(33.1)	411(31.2)	567(28.3)
使用料및手數料	2.4(8.1)	29(4.6)	51(3.9)	72(3.7)
地方稅	5.5(18.6)	79(12.7)	143(10.8)	211(10.8)
地方債	—	1(0.2)	2(0.2)	4(0.2)
其他 ⁽²⁾	4.9(16.5)	97(15.6)	215(16.3)	280(14.2)
轉收入	16.8(56.8)	417(66.9)	908(68.8)	1,402(71.2)
補助金	2.1(7.1)	225(36.1)	437(33.1)	191(9.7)
交付稅	3.7(12.5)	82(13.1)	156(11.8)	987(50.1)
還付稅	11.0(37.2)	110(17.7)	315(23.9)	224(11.4)
總額	29.6(100.0)	623(100.0)	1,319(100.0)	1,964(100.0)

註: (1) 決算額이며 1954 年은 15 個月分인.

(2) 第3表 註(2)參照.

備考: () 內數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그 合計는 一致하지 않음.

資料: 內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』 1962年 pp.698—71에서 作成한.

面에서 土地收得稅의 一部를 還付하였던 還付稅의 比重이 全體의 37.2%를 占하고 있었 動亂後에도 土地收得에 對한 課稅權은 계속 中央政府에 의하여 獨占되었으며 數次에 地方稅制改革도 面의 財政自立度를 높이는 데 未盡하였다. 그 反面에 1951 年以後 國 補助가 年年 增額되어 土地收得稅還付金과 함께 面財政의 基幹的 財源이 되었으나 1959 年에는 地方財政調整交付金이 國庫補助金에 代替되기 시작하였으며 1960 年度에는 面歲 總額의 50.1%가 交付金에 의하여 充當되었다.

1960 年度에 있어서는 面團體의 歲入中 71.2%는 國庫財源에 의하여 充足되었으며 自體 歲入中 面稅收入의 比重은 不過 10.8%였다. 이와 같은 面團體의 歲入構造는 廣域團體인 道의 歲入構造와 類似하였으며 中央政府의 中央集權的 歲入政策은 廣域團體와 末端團體의 財政自立度를 보다 더 減少시켰던 것을 알 수 있다. 그러나 規模의 經濟에 있어서나 또는 財源의 多樣性에 있어서 보다 有利한 條件을 지니고 있었을 뿐만 아니라 廣域團體인 道에서 特殊한 役割을 擔當하고 있던 道團體와는 그 樣相을 달리하여 面團體는 그 財政自立度가 현저히 低下됨으로써 實質적으로 地方自治團體로서의 機能을 喪失하게 되었으며 存廢에 관한 問題까지도 불러 일으키게 되었던 것이다.

以上과 같이 1950 年代에 있어서 名目的으로나 또는 實質적으로 中央財政收入보다 더 빠 增大的인 地方自治團體의 歲入은 自體收入보다 國庫財源의 增大에 基因하였던 道의 歲入에 對한 中央集權化의 傾向은 上述한 바와 같이 廣域團體인 道와 基礎團體인 面에 있어서 더욱 增進하였던 것이며 韓國의 地方自治는 「3 割自治」에도 未達하다는 通俗的인 觀念을 낳게 하였다.

II. 地方歲入과 地方稅收入

地方稅는 地域的 協同社會의 諸欲求를 充足하기 위하여 調達되는 地方團體의 獨立的 財源이라는 데 그 特別한 意義가 있다. 他國에 앞서 民主主義의 諸制度를 確立한 英國의 例를 보더라도 地方團體는 高度의 行政의 自主性을 갖고 成長하였으며 地方團體의 行政의 自立性은 高度의 財政의 自立性을 수반하고 있었다. 그러나 國家가 第一義의 으로 社會 및 經濟發展을 위한 initiator로서의 責任을 遂行하기 시작한 이래 19世紀의 個人主義의 傳統을 가장 忠實하게 지켜왔던 美國을 위시하여 地方團體의 傳統的 自由를 보다 尊重하여 왔던 英國에 있어서도 歲入面에 있어서의 中央集權化 傾向은 強化되었고 地方團體의 獨立的 財源인 地方稅보다 國庫支出金의 重要性이 날로 增加되었다.⁽⁶⁾ 勿論 地方稅는 地方의 納稅者間에 協同社會를 維持하기 위한 責任感을 불러 일으키고 地方住民과 地方住民이 選出한 代表 및 行政官間의 關係를 더욱 緊密化할 수 있는 利益을 갖고 있다. 그러나 모든 地域에 있어서 最低의「서비스」水準을 保障하는 데 있어서나 또는 國民의 水準에 있어서 統一的인 社會的 經濟的 施策을 推進하는 데 있어서는 地方의 稅源보다 國庫支出金의 役割이 더욱 높히 評價되지 않을 수 없다. 一般的으로 地方稅의 負擔이 加增될수록 地域間의 負擔水準格差는 擴大되는 傾向이 있고 地方自治團體가 技術的으로 管理할 수 있는 租稅의 範圍는 實質的으로 制限되며 또 地方稅源化할 수 있는 諸稅의 擴張은 租稅體系의 累進性을 攪亂할 可能性도 갖고 있기 때문에 1930年代이래 先進諸國에 있어서 地方의 稅源의 擴充보다 國庫支出金의 擴張에 더 큰 關心을 表明하여 왔던 것이다.

그리하여 英·美의 地方歲入에 있어서도 國庫支出金이 占하는 比重은 漸次的으로 높아졌고 그만큼 地方自治團體의 傳統的인 自由와 自主性은 喪失되었던 것이지만 그러한 財政上의 變革이 地方自治의 理想自體를 否認한 것도 아니고 또 地方財政의 獨立性을 回復시키기 위한 努力을 無意味하게 만든 것도 아니었다. 問題는 地方自治團體의 行·財政上의 自主性과 「서비스」水準의 均等化 및 全國의 水準에 있어서의 統一的인 社會的 經濟的 施策의 推進을 어떻게 兩立시킬 것인가 하는 데 있고 그러한 問題를 解決하기 위하여 中央이 保有하고 있는 稅源의 地方移讓, 地方所得稅 또는 地方賣上稅의 創設 등 地方의 稅源을 擴張하기 위한 方案이 모색되었으며 一部 方案은 美國 등 諸國에서 채택되었다.⁽⁷⁾

(6) 美國에 있어서도 國庫支出金은 重要한 地方歲入의 一項目이라고 생각되고 있으나 1952—1962年 期間中 國民所得에 대한 地方稅收入(州稅包含)의 比重은 6%에서 8.2%로 上昇하였으며 同期間中 國民所得에 대한 聯邦稅收入의 比重은 2.2%가 下落하였다. Cf. L. Ecker-Racz "Wither State-Local Finance," *The Journal of Finance*, May 1964, p. 373.

(7) 美國의 州 및 地方歲入中에서 一般賣上稅 石油類 및 煙草消費에 대한 支出課稅가 占하는 比重이 上昇되고 있는 것이 그러한 努力을 反映하고 있는 것이다.

우리나라에 있어서도 地方自治團體의 獨立的 財源인 地方稅收入의 水準은 1930年以前에는 國稅 및 地方稅를 合한 租稅收入總額의 40%를 上廻하였으나 1940年代 初期에는 30%를 넘지 못하였고 1951년에는 7.6%로 下落하였다. 1954年以後 戰時體制가 止揚됨에 따라 그 水準은 多少 높아졌으나 1960년에는 다시금 8.2%로 떨어졌다. (第7表 參照)

<第7表> 國稅 및 地方稅收入의 推移 (抽出年度) 單位: 百萬元

種 目	年度別	1951	1954	1957	1960
	國稅	392.4(92.4)	5,143.1(87.1)	11,590.0(88.4)	24,971.3(91.8)
地方稅	32.2(7.6)	761.8(12.9)	1,515.2(11.6)	2,235.5(8.2)	
道稅	12.3(2.9)	341.9(5.8)	715.2(5.5)	1,400.0(5.2)	
市稅	3.0(0.7)	137.8(2.3)	265.2(2.0)	387.0(1.4)	
邑面稅	6.6(1.6)	115.8(2.0)	199.5(1.5)	304.0(1.1)	
地方 ⁽²⁾ 教育稅	10.3(2.4)	166.3(2.8)	335.3(2.6)	144.5(0.5)	
總額	424.6(100.0)	5,904.4(100.0)	13,105.2(100.0)	27,206.8(100.0)	

註: (1) 決算額이며 1954年은 15個月分임. 但 1951年度 地方教育稅는 義務教育財政에 관한 文教統計資料에 의거함. 國稅에는 專賣益金이 包含되어 있지 않음.

(2) 1957年度까지는 戶別稅附加金 및 戶別稅特別賦課金임.

備考: ()內 數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그 合計는 一致하지 않음.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』 1962年度 pp. 104-5, 內務部 地方局, 『地方財政概要』 1953年度 pp. 24-5에서 作成함.

이는 다시 말할 것도 없이 租稅面에 있어서의 中央集權化 傾向을 나타내고 있는 것이지만 그러한 傾向이 強化된 것은 主로 戰爭期였다. 戰時에는 國內資源의 集中的利用이 強調되기 때문에 中央政府의 活動領域이 增大하는 反面에 地方團體의 活動은 當然히 縮少되지 않을 수 없다. 그러나 戰爭이 끝난 後에도 租稅面에 있어서 中央集權化의 傾向은 緩和되지 않았다. 이는 한편에서는 戰後에도 戰爭의 結果이든 아니든 間에 中央政府의 國內資源에 대한 需要가 增大한 것과 또 다른 한편에서는 中央財務當局이 有望한 稅源을 地方에 移讓하기를 願치 않을 뿐만 아니라 中央各部處가 地方團體를 統制하기 위하여 國庫支出金을 利用하는 것이 直接的 統制方式보다 有効하고 彈力的이며 經濟的이라는 것을 發見한데 基因하였던 것이다.

그러하여 1950年代에 있어서 國稅收入의 水準은 租稅收入總額의 87%를 下廻하지 않았고 「인플레이」收拾을 위하여 財政安定計劃이 執行되기 시작한 1957年부터는 그 水準이 높아지기 시작하여 1960年度에 있어서는 91.8%에 達하였다. 이는 戰時(韓國動亂時)의 水準과 거의 같은 水準이었다.

地方稅收入比重의 低下는 地方團體의 財政的 自主性的 喪失을 의미하는 것이었으나 各

級地方自治團體의 機能 또는 資源條件등의 差異에 따라 그 樣相을 달리하였다. 地方稅收入中에서 廣域團體의 獨立財源인 特別市·道稅가 占하는 比重이나 市團體의 獨立財源인 市稅가 占하는 比重은 上昇한 反面에 邑·面稅의 相對的比重이나 地方教育稅의 그것은 모두 低下되었다. 道稅나 市稅의 比重上昇은 數次에 걸친 稅制改革의 結果로 稅源이 擴張된 것과 廣域團體나 市團體가 지니고 있는 有利한 資源條件에 緣由하였다고 볼 수 있으나 利用可能한 潛在的 資源이 貧弱한 邑·面團體의 稅收은 크게 增加하지 못하였다. 또 從來 地方初等教育費에 充當하기 위하여 課徵하던 戶別稅附加金 및 戶別稅特別賦課金を 1958 年부터 地方教育稅로 代替하게 되면서 地方教育稅收入의 相對的比重은 低下되었다.⁽⁸⁾

1951—1960 年期間中 各級團體의 稅收가 모두 增加한 것은 事實이지만 그러한 稅收 增加에 수반하여 地方稅收入의 團體別構成에는 현저한 變化가 일어났다. 道稅收入의 水準은 1951 年度에는 地方稅收入의 38% 를 占하였으나 1960 年度에는 63%가 되었으며 1950 年代에 있어서 그 伸長率이 가장 높았던 市稅收入의 水準은 1951 年度의 9%에서 1960 年度에는 17%가 되었다. 이에 反하여 邑·面稅收入의 水準은 1951 年度의 21%에서 1960 年度에는 13%로 下落하였다. 즉 租稅面에 있어서 廣域團體와 市團體의 地位가 改善된 反面에 小都市團體 및 農村團體의 相對的 地位는 惡化되었던 것이다.

以上과 같이 公共部門의 可用資源中에서 가장 重要한 財源인 租稅收入이 上級機關에 集中됨에 따라 國庫支出金의 廣範한 役割이 強調되기 시작하였던 것이지만 國庫支出金에 관한 論議는 다음 機會에 미루기로 한다.

租稅面에 있어서의 中央集權化傾向은 地方稅收入의 水準을 低下시키고 또 團體別 財政自立性에 影響을 미쳤던 것이지만 그러한 構造的 變化가 地方住民의 地方稅負擔을 減少시켰던 것은 아니었다. 즉 第8表에서 살펴볼 수 있는 것과 같이 國民總生産에 대한 比率로 表示한 地方財政負擔은 1951 年度의 0.3%에서 1960 年度에는 1.0%로 上昇하였다. 勿論 國稅負擔에 比하면 地方稅負擔의 絕對額은 작다손 치더라도 그 急激한 增加가 國稅負擔의 增加와 함께 國民總財政負擔을 높이는 데 一翼을 擔當하였던 것을 否認할 수는 없다.

그러나 國民總生産의 比率로 表示한 地方稅負擔이 急激히 上昇한 것은 1954 年 前後期와 1959 年 以後였다. 6·25 動亂이 勃發한 後 地方稅制는 2 次에 걸쳐 改正되었고 또 戰後 1954 년에는 第3次로 地方稅法이 改正되었으며 各種 新稅目이 地方稅體制에 追加되었다. 또한 1958 年 12 月에는 國稅附加稅로서 自動車稅附加稅가 地方稅體系에 追加되었으

(8) 地方教育財源補助를 위하여 地方教育稅와 함께 國稅인 教育稅가 課徵된데 그 原因이 있었다.

〈第8表〉 財政負擔의 推移(抽出年度)⁽¹⁾

區 分 \ 年 度 別	1951	1954	1957	1960
國民總生產(億원)	103	648	1,919	2,431
國民總財政負擔(率)	5.0	10.0	7.7	12.2
國家財政負擔	4.7	8.9	6.9	11.2
國稅	3.8	8.0	6.0	10.3
專賣益金	0.9	0.9	0.8	0.9
地方財政負擔	0.3	1.1	0.8	1.0
地方稅	0.2	0.9	0.6	0.9
地方教育稅 ⁽²⁾	0.1	0.2	0.2	0.1

註：(1) 1951年度 國民總生產은 韓國銀行調查部, 『韓國의 國民所得, 1953—1963』에 수록된 計數에 의함. 其他年度の 國民總生產은 韓國銀行 調查部 『韓國의 國民計定 (1953—1965) 改編作業結果』資料에 의함.

(2) 1957年度까지는 戶別稅附加金 및 戶別稅特別賦課金임.

資料：經濟企劃院, 『豫算概要』1962年度 pp. 105—6.

韓國銀行調查部, 『韓國의 國民計定 (1953—1965) 改編作業結果』 p. 16.

內務部地方局, 『地方自治團體決算概要』1962年度 p. 659.

며 數次에 걸친 地方稅制의 改革이 地方稅收入을 增加시키는 데 直接 기여하였던 것이다. 그리하여 地方稅體系의 變遷을 概觀하지 않고서는 增加한 地方稅負擔의 公平性을 檢討하여 볼 수 없지만 國民總生產의 推移와 地方財政負擔率의 變化를 對照하여 보면 大體로 地方稅制가 지니고 있었던 稅收의 彈力性을 짐작하여 볼 수 있다.

1951—1954年 期間中에는 地方稅收入의 增加率은 經常價格으로 表示한 國民總生產의 增加率을 훨씬 上廻하였다. 그러나 이러한 事實이 반드시 當時의 地方稅制가 彈力的이었다는 것을 立證하는 것은 아니다. 前述한 바와 같이 同期間中에는 1953年을 除外하고 每年 地方稅制가 改革되었으며 또 地方稅收入의 增加는 戰後 財政秩序가 確立되기 시작한 데에도 部分的으로 그 原因을 찾아 볼 수 있기 때문이다.

다음에 1954—1957年 期間中の 地方稅負擔率을 보면 大體로 0.7%水準에 머물렀으며 地方稅收入은 國民總生產의 變化와 거의 平行的으로 增加하였던 것을 알 수 있다. 이를테면 地方稅의 稅收彈力性은 「1」에 近似하였던 것이다.

끝으로 1957—1960年 期間中の 趨勢를 보면, 地方稅收入은 1.4倍로 增大되었고, 國民總生產은 1.3倍로 增加하였으며 前者의 增加率은 後者の 그것을 多少 上廻하였다. 그러나 1959년부터 地方稅體系에 追加된 國稅附加稅인 自動車附加稅의 稅收를 勘案하면 이 當時의 地方稅의 稅收彈力性도 거의 「1」에 近似하였던 것을 알 수 있다.

그리하여 1950年代의 地方稅制는 大體로 稅收의 彈力性을 缺如하고 있었다고 보아도

큰 잘못은 없을 것 같다. 이는 地方稅制에 대하여 별로 改正이 行하여지지 않은 1955—1958年期間中の 地方稅負擔率(國民總生産에 대한 比率로 表示한)이 大體로 1954年度의 水準에서 保合되었던 事實에서도 再確認하여 볼 수 있다.

다음에 增大한 地方稅負擔의 配分狀況을 檢討하기 위하여 稅目別 地方稅收入의 推移를 살펴보기로 한다.

元來 우리나라의 地方稅制는 日人 植民地官吏들에 의하여 그 基礎가 創設되었고, 日政下에 그 體系가 整備되었으나 當時의 日人 植民地官吏들은 主로 自國의 制度를 모방하여 附加稅制度를 利用하는 한편 多種多様な 稅目으로 地方稅制를 構成케 하였다.

建國後 우리나라政府는 「日政·軍政·過政을 통한 從來의 制度를 自主的인 立場에서 새로이 檢討하여」⁽⁹⁾ 地方稅法을 制定함으로써 우리나라의 地方稅制가 確立되었던 것이지만 附加稅制度나 多種한 稅目으로 地方稅制를 構成하는 舊習을 拂拭하지 못하였다.

이제 地方稅制를 檢討하기에 앞서 먼저 各種 租稅를 一定한 基準에 따라 分類하여 보면 大體로 다음과 같다.

一般적으로 널리 利用되고 있는 分類方法은 租稅를 直接稅와 間接稅로 區分하는 方法이다. 直接稅란 所得稅 相續稅 등과 같이 稅務當局이 擔稅者와 直接 交涉하는 租稅이며, 間接稅란 稅務當局이 課稅物品의 製造業者 또는 販賣業者를 통하여 擔稅者(課稅物品의 消費者)와 間接적으로 交涉하는 租稅이며 製造業者 또는 販賣業者는 課稅物件의 價格引上을 통하여 消費者에게 稅負擔을 轉嫁시키게 된다. 그러나 이러한 分類法은 단지 稅務行政上의 便宜를 反映하는 데 그치며 各種租稅의 經濟的 作用을 考慮한 分類法은 아니다.

그러하여 租稅의 經濟的 社會的 影響을 重要視하는 立場에서는 보통 總所得 또는 總資産을 標準으로 하여 一個人의 경우에는 家庭의 事情을 參酌하여 一個別的으로 賦課되는 租稅와 租稅負擔이 納稅者의 經濟狀態에 關係없이 支出一般에 또는 特定한 商品·「서비스」의 消費에 대하여 課하여지는 租稅로 區分한다. 前者는 所得 및 資本에 대한 租稅이며 後者는 支出稅이다.

이러한 分類法에 의거하여 여기서는 1950年代의 地方稅收入을 戶別稅系統諸稅(戶別稅 및 同附加稅), 收益稅系統諸稅, 消費稅系統諸稅 그리고 流通稅系統諸稅로 分類하여 보면 第9表와 같다.(附表—1, 2, 3 參照)

1952年 以前의 公式統計가 整理되어 있지 않기 때문에 이 表에서는 1952以後 일어난 各種 租稅의 相對的 重要性의 變化를 表示하고 있다. 1952—1960年期間中에 있어

(9) 內務部, 『內務行政治續史』, 1958年. p. 224.

<第 9 表>

稅目別地方稅收入의 推移(抽出年度)⁽¹⁾

單位：百萬圓

稅種別 ⁽²⁾	年度別	1952	1954	1957	1960
戶別稅系統諸稅		23.3 (38.0)	118.9 (20.0)	221.3 (18.8)	357.8 (17.1)
收益稅系統諸稅		20.8 (33.9)	302.9 (50.9)	609.6 (51.6)	935.5 (44.7)
營業稅附加稅		—	153.7 (25.8)	290.5 (24.6)	455.5 (21.8)
家屋稅 및 同附加稅		12.9 (21.0)	78.1 (13.1)	137.6 (11.7)	164.4 (7.9)
車輛稅 및 同附加稅		2.2 (3.6)	19.7 (3.3)	106.9 (9.1)	239.0 (11.4)
消費稅系統諸稅		4.6 (7.5)	46.6 (7.8)	72.1 (6.1)	88.3 (4.2)
流通稅系統諸稅		12.6 (20.6)	118.1 (19.8)	257.0 (21.8)	668.7 (32.0)
取得稅 및 同附加稅		9.6 (15.7)	63.7 (10.7)	174.5 (14.8)	481.3 (23.0)
免許稅 및 同附加稅		—	24.7 (4.1)	34.6 (2.9)	53.6 (2.6)
目的稅		—	8.9 (1.5)	19.9 (1.7)	40.3 (1.9)
總額		61.3(100.0)	595.4(100.0)	1,179.9(100.0)	2,090.6(100.0)

註：(1) 徵收額이며, 1954年은 15個月分입.

(2) 戶別稅系統諸稅에는 戶別稅 및 同附加稅만을 包含하며 戶別稅附加金, 戶別稅特別賦課金은 除外됨. 收益稅系統諸稅에는 營業稅附加稅, 家屋稅 및 同附加稅, 車輛稅 및 同附加稅 以外에 自動車稅附加稅(1959年度 以後) 鑛稅附加稅, 免稅地特別地稅 및 同附加稅 (1955年度까지), 陸林稅 및 同附加稅, 漁業稅 및 同附加稅, 狩獵稅 및 同附加稅, 船稅 및 同附加稅, 金庫稅 및 同附加稅(1955年度까지), 電話稅 및 同附加稅(1955年度까지) 등이 包含되어 있음.

消費稅系統諸稅에는 特別行爲稅 및 同附加稅가 包含되어 있으며, 流通稅系統諸稅에는 取得稅 및 同附加稅, 免許稅 및 同附加稅(1955年以後) 交通稅가 包含되어 있음. 目的稅에는 消防共同施設稅 및 道路整備施設稅가 包含되어 있음.

備考：() 內 數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그 合計는 一致하지 않음.

資料：內務部 地方局 財政課, 『地方財政必携』 1961年度, pp. 44—5, p. 64—7. 內務部 地方局, 『地方自治團體 決算概要』 1962年度, pp. 712—27에서 作成함.

서 가장 현저한 것은 戶別稅系統諸稅 및 收益稅系統諸稅의 相對的 比重이 1952年度の 71.9%에서 1960年度の 61.8%로 低下되었으나 相當히 높은 水準을 維持하였던 事實이다. 더욱기 1957年度까지에는 이 두가지 系統의 租稅收入은 租稅收入全體의 70% 이상을 占하였으며 支出稅系統諸稅의 相對的 比重은 30%를 넘지 못하였다. 이와같이 所得 및 資本에 대한 課稅의 相對的 重要性이 높았던 原因은 部分的으로는 名目的 國民總生產의 增加率이 年年 30%를 훨씬 上廻한 데도 있었으나 1954年度까지의 稅制改革을 통하여 收益稅系統 各種 雜種稅가 創設된 데에도 찾아 볼 수 있다.

그러나 1957年 以後에는 所得 및 資本에 대한 租稅收入의 比重이 低下된 反面에 支出稅系統諸稅의 相對的 重要性이 上昇하였다. 이는 主로 1957年 以後 財政安定計劃이 執行됨에 따라 名目的 國民總生產의 增加率은 1958년에는 5.7%, 1959년에는 6.4%, 1960년에는 12.7%로 變化하였고 實質的 成長率은 1957年의 8.1%에서 1960년에는 2.5%로

低下된 데 基因하였던 것이다. 즉 所得 및 資本에 대한 租稅는 國民所得의 變動에 대하여 敏感하지만 支出稅는 보다 鈍感하기 때문에 地方稅收入中에서 占하는 前者의 比重이 低下되었으나 後者の 比重은 오히려 上昇하였던 것이다.⁽¹⁰⁾

다음에 主要한 地方稅收入의 推移를 보면 1952—1960年 期間中 稅收伸長率이 높았던 稅目(附加稅를 包含)은 戶別稅, 家屋稅, 特別行爲稅, 車輛稅 그리고 取得稅였다.

戶別稅는 「道內에 一戶를 構成하는 者 또는 一戶를 構成하지 아니하여도 獨立生計를 經營하는 者」를 納稅義務者로 하여 「納稅義務者의 所得額에 그 所得의 種類 資產과 生計의 程度를 參酌하여 算定」한 資力을 標準으로 하여 賦課하는 人稅였다. 家屋稅는 「道內에 所在하는 家屋에 대하여 그 坪數를 標準으로 하여 家屋垵地의 等級과 家屋의 構造, 種別과 用途에 의하여 差等을 定하여 그 所有者에게 賦課」하는 收益稅였다. 車輛稅는 「道內에서 使用하는 自轉車, 「리야카」, 乘用馬車, 人力車, 荷牛馬車와 手荷車에 대하여 그 所有者에게 賦課」하는 收益稅였다.

特別行爲稅는 「料理店, 飲食店, 旅館, 舞蹈場, 茶房, 高級菓子店등의 場所에서 하는 遊興과 飲食 또는 宿泊」, 「寫眞의 密着, 現像, 擴大 또는 複寫」, 「調髮 또는 美容」, … 「被服類의 裁縫」, … 「印刷 또는 製本」, 「興行 또는 觀覽場所에의 入場」 등 各種 「行爲에 대하여 그 行爲者에게 賦課」하는 消費稅였다.

取得稅는 「不動產, 舟(20 屯未滿의 것에 限한다)와 車輛의 取得에 대하여 그 取得價格을 標準으로 하여 取得者에게 賦課하는 取得稅에 가까운 流通稅」였다.

그러나 1952—1960年 期間中에 戶別稅 및 家屋稅의 稅收伸長率(附加稅 包含)은 各各 15.3 倍, 12.7 倍에 達하였지만 地方稅收入中에서 占하는 그 相對的 比重은 모두 低下되었다. 그 反面에 同期間中 稅收伸長率이 各各 108.6 倍, 51.1 倍에 達하였던 車輛稅 및 取得稅(附加稅包含)의 相對的 重要性은 모두 上昇하였다. 한편 同期間中에 稅收가 19.2 倍로 伸長한 特別行爲稅의 相對的 比重은 1952 年度의 7.5 %에서 1960 年度에는 4.2 %로 低下되었다.

1950 年代의 地方稅收入에 있어서 實質的으로 重要한 地位를 차지하였던 租稅는 營業稅附加稅였다. 營業稅附加稅는 水產業, 鑛業, 製造業, 建設業을 비롯하여 各種 「서비스」業을 經營하는 者에 대하여 그 收入金額·販賣金額 등을 課稅標準으로 하여 低率課稅하였던 國稅인 營業稅의 附加稅였으며, 徵稅上의 長點을 지니고 있었을 뿐만 아니라 稅收의 彈力性을 높일 수 있는 租稅의 하나였다. 元來 建國直後에 確立된 地方稅制에 있어서는 地稅附

(10) G. Colm, *Essays in Public Finance and Fiscal Policy*, 1955. p. 62.

加稅와 함께 營業稅附加稅는 主要한 地方的 財源을 構成하고 있었으나, 1951年 6月에 戰費調達을 위한 國庫財源強化策의 一環으로서 그 課稅權이 中央에 回收된바 있었고, 戰後(1954年) 地方財政의 運營難을 打開하기 위하여 營業稅附加稅만이 다시금 復活되었다.

營業稅는 廣範圍한 課稅對象을 包含하고 있었기 때문에 그 附加稅도 地方自治團體에 多額의 稅收를 가져다 주었다. 營業稅附加稅가 地方稅體系에 復活된 1954年度에 있어서도 그 收入構成比는 25.8%를 占하였으며 1960년까지 그 相對的 比重은 크게 變化하지 않았다. 이는 營業稅附加稅의 本稅인 營業稅가 넓은 課稅範圍를 갖고 있을 뿐만 아니라 「粗」收入을 課稅標準으로 하여 課稅되었던 까닭에 所得變動에 步調를 맞추어 稅收가 增加한데 그 主因이 있었으며 또 課稅範圍가 넓고 그 課稅標準이 粗收入이었기에 課率은 低率이 되지 않을 수 없었고 그 負擔이 納稅者를 크게 壓迫하지 않았던 데도 그 原因의 一端을 찾아 볼 수 있다.⁽¹¹⁾

끝으로 1953年度부터는 消防共同施設稅, 道路整備施設稅와 같은 目的稅(受益者負擔에 의함)도 徵收되기 시작하였고 그 規模는 年年 增大되었으나 地方稅收入構成에 있어서의 그 相對的 重要性은 1960年度에 있어서도 1.9%를 넘지 못하였다.

以上과 같이 稅目에 따라 그 消長은 달랐으나 1952年以後 地方稅制에 있어서 中樞的인 役割을 擔當한 것은 戶別稅 家屋稅 營業稅附加稅 및 取得稅였다. 1952年度에 있어서는 營業稅附加稅를 除外한 前記 3種類의 租稅收入(附加稅包含)이 全體租稅收入의 74.7%를 占하였고, 1954年度以後 營業稅附加稅를 包含한 前記 4種類의 租稅收入(附加稅包含)은 全體地方稅收入의 거의 70%를 차지하였다. 그리하여 地方稅의 負擔構造는 大體로 上述한 4個稅種의 性格에 의하여 規定되었다고 볼 수 있으나 그밖에 地方歲入改善策의 一環으로서 創設되었던 各種 雜種稅도 稅收面에나 또는 負擔面에 적지 않은 영향을 미쳤다.

III. 地方稅制의 變遷과 地方稅收入

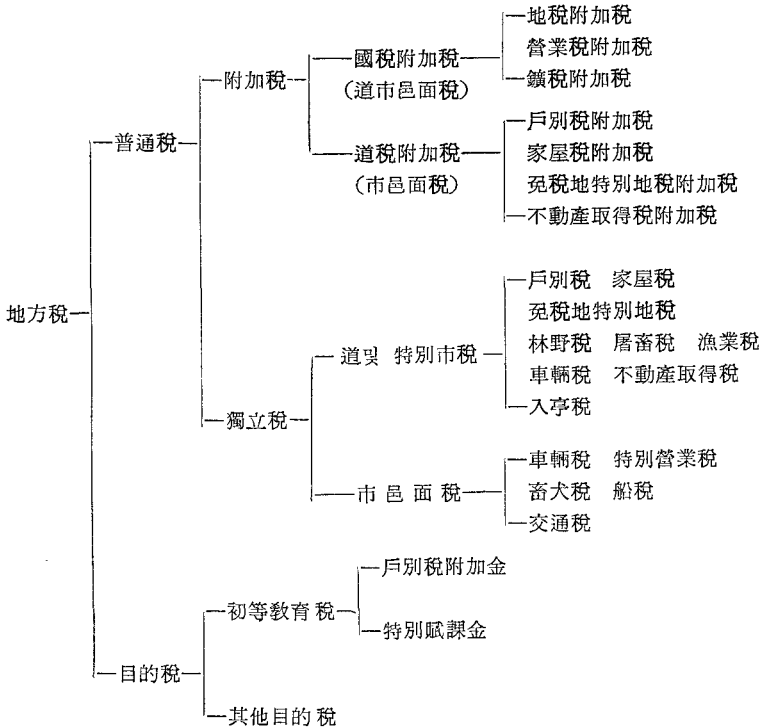
1. 建國初期의 地方稅制

建國後 政府는 稅制改革의 基本方向으로서 人稅系統의 負擔을 緩和하고 物稅系統에 重課하여 住民負擔의 均衡을 期하는 同時에 浮動購買力 吸收에 努力하고, 稅目의 改廢는 國稅에 수반되는 것 以外에는 可及的 保留하고, 從來의 特別稅를 獨立稅와 目的稅로 區分하고 目的稅賦課로서 地方自治團體의 特殊事情에 대한 財政措置를 講究하게 하고, 稅法의 統合, 條文의 簡素, 用語의 通俗化를 期하여 稅制의 民主化를 圖謀한다는 要綱을 設定한

(11) 이 稅는 外形標準에 의거하여 課稅되기 때문에 流通稅이며 그 負擔의 一部分이 消費者에게 轉嫁된다고 보아야 한다.

바 있었다.⁽¹²⁾ 그에 따라 從前의 地方稅制도 다시 檢討하여 새로이 地方稅法을 制定 公布하였으므로 現行地方稅制가 確立되었다. 이제 建國初期의 地方稅體系를 보면 第 10表와 같다.

<第 10表> 建國直後의 地方稅制(1949年 12月 22日 現在)



이미 지적한 바와 같이 建國初期의 地方稅制는 大體로 從前의 制度를 踏襲하였으며 稅制上 큰 變化는 없었다. 그러나 日政末의 地方稅制에 比하여 稅體系는 相當히 簡素化 되었다. 日政下의 道稅體系에는 國稅附加稅인 第 1種所得稅附加稅(法人所得稅에 대한 附加稅), 取引所附加稅, 道獨立稅인 特別所得稅(國稅所得稅를 課稅하지 않았던 資產·營業所得에 대한 租稅)가 包含되어 있었고 또 市·邑·面稅體系에는 上記한 諸稅의 附加稅, 助興稅(花代를 課稅物件으로 하였던 租稅) 또는 各種 雜種稅가 包含되어 있었으나 建國初期의 地方稅體系에서는 그러한 稅目을 發見할 수 없다. 그러나 日政下의 制度와 같이 市·邑·面稅는 道稅附加稅를 널리 利用하였고 그 獨立稅로서는 自轉車「리야카」人力車 荷牛馬車 手荷車에 까지 課稅하였던 車輛稅나 國稅營業稅가 免稅되었던 零細營業者를 納稅義務者로 하여 課稅하였던 特別營業稅 或은 畜犬稅와 같은 雜種稅가 指定되었으며 基礎團體의 財源을 擴張시키는 努力이 未盡하였을 뿐만 아니라 零細負擔을 加增시

(12) 財務部, 『財政金融의 回顧』 1958年, p. 58.

켰던 過去의 制度에서 벗어나지 못하였다.

當時의 地方稅收入에 관한 公式統計가 정리되어 있지 않기 때문에 새로이 制定된 地方稅制가 負擔面에 미쳤던 影響을 正確하게 검토하여 볼 수 없으나 主要한 稅目的 稅率變化를 살펴 보면 大體로 當時의 地方歲入政策의 方向을 짐작하여 볼 수 있다. 즉 「人稅系統의 負擔을 緩和하고 物稅系統에 重課하여 住民負擔의 均衡을 期한다」는 地方稅法制定 基本要綱⁽¹³⁾에 따라 戶別稅의 累進的 負擔構造가 緩和되었고 그 反面에 家屋稅(道稅)의 賦課指數當 稅率은 從前의 7圓에서 21圓으로 引上되었으며 屠畜稅의 稅率은 5倍—10倍로 引上되었다. 또한 「浮動購買力을 吸收한다」는 基本方向에 따라 料理店 또는 그와 類似한 場所에서 行하는 遊興飲食에 대하여 課稅하던 遊興飲食稅의 前身인 入亭稅의 稅率은 1回 30圓에서 50圓으로 引上되었다.

그러나 「物稅系統에 重課한다」는 標題를 내어 걸었으나 地稅附加稅 및 營業稅附加稅의 稅率은 引下되었고 「浮動購買力을 吸收한다」는 當面課題를 設定하였음에도 不拘하고 不動產取得稅 및 同附加稅(市邑面稅)의 稅率에는 아무런 變更도 加하여 지지 않았다.

當時의 團體間 地方稅源의 配分狀態를 보면 混合方式과 分離方式을 併用하였으며 中央政府와 各級地方自治團體가 共同으로 徵收하는 稅源으로서 地稅·營業稅·鑛稅가, 各級地方自治團體의 共同的稅源으로서는 戶別稅 家屋稅 免稅地特別地稅 그리고 不動產取得稅가 指定되었고, 下級團體는 附加稅方式에 의하여 課稅하였다. 同時에 道團體에는 林野稅 漁業稅 屠畜稅 車輛稅 入亭稅를 固有한 稅源으로서 配分하였고, 市邑面團體에는 專屬的인 稅源으로서 特別營業稅, 畜犬稅, 船稅, 交通稅와 道稅車輛稅와 課稅物件을 달리하는 車輛稅를 配分하였다.

당시의 主要한 稅目的 稅率을 보면 附表-4와 같이 中央政府의 租稅에 附加하여 課稅하던 地稅附加稅의 稅率은 一律적으로 本稅의 60%로 定하여졌으나 營業稅附加稅의 課率은 廣域團體보다 基礎團體에 있어서 高率이었다. 當時 國稅收入(印紙收入包含)中에서 地稅 및 營業稅收入이 占하였던 比重은 1949年度에는 11.4%, 1950年度에는 47.2%였으며 그 相對的인 重要性에서 미루어 보아 當時의 地方稅收入의 太半이 地稅附加稅 및 營業稅附加稅收入으로 充當되었으리라는 것을 짐작하여 볼 수 있다.

다음에 各級地方團體가 共同으로 課稅하였던 稅目을 보면 戶別稅와 免稅地特別地稅는 同率로 課稅되었으나 家屋稅는 道·面團體보다 市·邑團體에 있어서 高率로 課稅되었으며 그 反面에 不動產取得稅는 廣域團體에 있어서 보다 高率로 課稅되었다.

(13) 內務部, 『地方行政治續史』 1958年, p. 224.

그리하여 各級團體가 共同으로 徵收하던 收入源에 관한 限 그 配分은 廣域團體보다 基礎團體에 多少 有利하게 政策的으로 定하여 졌던 것이지만 專屬的 稅源의 配分은 廣域團體와 基礎團體間의 財政上의 地位를 逆轉시켰다. 市邑面에 配分된 專屬的 租稅는 그 稅源이 貧弱하였던 까닭에 그 課率도 低率이었으나 거의 모두 零細負擔이 되는 租稅였다.

이들테던 特別營業稅는 그 擔稅力이 貧弱하기 때문에 國稅營業稅가 非課稅되던 販賣業 등 22個業種에 대하여 課稅되었으며 販賣業의 경우 每期의 販賣金額이 12萬圓未滿일 때 0.5%에서 0.15%의 稅率을 適用하였다. 또 市邑面車輛稅는 道稅車輛稅의 課稅物件에서 除外된 自轉車「리야카」乘用馬車 人力車 荷手馬車 手荷車에 대하여 年 5,500圓(自家用 二頭乘用馬車)에서 年 70圓(營業用·自家用「리야카」)까지의 定額稅가 賦課되었다.

그러나 廣域團體의 專屬的 稅源으로 配分된 林野稅, 屠畜稅, 漁業稅, 入亭稅는 그 課稅範圍가 넓을 뿐만 아니라 政策的으로 充分히 稅收를 增加시킬 수 있는 租稅였다. 즉 上記 諸稅는 거의 모두 定額稅로 課稅되었으며 定率稅化함으로써 稅收增加를 圖謀할 수 있는 可能性을 갖고 있었던 것이다.

以上과 같이 建國初期의 地方稅制는 稅收面에 있어서 國稅附加稅依存度가 甚고 基礎團體보다 廣域團體의 財源確立에 더 큰 關心이 集中되었으며 市·邑·面稅中에는 零細負擔을 加增시킬 稅目과 畜犬稅와 같은 前近代의인 雜種稅도 包含되어 있었다. 그러나 建國初期에 確立된 地方稅制는 地方自治團體의 成長을 뒷받침하는 데 있어서의 그 功過가 드러나기 前에 6·25 動亂으로 因하여 大幅的인 改正이 加하여 졌다. 이제 戰時中 또는 그 後에 行하여진 地方稅制改革의 內容을 살펴보면 大略 다음과 같다.

2. 戰時稅制의 確立과 第1次 地方稅制 改革

6·25 動亂의 突發은 巨額의 軍事費를 必要케 하였고 稅制도 그러한 目的을 達成하기 위하여 戰時稅制로 改編되었다.

政府는 戰費調達을 위한 增稅를 圖謀하기 위하여 우선 1950年 11月 30日에는 租稅臨時 增徵法을 制定 公布하여 一般所得稅와 法人稅를 除外한 거의 모든 國稅에 걸쳐 稅額의 4%에서 100%까지를 增徵하도록 措處하였다. 이어 同年末까지에는 所得稅法을 改正하여 政府樹立後 廢止되었던 讓渡所得에 대한 課稅를 復活시켰고, 法人稅法을 改正하여 非課稅 및 免稅對象을 減縮하는 한편 從前의 比例稅率 代身에 累進稅率을 채택하였으며, 淸涼飲料稅 및 骨牌稅를 物品稅에 吸收 統合하는 한편 課稅範圍를 擴張하였을 뿐만 아니라 稅率을 引上調整하였다. 그밖에 營業稅法 入場稅法 遊興飲食稅法 電氣「가스」稅法 등 各種 稅法을 改正하였고 地稅令 物品稅令 登錄稅令을 廢止하여 各各 우리나라의 稅法을 새로이 制定

하였다.⁽¹⁴⁾

이와 같은 戰時稅制를 위한 稅法改正은 政府收入에 대한 租稅收入의 比重을 1949年度의 14.9%에서 1950年度에는 17.2%로 높였으며 所期의 目的을 達成할 수 있었으나 中共軍의 戰爭介入으로 因하여 戰爭이 本格化되고 「인플레이션」이 激化됨에 따라 加一層의 增稅가 要求되었다.

그리하여 政府는 1951年 1月 1日에 租稅特例法을 制定 公布하여 所得稅, 法人稅, 營業稅, 酒稅, 物品稅, 遊興飲食稅, 入場稅의 賦課徵收에 關하여 特例를 두도록 措處하였고 戰時稅制를 強化하였다. 즉 所得稅의 課稅에 있어서는 現年度實績主義를 채택하고 綜合課稅制度를 止揚하여 分類所得課稅로 一貫하였으며, 納期를 短縮하는 한편 配當利子所得을 除外한 모든 所得에 累進率을 適用하도록 하였다. 法人稅의 課稅에 있어서는 累進稅率構造를 強化하는 한편 認定課稅의 例外를 認定하였으며, 營業稅 課稅에 있어서도 納期를 年 4期로 區分하여 納期를 短縮하는 한편 認定課稅制度를 設定하였다. 그밖에 酒稅 物品稅, 入場稅 등 間接稅의 課稅에 있어서도 納期를 短縮하는 同時에 認定課稅의 例外를 設置하였으며 物品稅와 入場稅의 免稅規定을 原則적으로 廢止하였다.⁽¹⁵⁾

이어 1951年 9月에는 戰亂被害가 比較的 적은 農村에 稅源을 求하여 戰時稅制의 主軸으로 삼게 되었다. 즉 從前의 地稅法은 그 施行이 停止되고 그 代身에 農業生産物에 대하여 現物稅인 土地收得稅를 課하게 되었다. 臨時土地收得稅法이 實施됨에 따라 農民의 公課負擔은 土地收得稅로 單一化되고 土地收得에 대한 所得稅 戶別稅 戶別稅附加稅 戶別稅附加金 및 特別賦課金 取得稅 등 公課負擔金은 一切 廢棄되었다. 同時에 從前에는 比例稅率로 課稅하던 第 1種土地(田·畓)에 대한 稅率을 累進化하는 한편 第 1種土地 甲類(普通作物을 生産하는 田·畓)에 대해서는 物納制를 채택하였다.

以上과 같이 戰時體制를 強化하기 위하여 中央政府의 歲入制度가 大幅 改編됨에 따라 地方自治團體는 國稅에 附加하여 課稅하던 地稅附加稅 營業稅附加稅 그리고 專屬的稅源에서 農業所得에 대하여 課稅하던 戶別稅系統諸稅 土地收得稅의 課稅對象에 대한 取得稅 등 主要한 財源을 喪失하게 되었다.⁽¹⁶⁾ 더우기 戰亂으로 因하여 都市財源은 徹底하게 破壞되었고 地方自治團體의 自體財源이 크게 萎縮된 反面에 戰爭遂行에 따르는 財政需要가 激增하였던 까닭에 利用可能한 모든 稅源을 捕捉하여 地方稅의 增收를 꾀할 수 밖에 없었던 것이다. 그리하여 當時 地方財政이 當面하였던 財政의 危機를 打開하기 위한 應急의 措置로

(14) 財務部, 『財政金融의 回顧』 1958年, pp. 60-1.

韓國銀行調查部, 「稅制의 變遷」 『經濟年鑑』 1956年. p. III-74.

(15) 韓國銀行調查部, 上同, p. III-75.

(16) 韓國銀行調查部, 上同, pp. III-76-7.

서 動亂期中 2 次에 걸친 稅制改革이 行하여 졌던 것이다.

1951年 6 月에 行한 第1次 地方稅制改革의 特徵은 地稅法 및 營業稅法의 改正에 相應하여 國稅附加稅인 地稅附加稅 및 營業稅附加稅가 廢止된 것, 道稅인 入亭稅가 廢止되고 그 代身에 特別行爲稅가 新設되어 支出課稅의 範圍가 擴張된 것, 各級團體의 固有한 稅源이 擴張된 것, 市·邑·面稅인 特別營業稅 畜犬稅등이 廢止된 것, 地方自治團體間의 共同的 收入源이 擴張된 것 그리고 戶別稅, 家屋稅등 既存稅의 稅率이 引上된 것 등으로 要約할 수 있다.⁽¹⁷⁾

第1次 地方稅制改革은 6·25動亂의 產物이었다. 戰費를 調達하기 위하여 稅制가 戰時體制로 改編됨에 따라 地方自治團體의 財源은 萎縮을 免치 못하였으나 그 中에서도 地方自治團體가 中央政府와 함께 共同的으로 徵收하던 收入源—營業稅와 地稅附加稅—을 喪失하게 된 것은 地方財政에 決定的인 打擊을 주었다.

地稅나 營業稅는 그 稅源이 局地化되어 있을 뿐만 아니라 地域的인 普遍性을 갖고 있기 때문에 地方稅로서 適合한 租稅라고 생각되고 있다. 그러나 建國直後의 事態下에서는 中央政府의 主要한 收入源이 되어 있었던 그러한 稅源을 地方에 移讓할 形便이 되지 못하였고 各級 地方自治團體에게 그 附加稅 課稅權을 配分하였던 것이지만 動亂으로 因하여 中央의 財政需要가 激增하자 中央政府는 그 課稅權마저 回收하였다. 그리하여 地方自治團體는 當時 地方稅收入의 大半을 占하였던 主要한 稅源을 喪失하게 되었던 것이지만 그를 轉機로 하여 새로운 地方稅源을 捕捉하는데 注力하게 되었던 것이다.(第11表 參照)

<第 11 表> 地稅附加稅 및 營業稅附加稅 廢止에 따르는 地方稅收入의 減小⁽¹⁾ 單位：百萬元

		地方稅 收入豫算額 (A)	地稅附加稅 營業稅附加稅 (B)	B/A(%)
서	울	69.6	18.9	27
京	畿	47.0	21.9	46
忠	北	14.9	5.3	35
忠	南	21.5	15.6	72
全	北	18.6	15.2	83
全	南	20.1	15.6	77
慶	北	30.6	20.9	68
慶	南	41.8	24.3	59
江	原	14.6	3.2	22
濟	州	4.5	5	11
計		283.2	141.5	50

註：(1) 1952年度.

資料：大韓地方行政協會, 『地方行政』 1953年 4月, 第2卷 第2號, pp. 7-8.

(17) 內務部, 『地方行政治績史』 1958年, pp. 225-6.

第1次 地方稅制改革에서는 많은 新稅가 創設되었으나 그 중에서 가장 重要한 租稅는 道稅인 入亭稅에 代替하여 創設된 特別行爲稅였다. 入亭稅는 단지 「料理店, 旅館 茶房 또는 이에 類似한 場所에서 遊興飲食하는 行爲」에 대하여 定額稅로 課稅되었던 租稅에 不過하였고 그 課稅對象은 狹小하였다. 그러나 特別行爲稅는 그밖에 「寫眞의 撮影 現像 또는 複寫」「電髮 또는 美容」「織物의 染色」「被服類의 裁縫」「書畫의 表裝」「印刷와 製本」과 같은 特別行爲에까지 그 課稅對象을 擴張하였으며 稅率도 遊興飲食行爲 以外的 各種 奢侈性特別行爲에 대해서는 10%에서 50%까지의 定率稅를 채택하였다. 道稅로서 創設된 特別行爲稅의 課稅對象中에는 반드시 奢侈性行爲라고 볼 수 없는 行爲도 包含되어 있었으나 그 稅率은 比較的 높았다. 즉 茶房에서의 遊興飲食行爲에 대해서는 1人 1회에 200圓 其他場所에서는 500圓을 課하도록 하였고. 電髮 또는 美容, 書畫의 表裝과 같은 特別行爲에 대해서는 그 料金の 50%, 寫眞의 撮影 現像 또는 複寫에 대해서는 그 料金の 30%, 그밖의 特別行爲에 대해서는 그 料金の 10%라는 높은 稅率이 適用되었다. 當時 寶石 또는 이를 使用한 製品등 奢侈性裝身用品에 대한 物品稅의 稅率(最高)이 50%를 넘지 않았던 것이나 또는 嗜好飲料 輸入하는 綿物製品 및 紅茶등에 대한 物品稅 稅率이 10%였다는 事實에서 미루어 보아 特別行爲稅가 高率로 課稅되었던 것은 稅收을 增加시키고자 하는 期待와 함께 이 稅를 消費抑制에 利用하고자 하는 政策的考慮가 反映되었던 것이라고 생각할 수 있다.

그밖에 新設된 道稅中에는 狩獵稅, 動力稅, 船舶稅가 있었다. 狩獵稅는 狩獵許可를 받은 者에게 一件當 年稅額 2萬圓을, 動力稅는 動力機所有者에게 馬力當 年稅額 2千圓을 各 各 賦課하도록 하였으며, 船舶稅는 20噸以上の 船舶所有者에게 基本稅額 年 2萬圓 그리고 1噸을 增加할 때 마다 1千圓을 加算하여 賦課하도록 하였다.

한편 市·邑·面稅體系에 있어서도 零細負擔이 되던 特別營業稅, 雜種稅인 畜犬稅 그리고 船舶稅가 廢止된 反面에 金庫稅 接客人稅 舟稅가 新設되었으며 道稅인 林野稅 屠畜稅 漁業稅 車輛稅 및 動力稅에 대하여 各 50%를 附加하여 課稅하는 5個附加稅가 創設되었다.

金庫稅는 金庫所有者에게 年稅額 5千圓을 賦課하도록 하고 接客人稅는 接待婦「면서」또는 이에 類似한 者에 대하여 1人當 年稅額 5千圓을 課稅하도록 하였다. 舟稅는 從前의 船舶稅에 代替된 租稅였으나 新設된 道稅인 船舶稅와 稅源이 競合되지 않도록 그 課稅對象은 20屯未滿의 舟에 限定되었으며 舟所有者에 대하여 每屯當 年稅額 2千圓을 賦課하도록 하였다.

以上과 같이 各級團體의 固有한 稅源으로써 收益課稅의 範圍가 擴張되었던 것이지만 그

밖에 各級團體의 共同的 收入源의 하나였던 取得稅의 範圍도 擴充되었다. 從前에는 不動產에 限하여 取得稅를 課하였으나 改正法에서는 金庫 및 小型船舶에 대해서도 그 取得價格의 5%에 相當하는 取得稅를 課하기로 하였고, 自動車 및 自動自轉車以外的 車輛取得에 대해서도 그 取得價格의 5%에 相當하는 取得稅를 課徵하도록 하였다. 즉 取得稅의 課稅對象은 耐久性消費財에까지 擴張되었던 것이다.

第1次 地方稅制改革이 各級地方自治團體의 固有한 稅源을 擴張시켰던 것은 事實이지만 道稅로 創設된 狩獵稅나 市·邑·面稅로 創設된 金庫稅, 接客人稅는 그 稅源이 貧弱한 租稅였고 또 接客人稅와 舟稅는 零細負擔이 되는 租稅에 틀림이 없었다. 더우기 金庫稅나 接客人稅는 市 또는 邑의 財政에는 기여할 수 있으나 面財政에 도움이 되는 租稅도 아니었다.

이미 지적한 바와 같이 第1次 地方稅制改革의 基本目標은 中央政府와 共同으로 徵收하던 收入源의 喪失로 因한 稅收缺陷을 補填하는 한편 增大한 地方財政需要를 充足시키기 위한 財源을 調達하는 데 있었다. 그리하여 稅目的 改廢와 함께 既存稅의 課稅基準이나 稅率도 稅收增加를 위하여 調整되었다. (附表—5 參照)

먼저 戶別稅를 보면 戶別稅賦課等級은 1949年의 61等級에서 58等級으로 縮少되었으나 戶別稅를 賦課하기 위한 資力算定의 標準인 所得金額에 대한 賦課指數를 增加시켰을 뿐만 아니라 賦課指數當 稅率도 15圓에서 20圓으로 約 33%가 引上되었다. 家屋稅에 있어서도 家屋稅 等級別賦課指數를 10倍 引上하였을 뿐만 아니라 指數1個 稅額을 道에 있어서는 從前의 21圓에서부터 25圓으로, 서울特別市에 있어서는 從前의 63圓에서부터 75圓으로 各各 引上하였다. 그밖에 免稅地特別地稅의 稅率은 3倍, 屠畜稅의 稅率은 10倍, 漁業稅의 稅率은 業種에 따라 13倍—20倍, 車輛稅의 稅率은 7.5倍—15倍, 交通稅의 稅率은 1.5倍—3倍로 各各 引上되었으며 林野稅는 各等級別 賦課金額(稅額)이 20倍로 引上되었다. 이와 같이 各種稅率이 大幅 引上되었으나 이는 屠畜稅, 車輛稅, 林野稅등이 定率稅가 아니고 定額稅였으며 또 家屋稅도 時價標準이 아니라 垞地의 坪數를 標準으로 하여 垞地의 賃貸價格, 建物の 構造 및 用途를 勘案하여 課稅하였기 때문에 課稅物件의 資力變動을 捕捉하기 위해서는 稅率을 大幅 引上하지 않을 수 없었던 것이다. 그러나 서울都賣物價指數가 1949年度 平均 222.8(1947年=100)에서 1951年度에는 2,194.1로 上昇하였으며 그 增加率이 約 9.9倍였던 것을 勘案할 때 各種 稅率의 引上은 단지 稅收를 現實化시키는 措置에 不過하였다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 上記한 各稅의 稅率調整은 物價指數의 上昇率을 上廻하였을 뿐만 아니라 既存稅인 林野稅, 屠畜稅, 漁業稅, 車輛稅에 대하여

各 50%의 市·邑·面附加稅가 新設되었던 까닭에 그 實質的負擔은 相當히 높아졌다고 보아야 할 것이다.

3. 戰時稅制의 強化와 第2次 地方稅制改革

第1次 地方稅制改革과 같이 1952年 9월에 施行된 第2次 地方稅制改革도 直接的으로 是 租稅面에 있어서 中央集權化를 強化한 데 基因하였다. 즉 1951年 9월에 實施한 臨時 土地收得稅法은 農業所得에 대한 戶別稅系統諸稅의 賦課를 禁하였으며 그에 따라 地方稅 收入은 激減되었다. 當時의 國民所得推計는 推計한 機關에 따라 推計結果에는 큰 差異가 있었으나 企劃處經濟計劃局算出에 의하면 1950年度 國民總生產額中 農產物所得은 41.2%를 占하였으며, 1952年度에는 그 比重이 47.8%에 達하였다. 이러한 農業部門의 所得比重으로 보아 農業所得에 대한 戶別稅系統諸稅의 廢止가 地方財政에 與이었던 打擊을 可히 짐작하여 볼 수 있다. 勿論 土地收得稅의 23.5%(1951年度)는 一定한 比率에 따라 當該 自治團體에 還付되었으나 還付金收入은 增大한 地方財政需要를 充足시킬 수 없었을 뿐만 아니라 地方自治團體의 財政의 不均衡을 激化시켰다.⁽¹⁸⁾

당시의 地方財政實態를 보면 第12-A表와 같이 地方自治團體의 歲入缺陷은 年年 增大되

〈第12-A表〉 地方財政의 歲入缺陷 (1950-1952年)⁽¹⁾ 單位: 千圓

年度別 道別	1950	1951	1952 ⁽²⁾
서울 特別市	256	970	4,023
京畿道	275	2,113	7,001
忠清北道	189	1,035	4,823
忠清南道	191	896	4,359
全羅北道	87	1,267	5,331
全羅南道	104	1,228	9,698
慶尙北道	123	848	7,171
慶尙南道	145	1,104	6,310
江原道	206	1,209	2,424
濟州道	0	56	1,140
合計	1,576	10,726	52,281

註: (1) 道에는 道·市·邑·面 團體의 歲入缺陷額이 包含되어 있음

(2) 12月末 現在推算額

資料: 大韓地方行政協會, 『地方行政』 1953年 5月. 第2卷 第2號

었다. 1951年 6월에는 第1次 地方稅制改革이 施行되었음에도 不拘하고 避難民이 集結되어 있었던 慶尙南道 및 濟州道를 除外하면 全國農家戶數構成에 있어서나 또는 全國耕地面積構成에 있어서 그 相對的 比重이 컸던 京畿道 全羅北道 全羅南道の 歲入缺陷 增加率이 他道보다 높았다. 이는 農業所得에 대한 戶別稅系統諸稅의 廢止가 地方歲入에 적지 않은

(18) 內務部, 上同, p. 226.

打撃을 주었던 것을 나타내고 있는 것이지만 그러한 傾向은 1952年度에 있어서 더욱 현저하였다. 즉 1952年 12月末 現在로 對前年比 歲入缺陷이 急激히 增加한 道는 濟州道를 除外하고 보면 慶尙北道 全羅南道 慶尙南道였으나 이들 各道는 모두 戶別稅收入中에서 農家所得에 대한 課稅의 比重이 相對的으로 높았다.

더우기 中央政府와 共同的으로 徵收하던 收入源의 喪失은 廣域團體보다 基礎團體의 財政에 또 市團體보다 面團體의 財政에 보다 큰 影響을 미쳤다. 第12-B表에서 살펴 볼 수

<第12-B表> 地方自治團體別 歲入缺陷額 (1952年度)⁽¹⁾ 單位: 千圓

	京畿道	忠清南道	全羅南道	慶尙南道
道	—	882	4,453	—
市	1,268	477	1,108	886
邑	439	302	224	518
面	5,294	2,679	3,913	4,906
合計	7,001	4,259	9,698	6,310

註 (1) 12月末現在 推算額

資料: 大韓地方行政協會, 『地方行政』 1953年 4月, 第2卷 第2號

있는 것과 같이 道團體보다는 市團體의 歲入缺陷이, 또 市團體보다는 面團體의 歲入缺陷이 보다 컸던 一般的 傾向을 알 수 있다.

그리하여 地方財政의 健全化를 期하기 위해서는 다시금 地方稅의 增收을 위한 地方稅體系의 整備와 稅率의 引上 調整이 不可避하였던 것이다.

1952年 9月 28日에 斷行된 第2次 地方稅制改革의 主要한 特徵은 첫째 市·邑·面稅中 交通稅를 除外한 基礎團體의 專屬的 租稅를 모두 道稅로 統合吸收한 것, 둘째 道稅로서 鑛產稅附加稅 廣告稅 및 電話稅를 新設한 것, 셋째 市·邑·面稅로서 鑛產稅附加稅以外에 道稅全般에 대하여 本稅의 100%以上の 附加稅를 新設한 것, 넷째 稅收增加를 期하기 위하여 課稅基準이나 道稅 및 市·邑·面附加稅의 稅率을 調整한 것으로 要約된다.⁽¹⁹⁾

먼저 地方稅體系의 整備狀況을 보면 市·邑·面團體의 固有한 租稅中 車輛稅 金庫稅 接客人稅 및 舟稅를 道稅에 吸收하여 道稅인 車輛稅 및 船稅(從前의 船舶稅)의 稅源을 擴充強化하는 한편 金庫稅 및 接客人稅를 道獨立稅體系에 編入하였다. 同時에 車輛稅 金庫稅 舟稅가 道稅에 吸收됨에 따라 그 取得에 대하여 市·邑·面團體가 賦課하던 取得稅도 道稅에 吸收하여 從前의 不動產取得稅를 廢止하고 그 代身에 取得稅를 創設하였다.

市·邑·面稅인 車輛稅나 舟稅는 道稅였던 車輛稅 및 船舶稅와 同質的인 稅源을 分割課稅하던 租稅였으며 또 車輛(市·邑·面稅 課稅物件) 舟 金庫의 取得에 대해서는 不動產取

(19) 內務部, 同上, pp. 226-7.

得과의 均衡을 圖謀하기 위하여 不動產取得稅와 別途로 取得稅가 賦課되었던 것이지만 그 道稅에의 統合은 徵稅費를 節約할 뿐만 아니라 稅務行政을 改善할 수 있는 措置였다. 또한 稅源이 局地化되어 있기는 하나 稅收가 貧弱하고 또 地域的 普遍性을 缺如하고 있었던 金庫稅나 接客人稅를 課稅地域이 狹小한 團體보다 廣域團體의 租稅體系에 吸收한 것은 能率基準에서 볼 때 合理的인 措置였다. 그러나 이러한 稅體系의 整備은 한편에서는 市·邑·面團體의 專屬的 租稅가 喪失된 것과 또 다른 한편에서는 廣域團體의 財源強化를 意味하였던 것이며 地方財政에 있어서도 租稅面의 中央集權化 傾向이 強化된 傾向을 나타내고 있는 것이다.

第2次改革에 있어서는 新稅의 創設은 3個稅目—鑛稅(鑛產稅)附加稅, 廣告稅 그리고 電話稅—에 그쳤다. 從前의 鑛稅附加稅는 鑛區稅에 대한 附加稅였으나 鑛稅法의 制定에 따라 鑛產物에 대하여도 鑛稅를 賦課하게 되었으므로 그에 따라 地方自治團體의 鑛稅에 대한 附加稅課稅範圍도 擴張되었다. 新設된 鑛產物附加稅의 稅率은 本稅의 10%였다. 廣告稅나 電話稅는 「比較的 奢侈性消費 또는 收益이 있는 것으로 認定되는 部面에 稅種을 擴張」하기 위하여 道稅로 新設되었으나 市·邑·面團體에게도 그 附加稅課稅權을 附與하였으며 實質的으로는 地方自治團體의 共同的收入源으로서 새로이 創設되었던 것이다. 廣告稅는 「新聞, 雜誌, 書籍, 其他 出版物 또는 印刷物에 의한 廣告」에 대하여 廣告料金の 10%를 道稅로서 賦課하고, 市·邑·面稅로써 本稅의 100%에 相當하는 附加稅를 賦課하기로 한 消費稅에 가까운 流通稅였다. 電話稅는 電話加入權에 대하여 그 加入權者에게 電話機 1臺 當 定額稅 2萬圓을 賦課하기로 한 一種의 收益稅였고 市는 本稅의 200%, 邑은 150%, 面은 100%의 附加稅를 賦課하게 되어 있었다. 廣告稅는 日政末期인 1942年 3월에 增稅策의 一環으로써 國稅로 創設되었으나 美軍政下인 1946年 8월에 廢止되었던 稅目이었으며 商去來에 惡影響을 미치는 雜種稅의 하나였다. 또 電話稅는 收益財產에 대한 課稅에는 틀림이 없었으나 數多한 收益財產中에서 電話만을 課稅한다는 것은 公平한 課稅原則에 어긋나는 일이었다. 더우기 電話事業은 公益事業인 同時에 政府事業이었으며 電話稅의 賦課는 公益事業이 目的으로 하는 消費者保護原則에도 違背되는 일이었다.

第2次改革의 基本方向에는 市·邑·面財政을 強化한다는 目標도 包含되어 있었다. 그리하여 從前에는 市·邑·面團體의 課稅權이 排除되어 있었던 道團體의 稅源에 대하여도 基礎團體의 附加稅 課稅權이 擴張되었다. 즉 道稅인 特別行爲稅 狩獵稅 船稅에 대하여 市·邑·面은 100%의 附加稅를 課하게 되었을 뿐만 아니라 道稅로 新設된 金庫稅 接客人稅 廣告稅 電話稅에 대하여도 100% 또는 그 以上の 附加稅를 課徵하게 되었다. 그 結果

로 市·邑·面稅인 交通稅를 除外하면 모든 地方稅는 混合方式 그리고 附加稅方式에 의하여 課稅하게 되었으며 各級團體에 專屬의인 租稅를 配分하여 財源을 確保케 하는 分離方式에 의한 財源調達方法은 實質的으로 消滅되었다.

地方稅 課稅에 있어서 分離方式에서부터 混合方式에의 移行은 徵收費의 節約과 徵稅上의 便宜라는 能率基準의 強化를 의미하였던 것이지만 結果的으로 數種의 稅源에 대하여 集中的으로 課稅함으로써 負擔의 偏重을 招致할 可能性을 갖게 되었을 뿐만 아니라 基礎團體의 財政을 廣域團體에 隸屬시키는 傾向을 強化시켰던 것이다.

끝으로 第2次改革에 있어서도 增稅를 위하여 廣範한 稅率調整이 行하여졌다. (附表 6參照) 戶別稅의 實効稅率은 引下되었으나 家屋稅는 賦課等級에 따라 賦課指數를 10%에서 30%로 引上하였을 뿐만 아니라 賦課指數當 稅率도 從前의 25圓에서 30圓으로 引上되었다.

免稅地特別地稅는 從來 開墾免稅年期地, 埋立免稅年期地, 土地改良免稅年期地, 土地改良開墾免稅年期地에 대하여 그 評定賃貸價格의 4%에 相當하는 地稅가 賦課되었으나 第2次改革에 있어서는 課稅對象中 田畝에 대한 課稅는 土地收得稅에 準하여 土地收得金額을 標準으로 하도록 改正하였고 또 稅率도 田畝收得에 대하여는 5%, 其他土地收得에 대해서는 賃貸價格의 5%로 引上하였다.

林野稅는 그 市·邑·面附加稅의 稅率을 本稅의 50%에서 本稅의 100%로 引上하였고 屠畜稅는 課稅對象을 牛豚以外的 屠殺에 까지 擴張하는 한편 稅率을 2倍—3.3倍 引上하였으며 市·邑·面附加稅도 從前의 50%에서 100%로 引上하였다. 漁業稅는 從來 大部分 定額稅로 되어 있던 것을 第4類 捕鯨漁業과 第22類 裸潛漁業을 除外하고 모두 漁獲高를 標準으로 하는 定率稅로 改正하였다.

車輛稅는 自動車 및 自動自轉車에 대한 稅率을 0.5倍—2倍 引上하는 한편 그 附加稅의 稅率도 從前의 50%에서 200%로 引上하였으나, 道稅에 吸收된 市·邑·面稅인 車輛稅의 課稅物件에 대한 稅率調整은 小規模에 그쳤다. 그러나 그 附加稅의 稅率은 市에 있어서는 200%, 邑에 있어서는 150% 그리고 面에 있어서는 100%로 定하였다.

한편 取得稅의 稅率에는 調整이 加하여 지지 않았으나 그 附加稅의 稅率은 從來의 80%에서 100%로 引上되었고 特別行爲稅는 遊興飲食하는 行爲를 除外한 그밖의 行爲에 대한 稅率을 50% 引下하는 反面에 附加稅으로써 本稅의 100%를 賦課하게 하였다.

그밖에 動力稅는 稅率을 累進化하여 最高限界稅率을 馬力當 年稅額 5千圓(從前에는 馬力當 年稅額 2千圓의 單一稅率)으로 定하는 한편 附加稅의 稅率도 從前의 50%에서 100%로 引上하였다.

市·邑·面稅인 舟稅를 吸收한 船稅의 稅率도 2 倍로 引上되었고, 本稅의 100%를 課徵하는 市·邑·面附加稅를 新設하였으며 道稅에 吸收된 接客人稅의 稅率도 1 人當 年稅額 1萬圓에서 月稅額 2千圓으로 改正하는 한편 市에는 本稅의 200%, 邑에는 150%, 面에는 100%의 附加稅를 各各 新設하였다.

〈第 13 表〉 地方稅收入의 推移(1951-1953年)⁽¹⁾ 單位：百萬元

稅別	年度別	1951 入 額	1952 入 額	1953 增加率(倍數)	1953 入 額	1953 增加率(倍數)
特別市·道稅		12.3	30.7	2.5	84.7	2.8
市 稅		3.0	16.2	5.4	37.3	2.3
邑 稅		1.1	3.4	3.1	8.9	2.6
面 稅		5.5	11.0	2.0	25.7	2.3
合 計		21.9	61.3	2.7	156.6	2.6
G.N.P 增加率(%) 經常市場價格 ⁽²⁾		329.0		154.6		58.1
서울 都 賣 物價指數 ⁽³⁾		100.0		216.5		271.2
徵收率(%) ⁽⁴⁾		?		62.0		71.4

註：(1) 決算額

(2) 韓國銀行調查部, 『韓國의 國民所得, 1953-1963』에 의거함

(3) 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』, 1955年度, 統計編, p. 199

(4) 賦課額에 대한 徵收額의 比率

資料：內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 350-2에서 作成함.

以上과 같이 第 2 次改革에 있어서의 稅率調整은 道稅보다 市·邑·面稅의 稅率引上에 置重하였고 특히 市·邑團體의 財政強化에 重點을 두었다. 그리하여 第 13 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 各級團體의 稅收는 모두 激增하였으며 稅收伸張率에 있어서는 市稅가 가장 높았다. 그 反面에 潜在的 稅源이 貧弱하던 面團體의 稅收伸張率은 가장 낮았으며 道稅體系의 強化로 因하여 道稅收入도 크게 增加하였다. 勿論 1952年度에는 對前年比 2.7 倍, 1953年度에는 對前年比 2.6 倍로 各各 增大한 地方稅收入이 全的으로 稅制改革의 產物이라고 볼 수는 없다. 地方稅는 大部分이 定額稅였으나 戶別稅나 取得稅 特別行爲稅(遊興飲食에 대한 課稅除外) 漁業稅(第 4 類 捕鯨漁業 및 第 22 類 裸潛漁業除外) 그리고 廣告稅는 定率稅였으며 그러한 租稅는 所得彈力的 性質을 갖고 있었다. 그리하여 1950-1953年期間中の 비약적인 名目的 國民總生產의 增加도 地方稅收入 增加에 기여하였던 것이며 또 同期間中에 稅務行政이 改善된 데도 그 原因의 一端을 찾아 볼 수 있다.

4. 地方稅源의 擴充과 第 3 次 地方稅制改革

動亂期中의 租稅政策은 莫大한 軍事費를 捻出하기 위하여 租稅面에 있어서 中央集權化를 強化하였을 뿐만 아니라 增稅를 위하여 租稅臨時增徵法, 租稅特例法 및 臨時土地收得稅

法등을 實施하여 戰時稅制을 強化하였기 때문에 稅制全體의 均衡이 喪失되었고 國民의 稅負擔도 不公平하게 되었으며 長期的 稅源을 培養하는 데 相當한 沮害를 招致하였다. 그리하여 休戰이 成立되고 政府가 서울로 還都함을 契機로 하여 戰時稅制을 止揚하고 戰後復興에 이바지 할 수 있는 稅制確立에 注力하게 되었으며 마침내 1954年 4月에는 國稅 및 地方稅制改革이 斷行되었다.

當時의 稅制改革은 1953年 8月 25日에 U.N. 租稅專門家인 「왈드」(H.P.Wald)가 提出한 韓國稅制에 관한 報告와 建議를 參酌하였던 까닭에 「왈드」報告書의 內容을 簡單히 살펴 보면 大略 다음과 같다.⁽²⁰⁾

同報告書는 戰時稅制가 「企業發展에 甚大한 障礙物이 되고 있음」을 지적하는 한편 土地收得稅나 個人所得稅의 免稅範圍가 극히 작은 것, 家族의 規模에 대한 考慮가 없는 것, 稅率이 納稅者의 綜合所得에 適用되지 않고 各種所得金額에 따라 差別的으로 適用되는 것, 短期納付制로 因하여 所得變動이 큰 納稅者가 打擊을 받는 것, 貨幣給與보다 現物給與를 받는 勤勞者의 所得稅負擔이 輕한 것 등이 稅制上의 不公平을 造成하고 있음을 強調하였다. 同時에 「韓國에 있어서는 納稅者에게 더욱 正確한 申告를 하도록 장려하기 위한 아무런 對策이 없음」을 慨嘆하고 「嚴格히 法律에 追從하여 正確한 申告를 한다면 많은 企業이 막대한 壓力을 받을 것이며 그중 어느 것은 破産할 危險性도 있다」고 보았으며 「높은 稅率이 脫稅를 助長하고 그것은 다시 稅率을 引上케 하고 있다」는 것을 지적하였다. 그밖에 租稅構造의 複雜性이 效果的이고 客觀的인 課稅와 課稅方法을 채택하는 데 障礙가 되고 政府公務員給與水準이 지나치게 낮은 것이 公務員의 不正을 助長시키고 있다고 보았다.

同報告書는 以上과 같은 分析을 基礎로 하여 稅制改革의 基本目標을 다음과 같이 策定하였다.

- (1) 總租稅收入額을 GNP의 約 20%까지 增加시킬 것.
- (2) 企業所得에 대하여 더 厚待할 것
- (3) 現稅法의 差別的이고 不公平한 點을 是正할 것.
- (4) 租稅構造를 簡素化하고 客觀的이며 公平한 課稅方法을 發展시키기 위한 土臺를 마련할 것.

이와 같은 基本目標에 따라 稅制改革의 基本方向은 稅收을 增加시키되 直接稅보다 間接稅에 置重하고 低所得層에게 過重한 稅負擔을 加하지 않도록 周到하게 計劃되어야 할 것을 強調하였으며 稅目別로 그 改善策을 建議하였다.

(20) H.P. Wald, 「韓國稅制에 관한 報告와 建議」, 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』 1955年, pp. I—527—31.

主要한 內容을 추려보면 企業(法人과 非法人)所得에 대한 課稅에 있어서는 適正한 減稅을 行할 수 있도록 資產再評價의 實施, 損失前方移越制度와 後方移越制度의 創設, 續課稅制度의 채택(課稅期間을 1年以內에 短縮시키지 않을 것) 中間豫納한 稅額과 確納付한 稅額과의 調整, 重要産業에 대한 最長 6年間的 免稅措置에 대한 再檢討, 投資을 助長하기 위한 減價償却率의 技術的適用등이 考慮되어야 하고 法人所得稅의 稅率 進制보다 比例制를 擇하고 25% 또는 35%(當時의 稅率은 35%~70%의 累進率)로 하 勸告하였다.

所得稅에 대해서는 分類課稅制度를 止揚하고 農業所得을 除外한 總所得에 대하여 單一稅로 代替하고 勤勞·利子·配當所得은 源泉徵收하고 그밖의 所得은 納期別로 基本稅(稅)를 課徵할 것, 附加稅의 最高稅率을 50%(當時의 最高稅率은 租稅特例法에 의하 %)로 引下할 것, 夫婦 扶養家族에 대한 控除를 考慮할 것등을 建議하였다.

地稅(土地收得稅)에 대해서는 既存制度의 基本的特徵—現物稅制와 平年作을 課稅標準으로 是制度—을 存置하되 扶養家族控除를 認定하고, 米穀收集額을 現實的인 市價로 評價 非農業用土地의 課稅標準을 時價에 의거한 賃貸價格으로 改正할 것을 勸告하였다.

營業稅에 대해서는 營業稅의 業種과 稅率을 統一하고 簡素化시켜 營業稅運用에 있어서 輕便한 點을 除去할 것과 小賣商 都賣商 製造業者 請負業者를 莫論하고 總販賣額에 對定率을 課稅할 것, 糧穀 煙草 肥料등의 販賣에 대하여는 免稅하고 稅率區分을 縮少 且 物品稅의 稅率構造를 20%, 40%, 100%로 簡素化하는 한편 物品의 相對的 重要 度에 따라 區分한 分類方法을 是正할 것, 織物稅를 物品稅에 吸收할 것 또는 酒稅率을 引 下 稅收를 增加시킬 것을 建議하였다.

地方稅에 煙草專賣收入은 最少限 25% 程度를 引上하여야 한다는 것을 建議하는 한편 稅 務에 있어서는 公務員의 俸給을 引上하여 不正行爲를 減少시키고 稅務行政上 比較的 獨立性을 갖는 別個의 稅務行政機關을 設立하여 地方司稅機關을 政治的壓力에서 獨立시키고, 正確한 記帳을 장려하기 위한 措置를 取하고, 司稅行政面에 있어서 地方官 中央政府와의 協力態勢를 確立할 것등을 勸告하였다.

以上과 같은 國稅 및 稅務行政上의 改革을 建議함과 아울러 地方稅에 대해서도 地方自 治가 過重한 稅金을 賦課하고 各種目的을 위하여 自發的 寄附金을 請하는 當時의 歲入 不足의 短點을 지적하였으며 地方稅를 增加시키기 위한 徹底한 努力이 要請된다는 前提 下 다음과 같이 建議하였다.

가장 重要한 地方財源이 되고 있는 戶別稅를 一種의 人頭稅로 補充시켜 每戶當 最

少限 基本水準의 戶別稅를 負擔하게 할 것.

(2) 家屋稅를 一般財産稅에 包含시켜 더욱 重要한 歲入財源으로 만들어야 하며 稅率은 賃貸價格보다 現時價基準에 適用할 것. (現在의 賃貸價格은 物價騰貴를 若干 考慮한 데 不過하다) 또한 課稅範圍를 넓혀서 企業體의 모든 有形資產 즉 機械, 熔鑪, 車輛, 事務用備品, 店舖用備品등을 包含시켜야 하며 企業體의 在庫量(특히 「인플레이션」 期間中에는 投資의 對象이 되고 있음으로)도 마땅히 課稅範圍에 包含시킬 것.

以上과 같은 「왈드」의 勸告를 參酌하여 1954年 4월에 施行된 稅制改革은 戰時稅制의 主軸이었던 租稅特例法 및 租稅臨時增徴法을 廢止하고 織物稅를 物品稅에 包含시켰으며 所得稅를 비롯하여 法人稅 營業稅 土地收得稅 通行稅 登錄稅 酒稅 遊興飲食稅 入場稅 地方稅등을 改正하는 한편 免稅稅를 地方에 移讓하였다.⁽²¹⁾

國稅의 改正에 있어서는 「왈드」의 稅制勸告를 채택하여 比例稅率로 課稅하는 分類所得稅와 基礎控除 및 扶養家族控除를 認定한 後 累進率로 課稅하는 綜合所得稅의 두種으로 所得稅를 構成케 하고 源泉徵收의 範圍를 擴張시켰다. 또 法人稅에 있어서는 35%의 比例稅率을 適用케 하였으며 酒稅를 비롯하여 通行稅 遊興飲食稅 入場稅등 間接稅의 稅率을 大幅 引上하여 稅收增加를 期하였다.⁽²²⁾ 또한 所得稅 營業稅등의 課稅에 있어서는 實績主義에 의한 短期納付制度를 止揚하고 豫算主義와 實績主義를 併行하여 所得 또는 賣上高의 變動에 基因하는 納稅者의 不利益을 保護하였다.

그러나 營業稅나 土地收得稅의 改正에 있어서는 「왈드」의 勸告는 거의 채택되지 않았다. 營業稅의 改正은 全業種에 걸친 稅率引下(50%)와 課稅에 있어서 豫算主義와 實績主義를 併行하는 課稅方法의 改善에 그쳤고, 土地收得稅의 改正에 있어서는 累進段階를 細分(4 段階累進에서 5段階累進으로)하여 收穫高에 따르는 負擔의 公平을 期하는 한편 土地收得稅의 減免規定을 擴張하였을 따름이었다.

國稅制度의 改革과 함께 地方稅法도 改正되었으나 「왈드」의 稅制勸告는 채택되지 않았다. 當時 經濟政策의 重點은 戰亂被害의 復舊와 「인플레이션」收拾에 있었으며 「米穀收集額을 現實의인 市場價格으로 評價」할 수 있는 與件이 마련되어있지 않았다. 따라서 「戶別稅를 補充하는 一種의 人頭稅를 創設한다는 것은 戶別稅가 免稅되고 있었던 農家의 負擔을 加増시킬 우려가 있었던 것이다. 또 「왈드」의 勸告는 償却資產을 包含하는 一般財産稅의 創設을 提議하였던 것이지만 發展初期에 있는 나라에 있어서는 그러한 課稅에 대한 社會的抵抗이 強한 것이 보통이다. 그리하여 1954年 4월에 施行된 第3次 地方稅制改革에 있어서

(21) 韓國銀行調查部, 「稅制의 變遷」, 『經濟年鑑』 1956年 p. III—80.

(22) 酒稅의 稅率은 10—20%, 入場稅의 稅率은 50% 通行稅의 稅率은 2倍가 各各 引上되었다.

는 營業稅에 대한 附加稅를 復活하고, 地方에 移讓된 免許稅를 地方自治團體의 共同的 收入源으로 配分하였으며, 市·邑·面稅로써 伐木稅를 新設하는 한편 一部既存稅의 稅率을 引上調整하는 데 그쳤던 것이다.⁽²³⁾

新設된 營業稅附加稅는 本稅에 대하여 50%의 附加稅를 課稅하도록 하고 道와 市·邑·面에 各各 半分하기로 하였다. 즉 各級團體의 附加稅 課稅率은 一律적으로 25%로 定하여졌던 것이다.

다음에 地方에 移讓된 免許稅는 從前의 課稅要件을 그대로 踏襲하여 課稅對象을 6種으로 區分하고 第1種(酒精, 麴粒, 麥酒와 清酒製造業등)에 대한 1萬圓에서부터 第6種(酒類販賣業 氷菓營業등)에 대한 1,200圓까지의 差等定額稅를 課稅하기로 하였다. 免許稅는 道稅였으므로 이에 대하여 市·邑面은 本稅의 200%에 相當하는 附加稅를 課하도록 하였다.

끝으로 新設된 租稅에는 市·邑·面稅인 伐木稅가 있었다. 이 稅는 素材의 伐採에 대하여 그 價格을 標準으로 하여 伐採地에서 同一素材 一回에 限하여 伐採者 또는 買收者에게 課稅하기로 한 租稅였으며 그 稅率은 素材價格의 0.5%를 넘지 않도록 制限되었다.

第3次 改革에서 新設된 稅目은 모두 地方的稅源이었을 뿐만 아니라 伐木稅를 除外하면 地方自治團體의 稅收增加에 크게 기여할 수 있는 租稅였다. 이러한 點에 第3次 改革이 貧弱한 稅源을 捕捉하여 課稅하기를 試圖하였던 從前의 改革과 그 性格을 달리하고 있는 것을 찾아 볼 수 있다.

그러나 上記한 諸稅의 新設과 土地收得稅還付金 還付率引上(從前의 35.3%에서 50%로 引上)도 增大된 地方財政需要를 充足시킬 수 없었고 戶別稅를 위시한 數個稅目的 稅率은 引上되었다. 戶別稅는 賦課指數 1個當 20圓에서 40圓으로 2倍 引上되었고 同附加稅의 稅率은 20圓에서 60圓으로 3倍 引上되었다. 그밖에 林野稅 및 屠畜稅의 稅率은 各各 5倍 引上되고 車輛稅中 自動車 및 自動自轉車에 대한 稅率은 平均 約 50%가 引上되었다. 그렇지만 當時의 稅制改革의 基本方向이 直接稅의 負擔을 輕減시키고 國民負擔의 公平化를 期하는 데 있었던 만큼 戶別稅의 稅率引上和 함께 戶別稅課稅基準인 戶別稅等級別 賦課指數를 引下하여 新規負擔의 增加를 可及的 抑制하였고 取得稅의 稅率을 從前의 5%에서 3%로 引下하였다. (附表一7 參照)

營業稅附加稅나 免許稅와 같이 課稅範圍가 넓고 또 比較的 安定的收入源이라고 볼 수 있는 稅目을 地方稅體系에 追加하였던 第3次 改革은 地方稅收를 增加시키는 데 있어서 第2次 改革보다 그 寄與도가 컸다. 第14表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 1954年度에 面

(23) 內務部, 『地方行政續史』 1958年, p. 288.

〈第14表〉 地方稅收入의 推移 (1953-1955年) 單位: 百萬元

年 度 別 稅 別	1 9 5 3		1 9 5 4		1 9 5 5	
	歲 入 額	歲入額增加率(倍數)		歲 入 額	增加率(倍數)	
特 別 市·道 稅	84.7	343.0	4.0	821.4	2.4	
市 稅	37.3	138.5	3.7	328.8	2.4	
邑 稅	8.9	35.6	4.0	64.1	1.8	
面 稅	25.7	79.4	3.1	165.7	2.1	
合 計	156.6	596.5	3.8	1,380.0	2.3	
G.N.P. 增加率(%) ⁽²⁾ (經常市場價格)	58.1	40.1		73.7	(1955)	
서울都賣物價指數 ⁽³⁾	100.0	128.2		31.0	(1956)	
徵 收 率 ⁽⁴⁾	71.4	67.3		312.9		
				69.3		

註: (1) 決算額, 但 FY 1954는 15個月 FY 1955는 18個月인.

(2) 韓國銀行調查部, 韓國의 國民所得, 1953-1963. 에 의거함.

(3) 韓國銀行調查部, 經濟年鑑, 1956年度, 統計編 p. 281.

(4) 賦課額에 대한 徵收額의 比率.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』1963年度, pp.352-4에서 作成함.

稅收入은 對前年比 3.1 倍, 그밖의 各級團體의 稅收는 對前年比 3.7倍以上이 늘어났다. 1954年度의 增收는 部分的으로 名目的國民總生産의 增加 또는 既存稅의 稅率調整에 基因 하였던 것이지만 增收의 40.5%는 營業稅附加稅 및 免許稅의 新設에 그 原因이 있었다. 그러나 FY 1955 (1955年 7月-1956年 12月)에 있어서는 名目的國民總生産의 增加率이 前年 보다 높았고 또 徵收率은 若干 改善되었음에도 不拘하고 稅收增加率은 鈍化되었다. 이는 다시말할 것도 없이 地方稅制의 稅收彈力性이 작은 데 비롯된 現象이었다.

1954年 4月 國稅 및 地方稅에 걸친 大幅的인 稅制改革이 施行된 後 國稅에 대해서는 1954年 10月에 다시금 改革이 行하여졌다. 이는「稅法을 改正하고 施行하여 본 結果 社會經濟實情과 遊離되는 點이 許多히 發見되었고 自進申告를 勵行함으로써 認定課稅를 廢止하고자 하였으나 現行稅率이 過重함으로 因하여 도리어 歲入의 缺陷을 招來할 것이 看取되었으니 不得已 이러한 矛盾을 是正하기 위하여」行하여 졌던 改革이었다.⁽²⁴⁾

主要한 改革內容을 보면 所得稅 및 營業稅課稅에 있어서 豫算主義와 實績主義를 併行하기로 한 從前의 制度를 實績課稅主義로 一元化하였으며, 單一比例稅率을 適用하던 分類所得稅의 稅率을 階級比例稅率로 改正하는 한편 綜合所得稅의 各種控除를 廢止하고 免稅點을 引上하였으며 一部所得에 대해서는 綜合課稅하지 않기로 改正하였다. 그밖에 所得稅나 營業稅의 納稅者가 所定期間內에 自進申告를 하고 自進納付한 稅額이 政府調查額과 10%未滿의 差異밖에 없을 때에는 10-20%에 達하는 稅額控除特典을 新設하였다. 한편 그 稅

(24) 韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』1956年, pp. III-83-5.

率이 너무 높게 策定되어 稅源의 萎縮 不法不正行爲등을 招致하였던 酒稅의 稅率을 酒類에 따라 29%에서 50%以上 引下하였으며, 土地收得稅의 累進稅率도 累進段階에 따라 最高 30%까지 引下되었다. 그 反面에 相對的으로 그 課稅가 낮았던 電氣「가스」稅의 稅率은 10%에서 15%로 引上되었다. 그리고 遊興飲食稅는 課稅種目을 一種 늘리고 從前의 2階級 比例稅率을 3階級으로 改正하였으나 最高 및 最低稅率의 變動은 없었다.

그리하여 「와드」의 稅制勸告를 참작하여 行하여졌던 1954年 4月의 稅制改革은 同年 10月에 補完되어 改正된 制度는 1956年末까지 存續되었으나 經濟復興 5個年計劃(1957年—1961年)의 수립을 契機로 하여 經濟安定과 產業復興을 뒷받침할 수 있는 稅制 確立에 대한 社會的 要望이 높아지자 1956年 12月에는 다시금 國稅制度의 全面的 改革이 行하여졌고 이어 1957年 2月에는 第4次 地方稅法의 改正이 行하여졌다.

1956年末에 施行된 稅制改革의 基本方向은 從前에 直接稅에 置重하고 있었던 稅制를 間接稅中心의 稅制로 改編하는 데 있었다. 그리하여 企業의 自己資本蓄積과 國內產業의 健全한 發展을 圖謀하기 위하여 可能한 範圍內에서 直接稅負擔의 輕減을 꾀하는 한편 浮動購買力의 吸收와 消費節約을 期하는 同時에 財政需要를 充足하도록 負擔意識이 輕微한 酒稅 物品稅 등의 稅率을 引上하였다.

主要稅目의 改正內容을 보면 大體로 다음과 같다.⁽²⁵⁾

所得稅에 있어서는 分類所得稅의 免稅點을 約 3倍, 綜合所得稅의 課稅最低限을 約 17倍 各各 引上하는 한편 모든 所得에 대하여 所得別로 超過累進稅率을 適用하게 하여 分類所得稅를 強化하였다. 그 反面에 綜合所得稅의 課稅範圍도 擴張되었으나 課稅最低限度의 引上으로 因하여 高所得層에만 賦課하게 되었고 또 單一所得의 경우에는 綜合所得稅를 賦課하지 않기로 改正하였다. 그리하여 이러한 租稅構造는 從前에 比하여 約 30%程度의 負擔 輕減效果를 가졌던 것이다. 그밖에 期限內 申告에 대한 恩典을 擴大시키고 納期內 納付에 대한 10%의 稅額控除 恩典을 新設하였으며 重要產業에 대한 減免措置를 擴大하였다.

營業稅에 있어서는 稅率을 一律的으로 30% 引下하였고 所得稅와 같은 自進申告 및 自進納付에 대한 恩典 그리고 重要事業體에 대한 減免規定을 設置하였으며 法人稅에 있어서도 稅率을 10% 引下하는 한편 所得稅에 있어서와 같은 重要事業體에 대한 減免規定을 新設하였다.

한편 臨時土地收得稅에 있어서는 現物로 納付하는 第1種甲類(田畝)에 대한 稅率을 累進段階에 따라 6—21%를 引下하였고 第1種 乙類(指定作物)에 대한 稅率은 2—21%를 引下하였으며 零細農家를 保護하기 위하여 課稅最低限度를 引上하였다.

(25) 財務部, 『財政金融의 回顧』 1958年, p. 64.

그밖에 相續稅의 基礎控除金額을 從前의 5萬圓에서 50萬圓으로 10倍 引上하였고 그 反面에 그 稅率은 51—72%가 引下되었다.

以上과 같이 直接稅系統諸稅의 負擔은 大幅 引下되었으나 酒稅의 稅率은 課稅種目에 따라 16—100%가 引上되었고 物品稅 課稅品目中 物品의 奢侈性和 그 緊要度가 낮은 物品에 대한 物品稅 稅率은 67%에서 100%以上 引上되었다. 특히 砂糖의 斤當稅率은 6배에서 8배가 引上되었다. 그러나 物品稅課稅品目中 國內建設復興 및 主要產業에 所要되는 主要品目(船舶 機械類 洋灰等 12種品目)에 대한 稅率은 50—60% 引下되었으며 零細生産者가 生産하거나 大衆이 消費하는 物品 또는 生産財等 8種의 品目은 課稅對象에서 除外되었다.

그밖에 入場稅中 外國映畫에 대한 稅率을 引上하였고 印紙稅의 稅率은 2—3倍, 登錄稅中 定額稅의 稅率은 10—20倍 引上되었다.

國稅制度의 全面的인 改編에 이어 1957年 2월에 施行된 第4次 地方稅制改革은 稅目의 整備와 稅率調整에 그 目的이 있었다.⁽²⁶⁾

第4次 改革이 施行되기 前 地方稅體系에는 戰時中 地方財源을 強化하기 위하여 擴張된 雜種稅가 存置되어 있었다. 狩獵稅 金庫稅 接客人稅 廣告稅등이 그러한 것이었으며 그밖에 免稅地特別地稅나 伐木稅는 그 稅源이 극히 貧弱하였고 電話稅는 公益事業의 消費者保護原則에 違背되는 租稅였다. 第15表에서 알 수 있는 것과 같이 이러한 諸稅의 收入比重은 극히 낮았다. FY 1955에 있어서도 그 合計額은 地方稅收入全體의 不過 0.77%를 차지하였

〈第15表〉 整理된 稅目의 稅收額과 그 比重 (1965年徵收額) 單位:千圓

科 目	徵 收 額	徵 收 率 ⁽¹⁾	地方稅徵收總額에 對한 比重(%)
免稅地 特別地稅	2.7	16.7	—
狩 獵 稅	175.3	59.8	0.01
金 庫 稅	631.4	80.0	0.05
接 客 人 稅	1,007.2	45.3	0.07
廣 告 稅	1,022.0	79.6	0.07
電 話 稅	7,630.7	65.9	0.55
伐 木 稅	306.6	83.3	0.02
合 計	10,775.9		0.77

註: (1) 賦課額에 대한 徵收額의 比重

資料: 內務部, 『地方財政概要』 1962年度, pp. 204—11에서 作成함.

(26) 內務部, 『地方行政政治續史』 1958年, pp. 228—29.

을 따름이었고 免稅地特別地稅 및 接客人稅의 徵收率은 平均徵收率을 훨씬 下廻하였다.

第4次改革은 零細한 稅源을 整理하였을 뿐만 아니라 國稅所得稅의 負擔輕減에 相應하여 戶別稅賦課等級 賦課指數등 賦課基準을 修正함으로써 戶別稅의 實効稅率을 約 50% 引下시켰다. 同時에 動力稅의 稅率을 單一定額稅率(馬力當 100圓)로 改正하여 그 負擔을 輕減하고 免許稅는 地域別로 差等稅率을 適用하도록 하여 大都市 및 市의 負擔을 높이는 反面에 邑·面의 納稅者負擔을 減하도록 하였으며 附加稅의 稅率을 100% 引下하였다.

그밖에 定額稅가 賦課되었던 家屋稅 林野稅 漁業稅(一部) 車輛稅의 稅率은 모두 引上되었으나 定率稅가 課하여지고 있었던 特別行爲稅 및 交通稅의 稅率은 各各 引下되었다. 즉 家屋稅의 稅率은 賦課指數當 30錢에서 50錢으로 引上되었고 釜山市 大邱市 仁川市는 本稅에 對한 300%의 附加稅를 課하도록 하였다. (其他市·邑·面附加稅率은 從前과 同一) 林野稅의 稅率도 5倍가 引上되고 漁業稅中 定額稅가 賦課되었던 第1類 養殖漁業, 第4類 捕鯨漁業에 對한 年稅額은 4倍에서 5倍가 引上되었다. 車輛稅는 車輛의 種類 및 그 用途區分에 따라 3倍에서 8倍가 引上되었으나 市·邑·面의 專屬的 租稅였던 交通稅의 稅率은 約 33%가 引下되었고 또 特別行爲稅는 課稅對象을 「골프場과 撞球場 其他 遊戲에 供하는 施設의 利用」, 「興行 또는 觀覽場所에의 入場」에 까지 擴大시켰으나 遊興과 飲食 또는 宿泊에 對한 課稅를 定率稅로 改正하는 한편 該의 行爲에 對한 定率稅의 稅率을 各各 60% 引下하였다. (附表 8 參照)

그러하여 第4次改革에 있어서는 國稅所得稅의 負擔輕減措置에 對하여 地方稅體系에 있어서 唯一한 人稅인 戶別稅의 實効負擔率을 引下하는 한편 特別行爲稅 交通稅등 定率稅의 稅率을 모두 引下하였으나 家屋稅 漁業稅 免許稅와 같이 定額稅로 賦課되었던 稅目의 稅率은 稅收의 現實化를 期하기 위하여 모두 引上되었으며 그中 특히 非現實的인 標準에 의하여 課稅되던 家屋稅에 對해서는 大幅的인 課率引上이 行하여졌던 것이다.

다음에 第4次改革이 地方稅收에 미친 影響을 考察하여 보면 大略 다음과 같다.

1955會計年度가 18個月로 構成되어 있기 때문에 第4次 稅制改革이 稅收面에 미친 影響을 正確히 考察할 수 없으나 第16表와 같이 稅率調整效果는 顯著하였다. 勿論 1955年度와 1957年度의 稅收額을 比較함에 있어서는 會計期間의 差異 經濟成長率 및 徵稅率의 差異를 考慮하여야 할 것이다. 1955年度의 會計期間은 18個月이었으나 1957年度 會計期間은 12個月이었다. 經常價格에 의한 國民總生產額의 增加率을 보면 1955년에는 對前年比 70.5%, 1956년에는 29%, 1957년에는 30.3%였으며 1955會計年度에 있어서 그 增加率이 높았다. 그 反面에 徵收率은 1955年度의 69.3%에서 1957年度에는 79.1%로 上昇

<第 16 表> 1955 年度 및 1957 年度 主要 地方稅徵收額의 比較 單位: 百萬圓

稅 目 (1)	1955 A	1957 B	(A-B)/A (2)
戶 別 稅	298.8	221.3	% △26
家 屋 稅	146.1	137.6	△ 6
林 野 稅	1.5	6.9	360
漁 業 稅	14.1	14.9	6
車 輛 稅	55.8	106.9	92
特 別 行 爲 稅	79.2	72.1	△ 9
動 力 稅	23.5	7.9	△66
免 許 稅	40.4	34.6	△14
交 通 稅	59.5	47.8	△ 8
地 方 總 稅 額	1,389.1	1,179.9	△15

註: (1) 交通稅를 除外한 各稅는 附加稅收入包含
(2) △는 減

資料: 內務部, 『地方財政概要』 1962 年度, pp. 204-11 에서 作成함.

하였다. 그리하여 높은 徵收率이 1957 年度의 稅收增加에 적지 않게 기여하였던 것은 事實이지만 會計期間이 18 個月이었고 또 會計期間中 國民總生産의 增加率이 相對的으로 높았던 1955 年度의 稅收額에 比하여 不過 15% 가 낮은 1957 年度 稅收水準은 戶別稅를 위시한 各種稅目的 稅率引下에도 不拘하고 家屋稅등의 增收政策이 地方稅收入水準을 높였던 것을 나타내고 있는 것이다.

이제 1957 年 以後의 地方稅收入의 推移를 보면 第 17 表와 같다. 1958 年度 稅收額은 對

<第 17 表> 地方稅收入의 推移 (1957-1960 年) (1) 單位: 百萬圓

稅 別	年度別	1957		1958		1959		1960	
		歲入額	增加率(倍)	歲入額	增加率(倍)	歲入額	增加率(倍)	歲入額	增加率(倍)
特 別 市 · 道 稅		742.7		972.1	1.31	1,394.7	1.43	1,445.3	1.04
市 稅		267.6		315.7	1.18	387.5	1.23	380.3	.98
邑 稅		55.6		63.5	1.14	79.9	1.25	86.9	1.09
面 稅		142.9		165.0	1.15	209.7	1.27	211.2	1.01
合 計		1,208.8		1,516.3	1.25	2,071.8	1.37	2,123.7	1.03
G. N. P. 增加率 (%) (經常市場價格) (2)		30.3		5.7		6.4		12.7	
都 賣 物 價 指 數 (3)		100.0		93.7		95.9		106.3	
徵 收 率 (4)		79.1		87.1		93.2		90.0	

註: (1) 決算額

(2) 韓國銀行調查部, 『韓國의 國民所得, 1953-1963』에 의거함.

(3) 韓國銀行調查部, 『經濟統計年報』, 1963 年度, p. 246.

(4) 賦課額에 대한 徵收額의 比率

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963 年度, pp. 355-9 에서 作成함.

前年比 25%가 增加하였다. 稅收增加에 크게 기여하였던 稅目은 戶別稅 營業稅附加稅 取得稅 交通稅 特別行爲稅와 같은 定率稅였다. 그中 戶別稅나 營業稅附加稅 그리고 取得稅의 稅收增加는 前年度 國民總生產額의 增加率이 높았던 데 그 原因의 一端을 찾아 볼 수 있으나 交通稅의 增收는 主로 徵收率의 上昇에 基因하였던 것이다. 解放後 累積된 惡性「인플레이션」이 거의 收拾되고 安定基調를 되찾게 된 1958年度에는 各種 稅目의 徵收率이 모두 改善되어 稅收增加에 기여하였으나 특히 交通稅의 徵收率은 1957年度의 67.3%에서 1958年度에는 96.8%로 높아졌던 것이다.

前年度에 이어 安定基調가 維持되었던 1959年度에 있어서도 地方稅收入은 對前年比 37%가 增加하였다. 同年度의 稅收增加要因을 살펴보면 첫째 1957—1959年 期間中 經濟成長率(1960年不變市場價格)은 比較的 高水準을 維持하였고 그러한 것이 1959年度에 있어서도 營業稅附加稅 戶別稅 取得稅의 稅收를 着實히 增加시켰고, 둘째 各種 稅目의 徵收率이 모두 높아진 것, 셋째 國稅로서 自動車稅가 新設됨에 따라 地方自治團體는 車輛稅의 主要稅源(自動車 및 自動自轉車)을 喪失하였으나 國稅인 自動車稅에 대한 附加稅를 賦課하게 되어 實質的으로 財源이 擴充된 것 등이 稅收增加에 기여하였던 것이다.

6. 減稅政策과 第5次 地方稅制改革

1956年 12월에 全面的 改革이 行하여 진 國稅體系는 1958年 8월에 新設된 外換特別稅 및 教育稅에 의하여 補完되었으나 1958年度의 國稅收入은 同年度 一般財政部門歲入總額의 30.1%를 차지하였을 따름이었고 援助導入規模의 縮少가 豫想됨에 따라 經濟復興事業의 推進 또는 公務員의 處遇改善等 當面課題를 解決하기 위한 財源調達은 增稅에 의존할 수 밖에 없었다. 그러나 1957年을 頂點으로 하여 實質經濟成長率은 低下趨勢를 나타냈고 특히 第2次產業部門의 成長率이 1957年의 16%에서 1958년에는 休戰後 가장 낮은 水準인 6.6%로 低下되었던 까닭에 民間貯蓄 및 投資를 增大시키기 위한 稅制上的 配慮가 要請되었다. 그리하여 1958年末에는 다시금 國稅全般에 걸친 改革이 行하여졌다. 이제 그 主要한 改革內容의 骨子만을 추려보면 大略 다음과 같다.⁽²⁷⁾

所得稅에 있어서는 從來 400萬圓以上의 高所得에 限하여 課稅하던 綜合所得稅를 廢止하는 한편 分類所得稅의 稅率을 全面的으로 引下하였고, 一般法人에 대한 法人稅의 稅率을 從前의 32%에서 30%로 引下한 反面에 同族會社에 대하여는 32%의 稅率을 適用하도록 하였으며, 營業稅에 있어서도 零細納稅者에 대한 不徵收限度額(千圓)을 新設하고 營業種目間의 稅率을 再調整하였다. 이와 함께 所得稅 法人稅 및 營業稅의 自進申告를 督勵하고 脫

(27) 財務部, 『財政金融의 回顧』 1958年, pp. 65-6.

稅를 防止하기 위하여 無申告 및 不當申告에 대한 加算稅制度를 創設하였다.

다음에 間接國稅에 있어서는 物品稅의 課稅品目中 國產物에 대한 稅率을 50—70% 引下하였고 大衆消費物品 農業用藥品등을 課稅對象에서 除外하였다. 그밖에 遊興飲食稅法을 改正하여 高級 및 中級에 屬하는 場所以外的 場所(第3種)에서 行하는 遊興飲食에 適用되던 稅率을 從前的 10%에서 5%로 引下하였다.

그러나 이러한 減稅措置는 當然히 國稅收入의 減少를 招來할 現實的인 問題를 갖고 있었던 까닭에 그 補填策으로써 地方財源의 一部를 吸收하여 國稅인 自動車稅를 創設하였던 것이다.

自動車稅는 油類를 使用하는 車輛을 課稅對象으로 하였으며 그에 따라 地方稅인 車輛稅의 課稅對象은 自轉車「리야카」乘合馬車 人力車 荷手馬車 手荷車와 같은 貧弱한 收益財産에 制限되었다. 勿論 國稅인 自動車稅의 新設에 따라 各級 地方自治團體에게는 本稅의 50%를 附加하여 課稅하도록 하였다. 1958年度 車輛稅(附加稅包含)의 徵收額은 120百萬元이었고 1959年度 自動車稅附加稅의 徵收額은 186百萬元이었으며 同年度 車輛稅(附加稅包含)의 徵收額은 約 18百萬元이었으므로 主要한 財源이 國稅에 吸收되었음에도 不拘하고 稅收面에서는 오히려 改善되었던 것을 알 수 있다. 그러나 地方自治團體가 稅收의 伸長을 期待할 수 있는 專屬的 財源을 喪失한 것은 그에 比例하는 財政的 自主性의 喪失을 의미하였던 것이다.

IV. 地方稅制의 問題點

위에서 考察한 바와 같이 우리나라의 地方稅制는 1949年末에 그 體系가 確立된 이래 1958年末까지 5次에 達하는 改革을 걸쳐 그 體系가 整備되었던 것이지만 地方稅制가 갖추어야 할 主要한 要件, 이를테면 收入安定성과 收入의 伸長性을 具備하게 되었던 것은 아니었다. 第18表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 地方稅法 第5次改正後의 地方稅體系는 建國直後의 그것보다 稅收의 安定性 및 伸長性을 높이는 方向으로 改善되었으며 雜種稅를 廢止하여 負稅의 公平化에도 기여할 수 있는 要素를 갖추게 되었다.

地方稅法 第1次改正(1951年)에서 農地收益과 營業收益에 대한 課稅權을 回收當한 이래 地方自治團體는 稅收의 安定性과 伸長性에 기여할 수 있었던 重要한 稅源을 喪失하였던 것이지만 地方稅法 第3次 改正(1954年)에 따라 營業稅附加稅가 復活되고 이어 地方稅法 第5次改正(1958年)에 있어서는 自動車稅附加稅의 新設을 보아 稅收의 伸長性이 改善되었을 뿐만 아니라 稅收의 安定性도 높아졌던 것이다. 그 밖에 地方稅體系에는 第3

<第 18 表> 地方稅法第 5 次改正後의 地方稅制(1958 年 2 月 29 日)



(1954 年)에 따라 國稅였던 免許稅의 移讓을 받았으며, 數次에 걸친 家屋稅의 稅率 整과 함께 地方稅收入의 安定性을 높이기 되었던 것이다.

營業稅附加稅의 復活이나 自動車稅附加稅의 新設을 論外로 하더라도 漁業稅의 定率 取得稅 課稅範圍의 擴張 그리고 特別行爲稅나 車輛稅 및 交通稅 등 支出課稅의 活 地方稅收入의 伸張性을 높이는 데 기여하였다고 볼 수 있다.

나 家屋稅나 林野稅, 動力稅, 船稅, 車輛稅, 免許稅 등 比較的 그 稅收安定性이 높 定額稅였기 때문에 「인플레이션」의 累積으로 因하여 安定的 收入을 調達하는 手段이 되지 못하였다.⁽²⁸⁾

地方稅體系에는 前述한 바와 같이 營業稅附加稅, 戶別稅, 特別行爲稅 등과 같은 그 張性이 큰 稅目이 包含되어 있었으나, 營業稅附加稅는 國稅附加稅였던 까닭에 그 制限되었을 뿐만 아니라 本稅의 稅率引下調整은 地方稅收入의 減少를 招來케 하였 特別稅는 農業所得에 대한 課稅가 排除되어 있었던 까닭에 普遍性을 喪失하고 있었 아니라 農村團體의 財政收入에 크게 寄與할 수 없는 性格을 지니고 있었다. 또한 體系에 包含되어 있었던 支出課稅中 比較的 稅收의 所得彈力性이 큰 特別行爲稅는 範圍가 狹小하였기 때문에 地方稅의 稅收增大에 크게 기여하지 못하였다.

서울特別市の 경우, 1953-1960年 期間中 全垓地價格은 25.3倍가 增加하였으나 同期間中 定額稅로 課稅되던 家屋稅의 稅率(賦課指數 1個當)은 約 1.5倍增加하였을 따름이다. 그 밖에 賦課等級의 調整을 감안하더라도 家屋稅의 負擔은 相對的으로 낮았다.

<第 19 表>

1960年度 主要稅目的 增減額⁽¹⁾

單位：百萬圓

稅 目 ⁽²⁾	增 減 (△) 額	徵 收 率(%)	
		1960年度	1959年度
營 業 稅 附 加 稅	△ 31.5	91.7	90.7
自 動 車 稅 附 加 稅	36.9	98.3	99.3
戶 別 稅	5.8	93.1	94.5
家 屋 稅	1.7	93.3	96.9
漁 業 稅	△ 9.1	82.4	93.4
屠 畜 稅	△ 15.0	99.9	99.9
車 輛 稅	△ 2.1	83.3	89.4
特 別 行 爲 稅	△ 20.4	73.2	89.7
取 得 稅	60.0	87.7	91.3
免 許 稅	△ 1.8	81.1	86.9
交 通 稅	21.2	97.1	99.7
地 方 稅 徵 收 總 額	51.9	90.0	93.2

註：(1) 1960年度 徵收額

(2) 交通稅를 除外한 各稅目에는 附加稅收入을 包含.

資料：內務部, 『地方財政概要』 1962年度, pp. 204-11에서 作成함.

그리하여 第19表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 政治·經濟·社會面에 있어서 激動的 變革을 經驗하였을 뿐만 아니라 1957年 以後 實質經濟成長率이 最低水準에 達하였던 1960年度에는 地方稅收入은 對前年比 不過 3%(51.9百萬圓)가 增加하였을 따름이었다. 이러한 增收도 主로 取得稅(附加稅包含), 自動車附加稅 및 交通稅의 增收에 基因한 것이었고, 營業稅 特別行爲稅 등의 稅收가 크게 減小한 反面에 戶別稅 및 家屋稅의 稅收伸長率도 매우 낮았다.

1960年度에는 地方稅收入만이 아니라 國稅收入도 例年에 比하여 그 伸長率이 낮았다. 同年度 國稅收入은 對前年比 12.2%가 增加하였을 따름이었고, 그 增加要因을 보면 物品稅 酒稅등 內國消費稅와 關稅 등 支出課稅의 比重이 높아진 反面에 所得稅 營業稅 및 遊興飲食稅 등 諸稅의 收入은 前年度의 水準에 未達하였으며 특히 遊興飲食稅의 減收率이 가장 컸다.

그리하여 同年度 地方稅收入이나 國稅收入에는 社會的 經濟的 不安定과 그로 인한 景氣後退 또는 徵收率의 低下라는 共通의 要因이 作用하였던 것을 알 수 있으나 稅收面에서 보면 地方稅體系보다 國稅體系의 稅收安定性이 컸던 事實을 否認할 수 없다. 즉 同年度의 國稅收入과 地方稅收入의 對前年比 增加率를 比較하여 보면 前者는 12.2%, 後者는

3.0%였으며, 同年度 經常價格에 의한 國民總生産의 增加率이 12.7%였던 것을 勘案할 때 地方稅보다 國稅의 收入安定성이 컸던 것을 알 수 있다.

이는 地方稅의 稅源이 貧弱하였던 데 그 原因의 一端을 찾아 볼 수 있으나 보다 重要한 原因은 이미 지적하였던 것과 같이 比較的 收入安定성이 높은 家屋稅, 林野稅, 車輛稅 免許稅 등 諸稅가 稅收面에 있어서 充分한 機能을 擔當하지 못한 데 있었다. 즉 이들 諸稅는 모두 定額稅였으며 그 課稅標準은 課稅物件의 現實價格—따라서 現實的인 收益—을 代表하지 못하였던 것이 地方稅 全體로서의 收入安定성을 弱화시켰던 것이다.

그리하여 地方稅收入의 安定성을 保障하는 한편 農村團體나 都市團體의 財政을 健全한 土臺위에 確立시키기 위해서는 土地收得稅의 地方移讓, 一般財産稅의 創設을 目標로 하는 家屋稅 등의 改編이 마땅히 考慮되어야 하였던 것이지만 1950年代에 있어서는 그러한 措置는 取하여지지 않았다. 이는 한편에서는 中央財政需要의 膨脹과 또 다른 한편에서는 課稅技術上의 現實的 制約에 基因하였던 것이라고 볼 수 있으나 地方財政의 發展, 따라서 地方自治의 育成에 懷疑心을 불러 일으키는 事態를 招致케 하는 한편 地方自治團體의 國庫依存度를 높이는 契機를 마련하였다고 볼 수 있다.

다음에 比較的 稅收伸長성이 높은 主要한 地方稅의 稅目과 國稅를 對比시켜보면 第 20 表와 같다.

이 表에서 알 수 있는 것과 같이 1952—1960年 期間中 地方稅 稅收總額은 34.1倍로 增大하였으며 그 伸長率은 國稅收入의 그것보다 높았다. 또 稅目別로 보면 地方稅體系에 있어서는 車輛稅 및 取得稅의 伸長率이 가장 높았다. 이는 地域經濟의 發展에 수반하여 各種 車輛의 保有 또는 不動產 등의 取得行爲가 加增되었던 事實을 反映하고 있는 것이며 地方稅源으로서의 車輛稅 및 取得稅의 適格성을 나타내고 있는 것이다.

한편 地方稅體系에 있어서 唯一한 人稅였던 戶別稅의 伸長率은 15.3倍에 그쳤으며 國稅인 所得稅의 伸長率을 下廻하였다. 이는 戶別稅가 所得을 標準으로 하되 財産과 家計程度を 勘案하여 課稅하는 租稅이었기 때문에 그 伸長率은 所得稅의 그것보다 낮았다고 보아도 잘못이 없을 것 같다. 또한 國稅인 遊興飲食稅의 伸長率이 9.7倍였음에도 不拘하고 地方稅體系에 包含되어 있는 消費課稅인 特別行爲稅의 伸長率은 19.2倍에 達하였으며 地方稅體系에 있어서도 支出課稅를 活用할 수 있는 가능성을 나타내고 있다.

그러나 國稅體系와 地方稅體系에 包含되어 있는 稅收의 伸長率이 높은 稅目を 比較하여 보면 前者에 있어서는 所得稅, 法人稅, 物品稅, 通行稅와 이 表에 表示되어 있지 않으나 關稅⁽²⁹⁾ 등이 主要稅目を 構成하고 있으며, 稅源의 多樣化가 이루어지고 있고 物品

<第 20 表>

主要稅目別 稅收增加寄與率(1952-1950年)

單位 {百萬원
百分比

區 分	稅 收 額(決算額)		B/A (倍 數)	稅 目 別 增 加 寄 與 率
	1 9 5 2 (A)	1 9 6 0 (B)		
國 稅 :				
所 得 稅	113.1	2,139.2	18.9	8.6
法 人 稅	34.3	919.0	26.8	3.7
營 業 稅	127.7	1,011.0	7.9	3.7
土 地 收 得 稅	294.0	1,534.6	5.2	5.2
物 品 稅	76.6	4,328.4	56.5	18.0
酒 稅	95.2	1,156.4	12.2	4.5
遊 興 飲 食 稅	14.0	128.4	9.7	0.5
通 行 稅	12.2	348.6	28.6	1.4
稅 收 總 額 ⁽²⁾	966.0	24,611.5	25.5	
地 方 稅 ⁽¹⁾ :				
戶 別 稅	23.3	357.8	15.3	16.5
營 業 稅 附 加 稅	—	455.5		22.5
車 輛 稅	2.2	239.0	108.6	11.7
特 別 行 爲 稅	4.6	88.3	19.2	3.8
取 得 稅	9.6	481.3	49.2	23.2
稅 收 總 額	61.3	2,090.6	34.1	

註：(1) 稅目分類에 대해서는 第 9 表의 註 (2) 參照.

(2) 印紙收入이 包含되지 않았음.

註：稅目的 選擇은 稅收總額에 대한 比重이 크고 可及의 對象期間中 稅體系 속에 包含되어 있는 稅目을 中心으로 하였음. 따라서 그 合計는 稅收總額과 一致하지 않음.

資料：經濟企劃院, 『豫算概要』 1962年度. pp. 106-7.

內務部, 『地方自治團體決算概要』 1962年度. pp. 712-27에서 作成함.

稅를 除外한 其他稅目間에 있어서 伸長率이나 稅收增加寄與率의 格差가 그리 甚하지 않다. 이는 國稅體系에 包含되어 있는 稅收伸長性이 큰 稅目이 經濟成長에 수반하여 거의 같은 「템포」로 稅收를 增加시킬 수 있다는 것을 暗示하여 주고 있는 것이다. 이에 反하여 地方稅體系中에서 比較的 稅收의 伸長率이나 그 稅收增加寄與率이 높았던 稅目은 車輛稅, 取得稅, 特別行爲稅 등 數個의 稅目에 限定되었으며 그러한 稅目은 모두 課稅對象이 狹小한 범위에 限定되었던 故로 經濟成長에 수반하는 稅收의 伸長에는 一定한 限界를 갖지 않을 수 없는 稅目이었다.⁽³⁰⁾ 그러한 點에서 地方稅의 稅收彈力性을 높이기 위해서는 國稅인 所得稅나 法人稅의 稅源을 活用할 수 있는 地方稅의 創設이나 또는 支出課稅의 活

(29) 物品稅나 通行稅는 보통 所得彈力性이 크기 때문에 經濟發展에 따라 多額의 稅收를 確保할 수 있다.

(30) 이러한 稅目은 部分稅라고 볼 수 있다. 따라서 稅收를 確保하는데 있어서나 負擔公平化에 크게 기여 할 수 없다.

考慮되어야 하였던 것이지만 1950年代에 있어서는 그러한 問題에 대해서도 별로 큰
이 提起되지 않았다.

는 國稅稅源과 地方稅稅源의 競合으로 因한 稅負擔의 偏重에 대한 考慮가 앞섰다가
한편에서는 歲入面에 있어서 中央集權을 強化하기 위한 政策方向과 다른 한편에 있
는 意識的이든 또는 無意識的이든 間에 地方自治에 대한 無關心이 빚어낸 事態였다
!아야 할 것이다. 그리하여 地方自治團體의 長을 選任하는 問題를 中心으로 하여 政
거듭되고 數次에 걸친 地方自治法の 改正이 行하여졌던 過程 속에서 地方自治團體의
自立性은 年年 喪失되었으며 그 反面에 地方自治에 대한 否定的인 關心은 날로 커졌
!이다.

筆者 서울大學校商科大學
韓國經濟研究所 研究員
서울大學校商科大學 副教授

〈附表 1〉 稅目別 特別市·道稅收入의 推移 (抽出年度)⁽¹⁾ 單位: 百萬元

年度別 稅種別 ⁽²⁾	1952	1954	1957	1960
戶別稅	11.5(37.5)	61.1(17.9)	120.0(16.8)	189.7(13.6)
收益稅系統諸稅	10.2(33.2)	182.1(53.3)	384.8(53.8)	654.0(46.7)
營業稅附加稅	—	99.5(29.1)	207.6(29.0)	342.0(24.4)
家屋稅	6.2(20.2)	40.9(12.0)	72.5(10.1)	90.2(6.4)
車輛稅 및 自動車附加稅	1.1(3.6)	10.4(3.0)	59.4(8.3)	174.5(12.5)
消費稅系統諸稅	3.7(12.1)	32.9(9.6)	52.3(7.3)	67.8(4.8)
流通稅系統諸稅	5.3(17.3)	63.3(18.5)	151.1(21.1)	475.5(34.0)
取得稅	5.2(16.9)	40.8(11.9)	110.1(15.4)	352.1(25.2)
免許稅	—	11.8(3.5)	20.3(2.8)	36.6(2.6)
目的稅	—	2.5(0.7)	7.0(1.0)	12.6(0.9)
總額	30.7(100.0)	341.9(100.0)	715.2(100.0)	1,399.6(100.0)

註: (1) 徵收額이며 1954 年은 15 個月分임.

(2) 稅種別分類基準은 第3表 註(2) 參照

備考: () 內數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그 合計는 一致하지 않음

資料: 內務部 地方局財政課, 『地方財政必携』 1961 年度, pp. 68—71 및 그밖의 資料에서 作成함.

〈附表 2〉 稅目別 市稅收入의 推移 (抽出年度)⁽¹⁾ 單位: 百萬元

年度別 稅目別 ⁽²⁾	1952	1954	1957	1960
戶別稅附加稅	7.6(46.9)	29.0(21.0)	52.6(19.8)	82.9(21.4)
收益稅系統諸稅	2.7(16.7)	57.9(42.0)	124.7(47.0)	163.6(42.3)
營業稅附加稅	—	35.5(25.8)	59.8(22.5)	81.4(21.0)
家屋稅附加稅	1.5(9.3)	8.8(6.4)	22.5(8.5)	28.6(7.4)
車輛稅附加稅 및 自動車稅附加稅	1.0(6.2)	5.9(4.3)	32.9(12.4)	43.6(11.3)
消費稅系統諸稅	.7(4.3)	9.2(6.7)	14.3(5.4)	14.3(3.7)
流通稅系統諸稅	5.2(32.1)	35.7(25.9)	60.8(22.9)	104.9(27.1)
取得稅附加稅	2.2(13.6)	12.3(8.9)	27.8(10.5)	49.9(12.9)
免許稅附加稅	—	4.3(3.1)	5.9(2.2)	8.2(2.1)
目的稅	—	6.0(4.4)	12.8(4.8)	21.3(5.5)
總額	16.2(100.0)	137.8(100.0)	265.2(100.0)	387.0(100.0)

註: (1) 徵收額이며, 1954 年은 15 個月分임.

(2) 稅種別分類基準은 第3表 註(2) 參照.

備考: () 內數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그 合計는 一致하지 않음.

資料: 內務部 地方局財政課, 『地方財政必携』 1961 年度, pp. 72—5 및 그밖의 資料에서 作成함.

<附表 3>

稅目別 邑・面稅收入의 推移 (抽出年度)⁽¹⁾

單位：百萬圓

稅種別 ⁽²⁾	1952	1953	1957	1960
戶別稅附加稅	4.3(29.0)	28.8(24.9)	48.7(24.4)	85.2(28.0)
收益稅系統諸稅	7.7(53.1)	63.1(54.5)	100.1(50.2)	117.8(38.7)
營業稅附加稅	—	18.8(16.2)	23.1(11.6)	32.1(10.6)
家屋稅附加稅	5.2(35.9)	28.5(24.6)	42.5(21.3)	45.7(15.0)
車輛稅 및 自動車稅附加稅	.6(4.1)	3.5(3.0)	14.7(7.4)	20.8(6.8)
消費稅系統諸稅	.3(2.1)	4.5(3.9)	5.5(2.8)	6.1(2.0)
流通稅系統諸稅	2.2(15.2)	19.1(16.5)	45.1(22.6)	88.4(29.1)
取得稅附加稅	2.2(15.2)	10.6(9.2)	36.6(18.3)	79.2(26.0)
免許稅附加稅	—	8.5(7.3)	8.4(4.2)	8.8(2.9)
目的稅	—	.3(.3)	.1(.1)	6.5(2.1)
總 額	14.5(100.0)	115.8(100.0)	199.5(100.0)	304.0(100.0)

註：(1) 徵收額이며 1954 年度는 15 個月分입.

(2) 稅種別分類基準은 第 3 表 註(2) 參照.

備考：() 內數値는 百分比이며 端數處理로 因하여 그 合計는 一致하지 않음.

資料：內務部地方局財政課, 『地方財政必携』, 1961 年度, pp. 76-9 및 그밖의 地方稅統計 資料에서 作成함.

<附表 4>

主要稅目과 稅率表 (1949 年 12 月)

稅 目	道 稅	市 · 邑 · 面 稅
國稅附加稅：		
地稅附加稅	本稅의 60%	左 同
營業稅附加稅(法人)	" 35%	本稅의 105%
" (個人)	" 25%	" 75%
道稅 및 同附加稅：		
戶別稅	賦課指數當 15圓	本稅의 100%
家屋稅	" 21圓	市...本稅의 200%, 邑...本稅의 150%, 面...本稅의 100%
免稅地特別地稅	貸賃價格의 4%	本稅의 100%
屠畜稅	牛一頭 1,500圓 豚一頭 300圓	
不動產取得稅	取得稅價格의 %4	本稅의 80%
入亭稅	1回 50圓	
市邑面稅：		
特別營業稅		收入 · 販賣價格의 2%—0.15%
畜犬稅		年 100圓
船稅		1噸以上 年 150圓, 5噸以上 500圓, 10噸以上 500圓에 噸當 40圓 加算
交通稅		乘車料의 10-20%

資料：『地方稅法』, 1949 年 12 月 22 日 制定, 法律 第 84 號

<附表 5>

主要稅目과 稅率表 (1951年 6月)

稅目	道稅	市 · 邑 · 面稅
國稅附加稅： 鎮稅附加稅 道稅與同附加稅	本稅의 7%	本稅의 7%
戶別稅	指數當 20圓	本稅의 100%
家屋稅	" 25圓	市…本稅의 200%，邑…本稅의 150%， 面…本稅의 100%
免稅地特別地稅	12%	本稅의 100%
屠畜稅	牛 15,000, 豚 3,000	本稅의 50%
不動產取得稅	5%	本稅의 80%
特別行爲稅	遊興飲食 500圓 茶房 200圓 其他 10-50%	
狩獵稅	件當 20,000圓	本稅의 5%
動力稅	馬力當 年稅 2,000圓	價額의 5%
船舶稅	20屯 20,000圓 屯當 1,000圓	
金庫稅		5,000圓 取得價額의 5%
接客稅		10,000圓
舟交通稅		噸當 2,000圓, 取得價額의 5% 乘車料金の 30%

<附表 6>

主要稅目과 稅率表 (1952年 9月)

稅目	道稅	市 · 邑 · 面稅
國稅附加稅： 鎮稅附加稅 道稅與同附加稅	鎮區稅 3% 鎮產稅 10%	左 同
戶別稅	指數當 20圓	本稅의 100%
家屋稅	" 30圓	市…本稅의 200%，邑…本稅의 150%， 面…本稅의 100%
免稅地	5%	本稅의 100%
屠畜稅	牛 30,000圓 馬, 豚 10,000圓	本稅의 100%
不動產取得稅	5%	本稅의 100%
特別行爲稅	遊興 500圓, 茶房 100 其他 5%~25%	本稅의 100%
狩獵稅	20,000	本稅의 100%
動力稅	5馬力 未滿 2,000圓 30馬力 以上 5,000圓	
船舶稅	1屯 · 每十石 2,000圓	市…本稅의 200%，邑…150% 面…100%
接客稅	1人 月 2,000圓	市…本稅의 200%，邑…150% 面…100%
金庫稅	5,000圓~30,000圓	本稅의 100%
廣告稅	料金の 10%	本稅의 100%
電話稅	1臺當 20,000圓	市…本稅의 200%，邑…150%，面…100%

<附表 7>

主要稅目과 稅率表 (1954年 4月)

稅 目	道 稅	市 · 邑 · 面 稅
國稅附加稅		
營業稅	25%	本稅의 25%
鎭區稅	7%	" "
鎭產稅	7%	" "
道稅 및 同附加稅		
戶別稅	指數當 40錢	" 150%
家屋稅	" 30錢	市...本稅의 200%, 邑... // 150%
免稅地特別地稅	田 畝 5%	面... // 100%
屠畜稅	" 以外 5%	本稅의 100%
取得稅	牛 1,500圓	" 100%
特別行爲稅	馬豚 1,000圓	" 100%
狩獵稅	3%	" 100%
動力稅	遊興 25圓 茶房 5圓	" 100%
船稅	其他 5%~25%	" 100%
免許稅	年稅 4,000圓	" 100%
金庫稅	100-250圓	" 100%
接客稅	每噸 또는 積石數 年間 100圓	" 100%
廣告稅	1,200圓-10,000圓	" 200%
電話稅	300圓-1,000圓	市...本稅의 200%, 邑... // 150%
伐木稅	1人月 100圓	面... // 100%
交通稅	料金의 10%	本稅의 100%
	1臺當 3,000圓	" 200%
		" 150%
		" 100%
		素材價格의 0.5%
		「택시」30% 電車 20% 합승 15%

<附表 8>

主要稅目과 稅率表

(1957年 2月)

稅 目	道 稅	市 · 邑 · 面 稅
國稅附加稅		
營業稅	25%	左 同
鎭區稅	7%	左 同
鎭產稅	10%	左 同
道稅 및 同附加稅		
戶別稅	指數當 40錢	本稅의 150%
家屋稅	" 50錢	大都市...本稅의 300%, 市... 200%, 邑...150%, 面...100%
屠畜稅	牛 1,500圓	本稅의 100%
取得稅	馬豚 500圓	" 100%
特別行爲稅	3%	" 100%
動力稅	2%~10%	" 100%
船稅	馬力當 100圓	" 100%
免許稅	屯當 積石數當 年稅 100圓	" 100%
交通稅	2,000~15,000圓	100%
	—	「택시」 합승 20%
		電車, 「버스」 10%

<Summary>

Korean Local Revenue System in 1950's

*Byung-Kwon Cha**

In 1950's sharp increases were made both in central and local revenues largely due to financing the Korean War and the post-war reconstruction works. It is, however, the structural change rather than the quantitative change of local revenues that attracted one's interest. The rapid increase of financial demand of the central government spurred to concentrate the available resources into its own hand, and resultedly the financial resources of local governments were contracted in a wide range.

Since the Local Tax Law enacted in 1949, the local tax system was reformed five times until 1960 in order to meet the financial difficulties, but even the tax reforms could not solve the financial problems of local governments. A statistical data shows that the relative importance of local tax revenue in the total revenue of local government has been declined annually, even though the local tax burden increased during the period of 1950's, while the dependency of local governments to the national government was increased in terms of the relative importance of the grants-in-aid in local finance.

It was also pointed out that such a trend was more notable in the finance of the provincial governments and *myon* (rural governments) than that of the city governments which dominated the various potential resources as usual. Thus, the decline of capability in self-financing local governments gave rise to a new problem in local finance in 1950's.

I

During 1950's the level of local revenue rose more than 124 times, and its incremental ratio was faster than that of price increase. Thus, we conclude that the local revenue expanded really as well as nominally. Furthermore, it is interesting fact that the incremental ratio of local revenue was larger than that of the national government revenue.

However, such an expansion of local government in the revenue side was not caused by the increase in local taxes, but by the increase of grants-in-aid. That is, the ratio of local revenue was decreased from 20% in 1951 to 15.5% in 1960, while the dependency of the local government to grants-in-aid was increased from 58.2% to 71.6% during the same periods. This clearly indicates that the financial independency of local government has been weakened.

* The author is associate professor of economics, College of Commerce, Seoul National University. He is also research member of the Institute of Economic Research, Seoul National University.

II

is a well-known fact that local taxes play a significant role in local finance reason of their contribution to local governments as an independent financial resources. However, during 1950's, the relative importance of local taxes in local income gradually declined. That is, the local tax revenue was over 40% of the total tax revenue (national and local taxes) before 1930's but was decreased 30% in the beginning of the 1940's and 7.6% in 1951. The ratio was increased a little in post-war period, but in 1960 it was decreased again and was only over 8%. (See Table 1)

Kind of tax	Years			
	1951	1954	1957	1960
National Tax	392.4(92.4)	5,143.1(87.1)	11,590.0(88.4)	24,971.4(91.8)
Local Tax	32.2(7.6)	761.8(12.9)	1,515.2(11.6)	2,235.5(8.2)
Provincial Tax	12.3(2.9)	341.9(5.8)	716.2(5.5)	1,400.0(6.2)
City Tax	3.0(0.7)	137.8(2.0)	265.2(2.0)	387.0(1.4)
Up & Myun Tax	6.6(1.6)	115.8(2.0)	199.5(1.5)	304.0(1.1)
Local Education Tax	10.3(2.4)	166.3(2.8)	335.3(2.0)	144.5(0.5)
Total	424.6(100.0)	5,904.4(100.0)	13,150.2(100.0)	27,206.8(100.0)

in general, the relative importance of the grants-in-aid in local revenue of the lower level of governments was increased, and specially such a trend was distinct in city governments. On the other hand, the relative reliance of local governments on local taxes was declined annually. Thus, financial condition of local governments gradually changed the worse and led to the realization that the local autonomy in Korea was nothing but 30 percent in terms of self-financing.

III

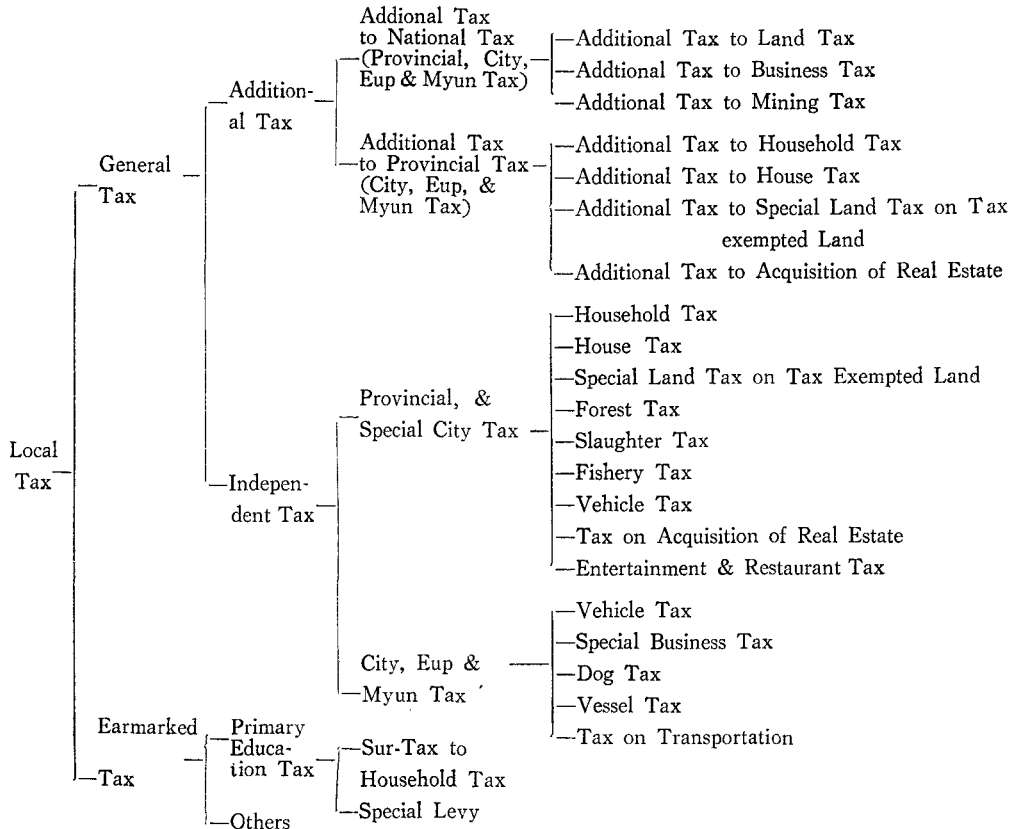
Since the local tax system was introduced in Korea before Japanese Colonization, the local tax system was composed with various kinds of taxes and additional taxes following Japanese patterns.

After the independence in 1945, our government revised the previous system and made announced the newly enacted Local Tax Law. The new local tax system was much simplified than the previous one, but it did not clear out the old traditions such like the additional tax system or the pattern of composing tax system with the various taxes. (See Table 2)

As it was already mentioned, the local tax law was revised five times after its enactment. The first revision was made immediately after the Korean War broke out.

Because the most important tax sources such as the additional taxes to land tax and business tax were withdrawn by the central government, local governments had to find up new tax sources such as the special consumption tax, hunting tax, power tax and vessel tax and so on. However, the new local tax sources could not cover the loss which was brought in by the withdrawal of the mentioned additional taxes to national taxes. In 1952, local governments

Table 2. Local Tax System (as of Dec. 22, 1949)



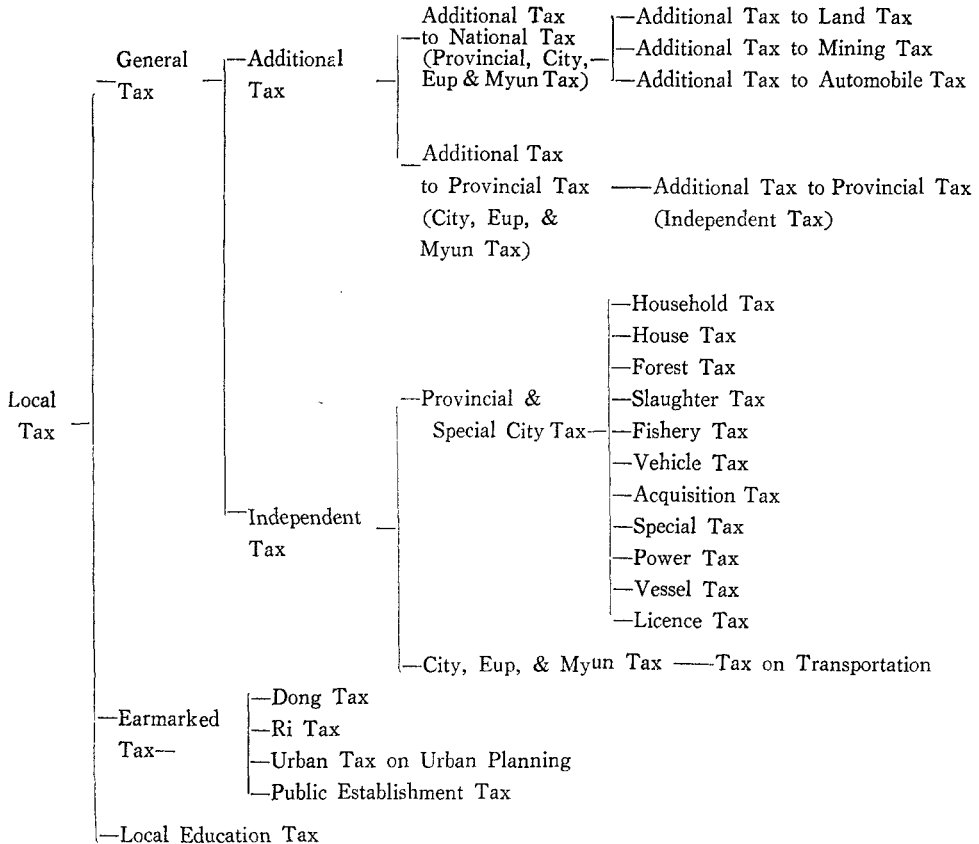
tax revenues decreased about 50% than before.

The second tax reform was made in September 1952. The main object of the second reform was to meet the financial deficiency of local governments. During the periods of 1950-1952, the deficiency in revenues of local government was rapidly increased from 1.6 million won in 1950 to 52.3 million won in 1952. Through the second reform, the provincial revenue was increased and the additional tax system to the independent taxes of the province was more strengthened. It was also in the second reform that advertisement tax and telephone tax were newly established.

During the Korean War, the main object of the tax policy was to explore the financial sources in order to meet war financial demand. Thus, the national government's position was remarkably strengthened in contrast with local governments in the revenue side. But after truce, the revision of tax system was seriously reconsidered to finance the post-war reconstruction works. Thus, the national and local tax systems were reviewed by H. P. Wald, the U.N. tax expert, and the "Report and Proposal" was submitted.

The proposal on the local tax system presented by H. P. Wald can be summarized as follows: first, the improvement of household tax; second, making the

Table 3. Local Tax System (as of Feb. 29, 1958)



household tax more important financial source by including it in the general property tax; third, the base of market price, instead of the rental base, in the imposing of property tax, should be considered; and fourth, expansion of property tax base to those assets to be depreciated (excluding buildings).

On the basis of Wald's proposal, tax reform of a large scale was conducted on April 1954 in order to renew the war-time measures. In revising the national taxes, the proposal was adopted in a wide range, however, it was hardly ignored in reforming the local tax system.

Instead of providing the general property tax or expanding the tax base of household tax, the simplest measures were taken. The additional tax to business tax was restored and the license tax was transferred to local governments.

Although reallocation of financial sources between governments was not really so wide range, the measures contributed to increase in local financial resources. In 1954 the local tax revenue increased about 3.7 times in comparison with the previous year.

Following the third reform, the local tax system was reformed extensively in

February 1957. Setting up the Economic Reconstruction Plan(1957-1961) in 1956, the government tried to renew the tax system so as to encourage the industrial development, emphasizing the indirect taxation than the direct taxation.

Reflecting such a basic policy, the local tax system was revised in the direction of simplifying the system, adjusting the tax rate of household tax downward and that of the vehicles tax and the special consumption tax upward. As a result of the fourth reform, the burden of household tax decreased excessively in 1957. Besides, the local tax system cleared off several miscellaneous taxes such as the hunting tax, the advertisement tax, the telephone tax, the tax on a safe and so on.

Finally the fifth revision of the Local Tax Law was made at the end of 1958. In this reform the local government lost one of the most important local tax, that is, the vehicle tax.

The central government intended to expand financial sources, providing newly the automobile tax as the national tax. Resultedly, local governments lost the vehicle tax. However, local governments were allowed to levy the additional tax to it.

The local tax system as of 1958, which was not revised up to 1960, is shown in Table 3. As it manifests, the system has been much simplified in comparison with the system of the earlier days. However, the additional tax system and the limited imposition of household tax excluding the farm hampered the financial growth of local governments.