

2006년 2월

석사학위논문

지방재정 확충방안에 관한 연구

- 자주재원을 중심으로 -

조선대학교 경영대학원

세무회계학과

서희정

지방재정 확충방안에 관한 연구

- 자주재원을 중심으로 -

A Study on the Expansion Scheme of the Local Finance

- With Emphasis on Local Authorities Foundation -

2006년 2월 일

조선대학교 경영대학원

세무회계학과

서희정

지방재정 확충방안에 관한 연구

지도교수 김기평

이 논문을 경영학석사 학위신청 논문으로 제출함

2006년 2월 일

조선대학교 경영대학원

세무회계학과

서희정

서회정의 석사학위 논문을 인준함.

심사위원장 _____ 대학교 교수 _____ 인

심사위원 _____ 대학교 교수 _____ 인

심사위원 _____ 대학교 교수 _____ 인

2006년 12월 일

조선대학교 경영대학원

목 차

Abstract

제1장 서론	1
제1절 문제의 제기.....	1
제2절 연구의 목적.....	3
제3절 연구의 방법 및 범위.....	4
제2장 지방재정의 확충에 관한 이론적 고찰.....	5
제1절 지방재정.....	5
제2절 지방세외수입	15
제3장 지방재정의 현황과 문제점.....	21
제1절 지방재정의 현황	22
제2절 지방재정의 문제점	33
제3절 지방세외수입의 현황.....	41
제4절 지방세외수입의 문제점.....	49
제4장 지방재정확충방안.....	58
제1절 지방세확충방안	59

제2절 지방세 외수입의 확충방안.....	90
제5장 결론.....	101
제1절 연구결과의 요약과 시사점	101
참고문헌	105

표목차

[표 3-1]	중앙재정과 지방재정의 비교	23
[표 3-2]	국세와 지방세의 비중	24
[표 3-3]	외국의 국세와 지방세의 비중	24
[표 3-4]	지방재정규모의 추이	25
[표 3-5]	지역별 재정변수의 점유율	26
[표 3-6]	지방재정 세입결산 순계추이	28
[표 3-7]	지방세출 기능별 결산순계 추이	29
[표 3-8]	중앙정부 기능별 세출결산 추이	30
[표 3-9]	지방세출 성질별 결산순계 추이	32
[표 3-10]	지방세수의 세목별 구성	34
[표 3-11]	국세 세원별 세수구조	36
[표 3-12]	국세의 세수구조	36
[표 3-13]	세원별 지방세 체계	37
[표 3-14]	세원별 세수규모	38
[표 3-15]	부동산 과세 유형별 세수규모 추이	39
[표 3-16]	지방자치단체별 지방세수 분포	40
[표 3-17]	세외수입의 비중	41
[표 3-18]	자치단체별 세외수입	43
[표 3-19]	광역지방자치단체 세외수입구조의 추이	46
[표 3-20]	기초지방자치단체 세외수입 구조의 추이	48
[표 3-21]	세외수입구조	49
[표 3-22]	수입의 지역 편중성	50
[표 3-23]	사용료의 종류별 평균수지비율	51
[표 3-24]	수수료 요율의 미조정실태	51
[표 3-25]	수수료의 원가보상정도	52
[표 3-26]	사용료·수수료의 증가추이	52
[표 3-27]	기관별 요율의 불균형 사례	53
[표 3-28]	유사한 행정서비스간 요율격차 사례	54
[표 3-29]	100원 미만의 사용료 요금자료	54

[표 3-30]	무료수수료의 유형별 실태.....	54
[표 3-31]	무료수수료의 부처별 실태.....	55
[표 4-1]	지방자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안.....	62
[표 4-2]	지방세원 신설에 대한 애로 사항 정리	63
[표 4-3]	재산세 신축건물기준가액의 현실화를.....	70
[표 4-4]	종합토지세의 과표현실화율	70
[표 4-5]	지방세수총액과 비과세·감면액의 증가추이 비교	72
[표 4-6]	2001년도 지방세 비과세·감면액의 근거법령별 비중.....	72
[표 4-7]	과세전환 가능성이 있는 감면대상의 법조문별 감면액 현황.....	73
[표 4-8]	현행법상의 탄력세율 내용 및 적용단체.....	76
[표 4-9]	탄력세율 활용의 자치단체별 세수증대효과	77
[표 4-10]	자주재원에 의하여 확충가능한 규모	82
[표 4-11]	국세와 지방세 담당공무원 인력변동 현황.....	83
[표 4-12]	국세와 지방세의 조직·인력 비교	83
[표 4-13]	우리나라 지방재정통제 시스템.....	85
[표 4-14]	국가재정과 지방재정의 법체계 비교	90
[표 4-15]	사용료·수수료의 분류모형	93
[표 4-16]	무료수수료의 부처별 유료화율.....	98
[표 4-17]	무료수수료의 유형별 구성비 및 유료화율.....	99

그림목차

[그림 2-1]	세외수입의 종류 및 내용.....	89
[그림 3-1]	지방재정 환경의 변화	89
[그림 3-2]	자치단체별 세외수입 분포도	42
[그림 4-1]	지역경제와 지방재정과의 관계에 대한 개념적 모형.....	59
[그림 4-2]	자주재원확충의 개념적 틀	59
[그림 4-3]	세원배분유형	89

A Study on the Expansion Scheme of the Local Finance
- With Emphasis on Local Authorities Foundation-

by Seo Hee Joung

Advisor : Prof. Kim Ki-Pyung, Ph. D.

Department of Tax Accounting

Graduate School of Business

Administration Chosun University

In 1995, as representatives of local autonomous government was elected and the second local governments congress began the session, genuine era of local autonomous governments has begun. After 10 years, it is a successful program in general, considering difficult environments and a short time table. However, there are problems that naturally arise as the autonomous government program matures. There are problems in achieving stability and maintaining continuity in administration of the local government. Furthermore, financial affair in the local government, which determines success of the program, is especially problematic.

Financial autonomy of local authorities has never attracted extensive attention from researchers because central government and higher local bodies have provided financial assistance for the local government under the

centralized governing system. However, local authorities must find ways to secure local finance themselves as local autonomy has taken root and financial assistance from central government has decreased substantially.

Currently, securing financial autonomy is key to success of local authorities. Without financial autonomy, local authorities can not device local development plan and satisfy demand of residents. So, this study explore the methods of expanding local finance with emphasis on the local authorities foundation.

In the area of local taxes, first of all, local taxes' transfer and each tax item should be adjusted reasonably. Second, the ratal of integrated land tax and the rate of tax should be regulated to realize balanced taxation, the levels of trading tax and tax burden should be adjusted reasonably. Third, in order to guarantee local autonomy, the procedure of tax levy should be improved amounts in arrears should be collected in an effective way. And other propermeasures to collect taxes are examined, above all, applying scientific administration to local tax collection.

제 I 장 서론

제1절 문제의 제기

본격적인 지방자치시대를 맞이하여 오늘날 지방자치단체를 둘러싼 환경은 세계화, 지방화, 분권화, 지식정보화 시대로 급속하게 변화하고 있다. 이제 우리나라도 지방분권특별법과 국가균형발전특별법이 2004년 1월 제정되어 지방분권시대가 열리게 되면서 중앙정부로부터 지방으로 많은 권한이 위임되어 정치적 분권화는 이루어지고 있지만, 아직 재정적 자립이 매우 취약한 상태에서 많은 부분이 중앙정부에 예속되어 진정한 분권화를 이루지 못하고 있어 지방자치단체들은 지방재정확충에 심혈을 기울이고 있다.

또한 최근에는 지역균형발전이 지역감정의 해소와 국민통합, 국가발전에 매우 중요한 요소가 되고 있다는 인식이 널리 확산되면서, 지방자치단체간 재정력격차 해소와 지역주민들간의 재정적 측면에서의 수평적 공평이 이루어져야 한다는 공감대가 형성되고 있다.

참여정부에서는 국가균형발전특별법을 지방분권특별법 및 신행정수도건설특별법과 함께 제정함으로써 지역균형발전을 국정의 최우선과제 중 하나로 선정하고 있다. 참여정부가 추진하고 있는 국가균형발전은 “지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것”을 의미하며, 과거의 중앙집권식 개발방식을 탈피하여 지역혁신추진체제를 도입하는 등 지방자치단체의 권한 확대와 자율성 확대를 통해 추진하려 하고 있다.

참여정부는 역대 어느 정부보다 강력한 지방분권을 천명했다. 그러나 현정부의 지방분권 의지가 최근 들어서는 의심받고 있다. 지방분권의 핵심으로 추진됐던 지방세제 개편이 담보상태에 있기 때문이다. 규모가 큰 세원을 국세로 하는 현재의 세정체제가 계속되는 한 지방의 재정자립은 요원하다. 지방재정 확보는 지방자치 확립의 필수요소다. 스스로 재원을 확보해 자치행정을 실현할 수 있도록 힘을 실어줘야 한다.

우리나라 지방재정의 현실을 구체적으로 살펴보면 작년 지방재정의 규모는 87조

2,840억원으로 1995년도 지방자치의 실시 이후 매년 15% 이상 증가해 온 셈이다. 이러한 재정규모의 증가에도 불구하고 지방의 필요나 주민의 요구를 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 2004년도 지방자치단체의 평균 재정자립도는 56.3%이며, 90% 이상인 단체가 있는가 하면 10%미만의 단체도 있다. 지방세수입으로 자체 인건비를 해결하지 못하는 지역이 250개 단체 중 61%에 해당하는 151개 단체나 되고 있다.

지방 스스로의 자기책임 하에 투자할 수 있는 평균 자체투자비율은 예산의 20% 정도이나 이에도 훨씬 못 미치는 단체도 상당수에 이르고 있다. 부족한 투자재원은 국고보조금 등 중앙의 재정지원에 의해 투자비를 충당하고 있다. 우리나라 지방재정구조는 세입면에서 자주재원과 중앙정부지원인 의존재원으로 이루어지고 있다. 따라서 중앙정부는 지방재정이 건전하게 운영되도록 사전, 사후적 지도, 감독을 해오고 있다. 그러나 지방자치단체 재정운영의 건전성과 효율성을 기하기 위한 중앙정부의 운영지침, 심사·승인 및 위반시 제재와 같은 사전적 재정관리제도는 재정운영의 자율성을 제한하게 되었다. 이로 인해 재정운영의 자기책임성 또한 확보할 수 없었다. 지방재정수요는 팽창하는데 비하여 재원확보는 점차적으로 부족한 점, 지방자치단체간의 재정불균형 발생, 재정운영의 자율성과 책임성의 부족은 우리 모두가 인식하고 있는 지방재정의 중요한 문제점이다.

이러한 지방재정의 현실을 고려할 때, 우리나라 지방재정이 앞으로 해결해야 할 과제는 다음과 같은 3대 과제로 정리할 수 있을 것이다. 첫째, 지방재정의 가장 중요한 과제는 지방재정수요에 대응하는 지방재정의 확충이다. 그동안 지방재정의 규모는 증가하고 있지만 날로 증가하는 지방의 재정수요를 충족시키지 못하였다. 더구나 앞으로는 주민복지의 양적·질적 수요증가, 자치비용의 확대, 지역개발추진에 따른 지방재정수요는 급팽창 할 전망이다. 둘째, 지방자치단체간에 존재하는 재정불균형의 조정 내지 완화는 재원확충에 못지 않게 중요하다. 우리나라는 지방자치단체간에 재정불균형이 심하며 특히 수도권과 비수도권, 대도시와 여타 지역간 재정불균형은 심화되고 있는 실정이다. 셋째, 재정운영의 자율성과 책임성의 확보는 지방분권과 재정분권의 핵심이다. 지방자치의 실시로 그동안 재정운영의 자율성은 조금씩 개선되어 왔지만 중앙의 지방에 대한 재정적 규제와 감독은 여전히 그로 인해 지방의 자발적 선택과 결정에 의한 재정운영의 자율성이 제한되어 왔다. 재정운영에의 자율성 제한은 책임성 부족으로 나타나고 있는 점도 있다.

21세기에는 지방이 스스로 결정권을 갖고 자주재원을 바탕으로 지역의 문제를 지역주민의 참여와 책임을 바탕으로 해결할 수 있는 틀을 필요로 한다. 낙후지역

에서는 자력성장이 가능한 일정한 수준까지 외생적 투입을 증가시켜 발전을 추구해야 하지만 일정하게 자립적 기반을 갖추고 있는 지역은 지역 내에서 스스로 성장요인을 배양하는 내발적 발전을 추구해야 한다.

자주재원의 확충이 지방자치의 성공에 필수적인 전제조건임은 틀림없다. 그러나 현재 지방재정은 재정자립도가 지나치게 낮아 중앙정부에 의존하게 되고 이러한 상황에서 주민들은 세출부분에 더 많은 관심을 기울여 왔다. 이제는 진정한 지방자치의 성공은 지방재정에 그 근거를 가진다는 것을 주지하고 이러한 지방재정의 바람직한 개편방향에 대한 진지한 고민들이 계속되어야 할 것이므로 본 논문은 특히 지방재정확충을 위해서 자주재원의 확충의 필요성 및 방향에 대하여 논의하고자 한다

제2절 연구의 목적

본 논문에서는 이러한 배경하에 지방분권의 성공을 위한 주요 과제 중 하나인 지방재정확충에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다. 먼저 지방재정의 확충을 위해서는 자주재원의 확충노력이 있어야 할 것으로 보인다. 자주재원의 확충방안으로 논의될 수 있는 것은 크게 두 가지 차원에서 접근할 수 있을 것이다. 첫째는 지방재정확충을 위하여 국세의 일부를 지방세로 이양하는 방안이 될 수 있을 것이며, 둘째는 지방자치단체의 자기부담능력을 제고하는 방안이 될 수 있을 것이다.¹⁾ 지방자치단체의 자기부담능력을 제고하는 대안으로 고려할 수 있는 것은 신세원을 발굴하여 세원화 함으로써 지방세수를 확충할 수 있는 방안과 탄력세율제도의 활성화, 과표현실화율 제고노력 그리고 비과세·감면대상의 조정 등과 같이 현행 제도내에서 지방세수를 확충할 수 있는 방안이다. 그러나 이러한 대안들이 현실화되기 위해서는 몇 가지의 장애요인들이 존재할 것으로 판단되는 바, 각 대안이 가지고 있는 한계를 살펴보고 이에 대한 대응방안들을 강구할 필요가 있을 것으로 보인다.

결국 이러한 점들을 토대로 할 때 본 논문은 먼저 지방재정을 촉진시킬 수 있는 대안으로 자주재원의 확충방안을 모색하되 자주재원확충으로도 부족할 경우 이에 대한 재원대책을 강구하고, 지방재정확충과 더불어 중요한 지방재정운용의 자율성

1) 자기부담능력을 제고하는 것은 재정자율성을 강화하는 동시에 책임성을 강화하는 조건이기도 하다.

과 책임성을 확보하는 제도적 장치를 제시하고자 한다.

제3절 연구의 방법 및 범위

본 논문에서는 지방재정 가운데 자주재원에 한정하였으며, 따라서 지방자치단체의 자체수입인 지방세와 세외수입을 근간으로 연구를 했다. 제1장에서는 서론으로 문제의 제기와 연구목적 그리고 연구의 범위 및 방법을 논의 했고, 제2장에서는 지방재정의 자립에 관한 이론들을 검토 했으며, 이어 제3장에서는 지방재정의 현황 및 문제점을 지방세와 세외수입의 측면에서 분석 하였다. 제4장에서는 지방자치단체의 자주재원 확충방안을 지방세확충방안, 세외수입확충방안 세정개혁 등을 중심으로 제시하였다. 제5장은 결론을 요약하고 연구의 한계 및 연구방향을 제시 하였다.

제 II 장 지방재정의 자립에 관한 이론적 고찰

제 1 절 지방재정

1. 지방재정의 개념 및 특성

가. 지방재정의 개념 및 기능

지방재정이란 지방정부 또는 지방자치단체가 그 기능을 수행하는 데 필요한 자원, 즉 경비를 충당하기 위해 조달·지출·관리하는 것을 뜻한다. 여기서 '지방재정'은 지방자치단체의 재정이다. 그러나 국가재정이 대한민국 정부라고하는 단일한 행정주체의 재정인데 대하여 지방재정은 많은 지방자치단체의 재정의 집합체이다.

Musgrave & Musgrave²⁾는 조세의 현대행정의 기능으로 경제 안정의 기능, 소득 분배의 기능, 자원배분의 기능 등 세 가지를 들고 있다. 이는 현실적으로 중앙정부와 지방자치단체가 유기적인 관계를 가지고 이러한 재정기능을 분담하여 수행하고 있는데, 특히 지방자치단체의 다양성과주민들의 이동이 용이하다는 점에서 지방자치단체가 수행하는 역할은 전통적으로 자원의 효율적인 배분의 측면을 강조하고 있다.

경제안정적 기능은 시장경제의 모순으로서 실업과 인플레이션 그리고 빈곤의 문제를 재정의 힘으로 지역경제에 간섭함으로써 해결해 보려는 데에 그 타당성을 갖는다. 지방재정은 물가를 다스릴 수 있는 재정정책적 기능을 크게 갖지 못한다. 그러므로 지방재정에 의한 물가 안정적 기능은 큰 의미를 갖지 못한다. 그러나 많은 공공사업을 통하여 고용을 증대시키고 또한 사업으로부터 나오는 편익의 배분을 통하여 소득을 재분배하고 나아가서는 서민생활의 안정을 기할 수 있는 것이다.

소득재분배적 기능은 조세나 공과금 등과 같은 수단에 의하여 시장의 기능에 의하여 이원적으로 분배받은 지역주민 소득의 일부를 지방재정으로 흡수하여 이것을 재원으로 하여 저소득층에게 보조금을 지급하거나 공공사업 및 공공행정을 통하여 생산되는 공공재와 공공용역을 저소득층에게 재분배함으로써 저소득층의 실질소득

2) Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. 『Public Finance in Theory and Practice』 (NewYork: McGraw-Hill Book Co, Inc, 1976) p. 6-7.

을 증가시켜 주는 재정의 기능을 말한다.

한편, 자원배분적 기능은 국가재정 보다 지방재정에 있어서 비중이 더 크다고 할 수 있다. 그 이유는 자원배분 기능에 의해서 수행되는 공공서비스는 국민 전체에 획일적으로 행하여지고 있지 않기 때문이다. 일반적으로 지방정부 또는 지방공공단체는 공공재의 생산자이다. 이들은 재정을 통하여 자원을 배분하는 기능을 담당한다. 원래 자원의 배분은 공공재 생산에 있어서 세입의 기술적 결합을 통하여 자원의 배분, 투용자를 통한 산업간 자원의 배분, 그리고 공공부문간의 투자비의 결정과정을 통한 자원배분 등 다양하다.

또한 지방재정(local finance)이란 지방정부 또는 지방자치단체가 그 기능을 수행하는 데 필요한 재원, 즉 경비를 충당하기 위해 조달·지출·관리하는 것을 뜻한다. 여기서 '지방재정'은 지방자치단체의 재정이다. 국가재정이 대한민국정부라고 하는 단일한 행정주체의 재정인데 대하여 지방재정은 많은 지방자치단체들의 재정의 집합체이다.³⁾

즉 지방재정은 국가재정(national finance)에 대비된 개념으로 국가재정과 같은 단일의 것이 아닌 시·도, 시·군·구 등의 재정의 총칭이다. 지방재정은 복수의 지방자치단체의 문제이고, 이 가운데에는 적지만 건전한 재정을 이루고 있는 단체가 있는가 하면, 대부분의 단체가 자주재원 부족으로 고민하고 있다. 따라서 지방재정이라고 한 마디로 말하지만 그 구체적인 내용은 자치단체에 따라 천차만별이고 그 문제점도 상당한 차이가 있다. 지방재정을 촉진하기 어려운면, 또 국가에 의한 재원조치 등을 곤란하게 하고 있는 면도 적지 않다. 지방자치 단체에 대한 자원배분, 국가와 지방자치단체의 경비의 분담 등 그 구체적인 내용은 지방재정의 다양성에 따라서 모두 지방자치단체의 수용 능력을 전제로 하지 않으면 안된다.⁴⁾

지방재정은 지역경제에 영향을 주며, 국가 전체의 경제에도 영향을 준다. 간단한 예로 지방재정 활동을 통한 지방자치단체의 개발사업은 투자와 공공 서비스를 위한 물자와 인력의 구매로 나타나며 이로 인해 경제활동이 활발해지고 지역의경제 기반이 강화된다.

또한 지방재정이란 자주적인 법인격을 부여받고 있는 지방자치단체는 지방사무를 처리하기 위하여 국가재정과 구별되는 지방재정제도의 확립을 필요로 한다. 따라서 지방자치단체는 일정한 수입을 바탕으로 그의 기능을 수행하기 위하여 독립적인 경제주체의 지위에서 재정적인 활동을 하게 되는데 지방자치단체는 이러한 모든 재정적 수입과 지출의 종합적인 활동을 의미한다.⁵⁾

3) 조창현, 『지방재정론』(서울: 박영사, 2000), p. 5.

4) 심정근, 『지방행정학 - 이론과 실제』(서울: 박영사, 1997), pp. 3-4.

다시 말해 지방재정은 지방자치단체의 모든 기능을 수행하는데 필요한 경비를 충당하기 위하여 조달되는 재화이며, 지방자치단체의 경제이다. 이러한 지방재정의 개념은 다음과 같은 기본요건을 전제로 한다. 첫째, 지방재정의 주체는 지방자치단체이다. 즉, 지방재정은 국가의 종속물이 아닌 독자의 법인격을 가지고 있는 지방자치단체가 독립적인 경제주체인 것이다. 둘째, 지방재정의 내용은 지방자치단체의 공공욕구를 충족하기 위해 재화의 조달과 배분에 관한 것이다. 따라서 지방재정은 지방자치단체의 독립적인 경제활동으로서 지방자치단체의 제기능을 수행하기 위해 재화를 조달하고 분배하며, 또한 이를 관리하는 일련의 계속적인 활동의 과정을 말한다.

그러나 국가재정이 대한민국 정부라고 하는 단일적인 행정주체의 재정이며 하나의 재정인데 대하여 지방재정은 많은 지방자치단체의 재정의 집합체이다⁵⁾ 그리고 지방재정은 중앙재정과 상이한 특징을 가지는 동시에 일면 중앙재정과 밀접한 관계를 맺고 있다. 따라서 국가재정이 국민경제의 안정과 번영을 이룩하려는 방향으로 전개되는 것이라면, 지방재정은 지역적 경제개발이나 지역주민의 복지증진에 그 주된 목표를 두고 있는 것이다. 이러한 지방재정은 수입경제이므로 수입과 지출의 양면성을 띠고 있는데, 자원조달로써의 수입은 지역주민들로부터 직접 각출하는 것과 국가가 주민들로부터 받아들인 재원을 간접적으로 할당받는 것으로 충당된다. 그리고 지출은 확보된 재원의 범위 내에서 지방자치단체의 목표를 구현하는 활동에 배분 내지는 소비하게 되는 것이다.

2. 지방재정의 특성 및 원칙

가. 지방재정의 특성

지방재정은 현재 특별시 1개, 광역시 6개, 도9개, 시72개, 군91개, 자치구69개 총 248개의 지방자치단체와 재정활동으로 구성되어 있다. 지방자치단체는 특별시·광역시·도를 지칭하는 광역자치단체와 시·군·구를 말하는 기초자치단체로 나누어진다. 각 자치단체의 권능이나 규모가 다를 뿐만 아니라 자연적·사회적·경제적 조건도 지극히 다양하다.

재정력에 있어서도 지방자치단체간에 큰 차이가 있다. 이러한 격차는 시간이 시

5) 김학로, 『지방행정의 이론과 실제』 (서울: 박영사, 1997), p. 293.

6) 유 훈, 『지방재정론』 (서울: 법문사, 1998), p. 29.

군간, 자치구간에서도 찾아 볼 수 있다. 한편, 지방자치단체가 처한 자연적 조건이나 지리적 조건도 다양하다. 제설경비나 난방비가 많이 드는 강원도 지역이 있는가 하면 냉방비가 크게 소요되는 제주도 지역도 있다. 산간지역, 평야지역, 연안지역 등과 같은 지역의 차이에 따라 도로·항만과 같은 사회간접자본 경비가 크게 달라진다. 울산·포항과 같은 산업지역이 있는가 하면 동두천과 같은 기지촌이 있다. 재정력이 풍부하나 인구과밀에 시달리는 도시가 있는가 하면 자연조건은 좋으나 산업구조의 변화로 과소 문제에 고민하는 농촌이 있다. 또한, 재정의 운영면에 있어서도 자치단체에 따라 차이가 많다. 결산결과 흑자를 낸 단체가 있는가 하면 적자를 낸 단체가 있다. 그러나 흑자단체의 잉여금을 적자단체에 전출할 수 있는 것이 아니라는데 지방재정의 특징이 있다.

국가재정이 국민경제의 안정과 번영을 이룩하려는 방향으로 전개되는 것이라면, 지방재정은 지역적 경제개발이나 지역 주민의 복지 증진에 주된 목표를 두고 있다. 따라서, 지방재정은 그 자체에 몇 가지 특징을 가지고 있다.⁷⁾

① 다양성과 복잡성

지방재정은 단일 단체의 재정이 아니라 자연 조건, 역사적 조건, 경제적 조건, 단체의 규모 및 행정 권능을 달리하는 248개의 지방자치단체의 재정의 집합이다. 따라서 각각의 지방자치단체의 재정운용은 다양하고 다채로울 뿐만 아니라 재정활동의 규모에도 차이가 있다. 여기에 지방재정의 다양성이 나타나게 되고 복잡성을 더하게 되는 것이다.

② 지방재정의 비탄력성

세출 면에서 지방재정은 인건비 등의 경상적 경비가 많은 반면, 세입 면에서는 지방세 수입이 점유하는 비율이 낮고, 국고보조금, 지방교부세 등 지방세 이외의 재원이 상당한 부분을 차지하고 있다. 또 세입세출 양면에 걸쳐 국가 행정·재정의 영향을 받는 일이 많을 뿐만 아니라 지방채의 발행, 지방세의 증징 등에 대해서 국가의 허가가 필요 하는 등 지방재정의 탄력성이 결핍되어 있다.

③ 자율성과 타율성

지방재정은 국민경제와의 관련에 있어서 국가의 재정정책과 독립되어 있지 않다. 국가는 전국적인 입장에서 최소한의 필요한 관여·통제를 입법·사법·행정면에서 행사한다. 지방재정에 대한 권한은 국가 법령에 의해 제한을 받고 있다. 따라서 지방재정은 지방자치단체의 자율적이기도 한 반면 중앙정부에 의해 통제·지도

7) “심정근, 전거서, pp. 8-10.”

· 감독을 받으므로 타율적이라고 할 수 있다.

④ 정치성과 경제성

지방재정은 경제현상의 한 범주이며 경제적 관점에서 고찰되어질 필요가 있고, 또한 정치현상의 하나로서 지방자치의 이념 구현과 무관치 않다. 지방자치가 지역 경제의 개발, 지역 주민의 복지증진, 지역 주민의 민주적 훈련 등을 통해서 민주주의 실현에 결정적인 역할을 한다고 보기 때문이다. 아울러 지방자치는 정치적으로 민주주의의 원리로서 뿐만 아니라 행정의 효율성의 원리로서도 경시할 수 없는 귀중한 가치를 지니고 있다.

나. 지방재정의 기본원칙

지방재정의 가장 중요한 원칙으로서 건전성 확보의 원칙과 자치단체 자율성의 존중을 들 수 있다. 중앙정부이건 지방자치단체이건 재정운영의 기본원칙의 하나가 건전재정의 유지라는 것은 긴 설명을 요하지 않는다. 케인즈 경제학 등장 후 한때 건전재정이나 균형예산이 구시대의 유물로 생각되기도 했으나 근래에 와서 정치의 보수회귀 현상과 때를 같이하여 건전재정이나 이를 달성하기 위한 균형예산이 다시 중요성을 지니게 되었다. 무계획적으로 과도한 공공사업을 전개하였던 미국의 많은 자치단체가 1929년의 대공황을 계기로 파산지경에 이르렀던 것은 너무나 유명한 사실이며, 근래에도 뉴욕시의 재정위기가 많은 사람들의 관심을 모았다는 것도 우리의 기억에 아직도 생생하다.

우리나라 지방자치법 제113조 제 2항은 「국가는 지방재정의 자주성과 건전한 운영을 조장하여야 하며 국가의 부담을 지방자치단체에 전가해서는 아니 된다」고 선언하고 있으며 이보다 앞서 동조 제 1항에서 「지방자치단체는 그 재정을 수지균형의 원칙에 따라 건전하게 운영하여야 한다」고 규정하고 있다.

한편, 건전재정의 확보가 자치단체 자율성의 존중과 반드시 대립관계에 있다고 할 수는 없다. 그러나 자치단체장 선거 후에는 선거공약의 이행 등을 위하여 자치단체의 세출이 크게 늘어날 우려가 있는데 지방재원의 제약으로 건전재정을 어렵게 하는 사태가 발생할 위험이 많다는 것이다. 이를 견제하고 억제하기 위해서는 중앙정부의 재정상의 통제가 불가피하며 이는 나아가서 자치단체 자율성의 손상으로 이어진다는 것이다. 여기에 지방자치시대의 지방재정운영의 어려움이 있는 것이다.

3. 지방재정의 자립

지방재정자립이 낮고 지역간에 불균형한 것은 우리나라만의 고유한 문제는 아니다. 왜냐하면 어떤 나라에서도 지역적으로 균등한 발전이 이루어지고 있는 예를 발견하기 어려우며, 산업의 입지여건이나 자연환경, 역사적 배경 등에 차이가 있는 지역간의 경제력에 차이가 발생하는 것은 불가피한 현상이다. 오히려 지방자치의 발전은 국토의 균형 있는 발전과 지역경제의 활성화를 촉진할 수 있는 자율적인 문제해결의 전환점이 될 수 있다.

지방정부는 세입구조의 특성상 중앙정부로부터의 이전재원과 자체 재원을 통하여 당해 지방정부의 재정지출을 충당하고 있다. 따라서 재원의 자체 조달 비율이 지방재정의 건실화 정도를 비례적으로 반영해 주는 절대적 기준이라고 할 수는 없다. 재정 자립도의 양적 수준을 해당 자치단체의 자율적 의사 결정 정도와 비례적으로 연결시키려는 시도는 재고되어야 한다.

지방재원의 확보란 결코 자체재원만을 의미하는 것이 아니다. 지방행정수요에 충분히 대응할 수 있는 자체재원과 의존재원을 포함하는 것으로서 비록 그 재원은 자체재원이 아니나 그 사용에는 자주권을 부여하도록 함을 말한다. 지방재원확보란 지방재정자립도를 높인다는 뜻이 결코 아니며 비록 자립도는 낮으나 지방재정수요에 걸 맞는 재정을 국가가 책임지고 보장할 뿐만 아니라 한걸음 나아가서 국고지원금까지를 포함한 총 지방재정을 자율적·자주적으로 이용할 수 있도록 보장함을 의미하는 것이다.⁸⁾

물론 그러한 주장이 타당하고 보다 현실적임에는 틀림없다. 그러나 동일한 조건하에서 지방정부가 스스로의 재원으로 공공 서비스 공급비용을 충당하는 비율이 높을수록 재정 운용이 건실한 것이 사실이다. 왜냐하면 고전적 의미에서 재정자립 비율이 높을수록 당해 지방정부는 기존 공공 서비스의 질적 수준을 향상시키면서 새로운 공공 수요에 효과적으로 대응할 수 있기 때문이다.

지방 재정의 기반 강화는 여러 측면에서 서술될 수 있으나, 기본적으로 지방정부가 정상적인 세입확보 노력 하에서 주민들의 공공 서비스에 대한 기대 욕구를 충족시킬 수 있는 재정 규모와 지출 구조를 지니고 있는가의 문제로 집약될 수 있다. 만일 지방 재정이 당면한 재정 수요에 대응할 수 있는 적절한 규모와 바람직한 세출 구조에 미달한다면, 설령 세입 구조상의 재정 자립도가 높다고 하더라도 결코 긍정적이라고 말할 수는 없다. 주민들이 기대하는 긴요한 공공 수요를 수용

8) “조창현, 전게서, pp. 3-4.”

하지 못하는 지방 정부는 그 만큼의 존립 의의가 감소될 수밖에 없기 때문이다.⁹⁾

지금까지 재정력 측정 지수로는 재정자립도 (일반회계 예산규모중 자주재원비율)라는 개념을 사용하여 왔다.¹⁰⁾

$$\text{재정자립도} = \text{자주재원(지방세 + 세외수입)} \div \text{일반회계 예산규모} \times 100$$

재정자립의 진정한 의미는 어느 특정 단체의 총수입 중 타 단체에서 지원되는 의존수입을 제외한 자체 조달 수입의 비율, 즉 자주적으로 조달되는 수입의 비율을 말한다. 이는 자주성을 측정하는 지표일 뿐, 자체 조달할 수 있고 조달 가능한 수입이 아니라는 점에서 총당 가능성이나 자립성을 측정하는 지표라고는 볼 수 없다.

즉, 지방재정 자립도의 계산방식에 의하면, 자체 수입이 작을수록, 그리고 중앙정부로부터 제공받는 교부세나 보조금의 액수가 많을수록 지방정부의 재정력은 취약하게 나타날 수밖에 없다. 따라서 지방재정의 실태를 분석하고자 하는 목적에 따라 다양하게 측정할 수 있도록 하기 위하여 다음과 같은 분석 지표를 사용하기도 한다.

$$\text{재정 자주도} = (\text{자주재원} + \text{일반교부세}) \div \text{일반회계 예산규모} \times 100$$

⇒ 자치단체가 당해 년도에 실제 사용할 수 있는 재원의 비율

$$\text{재정력 지수} = \text{기준 재정 수입액} \div \text{기준 재정 수요액} \times 100$$

⇒ 자치단체가 기본행정을 수행하는데 필요한 경비를 자체수입으로 조달하는 능력측정

가. 지방재정 확충의 필요성과 원칙

우리나라의 지방재정은 선진국에 비하여 매우 취약하다. 2001년 예산 순계기준으로 볼 때 중앙정부 재정규모는 134조 7,932억원임에 비해 지방재정의 규모(의존재원 포함)는 64조 4,892억원에 지나지 않아 그 비율은 67 : 33으로 나타나고 있다.¹¹⁾ 반면 우리나라와 여러가지 제도가 비슷한 일본의 경우는 국가와 지방정부의 재정비율이 45.4 : 54.6(1993년 기준)으로 지방정부의 재정 규모가 중앙정부의

9) 이해경, “지방화 시대의 지방 재정 확충방안,” 『전북대학교 홈페이지 내 행정학과 연구 자료』 (<http://www.chonbuk.ac.kr/lgs5.htm>), II의 2.

10) 행정자치부, 『지방자치단체예산개요』 (서울: 행정자치부, 1999), p. 75.

11) 행정자치부, 홈페이지 <http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html>.

재정 규모에 비해 오히려 더 크게 나타나고 있다.¹²⁾

국세와 지방세의 규모를 살펴보면 그 격차는 더욱 심각한 수준이다. 우리나라의 지방세는 취득세, 등록세, 담배소비세 등을 비롯한 17개의 세목으로 구성되어 있지만 규모는 국세와 비교해 볼 때 매우 열악하다. 2001년 예산을 기준으로 보면 총 조세 중 지방세의 비중은 19.6%에 지나지 않는다.¹³⁾ 외국의 경우를 살펴보면 단일형 국가인 일본의 국세와 지방세 비율은 62.5 : 37.5(1994년 기준)이며 연방형 국가인 미국의 국세와 지방세 비율은 54.6 : 45.4(1992년 기준)로 나타나고 있다.

이렇듯 우리나라는 세원이 중앙 정부에 지나치게 치우쳐 있기 때문에 많은 지방 정부들은 자주재원만으로는 지역 주민들의 욕구와 필요를 충족시키는데 어려움을 겪게 되고 중앙 정부의 재원에 의존적일 수밖에 없다.

현실적으로 우리나라의 지방 정부들은 기본적 공공 서비스의 공급 수준도 충족시키지 못하는 경우가 많다. 2001년 기준 총 248개의 지방자치단체의 재정 자립도 평균은 57.6%에 불과하며 재정자립도가 50% 미만인 단체는 전체의 75%인 184개에 달한다. 특히 군의 평균 재정자립도는 21.0%로 나타나 지방 재정의 어려움을 여실히 보여주고 있다. 또한 지방세로 인건비를 해결할 수 있는 지방자치단체는 104개에 불과하며 세외수입을 포함한 자주재원으로 인건비를 해결할 수 있는 지방자치단체의 수도 50개에 지나지 않는다.¹⁴⁾ 따라서 지방 재정의 확충은 매우 시급한 과제이다.

특히 지방화·세계화 시대를 맞이하여 지방 정부의 역할이 가중되고 있는 현실에 비추어 볼 때 지방 재정의 확충은 국가 전체적인 발전을 위해 필수적이다. 세계는 국가간의 경쟁에서 지방 정부간의 경쟁 체계로 변화하고 있다. 이러한 추세 속에서 비단 우리나라뿐만 아니라 선진국·개발도상국가들에서도 지방 정부의 역할은 점점 더 증대되고 있는 실정이다. 따라서 지방 정부는 단순히 중앙 정부의 사무를 대신해주는 역할에서 벗어나 주민복지, 도시개발, 지역경제, 문화, 교통, 관광, 주택 등의 각 분야에서 능동적으로 기능을 수행해야만 한다.

또한 중앙의 사무는 계속 지방 정부에 이양되고 있고 이러한 추세는 앞으로도 계속될 전망이다. 2002년 6월 지방이양추진위원회가 밝힌 바에 따르면 2001년 말 현재 법령상의 총 단위사무는 41,603개로 이중 지방사무는 11,363개(27.3%)로 나타났다. 또한 2,505개의 사무가 지방이양대상사무로 발굴되어 이양될 예정이다.¹⁵⁾

12) 배인명, “지방 재정 확충방안-지방자치제 발전을 위한 제도개혁 방안” 『한국행정학회』(1997) p. 2

13) 행정자치부, 홈페이지 자료실 <http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html>.

14) 행정자치부, 홈페이지 자료실 <http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html>.

15) 행정자치부, 홈페이지 자료실, 보도자료(2002.6.1) <http://www.mogaha.go.kr/korean/index.html>.

지방재정 확충의 필요성에 대하여 간단히 살펴보았다. 하지만 아무런 원칙 없이 지방 재정을 확충하는 것은 자원배분의 효율성, 형평성 등의 차원에서 많은 문제를 야기할 수 있다. 따라서 어떠한 원칙 속에서 지방 재정의 확충이 이루어져야 하는지를 살펴보는 것은 매우 의미 있는 일이다.

본 연구에서는 지방 재정 확충을 위한 대안들이 갖추어야 할 조건으로서 우선자주 재정권의 확보를 제시하고자 하며, 이와 더불어 중앙과 지방 정부간의 자원배분에 있어서 어떠한 원칙들이 고려되어야 하는지를 살펴보기로 한다.

나. 자주재정권의 확보

지방자치의 핵심은 자치권이며 이중 자치재정권은 자치권의 핵심 중의 하나이다.¹⁶⁾ 지방 정부가 지역 주민들의 선호에 따라 공공 서비스를 제공하는데 있어 효율성과 책임성을 확보하기 위해서는 재원의 조달과 지출에 대한 의사 결정을 자율적으로 할 수 있어야 하기 때문이다.

자치재정권, 혹은 자주재정권이란 다양하게 정의될 수 있으나 일반적으로 과세자주권, 기채자주권 및 예산결정 및 집행상의 자주권 등을 포함하는 개념으로 파악할 수 있다.¹⁷⁾ 지방 정부의 가장 중요한 재원은 지방세이다. 하지만 우리나라 지방 정부의 지방세에 대한 자주재정권은 크게 제약되어 있는 실정이다. 왜냐하면 '조세법률주의'에 묶여 중앙정부의 법인 지방세법에 의해 모든 세목과 세율이 결정되어 있기 때문이다.

단지 예외적으로 지방 정부가 과세를 임의로 결정할 수 있는 세목은 목적세인 도시계획세와 공동시설세에 불과하다. 또한 지방 정부가 세율을 나름대로 결정할 수 있는 탄력 세율이 적용될 수 있는 세목에는 도축세, 사업소세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 주민세, 지역개발세 등이 있는데, 이러한 세목들은 규모면에서 볼 때 지방세에서 차지하는 비중이 그다지 크지 않을 뿐 아니라 탄력세율의 적용 폭도 그다지 크지 않다. 이는 우리나라의 지방 정부에는 지방세 운영에 있어 자주성이 매우 취약함을 보여주는 것이라고 하겠다.

물론 지방정부가 세목 및 세율을 결정함에 있어서 중앙 정부의 제한과 통제는 당연한 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면 이러한 문제는 국가 전체적인 입장에서 결정되어야 하기 때문이다. 즉 자율적인 세목 및 세율의 결정에 있어서 얻을 수 있는 편익과 자치단체간의 서로 다른 지방세체제로 인한 세원의 이동에 따른 비효율

16) 지방 정부의 자치권은 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 및 자치재정권으로 구분된다.

17) 원윤희, "지방세와 세외수입에서의 재정자주권 신장방안," 『지방행정연구』(1994) p. 78.

성에 대한 종합적인 분석이 필요하며, 이와 더불어 바람직한 총조세 부담율, 국가 전체적인 소득재분배 등을 고려해야만 한다.¹⁸⁾

그럼에도 불구하고 우리나라의 경우는 지나치게 자주재정권이 제한되어 있어 지방 정부 스스로 재원을 확충하는데 큰 걸림돌이 되고 있다. 따라서 우리나라지방재정의 확충을 위한 제도적 개선의 원칙 중 하나는 지방 정부의 자주재정권을 보장해 주는 일이다.

다. 합리적 재원배분의 원칙

한 국가의 자원은 한정되어 있다. 따라서 민간과 정부, 또한 중앙 정부와 지방정부 사이에 어떻게 자원을 배분할 것인가 하는 것은 효율성 및 형평성의 차원에서 매우 중요한 문제이다.

중앙 정부와 지방 정부의 재원 배분에 있어 효율성과 형평성을 제고하기 위한 원칙들은 많은 학자들에 의해 여러 가지가 제시되어 왔으며 실제로 여러 국가들의 재원배분은 이러한 원칙에 입각하여 이루어지고 있다.

Musgrave(1983)는 누진적인 재분배 목적의 조세, 경제안정화 목적의 조세, 조세의 과표가 지역적으로 편재되어 있는 세목, 이동성이 큰 세원 등은 중앙 정부에 할당되어야 하며, 지방 정부에는 경기변동에 영향을 적게 받는 세목, 지역적으로 과표가 편재되어 있지 않는 세목, 이동성이 적은 세목이 할당되는 것이 효율성과 형평성 측면에서 바람직하다고 주장하고 있다.

이외에도 많은 학자들은 과연 어떠한 세원이 지방 정부에 할당되는 것이 바람직할 것인가에 대한 여러 조건들을 제시하고 있다. 예를 들어 Bahl (1995)은 지역성, 기업 활동에의 중립성, 낮은 징세행정비용 및 납세순응비용 등을 지방세의 조건으로 제시하고 있고, Bird(1993)는 세원의 비이동성, 세수충분성 및 신장성, 세수의 안정성, 공정성, 세무행정의 용이성, 조세수출의 비용이성, 조세의 가시성 등을 지방세의 조건으로 제시하고 있다.¹⁹⁾하지만 이러한 조건들은 서로 상충될 수도 있고, 그 우선순위는 각 나라의 여러 정치, 사회, 경제적 환경에 따라 달라질 수도 있다. 본 연구에서는 여러 학자들이 제시하고 있는 지방세의 원칙들을 우리나라의 실정에 비추어 재조명하고 우리나라의 지방 재정이 확충되기 위해서는 어떠한 조건들이 강조되어야 할 것인지에 대하여 간략히 다음과 같이 정리하여 보았다.

첫째 지방세의 원칙으로 생산성(productivity)을 들 수 있다. 생산성의 원칙이란

18) 이근식, “세계구조 개편방안에 관한 연구,” 『서울시립대학교 산업경영연구소』 (1996) pp. 95-98.

19) “배인명, 전계서, p. 5”

세금은 충분하고 안정적인 세입이어야 한다는 것을 의미한다. 즉 적정한 세율로 충분한 자금을 확보해야 한다는 충분성(adequacy)의 원칙과 경기 변동에도 세수의 기복이 크지 않아야 한다는 안정성(stability)의 원칙을 포함하는 개념이라 할 수 있다.²⁰⁾

둘째 기준으로서의 신장성의 원칙을 들 수 있다.²¹⁾ 만약 세입의 신장성이 낮거나 감소한다면 아무리 생산성이 크다 하더라도 미래의 지방재정구조를 악화시킬 우려가 있다.

셋째, 지방세의 또 다른 기준으로는 보편성의 원칙을 들 수 있겠다. 보편성의 원칙이란 세원이 특정 지역에 편재되어 있지 않고 고루 분포되어 있어야 한다는 원칙이다. 만약 세원이 특정 지역에 편중되어 있다면 지역간의 지방세수입이 불평등하게 되고 결국 지역 주민들이 받는 서비스 수준의 불평등을 야기한다.

넷째, 지방세의 조건 중 가장 널리 받아들여지고 있는 것 중의 하나는 지역성이다. 지역성이란 지방세의 부담이 지방 정부의 서비스에 의해 편익을 받는 지역의 주민에 국한되어야 하며 다른 지역의 주민들에 쉽게 전가될 수 없어야 한다는 원칙이다.²²⁾ 이는 편익과 부담의 주체를 일치시킴으로써 자원 배분의 효율성을 제고시키기 위한 조건이라고 볼 수 있다. 이러한 원칙에 입각하여 보면 세원의 이동이 어려운 부동산에 대한 재산 과세가 지방세로 적합하다.

다섯째, 응의성도 지방재원의 중요한 조건중의 하나이다. 응의성이란 서비스의 수혜자가 국가, 혹은 지방 정부로부터 제공받는 재화 및 서비스에 상응한 부담을 해야 한다는 것을 말한다. 응의성은 위에서 살펴본 지역성의 원칙과 기본적으로는 유사한 개념이지만 지역 주민에게 부담을 국한하지 않고 서비스의 수혜자에게 부담을 지운다는 측면에서 차이가 있다.

제2절 지방세외수입

1. 지방세외수입의 개념과 특징

세외수입(non-tax revenues)이란 지방자치단체의 자체수입에서 지방세수입을 공

20) “이근식, 전계서, p. 5.”

21) 배인명, “종합토지세와 시세·구세 조정,” 『지방세』(1994) pp. 55-67.

22) 강인재 외, 『지방재정』(서울: 대영문화사, 1993), pp. 45-53.

제한 나머지의 수입을 의미하는 것으로, 그 용어가 함축하고 있는 바와 같이 지방세수입에 대응되는 개념으로 흔히 이해된다.

이와 같이 지방세수입과 정부간 의존수입이 아닌 지방자치단체의 모든 수입을 세외수입으로 생각하는 광의의 세외수입에는 전입금이나 이월금 등과 같은 단순한 회계조작에 의한 수입과 특정인의 기부금이나 지방채수입과 같은 외부적인 요인에 의한 수입 및 자치단체가 소유하는 재산의 매각수입 등과 같은 임시적인 수입까지 포함되는데, 광의의 개념에서 이러한 임시적수입을 제외한 나머지 부분, 즉 서비스의 제공에 대한 반대급부적인 성격을 띠고 있는 경상수입만을 협의의 세외수입이라고 한다. 특별회계까지 고려할 경우, 협의의 세외수입에는 일반회계의 경상수입과 특별회계의 사업수입이 포함된다. 이러한 협의의 세외수입을 실질적 세외수입이라 하고, 광의의 개념에서 남은 일반회계의 임시적수입과 특별회계의 사업외수입을 명목적 세외수입이라고 한다. 통상적으로 세외수입을 확충해야 한다고 할 때의 세외수입이란 바로 이러한 협의의 개념을 뜻하는 것이다.

이러한 세외수입은 그 종류나 수입근거 등이 상당히 다양하다는 특색을 지니고 있는데, 수입근거로는 법률을 비롯하여 대통령령, 부령, 조례에서 사법상의 계약에 이르기까지 각양각색이다. 그리고 일반적으로 세외수입은 지방세수입과 함께 그 비도가 특정되어 있지 않은 자치단체의 자주재원에 속하나, 예외적으로 하천사용료·공원사용료 및 지정기부금 등은 그 비도가 법령에 의해 정해진 특정재원이라는 점도 특기할 만한 사항이다.²³⁾

지방자치단체 세외수입의 특징을 보면 다음과 같다.

첫째, 세외수입의 특징은 지방자치단체의 독자적인 노력과 절차에 의한 자체재원으로써 지방세와 함께 행정의 자율성과 재정기반의 안정성을 보장해 준다는 것이다.

둘째, 확대개발이 용이한 잠재수입원으로서 지방세, 지방교부세, 지방양여금, 보조금은 국가의 직·간접적인 통제로 재원신장 및 확보에 제약을 받고 있는 반면에 세외수입은 비교적 국가의 통제영역에서 벗어나 노력하에 따라 지속적인 확대개발이 용이한 지방자치단체의 잠재수입원이다.

셋째, 응의성에 의한 수익으로서 세외수입은 공물사용, 역무제공 등에 대한 반대급부 또는 대가이므로 지방세와는 달리 주민과의 마찰이 거의 없거나 미미하다는 것이다.

넷째, 종류가 많고 수입근거·성격 및 형태가 다양하다는 것이다. 즉 근거 면에

23) 김학로, “지방재정의 이론과 실제,” (서울 : 박영사, 1997), pp. 322-323.

서는 법률, 대통령령, 부령, 조례 또는 사법상 계약 등에 의하고, 성격 면에서는 행정역무제고, 경제활동, 행정처별적인 성격이 강하고, 형태면에서는 현금을 원칙으로 하나 수입인지를 혼용한다는 것이다.

다섯째, 수입의 근거에 따라 용도가 정해진 경우가 많아 대부분 세출예산과 연결된다는 점이다.

여섯째, 지역간·회계연도간 분포상황 및 구조가 불규칙·불균형하다는 점이다.

일곱째, 효율의 현실화 등 획일적 시책추진이 곤란한 것으로 기능별로 각 부처와 연관되어 수입확충에 애로가 있으며, 국가의 물가정책과 밀접한 관계로 인상이 억제된다고 하는 점등을 특징으로 꼽을 수 있다.

이러한 세외수입은 ‘non-tax revenue’라고 하여 미국을 위시한 각 국에서 지방자치단체뿐만 아니라 중앙정부에서도 그 중요성이 부각되고 있다. 세외수입의 사용자 부담은 보수적인 성향과 공공서비스의 민영화를 주장하는 사람들이 선호하고 있는데 이들은 세외수입을 조세를 대신할 수 있는 세입증대 방안으로 환영하고 있다.²⁴⁾

2. 지방세외수입의 중요성

지방세외수입은 자주재원이다. 자주재원으로는 세외수입 이외에 지방세가 있다. 그러나 지방세는 ‘조세법률주의의 원리’를 엄격히 지배받는 세원이다. 이에 반하여 세외수입은 중앙정부의 직접적인 통제를 받지 않는 수입원으로서 지방정부가 주민편의를 생산 제공한다는 관점에서 동 재원은 연구 개발할 수 있는 탄력적 수입원이다.

특별회계와 일반회계를 합한 세외수입의 비중은 1998년까지 거의 지방세입의 절반을 차지하였으며, 2000년도에도 35.4%로 자체수입인 지방세보다 큰 비중을 차지하고 있으므로 지방재정에서 중요한 세입원임을 알 수 있다. 그러나 이러한 현실에도 세외수입의 역할과 중요성이 부각되지 못한 것은 지방자치단체의 재정규모와 활동을 주로 일반회계 위주로 파악하기 때문이다.

3. 지방세외수입의 종류와 체계

세외수입은 그 세입원을 항목으로 대별해 볼 때 약 30종에 달하고 있으며,⁴⁾ 일

24) 조창현, “지방재정론,” (서울 : 박영사, 2000), pp. 71-72.

반회계의 경상적 세외수입은 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입, 사업장수입, 징수교부금, 이자수입이 있으며, 임시적 수입에는 재산매각수입, 이월금, 기부금 및 기금수입, 전입금, 융자금원금수입, 부담금, 잡수입, 과년도 수입으로 이루어져 있다.

지방채는 자치단체가 특정사업을 위한 채원조달방식으로 채권을 발행하여 얻는 임시적수입이기는 하나 상환기간이 도래하면 다시 세출예산에 편성하여 상환해야 할 부채이므로 엄밀한 의미에서는 세외수입이라고 하기는 어렵다.²⁵⁾

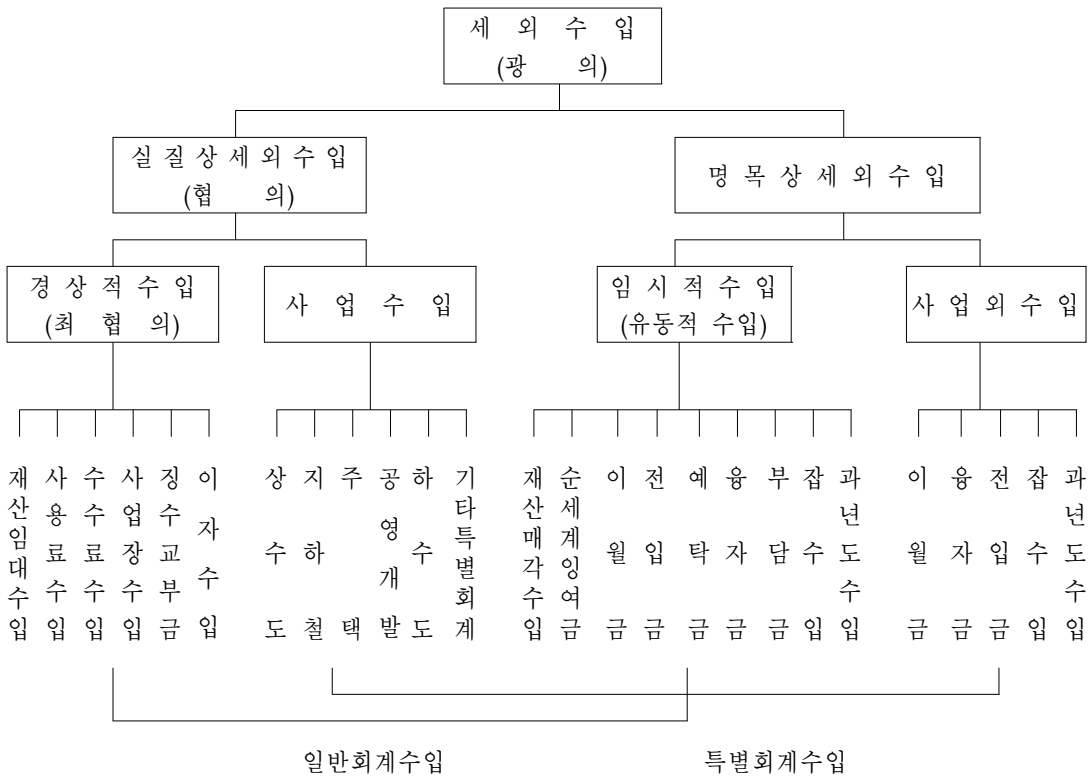
세외수입은 크게 다섯 가지 즉 ①이용자수입(사용료, 수수료, 임대수입 등), ②차입수입(지방채, 융자금 등), ③회계적 수입(이월금, 전입금, 과년도 수입 등), ④이전적 수입(징수교부금, 기부금 등) ⑤기타(이자수입, 부담금 등 잡수입) 등으로 분류될 수 있다.

또한 세외수입은 회계성질별로 일반회계 세외수입과 특별회계(주로 지방 공기업)세외수입으로 구분된다. 일반회계 세외수입은 수입의 규칙성을 기준으로 하여 경상적 세외수입은 법령 또는 지방자치단체의 조례로써 정하여 회계연도마다 계속적으로 반복하여 확보될 수 있는 예측가능한 수입인 데 반하여, 임시적 세외수입은 회계연도별 정례적인 수입이 아니고, 특수한 여건에 의해 불규칙적으로 확보되는 수입으로서 그 예측이 어렵다. 일반적으로 경상적 세외수입을 실질적 세외수입, 임시적 세외수입을 명목적 세외수입이라고도 한다.

이러한 세외수입의 분류체계를 광의(실질적·명목적 세외수입 모두 포함, 일반·특별회계 세외수입 모두 포함), 협의(실질적 세외수입만 의미), 최협의(경상적 세외수입만 의미)로 구분하면(그림)과 같다.

25) 유정섭·변홍섭, 『세외수입실무』 (서울: 한국지방세연구회(주), 2001), p. 10.

〈그림 2-1〉 세외수입의 종류 및 내용



4. 세외수입의 확충

세외수입은 지방세수입에 대칭하여 사용되는 개념으로 지방정부수입중 지방세이외의 자체수입을 의미하며, 지방재정에서 매우 큰 의미를 지니고 있다. 세외수입의 의미는 경우에 따라 광의, 협의, 최협의 등 약간씩 상이한 뜻으로 사용되고 있는데, 광의의 세외수입에는 지방자치단체의 세입중 지방세, 지방교부세, 지방양여금, 보조금을 제외한 모든 수입을 말하며, 협의로는 일반회계상 경상적 수입과 특별회계상 사업수입을 말하며, 최협의의 세외수입은 일반회계의 경상적 수입만을 지칭하는 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 징수교부금 등으로 세외수입 증가장 보편적인 수입원이다.²⁶⁾ 2000년도 전체 자치단체의 예산 55조 5,088억원중 세외수입은 16조 4,305억원으로 지방재정의 29.6%를 차지하고 있으며, 지방세 세입규모

26) “최창현, 전계서, pp. 70-71.”

18조 5,209억원에 비견되는 비중 있는 재원이 되고 있다.²⁷⁾

이러한 세외수입은 지방세와는 달리 주민과의 마찰이 미미하고 지속적인 확대 개발이 용이하여 재정기반의 안정성을 높혀 주게 된다. 반면에 세외수입은 징수근거가 다양하고 종류가 많음에 따라 자치단체, 회계 연도간 분포가 불규칙하고 자치단체장의 관심 여하에 따라서도 큰 차이가 나며 기능별로 각 부처가 관련되어 있어 효율현실화가 쉽지 않다. 따라서 수입확충에 애로가 많으며 특히 효율조정은 국가 및 지방물가정책과 밀접한 관계로 신축적이지 못해 대부분 원가수준보다 훨씬 낮은 수준에서 징수하게 된다.²⁸⁾

27) 행정자치부, 『지방자치단체예산개요』 2004.

28) 행정자치부, 『지방세정연감』 2004.

제Ⅲ장 지방재정의 현황과 문제점

지방재정의 변화와 추세를 파악하기 위해서 지방자치제의 도입을 중심으로 시기를 구분하면, 1991년부터 1995년 6월까지를 부분적인 도입기로 보고, 1995년 6월부터 단체장 직선 1기, 1998년 7월부터 단체장 직선 2기, 2002년 7월부터 현재까지를 단체장 직선 제3기로 구분할 수 있다. 물론 이러한 시대구분에 대해서 이론(異論)이 있을 수 있으나, 지방재정의 변화와 그 추세에 대한 보다 정확한 이해를 위해 편의상 설정한 것이며, 관련된 변화내용을 요약하면 <그림 3-1> 과 같다.²⁹⁾

<그림 3-1> 지방재정 환경의 변화

연 도	1988	1991.4	92.12	1995.7	97.12	1998.7	99.5	01.1	2002.7
지방자치제 도입	준비기	부분적 도입기		단체장직선 1기	단체장직선 2기		제3기		
정권 변화	노태우 정권		김영삼 정권		김대중 정권			노무현	
경제사회적 변화	88 서울 올림픽개최		OECD 가입		IMF 관리체제			월드컵	
정부조직개편			2원14부 5처 4청	기획원+재무부 →재정경제원	내무부→ 행정자치부	기획예 산처	여성부 신설		
시·군 통합	자치구제 실시		1995. 1. 1 광역시 개칭	1995.1.1. 시·군 통합 1998 울산광역시 (40개 통합시 탄생)					
국회의원 선거	1988. 4. 8 제13대		1992. 3. 24 제14대 국회의원		1996. 4. 11 제15대 국회의원		2000. 4. 13 제16대 국회의원		

각 시기별로 지방재정과 관련된 내용을 파악하면, 부분적 도입기에는 지방자치제의 정착을 위한 재원확보방안이 많이 도입되었다. 1991년에 도입된 지방양여금 제도와 자치복권의 발행근거 확보, 1992년 지역개발세의 신설 및 탄력세율 제도의 도입, 1994년 지방세 감면규정의 신설, 1995년 주민세와 재산세 등의 과표 및 세율 인상과 경주·마권세의 확대 적용 등이 대표적이다. 또한 재정운영과 관련해서는 1991년 지방재정계획과 국가계획간의 연계 확보, 1994년 재정투·융자 사업에 대한 사전심사 제도 도입 및 지방재정 운영상황에 대한 정기적인 공개제도 도입 등

29) 손희준, “지방재정의 실태와 수요 전망,” 『재정논집』, 121, no.2 (2003. 2) p.20.

이 있다.

단체장 직선 제1기는 1997년 말의 IMF사태와 「문민정부」에서 「국민의 정부」로 평화적인 정권교체 등이 커다란 변화였으나 지방재정제도에 대한 변화는 미미했다. 가장 큰 변화중의 하나는 지방세무조직과 기구의 개편이 있었고, 각 자치단체의 경영수익사업이 활성화되었고 지방양여금의 재원확대 등이 이루어졌다.

단체장 직선 제2기에는 IMF사태 극복을 위한 전반적인 사회분위기가 구조조정이나 개혁으로 팽배해 있었고, 각종 행정서비스의 민간위탁이 확대되었으며, 또한 지방재정 제도개선이 많이 이루어졌다. 2000년 주행세 신설, 지역개발세의 과세대상 확대, 2001년 지방교육세와 농업소득세의 신설, 담배소비세와 주행세의 세율인상 등 세제개편이 있었으며, 2002년에는 경주·마권세가 레저세로 개칭되었다. 2000년에 지방교부세의 법정교부율이 13.27%에서 15%로 상향조정되어 재원확보에 크게 도움이 되었다. 재정운영제도는 서울시의 성과주의예산제도의 도입과 목표관리제의 도입 등이 있었고, 지방교부세 제도에 있어 인센티브제도와 함께 2002년부터 시행된 교부세 감액제도와 지방재정운영상황측정제도 등이 대표적이다. 또한 서울시의 강남구와 부천시에 복식부기제도의 시범도입과 지방예산통합정보시스템(LBIS), 지방 채무관리 온라인 시스템구축사업 등이 이루어졌다.

단체장 제3기는 노무현대통령의 「참여정부」가 탄생하였고, 그 어느 때보다 지방분권이 강조되고 있어 획기적이면서도 합리적인 지방재정제도의 개혁이 이루어질 것으로 예상하고 있다.

제1절 지방재정의 현황

1. 중앙재정과 지방재정의 실태³⁰⁾

지난 20여 년에 걸쳐 지방재정이 급격히 증가하게 된 배경은 고도경제성장에 따른 재정부문의 팽창을 기반으로 재정분권화, 조세제도 및 보조금제도의 구조변화, 세외수입·지방채·특별회계 부문의 수입증가와 관련이 있다³¹⁾.

30) 김홍래, “자주재원확충의 한계와 대응방안,” 『지방세-한국지방재정공제회』, no.1 (2003) pp. 53-71.

31) 구체적으로, 다음의 요인들과 직·간접적인 관련이 있다; ① 국세의 지방이양(담배소비세(1988)) 및 경제성장에 따른 세수 증가, ② 새로운 세목 도입(종합토지세(1989), 지역개발세(1992), 주행세(2000)), ③ 세율인상, 토지과의 현실화, ④ 지방양여금제도의 도입(1991), ⑤ (내)국세수입 증가에 따른 지방교부세·지방양여금수입 증가와 지방교부세의 법정교부율 인상(2000년), ⑥ 소득증

그러나 이와 같은 변화에도 불구하고 지방재정의 세입구조는 재정의 자율성과 독립성을 충분히 확보할 수 있는 수준의 구조와 여건에 이르지 못하고 있다. 이것은 무엇보다도 지방재정이 지방세 중심으로 운영되지 못하고 중앙정부의 보조금에 상당히 의존하는 경향을 통해서 파악이 가능하다. 현재 대도시와 일부 시를 제외한 대부분의 자치단체들은 조세제도(세외수입 포함)와 보조금제도의 이원체제 또는 보조금 중심체제(상당수의 군과 자치구)를 재정운영의 기본체제로 수용하고 있다.

중앙재정과 지방재정의 세출규모를 살펴보면 중앙과 지방간 재정규모는 '95년에 72.7 : 27.3 '00년에는 72.9 : 27.1로 변화가 었고 '01년 74.1 : 25.9, '03년 76.1 : 23.9 으로 지방재정의 규모는 국가재정 총규모의 23~28%수준에 머물고 있으며 계속적으로 그 비중이 감소하고 있다. 한편, 지방교부세, 지방양여금 그리고 국고보조금과 같은 형태로 중앙정부로부터 재정이전이 이루어진 이후의 중앙과 지방의 재정규모는 '95년에 54.6 : 45.4이던 것이 '00년에 56.2 : 43.8로 변화되었으며, 이후 '01년 54.2 : 45.8, '02년 60.3 : 39.7로 지방재정의 규모는 40% 수준에 머물고 있으며 그 비중은 점차적으로 낮아지고 있다. (<표3-1> 참조)

<표 3-1> 중앙재정과 지방재정의 비교

구분	1990		1995		2000		2003		2004		2005	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
재정 규모	446,182	100	1,003,369	100	1,699,512	100	2,084,945	100	2,201,740	100	2,282,900	100
중앙 재정	325,369	72.9	729,150	72.7	1,239,155	72.9	1,586,479	76.1	1,612,627	73.2	1,673,186	73.3
지방 재정	120,813	27.1	274,219	27.3	460,357	27.1	498,466	23.9	589,113	26.8	609,714	26.7

중앙재정과 지방재정의 세입규모를 조세기준으로 살펴볼 경우 1980년대 지방세 규모는 총 조규모의 11~12%수준이던 것이 '90년대 이후 19~20%수준으로 향상되었으며, '02년의 경우 국세와 지방세의 비중은 80.6 : 19.4의 수준에 있다(<표3-2> 참조). 그러나 이를 외국과 비교할 경우 우리 나라의 국세와 지방세 비중은 프랑스와 유사하고 일본, 미국, 독일 등에 비해서는 아직도 상당히 낮은 수준에 있음을

가, 사용료·수수료 요율 현실화, 대상사업 다각화 등에 의한 세외수입 증가, ⑦ 지방채 증가, ⑧ 민관공동출자사업(제3섹터 사업) 및 경영수익사업의 확대, ⑨ 기타(국고보조금제도 조정(1987, 1997), 탄력세율제도의 확대 등)

알 수 있다(<표3-3> 참조).

<표 3-2> 국세와 지방세의 비중

(단위: %)

구 분	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
국 세	80.6	58.8	59.1	95.3	49.6	80.5	83.4
지방세	19.4	41.2	40.9	4.7	50.4	19.5	16.6

자료 : 재경부 「조세개요」 (2001. 5월)

<표 3-3> 외국의 국세와 지방세의 비중

(단위: %)

구 분	한국 (’02)	일본 (’98)	미국 (’98)	영국 (’98)	독일 (’98)	프랑스 (’98)	이태리 (’98)
국 세	80.6	58.8	59.1	95.3	49.6	80.5	83.4
지방세	19.4	41.2	40.9	4.7	50.4	19.5	16.6

자료 : 재경부 「조세개요」 (2001. 5월)

이와 같이 국세대비 지방세수의 비율이 낮고 그 신장율이 저조한 이유는 첫째, 지방세의 구조가 재산과세(취득세, 등록세, 종합토지세) 중심으로 되어 있어 지방세 중 소득 및 소비과세의 비중이 취약하기 때문이다. 이러한 사실은 2002년 지방세 세원별 분석결과를 볼 경우 소득과세 13.7%, 소비과세 13.6%, 재산과세 66.7%, 기타과세 6.3%로 나타남에서 알 수 있다. 둘째, 앞에서 살펴본 바와 같이 지방세수의 기반이 되는 세원이 한정되어 있는데다가 대부분의 지방자치단체가 지역개발과 지역경제면에서 취약성을 보이고 있기 때문이다.

지방재정의 세출결산규모를 1990년부터 현재까지 국내총생산(GDP) 및 중앙재정 규모와 비교하면 다음 <표 3-3> 과 같다.

이러한 지방재정규모의 증가율을 국민총생산(GNP) 또는 국내총생산 및 중앙재정과 비교해 보면, 같은 기간 국민총생산이 214조 2,390억원에서 638조 6,460억원으로 2.98배 증가한 반면, 중앙재정은 39조 3,660억원에서 155조 6,650억원으로 3.95배 증가하여 지방재정의 증가율보다 높게 나타났다.

〈표 3-4〉 지방재정규모의 추이

(단위: 억원, %)

구 분	1990	1995	2001	2002	2003	2004	2005 (예산)	
합계 경상GDP1)(A)	446,182 (25)	1,003,369 (26.6)	1,822,204 (29.3)	1,866,952 (27.3)	2,084,945 (28.9)	2,201,740 (28.2)	2,282,900 (27.1)	
중앙 재정2)	소 계(B)	325,369	729,150	1,374,808	1,452,499	1,586,479	1,612,627	1,673,186
	GDP비율1)	18.3	19.3	22.1	21.2	22.0	1,201,394	1,343,704
	일반회계	274,637	514,981	986,685	1,089,183	1,172,229	329,482	329,482
	특별회계	51,002	214,169	388,123	363,316	414,250	411,233	609,714
지방 재정3)	소 계(C)	120,813	274,219	447,396	414,453	498,466	589,113	609,714
	GDP비율	(6.8)	(7.3)	(7.2)	(6.1)	(6.9)	20.7	19.9
	자치단체재정	161,633	366,643	791,099	728,838	821,860	872,840	923,673
	지방(차감후)	115,805	252,136	430,656	400,118	484,818	579,188	598,188
	교육재정	5,008	22,083	16,740	14,335	13,684	9,925	10,991

주: 1) 1995년부터는 GDP적용.[]는 증감율임.

2) 중앙재정은 세출결산 순계이나 일반회계는 총계이며, 특별회계는 단순 차감액임.

3) 지방재정은 세출결산 순계기준이고, 2005은 당초예산 기준임.

자료: 통계청(2002), 내무부·행정자치부(매년도), 기획예산처 홈페이지(www.mpb.go.kr)

2. 광역자치단체별 재정현황

조연상³²⁾ 광역자치단체의 2001년도 결산자료를 이용하여 광역지역별 재정불평등이 매우 크게 나타나고 있다는 사실을 확인한 바 있다. 이 결과를 요약한 것이 〈표 3-5〉에 제시되어 있다. 총액 규모로 볼 때 서울과 경기도의 지방세수입이 전체 지방세수입의 50% 이상을 차지하고 있으며, 인천광역시를 포함하면 수도권의 지방세수입 비중은 58.8%에 이르고 있어 지방세수입의 수도권 편중 현상이 심각하다. 한편 영남권의 지방세수입 비중은 22.4%에 달하고 있으며, 수도권과 영남권을 합하면 81.2%에 이르러 비수도권·비영남권 지역의 비중은 고작 18.8%에 불과한 실정이다.

수도권의 자체재원(지방세+세외수입) 비중은 51.4%에 이르고 있고, 영남권의 자체재원 비중은 23.4%에 달하고 있으며, 수도권과 영남권을 합하면 74.8%에 이르러 비수도권·비영남권 지역의 비중은 고작 25.2%에 불과한 실정이다.

32) 조연상, “지방재정 평가모형에 관한 연구,” 『목원대학교 논문집, 2004』

총세출의 경우 중앙정부의 재정지원을 포함하고 있어 총세출의 광역자치단체간 분포는 자체재원 보다는 집중도가 덜하기는 하지만, 수도권 총세출 비중은 37.1%에 이르고 있으며, 영남권의 총세출 비중은 26.2%에 달하고 있어서, 수도권과 영남권을 합하면 63.3%에 이르고 있다.

GRDP는 지역의 경제력을 나타내는 대표적 변수이다. 수도권의 GRDP 비중은 47.0%에 이르고 있어 GRDP의 수도권 편중 현상이 심각하다. 한편 영남권의 GRDP 비중은 28.3%에 달하고 있으며, 수도권과 영남권을 합하면 75.3%에 이르러 비수도권·비영남권 지역의 비중은 고작 24.7%에 불과한 실정이다.

인구분포 역시 지역경제력을 반영하여 수도권과 영남권으로 집중되고 있다. 수도권의 인구 비중은 46.6%에 이르고 있고, 영남권의 인구 비중은 27.6%에 달하고 있으며, 수도권과 영남권을 합하면 74.2%에 이르고 있다. 인구의 분포가 앞에서 본 GRDP의 분포와 유사하다는 점은 향후 인구의 수도권 집중 억제정책 및 지역균형발전 정책을 수립할 때 중요하게 참고해야 할 사실이다.(〈표 3-5〉 참조)

〈표 3-5〉 지역별 재정변수의 점유율

(단위 : %)

	총세입	지방세 수입	세외 수입	자체 재원	총세출 결산	GRDP	인구	행정 면적
서울특별시	15.0	29.8	14.5	23.3	16.0	21.4	21.4	0.6
부산광역시	4.7	6.7	3.9	5.5	5.0	6.1	7.8	0.8
대구광역시	3.4	4.2	3.0	3.7	3.6	3.5	5.3	0.9
인천광역시	3.6	4.9	3.3	4.2	3.7	4.8	5.3	1.0
광주광역시	2.1	2.2	2.2	2.2	2.2	2.3	2.9	0.5
대전광역시	2.0	2.6	1.8	2.2	2.0	2.4	2.9	0.5
울산광역시	1.5	2.1	1.6	1.9	1.5	5.1	2.2	1.1
경기도	18.5	24.1	23.7	23.9	17.4	20.9	19.9	10.2
강원도	6.4	2.4	5.5	3.7	6.1	2.6	3.2	16.7
충청북도	4.0	2.3	3.8	2.9	4.0	3.5	3.1	7.5
충청남도	6.0	3.0	5.7	4.1	6.0	4.8	4.0	8.6
전라북도	5.9	2.5	5.1	3.6	6.0	3.3	4.2	8.1
전라남도	8.2	2.6	8.0	4.9	8.0	4.9	4.4	12.0
경상북도	8.2	4.3	7.3	5.6	8.2	6.6	5.8	19.1
경상남도	8.4	5.1	8.9	6.7	7.9	7.0	6.5	10.6
제주도	2.1	1.2	1.5	1.4	2.2	0.9	1.1	1.9
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 지방재정연감(2003)의 2001년 결산자료, 지역통계연보(2003) 등의 통계자료를 근거로 산출.

3. 세입구조 현황³³⁾

지방재정 세입구조를 일반회계를 기준으로 파악하면 다음 <표 3-6> 과 같다. 세입부문에 대해서는 지방자치제의 도입이 지방세수입과 세외수입 등 자주재원의 비중을 향상시키는데 도움이 될 것이라는 예상과, 각종 투자사업에 대한 재원부족으로 인하여 지방채 발행이 급증하지 않을까 하는 우려가 있었다.

2001년 결산을 기준으로 증감율을 비교하면, 세입규모는 3.6배 증가하였고, 지방세는 3.3배, 세외수입은 3.0배, 지방교부세는 3.6배, 지방양여금은 8.3배, 보조금은 5.1배, 지방채는 1.8배 증가하여, 세입규모의 증가가 주로 교부세와 양여금, 보조금 등 의존재원의 증가에 기인하였음을 알 수 있다. 재정세입의 근간인 지방세수입의 비중은 1991년부터 1995년까지는 40%를 초과하다가, IMF직후 35%대까지 급격히 감소하였다가 최근 38% 내외 수준으로 향상되었고 올해는 47.6%까지 증가할 것으로 예측되었다. 그러나 전반적으로 감소추세를 보이는 것은 세목 신설과 세제개편을 통해서도 세수증대가 용이하지 않음을 보여주고 있다. 동시에 세외수입의 비중도 1991년에는 30%를 상회하던 것이 계속 감소하다가 1997년 32.9%로 가장 높은 비율을 나타냈고, 다시 감소추세로 돌아서고 있다.

이처럼 지방세수입과 세외수입이 차지하는 비중인 재정자립도는 부분적 도입기간인 1995년까지 평균 71.4%로 다른 기간에 비해 월등히 높은 것을 알 수 있다. 특히 단체장 직선 2기에 해당하는 1999년부터 낮아지고 있는데, 이는 물론 지방교부세 등 이전재원의 비중이 그만큼 높아졌기 때문이지만, 지방재정의 자율성과 건전성이 악화되고 있다는 것을 보여주고 있는 증거이다.

의존재원 중에서 지방교부세는 1993년까지 비중이 상대적으로 높았다가 계속 감소하던데 2001년부터 증가추세로 돌아섰다. 지방양여금은 도입초기인 1991년과 1993년을 제외하고는 5%를 유지하다가 2001년부터 6%를 상회하고 있다. 문제는 보조금으로, 1991년과 1993년의 부분적 도입기와 단체장 직선 1기에는 8%내외 수준에 머물다가 직선 2기에 와서 계속 증가하여 13%대를 유지하고 있는데, 이는 지방재정의 의존성이 더욱 증가하였음을 보여준다.

지방채수입은 1995년 4.2%에서 지속적으로 감소하고 있다. 금액으로는 1997년 1조 7,286억원에서 2003년에는 최저수준인 2,026억원에 불과하다. 이는 1997년 IMF사태 이후 지방채발행을 엄격하게 통제하였기 때문인 것으로 판단된다. 결국 전반적으로 지방자치제의 도입에 따라 자주재원의 비중이 크게 증가한 것은 결코 아니

33) “손희준, 전계서, pp.22-23.”

있음을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 지방재정 세입결산 순계추이(일반회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)
합 계	199,035 (100.0)	236,999 (100.0)	366,671 (100.0)	507,649 (100.0)	537,724 (100.0)	715,088 (100.0)	604,912 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	110,257 (46.5)	153,169 (41.8)	184,977 (36.4)	185,685 (34.5)	266,397 (37.3)	288,165 (47.6)
세외수입	60,716 (30.5)	59,934 (25.3)	90,324 (24.6)	166,917 (32.9)	157,593 (29.3)	183,375 (25.6)	68,668 (11.4)
지방교부세 1)	34,524 (17.3)	44,124 (18.6)	56,713 (15.5)	70,298 (13.8)	69,187 (12.9)	123,499 (17.3)	114,813 (19.0)
지방양여금	5,570 (2.8)	602 (0.3)	18,701 (5.1)	28,763 (5.7)	29,061 (5.4)	46,281 (6.5)	47,250 (7.8)
보조금 2)	17,875 (9.0)	17,434 (7.4)	32,189 (8.8)	43,331 (8.5)	78,912 (14.7)	90,387 (12.6)	83,990 (13.9)
지방채	-	4,648 (1.9)	15,575 (4.2)	13,361 (2.6)	17,286 (3.2)	8,146 (1.1)	2,026 (0.3)

주 1) 증액교부금도 포함. 2) 2001년부터 조정교부금, 재정보전금 포함.

자료: 내무부·행정자치부, 「지방재정연감」, 각연도 및 「지방자치단체예산개요」, 2003.

4. 세출구조의 현황

세출부문과 관련된 논의의 초점은 단체장이 직선제로 선출되면 지역의 경제성장을 위해 지방정부의 세출을 지역개발부문에 치중할 것이라는 경제발전 모형 Musgrave,³⁴⁾와 계속적인 집권을 위해서 정치적인 안정과 지지가 무엇보다도 중요하기 때문에 지역개발보다는 사회복지지출에 보다 중점을 둘 것이라는 정치안정화 모형(Wong)³⁵⁾ 등이 상반된 결과를 예측했기 때문이다.

이러한 논의를 실증적으로 검증한 연구결과를 보면, 단체장의 직선 이후 개발정책의 강화와 함께 사회복지지출 등 재분배정책의 약화가 동시에 나타나지 않았음을 확인하였고,³⁶⁾ 단체장의 선거가 부분적 도입기인 지방의회의 구성보다는 더 많은 변화를 초래했지만, 단체장 선거이후 지역개발부문보다는 사회복지지출을

34) Musgrave, R. 『Fiscal Systems』 (Yale Univ, 1969)

35) Wong, K, "Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking," *American Journal of Political* (1988) pp. 32.

36) 유재원, "민선단체장 출범이후 지방행정의 변화와 전망, 한국지방자치학회," 『지방자치연구』, 8, no. 4(1999, 8) pp. 79-98.

더욱 강화한 것으로 분석되기도 하였다. 또한 대도시 지역은 재분배정책에 대해 상대적인 치중을 둔 반면, 비대도시 지역은 재분배정책의 상대적 약화를 나타내기도 하였고,³⁷⁾ 광역의회 구성이 시와 자치구의 사회복지지출을 감소시킨 반면, 단체장 직선은 광역시와 시·군·구의 사회복지지출을 증가시켰음을 확인 하는 등, 연구결과가 일치하지 않고 있다. 따라서 앞으로 보다 정교한 실증분석이 더 요구된다고 하겠다.³⁸⁾

지방재정의 기능별 세출구조를 일반회계와 특별회계를 합한 순계규모로 파악하면, <표 3-7> 과 같은데, 특별회계를 합한 이유는 세출의 사업적 성질을 파악하기 위해서이다.

<표 3-7> 지방세출 기능별 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003 (예산)
합 계	218,501 (100.0)	288,745 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	781,425 (100.0)
일반행정비	34,405 (15.8)	45,269 (15.7)	72,185 (19.7)	89,846 (17.5)	88,898 (16.5)	113,093 (16.8)	125,793 (16.1)
사회개발비	29,487 (13.5)	45,631 (15.8)	58,224 (15.9)	200,293 (39.3)	232,210 (43.0)	323,029 (47.9)	392,906 (50.3)
경제개발비	141,923 (64.9)	189,689 (65.7)	225,141 (61.4)	202,771 (40.0)	198,455 (36.8)	213,071 (31.6)	211,450 (27.1)
민방위비	3,874 (1.7)	4,941 (1.7)	6,329 (1.7)	11,294 (2.2)	10,253 (1.9)	12,793 (1.9)	15,536 (2.0)
지원 및 기타	8,802 (4.1)	3,210 (1.1)	4,758 (1.3)	5,383 (1.0)	9,977 (1.8)	13,061 (1.9)	35,740 (4.6)

주: 1996년 이전의 의회비는 일반행정비에, 사회복지비와 문화 및 체육비는 사회개발비에, 산업경제비와 지역개발비는 경제개발비에 합산했음.

자료: 내무부·행정자치부, 「지방재정연감」, 각연도.

일반회계와 특별회계를 합친 총세출 규모는 1991년 21조 8,501억원에서 2003년 예산에서는 78조 1,425억원으로 3.6배가량 증가하였다. 이 중에서 일반행정비는 3.7배 증가하였으며, 그 비중이 부분적 도입기에는 16%미만을 유지하던 것이 단체장 직선 1기인 1995년 19.7%로 급증하였다가 그 후에 다시 16% 내외로 감소하였다. 이는 1995년 지방선거와 관련된 의회운영비가 2,073억원이 지출되었고 시·군 통합에 의한 각종 행정비용이 증가하여 나타난 일시적 현상으로 파악된다.

가장 큰 변화는 사회개발비로 무려 13.3배나 증가하였다. 또한 그 비중은 상대적

37) 이승중, “지방자치와 지방정부의 복지정책정향,” 『한국행정학보』 34, no. 4.(2000. 4) pp. 197-215.

38) 김태일, “지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향,” 『한국행정학보』 35, no.1. (2001) pp.69-89.

으로 1997년부터 급격히 증가하였는데, 이는 1996년부터 적용하기 시작한 기능별 분류체계상의 과목변경에 따라 과거 산업경제비와 지역개발비에 포함되어 있던 보건 및 생활환경개선비와 주택 및 지역사회개발비가 사회개발비로 편성되면서 증가한 것으로 보이고, 최근 경제개발보다는 사회개발부문에 대해 투자우선순위가 집중된 것에 기인하는 것으로 판단된다. 반면 경제개발비는 같은 기간 1.5배의 증가에 그쳐 가장 낮은 증가율을 나타냈으며, 그 비중은 1993년의 65.7%를 정점으로 최근 지속적으로 그 비중이 감소하여 2003년에는 28%에도 못 미치고 있다.

민방위비는 1995년까지 1.7%를 유지하다가 1997년 2.2%까지 증가하였다가 그 후 2% 수준을 유지하고 있으며, 지원 및 기타항목은 1991년과 2003년을 제외하고는 1-2%내외 수준을 유지하고 있다. 같은 기간내 중앙정부의 기능별 세출추이를 파악하면 <표 3-8> 과 같다.

<표 3-8> 중앙정부 기능별 세출결산 추이(일반회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001 (예산)	2003 (예산)
합 계	312,835 (100.0)	372,680 (100.0)	514,980 (100.0)	639,621 (100.0)	805,099 (100.0)	991,801 (100.0)	1,114,831 (100.0)
일반행정	34,996 (11.2)	44,544 (12.0)	54,529 (10.6)	68,218 (10.7)	78,115 (9.7)	91,170 (9.2)	123,185 (11.0)
방 위 비	79,610 (25.4)	91,582 (24.6)	113,676 (22.1)	136,532 (21.3)	139,155 (17.3)	160,647 (16.2)	182,038 (16.3)
교 육 비	55,494 (17.7)	73,972 (19.8)	97,380 (18.8)	120,679 (18.9)	114,179 (14.2)	178,017 (17.9)	202,010 (18.1)
사회개발	31,792 (10.2)	34,166 (9.2)	41,632 (8.1)	58,993 (9.2)	92,003 (11.4)	135,108 (13.6)	146,240 (13.1)
경제개발	51,363 (16.4)	76,960 (20.7)	115,069 (22.3)	162,814 (25.4)	234,990 (29.2)	246,604 (24.9)	280,896 (25.2)
지방재정 교 부 급	34,524 (11.0)	43,675 (11.7)	54,842 (10.6)	67,987 (10.7)	67,108 (8.3)	122,890 (12.4)	131,435 (11.8)
기 타 ¹⁾	25,056 (8.0)	7,780 (2.1)	3,7849 (6.4)	24,398 (3.8)	79,548 (9.9)	57,226 (5.8)	58,936 (4.4)

주: 1) 채무상환 및 기타와 제지출금의 합산임

자료: 한국개발연구원, 「재정통계자료집」, 1996. 통계청, 「한국통계연보」, 2002.

중앙정부의 일반회계를 중심으로 총세출 결산규모는 1991년 31조 2,835억원이던 것이 2003년에는 11조 4,834억원으로 3.6배 증가하였다. 이 중에서 일반행정비는 3.5배 증가하였고 그 비중은 1993년 12.0%를 정점으로 계속 감소하다가 2003년에는 11.0%로 다시 증가하였다.

방위비는 1991년 25.4% 수준에서 지속적으로 그 비율이 감소하고 있는데, 2003

년에는 18조 2,038억원으로 16.3%를 차지하고 있다. 교육비는 3.6배 증가하여 세출 규모 증가율과 유사한 비율을 나타냈고, 1995년을 정점으로 1999년까지는 감소하였다가 최근 다시 증가추세를 보이고 있다. 사회개발비는 같은 기간 4.6배의 증가율을 보이고 있는데, 1995년까지 감소하다가 최근에는 13% 수준까지 증가하고 있다. 경제개발비는 지방세출의 경우와는 달리 중앙정부 세출항목에서 가장 높은 증가율(5.5배)을 나타냈고, 1999년까지는 지속적으로 증가하다가 최근 25% 수준을 유지하고 있다. 지방재정교부금은 3.8배 증가하였으며, 구성비는 1999년까지 감소하다가 최근 들어 다시 12%내외의 비율로 증가하였다.

채무상환 및 기타와 제지출금을 합친 기타항목은 1991년 2조 5,056억원에서 2003년에는 5조 8,936억원으로 2.4배 증가하는데 그치고 있다. 이러한 중앙정부의 기능별 세출구조 추이분석을 통해 중앙정부 역시 1993년까지 방위비의 비중이 전체 세출의 1/4을 차지하는 등 경직성이 매우 높고, 아직까지도 경제개발부문에 투자를 집중하고 있는 상황이며 사회개발부문에 대한 투자는 지방정부의 역할에 의존하고 있음을 알 수 있다.

지방재정 세출구조를 다시 성질별로 분석해 보면 다음 <표 3-9>와 같다.

2003년의 경우는 총계 예산규모만 파악이 가능하여 중복·계상된 부분이 있음을 전제로 세출규모는 1991년 21조 8,501억원에서 2003년 99조 7,211억원으로 4.6배 증가하였다. 이 중에서 인건비 비중은 1995년까지 13%대로 증가하다가 1997년부터 11% 수준으로 낮아졌으며, 2003년에는 8.2%에 불과한 수준으로 낮아졌다. 또한 증가율 역시 같은 기간 3.0배로 전체 세출규모의 증가에 비해서도 낮은 수준이다. 물건비는 3.4배나 증가하였는데, 그 비중은 11% 수준에서 단체장 직선 1기인 1995년 12.3%와 단체장 직선 2기인 1999년 12.0%로 증가하였다가 다시 2003년에는 8.3%로 낮아졌다.

이전경비는 지속적인 증가추세를 보이고 있는데, 특히 단체장 직선기에 그 비중이 급증한 것을 알 수 있다. 단체장 직선 2기인 1999년부터 현재까지 예년에 비해 매우 높은 비중을 나타내고 있는데, 이는 최근 급성장한 각종 시민단체와 사회복지 관련 민간단체에 대한 경상이전비의 증가와 관련이 있다고 할 수 있다.

경제개발비와 관련이 높은 자본지출비는 1991년 60.4%에서 단체장 직선 1기인 1997년까지 55%수준을 유지하다가, 단체장 직선 2기인 1998년부터 지속적으로 감소하여 2003년에는 40% 이하로 낮아졌다. 이러한 현상은 기능별 추이분석에서 경제개발비의 비중이 낮아진 현상과 일치한다.

또한 차입금상환을 위한 보전재원의 비중은 각 기간의 초기에는 4%이던 것이

후반에는 3%로 다소 감소하는데 이는 지방채의 발행규모와 밀접한 관련이 있다. 내부거래는 불규칙한 변화를 보이는데, 최근 매우 높게 나타나고 있다.

〈표 3-9〉 지방세출 성질별 결산순계 추이(일반회계+특별회계)

(단위: 억원, %)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2001	20031) (예산)
합 계	218,501 (100.0)	288,745 (100.0)	366,642 (100.0)	509,589 (100.0)	539,793 (100.0)	675,048 (100.0)	997,211 (100.0)
인 건 비	27,543 (12.6)	37,914 (13.1)	47,598 (13.0)	59,167 (11.6)	59,205 (11.0)	67,349 (10.0)	81,698 (8.2)
물 건 비	24,131 (11.0)	34,062 (11.8)	45,078 (12.3)	60,374 (11.8)	64,788 (12.0)	71,115 (10.5)	82,656 (8.3)
이전경비	13,716 (6.3)	23,101 (8.0)	41,585 (11.3)	63,192 (12.4)	97,641 (18.1)	136,067 (20.2)	255,469 (25.6)
자본지출	131,905 (60.4)	161,180 (55.8)	204,182 (55.7)	281,019 (55.1)	265,571 (49.2)	304,388 (45.1)	378,670 (38.0)
용자 및 출자	6,262 (2.9)	6,764 (2.3)	5,993 (1.6)	10,546 (2.1)	9,395 (1.7)	12,594 (1.9)	24,591 (2.5)
보전재원	8,817 (4.0)	9,931 (3.4)	15,060 (4.1)	16,417 (3.2)	25,078 (4.6)	25,797 (3.8)	21,043 (2.1)
내부거래	3,292 (1.5)	12,398 (4.3)	6,583 (1.8)	15,986 (3.1)	15,855 (2.9)	54,775 (8.1)	107,945 (10.8)
예비비 및 기타	2,832 (1.3)	3,391 (1.2)	560 (0.2)	2,885 (0.6)	2,257 (0.4)	2,960 (0.4)	45,135 (4.5)

주 1) 총계 예산규모

자료: 내무부·행정자치부, 「지방재정연감」, 각연도. 행자부, 「자치단체 예산개요」, 2003.

예비비는 1995년을 제외하고 매년 3,000억원 수준을 나타냈으며, 2003년 예산은 4조 5,135억원을 반영하고 있어 매우 이례적이다. 또한 재정지출의 경직성 정도를 파악할 수 있는 경상적 경비비율³⁹⁾은 1991년 29.9%에서 1995년 36.6%로 증가하였다가 1997년에는 35.8%로 다소 감소하였으며 1999년부터 다시 지속적으로 증가하여 2003년에는 42.1%로 증가하였다. 이는 지방재정세출운영의 경직성이 증가하고 있음을 알 수 있다.

39) 경상적 경비비율은 경상적 경비가 세출총액에서 차지하는 비율로서, 경상적 경비의 항목은 인건비, 물건비, 경상이전비(출연금, 이자보전, 교부금, 투자적 경비분을 제외한 부담금), 보전재원중 지방채원리금 상환금, 관서당 경비 등을 합한 금액이다(손희준외, 2001: 346).

제2절 지방재정의 문제점

1. 세목별 세수조달 기능 미약⁴⁰⁾

현행 지방세의 세목별 재원조달역할을 파악하기 위하여 지방세수(地方稅收)의 세목별 구성을 살펴보면 <표 3-10> 과 같다. 지방세는 국세와 대등한 17개 세목으로 구성되어 있으나 세수비중이 5%를 넘는 세목은 6개 세목에 불과하고 나머지 11개 세목은 세수가 5%미만에 불과한 것으로서 거의 재원조달역할을 수행하지 못하고 있다. 2002년 결산기준으로 살펴보면, 지방세수는 31조 5,257억 44백만원인데 이 중 세수비중 상위 6개 세목인 등록세, 취득세, 지방교육세, 주민세, 담배소비세, 자동차세로부터의 지방세수가 24조 6,252억 52백만원으로 전체의 78.11%를 차지한다. 그리고 이들 상위 6개 세목에 세수비중이 2%이상인 레저세, 종합토지세, 주행세, 재산세, 도시계획세의 5개 세목을 합친 11개 세목으로 부터의 지방세수는 28조 4,776억 1백만원으로 전체 지방세수의 90.33%를 차지하는 것을 알 수 있다. 그 외의 세목인 면허세, 공동시설세, 지역개발세, 농업소득세, 도축세, 사업소세 등 6개 세목은 세수비중이 2%에도 미달하며 이들 세목으로 부터의 지방세수도 2조 4,633억 86백만원으로 전체 지방세수의 7.81%에 불과한 실정이다.

이러한 추세는 1996년부터 최근 7개년을 통해 거의 유사함을 알 수 있다. 즉 현행 지방세체계는 세목만 17개에 이를 뿐 실제로 지방재원조달의 역할을 수행한다고 볼 수 있는 세목은 많아야 11개 정도이고 나머지 6개 세목의 지방재원조달역할은 거의 미미한 정도인 것을 알 수 있다. 더구나 지방교육세의 경우, 세수 전액이 교육재정으로 교육자치단체에 교부된다는 점을 감안하면 지방세수 조달 역할을 충실히 수행하는 세목은 10개 정도에 불과하다고 볼 수 있다. 이렇게 지방세의 17개 세목 중 6개 세목이 거의 재원조달역할을 수행하지 못하는 데에는 여러 가지 원인이 있겠지만 제도적으로 국세와 지방세의 세원중복을 금지시킨 것도 하나의 커다란 원인이 될 것이다.

40) 김대영, “지방재정력 확보를 위한 국세와 지방세의 합리적 조정방안” 『재정논집』 127, no.2 (2004.2) pp. 25-26.

〈표 3-10〉 지방세수의 세목별 구성

(단위: 백만원, %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
취득세	3,041,241 (17.48)	3,319,484 (18.04)	2,479,829 (14.46)	3,065,411 (16.49)	3,148,197 (15.28)	3,782,506 (14.19)	5,278,226 (16.74)
등록세	4,053,709 (23.30)	4,257,328 (23.13)	3,388,475 (19.76)	4,326,677 (23.28)	4,527,575 (21.98)	5,586,670 (20.95)	7,504,456 (23.80)
면허세	272,304 (1.57)	224,944 (1.22)	240,690 (1.40)	237,393 (1.28)	241,210 (1.17)	58,101 (0.22)	63,303 (0.20)
레저세	294,651 (1.69)	360,648 (1.96)	329,369 (1.92)	393,597 (2.12)	565,501 (2.75)	790,850 (2.97)	1,077,663 (3.42)
공동시설세	239,666 (1.38)	70,771 (0.38)	301,356 (1.76)	76,041 (0.41)	341,382 (1.66)	350,866 (1.32)	374,932 (1.19)
지역개발세	67,897 (0.39)	267,704 (1.45)	70,329 (0.41)	316,112 (1.70)	88,893 (0.43)	86,070 (0.32)	95,145 (0.30)
지방교육세	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	3,477,692 (13.04)	3,956,508 (12.55)
주민세	2,174,929 (12.50)	2,259,330 (12.28)	2,639,177 (15.39)	2,548,181 (13.71)	3,426,467 (16.63)	3,566,531 (13.38)	3,897,536 (12.36)
재산세	532,306 (3.06)	577,068 (3.14)	640,661 (3.74)	669,908 (3.60)	727,833 (3.53)	763,190 (2.86)	817,549 (2.59)
자동차세	1,818,440 (10.45)	2,054,012 (11.16)	2,174,871 (12.68)	1,936,392 (10.42)	2,007,008 (9.74)	1,889,420 (7.09)	1,750,720 (5.55)
농업소득세	2,639 (0.02)	2,797 (0.02)	2,679 (0.02)	4,343 (0.02)	3,191 (0.02)	1,305 (0.00)	2,708 (0.01)
도축세	37,886 (0.22)	47,204 (0.26)	48,194 (0.28)	45,592 (0.25)	51,242 (0.25)	44,953 (0.17)	48,524 (0.15)
담배소비세	2,254,841 (12.96)	2,236,489 (12.15)	2,267,576 (13.22)	2,088,244 (11.24)	2,250,511 (10.92)	2,508,560 (9.41)	2,237,806 (7.10)
종합토지세	1,252,550 (7.20)	1,279,425 (6.95)	1,199,291 (6.99)	1,242,088 (6.68)	1,282,703 (6.23)	1,364,986 (5.12)	1,405,680 (4.46)
주행세	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	253,836 (1.23)	541,997 (2.03)	1,063,386 (3.37)
도시계획세	697,152 (4.01)	731,471 (3.97)	752,325 (4.39)	785,013 (4.22)	815,420 (3.96)	851,004 (3.19)	893,751 (2.83)
사업소세	354,309 (2.04)	377,307 (2.05)	336,704 (1.96)	346,725 (1.87)	396,262 (1.92)	435,094 (1.63)	473,094 (1.50)
과년도수입	327,167 (1.88)	339,699 (1.85)	278,185 (1.62)	504,383 (2.71)	474,373 (2.30)	565,084 (2.12)	584,757 (1.85)
합계	17,394,685 (100.00)	18,405,681 (100.00)	17,149,712 (100.00)	18,586,101 (100.00)	20,600,603 (100.00)	26,664,879 (100.00)	31,525,744 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도.

즉, “국세와지방세의조정등에관한법률”에 의해 국세의 세원에 대해 지방세가 중복 과세하는 것이 금지되어 있어 한정된 지방세원을 바탕으로 세수확보를 추진하

다 보니 재원조달 역할을 거의 하지 못하는 여러 개의 세목만 생기게 된 것이다.

“국세와지방세의조정등에관한법률”은 1962년 12월 8일 법률 제 780호로 제정되어 15차에 걸쳐 개정을 하였다. 동법은 제1조에서 “이법은 국세와 지방세의 조정 및 국세의 지방양여에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”라고 법의 목적을 규정하고 있다. 또한 제2조에서 “국가는 소득세·법인세·상속세(증여세를 포함한다)·재평가세·부당이득세·부가가치세·특별소비세·주세·전화세·인지세·증권거래세·관세·임시수입부가세·교육세·교통세 및 농어촌특별세를 과세한다”라고 규정하여 국세의 세목을 열거하고 있으며, 제3조에서는 “지방자치단체는 보통세인 취득세·등록세·면허세·주민세·재산세·종합토지세·자동차세·주행세·농업소득세·담배소비세·도축세 및 레저세와 목적세인 도시계획세·공동시설세·사업소세·지역개발세 및 지방교육세를 과세한다”라고 규정하여 지방세의 각 세목을 열거하고 있다. 그리고 동법 제 4조는 “국가와 지방자치단체는 이 법에 규정한 것을 제외하고는 과세물건이 중복되는 여하한 명목의 세법도 제정하지 못한다”라는 중복과세의 금지조항을 두어 국세와 지방세가 동일 과세물건에 중복과세하는 것을 금지하고 있다.

이러한 제도는 지방세체계에서 소득이나 소비와 관련하여 지방세를 부과할 수 있는 여지를 봉쇄하여 버린 것으로 지방세수의 증대를 목적으로 신세목을 신설하기 위해서는 국세와 세원이 중복되지 않는 새로운 세원을 찾아야 할 수밖에 없었다. 이러한 제약 하에서는 새로운 지방세원을 발굴한다고 하여도 사실상 거의 재원조달역할을 하지 못할 것이다. 즉, 국세와 지방세의 세원 분리원칙을 근간으로 하는 현행 조세체계 하에서는 지방세제만의 개선이나 지방자치단체의 자구노력만으로 지방재정력을 확보하는 데는 한계가 있다.

2. 세원별 지방세수 구조의 문제⁴¹⁾

국세의 세수구조는 재산과세의 비중은 극히 낮고 소득과세와 소비과세의 비중이 높은 소득·소비과세 위주의 세수구조로 되어 있다. 세원별 국세 체계를 살펴보면 <표 3-11> 과 같으며, 이에 따른 세원별 세수규모는 <표 3-12> 에 나타나 있다.

16개 국세목 중 재산과세에 속하는 세목은 상속·증여세, 자산재평가세 2개 세목이다. 소득과세에 속하는 세목은 소득세, 법인세, 부당이득세 2개 세목이며, 소비과세에 속하는 세목은 부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 증권거래세, 인지세,

41) “김대영, 전계서, pp. 27-29.”

교통세, 관세 8개 세목이다. 그리고 방위세, 교육세, 농어촌 특별세 등 4개 세목은 과세대상이 복합적이어서 재산, 소득, 소비 어느 유형에도 속하지 않은 기타 과세로 볼 수 있다.

〈표 3-11〉 국세 세원별 세수구조

세원별	세 목
·재산과세	상속·증여세, 자산재평가세
·소득과세	소득세, 법인세, 부당이득세
·소비과세	부가가치세, 특별소비세, 주세, 전화세, 증권거래세, 인지세, 관세, 교통세
·기타	방위세, 교육세, 농어촌특별세
계	16개 세목

국세의 세원별 세수규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 소비과세가 전체의 45.06% ~ 54.28%로 대부분을 차지하고 있으며, 소득과세는 35.78%~44.03%를 차지하고 있다. 그리고 재산과세는 0.89%~2.72%를 차지하고 있다. 지방세 세원별 세수규모의 변화추이를 파악하기 위해여 1996년도를 기준연도로 하고 증가율을 계

〈표 3-12〉 국세의 세수구조

(단위: 백만원, %)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
재산과세	1,196,893 (2.02) 〈100.00〉	1,327,520 (2.09) 〈110.91〉	1,141,933 (1.80) 〈95.41〉	1,918,496 (2.72) 〈160.29〉	1,526,146 (1.76) 〈127.51〉	1,121,769 (1.26) 〈93.72〉	858,046 (0.89) 〈71.69〉
소득과세	24,122,986 (40.75) 〈100.00〉	24,292,562 (38.17) 〈100.70〉	27,969,818 (44.03) 〈115.95〉	25,219,993 (35.78) 〈104.55〉	35,387,308 (40.86) 〈146.70〉	35,638,103 (39.92) 〈147.74〉	38,403,645 (39.75) 〈159.20〉
소비과세	28,706,400 (48.49) 〈100.00〉	32,080,187 (50.40) 〈111.75〉	28,630,004 (45.06) 〈99.73〉	36,510,260 (51.80) 〈127.19〉	42,596,240 (49.19) 〈148.39〉	47,802,346 (53.55) 〈166.52〉	52,443,502 (54.28) 〈182.69〉
기 타	5,173,428 (8.74) 〈100.00〉	5,945,620 (9.34) 〈114.93〉	5,789,741 (9.11) 〈111.91〉	6,828,162 (9.69) 〈131.99〉	7,091,608 (8.19) 〈137.08〉	4,709,494 (5.28) 〈91.03〉	4,911,409 (5.08) 〈94.94〉
합 계	59,199,707 (100.00) 〈100.00〉	63,645,889 (100.00) 〈107.51〉	63,531,496 (100.00) 〈107.32〉	70,476,911 (100.00) 〈119.05〉	86,601,302 (100.00) 〈146.29〉	89,271,712 (100.00) 〈150.80〉	96,616,602 (100.00) 〈163.20〉

주: ① 관세, 수입제세분 방위세, 수입제세분 농어촌특별세, 지방세분 방위세, 지방세분 농어촌특별세를 제외함. ② () 은 전체에서 차지하는 비중을 의미하며, 〈〉는 1996년을 기준연도로 하였을 때의 증가율을 계산한 것임. 기타는 과년도 수입을 포함한 것임.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 각 연도.

산한 결과를 보면 다음과 같다. 전체 증가율은 1996년 100에서 2002년 163.20인데, 소비과세(182.69)가 가장 많은 증가를 보인 것으로 나타났으며, 그 다음은 소득과세(189.20)인 것으로 나타났다. 반면 재산과세는 1996년보다 감소한 71.69로 나타났다. 그리고 1996년부터 2002년까지 최근 7년 동안 이러한 국세의 세수구조는 거의 변화가 없이 유지되어 왔다.

국세의 세수구조가 소비·소득과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 반면에 지방세는 재산과세위주의 세수구조를 가지고 있다. 세원별 지방세 체계를 살펴보면 <표 3-13> 와 같으며, 이에 따른 세원별 세수규모는 <표 3-14> 에 나타나 있다.

17개 지방세목 중 재산과세에 속하는 세목은 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세, 취득세, 등록세 7개 세목이다. 재산과세에 속하는 세목 중 취득세와 등록세는 거래과세 유형에 속하며, 재산세 등 5개 세목은 보유과세 유형에 속한다. 소득과세에 속하는 세목은 주민세와 농업소득세 2개 세목이며, 소비과세에 속하는 세목은 담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세 4개 세목이다. 그리고 면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세 등 4개 세목은 과세대상이 복합적이어서 재산, 소득, 소비 어느 유형에도 속하지 않은 기타 과세로 볼 수 있다.

<표 3-13> 세원별 지방세 체계

세 원 별		세 목
재산과세	보유과세	재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세
	거래과세	취득세, 등록세
소득과세		주민세, 농업소득세
소비과세		담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세
기 타		면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세,
계		17개 세목

지방세의 세원별 세수규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 재산과세가 전체의 54.71%~67.84%로 대부분을 차지하고 있으며, 소비과세는 13.60%~15.42%를 차지하고 있다. 그리고 소득과세는 12.29%~16.65%를 차지하고 있다. 지방세 세원별 세수규모의 변화추이를 파악하기 위하여 1996년도를 기준연도로 하고 증가율을 계산한 결과를 보면 다음과 같다. 전체 증가율은 1996년 100에서 2002년 181.24인데,⁴²⁾

소득과세(182.03)가 가장 많은 증가를 보인 것으로 나타났으며, 그 다음은 소비과세(171.11)인 것으로 나타났다. 반면 재산과세는 지방세 전체규모 증가율 보다 적은

42) 2000년에 비해 2001년에 지방세수가 대폭 증가한 것은 지방교육세의 신설에 기인한 것이다. 지방교육세수의 전액이 지방교육자치단체에 전액 교부되는 것을 감안하여 이를 제외하고 1996~2002년간의 지방세수의 신장률을 계산하면 158.49로 국세보다 낮다.

154.92로 나타났다. 이러한 현상은 경제위기상황으로 인하여 부동산 등의 거래가 대폭 축소되었기 때문에 발생한 현상이라 보여지는데, 이는 1998년 재산과세의 규모가 1996년보다 감소되었다는 사실로부터 알 수 있다. 이러한 지방세의 재산과세의 신장율은 지방세에서의 소득과세나 소비과세의 신장율보다 낮으며, 또한 국세의 소득과세나 소비과세의 신장율보다도 낮다. 이와 같이 지방세의 세수구조는 재산과세위주로 되어 있다. 재산과세위주의 지방세수구조는 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 재산과세는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 국가 경제성장이나 지역

〈표 3-14〉 세원별 세수규모

(단위: 백만원, %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
재 산 과 세	11,635,062 (66.89) 〈100.00〉	12,486,492 (67.84) 〈107.32〉	10,936,809 (63.77) 〈94.00〉	12,341,601 (66.40) 〈106.07〉	12,849,117 (62.37) 〈110.43〉	14,588,641 (54.71) 〈125.39〉	18,025,315 (57.18) 〈154.92〉	
소 비 과 세	2,587,377 (14.87) 〈100.00〉	2,644,341 (14.37) 〈102.20〉	2,645,139 (15.42) 〈102.23〉	2,527,433 (13.60) 〈97.68〉	3,121,090 (15.15) 〈120.63〉	3,886,360 (14.57) 〈150.20〉	4,427,378 (14.04) 〈171.11〉	
소 득 과 세	2,150,569 (12.36) 〈100.00〉	2,262,127 (12.29) 〈105.19〉	2,641,856 (15.40) 〈122.84〉	2,552,525 (13.73) 〈118.69〉	3,429,658 (16.65) 〈159.48〉	3,567,835 (13.38) 〈165.90〉	3,914,787 (12.42) 〈182.03〉	
기 타	지 방 교육세	-- (--) 〈--〉	-- (--) 〈--〉	-- (--) 〈--〉	-- (--) 〈--〉	-- (--) 〈--〉	3,477,692 (13.04) 〈100.00〉	3,956,508 (12.55) 〈113.77〉
	기타	1,021,677 (5.87) 〈100.00〉	1,012,721 (5.50) 〈99.12〉	925,908 (5.40) 〈90.63〉	1,164,542 (6.27) 〈113.98〉	1,200,738 (5.83) 〈117.53〉	1,144,350 (4.29) 〈452.40〉	1,201,756 (3.81) 〈504.88〉
합 계	17,394,685 (100.00) 〈100.00〉	18,405,681 (100.00) 〈105.81〉	17,149,712 (100.00) 〈98.59〉	18,586,101 (100.00) 〈106.85〉	20,600,603 (100.00) 〈118.43〉	26,664,879 (100.00) 〈153.29〉	31,525,744 (100.00) 〈181.24〉	

주: ()은 전체에서 차지하는 비중을 의미하며, 〈 > 는 1996년을 기준연도로 하였을 때의 증가율을 계산한 것임. 기타는 과년도 수입을 포함한 것임.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각 연도.

경제 전반에 따른 소득, 소비의 증가가 직접 지방세수 증대로 이어지지 않으므로 세수신장성이 낮다.

둘째, 재산보유과세인 재산세, 종합토지세 등은 일정한 납기에 전국적으로 징수되며, 과표산정을 위해서 재산가액평가라는 행정과정을 수반할 수밖에 없으므로 납세의무자의 조세저항을 야기할 우려가 있어 세수확충이 어렵다.

따라서 현행 재산과세위주의 지방세제가 안고 있는 문제점을 해결하기 위해서는 지방세수 기반확충은 재산과세가 아닌 소득과세나 소비과세를 강화하는 방향으로 이루어져야 한다.

3. 부동산과세 세수구조

지방세수 구조에서 높은 비중을 차지하는 재산과세의 과세대상은 자동차를 제외하고는 대부분 토지와 건축물 등 부동산으로 되어 있다. 즉 현행 재산과세는 주로 부동산의 거래와 보유에 대하여 과세하고 있다. 부동산 재산과세의 세수구조를 부동산 거래과세와 보유과세로 분류하여 살펴보면, 주로 부동산 거래과세위주로 되어 있음을 알 수 있다. 부동산 과세에서 차지하는 거래과세와 재산과세의 변화 추이를 보면 <표 3-15> 와 같다. 거래과세는 66.97%~78.54%로 높은 비중을 차지하고 있으며, 보유과세 비중은 21.46%~33.03%로 상대적으로 낮은 비중을 차지하고 있다.

부동산과세의 세수증가율을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 2002년의 부동산과세규모는 1996년을 100.00으로 할 때, 165.79로 성장하였다. 그리고 거래과세는 180.17, 보유과세는 128.30으로 상대적으로 부동산 거래과세의 신장율이 부동산 보유과세의 신장율보다 높다. 그러나 보유과세가 꾸준한 성장세를 보인 반면에 거래과세는 1998년은 오히려 전년보다 감소하였으며, 2002년은 상당폭 증가하는 등 세수의 변동성이 큰 것으로 나타났다. 이와 같이 부동산 거래과세 위주의 우리나라 지방세제는 부동산 경기순환의 영향을 많이 받으므로 세수의 안정성이 떨어진다. 이와 같은 사실은 1997년의 경제위기때 취득세, 등록세의 감소로 지방세수가 감소한 것으로도 알 수 있다.

<표 3-15> 부동산 과세 유형별 세수규모 추이

(단위: 백만원, %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
부동산 거래과세	7,094,950 (72.27) {100.00}	7,576,812 (72.63) {106.79}	5,868,304 (66.97) { 82.71}	7,392,088 (71.04) {104.19}	7,675,772 (70.80) {108.47}	9,369,176 (73.78) {132.05}	12,782,682 (78.54) {180.17}
부동산 보유과세	2,721,672 (27.73) {100.00}	2,855,668 (27.37) {104.92}	2,893,634 (33.03) {106.32}	3,012,821 (28.96) {110.70}	3,166,337 (29.20) {116.34}	3,330,045 (26.22) {121.25}	3,491,913 (21.46) {128.30}
부동산 과세	9,816,622 (100.00) {100.00}	10,432,480 (100.00) {106.27}	8,761,938 (100.00) { 89.26}	10,404,909 (100.00) {105.99}	10,842,109 (100.00) {110.45}	12,699,221 (100.00) {129.36}	16,274,595 (100.00) {165.79}

주: ()안의 수치는 부동산과세에서 차지하는 거래과세와 보유과세의 비중을 의미하며, { }안의 수치는 1996년도를 기준으로 할 때의 세수신장율을 의미함.
자료: 행정자치부, 「지방세재정연감」, 각 연도.

4. 지방자치단체간 세수의 불균형

지방세제의 또 다른 문제점은 지방자치단체간 세수의 불균형이다. 지방자치단체별 지방세제의 분포를 살펴보면 다음과 같다. 2002년 결산기준으로 서울과 경기도, 인천광역시를 포함한 수도권 지역의 지방세수는 18조 9,778억 96백만원으로 전체 지방세수 31조 5,257억 44백만원의 60.20%를 차지한다. 그리고 여기에 부산 등 6개 광역시를 포함하면 수도권과 대도시의 지방세수는 24조 5,889억 67백만원으로 전체 지방세수의 78.00%를 차지한다.

이러한 지방세수의 수도권과 대도시 편중현상은 2002년에만 국한된 것이 아니라 거의 구조적인 것임을 최근 8개년의 통계자료를 통해 알 수 있다. 즉 수도권의 지방세수 비중은 1996년 53.49%에서 1997년 54.80%, 1998년 54.42%, 1999년 55.86%, 2000년 59.12%, 2001년 58.75%로 거의 2002년과 유사한 크기를 가지고 있으며, 또한 1996년 이후 점차 확대되는 경향을 보이고 있다.(〈표 3-16〉 참조)

〈표 3-16〉 지방자치단체별 지방세수 분포

(단위: 백만원, %)

구분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
서울특별시	4,890,599 (28.12)	5,332,574 (28.97)	4,944,434 (28.83)	5,566,124 (29.95)	6,204,198 (30.12)	7,934,080 (29.75)	9,430,644 (29.91)	
광역시	합계	4,085,489 (23.49)	4,657,931 (25.31)	4,291,493 (25.02)	4,519,308 (24.32)	4,884,594 (23.71)	6,046,408 (22.68)	7,141,330 (22.65)
	부산	1,423,582 (8.18)	1,407,264 (7.65)	1,311,077 (7.64)	1,383,309 (7.44)	1,433,043 (6.96)	1,795,145 (6.73)	2,159,986 (6.85)
	대구	925,755 (5.32)	895,670 (4.87)	825,576 (4.81)	869,060 (4.68)	931,262 (4.52)	1,107,077 (4.15)	1,292,069 (4.10)
	인천	852,742 (4.90)	953,300 (5.18)	867,295 (5.06)	888,640 (4.78)	1,015,232 (4.93)	1,298,962 (4.87)	1,530,259 (4.85)
	광주	413,812 (2.38)	476,169 (2.59)	445,580 (2.60)	435,397 (2.34)	484,267 (2.35)	583,547 (2.19)	673,652 (2.14)
	대전	469,598 (2.70)	488,284 (2.65)	443,743 (2.59)	507,337 (2.73)	555,674 (2.70)	687,863 (2.58)	840,070 (2.66)
	울산	0 (0.00)	437,244 (2.38)	398,222 (2.32)	435,565 (2.34)	465,115 (2.26)	573,814 (2.15)	645,293 (2.05)
	합계	8,418,597 (48.40)	8,415,176 (45.72)	7,913,786 (46.15)	8,500,669 (45.74)	9,511,811 (46.17)	12,684,391 (47.57)	14,953,771 (47.43)
도	경기	3,561,397 (20.47)	3,801,650 (20.65)	3,520,307 (20.53)	3,927,530 (21.13)	4,568,691 (22.18)	6,433,095 (24.13)	8,016,993 (25.43)
	기타	4,857,20 (27.92)	4,613,526 (25.07)	4,393,478 (25.62)	4,573,140 (24.61)	4,943,120 (24.00)	6,251,295 (3.44)	6,936,778 (22.00)
	합계	17,394,85 (100.0)	18,405,681 (100.00)	17,149,712 (100.00)	18,586,101 (100.00)	20,600,603 (100.00)	26,664,879 (100.00)	31,525,744 (100.00)

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각년도.

또한 수도권과 지방광역시의 지방세수의 비중도 1996년 72.08%에서 1997년

74.93%, 1998년 74.38%, 1999년 75.40%, 2000년 77.90%, 2001년 76.56%로 울산광역시를 감안하면 거의 2002년과 유사한 크기를 갖고 있으며 또한 1996년 이후 점차 확대되는 경향을 보이고 있다. 이와 같이 지방세수의 수도권과 지방대도시 편차는 거의 구조적인 것임을 알 수 있다. 이렇게 세수불균형이 심한 상태에서 재산세제를 강화하여 지방재정력을 확충하는 데에는 한계가 있다.

제3절 지방세외수입의 현황

1. 지방재정에서의 세외수입의 비중

세외수입은 <표 3-17>과 같이 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있으며, 그 규모나 신장율면에서 급격한 신장세를 보이고 있다.

지방재정에서 세외수입이 차지하는 비중이 <표 3-17>과 같이 세외수입과 지방세는 꾸준히 증가하는 반면, 지방교부세와 보조금이 지속적으로 줄어들고 있어 지방재정이 건전화되고 있음을 알 수 있다.

<표 3-17> 세외수입의 비중

(단위 : %)

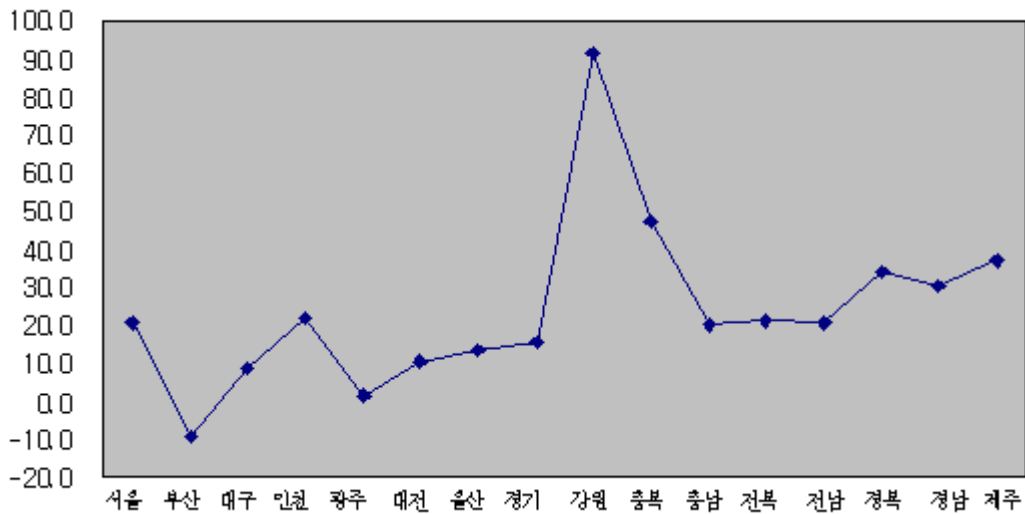
구분 세입별	년도	정 수 액 (억원)									
		'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003
계 (비율%)		483,178 (100)	580,387 (100)	766,903 (100)	666,259 (100)	697,086 (100)	904,545 (100)	960,544 (100)	1,159,589 (100)	1,340,911 (100)	1,529,850 (100)
세수입 (비율%)		254,828 (52.7)	310,679 (53.5)	370,333 (48.3)	363,119 (54.5)	345,738 (49.6)	344,228 (38.1)	353,540 (35.4)	410,044 (35.4)	482,859 (36.0)	590,936 (38.6)
지방세 (비율%)		132,286 (27.4)	153,169 (26.4)	173,965 (22.7)	184,977 (27.8)	171,483 (24.6)	185,686 (20.5)	203,616 (20.4)	266,649 (23.0)	315,258 (23.5)	334,312 (21.9)
지방교부세 (비율%)		47,843 (9.9)	56,746 (9.8)	84,109 (11)	67,857 (10.2)	70,395 (10.1)	116,105 (12.8)	82,450 (8.2)	122,249 (10.5)	124,791 (9.3)	135,245 (8.8)
보조금등 (비율%)		48,221 (10)	59,793 (10.3)	138,496 (18)	50,306 (7.5)	109,470 (15.7)	258,526 (28.6)	320,938 (32)	360,647 (31.1)	418,003 (31.2)	469,357 (30.7)

자료: 행정자치부 지방세연감(2004)

2. 지방자치단체별 세외수입

지방자치단체별로 세외수입의 추이를 <그림 3-2> 와 같이 살펴보면 세외수입의 비중이 상당한 기복을 보이고 있음을 알 수 있다.⁴³⁾ 1994년의 경우 시가 27.7%로 세외수입의 비중이 가장 크고, 서울특별시(21.4%), 광역시(19.2%), 도(14.5%), 군(14.2%), 구(3.0%)의 순이다. 즉 이것은 세외수입의 도시형 자치단체에 집중되고 있음을 나타내준다, 우리나라에 있어서 이와 같이 세외수입이 도시형 자치단체에 상대적으로 집중되는 현상은 세원이 도시별 자치단체에 밀집한 것과 관련성이 있겠지만, 그것보다는 오히려 세외수입구조(稅外收入救助)가 재정규모가 큰 도시형 자치단체에 지속적으로 유리하게끔 만들어진 것과 밀접한 관계가 있다. 서울시의 세외수입 점유율이 아래의 <표 3-18> 와 같이 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있다. 그것은 서울시의 세외수입중 일부가 자치구에 이전되었기 때문으로 분석된다.

<그림3-2> 자치단체별 세외수입 분포도



43) “박정일, 전계서, pp.59-60.”

〈표 3-18〉 자치단체별 세외수입

년도별 회계별 시도별	2003 (A)			2002 (B)			전 년 대 비 (%)		
	총 계	일반 회계	특별 회계	총 계	일반 회계	특별 회계	총 계	일반 회계	특별 회계
합 계	590,936	329,427	261,509	482,859	233,433	249,426	22.4	41.1	4.8
시 계	195,181	88,702	106,479	174,829	68,985	105,844	11.6	28.6	0.6
서울	88,104	42,603	45,501	73,197	31,463	41,734	20.4	35.4	9.0
부산	28,992	13,371	15,621	31,974	11,795	20,179	△9.3	13.4	△22.6
대구	16,677	7,326	9,351	15,368	6,238	9,130	8.5	17.4	2.4
인천	27,402	10,260	17,142	22,569	7,242	15,327	21.4	41.7	11.8
광주	13,994	5,523	8,471	13,788	4,468	9,320	1.5	23.6	△9.1
대전	11,765	5,149	6,616	10,654	4,107	6,547	10.4	25.4	1.1
울산	8,247	4,470	3,777	7,279	3,672	3,607	13.3	21.7	4.7
도 계	395,755	240,725	155,030	308,030	164,448	143,582	28.5	46.4	8.0
경기	129,087	67,099	61,988	111,769	53,126	58,643	15.5	26.3	5.7
강원	45,685	35,879	9,806	23,852	15,469	8,383	91.5	131.9	17.0
충북	23,223	13,618	9,605	15,787	8,837	6,950	47.1	54.1	38.2
충남	28,836	16,142	12,694	23,998	13,705	10,293	20.2	17.8	23.3
전북	26,447	15,392	11,055	21,795	11,313	10,482	21.3	36.1	5.5
전남	39,854	26,177	13,677	33,085	18,833	14,252	20.5	39.0	△4.0
경북	42,274	26,783	15,491	31,571	17,463	14,108	33.9	53.4	9.8
경남	52,919	35,276	17,643	40,737	22,294	18,443	29.9	58.2	△4.3
제주	7,430	4,359	3,071	5,436	3,408	2,028	36.7	27.9	51.5

3. 광역지방자치단체 일반회계 세외수입구조

가. 특별시

〈표 3-19〉을 보면 전두환 정부하인 1985년에는 경상적 세외수입의 비중이 30.2%를 차지하고 있었으나, 그 이후 노태우 정부하에서는 급격히 감소하여 9.15%의 수준까지 떨어졌다가, 김영삼 정부하인 1996년부터 서서히 증가하여 김대중 정부하인 1999년도에는 무려 41.3%까지 급증하였다. 경상적 세외수입이라고는 하지만 이와 같이 각 정부별로 그 구성비가 매우 불안정한 것이 특색이다. 이와 같은 불안정성의 가장 큰 원인은 사용료수입·수수료수입·사업장생산수입의 불안

정성 때문이다.

특히 김대중정부하에서는 경상적 세외수입의 비중이 41.3%로 매우 높는데 이것은 사업장수입의 비중이 세외수입전체의 22.9%로 급증하였고, 사용료수입도 11.5%로 가파르게 증가하였기 때문이다. 아무튼 경상적 세외수입은 지방자치실시 이후에 증가하고 있는 경향을 볼 수 있다. 특히 이자수입의 경우 비록 그 비율은 미미하지만 1990년 이후 상당히 증가하고 있음을 볼 수 있다. 1999년도는 3.8%의 구성비를 보이고 있는데 이 기간동안의 저금리를 고려한다면 결코 낮은 비율이라고만 할 수 없을 것이다. 지방자치가 실시됨에 따라 종전과는 달리 지방자치단체의 현금관리와 금고관리 등에 대한 관심이 지방의회를 통하여 지속적으로 제기되어 왔었는데 이자수입의 증가는 그와 같은 결과가 반영된 것이라고 해석될 수 있을 것이다.

임시적 세외수입이 차지하는 비율은 상당히 높아서 노태우 정부하인 1990년도에는 무려 90.9%였고 김영삼 정부하인 1996년도에도 85.5%였다. 재산매각대금이 차지하는 비율은 평균 15.5%이지만 이월금은 평균적으로 50%의 높은 비율을 보이고 있다. 특히 1990년의 경우 이월금이 차지하는 비율이 무려 75.6%의 수준에 이르고 있다. 따라서 지방자치단체의 세외수입을 언급할 때에는 그 규모도 중요하지만 그 구성요소가 어떠한 것인지 파악하는 것이 매우 중요하다.

나. 광역시

광역시의 경상적 세외수입구조는 특별시의 그것과 유사하다. 즉 경상적 세외수입의 비율이 전두환 정부하인 1985년에는 28.9%였으나 그 후 노태우 정부하에서는 11.0%의 수준으로 감소하였다가 김영삼 정부와 김대중 정부하에서는 각각 13.3%와 13.5% 수준으로 약간 증가하였다. 특별시에 비해서는 경상적 세외수입의 구성이 다소 안정적인 경향이 있다. 비록 그 규모는 적지만 이자수입의 경우는 지방자치의 실시와 더불어 지속적인 상승세를 보이고 있음이 특징이다. 그렇지만 사용료와 수수료의 경우 전두환 정부때는 각각 14.2%와 12.2%를 차지하였지만 그 이후 대폭 감소하여 김대중 정부하에서는 각각 5.1%와 1.6%의 수준에 머물고 있을 뿐이다.

임시적 세외수입의 비율은 1985년도에 71.1%였지만 그 이후 매년 87%수준까지 증가하고 있다. 임시적 세외수입에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 이월금인데, 이월금의 비율은 지방자치실시 전인 1985년에 비하여 매년 두 배 이상의 높은 수준

을 유지하고 있음이 특징이다.

다. 도

특별시·광역시와는 달리 경상적 세외수입의 비율이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있고, 그 비율도 상대적으로 작은 편이다. 즉 1985년도의 경우 경상적 세외수입의 비율은 17.9%였지만, 김대중 정부하인 1999년은 13.0%이다. 그렇지만 특별시·광역시와는 달리 경상적 세외수입의 구성비는 상대적으로 가장 안정적이다. 특히 이자수입의 경우는 1985년도의 1.1%에서 매년 꾸준히 증가하여 1999년에는 7.3%에 이르고 있는데, 이같은 이자수입의 증가현상은 특별시·광역시에서도 찾을 수 있었다. 한편 사용료와 수수료수입의 경우는 광역시와 마찬가지로 매년 상당한 폭으로 감소하고 있음을 알 수 있다.

임시적 세외수입의 경우 1985년도에 이미 82.1% 였지만, 그 이후 비록 작은 비율이긴 하지만 계속 증가하여 1999년에는 87.0%였다. 임시적 세외수입 중에서도 이월금이 차지하는 비율의 증가는 매우 뚜렷하다. 즉 이월금은 1985년에 19.9%수준이었으나 그 이후에는 무려 세배에 가까운 증가율을 보이고 있다. 이같은 현상은 광역시에서도 찾아 볼 수 있었다. 아무튼 이같은 임시적 세외수입의 증가는 안정적 세입의 확보라는 측면에서 바람직하다고 할 수는 없다.

〈표 3-19〉 광역지방자치단체 세외수입구조의 추이

(단위: 백만원; %)

구 분			전두환 정부	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	
			1985	1990	1996	1999	
특별시	경상적 세외수입	재산임대료수입	773(0.4)	1,414(0.2)	1,812(0.1)	4,300(0.5)	
		사용료	14,019(6.4)	12,846(1.7)	77,811(4.3)	96,995(11.5)	
		수수료	27,736(12.8)	16,918(2.3)	8,109(0.5)	10,783(1.3)	
		사업장수입	18,702(8.6)	1,602(0.2)	17,730(1.0)	193,359(22.9)	
		징수교부금	-	14(0.0)	-	11,203(1.3)	
		이자수입	4,454(2.0)	34,387(4.7)	154,871(8.6)	32,111(3.8)	
		소계	65,685(30.2)	67,181(9.1)	260,333(14.5)	348,751(41.3)	
	임시적 세외수입	재산매각대금	39,497(18.2)	78,599(10.7)	428,735(23.9)	78,584(9.3)	
		융자금·예탁금·예수금	545(0.3)	83(0.0)	142(0.0)	73,863(8.8)	
		이월금	84,530(38.9)	557,440(75.6)	1,045,563(58.3)	239,472(28.4)	
		기타	27,102(12.5)	33,611(4.6)	57,688(3.2)	103,064(12.2)	
		소계	151,674(69.8)	669,733(90.9)	1,532,128(85.5)	494,983(58.7)	
	합계			217,359(100)	736,914(100)	1,792,461(100)	843,734(100)
	광역시	경상적 세외수입	재산임대료수입	854(0.7)	1,881(0.4)	10,187(0.7)	11,560(0.8)
사용료			18,343(14.2)	17,177(3.3)	79,364(5.7)	78,307(5.1)	
수수료			15,738(12.2)	10,506(2.0)	15,550(1.1)	24,614(1.6)	
사업장수입			2(0.0)	10(0.0)	2,407(0.2)	5,080(0.3)	
징수교부금			-	95(0.0)	1,407(0.1)	8,593(0.6)	
이자수입			2,312(1.8)	27,540(5.3)	76,813(5.5)	77,308(5.1)	
소계			37,249(28.9)	57,209(11.0)	185,728(13.3)	206,462(13.5)	
임시적 세외수입		재산매각대금	20,443(15.9)	17,654(3.4)	143,199(10.2)	228,006(15.0)	
		융자금·예탁금·예수금	1,680(1.3)	21,418(4.1)	1,843(0.1)	666(0.0)	
		이월금	35,821(27.8)	350,704(67.3)	832,368(59.4)	957,430(62.8)	
		기타	33,729(26.2)	73,744(14.2)	237,129(16.9)	131,861(8.7)	
		소계	91,673(71.1)	463,520(89.0)	1,214,539(86.7)	1,317,963(86.5)	
합계			128,922(100)	520,729(100)	1,400,267(100)	1,523,425(100)	
도		경상적 세외수입	재산임대수입	933(0.3)	392(0.1)	2,264(0.1)	3,015(0.2)
	사용료		26,673(9.4)	32,748(4.9)	60,433(3.5)	42,794(2.2)	
	수수료		9,189(3.3)	24,688(3.7)	19,016(1.1)	23,375(1.2)	
	사업장수입		10,598(3.8)	11,140(1.7)	11,836(0.7)	13,815(0.7)	
	징수교부금		-	-	19,125(1.1)	27,039(1.4)	
	이자수입		3,176(1.1)	31,446(4.7)	121,956(7.0)	140,081(7.3)	
	소계		50,569(17.9)	100,414(15.0)	234,630(13.6)	250,119(13.0)	
	임시적 세외수입	재산매각대금	9,951(3.5)	22,465(3.4)	87,323(5.0)	52,679(2.7)	
		융자금·예탁금·예수금	13,259(4.7)	4,700(0.7)	30,004(1.7)	26,600(1.4)	
		이월금	56,243(19.9)	407,326(60.9)	1,131,259(65.4)	1,341,567(69.7)	
		기타	152,499(54.0)	133,477(20.0)	247,418(14.3)	254,307(13.2)	
		소계	231,952(82.1)	567,967(85.0)	1,496,004(86.4)	1,675,152(87.0)	
	합계			282,521(100)	668,381(100)	1,730,634(100)	1,925,271(100)

주 : 모든 통계치는 결산자료임.

자료 : 행정자치부(내무부).(1986, 1991, 1997, 2002). 「지방재정연감」에서 구성하였음.

4. 기초지방자치단체 일반회계 세외수입의 구조

가. 시

시·군·자치구는 상위지방자치단체로부터 징수교부금을 교부받는데 이같은 징수교부금은 이들 기초지방자치단체의 가장 중요한 경상적 세외수입원이다. 광역지방자치단체도 징수교부금을 받고있지만, <표 3-20> 에서 알 수 있듯이 그 비중은 무시할 수 있을 정도이다. 시의 경우 징수교부금이 차지하는 비율은 평균 21%수준을 유지하고 있을 뿐만 아니라 다른 수입원에 비하여 비교적 안정적인 편이다. 또한 이자수입도 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다.

전체적인 경상적 세외수입의 비율은 1985년의 37%에서 매년 감소하여 1999년에는 24.7% 수준이긴 하지만 광역지방자치단체의 경상적 세외수입에 비해 매우 안정적인 편임을 알 수 있는데 이것은 안정적인 징수교부금때문인 것 같다. 사용료수입과 수수료수입은 전두환 정부이래 거의 매년 감소하고 있지만, 사업장생산수입은 비록 그 규모가 작지만 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다.

한편 임시적 세외수입의 비율도 계속 증가하고 있지만 그 변동폭은 그렇게 심하지는 않은 편이다. 그러나 임시적 세외수입에서 이월금이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 데 그 증가폭은 상대적으로 높은 편이다.

나. 군

경상적 세외수입의 비율이 1985년도에는 30.6%였으나 매년 일정 비율씩 감소하여 1999년에는 15.7%수준으로 감소하였다. 군의 경우는 이자수입을 제외한 거의 모든 수입이 매년 상당한 폭으로 감소하고 있음이 특색이다. 한편 경상적 세외수입의 비율이 감소함에 따라 임시적 세외수입의 비율은 증가하고 있으며, 시와 마찬가지로 이월금이 임시적 세외수입의 상당부분을 차지하고 있다.

다. 자치구

시·군과는 달리 자치구의 경상적 세외수입은 비록 미미하긴 하지만 꾸준히 증가하고 있다. 이같은 경향은 시·군의 경우 징수교부금이 감소하고 있는데 반해 자치구의 경우는 그렇지 않기 때문이라고 생각된다. 뿐만 아니라 사용료와 수수료 및 이자수입이 매우 안정되어 있으며 다른 지방자치단체와 마찬가지로 매년 증가하는 경향이 있음을 알 수 있다. 경상적 세외수입이 증가함에 따라서 임시적 세외수입은 감소하고 있지만 그 비율은 여전히 거의 70%대에 이른다. 임시적 세외수입

에서 이월금이 차지하는 비중은 거의 절대적이다.

〈표 3-20〉 기초지방자치단체 세외수입 구조의 추이 (단위: 백만원; %)

구 분		전두환 정부	노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	
		1985	1990	1996	1999	
시	경상적 세외수입	재산임대료수입	1,942(0.8)	4,123(0.4)	16,512(0.3)	24,320(0.3)
		사용료	13,348(5.4)	14,080(1.2)	70,170(1.1)	94,897(1.2)
		수수료	22,109(8.9)	34,149(3.0)	216,051(3.4)	238,335(3.1)
		사업장수입	38(0.0)	299(0.0)	9,432(0.1)	16,651(0.2)
		징수교부금	51,832(20.8)	285,333(25.2)	1,378,499(21.4)	1,191,234(15.5)
		이자수입	2,769(1.1)	31,137(2.8)	339,594(5.3)	333,119(4.3)
	소계	92,038(37.0)	369,121(32.7)	2,030,258(31.5)	1,898,556(24.7)	
	임시적 세외수입	재산매각대금	42,766(17.2)	87,654(7.8)	112,350(1.7)	161,209(2.1)
		융자금·예탁금·예수금	2,155(0.9)	1,701(0.2)	2,892(0.0)	1,466(0.0)
		이월금	75,740(30.4)	552,468(48.9)	3,762,388(58.4)	5,099,950(66.3)
		기타	36,335(14.6)	119,564(10.6)	529,394(8.2)	526,346(6.8)
	소계	156,996(63.0)	761,387(67.3)	4,407,024(68.5)	5,788,971(75.3)	
	합계	249,034(100)	1,130,508(100)	6,437,282(100)	7,687,527(100)	
	군	경상적 세외수입	재산임대료수입	3,427(1.4)	4,959(0.5)	6,425(0.2)
사용료			5,637(2.3)	9,055(0.9)	21,391(0.8)	37,590(1.0)
수수료			18,927(7.8)	34,557(3.6)	73,448(2.8)	97,892(2.7)
사업장수입			2,817(1.2)	7,533(0.8)	13,351(0.5)	21,018(0.6)
징수교부금			39,964(16.4)	115,226(12.1)	255,146(9.7)	219,290(6.0)
이자수입			3,796(1.6)	33,192(3.5)	148,919(5.7)	190,306(5.2)
소계		74,568(30.6)	204,522(21.4)	518,680(19.8)	575,424(15.7)	
임시적 세외수입		재산매각대금	24,401(10.0)	73,127(7.7)	65,376(2.5)	51,479(1.4)
		융자금·예탁금·예수금	8,273(3.4)	1,455(0.2)	1,638(0.1)	1,779(0.0)
		이월금	99,501(40.8)	610,350(63.9)	1,907,665(72.7)	2,793,851(76.4)
		기타	36,879(15.1)	65,835(6.9)	131,900(5.0)	235,414(6.4)
소계		169,054(69.4)	750,767(78.6)	2,106,579(80.2)	3,082,523(84.3)	
합계		243,622(100)	955,289(100)	2,625,259(100)	3,657,947(100)	
자치 구		경상적 세외수입	재산임대수입	-	1,758(0.3)	7,534(0.4)
	사용료		-	13,395(2.2)	52,735(2.5)	62,128(2.8)
	수수료		-	67,955(11.1)	241,341(11.6)	257,328(11.8)
	사업장수입		-	-	39(0.0)	6,017(0.3)
	징수교부금		-	74,432(12.1)	246,156(11.9)	273,672(12.5)
	이자수입		-	16,282(2.7)	72,155(3.5)	74,520(3.4)
	소계	-	173,822(28.3)	619,960(29.9)	702,348(32.2)	
	임시적 세외수입	재산매각대금	-	49,224(8.0)	91,290(4.4)	98,997(4.5)
		융자금·예탁금·예수금	-	2,548(0.4)	1,757(0.1)	5,515(0.3)
		이월금	-	322,489(52.6)	1,163,303(56.1)	1,092,498(50.0)
		기타	-	65,126(10.6)	195,809(9.4)	283,689(13.0)
	소계	-	439,387(71.7)	1,452,159(70.1)	1,480,699(67.8)	
	합계	-	613,209(100)	2,072,119(100)	2,183,047(100)	

주 : 모든 통계치는 결산자료임.

자료 : 행정자치부(내무부).(1986, 1991, 1997, 2002). 「지방재정연감」에서 구성하였습.

제4절 지방세외수입의 문제점

1. 수입구조의 불건전성과 지역편중성

세외수입은 지방자치단체의 자주재원으로서 그 비중이 증가일로에 있다. 특히 지방세와 달리 지역주민들로부터 조세저항을 일으키지 않고 지방재원확충을 할 수 있기 때문에 그 중요성이 커지고 있다. 그러나 세외수입은 징수근거가 다양하고 종류가 많으며, 회계연도와 지방자치단체에 따라 수입분포가 불규칙하거나 편중되어 있다. 경상적 세외수입의 주종을 이루는 사용료·수수료의 요율 비현실성, 이월금과 지방채 등에 의한 비정상적 성장 등 여러 문제점을 드러내고 있다. 다음에서는 중요하다고 여겨지는 몇 가지 문제점을 알아보려고 한다.

가. 수입구조의 불건전성

<표 3-21>에서 보는 바와 같이 지방재정의 주요한 세입원인 일반회계의 경상적 수입이 2003년도 전체수입의 6.4%인 3조 7,986억원이고, 특별회계의 사업수입이 12.3%를 차지함으로써 세외수입의 안정적 기반이라고 할 수 있는 이들이 세외수입에서 차지하는 비중이 매우 낮다. 반면 임시적수입이 49.3%, 사업외수입이 32%를 차지함으로써 불안정적인 세외수입의 비중이 매우 높은 편이다.

이는 결국 지방자치단체가 장기적이고 계획적인 공공서비스를 제공하기가 어렵다는 것을 나타내 준다.

<표 3-21> 세외수입구조

(단위 : 억원)

계	일 반 회 계			특 별 회 계		
	소 계	경상적수입	임시적수입	소 계	사업수입	사업외수입
590,936	329,427	37,986	291,441	261,509	72,559	188,950
100%	55.7	6.4	49.3	44.3	12.3	32.0

자료 : 행정자치부. 2004. 지방세외수입연감.

나. 수입의 지역 편중성

<표 3-22>에서 보는 바와 같이 총세외수입중 특별시와 광역시가 35.9%를 차지하

고 있는 반면에 지방재정력의 강화가 필요한 군이 10.1%를 차지하고 있어 세외수입이 대도시에 주로 집중되어 있음을 알 수 있다. 이와 같은 세외수입의 지역적 편중성은 농어촌 지방자치단체의 재정자립도를 떨어뜨림으로써 지방자치단체가 독립적 경제주체로서의 역할을 저해하는 원인이 될 수 있다.

<표 3-22> 수입의 지역 편중성

(단위 : 억원)

	시·도		시·군·구		
	시	도	시	군	구
590,936	145,842	92,479	212,961	94,529	45,125
100%	24.7	15.6	36.0	16.0	7.7

자료 : 내무부, 1996. 지방세외수입연감.

다. 자치단체장의 관심부족

지방자치단체의 자체수입가운데서 세외수입은 66.9%로서 매우 중요한 비중을 차지하고 있다. 그러나 일반회계의 경상적수입과 지방공기업 활동의 결과로 얻어지는 사업수익을 합한 금액이 전체수입의 30%가 안되고 있지만 지방자치단체장들의 사업마인드 부족으로 적극적인 세외수입 개발을 하지 못하고 있다. 적극적인 지역개발을 위한 투자재원 마련을 위해서는 자치단체장들이 적극적으로 나서서 세외수입을 증가시킬 수 있는 사업개발에 노력하여야 할 것이다.

2. 사용료·수수료 부과체계의 문제점

가. 요율의 미조정

사용료·수수료의 징수는 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례 등 그 근거가 다양하여 관리상의 어려움 등으로 요율이 장기간 방치되고 있는 실정이다. 즉 지방자치단체간 수수료금액의 차이도 없을 뿐만 아니라 최근 개정된 자치법규집에서도 요율조정이 10년이상 방치된 상태에서 유지되고 있다. 따라서 사용료·수수료는 제공원가에 크게 미달되고 있는 실정이다.⁴⁴⁾

사용료의 요율이 적기에 조정되지 못함으로써 평균수지비율은 58.5%에 불과하고

44) “오연천. 전계서, pp.284-285.”

지방자치단체 종류별로는 시·도가 평균 59.9%, 시·군·구가 56.7%에 불과한 실정이다. 특히 <표 3-23> 과 같이 시·도의 경우 경제적 공공시설사용료는 평균수지가 120.3%로 매우 높게 나타난 반면 교육적 공공시설 사용료는 평균수지가 10.5%에 불과하여 사용료 종류별 격차가 심하고, 시·군·구의 경우는 시·도보다 격차는 적으나 같은 경향임을 보여주고 있다.

<표 3-23> 사용료의 종류별 평균수지비율

(단위 : 종, %)

구 분	사용료	평균수지	시·도		시·군·구	
			사용료	수지	사용료	수지
계	1,421	58.5	181	59.9	1,240	56.7
체육시설사용료	143	56.2	12	65.8	131	40.4
교육적공공시설사용료	107	11.6	38	10.5	69	14.1
문화적공공시설사용료	223	37.2	44	37.2	179	59.7
경제적공공시설사용료	729	104.8	73	120.3	656	86.9
보건적공공시설사용료	219	33.1	14	21.7	205	36.5

자료 : 내무부공기업과. 1995.

다음으로 수수료 요율의 미조정실태는 <표 3-24> 와 같이 수수료 총 1,056종 가운데 3년미만이 45.8%를 차지하고 있으나 3-5년이 436종으로 41.3%, 5-10년이 111종으로 0.5%에 이르고 있으며 10년 이상도 25종으로 2.4%에 이르고 있다.

<표 3-24> 수수료 요율의 미조정실태

(단위 : 종, %)

구 분	계	3년미만	3-5년	5-10년	10년이상
계	1,056(100.0)	484(45.8)	436(41.3)	111(10.5)	25(2.4)
법령	407(38.5)	324	67	5	11
조례	649(61.5)	160	369	106	14

자료 : 내무부공기업과. 1995.

이와 같이 수수료 요율이 미조정됨에 따라 수수료의 평균원가보상률은 55.5%이며, <표 3-25> 와 같이 원가보상률이 30%미만인 것이 370종으로 35.1%, 60%미만인 것이 276종으로 26.1%, 80%미만인 것이 146종으로 13.8%, 100%미만인 것이 116종으로 11.0%를 나타낸 전체의 86%에 이르는 908종이 원가이하의 수수료를 징

수하고 있는 실정이다.

〈표 3-25〉 수수료의 원가보상정도

(단위 : 종, %)

구 분	계	10-29%	30-59%	60-79%	80-99%	100%이상
계	1,056(100.0)	370(35.1)	276(26.1)	146(13.8)	116(11.0)	148(14.0)
법령	407(38.5)	106	99	106	90	6
조례	649(61.5)	264	177	40	26	142

자료 : 내무부공기업과. 1995.

따라서 사용료·수수료의 적절한 효율조정이 이루어지지 못함으로써 이에 따른 적자액 보전이 일반재원으로 충당됨은 물론 공공서비스에 대한 과도한 수요를 유발하고 이는 다시 자원의 효율적 배분과 부담의 형평성을 저해하고 있다.

뿐만 아니라 사용료·수수료가 조정되지 못함으로 인하여 <표 3-26>에서와 같이 지방세외수입연감 결산기준으로 1989년부터 1996년까지 경상적수입 581.0%, 일반회계 543.1% 각각 증가한 반면 사용료는 430.3%, 수수료는 369.5%의 증가에 불과하여 지방재정의 어려움을 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 이것은 사용료·수수료제도가 사용자부담을 전제로하고 있는 근본취지와 다르게 운영되고 있음을 단적으로 보여주는 증거라 하겠다.

〈표 3-26〉 사용료·수수료의 증가추이

(단위 : 억원, %)

구 분	사용료		수수료		경상적수입	일반회계	세외수입총계
	수입액	증가추이	수입액	증가추이	증가추이	증가추이	증가추이
1989	841	100.0	1,552	100.0	100.0	100.0	100.0
1990	993	118.1	1,888	121.6	146.7	158.3	159.6
1991	1,196	142.2	2,314	149.1	199.5	223.7	214.8
1992	1,478	175.7	2,624	169.1	238.8	266.4	256.0
1993	1,838	218.5	2,338	150.6	268.2	254.9	273.5
1994	2,974	353.6	3,188	205.4	352.7	314.8	302.1
1995	3,399	404.2	5,285	340.5	456.8	406.7	368.3
1996	3,619	430.3	5,735	369.5	581.0	543.1	439.1

자료 : 내무부. 전계서. pp.41-43. 연구자가 재구성함.

다. 요율의 불균형

사용료와 수수료의 요율불균형은 지방자치단체간, 기관간, 유사종류간 불균형을 들 수 있다.

첫째, 지방자치단체간 사용료·수수료요율이 지역특성에 따라 다르다고 하는 것이다. 예를 들면 납골당사용료의 경우, 서울특별시 2,000원, 인천광역시 500원, 대구·광주광역시가 각 3,000원으로 자치단체간 작게는 4배, 크게는 6배의 차이를 보이고 있다. 이는 지방자치단체간 지역여건을 감안하여 요율을 자체적으로 조정하기 때문에 불균형이 바람직하다고는 볼 수 없다.

둘째, 같은 유형의 사용료·수수료라 하더라도 그 업무를 취급하는 기관에 따라 그 요율이 다르다는 점이다. 통조림제조허가의 경우 보건복지부는 2,300원, 농림수산부는 5,000원, 수산청은 1,600원으로 수산청은 농림수산부와 보건복지부의 69.6%에서 32.0%에 불과한 것으로 나타났다.(<표 3-27> 참조.)

<표 3-27> 기관별 요율의 불균형 사례

(단위 : 원)

종 류	기관별	요 율	근거법규
통조림제조업허가	보건복지부	2,300-6,000	식품위생법시행규칙
	농림수산부	5,000	축산물위생관리법시행규칙
	수산청	1,600	수산업에 관한 수수료 규칙

셋째, <표 3-28> 에서 보는 바와 같이 유사한 성격의 행정서비스간 요율불균형을 들 수 있다. 예를 들면 주민등록증·초본은 60원임에 비하여 호적초본은 300원, 토지대장등본·호적등본은 400원, 지적도등본은 500원이고 주민등록열람은 40원임에 비하여, 호적열람은 100원, 토지대장열람·지적도열람은 200원 등의 불균형이 그것이다. 이것은 유사한 행정서비스가 합리적 근거 없이 요율이 결정되는 것으로 업무처리의 통일성, 요율의 형평성 측면에서 문제가 제기된다. 아울러 <표 3-29> 에서 보는 바와 같이 체육시설사용료 등 56개 사용료는 아직까지 100원 미만으로 징수되고 있어서 지나치게 저렴한 징수도 요율불균형의 문제를 제기하고 있기 때문에 요율을 현실화시키거나 폐지시키는 것이 바람직하다고 하겠다.

〈표 3-28〉 유사한 행정서비스간 요율격차 사례

(단위 : 원)

종 류	요 율	근거법규
주민등록등·초본	60	주민등록법시행규칙
호적등·초본	300~	호적법시행규칙
외국인등록표등본	300	출입국관리법시행규칙
지적도등본	500	지적법시행규칙

〈표 3-29〉 100원 미만의 사용료 요금자료

(단위 : 원)

사용료명	요 금	조례법
운동장사용료	70~200원	체육시설사용료
경기장사용료	20~200원	
사격장사용료	30~200원	
공립박물관입장료	무료~200원	문화적공공시설사용료
총렬사관람료	30~150원	
공원입장료	30~300원	

다. 무료제공수수료의 과다

중앙부처가 지방자치단체에 업무처리를 위임하면서 각종 수수료를 무료로 제공하도록 규정하고 있어서 지방자치단체의 업무처리를 위한 인력과 경비가 고려되지 못하고 있는 실정이다. 전술한 바와 같이 현재 무료로 제공되는 수수료는 829종에 이르고 있으며 이를 유형별 및 부처별로 실태를 살펴보면 각각 〈표 3-30〉, 〈표 3-31〉 과 같다.

〈표 3-30〉 무료수수료의 유형별 실태

(단위 : 종, %)

계	신고	허가	승인	신청	인가	등록	증명	검사	기타
829	370	137	91	64	30	26	20	15	76
(100.0)	(44.6)	(16.5)	(11.0)	(7.7)	(3.6)	(3.1)	(2.4)	(1.8)	(9.2)

〈표 3-31〉 무료수수료의 부처별 실태

(단위 : 종, %)

부처별	수수료	부처별	수수료
재 경 원	23(2.8)	복 지 부	105(12.7)
공 보 처	18(2.2)	노 동 부	14(1.7)
내 무 부	76(9.2)	건 교 부	143(17.2)
문 체 부	53(6.4)	병 무 청	10(1.2)
농수산부	87(10.5)	산 림 청	87(10.5)
통 산 부	73(8.8)	수 산 청	47(5.7)
환 경 부	68(8.2)	공 진 청	25(3.0)
		계	829(100.0)

자료 : 내무부 공기업과, 1995.

이와 같이 무료 또는 원가보상이 안되는 요금체계로는 결국 공공서비스의 질적 저하를 가져온다. 결국 자치단체의 재정압박을 초래해 해당 공공서비스의 다량 이용자에게는 보조금을 지급해주는 효과가 있는 반면에 타공공서비스의 수준에 나쁜 영향을 미치게 된다.

3. 부담금 운영의 불합리

현재 부담금의 종류에는 환경개선부담금, 택지초과소유부담금, 개발부담금, 교통유발부담금, 배출부담금(수질오염, 대기오염, 오수분뇨 및 축산폐수), 수직개선부담금, 하천수익자부담금, 관광지개발원자부담금, 농지전용부담금, 산림전용부담금 등 12종이 있다.

특히 1991년 제정된 환경개선비용부담법에 의하여 부과 징수되는 환경개선부담금은 1993년부터 1995년 9월까지 1,869억 6,000만에 이르고 있다. 이것을 연도별로 보면 1993년 386억 4,000만원(20.7%), 1994년 776억 4,800만원(41.5%), 1995년 706억 7,200만원(37.8)으로, 매년 급격히 증가되고 있고, 시도별로 보면 서울특별시가 761억 8,400만원(33%)으로 구성되어 있다. 환경개선부담금은 환경개선특별회계법에 따라 환경개선특별회계에 전액 귀속되고 징수금액의 10%만 시도에 교부하고 있다. 1995년의 경우 환경개선특별회계의 총투자규모 4,193억원 가운데 시도 사업비 보조는 71개사업에 2,552억원에 이르고 있는데, 이것을 시도별로 보면 경상남도 540억원(21.2%), 대구 312억원(12.5%), 충청남도 285억원(11.2%)의 순으로 되어 있

다. 그러나 서울특별시와 인천광역시는 사업비보조가 전무하여, 징수지역과 부담금의 사용지역이 괴리되어 있다. 즉 서울특별시의 환경개선부담금은 762억원, 인천광역시의 환경개선부담금은 77억원에 달하나, 보조사업비가 없어서 서울특별시와 인천광역시의 환경개선부담금은 77억원에 달하나, 보조사업비가 전혀 없어서 서울특별시와 인천광역시의 지방의회의원, 관계공무원, 지역주민의 불만이 고조되고 있다.

또한 교부비율이 10%에 머무르고 있어 지방자치단체의 환경투자재원으로서의 기능이 미약하고, 교부금이 부담금 징수비용에 사용되어야 하나, 특별회계의 미설치로 일반재원화됨으로써 정해진 용도에 사용되지 못하고 있다. 아울러 주민생활과 밀접한 지방사업에 대한 투자가 제대로 이루어지고 있지 못하다. 예컨대, 환경개선특별회계의 투자대상 사업은 대기 수질개선등 국가환경개선사업, 환경관리공단, 연구기술, 지원 등 운영지원, 기술연구 개발 등에 중점 지원되고 있고 쓰레기매립장, 소각장, 재활용사업, 장비구입소규모 하수처리시설 등 주민생활과 밀접한 지방사업에는 제대로 투자되지 않고 있다.

배출부과금의 경우는 징수금액의 90%가 중앙정부의 환경개선특별회계에 귀속되며, 나머지 10%는 지방자치단체에 배분된다. 또한 수질개선부담금 수입은 중앙정부와 지방자치단체가 각각 50%씩 배분받으며, 중앙정부 귀속분은 환경개선특별회계 세입예산으로 계상된다. 농지전용부담금이나 산림전용부담금은 농지 또는 임야를 전용하여 농업 또는 산림업이 아닌 다른 용도로 활용함으로써 발생하는 개발이익을 환수하고자 도입한 제도로서 수입금의 93%는 중앙정부, 5%는 지방자치단체, 2%는 농어촌진흥공사에 부과징수수수료 등으로 배분되고 있다. 중앙정부에 배분된 수입은 농어촌구조개선사업 특별회계에 귀속되고 있다.(예컨대, 경지정리 등의 국고보조사업에 활용). 이와 같이 현재 운용되고 있는 주요 부담금제도 중에서 개발부담금, 수질개선부담금을 제외한 나머지 부담금은 지방자치단체에 징수수수료 명목으로 5~10% 정도만 배분되고 있을 뿐이다. 또한 경비부담지역과 혜택지역의 괴리로 원인자부담원칙에 위배되는 경우가 많으며, 지방자치단체에 배분되는 재원도 일반재원(지방세외수입)으로 활용되고 있는 실정이다. 그 밖에도 택지소유부담금15%, 개발부담금 7% 등 각 부담금의 교부율이 낮아 위임사무의 성격, 위임사무량에 따른 징수교율의 재조정이 요구되고 있다.

4. 과태료 운영의 불합리

행정상 의무위반해위에 대한 제재로서 과하는 과태료는 지방재정법 28조에 의하여 사무를 위임받은 지방자치단체의 구입으로 귀속되고 있다. 그러나 이의가 제기된 과태료의 경우에는 이를 관할법원에 이송하여 비송사건절차법에 따라 재판을 받도록 되어 있고, 재판결과 확정된 과태료는 국고에 귀속되고 있어서, 수입금의 귀속주체에 대한 일관성 결여 및 지방자치단체 세입결손의 원인이 되고 있다. 1995년도의 경우 서울시를 제외한 지방자치단체별 과태료 운영실태를 보면, 과태료로 243만 2,685건 1,513억원을 부과 징수 하였으나, 그 중 이의신청은 2,652건 41억원에 이르고 있고, 특히 건축법, 부동산등기촉진법, 도로교통법의 과태료에 대한 이의신청이 높게 나타났다.

제 IV 장 지방재정 확충방안

지방재정을 확충할 수 있는 방안은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 의존재원에 의한 확충방안이고 둘째는 자주재원에 의한 확충방안이다. 의존재원에 의한 확충이란 지방교부세, 국고보조금 그리고 지방양여금에 의한 확충방안을 모색한다는 의미이며, 자주재원에 의한 확충방안은 지방세와 세외수입 등에 의한 확충방안을 모색한다는 의미이다.

지방세 세목구조에서도 세수신장성이 높은 세원을 개발하기가 어렵게 되어 있다. 현행 지방세 구조는 재산과세의 비중이 66.7%를 점할 정도로 지나치게 높은 수준이다. 이와는 대조적으로 경기변동에 따라 신장성이 높은 소비과세나 소득과세는 각각 14%를 상회하지 못하는 실정이다. 이와 같은 현상이 지속될 경우 지방자치단체의 지역경제활성화 노력은 위축될 수 밖에 없을 것이다. 이에 대한 설명을 위하여 지역경제활성화와 지방재정수입과의 유기적인 연계들을 제시하면 다음의 그림과 같다. 먼저 지방자치단체는 지역경제 활성화 정책을 수립 및 집행한다. 지방자치단체의 지역경제활성화정책은 재정적 지원(지방세 감면, 투·융자제도), 산·학 협동체계의 구축, 사회간접자본의 확충이며, 이로 인하여 해당 지방자치단체로 기업이 유입된다. 기업의 유입은 취업기회의 증대와 고용확대로 이어지고 이는 곧 지역의 소득 및 소비의 증가를 유발한다. 이러한 지역의 소득 및 소비의 증가는 지방자치단체의 자체 세입증가로 이어질 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 지방자치단체장의 선출 이후 지방재정의 확충을 위한 노력은 의존재원에 집중되어 있었다. 하지만 지방자치의 성공적인 정착을 위해서는 의존재원의 확충보다는 지방자치단체가 스스로의 실정에 맞추어 활용할 수 있는 자주재원의 확충이 더욱 바람직하다고 할 수 있다.⁴⁵⁾ 따라서 본 장에서는 자주재원인 지방세와 세외수입을 중심으로 그 확충방안을 제시해보기로 한다.

(〈그림 4-1〉와 〈그림 4-2〉 참조)

45) 지방교부세는 자금의 용도를 제한하지 않는 지방자치단체의 일반재원이므로 자주재원과 유사한 의의를 갖고 있으며, 특히 지역간의 재정적 불균형을 해소하면서 지방재정을 확충하는데 유용한 재원이다. 하지만 지방교부세의 법정교부율이 지난 2000년 13.27%에서 15%로 상향조정되었으므로 더 이상의 지방교부세 확충은 근 시일내에 이루어지기 어려울 것으로 판단되어 논의에서 제외하기로 한다.

〈그림 4-1〉 지역경제와 지방재정과의 관계에 대한 개념적 모형

〈그림 4-2〉 자주재원확충의 개념적 틀

제1절 지방세 확충방안⁴⁶⁾

1. 국세의 지방세이양

46) 김홍래, “자주재원확충의 한계와 대응방안” 『지방세』 통권 no.1. (2003) pp. 53-71 pp.

가. 지방소비세의 도입방안

세입의 자치를 확보하기 위한 세제개혁은 지방소비세의 도입이다. 한국에서는 이미 주민세라는 소득과세가 지방세로 존재하기 때문인지 지방소득세 보다는 지방소비세의 도입 논의가 더 활발하다. 행정자치부의 세제관련 담당자들의 입장도 여기에 집중되는 듯 하다.

한국의 지방세제에서 상대적으로 소비과세의 비중이 낮기 때문에 지방세를 확충하는 방안으로서 세원간의 균형을 위해 지방소비세를 도입하자는 주장이 설득력을 얻기 쉽다는 현실적 판단에서 비롯된다.

소비과세의 세원을 국세로부터 지방세로 이양해야 한다는 당위성에 공감하더라도 구체적인 이양방법을 논의하면 다시 여러 가지 방안이 제기된다. 그 중에서 중요한 두 가지 방안을 검토해보자. 하나는 부가가치세와 특별소비세의 과세대상 중에서 지방정부가 제공하는 서비스와 조세부담의 대응관계가 높은 일부 세원을 지방으로 이양하여 독립된 지방소비세를 창설하는 방안이다. 즉 부가가치세 도입 이전에 지방세였던 유흥음식점과 각종 유락장, 그리고 숙박업, 운수창고업, 개인서비스업 등을 지방세원으로 이양하자는 방안이 대표적인 예이다. 그러나 매입세액 공제방식을 채택하고 있는 현행 부가가치세와 독립해서 지방소비세를 부과할 경우 세무행정상의 혼란이 문제점으로 제기된다. 다른 하나는 현행 국세 소비과세의 중추인 부가가치세를 공동세원화 해서 지방소비세를 도입하는 방안이다.

지방소비세의 도입을 위한 이론적 근거는 앞에서 사회경제적 여건의 변화에 따라 전통적 세원배분론을 극복하고 협력사회를 구축하기 위해 다원적 세원배분의 필요성을 검토하면서 언급하였다. 부가가치세와 같은 일반소비과세의 지방소비세화는 오늘날과 같은 대중소비사회에서 소비지출이 응익성의 원칙에 부합한다. 또 직주분리가 보편화되어 있는 현실에서 공공서비스 편익의 일출일입(spill-in, spill-over)효과에 따른 편익과 비용분담의 괴리 문제를 해소할 수 있는 방안의 하나이다. 특히 세입의 자치를 확보하기 위한 안정적 세수확충효과가 크다. 세원공동 방식이므로 세무행정상의 문제도 극복할 수 있다.

결론적으로 부가가치세의 세원을 공동이용하는 방식으로 지방소비세를 신설하는 방안이 현실적으로 가장 바람직한 방안이 된다. 구체적인 시행방법은 대략 두 가지 유형으로 압축된다. 하나는 일본형 지방소비세로서 부가가치세의 과세표준을 그대로 지방소비세의 과세표준으로 수용하여 일정한 세율로 부과하는 방법이다. 청산제도 등 세무행정상 다소 복잡한 문제가 있다. 다른 하나는 부가가치세를 공

동세로 설정하고 일정비율을 광역지방정부 단위로 징세지주의 원칙에 따라 배분하는 방안이다. 어느 방안이든 세수는 광역자치단체에 귀속하되 이를 광역단체와 기초단체가 공동으로 활용하면 된다. 즉 기초단체에 대한 세수배분권을 광역단체에 부여하여 지방간의 재정조정수단으로 활용할 수 있다.

부가가치세를 공동세원화하여 그 일부를 세원으로 하는 지방소비세를 도입할 경우 지방정부가 확보할 수 있는 세수규모를 탄력적으로 설정할 수 있다. 예컨대 일본형을 따라 지방소비세율을 1%로 설정하든 부가가치세액의 10% 부가세율로 하든 2001년도 예산의 부가가치세액 23조8,434억 원의 2조3,843억원의 세수가 예상되며 담배소비세를 상회하는 규모이며 지방세 총액의 10%수준에 달한다. 물론 부가가치세의 수입 중 수입부분에 대한 부가가치세에 대해서는 좀 더 검토가 필요하다. 아무튼 따라서 자치경찰제의 실시, 지방교육재정의 확대 등 행정권한의 지방이양에 수반하여 지방재정확충을 위한 탄력적인 방안이 될 수 있다.

부가가치세의 공동세원화를 통한 지방소비세의 도입은 징세행정을 현행대로 국세청이 담당하고 세수를 배분하면 되기 때문에 추가적인 징세비용이나 납세협력비용이 추가로 발생하지 않는다. 게다가 중앙과 지방이 공동세원화하면 세원포착이 잘 안 되는 자영업이나 서비스업의 허가나 개설신고를 담당하는 지방단체에 의한 세원관리노력이 배가될 수 있다는 이점이 발휘될 수 있다.

오늘날 세제개혁의 기준은 효율과 공평, 그리고 간소화다. 소비과세는 그 부담이 역진적인 불공평한 세제이지만 응능원칙이 아니라 응익원칙에 의한 과세를 기초로 하는 지방세의 경우에는 효율성과 간소화가 우선될 수 있다. 그렇다면 현재의 잡다한 소비세적 성격의 지방세에 대한 전면적 검토가 있어야 한다.

우선 특정자치단체에 편재해 있는 지방소비세인 경주마권세의 문제를 검토해본다면, 그 세율이 10%라는 점을 고려하면 국세의 부가가치세로 통합하여 지방소비세의 세원으로 하는 것이 일관성이 있다. 나머지 담배소비세와 도축세, 면허세의 경우에 담배소비세는 기초자치단체의 중요 세원이므로 개별소비세로 남겨두는 것이 타당하다고 생각한다. 그러나 도축세, 면허세는 세수규모도 크지 않으므로 하나로 통합할 필요가 있다.

지방소비세의 도입에 있어서 큰 틀은 지방소비세와 지방특별소비세, 그리고 개별소비세로서의 담배소비세로 설정하는 것이 바람직하다고 생각한다. 부가가치세의 공동세원화는 위에서 논의했기 때문에 생략한다.

지방특별소비세는 도축세와 면허세를 포함하고, 경주마권세를 국세로 흡수당한 지역에서뿐만 아니라 골프장, 스키장등 대규모 체육·오락시설이 있는 지역에서처

럼 번잡한 출입에 대한 혼잡비용의 징수라는 성격으로 유흥오락시설에 대한 입장세를 포함시킬 수 있다.

또한 <표 4-1> 에서처럼 이제까지 여러 지방자치체들이 새로운 세목으로 도입할 것을 검토해왔던 특정세원(관광세, 온천세, 컨테이너세 등)들도 포함시키면 세목은 하나로 통합하여 간소화하면서 지역적 요구를 충족시킬 수 있다. 지방의 과세자주권을 확충하기 위해서는 법정외세(보통세와 목적세)의 형식으로 새로운 세목을 도입할 수 있게 해야 한다는 요구가 많다. 물론 타당한 주장이지만 조세법률주의라는 세법논리상 어려움이 있다면 각 지역의 특성을 반영하여 지방특별소비세의 과세대상으로 포괄적으로 나열해놓고 구체적인 과세방식에 대해서는 지방의회의 조례로 결정하도록 하면 재정민주주의의 정신을 훼손하지 않으면서 지방의 과세자주권을 확충할 수 있다.

<표 4-1> 지방자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안

지방자치단체	신세목 및 신세원 개발방안
서울특별시	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설
인천광역시	벌크화물에 대한 지역개발세 부과
경기도	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 입도세, 온천재산세
강원도	관광세 신설, 지역개발세(수자원·지하자원) 세율 인상 및 과세대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설
충청북도	관광세 신설
전라남도	광고세, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리(사리)채취세, 별장 등 소유세 신설
경상북도	광고세, 상속·증여세에 대한 국민세 소득할 신설
경상남도	관광세, 온천세 신설
제주도	입도세, 관광세 신설
경기도 의왕시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과

자료: 노근호(2001. 2)

〈표 4-2〉 지방세원 신설에 대한 애로 사항 정리

세 목	애로 사항
관광세·광고세	◦ 국제인 부가가치세·특별소비세 세원과의 이중과세 및 물가전가 등의 문제점이 예상되고 있음.
입도세·내륙컨테이너세·벌크화물세 등	◦ 일반적으로 소득·소비·재산 등을 세원으로 하는 조세의 대상으로 부적합성 문제가 제기됨.
기타 새로운 세원	◦ 대부분이 타지역 주민에게 부담을 전가시키는 내용이므로 입법 추진 시 국민들(국회)의 반대가 예상됨.

자료: 노근호(2001. 2)

협력사회의 지방세로서 지방소비과세의 도입을 논의하면서 함께 논의할 필요가 있는 것이 지방환경세의 도입이다. 이제까지 개발의 시대에는 지방정부의 역할이 공공사업형에 치우쳤지만, 고령화가 진전되는 저성장 경제에서는 주민의 삶의 질을 유지·향상시키는 것이 지방정부의 주된 역할이 될 수밖에 없다. 인간과 인간의 연계가 강한 지역사회는 인간과 자연의 결합도 강하다. 따라서 이제 한국의 지방정부도 자원낭비형의 '경쟁사회'에서 자원보호형의 '협력사회'로 방향타를 돌려야 한다.

'협력사회'의 지방세는 징세의 관점에서 소득순환의 세 국면에만 초점을 맞출 것이 아니라 자연에 부하를 주는 인간의 활동에 대해서 높은 부담을 구하는 지방세를 도입할 필요가 생긴다. 즉 조세수입을 과세목적으로 하는 일반세와는 별도로 환경 나아가 사회에 부하를 주는 활동에 조세부담을 요구하는 환경세를 부과할 필요가 있다. 지방환경세는 세수를 주목적으로 하지 않는다. 과세의 주목적은 자연이나 사회에 부하를 주는 행위를 억제하는 것이다. 환경세란 좁게 정의하면 오염물질, 예컨대 이산화탄소(CO₂)의 배출량을 과세표준으로 하는 조세를 의미한다. 그러나 여기에서 강조하는 환경세는 넓게 정의해서 사회나 환경에 부하를 주는 행위에 과세하는 지방세를 말한다.

유럽에서 지금 보급되고 있는 '폐기물세'가 그 전형이다. 예컨대 타이어, 배터리, 자동차 등 사용한 후 분명히 폐기되어 환경을 오염시키는 재화에 대해 폐기물세를 과세한 다음 지방정부가 지정한 처리장으로 옮겨 폐기 처리하면 폐기물세를 환부하는 예치금 방식의 지방세다. 운송비용이 드는 경우에는 과세된 세액보다 많은 금액을 환부해도 좋다.

폐기물세나 포장세 등을 도입하여 생산자가 가능한 한 환경을 악화시키지 않도록 생산물이나 생산방법, 또는 재생재료의 사용을 선택하도록 과세할 필요가 있다.

예컨대 석탄, 석유, 원자력에너지에는 과세를 함으로써 태양열, 풍력, 수력, 생물에너지 등 가능한 한 지역사회 단위의 소규모 에너지를 사용하도록 유도할 필요가 있다.

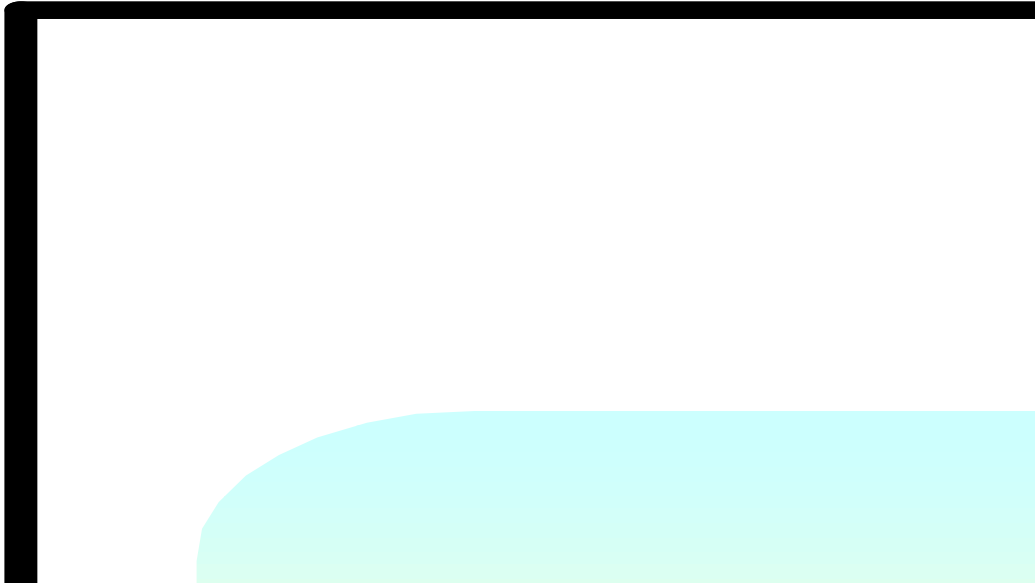
자연과 인간이 최적의 상태로 결합할 수 있도록 일정한 지역(area)에서는 자동차의 진입을 제한하거나 상점의 영업시간을 제한하는 방안으로 통행세(road-pricing)나 시간세를 과세한다. 그리고 그 조세수입으로 쾌적한 생활공간을 가꾸기 위한 녹화, 공공교통기관의 정비 등 보편성을 띤 거리(universal design)를 만드는 재원으로 사용할 수 있다.

이러한 환경세는 조세부담이 역진적인 성격을 갖기 때문에 소득재분배기능을 갖는 중앙정부가 과세하는 것보다는 원인자 부담 원칙에 입각해서 가능한 한 오염이 발생한 단계 즉 지방차원에서 과세하는 것이 바람직하다. 즉 직접 오염행위에 부과하는 조세는 그 지역사회의 실정에 맞게 지방세로서 과세하는 것이 바람직하다.

세원배분유형에는 분리방식과 공동이용방식이 있다. 분리방식(tax base separation system)이란 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가질 수 없으며, 다른 세원에 대해서만 중앙정부와 지방자치단체가 독립된 과세권을 가지는 것을 말하며, 반면 공동이용방식은 동일한 세원에 대하여 중앙정부와 지방자치단체가 동시에 과세권을 가질 수 있는 것을 말한다. 이 방식에는 중복방식(tax overlapping)과 공동세방식(tax sharing) 등이 있다. 중복방식은 중앙정부의 과세표준을 지방자치단체가 중복이용하여 지방세목을 만드는 것을 의미하고 이에 대한 우리 나라의 사례로는 과거 교육세를 들 수 있다. 반면 공동세방식은 중앙정부가 징수하여 일정한 기준에 입각하여 지방자치단체에 재원을 배분하는 방식을 의미하며 현행 지방교육재정교부금이 이 방식이다(<그림 4-3> 참조).⁴⁷⁾ 세원의 공동방식은 지방자치단체가 과세권을 가지는 경우이며 공동세는 지방자치단체가 과세권을 가지지 않으며 단지 중앙정부가 징수한 조세중에 일부를 지방자치단체에 배분하는 정부간 이전재원에 속한다고 볼 수 있다. 공동세를 징세지주의에 의하여 배분할 경우 조세의 형태에 보다 근접해지며, 배분공식에 의하여 재배분할 경우 우리 나라의 지방교부세와 같은 형태를 취하게 된다.

47) 공동세로서 재원을 배분하는 이유는 크게 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 중앙정부는 재정분권화를 위한 선의의 프로그램으로서 활용하는 것일 수 있으며, 또한 지역에서 발생한 수입에 대하여 일정한 몫을 지방자치단체에 보장하기 위한 의도를 가지고 있다. 둘째, 중앙정부는 지방자치단체에 더 많은 세원을 이동시키고자 하나 세무능력이 없거나 정치적으로 그것을 수행하지 않으려 하기 때문이다. 셋째, 중앙정부는 지방자치단체의 재정을 통제하기 위한 수단을 보유하기를 원할 수 있다.

〈그림 4-3〉 세원배분유형



주 : 영역A는 지방세원화방안의 모색영역이고 영역B는 지방재원화방안의 모색영역임.

자료 : 라휘문, “교통세의 세원배분방안,” 『한국지방행정연구원』(1998) p. 28.

이와 같은 세원배분방식중에서 부가가치세를 지방세원화 하고자 할 경우 택할 수 있는 대안은 공동세 방식에 의할 수 있을 것이며, 특히 순수한 의미의 공동세 방식을 택함으로써 징세지주의 원칙에 의한 배분이 있어야 할 것이다.⁴⁸⁾ 다만 이 경우 지방자치단체간 세수격차가 발생할 수 있는 바, 이러한 점들을 고려할 때 일정부분은 징세지주의에 의하여 그리고 일정부분은 배분공식에 의하여 배분하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. 만약 부가가치세의 10%를 지방소비세로 한다고 할

48) Bahl & Linn의 배분방식은 다음의 표와 같다. 이중에서 징세지주의 원칙이란 중앙정부가 징수한 세입을 각 지방정부의 부담액에 따라 해당 지방정부에 되돌려주는 방식을 의미한다. 징세지원칙에 의한 배분은 가장 순수한 배분방법이다. 지방정부로서는 징세비용을 절감하면서 일정액을 확보할 수 있다는 점에서 이점을 가진다. 그러나 이러한 체계하에서의 지방정부는 세율과 과표를 결정할 권한이 주어지지 않다. 따라서 이는 지방세라기 보다는 정부간 이전재원이라 볼 수 있다. 지방세목화 하지 않고 이러한 방식을 사용하는 이유는 첫째, 지방정부가 안정적으로 세입을 확보할 수 있다. 둘째, 지방정부의 징세능력이 뒤떨어지기 때문에 중앙정부가 이를 담당하여 배분한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부가 수직적 불형평성에 대한 불만을 해소하고 지방정부의 재정에 영향을 미치지 위한 수단으로 활용하기 위해서이다. 이러한 방식의 장점은 다음과 같은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째는 공식에 의한 배분이나 임의적 배분에 비하여 지방정부에 대한 이전재원의 양이 확실하기 때문에 지방정부가 재정계획을 수립하는데 있어서 많은 이점을 가질 수 있다. 둘째는 지방정부에 의하여 증가된 소득이나 소비가 세수와 밀접히 연계될 수 있다는 장점이 있다. 셋째는 만약 이전재원의 용도가 지정되어 있지 않다면 지방정부의 과세자주권이 확보될 수 있다. 이러한 방법의 가장 큰 문제는 지방정부간 수평적 형평성을 저해할 수 있다는 것이다.

경우 2000년 결산기준으로 2조 3,212억원의 지방세수가 확충될 수 있을 것이다.

앞에서 살펴본 바와 같은 방식에 의하여 지방소비세를 도입할 경우 지방세수의 확충이라는 장점은 가질 수 있는 반면 지방자치단체간 세수격차 현상이 더욱 심화되어 지방자치단체간 불균형도가 더욱 커질 수 밖에 없다는 문제점을 가지게 된다. 따라서 이에 대한 보완장치가 있어야 할 것이며, 이는 지방교부세에 의하여 조정되어야 할 것으로 보인다.

나. 지방소득세의 도입방안

한국에서 지방소득세를 도입해야 한다는 주장은 오래 전부터 제기되었다. 지방자치가 부활된 직후 지방재정의 취약성을 배경으로 전개된 논의는 대부분 기존의 주민세 소득할의 기능을 강화하는 방안, 또는 지역적 귀속이 강한 농업, 임업, 수산업, 삼림업 등이 소득을 지방으로 이양하는 방안에 초점을 맞추고 있다. 그러나 논의가 전개되면서 점차 국세와 세원공동이용방식에 의한 지방소득세로 발전하고 있다.

지방소득세의 구체적 과세방식에 관한 여러 방안들에 대해서 세원배분의 기준이 되는 여러 원칙을 기준으로 그 타당성을 검토할 수 있다. 즉 과세자주권의 보장, 부담 분임과 응익성의 원칙, 징세행정의 효율성과 편의성, 조세체계의 간소화, 조세의 외부효과(조세수출, 조세경쟁), 세수확충효과, 실행가능성 등을 기준으로 평가한 결과들을 검토해볼 수 있다.⁴⁹⁾

우선 과세자주권이라는 측면에서는 세원분리방식에 따라 독립세목을 설정하는 것이 공동세 방식보다 우수하다. 부담분임성과 응익성, 징세행정의 효율성과 편의성, 조세체계의 간소화, 조세의 외부효과, 세수확충효과 등은 네 번째 유형인 공동세 방식의 지방소득세가 상대적으로 다른 안보다 우위에 있다고 평가된다. 그러나 대안의 실행가능성은 측면에서 보면 두 번째 기존의 소득관련세목을 통폐합하는 안이 가장 현실적이며, 공동세방식의 네 번째 안은 중앙정부와 지방자치체 사이에 합의 형성이 어려워 정치적 결단이 필요하다.

결국 지방자치의 내실화 또는 지방분권의 강화를 위해서는 현상유지적 방안보다는 국세와 지방세간의 세원배분을 전면적으로 재조정하여 소득세와 법인세를 공동세원으로 활용하는 지방소득세의 신설이 더 바람직하다는 주장이 확산되고 있다.

지방세의 대폭적 확충을 위해서는 지방소득세 신설방안은 소득세와 법인세를 공

49) 박채기, “지역에서 창출 생성된 세원의 지방세화 방안,” 『지방세』 통권 no.1 (2001) pp. 20-25.

동세원으로 하여 소득세할 및 법인세할 지방소득세를 도입해야 한다는 주장으로 집약된다. 소득세할 지방소득세는 기초자치단체의 세목으로, 법인세할 지방소득세는 광역자치단체의 세목으로 배분하며, 지방소득세의 징세행정은 국세와 통일적으로 수행하되, 징세지주의원칙에 따라 개별 지방정부에 지방소득세의 세수를 배분할 것을 제안한다. 그리고 광역지방정부의 세수배분조정권을 인정하여 기초자치단체에 대한 소득세할 지방소득세 수입의 배분은 광역지방정부가 직접 수행토록 하는 방안을 고려할 수 있다고 한다.

그런데 이러한 제안에 대해 지역간 세원의 불균등문제를 이유로 반대하는 의견도 적지 않다. 기존의 주민세 소득세할 방식의 지방소득세를 도입하면 부유한 대도시지역은 세수가 더 늘어나고 빈곤한 시·군지역은 별로 늘어나지 않을 것이라는 이유에서이다. 그렇게 되면 지역간 재정력격차는 더 확대될 터이니 소득세원이 빈약한 단체들은 지방소득세의 도입에 반대할 것이다. 중앙정부도 이런 현실을 이유로 세원이양에 반대할 것은 자명하다.

그러나 지역간 세수의 불균등문제는 기존의 주민세 소득할이 국세수입에 10%라는 부가세율로 부과되고 있기 때문에 발생한다. 즉 주민세 소득할이 10% 균일과세이지만 그 과세표준이 되는 소득세액에는 이미 소득세의 누진세율이 반영되어 있다. 따라서 주민세의 소득할도 결국 누진세율의 기능을 갖게 된다. 그 결과 부유한 계층이 집중되어 있는 도시지역의 세수가 빈곤한 계층이 몰려 있는 농촌지역의 세수보다 누진적으로 많아질 수밖에 없다.

따라서 필자는 공동세원방식에 근거하여 도입되는 지방소득세는 국세 결정액을 과세표준으로 하는 부가세율방식이 아니라 국세인 소득세와 법인세의 과세표준을 공동이용하여 일정한 비율의 독립된 기초세율로 부과하는 비례소득세의 도입을 제안한다. 이러한 방식은 지역간 세수 불균등을 대폭적으로 완화하는 동시에 상대적으로 저소득계층이 많이 살고 있는 지역의 세수를 더 증가시킬 수 있는 방안이기 때문이다.

비례세율로 부과하면 상대적으로 대도시지역의 세수증가보다는 중소 시·군 지역의 세수증가가 더 크게 나타날 것이다. 비례세율로 부과하면 조세부과에 따른 지역간 세원이동의 가능성이 없기 때문에 조세수출이나 조세경쟁의 염려도 없어 효율성의 관점에서 우월하다. 또한 중앙정부가 정책적으로 도입하는 각종 세액공제제도의 영향을 받지 않는다. 그리고 지방소득세 납세분에 대해서는 국세 소득세·법인세의 세액공제를 허용하면 주민의 추가부담문제도 동시에 해결할 수 있다.

그런데 이러한 비례세율의 지방소득세의 도입은 기존의 세원배분체계에 대폭적인 변화를 전제로 한다. 여기에서 필자는 지방세의 확충이라는 관점과 소득세의 소득재분배기능을 조화시키는 전면적인 소득과세의 개편을 제안하고자 한다. 일종의 스웨덴에서와 같이 기본세율은 지방세로, 누진세율은 국세로 설정하는 이층구조 방식의 소득과세이다.

우선 국세인 소득세와 법인세의 각종 기초 공제를 적용하여 결정되는 개인과 법인의 소득과세 과세표준이 결정되면 모든 소득계층에 일정한 비례적 기초세율로 지방소득세로 부과한다. 그리고 현행 소득과세의 부담수준을 전제로 지방소득세율을 초과하는 단계적 누진세율을 적용하여 국세를 부과한다.

현행 소득세를 예로 들면 지방소득세의 비례적 기초세율을 일단 5%로 설정하면 모든 계층의 소득세 납세자에게 과표의 5%를 지방세로 부과한다. 그 다음 네 단계로 구분되는 소득계급 별로 4%, 13%, 22%, 31%의 초과누진세율을 적용하여 국세 소득세를 징수한다. 법인세도 이와 같은 방식을 적용한다. 그렇게 하면 주민이나 법인의 조세부담은 현행 수준과 동일하면서 소득재분배기능도 작동된다.

이러한 비례세적 지방소득세는 가장 큰 반대요인인 지역간 세수불균등 문제를 극복할 수 있다는 점에서 우위에 있다. 기존의 주민세 소득할은 소득세액에 대한 부가세율 방식이기 때문에 과세표준에 대한 실효세율이 최소과세계급구간에서는 0.9%이지만 최대과세계급구간에서는 3.6%가 된다. 따라서 당연히 대도시지역이 세수가 크고 중소도시와 농촌지역인 군지역의 세수가 작아진다. 그러나 위에서 설정한 비례세율 5%로 부과하면 과표에 대한 실효세율이 똑같아진다.

물론 국세의 세율을 크게 지방세로 이양했기 때문에 전체적인 지방세수도 대폭적으로 증가하며 동시에 세수도 탄력적으로 증가한다. 이러한 방식을 도입하면 조세부담에 변화가 없는 주민이 반대하지도 않을 것이고, 지방자치체 사이의 갈등도 최소화할 수 있다. 다만 세원이양을 둘러싼 중앙정부와 지방자치체와의 갈등만 남게 되므로 국민적 합의에 따른 정치적 결단만 남는다.

세원의 공동이용을 바탕으로 도입되는 지방소득세의 징수방법은 국세인 소득세와 동일한 과세표준을 적용해야 하기 때문에 현재의 주민세 소득할처럼 국세청(일선 세무서)이 전산처리를 통해 간편하게 대리 징수할 수 있어 세무행정상의 난점도 극복할 수 있다.

이상에 제안하는 비례세적 지방소득세는 세원과 세율의 자주적 결정이라는 과세의 자주권은 제한되지만 나머지 세원배분원칙에는 가장 적합하며 특히 세수확충효과가 크면서도 실행가능성이 높다고 생각한다.

2. 지방세체계 내에서의 확충방안

우리나라의 지방세 구조를 살펴보면 지방세는 크게 재산과세, 소득과세, 소비과세로 분류될 수 있으며, 또한 재산과세에 크게 의존하고 있음을 알 수 있다. 이렇듯 지방세로 가장 중요한 의미를 띠고 있는 재산과세의 확충을 위해서는 재산과세에 대한 실효세율을 인상하는 방안을 생각할 수 있다. 이와 더불어 지방세의 세원을 다원화할 필요가 있다. 우리나라 지방세의 문제점 중 하나는 부동산 관련세들이 주종을 이루고 있기 때문에 그 신장율이 낮고 세수의 소득 및 소비탄력성이 낮다는 점이다. 지방세의 세원을 다원화하기 위한 방안으로는 지방소득세, 지방소비세의 도입, 혹은 확충을 고려할 수 있겠다. 다음에서는 각 대안들에 대하여 좀 더 자세하게 살펴보기로 한다.

재산과세의 경우 실효세율을 높일 필요가 있다. 만약 명목세율을 고정한다면 실효세율은 세율과 과표현실화율의 곱으로 나타나기 때문에 과표현실화율의 상향조정이 필요하다고 하겠다. 현재 과표현실화율은 중앙정부의 지침에 따라 각 시·군·구의 과표평가위원회의 심의를 거쳐 결정된. 종합토지세의 과표현실화율을 살펴보면 1992년 17.3%에서 1995년 31.5%로 높아졌으며, 외환위기를 맞이한 1998년과 1999년 29%대로 떨어졌다가 2000년 32.2%, 2001년 32.4%로 높아졌다. 즉 지방자치단체장의 선출 이후 과표현실화율이 크게 개선되지 않는 것을 알 수 있다. 또한 최근의 연구에 의하면 건축물과표현실화율은 1994년 47.5%에서 1999년 31.0%로 감소하였다.⁵⁰⁾

우리나라의 실효세율은 외국에 비해 매우 낮은 실정이다. 우리나라의 경우 부동산과세의 실효세율은 약 0.09%로 추정되는데 이는 미국의 1%내외, 영국의 1.24%에 비하여 현저히 낮은 실정이며, 일본의 0.12%, 대만의 0.24%에 비교해서도 낮은 수준을 나타내고 있다. 따라서 실효세율의 상향조정은 지방자치단체의 재산과세 확충에 크게 이바지할 수 있다.⁵¹⁾

현행 재산세 과표의 기준인 건물신축가액은 시가대비 28.0%이며, 종합토지세의 과표현실화율은 개별 공시지가의 33.3%이다. 이에 반해 국세인 양도소득세의 토지과표는 개별공시지가를 그대로 사용하고 있으며, 양도소득세의 건물과표기준인 신축건물기준가액은 시가대비 71.3%에 이르고 있다. 이를 국세와 지방세를 비교하여 살펴보면 종합토지세 과표는 국세의 33.3%수준이며, 재산세 과표(신축건물기준가

50) 이영희·라휘문, “건물분 재산세 과표산정체계개선에 관한 연구,” 『2001년 한국지방재정학회 제1차 정기 학술대회 Proceeding』, 213p

51) 김종순, 『지방재정학』, (서울: 삼영사, 2001) p. 274.

액)는 국세의 39.3% 수준이다.

〈표 4-3〉 재산세 신축건물기준가액의 현실화를

(단위 : 천원, m³)

년 도 별	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003
기준가액 (증가율, %)	140 (5.2)	145 (3.6)	145 -	150 (3.3)	160 (6.7)	160 -	165 (3.1)	165 -	165 -	170 (3.0)
신축가액 (기준가액의 비율, %)	295 (47.5)	317 (45.7)	352 (41.2)	412 (36.4)	485 (32.9)	516 (31.0)	547 (30.2)	544 (30.3)	589 (28.0)	-

〈표 4-4〉 종합토지세의 과표현실화율

년도별	'90	'93	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002
비율(%)	15.0	21.3	31.5	31.1	30.5	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3
증감율(%)	-	6.3	10.2	△0.4	△0.6	△1.3	0.1	2.9	0.2	0.9

또한 취득세·등록세 등과 같은 거래과세 대비 종합토지세·재산세와 같은 보유과세의 부담이 상대적으로 낮아 조세형평상의 문제점이 제기되고 있다. 구체적으로는 재산보유과세의 비중이 지방세 총액의 9%(종합토지세 6%, 재산세 3%)에 지나지 않으며, 재산세부담을 자동차의 조세부담과 비교할 경우에도 상대적으로 매우 낮은 실정이다.

이러한 점들을 토대로 할 때 재산세와 종합토지세의 과표를 현실화시킬 필요가 있을 것으로 보인다. 다만, 현실적으로 유의할 점은 조세저항에 대한 문제이다. 재산세, 종합토지세는 납세자가 1,400만명 정도이고 그 건수가 약 2,700만 건에 이르며 소득이 창출되지 않음에도 불구하고 재산을 보유하고 있다는 사실 때문에 매년 부과하고 있다. 반면 국세인 양도소득세, 상속세 그리고 증여세의 건수는 매년 약 40만건에 지나지 않을 뿐만 아니라 소득이 발생할 경우 1회에 한하여 부과하는 세목이다. 이러한 점들을 토대로 할 때 국세인 양도소득세, 상속세 그리고 증여세에 대한 과표는 급진적으로 현실화시킨다고 하더라도 큰 문제는 발생하지 않을 것으로 보인다. 그러나 재산세와 종합토지세의 경우에는 급진적으로 현실화시킨다고 할 경우 조세저항을 야기할 가능성이 매우 크다. 결국 재산세와 종합토지세에 대한 과표현실화는 점진적으로 이루어질 필요가 있다. 이에 대한 구체적인 방안 중에 하나는 “과표인상예고제”를 도입하여 운영하는 것이다. 예를 들면 현재 35%에

서 2010년 100%를 목표로 하고 이러한 목표를 달성하기 위하여 매년 일정비율로 인상한다는 예고를 하여 충격과 부작용을 최소화할 필요가 있을 것이다. 또한 과표의 현실화수준을 고려하여 이에 맞게 세율을 인하하여 세부담을 조정할 필요가 있을 것이다. 이처럼 과표를 현실화시킬 경우 지방세수의 확충효과를 볼 수 있을 것이다. 이와 같이 과표현실화를 제고노력을 통하여 보유과세를 인상한다고 할 경우 거래과세에 대한 조정작업이 있어야 할 것이다.

이러한 방향하에서 과표현실화가 이루어질 경우를 상정하고 그에 따르는 세수확충효과를 산출하는 것은 매우 어려운 문제이다. 왜냐하면 종합토지세의 경우 초과누진세율구조를 가지고 있는 바, 과표현실화율이 높아질 경우 적용세율의 구간이동이 생길 가능성이 높다. 또한 종합토지세는 종합합산, 별도합산 그리고 분리과세로 구분되어 있어 이 역시 세수확충효과를 산출하는데 어려움을 야기시킬 수 있다. 이러한 점들을 토대로 할 때 종합토지세 과표현실화율 인상에 따른 세수확충효과의 정확한 산출은 불가능하다. 다만 본 논문에서는 개략적인 규모를 파악하기 위하여 모든 조건이 동일하다는 가정하에 종합합산, 별도합산 그리고 분리과세를 구분하지 않은 채 과표를 10% 인상하고 평균세율의 개념을 적용하여 가장 단순한 방법에 의하여 세수확충효과를 산정해 보고자 한다. 이 경우 2001년 결산기준 종합토지세 과세표준액은 337조 5,411억 27백만원이며, 세액은 1조 4,250억 2,347만원이다. 다양한 가정에 의한 계산에 의할 경우 약 1,400억 정도의 세수확충효과가 발생할 수 있을 것이다. 다음으로 재산세의 경우에도 종합토지세와 유사한 문제점이 발생한다. 종합토지세의 가정을 전제로 재산세의 세수확충효과를 계산하기 위하여 재산세과표와 재산세액을 살펴보면 과표는 259조 474억 3,037만원, 세액은 8,961억 7,735만원이다. 다양한 가정에 의한 계산에 의할 경우 약 896억 정도의 세수확충효과가 발생할 수 있을 것이다. 이를 종합할 경우 보유과세의 과표를 10% 인상할 경우 개략적이거나 2,321억원의 세수확충효과가 발생한다고 예측은 할 수 있을 것이다.

나. 비과세·감면대상의 조정

2001년말 기준 지방세 비과세·감면액은 2조 7,683억원으로 전체 지방세수의 10.4%를 점유하고 있다. 이러한 지방세 비과세·감면액을 민선자치단체장 선출 이후 지방세수 전체의 증가정도와 비교해 보면, 비과세·감면이 지방세총액의 증가율을 상회하고 있다.

이와 같은 비과세·감면은 지역개발 등 조세정책적 목적을 위해 지원하는 제도이나 이 제도가 없다면 지방세 수입으로 징수될 수 있는 세원이므로 그 금액만큼 보조금을 주는 것과 유사한 효과를 발휘한다. 결국 이는 조세형평상의 문제점을 초래한다고 볼 수 있을 것이다.

또한 지방세 비과세·감면은 지방자치단체의 의사와 관계없이 국가에서 법률에 의하여 전국적·확일적으로 결정함으로써 지방자치단체의 자율적 의사결정을 구속한다고 볼 수 있다. 지방세법 및 조세특례제한법 등 법률에 의해 이루어지는 감면액은 2001년 말 기준으로 전체 비과세·감면액중 72.6%이다. 반면에 지방자치단체의 조례에 의한 경우는 27.4%에 불과하다. 결과적으로 지방세 비과세·감면의 72% 이상은 자치단체의 의사와 관계없이 세수가 잠식되고 있다고 할 수 있을 것이다.

〈표 4-5〉 지방세수총액과 비과세·감면액의 증가추이 비교

(단위: 백만원, %)

구 분	1995	1997	1999	2001
지방세수총액	15,315,965 (100.0)	18,405,681 (120.2)	18,586,101 (121.4)	26,664,879 (174.1)
비과세·감면액	1,488,985 (100.0)	1,803,889 (121.1)	2,117,030 (142.2)	2,768,317 (185.9)

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 각연도.

〈표 4-6〉 2001년도 지방세 비과세·감면액의 근거법령별 비중

(단위: 백만원, %)

근거법령	총액	지방세법에 의한 비과세·감면	감면조례에 의한 감면	조세특례제한법에 의한 감면
비과세·감면액	2,768,317	1,385,981	757,216	625,118
비중	100.0	50.1	27.4	22.5

자료: 행정자치부, 지방세정연감, 2002.

이러한 점들을 토대로 할 때 비과세·감면제도의 존치 필요성은 있지만 불요불급한 비과세·감면은 최대한로 억제해야 할 것으로 보인다. 이 경우 비과세·감면기관의 수익사업에 대해서는 과세로 전환하는 대안(예: 도시에서 영업하고 있는 농협의 금융수익 등)과 공공법인에 대한 비과세·감면의 단계별 축소노력이 있어야 할 것이다. 공공법인은 대체로 고유목적에 이용할 경우 비과세·감면되고 있으나 고

유목적의 의미가 다의적이고 이에 대한 결정권이 감면대상단체에 있어(정관에 나타날 경우) 대부분의 과세행위가 비과세·감면대상이 되고 있다. 따라서 고유목적의 범위를 보다 명확히 함으로서 비과세·감면 범위를 축소할 필요성이 있다(예: 농협의 보유목적 재산취득행위 등). 이러한 기준하에서 보면 과세전환 가능성이 있는 법조문 및 대상은 다음과 같다. 이를 살펴보면 제266조 (농어민관련사업 등에 대한 감면), 제269조 (소규모 임대주택 등에 대한 감면), 제270조 (국가유공자 등에 대한 감면), 제271조 (노인정 등에 대한 감면), 제272조 (사회교육시설 등에 대한 감면), 제273조 (연금 및 건강보험 등 지원을 위한 감면), 제278조 (산업인력지원을 위한 감면), 제279조 (신용보증기금 등에 대한 감면), 제280조 (중소기업 등의 지원을 위한 감면), 제281조 (도시가스사업에 대한 감면), 제283조 (법인합병 등에 대한 감면), 제284조 (사업용 항공기 등에 대한 감면), 제286조 (자원 및 환경보호사업자 등에 대한 감면), 제287조 (국민건강증진사업자 등에 대한 감면), 제288조 (사회단체 등에 대한 감면), 제289조 (공공사업용 토지 등에 대한 감면), 제290조 (국립공원관리사업에 대한 감면) 등이다. 그리고 과세전환 가능성이 있는 감면대상의 감면액은 233,862백만원으로 전체 비과세·감면액의 8.45%이다. 이 경우 정확한 산출은 어렵지만은 감면총액에 대비하여 개략적으로 살펴보면 지방세수확충효과는 다음의 <표4-7> 과 같다.

<표 4-7> 과세전환 가능성이 있는 감면대상의 법조문별 감면액 현황
(단위: 백만원)

법조문	감면액	법조문	감면액
266	20,967	281	8,538
269	32,489	283	18,135
270	3,953	284	36,904
271	2,417	286	500
272	7,723	287	12,645
273	2,694	288	17,012
278	4,591	289	58,742
279	4	290	1,525
280	5,023		

3. 세율결정권 확충방안

가. 탄력세율제도의 활성화

탄력세율제도의 활용을 촉진하려면 중앙정부에서 지방자치단체가 탄력세율제도를 적극적으로 활용하도록 하는 유인장치 마련 등 다음과 같은 제도개선이 필요하다.

첫째, 기존 탄력세율이 적용되고 있는 세목 중 자동차세의 경우 대도시지역에만 탄력세율을 적용할 수 있도록 제한되어 있는 데 사실상 지방세수의 확충이 요구되는 것은 시와 군임을 감안하여 자동차세탄력세율의 적용범위에 대한 제한조항을 삭제하여야 한다.

둘째, 현행 탄력세율제도에서 도축세와 사업소세는 세율인하만 가능하고 자동차세, 도시계획세, 공동시설세는 세율인상만 가능하도록 되어 있는데 이들 세목에 대해서 세율의 인상과 인하가 모두 가능하도록 하여 지방자치단체의 세율결정에 관한 과세자주권을 확충시켜야 한다.

셋째, 탄력세율의 적용을 11개 세목에만 국한할 것이 아니라 사업소세, 면허세 등 세목에도 적용이 가능한지를 검토하여 탄력세율을 적용할 수 있는 세목의 범위를 확대하여야 한다.

넷째, 현재 지방교부세의 기준재정수입의 산정시 보통세수입을 계산할 때 표준세율을 적용토록 함으로서 탄력세율의 적용으로 증가된 지방세수는 기준재정수입액에서 제외하도록 하고 있다. 그러나 탄력세율제도를 지방자치단체에서 적극적으로 활용하도록 하기 위해서는 탄력세율의 적용으로 인한 지방세수증가가 지방교부세의 증가요인이 되도록 유인장치를 마련해 줄 필요가 있다.

현행 탄력세율제도를 개편하기 위해 4가지 방안을 검토해보았는데, 처음의 3가지 방안은 탄력세율 적용의 범위를 확대하여 지방자치단체의 세율결정권을 확대하는 방안이다. 그러나 4번째 방안은 현재 지방자치단체에게 주어지고 있는 세율결정권한인 탄력세율제도를 잘 활용할 수 있도록 유인장치를 마련하는 방안이다.

앞에서 살펴보았듯이 지방자치단체가 주어진 탄력세율제도의 세율결정권한만 잘 활용할 경우에도 상당한 세수증대효과가 기대된다. 따라서 탄력세율제도에 관한 적용범위의 확대 등을 통한 세율결정권의 확대도 중요하지만, 지방자치단체로 하여금 현재 주어진 세율결정권한을 최대한 활용할 수 있도록 인센티브장치를 마련하는 것이 보다 중요하다고 할 수 있다.

탄력세율제도는 재정수요에 따라 일정한 범위내에서 신축적으로 세율을 조정할 수 있도록 한 것을 의미한다. 즉, 표준세율을 정해 놓고 재정수요에 따라 가감할 수 있도록 운영하는 제도를 의미한다. 이러한 탄력세율제도는 1991년 내무부장관의 승인사항에서 지방자치단체의 조례로 설정할 수 있도록 전환함으로서 실시 여부를 지방자치단체의 자율적 의사에 위임하였다. 현재 17개 지방세목중 13개 세목에 대하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 하고 있다.

이러한 탄력세율제도는 다양한 장점이 있음에도 불구하고 추가적인 조세부담에 대한 주민의 저항, 지역경제의 낙후로 인한 세원의 미비 등으로 적용을 기피하고 있는 실정이다. 또한 제도상으로는 지방교부세 배분기준이 되는 기준재정수입의 산정시 표준세율을 사용함으로써 탄력세율 적용으로 증대된 지방세수를 기준재정수입에서 제외하고 있어 탄력세율적용으로 인한 세수증대가 지방교부세감소로 이어지지 않게 되어 있음에도 불구하고 실제 적용되지 못하고 있는 이유는 이러한 수준으로는 유인기능의 역할을 수행하지 못하기 때문이다.

〈표 4-8〉 현행법상의 탄력세율 내용 및 적용단체

세 목	지방세법의 규정내용	적용단체	적용세율
취득세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 취득세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정할 수 있다.		
등록세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 등록세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정할 수 있다.	부산 강서구	3%→2.5%
주민세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 주민세율을 표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정할 수 있다(소득할)		
	제한세율 10,000원범위내에서 적용(균등할)	보은군등	보은군 3,000원 → 10,000원
재산세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 재산세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정할 수 있다.		
자동차세	대통령령이 정하는 도시의 시장·군수·구청장(특·광역시)은 조례가 정하는 바에 의하여 자동차세의 세율을 배기량등을 감안하여 표준세율의 100분의 50까지 초과하여 징수할 수 있다.		
담배소비세	담배소비세율은 그 세율의 100분의 30범위내에서 대통령령으로 조정할 수 있다.		
도축세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해연도분의 도축세의 세율을 1,000분의 10 이하로 정할 수 있다.		
도시계획세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 당해년도분 도시계획세의 세율을 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이 경우 세율은 그 가액의 1,000분의 3을 초과할 수 없다.		
공동시설세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 당해년도분의 공동시설세의 세율을 표준세율과 다르게 정할 수 있다. 이 경우의 세율은 그 가액의 1,000분의 1을 초과할 수 없다.		
사업소세	시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 사업소세의 세율을 표준세율이하로 정할 수 있다.		
지역개발세	도지사는 조례가 정하는 바에 의하여 지역개발세의 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위내에서 가감조정할 수 있다.	부산시, 강원도	· 컨테이너 : 1 TEU당 15천원→ 20천원 · 지하수 : 1㎡당 10원→15원 · 발전용수 : 10㎡ 당 1원→1.5원 · 광물 : 가액의 0.1% →1.5%
주행세	주행세 세율의 100분의 30범위안에서 가감조정할 수 있다.		
지방교육세	표준세율의 100분의 50범위안에서 가감조정할 수 있다.		

현재 17개 지방세목중 13개 세목에 대하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 하고 있으나 실제로 이를 활용하는 데는 한계가 있다. 담배소비세, 주행세는 지방세조례로 탄력세율을 적용할 수 없으며, 또한 지역개발세의 대부분을 차지하는 컨테이너세는 이미 탄력세율이 적용되고 있다. 또한 지방교육세는 그 재원이 교육재정특별회계에 편입되므로 이에 대한 탄력세율적용이 실질적 지방세수증대로 이어지지 않는다. 재산보유과세인 재산세와 종합토지세는 과표현실화를 통하여 세수를 확충하는 방안이 검토되고 있고, 이에 상응하여 재산거래과세인 취득세, 등록세의 세수부담 경감을 검토하고 있다. 따라서 이들 세목을 제외한 탄력세율 적용가능한 지방세목인 주민세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세에 대하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 노력하여야 할 것이다. 특히 주민세 균등화의 경우 지방자치단체 주민으로서 당연히 납부하여야 할 회비적 성격인 세금이며, 나아가 지방자치단체가 제공하는 서비스창출에 대한 비용을 주민이 부담한다는 차원에서 볼 때 최대한 활용할 필요가 있을 것으로 보인다. 예를 들면 전라남도 여수시의 인구는 315,536명이며, 세대수는 99,870이다. 현재 여수시는 읍면의 경우 3,000원, 동의 경우 4,000원을 주민세 개인균등화로 부과징수하고 있다. 이를 통하여 징수되는 주민세 개인균등할 세액은 $(18,960\text{세대} \times 3,000\text{원}) + (80,910\text{세대} \times 4,000\text{원}) = 380,520,000\text{원}$ 이다. 만약 제한세율인 10,000원으로 인상할 경우 $99,870\text{세대} \times 10,000\text{원} = 998,700,000\text{원}$ 이 된다. 이 경우 주민세 개인균등할과 관련해서만 618,180,000원의 세수확충효과가 발생한다. 이러한 관점에서 탄력세율제도를 최대한 적용할 경우 평균적으로 지방세수의 약 10.69%를 증대시킬 수 있으며, 주어진 권한을 10%만 활용할 경우에도 1.07%정도 증대시킬 수 있을 것으로 보인다.

〈표 4-9〉 탄력세율 활용의 자치단체별 세수증대효과

(단위: 백만원, %)

계층별	전체	광역시	도	시	군	구
증대규모(a)	2,940,946	1,912,825	115,740	773,953	117,876	20,553
증대규모(b)	294,095	191,283	11,574	77,395	11,788	2,055
지방세수(c)	26,664,879	12,371,946	7,034,146	4,733,098	917,146	1,608,542
증대율(a/c)	11.03	15.46	1.65	16.35	12.85	1.28
증대율(b/c)	1.10	1.55	0.16	1.64	1.29	0.13

주 1) 증대규모(a)는 적용가능한 탄력세율을 최대한 활용한 경우이며, 증대규모(b)는 10%만 활용한 경우의 세수증대규모임 2) 광역시 군은 구에 포함하였음

4. 과세표준결정권 · 세액감면권 확충방안

가. 세액감면권 확대

또한 지방자치단체에게 결정세액과 관련하여 이를 감면할 수 있도록 권한을 부여한 “공익 등 사유로 인한 과세면제 및 불균일과세”, “수익 등 사유로 인한 불균일 과세 및 일부과세”, “천재등으로 인한 감면” 권한도 거의 활용되지 않고 있다. 그 이유는 이러한 제도에 대한 인식부족과 세수감소에 대한 우려 등의 이유 외에도 이를 적용할 수 있는 요건이 엄격히 제한되어 있기 때문이다.

지방세법 기본통칙(안)에 의하면 지방세법 제7조의 “공익상 기타의 사유”에 해당하는 경우를 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 산업정책적인 목적을 위한 것으로서 특정 지구의 개발촉진을 위해 공장 또는 시설유치를 목적으로 하는 경우 내지 특정산업의 육성을 위한 경우, 둘째, 사회정책적인 목적을 위한 것으로서 특정한 보호가 요청되는 불우한 주민이 집단적으로 거주하는 지역에 대하여 당해 주민의 부담을 경감하기 위한 경우, 셋째, 부담의 균형을 고려한 것으로 국가 또는 지방자치단체가 추진하는 일정한 시책등으로 인하여 지방세법을 그대로 적용하는 것이 부담의 불균형을 초래한다고 인정하는 경우이다.

그리고 지방세법 통칙(안)에서는 지방세법 제8조의 “특히 이익이 있다고 인정되는 사건”을 “특히 이익이 있다고 함은 지방자치단체의 다른 지역에 비교해서 일부의 지역만이 특히 향유할 수 있는 도로의 신설 등 적극적인 이익이 있는 것을 말한다”라고 설명하고 있다. 또한 지방세법 제9조의 2에서 기타 대통령령이 정하는 특수한 사유에 근거한 지방세법 시행령 제1조의 2 제1항의 “기타 재해”는 “재산관리법 제2조 제1호에 규정한 화재·붕괴·폭발·교통사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고 및 기타의 인위에 의한 이상(異常)한 재해를 말한다. 다만, 자연재해는 제외한다.”라고 엄격히 새기고 있다.

지방세법에 과세면제·불균일과세 또는 일부과세를 하려면 주무부장관인 행정자치부 장관의 허가를 얻어 당해 지방자치단체의 조례로써 정하도록 하고 이에 해당하는 사유를 엄격히 해석함으로써 과세면제 등의 활용을 제한하고 있다.

탄력세율 등 정책수단을 사용하여 세율인하를 할 경우 해당 자치단체내의 모든 과세대상이 혜택을 받게 되므로, 특정 대상에 대하여 혜택을 주어 정책적 목표를 달성하려는 과세면제 등 정책수단의 취지를 달성하지 못하게 된다. 따라서 지방자치단체가 지역경제활성화를 위한 산업체유치 등 지역정책적 목적을 달성하기 위해

서는 불균일과세와 같은 정책세제를 자율적으로 활용할 수 있도록 세액감면권을 확대하여야 한다. 또한 세액감면권한과 탄력세율제도는 상호 보완적 관계에 있다. 즉, 지역정책적 목적을 위해 불균일과세등을 활용하여 지방세를 감면했을 때, 이로 인한 지방세수감소를 탄력세율제도를 활용하여 보전할 수 있으므로 이들 두가지 정책수단을 Policy Mix하여 사용하면 지방세수를 유지하면서 지역정책적 목표를 달성할 수 있는 것이다.

지방자치단체의 과세면제, 불균일과세, 일부과세등 세액감면권의 활용을 촉진하고 권한을 확대하려면 다음과 같이 관련 제도를 개정하여야 한다.

첫째, 지방세법에 명시적으로 규정되어 있지 않지만, 통칙에 의해 과세면제·불균일과세 또는 일부과세에 해당되는 사유를 엄격히 해석하고 있는 데 이를 보다 넓게 명시적으로 규정하여야 한다.

둘째, 과세면제·불균일과세 또는 일부과세를 할 수 있는 요건을 성립요건이 아니라 효력발생요건으로 완화하기 위해서 주무부장관인 행정자치부장관의 허가사항을 되어 있는 것을 승인사항으로 바꾸어 주는 것이 바람직하다.

셋째, 승인권한도 광역자치단체에 대해서는 현행과 같이 주무부장관으로 하되, 기초자치단체에 대해서는 광역자치단체장에게 이양하여 기초자치단체의 과세면제·불균일과세 또는 일부과세를 할 수 있는 권한의 활용 여지를 좀더 넓힐 필요가 있다.

나. 과세표준결정권의 이양

취득세와 등록세의 경우 과세표준은 신고가액과 시가표준액중 큰 금액이다. 그런데 사실상 개별공시지가는 시가에 미달하는 경우가 많고, 시가표준액은 개별공시지가에 광역자치단체장이 결정한 과세표준액 적용비율을 곱하여 결정한다. 사실상 토지취득자는 취득세·등록세 납부를 위해 거래가액을 신고할 때 시가표준액을 고려하여 실거래가 보다 낮은 금액을 신고하는 경우가 많으므로 실제로 취득세·등록세 과세표준은 시가에 미달하는 경우가 많다. 그러므로 과세표준액 적용비율을 높혀 시가표준액을 높힐 경우 신고가액이 높아져 실거래가액에 접근하게 될 것이다.

지방세의 경우 광역자치단체세의 경우에도 기초자치단체에서 이를 부과·징수하고 있으며 시·도는 기초자치단체인 시·군에 징수교부금으로 30%(인구 50만이상 시나 구가 설치된 시에 대해서는 50%)를 교부하고 있다. 그리고 특별시·광역시·자치구에 대하여 3%의 징수교부금을 교부하고 있다. 징수교부금은 징수에 소요되

는 비용에 대한 보상의 형태를 띄고 있으며, 기초자치단체의 세외수입에 계상된다. 그러나 징수교부금은 사실상 기초자치단체와 광역자치단체간의 공동세라고도 볼 수 있다. 따라서 시도세인 취득세·등록세의 과세표준결정은 기초자치단체의 세입(歲入)에 영향을 미치므로 과세표준액 적용비율의 결정에 기초자치단체도 결정권을 가져야 한다고 본다.

그러나 도세의 과세표준에 대하여 기초자치단체에게 전적으로 결정권한을 주는 것은 바람직하지 않으므로 제한된 범위 내에서 이를 인정할 필요가 있다. 따라서 광역자치단체의 장은 취득세와 등록세 과세표준결정시 사용하는 과세표준액 결정비율의 상하한선을 정하고 이 범위 내에서 기초자치단체의 장이 자율적으로 과세표준액 결정비율을 결정하도록 위임하는 것이 바람직하다.

5. 세목결정권 확충방안

지방자치단체의 세목결정권을 확대하기 위해서는 일본과 같이 법정외세가 도입되어야 한다는 주장이 많이 제기되고 있다⁵²⁾. 법정외세제도는 현재 우리 나라에는 도입되어 있지 않고 또한 현행 법제 하에서는 도입이 불가능한 것으로 되어 있다. 그러나 장기적으로는 지방자치단체의 과세자주권확대를 위해서 법정외세 도입은 불가피하다고 본다. 왜냐하면 세목결정권이 주어지지 않는 한 지방자치단체의 과세자주권은 제한적일 수밖에 없기 때문이다.

앞에서 살펴보았듯이 현행 법제 하에서는 법정외세 도입이 불가능하므로 이의 도입을 위해서는 지방세법은 물론, 지방자치법, 국세와 지방세의 조정 등의 관한법률의 관련 조항을 모두 개정하여야 한다. 그러면 이렇게 세수증대 효과도 미흡할 것으로 예상되고 도입도 어려운 상황임에도 법정외세 제도의 도입을 주장하는 이유는 무엇인가?

첫째, 법정외세 제도의 도입은 주민의 지방자치의식을 제고한다. 지방자치단체가 자신들이 필요로 하는 지방공공재를 자신들의 책임하에 공급한다는 지방자치의 취지에서 볼 때, 지방자치단체가 스스로의 책임으로 자신들이 부담할 지역 특유의 지방세목을 발굴한다는 것은 주민들의 지방자치에 대한 인식을 새롭게 하고 지방자치의식을 제고할 것이다.

둘째, 법정외세 제도의 도입은 지방자치단체의 신세원 개발의지 및 지방세수확

52) 법정외세도입을 주장하는 논문으로는 배인명, “법정외세의 필요성과 도입방안,” 지방세 통권30호, 1995, 이재원, “고유세원개발과 법정외세목 설치에 관한 방안,” 지방세 통권43호, 1997, 등이 있다.

충의지를 자극한다. 사실상 지방자치단체의 의사와 관계없이 중앙에서 일방적으로 결정한 세목, 과세표준, 세율에 의해 부과·징수되는 지방세제 하에서는 지방자치단체의 신세원 개발노력과 지방세수 확충노력은 억제될 수밖에 없었다. 그러나 법정외세 제도의 도입을 통해 지방자치단체의 신세원 발굴의 길을 열어 주는 것은 지방자치단체의 신세원 개발의지를 자극하고 나아가 지방세수 확충의지를 자극할 것이다.

법정외세가 도입되기 위해서는 지방자치법, 지방세법 등이 개정되어야만 한다. 구체적으로 살펴보면, 지방자치법은 제15조 단서를 삭제하고, 제35조 제1항 제4호 및 제126조를 다음과 같이 개정하여야 한다. 즉 제35조 제1항 제4호의 “법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금·지방세 또는 가산금의 부과와 징수”를 “법령에 규정된 것을 제외한 사용료·수수료·분담금의 부과와 징수 및 지방세의 세목·과세객체·과세표준·세율 기타의 부과와 징수”로 개정하여야 한다. 그리고 제126조의 “지방자치단체는 법률이 정하는 바에 의하여 지방세를 부과·징수할 수 있다”에서 “지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율, 기타 부과·징수에 관하여 필요한 사항을 정함에 있어서는 지방세법이 정하는 범위 안에서 조례로써 하여야 한다”로 개정하여야 한다. 또한 지방세법은 제5조 및 제6조에 지방자치단체에게 새로운 세목을 신설할 수 있는 조항을 마련하여야 한다. 그리고 국세와 지방세의 조정 등에 관한법률은 제3조의 지방세에 지방자치단체가 조례에 의하여 신설하는 세목이 포함되도록 법문을 개정하여야 한다.

다만, 관광세 등을 현행 지방세법의 지역개발세로서 도입하고자 하는 경우(지방세법 제4장 제4절에 지역개발세 안에 관광세를 포함하여 규율하는 방식)에는 지방세법 제253조 내지 제260조에 지역개발세에 관한 과세요건 및 부과·징수절차를 정하면 된다. 이 경우 지방세법이나 국세와 지방세의 조정등에 관한법률은 별도로 개정함이 없이, 그리고 위헌의 소지 없이 소기의 목적을 달성할 수 있다.

6. 지방세에 대한 위상제고 노력

조세의 발전은 조세관련 법과 제도, 이를 담당하는 조직, 인력, 연구기능 그리고 전문성과 관련되어 있다. 지방세는 이러한 기준에 의할 경우 취약한 실정이며, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 현행 국세와 지방세의 조직체계를 비교하면 국세관련 행정조직은 중앙부처인 재정경제부 세제실·국세청·관세청이 있고, 광역단위 지역을 담당하고 있는 지방국세청, 기초단위 지역을 관할하는 세무서

〈표 4-10〉 자주재원에 의하여 확충가능한 규모

(단위: 원)

수 입	최 대	최 소
지방소비세	2,321,200,000,000	2,321,200,000,000
지방소득세	1,750,000,000,000	1,750,000,000,000
보 유 세	232,100,000,000	232,100,000,000
비과세감면	233,862,000,000	23,386,000,000
탄 력 세 율	2,940,946,000,000	294,094,600,000
계	7,478,108,000,000	4,620,780,600,000

주: 국세담당공무원수는 국세통계연보상 국세청 정원임., 지방세담당공무원수는 지방세정연감상 지방세담당공무원 현황이고, 1994년 세무직현황은 자료부재로 생략.

자료: 국세청, 「국세통계연보」, 1994 -2002년 행정자치부, 「지방세정연감」, 1994-2002년

와 세무지서가 있다. 재정경제부 세제실은 조세정책 및 제도의 입안과 총괄조정을 하고(1실 2관 10과 80명), 국세심판원은 국세심판청구 업무 등을 수행하고 있으며(1원장 5심판관 1실 10조사관, 69명), 국세청에서는 내국세와 관련된 업무 총괄 및 전국단위의 국세행정, 국세전산 개발, 국세심사청구 업무 등을 담당하고 있고(청·차장, 4관 5국 17과 13담당관, 711명), 지방국세청은 광역단위의 국세관련 일선업무를(6청 28국 116과 410팀, 2,709명), 세무서(세무지서)는 기초단위의 국세관련 일선업무를(99서장 436과, 13,013명) 수행하고 있다. 반면 지방세관련 행정조직은 중앙부처인 행정자치부 지방세제관(1관 2담당관 10담당, 35명)이 있고, 광역자치단체의 경우에는 세무과 또는 일부도의 경우 담당단위(17과 45담당, 244명)로 구성되어 있다. 기초자치단체의 경우에는 시·군·구 본청내에 세무과 또는 담당단위로(2국 304과, 11,451명) 구성되어 있으며 일부 기초자치단체의 경우에는 하부조직인 읍·면·동에 재무담당을 두고 있다. 결국 국세 조직 및 인력은 지방세 조직 및 인력에 비해 조세정책, 구체기능, 부과징수기능이 강화되어 있다고 볼 수 있다.

인력규모를 기준으로 비교하면 국세의 경우 '94년 17,491명에서 2002년 16,845명으로 645명이 감축되어 4.7%의 인력이 줄어든 반면에, 지방세 인력의 경우 '94년 16,270명에서 2002년 11,695명으로 4,575명이 감축되어 전체인력의 28.1%나 감축되었다. 또한 조세관련 제도의 학술연구와 조세정책 방향을 제시하는 역할을 수행하는 국세와 지방세 연구기관의 조직을 살펴보면 국세의 경우 국세만을 전담하여 연구하는 기관인 한국조세연구원(3연구팀, 41명)이 있어 연구를 수행하고 있는 반면에, 지방세 관련 전문 연구기관은 현재 없으며 다만 행정자치부 산하 연구기관인

〈표 4-11〉 국세와 지방세 담당공무원 인력변동 현황

(단위 : 인)

구 분	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	
국세	공무원수	17,491	17,491	17,838	17,625	17,253	16,855	16,855	16,845	16,845
	증가율	100.0%	100.0%	102.0%	100.8%	98.6%	96.4%	96.4%	96.3%	96.3%
지방세	공무원수	16,270	13,365	14,352	14,452	13,504	12,999	12,295	11,989	11,695
	증가율	100.0%	82.1%	88.2%	88.8%	83.0%	79.9%	75.6%	73.7%	71.9%
	세무직정원		12,086	12,042	12,052	10,634	10,852	10,491	10,466	10,447
	세무직현원		5,815	7,414	8,809	8,835	8,787	8,515	8,260	8,399
	세무직 충원율		48.1%	61.6%	73.1%	83.1%	81.0%	81.2%	78.9%	80.4%

한국지방행정연구원내의 지방재정세제팀의 일부 연구원이(2명) 이를 수행하고 있는 실정이다.

이러한 점들을 토대로 할 때 지방세정의 발전을 도모하기에는 한계가 있을 것으로 보인다. 따라서 살펴본 바와 같은 다양한 대안들이 실효성을 거두기 위해서는 지방세 전담조직, 인력, 연구기능에 대한 보장노력이 필요하다.

〈표 4-12〉 국세와 지방세의 조직·인력 비교

대 상	국 세	지 방 세	
중앙단위	조직	· 재경부: 1실(1급), 2관(2·3급) 10과(3·4급) · 국세심판원(재경부): 원장, 5심판관(2급), 1실장(3급), 10조사관(4급) · 국세청: 청장·차장, 4관·5국(2급), 17과·13담당관(3·4급)	· 행자부: 1관(3급), 2담당관(4급), 10담당(4·5급)
	인력	· 재경부: 80명 · 국세심판원: 69명 · 국세청: 711명	· 행자부: 35명
광역단위	조직	· 지방국세청: 6청(1·2급), 28국(2·3급), 116과(3·4급), 410팀(5급)	· 광역자치단체: 17과(4급), 45담당(5급)
	인력	· 인원: 2,709명	· 인원: 244명
기초단위	조직	· 세무서: 99서장(4급), 436과(5급)	· 기초자치단체: 2국(4급), 304과(5급)
	인력	· 인원: 13,013명	· 인원: 11,451명
연구기관	조직	· 한국조세연구원: 3개 연구팀	· 한국지방행정연구원: 재정세제팀
	인력	· 인원: 41명	· 인원: 2명
중앙단위 기능별	세제기능	· 80명(재경부)	· 16명(행자부) - 국세인력의 30% 수준
	세정기능	· 229명(국세청)	· 14명(행자부) - 국세인력의 6% 수준
	세목담당	· 33명(14개 세목) - 1세목당 2.4명	· 5명(17개 세목) - 1세목당 0.3명
	구제업무	· 119명(심판69, 심사50)	· 5명(심사 5명) - 국세인력 4% 수준
전산화	· 177명(전산정보관리관)	· 3명(세정전산담당) - 국세인력 2% 수준	

자료: 국세청, 「국세공무원 명부」, 「국세통계연보」, 2002 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002

7. 지방재정 책임성 강화⁵³⁾

지방재정의 책임성이란 일차적으로는 지역의 서비스를 자체부담과 책임에 의해 자기의사결정으로 공급하는 것을 말한다. 재정책임성을 강화하기 위해서는 세입확보를 통해 지방자치단체의 자율성을 제고함으로써 지방자치단체의 책임운영을 도모해야 한다. 또 하나의 지방재정운용의 책임성이라 함은 지방재정을 건전하게 운영하는 것이다. 그리고 지방자치단체는 재정집행의 결과에 대하여 납세자인 지역주민과 보호자적 역할을 하는 중앙정부에 대하여 재정집행 결과에 대한 책임성을 가져야 한다. 이는 자치단체의 장이 자율적인 재정운영을 바탕으로 하되, 납세자인 지역주민과 중앙정부에 대한 정치적 책임성이라 할 수 있다.

이를 위해서는 먼저 지방자치단체의 자율통제시스템에 대한 강화방안이 마련되어야 할 것이다. 이는 아래의 표에 제시되어 있는 사전적 재정통제(관리)시스템적 측면에 대한 자율적 통제를 강화시켜야 한다는 의미이다. 다음으로는 주민통제를 위한 지방재정정보에 대한 공개노력이 있어야 할 것이다. 우리 나라는 재정운영상황을 지역주민에게 공개하는 지방재정공개제도를 1994년에 도입하여 시행하고 있다.

현재 지방자치단체에서 공개하는 재정정보는 현년도 예산(2월), 전년도 결산(7월)이다. 그리고 중앙정부 차원에서 248개 전 자치단체를 대상으로 재정분석한 결과와 지방예산통합시스템(LBIS)을 통하여 전 자치단체 예산과 주요 재정지표를 공개하고 있다. 그러나 제도적 실효성 향상 및 주민참여·감시를 강화하기 위해서는 재정정보 공개대상이 확대되어야 한다. 공개 대상은 현재의 예산, 결산 뿐만 아니라 중기지방재정계획, 투·융자심사결과, 재정분석·진단결과, 지방공기업 경영평가 등이 포함될 필요가 있다. 또한 지방자치단체의 재정정보 공개는 공개내용, 공개방법 등의 표준적인 모델을 설정하여 사용할 필요가 있다. 이는 지방의회와 지역주민 등에 의한 주민통제가 이루어질 수 있는 재정정보유통의 기반이 된다.

53) 조기현·서정섭, “중앙-지방간 재정관계의 조정,” 『지방재정학회 춘계학술세미나 발표논문』 (2003) pp. 20-50

〈표 4-13〉 우리나라 지방재정통제(관리) 시스템

구분	재정통제(관리) 시스템		주요내용
주민	주민참여 및 감시, 재정운영상황 공개		주민통제
지방 및 중앙	사전적 (지방:자율적)	예산편성지침	재정낭비요인 기준제시 및 예산편성정보제공
		지방채발행	행자부 승인+지방의회결의결
		중기지방재정계획	집행부 수립(지방의회 보고)
		투융자심사	일정규모 이상
	사후적 (중앙: 감독)	재정운영상황분석 및 공개	248개 단체 대상 분석 공개
		재정진단	재정안정성 낮은 단체 대상 재정지도
지방교부세 인센티브·페널티		지방교부세 산정시 가감 반영	

자료: 조기현·서정섭, “중앙-지방간 재정관계의 조정,” 2003. 지방재정학회 춘계학술세미나 발표논문.

가. 지방재정 운영의 자율성 확대

지금까지 지방재정은 사전적인 통제를 통한 건전성 확보에 중점을 두고 운영되어 왔다. 그 결과 지방재정의 건전성은 유지되고 있으나, 운영의 자율성이 미흡하고 이로 인해 효율성이 저하되고 있다는 지적이 제기되어 왔다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 다음과 같이 제도를 개선하였다.

먼저 지방자치단체 예산편성기본지침이 폐지된다. 그 간 예산편성기본지침은 예산편성기준 외에 예산편성시에 참고할 사항이나 집행지침적 성격의 내용을 함께 규정하고 있어 지방재정의 자율성을 제약하는 대표적인 제도로 지목되어 왔다. 국가 전체적인 통일성 유지를 위한 최소한의 예산편성기준⁵⁴⁾만이 행정자치부령으로 제시되고, 예산편성시 참고할 사항은 편람(manual)의 형태로 제공된다.

둘째 지방채발행 절차는 사업별 승인제도에서 총액한도제로 바뀐다. 지금까지 지방채발행은 사업별로 중앙정부의 승인을 받아 왔으나, 앞으로는 자치단체가 중앙정부가 정한 한도액(ceiling)의 범위 내에서 지방의회의 의결을 얻어 자율적으로 지방채를 발행할 수 있고, 한도액을 넘어서는 지방채 발행과 환위험관리(exchange rate risk management)가 필요한 외채 등 특별한 관리가 필요한 경우에만 중앙정부의 승인을 받으면 된다.

셋째, 국고보조금의 대대적인 정비에 따라 국고보조사업이 지방으로 이양되고 그에 해당하는 재원이 분권교부세로 지방에 지원된다. 분권교부세는 내국세의

54) 사회단체보조금, 업무추진비, 지방의회관련경비, 통리반장 활동보상금 등 4대 비목에 대한 기준.

0.83%규모(2005년 기준으로 8,456억원)이고, 2005년부터 2009년까지 한시적으로 운용되다가 2010년부터 보통교부세로 통합된다. 분권교부세는 지방이양 관련 통계와 종전의 국고보조금 지원수준 등을 감안하여 교부되고 분권교부세 신설에 따라 지방교부세 법정률이 내국세의 18.3%에서 19.13%로 인상되었다.

넷째 현재 자치단체 발주공사·물품 중 일정규모(100억원이상 PQ⁵⁵공사 등)이상을 의무적으로 조달청에 계약을 의뢰하도록 되어 있는 의무조달제도가 단계적으로 자율화된다. '05년부터는 200억원 미만 PQ공사가 의무조달 대상에서 제외된다.

나. 지방재정 운영의 책임성 확보

이러한 지방재정 운영의 자율성 강화를 위한 제도개선과 아울러 자율성 확대가 방만한 지방재정 운영으로 나타나지 않도록 하기 위한 책임성 확보 방안을 마련하였다.

지방재정 운영의 책임성 확보는 자치단체 내에서 주민과 지방의회, 시민단체의 자율적인 통제에 의한 책임성 확보와 상위정부에 의한 책임성 확보 두 가지 측면에서 추진된다.

자치단체 내에서 책임성을 확보하기 위하여 지방재정운영의 결과와 지방재정서비스 제공목표를 주민에게 알리는 지방재정공시제도가 도입되고, 예산편성과정에서 주민의 참여를 의무화하는 주민 참여형 예산편성제도가 법제화 되었다.

중앙정부에 의한 책임성 확보는 지방재정분석진단제도의 개선을 통해 이루어진다. 현행 지방재정분석진단제도는 재정운영에 대한 종합적인 평가라기보다는 예산집행결과를 단편적으로 분석하는 정태적(靜態的)인 통계자료 수준이다. 때문에 자치단체 재정운영의 성과와 문제점을 정확히 측정하지 못하고 지방재정운영의 개선에 필요한 정보를 충분히 제공하지 못하고 있다. 또한 분석결과에 따른 인센티브와 페널티 제도가 법제화 되어 있지 않아 자치단체의 관심도 부족한 상황이다.

앞으로는 자치단체의 재정건전성과 효율성 제고노력을 과학적으로 측정할 수 있도록 분석제도를 평가방식으로 전환한다. 이와 함께 평가결과에 따라 인센티브와 페널티를 줄 수 있도록 관련제도를 법제화하여 사후적 재정관리 시스템으로서의 실효성을 높일 수 있도록 하였다.

다. 지방재정 시스템의 디지털화

55) PQ(pre-qualification)란 입찰참가자격 사전심사로 공사에 있어서 입찰참가자격심사 신청자에 대한 입찰참가자격을 미리 심사하여 경쟁입찰에 참가할 수 있는 적격자를 선정하는 제도이다.

지금까지 지방재정은 관련 인프라(infra)가 취약하여 지방재정 정보가 통합적으로 활용되지 못하고, 주민과 지방의회, 정책결정자 등 정보의 수요자가 필요로 하는 정보를 적절히 제공하지 못해왔다. 2004년에는 이와 같은 점을 고려하여 지방재정의 새로운 인프라를 구축하고 제도를 개선하였다.

1999년 이후 추진해 온 발생주의 복식부기 회계제도 도입이 본격적으로 추진되었다. 그간 9개 시험운영기관⁵⁶⁾의 운영경험을 토대로 지난 11월 초에는 54개 자치단체를 복식부기 시험운영기관으로 추가로 선정하여 총 63개 자치단체에서 복식부기 회계제도를 시행하게 되었다. 이를 계기로 공공부문의 복식부기제도 도입 가능성에 대한 학계, 시민단체 등의 우려를 불식시킬 수 있을 것으로 보고 있다.

특히 시험운영기관 추가선정을 앞두고 수요조사를 실시한 결과 94개 자치단체가 희망함으로써 이제는 모든 자치단체에 확산보급을 위한 기본토양이 형성되었다는 확신을 갖게 되었다. 2007년 법 시행을 앞두고 전산시스템의 고도화, 관련 공무원에 대한 교육훈련 등 제도의 성공적 정착을 위한 마무리에 전력을 다해나갈 계획이다.

지방재정 BPR/ISP는 부분적인 개선에 치중하던 방식에서 벗어나 업무전략계획(BSP)수립, 업무재설계(BPR), 법·제도개선 등의 절차를 통해 지방재정관리체계를 혁신하고 종합적인 정보시스템의 설계 및 실현방안(ISP)을 수립하는데 그 목적이 있다.⁵⁷⁾

1단계로 지방재정 BPR/ISP수립을 통해 지방재정정보화의 방향설정은 완료되었다. 2단계로 2005년까지 지방재정전반에 대한 표준지방재정정보시스템을 개발할 계획이다. 2006년부터 2007년에 걸쳐 시험운영을 실시하고 단계적으로 국가와 정보연계체계를 구축할 계획이다.

현행 품목별(line item) 예산제도는 예산낭비를 억제하는 긍정적인 효과에도 불구하고, 전략적 자원배분과 성과관리 강화라는 시대적 흐름에 부합하지 못한다는 한계를 갖고 있다.

프로그램예산(program budget)은 예산의 계획·배정·집행의 과정과 체계를 프로그램과 사업 중심으로 구조화하고 그것을 프로그램의 성과평가와 직접 연계시키는 예산기법이다. 준비기간을 거쳐 단계적으로 확산·보급해 나갈 계획이다. 프로그램예산제도가 도입되면 지방예산의 성과관리가 가능해 질 것이다.

56) 서울 강남구, 경기 부천시, 전라북도, 대전광역시, 전북 전주시, 전북 정읍시, 전북 무주군, 전북 순창군, 대전 서구

57) 업무전략계획(BSP: Business Strategy Planning), 업무재설계(BPR: Business Process Reengineering), 정보화전략 계획(ISP: Information Strategy Planning)

한편, 현행 자치단체 예산분석은 기금이 제외되고, 보전거래를 포함하고 있어 순수한 재정지출규모 및 수지의 파악 곤란하다. 중앙정부는 IMF의 권고에 따라 1979년부터 『정부재정통계지침(A Manual on Government Finance Statistics)』에 의거, 통합재정 규모와 수지를 작성하고 있으나 지방재정과 지방교육재정은 제외되어 운영되고 있다.

통합재정수지 분석이 도입될 경우 국가적으로는 중앙과 지방을 포괄하는 일반정부부문의 통합재정수지분석이 가능하고, 재정활동이 국가경제 및 재정정책에 미치는 효과와 국가간 비교가 가능해 질 것이다. 자치단체의 입장에서도 재정활동 총규모와 건전성 측정 및 지역경제 영향력 파악이 가능해 진다.

2004년도에는 자치단체 전체의 분석결과를 토대로 국가전체의 통합재정수지 분석 결과만을 발표하였다. 2005년도에는 개별 자치단체와 전체 자치단체의 통합재정수지 분석 결과를 발표할 계획이다.

라. 지방의 실정에 맞는 제도 개선

지방의 특성을 반영하지 못하는 것으로 지적받아 온 계약, 공유재산, 물품, 기금 등의 제도를 개선하였다.

현행 지방계약에 관한 사항은 지방재정법에 근거를 두고 있으나, 일부는 지방재정법을 적용하고, 일부는 국가를당사자로하는계약에관한법률을 준용하는 형태로 운영되어 법률체계 및 일부 내용이 자치단체의 특성에 맞지 않게 운영되어 왔다.

주민이 원할 경우 아파트 보수공사도 자치단체가 대행해 줄 수 있는 제도를 도입하였고, 기초자치단체의 물품 수요를 광역자치단체가 일괄하여 구매할 수 있도록 하는 방안도 마련하였다. 또한 계약의 투명성 제고를 위해 수의계약내역의 공개를 의무화하고, 공사과정에 주민대표의 참여를 제도화하는 참여감독관제도를 도입하였다. 자치단체장과 지방의원의 당해 자치단체와 영리계약 금지요건을 강화하였고 재해의 신속한 복구를 위해 미리 미확정금액으로 계약을 하고 공사후에 정산하는 개산(概算)계약 제도를 도입하였다.

지방분권시대에 맞는 다양한 공유재산 및 물품의 관리수요에 대응하고, 자치단체 공유재산 및 물품의 생산적 활용도 및 관리능력을 제고하기 위한 방안을 마련하였다.

행정·보존재산의 사용수익허가기간을 법률에 명시하여 국가와 균형을 유지토록 하였고, 시설이용료와 위탁보조금간 상계를 허용하여 위탁을 받은 자의 노력을 유

도할 수 있도록 하였다. 또한 지방의 자율성을 확대하기 위하여 국고보조 공공시설 설치조례의 사전승인제와 행정자치부의 특별재물조사를 폐지하였다.

지방기금은 그 규모가 증가됨에 따라 사실상 제2의 예산이지만 기금에 관한 기본법이 없어 기금의 남설(濫設)과 여유재원의 사장(死藏) 등의 문제가 지적되어 왔다.

지방기금의 무분별한 증가와 남용을 방지하기 위하여 중앙정부가 법률에 의해 지방기금을 설치할 경우 행정자치부와 협의하도록 하였고, 자치단체 자율의 성과분석과 조례에 기금의 존속기한을 설정토록 하는 일몰제도(sunset system)를 통해 불필요한 기금을 정비하도록 하였다. 기금 여유자금을 통합하여 지방 SOC사업과 채무상환에 활용할 수 있도록 하는 방안도 마련하였다.

마. 지방재정관련 법체계의 전면적인 혁신

지방자치법의 특별법 성격으로 1963년 제정된 지방재정법은 지금까지 18차례의 개정이 있었으나, 큰 틀의 변화 없이 지금까지 유지되어 왔다.

국가가 분야별로 법체계를 정비하여 제도의 발전을 가져온 반면, 지방재정은 전문적인 제도발전이 미흡한 것이 사실이다.

지방재정의 전문적인 발전과 앞에서 논의된 지방재정 혁신 과제의 제도화를 위해 지방재정법을 지방재정법, 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률, 공유재산 및 물품관리법, 지방자치단체기금관리기본법의 4개의 법으로 분법(分法)하는 작업을 추진하였다. 현재 법안이 국회에 제출되어 있으며, 2004년 7월 시행 예정이다.

지방재정법의 분법이후 국가재정과 지방재정의 법률 체계를 비교하면 다음과 같다.

바. 향후과제 및 참여를 통한 혁신

2004년은 2003년에 마련한 재정분권로드맵에 따라 정책을 가시화해야 하는 첫해로서 자치단체와 일반 국민들의 지방분권에 대한 욕구가 증대되는 시기였다. 이러한 지방분권의 분위기에 따라 일부에서는 중앙정부의 합리적인 제도개선 조치에 대해서조차 불만을 표출하는 사례도 있었다. 그러나 재정분권에 대한 주민과 자치단체의 만족도가 낮은 것도 사실이다.

〈표 4-14〉 국가재정과 지방재정의 법체계 비교

국가재정 ⁵⁾	분 야	지방재정(분법)
예산회계법	예 산	지방재정법
국고금관리법	회계·지출	
국가채권관리법	채 권	
기금관리기본법	기 금	지방자치단체기금관리기본법
국유재산법	재 산	공유재산및물품관리법
물품관리법	물 품 관 리	
국가를당사자로하는계약에 관한법률	계 약	지방자치단체를당사자로하는 계약에관한법률

이러한 과제들이 성공적으로 추진되기 위해서는 자치단체 등 이해관계자의 참여가 중요하다. 의견을 듣고 조율하는 과정에서 시간이 걸리고 제도혁신이 본래 의도한 방향과 일부 달라질 수도 있으나, 혁신의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 적극적인 참여와 의견 반영이 보장되어야 한다. 그래야만 혁신이 국가 경쟁력 향상으로 이어질 수 있다.

“바쁠수록 돌아가라”는 속담이 있다. 시간이 없고 불편하다고 참여를 제한하면 오히려 문제만 커진다. 참여는 불편하고 시간이 걸리는 불필요한 절차가 아니라 합리적인 방안을 만들고 이해관계자의 동의를 얻기 위해 반드시 거쳐야 하는 절차인 것이다.

제2절 지방세외수입의 확충방안

세외수입이 확충될 지방재정 사업은 어떤 것으로 택할 것인가(당위성과 연계하여 접근) 라는 방향 설정이 이루어져야 한다. 그 다음 이같은 사업을 어떻게 발전시키느냐(시장경제 논리와 연계하여 접근)의 문제다

첫째로, 지방재정으로 투자하여 할 수 있는 사업은 공공성을 가진 사업에 한하여야 한다. 시장성만을 가진 사업은 지방정부의 사업으로는 원칙적으로 불가능한 것이며 따라서 부적합하다. 둘째로, 지방정부사업은 지방주민의 수요(local public wants)를 충족하는 사업이어야 한다. 셋째로, 공급가격의 적정수준의 결정이다. 이는 생산하는 제품 내지는 서비스의 공공성에 따라 차이가 있다. 따라서 지방정부

가 생산하여 제공하는 재화와 서비스와의 보상자와의 관계, 동 재화와 서비스가 제공하는 사회적 편익정도, 공공재의 특징인 경합성과 배타성의 정도 그리고 재정 수입의 성격 등에 따라 접근하여 정책결정을 하여야 할 것이다.

다음으로 지방세외수입의 지방재정세입에서 차지하는 비중의 변화이다. 물론 동 비중의 변화는 경제성장성 변화와 노력성 변화로 구분할 수가 있다. 전자는 시대적·정치적·환경적·화폐가치적 여건변화로 인하여 지방재정에서 세입규모가 증대함에 따라 자연적으로 세외수입이 증대하는 것을 의미한다. 다른 하나는 지방자치단체장의 노력으로 지방재정세입에서 지방세외수입의 비중을 상대적으로 높이는 경우를 의미한다. 후자가 지방재정에 있어 지방세외수입의 중요한 정책과제라 할 수 있다. 여기에서 우리가 다룰 문제는 지방공기업의 활성화문제, 세외수입 효율체계의 합리적 조정·현실화문제, 지방채를 통한 지방투자재원의 확충문제, 경영수익사업의 개발 문제 등으로 나누어 볼 수가 있다.

1. 지방공공서비스와 지방세외수입

지방세외수입은 지방공공서비스의 유형(공공성의 정도)에 따라 그 수입정책을 달리하여야 한다. 지방공공서비스는 비배제성과 비경합성의 정도에 따라 그 수입정책을 달리하여야 한다. R. A. Musgrave가 공공재를 사회재(social goods)와 가치재(merit goods)로 구분하여 그 정책을 달리했듯이 지방세외수입 정책에 있어서도 다를바가 없다.

지방정부의 공공서비스는 사회재적 서비스(social wants), 가치재적 서비스(merit wants) 그리고 배제적경합성 서비스(exclusive & non-rival services)로 나눌 수가 있다. 사회적 서비스(social wants)는 그 편익이 주민에게 주는 절대적 편익으로 그 비용은 일반적 보상관계의 성격을 가지고 있는 경우다. 따라서 사회적 서비스는 그 가격이 개별적으로 무료 또는 원가비용이하의 금액으로 공급되는 것이 일반적이다. 이 경우 원가이하의 부족액은 지방세로 충당하여야 할 것이다. 그래도 부족하면 중앙정부의 보조금 내지는 지방교부세로 부담하여야 한다. 이같은 서비스에는 주민등록사무, 호적사무, 민방위사무, 소방, 환경, 공중보건, 산업진흥, 조세의 부과징수, 통계등과 같은 전국적 편익과 깊게 연관되는 서비스가 포함된다.

가치적 서비스(merit wants)는 지방공기업을 통하여 공급됨이 합리적이고 또한 가능한 서비스이다. 이러한 서비스는 주민(시장주체)이 직접 생산해도 가능한 서비스이지만 공공주체가 생산·공급하는 것이 보다 효율적이기 때문에 이에 생산·공

급토록 하는 경우다. 이 경우 창출되는 서비스는 배제성과 경합성 중 그 하나만을 가진 상품과 서비스이다. 따라서 반 개별적 보상관계가 성립한다. 이 경우 개별적 보상관계는 수익자부담의 원칙에 입각한 가격수입을 형성하게 되나 극히 원가적 서비스이다. 이같은 서비스로는 상하수도, 오물처리, 가스, 대중교통수단, 주택, 택지개발, 병원·문화시설 등의 서비스가 속한다. 다만 이같은 가치재가 공공에 기여하는 편익의 큰 경우 그 기여도만큼 재원조달의 면에서 조세수입에 일부 의존하는 경우도 가능하다 하겠다. 이같은 서비스는 국민연금, 기초생활자생계비보장 같은 사회보장, 의료, 고용, 산재 같은 복지서비스, 기타 도로, 공원 등과 같은 서비스가 속한다. 그렇다면 지방정부는 후자의 분야에 보다 세외수입을 확충할 수 있는 공공 사업분야로 전략적 초점을 둘 수가 있다 하겠다.

2. 전통적 지방재정기능의 발전적 변화

지방재정수입에서 세외수입의 비중이 증대되고 있다. 지방정부는 전통적인 공권력주체에서 주민생활향상편익 생산주체로서의 지위로 변화되어야 한다. 지방정부의 “세일스 맨”에서 “세일스 주체”으로 지위변화 등은 바로 지방재정에 있어 일반회계보다 특별회계 및 공기업특별회계의 비중을 증대시키고 있다는 의미와 같다. 나아가 지방재정의 공기업화, 공사혼합형태의 공사 및 제3섹터 탄생 그리고 세무, 회계, 위생, 환경 등 민생적 서비스의 민간 하청화 등은 바로 지방재정의 시장화·기업화를 의미한다.

R.W. Poole은 지방자치단체가 자유시장원리를 적용하여 기업경영방식으로 자치단체의 문제를 해결하여야 한다고 하고, R.W. Hetland는 “지방자치단체의 재량에 의한 공공서비스의 생산성 향상”이라고 지적하고 있다.⁵⁸⁾ 일본의 松行康夫와 武田益은 “자치단체를 하나의 경영체로 보고 사장인 지방자치단체의 장이 소비자인 지역주민에 최소한의 사업비용을 들여 최대의 지역복지를 달성하는 것”이라고 하고 있다.⁵⁹⁾

지방재정의 기업화란 공공분야에 있어, 공평성, 경제성을 유지함과 함께 효율성을 지상목표로 하는 시장경제를 도입한다는 의미이다. 이같은 지방재정의 정책방향은 시장경제의 기본 장점인 효율화를 극대화하는 방향으로 변화될 때 세외수입은 더욱 확충되고 가치재의 수요는 증가하여 지방자치단체별로 노력도에 차이를

58) R.W. Poole, Cutting Back City Hall.

59) 부만근, 『한국지방자치론』, (서울: 법문사, 1999), p.413.

돈 세외수입의 효율화가 이루어 질 것이다.

3. 요율의 합리적 현실화

사용료와 수수료가 분류상 어느 부문에 해당되느냐에 따라서 원가보상을 달리 결정하는 것이 합리적인 방법이다. 요율조정을 정례화하고 무료로 제공되는 수수료를 유료화하며 사용료·수수료를 현실화하는 경우 연간 약 2,000억원정도의 세외수입이 증가할 것으로 추산된다.⁶⁰⁾

사용료·수수료의 요율조정을 위한 기본방향을 설정하기 위해서는 사용료와 수수료를 포함한 서비스의 분류와 그에 따른 비용부담관계가 검토되어야 한다.

〈표 4-15〉 사용료·수수료의 분류모형

(단위: 백만원,%)

	계	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	계 주
세외수입(A)	12,645,852	4,672,148	1,135,597	813,863	905,522	943,235	1,228,891	1,149,178	1,502,194	295,224
사용료(B)	155,263	48,800	17,794	7,483	13,384	12,434	12,061	12,485	20,320	10,502
B/A	1.23	1.04	1.57	0.92	1.48	1.32	0.98	1.09	1.35	3.56
수수료(C)	312,596	105,879	30,066	18,592	26,829	24,422	30,882	32,662	35,626	7,638
C/A	2.47	2.27	2.65	2.28	2.96	2.59	2.51	2.84	2.37	2.59
사용료+수수료(D)	467,859	154,679	47,860	26,075	40,213	36,856	42,943	45,147	55,946	18,140
D/A	3.70	3.31	4.21	3.20	4.44	3.91	3.49	3.93	3.72	6.14

자료: 행정자치부 지방재정세계국(1999), 지방재정연감

〈표 4-15〉 61)은 사용료와 수수료를 대상으로 필수성과 재산성을 기준으로 분류모형을 설정한 것이다. 먼저 필수성은 수수료가 주민의 일상생활에 필수적이냐 선택적이냐를 기준으로 구분한 것이고, 재산성은 사용료와 수수료가 성질상 주민에게 이익을 주느냐 아니냐를 구분한 것이다. 그러나 사용료·수수료의 성질상 어느 정도가 필수적이고 선택적이냐 하는 것과 어느 정도가 이익을 주느냐 아니냐에 대한 엄격한 기준이 없음은 이 구분의 한계일 수밖에 없다. 다만 시대의 흐름속에서 판단되어야 할 가치판단의 문제라는 점을 지적해 두고자 한다.

60) 김동기, “지방자주재원의 확충, 『한국지방재정공제회 세미나발표 논문집』(1995). p. 18.

61) “오희환. 박기관, 전계서, pp.66-67.”

이러한 분류를 기준으로 다음과 같이 기본방향을 설정하기도 한다.

첫째, 상하수도 기본사용료, 주민등록증·초본과 같이 주민생활에 필수적이고 비채산적인 사용료·수수료는 원가를 최소화한다.

둘째, 항결핵제 보급수수료, 각종 예방접종과 같이 선택적이거나 비채산적인 사용료·수수료는 원가를 저렴하게 책정한다.

셋째, 위생처리장 사용료, 화장장사용료와 같이 필수적이거나 채산적인 사용료·수수료는 사용자부담원칙을 적용하여 가능한한 현실화한다.

넷째, 골재채취료, 무역업허가수수료와 같이 선택적이면서 채산적인 사용료·수수료는 완전히 현실화한다.

그 밖에 동종유사 사용료·수수료는 형평성을 유지하여 요율을 균형되게 책정되, 지역특성에 따라 요율이 달리 결정되어야 할 사용료·수수료는 차등적용하며, 무료제공수수료는 일정한 기준을 설정하고 이를 선별하여 유료화한다.

우리 나라는 현재까지 사용자부담의 대표적 사례인 사용료·수수료가 장기간 미조정상태에 있거나 지나치게 저렴하여 부담의 공평, 자원분배의 효율화, 적극적 자주재원확보 측면에서 문제가 제기되고 있다. 따라서 사용료·수수료 수입이 지방재정에서 차지하는 비율이 현재로서는 높지 않지만 사용자부담원칙의 확대를 통하여 추가적인 재정수요의 일정 부분을 확보하여야 한다는 관점에서 지방자주재원확보의 적극적 수단으로 개발해야 할 필요성이 제기됨에 따라 사용료·수수료 요율의 합리적 조정은 가장 최우선과제라 할 수 있다.⁶²⁾

또한 현행 수수료는 지방자치법에 일반적인 근거가 규정되어 있을 뿐 대부분의 수수료는 개별법령에 규정되어 있으므로 법령을 운영하는 관계부처에서 수수료에 관한 규정을 개정, 현실화하여야 한다.

법령개정의 복잡성과 경직성, 수수료수입이 지방자치단체로 귀속됨으로써 관심이 부족하여 수수료요율이 조정되지 않아 저렴하고 요율 조정시 타부처 유사서비스 요율에 대한 비교검토가 이루어지지 않아 불균형을 가져오고 있다.

이러한 불합리성을 개선하기 위하여 지방자치법을 개정하여 행정서비스 수수료에 관한 규정을 신설한 후 대통령령으로 지방자치단체의 행정서비스에 관한 수수료 규정을 제정하여 각 개별법령에 규정된 수수료를 흡수 수용함으로써 유사수수료간 형평을 유지하고 사회여건과 물가인상 등에 부응하여 요율을 개선하도록 해야 할 것이다.

지방공기업의 요금수준이 물가억제정책과 관계 해당부서의 경직된 제도 운영으

62) “강병규, 전계서, p.47.”

로 총괄원가에도 미치지 못하는 경우가 많다. 상수도 요금·지하철 요금은 매년 두자리수 이상의 인상요인을 가지고 있었으나 사회적, 정치적 요인들로 인해서 한 자리수 인상에 그침으로써 현실 요금수준과 적정요금 수준간의 갭(gap)이 계속 커지게 되었다. 현재의 공공요금 수준은 공정보수(fair rate of return)의 크기가 얼마나에 따라 결정되도록 되어 있다. 여기서 공정보수란 기업이 적절한 재투자계획이 내에서 정상적으로 운영하는 데 부족함이 없도록 하게 하는 적정한 반대급부를 의미한다. 공정보수율은 이론적으로 말해서 자본배분의 기준, 경영효율성의 기준, 요금수준의 안정성 및 예측가능성의 기준 등을 고려하여 결정되어야 하는데 재정경제원의 기준에 따르면 공정보수율은 타인자본과 자기자본간의 비율을 고려한 자본비용, 물가상승률, 당해 회계연도의 재투자 및 시설확장계획, 원리금, 상환계획 등을 종합적으로 고려하여 결정하도록 되어 있다. 현재 우리나라에서 적용되고 있는 기본적인 공정보수율은 9%정도인데 물가상승률 및 원리금 상환계획 등을 고려하여 이보다 상향 조정될 수도 있는 것이다.

그러나 공정보수의 개념을 요금수준 결정에 도입하는 것이 원칙적으로 잘못 된 것은 아니지만 요금정책을 통해 경영의 효율화를 추구하는 것은 공정보수개념이 적절치 못하다. 요금수준은 해당 지방공기업의 적자를 해소할 수 있어야 하며 경영합리화를 이해 요금수준이 탄력적으로 조정될 수 있도록 요금산정방식을 새롭게 할 필요가 있다. 또한 수익자 부담원리를 충족시킬 수 있도록 요금체계를 개선하여 사용자간의 형평성을 맞추는 것이 필요하다. 그리고 지역간의 공공요금 격차를 줄이기 위해 공공서비스 사업의 광역화를 추구하는 것도 중요하다고 여겨진다.

세외수입은 경영관리가 생명이다. 공공서비스의 생산·제공이란 경제활동의 목표와 연계하여 합리적인 경영이 요청된다. “정치논리나” 수단방법을 가리지 않고 되는 피선 논리”는 배제되어야 할 것이다. 현행요금의 문제점은 바로 이같은 정치적·경제적·사회적 그리고 기업경영이란 관점에서 접근하여 지적할 수가 있다 하겠다. 그러나 여기서 지적할 사항은 다른 어떤 이유보다도 공공서비스의 효율이 정치적 논리에 의거 “원가 이하”라는 점이다. 공공서비스의 대가는 그 편익이 일반적이 아닌 경우 즉, 개별적인 경우 수익자부담에 의하여 부담하는 원칙을 적용하여야 한다. 왜냐하면 이를 “수요하지 않는 자”는 동 서비스의 편익을 향유하지 않기 때문이다. 만약 이 경우 원가이하로 하는 경우 그 편익을 받지 않는 타지역의 무관한 주민이 그 원가를 부담하게 되어 오히려 국민경제의 안정적 성장에 비효율적인 효과를 제공한다는 점이다.

우리나라는 과거 대륙법계의 영향하에 발전된 경제체제임으로 관료적 사고와 행

정편의적 요인으로 인하여 요율결정에 있어 합리적이 아니라 너무나 상명 하달적이고 정치적으로 경직적이라는 것이다. 더욱이 경제성장정책과 맞물려 물가상승에 영향을 준다는 이유가 공공요금결정의 제약 요인으로 작용해 온 점, 개발도상국가의 경제 상태 하에서 저소득층에 대한 사회 복지적 정책의 일환으로 합리적인 이유없이 원가이하의 요율가격을 정치논리로 고집하여 온 점, 공공요금 인상으로 자극된 인플레이션 요인을 사전 억제하기 위하여 절차상 까다로운 규제를 부여한 점(대통령에 의한 요율의 결정), 서비스 종류별 원가를 무시하고 일정율로 공공가격을 억제 유지한 점, 지역별 경제력과 수요요구를 무시하고 요율을 일방적으로 표(票)를 의식하여 결정하는 등 요율 운영상 많은 문제점을 가지고 있다.

이같은 논리는 공공서비스 내지는 요금의 성격을 오해 내지 정치권력 유지의 시녀로 사용한 결과라 하겠다. 왜냐하면 공공서비스는 그 편익이 일반적 수요를 기초로하는 경우 이는 조세수입으로 충당하여야 할 것이고 개별적 편익을 제고하는 경우 그 수요자에게 적정가격을 징수함으로써 공공서비스의 질을 높이고 실제 수요자가 요구하는 높은 질의 공공서비스를 제공하여야 하기 때문에 공공요금의 적정은 반드시 유지하여야 하기 때문이다. 이같은 “요금관리정책”이 바로 공공서비스 생산기관의 자립과 이로 인한 자체수입의 확충을 꾀하는데 기여할 수 있고 그 결과 국가자원의 합리적 배분에 기여할 수 있기 때문이다.

4. 공공요금의 책정기준과 미래지향적 방향

공공요율은 제공하는 공공서비스의 공공성에 따라 차등적일 수밖에 없다. 그러나 그 한계는 원가를 기준으로 그 보다 저가, 동일가격 또는 최고가로 구분·책정될 수가 있다. 최고가, 시장가격과 동일가격 또는 최저가의 적용기준은 동 공공서비스가 공공성(public characters)을 얼마나 갖고 있느냐와 직결된다. 동 공공서비스가 일반적 편익을 제공하고 그 소비가 비경합적이고 시장가격이 비배제적일 경우 원가 이하로 책정이 불가피할 수가 있다. 이 경우 그 손실부분은 지방세로 충당하여야 할 것이다. 반면 그 편익이 개별적이고 소비가 경합적이며 시장가격에 의하여 배제적일 때 적정가격(원가 + 적정이윤)으로 책정되어야 한다. 왜냐하면 이는 개별적 편익을 제공하기 때문에 수익자가 그 수익의 범위에서 일부분을 부담함은 자연의 원리이기 때문이다. 다만 공공성이 있음으로 시장가격보다는 저가일 수가 있다. 특정상품이나 서비스의 경우 시장가격보다 고가의 이윤을 포함하는 공급가격이 책정될 수가 있다. 이 경우는 편익이 극히 부분적이고 소비가 비경합적이

고 시장가격이 배제적일 때 초과가격(원가 + 초과이윤)으로 책정되어야 한다. 이는 소득재분배나 자원의 적정배분이라는 관점에서도 바람직한 정책이다.

이러한 효율책정의 이론적 논리를 부인하고 정치적 결정을 하는 경우 지방재정의 건전성은 해하고 그 부족 수입은 항상 국민의 혈세 내지는 차입금으로 충당하려고 하고 그 책임은 후세에 떠 넘기는 정치인의 고질적 행태가 지속되는 것이다 뿐만 아니라 이같은 숨은(불투명) 경제거래의 지속은 지방재정의 흐름을 왜곡하고 지방세출의 낭비와 준조세의 범람을 초래하게 되어 국가경제의 기본 질서는 깨지게 된다.

5. 경영의 자율성 및 경영평가의 강화

지방공기업에 대한 자율권을 해당 지방자치단체장이나 해당 지방공기업의 관리자에게 주어야 한다. 모든 자율성을 지방자치단체에 부여하는 데는 문제가 있으나 기본적으로 전국적으로 통일성을 요하는 것 이외는 모두 지방자치단체장에게 이고나하도록 하며, 궁극적으로 지방공기업의 관리자에게 조직을 구성할 수 있는 권한과 인사권을 행사할 수 있도록 경영의 자율성을 부여하여야 하리라고 본다.

전문성 제고를 위해서는 지방공기업의 최고관리 책임자를 일반공무원 내지 낙하산인사로 임명하는 관행을 지양하고, 해당분야에 풍부한 경험을 가진 자 중에서 임명하도록 하는데 관계규정을 수정하여 외부 전문가도 최고관리자로 임명될 수 있도록 하여야 한다. 또한 전문직렬 종사자들이 인사상의 우대를 받도록 하고 순환보직제의 경우 인사기간을 길게 하여 지방공기업에 종사하고 있는 직원들이 해당업무에 대한 전문성을 심화하도록 하여야 한다.

지방공기업에 대한 경영평가를 강화하여 합리적인 개선책을 마련하여야 한다. 피평가기관이 매년 경영평가에 적절히 대비하기 위해서는 평가편람을 개발·작성하는 것이 필요하다. 평가편람에 포함되어야 할 주요내용으로는 해당 지방공기업의 목표와 목표달성도, 경영합리화의 정도, 조직·인사관리의 효율성, 예산 및 회계관리의 적정성, 기획 및 인력개발의 적정성, 소비자 만족도, 지역경제와 국가경제에 대한 기여도 등이 있다.

평가내용들에 대하여 보다 객관적으로 명확하게 평가할 수 있는 평가지표들을 개발하고 평가자료들을 충실히 마련토록 하는 여러 절차와 규정들을 제정하여 평가업무가 좀더 객관화·과학화되도록 많은 준비노력을 계속해 나가야 할 것이다. 아울러 평가결과에 대한 사후관리를 철저히 하여 경영개선에 적극 반영토록 하고,

평가결과가 우수하게 나온 분야에는 인사상 또는 경제적 보상이 있도록 하며, 평가결과가 나쁘게 나올 경우에는 그 원인규명과 함께 관리책임자에 대한 책임추궁도 이루어지도록 해야 한다.

6. 징수대상 수수료의 발굴

요율조정의 문제와 더불어 징수대상수수료의 발굴 즉, 무료수수료의 유료화는 부담의 공평이나 자원배분의 효율성, 나아가 지방재정 확충에도 크게 기여하게 될 것으로 기대된다. 현재 무료로 제공되고 있는 수수료는 829종이며, 이 중 376종은 유료화 할 수 있는 것이다.

현재 무료로 제공되고 있는 수수료의 부처별 수수료 및 유료화할 수 있는 수수료는 <표 4-16>과 같다.

<표 4-16> 무료수수료의 부처별 유료화율

(단위 : 종, %)

구 분	수수료수(A)	유료화수(B)	유료화율(B/A)
계	829(100.0)	376(100.0)	45.4
재정경제원	23(2.8)	17(4.5)	73.9
공 보 처	18(2.2)	-	-
내 무 부	76(9.2)	13(3.5)	17.1
문화체육부	53(6.4)	7(1.9)	13.2
농림수산부	87(10.5)	50(13.3)	57.5
통상산업부	73(8.8)	61(16.2)	83.6
환 경 부	68(8.2)	59(15.7)	86.8
보건복지부	105(12.7)	15(4.0)	14.3
노 동 부	14(1.7)	3(0.8)	21.4
건설교통부	143(17.2)	43(11.4)	30.1
병 무 청	10(1.2)	4(1.1)	40.0
산 립 청	87(10.5)	52(13.8)	59.8
수 산 청	47(5.7)	27(7.2)	57.4
공업진흥청	25(3.0)	25(6.5)	100.0

자료 : 내무부 공기업과. 1995.

<표 4-16> 에서 무료로 제공되고 있는 수수료는 건설교통부가 143종으로 17.2%, 보건복지부가 105종으로 12.7%, 농림수산부와 산림청이 각각 87종으로 10.5%의 수준으로 나타나 다른 부처에 비하여 무료수수료의 비중이 높음을 알 수 있다. 한편

유료화할 수 있는 376종 가운데에는 통상산업부가 61종 16.2%로 가장 높게 나타났고, 이어 환경부 59종 15.7%, 산림청 52종 13.8%, 농림수산부 50종 13.3%의 순으로 나타났다. 그러나 공보처가 제공하는 수수료는 계속 무료로 하여야 할 것으로 제시되었다. 다음으로 829종의 무료수수료를 유형별 구성비와 유료화율로 살펴보면 <표 4-17> 과 같다.

<표 4-17> 무료수수료의 유형별 구성비 및 유료화율

(단위 : 종, %)

구 분	계	신고	허가	승인	신청	인가	등록	증명	검사	기타
수수료수(A)	829(100.0)	370 (44.6)	137 (16.5)	91 (11.0)	64 (7.7)	30 (3.6)	26 (3.1)	20 (2.4)	15 (1.8)	76 (9.2)
유료화수(B)	376(100.0)	157 (41.8)	63 (16.8)	56 (14.9)	19 (5.1)	14 (3.7)	16 (4.3)	10 (2.6)	12 (3.2)	29 (7.7)
유료화율(A/B)	45.4	42.4	46.0	61.5	29.7	46.7	61.5	50.0	80.0	38.2

자료 : 행정자치부 공기업과, 1999.

즉 <표 4-17>에서 무료수수료 가운데 유형별로는 신고가 370종으로 전체의 44.6%를 차지하여 가장 높게 나타났고 이어 허가 137종 16.5%, 승인 91종 11.0%의 순으로 나타났다. 반면 유료화 되어야 할 376종 가운데에는 검사 80.0%, 등록·승인 각 61.5%, 증명 50%의 순으로 나타나 처리유형별 유료화율은 다소 차이가 있다.

현재 무료로 제공되고 있는 829종의 수수료 중 유료화 되어야 할 것으로 판단되는 376종의 수수료를 유료화하는 경우, 주민저항을 간과해서는 안 된다.

제 V 장 결 론

제1절 연구결과의 요약과 시사점

지방분권화 시대에서 지방자치단체의 ‘자율성’과 ‘책임성’ 문제는 마치 동전의 앞뒷면과도 같이 서로 떼어 생각할 수 없는 성격의 것이라고 판단된다. 자율성이 커짐에 따라 책임성도 반드시 함께 커지기 때문이다. 지방재정은 지방자치제의 혈액과도 같은 것이므로 중앙정부나 지방자치단체나 모두 이 지방재정의 자율성과 책임성을 강화할 수 있는 방향으로 적극 노력할 필요가 있다.

우리나라에서 민선지방자치제가 실시된 1995년 이후 공교롭게도 지방재정의 수직적·수평적 형평성이 개선되기는 커녕 오히려 악화일로를 걷고 있다는 사실은 신정부가 핵심과제로 역점을 두고 있는 지방분권의 성공적 수행 가능성에 어두운 그림자를 드리우고 있다고 하겠다. 따라서 아직은 지방재정의 자율성과 책임성을 본격적으로 논의할 단계는 아니라고 판단되며, 그 이전에 모든 지방자치단체에 적어도 전국최소기준(National Minimum) 이상의 재정 초기조건 균형을 제공하는 노력이 선행되어야 할 것이다.⁶³⁾

본 연구에서는 지방자치제도가 정착되기 위해서는 지방정부가 지방의 특성에 적합한 행정을 펼치는데 필요한 자체재원의 조달이 중요한 과제가 된다는 인식 하에 지방자치단체의 자주재원의 확충방안을 탐색하였다.

첫째, 지방세제의 개편방안은 우선적으로 충분한 지방재정을 확보를 통하여 재정수요의 증대에 부응하는 것이 중요하다는 인식하에 지방세수의 신장성과 안정성을 확보하기 위하여 국세의 세원을 일부 지방세의 세원으로 이전하여 지방소비세·소득세를 도입할 필요성이 제기된다. 그리고 국세의 지방세 이관은 주로 지역격차가 적은 경우는 유용하나 지역격차가 큰 세원의 경우에는 공동세 제도를 대안으로 제시하였다

둘째, 지방세제의 형평성 및 효율성을 제고하기 위하여 지방세수입의 70%를 차지하는 재산관련세의 총조세에서 차지하는 비중이 선진국에 비하여 적은데 이를 바람직한 수준으로 유지하기 위해 실효세율을 적정화하는 방안을 현실화할 것을

63) 염명배, “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정,” 『한국지방재정논집』 8, no.2 (2003. 12) pp. 33-66.

제안하였으며, 재산거래과세가 재산보유과세보다 부담이 높는데 재산의 보유는 진정한 담세능력을 나타내는 것이라는 전제하에 재산보유과세를 높이고 재산거래과세는 낮추는 방향으로 개편하되 그로 인한 세수의 감소는 일부 소득세나 소비세를 통하여 보전하여야 할 것이다. 그리고 비과세·감면은 국세를 위주로 이루어져야 하며, 담배소비세를 종가세로 전환하여 역진성의 폐해를 일소하고 배기량기준의 자동차세를 취득가액을 기준으로 전환하여 고액화되어 가는 자동차가격의 상승분을 세수로 징수하는 방안을 강구하여야 할 것이다. 또한 자동차문화가 보편화된 현대에는 자동차의 보유가 담세능력을 담보하는 역할은 이미 퇴색되었으므로 자동차에 부과된 10여종의 세제를 개편하여 유류소비세 형태로 전환하는 것이 바람직할 것이다

셋째 단기적으로는 과세자주권을 확대하는 것보다는 기존에 주어져 있는 세율결정권 등 과세자주권한의 활용을 촉진하여야 한다. 이를 위해 인센티브제도로써 탄력세율활용으로 인한 증세노력을 지방교부세에 반영하는 방안의 도입이 필요하다. 이러한 방안으로 보통교부세와 연계한 인센티브제공 방안과 특별교부세와 연계한 인센티브방안이 있을 수 있다. 탄력세율제도와 관련하여 기존의 권한을 잘 활용할 수 있도록 인센티브를 부여하는 것과 동시에 세율결정권을 제한하는 요인을 제거하여 세율결정권을 확대하는 것도 필요하다. 중기적으로는 과세표준결정권·세액감면권의 확대가 이루어 져야 한다. 과세표준결정권 확대를 위해서 과세표준결정권 한중 하나인 취득세·등록세 시가표준액 결정시 적용되는 과세표준액 적용비율의 결정권한을 광역자치단체에서 기초자치단체로 이양하는 방안이 있을 수 있다. 장기적으로는 주어진 과세자주권의 활용정도와 주민의 자치의식 발전도를 감안하여 지방자치단체에게 세목결정권도 부여하는 방안도 도입하여야 한다고 본다. 세목결정권확대 방안은 하나로 법정외세제도의 도입을 들 수 있다. 법정외세 도입은 세원중복이 허용되지 않으므로 세수증대효과는 미흡하지만, 지방자치단체의 세원발굴노력 제고와 주민의 자치의식제고라는 긍정적 효과가 있으므로 도입하는 것이 바람직하다고 본다.

그리고 세무행정의 효율성을 확보하기 위하여 지방세무의 전문인력을 양성하고 세무업무의 전산화·과학화를 추진하여 투명성을 제고함과 동시에 납부절차를 간소화하여 비용을 절감하고, 세무행정의 민간위탁경영방식을 도입하여 효율성을 확보하고자 하였다. 그리고 체납세의 발생을 미연에 방지하기 위하여 납세자의 의식을 고취시키고 세무공무원에 대한 교육을 강화할 필요성을 강조하였으며 체납자에 대한 전산처리를 통한 직·간접적인 제재를 통하여 체납세액을 확보하도록 하였

다. 그리고 세무비리를 척결하기 위하여는 업무를 효율적으로 분산하고 내적 통제 장치가 적절하게 가동시킬 수 있는 방안을 대안으로 제시하였다.

넷째, 지방정부의 자주권을 신장하기 위한 법정외 세목의 설치는 현행법상으로는 조세법률주의의 원칙상 전면적으로 인정하기는 어려우나 법률의 테두리 내에서 범위를 정하여 조례로 세율과 세목을 선택하는 선택세제도의 방안을 제시하였으며, 현재 사문화되고 있는 단력세율제도를 적극 활용하여 지방재정의 자주권을 확대할 것을 제안하였다. 납세자들로 하여금 지방자치단체로부터의 편익과 지방선거에서의 투표권과 연계를 이루게 하여 조세부담수준에 대한 납세자의 관심을 증가하게 하며 이러한 관심을 지방정부의 재정책임성을 제고하는 방향으로 지방세를 개편할 것을 제안하였다. 그러한 방향으로의 개편을 위하여 우선세목을 줄여 납세자가 세금을 이해하기 용이하도록 하여야하며, 재산관련 지방세목은 주거용에 한하여 부과하여 납세자와 투표자를 연계시키는 방안을 강구하여야 한다. 그리고 소득할 주민세의 경우 근로소득자의 납세지를 주소지로의 변경을 제안하였으며 지방세 부과시 기초지방자치단체가 위임 징수하더라도 납세자가 부담하는 세금이 어느 정부에 귀속되는지를 알려주어 정부의 책임성을 제고하여야 할 것이다.

다섯째로 지방세외수입의 개선은 수익자부담 원칙이 강화되고 지방재정의 수입이 확대되는 방안으로 개편되어야 한다. 따라서 사용료·수수료의 경우 현실에 맞지 않는 요율을 현실화하고 무료로 제공되던 행정서비스에 대하여 새로이 사용료·수수료를 부과하여 자원이 효율적으로 배분될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 부담금의 경우 토지와 같이 지역성이 큰 부분은 지방자치단체로 징수권한을 이양하거나 부담금의 배분비율을 높여 가야 하며, 민간부분의 침해가 없는 한 공익과 수익의 증대를 가져오는 경영수익사업을 활성화 나가되 민간부분의 경영기법을 도입하여 효율적으로 운영하여야 할 것이다.

충분한 지방재정, 특히 자체재원의 확충이 지방자치의 성공에 필수적인 전제조건임은 틀림없다. 그러나 현재 지방재정은 재정자립도가 지나치게 낮아 중앙정부에 의존하게 되고 이러한 상황에서 주민들은 세출부분에 더 많은 관심을 기울여 왔다. 이제는 진정한 지방자치의 성공은 지방재정에 그 근거를 가진다는 것을 주지하고 이러한 지방재정의 바람직한 개편방향에 대한 진지한 고민들이 계속되어야 할 것이다.

여섯째 지방세외수입은 지방재정세입 중 가장 큰 비중을 차지하는 세입원이다. 종래 지방재정을 파악할 때 국민이 부담하는 세금을 세입으로 하여 편성한 일반회계를 중심으로 파악하여 재정의 빈약이라는 용어를 다반사로 구사하여 왔다. 이는

전 근대적 재정의 개념으로 접근한 이유라고 하겠다. 이제 풀뿌리 민주주의가 지방자치에 뿌리를 내리고 있는 이즈음 지방재정을 일반회계 중심으로 접근할 것이 아니라 “자체재원의 충실한 확충”이라는 관점에서 보다 일반적 편익은 주민 부담 세금으로 충당한다 하더라도 이는 최소한으로 하고 많은 주민 편익을 위하여 생산·제공하기 위하여 생산 활동하는 공공서비스를 제공하고 그 대가로 받는 세외수입인 자체재원을 어떻게 효율적·경제적 그리고 정책적으로 마련할 것인가의 관점으로 정책변환을 꾀하여야 할 것이다.

자체재원의 확충이 지방자치의 성공에 필수적인 전제조건임은 틀림없다. 그러나 현재 지방재정은 재정자립도가 지나치게 낮아 중앙정부에 의존하게 되고 이러한 상황에서 주민들은 세출부분에 더 많은 관심을 기울여 왔다. 이제는 진정한 지방자치의 성공은 지방재정에 그 근거를 가진다는 것을 주지하고 이러한 지방재정의 바람직한 개편방향에 대한 진지한 고민들이 계속되어야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

강인재. 『지방재정』. 서울: 대영문화사, 1993.

곽채기. “지역에서 창출 생성된 세원의 지방세화 방안.” 『재정논집』 통권 no.1 (2001)

김동기. “지방자주재원의 확충.” 한국지방재정공제회 세미나발표 논문집』 (1995). p. 18.

김대영. “지방재정력 확보를 위한 국세와 지방세의 합리적 조정방안.” 『재정논집』 127,no.2 (2004. 2)

김중순. 『지방재정학』.서울: 삼영사, 2001.

김태일. “지방의회 구성과 단체장 선출이 자치단체 사회복지지출 규모에 미친 영향.” 『한국행정학보』 35, no.1. (2001)

김학로. “지방재정의 이론과 실제.” 서울 : 박영사, 1997.

김홍래. “자주재원확충의 한계와 대응방안.” 『지방세』 통권 no.1. (2003)

라희문. “교통세의 세원배분방안.” 『한국지방행정연구원』.(1998)

박완규. “참여정부 지방재정세제 개혁의 평가와 과제 지방행정연구.” 18 no. 4호 통권59호 (2004. 12)

부만근. 『한국지방자치론』. 서울: 박영사, 1998.

배인명. “종합토지세와 시세·구세 조정.” 『지방세』 (1994)

- 배인명. “법정의세의 필요성과 도입방안.” 『지방세』 통권30호, (1995)
- 배인명. “지방 재정 확충방안 -지방자치제 발전을 위한 제도개혁 방안.” 『한국행정학회』 (1997)
- 심정근, 『지방행정학 - 이론과 실제』. 서울: 박영사, 1997.
- 손희준. “지방재정의 실태와 수요 전망.” 『재정논집』. 121, no.2 (2003. 2)
- 손희준. “지방자치제 도입이후 지방재정 개혁에 대한 평가.” 『지방행정연구』 18 no2 (2004)
- 오연천. “지방자치기반조성을 위한 지방재정의 발전방향.” 『재정학보』 18. no. 1 (1994)
- 오연천. “21세기 지방세의 역할과 전망.” 『지방세』 통권 제1호 (1999)
- 원윤희. “지방세와 세외수입에서의 재정자주권 신장방안.” 『지방행정연구』 (1994)
- 원윤희. “지방분권화 시대의 지방재정 및 지방세제 발전방향.” 『재정논집』 8. no.1.(2003. 6)
- 이근식. “세제구조 개편방안에 관한 연구.” 『서울시립대학교 산업경영연구소』 (1996)
- 이영희·라휘문. “건물분 재산세 과표산정체계개선에 관한 연구.” 『한국지방재정학회』 제 1차 정기 학술대회 (2001)
- 이승중. “지방자치와 지방정부의 복지정책정향.” 『한국행정학보』 34, no. 4. (2000. 4)
- 이재원. “고유세원개발과 법정의세목 설치에 관한 방안.” 『지방세』 통권43호, (1997)
- 이혜경. “지방화 시대의 지방 재정 확충방안.” 『전북대학교 홈페이지 내 행정학과 연구 자료(<http://www.chonbuk.ac.kr/lgs5.htm>), II의 2.
- 유정섭·변홍섭. 『세외수입실무』. 서울: 한국지방세연구회(주), 2001.

- 유재원. “민선단체장 출범이후 지방행정의 변화와 전망, 한국지방자치학회.” 『지방자치연구』 8, no. 4 (1999. 8)
- 유 훈. 『지방재정론』. 서울: 법문사, 1998.
- 조기현·서정섭. “중앙-지방간 재정관계의 조정.” 『지방재정학회 춘계학술세미나 발표논문』 (2003)
- 조연상. “지방재정 평가모형에 관한 연구.” 『목원대학교 논문집』 (2004)
- 조창현. 『지방재정론』. 서울: 박영사, 2000.
- 염명배. “지방분권 및 국가균형발전과 지방재정.” 『한국지방재정논집』 8, no.2 (2003. 12)
- 이재은. “분권화를 위한 지방세제 개혁.” 『재정논집』 7.no.1 (2002. 6)
- 국세청. 『국세공무원 명부』. 각연도.
- 국세청. 『국세통계연보』. 2002.
- 행정자치부. 『지방자치단체예산개요』 각연도.
- 행정자치부. 『지방재정연감』. 각연도.
- 행정자치부. 『지방세정연감』. 각연도.
- 행정자치부. 『지지방세외수입연감』. 각연도.
- 행정자치부. 『통계연보』. 각연도.

외국문헌

Musgrave, R. A. and Musgrave, P. B. 『Public Finance in Theory and Practice』
NewYork: McGraw-Hill Book Co, Inc,
1976.

Musgrave, R. 『Fiscal Systems』 .Yale Univ, 1969.

R.W. Poole, Cutting Back City Hall.

Wong, K, “Economic Constraint and Political Choice in Urban Policymaking.”
American Journal of Political (1988)