

地方稅와 稅外收入에서의 財政自主權 伸張方案

Some Issues in Enhancing Local Fiscal Autonomy in Local Taxes and Nontax Revenues

元 允 喜

(서울市立大 稅務學科 教授)

〈目 次〉

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| I. 序 論 | IV. 稅外收入에 있어서의 財政自主權
伸張 |
| II. 中央과 地方政府間 財政關係의 分析
模型 | V. 맺 는 말 |
| III. 地方稅에 있어서의 財政自主權 伸張 | |

〈ABSTRACT〉

Local fiscal autonomy is a relative, rather than an absolute, term, and its level is determined through the interaction between the central and local governments. Except a few "purely" federal states, the level of local fiscal autonomy is largely controlled by the central government the goal of which is to maximize the total national welfare. Local governments are treated as agents for the central government(the principal), and local fiscal autonomy is indispensable to secure efficiency and responsibility of local governments in providing local public goods according to tastes and willingness to pay of local residents.

This paper discusses several issues in collecting local taxes and other nontax revenues in relation with the local fiscal autonomy. Some examples are: redistribution of tax bases between the central and local governments; the scope of local taxing power in terms of introducing new taxes and/or not using existing ones; flexible tax rates; user charges; and public enterprises and private funding for public projects.

I. 序 論

내년부터의 본격적인 지방자치실시를 앞두고 지방재정확충과 재정자주권 신장의 필요성이 한층 더 강조되고 있다. 이는 지방정부가 주민들의 선호에 따라 행정서비스를 제공하는데 있어서 效率性和 責任性を 확보하기 위해서는 재정에 있어서의 自主權伸張이 필수불가결한 사항이라고 여겨지고 있기 때문이다.

Oates(1993 : 238)는 경제가 발전하고 소득이 증가함에 따라 지역의 요구가 다양해지는데 財政分權化(fiscal decentralization)를 통해서 이러한 다양한 요구에 부응함으로써 經濟的 效率性的의 증가를 꾀할 수 있다고 주장한다. 즉 지방정부는 중앙에 비해서 다양해지는 지방의 수요에 좀 더 민감하게 반응하고 또한 이것은 소위 티부假說이 제시하는 주민의 이동성에 의해서 더욱 강화되게 된다. 한편 그는 財政分權化가 이러한 經濟的 效率性的의 증가를 가져오기 위해서는 특히 아래와 같은 두 가지의 조건이 충족되어야 한다고 주장한다. 첫째, 지방정부는 그 재원조달에 있어서 일정수준의 自主權이 있어야 한다. 통상 중앙정부로부터의 보조금 등을 통한 지원은 중앙정부의 선호를 반영하는 일정한 조건이 설정되게 되고 또한 이러한 중앙으로부터의 지원에 의존하게 되면 지방의 수요에 부응하고자 하는 責任性이 저하되는 것이다. 두 번째의 조건은 지방재원의 특성에 관한 것으로서 바람직한 地方稅의 特性이 무엇인가에 관한 것이다. 그는 地方稅는 재화나 경제활동의 이동성에 왜곡을 초래하지 않아야 하고 또한 지역의 재정결정에 올바른 가격신호로서의 역할을 하기 위해서는 주민이 향유하는 편익의 정도와 어느 정도 연계되어야 한다고 주장한다.

地方의 財政自主權이란 지방정부가 그 지역의 행정기능을 수행하는데 있어 필요한 재원의 조달과 지출에 관한 의사결정을 그 자신의 책임하에서 중앙정부에 독립적으로 처리할 수 있는 권한을 의미한다고 할 수 있다. 이는 구체적으로 어떠한 서비스를 얼마만큼 공급할 것인가 하는 지출상의 선택과 이러한 지출에 필요한 재원을 어떠한 수단을 통해서 얼마만큼 조달할 것인가하는 문제로서, 그 판단기준은 중앙정부에 의존하는 것이 아니라 해당지역주민의 選好와 支拂意思에 의해서 결정되어야 한다는 것을 의미하는 것이다.

지방정부가 중앙정부에 독립해서 自主的으로 財政에 관한 意思決定을 할 수 있는 권한을 의미하는 財政自主權은 그 자체로서 어떠한 절대적인 수준을 내포하는 것이라기보다는 中央과 地方政府間의 相互關係 속에서 의미를 지닌다고 할 수 있다. 다시 말해서 地方政府의 財政自主權의 範圍는 양자의 相互關係의 결과로서 나타나는 財政分權化 水準에 의하여 좌우되는 것으로, 이는 결국 각국에 있어서의 지방자치의 역사적 발전, 政治·經濟的, 그리고 社會·文化的

인 배경속에서 형성되고 변화해간다고 할 수 있다. 따라서 財政自主權을 논의하기 위해서는 中央과 地方政府間의 相互關係를 어떻게 보아야 할 것인가에 대한 논의가 필요하다 할 것이다.

地方稅와 稅外收入은 地方政府의 自主財源으로 분류되는 稅入이다. 이것은 중앙정부의 개입 없이 지방정부가 자체적으로 징수하여 사용하는 세입으로서 통상 전체세입 중에서 이러한 세입의 비중이 높으면 지방정부의 財政自立度가 높다고 여겨진다. 그러나 이러한 형식적인 의미에서의 재정자립도가 반드시 지방의 재정자주권과 같은 의미를 지니는 것은 아니다. 위에서 언급한 바와 같이 財政自主權이란 지방정부가 그 지방주민의 선호와 지불의사에 부응하는 가장 효율적인 공공서비스 공급체계를 유지하고 또 그 과정에서 책임성을 담보할 수 있도록 재원조달과 지출과정에서 확보되어야 하는 재량성을 의미한다고 할 것이다.

以下에서 本 研究의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 중앙과 지방정부간의 財政關係를 어떻게 보아야 하는가에 대한 논의와, 그러한 시각에서 제시되는 바람직한 地方財政自主權은 어떠한 의미를 지니는가에 대해 논의한다. 제3장과 제4장에서는 위에서 제시된 분석틀을 바탕으로 地方稅와 稅外收入의 재원조달측면에서 각각 이러한 財政自主權이 어떻게 하면 伸張될 수 있는가를 모색해보려 한다.

II. 中央과 地方政府間 財政關係의 分析模型

Bird(1993 : 208-210)는 財政分權化의 문제를 보는 관점을 순수한 聯邦制國家("truly federal" states)模型과 主人-代理人(principal-agent)模型이라는 두 가지로 구분하고, 대부분의 국가에서는 후자의 관점이 현실적으로 타당한 것이라고 주장하고 있다. 聯邦制 財政關係(federal finance)에 있어서 聯邦政府和 主政府의 관계는 우리가 美國의 예에서 보는 바와 같이 어느 한쪽의 지배적인 관계가 아니라 각자에게 독립적인 영역이 전제되는 관계로서 그 구체적인 구분은 제헌회의 등의 政治的인 會合에서 결정되는 것이고, 차후의 변경도 양자의 협의에 의해서 이루어지게 된다.

그러나 대부분의 국가에 있어서 중앙정부와 지방정부의 관계는 主人(principal)으로서의 中央政府가 국가전체의 후생극대화라는 목적을 달성하기 위하여 代理人(agent)으로서의 地方政府의 役割을 설정하는 관계로서 분석하는 것이 타당하다고 Bird는 주장한다. 다시 말해서 地方政府의 役割은 中央政府가 그 전체로서의 목적을 달성하기 위하여 地方政府를 조세를 부과하고 지출을 하는 하나의 代理人으로 활용하는 정도에 의해서 결정된다고 보고 있다. 중앙정부가 직접적으로 모든 공공서비스를 제공하는 대신에 지방정부를 代理人으로 설정하는 이유

는 그것이 전체목적을 달성하는데 더 효율적이기 때문인 것이다.

이러한 관계속에서 정보의 비대칭성 등에서 야기되는 소위 代理人의 問題(agent problem)가 발생하거나 양자간의 목표가 상치되는 문제가 발생할 경우 中央政府는 代理人으로서의 地方政府的 管轄영역이나 세입과 지출에 있어서의 권한, 정부간 재정관계를 조정할 수 있다고 보는 것이다. 또한 中央政府는 대리인들인 지방정부를 통하지 않고 主人으로서 자기가 직접 담당할 때 效率的인 供給을 할 수 있는, 다시 말해서 地域間 選好의 차이가 심하지 않고 規模의 經濟 側面에서 중앙의 공급이 효율적인 국방이나 외교 등의 공공서비스를 담당하고, 또한 각 지방정부들이 해결할 수 없는 地方政府間 波及效果(spillover effect)나 租稅輸出(tax exporting) 등의 문제들을 조정하는 역할을 하는 것이 바람직한 것이라 할 수 있다.

우리나라의 경우에 있어서도 地方政府的 機能과 財政分權化의 정도는 기본적으로 중앙정부의 선택에 크게 의존한다고 생각된다. 물론 이것은 임의적이고 자의적인 선택이 아니라 國家全體의 厚生極大化라는 目的函數를 달성하는 합리적인 선택을 의미하는 것으로서, 어떤 기능을 어느 수준의 정부가 담당해야 하는가는 선호의 지역간 다양성과 외부효과, 그리고 서비스 공급에 있어서의 비용구조의 고려를 통해서 결정되어져야 한다.

이러한 관점에서 고찰한다면 지방정부의 財政自主權은 지방정부로 하여금 그 地域住民의 選好에 가장 잘 부응할 수 있게 하는, 즉 지방정부의 責任性和 效率性을 확보할 수 있게 하는 手段으로서 매우 중요한 의미를 지니고 있다. 만약 지방정부에 財政自主權이 적절한 수준으로 확보되지 않는다면 지역주민의 선호에 맞고 지역주민의 지불의사에 따른 效率的인 서비스 공급이 어려울 뿐더러, 이러한 주민의 선호에 부응하려는 지방정부의 責任性 또한 확보되기 어려울 것이다.

따라서 財政自主權도 이러한 목적에 부응하는 방향에서 고려되어야 할 것인데, 이를 위하여는 지방의 自主財源收入의 安定的 確保를 통하여 늘어나는 地方財政需要에 自律的으로 대처할 수 있어야 하고 그와 아울러 현행 地方財政의 構造的인 側面에 있어서의 변화도 모색되어져야 할 것이다.

Ⅲ. 地方稅에 있어서의 財政自主權 伸張

1. 地方稅 收入의 安定的 確保

地方政府的 財政自主權을 확보하기 위한 가장 중요한 사항중의 하나로 통상 제시되는 것이

地方稅 收入의 安定的인 確保를 통해 향후 늘어날 것으로 예측되는 地方財政需要에 자율적으로 대처하는 것이다.¹⁾

地方稅收入을 확보하기 위하여 흔히 제시되는 방안중의 하나가 國稅의 일부세목을 지방세로 전환하는 것이다. 이러한 방안에 대해서 일반적으로 제시되는 가장 큰 비판점 중의 하나는 自治團體間의 財政基盤이 불균등하기 때문에 국세를 지방세로 단순히 이양했을 경우 현재의 自治團體間 水平的 財政不均衡이 더욱 심화된다는 점이다. 1989년 담배관련 여러 국세항목을 기존의 담배販賣稅와 통합하여 지방세로서 담배消費稅를 신설했을 때 비록 전체적인 지방재정은 크게 확충되었지만 自治團體間 不均衡은 오히려 심화된 현상을 우리는 기억할 수 있다 (오연천, 1992a).

손광락 외(1993)는 중앙정부와 지방정부간의 稅源配分은 形式的인 側面에서가 아니라 재원의 최종사용 측면을 고려하는 實質的인 配分側面에서 파악해야 한다고 주장하고, 地方交付稅, 地方教育財政交付金, 그리고 地方讓與金까지를 지방세원으로 포함시켜 국세와 지방세 수입의 규모를 비교하고 있다. 이러한 실질적인 배분기준에 의해서 측정할 때 1992년 예산기준으로 우리나라의 地方稅 比重은 總租稅의 47%에 이르러 다른 나라들과 비교할 때 상대적으로 높은 수준이기 때문에 형식적 측면에서의 지방세 비중을 높이는 것은 바람직하지 않다고 주장하고 있다. 따라서 이들은 지방재정의 자주성을 확보하기 위해서는 형식적인 배분측면에서의 변화가 아니라 지방교부세 등의 재원을 지방자치단체에 배분하는 과정에서 중앙정부의 恣意性을 줄이는 運營上의 改善이 필요하다고 주장한다.

우리가 중앙과 지방정부간의 세원배분을 논할 때 과연 국세와 지방세의 비중을 어떻게 설정할 것인가와, 국세와 지방세의 세원이 엄격히 분리되어야 하는가의 문제에 대한 고려가 필요하다고 할 수 있다.

만약 각 지역간의 財政能力이 동일하다고 가정한다면 國稅와 地方稅間의 配分問題는 매우 단순화될 수 있다. 中央政府는 국방이나 외교 등 國家公共財의 供給과 지방정부간에 걸치는 外部效果의 조정을 담당하고, 지방정부는 해당지역주민의 選好와 支拂意思에 부합하는 공공서비스를 공급할 수 있도록 지방세를 설정할 수 있을 것이다. 그러나 현실적으로 각 지역간 재정능력의 차이가 존재하는 상황에서 국가전체의 입장에서 국민들이 소비하는 것이 바람직하다고 여겨지는 최소한의 공공서비스를 공급해야 할 필요성이 主人으로서의 中央政府의 책임

1) 물론 여기에는 중앙정부와 지방정부간의 機能配分에 관한 논의가 필연적으로 선행되고 각자의 기능수행에 요구되는 재원의 필요수준에 대한 논의가 있어야 할 것이다. 그러나 本 研究에서는 地方自治의 본격적인 실시에 따라 지방정부로의 機能再配分이 이루어지고 따라서 현재의 상태보다는 地方財政의 擴充이 필요하다는 일반적인 논의를 전제하기로 한다.

이라고 한다면 세원배분에 있어서도 이러한 측면이 고려되어야 할 것이다.

Bird(1993)는 중앙과 지방정부간의 垂直的 財政均衡은 재정능력이 가장 높은 지방정부에 있어서 收入과 支出이 균형이 되도록 稅源配分이 이루어졌을 때 달성된다고 주장한다. 재정능력이 이에 미치지 못하는 다른 지방정부들에 대해서는 중앙정부가 국가전체의 입장에서 정하는 최소한의 공공서비스수준을 공급할 수 있도록 交付金을 배정하는 것이다.²⁾ 또 다른 방안으로서 수입과 지출이 균형되는 지방정부의 기준을 平均的인 財政能力을 가진 지방정부로 설정하고, 평균이하의 지방정부 즉 평균이하의 공공서비스를 공급하는 지방정부에 대한 교부금은 평균이상의 지방정부들이 담당하게 하는 것으로 소위 逆交付稅制度를 채택하는 방식이다.

우리나라의 경우 財政能力이 가장 높은 서울特別市가 1994년에 98.6%의 財政自立度³⁾를 나타내고 있다는 점에서 기본적으로 前者의 방식을 채택하고 있다고 할 수 있다. 이러한 현행방식은 상위 몇개의 自治團體를 제외하고는 대부분이 중앙정부로부터의 財政支援에 의존하게 되고, 財政自立度가 가장 낮은 전라남도의 25.7%라는 수치가 보여주는 바와 같이 특히 財政能力이 낮은 자치단체에서는 地方自治라는 말이 무색할 정도로 그 재정을 중앙정부에 의존하게 하는 결과를 초래하게 한다. 後者의 방식을 택할 경우 부유한 지방정부의 徵稅能力이 저하된다거나 지출을 촉진시키게 되는 소위 代理人의 問題가 발생할 가능성이 높고, 기본적으로 중앙정부의 기능이라고 판단되는 再分配機能을 지방정부에게 담당하게 한다는 문제점 등이 지적될 수 있다.

地方自治의 의의를 각 자치단체가 住民들의 選好와 支拂意思에 부합하도록 공공서비스를 공급함으로써 效率性和 責任性을 확보하는데 있다고 한다면, 우리나라의 현행방식은 비록 지방교부세 등을 통해서 최소수준의 서비스 공급은 확보하고 있지만 財源調達側面에서의 效率性和 責任性 確保라는 측면에서는 미흡하다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 稅源의 지역적 분포가 상대적으로 적은 國稅들을 地方稅로 이관하는 문제는 계속적으로 검토되어야 할 것이다. 自治團體間 財政不均衡이 확대된다는 문제는 단순히 세원의 문제로서만이 아니라 地域間 均衡發展이라는 전반적인 經濟政策의 큰 틀 안에서 접근해야 할 것이고, 財政需要에 대비한 財政收入 超過團體와 不足團體間的 조정은 中央政府의 地方財政調整制度라는 틀 안에서 이루어져야 할 것이다.

2) Buchanan(1950)은 지역간 형평화 문제를 분석하는데 있어서 기준을 각 지역에 거주하는 개인들간의 수평적 재정형평화("equal fiscal treatment for equals")에 두고 있다. 이때의 개인을 각 지역에 거주하는 대표적 개인(representative individual)으로 설정한다면 지방정부를 분석단위로 하더라도 큰 오류는 없을 것이다. 한편 우리나라의 현행 구조적 틀 안에서 사회후생의 극대화를 달성하기 위한 地方交付稅 配分方式에 관한 연구로는 원윤희(1994a) 참조.

3) 내무부 자료.

둘째의 문제는 國稅와 地方稅의 稅源을 엄격히 분리할 것인가 혹은 共同利用의 方式을 선택할 것인가의 문제이다. 기본적으로 엄격히 분리하자는 측면은 中央政府의 國稅에 관한 의사결정이 地方稅에 영향을 주지 않게 함으로써 地方政府의 재원측면에서의 自律性을 보장하자는 데 그 의의가 있다. 그러나 이와 같은 방식은 상대적으로 풍부한 국세의 세원에 대한 지방정부의 접근을 기본적으로 차단하는 것으로써 지방정부의 재정적 대응능력이 낮아지게 되는 단점이 있게 된다(오연천, 1992b). 우리나라의 경우 '國稅와 地方稅의 調整 等에 관한 法律'에서 重複課稅의 禁止原則을 천명함으로써 원칙적으로 稅源分離方式을 채택하고 있으며 예외적으로 讓與金制度를 통해서 稅源의 共同利用方式을 導入하고 있다.

통상 理想的인 地方稅가 갖추어야 할 원칙으로서 稅源의 普遍性, 應益性, 稅收의 安定性 및 伸縮性 등이 제시되고 있다. 또한 稅源의 移動性이 적은 것이 조세부과로 인한 歪曲現狀을 줄일 수 있기 때문에 바람직한 지방세의 대상이 될 수 있다. 이러한 측면에서 國稅의 課稅對象이 모두 地方稅의 과세대상이 될 수 있다고는 할 수 없다. 그러나 지방정부의 안정적이고 신축적인 재원조달이 이루어지기 위해서는 세원의 공동이용방식 등을 통해 안정적이고 세수의 신장성이 높은 세원을 지방정부도 이용할 수 있게 하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

〈表 1〉은 1983년에서 1992년까지의 10년간, 1990년에서 1992년까지의 年平均 3년간, 그리고 1992년의 國稅와 地方稅의 중요세목에 있어서의 稅收增加率을 보여주고 있다. 두번째 열에 제시되어 있는 최근 3년간의 年平均 稅收增加率을 살펴보면 國稅의 경우 所得稅와 法人稅 등 直接稅收는 年平均 28.6%, 附加價値稅와 特別消費稅 등 間接稅收는 年平均 23.1%가 증가하여 內國稅의 稅收增加率은 25.5%이며, 여기에 關稅와 教育稅 등을 포함한 國稅의 年平均 稅收증가율은 18.5%로 나타나 있다. 한편 地方稅의 경우를 살펴보면 馬券稅의 83.9%를 최고로 하여 담배消費稅의 7.0%까지 분포되어 있고 이 기간중 總地方稅收는 年平均 24.1%가 증가하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 稅收증가율의 비교에서 알 수 있는 점은 地方稅의 稅目別 稅收增加率은 國稅에 비해서 그 편차가 매우 크게 나타나고 있다는 점이다. 1990년에서 1992년까지의 3년간 증가율을 볼 때, 取得稅와 登錄稅 등 財產課稅와 所得課稅인 住民稅의 경우에는 약 25-31%의 증가율을 보이고 있어 주요 국세의 稅收증가율과 비슷한 수준을 나타내고 있는 반면에, 소비과세의 경우에는 馬券稅의 83.9%, 담배消費稅의 7%에서 보는 바와 같이 세목별로 매우 큰 편차를 보여주고 있다. 특히 시·군 등 기초자치단체의 가장 중요한 세목인 담배소비세의 경우 상대적으로 매우 낮은 증가율을 보임으로써 향후 이들 自治團體의 財源調達에 있어서의 伸張性이 매우 제약되어 있음을 알 수 있다. 또한 1992년의 증가율과 과거 10년간 또는 과거 3

년간의 증가율을 비교해 보더라도 地方稅의 稅收는 國稅에 비해서 매우 큰 편차를 보여주고 있음을 알 수 있다. 지방세중에서 가장 비중이 큰 取得稅와 登錄稅의 경우 부동산경기의 침체를 반영하여 1992년에는 각각 13.6%와 9.8%가 증가함으로써 과거 3년간 평균인 30.8%와 28.5%에 비해서 현저히 감소했음을 알 수 있다. 이에 따라 전체적인 지방세수도 과거 3년간의 24.1% 증가에 훨씬 못 미치는 17.8%가 증가하고 있다. 반면 같은 財產課稅이지만 保有課稅인 財產稅와 綜合土地稅의 경우는 비교적 안정적 증가세를 보이고 있어 지방세수의 안정적 확보를 위한 지방세제의 개편방향이 무엇인지를 보여주고 있다고 하겠다.

〈表 1〉 國稅와 地方稅의 重要 稅目別, 기간別 稅收증가율¹⁾ (단위: %)

연 도			1983-1992	1990-1992	1992
세 목					
소 득 세			23.4	31.2	24.0
법 인 세			23.4	25.2	29.6
부 가 치 세			17.3	24.3	22.1
특 별 소 비 세			17.5	35.4	36.6
직 접 세 총 계			23.1	28.6	25.3
간 접 세 총 계			16.7	23.1	24.1
내 국 세 총 계			19.2	25.5	24.9
국 세 총 계			15.6	18.5	16.2
취 득 세			24.2	30.8	13.6
등 록 세			24.9	24.5	9.8
재 산 세 ²⁾			20.7	28.2	29.8
종 합 토 지 세			-	29.9 ³⁾	30.3
면 허 지 세			19.0	44.6	22.3
주 민 지 세			21.8	27.7	38.4
자 동 차 세			28.8	39.7	30.1
마 권 비 세			43.0	83.9	20.7
담 배 소 비 세			-	7.0	4.9
농 지 세			-17.5	-23.0	-50.0
도 축 세			11.9	9.5	3.7
도 시 계 획 세			17.5	29.6	28.3
공 동 시 설 세			19.2	21.7	25.0
사 업 소 세			17.3	18.7	23.8
지 방 세 총 계			24.7	24.1	17.8

자료 : 내무부 (각년도), 「지방세정연감」.

국세청 (각년도), 「국세통계연보」.

주 : 1) 稅收증가율은 각년도 稅收의 단순평균임.

2) 綜合토지세의 稅收를 包含한 수치임.

3) 1990년부터 1992년까지의 2년간의 평균증가율임.

이상의 논의와 기존의 연구들을 바탕으로 지방세수의 안정적인 확보를 위한 방안들을 생각해 본다면 아래와 같다. 첫째, 國稅와 地方稅間的 稅源配分問題에 있어서 현행과 같은 배분구조는 특히 財政基盤이 취약한 자치단체들로 하여금 그 대부분의 재정수요를 중앙정부에 依存하게 하고 있다. 물론 손광락 외(1993)에서와 같이 依存財源이라 하더라도 실질적으로 지방정부에 의해서 사용된다면 지방재원으로 분류할 수 있다는 주장도 있지만, 財政自主權의 의미를 지방정부가 自律的으로 주민들의 選好와 支拂意思에 따라 공공서비스를 공급하고 재원조달을 함으로써 效率性과 責任性을 확보하게 하는데 있다고 본다면 현행의 지방세 비중은 지나치게 낮은 것이라고 할 수 있다.

地方稅收을 확대하는 방안으로서 酒稅 등 稅源分布가 비교적 고르고 지방세의 성격이 강한 일부 國稅의 地方稅로의 이전과 稅源의 共同利用方式은 동시에 추구되어야 할 것으로 여겨진다. 물론 국세의 모든 세원을 지방세가 이용하도록 하는 것은 地方稅가 가져야 할 特性을 고려할 때 바람직하지 않지만, 所得이나 一般的 消費 등을 地方稅源으로 확대함으로써 지방세수의 安定性이나 지방재정의 責任性을 높이는데 기여할 수 있을 것이다. 地方公共財가 正常財로서 소득의 증가에 따라 그 선호가 높아진다고 가정할 때 소득이나 소비에 대한 과세도 어느 정도 應益原則을 반영한다고 할 수 있고, 自治團體間 不均衡의 側面에서도 재산보다는 통상 그 정도가 심하지 않다고 여겨지기 때문이다. 한편 이러한 지방세 확충과정에서 발생하게 되는 地域間 稅收不均衡의 심화문제는 근본적으로는 낙후지역의 경제발전을 통한 세수기반의 확충이라는 全般的인 國家政策의 차원에서 접근하고, 또한 최소수준의 공공서비스 공급과 재정수요에 비교한 稅收超過地域과 稅收不足地域의 調整問題는 중앙정부의 기능으로 남겨져야 할 것이다.

둘째, 財產課稅가 중심이 되어 있는 현행의 지방세체제는 지방세의 기본원칙에 비추어 볼 때 바람직한 구성이라고 할 수 있다. 다만 取得稅, 登錄稅 등 비교적 경기변화에 민감한 去來·移轉에 관한 과세보다는 綜合土地稅와 財產稅 등 保有課稅 中心으로 轉換되어져야 할 것이다. 물론 재산가액의 평가나 유동성의 문제 등으로 인한 租稅抵抗이 예견되지만, 비단 安定的인 稅收確保라는 차원에서 뿐만 아니라 재산과세가 지방정부가 제공하는 공공서비스로부터의 편익에 대한 과세라는 측면에서 볼 때도 財產의 去來나 移轉보다는 保有事實에 대해서 과세하는 것이 타당할 것이다.

셋째, 地方財政의 확충을 위해 現行 地方稅體系에서 설정하고 있는 세원이외의 새로운 세원을 개발해야 할 필요성도 계속적으로 제기된다. 특히 公共支出로부터의 受益者나 財政負擔을 야기하는 原因者에 대한 과세의 필요성이 제기된다고 할 수 있는데, 이러한 원칙에 의한 새로

은 세원은 일반시민들의 租稅抵抗을 줄이고 資源配分의 效率性 側面에서도 바람직한 것이라고 할 수 있다. 그러나 또 한편으로는 수익의 정도를 측정하는 문제와 아울러 이러한 조세들의 부담이 주로 他地域 居住者들에게 轉嫁되는 경우가 많다는 점에서 租稅輸出에 의한 자원배분의 왜곡이 초래될 수 있다는 점이나 세목의 증가에 따른 행정비용의 증가 등에 대한 고려가 필요할 것이다.

2. 地方稅의 運營과 構造的인 側面에서의 財政自主權

1) 稅目的 新設과 不利用에 있어서의 財政自主權

위에서 언급한 稅源調整問題와 지방정부에 의한 새로운 稅源의 개발문제, 그리고 法定外稅目的 設치문제 등의 논의들은 그 정도의 차이는 있지만 과연 지방정부의 租稅에 관한 自主權이 어느 정도 인정되어 있는가의 문제로 귀결되고, 이는 결국 중앙정부에 대한 지방정부의 상대적인 관계에 의해서 설정되게 된다고 할 수 있다. 제2장에서 언급한 것처럼 미국의 예에서와 같이 純粹한 聯邦制國家에 가까운 국가인 경우 중앙정부(연방정부)와 지방정부(주정부)가 각각 헌법상 독립된 고유한 권능을 가진 그 범위안에서는 稅目的 設置나 稅率의 決定 등에 있어서의 獨立인 權限을 가지는 것은 당연한 것으로 인정되는 것이다. 이와 반면에 우리나라와 같이 地方政府의 財政自主權의 범위가 중앙정부에 의해서 설정되는 체제에 있어서 그 자주권을 어느 수준까지 인정할 것인가는 결국 국가전체효용의 극대화라는 목표하에서 地方政府의 效率性과 責任性의 提高라는 측면이 고려되어야 하는 것이다.

法定外稅目的 設치를 둘러싸고 그 허용여부에 대해서는 많은 학자들이 지방정부가 지방특성에 맞는 自律的인 財源調達을 할 수 있다는 점에서 찬성하고 있다. 오연천(1993b)은 “租稅의 種目과 稅率은 法律에 의한다”는 憲法上 租稅法律主義의 ‘法律’의 의미를 國會를 통과한 法律이라는 형식적인 의미가 아닌 실질적인 의미로 이해한다면 條例를 통한 稅目的 新設이 가능하다고 주장하고 있다. 김수근 외(1991)는 法定外稅制度의 도입방안으로 日本처럼 自治團體의 條例에 의해서 稅目과 稅率을 결정할 수 있는 방식과, 地方稅法上에 特別地方稅의 규정을 신설하여 필요시 자치단체가 신청하고 이를 內務部長官이 許可하는 두가지를 제시하고, 그 중에서 두번째의 방식을 주장하고 있다. 이는 우리나라의 재정상황에 비추어 볼 때 지방자치 실시 초기에는 좀 더 엄격한 中央政府의 財政統制를 필요로 하기 때문이라고 주장한다. 손광락 외(1993)도 法定外稅目的 設置를 法律을 통해서 明文으로 허용하고, 다만 國稅政策과 地方稅政策間의 유기적인 협조관계를 유지하기 위하여 中央政府의 許可 및 審査를 거치도록 하

는 방안을 주장하고 있다.

地域住民들의 選好와 支拂意思에 따라 공공서비스를 공급하고 그에 필요한 재원을 조달하는 것이 지방정부의 責任性을 확보하고 그와 동시에 자원배분의 效率性을 기할 수 있으며, 그것이 국가전체의 효용극대화에 바람직한 것이라고 하는 점에 地方政府 財政自主權의 의의를 둔다면, 法定外稅의 설치문제는 既存稅目의 不利用 등의 권한까지 포함하여 가능한 인정되는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 다만 지방정부에 의한 세목의 설치와 불이용이 지역간의 租稅輸出 또는 과도한 租稅競爭을 야기하고, 또한 국가전체의 조세체계를 통해서 볼 때 特定稅源에 대한 負擔構造가 왜곡되어 의도되지 않은 결과가 야기되는 것을 방지하기 위하여 중앙정부에 의한 일정수준의 통제는 지방자치실시의 초기에만이 아니라 장기적으로도 유지되는 것이 바람직한 것으로 여겨진다.

2) 課稅標準의 決定問題와 彈力稅率制度의 活用

모든 租稅의 稅額은 기본적으로 課稅標準에 稅率을 곱하여 결정된다. 따라서 課稅標準과 稅率의 결정에 있어서 지방정부가 어느 정도의 裁量性을 가지고 있는가도 지방정부의 財政自主權을 논하는데 있어서 중요한 한 부분이 된다고 할 수 있다.

地方稅의 課稅標準을 어떻게 결정하는가는 地方稅法上에 稅目別로 그 내용이 규정되어 있는데, 그 과정에 있어서 地方自治團體의 長은 매우 중요한 역할을 하게 된다. 예를 들어 市長·郡守는 각종 財產課稅의 課稅標準이 되는 土地나 建物 등의 課稅時價標準額을 결정하여 발표하는데, 일반적으로 內務部의 課稅時價標準額 決定 및 調整指針에 의하여 道知事의 承認을 얻어 매년 1회 條例로서 정하는 날 결정하여 告示한다. 屠畜稅의 경우에도 소와 돼지의 時價를 市長·郡守가 調査·決定하게 된다. 이와 같이 형식적인 측면에서는 地方稅의 課稅標準決定에 地方政府의 裁量性이 많은 것처럼 보인다. 그러나 이러한 권한은 대부분 기술적이고 행정적인 것으로서 결정과정에 있어서 중요한 기준 등은 內務部의 指針에 의해서 결정되어 있다고 할 수 있다.

기본적으로 課稅標準을 결정하는데 있어서 地方政府의 裁量性이 얼마만큼 인정되어져야 하는가, 또는 더욱 근본적인 문제로서 과연 課稅標準이 公共財에 대한 租稅價格으로서의 稅負擔을 결정하는데 있어서 정책수단으로 이용되어져야 하는가의 논의에 있어서 그 답은 기본적으로 부정적인 것이라고 할 수 있다. 課稅標準은 그 측정대상의 經濟的 價値를 가능한 정확하게 반영함으로써 稅率을 적용하여 나타나는 稅負擔의 결과를 예측가능케 하여야 하고, 이를 통하여 정확한 租稅價格을 제시함으로써 과세당국자나 납세자의 의사결정에 도움이 될 수 있

어야 할 것이다. 지방정부에 따라 같은 課稅對象에 대한 평가를 달리하게 되면 최종적인 효과는 稅率과의 복합적인 현상으로 나타나기 때문에 그만큼 복잡해지고 負擔構造에 대한 평가를 어렵게 하여 地方政府의 責任性이나 資源配分の 效率性 側面에 부정적인 결과를 야기할 것이다. 따라서 課稅標準決定에 있어서의 지방정부의 裁量性 또는 恣意性을 가급적 줄이는 것이 오히려 財政自主權이 추구하는 責任性과 效率性의 증진측면에 바람직하다고 할 수 있다.

세부담을 결정하는 또 다른 필수요건이 稅率이다. 課稅標準이 엄격히 그 경제적 가치를 반영하여 설정된다고 하였을 때 결국 稅率은 조세부담수준을 결정하는 것이고 따라서 그 수준은 정책의 수단으로서 중요한 의미를 지니는 것이다. 이러한 측면에서 지방세에 있어서 지방정부가 租稅價格으로서의 稅率水準을 自律的으로 결정할 수 있는 것은 財政自主權의 의미에서 매우 중요한 기본적인 사항이라고 할 수 있다.

그러나 위의 新稅目的 설치와 不利用權限에서 논의한 바와 마찬가지로 어느 수준에서 이를 인정하는가 하는 것은 결국 국가전체의 입장에서 가장 바람직한 방향으로 결정되어야 한다. 自律的인 稅率設定에 따라 얻을 수 있는 效率性과 責任性의 向上이라는 便益의 측면과, 자치단체간에 서로 다른 세율이 설정되었을 경우 나타날 수 있는 稅源의 移動에 따른 非效率性, 자치단체간의 租稅競爭 및 租稅輸出問題 등을 고려하여야 할 것이고, 또한 국가전체의 所得再分配나 經濟政策的인 차원에서 각 세원에 대한 총조세의 負擔水準이 과연 바람직한 것인가에 대한 분석도 이루어져야 할 것이다. 물론 이러한 효과들의 정확한 측정이 어렵기 때문에 이러한 논의는 매우 이론적이고 실효성이 없는 것으로 여길 수도 있지만, 지방정부에 일정수준의 범위내에서 稅率의 自律的 適用權을 인정하고 실제 적용하여 나타나는 구체적인 효과를 분석해 볼 필요성이 있을 것이다.

이러한 관점에서 현실적으로 타당한 정책대안은 현행 제도상으로도 가능한 彈力稅率制度의 활용이라고 할 수 있다.⁴⁾ 彈力稅率制度란 稅法上 정해진 標準稅率을 法律의 구체적인 위임에 의해서 大統領令이나 또는 地方稅의 경우 지방자치단체장이 條例가 정하는 바에 의하여 다르게 정할 수 있게 하는 것이다. 지방세체계내에서의 彈力稅率制度는 地方議會가 구성된 이후 행해진 1991년의 地方稅法 改正에 의해서 본격적으로 도입되었다고 할 수 있는데, 이전에는 彈力稅率의 적용을 위해 內務部長官의 承認을 얻어야 했던 것을 地方自治團體長이 條例에 정하는 바에 의하여 다르게 설정할 수 있도록 한 것이다. 이것은 각 자치단체의 특성에 맞는 신축적인 재원조달을 기하도록 한 것으로서 財政自主權의 측면에서 바람직한 정책방향이라고 할 수 있다.

4) 이하의 탄력세율제도에 관한 논의는 원윤희(1994b)에서 주로 인용함.

이러한 彈力稅率制度는 현재 총 15개의 地方稅目中에서 7개의 稅目에 설정되어 있지만,⁵⁾ 이 제도의 실제 이용도는 아주 미미한 실정이다.⁶⁾ 이와 같이 탄력세율제도가 활용되지 못하고 있는 기본적인 이유는 첫째, 地方自治團體의 長이 중앙정부에 의해 임명되는 현재의 상황에서 주민들의 租稅抵抗 등 발생할 수 있는 문제점들을 무릅쓰고라도 각 지방자치단체가 이 제도를 이용하게 할 수 있는 유인의 정도가 약하기 때문이라고 할 수 있다. 또한 地方自治團體가 彈力稅率을 적용하여 추가적인 세수를 확보하고 추가적인 공공서비스를 제공할 경우 地方交付稅나 地方讓與金, 國庫補助金 등 현행의 地方財政調整制度에 있어서 오히려 불이익을 받을 수 있다는 점도 彈力稅率制度의 활용에 부정적인 영향을 미치게 되는 요인이라고 할 수 있다.

둘째, 추가적인 재원이 절실히 필요한 자치단체는 비교적 財政基盤의 취약성이 높은 지역이라고 할 수 있는데 이들 지역은 일반적으로 추가적인 세부담이 어려운 경우가 많다. 따라서 이들 자치단체에서 彈力稅率을 이용하여 세부담을 증가시킨다면 住民들의 租稅抵抗도 상대적으로 강하게 되고 또한 公平性이라는 측면에서 보았을 때도 바람직하지 못하다고 할 수 있다. 또한 彈力稅率制度의 이용에 따라 발생할 수 있는 租稅競爭의 측면에서도 이러한 경제기반의 격차를 고려했을 때 그 경쟁은 오히려 不公正하고 非效率的인 결과를 초래할 가능성이 높다고 할 수 있다.

셋째, 彈力稅率의 도입으로 인하여 발생할 自治團體間의 租稅競爭이나 稅源의 移動, 稅收에의 영향 등 그 經濟的인 효과가 불확실하고, 租稅競爭 등의 문제가 없다고 하더라도 彈力稅率을 적용하여 세율을 상향조정했을 경우 기대할 수 있는 세수증대의 정도가 현재의 제도하에서는 그다지 크지 않다고 할 수 있다.

위에서 언급한 바와 같이 地方稅 制度內에서의 彈力稅率制度는 비록 제한적이거나 조세가격으로서의 기능을 통하여 資源配分의 效率性和 地方政府의 責任性을 제고시킬 수 있고, 또한

5) 담배消費稅의 경우 大統領令에 의해서 정해진 稅率의 100분의 30 범위내에서 稅率을 가감조정할 수 있다. 그러나 이것은 지방정부의 條例가 아닌 大統領令에 의하기 때문에 지방정부가 自律的으로 이용할 수 있는 彈力稅率制度는 아닌 것이다.

6) 1994년 현재 彈力稅率制度가 이용되고 있는 현황을 살펴보면 아래와 같다

세 목	지방자치단체	표 준 세 율	조정세율
지역개발세	부산직할시	컨테이너 1 TEU당 15,000원	20,000원
	강 원 도	개발하여 채수된 지하수 1m ³ 당 10원 발전에 이용된 물 10m ³ 당 1원 채광된 광물가액의 1000분의 1	15원 1원 50전 1000분의 1.5
주 민 세	영일군, 선산군 사천군	균등할 800원	1000원

자료 : 내무부.

추가적인 재원조달을 가능하게 할 수 있는 방안의 하나로서 앞으로 지방자치가 고도화될수록 그 필요성이 높아진다고 할 수 있다. 또한 法定外稅 設置와 관련된 논의에서와 같은 租稅法律主義 原則과의 충돌을 야기하지 않는다는 측면에서도 현실적으로 적용타당성이 높은 제도라고 할 수 있다.

이상과 같은 문제점들을 바탕으로 하여 그 활용가능성을 높이기 위한 방안들을 제시해 본다면, 첫째, 각 자치단체로 하여금 彈力稅率制度를 채택하게 할 수 있는 制度的인 誘引裝置가 필요할 것이다. 예를 들어 彈力稅率制度를 이용하여 추가적인 세수를 확보하는 자치단체에는 지방교부세 등 각종 地方財政調整制度에서 그에 상응하는 추가적인 재원을 지원받을 수 있게 함으로써 주민들의 純便益을 크게 하여 租稅抵抗을 줄일 수 있고, 또한 自治團體의 徵稅努力을 고취시킬 수 있을 것이다.

둘째, 彈力稅率制度에 의하여 확보한 추가적인 세수는 그 사용처가 분명히 명시된 目的財源으로 사용되는 것이 바람직하다. 그렇게 함으로써 조세부담과 그 부담으로부터의 혜택과의 연계관계를 명확히 하여 租稅價格으로서의 기능을 발휘할 수 있고, 그렇지 못한 경우에도 최소한 재원의 使用處를 분명히 함으로써 지방정부의 責任性을 고양하고 주민들의 租稅抵抗을 줄여나갈 수 있을 것이다.

셋째, 彈力稅率을 도입할 수 있는 稅目을 현행 7개에서 가능한한 확대하고, 인접 자치단체간의 稅率差異에 따른 稅源移動可能性에 대처하기 위하여 자치단체간의 租稅協力 또는 租稅協議를 위한 協議體 등 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

IV. 稅外收入에 있어서의 財政自主權의 伸張

1. 稅外收入의 分類와 趨勢

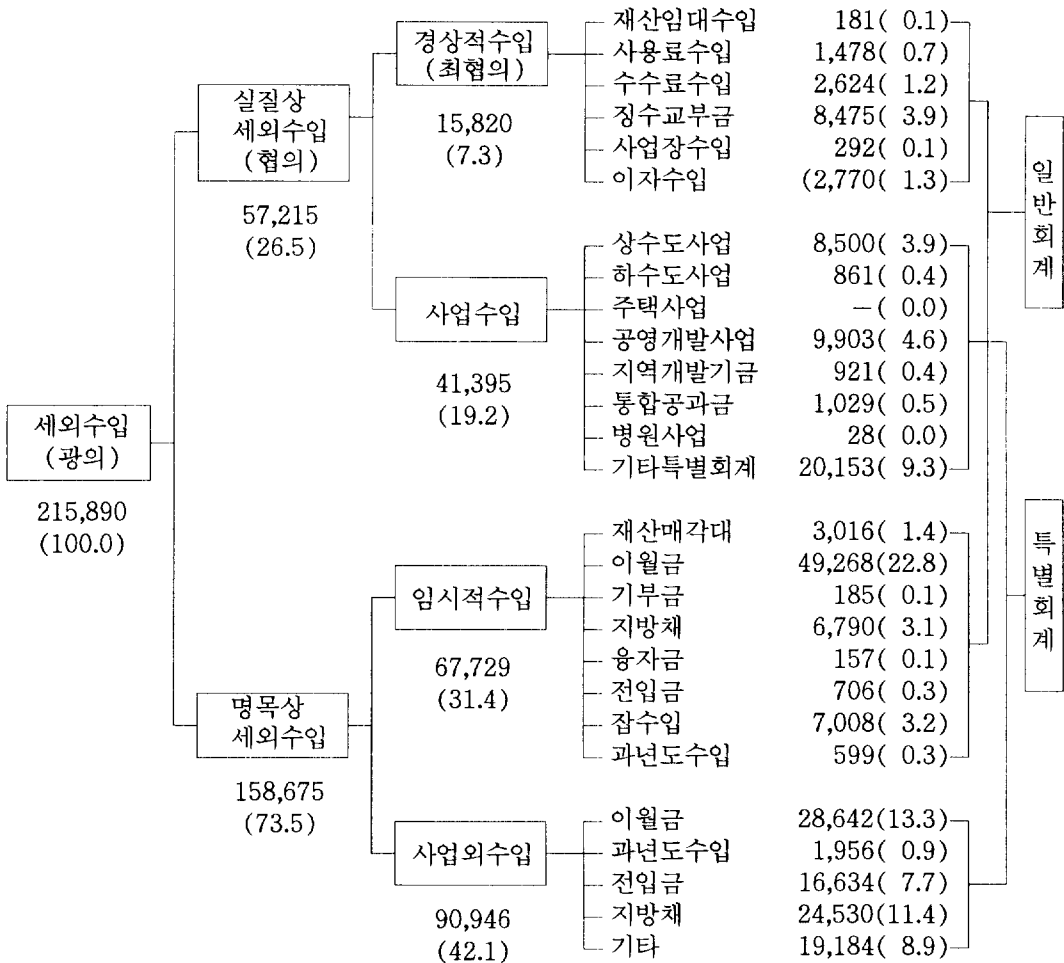
지방자치단체의 稅外收入은 통상 自體收入 중에서 地方稅收入 이외의 모든 收入을 포괄하는 것으로 정의된다. <그림 1>은 1992년 현재 지방자치단체의 稅外收入의 종류와 수입 및 그 비중들을 보여주고 있는데, 세외수입은 매우 다양하고 이질적인 수입원을 광범위하게 포함하고 있음을 알 수 있다. 통상 지방세수입 이외의 모든 自體收入을 廣義의 稅外收入이라 하는데, 이것은 다시 一般會計의 經常的 收入과 特別會計上의 事業收入을 합한 實質上 稅外收入(狹義의 稅外收入)과 一般會計上의 臨時的 收入과 特別會計上의 事業外收入을 합한 名目上의 稅外收入으로 구분된다. 또한 통상 實質上 稅外收入 중에서 一般會計의 經常的 收入은 最狹義

의 稅外收入으로 일컬어진다.

1992년의 種類別 收入規模를 살펴보면 實質上的 稅外收入이 전체 21.6조원의 세외수입 중 26.5%, 그리고 名目上 稅外收入이 73.5%를 차지하고 있는데, 前者는 다시 一般會計의 經常的 稅外收入 7.3%, 特別會計의 事業收入 19.2%로 구성되어 있음을 알 수 있다. 한편 地方債 收入은 全體 稅外收入의 14.5%를 차지하고 있다.

<그림 1> 稅外收入의 種類와 規模(1992)

(단위: 억원, %)



자료 : 내무부(1993), 「지방세외수입연감」:13.

〈表 2〉와 〈表 3〉은 1986년부터 1992년 사이의 稅外收入의 종류별 수입비중과 증가율을 보여주고 있는데, 이들 통계에서 나타나는 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 地方政府의 總稅入 중에서 稅外收入이 차지하는 비중은 50% 내외에서 비교적 안정적인 추세를 보여주고 있다. 1988년과 1989년의 경우 담배販賣稅의 세율인상과 담배消費稅의 신설로 인한 地方稅收의 급격한 증가를 반영하여 稅外收入의 상대적인 비중이 낮아진 것이다. 둘째, 회계간의 수치를 비교하면 一般會計의 비중이 상대적으로 높아진 것을 알 수 있는데 이는 주로 재산매각수입이나 이월금 등 臨時的 收入의 증가에 기인한 것이다. 一般會計收入 중에서 經常的 收入은 비교적 완만한 감소세를 보여주고 있는데 이는 經常的 收入의 많은 부분을 구성하는 使用料·手數料 收入의 증가율이 상대적으로 적기 때문이다. 셋째, 特別會計收入을 항목별로 살펴보면 事業收入의 비중이 상대적으로 낮아진 것을 발견할 수 있는데, 이는 각종 公企業의 경영성고가 수익성 측면에서 그다지 높지 못했음을 보여주는 것이라 할 수 있다. 넷째, 實質的 稅外收入과 形式的 稅外收入의 구분별로 살펴보면 전자의 비중이 그 절대적인 수준면에서도 매우 낮고 또한 일반적으로 낮아지고 있는 추세를 알 수 있다.

〈表 2〉 稅外收入의 種類別 收入比重 (總計)¹⁾

(단위 : %)

연도	세외수입 /총수입	일 반 회 계			특 별 회 계			실질적 수입	형식적 수입
		소계	경상적 수 입	임시적 수 입	소계	사업 수입	사업외 수 입		
1986	49.1	31.4	8.4	22.9	68.6	29.6	39.0	38.1	61.9
1987	55.0	30.1	8.0	22.1	69.9	33.4	36.6	41.4	58.6
1988	44.9	36.8	7.7	29.1	63.2	26.4	36.8	34.1	65.9
1989	42.6	37.2	7.9	29.3	62.8	21.6	41.2	29.5	70.5
1990	48.3	36.9	7.2	29.7	63.1	20.7	42.5	27.9	72.1
1991	49.8	38.7	7.3	31.4	61.3	16.4	44.9	23.7	76.3
1992	51.3	38.7	7.3	31.4	61.3	19.2	42.1	26.5	73.5

자료 : 내무부(1993), 「지방세외수입연감」.

주 : 1) 세외수입/총수입 비율을 제외한 모든 수치는 세외수입에 대한 비율임.

〈表 3〉

稅外收入의 種類別 收入增加率

(단위 : %)

연도	세외수입	일 반 회 계			특 별 회 계			실질적 수입	형식적 수입
		소계	경상적 수입	임시적 수입	소계	사업 수입	사업외 수입		
1987	16.4	11.5	10.2	11.9	18.6	30.9	9.2	26.3	10.2
1988	29.6	58.6	25.1	70.8	17.1	2.7	30.3	7.0	45.5
1989	34.9	36.4	37.3	36.1	34.1	10.4	51.1	16.5	44.5
1990	59.6	58.3	46.7	61.4	60.4	52.6	64.5	51.1	63.2
1991	34.5	41.3	36.0	42.6	30.6	6.5	42.3	14.1	42.4
1992	19.2	19.1	19.7	18.9	19.3	39.7	11.8	33.5	14.7
평균	32.4	37.5	29.2	40.3	30.0	23.8	34.9	24.8	36.8

2. 稅外收入에 있어서의 財政自主權 伸張

稅外收入은 1992년의 경우 地方自治團體 總稅入의 44.8%(순계규모)를 차지하는 가장 큰 세입원이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 稅外收入의 安定的인 確保와 세입과정에서의 自律性의 確保는 地方政府의 財政自主權이라는 측면에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 그러나 위의 통계에서도 알 수 있듯이 稅外收入은 서로 성격이 아주 다른 다양한 세입원으로 구성되어 있고, 또한 70% 이상이 臨時的인 性格을 가진 수입으로 구성되어 있기 때문에 稅外收入 전체를 포괄하는 어떤 일관된 논의가 매우 어렵다고 할 수 있다. 지금까지의 많은 연구들에서 稅外收入의 擴充方案으로 제시되는 것들은 주로 手數料 및 使用料의 개선, 公企業의 經營收入擴大 및 民資誘致, 負擔金 比重 強化, 地方債의 活用, 地域開發金融公庫의 設立, 福券發行 등인데(김수근 외, 1991; 손광락 외, 1993; 정재철, 1992), 本 研究에서는 주로 앞의 두가지 사항에 대해서 논의를 진행한다.

1) 受益者 또는 原因者負擔金의 收入의 強化

① 使用料와 手數料 料率의 適正化

使用料나 手數料 등 受益者負擔金의 性格을 지닌 稅外收入은 應益原則이라는 지방재원조달

의 기본원칙에 가장 부합하는 수입원 중의 하나라고 할 수 있다. 이들은 각각 公共施設을 사용함으로써 얻는 便益에 대한 代價이며 또한 자치단체의 활동에 의하여 個別的인 利益을 받는 자로부터 그 費用의 일부를 징수하는 것으로서, 受惠者와 負擔者의 관계가 명확하기 때문에 시장에 있어서의 가격과 같은 효율적인 자원배분의 기능을 담당하게 된다고 할 수 있다.

그러나 현실적으로 使用料나 手數料가 이러한 역할을 수행하고 있는가에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다. 강병규(1993)는 1991년, 1992년의 2년간 지방자치단체가 징수하고 있는 使用料 條例를 收支分析한 結果 使用料 條例의 연평균수지는 37.1%라고 계산하고 있다. 정재철(1992)은 내무부 자료를 이용하여 使用料徵收 條例 총 42종 1,252개 중 使用料가 3년 이상 미조정된 것이 806개(64.8%), 5년 이상 미조정이 350개(28.2%), 그리고 10년 이상 미조정이 85개(6.8%)에 달한다고 하고 있다. 手數料의 경우에도 3년이상 미조정된 料率도 447종(전체의 33%)에 달한다고 보고하고 있다.

〈表 4〉는 使用料와 手數料의 징수액 및 증가율 등을 보여주고 있는데 이들의 증가율은 〈表 3〉에서 제시된 다른 세외수입의 다른 항목들에 비해서 그 증가율이 전반적으로 낮고, 따라서 전체 세외수입에서 차지하는 비중이 점점 감소하고 있음을 나타내고 있다.

〈表 4〉 使用料와 手數料의 徵收額 및 增加率

(단위 : 억원, %)

연 도	사 용 료			수 수 료		
	금 액	비중 ¹⁾	증가율	금 액	비중 ¹⁾	증가율
1986	895.2	2.2	—	1,045.5	2.5	—
1987	926.4	1.9	3.5	1,187.9	2.5	13.6
1988	718.2	1.1	-22.5	1,332.4	2.1	12.2
1989	840.6	1.0	17.0	1,551.5	1.8	16.4
1990	993.0	0.7	18.1	1,887.7	1.4	21.7
1991	1,195.9	0.7	20.4	2,314.2	1.3	22.6
1992	1,479.8	0.7	23.7	2,624.0	1.2	13.4

자료 : 내무부(1993), 「지방세외수입연감」.

주 : 1) 전체세외수입에 대한 비중임.

위에서 제시된 몇가지 예에서도 알 수 있듯이 使用料나 手數料가 가지는 공공서비스에 대한

價格으로서의 기능은 매우 미약하다고 할 수 있다. 물론 현재의 料率體系는 物價에 미치는 영향이라든가 價値財의 성격을 지니는 서비스에 대한 재분배적 고려 등이 포함되어 있다고 할 수 있지만, 전반적으로 지나치게 낮게 설정되어 있는 가격은 이들 서비스에 대한 과도한 수요를 유발하고 이는 資源配分의 效率性 側面에서 바람직하지 못한 결과를 가져오게 되는 것이다.

이러한 문제점을 해결하고 또한 동시에 地方政府의 稅外收入을 확보하기 위해서는 결국 이러한 使用料나 手數料 등의 가격기능을 회복시키는 것이 가장 중요하다고 할 수 있다. 지방의회 구성이후 그동안 내무부에서 일괄 조정하던 使用料, 手數料의 料率調整을 각 자치단체에서 地方議會的 의결을 거쳐 자율조정으로 하았는데, 이것이 더욱 효과적이 되기 위해서는 현재 徵收根據나 料率算定, 徵收方法 등에 있어서 지나치게 다양화되어 있는 현행제도를 단순화하고 統一的으로 다룰 수 있는 제도적인 개선이 있어야 함과 아울러 공급비용과 외부효과 등을 고려한 합리적인 料率算定이 필요하다 할 것이다.

② 受益者 또는 原因者 負擔金制度의 強化

‘開發利益還收에 관한 法律’에 의해서 부과되는 開發負擔金은 국가 또는 지방자치단체로부터 인가·허가·면허 등을 받아 시행하는 宅地開發事業, 工業團地造成事業 등의 사업시행자에게 귀속되는 開發利益의 50%를 징수하고, 이 開發負擔金의 50%는 開發利益이 발생하는 토지가 속하는 地方自治團體에 귀속된다. 또한 正常地價上昇分을 초과하여 토지소유자에게 귀속되는 開發利益에 대해서는 土地超過利得稅가 부과되고 이 세액의 50%는 地方讓與金을 통해서 地方自治團體으로 양여되게 된다. ‘都市交通整備促進法’에 의해서 부과되는 交通誘發負擔金은 市長 등이 都市交通整備地域안에서 교통유발의 원인이 되는 시설물의 소유자 또는 사업의 경영자로부터 부과·징수한다. 이밖에도 地方自治團體長은 도로굴착으로 인한 道路復舊原因者負擔金이나 무거운 차량 등의 운행에 따른 도로손괴자부담금, 하천공사의 시행으로 현저한 이익을 받은 토지소유자에게 부과하는 河川受益者負擔金 등을 부과·징수한다.

이러한 유형의 負擔金制度는 受益者 또는 原因者를 대상으로 직접적인 수익 또는 비용유발 행위에 대해 과징하는 것으로서, 개인들이 받게 되는 사회적인 편익이나 유발시키는 사회적 비용에 대한 부담이라는 점에서 資源配分의 效率性을 증진시키고 또한 自治團體의 稅收確保에도 큰 도움이 될 것이다. 따라서 이러한 負擔金制度는 그 擴大適用이 바람직하다고 할 수 있는데, 이러한 제도들이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 그 費用과 便益의 계산이나 負擔率의 산정, 징수된 수입의 용도 등에 있어서 합리성이 제고되어야 할 것이다.

2) 地方公企業의 活性化와 제3섹터 活用摸索

地方公企業이란 地方自治團體가 직접 設置·經營하거나, 法人을 설립하여 經營하는 企業으로(地方公企業法 제1조) 통상 지방자치단체가 수행하는 사업중 企業의인 性格을 지닌 것이라고 정의될 수 있다(강인재 외, 1993:400). 이러한 地方公企業에는 地方直營企業, 地方公社 및 地方公團 등이 포함되는데, 1992년말의 법개정에서 地方公企業法은 지방자치단체가 50% 미만을 出資·出捐하여 民間과 共同으로 商法上的 株式會社 또는 民法上的 財團法人을 設立·運營하는 것을 허용함으로써 소위 民官共同出資方式(또는 제3섹터)에 의한 사업추진원리를 확대 도입하고 있다. 이러한 地方公企業은 經營의 기본원칙으로서 經濟性과 公共福利를 증대 하도록 운영되어야 하는데, 송대희(1990)는 地方公企業의 기본요소를 地域性, 公益性, 企業性 등 세가지로 들고 있다.

地方公企業法은 그 적용대상사업으로 상수도사업, 궤도사업(도시철도사업 포함) 등 15개의 當然適用事業과, 屠畜場事業 등 6개 사업과 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 등 일정한 조건을 충족하는 기업 등을 任意適用事業으로 설정하고 있다. 서울특별시의 경우를 예로 살펴보면 상수도, 통합공과금과징, 지하철건설사업 등이 直接經營形態로 운영되고 있고, 병원, 지하철, 농수산물유통, 도시개발, 시설관리사업 등이 公社 또는 公團의 間接經營形態로 운영되고 있다.

〈表 5〉는 지방자치단체의 총세입 중에서 公企業特別會計의 收入이 차지하는 비중과 公企業特別會計의 수입 중에서 經常的收入이 차지하는 비중을 연도별로 보여주고 있다. 이 표는 90년대에 들어오면서 전체세입에 대한 公企業特別會計의 수입비중이 높아졌고, 公企業特別會計의 수입 중에서 事業收入 등의 經常的 收入은 상대적으로 감소하였음을 보여주고 있는데, 이것은 서울특별시의 지하철공사를 위한 地方債의 發行 등 臨時的 收入이 상대적으로 많이 증가하였기 때문이다.

財政自主權의 측면에서 地方公企業의 역할이 무엇인지에 대해서 논하기 위해서는 우선 현재 우리나라의 地方公企業이 가지는 特性이 무엇인지에 대한 논의가 필요하다고 할 수 있다. 첫째, 우선 地方公企業의 適用對象이 되는 사업들을 살펴보면 상·하수도, 대중교통, 가스, 청소·위생, 주택 등 우리가 통상 '價値財'(merit goods)라고 하는 재화를 공급하는 것이 대부분임을 알 수 있다. 1992년의 地方公企業法 개정에서는 기존의 11개 當然適用事業에 주차장사업, 토지개발사업, 시장사업, 관광사업 등 4개 사업을 추가하였고, 또한 任意適用事業을 도축장사업, 통운사업, 자동차터미널사업, 체육장사업, 문화예술사업, 공원사업 등이 새로 추가하였다. 이러한 사업들은 주로 地域開發 또는 地域經濟의 活性化에 도움이 되는 사업들이 대

〈表 5〉 公企業特別會計의 稅收變化(純計基準)

(단위: 억원, %)

연 도	총수입(A)	공 기 업 특별회계(B)	B/A	경상적수입(C)	C/B
1986	74,746.5	10,742.7	14.4	4,148.5	38.6
1987	90,071.0	10,958.1	12.2	4,097.2	37.4
1988	113,117.9	11,865.1	10.5	5,475.2	46.1
1989	158,065.5	14,039.6	8.9	3,954.3	28.2
1990	229,140.5	36,651.8	16.0	10,318.4	28.2
1991	297,422.1	55,841.1	18.8	12,524.9	22.4
1992	346,919.5	57,192.4	16.5	16,217.8	28.4

자료 : 내무부(각년도), 「지방재정연감」.

부분으로서, 결국 지방공기업의 주요 기능에 기존의 價値財의 供給에 덧붙여서 점차 地域開發 및 地域經濟活性化와 經營收入을 목적으로 하는 사업들이 추가되었음을 알 수 있다.

둘째, 박경원(1993 : 650)은 어떤 재화나 서비스를 공급하는데 있어 그 事業主體의 유형을 一般會計, 特別會計, 公企業, 特殊法人, 公益法人, 제3섹터, 營利企業으로 구분하고, 후자의 형태로 옮겨 갈수록 民間資本의 활용이 커지게 된다고 하고 있다. 위에서 언급한대로 1992년 개정된 현행 地方公企業法은 과거에 비해서 民間資本의 활용가능성을 대폭 확장하고 있다. 즉 地方公社의 경우에 운영상 필요한 경우 資本金의 50%를 초과하지 않는 범위에서 민간자본의 참여를 허용하고 있고, 또한 상법상의 주식회사 또는 민법상의 재단법인의 형태를 통해서 民間이 50% 이상 출자·출연하는 것을 허용하고 있다.

이상의 두가지 특징에서 알 수 있는 바와 같이 地方公企業은 公共部門에 의한 價値財의 供給이라는 전통적인 기능에서, 地域開發과 地域經濟의 活性化, 그리고 經營收入擴大라는 기능을 점점 중요시하고, 그를 수행하기 위한 수단 측면에서도 전통적인 공공부문만의 역할보다는 民間資本의 참여가 강조되고 있다고 할 것이다. 이러한 경향은 정부실패와 민영화의 확대, 또는 공공부문의 효율성을 증진하기 위하여 民間部門의 收益性 概念을 도입하는 현대의 추세를 반영하는 것이다. 물론 公益性和 收益性的 개념이 상충되지 않고 조화될 수 있는가에 대해서는 여러가지 비판점도 많이 제기되고 있다. 예를 들어 수도사업의 收益性を 강조하는 경우 수도료가 인상되고 고지대등 과도한 비용을 야기시키는 부문에 대한 공급의 제한이 불가피한

대 이것이 과연 바람직한 것인가의 문제이다. 그러나 公共部門의 非效率性이 상당한 정도에 이르고 있다는 점을 전제한다면 民間部門의 참여확대는 사회전체에 긍정적인 효과를 가져다 줄 것이라고 예상할 수 있다.

民間의 利潤概念의 도입이나 民間資本의 참여확대는 여러가지 면에서 지방정부의 財政自主權이라는 측면에 바람직한 결과를 유도할 수 있다. 우선 여러가지 경로를 통해서 지방정부의 財政擴充에 도움이 된다. 民間資本의 참여는 공중보건 및 의료시설, 도로, 공원, 주차장 등의 都市基盤施設擴充에 필요한 公共財源의 부담정도를 낮추게 되고, 收益性의 향상을 통한 經營收入의 확대를 꾀할 수 있으며, 또한 이러한 기반시설의 확충과 지역개발을 통하여 地域經濟力을 증진시킴으로써 潛在的인 稅入能力을 증가시킬 수 있는 것이다(윤영진, 1993). 둘째, 民間資本의 참여는 상대적으로 中央政府로부터의 의존의 정도를 줄일 수 있다. 물론 중앙정부 대신 民間資本의 선호가 公企業의 運營 등에 영향을 미칠 수 있지만 그를 통한 效率性의 증진은 財政自主權이 의도하는 목표에 부합하는 것이라고 할 수 있다.

V. 맺는 말

地方政府의 財政自主權이란 통상 지방정부가 그 지역의 행정기능을 수행하는데 있어 필요한 財源의 調達과 支出에 관한 의사결정을 그 자신의 책임하에서 中央政府에 獨立的으로 처리할 수 있는 권한을 의미한다. 이러한 財政自主權은 地方自治의 본격적인 실시로 증대될 것으로 예상되는 地方行政需要를 安定的으로 공급하여야 한다는 측면에서 뿐만이 아니고, 그 과정에서 地方政府의 效率性和 責任性을 확보하는 수단으로 중요한 의미를 지닌 것이다.

本 研究에서는 地方政府의 財政自主權을 통상 中央政府와의 相互關係속에서 결정되는 상대적인 개념으로 보고, 그것을 분석하는 기본틀을 Bird(1993)의 主人-代理人 模型(principal-agent model)으로 설정하였다. 이것은 主人으로서의 中央政府가 국가의 전체적인 목표를 달성하기 위하여 地方政府를 하나의 代理人으로 파악하는 것으로서, 어느 정도의 財政自主權을 인정하는가는 그 목표달성에 필요한 정도에 의해서 결정된다고 보는 것이다. 地域住民들의 다양한 선호체계에 부합하는 공공서비스를 效率的으로 제공하고 또 責任性을 담보하기 위해서는 地方政府의 財政自主權이 확보되어야 하지만, 國家公共財의 공급과 아울러 지역간 外部效果의 조정이나 所得再分配, 經濟政策的인 관점에서의 중앙정부의 역할이 필요한 것이고, 또한 국가전체적인 목표달성에 필요할 경우에는 財政自主權의 범위도 조정될 수 있을 것이다.

地方稅와 稅外收入分野에서의 地方政府의 財政自主權 伸張이라는 관점에서 本 研究에서는 여러가지 代案들에 대해서 논의하고 있다. 그러나 本 研究은 결코 포괄적인 대안들의 제시를 의도한 것은 아니기 때문에 논의된 사항들은 극히 일부분에 한정된 것임을 밝혀두고 싶다.

參 考 文 獻

- 강병규 (1993), “사용료, 수수료의 현실화 방안,” 「지방재정」, 제5호.
- 강인재 외 (1993), 「지방재정론」, 서울 : 대영문화사.
- 김수근·이재기·박종구 (1991), 「지방자치 실시에 따른 지방자치단체의 재정운용 개선방안」, 한국재정연구회.
- 박경원 (1993), “도시기반시설 확충과 민간자원의 활용,” 「한국행정학보」, 제27권 2호 : 645-665.
- 손광락·김유찬·박정수·현진권·김명숙 (1993), 「지방재정 수요의 변화와 지방재원 확보방안에 관한 연구」, 한국조세연구원.
- 송대회 (1990), 「지방공기업의 과제와 발전방향」, 한국개발연구원.
- 오연천 (1992a), 「한국조세론」, 서울 : 박영사.
- _____ (1992b), “지방세제의 중·장기 개편방안,” 「2000년대를 향한 지방재정의 발전방향」, 내무부 : 127-169.
- 원윤희 (1994a), “지방교부세의 배분방식에 관한 연구,” 「한국행정학보」, 제28권 2호 : 649-660.
- _____ (1994b), “지방세에 있어서 탄력세율제도에 관한 연구,” 「21세기를 향한 국가정책과 제와 방향」, 한국정책학회 1994년 하계학술대회 논문집 : 87-103.
- 윤영진 (1993), “지방재정확충방안으로서의 제3섹터 설립모형,” 「한국행정학보」, 제27권 3호 : 937-954.
- 정재철 (1992), “지방세외재원 확충을 위한 방안,” 「2000년대를 향한 지방재정의 발전방향」, 내무부 : 170-198.
- Bird, Richard M. (1993), “Threading the Fiscal Labyrinth : Some Issues in Fiscal Decentralization,” *National Tax Journal*, 46 (2) : 207-227.
- Buchanan, James M. (1950), “Federalism and Fiscal Equity,” *The American Economic*

30 地方行政研究 第9卷 第3號(通卷33號), 1994. 11.

Review, 40 : 583-599.

Gramlich, Edward M. (1993), "A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization,"
National Tax Journal, 46 (2) : 229-233.

Oates, Wallace E. (1993), "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National
Tax Journal*, 46 (2) : 237-243.