

地方自治에 있어서 地方財政의 문제점과 신장방안

高 忠 錫*

1. 머 리 말

지방자치는 地域의 행정사무를 주민의 책임아래 주민의 기관이 처리하는 제도이다. 그 유형을 주민자치와 단체자치로 대별할 수 있고 주민자치는 영국에서, 단체자치는 독일 등 유럽대륙국가에서 발달되었다. “민주주의의 학교”라고 하는 지방자치는 어느 나라에서나 민주발전의 초석으로 역할을 하고 있고 우리나라도 해방후 50년대 잠깐 面단위까지 시행한 적이 있다. 6共출범이후 여야간에 계속 정치적 논의의 초점中 하나가 되어왔던 지방자치는 상반기부터 실시하기로 확정되었다. 이로서 地方自治는 하나의 가능성이 아니라 확실한 현실로 다가왔고 우리 지방에서도 지방정치 지망생들이 벌써부터 선거운동 아닌 선거운동을 하고 있다는 소식이다.

여기서 地方自治가 왜 필요한가 하는 원천적인 문제를 생각해보자. 그간 우리는 중앙집권적인 권위주의 체제속에서 살아왔기 때문에 지방자치는 민주화의 촉진요인으로서 매우 중요하다고들 말한다. 그러나 이제는 국가발전의 効能化를 위해서도 지방자치는 반드시 필요하며 그러한 관점에서 지방자치의 전략을 설계할 필요성이 절고되어야 하겠다.

60년대와 70년대를 개발의 시대로 본다면 이 시대에는 중앙집권적인 개발방식이 행정의 능률성과 통일성을 보장하고 자원의 효율적 운용을 가능케 해주는 등 여러가지 장점을 가졌다. 따라서 고도로 중앙집권화된 經濟엘리트들이 국가의 발전을 계획하고 집행하였으며 통제하였다. 생각해보면 제한된 자원을 가지고 우선순위에 따라 국토와 경제를 개발하기 위해서는 중앙집권적 접근이 불가피했고 또한 팔목할만한 개발의 성과를 가져온 것도 사실이다.

* 法政大學 行政學科 副教授

그러나 경제발전이 본격화되고 그 결과 사회의 다원화가 고도화되는 80년대에 와서는 정부의 역할이 달라져야 한다. 사회가 다원화 되어갈수록 이익집단이나 지역의 요구에 바탕을 둔 利益表出 기능이 활성화됨으로써 중앙정부는 민간분야, 지역사회, 下部행정단위로 그 권한과 임무를 분산시켜야 국가발전의 효율을 기할 수 있다. 그러므로 현재 중앙이 가지고 있는 지방자치단체의 사업, 인사, 예산 등에 대한 권한을 지방정부로 되돌려주어야 하며, 시민에 대한 모든 편익은 도시 또는 그 지역의 주민이나 시민이 스스로 혹은 그들이 선발하는 대표들에 의해 결정, 집행되어야 한다. 이것을 행정학에서는 「고객중심의 행정」이라고 한다. 따라서 오늘날 지방화는 시대적 命題라 할수 있고 이를 위해 가장 중요한 제도적 장치가 지방자치이며, 실제로 지방자치 없는 「지방화시대」란 생각할 수 없는 것이다. 지금까지 정치학이나 행정학을 하는 사람은 선진국 특히, 미국의 경우 중앙과 지방정부관계에 있어서 점점 중앙집권화 경향이 나타난다고 생각하였고 이것이 이른바 「창조적 연방주의」로 알려졌다. 그러나 이제는 이 경향이 지방분권적인 「新연방주의」로 전환하고 있음을 알아야 한다. 한국의 지방자치는 이와같은 한국사회 발전사적인 시각에서 이해되어야 할 것이다. 따라서 지방자치 실시문제는 정치적인 이해관계를 떠나, 국가발전의 順機能的인 측면을 살리는 방향으로 연구되어야 할 것이고 이렇게 되기 위해서는 해결해야 될 선결과제가 너무 많다. 그중에서도 지방재정의 자주적 뒷받침이 무엇보다도 중요하다. J. S. 화이트도 “신연방주의”라는 그의 논문에서 지방자치를 위해서 필요한 4가지의 “D” 즉 첫째 자금(Dollar), 둘째 자유재량(Discretion), 셋째 분권화(Decentralization), 넷째 전달(Delirery)를 지적하면서 특히 자금의 필요성을 강조했다. 따라서 地方의 財政自立度는 확립되지 않으면 지방자치의 실질적인 성과를 기대하기 어렵다고 할수 있고, 이러한 맥락에서 지방재정의 문제점을 분석해보고 확충 방안들을 생각해본 것이 다음의 글이다.

2. 지방자치와 지방재정의 관계

지방자치와 지방재정은 어떠한 관계에 있는가. 지방자치 운영의 성패를 결정해주는 2가지 요건으로서 자치수행의 수단과 능력을 들수 있다. 자치수행의 수단이 물리적이고 경제적인 것이라면 자치수행의 능력은 다분히 사람에 관련된 것으로 지방주민과 지방공무원의 자질과 자치역량을 뜻하는 것이다. 지방재정은 자치수행의 수단가운데 가장 중요한 역할을 하는 것으로 자치단체의 존립과 발전을 위한 기관운영 및 사업추진을 가능케 하는 절대적인 요소라고 할수 있다. 더우기 오늘날 지방자치단체가 적극적으로 대응(Responsiveness)해야 할 지방행정수요가 급증하고 있는데 도시화·산업화에서 발생하는 각종 공해, 주택난, 교통난, 물문제의 해결은 물론이고 복지적 측면의 의료, 위생, 교육, 노인부양의 문제까지 행정이 담당하지 않을 수 없게 되었다. 뿐만 아니라 지역간 생

활격차를 해소하기 위한 지방산업의 기반 조성, 낙후지역 개발 및 중소도시의 육성도 행정의 주요 과제로 등장하고 있다.

그런데 이러한 과제들은 대부분이 지역적 공공재의 범주에 속하는 것으로서 주민들의 일상생활과 직결되어 있기 때문에 주로 지방자치단체에 의해 수행되어야 할 역할들이고 이를 위해서는 막대한 재정적 뒷받침이 있어야 가능한 것들이다.

이런 점에서 지방자치에 있어 지방재정이 차지하는 위치와 역할은 지방자치를 가능케하는 필수 조건이라는 사실에서 규명될 수 있다. 이는 곧 지방자치제의 효율적 운영은 지방재정의 자주적인 기반조성 여하에 달려있음을 뜻한다. 그동안 우리가 주민자치의 의의를 살려 읍·면·동과 같은 좁은 구역을 단위로 하는 기본적 지방자치제의 실시를 망설였던 것도 이러한 재정적 능력을 고려하였기 때문이다.

한편 지방자치 역시 지방재정을 위한 순기능적 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 지방자치가 활성화되면 예산의 편성과 심의 및 집행이 지방자치단체에 의해서 독자적으로 이루어지기 때문에 지방재정에 대한 지방자치단체의 자율적 책임운영이 커진다. 이와같은 지방자치에 의한 자율과 책임을 가진 지방재정의 운영은 재원의 자주적 확충기반을 넓혀주고 지출에 있어서의 투자성과 경제성을 고양하는 방향으로 전개될 것이다.

이와같이 지방자치와 지방재정은 상호의존적인 밀접한 관계를 갖는다. 따라서 양자가 각각 전강한 체제를 가지고 효율적으로 운영될 때는 하나가 다른 하나를 더욱 발전하도록 유도하는 강화요인이 되지만 양자 가운데 어느 하나라도 허약한 체제를 가지고 잘못 운영될때는 다른 하나도 제대로의 기능을 다할 수 없도록 제약하고 구속하는 負의 효과를 낳는다.

3. 지방재정의 자립도

지방재정 상태를 집약적으로 나타내주는 지표는 지방재정 자립도이다.

일반적으로 재정자립도는 지방자치 단체의 총 세입예산중 자체수입의 구성비율을 나타내는 지방재정 회계상의 관례적 용어이다. 즉 지방자치단체의 일반회계 세입예산규모(자체수입, 지방교부세, 국고보조금)에서 자체수입(지방세수입, 세외수입)이 차지하는 비율을 %로 표시한 것이 회계상의 재정자립도이다. 지방재정 자립도는 1976년 이후 꾸준히 개선되고 있으나 이와 같은 개선 또한 지방자치의 자주적 실현을 위한 자원확보라는 관점에서 본다면 지극히 미약한 수준이다.

<표 1>에서 보는바와 같이 1989년 예산을 기준으로 할때 재정자립도는 전국평균이 63.5%이나, 서울의 98%를 제외하고 나면 지방은 평균 54.3%에 불과한 실정이다.

〈표 1〉 '89지방재정 자립도

구 분	전체평균	시 도	시	군	구
전 국 평 균	63.5	64.8	68.3	27.2	41.3
서울 평 균	98.0	98.1			45.2
지방 평 균	54.3	51.0	68.3	27.2	37.6
직 할 시 평 균	90.6	89.1			31.6
부산	94.0	93.4			35.6
대구	93.3	92.8			42.8
인천	95.2	94.8			44.3
광주	12.8	70.4			26.9
대전	82.9	80.5			23.1
도 별 평 균	44.2	32.1	68.3	27.2	
경기	72.0	60.6	79.6	46.1	
강원	34.5	24.3	51.6	26.7	
충청	37.2	24.2	60.6	28.0	
충남	32.9	22.1	52.6	27.5	
전남	33.6	21.6	58.4	18.6	
전북	29.2	17.9	61.4	19.2	
경북	37.0	25.4	66.4	23.8	
경남	53.6	42.8	76.3	26.1	
제주	39.3	28.1	60.4	23.9	

자치단체별 재정자립도를 보면, 직할시가 89.7%, 도 32.1%, 시 68.3%, 군 27.2%, 구 37.6%로서 직할시와 시는 비교적 타 자치단체에 비하여 높은 수준이나, 도와 군 및 자치구가 아주 낮은 수준에 머무르고 있다.

또한 자치단체 간에도 재정자립도의 불균형은 크게 심화되어 있는데 시·도 단위에서는 부산시가 93.4%인데 비해 전라남도 17.9%에 머무르고 있고 군 단위에서도 경기도 지역은 평균 46.1%인데 비해 전라북도 지역은 18.6%에 머무르고 있어 이는 도시화 산업화가 빠른 지역은 세원의 집중으로 재정자립도가 비교적 양호하나 농촌 지역은 세원의 빈약으로 재정자립도가 낮아 자치단체간에 재정불균형을 초래하고 있다. '89년 지방재정의 실질적인 증가규모는 전년도에 비하여 30.3%에 이르고 있지만 지방세원이 대도시에 집중적으로 편중되어 있다. 통계에 의하면 단체별로는 서울특별시(시 본청 및 22개 자치구)의 예산규모가 지방자치단체 예산의 25%나 되는 3조 5,082억원이고, 5대 직할시와 9개도 본청의 예산이 34%인 4조 7,955억원이며 67개시 137개군 34개 자치구의 예산이 41%인 5조 9,024억원이다.

이에 따라 서울을 제외한 전국 252개 지방자치단체중 자체수입으로 인건비를 해결할 수 없는 단체는 46%에 해당되는 101개 단체이다. 단체별로는 67개 시중에서 유일하게 전라북도의 김제시가, 137개 군은 62%인 85개군이 34개 자치구는 44%인 15개구가 자체수입으로 인건비를 해결할 수 없

다. 또한 지방세수입과 비교해 보면 252개 단체중 67%에 해당되는 168개 단체가 지방세로 인건비를 해결할 수 없으며, 단체별로는 67개 시중에서 15개시, 137개 군중에서 123개군, 34개 자치구중 30개구가 지방으로 인건비를 해결할 수 없다.

한편, 지방세만으로도 인건비를 해결할 수 있는 단체는 252개 단체중 84개 단체나 되지만 66개 단체는 거의가 시도와 시지역이고 137개 군 중 14개 군과 34개 자치구중 4개 자치구만이 지방세로 인건비를 해결할 수 있다.

이를 단체별로 보면 경기도의 양주, 남양주, 평택, 화성, 과주, 고양, 광주, 포천, 이천, 용인, 안성, 김포군 등 12개 군과 경상남도의 양산, 울주군 만이 가능하며, 자치구는 부산의 중구, 북구와 인천의 북구, 서구만이 지방세로 인건비를 해결할 수 있을 뿐이다. 따라서 아직도 대부분의 지방자치단체가 재정적 자립을 못하고 있는 것으로 판단되므로 지방자치 실시를 앞두고 있는 현 시점에서 지방재정의 확충은 계속 보완되어야 한다고 생각된다.

지방재정수요의 급증에도 불구하고 이러한 재원부족은 지방자치단체로 하여금 그 행정적 기능과 재정적 기능을 합리적으로 수행할 수 없도록 만들고 있다. 그 위에 지방재정인 3대 목표인 자원 배분기능 지방경제의 성장, 지역경제의 안정성 등을 가져오는 기능을 수행하기에는 너무나 허약한 공공정책 수행주체로 남아있게 만들고 있는 것이다.

4. 지방재정의 구조와 문제점

1) 지방세 구조와 문제점

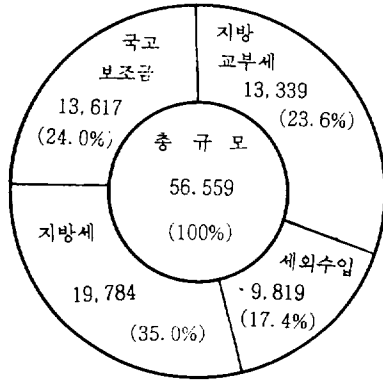
오늘날 우리나라 지방재정제도에 의하면 지방자치단체의 재정수입은 각 자치단체가 스스로 부과 징수할 수 있는 자체수입과 국가나 상위 지방자치단체로부터 이전되는 의존수입으로 총당되는데 지방세수입과 세외수입은 자체수입 지방교부세, 국고보조금은 의존수입으로 분류된다.

예컨데 <표 1>에서 보는바와 같이 1987년의 지방자치단체 예산 총규모를 보면 일반회계에서 세입 5조6천 5백59억원 가운데서 자체수입(지방세, 세외수입)은 52%(지방세수입 : 1조9천7백84억원=35.0%, 세외수입 : 9천8백19억원=17.4%)에 지나지 않고 나머지48%는 지방교부세와 국고보조금으로 구성되어 있다.

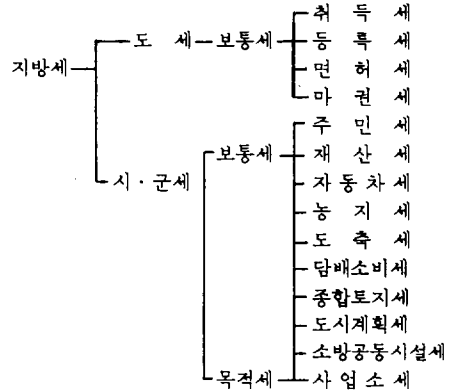
앞으로 여러회에 걸쳐서 이들을 나누어서 문제점과 함께 논의해보려 한다.

지방세란 지방자치단체가 소요되는 일반경비에 충당하기 위하여 그 자치단체내의 주민 등으로부터 일정한 개별적 보상을 함이 없이 강제적으로 징수하는 금전으로서 자치단체의 재정수입의 주종을 이루는 것이다. 이런 점에서 지방세는 과세권의 주체가 지방자치단체라는 의미에서 그것이 국가

〈표 1〉 일반회계 세입구조



〈표 2〉 지방세의 구조



인 국세와 구별된다.

우리나라 지방세는 광역자치단체인 도세와 기초적 자치단체인 시·군세로 분류된다(〈표 2〉 참조). 그러나 자치단체가 단층제(Single tier system)로 되어 있는 서울특별시와 직할시에 있어서는 도세와 시·군세를 통합한 시세만이 존재한다. 따라서 서울과 직할시의 시세는 정세인 면허세, 재산세, 토지과다보유세, 사업소세를 제외한 전 세목으로 구성되어 있다. 그리고 도세는 보통세만으로 시·군세는 보통세와 목적세(eamarked tax)로 형성되어 있는데 조세의 목적을 기준으로 하여 세수가 특정한 지출목적에 구속될때 보통세(ordinarytax)와 구별하여 목적세라 부른다. 따라서 도시계획, 소방시설 등과 지방자치단체의 특정한 목적을 위해서는 예외로서 목적세를 징수할 수 있다.

그러면 지방세구조의 문제점은 무엇인가. 우리나라는 지방세원이 매우 빈약할뿐만 아니라 지방 재정수입에 차지하는 몫도 미미하다. 89년도 일반회계세입 예산구조를 보면 지방세수입이 차지하는 비중은 지방자체수입의 38%를 점하고 있다.

이러한 현상은 지방세제의 구조적인 문제에서 연유한다.

먼저 지방세의 구성은 주로 자산 과세중심으로 배분되어 있으며 신장성이 높은 소득과세나 소비 과세의 배분은 극히 빈약하다. 따라서 세수의 안전성은 상당히 있으나 탄력성계수가 낮으므로 신장성이 저조한 것이다. 88년 지방세의 구성을 보면 유통세 48%, 수익세 28%, 소득세 6%, 소비세 11%로서 지방세는 유통세와 수익세가 주가 되고 신장성이 높은 소득세나 소비세는 그 비중이 낮다. 이에 반하여 국세는 유통세 4%, 수익세 2%, 소득세 44%, 소비세 50%로서 소득세, 소비세가 주종을 이루고 있어 경제성장이나 국민소득 증가에 따라 세수신장이 높은 세목으로 구성되어 있다.

따라서 현행의 지방세제는 도시화 산업화에 다른 지역발전에도 불구하고 그 지역의 풍부한 경제력과 직결되지 못하여 성장세원을 충분히 흡수하지 못하고 있다.

둘째, 지방세의 세목중 상당한 비중을 차지하는 정액세(면허세, 자동차세, 주민세균등할, 등록세의 일부, 사업소세재산할)를 물가상승률에 따라 조정하지 못하여 실질적인 세수의 감소를 초래하고 있다. 통계에 의하면 서울은 76년~79년 이후에는 한번도 조정하지 않아 현실에 맞지 않을뿐 아니라 세액이 고정되어 물건의 신장이나 자연증가현상이 없는 한 세수는 고정될 수 밖에 없다.

셋째, 각종 조세감면제도를 채택하고 있어서 불공평체제가 시정되지 않고 있다. 수출진흥, 특정산업의 육성 기타 일정한 정부의 역점사업을 지원하기 위하여 채택된 세제상의 특혜조치는 지방세에서도 그대로 적용되어 그만큼 세수의 감소를 초래하였다. 특히 도시와 농촌간의 소득격차를 줄이기 위하여 채택한 농민의 부담경감을 위한 세제상의 조치는 농촌지역 자치단체의 세수의 신장을 크게 둔화시켰다.

2) 지방재정 조정제도의 구조와 문제점

지방자치라는 측면에서 볼때 지방재정의 이상적 모형은 재원의 자주성과 지출의 투자성이 높은 수준에 이르도록 하는데 있다. 그러나 실제로 있어서 모든 세입을 자체재원으로만 충당하기는 불가능하며, 또 그렇게 되는 것이 반드시 바람직한 것만도 아니다. 모든 자치단체가 필요로 하는 재정 수요를 완전히 충족시킬 수 있는 자체지원은 존재하기 어려우며, 어떠한 재도로서도 자치단체 상호간의 재정규모 격차를 완전히 해소시킬 수는 없기 때문이다. 여기에 지방자치단체의 부족한 재원을 보전해 주고 재정격차를 완화시킬 필요성과 당위성이 있으며 “지방재정조정제도”의 존재가치가 있는 것이다.

따라서 “지방재정조정제도”는 일반적으로 지방자치단체의 재정력의 격차를 시정하기 위하여 국가가 국세수입의 일부 그리고 기타 자금을 가동하여 이것을 일정한 기준에 의해 지방자치단체에 배분하는 제도이다.

우리나라의 현행 지방재정제도에는 지방교부금제도와 국고보조금제도로 대별된다. 국고보조금(Specific grants)은 중앙정부가 특정공공산업에 사용하도록 용도를 한정한 재정지원을 의미하며, 지방교부금(general grants)은 이와같은 특별한 용도가 첨부되지 않은 재정지원으로써, 우리나라의 경우 그 재원은 지방교부법이 규정하는 바에 따라 내국세의 13.27%에 해당하는 금액이다. 이와같이 두 가지 형태의 “재정조정제도”의 근본적인 차이점은 그 사용에 특별한 용도가 첨부되느냐의 여부에서 찾아볼 수 있다. 그런데 현행 “재정조정제도”는 긍정적인 효과가 많음에도 불구하고 지방자치를 제약하는 몇가지 문제점을 내포하고 있다.

첫째는 재원불충분인바 내국세 총액의 13.27%에 해당하는 교부세재원과 각 중앙부처가 담당하는 보조금재원으로는 지방자치단체가 직면하고 있는 과도한 재원부족과 자치단체간의 심한 재정격차를 해소할 수가 없는 실정이며 이는 곧 지방자치행정의 위축을 초래시키는 원인으로 작용하고 있다.

둘째는 법규의 모호성과 행정의 집권성으로 재원배정에 있어서 중앙부처의 주관성에 의한 관여가 심하다는 것이다.

셋째는 국고보조금 및 특별교부금의 배정에 있어서 국가의 자의성과 융통성의 소지는 정치성의 작용을 가능케 한다는 점이다. 예컨대 경제기획원으로 이관된 새해('90년도) 제주도 국고보조사업비는 7백93억인데 이것은 제주도가 당초에 중앙부처에 요청한 액수(1천3백27억)의 40.3%를 삭감한 예산규모다. 지난해 3백50억에 비하면 1백26%가 증액됐지만 전국배분율에 1%도 못미치는 규모로서 제주도가 국가보조사업에 지방비 반액을 충당해야 하는 입장에서는 매우 어려운 문제를 노정한다. 이와같은 현상은 도세도 약하고 중앙예산부처에 영향력 있는 인맥도 없고 타도에 비해 국회의원 수도 적은 제주도로서는 예산의 결정을 중심으로 정책선택과 재원배분을 목적으로 하여 벌어지는 예산정치(Budgetary politics)의 희생물이 될 수밖에 없다는 것을 말해준다.

이렇게 볼때 현행의 "지방재정 조정제도"는 지방자치의 실질적 효과를 기할 수 있도록 개편되어야 할 것이다.

먼저 지방교부금제도에 있어서는 지방교부세의 법정화를 점차 폐지하는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 현 제도는 교부율의 법정화에 따라 중앙정부에 의한 일종의 배급제적 성격을 가지고 있는데 이런 점 때문에 여러가지 불공정과 효율상의 문제점이 노정되고 있다. 뿐만 아니라 이와같은 경직적인 법정화 제도는 재정운용의 원칙이라기보다는 의에 속하는 것으로서 국가행정의 분권화와 시장경제의 창달을 지향하는 국가장기발전방향에 비추어서도 바람직하지 못한 제도라고 할수 있다.

따라서 교부방법에 있어서는 자원배분의 재량성과 주관성을 최대한으로 축소시키고 경제여건의 변화에 따라 교부금에 대한 수요와 공급을 신축성 있게 조정하는 방향으로 개편되어야 할 것이다. 이때 지방교부세의 적정수준을 고정화시키는 것보다 교부세율의 하한 및 상한을 정하여 일정한 변동폭을 유지하는 것이 좋다.

다음 국가보조금제도에 있어서도 특정 공공사업의 국고보조율에 대한 객관적인 산정기준이 결여되어 대부분의 국고보조율이 행정편의와 관례를 좇아 다분히 주관적이고 정치적인 판단에 의해 결정되고 그 결과 공공사업의 부실, 예산낭비 등 비효율의 문제가 야기되고 있는바 이와같은 문제를 시정하기 위해 적정 보조율산정을 위한 객관적인 기준 및 정책모형이 개발되어야 할 것이다. 그리고 자치단체의 희망여부에 불구하고 국가가 일부 경비만을 부담하는 일방적인 국가지정사업에 대한 지나친 지방비 부담을 강요하는 것들이 지향되어야 할 것이다. 또 국가보조금에 의한 지방사업의 선

정에 있어서는 국가의 단독결정이라는 현재의 방법으로 부터 자치단체의 의사가 반영되어 국가에 자치단체가 함께 결정하는 합의의 방법으로 전환하는 것이 바람직하다.

3) 세외수입의 구조와 문제점

세외수입이란 지방재정수입에서 지방세수입, 지방교부세와 국고보조금을 제외한 수입으로서 실질적, 경상적 수입만을 지칭하는 개념이라 할수 있다.

그 유형으로서 사용료와 수수료 그리고 부담금, 분담금, 재산수입 및 기타 세외수입(교부금, 이월금, 전입금, 잡수입)을 들수 있다.

(1) 사용료와 수수료

사용료란 공공시설을 사용함으로써 얻은 편의에 대한 대가로서 징수하는 공과금을 의미한다. 사용료는 특히 이익을 받은 주민으로부터 개별적인 보상원칙에 따라 강제로 징수되되 실비의 한도내에서 징수하는 점에서 수수료와 같으나, 개인이 자치단체의 공공시설을 이용함으로써 이익을 받은 데 대하여 공과하는 점에서 지방단체의 공권력 행사, 즉 특별한 활동에 의하여 이익을 받는 경우에 공과하는 수수료와 구별된다. 또한 수수료의 부과는 지방자치단체의 행위를 그 기준으로 하는데 대하여 사용료의 부과는 공공시설의 상태를 그 기준으로 한다. 이와같이 사용료와 수수료는 개념상으로는 명백히 구별되지만 실제로는 구별하기 곤란한 경우가 많기 때문에 양자를 포괄하여 수수료라고도 한다. 이를테면 공설운동장의 사용, 학교의 수업료, 병원의 진찰료와 같은 서비스의 대가, 시영 지하철의 요금, 수도요금과 같은 대가는 사용료의 개념에 포함되고 인허가, 제증명, 등록신고, 기타의 지방자치단체의 공권력행사를 통한 수입은 수수료의 개념에 포함된다.

(2) 분담금과 부담금

분담금은 조세와 사용료, 수수료의 중간적 성질을 가진 것으로서 수익자 부담금이라고도 하는데 지방자치단체의 재산 또한 공공시설(예: 도로)로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받을때 그 비용의 일부를 지변하기 위하여 이익을 받은 자로부터 징수하는 공과금이다. 또한 부담금은 도와시·군과의 부담관계에 의하여 도가 시·군으로부터 수납하는 것인데 도가 시·군에 많은 이익을 주는 토목 기타의 건설사업을 시행하는 경우에 그 사업으로 인한 수익의 한도내에서 그 사업에 소요되는 비용의 일부를 당해 시·군에 부담시키는 금액을 말한다. 분담금과 부담금에는 수익자부담금, 원인자부담금, 손케자부담금 등이 있으나 최근에는 환경오염이 심각해짐에 따라 오염자부담원칙에 입각한 오염부담금의 중요성이 높아지고 있다.

(3) 재산수입 및 가타의 세외수입

재산수입이란 자치단체가 소유하는 보통재산 또는 이에 준하는 재산의 임대 또는 매각에 의한 수입을 말하는 것으로써 오늘날 경제활동수준이 향상됨에 따라 세수입에 비하여 재산수입의 비중이 낮기 때문에 재산수입에서 많은 재원을 기대하기 어렵다. 이외의 기타 세외수입으로서 교부금, 이월금, 기부금, 전입금, 잡수입 등을 들 수 있다. 교부금은 시·군이 국가나 도의 위임을 받아 국세, 도세, 사용료 등을 징수하는 경우에, 그 징수 위임기관인 국가 또는 도가 시·군에 교부하는 징수교부금을 말한다. 예컨대 도세의 징수교부금의 교부율은 징세액의 25% 정도로 정한다. 이월금은 동일한 회계에 있어서 전년도에 생긴 잉여금 중에서 현년도로 이월된 금액을 말하며 기부금은 주민, 기업 등으로부터 그 자발적 의사에 따라 일정한 금액을 그 용도를 지정함이 없이 지방자치단체에 납입하는 것을 지칭한다. 또한 잡수입에는 사업장의 생산품 매각수입 등 여러가지가 있다.

오늘날 사회·경제적 변화와 국민소득증대의 향상으로 지방재정에 있어서 세외수입이 차지하는 비중이 점점 높아져가고 있는 실정이다. 현재까지 지방세수입의 주종을 이루고 있으며 앞으로도 탄력적으로 증가가 예견되는 것으로서는 사용료, 수수료, 사업장 수입 등을 예시할 수 있다. 1989년도 지방자치단체 일만회계세입예산구조를 보면 이들이 세외수입에서 차지하는 비중은 30%로 나타나고 있으며 동년도 제주도의 경우는 총 재정규모중 세외수입은 215억으로서 13%를 차지하고 있다.

그러나 요율결정에 있어서 국가의 강력한 통제를 받고 있기 때문에 자치단체에 의한 조절기능이 거의 인정되지 않고 있다. 예컨대 관광휴양지나 해수욕장의 사용료는 물가안정이라는 이름하에 그 자율적 조정이 불허되고 있다. 지방정부의 입장에서 볼때 이러한 통제는 투자수익성과는 거리가 먼 것이어서 투자의욕을 감퇴시키고 지방재원을 더욱 어렵게 만드는 역효과를 가져온다.

따라서 국가는 사용료 및 입장요율의 결정에 있어서 일반적인 통제를 지양하고 투자주체인 자치단체의 공공투자에 대한 정확한 투자심사를 통하여 적정이윤이 확보될 수 있도록 유독해야 할 것이다. 물가안정 등의 구실아래 지방투자에 대한 수익의 환수마저는 어렵게 만드는 것은 서어비스의 소비자들에게는 부당한 이익을 주는 반면, 지역주민들에게 부당한 손실을 주는 것으로써 형평의 원리에 어긋나는 것이다.

5. 지방재정의 신장방안

이때까지 지방재정의 문제점에 대하여 수차례 걸쳐 논의해 왔는데 크게 2가지로 압축된다. 첫째로, 지방재정의 실질적 자립수준이 낮을뿐 아니라 지방재발행정수요에 대응하기에는 재정규모가 극히 미흡하고, 둘째로 지역별, 자치단체별 지방재정의 불균형이 심화되어 있다는 점이다.

그러면 지방재원을 확충하는 방안은 무엇인가. 이것을 크게 나누어 4가지 방법이 있다. 첫째는 현행국세중 일부를 지방세로 이양하는 방법이며, 둘째는 기존 지방세의 과세대상을 확대하거나 세율은 인상 조정 하는 방법이며, 셋째는 새로운 지방세원의 개발, 새로운 지방세목의 신설이며, 넷째로는 각종 세외수입을 확충하는 방법이다.

이들 방안중 현실타당성이 가장 높고 크며 쟁점화될 수 있는 방안이 첫번째의 국세중 일부를 지방세로 이양하는 것이다.

국세중 일부를 지방세로 이양하는 방식에는 두가지가 있다. 그 하나는 현재의 국세구조와 지방세구조를 기본적으로 변경하지 않고 유지하면서 한계적으로 국세 세목중 일부를 몇가지 원칙에 따라 선정하여 지방세로 이양하는 방법이다. 현재까지 거론되고 있는 방안들은 대체로 이 범주에 속한 것으로 볼수 있다.

이 방식에 따라 국세에서 지방세로 이양될 가능성이 높은 세목은 ① 양도소득세, ② 증여세, ③ 부가가치세중 과세특례분, 또는 소매업, 음식업, 숙박업 등 특정부문, ④ 주세중에서 탁주, 약주, 소주분, ⑤ 전화세를 들수 있다.

이들 세목중 일부 또는 이들과 유사한 성격의 기타 국세중 일부를 지방세로 이양하되 국세와 지방세의 비율을 현재의 88 : 12수준에서 80 : 20수준으로 개선한다는 것이 하나의 목표로 제시되기도 하고 있다.

둘째 방식은 지방세 구조의 개편을 소득과세중심형으로 하고 소비과세와 재산과세로 이를 보완하는 접근방법으로서 지방세 구조의 현대화가 기본목표이다. 따라서 이 목표에 알맞는 국세를 지방세로 이양하도록 한다.

그러므로 이양규모에 있어서도 지방재정 자립도가 각급 지방자치단체별로 현격한 차이가 있는 현실을 감안하여 각급 지방자치단체별로 차등이양하는 방안을 검토하여야 한다. 왜냐하면 지방재정의 균형화가 이루어지지 않은 상태에서 국세중 일부 세목을 모든 지방자치단체에 무차별적으로 지방세로 이양하는 것은 결국 이미 재정자립도가 튼튼한 서울특별시(98.0%)와 직할시(90.6%)의 재정력을 필요이상 증가시켜 대규모 흑자재정으로 인한 예산낭비를 초래할 수 있기 때문이다.

전체적인 국세 대 지방세의 목표 비율도 현재 거론되고 있는 80 : 20보다 상향 조정하여 적어도 현재의 일본수준을 약간 하회하는 75 : 25정도로 정하는 것이 무난하다고 생각한다.

이와같은 요건들을 충족화하는 방안으로 예시할 수 있는 것은 개인소득세와 부가가치세를 중앙정부와 각급 지방정부의 공동세를 지정하여 징수액중 일정비율을 각급 지방정부에 차등적으로 배정하는 안을 검토해 볼수 있다. 예컨대 각 자치단체별로 징수되는 개인소득세중 군부자치단체에 대하여는 총징수액의 30%, 시부 자치단체는 20%, 직할시는 10%, 서울특별시는 0 내지 5%씩을 지방세로 배정할 수 있다. 또한 부가가치세의 공동세적 배분을 기초자치단체별로는 하지 않고 징수액중

도분은 그 30%를 던그리고 직활시는 10% 서울특별시는 0내지 5%를 각 광역자치단체별 지방세로 야양케하는 방법을 제시해 볼 수 있다.

끝으로 이와같은 방법외에 지방재정의 확충방안으로서 지방재정조정제도와 관련하여 지방양여제 제도의 도입을 생각해 볼 수 있다. 오늘날 지방교부세와 보조금제도만으로는 급증하는 지방재정 수요를 충당 할 수 없다. 이러한 지방재정하에서는 중앙정부에의 의존이 심화되어질 전망이고 더우 기 자치가 갖는 자주적 내용을 살릴 수 없다. 따라서 지방재정조정제도 자체를 개선할 필요가 있는 데 그 대안의 하나로서 국세로 징수되고 지방자치단체에 전액 또는 일부를 지방정부에 양여하는 양 여제제도의 도입을 검토해야 할 것이다. 이 제도는 현재 일본에서 운영되고 있는 제도로서 현 조세 제도의 틀 속에서 국민에게 새로운 조세부담을 주지 않으면서 자치단체의 재원기반을 신장하고 지 역간의 재정불균형을 시정하면서 자치단체의 특정사업수요도 충족시킬 수 있다는 장점이 있다. 이 렇게 볼때 이 제도는 지방자치단체의 재원부족분을 보전하려는 것이 아니라는 점에서 지방교부세와 다르고 일반재원과 특정재원의 성격을 동시에 포함하며 또한 자주재원의 성격을 갖는다는 점에서 국고보조금과도 다른 양자의 중간적 성격을 가진다.

따라서 어떤 세목을 어떤 기준에 의해서 양여할 것인가 하는 문제는 심층적 분석과 연구를 요하 지만 특정세원을 특정목적에 사용하기 위하여 지방 이양을 해야 하는데 예컨데 예시적으로 지방도 로 양여세, 공해방지 양여세 등의 세원의 이양을 검토해 볼수 있다.

6. 결론 및 제주도 지방재정 증대를 위한 몇가지 생각

위에서 지방재정의 문제점들을 논의하면서 얻은 결론은 지방자치단체가 빠른 시일 내에 착근하 려면 지방자치단체의 재정기반을 구축하는 것이 무엇보다도 중요하는 뜻이다.

89년 예산을 기준으로 할때 제주도의 재정자립도를 자치단체의 종류별로 보면 도가 28.1%, 시 가 60.4%, 군이 23.9%로 전체평균은 39.3%로 나타났다. 이러한 현상은 지방자치의 물적토대건 실화라는 측면서보면 상당한 문제점이 아닐 수 없다. 따라서 올해부터 실시되는 지방자치가 올바로 정착되고 건실한 운영이 이루어지기 위해서는 제주도 지방재정기반의 확충을 통한 재정자주성을 향 상시키는 일이 시급한 과제이다.

이를 위해서는 먼저 거시적으로는 국가적 차원에서 지방재정의 확충방안이 강구되어야 할 것 이다. 이를테면 국민들에게 새로운 부담을 지우지 않고 지방세원을 확충할 수 있는 국세의 지방세 이양과 국가에서 징수하되 지방의 특정목적으로 재원을 양여하는 지방양여제도의 도입, 현행 지방 세제의 세율 등 불합리하고 미비한 부분의 전면개편으로 세제를 보강하는 방안과 경제발전에 따른 산업화로 인한 재정수요의 유발에 따른 소요재원 확보를 위한 새로운 세원의개발과 법정세외제도의

도입을 통한 지방세원의 확충되어야 한다. 또한 지방재정조정제도를 개선 즉 지방교부세는 교부재원의 확대가 이루어져야 하며 국고보조금은 보조율을 객관적으로 산정할 수 있는 기준 및 정책모형을 개발하여야 하고, 보조금에 의한 사업선정을 국가와 지방자치단체가 함께 결정하는 합의의 방법으로 전환하는 것이 바람직하다. 그리고 세외수입의 효율결정에 있어서는 국가의 통제를 완화하여 적정이윤이 확보될 수 있도록 해야 한다.

한편 미시적으로 제주도 차원에서 제주도 지방재정증대를 위한 다양한 시도들이 있어야 할 것이다. 이를 예시적으로 제시해 보면 다음과 같다.

먼저 관광단지조성이나 중소기업의 택지 개발사업 또는 공유수면매입 등의 제주도 지역개발사업은 막대한 재원을 필요로 하기 때문에 제주도 지방재정자체의 수입만으로는 해결하기가 어렵다. 따라서 이에 필요한 재정수입은 경영개발방식을 통한 환수된 개발이익금과 지방채 발행을 통한 재원으로 충당해야 하며 이러한 자료는 합리적으로 운영, 관리, 확대시키기 위한 제도적 장치로서 일본의 <지방금융공고>와 같은 제도의 도입을 검토, 연구해 보아야 할 것이다. 이런 뜻에서 개발방식에 많은 문제점을 노정하고 있는 탐동 개발방식은 지양되어야 한다. 탐동 개발이 민간업자가 아닌 지방자치단체나 제 3 섹터에 의해 이루어졌다면 그 막대한 개발이익을 지역개발 기금화할 수 있었고 체계적인 지역개발을 추진해 나갈 수 있었다.

또한 제주도 땅투기는 정도가 지나쳐서 광란에 가깝다고 해야 할 것이고 최근의 통계에 의하면 50만평 이상의 토지를 소유한 개인이 11명이나 된다. 그러므로 불필요한 토지의 과다보유자들에게 지방세제의 측면에서 중과세할 수 있도록 한 형행 종합토지세제의 내용을 더욱 강화시켜서 지방재정의 기반확충에 큰 도움이 되도록 해야 할 것이다.

끝으로 관광세 신설을 검토해 볼 수 있다. 제주도 천혜 관광자원을 가지고 있고 관광수요가 급증하고 있는 추세이다. 내도 관광객 수는 1980년도에 6십6만9천명이었던 것이 1988년도에는 본도 상주인구의 약 4배가 넘는 200만으로 급증하였고 관광수입도 1980년도에 220억원이던 것이 1988년도에는 2,382억원으로 증가함으로써 관광수입이 제주도 지역경제에 미치는 영향이 매우 커졌다. 따라서 관광산업은 이제 제주도의 주종산업으로 부상하였고 지역경제의 활성화를 위해서는 관광지 개발이 중요한 선결과제이다. 제주도 특정지역 종합개발계획에 의하면 85년에서 91년까지 3개 관광단지 27개 지구에 개발에 369,731백만원이 투자될 계획이며 이중 지방비는 10,265백만원으로서 지난해까지(85~89) 7,600백만원을 투자하였다. 이외에도 관광개발의 하부구조의 개선(예 : 도로, 지하수도 등 기간산업)에 소요되는 비용을 합하면 엄청난 지방재정수요가 증가되고 있는 형편이다. 더욱이 지방자치단체에서 관리하고 있는 11개 유료관광지 수입으로는 관리경비도 충당하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 지방재정수요에 대응하기 위해서는 제주도 관광수요 유발자들에 대하여 원인지부담원칙에 의해서 지방수입으로 환원할 수 있는 관광세의 신설이 필요해지고 이를 위

해서 지방자치단체가 재정자주권을 가질수 있도록 입법조치가 선행되어야 하겠다. 이 관광세와 유사한 지방세제는 일본이나 대만에서는 일찍부터 실시하고 있는데 입탕세, 오락시설 이용세 등이 그것이다. 우리의 경우 관광세는 관광지, 관광이용시설(예 : 수렵장, 골프장, 낚시터등), 기타 관광음식점, 관광농원, 여행알선업, 토산품판매점 등의 사업장을 과세대상으로 하여 관광지 입장료, 관광유람선 및 헬기사용료, 관광호텔입실료, 여행업, 수렵장사용료, 골프장입장료, 관광요정, 관광농원, 토산품판매점 등의 판매액에 일정한 세액을 부과하는 방법을 연구해봐야 할 것이다.

이밖에도 생수나 석산과 같은 자연자원을 개발하여 상품화한 기업에 대해서는 개발 상품량에 따라서 많은 사용료를 제주도내 지불하도록 해야 할 것이다.

이렇게 볼때 제주도 지방재정의 확충방안은 연구하기에 따라서 다양한 대안을 제시할 수 있다. 그러나 무엇보다도 시급한 과제는 각 국가의 지방재정제도를 비교, 연구해서 자아준거적인 제주도 지방재정확충모형을 개발 정립하는 일이다.