

## 지방세외수입의 현황과 문제점

전 상 경

동아대학교 교수

### I. 지방세외수입의 의의와 그 중요성

#### 1. 지방세외수입의 의의

우리나라에서는 지방세 이외의 모든 자체수입을 지방세외수입이라고 지칭하며, 일반회계와 특별회계를 포함해서 행정적 용어로 사용되고 있다(권형신·이상용·이재성, 2001: 140). 지방세외수입체계는 실질적 세외수입과 명목적 세외수입으로 양분되며, 전자는 다시 경상적 세외수입과 사업수입으로 구분되고 후자는 임시적 세외수입과 세외수입 등으로 구분된다. 이와 같은 분류 기준에 바탕하여 실질적 세외수입과 명목적 세외수입을 합한 것을 지칭할 때는 최광의의 세외수입, 실질적 세외수입만을 지

칭할 때는 협의의 세외수입, 실질적 세외수입중 경상적 세외수입만을 지칭할 때는 최협의의 세외수입으로 구분하기도 한다. 또한 이와 같은 분류의 각 세부항목들이 일반회계와 특별회계의 어느 곳에 속하는지에 따라서 일반회계세외수입과 특별회계세외수입으로 분류되기도 한다(권형신·이상용·이재성, 2001: 141; 김종순, 1997:323; 손희준·강인재·최근열·장노순, 2001: 138; 유훈, 2000:196).

우리나라의 지방재정분석은 거의 대부분 일반회계와 특별회계라는 구분 하에서 이루어지고 있기 때문에, 여기서는 실질적 세외수입과 명목적 세외수입이라는 분류기준보다도 일반회계와 특별회계를 분류의 중심기준으로 삼고 일반회계만을 분석의 대상으로 삼는다. 왜냐하면 특별회계는 원칙

적으로 조세이외의 수입으로 구성되고 있기 때문에 구태어 특별회계의 수입을 세외수입이라는 항목으로 구분하여 설명하기보다 특별회계는 그 자체로서 규모를 파악하면 되기 때문이다. 더욱이 지방재정분석에서 널리 활용되고 있는 소위 재정자립도 개념도 일반회계를 중심으로 구성되고 있어 필자는 지방세외수입은 일반회계에 한정하여 그것을 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분하려고 한다.

## 2. 지방세외수입의 중요성

지방자치의 부활로 인하여 지방자치단체의 행정수요는 폭증하고 있지만 그러한 행정수요를 충족시키기 위한 지방세외수입의 확충에는 상당한 어려움이 있다. 왜냐하면 우리나라는 모든 세목과 세율은 법률에 의한 단은 이른바 조세법률주의 때문에 지방자치단체가 지방세의 세목과 세율을 조정하는 데는 근본적인 한계가 있기 때문이다. 뿐만 아니라 비록 제한된 범위이긴 하지만 탄력세율이나 과표평가와 같은 방식을 통하여 지방자치단체가 적극적으로 지방세의 확충을 꾀할 수도 있지만 선거에서 지역주민들의 표를 의식하여야 하는 지방자치단체의 정치인들이 그러한 방식을 통한 지방세의 확충을 꾀할 정치적 모험을 기대하기란 사실상 어렵다. 따라서 자연히 지방세이외의 수입확충방안에 더 많은 관심을 기울이지 않을 수 없게 된다.

지방세외수입은 응익적인 성격이 높은 재원조달 방식이기 때문에 조세저항이 심

할 경우에 특히 유용하게 이용될 수 있다. 우리는 이것을 재산세 저항운동의 대표적인 사례로 알려지고 있는 캘리포니아 주의 “주민발의 13”에서 엿볼 수 있다. 즉 캘리포니아 지방자치단체들은 “주민발의 13”이 그 효력을 발휘하게 됨에 따라 지방자치단체 공공서비스 공급을 위한 재원조달방식을 상당히 바꾸었던 것은 잘 알려진 사실이다.<sup>1)</sup> 뿐만 아니라 사용자부담(user charges)은 보수적인 성향의 사람들이나 공공서비스의 민영화를 주장하는 사람들에게 큰 환영을 받고 있다.

지방재정에서는 지방세와 지방세외수입을 합하여 자주재원으로 부른다. 이와 같은 자주재원은 지방자치단체가 자체적으로 조달하는 재원이기 때문에 그 재원의 활용에 상당한 자율성이 주어진다. 그렇기 때문에 흔히 일반회계의 총액에서 자주재원이 차지하는 비율을 재정자립도로 정의하여 지방자치단체의 재정건전성을 측정하는 지표로 오랫동안 사용해 왔다. 이런 점에서도 지방세외수입은 지방세에 못지않는 중요성을 지니고 있다. 특히 광역지방자치단체와 기초지방자치단체에 따라 다소 상이하긴 하지만 지방자치단체의 일반회계에서 지방세외수입이<sup>2)</sup> 차지하는 비중은 비교적 큰 편이다. 즉 1999년의 결산자료에 의하면 이 비율은 서울특별시 14.0%, 광역시

1) Proposition 13이 캘리포니아 주 지방자치단체들의 재정운용에 미친 영향에 관해서는 전상경(1995: 266-269)을 볼 것.

2) 본 글에 언급하는 지방세외수입의 통계자료에는 지방채수입이 포함되지 않는다.

21.6%, 도 18.3%, 시 41.7%, 군 31.0%, 자치구 29.4%로 광역지방자치단체보다 기초지방자치단체에서 그 중요성은 더욱 크다고 하겠다.<sup>3)</sup>

자주재원이라는 의미에는 재원의 자주적 사용과 재원의 자주적 조달이라는 두 가지 측면이 포함되어 있다. 그러나 지금까지 우리가 자주재원이라는 용어를 쓸 때 후자보다도 전자를 염두에 둔 경우가 많았던 것 같다. 이러한 경향은 우리나라가 조세법률주의를 취하고 있는 데다 지방세가 지방공공서비스의 가격으로서 인식되지 못하였기 때문에 더욱 강하였던 것 같다. 그러나 앞으로 지방자치가 활성화되고 주민들의 공공서비스에 대한 비용의식이 증가될수록 자주적 재원조달이라는 측면이 자주적 재원사용이라는 측면보다 더욱 부각될 것이며 그만큼 지방세외수입의 중요성도 커질 것으로 예상된다.

## II. 지방자치단체별 지방세외수입의 구조와 그 변화

행정자치부에서 발간하는 「지방재정연감」에 의하면 일반회계의 수입은 지방세 수입·지방세외수입·지방교부세·증액교부금·지방양여금·조정교부금·보조금·

지방채 등과 같은 8가지 항목으로 분류되며, 세외수입은 다시 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분된다. 1964년에 내무부가 발간한 「지방자치단체결산개요 1963」와 1969년·1975년도에 발간된 「지방재정연감」에서도 지방세외수입이 일반회계수입의 한 분류항목으로 되어있기는 하다. 그러나 그것이 경상적 세외수입·임시적 세외수입으로는 세분되지 않고 있으며, 현재 구분되고 있는 재산매각대금과 재산임대수입도 그저 재산수입이라는 단일항목으로 되어 있었다(전상경, 2002: 146).

상당히 오랫동안 지방세외수입에 지방채가 포함되어 있었지만, 그것은 재정자립도의 타당성에 관한 논쟁의 한 빌미가 되어왔다. 1989년 결산자료까지는<sup>4)</sup> 지방채가 지방세외수입에 포함되었지만 1990년 자료는 별도의 항목으로 되어 있었다. 그러나 1991년의 결산자료는 다시 지방채가 지방세외수입에 포함되었지만, 1992년 이후의 결산자료부터는 지방세외수입에서 완전히 분리된 별도의 항목으로 취급되고 있다. 특히 1995년의 결산자료는 지방채가 재산매각수입·보조금·사용잔액·기부금 및 기금수입·부담금 등과 더불어 ‘지정재원’이라는 별도의 항목 하에 분리되었지만, 그 다음 연도부터는 ‘지정재원’이라는 항목이 없어지고 지방채항목만 별도로 설정되어 현

3) 전상경(2002: 112-119)은 지방자치단체의 일반회계에서 차지하는 지방세외수입의 비중이 박정희 정부, 전두환 정부, 노태우 정부, 김영삼 정부, 김대중 정부 기간중에 어떻게 변화하고 있는가를 기술하고 있다.

4) 사실 특정 연도에 발간된 동일한 「지방재정연감」 내에서 조차도 예산부분과 결산부분에서 지방채를 구분하는 방식이 다른 경우가 있었기 때문에 본서에서는 일관되게 결산통계치의 분류기준을 따르기로 한다.

재에 이르고 있다.

일반회계의 세외수입구조를 분석할 때 우리는 다음과 같은 몇 가지 점들을 염두에 둔다. 첫째, 전술하였듯이 지방채가 오랫동안 세외수입의 항목에 포함되어 있었기 때문에 일반회계수입에서 지방세수입과 지방세외수입의 합이 차지하는 비율로 정의되는 재정자립도의 지표가 많은 논란의 대상이 되어왔다. 그렇기 때문에 여기서는 의도적으로 지방채를 지방세외수입 항목에서 제외한다. 둘째, 지방재정분석에서 사용되는 많은 지표들, 즉 인건비자체충당력지수·경상적 일반재원비율·경상수지비율·1인당 표준재정규모·경상적 세외수입증가율·채무비상환비율 등과 같은 지표들에서는 주로 경상적 세외수입만이 사용되기 때문에 일반회계의 세외수입을 경상적 세외수입과 임시적 세외수입으로 구분한다. 셋째, 경상적 세외수입은 「지방재정연감」 방식대로 재산임대수입·사용료·수수료·사업장수입·징수교부금·이자수입 등으로 분류하였고, 임시적 세외수입은 재산매각대금과 각종 융자금·예탁금·예수금 및 기타의 세 항목으로 재분류하였다. 우리는 이러한 점을 유념하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 지방세외수입구조를 전두환·노태우·김영삼·김대중 정부로 구분하여 고찰하려고 한다.

## 1. 광역지방자치단체 일반회계 세외수입구조

### 가. 특별시

<표 1>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 불안정성 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 지방자치 실시 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 이자수

<표 1> 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)
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	재산임대료수입	933(0.3)	392(0.1)	2,264(0.1)
	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.

입의 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 수준을 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 증가 현상은 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 광역

시에서도 찾아 볼 수 있었다. 아무튼 이같은 임시적 세외수입의 증가는 안정적 수입의 확보라는 측면에서 바람직하다고 할 수는 없다.

## 2. 기초지방자치단체 일반회계 세외수입의 구조

### 가. 시

시·군·자치구는 상위지방자치단체로부터 징수교부금을 교부받는데 이같은 징수교부금은 이들 기초지방자치단체의 가장 중요한 경상적 세외수입원이다. 광역지방자치단체도 징수교부금을 받고있지만 <표 1>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 안정적임을 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 심하지

는 않은 편이다. 그러나 임시적 세외수입에서 이월금이 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 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 세외수입에서 이월금이 차지하는 비중은 거의 절대적이다.

<표 2> 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)	9,328(0.3)
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)	28,683(1.3)
	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 구성하였음.

### III. 지방세외수입의 문제점

#### 1. 지방세외수입의 양면성: 공익성과 효율성

지방자치가 부활되고 특히 민선자치단체장 선거가 실시된 1995년 이후 각 지방자치단체는 여러 가지 재정확보방안을 강구하고 있다. 그러한 노력의 상당부분은 ① 지방주민들에게 직접적인 조세부담을 증가시키기보다도 조세수출이나 조세경쟁을 통하여 다른 지방자치단체에 부담을 전가시키려고 하거나, ② 현세대의 주민들에게는 직접적으로 피부에 와 닿지 않는 지방채 발행을 통하여 재원을 조달하려고 하며, ③ 각종의 세외수입을 확대하려는 방식으로 나타나고 있다.

지방세외수입은 상수도·하수도·쓰레기수거료·각종 증명서발급의 수수료·경기장 이용료 등과 같이 지방자치단체가 제공하는 공공서비스에 대한 가격으로서의 그러한 서비스를 제공받는 수혜자들로부터 직접 징수한다. 그러므로 수익자부담의 성격을 띠기 때문에 마치 민간재와 같은 성격을 띠는다고도 생각될 수 있다. 그렇지만 이러한 공공서비스는 민간재와는 달리 공익적 성격을 띠는 뿐만 아니라 그것이 이윤추구를 목적으로 하는 민간기업이 아니라 지방자치단체에 의하여 공급된다는 사실 때문에 그와 같은 서비스의 공급에서는 공익성이 매우 중요한 고려요소가 되고 있다.

그렇기 때문에 그러한 서비스이용에 대한 요금은 대체로 공공요금(公共料金)이라

고 불리워진다. 이와 같은 공공요금의 결정은 그 경제적 타당성과는 관계없이 그것이 가져다주는 공익성과 더불어 중앙정부의 물가정책 및 서민생활에 대한 고려 등에 따라 결정되는 것이 관례이다. 그렇지만 그러한 공공서비스를 계속해서 생산할 수 있기 위해서는 최소한 그러한 서비스의 원가에 대한 보전은 이루어져야 한다.

만약 어떤 재화의 가격이 그것의 생산비용에 미치지 않는다면, 그러한 재화를 생산하는 기업은 망할 수밖에 없는 것이 시장경제의 현실이다. 똑같은 논리가 지방자치단체의 서비스에 대해서도 적용될 수 있다. 현실에 맞지 않는 공공요금은 지방자치단체를 재정적 압박으로 몰아넣게 되고 또한 지방자치단체 공공서비스의 낭비와 그 공급에서의 효율성 및 형평성을 저해할 수 있는 것이다. 우리는 여기서 수도물공급을 예로 들어 이러한 점에 생각해 보기로 한다.

수요의 제 1 법칙에 의하면 가격이 쌀수록 그 재화에 대한 수요량은 증가한다. 그렇기 때문에 만약 수도물 가격이 완전 공짜라면 그 사용에 신경을 쓰는 사람들이 없을 것이지만, 가격이 부여된다면 그만큼 물을 아껴 쓸 유인이 생기게 될 것이다. 서민생활을 보호한다는 이유로 수도물 가격을 억제한다면, 그러한 정책은 서민을 핑계로 하여 다른 모든 사람들에게 수도물 가격에 필요없는 보조금을 지불하는 결과를 낳는다. 그렇게 되면 그러한 보조금을 지급받는 사람들은 가격이 싸기 때문에 불필요한 물의 소비량을 증가시키게 된다. 일반적으로 수도물 소비량은 서민층에 비해서 부

유증이 훨씬 클 것이다. 따라서 서민생활의 보호라는 이름 하에 부유층이 엄청나게 싼 물을 즐길 수 있는 것이다.

그러므로 가정용 수도물 사용에서도 누진제의 적용을 고려해 볼 필요가 있다. 환경부(www.me.go.kr)는 물 낭비를 막고 절수기술개발을 촉진하기 위하여 계절별요금제 도입과 누진율확대를 주 내용으로 하는 ‘절수형 수도요금체제’의 추진을 계획하였다. 우리나라 평균 수도요금은 생산원가의 70% 수준이며, 특히 물 사용량이 많은 가정용과 공업용의 현실화율은 각각 48%, 34%에 그쳐 물 낭비요인이 되고 있다는 지적이 있다.<sup>5)</sup> 즉 톤당 수도요금은 영업용이 710원으로 가장 비싸고, 업무용이 516원, 가정용 240원, 공업용 170원에 이르고 있다(매일경제, 2000.2.14).

수도물 같은 서비스는 생활필수품이어서 모든 사람들의 일상생활에 밀접히 관련되어 있지만, 만약 그렇지 않은 공공서비스가 공공물가라는 이유로 또한 서민들을 보호한다는 이유로 생산비에도 미치지 못하는 가격으로 제공된다면 부족한 생산비는 결국 일반조세로부터 충당되어야만 한다. 이렇게 되면 대부분의 사람들이 그 특정 서비스를 소비하는 사람들에게 보조금을 지급하는 셈이 된다. 만약 그러한 서비스가

5) 물의 날을 맞이하여 김대중 대통령이 ‘물의 날’ 기념식 연설에서 밝힌 세계 각국의 일인당 하루 물 소비량을 비교해 보면 우리나라는 395리터, 독일 132리터, 프랑스 281리터, 일본 357리터로 선진 각국에 비하여 우리나라의 물 사용량은 월등히 많은 편이다(조선일보, 2000년 3월 23일).

부유층이 주로 사용하는 것이라면, 중산층의 세금으로 부유층에게 보조금을 지급하는 셈이 되는 것이다.

그러므로 지방세외수입의 경우 서민생활의 보호라는 국민정서나 중앙정부의 물가시책이라는 정치적 이유에서보다도 그 서비스의 효율적 공급과 배분을 위한 측면에서 가격설정이 이루어져야한다. 공공서비스 공급방식을 잘 구성한다면 서민층들도 보호할 수 있고 또한 효율적인 가격설정도 가능한데, 그러한 보기로서 들 수 있는 것이 소위 증표(voucher)제도이다. 즉 수도물 공급의 경우 그 생산에 필요한 실제 가격을 설정하고, 서민들로서 보조를 받을 필요성이 있는 주민들에게 증표(voucher)를 발급하여 그들에게는 싼값을 부과하는 것이다. 이렇게 하면 대다수의 사람들에게 적정 가격을 부여함으로써 충분한 수입을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 수도물의 낭비도 방지할 수 있을 것이다.

지방자치가 부활된 후 많은 지방자치단체들이 재정수입확보를 위한 방안으로서 경영수익사업에 상당한 관심을 보였다. 많은 경우 그와 같은 경영수익사업은 공무원에서 퇴직하는 사람들이 맡는 경우가 많아 경영수익사업의 원래의 목표보다는 퇴직인사 뒷봐주기와 같은 인상을 주기도 한다.<sup>6)</sup> 일반적으로 정부는 기업적인 마인드가 없기 때문에 사업을 하면 실패한다는 말이 많았다. 그렇기 때문에 원가계산에 투철하

6) 이러한 인사관행이 일본에서는 ‘아마쿠다리’(天下)라고 불린다.

지 않은 정부가 경영수익사업을 할 경우 그것에 사용된 비용은 고려하지 않고 외형적 수익만 고려하는 우를 범할 수도 있을 수 있다.

다른 한편 일반 시민들이 공익성을 지나치게 강조하여 처음부터 조직이 효율적으로 운영될 수 없는 경우도 있는데 이것에 대한 보기로서 대표적인 것이 지하철공사(단)과 공립병원에 관한 사례이다. 만약 지하철공사(단)나 공립병원이 공공조직의 관료적 특성 때문에 비효율이 발생하였다면 마땅히 비난받아야 한다. 그러나 요금설정 그 자체가 지나치게 공익성을 강조함으로써 태생적인 비효율성을 안고 있다면 그와 같은 조직의 비효율성에 대한 비난은 잘못된 것이라고 할 수 있다.

## 2. 지방세외수입의 구조적 문제점

우리는 <표 1>과 <표 2>에서 각 지방자치단체별 지방세외수입의 구조를 고찰하였는데, 이 표에 의하면 지방자치단체의 형태를 막론하고 경상적 세외수입의 비중이 상당히 낮다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 그 비율도 일반시와 자치구를 제외하고는 감소하는 추세를 보이고 있다. 광역지방자치단체에 비하여 기초지방자치단체는 징수교부금이 경상적 세외수입의 안정성에 큰 기여를 하고 있지만, 그 비율은 자치구를 제외하고는 매년 다소 감소하는 추세에 있다. 경상적 세외수입에서 상대적으로 큰 비중을 차지하는 사용료와 수수료수입의 경우도 자치구를 제외하고는 그 구성비가

매우 불안정할 뿐만 아니라 매년 감소하는 경향이 있다.

지방세외수입구조에서 가장 큰 문제는 임시적 세외수입의 비중이 매우 높다는 것이다. 이것은 안정적인 재원확보라는 측면에서 볼 때 매우 바람직스럽지 않은 현상이다. 특히 임시적 세외수입의 상당부분이 이월금으로 구성되어 있기 때문에 실질적인 재원조달이라고는 간주할 수 없는 것이다. 따라서 이월금은 지방채와 마찬가지로 지방세외수입항목에서 제외하여 별도로 정리하는 것이 재정상황의 정확한 이해에 도움이 될 것이다. 연도별로 다소의 기복은 있지만 재산매각대금도 매년 감소하는 추세에 있다. 특이한 것은 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 통털어서 고찰할 때 임시적 세외수입에서 이월금이 차지하는 비중은 지방자치실시와 더불어 증가하고 있다는 것이다.

## IV. 맺는말

지금까지 우리는 지방세외수입의 의의와 중요성을 고찰한 후 각 지방자치단체별 지방세외수입의 구조를 살펴보았다. 각 지방자치단체별로 약간의 차이는 있지만 공통적인 것은 경상적 세외수입의 구성비가 상당히 낮다는 것이며, 특히 이러한 경향은 노태우 정부이후 두드러지게 나타나고 있다. 경상적 세외수입의 구성비가 낮다는 것은 지방자치단체의 세외수입이 매우 불안정하다는 것을 의미할 수 있다. 그런데 임

시적 세외수입의 구성중에서 상당부분이 이월금이 차지할 뿐만 아니라 그 비중 또한 노태우 정부이후 매우 안정적이라는 사실을 고려한다면 세외수입 그 자체는 생각만큼 불안정하지는 않다고 할 수 있을 것이다. 그러나 비록 이월금은 임시적 세외수입으로 분류되고는 있지만 지방세외수입의 상당부분을 차지하고 있다는 점을 감안한다면 지방채와 마찬가지로 별도의 항목으로 구분할 필요가 있다는 생각이 든다.

경상적 세외수입의 경우 광역지방자치단체하에서는 사용자·수수료가 매우 중요한 비중을 차지하고 있는데 반해, 기초지방자치단체에서는 상위정부로부터의 징수교부금이 훨씬 중요한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 비록 그 구성비는 낮지만 경상적 세외수입중 이자수입은 거의 모든 지방자치단체에서 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있는데, 이것은 지방자치 실시 이후 시금고의 다양화와 현금 및 자금관리에 많은 관심을 기울인 결과라고 생각된다.

지방자치시대에 세외수입을 확보하려는 노력도 중요하지만 지방자치단체의 궁극적 목적이 재원확충이 아니라는 점을 항상 명심할 필요가 있다. 그렇기는 하지만 지나치게 공익성을 앞세워 경제논리에 맞지 않는 가격설정을 고집하는 것은 효율성은 물론이고 궁극적으로는 형평성에도 위배되는 결과를 낳게 된다. 또한 세외수입확충수단

으로 장기적으로는 지방자치단체에 나쁜 결과를 초래할 수도 있는 재산매각방식의 의존은 가능한 피해야 할 것이다. 따라서 수익자부담의 성격이 강한 것과 서비스가 특정 고객에 한정되어 있을 경우는 경제논리를 과감하게 적용해야 한다는 것이 필자의 판단이다. 

### 참고문헌

- 권형신·이상용·이재성.(2001). 「한국의 지방재정: 이론과 실무」  
(개정판). 서울: 도서출판 해남.
- 김중순.(1997). 「지방재정학」. 서울: 삼영사.
- 손희준·강인재·최근열·장노순.(2001). 「지방재정론」. 서울: 대영문화사.
- 유훈.(2000). 「지방재정론」(제 3 전정판). 서울: 법문사.
- 전상경.(2002). 「현대지방재정론」. 서울: 박영사.
- 전상경.(1995). “미국 캘리포니아주의 재산세 저항운동과 그 정책적 함의: Proposition 13을 중심으로.” 「사회과학논집」 (동아대학교 사회과학연구소): 253-274.
- 행정자치부(내무부). (1986, 1991, 1997, 2000). 「지방재정연감」