

지방세외수입의 확충방안

이 수 범

(통합)한국지방재정학회 초대회장 · 인하대 교수

I. 2002. 6. 13 지방자치 선거와 지방세외수입의 의미

지방세외수입은 지방세와 더불어 지방정부의 자주적 세원이고 동시에 지방세입에 있어서 지방세와 더불어 양대 맥을 이루고 있는 세입(歲入)이다. 지방세외수입은 1985년도 지방세수입의 51%를 차지하는 세수로서 지방세보다도 더 큰 비중을 차지하는 세입이었다는 점에서 지방재정의 자주적 재원을 구성하는 중요한 원천인 동시에 미래지향적으로 지방정부의 특성에 따라 발전할 수 있는 세원임으로 앞으로 보다 깊은 관심과 연구를 하여야 할 분야이다.

본 논문에서는 지방세외수입의 현대적 의미, 우리나라에 있어서 지방세외수입의 위치 그리고 지방세외수입의 정책적 방향만을 논하고 구체적인 내용은 특집의 각

집필자에 위임하기로 한다.

2000년도 예산자료에 의하면 지방세외수입은 일반회계기준으로 할 때 지방세입의 14%에 불과하지만 일반회계 특별회계 총계를 기준으로 할 때 지방세입의 30%(1980년에는 42%, 1985년도에는 51%에 이른다)로서 세입원 중 큰 비중을 차지한다. 지방세와 세외수입을 합한 규모는 자체재원의 63%(1980년도에는 71%, 1985년도에는 76%, 1900-1995년도에는 69%에 이른다)로 자체재원의 대종을 이룬다. 1985년도보다 자주재원(조세수입+세외수입)의 비중이 줄어든 것은 지방소요자금의 증대와 더불어 차입금에의 의존도가 증가한 때문인 것이다.

세외수입은 일반회계보다 특별회계의 세입이 거의 큰 비중을 차지한다. 지방세입체계에서 세외수입으로 분류되는 사업수입이나 사업외수입이 특별회계 세입의 대부분

<표 1>회계별 세입순계 예산규모

(단위 : 억원)

구 분		1980	1985	1990	1995	1999	2000
총 규 모	계	26,042	65,946	229,140	523,789	609,220	555,088
	지방세	7,678	16,546	63,786	153,169	178,613	185,209
	세외수입	10,874	33,736	93,240	207,465	181,943	164,305
	지방교부세	4,100	10,061	27,647	56,746	68,977	70,909
	지방양여금				18,701	28,388	33,920
	보조금	3,390	5,603	21,905	41,092	98,035	73,845
	지방채			22,562	46,616	53,264	26,900
일 반 회 계	계	19,454	42,123	154,973	366,673	443,588	405,097
	지방세	7,678	16,546	63,786	153,169	178,613	185,209
	세외수입	4,407	10,829	39,796	90,325	70,195	55,282
	지방교부세	4,100	10,061	27,647	56,713	68,947	70,909
	지방양여금				18,701	28,237	33,520
	보조금	3,269	4,687	20,481	32,190	79,591	56,859
	지방채			3,263	15,575	18,005	3,318
특 별 회 계	계	6,588	23,823	74,230	157,116	162,632	149,991
	세외수입	6,467	22,907	53,444	117,140	111,748	109,023
	지방교부세				33	30	
	지방양여금					151	400
	보조금	121	916	1,487	8,902	18,444	16,986
	지방채			19,299	31,041	32,259	23,582

※1995년까지는 결산액, 1999년도 최종예산액, 2000년도 당초예산

<비율표>

(단위 : %)

구 분		1980	1985	1990	1995	1999	2000
총 계	지방세/총규모	29	25	28	29	29	33
	세외수입/총규모	42	51	41	40	30	30
일 반 회 계	지방세/총규모	39.47	39.28	41.16	41.77	40.27	45.72
	세외수입/총규모	23	26	26	25	16	14
특 별 회 계	지방세/총규모						
	세외수입/총규모	98.16	96.15	72.00	74.56	68.71	72.69
	계/지방채	-	-	26.00	19.76	19.84	15.72
	계/보조금	1.84	3.85	2.00	5.67	11.34	11.32
	계/(보조금+ 지방채)	1.84	3.85	28.00	25.42	31.18	27.05

을 차지하고 있기 때문이다.

2000년도 예산자료에 의하면 전국적으로 사업수입과 사업외수입이 특별회계에서 차지하는 비중은 73%로서 세외수입의 거의 대부분을 차지하고 있고 그 잔액은 보조금과 차입금을 합하여 27.5%를 차지한다.(표 1> 참조).

이와같이 세외수입이 지방재정의 세입에서 큰 비중을 차지함에도 불구하고 세외수입의 중요도는 정치인 및 지방관료들에게 크게 관심의 대상이 되지 못해왔다. 이는 과거 관료적 사고가 세외수입보다는 국민의 세금을 재원으로 하는 일반회계 중심의 예산집행체계에 관심이 집중된 결과 특별회계부분의 세외수입은 정부 경제활동과는 소외된 경제활동이라는 관료적 인식이 우선하여 권력층의 관심 밖의 예산분야로 보여진 이유라 하겠다. 이같은 잘못된 시각은 학계에도 연장되어 지방재정의 자립수준을 평가하는 기준으로서의 지방재정자립도를 평가함에 있어서도 과거 일반적으로 특별회계를 제외한 일반회계로만 그 평가기준으로 하는 모순을 발견할 수가 있다. 이같은 일반회계기준으로만 평가한다면 이는 지방재정의 자립도를 과소 평가한다는 문제를 제기한다. 지방재정자립도의 평가에는 구래의 관료적 권위에서 나온 “국민의 세금을 누가 더 쓰느냐”의 평가기준 보다는 “스스로 세입원을 마련하여 지방편익(local benefits)을 누가 더 많이 제공하느냐”의 능력을 평가하는 기준을 원용하도록, 보다 효율적으로 반영할 수 있는 기준을 택하여야 할 것이다.

세외수입은 지방자치가 뿌리를 내림에 따라 자주·자립을 보장하는 세수확보에 공헌할 수 있는 세입인 것이다. 이는 세외수입의 성격상 당연하다 하겠다. 세외수입은 물론 일반적으로 공공성을 가진 사업수입이다. 이 공공성 사업수입은 지방주민의 수요에 의하여 생산·제공되는 재화 또는 서비스의 대가이다. 이는 주민자치가 발전될수록 더 수요가 증가할 것이고 그 공급은 이를 충족하여야 한다. 따라서 동 재화의 가격은 공공성을 가진 정도에 따라서 시장가격을 기준으로 볼 때, 높게, 낮게 혹은 같게 결정·제공될 것이고 이같이 결정된 가격의 고저정도에 따라서 지방재정수입에 공헌할 수가 있다. 상대적으로 생활필수품적 성격이 낮은 주민수요 사업은 많은 지방재정수입에 크게 공헌하고 나아가 소득재분배의 기능도 충실히 이행한다. 그러나 생활필수적인 사업은 지방재정에, 주민수요가 높은 대체적 공공서비스 제공 내지는 편익제공이란 재정지출절약의 효과를 가져온다. 이같은 공공서비스의 제공은 국민경제에 역진적일 수 있다.

이는 지방세외수입이 지방세입구조에서 차지하는 비중의 변화를 보면 잘 나타나고 있다. 1970년대 후반과 1980년대 전반을 통하여 세외수입부분이 전체 지방세입의 성장에 괄목할만한 기여를 했음을 알 수가 있다. 또한 지방세외수입이 지방세입 구조에서 차지하는 비중 역시 1970년대 후반 40%에서 45%수준에 머무르던 것이 1980년대에는 42%, 1985년대에는 51%까지 이르다가 지방채의 수요증가와 더불어 1990

년대에는 41% 1995년대에는 40% 2000년대에는 30%에 감소율로 접근하고 있다. 그러나 절대규모의 증가율은 변함이 없다.

지난 6월 13일에는 지방선거를 치렀다. 위에서 설명한 바와 같이 지방재정의 건실도를 평가함에 있어 지방세외수입의 중요도를 간과할 수가 없다. 지방자치단체를 맡아 지방재정을 이끌어 갈 지도자들이 과연 지방재정에 대하여 충분한 인식을 가지고 있는지 의문이다. 지방정부의 지도자들은 피선된 후 지방재정의 운영정책에 있어 지방세외수입의 중요성을 인식하고 지방세외수입의 확충정책에 중점을 두어야 한다. 이는 주민 편익제공(public-benefits)을 확충하고 동시에 자주재원을 확보할 수 있는 세원으로 일석이조의 지방재정정책인 것이다.

II. 지방세외수입의 개념·현황과 특성

1. 세외수입의 개념

지방세외수입은 용어가 말하듯이 지방세 이외의 자체수입을 의미한다. 과거와 같이 지방경제규모가 빈약하고 국민 소득이 낮은 시대에는 지방정부의 수입은 원칙적으로 지방세수입이 원칙이다. 그러나 경제규모가 성장함에 따라 지방정부의 수입은 원칙적인 지방세수입 이외에도 지방정부가 사업을 운영하거나 특정한 국민이 요구하는 서비스를 제공하는데 따른 대가로서 징

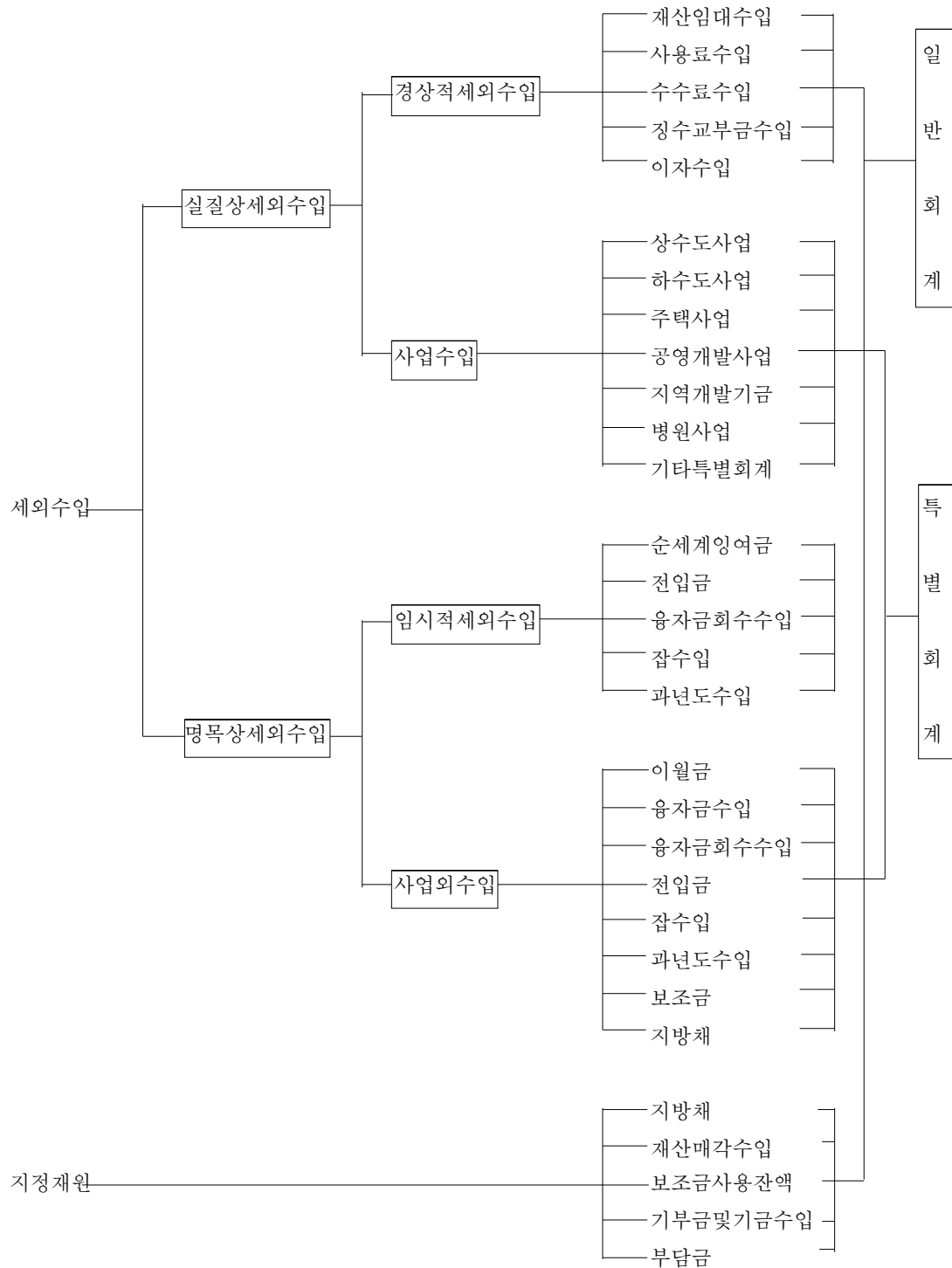
수하는 수입이 불가피하게 점증하며 발생한다. 예를 들어 사용료, 수수료수입의 점증이 그것이다. 그리고 재산을 매각하여 얻는 수입으로 재산수입이 있다. 이외에도 이월금, 전입금, 이자수입 등 지방세입의 운영과 회계처리 과정에서 발생하는 부수수입, 그리고 지방채, 융자금과 같은 차입금 수입 등도 있다.

지방세외수입은 광의로는 지방정부의 수입중 세수입, 지방교부세, 보조금을 제외한 모든 수입을 말한다. 가장 광의의 개념이다. 이에는 실질적인 세외수입 뿐 아니라 회계상의 수입등 명목적 세외수입까지 포함한다. 이렇게 정의할 때 지방세외수입의 개념에는 일반회계 세외수입은 물론 특별회계의 사업수입과 사업외수입까지 포함한다. 이같은 개념은 세외수입의 비중(중요도)을 파악할 때 도움이 될 수 있다. 그러나 개별 세외수입의 효율성과 경제성 등을 검토할 때는 적합지 못한 개념이기도 하다.

이제 세외수입을 도해하면 [도해 1]과 같다. 협의로는 일반회계의 경상적 수입과 특별회계의 사업수입을 말한다. 따라서 명목상 세외수입은 제외되는 개념이다. 이같은 개념은 회계상 임시적수입을 제외한 경상적이고 실질적인 세외수입만을 의미하는 것임으로 세외수입을 확충한다고 할 때 사용하기에 적절한 개념이다.

최소로 협의의 개념으로는 광의의 세외수입의 개념에서 실질상 세외수입(협의개념)중 경상적 수입만을 의미한다. 이는 특별회계 사업수입을 제외한 일반회계 사업

[도해 1] 세외수입의 종류



수입중 정상적 수입만을 말한다. 따라서 이 같은 개념하에서는 일반회계에만 국한되고 그 중에서도 사용료, 수수료, 재산임대수입, 징수교부금수입, 이자수입에 국한하게 된다.

이 개념을 원용하면 세외수입의 비중과 기능을 파악하기 어렵다. 더욱이 현대에 이르러 사업적 성격의 사업회계가 전부 특별회계로 전환됨에 따라 특별회계의 사업수입 및 사업외수입의 비중이 크게 된 이후 이같은 협의의 개념은 더욱 그 의미는 없다 하겠다.

2. 세외수입은 다음과 같은 특성이 있다.

첫째, 지방세외수입은 지방자치단체의 노력에 따라 신축적인 자주재원의 성격을 띠는 수입이다. 이는 중앙정부의 직접적인 통제를 받지 않는 수입원임으로 법령에 근거가 있으면 지방자치단체의 노력여하에 따라 확대·개발이 용이한 중요한 잠재수입원이다.

둘째 지방세외수입은 서비스에 대한 보상적·응답적 성격을 가지는 경우가 많은 까닭에 재원조달에 있어 마찰이나 저항이 거의 없다 하겠다. 그런면에서 장기적 관점에서 재원확충방안으로는 훌륭한 재원이다.

셋째, 지방세외수입은 대부분 그 수입원에 의거 지출의 범위가 제한된다. 예를 들어 하천사용료는 하천유지개수비용에, 공원입장료는 공원의 관리유지 및 개발비에 지출되는 것과 같다.

넷째, 지방세외수입은 수입근거가 되는

법령이 어떤 목적으로 제정되었는가 하는 입법목적에 따라 수입의 종류가 다양하기 때문에 종류와 요율이 다양하며 요율의 산출근거가 독점주의, 가격주의, 원가주의, 저가주의, 정책가격등 다양한 요율책정 근거를 가지고 있다.

다섯째, 이같이 세외수입은 종류가 많고 수입근거, 징수형태, 수입절차, 부담구조, 요율책정근거 등 복잡다양하여 동 수입이 지역에 미치는 경제적 효과, 부담자와 비부담자의 성격, 요율책정의 합리적 근거, 지역에 미치는 효과 등 효율적·체계적으로 접근이 어려워 검토되지 않고 있다. 여기에 지방자치단체장의 피선에 따른 투표에 미치는 영향 등과 연계하여 자치단체장의 효율화적 정책 보다는 방관적 태도가 오히려 지방세외 분야의 많은 문제점으로 나타나고 비발전분야로 전락하고 있다.

III. 지방세외수입의 정책방향

1. 세외수입의 원천과 그 전망

세외수입의 전망을 논하기 위하여는 그 전제로 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 지방정부가 생산하여 제공하는 재화와 서비스와의 보상자와의 관계, 동 재화와 서비스가 제공하는 사회적 편익 정도, 공공재의 특징인 경합성과 배타성의 정도 그리고 재정수입의 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 요율체계의 합리적 조정·현실화문제, 지방채를 통한 지방투자재원의 확충문제, 경영수익사업의 개발 문제 등으로 나누어 볼 수가 있다.

2. 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 원가비용 이하의 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, 통계 등과 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·공급토록 하는 경우다. 이 경우 창출되는 서비스

는 배제성과 경합성 중 그 하나만을 가진 상품과 서비스이다. 따라서 반 개별적 보상 관계가 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 기여도 만큼 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 사업 분야로 전략적 초점을 둘 수가 있다 하겠다.

3. 전통적 지방재정기능의 발전적 변화(지방주민 생활향상기업적 성격의 경제주체로에의 지위변화)

지방재정수입에서 세외수입의 비중이 증대되고 있다. 지방정부는 전통적인 공권력 주체에서 주민생활향상편익 생산주체로서의 지위로 변화되어야 한다. 지방정부의 “세일스 맨”에서 “세일스 주체”에로 지위 변화 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 시장화기업화를 의미한다.

R.W. Poole은 지방자치단체가 자유시장 원리를 적용하여 기업경영방식으로 자치단체의 문제를 해결하여야 한다고 하고, R.W. Hetland는 “지방자치단체의 재량에 의한 공공서비스의 생산성 향상”이라고 지적하고 있다.¹⁾ 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.²⁾

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 둔 세외수입의 효율화가 이루어 질 것이다.

4. 세외수입의 확충과 효율의 합리적 현실화

세외수입은 경영관리가 생명이다. 공공서비스의 생산·제공이란 경제활동의 목표와 연계하여 합리적인 경영이 요청된다. “정치

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

2) 부만근 저, 한국지방자치론 p.413.

논리”나 “수단방법을 가리지 않고 되는 피선 논리”는 배제되어야 할 것이다. 현행요율의 문제점은 바로 이같은 정치적·경제적·사회적 그리고 기업경영이란 관점에서 접근하여 지적할 수가 있다 하겠다. 그러나 여기서 지적할 사항은 다른 어떤 이유보다도 공공서비스의 요율이 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 행정편의적 요인으로 인하여 요율결정에 있어 합리적이 아니라 너무나 상명하달적이고 정치적으로 경직적이라는 것이다. 더욱이 경제성장정책과 맞물려 물가상승에 영향을 준다는 이유가 공공요금결정의 제약요인으로 작용해 온 점, 개발도상국가의 경제상태하에서 저소득층에 대한 사회복지적 정책의 일환으로 합리적인 이유없이 원가 이하의 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 무시하

고 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 시너로 사용한 결과라 하겠다. 왜냐하면 공공서비스는 그 편익이 일반적 수요를 기초로 하는 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 공공요율의 적정은 반드시 유지하여야 하기 때문이다. 이같은 “요율관리정책”이 바로 공공서비스 생산기관의 자립과 이로 인한 자체수입의 확충을 꾀하는데 기여할 수 있고 그 결과 국가자원의 합리적 배분에 기여할 수 있기 때문이다.

5. 공공요율의 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 비경합적이

고 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 적적가격(원가 + 적적이윤)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 비경합적이고 시장가격이 배제적일 때 초과가격(원가 + 초과이윤)으로 책정되어야 한다. 이는 소득재분배나 자원의 적정배분이라는 관점에서 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.

IV. 결 론

지방선거에서 피선된 지역주민 대표는 보다 거시적 관점에서 지방재정정책을 추

구하여야 할 것이다. 그러한 전제하에 지방재정의 건전성을 유지하기 위하여는 중앙정부에의 의존이나 주민에의 과대한 세수 보다는 지방세외수입에 대하여 보다 깊은 중점을 두고 접근하여야 할 정책이다.

최근 지방자치행재정은 지역문제, 도시문제 처리에 있다 하겠다. 농촌재정위기문제, 도시에서의 자본·인구·노동력의 집중문제와 이에 따른 부수문제 등 처리할 문제가 산적해 오고 있는데 이같은 사실은 도시가 정치적, 경제적 센터가 되고 이에 더하여 주민을 위한 도로, 하수도 시설비 등의 발생과 국가권력기관의 집중과 이에 따른 기밀비, 치안관계비, 토목비 등을 부담하지 않을 수 없다. 이같은 상황의 발생은 또한 공해발생대책비가 새로히 소요되고, 더불어 복지문제까지 책임수행하여야 한다는 상황에 피할수가 없다.

지방세외수입은 지방재정세입 중 가장 큰 비중을 차지하는 세입원이다. 종래 지방재정을 파악할 때 국민이 부담하는 세금을 세입으로 하여 편성한 일반회계를 중심으로 파악하여 재정의 빈약이라는 용어를 다 반사로 구사하여 왔다. 이는 전 근대적 재정의 개념으로 접근한 이유라고 하겠다. 이제 풀뿌리 민주주의가 지방자치에 뿌리를 내리고 있는 이 즈음 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 대가

로 받는 세외수입인 자체재원을 어떻게 효율적·경제적 그리고 정책적으로 마련할 것인가의 관점으로 정책변환을 꾀하여야 할 것이다.

지방자치의 도시화에 따라 지방세외수입은 그 비중을 크게 될 운명에 놓여 있다. 일반적으로 전통적 지방정부의 공공서비스인 사회재(social-wants)는 계속 조세수입으로 충당하여야 할 것이다. 그러나 이같은 사회의 공업화, 도시화, 농촌 근대화, 산업화는 사회재적 서비스 보다는 가치재적 서비스(merit-wants)에 대한 수요가 대폭 증가하고 있다. 이는 세외수입으로, 개별적 편익 제공의 결과이며 따라서 원가를 넘는 효율을 적용하고 반면 보다 질 좋은 상품을 생산하여 공급하는 세외수입정책을 효율적으로 집행하여야 할 것이다.³⁾

조세부담의 한계성에 도달한 현대 재정상태하에서, 지방세의 부담의 경직성을 대체할수 있는 세원은 지방세외수입 뿐이라는 점이다. 이같은 관점에서 조세부담 보다는 수익자부담의 원칙이 엄격히 적용되도록 하는 세외수입정책이 유능한 지방정부의 피선직에 의하여 선호된다.

지방세외수입의 기준과 대상을 명확히 정의하고 이를 발전시킬 필요가 있다. 지방정부에서 생산·공급하는 가치재(merit-wants)는 그 범위를 무조건 확대하지 말고 그 한계를 분명히 하여야 한다. 그렇지 않으면 시장경제와 충돌을 일으키게 된다. 정

부의 경제활동은 시장경제활동을 지원하는 것이지 그 이론적 한계를 무시하고 시장경제 분야에 뛰어 들어 함께 경쟁을 한다면 이는 시장경제와 경제충돌을 일으키는 잘못된 정책으로 이는 존재할 수가 없다. 그런 관점에서 배제적이고 경합적인 공공서비스는 지방정부가 해야할 사업이 아니다. 이같은 사업은 지방정부가 생산해도 그 질과 수요면에서 시장경제주체에 대항할 수 없고 결국 국가자원의 낭비 현상을 가져오고 경제활동의 초과부담(distortion)을 생성시킨다.

미래 지방재정은 점진적으로 지방세외수입의 규모와 그 비중이 바로 지방자치단체의 재정활동 범위로 되어야한다는 인식이 중요하다. 그런 관점에서 지방공기업의 효율의 합리적 조정은 중요한 의미를 가진다. 그러나 그 한계는 원가 이상이어야 하고 또한 과도한 이윤은 공공활동이라는 관점에서 특별한 이유가 없는 한 지양되어야 한다.

지방정부의 기능이 “공권력 주체”에서 “주민생활편익 제공 공공주체”으로 그 기능이 변화함에 따라, 시장경제에의 침해하는 범위가 증대하고 공공사업과 편익사업의 개념이 혼동되어 왔다. 지방자치단체의 정치적 피선직은 이를 분명히 구분하고 지방정부, 준 지방정부 그리고 시장경제주체라는 3경제주체의 개념, 경제활동, 사업, 제공하는 편익, 편익의 질 그리고 효율 등 전반적인 합리적 정책을 포괄하는 지방자치단체의 재정정책적 과제를 효율적으로 집행할 것을 피선직에 기대한다. 

3) 이수범 1998. 5. 「한국지방재정정책의 방향」 백림조세연구원 발행.

참고문헌

- 차병권, (1997 재판) 「현대재정학」 박영사
이계식, 황성연(1998) 재정계획의 정책과제
와 실천방안. 「한국재정학회 1998년
도 정기 대회발표 논문집」.
이수범, 1998. 5. 「한국지방재정정책의 방
향」 백림조세연구원 발행.
이수범, 1998. 논문 「IMF체제를 불러 온
한국 재정분야의 문제점과 대책」
「수범시사 논고」 98년 8월호. 백림
조세연구원 발행
이수범 저, 공공경제론(1996). 선학사
수범시사논고 (1996 - 1998.) 통권 1호 - 44
호. 백림조세연구원 발행.
권형신, 이상용, 이재성 공저 (1998), 한국의
지방재정(이론과 실무), 도서출판 해남
現代世界の 地方財政 竹内良夫 著, 新平論
간 1998.
William. J Pammer, Jr., Managing Fiscal
Strain in Major American Cities,
Greenwood Press, 1990
Cukierman A., and A. Meltzer, "A
Political theory of Governmet Debt
and Deficits in a Neo- Ricardian
Framework" Amerocan Econmc
Review, 1989, pp. 700-750.
R. Musgrave and P. Musgrave. "Public
Finance in Theory and Practices,
Leiff Johnansen, Public Economics, 1965,
동 일역서 「공공경제학」
Musgrave R. and Musgrave P.(1989).
Public Finance in Theory and
Practice. 5th. ed. McGraw Hill.
Feldstein, Martin(1987). The Efficiency of
Tax Expenditures Reply, Journal of
Public Economics, vol. 33. no. 1.
Leiff Johnansen, Public Economics, 1965,
동 일역서 「공공경제학」
지방재정학보, 창간호(1996), 제2권제1호
(1997), 제3권제1호(1998), 한국지방
재정학회.
지방자치단체예산개요, 각년도, 행정자치부
지방재정연감, 각년도, 행정자치부

