地方稅外收入의 現況 및 政策示唆點

1997. 12.

安 鍾 錫

KIPF 한국조세연구원

序　言

최근 지방자치제의 급속한 진전과 더불어 地方財政 擴充에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 그 방안 중의 하나로 地方稅外收入을 增大시켜야 한다는 주장이 제시되고 있으나, 보다 구체적으로 지방자치단체가 세외수입을 어느 정도나 증대시킬 수 있는지에 대해서는 아직 뚜렷한 해답이 제시되지 않고 있다.

稅外收入은 지방정부에서 징수하여 자율적으로 사용할 수 있는 自體財源이므로 세외수입의 증대를 통해서 地方財政의 擴充뿐만 아니라 地方財政自立度의 提高라는 또 하나의 중요한 과제를 달성할 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 구체적인 연구가 많이 이루어지지 않고 있는 것은 부분적으로 稅外收入 統計가 정확하지 않은 데에도 원인이 있다.

우리나라의 지방재정 통계를 보면 歲入에서 稅外收入이 차지하는 비중이 40% 이상으로 다른 국가에 비해 상당히 높아 더 이상 세외수입을 확대할 수 있을지에 대한 의문이 제기되기도 한다. 이와 같이 우리나라에서 세외수입의 비중이 높은 것으로 나타나는 이유는 移越金 등 지방자치단체의 實質的인 歲入이라고 하기 어려운 항목들이 세외수입에 포함되어 있기 때문이다. 따라서 본 보고서에서는 세외수입의 내용을 검토하여 실질적인 지방자치단체의 세입이라고 하기 어려운 거품을 제거하고 난 다음 稅外收入의 規模를 평가하고 構造를 분석하여 地方財政政策에 대한 시사점을 도출하는 것을 목표로 하고 있다.

본 보고서는 本 硏究院의 安鍾錫 博士가 집필하였다. 저자는 연구과정에서 저자와 수시로 토론하여 귀중한 조언을 해 준 서울市立大의 朴釘洙 敎授와 본 보고서를 처음부터 끝까지 읽고 논평을 해 준 익명의 평가자

두 분, 원내 세미나에 참여하여 좋은 의견을 제시해 준 金正勳 博士, 張槿鎬 博士, 그리고 토론에 참여한 다른 분들께도 사의를 표하고 있다. 또한 통계분석, 원고정리를 담당한 金正紘 主任研究員과 張貞順·李賢暎 研究助員에게도 깊은 사의를 표한다.

본 연구가 우리나라 地方自治制의 合理的인 定着에 도움이 되기를 바라며, 본 보고서의 내용은 저자 개인의 견해로 연구원의 公式的인 見解가 아님을 밝혀 둔다.

1997年 12月

韓國租稅研究院

院長 **金 仲 秀**

目　次

第 1 章 序　　論 …… 11

第 2 章 地方稅外收入의 槪念 및 分類體系 …… 13

第 1 節 地方自治團體 豫算科目 區分에 따른 地方稅外收入의 分類體系 …… 14

第 2 節 IMF의 地方財政 統計 分類體系 …… 24

第 3 節 새로운 分類體系의 摸索 …… 28

第 3 章 우리나라의 地方歲入 및 地方稅外收入 現況 …… 34

第 1 節 地方自治團體의 地方歲入 構造 …… 35

第 2 節 地方稅外收入 規模의 變化推移 …… 41

第 3 節 地方稅外收入의 構造 …… 45

第 4 節 要　約 …… 56

第 4 章 地方稅外收入 規模에 대한 評價 …… 60

第 1 節 評價方法 …… 61

第 2 節 地方稅外收入 說明函數의 推定 …… 67

第 3 節 우리나라의 地方稅外收入 規模 및 構造에 대한 評價 …… 73

第 4 節 要　約 …… 77

第 5 章 地方稅外收入의 地域別 分布 …… 78

第 1 節 廣域市의 稅外收入 分布 …… 78

第 2 節 道本廳의 稅外收入 分布 …… 81

第 3 節 市의 稅外收入 分布 …… 84
第 4 節 郡의 稅外收入 分布 …… 86
第 5 節 要 約 …… 89

第 6 章 移越金의 變化推移 및 構造 …… 92
第 1 節 移越金의 變化推移 …… 92
第 2 節 移越金의 構造 및 發生原因 …… 97
第 3 節 要 約 …… 101

第 7 章 要約 및 政策示唆點 …… 103

參考文獻 …… 108

表 目 次

〈表 2－ 1〉 現行 地方歲入의 分類體系 …… 14
〈表 2－ 2〉 地方公企業의 種類와 事業數(1996. 1. 25 現在) …… 19
〈表 2－ 3〉 IMF의 地方財政 統計 分類體系 …… 25
〈表 2－ 4〉 새로운 地方歲入 分類體系 …… 31
〈表 3－ 1〉 우리나라의 地方歲入 構造(1995) …… 37
〈表 3－ 2〉 OECD 會員國의 地方歲入 構造 …… 38
〈表 3－ 3〉 우리나라의 地方自治團體別 地方歲入 構造(1995) …… 41
〈表 3－ 4〉 一般會計 地方稅外收入과 地方稅收入의 變化推移
(總計基準) …… 43
〈表 3－ 5〉 우리나라의 地方稅外收入 構造(1995, 總計基準) …… 46
〈表 3－ 6〉 OECD 會員國의 地方稅外收入 構造 …… 48
〈表 3－ 7〉 廣域自治團體와 基礎自治團體의 地方稅外收入 構造
(1995, 總計基準) …… 50
〈表 3－ 8〉 地方自治團體別 地方稅外收入 構造(1995, 總計基準) … 52
〈表 3－ 9〉 一般會計 地方稅外收入 構造의 變化 …… 54
〈表 3－10〉 上水道 및 下水道事業의 生產原價와 料金 …… 58
〈表 4－ 1〉 比較對象國家의 1人當 地方稅外收入 및 國內總生產 … 68
〈表 4－ 2〉 1人當 GDP 變化에 대한 1人當 地方稅外收入의
反應 推定結果 …… 71
〈表 4－ 3〉 1人當 地方財政支出 規模에 대한 1人當 地方稅外收入
規模의 反應 推定結果 …… 72
〈表 4－ 4〉 地方歲入 規模의 推定値와 實際値의 比較 …… 74
〈表 4－ 5〉 地方稅外收入 規模의 推定値와 實際値의 比較 …… 76

〈表 5－ 1〉 廣域市의 稅外收入 分布(1995) …… 79
〈表 5－ 2〉 廣域市의 稅外收入 集中度指數 變化 …… 81
〈表 5－ 3〉 道本廳의 稅外收入 分布(1995) …… 82
〈表 5－ 4〉 道本廳의 稅外收入 集中度指數 變化 …… 83
〈表 5－ 5〉 市의 稅外收入 分布(1995) …… 85
〈表 5－ 6〉 市의 稅外收入 集中度指數 變化 …… 86
〈表 5－ 7〉 郡의 稅外收入 分布(1995) …… 87
〈表 5－ 8〉 郡의 稅外收入 集中度指數 變化 …… 88
〈表 6－ 1〉 一般會計 移越金 規模의 變化 …… 95
〈表 6－ 2〉 一般會計 地方稅收入, 移越金 및 地方稅外收入의
增加率 …… 96
〈表 6－ 3〉 一般會計 移越金 增加率과 前年度 地方稅收入, 地方稅外
收入, 自體歲入 增加率間의 相關係數 …… 97
〈表 6－ 4〉 一般會計 移越金의 構造(純計基準) …… 98
〈表 6－ 5〉 一般會計 歲入純計의 豫算額과 決算額間의
隔差(1995) …… 100

圖 目 次

[圖 2－1] 經營收益事業의 推進實績 …… 20
[圖 3－1] 一般會計 地方稅外收入과 地方稅收入의 變化推移
(總計基準) …… 44
[圖 3－2] 一般會計 地方稅外收入 對 地方稅收入 比率의 變化推移
(總計基準) …… 44
[圖 3－3] 一般會計 地方稅外收入 構造의 變化 …… 55
[圖 4－1] 使用料 및 手數料의 分類模型 …… 64
[圖 6－1] 一般會計 移越金 規模의 變化推移 …… 94

第1章 序 論

1990년대 들어서 地方議會가 구성되고 自治團體長의 民選을 실시하면서 地方自治團體 財政에 대한 논의가 많이 이루어지고 있다. 지방자치제의 합리적인 정착을 위해서는 地方財政을 擴充하여야 한다는 주장도 있으며 地方財政自立度를 提高하여야 한다는 주장도 제기되고 있다. 이러한 주장들과 함께 이들 목표를 실행하기 위해 필요한 구체적인 방안도 제시되고 있는데 그 중 하나가 地方稅外收入의 擴充이다. 세외수입은 移轉歲入이나 중앙정부에서 통제하는 대부분의 우리나라 地方稅와는 달리 歲入의 관점에서 보든 歲出의 관점에서 보든 지방자치단체의 自體歲入으로 분류되므로 세외수입의 확충은 地方財政 擴充과 地方財政自立度 提高를 동시에 이룰 수 있는 방안이라고 할 수 있을 것이다. 그러므로 세외수입이 확충되어야 한다는 주장이 제기되는 것은 당연한 일이라고 할 수 있다.

그런데 정부가 발표한 통계를 보면 地方財政 歲入에서 稅外收入이 차지하는 비중이 40%를 능가하여 과연 세외수입을 더 확충할 여지가 있는가 하는 의심이 들기도 한다. 주로 20% 내외에 불과한 선진국들과 비교하여 보면 이는 상당히 높은 수치라고 할 수 있다. 그러나 다른 분석을 보면 이론적인 측면에서 稅外收入의 주종을 이룰 것으로 예상되는 使用料, 手數料 등의 料率이 원가에도 못미쳐 지방재정의 부담이 되고 있으므로 이를 현실화하여야 한다는 주장이 제기되기도 한다[1]. 이와 같이 서로 다른 논의를 접할 때 드는 의문은 정부에서 발표한 地方財政 統計가 과연 정확한 것인가 하는 것이다. 지방세외수입에 대한 통계의 문제점은

---

1) 地方財政發展企劃團(1996) 참조.

吳然天(1985) 등 다른 연구에서 제기된 바 있으나, 이 문제들을 제거한 이후에도 우리나라 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중이 선진국 평균의 2배를 능가할 정도로 높은가에 대한 논의는 아직 다른 연구를 통해 검증되지 않았다.

그러므로 본 연구에서는 우리나라의 地方財政 統計 區分方式을 국제적으로 통용되는 기준과 비교·분석하여 會計的 目的에 충실하게 되어 있는 우리나라의 통계자료를 經濟的 性格에 중점을 두고 분류하고 있는 국제적 기준에 일치하도록 재구성한 후 이를 분석하여 정책시사점을 도출하고자 한다.

第2章에서는 豫算科目 區分을 그대로 따르고 있는 우리나라의 현행 세외수입 분류체계의 문제점을 분석하고 국제적으로 가장 많이 통용되는 IMF의 기준을 검토한 후 다른 국가와의 비교가 가능하며 경제적으로 의미가 있는 방식에 따라 재분류한다. 第3章에서는 새로운 분류방식에 따라 우리나라의 지방재정 통계를 다시 분류하여 稅外收入의 變化推移를 살펴보고 稅外收入을 그 성격에 따라 事業收入 및 財産收入, 使用者負擔金, 資本收入으로 구분하여 구조를 분석한 다음 OECD 회원국과 비교하여 우리나라 지방세외수입의 특성을 파악해 본다. 第4章에서는 Heller and Diamond(1990)의 國際比較指數 算定方式을 이용하여 우리나라와 소득수준이 유사한 국가의 1인당 지방세외수입 규모의 평균치를 추정하고 이를 우리나라의 실제치와 비교함으로써 우리나라의 地方稅外收入 規模를 평가한다. 또한 事業收入 및 財産收入, 使用者負擔金, 資本收入의 경우에도 각각 이러한 비교를 함으로써 지방세외수입의 구조에 대해서도 평가한다. 第5章에서는 우리나라 세외수입의 地域別 分布를 분석하여 세외수입의 확충이 지방자치단체의 재정력 분포에 어떤 영향을 줄 것인지 예측한다. 또한 第6章에서는 우리나라의 현행 세외수입 분류체계상 가장 큰 비중을 차지하고 있는 移越金의 規模와 變化推移, 發生原因 등을 분석하여 地方財政政策에 대한 시사점을 도출한다. 마지막으로 第7章에서는 第2章부터 第6章까지의 논의 내용을 요약하고 정책시사점을 정리한다.

第 2 章 地方稅外收入의 槪念 및 分類體系

지방정부 또는 지방자치단체의 세입은 흔히 地方稅收入, 移轉歲入, 그리고 稅外收入으로 구분된다. 여기서 地方稅收入이란 지방자치단체가 자체적으로 사용할 재원을 마련하기 위하여 징수하는 租稅收入을, 移轉歲入은 地方交付稅, 國庫補助金 등 지방자치단체가 중앙정부 또는 다른 지방자치단체로부터 이전받은 세입을 의미하며, 稅外收入은 地方稅收入과 移轉歲入을 제외한 모든 세입을 총괄하는 것으로서 포괄적인 개념이라고 할 수 있다.

이와 같이 포괄적인 개념의 지방세외수입에는 지방자치단체가 地方公共財를 供給하고 그 대가로 주민들로부터 직접 징수하는 手數料, 使用料 등 지방자치단체가 고유의 기능을 수행한 결과로 나타난 지방자치단체의 수입뿐만 아니라 財産賣却收入과 같이 지방자치단체의 재산을 현금화함으로써 보유재산의 형태만 바꾼 것도 포함되며 移越金, 地方債와 같이 지방자치단체의 수입이라기보다는 지방재정의 수지균형을 맞추기 위해 필요한 조정을 가하는 항목과 借入金 등 다양한 항목들이 포함된다. 따라서 세외수입과 관련된 적절한 정책방향을 모색하기 위해서는 세외수입 항목들을 경제적 성격이 유사한 것들끼리 한데 묶는 작업이 선행되어야 하며 그 후에 각 집단의 현황을 분석할 필요가 있다.

이와 같은 관점에서 우리나라의 地方稅外收入 現況에 대한 본격적인 논의에 앞서 본장에서는 우리나라의 지방세외수입을 유사한 성격을 갖는 것끼리 묶는 작업을 한다. 먼저 내무부에서 발간한 것으로 우리나라 지방자치단체의 豫算編成 基準이 되는 『地方自治團體 豫算科目 區分 및 解疏』에 나타난 우리나라 지방세외수입의 내용과 분류방식을 살펴본 후 이를 국제적인 분류기준과 비교·검토함으로써 지방세외수입의 분석에

있어서 유용한 새로운 정의 및 분류방식을 모색한다.

第 1 節 地方自治團體 豫算科目 區分에 따른 地方稅外收入의 分類體系

지방자치단체 예산편성에 있어서 전국적인 통일성을 유지하여 국가와 지방자치단체간 그리고 지방자치단체 상호간 政策의 連繫性을 강화하고 일관성 있는 정책수립에 기여할 수 있도록 하기 위하여 地方財政法 第32條와 同法 施行令 第31條는 지방자치단체의 세입예산을 장, 관, 항, 목으로 구분하고 장, 관, 항, 목의 구분과 설정은 내무부 장관이 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 內務部에서 작성한 『地方自治團體 豫算科目 區分 및 解疏』에 의하면 우리나라의 지방자치단체 세입예산은 7개의 장과 11개의 관, 27개의 항, 84개의 목으로 구분된다(〈表 2－1〉 참조).

〈表 2－1〉 現行 地方歲入의 分類體系

장	관	항	목
100	지방세수입		
200	세외수입		
	210 경상적 세외수입	211 재산임대수입	211-01 국유재산임대료 211-02 공유재산임대료
		212 사용료수입	212-01 도로사용료 212-02 하천사용료 212-03 하수도사용료 212-04 시장사용료 212-05 도축장사용료 212-06 입장료 212-07 기타 사용료
		213 수수료수입	213-01 관공업수입 213-02 증지수입 213-03 쓰레기처리봉투 판매수입 213-04 재활용품수거 판매수입 213-05 기타 수수료
		214 사업장생산수입	214-01 사업장생산수입
		215 징수교부금 수입	215-01 시·도세 징수교부금 수입 215-02 사용료 징수교부금 수입 215-03 기타 징수교부금 수입

〈表 2-1〉의 繼續

장	관	항	목
		216 이자수입	216-01 공공예금 이자수입 216-02 민간융자금 회수 이자수입 216-03 자치단체융자금 회수 이자수입 216-04 기타 이자수입
		217 사업수입(공기업 특별회계 및 기타 특별회계 사업수입)[1]	
	220 임시적 세외수입	221 재산매각수입	221-01 국유재산매각수입 221-02 공유재산매각수입
		222 이월금	222-01 순세계잉여금 222-02 국고보조금 사용잔액 222-03 시·도비보조금 사용잔액 222-04 전년도 이월사업비
		223 기부금 및 기금수입	223-01 기부금수입 223-02 기금수입
		224 전입금	224-01 내부전입금 224-02 외부전입금
		225 융자금 원금수입	225-01 민간융자금 회수수입 225-02 자치단체융자금 회수수입
		226 부담금	226-01 자치단체간 부담금 226-02 일반부담금
		227 잡수입	227-01 불용품 매각대 227-02 변상금 227-03 위약금 227-04 과태료수입 227-05 체납처분수입 227-06 보상금수납금 227-07 시·도비보조금 사용잔액 반환금 227-08 기타 잡수입
		228 과년도수입	228-01 과년도수입
300	지방교부세		
400	지방양여금		
500	조정교부금		
600	보조금		
	610 국고보조금		
	620 시·도비보조금		
700	지방채		

註 : 1) 내무부에서 발간한 『地方自治團體 豫算科目 區分 및 解疏』는 일반회계와 기타 특별회계의 장·관·항·목을 구분한 것으로서 217항의 사업수입은 기타 특별회계의 사업수입만을 의미하지만 이 표에서는 一般會計와 特別會計를 모두 종합하여 공기업 특별회계의 항목들도 기타 특별회계에 준하여 포함시켰음.

資料 : 內務部, 『1997年度 地方自治團體 豫算科目 區分 및 解疏』, 1996.

대분류인 장은 地方稅收入(100), 稅外收入(200), 地方交付稅(300), 地方讓與金(400), 調整交付金(500), 補助金(600), 地方債(700)의 7가지로 나뉜다. 地方歲入을 지방세수입과 이전세입, 세외수입으로 구분할 경우 지방세수입은 100번으로 분류되는 地方稅收入을 의미하며, 이전세입은 地方交付稅(300), 地方讓與金(400), 調整交付金(500), 補助金(600)의 합계를, 나머지 稅外收入(200)과 地方債(700)는 포괄적인 개념의 세외수입을 의미한다고 할 수 있다.

하나의 장으로 분류되고 있는 세외수입(200)은 다시 經常的 稅外收入(210)과 臨時的 稅外收入(220)의 두 개의 관으로 구분된다. 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 구분은 수입이 규칙적으로 발생하는지 여부에 초점을 맞춘 것으로서 經常的 稅外收入은 주로 정기적으로 발생하는 항목들로 구성되고 臨時的 稅外收入에는 불규칙적으로 발생하는 항목들이 포함된다.

세외수입은 또한 實質上의 稅外收入과 名目上의 稅外收入으로 구분되기도 하는데, 실질상의 세외수입은 주어진 기간 동안에 지방자치단체가 행정서비스를 제공하거나 公企業 活動을 통해 서비스를 제공하고 그에 대한 대가로서 이용자나 수혜자에게서 징수한 지방자치단체의 수입을 의미하는 것으로서 구체적인 항목들을 보면 經常的 稅外收入에 포함되는 항목들과 같다[1]. 실질상의 세외수입은 문자 그대로 지방정부의 실질적인 수입으로서 이를 狹義의 稅外收入이라고도 한다. 한편 臨時的 稅外收入은 주로 지방자치단체의 행정 또는 공기업 활동과는 무관하게 발생하는 수입으로서 실질적인 수입이라기보다는 會計上의 收入이라고 하는 편이 타당한 항목들로 구성되므로 명목상의 세외수입이라고 불리기도 한다. 실질상의 세외수입으로 간주되는 經常的 稅外收入과 명목상의 세외수입으로 간주되는 臨時的 稅外收入의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

---

1) 吳然天(1985), 內務部(1996a) 참조.

1. 經常的 稅外收入

경상적 세외수입은 財產賃貸收入, 使用料收入, 手數料收入, 事業場生產收入, 徵收交付金 收入, 利子收入, 事業收入의 7개 항으로 구성되어 있다. 이 중 사업수입은 특별회계에만 해당되는 항으로 公企業 特別會計와 其他 特別會計의 사업수입의 합계를 의미한다.

一般會計의 經常的 稅外收入은 주로 지방정부가 주민들에게 행정서비스나 기타 공공재를 제공하고 그 대가로서 징수한 수입과 지방자치단체가 政府保有財產을 運用하여 얻은 수입으로 구성되는데, 手數料와 使用料가 전자에 속하고 財產賃貸收入과 利子收入이 후자에 속한다.

使用料는 정부가 보유한 공공시설을 이용한 주민이 그로부터 발생한 이익에 대한 대가를 정부에 지불하는 것으로서 정부재산을 이용한 데 대한 대가라는 점에서 재산임대수입과 성격이 비슷하다. 그러나 財產賃貸收入은 정부가 보유한 私的財貨[2]를 민간에게 임대함으로써 발생한 수입을 의미하는 데 비해 사용료는 公共財의 성격이 강한 공공시설을 민간에게 사용하도록 하고 그 대가를 받는 것이라는 점에서 차이가 있다. 즉, 使用料收入은 그 성격상 정부가 공급하는 것이 바람직한 시설을 정부가 제공하고 그 대가를 민간으로부터 징수하는 것이며, 財產賃貸收入은 순수한 재산운용의 결과 나타난 수입이라고 할 수 있다. 사용료수입은 道路使用料와 河川使用料, 下水道使用料, 市場使用料, 屠畜場使用料, 運動場·公演場 등의 入場料, 其他 公園·墓地·會館 등 公共施設의 使用料로 구성된다.

手數料는 지방자치단체의 활동에 의하여 개인적인 이익을 얻은 자로부터 그 비용의 일부를 징수하는 것으로서 대민서비스의 종류가 증가함에 따라 수수료의 종류도 증가하고 있다. 手數料收入에는 보건소 등의

---

2) 公共財(public goods)의 반대되는 개념으로서 消費의 競合性(rivalry)과 排除可能性(exclusiveness)을 갖춘 財貨(private goods)를 의미한다.

官公業收入과 지방자치단체가 제증명을 발행하거나 인허가, 각종 시험, 검사 등을 실시할 때 판매하는 證紙收入, 쓰레기처리봉투의 판매수입, 자치단체가 再活用品을 수거하여 판매한 수입, 其他 手數料 등이 포함된다.

한편 소비를 함에 있어 배제가 가능하다는 점에서는 私的財貨의 성격이 강하나 外部效果, 規模의 經濟 등의 관점에서 보면 정부가 개입하여야 할 필요성이 큰 재화 및 서비스를 지방자치단체로 하여금 공급하도록 하고 그 대가를 수혜자로부터 직접 징수하게 하는 경우가 있는데 이를 事業收入이라고 한다. 地方公企業法에 의하면 우리나라에서는 上水道事業, 軌道事業 등 법률로 정한 사업에 한하여 지방자치단체가 사업체를 직접 설립, 경영하거나 地方公社 또는 地方工團과 같은 별도의 법인을 두어 운영하는 것이 가능하다[3]. 그 중 지방자치단체가 직접 설립, 경영하는 地方直營企業에 대해서는 特別會計를 설치하여 운영하여야 하고, 지방직영기업의 경비는 원칙적으로 그 기업의 수입으로 충당하여야 한다. 단, 경비의 성격상 필요한 경우에 한하여 大統領令이 정하는 바에 따라 일반회계나 기타 특별회계를 통해 부담금 또는 기타의 방법으로 지방직영기업의 경비를 일부 분담할 수 있다[4]. 1996년 1월 현재 우리나라의 地方公企業은 총 242개인데, 그 중 地方直營企業이 173개로 71.5%를 차지하고 있으며 나머지 69개는 間接經營企業인 地方公社, 地方工團, 民官共同出資事業이다. 지방직영기업의 절반 정도는 上水道事業(90개)을 영위하고 있으며, 그 다음은 公營開發事業(50개), 下水道事業(18개), 地域開發基金事業(14개)의 순이다(〈表 2-2〉 참조). 지방직영기업의 이익은 대통령령이 정하는 바에 따라 移越缺損金을 보전하거나 減價償却積立金 등 법률로 정해진 적립금을 적립하는 데 사용하고 나머지는 출자한 회계로 납부할 수 있다.

---

3) 地方公企業法 第2條.

4) 地方公企業法 第13條.

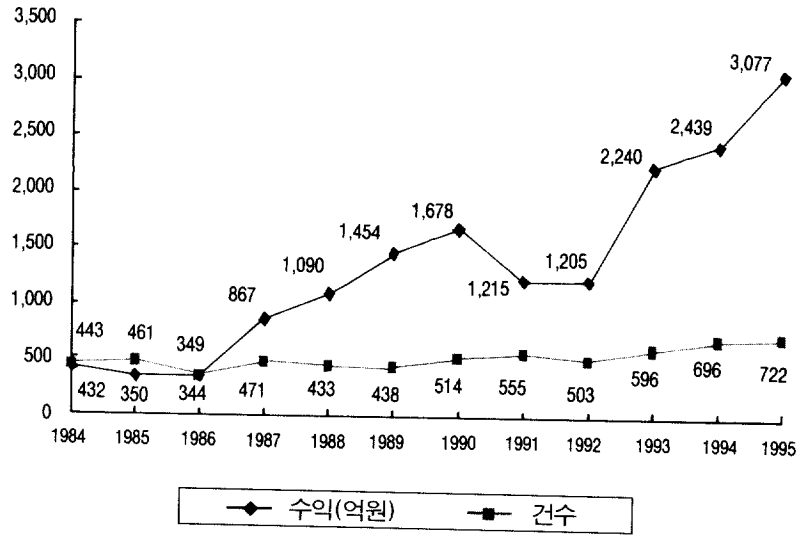
〈表 2-2〉 地方公企業의 種類와 事業數(1996. 1. 25 現在)

	사 업 별	단체수	단 체 별
직접경영	상 수 도	90 (시 73, 군 17)	서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 수원, 성남, 의정부, 안양, 부천, 광명, 동두천, 안산, 고양, 과천, 구리, 평택, 남양주, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남시, 화성, 파주, 광주, 연천, 이천, 용인, 안성군, 춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척시, 홍천, 정선, 철원군, 청주, 충주, 제천시, 옥천군, 천안, 공주, 보령, 안산, 서산시, 논산, 예산군, 전주, 군산, 익산, 정읍, 김제, 남원시, 목포, 여수, 순천, 나주, 여천, 광양시, 포항, 경주, 김천, 안동, 구미, 영주, 영천, 상주, 문경, 경산시, 창원, 울산, 마산, 진주, 진해, 통영, 사천, 김해, 밀양, 거제시, 창녕군, 양산군, 제주, 서귀포시, 북제주, 남제주군
	하 수 도	18	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 의정부, 광명, 안산, 과천, 구리, 춘천, 청주, 전주, 나주, 경주, 구미, 울산, 제주
	공영개발	50 (시도9, 시 36, 군 5)	인천, 경기도, 수원, 성남, 의정부, 부천, 안산, 고양, 구리, 평택, 남양주, 오산, 시흥, 의왕시, 안성, 김포군, 강원도, 춘천, 원주, 강릉, 속초시, 충북도, 청주, 충주, 제천시, 음성군, 충남도, 계룡출장소, 천안, 보령, 아산시, 연기군, 전북도, 전주, 익산시, 전남도, 목포, 여수, 순천, 광양시, 경북도, 경남도, 창원, 울산, 마산, 진주, 김해, 밀양, 양산군, 제주시
	지역개발기금	14	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	지하철건설	1	인천
	소 계	173	
간접경영	지방공사의료원	34	서울, 부산, 대구, 인천, 수원, 의정부, 금촌, 포천, 이천, 안성, 춘천, 원주, 강릉, 속초, 삼척, 영월, 청주, 충주, 천안, 공주, 서산, 홍성, 군산, 남원, 목포, 순천, 강진, 포항, 김천, 안동, 마산, 진주, 제주, 서귀포
	공 사	10	도시개발공사(서울, 부산, 대구, 광주) 지방개발공사(제주도), 지하철공사(서울2, 대구1) 농수산물도매시장관리공사(서울) 금강도선공사(군산)
	공 단	9	시설관리공단(서울, 대구, 의정부, 안양시) 주차장관리공단(부산, 인천, 춘천, 울산) 체육시설관리공단(광주)
	민관공동출자사업	16	장흥표고유통공사(장흥), 지방공사인천터미날(인천), 김제개발공사(김제), 광주교통관리공사(광주), 문경도시개발공사(문경), 한발개발공사(대전), 경강종합관광공사(춘천), 안성축산진흥공사(안성), 철원농특산물유통공사(철원), 주식회사경남무역(경남도), (주)지리산산청생수(산청), 주식회사제주교역(제주도), 경북통상주식회사(경북도), (주)대구종합무역센터(대구), (주)안산도시개발(안산), (주)대구종합정보센터(대구)
	소 계	69	
합 계		242	

資料 : 地方財政發展企劃團, 『地方財政發展計劃』, 1996.

우리나라의 地方直營企業은 전통적으로 公益性에 중점을 두어 왔다. 그러나 地方財政需要가 지속적으로 증가하는 데 비해 稅源은 한정되어 있어 다른 방법을 통해 세입을 확대할 필요성이 증대됨에 따라 1979년에 처음으로 재원의 확보에 중점을 둔 經營收益事業이 등장하였으며, 시간이 지남에 따라 경영수익사업의 수와 수익이 증가하고 있다([圖 2-1] 참조). 최근의 경향을 보면 경영수익사업은 土地公槪念에 입각한 公營收益事業을 중심으로 추진되고 있는데, 유형별로는 土地開發 및 利用, 觀光遊園地 開發 및 運營, 建設資材 生産 및 供給, 公有財産의 生産的 管理, 農林水産所得 增大事業 등으로 구분할 수 있다.

[圖 2-1] 經營收益事業의 推進實績



資料 : 內務部, 『地方稅外收入年鑑』, 1996.

사업수입에는 이와 같은 公企業 特別會計上의 事業收入 외에도 其他特別會計上의 事業收入이 포함되어 있다. 기타 특별회계상의 사업수입에는 駐車料金收入, 道路通行料收入, 換地淸算金收入, 工事完了地區 分

擔金收入, 住宅·宅地·工業用地·生産品 등의 賣却收入, 其他 事業收入이 포함된다.

事業收入은 사업수행에 필요한 경비를 제외하기 이전의 總收入을 의미하므로 사업의 수익성과는 관계없이 地方公企業의 활동범위가 넓어질수록 사업수입이 증가하게 된다. 따라서 지방공기업의 사업활동 자체가 公共財 供給이라는 지방자치단체의 목적에 부합하는지 여부와는 상관없이 순전히 財源의 確保만을 목적으로 지방공기업을 운영하는 경우에도 그 사업비용이 모두 정부의 지출에 포함되므로 地方政府의 規模를 과대평가하는 요인이 될 수 있다. 이와 같이 우리나라에서는 비용공제 전의 총수입을 모두 세외수입에 포함시키고 있으나 국가에 따라서는 비용공제 후의 수입만을 세외수입으로 간주하는 국가도 있을 수 있으므로 稅外收入 規模의 국제비교에 있어서는 이 점에 주의를 기울여야 할 것이다.

일반회계의 경상적 세외수입 중 事業場生産收入은 그 성격으로 보아 特別會計의 事業收入과 명확하게 구분되지 않는데, 특별회계의 사업수입은 地方公企業法에 의해 특별회계로 운영되는 사업의 수입을 의미하며 사업장생산수입은 그 이외에 蠶種場, 畜種場, 林業試驗場, 原種場 등 지방정부가 직접 운영하는 사업장에서 생산된 생산물을 판매하여 얻은 수입을 의미한다. 명확한 구분은 어렵지만 특별회계로 관리되는 지방공기업과는 달리 일반회계에 포함되는 지방정부가 직접 운영하는 사업장은 私的財貨의 供給보다는 시험, 개발 등 公的인 目的에 중점을 두고 있으며, 그 목적을 달성하기 위하여 사업을 수행하는 과정에서 생산된 생산물의 판매는 부수적인 사업이라고 할 수 있다.

이상의 항목들과는 달리 일반회계의 경상적 세외수입 중 徵收交付金收入은 지방자치단체가 제공하는 공공재 등의 혜택을 받는 주민들로부터 직접 징수한 것이 아니라 국세 및 도세, 하천사용료, 도로사용료 등 상위 정부의 租稅 및 使用料收入을 하위 정부가 대신 징수하여 주고 그 일부를 국가 또는 상급 자치단체로부터 교부받은 것을 의미한다. 이는

형식적으로는 징수를 위임한 단체가 위임받은 단체에 徵收費用을 보상하여 주는 형태를 띠고 있으나 실질적인 내용에 있어서는 國家와 地方自治團體 또는 上級 自治團體와 下級 自治團體間 財源配分의 성격이 강하다. 예를 들면 도세 징수교부금의 경우 地方稅法 第53條와 同法 施行令 第41條, 同法 施行規則 第26條에 의하면 기본적으로 道는 道稅收入의 30%를 징수단체인 市와 郡에 교부하되 징수단체가 인구 50만명 이상의 市인 경우에는 50%를 교부하도록 되어 있어 實費補償의 성격보다는 財政調整의 성격이 강하다고 할 수 있다. 단, 특별시와 광역시의 경우 廣域市稅를 산하의 區 自治團體에서 징수할 때에 한하여 세수입의 3%를 徵收交付金으로 교부하도록 되어 있는데, 이와 같은 경우에는 비교적 實費補償의 성격이 강하다고 할 수 있다.

利子收入은 문자 그대로 지방자치단체가 歲入을 預置, 管理하는 과정에서 발생하는 수입으로서 민간 및 다른 자치단체에 대여해 준 融資金의 이자수입도 이에 포함된다. 이자수입도 徵收交付金과 미찬가지로 대민서비스에 대한 대가가 아니라는 점에서 다른 經常的 稅外收入과 차이가 있다[5].

2. 臨時的 稅外收入

명목상의 세외수입으로 간주되고 있는 臨時的 稅外收入은 일반회계상의 임시적 세외수입과 특별회계상의 사업외수입을 의미한다. 이를 세분류라고 할 수 있는 항을 기준으로 나누어 보면 財産賣却收入, 移越金, 寄附金 및 基金收入, 轉入金, 融資金 元金收入, 負擔金, 雜收入, 過年度收入의 8개로 분류된다.

---

5) 지방자치단체는 歲入을 수납일로부터 7일 이내에 市·道, 市·郡·區 金庫에 예치하도록 되어 있다. 內務部(1996a) 참조.

財産賣却收入은 지방자치단체의 재산매각계획에 따른 公有財産의 賣却收入과 공유재산과 타인재산을 교환하는 경우에 발생하는 交換差額收入, 國有財産法 施行令 第53條 第2項에 따라 국가로부터 매각을 위탁받은 토지, 건물 등 國有財産의 賣却收入 중 지방자치단체에 귀속되는 수입으로 구성된다.

移越金은 전년도의 결산 결과 발생한 잉여금 중 당해연도로 이월된 금액을 의미하며 純歲計剩餘金, 國庫補助金 使用殘額, 市·道費補助金 使用殘額, 前年度 移越事業費로 구성된다. 純歲計剩餘金은 전년도 결산에 따른 이월금에서 명시이월금, 사고이월금, 계속비이월금, 국고 및 시·도비보조금 사용잔액을 제외한 금액으로서 歲出豫算에 구애됨이 없이 지방채의 원리금과 차입금을 상환하는 데 사용할 수 있다. 國庫補助金 使用殘額과 市·道費補助金 使用殘額은 전년도의 보조금 사용잔액으로서 국고 또는 시·도에 반납하여야 할 금액을 의미하며, 前年度 移越事業費는 명시이월금, 사고이월금, 계속비이월금의 합계로서 결산시 現額으로 관리하며 이월사업에 사용되어야 한다. 전년도 이월사업비는 예산에는 포함되지 않는다.

이와 같이 이월금은 전년도 세입에 계상된 것으로서 당해연도의 실질적인 수입이라고 하기는 어려우며, 會計管理上 收支의 均衡을 맞추기 위해서 필요한 항목이다. 따라서 이를 통계분석에 있어서 歲入으로 간주하면 전년도와 당해연도 세입에 두 번 포함되므로 政府의 財政規模를 과대평가하는 요인으로 작용할 수 있다.

寄附金 및 基金收入은 일반주민이 자발적인 의사에 따라 지방자치단체에 납부한 것으로서 그 중 기부금수입은 성금 등 용도가 지정된 기부금으로부터 발생된 수입을 의미한다. 轉入金은 소위 회계조작상의 수입으로서 동일 자치단체내의 다른 회계로부터 전입되는 內部轉入金과 다른 자치단체로부터 전입되는 外部轉入金으로 구성되는데 轉出金과 상대되는 개념이라고 할 수 있다. 融資金 元金收入은 말 그대로 민간 또는 다른 지방자치단체에 융자해 준 금액의 원금을 회수한 것을 의미한다.

負擔金은 自治團體間 負擔金, 民間人 및 其他 團體의 負擔金, 開發利益 還收金, 기타 특별회계의 駐車場管理受託 負擔金, 建築物 附設 駐車場設置費用 納付金, 交通誘發負擔金, 도시교통관련사업 시행자의 費用負擔金 등 주로 외부효과를 발생시킨 경우 이에 대한 反對給付로서 납부하는 비용으로 구성된다. 過年度收入은 전년도에 징수가 결정된 사용료 등 세외수입금이 출납폐쇄기한(2월 말)까지 수납되지 않고 그 후에 수납되었을 경우 그 수입을 의미한다. 雜收入은 이상의 각종 수입 이외의 수입을 일괄한 것을 의미하며 不用品 賣却代, 辨償金, 違約金, 過怠料收入, 滯納處分收入, 補償金收納金, 市·道費補助金 使用殘額 返還金, 其他 雜收入으로 구성된다.

第 2 節 IMF의 地方財政 統計 分類體系

지금까지 살펴본 우리나라 地方稅外收入의 分類體系를 보면 일부는 당해연도의 수입이라고 하기 어려운 항목도 포함되어 있으며, 稅外收入이라기보다는 移轉歲入으로 분류되는 것이 보다 적절한 항목도 있다. 또한 경상적 세외수입과 임시적 세외수입의 구분은 收入發生時期의 規則性에만 초점을 맞추고 있으며, 이를 전제로 하고 있는 실질상의 세외수입과 명목상의 세외수입의 구분도 정확한 것이라고 하기 어렵다. 지방세외수입 집계의 목적이 地方財政의 收支를 기록하는 데 있다면 이러한 문제들은 장점으로 작용할 수 있으나, 統計分析을 통해서 적절한 세외수입 관련 정책을 모색하는 것이 목표라면 이와 같은 문제가 있는 항목들은 세외수입에서 제외하거나 분류를 다시 하여 분석대상의 經濟的 性格을 보다 분명하게 할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 본절에서는 國際的으로 通用되는 統計作成基準을 검토하고 다음 절에서 이를 우리나라의 분류기준과 비교함으로써 우리나라 세외수입 통계의 문제점을 파악하고 이를 개선하는 새로운 분류방식을 모색하고자 한다.

현재 국제적으로 통용되고 있는 政府의 歲入에 대한 統計作成基準 중

에서 가장 정교하고 포괄적인 기준은 IMF의 기준이라고 할 수 있다. 물론 OECD에서도 조세수입에 대한 나름대로의 분류기준을 제시하고 이에 따라 회원국의 통계를 수집하여 보고하고 있지만, IMF가 정부의 歲入을 전반적으로 다루고 있는 데 비해 OECD는 전통적으로 租稅收入에만 초점을 맞추어 왔다. 비록 작년부터는 OECD에서도 稅外收入에 대한 통계를 발표하고 있으나 이는 독자적인 기준에 따라 수집한 자료가 아니라 IMF가 수집, 정리한 자료를 그대로 인용한 것에 불과하다. 그러므로 다음에서는 대표적인 국제적 통계 분류체계로서 IMF의 地方財政 統計 分類體系를 살펴본다.

〈表 2-3〉 IMF의 地方財政 統計 分類體系

구 분	내 용
A. Ⅰ 총세입	(A. Ⅱ+A. Ⅶ : 세입과 보조금)
A. Ⅱ 세입	(A. Ⅲ+A. Ⅵ)
A. Ⅲ 경상세입	(A. Ⅳ+A. Ⅴ)
A. Ⅳ 조세수입	(사회보장기여금 포함)
A. Ⅴ 세외수입	8. 사업수입 및 재산수입 9, 10. 수수료, 사용료, 사업장생산수입, 벌금 등 11. 공무원연금 또는 정부내의 사회보장기금에 대한 기여금 12. 기타 세외수입
A. Ⅵ 자본수입	(재산매각수입+기부금)
A. Ⅶ 보조금	
C. Ⅰ 지출과 순융자	(지출+융자금-융자금 회수)
S.11 재정수지	(A. Ⅰ-C. Ⅰ : 총세입-지출-순융자)
E. Ⅰ 부채의 증가	(-S.11)

資料 : IMF, *Government Finance Statistics*, 1996.

IMF의 *Government Finance Statistics*에서는 IMF 회원국의 지방재정에 대한 통계를 6개의 표로 정리하여 제시하고 있다. 첫번째 표(A)는 地方財政 歲入에 대한 통계이고, 두번째와 세번째 표(B, C)는 地方財政 歲出에 관한 것으로서 B는 機能別 支出構造를, C는 支出과 純融資(융자금－융자금 회수)를 경제성질별로 구분하여 정리한 것이다. 특히 C의 마지막 행에는 총세입에서 총세출을 차감한 財政收支가 제시되어 있는데 이는 지방재정의 統合財政收支를 의미한다. 나머지 3개의 표(D, E, F)는 정부 부채에 관한 것인데, D와 E는 당해연도에 발생한 負債의 變化를, F는 負債 累積額에 대한 자료를 담고 있다.

이와 같이 지방재정의 세입과 세출을 구분하여 작성하고 양자를 비교하여 재정수지를 제시하며 이로 인해 발생하는 부채의 증가나 감소는 또 다른 표를 통해 보여주고 있기 때문에 IMF의 지방재정 통계에는 地方財政의 收支均衡을 맞추기 위해서 필요한 항목이라고 할 수 있는 移越金과 地方債가 세입에 포함되어 있지 않다. 이들을 제외한 지방재정 세입은 總歲入(total revenue)이라고 불린다. 총세입은 크게 歲入과 補助金으로 구분할 수 있는데, 세입은 다시 經常歲入과 資本收入으로 구분되고 補助金은 우리나라의 移轉歲入과 같은 의미를 갖는다. 자본수입은 財産賣却收入과 자본의 축적을 목적으로 이루어진 寄附金 등 자본의 변화를 초래하는 수입으로 구성되고, 자본수입과 보조금을 제외한 지방정부 세입은 모두 經常歲入으로 간주되고 있다. 경상세입은 租稅收入과 稅外收入으로 구성되는데, 이때 세외수입은 우리나라의 經常的 稅外收入과 유사한 개념이라고 할 수 있으며 조세수입에는 社會保障寄與金이 포함된다.

IMF는 (경상적) 세외수입을 다시 네 가지로 구분하고 있는데 그 중 첫번째는 事業收入 및 財産收入이다. 事業收入은 지방정부가 직접 설립, 경영하는 직영기업으로부터 발생하는 이익을 의미한다. 여기서 이익이란 사업 운영을 통해서 발생한 總收入에서 사업 수행에 필요한 經費를 제외한 것으로 事業費用을 공제하기 전의 總收入을 의미하는 우리나라

의 經常的 稅外收入에 포함되는 사업수입과는 다르다[6]. 만약 수입이 비용보다 적어서 赤字가 발생하였다면 그 적자액은 사업수입에서 공제하지 않고 정부가 지출한 비용으로 간주한다. 財産收入은 문자 그대로 정부가 재산을 운용함으로써 얻는 수입을 의미하는 것으로 財産賃貸收入, 利子收入 이외에도 정부가 별도의 법인으로 공기업을 설립하여 경영할 경우 그 법인으로부터 받는 配當金 등 조세 이외의 자금이전을 포함한다.

세외수입의 두번째 항목은 行政 手數料, 公共施設의 使用料, 事業場生産收入 등 우리나라의 경상적 세외수입 중에서 使用者負擔金과 같은 성격을 갖고 있는 모든 수입에 罰金, 過怠料 등을 추가한 것이다. 세번째 항목인 公務員年金 및 政府內의 社會保障基金에 대한 寄與金은 공무원 연금 또는 공무원에 대한 사회보장기금에 대해 공무원이 지출하는 기여금을 의미한다. 마지막으로 其他 稅外收入은 위의 범주에 속하지 않는 세외수입으로서 資本收入에 포함되지 않는 寄與金 등이 이에 포함된다.

이상에서 살펴본 IMF 地方財政 統計의 分類體系는 다음과 같은 특징을 갖고 있다. 첫째, IMF의 지방재정에 대한 통계는 지방정부의 모든 활동에 대한 자료를 요약, 정리하는 데 그 목적이 있지만[7] 실제로 제시된 통계에 따르면 直營企業을 포함하는 地方公企業의 활동은 지방정부의 활동에서 제외되고 있다. 즉, 事業收入은 지방직영기업의 사업활동에 소요되는 경비를 제외한 이익만을 포함하고 있는데, 이는 地方直營企業을 정부의 한 부서로 간주하는 것이 아니라 間接經營企業과 같이 취급하여 정부의 다른 활동에 소요되는 재원을 확보하기 위한 수단으로서 인식하고 있음을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 점에서 IMF의 地方財政 歲入에 대한 통계는 우리나라의 特別會計를 제외한 一般會計만을 고려한 통계라고 할 수 있다[8].

---

6) 事業收入의 구체적인 내용에 대해서는 OECD(1996) 참조.

7) IMF(1996) 참조.

8) 그러나 敎育費 特別會計는 포함된다.

둘째, IMF의 地方財政 歲入이 일반회계만을 고려하고 있는 것과는 달리 S.11로 분류되는 財政收支는 우리나라 一般會計의 移越金과는 다르게 特別會計의 收支를 모두 고려한 종합적인 수지라고 할 수 있다. 앞에서 언급한 사업수입은 直接經營事業에서 이익이 발생할 경우 이를 포함하지만 직접경영사업에서 적자가 발생할 경우에는 이를 사업수입에서 공제하는 대신 경비로 간주하여 세출에 포함시킨다. 따라서 總歲入에서 總歲出을 차감한 財政收支는 직접경영사업의 수지를 모두 고려한 종합적인 수지라고 할 수 있다[9]. 우리나라의 경우 直接經營事業에서 적자가 발생할 때에는 법률이 정한 바에 따라 특별회계 내에서 차기로 이월되며 차기의 이익으로 이를 보전하게 되므로 一般會計 收支에는 반영되지 않는다.

셋째, IMF의 통계자료에 나타난 地方財政 歲入은 지방자치단체가 당해연도에 사용할 수 있는 總可用財源의 規模가 아니라 당해연도에 발생한 總收入을 의미한다. 이월금, 지방채 등은 지방자치단체가 당해연도에 사용할 수 있는 總可用財源에는 포함됨이 분명하지만 당해연도에 발생한 지방자치단체의 수입이라고 보기는 어렵다. 그러므로 IMF 통계에서는 이들을 歲入에 포함시키지 않고 있다. 融資金의 回收도 이와 같은 경우에 포함된다.

第 3 節 새로운 分類體系의 摸索

본절에서는 第1節과 第2節에서 살펴본 우리나라의 地方歲入 分類體系와 IMF의 분류체계를 비교하여 우리나라 분류체계의 문제점을 도출하고 새로운 분류체계를 모색한다. 地方歲入의 分類體系를 마련함에 있어

---

9) 統合財政收支와 같은 개념이라고 할 수 있다. 우리나라에서는 IMF의 권고에 따라 中央政府의 統合財政 統計를 작성하고 있으나 地方財政에 대해서는 아직 統合財政의 개념을 도입하지 않고 있다.

모든 목적에 부합하는 이상적인 분류체계를 만들어 내는 일은 거의 불가능하다고 할 수 있다. 그러므로 통계자료의 목적에 따라 적절한 분류체계를 마련하여 사용하여야 하는데, 본절에서 제시하는 지방세외수입의 분류체계는 지방자치단체의 歲入確保能力 評價, 經濟的 性格에 따른 構造分析, 國際比較 등 본 보고서의 목적에 적합한 분류체계라고 할 수 있다.

앞에서 살펴본 두 가지의 稅外收入 分類體系, 즉 IMF와 우리나라 분류체계의 중요한 차이점 중의 하나는 지방정부가 직접 경영하는 공기업의 事業收入 處理方式에서 찾아볼 수 있다. 만약 地方財政活動을 종합적으로 분석하는 데 연구의 목적이 있다면, 일반회계가 중심이 되어 地方直營企業의 활동이 정부의 활동으로 간주되지 않고 단지 一般會計의 收入確保 手段으로서만 인식되고 있는 IMF의 분류체계는 바람직한 방식이 아니라고 할 수 있다. 그러나 우리나라의 地方公企業法을 보면 지방직영기업의 사업비용은 원칙적으로 그 사업의 수입으로 충당하도록 되어 있으므로[10] 일반적인 지방재정활동의 수입확보 차원에서 稅外收入을 논의하는 데 주목적이 있는 본 보고서에서는 特別會計로부터의 轉入金을 포함하는 일반회계만을 대상으로 하고 특별회계는 각 회계별로 각각의 수지에 대해 별도로 분석하는 것이 바람직할 것이다.

移越金의 경우에도 이와 유사한 문제점이 존재한다. 總計規模로 볼 때 1995년 우리나라의 지방재정 이월금은 地方稅收入의 43.7%로 그 규모가 매우 크며, 이는 1995년 한 해에만 국한된 것이 아니라 장기적으로 지속되는 것이어서 地方財政의 건전한 발전에 장애요인이 되고 있다. 그러나 이월금은 IMF의 분류체계상 稅外收入에 포함되지 않으며 경제적

10) 그러나 地方公企業法 第13條에 의하면 경제적 성격상 일반회계가 부담하는 것이 적절한 경우 獨立會計의 原則과는 달리 일반회계에서 地方公企業의 비용을 부담할 수도 있으므로 특별회계의 장기적인 赤字는 궁극적으로 일반회계의 財政的 負擔이 될 수도 있다.

성격상으로도 당해연도의 地方政府 歲入에 포함시켜야 할 이유가 없다. 그러므로 본 보고서의 기본적인 분류체계에서는 移越金을 稅外收入에 포함시키지 않는다. 그러나 현행 우리나라의 분류체계에서는 이월금을 세외수입에 포함시키고 있으며 그 비중이 상당히 크고 장기적으로 증가하는 경향을 보이고 있으므로 이에 대해서도 검토할 필요가 있다고 보아 별도의 장(第6章)에서 이월금에 대해 따로 분석한다.

이와 같은 점들을 고려하여 〈表 2-4〉에서는 본 보고서에서 사용할 地方自治團體 歲入과 稅外收入의 정의를 정리하였다. 지방자치단체의 歲入確保能力에 대한 評價, 경제적 성격에 따른 稅外收入의 構造分析, 國際比較 등 본 보고서의 목적에는 IMF의 분류체계가 더 낫다는 판단하에서 IMF의 분류체계를 기본으로 하여 약간 변형한 것인데, 이 표의 가장 큰 특징은 당해연도에 발생한 일반회계의 세입을 추정하는 데 중점을 두어 特別會計 事業收入과 移越金을 지방세입에서 제외하였을 뿐만 아니라 같은 이유로 融資金의 元金回收도 지방세입에서 제외하였다는 점이다.

두번째 특징은 徵收交付金을 稅外收入에 포함시키지 않고 移轉歲入에 포함시켰다는 점이다. 징수교부금은 본장 第1節에서 언급한 바와 같이 형식적으로는 지방자치단체가 국가 또는 상급 자치단체의 租稅나 稅外收入을 대신 징수하여 주고 그 대가로 교부받는 것으로서 상위 정부를 대상으로 하는 使用者負擔金과 같은 의미를 갖고 있다. 그러나 실질적인 내용을 보면 징수단체가 수입의 50%를 배분받는 경우도 있어 징수행정에 대한 대가라기보다는 財政調整制度로서의 의미가 크다고 할 수 있다. 물론 광역시 산하의 區에서 廣域市稅를 징수하는 경우와 같이 징수교부율이 3%에 불과하여 財政支援이라기보다는 實費補償의 성격이 강한 경우도 있지만, 전반적으로는 재정조정제도로서의 의미가 더 강하다는 판단하에서 徵收交付金을 移轉歲入에 포함시켰다.

세번째 특징은 우리나라의 현행 분류체계인 經常的 稅外收入과 臨時的 稅外收入의 분류체계를 배제하고 수입발생의 규칙성보다는 수입발생

〈表 2-4〉 새로운 地方歲入 分類體系

대분류	중분류	내 용
총세입		(지방세수입+세외수입+이전세입)
지방세수입		
세외수입	사업수입 및 재산수입	전입금 재산임대수입 이자수입
	사용자부담금	사용료수입 수수료수입 사업장생산수입 과년도수입 부담금 잡수입
	자본수입	재산매각수입 기부금 및 기금수입
이전세입	지방교부세 지방양여금 조정교부금 보조금 징수교부금	

의 원인에 초점을 맞추어 세외수입을 事業收入 및 財産收入, 使用者負擔金, 資本收入의 세 가지로 구분하였다는 점이다. 이는 대체로 IMF의 분류체계를 따른 것이라고 할 수 있으나, IMF에서는 우리나라의 이전세입을 의미하는 보조금을 제외한 세입을 經常歲入과 資本收入으로 구분하고 경상세입을 다시 租稅收入과 稅外收入으로 구분하고 있는 데 비해 〈表 2-4〉에서는 자본수입을 세외수입에 포함시켰다는 점에서 차이가 있다. 이는 OECD의 분류체계를 따른 것으로 OECD에서는 세외수입을 경상적 세외수입과 자본수입을 포괄하는 개념으로 사용하고 있는데, 여기서 資本收入은 IMF의 분류체계에 따른 자본수입(A.Ⅵ)과 같고 經常的 稅外收入은 IMF의 세외수입(A.Ⅴ)과 일치한다[11].

事業收入 및 財産收入은 지방자치단체가 政府保有資産을 생산적으로 운영하여 얻은 수입을 의미하는 것으로서 財産賃貸收入, 利子收入, 轉入金으로 구성된다. 우리나라의 轉入金은 다른 회계로부터의 전입금을 모두 포괄하는 개념인데, 여기서 다른 회계라는 것은 주로 公企業 特別會計 및 其他 特別會計를 지칭한다. 이들 회계로부터 일반회계로의 전입금은 주로 특별회계의 사업상 발생한 이익을 일반회계로 이전하는 것이라는 판단하에 IMF의 事業收入과 같은 개념이라고 간주하였다.

使用者負擔金은 비교적 포괄적인 개념으로서 使用料, 手數料, 事業場生産收入 등 명확하게 사용자부담금이라고 할 수 있는 항목들은 물론 過年度收入, 負擔金, 雜收入 등도 포함한다. 負擔金은 開發利益 還收金과 같이 정부로부터 사적인 이익을 제공받거나 부정적인 외부효과를 발생시키는 행위로 인하여 私的 利益을 얻은 경우 그 외부효과에 대한 대가로 징수하는 것들로서 구성되어 있어 廣義의 使用者負擔金에 포함될 수 있을 것이라고 판단된다[12].

雜收入은 다른 항목에 포함시키기 어려운 수입으로서 크게 不用品 賣却代 등 辨償金, 違約金 등 벌금 또는 과태료적인 성격의 수입과 其他 收入으로 구성되는데, 〈表 2-4〉에서는 벌금 또는 과태료적인 성격을 강조하여 사용자부담금에 포함시켰다. 罰金 또는 過怠料收入은 그 자체가 정부서비스에 대한 대가라고 하기는 어렵지만 정부의 법규를 준수하지 못하는 경우에 社會秩序의 破壞라는 外部效果를 발생시키고 이로부터 사적인 이익을 얻은 데 대한 대가로서 정부에 지불하는 것이라는 관점에서 廣義의 使用者負擔金에 포함될 수 있을 것이다. 잡수입을 使用者負擔金에 포함시킨 데에는 이와 같은 이유 외에도 IMF 통계에서 벌금, 과태료 등을 사용료, 수수료 등 사용자부담금으로부터 분리해 낼 수 없었기

11) OECD(1996) 참조.

12) Bahl and Linn(1992)은 우리나라의 開發負擔金과 같은 부담금을 정부서비스에 대한 使用者負擔金으로 간주하고 있다. Bahl and Linn(1992), pp. 374~381 참조.

때문에 國際比較를 용이하게 하기 위해서는 이를 사용자부담금에 포함시키는 것이 유리하다는 점도 중요하게 작용하였다. 엄밀하게 분류하자면 雜收入을 불용품 매각대 등과 벌금, 과태료 등으로 구분하여 후자만을 使用者負擔金에 포함시키고 전자는 其他 收入으로 구분하는 것이 보다 정확하겠지만 우리나라의 통계자료를 가지고는 이러한 구분이 불가능하기 때문에 부득이 잡수입 전체를 사용자부담금에 포함시켰다.

過年度收入은 전년도에 징수가 결정된 세외수입이 당해연도에 징수되어 부득이 당해연도 세입에 포함된 것으로서 그 수입의 대부분이 稅外收入에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 使用者負擔金의 과년도수입일 것이라는 판단하에 사용자부담금에 포함시켰다.

다음 장에서는 이와 같이 새롭게 분류된 지방세입의 통계자료를 이용하여 우리나라의 地方歲入 및 稅外收入 構造를 분석한다.

第3章 우리나라의 地方歲入 및 地方稅外收入 現況

본장에서는 우리나라의 지방세입 및 세외수입 현황을 살펴본다. 우리나라 지방자치단체의 재정에 관한 통계를 종합적으로 정리하여 발표하는 내무부의 『地方財政年鑑』에 따르면 1995년도 결산 결과 우리나라의 地方財政 歲入은 일반회계와 특별회계를 종합한 純計基準으로 52조 3,789억원에 이르며 그 중에서 29.2%는 地方稅收入, 22.5%는 移轉歲入인 것으로 나타났다. 그러므로 지방세입 중에서 지방세수입과 이전세입을 제외한 나머지 세입을 稅外收入이라고 간주하는 광의의 세외수입 개념에 따르면 우리나라의 지방세외수입은 總歲入의 48.3%를 차지하고 있어 지방세입 중에서 가장 중요한 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 만약 세외수입이 이와 같이 정의되고 地方財政自立度는 지방세수입과 세외수입이 지방재정 세입에서 차지하는 비중으로 측정된다면 우리나라의 지방재정자립도는 77.5%가 된다. 『地方財政年鑑』에서는 1996년부터 地方債, 財産賣却收入 등 과거 세외수입으로 분류되던 세입의 일부를 指定財源으로 다른 세외수입과 구분하여 정리하고 있는데[1], 지정재원을 세외수입에 포함시키지 않을 경우 1995년 세외수입이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중은 39.4%가 된다.

그러나 第2章에서 검토한 바와 같이 우리나라의 세외수입 통계에는 주어진 기간 동안에 발생한 지방정부의 실질적인 세입이라기보다는 회

---

1) 地方債는 1992년도 결산자료부터 세외수입에서 제외되었으나 1996년에 작성된 1995년도 결산자료부터는 地方債와 財産賣却收入, 補助金 使用殘額, 寄附金 및 基金收入, 負擔金을 指定財源(appointed resources)이라는 제목하에 세외수입에서 제외하여 따로 분류하기 시작하였다.

계상의 조작에 의한 것으로서 地方政府의 歲入確保能力을 정확하게 파악하는 데 장애요인이 되는 항목들이 상당수 포함되어 있다. 移越金, 指定財源에 포함된 地方債 등이 이러한 항목들이라고 할 수 있으며, 또한 特別會計 事業收入에서 사업비용이 공제되지 않는다는 점도 국제비교에 있어서 우리나라 지방정부의 세외수입 확보능력을 과대평가하는 요인이 되고 있다. 그러므로 본장에서는 이러한 문제점들을 수정하여 第2章의 〈表 2-4〉에 나타난 세외수입 구분에 따라 一般會計와 敎育費 特別會計의 歲入統計資料를 재정리하여 우리나라의 세외수입 구조를 검토한다.

第1節에서는 우리나라의 地方財政 歲入構造를 분석하여 이를 다른 국가들과 비교해 보고, 아울러 국내 지방자치단체별로 歲入構造가 어떻게 다른지를 살펴본다. 第2節에서는 1970년 이후 地方稅外收入 規模의 變化推移를 분석하여 그동안 세외수입 규모는 어떻게 변화하여 왔는지 검토한다. 第3節에서는 세외수입을 事業收入 및 財産收入, 使用者負擔金, 資本收入으로 구분하여 우리나라의 세외수입 구조는 다른 국가들과 비교하여 어떤 특징을 가지고 있는지, 국내 지방자치단체별로 稅外收入 構造가 어떻게 다른지, 그동안 우리나라의 세외수입 구조는 어떤 과정을 거쳐 변화되어 왔는지에 대해 검토한다.

본장의 세외수입 분석에서 일반회계만을 대상으로 하지 않고 敎育費 特別會計를 포함시킨 것은 교육이 정부에 의해서 공급되는 중요한 서비스의 하나라는 점과 교육비 특별회계를 一般會計로부터 구분해 내기 어려운 다른 국가들과의 비교가능성을 고려하여 나온 결론이다.

第 1 節 地方自治團體의 地方歲入 構造

第2章에서 제시한 새로운 기준(〈表 2-4〉 참조)에 따라 우리나라의 地方財政 歲入을 지방세수입과 세외수입, 이전세입으로 구분하여 보면 〈表 3-1〉과 같다. 1995년의 우리나라 地方財政 一般會計와 敎育費 特別會計의 歲入은 총 41조 8,124억원으로 그 중 36.6%인 15조 3,169억원

이 지방세수입이었으며, 52.4%인 21조 9,243억원이 地方交付稅, 地方教育交付金, 地方讓與金, 地方教育讓與金, 國庫補助金 등 이전세입이었고, 세외수입은 10.9%인 4조 5,711억원에 불과하였다. 일반회계와 교육비 특별회계를 구분하여 보면 一般會計 歲入은 총 29조 5,217억원으로 그 중 51.9%가 지방세수입이고 이전세입이 36.8%, 세외수입이 11.3%를 차지하였다. 반면 教育費 特別會計의 경우에는 세입의 89.9%를 이전세입에 의존하고 있으며, 세외수입이 차지하는 비중은 10.1%인 1조 2,409억원에 불과하였다. 이 표에 의하면 흔히 自體歲入으로 구분되는 地方稅收入과 稅外收入의 합계가 地方歲入에서 차지하는 비중[2]은 一般會計와 教育費 特別會計를 합하여 47.5%로 앞에서 제시한 우리나라의 현행 분류체계를 따를 경우[3]에 비해 상당히 낮아진다.

이와 같은 차이는 주로 移越金과 地方債를 세외수입에서 제외하고 特別會計 事業收入을 비용을 공제한 후의 순이익 개념으로 전환한 데에서 기인하는 것이다. 이는 地方自治制의 건전한 육성과 관련하여 제기되고 있는 가장 중요한 문제 중의 하나가 地方財政自立度를 제고하는 것이라는 관점에서 이에 대한 지표에 큰 영향을 미치는 세외수입의 정확한 정의가 地方財政 歲入에 관한 정책에 주는 시사점을 얼마나 변화시킬 수 있는가를 잘 보여주는 것이라고 할 수 있다. 1995년도 일반회계의 경우 移越金 및 純歲計剩餘金의 純計는 6조 6,006억원으로 地方稅收入의 43.1%, 〈表 3-1〉에 나타난 一般會計 稅外收入 3조 3,302억원의 두 배에 가까운 규모였다.

地方財政의 責任的인 運營(fiscal accountability)을 위해서는 가능한 한 총세입에서 歲入의 確保가 자유로운 재원이 차지하는 비중이 큰

---

2) 우리나라에서는 租稅法律主義에 의하여 지방자치단체의 지방세에 대한 課稅自主權이 상당히 제약을 받고 있으므로 地方稅收入과 稅外收入의 합계를 모두 自體歲入으로 분류할 수 있을지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 安鍾錫 · 朴釘洙(1996) 참조.

3) 우리나라의 공식적인 분류체계에 따르면 一般會計와 特別會計를 종합하여 총세입의 77.5%가 地方稅收入과 稅外收入으로 구성된다.

〈表 3－1〉 우리나라의 地方歲入 構造(1995)

(單位 : 백만원, %)

	일 반 회 계		교육비 특별회계		합 계	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
세 입 계	29,521,671	100.0	12,290,698	100.0	41,812,369	100.0
지 방 세 수 입	15,316.913	51.9	－	－	15,316,913	36.6
이 전 세 입	10,874,588	36.8	11,049,756	89.9	21,924,344	52.4
세 외 수 입	3,330,170	11.3	1,240,942	10.1	4,571,112	10.9

註 : 1. 純計資料를 집계하는 것을 원칙으로 하였으나 『地方財政年鑑』의 1996년도판부터는 指定財源으로 분류되는 財産賣却收入과 寄附金 및 基金收入, 負擔金에 대한 순계자료가 발표되지 않아 부득이 이들 항목에 한하여 總計資料를 사용하였으며 일반회계로부터 교육비 특별회계로 전입된 轉入金은 제외하였음.

2. 내무부에서 발간한 『地方財政年鑑』의 자료를 〈表 2－4〉의 기준에 따라 재분류한 것임.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

것이 좋으나 어느 정도가 적절한 수준인지 단정적인 수치를 제시하기는 어렵다. 특히 주로 使用者負擔金으로 구성되는 세외수입은 지방세입을 구성하는 요소 중에서 地方歲入으로서 바람직한 요소를 가장 많이 갖고 있는 것이라고 할 수 있으며 이러한 관점에서 많은 학자들이 사용자부담금을 부과할 수 있는 공공서비스에 대해서는 빠짐없이 요금을 부과하여 세외수입을 가능한 한 많이 확보해야 한다는 점을 강조하고 있으나, 실제로 地方歲入의 어느 정도가 稅外收入으로 확보되어야 하는지에 대해서는 일관된 이론이 있을 수 없다. 또한 국가에 따라서는 사용자부담금이 租稅의 形態로 과세되기도 하고, 어떤 국가에서는 公企業으로 運營되는 사업이 다른 국가에서는 民營企業으로 運營되기도 하여 국가간 비교도 정확한 것이라고 할 수 없다. 그렇지만 IMF에서는 비교적 명확한 기준에 의해 통계를 수집하고 있으며, 그 기준이 각 국가의 제도적인 특성보다는 경제적인 의미를 중심으로 설정되어 있으므로 〈表 3－2〉에서는 IMF의 統計資料를 이용하여 OECD 회원국의 지방세입 구조와 우리나라의 지방세입 구조를 비교하여 보았다.

〈表 3-2〉 OECD 會員國의 地方歲入 構造

(單位 : %)

			총세입	지방세수입	이전세입	세외수입
연방형국가[3]	호주 (95)	(광역)	100.0	34.1	41.6	24.3
		(기초)	100.0	43.1	16.1	40.8
	오스트리아 (94)	(광역)	100.0	42.5	42.4	15.1
		(기초)	100.0	53.5	14.1	32.4
	캐나다 (93)	(광역)	100.0	65.4	19.8	14.8
		(기초)	100.0	38.8	45.9	15.3
	독일 (93)	(광역)	100.0	63.7	23.9	12.5
		(기초)	100.0	27.9	34.6	37.5
	스위스 (93)	(광역)	100.0	50.9	30.1	19.0
		(기초)	100.0	47.8	18.5	33.7
	미국 (94)	(광역)	100.0	50.8	23.9	25.3
		(기초)	100.0	41.1	38.4	20.6
	평균 [1]	(광역)	100.0	51.2	30.3	18.5
		(기초)	100.0	42.0	27.9	30.1
단일형국가[3]	체코 (95)		100.0	52.9	27.0	20.1
	덴마크 (93)		100.0	46.5	43.6	9.9
	핀란드 (90)		100.0	46.5	35.1	18.5
	프랑스 (95)		100.0	43.8	36.4	19.8
	아이슬란드 (93)		100.0	70.6	9.9	19.5
	이탈리아 (89)		100.0	10.2	79.5	10.2
	룩셈부르크 (94)		100.0	32.2	38.8	29.0
	네덜란드 (95)		100.0	10.3	70.2	19.5
	노르웨이 (94)		100.0	44.6	38.5	16.9
	포르투갈 (94)		100.0	29.2	49.4	21.4
	스페인 (93)		100.0	48.6	34.9	16.5
	스웨덴 (94)		100.0	69.0	19.4	11.6
	영국 (95)		100.0	10.8	72.9	16.3
	평균 [1]		100.0	39.6	42.7	17.6
	한국 (95)[2]		100.0	36.6	52.4	10.9

註 : 1) 單純平均値임.

2) 우리나라의 자료는 내무부의 『地方財政年鑑』에 나타난 자료를 〈表 2-4〉의 구분에 따라 재분류한 것임.

3) 聯邦型 國家와 單一型 國家의 구분은 OECD의 구분에 따른 것임(OECD (1996) 참조).

資料 : IMF, *Government Finance Statistics*, 1996.

內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

이 표에서 제일 먼저 눈에 띄는 특징은 聯邦型 國家와 單一型 國家의 지방세입 구조가 상당히 다르다는 점이다. 물론 연방형 국가간 또는 단일형 국가간에도 국가마다 상당한 차이를 보여 주고 있으나, 대체로 연방형 국가에서는 地方稅收入이 가장 큰 비중을 차지하고 그 다음이 移轉歲入, 稅外收入의 순인 데 반해 단일형 국가의 경우에는 대체로 移轉歲入의 비중이 가장 크고 그 다음이 地方稅收入, 稅外收入의 순이다. 聯邦型 國家에서는 지방세수입의 비중이 큰 데 비해 單一型 國家에서는 이전세입의 비중이 큰 것은 연방형 국가가 문자 그대로 지방자치단체의 自律的인 地方財政 運營을 더 많이 보장하는 국가들이기 때문인 것으로 판단된다.

이론적으로 볼 때 地方歲入의 구성요소로서 가장 바람직한 것으로 인식되고 있는 세외수입의 비중이 30% 이상으로 지방세수입이나 이전세입의 비중보다 높은 경우는 聯邦型 國家인 호주와 오스트리아, 독일, 스위스의 기초자치단체뿐이다. 한편, 單一型 國家 중에서는 아이슬란드에서 세외수입의 비중이 이전세입의 비중보다 크고 네덜란드와 영국에서는 세외수입의 비중이 지방세수입의 비중보다 큰 것으로 나타났는데, 이들 국가의 세외수입 비중은 모두 20% 미만으로 稅外收入의 규모가 크기 때문이라기보다는 移轉歲入(아이슬란드) 또는 地方稅收入(네덜란드와 영국)의 규모가 워낙 작기 때문인 것으로 판단된다. 이론적인 관점에서의 우월성에도 불구하고 세외수입의 비중이 전반적으로 지방세수입 및 이전세입의 비중에 비해 작은 이유는 地方自治團體가 공급하는 공공서비스의 수혜자를 정확하게 파악하기 어렵고, 地方財政 歲入의 구성요소 중 세외수입이 이전세입 등 다른 요소에 비해 주민들이 부담을 비교적 정확하게 파악할 수 있어 저항이 크기 때문에 지방자치단체가 使用者負擔金을 부과하기 어렵다는 점을 들 수 있다.

우리나라는 OECD 회원국들과 비교해 볼 때 비교적 移轉歲入의 비중이 큰 편이며, 지방세수입과 세외수입의 비중은 낮은 편이다. 특히 세외수입의 비중은 聯邦型 國家는 물론이고 單一型 國家의 평균인 17.6%보

다도 상당히 낮은 수준이다. 〈表 3-2〉에 나타난 OECD 회원국 중 세외수입이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중이 우리나라보다 작은 국가는 덴마크(9.9%)와 이탈리아(10.2%)의 지방자치단체뿐이다.

우리나라의 지방세입 구조를 자치단체별로 나누어 보면 〈表 3-3〉과 같다. 전반적으로 廣域自治團體에 비해 基礎自治團體에서 세외수입의 비중이 큰 것은 다른 OECD 회원국(연방형 국가)의 경우와 같으나 OECD 회원국의 경우 평균 廣域 18.5%, 基礎 30.1%로 광역과 기초자치단체간 세외수입 비중의 격차가 큰 데 비해 우리나라는 廣域 9%, 基礎 11%로 비교적 격차가 작은 편이다. 또한 다른 OECD 회원국(연방형 국가)의 廣域自治團體는 세외수입의 비중이 작은 반면 지방세수입과 이전세입의 비중은 基礎自治團體보다 큰 데 비해 우리나라에서는 移轉歲入의 비중은 기초자치단체가 더 크고 地方稅收入의 비중은 광역자치단체가 더 크다. 지방세입에서 移轉歲入이 차지하는 비중을 보면 광역자치단체는 56.1%, 기초자치단체는 64.8%인 반면 地方稅收入의 비중은 광역자치단체 34.9%, 기초자치단체 24.2%이다.

〈表 3-3〉에서 찾아볼 수 있는 또 하나의 특징은 우리나라의 경우 광역, 기초를 불문하고 都市型 自治團體와 農村型 自治團體間의 歲入構造가 상당히 다르다는 점이다. 예를 들면 농촌형 자치단체에 속하는 道本廳은 광역자치단체임에도 불구하고 地方稅收入과 稅外收入이 세입에서 차지하는 비중이 각각 21.5%, 6.8%로 낮은 데 비해 도시형 자치단체인 市와 區의 경우에는 기초자치단체임에도 불구하고 地方稅收入의 비중이 각각 30.1%, 29.2%, 세외수입의 비중이 각각 12.6%, 15.4%로 비교적 높은 편이다. 반면 移轉歲入의 比重은 농촌형 자치단체인 道本廳이 71.7%로 상당히 높은 편이며, 도시형 자치단체인 市와 區는 각각 57.2%, 55.4%로 道에 비해 낮은 편이다.

〈表 3-3〉 우리나라의 地方自治團體別 地方歲入 構造(1995)

(單位 : %)

	지방세수입	이전세입	세외수입	계
광역자치단체	34.9	56.1	9.0	100.0
서울특별시	63.2	26.4	10.4	100.0
광역시	45.2	41.5	13.3	100.0
도	21.5	71.7	6.8	100.0
기초자치단체	24.2	64.8	11.0	100.0
시	30.1	57.2	12.6	100.0
군	13.1	80.9	6.0	100.0
구	29.2	55.4	15.4	100.0
도시형 자치단체	41.0	46.2	12.8	100.0
농촌형 자치단체	19.0	74.4	6.6	100.0

註 : 1. 總計基準임. 단, 敎育自治團體의 轉入金은 제외하였음.
2. 내무부에서 발간한 『地方財政年鑑』의 자료를 〈表 2-4〉의 구분에 따라 재분류한 것임.
3. 都市型 自治團體는 서울특별시, 광역시, 시, 구를, 農村型 自治團體는 도와 군을 의미함.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

第 2 節 地方稅外收入 規模의 變化推移

다음에서는 1971년 이후 우리나라 지방세외수입의 규모가 어떻게 변화되어 왔는지 살펴본다. 〈表 3-4〉에서는 본 보고서의 분류체계에 따른 一般會計 地方稅外收入(세외수입(Ⅰ))과 移越金, 地方債를 포괄하는 廣義의 地方稅外收入(세외수입(Ⅱ))의 변화추이를 지방세수입의 변화추이와 비교하였다. 본 보고서에서는 내무부에서 발간한 『地方財政年鑑』에 수록된 一般會計와 敎育費 特別會計의 純計資料를 이용하여 통계표를 작성하는 것을 원칙으로 하고 있다. 그러나 경우에 따라서는 통계표에 들어가는 모든 항목의 순계자료를 입수하기 어려운 경우가 있으며, 一般會計와 敎育費 特別會計의 합계를 사용하기가 곤란한 경우도 발

생한다. 이러한 경우에는 부득이 제한된 자료만을 사용할 수밖에 없는데 〈表 3-4〉에서도 이러한 이유에서 總計基準의 一般會計 歲入을 정리하였다.

먼저 본 보고서의 분류체계에 따른 稅外收入의 規模를 의미하는 세외수입(Ⅰ)을 보면 1971년에는 163억원에 불과하던 것이 1995년에는 3조 6,295억원으로 25년 사이에 222배가 되었다. 그러나 지난 25년간 地方稅外收入이 크게 증가하였음에도 불구하고 세외수입의 증가가 地方財政 歲入의 증가를 유도하였는가 아니면 최소한 地方財政 規模의 팽창과 보조를 맞추어 같은 속도로 증가하여 왔는가에 대한 대답은 회의적이다. [圖 3-1]에서는 稅外收入 規模의 변화를 地方稅收入 規模의 변화와 비교하고 있는데, 시간이 지남에 따라 세외수입(Ⅰ)의 규모는 계속 증가하여 왔지만 지방세수입의 증가에 비하면 크게 못 미침을 알 수 있다. 또한 [圖 3-2]에서는 地方稅收入에 대한 稅外收入의 比率 變化를 보여 주고 있는데 세외수입(Ⅰ)의 지방세수입에 대한 비율은 시간이 지남에 따라 점차 감소하고 있음을 알 수 있다. 1970년대 초에는 세외수입이 지방세수입의 40%에 달했으나 1974년에 32.4%로 떨어진 이후 계속 30%대를 유지하다가 1987년에는 26.4%로 다시 하락하였다. 그 후 지속적으로 하락하여 1992년에 19.9%로 최저 수준을 기록하였으며 그 후 점진적으로 상승하여 1995년에는 23.7%가 되었다. 최근 稅外收入 比重이 다소 증가한 것은 1993년에 使用料收入의 대종을 이루는 도로점사용료 징수의 근거가 되는 道路法과 同法 施行令을 개정하여 과거 전기통신시설에 대하여 감면해 오던 도로점사용료를 징수하도록 규정함에 따라 지방자치단체에서 道路占使用料條例를 개정하여 사용료수입을 증대시킨 데 따른 것이다. 또한 같은 해 8월에는 지방자치단체의 歲入을 수납일로부터 44일 이내에 市·道, 市·郡·區 金庫에 이체하도록 하던 것을 수납일로부터 7일 이내에 입금하도록 하는 등 일련의 稅外收入 擴大政策을 실시하였는데 여기에도 부분적인 이유가 있는 것으로 판단된다.

〈表 3-4〉 一般會計 地方稅外收入과 地方稅收入의 變化推移(總計基準)[1]

(單位 : 백만원, %)

	세외수입(Ⅰ)[2] (A)	세외수입(Ⅱ)[3] (B)	지방세수입 (C)	A/C	B/C
1971	16,330	26,829	39,813	41.0	67.4
1972	19,558	32,214	46,564	42.0	69.2
1973	30,190	40,568	74,028	40.8	54.8
1974	34,991	54,979	107,904	32.4	51.0
1975	49,006	76,082	158,632	30.9	48.0
1976	63,385	115,363	227,024	27.9	50.8
1977	102,293	211,020	336,313	30.4	62.7
1978	146,635	288,756	445,734	32.9	64.8
1979	207,759	452,789	599,040	34.7	75.6
1980	218,986	503,017	767,795	28.5	65.5
1981	296,843	730,819	914,374	32.5	79.9
1982	371,272	831,899	1,119,206	33.2	74.3
1983	438,812	996,051	1,397,165	31.4	71.3
1984	537,090	1,259,120	1,508,354	35.6	83.5
1985	537,450	1,229,682	1,654,635	32.5	74.3
1986	601,305	1,300,748	1,809,752	33.2	71.9
1987	578,041	1,450,127	2,192,322	26.4	66.1
1988	741,897	2,299,956	3,098,946	23.9	74.2
1989	1,201,476	3,136,225	4,960,801	24.2	63.2
1990	1,317,233	4,965,313	6,378,583	20.7	77.8
1991	1,748,447	7,016,444	8,035,075	21.8	87.3
1992	1,885,848	8,354,859	9,462,206	19.9	88.3
1993	2,340,986	7,999,310	11,025,781	21.2	72.6
1994	2,987,065	9,850,132	13,227,759	22.6	74.5
1995	3,629,518	12,753,733	15,316,913	23.7	83.3

註 : 1) 세외수입 통계는 『地方稅外收入年鑑』에, 지방세수입 통계는 『地方財政年鑑』에 수록된 자료임.

2) 〈表 2-4〉의 구분에 따른 지방세외수입.

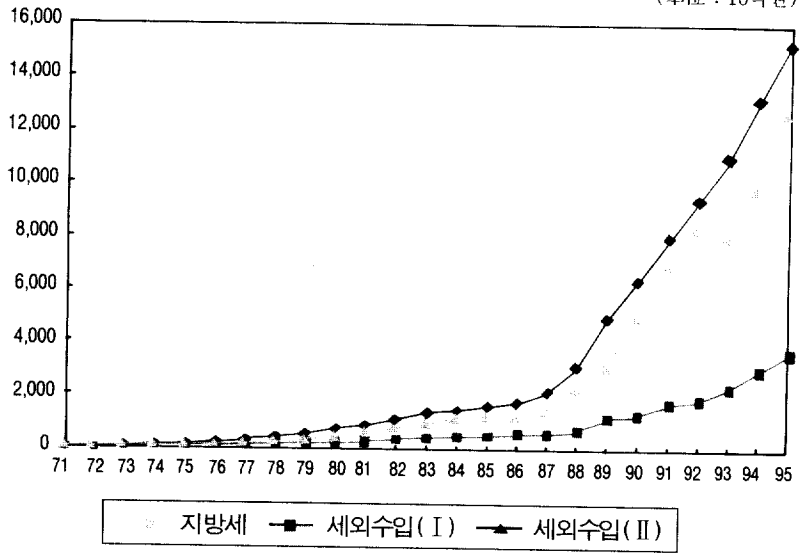
3) 우리나라의 전통적 분류체계에 따른 지방세외수입.

資料 : 內務部, 『地方稅外收入年鑑』, 1996.

_____, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

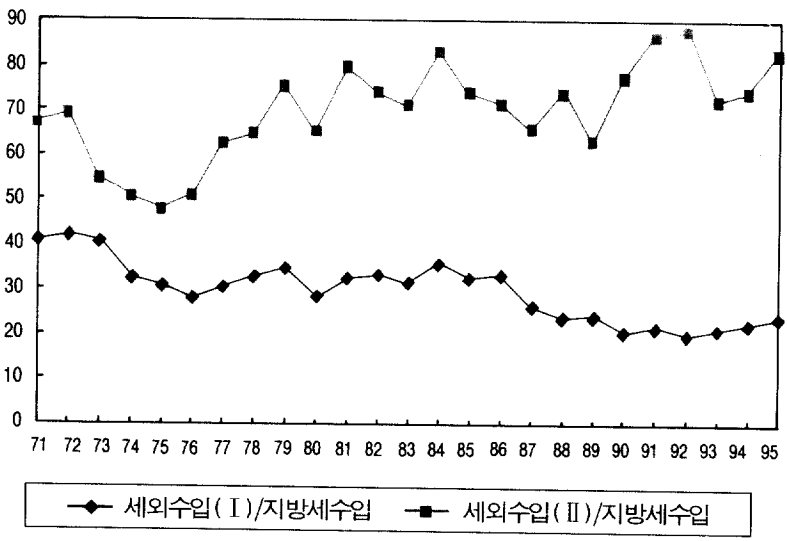
［圖 3－1］ 一般會計 地方稅外收入과 地方稅收入의 變化推移(總計基準)

(單位：10억원)



［圖 3－2］ 一般會計 地方稅外收入 對 地方稅收入 比率의 變化推移
(總計基準)

(單位：%)



한편 移越金과 地方債를 포함하는 廣義의 稅外收入은 지방세수입보다 빠른 속도로 증가한 것으로 나타나 세외수입의 정의가 세외수입에 대한 정책수립에 있어 얼마나 중요한 의미를 갖는가를 다시 한 번 보여 주고 있다. 포괄적인 개념의 세외수입인 세외수입(Ⅱ)의 지방세수입에 대한 비중은 1971년에는 67.4%였으나 1970년대 중반에 50% 수준으로 떨어졌다가 이후 다시 증가하여 1992년에는 88.3%에 달하였다. 그 후 다시 감소되기는 하였으나 그래도 계속 70%는 넘었으며, 1995년에는 83.3%의 높은 비율을 보여 주었다. 그러므로 광의의 세외수입 개념을 사용한다면 지난 25년간 우리나라의 稅外收入은 매우 빠른 속도로 증가하였으며, 地方財政의 膨脹을 주도하여 왔다고 할 수 있다. 이는 세외수입이 地方財政 歲入의 구성요소로서 가장 적합하다는 이론적인 관점에서 볼 때 매우 바람직한 현상이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 앞에서 수차례 언급한 바와 같이 포괄적인 세외수입은 地方自治團體의 歲入을 과대평가하는 요소들을 포함하고 있으며, 이와 같은 거품을 제거하고 난 이후의 稅外收入(세외수입(Ⅰ))은 비록 지속적으로 증가하기는 하였지만 그 속도가 地方稅收入의 증가속도에 크게 못 미쳐 地方財政이 급속도로 팽창하는 과정에서 주요 歲入源으로서의 역할을 다 하였다고 보기는 어렵다.

第 3 節 地方稅外收入의 構造

다음에서는 우리나라의 地方稅外收入 構造에 대해서 살펴본다. 〈表 3-5〉는 1995년도 일반회계와 교육비 특별회계의 세외수입 구조를 보여 주고 있는데[4], 稅外收入 總計規模는 4조 9,404억원이며 그 중 사용료, 수수료 등 使用者負擔金이 3조 4,771억원으로 70.4%를 차지한 것으로 나타났다. 그 다음은 事業收入 및 財産收入으로 규모가 8,327억원, 세외

4) 『地方財政年鑑』에는 細分類別 純計規模가 수록되어 있지 않아 부득이 總計規模를 사용하였다.

〈表 3-5〉 우리나라의 地方稅外收入 構造(1995, 總計基準)

(單位 : 백만원, %)

	일 반 회 계		교육비 특별회계		합 계	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
세외수입	3,699,410[1]	100.0	1,240,942	100.0	4,940,352	100.0
사업수입 및 재산수입	724,265	19.6	108,455	8.7	832,720	16.9
재산임대수입	38,522	1.0	108,455	8.7	146,977	3.0
이자수입	552,495	14.9			552,495	11.2
전입금	133,248	3.6			133,248	2.7
사용자부담금	2,347,169	63.4	1,129,971	91.1	3,477,140	70.4
사용료수입	339,934	9.2	779,686[2]	62.8	1,648,092[2]	33.4
수수료수입	528,472	14.3				
사업장생산수입	35,508	1.0	173,334[3]	14.0	208,842	4.2
과년도수입	205,121	5.5	31	0.0	205,152	4.2
부담금	447,262	12.1			447,262	9.1
잡수입	790,872	21.4	176,920	14.3	967,792	19.6
자본수입	627,976	17.0	2,516	0.2	630,492	12.8
재산매각수입	586,009	15.8			586,009	11.9
기부금 및 기금수입	41,967	1.1	2,516	0.2	44,483	0.9

註 : 1) 일반회계의 세외수입 규모가 〈表 3-4〉와 약간 다름. 이는 〈表 3-4〉에서는 『地方稅外收入年鑑』의 자료를 사용하였고 본 표(〈表 3-5〉)에서는 『地方財政年鑑』의 자료를 사용함에 따라 細分類에 있어서 양자간에 약간의 차이가 있기 때문인 것으로 판단됨. 본 보고서에서는 특별한 이유가 있는 경우를 제외하고는 『地方財政年鑑』의 자료를 사용하는 것을 원칙으로 하고 있음.

2) 使用料 및 手數料收入의 합계.

3) 實習收入.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

수입 총계에서 차지하는 비중이 16.9%였고 나머지는 資本收入으로 규모가 6,305억원, 세외수입에서 차지하는 비중이 12.8%였다.

사용자부담금 중에서는 使用料收入과 手數料收入이 도합 1조 6,481억원으로 세외수입 전체의 33.4%를 차지하였으며, 그 다음으로는 雜收入이 9,678억원으로 19.6%를 차지하였다. 負擔金의 規模는 총세외수입의

9.1% 수준이며, 事業場生産收入과 過年度收入은 각각 총세외수입의 4.2%였다. 사업수입 및 재산수입은 利子收入이 거의 대부분을 차지하고 있는데, 교육비 특별회계의 경우 一般會計로부터의 轉入金이 중요한 역할을 하나 이 전입금은 地方自治團體間 去來라는 관점에서 세외수입 총계에서 제외하였다. 한편, 자본수입의 거의 대부분은 財産賣却收入으로 구성되어 있는 것으로 나타났다.

이를 회계별로 나누어 살펴보면 敎育費 特別會計의 경우 일반회계로부터의 전입금을 제외한 나머지 歲入이 1조 2,409억원인데, 그 중 91.1%인 1조 1,300억원이 학생들이 납부하는 수업료 등 使用者負擔金이고 事業收入 및 財産收入은 8.7%인 1,085억원이었으며 資本收入의 規模는 극히 미미하였다. 一般會計의 경우에도 사용자부담금이 가장 중요한 역할을 하고 있는 것은 마찬가지이나 일반회계 세외수입에서 사용자부담금이 차지하는 비중은 63.4%로 敎育費 特別會計에 비해서 상당히 낮았고 그 대신 사업수입 및 재산수입과 자본수입이 각각 19.6%, 17%를 차지하였다. 사용자부담금 중에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 雜收入으로 일반회계 세외수입의 21.4%에 달했으며, 그 다음은 手數料收入, 負擔金, 使用料收入의 순으로 각각 14.3%, 12.1%, 9.2%를 차지하였다. 사업수입 및 재산수입의 경우에는 앞에서 언급한 바와 같이 利子收入이 대부분을 차지하고 있으며 轉入金이 세외수입에서 차지하는 비중은 3.6%에 불과하였다. 또한 자본수입의 대부분은 財産賣却收入이었다.

이와 같은 우리나라의 稅外收入 構造를 OECD 회원국과 비교하여 보면 〈表 3-6〉과 같다. 지방세입 구조와 마찬가지로 세외수입 구조도 국가마다 상당한 차이가 있다. 캐나다와 미국의 廣域自治團體, 스웨덴의 地方自治團體에서는 사업수입 및 재산수입이 세외수입에서 차지하는 비중이 50%를 넘으며, 호주의 廣域自治團體, 미국의 基礎自治團體, 네덜란드와 영국의 地方自治團體에서는 사업수입 및 재산수입의 비중이 32.5~41.4%로 비교적 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 이들 국가 또는 지방자치단체 이외의 경우에는 세외수입의 3분의 2 이상을 使用者負擔金이

차지하고 있으며, 事業收入 및 財産收入이 차지하는 비중은 대부분 20% 미만으로 작은 편이다.

〈表 3-6〉 OECD 會員國의 地方稅外收入 構造

(單位 : %)

			사업수입 및 재산수입	사용자 부담금	자본수입	계
연방형국가	호주 (95)	(광역)	41.4	45.9	12.7	100.0
		(기초)	7.6	71.5	20.9	100.0
	오스트리아 (94)	(광역)	13.2	85.9	0.9	100.0
		(기초)	11.2	84.3	4.5	100.0
	캐나다 (93)	(광역)	58.7	41.3	0.0	100.0
		(기초)	16.1	83.9	0.0	100.0
	스위스 (93)	(광역)	21.4	77.7	0.9	100.0
		(기초)	20.7	74.8	4.6	100.0
	미국 (94)	(광역)	55.8	44.0	0.2	100.0
		(기초)	38.5	61.2	0.3	100.0
	평균 [1]	(광역)	38.1	59.0	2.9	100.0
		(기초)	18.8	75.1	6.0	100.0
단일형국가	체코 (95)		9.6	69.8	20.5	100.0
	덴마크 (93)		16.8	73.3	9.8	100.0
	프랑스 (95)		8.3	89.4	2.3	100.0
	아이슬란드 (93)		0.0	98.0	2.0	100.0
	이탈리아 (89)		10.8	67.8	21.4	100.0
	룩셈부르크 (94)		5.0	86.2	8.8	100.0
	네덜란드 (95)		32.5	38.0	29.5	100.0
	노르웨이 (94)		0.0	96.6	3.4	100.0
	포르투갈 (94)		8.7	62.1	29.2	100.0
	스페인 (93)		9.2	77.7	13.1	100.0
	스웨덴 (94)		53.3	35.8	10.9	100.0
	영국 (95)		40.2	36.6	23.2	100.0
	평균 [1]		16.2	69.3	14.5	100.0
	한국 (95)[2]		16.9	70.4	12.8	100.0

註 : 1) 單純平均値임.
2) 우리나라의 자료는 내무부의 『地方財政年鑑』에 나타난 자료를 〈表 2-4〉의 구분에 따라 재분류한 것임.

資料 : IMF, *Government Finance Statistics*, 1996.
內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

또한 〈表 3-6〉을 보면 대체로 단일형 국가에 비해 연방형 국가에서 사용자부담금과 사업수입 및 재산수입이 稅外收入에서 차지하는 비중이 높은 편이며, 단일형 국가는 연방형 국가에 비해 자본수입의 비중이 높은 것으로 나타났다. 聯邦型 國家의 廣域自治團體에서는 사업수입 및 재산수입이 세외수입에서 차지하는 비중이 평균 38.1%로 基礎自治團體(평균 18.8%)나 單一型 國家의 地方自治團體(평균 16.2%)보다 월등히 높다. 반면 使用者負擔金이 차지하는 비중은 단일형 국가의 지방자치단체 평균이 69.3%, 연방형 국가의 기초자치단체 평균이 75.1%인 데 비해 연방형 국가의 광역자치단체 평균은 59%로 비교적 낮은 편이다. 이에 비해 資本收入이 세외수입에서 차지하는 비중은 단일형 국가의 경우 평균 14.5%에 달하나 연방형 국가는 기초자치단체 평균이 6%, 광역자치단체 평균이 2.9%에 불과하다.

우리나라의 지방자치단체는 單一型 國家의 平均値와 매우 유사한 稅外收入 構造를 갖고 있다. 세외수입에서 使用者負擔金이 차지하는 비중은 단일형 국가의 평균이 69.3%인 데 비해 우리나라는 70.4%로 약간 높으며, 事業收入 및 財産收入이 차지하는 비중도 단일형 국가의 평균 16.2%보다 약간 높은 16.9%이다. 반면 資本收入이 세외수입에서 차지하는 비중은 단일형 국가의 평균 14.5%보다 다소 낮은 12.8%였다.

〈表 3-7〉에서는 우리나라의 지방자치단체를 廣域과 基礎自治團體로 구분하여 각각의 稅外收入 構造를 살펴보았다. 이 표에 의하면 광역자치단체와 기초자치단체는 세외수입 구조에 있어서 약간의 차이를 보이고 있는데, 事業收入 및 財産收入이 차지하는 비중은 기초자치단체가 광역자치단체보다 크며 특히 利子收入이 차지하는 비중은 광역자치단체가 7.7%, 기초자치단체가 15.2%로 많은 차이가 나고 있다. 반면 使用者負擔金과 資本收入이 차지하는 비중은 광역자치단체가 각각 73.4%, 13.5%인 데 비해 기초자치단체는 각각 66.9%, 11.9%로 광역자치단체보다 낮은 것으로 나타났다. 광역자치단체의 사용자부담금 중에서는 사용료 및 수수료가 가장 큰 비중을 차지하였는데 그 대부분은 敎育自治團體의

使用料 및 手數料收入으로서 수업료가 주종을 이루고 있다. 그 다음은 雜收入, 財産賣却收入의 순으로 세외수입에서 차지하는 비중이 각각 15.1%, 12%였다. 한편, 기초자치단체의 경우에는 雜收入과 手數料收入이 세외수입에서 차지하는 비중이 각각 24.8%, 21.5%로 가장 높았으며 그 다음이 利子收入(15.2%)이었다. 그 외에는 財産賣却收入이 세외수입의 11.7%로 비교적 큰 비중을 차지하였다.

〈表 3-7〉 廣域自治團體와 基礎自治團體의 地方稅外收入 構造
(1995, 總計基準)

(單位 : 백만원, %)

	광역자치단체		기초자치단체	
	금 액	구성비	금 액	구성비
세외수입	2,655,735	100.0	2,284,617	100.0
사업수입 및 재산수입	348,269	13.1	484,451	21.2
재산임대수입	9,231	0.3	29,291	1.3
이자수입	205,749	7.7	346,746	15.2
전입금	24,834	0.9	108,414	4.7
교육재산수입	108,455	4.1		
사용자부담금	1,949,622	73.4	1,527,518	66.9
사용료 및 수수료	1,221,903	46.0	635,031	27.8
사용료수입	208,893	7.9	131,041	5.7
수수료수입	37,836	1.4	490,636	21.5
교육사용료 및 수수료	779,686	29.4		
사업장생산수입	22,154	0.8	13,354	0.6
교육실습수입	173,334	6.5		
기타	727,719	27.4	892,487	39.1
잡수입	400,177	15.1	567,615	24.8
과년도수입	123,204	4.6	81,948	3.6
부담금	204,338	7.7	242,924	10.6
자본수입	357,844	13.5	272,648	11.9
재산매각수입	318,362	12.0	267,647	11.7
기부금 및 기금수입	39,482	1.5	5,001	0.2

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

광역자치단체와 기초자치단체간의 이와 같은 차이는 敎育自治團體가 광역자치단체에 포함된 데에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 授業料 등 使用者負擔金이 세입의 주종을 이루고 있는 敎育費 特別會計가 포함됨에 따라 광역자치단체는 사용자부담금이 稅外收入에서 차지하는 비중이 기초자치단체에 비해서 크고 기초자치단체는 광역자치단체에 비해서 事業收入 및 財産收入의 비중이 커지게 된 것이다. 광역자치단체 중에서 敎育費 特別會計 使用者負擔金[5]의 비중이 가장 큰 자치단체는 서울특별시로서 서울특별시 세외수입의 44.6%를 차지하였다. 廣域市와 道의 경우에도 교육비 특별회계 사용자부담금이 각각 세외수입의 32.7%, 33.9%를 차지하고 있는 것으로 미루어 보아 매우 중요한 역할을 하고 있음은 분명하나 서울특별시에 비해서는 비중이 작은 편이다(〈表 3-8〉 참조).

지방세입 구조의 경우와는 달리 지방세외수입 구조는 都市型 自治團體와 農村型 自治團體 사이에 뚜렷한 격차를 보이지 않고 있다. 단, 대도시형 자치단체라고 할 수 있는 서울特別市 및 廣域市의 區는 다른 기초자치단체보다 광역자치단체와 유사한 稅外收入 構造를 갖고 있는 것으로 나타났다. 즉, 區의 세외수입에서 사용자부담금이 차지하는 비중은 75.7%로 다른 기초자치단체인 市와 郡의 65.3%, 56.9%보다 훨씬 높아 광역자치단체의 경우(67.1~78.8%)와 유사하다. 또한 事業收入 및 財産收入이 차지하는 비중도 市와 郡의 경우 각각 22.2%, 31.2%인 데 비해 區의 경우에는 13.3%로서 광역자치단체(11.5~14.2%)와 유사한 수준에 이르고 있다.

세부 항목별로 보면 敎育費 特別會計의 使用料 및 手數料收入을 제외할 경우 서울특별시에서는 財産賣却收入과 使用料收入, 利子收入이 비교적 중요한 역할을 하고 있으며, 광역시의 경우에는 財産賣却收入과 雜

5) 敎育使用料 및 手數料와 敎育實習收入의 합계.

〈表 3-8〉 地方自治團體別 地方稅外收入 構造(1995, 總計基準)

(單位 : %)

	서울특별시	광역시	도	시	군	구
세외수입	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
사업수입 및 재산수입	11.5	12.8	14.2	22.2	31.2	13.3
재산임대수입	0.2	0.6	0.2	1.3	1.7	1.1
이자수입	10.3	6.4	7.5	16.3	24.3	7.6
전입금	0.0	2.4	0.3	4.6	5.2	4.7
교육재산수입	1.0	3.4	6.2	0.0	0.0	0.0
사용자부담금	72.3	67.1	78.8	65.3	56.9	75.7
사용료 및 수수료	60.9	42.2	41.5	21.2	23.1	42.0
사용료수입	13.4	7.9	5.0	4.9	4.3	8.1
수수료수입	1.4	1.3	1.6	16.1	16.4	33.9
교육사용료 및 수수료	44.6	26.9	23.6	0.0	0.0	0.0
사업장생산수입	1.6	0.2	0.9	0.3	2.4	0.0
교육실습수입	0.0	5.8	10.3	0.0	0.0	0.0
기타	11.4	24.9	37.4	44.1	33.7	33.7
잡수입	8.6	11.6	21.0	29.7	21.8	18.4
과년도수입	0.8	5.9	5.6	2.7	6.9	3.1
부담금	1.9	7.4	10.8	11.7	5.1	12.2
자본수입	16.3	20.1	7.0	12.4	12.0	11.0
재산매각수입	14.1	18.2	6.2	12.3	11.5	10.9
기부금 및 기금수입	2.2	2.0	0.8	0.2	0.5	0.1

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

收入이, 도의 경우에는 雜收入과 負擔金이 비교적 중요한 역할을 하고 있다. 서울特別市의 사업수입 및 재산수입은 거의 대부분 利子收入이 차지하고 있는 데 비해 廣域市와 道의 경우에는 이자수입의 중요성이 비교적 덜하고 敎育費 特別會計 財産收入과 轉入金이 사업수입 및 재산수입의 절반 정도를 차지하고 있다. 使用者負擔金의 경우 서울특별시에서는

使用料收入의 비중이 13.4%로 광역시(7.9%), 도(5%)에 비해 높은 편이며 광역시와 도에서는 負擔金, 雜收入의 비중이 큰 것으로 나타났다. 한편 서울특별시, 광역시, 도 등 모든 광역자치단체에서 手數料收入이 차지하는 비중은 2% 미만으로 매우 작은 편이다.

廣域自治團體에서는 사용자부담금 중 교육비 특별회계의 비중이 가장 크고 그 다음으로 사용료수입과 잡수입, 부담금의 비중이 큰 데 비해 基礎自治團體인 區의 경우에는 手數料收入이 총세외수입의 33.9%로 가장 크고 그 다음이 雜收入과 負擔金으로 세외수입에서 차지하는 비중은 각각 18.4%, 12.2%였다. 市와 郡의 경우 개별항목 중에서 가장 큰 비중을 차지한 것은 雜收入과 利子收入으로 이들이 세외수입에서 차지하는 비중은 市의 경우 잡수입 29.7%, 이자수입 16.3%였고 郡의 경우에는 이자수입 24.3%, 잡수입 21.8%였다. 그 다음으로는 手數料收入이 비교적 중요한 역할을 하여 市의 경우 수수료수입이 세외수입에서 차지하는 비중은 16.1%로 이자수입의 비중에 약간 못 미쳤으며, 郡의 경우에는 16.4%로 市의 경우보다 약간 높았다. 또한 財産賣却收入도 시와 군의 세외수입에서 차지하는 비중이 각각 12.3%, 11.5%로 10%를 넘었으며, 부담금의 비중은 각각 11.7%, 5.1%였다.

〈表 3-9〉와 [圖 3-3]은 지난 25년간 一般會計의 稅外收入 構成이 어떻게 변화하여 왔는지를 보여 주고 있다. 우리나라의 지방세외수입에서 가장 중요한 역할을 하고 있는 使用者負擔金은 1971년에 세외수입에서 차지하는 비중이 61.2%였던 것이 그 후 54%(1973년)까지 감소하였다가 다시 증가세로 돌아서 1976년에는 66%가 되는 등 증감을 계속하다가 1990년대 들어서는 지속적으로 60% 이상을 유지하고 있다. 반면 1970년대와 1980년대에는 1976년의 20.3%를 최저, 1988년과 1989년의 38.8%를 최대로 증감을 계속하던 資本收入이 세외수입에서 차지하는 비중은 1991년에 16.5%로 떨어진 후 계속 10%대를 유지하고 있다. 事業收入 및 財産收入이 세외수입에서 차지하는 비중은 1988년까지는 15% 미만이었으나 1989년에 15.3%로 증가한 이후 1992년에는 19.4%가 되

었다가 1993년에 15.9%로 하락한 후 다시 증가하여 1995년에는 19.1%를 차지한 것으로 나타났다.

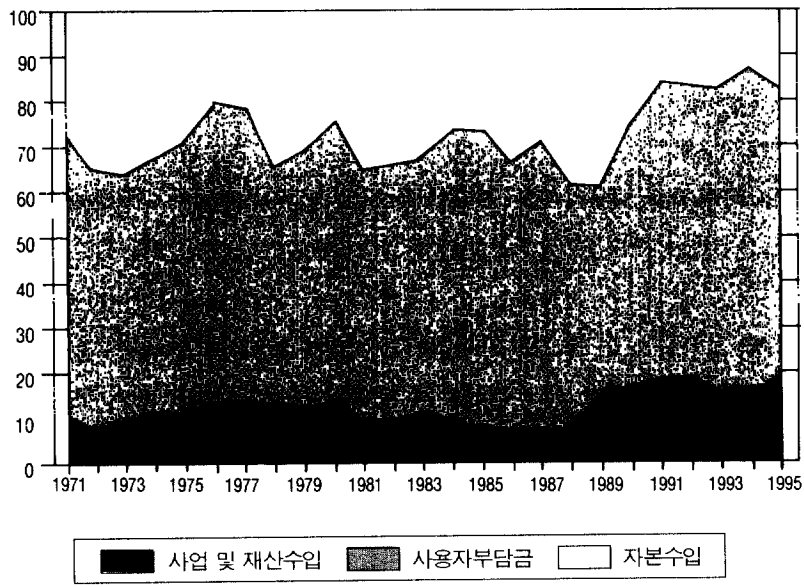
〈表 3-9〉 一般會計 地方稅外收入 構造의 變化

(單位 : %)

	사업수입 및 재산수입	사용자부담금	자본수입	계
1971	10.9	61.2	27.9	100.0
1972	7.4	57.2	35.4	100.0
1973	9.7	54.0	36.2	100.0
1974	12.1	55.6	32.2	100.0
1975	11.1	60.1	28.8	100.0
1976	13.7	66.0	20.3	100.0
1977	13.4	65.5	21.1	100.0
1978	13.2	52.0	34.8	100.0
1979	11.7	57.3	31.0	100.0
1980	14.5	60.9	24.6	100.0
1981	9.3	55.6	35.0	100.0
1982	8.9	57.6	33.5	100.0
1983	11.1	56.4	32.6	100.0
1984	8.9	64.6	26.4	100.0
1985	7.0	66.9	26.1	100.0
1986	6.9	59.2	33.9	100.0
1987	7.2	63.5	29.3	100.0
1988	8.1	53.1	38.8	100.0
1989	15.3	45.9	38.8	100.0
1990	16.9	57.9	25.2	100.0
1991	18.9	64.6	16.5	100.0
1992	19.4	63.6	17.0	100.0
1993	15.9	66.5	17.6	100.0
1994	16.7	70.3	13.0	100.0
1995	19.1	63.5	17.3	100.0

資料 : 內務部, 『地方稅外收入年鑑』, 1996.

[圖 3-3] 一般會計 地方稅外收入 構造의 變化



이와 같은 우리나라의 地方稅外收入 構造를 보면 1970년대와 1980년대에는 연도별로 부침은 있었으나 대체로 稅外收入의 50~65% 정도를 使用者負擔金이, 20~35% 정도를 資本收入이 차지하였고, 나머지는 事業收入 및 財産收入으로서 세외수입에서 차지하는 비중이 15% 미만이었다. 그러던 것이 1990년대에는 사용자부담금의 비중이 지속적으로 60%를 능가하였고 자본수입이 차지하는 비중은 10%대로 하락하였으며 사업수입 및 재산수입의 비중은 15% 이상으로 증가하였다. 즉, 1991년 이후 地方稅外收入 構造는 사용자부담금, 사업수입 및 재산수입 등 經常的 稅外收入의 비중이 증가하는 방향으로 선회하였음을 뚜렷하게 보여주고 있는데, 자본수입에 속하는 財産賣却收入은 정부보유재산의 형태만 바꾼 것으로서 엄밀한 의미에서 정부의 수입이라고 하기 어렵다는 점을 고려한다면 이러한 변화는 발전적인 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 세외수입 구조의 변화는 地方自治制의 擴大 實施와 시기를 같이 하고 있어 주목할 만한 가치가 있다. 1991년에 우리나라는 地方議

會를 구성하여 지방자치제를 향한 큰 발걸음을 내딛었다. 이에 따라 地方財政 擴充에 대한 요구가 증대되고 이에 부응하기 위하여 지방자치단체는 公營開發과 民官共同出資方式에 의한 사업추진 원리를 도입하는 등 稅外收入 增大에 많은 노력을 기울이게 되었다. 아울러 내무부에서 일괄 조정해 오던 使用料, 手數料의 料率을 지방의회의 의결을 거쳐 지방자치단체가 자체적으로 조정할 수 있게 됨으로써 지역의 실정을 감안한 신축적인 料率 決定이 가능하게 되었다. 또한 1993년 8월에는 道路法 및 同法 施行令을 개정하여 전기통신시설에 대해 道路占使用料를 징수할 수 있도록 하는 등 사용자부담금과 사업수입 및 재산수입을 증대시키는 조치가 취해졌다. 이러한 변화에 힘입어 1993년부터는 세외수입이 지방세수입보다 빠른 속도로 증가하고 있다.

第 4 節 要 約

본장에서 검토한 우리나라 地方稅外收入의 特徵을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 移越金, 地方債 등을 포함한 包括的인 槪念의 地方稅外收入이 지방세입에서 차지하는 비중은 40%를 훨씬 넘는 높은 수준으로 나타나고 있으나, 이 중에서 실질적인 地方政府의 收入이라고 보기 어려운 거품을 제외하고 나면 地方歲入에서 세외수입이 차지하는 비중은 10%를 약간 넘는 수준으로서 다른 국가들에 비해 상당히 낮다. 세외수입이 이론적인 관점에서 볼 때 地方政府의 財源으로서 매우 중요한 의미를 갖고 있음에도 불구하고 이와 같이 地方歲入에서 차지하는 비중이 작은 이유는 크게 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 하나는 우리나라에서 使用料, 手數料 등 使用者負擔金의 料率을 지나치게 낮게 책정하고 있다는 것이고, 다른 하나는 사용자부담금을 부과할 수 있는 경우에도 부과하지 않기 때문이라고 할 수 있다.

地方財政發展企劃團(1996)에 따르면 우리나라의 지방세외수입에서 큰 비중을 차지하고 있는 사용료와 수수료는 經濟環境의 變化에 따라 적

절히 조정되지 못하고 장기간 방치되어 있어 사용료의 平均 收支率은 58.5%밖에 안되며, 수수료의 경우에도 平均 原價補償率이 55.5%에 불과하고 86%에 이르는 908종에 대하여는 원가 이하의 수수료를 징수하고 있는 것으로 나타났다. 지방재정발전기획단은 이처럼 사용료 및 수수료의 요율이 장기간 조정되지 못한 이유로 使用料, 手數料에 대한 認識不足과 이에 따른 中央政府와 地方自治團體의 努力不足, 物價管理를 위하여 公共料金의 引上을 抑制하는 政策 등을 들고 있다. 이외에도 사용료, 수수료의 징수근거가 다양하여 관리상 어려움이 많다는 문제점도 지적되었다. 즉, 사용료는 地方自治法 第127條 및 道路占使用料徵收條例 등 地方自治團體 條例에 의하여 그 징수대상과 요율이 구체적으로 규정되어 있고, 수수료는 地方自治法 第128條를 비롯하여 住民登錄法 등 407개 法令, 諸證明手數料條例 등 649개의 地方自治團體 條例에 의해서 징수대상과 요율이 규정되어 있어 관련 법규를 모두 이해하기가 쉽지 않다는 것이다. 또한 지방재정발전기획단은 중앙정부가 지방자치단체에 위임하여 무료로 공공서비스를 제공하도록 한 업무가 828종인데 그 중 私權設定, 特殊利益隨伴, 費用의 適正負擔 등을 고려할 때 有料化가 필요한 것이 376종에 달한다고 평가하고 있다.

아울러 지방재정발전기획단은 사용료, 수수료뿐만 아니라 사업수입원인 地方直營公企業의 料金體系도 사용자부담의 원리보다는 物價抑制와 社會分配的인 側面을 강조하여 원가에도 못 미치는 요금을 부과하고 있다고 문제를 제기하고 있다. 우리나라 地方直營公企業의 거의 대부분을 차지하고 있는 상수도사업과 하수도사업의 경우를 보면 上水道事業의 원가에 대한 요금의 비율은 70%대이고, 下水道事業의 요금 대 원가의 비율은 50%에도 못 미치고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 시간이 지남에 따라 原價가 비교적 빠른 속도로 상승하고 있는 데 비해 料金의 引上速度는 이에 못 미쳐 생산원가와 요금간의 격차는 더욱 커지고 있다. 특히 하수도사업의 경우 1992년에는 生産原價가 톤당 125.2원인 데 비해 料金은 71.7원으로 요금이 원가의 57.3%였으나 2년 후인 1994년에는 生

産原價가 187원으로 49.4% 상승한 데 비해 料金은 76.6원으로 6.8%밖에 인상되지 않아 요금 대 원가의 비율이 41%로 대폭 하락하였다.

〈表 3－10〉 上水道 및 下水道事業의 生産原價와 料金

(單位 : 원, %)

	연도	톤당 원가	톤당 요금	요금/원가
상수도사업	1992	282.6	220.0	77.8
	1993	309.1	233.5	75.5
	1994	349.2	252.2	72.2
하수도사업	1992	125.2	71.7	57.3
	1993	151.8	71.5	47.1
	1994	187.0	76.6	41.0

資料 : 地方財政發展企劃團, 『地方財政發展計劃』, 1996.

둘째, 지난 25년간 地方稅外收入의 規模가 크게 증가되기는 하였으나 地方稅收入의 增加速度에는 못 미쳐 지방세수입에 비해 세외수입 규모는 상대적으로 축소되어 왔다. 그 이유는 두 가지로 생각할 수 있는데 그 중 하나는 지방세수입의 경우 때때로 地方財政 擴充을 위한 制度 改編을 통해서 인위적으로 수입을 증가시켜 온 데 비해 세외수입에 대해서는 그러한 조치가 취해지지 않았다는 것이다. 이는 담배消費稅가 地方稅로 편입되고 土地課標 現實化 등 대대적인 지방세 확충정책이 실시된 1980년대 후반 이후 稅外收入의 對地方稅收入 比率이 크게 감소하였다는 사실로써 입증된다. 또 다른 이유는 앞에서 언급하였던 것과 같이 物價引上抑制를 위하여 또는 政策當局者의 努力不足으로 인하여 使用料, 手數料, 地方直營公企業의 料金 등 공공요금을 장기간 조정하지 않고 방치해 두거나 인상요인을 제대로 반영하지 못한 소폭의 조정에 그친 데에서 찾아볼 수 있다.

셋째, 서울特別市, 廣域市, 市, 區 등 都市型 自治團體의 세입에서 세외수입이 차지하는 비중이 道, 郡 등 農村型 自治團體에 비해서 상당히

높다는 점을 우리나라 지방세외수입의 특징적인 성격으로 들 수 있다. 도시형 자치단체는 稅外收入의 비중이 클 뿐만 아니라 地方稅收入이 세입에서 차지하는 비중도 큰 반면 移轉歲入이 차지하는 비중은 작은데, 이는 중앙정부가 도시형 자치단체에 비해 농촌형 자치단체에 財政的 支援을 많이 하고 있다는 점에서 부분적인 이유를 찾아 볼 수 있을 것이다.

넷째, 地方稅外收入을 사업수입 및 재산수입, 사용자부담금, 자본수입으로 구분하여 그 구조를 검토한 결과 우리나라 지방세외수입의 70.4%가 使用者負擔金이며 16.9%는 事業收入 및 財産收入, 나머지는 資本收入인 것으로 나타났는데 이는 OECD 회원국들과 유사한 구조이다. 이를 지방자치단체별로 나누어 살펴보면 基礎自治團體에 비해 廣域自治團體에서 사용자부담금의 비중이 크고 사업수입 및 재산수입의 비중은 낮은 것으로 나타났다.

마지막으로 지난 25년간의 地方稅外收入 構造變化를 살펴보았는데, 연도별로 부침이 있긴 하지만 대체로 시간이 지남에 따라 經常的 稅外收入이라고 할 수 있는 使用者負擔金과 事業收入 및 財産收入의 비중이 증가하고 資本收入의 비중은 감소하는 경향을 보여 주었다. 특히 1990년대 들어서 사용자부담금의 비중이 크게 증가하였는데 이는 1991년의 지방의회 구성 등 地方自治制의 擴大 實施 및 이에 부응하는 制度 改編에 힘입은 바 크다고 할 수 있다.

第 4 章 地方稅外收入 規模에 대한 評價

앞의 第2章에서 우리나라의 현행 地方歲入 分類體系는 진정한 의미의 지방정부 세입이라고 할 수 없는 요소들을 세외수입에 포함시키고 있으므로 기존의 분류체계에 따른 통계수치를 가지고는 稅外收入의 實態를 정확하게 파악할 수 없음을 지적하고 實質的인 意味의 세외수입과 유사하며 국제적으로 비교가 가능한 분류체계를 제시하였다. 그리고 第3章에서는 이러한 분류체계에 따라 통계자료를 재분류하여 우리나라의 稅外收入 現況과 發展過程을 살펴보고 OECD 회원국들과의 비교를 통해 기존의 통계 분류체계에 의한 자료가 제시하는 바와는 달리 우리나라 地方財政에서 세외수입이 차지하는 비중이 다른 국가에 비해서 상당히 낮은 수준임을 지적하였다.

그러나 第3章의 분석은 地方歲入 및 稅外收入 構造를 파악하는 데 주목적이 있었으며, OECD 회원국과의 비교는 經濟發展 水準 등을 고려하지 않고 단순히 構成比만을 비교한 것으로 정확한 비교라고 보기 어렵다. 그러므로 본장에서는 보다 정교한 모형을 통하여 우리나라의 세외수입 규모를 所得 水準이 유사한 다른 국가의 평균적인 규모와 비교하여 우리나라의 稅外收入 規模를 평가하고 아울러 稅外收入 構造에 대해서도 분석한다. 먼저 第1節에서는 稅外收入 規模를 평가하는 방식에는 어떤 것들이 있으며 각각의 장단점은 무엇인지 검토하고 第2節과 第3節에서는 본 연구의 목적에 맞는 방식을 채택하여 稅外收入 規模와 構造를 평가하며 第4節에서는 分析結果를 요약한다.

第 1 節 評價方法

稅外收入 規模의 適正性을 평가하는 방식으로서 가장 먼저 생각할 수 있는 것은 企業의 價格決定方式을 준용하는 방법일 것이다. 稅外收入은 주로 정부가 주민들에게 서비스를 제공하고 그 혜택을 받은 주민들이 서비스에 대한 대가로서 정부에 납부하는 使用者負擔金으로 구성된다는 관점에서 企業의 價格決定方式에 준하는 방법으로 稅外收入의 適正性을 평가하는 것은 이론적인 타당성을 지닌다.

이 방법은 사용자부담금을 유발하는 정부서비스를 제공하는 데 소요되는 비용을 계산하고 그 비용을 사용자가 부담하는 금액과 비교하여 使用者負擔金의 適正性을 평가하는 방식으로 기준이 되는 비용에 따라 限界費用 價格設定方式(marginal cost pricing)과 平均費用 價格設定方式(average cost pricing), 二重的인 價格體系를 사용하는 方式으로 구분된다[1]. 규모의 경제가 없는 경우 限界費用과 價格을 일치시키는 것이 가장 효율적인 價格決定方式이라고 할 수 있으나, 정부가 제공하는 公共財는 規模의 經濟性이 큰 경우가 많으며 이 경우 限界費用에 따라 가격을 결정하면 총수입이 총비용에 못 미쳐 적자가 발생하게 된다. 그러므로 적자를 방지하기 위해서는 平均費用을 고려하여야 하며, 완전히 평균비용에만 의존하여 가격을 결정할 경우 나타나는 非效率性의 문제를 완화하기 위하여 양자를 결합한 二重的인 價格體系를 사용하기도 한다.

정부의 일반적인 행정서비스에 대한 포괄적인 대가로서 정부가 주민들로부터 강제로 징수하여 一般財源으로 사용하는 租稅收入과는 달리 세외수입의 주요 구성요소인 使用者負擔金은 특정 서비스에 대한 反對給付로서 그 서비스의 혜택을 거부하는 주민들은 납부하지 않아도 되며

---

1) 보다 자세한 내용에 대해서는 羅城麟 · 錢英燮(1995) 참조.

수입이 주로 특정 서비스를 제공하는 데 사용되므로[2] 이를 위해 소요되는 비용에 근거한 稅外收入 規模의 評價方式이 많이 사용되고 있다[3]. 그러나 이와 같은 방식을 실제로 적용할 때에는 앞에서 언급한 限界費用과 平均費用間의 選擇問題 이외에도 몇 가지 어려운 문제에 봉착하게 된다.

費用에 대비한 價格決定方式, 즉 原價補償方式을 적용하는 데 있어서 직면하게 되는 가장 근본적인 문제점은 原價를 평가하기가 어렵다는 점이다. 이와 같은 문제를 야기하는 원인은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데 그 중 하나는 공공서비스의 不可分性(indivisibility)이다. 한 가지나 두 가지 또는 단지 몇 가지의 財貨를 공급하는 기업과는 달리 정부는 수많은 종류의 공공재 또는 서비스를 동시에 공급하는 複合的인 性格을 갖고 있으며, 그 組織體系는 각각의 공공재 또는 서비스를 공급하는 조직으로 구분할 수 없는 경우가 많다. 따라서 특정 재화 또는 서비스를 정부가 공급한다고 하더라도 정부가 지출한 總經費에서 특정 재화 또는 서비스의 공급에 소요된 費用을 정확하게 구분해 내는 것은 쉬운 일이 아니며 경우에 따라서는 불가능하다고 할 수도 있을 것이다. 정부가 특정 사업체를 설립하여 경영하는 公企業의 경우 이러한 문제가 비교적 작다고 할 수 있으나, 일반적인 행정업무를 담당하는 정부가 별도의 事業部署組織 없이 직접 수행하는 공공서비스에 대한 手數料 등의 경우에는 그 수수료를 유발하는 공공서비스의 原價를 정확하게 산출해 내기가 특히 어렵다고 할 수 있다.

정부서비스의 生産費用 計算을 어렵게 하는 또 하나의 이유는 外部效果에 있다. 정부가 공급하는 재화 중 純粹公共財에 대해서는 수수료 등의 부과가 어려워 개별 서비스에 대한 대가를 稅外收入의 형태로 징수하지 않고 포괄적인 대가로서 租稅를 징수하고, 배제가 가능하며 사적재화의 성격이 비교적 강한 재화에 대해서만 手數料, 使用料 등 使用者負擔

---

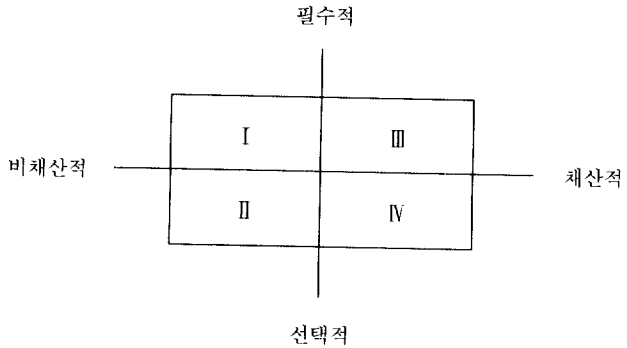
2) 內務部(1996a) 참조.

3) 예, 地方財政發展企劃團(1996).

金을 부과하는 것이 일반적이다. 그러나 비교적 私的財貨의 성격이 강하다고 하더라도 정부가 공급하는 재화 또는 서비스는 收益性만을 목표로 하는 일부 經營收益事業의 경우를 제외하고는 대부분 外部效果를 유발한다는 관점에서 公共財的인 性格이 있다고 할 수 있다. 이는 정도의 차이가 있을 뿐 공기업이 제공하는 재화 또는 서비스의 경우에도 마찬가지이다. 그러므로 공공부문이 제공하는 서비스의 가격을 정확하게 산출하기 위해서는 社會的 費用을 산출하여야 하며, 이를 위해서는 外部效果의 크기를 정확하게 측정하여야 하나 이는 쉽게 이루어질 수 있는 일이 아니다.

또한 소비에 있어서 肯定的인 外部效果가 있는 경우 그 비용을 모두 사용자에게 부담시킨다면 사회적인 관점에서 바람직한 규모보다 公共財가 적게 공급될 수 있다. 이를 방지하기 위해서는 외부효과에 해당하는 만큼의 補助金을 支給하는 것이 바람직하나 이 또한 외부효과를 정확하게 측정할 수 있을 때에만 가능하며, 외부효과의 크기를 정확하게 산출할 수 없는 경우에는 補助金의 規模를 임의적으로 산정할 수밖에 없다. 地方財政發展企劃團(1996)에서는 세외수입의 확충방안으로서 사용료와 수수료를 [圖 4-1]과 같이 4개의 부문으로 구분하여 必須的이고 非採算的인 部門 Ⅰ에 해당하는 사용료 및 수수료에 대해서는 原價補償率을 70%로, 각종 예방접종비와 같이 選擇的이며 非採算的인 部門 Ⅱ에 해당하는 사용료 및 수수료는 原價補償率을 80%로, 위생처리장 사용료, 화장장 사용료와 같이 필수적이나 채산적인 사용료 및 수수료(부문 Ⅲ)는 原價補償率을 90%로, 골재채취료, 무역업 허가 수수료와 같이 選擇的이며 採算的인 部門 Ⅳ의 원가보상률은 100%로 인상할 것을 제안하였다. 이와 같은 개선안은 나름대로 이론적인 근거는 있으나 그 실제 적용에 있어서 特定 使用料 또는 手數料를 어느 부문에 포함시켜야 할 것인지에 대한 결정, 그리고 각각의 부문에 대한 原價補償率 基準에 대한 결정에 있어 임의적인 판단이 개입될 수밖에 없다.

［圖 4－1］ 使用料 및 手數料의 分類模型



資料 : 地方財政發展企劃團, 『地方財政發展計劃』, 1996.

이러한 문제점에 대한 인식하에 본장에서는 이와 같은 직접적인 평가방식을 배제하고 國際比較라는 間接的인 方式을 이용하여 우리나라의 세외수입 규모 및 구조를 평가한다. 국제비교는 여러 가지 방식으로 수행할 수 있다. 앞 장(第3章)에서도 OECD 회원국들의 통계자료와 우리나라의 통계자료를 함께 제시함으로써 국제적인 비교를 시도하였다. 그러나 第3章에서의 분석은 주로 目測 또는 單純平均値에 의존하는 매우 단순한 비교였으며 이와 같은 單純比較만을 통해서 우리나라의 세외수입 규모 및 구조의 적정성을 파악하는 데에는 많은 무리가 따른다.

그러므로 본장에서는 앞 장에서 시도하였던 것보다는 다소 정교한 방식으로 國際比較를 수행하고자 하는데, 그 방법은 먼저 우리나라와 경제발전 수준이 유사한 다른 국가의 平均的인 稅外收入 規模를 추정하고 이를 우리나라의 實際値와 비교·평가하는 것이다. 이 방법은 Heller and Diamond(1990)가 開發途上國의 政府支出 構造를 평가하는 데 사용한 방식을 稅外收入에 적용한 것이라고 할 수 있다. Heller and Diamond는 정부지출을 機能과 經濟的 性格에 따라 구분하고 각각의 범주에 해당하는 지출규모의 대GDP 비율을 구한 후 회귀분석을 통해 이 비율의 국제적 평균치인 潛在的 支出規模를 구하였다. j국가의 i범주의 지출을 y_{ij},

이 범주의 잠재적인 지출규모를 y_{ij}^{*}라고 하면 이에 대한 國際比較指數 I_{ij}는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$I_{ij} = (y_{ij} / y_{ij}^{*}) \times 100$$

여기서 潛在的인 支出規模(y_{ij}^{*})는 세계 각국의 y_{ij}를 적절하다고 인정되는 說明變數에 회귀한 후 해당 국가의 實際値를 대입하여 y_{ij}를 추정한 결과 나타난 수치이다. 그러므로 國際比較指數 I_{ij}는 i범주에 대한 j국가의 실제 지출이 j국가와 경제여건이 유사한 다른 국가의 平均的인 支出規模, 즉 잠재적 지출규모에 비해 어떻게 다른지를 보여주는 지표라고 할 수 있다. 이 指數가 100이면 이는 실제 지출이 잠재적인 지출규모와 일치함을 의미하며, 100보다 작으면 실제 지출이 잠재적인 지출보다 작음을, 100보다 크면 잠재적인 지출보다 실제 지출이 큼을 의미한다. 우리나라에서는 朴釘洙·安鍾錫(1996)이 이 방법을 이용하여 우리나라의 敎育費 支出規模를 평가하였다. 본장에서 수행하는 국제비교는 이 방식을 약간 수정하여 稅外收入에 적용한 것이다.

歲入을 평가하는 연구에서 이와 유사한 방식을 사용한 예로는 미국의 ACIR(Advisory Committee on Intergovernmental Relations)이 地方政府의 租稅徵收努力을 평가하기 위하여 분석한 代表的 租稅體系(representative tax system) 模型을 들 수 있다. ACIR의 연구는 평균의 개념을 이용하여 지방자치단체의 代表的 租稅體系를 구하고 이 대표적 조세체계에 각 지방의 課稅標準을 적용하여 平均的인 稅收入을 구한 후 이를 實際値와 비교하여 地方政府의 歲入確保努力을 평가하는 것을 주내용으로 하고 있다. 우리나라에서는 吳然天(1985)이 ACIR의 대표적 조세체계 모형을 이용하여 우리나라 각 지방의 稅外收入 規模를 평가하였다. 오연천은 우리나라의 지방자치단체를 15개 시·도로 나누고 각 지역의 地域內總生産에 대한 세외수입의 비중을 구한 후 이들의 平均値를 구하여 實際値와 비교하는 방식을 통해 우리나라 각 지방의 세외수입 규모를 다른 지방과 비교하였다.

본장에서 사용하는 방식은 기본적으로 吳然天(1985)의 분석방법과 같은 맥락에 있다고 할 수 있다. 가장 큰 차이점이라면 오연천이 국내 각 지방간의 비교를 위하여 이와 같은 분석을 실시한 데 비해 본장에서는 國際比較를 하였다는 점일 것이다. 비교대상이 되는 평균치의 측정은 지역간 비교의 경우 地域內總生産을 가중치로 하는 가중평균을 구하여 사용하는 방법과 Heller and Diamond(1990)와 같이 적절한 回歸式을 이용하여 추정하는 방식으로 구분할 수 있다. 地域間 歲入確保能力 또는 努力의 비교에 초점을 맞춘 ACIR과 오연천은 전자의 방식을 이용하였고, 국제비교를 통해서 支出規模의 當爲性을 평가하는 데 초점을 맞춘 Heller and Diamond와 朴釘洙·安鍾錫(1996)은 후자의 방식을 사용하였다. 본장에서는 국제비교로서 국가간 경제발전의 차이를 중요하게 고려해야 한다는 점 등을 감안하여 후자의 방식을 사용한다.

그러나 吳然天(1985)이 지적한 바와 같이 이와 같은 방법은 다양한 稅外收入의 特性을 제대로 반영하지 못하고 지나치게 단순화하여 비교하였다는 문제점이 있다. 그러므로 본장에서는 이러한 문제점을 다소 보완하기 위하여 세외수입을 事業收入 및 財産收入과 使用者負擔金, 資本收入으로 구분하여 세외수입 구조에 대한 평가도 시도하였다. 하지만 오연천이 제기한 지나친 單純化의 問題를 완전히 해결하였다고 보기는 어렵다.

또한 이 방식의 보다 심각한 문제점은 稅外收入 規模만을 비교함으로써 세외수입을 유발하는 정부서비스의 제공 수준에 대한 비교가 결여되었다는 점이다. 租稅收入과는 달리 세외수입은 정부가 특정 서비스를 제공하고 그 서비스에 대한 대가로서 징수하는 使用者負擔金이 대부분을 차지하고 있다. 그러므로 세외수입을 유발하는 정부서비스에 대한 비교없이 단순히 세외수입 규모만을 비교하여서는 稅外收入 規模의 適正性을 평가하기 어렵다. 이러한 문제점을 보완하기 위하여 본장에서는 稅外收入 函數의 추정시 재정지출 규모를 독립변수에 포함시켜 재정지출 규모의 변화에 따른 세외수입 규모의 변화도 추정하였다. 그럼에도 불구하

고 본장의 국제비교는 우리나라의 稅外收入 規模 및 構造의 適正性을 평가한 것이라고 할 수는 없으며, 단지 국제적인 평균치에서 얼마나 벗어나 있는가에 대한 평가에 불과하다는 점을 밝혀 둔다.

세외수입 규모가 國際的인 平均値에 비해서 작은 경우 그 이유는 해당 국가가 정부에서 제공한 대민서비스에 대해 적절한 보상을 받지 못하였기 때문일 수도 있으며, 단순히 해당 국가의 정부가 대민서비스를 적게 제공하였기 때문일 수도 있다. 만약 정부가 제공하고 있는 대민서비스에 대해 적절한 대가를 받지 못하기 때문에 稅外收入 規模가 작은 것으로 나타난다면, 해당 정부는 使用料, 手數料 등 使用者負擔金의 料率을 조정하여 적절한 세외수입 규모를 확보할 수 있도록 하여야 한다. 또한 대민서비스의 제공 수준이 다른 국가보다 낮아서 세외수입 규모가 작다면 이는 정부가 적절한 기능을 하고 있는지에 대해 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있다는 점을 시사한다.

第 2 節 地方稅外收入 說明函數의 推定

본절에서는 앞에서 설명한 國際比較方式을 통해 우리나라의 潛在 地方稅外收入 規模를 추정한다. 비교대상이 되는 국가들은 IMF에서 발간한 *Government Finance Statistics*에서 地方政府 歲入에 대한 상세한 자료를 입수할 수 있는 국가들로 한정하였다. 이와 같은 기준에 의하여 선정된 국가는 총 35개 국가이며, 우리나라는 地方財政 統計가 IMF에 보고되지 않기 때문에 앞 장(第3章)에서 제시한 국내 통계자료를 이용하여 표본에 포함시켰다. 우리나라를 포함하는 36개국의 1人當 地方稅外收入 및 國內總生産 規模는 〈表 4-1〉에 정리하였다. 이들 국가들은 1인당 국내총생산 규모가 3만달러가 넘는 국가(스위스)에서부터 240달러에 불과한 국가(케냐)에 이르기까지 다양하게 분포되어 있으며, 우리나라보다 1인당 국내총생산이 많은 국가가 17개국, 적은 국가가 18개국이다. 우리나라를 포함한 36개국의 1人當 國內總生産의 單純平均値는

〈表 4－1〉 比較對象國家의 1人當 地方稅外收入 및 國內總生産

(單位 : 美달러)

	사업수입 및 재산수입	사용자부담금	자본수입	세외수입	GDP
스 위 스 (93)	431	1,561	62	2,053	33,439
노 르 웨 이 (94)	0	902	32	934	28,527
룩셈부르크 (92)	74	658	77	809	27,053
미 국 (94)	601	627	3	1,231	26,592
프 랑 스 (95)	43	461	12	516	26,505
덴 마 크 (93)	144	628	84	856	25,998
네 덜 란 드 (95)	263	307	239	809	25,584
오스트리아 (94)	133	960	39	1,132	24,672
아이슬란드 (93)	0	413	8	421	23,375
스 웨 덴 (94)	337	227	69	633	22,489
독 일 (91)	112	780	58	950	19,948
호 주 (95)	343	500	140	983	19,260
캐 나 다 (93)	404	496	0	900	19,093
영 국 (94)	139	123	81	343	17,505
아 일 랜 드 (93)	108	183	63	354	13,259
이 스 라 엘 (93)	8	171	36	215	12,366
스 페 인 (93)	20	131	18	168	12,246
한 국 (95)	21	94	17	132	10,157
포 르 투 갈 (94)	6	43	20	69	8,370
체 코 (93)	4	58	26	88	3,024
남아프리카공화국 (93)	19	37	2	59	2,967
브 라 질 (93)	59	30	25	114	2,742
페 루 (95)	14	0	1	15	2,501
태 국 (94)	2	1	0	3	2,411
폴 란 드 (94)	3	58	6	66	2,405
라 트 비 아 (95)	0	3	0	3	1,781
파 라 과 이 (93)	2	0	0	2	1,504
리투아니아 (95)	0	8	0	8	1,498
루 마 니 아 (94)	0	3	1	4	1,323
에스토니아 (93)	3	5	0	8	1,137
과 테 말 라 (93)	1	1	1	2	1,128
인도네시아 (93)	0	1	0	1	842
필 리 핀 (92)	1	2	0	3	824
볼 리 비 아 (93)	12	8	1	20	746
몽 고 (92)	0	10	0	10	490
케 냐 (94)	2	0	0	2	240
평 균	92	264	31	387	11,778

資料 : IMF, *Government Finance Statistics*, 1996.

——, *International Financial Statistics*, 1996.

內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

1만 1,778달러로 우리나라의 1만 157달러보다 약간 높은 수준이다. 지방정부 세입에 대한 자료가 廣域自治團體와 基礎自治團體로 구분되어 있는 聯邦型 國家의 경우에는 이를 합하여 사용하였다.

다음에서는 이 표에 나타난 자료들을 이용하여 1人當 國內總生産의 변화에 대해 1人當 稅外收入이 어떻게 반응하는지 추정하였다. 이 추정은 두 가지 측면에서 論理的인 根據를 찾을 수 있는데, 첫번째는 地方稅外收入을 세수입의 일종으로 간주하여 課稅標準의 변화에 대한 稅收入의 변화를 추정하는 방식을 적용한 것이라는 점이다. 租稅收入은 공공재 공급에 대한 대가라기보다는 반대급부 없이 정부가 강제로 징수하는 것인 반면 稅外收入은 정부가 제공한 특정 서비스에 대한 대가로 사용자가 자발적으로 납부하는 것이라는 점에서 세외수입과 조세수입에는 엄연한 차이가 있다. 그러나 실제 적용에 있어서는 세외수입과 조세수입을 명확하게 구분하기 어려운 면이 많이 있다. 국민이 정부에 납부하는 稅金도 넓은 의미에서 보면 정부가 제공하는 서비스에 대한 포괄적인 대가로서 受惠者인 국민들이 지출하는 反對給付라고 할 수 있으며 특히 目的稅의 경우 이러한 성격이 강한 편이다. 즉, 목적세의 경우 特定한 行爲를 하는 주민들만이 稅負擔을 하며 주민들은 그 행위를 하지 않음으로써 租稅의 納付를 회피할 수 있고 해당 세수입은 특정 서비스를 공급하는 데 사용된다는 점에서 稅外收入과 구분하기 어려운 경우가 많다[4].

개별 조세수입의 경우 정확한 課稅標準을 파악할 수 있다면 그 과세표준에 稅率을 곱하여 세수입을 추정할 수 있지만, 개별 세목의 세수입이 아닌 總稅收入의 평가에 있어서는 과세표준이 國民總生産 또는 國內總生産의 증가와 함께 증가한다는 가정하에서 세수입의 국내총생산 또는 국민총생산에 대한 반응을 평가하여 總稅收入의 推計에 이용하는 경우가 많다[5].

---

4) Wagner(1991) 참조.

5) 成明宰(1995) 참조.

그러므로 본절에서는 1인당 지방세외수입의 1인당 국내총생산에 대한 반응을 추정한다. 그러나 稅外收入은 매우 다양한 성격의 수입을 포괄하는 개념으로서 사실 使用者負擔金으로 대표되는 세외수입의 정의에 부합되지 않는 수입이 상당수 포함되어 있다. 따라서 1인당 세외수입을 事業收入 및 財産收入과 使用者負擔金, 資本收入으로 구분하여 각각에 대한 추정을 병행한다. 이 중 사용자부담금이 稅外收入과 유사한 성격을 가장 많이 갖고 있다고 할 수 있으므로 이론적인 관점에서 보면 본절의 추정모형은 이 세 가지 종류의 세외수입 중 使用者負擔金의 추정에 가장 적절한 모형이라고 할 수 있다.

1인당 지방세외수입의 1인당 국내총생산에 대한 반응을 추정하는 두 번째 논리적 근거는 支出의 觀點에서 찾아 볼 수 있다. Wagner의 주장에 따르면 國民所得이 증가함에 따라 국민들의 정부서비스에 대한 요구가 증가하며 이에 따라 政府支出이 증가하게 된다. Wagner의 법칙으로 알려져 있는 이 가설은 많은 다른 학자들에 의해서 입증된 바 있다[6]. 학자들마다 다른 추정결과를 제시하고 있기는 하지만 전반적으로 政府支出과 國民所得間의 正의 相關關係를 부인하는 학자는 드물다. 정부지출과 국민소득간의 정의 상관관계는 中央政府에만 해당되는 것이 아니라 地方政府에도 적용되는 법칙이다. 교육, 공원 등 많은 지방공공재가 需要의 所得彈力性이 비교적 큰 재화 또는 서비스로 분류되고 있는데, 만약 이들 地方公共財에 대한 수요의 소득탄력성이 國家公共財의 경우보다 크다면 國民所得이 증가함에 따라 지방공공재의 수요는 더욱 많이 증가할 것이다. 이처럼 국민소득이 증가함에 따라 지방정부의 역할이 증대된다면 이에 부응하기 위하여 地方政府의 歲入도 증가되어야 하며, 그 방법의 하나는 지방정부가 稅外收入을 충분히 확보하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 지방정부의 公共財 供給이 증가하면 세외수입을 유발하는 대

6) 朴完奎(1996a) 참조.

민 서비스도 증가할 것이고 이에 따라 세외수입도 증가할 것이다. 이러한 관점에서 1인당 지방세외수입은 1인당 국내총생산과 正의 相關關係를 가질 것으로 추측된다.

이와 같은 논리에 따라 1人當 地方稅外收入과 이를 3개로 세분한 1人當 事業收入 및 財産收入, 使用者負擔金, 資本收入의 1인당 국내총생산에 대한 반응을 추정한 결과를 보면 〈表 4－2〉와 같다[7]. 추정은 獨立變數와 從屬變數에 모두 자연대수를 취한 로그－리니어 형태의 함수로 추정하였으며, 자료는 앞의 〈表 4－1〉에 나타난 수치들을 이용하였다. 地方稅外收入을 사업수입 및 재산수입, 사용자부담금, 자본수입으로 구분하면 자연대수를 취하기 전의 從屬變數의 값이 0인 경우가 발생하므로 이 세 가지 종속변수에 한하여 1을 더한 후 자연대수를 취하였다.

〈表 4－2〉 1人當 GDP 變化에 대한 1人當 地方稅外收入의 反應 推定結果

	세외수입	사업수입 및 재산수입	사용자부담금	자본수입
상수 (t값)	－7.93363 (－9.46533)	－6.27205 (－3.97304)	－8.88551 (－9.17032)	－6.20120 (－5.44663)
1인당 GDP (t값)	1.43602 (14.96682)	1.04858 (5.80259)	1.48604 (13.39796)	0.97519 (7.48256)
R^2	0.86822	0.49756	0.84075	0.62218

從屬變數와 獨立變數에 모두 자연대수를 취한 로그－리니어 모형을 추정하였으므로 이 표에 나타난 추정치는 所得에 대한 稅外收入의 彈力

7) 추정식에서 從屬變數로 주민 1인당 규모를 사용할 수도 있고 국내총생산에 대한 비율을 사용할 수도 있다. Heller and Diamond(1990)는 후자의 방식을 사용하였고 朴釘洙·安鍾錫(1996)은 전자의 방식을 사용하였다. 본 연구에서는 두 가지 방식을 모두 사용하여 추정하였으나 住民 1人當 規模를 사용한 경우의 추정결과가 R^2, t값 등 모든 측면에서 우월하기 때문에 그 결과만을 보고한다.

性을 의미한다고 할 수 있다. 사전적으로 예측할 수 있었던 바와 같이 모든 추정식에서 所得彈力性이 양수로 나타났으며 추정치는 통계적으로 유의하다. 특히 사용자부담금과 사용자부담금이 주종을 이루는 세외수입 총계의 경우 추정된 彈性値가 사업수입 및 재산수입, 자본수입의 경우보다 크게 나타났다. 이는 所得이 증가함에 따라 지방자치단체가 제공하는 서비스에 대한 需要가 증가하며, 또한 서비스에 대한 代價支拂能力이 증가하여 소득 수준이 낮은 경우에는 무료로 제공하던 정부서비스에 대해서도 주민들로 하여금 費用을 부담하도록 할 수 있다는 두 가지 요인이 복합적으로 작용하여 나타난 결과로 해석된다.

그러나 이와 같은 추정은 각국의 地方財政支出의 隔差를 제대로 반영하지 못할 가능성이 있다는 문제점을 보완하기 위하여 다음에서는 1인당 국내총생산 대신 1人當 地方財政支出 規模를 독립변수로 사용하여 1인당 세외수입의 반응을 추정하고 그 결과를 〈表 4－3〉에 정리하였다. 이 표에 제시된 추정결과를 보면 〈表 4－2〉에 비해 推定係數의 수치가 작은 반면 R^2는 자본수입의 경우를 제외하면 다소 높은 것으로 나타났다. 그 외에 〈表 4－2〉와 〈表 4－3〉의 추정결과간에는 큰 차이가 없다.

〈表 4－3〉 1人當 地方財政支出 規模에 대한 1人當 地方稅外收入 規模의 反應 推定結果

	세외수입	사업수입 및 재산수입	사용자부담금	자본수입
상수 (t값)	−1.26210 (−3.96647)	−1.40206 (−1.93260)	−2.03419 (−5.65999)	−1.47161 (−2.62594)
1인당 지방재정지출 (t값)	0.93019 (19.12351)	0.67948 (6.12688)	0.97118 (17.67692)	0.59923 (6.99467)
R^2	0.91494	0.52473	0.90187	0.58999

〈表 4－2〉와 〈表 4－3〉의 추정결과는 1人當 國內總生産 및 1人當 地方財政支出 規模의 변화에 대한 1人當 地方稅外收入의 평균적인 반응을

추정한 것이다. 따라서 이 추정결과를 이용하여 우리나라와 1인당 국내총생산 또는 1인당 지방재정지출 규모가 같은 국가의 平均的인 稅外收入 規模를 추정할 수 있다. 다음 절에서는 이와 같은 과정을 통해서 추정된 潛在 稅外收入을 실제치와 비교함으로써 우리나라의 지방세외수입 규모를 평가한다.

第 3 節 우리나라의 地方稅外收入 規模 및 構造에 대한 評價

다음에서는 비교대상국가의 1人當 地方稅外收入의 單純平均, 인구를 가중치로 한 加重平均, 그리고 〈表 4－2〉와 〈表 4－3〉에 나타난 추정결과를 이용하여 계산한 潛在 地方稅外收入을 우리나라의 1995년 지방세외수입 실제치와 비교하여 우리나라의 세외수입 규모를 평가하고 이를 地方稅收入의 경우와 비교하였다.

〈表 4－4〉의 첫번째 행인 A행은 1995년 우리나라의 1人當 地方稅外收入과 地方稅收入의 實際値를 보여주고 있으며, B행과 C행에 나타난 수치들은 각각 비교대상국가의 1人當 地方稅外收入과 地方稅收入의 單純平均値, 인구를 가중치로 한 加重平均値이다. 이 세 개의 행을 비교해 보면 우리나라의 1995년 1인당 지방세외수입은 132달러로 비교대상국가의 단순평균치 387달러의 34.1%, 인구를 가중치로 한 가중평균치 440달러의 30%에 불과하다. 이에 비해 地方稅收入의 경우에는 우리나라가 비교대상국가 단순평균치의 49.3% 가중평균치의 47.9%로 세외수입의 경우보다 다소 높았다.

그러나 단순평균치 또는 가중평균치의 비교는 국가마다 經濟發展의 정도가 다르다는 점, 지방정부의 財政支出 規模가 다르다는 점 등을 적절하게 반영하지 못한 것으로서 정확한 평가라고 하기 어렵다. 앞에서 언급한 바와 같이 경제가 발전함에 따라 전반적인 地方財政 規模와 함께 地方稅收入, 地方稅外收入 등이 증가한다면 우리나라와 유사한 경제발전 단계에 있는 국가들의 평균적인 지방세외수입 규모와 우리나라의 실

〈表 4－4〉 地方歲入 規模의 推定値와 實際値의 比較

(單位 : 美달러, %)

	1인당 지방세입	
	세외수입	지방세수입
실제치(A)	132	443
추정치		
단순평균(B)	387	898
가중평균(C)	440	925
추정모형 Ⅰ(D)[1]	203	389
추정모형 Ⅱ(E)[2]	185	372
A/B	34.1	49.3
A/C	30.0	47.9
A/D	65.0	113.9
A/E	71.4	119.1

註 : 1) 〈表 4－2〉에 나타난 추정결과를 이용해 산출한 추정치로서 우리나라와 1人當 國內總生産 規模가 같은 국가의 평균치를 의미함.
2) 〈表 4－3〉에 나타난 추정결과를 이용해 산출한 추정치로서 우리나라와 1人當 地方財政支出 規模가 같은 국가의 평균치를 의미함.

제치를 비교하는 것이 보다 정확한 평가가 될 것이다. 이를 위해 앞의 〈表 4－2〉에 나타난 地方稅外收入 說明函數의 추정결과를 이용하여 우리나라와 1人當 國內總生産 規模가 같은 국가의 평균적인 세외수입 규모를 추정하여 얻은 1人當 潛在 地方稅外收入은 D행에 제시된 바와 같이 203달러이다. 이를 우리나라의 實際値와 비교해 보면 우리나라의 1인당 지방세외수입은 1인당 잠재 지방세외수입의 65%로서 우리나라는 아직 地方稅外收入을 확대할 수 있는 여지가 많음을 알 수 있다. 또한 〈表 4－4〉의 마지막 행을 통해서도 유사한 결론을 얻을 수 있는데 이에 따르면 우리나라의 1人當 地方稅外收入 規模는 우리나라와 1인당 지방재정 지출 규모가 같은 국가들의 평균치인 185달러의 71.4%에 불과한 것으로 나타났다.

이와 같은 지방세외수입의 상대적인 규모가 지방재정 전반에 걸쳐서

적용될 수 있는 것인지를 알아보기 위해 地方財政 歲入의 대표격이라고 할 수 있는 지방세수입의 경우에도 똑같은 방법으로 비교대상국가들과 비교하여 보았다. 우리나라의 1995년 1人當 地方稅收入은 443달러로 비교대상국가의 單純平均値 898달러의 49.3%, 인구를 가중치로 한 加重平均値 925달러의 47.9%였다. 그러나 각국의 경제발전 수준의 격차를 감안하여 우리나라와 1人當 國內總生産 規模가 같은 국가의 1인당 지방세수입 평균치를 추정해 보면 389달러로 오히려 우리나라의 1인당 지방세수입보다 작으며, 1人當 地方財政支出 規模가 우리나라와 같은 국가들의 1인당 지방세수입 평균치도 372달러로 우리나라보다 작은 것으로 나타났다. 이는 만약 우리나라에서 地方財政을 擴充해야 할 필요성이 있다면 지방세의 확충보다는 稅外收入의 擴充이 우선되어야 한다는 점을 시사한다. 또한 우리나라의 1인당 지방세수입이 우리나라와 소득 수준이 유사한 다른 국가의 평균치 및 우리나라와 1인당 지방재정지출 규모가 유사한 다른 국가의 평균치보다 많다는 점은 우리나라 地方稅制度의 改編方向을 모색함에 있어서 그 규모보다는 구조에 중점을 두어야 함을 시사하는 것이라고 할 수 있다.

〈表 4-5〉에서는 지방세외수입을 事業收入 및 財産收入, 使用者負擔金, 資本收入으로 구분하여 위와 같은 방법으로 우리나라의 실제치와 비교대상국가들의 평균치를 비교하였다. 먼저 사업수입 및 재산수입을 보면 우리나라의 1995년 實際値는 21달러로 비교대상국의 單純平均値 92달러의 22.8%, 加重平均値 166달러의 12.7%에 불과하여 매우 낮은 것으로 나타났다. 그러나 경제발전 수준 및 지방재정지출 규모를 고려한 潛在的 事業收入 및 財産收入은 각각 30달러와 28달러로 우리나라 실제치의 1.4배, 1.3배였다. 使用者負擔金의 경우 우리나라의 실제치는 94달러로 비교대상국의 단순평균치 및 가중평균치의 35%를 약간 웃도는 수준이며, 經濟發展 水準을 고려한 잠재치에 비해서는 75.2%, 地方財政支出 規模를 고려한 잠재치에 비해서는 82.5%인 것으로 나타났다. 한편 資本收入의 경우 우리나라의 실제치는 17달러로 비교대상국의 단순평균

치 31달러의 54.8%, 가중평균치 19달러의 89.5%에 불과하나, 經濟發展 水準 및 地方財政支出 規模를 고려한 潛在値에 비해서는 우리나라의 實際値가 큰 것으로 나타났다.

〈表 4-5〉 地方稅外收入 規模의 推定値와 實際値의 比較

(單位 : 美달러, %)

	1인당 세외수입		
	사업수입 및 재산수입	사용자부담금	자본수입
실제치(A)	21	94	17
추정치			
단순평균(B)	92	264	31
가중평균(C)	166	255	19
추정모형 Ⅰ(D)[1]	30	125	16
추정모형 Ⅱ(E)[2]	28	114	15
A/B	22.8	35.6	54.8
A/C	12.7	36.9	89.5
A/D	70.0	75.2	106.3
A/E	75.0	82.5	113.3

註 : 1) 〈表 4-2〉에 나타난 추정결과를 이용해 산출한 추정치로서 우리나라와 1人當 國內總生産 規模가 같은 국가의 평균치를 의미함.
2) 〈表 4-3〉에 나타난 추정결과를 이용해 산출한 추정치로서 우리나라와 1人當 地方財政支出 規模가 같은 국가의 평균치를 의미함.

實際値와 潛在値를 비교한 것만을 가지고 보면 지방세외수입을 事業收入 및 財産收入, 使用者負擔金, 資本收入으로 구분할 경우 우리나라의 자본수입은 經濟發展 水準 또는 地方財政支出 規模가 같은 다른 국가들의 평균적인 수입규모보다 많은 반면 세외수입의 대종을 이루고 있는 사용자부담금과 사업수입 및 재산수입의 1인당 규모는 우리나라가 다른 국가들에 비해 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다. 이는 앞으로 地方稅外收入 增大를 통해 지방재정을 확충할 필요가 있다면 寄附金 및 基金收入, 財産賣却收入 등 자본수입보다는 使用料, 手數料 등 사용자부담금과 地方直營公企業의 서비스에 대한 料率 調整 등을 통한 사업수입 및 재산수입의 확충을 우선적으로 추진해야 한다는 점을 시사한다.

第4節 要 約

본장에서는 우리나라의 지방세외수입 규모를 다른 국가들과 비교하여 우리나라 稅外收入 規模의 適正性을 평가하였다. 먼저 IMF에서 발간하는 *Government Finance Statistics*에 地方財政 統計가 수록된 35개 국가의 자료와 내무부에서 발간하는 『地方財政年鑑』에 나타난 우리나라의 자료를 이용하여 1인당 지방세외수입의 1인당 국내총생산 및 1인당 지방재정지출 규모에 대한 반응을 추정하고 그 결과를 이용하여 우리나라와 1人當 國內總生産 또는 1人當 地方財政支出 規模가 같은 국가의 1인당 지방세외수입 규모를 의미하는 潛在 稅外收入의 규모를 추정하여 우리나라의 실제치와 비교하였다.

1995년 우리나라의 地方稅外收入 規模는 1인당 132달러로 잠재 세외수입의 65~71.4%에 불과한 것으로 나타났다. 이는 같은 방식으로 계산한 地方稅收入의 경우 잠재치에 비해 우리나라의 1인당 지방세수입이 더 많다는 사실과 함께 앞으로 우리나라의 地方財政을 擴充할 필요가 있다면 지방세수입보다는 稅外收入의 增大를 우선적으로 고려하여야 한다는 점을 시사한다.

지방세외수입을 事業收入 및 財産收入, 使用者負擔金, 資本收入으로 구분하여 보면 자본수입은 우리나라와 1인당 국내총생산 및 지방재정지출 규모가 같은 다른 국가의 평균적인 수입보다 많은 데 비해 사용자부담금과 사업수입 및 재산수입은 각각 우리나라의 실제치가 잠재치의 75.2~82.5%, 70~75% 수준으로 낮은 편이다. 이는 앞으로 우리나라의 地方稅外收入을 확충하고자 한다면 사실상 정부의 통제가 가능하지 않은 寄附金 및 基金收入이나 지방정부의 실질적인 수입이라고 보기 어려운 財産賣却收入으로 구성되는 자본수입 대신 使用料, 手數料 등 사용자부담금과 地方直營公企業의 事業收入, 利子收入 등 사업수입 및 재산수입을 전반적으로 증대시켜야 한다는 점을 시사한다.

第 5 章 地方稅外收入의 地域別 分布

다음에서는 地方稅外收入의 地域別 分布에 대해서 살펴본다. 원래 세외수입은 공공서비스에 대한 대가로 징수하는 것으로서 그 징수 목표는 地域別 財政의 衡平性과는 크게 상관이 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 본장에서 지방세외수입의 지역별 분포에 대해서 논의하는 이유는 지방세외수입의 징수 근거가 公共서비스 供給의 量과 質뿐만 아니라 주민들의 公共서비스 料金負擔能力 등에 의해서도 영향을 받으므로 지방세외수입이 地方自治團體 財政力의 地域間 隔差를 악화시킬 수도 있기 때문이다[1]. 만약 지방세외수입이 지역간 재정력 격차를 악화시키는 주요인이 된다면 앞에서 언급한 바와 같이 地方財政을 擴充하기 위해서 또는 다른 이유로 地方稅外收入을 증대하여야 한다는 결론이 나오더라도 이를 추진하는 데 있어서는 신중을 기해야 할 필요가 있다. 이러한 관점에서 다음에서는 지방자치단체를 廣域市와 道, 市, 郡으로 구분하여 지방세외수입의 지역별 분포를 살펴본다[2].

第 1 節 廣域市의 稅外收入 分布

〈表 5-1〉에서는 서울특별시를 포함하는 광역시의 1人當 稅外收入 및 使用者負擔金의 分布를 지방세수입의 경우와 비교하였다. 전국 평균치를 100으로 놓고 이와 비교하여 각 지역의 1人當 稅外收入, 使用者負

---

1) 地方自治團體의 財政力은 여러 가지로 평가될 수 있으나 본장에서는 自體歲入 確保能力의 分布를 파악하는 데 중점을 두고 있으므로 자체세입의 규모가 財政力을 대표한다고 가정하고 분석하였다.

2) 본장의 지역별 분포는 一般會計의 地域別 分布를 의미한다.

擔金, 地方稅收入, 自體歲入의 규모를 비교한 것인데, 전반적으로 1인당 지방세수입이 고르게 분포되어 있는 데 비해 사용자부담금과 세외수입은 不均等度가 높은 것으로 나타났다. 地方稅收入의 경우 서울과 대전이 전국 평균치와 유사하거나 평균치보다 약간 높은 데 비해 인천, 부산, 광주는 전국 평균치보다 10% 이상 낮으며, 不均等度를 나타내는 지표로 많이 사용되는 지니係數와 加重變異係數(weighted coefficient of variation)[3]는 각각 0.0631, 0.1450으로 나타났다. 한편 稅外收入은 대구, 부산, 광주가 평균치보다 높은 반면 서울, 대전, 인천은 평균치에 비해 상당히 미달하는 것으로 나타났으며, 지니계수와 가중변이계수는 각각 0.2031, 0.3851로 지방세수입의 경우보다 상당히 큰 편이다. 使用者負擔金의 경우에도 지니계수와 가중변이계수가 각각 0.2305, 0.5210으로 地方稅收入의 경우보다 큰 것으로 나타났다.

〈表 5-1〉 廣域市의 稅外收入 分布(1995)

(單位 : %)

순위	1인당 세외수입		1인당 사용자부담금		1인당 지방세수입		1인당 자체세입[1]	
	지역	규모	지역	규모	지역	규모	지역	규모
1	대구	169.3	대구	260.9	서울	111.6	서울	107.2
2	부산	156.2	대전	98.3	대전	99.8	대구	100.6
3	광주	113.7	광주	96.7	대구	91.7	대전	96.3
4	서울	72.9	부산	90.0	인천	89.5	부산	94.5
5	대전	69.5	인천	89.5	부산	86.5	인천	86.7
6	인천	64.7	서울	68.9	광주	80.9	광주	84.7
평 균		100.0		100.0		100.0		100.0
지 니 계 수		0.2031		0.2305		0.0631		0.0428
가중변이계수		0.3851		0.5210		0.1450		0.0995

註 : 1) 地方稅收入 + 稅外收入
資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

3) 加重變異係數의 계산식은 安鍾錫 · 朴釘洙(1996) p. 122 참조.

1인당 세외수입과 1인당 지방세수입의 합계인 1人當 自體歲入의 분포를 보면 서울과 대구가 각각 107.2%, 100.6%로 비교적 높은 편이며 그 다음은 대전, 부산, 인천, 광주의 순으로 최저인 광주는 전국 평균치의 84.7%였다. 지니係數와 加重變異係數는 각각 0.0428, 0.0995로 세외수입은 물론 지방세수입의 경우보다 낮은 것으로 나타났다. 1人當 地方稅收入의 2위부터 5위까지의 순위를 보면 "대전, 대구, 인천, 부산"의 순인 데 비해 지방세수입에 세외수입을 더한 1人當 自體歲入의 2위부터 5위까지 순위는 "대구, 대전, 부산, 인천"의 순으로 2, 3위와 4, 5위간에 각각 순위의 역전이 발생하였는데, 이는 대구와 부산의 稅外收入이 다른 지역에 비해 월등히 많기 때문에 나타난 현상이다. 대구의 세외수입이 다른 지역에 비해 특히 많은 것은 使用者負擔金이 많은 데에서 기인하는 것이며, 부산의 세외수입이 많은 것은 資本收入이 많기 때문이다. 세외수입을 포함시키기 이전(지방세수입)과 이후(자체세입)의 지니係數의 변화[4], 加重變異係數의 변화, 最高値 및 最低値의 변화를 고려할 때 세외수입은 전반적으로 지방세수입의 지역별 격차를 보완하여 廣域市 自治團體間 財政力 隔差를 완화하는 역할을 하고 있다고 할 수 있다. 1인당 지방세수입의 가중변이계수는 0.1450인 데 비해 세외수입을 포함한 1인당 자체세입의 가중변이계수는 0.0995이고, 1인당 지방세수입과 자체세입에서 모두 최고치를 기록한 서울의 1人當 地方稅收入은 전국 평균치의 111.6%인 데 비해 1人當 自體歲入은 전국 평균치의 107.2%이다. 또한 1인당 지방세수입과 자체세입에서 모두 최저치를 기록한 광주의 1人當 地方稅收入은 전국 평균치의 80.9%이나 1人當 自體歲入은 전국 평균치의 84.7%로 세외수입이 포함됨에 따라 최고치와 최저치가 모두 全國 平均値에 가까운 방향으로 이동하였다.

---

4) 지니계수의 비교는 稅外收入을 포함시키기 이전과 이후의 로렌츠 곡선이 서로 교차하지 않는다는 전제하에서 의미가 있다.

이와 같은 현상이 1995년에만 국한된 것인지를 알아보기 위하여 〈表 5-2〉에서는 1993년부터 1995년까지의 지니계수와 가중변이계수의 변화를 살펴보았다. 그 결과 연도별로 정도의 차이는 있으나 稅外收入과 使用者負擔金이 지방세수입에 비해서 地域別 分布가 상당히 불균등한 반면 지방세수입의 地域別 隔差를 緩和하는 효과를 가져오고 있음은 연도에 상관없이 공통적인 사실인 것으로 나타났다.

〈表 5-2〉 廣域市의 稅外收入 集中度指數 變化

		1993	1994	1995
지니계수	1인당 세외수입	0.3388	0.2828	0.2031
	1인당 사용자부담금	0.3326	0.2678	0.2305
	1인당 지방세수입	0.0473	0.0539	0.0631
	1인당 자체세입	0.0331	0.0507	0.0428
가중변이계수	1인당 세외수입	0.6030	0.5761	0.3851
	1인당 사용자부담금	0.5624	0.5815	0.5210
	1인당 지방세수입	0.1051	0.1206	0.1450
	1인당 자체세입	0.0654	0.1019	0.0995

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

第 2 節 道本廳의 稅外收入 分布

〈表 5-3〉에서는 도본청의 稅外收入 分布를 지방세수입의 경우와 비교하여 보았는데, 道의 경우는 廣域市와 달리 지방세수입이 세외수입 및 사용자부담금보다 地域間 不均等度가 큰 것으로 나타났다. 地方稅收入의 경우 1위인 경기의 1인당 지방세수입 규모가 2위인 제주의 1.5배를 넘는 반면 충남, 강원, 경북, 전북, 전남의 1인당 지방세수입은 전국 평균치의 80%에도 못 미치는 수준이다. 지방세수입의 지역간 분포를 지니계수와 가중변이계수를 통해 살펴보면 지니係數는 0.2003, 加重變異係數는 0.4901로 광역시와 비교하여 볼 때 도본청의 경우 地方稅收入 分布

의 不均等度가 비교적 크다고 할 수 있다.

한편 稅外收入과 使用者負擔金을 보면 충남, 경북, 충북, 제주, 경남, 전북의 6개 도에서 1인당 세외수입과 1인당 사용자부담금이 全國 平均値보다 높으며 강원, 경기, 전남은 다른 6개 지역보다 상당히 낮은 것으로 나타났다. 이를 지방세수입의 분포와 비교하여 보면 경기의 경우 地方稅收入이 가장 많은 지역인 데 비해 稅外收入은 9개 도 중에서 8위에 불과한 반면 강원과 전남은 지방세수입과 세외수입이 모두 작은 지역에 속한다.

〈表 5-3〉 道本廳의 稅外收入 分布(1995)

(單位 : %)

순위	1인당 세외수입		1인당 사용자부담금		1인당 지방세수입		1인당 자체세입[1]	
	지역	규모	지역	규모	지역	규모	지역	규모
1	충남	153.4	충남	192.4	경기	153.6	경기	143.4
2	경북	128.2	제주	159.9	제주	97.2	제주	100.7
3	충북	127.1	경북	130.1	경남	84.9	경남	89.2
4	제주	123.6	충북	110.5	충북	80.1	충남	86.4
5	경남	118.0	전북	108.6	충남	76.3	충북	86.3
6	전북	103.9	경남	102.6	강원	72.6	경북	79.8
7	강원	77.5	강원	81.5	경북	72.4	전북	74.4
8	경기	76.4	경기	76.2	전북	70.0	강원	73.3
9	전남	59.4	전남	47.7	전남	51.6	전남	52.6
평 균		100.0		100.0		100.0		100.0
지 니 계 수		0.1546		0.1891		0.2003		0.1700
가중변이계수		0.2696		0.3401		0.4901		0.3910

註 : 1) 地方稅收入 + 稅外收入
資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

1인당 세외수입과 사용자부담금의 集中度指數를 살펴보면 지니계수는 세외수입이 0.1546, 사용자부담금이 0.1891이고 가중변이계수는 세외수입이 0.2696, 사용자부담금이 0.3401로 廣域市에 비해서 집중도가 낮을

뿐만 아니라 道本廳의 地方稅收入에 비해서도 집중도가 상당히 낮은 편임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 세외수입은 지방세수입의 地域別 隔差를 완화시켜 주는 역할을 하여 지방세수입과 세외수입의 합계인 1人當 自體歲入의 지니계수는 0.1700, 가중변이계수는 0.3910으로 지방세수입의 경우보다 낮은 것으로 나타났다. 또한 最高値와 最低値 및 中位數의 變化 등을 고려해 보더라도 세외수입이 지방세수입의 격차를 완화시켜 주는 데 어느 정도 기여하였다고 할 수 있다.

연도별 차이를 살펴보기 위하여 1993년 이후 1人當 稅外收入, 使用者負擔金, 地方稅收入 및 自體歲入의 지니계수와 가중변이계수를 비교해 보면 〈表 5-4〉와 같다. 이 표에 나타난 결과에 의하면 연도별로 정도의 차이는 약간씩 있으나 전반적으로 세외수입에 비해서 지방세수입의 地域間 不均等度가 심하고 세외수입은 지방세수입의 지역간 격차를 완화시켜 주는 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 廣域市의 경우 세외수입과 지방세수입이 상호 보완작용을 하여 지방세수입과 세외수입에 비해 1人當 自體歲入이 가장 고르게 분포되어 있는 것으로 나타난 데 비해 道本廳의 경우에는 1人當 稅外收入이 가장 고르게 분포되어 있음을 볼 수 있다.

〈表 5-4〉 道本廳의 稅外收入 集中度指數 變化

		1993	1994	1995
지니계수	1인당 세외수입	0.1907	0.1423	0.1546
	1인당 사용자부담금	0.2083	0.1347	0.1891
	1인당 지방세수입	0.2007	0.2142	0.2003
	1인당 자체세입	0.1839	0.1977	0.1700
가중변이계수	1인당 세외수입	0.3622	0.2655	0.2696
	1인당 사용자부담금	0.3669	0.2567	0.3401
	1인당 지방세수입	0.4697	0.5183	0.4901
	1인당 자체세입	0.4175	0.4541	0.3910

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

第 3 節 市의 稅外收入 分布

〈表 5-5〉에서는 基礎自治團體인 市의 세외수입이 지역별로 어떻게 분포되어 있는지 살펴보았다. 시의 1人當 稅外收入 및 地方稅收入의 分布에 있어 가장 두드러진 특징은 廣域市의 경우와 마찬가지로 지방세수입의 집중도가 세외수입 및 사용자부담금에 비해서 낮다는 점이다. 먼저 地方稅收入의 경우를 보면 제주, 경남, 경북의 1인당 지방세수입은 전국 평균치를 상회하며 충북, 경기, 강원, 충남은 전국 평균치보다 낮으나 그 차이는 5% 미만이고 전국 평균치와의 격차가 10% 이상 나는 지역은 전남과 전북뿐이다. 반면 稅外收入의 경우 경북의 1인당 세외수입은 전국 평균치의 183%나 되고 使用者負擔金은 그보다 더 많은 251.4%이다. 그러나 그 이외의 모든 시 지역의 세외수입은 전국 평균치보다 낮으며 특히 전북, 충남, 제주의 1人當 稅外收入은 전국 평균치의 80%에도 못 미친다. 1人當 使用者負擔金이 전국 평균치의 80%에 미달하는 지역은 제주, 전북, 충북, 충남, 경남의 5개 지역이다. 경북의 1인당 사용자부담금 및 세외수입이 다른 지역에 비해서 상당히 큰 것은 광역시 중에서 대구의 1인당 세외수입이 특히 많은 것과 밀접한 관계가 있는 것으로서 대구와 대구를 둘러싼 시 지역의 負擔金收入이 다른 지역보다 특히 많기 때문인 것으로 판단된다. 대구의 경우 自治團體間 負擔金, 開發利益 還收金 등으로 구성되는 負擔金收入이 세외수입에서 차지하는 비중이 40%나 되는 데 비해 다른 광역시의 경우에는 대전이 23.2%로 가장 높고 그 이외의 지역에서는 5% 내외에 불과하다[5].

〈表 5-5〉의 마지막 두 행은 개별 시의 자료를 이용하여 시의 1人當 稅外收入, 使用者負擔金, 地方稅收入, 그리고 지방세수입과 세외수입을 합한 1人當 自體歲入의 집중도지수를 계산한 것이다. 광역시와 마찬가지

5) 內務部에서 발간한 『地方財政年鑑』(1996) 참조.

〈表 5-5〉 市의 稅外收入 分布(1995)[1]

(單位 : %)

순위	1인당 세외수입		1인당 사용자부담금		1인당 지방세수입		1인당 자체세입[2]	
	지역	규모	지역	규모	지역	규모	지역	규모
1	경북	183.0	경북	251.4	제주	129.2	경북	125.0
2	강원	95.3	경기	93.1	경남	115.0	경남	108.7
3	경남	93.5	강원	84.5	경북	100.7	제주	108.7
4	경기	93.2	전남	81.7	충북	99.3	강원	97.5
5	전남	92.7	제주	77.1	경기	98.4	경기	96.9
6	충북	83.4	전북	70.7	강원	98.4	충북	94.6
7	전북	76.4	충북	67.7	충남	96.3	전남	87.7
8	충남	63.1	충남	67.4	전남	85.6	충남	86.5
9	제주	59.7	경남	61.2	전북	79.8	전북	78.8
평 균		100.0		100.0		100.0		100.0
지 니 계 수		0.2573		0.3645		0.1245		0.1233
가중변이계수		0.4726		0.7054		0.2340		0.2222

註 : 1) 도별 시의 稅外收入, 使用者負擔金, 地方稅收入은 각 도에 속한 시의 평균치를 의미하며, 지니계수와 가중변이계수는 道別 平均値가 아닌 개별 시의 자료를 이용하여 계산한 것임.

2) 地方稅收入 + 稅外收入

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

로 基礎自治團體인 市의 경우에도 지방세수입에 비해 사용자부담금과 세외수입의 地域別 集中度가 높은 편이다. 지니係數를 보면 1인당 지방세수입은 0.1245인 데 비해 1인당 세외수입과 사용자부담금은 각각 0.2573, 0.3645로 두 배 이상이고, 加重變異係數도 1인당 지방세수입은 0.2340인 데 비해 1인당 세외수입과 사용자부담금은 각각 0.4726, 0.7054로 상당히 높다. 그러나 集中度指數의 변화, 最高値와 最低値 및 中位數의 변화 등을 고려할 때 市의 경우는 앞에서 살펴 본 廣域市나 道本廳의 경우와는 달리 세외수입이 地方財政力의 순위를 변화시키기는 하였지만 지역간 분포를 고르게 하는 데에는 큰 역할을 하지 못한 것으로 판단된다.

〈表 5-6〉에서는 시의 1인당 세외수입 및 지방세수입의 集中度指數를 연도별로 살펴보았는데, 연도별로 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈表 5-6〉 市의 稅外收入 集中度指數 變化

		1993	1994	1995
지니계수	1인당 세외수입	0.2804	0.2540	0.2573
	1인당 사용자부담금	0.3244	0.2767	0.3645
	1인당 지방세수입	0.1224	0.1137	0.1245
	1인당 자체세입	0.1146	0.1031	0.1233
가중변이계수	1인당 세외수입	0.5147	0.4832	0.4726
	1인당 사용자부담금	0.6195	0.5123	0.7054
	1인당 지방세수입	0.2429	0.2208	0.2340
	1인당 자체세입	0.2120	0.1979	0.2222

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

第 4 節 郡의 稅外收入 分布

郡의 경우에도 廣域市 및 市와 마찬가지로 지방세수입이 稅外收入 및 使用者負擔金에 비해서 비교적 고르게 분포되어 있는 것으로 분석되었다. 郡 중에서 1人當 地方稅收入이 가장 많은 지역은 경기로 전국 평균치의 1.5배에 달하고 있다. 그 외에도 대구, 부산, 충북, 강원 지역에 속하는 郡들의 1인당 지방세수입이 全國 平均値를 상회하고 있으며 인천, 제주, 충남, 경북 지역의 군들은 전국 평균치의 80~90% 수준에 머물러 있는 것으로 나타났다. 12개 지역 중 1인당 지방세수입이 전국 평균치보다 30% 이상 적은 지역은 전북과 전남뿐이다. 이에 비해 1人當 稅外收入의 지역별 격차는 상당히 커서 인천의 1인당 세외수입은 전국 평균치의 3배에 가까운 데 비해 최저인 부산의 경우에는 전국 평균치의 3분의 1 수준에 불과하였다. 또한 충남의 1인당 세외수입은 전국 평균치와 같은 수준이며 그 이외에 강원, 경남, 충북, 전북의 1인당 세외수입은 전국

평균치를 상회하였고 제주, 경기의 1인당 세외수입은 전국 평균치보다 다소 작은 것으로 나타났다.

〈表 5-7〉 郡의 稅外收入 分布(1995)[1]

(單位 : %)

순위	1인당 세외수입		1인당 사용자부담금		1인당 지방세수입		1인당 자체세입[2]	
	지역	규모	지역	규모	지역	규모	지역	규모
1	인천	284.0	인천	333.6	경기	156.3	인천	150.5
2	강원	137.9	강원	158.5	대구	142.8	경기	137.2
3	경남	120.1	경남	121.4	부산	118.8	대구	118.8
4	충북	114.2	전북	115.5	충북	106.4	강원	113.3
5	전북	112.8	제주	109.4	강원	102.1	충북	108.8
6	충남	100.1	충남	96.2	인천	89.7	부산	92.5
7	제주	98.0	충북	94.1	제주	89.4	제주	92.1
8	경기	95.0	대구	91.3	충남	88.1	충남	91.9
9	전남	79.1	경기	87.8	경북	82.6	경남	89.7
10	경북	72.3	전남	80.4	경남	75.8	전북	80.5
11	대구	66.2	경북	76.3	전북	65.8	경북	79.4
12	부산	34.6	부산	34.9	전남	63.5	전남	68.4
평균		100.0		100.0		100.0		100.0
지니계수		0.2751		0.3251		0.2179		0.1859
가중변이계수		0.5759		0.7462		0.4637		0.3534

註 : 1) 시·도별 군의 稅外收入, 使用者負擔金, 地方稅收入은 각 시·도에 속한 군의 평균치를 의미하며, 지니계수와 가중변이계수는 市·道別 平均値가 아닌 개별 군의 자료를 이용하여 계산한 것임.

2) 地方稅收入 + 稅外收入

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1996.

개별 군의 자료를 이용하여 集中度指數를 구하여 본 결과 1人當 稅外收入과 使用者負擔金의 지니계수는 각각 0.2751, 0.3251로 1人當 地方稅收入의 지니계수 0.2179보다 크며, 지방세수입과 세외수입의 합계인 1人當 自體歲入의 지니계수는 0.1859로 세외수입 및 사용자부담금은 물

론 지방세수입의 경우보다도 낮은 것으로 나타났다. 이는 加重變異係數의 경우를 보아도 마찬가지인데, 1인당 세외수입 및 사용자부담금의 가중변이계수는 각각 0.5759, 0.7462로 1인당 지방세수입의 가중변이계수 0.4637보다 크며 1인당 자체세입의 가중변이계수는 0.3534로 지방세수입의 경우보다 작다. 이와 같은 集中度指數의 변화와 最高値, 最低値 및 中位數의 변화를 보면 郡의 경우 세외수입은 지방세수입의 地域別 隔差를 다소 완화시켜 주는 역할을 하며 경우에 따라서는 순위를 변동시키는 결과를 초래하였음을 알 수 있다.

〈表 5-8〉에서는 1993년 이후 3년간 지니係數와 加重變異係數의 변화를 살펴보았는데, 연도별로 약간씩 수치가 변하기는 하였으나 눈에 띄는 큰 변화는 없었다고 할 수 있다. 이를 통해 세외수입이 지방세수입보다 地域別 集中度가 크며 지방세수입과 세외수입을 합하면 集中度指數가 각각의 경우보다 낮아지는 것은 1995년에만 국한된 현상이 아니라 연도에 상관없이 나타나는 현상임을 알 수 있다.

〈表 5-8〉 郡의 稅外收入 集中度指數 變化

		1993	1994	1995
지니계수	1인당 세외수입	0.3200	0.3182	0.2751
	1인당 사용자부담금	0.3341	0.3583	0.3251
	1인당 지방세수입	0.2242	0.2268	0.2179
	1인당 자체세입	0.2067	0.2116	0.1859
가중변이계수	1인당 세외수입	0.6627	0.6742	0.5759
	1인당 사용자부담금	0.8166	0.8921	0.7462
	1인당 지방세수입	0.4675	0.4703	0.4637
	1인당 자체세입	0.3956	0.4165	0.3534

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

第5節 要 約

본장에서는 稅外收入의 地域別 分布에 대해서 검토해 보았다. 세외수입은 그 자체가 經濟의 效率性에 주안점을 둔 제도로서 地域間 衡平性과는 직접적인 관계가 없다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 지방재정 확충을 위해서 우선적으로 稅外收入을 增大하여야 한다면 이 정책으로 인해 地方財政의 水平的 衡平性이 어떻게 영향을 받는지 살펴보아야 할 것이다. 세외수입은 그 성격상 地域住民의 選好와 支拂能力 등에 의해서 많은 영향을 받게 되어 있어 지역간 격차가 비교적 클 것으로 판단되는데, 만약 이와 같은 稅外收入의 地域間 隔差가 지방재정의 수평적 형평성을 크게 악화시킨다면 이는 세외수입 증대를 통한 地方財政 擴充에 장애요인이 될 수 있다. 세외수입이 地方財政의 水平的 衡平性에 미치는 부정적인 영향이 크다면, 세외수입의 증대를 통해 지방재정을 확충함과 동시에 地方交付稅 등을 통해서 수평적 형평성을 제고하는 보완적인 정책을 취하거나 아예 세외수입의 증대를 통해 지방재정의 확충을 도모하는 정책을 포기하여 지방재정에서 稅外收入이 차지하는 比重을 最小化하는 것이 바람직할 수도 있다. 이러한 관점에서 세외수입이 지방재정의 형평성에 미치는 효과를 검토할 필요가 있다.

본장에서 검토한 稅外收入과 地方財政의 衡平性間의 關係를 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 전반적으로 세외수입은 지방세수입에 비해 地域間 不均等度가 심한데 이는 사용료, 수수료 등 세외수입관련 제도가 地域間 衡平性보다는 效率性에 중점을 둔 제도라는 점에서 볼 때 그리 놀라운 사실은 아니다. 둘째, 地方稅收入이 적은 지역에서는 稅外收入이 비교적 많은 경향을 보여 주었으며, 경우에 따라서는 양자간의 격차가 상당히 커서 세외수입을 포함시킨 自體歲入의 지역별 순위가 지방세수입의 순위와 달라지는 현상이 나타나기도 하였다. 그 결과 전반적으로 지방세수입과 세외수입의 합계인 자체세입의 地域別 集中度가 지방세수입만의 지역별 집중도보다 낮은 것으로 나타났다.

稅外收入의 지역별 집중도가 地方稅收入의 경우보다 심한데도 불구하고 이처럼 세외수입이 地方自治團體 自體歲入의 지역별 집중도를 완화하는 결과를 초래한 것은 각 지방자치단체의 지방세수입의 분포와 세외수입의 분포가 逆의 相關關係를 갖고 있음을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 지방세수입의 분포와 세외수입의 분포간에 역의 상관관계가 나타나는 이유로서 가장 먼저 들 수 있는 것은 정부의 입장에서 보면 양자가 代替財의 役割을 할 수 있다는 점이다. 政府間 財源의 移轉을 제외한다면 정부가 財政資金을 조달하는 방안으로서 생각할 수 있는 것은 첫째, 租稅를 부과하여 一般財源을 확보하는 방법과 둘째, 특정 공공재 또는 서비스의 제공에 대해 需要者로 하여금 그 비용을 일부 또는 전부 부담하도록 하는 방법인 지방자치단체의 경우 전자가 地方稅收入으로, 후자가 稅外收入으로 대표된다고 할 수 있다. 그러므로 만약 각 지방자치단체가 제공하는 공공재 및 공공서비스의 量과 質이 모두 같다면 그 비용을 주로 일반적인 조세로 징수하는 자치단체에 비해서 일반적인 조세를 적게 징수하는 대신 수요자에게 비용을 직접 부담하도록 하는 자치단체는 稅外收入이 큰 반면 地方稅收入은 적게 될 것이다. 그러나 地方稅의 課標 및 稅率을 대부분 중앙정부 차원에서 결정하고 있는 우리나라의 경우 지역에 따른 지방세제도의 격차는 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 지방세수입과 세외수입의 비율을 선택할 수 있는 권한을 갖고 있다는 가정을 근거로 하고 있는 양자간의 代替性으로 인하여 지방세수입의 분포와 세외수입의 분포가 逆의 相關關係를 갖는다는 주장은 우리나라에는 잘 맞지 않는다고 할 수 있다.

이와 같이 우리나라의 경우 地方稅制度의 地域間 隔差가 거의 없는데도 불구하고 地方稅收入이 비교적 적은 지역에서 稅外收入이 많은 경향을 띠는 것은 지방자치단체가 지방세수입을 세외수입으로 대체한 것이라기보다는 中央政府에서 정한 지방세제도에 따라 지방세를 징수하면 稅源이 적어 稅收가 부족한 지방의 경우 이를 보완하기 위하여 세외수입의 확보에 더 많은 노력을 기울이기 때문일 가능성이 크다. 우리나라의

지방자치단체 세입은 크게 地方稅收入과 중앙정부 또는 다른 지방자치단체로부터의 移轉歲入, 그리고 稅外收入으로 구분할 수 있는데, 이 중 지방자치단체가 독자적으로 확충할 수 있는 것은 彈力稅率의 適用이 허용되는 일부의 지방세목과 세외수입뿐이다.

第 6 章 移越金의 變化推移 및 構造

본장에서는 移越金의 變化推移 및 構造에 대해서 살펴본다. 앞의 第2章에서 설명한 바와 같이 이월금은 순수한 의미의 地方自治團體 歲入이라고 할 수 없다는 이유로 지금까지의 분석에서는 이월금을 세외수입에 포함시키지 않았다. 그러나 우리나라의 전통적인 地方歲入 分類體系에 따르면 이월금이 세외수입에 포함되고 있으며 그 규모도 상당히 커서 그냥 무시하기보다는 추이와 구조 등을 검토함으로써 정책시사점을 도출해 낼 필요가 있다는 판단하에서 第1節에서는 移越金의 變化推移를 검토하고 第2節에서는 構造分析을 통해 이월금이 발생하는 原因을 추적해 본다.

第 1 節 移越金의 變化推移

移越金은 순세계잉여금, 국고보조금 사용잔액, 시·도비보조금 사용잔액, 전년도 이월사업비로 구성되는데, 純歲計剩餘金은 전년도 결산에 따른 이월금에서 명시이월금, 사고이월금, 계속비이월금, 국고 및 시·도비보조금 사용잔액을 제외한 금액으로서 歲入이 歲出보다 많기 때문에 이월되는 금액을 의미한다. 순세계잉여금은 다음 해의 예산에 세입으로 반영된다. 반면 國庫 및 市·道費補助金 使用殘額은 국고 및 시·도에 반납하여야 하는 보조금 잔액이며, 前年度 移越事業費는 전년도 결산에 따른 이월금 중 明示移越金, 事故移越金, 繼續費移越金의 합계로서 결산시 現額으로만 관리하는 항목이다. 전년도 이월사업비는 예산 편성시에는 포함되지 않는다.

이월금은 지방재정의 세입과 세출의 균형을 맞추기 위한 會計 目的上

으로는 꼭 필요한 항목이지만 실질적인 세입과 세출의 규모를 파악하고 이로부터 정책시사점을 도출해 내기 위한 研究目的의 歲入統計로는 적합하지 않은데 그 이유는 第2章에서 이미 간략하게 언급한 바 있다. 이를 보다 자세하게 살펴보면, 먼저 國庫 및 市·道費補助金 使用殘額은 중앙정부 또는 다른 상급 자치단체로부터 받은 보조금 중 주어진 기간 동안에 사용되지 않고 남은 것으로서 보조금을 준 주체에게 반납해야 하는 금액을 의미하므로 地方自治團體의 歲入이라고 볼 수 없다. 또한 純歲計剩餘金과 前年度 移越事業費는 한 연도에 발생한 세입 중 그 해에 사용되지 않고 다음 해로 이월되는 금액으로서 세입이 발생한 연도에는 地方稅收入, 移轉歲入 또는 移越金이 아닌 다른 종류의 稅外收入으로 분류되어 세입으로 계산되고 이 자금이 사용되는 연도에는 다시 이월금으로 歲入에 포함되므로 이중계산의 문제가 발생하게 된다. 이는 地方財政의 規模를 과대평가하게 되는 요인이 될 수 있으며, 또한 세외수입이 지방자치단체의 자체세입으로 분류된다는 점에 있어서 地方財政 歲入의 構造를 왜곡시키는 요인이 될 수도 있다. 순세계잉여금 또는 전년도 이월사업비는 그것이 地方稅收入으로부터 발생한 것인지, 地方交付稅와 같은 移轉歲入으로부터 발생한 것인지, 또는 使用者負擔金과 같은 稅外收入으로부터 발생한 것인지 분명하지 않다. 그럼에도 불구하고 이를 自體歲入의 대명사라고 할 수 있는 세외수입에 포함시키면 이는 地方財政自立度를 과대평가하는 주요인이 될 수 있다. 특히 우리나라와 같이 지방세수입을 자체세입에 포함시켜야 할지에 대해서 논란의 여지가 있는 경우에는 더욱 그러하다.

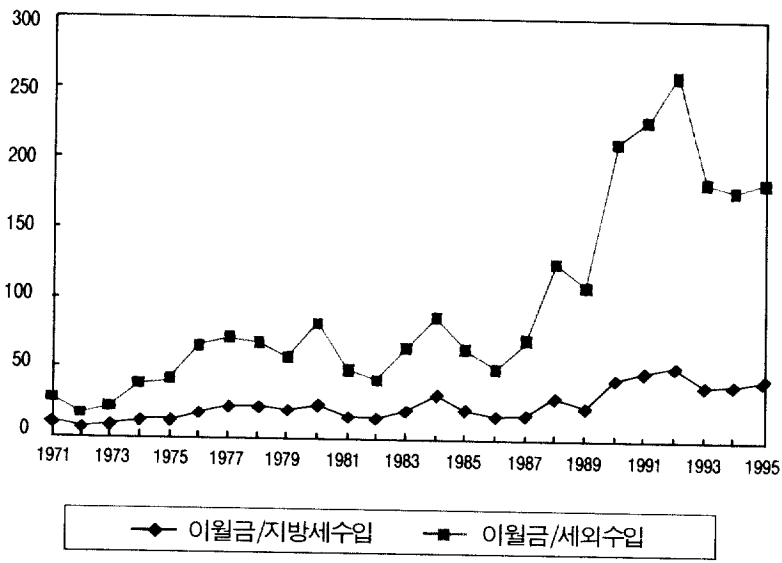
安鍾錫·朴釘洙(1996)는 地方財政自立度를 세입의 관점에서 본 자립도와 세출의 관점에서 본 자립도로 구분하여 측정하였는데, 이월금을 세외수입에 포함시킬 경우 歲入의 觀點에서 본 自立度는 48.44%, 歲出의 觀點에서 본 自立度는 74.37%인 데 비해 세외수입에서 이월금을 제외할 경우 이 수치들은 각각 39.25%, 69.8%로 낮아지는 것으로 나타났다. 여기서 세입의 관점에서 본 자립도는 地方自治團體 歲入에서 세외수입과

彈力稅率의 適用이 허용되는 地方稅收入의 합계가 차지하는 비중을 의미하며, 세출의 관점에서 본 자립도는 지방자치단체 세입에서 세외수입과 지방세 전세목으로부터 징수한 수입, 地方交付稅를 합한 금액이 차지하는 비중을 의미한다.

〈表 6-1〉과 [圖 6-1]에서는 우리나라 지방자치단체의 移越金 規模가 1970년대 이후 어떻게 변화되어 왔는지를 地方稅收入 및 본 보고서의 第2章에서 정의한 稅外收入의 規模와 비교하여 살펴보았다. 우리나라 지방자치단체의 移越金은 1975년까지 지방세수입의 10% 내외, 세외수입의 50% 미만을 유지하다가 1970년대 중반에 크게 증가하여 지방세수입의 20% 내외, 세외수입의 3분의 2 정도의 규모가 되었다. 그 후 일부 예외적인 경우를 제외하고는 1987년까지 대체로 이와 같은 수준을 유지하다가 1980년대 말에 다시 한 번 크게 증가하여 1990년대에는 이월금이 地方稅收入의 40% 수준 또는 그 이상, 稅外收入의 2배 내외의 규모를 유지하고 있는 것으로 나타났다.

[圖 6-1] 一般會計 移越金 規模의 變化推移

(단위: %)



〈表 6－1〉 一般會計 移越金 規模의 變化

(單位 : %)

	이월금/지방세수입	이월금/세외수입[1]
1971	10.8	26.3
1972	6.6	15.6
1973	8.8	21.7
1974	12.5	38.4
1975	12.7	41.2
1976	18.3	65.6
1977	21.8	71.8
1978	22.4	68.1
1979	20.2	58.2
1980	23.7	83.2
1981	15.9	48.9
1982	14.2	42.9
1983	20.3	64.7
1984	31.1	87.3
1985	21.3	65.5
1986	16.9	50.9
1987	18.7	71.1
1988	30.4	127.0
1989	26.9	111.1
1990	43.9	212.6
1991	49.7	228.4
1992	52.1	261.3
1993	39.2	184.4
1994	40.5	179.4
1995	43.8	184.8

註 : 1) 稅外收入은 본 보고서 第2章의 〈表 2－4〉의 분류에 따른 세외수입으로 移越金이 포함되지 않은 수치임.

資料 : 內務部, 『地方稅外收入年鑑』, 1996.

———, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

이상의 移越金 變化推移에서 한 가지 주목할 만한 현상을 발견할 수 있는데, 地方稅收入 또는 稅外收入 規模와 비교한 이월금의 상대적인 규모는 1970년대 중반과 1980년대 말에 한 차례씩 급격한 증가를 보여 주었으며 이와 같이 이월금의 상대적인 규모가 급격히 증가한 시기가 1970년대 중반의 住民稅制 導入, 1980년대 후반의 담배消費稅制 導入 등 지방세수입의 확충을 위한 조치들이 시행된 시기와 일치한다는 점이다. 이는 1970년대와 1980년대의 일련의 지방세수입 확충 조치의 일부가 地方財政支出의 증대보다는 내부유보라고 할 수 있는 移越金을 증가시키는

역할을 하였다는 것을 의미한다.

〈表 6－2〉에서는 1972년 이후 地方稅收入과 移越金, 稅外收入 및 지방세수입과 세외수입을 합한 自體歲入의 增加率을 비교하여 보여주고 있는데, 지방세수입에 대한 이월금의 비중이 크게 증가한 1970년대 중반과 1980년대 말에 지방세수입의 증가율이 다른 해에 비해서 상당히 높게 나타났음을 알 수 있다. 또한 〈表 6－3〉에서는 移越金 增加率과 前年度 地方稅收入, 稅外收入, 自體歲入 增加率間의 相關係數를 계산하였는데 전년도 지방세수입과 이월금간의 상관계수는 0.5066인 것으로 나타났다.

〈表 6－2〉 一般會計 地方稅收入, 移越金 및 地方稅外收入의 增加率

(單位 : %)

	지방세수입	이월금	세외수입	자체세입
1972	17.0	－28.9	19.8	17.8
1973	59.0	114.0	54.4	57.6
1974	45.8	105.7	15.9	37.1
1975	47.0	50.2	40.1	45.3
1976	43.1	105.8	29.3	39.9
1977	48.1	76.7	61.4	51.0
1978	32.5	36.0	43.3	35.1
1979	34.4	21.1	41.7	36.2
1980	28.2	50.7	5.4	22.3
1981	19.1	－20.3	35.6	22.7
1982	22.4	9.6	25.1	23.1
1983	24.8	78.2	18.2	23.2
1984	8.0	65.2	22.4	11.4
1985	9.7	－25.0	0.1	7.2
1986	9.4	－13.0	11.9	10.0
1987	21.1	34.3	－3.9	14.9
1988	41.4	129.3	28.3	38.6
1989	60.1	41.7	61.9	60.4
1990	28.6	109.8	9.6	24.9
1991	26.0	42.6	32.7	27.1
1992	17.8	23.4	7.9	16.0
1993	16.5	－12.4	24.1	17.8
1994	20.0	24.1	27.6	21.3
1995	15.8	25.2	21.5	16.8

註 : 1. 세외수입 통계는 『地方稅外收入年鑑』에, 지방세수입 통계는 『地方財政年鑑』에 수록된 자료임.

資料 : 內務部, 『地方稅外收入年鑑』, 1996.

———, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

〈表 6-3〉 一般會計 移越金 增加率과 前年度 地方稅收入, 地方稅外收入, 自體歲入 增加率間의 相關係數

	이월금	전년도 지방세수입	전년도 세외수입	전년도 자체세입
이 월 금	1			
전년도 지방세수입	0.5066	1		
전년도 세 외 수 입	0.2767	0.6971	1	
전년도 자 체 세 입	0.4764	0.9774	0.8314	1

第 2 節 移越金의 構造 및 發生原因

다음에서는 1995년의 지방재정 자료를 가지고 移越金의 構造를 분석하여 정책시사점을 도출해 본다. 1994년의 一般會計 歲出 決算額은 총 21조 9,021억원이었다(〈表 6-4〉 참조). 이 중 1994년의 前年度 移越金은 5조 3,330억원으로 歲出總額의 24.3%를 차지하였으며, 이월금의 절반 이상은 純歲計剩餘金이었다. 1995년에도 이와 비슷한 구조를 나타내 이월금은 歲出總額 24조 8,159억원의 26.6%인 6조 6,006억원에 달했고, 순세계잉여금은 이월금의 절반을 웃돌았다. 1995년의 전년도 이월금을 1994년의 세출총액과 비교하여 보면 1994년 一般會計 歲出 決算額의 약 30% 정도에 해당하는 금액이 당해연도에 사용되지 않고 다음 해로 이월되었음을 알 수 있다.

이와 같이 대규모의 移越金이 지속적으로 발생하는 원인으로 다음과 같은 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 당해연도에 지출하여야 할 금액을 특별한 사정에 의하여 지출하지 못하고 다음 해로 이월하는 것이다. 우리나라의 경우 중앙정부는 매년 地方財政의 30%를 능가하는 자금을 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체로 하여금 公共財 供給에 사용하도록 하고 있는데 이러한 移轉財源 중 일부는 연말 또는 연말에 가까운 시기에 이전되고 있다. 따라서 지방자치단체는 이와 같이 연말 또

〈表 6－4〉 一般會計 移越金의 構造(純計基準)[1]

(單位 : 백만원, %)

	1994	1995
일반회계 세출(A)	21,902,088	24,815,945
이월금(B)	5,333,005	6,600,552
순세계잉여금(C)	2,737,587	3,623,256
기타 이월금(D)	2,595,418	2,977,296
B/A	24.3	26.6
C/A	12.5	14.6
B/A(－1)[2]		30.1
C/A(－1)[2]		16.5

註 : 1) 1994년의 移越金 純計는 순세계잉여금과 기타 이월금으로 구분되지 않아 총계 자료의 純歲計剩餘金 對 其他 移越金의 比率을 기준으로 이월금 총액을 배분하였음.

2) A(－1)은 전년도의 一般會計 歲出을 의미함.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995, 1996.

는 연말에 가까운 시기에 이전된 자금을 연중에 모두 사용하지 못하고 부득이 다음 해로 이월시키는 경우가 많다. 연말에 이전되어 부득이 이월되는 이전재원이 地方費 負擔을 필요로 하는 사업에 사용할 것을 조건으로 주어지는 補助金인 경우 부적절한 보조금 이전시기로 인해 사업자체를 당해연도에 시행하지 못하면 移轉財源뿐만 아니라 그 사업에 사용할 것을 목적으로 남겨 놓은 地方費도 이월해야 하므로 移越金의 規模는 더욱 커진다. 또한 경우에 따라서는 중앙정부가 景氣安定 등을 목표로 지방자치단체에 긴축을 요구하고 이에 따라 不用額이 발생하여 다음 해로 이월되는 경우도 있다. 이와 같은 성격의 이월금은 주로 이월사업비로 〈表 6－4〉의 기타 이월금에 해당된다.

이와 같이 예산에 포함되었던 지출이 이루어지지 않거나 축소되었기 때문에 이월되는 것과는 달리 단순히 歲入 豫算額에 비해 決算額이 많기 때문에 이월금이 발생하는 경우가 있는데, 이를 純歲計剩餘金이라고 하

며 순세계잉여금이 總移越金에서 차지하는 비중은 54.9%(1995년)로 절반을 넘는다. 세입 결산액이 예산액보다 많아 순세계잉여금이 발생하게 되는 주된 이유는 세입 예산액 산정시 地方稅收入, 稅外收入, 地方交付稅 등 지방자치단체의 세입을 정확하게 산정하지 못하는 데 있다고 할 수 있다. 지방자치단체의 예산 편성시 地方自治團體의 歲入을 정확하게 산정하지 못하는 이유는 크게 두 가지로 구분해 볼 수 있는데, 그 중 하나는 制度의 改編, 所得增大 등으로 인한 地方稅收入 및 稅外收入의 增加分이 세입예산 산정시 정확하게 반영되지 못한다는 점이다. 이는 1970년대 중반의 住民稅制 導入, 1980년대 말부터 1990년대 초까지 이어지는 일련의 地方稅收入 擴充 措置 및 所得增大에 따른 地方稅收入의 增大와 함께 이월금이 급격히 증가한 것과도 일맥상통하는 이야기라고 할 수 있다. 제도의 변화 또는 다른 환경의 변화에 따라 지방세수입이 급격히 증대되었음에도 불구하고 지방자치단체는 이를 제대로 예측하지 못하고 주로 前年度 實績을 근거로 차기 연도의 세입을 예측함으로써 이러한 변화들을 제대로 반영하지 못하였고 따라서 歲入豫算은 과소평가되고 移越金은 증가하였다고 할 수 있다.

세입예산이 과소평가되고 과소평가된 세입예산이 추후에 시정되지 않고 오랜 기간 지속되어 온 데에는 또 다른 제도적인 이유가 있다. 우리나라는 1995년까지 地方自治團體의 長을 주민이 직접 선출하지 않고 중앙정부에서 임명하였다. 따라서 1995년까지 지방자치단체의 장은 歲入을 정확하게 추정하고 이를 효율적으로 활용하여 住民의 厚生을 極大化시키기보다는 재정에 적자를 내지 않고 자치단체를 안정적으로 운영하여 추후의 승진 또는 중앙으로의 진출에 장애요인이 발생하는 것을 방지하려는 동기를 갖고 있었다고 할 수 있다. 이를 위해서는 다소 보수적인 입장에서 歲入豫算을 책정하는 것이 보다 유리하였을 가능성이 있다. 뿐만 아니라 地方交付稅 配分方式에 있어서 다른 조건이 같을 경우 지방세수입이 적은 지방이 교부세를 많이 배분받게 되어 있어 지방자치단체는 地方稅收入을 過小策定하려는 동기를 갖게 된다는 점도 이에 일조하였을

것으로 보인다[1]

〈表 6-5〉에서는 1995년도 일반회계 세입 예산액과 國庫 및 市·道費補助金 使用殘額, 前年度 移越事業費를 제외한 결산액을 비교하여 그 차액의 구성을 살펴보았다. 1995년의 歲入 豫算額은 총 27조 1,974억원이었으며, 決算額은 이보다 6조 4,926억원이 많은 33조 6,901억원이었다. 이를 항목별로 살펴보면 地方稅收入의 결산액과 예산액간의 차액은 2조 549억원, 純歲計剩餘金의 결산액과 예산액간의 차액은 1조 7,759억원으로 각각 결산액과 예산액간의 차액을 31.7%, 27.4%씩 설명하고 있다. 순세계잉여금의 결산액과 예산액간의 차이가 歲入純計 決算額과 豫算額間의 差額에서 차지하는 비중이 30%에 가깝다는 것은 한 해에 발생한 純歲計剩餘金이 지속적으로 이월금을 증가시키는 요인으로 적용하고 있음을 의미한다.

〈表 6-5〉 一般會計 歲入純計의 豫算額과 決算額間의 隔差(1995)

(單位 : 백만원, %)

	예산액(A)	결산액(B)	B-A	구성비
세 입 순 계	27,197,437	33,690,059	6,492,622	100.0
지 방 세 수 입	13,261,980	15,316,913	2,054,933	31.7
지 방 교 부 세	5,161,519	5,671,326	509,807	7.9
국 고 보 조 금	2,614,122	3,218,960	604,838	9.3
순 세 계 잉 여 금	1,847,387	3,623,256	1,775,869	27.4
기 타[1]	4,312,429	5,859,604	1,547,175	23.8

註 : 1) 세입 순계에서 地方稅收入, 地方交付稅, 國庫補助金 및 純歲計剩餘金을 제외한 나머지 항목들의 합계임.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995, 1996.

1) 地方稅收入을 過少策定하려는 동기가 실제로 豫算 編成에 얼마나 반영되었는지는 주어진 자료만 가지고는 파악할 방법이 없으나 우리나라의 현행 제도가 이와 같은 動機를 부여하고 있음을 부인하기는 어렵다.

第3節 要 約

본장에서는 移越金의 變化推移와 構造 및 發生原因을 검토하였는데 이를 통해 지방재정정책에 대한 중요한 시사점을 몇 가지 찾을 수 있었다. 그 중 하나는 移越金의 증가가 地方稅收入의 증가와 밀접한 관계를 가지고 있다는 점이다. 1970년대 초부터 1995년까지 우리나라 지방자치단체의 移越金 規模의 변화를 살펴본 결과 연도별로 차이는 있으나 대체로 시간이 지남에 따라 지방세수입 및 세외수입에 비해 이월금이 빠른 속도로 증가하는 경향을 보여 주었으며, 특히 地方稅收入의 增加率이 높았던 1970년대 중반과 1980년대 말부터 1990년대 초에 이르는 기간 동안 移越金의 增加速度가 빨랐던 것으로 나타났다. 아울러 이 기간 동안에 지방세수입에 대한 이월금의 비율도 급격히 상승하였다.

1995년의 移越金 規模는 지방세수입의 43.8%에 달하며 그 중 절반 이상은 歲入 豫算額보다 決算額이 많아 발생하는 純歲計剩餘金이다. 이와 같이 우리나라에서 이월금이 많이 발생하는 중요한 원인 중의 하나는 歲入 豫算額이 실제적인 세입과 상당히 다르다는 데 있다. 세입 예산액과 결산액간의 괴리가 가장 극명하게 드러나는 시기는 地方稅制度의 改善을 통해 지방세수입이 확충된 시기라고 할 수 있다. 지방세제도가 변화하였는데도 세입예산 산정시 이러한 변화들을 적절히 반영하지 못하고 단순히 前年度 實績을 근거로 세입예산을 책정할 경우 歲入豫算은 실제 세입에 못 미쳐 移越金이 증가하게 된다.

지방세를 확충하는 일련의 조치들이 세입예산 편정시 제대로 반영되지 못하고 부분적으로는 移越金의 증가라는 결과로 나타나는 이유는 몇 가지 제도적인 요인에서 찾아 볼 수 있다. 그 중 하나는 우리나라의 地方稅政策이 중앙정부의 차원에서 결정된다는 점이다. 이는 地方稅 擴充을 위한 措置들이 지방자치단체의 재정수요 증대를 위한 자발적인 노력에 의해서 이루어진 것이라기보다는 중앙정부가 일괄적으로 결정한 정책의 산물임을 의미한다. 전자의 경우, 즉 지방자치단체가 財政需要의 增大를

인식하고 이를 충족시키기 위하여 면밀한 계산하에 地方稅를 확충하였다면 그로 인한 지방세수입의 증대가 豫算에 반영될 것이다. 그러나 후자의 경우에는 그러한 동기가 비교적 작다고 할 수 있다. 또한 중앙정부에 의해서 임명된 地方自治團體長은 정확한 예산책정의 동기를 갖고 있지 않다고 할 수 있다. 그보다는 오히려 불확실한 미래에 대해 가능한 한 보수적인 입장을 취하여 재정을 안정적으로 운영함으로써 향후의 昇進 또는 中央으로의 進出에 장애요인을 만들지 않는 데에 최선을 다할 것이다. 마지막으로 다른 조건이 같을 경우 현행 지방교부세 배분방식에 의하면 지방세수입이 적은 지방에 地方交付稅가 더 많이 배분되는데 이는 지방자치단체로 하여금 地方稅收入을 過小評價하도록 하는 동기를 부여하는 제도라고 할 수 있다.

이와 같은 논의는 地方財政을 擴充함에 있어서 그 방법에 신중을 기해야 한다는 점을 시사한다. 특히 주의하여야 할 점은 歲入規模의 正確한 豫測과 이를 통한 效率的인 財政의 運用을 위해서는 중앙정부의 일방적인 결정에 의해 전국적으로 동일하게 적용되는 地方財政 擴充政策을 시행하기보다는 각 지방자치단체가 자발적인 노력을 통해서 財源을 확충할 수 있도록 도와주는 역할을 하는 것이 중요하다는 것이다. 1995년의 地方自治團體長 民選은 지방자치단체의 비효율적인 지방재정 운용을 억제하는 중요한 계기로서 앞으로 그 이전에 비해 移越金의 規模가 축소될 것으로 전망되지만, 그 이외에도 지방자치단체의 課稅自主權 擴大, 地方交付稅制度의 改善 등을 통하여 歲入推計를 정확하게 하고자 하는 동기를 부여하는 정책을 함께 시행해 나가야 할 것이다.

第7章 要約 및 政策示唆點

본 연구에서는 地方稅外收入의 規模와 構造, 地域別 分布 등을 분석하고 이를 통해서 향후 地方財政政策에 대한 시사점을 모색하였다. 우리나라의 지방세외수입에 대해 분석한 다른 연구와 비교하여 볼 때 본 보고서는 몇 가지 특징을 갖고 있는데, 그 중 하나가 經濟的인 性格보다는 會計的인 目的에 따라 분류되어 있는 우리나라의 地方稅外收入 統計를, 국제적으로 널리 통용되고 있는 IMF 분류체계에 따라 재분류하여 검토하였다는 점이다. 이와 같은 統計資料의 再分類는 국제비교를 가능하게 해 줄 뿐만 아니라 기존의 우리나라 地方歲入 分類體系를 그대로 이용할 경우에는 가능하지 않았던 경제적인 성격에 대한 분석도 가능하게 해 준다는 장점이 있다. 특히 한 해의 수입이 그 해에 지출되지 않고 다음 해로 이월되어 다음 해의 수입으로 다시 계산되는 二重計算을 방지할 수 있으며, 地方自治團體間 財政調整이라고 할 수 있는 徵收交付金과 지방정부의 실질적인 수입이라고 보기 어려운 地方債, 融資金 回收收入 등을 세외수입에서 제외함으로써 地方財政 歲入이 과대평가되는 것을 방지할 수 있다. 또한 事業費用을 공제하기 전의 事業收入을 모두 세외수입에 포함시키지 않고 그 중 일반회계로 편입된 부분만을 포함시킴으로써 公企業 特別會計를 비롯한 특별회계를 일반회계의 財源補充 手段으로 간주하였다는 점이 재분류된 통계의 특징이라고 할 수 있다.

이와 같은 재분류를 통해 지방세외수입 규모를 다시 계산한 결과 會計的인 目的에 중점을 두고 있는 우리나라의 지방재정 통계는 稅外收入 規模를 상당히 과대평가하고 있음을 알 수 있었다. 『地方財政年鑑』의 분류에 의하면 1995년 우리나라의 地方財政 歲入은 일반회계와 특별회계를 합하여 52조 3,789억원이었으며 그 중 29.2%는 地方稅收入, 22.5%

는 移轉歲入, 나머지 48.3%는 稅外收入인 것으로 나타났다. 이 개념에 따르면 지방세수입과 세외수입의 합계로 정의되는 自體歲入이 총세입에서 차지하는 비중은 77.5%로 우리나라의 地方財政自立度는 상당히 높은 것으로 나타난다. 그러나 IMF의 기준에 따라 우리나라의 지방재정통계를 재분류하여 보면 일반회계와 교육비 특별회계를 합하여 1995년의 總歲入은 41조 8,124억원이었고 그 중 地方稅收入이 15조 3,169억원으로 36.6%, 移轉歲入이 21조 9,243억원으로 52.4%를 차지하였으며 稅外收入은 4조 5,711억원으로 總歲入에서 차지하는 비중이 10.9%에 불과하였다. 이 개념에 의하면 지방세수입과 세외수입의 합계가 지방재정에서 차지하는 비중을 의미하는 地方財政自立度는 47.5%에 불과하다.

우리나라의 地方稅外收入 構造를 보면 약 70% 정도가 使用料, 手數料 등 사용자부담금으로 구성되어 있으며, 사업수입 및 재산수입은 16.9%, 財産賣却收入, 寄附金 등 자본수입은 12.8%를 차지하고 있다. 또한 광역, 기초를 불문하고 都市型 自治團體에서 세외수입의 비중이 큰 것으로 나타났으며, 시간이 지남에 따라 使用者負擔金과 事業收入 및 財産收入이 세외수입에서 차지하는 비중은 증가되고 資本收入의 비중은 감소하는 경향을 보여주었다.

본 보고서의 두번째 특징은 國際比較를 통해서 우리나라 地方稅外收入의 規模를 평가하였다는 점이다. 세외수입의 규모가 어느 정도가 되어야 하는지에 대해서는 정확한 이론이나 실증적인 지표가 없다. 많은 경우 세외수입을 유발하는 公共서비스의 供給費用과 서비스에 대한 대가로 징수하는 稅外收入의 規模를 비교하여 세외수입의 적정성을 평가하고 있으나 이러한 방식은 公共財 供給費用의 算定, 原價補償比率의 算定 등의 측면에서 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 그러므로 본 보고서에서는 이러한 분석방법 대신 開發途上國의 政府支出 構造를 국제적으로 비교한 Heller and Diamond(1990)의 분석방법을 稅外收入의 國際比較에 적용하여 우리나라의 지방세외수입 규모를 평가하였다. 吳然天(1985)은 미국의 ACIR이 사용한 代表的 租稅體系(representative

tax system) 模型을 세외수입에 원용하여 우리나라의 地域間 稅外收入 隔差를 비교하였는데, 본 보고서에서 사용한 방식은 원칙적으로 오연천이 사용한 것과 유사한 방식이나 이를 국제비교에 적용하여 地方稅外收入의 總計規模를 평가하였다는 점에서 차이가 있다.

國際比較를 통해서 우리나라의 地方稅外收入 規模를 평가해 본 결과 우리나라의 1인당 지방세외수입은 우리나라와 1人當 國內總生産 規模가 같은 국가의 평균과 비교해 볼 때 35%, 우리나라와 1人當 地方財政支出 規模가 같은 국가의 평균에 비해서는 28.6% 작은 것으로 나타났다. 반면 1인당 지방세수입의 경우에는 우리나라가 所得 水準이나 地方財政支出 規模가 유사한 다른 국가의 평균치보다 14~19% 정도 많다는 점을 고려할 때 우리나라의 지방세외수입은 상당히 작은 편이며, 이는 앞으로 地方財政을 擴充해야 한다면 지방세수입보다는 세외수입의 증대를 우선적으로 도모해야 한다는 점을 시사해 준다. 이와 함께 본 보고서에서는 稅外收入을 사업수입 및 재산수입, 사용자부담금, 자본수입으로 구분하여 국제비교를 시도하였는데, 資本收入은 우리나라가 소득수준 및 지방재정지출 규모가 유사한 다른 국가보다 많은 반면 事業收入 및 財産收入은 25~30%, 使用者負擔金의 경우에는 17.5~24.8% 작은 것으로 나타났다.

본 보고서에서는 또한 地方稅外收入의 地域別 分布를 살펴보기 위하여 지방세외수입의 지니계수와 가중변이계수를 구하여 地方稅收入 및 지방세수입과 세외수입의 합계인 自體歲入의 경우와 비교하여 보았다. 세외수입은 그 자체가 經濟의 效率性에 주안점을 둔 제도로서 地域間 衡平性과는 직접적인 관계가 없다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 이를 검토한 이유는 세외수입의 증대를 통해서 지방재정을 확충할 경우 地方財政의 地域間 不均衡이 심화될 것인지의 여부를 판단하기 위한 것이었다. 이 분석의 결과에 따르면 전반적으로 세외수입이 지방세수입보다 地域別 集中度가 심하나 양자가 상호 보완작용을 하여 이를 종합한 自體歲入의 지역별 집중도는 세외수입을 제외한 地方稅收入의 집중도보

다 낮은 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 지방자치단체 중 稅源이 적어 歲入이 부족한 지역에서는 이를 보완하기 위하여 稅外收入을 확보하는 데 보다 많은 노력을 기울인다는 데에 부분적인 이유가 있는 것으로 판단된다.

마지막으로 본 연구에서는 移越金의 變化推移와 構造 및 發生原因 등에 대해 살펴보았다. 본 연구에서 채택한 IMF의 분류체계에 의하면 이월금은 稅外收入에 포함되지 않으나 본 연구의 끝 부분에서 이에 대해 검토한 것은 기존의 세외수입 분류체계상 이월금이 워낙 중요한 역할을 하기 때문이다. 1970년대 초부터 1995년까지 이월금의 변화추이와 地方稅收入의 변화추이를 비교·검토한 바에 따르면, 대체로 이월금이 지방세수입에 비해 빠른 속도로 증가하는 경향을 보여 주었으며 특히 地方稅收入의 增加率이 높았던 1970년대 중반과 1980년대 말부터 1990년대 초에 이르는 기간 동안의 移越金 增加速度가 빨랐던 것으로 나타났다. 이는 지방세수입의 증가가 모두 支出의 增加에 반영되지 않고 일부는 移越金의 增加로 반영되었다는 것을 의미한다. 아울러 이는 지방세 확충을 위한 조치들이 地方自治團體의 財政需要 增大를 위한 자발적인 노력에 의해서 이루어진 것이라기보다는 중앙정부가 일괄적으로 결정한 정책의 결과임을 의미한다.

이상의 분석에서 얻을 수 있는 우리나라의 地方財政政策에 대한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 會計的 目的에 치중하고 있는 우리나라의 地方財政 統計를 경제적 성격에 따라 재분류해 보면 우리나라의 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중은 기존의 통계가 제시하는 것보다 상당히 낮으며, 따라서 다른 선진국들에 비해 크게 뒤지지 않는 것으로 알려진 地方財政自立度도 상당히 낮게 나타난다. 이는 우리나라 地方財政의 自律性을 제고하는 일이 상당히 시급한 과제임을 시사한다. 둘째, 우리나라의 1인당 지방세외수입은 1人當 國民所得 水準 및 地方財政支出 規模가 유사한 다른 국가들의 평균에 비해 30% 정도 적은 반면 1인당 지방세수입은 오히려 우리나라가 많은 것으로 나타났다. 이는 우리나라에서

지방세외수입을 확충할 가능성이 상당히 큰 반면 지방세수입을 증대시킬 수 있는 여지는 그다지 많지 않으므로 地方財政 擴充의 필요성이 제기된다면 이를 위한 수단으로 地方稅外收入 增大方案이 먼저 모색되어야 함을 의미한다. 셋째, 우리나라의 경우 稅外收入의 比重이 비교적 작은 편이며 이로 인해 地方財政自立度가 낮다는 점을 종합해 보면 세외수입의 확충은 우리나라 지방재정의 중요한 과제라고 할 수 있는 地方財政自立度 提高와 地方財政 擴充을 모두 달성하는 방안이 될 수 있을 것이다. 넷째, 우리나라에서 지방세외수입을 증대하고자 한다면 지방직영공기업이 제공하는 서비스에 대한 요율 조정을 통한 事業收入 및 財産收入의 擴充과 사용료, 수수료 등 使用者負擔金의 現實化가 동시에 진행되는 것이 바람직하다. 다섯째, 지방세외수입을 확충함에 있어서 地域間 財政力 不均等을 크게 우려할 필요는 없다. 마지막으로 우리나라에서는 移越金의 規模가 상당히 큰 편이며 그것이 줄어들지 않고 상당기간 지속되는 경향이 있는데, 이는 지방재정을 확충함에 있어서 신중을 기해야 함을 의미한다. 歲入規模의 正確한 豫測과 이를 통한 效率的인 財政運用을 위해서는 地方稅率의 引上과 같이 중앙정부의 일방적인 결정에 의해 전국적으로 동일하게 적용되는 정책을 사용하기보다는 각 지방자치단체가 自發的인 努力을 통해서 재원을 확충할 수 있도록 도와주는 역할을 하는 것이 중요하다.

參 考 文 獻

內務部, 『95 普通交付稅 算定解說』, 1995.

———, 『地方稅外收入年鑑』, 1996a.

———, 『1997年度 地方自治團體 豫算科目 區分 및 解疏』, 1996b.

———, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

羅城麟 · 錢英燮, 『公共經濟學』, 學現社, 1995.

盧基星, 「地方自治制 實施에 따른 財政規模의 變動과 政府機能 配分」, 宋大熙 · 盧基星(編), 『地方自治制 實施에 따른 中央 · 地方財政機能의 再定立』, 韓國開發研究院, 1992.

朴完奎, 「政府支出과 國民所得間의 關係－韓國의 경우」, 『財政金融研究』, 第3卷 第1號, 韓國租稅研究院, 1996a.

———, 「地方自治團體의 財政變數에 대한 實證分析」, 『1996年度 秋季學術大會 發表 論文集』, 韓國財政學會, 1996b.

———, 「地方政府 自主財源의 擴充」, 李啓植 外(編), 『中央 · 地方政府間 關係 및 財源調整』, 韓國開發研究院, 1996c.

朴釘洙, 『廣域自治團體와 基礎自治團體間 財源調整에 관한 研究』, 研究報告書 97-01, 韓國租稅研究院, 1997.

朴釘洙 · 安鍾錫, 『教育財政의 構造와 財源擴充方案』, 研究報告書 96-02, 韓國租稅研究院, 1996.

成明宰, 『稅收推計模型과 稅收展望』, 研究報告書 95-05, 韓國租稅研究院, 1995.

宋大熙, 『地方 公企業의 課題와 發展方向』, 韓國開發研究院, 1990.

———, 「地方稅外收入의 現況과 發展方向」, 宋大熙 · 盧基星(編), 『地方自治制 實施에 따른 中央 · 地方財政機能의 再定立』, 韓國開

發硏究院, 1992.

安鍾錫 · 朴釘洙, 『中央政府와 地方自治團體間 財源配分에 관한 硏究』, 硏究報告書 96-10, 韓國租稅硏究院, 1996.

吳然天, 「稅外收入의 運營實態와 發展方向」, 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發硏究院, 1985.

吳熙煥, 『地方公企業의 制度 改善方案』, 硏究報告書 96-9, 韓國地方行政硏究院, 1996.

元允喜, 「地方稅와 稅外收入에서의 財政自主權 伸張方案」, 『地方行政硏究』, 第9卷 第3號, 韓國地方行政硏究院, 1994.

尹景駿 · 元求桓, 「地方政府 直營企業의 相對的 效率性 評價: 都市 上水道事業에 대한 Data Envelopment Analysis」, 『韓國行政硏究』, 第5卷 第4號, 韓國行政硏究院, 1997.

地方財政發展企劃團, 『地方財政發展計劃』, 1996.

Bahl, R. W. and J. F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

Bailey, S. J., "User charges for Urban Services," *Urban Studies*, Vol. 31, Nos. 4/5, 1994.

Bird, R. M., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993.

Boyne, George A., "Competition and Local Government: A Public Choice Perspective," *Urban Studies*, Vol. 33, Nos. 4/5, 1996.

Heller, Peter S. and J. Diamond, *International Comparisons of Government Expenditure Revisited—The Developing Countries 1975-86*, Washington D.C.: International Monetary Fund, 1990.

Lee, Dwight R., "The Political Economy of User Charges: Some

Bureaucratic Implications," R.E. Wagner(ed.), *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London: Routledge, 1991.

Lepage, Henri, "The Practice and Politics of Marginal Cost Pricing: The Case of the French Electric Monopoly," R. E. Wagner(ed.), *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London: Routledge, 1991.

IMF, *Government Finance Statistics*, 1996.

——, *International Financial Statistics*, 1996.

Oates, Wallace E., "Fiscal Decentralization and Economic Development," *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993.

OECD, "Best Practice Guidelines for User Charging for Government Services," PUMA/SBO(97)6, 1997.

———, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-1995*, Paris: OECD, 1996.

Wagner, Richard E., "Tax Norms, Fiscal Reality, and the Democratic State: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice," R. E. Wagner(ed.), *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London: Routledge, 1991.

Yandle, Bruce, "User Charges, Rent Seeking, and Public Choice," R. E. Wagner(ed.), *Charging for Government: User Charges and Earmarked Taxes in Principle and Practice*, London: Routledge, 1991.

〈國文要約〉

地方稅外收入의 現況 및 政策示唆點

安 鍾 錫

정부가 발표하는 稅外收入 統計는 정부의 회계적 목적에 따라 작성된 것으로서 移越金, 徵收交付金 등 지방자치단체가 자율적으로 징수하여 사용하는 自體歲入으로 볼 수 없는 항목들을 포함하고 있어 地方財政自立度를 과대평가하는 요인이 되고 있다. 이에 본 보고서에서는 地方自治團體의 歲入確保能力에 대한 正確한 評價, 經濟的 性格에 따른 構造分析, 國際比較 등을 가능하게 해 주는 IMF의 地方財政 統計 分類體系를 기준으로 우리나라의 稅外收入 統計를 再分類하여 실질적인 지방자치단체의 稅外收入 規模와 構造를 파악함으로써 정책시사점을 도출하였다.

기존의 전통적인 분류체계에 의하면 1995년 우리나라의 地方財政 歲入에서 稅外收入이 차지하는 비중은 40%를 능가하고 地方財政自立度는 70%를 넘는 것으로 나타난다. 그러나 본 보고서의 새로운 분류방식에 따라 세외수입에서 실질적인 지방정부의 수입이라고 하기 어려운 거품을 제외하고 나면 1995년 地方財政 一般會計와 敎育費 特別會計 歲入에서 稅外收入이 차지하는 비중은 10.9%에 불과하며 地方財政自立度는 47.5%로 크게 낮아진다. 또한 우리나라의 1인당 지방세외수입 규모는 1人當 國內總生産 또는 地方財政支出 規模가 유사한 다른 국가의 평균치의 70% 수준 또는 그 이하인 것으로 나타났다.

이와 함께 地方稅收入과 稅外收入, 그리고 양자의 합계로 정의되는 自體歲入의 지역별 분포를 분석해 보았는데, 그 결과 세외수입이 지방세수입의 地域別 隔差를 보완하여 自體歲入의 地域別 集中度가 지방세수입보다 낮은 것으로 나타났다.

이와 같은 연구결과는 우리나라가 지방세외수입을 상당히 증가시킬 수 있는 여력을 갖고 있으며, 지방세외수입 증대를 통해 地方財政自立度를 提高함과 동시에 地方財政을 擴充할 수 있다는 점을 시사한다. 지방세외수입을 증대시키기 위해서는 지방공기업이 제공하는 서비스에 대한 요율 조정을 통한 事業收入 및 財産收入의 擴充과 사용료, 수수료 등 使用者負擔金을 現實化시키는 조치를 동시에 추진하는 것이 바람직하다. 이때 地方財政 歲入의 不均等度 악화에 대해서는 크게 우려하지 않아도 된다.

〈Abstract〉

Non-Tax Revenue of Local Governments in Korea

An, Jongseok

Non-tax revenue of local governments is generally regarded as a revenue of local governments' own accounts because it is assessed, collected, and used by local governments. However, the official statistics of Korean local governments' non-tax revenue include some items which are not appropriate for this definition. For example, the balance brought forward from the previous year is regarded as a non-tax revenue of local governments. This may be one factor exaggerating local governments' revenue. In addition, collection grants, which are more likely to be intergovernmental transfers than fees or taxes assessed by local governments, are also included in non-tax revenue. These and some other factors have the effects of exaggerating fiscal accountability of local governments. Therefore, this paper reclassified the statistics of local governments' revenue following the IMF classification which are free from those problems. And it evaluated the level and structure of local non-tax revenue in Korea using reclassified statistics.

One of the findings of this paper is that non-tax revenue accounts for 10% of local governments' revenue rather than 40% implied by official statistics. This means that fiscal self-accountability of Korean local governments is much lower than that appeared in official statistics. The paper also found that per-capita local non-tax revenue in Korea amounts to 2/3 of the average of other countries with similar economic environments. In addition, it has been shown that raising

non-tax revenue by local governments might not worsen horizontal equality of fiscal abilities.

These results imply that there are rooms for local governments in Korea to raise revenue and fiscal self-accountability without harmful side effects worsening horizontal inequality. This can be done by raising non-tax revenue such as user fees and charges for services provided by local governments or local public firms.