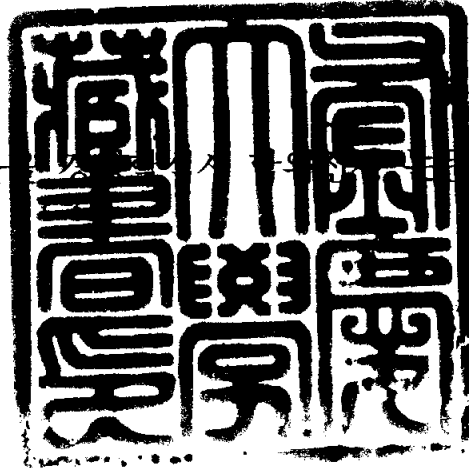


경영학석사 학위논문

자치구의 지방재정 확충방안에
관한 연구

지도교수 박 영 병

이 논문은 경영학석사 학위논문으로 제출함



2004년 2월

부경대학교 경영대학교

경영학과 세무관리전공

조 주 현

조주현의 경영학석사 학위논문으로 인준함

2003년 12월 13일

주 심 경영학박사 김 태 용



위 원 경영학박사 김 진 황



위 원 경영학박사 박 영 병



목 차

Abstract	iv
제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적.....	1
제 2 절 연구의 방법과 범위.....	2
제 2 장 지방재정의 구조	5
제 1 절 지방재정의 개요.....	5
제 2 절 우리나라의 지방세 구조.....	11
제 3 절 OECD 국가의 지방세구조.....	17
제 3 장 자치구의 재정실태와 문제점	27
제 1 절 자치구의 재정실태.....	27
제 2 절 부산광역시 자치구의 재정실태.....	31
제 3 절 자치구 지방재정의 문제점	41
제 4 장 자치구의 지방재정의 확충방안	47
제 1 절 지방소득세의 도입.....	47
제 2 절 지방소비세의 도입.....	55
제 3 절 지역환경에 적합한 신세원 개발.....	57
제 5 장 결 론	69
▣ 참고문헌.....	71

표 목 차

<표 2-1> 지방세의 세목별구조.....	13
<표 2-2> 지방자치단체 세목별 지방세규모.....	14
<표 2-3> 지방자치단체 유형별 지방세 규모비교.....	15
<표 2-4> 지방세가 내국세에서 점하는 비중.....	16
<표 2-5> 지방세 신장을 현황.....	16
<표 2-6> OECD 국가 조세의 세원별 세수구조.....	18
<표 2-7> 지방세 세원별 세수구조 (연방형국가).....	19
<표 2-8> 지방세 세원별 세수구조 (단일형국가).....	21
<표 2-9> 미국의 세수구조.....	23
<표 2-10> 독일의 세수구조.....	24
<표 2-11> 일본의 세수구조.....	25
<표 3-1> 자치구의 재정수입과 재정지출예산.....	27
<표 3-2> 서울특별시 자치구의 재정수지예산.....	28
<표 3-3> 부산광역시 자치구의 재정수입과 재정지출예산.....	29
<표 3-4> 자치구의 재정자립도.....	30
<표 3-5> 부산광역시 자치구의 예산총괄규모.....	32
<표 3-6> 세입내역별 예산총괄액.....	33
<표 3-7> 부산광역시 자치구별 지방세 징수실적 현황.....	35
<표 3-8> 부산광역시 자치구의 주민 1인당 수입액 비교.....	36
<표 3-9> 부산광역시 자치구의 세출예산 규모.....	38
<표 3-10> 부산광역시 자치구의 재정실태 분석지표 비교.....	39

<표 4 1> 기능별 지출책임 배분체계.....	48
<표 4 2> 중앙정부사무의 지방이양 추세.....	49
<표 4 3> 중앙정부와 지방자치단체의 형식적·실질적 재정규모.....	49
<표 4 4> 지방세 주요세목의 신장성.....	50
<표 4 5> 지방세원칙에 입각한 세원별 분석결과.....	53
<표 4 6> 지방소득세의 도입 효과.....	54
<표 4 7> 지방소비세의 도입 효과.....	57
<표 4 8> 해수욕장의 연도별 이용객수.....	67
<표 4 9> 해수욕장 이용세의 정수 효과.....	68

A Study on the Revenue Expansion of a Local Self-Governing Body

Cho, Ju-Hyun

*Majoring in Taxation Management,
Department of Business Administration,
Graduate School of Business Administration,
Pukyong National University*

Abstract

This study reviews local tax systems *status quo* in OECD countries and Korea as well and analyses financing conditions of local government in Korea. And then the paper tries to factor out problems on financing structure of local self government.

The objectives of this paper are: ① to find out the most reasonable way to expand local government's revenue (LGR), by reviewing prior literatures on the expansion of LGR in Korea and ② to analyze the feasibility and effect of the change, especially in Haeundae-Gu, Busan, Korea.

The research methods applied in this paper are based on: ① literature survey of published references and ② a case study on financing conditions of Haeundae-Gu local self government.

The results of the study are as follows:

First, the study proposes a local income tax system, which will increase 44.5% of LGR.

Second, the study also recommends a local consumption tax system, which will result in the expansion of 61.6% of LGR.

Third, the study suggests new sources of LGR including spa tax on hot spring, beach tax on the use of Haeundae beach, Casino tax, hotel lodging tax, etc. If Haeundae-Gu local self-government utilizes the beach tax on the use of Haeundae beach, it will increase 27.5% of LGR.

Even if there exists an appealing source of LGR, the local government should be careful to adopt a new tax system simply to increase its revenue because we have to consider hidden constraints on each alternative before enforcement of a new system.

제1장 서론

제1절 연구의 목적

우리나라의 장기발전 목표는 민주주의의 발전과 복지국가의 건설로 집약될 수 있다. 민주주의의 발전은 자치제도의 정착을 통하여 이루어질 수 있으며, 복지국가의 건설은 조세법률주의의 확립을 통해 달성될 수 있을 것이다. 자치제도 중 가장 기본적인 것이 지방자치제도라고 할 수 있다. 자본주의 국가에서 재정의 자주성은 자치제도의 가장 기본이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치제도의 성공 여부는 재정의 자주성과 직결되는 문제가 되는 것이다. 즉, 지방자치단체의 재정의 자주성은 정치적 측면에서의 지방자치제도의 정착뿐만 아니라 지역의 균형있는 발전과 자원의 효율적인 배분을 통한 경제적 측면에서의 지역경제 활성화를 달성할 수 있기 때문에 국가 발전목표를 달성하기 위한 중요한 과제라고 할 수 있다.

우리나라가 지니고 있는 심각한 구조적 불균형 문제중의 하나가 인구와 경제력의 수도권 및 대도시 집중현상으로 대도시나 중소도시, 중소도시와 농촌간의 생활환경 격차 등, 지역간 불균형은 국민 화합과 균형있는 국가발전을 저해하고 있다. 이와 같은 지역간 경제력 불균형을 시정하기 위해서는 지방자치제도의 확립이 시급한 실정이며, 이는 지방자치단체의 재정자립을 통하여 이루어질 수 있을 것이다. 그러나 현행 지방자치단체는 재정적인 자립기반이 취약하여 예산의 상당부분을 중앙정부의 재정지원에 의존하고 있어 행정적 독립성이 결여되어 견실한 지방자치의 정착을 저해하고 있다.

지방재정이 건실하면 지역의 삶의 쾌적한 공간을 조성할 수 있

고, 지속적인 지역발전을 가능하게 하며, 능률적인 자치행정을 운영할 수 있다. 따라서 지방재정은 지방분권의 성패를 결정하는 중요한 요인으로 작용할 만큼 대단한 비중을 차지하고 있는 것이다. 이러한 지방재정의 확충은 지역경제를 활성화시켜주고, 지역주민의 삶의 질(quality of life)을 가장 확실하게 보장해 주는 전제조건이다. 따라서 지방자치의 성공여부는 지방재정을 어떻게 지속적으로 확보하느냐에 달려있다고 할 수 있다.

이러한 지방자치단체는 광역시·도로 구성되는 광역자치단체와 구·군·시로 구성되는 기초자치단체로 이분화되어 있다. 전자는 지역을 대단위로 분화시킨 것으로 행정적 측면에서 자치단체라고 할 수 있지만, 후자는 주민들이 삶을 영위하는 지역단위의 개념이므로 실질적인 측면에서의 자치단체라고 할 수 있다. 따라서 전자의 경우 자치단체의 활동이 지역은 특성을 반영한다고 할지라도 광범위한 개념이라서 주민들과 공감대가 미약하게 되지만, 후자의 경우에는 자치단체 활동이 당해 지역에 바로 반영되므로 자치단체의 활동에 따라 주민들의 삶의 질이 달라지게 될 것이다.

따라서 본 논문에서는 기초자치단체의 재정 자주성이 지방자치제도를 실현하는 전제조건이라는 관점에서 자치구의 재정실태를 살펴보고, 우리나라 자치구의 재정구조에 대한 문제점을 도출하여 자치구의 재정을 확충할 수 있는 방안을 제시하는데 연구의 목적을 두고 있다.

제2절 연구의 방법과 범위

본 논문은 자치구 재정실태의 검토를 통하여 문제점을 도출하고, 이에 대한 개선방향을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 본 연구

에서는 문헌을 통하여 자치구의 실태를 분석하였으며, 자치구의 재정확충방안에 대한 효과는 해운대구를 중심으로 하여 분석을 실시하였다. 즉, 본 연구에서는 사용된 연구방법은 다음과 같다.

첫째, 자치구 재정에 관한 이론적인 연구를 위하여 자치구 재정과 관련되는 각종 서적과 학술논문 등을 통한 문헌연구를 실시하였다.

둘째, 통계조사·분석방법으로 지방자치단체의 재정과 관련된 통계자료 중에서 공공기관에서 공신력 있게 발간되고 있는 지방재정연감, 지방세연감, 지방자치단체 예산개요, 부산광역시나 해운대구의 통계연보 등을 수집하여 활용하였다.

셋째, 자치구의 재정확충방안에 대한 효과는 해운대구를 중심으로 하여 지역 환경에 적합한 세원조달방안을 제시하고, 그 효과분석을 실시하였다.

본 연구에서 제시하고 있는 재정확충방안의 효과를 검토하기 위하여 연구대상을 해운대구로 한정하였다. 연구대상을 이와 같이 한정한 이유는 본 연구에서 제시하는 자치구의 재정확충방안이 자치구의 환경에 적합한 세원을 조달하여 당해 자치구에서 활용할 수 있도록 하는데 있기 때문에 특정 자치구를 대상으로 한 것이다.

본 연구의 구성은 다음과 같다.

서론에 이어 제2장에서는 지방재정의 이론적 배경을 검토하고 우리나라의 지방세 구조, OECD 국가의 지방세 구조에 대하여 살펴보았으며, 제3장에서는 자치구 지방재정의 실태를 검토하여 그에 따른 문제점을 도출하였고, 제4장에서는 제3장에서 검토한 자치구의 제반 실태와 문제점을 토대로 바람직한 자치구 지방재정의 확충방안을 제시하고, 그 효과를 분석하기로 한다.

마지막으로 제5장에서는 본 연구의 결과를 요약하고, 또한 본 연

구가 지니는 정책적 시사점에 대하여 살펴보기로 한다.

제2장 지방재정과 지방세

제1절 지방재정의 개요

1. 지방재정의 개념

지방재정(local finance)이란 지방정부 또는 지방자치단체가 그 기능을 수행하는데 필요한 자원, 즉 경비를 충당하기 위해 조달·지출·관리하는 것을 뜻한다. 여기서 “지방재정”은 지방자치단체의 재정이다. 국가재정이 대한민국정부라고 하는 단일한 행정주체의 재정인데 대하여 지방재정은 248개나 되는 많은 지방자치단체들의 재정의 집합체이다.¹⁾ 즉, 지방재정은 국가재정(national finance)에 대비된 개념으로 국가재정과 같은 단일의 것이 아닌 시·도, 시·군·구 등의 재정의 총칭이다. 지방재정은 복수의 지방자치단체의 문제이고, 이 가운데에는 적지만 건전한 재정을 이루고 있는 단체가 있는가 하면, 대부분의 단체가 자주재원 부족으로 고민하고 있다. 따라서 지방재정이라고 한 마디로 말하지만 그 구체적인 내용은 자치단체에 따라 천차만별이고, 그 문제점도 상당한 차이가 있다.

지방재정은 지역경제에 영향을 주며, 국가 전체의 경제에도 영향을 준다. 간단한 예로 지방재정 활동을 통한 지방자치단체의 개발사업은 투자와 공공서비스를 위한 물자와 인력의 구매로 나타나며, 이로 인해 경제활동이 활발해지고 지역의 경제기반이 강화된다.

1) 조창현, 「지방재정론」, 박영사, 2000, p. 5.

2. 지방재정의 특성

국가재정이 국민경제의 안정과 번영을 이룩하려는 방향으로 전개되는 것이라면, 지방재정은 지역의 경제개발이나 지역주민의 복지증진에 주된 목표를 두고 있다.²⁾ 따라서, 지방재정은 그 자체에 몇 가지 특징을 가지고 있다.³⁾

첫째, 다양성과 복잡성이다. 지방재정은 단일단체의 재정이 아니라 자연조건, 역사적 조건, 경제적 조건, 단체의 규모 및 행정 권능을 달리하는 지방자치단체 재정의 집합이다. 따라서 각각의 지방자치단체의 재정운용은 다양하고 다채로울 뿐만 아니라 재정활동의 규모에도 차이가 있다. 여기에서 지방재정의 다양성이 나타나게 되고 복잡성을 더하게 되는 것이다.

둘째, 지방재정의 비탄력성이다. 세출 면에서 지방재정은 인건비 등의 경상적 경비가 많은 반면, 세입 면에서는 지방세 수입이 점유하는 비율이 낮고 국고보조금, 지방교부세 등 지방세 이외의 재원이 상당한 부분을 차지하고 있다. 또 세입·세출 양면에 걸쳐 국가의 행정이나 재정의 영향을 받는 일이 많을 뿐만 아니라 지방채의 발행, 지방세의 증징 등에 대해서 국가의 허가를 필요로 하는 등 지방재정의 탄력성이 결핍되어 있다.

셋째, 자율성과 타율성이다. 지방재정은 국민경제와의 관련에 있어서 국가의 재정정책과 독립되어 있지 않다. 국가는 전국적인 입장에서 최소한의 필요한 관여·통제를 입법·사법·행정 면에서 행사한다. 지방재정에 대한 권한은 국가 법령에 의해 제한을 받고 있다. 따라서 지방재정은 지방자치단체의 자율적이기도 한 반면에 중앙정부에 의해 통제·지도·감독을 받으므로 타율적이라고 할 수

2) 차병권, 「재정학강의」, 박영사, 1986. pp. 1-3

3) 심정근외, 「지방재정학-이론과 실제」, 박영사, 1997. pp. 8-10.

있다.

넷째, 정치성과 경제성이다. 지방재정은 경제현상의 한 범주이므로 경제적 관점에서 고찰되어질 필요가 있고, 또한 정치현상의 하나로서 지방자치의 이념 구현과 무관하지 않다. 지방자치가 지역경제개발, 지역주민의 복지증진, 지역주민의 민주적 훈련 등을 통해서 민주주의의 실현에 결정적인 역할을 한다고 보기 때문이다. 아울러 지방자치는 정치적으로 민주주의의 원리로서 뿐만 아니라 행정의 효율성의 원리로서도 경시할 수 없는 귀중한 가치를 가지고 있다.

3. 지방재정의 자립

지방재정자립이 낮고 지역 간에 불균형한 것은 우리나라만의 고유한 문제는 아니다. 왜냐하면 어떤 나라에서도 지역적으로 균등한 발전이 이루어지고 있는 예를 발견하기가 어려우며, 산업의 입지여건이나 자연환경, 역사적 배경 등에 차이가 있는 한, 지역 간의 경제력에 차이가 발생하는 것은 불가피한 현상이다. 그러므로 지방자치의 발전은 국토의 균형 있는 발전과 지역경제의 활성화를 촉진할 수 있는 자율적인 문제해결의 전환점이 될 수 있다.

지방정부는 세입구조의 특성상 중앙정부로부터의 이전재원과 자체재원을 통하여 당해 지방정부의 재정지출을 충당⁴⁾하고 있다. 따라서 재원의 자체조달 비율이 지방재정의 건실화 정도를 비례적으로 반영해 주는 절대적 기준이라고 할 수는 없다. 따라서 재정자립도의 양적 수준을 해당 자치단체의 자율적 의사결정 정도와 비례적으로 연결시키려는 시도는 재고되어야 한다.

지방재원의 확보란 결코 자체재원만을 의미하는 것은 아니다. 지

4) 이준구, 「재정학」, 다산출판사, 2002, pp. 59-64

방행정수요에 충분히 대응할 수 있는 자체재원과 의존재원을 포함하는 것으로서 비록 그 재원은 자체재원이 아니나 그 사용에는 자주권을 부여하도록 함을 말한다. 지방재원 확보란 지방재정자립도를 높인다는 뜻이 결코 아니며 비록 자립도는 낮으나 지방재정수요에 걸맞은 재정을 국가가 책임지고 보장할 뿐만 아니라 한 걸음 더 나아가서 국고지원금까지를 포함한 총 지방재정을 자율적·자주적으로 이용할 수 있도록 보장함을 의미하는 것이다.⁵⁾

물론 이러한 주장이 타당하고 보다 현실적임에는 틀림없다. 그러나 동일한 조건 하에서 지방정부가 스스로의 재원으로 공공서비스 공급비용을 충당하는 비율이 높을수록 재정운용이 건실한 것이 사실이다. 왜냐하면 고전적 의미에서 재정자립비율이 높을수록 당해 지방정부는 공공 서비스의 질적 수준을 향상시키면서 새로운 공공수요에 효과적으로 대응할 수 있기 때문이다.

지방재정의 기반 강화는 여러 측면에서 서술될 수 있으나, 기본적으로 지방정부가 정상적인 세입확보 노력 하에서 주민들의 공공서비스에 대한 기대욕구를 충족시킬 수 있는 재정규모와 지출구조를 지니고 있는가의 문제로 집약될 수 있다.⁶⁾ 만일 지방재정이 당면한 재정수요에 대응할 수 있는 적절한 규모와 바람직한 세출구조에 미달한다면, 설령 세입 구조상의 재정자립도가 높다고 하더라도 결코 긍정적이라고 말할 수는 없다. 주민들이 기대하는 필요한 공공수요를 수용하지 못하는 지방정부는 그 만큼 존립 의의가 감소될 수밖에 없기 때문이다.⁷⁾

지금까지 재정력 측정 지표로는 '재정자립도' (일반회계 예산규모 중 자주재원비율)라는 개념을 사용하여 왔다.⁸⁾

5) 조창현, 상계서, pp. 3-4.

6) 이만우, 「공공경제학」, 태진출판사, 1994, pp. 401-404

7) 이해경, “지방화 시대의 지방 재정 확충방안”, 전북대학교 홈페이지 내 행정학과 연구자료(<http://www.chonbuk.ac.kr/lgs5.htm>), II의 2.

$$\text{재정자립도} = \text{자주자원}(\text{지방세} + \text{세외수입}) \div \text{일반회계예산규모} \times 100$$

재정자립의 진정한 의미는 어느 특정 단체의 총수입 중 타 단체에서 지원되는 의존수입을 제외한 자체조달 수입의 비율, 즉 자주적으로 조달되는 수입의 비율을 말한다.

그러나 이는 자주성을 측정하는 지표일 뿐, 자체 조달할 수 있고 조달 가능한 수입이 아니라는 점에서 충당 가능성이나 자립성을 측정하는 지표라고 볼 수 없다. 즉, 지방재정자립도의 계산방식에 의하면, 자체수입이 작을수록, 그리고 중앙정부로부터 제공받는 교부세나 보조금의 액수가 많을수록 지방정부의 재정력은 취약하게 나타날 수밖에 없다. 따라서 지방재정의 실태를 분석하고자 하는 목적에 따라 다양하게 측정할 수 있도록 하기 위하여 자치단체가 당해 년도에 실제 사용할 수 있는 재원의 비율을 나타내는 재정자주도나, 자치단체가 기본행정을 수행하는데 필요한 경비를 자체수입으로 조달하는 능력을 측정하는 지수인 재정력지수와 같은 분석지표를 사용하기도 한다.

$$\text{재정자주도} = (\text{자주자원} + \text{일반교부세}) \div \text{일반회계 예산규모} \times 100$$

$$\text{재정력지수} = \text{기준 재정수입액} \div \text{기준 재정수요액} \times 100$$

한편 세외수입은 지방세 수입에 대칭하여 사용되는 개념으로 지방정부수입중 지방세 이외의 자체수입을 의미하여, 지방재정에서 매우 큰 의미를 지니고 있다. 광의의 세외수입에는 지방자치단체의 수입중 지방세, 지방교부세, 지방양여금, 보조금을 제외한 모든 수입을 말하며, 협의로는 일반회계의 재산임대수익, 사용료수입, 수수료

8) 행정자치부, 홈페이지 <http://www.mogaha.go.kr/> 내, 2003.9.29, 디렉토리(트리)구조, 링크 <①지방자치정보> <②지방재정> <③지방재정현황> <④지방예산지표> <⑤ 1.재정자립도>.

로수입 등 경상적 수입과 특별회계의 사업수입(경영수입사업)을 지칭하는 개념으로서 우리가 행정실무상 자주 사용하는 “세외수입 증대”라고 하는 경우에 있어서의 세외수입을 말하고, 궤협의의 세외수입은 일반회계의 경상적수입 만을 지칭하는 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 징수교부금 등으로 세외수입 중 가장 보편적인 수입원이다.⁹⁾ 2003년도 전체 자치단체의 예산 78조 1,425억원중 세외수입은 20조 258억원으로 지방재정의 25.9%를 차지하고 있으며, 지방세 세입규모 28조 8,165억원에 비견되는 비중있는 재원이 되고 있다.(행정자치부 홈페이지 참조)

이러한 세외수입은 지방세와는 달리 주민과의 마찰이 미미하고 지속적인 확대개발이 용이하여 재정기반의 안정성을 높여 주게 된다. 반면에 세외수입은 징수근거가 다양하고, 종류만 수십여개로 많음에 따라 자치단체 및 회계연도간 분포가 불규칙하고, 자치단체장의 관심 여하에 따라서도 큰 차이가 나며, 기능별로 각 부처가 관련되어 있어 효율 현실화가 쉽지 않다는 문제를 내포하고 있다. 따라서 수입확충에 애로가 많으며 특히 국가 및 지방물가정책과 밀접한 관계 때문에 효율 조정이 신축적이지 못해 대부분 원가수준보다 훨씬 낮은 수준에서 효율을 정하여 징수하게 된다.

현재 많은 지방자치단체에서는 세외수입의 한 종류로서 보다 적극적인 경영행위를 수반하는 경영수익사업에 대한 관심이 높아지고 있다. 경영수익사업은 지방자치단체가 지방재정의 제약요인을 극복하기 위하여 세외수입 증대를 목적으로 사업을 추진하는 과정에서 형성된 분야이다. 따라서 경영수익사업은 지방자치단체가 공공목적을 달성하기 위하여 지역의 부존자원을 효율적으로 활용함으로써 공익성과 수익성을 동시에 확보하고자 추진하는 지방 세외수입의

9) 조창현, 상계서, pp. 70-71.

한 형태로 정의할 수 있다.

지방자치단체의 경영수익사업은 수익성을 기본원칙으로 하면서 공익성 제고라는 지방 행정의 본질적 영역을 크게 벗어나서는 안되며, 민간의 경제활동을 위축시켜서는 안된다는 특성을 갖고 있다. 따라서 경영수익사업은 자치단체가 기존 조직과 인력을 활용하여 지방 재정확충을 도모함과 동시에 민간 경제 영역을 침해하지 않는 범위 내에서 부존자원을 개발 활용하는 경제활동으로서 궁극적으로 지역경제 활성화와 지역주민의 편익증진에 기여하는데 그 의의가 있다.

제2절 우리나라의 지방세 구조

지방세는 지방자치단체가 재정수요에 충당하기 위하여 필요한 재원을 법률적 작용에 의하여 주민으로부터 특별한 개별적인 보상 없이 강제적으로 징수하는 재화이다.¹⁰⁾ 지방세는 강제적으로 부과·징수하는 것으로, 그 대상은 모든 주민이 아니라 법률로 정한 과세요건에 해당하는 사람이나 물건에 한한다.¹¹⁾

지방세는 지방자치단체의 수입 중 가장 기본적이고도 필수적인 재원으로서, 과세권의 주체가 지방자치단체라는 점에서 과세권의 주체가 국가인 국세와 구별되며,¹²⁾ 지방행정서비스의 제공에 대한 반대급부로 징수되기 때문에 공공시설의 이용대가로서의 성질을 갖는 사용료나 수수료 또는 사업의 실시에 수반하여 소요되는 비용을 징수하는 부담금, 부담금과도 구분된다. 또한 지방세는 자치권인

10) 부산광역시, 「지방세해설」, 대성문화인쇄사, 2003, p. 7.

11) 안태영, 지방재정확충방안에 관한 인구 양모소득세의 지방세 전환효과분석을 중심으로-, 부경대학교 경영대학원, 석사학위논문, 2001, p. 17.

12) 권강웅, 「지방세 강의」, 조세통람사, 1993, p. 1.

과세권에 근거하여 징수하는 것¹³⁾으로써 수입획득을 목적으로 하는 수익사업의 수입과도 구분된다.

국민들로부터 징수하는 조세를 국세와 지방세로 배분할 때 여러 가지 여건을 고려하여 배분하고 있으며, 지방세로서의 적합한 특성을 보면 다음과 같다.¹⁴⁾

첫째, 과표는 유동성이 크지 않아야 한다

둘째, 지방자치단체의 책임성을 강조할 수 있도록 세원이 명료해야 한다.

셋째, 지출수요를 충당할 수 있도록 신장성, 안정성, 가측성이 있어야 한다.

넷째, 지역주민이 아닌 사람이 부담의 주체가 되어서는 안 된다.

다섯째, 부유한 납세자가 다른 지역으로 이동할 만큼 누진 정도가 심하지 않아야 한다.

여섯째, 지방세의 세원 배분시 지방세 세목으로 갖추어야 할 가장 기본적인 것은 「지역성의 원칙」으로 지방자치단체의 공공서비스 공급을 위한 재원조달 수단으로서의 지방세는 그 공공서비스의 혜택이 미치는 편익지역내의 주민이 부담하는 세원으로 조달되어야 한다는 것이다.

우리나라 지방세의 구조를 세목으로 살펴보면 <표 2-1>과 같이 총17개의 세목¹⁵⁾으로 되어있으며, 이는 징세 주체에 따라서 특별시 및 광역시세, 도세, 시·군세, 구세로 구분된다.

13) 최명근, 「세법학총론」, 세경사, 1994, pp. 33.

14) 이에 대해서는 다음 문헌에서 재인용하였다.

한국재정학회, 「한국재정50년 회고와 전망」, 한국지방행정연구원, 1995.10. pp.35-69.

15) 김의효, 「2003 지방세편람」, 한국지방세연구회, 2002, pp. 43-44.

<표 2-1> 지방세의 세목별 구조

구 분	보 통 세	목 적 세	비 고
특별시세 광역시세	▼등록세★, ▼취득세, ▼레저세★, 주민세(관동할★, 소득할), 자동차세★, 주행세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세★	도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세	13개 세목
도 세	▼등록세★, ▼취득세, 면허세, ▼레저세★	공동시설세, 지역개발세, 지방교육세	7 개 세목
시·군세	주민세(관동할★, 소득할), 재산세★, ▼종합토지세★, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세★	도시계획세, 사업소세(재산할, 종업원할)	10개 세목
구 세	재산세★, ▼종합토지세★, 면허세	사업소세	4 개 세목

주1) ★는 지방교육세가 부가되는 세목이며, ▼표는 1994.7.1부터 농어촌특별세가 부가되는 세목이다.

특별시세와 광역시세는 9개의 보통세¹⁶⁾와 4개의 목적세¹⁷⁾로 구성되어 있다. 보통세로는 등록세, 취득세, 레저세, 주민세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세로 구성되어 있으며, 목적세는 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세가 있다.

도세는 3개의 보통세와 3개의 목적세로 되어 있다. 보통세로는 등록세, 취득세, 레저세가 있으며, 목적세로는 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세가 있다.

시·군세는 8개의 보통세와 2개의 목적세로 되어 있다. 보통세로는 주민세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 주행세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세가 있으며, 목적세로는 도시계획세와 사업소세가 있다.

구세는 3개의 보통세와 1개의 목적세로 되어 있다. 보통세로는 재

16) 조세수입의 지출목적이 특정되어 있지 아니하고 일반경비에 충당하고자 징수하는 조세

17) 조세수입의 지출목적이 특정된 목적에만 사용되도록 징수하는 조세

산세, 종합토지세, 면허세가 있으며, 목적세로는 사업소세가 유일하다.

이와 같은 세목별로 지방세의 규모를 보면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 지방자치단체 세목별 지방세 규모

(단위:억원, %)

구 분		1999년도	2000년도	2001년도	2002년도
총 계		185,862	206,006	266,649	315,257
보통세	소 계	165,579(89.1)	184,842(89.7)	208,990(78.4)	251,475(79.8)
	등록세	43,267(23.3)	45,276(22.0)	55,867(21.0)	75,045(23.8)
	취득세	30,654(16.5)	31,482(15.3)	37,825(14.2)	52,782(16.7)
	면허세	2,374(1.3)	2,412(1.2)	581(0.2)	633(0.2)
	레저세	3,936(2.1)	5,655(2.7)	7,908(3.0)	10,777(3.4)
	주민세	25,482(13.7)	34,265(16.6)	35,665(13.4)	38,975(12.4)
	재산세	6,699(3.6)	7,278(3.5)	7,632(2.9)	8,175(2.6)
	종합토지세	12,421(6.7)	12,817(6.2)	13,650(5.1)	14,057(4.5)
	자동차세	19,364(10.4)	20,070(9.7)	18,894(7.1)	17,507(5.6)
	주행세	-()	2,538(1.2)	5,420(2.0)	10,634(3.4)
	농업소득세	43(0.0)	32(0.0)	13(0.0)	27(0.0)
	도축세	457(0.2)	512(0.3)	449(0.2)	485(0.2)
	담배소비세	20,882(11.2)	22,505(10.9)	25,086(9.4)	22,378(7.1)
목적세	소 계	15,239(8.2)	16,420(8.0)	52,008(19.5)	57,934(18.4)
	공동시설세	3,161(1.7)	3,414(1.7)	3,509(1.3)	3,749(1.2)
	지역개발세	761(0.4)	889(0.4)	861(0.3)	951(0.3)
	지방교육세	-(-)	-(-)	34,777(13.0)	39,565(12.6)
	도시계획세	7,850(4.2)	8,154(4.0)	8,510(3.2)	8,938(2.8)
	사업소세	3,467(1.9)	3,963(1.9)	4,351(1.6)	4,731(1.5)
과년도수입		5,044(2.7)	4,744(2.3)	5,651(2.1)	5,848(1.9)

자료 : 행정자치부, 홈페이지. <http://www.mogaha.go.kr>

이를 보면 재산과세와 주민세, 담배소비세가 주축을 이루고 있음을 알 수 있다. 특히 재산과세 중 등록세·취득세·재산세·종합토지세의 4가지 세목이 총 지방세수의 47.6%를 차지하고 있는 가운데

도시계획세, 자동차세, 공동시설세, 사업소세 등 광의의 재산관련 세목¹⁸⁾을 포함시키면 재산과세의 비중이 80.0%의 수준에 육박하고 있어 지방세는 재산과세에 집중적으로 편중된 세수비중을 짐작할 수가 있는 것이다.

지방세의 규모를 지방자치단체 유형별로 살펴보면 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 지방자치단체 유형별 지방세 규모 비교

(단위 : 백만원, %)

구분	합계	서울 특별시세	광역시세	도 세	시·군 세	구 세
징수실적	26,664,879	7,108,613	5,263,334	7,034,148	5,776,460	1,482,326
구성비	100.0	26.7	19.7	26.4	21.7	5.6
1인당 지방세	0.618	0.688	0.412	0.351	0.288	0.116
1세대당 지방세	1.869	1.991	1.286	1.065	0.875	0.362
㎢당 지방세	630.3	11,739.5	1,113.9	190.2	156.2	313.7

자료 : 행정자치부 홈페이지(2002년도 기준).

이를 보면, 서울특별시세가 지방세의 26.7%를 점하고 있으며, 광역시세가 19.7%, 도세가 26.4%이고, 시·군세가 21.7%인 반면, 구세는 5.6%에 불과함을 알 수 있다. 이를 인구 1인당 지방세로 보면, 서울특별시가 688천원인 반면 광역시는 서울의 60%에 불과한 412천원이며, 도는 351천원이고, 시·군은 288천원이지만 구는 116천원에 불과한 실정이며, 이를 1세대당 지방세로 보면, 인구 1인당 지방세의 흐름과 유사함을 알 수 있다. 그러나 ㎢당 지방세로 보면, 서울이 ㎢당 11,739.5백만원으로 압도적으로 많고, 광역시는 서울의 10%도 되지 않으며, 도의 경우에는 서울의 1.6%에 불과한 실정으로 나타났다.

18) 김의효, 「지방세 실무」, 한국지방세연구회(주), 2002, p. 90

한편 지방세가 내국세에서 점하는 비중을 보면 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 지방세가 내국세에서 점하는 비중

(단위: 억원, %)

구 분		'97	'98	'99	2000	2001	2002
지 방 세	금 액	184,057	171,497	185,862	206,006	266,649	315,257
	비 중	35.3	33.5	33.0	29.0	38.0	38.3
내 국 세	금 액	521,532	512,378	563,931	711,061	701,773	822,277

자료 : 행정자치부, 홈페이지 <http://www.mogaha.go.kr>

이를 보면, 1998년과 1999년에는 지방세의 비중이 내국세의 33% 정도였지만, 2000년도에 내국세 수입이 급증하는 현상에 따라 29%로 하락하였다가, 2001년도와 2002년도에는 지방세의 비중이 38% 정도로 유지되는 것을 알 수 있다.

그리고 지방세의 신장률을 보면 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 지방세 신장률 현황

(단위 : 억원, %)

구 분		'97	'98	'99	2000	2001	2002
지 방 세	금 액	184,057	171,497	185,862	206,006	266,649	315,257
	신장률	5.8	△6.8	8.4	10.8	29.4	18.2
내 국 세	금 액	521,532	512,378	563,931	711,061	701,773	822,277
	신장률	6.0	△1.8	10.1	26.1	△1.3	17.2
G D P	금 액	453	444	483	517	545	596
	신장률	8.4	△2.0	8.8	7.0	5.4	9.4

자료 : 행정자치부, 홈페이지 <http://www.mogaha.go.kr>

1997년도에 18조 4,057억 원에서 1998년도에는 17조 1,479억 원으로 전년도 보다 6.8%감소하였으나, 1999년도에는 18조 5,862억 원으로 전년도 보다 8.4%증가하였으며, 2000년도에는 20조 6,006억 원으로

전년도보다 10.8% 증가하였고, 2001년도에는 26조 6,649억원으로 전년도보다 무려 29.4%나 증가하였고, 2002년도에는 전년도보다 18.2%가 증가된 31조 5,257억원이다. 이러한 신장율은 1999년까지는 내국세의 신장율이나 GDP의 신장율 보다 낮은 편이었으나, 2000년에는 GDP 신장율 보다 높으며, 2000년부터는 국세의 신장율 보다 높게 나타나고 있다. 한편 2000년의 금액을 1997년과 비교해 보면, 국세는 57.7% 그리고 GDP는 31.6% 증가한 반면에 지방세는 71.3%나 증가하였음을 알 수 있다. 이러한 증가는 지방자치제의 실시로 지방세의 수요가 증가한데 기인하는 것으로 보여진다.

지방세는 국세와 달리 재산과세가 대부분이고 그 중에서도 등록세, 취득세 등 유통세의 비중이 크므로 부동산 경기가 침체될 경우에는 지방재정의 불안정을 가져온다. 따라서 1998년도에는 내국세나 GDP 등 전반적으로 경기가 침체한 IMF기간으로 인하여 직전년도보다 지방세수입이 오히려 줄어든 것으로 판단된다.

제3절 OECD 국가의 지방세 구조

1. 지방세의 세원별 세수구조

조세의 세원별 세수구조를 기준으로 국가를 분류한다면 소득과세형 국가, 소비과세형 국가, 재산과세형 국가로 분류할 수 있다. 여기에서는 OECD의 29개 국가를 중심으로 세원별 세수구조를 살펴보기로 한다¹⁹⁾.

먼저 국세와 지방세를 망라한 조세의 세원별 세수구조를 보면 <

19) 이에 대해서는 김대영, 「지방세」 2001 제6호 「외국소비세원의 지방세원화 유형」, 한국지방재정공제회, 통권68호, pp. 5-20를 주로 참고하였다.

표 2-6>과 같다.

OECD 국가를 대상으로 국세와 지방세를 망라한 조세의 세원별 세수구조를 보면 전체적으로는 소득과세 비중이 61.4%, 소비과세 비중이 32.1%, 재산세 비중이 5.5%로 소득과세가 중심을 이루고 있는 것으로 나타났다.

<표 2-6> OECD국가 조세의 세원별 세수구조

(단위: %)

국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타	국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기타
캐나다	64.5	24.4	10.0	1.1	아일랜드	55.4	39.7	4.9	0.0
멕시코	43.0	55.3	0.0	1.7	이태리	69.0	25.9	5.1	0.0
미국	72.6	16.7	10.7	0.0	룩셈부르크	64.3	27.0	7.7	0.9
호주	63.3	27.5	9.2	0.0	네덜란드	66.9	28.0	4.6	0.4
일본	72.4	16.5	10.8	0.2	노르웨이	60.3	37.0	2.7	0.0
한국	36.9	45.4	13.5	4.2	폴란드	62.0	34.9	2.9	0.1
뉴질랜드	60.0	34.6	5.4	0.0	포르투갈	54.8	42.0	2.5	0.8
오스트리아	69.3	28.2	1.3	1.2	스페인	64.9	28.9	5.8	0.3
벨기에	70.4	26.7	2.9	0.0	스웨덴	73.6	22.3	3.9	0.1
체코	66.0	32.6	1.4	0.0	스위스	74.0	18.3	7.7	0.0
덴마크	63.7	33.0	3.4	0.0	터키	41.9	37.1	2.7	18.2
핀란드	66.6	30.9	2.3	0.1	영국	54.1	35.0	10.8	0.0
프랑스	62.9	27.8	5.4	3.8	OECD Total	61.4	32.1	5.5	1.2
독일	69.5	27.7	2.7	0.0	EU15	64.1	30.9	4.5	0.5
그리스	55.2	41.0	3.8	0.0	OECD Europe	62.1	32.3	4.3	1.2
헝가리	58.0	39.3	1.5	1.2	OECD America	60.4	32.1	10.4	0.9
아이슬랜드	44.4	47.5	8.2	0.0	OECD Pacific	58.1	31.0	9.7	1.1

※ 자료 : 김태영, 「지방세」 2001 제6호 - 외국소비세원의 지방세원화 유형,
한국지방재정공제회, 통권68호, p. 6 .

국가별로 살펴보면, 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스위스로 소득과세 비중이 74.0%이다. 다음으로 스

웨덴(73.6%), 미국(72.6%), 일본(72.4%), 벨기에(70.4%) 순으로 소득과세 비중이 70%를 초과하고 있다. 이들 국가 외에도 오스트리아 등 대부분의 OECD국가는 소득과세 비중이 높아 소득과세형 국가로 분류할 수 있다. 그리고 멕시코, 아이스랜드, 한국은 소비과세형 국가로 분류할 수 있는 데, 소비과세 비중이 각각 55.3%, 47.5%, 45.4%로 소득과세 비중보다 높다. 그러나 세원별로 볼 때 OECD 국가 중 재산과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 국가는 없다. 다만, 한국, 영국, 일본, 미국, 카나다는 재산과세 비중이 10%를 넘어 상대적으로 재산과세의 비중이 높다고 할 수 있으며, 이외의 국가에서는 재산과세 비중이 모두 10%미만이다.

한편 OECD 국가의 지방세의 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있다.

먼저 연방형 국가의 세수구조를 보면 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가)

(단위 : %)

국 가	주				지 방			
	소득과세	소비과세	재산과세	기타	소득과세	소비과세	재산과세	기타
호주	25.2	43.9	30.9	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0
오스트리아	53.5	41.3	0.8	4.6	54.2	29.8	9.4	6.7
벨기에	51.6	43.0	5.4	0.0	82.4	15.9	0.0	1.8
캐나다	55.9	37.6	6.4	0.0	0.0	1.4	86.0	12.5
독일	47.4	47.3	5.2	0.0	77.1	0.9	21.7	0.2
스위스	75.5	7.6	16.9	0.0	84.4	0.5	15.0	0.0
미국	39.5	56.2	4.3	0.0	6.0	20.6	73.3	0.0
연방평균	49.8	39.5	10.0	0.7	43.5	9.9	43.6	3.0

※ 자료 : 김대영, 상계논문, p. 9 .

연방형 국가의 주세(州稅)의 세수구조는 소득과세의 비중이 49.8%, 소비과세의 비중이 39.5%, 재산과세가 10.0%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 국가별로 살펴보면, 주세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스위스로 소득과세 비중이 75.5%이다. 다음으로 캐나다(55.9%), 오스트리아(53.5%), 벨기에(51.6%)로 4개 국가를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 미국, 호주는 소비과세형 국가로 분류할 수 있는 데, 소비과세 비중이 각각 56.2%, 43.9%로 소득과세 비중보다 높다. 그리고 독일은 소득과세와 소비과세의 비중이 각각 47.4%, 47.3%로 유사하다.

그러나 지방정부세의 세수구조는 주세와 다소 상이하게 재산과세의 비중이 43.6%, 소득과세의 비중이 43.5%, 소비과세가 9.9%로 재산과세와 소득과세가 유사한 비중을 보이고 있다. 국가별로 살펴보면, 호주의 지방정부는 지방정부세의 세수구조에서 차지하는 재산과세 비중이 100.0%로 소득, 소비에 대하여는 과세를 하지 않고 재산에 대해서만 과세를 한다고 할 수 있다. 다음으로 캐나다(86.0%), 미국(73.3%) 순으로 이들 3개 국가를 재산과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 스위스, 벨기에, 독일, 오스트리아는 소득과세 비중이 각각 84.4%, 82.4%, 77.1%, 54.2%로 이들 4개 국가의 지방정부를 소비과세형으로 분류할 수 있다. 이와 같이 조세 전체나 주세를 대상으로 한 경우와 달리 지방정부세를 대상으로 한 경우에는 재산과세형이 소비과세형보다도 많다.

다음으로 단일형 국가의 지방세 세수구조를 보면 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가)

(단위 : %)

국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기 타	국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기 타
체코	89.2	5.5	5.2	0.1	룩셈부르크	93.1	1.2	5.7	0.0
덴마크	93.4	0.1	6.5	0.0	네덜란드	0.0	37.8	62.2	0.0
핀란드	95.8	0.0	4.0	0.1	뉴질랜드	0.0	9.4	90.6	0.0
프랑스	15.5	12.8	31.4	40.2	노르웨이	89.9	0.7	9.4	0.0
그리스	0.0	42.9	0.0	57.2	폴란드	59.5	8.2	32.3	0.0
헝가리	0.0	75.5	22.2	2.3	포르투갈	22.7	37.8	38.8	0.6
아일랜드	78.2	7.1	14.7	0.0	스페인	26.4	35.5	34.9	3.2
아일랜드	0.0	0.0	100.0	0.0	스웨덴	99.7	0.3	0.0	0.0
이탈리	18.1	17.7	34.4	29.8	터키	30.8	32.2	3.0	34.0
일본	52.6	16.0	30.4	1.0	영국	0.0	0.0	99.1	0.9
한국	12.3	27.2	57.1	3.5	평균	41.8	17.5	32.5	8.2

※ 자료 : 김대영, 상계논문, p. 10 .

이를 보면, 소득과세의 비중이 41.8%, 소비과세의 비중이 17.5%, 재산과세의 비중이 32.5%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 그러나 조세 전체를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대상으로 한 경우에는 소비과세보다는 재산과세의 비중이 높다. 국가별로 살펴보면, 지방세의 세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴으로 소득과세 비중이 99.7%이다. 다음으로 핀란드(95.8%), 덴마크(93.4%), 룩셈부르크(93.1%), 노르웨이(89.9%), 체코(89.2%), 아이스랜드(78.2%), 폴란드(59.5%), 일본(52.6%) 순으로 이들 9개 국가의 지방세를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 헝가리는 소비과세 비중이 75.5%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있다. 그리스도 소득, 소비, 재산 외에 기타과세 비중이 57.2%로 높지만 소비과세 비중이 42.9%로 소비과세형이 국가로 분류할 수 있

다. 또한 조세 전체를 대상으로 한 경우와 달리 지방세를 대상으로 한 경우에는 재산과세형 국가도 많은데 아일랜드, 영국과 뉴질랜드는 지방세수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 100.0%, 99.1%, 90.6%로 대표적 재산과세형 국가라고 할 수 있다. 그리고 네덜란드, 한국, 이태리도 지방세수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 62.2%, 57.1%, 34.4%로 재산과세형 국가로 분류할 수 있다.

2. 소비세원과 소득세원의 지방세원화 유형

여기서는 위와 같은 OECD 국가 중에서 미국, 독일 일본의 세수 구조를 보다 자세히 살펴봄으로써 소득세원과 소비세원이 지방세의 원천이 되고 있는 현상을 보기로 한다.

먼저 미국을 보면, 미국의 경우 연방과 주, 지방의 3계층의 정부 수준에서 세원의 분포는 일반적으로 연방은 소득과세, 주는 소비과세, 지방의 재산과세의 형태로 되어 있다. 이러한 미국의 세수 구조를 보면 <표 2-9>과 같다.

미국의 연방세의 세수구조를 보면 소득과세 중심임을 알 수 있다. 그리고 주세는 소득과세가 39.49%를, 소비과세가 56.25%를, 재산과세가 4.26%를 차지하고 있음을 볼 때, 주세의 세수구조는 소비과세 중심임을 알 수 있다. 또한 지방정부세는 소득과세가 6.02%를, 소비과세가 20.63%를, 재산과세가 73.35%를 차지하고 있음을 볼 때, 지방정부세의 세수구조는 재산과세 중심임을 알 수 있다.

<표 2-9> 미국의 세수 구조

(단위 : 백만달러, %)

구 분	연 방		주		지 방	
소득과세	920,246	90.70	175,330	39.49	17,080	6.02
개인소득세	737,466		144,668		13,916	
법인세	182,780		30,662		3,162	
소비과세	74,474	7.34	249,701	56.25	58,545	20.63
매상세	73,277		216,341		45,526	
이용세	1,197		33,360		13,019	
재산과세	19,845	1.96	18,909	4.26	208,139	73.35
부동산보유			10,297		208,042	
순재산보유			5,913			
상속증여	19,845		2,699		32	
자산거래세					65	
합계	1,014,565	100.00	443,940	100.00	283,762	100.00

※ 자료 : 김대영, 상계논문, p. 14 .

다음으로 독일을 보면, 독일의 경우 연방과 주, 지방의 3계층의 징부수준에서 세원의 분포는 일반적으로 연방은 소득과세, 주는 소득·소비과세, 지방의 소득과세의 형태로 되어 있다. 이러한 독일의 세수 구조는 <표 2-10>과 같다.

독일의 세수구조를 보면, 연방세의 세수구조는 소비과세 중심임을 알 수 있다. 그리고 주세는 소득과세가 47.44%, 소비과세가 47.36%로 소득과세 비중과 소비과세 비중이 유사한 크기를 보이고 있는 반면, 재산과세는 5.20%에 불과함을 볼 때, 세수구조는 소득과세와 소비과세가 유사한 비중을 차지하는 소득·소비과세 절충형이라고 할 수 있다. 또한 지방정부세는 소득과세가 77.15%인 반면, 소비과세는 0.93%에 불과하고, 재산과세는 21.68%를 차지하고 있음을 볼 때, 세수구조는 소득과세 중심임을 알 수 있다.

<표 2-10> 독일의 세수 구조

(단위: 백만마르크, %)

구 분	연 방		주		지 방	
소득과세	165,123	41.65	139,233	47.44	77,369	77.15
개인소득세	143,397		120,639		62,613	
법인세	21,926		18,594		14,756	
소비과세	231,011	58.27	138,985	47.36	933	0.93
매상세	231,011		124,567		547	
이용세			14,418		386	
재산과세	345	0.09	15,273	5.20	21,745	21.68
부동산보유	-		-		15,503	
순재산보유	328		2,085		5,905	
상속증여	-		4,061		-	
자산거래세	17		9,127		337	
기타		-		-	239	0.24
합계	396,479	100.00	293,491	100.00	100,286	100.00

※ 자료 : 김대영, 상계논문, p. 16 .

그리고 일본을 보면, 일본의 경우 중앙정부와 광역자치단체인 도도부현과 기초자치단체인 시정촌에 있어서 세원의 분포는 일반적으로 국세와 도부현세는 소득과세, 시정촌세는 재산과세의 형태로 되어 있다.

일본의 세수 구조는 <표 2-11>와 같다.

일본의 중앙정부 세수구조는 소비과세가 가미된 소득과세 중심임을 알 수 있다. 그리고 도도부현세는 소득과세가 53.60%를, 소비과세가 27.75%를, 재산과세가 11.81%를 차지하고 있음을 볼 때, 세수구조는 소비과세가 가미된 소득과세 중심으로 이루어져 있다. 또한 기초자치단체인 시정촌세는 소득과세가 39.97%를, 소비과세가 4.58%를, 재산과세가 55.45%를 차지하고 있음을 볼 때, 시정촌세의

세수구조는 소득과세가 가미된 재산과세 중심임을 알 수 있다.

<표 2-11> 일본의 세수 구조

(단위 : 10억엔, %)

구 분	중앙정부		광역자치단체		기초자치단체	
소득과세	32,659	58.74	8,167	53.60	7,923	39.97
개인소득세	19,183		3,114		6,120	
법인세	13,477		5,053		1,803	
소비과세	18,244	32.81	4,228	27.75	907	4.58
매상세	17,140		4,228		907	
이용세	1,104		-		-	
재산과세	4,697	8.45	1,799	11.81	10,991	55.45
부동산보유	160		1,799		10,991	
상속증여	2,413		-			
자산거래세	2,124		-			
기타 세	-	-	1,042	6.84	2	0.01
합계	55,601	100.00	15,236	100.00	19,823	100.00

※ 자료 : 지방재부협회, 지방재정요람, 2000.

이상과 같은 OECD국가의 세수구조와 미국, 독일, 일본의 세수 구조를 살펴 본 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국세, 지방세를 망라한 조세의 세수구조는 전체적으로 소득과세가 중심을 이루고 있지만, 지방세의 경우에는 연방형 국가의 주세는 소득과세, 지방정부세는 재산과세 위주이며, 단일형 국가의 지방세는 재산과세가 가미된 소득과세 중심의 세수 구조를 가지고 있었다.

둘째, 국가별로 보면 미국의 주정부의 세수구조는 소비과세 위주이며 지방정부의 세수구조는 재산과세 위주였으며, 독일의 주정부의 세수구조는 소득·소비과세 위주이며 지방정부의 세수구조는 소득과세 위주였다. 일본의 지방 세수 구조는 소득과세 위주의 광역

자치단체세와 재산과세 위주의 기초자치단체세로 되어 있었다.

셋째, 소득세원과 소비세원이 지방세의 보조원천이 되고 있는 현상이 있다는 점이다. 미국의 경우 주세는 소비과세 중심이지만 소득과세의 비중이 39.5%나 되며, 지방세의 경우 재산과세 중심이지만 소비과세의 비중이 20.6%나 되고 있다. 독일의 경우 주세는 소비과세와 소득과세의 비중이 유사하고, 지방세는 소득과세 중심이지만 재산과세가 상당한 역할(21.1%)을 하고 있다. 또한 일본의 경우 광역자치단체의 세는 소득과세 중심이지만, 소비과세가 상당한 역할(27.7%)을 하고 있으며, 기초자치단체의 경우 재산과세 중심이지만 소득과세가 상당히 보조적 역할(40%)을 하고 있음을 알 수 있다.

지방자치화의 전개에 따라 증대되는 지방재정 수요 충족을 위해 지방세수확충을 도모한다면, 현행 재산과세 위주의 지방세수 구조를 탈피하여, 소득, 소비 부문에로의 세원 확충이 필요하다.

제3장 자치구의 재정상태와 문제점

제1절 자치구의 재정상태

자치구의 재정상태는 재정의 건전성 측면과 자치구간의 재정의 형평성이란 두가지 측면에서 큰 의미를 가지게 된다. 따라서 이하에서는 이러한 측면에서 자치구의 재정상태를 검토하기로 한다.

재정의 건전성은 제2장에서 상술한 바와 같이 자치구의 재정수입이 당면한 재정수요에 대응할 수 있는 적절한 규모를 가지고 있는가에 의하여 평가될 수 있다. 따라서 자치구의 재정수입과 재정지출을 비교해 보기로 한다.

먼저 우리나라 전체 자치구의 재정수입과 재정지출예산을 비교하면 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 자치구의 재정수입과 재정지출예산

(일반회계)

(단위 : 백만원)

구 분	재정수입예산(A)	재정지출예산(B)	수지비율(A/B)
자치구 전체 평균	51,278	121,545	42.1
최고(단체명)	233,302(서울 강남구)	296,067	78.8
최저(단체명)	17,454(인천 동구)	68,365	25.5
평균이상(단체수)	28	38	-
평균미만(단체수)	41	31	-

주: 재정수입예산(A)은 자체수입을 나타내며, 재정지출예산 단체명은 (A)와 동일
 자료 : 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>에서 재정리

우리나라 자치구의 재정수입예산은 평균 512.78억원이며, 재정지출예산은 평균 1,215.45억원으로 재정수지비율이 42.1%에 불과한 실정이다. 그리고 재정수입예산이 가장 높은 자치구는 서울 강남구로

수입예산은 평균 보다 4.5배나 많지만, 이 자치구에서도 재정수입이 재정지출보다 낮은 78.8%에 불과하였으며, 재정수입예산이 가장 낮은 자치구는 인천 동구로 수입예산은 평균의 34%에 불과하고, 수지비율은 25.5%에 불과하다. 또한 재정수입예산이 평균이상인 자치구는 28개뿐이고, 41개 자치구는 평균미만인 것으로 나타났다. 이와 같이 자치구간에 재정수입의 차이가 많으며, 전체적으로 수지비율이 매우 저조한 실정임을 알 수 있다.

다음으로 우리나라 자치구에서는 가장 건전하다고 할 수 있는 서울특별시와 연구자가 소재하고 있는 부산광역시의 자치구의 재정건전성을 보기로 한다.

서울특별시 자치구의 재정수지예산을 비교하면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 서울특별시 자치구의 재정수지예산

(일반회계)

(단위 : 백만원)

구 분	재정수입예산(A)	재정지출예산(B)	수지비율(A/B)
서울시 평균	78,262	158,529	49.4
최고(단체명)	233,302(강남구)	296,067(강남구)	78.8
최저(단체명)	43,342(강북구)	137,518(강북구)	31.5
평균이상(단체수)	7	12	-
평균미만(단체수)	18	13	-

자료: 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>에서 재정리

서울특별시 자치구의 재정수입예산은 평균 782.62억원이며, 재정지출예산은 평균 1,585.29억원으로 재정수지비율이 우리나라 전체의 평균 보다 다소 높지만 49.4%에 불과한 실정이다. 그리고 재정수입예산이 가장 높은 자치구는 강남구로 수입예산은 평균 보다 3배나 많지만, 이 자치구에서도 재정수입이 재정지출보다 낮은 78.8%에 불과하다. 재정수입예산이 가장 낮은 자치구는 강북구로 수입예산

은 평균의 55%에 불과하고, 수지비율은 31.5%에 불과하다. 또한 재정수입예산이 평균이상인 자치구는 7개에 불과하고, 18개 자치구는 평균보다 낮다. 이를 볼 때 서울시에서도 자치구간에 재정수입의 차이가 많으며, 전체적으로 수지비율이 매우 저조한 실정임을 알 수 있다.

부산광역시 자치구의 재정수지예산을 비교하면 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 부산광역시 자치구의 재정수입과 재정지출예산

(일반회계)

(단위 : 백만원)

구 분	재정수입예산(A)	재정지출예산(B)	수지비율(A/B)
부산시 평균	34,316	90,412	37.9
최고(단체명)	61,220(부산진구)	131,305	46.6
최저(단체명)	20,255(강서구)	59,229	34.2
평균이상(단체수)	6	6	-
평균미만(단체수)	9	9	-

자료 : 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>에서 재정리

이를 보면, 부산광역시 자치구의 재정수입예산 평균은 우리나라 자치구 전체의 평균보다도 낮은 343.16억원이며, 재정지출예산은 평균 904.12억원이고, 재정수지비율도 우리나라 전체 평균 보다 낮은 37.9%에 불과한 실정이다. 그리고 재정수입예산이 가장 높은 자치구는 부산진구로 수입예산은 평균의 1.8배이지만, 이 자치구에서도 재정수입은 재정지출의 46.6%에 불과하다. 재정수입예산이 가장 낮은 자치구는 강서구로 수입예산은 평균의 59%에 불과하며, 수지비율은 34.2%에 불과하다. 또한 재정수입예산이 평균이상인 자치구는 6개에 불과하고, 9개 자치구는 평균보다 낮다.

이를 볼 때 부산시에서는 자치구간에도 재정수입의 차이가 많으며, 전체적으로 수지비율이 매우 저조한 실정임을 알 수 있다.

한편 일반적으로 지방재정력을 측정하는 지수로 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수를 사용해 왔다. 따라서 이하에서는 이러한 지표들을 가지고 자치구의 재정건전성과 재정형평성을 검토해 보기로 한다.

먼저 자치구의 재정자립도를 보면 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 자치구의 재정자립도

구분	자치구 전체	서울특별시의 자치구	부산광역시의 자치구
재정자립도 평균	43.2	50.6	37.1
최고(단체명)	92.6(서울 중구)	92.6(중구)	47.0(부산진구)
최저(단체명)	20.4(광주 남구)	31.0(강북구)	21.7(서구)
평균이상(단체수)	18	6	9
평균미만(단체수)	51	19	6

자료 : 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>

재정자립도가 가장 높은 자치구는 서울 중구이며, 가장 낮은 자치구는 광주 남구이다. 재정자립도가 가장 높은 자치구인 서울 중구에서도 재정자립도가 92.6%일 뿐이며, 자치구 전체 평균은 43.2%에 불과하며, 재정자립도가 가장 높은 서울 중구와 가장 낮은 광주 남구간에 무려 4.5배의 차이가 있다. 그리고 재정자립도가 평균이상인 자치구는 18개에 불과하고, 51개 자치구는 평균미만이다.

그리고 서울특별시의 경우 재정자립도가 가장 높은 자치구는 중구이며, 가장 낮은 자치구는 강북구이다. 서울시 자치구의 재정자립도 평균 역시 50.6%로 낮은 수준에 불과하며, 재정자립도가 가장 높은 중구와 가장 낮은 강북구간에 무려 3배의 차이가 있고, 재정자립도가 평균이상인 자치구는 6개에 불과하고, 19개 자치구는 평균미만이다.

또한 부산광역시의 경우 재정자립도가 가장 높은 자치구는 부산진구이며, 가장 낮은 자치구는 시구이다. 부산시 자치구의 재정자립도 평균은 37.1%로 전국 평균보다 낮은 수준이며, 재정자립도가 가장 높은 부산진구와 가장 낮은 서구간에 무려 2.2배의 차이가 있고, 재정자립도가 평균이상인 자치구는 9개이고, 6개 자치구는 평균미만이다.

이와 같이 재정자립도는 자치구간에 매우 큰 차이가 있으며, 또한 동일한 광역자치단체 내에서의 자치구간에도 매우 큰 차이가 있는 것으로 나타났다. 이를 볼 때 많은 자치구에서 재정의 건전성이 매우 낮으며, 자치구간에 편차가 많은 것을 알 수 있다.

이상에서 우리나라 자치구의 재정실태를 검토한 바와 같이 자치구의 재정은 수지비율과 재정자립도가 낮아서 건전성 측면에서 문제가 있으며, 또한 동일한 광역자치단체 내의 자치구간에도 차이가 많으므로 형평성 측면에서도 문제를 내포하고 있다.

제2절 부산광역시 자치구의 재정실태

1. 재정수입 실태

자치구의 재정수입은 일반회계수입과 특별회계수입으로 구성된다. 일반회계수입은 자주재원과 의존재원으로 구성되며, 전자는 지방세 수입과 세외수입 등으로, 후자는 국가에서 지원하는 재정인 교부금과 국고보조금 및 지방양여금 그리고 광역자치단체에서 지원하는 재정인 시도비보조금이 있다. 이하에서는 이러한 재정수입에 대하여 검토하기로 한다.

부산광역시 자치구의 2003년도 예산총괄 규모는 <표 3-5>와 같

다.

<표 3-5> 부산광역시 자치구의 예산총괄 규모

(2003년도, 총계기준)

(단위 : 백만원, %)

자치구	합계	일반회계	특별회계
평 균	90,915 (100.0)	80,693 (89.6)	10,222(10.4)
해운대구	133,563 (100.0)	105,353 (78.9)	28,210(21.1)
중 구	46,066 (100.0)	39,357 (85.4)	6,709(14.6)
서 구	111,431 (100.0)	90,762 (81.5)	20,669(18.5)
동 구	103,226 (100.0)	66,315 (64.2)	36,911(35.8)
영 도 구	78,883 (100.0)	69,254(87.8)	9,629(12.2)
부산진구	131,327 (100.0)	129,718 (98.8)	1,608(1.2)
동 래 구	79,829 (100.0)	76,514 (95.8)	3,315(4.2)
남 구	84,899 (100.0)	78,207 (92.1)	6,692(7.9)
북 구	87,337 (100.0)	84,006 (96.2)	3,332(3.8)
사 하 구	123,746 (100.0)	107,729 (87.1)	16,016(12.9)
금 정 구	96,951 (100.0)	90,655 (93.5)	6,296(6.5)
강 서 구	59,251 (100.0)	57,470 (97.0)	1,781(3.0)
연 세 구	82,201 (100.0)	70,971 (86.3)	11,230(13.7)
수 영 구	56,233 (100.0)	55,940 (99.3)	293(0.5)
사 상 구	88,790 (100.0)	88,150 (99.3)	641(0.7)

자료 : 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>

부산시 자치구의 예산총괄은 평균 909.15억원이며, 이 중 일반회계예산은 89.6%인 806.93억원이고, 특별회계예산이 10.4%인 102.22억원이다. 자치구 중에서 해운대구의 예산이 1,335.63억원으로 가장 많고, 중구가 460.66억원으로 가장 적으며, 양자간에 2.9배나 차이가 난다. 일반회계의 경우에는 자치구의 평균이 806.93억원이지만 가장 높은 자치구는 부산진구로 1,077.29억원이며, 가장 낮은 자치구는 중구로 393.57억원으로 양자간에 2.7배나 차이가 난다. 그리고 특별회계의 경우에는 자치구의 평균은 102.22억원이지만 가장 높은 자치구는 동구로 369.11억원이며, 가장 낮은 자치구는 수영구로 2.93

억원으로 양자간에 무려 126배나 차이가 난다.

이와 같이 자치구간에 예산의 차이가 많은 것을 알 수 있다.

2003년도의 부산광역시 자치구의 예산총괄액을 세입내역별로 보면 <표 3-6>과 같다.

<표 3-6> 세입내역별 예산총괄액

(2003년도, 총계기준)

(단위 : 백만원)

자 치 구	예산 총괄	자체수입			의존수입	지방채
		소계	지방세수입	세외수입		
평 균	90,915	34,317(37.7)	13,296	21,020	55,607	992
해운대구	133,563	59,625(44.6)	21,111	38,514	70,903	3,035
중 구	46,066	24,790(53.8)	10,216	14,574	21,276	0
서 구	111,431	24,143(21.6)	6,226	17,917	83,789	3,500
동 구	103,226	24,358(23.5)	9,448	14,910	71,501	7,368
영 도 구	78,883	23,861(30.2)	6,432	17,429	55,022	0
부산진구	131,327	61,220(46.6)	28,281	32,939	70,106	0
동 래 구	79,829	35,432(44.3)	15,437	19,995	44,397	0
남 구	84,899	30,613(36.0)	13,357	17,256	53,316	970
북 구	87,337	23,208(26.5)	8,372	14,836	64,129	0
사 하 구	123,746	54,738(44.2)	19,787	34,951	69,008	0
금 정 구	96,951	39,514(40.7)	13,159	26,355	57,436	0
강 서 구	59,251	20,255(32.1)	10,250	10,005	38,995	0
연 제 구	82,201	34,198(41.6)	10,840	23,358	48,003	0
수 영 구	56,233	22,798(40.5)	10,526	12,272	33,435	0
사 상 구	88,790	35,996(40.5)	16,011	19,985	52,795	0

자료 : 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>에서 제정리.

부산시 자치구의 예산총괄은 평균 909.15억원이며, 이 중 자체수입은 37.7%인 343.17억원에 불과하고, 의존수입이 61.2%인 556.07억원에 달하고 있는 실정이다. 자체수입 중 지방세 수입은 132.96억원(예산총액의 14.6%)에 불과하고 세외수입이 210.2억원(예산총액의

23.1%)으로 지방세수입 보다 1.6배나 더 많다.

자치구 중에서 해운대구를 보면, 2003년도 예산수입총괄액은 1,335.63억원이며, 세입예산액 중에서 자체수입은 596.25억원(예산총액의 44.6%)이고, 의존수입은 709.030원(예산총액의 53.1%)를 점하고 있다. 자체수입 중 지방세 수입은 211.11억원(예산총액의 15.8%)에 불과하고 세외수입이 385.14억원(예산총액의 28.8%)으로 지방세 수입 보다 1.8배나 더 많다.

그리고 중구를 제외한 모든 자치구에서 자체수입보다 의존수입의 비중이 높으며, 강서구를 제외한 모든 자치구에서 지방세수입보다 세외수입의 비중이 더 높다.

이와 같이 자체수입의 비중이 낮고, 특히 자주재원 중 지방세 수입 보다 세외수입의 비중이 높다는 문제점을 내포하고 있다.

일반회계는 지방세와 세외수입으로 이루어져 있으며, 지방세의 세입구조는 부산광역시 산하 자치구간에 동일하다. 부산광역시 자치구 재정에 있어서 자주재원의 핵심인 지방세는 구세인 재산세, 종합토지세, 면허세, 사업소세 그리고 과년도 수입으로 구성되어 있다.

부산광역시 자치구별 지방세 세목별 징수 실적은 <표 3-7>과 같다.

부산시 15개 자치구의 지방세 총액은 2,068.71억원인데, 그 중 면허세는 48.79억원으로 2.3%, 재산세는 553.37억원으로 26.7%, 종합토지세는 1,182.49억원으로 57.1%, 사업소세는 215.7억원으로 10.4%, 과년도수입은 68.37억원으로 3.3%를 차지하고 있다. 부산광역시 자치구 전체를 보면, 종합토지세가 차지하는 비중이 가장 높고, 그 다음이 재산세이며, 사업소세와 면허세의 비중은 낮아서 전체적으로 재산과세의 비중이 83.8%나 되는 것이다.

<표 3-7> 부산광역시 자치구별 지방세 징수실적 현황

(2001년 결산기준)

(단위 : 백만원, %)

세목별 자치 단체별	구 세					
	소 계	면 허 세	재 산 세	종합토지세	사업소세	과년도수입
합 계	206,871 (100.0)	4,879 (2.3)	55,337 (26.7)	118,249 (57.1)	21,570 (10.4)	6,837 (3.3)
해운대구	26,423 (100.0)	386 (1.5)	7,615 (28.8)	15,926 (60.3)	1,687 (6.4)	810 (3.1)
중 구	11,498	297	2,332	7,109	1,364	396
서 구	6,403	186	1,778	3,611	632	196
동 구	10,527	244	2,297	5,489	1,519	978
영 도 구	6,594	198	1,730	3,402	1,031	232
부산진구	27,939	563	6,837	18,295	2,144	99
동 래 구	15,069	396	4,577	8,927	783	385
남 구	12,169	309	3,070	6,980	1,364	445
북 구	8,407	268	3,076	4,248	428	388
사 하 구	20,044	500	5,880	9,809	3,066	788
금 정 구	13,396	373	4,037	6,927	1,684	375
강 서 구	9,939	186	1,701	5,969	1,873	210
연 제 구	10,849	258	2,893	6,360	809	529
수 영 구	10,905	239	2,781	6,741	568	576
사 상 구	16,708	474	4,733	8,456	2,615	429

※ 자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 2002, pp. 115-121에서 요약 정리

해운대구를 보면, 지방세 총액은 264.23억원인데, 그 중 면허세는 3.86억원으로 1.5%, 재산세는 76.15억원으로 28.8%, 종합토지세는 159.26억원으로 60.3%, 사업소세는 16.87억원으로 6.4%, 과년도수입은 8.1억원으로 3.1%를 차지하고 있다. 해운대구에서도 종합토지세가 차지하는 비중이 가장 높고, 그 다음이 재산세이며, 사업소세와 면허세의 비중은 낮아서 재산과세의 비중이 88.8%로 부산광역시 전

체 평균인 83.8%보다도 높다. 또한 해운대구의 지방세 세수규모는 15개 구청 중에서 부산진구 다음인 2번째에 해당하고 있다.

이러한 세수규모를 보면 최상위인 부산진구는 최하위인 서구의 4.36배에 이르는 것으로, 자치구간 격차가 매우 심각한 실정이다. 이러한 차이는 종합토지세와 재산세의 차이에서 발생함을 알 수 있다.

한편 이상과 같은 차이는 자치구간의 인구수에 따라 달라질 수 있다. 따라서 인구수를 고려한 부산광역시 자치구의 주민 1인당 자체수입액, 주민 1인당 지방세 부담액, 주민 1인당 세외수입액을 보면 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 부산광역시 자치구의 주민 1인당 수입액 비교

(단위: 천원, %)

자 치 구	주민 1인당 자체 수입액	주민 1인당 지방세 부담액	주민 1인당 세외수입액
평 균	143	68	76
해운대구	112	53	60
중 구	327	184	144
서 구	131	42	89
동 구	170	78	92
영 도 구	109	37	72
부산진구	142	67	75
동 래 구	111	53	57
남 구	93	44	49
북 구	62	26	36
사 하 구	104	52	52
금 정 구	121	47	74
강 서 구	317	176	141
연 재 구	107	47	59
수 영 구	127	59	67
사 상 구	120	51	66

자료 : 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>에서 재 정리.

부산시 자치구 전체의 주민1인당 자체수입액은 평균 143천원이며, 주민1인당 지방세부담액은 평균 68천원이고, 주민1인당 세외수입액은 76천원이다. 주민1인당 자체수입액을 보면, 가장 많은 자치구는 중구(327천원)와 강서구(317천원)이며, 가장 적은 자치구는 북구(62천원)로, 중구와 북구간에는 5.3배나 차이가 있다. 그리고 주민1인당 지방세부담액을 보면, 가장 많은 자치구는 중구(184천원)와 강서구(176천원)이며, 가장 적은 자치구는 북구(26천원)로, 중구와 북구간에는 7배나 차이가 있다. 또한 주민1인당 세외수입액을 보면, 가장 많은 자치구는 중구(144천원)와 강서구(141천원)이며, 가장 적은 자치구는 북구(36천원)로, 중구와 북구간에는 4배나 차이가 있다.

이상에서 검토한 바와 같은 자치구간 세수규모의 격차는 자치구간 재정불균형을 심화시키고 동일 생활권내 지역간 지나친 행정서비스의 격차를 발생시킬 수 있으며, 지역의 불균형 발전을 심화시키게 될 수 있다. 따라서 시세와 구세의 세목 조정을 통해 자치구간 지방세 세입규모의 불균형을 시정하자는 의견이 제기되어왔다.

2. 재정지출 실태

부산광역시 자치구의 2003년도 세출예산 규모를 보면 <표 3-9>와 같다.

부산시 자치구의 세출예산은 평균 904.12억원이며, 이 중 경상예산은 40.5%인 366.26억원이고, 사업예산은 54.4%인 491.74억원이다.

자치구 중에서 해운대구를 보면, 2003년도 세출예산은 1,320.24억원이며, 그 중에서 경상예산은 33.5%인 442.16억원이고, 사업예산은 55.4%인 731.08억원이고, 타자치구에 비해 예비비가 10.7%인 141.85억원으로 타자치구에 비해 예비비의 비중이 매우 높다.

<표 3-9> 부산광역시 자치구의 세출예산 규모

(2003년도, 순계기준)

(단위 : 백만원, %)

자 치 구	합 계	경상예산	사업예산	채부상환	예비비 등
평 균	90,412(100.0)	36,626(40.5)	49,174(54.4)	577	4,035
해운대구	132,024(100.0)	44,216(33.5)	73,108(55.4)	515	14,185
중 구	45,915(100.0)	26,544(31.1)	14,295(57.8)	2,792	2,284
서 구	109,580(100.0)	32,285(29.5)	75,030(68.5)	652	1,613
동 구	102,842(100.0)	33,098(32.2)	65,490(63.7)	808	3,447
영 도 구	78,103(100.0)	31,822(40.7)	42,790(54.8)	371	3,119
부산진구	131,305(100.0)	54,856(41.8)	73,386(55.9)	0	3,064
동 래 구	79,356(100.0)	36,080(45.5)	40,752(51.4)	58	2,466
남 구	84,373(100.0)	38,234(45.3)	43,271(51.3)	366	2,502
북 구	86,899(100.0)	35,717(41.1)	48,560(55.9)	559	2,063
사 하 구	123,524(100.0)	43,654(35.3)	71,825(58.1)	546	7,500
금 정 구	96,698(100.0)	39,805(41.2)	52,168(53.9)	59	4,667
강 서 구	59,229(100.0)	29,016(49.0)	26,574(44.9)	1,040	2,600
연 제 구	81,363(100.0)	32,931(40.5)	40,373(49.6)	335	7,724
수 영 구	56,212(100.0)	32,075(57.1)	22,496(40.0)	22	1,619
사 상 구	88,769(100.0)	39,059(44.0)	47,486(53.5)	543	1,681

자료 : 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>에서 재정리.

세출예산이 가장 많은 자치구는 해운대구이고 가장 적은 자치구는 중구로 양자간에 2.9배나 차이가 있다. 경상예산의 경우에는 부산진구가 가장 많고 중구가 가장 적으며, 양자간에 2배의 차이가 있다. 사업예산은 서구가 가장 많고 중구가 가장 적으며, 양자간에 5.2배나 차이가 있다.

세출예산중 사업예산의 비중이 60% 이상인 자치구는 서구와 동구뿐이고 나머지 13개 자치구는 사업예산이 60% 미만이며, 그 중 50% 미만인 자치구도 3개나 된다.

이와 같이 세출예산중 사업예산의 비중이 낮고, 자치구간에 차이가 심하다는 문제점을 내포하고 있다.

3. 재정실태 분석

부산광역시 자치구의 2003년도 재정실태 분석지표를 보면, <표 3-10>과 같다.

<표 3-10> 부산광역시 자치구의 재정실태 분석지표 비교

(2003년도 총계기준)

(단위 : %)

자 치 구	재정자립도	기본적 세출 소요비중	자체수입 대 인건비 비교	투자비 비중	주민 1인당 세출예산액
평 균	37.1	46.5	71.1	50.9	409천원
해운대구	44.4	41.5	50.5	54.2	262천원
중 구	46.8	64.5	81.6	33.7	707천원
서 구	21.7	35.4	91.5	62.6	613천원
동 구	31.6	50.0	89.3	48.8	548천원
영 도 구	28.2	45.2	77.1	52.3	396천원
부산진구	47.0	42.2	49.7	55.4	308천원
동래구	43.4	46.0	60.0	52.1	263천원
남 구	37.5	49.3	71.5	46.8	256천원
북 구	24.9	41.8	91.2	56.8	262천원
사하구	37.8	39.9	60.7	56.4	285천원
금정구	38.4	43.5	62.8	54.4	325천원
강서구	32.5	51.6	78.7	45.8	986천원
연제구	35.5	44.9	67.6	51.0	311천원
수영구	41.6	57.4	81.4	39.8	314천원
사상구	41.4	44.9	59.3	53.2	300천원

자료 : 행정자치부, 지방재정현황, <http://lofin.mogaha.go.kr>에서 재정리.

먼저 재정자립도를 보면, 부산시 자치구의 평균은 37.1%에 불과하며, 재정자립도가 가장 높은 자치구는 부산진구로 47.0%이고, 가장 낮은 자치구는 서구의 21.7%로, 양자간에 2.2배나 차이가 난다.

재정운영의 경직성 여부를 측정하는 성격의 지표인 기본적 세출 소요비중²⁰⁾을 보면, 부산시 자치구의 평균은 46.5%이며, 가장 낮은

자치구는 서구로 35.4%이고, 가장 높은 자치구는 중구의 64.5%로, 양자간에 1.8배나 차이가 난다.

자치단체 자체수입으로 인건비를 충당하는 능력정도를 분석하는 지표인 자체수입 대 인건비 지표를 보면, 부산시 자치구의 평균은 71.1%로 매우 높은 실정이며, 이 지표가 가장 낮은 자치구는 부산진구로 49.7%이고, 가장 높은 자치구는 서구의 91.5%로, 양자간에 1.8배나 차이가 난다.

SOC 확충, 재해대책, 환경개선, 사회보장 등 주민편의 증진과 지역개발의 재정적 기여도를 측정하는 성격의 지표인 투자비 비중을 보면, 부산시 자치구의 평균은 50.9%이며, 투자비 비중이 가장 높은 자치구는 서구로 62.6%이고, 가장 낮은 자치구는 중구의 33.7%로, 양자간에 1.9배나 차이가 난다.

한편 해운대구를 보면, 재정자립도는 44.4%로 우리나라 전국 재정자립도 평균인 56.2%에도 도달하지 못하는 수준이나, 전국 69개 자치구 평균인 43.2%와는 거의 비슷한 수준이며, 부산광역시 자치구의 평균 재정자립도 37.1%보다는 높은 편이다. 기본적 세출 소요 비중은 41.5%로 부산광역시 자치구의 평균보다 낮은 편이며, 자체수입 대 인건비 지표도 50.5%로 부산광역시 자치구의 평균보다 낮은 편이고, 투자비 비중은 54.2%로 부산광역시 자치구의 평균보다 높은 편이다.

이상에서와 같이 재정자립도가 매우 낮고, 자체수입의 70% 이상이 인건비에 충당되며, 총예산중 기본적 경비에 지출되는 비중이 높고, 투자비에 지출되는 비중이 너무 낮다는 문제점을 내포하고 있다.

20) 이는 경상예산과 채무상환 합계액을 일반회계예산총괄규모로 나누어서 산출된다.

제3절 자치구 지방재정의 문제점

1. 지방세원의 빈약과 지역내 형평성 결여

제1절에서 우리나라 자치구의 재정실태를 검토한 바와 같이 자치구의 재정은 수지비율과 재정자립도가 낮아서 건전성 측면에서 문제가 있으며, 또한 동일한 광역자치단체 내의 자치구간에도 차이가 많으므로 형평성 측면에서도 문제를 내포하고 있는 것으로 나타났다. 또한 부산광역시의 재정실태를 분석한 결과, 자체수입의 비중이 낮고, 특히 자주재원 중 지방세 수입 보다 세외수입의 비중이 높다는 문제점을 내포하고 있으며, 세출예산중 사업예산의 비중이 낮고, 자치구간에 차이가 심하다는 문제점을 내포하고 있고, 재정자립도가 매우 낮고, 자체수입의 70% 이상이 인건비에 충당되며, 총예산중 기본적 경비에 지출되는 비중이 높고, 투자비에 지출되는 비중이 너무 낮다는 문제점을 내포하고 있다.

우리나라의 경우 대다수의 지방자치단체가 재정적 기반이 취약하기 때문에 중앙정부 재정에 많은 부분을 의존하게 되며, 그 결과 중앙정부의 권한은 확대 강화될 것이고 각급 지방자치단체는 독자적이고 창의적인 지방행정을 할 수 없게 되어 자주적인 지방자치의 수행에 어려움이 많이 있다. 따라서 각 지방자치단체의 균형적 발전과 그에 따른 재정자립도의 향상이 중요한 문제로 대두되고 있으며, 동일한 지역내에서도 자치구간에 차이가 많아서 형평성을 저해하는 점을 제거할 수 있도록 국가적 차원에서 제반 정책적 배려가 강구되어야만 할 것이다.

2. 재산과세 중심의 지방세로 재정수요에 미흡

제2장에서 OECD국가의 세수구조와 미국, 독일, 일본의 세수 구조를 살펴 본 결과 지방세도 소비과세와 소득과세가 상당부분을 구성하는 것을 알 수 있었다. 즉, 외국의 경우 연방형 국가의 지방세 평균은 재산과세가 43.6%, 소득과세가 43.5%, 소비과세가 9.9%이며, 단일형 국가의 지방세 평균은 소득과세가 41.8%, 재산과세가 32.5%, 소비과세가 17.5%였다. 그러나 부산광역시의 경우 재산과세가 83.8%이고, 소득과세와 소비과세는 전무한 실정이었으며, 해운대구의 경우에는 재산과세가 우리나라의 경우 88.8%로 자치구의 지방세제가 거의 재산과세 위주로 되어 있다. 따라서 소득탄력성과 소비탄력성이 적어 소득증대나 소비증가와 같은 경제환경의 변화가 세수증대에 즉각 반영되지 못하므로 소득중심인 국세에 비교하여 세수규모 및 신장 면에서 구조적 취약성을 지니게 된다. 또한 재산과세는 세수증대를 위해 재산가액 평가라는 행정과정을 수반할 수밖에 없으며 서민적·대중적 성격으로 인해 근소한 세율(과표)인상에도 이로 인하여 납세의무자의 많은 조세저항이 발생한다.²¹⁾ 특히 부동산 가격이 하락하거나 안정될 경우 조세저항이 심하며, 상대적으로 급증하는 재정수요에 탄력적으로 대응할 수 없게 된다는 문제점을 가지고 있다.

지방자치화의 전개에 따라 증대되는 지방재정 수요 충족을 위해 지방세수확충을 도모한다면, 현행 재산과세 위주의 지방세수 구조를 탈피하여, 소득, 소비 부문에로의 세원 확충이 필요하다. 그리고 세원확충에 있어서도 현행 지방세와 같은 독립방식의 과세형태만으로는 한계가 있으므로, 선진제국의 예에서 볼 수 있듯이 다양한 지방세원화 방식을 검토할 필요가 있다.

21) 김대영, '현행 지방세제의 평가' 『지방행정의 과제』 : 한국지방행정연구회, 1997, p. 127.

3. 자치성의 결여와 지방세제도의 불합리

현행 지방세제는 동일한 세제가 획일적으로 적용되고 있다. 지방세는 지역의 특성을 반영하여 지역의 발전을 도모하여야 할 것이므로 지역 간에 차별화가 있어야 할 것이다. 즉, 각 지방자치단체마다 경제적 입지조건이 상이하고 재정수요의 차이도 다름에도 불구하고 동일한 세제가 획일적으로 적용됨으로써 각지방자치단체의 과세자주권의 여지가 거의 배제되고 있다. 그 결과 경제사회의 발전에 따라 각종 행정수요도 동태적인 양상으로 변모하고 과세대상의 적격성도 변천되어가고 있는데도 불구하고, 이러한 변화에 대응하여 자체재원을 조정하거나 성장세원을 흡수할 수 있는 탄력성 내지 신축성이 결여되고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 과세권에 있어 그 자주성이 극히 제한되었던 이유에는 세제의 단순성의 요청 이외에도 다음과 같은 이유가 있었던 것으로 지적되고 있다.²²⁾

첫째, 지방자치단체에 어느 정도의 재원을 부여할 것인가 하는 최종적인 결정권은 반드시 국가에 유보되어야 한다고 하는 중앙집권주의적인 사고방식이 중앙정부나 사회일반에 뿌리깊게 인식되었다는 사실이다.

둘째, 사회일각에서는 일반자치단체의 행정운영은 대체로 비능률적이고 이에 자주재원을 부여한다는 것은 그 만큼 세금의 낭비를 조장한다고 하는 지방재원에 대한 불신감이 있는 것 같다.

다음으로 지방세제에 내재하는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 조세내용의 복잡성을 들 수 있다. 지방세제가 주로 부동산, 자동차, 중기 등 재산에 대하여 부과하는 세제이므로 각종 국가정책을 지원하기 위해 조세에 반영되는 사례가 허다하다. 부동산정책,

22) 이상희, 「지방재정론」, 계명사, 1982, p. 216.

산업정책, 서민보호정책 등 각종정책을 지원할 목적으로 법인의 비
업부용토지, 고급오락장, 별장, 고급주택과 같은 사치성 재산 등에
는 중과세를 하고, 또한 공장의 지방이전, 특정목적 수행단체의 소
유재산, 저소득층(농민 및 영세민) 보호 등에는 비과세 또는 감면하
는 등 지방세가 매우 복잡하고 다양하게 구성되어 있다.

둘째, 비현실적 정액세율이다. 지방세 중 정액세율로 적용하고 있
는 자동차세, 면허세, 주민세(균등할), 사업소세(재산할), 등록세 일
부 등은 그 동안 국민소득이 높아지고 물가가 상승하였음에도 불구
하고 세율은 '79년 이후에는 거의 조정하지 않아 현실에 맞지 않을
뿐만 아니라 세액이 고정되어 물건의 신장이나 자연증가현상이 없
는 한 세수는 고정될 수밖에 없다.

셋째, 지방세 과표의 조정 미흡이다. 지방세는 부동산 중심의 대
장과세(臺帳課稅)이지만 토지 건물의 과세기준이 되는 과세표준의
평가액이 실제 거래가격에 비해 현저히 낮아 국민은 조세부담에서
상당한 혜택을 받을 수 있으나 세수확보나 부동산투기억제의 기능
은 적절히 수행하지 못하고 있는 실정이다.

4. 세외수입의 문제점

지방자립재원의 대종을 이루고 있는 세외수입은 서비스 제공에
대한 반대 급부적 특성을 이루고 있으므로 지방재정의 자립기반의
확충을 위해 개발의 여지가 가장 많은 분야이다. 이러한 세외수입
은 그 종류가 극히 많으며 종류별로 다양한 특성을 지니고 있으므로
로 그에 따른 문제점이 있지만, 공통적인 문제점은 다음과 같다²³⁾.

첫째, 요율 운영의 경직성이다. 세외수입의 대종을 이루고 있는

23) 박문옥, 「지방재정과 세외수입」, 지방재정, 1983.4. p. 6.

사용료와 수수료는 그 종류만도 145여종, 1,456여건에 달하고 있어 개개의 요율 수준이 세외수입의 전체규모에 미치는 영향은 지대하다고 볼 수 있다. 그러나 제반 사회경제 정책인 요인과 절차상의 어려움 때문에 가격변동요인을 적기에 반영할 수 없는 실정이다.(사용료와 수수료가 편익에 대한 대가로 지불되는 것이기는 하나 빈번한 요율의 인상은 주민의 반발을 사게 되기 때문이다.) 물가상승이나 여건변동에도 불구하고 장기간 동안 정리되지 못한 채 방치된 요액이 허다하며 수혜의 정도나 역무 제공에 따른 사무량 등에 비추어 불균형하고 불합리한 요율 운영이 불가피한 사례가 있다.

둘째, 통일적이고 종합적인 정책 추진이 곤란하다는 점이다. 세외수입은 종류에 따라 성질과 기능이 복합다양하며 통일적이고 종합적인 정책추진이 곤란하다. 예를 들어 수수료의 경우 다수의 사업장수입, 이자수입 및 재산임대수입 등 소관부처별, 종류별, 성질별로 매우 복잡 다양하여 통일적인 관리수단이 현실적으로 결여되어 있다. 따라서 세외수입 전반에 걸쳐 업무의 개선이나 수입증대방안의 수립등 정책추진이 매우 어려운 실정이다.

셋째, 요율 수준의 불균형으로 인한 문제이다. 유사한 역무에 대한 요율 수준이 각각 다른 법에 개별적으로 규정됨으로써 종류별로 불균형하고 수혜정도에 비하여 전반적으로 저렴한 경우가 많다. 예를 들어 유기장 영업법에 의해 규정되는 탁구장, 당구장, 기원 등의 유기장 사용 허가 및 수수료와 관광사업법에 의해 규정되어 있는 골프장의 사용 허가 수수료가 거의 동일한 수준으로 규정되어 있어 형평의 원칙을 벗어나고 있다. (동질의 서비스 제공에 대한 수수료의 차이는 여러 가지 제증명 발급간에도 나타나고 있다.)

넷째, 객관적인 부과기준의 산출이 곤란하다는 점이다. 각종 부담금(특히 수익자 부담금)의 경우에는 그 부과기준이 되는 현저한 이

익의 범위와 정도를 객관적으로 산출하기가 현실적으로 곤란하다는 점이다. 공적 부담에 의한 개발이익을 일부에서만 향유하는 것은 급증하는 개발수요를 자치단체의 재정부담만으로 해결하기에는 한계가 있으므로 수익자 부담금의 부과 필요성이 강조된다 하겠으나 주민의 입장에서 보면 화폐소득으로 실현되지 않는 단계에서 일시에 과다 부과되는 점과 현저한 반사적 이익을 해당 공공투자 이외에도 복잡한 도시환경이 복합적으로 작용되어 그 발생요인을 명확하게 구분할 수 없는 점 등이 문제점으로 대두되고 있다.

제4장 자치구 지방재정의 확충방안

지방재정의 확충방안에 대한 연구는 매우 많지만, 대부분이 국세의 지방세 이양이라는 측면에서 접근하고 있다. 그러나 여기서는 국세의 지방세 이양을 제외한 자치구의 지방재정 확충방안을 검토해 보기로 한다.

이러한 지방재정 확충방안으로 지방소득세와 지방소비세의 도입을 통한 자치구의 재정확충과 자치구의 여건과 환경에 적합한 자주재원의 확보를 위한 신세원의 도입을 제안하기로 한다.

제1절 지방소득세의 도입

1. 지방소득세 도입의 필요성

중앙정부는 지방정부들 간에 정부가 기능을 수행하기 위해서는 이를 지원할 수 있는 재원이 마련되어 있어야 한다. 이러한 사실은 정부가 수행하는 기능에 따라 세원이 배분되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 많은 연구들은 중앙정부와 지방자치단체가 수행하여야 하는 기능배분원칙에 대해 검토하고 있다²⁴⁾.

Shah(1994)는 공공서비스의 효율적 공급에 필요한 외부서비스의 범위, 규모의 경제, 그리고 행정비용을 감안하여 기능별로 적절한 정부의 계층을 설계해야 한다고 보면서 개략적인 기능배분의 원칙

24) 이에 대해서는 다음 문헌을 참조하였음.

① 라희문, 「지방세」, 2003년2-2호.통권76호-「지방분권과 지방소득세의 도입」, 한국지방재정공제회, 2003.4.16. pp. 91-107.

② 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.

을 제시하고 있다(<표 4-1> 참조).

<표 4-1> 기능별 지출책임 배분체계

구분	의무이행	설비 /관리	논거
	정책·규범· 감독		
국방	中	中	편익과 비용범위 전국적
외교	中	中	편익과 비용범위 전국적
국제무역	中	中	편익과 비용범위 전국적
금융정책·통화·은행	中	中	편익과 비용범위 전국적
각 주간 통상	中	中	편익과 비용범위 전국적
개인생활보조	中	中	재분배
산업장려	中	中	지역개발과 산업
이민	中	中	편익과 비용범위 전국적
실업보험	中	中	편익과 비용범위 전국적
항공·철도	中	中	편익과 비용범위 전국적
재정정책	中, 廣	中, 廣, 基	조정가능
법규	中	中, 廣, 基	국내공동시장
천연자원	中	中, 廣, 基	공동시장장려
환경	中, 廣, 基	廣, 基	편익과 비용이 지역에 귀착 되기도 함
산업경제	中, 廣, 基	廣, 基	관할구역을 초월
교육	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
보건	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
사회보장	中, 廣, 基	廣, 基	가치재
경찰	廣, 基	廣, 基	주로 지역에 귀착
상하수도·쓰레기	基	基	주로 지역에 귀착
소방	基	基	주로 지역에 귀착
공원·오락시설	中, 廣, 基	中, 廣, 基	지방책임이 중요하나 국가 나 광역단위 설치가능
고속도로			
주간	中	廣, 基	국내 공동시장
주	廣	廣, 基	광역적 편익과 비용
지역	廣	廣, 基	지역적 귀착
지방	基	基	지방적 편익과 비용

주 : 中은 중앙정부, 廣 : 광역정부, 基 : 기초정부의 책임임.

자료 : 박성수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조성에 관한 연구」,
한국조세연구원, 1997.에서 재인용.

이러한 배분기준에 입각하여 기능이 각급 정부에 배분되어 있으면 수행하는 기능에 입각하여 현재의 세원이 배분되어 있다고 가정할 수 있다. 이 경우 각급 정부가 수행하는 기능에 변화가 발생할 경우, 즉 중앙정부기능이 지방자치단체로 이양되는 경우 재원이 수반되어 이양되어야 한다. 이를 위해서는 각 기능별 재원규모가 파악되어야 하나 이는 현실적으로 어려우며 간접적으로 유추할 수 있을 뿐이다.

현재 우리나라는 일정한 배분기준에 의거하여 중앙정부기능의 지방자치단체 이양이 계속적으로 이루어지고 있다(<표 4-2> 참조).

<표 4-2> 중앙정부사무의 지방이양 추세

(단위 : 건수)

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	계
건수		23	50	33	46	36	45	29	25	41	20	70	39	45	39	52	64	90	747

주 : 건수는 각 결정된 국가사무의 지방이양결정 건수임(기간: 1999-2002) 회의 개최시

이 경우 이론적인 차원에서 접근할 경우 세원의 배분규모에서도 유사한 변화가 나타나야 할 것이다.

<표 4-3> 중앙정부와 지방자치단체의 형식적·실질적 재정규모

(단위 : 10억원, %)

구 분		1995	1997	1999	2000
형식적 재원배분	중앙 정부	48,098(78.4)	69,927(79.2)	71,647(80.1)	79,703(81.1)
	지방자치단체	13,260(21.6)	18,406(20.8)	17,861(19.9)	18,521(18.9)
실질적 재원배분	중앙 정부	27,644(45.1)	39,736(45.0)	41,540(46.4)	45,609(46.4)
	지방자치단체	33,714(54.9)	48,597(55.0)	47,968(53.6)	52,615(53.6)

※ 자료 : 라휘문, “지방분권과 지방소득세의 도입”, 「지방세」, 동권76호, 한국지방세정공제회, 2003.4. p. 93에서 재인용

그러나 <표 4-3>에서 보는 바와 같이 747건의 사무이양 노력과는 달리 재원이양 노력은 크지 않다.

이와 같이 재원이양을 수반하지 않는 중앙정부 사무의 지방이양은 지방재정의 압박요인으로 작용할 수 있을 것이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간 세원을 재분배하여야 한다.

지방세의 원칙 중에 신장성이 있다. 신장성의 원칙은 여러 학자들에 의하여 제시된 지방세 원칙으로서 충분한 수입을 확보하기 위해서는 신장성을 가지고 있어야 한다는 것이다.

박정수는 우리나라 지방세의 주요세목에 대한 신장성을 분석하여 <표 4-4>와 같은 결론을 도출하였다²⁵⁾.

<표 4-4> 지방세 주요세목의 신장성

구 분	신장성지표	
	부양성	탄력성
취 득 세	1.43	1.48
등 록 세	1.66	1.67
면 허 세	1.01	1.01
주 민 세	1.35	1.40
재 산 세	1.36	1.32
담배소비세	0.62	0.67
자동차 세	1.69	1.70
마 권 세	2.16	2.01
도시계획세	1.31	1.30
공동시설세	1.46	1.46
사업소 세	1.24	1.30

자료 : 박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 세원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997년, pp. 90~91.

25) 박정수, 상계서, pp. 89-92.

분석결과를 보면 담배소비세를 제외한 모든 수치가 1을 넘고 있어 지방세목의 대부분은 세수탄력적이라고 볼 수 있다. 그러나 소득과세인 주민세는 경주마권세, 자동차세, 등록세, 취득세, 소방공동시설세 다음인 것으로 분석결과 나타났으며, 사업소세는 그보다 뒤진 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 토대로 할 때 지방세의 신장성을 확보하기 위해서는 지방세 체계 내에 소득과세를 확충할 필요가 있다고 볼 수 있다.

이러한 상황은 서울시와 재정경제원의 요청으로 우리나라를 방문한 IMF 재정자문단의 권고사항에도 들어있다. 재정자문단은 우리나라 지방세체계의 문제점으로 지방세가 소득과 관련하여 충분한 신장성을 갖지 못하고 재산세의 복잡한 체계에 과도하게 의존하고 있는 점을 지적하면서 이에 대한 개선이 있어야 할 것이라고 주장하고 있다.²⁶⁾

그리고 Bird 역시 지방세의 목적이 지역주민에게 공공재를 제공하기 위한 재원을 확보하는 데 있다고 한다면, 그리고 지방의 공공서비스에 대한 수요가 소득탄력적이라면 지방소득세를 만드는 것이 타당할 수 있다고 주장하고 있으며, 그에 의하면 이러한 지방소득

26) 서울시와 재정경제원의 요청으로 방문한 자문단은 중앙정부와 광역정부, 기초정부간의 기능분담을 투명하게 배분하고 협상의 메카니즘이 충분히 완비되어야 한다고 주장하였다. 이와 같은 인식은 지방재정에 대한 권고에도 포함되어 있다. 동 권고안은 첫째, 체계적이고 법규에 명시적으로 규정되어 투명하고 합리적인 중앙과 지방정부간의 기능배분이 이루어져있지 않은 점, 둘째, 기능·재원배분과 권한 및 책임소재가 명확하게 정해져 있지 못하고 효율적이고 효과적인 중앙정부와 지방정부간 그리고 지방정부간 마찰조정의 메카니즘이 불충분하며 또한 재원배분이 중앙정부의 위임사무수행비용과 공공재의 누출효과를 적절히 감안하지 못하고 있는 점, 셋째, 예산편성과 같이 이미 주어져 있는 재량권을 충분히 활용하고 있지 못한 점, 넷째, 지방세가 소득과 관련하여 충분한 신장성을 갖지 못하고 재산세의 복잡한 체계에 과도하게 의존하고 있는 점, 다섯째, 중앙정부의 이전재원체계가 지나치게 복잡한 배분방식에 의존하고 있으며, 인구이동에 따른 재정수요를 적절히 반영하지 못하고 이전재원 총규모의 결정이 지방자치단체의 재정운영에 장기동향적인 영향을 미치고 있는 점을 적시하고 있다(박정수, 상계서, pp. 15-16).

세는 일반적으로 국세의 소득세에 부가되어 부과되어야 한다고 보고 있다. 특히 지방세의 규모를 확장시키고자 하거나 국가로부터의 의존을 줄이기 위해서는 국세 소득세에 부가하는 개인소득세를 도입할 필요가 있다고 주장하고 있다.²⁷⁾

또한 지방세와 지역경제의 유기적 연계 측면에서도 지방소득세의 도입이유를 찾을 수 있다. 오연천에 의하면 현행 지방세 체계 내에서는 민간기업의 지역유치 등을 통한 지역경제활성화 노력의 성과가 대부분 국세수입으로 귀속되고 있어 지방세수입의 증대에 기여하는 효과는 크지 않다고 한다.

지역산업의 활성화에 따른 국세와 지방세의 세수증대효과에 대한 경험적인 연구결과에 의하면, 제조업의 경우 국세에 대한 세수증대효과가 지방세에 비해 4.13배나 높고 서비스업의 경우에는 국세에 대한 세수증대효과가 지방세의 3.27배에 이르고 있다. 또한 도소매 소비자용품업의 경우에는 경제활동의 활성화가 오히려 지방세수입과 부의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타난다²⁸⁾.

이와 같이 지역경제의 활성화가 지방세수입으로 연계되는 것이 아니라 국세로 연계되고 있어 편익과 비용부담이 일치되지 못하는 문제점을 드러내고 있다. 따라서 지역경제의 활성화로 인한 소득의 증대에 상응하는 세원들을 지방세체계에 수용할 필요가 있다. 이런 점에서 기업활동과 관련된 소득 및 이윤과세 관련세원을 지방세체계에 흡수 보장할 수 있는 지방세체계의 정비가 필요하다. 이러한 역할을 수행할 수 있는 것이 지방소득세의 도입이다.

한편 지방세원칙에 입각하여 소득과세, 소비과세, 재산과세 등을 평가한 결과는 <표 4-5>와 같다.

27) 이만우, 「세법」, 박영사, 1994, pp. 273-275에서 요약 정리

28) 신영환외, 「산업기지개발의 지역파급효과분석」, 국토개발연구원, 1989.

<표 4-5> 지방세원칙에 입각한 세원별 분석결과

구분	세수			공평성 응의성	중립성	납세 협력	자 치 자주성
	안정성	신축성	보편성				
개인소득과세	△	○	○	△	△	△	○
기업소득과세	×	○	×	×	×	△	×
소 비 과 세	○	△	○	×	○	○	×
재 산 과 세	○	△	○	○	△	○	○

자료 : 이필우, “지방소득과세제의 발전방향,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1996년 제3호. p.41.

<표 4-5>에 의하면 지방세로서 가장 명확한 것은 재산과세이며, 소득과세(개인소득세)는 신축성과 보편성의 원칙을 충족시킬 뿐만 아니라 자치자주성을 위해서도 매우 중요한 세원임을 알 수 있다. 따라서 소득과세가 지방세원화 되는 것에는 별다른 무리는 없을 것으로 보인다. 그리고 현대 세원배분이론에 의하면 지방세는 재산과세가 중심이 되어야 한다는 과거의 이론과는 달리 소득과세와 소비과세도 지방세원이 될 수 있음을 인정하고 있다.

2. 지방소득세의 도입방법과 효과

지방소득세를 도입할 경우 도입방법과 도입의 효과를 검토할 필요가 있다. 따라서 여기서는 지방소득세의 도입방법과 도입효과에 대하여 살펴보기로 한다.

먼저 지방소득세의 도입방법은 국세에 부과하여 일정비율을 도입하는 방법이 가장 원활할 것이다. 국세에 지방소득세가 부과된다면, 조세행정상에서도 추가적인 비용이 소액에 불과할 것이며, 납세자

임장에서도 국세의 소득세와 지방세의 소득세를 이중으로 납부하지 않기 때문에 조세저항이나 조세마찰이 경감할 것이며, 또한 납부의 편의성도 유지될 것이기 때문이다. 이 경우 국세의 소득세 중에서도 지역의 소속이 명확한 개인소득세에 대하여만 지방소득세를 부과하는 것이 바람직할 것이다. 이와 같이 개인소득세에 대하여 지방소득세가 부과된다면, 자치구에서는 개인소득세 납부가 자체의 재정수입과 직결되기 때문에 세원을 관리할 것이며, 그 결과 탈세를 방지하는 효과도 발생할 것이다. 왜냐하면 자치구는 주민과 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에 국세는 피할 수 있어도 지방세를 피한다는 것은 용이하지 않기 때문이다.²⁹⁾

이 때 소득세 중에서 국세와 지방세의 비율을 어떻게 할 것인가 하는 점이 문제가 된다. 이러한 비율은 국가에 따라서 달라진다고 할 수 있다. 그러나 실질적인 지방자치단체가 되기 위해서는 국세인 소득세의 60%는 지방소득세로 배분되어야 할 것이며, 이중 절반은 기초자치단체의 소득세로 배분되어야 할 것으로 판단된다. 따라서 이하에서는 국세의 30%가 기초자치단체의 지방소득세로 유입될 경우 기초자치단체의 재정에 미치는 효과는 어떠한지를 검토하기로 한다.

이러한 가정 하에서 지방소득세의 도입이 기초자치단체의 재정에 미치는 효과를 산출하면, <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 지방소득세의 도입 효과

(단위 : 백만원)

현행 소득세	지방소득세 도입전 기초단체 자체수입	지방소득세 도입후 기초단체 재정수입	재정수입 증가율(%)
18,662,954	12,578,713	18,177,599	44.5

29) 이철재, 「세법강의」, 세경사, 1994, pp. 441-628에서 요약정리

주 : 2001년 정세기준으로 산정하였음.

지방소득세를 도입하면 기초자치단체의 재정수입은 44.5%나 증가하는 것으로 나타났다.

제2절 지방소비세의 도입

1. 지방소비세 도입의 필요성

지방소비세의 도입 필요성은 상술한 지방소득세의 경우와 동일하다. 소비세는 재화와 용역을 소비하는 경우에 소비대상 재화나 용역에 부과하는 조세이다.³⁰⁾ 일반적으로 소비는 소비하는 지역에 교통문제, 환경문제 등을 유발시키므로 대부분의 OECD 국가에서는 지방소비세를 징세하고 있다.

지방소비세 제도를 도입하면 소비과세 인상 추세에 따라 신장성과 안정성이 큰 지방세원을 확보할 수 있게 될 것이다. 국민소득의 증가에 따라 향후 소비과세의 비중은 더욱 커질 것이므로, 지방재정확충을 위하여 지방소비세의 도입은 매우 중요한 과제라 하겠다. 소비세는 물품 구매시 가격에 포함되므로 조세저항이 적고 체납도 없으며, 부가세 형태로 도입시 세무행정도 용이하여 징수비용도 저렴하다.³¹⁾ 따라서 지방소비세 제도의 신설은 자치재원의 확충과 지방세무행정의 질을 향상시키고 지방세제의 기반을 공고히 할 수 있는 전기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

30) 서희열, 「소비세제법」, 제학사, 2002. pp. 60-64에서 요약정리

31) ① 김한기, 「지방세」, 2002 제6호·통권74호-지방소비 및 소득세 도입방안, 한국지방재정공제회, 2002.11.30, pp. 88-92에서 요약 정리

② 김대영, 「지방세」, 제6호-지방소비세제 도입의 실천방안, 지방재정공제회, 2000년에서 요약 정리

2. 지방소비세의 도입방법과 효과

지방소비세의 도입방법은 지방소득세와 마찬가지로 국세에 부과하는 방법이 바람직할 것이다.

지방소비세를 도입할 경우 도입방법과 도입의 효과를 검토할 필요가 있다. 따라서 여기서는 지방소비세의 도입방법과 도입효과에 대하여 살펴보기로 한다.

먼저 지방소비세의 도입방법은 국세인 부가가치세에 부과하여 일정비율을 도입하는 방법이 가장 원활할 것이다. 국세에 지방소비세가 부과된다면, 조세행정상에서도 추가적인 비용이 소액에 불과할 것이며, 납세자 입장에서도 국세의 소비세와 지방세의 소비세를 이중으로 납부하지 않기 때문에 조세저항이나 조세마찰이 경감할 것이며, 또한 납부의 편의성도 유지될 것이기 때문이다. 이와 같이 지역의 소비에 대하여 지방소비세가 부과된다면, 기초자치단체는 당해 지역에서의 소비가 자치단체의 재정수입과 직결되기 때문에 SOC 투자 등 지역발전을 위한 투자에 많은 관심을 가지게 될 것이다.

이 때 소비세 중에서 국세와 지방세의 비율을 어떻게 할 것인가 하는 점이 문제가 된다. 이러한 비율은 국가에 따라서 달라진다고 할 수 있다. 그러나 실질적인 지방자치단체가 되기 위해서는 국세인 소비세의 60%는 지방소비세로 배분되어야 할 것이며, 이중 절반은 기초자치단체의 소비세로 배분되어야 할 것으로 판단된다. 따라서 이하에서는 국세인 부가가치세의 30%가 기초자치단체의 지방소비세로 유입될 경우 기초자치단체의 재정에 미치는 효과는 어떠한지를 검토하기로 한다.

이러한 가정 하에서 지방소비세의 도입이 기초자치단체의 재정에 미치는 효과를 산출하면, <표 4-7>과 같다.

<표 4-7> 지방소비세의 도입 효과

(단위 : 백만원)

현행 부가가치세	지방소비세 도입전 기초단체 자체수입	지방소비세 도입 후 기초단체 재정수입	재정수입 증가율(%)
25,834,726	12,578,713	20,329,131	61.6

주 : 2001년 징세기준으로 산정하였음.

지방소비세를 도입하면 기초자치단체의 재정수입은 61.6%나 증가하는 것으로 나타났다.

이상에서 검토한 바와 같이 지방소득세와 지방소비세를 도입하면 기초자치단체의 자체수입은 2배 이상 증가하게 될 것이다.

제3절 지역환경에 적합한 신세원 개발

지방자치단체별로 지역의 균형개발을 위한 재원확보를 위하여 지역 환경에 적합한 신세원을 개발하고 이를 지역발전에 활용할 수 있도록 하는 것을 제안하고자 한다. 이 경우 광역자치단체의 경우 지역환경에 적합한 세원을 개발하기가 매우 곤란하다. 왜냐하면 광역자치단체의 경우 지역의 범위가 넓기 때문에 지역환경에 적합한 신세원의 개발이 곤란하기 때문이다. 그러나 자치구와 같은 기초자치단체의 경우 지역이 좁기 때문에 지역환경에 적합한 신세원을 개발하고 활용하는 것이 매우 용이할 것이기 때문이다. 또한 지역환경에 적합한 시설이나 관광상품을 개발할 경우 이를 이용하는 것은 대부분 외지 사람들이기 때문에 지역 주민 입장에서는 이러한 환경

이 지역주민에게 이익을 가져다 준다가 보다는 지역 주민들에게 돌아갈 혜택을 감소시키는 결과를 초래할 수도 있는 거이다. 이러한 측면에서 당해 지역에 적합한 신세원을 개발하여 이용자에게 부합함으로써 이용자 입장에서는 수익자 부담의 원칙이 적용되며, 지역 주민의 입장에서는 이러한 세원을 가지고 지역발전에 사용할 수 있으므로 서로 좋은 결과를 초래하게 될 것이다.

이하에서는 이러한 지역환경에 가장 적합한 관광세의 도입에 대하여 고찰한 후, 해운대구를 중심으로 지역환경에 적합한 신세원의 개발과 그 효과를 검토하기로 한다.

1. 관광세의 도입

현재 각 자치단체들이 신세원으로 고려하고 있는 지방세는 환경보전세·관광세·광고세 등을 비롯하여 14개 세목이나 되지만, 그 중에서 관광세(가칭)가 가장 주목받고 있는 세목이다.

관광세³²⁾는 소득에 대한 탄력성이 높아 세수의 신장성을 제고하고, 현행 재산세 중심의 세수구조에서 탈피하여 소비과세를 보완할 수 있고, 응징과세로 인한 편익과 부담을 일치시킴으로써 조세의 형평성을 제고할 수 있다는 점에서 다른 세목에 비해 지방세로서 유리한 요건을 구비하고 있다.

관광세(tourism tax)란 지방자치단체가 자주재원의 확충을 위해서 관광객들에게 관할지역 내에 있는 관광자원³³⁾이나 관광관련 사업체

32) 관광세에 대해서는 박경환, 지방세로서 관광세 도입 효과, 경북대학교 대학원, 박사학위논문, 1997을 주로 참고하였다..

33) 여기서 관광자원(tourism resource)이란 관광의 주체인 관광객으로 하여금 관광의 동기와 욕구를 일으키게 하는 유·무형의 대상으로서 관광객을 유인하고 관광수입을 올릴 수 있는 자원을 말하며, 관광자원은 크게 유·무형문화재 및 건축물·예술품·박물관·기념관·종숙·신앙 등의 인문관광자원, 산악·해안·삼림·하천·호수·동식물·온천 등과 같은 자연관광자원으로 구분된다. 그리고 관

등의 입장 및 이용행위에 대해서 그 대가와 손실의 보상차원에서 부과하는 조세를 말한다. 즉, 관광행위를 통해서 직접 편익을 향유하면서 해당 지역에 각종의 재정수요 유발의 원인자인 관광객에게 그에 상응하는 비용을 부담하게 함으로써 그 비용이 지역주민에게 전가되는 것을 방지하면서 지방세수를 확충하기 위한 조세이다.

관광세의 과세대상이 되는 관광행위란 관광객이 관광자원에 입장하거나 관광숙박업 및 그 부대시설, 이용시설업 등의 관광관련 사업체를 이용함으로써 요금을 지불하는 일체의 행위를 말한다.

지방자치단체와 관광객의 관계는 공급자와 소비자의 관계이다. 지방자치단체는 관광객에게 관광자원이나 각종 편의시설을 제공하고 양질의 관광자원을 유지하기 위해 노력해야 한다. 반면에 관광객은 관광자원을 이용하는 소비자로서 이에 대한 비용을 부담해야 한다. 그러나 현실에 있어 양자간의 관계는 이론적 측면과 차이가 있다. 실제로 관광수입은 특정 관광사업자에게 귀속되고 지방자치단체는 관광행위에 따른 사회적 비용만을 감수하게 된다. 따라서 지방자치단체가 응징과세의 원칙에 의해 관광수입의 일부를 관광세로 흡수함으로써 비용과 편익을 일치시키고 안정적이고 지속적인 관광자원의 활용이 가능해진다.

관광세의 재원은 관광개발에 투자됨에 따라 지역개발의 주요한 투자재원으로 활용될 수 있다. 관광개발은 주로 관광자원에 대한 접근성을 개선하기 위한 SOC 확충사업이나 관광 부대시설의 건설이 주를 이룬다. 이와같이 관광세 재원은 지역의 SOC사업 및 지역경제기반 조성에 기여하게 된다. 특히 경기도는 풍부한 관광수요, 관광자원, 산업지대를 보유하고 있으나 인구과밀에 따라 SOC가 부족한 형편이다. 따라서 관광세에 의한 관광개발은 지역개발에 대한

관광 관련 사업체란 호텔 및 그 부대시설·골프장·고급음식점·기념품판매장 등의 고급이가시설을 말한다.

과급효과를 확대시켜 지역경제의 활성화에 도움을 주게 될 것이다.

이러한 관광세는 제7차 경제·사회개발계획 중에 지방세로 도입될 예정이었던 세목으로 각 지방자치단체가 다양한 명칭으로 그 도입을 추진하고 있으며, 다른 신세목에 비해 다음과 같은 장점을 내포하고 있다.

첫째, 관광세는 세원의 분포에 있어 보편성과 도입에 대한 합의가 성숙되어 있다. 각 지방자치단체의 신설대상 세목 중에서 가장 많은 지방자치단체가 도입을 추진하고 있어 중앙정부와 지방자치단체간의 어느 정도 공감대가 형성되어 있다. 또한 다른 세목에 비해 세원이 고르게 분포되어 있어 지방세의 요건인 보편성을 구비하고 있다. 특히 제주도, 강원도, 충청북도 등이 적극적으로 도입을 시도하고 있기 때문에 해운대구도 다른 자치단체와 긴밀한 협조 하에 추진할 필요가 있다.

둘째, 수익자 부담원리를 실현할 수 있다. 관광객들이 관광자원의 이용시 해당 지방자치단체에 환경오염이나 혼잡비용을 비롯한 다양한 사회적인 비용을 유발하게 된다. 그런데 시장경제에는 이러한 외부불정제를 조정할 수 있는 메카니즘이 결여되어 있다. 종래의 관광자원은 보존과 관람의 대상에 머물렀으나 이제는 적극적으로 개발하여 부가가치를 제고해야 한다. 실제로 관광자원을 보유하고 있는 지방자치단체는 관광자원과 관광산업의 개발과 유치에 많은 비용을 부담하고 관광객들에게 고품질의 서비스를 제공하기 위해 막대한 재정수요에 직면해 있다. 그런데 한정된 재정여건 하에서 관광개발에 관한 추가적인 비용부담은 어려운 상황이기 때문에 관광재정 수요에 대응하여 새로운 관광세를 신설할 필요가 있다. 특히 관광자원의 이용에 따른 환경오염, 시설훼손, 사회적 혼잡 등으로 말미암아 재정적 수요가 증대하고 있다. 따라서 관광자원의 이

용행위에 대해 수익자인 관광객에게 그 비용의 일부를 부담시키는 것이 바람직하다. 실제로 해운대는 해수욕장을 비롯한 관광자원이 풍부한 지역으로서 관광수요가 많다. 그러나 관광이용에 따른 막대한 부수경비를 초래하고 있다. 따라서 관광객들을 대상으로 관광세를 부과함으로써 편익과 부담을 일치시킬 수 있다.

셋째, 관광세의 과세대상인 관광행위는 소득탄력적이기 때문에 지방세수의 안정성과 신장성에 기여한다.

넷째, 관광세는 조세저항을 방지할 수 있다. 관광세의 대상인 관광행위는 개인들의 자발적인 행위이고 경제적으로 여유있는 사람들을 대상으로 하기 때문에 다른 조세에 비해 반발이 적다.

관광세는 이러한 장점에도 불구하고 경기변동에 민감하여 세수의 안정성이 우려되고 조세수출이 이루어지기 쉬운 조세이기 때문에 조세수출 경쟁의 문제를 발생시킬 수 있다.

이하에서는 현재 외국에서 시행하고 있는 주요한 관광세를 살펴보기로 한다.

첫째, 미국의 관광세이다. 미국은 대부분의 주나 지방자치단체에서 관광개발과 관광서비스 개선을 위한 재원을 조달하기 위해 각종 관광관련 조세를 부과하고 있다. 현재 관광 관련세가 지방세수에서 차지하는 비중이 4.0%에 불과하지만 관광객의 규모가 커지고 관광수요가 확대됨에 따라 급격히 증가될 것으로 예상된다. 관광세 중에서 가장 널리 채택되고 있는 세목이 호텔숙박세(hotel room taxes)이다. 서울은 각 지방자치단체별로 상이하지만 평균 10-11% 수준이다. 이와 같은 호텔숙박세는 다른 조세에 비해 몇 가지 장점을 내포하고 있다. 징수가 간편하여 경비를 절감할 수 있고, 지역주민이 아닌 타지역의 관광객을 대상으로 하고, 자발적인 관광행위를 과세대상으로 하기 때문에 조세저항을 방지할 수 있다. 그 다음으

로 식품 및 음료수세(food and beverage tax)가 널리 이용되고 있는 세목이다. 서울은 호텔숙박세에 비해 낮지만 관광객뿐만 아니라 지역주민들에게 부과된다는 특징이 있다. 이밖에도 33개 주정부가 극장·나이트클럽·스포츠센터·카바레 등 유흥업소의 출입에 대한 오락세(entertainment taxes)를 부과하고 있다.

둘째, 일본의 관광세이다. 우리나라와 가장 유사한 지방세 체계를 보유하고 있는 일본은 각종 관광관련 조세를 운용하고 있다. 지방세로서 골프장 이용세와 입탕세, 법정외세로서 문화관광시설세와 요트보트세가 있다. 이 중에서 골프장 이용세의 경우 도부현(道府縣)이 과세권자이고 납세자는 골프장 이용자이다. 골프장 이용세는 도부현세이지만 세수의 70%는 골프장이 소재하는 시정촌(市町村)에 교부하고 30%는 도부현의 세수로 한다. 입탕세는 시정촌이 과세권자이며 환경위생시설, 관광시설, 소방시설 및 소방활동에 필요한 재원을 조달하기 위한 목적세이다. 납세의무자는 광천욕장의 입장객이며 과세객체는 입탕행위이다.

이 밖에도 많은 국가들이 명칭이나 과세방법에 있어 차이가 있지만 관광개발과 지역개발을 위한 재원을 조달하기 위한 관광관련세를 채택하고 있다. 대부분의 국가에 있어 관광세는 일반세수입으로 징수되지만 일부 국가들은 관광자원이나 관광행위에 특별히 부과하는 목적세 형태를 취하는 경우도 있다.

관광세를 지방세로 신설하는 방법에는 세 가지가 있다.

첫째, 현행 지역개발세에 관광행위를 과세대상으로 포함시키는 방안이다. 현행 지역개발세는 과세대상이 매우 포괄적이기 때문에 지역적 특수성과 개발수요를 충당하기 위한 재원으로서 적합하다.

이때 세목의 공식적인 명칭은 지역개발세이지만 과세대상에 따라 별도의 명칭을 붙일 수 있기 때문에 관광세로 명명할 수 있다.

둘째, 일본과 같이 지방자치단체의 조례에 의해 법정외세목으로 설치할 수 있다. 법정외세목은 지방자치단체의 자율성과 특수성을 보장한다는 점에서 있어 바람직한 제도이지만 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 현실적인 세약요건이 내재해 있다. 따라서 법정외세목으로 설치되기 위해서는 기본적으로 조세법률주의의 원칙과 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」의 개정이 전제되어야 한다.

셋째, 지방세의 독립세목으로 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 관광세는 소비행위에 대한 과세이기 때문에 국세인 부가가치세나 특별소비세와 중복될 수 있다. 따라서 부가가치세와 특별소비세의 과세대상 중에서 관광행위에 관한 부분만을 선택하여 지방특별소비세의 형태로 관광세를 도입할 수 있다. 이 경우에도 「지방세법」과 「국세와 지방세의 조정 등에 관한 법률」이 개정되어야 한다.

따라서 가장 현실적인 대안은 지역개발세의 과세대상으로 관광세를 신설하는 방안이다. 지역개발세의 과세대상에 관광자원을 포함시키자는 논의는 지역개발세의 신설 당시부터 제기되어 왔으며 지역개발세의 기본방향에도 부합된다. 기본적으로 지역개발세는 해당 지역의 특수한 부존자원을 지방세원으로 징수하여 지역개발에 필요한 재원을 충당함으로써 지역균형개발을 도모하는 데 목적이 있다.

지역개발세는 과세대상과 세율 등이 지방세법에 규정된 법정세이지만 지방세법은 과세대상, 과세지역의 선정, 부과징수방법의 결정 등 과세요건을 지방자치단체의 자주적인 결정에 위임하고 있다. 따라서 해운대구가 지역개발세 내에 관광세를 신설하는 경우 과세요건을 지역의 실정에 부합될 수 있도록 탄력적으로 적용이 가능해진다.

이렇게 신설된 관광세는 지역개발세의 본래 취지에 부합되도록 운용해야 한다. 즉, 지역의 관광자원을 대상으로 해야 하고, 지역개발세가 목적세이기 때문에 관광세도 목적세로서 관광개발과 관련된 사업에 지출해야 한다.

2. 해운대구의 환경적 특징과 관광세의 유형

해운대구는 바다와 온천 그리고 산을 함께 보유하고 있는 천혜의 관광자원을 가지고 있다.

천혜의 자연경관과 세계적인 관광명소로 이름높은 해운대구는 많은 시인묵객(詩人墨客)들의 안식처가 되어 왔으며, 특히 대한팔경의 하나인 해운대 저녁달은 자연과 더불어 산 선인들의 시재(詩材)가 되어 많은 시문(詩文)을 남기고 있다. 문화시대인 21세기를 맞이하여 아름다운 자연경관을 더욱 아끼고 사랑하고 잊혀져가고 있는 향토문화를 계승 발전시킴으로써 해운대구를 국내·외 관광객이 다시 찾고 싶어하는 명승지로 가꾸어 나가야 할 것이다.

해운대는 전국 최고의 해수욕장을 비롯하여 달맞이길, 동백섬과 전국유일의 알카리성 단순 식염온천, 대한팔경의 하나인 해운대 월출, 봉수대유적, 장산폭포, 올림픽공원 그리고 '88서울 올림픽요트경기를 치른 요트경기장 등 우수한 관광자원을 갖추고 있으며, 이들 관광명소를 중심으로 해운대 해수욕장 주변과 동백섬, 달맞이동산 일대 12만여평을 '88.7.19 국민관광지로 지정하였으며, 또한 '94.8.31 우동, 중동, 송정지역 5.3km²를 관광특구로 지정하였으며, 사계절 종합관광지 면모를 개선시키기 위하여 전국 최대 규모의 해저테마 수족관 건립, 해상관광호텔, 온천센타 개발, 새천년 달맞이언덕 조성 등 관광개발에 노력하고 있다. 그리고, 해운대온천 병물화 추진의

인환으로 온천상징비 건립과 부산시립미술관, 동백아트센터, 추리문학관, 씨네파크와 시네마테크 개관 등 문화공간도 확충하였으며, 특히 다양한 해변문화 행사인 해운대축제를 비롯한 달맞이 온천축제, 달맞이 언덕 페스티벌 등 크고 작은 축제행사가 월별 개최되어 해운대 이미지를 세계적 문화의 도시로 부각시키는데 기여함으로써 관광객 유치에 밝은 전망을 보이고 있다.

이러한 관광자원을 가지고 있음에도 불구하고, 해운대구의 주민들은 특히 여름철에는 해수욕객등 외부인의 출입 때문에 교통난만 가중될 뿐 실질적인 수혜를 입지 못하고 있다. 따라서 이러한 자연환경을 이용하여 온천세, 해수욕장 이용세, 카지노세, 호텔숙박세 등을 개발하여 이용자들에게 징수한다면, 해운대구는 자연환경 및 시설환경을 이용하여 전국에서 가장 좋은 지역으로 개발시킬 수가 있게 될 것이다.

3. 신세원의 개발 효과 분석

해운대구는 자연환경을 이용한 온천세, 해수욕장 이용세와 시설환경을 이용한 카지노세, 호텔숙박세 등을 지역개발세 형태로 개발할 수 있다. 이 중에서 여기서는 해수욕장 이용세를 중심으로 신세원의 효과를 분석해 보기로 한다.

먼저 해운대구의 해수욕장 관리 실태를 보기로 한다.

해운대구는 전국 제일인 해운대해수욕장과 맑은 송정해수욕장이 소재하고 있으며, 특히 해운대와 송정을 잇는 달맞이고개, 수려한 해안선, 동백섬, 송림공원 등 주변의 아름다운 자연경관과 어우러진 완벽한 숙박시설, 미포, 청사포, 송정의 횃집 등 유명한 요식업소가 갖추어져 여름 피서철은 물론 연중 많은 국내외 관광객이 찾고 있

다.

특히 해운대해수욕장의 백사장 모래는 춘천 강변으로부터 유입된 모래와 조개껍질이 오랜 세월의 풍화작용을 거쳐 다듬어진 양질의 모래로 까질까칠하고 깨끗하여 몸에 붙으면 잘 떨어지는 특징이 있다. 해수욕장은 매년 7월 1일부터 8월 31일까지 2개월간에 걸쳐 개장되며, 백사장 길이는 1.46km, 폭은 평균 30~50m, 면적은 58,400㎡로, 수용능력은 116천명에 이른다.

또한 해운대해수욕장에서 동해의 푸른 파도를 바라보며 운치있는 송림과 벚꽃터널로 이어지는 달맞이길 15曲道を 8km쯤 가면 은빛 찬란한 모래톱 위로 푸른 파도가 쉽 없이 밀려오는 송정해수욕장은 1965년 7월 9일 개설되어 매년 7월 1일부터 8월 31일까지 개장되는데, 백사장 길이는 1.2km, 폭 30~90m, 면적은 72,000㎡, 수용능력은 144천명으로 도심 속 피서지로 각광을 받고 있다.

여름철에는 해수욕장의 보존과 관리를 위해 개장기간동안 임해행정봉사실과 여름 경찰서를 운영하여 인명구조, 질서유지, 환경정비, 청소 등 환경관리에 만전을 기하고 있다. 특히 각종 편의시설과 안전시설의 정비 및 확충으로 피서객의 안전과 편의제공에 최선을 다하며, 여름행정의 최대 현안인 해수욕장 운영에 있어 임해행정봉사실 직원근무를 능동적이고 효과적으로 대처할 수 있도록 하여 지난 92년부터 해수욕장 탈의장의 공익봉사단체, '97년부터 2000년까지는 공개경쟁입찰에 의한 단체 및 법인에서 구청과의 협정가격에 의한 운영으로 바가지요금을 완전 근절시켜 해운대의 이미지를 크게 개선하였으며, 해운대해수욕장의 환경개선을 위해 관광봉사센터 건립 및 동백섬 쪽의 호안도로를 개축하여 쾌적한 휴식공간을 제공하고 있으며, 해수욕장의 수질·환경개선을 위해 오·폐수업소를 방문 지도감독을 수행하여 배출시설 관리를 강화하는 한편, 백사장에서

는 clean-up time제 실시로 피서객들에게 자율적으로 청소를 실시케 하는 등 선진화된 행락문화를 조성해 나가고 있다.

이러한 해운대구의 해수욕장 연도별 이용객수는 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 해수욕장 연도별 이용객수

(단위 : 천명)

구분	'95	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003
계	8,908	7,674	5,865	7,744	8,797	10,540	13,018	11,233	16,398
해운대	7,274	6,397	4,570	5,724	6,222	7,348	8,912	7,518	11,259
송 정	1,634	1,277	1,295	2,020	2,575	3,192	4,106	3,715	5,139

자료 : 해운대구청 문화관광과 내부자료

그리고 이러한 이용객수는 향후로 계속 증가할 것으로 예상된다. 그러나 이러한 해수욕장은 그 유지 및 관리에 많은 비용이 소요된다. 이 경우 해운대구의 재정의 상당부분이 해수욕장 유지 및 관리에 소요된다면, 자치구의 주민에게 돌아갈 많은 재원이 해수욕장을 이용하는 사람들에게 돌아가게 된다는 불합리한 문제를 가지게 될 것이다. 따라서 해수욕장 이용자들을 대상으로 해수욕장 이용세를 징수한다면, 해운대구의 재정에 많은 도움이 될 것이다.

다음으로 해수욕장 이용세를 어떤 방법으로 징수할 것이며, 그 세액은 얼마로 하여야 할 것인가 하는 점에 대하여 검토하기로 한다.

일반적으로 이용세는 이용자에게 직접 부과하는 것이 원칙이다. 따라서 해수욕장 이용세의 경우에도 이용자에게 직접 부과하는 것이 바람직하다. 이 경우 해수욕장 이용은 1일 단위로 이루어지므로 1일당 일정액을 부과하여야 할 것이다. 부과 금액은 수익자부담의 원칙에 의하여 해수욕장 관리비를 이용자수로 나누어서 산정하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 이용세가 많으면 이용자들의 조세지향이 많아질 것이므로 해수욕장 이용세는 1인당 1일에 1천원 정도

가 적합할 것으로 판단된다.

끝으로 해운대구가 이러한 해수욕장 이용세를 징수한다면, 해운대구의 재정수입은 다음과 같이 변화되는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

<표 4-9> 해수욕장 이용세의 징수 효과

(단위 : 백만원)

해운대구의 자체수입	해수욕장 이용세 수입	이용세 도입 후 해운대구 재정수입	재정수입 증가율(%)
59,625	16,398	76,023	27.5

주 : 자체수입은 2003년 예산기준으로 산정하였음.

이상에서와 같은 지방소득세의 도입과 지방소비세의 도입 및 지역환경에 적합한 신세원을 도입하게 된다면 지방재정은 크게 증가할 것이고, 기초자치단체가 지역 실정에 적합한 재정운영을 할 수 있을 것이다.

제5장 결 론

우리나라 지방자치단체는 지방화 시대라는 새로운 전환점을 맞고 있다. 즉, 지역의 문제는 그 지역주민의 책임과 부담에 의해 처리하는 것을 의미하는 지방자치와 주민복지의 시대가 본격적으로 전개되고 있다. 본격적인 지방자치제의 실시와 주민복지의 시대에 지방자치단체가 직면하고 있는 가장 근본적인 과제의 하나는 나날이 늘어나는 행·재정수요를 어떻게 하면 최대한으로 충족시킬 수 있는가 하는 것이다.

그러나 오늘날 우리나라 지방자치단체의 재정은 매우 빈약하기 때문에 늘어나는 행·재정수요에 능동적으로 대처하지 못하고 있다. 따라서 급증하는 지방자치단체의 행·재정수요에 능동적으로 대처하기 위해서는 지방재정을 확충해야만 한다.

본 연구는 기초자치단체의 재정 자주성이 지방자치제도를 실현하는 전제조건이라는 관점에서 자치구의 재정실태를 살펴보고, 우리나라 자치구의 재정구조에 대한 문제점을 도출하여 자치구의 재정을 확충할 수 있는 방안을 제시하는데 연구의 목적을 두고 있다.

이를 위해 우리나라 지방세와 OECD국가의 지방세 구조를 살펴보고, 우리나라 자치구의 재정실태를 검토하였으며, 이를 통하여 자치구 재정구조의 문제점을 도출하였다.

그리고 이러한 문제점을 개선하기 위한 방향을 제시하고, 해운대구를 대상으로 하여 도입효과를 분석하였으며, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 지방소득세의 도입을 제안하고 그 효과를 분석하였다. 분석

결과 제안한 바와 같은 도입방법을 사용할 경우 지방소득세의 도입은 자치구의 재정수입을 44.5% 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

둘째, 지방소비세의 도입을 제안하고 그 효과를 분석하였다. 분석 결과 제안한 바와 같은 도입방법을 사용할 경우 지방소비세의 도입은 자치구의 재정수입을 61.6% 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

셋째, 지역환경에 적합한 신세원의 개발을 제안하고, 해운대구를 대상으로 자연환경을 이용하여 온천세, 해수욕장 이용세, 카지노세, 호텔숙박세 등의 도입을 제안하였으며, 그 중에서 해수욕장 이용세의 도입효과를 분석하였다. 분석 결과 제안한 바와 같은 도입방법을 사용할 경우 해수욕장 이용세의 도입은 자치구의 재정수입을 27.5% 증가시키는 효과가 있는 것으로 나타났다.

이상과 같이 지방재정의 확충방안을 살펴보았는데, 아무리 좋은 대안이 제시된다고 해도 모두 시행하기에는 여러 가지 한계와 제약이 따를 것이다. 따라서 현실적으로 실현 가능성이 있는 방안부터 점차적으로 시행하는 것이 바람직할 것이다.

본 연구는 지방분권화 시대에서 열악한 지방재정확충을 위하여 필요한 방안들을 제시해 보았으며, 이러한 방안들을 핵심 시행사업으로 한다면 궁극적으로 지방발전에 도움이 되어 실질적인 지방자치의 구현이 이루어지리라 생각한다.

참 고 문 헌

I. 단행본

- 김의효, 「2003년 지방세편람」, 서울: 한국지방세연구회(주), 2002.
- 김의효, 「지방세 실무」, 서울: 한국지방세연구회(주), 2002.
- 권강웅, 「지방세 강의」, 서울: 조세통람사, 1993.
- 서희열, 「소비세재법」, 서울: 세학사, 2002.
- 심정근외, 「지방재정학-이론과 실제」, 서울: 박영사, 1997.
- 이만우, 「공공경제학」, 서울: 태진출판사, 1994.
- 이만우, 「세법」, 서울: 박영사, 1994.
- 이상희, 「지방재정론」, 서울: 개명사, 1982.
- 이준구, 「재정학」, 서울: 다산출판사, 2002.
- 이철재, 「세법강의」, 서울: 세경사, 1994.4.
- 조창현, 「지방재정론」, 서울: 박영사, 2000.
- 차병권, 「재정학강의」, 서울: 박영사, 1986.
- 최명근, 「세법학총론」, 서울: 세경사, 1994.

II. 논문

- 김대영, 「지방세」, 제6호-지방소비세 세 도입의 실천방안, 지방재정 공제회, 2000.
- 김대영, 「지방세」, 통권68호-외국소비세원의 지방세원화 유형, 한국 지방재정공제회, 2001.
- 김대영, 「현행 지방세제의 평가」 「지방행정의 과제」 : 한국지방행정공제회, 1997.

김한기, 「지방세」, 통권74호 지방소비 및 소득세 도입방안, 한국지방재정공제회, 2002.

라휘문, 「지방세」, 통권76호 '지방분권과 지방소득세의 도입', 한국지방재정공제회, 2003.

박경환, 지방세로서 관광세 도입 효과, 경북대학교 대학원, 박사학위논문, 1997

박문옥, 「지방재정과 세외수입」, 지방재정, 1983.4.

박정수, 「광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1997.

안대영, “지방재정 확충방안에 관한 연구”, 부경대학교 경영대학원 석사학위 논문, 2001.

이필우, “지방소득과세세의 발전방향,” 「지방세」, 한국지방재정공제회, 1996년 제3호.

이혜경, “지방화 시대의 지방 재정 확충방안”, 전북대학교 홈페이지 내 행정학과 연구자료(<http://www.chonbuk.ac.kr/>), II 의 2

진영환외, 「산업기지개발의 지역과급효과분석」, 국토개발연구원, 1989.

한국재정학회, 「한국재정50년 회고와 전망」, 한국지방행정연구원, 1995.10.

Ⅲ. 간행물 및 보고서 등

부산광역시, 「지방세해설」, 대성문화인쇄사, 2003.

한국지방세연구회, 「지방세연구」, 각호, 2001~2003

한국지방재정공제회, 「지방세」, 각호, 2000~2003

한국지방재정공제회, 「지방재정」, 각호, 2001.

해운대구, 「해운대구 통계연보」, 제22호, 2002.

행정자치부, 「지방세외수입연감」, 2002.

행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 2003.

행정자치부, 「지방재정연감」, 2002.

행정자치부, 홈페이지 내, 지방재정현황(<http://www.mogaha.go.kr>)

感 謝 의 글

갑신년 초두에 내놓기가 부끄러운 글이지만 이 작은 결실속에는 많은 분들의 격려와 노고가 있었기에 진정한 감사의 마음을 전하고자 합니다.

미력한 저를 연구·강의에 바쁘신 중에도 논문을 바부리할 수 있도록 엄격함과 자상함으로 지도하여 훌륭한 가르침을 주신 박영병 교수님과 미처 깨닫지 못한 부분을 지적하고 일깨워 주신 김태용 교수님과 김진황 교수님께 감사를 드립니다.

지방재정분야에서 전문인이 되길 바라고 항상 물심양면으로 지원하여 주신 직장의 상사 및 동료직원 여러분께도 감사를 드리며, 특히 석사학위를 완성하면서 용기와 각종 자료를 무한정 구입하여 제공해 주었던 부산시청의 류주영, 황주석, 전유수의 천우들에게도 감사의 마음을 전합니다.

끝으로 건강과 성실함을 몸에 지니게 해주신 부모님께 깊은 감사를 드리며, 아빠의 도움이 절실히 필요했던 사랑하는 아들 상원, 상진에게도 그동안 소홀히해 미안했다는 말을 전하면서, 저를 아끼는 모든 분들께 고마움을 함께 전합니다.

2004. 1. .

조 주 현