碩 士 學 位 論 文

地方稅外收入制度의 改善方案

- 濟州道의 一般會計를 中心으로 -

指導敎授 夫 萬 根

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

濟州大學校 行政大學院

行政學科地方自治專攻

文 景 珍

1993年 12月 日

地方稅外收入制度의 改善方案

— 濟州道의 一般會計를 中心으로 —

指導敎授 夫 萬 根

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

199 年 月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科地方自治專攻

文 景 珍

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

文景珍의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

199 年 月 日

委員長 _____

委 員 _____

委 員 _____

目　　次

第Ⅰ章　序　論 1

第 1 節　問題의 提起 1
第 2 節　研究의 目的 2
第 3 節　研究의 方法과 範圍 4

第Ⅱ章　地方財政 및 稅外收入에 關한 理論的 考察 7

第 1 節　地方財政의 本質 7
1. 地方財政의 槪念 및 意義 7
2. 國家財政과의 關係 8
3. 地方自治와의 關係 9
4. 地方財政의 特性 11
5. 地方收入의 構造 13

第 2 節　地方稅外收入의 槪念 및 特性 15
1. 地方稅外收入의 槪念 15
2. 地方稅外收入의 特性 18
3. 稅外收入의 類型 19

第 3 節　料金決定의 理論的 基礎 23

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1. 使用者負擔의 根據와 機能 26
2. 料金賦課의 一般原則 30

第Ⅲ章 濟州道의 稅外收入 分析 36

第 1 節 地方財政의 與件과 稅外收入의 比重 36
1. 地方財政의 與件 36
2. 稅外收入의 比重 40

第 2 節 濟州道 財政의 一般現況 43
1. 財政規模 推移 및 現況 43
2. 一般會計의 財源構造 46
3. 租稅負擔 實態 47

第 3 節 濟州道의 財政上 稅外收入의 比重 48

第 4 節 濟州道의 稅外收入 分析 49
1. 經常的 稅外收入 分析 49
2. 臨時的 稅外收入 分析 59

第Ⅳ章 稅外收入의 問題點과 改善方案 66

第 1 節 稅外收入의 問題點 66
1. 經常的 稅外收入의 問題點 66
2. 臨時的 稅外收入의 問題點 81

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

第 2 節 稅外收入의 改善方案 85
1. 經常的 稅外收入의 改善方案 85
2. 臨時的 稅外收入의 改善方案 99

第Ⅴ章 要約 및 結論 106

參考文獻 112

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

表 目 次

<표 2 - 1> 國家財政과 地方財政의 比較 8

<표 2 - 2> 地方行政서비스類型別 財源調達 手段 25

<표 3 - 1> 地方財政自立度 推移 37

<표 3 - 2> 稅外收入 伸張 推移 42

<표 3 - 3> 濟州道 總財政 規模의 變化 推移 43

<표 3 - 4> GNP, GRP對比 地方財政 伸張率 44

<표 3 - 5> 濟州道 一般會計 財源構造 46

<표 3 - 6> 濟州道民의 租稅負擔 水準 47

<표 3 - 7> 經常的稅外收入 伸張 推移 50

<표 3 - 8> 濟州道 國公有財産 貸付 現況 52

<표 3 - 9> 濟州道 使用料 項目別 現況 54

<표 3 -10> 濟州道 道路使用料 項目別 現況 55

<표 3 -11> 濟州道 河川使用料 項目別 收入現況 56

<표 3 -12> 濟州道 入場料收入 項目別 現況 57

<표 3 -13> 濟州道 手數料의 項目別 收入現況 58

<표 3 -14> 濟州道 臨時的稅外收入 推移 60

<표 3 -15> 公有財産 賣却 및 取得 狀況 61

<표 3 -16> 地方債 起債 實績 64

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<表 4 - 1> 5年以上 未調整한 16個 使用料 豫示 67
<表 4 - 2> 地方自治團體 委任事務中 無料提供 서비스 75
<表 4 - 3> 土地去來申告 許可 等의 處理實績..... 78
<表 4 - 4> 特別措置法에 依한 確認書 發給實績..... 79
<表 4 - 5> 濟州道 一般會計 豫備費 計上內譯..... 82
<表 4 - 6> 濟州道 一般會計決算 豫備費 未執行 狀況..... 83
<表 4 - 7> 濟州道 觀光地觀覽料 徵收實績..... 91
<表 4 - 8> 濟州道 海水浴場 現況..... 98

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

圖 目 次

<圖 2 - 1> 地方自治團體의 歲入構造 15

<圖 2 - 2> 稅外收入의 構造 17

<圖 2 - 3> 公共서비스의 種類와 負擔原則 34

<圖 3 - 1> 稅外收入 比重 41

<圖 3 - 2> 濟州道 稅外收入의 比重 (i) 48

<圖 3 - 3> 濟州道 稅外收入의 比重 (ii) 48

<圖 4 - 1> 公有財産 貸付節次 70

<圖 4 - 2> 土地 等 去來契約 許可 申請節次 76

<圖 4 - 3> 人件費 未執行額의 更正 102

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

第Ⅰ章 序 論

第1節 問題의 提起

地方自治制의 본격적인 實施에 따라 住民의 欲求는 增大되고 이에 따른 地方自治團體의 役割도 커지고 있다.

본래 地方自治란 多義的인 槪念이지만 보편적으로는 일정한 地域과 住民을 基礎로 하는 公共團體가 그 地域內의 問題를 自己負擔으로 스스로 處理, 解決하는 것을 의미한다. 여기서 가장 촛점이 되는 요소는 '自己負擔'이라는 것이다. 財政的 뒷받침이 없는 地方自治는 허구와도 같은 것이기 때문이다.

地方自治制가 定着되기 위해서는 自治制度,住民의 自治力量,自治風土의 改善 등 여러가지 條件의 充足이 要求되지만 특히,地方自治의 安定性과 效率性을 提高하기 위한 地方財源의 擴充이 절대적으로 必要한 것이라 하지 않을 수 없다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

人口의 增加,都市化의 進展,地方議會의 構成,社會의 多元化등에 따른 地方自治團體의 追加的인 財政需要와 더불어 住民의 地域開發,福祉向上欲求 등 行政需要는 量的인 膨脹은 물론이며 質的으로 高度化되는 추세에 있으나 地方財政의 財源調達能力은 이에 따르지 못하고 있는 實情이다.뿐만 아니라 우리나라의 각 地方自治團體別 財政은 國家財政에 비해 規模面에서 작고 團體別로도 格差가 심하여 一部 地方自治團體를 제외하고는 國家財政에의 依存度가 매우 큰 실정이다. 이러한 양상이 지속될 경우 地方自治의 機能은 쇠퇴되고 國家에 대한 行.財政的 隷屬은

더욱 深化될 것이다.

地方自治團體와 地域住民의 폭발적인 行·財政的 需要를 동시에 充足시키기 위해서는 地方財政의 自主的 擴充이 關鍵이 되며, 이는 곧 自主財源인 地方稅와 稅外收入의 擴充으로 結付된다.

國家와 地方自治團體間의 機能配分에 따른 財源配分의 問題는 論外로 하더라도 自己의 負擔과 責任으로 스스로 處理해야 할 自治事務 처리를 위하여는 地方自治團體 스스로 財政擴充方案 講究에 최선을 다 할 것이 要求되는 것이다.

이와 관련, 地方歲入중 稅外收入의 現況, 問題點의 檢討·分析을 통한 制度的 改善方案의 提示는 地方自治團體의 自立基盤 强化를 기해 나가는데 有效한 接近이 될 수 있을 것이다.

第2節 研究의 目的

地方自治의 健全한 運營을 위해서는 地方自治團體의 自主財源이 充分히 確保되어야 하며 이러한 自主財源은 地方稅와 稅外收入으로 구성된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

地方稅는 法律의 규정에 의하여 一定한 地域내의 住民, 財産, 또는 收益 기타 特定行爲에 대하여 個別的인 補償없이 强制的으로 徵收하는 財貨로 稅率引上이나 稅目의 新設에 대한 住民抵抗이 크다. 그러나 稅外收入은 應益的 性格이 강하기 때문에 住民에 대한 摩擦의 소지도 적고 收入이 容易한 收入源이지만 동시에 이에 관한 歲入擴充勞力은 미진했다.

地方自治의 實施에 따른 自主財源 擴充에 관한 硏究는 기실 多樣한 分野에서 행하여지고 있으며 특히 最近의 各種 硏究論文에서는 公營開發事業, 公企業, 제3섹타형 사업등 經營收益事業 分野를 集中的으로 다루고 있다.

地域의 均衡的 開發을 圖謨하고 地域經濟力을 伸張시키며 地方財政에 대한 막대한 寄與度 側面에서 바람직한 方向이라 생각된다.

地方自治團體의 自主的인 財源擴充을 위한 經營收益事業의 重要性을 否認하는 것은 아니나 近來들어 提起되고 있는 開發과 保存과의 相衝, 環境的要素에 대한 關心의高調, 經營收益事業의 赤字 累積現象을 비롯 保存的側面을 重視하는 言論의 批判的 傾向 등 否定的인 側面도 많이 指摘되고 있다.

稅外收入은 기본적으로 住民에 대한 惠澤의 賦與를 통해서, 景氣變動 등에 큰 影響을 받지 않고 安定的인 수입원으로 開發, 擴充되는 것이 바람직하다. 惠澤의 賦與란 側面을 살펴보면, 租稅인 경우 住民의 負擔과 公共서비스의 直接的인 連繫性이 없는데 비해 稅外收入인 경우에는 住民의 負擔에 대하여 自治團體의 公共서비스 提供이 반대급부로 주어지는 것을 意味한다.

惠澤性을 근간으로 適切한價格이 설정되면 稅外收入은 資源의 效率的 配分을 기할수 있을 뿐 아니라 住民들로부터 抵抗없는 費用負擔을 誘導하게 된다.그러므로 이러한 長點을 지니는 수입원을 중심으로 稅外收入을 擴充시킬 必要가 있다. 그런 수입원으로는 一般會計의 經常的收入과 特別會計의 事業收入을 들 수 있으며 一般會計 臨時的 稅外收入과 特別會計의 事業外收入은 惠澤原理가 적용되지 않는 것으로 認識할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관

그러나 現實的으로 經常的稅外收入의 수입원은 住民의 欲求만큼이나 복잡다기하여 部分的으로 改善되고 있기는 하지만 이에 관한 全般的인 制度的 體系가 정립되지 않아 現實과의 괴리의 폭이 커져가고 있으며 不合理한 要素도 散在되어 있다. 뿐만 아니라 經常的稅外收入에 關한 研究도 미진한 실정이다. 따라서 地方自治團體의 自主財源擴充을 위한 改善 내지 開發의 餘地가 많은 分野라 할 수 있다.

이러한 觀点에서 本 研究는 地方自治의 基盤이 되는 地方財政自立度 向上과 財政의 安定性을 唯持하면서 同時에 住民福祉를 具現할 수 있는 方案의 하나로서 經常的稅外收入을 中心으로 稅外收入의 擴充에 關聯한 여러가지 問題點들을 導出하고 制度的側面에서의 改善方案을 模索하는 데 그 주된 目的을 두고 있다.

第3節 研究의 方法과 範圍

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

研究의 目的을 達成하기 위해 本論文에서는 다음과 같이 研究의 方法과 範圍를 制限하였다.

본 논문의 研究方法은 다음과 같다.

첫째, 文獻調査方法을 주로 使用하였다. 즉,地方財政에 關한 國內外의 專門書籍과 學術論文, 各種 法令, 其他 國家나 地方自治團體에서 발간한 各種 統計資料 등의 刊行物, 道와 市郡 關聯部署의 資料등을 利用하였다. 文獻調査를 주로 한 理由는 이미 收集된 資料를 活用할 수 있으며 研究의 客觀性을 기할 수 있을 뿐 아니라 研究主題의 實態 推移 分析을 위해서는 時差別 統計資料 등이 有用하기 때문이다.

둘째, 實證調査는 稅外收入의 一部 項目에 대하여만 局限하여 實施하였다. 調査對象은 道內 自治團體중 土地面積이 가장 크며 公有財産 또한 가장 많은 北濟州郡의 土地에 關聯한 問題들과 濟州市, 濟州道 등의 일부 事例를 몇가지에 한하여 실시하였다.

셋째, 文獻硏究와 實證調査를 통하여 나타나는 問題點과 改善方案의 妥當性을 檢討하기 위해 部分的으로 實務分野의 關係公務員과 격의없는 面接調査를 實施하였다. 그러나 설문지 등을 이용한 자료의 수집은 하지 않았다.

硏究의 範圍로는 첫째, 地方自治團體의 歲入이 되는 여러 要素중에서 稅外收入을 對象으로 하였으며 그중에서도 一般會計의 稅外收入에 局限하였다. 최근 多樣한 硏究가 進行되고 있는 特別會計의 事業收入(營業收入)은 각 사업별로 獨自性을 가지고 있으며 이 分野의 硏究는 事業別로 이루어져야 한다고 보아 硏究의 範圍에서 除外하였다.

臨時的稅外收入을 硏究範圍에 包含한 理由는 臨時的稅外收入의 改善方案이 經常的稅外收入을 增大시키는 것과 無關하지 않기 때문이다.

둘째, 本 論文은 稅外收入에 關한 論議가 주안점인 만큼 歲入分野에 촛점을 두었고 歲出에 關하여는 言及하지 아니하였다.

셋째, 現況分析에 있어서는 稅外收入의 여러 項目中 經常的稅外收入의 財産賃貸收入,使用料,手數料,利子收入과 臨時的稅外收入의 財産賣却收入,移越金,地方債를 그 主要對象으로 하였다. 이는 이러한 項目들이 稅外收入 擴充을 위한 制度的改善을 要하는 代表的인 것이기 때문이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

넷째, 本 論文은 基本的으로 우리나라 각급 地方自治團體의 財政全般을 考慮하면서도 地域的 範圍를 市郡을 包含한 濟州道로 限定하여 各種 現況의 分析은 濟州道의 資料를 주로 使用하였다. 그러나 稅外收入의 改善方案의 模索에 있어서는 濟州道에만 限定하여 論議하지는 않았다. 地域的 特殊性만을 考慮할 경우 普遍的이지 못할 수 있기 때문이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

第 II 章 地方財政 및 稅外收入에 關한 理論的 考察

第 1 節 地方財政의 本質

1. 地方財政의 槪念 및 意義

財政(Public Finance)이란 統治團體가 그 機能의 遂行을 위해 必要로 하는 財貨를 獲得, 唯持, 使用하는 有機的이고 連續的이며 秩序的인 活動의 總體라고 할 수 있다.1)

地方財政이란 그 중 地方自治團體가 遂行하는 財政을 특히 지칭하는 것이다. J.M.Drummond는 地方財政을 廣義와 協義로 區分하여 설정하였는데, 協義의 地方財政이란 地方政府가 서어비스를 提供하는데 必要한 費用을 充當하기 위한 財源을 調達하고 이들 財源을 여러가지 서어비스로 配分하는 것을 말하며, 廣義의 地方財政은 前者의 役割과 함께 地域의 經濟開發에 대한 役割까지 包含하는 바, 地域社會에 대한 地方政府 活動의 影響을 評價하기 위하여 費用 - 便益 分析 (Cost-benefit analysis)과 같은 技術의 發展속에는 이러한 廣義의 槪念을 內包한다고 한다.2)

이상의 論議를 정리하면 地方財政이란 地方自治團體를 主體로 하여 地方自治團體의 公共政策 遂行에 있어서 地域住民의 公共欲求 充足을 위한 財源의 調達과 配分 및 管理에 관한 一連의 連續的 公經濟 活動을 그 內容으로 하는 것이라고 할 수 있다.

---

1) 崔昌浩, 地方自治制度論,서울,삼영사,1990, P.322.
2) J.M. Drummond, The Finance of Local Government,George Allen Unwin LTD,1971,pp.15-17.

2. 國家財政과의 關係

地方財政과 國家財政의 理想的인 關係에 대하여는 對立되는 두가지의 論議 즉, 從屬論과 獨立論(對等論)이 있으나 오늘날의 一般的인 傾向은 兩者사이의 必然的인 協調關係性에 더 重點을 두고 있는것 같다. 즉, 오늘날과 같은 福祉國家 時代에는 國家와 地方自治團體는 國民福祉의 實現이라는 관점에서 서로 協調하지 않으면 안되는 關係에 있으므로 國家財政과 地方財政은 必然的으로 相互 尊重的 立場에서 긴밀히 協調하지 않으면 안된다는 것이다.3)

國家財政과 地方財政은 公經濟活動의 2個의 主體로서 稅源의 配分과 國民에 대한 行政서비스의 供給等 모든면에서 密接有機的인 關係를 가지고 運營되고 있으며,이것은「公經濟수레의 兩바퀴」라고 표현된다.4)

<표 2 - 1 > 國家財政과 地方財政의 比較

比較基準	國家財政	地方財政
財政의 機能	包括的 機能	資源配分의 調整에 주안
서비스의 性格	純粹公共材的 性格이 强함	純粹公共材的 性格이 弱함
財源調達의 方式	租稅依存的	多樣한 歲入源
補償關係	一般的補償關係爲主	個別的補償關係添加
負擔의 設計	應能負擔原則의 重視	應益負擔原則의 加味
評價基準	公評性 重視	效率性 重視
代表性의 水準	一般的 代表性	地域的 代表性

자료: 오연천,한국지방재정론,서울,박영사,1987,P.15.

3) 崔昌浩, 上揭書,PP.325 - 326.
4) 全羅北道 編,日本地方財政制度,「지방행정비교자료 시리즈Ⅳ」,1991, P.13.

그러나 國家와 地方自治團體의 存立基盤이 다른 가운데, 각기 固有의 役割과 機能을 遂行하는데 基因하여 地方財政은 國家財政과 다른 特徵을 內包할수 밖에 없다. 地方財政은 기본적으로 國家財政에 비해 規模가 작고 構造가 單純하며 地方住民에게 보다 近接한 單位政府를 構成하는 財政現象으로 國家財政과 다른 特徵을 발견할 수 있다.5) <표2 -1 >에서는 이러한 地方財政과 國家財政을 여러가지 基準을 가지고 比較說明하고 있다.

3. 地方自治와의 關係

地方自治란 일정한 地域을 기초로 하는 團體가 그 지역내의 事務를 自主財源을 가지고 當該 地域住民의 意思와 責任下에 獨自的으로 處理하는 過程이다.6)

地方自治의 槪念에는 基本的으로 住民自治와 團體自治의 두가지 要素가 包含되어 있다. 住民自治는 地方政治에의 住民參與, 즉 自治團體와 住民과의 關係에 重點을 두는 制度로서 民主主義의 原理를 表現하는 地方自治의 思想이다. 英國에서는 國家事務와 地方事務全部가 國民自治思想의 制度的 表現으로 간주되고 있다. 따라서 이것은 政治的 意味의 自治라는 槪念으로 규정되고 있다.

한편 區洲 大陸의 團體自治란 國家와 別個의 法人格을 가진 地方自治團體가 國家로부터 相對的으로 獨立한 地位와 權限을 부여받아 一定範圍內에서 國家의 統制를 받지 않고 獨自的으로 行政을 하는 制度를 말한다. 여기서는 固有事務와 委任事務를 엄격히 區別하며 法律的

5) 吳然天, 上揭書,PP.14-15.
6) 鄭世煜, 地方行政學,서울,법문사,1993, P.79.

意味의 自治라는 槪念으로 규정되고 있다. 法律的 意味의 自治란 國家에 대한 自治團體의 法的 獨立性을 意味하는 것으로 이를 保障하는 制度的 將置로는 自治團體의 法人化와 固有事務에 대한 行政 統制의 排除가 있다.7)

이들 두 制度는 理論上 전혀 別個의 矛盾되는 槪念이 아니고 相互緊密한 關聯性을 가지는 補完的 槪念이며, 現實的으로 볼 때도 오늘날 모든 國家의 地方自治制度는 이들 두가지 類型의 自治制度가 相互接近, 交叉, 補完되어 그 性格이나 內容이 混合되어 있다.8)

이러한 地方自治의 目的은 窮極的으로 地方分權의 理論的根據를 어디에서 구하느냐 하는점과 現實的으로 地方自治를 實施하는 主要 理由가 무엇이냐 하는 점에 따라 나라마다 實施 目的에 差異가 있을 수 있다.

地方自治制의 本質的 屬性과 關聯해 볼때 이 制度의 根本的인 目的을 政治理念的 目的과 現實的 效用的 目的의 두가지로 나눠 볼 수 있다. 첫째, 民主主義 自由國家의 경우 國民의 要求와 自由, 正義, 平等 等 體制의 理念을 具現하기 위해 國民各自의 自律과 責任에 根據를 두고있는 地方自治를 認定 實施하고있는 것이며 둘째, 地方의 問題는 그 地域의 事情이나 與件을 잘 알고 있는 地域住民의 自發的인 參與下에 自律的으로 解決하는 것이 行政의 能率을 提高하고 生産性을 向上시킬 수 있다는 것이다.9)

이러한 두가지 目的을 두고 볼 때 地方의 自律과 責任이 뒷받침되지 않고서는 地方自治의 育成은 어렵다는 歸結에 이른다.

---

7) 鄭世煜,上揭書, P.78.
8) 崔鳳基,"地方自治와民主主義", 「韓國의地方自治와 行政」,관악행정학회,1989, P.15.
9) 崔鳳基,上揭論文,PP.18 - 19.

地方財政은 地方自治團體의 諸機能을 遂行하는데 必要한 經費를 調達하고 이를 管理, 使用하는 繼續的인 經濟活動이라고 할 수 있다.
國家財政에 비하여 地方財政이 貧弱하고 自治團體別로도 不均衡의 幅이 큰 우리나라에 있어서 地方自治團體의 國家에 대한 依存 傾向은 地方自治의 成功的 實施에 걸림돌이 되고 있다.

獨立된 政治·經濟的 主體로서 地方自治團體의 役割을 제대로 遂行하기 위해서는 地方의 自律과 責任의 全範圍를 包括할 財政的基礎인 地方財源의 自主的 確保가 必需的인 條件이 아닐 수 없다.

4. 地方財政의 特性

地方財政은 獨立的인 각각의 地方自治團體의 財政을 總稱하는 것으로 國家財政에 비하여 다음과 같은 特性을 가진다.

1) 多樣性

각각의 地方自治團體들은 階層,規模,機能,立地,産業構造 등에 있어서 천차만별한 것으로 財政의 內容이나 規模가 매우 多樣한것이 特徵이다.10) 1993년도 當初 地方豫算 規模를 보면 서울특별시 一般會計 豫算規模는 48,817억원이나 濟州道는 3,877억원으로 顯著한 格差를 보이고 있으며, 市郡의 豫算規模를 볼 때도 總豫算 規模로는 울산시 5,148억원, 안성군 1,792억원으로 가장 規模가 크지만 一般會計 規模를 基準할때는 성남시 2,382억원, 용인군 850억원으로 각급 地方自治團體의 財政規模에는 큰 差異가 있으며 또한 固有한 地方的 問題를 갖고 있는 것이다.

제주대학교 중앙도서관

10) 崔昌浩,前揭書, P.324.

2) 制約性

地方財政은 獨立된 地方自治團體의 經濟라는 意味에서 自主的이고 獨立的이라고 생각할 수 있다. 그러나 現實的으로는 國家에 의하여 相當한 制限을 받고 있는 것이 보통이다.

地方自治團體의 經費중에는 法令 또는 中央政府의 指示에 따라 支出해야 할 經費가 包含되어 있으며 地方稅의 徵收도 地方稅法에 의하여 規制되며 그밖에 國庫補助金, 地方交付稅, 地方債의 發行 등 歲入面에 대한 統制의 幅도 넓다.11)

3) 應益性

地方自治의 存立意義중 하나는 特定地域에 있어서 獨特한 公共需要를 充足시킨다는데 있다. 따라서 地方財政 運營에 있어서는 應益主義의 原則이 많이 適用되며 地方稅에 있어서의 住民稅 均等割, 都市計劃稅, 消防共同施設稅, 使用料,手數料 등 收益者負擔的 공과금이 國家에 비해 顯著하게 많다.12)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

地方自治團體의 財政活動을 통하여 納稅者의 財政 負擔과 納稅者의 利益을 直接 連結시키는 準經濟的 利益13) 도 應益性의 다른 表現이라 할 수 있을 것이다.

---

11) 車軒權, 財政學槪論,서울,박영사,1981,PP.540-541.
12) 孫在植, 地方行政論,서울,박영사,1983, P.289.
13) 車軒權, 上揭書,P.539.

5. 地方收入의 構造

1) 地方收入의 槪念

地方收入(Local Public revenue)이란 地方自治團體가 그 經費의 財源으로서 調達하는 財貨를 말한다. 地方收入에는 地方自治團體가 法令 또는 公權力에 의하여 强制 徵收하는 것도 있고, 使用의 代價 또는 반대급부로서 수납하는 것도 있으며, 財産을 處分해서 私經濟로부터 수수하는 것도 있다.14)

2) 地方收入의 分類

地方收入은 그 分類基準 여하에 따라 다음과 같이 나눌 수 있다.

(1) 自主財源과 依存財源

自主財源이란 自治團體가 自主的으로 받아들이는 財源을 뜻하고 依存財源은 國家나 廣域自治團體가 決定하여 自治團體의 收入이 되는 財源을 의미한다.15) 그러나 地方債가 自主財源에 屬하는 問題, 地方交付稅가 依存財源에 屬하는 問題點이 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(2) 一般財源과 特定財源

이는 財源의 費途를 基準으로 한 分類로 一般財源은 自治團體가 어떤 經費로도 支出할수 있는 收入을 뜻하며 特定財源은 支出해야 할 費途가 特定되어 있는 收入을 말한다. 일반적으로 地方稅, 稅外收入, 地方交付稅를 一般財源으로, 國庫補助金을 特定財源으로 각각 分類하고 있다.

---

14) 崔昌浩,前揭書, P.368.
15) 鄭世煜,前揭書, p.659.

이러한 槪念의 몇가지 問題點으로 첫째, 地方稅중 都市計劃稅,消防共同施設稅,事業所稅 등 目的稅를 一般財源으로 볼수 있는가 하는 점이다.

둘째, 地方交付稅 중 特別交付稅를 一般財源으로 理解할 수 있는가의 問題點이다. 세째, 稅外收入중에는 負擔金,占使用料등 費途가 特定되어 있는 것들이 많다.

네째, 一般財源 比重이 클수록 自治團體의 自主性이 높은것으로 理解되고 있는데 國庫依存 事務가 存在하는 한 特定財源의 存立은 當然한 것으로 財源의 比重만으로 自主性의 정도를 判斷하기는 困難하다.

(3) 經常財源과 臨時財源

이는 收入의 規則性과 安定性을 基準으로 한 分類로 經常財源은 會計年度마다 계속적으로 確保할 수 있는 財源이고, 臨時財源은 不規則的으로 確保되는 財源이다. 經常財源에는 地方稅, 使用料, 手數料, 普通交付稅 등이 있고 臨時財源으로 國庫補助金, 特別交付稅, 財産賣却收入, 負擔金,分擔金,寄附金,辯償金,轉入金,移越金,地方債 등이 있다.

地方自治團體의 總收入가운데 經常財源의 比重이 클수록 財政의 健全性이 높은 것으로 判斷된다.16)

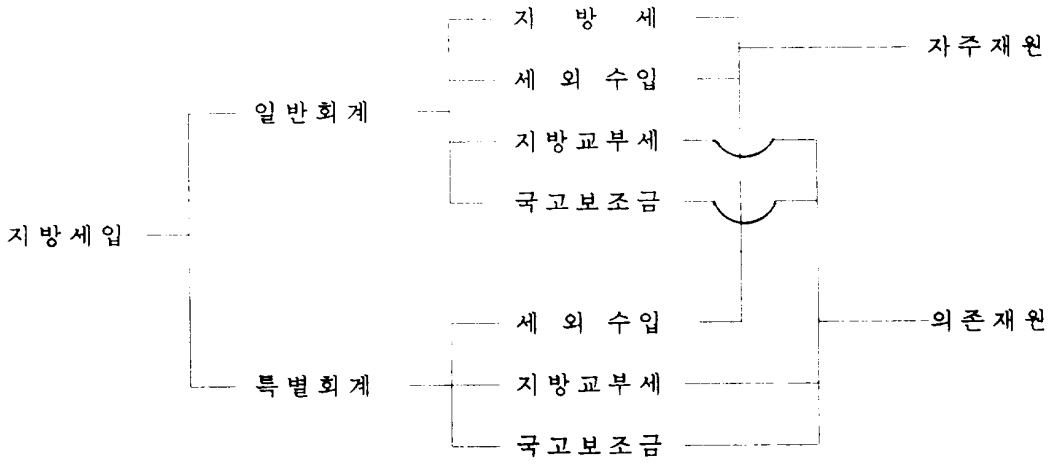
3) 地方歲入의 構造

地方歲入은 地方自治團體의 自體收入과 國家로부터의 依存收入으로 構成된다. 여기서 自體收入이란 地方自治團體의 獨自的 勞力으로 確保되는 財源으로서 地方稅와 稅外收入 등이 包含되며 依存收入에는 地方

16) 崔昌浩,前揭書, P.370.

交付稅와 國庫補助金이 包含된다. 이와 같은 地方自治團體의 歲入構造를 圖式化하면 <圖 2 - 1 >과 같다.

<圖 2 - 1 > 地方自治團體의 歲入構造



자료:이재홍,지방자치단체재정의 세외수입확충에 관한 연구,석사학위 논문,한양대학교대학원,1989,P.12.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

第2節 地方稅外收入의 槪念 및 特性

1. 地方稅外收入의 槪念

地方稅外收入은 通常的으로 地方政府의 自體 세입원 중에서 地方稅收入을 除外한 나머지 收入을 가리키는 것으로서, 地方稅收入에 對應되는 意味로 理解되고 있다.17) 地方稅外收入은 使用料,手數料, 財産收入등 地方政府가 事業을 運營하거나 特定한 서비스를 提供하는데

17) 李相熙, 地方財政論,서울,계명사,1985,P.226.

따른 反對給付로써 徵收하는 收入, 移越金, 轉入金, 利子收入 등 地方歲入의 運營과 會計處理過程에서 發生하는 附隨的이고 名目的인 收入, 그리고 地方債, 融資金과 같은 外部 借入收入 등 多樣하고 異質的인 收入源을 廣範圍하게 包含하고 있다. 地方稅外收入의 範圍는 용도에 따라 광의, 협의, 최협의 등 다양하게 사용되고 있다.18)

첫째, 광의의 稅外收入은 <圖2-2>와 같이 地方自治團體 歲入중 自體財源인 地方稅와 依存財源인 地方交付稅, 補助金을 除外한 모든 收入으로 一般會計의 稅外收入뿐만 아니라 特別會計分도 包含하기 때문에 우리가 흔히 地方歲入을 一般會計, 特別會計의 純計 또는 總計 槪念에 입각하여 分類할때의 稅外收入은 광의의 稅外收入에 該當된다.

광의의 稅外收入은 租稅收入을 除外한 自體財源이 總 地方歲入에서 차지하는 實質的인 比重 등 總量的인 規模를 살피는 경우에는 有用하나,經濟的性格이 다른 諸收入源을 모두 網羅했기 때문에 個別 收入源의 效果와 役割을 分析하는데는 適合하지 못하다. 따라서 광의의 稅外收入은 흔히 大分類로 使用하며, 分析目的을 위해서는 이보다 範圍가 좁은 稅外收入의 槪念을 使用해야 할 것이다.

둘째, 협의의 稅外收入은 광의의 稅外收入중에서 當該年度의 特別한 要因으로 發生하는 一般會計臨時的收入과 特別會計의 事業外收入을 除外한 一般會計의 經常的收入과 特別會計의 事業收入을 말한다. 협의의 稅外收入은 會計上 또는 臨時的收入을 除外한 經常的이고 實質的인 稅外收入만을 意味하는 것이기 때문에, "稅外收入源을 擴充 開發한다"고 할 때는 이러한 협의의 稅外收入을 지칭한다.

---

18) 吳然天, 前揭書, PP.259-261.

<圖 2 - 2 > 稅外收入의 構造

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

자료 : 내무부, 지방세외수입연감, 1992. P. 1[illegible]

세째, 최협의의 稅外收入은 협의의 稅外收入에서 特別會計 事業收入을 除外한 一般會計 稅外收入중 經常的 收入만을 지칭한다. 이러한 意味의 稅外收入은 一般會計에만 局限될뿐 아니라 그 중에서도 使用料, 手數料, 事業場收入 등 經常的 收入만을 包含하기 때문에, 地方 歲入構造에서의 實質的인 稅外收入의 比重과 役割을 把握하기가 어렵다.

事業收入은 收入이 個個의 會計別로 되어 있을뿐 아니라 事業의 實施나 廢止에 따라 收入項目이 변하고, 國家 또는 地方自治團體의 施策에 따라 새로운 收入項目이 追加되기 때문에 收入項目을 一定한 基準에 따라 分類하기가 어려우며 年度別로 심한 收入構造의 變化를 보인다.19)

本硏究에서는 稅外收入의 槪念을 협의의 稅外收入으로 理解하되 內實있는 硏究를 위해 一般會計의 稅外收入을 中心으로 論議할 것이다.

2. 地方稅外收入의 特性

稅外收入에는 다음과 같은 特質이 있다.20)

첫째, 稅外收入은 그 種類.收入根據.形態등이 극히 多樣하다. 즉, 收入根據를 보면 法律.大統領令.部令.條例 또는 私法上의 契約 등을 들 수 있고, 種類도 行政서비스에 의하여 생기는 負擔金.分擔金.使用料 및 手數料, 經濟活動에 의하여 생기는 寄附金.財産收入, 다른 特別會計와 轉出入關係에서 생기는 轉入金, 豫算1年主義에 따라 會計上으로 생기는 移越金 등이 있어 多樣性을 띠고 있다.

둘째, 稅外收入의 規模는 地方自治團體에 따라 均衡이 이루어지지 않고 있으며 年度別 伸張率도 不安定한 실정이다. 따라서 地方自治團體

19) 吳然天,"地方稅外收入의 運營實態와 發展方向",「國家豫算과 政策目標」,한국개발연구원,1985, P.273.
20) 鄭世煜, 前揭書, P.677.

의 財政力指數를 算定함에 있어 特定 年度의 歲入을 基準하고 하거나, 短期間의 稅外收入 伸張率을 토대로 하여 그 伸張趨勢를 豫測할 때에는 客觀性이 缺如될 憂慮가 있다.

셋째, 稅外收入은 現金으로 徵收하기도 하고 收入證紙로 徵收하기도 한다는 점이다. 收入證紙에 의한 徵收는 使用料·手數料의 徵收를 그 例로 들수 있다.

넷째, 稅外收入은 一般財源인 것도 있고 特定財源인 것도 있다. 즉, 稅外收入 중에는 一般財源으로 分類되는 것이 많으나, 그 收入의 根據를 보면 特定한 經費에 使用해야 한다거나 財源의 費途가 特定되는 例도 있다.

3. 稅外收入의 類型

1) 使用料와 手數料

使用料는 公共施設을 使用함으로써 얻는 便益에 대한 代價로써 徵收하는 공과금이며 手數料는 地方自治團體의 活動에 의하여 個別的 特殊利益을받는 特定人으로 부터 그 費用의 一部分을 지변하기 위하여 수고의 代價로서 徵收하는 공과금을 의미한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

使用料는 특히 利益을 받은 住民으로부터 個別的인 補償原則에 따라 强制로 徵收하되 實費의 限度內에서 徵收하는 점에서 手數料와 같으나, 個人이 自治團體의 公共施設을 利用함으로써 利益을 받은데 대하여 공과하는 점에서 地方自治團體의 公權力 行事, 즉 特別한 活動에 의하여 利益을 받은 경우에 공과하는 手數料와 區別된다. 또한 手數料의 賦課는 地方自治團體의 行爲를 그 基準으로 하는데 대하여 使用料의 賦課는

公共施設의 狀態를 그 基準으로 한다. 이와 같이 使用料와 手數料는 槪念上으로는 명백히 區別되지만 實際로는 區別하기 困難한 경우가 많기 때문에 兩者를 包括하여 手數料(광의)라고도 한다.21)

2) 分擔金과 負擔金

分擔金이란 地方自治團體의 財源 또는 公共施設(例 : 道路)로 인하여 住民의 一部가 특히 利益을 받을 때 그 費用의 一部를 支辨하기 위하여 利益을 받는 자로부터 徵收하는 공과금이다. 따라서 分擔金은 租稅와 使用料·手數料의 中間的 性質을 가진 것으로서 收益者負擔金이라고도 한다. 負擔金이란 市.道와 자치구. 시.군과의 負擔關係에 의하여 시.도가 자치구.시.군으로부터 수납하는 것이다. 負擔金의 徵收 根據는 地方財政法(제25조 1항)에 明示되어 있다.

自治團體가 시행하는 事業(예:土地區劃整理事業.都市計劃事業.公共事業.都市再開發事業)중에는 地方自治團體의 막대한 財源負擔을 要求하는 반면, 그 地域의 一部 住民에게는 地價의 상승 등 엄청난 利益을 주는 것이 적지 않다. 이러한 事業을 租稅등 一般財源으로 充當하는 경우에 特定한 住民은 엄청난 不勞所得을 얻는 반면 住民全體의 稅負擔은 過重해지는 矛盾을 낳게 된다. 따라서 住民相互間의 負擔의 公平을 기하고 不勞所得的 開發利益을 그 地域 社會에 還元시키기 위하여 分擔金制度는 매우 重要하다.

分擔金.負擔金에는 收益者負擔金(道路法.河川法.都市計劃법.土地區劃整理事業法 등에 규정), 原因者負擔金(道路法.河川法:下水道法.公園法

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

21) 鄭世煜,前揭書, P.678.

등에 규정), 損壞者負擔金(道路法.下水道法.産業基地開發促進法 등에 규정)등이 있으나, 最近에는 環境汚染이 深刻해짐에 따라 汚染者負擔原則(the polluters-pay principle)에 立脚한 汚染負擔金(affluent charges)의 重要性이 높아지고 있다.22)

3) 財産收入

財産收入이란 自治團體가 所有하는 普通財産 또는 이에 準하는 財産의 貸付 또는 賣却에 의한 收入을 의미한다.

地方財政法 제72조 제2항은 公有財産을 용도에 따라 行政財産, 保存財産 및 雜種財産으로 分類하고 있는데 行政財産과 保存財産은 그 용도 또는 목적에 障害가 없는 限度內에서 使用 또는 收益을 許可할 수 있고, 雜種財産은 必要에 따라 이를 貸付, 賣却, 交換, 讓與하거나 私權을 설정할 수있으며 現物出資도 可能하도록 되어 있어 財産의 運用, 또는 매각에 의한 財産 收入의 주된 對象이 되는 것은 雜種財産이다.

4) 其他 稅外收入

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(1) 交付金

이것은 자치구.시.군이 國家나 시.도의 委任을 받아 國稅. 市稅. 道稅. 使用料등을 徵收하는 경우에 그 徵收委任機關인 國家 또는 市.道가 자치구.시.군에 交付하는 것을 지칭한다.

이러한 徵收交付金은 形式的으로는 委任한 歲入徵收事務에 所要되는 經費를 補償하는 意味를 가지지만, 實質的으로는 시.도와 자치구. 시. 군간의 財源配分의 意味도 가지고 있다. 그밖에 豫算科目上 交付金

22) 鄭世煜,前揭書, PP. 679 - 680.

으로 불려지는 것으로 민방위교부금, 병사비교부금 등이 있으나, 이들은 國家 事務를 自治團體에 委任함에 있어 그 經費에 充當케 하려는 것이므로 稅外收入이라기보다 광의의 補助金의 性質을 가진다고 할 수 있다.23)

(2) 移越金

이것은 同一한 會計에 있어서 前年度에 생긴 剩餘金 중에서 現年度로 移越된 金額을 意味한다. 地方自治團體는 매 회계년도마다 세입·세출결산상 剩餘金이 있을 때에는 다른 法律에 의하는 것 이외에 명시이월비, 사고이월비, 계속비의 체차이월비 등의 移越金을 控除한 잔액을 그 剩餘金이 생긴 年度의 다음 年度까지 歲出豫算에 구애됨이 없이 地方債의 원리금을 償還하는데 사용할 수 있다.(지방재정법 제42조)

그러므로 剩餘金 중에서 地方債나 借入金의 償還에 充當하고 나서 그 잔액이 다음 年度의 세입에 移越된다. 移越金에는 명시이월금, 사고이월금, 계속비이월금이 있다.24)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(3) 寄附金

寄附金이란 住民·企業 등으로부터 그 自發的 意思에 따라 一定한 금액이 그 용도를 지정하거나 또는 지정함이 없이 地方自治團體에 納入되는 것을 지칭한다. 용도가 지정된 것을 지정기부금, 지정되지 않은 것을 일반기부금이라고 한다. 寄附金의 法的 性質은 地方自治團體에 대한 住民의 贈與이기 때문에 原則的으로 아무런 條件이 없어야 하지만 反對給付와 같은 地方自治團體의 一定한 負擔을 그 條件으로 하는 負擔附寄附金도 있을 수 있다.25)

---

23) 鄭世煜,前揭書, P. 681.
24) 25) 鄭世煜,前揭書, PP. 681 - 682.

(4) 轉入金

轉入金이란 當該 地方自治團體의 다른 會計, 또는 基金으로 부터의 資金의 移動으로 생기는 會計操作上의 收入을 지칭한다.26)

(5) 雜收入

雜收入이란 事業場의 생산품매각수입, 불용품 매각수입, 변상금 및 위약금(과태료, 체납처분비, 보상금 등 포함), 예금이자, 기타 잡수입 등을 포함한다. 다만 事業場收入이 가지는 重要性에 비추어 우리나라는 事業場收入을 別途로 分離시키고 있다.27)

第3節 料金決定의 理論的 基礎

먼저 料金(rate)과 價格(price) 槪念을 區分하면 價格은 일반적으로 生産主體의 經濟財중에서 物品(commodity)에 대하여 支給하는 貨幣價値이며 料金은 그 經濟財중에서 서비스에 대하여 支給하는 貨幣價値를 일컫는다. 이중에서 특히 社會公共의 利益을 위해 提供되는 公共서비스에 대한 支給을 公共料金이라고 한다. 그러나 實際로 이 두 槪念은 混用되어 사용되는 경우가 흔하다.28)

公共서비스의 供給에 있어서 가장 큰 困難은 市場機能을 利用할 수가 없기 때문에 效率的인 資源配分이 達成될 수 없다는 점에 있다.29)

그런데 Tiebout의 主張은 公共서비스의 供給에 있어서도 市場機構와

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

26)27) 鄭世煜,前揭書, P. 682.
28) 金 喆.辛海龍,地方財政學,서울,세명서관,1990, P.697.
29) 金 喆.辛海龍,上揭書, P.200.

類似한 힘이 作用한다고 한다. 그것은 國家의 財政活動에 있어서 公共서비스의 消費者는 一義的으로 決定되지만 地方自治團體에 있어서는 공공서비스의 消費者가 그들이 속하는 地域을 選好에 따라 자유로이 移動할 수 있으므로 公共서비스가 需要側인 住民의 地域選擇에 의하여 效率的으로 達成되기 때문이다.30)

資源配分의 堅持에서도 民間財와 公共財간의 優劣을 區別할 수는 없다는 것이 Tiebout모델의 결론이다.31)

地方自治團體가 住民에게 提供하는 行政서비스는 서비스가 創出하는 便益의 可分性여하에 따라 크게 不可分的 便益의 서비스와 可分的 便益의 서비스로 區分된다.

不可分的 서비스는 一般的 公共需要를 充足하기 위한 一般 行政活動으로서 서비스가 創出하는 便益과 費用負擔間의 一般的인 補償關係의 性格을 갖고 있어 이러한 活動에 必要한 財源은 租稅收入에 의해서 충당되고, 可分的 서비스는 非權力的 企業活動으로서 서비스가 創出하는 便益과 費用負擔間의 個別的 補償關係의 性格을 갖고 있어 이러한 活動에 必要한 財源은 使用者負擔에 의한 料金收入을 통하여 充當되는 것이 原則이다.32)

이러한 서비스의 中間的인 形態로 약간 可分的 便益의 서비스를 包含할 수 있으며, 財源調達의 手段은 <表2 - 2 >와 같이 區分된다.33)

---

30) 金 喆.辛海龍,上揭書, PP. 201 - 204.
31) 米原淳七郎,地方財政學,東京,有斐閣,1979, P.130.
32) 韓國地方行政研究院, "地方行政서비스와 使用者負擔에 關한研究", 1988, P.1.
33) 吳然天,前揭書, PP. 277 - 279.

<표 2 - 2 > 地方行政서비스類型別 財源調達手段

재 원 / 서비스유형	지 방 세	세외수입	중앙정부지원금
'불가분적 편익'의 서비스	I		II
'약간 가분적 편익'의 서비스	I	II	II
'절대적으로 가분적 편익'의 서비스	II	I	

주 : I. 기본적 재원
II. 보완적 재원
자료:오연천,한국지방재정론,P.277.

地方自治團體의 서비스類型別 財源調達方式을 稅外收入이란 觀点에서 살펴 보면, 財源調達의 中樞的 役割을 하는 分野는 '절대적으로 가분적 편익'의 서비스라고 할 수 있으며, '약간 가분적 편익'의 서비스 分野도 稅外收入을 통한 費用負擔이 部分的으로 適用可能하다고 하겠다.

實質的 地方 稅外收入 分野의 主從을 이루는 使用料, 手數料, 事業場 收入과 特別會計의 事業收入이 바로 '절대적으로 가분적 편익'의 서비스에 대한 反對給付로서의 財源負擔의 한 形態라고 말할 수 있겠다.

또한 '약간 가분적 편익'의 서비스分野에서도 收益者負擔原則이 적용 가능한 一定部分에 대해서는 稅外收入의 한 類型인 使用者 負擔金이 徵收될 수 있다.

本節에서는 使用者負擔의 根據와 機能, 料金決定에 관하여 理論的으로 考察하고자 한다.

1. 使用者負擔의 根據와 機能

使用者負擔은 收益者負擔의 槪念에 包含되는 것인데 收益者負擔金(user charges)에 대한 정의는 최광의, 광의, 협의 및 최협의 등 다양한 형태를 갖는다. 먼저 최광의의 수익자부담금은 政府가 提供 혹은 生産하는 特定 財貨나 서비스에 대한 代價를 意味한다.최광의의 수익자부담금에는 공해세, 밀집세, 벌금, 과태료 등 特定 行政서비스를 誘發한 原因者에게 賦課되는 原因者負擔金이 包含된다.

광의의 수익자부담금은 收益者의 意味와 걸맞지 않은 原因者負擔金을 除外하며 협의의 收益者負擔金은 應益稅나 目的稅등 租稅를 除外한다.

최협의의 收益者負擔金은 負擔金,혹은 分擔金(special assessment)만을 지칭하며 이는 地方團體가 행한 事業에 의해 特別한 利益을 받은 자로부터 그 收益의 限度內에서 强制的으로 徵收하는 開發利益還收金의 一種이라고 할 수 있다.34)

收益者負擔金과 負擔金 등 用語의 混同을 피하기 위해 전체를 수혜자부담금이라 부르고 이를 다시 (1) 수익자부담금 (special assessment) (2) 사용자부담금 (사용료, 수수료, 요금,대금 포함) (3) 원인자부담금 (4) 응익세 (5) 목적세등 다섯가지로 分類하기도 한다.

여기서 使用者負擔이란 위의 협의의 收益者負擔金의 範疇와 같은 것으로 認識할 수 있다.

使用者負擔을 正當化하는 根據 내지 機能으로 宮崎辰雄은 效率,公平, 收入이란 面을 提示하고 있다.35)

34) 李啓植 , "自主財源擴充을 爲한 政策課題와 對應方案", 지방재정, 한국지방재정공제회,1991,봄호,P.52.
35) 柳漢晟 , 財政學,서울,박영사,1987, PP. 631 - 634.

첫째, 效率面에서 公共서비스의 供給量의 決定에 번거로운 政治的 意思決定過程이 아닌 價格機構와 類似한 機構를 使用할 수 있어서 資源의 效率的 配分을 自動的으로 達成하는 領域이 넓어진다는 점이다.

둘째, 公平面에서 소수의 個人이나 集團에 대해 特別한 便益을 賦與하는경우, 特定한 活動을 個人에게 許可하는 경우, 그 活動에서 害惡이 發生되지 않도록 公的인 規制나 監督을 必要로 하는 경우 등 個人에게 特別한 便益을 주는 政府의 서비스에 대해서는 平等의 原則上 그 便益을 公共에게 返還하여야 한다는 利益平均의 觀念에 의하여 使用者負擔이 正當化된다는 점이다.

세째로, 收入面에서 租稅負擔 水準이 높아서 負擔金이 무거울 경우에는 行政서비스와 使用者의 便益關係가 明確하고, 負擔의 使用 용도가 明確하면 使用者負擔에 의하여 收入을 調達하는 것이 正當化된다는 점이다.

1) 效率性

效率性이란 社會에 있어서 적어도 다른 한사람의 經濟狀態를 惡化시키지 않고서는 어떤 사람의 經濟狀態도 改善할 수 없는 資源의 配分狀態 즉, 파레토最適(Pareto optimality)의 狀態에 어느 정도 接近해 있는가의 程度를 말한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

地方行政서비스의 供給에 있어서 使用者負擔을 適用하는 가장 重要한 根據는 그것이 公共財의 效率的 歲出水準을 決定해 주는데 有用한 매카니즘으로 使用된다는 데에 있다. 理論上 特定한 個人에게 便益이 주어짐에도 불구하고 그 서비스 供給을 위한 費用을 租稅에 依存하여 無償으로서 行政서비스를 提供하게 되는 경우에는 그만큼 다른

行政이 萎縮될뿐 아니라 使用者는 서비스와 租稅負擔 사이에 直接的인 關係가 있다는것을 분명하게 意識하지 못하게 되어 個人의 消費를 增加시켜 財源의 浪費를 招來할 우려가 있다. 그러나 使用者負擔原則이 適用되면 使用量과 自己負擔이 直接的으로 連結되어 使用者는 便益과 負擔의 均衡을 생각하므로 行政서비스의 量과 水準이 價格의 論理에 따라 使用者의 選好에 가장 합치되게 됨으로써 資源의 效率的인 配分이 이루어질 수 있게 된다.36)

2) 衡平性 (公平性)

衡平性이란 用語는 公共政策에 대한 大部分의 論議에서 使用되고 있지만 衡平性의 槪念에 관한 明確한 說明은 없는 것 같다. 다만 同等한 것은 同等하게, 不均等한것은 不均等하게 다루어져야 한다는 것과 다루는 데 있어 差異가 公平해야 한다는 것을 含蓄하고 있는 것으로 一般的으로 보고있다.

所得의 高底를 不問하고 使用者에게 同一한 액수가 賦課되면 低所得層에게 相對的으로 큰 負擔을 주게되며, 이는 行政서비스를 가장 必要로 하는 低所得層의 사람들을 利用에서 排除시키는 격이 되어 政策이 오히려 不公平하거나 逆進的일 수 있으므로 個人이나 集團의 要求, 納稅 能力 또는 最小限의 生活水準이라는 基準 등에 따라 서비스가 提供되어야 垂直的 衡平性이 存在한다고 볼 수 있다.37)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

36) 韓國地方行政研究院,前揭論文,p.20.
37) Stephen R.Chitwood,"Social Equity and Social Service Productivity", P.A.R. Vol.34. no.1.(Jan./Fed.1974),PP.33-34.

3) 需要統制

어떤 地方行政서비스를 無料로 提供하게 되면 住民들은 實際로 必要한 것보다 더 많은 서비스를 要求하게 되어 資源의 浪費가 招來될 뿐만 아니라 결국 그 費用은 納稅者가 負擔하게 되어 서비스使用量의 乖離로 인한 不平等이 發生한다는점에서 需要統制는 資源配分의 效率性과 密接한 關聯을 갖고 있다고 할 수 있다.

따라서 使用者負擔을 適用하게 되면 住民들은 費用과 便益의 關係를 意識하여 合理的으로 行動하게 되므로 過渡한 서비스要求를 防止할 수 있을 것이다.

또한 使用者負擔이란 使用者가 스스로 必要에따라 決定하여 서비스를 利用하기 때문에 自意的 性格을 가지고 있고,料金은 서비스를 使用한데에 대한 代價로서 간주되어,서비스에 대한 住民自身의 消費를 選擇統制하면 消費者主權의 原則에 부합될 뿐만 아니라 費用을 負擔할 住民의 需要에 대해서만 提供되므로 合理的으로 된다.38)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

4) 財源確保

地方財政 需要는 增大되고 있으며 이로 인한 租稅負擔도 높아지는 趨勢에 있다. 그렇다고 財政需要는 租稅負擔에만 依存해야 하는 것은 아니다. 一般租稅의 負擔水準이 높아서 負擔感이 클 경우에 行政서비스와 收益者의 便益과의 關係가 明確하다면 收益者負擔에 의하여 收入을 調達하는 것이 妥當하다.

38) 韓國地方行政研究院, 前揭論文, P. 23.

使用者負擔으로 追加的 財政需要의 相當 部分을 分擔케 하는 것은 새로운 租稅收入에 依存하는 정도를 줄이면서 地方財政의 歲入構造를 健實化하고 自立基盤을 强化할 수 있는 좋은 方案이라고 할 수 있다.

2. 料金賦課의 一般原則

1) 서비스 原價主義 (Cost of service Principle)

行政서비스의 利用者가 負擔할 料金은 그 서비스의 生産供給 에 所要된 原價를 基準으로 決定하는 方法이다.

이것은 公企業의 料金決定에 있어서 一般的으로 廣範圍하게 認定되는 基準으로써 특히, 미국에 있어서 모든 公企業 料金은 原價를 基準으로 決定되고 있다. 그것은 原價를 基準으로 하여 서비스의 料金을 決定할 때 가장 合理的 料金으로 생각되기 때문이다.39)

이러한 基準이 公共料金決定의 基本原則으로 採擇될 수 있는 論據는 다음과 같다.40)

첫째, 生産者에게 서비스 提供 費用을 補償해 주는 한 어떠한 量이건 消費할 수 있으며 이 方法으로 消費者는 惠澤과 負擔을 均衡시켜 스스로 配給할 수 있기 때문에 消費者 主權原則에 부합된다.

둘째, 費用의 槪念에 適正收益이 包含되는 한 이 原則은 生産者로 하여금 需要된 만큼의 서비스를 提供하게 하는 動機와 能力을 부여함으로써 補助金의 必要性을 排除한다.

---

39) 産業基地開發公社,"公社料金制度의 合理的 方案研究", 1986, P.18.
40) 李奎億, 李在亨, "公共料金과 財政", 朴宗淇 , 李奎億 編,「國家豫算과政策目標」,KDI,1982, P.381.; 韓國地方行政研究院,"地方財政에서 手數料料率의 合理的調整方案에 關한研究", 1988, PP.17 - 18

세째, 一定한 所得을 갖는 個人이 生産者, 더 나아가 社會로부터 公益事業體 서비스의 供給을 받고자 한다면 그만큼 다른 財貨를 구하기 위하여 支出할 機會를 상실하게 되므로 限定된資源을 전용할 責任을 費用에 상당한 만큼 負擔해야 된다는 論理와 일치한다. 이것은 서비스 原價主義에 의해 決定된 料金은 所得分配의 機能을 수행하게 됨을 意味한다.

이와같이 서비스原價主義는 서비스 生産者에 대한 補償基準으로 또는 서비스 소비자의 支給基準으로 가장 妥當한 料金을 決定케 하는 基本的인 基準이다.

대체로 말하여 서비스 原價主義는 料金水準(rate level)의 決定에서 많이 고려되며 뒤에 설명할 서비스價値主義는 料金構造(rate structure)의 設定에서 많이 考慮되고 있다.

2) 서비스 價値主義(Value of service principle)

行政서비스에 대한 價格은 消費者가 그 서비스에 대하여 부여하는 가치를 나타내야 한다는 것이다.이 原理는 서비스原價主義의 補助的 基準으로 使用되고 있는데, 그 예로 철도요금의 경우로 原價主義에 立脚한 基本料金과 價値主義에 따른 等級別料率이 竝行되고 있음을 볼수 있다.

이처럼 서비스 價値基準의 料金 體系는 특히 同一한 서비스에 대하여 價格差別을 할 때 補足的 方法으로 많이 採擇되지만 이를 料金決定에 適用함에 있어서는 서비스의 價値를 數量的으로 나타낼 수 없다는 難点이 있다.41)

41) 李雄根," 韓國公共料金의 研究" , 韓國産業能率本部,1968, P.61.

理論的으로 서비스價値를 上限으로 하고,서비스原價를 下限으로 하여 그 中間地點에서 公共料金이決定되게 되지만 現實的으로 이것이 정확히 適用되어 決定되는 것은 아니다. 왜냐하면 서비스價値의 客觀的인 基準算出에 限界가 있고, 또한 서비스原價計算에서도 原價要素를 무엇으로 하느냐에 따라서 料率決定의 基準이 달라질 수 있기 때문이다.42)

3) 社會的 原理主義 (Social principles of rate making)

Kapp에 의하면 社會的費用은 「生産過程의 結果, 제3자 또는 社會가 받는 것에 대해서 私的企業家에게 責任을 지우기가 困難한 모든 有害한 結果나 損失」이라고 하고 있다.43)

社會的 原理主義는 公共料金의 價格決定에 있어서 서비스의 價値라든가 서비스의 生産費用과 같은 經濟的인 原則 뿐만 아니라 社會的 또는 政治的 考慮를 통하여 料金價格을 決定해야 한다는 것이다. 즉 이것은 서비스 生産者가 얼마의 生産費用을 所要하였는가 또는 서비스의 消費者가 향유하는 價値가 어느 정도인가에 대한 基準을 無視하고 서비스의 料金을 社會的 需要와 社會的 費用을 考慮하여 決定하는 것이다.

이것은 公共料金을 公共政策의 手段으로 認識하고 있는 경우에 妥當한 것으로 볼수 있다.여기에는 支拂能力主義(Ability to pay principle)와 社會便益擴散主義(Deffusion of community benefits principle)의 두가지가 있다.44)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

42) 韓國地方行政研究院, "地方財政에서 手數料料率의 合理的調整方案에 關한 研究", P.19.
43) William Kapp, The Social Costs of Private Enterprise,Cambridge, Massachusetts,Harvard University Press,1950;金喆,辛海龍,前揭書,P.76
44) 韓國地方行政研究院,上揭論文, PP.19 - 20.

(1) 支拂能力主義 (Ability to pay principle)

支拂能力主義는 行政서비스의 수혜를 받는 消費者의 料金支拂能力을 基準으로 서비스 料金을 決定한다. 따라서 同一한 서비스라 하더라도 高所得層에게는 高料金을, 底所得層에게는 底料金을 負擔시키게 된다.

이 論據는 高所得層이 향유하는 서비스의 價値가 底所得層의 그 價値보다 더 큰 效果를 算出할 수 있다는 槪念을 內包하고 있다. 이것은 所得 再分配에 대한 최소한의 考慮가 基礎를 이루고 있다는 것을 의미한다.

(2) 社會便益擴散主義(Deffusion of community benefits principle)

社會便益擴散主義는 行政서비스의 料金을 통해 國民全體의 福祉增進을 算出하려는 것으로서 行政서비스의 料金算出이 그 費用을 嚴密히 分析하여 特定 消費者에게 賦課시키는 것이 아니라 社會全體的 價値를 考慮해야 한다는 것이다.

이러한 原則이 公共料金의 算出에 適用될 때 '公益原則'의 適用이 可能한 것이다. 즉, 市場메카니즘의 適用은 社會的 費用에 대한 考慮가 없기 때문에 行政서비스의 料率策定에는 部分的일수 밖에 없다. 따라서 住民全體의 利益을 위해서는 보통 서비스原價主義에서는 適用될수 없는 原價 以下의 料金을 策定할 수도 있다는 것이다. 이러한 行政서비스가 不可分的인 性格일 경우에는 더욱 많은 사람들이 이런 서비스를 향유할 수 있도록 하는 것이 妥當할 것이다.

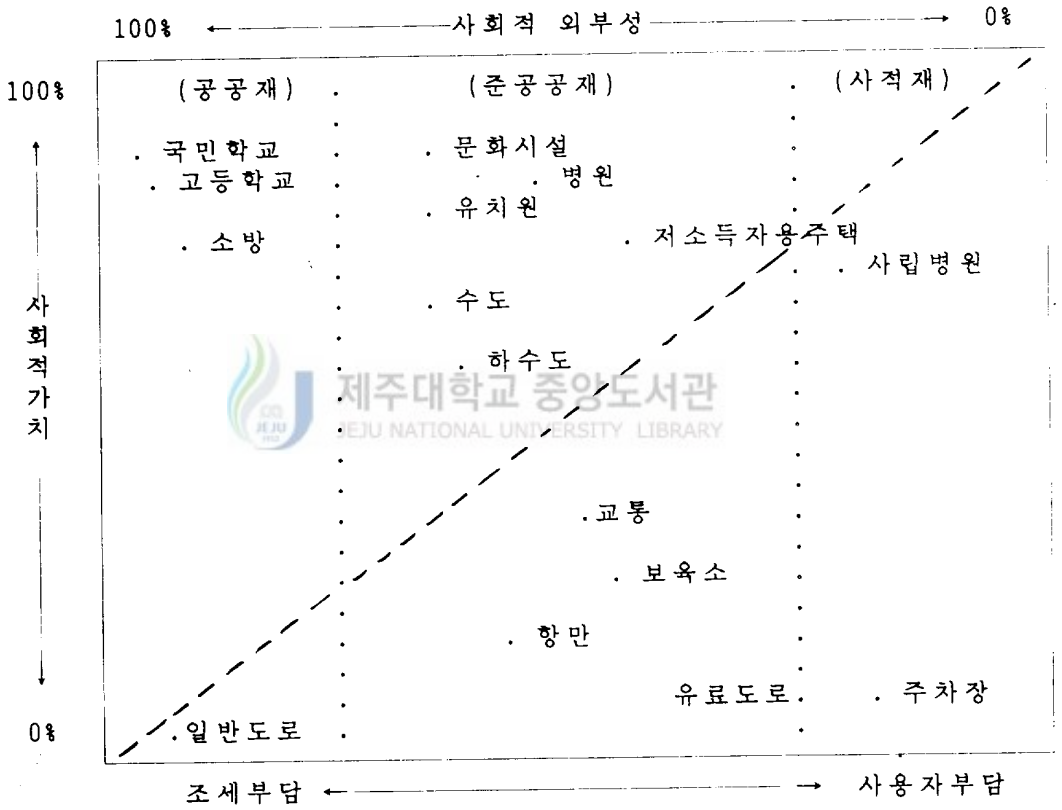
이제까지 살펴본 公共料金決定의 原則은 實際 公共서비스의 料金을 決定하는데에 複合的으로 使用할 수 있다. 그것은 行政서비스의 性格이 單純하게 한 가지의 原則만을 適用하기에는 困難한 경우가 많기 때문

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이다. 즉, 效率性의 側面만을 考慮하여 料金을 決定한다고 하더라도 公共性의 立場에서 公平性이라는 價値問題를 排除시킬 수 없는 것이 公共料金의 本質이기 때문이다. 따라서 效率性과 公平性의 綜合次元에서 各各의 行政서비스에 대한 性質을 考慮하여 該當料金을 算出할 수 밖에 없는 것이다.

이러한 公共서비스의 種類와 그 負擔原則을 提示하는 것이 다음 <圖2-3 >이다.

<圖 2 - 3 > 公共서비스의 種類와 負擔原則



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

출처 : 能勢哲也,高島 博,地方自治體のサ-ビスと「收益者負擔」,東京市政調査會, 都市問題,第72卷 第6號,1981. 6.

<圖2-3 >은 社會的 外部性과 社會的價値가 높고 낮음에 따라 租稅負擔과 使用者負擔과의 關係를 보여주고 있다.

使用者負擔原則의 適用 擴大라는 局面은 한편으로 租稅收入의 限界에 따른 衡平性의 確保와 資源配分의 能率性을 提高시키기 위한 結果를 가져 오고, 한편으로는 稅外收入의 增大를 위한 積極的인 財源確保의 方案이 될 수 있음을 의미한다.

이렇게 公共서비스의 便益과 費用負擔을 直接 連結짓는 使用者負擔의 原則이 適用될 수 있는 서비스는 주로 地方行政의 水準에서 供給되는 서비스들이다. 즉 地方政府는 準公共財의 供給을 통하여 住民들과 接觸하는 領域을 폭넓게 가지고 있는 것이다.

따라서 地方政府에서 公共서비스의 費用負擔을 위해서는 使用者負擔原則의 適用地域이 넓고 그 重要性이 더욱 크다고 볼 수 있다.45)

또한 收入面에서도 一般 租稅의 負擔水準이 높아서 租稅에 대한 國民의 감응도가 높고 租稅抵抗이 점차 高調되는 狀況下에서 公共價格에 의해 財源을 調達하는 것은 實際的으로도 正當化되고 重要한 要請이기도 하다.46)

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이에 地方自治의 經驗이 오랜 西歐諸國에서도 이에 대한 關心과 實際運營이 漸增되어 왔으며, 地方財政의 健實化라는 側面에서 稅外收入의 重要性은 加重되어 왔던 것이다.47)

---

45) 韓國地方行政研究院, "地方財政에서 手數料料率의 合理的 調整方案에 關한 研究" PP.4 -5.
46) 白成雲, "都市財政과 公共價格 收入" 지방재정,대한지방행정공제회, 1984,2월호, P.141.
47) 韓國地方行政研究院, 上揭論文, P.6.

第 III 章 濟州道의 稅外收入 分析

本章에서는 統計資料등을 利用하여 제1절에서 地方財政의 與件과 稅外收入의 地方財政에서의 比重을, 제2절에서 濟州道의 財政現況을 考察한 후 제3절에서는 濟州道의 財政上 稅外收入이 점하는 比重을 검토하며 제4절에서는 一般會計의 經常的稅外收入과 臨時的稅外收入의 財源別 收入根據와 實態를 分析하고자 한다.

第 1 節 地方財政의 與件과 稅外收入의 比重

1. 地方財政의 與件

1) 地方財政力 格差

우리나라 地方財政의 問題點은 垂直的으로는 아직도 地方財政이 國家財政에 比하여 不足하며,水平的으로는 地方自治團體間의 格差가 크다는 두가지로 要約된다.1)

一般會計에서의 國家財政과 地方財政의 規模를 살펴보면 '93當初歲入豫算上 國家財政이 380,500억원인데 비해 地方財政은 189,039억원으로 49.7%이며 租稅面에서도 國稅가 367,624억원인데 比하여 地方稅는99,244억원으로 27%에 不過하다.2)

이러한 地方財政의 問題點을 分析하는 指標로서 地方財政自立度 槪念이 주로 活用되고 있는데, 地方自治團體의 一般會計 歲入중에서 地方稅

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

---

1) 鄭世煜, "地方自治와 地方財政實態", 지방재정 제2호,한국지방재정재정공제회, 1993, P.23.
2) 濟州道, '93豫算槪要,1993,P.85.

와 稅外收入이 차지하는 比率로서 표시되는 地方財政自立度는 비록地方財政의 實質的인 健全度와 對應能力을 適切하게 반영하지 못하는 등의 限界를 가지고 있지만 地方自治團體의 外形的自立水準과 地方歲入의 自治團體間 不均衡을 손쉽게 나타내 주고 있어 地方財政分野에서 자주 活用되는 지표이다.3)

地方財政自立度의 推移를 살펴보면 <表 3 - 1 > 과 같다.

1990년의 경우 一般會計 豫算을 基準으로 全國 地方自治團體의 平均財政自立度는 64.8%를 나타내고 있다. 自治團體別로는 서울특별시98.7% 직할시 83.1% , 도 33.6% , 시 69.2 % , 군 28.5% 를 나타내고 있어서

<表 3 - 1 > 地方財政自立度 推移 (단위 : %)

년도 / 구분	1980	1982	1984	1986	1988	1990
전 국	54.3	57.8	58.1	56.0	51.9	64.8
서 울	93.9	96.0	97.9	98.1	97.3	98.7
직할시	85.4	88.8	91.6	89.6	82.0	83.1
도	38.6	44.7	43.5	40.3	36.4	33.6
시	67.4	59.1	60.8	61.8	53.7	69.2
군	32.8	33.1	32.0	30.1	26.8	28.5

주 : 일반회계 결산 기준

자 료 : 내무부, 지방재정년감, 각년도

3) 吳然天, 前揭書,P.34.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

都市 地域은 自立水準이 높은 편이라고 할 수 있으나 相對的으로 農村地域인 道나 郡의 경우는 낮은 수준을 보이고 있으며, 同一한 類型의 自治團體別로도 格差가 심한 실정이다.

또한 252個 地方自治團體중 地方稅收入으로 人件費 未達團體가 158개 團體로 63%에 달하고 있으며,稅外收入을 包含한 自體收入으로 人件費를 充當치 못하는 團體가 77個 團體로 2個 市 (3%) 72個 郡 (53%), 3個 區 (9%)가 이에 該當된다.4)

2) 租稅收入의 限界

(1) 稅源配分 方式의 問題

租稅는 國家와 地方自治團體 財源의 主從을 이룬다. 國家와 地方自治團體間의 稅源配分은 國家의 政府形態,機能配分의 程度, 其他 여러가지 要因에 의해 決定되지만 우리나라는 稅源配分方式에 있어 共同利用方式보다 分離主義를 주로 취하고있어서 稅收의 伸張率이 높은 所得및 消費支出에 대한 課稅가 國稅에 偏重되어 있는 반면 稅源自體가 貧弱하고 稅收의 伸張性이 낮은 資産中心의 課稅는 地方稅에 集中되어 있어 몇몇 地域을 除外하고는 地方歲入構造가 貧弱한 水準을 면치 못하고 있다.5)

(2) 經濟的 基盤의 地域的 偏在

地方自治團體의 歲入도 각 自治團體를 構成하는 地域社會의 經濟的 能力과 그의 變化에 따라 左右된다. 이러한 基本的인 經濟能力은 歲入

4) 內務部, 地方自治團體豫算概要, 1991, P.146.
5) 吳然天, 前揭書,P. 94.

潛在力 (revenue potential)또는 地域經濟力으로 일컬어지고 있다.

地域經濟力을 決定해 주는 主要한 基準으로는 所得, 人口, 勞動 및 産業構造, 雇傭狀態,生産性 및 資本의 集約度 (Capital intensity)등을 들 수 있으며, 이러한 要素들은 景氣變動이나 經濟政策에 따라 動態的으로 變化한다.6)

地域生産力의 增大와 所得向上은 地域歲入의 擴大를 가져오고 이로 인한 財政支出의 增大는 또다시 地域經濟를 진작시키는 作用을 함으로써 相互間에 상승적 순환과정으로 發展된다.7)

그러나 지난 60년대와 70년대를 통하여 急速한 高度成長過程을 거치면서 國家의 空間構造에 變化를 招來하여 地域間 發展格差를 深化시켜 首都圈을 비롯한 大都市에는 人口와 施設이 集中되어 稅源이 風富한 반면 大部分의 中小都市 以下에서는 捕捉할 稅源이 貧弱한 실정이다.

(3) 地方稅의 伸張性 微弱

地方自治團體가 증가일로에 있는 地方財政 需要를 充足시키고 스스로의 財政政策을 適切히 수행하기 위해서는 財政支出이 增加되야 하며 이에 따라 地方稅도 伸張되는 것이 當然하다 하겠다. 그러나 地方稅는 資産課稅에 置重하고 있어서 稅收의 彈力性이 낮으며, 地方稅 稅目중 定額稅 稅率의 物價變動 對應性이 없고 不動産課稅時價標準額의 時價에 대한 非現實性 등으로 地方稅의 伸張이 沮害되고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

6) 吳然天,前揭書, PP. 424 - 425.
7) 金安濟, "地域經濟와 地方財政",지방행정 제30권 제327호,대한지방행정공제회,1981, PP.97-100.

(4) 新稅源 開發 困難

新稅源 開發은 自治團體의 追加的 稅收를 可能케 한다는 財政的 側面에서뿐만 아니라 地方自治團體 스스로 住民의 決定에 따라 獨立稅源을 設定할 수 있다는 自治的 側面에서도 重要한 意義를 內包하고 있지만8) 우리의 租稅負擔率을 볼 때 약 20%나 되는 높은 比率을 나타내고 있어 新稅源을 開發하거나 租稅率을 높이는 것 보다는 非租稅 項目인 手數料 또는 使用料라는 名目을 새로 發掘하거나 그 料率을 상승시키는 것이 바람직하다9) 는 見解도 있으며, 大都市 地域의 追加的 財政 需要를 充當하기 위하여 稅源擴充이 緊要하다면 新稅源의 開發보다는 차라리 規制對象이 되는 經濟活動에 대한 課稅基礎의 擴大와 課稅標準의 引上 등을 통하여 소기의 目的을 이루는 것이 오히려 바람직하다는 主張도 제기되고 있다.10)

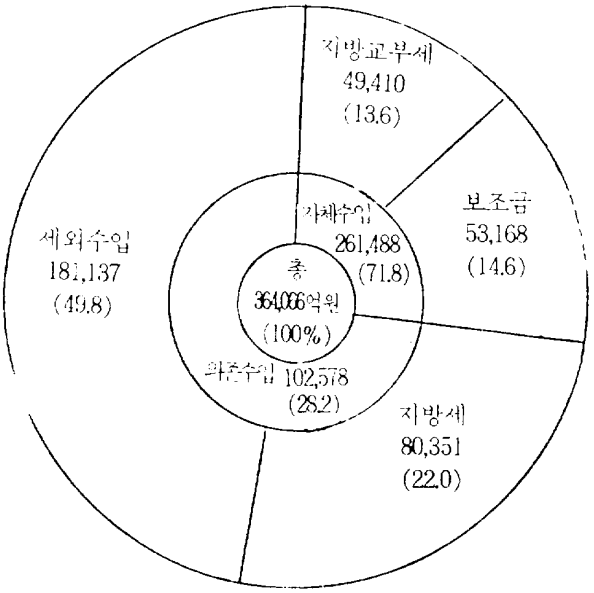
2. 稅外收入의 比重

1991년도 決算上 特別會計를 包含한 地方自治團體의 收入은 <圖3-1>과 같이 364,066억원인데 이중 自體收入은 261,488억원으로 71.8%이고 稅外收入은 181.137억원으로써 總收入의 49.8%, 自體收入의 69.3%를 차지하고 있다. 그중 一般會計의 稅外收入은 70,164억원으로 稅外收入의 38.7%이며, 經常的稅外收入은 13,218억원으로 7.3%로 나타나고 있어서 特別會計의 稅外收入이 큰 比重을 나타내고 있음을 알수 있다.11)

---

8) 吳然天, 前揭書, P.225.
9) 韓國地方行政研究院,"地方財政에서手數料料率의 合理的 調整方案에 關한 研究",P.6.
10) 吳然天, 前揭書, PP.227-228.
11) 內務部, 地方稅外收入年鑑, 1992, PP. 20-21.

<圖 3 - 1 > 稅外收入 比重



주: 1991년도 결산기준(일반회계+특별회계)
자료:내무부,지방세외수입연감,1992, P.20.

稅外收入은 地方自治團體 自體收入源의 한 形態로서 基本的으로는 歲入 側面으로 理解되고 있지만 그 大部分이 地方行政 서비스와의 個別的 補償關係의 結果로써 發生한다는 점을 勘案하면, 地方行政서비스의 類型과 결부되어 照明되어야만 地方財政上의 位置를 效果的으로 把握할 수 있을 것이다. 59)

59) 吳然天,前揭書,P.262. 公共서비스의 類型에 관하여는 張東圭,"公共서비스 配分에 있어서 社會的 衡平性에 關한 硏究",석사학위논문, 강원대학교 대학원,PP.7 - 15 참조

1) 稅外收入의 伸張推移

다음<表3-2>는 1987년부터 1991년까지의 一般會計와 特別會計를 합한 決算內譯으로 <表3-2>에서 보는 바와 같이 1987년도를 基準으로 稅外收入의 伸張趨勢를 볼 때 1989년까지는 漸進的으로 伸張해 왔으나 이후 伸張趨勢는 급가속화되고 있으며 徵收額 規模로는 特別會計의 事業外收入이 크게 增加했고, 增加比率로는 一般會計의 臨時的 收入이 큰 幅으로 伸張되고 있음을 알 수 있다.

<表 3 - 2 > 稅外收入 伸張 推移 단위:억원

구 분		1987	1988	1989	1990	1991
계		48,233 (100)	62,510 (129.6)	84,344 (174.9)	134,653 (279.2)	181,137 (375.5)
일반회계	소 계	14,501 (100)	23,000 (158.6)	31,362 (216.3)	49,653 (342.4)	70,164 (483.9)
	경상적수입	3,859 (100)	4,828 (125.1)	6,626 (171.7)	9,723 (252)	13,218 (342.5)
	임시적수입	10,642 (100)	18,172 (170.8)	24,736 (232.4)	39,930 (375.2)	56,946 (535.1)
특별회계	소 계	33,732 (100)	39,510 (117.1)	52,982 (157.1)	85,000 (252)	110,972 (329)
	사업수입	16,088 (100)	16,517 (102.7)	18,233 (113.3)	27,830 (173)	29,627 (184.2)
	사업외수입	17,644 (100)	22,993 (130.3)	34,749 (196.9)	57,170 (324)	81,346 (461)

자료 : 내무부, 지방세외수입년감, 1992, P 21.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

第 2 節 濟州道 財政의 一般現況

1. 財政規模 推移 및 現況

濟州道의 財政規模는 1980년을 基準으로 每年增加하고 있는데 1989년 이후 伸張率이 顯著하게 커지고 있음을 알수 있다. 歲出規模의 伸張率을 全國總括 伸張率과 比較해볼때 1980년부터 1983년까지는 濟州道가 全國伸張率을 上廻하다가 1984년 以後 1987년까지는 全國總括 伸張率에 못 미치고 있으며 1988년과 1989년에는 다시 上廻한 후 1990년부터는 全國規模의 伸張率과 格差가 커지고 있다. 全國的인 伸張率은 꾸준하고 漸進的인 增加樣相을 볼 수 있는 반면 濟州道의 경우 起伏이 심하게 나타나고 있으며 伸張率도 鈍化되고 있다.

<表 3 - 3 > 濟州道 總財政 規模의 變化推移

구분 / 년도	전국총괄		제주도			
	세출규모 (억 원)	신장율 (%)	세출규모 (천원)	신장율 (%)	인 구 (명)	1 인당 세 출
1980	28,847	100	39,286,468	100	462,775	84.9
1981	36,290	125.8	55,123,396	140.3	467,876	117.8
1982	39,195	135.9	68,361,294	174	473,967	144.2
1983	52,935	183.5	81,851,603	208.3	477,861	171.3
1984	70,328	243.8	83,897,243	213.6	482,031	174
1985	75,736	262.5	87,294,737	222.2	488,576	178.7
1986	79,495	275.6	97,619,743	248.5	495,968	196.8

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

구분 / 년도	전국총괄		제주도			
	세출규모 (억 원)	신장율 (%)	세출규모 (천원)	신장율 (%)	인 구 (명)	1인당 세 출
1987	109,548	379.8	123,091,246	313.3	502,534	244.9
1988	102,896	356.7	149,341,517	380.1	508,992	293.4
1989	142,061	492.5	198,035,233	504.1	516,946	383.1
1990	217,681	754.6	272,792,852	694.4	514,605	530.1
1991	285,619	990.1	322,997,942	822.2	496,119	651

주 : 일반회계+특별회계 세출결산

자료 : 제주도, 제주도통계연보, 각년도.
내무부, 지방재정년감, 각년도.

財政規模와 關聯하여 GNP와 GRP에 대한 濟州地域의 財政規模를 살펴볼 必要가 있다. <表3-4>는 GNP, GRP에 대한 地方財政(一般會計)의 伸張率을 標示한 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<表 3 - 4 > GNP, GRP對比 地方財政 伸張率 단위:억원,%

구분 \ 년도	G N P		G R P		제주도재정규모	
	규 모	신장도	규 모	신장도	규 모	신장도
1981	455,281	100	4,625.2	100	446.5	100
1982	521,824	114.6	5,565.3	120.3	521	116.7
1983	617,224	135.6	6,115.1	132.2	692.8	155.2

구분 ＼ 년도	G N P		G R P		제주도재정규모	
	규 모	신장도	규 모	신장도	규 모	신장도
1984	700,839	153.9	7,036.1	152.1	775.4	173.7
1985	780,884	171.5	8,231.1	178	709.3	158.9
1986	905,987	199	9,537.4	206.2	887	198.7
1987	1,060,244	232.9	10,666	230.6	1,168	261.6
1988	1,262,305	277.3	12,067.4	260.9	1,400.1	313.6
1989	1,417,944	311.4	13,942	301.4	1,900.8	425.7
1990	1,714.881	376.7	17,181.8	371.5	2,094.8	469.2

주 : 지방재정규모는 예산기준이며 '87이후 GRP는 추정액임

자료 : 제주도, 제주경제지표, 1992.
제주도,제주통계연보,각년도.

濟州地域의 경우 1981년도를 基準으로 해서 1990년까지의 財政 伸張趨勢를 보면 1987년까지는 GNP에 대한 GRP伸張比率이 높거나 對等한 水準을 唯持해 왔으나 1988년이후 相對的으로 鈍化되고 있음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 地方財政의 規模는 계속 膨脹되어 1981년도 基準 GRP對比 9.65%였던 것이 1990년도에는 12.19%로 成長하는 현상을 보이고 있다. 이러한 현상은 國家財政에의 依存度 深化와 租稅負擔 水準의 增加에 그 原因을 찾아볼 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 一般會計의 財源構造

여기서는 濟州道의 一般會計 財源構造를 살펴 보기로 한다.

<表 3 - 5 > 濟州道 一般會計 財源構造 단위:백만원

구 분		합 계		도		시 · 군							
						제 주 시		서귀포시		북제주군		남제주군	
계		407,732	% 100	157,092	% 100	88,484	% 100	45,326	% 100	63,369	% 100	53,461	% 100
자체수입	소 계	199,373	48.9	77,101	49.1	59,886	67.7	24,857	54.8	19.870	31.4	17,659	33.0
	지방세	118,170	29.0	53,897	34.3	36,073	40.8	14,143	31.2	6,888	10.9	7,169	13.4
	세 외 수 입	81,203	19.9	23,204	14.8	23,813	26.9	10,714	23.6	12,982	20.5	10,490	19.6
의존수입	소 계	208,359	51.1	79,991	50.9	28,598	32.3	20,469	45.2	43,499	68.6	35,802	67.0
	지 방 교부세	131,414	32.2	52,314	33.3	17,294	19.5	14,426	31.8	26,617	42.0	20,763	38.9
	보조금	76,945	18.9	27,677	17.6	11,304	12.8	6,043	13.4	16,882	26.6	15,039	28.1

주:1993년도 제1회추가경정 일반회계세입세출예산 기준
자료:제주도 및 각 시군 예산서를 참고하여 필자 작성

<表3-4>는 1993년도 一般會計 追加更正豫算의 歲入構造를 나타낸 것이다.

自體收入 比率을 보면 地方自治團體別로 差異가 크며 특히 郡單位의 경우 30%정도로 열악한 수준을 나타내고 있다. 더구나 地方稅收入이

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

차지하는 比率도 郡의 경우 총세입액의 10-13%에 불과하여 地方稅收入으로 人件費도 充當하지 못하는 등 農村地域의 稅源이 零細함을 단적으로 나타내주고 있다.

依存收入의 比重은 濟州市와 西歸浦市를 除外하고는 道와 郡이 50% 以上으로 濟州地域의 경우도 餘他 地方自治團體와 마찬가지로 國家財政에의 依存度가 심한 실정이다.

3. 租稅負擔 實態

國稅를 包含하여 濟州道民이 負擔하는 租稅는 1991년도에 1인당 394천원으로 全國平均 負擔額에 비하여 顯著히 낮다. <表3-6>참조.

이는 直接稅의 主從인 所得稅, 法人稅를 비롯 間接稅의 附加價値稅, 特別消費稅등의 稅源이 經濟活動의 規模와 生産性 向上의 幅이 큰 제조업과 3차산업분야가 大都市圈 및 産業都市를 中心으로 分布되어 있는 經濟構造的 結果로 認識된다.

<表 3 - 6 > 濟州道民의 租稅負擔 水準 단위:천원

구분 \ 년도	인구	징수액			1인당			전국
		계	국세	지방세	계	국세	지방세	평균
1987	502,534	54,542,522	36,974,498	17,568,024	108	73	35	446
1988	508,992	71,358,867	44,448,019	26,910,848	140	87	53	538
1989	516,946	104,886,762	59,078,632	45,808,130	202	114	88	618
1990	514,608	147,985,453	80,715,077	67,270,376	286	156	130	775
1991	496,119	195,609,988	105,971,501	89,638,487	394	214	181	886

자료:제주도 ,제주통계연보,각년도.

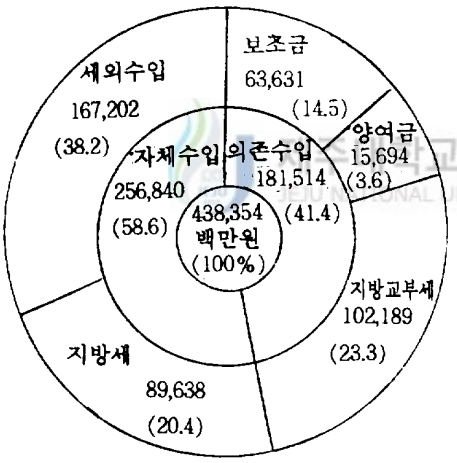
제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

반면, 서울특별시와 직할시를 제외한 道單位에서의 1인당 地方稅負擔實態를 보면 濟州道民의 地方稅 負擔이 上位圈에 속하고 있어서 資産課稅를 中心으로 하는 地方稅의 特性으로 볼때 地域住民이 所得에 比하여 體感하는 稅負擔이 클 것으로 생각된다. 60)

第3節 濟州道의 財政上 稅外收入의 比重

濟州道의 財政上 稅外收入이 차지하는 比重은 <圖3-2>와 같이 一般會計와 特別會計를 합해 1991년도에 167,202백만원으로서 歲入總額중 38.2%를 차지하고 있으며,地方稅를 包含한 自體收入 256,840백만원 중 65%의 높은 占有率을 보이고 있다.

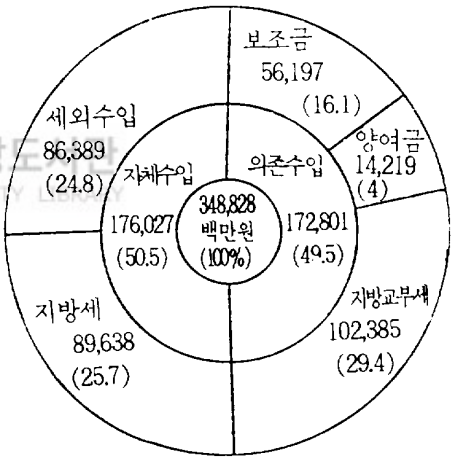
<圖3-2>濟州道 稅外收入의 比重 i



주 : 일반회계 + 특별회계

자료 : 내무부, 지방재정연감,1992.

<圖3-3>濟州道 稅外收入의 比重 ii



주 : 일반회계

자료 : 제주도,제주통계연보,1992.

60) 內務部, 地方稅政年鑑, 1992, P.716참조

그런데 特別會計分을 除外한 一般會計에서의 稅外收入 比重을<圖3-3>에서 보면 一般會計 總稅入중 24.8%이며 흔히 사용하는 地方財政自立度 槪念의 側面에서 自主財源인 地方稅와 稅外收入의 比率은 50.5%를 보이고 있다.自主財源중 稅外收入의 占有率은 49%로 比重이 매우 높으므로 이에 대한 分析을 통하여 地方財政의 어려움을 조금이나마 解消한다는 趣旨에서 一般會計를 中心으로 分析해 나가고자 한다.

第4節 濟州道의 稅外收入 分析

濟州道의 一般會計稅外收入은 經常的稅外收入과 臨時的稅外收入으로 區分된다.經常的稅外收入은 財産賃貸收入,使用料,手數料,徵收交付金,事業場收入및 利子收入으로 構成되어 있으며 持續的이고 規則的 收入源일 뿐 아니라 주위환경에 구애되지 않고 濟州道가 自律的으로 開發할수 있는 것으로 濟州道財政의 持續的 增大를 위해서는 經常的 收入의 擴充.開發이 必要하다 하겠다.

반면에 臨時的稅外收入은 財産賣却收入, 移越金, 寄附金, 地方債, 融資金, 雜收入, 過年度收入 등으로 規模는 크지만 그 性質과 與件上 收入源이 크게 달라지기 때문에 持續的인 收入源으로서는 問題가 있는 名目的收入이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1. 經常的 稅外收入 分析

1991년 濟州道의 稅外收入決算內容을 보면 經常的稅外收入은 25,247백만원으로 總 稅外收入額 167,202백만원의 15.1%를 차지하고 있다.

이중 財産賃貸收入이 586백만원으로 經常的稅外收入의 2.3%를 점하고 있으며 使用料收入이 5,158백만원으로 20.4%,手數料收入이 3,113백만원

<表 3 - 7 > 經常的稅外收入伸張推移

단위 : 백만원, %

년도별 / 항목별지역별		1987		1988		1989		1990		1991	
계	전국	385,918	100	482,725	125.1	662,637	171.7	972,269	251.9	1,321,817	342.5
	제주	8,000 (100)	100	9,471 (100)	118.4	13,460 (100)	168.3	19,456 (100)	243.2	25,247 (100)	315.6
재산임대수입	전국	8,724	100	9,809	112.4	12,323	141.3	14,528	166.5	20,767	238
	제주	169 (2.1)	100	238 (2.5)	140.8	181 (1.3)	107.1	273 (1.4)	161.5	586 (2.3)	346.7
사용료	전국	92,639	100	71,822	77.5	84,055	90.7	99,300	107.2	119,593	129.1
	제주	3,281 (41)	100	3,550 (37.5)	108.2	4,453 (33.1)	135.7	4,807 (24.7)	146.5	5,158 (20.4)	157.2
수수료	전국	118,786	100	133,240	112.2	155,153	130.6	188,771	158.9	231,416	194.8
	제주	1,788 (22.4)	100	2,132 (22.5)	119.2	2,462 (18.3)	137.7	2,756 (14.2)	154.1	3,113 (12.3)	174.1
사업장수입	전국	114,828	100	207,343	180.6	20,994	18.3	20.575	17.9	24,629	21.4
	제주	184 (2.4)	100	161 (1.7)	87.5	183 (1.4)	99.5	225 (1.2)	122.3	329 (1.3)	178.8
징수교부금	전국	27,939	100	22,735	81.4	305,349	109.3	475,101	1,700.5	662,104	2,369.8
	제주	2,253 (28.2)	100	3,025 (31.9)	134.3	4,968 (36.9)	220.5	9,126 (46.9)	405.1	11,505 (45.6)	510.7
이자수입	전국	23,001	100	37,802	164.3	84,763	368.5	173,984	756.4	263,308	1,144.8
	제주	325 (4)	100	364 (3.9)	112	1,213 (9)	373.2	2,269 (11.6)	698.2	4,556 (18.1)	1,400

주 : 총계규모 결산금액, ( )내는 년도별 분포비율

자료 : 내무부, 지방세외수입연감, 각년도.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

으로 12.3%, 事業場收入은 329백만원으로 1.3%, 徵收交付金은 11,505백만원으로 45.6%, 利子收入은 4,556백만원으로서 18.1%를 차지하고 있다.

<表3-7>은 1987년도를 基準으로하여 1991년까지의 全國 總括 收入과 濟州道의 經常的稅外收入의 會計年度別 伸張趨勢를 보이고 있다. 금액상으로는 계속적인 增加趨勢를 보이고 있으나 全體的인 伸張率에 있어서는 全國規模의 水準을 넘어서지 못하고 있음을 알 수 있다.

濟州道의 經常的稅外收入을 項目別로 살펴보면 財産賃貸收入은 1990년을 起點으로 急增하고 있으며 使用料는 全國規模의 增加比率보다 큰 幅으로 매년 漸進的인 增加를 보이고 있다. 手數料收入도 꾸준히 增加하고 있으나 增加率에 있어서는 全國規模보다 점차 줄어들고 있다. 事業場收入은 全國規模의 경우 1989년 이후 急激히 減少했는데 이는 事業의 規模 기타 管理上 特別會計로 이관된 때문이며, 濟州道의 경우는 規模가 큰 事業이 없었던 것으로 보인다.

國稅나 道稅.使用料등을 市郡이 徵收할 경우 交付되는 徵收交付金은 每年 急伸張 趨勢에 있으나 全國規模의 增加趨勢에는 比較가 안될 정도로 格差가 크다.

利子收入에 있어서는 어느 정도 彈力性을 가지고 있어서 1988년 이후 매년 倍以上으로 增加되고 있으며 增加率도 全國規模보다 높게 나타나고 있다.

濟州道의 年度別 經常的稅外收入의 分布狀況을 보면 使用料收入과 手數料 收入의 比率이 점점 減少하는 현상을 보이고 있는 반면에 징수교부금과 이자수입은 每年 規模와 分布比率이 增加하는 趨勢에 있음을 알 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1) 財産賃貸收入

濟州道의 經常的稅外收入에서 財産賃貸收入이 차지하는 比率은 2.3%에 불과하나 每年 收入規模는 增大하고 있다.

<表 3 - 8 > 濟州道 國公有財産 貸付 現況 단위 : 천 ㎡

구 분		보 유 (A)		대 부 (B)				미 대 부		대부면적비율 (A/B %)
				유 상		무 상				
		필 지	면 적	필 지	면 적	필 지	면 적	필 지	면 적	
계		19,920	130,412	1,529	13,563	111	2,264	18,280	114,585	12.1
국유재산		7,905	13,312	391	2,675	11	46	7,503	10,591	20.4
공유재산	소 계	12,015	117,100	1,138	10,888	100	2,218	10,777	103,994	11.2
	제주도	29	208	8	271	2	1	19	207	0.4
	제주시	944	8,504	132	804	17	49	795	7,651	10.0
	서귀포시	537	8,348	83	882	23	493	431	6,973	16.5
	북제주군	7,576	66,078	401	6,866	14	51	7,161	59,161	10.5
	남제주군	2,929	33,962	514	2,336	44	1,624	2,371	30,002	11.7

주 : 1993. 10. 31현재

자료 : 제주도 회계과 자료를 참고하여 필자 작성

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

公有財産은 所有者가 地方自治團體이고 管理, 保護者도 公務員이며 法規에 의하여 管理해야 한다는 점에서 私有財産에 비하여 財産의 公共性과 社會性이 크고, 所定의 法規와 節次에 따라야 하는 不融通性,管理 및 利用上의 消極性이라는 性質이 있다.14)

<表3-8>은 1993년도 10월말 현재 濟州道와 각 市郡이 管理 運用하고 있는 國公有地중에서 雜種財産인 土地의 貸付現況을 정리한 것이다.

公有財産을 가장 많이 保有하고 있는 地方自治團體는 北濟州郡이며 다음에 南濟州郡, 濟州市, 西歸浦市,道本廳 순으로 濟州道 本廳이 가장 적게 나타나고 있다.

총 19,920필지 130,412천㎡ 중에서 貸付되고 있는 土地는 1,640필지에 15,827천㎡로써 이중 마을회, 군경부대 및 초소, 파출소, 학교부지 등에 無償으로 貸付한 土地는 111필지 2,264천㎡가 된다.

마을회에 無償貸付하고 있는 土地의 大部分은 過去 마을의 所有였던 共同牧場 등이 自治團體의 歸屬財産으로 되어버린 경우들이다.

無償貸付를 包含한 貸付比率을 보면 필지상으로는 8.2%, 면적상으로는 12.1%밖에 되지 않고 있다.

貸付面積比率을 보면 地方自治團體가 管理하는 財務部所管 國有財産은 20.4%의 貸付率을 보이고 있는 반면 公有財産인 경우에는 11.2%의 貸付率을 보이고 있어서 公有財産 貸付比率이 저조한 편에 속한다.

表에는 나타나 있지 않으나 道 본청에는 國公有財産係가 綜合的인 財産管理를 擔當하고 있으며 市와 郡에서는 管財係가 財産管理를 맡고

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

14) 金泳文,"公有財産의 管理方案에 關한 硏究",내무부지방행정연수원, 1988, PP. 298-299.

있고,각 읍면동별로 公有財産 管理를 擔當하고 있는 人力은 계장 1명과 실무직원 1명으로 되어 있는 것이 보통이나 읍면동 綜合行政의 與件上 1명조차도 全擔하지 못하고 있는 실정이다.

2) 使用料收入

一般會計 稅外收入중 使用料收入도 稅外收入擴充의 主要對象이 된다고 할 수 있는데 15) 여기서는 濟州道 使用料의 項目別 現況을 가지고 分析코자 한다.

<表3 - 9> 濟州道 使用料 項目別 現況 단위:백만원,%

구분 \ 년도	1987	1988	1989	1990	1991
계	3,282 (100)	3,550 (100)	4,453 (100)	4,806 (100)	5,158 (100)
도로 사용료	28 (0.9)	39 (1.1)	90 (2.0)	145 (3.0)	177 (3.4)
하천 사용료	54 (1.6)	52 (1.4)	73 (1.7)	82 (1.7)	153 (3.0)
입 장 료	2,989 (91.1)	3,190 (89.9)	3,969 (89.1)	4,159 (86.5)	4,331 (84.0)
기 타	211 (6.4)	269 (7.6)	321 (7.2)	420 (8.8)	497 (9.6)

자료 : 내무부, 지방세외수입년감, 각년도.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(1) 道路使用料

<表3-9>에서 보면 道路使用料는 使用料 收入중 河川使用料와 함께 매우 작은 比重을 차지하고 있으나 해마다 점하는 比率이 增加하고 있다.

<表3-10>에 나타난바와 같이 道路使用料收入을 세부적으로 볼때 步道,

15) 吳然天,前揭書, P. 282.

車道등의 一時占用이 包含되어있는 其他項目의 比重이 크며 1987년에는 工作物設置에 의한 占用收入이 全體의 10%를 超過하였으나 1991년에는 3%로 대폭 減少되었다. 이는 住宅建設 붐에 便乘한 一時占用이 매년 큰폭으로 向上되고 車輛增加에 따른 駐車場使用料 增加, 廣告를 위한 占用이 急增했던 結果라 할 수 있다.

占用料의 徵收는 도로법 제43조의 규정에 의하여 地方道의 경우 地方自治團體의 條例로 정하고 있으며, 隣近地 課稅時價標準額을 算定基準으로 하고 있어서 課標現實化에 따라 收入이 계속 增大할것으로 보인다.

<表 3 - 10 > 濟州道 道路使用料 項目別 收入現況 단위:천원,%

년도별 / 항목별	1987	1988	1989	1990	1991
계	27,766 (100)	38,886 (100)	89,772 (100)	145,303 (100)	177,352 (100)
전기통신시설	4	11	1	1	-
수 도 관	-	780 (2)	431 (0.5)	849 (0.6)	429 (0.3)
광 고	1,196 (4.3)	1,071 (2.8)	6,069 (6.7)	10,596 (7.3)	13,470 (7.6)
주 차 장	42 (0.2)	22,852 (58.8)	30,866 (34.4)	54,211 (37.3)	70,952 (40)
공작물설치	2,922 (10.5)	866 (2.2)	10,669 (11.9)	3,626 (2.5)	5,490 (3.1)
지하매설	55 (0.2)	33 (0.1)	98 (0.1)	153 (0.1)	253 (0.1)
기 타	23,547 (84.8)	13,273 (34.1)	41,638 (46.4)	75,867 (52.2)	86,758 (48.9)

자료 : 내무부, 지방세외수입연감, 각년도.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(2) 河川使用料

河川使用料는 하천법 및 공유수면관리법의 규정에 의하여 流水 및 土地의 占用, 土石, 沙礫등 河川 및 公有水面 産出物 採取, 其他 하천 및 공유수면 使用時 徵收하는 것이다. 16) 앞의 <表3-9>에서 본 바와 같이 河川使用料의 比重과 增加率도 매우 낮은 수준인데 다음 <表3-11>을 보면 土地의 占用이 가장 큰 比重을 차지하며 其他 占用使用도 收入은 不規則하나 河川使用料 收入에 적잖은 몫을 하고 있다.

<表 3 - 11> 濟州道 河川使用料 項目別 收入現況 단위:천원,%

구분 \ 년도	1987	1988	1989	1990	1991
계	53,973 (100)	52,309 (100)	72,975 (100)	81,948 (100)	153,149 (100)
토지의 점용	43,637 (80.8)	32,726 (62.5)	57,118 (78.3)	33,801 (41.2)	106,044 (69.2)
유수의 점용	5,324 (9.9)	5,738 (11.0)	10,525 (14.4)	829 (1.0)	2,802 (1.8)
스케이트 및 유선장			314 (0.4)		
공작물설치	1,314 (2.4)	1,077 (2.1)	2,285 (3.1)	143 (0.2)	
기타점용 및 사용	1,215 (2.3)	12,768 (24.4)	1,144 (1.6)	47,175 (57.6)	44,303 (29.0)
기 타	2,483 (4.6)		1,589 (2.2)		

자료 : 내무부, 지방세외수입연감, 각년도

16) 金澤洙 ,"地方歲入에 있어서 稅外收入의 擴充方案에 關한硏究",석사학위논문,전북대학교대학원,1989, P.40.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(3) 入場料 收入

앞의 <表3-9>에서 보면 入場料收入은 使用料收入중 가장 큰 比重을 차지하고 있으며 比率上으로는 점차 낮아지고 있으나 收入額은 매년 增加 趨勢를 보이고 있다. <表3-12 >에서 보면 入場料 收入중 95%이상이 천연기념물, 사적지, 유원지등에서 收入된 것이며, 한라산국립공원 입장료는 매년 증가추세에 있으나 그 규모는 매우 작다. 入場料收入은 다른 收入과 달리 需要者의 選擇이 要諦가 되므로 來道 觀光客의 增加를 유인함과 동시에 需要를 充足시킬수 있는 觀光資源의 積極的 開發이 要求되는 서: 스의 一種이라 할 수 있을 것이다.

<表 3 - 12 > 濟州道 入場料 收入 項目別 現況 단위:천원, %

구분 년도	1987	1988	1989	1990	1991
계	2,988,887 (100)	3,190,249 (100)	3,968,731 (100)	4,159,282 (100)	4,330,980 (100)
국립공원	73,059 (2.4)	92,213 (2.9)	128,400 (3.2)	116,500 (2.8)	171,764 (4.0)
도 서 관	29,823 (1.0)	26,390 (0.8)	27,602 (0.7)	28,410 (0.7)	31,143 (0.7)
기 타	2,886,005 (96.6)	3,071,646 (96.3)	3,812,729 (96.1)	4,014,372 (96.5)	4,128,073 (95.3)

주 : 유원지는 기타 항목에 포함

자료 : 내무부, 지방세외수입연감, 각년도.

(4) 其他 使用料

<表3-9>에서와 같이 其他使用料는 每年 收入이 增加되고 있으며 收入比率도 커지고 있지만 徵收內譯은 一定치 않고 매우 多樣하다.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3) 手數料收入

셀리그만 (E. Seligman)에 의하면 " 手數料란 公益을 위하지만, 費用支拂者에게 可測的인 特別利益의 提供을 위하여 政府에서 수행하는 經常的서비스에 대한 費用을 調達하기 위해서 이루어지는 支拂이다."라는 것이다.17) 이러한 立場에서 볼때 手數料는 私經濟的收入과 租稅의 中間에 해당된다할 수 있다.

濟州道의 年度別 種目別 手數料의 收入實態를 보면 <表3-13>과 같다.

<表 3 - 13 >濟州道 手數料의 項目別 收入現況 단위:천원,%

년도 / 구분	1987	1988	1989	1990	1991
계	1,788,452 (100)	2,132,433 (100)	2,462,360 (100)	2,756,419 (100)	3,112,706 (100)
증지수입	1,026,248 (57.4)	1,327,664 (62.3)	1,551,618 (63.0)	1,727,215 (62.7)	1,957,832 (62.9)
오물수거	517,821 (29.0)	562,866 (26.4)	658,903 (26.8)	690,877 (25.0)	817,324 (26.3)
기타	244,383 (13.6)	241,903 (11.3)	251,839 (10.2)	338,329 (12.3)	337,550 (10.8)

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

자료 : 내무부, 지방세외수입연감, 각년도.

<表3-13>에서 보면 收入額面에서는 全般的으로 增加하고 있으나<表3-7>의 經常的稅外收入 伸張推移에서 살펴 보았듯이 手數料의 比率은 점차 낮아지고 있는 趨勢이다. 手數料收入은 各種 證明, 認許可, 試驗, 檢查 등에 의한 證紙收入과 汚物收去,其他 保健所등에서 徵收하는 관공업수입

17) E. Seligman, Essays in Taxation, 7th ed., 1911 ; 韓國地方行政研究院, "地方財政에서 手數料料率의 合理的 調整方案에 關한 研究", P.8.

등으로 構成되는데 行政과 住民간의 接觸關係가 보다 密接한 市郡이 道本廳보다 많은 比重을 점하고 있다. 證紙收入은 行政서비스에 대한 需要增大로 매년 伸張趨勢에 있지만,比率上으로 뚜렷한增加가 나타나지 않는데 대하여는 其他收入과 汚物收去手數料의 增加에도 原因을 찾아볼 수 있으나 必需的이고 基礎的인 行政서비스라는 觀点에서 低廉安定性이 內在되어 있기 때문이다.

4) 利子收入

利子收入은 각급 地方自治團體가 保有하고 있는 資金을 一定한契約에 의하여 金庫또는 金融機關에 豫置함으로써 생기는 果實收入을 말하며18) 이러한 利子收入은 普通豫金,定期豫金,定期積金 등에 의하여 收入된다.

濟州道의 利子收入 增加推移를 보면 앞의<表3-7>에서와 같이 1987년 325백만원으로서 經常的稅外收入 總額의 4%를 차지하던 것이 1989년을 정점으로 급신장하여 1991년에는 4,556백만원에 18.1%의 規模로 擴大되었다. 이는 財政規模의 增加에 의한 伸張의 一面이라 할 수 있는데 積極的 側面으로는 資金管理의 效率化, 消極的으로는 豫算執行의 遲延에 의한 結果라 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 臨時的稅外收入分析

臨時的稅外收入은 財産賣却代,移越金,寄附金,地方債,融資金,轉入金, 雜收入과 過年度收入으로 構成되는 流動的 收入이다. <表3-14>는 臨時的稅外收入의 內譯을 표시한 것인데 순세계 잉여금이 주가 되는

18) 金澤洙,前揭論文,P.46.

移越金이 계속增加하여 1991년도에는 80.6%를 차지하고 있고 재산매각대, 잡수입, 지방채 등의 순으로 徵收되고 있다.

<表 3 - 14 > 濟州道 臨時的稅外收入 推移 단위:백만원,%

년도별 / 항목별	1987	1988	1989	1990	1991
계	16,712 (100)	23,579 (100)	25,370 (100)	42,424 (100)	61,142 (100)
재산매각대	1,208 (7.2)	2,250 (9.5)	3,123 (12.3)	2,404 (5.7)	5,405 (8.8)
이 월 금	6,980 (41.8)	10,048 (42.6)	13,093 (51.6)	28,908 (68.1)	49,273 (80.6)
기 부 금	191 (1.1)	300 (1.3)		13	110 (0.2)
지 방 채	3,524 (21.1)	5,395 (22.9)	1,095 (4.3)	4,562 (10.8)	1,038 (1.7)
융자금 수입	121 (0.7)	39 (0.2)	75 (0.3)	21	16
전 입 금	2		14		
잡 수 입	3,858 (23.1)	5,054 (21.4)	7,738 (30.5)	6,160 (14.5)	5,051 (8.3)
과년도수입	828 (5)	493 (2.1)	232 (0.9)	356 (0.8)	249 (0.4)

제주대학교중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

주 : 일반회계결산기준

자료 : 내무부, 지방세외수입연감, 각년도.

1) 財産賣却收入

財産賣却收入은 國有財産賣却과 雜種財産賣却이 주가 되는 公有財産賣却收入을 통털어서 말하고 있다.

이러한 雜種財産의 運用 또는 賣却에 의한 收入은 經濟的水準이 낮고

<表 3 - 15 > 濟州道 公有財産 賣却 및 取得状況 단위:천원

년도별	매각			취득		
	필지수	면적 (㎡)	매각금액	필지수	면적 (㎡)	취득금액
계	1,850	3,702,474	19,859,128	769	1,294,143	49,874,295
'80	116	848,307	368,421	10	83,632	85,295
'81	57	68,663	389,123	7	8,494	19,199
'82	96	109,333	625,668	8	19,138	273,169
'83	170	216,217	1,413,439	31	24,710	116,741
'84	115	105,174	483,719	43	37,961	221,566
'85	67	244,730	870,691	40	39,860	389,911
'86	104	355,093	642,663	65	114,499	1,227,986
'87	94	241,495	942,063	217	188,629	2,498,488
'88	168	153,931	2,015,587	52	99,864	1,739,325
'89	198	981,574	2,009,106	70	75,175	2,146,939
'90	286	77,035	2,151,286	66	84,951	15,260,032
'91	321	100,776	2,954,533	54	360,565	18,334,190
'92	55	111,407	4,675,017	42	79,454	6,642,217
'93	3	88,739	317,812	64	77,211	919,237

주: 1993. 4. 30현재.
자료 : 제주도회계과

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

사람이나 物件의 이동이 적었던 時代에는 地方自治團體 收入중에서 큰 比重을 차지하고 있었으나, 經濟가 發展함에 따라 地方自治團體의 財政需要를 增加시킴으로써 그 財源으로서의 財産收入의 地位를 相對的으로 저하시키게 되었다.19)

<表3-15>는 1980년부터 1993년에 이르기까지 公有財産(土地)의 賣却과 取得상황이다. 賣却된 土地는 총 1,850필지 3,702,474㎡로써 取得內譯과 比較할때 필지와 면적상으로는 賣却 數量이 많으나 금액면에서는 取得金額보다 현격히 작은 수준을 보이고 있다.

여기서 一定한 關係를 導出할수는 없지만 賣却으로 인하여 當時의 財政運用에는 도움을 주지만 長期的인 側面에서 볼때 濟州道의 財産이 限定되어 있다는 것과 歲入增大를 위한 側面과 상응하지 않음에 따라 보다 적극적인 公有財産의 活用에 逆機能을 줄 수 있다.

2) 移越金收入

財政은 當該年度에 그치지 않고 繼續되는 까닭에 收入年度에 따라 起伏이 있는 것을 調整하기 위한 準備金을 必要로 하고 있다. 이러한 使用은 積立金에 의할 수도 있겠으나 주로 移越金이 營爲하게 되는 것이다. 이와같이 移越金은 健全財政의 運營을 繼續해 나가기 위해서 필요한 접착제로서의 機能을 가지고 있다고 할 수 있다.20)

移越金은 그 規模에 불구하고 大部分 前年度 決算結果 發生한 剩餘金收入이란 점에서 그 自體로서 稅外收入의 擴充이라는 면에서는 큰 意味

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

19)孫在植,前揭書, P.322.
20) 朴大成, "地方自治團體財政의 稅外收入增大方向에 關한硏究," 석사학위논문,동아대학교대학원,1990, P.53.

가 없다. 단지 剩餘金의 경우는 資金管理 側面에서 利子收入을 增大시킬 수 있는 財源이라고 볼 수는 있다.

3) 寄附金

寄附金은 住民의 負擔形態로서는 不合理하고 또 不公平한 負擔이 되기 쉽기 때문에 可能한 한 없는 것이 바람직하지만, 現實的으로 이것이 전적으로 없어지지 않는데는 다음과 같은 理由가 있다.21)

첫째, 地方自治團體의 財源이 貧弱한 까닭에 財政需要에 對應키 위해 寄附金 形態로 負擔한다.

둘째, 寄附金 가운데는 收益者 負擔金的인 색채를 띠는 것이 있는데 이 경우에는 오히려 채납이 시인되어야 할 경우가 많은 것이다.

세째, 寄附金負擔을 可能하게 하고 있는 背景으로서 地域社會에 있어 共同體的인 規制가 있는 것을 들 수 있다.

4) 地方債

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

地方債는 地方自治團體가 外部로부터 資金을 借入하여 1會計年度를 超過하는 期間에 걸쳐 償還하는 長期借入金을 意味한다. 地方債는 임의성, 상환의무성, 장기분할성등의 特性을 가지고 있으며 주로 自治團體의 收益事業이나 社會間接資本 擴充을 통한 地域産業發展과 地域所得增大를 誘發하기 위해 特別會計 爲主로 運營되는 것이 보통이다.

地方債가 發行되는 根據로서는 대략 다음과 같은 것들이라고 생각할 수 있다.22)

---

21) 李相熙,前揭書, P.55.
22)米原淳七郎,前揭書, P.256 - 266.;金 喆,辛海龍,前揭書, P. 566.

첫째,不況期에 景氣扶養策의 일환으로 地方財政支出을 擴大시킬 경우 그 財源을 地方債로 調達한다.

둘째,臨時的이고도 一時에 多額의 經費가 必要하게 되는 경우 租稅收入 등 經常的收入으로서는 그 財源을 充當할 수 없는 경우에 地方債를 發行하여 財源을 調達한다.

세째,耐用年數가 긴 公共施設의 財源調達을 하는 경우에는 世代間에 있어서의 負擔의 公平을 實現하기 위하여 地方債를 發行한다.

네째,地方公企業의 設備 投資資金을 獲得하기 위하여 地方債를 發行한다.

濟州道의 地方債收入額을 살펴보면 1991년도에 一般行政債라 할 수 있는 一般會計分은 1,038백만원, 企業債인 特別會計分은 24,299백만원으로써 特別會計分이 23배이상을 차지하고 있어서23) 一般會計에서의 地方債 比重은 매우 작은 편으로 나타나고 있다.

<表3 - 16> 地方債 起債 實績 단위:천원

단체 / 년도	계	제주도	제주시	서귀포시	북제주군	남제주군
1987	3,329,238	2,615,638	-	350,000	99,600	264,000
1988	5,394,845	4,263,162	-	80,000	699,683	352,000
1989	1,095,000	-	230,000	310,000	555,000	-
1990	4,562,379	-	121,691	1,513,521	663,631	2,263,536
1991	1,038,000	-	132,000	156,000	750,000	-

주:일반회계 기준
자료:내무부,지방재정년감,각년도.

23) 內務部, 地方稅外收入年鑑, 1992 참조.

<表3-16>은 최근 5년간의 도내 自治團體別 地方債起債 決算內譯이다.

道본청은 1987년과 1988년 郡道開發事業에 대한 IBRD借款과 水害復舊事業用 國內 借入이 있었던 이후 一般會計에서의 地方債 起債實績이 없다. 매년 地方債를 發行한 北濟州郡에 있어서 주된 事業은 邑面 廳舍建立, 浸水地域 下水道施設補講 등 證書借入으로 지방재정공제회청사정비기금,농협의 농어촌발전기금,지역개발기금 등이 그 主要資金源으로써 一般財源으로 이의 償還에 充當하고 있는데 1990년에는 舊左 農工團地 오폐수처리시설비를 入住業體負擔으로 하여 起債한 바 있다.

5) 雜收入

雜收入은 自治團體의 불용품매각, 과태료수입, 기금수입, 소규모판매사업등에 의한 수입 등이 주된 收入源이며 每年 收入額이 一定하지 않다. 雜收入은 原價補償的 收入내지는 資産減少的인 一時的收入으로 認識되나 이에 관한 새로운 關心이 必要하다고 본다.

其他收入은 收入規模도 작고 비교적 重要性이 없기 때문에 言及하지 않기로 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

第Ⅳ章 稅外收入의 問題點과 改善方案

地方自治 實施와 더불어 增大하는 地方行政需要를 充足시키고 自治基盤을 擴充하기 위해서는 地方財政力의 뒷받침이 必需不可缺한 條件이되지만 地方財政 擴充의 일환으로 稅外收入의 增大를 위한 改善方案을 講究한다는 것은 容易한 일이 아니다. 더구나 多樣하고 複雜한 收入源으로 構成되어 있는 一般會計의 稅外收入 改善 方案을 模索한다는 것은 그 各各의 性格이나 住民에 대한 關係, 料金 決定에 대한 科學的分析이 어렵고 外的인 抵抗이나 摩擦등도 간과할 수 없는 것이어서 더욱어려운 일이라고 생각 된다. 그러나 그런만큼 改善의 餘地는 많으며 稅外收入의 增大策으로 擡頭되는 가장 重要한 項目인 經常的稅外收入의 使用料,手數料 등의 徵收에 대한 制度的뒷받침과 規模가 큰 臨時的稅外收入의 運用改善이 절실히 要求되고 있는 것이다.

本章에서는 제Ⅲ장의 稅外收入 現況分析에서 나타난 主要部分만 限定하여 問題點 및 改善方案을 模索하고자 한다.

제주대학교 중앙도서관

第1節 稅外收入의 問題點

1. 經常的稅外收入의 問題點

1) 料金水準의 問題

使用料의 徵收根據는 지방자치법 제127조, 지방재정법 제26조 내지 제27조,지방자치단체의 조례 등이다. 使用料의 種類는 전국총괄 6,698종으로, 濟州道가 使用料 29種을 基準으로 한 條例 改正 實態를 보면

<表4-1>에 나타난바와 같이 5년이상 使用料를 未調整한 것이 16개로 나타나고 있으며, 그중 保健的公共施設 使用料는 10년이상 調整되지 않은 실정이다. 한편, 濟州道의 전자계산조직사용료,北濟州郡의 항몽유적지 입장료, 濟州市의 도서관입장료는 200원 未滿의 매우 低廉한 料金을 받고 있는 것으로 나타나고 있다.

<表 4 - 1 > 5年以上 未調整한 16個使用料 豫示

구 분	개 수	미 조 정 조 례 사 례
계	16개 (100%)	
교육적공공시설사용료	3 (18.8)	.시민회관 및 읍면회관사용료(시.군) . 여성회관사용료 (도) . 도서관사용료 (제주시)
문화적공공시설사용료	10 (62.5)	. 시.군 문화재관람료(서귀포시, 북제주군,남제주군)
경제적공공시설사용료	1 (6.2)	. 공설시장사용료 (시.군)
보건적공공시설사용료	2 (12.5)	. 어승생원수사용료 (도) . 도축장사용료 (북제주군)

주: 1993.2월 현재.
자료 : 제주도 세정과.

手數料의 경우 지방자치법 제128조와 65개의법령, 31종의 조례를 根據로 총 1,352종에 이르는 手數料가 徵收되고 있는데 이중 3년이상 手數料를 未調整한 것이 447종으로 33%에 이르고 있으며, 10년이상

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

未調整 狀態로 放置되어 있는 것도 있다.

地方行政 서비스의 公共的 性質이 勘案되더라도 최소한 都賣物價 上昇率에 近接해야만 便益에 대한 費用的 接近이 可能한데도 長期間 料金調整이 遲延되고 있는 것은 徵收 根據가 大部分 個別 法規에 규정되어 있어서 改正이 번잡한 때문이며, 料金決定이 中央部處의 權限事項으로 되어 있는데 대한 地方의 安逸性으로 手數料收入에 대한 中央의 無關心을 招來하고 있는 것이다.

이같은 현상은 비단 濟州道에만 限定된 것은 아니며 全國的인 현상이라 할 수 있는데 公共料金引上 抑制를 통한 物價安定이라는 政策的 考慮에 의하여 억눌려져 있는 結果라 할 수 있으나 동시에 서비스의 原價分析과 그 變動 要因을 地方自治團體가 適期에 適切한 水準으로 반영하지 못한데도 그 原因을 찾아볼 수 있다.

2) 料率構造의 問題

使用料나 手數料收入이 地方自治團體의 財政에서 차지하는 比率은 미약하지만 使用者負擔原則의 擴大 側面에서 料率構造의 調整은 不可避한 것인데도 現行의 手數料料率體系를 보면 同種類似한 서비스간에도 個別的인 適用法令이 달라 手數料料率 格差가 크고 所管部處에 따라 手數料率이 다르며 自治團體別로도 手數料率이 다른 경우가 있다.

料率構造의 不均衡事例는 手數料 徵收 根據法規의 多樣性에 基因하고 있는 類似手數料間 不均衡(예: 주민등록등초본 60원, 호적등초본 300원, 지적도등본 500원), 所管部處가 달라 手數料率이 다른 경우로 통조림제조업허가에 있어서 보사부는 식품위생법시행규칙에 근거하여 2,300원 ~

6,000원, 농림수산부는 축산물위생처리법시행규칙에 의거 5,000원, 수산청은 수산업에 관한 수수료규칙의 규정에 의하여1,600원을 받도록 하고 있다. 行政事務의 性質에 따라 本許可와 變更許可 手數料間에 差異를 둘 수 있으나 一定한 基準없이 策定하는 事例로 의약품도매상허가에는 20,000원이나 변경허가는 5,000원인데, 창고업 허가는 14,000원이면서 변경허가도 14,000원의 수수료를 징수하고 있다. 地域間 手數料 不均衡 事例로 신원증명발급시 서울은 350원이고 지방은 200원이며, 급수공사 신청시에는 서울 550원, 지방은 2,000원 ~ 4,000원으로 조례에 정하고 있어서 衡平性의 問題를 提起하고 있다.

또한 北濟州郡의 항몽유적지, 비자림입장료와 濟州市의 도서관입장료가 各各 160원으로 서비스類型이 다른데도 同一한 料金으로 一律的으로 策定함으로써 行政便宜的 基準에 의한 料金決定임을 알 수 있다.

使用料가 個人이 自治團體의 公共施設을 利用함으로써 받은 利益에 대한 料金이라는 점에서 볼때 이러한 서비스를 많이 利用하는 자는 利益을 享有하는 정도가 보다 크게 되는데 公共施設의 維持.管理 등에 所要되는 경직성경비 기타 개발재원이 다른 歲入源으로부터 充當되고 있어서 利益의 享有와 負擔의 連繫가 되지 않고 있는 것이다.

3) 公有財産管理 不實

앞서 <表3-8>에서 살펴본 바와 같이 濟州道와 4개市郡이 管理하고 있는 國有財産(財務部所管 雜種財産)은 7,905필지에 13,312천㎡이고 公有財産은 12,015필지에 총면적 117,100천㎡로 나타나고 있으며 이중 北濟州郡이 7,576필지에 66,078천㎡로 가장 많은 面積을 保有하고 있다.

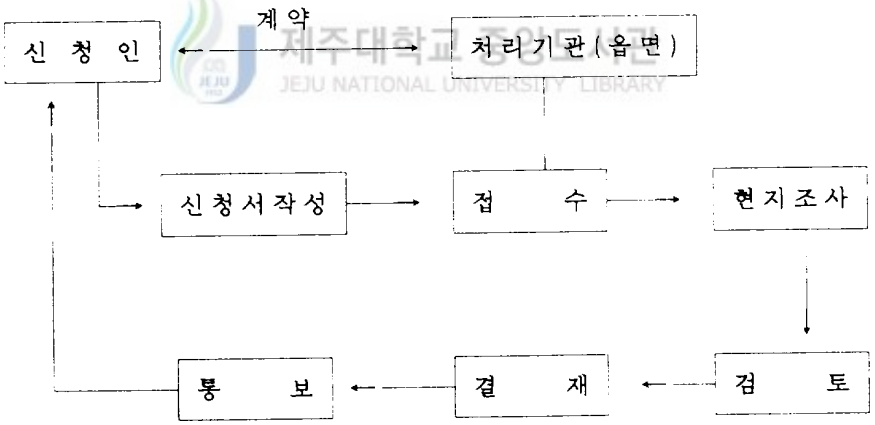
제주대학교중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

그러나 전체 國公有財産중 貸付되고 있는 것은 1,640필지에 15,827천㎡로 貸付面積 比率이 12.1%밖에 되지 않으며 그나마 國有財産의 貸付比率을 除外하면 公有財産의 貸付面積比率은 11.2%로 더욱 낮아진다.

國有財産의 管理는 地方自治團體에 委任되어 있으며 財産의 賣却 또는 貸付時 收入額의 30%만 地方自治團體에 귀속토록 하고 있으나 貸付面積 比率이 20%를 上廻하는데 비하여, 全額이 自體收入이 되는 公有財産의 경우에는 이의 절반수준으로 낮은 貸付率을 나타내고 있음을 볼 때 財産의 所在나 運用의 價値에 따라 差異는 있겠지만 公有財産管理에 問題가 있다는 점을 認識할 수 있다.

公有財産의 新規 貸付節次는 다음 <圖4-1>와 같이 圖式化할 수 있다.

<圖4 - 1 > 公有財産 貸付 節次



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

자료: 북제주군의 대부절차를 참고하여 필자가 도식화.

公有財産을 貸付 使用코자 하는 자는 貸付申請書를 作成하여 處理機關에 提出하게 되는데 北濟州郡의 경우 新規貸付時에는 地域住民들의 民怨發生 素地를 事前 豫防하기 위하여 土地所在地 里長과 5 ~ 7명이나 되는 里開發委員 全員의 同議書를 징구하고 있다. 處理機關인 邑面에서는 擔當公務員이 現地調査를 한 후 貸付 適合與否를 檢討하여 읍면장의 결재를 받고 申請人에게 契約締結토록 通報하게 되며 이러한 過程을 거친 후 契約締結 및 貸付料 納付로 節次가 일단락된다.

更新契約인 경우에는 每年 更新契約 申請書를 提出토록 하고 있으며 特別한 事由가 없는 한 檢討 결재후 再契約 締結하게 되어 있다.

지방재정법시행령 제90조는 雜種財産의 貸付期間으로 土地와 그 定着物은 5년, 其他의 物件은 1년을 超過할 수 없도록 하고 있으며 이는 매년 更新할 수 있다고 하고 있다. 그러나 現實的인 貸付過程에서는 모든 公有財産에 대하여 每年 更新契約을 締結하고 있는 실정이다.

1993년중 無償貸付를 包含한 北濟州郡의 公有財産 貸付目的別 內譯을 보면 總貸付面積 16,148천㎡중 주택 및 창고부지 61천㎡(0.3%), 경작지 369(2.3), 방목지 및 초지조성 15,142(94), 진입로 23(0.1), 야적장 및 작업장 58(0.3), 토석 및 모래채취 427(2.6), 기타 68(0.4)로 나타나고 있는데 目的의 性格上 경작지,방목지 및 초지조성지, 진입로 등은 繼續使用할 것으로 認定되는데도 每年 更新契約토록 함으로써 貸付申請住民에게 不便을 주고 있다.

모든 國公有財産(土地)에 대한 정확한 實査에 基礎한 것은 아니지만 濟州道가 調査한 資料에 의하면 未貸付된 토지 18,280필지 114,585천

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

㎡중 貸付 可能한 土地가 總保有土地의 54.7%인 5,515필지 71,301천㎡로써 林野가 1,926필지 70,609천㎡로 가장 많고 小規模土地가 3,442필지 492천㎡, 耕作地는 147필지에 200천㎡ 순으로 되어 있다. 貸付 不可한 土地는 암반지대,잡목지,묘지,기타 폐하천,유지,폐도 등 12,765필지 43,284천㎡로 調査되었다.

貸付率이 저조한 사유로는 다음과 같은 制度的 또는 運營上의 問題點들을 指摘할 수 있다.

첫째, 지방재정법 제89조에는 기부채납 조건으로 地方自治團體의 長이 必要하다고 認定하는 경우를 除外하고는 영구시설물의 築造를 禁止하고 있으며 北濟州郡公有財産管理條例 제20조는 영구시설물의 설치를 原則的으로 禁止하면서도 不可避한 경우 契約書上에 自進 撤去에 관한 규정을 두도록 함으로써 다소 緩和된 표현을 쓰고 있으나 現實的으로는 公有財産에 비닐하우스,천막시설, 임시보관 창고시설 등 臨時假設物設置를 하고자 貸付 申請하는 경우에도 貸付하지 않는 등 경직된 재산관리의 일면을 나타내고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

둘째, 1989년까지는 貸付使用者, 無斷占有者에게 當該 財産 賣却時 수의계약 優先權이 주어졌으나 1990년 개정된 지방재정법시행령 제95조 제2항은 雜種財産은 一般競爭入札에 의해 賣却한다고 하고 단서규정으로 수의계약에 의할수 있는 事案들을 具體的으로 적시하고 있으며 北濟州郡公有財産管理條例 제19조는 緣故權을 완전히 排除하고 있어서 貸付忌避要因으로 되고 있다.

셋째, 大部分의 公有財産은 석산,잡목지,황무지 등 未開發의 狀態로 存在하고 있어서 活用價値가 적다는 것이다. 단지 마을 隣近의 공한지 같은 곳만 現狀 그대로 農産物 積載場 등으로 活用되고 있는 실정이다.

넷째, 農耕地에 出入하기 위한 진입로 용지도 不特定 多數人이 使用하는 경우가 많아 貸付를 忌避하고 있으며 1個人이 使用하고 있는 경우에도 자투리땅들이 많아 貸付料는 少額인데 비하여 新規 貸付契約時만 아니라 每年 更新契約時에도 10,000원의 정부수입인지를 붙이도록 되어 있어서 問題點으로 指摘된다.

다섯째, 가시덤불,잡초 등이 무성한 林野를 家畜 放牧地로 活用코자 할 경우는 산림법시행령 제62조와 북제주군공유재산관리조례의 규정에 의하여 貸付料率을 土地價格의 10/1,000으로 하고 있는데 農耕地貸付料率이 농지소득금액의 15/1,000 또는 과세시가표준액의 25/1,000중 低廉한 金額으로 하고 있는 것을 考慮할때 이미 造成된 草地도 아니며 實際 쓸모없는 部分이 많아 貸付料率이 相對的으로 過多하다고 할 수 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

여섯째,公有財産의 無斷占有者들도 公有財産에 대한 認識不足과 공짜 심리로 賃貸契約을 忌避하고 있다.

公有財産의 大部分을 차지하는 土地는 地方自治團體가 管理하면서 需要住民에게 私法上 契約의 形態로 貸付하고 있으나 광대한 面積에 비하여 管理人力이 매우 不足한 실정이다.

이는 地方自治團體의 管理能力의 限界를 보여주는 것으로 現實的으로 읍면동에서 1-2명이 復合業務를 處理하면서 같이 管理하고 있어서 公有

財産에 대한 현지확인, 재산실사 등이 매우 어려운 與件임을 보여준다.

또한 道와 각 市郡에서 無斷占有 國公有財産에 대한 實態調査를 계속하고는 있지만 擔當人力이 限定되어 있으며 各各의 個別土地에 대한 具體的이고 정확한 情報나 管理體系가 未洽하여 公有財産이 效率的으로 運用되지 않고 있다.

특히 一部 住民들의 無斷占有가 過去부터 繼續되어 形質變更과 境界變動이 크게 이루어져 있어서, 日帝時代에 製作되어 지금도 使用되고 있는 지적도면과 現實의 土地와는 매우 다른 모양이다. 이러한 현상은 소위 山地番으로 되어 있는 林野인 경우 더욱 極甚한 실정이어서 公有財産인지 아닌지 與否도 분간하기 어려운 土地가 많다.

4) 各種 認許可,登錄時 費用 不徵收

各種 認許可, 登錄은 特定人에게 서비스를 提供하는 것으로 一般諸證明發給 手數料나 其他 手數料에 비하여 收益性있는 一般的 禁止事項을 特定人에 대하여만 解除하는 데에 막대한 行政力을 消耗하는 業務가 많다.

특히,<表4-2>와 같이 地方自治實施에 따라 事務를 委任하면서도 이에 所要되는 經費는 徵收치 않고 無料로 提供토록 한 業務도 1,022종으로 나타나고 있다.

산림훼손허가, 토석채취, 토지등거래계약신고 및 허가 등이 그 例로 許可申請時 擔當公務員이 현지확인을 하여야 하고 이의 處理에 많은 時間과 勞力을 必要로 하게 된다. 그런데도 無料로 이들 서비스를 提供하고 있어서 衡平의 原理에 어긋나고 있는 것이다.

<表 4 - 2 >地方自治團體 委任事務中 無料提供서비스

중앙부처	자치단체 위임업무	법령	중앙부처	자치단체 위임업무	법령
계	1,022종	160개	농림수산부	88	20
			상공자원부	104	19
환경청	68	7	건설부	161	19
공보처	10	3	보건사회부	137	25
외무부	1	1	노동부	8	3
내무부	95	17	교통부	68	11
재무부	6	1	병무청	7	1
법무부	46	4	산림청	89	7
문화부	38	9	수산청	52	5
체육청소년부	17	4	공업진흥청	27	4

주: 1993.2월 현재.

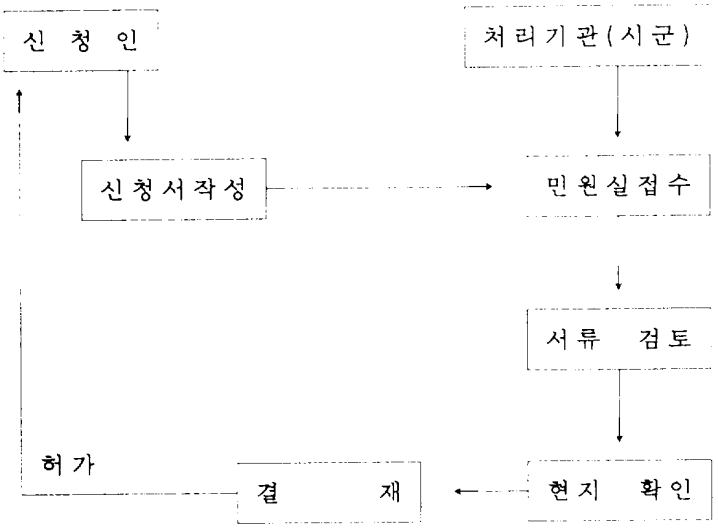
자료 : 제주도 세정과

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

例로써 土地等 去來契約許可의 경우를 살펴 보면 토지 등 거래허가제는 투기행위의 근절,물가오름세 심리를 진정시켜 經濟 安定基調를 定着시키는데 그 주된 目的을 두고 있는 것으로 1988. 9. 7부터 시행되었으며 北濟州郡은 1990. 4. 7부터 시행되고 있다.

토지등 거래계약 허가 신청의 節次는 <圖4-2 >와 같이 圖式化할 수 있다.

<圖 4 - 2 >土地等 去來契約 許可申請 節次



자료: 제주도,민원사무편람,1993,P.234.

申請人이 신청서와 지적도, 토지등기부등본 기타 관련서류를 첨부하여 土地所在地 市郡에 申請하면 民願室에서 接受하여 處理期限을 明示(현행 25일)하고 擔當部署인 土地管理 部署로 이첩하게 된다. 도내 4개 市郡에서는 都市課 토지관리계에서 申請內容을 檢討하게 되는데 신청서만도 항목이 38개로 되어 있고 기타 부속서류 등의 검토에 많은 시간을 할애하게 된다. 그런 후에는 土地의 實際 정황이나 隣近地의 與件 등을 現地출장하여 調査하고 국토이용관리법 제21조의4의 규정에 의한 許可基準에 適合한지 與否를 綜合的으로 檢討하게 되는데 그 許可基準은 거래예정금액의 適正性 與否, 취득목적의 妥當性, 이용목적이·토지이용계획 기타 자연환경보전상 適合與否, 토지면적과 이용목적과의 부합 여부 등이다.

最終的으로 實務者의 검토조서를 붙여 市長郡守의 決裁를 받고 신청인에게 허가 通報 및 許可證을 交付하게 된다.그리고 本來의 節次는 아니지만 신청인은 민원실에 신청서를 접수하기 전에 38개 항목에 이르는 신청서 내용과 부속서류 등의 적정성 여부를 토지관리계 직원에게 事前檢討해주도록 要請함으로 인하여 많은 시간이 이에 소비되고 있다.事前檢討를 받지 않을 경우 一般住民이 不動産仲介人을 통해서가 아닌 自力으로 申請書類를 完璧히 具備하기가 어려워 접수가 되더라도 서류 반려 및 보완요구를 받는 事例가 종종 있기 때문이다.

이렇듯 1건의 토지거래허가에 所要되는 人力, 費用은 막대할 것으로 생각된다.그렇다고 해서 토지거래허가 업무에 대한 國庫의 支援이 되고 있는 것은 아니다.

<表4-3 >은 1988년부터 1992년까지 도내 4개市郡의 토지거래 신고 및 허가 등의 處理實績이다. 토지거래신고는 일정면적 이하의 토지를 거래한 후 신고하는 것으로 서류구비 기타 문제점이없는 경우에는 현지확인 등의 節次없이 수리하고 있는 업무이며 계약서검인은 登記에 필요한 계약서에 市長郡守가 검인하는 것으로 허가, 신고에 따른 계약서와 증여, 판결 등에 의한 것을 包含한 것으로 書類檢討만으로 검인처리하고 있으나 事務의 性質上 愼重을 要하는 業務이다.

窮極的으로 全體住民에 대한 보다 나은 서비스를 提供하는데 있어서 이같이 業務만 追加됨으로써 地方의 一般財源으로 充當토록 하는 등 지방의 財政的 壓迫要因이 增大되고 있는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<表4 - 3> 土地去來申告 許可等의 處理 實績 단위:건, 천㎡

구분 / 년도	시군별	사후신고		계약서 검인		토지거래 허가	
		건수	면적	건수	면적	건수	면적
1988	소 계	1,224	4,805	11,390	75,426	240	568
	제주시	720	127	1,923	1,008	61	79
	서귀포시	73	13	1,527	7,871	113	241
	북제주군	-	-	4,413	26,490	-	-
	남제주군	431	4,665	3,527	40,057	66	248
1989	소 계	1,451	6,044	10,165	76,692	1,436	3,299
	제주시	313	62	320	1,732	521	924
	서귀포시	369	89	889	1,994	602	1,256
	북제주군	-	-	2,490	10,018	-	-
	남제주군	769	5,893	6,466	62,856	313	1,119
1990	소 계	4,396	1,705	11,368	17,434	2,597	6,254
	제주시	2,314	186	4,231	1,825	615	905
	서귀포시	659	69	2,602	3,687	394	703
	북제주군	654	363	2,345	6,598	798	2,842
	남제주군	769	1,087	2,190	5,324	790	1,804
1991	소 계	6,233	1,438	15,365	26,079	3,071	9,645
	제주시	3,267	245	6,214	3,431	652	923
	서귀포시	1,143	92	2,505	3,167	449	875
	북제주군	1,200	711	4,088	10,382	1,054	4,063
	남제주군	623	390	2,558	9,099	916	3,784

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1992	소 계	4,482	945	13,979	30,712	2,696	9,847
	제 주 시	2,667	164	6,694	2,798	470	1,432
	서귀포시	451	53	1,450	1,702	479	996
	북제주군	840	428	3,479	10,837	872	4,472
	남제주군	524	300	2,356	15,375	875	2,947

자료 : 제주도 지적과.

<表4-3 >을 보면 1988년 이후 處理實績은 每年 增加 趨勢에 있으며 1건당 所要費用을 考慮할때 막대한 비용을 地方自治團體가 負擔하고 있는 것이다. 1992년은 前年에 비하여 處理實績이 낮게 나타나고 있는데 이는 부동산소유권이전등기에관한 특별조치법이 1993. 1. 1 ~ 1994.12. 31까지 2년간의 限時法으로 시행되는데 따라 1985년 以前의 法律行爲로 事實上 讓渡된 不動産은 許可節次에 의하지 않고 所有權 移轉을 하도록 되었기 때문이라고 본다. 특별조치법 시행후 1993. 11. 30까지의 처리 실적은 다음 <表4-4 >와 같다.

<表4-4 >特別措置法에 依한 確認書 發給 實績 단위:필지,동

구 분	확인서 접수		확인서 발급		법원 등기	
	토 지	건물	토 지	건물	토 지	건물
계	22,925	604	19,489	364	11,138	40
제 주 시	920		672		546	
서귀포시	896		675		405	
북제주군	13,159	437	11,399	249	5,763	15
남제주군	7,950	167	6,743	115	4,424	25

주: 1993. 11. 30 현재.
자료 : 제주도 지적과.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<表4-4 >에서 土地인 경우에는 市長,郡守에게 確認書 發給 申請토록 되어 있으며 建物인 경우 邑面長에게 申請하도록 하고 있다. 市地域의 建物에 대하여는 금명간 施行될 豫定으로 있다.

市郡과 邑面에서는 서류 접수후 前所有者에게 通報하고 2개월간 게시 공고한 후 確認書를 發給하게 된다.

물론 正常的인 去來節次로는 移轉登記가 不可한 事項을 住民의便益을 增進하기 위하여 施行하는 것인 만큼 보다 많은 住民이 惠澤을 받을수 있도록 해야겠지만 특별조치법에 의할 경우 登錄稅만 納付하고 取得稅를 免除하며 市長,郡守 등의 確認書 접수,발급에 대한 手數料도 받지않고 있어서 正常的 土地去來許可 節次에 의한 경우보다 相對的으로 過多한 惠澤을 부여하는 것이라 하지 않을수 없다. 이러한 限時法들의 存在를 意識하여 토지거래허가신청 없이 雙方契約만 締結하고 새로운 限時法이 施行되기만 기다리는 경우도 많으며, 洞里別로 委囑된 3인의 保證만 받으면 되는데 따른 問題도 있을 수 있는 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

5) 印紙收入의 歸屬問題

印紙稅法 제1조는 國內에서 財産에 관한 權利등의 創設, 移轉 또는 變更에 관한 契約書 기타 이를 證明하는 文書를 作成하는자는 印紙稅를 納付토록 하고 있어서 印紙收入을 國稅로 규정하고 있다.

그러나, 印紙는 證紙와 마찬가지로 手數料的 性格을 가지고 있는데 地方自治團體가 固有의 財政活動을 營爲하면서 各種 消費貸借,都給契約등을 締結할 경우에도 政府收入印紙를 붙이도록 함으로써 業務의 處理와 이에 附隨한 收入의 歸屬이 달라지는 問題를 提起하고 있는것이다.

그런 問題의 한 例로써 公有財産의 貸付申請書에는 500원, 更新貸付契約申請書에는 300원의 收入證紙를 첨부토록 하고 있으나 公有財産 貸付契約 締結時에는 新規契約과 更新契約時마다 貸付面積이나 貸付料의 多寡에 關係없이 一律的으로 10,000원의 收入印紙를 붙이도록 하고있는 경우를 들 수 있다.

또한 各種의 國家委任事務를 處理하면서도 그 業務處理費用이라고 할 수 있는 手數料가 印紙收入으로 歸屬되는 不合理性이 적지 않다.

2. 臨時的 稅外收入의 問題點

臨時的 稅外收入은 名目的이고 流動的인 것이어서 사실 問題化 시키기는 어려운 점이 있다. 그러나 一般會計의 稅外收入가운데 큰 比重을 차지한다는 점에서 다음과 같은 問題點들을 指摘할 수 있다.

첫째, 財産賣却收入은 土地의 賣却에 의한 收入이 거의 全部로써 急激한 財政需要增大에 손쉽게 對處하는 方案으로 주로 運營되어 왔고 財産의 效率的 管理와 運用을 통한 收入增大의 側面보다는 재원염출에 置重함으로써 繼續的인 財産減少를 가져왔다는 점이다.

둘째, 歲出決算結果 不用額이 發生하게 되며 이중 大部分이 決算結果剩餘金으로 歸屬되는데 각 豫算科目別 예산절감, 집행취소, 집행사유 미발생으로 인한 不用額 등 事前에 豫見되는 不用額을 早期에 綜合的으로 管理하지 못하고 있다.

<表4-5 >는 濟州道本廳의 一般會計 豫算중 豫備費 計上內譯이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

<表4-5 >濟州道 一般會計 豫備費 計上內譯 단위:천원

년도별	당초예산액	당초예비비	확보기준	계상비율
1983	20,265,450	449,819	3.0	2.2
1984	26,629,444	676,259	2.0	2.5
1985	22,545,732	496,946	2.0	2.2
1986	32,555,849	781,819	2.0	2.4
1987	35,716,840	638,928	1.8	1.8
1988	43,401,184	804,623	1.8	1.9
1989	63,446,449	961,633	1.3	1.5
1990	76,687,125	997,572	1.0	1.3
1991	97,352,336	1,983,336	1.0	2.0
1992	126,834,169	4,080,851	1.0	3.2

자료 : 제주도,일반회계세입세출예산서,각년도.
내무부,지방자치단체예산편성지침,각년도를 참고하여
필자 작성

제주대학교 중앙도서관

豫備費는 지방재정법 제34조의 규정에 의하여 地方自治團體 豫算編成 指針으로 豫算額의 一定基準 以上 確保토록 하고 있는데 每年 그 確保基準은 下向趨勢에 있다.

그런데 濟州道가 編成한 豫備費는 <表4-5>에서 보는 바와 같이 1990년까지는 確保基準과 計上比率에 큰 差異를 보이지 않고 있으나 1991년과 1992년에는 각각 2%, 3.2%로 計上되었다. 超過分을 金額으로 換算하면 각각 973백만원, 2,536백만원에 이른다. 이러한 部分은 豫算編成이 끝난 후에야 國庫補助金,地方交付稅 등이 내시되는 등 遲延되는 경우가

있어 이에 대한 豫備費 事前策定 또는 緊縮財政의 必要에 의한 것일 수 있다.

<表4-6>은 1983년도 부터 1992년까지의 濟州道 本廳 一般會計 豫算중 豫備費의 未執行 狀況을 整理한 것이다. <表4-6>의 決算內譯을 보면 濟州道의 一般會計豫算중 豫備費 比率은 最低 0.1%에서 最高 4.5%까지이며 年度別로도 큰 差異를 보이고 있으며 近年에 들어와 그 比率은 높아지는 趨勢이다.

<表4-6 >濟州道 一般會計 決算 豫備費 未執行 狀況 단위:천원

구분 / 년도별	일반회계 최종 예산액(A)	불용총액 (B)	예비비		예비비 비율 C/A	미집행비율(%)		
			예산액(C)	불용액(D)		B/A	D/B	D/C
1983	28,824,827	1,829,060	333,958	324,346	1.2	6.3	17.7	97.1
1984	36,706,593	2,708,768	44,231	44,231	0.1	7.4	1.6	100
1985	27,713,564	1,208,574	630,781	623,181	2.3	4.4	51.6	98.88
1986	37,098,387	1,167,040	257,352	242,212	0.7	3.1	20.8	94.1
1987	48,468,643	1,774,780	166,844	133,844	0.3	4	8	80.2
1988	56,764,656	3,139,194	1,648,663	1,608,102	2.9	5.5	51.2	97.5
1989	75,930,089	4,842,481	3,302,773	3,165,869	4.3	6.4	65.4	95.9
1990	108,758,940	6,390,446	2,632,155	2,296,879	2.4	5.9	35.9	87.3
1991	121,693,569	11,939,210	5,498,164	5,142,787	4.5	9.8	43.1	93.5
1992	139,626,559	10,717,668	4,445,811	4,416,416	3.2	7.7	41.2	99.3

자료 : 제주도, 세입세출결산서, 각년도를 참고하여 필자 작성.

제주대학교 중앙도서관

不用總額중에서 豫備費不用額이 차지하는 比率도 最低 1.6%에서 最高 65.4%이며 1988년이후 35%以上을 唯持해온 것으로 나타나고 있다.

또한 豫備費 豫算額중 不用額은 10년간 繼續 80%以上을 점하고 있어서 이에 대한 效率的 管理方案 마련이 必要하다.

不用額중 人件費 不用額이 차지하는 比重도 상당히 큰 편이다. 人件費는 地方自治團體 豫算編成指針이 정하는 바에 따라 定員 및 職級別 俸給額을 適用, 編成토록 하고 있는데 직급별 평균호봉을 一律的으로 適用 編成토록 함으로써 現實的인 缺員에 의한 不用額이 計上되고 있으며 豫算執行過程을 거치면서 每年 過多한 不用額을 發生시키고 있다.

人件費도 追加更正豫算에 의하여 削減할 수 있으나 이러한 경우에도 公務員 定員을 基準으로 하고 平均號俸을 適用토록 함으로써 每年 不用額 發生을 豫見하면서도 他部門에 活用하지 못하고 있는 것이다.

'92년도 濟州道一般會計 歲入歲出決算上 不用額은 10,718백만원이며 이중 人件費 執行殘額은 1,565백만원으로 14.6%에 달하고 있으며 이러한 현상은 道本廳뿐만 아니라 市郡에도 同一하게 나타나고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

세째, 一般會計에서의 地方債運用에 있어서 健全財政의 論理로 消極的인 態度를 취함으로써 小規模 地域單位의 開發과 地域 生活環境 改善을 위한 投資的 經費의 確保에 인색하다.

濟州道의 地方債收入額은 1991년도에 一般行政債라 할 수 있는 一般會計分보다 企業債인 特別會計分이 23배以上을 차지하고 있어서 一般會計에서의 地方債 比重은 매우 작은 편이며 將來에 償還해야 할 負債라는 점에서 積極的인 財源調達手段으로 活用되지 못하고 있다.

그런데 지방자치법 제115조 1항에는 「地方自治團體의 長은 內務部長官의 承認을 받은 範圍안에서 地方議會의 議決을 얻어 地方債를 發行할 수 있다」고 규정하고 있으며,市郡의 債務負擔行爲 事業에 대해서는 상환기간이 3년 이상인 경우에 償還財源이 一般財源 또는 特定財源으로서 그 金額이 一定金額 以上일때 內務部長官의 承認을 얻어야 하며 그以下인 경우에는 道知事의 承認을 얻어야 한다. 이 경우 一定金額의 基準은 人口 30만 以上의 市에서는 1억원, 人口 30만 未滿의 市에서는 5천만원, 郡에 있어서는 3천만원으로 制限하여 사실상 모든 地方債事業은 內務部長官의 承認을 받도록 하고 있으며 道單位에서 資金을 管理하고 市郡에서 一定額을 출연하고 있는 地域開發基金을 市郡에서 借入할 경우에도 償還能力,事業 適正與否 判斷 등 內務部의 統制를 받고있어서 地方自治團體의 自律性을 크게 制約하고 있으며 地方議會의 役割範圍도 縮小시키고 있는 것이다.

第 2 節 稅外收入의 改善方案

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

稅外收入의 擴充은 두가지 意味를 內包하고 있다. 하나는 地方財政規模 膨脹에 比例하는 自然的인 稅外收入의 增大이고 또 다른 하나는 地方歲入源에서 稅外收入이 차지하는 比重을 높이려는 戰略的 意味의 稅外收入 比重增大이다. 이러한 觀点에서 本節에서는 經常的稅外收入의 增大를 위한 制度的 改善方案으로 既存 收入體系의 改善方案과 새로운 收入源의 發掘로 區分하여 論議할 것이다. 臨時的稅外收入은 收入增大의 側面과는 關係없이 改善方案에 重點을 두었다.

1. 經常的稅外收入의 改善方案

1) 既存 收入體系의 改善方案

(1) 料金調整의 定例化

稅外收入에서 가장 重要한 것은 料率 및 料額의 決定이다. 그 理由는 稅外收入의 增大가 住民負擔에 直結되기 때문이다.1)

使用料와 手數料 料金은 그간 部分的으로 調整되기도 하였지만 수년간 調整되지 않은 것이 많아서 行政서비스를 이용하는 住民負擔水準의 衡平性 問題가 論難이 된다. 즉, 大部分의 料金이 數年間 調整되지 않은 탓으로 所要費用에 훨씬 못미치는 料金을 徵收하게 됨에 따라 그러한 서비스를 利用하지 않는 一般住民들에게 그 負擔이 轉嫁되고 있으며, 반면에 最近 料金이 上向調整된 것에 대하여는 利用者가 相對的으로 自身에게 돌아오는 負擔이 크다고 느끼게 되는 것이다.

稅外收入의 問題點중 料金水準의 問題에서 指摘한 바와 같이 使用料 徵收條例의 改正이 不規則的으로 이루어져 수년간 使用料가 調整되지 않은 것들이 있는가 하면 手數料의 경우도 총 1,352종중 3년 이상 조정하지 않은 것이 447종으로 33%에 이르고 있음은 料金調整의 定例化가 必要함을 逆說的으로 나타내고 있는 것이다.

그러므로 使用料·手數料등의 料金은 物價安定의 側面을 考慮하는 한이 있더라도 原價分析을 통하여 定例的, 年次的으로 調整함으로써 住民과의 摩擦이 최소화될 수 있도록 하여야 할 것이다.

---

1) 李萬儀,"地方稅政運用方向",지방재정,한국지방재정공제회,1985,1월호. P.20.

(2) 料率構造의 體系化

各種 料率의 合理的 調整은 住民의 公平負擔과 庶民生活의 安定에 그 目標를 두어야 한다.2)

앞서 問題點에서 提示된 것와 같이 類似한 手數料間의 不均衡, 機關間 手數料率의 不均衡, 地域間 手數料率의 不均衡, 行政事務의 性質에 따른 差異의 基準 不在에 의한 料率 格差 發生은 現行의 料率構造가 根據法令, 條例, 所管部處, 地方自治團體別로 各樣 各色으로 되어 있으며 서비스의 性質, 受惠度 등이 勘案되지 않고 있기 때문이다.

이런 不均衡 現象은 특히 手數料率에 있어서의 問題인데 手數料는 一種의 수고에 대한 代價이긴 하지만 서비스의 性質이 基礎的인 것인지 選擇的인 것인지에 따른 區分, 受惠度 側面에서 必需的인 것인지 特惠的인 것인지에 대한 差別化를 통해 所得의 逆進的分配效果를 최소화 하여야 한다. 이를 위해서는 個別 手數料에 대한 原價補償的 費用分析 프로그램의 開發, 適用과 더불어 서비스의 價値分析이 要求된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(3) 關聯法規의 整備

使用料와 手數料의 徵收根據는 각 개별법령과 조례에 散漫하게 규정되어 있는데 지방자치법 제127조는 「지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다」고 되어 있으며 같은법 제128조에는 「지방자치단체는 당해 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것일 경우 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다」고 함으로써 使用料.手數料의 賦課根據를 法律로써 明示하고 있다.

2) 李萬儀,前揭論文, P.20.

또한 같은법 제130조에는 使用料.手數料徵收에 관한 事項을 條例로 정할 수 있다고 하고 있다.

그러나 이러한 규정은 일반적인 근거규정으로서 現實的으로 使用料는 條例에 의하여 징수하고 있으나 手數料는 大統領令,部令,條例 등에 그 徵收對象이나 料率을 散漫하게 정하고 있어서 料率間不均衡事例가 많고 非現實的이며, 業務處理와 費用間 歸屬問題 등 많은 問題點을 內包하고 있다. 따라서 이러한 法令들을 일제히 整備하고 地方委任事務에 대한 手數料料金을 自治團體의 條例로 정하도록 하되 地域間衡平性,供給費用 등을 考慮하여 中央單位의 調整이 連繫되도록 하는 것이 바람직하다.

또한 地方自治團體의 個別 條例에 규정되어 있는 各種의 手數料를 地方自治團體가 效率的으로 管理할 수 있도록 統合的인 手數料徵收條例를 制定 運用하는 方案도 檢討할 必要가 있다.

(4) 公有財産 貸付 促進

問題點에서 指摘한 바와 같이 地方自治團體의 경직된 財産管理實態, 緣故權의 排除, 活用價値가 적은 土地의 過多, 小規模 土地의 貸付問題, 相對的으로 過多한 貸付料率, 無斷 占有者들의 認識 不足과 공짜心理, 地籍圖面과 現實의 土地와의 不符合, 自治團體의 財産管理能力의 不足과 저조한 貸付比率, 그리고 비록 暫定的인 調査結果이긴 하지만 貸付되지 않은 土地중 貸付可能 土地가 總保有 國公有財産의 54.7%나 된다는 점 등은 公有財産의 效率的 運用이 되지 않고 있음을 보여주고 있는 것이다.

公有財産은 公共性, 社會性, 不融通性, 利用上의 消極性 등의 性質을

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

가지고 있어서 消極的으로 唯持, 保存하게 되는 것이 常例的으로 되어 있으나 이에 한하지 않고 積極的,生産的으로 活用,收益함으로써 地方自治團體의 收入을 增大하고 財産價値 增殖을 도모하는 것이 재산 보유의 動機上 바람직하다 하겠다.

公有財産의 貸付를 促進하기 위해서는 먼저 公有財産에 대한 個別的인 地籍測量과 함께 當該 土地에 관련한 諸般 情報에 대한 管理體系가 先行되어야 한다. 그러나 이에 所要되는 費用은 현실상 엄청날 것으로 예상된다. 목장용지, 방목지 등은 面積도 尨大하고 境界가 不分明한 것이 많아 測量을 한다고 하더라도 올타리서설이나 표석을 설치하지 않는다면 財産管理上 問題가 되는데 施設費가 막대하게 所要될 것이기 때문이다. 우선은 각 自治團體別로 貸付가 容易하며 規模가 크지 않은 토지를 중심으로 年次的으로 推進해야 할 것이다. 調査過程에서 無斷 占有土地에 대하여는 里洞을 통한 利用者 確認을 거쳐 無斷占用料를 追徵하고 貸付契約을 締結하여 合法的으로 利用이 可能토록하고, 貸付可能하지만 無斷占有者가 없는 土地에 대하여는 地方自治團體가 積極的으로 이의 貸付를 推進할 수 있도록 홍보매체를 통해 홍보하여야 할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

특히 公有財産 貸付에 경직적인 태도를 탈피하여 地域住民의 生業과 관련한 비닐하우스,임시가설물 등의 設置도 特別한 事由가 없는 경우에는 可能하도록 하여 住民의 經濟活動에 積極 活用할 수 있도록 하여야 한다.

북제주군공유재산관리조례 제23조의2의 貸付料 등에 관한 특례규정은 익년도 대부료가 전년도대부료보다 10%이상 增加할 경우 調整計數를 적용토록 함으로써 貸付料 引上에 따른 住民의 負擔을 輕減토록 適切히

制限하고 있으나 地價의 安定化趨勢가 持續되고 있으므로 貸付申請人이 公有財産을 繼續하여 使用하고자한다면 制限條件을 붙이더라도 5년마다 更新할수 있도록 하고 貸付料는 매년 납부고지 또는 貸付申請人이 희망할 경우 공금리를 감안하여 5년분 一時納 등을 할 수 있도록 함으로써 貸付節次에 따른 住民의 不便을 줄여야 한다. 이와 관련하여 公有財産은 현재 一般會計로 되어 있으나 이를 特別會計로 轉換하여 公有財産管理의 繼續性을 確保할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

또한 全擔人力을 최대한 補强하고 貸付料의 30%만 地方自治團體에 귀속되는 國有財産管理에 따른 收入보다는 전액이 地方收入으로 歸屬되는 公有財産의 積極的인 活用方案을 講究하는 자세를 가져야 하며 貸付不可한 土地에 대하여도 現狀保存이 必要한 境遇가 아니라면 토석채취, 석산개발 등의 收益事業으로 活用하고 開發 후 매립하여 農耕地로 賃貸하는 등 보다 生産的인 管理에 촛점을 두어야 할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(5) 觀覽料 免除範圍의 縮小

<表4-7>은 1992년 1년간 市.郡自治團體가 文化財와 觀光地의 觀覽料를 徵收한 內譯이다. <表4-7>에서 보는 바와 같이 총수입은 3,598백만원이며 利用客중 無料로 利用한 사람은 총 346천명으로 나타나고 있다.

北濟州郡과 南濟州郡의 文化財觀覽料徵收條例의 규정과 西歸浦市指定觀光地 觀覽料徵收條例의 규정에 의하면 道內에 주민등록이 되어 있는 자로서 주민등록증을 提示하는 경우 즉 道民인 경우 觀覽料를 免除토록 하고 있다. 무료이용객 大部分은 단지 道民이라는 地位만으로 觀覽料를 免除받고 있는데 他市道에는 이런 事例가 없으며 이는 觀光産業에 대한

<表 4 - 7 > 濟州道 觀光地 觀覽料 徵收 實績

구분 시군	관광지별	이용객 (천명)			수입액 (천원)	비 고
		계	유 료	무료		
계		8,029	7,683	346	3,597,788	
서귀포시	천 제 연	1,567	1,483	84	613,119	국가지정 문화재
	천 지 연	1,809	1,731	78	720,005	〃
	정방폭포	704	669	35	274,316	관광지
북제주군	만 장 굴	1,136	1,113	23	933,023	국가지정 문화재
	비 자 림	117	92	25	36,738	〃
	항몽유적지	161	142	19	11,984	도지정 문화재
남제주군	산 방 산	1,173	1,137	36	469,477	국가지정 문화재
	안덕계곡	18	11	7	7,993	〃
	성산일출봉	1,344	1,305	39	531,133	도지정 문화재

주: 1992년 결산 기준.
자료 : 각 시군의 자료를 참고하여 필자가 작성

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

道民 懷疑感 緩和策이라 볼 수 있으나 道民이라고 해서 觀覽料를 免除토록 하는 것은 有料利用者의 立場에서 보면 異質感과 相對的으로 過多

한 負擔感을 갖게 하는 것이며 使用者負擔의 論理와도 맞지 않다.

이는 使用者의 支拂能力과는 關係없이 特定人에 대하여 特殊利益을 부여하는 것으로 認識될 수 있으며 衡平의 原理에 맞지 않는 不公平한 것이므로 觀覽料의 免除範圍를 大幅 縮小해야 할 것이다.

(6) 資金管理 全擔部署의 補强

현재 濟州道와 각市郡의 資金管理部署를 살펴보면 濟州道에는 稅政課에 세외수입계가 있으나 市郡에는 세외수입계가 없다. 資金의 管理는 道는 세외수입계,市郡은 세정계가 擔當하나 總括的인 管理機能이 微弱하여 自治團體의 資金은 各種會計別로 分散된 形態로 運用되고 있는 바 道單位 稅外收入係를 課單位로 하여 稅外收入의 擴充을 기하도록 하고 資金管理係를 新設하여 資金의흐름과 活用을 總括的으로 調整토록 함으로써 유휴자금 등의 效率的 活用方案을 講究하도록 하여야 할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2) 새로운 收入源의 發掘

積極的인 方法으써 새로운 收入源의 發掘을 생각할 수 있다. 여기서 먼저 考慮해야 할 것은 收益者負擔 原則에 따라 當然히 徵收해야 할 것을 徵收하지 않고 있는 것과 收益者가 負擔能力이 있는 것에 대해서 발굴해야 한다는 점이다.3)

---

3)姜雲太,"稅外收入의 運營實態와 問題點",지방재정,한국지방재정공제회, 1988,4월호,P.30

(1) 認許可 等 事務處理에 對한 費用 徵收

地方自治法 제128조에는 地方自治團體는 1個人을 위한 事務에 관하여 手數料를 徵收할 수 있다고 하고 있으나 個人에 대한 各種 認許可 登錄 등 事務를 處理하면서도 費用을 徵收하지 않는것이 많다.

이는 中央部處가 地方自治團體에 委任한 業務 全般에 걸친 것으로 18개 部處廳에서 地方自治 實施에 따라 事務를 委任하면서도 이에 所要되는 經費는 徵收치 않고 無料로 提供토록 한 것이 1,022종이나 된다고 전술한 바와 같다.

土地去來許可에 관한 事例를 問題點에서 提示한 바와 같이 서류검토, 현장확인 및 허가기준에 의한 綜合的인 妥當性 檢討 등 이에 所要되는 時間과 人力,費用이 막대한데도 國庫의 支援도 없을뿐만 아니라 無料로 處理하고 있으며 事務의 性質上 愼重을 要하는 것으로 이에 대한 費用은 手數料로써 地方自治團體의 收入으로 定着시켜야 하며 이를 위해서 國土利用管理法에 徵收委任 根據를 明示해야 할 것이다.

한편 不動産所有權移轉登記 等에 關한 特別措置法에 관하여서도 改善해야 할 사항으로 指摘할 수 있는 것은, 地方稅減免 措置등을 할 것이 아니라 正常的인 節次에 의한 去來와 差等을 두어 重課하고 處理過程에서 發生하는 費用을 手數料로 負擔하도록 改善하는 것이 妥當하다.

應益性에 따른 公平의 原則에서 地方自治團體의 行政目的上 必要에 의하여 모든 一般住民에 대하여 義務化하고 있는 것을 除外하고는 全部 地方 收入化 하여야 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(2) 印紙收入의 證紙化

經常的稅外收入의 問題點으로 印紙收入의 歸屬問題가 앞에서 論議되었고 한 例로 公有財産의 新規貸付契約은 물론 更新契約을 할 경우에도 정부수입인지를 첩부토록 함으로써 事務의 處理와 費用의 歸屬間에 連繫가 되지 않고 있음을 들었다.

地方自治團體의 財産權 創設,移轉,變更에 관한 契約 기타 이를 證明하는 文書에 印紙稅를 納付토록 되어 있는 現行의 印紙稅法은 改正되어야 한다. 왜냐하면 地方自治團體가 固有의 財政活動을 營爲함에 있어서도 정부수입인지를 附着토록 하는 것은 業務의 處理와 費用은 自治團體가 全額 負擔하고 이에 附隨된 手數料的性格의 收入은 國家에 歸屬된다는 不合理性이 存在하기 때문이다. 따라서 印紙稅法의 규정은 自治團體의 行.財政活動에 관하여는 排除되어야 하며 대신 收入證紙로 納付토록 條例에 委任하여야 할 것이다.

(3) 小規模 住民便益 施設 擴充運用

住民生活 水準의 向上과 福祉財政 需要의 增大로 便益施設에 대한 要求가 增大되고 있다. 물론 施設 擴充面에서는 公營開發, 民官合同의 方法 등에 의하여 推進될 수 있는 것인데 최근 濟州道의 公營開發事業은 不動産 賣却 爲主 事業으로 大規模의 資金이 所要되며 自主財源 擴充을 기하는데 目的을 두고 있지만 一時的 收入에 局限되고 있으며 景氣沈滯에 크게 影響을 받고 있어서 同種 類似한 事業推進이 어려운 실정이다. 住民便益의 槪念은 廣範圍한 것이지만 開發과 財源

擴充을 同時에 기할 수 있는 農水産物 流通센타 建立運營, 토속풍물 市場 및 직판장, 탁아시설, 自動車運轉練習施設, 森林浴場 開發運營 都市公園 造成 등을 통하여 住民의 便益을 增進하면서 地方自治團體의 財政收入을 持續的으로 確保할 수 있도록 하여야 한다.

(4) 景勝資源의 活用

천혜의 自然景觀을 자랑하는 濟州道의 景勝地 중에서 濟州市 용두암, 西歸浦市 외돌괴 등은 빼어난 觀光資源이다. 용두암의 경우 관광진흥법에 의한 龍淵觀光地로서 대다수 여행업체의 觀光 코스로 包含되어 있으며 觀光客 來道人數('92년도 3,422천명)및 觀光地 利用客數를 미루어보더라도 觀光客등 利用者가 매우많으나 이를 地方自治團體의 收入과 連繫시키지 못하고 있다. 濟州市가 直接管理하고 있는 용두암유료주차장이 '92년도에 52,862천원의 收入을 거두었다는 점에서 本末이 전도된 감이 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

관광진흥법 제35조 제1항의 규정에는 指定된 觀光地안에서 觀光에 관한 造成事業을 하거나 建築 기타 施設을 한 자는 觀覽料 또는 利用料를 받을 수 있도록 되어 있는데 용두암은 觀光地造成計劃이 이미 樹立되어 있으나 開發이 되어있지 않은 상태이다. 또한 상위법인 都市公園法의 適用을 받는 도시공원지구로 되어 있어서 料金을 받기위한 前提條件인 대통령령으로 정하는 一定한 基準施設이 되어 있지 않아 濟州市의 收入에 도움을 주지 못하고 있으며 일대토지소유자의 財産權 행사도 制約되고 있다.

외돌괴의 경우도 이와 마찬가지에서 1983년도에 삼매봉도시공원 조성지구로 지정되어 있으나 豫算不足등으로 造成事業이 거의 되어 있지 않은 실정이다. 이는 國家와 地方豫算의 向方이 政策的으로 敏感한 事業 등에 集中되어 都市公園 造成 事業에까지 配定이 어려운 問題는 있다. 그러나 私有地와 公有財産과의 交換方法, 또는 一定期間 동안 收益事業을 許容하는 기부채납 조건으로 民間 資本을 적극 끌어들이고 地方債를 活用한다면 地方自治團體의 持續的 稅外收入源으로서 큰 役割을 할 것이라고 본다.

(5) 占用料 徵收制度 改善

占用料의 徵收는 도로법 제43조의 규정에 의하여 自治團體의 條例로 정할 수 있도록 되어 있는데 현행 濟州市 道路占用料 徵收條例 제3조에서는 占用料의 算定에 있어서 地方稅法에 의한 課稅時價標準額에 의하도록 하고 있으며 이러한 규정은 他市郡에 있어서도 같은 內容으로 되어 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

과세시가표준액은 土地의 경우에 地方稅法의 土地等級別 價額으로서 地價公示 및 土地等의 評價에 關한 法律에 의한 個別公示地價보다 매우 低廉한 水準으로 租稅抵抗때문에 現實化率은 그다지 높지 못하다.

道路占用의 경우는 一般住民이나 車輛의 通行에 不便을 주고 있을뿐 아니라 租稅와는 달리 1個人의 利益을 위한 혜택부여의 성격이 짙은 것이므로 使用者負擔의 論理에 부합될 수 있도록 公示地價를 基準으로 占用料가 算定되어야 한다.

현재 濟州市의 道路占用料의 大部分을 차지하고 있는 것은 건축공사를 위한 도로변 자재 야적,주유소진입로 등이며 空間占用으로서는 도로위를 점유하고 있는 돌출간판에 대한 것들이다.

이러한 것들은 認許可 關聯部署의 通報에 의해 占用料를 賦課케 되어 收入 漏落의 事例가 없으나 無斷占用하고 있는 事案에 대하여는 읍면동을 통한 예찰활동으로 徵收토록 하여야 할 것이다. 이런 例로는 個人의 駐車場으로 進入하기 위한 人道 등의 占用, 돌출간판,노상 적치물 등을 들수 있다.

한편 현재 占用料를 徵收하고 있지 않으며 交通의 흐름에 큰 障碍를 招來하고 있는 建築工事場의 펌프카,레미콘차량 등의 一時占用도 占用申告를 하도록 하여 道路占用料를 徵收하는 것이 바람직하다.

1985. 1. 1 전기사업용전기공작물의 설치등에 관한 建設部와 韓國電力公社間의 협정이 체결된 후 전화, 전기 등의 線路와 전주의 埋設時 道路占用을 申請하면 許可를 義務化하고 있으며 이경우 占用料를 免除토록 하고 있다. 또한 空中線路인 경우는 許可도 받지 않고 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

市,郡 道路占用料徵收條例의 점용료산정기준표에는 전기통신설비 및 電線路와 그 지지물에 유사한 공작물 설치를 위한 占用에 대한 占用料算定基準을 두고 있으나 현실적으로 死文化되어 있는 실정이다.

도로법 제44조는 占用料의 徵收에 있어서 非營利 事業者에 대한 減免규정을 두고 있는데 한국전력(주)과 한국전기통신공사는 公益的 性質을 가지고 있긴 하지만 非營利 事業者가 아니므로 占用料의 免除는 不當한 것이된다. 따라서 法의 趣旨와 다른 협정내용은 削除 또는 修正되어야 하며 道路占用은 물론 空間占用 部分까지 地方收入化하여야 할 것이다.

(6) 海水浴場 使用料 徵收

使用料의 徵收根據는 지방자치법 제127조의 「地方自治團體는 公共施設의 利用 또는 財産의 使用에 대하여 使用料를 徵收할 수 있다」는 규정이 있으며 같은 법 제130조에는 使用料 徵收에 관하여 條例로 정할 수 있도록 되어 있다.

道內 각 海水浴場에는 매년 7~8월에 市郡公務員과 救助要員이 상주하면서 安全管理,秩序唯持 등에 많은 行政力을 쏟고 있는데 이의 管理와 追加的인 開發을 도모하기 위해서는 海水浴場 入場客을 對象으로 入場料를 徵收하는 것이 使用者 負擔原則에 비추어 可能하다고 본다.

<表 4 - 8> 濟州道 海水浴場 現況

시군별	해수욕장별	관리주체	관광지 구분	'93입장객(명)
계	10개소			212,875
제주시	이 호	시	-	23,350
서귀포시	중 문	군	중문관광단지	36,550
북제주군	함 덕	리	국민관광지	66,550
	협 재	군	〃	37,470
	김 녕	군	〃	7,035
	곽 지	리	-	12,580
남제주군	표 선	군	-	5,520
	화 순	군	-	15,970
	신 양	군	-	2,410
	하 모	군	-	5,440

자료:시군의 자료를 참고하여 필자 작성

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

(7) 公營駐車場事業

濟州道內의 車輛은 폭발적으로 增加하고 있으며 도심지역의 교통난과 주차능력은 限界에 이른 실정이다. 이러한 교통난과 주차난을 고려하여 도심지역의 폐천부지를 복개하여 駐車빌딩을 건립,운영함으로써 주차난 등을 解消함은 물론 使用料收入을 擴充할 수 있다. 주차빌딩의 건립은 民間資本을 유치 건설토록 하되 一定期間 收益 活用後 自治團體에 기부채납하는 방안이 검토될 수 있다.

2. 臨時的稅外收入의 改善方案

臨時的稅外收入을 增大한다는 側面은 달리 보면 많은 問題點을 內包하게 된다. 재산매각수입의 증대는 공유재산의 감소를 가져오고, 이월금의 증대는 예산과 결산간의 효율적 연계를 어렵게 하며, 지방채의 과다한 발행은 지방재정의 健全한 運營에 障碍가 될 수 있기 때문이다.

그러므로 여기서는 收入增大의 側面보다는 臨時的稅外收入의 運用에 관한 改善方案에 주안점을 두고자 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

1) 公有財産의 適切한 賣却과 生産的 活用

公有財産의 取得,處分에 관하여는 地方議會의 議決을 거쳐 取得 또는 處分토록 하고 있는데 앞서 經常的稅外收入으로서 公有財産 貸付의 문제점에서 살펴본 바와 같이 진입로용 부지 등 자투리땅도 쉽사리 賣却하지 않음으로써 不必要하게 臺帳上으로만 管理하고 있는 土地도 많다.

그러므로 一定한 規模 以下의 진입로부지, 주택부지 등 自治團體가

管理하기 번잡하고 住民이 日常生活 내지는 生業活動에 緊要한 土地는 賣却處分하여 住民의 便益을 增進하여야 할 것이다.

그러나 小規模 分散土地의 賣却財源을 一般會計에 吸收, 一般 財源化함으로써 결국 公有財産이 減少하는 結果를 招來해서는 안된다. 특히 雜種財産을 賣却하여 行政財産 등을 取得하는 것은 바람직한 것이라 할 수 없다.

住民福祉 需要가 增大될수록 公共事業 實施를 위한 公有地의 確保 필요성은 더욱 커질 것으로 展望되므로 賣却財源은 公有財産管理特別會計를 設置, 運用하여 새로운 公有財産(雜種財産)을 取得하기 위한 용도로 쓰여져야 한다. 현실적으로 市郡에는 公有林管理特別會計를 設置할 수 있도록 각 市郡의 公有財産管理條例에 明示하고 있으나 積極的 運用이 되지 않고 있는 실정이므로 이를 統合하여 보다 效率的인 公有財産管理方案을 講究토록 하여야 할 것이다.

그리고 公有財産 賣却收入의 增大는 公有財産의 減少를 가져 온다는 점을 考慮하여 賃貸 可能한 財産은 최대한 賃貸하되, 農·林·畜産物 등의 生産事業場 기타 地方自治團體의 事業用 財産으로 活用價値가 있는 것은 이의 開發을 위한 具體的 活用 方案 마련이 要求된다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2) 不用額 發生分野의 改善

(1) 豫備費의 適正計上

제4章의 <表4-5>에서 過去 10년간의 豫備費 確保基準과 實際 豫備費 計上比率을 比較한 것과 같이 최근 確保基準보다 豫備費가 過多 計上되

고 있으며 <表4-6>의 不用額중 豫備費 不用額이 차지하는 比率도 최고 65.4%나 되고 1988년 이후는 35% 이상 되고 있다는 점, 그리고 豫備費 豫算額중 不用額이 과거 10년간 每年 80%이상이었다는 점 등은 改善의 여지가 있는 것이다.

우리나라의 각급 地方自治團體 財政과 國家財政 全般의 어려운 현실적 여건과 같이 濟州道의 財政은 豫算不足으로 地域開發事業 또는 주민숙원사업을 推進하지 못하는 경우가 허다하므로 一般會計에서의 豫備費 比率을 豫算額의 1%水準으로 낮추고 生産的인 活動에 投資하여야 한다.

豫測할 수 없는 災害發生등 緊急狀況에 對處하기 위한 豫算外의 支出 또는 豫算超過支出에 充當하기 위한 豫備費의 必要性을 否認할 수는 없다. 그러나 과거 10년간의 實態를 볼때 一般會計에서의 豫備費比率이 過多하게 計上되어 온 것은 事實이다. 물론 不用額도 익년도에 移越되기는 하지만 그만큼 당해년도 豫算執行에 있어서 時急한 事業 推進에 活用할 수 없으며 豫算의 效率的 運用이 안되는 問題가 있다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

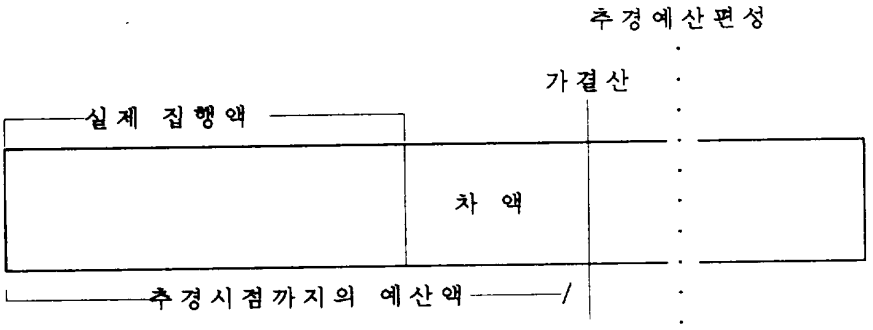
(2) 人件費 豫算編成制度 補完

人件費 豫算을 定員과 平均號俸을 適用하여 計上토록 하고 있는 것은 豫算編成의 便宜를 위한 것에 지나지 않는다. 每年 反復되는 人件費의 不用額 發生을 抑制하기 위해서는 다음과 같은 方法을 補完的으로 採擇하는 것이 바람직하다.

현실적으로 매년 1 ~ 2회의 追加更正豫算이 編成되고 있으나 彈力的으로 運營되지 못하고 있으므로 每年 2회 以上 假決算의 方法으로 그때까지 執行한 人件費와 編成基準에 의하여 執行할 수 있었던 豫算과의

差額을 計算하여 追更豫算에 반영하도록 制度化하는 方案이다. 이것은 다음 그림과 같이 單純化시킬 수 있으며 豫算編成指針에 明示함으로써 最終 決算 後 不用額이 되는 執行殘額을 크게 줄일 수 있다.

<圖4 - 3>人件費 未執行額의 更正



자료: 필자 임의 작성

(3) 不用額의 早期管理體系 定立

決算上不用額의 過多한 發生은 바람직하지 않다고 하겠지만 剩餘金의 效率的 運用을 기함으로써 決算前에 假決算 등의 方法을 거쳐 각 豫算科目別로 不用額이 確定되는 金額分에 대한 定期豫置를 통하여 經常的인 利子收入을 增大토록 管理하여야 할 것이다.

한편 豫備費도 歲入豫算에 의하여 充當되는 것이므로 豫備費의 一定比率을 開發信託,金錢信託 등 고율의 利子를 받을수 있는데에 基金形態로 豫置하여 累年豫備費로 함으로써 不用額으로 移越시키는 事例를 없애고 利子收入도 增大하는 方案이 講究되어야 하겠다.

또는 純歲計剩餘金을 익년도 예산에 編成하지 않고 별도의 資金으로 管理하는 方案도 考慮할수 있다.프랑스에서는 地方自治團體가 자유롭게

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

處分할 수 있는 金額이나 또는 支出될때까지의 資金을 國庫에 無利子로 預入義務化하고 있으나4) 이는 國家와 地方間 緊密한 關係에 의한 것으로, 우리의 경우는 地方金融公庫를 設立 豫置토록 하는 것이 바람직하다고 본다.

3) 住民決定에 의한 地方債 活用

A.P.Lerner 등 신정통파의 公債負擔論에 의하건 Buchanan의 公債負擔論에 의하건 地方債의 負擔은 그 償還時點에 있어서 發生된다고 생각하기 때문에 地方債의 發行은 世代間 公平한 負擔을 實現할 수 있다.5)

地方財政의 財政力은 住民의 需要에 비해 限界를 갖는 것이며 특히 耐用年數가 수년도에 걸치는 公共施設의 建設에 있어 建設時點의 住民으로부터 施設費 全額을 負擔토록 하는 것은 國家의 경우와 달리 住民의 移動이 자유로운 地方自治團體의 住民들에게는 公平하지 않은것이다.

그러므로 便益이 수년도에 걸치는 地域事業에 있어서는 負擔도 수년간에 걸치는 地方債를 積極 活用하여야 한다.

그런데 지방자치법 제115조 1항의 규정에 의하여 地方自治團體는 내무부장관이 承認한 範圍안에서 地方議會議決을 거쳐 地方債를 發行할수 있도록 되어 있다.

내무부장관승인의 妥當性과 必要性의 論據로 提示되고 있는 것은 6) 첫째, 地方債需要도 國家經濟 全體의 교란요인이 될 可能性이 있으므로

4)鄭承祐,"地方自治團體 決算制度의 實態",지방재정,한국지방재정공제회,1993,제4호,P.34.
5)金 喆,辛海龍,前揭書, PP.568 - 570.
6)金 喆,辛海龍,前揭書, PP.589 - 590.

國家全體의 資金計劃에 包含시켜 綜合的인 調整을 도모하기 위해서이다.

둘째는 限定된 資金이 一部 有力團體에 偏在되는 것을 防止하고 適正한 配分을 이루려는 것이다.세째는 무리한 負擔을 將來에 轉嫁시킴으로써 財政上 破産하는 地方自治團體의 發生을 事前 防止하기 위한 것 등이다.

地方債는 將來에 償還해야 할 財源으로써 일반적으로 特別會計 爲主로 運營되고 있기는 하지만 小規模 自生的 주민숙원사업 등의 財源은 收益者負擔原則과 負擔의 繼代性을 勘案, 地方債로 活用하는 것이 바람직하다.

그러나 問題點에서 指摘한 바와 같이 市郡의 債務負擔行爲에 있어서 郡의 경우 3천만원, 市의 경우 5천만원 ~ 1억원 이상인 경우는 全部 내무부장관이 調整함으로써 相對的으로 地方의 自律性과 地方議會의 役割이 크게 制約되고 있으므로 一定 範圍內에서 地方自治團體가 自律性을 갖도록 하여야 한다.

물론 이러한 境遇에 住民投票 등에 의한 自己負擔의 決定이 必要하며 그 部分에 대한 中央部處의 承認制度는 適用되지 않도록 해야할 것이다.

또한 地方의 自體資金인 地域開發基金을 起債財源으로 하는 경우에는 내무부장관의 承認權은 適用되지 않아야 한다.

미국에서는 總債務의 制限을 주헌법에 규정하기도 하고, 地方債의 발행규모와 具體的인 事業內容을 連結시켜서 住民投票에 부쳐 決定하기도 한다.7) 프랑스의 事例를 보면 1982년 지방분권법에 의해 地方債에

---

7)J. Archer and D.R.Reynolds,"Locational Logrolling and Citizen Support of Municipal Bond Proposals",Public Choice,1976.Fall.; 金 喆,辛海龍,前揭書,P.575.

대한 國家의 事前調整制度를 廢止함으로써 地方自治團體의 起債自律性을 一定範圍內에서 認定하고 있다.

한편 地方債의 發行에 있어서 强制添加消化方式을 취하는게 보통이고 利子率도 매우 낮은 실정이며 公債消化時 割引去來가 관행이 되고 있어서 割引率 差額은 公債를 引受한 資本家의 몫으로 되는 問題點이 있으며 住民의 投資意慾을 일으킬 수 없다. 그러므로 實勢金利 水準의 公募公債 發行의 範圍를 擴大하여 地域住民과 資本의 地域開發 參與를 誘導하고 負擔의 世代間 公平性을 認識시켜 나가야 할 것이다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

第 V 章 要約 및 結論

아직 地方自治團體長을 선출하는데 까지는 미치지 못했지만 基礎, 廣域議會가 構成되어 地方은 새로운 局面을 맞이하게 되었다. 地方自治團體의 地域開發과 住民福祉에 관한 公共서비스의 增大로 인해 財政需要가 늘어나고 있으며, 住民의 所得增大와 意識水準의 向上에 따른 새로운 行政需要가 噴出됨에 따라 이러한 需要를 充足시키기 위한 地方自治團體의 財政力 擴充이 當面課題가 되고 있다.

追加的인 財源의 調達을 위한 地方自治團體의 勞力은 地方自治의 意義에 상응하는 自主財源을 擴充하는데 있으며 이는 곧 地方稅와 稅外收入의 擴充과 결부된다.

地方財政의 擴充은 强制 徵收하는 租稅收入에 의한 것보다 應益性과 財源調達의 容易性 등의 측면에서 稅外收入에 의한것이 보다 公平하고 바람직하다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

이에 本 硏究는 地方稅外收入의 여러 側面을 考察하고 濟州道의 一般會計 稅外收入을 中心으로 稅外收入의 現況을 檢討 分析하였으며 이와 관련한 諸般 問題點들을 적출하였고, 稅外收入制度의 改善을 위한 여러 가지 方案을 提示하였다.

第1章 序論에서는 硏究의 目的, 硏究의 方法과 範圍를 밝혔다.

第2章에서는 第1節과 第2節에서 地方財政의 本質과 稅外收入의 槪念 및 特性에 관한 內容을 考察하였으며, 第3節에서는 使用者負擔의 根據, 機能과 料金賦課의 一般原則에 관한 理論的 背景을 提示하였다.

地方財政은 그 機能, 서비스의 性格, 收入源 등이 國家財政과 比較하여 다른 特徵을 갖고 있고 地方自治團體別로도 格差가 심하며 農村地域일 수록 自立度가 낮은 水準에 머무르고 있다.

地方財源의 主從이라 할 수 있는 地方稅는 資産課稅 中心이며 地域經濟力間의 格差로 稅源의 一部地域偏重 현상을 보일뿐 아니라 새로운 稅源의 開發도 높은 租稅負擔率과 租稅抵抗으로 어려운 與件이므로 地方自治團體의 收入의 큰부분을 차지하면서 開發의 여지가 많은 稅外收入擴充에 힘을 기울여야 할 것이다.

理論的으로 地方自治團體의 活動을 公共需要를 充足시키기 위한 가분적 행정서비스로 認識하여 收益者負擔 原則의 適用 可能性을 提示하고, 서비스費用의 原價, 社會的利益과 特殊利益의 크기, 消費者의 能力정도에 따른 費用負擔이 되어야 한다는 論理를 展開하였다. 公共價格은 서비스 費用의 原價를 基礎로 해야 合理的이며, 서비스에 대한 社會的需要와 社會的便益의 정도, 서비스의 價値와 特殊利益의 정도등을 考慮하여 料金을 決定해야 한다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

물론 原價要素의 決定, 行政서비스의 價値 計量化, 料金支拂能力을 區分하기 어렵고, 서비스의 可分性 여하와 관련하여 社會的價値와 便益의 特定消費者 귀속 정도의 명확한 分析이 현실적으로 困難하긴 하지만 效率性과 公平性의 次元에서 個別 서비스의 性質을 考慮하여 料金을 算出해야 한다는 것이다.

第3章에서는 統計資料 등을 利用하여 第1節과 第2節에서 地方財政의 與件과 稅外收入의 比重, 濟州道 財政의 一般現況 등을 檢討한 후 第3節에서 濟州道의 財政上 稅外收入이 차지하는 位置를 조명하였다.

第4節에서는 一般會計의 稅外收入을 經常的稅外收入, 臨時的稅外收入으로 구분하여 項目別로 運營實態와 伸張推移를 分析하였다.

濟州道의 財政規模는 每年 增大되고 있으나 財政自立度가 '93년도를 기준으로 하여 平均 48.9%이고 郡의 경우는 30%정도로 열악한 水準이나 상대적으로 地方稅負擔은 他 市道에 비해 크게 나타나고 있어서 稅外收入의 開發 擴充을 위한 改善이 必要하다는 것을 認識할 수 있다.

經常的 稅外收入은 총세외수입액에서 차지하는 比重이 '91년 결산상 15.1%로 낮은 水準이지만 持續的 增大를 기할 수 있는 分野라는 점을 알수 있고 그중에서도 使用料, 手數料의 擴充이 주된 것으로 주로 이의 分析에 置重하였다. 臨時的稅外收入은 名目的인 收入이긴 하지만 效率的 運用이 必要한 收入이라는 점을 간과할 수 없을 것이다.

끝으로 第4章에서는 稅外收入의 問題點과 改善方案을 提示하였다.

第1節에서는 經常的稅外收入의 問題點으로 使用料, 手數料의 長期間 未調整에 따른 料金水準의 非現實性, 料率構造의 非合理性에 따른 利益과 負擔간의 괴리, 公有財産 管理의 不實, 國家委任事務 기타 各種 認許可 登錄時 費用 不徵收, 地方의 固有 財政活動에 隨伴한 收入의 歸屬 不合理性 등을, 臨時的稅外收入의 問題點으로 財産賣却의 逆機能, 不用額의 處理와 管理體系 未洽, 地方債活用 不進 등을 提起하였다.

本 論文의 要點이라 할 수 있는 第2節에서는 稅外收入의 增大를 위하여 다음과 같은 方案을 提示하였다. 經常的 稅外收入의 改善方案으로

① 使用料, 手數料 등의 料金은 物價安定的 側面을 考慮하더라도 原價分析을 통해 년차적, 정례적으로 調整함으로써 住民과의 摩擦을

최소화 시킨다.

② 서비스의 性質, 受惠度 등을 考慮한 料金의 差別化를 통해 所得의 逆進的 分配 效果를 최소화 한다.

③ 방만한 法令들을 일제히 整備하고 委任事務에 대한 手數料徵收根據를 地方自治團體에 委任하되 中央單位의 調整이 連繫되도록 하고, 地方自治團體의 各種 手數料를 統合 條例로 制定 運用한다.

④ 公有財産에 대한 實査, 管理體系의 定立과 더불어 貸付節次를 簡素化하고 積極的 活用方案을 模索한다.

⑤ 道民에 대한 觀覽料 등의 一般的 免除範圍를 縮小한다.

⑥ 資金管理 全擔部署를 補强하여 資金의 效率的運用을 기한다.

⑦ 많은 行政力을 消耗하면서도 費用을 徵收하지 않고 있는 各種認許可 事務에 대한 徵收根據를 마련, 應益에 따른 公平을 기한다.

⑧ 自治團體의 財政活動에 隨伴한 印紙稅를 證紙收入化한다.

⑨ 住民의 便益을 增進하면서 同時에 地方財政收入을 持續的으로 確保할 수 있는 小規模 住民 便益施設을 擴充 運用한다.

⑩ 道內 景勝資源을 積極 開發하여 地方의 收入源으로 한다.

⑪ 電氣,電話用 전주,공중선로 등에 대해 占用料를 賦課할 수 있도록 하고 占用料 算定基準을 公示地價로 하며 無斷占用을 예찰함과 아울러 一時占用 등 새로운 收入源을 追加한다.

⑫ 海水浴場을 開發하고 施設을 擴充하여 入場料 및 使用料를 徵收한다.

⑬ 公營 駐車빌딩을 建設하여 使用料收入을 擴充한다.

제주대학교 중앙도서관

臨時的稅外收入의 改善方案으로는

① 不必要하게 保有하고 있는 一定規模 以下의 公有財産은 賣却處分하고 그외의 土地는 賃貸,生産的 事業場으로의 보다 積極的 活用方案을 講究한다.

② 豫備費의 適正計上,人件費 豫算制度 補完, 不用額의 早期管理體系 定立 등 不用額 發生分野를 改善한다.

③ 小規模의 自生的 주민숙원사업 등의 財源을 收益者負擔原則과 負擔의 繼代性을 勘案, 地方債로 폭넓게 活用하되 내무부장관의 起債承認權을 一部 排除하고 住民의 自己負擔決定을 誘導한다.

地方自治團體가 財政的自立基盤이 脆弱하여 地方豫算의 相當 部分을 國家로부터의 支援에 依存하게 되면 地方自治團體의 行政的 獨立性이 唯持되기 어렵고 結局 地方自治制의 健全한 定着에 逆行하게 된다.

地方自治團體의 財政的 劣惡性을 벗어나기 위해서는 地方稅外收入의 開發과 運營의 合理化를 기해야 하며 根本的으로는 地域經濟의 活性化를 통한 基盤을 强化해 나가야 한다. 즉, 短期的으로는 原價要因을 반영할 수 있는 料金水準과 料率構造의 體系化가 必要하며, 需要 誘發을 기하고 收入을 增大시킬수 있는 分野에 대한 積極的인 開發 勞力이 必要하다. 이를 위해서는 自主財源 確保에 대한 公務員의 覺醒과 關心이 뒤따라야 하고 不足한 稅外收入 擔當 專門人力을 補充하여야 하며 住民의 意見을 廣範圍하게 收斂하여 반영해 나가야 할 것이다. 長期的으로는 濟州道의 주종산업인 觀光分野의 內生的開發을 통해 地域潛在力을 伸張시키고 地方財政과의 上昇的循環을 促進해 나감으로써 持續的인 수요촉발을 도모하고 地方收入으로 還元케 해나가야 겠다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

公營開發事業 등을 이용한 財源의 確保는 물론 一時的인 觀点에서는 막대한 收入이 따를 수 있으므로 어려운 地方財政을 보다 낫게 하기 위해 바람직한 것이겠지만, 地方自治團體에 負擔이 가는 投資라 하더라도 將來의 持續的 收入 確保를 위한 投資에 인색하지 말아야 하겠다.

이상과 같은 方案을 地方自治團體에서 積極實現해 나갈때 稅外收入은 急激한 財政需要의 膨脹에 당면한 濟州道의 自體 歲入源으로서 큰 몫을 하게 될것으로 여겨진다.

그러나 本 研究는 地方財政과 上昇的循環過程을 갖는 地域經濟的與件에 관한 考慮없이 進行됨으로 인하여 歲入潛在力(revenue potential)에 關聯한 事項이 無視되었다는 점과 資料收集의 不足, 研究能力의 限界로 體系的인 分析이 未洽한 감이 없지않다. 앞으로 이에 關한 보다 深層的이고 體系的인 研究가 있어야 하겠다.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

參 考 文 獻

<國內文獻>

1. 書籍

金　喆,辛海龍,지방재정학,서울,세명서관, 1990.

孫在植, 현대지방행정론,서울,박영사, 1987.

李相熙, 지방재정론,서울,계명사, 1985.

吳然天, 한국지방재정론,서울,박영사, 1987.

柳漢晟, 재정학,서울,박영사, 1985.

兪　昊, 재무행정론,서울,박영사, 1986.

全羅北道 編, 일본지방재정제도,「지방행정비교자료시리즈Ⅳ」,1991.

鄭世煜, 지방행정학,서울,법문사, 1993.

趙昌鉉, 지방자치론,서울,박영사, 1991.

車軿權, 재정학개론,서울,박영사, 1981.

崔昌浩, 지방자치제도론,서울,삼영사, 1990.

洪起容, 지역경제론,서울,박영사, 1990.

제주대학교 중앙도서관 JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2. 論文

姜雲太,"세외수입의 운영실태와 문제점",지방재정,한국지방재정공제회,1988,4월호.

具潤謨,"지방재정의 자립을 위한 세외수입의 확충방안에 관한 연구",
석사학위논문,건국대학교 대학원,1990.

金泳文,"공유재산의 관리방안에 관한 연구",내무부지방행정연수원,
1988.

金安濟,"지역경제와 지방재정",지방행정 제327호,대한지방행정공제회,
1981.

金澤洙,"지방세입에 있어서 세외수입의 확충방안에 관한 연구",석사
학위논문,전북대학교대학원,1989.

朴大成,"지방자치단체재정의 세외수입 증대방향에 관한 연구", 석사
학위논문,동아대학교대학원,1990.

朴東翊,"수수료.사용료의 합리화 방안",제12기 고급간부양성과정연구
논문집」,내무부지방행정연수원,1992.

朴海道,"지방자치제 실시를 위한 지방재정의 확충방안",석사학위논문,
경북대학교대학원,1988.

白樂錦,"지방자치단체의 자립재원 확충방안에 관한 연구",석사학위논문,
중앙대학교대학원,1991.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

白成雲,"도시재정과 공공가격수입",지방재정,한국지방재정공제회,1984,2.

徐在碩,"지방자치제 실시에 따른 행정기능 배분에 관한 연구",석사학위
논문,경남대학교대학원,1991.

産業基地開發公社,"공사요금제도의 합리적 방안 연구",1986.

吳然天,"지방세외수입의 운영실태와 발전방향",「국가예산과 정책목표」,
한국개발연구원,1985.

李京石,"지방자치단체의 재정권에 관한 연구", 석사학위논문, 부산대학교대학원,1991.

李啓植,"자주재원 확충을 위한 정책과제와 대응방안",지방재정,한국지방재정공제회,1991,봄호.

李萬儀,"지방세정운용방향",지방재정,한국지방재정공제회,1985,1월호.

李雄根,"한국 공공요금의 연구",한국산업능률본부,1968.

李在洪,"지방자치단체의 세외수입확충에 관한 연구",석사학위논문, 한양대학교대학원,1989.

庾東燻,"지방재정의 자율성 제고방안에 관한 연구", 석사학위논문, 충남대학교대학원,1988.

張錫奎,"세외수입의 증대를 통한 지방재정력의 균형적제고방안",「제12기 고급간부양성과정 연구논문집」,내무부지방행정연수원,1992.

鄭世煜,"지방자치와 지방재정실태",지방재정제2호,한국지방재정공제회, 1993.

鄭承祐,"지방자치단체 결산제도의 실태",지방재정제4호,한국지방재정공제회, 1993.

趙文富外,"지방자치와 제주도",제주지방자치연구회 편,1990.

崔鳳基,"지방자치와 민주주의",「한국의 지방자치와 행정」,관악행정학회편, 1989.

韓國地方行政研究院,"도시공원의 조성과 재원조달에 관한 연구",1992.

————————,"지방재정에서 수수료요율의 합리적 조정방안에 관한 연구",1988.

————————,"지방행정서비스와 사용자부담에 관한 연구",1988.

————————,"공유재산의 계획적 관리방안",1989.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

3. 政府刊行物 其他

內務部,지방세외수입연감,각년도.

――――,지방세정연감,각년도.

――――,지방자치단체예산개요,1991.

――――,지방재정연감,각년도.

濟州道,市郡,1993년도 제1회추가경정 일반회계세입세출예산서,1993.

濟州道,'93예산개요,1993.

――――,민원사무편람,1993.

――――,세입세출결산서,각년도.

――――,제주경제지표,1992.

――――,제주통계연보,각년도.

<外國文獻>

1.日本文獻

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

高寄昇三,地方自治 の財政學,東京,勁草書房,1976.

吉田 寬,地域産業論,東京,稅務經理協會,1991.

能勢哲也,高島 博,地方自治體のサ-ビスと「收益者負擔」,東京市政調査會,都市問題,第72卷第6號,1981.

米原淳七郎,地方財政學,東京,有斐閣,1979.

山本榮一,都市の財政負擔,東京,有斐閣,1989.

田中啓一,收益者負擔論,東京,東洋經濟新報社,1979.

佐藤　進,地方財政總論,東京,稅務經理協會,1985.

板本忠次,現代地方自治財政論,東京,靑木書店,1986.

2.歐美文獻

Annmarie,H.Walsh, The Urban Challenge to Government an International Comparison of Thirte Cities,New York,Praeger Publishers,19(

Bahl,Roy W., and Johannes F.Linn,Urban Public Finance in Developing Countries,Oxford Univ.Press,1992.

Break,G.F, Financing Government in a Federal System,Washington,D.C., Brookings Institution,1980.

Charles,H.Tiebout,"A Pure Theory of Local Expenditures",A Municipal Needs,Services and Financing:Readings on Municipal Expenditure,Center for Urban Policy Research,1974.

Davey,K.J, Financing Regional Government, John Wiley and Sons,1983.

Drummond,J.M, The Finance of Local Government, George Allen and Unwin LTD,1971.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Fisher,Ronald c., State and Local Public Finance,Scott,Foresmans and Co.,1987

Gardner.W.D,Government Finance,National,State and Local,Englewood Clifts., N.T., Prentice - Hall,1978.

John.Stewart, Local Government:The Conditions of Local Choice, George Allen and Unwin LTD,1983.

Kapp.William.,The Social Costs of Private Enterprise,Cambridge, Massachusetts,Harvard University Press,1950.

Musgrave,R.A, The Theory of Public Finance,New York,Mcgraw-Hill,1959.

Stephen R.Chitwood,"Social Equity and Social Service Productivity", P.A.R,Vol.34.No.1.(Jan./Feb),1974.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

ABSTRACT

A Study on The Institutional Improvement of Non - Tax Revenue in Local Government Finance

- With Special Reference to The Case of Cheju province's General Accounting -

Mun, Kyung - jin

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, Korea

(Supervised by Professor Boo, Man - keun)

chapter I

제주대학교 중앙도서관

According to the enforcement of a full-scale Local Autonomy, inhabitants' demands expand more both in quality and quantity.

But Local Government's supplying ability of public goods cannot go with them.

To meet increasing service needs, it is necessary for Local Government to expand self-supporting finances.

In this regard, checking and analyzing problems of Local non-tax revenue and suggesting improvement methods will be effective approaches for strengthening Local Government's self-independent base.

Non-tax revenue has strong returning inclination, therefore,inhabitant's frictions are weak, but it has been ignored for a long time.

Basically non-tax revenue is desirable to develop and enlarge stable revenue sources, along with giving benefits to inhabitants.

From this point of view, the major purpose of this study is seeking institutional side, laying stress on the ordinary non-tax revenue.

Methodologically, I practiced documentary investigation, positive survey and interviewing simultaneously.

The scope of the study is limited to the Cheju province geographically, and especially pointed upon significant item of ordinary non-tax revenue and provisionary non-tax revenue.

In A viewpoint of improvement, I have an eye to universality than regional speciality.

chapter II

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

In this chapter, I theoretically studied as to local finance and non-tax revenue.

First, as to local finance, I overvieved concepts, relations with national finance and Local Autonomy, characters of local finance, and the structure of local revenue.

As to local non-tax revenue, I described concepts, characters,and types.

On theoretical base of rate-decision, I reviewed the function and the ground of user-charge, general principles of rate levy.

chapter Ⅲ

Using financial statistics, I analyzed given conditions of local finance , financial situations of Cheju province, relative importance of non-tax revenue, and the actual state of revenue bases as revenue sources.

chapter Ⅳ

The fourth part tries to find problems and improvement methods for major items in the general accounting.

Problems of ordinary non-tax revenue are unreal rate level of charges and fees by long term unregulated, the gap between benefit and charge by unreasonable rate system, feeble management of local public property, uncollected various kinds of approval and permission, revert unreasonableness accompanying peculiar financial operations of Local Government.

Problems of provisionary non-tax revenue are converse functions of public property selling, insufficient managing system of disused funds, inactivity for using local debt.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

Improvement methods of ordinary non-tax revenue,

①regular rate coordinating of charges and fees via cost-price analysis minimizes the inhabitants' frictions.

②discrimination of rate by considering grant level and character, minimizes backward flowing of income distribution effect.

③readjusting the laws and ordinances, entrusting fees revenue bases of national committment work to Local Government.

④establishing local public property managing system and simplifying loan procedure

⑤minimizing the ordinary exemption of admission fees for inhabitants.

⑥reinforcing the exclusive responsibility of funds management post, promoting efficient fund operation.

⑦collecting fees for various kinds of approval and permission.

⑧charging the stamp duty into a certificate stamp for Local Government's financial activities only.

제주대학교 중앙도서관

⑨promoting inhabitants' convenience, at the same time being able to gain local public revenue permantly, expand small-scale beneficial facilities.

⑩developing beautiful landscape and making revenue sources

⑪levying occupation fees on utility poles and cables. Charging calculation criterion of occupation fees into official notice land prices.

Investigating illegal occupation to revenue sources.

⑫developing beach resorts and making revenue sources.

⑬constructing municipal parking building, expanding charge revenues.

Improvement methods of provisionary non-tax revenue,

①to sell over local public property having needlessly, the others seek positive using plan.

②to sum up contingency funds properly , to improve salary budgeting system early management of disused funds.

③to take special assessment and succeeding nature of charges into consideration, to use local debt for local small scale of long cherished desires. To exclude the Home Minister's approval authority from flotation of a loan partially, and to induce inhabitants' self-determinatic of charges.

In conclusion, by practicing these schemes positively, non-tax revenue discharge fulfills Local Government's duty, faced swollen financial demands.

제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY