

# 地方財政의 資源擴充과 地方產業育成方案에 關한 研究\*

— 濟州地域을 中心으로 —

高南旭\*\* · 高富彦\*\*\* · 金斗元\*\*\*

## 目 次

- I. 序 論
- II. 地方財政의 現況과 問題點
- III. 地方財政의 資源擴充方案
- IV. 濟州道 地方財政의 實態 및 地方財政擴充方案
- V. 地域經濟活性化를 위한 地方產業育成方案
- VI. 結 論

## I. 序 論

### 1. 研究의 目的

갈등과 대립의 80년대를 마감하고 새로운 도약시기로 기대를 모으고 있는 90년대가 개막되었다. 올해는 20세기를 마무리 짓고 21세기를 여는 출발점으로 어느 해보다 變化가 많을 것으로 기대된다. 그중의 하나가 地方自治制 實施로 國際化·開放化의 가속화와 더불어 地方化時代가 도래되었다는 것을 의미한다.

우리나라에서 民主主義의 꽃이라 할 수 있는 地方自治는 地方住民의 지방적인 사무를 地方自體의 財源을 가지고 주민 스스로가 처리해 나가는 것을 뜻한다. 따라서 地方自治가 성공적으로 실시되기 위해서는 무엇보다도 地方事務를 처리하는데 필요한 地方財力이 確保되어야 한다. 地方議會의 構成과 業務의 地方移讓에 따르는 行政費의 增大, 地域均衡發展, 生活環境의 平準化 要求에 따른 地方財政에 대한 需要의 증대는 地方行政力의 增大를 요구하게 된다.

\* 이 논문은 1990년도 교육부 지역개발연구과제 학술조성비의 지원에 의해 연구된 것임.

\*\* 濟州大學校 經商大學 經濟學科 敎授

\*\*\* 濟州大學校 經商大學 經營學科 副敎授

\*\*\* 濟州專門大學 稅務會計科 助敎授

그러나 우리나라의 地方財政은 말할 수 없을만큼 빈약하고 영세성을 면치 못하고 있다. 1990年度 基準으로 우리나라의 地方自治團體의 平均財政自立도가 64.8%(일반회계기준)이고 재정자립 수준이 높은 서울특별시(98.7%)와 직할시를 제외한 道의 財政自立도는 33.6%이며 市는 69.2%, 郡은 28.5%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 지역간 격차도 심각하여 市의 경우 自立도가 96.7%에 이르는 안산시, 郡의 경우 自立도가 9.4%에 불과한 장수군으로부터 1988년부터 地方交付稅不交付로 지정된 용인군(74.3%)에 이르기까지 지역간 격차 역시 심각한 실정이다.<sup>1)</sup>

제주지역의 경우 1991년 1월 현재 地方自立도는 濟州道 44%, 濟州市 65%, 西歸浦市 55.4%, 南濟州郡 29.5%, 北濟州郡 22.4%로 전국평균 64.8%에 훨씬 미달하는 실정이다. 이와같이 財政自立도가 낮은 상황에서는 특별한 대안이 없는 한 地域住民의 권익보호와 삶의 質의 向上은 尠원하게 된다.

따라서 앞으로 地方自治制가 活性化되려면 地方財政自體의 의사결정에 의해 임의로 사용되고 있는 一般財源의 규모를 증대시켜야 한다는 의미에서 地方稅와 稅外收入의 증대에 의해 地方財政自立도를 제고시키고 부족한 부분은 財源으로 사용할 수 있는 地方交付稅 등에 의해 보충하는 방안이 마련되어야 한다. 요컨대 地方自治制의 실시와 함께 自體收入의 증대에 의한 地方財政의 擴充은 선결되어야 할 시급한 문제로 대두되고 있는 것이다. 또한 지방재정은 지역경제와 밀접한 관련을 지닌다. 地域經濟基盤의 擴充과 地域經濟活性化는 지역의 徵收可能資源을 증가시키고 궁극적으로 지방재정을 확충시킨다. 이와 동시에 지역경제를 기반으로 성장된 地方財政은 각종 公共支出行爲를 통하여 지역내에 所得 및 雇傭效果를 발생시킨다. 地域經濟의 活性化는 地方産業育成을 통한 地方中小企業의 발전없이 기대하기 어렵다. 무엇보다도 地方經濟時代를 맞이하여 중소기업의 확고한 기반을 다져야 稅收가 증대되어 地方財政力이 튼튼하게 되고 지역주민들에게 충분한 일자리를 제공하고 高所得을 보장 住民福祉를 증대시키게 될 것이다.

이와같은 필요성에 초점을 맞춘 本研究의 目的은 다음과 같다.

첫째, 현재 地方財政資源의 중요한 원천인 地方交付稅制度和 國庫補助金制度의 問題點과 改善方案을 考察한다.

둘째, 적정수준의 財政自立도를 달성하기 위해서는 地方政府의 自體收入의 증대가 필요하다. 地方稅政의 확충을 위해 유용하다고 인정되는 방안으로서 國稅의 地方稅移讓, 國稅와 地方稅의 稅源의 公共利用과 濟州地域에 알맞는 新稅源의 발굴에 대해 검토하고 全國市道의 財政擴充方案을 比較·分析한다. 또한 地方讓與稅制度의 效率의 活用方案을 제시한다.

셋째, 濟州地域에 自體收入을 확충하기 위해 地方財政의 歲入에서 큰 비중을 차지하는 地方稅外收入의 증대를 위해서 제주지역의 地方財政事業의 企業 方案과 經濟的인 稅外收入의 증대방안에 대해 檢討한다.

넷째, 地方財政擴充과 地域間 財政能力의 격차해소를 위해서는 궁극적으로 지역경제가 활성화

1) 金種淳, "地方財政擴充을 위한 地方經濟活性化 方案", 地方財政, 1991, 여름호, p. 33.

되어야 한다. 地方中小企業의 건전한 育成없이는 地域間的 均衡發展은 물론 國民경제의 長期發展基盤의 構築 및 지속적인 經濟成長과 地域社會發展에 실질적인 역할을 담당하는 地方中小企業의 育成方案과 地方産業育成施策을 제공하고자 한다.

## II. 地方財政의 現況과 問題點

### 1. 地方政府의 財政構造와 實態

#### 1) 地方財政比重的 低位性

〈表 II-1〉에는 1980년에 걸쳐 우리나라 地方財政의 규모 및 比重의 推移가 나타나 있다. 이 표에서 보는 바와 같이 國家總財政規模는 1970년도 6,937억원에서 1990년도 510,234억원으로 73배 신장되었고, 地方自治團體의 재정규모는 1970년도 1,672억원에서 1990년도에는 215,842억원으로 129배 신장되었다.

〈表 II-1〉 地方財政의 規模와 比重推移

(단위 : 10억원, %)

구 분	1970	1975	1980	1985	1990 <sup>1)</sup>
총 재 정 <sup>2)</sup> (A)	693.7	2,482.1	10,502.9	20,028.4	51,023.4
중 양 <sup>3)</sup> (B)	526.5	1,923.6	7,898.7	13,433.8	29,439.2
지 방 (C)	167.2	558.5	2,604.2	6,594.6	21,584.2
GNP	2,276.9	10,064.6	6,672.3	72,849.8	152,630.4 <sup>4)</sup>
C / A	24.1	22.5	24.8	32.9	42.3
C / GNP	6.0	5.5	7.1	9.1	14.3
A / GNP	25.0	24.7	28.6	27.5	33.4

注 : 1) 豫算值

2) 一般會計와 特別會計(教育費 特別會計 제외)를 합한 歲出純計規模

3) 重復計算을 피하기 위하여 中央政府의 地方政府에 대한 移轉財政(地方交付金과 國庫補助金)을 地方財政에 포함.

4) 豫測值

資料 : 經濟企劃院, 「豫算概要 參考資料」, 1985, 1990.

內務部, 「地方自治團體 豫算概要」, 1990.

\_\_\_\_\_, 「地方財政年鑑」, 各年號.

이와 같은 地方自治團體 財政規模의 급속한 신장에 힘입어 國家總財政規模의 급속한 신장에 힘입어 國家總財政規模에 대한 地方財政規模의 비율은 1970년도 24.1%에서 1990년도에는 42.3

%로 증대되었음을 알 수 있다. 이러한 우리나라 地方財政이 總財政 및 GNP에 대한 비중이 과도한 것인가 또는 어느 정도의 비중이 가장 適正한 것인가하는 문제에 대해서는 <표 II-2>에 나타나 있는 외국의 예에서 알 수 있는 바와 같이 地方分權化의 정도에 따라 다르게 된다. 즉 中央執權的인 政府를 가지고 있는 프랑스의 경우는 地方財政의 規模가 總財政의 15.4%로 아주 낮고 地方分權化가 잘 이루어져 있는 캐나다, 일본의 경우에는 55~60%로 아주 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 1980년대에 이루어진 우리나라 地方財政規模의 增大는 동 기간동안에 政府機能의 地方移讓이 현저하게 진전되었음을 시사하지만 앞으로 地方分權 및 地方自治의 擴大와 특히 이제까지 낙후된 社會開發部門에서의 地方財政의 役割增大가 요청되는 점을 고려할 때 우리나라 지방재정의 比重은 현 수준보다 큰 폭으로 上向調整되어야 할 것이다.

<表 II-2> 地方財政比重<sup>1)</sup>의 國際比較(1987)

: (단위: %)

구분	單一國家型				聯邦國家型			
	韓國	日本	英國	프랑스	美國	西獨	캐나다	濠洲 <sup>2)</sup>
地方財政/總財政	42.2	61.5	28.0	15.4	41.1	39.3	58.8	47.3
地方財政/GDP	8.6	18.1	13.6	7.4	14.9	18.5	29.0	17.6
總財政/GDP	20.4	29.5	48.4	48.3	36.2	47.2	49.3	37.1

注: 1) 一般會計 및 特別會計 歲出決算純計基準.

2) 豫算值

資料: 韓國銀行, 「經濟統計年報」, 1989.

한국개발연구원, 「지역개발과 지방재정」, 1990. 10.

## 2) 中央·地方財政間의 垂直的 不均衡

中央政府와 地方政府間의 垂直的 財政不均衡 現狀은 財政收入의 근간인 國稅와 地方稅의 상대적인 비중에 의해 살펴볼 수 있다.

<표 II-3>은 1970년대에서 1990년에 걸쳐 우리나라의 地方稅의 規模와 比重의 推移가 나타나 있다. 이 表에서 보는 바와 같이 總財政規模는 1970년도 3,981억원에서 1990년도 270,818억원으로 68배 신장되었고, 國稅는 3,649억원에서 1990년도 219,242억원으로 60배, 地方稅는 1970년도 3332억원에서 1990년도 51,576억원으로 155배 신장되었다. 또한 地方稅가 總財政에서 차지하는 비중도 1970년도 8.3%에서 1990년도 19.0%로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있으며 地方稅가 GNP에서 차지하는 비중도 1970년도 1.2%에서 1990년도 3.4%로 역시 증가추세를 보이고 있다.

〈表 II-3〉 國稅·地方稅의 規模와 比重推移

(단위: 10억원, %)

구	분	1970	1975	1980	1985	1990 <sup>1)</sup>
총	재 정 (A)	398.1	1,549.8	6,575.4	13,531.0	27,081.8
國	稅 <sup>2)</sup> (B)	364.9	1,391.0	5,807.7	11,876.4	21,924.2 <sup>3)</sup>
地	方 稅 (C)	33.2	158.8	767.7	1,654.6	5,157.6
	C / A	8.3	10.2	11.7	12.2	19.0
	C /GNP	1.2	1.6	2.1	2.3	3.4
	A /GNP	14.3	15.4	17.9	18.6	17.1

- 注: 1) 豫算值  
 2) 專賣益金을 포함.  
 3) 專賣益金이 포함되지 않음.  
 4) GNP는 예측치임.

資料: 經濟企劃院, 「韓國統計年報」, 各年號.  
 內務部, 「地方自治團體 豫算概要」, 1990.

이와같은 우리나라의 地方稅比重이 외국의 경우와 비교할 때 어느 정도인가를 〈표 II-4〉에서 살펴보면 먼저 地方稅가 總稅에서 차지하는 비중은 우리나라의 경우 英國, 프랑스보다는 높게 나타나지만 다른 5個國에 비해서는 현저히 낮게 나타나며 특히 캐나다의 경우에 비해서는 1/4 정도의 현격한 차이를 보이고 있다. 地方稅가 GNP에서 차지하는 比重에 있어서도 우리나라의 경우가 가장 낮게 나타나며 역시 캐나다의 경우에 비해 1/7 정도로 현저히 낮은 수준을 보이고 있다. 따라서 건실한 地方自治를 뒷받침할 수 있는 財政自立基盤의 擴充을 위해서는 地方稅가 總稅 및 GNP에서 차지하는 比重 상당수준 上向調整함으로써 財政運用에 있어서 地方政府의 自由裁量의 폭을 擴大시켜 中央·地方財政間의 垂直的 不均衡이 시정되어야 할 것이다.

〈表 II-4〉 지방세 비중의 국제비교(1987)

(단위: %)

구	분	單 一 國 家 型				聯 邦 國 家 型			
		韓 國	日 本	英 國	프랑스 <sup>1)</sup>	美 國	西 獨	캐나다	濠 洲 <sup>2)</sup>
地方	財政/總財政	42.2	61.5	28.0	15.4	41.1	39.3	58.8	47.3
地方	財政/GDP	8.6	18.1	13.6	7.4	14.9	18.5	29.0	17.6
總	財 政/GDP	20.4	29.5	48.8	48.3	36.6	47.2	49.3	37.1

- 注: 1) GDP

資料: 한국은행, 「경제통계년보」, 1989.  
 한국개발연구원, 「지역개발과 지방재정」, 1990. 10.

### 3) 地方財政의 自立基盤 脆弱

地方財政의 自主的인 運用은 地方稅 및 稅外收入의 확보에 의해서 保障될 수 있다.

〈表 II-5〉에서 나타난 바와 같이 우리나라의 自體收入比率은 45%로서 가장 낮게 나타나며 가장 중요한 自主財源인 地方稅비중도 우리나라의 경우 22.0%로 8개국중 가장 낮으며 특히 캐나다, 서독, 미국의 경우에 비해서는 절반도 미치지 못하는 현격한 차이를 나타내고 있다. 이 表에서 헌법상 구조에 있어서 우리나라와 같은 單一型國家에 비해 聯邦型國家의 경우가 自體收入比率이 높게 나타나 그만큼 財源運用에 있어서 自立性이 保障되고 있음을 보여주고 있다.

〈表 II-5〉 地方歲入構造의 國際比較(1987)

: (단위: %)

구 분	單一國家型				聯邦國家型			
	韓國	日本	英國	프랑스	美國	西獨	캐나다	濠洲
地方稅	22.0	41.3	32.6	40.9	47.1	55.9	59.1	31.4
稅外收入	23.1	30.5	14.9	19.4	24.9	22.0	13.3	17.2
移轉財政	55.0	28.2	52.5	39.7	27.9	22.1	27.6	51.5
自體收入比率	45.0	71.8	47.5	60.3	72.1	77.9	72.4	48.5
稅收入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

資料: 韓國銀行, 「經濟統計年報」, 1989.

한국개발연구원, 「지역개발과 지방재정」, 1990. 10.

一般會計의 歲入部分은 收入의 결정 또는 징수권한의 소재 및 수입조달의 구속성을 기준으로 自體收入과 기준수입으로 나누어지는데, 自體收入은 지방정부가 자주적으로 收入하는 것을 말하고 기준수입은 국가나 상급정부의 의사결정에 의하여 수입하여 地方政府에 배분되는 것을 말한다. 自體收入은 다시 地方稅와 稅外收入으로, 依存收入은 地方交付稅와 補助金 및 調整交付金으로 세분된다. 〈表 II-6〉과 〈表 II-7〉은 1991년도 예산에 의한 階層別 地方政府의 一般會計歲入을 분석한 것이다.

1991년도 地方自治團體 歲入豫算의 純計規模는 24조 5,714억원으로 會計別로 보면 일반회계가 57.3%, 특별회계가 42.7%에 이르고 있다. 性質別로 보면 특별회계세입의 95.9%는 自主財源인 歲外收入으로 충당되고 그 중 사업수입의 비중은 51.2%(세입총액에 대한 비율)에 달하고 있다.

그러나 一般會計에 있어서 〈表 II-6〉에서 보듯이 서울특별시를 제외한 地方自治團體의 경우 세입예산에서 접하는 地方稅의 비중은 38.1%에 불과하고 이에 歲外收入 19.3%를 합한 自主財源의 비중은 54.7%에 지나지 않는다. 그리하여 나머지 소요재원은 地方交付稅에 의해 25.8%를,

올해부터 신설된 地方讓與金에 의해 51%, 國庫補助金에 의해 11.8%를 각각 충당하고 있다. 한편 서울특별시는 일반회계 세입예산의 78.7%를 地方稅로 충당하고 19.9%를 稅外收入으로 充足시키고 있어 財政自立도는 98.6%에 이르고 있다. 市에 있어서도 地方稅에 비중은 53.8%, 稅外收入은 25.7%에 달하고 있어 세입예산에서 점하는 自主財源의 비중은 79.5%에 이르고 있다. 그러나 道의 경우 道稅의 비중은 30.2%, 稅外收入은 14%에 지나지 않아 自主財源의 비중은 44.2%에 불과하다. 더욱이 郡에 있어서는 郡稅는 21.0%만을 점하고 있고 稅外收入의 비중도 12.3%에 지나지 않기 때문에 그 自主財源의 비중은 33.3%에 불과하다. (표 II-7 참조).

地方財政의 歲出部分은 歲出의 機能에 따라 議會費, 一般行政費, 社會福祉費, 産業經濟費, 地域開發費, 文化 및 體育費, 民防衛費, 지원 및 기타 경비로 세분된다. 우리나라의 중앙 및 지방정부의 1980년대 歲出의 機能別分類에 의하면 중앙정부보다 지방정부의 세출이 보다 빠른 속도로 늘어났을 뿐만 아니라 保健, 社會保障 및 福祉, 住宅 및 地域社會開發 등을 위한 歲出이 모든 地方部門에서 빠른 속도의 증가세를 보였다는 것을 알 수 있다. 특히 地方政府의 세출에 있어서는 經濟事業을 위한 세출도 상대적으로 크게 늘어났는데 이를 세분하여 보면 農林水産業은 3.38배, 鑛工業·建設業은 8.00배, 電氣·가스 및 수도는 11.88배, 道路는 4.03배, 輸送 및 通信은 181.13배가 각각 늘어났다.<sup>2)</sup> 이러한 地方經濟事業費의 급증은 1980년대에 地域의 均衡發展을 위한 投資가 최우선적으로 선택되었던 것을 나타내고 있다고 할 수 있다. (表 II-8 참조).

〈表 II-6〉 地方自治團體 一般會計 歲入純計規模(1991당초예산)

(단위: 10억원, %)

구 분	합 계		서 울		지 방	
	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
1. 지방세	6,608	47.0	2,414	78.7	4,195	38.1
2. 세외수입	2,730	19.4	609	19.9	2,121	19.3
경상수입	424	3.0	137	4.5	286	2.6
입시수입	2,306	16.4	472	15.4	1,834	16.7
3. 지방교부세	2,834	20.1	—	—	2,834	25.8
4. 지방양여금	557	4.0	—	—	557	5.1
5. 보조금	1,343	9.6	43	1.4	1,300	11.8
국고보조금	1,343	9.6	43	1.4	1,300	11.8
(교부금)	(41)	(0.3)	—	—	(41)	(0.4)
합 계	14,072	100.0	3,066	100.0	11,006	100.0

資料: 內務部, 「地方自治團體豫算概要」, 1991.

2) 車軋權, "지방재정 확충방안", 「지방세」, 1991년 제3호

〈表 II-7〉 團體別 一般會計 歲入純計規模(1991당초예산)

(단위 : 10억원, %)

구	분	지방계	직할시	도	시	군	자치구
1.	지방세	38.1	56.7	30.2	53.8	21.0	55.4
2.	세외수입	19.3	26.7	14.0	25.7	12.3	42.7
	경상수입	2.6	1.9	2.1	3.6	2.3	8.1
	임시수입	16.7	24.8	11.9	22.2	10.0	34.6
3.	지방교부세	25.8	3.6	19.8	19.8	56.3	—
4.	지방양여금	5.1	5.1	4.4	—	9.8	—
5.	보조금	11.8	7.9	31.7	0.7	0.7	1.9
	국고보조금	11.8	7.9	31.7	0.7	0.7	1.9
	(교부금)	(0.4)	—	—	(0.7)	(0.7)	(1.9)
합	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(1+2)	/ 6	57.4	83.4	44.2	79.5	33.3	98.1

資料 : 內務部, 「地方自治團體豫算概要」, 1991.

〈表 II-8〉 中央·地方政府 歲出의 推移

(단위 : 10억원)

구	분	중앙정부			지방정부		
		1980	1989	증가배수	1980	1989	증가배수
1.	일반공공행정	655.5	2,348.4	3.58	547.9	2,510.0	4.58
2.	국방	2,349.2	6,027.7	2.57	16.6	86.5	5.21
3.	교육	1,124.4	4,134.8	3.68	1,167.4	1,197.9	3.60
4.	보건	78.3	513.8	6.56	117.8	509.7	4.33
5.	사회보장및복지	437.9	2,023.4	4.62	135.4	679.5	5.02
6.	주택및지역사회개발	191.1	1,146.1	6.00	411.5	1,388.4	3.40
7.	기타지역사회개발	53.9	167.3	3.10	2.6	35.3	13.58
8.	경제개발	1,996.7	4,011.4	2.01	855.9	3,630.9	4.24
9.	기타	795.1	3,247.3	4.08	17.3	391.8	22.65
합	계	7,682.0	23,619.8	3.07	3,272.4	13,441.0	4.11

資料 : 한국은행, 「경제통계연보」, 1990.

注 : 1989년은 예산.

## 2. 地方政府的 財政配分方法의 現況과 問題點

### 1) 地方稅制度의 現況과 問題點

현행 地方稅制는 稅目別로 法制化되어 있는 國稅體系와는 달리 地方稅法이라는 單一法體制로 되어 있다. 地方稅法에 의한 地方稅目은 道稅로 取得稅 등 4개 稅目이, 市郡稅로 주민세 등 10개 세목이 있으며, 서울특별시와 직할시는 官廳 自治區의 財政調整上의 필요에 따라 區와의 關係에서 別도의 稅體系를 形成하고 있다. 즉 自治區 免許稅, 土地過多保有稅, 事業所稅를 그리고 잔여 地方稅目은 모두 특별시·직할시 稅目으로 되어 있다. 地方稅의 稅目別 構成內譯은 <表 II-9>와 같다.<sup>3)</sup>

<表 II-9> 地方稅 稅目別 前年對比 增減率·構成比 推移(一般會計)

(단위: 억원, %)

區 分	1985		1986		1987		1988		1989	
		%		%		%		%		%
合 計	9.6	100.0	9.3	100.0	21.1	100.0	41.3	100.0	60.0	100.0
普 通 稅	9.6	85.8	9.5	85.9	22.1	86.6	45.1	88.9	64.8	91.6
取 得 稅	5.5	21.5	4.1	20.5	21.9	20.6	46.1	21.3	19.0	15.9
登 錄 稅	8.7	21.8	9.6	21.8	39.0	25.0	44.3	25.6	37.3	22.0
免 許 稅	△23.8	1.3	7.3	1.2	13.7	1.2	17.3	1.0	21.9	0.8
住 民 稅	14.3	12.2	12.7	12.5	21.2	12.5	36.0	12.1	25.1	9.5
財 產 稅	12.7	14.3	12.0	14.6	7.3	13.0	5.4	9.7	23.7	7.5
自 動 車 稅	14.1	7.1	17.5	7.6	20.4	7.6	30.0	7.0	39.8	6.1
農 地 稅	△84.6	0.8	3.5	0.8	12.2	0.7	13.3	0.6	△61.5	0.1
屠 畜 稅	22.0	0.9	19.3	1.0	3.2	0.8	△6.8	0.5	△2.8	0.3
馬 券 稅	29.0	0.4	34.2	0.5	25.5	0.5	24.5	0.4	32.7	0.4
담 배 消 費 稅		5.2	3.5	4.9	4.5	4.2	231.1	9.9	357.0	28.5
土地過多保有稅								0.4	66.0	0.5
目 的 稅	12.9	13.0	9.9	13.0	12.9	12.1	16.1	10.0	22.9	7.7
都 市 計 劃 稅	13.9	6.9	8.2	6.8	8.5	6.1	10.8	4.8	21.8	3.7
共 同 施 設 稅	13.6	2.3	13.5	2.4	12.8	2.2	17.3	1.9	24.1	1.5
事 業 所 稅	10.4	3.7	10.9	3.7	21.0	3.7	24.1	3.2	23.8	2.6
過 年 度 收 入	20.9	1.1	△7.6	1.0	42.5	1.1	22.8	1.0	9.5	0.7
地 方 稅 純 額	16,546		18,097		21,923		30,989		49,608	

資料: 韓國地方財政共濟會, 地方財政要覽, 1990, p. 58.

3) 韓國地方財政共濟會, 地方財政要覽, 1990, p. 58.

地方稅 稅目別 前年對比 增減率에 대한 5개년('85~'89년) 推移를 살펴보면 地方稅收는 최근 들어 빠른 속도로 증가하고 있다. '86년도까지는 10%내의 신장세를 유지하다가 '87년도 21.1%, '88년도 41.3%, '89년도는 60.0%로 유례없는 높은 신장률을 나타내고 있다.

1987년 이후 地方稅의 稅收伸張率이 높은 것은 地方稅制가 토지와 건물 중심의 不動產에 대한 臺帳課稅의 성격을 갖고 있는데 기인한다.<sup>4)</sup>

그 이유는 첫째, 담배소비(1988년까지 담배판매세의 높은 증가사유는 1985년 專賣益金の 일부를 地方稅로 移讓하였고, 1988년에 담배판매서의 移讓範圍를 확대하였고, 그리고 1989년에 담배관련 세금 6개(전매납부금, 교육세, 수입분 담배에 대한 방위세, 관세, 부가가치세 및 담배판매세)를 담배消費稅를 통합하여 地方稅로 移讓함에 따라 稅收增加率이 높게 나타난다.

둘째, 登錄稅는 登錄稅收入의 75% 이상을 차지하는 부동산 등기에 따른 등록세가 不動產去來量的 증가로 크게 증가하였고, 다음에 車輛登錄에 의한 登錄稅가 자동차 보유대수의 증가에 따라 대폭 증가했으며 資本市場의 활황에 의한 기업의 有價增資 증가로 인한 法人登記稅가 예년에 비하여 증가한데 기인한다.

셋째, 自動車稅의 경우 所得水準向上에 의한 자동차보유자의 증가에 기인하며,

넷째, 取得稅는 등록세와 마찬가지로 不動產 流通物量이 증가한 데 기인한다.

다섯째, 住民稅는 國稅인 所得稅와 法人稅 收入이 최근 3년간 큰 폭으로 증가함에 따라 본세의 7.5%를 과세하는 소득할주민세가 크게 증가하였다.

총세입에서 각 稅目이 차지하는 비중을 볼 때 取得稅, 登錄稅, 馬券稅, 住民稅, 自動車稅, 共同施設稅, 事業所稅 등은 비교적 안정적인 신장세를 견지하고 있다. 담배소비세는 급격한 증가세를 나타내고 있는데 반해 免許稅, 農地稅, 도축세, 都市計劃稅는 감소세를 나타내고 있다.

地方稅 收入額의 自治團體 種類別 構成比에 대한 5개년('85~'89)의 推移를 <表 II-10><sup>5)</sup>에서 보면 總稅收入에서 차지하는 비중이 점차 증가세를 보이고 있는 自治團體는 市, 점차 감소에의 단체는 서울특별시, 기타 단체는 약간의 上下變動 속에서 保合勢를 보이고 있음을 알 수 있다.

다음 地方稅 收入額의 自治團體 種類別 前년대비 增減推移를 보면 '85~'86년까지는 10%내의 증가율을 보이다가 '87년도 21.1%, '88년도 41.3%, '89년도 60.0%로 급격하게 증가하고 있다. 이와 같이 급격하게 增加한 이유는 地方自治의 실시에 대비하여 國稅源의 일부가 地方으로 移讓된 때문이다. 다만 서울특별시와 직할시는 '88년의 경우 平均增加率 41.3%를 하회하는 증가율을 보이고 있는데 이는 自治區의 신설로 區稅源의 본청과의 分離에 그 原因이 있다. 또 하나의 특징적인 사실은 '88, '89년도 郡과 市의 稅入增加率의 급변인데 이는 市郡稅에서

4) 尹永善, "地方財政擴充을 위한 國稅와 地方稅의 調整方案에 대한 小考(I)", 月刊租稅 1990년 7월호, p. 15.

5) 韓國地方財政共濟會, 前掲書, p. 60.

가장 높은 비중을 占하고 있는 담배消費稅의 급신장에 기인한다.

〈表 II-10〉 團體別 地方稅 收入額의 推移(一般會計)

(단위 : 억원, %)

區 分	1985			1986			1987			1988			1989		
	構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率	
全 國	16,549	100.0	9.6	18,097	100.0	9.3	21,923	100.0	21.1	30,898	100.0	41.3	49,608	100.0	60.0
서울特別市	6,566	39.6	8.1	7,060	39.0	7.5	8,404	38.3	19.0	10,184	32.8	21.1	15,589	31.4	53.0
直轄市	3,096	18.7	7.8	3,614	19.9	16.7	4,704	21.4	30.1	4,909	15.8	4.3	10,321	20.8	110.2
道	2,897	17.4	10.6	3,160	17.4	9.1	3,911	17.8	23.7	5,705	18.4	45.8	7,379	14.9	29.3
市	1,956	11.8	19.1	2,225	12.2	13.7	2,642	12.0	18.7	4,033	13.0	52.6	7,838	15.8	94.3
郡	2,031	12.2	8.0	2,037	11.2	0.2	2,226	10.3	10.9	3,887	12.5	71.9	5,082	10.2	30.7
自治區										2,268	7.3		3,397	6.8	49.8

注 : 1) 純計決算規模基準.

2) 서울特別市, 直轄市, 道는 本廳分임.

資料 : 韓國地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990, p. 60.

이상의 우리나라 地方稅制度의 특징을 요약하며 다음과 같다.

첫째, 稅源의 國稅偏重現狀이다. 조세총액 중 지방세 비중도 '73년도에 11.4%에서 '90년도 18.9%로 꾸준히 신장되어 왔으나 아직도 일본의 36.6%, 미국의 43.7%와는 비교가 되지 않는다. 이에 따라 지방세로서 인건비 충당마저 어려운 단체가 67개 市중 14개 市(21%), 137개 郡중 119개 郡(87%), 34개 區 중 25개 區(74%)나 된다.<sup>6)</sup>

둘째, 獨立稅制이며 劃一稅制라는 점이다. 따라서 稅制運營에서 自主性보다는 均衡性이 더 중시되고 있다.<sup>7)</sup>

셋째, 不動產課稅를 주로 하며 담배消費稅로 보장되고 있다는 점이다. 이러한 地方稅는 財產稅, 都市計劃稅, 共同施設稅, 土地過多保有稅 등 재산의 보유와 取得稅, 登錄稅 등 流通에 대한 課稅를 주종으로 하고 있다. 그러나 稅收比重이나 地方稅의 특성상 不動產課稅는 계속 지방세의 주류이며 따라서 부동산의 評價가 稅收增大나 稅收公平의 최대과제가 되고 있다.

넷째, 國稅와 地方稅間에 稅源을 배분하는데 있어서 稅源分離方式을 채택함으로써 國稅의 稅源으로 배분된 伸張性이 높고 所得彈性이 큰 稅源에는 지방세를 부과할 수 없게 되어 地方財政을 취약하게 하는 하나의 원인이 되고 있다.<sup>8)</sup>

6) 鄭原泳, "광역자치단체의 세원 확충방안", 「지방세」, 1991년 제4호, p. 24.

7) 蔣炳九, "地方稅體制的 評價와 發展方向", 地方財政研究 第4卷 第3號, 1989년 8월, 韓國地方財政研究院, p. 105.

8) 宜炳完, "地方財政의 財政資源擴充方案에 관한 研究", 稅務學研究 第1號, 1990년 6월, 韓國稅務學會, p. 228.

## 2) 地方財政支援制度의 現況과 問題點

中央政府로부터 地方政府로 財源을 이전하기 이전하기 위한 財政支援制度로는 地方交付稅制度와 國庫補助金制度가 있다. 地方交付稅는 防衛稅와 教育稅를 제외한 內國稅 총액의 13.27%에 해당하는 금액으로 일정한 配分方式에 의해 地方政府에 배분되는데 交付稅總額의 10/11은 사용에 제약이 없는 一般財源의 性格을 갖는 普通交付稅로 지원되고, 나머지 1/11만이 특별한 수요에 대비하여 용도가 지정되고 지원되는 特別交付稅로 교부된다.<sup>9)</sup>

地方交付稅의 現況을 <表 II-11>에서 살펴보면 '89년도는 內國稅의 급격한 신장에 의하여 전년도에 비해 27.1% 增加하였다. 그리고 國家財政에서 地方交付稅가 차지하는 비중도 普通交付稅 및 기타는 2.2%~7.5%로 증가하였다.

地方交付稅의 自治團體別 推移를 <表 II-12>에서 살펴 보면 地方交付稅額은 '85년도에 1.3% 감소했다가 '86년에는 크게 28.8%나 증가하고 그 이후에는 '87, '88년 계속해서 신장세가 둔화되었다가 다시 '89년에는 27.1%나 크게 증가하고 있다. 各自治團體로 살펴보면 보통교부세의 不交付團體인 서울특별시의 경우는 거의 없고 직할시의 경우는 대전직할시의 승격으로 조금씩 증가하고 있으며 道의 경우에는 年度別로 심한 增減 변동속에서 일정한 경향을 찾기 어렵다. 市의 경우는 減少趨勢에 있으며 郡의 경우에는 약간의 增減變動과 함께 비교적 안정세를 보이고 있다. 특히 郡이 配分比率이 항상 가장 높는데 이는 郡이 他自治團體에 비해 심각한 財源不足상태에 있으며 또한 이러한 상태가 계속되고 있음을 나타내고 있는 것이다.

<表 II-11> 地方交付稅의 狀況(一般會計)

; (단위: %)

區 分	交付稅收入					增減率		國家財政中比重	
	1989		1988		增減額	1989	1988	1989	1988
		%		%					
合 計	21,869	100.0	17,208	100.0	4,661	27.1	6.9	10.1	9.3
普通交付稅	16,154	73.8	13,213	76.7	2,941	22.2	8.3	7.5	7.1
特別交付稅 및 其他	5,715	26.1	3,993	23.2	1,722	43.1	2.4	2.6	2.2

자료: 地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990, p. 68.

9) 地方交付稅法, 제4조 및 제9조

〈表 II-12〉 團體別 地方交付稅의 推移(一般會計)

(단위: 억원, %)

區 分	1985			1986			1987			1988			1989		
	構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率	
全 國	10,061	100.0	△1.3	12,959	100.0	28.8	16,097	100.0	24.2	17,208	100.0	6.9	21,869	100.0	27.1
서울特別市				1	0.0		23	0.1	2.2	0.07	0.0	△99.6	236	1.1	
直轄市	148	1.4	15.6	219	1.6	47.9	273	1.6	24.6	515	2.9	88.6	842	3.9	63.5
道	2,887	28.6	△34.4	4,660	35.9	61.4	6,582	40.8	41.2	5,960	34.7	△9.1	8,158	37.3	36.4
市	1,528	15.1	25.2	1,884	14.5	23.2	2,141	13.3	13.6	2,568	14.9	19.9	2,509	11.5	△2.3
郡	5,496	54.6	23.7	6,193	47.7	12.6	7,077	43.9	14.2	8,143	47.3	15.0	10,122	46.3	24.3

注: 1) 純計決算規模基準.

2) 서울特別市, 直轄市, 道는 本廳分임.

資料: 韓國地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990, p. 70.

그리고 國庫補助金은 地方政府의 특정사업에 필요한 經費의 일부를 中央政府가 지원하는 것으로써, 負擔金과 交付金은 법령에 의하여 실시하는 사업으로 국가와 지방정부간에 利害關係가 있는 사업에 대해 국가가 그 經費의 全部 혹은 一部를 負擔하는 것이고,<sup>10)</sup> 交付金은 순수한 國家事務를 地方政府에 委任하여 수행하는 경우 經費의 전부를 交付하는 것이며,<sup>11)</sup> 狹義의 補助金은 地方政府의 財務能力上 조력해야 할 경우에 財政的 援助를 目的으로 交付하는 것을 말한다.<sup>12)</sup>

〈表 II-13〉을 살펴 보면 '89년도 國庫補助金은 전년비 50.4% 증가하고 있다. 국고보조금의 年度別 增減率을 살펴 보면 일정한 경향없이 변동하고 있다. 各自治團體로는 서울특별시가 '85년도 3.1%에서 '89년도 1.4%로 점차 감소하고 있으며 직할시인 경우 '87년까지는 점차 減少하였다가 '88, '89년에는 14% 내외로 增加하고 있는 道다음으로 높은 構成比를 차지하고 있다.

이상에서 살펴 본 우리나라 地方財政支援制度의 問題點은 다음과 같다.

먼저 地方交付稅制度의 問題點으로는

첫째, 현재의 地方交付稅가 地方政府의 부족한 財源을 전보하기에는 그 總額에 있어서 미흡하다.

둘째, 현행 基準財政收入額을 算定함에 있어서 市·郡 등 自治團體階層別 또는 地域別 財政力隔差를 고려함이 없이 일률적으로 각 稅目別 推定稅收의 80%를 기준율을 적용하고 있어 地方財政力이 상대적으로 취약한 自治團體(특히 郡)의 藏入能力上 특수한 여건을 반영하기 위한 政策的 配應가 이루어지지 않고 있다.<sup>13)</sup>

10) 地方財政法 제16조 제1항.

11) 地方財政法 제16조 제2항.

12) 地方財政法 제18조.

13) 吳然天, "地域間 均衡發展과 地方交付稅 制度", 韓國開發研究院, 1990. 10 p. 250.

〈表 II-13〉 團體別 補助金の 推移(一般會計)

(단위 : 억원, %)

區 分	1985			1986			1987			1988			1989		
	構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率		構成比	增減率	
全 國	4,753	100.0	13.3	5,184	100.0	9.5	9,714	100.0	87.4	10,805	100.0	11.2	16,254	100.0	50.4
서울特別市	148	3.1	△25.2	188	3.6	27.0	207	2.1	10.1	265	2.6	28.0	233	1.4	△12.0
直轄市	323	6.8	26.6	156	3.0	△51.7	323	3.3	107.0	1,389	13.7	330.0	2,292	14.1	65.0
道	4,263	90.0	14.3	4,838	93.3	13.4	9,009	92.7	86.2	9,002	89.2	△0.1	13,505	83.1	50.0
市	0.006	0.0		0.2	0.0	3,223	49	0.5	24,400	48	0.4	△2.1	71	0.4	47.9
郡	1	0.0					125	1.2	0	94	0.9	△24.9	86	0.5	△8.5
自治區													64	0.4	

注 : 1) 純計決算規模基準.

2) 서울特別市, 直轄市, 道는 本廳分임.

資料 : 韓國地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990, p. 72.

셋째, 交付稅의 補助金化 傾向이다. 地方交付稅의 많은 부분이 용도가 지정되어 配定되기에 때문에 地方政府에 대한 自立財源調達機能을 충분히 수행하지 못하고 있다.

넷째, 地方交付稅를 配分하기 위해서 地方政府의 基本財政需要를 산정함에 있어서 公共經費의 測定單位가 대부분 人口數, 公務員定員, 耕地面積, 建物延面積 등으로 구성되어 있어 기존의 人口, 機構, 施設規模가 방대한 地方政府에 더욱 많은 교부세가 配分됨으로서 지방정부간의 水平的 財政不均衡이 더욱 심화되는 傾向이 있다.<sup>14)</sup>

이어서 國庫補助金制度의 問題點을 살펴보면 다음과 같다.<sup>15)</sup>

첫째, 現행의 國庫補助金 配定方式은 보조금의 配定에 따른 地方費負擔의 과증과 地方財政의 硬直化를 가져오고 있다.

둘째, 국고보조금 지급에 대한 根據規定이 多樣하고 合理的이며 客觀的配定基準이 설정되어 있지 않다.

셋째, 대부분의 國庫補助事業이 중앙정부의 일방적인 意思와 指示에 의해 결정 수행되므로 金額面에서 畛細하고 잡다한 사업의 수행에 따른 投資의 非效率性이 노정되고 있다.

### 3. 稅外收入의 現況과 問題點

地方稅外收入은 통상적으로 地方政府의 自體歲入源 중에서 地方稅收入을 제외한 나머지 收入

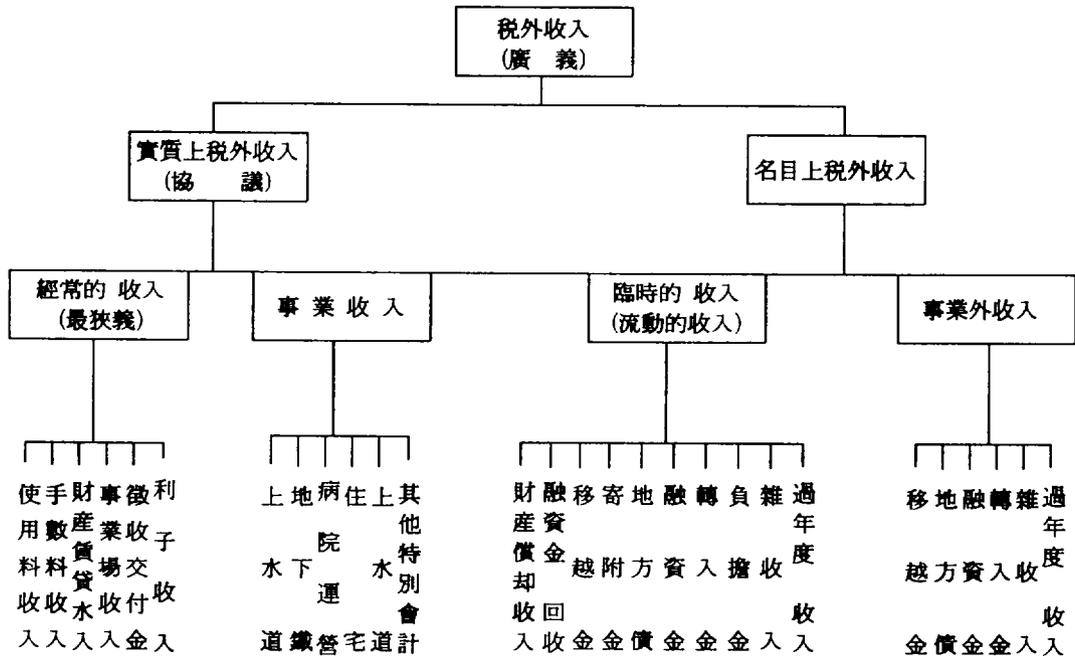
14) 宣炳完, 前掲書, p. 22 3.

15) 上掲書, pp. 234~235.

을 가르키는 것으로서, 地方稅收入에 對應되는 의미로 이해되고 있다. 地方稅外收入은 使用料, 手數料, 財産收入 등 지방정부가 사업을 운영하거나 특정한 서어비스를 제공하는 데 따른 反對 給付로서 徵收하는 收入, 移越金, 轉入金, 利子收入 등 지방세입의 운영과 會計處理 過程中서 발생하는 부수적이고 명목적인 收入, 그리고 地方費, 融資金과 같은 外部借入收入 등 다양하고 이질적인 收入源을 광범위하게 포함하고 있다. 地方稅外收入의 範圍는 용도에 따라 廣義, 狹義, 最狹義 등 다양하게 사용되고 있다.<sup>16)</sup>

첫째, 廣義의 地方稅收入은 <그림 II-1>에 나타난 바와 같이 地方自治團體의 세입 중 자체재원인 地方稅와 의존세원인 地方交付稅, 補助金 을 제외한 모든 收入을 지칭하는 바 실질적 稅外收入뿐 아니라 회계상의 收入 등 名目的 稅外收入까지를 포함한다.

<그림 II-1> 稅外收入의 種類



資料：金喆·辛海龍, 「地方財政學」, 世明書館, 1990, p. 620.

둘째, 狹義의 稅外收入은 廣義의 稅外收入 중에서 당해년도의 특별한 요인으로 발생하는 一般會計의 臨時的 收入과 特別會計의 事業外收入을 제외한 一般會計의 經常的 收入과 特別會計의 事業收入을 말한다.

셋째, 最狹義의 稅外收入은 狹義의 稅外收入에서 特別會計 事業收入을 제외한 一般會計

16) 吳然天, 韓國地方財政論, 博英社, 1987, pp. 259~261.

稅外收入 중 經常的 收入만을 지칭한다.

이러한 稅外收入의 분류는 현행 地方稅外收入의 광범위하고 다양한 收入源을 포괄하고 있어 의미있는 분류가 되지 못하고 있다.

稅外收入의 現況을 <表 II-14>에서 살펴보면 '89년도 稅外收入의 決算額은 전년도에 비하여 32.2% 증가하였다. 이 增加率은 '88년도 증가율인 57.0%를 하회하는 것이고, '89년도 歲入純計 增加率인 44.5%보다는 훨씬 낮기는 하지만 지속적인 伸張勢를 나타내고 있는 것은 사실이다. 이와 같이 稅外收入의 增加勢가 지속되는 것은 臨時的 稅外收入 중 移越金의 增加, 財產賣却收入의 增加 등의 때문이다.

<表 II-14> 稅外收入의 狀況(一般會計)

區 分	收 入 額				增 減 額	增 減 率	
	1989		1988			1989	1988
		%		%			
合 計	26,347	100.0	19,914	100.0	6,433	32.2	57.0
經常的稅外收入	3,584	13.6	2,804	14.0	780	27.8	3.5
財產貸貸收入	123	0.5	98	0.4	25	25.5	12.6
使用料	840	3.2	718	3.6	122	17.0	△22.5
手數料	1,551	5.9	1,332	6.6	219	16.4	12.2
事業場收入	209	0.8	227	1.1	△18	△7.9	△18.6
徵收交付金	11	0.0	50	0.2	△39	△78.0	
利子收入	847	3.2	378	1.8	469	121.1	64.3
臨時的稅外收入	22,762	84.4	17,110	85.9	5,652	33.0	71.5
財產賣却代	4,650	17.6	2,853	14.3	1,797	63.0	70.4
移越金	13,151	49.9	9,422	47.3	3,729	39.6	139.3
寄附金	11	0.0	22	0.1	△11	△50.0	△88.2
地方債	2,693	10.2	3,580	17.9	△887	△24.8	52.0
融資金	28	0.1	32	0.1	△4	△12.5	28.0
融資金回收	112	0.4	73	0.3	39	53.4	△21.5
轉入金	0.1	0.0	0.4	0.0	△0.3	△75.0	
負擔金	634	2.4	208	1.0	426	204.8	46.5
雜收入	1,319	5.0	673	3.3	646	96.0	△1.8
過年度收入	161	0.6	241	1.2	△80	△33.2	△72.4

注: 純計決算規模基準

資料: 韓國地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990, p. 63.

移越金은 전년도에 비해 39.6% 증가하여 稅外收入 純計額에서 차지하는 比率이 전년도 47.3%에서 49.7%로 높아졌다. 이는 地方財政의 計劃的 運用에 문제가 있음을 시사해 주고 있다.

財產貸貸收入이 123억원으로 미미한 반면 財產賣却收入은 4,650억원으로 전년대비 63. % 增加

라는 매우 높은 增加勢를 나타내고 있다.

'89년도의 地方債는 전년대비 24.8% 減少하였다.

稅外收入 純計額에서 各地方自治團體가 차지하는 構成比에 대한 5個年('85~'89年)의 推移를 <表 II-15>에서 살펴보면 서울특별시의 경우는 上下의 심한 變動속에서 점차 下向趨勢를 보이고 있다. 직할시의 경우는 各年度 構成比가 '87년까지는 지속적인 上向趨勢를 보이다가 '88년의 自治區新設로 인해 약간 떨어져 '89년에는 14.5%를 나타내고 있다. 道의 경우는 각년도 구성비가 '88년까지는 減少勢, '89년에는 增加勢로 反轉되는 현상을 보여주고 있으며, 郡의 경우에는 各年度 構成비가 不規則變動勢를 나타내고 있다.

<表 II-15> 團體別 稅外收入額의 推移(一般會計)

(단위 : 억원, %)

區 分	1985			1986			1987			1988			1989		
	構成比	增減率		構成比	增減率										
全 國	10,829	100.0	△5.6	11,330	100.0	4.6	12,685	100.0	12.0	19,914	100.0	57.0	26,347	100.0	32.3
서울特別市	2,118	19.5	△31.6	2,543	22.4	20.0	2,090	16.4	△17.8	2,207	11.0	5.5	3,788	14.4	71.6
直轄市	1,358	12.5	5.3	1,619	14.2	19.2	1,981	15.6	22.3	2,861	14.3	44.4	3,808	14.5	33.1
道	3,122	28.8	△9.7	2,779	24.5	△10.9	3,392	26.7	22.0	5,234	26.2	54.3	4,557	17.3	△12.1
市	2,116	19.5	15.5	2,179	19.2	2.9	2,348	18.5	7.8	3,504	17.5	49.2	5,929	22.5	69.2
郡	2,112	19.5	17.0	2,209	19.4	4.5	2,872	22.6	30.0	5,407	27.1	88.2	5,348	20.3	△1.1
自治區										698	3.5		2,915	11.1	317.6

注 : 1) 純計決算規模基準.

2) 地方債포함

3) 서울特別市, 直轄市, 道는 本廳分임.

資料 : 韓國地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990, p. 67.

構成收入 純計額을 전체적으로 살펴보면 '85년의 5.6% 감소이후 계속해서 증가세를 나타내고 있는데 특히 '87년을 계기로 그 이후에는 '88년의 57.0%의 增加, '89년의 32.3% 增加 등 急增勢를 보이고 있다. 이는 地方自治의 實施에 대비하여 '87년부터 計上된 財源이 이의 未實施로 인해 많은 移越되었기 때문이다. 自治團體別로 볼 때는 郡의 경우 '87~'88년의 急增(각각 30.0%, 88.2% 增加)과 '89년의 急減(1.1% 減少) 그리고 市이 경우 '88~'89년도의 急增勢(각각 49.2%, 69.2%)가 두드러지고 있다.

地方化時代를 맞이하여 地方財政資源의 擴充이 絶실히 요청되는 현 시점에서 地方稅外收入은 종류가 잡다하게 많고 각 항목별로 규모가 零細함에도 불구하고 다음과 같은 몇가지 이유에서 地方財政擴充을 위한 중요한 수단으로 주목받고 있다.

첫째, 地方稅外收入이 地方歲入의 擴充에서 중요시 되는 가장 큰 이유는 地方財政收入에서 稅外收入이 차지하는 비중이 크기 때문이다. <表 II-16>에서 보는 바와 같이 1989年 決算에 의하면 地方稅外收入은 一般會計 純計基準에 의하면 地方歲入의 216%로서 歲入源중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 地方財源을 확충하고자 할 때 그 중추적 세입원인 稅外收入을 확충하는 것이 擴充效果를 극대화할 수 있을 것으로 기대된다.

<表 II-16> 歲入源別 構成比率 (1989年 決算)  
(단위: %)

일 반 회 계	
지 방 세	34.2
세 외 수 입	21.6
지 방 교 부 세	15.1
보 조 금	25.2
조 성 교 부 금	3.9
합 계	100.0

資料: 韓國地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990, p. 2.

둘째, 地方稅外收入은 受益者負擔原則에 의거 公共서비스가 創出하는 직접적인 便益에 부과됨으로써 租稅負擔에 대한 중압감이나 增稅에 따른 政治的 制約을 완화할 수 있다는 利點이 있다. 이러한 長點 때문에 稅外收入은 장기적인 地方財源擴充에 있어서 有望한 項目으로 주목되고 있다.

셋째, 앞으로 地方部門에서의 추가적 行政需要는 生活環境의 整備, 社會福祉施設의 擴充, 環境汚染의 防止 및 自然環境의 保全, 地域生活圈의 形成, 성장거점 도시의 重點開發과 地方都市育成 등의 분야에서 집중적으로 발생될 것으로 전망된다. 이러한 분야 중 상하수도의 整備·擴充普及·住宅의 供給擴大, 社會福祉施設의 擴充, 地域開發, 産業振興 등은 便益負擔에 입각한 가격기구의 적용이 상대적으로 용이한 분야라는 점에서 추가적 財需要의 상당부분을 地方稅外收入이 分擔할 것으로 기대된다.<sup>17)</sup>

17) 金喆·辛海龍, 地方財政學, 世明書館, 1990, p. 623.

### Ⅲ. 地方財政의 資源擴充方案

#### 1. 地方稅機能의 強化

##### 1) 國稅와 地方稅의 調整

우리나라 總租稅 중 國稅와 地方稅의 比重은 1990년의 경우 81 : 19로 地方稅의 비중이 현저하게 낮게 나타나 地方交付金, 國庫補助金 및 教育交付金 등 地方移轉財政을 감안한 실질적인 中央·地方間의 稅源配分은 53 : 47로 나타난다. 일부에서는 이와 같은 실질적인 稅源配分에 齟齬를 맞추어 우리나라와 같이 地域間의 經濟力 不均衡이 심화된 경우에는 稅源의 편재로 인해 國稅의 상당부분을 地方稅로 이관하더라도 地域間 水平的 財政不均衡의 문제는 잔존하므로 形式的인 地方稅의 比重을 높이는 것보다 地方財政制度에 의한 실질적인 稅源配分을 適正化하는 것이 중요하다는 의견이 제시되고 있다.<sup>18)</sup>

그렇지만 지방세의 비중이 낮고 상대적으로 移轉財政의 比重이 높아지면 그만큼 中央政府의 財政的 統制나 干涉이 늘어나게 되므로 地方財政의 自主性提高를 위해서는 현재보다 상당 수준 增大되어야 할 것이며 地方稅比重의 제고는 일차적으로는 과도하게 편중되어 있는 稅源과 稅目을 地方稅로 移讓해야 할 것이다.

여러가지 다양한 稅目 중에서 어느 것이 지방세로 적합한가에 대해서는 여러가지 見解들이 제시되고 있으나 地方稅로서의 適合性에 대한 대표적인 原則은 다음과 같이 체계화 할 수 있다.<sup>19)</sup>

##### (1) 財政收入面에서 본 原則

- ① 地方財政需要를 충족시키는데 충분한 收入을 가져올 것(充分性的 原則)
- ② 각 地方團體의 수입이 普遍的으로 존재할 것(普遍性)
- ③ 年度間의 수입이 급격한 변화가 없이 安定的일 것(安定性)
- ④ 수입이 地方團體의 발전에 따라 증가할 것(伸張性)
- ⑤ 地方團體의 의지에 따라서 수입이 增減될 것(伸縮性 또는 收入可動의 原則)
- ⑥ 稅源이 일정한 地域內에 정착하고 있을 것(定着性)

##### (2) 住民負擔面에서 본 原則

- ① 負擔의 形평이 유지될 것(形평의 原則, 應能의 原則)
- ② 應益原則이 가미될 것(應益原則)
- ③ 平等하게 과세될 것(平等의 原則, 普遍의 原則)

18) 李啓植, "地方自治制 實施와 地方財政의 役割增大", 地域發展과 地方財政, 韓國開發研究院, 1990. 10. p. 44.

19) 金喆·辛海龍, 前掲書, p. 320.

④ 全住民의 널리 地域稅를 부담할 것(負擔分任의 原則)

⑤ 市場의 효율적인 選擇行爲를 침해하지 말 것(效率性)

(3) 稅務行政面에서 본 原則

① 徵稅가 확실히 실행될 것(確實性의 原則)

② 徵稅가 간편하고 經費가 적게 들 것(便宜 및 最少費用의 原則)

(4) 地方自治面에서 본 原則

自主성이 있을 것(自主性)

이와 같은 原則들은 서로가 상충되는 要素를 지니고 있어서 이 基準들을 동시에 충족시킬 수 있는 地方稅目은 사실상 존재하지 않으나 그런데로 위의 원칙에 비추어 볼 때 바람직하다고 판단되는 地方稅로서는 定額住民稅, 電話稅, 附加價値稅의 일부, 讓渡所得稅 등이 있다. 특히 현 國稅 중 讓渡所得稅는 그것이 不動產과 관련되는 稅目이며, 不動產關係 諸稅는 이를 地方稅로 이관하는 것이 행정상의 不經濟를 없앨 수 있으며 財產稅, 取得稅 등 目的稅 등이 대부분 不動產 關聯稅目인 만큼 이 모두가 부동산관련세목의 行政을 內務部로 一員化시켜 行政을 能率化시키자는 것이다. 더구나 讓渡所得稅는 그 課稅 및 徵稅技術이 간편한편인 만큼 이를 地方稅로 하는 것은 적어도 아직까지는 일반직 공무원이 담당하고 있는 地方稅政能力에도 적합한 것이다.<sup>20)</sup>

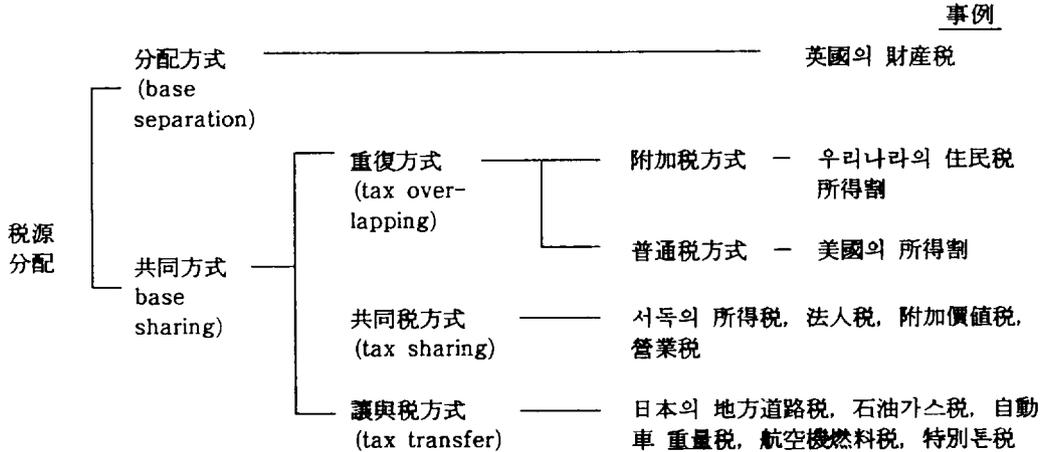
한편 稅源은 國稅와 地方稅로 配分 혹은 調整하는 방식은 크게 分離方式(base separation)과 共同方式(base sharing)으로 양분되는데 前者는 中央政府와 地方政府間의 稅源을 완전히 配分함으로써 서로 침해할 수 없게 하려는 방식이며, 後者는 中央·地方政府가 공동으로 이용하는 방식이다. 共同方式은 다시 重復方式(tax overlapping), 共同稅方式(tax sharing), 讓與稅方式(tax transfer)으로 3분할 수 있다. 먼저 重復方式은 同一稅源에 대해서 中央·地方政府가 중복해서 과세하는 경우이며 이는 다시 地方稅가 國稅의 附加稅의 형태를 갖는 附加稅(sur-tax)方式과 독자적인 稅目を 갖는 普通稅(normal tax)方式으로 兩分된다(그림 Ⅲ-1 참조). 이어서 共同稅方式은 동일한 稅源에 대해 國稅·地方稅의 구별없이 中央·地方政府가 통일된 課稅方式으로 징수한 후 中央·地方政府가 協약에 의하여 稅收를 일정한 비율에 따라 분할하는 경우이며 마지막으로 讓與稅方式은 地方에서 징수된 國稅의 일정비율을 徵稅를 위주로 편성될 수 밖에 없고 그 결과 地方財政은 취약해지게 된다. 따라서 획기적인 地方稅源의 確保를 위해서는 현재 세계적인 추세로 되어 있는 共同稅 方式을 채택하는 것을 고려해 보아야 한다.<sup>21)</sup> 地方政府가 中央政府와 稅源을 共同으로 이용함으로써 지방정부의 독자적인 세원으로 하기 어려운

19) 朴文玉, "效果的인 地方自治制를 위한 地方財政自立方案", 行政問題論集 제6집, 漢陽大學校 行政問題研究所, p. 30

20) 宜炳完, 前掲書, p. 239.

규모와, 신장성 및 소득탄력성이 큰 세원에 과세할 수 있어 地方稅收入을 획기적으로 증대시킬 수 있게 될 것이다.

〈그림 Ⅲ-1〉 中央·政府間 稅源의 配分方式



資料：韓國開發研究院, 「地域發展과 地方財政」, 1990. 10, p. 46.

## 2) 財産課稅 및 住民稅의 比重增大

### (1) 財産課稅

〈表 Ⅲ-1〉에는 우리나라를 비롯한 8개국의 경우에 대하여 財産課稅의 對 GNP率이 나타나 있다. 이 表에서 우리나라의 경우 이 비율이 서독을 제외한 다른 나라에 비해 낮으며 특히 영국의 경우 이 비율이 서독을 제외한 다른 나라에 비해 낮으며 특히 영국의 경우에 비하면 절반수준에도 미치지 못하고 있다. 地方稅收의 약 50%에 달하는 財産課稅의 정비는 中央과 地方間의 財源再配分過程을 통하지 않고도 地方財政의 歲入構造를 건실화 할 수 있다는 점에서 그 利點이 부각된다. 또한 課稅 現實上 또는 分配 構造上 財産의 保有程度가 課稅所得 또는 消費 등 여타 지표에 비해 실질적 負擔能力을 나타내 주는 의미있는 척도로 여겨진다는 점에서 財産課稅의 機能 正常化는 우리나라 租稅體系의 應能負擔原則을 보완해 준다고 볼 수 있다.

우리나라의 재산과세는 재산세를 중심으로 한 보유과세의 비율이 낮고(재산과세 총 稅收의 30% 내외), 재산의 거래 및 이전(즉 취득·등록세)에 의존하는 정도가 높다. 이와 같이 1회 부담에 그치는 이전·거래과세의 비중이 높은 財産課稅體制는 재산의 보유(특히 토지의 보유)에 상응하는 적절한 부담을 지속적으로 안겨주지 못하는 나머지 所得再分配의 效果가 그렇게 뚜렷하지 못할 뿐 아니라 투기목적의 재산보유를 억제하는 效果가 크지 못하다.<sup>22)</sup>

22) 吳然天, “財産課稅의 機能強化 및 整備”, 「地方自治」, 1990. 5, p. 89.

〈表 Ⅲ-1〉 財産課稅의 對 GDP의 比較(1987)

(단위 : %)

구분	單一國家型				聯邦國家型			
	韓國	日本	英國	프랑스	美國	西獨	캐나다	濠洲
國稅	0.16	1.58	0.99	0.79	0.15	0.09	0.00	0.16
地方稅	1.39	1.86	4.43	1.32	2.62	1.13	3.48	2.88
計	1.55	3.44	5.42	2.11	2.77	1.22	3.48	3.04

資料 : 韓國銀行, 「經濟統計年報」, 1989.

한국개발연구원, 지역개발과 지방재정, 1990. 10.

올해 市·道別 토지과표 현실화율('90년 공시지가기준)은 전북, 대구가 24.1%로 가장 높고 경북(23%), 인천(22.5%) 순이며 서울 17.5%, 부산 18.3% 그리고 제주가 12.3%로 가장 낮다. 그러므로 재산가액평가의 현실화 노력과 결부되어 재산관련 세목의 稅率水準과 構造가 再調整됨으로써 재산부문 稅부담의 削減할 만한 증거가 국민적 동의과정을 거치는 가운데 점진적으로 이루어질 수 있는 작업이 뒷받침 되어야 할 것이다.

財産課稅의 比重增大를 위한 구체적인 방안으로서 ① 골프, 콘도회원권에 대한 取得稅, 財産稅, 重機에 대한 登錄稅, 財産稅, 승용자동차이외의 車輛에 대한 登錄稅 부과 ② 영업용 택시에 대한 自動車稅, 免許稅, 事業所稅, 住民稅均等割 등 장기간 고정된 定額稅 負擔을 물가상승 등을 감안하여 上向調整 ③ 주택에 대해서도 담세력을 감안하여 大型, 中型住宅에 대한 差等課稅 ④ 不動產 登記, 船舶保有登記에 대한 定額稅를 定率稅로 轉換 등을 들 수 있다.

### (2) 住民稅

1973년에 도입된 주민세는 個人과 法人에 대한 定額稅인 均等割과 所得稅, 法人稅, 農地稅에 대한 附加稅인 所得割로 구분되며 〈表 Ⅲ-2〉에는 1975~1988년간 住民稅의 構造推移가 나타나 있다. 이 表에서 所得割이 주민세의 대종을 차지하며 주민세의 地方稅 및 總租稅에 대한 비중은 1975년에서 1980년 사이에는 증가했으나 1980~1988년 사이에는 감소세를 나타내고 있다.

주민세는 地方稅에서는 거의 유일한 所得課稅인데 조세의 所得再分配機能을 강화하기 위해서도 직접세인 주민세의 비중이 증대되어야 한다. 원래 住民稅는 인구집중 억제 및 분산 촉진을 위해 도입되었으나 稅負擔의 過少와 생활보호 대상자 등의 免稅로 소기의 효과를 전혀 나타내지 못하고 있는 바 전반적인 稅負擔을 上向調整하고 地域을 현재보다 細分化하여 人口集中度에 따라 差等的으로 부과함으로써 住民稅의 密集稅(congestion tax)로서의 기능이 강화되어야 할 것이다.<sup>23)</sup>

23) 李啓植, 前掲書, p. 53.

〈表 Ⅲ-2〉 住民稅의 構造<sup>1)</sup> 推移

(단위 : %)

區 分	1975	1980	1985	1988
均 等 稅	25.7	14.2	11.2	7.7
個 人 稅	24.1	10.9	8.2	5.3
法 人 稅	1.6	3.3	3.0	2.4
所 得 稅	74.3	85.8	88.8	92.3
所 得 稅 割	45.6	42.2	51.2	56.0
法 人 稅 割	24.6	40.2	36.4	36.0
農 地 稅 割	24.6	3.4	1.2	0.3
住 民 稅	100.0 (16.6)	100.0 (125.9)	100.0 (225.2)	100.0 (411.4)
對 地 方 稅 比 率	10.5	16.4	13.6	13.3
對 總 租 稅 比 率	1.2	2.1	1.8	1.8

注 : 1) 賦課基準

資料 : 內務部, 「地方稅政年鑑」, 各年度

### (3) 租稅減免規模의 縮小

〈表 Ⅲ-3〉에는 1980~1988년에 걸쳐 地方稅에 대한 減免比率의 推移가 정리되어 있다. 지방세 전체의 減免比率을 살펴보면 1988년의 6.8%로 減少趨勢를 보이고 있다. 稅目別로 살펴보면 1988년의 경우 財產稅의 경우가 가장 높고 그 다음으로 都市計劃稅, 取得稅 등 財產課稅의 경우가 높은 減免比率을 나타내고 있다.

이와 같은 地方稅의 減免比率은 國稅의 경우에 비해 낮은 수준이지만 地方稅制의 취약한 財源調達機能이나 非效率의 資源配分形態를 감안할 때 감면의 범위는 합리적으로 재조정되어야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 비교적 넓은 地方稅目的 폭을 줄이고 課稅底邊을 확대하는 방안을 들 수 있다.<sup>24)</sup> 租稅가 公共經費의 財源調達機能을 수행하는 과정에서 특정 政策目標과 行政目的을 인정하는 수단으로 이용되는 것은 사실이나 地方稅는 國稅에 비해 政策課稅(특히 租稅減免)의 필요성이 상대적으로 적은 것으로 지적되고 있다. 왜냐하면 多段階 下位政府가 필요로하는 一般財源의 전형적인 형태인 地方稅는 經濟政策的 目標(例: 경기부양이나 통화가치의 안정 등)와 社會政策的 目標(例: 소득재분배의 촉진이나 저소득층에 대한 보호 등)의 달성을 위한 政策手段으로서의 의미와 효과가 국제에 비해 상대적으로 작은 반면, 自治團體를 유지하고 주민에게 서서비스를 제공하는데 필요한 財源調達機能(國庫的 目的)은 상대적으로 重視될 수밖에 없기 때문이다.

24) 吳然天, "地方稅制의 財源調達機能 強化", 地方稅 1991 제2호, 韓國地方財政共濟會, p. 21.

〈表 III-3〉 地方稅의 減免比率<sup>1)</sup> 推移

(단위 : %, 10억원)

區 分	1980	1985	1988
住 民 稅	2.3	0.9	0.6
農 地 稅	20.8	28.6	7.1
免 許 稅	1.2	5.0	1.2
自 動 車 稅	3.1	3.4	1.5
屠 畜 稅	0.0	0.0	—
馬 券 稅	0.0	0.0	—
담 배 消 費 稅	—	—	0.3
事 業 所 稅	23.5	7.7	2.6
取 得 稅	11.8	8.9	12.1
登 錄 稅	14.4	7.6	5.1
財 產 稅	17.7	13.5	15.0
都 市 計 劃 稅	14.1	13.0	13.3
消 防 共 同 施 設 稅	10.1	7.7	6.5
土地稅免許比率	12.4	7.8	6.8
( 徵 收 額 )	(76.8)	(165.5)	(310.0)
( 減 免 額 )	(10.8)	(14.0)	(22.4)

注 : 1) 免許稅 / (減免稅 - 徵收額)

資料 : 內務部, 「地方稅政年鑑」, 各年度.

#### (4) 新稅源의 開發

앞에서 검토한 세가지 방법에 의한 地方稅收入의 擴充은 주민의 추가적인 부담을 발생시키지 않고 기존의 조세수입을 地方政府에 增額 配分하는데 초점을 맞추었다. 그러나 地方自治의 실시는 地方財政의 需要를 필연적으로 增大시키고, 지방자치의 실시에 의해 제공되는 公共서비스의 量的·質的 增加分에 상당하는 支出은 지역주민의 추가적인 租稅負擔에 의해 충당하는 것이 합리적일 것이다.

이러한 관점에서 부득이 새로운 稅源의 발굴을 검토하지 않을 수 없는데 새로운 稅源의 開發에서 논의되는 환경세, 관광세, 자원세 등은 이론적으로는 가능하지만 실제로는 그 규모가 영세하고 특수지역에만 집중되는 현상이 있으므로 지역불균형해소 및 재정자립도 향상 측면에서 크게 기여하지 못할 것으로 예상된다. 따라서 새로운 地方稅를 新設한다는 것은 自治團體의 租稅마찰, 稅源의 普遍性, 安定性, 應益性 등 타당성을 가져야 하며 조세저항이 유발되지 않도록 신중한 검토가 따라야 한다. 그동안 新稅源의 法制化 方案에 대하여 稅制部署나 有關機關에서 제시되고 있는 의견을 보면 아래와 같이 몇가지 類型化할 수 있다.<sup>25)</sup>

25) 柳鳳永, “地方自治와 地方稅收 發展方向”, 地方稅 1991. 제3호, 韓國地方財政共濟會, p. 29.

첫째로 特別地方稅를 신설하는 방법이다. 水資源, 觀光資源과 같은 特定地域의 資源이든 原子力發電, 環境公害와 같은 원인행위자에 대해서든 이들은 각각 地方稅로서 신설하는 방안이다. 이 방법은 課稅對象의 性格에 맞도록 立法을 할 수 있다는 長點이 있으나 현재 14종의 地方稅 외에도 지방세의 세목이 너무 많이 늘어나게 되며 일부지역에 해당되는 지방세로 신설하게 됨으로써 주민의 租稅感情이나 稅法의 體系上 많은 문제가 있어 합리적인 방법으로 보기 어렵다.

둘째, 法定外地方稅로 도입하는 방법이다. 各급 地方自治團體가 지역특유의 稅源에 대해 課稅의 근거를 條例로 할 수 있도록 하는 방안이다. 이 방법은 地方議會의 自治立法機能을 강화하며, 地域의 特殊稅源을 그 지역에 맞도록 과세할 수 있다는 長點이 있으나 이는 稅目과 稅率은 法律으로써 규정해야 된다는 헌법의 租稅法律主義(헌법 제90조)에 저촉이 되어 違憲의 소지가 있어 法定外地方稅도입에 문제가 많다.

셋째, 하나의 地方稅稅目을 目的稅로 신설하고 그안에 그 지역의 特殊稅를 課稅對象으로 열거하고 稅率과 彈力稅率을 규정하고 실제 운영은 地方自治團體의 실정에 맞도록 조례에 위임하는 방법이다. 이 방법은 헌법의 조세법률주의에도 부합되고 별도의 法定外稅방법이 아니더라도 되며, 지역의 특수성에도 부합될 수 있다고 생각된다.

그러나 稅源의 성격이 수익자부담의 성격을 가진 경우에는 地方稅보다는 使用料, 負擔金과 같은 稅外收入으로 흡수시키고 稅源은 事業所稅, 共同施設稅 등으로 가능한 경우에는 최대한 현행법에 흡수시키는 방안도 함께 검토되는 것이 바람직하다.

지방정부의 기능을 뒷받침하는 財源配分을 보장하기 위해서 지방세 신설은 필요하다. 그러나 이는 과급효과(spill-over)에 대한 비용을 효과적으로 징수하고 이중과세의 가능성과 조세부담의 역외전가로 인한 경제적 효율성이 저하되지 않는 범위내에서 허용되어야 할 것이다. 또한 지역간 공공지출의 衡平化에 기여하는 방향으로 허용되어야 할 것이다.<sup>26)</sup>

## 2. 稅外收入의 擴充

### 1) 使用料 收入

使用料收入은 手數料收入과 함께 地方自治團體가 제공하는 公共財와 서어비스에 대한 反對給付로서 收益者 負擔의 原則에 따라 징수하는 收入이다.

使用料輸入의 增大方案으로는 새로운 사용료수입원을 開發하는 方案과 現行 使用料의 稅率을 조정하는 방안이 있다.

#### (1) 새로운 使用料收入源의 發掘

사용료 수입원을 새로 발굴함에 있어서는 다음 사항에 기초하여야 한다. 이러한 요건에 부합되

26) 김종순, "지방세 신설, 어디까지 허용되어야 하나?", 「지방자치」 1991. 9월호, p. 132.

지 않으면 發掘할 가치가 없을 것이다.<sup>27)</sup>

첫째로 受益者負擔의 原則에 따라 論理上으로 당연히 징수하여야 할 것을 地方自治團體가 징수하지 않는 것이 있는가?

둘째로 受益者에게 使用料의 負擔能力이 있는가?

이러한 요건에 따라 道路空間占用料, 接道建物の 接道使用料 등을 생각할 수 있다. 지방자치 단체의 사용료 收入源으로서 아직도 開發의 여지가 있는 分野가 바로 道路空間占用料라 하겠다. 예컨대 電線, 電話線, 看板, 기타 도로상이나 도로공간을 占用하는 일체의 施設物에 대한 使用料의 징수다. 또한 接道建物は 도로에 인접하지 않은 대지위에 建築하는 경우보다 대지이용율이 높으므로 그만큼 도로의 혜택을 많이 받고 있으며 道路의 使用度가 도로에 인접하지 않은 建物の 使用度보다 훨씬 높다. 대로변이나 번잡한 도로의 接道建物들은 대부분 상점이나 사무실로 활용되고 있고 따라서 사람의 通行이 특히 많은데 建物の 道路隣接與否, 道路의 利用度와는 관계없이 財産稅, 納稅義務者에게 課稅時價標準額의 일정비율을 부과징수하는 것은 衡平의 原理에 맞지 않다. 따라서 수익자 부담의 원칙에 입각하여 도로의 인접한 土地와 建築物의 所有者에게 接道使用料를 징수하는 것이 바람직하다고 본다.<sup>28)</sup>

## (2) 使用料率의 調整

이는 현행의 使用料率이 과연 적정한가를 分析하여, 그것을 토대로 합리적으로 조정하고자 한 것이다. 그 基準은 다음과 같다.

첫째, 사용자가 받은 便益과 費用간의 均衡이 이루어지고 있는가?

둘째, 市가 徵收하는 使用料의 總收入額이 그 施設의 管理維持費에다 일정한 公正報酬를 합계한 만큼에 달하는가?

셋째, 지역에 따라 使用料率을 伸縮性있게 적용하고 있는가?

넷째, 季節別 또는 時間別로 需要가 변동하는 경우에는 差等料率을 적용하는가이다.

현행 각종 使用료의 수준은 物價安定化施策에 밀려 낮은 水準에서 억제되고 있는데, 上記 4가지 기준을 고려하여 해당 서비스가 베푸는 개인적 이익의 크기에 상응하는 수준까지 引上하여야 할 것이다.

## 2) 手數料收入

수수료수입의 增大方案으로는 첫째, 새로운 手數料收入源의 發掘, 둘째로 現行 手數料率의

27) 鄭世煜, 「地方財政學」, 法文社, 1990, pp. 431~432.

28) 鄭世煜, “地方自立財源 擴充方案”, 地方自治時代に 대비한 地方財政擴充方案에 관한 세미나 發表論文, 韓國地方行政研究院, 1990. 10, pp. 91~92.

調整 등을 생각할 수 있다.

### (1) 새로운 收入源의 發掘

地方自治團體의 民願에 관한 行政行爲중에는 手數料徵收의 法的 根據가 마련되지 않아 그 징수가 불가능한 경우가 있다.<sup>31)</sup> 수수료 징수가 정당하다고 인정되면 個別法을 改正하여 手數料課徵의 法的 根據를 마련하고 그 收入增大를 도모해야 할 것이다.

### (2) 手數料의 稅率 調整

첫째로, 현재의 稅源水準이 적정한가를 評價하기 위하여 稅率의 原價分析을 한다.

둘째로, 상호 유사한 手數料率간에 均衡을 유지해야 한다.

세째로, 手數料率을 物價上昇率에 따라 連動化하거나 정기적으로 現實化시켜야 한다.<sup>32)</sup>

넷째로, 동일한 종목이라도 地域間에 또는 所得水準에 따라 手數料率에 差等を 두는 伸縮性 運營方式이 필요한 점은 使用料率의 경우와 유사하다.

이상과 같은 判斷基準에 따라 처리건수가 비교적 많아 대중성이 있는 種目인 戶籍謄·抄本手數料, 土地臺帳謄本手數料, 自動車運送事業讓渡·讓受認可手數料, 建築許可手數料, 調理士免許手數料, 自動車新規登録手數料, 出版社登録手數料, 印刷所登録手數料, 身元證明手數料, 住民登録證紛失發給手數料, 戶籍閱覽手數料, 地方公務員任用試驗手數料로 등의 料率부터 합리적으로 조정함이 바람직하다.

### (3) 經營收益事業의 擴充

경영수익사업은 地方政府가 公共目的을 위하여 公有賦存資源을 效率的으로 活用하는 과정에서 확보할 수 있는 地方稅外收入의 한 形態이다.

오늘날 지방재정 형편으로 보아 계속 증가하고 있는 地方財政需要에 應答할 수 있는 追加的 稅入源의 확보가 용이하지 않은데 이러한 經營收益事業은 自立財源을 늘리기 위한 자구적인 노력이란 점에서 그 의의가 크다.

〈表 Ⅲ-4〉는 그동안 지방정부에서 시행한 經營收益事業의 事例를 요약한 것이다. 이 表에서 알 수 있는 것과 같이 성공적인 경영수익사업의 投資對比 稅外收益 創出效果는 년 100% 이상에 이르고 있다.

이러한 경영수익사업을 選定함에 있어서 먼저 고려되어야 할 점은 다음과 같다.<sup>31)</sup>

첫째, 지역의 특수여건을 감안하여 그 사업의 實行可能性과 採算性을 고려하여 地域의 賦存資源을 生理的으로 活用할 여지가 많은 사업을 選定해야 한다.

31) 宜炳完, 前掲書, p. 235.

〈表 III-4〉 經營收益事業의 事例

시행주체	사업명	추진기간	사업비	사업효과
부산시	하천고수부지활용	1985. 6~	85백만원	연간순수입 161, 800천원
춘천시	불량하천치수사업	1983-1984	376백만원	세입수입순증 442백만원
금천시	구 교도소부지개발	1984-연말	2, 754백만원	세입수입순증 1, 108백만원
전북도	지리산공원유료화	1984-1986	248백만원	입장료수입 112백만원(年)
강원도	해수욕장유료화	1983-1984	2, 135백만원	입장료수입 500백만원(年)
대구시	역천공장직영	1984-	2, 353백만원	예산절감 250백만원
고령군	하천골재채취위탁 직영사업	1983. 6-	411백만원	세외수입순증 332백만원 (1984년 기준)
충남도	여단점용국공유지 실태조사	1984. 1-	71백만원	연간 346백만원의 세외 수입원 개발
통영군	불법매립지양성화	1983-1984	31백만원	세외수입순증 144백만원
대전시	화훼재배사업직영	1984-	61백만원	예산절감 101백만원 현금수익 11백만원

資料：內務部, 「經營收益事業總覽」, 1988.

둘째, 가능한한 지속적인 사업으로서 기존의 民間經濟活動을 沮害·萎縮시키지 않는 사업이어야 한다.

셋째, 地域經濟와 地域開發의 유발효과가 큰 사업이어야 한다.

넷째, 法令의 범위안에서 收入이 비교적 자유롭고 가능한 사업으로서 기본목적인 財政資源의 확충뿐만 아니라 地域住民의 福祉增進에 직·간접으로 기여할 수 있어야 한다.

이상과 같은 점을 고려하여 經營收益事業으로서 가능한 事業을 살펴보면 다음과 같다.<sup>32)</sup>

첫째로 地方自治團體區域내에 있는 快適資源의 개발에 주력해야 할 것이다. 海岸, 海水浴場, 溫泉地, 名勝地, 溪谷과 山岳 등의 景觀地帶, 洞窟 등이 있는데 민간인에 의한 商業的 開發에 맡겨 훼손시키고 탐익의 대상이 되지 않게 하기 위해서는 公益次元에서 保存·開發이 모색되는 것이 바람직하다.

이러한 의미에서 골프장도 대상이 될 수 있다고 본다. 그 이유는 ① 민간인이 골프장 設置·運營함으로써 지나치게 利潤追求에만 집착한 나머지 농약을 과다하게 살포하여 害적자원이 훼손되고 있을 뿐만 아니라 인근 주민에 막대한 피해를 주고 있고 ② 골프장 事業許可가 지나치게 利權化되어 있으므로 이 사업을 민간인에게 허가하여 줌으로써 특정인에게 엄청난 利得을 안겨주기 보다는 이를 地方自治單體가 經營收益事業을 위하여 쓰는 것이 보다 합리적이기 때문이다.

32) 宜炳完, 前掲書, pp. 102~104.

둘째로, 天然資源의 開發과 利用도 地方經營收益事業의 주요한 대상이 될 수 있다. 모래, 자갈, 돌 등 건축골재원이나 천연수, 지역의 특산물(약초, 화훼, 종묘 등)이 상품화되어 地方歲入의 조달기능을 담당하고 있는 事例가 적지 않다. 다만 이러한 資源의 일부는 잠재적인 枯渴資源이거나 快適資源의 일부를 이루고 있고 賣却收益이 비교적 미미하다는 점에서 經營收益事業의 대상으로 타당하지 않을 수도 있다.

셋째, 製造加工業도 경영수익사업의 대상이 될 수 있다. 지방자치단체가 할 수 있는 지방 특유의 제조가공업은 勞動集約的이고 技術集約的인 부분중에 研究開發하여 추진할 수 있다. 즉 地域社會의 地方特産物을 원재료로 하여 製造方法이 그 지역에서만 가능한 업종으로써 勞動·技術集約的인 업종을 선택하여야 할 것이다.<sup>33)</sup>

지방정부는 장기적으로 經營收益事業을 민간부문에 移讓, 委託하는 과정에서 지방정부는 민간 부문에게 정책방향제시 사업정보제공으로 지역경제의 활성화를 꾀할 수 있다. 이렇게 민간부문에 이양할 때 지나친 이윤의 편재가 예상되는 사업의 경우 地方公企業化 시키거나 아니면 다양한 제도의 운영을 통해 이윤과 이익의 일부를 환수시킬 수도 있다.

이때 이윤율의 상한선을 설정하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.<sup>34)</sup>

#### 4) 地方公企業의 活性化

地方公企業이란 地方自治團體가 수행하는 사업중 企業的 性格을 지닌 것을 말한다.<sup>35)</sup> 우리 「地方公企業法」에서도 지방공기업은 지방자치단체가 직접 設立·運營하는 事業이나 또는 地方公社와 地方工團이 경영하는 사업으로서 水道, 청소衛生, 住宅, 醫療, 매장 및 묘지를 대상으로 할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>36)</sup>

〈表 Ⅲ-5〉에서 최근 5년간 事業數의 增加推移를 살펴보면 直接經營方式이 '85년 69.2%에서 '89년 73.3%를 차지하여 地方公企業의 增加는 곧 직접경영방식에 의한 증가였음을 알 수 있고 上水道(55.0%), 醫療院(25.2%) 事業이 지방공기업 전체의 80.2%를 차지하고 있다.

지방공기업의 歲入·歲出 決算規模推移를 〈表 Ⅲ-6〉에서 살펴보면 '89년을 제외하고는 歲出增加率이 歲入增加率보다는 높게 나타났고 直接經營方式이 間接經營方式의 決算規模의 增加率이 높게 나타났다. 특히 '86년과 '88년의 세입규모사 전년도에 비해 감소한 것은 지하철사업의 歲入이 감소되거나 決算對象에서 제외되었기 때문이고 반면 '89년의 歲入·歲出決算規模가 급격히 증가한 것은 法適用事業數와 기존사업의 결산규모가 확대되었기 때문이다.<sup>37)</sup>

33) 金奎三, “經營收入의 增大方案”, 『地域財政』 1983년 1월호, pp. 30~31.

34) 임성일, “공익성의 관점에서 본 경영수익사업 평가”, 『지방자치』, 1990. 8월호.

35) 俞焜, 「公企業論」, 法文社, 1987, p. 20.

36) 地方公企業法 제2조

37) 韓國地方財政共濟會, 『地方財政要覽』, 1990. p. 127.

〈表 Ⅲ-5〉 地方公企業 設置現況(1990년 1월 현재)

區分	事業別	適用數	團 體 名
直接經營	上水道事業	74	서울, 부산 등 지방상수도
	下水道事業	8	인천, 울산, 경주, 대전, 광주, 대구, 부산, 안산
	住宅事業	1	부산
	公營開發事業	26	인천, 광주, 대전 등
	地域開發事業 (小計)	13 (140)	부산, 대구, 인천, 광주, 대전 등
間接經營	醫療院事業	34	서울, 부산 등 지방공사 병원
	渡舶事業	1	금강 도선공사(군산, 서천)
	地下鐵事業	1	서울 地下鐵公社
	施設管理事業	1	서울 施設管理公社
	市場事業	1	서울 農水産物 都賣市場管理公社
	都市開發事業 (小計)	2 (40)	서울, 대구(都市開發公社)
總計	12개 事業	180	

資料：內務部, 公企業課, '90 地方公企業運營現況, p. 3.

〈Ⅲ-6〉 地方公企業의 歲入·歲出決算規模 推移

: (단위: 億, %)

구 분	세 입		세 출	
	금 액	증감율(1985=100)	금 액	증감율(1985=100)
1985	7,718(7,263)	100.0(100.0)	6,561(6,179)	100.0(100.0)
1986	6,923(6,357)	87.7(87.5)	6,927(6,509)	105.6(106.3)
1987	7,984(7,346)	103.6(101.1)	7,470(6,903)	113.9(111.7)
1988	7,322(6,453)	94.9(88.1)	7,006(6,247)	106.8(101.7)
1989	10,350(9,223)	134.1(127.0)	8,295(7,288)	126.4(117.9)

注: ( )안의 숫자는 直接經營方式의 地方公企業 歲入·歲出決算規模.

資料: 한국지방공제회, 「지방재정요람」, 1990, p. 127.

또한 地方公企業의 經營成果에 대한 5개년('85~'89년)의 推移를 〈表 Ⅲ-7〉에서 살펴보면 '88년과 '89년을 제외한 '85년부터 '87년까지 當期純損失이 발생한 것으로 나타났다. 이것은 지하철사업이 '85년~'87년까지 2,138억원의 순손실이 발생하였기 때문이다. 반면 '89년은 지하철사업이 결산대상에서 제외됨으로써 565억원, 469억원이 純利益이 발생하였으나 醫療院의 純損失('88년 19억, '89년 30억원)로 전체적으로 각각 548억원과 439억원이 순이익이 발생하였다. 따라서

지하철사업과 의료원사업은 地方公企業의 負의 成長要因이 되어 왔다.<sup>38)</sup>

〈Ⅲ-7〉 地方公企業의 經營成果 推移

: (단위: 億원, %)

구분	수 익	비 용	순 손 익	순 손 실
1985	3,089 (2,735)	3,161 (2,790)	△71.8 (△ 55)	97.9 ( 98.0)
1986	3,416 (3,026)	3,904 (3,488)	△487.9 (△462)	87.5 ( 86.8)
1987	4,081 (3,571)	4,905 (4,371)	△824.3 (△800)	83.2 ( 81.7)
1988	4,971 (4,309)	4,423 (3,744)	548 (555)	112.4 (115.1)
1989	5,539 (4,706)	5,100 (4,237)	439 (469)	108.6 (111.1)

注: ( )안의 숫자는 直接經營方式의 地方公企業 經營成果.

地方公企業의 問題點으로는

첫째, 주민에 대한 서어비스의 量的, 質的 擴大를 위한 發展戰略의 未備가 지적될 수 있다. 아직도 대부분의 地方行政의 業務遂行처럼 중앙으로부터의 制度設計과 획일적인 指示에 의한 事業執行, 만성적인 서어비스의 低質問題와 이에 따른 주민의 불만과 社會費用의 增大, 豫算限界論과 中央政府에로의 책임전가 등의 관행이 되풀이 되고 있다는 점이다.<sup>39)</sup>

둘째, 公企業內部管理의 非效率 問題가 크게 개선되지 않고 있다는 점이다. 구체적으로 살펴 보면 人事上의 문제점으로 전혀 企業經營의 經驗이나 知識을 지니지 않는 공무원이 지방공기업의 운영을 담당하는가 하면 빈번한 人事移動으로 長期計劃의 樹立을 不可能하게 한다. 또한 조직상의 문제점으로는, 많은 지방공기업이 直接經營形態를 유지하고 있어 운영이 官僚적 방향으로 흐르기 쉬우며 企業經營에 필요한 創意性과 伸縮性을 缺하고 있다. 이외에도 會計制度, 財務構造와 관련된 投資費用의 屢출, 料金制度와 料率 및 수수료의 수준과 체계 등의 분야에 문제가 누적되고 있는 것으로 보인다.

셋째, 아직도 중앙과 관계에 있어서 從屬的인 地位를 향유하려고 하고 있으며 中央의 유사한 政府投資機關과의 關係設定에 대해 뚜렷한 代案을 개발하고 있지 못하여 종래의 一線事業執行 機關的 性格에서 벗어나지 못하고 있다. 그리고 동일 서어비스의 보급률과 수준면에서 지역간 격차가 커져 있고 이를 해결하려는 접근방식이 분명하지 않고 있다.<sup>40)</sup>

이러한 문제점들에 대한 改善方案으로서는 첫째, 福祉國家에 있어서 地方公企業의 새로운 역할강화를 위한 量的 擴張과 質的 深化, 둘째, 官僚的 組織運營의 止揚과 經營自律性과 責任性的 提高, 셋째, 公企業人力의 專門性 提高, 넷째, 責任經營制度의 擴大, 여섯째, 지방

38) 韓國地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990, p. 127.

39) 金性俊, “地方化 時代의 地方公企業의 發展戰略”, 「社會發展研究」, 6집, 濟州大社會發展研究所, 1990, p. 210.

40) 金成俊, 上揭書, p. 211.

공기업의 廣域化, 일곱제, 기존공기업의 機能擴充과 새로운 地方公企業의 開發을 들 수 있다.”

### 5) 地方債 現況과 發展方向

地方自治團體別 地方債 발행상황을 <表 Ⅲ-8>에서 살펴보면 一般會計의 경우 自治區(176.4%)와 市(147.4%)가 두드러진 增加率을 나타내고 있는 반면 서울특별시와 道는 오히려 減少되고 있다. 特別會計의 경우는 道(132.0%), 市(179.7%), 郡(198.7%)의 增加率이 두드러지게 나타나고 있다.

<表 Ⅲ-8> 團體別 地方債 狀況

(單位 : 억원, %)

區 分		地 方 債				增 減 率		
		1989		1988		增減額	1989	1988
			%		%			
合 計		12,371		8,819		3,552	40.3	15.7
一 般 會 計	全 國	2,732	100.0	3,658	100.0	△926	△25.3	55.2
	서울特別市	28	1.0	41	1.0	△13	△31.7	△11.1
	直轄市	1,065	39.0	874	23.8	191	21.9	92.5
	道	272	10.0	2,082	56.9	△1,810	△86.6	64.8
	市	663	24.3	268	7.2	395	147.4	△6.6
	郡	441	16.1	379	10.3	62	16.4	24.2
	自治區	261	9.6	14	0.3	247	176.4	
特 別 會 計	全 國	9,639	100.0	5,161	100.0	4,478	86.8	△1.9
	서울特別市	3,100	32.2	2,106	40.7	994	47.2	3.0
	直轄市	1,753	18.2	1,160	22.4	593	51.1	△22.1
	道	2,076	21.5	895	17.3	1,181	132.1	26.2
	市	1,997	20.7	714	13.9	1,283	179.7	△12.7
	郡	711	7.4	238	4.6	473	198.7	16.6
	自治區			48	0.9			

注 : 1) 總決算規模基準.

2) 서울특별시, 直轄市, 道는 本廳分임.

資料 : 한국지방재정공제회, 「지방재정요람」, 1990, p. 116.

財政運營의 健全性 판단과 관련하여 地方債元利金 償還額이 自主財源에 대하여 차지하는

41) 宋大熙, 「地方公企業의 課題와 發展方向」, 韓國開發研究院, 1990, 7, pp. 128~136.

비율인 地方債償還比率의 5개년의 推移를 <表 Ⅲ-9>에서 살펴보면 각 自治團體別로는 道가 평균 25.2%(전국 평균 6.1%)의 가장 높은 비율을 점하고 있다. 道가 다른 自治團體에 비해 그 비율이 높은 것은 市·郡이 발행해야 할 事業까지도 道에서 발행하는 경우가 있기 때문이다. 自主財源에 대한 地方債元利金の 償還比率이 어느 수준이어야 適正한지에 대해 연구된 것은 없으나 지방채원리금 상환액은 義務的 經費이고 가장 非彈力的인 歲出이어서 이의 증가는 財政硬直性의 증대한 原因이 되기 때문에 과다한 비율증가는 경계해야 할 것이다.<sup>42)</sup> 따라서 地方債 運營方向은 첫째, 中·長期的인 投資計劃에 입각한 地方債計劃의 수립과 長期債의 비중을 높여야 한다. 둘째, 公募債의 비중을 늘려야 한다. 셋째, 지방자치단체에 대한 起債權 許容의 범위를 점진적으로 확대해 나가야 한다. 넷째, 地方債의 발행 및 관리 등 지방채 運用에 관해 지방정부를 보조하는 特殊金融機關의 設立을 신중히 검토하여야 할 것이다.<sup>43)</sup>

특히 일률적으로 '적자는 나쁘다'는 판단에 입각하여 지방정부의 투자재원조달을 위한 公債發行에 대해 소극적인 태도를 취하는 것은 財源調達의 중요성을 간과하는 것이라고 할 수 있다. 재원부족으로 개발이 안되고 개발이 안되니까 따라서 새로운 재원의 창출이 어렵다는 악순환의 고리를 끊어 버리고 地方債 活用의 效率化를 통해서 지역경제를 활성화시키고 활성화된 지역경제를 통해 새로운 재원이 확보되는 그리고 확보된 재원에 의해서 개발이 촉진된다는 선순환으로 바뀌어야 할 것이다. 앞으로는 적체조건에 합당한 투자사업을 기획하며 자기 책임원칙하에 지방채를 운영한다는 새로운 인식을 갖는 것이 필요할 것이다.<sup>44)</sup>

<Ⅲ-9> 自主財政에 대한 地方債償還 比率(一般會計)

(單位：%)

區分	1985	1986	1987	1988	1989
全國	3.2	9.6	7.4	5.2	5.3
서울特別市	0.7	0.2	0.2	0.2	0.2
直轄市	1.8	1.6	1.0	2.2	3.6
道	9.4	41.1	30.0	18.5	26.8
市	2.5	2.4	3.1	3.3	1.2
郡	0.9	2.8	2.5	1.4	1.6
自治區				0.0	0.1

注：1) 總決算規模基準.

2) 서울특별시, 直轄市, 道는 本廳分임.

資料：한국지방재정공제회, 「지방재정요람」, 1990, p. 120.

42) 韓國地方財政共濟會, 前掲書, pp. 120~121.

43) 李啓植, 前掲書, 1990, p. 71.

44) 이재성, "아직도 미미한 지방채의 실태와 그 활성화 방안", 「지방자치」 1990. 10월호, p. 87.

### 3. 地方財政調整制度의 合理化 方案

#### 1) 地方交付稅制度의 改善方案

앞에서 검토한 지방교부세제도의 현황과 문제점을 중심으로 地方交付稅制度의 改善方案을 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 地方交付稅의 彈力的 運營이다. 現行 交付稅率의 法定化制度는 우리나라와 日本 등 몇 나라에서만 채택되고 있는 극히 예외적인 제도이며 中央政府에 의한 일방적인 供給制限이라는 관점에서 국가행정 및 재정의 分權化와 市場經濟의 발달을 지향하는 장기적인 국가발전방향과도 어긋나는 제도라고 할 수 있다. 따라서 交付稅率의 下限 및 上限에 의하여 일정한 변동폭을 설정함으로써 교부세율의 固定性을 단계적으로 緩和해 가는 제도를 채택하여야 한다.

둘째, 交付金의 水平的 財政均等化機能 強化이다. 地方政府의 基準財政需要額을 계산할 때 公共經費의 測定單位가 대부분 人口數, 公務員定員, 耕地面積, 建物延面積으로 구성되어 이미 경제기반이 확충되어 있는 지방에 오히려 더 많은 교부금이 배분된다. 따라서 다른나라의 경우와 같이 각 지방의 住民所得, GNP, 租稅負擔能力을 고려하는 등 지방자치단체의 水平的 財政不均衡을 改善할 수 있도록 現行 交付金算定方式을 改編해야 한다.<sup>45)</sup>

셋째, 交付金의 徵稅努力誘發機能 強化이다. 우리나라의 現行 교부금제도하에서는 基準財政收入額을 단순히 地方稅 收入額의 80%로 산출하고 있어 다른 조건이 동일하다면 地方稅를 많이 징수한 지방에 오히려 小額의 地方交付金이 配定되어 지방자치단체의 徵稅力을 유발하기 보다는 오히려 沮害하는 결과를 초래하고 있다. 따라서 미국과 영국의 경우와 같이 지방자치단체의 徵稅努力과 交付金 配分額이 正의 關係를 유지하여 자치단체의 징세노력 또는 自助努力을 북돋울 수 있도록 現行 交付金 算定方式을 改編해야 한다.

넷째, 交付金의 一般財源으로서의 機能提高이다. 現行 법률상으로는 地方交付稅의 10/11을 일반재원인 보통교부세로 배정하도록 하고 있지만 실제로는 특별교부세외에도 國家施策事業分이라 하여 지방교부세의 많은 부분의 用途指定되어 배정되고 있다. 이는 중앙정부가 지방정부의 自主性을 인정하지 않는 中央集權的 思考에서 나온 것으로 성공적인 지방자치제의 실시를 위해서는 시정되어야 할 사항이다. 많은 재원이 요구되는 대규모의 公共事業에 대해서만 중앙정부의 國庫補助金으로 사업을 수행하고 소규모의 사업에 대해서는 지방정부의 자율적인 의사에 맡겨 두는 것이 더욱 효율적일 것이다. 따라서 지방교부세는 전액 一般財源으로 사용할 수 있도록 하여야 한다.<sup>46)</sup>

다섯째, 기초자치단체에 지급되는 교부금업무는 중앙정부에서 광역자치단체로 移讓되어야 한다. 교부금 지급업무가 광역자치단체로 이양되면 지역간 특수성이 보다 더 세밀하고 객관적으로

45) 李啓植, 前掲書, 1990, p. 76.

46) 宜炳完, 前掲書, p. 243.

비교 검토되면서 교부금제도의 효율성이 향상될 것이다.<sup>47)</sup>

## 2) 國庫補助金制度的 改善方案

첫째, 國庫補助事業選定 및 評價基準의 客觀化이다. 현행 국고보조금제도의 운영에 있어서 여러가지 財政政策手段에 대한 評價 및 分析이 결여되어 있어 豫算浪費 등 財政配分の 經濟的 效率과 公平이 크게 저해되고 있는데 특정 公共事業의 推進을 위한 여러가지 財政政策의 選擇 問題를 객관적으로 分析할 수 있는 政策基準 및 政策模型의 개발이 시급히 요청된다.

둘째, 補助率 算定基準의 客觀化이다. 현행 국고보조금제도에서는 일정한 산정기준이 없이 다소 자의적인 방식에 의해 均一한 補助率이 적용되어 왔다. 따라서 각 地方自治團體의 住民所得水準, 人口, 事業單價, 特定公共支出의 價格 및 所得에 대한 需要彈力性 등 여러 要因을 고려하여 국고보조율의 적정수준을 결정해야 하며 영세한 국고보조사업을 포괄적으로 地方財政에 移管하여야 한다.

셋째, 國庫補助金制度的 一元化이다. 우리나라는 본래의 기능과 상반되는 交付金이라는 이름으로 教育財政交付金이 國庫補助金뿐만 아니라 전체 地方財政과 별개의 제도로서 독립적으로 운영되는 二元化 構造를 취하고 있는데 이는 세계적으로 극히 예외적인 제도이다. 이와 같은 제도에서는 教育投資가 이와 補完的인 다른 公共投資와 원활하게 연결되지 못하는 문제 등으로 인해 방대한 教育投資의 效率이 크게 저하되고 있다.<sup>48)</sup> 이와 같은 폐단을 시정하기 위하여 教育補助金을 이 제도와 명실상부한 국고보조금제도로 흡수하는 작업을 점차적으로 추진해 나가야 할 것이다.

## 4. 地方讓與稅制度的 效果的 活用方案

地方讓與稅制은 일정한 租稅를 국가가 징수하고 그 收入의 전부 혹은 일부를 일정한 기준에 따라 地方自治團體에 讓與하여 가급적 特定事業에 充當할 수 있도록 하는 제도이다. 이는 지방자치단체의 財政不充分을 보전하려는 것이 아니라는 점에서 地方交付稅와 다르고, 一般財源과 特定財源의 性格을 동시에 포함하며 또한 自立財源의 性格을 갖는다는 점에서 국고보조금과도 다른 兩者의 中間적인 性格을 가진다.<sup>49)</sup>

이러한 지방양여세제도가 다른 財源配分方法에 대하여 가지는 特徵을 요약하면 다음과 같다.

이러한 지방양여세제도가 다른 財源配分方法에 대하여 가지는 特徵을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방양여세제도는 증가하는 地方財政需要를 充足할 수 있는 것으로 自立財源基盤이

47) 황의서, “광역자치단체의 재정기능”, 『지방세』 1991년 제4호, p. 10.

48) 李啓植, 前掲書, 1990, p. 76.

49) 金東建, “地方讓與稅 導入과 發展方案”, 地方自治時代를 대비한 地方財政擴充方案에 관한 세미나 發表論文, 한국지방행정연구원, 1990, 10, p. 32.

근본적으로 취약한 地方財政을 補充하는 제도가 된다. 國稅의 地域的 偏重이 심한 상태에서 國稅를 地方稅로 일률적으로 移讓하는 경우 지역간의 財政 隔差만 심화되지만 地方讓與稅는 국세의 일부 稅目을 pooling하여 배분하므로 지역간의 격차를 배제하는 효과를 갖는다. 또한 용도를 제약하기는 하지만 補助金처럼 특정하지는 않는 委任으로 地方的인 事業推進의 폭이 넓어진다.

둘째, 地域開發을 촉진하고 지역간 개발격차해소를 위한 特定事業需要가 증대하는데 따른 財政的 뒷받침이 된다. 地域開發促進效果가 큰 地方道路整備事業, 落後地域, 공해지역 등 特殊地域에 대한 開發整備需要에 대처할 수 있다.<sup>50)</sup>

地方讓與稅制度는 일본에서 유일하게 시행되고 있는데 1954년도에 창설되었다. 地方稅源의 편제를 시정하고 과세방법의 적정을 기하기 위하여 지방세였던 입장세가 國稅로 전환되고 그 수입원의 90%를 인구에 따라 都·府·縣에 讓與함과 동시에 지방도로재원에 충당하기 위하여 휘발류세 수입액의 3분의 1에 상당하는 금액을 國道 및 都道, 府·縣道の 면적에 따라 배분하는 地方道路讓與稅가 그 시초이다. 이 1954년도의 지방도로양여세는 1년만에 폐지되었는데 이듬해에 세원을 다소 달리하는 지방도로양여세가 신설되었고 그 뒤를 이어서 1989년도에 창설된 소비양여세에 이르기까지 지방양여세는 서서히 늘어났다.

일본의 양여세는 1989년도에 소비양여세가 창설되기까지는 일본의 지방자치단체의 세입의 1%에도 미치지 못했으나 소비양여세의 도입으로 양여세 수입이 1989년도 자치단체세입예산의 2.3%를 차지하게 되었다.

<表 Ⅲ-10>에서와 같이 1988년도까지는 양여세의 근간을 이루는 것이 지방도로양여세와 자동차중량양여세였으며 석유가스양여세, 특별톤양여세, 항공기연료양여세는 그 비중이 미미했다. 그러다가 1989년도에 소비양여세가 창설되면서 전체양여세에 대한 소비양여세의 비중이 62%에 달하게 되고 지방도로양여세나 자동차양여세의 비중은 상대적으로 많이 떨어졌다.

이와 같은 양여세를 각 지방자치단체에 양여하는 기준은 세목에 따라 다르나 도로의 연장과 면적이 가장 많이 사용되는 기준이며, 항공기연료양여세의 경우와 같이 소음기준에 해당되는 지역 내의 세대수를 기준으로 삼는 경우도 있다.

한편 양여세 수입은 원칙적으로 특정재원이므로 그 용도가 한정되어 있는데 도로에 관계되는 경비에 충당하여야 하는 경우가 가장 많으며 항공기연료양여세는 공항관계시설이나 소음방지시설을 위하여 사용하여야 한다. 예외적인 양여세가 특별톤양여세인데 용도가 한정되어 있지 않는 일반재원이다.

地方讓與稅制度를 効果的으로 活用하기 위해서는 몇 가지 方案이 강구되어야 한다.<sup>51)</sup> 첫째, 지방양여세제도는 地方交付稅制度의 補完的 制度로 運營되어야 한다. 둘째, 지방양여세 대상사

50) 金東建, 前掲書, pp. 33~34.

51) 유병욱, "지방양여세 제도의 효과적 활용방안", 「지방자치」, 1991년 9월호, pp. 136~137.

업의 選定基準을 明確히 설정해야 한다. 셋째, 租稅原則에 따라 양여세 대상세원의 選定이 이루어져야 한다. 넷째, 양여세 支給基準을 標準化하기 위해서 지방정부의 재정수요측정에 있어서 精密性과 客觀性을 기해야 한다. 다섯째, 각 事業別 讓與金 特別會計를 설치하여 費用과 收益性 確保를 위한 지방양여세 제도는 國稅의 地方稅 移轉 方案과 並行하여 시도되어야 한다.

이러한 관점에서 볼 때 電話稅, 讓渡所得稅, 土地超過利得稅, 環境保全稅 등이 양여세의 對象稅目으로 고려할 수 있다.

〈Ⅲ-10〉 日本 地方讓與稅 推移

구분	연도	1986	1987	1988	1989
지방도로양여세		287,197 (59.6)	308,317 (60.2)	293,700 (59.0)	326,000 (22.4)
석유가스양여세		15,200 (3.2)	15,029 (2.9)	15,400 (3.1)	15,700 (1.1)
특별톤양여세		10,347 (2.1)	10,370 (2.0)	10,000 (2.0)	11,100 (0.8)
자동차중량양여세		160,097 (33.2)	168,503 (32.9)	168,300 (33.8)	184,500 (12.7)
항공기연료양여세		9,400 (1.9)	10,049 (2.0)	10,200 (2.0)	10,600 (0.7)
소비양여세		—	—	—	904,500 (62.2)
합계		482,241 (100)	512,268 (100)	497,700 (100)	1,453,400 (100)

注: 1) 1987년도까지는 결산이며 그후는 예산임

2) ( )안 수치는 구성비임

3) 매상양여세가 1987년도 예산에 계상되었으나 매상세법안이 폐기됨에 따라 징수되지 않았으므로 1987년도 결산에 불포함.

자료: 유훈, "지방양여세도입-세원편재시정하고 자주재원효과기대", 「지방자치」 1990년 3월호, p. 91.

5. 地方歳出構造의 合理化

1990년도 지방자치단체의 일반회계 歳出예산의 기능별, 단체별 세출내역이 다음의 〈表 Ⅲ-11〉에 나타나 있다. 전체적으로 일반행정비가 20.1%, 사회복지비가 18.10%, 산업경제비가 12.17%, 지역개발비가 27.74%, 문화 및 체육비가 6.01%, 민방위비가 2.11% 등으로 구성되어 있으며 의회비는 불과 0.83%에 불과하다. 이중 산업경제비와 지역개발비의 대부분이 투자비로 간주될

것이며, 사회복지비 및 문화·체육비의 극히 일부분이 투자비에 포함될 것이다. 따라서 일반회계 예산의 40%에 해당되는 약 5조원 정도가 지방정부의 재정투자사업에 투하되고 있으며, 내용으로는 農業분야, 殖産業, 商工運送 등에 투자가 이루어지고 있다. 일반행정비가 일반회계 예산의 20%나 차지하고 있는데 이는 지방공무원의 인건비와 관리비 등으로 구성되는 행정비용이 크기 때문이다. 한편 支援諸費가 13% 수준인데 이것은 주로 타기관 등에 대한 전출금과 지방채무지불 비용에 충당하고 있으며, 따라서 支援諸費의 일부도 간접적으로나마 투자비와 연계되어 있다고 할 수 있겠다. 일반회계예산을 지방자치단체별로 보면 전체적으로는 서울과 地方이 대략 20 : 80의 비중을 차지하고 있으나 投資費와 관련된 예산만을 볼 때는 지방의 비중이 이보다 약간 높다고 하겠다.

〈Ⅲ-11〉 一般會計 歲出豫算의 機能·團體別 分類(1990년)

(單位 : 10억원, %)

區 分	全 國	서 울	地 方	直 轄 市	9 個 道
議 會 費	111 ( 0.83)	22	89	6	19
一 般 行 政 費	2,699 (20.0)	527	2,142	149	204
社 會 福 祉 費	2,414 (18.0)	494	1,920	222	555
產 業 經 濟 費	1,623 (12.17)	14	1,609	76	744
地 域 開 發 費	3,700 (27.74)	471	3,229	666	862
文 化 及 教 育 費	802 ( 6.01)	274	528	204	118
民 防 衛 費	281 ( 2.11)	69	212	53	18
支 援 及 其 他 經 費	1,738 (13.03)	827	911	353	408
合 計	13,338 (100.00)	2,699	10,639	1,729	2,927

자료 : 內務部, 「地方自治團體 豫算概要」, 1990.

따라서 지방정부의 투자단위로서의 역할을 새롭게 인식하여 地域住民의 便益增大와 地域開發 與件의 強化에 效果가 큰 投資事業, 開發事業에 대한 財政投資의 比重을 높이는 방향으로 歲出運用의 패턴을 변화시켜야 한다. 다음으로 지방자치단체의 社會間接資本이 서울, 부산 등 일부지역을 제외하고는 資源開發 및 環境保存의 性格의 투자위주로 이루어지고 地域生産基盤의 擴充이나 所得伸張을 위한 國土開發基盤과 生活環境整備分野에 대한 投資比重은 비교적 낮은 수준에 그치고 있다. 따라서 地域經濟力의 強化에 직접적으로 기여하는 道路, 交通, 生産立地 構成 등에 대한 資本支出의 비중을 늘리도록 노력해야 할 것이다. 또한 事業的 性格을 띠는 각종 행정서비스분야를 과감히 地方公企業이나 會社形態로 轉換하여 歲出構造의 質的 改善과 더불어 지방정부의 財源調達基盤의 合理化를 기할 필요가 있다고 하겠다.<sup>52)</sup>

52) 朴種九, “地域經濟活性化와 地方財政의 役割”, 「地域發展과 地方財政」, 1990. 10, 한국개발연구원, pp. 172~173.

## IV. 濟州道 地域財政의 實態와 問題點

### 1. 濟州地方財政의 實態

1980년부터 1990년까지 國家財政은 그 규모가 278%, 地方財政은 434% 신장되었는데 비하여 濟州地方財政은 476%나 伸張되었다. 또한 매년 증가율은 15.3~22.8%로 꾸준한 신장추세를 나타내고 있다. 그렇지만 1990년 一般會計 豫算基準으로 總財政에 대한 비율은 0.9%이고 全體 地方財政에 대한 比率은 1.96%를 차지하는데 불과하다.

〈表 IV-1〉에서 일반회계 원천별 세입내용을 살펴보면 稅外收入(27.8%에서 15.0%)과 地方交付稅(39.8%~30.7%)는 漸減趨勢를 나타내고 있는 반면 國庫補助金은 漸增趨勢(20.4%~30.9%)를 나타내고 있다.

〈表 IV-1〉 一般會計 源泉別 歲入

(단위: 백만원, %)

년중	총 계	지 방 세	세 외 수 입	지방교부세	보 조 금	지 방 채
1981	44,040	9,170(20.8)	12,242(27.8)	12,312(28.0)	10,316(23.4)	—
1982	50,930	8,089(15.9)	14,175(27.8)	16,741(32.9)	11,925(23.4)	—
1983	66,873	12,542(18.8)	15,081(22.6)	23,638(35.3)	15,612(23.3)	—
1984	74,460	12,601(16.9)	14,658(19.7)	29,633(38.9)	17,568(23.6)	—
1985	70,719	14,260(20.2)	14,350(20.3)	26,521(37.5)	15,588(22.0)	—
1986	88,090	15,038(17.1)	20,035(22.7)	35,085(39.8)	17,932(20.4)	—
1987	114,460	17,568(15.3)	24,713(21.6)	40,703(35.6)	31,476(27.5)	—
1988	141,541	26,907(19.0)	33,151(23.4)	48,274(34.1)	33,209(23.5)	—
1989	201,157	45,808(22.8)	38,830(19.3)	59,447(29.5)	57,072(28.4)	—
1990	209,481	44,991(21.4)	31,443(15.0)	64,301(30.7)	64,889(30.9)	3,926(0.02)

1) 1990년 수치는 예산 수치임.

자료: 지방재정년감(내무부).

제주도의 財政自立度는 최근 10년동안('81~'90) 36.4%~48.6%로 지방자치단체 평균자립도에 못미치는 낮은 수준을 보여주고 있다. 〈表 IV-2 참조 1989년 결산 기준〉으로 제주도의 재정자립도는 42.1%로 道平均 43.7%에 미달될 뿐 아니라 全國平均 55.9%에 훨씬 못미치는 매우 낮은 수준에 있다. 이와는 달리 경기도의 재정자립도는 67.0%로 전국평균수준을 훨씬 상회하고 있어 地域經濟力의 隔差, 人口水準, 産業構造 등 지역경제기반과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다 (表 IV-3 참조).

지방세의 세목별 상황을 〈表 IV-4〉에서 살펴보면 비교적 안정적인 伸張勢를 견지하고 있는

〈表 IV-2〉 財政自立度

(단위 : 백만원, %)

연 중	일반회계수입	자체수입	자립도	
			지방세	세외수입 (B/A)
1981	44,040	21,412	9,170	48.6
1982	50,929	22,264	8,089	43.7
1983	66,875	27,623	12,542	41.3
1984	74,460	27,259	12,601	36.6
1985	70,719	28,610	14,260	40.5
1986	88,089	35,073	15,039	39.8
1987	114,460	42,281	17,568	36.9
1988	141,541	60,058	26,911	42.4
1989	201,157	84,638	45,808	42.1
1990	209,481	76,354	44,911	36.4

1) 1990년 수치는 예산 수치임.

자료 : 지방재정년감(내무부).

〈表 IV-3〉 財政自立度

계층별	지표별		일반회계 자주재원비율 (자립도) %	계층별	지표별		일반회계 자주재원비율 (자립도) %
	단체별 유형별	해당 단체수			단체별 유형별	해당 단체수	
전국	평균	275	55.9	도	평균	5	43.7
서울	평균		83.6	경강충충 전전 경경 계계	기원 북북 남남 북북 남남 주주		67.0
	특별시	본청평균	5			97.7	37.5
직할시	평균		68.6			41.6	
	부대인 광대	산구 천주 전	70.8			32.3	
			72.9			35.6	
			75.9			27.8	
			54.8			38.5	
본청평균	5	81.9	50.5				
부대인 광대	산구 천주 전	84.6	42.1				
		86.4	37.7				
		89.2	67.4				
		66.2	31.1				
		71.2	37.1				

注 : 전국은 총계규모기준임.

자료 : 한국지방재정공제회, 「지방재정분석」, 1990, p. 226.

〈表 IV-4〉 지방세 징수

(단위 : 백만원, %)

구 분	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1988	1988	1989	1990
총 계	9,170	8,089	12,542	12,601	14,260	15,039	26,911	26,911	45,808	67,270
보 통 세	8,069	6,790	11,211	11,063	2,418	13,029	15,446	24,425	42,798	63,310
취 득 세	1,529 (16.7)	2,123 (26.3)	2,245 (17.9)	2,394 (19.0)	3,032 (21.2)	3,072 (20.4)	3,595 (20.5)	5,153 (19.1)	7,584 (16.5)	16,921 (25.1)
등 록 세	1,154 (12.6)	1,578 (19.5)	2,150 (17.1)	1,975 (15.7)	2,133 (14.9)	2,665 (17.7)	3,652 (20.8)	5,025 (18.7)	7,676 (16.7)	12,321 (18.3)
면 허 세	173 (1.9)	219 (2.7)	247 (1.9)	247 (1.9)	157 (1.1)	171 (1.1)	187 (1.0)	245 (0.9)	296 (0.6)	352 (0.5)
주 민 세	640 (7.0)	585 (7.2)	932 (7.4)	924 (7.3)	985 (6.9)	1,104 (7.3)	1,375 (7.8)	2,017 (7.5)	2,471 (5.3)	3,247 (4.8)
재 산 세	1,444 (15.7)	1,645 (20.4)	2,074 (16.5)	2,141 (17.0)	2,479 (17.4)	2,813 (18.7)	2,963 (16.9)	2,941 (10.9)	3,472 (7.6)	2,102 (3.1)
자 동 차 세	468 (5.1)	513 (6.3)	629 (5.0)	765 (6.0)	788 (5.4)	921 (6.1)	1,174 (6.7)	1,634 (6.1)	2,523 (5.5)	3,925 (5.8)
농 지 세	2,592 (28.2)	20 (0.2)	2,819 (22.5)	2,495 (19.8)	1,440 (10.1)	704 (4.7)	824 (4.7)	919 (3.4)	1,136 (2.5)	350 (0.5)
도 축 세	69 (0.7)	107 (1.3)	115 (0.9)	122 (0.9)	163 (1.1)	192 (1.3)	201 (1.1)	193 (0.7)	198 (0.4)	212 (0.3)
담 배 판 매 세	-	-	-	-	1,251 (8.8)	1,387 (9.3)	1,475 (8.4)	5,926 (22.0)	17,072 (37.3)	19,093 (28.4)
토지과다보유세	-	-	-	-	-	-	-	372 (1.4)	424 (0.9)	4 (0.006)
마 권 세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17 (0.02)
총 합 토 지 세	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,766 (7.1)
목 적 세	871	1,056	1,250	1,387	1,601	1,757	1,909	2,184	2,724	3,960
도 시 계 획 세	569 (6.2)	660 (8.1)	788 (6.3)	872 (6.9)	1,020 (7.1)	1,093 (7.3)	1,145 (6.5)	1,261 (4.7)	1,487 (3.2)	1,911 (2.8)
소 방 공 동 시 설 세	144 (1.5)	212 (2.6)	262 (2.0)	292 (2.3)	344 (2.4)	387 (2.6)	431 (2.4)	523 (1.9)	650 (1.4)	762 (1.1)
사 업 소 세	158 (1.7)	184 (2.3)	200 (2.0)	223 (1.7)	237 (1.7)	277 (1.8)	333 (1.9)	400 (1.5)	587 (1.3)	777 (1.1)
과 년 도 수 입	230 (2.5)	243 (3.0)	81 (0.6)	151 (1.2)	241 (1.7)	253 (1.7)	213 (1.2)	302 (1.1)	286 (0.6)	510 (0.7)

자료 : 제주도

稅目은 取得稅, 登錄稅, 住民稅, 自動車稅, 消防共同施設稅, 事業所稅 등이다. 취득세는 16.5%~26.3%, 등록세는 12.6%~20.8%, 주민세 4.8%~7.4%, 자동차세 5.1%~6.7%, 소방공동시설세 1.1~2.3%, 사업소세 0.6%~3% 수준을 유지하고 있다. 급격한 增加趨勢를 보이고 있는 것이 담배소비세인데 반해 減少勢를 나타내고 있는 稅目은 免許稅, 農地稅, 도축세, 都市計劃稅, 財産稅 등으로서 면허세는 '81년도 1.9%에서 '90년도에는 0.5%로, 농지세는 '81년도의 28.2%에서 '90년도에는 0.5%, 도축세는 '81년도 0.7%에서 '90년도에는 0.3%로, 도시계획세는 '81년도 6.2%에서 '90년도에는 2.8%로, 재산세는 '81년도 15.7%에서 '90년도에는 3.1%로 각각 떨어졌다. 또한 '90년도에 신설된 종합토지세는 47억 6천 6백만원으로 7.1%를 차지하고 있다.

<表 IV-5>에서 '81~'90년 一般會計 機能別歲出推移를 살펴보면 一般行政費는 '85년까지는 33%~42%까지 增加勢를 유지해오다가 '86년부터는 점차 減少勢를 나타내어 '90년도에는 19.4%로 그 비중이 낮아졌다.

반면 産業經濟 및 地域開發費는 39%~53.5%로 漸增勢를 보이고 있으며 사회복지비는 8%~15.9% 수준을 유지하고 있다.

<表 IV-5> 일반회계 기능별 세출

(단위 : 백만원, %)

연 중	총 계	일반행정비 <sup>1)</sup>	사회복지비 지방세	산업경제및 <sup>2)</sup> 지역개발비	기타 경비
1981	41,333	13,665 (33.1)	5,597 (13.5)	19,423 (47.0)	2,648 (6.4)
1982	47,942	19,284 (40.0)	5,941 (12.4)	18,191 (38.0)	4,526 (9.4)
1983	62,401	23,721 (38.0)	5,679 (9.1)	26,048 (41.7)	6,953 (11.1)
1984	72,751	24,543 (33.7)	5,793 (8.0)	33,435 (46.0)	8,980 (12.3)
1985	66,447	27,586 (41.5)	7,773 (11.7)	26,535 (40.0)	4,553 (6.8)
1986	81,112	19,075 (23.5)	12,662 (15.6)	39,322 (48.5)	10,053 (12.4)
1987	105,248	23,638 (22.4)	14,897 (14.1)	56,314 (53.5)	10,399 (9.9)
1988	128,452	26,053 (20.3)	20,427 (15.9)	60,684 (47.2)	21,288 (16.6)
1989	172,250	32,523 (18.9)	24,648 (14.3)	90,072 (52.3)	25,007 (14.5)
1990	209,481	40,742 (19.4)	32,094 (15.3)	109,182 (52.1)	27,463 (13.1)

- 1) 1988년 이후는 의회비 포함
- 2) 1987년 이전은 산업경제 및 공익사업비임.
- 3) 1990년 수치는 예산 수치임.

자료 : 지방재정년감(내무부)

이상에서 살펴본 濟州道 地方財政의 問題點을 살펴보면 첫째 地方財政規模가 零細하다는 점이다. '90년도 예산기준으로 일반회계와 특별회계를 합하여 3천4백5십7억원으로 전국지방재정의 1.2%에 불과한 아주 영세한 재정규모이다.

둘째는 自主財源收入이 貧弱하다는 점이다. 1991년 예산기준으로 제주도의 財政自立度는 44%로 全國平均 64.8%에 훨씬 미달함으로써 새로운 재정수요가 계속 발생하고 투자수요의 변화가 있음에도 불구하고 이에 탄력적으로 대응할 수 있는 재정적 기반을 갖추고 있지 못한 실정이다. 따라서 부족분은 의존수입으로 보전함에 따라 中央政府의 財政調達에 크게 의존할 수 밖에 없다.

셋째, 稅源構造가 取得稅, 登錄稅 등 財産課稅中心으로 편성되어 있어 稅源의 伸張性과 所得彈力性이 낮은 실정이다.

넷째, 歲出에 있어서 人件費의 比重이 높다. '89년 결산기준으로 歲出決算 중 인건비 비율은 10.5%로 전국평균 13.8%보다는 낮지만 지방세에 대한 인건비 비율은 45.6%(전국평균 32.6%), 自主財源에 대한 인건비 비율은 25.1%(전국평균 20.0%)로 전국 평균을 훨씬 상회하고 있다.

## 2. 濟州地方財政의 擴充方案

제주지방재정확충방안은 제3장에서 考察한 地方財政擴充方案과 거의 유사하다. 본격적인 지방화시대를 맞이하여 他市, 道에서 추진중이거나 최근부터 시행하고 있는 재원마련 事例를 요약하면 <表 IV-6>과 같다.

<表 IV-6> 地方自治團體의 財源擴充의 事例

지방자치단체명	시행주체	사 업 내 용
서울특별시	관 악 구 강 동 구	1) 과태료부과징수조례, 규정 60종 제정 2) 도로점용료 부과 3) 하수도점용료, 지하점용료 부과 예정 4) 주차료 2배인상, 무료노상주차장 유료전환 ○ 관악산개발입장료, 쓰레기 수거료 징수 검토 ○ 광나루수영장, 요트장 직영계획
부산직할시	북 구 강 남 구 금 정 구 영 도 구	1) 컨테이너 화물세 신설(사업효과:년 3백억) 2) 공해세 징수방안 검토 3) 시민회관, 문화회관사용료 및 주민등록등본발급수수료 인상 검토 4) 해상신시가지, 주거단지, 경영수익사업직영 방침 ○ 낙동강 모래 채취 수입 ○ 경마장 유치 마권세수입, 관광영농단지조성에 의한 입장료 수입 ○ 금정산 입장료 수입 ○ 동삼 동하리 매립사업(사업효과 40~50억)

지방자치단체명	시행주체	사 업 내 용
대구직할시		1) 주차료 인상 검토 2) 노상 및 노외 주차장 확장 직영계획 3) 도로점용료 부과 검토
인천직할시		1) 송도 해상신도시 건설(추진기간 '91~2000, 사업효과 9천억) 2) 공원위락시설 요금징수대상 확대 3) 인천대공원에 위락시설 설치 사용료 징수계획 4) 타지역 차적차량 차적 옮기기 추진
광주직할시		1) 상무대 신도심 개발사업(추진기간 1994~, 사업효과:1천억원) 2) 사유지에 주차빌딩건설, 레미콘 공장직영방안 검토
대전직할시		1) 공단조성, 택지개발사업(추진기간 '91~'92, 사업비 3천7백66억, 사업효과 4백억) 2) 아파트 직영건설(추진기간 '91~'92, 사업비 7백 6억)
경 기 도	광 명 시 안 양 시 양 평 시	1) 종합토지세 토지등급과 건물과세 시가표준현실화 2) 자동차, 골프, 콘도미니엄회원권 과표 상향조정 재산세, 등록세, 취득세 부과방침 3) 자원세, 관광세, 중기등록세, 공해세 신설추진 4) 하천폐천부지 점용 사용료, 인감증명발급수수료 대폭 인상 검토 ○ 아파트 공장(추진기간 '91~92, 사업효과 10억원) ○ 석산개발(추진기간 '91~93, 사업효과 1백14억 7천2백만원) ○ 남한강 골재 채취사업(추진기간 '91~, 사업효과 1백 26억원) 5) 택지개발사업(추진기간 '91~92, 사업비 1조7천8백5십3억6천1백만원, 사업효과 투자액대비 10% 이익)
강 원 도		1) 수자원, 관광자원, 지하자원세 신설추진(사업효과 1백40억2천5백만원) 2) 비지정관광지 입장료 징수사업, 쓰레기 수거료 (추진기간 '89, 사업효과 7천9백만원) 3) 택지조정사업(사업효과 30억) 4) 위락시설, 향만공영개발 등 경영수익사업(추진기간 '92~'96), 사업효과 3천79억4천3백만원)

지방자치단체명	시행주체	사 업 내 용
충 청 북 도		1) 자원세 신설 2) 금강 제2휴게소 설치 추진
충 청 남 도	천 안 군 연 기 군 금 산 군	1) 각종 수익사업 추진(추진기간 '91~'92, 사업비 1천2백70억, 사업효과 1천2백63억3천5백만원) ○ 공동묘지개발, 공장부지조성(추진기간 '90~'91, 사업비 4억2백만원, 사업효과 15억2천만) ○ 모래자갈채취 직영(추진기간 '91~ , 사업효과 13억6천2백만원) ○ 쓰레기 매립장 및 위생처리시설 이용, 공장부지, 택지개발(추진기간 1990~2005년, 사업비 11억7천만원, 사업효과 6억4천5백만원)
전 라 북 도		1) 택지개발 등 토지개발사업과 석산골재채취 등 경영수익사업(추진기간 1991년, 사업비 1천4백74억, 사업효과 1천2백48억원) 2) 제3섹타 공기업 창업운영(토지개발공사, 종합식품가공공장, 석산개발공사) 3) 현행 24% 토지과표 '94년까지 60%로 현실화 4) 공해세, 관광세 신설
전 라 남 도	순 천 시 무 안 군 신 안 군	○ 택지개발(추진기간 '91~'94, 사업비 5천9백75억원, 사업효과 7백52억원) ○ 농산물 판매시장(사업비 4억6천7백만원, 사업효과 1억원) ○ 규사광 공유수면 점용료(추진기간 '86~'91, 사업효과 5천3백54만원, 91. 4月 1천29만5천)
경 상 북 도		1) 공시지가 22.7% 토지과표 현실화 2) 자동차세, 취득세, 주민세 체납액 일소(사업효과 50억원) 3) 공유재산(사업효과 5억) 4) 청송 관광휴양단지개발 등 경영수익사업(사업비 1천5백50억, 사업효과 2백96억원) 5) 주민세, 면허세, 사업소세 등 정액세의 현실화 및 오물수거료, 상하수도 사용료 등 770여가지 각종 수수료 料率 재조정 검토 6) 재산세 비과세 감면대상 대폭축소 건의 7) 민관공동출자 추진위원회 구성 사업추진

지방자치단체명	시행주체	사 업 내 용
경 상 남 도	삼 천 포 시 고 성 군 통 영 군 마 신 시 진 주, 밀 양, 거 창 시	1) 대단위 공장지대 입주업체 대해 공해세 신설 예정 ○ 타지역 차적차량 옮김(사업효과 3천만원) ○ 폐천부지로 공장부지 조성 ○ 양식장 공우수면사용 점용료 징수 검토 ○ 1백25cc 미만 오토바이 등록세 부과(사업효과 2억 6천만원) ○ 관광유원지 입장료 인상 추진

자료: 동아일보 1991년 7월 20일자 3면, 22일자 5명, 23일자 5면 기사내용을 필자가 요약정리.

제주지방재정확충을 위한 實現可能한 方案은 다음과 같다.

- 1) 綜合土地稅 土地等級과 建物市價標準現實化를 통한 地方稅 增大
- 2) 새로운 使用料收入源의 發掘(도로점용료) 및 手數料率 調整을 통한 수입증대(주민등록등본발급, 인감증명 등)
- 3) 二徒地區宅地建設, 細花, 동귀리의 공우수면매립, 연동지구 택지개발 등 경영수익 사업의 증대
- 4) 쓰레기 매립장 埋立地域 이용한 宅地開發事業
- 5) 他地域 차적차량에 대한 차적옮기기 추진
- 6) 上·下水道 料金の 料率體系를 原價報償의 料率體系로 개선<sup>53)</sup>

본격적인 지자체 실시를 맞아 전국의 自治團體들이 민간과 공동으로 벌리는 官民合資事業이 활발히 추진되고 있다. 서울시 등 전국자치단체들은 지방재정의 부담을 크게 늘리지 않으면서 事業收益性과 公益性을 동시에 살리는 이른바 「제3섹타」事業方式을 지역별로 추진하고 있다. (表 IV-7 참조).

제3섹타사업은 그 동안 自治團體 直營體制나 公企業形態의 運營을 통해 수익성이 입증된 분야를 중심으로 순수민영화에 따른 독점의 폐해를 줄이면서 民間企業의 經營方式을 導入하는 형태이다.

이 사업은 민간기업의 참여를 촉진시키기 위해 사업수익성이 가장 높은 지역특화사업 및 유료화가 가능한 지하철 도로 역세권 개발 등 대규모 개발사업화, 농산물도매시장, 주차장관리, 택지개발사업 등을 중심으로 개발해 나갈 계획이어서 지역경제가 활성화 될 것으로 기대된다.

53) 상수도 가정용 2종인 경우 기본료 10ton에 1,300원 초과시 톤당 240원, 하수도요금은 기본료가 350원으로, TV시청료(2,500원)에도 훨씬 못미쳐 상·하수도 특별회계의 적자요인이 되고 있음.

濟州地域에서는 도시재개발, 지하상가조성, 유료주차장시설, 공유수면매립, 중소규모주택단지조성, 토석개발 등의 사업과 관광단지관리, 위탁·휴양시설관리 등이 제3섹타가 담당할 수 있는 구체적인 사업이다.

〈表 IV-7〉 지방자치단체의 제3섹타방식 사업 대상

지방자치단체명	사 업 대 상
서울특별시	○ 주차장관리, 역세권 개발, 지하상가 ○ 시립병원, 공원, 시립예술공연단
부산직할시	○ 도시개발공사(지분 49% 시민 몫) ○ 수산물 도매시장
인천직할시	○ 고속 및 시외버스 종합터미널사업(市 51%, 民間 49%)
대구직할시	○ 재개발사업 ○ 주차장관리, 지하철공사(민간지분 49% 내)
경기도	○ 도시개발, 관광리조트사업, 토산물 가공 ○ 농수산물도매시장(시범사업으로 선정, 수원시)
충청북도	○ 속리산 말티고개에 전망대, 휴게소, 주요시설치운영(투자비 150억원, 민간지분 49%)
충청남도	○ 서천의 금강하구둑 관광지, 한산모시타운 ○ 온양의 시장상가 개발
전라북도	○ 김제군 모악산국립공원개발 콘도위락시설유치 ○ 무주구천동 관광지 개발
경상남도	○ 울산시 지하상가 개발 ○ 마산시 공유수면매립 ○ 김해시 지역버스터미널 건설사업 ○ 울산시 가지산에 숙박, 상가, 관광복합단지 건설(투자비 5백억) ○ 진해, 충무, 밀양시: 쓰레기를 고체연료로 만드는 공장건설 ○ 진주시 방역소독용역 ○ 통영 공원묘지개발 ○ 협천 합천댐의 관광유람선 운영사업
제주도	○ 세화리 온천개발 ○ 서귀포시 신시가지 위락공원 개발 ○ 지하도 주차장 단지 건설

資料: 한국경제신문 1991년 8월 17일자 15면의 기사내용을 필자가 요약 정리.

## V. 地域經濟活性化를 위한 地方産業育成方案

### 1. 地方産業育成施策

#### 1) 地域特性에 맞는 施策의 樹立施行

많은 사람들은 地方自治制가 실시되면 지방의 산업과 생활환경이 획기적으로 變化할 것으로 기대하고 그 變化의 內容을 구체적으로 豫測할 수 있을 것으로 생각하는 것 같다.

그러나 지방자치제의 실시가 地域別 産業의 發展을 가져오는 직접적인 원인은 아니며 산업의 발전은 주로 해당지역의 賦存資源과 投資財源의 配分에 따라 결정되는 것이다.<sup>54)</sup>

지역주민의 참여가 확대되고 住民統制가 強化되면 지역의 구체적인 여건을 감안한 合理的인 開發計劃을 樹立할 수 있는 가능성은 많아질 것이다. 中央集權의인 行政體制下에서 중앙정부가 수립하는 지역개발계획이 전반적으로는 합리적인 경우에도 일부지역에서는 불합리한 資源浪費를 초래할 수도 있을 것이다. 그러나 現地실정에 정통한 住民들이 政策決定에 影響을 미칠 수 있게 되면 이러한 낭비를 막을 수도 있을 것이다.

예를들면, 공업이 낙후한 郡에서 農工地區를 造成하는 경우에는 土地分讓貸金에 대해서 坪當 35,000원을 보조하고 계약금을 제외한 잔액은 長期分割償還토록하며 업체당 8억원까지 長期低利로 융자해 주고 있는데 지역여건상 1차산업에 特化하는 것이 바람직할 수도 있을 것이다.<sup>55)</sup>

한편 農外所得增大를 目的으로 農工地區 入住企業에 지원하는 대신 농어촌 주민을 직접 지원하는 방식으로 전환할 것을 요구하는 논의가 제기될 수도 있다. 이처럼 지방자치제의 실시가 政府施策의 變化를 유발하는 계기가 될 수도 있다.

#### 2) 綜合的 地域開發計劃의 推進

中央政府가 部處別로 추진하는 施策들을 自治團體가 施行하는 경우에는 시책 상호간에 모순이 생기거나 각종 시책의 수혜자간에 衡平上 問題가 야기될 수도 있을 것이다. 따라서 모든 계층의 이익을 고려하기 위해 各 部門을 均衡있게 支援育成함으로써 綜合的이고 體系的인 地域開發을 추진하도록 유도하는 결과가 될 수도 있다.

#### 3) 産業公害에 대한 關心提高

지금까지는 공업단지를 조성하고 있는 入住企業을 유치하는 경우에 전국적인 관점에서 國土의 效率的인 利用과 公害業種의 적절한 地方分散을 통한 環境汚染防止에 중점을 두어왔다. 그러나 산업화의 진전에 따라 公害가 增加하고 국민의 관심이 높아짐에 따라 최근에는 공업단지에 공해업종을 입주시키는데 대해 地方自治團體와 住民의 反對가 심해지고 있다.

앞으로는 公害業種의 入住를 위한 工業團地造成이 더욱 어려워질뿐만 아니라 모든 製造業體의

54) 홍원주, 지방자치제 실시되면 지역산업 어떻게 달라지나?, 기업경영, 1990. 3, p. 39.

55) 上揭書, p. 40.

공해배출 및 처리실태에 관한 주민의 관심이 높아질 것으로 전망된다. 따라서 철저한 公害防止施設의 設置와 正常可動이 이루어져야 할 것이며 公害處理技術의 開發에 박차를 가해야 할 것이다.

이에 따라 環境保全 및 産業公害防止에는 바람직한 결과를 가져올 것으로 기대되지만 短期的으로는 기업의 처리비용증가와 입지확보곤란으로 기업인과 주민의 갈등이 심화될 염려가 있으므로 企業人의 충분한 事前準備가 필요할 것이다.

## 2. 地方中小企業 育成方案

우리나라 중소기업은 製造企業의 97.6%, 從業員收 58.8% 등 國民經濟上 중요한 비중을 차지하고 있다. 이처럼 국민경제의 기여도와 역할이 크에도 불구하고 規模의 零細性, 技術水準의 落後, 資金調達能力의 不足, 施設의 老後化, 高級人力의 不足 등 많은 經營管理上의 애로요인을 가지고 있다. 地方化, 開放化, 國際化 時代를 맞이하여 地方自治制의 活性化의 前提條件으로서 지방중소기업의 활력이 어느 때 보다도 절실하다. 특히 90년대는 정치경제의 급속한 민주화 추진에 따라 중산층의 속성이 절대적인바 중소기업은 많은 뜻 있고 힘있는 자에게 創業의 機會를 提供하고 人材養成과 배출을 통해 활력을 주므로 사회안정에 적극 기여해야 한다.<sup>56)</sup>

지방중소기업의 육성은 工業化 자체를 目的으로 하기보다는 地域發展과 地域經濟活性化方向으로 轉換해야 한다. 때문에 나열적인 목표보다는 具體的이고 實踐可能한 몇가지 方案을 살펴보면 다음과 같다.<sup>57)</sup>

### 1) 地方中小企業에 대한 立地供給 및 稅制支援 擴大方案

지역별 성장거점에 아파트형工場, 소규모기업전용공단을 신설예정인 “中小企業 立地事業團”등을 통해 확대조정하고 農工團地運營에 있어서 地域間 伸縮性을 부여하며 “特定開發促進地域”을 合理的으로 指定하고 입주기업에 대해서는 租稅特例支援을 적극 실시할 필요가 있다.

### 2) 地方中小企業에 대한 支援資金 擴大方案

중소기업구조조정기금 등 政策性 資金인 경우 지방중소기업에 대해 일정비율(예: 60%)을 配定하거나 落後地域에 정책적 배려를 하는 것도 검토 가능하다.

또한 지방자치단체가 主管하여 중앙 및 지방재정출연, 민간출연, 은행차입 및 지방채 발행 등 다양한 형태의 財源을 통해 地域特化産業育成을 위한 支援資金을 대규모로 造成·運營하는 方案도 검토될 수 있다.

### 3) 地方中小企業支援組織과 機能의 擴充

地方商工行政機能을 強化하기 위해 地方工業試驗所 등을 활용하고 장기적으로는 일본의 地方

56) 李秀炯, 지방자치제의 활성화와 중소기업 육성, 기업경영, 1990. 3, pp. 44~45.

57) 한영수, 지방중소기업의 육성, 나라경제, 1991. 7, p. 42.

行政組織(8개 지방통신국 및 47개 都, 道, 府, 縣내 중소기업전담부서)과 미국 SBA의 地方組織(110개 지방청, 63개 시·군 분실)과 같은 地方行政組織을 구비할 필요가 있을 것이다. 한편 지방창업투자회사와 지방리스회사설립의 확대가 시급하다.

#### 4) 政府 및 有關機關의 權限委任

이미 '산업입지 및 개발에 관한 법률('91년 1월)에' 의해 農工團地 指定權을 市·郡·區에, 地方工團指定權을 市·道에 委任하였고 최근에는 중소기업사업 등을 市·道에 委任한 바 있으나 앞으로 地自制實施와 더불어 더 많은 權限이 지방에 委任되어야 할 것이다. 한편 金融機關의 경우에도 각종자금의 支援限度 전결권 등을 지점에 과감히 委任할 필요가 있다.

#### 5) 地方中小企業이 域내에서 뿌리내리기 위한 企業要件 마련

地方所在 理工系大學의 育成, 産業技術人力의 地方定着을 위한 兵役特例, 技術訓練 등 誘引施策의 實施, 官·民·學協議會 構成을 통한 産學協同體制의 構築.

域내 대기업-중소기업간 系列化事業과 중소기업간 協同化事業의 活性化와 함께 産業支援서어 비스機關(業體)의 擴充이 필요하다.

6) 經營管理的 側面에서 組織·人事·生産·마케팅·財務·會計管理면에서 改善策이 構築되어야 한다.

地方中小企業은 각 地域에서 經濟活動의 主體로서 地方財政의 後援者로서 域內雇傭의 創出者로서 地自制의 성공여부를 가름하는 핵심적인 役割을 수행하게 될 것이다. 개성과 매력이 있는 지역의 건설의 핵심주체로서의 中小企業育成은 지역을 위한 바로 그 地域의 課題이지만 아직은 政府役割의 領域이 크다고 할 수 있다. 다만, 민간-정부간, 그리고 중앙-지방정부간 합리적인 役割分擔이 설정되어야 할 것이다.

## VI. 結 論

地方自治는 지방의 自治財源으로 지역주민의 自主的인 意思決定에 의하여 지방의 사무를 처리하는 것을 의미한다. 따라서 지방자치제를 우리의 바람직한 제도로 정착시키기 위해서는 地域住民과 地方公務員이 自治力量이 향상되어야 하고 중앙정부와 지방정부간에 적정한 業務配分을 통하여 지방정부가 자주적인 의사결정에 의하여 지방사업을 추진할 수 있는 충분한 權限의 委讓이 이루어져야 하며 지방정부에 충분한 財政資源調達能力이 갖추어져야 한다.

本 研究는 지방자치제의 성공적인 실시에 있어서 前提條件이 되는 地方財政의 資源擴充과

地方産業育成方案을 검토한 것으로 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 지방재정비중의 저위성, 中央·地方政府간의 垂直的 不均衡 地方財政의 自立基盤 脆弱性 등 地方財政의 現況과 問題點을 고찰하였다.

둘째, 우리나라 지방정부의 財政配分方法의 現況과 問題點에 관해 검토하였다. 지방정부의 自體收入은 지방세수입과 지방세외수입으로 되어 있는데 이 중 지방세는 그 규모가 零細하고, 稅源의 地域間 偏在가 심하며, 부동산과세가 주를 이루고 있고, 稅源分離方式을 채택함으로써 대부분 탄력성과 신장성이 취약한 세원으로 구성되어 있다는 점이 문제점으로 지적되었다. 또한 지방재정의 부족액을 충당하는 依存收入으로는 지방교부세와 국고보조금이 있는데 이에 대해서는 中央部處의 裁量權의 여지가 많아 지방정부를 통제하는 수단으로 이용될 수 있다는 문제점이 있는 것으로 나타났다.

셋째, 지방정부의 地方財政擴充方案으로서 1) 地方稅機能의 強化, 2) 稅外收入의 擴充, 3) 地方財政調整制度의 合理化 方案, 4) 地方讓與稅 制度의 効果적 活用 방안, 5) 歲出構造의 합리화 방안 등 구체적인 政策方向을 제시하였다.

넷째, 濟州道 地方財政의 實態와 問題點을 살펴 본 후 실현가능한 地方財政擴充方案을 제시하였다.

다섯째, 地域經濟活性化를 위한 地方産業育成施策과 地方中小企業 育成方案을 제시하였다.

본격적인 지방화시대를 맞이하여 地方財政收入擴充을 위한 稅率의 引上과 과표의 現實化, 新稅源 등으로 주민들의 과도한 세부담을 덜어주기 위해서는 共同稅方式의 國稅의 地方稅移讓과 제3섹터방식에 의한 民官合資事業을 활발히 추진함으로써 지역경제 활성화를 촉진시켜야 한다.

지역경제활성화를 위한 지방재정의 기능은 결국 지방경제활동에 대한 支援體制強化와 효율적인 財源調達手段의 확보로 귀결된다. 지방재정의 3대 機能인 與件造成, 支援強化, 效果收斂의 機能이 원활하게 이루어지기 위해서는 지방재정운용의 自律性確保가 기본전제조건이 된다는 점을 재인식하지 않으면 안된다. 그리고 地方財政運用의 궁극적인 目的이 지역주민의 생활수준향상과 각종 행정편익에 있다는 점을 고려할 때 지역성장과실의 地域化와 지역주민에 대한 衡平配分이 우리나라 지방재정이 추구해야 할 기본적인 目標라 할 수 있다.

최근 미국의 基礎自治團體라고 할 수 있는 443개 카운티들의 39%가 財政赤字를 예상하고 있는데 그 이유는 86년까지 있어 왔던 연방정부의 재정보조가 87년부터 일절 없어진데다가 90년말부터 심화된 경기후퇴로 인해 稅收가 目標額을 따라가지 못하고 있기 때문이다. 그러나 카운티들은 적자를 내지 못하도록 연방법으로 규정되어 있기 때문에 地方債를 發行하는 식으로 적자를 보충할 수가 없다. 결국 적자를 면하자면 歲入을 줄이는 수 밖에 없는 것이단. 적자를 예상하는 173개 카운티들 가운데 歲入만 늘리겠다는 곳은 8%에 불과했고 歲出만 줄이겠다는 곳은 49%, 양쪽을 병행하겠다는 곳이 42%라는 미국카운티협회의 발표를 우리나라 地方自治團體들도 他山之石으로 삼아야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

### <資料>

- 內務部, 「地方自治團體 豫算概要」, 1990, 1991.  
\_\_\_\_\_, 「지방자치단체년감」, 各年호.  
地方公企業法  
地方財政法  
濟州道, 「제주통계년보」, 1990.  
韓國地方財政共濟會, 「地方財政要覽」, 1990  
\_\_\_\_\_, 「地方財政分析」, 1990.  
韓國地方行政研究院, 「中長期 地方財政計劃樹立에 관한 研究」, 1989, 10.  
\_\_\_\_\_, 「地方公企業의 經營評價指標에 관한 研究」, 1989. 2.  
\_\_\_\_\_, 「地域開發을 위한 投資財源造成方案」, 1989. 2.  
韓國銀行, 「經濟統計年譜」, 1989, 1990.

### <論著>

- 金奎三, “經營收入의 增大方案”, 「地域財政」 1983년 1월호  
金東建, “地方讓與稅 導入과 發展方案”, 地方自治時代를 대비한 地方財政擴充방안에 관한  
세미나 발표논문, 한국지방행정연구원, 1990. 10.  
金性俊, “地方化 時代의 地方公企業의 發展戰略”, 「社會發展研究」, 6집, 濟州大社會發展研究  
所, 1990.  
金種淳, “地方財政擴充을 위한 地方經濟活性化 方案”, 地方財政, 1991, 여름호, 1991.  
\_\_\_\_\_, “지방세 신설, 어디까지 허용되어야 하나?”, 「지방자치」 1991. 9월호, 1991.  
金喆·辛海龍, 地方財政學, 世明書館, 1990.  
朴文玉, “效果的인 地方自治制를 위한 地方財政自立方案”, 行政問題論集 제6집, 한양대 행정  
문제연구소, 1985.  
朴種九, “地域經濟活性化와 地方財政의 役割”, 「地域發展과 地方財政」, 한국개발연구원,  
1990.  
宜炳完, “地方財政의 財政資源擴充方案에 관한 研究”, 「稅務學研究」 第1號, 1990년 6월,  
韓國稅務學會, 1990.  
宋大熙, 「地方公企業의 課題와 發展方向」, 韓國開發研究院, 1990. 7.  
吳然天, “地方稅制의 財源調達機能 強化”, 「地方稅」 1991 제2호, 韓國地方財政共濟會, 1991.

- \_\_\_\_\_, “地域間 均衡發展과 地方交付稅 制度”, 韓國開發研究院, 1990. 10.
- \_\_\_\_\_, 「韓國地方財政論」, 博英社, 1988.
- \_\_\_\_\_, “財産課稅의 機能強化 및 整備”, 「地方自治」, 1990. 5.
- 오의환, “지방공기업의 운영과 실태와 문제점”, 「지방자치」, 1990년 7월호, 1990.
- 유병욱, “지방양여세 제도의 효과적 활용방안”, 「지방자치」, 1991년 9월호, 1991.
- 柳鳳永, “地方自治와 地方稅收 發展方向”, 「地方稅」 1991. 제3호, 韓國地方財政共濟會, 1991.
- 俞 焄, 「公企業論」, 法文社, 1987.
- \_\_\_\_\_, “지방양여세 도입 - 세원편재시정하고 자주재원 기대효과”, 「지방자치」, 1990년 3월호, 1990.
- 尹永善, “地方財政擴充을 위한 國稅와 地方稅의 調整方案에 대한 小考”, 「月刊租稅」, 1990년 7월호, 1990.
- 李啓植, “地方自治制 實施와 地方財政의 役割增大”, 「地域發展과 地方財政」, 韓國開發研究院, 1990. 10.
- 이수형, “지방자치제의 활성화와 중소기업육성”, 「기업경영」, 1990. 3.
- 이오범, “충북지역의 중소기업 육성방안”, 「산업경영연구」 제11집, 청주대학교 산업경영연구소, 1988.
- 이재성, “아직도 미미한 지방채의 실태와 그 활성화 방안”, 「지방자치」 1990. 10.
- 임성일, “공익성의 관점에서 본 경영수익사업 평가”, 「지방자치」, 1990. 8월호
- \_\_\_\_\_, “공익성의 관점에서 본 경영수익사업 평가”, 「지방자치」, 1990. 8월호, 1990.
- 蔣炳九, “地方稅體制的 評價와 發展方向”, 「地方財政研究」 第4卷 第3號, 1989년 8월, 韓國地方財政研究院, 1989.
- 鄭世煜, “地方自立財源 擴充方案”, 「地方自治時代に 대비한 地方財政擴充方案에 관한 세미나 發表論文」, 韓國地方行政研究院, 1990. 10.
- \_\_\_\_\_, 「地方財政學」, 法文社, 1990.
- \_\_\_\_\_, “지방재정운영체제의 합리화 개편방향”, 「지방재정」 1991년 봄호, 1991.
- 鄭原泳, “광역자치단체의 세원 확충방안”, 「지방세」, 1991년 제4호, 1991.
- 車駟權, “지방재정 확충방안”, 「지방세」, 1991년 제3호, 1991.
- 한영수, 「地方中小企業의 育成」, 나라경제, 1991. 7.
- 洪元柱, “지방자치체가 실시되면 어떻게 달라지나”, 「企業經營」, 1990. 3월호.
- 황의서, “광역자치단체의 재정기능”, 「지방세」 1991년 제4호, 1991.