

濟州道 地方財政의 構造와 擴充方案

高 忠 錫

(濟州大 教授)

目 次

- I. 問題의 提起
- II. 濟州道 地方財政의 現況
- III. 一般的 觀點에서 본 地方財政 擴充方案
- IV. 地域的 觀點에서 본 地方財政 擴充方案
- V. 結 論

I. 問題의 提起

地方自治는 地域의 행정사무를 주민의 책임아래 주민의 기관이 처리하는 제도이다. 그 유형을 주민자치와 단체자치로 대별할 수 있고 주민자치는 영국에서, 단체자치는 독일 등 유럽대륙국가에서 발달되었다. “민주주의 학교”라고 하는 地方自治는 어느 나라에서나 민주발전의 초석으로 역할을 하고 있고 우리나라도 해방후 50년대 잠깐 면단위까지 시행한 적이 있다.

6共출범이후 여야간에 계속 정치적 논의의 초점이 되어 왔던 地方自治는 91년 상반기에 기초 및 광역자치단체의 의회구성을 필두로 해서 30년만에 부활되었다. 그러나 地方自治가 뿌리내리기 위해서는 해결해야할 선결과제들이 산적해 있다.

흔히들 地方自治運營의 성패를 결정해주는 요건으로서¹⁾ 자치수행의 수단과 능력이 지적된다. 자치수행의 수단이 물리적이고 경제적인 것이라면 자치수행의 능력은 다분히 사람에 관련된 것으로 지방주민과 지방공무원의 資質 및 自治力量을 뜻하는 것이다.

1) 拙稿 “지방자치에 있어서 지방재정의 문제점과 신장방안” 『사회발전연구』 제6집(1990. 8) 제주대학교 사회발전연구소, p. 252.

지방재정은 자치수행의 수단가운데 가장 중요한 역할을 하는 것으로 자치단체의 존립과 발전을 위한 기관운영 및 사업추진을 가능케하는 절대적 요소라고 할 수 있다. 따라서 地方自治에 있어서 지방재정이 점하는 위치와 역할은 地方自治를 수행케하는 필수적인 조건이라고 할 수 있다. 이는 곧 地方自治制의 효율적 운영은 地方財政의 자주적인 기반조성 여하에 달려있음을 의미한다. 특히 오늘날 지방자치단체가 적극적으로 대응해야할 지방행정수요가 급증하고 있는점을 고려한다면 지방재정의 확충문제는 더욱 특별한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

그러나 우리나라의 지방재정은 규모면에서 빈약하고 영세성을 면치못하고 있다. 1990년도 기준으로 우리나라의 地方自治團體의 평균재정자립도는 64.8(일반회계기준)이고 재정자립도 수준이 높은 서울특별시(98.7)와 직할시를 제외한 도의 재정자립도는 33.6이며 시는 69.2, 군은 28.5에 불과한 것으로 나타나고 있다.

제주지역의 경우 1991년 1월 현재 재정자립도는 제주도 44, 제주시 65, 서귀포시 55.4, 남제주군 29.5, 북제주군 22.4로 전국평균 64.8에 훨씬 못미치고 있는 실정이다. 이러한 현상은 地方自治의 물적 토대전실화라는 측면에서 보면 상당한 문제점이 아닐 수 없다.

따라서 이같은 상황에서 올해부터 실시되고 있는 地方自治가 올바르게 정착되고 건설한 운영이 이루어지기 위해서는 제주도 지방재정기반의 확충을 통한 재정자주성을 향상시키는 일이 시급한 과제라고 할 수 있다.

이와 같은 과제를 검토함에 있어서 다음과 같은 두가지 관점이 부각되어야 하겠다.

첫째는, 配分論的 觀點이다. 여태까지 추진되어 온 제주도 개발정책의 부작용에 대하여, 최근 제기되고 있는 핵심적 쟁점은 분배론적 차원의 문제점이다. 60년대 이래 추진되어 온 제주도개발의 결과, 경제의 양적 확대는 어느정도 달성되었으나, 개발의 이익은 일부 계층에 편중됨으로써 경제의 질적 발전은 달성되지 못했다고 할 수 있다. 이와 더불어 대다수 주민들이 상대적 박탈감 속에서 지역개발정책 자체에 대하여 부정적인 시각을 갖는 예가 비일비재하고 있다. 그리고 지역개발에 대하여 대다수 주민들이 갖는 이러한 부정적 시각이 지역개발정책의 계속적 추진에도 상당한 장애로 작용하고 있다는 사실은 보다 큰 문제가 아닐 수 없다. 이와 같이 볼 때 장래의 제주도 개발정책방향을 생각함에 있어서는 왜곡된 분배구조의 시정이라는 관점이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 문제는 어떠한 방법으로 왜곡된 분배구조를 시정할 것인가 하는 점이다. 물론 이것은 지역개발의 목표 그 자체에 대한 반성 속에서만 충분히 이루어질 수 있는 사안이지만 일단은 재정제도가 지닌 소득분배의 조정기능²⁾을 특히 주목하지 않을 수 없다고 생각된다.

2) Richard A. Musgrave, The Theory of Public Finance, (New York : McGraw-Hill Book Company), 1959. p.17-22.

재정제도가 지닌 소득분배의 조정기능을 주목하는 경우, 그 방향은 크게 두 가지라고 할 수 있다.

하나의 방향은 재정지출(세출) 측면에서 소득분배의 조정기능을 강화하는 것이다. 이것은 가령 관광개발사업에 地方自治團體가 直·間接으로 참여함으로써 개발사업참여가 가능한 특정계층에게만 개발이익이 편중되는 것을 막거나, 소외계층에게도 관광개발사업참여가 가능하도록 재정지원을 확대하는 방법 등으로 분배구조를 시정하는 것을 말한다. 이러한 방향도 궁극적으로는 재정규모의 확대가 전제되어야 가능한 것임은 물론이다.

또 하나의 방향은 재정수입(세입) 측면에서 소득분배의 조정기능을 강화하는 것이다. 이것은 가령 개발이익의 환수제도를 강화하거나, 조세제도를 이용하여 분배구조를 시정하는 것을 말한다. 재정지출측면에서의 분배구조조정을 위한 재정규모의 확대방법을 검토함에 있어서는 이러한 재정수입측면에서의 분배구조조정의 필요성을 연계하여 생각하여야 할 것이다. 그렇지만 이러한 방향도 지역개발사업을 위한 민간투자를 위축시키거나 관광수요를 축소시키는 측면이 있기 때문에, 또 다른 측면과의 합리적 조정이 필수적이다.

제주도 지방재정의 확충문제를 검토함에 있어서 부각되는 두번째 관점은 지방론적 관점이다. 여태까지 추진되어온 제주도 개발정책은 중앙정부가 중심이 된 이른바 「하향식(top-down) 개발」로 특징지워질 수 있는 것이다.³⁾

이러한 하향식 개발과정에서 지역주민들에게는 개발에 대한 소외감을 증대시키게 되었던 것이다.⁴⁾ 그리하여 지역주민들은 이러한 소외감 속에서 지방중심의 개발정책을 강력히 요구하는 중이다. 地方自治團體의 확대라는 시대적 추이 속에서 더욱 고양되고 있는, 이러한 지방중심의 이른바 「상향식(bottom-up) 개발」의 요구는 중앙정부에 대한 지방정부의 역할증대는 지방재정규모의 확대가 전제되어야 가능하다고 생각된다. 물론 이 때의 지방재정규모의 확대는 분배구조조정을 위한 재정규모의 확대와는 관점이 다른 것이어서, 국가재정규모에 대한 지방재정규모의 상대적 비중이 증가되어야 한다는 측면에 중점이 있는 것이다. 그러므로 이러한 관점에서는 이를테면 국가재정수입을 지방재정수입으로 이전하는 문제, 공기업체제를 지방공기업 중심으로 이전하는 문제 등이 부각될 수 있다.

이상과 같은 두가지 관점은 지방재정규모의 확대를 개발론적으로만 접근하던 종래의 시각과는 달리 분배론적으로 접근한다는 것을 뜻한다. 이러한 관점에서 지방재정의 규모확대문제를 검토할 때는 첫째, 국가재정규모에 대하여 지방재정규모의 상대적 비중을 높인다는 측면과 둘째, 개발을 위한 민간자본규모에 대하여 지방재정규모의 상대적 비중을 높인다는 측면에 중점이 놓여져야 할 것이다.

3) 김태보, "2000년, 지역개발의 비전, 제주도". 「민족지성」, 1988년 5월호, 통권 제27호, p. 281-282.

4) 上掲論文, p. 282.

본고에서는 이와 같은 생각을 바탕으로 먼저 제주도 지방재정의 현황과 문제점을 살펴 보고 이러한 지역적 현실의 저변에 깔린 우리나라 지방재정체도의 일반적인 문제점과 그에 대한 개선책을 파악·검토해 보는 한편 궁극적으로 제주도의 지역개발사업을 위한 지역적 관점의 지방재정 확충방안을 나름대로 제시·기술해 보기로 한다.

II. 濟州道 地方財政의 現況

제주도 지방재정의 확충방안을 검토하기 위해서는 우선 제주도의 지방재정현황을 살펴볼 필요가 있다.

1. 濟州道 地方財政의 規模

제주도 지방재정의 규모는 '90년도 예산을 기준으로 할 때, 총규모가 2,623억원이고, 이 중 일반회계는 2,095억원, 특별회계는 528억원으로 되어 있다. 이러한 재정규모는 對도민총생산과의 비율로 볼 때, 약 15%에 해당하는 것이다. 제주도 지방재정의 규모를 '80년대에 한해서 시계열적으로 살펴보면 다음 <表-1>에서 보는 바와 같다.

<表-1>에서 보는 것처럼, 제주도의 지방재정규모는 1985년 對도민총생산과의 비율이

<表-1> 제주도의 지방재정규모(예산액 기준)

(단위 : 억원, %)

연도	도민총생산(A)	총재정규모(B)	일반회계	특별회계(C)	B/A	C/B
'81	4,625.2	569.6	446.5	123.2	12.31	21.62
'82	5,565.3	714.4	521.0	193.4	12.83	27.07
'83	6,115.1	858.1	692.8	165.3	14.03	19.26
'84	7,036.1	933.8	775.4	158.4	13.27	16.96
'85	8,231.1	890.6	709.3	181.3	10.81	20.35
'86	9,537.4	1,113.4	887.0	226.4	11.67	20.33
'87	10,666.0	1,387.4	1,168.0	219.4	13.00	15.81
'88	12,067.4	1,654.0	1,400.1	253.9	13.70	15.35
'89	13,942.0	2,211.3	1,900.1	310.5	15.86	14.04
'90	17,184.8	2,622.6	2,094.8	527.8	15.26	20.12

자료 : 제주도, 「제주경제지표」, 1991.

10.81%로 가장 낮았다가 차츰 증가하여 1989년과 1990년의 경우에는 15%를 약간 상회하고 있다. 한편 총재정 중에서 특별회계가 차지하는 비중의 경우는 일정한 경향이 발견되지 않고 있다.

제주도의 지방재정규모를 우리나라 전체지방재정과 관계에서 살펴보면 다음 <表-2>에서 보는 바와 같다. <表-2>에서 보는 것처럼 제주도의 지방재정규모는 우리나라 전체 지방재정의 1.2%를 차지하고 있는데, 이것을 전체지방재정에 대한 점유율순위로 보면, 15개 광역지방자치단체(서울특별시·직할시·도)중 최하위의 것이다.

<表-2> 시·도별 예산규모('90년도 예산액기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	일 반 회 계	특 별 회 계	계
전 국	133,377	82,466	215,843 (100.0)
서 울	26,988	25,055	52,043 (24.1)
지 방	106,389	57,411	163,800 (75.9)
직 할 시	25,275	14,832	40,107 (18.6)
부 산	9,355	2,966	12,321 (5.7)
대 구	5,542	3,827	9,369 (4.3)
인 천	4,584	3,225	7,809 (3.6)
광 주	3,174	2,144	5,318 (2.5)
대 전	2,620	2,670	5,290 (2.5)
도	81,114	42,579	123,693 (57.3)
경 기	16,204	13,057	29,261 (13.6)
강 원	7,403	2,573	9,976 (4.6)
충 북	5,389	1,775	7,164 (3.3)
충 남	7,841	3,523	11,364 (5.3)
전 북	8,137	3,943	12,080 (5.6)
전 남	11,018	5,298	16,316 (7.5)
경 북	11,097	3,116	14,213 (6.6)
경 남	11,930	8,766	20,696 (9.6)
제 주	2,095	528	2,623 (1.2)

자료 : 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

2. 濟州道 地方財政構造

가. 歲入構造

지방자치단체의 세입 중에서 자체수입(지방세와 세외수입)이 차지하는 비율을 말하는 재정자립도를 살펴보면 <表-3>에서 보는 바와 같다. 1990년도 예산액을 기준으로 볼 때 일반·특별회계들 총괄한 제주도의 총재정자립도는 43.6%에 머무르고 있어서 전국평균인 54.5%에 미달하고 있다. 이와 같은 수치는 제주도의 지방재정이 중앙재정에 의존하는 정도가 높다는 것을 보여주는 것이다. 시(55.8%)의 재정자립도는 전국평균(54.5%)을 약간 상

<表-3> 지방자치단체의 재정자립도('90년도 예산액기준)

(단위: %)

전국	서울	지방	직할시	도	시	군	구
54.5 (제주)	83.3	47.2 43.6	83.1	33.6 31.8	69.2 55.8	28.5 28.3	39.8

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

<表-4> 제주도 지방재정의 세입구조 추이('86~'90)

(일반회계 기준)

(단위: 억원, %)

구분	자 체 수 입			의 존 수 입			총 계
	지방세	세외수입	계	지방교부세	보조금	계	
'86	143	163	306 (37.7)	345	161	506 (62.3)	812 (100.0)
'87	155	144	299 (33.9)	378	206	584 (66.1)	883 (100.0)
'88	204	215	419 (37.0)	427	285	712 (63.0)	1,131 (100.0)
'89	354	214	568 (35.3)	512	531	1,043 (64.7)	1,611 (100.0)
'90	449	314	763 (37.1)	643	643	1,292 (62.9)	2,055 (100.0)

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1986~1989.

내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

〈表-5〉 제주도내 지방자치단체별 세입구조 ('90년도 일반회계)

(단위 : 억원, %)

구분	자체수입			의존수입			총계
	지방세	세외수입	계	지방교부세	보조금	계	
전체	449	314	763 (37.1)	643	649	1,292 (62.9)	2,055 (100.0)
도	130	114	244 (31.8)	211	312	523 (68.2)	767 (100.0)
시	238	112	350 (54.3)	139	155	294 (45.7)	644 (100.0)
군	81	88	169 (26.2)	294	182	476 (73.8)	645 (100.0)

자료 : 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

〈表-6〉 제주도내 지방자치단체별 세출구조 ('90년도 일반회계)

(단위 : 억원, %)

구분	전체	도	시	군
합계	2,094	766	664	664
〈기능별〉				
의회비	28 (1.3)	9 (1.2)	15 (2.3)	4 (0.6)
일반행정비	379 (18.1)	98 (12.8)	133 (20.0)	148 (22.3)
사회복지비	321 (15.3)	125 (16.3)	122 (18.4)	74 (11.1)
산업경제비	239 (11.4)	120 (15.3)	32 (4.8)	87 (13.1)
지역개발비	852 (40.7)	282 (36.8)	270 (40.7)	300 (45.2)
문화및체육비	130 (6.2)	51 (6.7)	56 (8.4)	23 (3.5)
민방위비	41 (2.0)	8 (1.0)	20 (3.0)	13 (2.0)
지원및기타경비	104 (5.0)	73 (9.5)	16 (2.4)	15 (2.2)
〈성질별〉				
인건비	379 (14.7)	97 (12.2)	159 (15.3)	123 (17.0)
물건비	276 (10.7)	64 (8.0)	133 (12.8)	79 (10.9)
경상이전	351 (13.7)	179 (22.3)	103 (9.9)	69 (9.6)
자본지출	1,259 (50.4)	379 (47.1)	501 (48.2)	415 (57.0)
용자및출자	43 (1.7)	29 (3.6)	7 (0.6)	7 (0.9)
보전재원	38 (1.5)	20 (2.5)	11 (1.0)	7 (0.9)
내부거래	144 (5.6)	23 (2.7)	109 (10.6)	12 (1.6)
기타	43 (1.7)	13 (1.6)	15 (1.5)	15 (2.0)
(예비비)	(53)	(15)	(25)	(13)

자료 : 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

회하고 있으나, 시의 재정자립도 전국평균(69.2%)에는 미달하고 있다. 그리고 도(31.8%)와 군(28.8%)의 재정자립도는 도의 재정자립도 전국평균(33.6%)과 군의 재정자립도 전국평균(28.5%)에는 약간 미달하고 있으나, 전국평균(54.5%)에는 크게 미달하고 있다.

일반회계기준으로 제주도 지방재정의 세입구조추이를 보면 <表-4>에서 보는 것처럼 자체수입(지방세 및 세외수입)비율이 오랜기간동안 38%를 넘지 못하여 중앙재정의존추세가 지속되어 왔다. 1990년도 일반회계기준의 재정자립도는 37.1%로 일반·특별회계를 총괄한 총재정자립도 43.6%보다는 작은 수치를 보여주고 있는데, 이것은 특별회계의 재정자립도가 높기 때문이다.

이상의 세입구조를 지방자치단체별로 좀 더 자세히 살펴보면 <表-5>에서 보는 바와 같다. 1990년도 일반회계예산을 기준으로 할 때, 시의 의존수입비율은 45.7%로서 50%를 하회하고 있지만, 도·군의 의존수입비율은 60%~70%수준에 달해 의존도가 심각하다.

나. 歲出構造

1990년도 일반회계를 기준으로 하여 제주도 지방재정의 세출구조를 기능별로 살펴보면 <表-6>에서 보는 바 대로 지역개발비(40.7%) 및 일반행정비(18.1%)의 비중이 높고, 성질별로 살펴보면 자본지출(50.4%) 및 인건비(14.7%)의 비중이 높다.

Ⅲ. 一般的 觀點에서 본 地方財政 擴充方案

제주도 지방재정의 현황에서 파악할 수 있는 것처럼, 제주도의 지방재정은 첫째 규모의 영세성, 둘째 재정자립도가 낮은 세입구조의 취약성, 셋째 경상적 경비가 과다한 세출구조의 취약성 등을 문제점으로 갖고 있다. 이러한 문제점은 지방재정제도에 대하여 기대되고 있는 분배론적 기능의 강화를 불가능하게 하는 것이다. 따라서 첫째 지방재정의 규모 확대, 둘째 자체수입확대와 세출합리화 등을 통한 지방재정의 구조개선이 요구되는 것이다.

그러나 제주도 지방재정이 안고 있는 이러한 문제점은 제주도만의 특수한 문제가 아니라, 우리나라 지방재정의 일반적 문제점⁵⁾이다. 그러므로 제주도 지방재정의 문제점을 개선하기 위해서는 우리나라 지방재정제도의 전반적인 개혁이 전제되어야 하는 것이다.

다음에서는 이와 같은 관점에서 우리나라 지방재정제도의 일반적인 문제점과 개선책을 개괄적으로 고찰·검토해 보기로 한다.

5) 吳然天, 「韓國地方財政論」, 博英社, 1987, pp.37~42. 參照.

1. 우리나라 地方財政의 現況

가. 地方財政 規模의 零細性

중앙재정규모와 지방재정규모가 대등한 수준을 유지하고 있는 연방형국가인 미국, 서독, 스위스 등을 제외하고, 단일형국가와 비교할 경우 중앙재정규모에 대한 우리나라 지방재정규모의 비중은 낮은 것이라고 할 수 없다. 그러나 우리나라의 경우 GNP에 비교한 재정규모(공공부문경제)가 선진산업국가들에 비해 상당히 낮은 수준에 머무르고 있다는 점을 감안하면, 지방정부가 현존 또는 향후 예상되는 공공수요를 충족시키기에는 아직도 지방정부에 대한 자원배분이 적절한 수준에 이르지 못하고 있다고 판단된다⁶⁾.

나. 歲入構造의 脆弱性

우리나라 지방재정의 세입구조는 재정자립도가 낮아 전반적으로 매우 취약한 데다가, 그 동안 고도성장과정에서 경제력이 수도권 및 대도시에 집중된 결과 지방자치단체간의 불균형도 심각한 형편이다. 그래서 서울특별시와 5개 직할시를 제외한 여타 지방자치단체의 재정자립도는 매우 낮은 수준이다. 특히 인구밀도가 낮고 산업화가 낙후되어 경제력이 열악한 도와 군의 재정자립도는 매우 낮은 실정이다.

지방정부의 자체수입만으로는 지방재정수요를 충족시키기에 매우 미흡하여 부족분을 의존수입(지방교부세 및 보조금)으로 보전함에 따라 지방재정은 중앙정부의 재정조정에 크게 의존하고 있다.

〈表-7〉 지방자치단체의 재정자립도
('90년도 일반회계 예산기준)

(단위 : %)

전 국	서 울	지 방	직 할 시	도	시	군	구
54.5	83.3	47.2	83.1	33.6	69.2	28.5	39.8
〈최 고〉			인 천 (89.3)	경 기 (66.6)	안 산 (96.7)	용 인 (74.3)	대구중 (62.7)
〈최 저〉			광 주 (72.2)	전 남 (18.6)	태 백 (28.1)	장 수 (9.4)	부산강서 (15.2)

자료 : 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

6) 上掲書, pp.32~33.

다. 歳出構造의 脆弱性

지방재정의 세출구조에 있어서도 빈약한 지방재정에 비하여 과도한 경상적 경비가 법정으로 의무화되어 있어 투자적 성격의 경비에 대한 재정할당이 사실상 곤란한 형편이다.

제주도는 해당되지 않지만 1990년도 일반회계예산기준으로 볼 때 자체수입만으로 인건비 등 법정경비도 충당하지 못하는 지방자치단체가 적지 않은 실정이며, 서울시를 제외한 252개 단체 중 63%에 해당하는 159개 단체가 인건비도 충당하지 못하고 있는 형편이다.

〈表-8〉 자체수입 및 지방세수입에 대한 인건비 비율
(90년도 일반회계 예산기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	자체수입(A)*	지방세(B)	인 건 비(C)	C/A	C/B
합 계	48,063	32,468	17,070	35.5	52.6
직할시(5)	13,069	9,989	1,036	7.9	10.4
도(9)	9,718	6,726	1,330	13.7	19.8
시(67)	13,485	8,589	4,627	34.3	53.9
군(137)	8,694	5,298	7,627	87.7	144.0
구(34)	3,097	1,866	2,449	79.1	131.2

주) 자체수입의 경우 지방채는 제외된 것임.

자료 : 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

2. 우리나라 地方財政制度의 一般의 問題點

가. 地方稅制度의 問題點

우리나라 지방세제도의 첫번째 문제점은 세원의 국세편중으로 지방세규모가 영세하다는 것이다. 물론 전체 조세수입에서 지방세가 차지하는 비중이 점차 증가하고는 있으나, 아직은 19%수준에 불과하며 경상GNP에 대한 지방세 부담율도 2.8%정도로 미미한 수준이다.

현행 지방세제의 두번째 문제점은 세목, 세율, 과세방법 등이 전국적으로 획일적으로 규정되어 있는데다가, 지방세의 과세대상으로 재산, 소비 등이 이용되고 있어 지역간 경제력 격차에 의해 지방세수입이 특정지역에 집중되게 되어 있다는 것이다. 그래서 전체 지방세수입(90년도 예산)의 56.4%를 서울특별시와 5개 직할시가 점유한 데 비해서, 9개 도전체는 43.6%에 불과하여 지방자치제 실시로 증대된 지방재정수요에 크게 미흡한 형편이다.

〈表-9〉 우리나라의 조세수입 및 조세부담율

(단위 : 십억원, %)

구 분	'87	'88	'89	'90
조 세 수 입	18,584(100.0)	22,584(100.0)	22,354(100.0)	27,082(100.0)
국 세	16,392(88.2)	19,484(86.3)	18,408(82.3)	21,924(81.0)
지 방 세	2,192(11.8)	3,100(13.7)	3,946(17.7)	5,158(19.0)
조세부담의대 GNP비율	17.5	17.9	15.8	-
국 세	15.5	15.4	13.0	-
지 방 세	2.1	2.5	2.8	-

주) '88년도까지는 실적기준, '89년도 이후는 예산액 기준임.

자료 : 한국은행, 「경제통계연보」, 1990.

〈表-10〉 지방세 수입의 비중 비교

(단위 : %)

구 분	서 울	지 방	직 할 시	도	시	군	구
100.0	37.0	63.0	19.4	13.0	16.7	10.3	3.6
(제주)	(100.0)			(24.5)	(60.2)	(15.3)	

자료 : 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

참고로 제주도의 지방세원구조를 '90년 예산기준에 의해 살펴보면 〈表-11〉에서 보는 바와 같이 소득과세(주민세, 농지세) 5.8%, 소비과세(담배소비세, 도축세) 38.9%, 수익과세(재산세 등) 27.2%, 유통과세(취득세, 등록세, 마권세) 28.1%로 구성되어 있다.

〈表-11〉 제주도 지방세원의 구조

(단위 : %)

구 분	소득과세 (주민세, 농지세)	소비과세 (담배소비세, 도축세)	수익과세* (재산세 등)	유통과세 (취득세, 등록세, 마권세)
전 국	9.9	28.3	27.7	33.1
제 주	5.8	38.9	27.2	28.1

주 : 1) 1990년도 예산액 기준임.

2) 수익과세에는 재산세, 자동차세, 면허세, 종합토지세, 도시계획세, 사업소세, 소방공동시설세 등이 포함됨.

나. 地方財政支援制度의 問題點

1) 地方交付稅制度의 問題點

현행 지방교부세제도의 문제점은, 우선 지방교부세의 규모가 지방정부의 재원부족을 보전하기에 미흡하다는 것이다. 이러한 문제점에 대해서는 지방교부세율이 1982년 이후 내국세 총액의 13.2%로 법정화⁷⁾되어 있는 것을 가장 큰 원인으로 지적할 수 있다.

다음으로 현행 지방교부세제도는 지방정부간의 재정력을 균등하게 조정하는 기능이 미흡하다는 것이다. 이것은 지방교부세배분을 위한 지방정부의 기준재정수요액을 산정할 때, 공공경비의 측정단위가 인구수, 공무원수, 경지면적, 건물연면적 등으로 구성되는데 기인한다. 이러한 지방교부세 배분기준 적용으로 하여 제주도의 경우는 교부세배분에 있어서 매우 불리하다.

2) 國庫補助金制度의 問題點⁸⁾

현행 국고보조금제도의 첫번째 문제점은, 국고보조금배정방식이 특정의 국고보조사업에 대하여 일부만을 국고보조금으로 지원하고 잔액은 지방재정에서 충당하도록 하고 있어 보조금 배정에 따른 지방비부담과중 및 지방재정의 경직화를 초래하고 있다는 것이다. 제주도의 경우를 보면 1989년부터 국고보조금은 많이 증대되고 있으나 이에 비례하여 지방비 부담도 증가되고 있다.

〈表-12〉 국고보조에 따른 지방비 부담액('85~'89)

(단위: 억원, %)

구분	총사업비(A)		국고보조액		지방비부담지시액		지방비부담액(B)		B/A	
	전국	제주	전국	제주	전국	제주	전국	제주	전국	제주
'85	6,347	75	4,283	50	2,064	24	1,971	24	31.1	32.0
'86	8,406	111	5,712	76	2,695	35	2,566	35	30.5	31.5
'87	10,356	152	7,125	110	3,232	41	2,757	40	26.6	26.3
'88	13,807	197	9,160	126	4,647	71	4,207	71	29.2	36.3
'89	21,049	419	13,939	246	7,111	173	6,129	173	29.1	41.3

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1988~1989.

7) 地方交付稅法 第4條

8) 金東憲, "財政調整機能 補完을 위한 地方課稅制度 運營方案", 「自治時代의 展開과 地方 財政의 對應에 관한 세미나」報告書, pp.62~64.

국고보조금제도의 두번째 문제점은 대부분의 국고보조사업이 지역간 균형발전을 위한 재정수요를 고려하지 않고 중앙정부의 일방적인 의사에 의해 결정 수행됨으로써 특정지역에 집중되는 경향을 보여주고 있다는 것이다. 이러한 국고보조금의 편중 지급으로 인하여 지역간 격차가 심화되고 있는 것이다.

다. 稅外收入의 問題點

지방자치단체의 자체수입중에서 지방세수입을 제외한 세외수입은, 그 종류가 많고 수입 근거, 징수형태, 징수절차 등이 복잡다양할 뿐만 아니라 항목별 규모도 영세하다.” 세외수입은 대통령령, 부령, 조례 등의 법령과 사법상의 제약에 근거를 둔 160여종이 있다. 이러한 세외수입의 복잡성은 세외수입의 합리화에 증대한 장애가 되고 있다.

지방세수입을 통한 재원조달에는 조세저항 등의 한계가 있으므로 自主財源으로서 세외수입은 대단히 중요한 위치를 점하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 현행세외수입은 절대 규모가 작는데다 수입구조도 취약한 형편이다. 1990년도 지방자치단체 일반회계예산 중 세외수입(지방채포함)규모는 15.8%에 불과하다. 그 내용도 임시수입이 71.9%를 점유한 반면 경상수입은 28.1%에 불과한데다가 경상수입중에서도 사용료, 수수료수입이 39.7%에 달해 수입구조가 취약하다. 다만 특별회계의 세외수입규모는 일반회계 세외수입의 3.8배에 이르고, 그 구조도 경상수입이 45.4%, 임시수입이 54.6%를 점유하여 일반회계보다는 건실하다고 할 수 있다.

〈表-13〉 세입원별 규모 및 구성비율('90년도 예산액기준)

(단위 : 억원, %)

일반회계	특별회계	합계
지방세 51,576(38.7)	세외수입 81,259(98.5)	지방세 51,576(23.9)
세외수입 21,124(15.8)	·사업수입 36,857	세외수입 102,383(47.4)
·경상수입 5,943	·사업외수입 44,402	·경상수입 42,800
·임시수입 15,181	(지방채 19,800)	·임시수입 59,583
(지방채 2,186)	보조금 1,207(1.5)	(지방채 21,986)
지방교부세 20,613(15.5)		지방교부세 20,613(9.5)
보조금 33,904(25.4)		보조금 35,110(16.3)
조정교부금 6,161(4.6)		조정교부금 6,161(2.9)
계 133,377(100.0)	계 82,466(100.0)	계 215,843(100.0)

자료 : 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

9) 鄭世煜, 「地方行政學」, 法文社, 1984, pp.499~500.

세외수입의 문제점으로는 사용료, 수수료 및 공공서비스요율이 비현실적으로 낮게 책정되어 있어 세외수입의 신장성을 제약하고 있다는 점을 들 수 있다.

제주도의 경우 1990년을 기준할 때 세외수입의 총규모는 3백14억으로서 경상수입규모는 1백16억이고 임시수입은 1백98억이다. 따라서 제주도가 관광지라고 하는 점을 고려하는 경우 세외수입액은 상당히 적은 금액이라고 생각된다.

(表-14) 제주도 세외수입현황

(단위: 억원)

구 분	전 체	도	제 주 시	서귀포시	북 군	남 군
세 외 수 입	314	114	68	44	42	46
┌ 경상수입	116	17	37	26	19	17
└ 임시수입	198	97	31	18	23	29

자료: 내무부, 「지방자치단체 예산개요」, 1990.

3. 우리나라 地方財政制度의 一般的 改善策

가. 地方稅收 增大方案

지방세 수입의 증대를 위해서는, 세율의 조정, 과표의 합리화, 국세의 지방세 이전, 新稅源의 발굴, 법정외세제도의 도입 등을 고려하여야 한다.¹⁰⁾

1) 稅率의 調整

지방세는 세원의 보편성(지역간 세원의 분포도)과 수입의 확실성을 요건으로 하고 있어 수입신장률이 낮아 세수증대가 곤란하므로 세원신장을 통한 세수증대를 위해 세율의 재조정이 필요하다. 즉, 정액세(면허세, 자동차세, 담배소비세)와 정율세(취득세, 주민세의 소득할: 7.5%, 재산세, 도시계획세 등)를 병행하되 가급적 정율세(표준세율 또는 제한세율제)로의 전환이 필요하다.

2) 課額의 合理化

특히 토지과표의 합리적 운영이 요망된다. 즉, 토지과표의 점진적 상향조정이 지역간, 필지간에 따라 합리적으로 이루어져야 한다.

제주도가 추진하고 있는 토지과표 조정현황을 살펴보면 1991년 과표인상율(평균)을

10) 鄭世煜, "地方財政 需要變化와 地方財政 展望", 「地方財政」, 1990年 6號, 大韓地方行政共濟會, pp.21~25.

41.5%(현실화율 12.8%)로 잡고 있으며, 이렇게 될 경우 과표인상효과는 다음과 같이 추계된다.

〈表-15〉 과표인상효과의 추계

(단위: 백만원)

지 방 세	'90	'91	증 가 액
취득세, 등록세	11,740	16,403	4,663
종합토지세	4,940	6,402	1,462
도시계획세	969	1,339	370
총 계	17,649	24,144	6,495

자료: 제주도.

이상에서 보는 것처럼 토지과표인상이 지방세수증가에 미치는 효과는 매우 크다. 다만, 과표인상에 따르는 조세저항을 고려하여 과표의 급격한 인상은 지양하여야 할 것인데, 어쨌든 과표현실화율을 점진적으로 넓혀가야 한다는 기본방향은 준수되어야 할 것이다.

3) 國稅의 地方稅移轉

지방세원의 확충을 위하여 국세중 세원이 비교적 전국적으로 골고루 산재해 있는 세목을 지방세로 이양할 것이 요망된다. 즉, 국세중 세원의 지역적 보편성과 세수의 안정성이 있는 것을 지방세로 이양하는 것이 바람직하다. 그러나 세원이 과도하게 편중되어 있는 것은 국세로 징수하여 지방자치단체 재정조정재원으로 활용하여야 할 것이다.¹¹⁾

4) 새로운 稅源의 發掘

고도 경제성장에 따른 산업화, 도시화의 급진전으로 지방세의 새로운 세원이 창출됨에 따라 새로운 지방세원을 발굴하여 부과·징수할 필요가 있다.¹²⁾ 이러한 新세원으로는 환경보전세, 관광세, 자원이용세, 광고세, 전기세, 대중교통자금충당세 등을 고려할 수 있다. 또한 새로운 세원을 발굴함에 있어서는 각 지역 특수성에 따라 세원을 창의적으로 개발할 수 있는 방법의 도입이 필요하다.

나. 稅外收入 增大方案

지방재정 확충을 위해서는 세외수입의 증대가 필요하다. 이는 공공서비스이용에서 오는

11) 趙正濟, "地方讓與稅制度의 導入方案", 「地方財政」, 1989년 가을號, 大韓地方行政共濟會, pp.6~15, 參照.

12) 吳然天, 前掲書, p.225.

편익과 그 비용부담을 직접 연결시킬 수 있는 應益性¹³⁾으로 인해 지방정부가 세외수입원을 개발·확충하여 자주재원으로 사용하기가 용이하기 때문이다.

세외수입은 지방재정수입 가운데 가장 큰 비중을 점하고 있다. 1990년도 예산의 경우, 세외수입은 일반회계와 특별회계를 합한 총 재정수입에서 47.7%를 차지하는 가장 큰 세입원이다. 특히 특별회계의 경우에는 98.5%에 달하고 있다. 향후 수익자부담원칙을 적용할 수 있는 지방정부의 공공서비스가 점차 확대될 것으로 예상되기 때문에 세외수입의 중요성은 더욱 증대될 것이 틀림없다.¹⁴⁾

이와 같은 세외수입 증대방안을 검토함에 있어서는 사용료수입의 증대, 수수료수입의 증대, 경영수익사업의 확대 등의 문제를 중심으로 생각하여야 할 것이다.

1) 使用料收入의 增大

사용료수입을 증대시키기 위해서는 다음 두 가지 측면을 고려하여야 한다.

첫째는 새로운 사용료수입원을 발굴하는 것이다. 지방자치단체가 제공하는 공공서비스 가운데 수익자부담원칙에 따라 지방자치단체가 당연히 징수해야 할 것을 사용료수입원으로 신규 발굴하는 것이 바람직하다.

둘째는 사용료율을 조정하는 것이다. 사용자가 받는 편익과 비용(사용료율)을 고려하여 현행 사용료율이 적절한 수준인가를 검토하여 사용료율을 조정할 필요가 있다. 다만, 지역에 따라(아파트지역 또는 교외지역 등) 사용료율을 신축적으로 적용하고 계절별 또는 시간별로 수요가 변동하는 경우(성수기 또는 비성수기) 차등요율을 적용하는 것이 바람직하다.

2) 手數料收入의 增大

수수료수입을 증대시키기 위해서는 다음 세 가지 측면을 고려하여야 한다.¹⁵⁾

첫째, 새로운 수수료수입원을 발굴하는 것이다. 지방자치단체의 행정업무중 그 사무처리로 특정인에게 행정상의 이익을 줌으로써 이로 인하여 발생한 비용의 전부 또는 일부를 징수할 수 있는 요건을 갖춘 경우 수수료징수의 법적 근거를 마련하여 수수료수입의 증대를 도모하는 것이 바람직하다.

둘째, 수수료율을 조정하는 것이다. 수수료서비스의 원가분석을 실시하여 수수료율을 물가상승률에 따라 연동화하거나 정기적으로 현실화시킬 필요가 있다. 그러나 동일한 종목이더라도 지역 또는 소득수준에 따라 수수료율에 차등을 두는 신축적 운영방식을 고려

13) 李相熙, 「地方財政論」, 啓明社, 1985, p.231.

14) 韓國地方行政研究院, 「地方財政에서 手數料料金の 合理的 調整方案에 관한 研究」, 研究報告書 第45券, 1988.12., p.7.

15) 上揭書, pp.77~108. 參照.

할 필요가 있다.

셋째, 일정한 수수료수입을 지방자치단체 수입으로 귀속시키는 것이다. 국가나 다른 지방자치단체의 위임사무 수행시 그 사무처리비용에 해당하는 수수료 수입의 대부분이 국고로 귀속되고 있어, 국가행정사무를 위임하고 있으면서도 그 경비를 부담하지 않는 모순을 지양하여 이러한 수수료수입을 지방자치단체 수입으로 귀속시키는 조치가 있어야 한다.

3) 經營收益事業의 擴大

지방재원의 여건상 추가적 세입원의 확보가 용이하지 않다는 현실 앞에서, 지방재정의 자체수입을 확충하기 위한 자구적 노력으로서 지방자치단체의 경영수익사업의 확대가 요청된다고 할 수 있다. 지방자치단체의 경영수익사업을 확대하기 위해서는 다음 세 가지 측면을 고려하여야 한다.

첫째는 합리적인 경영수익사업의 대상을 발굴하여야 한다는 것이다. 지방자치단체의 경영수익사업의 대상으로서는 공익성과 수익성이 조화되는 지속성이 있는 사업을 선택하여야 할 것이다.

둘째는 경영수익사업의 운영방식을 합리화하여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 기업형 운영방식의 도입을 적극 검토하여야 하는데, 지방공기업제도를 주목하고 이를 확대·발전시켜야 한다.

셋째는 지방공기업과 정부공기업 간의 역할분배가 재조정되어야 한다는 것이다. 가장 중요한 것은, 현재 정부공기업 중심으로 이루어지고 있는 공기업체제를 지방공기업 중심으로 변경하고, 정부공기업은 가령 규모나 기술면에서 지방공기업 독자로 시행하기 곤란한 사업에 한하여 지방공기업과 공동시행을 한다든지 하여, 지방공기업에 대한 지원과 조정의 역할을 하도록 하는 것이다.

IV. 地域的 觀點에서 본 地方財政 擴充方案

앞에서 살펴본 일반적 관점에서의 지방재정 확충방안을 전제로 하면서, 제주도적인 문제를 대상으로 지방재정의 분배론적 기능의 강화를 위한 지방재정 확충방안을 검토하는 것이 또한 필요하다. 이를 위하여서는 첫째 개발이익이 중앙에 집중되는 경향을 시정하기 위하여 국가재정에 대한 지방재정의 상대적 규모를 확대시키는 방향, 둘째 개발이익이 일정한 계층에 집중되는 경향을 시정하기 위하여 개발재원에 있어서 민간부문에 대한 공

공부문(지방재정)의 상대적 규모를 확대시키는 방향을 발전시켜야 할 것이다. 물론 이 두 가지는 모두 지방재정의 확충이라는 동일한 방향을 가리키는 것이기 때문에 서로 밀접한 상호보완적 관계에 놓여있는 것이라 할 수 있다.

이상과 같은 관점에서 제주도 지방재정의 확충방안을 검토함에 있어서는, 첫째 국가재정의 지방재정으로의 이전과 둘째 분배교정적 재정수입의 확대를 중심으로 논의해야 할 것이다. 국가재정의 지방재정으로의 이전방안은 크게 국세의 지방세이전, 지방교부세와 국고보조금의 규모확대, 세외수입의 지방이전이라는 세 가지 방안을 생각할 수 있다. 이 중 국세의 지방세이전과 지방교부세와 국고보조금의 규모확대는 일반론적 관점에서 검토되어야 할 것이기 때문에, 지역론적 관점에서는 세외수입의 지방이전 또는 세외수입의 확대라는 측면에만 관심을 두기로 한다. 한편 분배교정적 재정수입의 확대방안에 있어서는 개발이익 환수제도의 강화와 함께 관광세·환경보전세 등 분배교정적 新세원의 발굴이 그 중심이 될 것이다.

1. 地方自治團體의 經營收益事業 擴大

세외수입확대방법으로서 가장 주목되는 것은 지방자치단체의 경영수익사업을 확대하는 방안이다. 지방자치단체의 경영수익사업을 확대하는 방안은 지방재정을 확충시킨다는 양적인 관점에서만이 아니라, 개발사업에 의한 이익이 특정인에게 독점될 가능성이 큰 사업을 경영수익사업으로 추진한다면 개발이익의 私益化의 방지도도 기여할 수 있다는 점¹⁶⁾에서 매우 주목되는 것이다.

지방자치단체의 경영수익사업을 활성화하기 위해서는 지방공기업제도가 주목되어야 한다. 우리나라의 경우 지방공기업법에 의하여 독립채산제로 운영되고 있는 지방자치단체의 공기업특별회계의 규모는 1990년도 지방자치단체 특별회계 예산총액의 46.3%(특히 군의 경우는 14.9%)에 불과한 형편이다. 지방자치단체가 수행하는 대부분의 주택사업, 상·하수도사업, 토지구획사업 등이 기업적 성격을 띠고 있으면서도 공기업형태가 아닌 현금회계 위주의 특별회계로 운영되고 있기 때문이다. 지방자치단체가 지방행정수요의 양적 증대 및 질적 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 지방공기업으로 체제정비 및 활성화가 절실히 요망된다는 점에서, 현재 일반행정관리방식에 의해 운영되고 있는 기업적 성격의 사업을 수익자부담원칙에 의한 독립채산제 경영이 유지될 수 있도록 지방공기업으로 전환되

16) 趙正濟, "地方公營開發과 地域經濟", 「地方財政」, 1990年 여름號, 大韓地方行政共濟會, p.35.

어야 한다. 특히 개발사업과 관련하여 지방공기업이 참여하는 범위가 넓어져야 한다.

제주도의 경우 1990년부터 경영수익사업으로 지방공기업의 한 형태인 공영개발사업단이 개발사업에 참가하고 있는데, 현재 추진중인 사업으로는 세화공유수면매립, 동귀공유수면매립, 이도지구주택건설, 연동지구택지개발 사업이 있다. 그런데 지금까지 제주도내 공영개발사업 중에서 지방공기업이 실시한 것은 극히 일부에 불과하고, 토지개발공사나 주택공사가 대부분의 사업을 독점함으로써 지방자치단체의 지역개발기능이 위축되고 지방재정 확충에도 제약요인이 되고 있다. 그러므로 지방자치론적 관점에서 토지개발공사나 주택공사가 담당하고 있는 수익성있는 개발사업을 지방공기업으로 이전하는 것이 필요하다. 다만, 규모나 기술면에서 지방공기업이 시행하기 곤란한 사업에 한해서는 정부공기업과 공동시행하도록 하는 것이 바람직하다.

지방공기업의 운영에 있어서는 그 기업적 특성이 강화되어야 한다.¹⁷⁾ 따라서 전문경영인의 유치가 무엇보다도 필요하다¹⁸⁾고 하겠다. 또한 지방공기업 서비스의 효율체계를 수익자부담원칙이 반영되는 원가보상적 효율체제로 개선할 필요가 있다. 즉 지방공기업 서비스의 생산원가, 사회적 편익의 정도, 이용자의 부담능력, 유사한 서비스에 대한 지역간·종류간 형평 등을 종합적으로 고려하여야 한다.

지방자치단체의 경영수익사업의 대상으로서 제주대학교 부만근교수는 공익성의 보장, 사익화의 방지, 국익의 지방화, 지방재원의 확충 등을 고려하여, 제1순위로 매립·간척사업, 제2순위로 사리채취사업, 관광지개발사업, 토지개발사업, 주택건설사업, 제3순위로 환경정비사업, 병원사업, 상수도사업, 제4순위로 하수도사업, 제5순위로 청소사업, 묘지 조성사업, 회관건설사업 등을 제시¹⁹⁾하고 있는데, 이와 같은 단계적 사업추진은 그 타당성이 높은 것으로 생각된다.

2. 開發利益還收制度의 強化

분배교정적 재정수입의 확대방안으로 특히 주목을 끄는 것은 개발이익환수제도의 강화이다. 개발이익의 환수범위를 확대하여 지역개발에 필요한 투자재원을 확보하기 위하여 다음과 같은 방안이 강구될 필요가 있다.

-
- 17) 宋大熙, 「地方公企業의 課題와 發展方向」, 韓國開發研究院, pp.128~136. 參照.
 - 18) 宋河徽, 「地方公營開發事業의 推進方向」, 「地方財政」, 1989年 겨울號, 大韓地方行政共濟會, p.106.
 - 19) 夫萬根, 「濟州地域開發을 위한 投資財源 擴充方案」, 「社會開發研究」, 第7輯, 濟州大學校 社會發展研究所, 1991, pp.27~28.

첫째, 개발이익환수법상의 개발부담금의 부과대상사업을 확대하여야 한다. 현행법상 개발부담금은 택지조성, 공업단지조성 등 11개 분야 22개 사업에만 적용되고 있는데, 현재 개발이익이 발생하고 있으면서도 부담금부과대상에서 제외되고 있는 개발사업들을 포괄하여 개발부담금을 부과하여야 한다. 제주도의 경우 특히 문제되는 것은 공유수면매립사업과 콘도미니엄건설사업이라 생각된다.

둘째, 정부투자기관의 시행사업에 대한 개발부담금과 토지초과이득세의 감면조치를 폐지하거나 하향 조정해야 할 것이다. 개발이익환수에 관한 법률은 토지개발공사, 주택공사, 관광공사 등 정부투자기관이 실시하는 택지개발사업, 공업단지조성사업, 산업기지개발사업, 도심지재개발사업, 관광단지조성사업에 대해서 개발부담금을 50% 감면해 주고 있는데,²⁰⁾ 이는 지방재정확대에 중대한 문제점이 아닐 수 없다.

셋째, 개발부담금과 토지초과이득세의 징수액 중 지방자치단체 귀속분과 양여금의 비율을 상향 조정하여야 한다. 개발이익을 발생시키는 토지의 개발사업이나 용도변경은 자치단체가 지역적 특성에 따라 계획하고 시행하는 것이므로 개발부담금의 지방자치단체 귀속분과 토지초과이득세의 양여금비율을 현행 50%에서 상향시켜야 한다.

네째, 개발부담금의 산정방법을 개선하여야 한다. 특히 개발이익의 산정기준을 현실화해야 하고, 아울러 개발비용도 정확히 산정해야 할 것이다.

3. 觀光稅·環境保全稅 등의 導入

관광개발로 말미암아 생기는 부작용들을 완화하기 위해서 지금까지 많은 주목을 받아온 것은, 관광세를 중심으로 하는 분배교정적 新세원의 발굴이다. 이것은 관광개발에서 생기는 이익에 대한 무임승차효과(free rider effect)를 막고, 조세의 형평성을 유지한다는 점에서 매우 바람직한 방안이라 생각된다. 이러한 방안에 속하는 新세원으로는 다음과 같은 것들을 생각할 수 있다.

가. 觀光稅

국민소득의 향상으로 인해 관광수요가 급증함에 따라 관광지의 개발 또는 유지·관리에 막대한 비용이 소모되고 있는 반면, 그에 따른 부담은 관광개발에 따른 수익자에게 제대로 반영되고 있지 않다. 그러므로 수익자부담의 원칙에 따라 관광개발에 따른 수익자에

20) 開發利益還收에 관한 法律 第7條.

계 관광세를 부과하는 것이 타당하다.²¹⁾ 일본의 경우 「문화관광시설세」로 이러한 관광세를 제도화하고 있다.²²⁾ 우리나라에서도 최근의 보도에 의하면 취약한 지방자치단체의 재정자립도를 높이기 위하여 제주도를 포함하는 전국에 일률적으로 관광세를 부과하기로 하고 내무부가 이에 따른 지방세법개정안을 상정할 방침으로 알려지고 있다.

관광세의 과세대상 및 세율 등 그 구체적 내용에 관해서는 여러 모델을 상정할 수 있으며 이에 대하여서는 관계기관을 중심으로 많은 연구가 이루어지고 있으나, 그 중 제주대학교 양영철교수가 제시한 안²³⁾이 현실적합성이 매우 높다고 사료된다. 관광성수기에 항공기이용 요금에 일정한 비율을 적용하여 과세해야 된다는 논의들(예: KDI안)²⁴⁾도 많은데, 이렇게 될 경우 인두세, 입도세의 성격을 가질 뿐만 아니라 제주사람에게는 항공기이용이 관광성수기에 관계없이 보편화되었다는 점을 고려한다면 이러한 식의 관광세는 형평의 원칙에 위배된다고 판단된다.

梁교수는 과세지역이 제주도라는 점을 고려하여 ① 안정성 ② 조세저항의 경미 ③ 용익

〈表-16〉 관광세의 추계액

(단위: 천명, 백만원)

세원	내역	이용객	총수입액	적용세율	관광세수입	비고
	골프장	160	7,200	10%	720	(*) 골프장 수입의 경우 평균 골프장 입장료를 4만5천원으로 계산한 것임.
	수립	1.1	143	10%	14	
	한국음식점	31	3,670	10%	367	
	관광음식점	22	144	10%	14	
	관광호텔객실	714	30,100	10%	3,010	
	관광호텔부대시설	3,369	20,103	10%	2,010	
	관광지이용	13,713	7,978	10%	798	
계		20,506	76,826		6,923	

자료: 한국관광협회, 「관광자료집」, 1990.
 제주도, 「통계자료」, 1990.
 북제주군, 「관광자원세 신설방안」, 1990.

- 21) 韓國地方行政研究院, 「地方財政擴充을 위한 資源稅新設의 妥當性分析: 江原道를 中心으로」, 研究報告書 第41卷, 1988.10., p.107.
- 22) 小林弘明 外 2인, 「地方稅Ⅱ」, (東京: 第一法規, 1986), pp.399~405. 參照.
- 23) 梁永哲, 「觀光稅의 新設과 運用方案에 관한 研究」, 「地方發展研究」, 第2輯, 濟州大學校 地域發展研究所, 1990, pp.97~103.
- 24) 韓國開發研究院, 「濟州道綜合開發計劃의 再檢討」, 1989, p.45.

성 ④ 세원의 명확성 ⑤ 경쟁성을 관광세 선정기준으로 제시하였는데, 이 기준에 입각하여 종합평가해 볼 때 관광세대상세원은 ㉠ 골프장 ㉡ 관광호텔객실 ㉢ 관광호텔부대시설 ㉣ 수렴 ㉤ 한국음식점(고급요정) ㉥ 관광식당업(외국인 전용음식점, 제주에 4곳이 있음)등의 시설을 이용한 사람에게 이용금액의 10% 세율을 적용하여 과세하는 것이 바람직하다고 제시하고 있다.

이에 따른 관광세의 추계액은 <表-16>에서 보는 바와 같이 추산된다.

관광지이용에 대해서도 관광세를 부과할 필요가 있는데, 복제주군이 제시한 案이 예시적 모델이 될 수 있을 것이다. 이 방안이 제시한 과세대상과 과세규모, 세수추계액을 보면 <表-17>에서 보는 바와 같다.

<表-17> 관광세의 추계액

(단위 : 백만원)

구분 관광지	과세표준액			세율	세수추계액		
	'87	'88	'89		'87	'88	'89
계	3,986	5,705	7,978	10/100	398	570	798
박물관	341	375	427		34	37	43
한라산	66	92	128		7	9	13
삼성힐	175	180	265		17	18	26
목석원	126	125	151		13	13	15
천지연	142	450	554		41	5	55
천제연	392	407	501		39	41	50
정방폭포	253	247	272		25	25	27
해양수족관		683	942			68	94
관광식물원			216				22
산금부리	258	293	401		26	29	40
협재굴	520	563	838		52	56	84
함용유적지	34	38	29		3	4	2
비자림	21	18	26		2	2	3
만장굴	745	792	1,034		75	79	104
신천지미술관		44	92			4	9
일출봉	338	374	482		34	37	48
산방굴사	301	336	416		30	34	42
안덕계곡	4	12	467			1	4
제주민속촌		510	467			51	47
제주조각공원		116	261			17	26

자료 : 복제주군.

나. 環境保全稅²⁵⁾

관광개발로 관광객이 증대함에 따라 환경문제에 대한 사회적 부담이 커지고 있는 현실에 비추어, 각종 공해의 원천에 환경보전세를 부과·징수하여 공해처리비용을 공해발생자에게 부담시키는 것이 타당하다고 판단된다. 서독에서 채택되고 있는 「汚水稅」를 그러한 예를 들 수 있을 것이다. 환경보전세의 경우 대도시와 일부 중소도시의 재정에 도움이 된다고 하는데, 특히 제주도와 같은 국제관광지에 있어서는 그 세목의 신설이 매우 설득력이 있다고 보아진다. 내무부는 이번 가을 정기국회에서 지방세법을 개정하여 제주도에겐 해양자원세를 신설하여 적용할 것으로 알려졌는데, 생각컨대 해양자원세보다는 환경보전세로 그 명칭을 바꾸는 것이 바람직하다고 생각된다. 그 이유는 제주도 관광자원의 핵심은 아름다운 자연경관에 있기 때문에 자연환경보전에 필요한 과세로서 징수하는 것이 보다 더 타당하기 때문이다.

다. 地下水資源利用稅

제주도는 주요 用水의 공급원을 지하수에 의존하고 있는 실정인데, 관광객의 급증으로 인한 무제한적 지하수개발로 말미암아 水源의 개인독점화와 상수원의 고갈우려를 낳고 있다. 따라서 지하수개발을 적절히 통제하고, 지하수관리의 부담을 수익자원칙에 따르도록 한다는 점에서 지하수자원세를 신설하는 것이 타당한 것으로 생각된다.²⁶⁾

〈表-18〉 사설지하수 이용현황 (1988. 12. 31 현재)

(단위: 개소)

구 분	계	호 텔	목 욕 탕	농 장	기 타
업 소 수	1,184	175	98	663	248
개 발 량	199	19	16	47	117

자료: 제주도.

라. 其 他

이상과 같은 것 이외에도, 첫째 TV, 라디오, 신문, 잡지, 간판, 네온사인 등 각종 광

25) 韓國地方行政研究院, 「地方自治對備 環境保全稅의 新設方案 研究」, 研究報告書 第82卷, 1990.10., pp.41~85. 參照.

26) 韓國地方行政研究院, 「濟州道 地域經濟의 育成方案:觀光產業育成體制를 中心으로」, 研究報告書 第65卷, 1989.8., p.114.

고물이 범람하고 있으며 앞으로도 광고활동은 더욱 증가할 것으로 예상됨에 따라 일본의 경우와 같이 광고요금 등을 과표로 하는 광고세의 신설을 고려해 보아야 할 것이다.²⁷⁾

둘째, 공공용이 아닌 난방, 조명, 가정용으로 소비되는 전기에 대하여 전기사용료의 일정비율을 전기세로 부과, 징수하는 것을 고려해 볼 수 있는 바 프랑스의 전기세를 그 예로서 들 수 있다.²⁸⁾

셋째, 대중교통 위한 시설투자재원에 충당하기 위하여 대도시 또는 중도시에서 일정한 수의 직원을 고용하고 있는 자에게 부과하는 목적세인 대중교통자금충당세의 신설도 고려해 볼 필요가 있다고 생각되는 바, 이러한 예는 프랑스의 「대중교통자금충당세」²⁹⁾에서 찾아볼 수 있을 것이다.

V. 結 語

근간 제주도의 지역경제 현황을 살펴보면 여타 산업의 성장이 상대적으로 저조한 가운데 유독 관광산업의 성장만이 비약적이며 앞으로도 이러한 추세는 계속되리라 전망되고 있다. 그리하여 제주도의 경우는 관광개발사업이야말로 (지역경제기반의 취약)→(지방세수의 미흡)→(개발투자재원의 부족)→(개발투자사업의 빈약)→(지역경제성장의 위축)이라는 누적적 악순환³⁰⁾을 탈피시켜 줄 거의 유일한 돌파구로서 지방재정의 확충에 이바지하는 바 클 것이고, 역으로 지방재정의 확충은 지방정부의 자율성을 크게 제고시켜 능률적이면서도 형평성을 잃지 않는 관광개발사업의 추진을 가능하게 할 것이라 믿어진다.

특히 1992년도부터 시작될 제2차 제주도 종합개발계획은 제1차 종합개발계획의 경우와 마찬가지로 관광개발사업에 초점이 두어져 있으며 그 추진과정에서 막대한 투자재원이 소요될 것인 바,³¹⁾ 관광개발사업을 위한 개발투자재원을 순조로이 확보할 수 있느냐의 여부가 계획목표의 달성을 좌우할 것임에 틀림없다.

그러나 이미 고찰한 바 대로 제주도 지방재정의 규모의 영세성과 구조의 취약성으로 재

27) 鄭世煜, "地方自主財源의 擴充方案", 「地方自治時代に 對備한 地方財政擴充方案에 관한 세미나」報告書, 1990.9., pp.10~11.

28) 上揭論文, p.9.

29) 上揭論文, p.14.

30) 韓國地方行政研究院, 「地域開發을 위한 投資財源調達方案:地方市를 中心으로」, 研究報告書 第53卷, 1989.2., p.15.

31) 韓國開發研究院, 「第2次 濟州道 綜合開發計劃:中間報告」, 1991.3. 參照

원공급에 한계가 있기 때문에 이러한 투자수요에 적절하게 대응하기는 매우 어려운 실정이다. 따라서 현재 구상중인 각종 관광개발사업들을 효율적으로 추진하기 위해서는 공공부문과 민간부문을 망라하여 개발투자재원을 대폭 확충할 수 있는 정책적인 방안들이 적극적으로 모색되어야 할 것이다.³²⁾

이와 같은 필요성 가운데 제주도의 지방재정이 획기적으로 확충되기 위해서는 무엇보다도 우리나라 지방재정체도의 전반적인 개혁이 선행되어야 할 것인데, 이를 위한 방안으로서는 ① 세율의 조정, ② 과표의 합리화, ③ 국세의 지방세이전, ④ 새로운 세원의 발굴 등의 일반적 개선책이 강구될 수 있다고 보아진다. 그러나 이러한 방안들에는 세원배분을 둘러싼 국가와 지방자치단체간 이해관계의 대립과 함께 조세저항의 우려 등 여러가지 제약과 한계³³⁾가 따르기 마련이다.

그러므로 제주도 지방재정을 직접적으로 확충시키는 데 있어서는 다음과 같은 세 가지가 가장 바람직한 대안이라고 할 수 있다.

첫째, 관광개발에 관련된 지방자치단체의 경영수익사업을 대폭 확대해 나가고,

둘째, 개발이익환수제도를 관광지라는 지역실정에 맞도록 강화함과 동시에,

세째, 분배교정적 新세원으로 관광세·환경보전세 등을 신설·도입하여 단계적으로 시행하여 가는 것이다.

끝으로 다시 언급하고 싶은 바는 제주도의 경우 자원세³⁴⁾의 일종이라 할 수 있는 「관광세」의 신설·도입이 적극 추진되어야 한다는 것이다. 周知하다시피 제주도는 지속적인 관광성장과 더불어 관광자원의 보전과 개발에 막대한 재정투자가 요구되고 있어 지방재정이 압박을 받고 있으며, 관광객의 체도에 따른 외부불경제 효과에도 직면하고 있다. 따라서 관광객의 개발수요유발과 환경오염행위를 대상으로 하여 '원인자부담원칙'에 입각한 새로운 지방세목을 신설·과세해 나가는 것이 관광개발사업상의 당면한 문제해결에 가장 적절한 방법이라고 생각된다.

32) 夫萬根, 前掲論文, p.47.

33) Ursula, K. Hicks, *Public Finance* (revised ed.), 1951., pp.238~239.

34) 韓國地方行政研究院, 「地方財政擴充을 위한 資源稅新設의 妥當性 分析; 江原道를 中心으로」, 研究報告書 第41卷, 1988.10., pp.5~22. 參照.