

地方自治團體別 地方稅外收入의 現況과 役割

—地方稅外收入과 都市化 水準의 關係를 중심으로—

吳 然 天*

<차 례>	
I. 地方稅外收入의 定義와 範圍	重의 差異
II. 地方稅外收入의 性格과 位置	2. 地方稅外收入과 人口密度 및 人口規模
1. 地方稅外收入의 性格	(1) 序
2. 地方稅外收入의 位置	(2) 地方稅外收入과 自治團體의 人口規模
III. 地方稅外收入의 構造	(3) 地方稅外收入과 自治團體의 人口密度
1. 一般會計分 稅外收入과 特別會計分 稅外收入	3. 地方稅外收入의 自治團體別 分布
2. 實質的 地方稅外收入과 名目的 地方稅外收入	V. 地方稅外收入 役割의 展望
IV. 地方稅外收入과 都市化水準	
1. 自治團體別 地方稅外收入 比	

I. 地方稅外收入의 定義와 範圍

地方稅外收入은 通常의으로 地方政府의 自體歲入源中에서 地方稅收入을 제외한 나머지 收入을 가리키는 것으로서, 地方稅收入에 對應되는 意味로 이해되고 있다. 地方稅外收入은 用途에 따라 廣義, 狹義, 最狹義 等 多義的으로 使用되고 있다.⁽¹⁾

우선 廣義의 地方稅外收入은 地方自治團體의 歲入中 自體財源인 地方稅와 依存財源인 地方交付稅, 補助金을 제외한 모든 收入을 지칭하는데, 實質的 稅外收入뿐 아니라, 會計上의 收入 等 名目的 稅外收入까지를 포함한다. 여기서는 一般會計 稅外收入뿐 아니라 特別會計의 事業收入과 事業外收入까지를 포함하기 때문에 地方歲入을 一般會計·特別會計의 純計 또는 總計개념에 입각하여 分類할 때의 地方稅外收入은 바로 이러한 廣義의 地方稅外收入

* 서울대 행정대학원 조교수

(1) 李相熙, 地方財政論, (계명사, 1983), p. 226.

에 해당된다. 「우리나라 地方歲入源中에서 가장 큰 비중을 차지하는 것이 地方稅外收入」이라고 서술할 때에 地方稅外收入은 廣義의 地方稅外收入을 의미한다. 廣義의 地方稅外收入은 租稅收入을 제외한 自體財源의 전체 地方歲入에서의 實質的인 比重등 총량적인 규모를 살피는 경우에는 有用하나, 경제적 性格이 다른 諸收入源을 모두 망라했기 때문에 個別收入源의 效力과 役割을 分析하는데는 적합하지 못하다. 따라서 廣義의 地方稅外收入은 흔히 大分類로 使用되며, 分析目的을 위해서는 이보다 범위가 좁은 地方稅外收入의 개념을 使用해야 할 것이다.

둘째, 狹義의 地方稅外收入은 廣義의 稅外收入中에서 당해년도의 特別한 요인으로 발생하는 一般會計의 임시적收入과 特別會計의 事業外收入(소위 名目的 收入)을 제외한 一般會計의 經常的的收入과 特別會計의 事業收入을 말한다. 狹義의 地方稅外收入은 會計上 또는 임시적 收入을 제외한 經濟적이고 實質的인 地方稅外收入만을 의미하는 것이기 때문에 「地方稅外收入 原을 擴充·개발한다」고 할 때는 이러한 狹義의 地方稅外收入을 지칭한다.

셋째, 最狹義의 地方稅外收入은 狹義의 地方稅外收入에서 特別會計 事業收入을 除外한 一般會計 地方稅外收入中 經常的 收入만을 지칭한다. 이러한 의미의 地方稅外收入은 一般會計에만 局限될 뿐 아니라 그중에서도 使用料, 手數料, 事業場收入, 등 經常的 收入만을 포함하기 때문에 地方歲入構造에서의 實質的인 地方稅外收入의 비중과 역할을 파악하기가 어렵다. 과거 地方自治團體의 給付的 서비스나 事業活動이 一般會計를 通하여 計理되는 경우가 많았던 시기에는 最狹義의 地方稅外收入이 地方稅外收入中 가장 보편적인 收入源으로서 사실상 實質的 地方稅外收入의 大宗을 이루었으나, 事業的 性格의 業務가 特別會計로 轉換됨에 따라 特別會計의 事業收入 및 事業外收入의 비중이 현저하게 높아지게 되었다.

여기서 地方稅外收入의 범위를 현행 地方歲入體系의 統計分類에서 광범위하게 通用되는 廣義의 地方稅外收入에 입각하여 地方稅外收入의 自治團體別 비중과 분포를 살펴보고 이러한 地方稅外收入이 都市型 自治團體와 非都市型 自治團體에서의 役割의 차이를 分析하고자 한다.

II. 地方稅外收入의 性格과 位置

1. 地方稅外收入의 性格

地方稅外收入은 地方稅와 함께 地方自治團體의 獨自的인 努力과 節次에 依한 自主財源의 性格을 띠고 있다. 따라서 地方稅外收入의 擴充은 다른 與件이 같은 限, 地方自治團體의 財政的 自治水準을 높여주는 役割을 한다. 地方稅外收入은 中央政府의 統制領域에서 벗어나 自治團體 스스로의 努力여하에 따라서는 擴大, 開發이 相對的으로 容이한 收入源이라 할 수 있다. 특히 稅外收入은 서비스에 대한 應益的 要素를 內包하는 경우가 많아, 租稅收入과

달리 財源周達에 있어 다찰이나 저항이 적은 것으로 평가되고 있어 長期的인 地方財源擴充에 있어 有望한 分野로 간주되고 있다. 稅外收入은 地域의 立地與件이나, 經濟的 還境, 特定事業의 推進, 自治團體長의 努力정도에 따라 收入의 規模가 달라질 수 있는 關係로 地域間, 會計年度間의 分布나 構造가 不規則한 경우가 많다.⁽²⁾

地方稅外收入은 個別 收入項目 부과의 根據가 特定서비스에 對한 反對給付에 있는 경우가 많고 收入의 根據에 따라 經費의 용도가 指定되는 경우가 많은데 이런 경우 地方自治團體의 具體的 活動 즉 地方財政의 歲出部門 또는 地方公企業서비스와 직접 연결되어 있다. 따라서 地方稅外收入은 地方自治團體 自體收入源의 한 形態로서 주로 地方歲入側面에서 다루어지고 있지만 「地方行政서비스와의 個別的 補償關係의 결과로서 대부분 발생한다」는 點을 감안할 때, 地方行政서비스의 類型과 결부되어 조명됨으로써, 地方財政上의 位置를 效果的으로 파악할 수 있을 것이다.

「地方自治團體 自體收入源中 租稅收入을 제외한 나머지 모든 收入」이라는 망라적인 의미로 사용되고 있는 現行地方稅外收入은 文字 그대로 그 범위가 광범위하고 다양한 收入源을 포괄하고 있어 意味있는 地方歲入分類 基準이 되지 못하고 있다. 大統領令, 部令, 條例 등의 法令과 私法上의 契約 등에 근거를 둔 159種에 달하는 地方稅外收入은 이와같이 종류가 많고 收入根據, 徵收形態, 收入節次, 負擔構造가 복잡다양하기 때문에 住民은 물론 地方財政當局까지도 個別 歲入源의 經濟的 性格과 效果, 負擔의 分布, 料率構造의 적정성 여부를 效果的으로 파악하지 못하고 있는 실정이다.⁽³⁾ 그 동안 地方稅外收入 分野의 合理化 및 役割定立에 대한 노력이 미흡한 나머지 地方稅外收入의 推計, 地方稅外收入의 開發, 地方公企業의 活性化, 料率體系의 整備 등 발전적인 政策의 立案과 合理的 施策의 추진이 적절하게 이루어 지지 못하였다고 할 수 있다.

2. 地方稅外收入의 位置

地方稅外收入은 地方稅收入과 함께 地方政府의 自主的 歲入源일 뿐 아니라 地方歲入 구조에서 가장 높은 比重을 차지하는 項目이라는 點에서 중요한 意義가 있다고 보겠다. 특히 地方稅外收入은 地方財政에 있어서 公共部門의 보편적인 財源확보수단인 地方稅收入보다 더 큰 비중을 차지한다는 點에서 地方財政의 自主的 기반을 뒷받침해 주는 중추적 歲入源으로서 그 중요성이 인정된다.

1985년도 예산자료에 의하여 地方財政의 一般會計·特別會計 純計를 기준으로 地方歲入源別 규모다 구성비율을 살펴보기로 한다. <表 1>에 따르면 우리나라 全體 地方歲入에서 地方稅가 29.4%, 地方稅外收入이 46.6%, 地方交付稅가 16.6%, 補助금이 7.4%로서 地方稅外收入이 歲入源 중에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 地方稅와 地方稅外收入을 합한

(2) 李光洙, 「稅外收入」, 內務部地方行政研修院教材, p. 6.

(3) 李相熙, 前掲書, p. 228.

〈表 1〉 地方歳入源別 構成比率(1985年)

〈단위 : 억원, (%)〉

合 計(註)		一 般 會 計		特 別 會 計	
地 方 稅	1,698,332 (29.4)	地 方 稅	1,698,332 (47.6)	事 業 收 入	1,452,524 (65.6)
稅 外 收 入	2,694,916 (46.6)	稅 外 收 入	548,400 (15.4)	事 業 外 收 入	693,992 (31.3)
地 方 交 付 稅	958,199 (16.6)	地 方 交 付 稅	958,199 (26.9)	補 助 金	68,054 (3.1)
補 助 金	428,311 (7.4)	補 助 金	360,257 (10.1)		
計	5,779,758(100.0)		3,565,188(100.0)		2,214,570(100.0)

註 : 1985년 一般會計, 特別會計 純計규모

資料 : 內務部, 地方自治團體 豫算概要(1985)

自體財源의 61.3%를 차지함으로써 自體財源의 主流를 이루고 있다.

이와같이 地方稅外收入이 地方財政의 歳入에서 차지하는 比重이 높음에도, 그 역할과 중요성이 부각되지 못한 것은 一般會計위주로 재정의 규모와 활동을 파악해온 나머지 특별회계부문에서의 地方稅外收入의 중요성이 가려졌기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 租稅中心의 一般歳入을 財源으로한 公共部門의 일반적 政府活動을 計理하는 一般會計에서는 자연히 租稅의 比重이 높은 反面, 特定歳入에 의거 特定歳出을 計理하는 特別會計는 당연히 地方稅外收入의 比重이 높기 마련이다. 따라서 地方政府活動을 효율적으로 表示하면서 실질적인 財政運籌실태와 住民負擔의 水準을 파악키 위해서는 一般會計에 局限하지 않고 特別會計 및 각종 基金을 포함한 總財政收支의 측면에서 地方財政의 규모를 파악하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

이와 관련하여 地方財政의 自立水準을 나타내는데 援用되는 地方財政自立度는 일반적으로 一般會計의 歳入을 중심으로 地方稅와 稅外收入의 自體財源이 全體 歳入에서 차지하는 비율로 표시되고 있는데, 特別會計를 제외한 상태에서 一般會計로만 이러한 財政自立度を 劃一的으로 계산한다면 地方財政의 實質的인 自立水準이 실제보다 過小評價된다는 점에서 문제점이 제기된다. 왜냐하면 特別會計는 自體財源으로 분류되는 事業收入等 地方稅外收入이 월등히 높은 비중을 차지하는 관계로, 特別會計를 中心으로 財政自立度を 산정한다면 一般會計만을 대상으로 財政自立度を 산정한 경우에 비해 높기 마련이기 때문이다.

다음은 地方歳入에서의 地方稅外收入의 比重을 一般會計와 特別會計로 나누어 설명하기로 한다. 우선 一般會計의 歳入源別 규모와 비중을 표시하고 있는 〈表 1〉에 따르면 全體 地方歳入에서 地方稅外收入이 47.6%, 地方交付稅가 26.9%를 차지하는데 비해 地方稅外收入은 15.4%에 불과하다. 이러한 비율은 一般會計와 特別會計 純計에서 地方稅外收入이 46.6%로서 제일 큰 비중을 차지했던 결과는 좋은 대조를 보이고 있다. 이와같이 一般會計를 기준으로 할 때, 地方稅外收入의 比重이 낮음에도 불구하고 一般會計·特別會計 純計에서는 그 比重이 높은 것은 바로 特別會計歳入의 대부분이 現行 地方財政體系에서 地方稅外收入으로 분류되는 事業收入이나 事業外收入으로 구성되어 있기 때문이다.

〈表 1〉의 右段은 特別會計의 歲入源을 표시하고 있는데 事業收入과 事業外收入이 歲入源의 거의 대부분인 것을 보여주고 있다. 즉, 전국적으로 事業收入과 事業外收入이 각각 特別會計歲入의 65.6%, 31.3%를 차지하고 있고 補助金은 3.1%에 불과할 뿐이다.

III. 地方稅外收入의 構造

1. 一般會計分 稅外收入과 特別會計分 稅外收入

地方自治團體의 地方稅外收入은 一般會計와 特別會計를 通하여 各各 計理되고 있는데, 一般會計에서는 「稅外收入」이라는 項目으로, 特別會計에서는 「事業收入」과 「事業外收入」이라는 項目으로 구분되고 있다. 여기서는 地方稅外收入이 地方自治團體別로 一般會計와 特別會計에 어떠한 비중으로 計理되고 있나를 살펴보기로 한다.

〈表 2〉는 純計基準에 입각하여 地方稅外收入을 一般會計와 特別會計로 나누어, 그 規模와 比重을 表示한 것이다.

우선 全體的으로 볼때 全體 稅外收入의 20% 정도가 一般會計로 計理될 뿐 나머지 80%가 特別會計로 計理되고 있는 등 特別會計의 比重이 압도적으로 높아 地方稅外收入이 特別會計 위주로 운영되고 있음을 알 수 있다. 이를 다시 自治團體別로 살펴보면, 서울시·직할시·市 등이 있어 一般會計分 地方稅外收入이 20% 미만을 차지하고 特別會計分 稅外收入은 80% 이상을 占하고 있다. 그런데 郡·道에 있어서는 一般會計의 비율이 각기 40%, 45%를 점하고 있어 特別會計 보다는 적은 비중을 차지하나 都市地域의 一般會計 比重보다는 높은 것을 알 수 있다. 특히 特別會計分 地方稅外收入의 비중이 郡(60.0%), 市(80.3%), 직할시(83.1%), 서울특별시(85.8%)의 순서로 높아지고 있는 것은 대도시 지역일수록 特別會計를 通한 稅外收入의 운영이 현저한 것을 확인할 수 있다.

이와같은 사실은 大都市지역일수록 地方財政에 있어 「一般會計의 特別會計化」 또는 「地方財政의 企業化」라는 경향이 두드러져다는 것을 말해주는 것이다.

2. 實質的 地方稅外收入과 名目的 地方稅外收入

地方稅外收入은 收入의 계속성과 사업성 여부를 기준으로 實質的 稅外收入과 名目的 稅

〈表 2〉 地方稅外收入의 會計別 內譯

(단위: %)

구 분	전 국	서울특별시	3 직 할 시	9 도	46 시	139 군
一 般 會 計	22.7	13.7	16.1	49.3	28.4	41.6
特 別 會 計	77.3	86.3	83.9	50.7	71.6	58.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

기준: 85년 예산 總計規模基準

자료: 내무부, 지방자치단체 예산개요(1985)

外收入으로 구분할 수 있다. 實質的 稅外收入은 一般會計의 經常的 收入과 特別會計上의 事業收入이 포함되고, 名目的 稅外收入은 一般會計의 임시적 收入과 特別會計의 事業外收入이 해당된다. 實質的 稅外收入은 지방행정서비스나 지방공기업서비스 제공에 대한 反對 給付로서 이용자 또는 사용자가 지불하는 금전적 부담을 의미한다. 이러한 地方稅外收入은 文字 그대로 地方稅이외의 實質的 自體 地方歲入源으로서 앞서 地方稅外收入의 범위에서 언급한대로 狹義의 地方稅外收入에 해당한다고 보겠다. 後述할 名目的 稅外收入의 大部分이 公共部門 內部 또는 地方財政 內部에서의 단순한 財源移轉의 性格을 다분히 내포하고 있는데 반해, 實質的 稅外收入은 公共部門과 民間部門間的 자원배분의 결과로서 과생되는 歲入源이라고 解釋할 수 있다.

名目的 稅外收入은 地方行政서비스에 대한 補償的 費用負擔과는 무관한 會計上의 收入이다. 名目的 稅外收入이 外形의으로는 廣義의 地方稅外收入에 포함되나, 地方行政서비스와 地方公企業 活動의 결과로서 발생한 實質的인 收入이 아니라서 점에서 地方稅外收入의 主流를 이루는 實質的 稅外收入과 區別할 필요가 있다. 실제로 名目的 稅外收入이 신장되었다는 것은 그 액수만큼 地方財政規模가 팽창되었다고 보기는 어렵다. 왜냐하면 名目的 地方稅外收入의 상당부분은 財源移轉 또는 會計上의 收入 등 公共部門內部에서의 제로섬(Zerosum)의 收入에 해당되기 때문이다. 우리가 흔히 「地方稅外收入의 擴充」이라고 말할 때는 이러한 名目的 稅外收入을 제외한 實質的 稅外收入을 의미할 때가 많다.

〈表 3〉에 의하면 85년 예산기준으로 實質的 稅外收入이 58.8%로서 과반수를 占하고 있고 名目的 稅外收入은 41.2%의 비율을 占하고 있음을 알 수 있다. 한편 實質的 稅外收入에 해당되는 特別會計 事業收入이 全體 地方稅外收入의 50% 내외를 차지할 뿐 아니라 實質的 稅外收入의 80% 이상을 차지한다는 것은 地方公企業서비스 또는 이에 準하는 사업활동의 반대급부로서 지방주민이 부담하는 제원이 實質的 稅外收入의 증추를 이루고 있음을 말해주는 것이다. 이러한 사실은 실질적 의미의 稅外收入擴充이 바로 地方公企業 또는 事業的

〈表 3〉 實質的 稅外收入과 名目的 稅外收入

구 분	전 국	서 울	3 직할시	9 도	46 시	139 군
實質的 稅外收入	58.8	70.7	40.6	41.7	63.2	47.8
경상기 수입	10.3	6.0	5.9	16.0	16.8	21.6
사업 수입	48.5	64.7	34.7	25.7	46.4	26.2
名目的 稅外收入	41.2	29.3	59.4	58.3	36.8	52.2
임시적 수입	12.4	7.7	10.2	33.3	11.6	20.0
사업적 수입	28.8	21.6	49.2	25.0	25.2	32.2
합	100	100	100	100	100	100

註： 985年 예산純計基準

자료：내무부, 지방자치단체 예산개요(1985)

性格의 特別會計의 活性化와 直結된다는 것을 암시한다고 하겠다.

實質的 稅外收入의 또다른 구성요소인 一般會計의 經常的 收入은 全體 地方稅外收入의 10%, 實質的 稅外收入의 20%의 比重을 차지하고 있다. 끝으로 名目的 稅外收入을 구성하는 一般會計 임시수입이 전체 地方稅外收入의 12.4%, 特別會計 事業外收入이 28.8%를 차지하고 있다.

지금까지 全國合計를 中心으로 하여 地方稅外收入의 구조를 살펴보았으나, 여기서는 다시 各 自治團體別로 地方稅外收入의 구조가 어떤 차이가 있나를 살펴보기로 한다. <表 3>에 따르면, 서울의 경우 實質的 稅外收入이 全體地方稅外收入의 70.7%를 차지하고 있으며 實質的 稅外收入中 事業收入이 大宗을 이루고 있는데 비해, 經常的 收入은 地方稅外收入의 6%에 불과할 뿐이다. 직할시는 名目的 稅外收入이 全體地方稅外收入의 60%에 육박, 實質的 稅外收入을 능가하고 있고 實質的 稅外收入에 해당되는 사업수입이 전체 稅外收入의 34.7%를 차지하고 있는 등 事業收入의 비중이 비교적 크다. 특히 직할시는 名目的 稅外收入인 特別會計 事業外收入이 地方稅外收入의 半을 占해 가장 비중이 큰 地方稅外收入源이 되는 셈인데, 직할시가 지방공기업분야의 투자재원확보를 위해 상당수준의 地方債를 모집하여 자연히 特別會計 事業外收入의 비중이 커졌기 때문이다. 市의 경우는 實質的 稅外收入의 비중이 높을 뿐 아니라, 그 중에서도 事業收入이 地方稅外收入의 46.4%를 차지하는 등 서울 市와 유사한 地方稅外收入 구조를 보이고 있다.

道の 경우, 實質的 稅外收入의 비중이 41.8%로서 낮은 것은 道가 市·郡과 같은 기초 지방자치단체를 조정·총괄하는 매개단체의 성격을 띠고 있어 사업주체로서 住民들에게 公企業서비스를 직접 제공하는 경우가 많지 않을뿐 아니라 地方債나 會計上의 收入이 상대적으로 높은 비중을 차지하기 때문이라고 할 수 있다.

郡의 경우는 實質的 稅外收入과 名目的 稅外收入이 비슷한 비중을 차지하고 있으며, 事業外收入이 地方稅外收入의 32.2%로서 상대적으로 높은 비중을 차지할 뿐 나머지 經常的 收入, 事業收入, 臨時的收入 들은 20%에서 26% 수준에 머무르고 있다. 특히 郡의 事業收入 比重이 大都市나 市에 비해 낮은 것은 地方公企業과 같은 事業活動이 활발하지 않기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

이와같이 自治團體別로 地方稅外收入의 구조가 차이를 보이고 있는 것은 地方歲入에서 地方稅外收入이 차지하는 중요성이 自治團體(또는 도시, 농촌 등 지역)에 따라 크게 차이를 보이는 것과 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 즉 서울시, 직할시, 市등 都市型 地方政府가 地方歲入源에서 地方稅外收入의 비중이 높은 반면, 郡과 같은 農村型 地方政府는 地方稅外收入의 比重이 상대적으로 낮은 바와같이 地方稅外收入構造에서도 都市형태의 지방자치단체가 전반적으로 事業收入의 비중이 높은 것을 알 수 있다.

IV. 地方稅外收入과 都市化水準

1. 自治團體別 地方稅外收入 比重의 差異

우선 自治團體別로 地方歲入에서 稅外收入의 비중이 어떤 차이를 나타내고 있나를 살펴본 후, 稅外收入의 역할이 도시지역과 非도시지역에서 어떠한 차이가 있나를 평가해 보기로 한다. 우선 一般會計·特別會計 純計規模를 기준으로 해서 稅外收入이 地方歲入에서 차지하는 비중을 自治團體別로 살펴보기로 한다. <表 4>에 따르면, 서울이 64%, 직할시가 57%, 市가 57%로서 地方稅外收入이 全體歲入의 절반을 넘고있는데 비해, 道는 20%, 郡은 24%에 불과하는 등 자치단체별로 상당한 차이를 보이고 있다.

一般會計만을 기준으로 할 경우에도 <表 5>에 나타난 바와같이 一般會計·特別會計 純計에서 처럼 各 地方自治團體間에 地方稅外收入比重이 커다란 차이를 보이지는 않더라도, 서울시, 직할시, 市와 같은 都市型地方政府는 地方稅外收入의 比重이 20.0%, 19.9%, 20.6%로서 農村型地方政府인 郡(10.9%), 그리고 道(10.4%) 보다 높다.

이와같이 서울특별시, 직할시, 市가 地方稅外收入의 比重이 높다는 것은 人口가 많고 經

<表 4> 自治團體別 地方歲入源의 內譯(일반회계, 특별회계 純計) <단위: 억원; (): %>

구 분	서울	직할시	도	시	군
計	19,956	9,263	11,206	7,815	9,558
地方稅	7,063(35.4)	3,210(34.7)	2,815(25.1)	1,918(24.5)	1,977(20.7)
稅外收入	12,723(63.8)	5,312(57.3)	2,232(19.9)	4,437(56.8)	2,245(23.5)
地方交付稅	—	97(1.0)	2,689(24.0)	1,460(18.7)	5,336(55.8)
補助金	169(0.8)	644(7.0)	3,470(31.0)	—	—
自 立 度	99.2%	92%	45%	81.3%	44.2%

기준: 85년 예산기준

資料: 내무부, 지방자치단체 예산개요(1985)

<表 5> 自治團體別 一般會計 地方歲入源內譯 <단위: 억원; (): %>

구 분	서울	직할시	도	시	군
計	9,005	4,502	9,679	4,254	8,212
地方稅	7,063(78.4)	3,210(71.3)	2,815(29.1)	1,918(45.1)	1,977(24.1)
稅外收入	1,805(20.0)	898(19.9)	1,005(10.4)	876(20.6)	899(10.9)
地方交付稅	—	97(2.2)	2,689(27.8)	1,460(34.3)	5,336(65.0)
補助金	136(1.6)	297(6.6)	3,170(32.7)	—	—

기준: 85년 예산기준

資料: 내무부, 지방자치단체 예산개요(1985)

濟活動이 활발함으로써 都市化의 水準이 높은 自治團體일수록 地方稅外收入의 역할이 크다는 사실을 말해주며, 더 나아가서는 地方歲入에서 차지하는 地方稅外收入比重의 高低가 都市型 地方政府와 非都市型(農村型) 地方政府를 구분해 주는 중요한 기준의 하나가 된다고 해석할 수 있다.

〈表 4〉에 나타난 바와같이 地方歲入에서 地方稅外收入의 비중이 큰 都市型 地方政府의 경우, 地方稅의 비중 역시 農村型 地方政府인 郡에 비해 상대적으로 높아, 地方稅外收入과 地方稅의 合計가 地方歲入에서 차지하는 비율(自體財源依存比率)도 커지게 된다는 사실을 확인할 수 있다.

다음은 地方自治團體別 特別會計收入의 구성내역을 살펴보기로 한다. 〈表 6〉에 의하면, 서울시, 市, 郡 등은 事業收入이 대략 特別會計收入의 60%에서 80% 정도를 차지함으로써 특별회계의 주된 收入源임을 알 수 있으며, 직할시는 오히려 사업외수입이 절반을 차지하고 사업수입이 40% 정도, 그리고 나머지는 보조금으로 구성되어 있음을 알 수 있다. 한편 道는 사업수입이 47%, 사업외수입이 34%이고 나머지 20%가 보조금으로 충당하고 있어 보조금의 비중이 他자치단체에 비해 두드러진다고 할 수 있다. 이에 반해 서울시와 직할시는 보조금이 특별회계 수입의 0.3%와 7.3%를 차지하는데 불과할 뿐더러 市와 郡은 보조금이 특별회계에서 全無한 것으로 나타나 있다.

〈表 6〉 自治團體別 特別會計 地方歲入源 內譯 (단위: 억원; (): %)

구분	서울	직할시	도	시	군
特別會計	10,951	4,761	1,527	3,561	1,346
事業收入	8,716(79.6)	1,956(41.1)	712(46.6)	2,380(66.8)	762(56.6)
事業外收入	2,202(20.1)	2,458(51.6)	515(33.8)	1,181(33.2)	584(43.4)
補助金	33(0.3)	347(7.3)	300(19.6)	—	—

기준: 85년 예산기준

資料: 내무부, 지방자치단체 예산개요(1985).

2. 地方稅外收入과 人口密度 및 人口規模

(1) 序

지금까지 自治團體別 地方稅外收入의 比重이 都市型 地方自治團體와 非都市型 地方自治團體를 區別해 주는 기준의 하나로서 意義가 있음을 살펴보았으나 本項에서는 全國의 地方自治團體를 상라하여 個個 地方自治團體에 있어 地方稅外收入의 比重이 都市化의 程度와 어떠한 관계를 가지고 있나를 살펴보기로 한다. 즉 地方歲入에서 차지하는 地方稅外收入의 比重이 都市地域에서 상대적으로 높다는 앞서의 自治團體別 分析(自治團體 種類別로 合算한 結果)을 個個의 기초자치단체수준에서 다시 점검해 보기로 한다. 이러한 目的을 위하여 기초지방자치단체인 특별시, 직할시, 市, 郡의 地方稅外收入規模와 都市化의 程度를 質的인

면에서 반영하는 것으로 간주되는 人口密度, 그리고 都市化를 量的인 면에서 반영한다고 할 수 있는 人口規模間的 관계를 살펴보고 한다. 여기서는 個個 地方自治團體의 地方稅外收入이 자치단체지역의 都市化 정도와 유관한 정도를 살피기 위해 稅外收入規模와 人口密度의 相關關係를 파악하는 것이 주된 目的이지만 각 자치단체의 稅外收入規模가 人口規模에 어느 정도 영향을 받는지도 아울러 고찰하기로 한다. 따라서 本研究에서 單純回歸分析을 통하여 檢證하려고 하는 것은 「地方自治團體의 人口規模가 클수록 稅外收入規模도 크다」, 「地方自治團體의 人口密度가 높을수록 稅外收入規模도 크다」라는 두개의 假說이다. 本 回歸分析에서는 道를 제외한 서울특별시, 8個 직할시, 46개 市, 139개 郡을 대상으로 하였으며, 첫번째 회귀분석은 人口規模를 獨立變數로 하고 個別 自治團體의 地方稅外收入(一般會計·特別會計 純計 83年 決算基準)을 從屬變數로 하였으며, 두번째의 회귀분석은 人口密度를 獨立變數로 그리고 地方稅外收入을 從屬變數로 하였다.

(2) 地方稅外收入과 自治團體의 人口規模

각 자치단체의 人口規模를 獨立變數로 하고 地方稅外收入規模를 從屬變數로 할 때의 회귀분석결과는 <表 7>과 같다. 우선 同 回歸模型의 有意性を 살펴보면 <表 7>에 나타난 바와 같이 F값이 12471.67780으로 나타나 有意性이 높은 것으로 밝혀졌으며, 두개 변수간의 상관관계를 나타내 주는 決定係數가 0.98527에 이름으로써 人口規模와 稅外收入은 밀접한 관계를 갖고 있음을 알 수 있다. 그런데 市만을 分析對象으로 하였을 때는 두 변수간의 상관관계가 약간 더 높게 나타나는데 반해, 郡자체만을 分析對象으로 하였을 때는 人口規模와 稅外收入 規模間的 相關關係가 매우 낮다는 사실을 발견할 수가 있다. 이러한 事實은 郡地域에 있어서는 獨立變數인 人口規模의 分散度가 相對的으로 큰 반면 종속변수인 地方稅外收入規模의 分散度는 相對的으로 낮아 양자간의 統計的 關係를 나타내 주는 산포도(Scatter diagram)가 매우 완만한 경사(slope)를 갖고 있는데 비해 市地域에 있어서는 人口規模와 地方稅外收入規模의 分散度가 모두 클 뿐만 아니라 산포도(Scatter diagram)도 상당히 급한 경사를 이루고 있어서, 郡自體만으로는 人口規模와 地方稅外收入規模간의 상관관계가 매우 낮으나 대부분 郡에 비해서 稅外收入規模가 큰 市가 이에 추가됨으로써, 비로소 양자간의 관계가 보다 더 확실해지게 되는 것 때문인 것으로 해석된다.

<表 7> 人口規模와 地方稅外收入規模間的 回歸分析 結果

	市 · 郡 全體	市	郡
R ²	0.98523	0.98703	0.26795
F	12471.67780 (p=0.0000)	3653.11261 (p=0.0000)	50.14526 (p=0.0000)
B	0.10074	0.10105	0.01679
BET. 1	0.99259	0.99349	0.51764
상 2	-8836.02847	-9044.65595	703.02072

이와같은 분석결과로 미루어 볼 때 都市地域에서는 地方稅外收入 規模가 人口規模에 依해 상당수준 乖우된다는 사실을 확인할 수 있는 바, 이는 자치단체 종류별 總括分析에서 地方歲入에서 차지하는 稅外收入 비중의 高低가 도시형 지방정부와 농촌형 지방정부를 구분해 주는 주요한 기준이 된다]는 해석과 同一한 맥락에서 이해될 수 있는 것이다.

(3) 地方稅外收入과 自治團體의 人口密度

다음은 都市化의 程度를 보다 잘 나타내주고 있는 것으로 간주되는 人口密度와 稅外收入 規模와의 關係를 살펴보기로 한다. <表 8>은 각자치단체의 인구밀도를 독립변수로 하고, 지방세의수입에 종속변수로 했을 때의 회귀분석결과를 나타낸 것이다. 우선 인구밀도와 地方稅外收入規模間的 統計的 關係를 導出하는 회귀모형의 有意性은 F 값이 208.27164로서 높은 것으로 나타났다. 그런데 人口密度와 地方稅外收入規模間的 相關關係를 나타내는 決定係數(r^2)가 0.52691로서, 앞서 人口規模와 地方稅外收入間的 關係를 나타내는 회귀모형의 결정계수에 비해 낮은 것으로 나타나 人口密度가 人口規模에 비해 地方稅外收入을 설명해주는 정도가 떨어지는 것이 사실이다.

그러나 F검정치의 有意性이 매우 높아 두개 사이에 상관관계가 존재한다고 해석할 수 있다. 이러한 사실은 市와 郡의 決定係數를 비교함으로써 보다 확실하게 알 수 있다. 즉 市에 있어서는 決定係數가 0.63554로서 市, 郡全體의 경우보다 다소 높게 나타나고 있으나 郡地域에서는 회귀모형 자체는 有意味하나 決定係數가 0.04346에 불과함으로써 稅外收入規模에 대한 人口密度의 설명력이 별로 없음을 알 수 있다. 이와 같은 사실은 인구밀도라는 변수가 인구규모에 비해 稅外收入規模에 대한 說明力이 다소 떨어지기는 하지만 人口規模라는 변수보다도 보다 더 확실하게 도시형 지방정부와 농촌형 지방정부를 구별해 주는 지표라는 사실을 암시하는 것이라 하겠다. 다시 말해서 人口密度가 일정수준 이상에 이르게 되면 人口密度와 稅外收入規模間に 높은 相關關係를 발견할 수 있지만, 人口密度가 일정수준 미만일 때는 人口密度와 稅外收入間에 전혀 相關關係를 발견할 수 없다는 것이다.

<表 8> 人口密度와 稅外收入規模間的 回歸分析結果

	市 · 郡 全 體	市	郡
R ²	0.52691	0.63554	0.04346
F	208.27164 (p=0.0000)	83.70104 (p=0.0000)	6.22453 (p=0.01)
B	30.17113	42.96952	0.65680
BETA	0.72588	0.79721	0.20847
상 수	-16295.26960	-77784.28703	2398.96844

3. 地方稅外收入의 自治團體別分布

地方歲入額이 大都市等 일부지역에 偏在하고 있음은 地方財政이 당면하고 있는 問題點 中の 하나로 간주되고 있다. 여기서는 地方稅外收入이 自治團體別로 어떻게 分布되어 있으며,

이러한 分布가 全體 地方歲入規模와 地方稅收入의 自治團體別 分布와 어떠한 차이가 있나를 비교해봄으로써 地方稅外收入分布의 地域的 不均衡이 地方歲入의 不均衡에서 어떤 위치를 차지하고 있나를 살펴보기로 한다. <表 9>는 現行 地方稅外收入이 一般會計와 特別會計로 나누어지 있음을 감안하여, 一般會計分 稅外收入, 特別會計分 稅外收入, 그리고 둘을 망라한 稅外收入總括로 구분하여 稅外收入의 團體別 分布를 表示하고 있으며 이에 추가하여 地方歲入과 地方稅收入의 自治團體別 分布도 포함하고 있다. <表 9>에 依하면 一般會計와 特別會計를 망라한 稅外收入의 自治團體別 分布는 서울이 全體의 44.9%로 가장 큰 몫을 차지하고 있고, 3個 直轄시가 18.8%, 46個市가 17.1%로서 이들 自治團體가 전체 地方稅外收入의 30% 이상을 차지하고 있는데 반해 9個道는 9.4%, 134개 郡은 9.8%에 불과함을 알 수 있다. 이와 같은 分布로 미루어 볼 때, 地方稅外收入이 大都市를 포함한 都市地域에 크게 편중되어 있음을 알 수 있다. 다음은 이러한 地方稅外收入의 자치단체별 分布를 地方歲入의 總規模나 地方稅收入의 分布와 비교해보기로 한다. <表 9>에 따르면 서울特別市, 直轄市, 市의 경우는 全體 地方稅外收入에서 차지하는 占有比率이 각기 全體地方歲入에서 차지하는 점유 비율보다 높은 반면, 道와 郡은 地方稅外收入의 점유비율이 地方歲入의 占有比率보다 낮다. 이러한 사실은 地方稅外收入의 地域的 偏中度가 地方歲入의 그것에 비해 더욱 높음으로써 地方稅外收入의 地域的 不均衡이 地方歲入의 地域的 不均衡의 중요한 構成要因이 됨을 말해주는 것이다.

한편 地方稅收入은 서울시와 직할시가 41.6%와 18.9%를 차지하고 있어 地方稅外收入의 分布와 별다른 차이를 보이지 않고 있으나, 市에 있어서는 地方稅收入이 全體의 11.3%로서 地方稅外收入의 점유비율인 17.1%를 상당수준 下廻하고 있음을 알 수 있다. 그러나 道와 郡은 地方稅收入이 각기 16.6%와 11.6%로서 地方稅外收入의 占有比率인 9.4%, 9.8%를 上廻하고 있다. 이러한 비율로 미루어 볼 때, 地方稅收入이 自治團體別 地方稅外收入에 비해 상대적으로 고르게 나타나고 있음을 알 수 있다.

그런데 稅外收入을 一般會計分과 特別會計分으로 나누어 自治團體別 分布를 살펴보면 아주 대조적인 분포양상을 띠고 있음을 알 수 있다. 즉 一般會計分 稅外收入은 서울시, 3個

<表 9> 地方稅外收入과 地方稅收入의 自治團體別 分布 (단위: %)

內 譯	서울	직할시	46 市	9 道	139 郡	總計
地方稅外收入 總計	44.9	18.8	17.1	9.4	9.8	100.0
一般會計分	27.1	13.4	21.3	20.4	17.8	100.0
特別會計分	50.2	20.4	15.9	6.2	7.3	100.0
地方歲入 總計	31.7	14.7	14.9	18.1	20.6	100.0
地方稅收入(一般會計)	41.6	18.9	11.3	16.6	11.6	100.0

기준 85년 예산기준

資料 내무부, 지방자치단체 예산개요(1985).

직할시가 각기 27.1%, 13.4%로서 地方稅外收入이나 地方歲入의 占有比率을 훨씬 下廻하는데 비해, 市·道의 一般會計分 稅外收入의 점유비율은 21.3%, 20.4%로서 地方稅外收入總計, 地方稅收入, 그리고 地方歲入의 占有比率을 훨씬 웃돌고 있다. 그리고 郡의 一般會計分 稅外收入은 地方歲入의 점유비율을 약간 下廻할 뿐 地方稅外收入總計와 地方稅收入의 占有比率을 상당수준 上廻하고 있다. 마지막으로 特別會計分 稅外收入은 서울, 직할시 등 大都市地域^c 全國의 70% 以上을 차지하고 있는데 반해, 道와 郡은 14% 미만에 불과해 特別會計分 稅外收入의 대도시 편중이 현저함을 알 수 있다. 이러한 사실은 특별회계와 관련한 사업적 성격의 活動이 都市型 地方政府에서 현저하다고 하는 것을 확인해 주는 것이다.

V. 地方稅外收入 役割의 展望

向後 예상되는 地方自治水準의 擴大, 分權化의 促進 等に 수반되는 地方政府의 役割增大는 自然히 追加的 地方財政需要를 유발할 것이다. 이러한 追加的 地方財政需要는 地域經濟活性化, 地域開發事業의 推進, 住民生活 基盤施設의 균형공급, 환경정비 등의 分野에서 특히 현저할 것으로 전망된다.⁽⁴⁾

그러나 現在 지방정부의 財源調達機能으로는 이러한 地方政府의 役割增大에 수반되는 追加的인 財政需要를 充足하는 것이 어려운 것은 물론이고, 기존의 財政需要를 充足하면서 統合財政의 收支均衡을 이룩하는 것도 힘겨운 입장이라고 말할 수 있다. 따라서 앞으로 豫想되는 地方財政需要에 대처하면서 적절한 자립수준을 유지하기 위해서는 地方財源의 擴充이 긴요한 것으로 전망되고 있다.⁽⁵⁾

地方財源의 擴充은 地方稅, 地方稅外收入, 地方交付稅 및 國庫補助金 等 個別地方歲入源의 擴充을 의미한다. 즉 地方財源을 擴充하기 위해서는 中央政府와 地方政府가 수행해야 할 基本役割과 財政機能을 再定立하는 가운데 中央과 地方間의 稅源再配分, 地方政府自體의 新稅源開發 等 地方稅源의 擴充, 地方交付稅·國庫補助金等 現行 地方財政調整制度의 機能에 對한 再定立 그리고 地方稅外收入의 役割增大 等 個別 地方歲入源의 擴充可能性과 功過가 多角的으로 검토됨으로써 有效하게 接近될 수 있을 것이다. 地方財源을 擴充함에 있어 주로 地方稅源을 중심으로 거론되어 오고 있으나 地方稅外收入의 役割增大도 地方財源擴充의 한 方案으로서 比重있게 다루어져야 할 것이다.

地方稅外收入이 85年 一般會計·特別會計 純計基準으로 全體地方歲入에서 47%를 차지함으로써, 個別 歲入源中 가장 큰 比重을 차지하고 있을 뿐 아니라, 70年代 후반以來 現在까

(4) 경제기획원, 제 6 차경제사회발전 5개년계획 작성지침, pp. 174-177.; 한국개발연구원, 2000년을 향한 國家長期發展構想, 1985., pp. 129-142.

(5)拙著, 地方財政의 基盤強化方向. (대한상공회의소, 한국경제연구총서 85-3), p. 57.

지 伸張速度가 가장 빠른 收入源이라는 事實단으로도 地方財源擴充의 한 方案으로서 보다 深度있기 다루어 저야 한다는 것을 뒷받침해 주고 있다. 앞으로 地方稅外收入의 地方歲入에서 차지하는 比重이 現在水準을 유지한다고 하더라도, 追加的 地方歲入의 確保方案을 設計함에 있어 地方稅外收入의 중요성은 적어도 現在 地方歲入에서 차지하는 비율에 相應하는 만큼 평가되어야 할 것이다.

國民의 租稅負擔이 相對的으로 높은 水準에 와 있다는 인식과 地方自治團體의 自律的인 稅收增進 努力이 용이하지 않다는 判斷을 前提로 할때, 稅外收入分野로 하여금 追加的 財政需要의 상당부분을 分擔케 하는 것은 새로운 租稅收入에 依存하는 정도를 줄이면서 地方財政의 歲入構造를 健實化하고 自立기반을 강화할 수 있는 方案이라고 생각된다. 특히 地方稅外收入分野가 受益者負擔原則에 依據, 公共서비스가 創出하는 直接的인 便益에 부과됨으로써 法定租稅에서 처럼 租稅負擔에 對한 重壓感이나 增稅에 따른 政治的 制約을 완화할 수 있다는 利點을 감안한다면 앞으로 예상되는 추가적인 地方財政需要의 一定部分은 이와 같은 應益原則에 立脚한 價格的 收入을 通하여 解決하려는 積極的 努力이 수반되어야 할 것이다.

追加的 地方財政需要가 發生할 것으로 전망되는 地方서비스의 상당부분이 受益者負擔原則에 의거한 地方稅外收入을 通하여 財源調達이 容易한 分野라는 點이다. 80年 후반과 90年代에 걸쳐 地方部門에서의 追加的 行政需要는 地域道路交通網의 정비·擴充, 公園·綠地의 確保 上·下水道의 整備·擴大普及 및 住宅의 供給增大를 위한 宅地의 確保라는 生活環境整備과 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, 成長據點都市의 重點開發과 地方都市의 育成이라는 地域開發 및 產業振興 等の 分野에서 集中的으로 發生할 것으로 전망되고 있다.⁽⁶⁾ 이러한 分野中 上·下水道의 整備·擴大普及, 住宅의 供給擴大, 社會福祉施設의 擴充, 地域開發, 產業振興 등은 應益負擔에 입각한 가격기구의 적용이 상대적으로 容易한 分野라는 點에서 追加的 財政需要의 상당부분을 地方稅外收入이 分擔할 것으로 기대된다.

地方財政의 주요 機能이 住民生活과 직결된 地方公共財를 공급하는 資源配分기능에 있다고 前提할 때 地方財政의 指導理念과 평가기준은 負擔 및 公共支出의 公平性보다는 資源配分機能의 效率的으로 수행하기 위한 效率性의 側面이 더욱 重視되어야 한다고 생각할 수 있다. 그렇다면 地方稅外收入의 役割增大는 이와 같은 地方財政의 運營原理와 같은 맥락에서 이해될 수 있다고 보겠다.

地方歲入構造에서 稅外收入의 比重과 役割이 增大된다는 것은 地方政府가 시장기구를 통한 재회와 서비스의 需給에 依存하는 정도가 커진다는 것을 의미한다. 이와같이 地方財政이 市場機構에 依存하는 정도가 커진다는 것은 地方政府에 대한 認識을 傳統的인 公權力主

(6) 전라남도, 「中期지방재정계획('84~'88)」, 1984., p. 461.

體로부터 事業主體로서의 「生活政府」로 변모시키고 있다고 할 수 있다. 이러한 地方政府의 「生活政府的」特徵은 地方財政分野에 있어, 特別會計 및 公企業特別會計의 比重增大, 地方公企業의 公社化 等 「地方財政의 企業化」현상으로 나타나고 있다고 볼 수 있다.⁽⁷⁾

(7) 경제기획원 예산실 지방자치제 재정실무작업단, 日本地方財政論(1), 1985, p. 39.