

國立公園과 관련된 地方稅收 增大 방안

俞炳林*

〈目次〉

- | | |
|-------------------------|------------------|
| I. 서론 | IV. 관광 관련 세제의 검토 |
| II. 국립공원의 관리와 이용상의 현안문제 | V. 결론 |
| III. 지방세수의 증대방향 | |

I. 서론

1995년에 지방자치단체의 장을 주민이 직접 선출함으로써, 우리나라는 실질적인 지방자치에 돌입하게 되었고, 자치단체별로 國庫에 의존하지 않는 地方財源의 확보는 지방자치단체의 기능에 필수적인 건전한 재정자립의 문제를 넘어 다른 인근 지역과의 지역발전이라는 경쟁에 사활이 걸린 생존의 문제로 대두되고 있다. 특히 우리나라에서 財政 自立度가 낮은 지방자치단체는 대개 산악이나 도서가 많은 이른바 정치·사회·경제·문화적 낙후지역이 대부분이고 동시에 이들 지역은 광대한 지역이 국립공원으로 지정되어 있는 지역으로서, 지역경제 활성화의 기회와 여건이 열악하며 국토의 산업입지나 기타 社會間接資本의 투자과정에서 자연자원의 보호와 보존이라는 입장이 우선된 결과, 투자 규모와 우선순위가 상대적으로 낮아 지역개발과 성장을 더욱 악화시키고 있다. 결과적으로 이들 지역은 지역발전의 기초가 되는 지역경제의 기초적 산업과 金融이 활성화되지 못하고 따라서 지방재정의 근거가 되는 세수의 기반이 약하게 되어있다.

이러한 상황은 광대한 토지를 점하고 있는 국립공원의 이용에 다소나마 재원을 찾아 보자는 데로 관심을 갖게 되었고, 급기야 國立公園 管理의 地方自治團體에로의 移管이라고 하는 요구로 의견이 모아지고 있다. 그러한 요구의 근거에는 몇가지 지방자치단체가 보는 지역적 시각이 있다. 즉 광대한 국립공원을 갖고 있는 지방자치단체는 공원관리를 위해 지방의 입장에서는 상당한 투자를 해오고 있음에도 불구하고 별다른 財政의 反對給付가 없다는 것이다. 쓰레기, 상수도, 산림방제, 지방도 개설, 교량건설, 홍보안내 등등 국립공원관리공단의 업무를 사실상 분담하고 있음에도 불구하고 그 지방에 아무런 혜택이 없다는 시각이다. 다시 말해서 구질구래한 서비스는 지방정부가 제공하고 국립공원의 입장료와 收益事業 같은 노른자위는 공단에서 취해가는 모순이 있다는 것이다.

이러한 입장에서 지방자치단체는 국립공원의 입장료의 일부를 당해 지역의 지방재원으로 이

*서울대 환경대학원 환경조경학과 교수

전하라는 요구를 하게 되고, 나아가 이들 토지를 근거로 해서 이용자에게 受惠者 負擔의 원칙으로 새로운 지방세를 부과해서 지방재원을 확충하고자 하고 있다.

Ⅱ. 국립공원의 관리와 이용상의 현안 문제

현재 國立公園의 管理責任은 내무부에 있고, 이를 위탁받아서 국립공원관리공단에서 관리하고 있다. 다시 말하면 국립공원의 관리는 행정기관이 직접 관장하지 않고 그 사무를 法人團體에 위임하고 있다는 말이 된다. 국립공원은 원칙적으로 국가의 관리에 두어야 한다는 원칙에 대해서 그 어느 누구도 이의가 있을 수는 없다. 다만 우리나라에서 특히 관련 지방자치단체가 문제를 삼는 것은 국립공원관리공단의 관리의 내용과 이용에 관해 현재의 기구와 조직, 인력의 사용, 업무의 성격 등에서 문제를 제기하고 있는 것이다.

국립공원 管理體系 變更에 대한 논의는 1990.3. “국립공원 지방서 관리해야”라는 제목으로 강원일보가 설악산 국립공원 관리권의 강원도 이관문제를 보도한 이후 국립공원 관리청에 대한 논의가 시작되었고, 각종 언론보도에서 이를 다루어 현재까지 지방의 현안문제로 논의되고 있다.¹⁾ 또 국립공원 관리업무가 내무부로 이관되고 국립공원관리공단이 발족된 이후 일부 지방자치단체와 지방의회에서는 경주와 한라산 국립공원 관리가 당해 도지사에게 위임관리되고 있는 사례를 들어 국립공원 관리업무를 지방자치단체에 다시 위임해 줄 것을 건의하고 있다. 그 이유로서는 공원의 명칭이 비록 국립공원이라 할지라도 그 경관은 당해 지역의 얼굴일 뿐만 아니라 지역 관광자원으로서의 의미가 크고, 공원 입장료등 관련수익도 지방재정에 충당 내지 당해 地域發展財源이나 지역주민 所得增大에 사용되어야 하고, 국립공원 관리공단에서 관리한 후로는 공원관리가 지역의 편이나 주민사정을 고려하지 않고 보호, 보존 우선 시책으로 관리되어 지역개발을 저해하고 주민소득 증대에 장애가 되고 있다는 것이다.

이에 반해 국립공원관리공단의 의견은 國立公園은 국가가 지정, 직접 관리하여야 한다는 것이 세계각국의 통례이며 기본이념으로서 국립공원은 당해 지역에 국한된 관광자원이 아니고 모든 국민의 소유이며, 전 국토적, 전국민적, 전국가적 관리대상이 되며 國家의 意志로 보호, 保存되어야 할 대표적 자원이기 때문에, 지역 이기주의나 地域 便宜主義로 흐르기 쉬우며, 국립공원을 하나의 개발 수익사업 대상지로 관광지화 하려 하고 있고, 과거의 경험으로 보아 管理能力이 사실상 疑問視되는 지방으로의 관리 이관을 반대하고 있다. 오히려 관리공단은 직원에게 司法權을 주어야 하며, 부족한 관리요원에 공익근무요원의 국립공원 배치도 요구하고 있다.²⁾ 이 모든 논의는 결국 국립공원의 관리기능과 역할의 분담이 불명확한데서 야기되는 양극단적인 시각이라 보아진다.

현재 국립공원관리공단은 공원관리 실무를 담당하고 있는 관리청이기는 하나 공단설립 및 직무수행에 관한 法的根據가 단독법으로 규정된 것이 아니고 自然公園法의 일부에 규정되어

있고 직무 역시 내무부장관의 업무를 대행하도록 되어있을 뿐만 아니라 공단운영의 최고기관인 이사회도 정부관련부처의 인사로 구성되어 있어서 정부의 關聯部處의 다양한 의사와 주문에 따라 업무가 집행되는 경향이 있고, 따라서 감독부처의 변경과 비전문 퇴역관료에 의한 공단의 운영과 관리는 결과적으로 管理目標와 方向이 漂流하고 관리정책에 일관성이 결하게 되었고 공단 자체의 存立問題까지 거론되는 형편에 있다. 공원관리업무를 대행하고 있는 공단은 그 법적 성격이 행정기관이 아닌 법인인 만큼 조직 운영의 목표가 최소 조직, 최소 인력, 최소 예산하의 일반 기업형 經營概念으로 운영되므로 재정 자립도 증진등 흑자경영을 추구하게 되어 입장료등 수입 증대에 업무를 치중하고 있어 공공자원의 공익적 관리라는 본연의 목적에 소홀해질 우려를 안고 있다.³⁾ 표에서와 같이 공단의 년도별 예산규모는 증가하고 있으나 그 내용은 출연금은 점차 줄어들고 있는 반면 자체 수입은 증가하고 있어서 문제의 심각성을 말해 주고 있다.

관리공단이 안고 있는 관리상의 만성적인 문제는 크게 대별해 보면, 공원관리 인력부족과 비전문요원의 배치, 관리재원의 한계와 태부족, 공원시설 투자부족, 그리고 위법행위 단속권 부재로 요약할 수 있다.⁴⁾

특히 전문인력의 부족은 공원관리와 공단 운영의 질적 수준향상에 큰 장애가 되는 것이 사실이다. 또한 公園管理豫算이나 재원확충에 한계가 있음과 아울러 시설투자가 부족한 것은 외국의 국립공원과 비교해 보면 자명하게 알 수 있다. 광범위한 토지에 흩어져 이용하는 탐방객의 공원이용 위반행위를 단속하는 일은 설사 공원관리요원에게 사법적 단속권을 부여한다고 해도 사실상 한계가 있다고 할 것이다.

우리나라 국립공원은 그 분포나 자원의 성격으로 보면 미국의 그것과 비교적 유사하다고 볼 수 있겠으나, 관리운영은 전혀 다른 것이며, 영국을 위시한 대륙의 국립공원 관리방식과도 같지 아니하다. 미국의 국립공원은 근본적으로 國家的 資源을 “보존”하자는 것에 그 일차적 목적을 두고있다. 현시점에서 자원의 가치나 활용에 대해서 확실한 방법과 신념이 서지 않는 한 후

국립공원관리공단 예산규모

단위 : 백만원

년도	출연금		자체수익*		계
1989	4,263	37%	7,201	63%	11,464
1990	3,103	25	9,131	75	12,234
1991	2,978	21	11,334	79	14,312
1992	3,476	21	13,079	79	16,555
1993	3,780	19	16,570	81	20,350
1994	4,196	19	17,831	81	22,027

* 입장료, 점사용료, 직영사업, 청소년인자출연금임.

자료 : 국립공원관리공단, 제170회 국회업무보고, 1994.

대를 위해 그대로 보존한다는 철학이 담겨있다. 그러기 때문에 국가에서 즉 연방정부에서 직접 관리를 책임진다. 독자적인 개별법이 있고 공원경찰이 사법권을 부여받아 자원을 보존 관리한다. 여기에서 공원의 보존이라고 하는 입장은 이용이라는 측면보다 우선된다. 우리나라의 국립공원관리공단은 미국과는 다른 몇가지 문제가 있다.

첫째, 현재 管理公園의 公園管理 業務는 미국의 관리청과 같은 고도의 專門性을 갖는 행정서비스를 제공하고 있지 못하며, 쓰레기 오물청소, 화장실 교체, 안내표시판 설치, 자체 직영 자판기운영과 같은 그야말로 지방자치단체의 단순 행정서비스와 구별되지 않는 업무를 관장하고 있다고 판단된다.

둘째, 공원의 施設投資에 있어서 영세성이며, 국립공원의 접근도로 개설, 관광홍보물, 안내도, 이정표설치, 공원내 산림병충해 방제, 상수도의 운영, 구역내의 새마을 사업지원등등 사실상 국립공원의 시설투자의 상당부분이 해당 地方自治團體의 豫算으로 지원되고 있어서 국립공원의 관리와 운영에 대한 예산상의 지분을 자치단체가 주장하게 되는 이유가 되고 있다.⁵⁾ 이들 사업 또한 국립공원 구역내이기 때문에 특수한, 전문성이 있는 固有業務나 사업이라고 보기 어렵다.

셋째, 국립공원의 수입중 대종을 차지하고 있는 入場料의 문제이다. 현재의 입장료는 일종의 사용료 개념이다. 지방자치법 제127조에 “지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.”로 규정되어 있으며 국립공원 입장료도 이러한 차원에서 보아야 한다는 의견이다. 원래 사용료란 지방자치단체가 주민의 복지를 증진하기 위한 목적으로 주민

1995년 국립공원관리공단 사업계획*

사업명	세부사업	사업비(천원)
자연자원보호	자연휴식년제 시행	18,000
	산불예방 활동	224,974
	훼손지 복구	1,052,000
깨끗한 공원유지	쓰레기 당일처리	2,585,161
	불법 무질서추방	80,000
탐방편의시설	주요시설 직영운영	914,284
	구축물 정비	384,000
기존시설 유지관리	공원개발사업 시공	30,249,000
	순시순찰제도 시행	900,000
탐방객 안내	모범근무태도 생활화	100,259
	공원안내지도 수정	25,000
	자동응답전화 운영	1,716
대국민 이해확대	국립공원 사진공모전	28,324
	국제회의 개최	40,000
	정기간행물 발간	104,000

* 비예산 사업은 포함하지 않았음.

의 이용에 제공하기 위하여 설치하는 공공시설을 특정 주민에게 점용 또는 사용토록 하고 이에 대한 반대급부로서 수혜자에게 부과, 징수하는 공과금을 말한다. 그런데 국립공원 입장료는 공원내의 공공시설을 이용하는 혜택에 대한 受惠者 負擔金으로 보기 어려운 점이 있다.

즉 이용자 입장에서 보면 공원구역내 시설은 광대한 자연자원에 비하면 그야말로 혜택의 정도가 미미하며 광대하고 장엄한 자연에 대한 경외감과 개인적 만족감이 절대적인 수혜라고 할 수 있다. 국립공원의 이용은 自然環境의 保存이라는 목적이 달성되는 최소한의 범위에서 허용되는 것이어야 하기 때문에, 따라서 여타의 도시공원, 유원지 입장료, 박물관 관람료, 자연학습원 사용료등과는 본질적으로 요금의 성격이 다른 것으로 이해되어야 한다고 본다. 우리나라에서 한려해상 국립공원이나 태안 해안국립공원같은 경우에서 알 수 있드시 공원탐방의 혜택은 施設利用料라기 보다는 경관자원에의 接近行爲에 대한 代價支拂이라고 보는 것이 옳다. 국립공원의 입장료는 희소자원에 접근하기 위한 개인의 機會費用으로 볼 수 있으며, 체재세나 특수자원의 관람기회 비용, 환경훼손에 대한 原因者負擔金과 같은 개념으로 해석되어야 한다. 따라서 국립공원의 입장료는 “국민 모두가 아무런 제약없이 값싼 요금으로 이용가능하게 하는 공공시설 사용료” 즉 공공요금으로 보는 관점은 再考되어야 한다고 본다.

마지막으로 공원관리의 인력과 조직의 적정규모 문제이다. 현재 관리공단은 더 많은 관리인력과 예산이 필요하다고 요청하고 있으나, 국가나 지방재정의 형편으로 볼 때 공원관리에 무작정 많은 예산을 할애할 수는 없는 입장이다. 실령 인력과 조직 및 자산의 규모가 확대된다 해도 지금의 관리공단에서의 양적 팽창은 관리의 성격과 효용성 면에서 그 성공적인 성과를 예상하기 어렵다고 본다. 요구하고 있는 인력수요중에서 상당부분은 관리공단 자체 인력으로 업무의 성과를 기대하기 어려운 부분이 있다. 즉 자연보호 홍보라던가 자연애호 사상 고취나 교육같은 부분은 管理廳 단독으로는 그 성과를 기대하기가 힘들며, 현재도 自然保護協會나 환경보존 사회단체의 기능과 역할이 크다고 보며 범국민적 弘報와 교육에 큰 몫을 하고 있다.

그러한 수요를 공단 단독의 인력으로 충당하기에는 수질오염, 폐기물처리같은 전국적이며 생존에 필요 불가결한 환경행정 서비스 수요와 비교해 보면 형평에 맞지 않는 것이다. 국립공원의 관리주체에 대해 공단의 존립문제가 대두되자 이에 대응하기 위해 공단에서 제작한 대국민 홍보책자에 보면 공단설립 이후 職員의 專門性이 제고되었다고 말하고 있으나, 전문분야 인력이 고작 13% 정도인 공단의 현인력으로 전문적 서비스를 제공하고 있다고 국민에게 관리공단의 실적을 홍보할 수는 없는 것이다. 이들 인력의 대부분도 현직에 종사하면서 얻은 경험이 전문성의 바탕이며 體系的인 知識을 갖춘 전문인력으로 보기 어렵다. 간단히 말하면 현 국립공원관리공단은 질과 양에 있어서 전문적이며 고유한 행정서비스를 제공하지 못하고 있다고 판단하는 것이다. 현재와 같은 운영방식이라면 상당한 예산과 인력이 투입된다고 해도 진정한 국립공원관리의 목적이 달성될 가능성이 매우 희박하다고 판단된다. 국립공원은 마땅히 국가의 책임하에 관리되어야 하며 중앙부처- 예를 들어 최소한 환경부나 內務部의 外廳정도라도 확대

개편되어야 한다고 본다. 중앙부처의 외청수준으로 되지 않으면 그와 같은 방대한 인력과 조직을 운영하기 어렵다고 본다. 우리나라에 적합한 공원관리청의 형태에 대해서는 별도의 연구가 필요되나, 본 논의에서는 간단히 그 방향만을 지적하고자 한다. 우리나라에서 현실적으로 개선 가능한 국립공원의 관리형태는 중앙부처와 지방정부사이에 공원관리업무를 어떤 형태라도 분擔하는 형식하에서 이루어져야 한다고 보는데, 미국과 같이 방대한 자원에 풍부한 예산을 독자적으로 운영하는 경우는 우리현실에 적합하다고 할 수 없고 오히려 英國型的 국립공원 관리체계를 참고할 필요가 있다고 본다.

영국에서 국립공원의 주요정책 수립은 환경부(The Department of Environment)에 속하는 風致保全廳(Countryside Commission)에서 담당하고 있으며 일종의 中央委員會 제도이다. 이 위원회에서는 각 국립공원에 대해 정부의 예산을 분배해 주는 일을 하고 있으며, 나머지 업무는 모두 주정부에 관리를 총괄한다. 여기에서는 영국 국립공원에 대한 전체적인 중요정책을 결정하고, 국립공원에 대한 홍보, 교육책자를 발행하여 일반 국민에게 판매한다. 따라서 각 國立公園管理機構는 자연의 보전과 레크레이션 장소의 이용에 대한 균형을 유지하는 책임을 지게되는데, 여기에는 국립공원위원회가 설치운영되며, 약 50명 정도의 인사들로서 2/3는 해당 지방자치구역에서 선출하고 나머지 1/3은 중앙(환경부)에서 선출한다. 각 국립공원위원회는 예산확정, 직원의 채용, 공원계획 및 개발, 법적, 기술적, 관리적 전문내용의 결정 등의 업무를 처리한다. 현재 地方政府는 공원목적 달성에 정치적, 기술적으로 유기적인 협력관계를 유지하고 있다. 1974년부터 각 국립공원에서 관리소장을 채용하였으며, 소장아래 계획, 경관보전, 토지관리, 안내소운영, 공원순찰, 총무부서가 기본적으로 구성되어 있다.⁶⁾

이상과 같은 이유로 해서 현재 管理公園의 所管業務는 地方으로 대부분이 移管될 수 있다고 보며, 그럴 경우를 염두에 두는 지방자치단체의 기구개편과 부수되는 組織改編의 치밀한 준비 없이 막연히 관리권을 주면 할 수 있다는 태도로는 현재 관리공단의 입장에서 말하는 이른바 '아무런 관리능력이 없고 지방의 이익에만 급급한 자치단체'에게 전문적이고 방대한 국립공원의 관리를 맡겨야 한다는 국민적 지지를 얻기는 어려울 것이다.

3. 지방세수의 증대 방향

지방자치의 실시에 따라 지방자치단체는 중앙으로부터 재정자립을 성취하여야 명실상부한 자주성을 확보할 수 있으며, 주민으로부터 진정한 지지를 얻기 위해서는 자치행정에 있어서 적극적이고 능동적이며 지방중심적인 행정능력을 배양하여야 하나, 현재와 같은 영세한 재정과 낮은 자립도로서는 지방재정의 자주적인 운영에 많은 제약을 받고 있다. 우리나라의 地方稅收入은 총조세에서 차지하는 비중상으로는 총국민생산대비의 비중으로나, 꾸준히 증대해서 1970년 8.8%에서 93년 현재 GNP대비 14.2%, 총조세 대비 21.9%수준으로 신장되고 있다. 한

편 지방정부 세입은 세외수입 및 이전수입의 증가가 둔화되거나 감소하고 있는 반면에 지방세의 비중은 1970년 10%수준에서 1990년대 23%수준으로 크게 높아져서 지방세의 비중이 한층 더 높아지고 있다.⁷⁾ 그러나 실제 지방세는 세원이 지역적으로 편재되어 있고, 그마저 부동산 과세 위주의 세목구조로 되어 있어서 토지투기를 억제하기 위한 토지정책이 강화된 이후 부동산의 보유보다는 이전에 부과해 온 부동산 과표와 정액세등으로 세수의 신장에 한계에 도달하고 있고 이것이 바로 지방세의 증가세가 둔화되는 주 요인으로 작용하고 있다.

지방재정의 확충을 위한 논의는 지자체의 실시에 따라 관련분야의 연구에서 공통적으로 지적되고 있는 방안이 있으며 이들중의 일부는 제도적으로 이미 실행되고 있는 것도 있다. 이를 대별해 보면 중앙과 지방간의 기능 재조정, 재원의 중앙과 지방간 효율적 재배분과 이를 위한 財政調整制度의 개선, 지방세제의 개편, 그리고 지방재정 지출의 효율화등이다. 특히 지방세제 개편에서는 지방세 체계의 단순화, 세목을 세부담의 보편성이 높은 것으로 조정하고, 수익자 부담원칙의 확대, 非課稅 및 減免대상의 축소, 彈力稅率의 擴大適用등으로 요약하고 있다.⁸⁾ 그러나 이들 문제는 하나같이 중앙과 지방, 그리고 광역과 기초자치단체간의 상호조정을 전제로 하기 때문에 기초지방자치단체의 수준에서 독자적인 제도개선의 폭은 역시 매우 좁다 하겠다. 결국 자치단체에서는 稅外收入에서 재정수요를 찾게되며, 地方公營開發事業의 확대, 經營收益事業의 확대추진, 지역개발 금융기금의 설립, 지역개발기금 조성 및 지방채 운영의 효율화 등에서 그 실마리를 찾고 있는 형편에 있다.⁹⁾ 地方稅外收入은 지방세와 함께 지방자치단체의 독자적인 노력에 의해 조성될 수 있는 自主財源이다. 따라서 세외수입의 확충은 다른 여건이 같은 한 자치단체의 재정자립 수준을 높여 주는 역할을 한다. 지방정부 서비스에 대한 응익부

민관공동출자 시범사업 현황

년도	공사명칭	주요사업	자본금(억원)		
			시군	민	계
1992	장충표고유통공사	표고재배, 선별, 가공, 판매, 수출 직영장 운영	6	4	10
1992	김제개발공사	관광위락시설의 설치, 운영 공장용지 조성분양	9.4	9.1	18.5
1993	인천터미널공사	터미널 시설관리, 부대시설의 임대 및 운영	400		400
1993	점촌도시개발공사	저온 저장소 운영, 농산물 종합가공 공장운영	10	8	18
1993	광주교통관리공사	주차빌딩 신축 및 관리운영, 공영주차장 수탁관리	37		37
1993	대전한밭관리공사	하천부지 조성사업, 석산개발	50	10	60

자료: 윤영진, '지방재정확충방안으로서의 제3섹타 설립모형', 한국행정학보, 27권 3호, 1993, pp.937-953.

담의 원칙을 수용하고 있는 지방세외수입은 중앙정부의 직접적인 통제를 받지 않고 자치단체 스스로의 노력으로 확대, 개발이 상대적으로 용이한 세입원이기 때문에 장기적인 지방재원 확충이 쉬운 분야로 보고 있다. 이중 지방공기업법(1992)에 의거한 民官共同出資事業은 이른바 제3섹타로서 그 형태나 운영방식을 새롭게 시도하고 있다.¹⁰⁾

위의 표에서 알 수 있듯이 지방공기업은 지방직영기업, 지방공사 및 지방공단 형태로 구분될 수 있고, 국립공원을 갖고 있는 지방자치단체는 바로 이 점에 착안하여 민관공동출자 사업을 구상해 볼 수 있을 것이다. 예상되는 사업으로는 공유지내 공공피크닉장 설치운영, 國民宿舍의 운영, 觀光農場의 위탁관리, 靑少年修練場의 설치 및 운영, 공설묘원의 개발과 운영, 회의 및 전시 컨벤션센터의 운영 등이 있을 수 있다. 어떠한 형식으로도 국립공원 주위의 토지를 활용하여 국립공원 탐방객의 관광 휴양활동을 유치하고 이를 경영수익사업으로 운영하는 것은 제3섹타를 통한 유망한 재정수입원으로 판단된다. 이러한 사업은 지방공기업법에 의거 지방자치단체의 조례에 따라 추진 가능한 사업 범주에 포함될 수 있다.

자치단체는 국립공원과 인접한 지역에 휴양지 조성을 염두에 두고 개발계획을 수립하며 대도시의 자본과 인적교류가 빈번하게 하기 위한 사업을 구상해야 하고 이를 위해 公園休養開發公社같은 지방공기업을 구상해 볼 필요가 있다. 한려해상국립공원이나 태안해안국립공원의 경우는 배후지에 휴양지를 제공함으로써 과밀한 이용을 인한 자연자원의 훼손을 막을 수 있고, 집단시설지구개발에 대한 압력을 완화시켜야 할 것이다. 현재 국립공원내의 집단시설지구내의 시설은 점진적으로 공원 구역밖으로 이전되어야 할 불필요한 공원시설이다. 이들을 공원 인접 지역에 종합적인 휴양지로 이전 개발한다면 지역개발에 일석이조의 효과가 있을 것이다.

또다른 방법은 새로운 稅原의 발굴을 생각할 수 있다. 지역개발에서 중요한 관광자원인 국립공원에 인접하고 있는 자치단체는 觀光休養活動과 關聯되는 地方稅의 신설은 자연적인 발상이라고 생각된다. 관광관련 조세는 외국에서는 이미 보편화되어 있는 세제인데, 주로 관광자원이 고급 여가시설의 이용행위에 과세하여 관광자원의 개발 및 보전에 필요한 비용을 조달하기

외국의 관광관련 조세

국가	관련지방세
일본	문화관광시설세, 입렵세, 입탕세, 오락시설세, 요트보트세
서독	관광인지세, 수렵권세
이태리	특별요양세
프랑스	체재세
스위스	체재세
미국	수렵권세
스페인	관광인지세
폴란드	관광계획세
콜롬비아	관광세

위해 부과하는 조세를 말한다. 여기에는 오락시설, 온천입탕, 체류, 수렵, 요트, 문화관광시설 이용, 특별요양활동 등이 포함되고 있다.

관광휴양활동에 대해 지방정부가 일정한 세금을 부과하는 것은 세계적인 추세이며, 특히 일본은 都府縣, 市町村별로 독특한 세원을 발굴하고 있다. 우리나라에서 국립공원을 안고 있는 자치단체에서는 지역개발의 재원을 확보하기 위해 관광휴양지 개발의 목적을 갖는 目的稅로서 觀光稅를 구상하고 있는 바, 관광자원의 향유자에게 수익자 부담원칙을, 그리고 稀少資源의 훼손에 대한 原因者 負擔原則을 적용하고자 하는 것은 지극히 당연한 사고라 보아진다.

Ⅳ. 관광 관련 세제의 검토

관광자원을 이용하는 관광객은 개인의 選擇의 行爲를 통해 다양한 만족감을 성취하기 때문에, 자원이용에 대한 個人的인 支出과 消費를 전제로 하고 있다. 특히 국립공원과 같은 국가적 희귀자원을 이용하는 경우에는 필연적으로 자원의 훼손이라는 결과를 수반한다. 국립공원은 원칙적으로 자원을 있는 그대로 보존하자는 데 그 목적이 있는 만큼, 그 이용에 대한 경비를 소비자가 부담해야 마땅하다. 지금까지 우리나라에서는 屋外行樂 行爲에 대해 자연훼손이나 기타 부수되는 무질서를 국민의 복지증진 기회제공이라는 뜻으로 막연하게나마 傍觀하는 전통이 있어왔다. 최근 들어 환경오염이 심각해지고 자연보호운동이 범사회적으로 전개됨에 따라 옥외행락 행태에 대해 점차 규제와 이에 상응하는 단속조치를 하게 되었으나, 아직도 전국의 산하는 '주인없는 땅으로 공짜로 적당히 놀고 먹다가' 돌아오는 이른바 '無主空山'이라는 의식이 상당히 보편화되어 있다. 이용자는 전국적으로 몰려오고 있고, 管理는 최종적으로 그 지역의 自治團體의 義務로 되어있다.

재정자립도가 낮고 이렇다할 재원이 없는 자치단체가 관광자원을 개발하고, 환경훼손으로 부터 자원을 보전하며, 양질의 서비스를 제공하기 위해서 관광관련 세원에 착안하고 있는 바, 가장 유력한 세원으로서는 景觀稅, 滯留稅, 觀光稅등을 생각해 볼 수 있다. 이 중에서 경관세와 체류세는 국립공원이나 기타 희귀자원의 이용객에 부과할 수 있는 성격의 조세인 바, 과세의 목적은 세수의 증대라기 보다는 궁극적으로 자원의 과도한 이용을 적절히 조정하면서 利用의 質을 높히자는 데 목적이 있다. 국립공원의 입장료를 통해 징수할 수 있으며, 물론 과세권과 재원의 귀속은 당연히 당해 지방자치단체에 있다. 이보다는 지방세 재원확충에 상당한 효과가 있을 것으로 예상되는 觀光稅를 중심으로 논의하기로 한다.

1. 과세권과 재원의 귀속

관광세는 일종의 목적세로서 消費課稅의 성격을 띠고 있다. 우리나라에서 관광행위가 일어나는 곳과 관광편의시설을 이용하는 장소가 일치하지 않는 것이 보통이다. 따라서 환경오염이

나, 훼손이 일어나서 자원의 보존이나 개발이 필요로 되는 지역과 실제 관광수입이 발생하는 지역간에 있어서 과세배분의 조정이 필요하다. 따라서 관광세는 이러한 관점에서 기초자치단체보다는 廣域自治團體의 長에게 課稅權을 주어야 할 것이다.

재원의 귀속은 결국 기초자치단체간의 재원배분 문제이기 때문에 기술적으로 세밀한 검토가 필요된다고 보며, 원칙적으로 관광행위에 따른 環境保存費用을 부담하여야 하고 관광자원의 개발비용을 부담해야 한다는 관점에서 지역별로 자원의 규모 예를 들어, 면적, 이용규모, 관리 규모등 일정한 기준에 따라 배분되어야 할 것이다.

2. 과세방법

과세방법은 직접세와 간접세의 두가지이나, 직접세 방식보다 재원조달, 자원배분 및 성장, 세무행정 편의면에서 효과적인 間接稅 방식을 택하는 것이 유리할 것으로 본다.¹¹⁾ 이 경우 特別徵收者를 시장이나 군수가 지정하여야 할 것이며, 정액과세 방식보다는 소비량과 가격에 따르는 從量 및 從價課稅를 택하는 것이 옳다고 본다.

3. 과세대상

관광세는 국립공원을 위시한 관광휴양지의 시설을 이용하는 행위에 대해 부과하는 것이므로 그 대상은 관광지 입장 및 관람, 휴양체육시설이용, 관광숙박행위, 그리고 이에 수반되는 주차, 보관 등이 포함될 수 있다.

4. 과세표준 및 세율

관광세는 성격상 관광객이 지불한 입장료, 이용료, 숙박료, 주차료 등에 가액하는 것이며, 세율의 적용에서 지역경제에 미치는 영향과 조세저항 등을 고려하여야 하며 고급시설과 대중 시설과의 세율의 차등적용이 필요하며, 아울러 이용계층에 따라 차등적용되어야 한다. 세율은 50/1,000~100/1,000의 범위로서, 이에 대한 기존 연구내용을 인용하여 보면 다음과 같다.

관광세의 과세표준 및 세율 예시

유형	관광자원	과세표준	세율	비고
제1형	국립공원, 사적지, 동굴, 해저, 박물관, 관광지, 기타	입장요금	100/1,000	
제2형	골프장, 스키장, 수렵장, 유도선, 삭도, 유람선	이용요금	100/1,000	
제3형	관광호텔, 휴양콘도, 유스호스텔	숙박 및 시설 이용요금	100/1,000	
제4형	관광지 주차장, 도선장, 헬리포트장	주차요금	100/1,000	

5. 부과징수

관광세의 부과징수권자는 시장, 군수이며, 관광자원의 관리자 및 소유자 즉, 특별징수 의무자를 지정하여 징수하도록 한다. 이러한 관광세는 기존 관광시설이용과 관련한 重復課稅의 문제와 租稅抵抗, 조세전가의 문제가 예상될 수 있다. 먼저 조세저항 문제인데, 관광행위는 소득 탄력적이어서 부과에 따른 저항이 적을 것으로 예상하나 관광객 및 관광행위에 따라 비과세(노인, 장애인, 어린이 등) 혹은 세율의 차등 적용(고급시설과 대중시설)으로 조세저항을 완화하도록 해야 한다. 또 관광세 부과에 따라 지역경제 특히 물가에 미치는 영향을 고려해야 하는데, 관광서비스 산업은 생산, 유통성이 없어 도매물가에는 큰 영향이 없고 다만 소매물가에 다소 영향을 줄 것으로 예상된다. 관광세의 부과에서 가장 큰 문제는 타 세목과의 重復與否인데, 숙박업 및 음식점업에 부과되고 있는 부가가치세와 골프장, 스키장, 소비세일 것이다. 이들은 국가 및 자치단체가 지정한 관광자원과 법규에 지정된 관카지노등에 부과되고 있는 특별광사업체에 국한시켜 課稅對象을 신중히 설정할 필요가 있다.

6. 관광세 신설의 예상 효과

관광세를 신설한 후 예상 세입과 관광자원개발 및 재원의 확보에 대한 지방자치단체의 예상은 현재는 미흡하나 장차 국가 경제에서 관광산업이 차지하는 비중이 상대적으로 높아지고 부

관광세 신설시 세율 및 예상 세수추계(93년 실적의거)

유형	개소	이용객(천명)	과세표준	세율	세수추계(백만원)
국도립공원	3	4,578	3,034		303.4
관광지	12	2,255	5,131		513.1
사적지, 박물관	5	398	48		4.8
동굴, 해저	3	940	953		95.3
소계	23	8,171	9,166	10/100	916.6
골프장	3	196	9,094		909.4
스키장(삭도)	1	24	205		20.5
유도선	3	640	2,991		299.1
수렵장	1	6	2,434		243.4
소계	8	866	14,724	10/100	1,472.4
호텔, 유스호스텔	21	2,147	18,083		1,808.3
휴양콘도	3	224	2,554		255.4
소계	24	2,371	20,637	10/100	2,063.7
관광지 주차장	11	167	273	10/100	27.3
총계	66	11,575	44,800		4,480.0

수되는 휴양활동이 활발해진다는 전망을 한다면, 향후 地方稅의 財源確保면에서 상당한 몫을 담당할 것으로 예상할 수 있다. 아래는 충청북도에서 개략적으로 추정해본 세수추계이며,¹²⁾ 여타의 자치단체별로 이와 비슷한 수준의 효과를 예상할 수 있을 것이다.

V. 결론

현재 국립공원의 관리운영에 관한 정부의 입장은, 비록 국립공원관리공단이 있다고 하나 國立公園에 관한 認識과 예산지원의 한계 때문에 어떻게 보면 매우 소극적인 입장이라고 보아진다. 여기에 海中의 경관자원이라든지, 비부장지대의 생태적 보존문제라든지 하는 국토의 일부가 새로운 국립공원 후보지로 나타나고 있어서 국립공원에 대한 行政需要는 팽창하고 있으며, 이에 대한 근본적인 대책이 필요되고 있다. 자연공원에 대한 기존의 논의에서와 같이 국립공원은 중앙과 지방이 공원의 지정, 계획-자연보호, 관리-행정위임사무, 현업관리 등으로 역할분담이 불가피하다고 본다.

이 문제는 자치단체에서는 단순한 입장료의 지방으로의 이전으로 보기보다는 국민의 公共休養활동을 지방자치단체가 福祉行政서비스의 제공이라는 시각에서 보아 이에 대응하는 기구와 조직을 개편하고 부수되는 지방재원의 확보방안을 구체적으로 강구하는 방향에서 접근되어야 할 것으로 본다. 공원 및 휴양수요에 대한 정부의 관심과 행정서비스는 성격상 자치단체가 주로 제공하고 지역개발과 발전에 기여하게 할 수 있는 매우 중요한 행정수요라는 점이 좀더 지역사회에서 인식되어야 한다. 지방재정에 다소라도 도움이 될 수 있는 세원으로서의 觀光稅는 앞서 말한 경관자원의 이용(景觀稅), 희소자원의 훼손에 대한 부담(滯留稅) 등과 연계하여 실행에 있어서 영향과 효과가 세밀히 검토되어야 할 것이다. 전국에 국립공원을 안고 있는 자치단체는 자원의 분포나 입지여건에 따라 지역적 사정이 다를 수 있으며, 공원의 구역과 지정에 있어서 지방적 특성이 있을 수 있고 관광세 신설에서 사전에 세밀한 준비가 필요할 것이다.

현재 자치단체의 행정서비스 수준으로는 궁극적인 국민휴양 수요에 충족되기에는 한계가 있고, 따라서 국립공원관리에 따르는 行政委任事務나 現業管理에 대한 對應策을 자치단체가 공동으로 마련하여 중앙정부와 합리적인 管理移管이 이루어지도록 해야 할 것이다. 국립공원을 위시하여 도립공원, 군립공원, 각종 관광지, 유원지, 도시공원, 공설묘원, 청소년수련시설, 문화체육시설 등등에 대한 이른바 국민휴양활동에 대한 총괄적 行政業務에 관해 그 制度的準備를 할 때라고 보아진다.

참고문헌

1. 노철현, '국립공원 관리체계 개선방안에 관한 연구,' 「국립공원」, 57호, 1993, p.44.

2. 국립공원관리공단, 「제170회 정기국회 업무보고」, 1994, p.22.
3. 노철현, 상계보고서, p.45.
4. 노용희, 「자연공원의 관리실태와 개선방향」, 「자연공원 세미나」, 1991, p.31-38.
5. 라승포, 「우리나라 국립공원정책의 재정립 방향」, 「국립공원」, 1993, p.35-38.
6. 이경재, 「영국 국립공원의 관리 실태」, 「국립공원」, 1990, pp.30-31.
7. 노기성·오영수, 「지방자치제 실시에 대비한 지방세제 개선방향」, 「국가예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1994, pp.67-68.
8. 내무부 지방재정국, 「92지방재정 역점시책」, 「지방재정」, 1992, pp.44-48.
9. 장병구, 「지방자치재정의 운용원칙」, 「지방재정」, 1988, pp.45-52.
10. 윤영진, 「지방재정확충방안으로서의 제3섹타 설립모형」, 「한국행정학보」, 27권 3호, 1993, pp.937-953.
11. 충북도, 「관광세 신설 방안」, 「정책메모」, 1994.
12. 충북도, 상계서, p.23.
13. 국립공원관리공단, 「국립공원 관리주체」, 1994.
14. 강점규, 「사용료 수수료의 현실화 방안」, 「지방재정」, 1993, pp.31-39.
15. 국토개발연구원, 「자연공원의 기능정립과 관리합리화 방안」, 1989.
16. Alfred Runte, *National Parks: The American Experience*, University of Nebraska Press, 1979.
17. The Conservation Foundation, *National Parks for the Future*, Washington D.C., 1972.
18. Freeman Tilden, *The National Parks*, Knopf, New York, 1951.