

지역경제활성화를 위한 재정책확충방안 연구
- 지방자치단체의 지방세 재원을 중심으로 -

(A Study of the Device for Expansion of Public Finance
in order to Revitalizing the Local Economy.
- With Special Reference to the Local Taxes of
Self-Governing Body -)

최 창 선 *
(Choi, Chang Seon)

논문접수일 : 96. 10

게재확정일 : 96. 12

목 차

1. 서 론
2. 지방재정 자립도의 개념과 관계
3. 지방재정책확충의 전제조건
4. 지방재정 실태
5. 지방재정의 확충방안
6. 결 론

<참 고 문 헌>

I. 서 론

지방자치제 문제를 거론함에 있어 여러 중요한 주제들이 있으나 최우선적으로

* 상지대학교 경상대학 경영학과 부교수

검토될 것이 바로 지방재정 문제이다. 지방재정 문제의 해결없이 지방자치 본래적 의의를 찾을 수가 없기 때문에 원만한 지방자치를 실시하려면 이에 대한 자립도 내지는 확충방안이 강구되어야 하는 것은 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있다.

Ⅱ. 지방재정 자립도의 개념과 관계

지방자치단체의 재정을 측정하는 재정자립도는 중앙정부의 의존재원을 제외한 자체재원이 전체 세입구조에서 차지하는 비율을 뜻하고 있다. 지방자치단체의 세입은 자체재원으로서 지방세수입과 세외수입이 있고 의존재원인 국고보조금과 지방교부세, 지방양여금 등이 있다. 또한 지정재원으로 지방세가 있다. 재정자립도는 이들 전체세입중 지방교부세와 지방양여금, 국고보조금을 제외한 자체 재원이 차지하는 비율인 것이다. 그러나 이러한 재정자립의 측정지표로서의 재정자립도 개념에 따르면 재정규모 및 세출 부문은 고려하지 않았으며 지방채가 1992년까지 지방자치 단체의 세외수입으로 포함되어 있어 지방자치단체의 부채가 많을수록 재정자립도는 높아지던 것이 93년부터 지정재원으로 분류되어 다소 통계상의 차이가 있기는 하나 세외수입은 신장율이 제고되지 못하였고 게다가 의존재원을 줄이면 지방재정 자립도가 높게 측정될 수 있기 때문에 개별의 지방자치 단체는 국가에서 주는 국고보조금이나 지방교부세를 덜 받으면 재정력은 약하면서 재정자립도는 높아질 수밖에 없는 모순을 안고 있다.

그러므로 지방재정자립의 정도를 알기 위해서는 새로운 지표의 개발이 요청이 된다고 볼 수 있다. 지방재정력을 결정하는 변수로는 ①주민 1인당 지방세 부담능력 ②자주재원비율 ③재정규모 ④세출규모중 투자적 경비가 접하는 비중 ⑤잠재적 재원능력 ⑥개발재정수요 ⑦국가와 지방자치단체간의 기능분배와 재원배분간의 관계 등이 있는데 이를 총체적으로 고려하여 측정하여야 제대로 재정력을 볼 수 있다고 본다. 또한 인구변화, 주택건축허가수, 가구당 평균소득, 실업률, 서민계층의 가구비율까지도 참고 할 때 좀더 확실한 재정력을 파악할 수 있으므로 측정을 하기 위한 지표개발은 시급하다고 하겠다.

Ⅲ. 지방재정 확충의 전제조건

지방자치가 제대로 될려면 국가가 지방재정 규모의 영세성을 극복하도록 해야 할텐데 지방세 수입이나 세외수입에 한계가 있는 상황하에서는 국세중 일부가

지방세로의 이양이 절실히 요구된다고 볼 수 있다. 또한 지방교부세 배분에 있어서도 지방 교부세율의 상향조종뿐만 아니라 공정성의 재고가 요구된다고 본다.

그리고 국고 보조금의 경우는 지방자치단체의 초과부담을 줄이고 영세보조금을 정리하여 보조금의 통폐합을 고려하여 보조부담율의 적정화를 기할 필요가 제기된다.

자주재원으로서의 지방세수입은 지방세의 세목 및 세율이 전국적으로 획일화된 규정의 적용을 받는 현재의 상태로는 지자체가 자주적 경비를 조달할 수 있는 과세이기 때문에 주관이 배제되어 있다. 그러면서 국세와 지방세의 배분율은 외국에 비해 절대적으로 낮으며 신장율도 높지 못하였다. 그리고 세외수입으로는 사용료, 수수료, 분담금과 부과금 및 재산수입 등이 있는데 직할시의 경우는 이들 세외수입이 증대되고 있어 지방세입 구조에서 높은 비중을 차지하고 있다. 이와 같이 우리나라의 경우 근본적으로 지방재정 자립도의 신장은 세외수입의 증대로부터 초래된 것이란 점을 고려할 때 자체재원 중 지방세에 의한 기여도가 상대적으로 적었다는 점을 큰 문제점으로 지적할 수 있다.

지방재정력의 여건을 고려해 볼 때 국가와 지방자치단체간의 행정기능의 적절한 배분도 지방재정 내실화와 관련된 중요한 전제조건이 된다. 왜냐하면 세원의 중앙집중화의 문제를 논하려면 행정기능 배분문제가 함께 검토되어야 하기 때문이다. 그렇지만 우리의 현실을 놓고 보면 자치단체의 재정적 기반을 제대로 구축하지 못한 점을 염두에 둔다면 자칫 잘못하여 중앙정부의 일만 떠맡는 매우 불합리한 선택이 될 가능성도 존재한다는 것을 우리는 경계해야 할 것이다.

IV. 지방재정의 실태

우리나라의 경우 지방재정의 어려움은 더욱 심각한 현실적인 문제로 다가오고 있다. 지방재정은 두가지 구조적 취약성을 내포하고 있는데 그 하나는 재정규모면에서 국가재정에 비하여 지방재정이 너무 열악한 점이고 다른 하나는 취약한 상태에서 지방자치단체별로 재정력의 격차가 너무 심하다는 것이다.

(1) 국가재정과 지방재정의 비교

1995년 1월1일 현대 우리나라 지방자치단체는 서울특별시를 비롯하여 광역시5, 도9, 시68, 군102, 자치구 56 등 모두 241개 단체로 구성되어 있다. 95년도 당초예산을 기준으로 이를 자치단체와 중앙정부간의 재정규모를 비교하면 다음과 같다.

<표1> 국가와 지방간의 재정규모비교

(단위:억원, %)

구분	합계		중앙정부		지방정부		
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
총계 규모	소계	1,428,984	100.0	904,030	63.3	524,954	36.7
	일반회계	840,465	100.0	499,879	59.5	340,586	40.5
	특별회계	588,519	100.0	404,151	68.7	184,368	31.3
순계 규모	소계	1,171,530	100.0	745,344	63.6	426,186	36.4
	일반회계	771,298	100.0	499,879	64.8	271,419	35.2
	특별회계	400,232	100.0	245,465	61.3	154,767	38.7

자료 : 내무부, 지방자치단체 예산개요 (1995년)

전체적으로 국가와 지방의 비율이 64 : 36에 불과하다. 한나라의 총재정규모에서 지방재정규모가 점하는 비중이 36%정도에 불과하다는 것은 너무 취약함을 의미한다. 한국과 일본의 재정규모 비교를 해보면 우리나라의 지방재정이 얼마나 취약하다는 것을 실감할 수 있다.

<표2> 한·일간 국가재정과 지방재정의 비교

구분	계	%	국가	%	지방	%
한국('95)	117조1530억원	100.0	74조 5,344억원	63.6	42조6186억원	36.4
일본('94)	154조98억엔	100.0	73조 817억엔	47.5	80조9,281억엔	52.5

일본의 경우 지방재정이 순계규모면에서 52.5%로 국가재정보다 크다는 것을 볼 수 있다.

(2) 국세와 지방세의 비교

국가와 지방자치단체간의 재정적 불균형과 관련하여 또하나 재정수입의 근간이라 할 수 있는 국세와 지방세의 구성비를 보면 다음과 같다.

<표3> 국세와 지방세의 비중

(단위 : 억원, %)

구분	조세총액	국세	%	지방세	%
1980	60,654	52,977	87.3	7,677	12.7
1990	332,260	268,474	80.8	63,786	19.2
1995	623,597	480,977	78.4	132,620	21.6

자료 : 내무부, 지방자치단체 예산개요, 각년도

1980년에 들어와 지방세 비중이 10%를 초과하였고 1990년부터 비로소 20%를 육박하게 되는데 이는 담배소비세를 지방세로의 이양과 재산관련세와 과표현실화, 그리고 지역개발세의 신설등 지방재정 확충을 위한 정부의 정책의지에 힘입은 바가 컸지만 아직도 우리와 조세체계가 비슷한 일본과 대만에 비교해 볼 때 국세의 세원 편중도가 높은 수준임을 알 수 있다.

(3) 세외수입의 미약

세외수입은 지방세와는 달리 사용자의 응익 부담원칙에 따라 부과, 징수함으로써 별다른 조세저항없이 지방자치단체의 수입을 증대시키는데 효과적인 방법이라고 볼 수 있다. 세외수입의 주된 수입원은 사용료와 수수료를 들 수 있는데 이것이 타수입에 비하여 신장성은 크게 뒤떨어지고 있다.

<표4> 자체수입변화추이

(단위 : 백만원)

구분	총세입액	지수	자체수입	지수	지방세	지수	세외수입	지수
'90	1,335,978	100	540,292 (40.4)	100	181,500 (13.6)	100	358,792 (26.8)	100
'91	1,467,468	110	215,272 (14.7)	109	215,272 (14.7)	118	377,667 (25.7)	105
'92	1,371,530	103	613,837 (44.8)	114	257,006 (18.7)	142	356,831 (26.1)	99
'93	1,465,353	110	558,716 (38.1)	103	276,461 (18.9)	152	282,255 (19.2)	79
'94	1,682,718	126	459,965 (27.3)	85	278,266 (16.5)	153	181,699 (10.8)	51

자료 : 내무부, 지방재정연감, 각년도.

주 : 1. '93년까지는 결산, '95년은 예산액기준, ()는 총세입 구성비.

2. 도+시군의 일반 및 특별회계를 합산한 순계 규모임.

표에서 보듯이 총세입규모는 26%나 증가하였으나 자체수입은 15%나 감소하였으며 이중 세외수입은 49%나 감소하여 그 감소율이 더욱 높다. 이런 현상은 의존재원인 국고보조금, 지방양여금, 지방교육세의 증가율이 높아진 결과라고 볼 수 있으나 지방채가 92년까지 세외수입으로 있던 것이 93년부터 지정재원으로 분류하여 통계상의 차이가 있기는 하나 신장율이 제고되지 못하는 것이 현실이다.

이같은 신장둔화는 ①현실에도 못 미치는 비현실적인 저렴한 요금체계이다. 수수료의 대부분이 각 개별 법령 또는 조례상 정액제도로 되어 있어 인상에 따른

절차상의 어려움과 당초 저렴하게 책정된 것을 억제, 고정화 시킴으로써 수혜의 정도나 써비스 제공에 따른 사무량에 비교하면 불합리하다고 본다. ②국가위임사무비의 지방자치단체 부담이다. 상당부분의 위임사무가 사무만 위임하고 사무처리에 수반되는 경비지원 없이, 수수료마저도 국고수입화하는 예가 다수 있다. ③부담금제도의 운영 불합리점이다. 지방자치단체가 수행하는 사업에 따라 사업시행지 주변이 현저한 이익이 주어진다면 정도에 따라 그 비용을 일부 징수하는 것을 수익자부담금이라 칭하고 공해, 오염물질 배출로 인한 개선비용의 부담을 원인자부담금이라고 한다. 이러한 수익자부담이나 원인자부담금은 그 향위가 이루어지는 지역에서 부과, 징수되어야 하나 현행 관련법령에서는 대부분 국가로 귀속되도록 되어 있고 지방자치단체에서는 징수수수의 명목으로 극히 일부를 교부하고 있어 지방재정 확충에 기여하지 못하고 있다. 이 분야는 개발부담금, 농지전용부담금, 산림훼손부담금, 교통유발부담금, 환경개선 비용부담금, 택지초과 소유부담금등이 있다.

V. 지방재정의 확충방안

지방재정의 확충, 강화를 위한 기본과제로는

- ① 지방세 및 세외 수입의 증대를 통한 자주재원의 확충
- ② 지역간 재정 불균형의 해소
- ③ 중앙정부와 지방정부의 기능 재조정등으로 크게 세가지로 나눌 수 있다. 이 중에서 지역간 재정불균형의 해소와 중앙, 지방간 기능재조정 문제는 국가차원의 정책 판단을 수반하는 것이므로 현실적 지방재정 확충문제는 지방세 및 세외수입등 자주재원의 확충이 그 중심을 이룬다고 할 수 있다.

1. 지방세 수입의 확충

(1) 신세원(新稅源)의 개발

신세원 개발은 현행 세목 이외의 신설뿐 아니라 기존세목의 과세대상 추가까지도 포함하여 지방세의 원칙에 맞는 세목 또는 과세대상을 선택함을 원칙으로 하며 보편성의 원칙과 부담분임 및 응익부담 또는 원인자부담원칙을 중요시 해야 한다. 새로운 지방세 세원으로는 관광자원, 수자원, 수산자원, 지하자원, 원자력발전, 컨테이너, 환경공해와 도로이용세, 유흥오락세, 광고세 등을 들 수 있으나 조세마찰, 국민감정 등의 타당성 검토 후 고려해 볼 수 있다.

(2) 국세와 지방세의 재조정

국세와 지방세의 비중이 너무 차이가 나기 때문에 지방재정 자립확충을 위해서 중앙과 지방의 세원 불균형이 조정되어야 할 것이다. 허나 국세를 지방세로 이관 하더라도 지역간 수평적 재정 불균형의 문제는 해결되지 않고 오히려 지방재정의 부익부 빈익빈 현상을 심화시킬 우려가 있다. 그러기 때문에 신중히 검토하여 이양하는 것이 필요하고 적합성 여부의 기준도 세수의 안정성, 세원의 보편성, 응당성, 부담분배성, 적응성 등을 들 수 있다. 전환할 수 있는 세목으로는 전화세, 주세, 부가가치세 중 유흥음식업분 및 숙박업분, 도소매업분과 특별소비세, 개인소득세, 양도소득세, 상속세 등을 거론할 수 있다. 또한 세원자체의 이양이 곤란할 경우에는 국세, 지방세를 공동으로 이용하는 공동세 방식도입도 연구해 볼 만하다.

(3) 감면제도의 폐지, 축소

현재 지방세의 감면율은 지방세 징수액으로 볼 때 상당히 높은 비중을 차지하고 있으므로 지방재정확충과 과세자 주권의 구현이라는 측면에서 지방세의 감면 제도는 근본적으로 재조정되어야 한다.

<표5> 지방세 비과세·감면 세목별 내역 (1993)

(단위 : 억원, %)

구분	비과세 감면총액	세목별 비과세·감면내역					
		취득세	등록세	종합토지세	재산세	도시계획세	기타
전국	15,550 (100%)	5,560 (35.7)	5,895 (37.9)	2,503 (16.1)	465 (3.0)	276 (1.8)	851 (5.5)
강원도	322 (100%)	118 (36.6)	109 (33.9)	50 (15.5)	18 (5.6)	14 (4.3)	13 (4.1)

자료 : 내무부, 지방세정연감, 1994.

<표6> 지방세 비과세 감면 내역 (1993)

(단위 : 억원, %)

구분	징수총액 (A)	비과세·감면내역						감면비율 B/A
		소계(B)	지방세법	외자 도입법	특별조례	조감법	기타	
전국	110,261 (100%)	15,550 (100)	6,149 (39.5)	9 (0.1)	9,022 (58.0)	370 (2.4)	- (-)	15,550 (14.1)
강원도	2,765 (100%)	322 (100)	189 (58.7)	- (-)	132 (41.0)	- (-)	- (-)	322 (11.6)

자료 : 내무부, 지방세정연감, 1994.

감면된 지방세를 세목별로 보면 취득세 감면, 등록세 감면, 종합토지세 감면의 3개 세목이 차지하는 것이 전국은 89.7%, 강원도는 86%로 거의 대부분을 차지하고 있으며 <표 6>에서 보는 바와 같이 이들 세목의 감면원인도 주로 지방세법과 특별조례에 근거하여 감면되고 있음을 알 수 있다.

(4) 법정외세제도의 검토

지역개발세는 특정부존자원을 배타적으로 개발 또는 이용하는 자에게 지역적 보상차원에서 부담하는 조세에 해당한다. 이렇게 지방적 특성이 강한 세원에 대하여는 일본과 같이 지방세법에서는 세목의 설치근거만 명시해 놓고 조례에 세목과 세율을 구체적으로 정하여 과세하는 법정외세로 하는 방식이 지방자치 본래의 취지를 살리는데 매우 바람직할 것으로 생각되지만 우리나라는 조세법률주의가 이를 허용하고 있지 않다. 지역개발세의 과세대상에는 ①발전용수 ②지하수 ③지하자원 ④컨테이너 등 네가지이다. 현재로는 세수가 보잘 것 없지만 (지방세 총액의 0.5%) 부산시의 경우는 컨테이너세를 신설하여 부산항만의 배후도로건설 등에 향후 10년간 소요되는 재원을 충당할 수 있게 되고 도심교통난에도 크게 기여할 것이라는 전망이다.

(5) 체납세의 징수

모든 자료의 전산입력을 통해 체납자, 미납자의 자료를 정리하여 과세권자가 쉽게 제공받고 파악될 수 있는 장치가 필요하다. 체납액을 그대로 방치할 경우 조세징수에 불공평을 초래하며 대국민 불신을 확산시킬 우려가 있으며 자진납세 분위기를 저해하게 될 것이므로 노력의 강화가 필요하다.

(6) 과표의 현실화

지방세법 시행령의 제80조의 규정에 의거 매년 정하도록 되어 있는 지방세의 과표는 세율을 그대로 둔 채 과표의 인상을 통해 지방세수를 늘리고 주민의 세부담을 증대시킬 수 있어 급속한 과표인상은 행정세율의 남용이라는 오해의 소지가 있다. 토지과표를 보면 토지시가에 비해 과표가 매우 낮아 과세가 미흡하고 지역별, 필지별 현실화 정도가 현저히 달라 납세자간의 형평과세가 되지 못하며 국세와 지방세의 토지 평가 방법이 상이하여 혼란의 소지가 많다. 예를 들면 상속세, 양도소득세는 공시지가 기준으로 평가하고 종합토지세와 취득세는 토지등급을 기준으로 적용하고 있다.

2. 경영사업의 확대방안

지방자치단체가 경영사업을 통해 지방재정 확충을 도모하기 위한 방안으로는 경영수익사업확대, 민관공동출자사업의 육성, 지원 그리고 경영사업에 필요한 각종 지역개발자금의 안정적 확보가 필요하다.

(1) 경영수익사업의 확대

수익사업을 지방공기업으로 운영하는 것이 나은 것인가 아니면 경영수익사업으로 추진하는 것이 나은 것 인가를 정하고 사업의 규모, 자금확보, 회수기간, 사업의 내용 등을 감안하여 사업영역을 확대 시켜야 할 것이다.

현재 운영하고 있는 사업이 있으면 실태조사를 실시하여 계속성의 여부를 평가하여야 할 것이고 없으면 신규사업을 지속적으로 개발하여 지역의 특성을 살리면서 유희자원활용에 대한 계획을 중장기적으로 실시해야 하겠다.

(2) 민·관 공동 출자사업의 육성·지원

지역의 개발사업은 지역경제기반 확충, 주민 생활여건 정비사업 등으로 다양하며 이는 공공성과 공익성이 다분하다. 때문에 대부분 지방자치단체들이 그 시행을 맡아왔다. 최근에는 여건의 변화로 지역개발 또는 SOC 등에 민간 참여가 필요하여져 왔으며 참여 기회가 부여되었다.

한정된 지방재정력 만으로는 한계가 있기 때문에 증가폭이 커지는 주민욕구와 개발수요에 대한 지역개발사업은 제3섹터를 설립, 육성하는 일이 대단히 중요하다고 본다.

(3) 지역개발자금의 안정적 확보

정부 및 자치단체의 출연과 공채발행을 통한 민간자금의 유치로 지방자치단체에 장기저리의 자금을 체계적으로 공급하는 “지방개발기금”을 설립하고 지금까지의 지방채 억제방침을 전환하여 지방채 운용의 활동 범위를 넓혀 적극적으로 활용하되 채무불이행 등의 불행한 사태가 일어나지 않도록 하는 제도 운영방안이 우선적으로 고려되어야 하겠다.

VI. 결 론

지방자치시대가 개막되어 명실상부한 주민을 위한 행정이 전개되고 있다.

지방의회의원만 선출했던 지방자치가 '95년 제4대 지방선거를 계기로 지방자치단체의 장을 주민이 직접 선출함으로써 조직적으로는 완전한 지방자치시대에 들어서게 되었다.

하지만 지방자치 실시와 더불어 지역개발의 행정수요가 양적·질적으로 증가해 가는데 비해 이를 뒷받침할 지방재정은 충분히 뒤따르지 못하고 있어 낙후와 침체를 면하지 못하고 있다. 이와 같은 재정란의 해결을 위해서 국가차원에서는 자치단체에 대한 재정지원을 계속해야 함은 물론이고 각 자치단체 스스로도 지방세 수입의 확충은 물론 다각적 노력으로 각종 지역개발사업에 소요되는 자주재원의 확보에 보다 적극적이고 계획적이며 체계적인 대처가 필요하다는 것을 알았다.

결론적으로 이를 타개하는 몇가지를 제시하고 이를 근거로 더욱 더 세세한 부분까지 검토하여 바람직한 개선방향을 이루어야 할 것이다.

첫째, 지방정부의 조세가 갖는 범위가 국세에 비해 한계가 있으며 세부담의 형평을 기할 수 있는 지방세제 개편이 추진되어야 한다.

둘째, 방만한 비과세·감면제도도 이전의 수직적 행정에서 비롯된 것으로 현실적으로 지방자치 실정에 맞게 재검토 축소되어야 하겠다.

셋째, 이런 대과제를 조정하는데는 해당지역 주민들의 추가적 부담이 발생될 것으로 예견되어 지역주민의 지지와 동의를 확보하는 것이 필요하다.

위의 대과제를 전제로 지방자치단체의 자주재원 확충방안으로는 크게는 두가지로 하나는 지방세 수입확충이고 다른 하나는 각종 경영사업의 적극적 추진이다. 허나 여기서는 지방세 수입확충에 관한 점을 중시하여 조금 더 비중을 두었다.

첫째, 신세원을 개발하는데 역점을 두고 추진해야 하겠다

둘째, 국세와 지방세의 조정 특히 국세목을 지방세목으로 전환·이양하는 문제이고 용이하지 않을 때는 공동세 방식도 고려되어야 한다.

셋째, 각종 조세 감면, 비과세를 과감하게 재검토 하여야 하며

넷째, 체납액 징수로 재정의 순환에 원활성을 기하여야 하며

다섯째, 토지, 건물 등의 균등적인 과표 현실화가 실행될 수 있도록 추진해 나아가야 하겠으며

여섯째, 지역개발세와 같은 세목은 불합리한 부분을 현실적으로 조정하고 지역개발세의 세원 발굴 개발도 시급하다고 본다.

일곱째, 경영수입사업의 확대와 민간 차원의 출자사업이 관과 연결되어 지역개발사업을 완수할 수 있도록 유도해야 하며 이를 위한 지역개발기금의 설치가 시급하며 이를 위한 자금조성도 중앙정부, 지방정부, 지방주민 등의 공동출자 형태로 유도하여 어느 정도 규모가 있는 조합 및 금고를 설립하여 지역사업 및 지역기업, 지역주민에게 안정적인 자금 공급원이 될 수 있도록 실행하여야 하겠다.

※ 지역개발세의 확대방안을 위한 사례연구 (강원도 중심)

지역개발세는 1992년부터 도입, 시행하고 있으나 많은 문제점을 안고 있어 시급한 개선이 요구되며 재정확충방안의 과제라고도 볼 수 있다. 우선 지역개발세의 문제점으로 많이 거론되는 것은 세액규모가 너무 적다는 것이다. 지역개발세 수입이 지방세에서 차지하는 비중이 1994년 기준으로 전국은 0.5%, 강원도의 경우는 0.8%밖에 되지 않아 세수증대에 기여하지도 못하고 세목만 늘어난 셈이 된 것이다. 여기에서는 강원도에 있어 지역개발세가 개선되지 않으면 안되는 중요한 문제를 중심으로 사례 연구를 해 보고자 한다.

강원도 입장에서는 댐건설과 수력발전으로 인해 막대한 재정적 손실을 감수하지 않으면 안되는데 반하여 한국수자원공사(한국전력공사도 있지만)에서는 강원도의 수자원으로부터 엄청난 수익을 거두어 들이고 있다는데 문제를 제기하지 않을 수가 없다.

강원도내 4개 댐건설로 인해 강원도가 입은 손실을 보면 댐 주변지역의 인구가 18만명이 감소하였으며 이는 전체 감소분의 약 절반(46.8%)에 해당하는 숫자이며 댐건설로 인해 건물 16,128동, 토지 87.754천㎡가 수몰되어 세수감소와 지역세의 위축이 초래되었고 도로가 수몰됨에 따라 이설도로를 이용하게 됨으로 수송비 부담이 증가하였다.

반면 댐건설로 수자원 공사는 1990년부터 1994년까지 5년간 1,136억원정도의 발전 및 용수수익을 올렸다. 여기에 발전용수를 중심으로 문제점을 제안하면 첫째 현행 발전용수의 과세 대상중 댐 용수는 지방세법 제 235조 및 동법 시행령 제 216조 따라 직접 수력발전에 이용되는 용수만 과세되고 있다는 것이다. 이는 정부가 1991년 12월 지역개발세 신설시 국세인 부가가치세가 부과되지 않는 발전 용수만을 과세 대상으로 하였기에 식용공급 목적의 댐 용수는 과세에서 제외되었다.

그 결과 우리 도내의 삼척시와 동해시에서는 한국수자원공사가 광동댐과 달방댐을 건설하여 삼척·동해 시민에게 식용원수를 공급하고, 1994년도에 약7억원의 원수구입 대금을 지불하였지만 이들 시에서는 수자원공사로부터는 발전용수가 아니라는 것 때문에 지역개발세를 한푼도 과세하지 못한 모순을 드러내었다.

둘째, 원주도 2001년까지 횡성댐을 막아 원수가 아닌 정수된 물을 한국 수자원공사로부터 사먹어야 하는 입장에 놓이게 됐다. 원수를 구입하여 원주시가 정수하는 것도 아니고 수질에 관계없이 무조건 정수된 물을 공급받아야 하는데 정수된 물은 원수보다도 엄청나게 비싼 값이 될 것은 뻔한 일인 것도 문제이다. 1995년을 기준으로 원주시가 정수한 물값을 보면 1년간 약 60억원 정도로 1개월에 5억원정도가 되는데 횡성댐이 완공된 2001년까지 인구증가와 도시팽창 등을 감안하면 매

달 엄청난 돈을 수자원공사에 주어야 한다는 결론이 나오고 현행 지방세법으로는 지역개발세도 한푼 못 받아내는 결과가 된다는 것이다.

지방세법을 조정하다 해도 범해석상 납세자는 담수지역 또는 광역정수장소재지를 관할하는 도(시, 군)로 규정되어질 것이므로 물은 원주가 사먹고 세 수입처는 횡성군이 된다는 것도 약간의 문제는 안고 있는 것이다.

수자원공사에 지급하는 음용수 값과 각 지역에서 물문제를 자체 해결할 수 있는 방안을 내어 비용을 비교해 보는 것도 지방세 확충방안과 지역자금의 역외유출방지 차원이라는 지역경제 활성화 방안의 일환이 될 것으로 보인다.

셋째, 세율의 과소 문제로서 발전용수의 표준세율은 물 10m³당 1원이며 도 조례에 의해 50%를 가감할 수 있도록 되어 강원도는 10m³당 1원 50전의 세율을 적용하고 있다. 이렇다 하더라도 실제 세수증대에는 효과가 별로 없다. 따라서 과소한 표준세율은 현실성을 감안하여 상향조정하는 것이 시급한 과제라고 할 수 있으며 이것이 각 지역의 세수증대 및 지역경제 활성화에 많은 도움이 되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강원도, 「지역개발세의 세율인상 및 과세대상확대 방안 연구보고서」, 1993.
- 김안제, 「지역개발과 지방자치 행정」, 대명출판사, 1989.
- 서영진, 「지방자치와 지역 활성화」, 도서출판 나남, 1992.
- 오연천, 「지방자치와 지방재정」, 한국경제신문사, 1989.
- 장성만, 「지방자치, 무엇부터 해야 하나」, 문덕사, 1991.
- 한국지방행정연구원, 「지역개발세의 세율인상 및 과세대상 확대 방안 연구보고서」, 1994.
- 김동건, “지방자치실시에 따른 중앙과 지방간의 재정협력 강화방안”, 『지방자치실시에 따른 지방재정발전 세미나』, 내무부, 1991.
- 김용환, “민·관 공동출자사업의 지원 육성에 관한 연구”, 1991.
- 김이태, “국세와 지방세의 세원조정방안”, 지방재정, 1982, 7월호.
- 남동우, “강원도의 자주재원 확충방안에 관한 연구”, 강원대학교 대학원 박사학위논문, 1996.
- 손희준, “지방재정불균형심화와 자치복권”, 지방재정 제2호, 지방재정공제회, 1995.
- 유명호, “지방자치시대 지역개발 촉진을 위한 투자재원 확충방안에 관한 연구”, 강원대학교 경영행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 유훈, “지방화시대의 지방재정 확충방안”, “지방화시대의 지방재정확충방안에 관한 세미나”, 한국지방재정공제회, 1995.
- 임성일, “지방세 비과세·감면규정의 개편방향”, 지방세 94년 제3호, 한국지방재정공제회, 1994.
- 정세환, “지방재정 불균형의 실태”, 지방재정 95년 제2호, 한국지방재정공제회, 1995.
- 정원영, “광역자치단체의 세원확충방안”, 지방세, 1991, 8월호.
- 차강석, “지방세 논문집”, 한림합동회계사무소, 1992.
- 내무부(1994), 지방세정연감
- 내무부(1995), 지방자치단체 예산개요
- 내무부(각년도), 지방자치단체 예산개요
- 내무부(각년도), 지방재정연감