Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 내용과 방법

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 배경 및 목적

우리나라 지방재정법 제2조 제2호는 '세입이란 한 회계연도의 모든 수입'을 말하는 것으로 정의하면서, 같은 법률 제34조는 예산총계주의 원칙을 통해 한 회계연도의 모든 수입을 세입으로 하도록 규정하고 있다. 또한 제61조는 지방세와 그 밖의 세입은 법령과 조례 또는 규칙에서 정하는 바에 따라 징수하거나 수납하도록 규정하고 있다. 여기서 말하는 '그 밖의 세입'이 무엇인가에 대해서는 별도로 정의한 바가 없다.

지방자치법 제7장 제3절의 '수입과 지출'에서는 제135조에 지방세를, 제136조 내지 제138조는 각기 사용료, 수수료 및 분담금을 규정하고 있다. 사용료에 대해서는 '공공시설의 이용 또는 재산의 사용'에 관한 것으로 규정하면서, '특정인을 위한 사무'에 관한 것으로 '수수료'를 규정하고 국가 및 타 지방자치단체 위임사무에 대한 수수료 징수근거를 규정하고 있다. 또한 '그 재산 또는 공공시설의 설치로 주민의 일부가 특히 이익을 받으면 이익을 받는 자로부터 그 이익의 범위에서 분담금'을 징수할 수 있도록 하고 있다.

다음으로 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제2조는 '지방세외수입금이란 지방자치단체의 장이 행정목적을 달성하기 위하여 법률에 따라 부과·징수하는 조세 외의 금전으로서 과징금, 이행강제금, 부담금 등'을 말하는 것으로 정의하면서, 동법 시행령으로 과징금 54개 종류, 이행강제금 12개 종류 및 부담금 14개 종류와 기타 지방자치단체의 장이 법률의 규정에 따라 징수하는 조세 이외의 금전을 열거하고 있다.[1] 한편 행정자치부가 발간한 지방세외수입 실무편람은 '지방자치단체의 세입은 지방세, 지방교부세, 보조금 등이 주된 것이지만, 그 이외에 사용료, 수수료, 재산임대수입, 이자수입, 사업수입 등이 있으며, 이러한 수입을 통틀어 세외수입'이라고 정의하고 있다.

지방재정법의 '그 밖의 세입', 지방자치법의 지방세 이외의 '사용료, 수수료, 분담금', 그리고 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」의 '행정목적을 달성하기 위하여 법률에 따라 부과·징수하는 조세외의 금전'이 통상 '세외수입'으로 부르고 있는 수입항목으로 볼 수 있다.

위와 같은 세외수입에 대한 규정방식은 세입원천으로서 세외수입이 갖는 특성을 반영하면서 동시에 그것을 일의적(一義的)으로 정의하기 어렵고, 때에 따라서는 조세, 특히 특정한 지출목

1) 2014.11.19. 시행 법률 제25751호.

적에 결부되어 과세되고 있는 목적세와의 구분이 쉽지 아니하다는 내재적 한계를 나타내는 것이라고 할 수 있다.

본 연구는 한편으로는 일의적으로 정의하기 어려운 세외수입의 내재적 한계를 인식하고, 다른 한편으로는 한 국가의 사회·역사·문화·정치 및 경제적 발전양태에 따라 어떠한 세입항목에서는 국가 간 유사한 양태를 보이고, 다른 세입항목에서는 당해 국가 특유의 제도적 발전을 거듭한 사례를 발견할 수 있었다. 따라서 우리나라의 세입제도에 대한 이해를 전제로 미국, 그 중에서도 경제규모 등 다양한 특성을 고려할 때 우리나라에 정책적 시사점을 제시해 줄 수 있을 것으로 기대되는 '캘리포니아 주'를 중심으로 미국의 세외수입제도에서 '세외수입의 내재적 한계'와 '특수성'을 인식함으로써 우리나라의 세입제도에 대한 개선방향을 살펴보고자 한다.

사회·경제적 배경을 달리하고, 정치적 협의과정이 상이하게 전개된 양 국가의 제도를 특정한 기준으로 단순히 비교한다는 것은 법·제도적인 차이점을 인식하지 못하는 일반화의 오류를 범할 수 있다. 따라서 본 연구는 국제통화기금의 국제적인 세입분류기준을 참고하고, 미국 연방정부의 세입분류기준을 분석한 후 우리나라가 그간 유지해온 세입분류기준과 비교해 본다. 또한 특정한 세입항목의 동질성과 상이점(相異點)을 이해하고, 미국 캘리포니아 주 세입제도의 전반적 흐름과, 제도의 실행과정에서 캘리포니아 주의 각급 정부와 시민들이 경험한 사례를 중심으로 우리나라의 세입제도를 되돌아보는데 필요한 시사점을 도출해보고자 한다. 마지막으로 우리나라의 세외수입제도가 직면하고 있는 현실에서 새로운 제도적 접근이 가능한지에 대한 의견을 제시해보고자 한다.

2. 연구의 내용과 방법

본 연구의 주된 관심은 미국의 세외수입제도이다. 그러나 미국은 연방제를 채택한 국가로서 정부조직, 정부조직 간의 역학관계 등 다양한 부문에서 우리나라와 차이가 있다. 또한 미국은 국민의 대표자를 뽑아 대의제민주주의를 실현하고 있는 국가이지만, 제도실무상의 내용을 살펴보면 주민이 직접 참여하는 제도적 요소도 함께 가지고 있음을 알 수 있었다. 따라서 본 연구는 단순히 정부의 재정분야에 국한해서 '어떠한 세입항목은 우리나라의 그것과 유사하고 어떠한 항목은 우리나라의 것과 다르다는 식'의 비교방법론 보다는 연방제국가로서 미국 내에서 연방정부, 주정부 그리고 지방정부로 대별되는 3단계(3-tiers)의 정부구조가 갖는 특성을 이해하고, 각급 정부 간의 기능배분현황을 살펴본다. 또한 그와 같은 기능배분에 따라 재정부문에서 나타나고 있는 세입원천의 발굴노력을 살펴본다.

우리나라의 세입제도에서도 이미 어느 정도 이론(異論)의 여지가 없이 받아들여지고 있으며 미국 캘리포니아 주의 경우에도 우리나라와 유사한 제도를 구현하여 시행하고 있는 부분은 가급적 설명을 지양하고 우리나라에 제도로서 존재하지 아니하거나 존재하지만 그 구현방식이 다소 상이한 세입항목을 중심으로 주요 세외수입항목을 살펴보기로 한다. 다음으로 개별 세입항목에 대한 그 요율의 결정절차와 부과 및 징수절차를 살펴보고 이들 각 제도가 우리나라의 세외수입제도에 주는 시사점을 정리·요약해 보기로 한다.

본 연구는 크게 7개의 장으로 구분된다. 제Ⅱ장은 〈미국의 정부구조와 기능〉이라는 표제아래, 미국 50개 주를 대상으로 연방정부, 주정부 및 지방정부를 개관하고 예산의 직접지출의 비중을 통해 나타나는 정부 간 기능배분현황을 살펴봄으로써, 재정연방주의(Fiscal federalism)에 기초한 미국의 정부 간 협력관계(Intergovernmental relations)를 이해한다. 이를 통해 다시 캘리포니아 주의 내용을 살펴봄으로써 세입제도와 관련한 기반정보에 대하여 이해한다. 제Ⅲ장은 〈미국의 세입제도 개관〉이라는 표제로 미국의 예산회계제도 및 세입제도의 전반적인 내용을 살펴본다. 나아가 세입원천(Revenue resources)의 분류방식으로 국제적 기준, 미국 연방의 기준과 우리나라의 분류기준을 상호 비교하여 봄으로써 미국과 우리나라의 제도상 차이점도 개관해본다.

제Ⅳ장은 〈캘리포니아주 세외수입 개관〉으로 미국의 50개 주 중 캘리포니아 주를 선정한 배경, 주 내 각급 정부 간의 세입배분 현황, 제Ⅲ장에서 비교한 세입분류 기준을 토대로 개별적으로 설명되는 세입항목의 이해를 돕기 위해 미국 캘리포니아 주와 우리나라의 세입항목간의 직접적인 비교를 시도하고, 사용되는 용어의 정의를 통해 캘리포니아 주에서 세외수입의 법적 역할과 기능에 대한 이론적 규명을 시도해보았다.

제Ⅴ장은 〈캘리포니아주의 주요 세외수입〉이라는 표제아래, 우리나라 세외수입제도와 유사한 항목 보다는 미국 캘리포니아 주의 경제 및 재정현황의 특성에서 출발한 특유한 세입항목을 고찰해 본다. 이 장에서는 조세의 증세 및 다양한 형태의 세출증가 억제제도가 시행되고 있는 현실에서 캘리포니아 주에서 독특하게 발전해 온 세입항목을 중점적으로 살펴봄으로써 그 부과와 징수의 이론적 근거를 고찰해보고자 한다.

제Ⅵ장은 〈캘리포니아주 세외수입 관련제도〉로서, 제Ⅴ장에서 설명된 주요 세입항목을 기준으로 이들 세외수입항목을 부과하고 징수하기 위하여 제도상으로 구현된 절차와 체납된 세입금에 대한 체납처분절차 그리고 세입항목의 요율결정절차 및 구제제도에 대하여 살펴본다. 마지막으로 제Ⅶ장은 제Ⅱ장 내지 제Ⅵ장의 연구를 토대로 현행 우리나라 세외수입제도에 주는 정책적 시사점을 정리하여 제시하고 있다.

미국 또는 다른 나라의 세외수입제도에 대한 기존 연구들이 재정통계로서의 수치 분석과 정

책형성과정에서의 시사점을 토대로 한 법률입안의 주요 쟁점을 주로 다루는 정책제안 연구가 주류를 이루었다. 본 연구는 캘리포니아 주 헌법, 정부조직법(Government Code), 조세 및 세입법(Revenue and Taxation Code)과 기타 세외수입과 관련된 일반법령의 각 조문을 통해 구현되고 있는 세외수입을 비롯한 세입원천의 확보방법을 분석하고, 주정부, 지방정부 등의 실무수준에서 발간된 각종 보고서를 분석함으로써 정책형성과정에서 나타났을 수 있는 복잡다기한 현상이 법제도로 구체화되었다는 전제아래 당해 제도가 갖는 고유한 특성에 초점을 맞춘 것이다. 따라서 제도 전반에 대한 이해와 아울러 특정한 제도가 갖는 세부적인 행정절차의 이해도를 높이는 것이 본 연구의 중점적인 내용을 이룬다. 이 점에서 정책제안 성격의 선행연구에 대하여 실무절차 중심의 보완적 연구로 성격을 규정해 본다.