

# 中央政府와 地方自治團體間 財源配分에 관한 研究

## 序 言

1995년에 실시된 지방자치단체장의 민선은 여러모로 보아 우리나라 政治·經濟 體制의 分權化를 크게 촉진시킨 제도라고 할 수 있으나 다른 한편으로는 많은 문제점과 갈등을 노출시키고 있다. 여러 면에서 中央政府와 地方自治團體間에 견해 차이가 드러나고 있으며, 사안에 따라서는 地方自治團體들 사이에서도 의견이 엇갈리기도 한다.

획일적인 통치체제에 익숙한 우리 정부와 국민에게는 이러한 갈등이 자칫 혼란으로 인식될 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 갈등은 中央·地方間 機能 및 財源의 再分配을 선행하지 않고 自治團體長 民選을 전격적으로 실시할 때 이미 상당부분 예견할 수 있었던 문제들로서 앞으로 각 단체 또는 정부간의 대화를 통해서 적절한 합의점을 도출해 나가야 할 것이다. 이러한 합의 과정이 오히려 그동안 비효율적으로 이루어져 왔던 機能 및 財源配分을 보다 합리적으로 개선해 나가는 데 전인차 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 이것이 우리가 地方分權化를 통해서 추구하는 가장 중요한 목표 중의 하나이기도 하다.

本 報告書는 地方自治團體長의 民選이라는 환경변화에 대응하여 中央政府와 地方自治團體間의 갈등을 해소하기 위한 정치적 합의 과정을 촉진하고 합리적인 결론을 유도하는 데 도움을 주고자 中央政府와 地方自治團體間에 재원을 합리적으로 재배분하여 지방자치제의 효율적인 정착을 도모하는 방법에 대해 검토하였다. 그동안에도 중앙정부와 지방자치단체간의 자원배분에 대해 많은 논의가 있

었으며 아직도 활발하게 진행되고 있다. 이러한 논의 과정에서 실현 가능한 대안들은 거의 빠짐없이 최소한 한 번쯤은 거론되었다고 할 수 있다. 그러므로 本 報告書에서는 아직 제시되지 않은 새로운 제안을 하기보다는 기존의 제안들을 체계적으로 엮어 종합적인 改編構圖를 제시하는 데 주안점을 두었으며, 개별적으로 제시된 제안들을 하나로 엮는 역할을 한 끈은 地方財政의 효율적인 운영과 이를 통한 國家經濟의 效率性 提高라는 원칙이다.

地方自治制란 하나의 정형이 있는 것이 아니라 오랜 역사적 과정과 정치적 합의절차를 거쳐서 형성되는 것으로서 국가마다 서로 다른 다양한 형태로 발전되고 있다. 그러므로 학문적인 연구를 통해서 제시할 수 있는 政策方案은 대부분 당장 제도화할 수 있는 구체적인 정책대안이라기보다는 대체적인 방향제시에 불과하다. 보다 구체적인 대안들에 대해서는 학문적인 연구를 통해서 해답을 제시하는 것이 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 본 보고서에서 제시한 改編方案들도 당장 制度化되어야 하는 방안이라기보다는 정치적 의사결정에 참여하는 정책결정자들이 인식하여야 할 기본적인 지식 또는 심각하게 고려해야 할 장기적인 정책방향으로 이해되어야 할 것이다.

本 報告書는 本院의 安鍾錫 博士와 朴釘洙 博士가 공동으로 집필하였다. 저자들과 함께 본 보고서의 발간을 위하여 노력한 모든 분들께 감사드린다. 著者들은 바쁜 연구일정중에도 本 報告書를 자세히 읽고 소중한 논평을 해준 本院의 金裕燦 博士와 張槿鎬 博士께 감사의 뜻을 표하며, 자료의 수집, 정리 및 통계분석, 원고정리 등의 업무를 성실하게 수행한 金正紘, 徐廷珠 研究員, 趙明熙, 張貞順 研究助員과 편집업무를 담당한 출판팀 직원들에게도 진심으로 감사하고 있다.

아무쪼록 본 보고서가 地方自治制의 합리적인 정착에 일조를 할 수 있기 바라며, 마지막으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적

인 견해로서 본 연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀 둔다.

1996年 12月

韓國租稅研究院

院長 崔 洸

# 目 次

第 1 章 序論 .....	11
第 2 章 中央政府와 地方自治團體間 財源配分の 原則 .....	18
第 1 節 中央政府와 地方自治團體의 役割과 財政規模 .....	18
第 2 節 國稅와 地方稅 配分 .....	23
1. 國稅·地方稅 配分の 原則 .....	23
2. 稅目別 評價 .....	29
第 3 節 中央政府와 地方自治團體間 財政調整 .....	32
1. 中央·地方間 財政調整의 經濟的 理由 .....	32
2. 財政調整의 形態와 特性 .....	37
3. 交付金 配分方式 .....	44
第 4 節 自體歲入 對 移轉歲入 .....	48
1. 自體歲入의 定義 .....	48
2. 地方財政의 自律性 .....	54
第 3 章 地方自治團體의 財政規模와 歲入構造 .....	58
第 1 節 地方財政의 規模 .....	58
1. 中央政府와 地方自治團體 財政의 概念 .....	58
2. 中央政府와 地方自治團體의 財政規模 .....	62
第 2 節 地方自治團體 歲入의 構成 및 地域間 分布 .....	74
1. 地方自治團體 歲入의 構成 .....	74
2. 地方財政의 分布 .....	87
第 3 節 要約 및 政策示唆點 .....	94

第 4 章 國稅·地方稅 配分現況 및 發展方向	101
第 1 節 우리나라의 國稅·地方稅 配分現況	101
1. 國稅·地方稅 配分體系	101
2. 國稅·地方稅 收入의 現況 및 地方稅 收入의 構造	107
3. 要約 및 政策示唆點	116
第 2 節 稅目別 評價	119
1. 稅源의 分布	119
2. 稅收의 安定性 및 伸張性	126
3. 綜合的 評價	132
第 3 節 國稅·地方稅 配分體系 改編 및 地方稅制 改善方向	138
1. 地方自治團體의 課稅自主權 擴大	139
2. 一部 地方稅의 國稅로의 移讓	143
3. 人頭稅와 地方所得稅 強化	150
4. 地方消費稅制 導入에 對한 檢討	155
5. 地方稅 體系의 合理化	157
6. 要約 및 政策示唆點	160
第 5 章 地方財政調整制度의 現況 및 發展方向	163
第 1 節 우리나라 地方財政調整制度의 現況	163
1. 우리나라의 地方財政調整制度	163
2. 移轉財源의 構成 및 分布	166
第 2 節 地方財政調整制度의 問題點과 改編方向	172
1. 우리나라 地方財政調整制度의 問題點	172
2. 地方財政調整制度의 改編方向	174
第 3 節 地方交付稅制度의 改編方向	179
1. 地方交付稅 規模	180
2. 地方交付稅 財源의 構成	195
3. 地方交付稅 配分方式의 改善	200

4. 要約 및 政策示唆點 .....	220
第6章 要約 및 結論 .....	226
<參考文獻> .....	238
<附錄 1> Bahl and Linn(1992)의 地方財政調整制度 區分 및 經濟的 效果 .....	250
<附錄 2> Shah(1994)의 國稅·地方稅 配分原則 .....	254
<附錄 3> 稅目別 集中指數 .....	255

# 表目次

<表 2- 1> 中央政府的 地方自治團體에 대한 財政支援의 經濟的 效果 .....	39
<表 3- 1> 中央政府的 地方自治團體의 財政規模 比較(決算純計 基準) .....	63
<表 3- 2> 財政의 地方分權化 決定要因에 관한 研究結果 ...	65
<表 3- 3> 主要國의 中央政府的 地方自治團體의 財政規模 比較 .....	70
<表 3- 4> 地方歲入의 構成 .....	75
<表 3- 5> 主要國의 地方歲入 構成 .....	77
<表 3- 6> 우리나라의 地方財政 自立度(1994年) .....	79
<表 3- 7> 地方歲入의 地方自治團體別 分布(1994年) .....	87
<表 3- 8> 地方自治團體別 歲入構成(1994年) .....	89
<表 3- 9> 地方歲入의 地域別 分布(1993年) .....	91
<表 3-10> 1人當 歲入規模와 1人當 地域內總生産 및 人口密度와의 關係(1993年) .....	92
<表 3-11> 地域別 地方歲入의 構成(1994年) .....	93
<表 4- 1> 國稅·地方稅 稅源配分 現況(1995年) .....	102
<表 4- 2> 國稅와 地方稅 收入의 變遷 .....	108
<表 4- 3> 主要國의 中央政府的 地方自治團體間 稅源配分 ...	110
<表 4- 4> 國稅와 地方稅 收入의 稅目別 構成(1994年) ...	111
<表 4- 5> 主要國의 稅收入 構成 .....	113
<表 4- 6> 地方稅 收入의 地域別 分布(1993年) .....	115
<表 4- 7> 住民 1人當 稅收入(1994年) .....	121
<表 4- 8> 主要 稅目的 加重變異係數(1994年) .....	123
<表 4- 9> 主要 稅目的 集中指數(1994年) .....	125

<表 4-10> 稅收增加率 .....	127
<表 4-11> 1人當 租稅收入의 所得彈性 .....	131
<表 5- 1> 移轉財源의 構成 .....	167
<表 5- 2> 地方自治團體別 移轉歲入의 分布(1994年) .....	168
<表 5- 3> 移轉財源의 地域別 分布(1993年) .....	169
<表 5- 4> 移轉財源과 地方稅의 相關關係 .....	170
<表 5- 5> 地方自治團體 歲出의 構成(1994年 決算純計) ...	185
<表 5- 6> 地方自治團體 歲入構造(1994年 決算純計) .....	187
<表 5- 7> 歲入의 觀點에서 본 經常的 自體歲入(1994年)...	191
<表 5- 8> 適正 地方交付稅 規模(1994年) .....	193
<表 5- 9> 地域別 經費의 說明函數 .....	208
<表 5-10> 地方財政 歲出의 實際值와 推定值 比較(線形模型) .....	209
<表 5-11> 地方財政 歲出의 實際值와 推定值 比較 (로그-리니어 模型) .....	210
<表 5-12> 交付稅 配分額 推定值와 實際值의 比較(1994年) .....	216
<表 5-13> 交付稅 配分額 推定值와 實際值의 比較(1994年) .....	218
<附表 1- 1> 財政調整制度의 區分 : Bahl-Linn 方式 ...	250
<附表 1- 2> 地方財政調整制度의 目標와 手段間의 關係 ...	252
<附表 2- 1> 稅目別 적절한 政策決定主體 및 徵稅主體 ...	254
<附表 3- 1> 地域別 所得의 集中指數(1994年) .....	255
<附表 3- 2> 地方稅의 地域的 集中指數(1994年) .....	256
<附表 3- 3> 酒稅의 地域的 集中指數(1994年) .....	257
<附表 3- 4> 電話稅의 地域的 集中指數(1994年) .....	258
<附表 3- 5> 所得稅의 地域的 集中指數(1994年) .....	259
<附表 3- 6> 附加價値稅의 地域的 集中指數(1994年) .....	260

<附表 3- 7> 法人稅의 地域的 集中指數(1994年) .....	261
<附表 3- 8> 住民稅 所得割의 地域的 集中指數(1994年) ...	262
<附表 3- 9> 住民稅 法人割의 地域的 集中指數(1994年) ...	263
<附表 3-10> 相續稅의 地域的 集中指數(1994年) .....	264
<附表 3-11> 特別消費稅의 地域的 集中指數(1994年) .....	265

## 圖 目 次

[圖 4- 1] 國稅, 地方稅 與 所得稅 稅收增加率 .....	127
[圖 4- 2] 國稅, 地方稅 與 法人稅 稅收增加率 .....	128
[圖 4- 3] 國稅, 地方稅 與 附加價值稅 稅收增加率 .....	128
[圖 5- 1] 經常的 經費의 推定值斗 實際值 比較 .....	211
[圖 5- 2] 投資的 經費의 推定值斗 實際值 比較 .....	211

## 第 1 章 序 論

주민이 직접 선출한 단체장이 지방자치단체를 운영하기 시작한 지 1년이 넘었다. 여러모로 보아 地方自治團體長의 直選制는 우리나라 정치·경제 체제의 地方分權化를 크게 촉진시킨 제도라고 할 수 있으며, 짧은 기간이지만 지난 1년 동안 이를 입증하는 결과도 여러 측면에서 드러났다. 그러나 分權化時代에 걸맞는 중앙정부와 지방자치단체간의 적절한 機能 및 財源의 再配分을 선행하지 않고 실시한 지방자치단체장의 직선을 통한 지방분권화는 한편으로 많은 문제점과 갈등을 노출시키고 있다. 예를 들면 최근 서울시 25개 구청장들의 모임인 서울시 區廳長 協議會는 국가에서 자치구에 위임한 사무에 대해 중앙정부에서 적절한 보상을 하지 않고 있다고 주장하며 國家委任事務 375건에 대해 遂行經費 969억원을 보상하여 줄 것을 요구하여 문제가 되고 있으며<sup>1)</sup>, 사용료, 수수료 등 각종 요금의 인상을 둘러싸고 지방자치단체와 중앙정부간의 마찰이 종종 발생하고 있다. 1996년 5월에는 內務部를 중심으로 구성된 地方財政發展企劃團에서 지방교부세율을 인상하고 지방소비세를 도입함으로써 지방재정을 확충한다는 계획을 발표하였으나 이에 대해 아직 財政經濟院과 합의를 도출하지 못하고 있다<sup>2)</sup>. 또한 사안에 따라서는 지방자치단체들 사이에서도 廣域과 基礎 自治團體間에 의견이 엇갈리기도 하며, 都市型 自治團體와 農村型 自治團體의 입장이 서로 다른 경우도 있다.

1) 裴仁明·崔炳大(1996) 참조.

2) 地方財政發展企劃團(1996) 참조.

그동안 중앙집권화된 劃一的인 統治體制에 익숙해진 우리 정부와 국민에게는 이와 같은 지방자치단체간, 지방자치단체와 중앙정부간, 또는 중앙정부 부처간 갈등이 자칫 혼란으로 인식될 수도 있으며, 지방분권화가 국가경제의 非效率的인 運營을 초래한다는 생각을 갖게 할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 갈등은 중앙·지방간 기능 및 재원의 재배분을 선행하지 않고 민선자치단체장에 의한 地方自治制를 전격적으로 실시할 때 이미 상당부분 예견할 수 있었던 문제들이며, 앞으로 각 단체 또는 정부간의 대화를 통해 적절한 합의점을 도출한다면 오히려 그동안 비효율적으로 이루어져 왔던 機能 및 財源配分을 보다 합리적으로 개선해 가는 데 견인차 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 이것이 우리가 地方分權化를 통해서 추구하는 가장 중요한 目標 중의 하나이다.

地方自治團體長 直選制를 실시하기 이전에 기능 및 재원의 재배분을 실시하였다면 최근에 드러나고 있는 갈등을 사전에 방지할 수 있었을 것이라는 주장도 있을 수 있다. 그러나 실제로 어떤 갈등이 드러날지에 대해 정확히 예측할 수 없었던 상황에서 선행된 機能 및 財源 再配分이 어느 정도의 효과를 거둘 수 있었을지, 또 중앙정부의 일방적인, 또는 중앙정부와 중앙정부에서 임명한 地方自治團體長의 합의에 의한 意思決定이 과연 분권화시대에 걸맞는 적절한 결과를 가져올 수 있었을지에 대한 의문은 이 주장의 妥當性을 반감시킨다.

이상과 같은 점들을 고려할 때 지난 1년여 동안 드러난, 그리고 앞으로도 계속 나타날 것으로 예상되는 정부간 또는 자치단체간 갈등은 지극히 정상적인 현상으로 인식되어야 하며, 이에 대한 對策은 이러한 갈등을 전면에 노출시켜 公開的인 討論을 실시함으로써 적절한 합의를 도출하는 것이라고 할 수 있다. 본 보고서에서는 이러한 토론을 촉진시키고 합리적인 결론이 도출되도록 하기 위해서 國家經濟의 효율성을 극대화하는 중앙정부와 지방자치단체간의 재

원배분 방향을 모색한다.

우리나라는 전통적으로 중앙집권화된 政策決定構造와 財政構造를 갖고 있는 국가였다. 조선시대 전반에 걸쳐서 전국적으로 획일적인 통치체제가 유지되었으며, 일제시대에도 획일적인 통제 위주의 中央集權的인 統治體制가 지속되었고, 이는 해방 이후 최근까지 계속되었다. 그러나 최근 경제가 성장함에 따라 획일적인 통제 중심의 중앙집권적인 재정활동으로는 주민의 다양한 需要를 충족시킬 수 없다는 문제점이 제기되고, 정치적으로도 民主化에 따른 참여 요구가 증대되어 1995년 6월 27일 직접선거를 통해서 地方自治團體의 長을 선출하게 되었으며, 이에 따라 우리 정부와 국민은 과거와는 전혀 다른 정책환경에 직면하게 되었다.

이러한 정책환경 변화에 대비 또는 직면하여 중앙정부와 지방자치단체간의 합리적인 기능배분과 자원배분에 대하여 상당히 많은 논의가 있었다. 그 중 본 연구의 주요 관심사인 財源配分과 관련된 논의로서 중요한 것으로는 地方財政發展企劃團(1996), 金洙植(1986), 朴釘洙(1993a), 孫光洛 外(1993), 元允喜(1993), 柳一鎬(1994), 李啓植(1991), 韓國地方行政研究院(1988) 등을 들 수 있다. 이 중 地方財政發展企劃團은 地方財政 擴充이라는 명제를 주어진 것으로 보고 이를 위한 개편방안을 논의하였으며, 다른 연구들은 대부분 地方財政調整制度의 개편에 관심을 집중시켰다. 예외적으로 朴釘洙(1993a)는 中央·地方間 稅源配分에 대해 집중적으로 논의하였으며, 孫光洛 外(1993)는 비교적 종합적으로 검토하였으나 심도 있는 연구라기보다는 문제의 제기를 통해서 논의의 시발점 역할을 하는 데 중점을 두었다. 그외에도 地方稅 擴充, 交付稅制度 개편 등 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분의 일부분이라고 할 수 있는 구체적인 이슈들에 대한 연구가 상당히 많이 있다. 본 연구에서는 이러한 선행 연구들을 종합적으로 검토하고 보완하여 국가경제의 效率性 極大化라는 관점에서 중앙·지방간 자원배분에 대한

전체적인 구조를 조망해 보고, 나아가 개편방향을 모색하는 종합적인 분석을 시도하였다.

중앙정부와 지방자치단체간의 재원배분을 논의할 때 제일 먼저 검토하여야 할 사항은 우리나라의 總財政財源 즉, 總政府歲入의 어느 만큼을 중앙정부가 사용하고 어느 만큼을 지방자치단체가 사용하는 것이 바람직한가에 대한 판단이다. 중앙·지방을 막론하고 어떤 수준의 정부이든지 모든 自治政府의 歲入은 주민들이 필요로 하는 공공서비스를 제공하는 데 사용되어야 한다. 그러므로 중앙·지방간 재원배분 방향을 분석하기 위해서는 먼저 중앙·지방간 적절한 機能配分에 대해 연구하고 그 기능배분에 부응하는 財源配分을 검토해야 할 것이다.

그러나 실제로 중앙정부와 지방자치단체간의 적절한 기능배분에 대해 합의를 도출하는 것은 매우 어려운 일이어서 빠른 시일 내에 결론이 나올 것으로 기대되지 않는다. 그 이유 중 가장 중요한 것으로는 아주 단순화된 이론적인 논의에서조차도 政府間 機能配分에 대해 학자들간에 명확한 합의를 도출해 내지 못하고 있다는 점을 들 수 있다. 또한 세계 각국의 地方自治制가 서로 다른 역사적 과정을 거쳐서 각자 독특한 형태로 발전하여 왔기 때문에 이론적으로 바람직한 배분구도와 현실적인 배분구도를 연결시키기도 매우 어렵다. 예를 들면 이론적으로 所得分配, 經濟安定化, 國防 등 전국적으로 고르게 영향을 주는 공공재의 공급은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하고, 地域住民의 選好가 중시되어야 하는 지방공공재의 공급은 지방정부가 담당하는 것이 국가경제의 효율성을 위해서 바람직한 배분방법이라는 데에는 학자들간에 의견의 일치를 보고 있다. 그러나 실제로 어떤 公共財가 지방공공재인지, 그리고 특정한 지방공공재가 어느 정도 범위의 지역을 포괄하는 수준의 政府 또는 自治團體에서 공급되어야 하는지에 대해서는 논란의 여지가 많다. 또한 이상적인 기능배분의 제도화가 가능하도록 자치정부가 성립되

어 있는지에 대해서도 회의적이다. 특히 우리나라와 같이 地方自治團體가 특정한 한 가지 기능만을 수행하는 것이 아니라 여러 기능을 동시에 수행하는 종합적인 정부의 역할을 하는 경우에는 더욱 그러하다. 教育의 경우를 예로 들어 보면, 교육은 전통적으로 지방 공공재로 인식되어 왔으며 실제로 많은 국가에서 지방자치단체가 교육의 공급에 참여하고 있다. 그러나 현재 우리에게 문제가 되는 것은 이와 같은 대체적인 윤곽보다는 좀더 구체적으로 고등교육, 중등교육, 초등교육의 外部效果의 과급범위, 規模의 經濟 등으로 미루어 보아 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 사이에 어떻게 역할을 분담하는 것이 바람직한가 하는 것인데, 이에 대해서는 단정적인 결론을 내리기 어렵다. 初等教育의 경우 가장 작은 단위의 정부에서 공급하는 것이 바람직하다는 것이 전통적인 견해였으며 실제로 많은 국가에서 그렇게 시행하여 왔으나, 최근 美國을 비롯한 일부 선진국에서는 교육의 所得分配效果 등을 근거로 들어 보다 집권화된 교육공급에 대한 주장이 강하게 제기되고 있으며 실제로 교육공급 체계가 점차 集權化되어 가는 경향을 보이고 있다<sup>3)</sup>. 또한 특정 공공재가 기초자치단체보다는 크고 광역자치단체보다는 작은, 즉 兩者의 중간쯤 되는 규모의 정부에서 공급되는 것이 적절하다고 한다면 이 경우 이미 성립된 기초자치단체와 광역자치단체간에 어떻게 役割을 배분할 것인가 하는 것도 쉽게 해결하기 어려운 문제이다. 이런 여러 가지 문제들을 고려할 때 정부계층간 또는 자치단체간 기능배분 문제는 쉽사리 해결하려고 하기보다는 오랜 시간을 두고 토론을 거쳐 적절한 합의를 도출하도록 하는 것이 바람직하다.

본 보고서에서는 이와 같이 쉽게 해결되지 않을 것으로 보이는 기능배분 문제를 주어진 것으로 보고 중앙정부와 지방자치단체간의 자원배분에 대해서 논의하였다<sup>4)</sup>. 현재의 機能配分構造를 그대로 둔

3) Evans, Murray and Schwab(1995) 참조.

다고 가정하는 것은 곧 본 연구의 범위가 극히 제한적임을 의미한다. 즉, 본 연구의 범위는 중앙·지방간 기능배분과 이에 따른 財源移動規模를 분석하기보다는 중앙정부와 지방자치단체 재원의 바람직한 구성을 분석하는 데 초점을 맞추었다. 경우에 따라서는 논의의 편의를 위해서 재원규모를 언급하기도 하였으나 이에 대해서는 현재의 機能配分을 근거로 하여 분석하였음을 염두에 두고 이해하여야 할 것이다. 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체간 재원배분의 문제점과 해결방안을 제시하기 전에 第3章에서는 이와 같은 假定의 의미와 시사점에 대해서 보다 자세하게 논의한다. 이에 앞서 第2章에서는 논의를 시작하는 관점에서 중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관련된 理論에 대해 간략하게 살펴본다. 第4章과 第5章에서는 현행 기능배분구도하에서 재원배분의 문제점과 개편방향을 보다 구체적으로 살펴본다.

第3章에서는 지방재정규모에 대한 분석과 함께 財政自立度의 개념에 중점을 두어 지방자치단체의 재정자립도가 과연 어떤 의미를 갖고 있으며, 自體收入과 依存財源으로 구분되는 지방자치단체의 歲入體系는 어떠한 형태로 발전하여 가는 것이 바람직한가에 대해서 논의한다. 이러한 논의를 바탕으로 第4章에서는 국세·지방세 조정에 대해서, 第5章에서는 지방재정조정제도의 개편방향에 대해서 논의한다. 그리고 마지막으로 第6章에서는 연구결과를 요약하고 정책시사점을 제시한다.

경제학의 다른 분야에서도 이론적인 분석이 구체적인 政策代案을 제시하는 데까지 이르지 못하는 경우가 많이 있지만, 地方財政과 관련된 분야에서는 특히 그러하다. 예를 들면, 재정자립도와 관련된 논의에서 많은 학자들이 효율적인 지방자치제의 운영을 위해서는 財政自立度가 높아야 한다고 주장하지만 실제로 어느 정도가 되어

---

4) 바람직한 기능배분 방향에 대해서는 朴釘洙(1994a) 참조.

야 하는지에 대해서는 구체적인 대안을 제시하지 못하고 있다. 그러므로 第3章부터 시작되는 우리나라 중앙정부와 지방자치단체간 재원배분의 문제점과 개편방향에 대한 연구는 第2章에서 검토한 이론적인 분석을 바탕으로 하고 있지만 현실적인 문제점의 검토와 주요 외국과의 비교 등에 더 중점을 둔다.

## 第2章 中央政府와 地方自治團體間 財源配分の 原則

우리나라의 중앙정부와 지방자치단체간 재원배분의 방향을 논의하기에 앞서 본장에서는 학계에서 논의되고 있는 中央·地方間 財源配分の 원칙들을 검토해 본다. 먼저 중앙정부와 지방자치단체의 역할과 이에 따른 재원배분에 대하여 살펴보고, 그 다음에 國稅와 地方稅 배분, 중앙정부에서 지방자치단체로 재정자금을 이전하는 財政調整의 형태, 규모 등에 대해서 검토한다.

앞서 언급한 바와 같이 地方財政 分野에서의 이론적인 논의들은 대체적인 정책방향을 제시할 뿐이며 구체적인 政策代案을 제시하는 데에는 부족함이 많다. 그러므로 보다 구체적인 정책대안의 모색을 목표로 하고 있는 본 보고서에서는 理論的인 分析을 최소화하는 대신 보다 현실적인 문제에 치중하였으며, 이러한 관점에서 本章의 논의도 현재 진행되고 있는 理論的 論議의 대강을 간략하게 소개함으로써 다음 논의 전개에 기본적인 틀을 잡는 데 주목적을 두었다.

### 第1節 中央政府와 地方自治團體의 役割과 財政規模

정부의 역할 또는 기능에 대해 여러 가지 이야기를 할 수 있겠으나<sup>1)</sup> 경제적인 관점에서 보면 정부의 역할은 公共財의 供給이라고 요약할 수 있다<sup>2)</sup>. 그러므로 역시 경제적인 관점에서 中央集權化에

1) 각급 政府의 구체적인 역할에 대해서는 朴釘洙(1994a) 참조.

2) 여기서 公共財는 所得再分配, 經濟安定化 등과 같은 정부의 정책을 포함하는 포괄적인 개념으로 사용되었다.

반대되는 개념으로서의 地方自治制 또는 地方分權化는 공공재 공급의 분권화라고 이야기할 수 있다<sup>3)</sup>. 여기에 民主主義의 개념을 도입하면 中央政府란 국민들에게 공공재를 공급할 것을 목적으로 국민들이 선출한 대표기구를 의미하며, 地方自治團體란 국가보다 좁은 특정한 지역주민에게 그 지역에 국한되는 공공재를 공급할 것을 목적으로 구성된, 주민들이 대표를 선출한 자치기구를 의미한다.

지방자치제 또는 지방분권화가 필요한 이유에 대해서는 그동안 학자들간에 많은 논의가 있어 왔다. 그 중 경제적인 관점에서 地方自治制의 정당성을 입증하는 주장으로 설득력 있는 것을 두 가지 들 수 있다. 한 가지는 公共財의 과급범위가 좁은 범위의 지역에 국한되며 각 지역주민의 공공재에 대한 선호가 다름에 따라 中央政府에서는 각 지역주민의 다양한 선호를 제대로 파악하기 어려운 반면 지방자치단체는 비교적 정확하게 파악할 수 있는 경우 地方自治團體가 그 공공재를 공급하는 것이 바람직하다는 것이다<sup>4)</sup>. 공공재 중에는 과급범위가 전국에 미치는 國家公共財가 있는 반면, 과급범위가 특정지역에 국한되고 다른 지역에 대한 外部效果도 적을 뿐만 아니라 각 지역주민의 선호도 다르고 비교적 작은 규모의 공급만으로도 規模의 經濟에 도달할 수 있어 전국적으로 통일된 공급보다는 각 지역의 특성을 고려한 차별화된 공급이 더 효율적인 地方公共財도 많이 있다. 공원이나 쓰레기 수거 등이 그 대표적인 예이다. 그러나 지방공공재의 존재만으로는 지방공공재 공급의 분권화를 주장하기 어렵다. 만약 중앙정부가 각 지역주민의 선호에 대해 완전한 情報를 가지고 있다면 중앙정부에서 각 지역에 차별적으로 공공재를 공급하면 되기 때문이다<sup>5)</sup>. 그러므로 지방공공재의 존재만으로는

3) 地方自治와 地方分權化에 대한 다양한 정의에 대해서는 朴釘洙(1994a) 참조.

4) Tresch(1981), pp. 564~589 참조.

5) 中央政府가 각 지역주민의 地方公共財에 대한 평가(pseudo price)를 정

지방자치제의 正當性을 주장하기 어렵다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체간에 주민의 선호에 대한 정보의 차이가 있을 경우에는 分權化된 意思決定이 집권화된 의사결정에 비해 경제의 효율성을 제고할 수 있다. 지방자치단체와 중앙정부가 갖고 있는 지역주민의 선호에 대한 情報의 차이가 얼마나 큰가에 대해서는 일률적으로 이야기할 수 없으나 대체로 국가의 면적이 크고 인구가 많은 경우에, 즉 大規模 國家인 경우에 그 격차가 클 것으로 예상된다.

지방공공재 공급의 분권화를 주장하는 또 다른 이유는 公共選擇論의 관점에서 정부 또는 자치단체간 경쟁이 경제의 효율성을 제고한다는 점이다<sup>6)</sup>. 이 주장은 Tiebout(1956)의 발로 하는 투표(voting with the feet) 이론에서 시작되었다고 할 수 있는데, 주민들은 居住地 또는 事業場의 이전을 통해서 자신들의 선호를 표시하며 政策決定者들은 발로 하는 투표의 경쟁에서 승리하기 위하여 주민들의 선호에 맞는 적절한 公共財를 공급하게 된다는 내용을 골자로 하고 있다. 최근 공공선택론자들에 의해서 더욱 발전된 競爭理論은 같은 계층의 지방자치단체간의 경쟁뿐만 아니라 같은 지역을 관할하는 서로 다른 계층의 정부 또는 자치단체간의 경쟁도 포함한다. 이 이론에 의하면 地方自治制가 효율적으로 운영되도록 하기 위해서는 같은 계층에 속하는 地方自治團體가 많이 존재하여야 하며, 같은 機能에 대해 서로 다른 계층의 자치단체 또는 정부간 경쟁도 허용되어야 한다.

이와 같은 地方自治制의 有效性에 대한 논의에서 우리는 지방자치제가 효율적으로 운영되기 위해서는 몇 가지 선행조건들이 충족

---

확하게 파악할 수 있다면 중앙정부는 경제의 효율성을 저해하지 않고 각 지방에 대해 差別的인 公共財 供給을 수행할 수 있다. 이 경우 이미 구획되어진 지역의 구분에 관계 없이 공공재의 특성에 따라 공급대상 지역의 범위를 달리함으로써 공공재 공급의 效率性을 기할 수 있다는 장점이 있다.

6) Boyne(1996) 참조.

되어야 함을 알 수 있다.

첫째, 地方自治團體는 지역에 따라 차별적으로 공급하는 것이 더 효율적인 地方公共財를 공급하고, 전국적으로 통일된 基準에 의해 공급되어도 무방하거나 그렇게 하는 것이 더 효율적인 공공재의 공급은 中央政府에서 담당하는 것이 바람직하다. 전통적으로 정부의 기능 중 所得分配, 經濟安定化 등은 후자에 속하는 것으로 분류되고 있으며, 資源配分の 기능 중 지역간 선호의 격차가 크며 규모의 경제성이 작고 다른 지역에 미치는 파급효과가 적은 공공재가 전자에 속한다.

둘째, 지역주민이 발로 하는 투표를 통해서 자신들의 選好를 뚜렷이 나타낼 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지역간 이동이 자유로워야 하며 移動에 필요한 費用(transaction cost)이 적어야 한다. 또한 주민이 쉽게 이동할 수 있도록 대안(지역)이 많이 존재하여야 하며 지역간 所得水準의 격차가 지나치게 크지 않아야 한다. 지역간 경제력 격차가 매우 큰 국가의 경우 산업이 집중된 지역에 거주하는 주민들은 자치단체의 財政運營에 불만을 느끼더라도 적절한 대안을 찾을 수 없기 때문에 다른 지역으로 이주하기 어렵다. 이 경우에는 지방자치체가 경제의 效率性을 저해할 수 있다.

셋째, 지방자치단체의 효율적인 地方公共財 供給을 위해서는 지방자치단체가 지방공공재 공급에 관한 의사결정에 대해 自律性을 갖고 있어야 한다. 지역주민의 다양한 선호를 정확하게 파악하지 못하는 中央政府가 지방공공재 공급에 대해 지나치게 관여한다면 다른 조건이 충족되더라도 효율적인 지방자치체가 보장되지 않는다. 지방자치단체의 자율성을 보장하기 위해서는 먼저 財政의 자율성을 보장하여야 한다. 재정적 자율성이 보장되지 않으면 民選自治團體長이라고 하더라도 공공재 공급에 대한 意思決定의 자율성을 완전히 확보하기 어려우며, 책임있는 지방자치단체 운영을 하기 어렵다.

이러한 조건들은 서로 독립된 것이라기보다는 상호보완적인 것들로서 이 세 가지 조건이 모두 충족되어야만 효율적인 地方自治制를 운영해 나갈 수 있으며 이 중 하나라도 부족한 점이 있다면 이상적인 地方自治 또는 分權化는 어렵다고 할 수 있다.

이상의 논의가 중앙·지방간 기능배분과 재원배분에 주는 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

외부효과가 작은 地方公共財는 지방자치단체에서 공급하고 지방자치단체는 이를 위해 필요한 財政力을 확보해야 하는데, 특히 공공재 공급에 대해 자율적이며 책임 있는 意思決定을 할 수 있을 만큼 충분한 自體財源을 확보하는 것이 중요하다.

그러나 구체적으로 어떤 공공재가 어느 계층의 정부 또는 자치단체에서 공급되어야 하는지에 대해서는 명확하지 않은 경우가 많으며, 따라서 국가의 總財政財源을 중앙과 지방이 어떻게 분할하여 사용하여야 하는지에 대해서도 분명한 결론을 내리기 어렵다. 학자들 사이에 합의가 도출된 일반적인 결론은 所得水準이 높은 국가들에서는 비교적 지방자치단체의 역할이 크며, 國家財政에서 지방재정이 차지하는 비중이 크다는 점이다. 그러나 소득수준이 높기 때문에 지방자치단체의 역할이 커지게 된 것인지 지방자치단체의 역할이 크기 때문에 소득수준이 높아지게 된 것인지에 대해서는 명확한 결론을 내리기 어렵다<sup>7)</sup>. 또한 지방자치단체의 總歲入에서 자체 세입이 어느 정도가 되어야만 지방자치단체장의 자율적이며 책임 있는 의사결정을 보장할 수 있는지에 대해서도 명확한 해답이 제시되지 않고 있다.

---

7) Oates(1993) 참조.

## 第 2 節 國稅와 地方稅 配分

한 국가의 세원을 중앙정부와 지방자치단체간에 어떻게 배분하여야 하는가에 대한 구체적인 해답을 얻기 위해서는 이론적인 稅源配分の 原則, 적절한 機能配分과 이에 따른 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모, 지방교부세 등 財政調整制度를 종합적으로 고려하여야 할 것이다. 본절에서는 그 중 이론적인 세원배분원칙에 대해서 검토하기로 한다.

### 1. 國稅 · 地方稅 配分の 原則

조세에 대한 정부의 권한은 크게 稅率 · 課標 등을 결정할 수 있는 정책결정권, 지방세를 징수할 수 있는 徵收權, 지방세 수입을 자의적으로 사용할 수 있는 使用權으로 구분할 수 있는데, 중앙정부와 지방자치단체가 이들 權限 중 각각 어떤 것을 갖고 있는가에 따라 조세의 성격이 달라진다. 이 세 가지 권한이 모두 중앙정부에 있는 경우는 國稅이며, 이 권한들이 모두 지방자치단체에 있는 경우는 명실공히 地方稅라고 할 수 있다. 선진국의 국세 · 지방세 배분에 관한 연구들은 대부분 이러한 兩分法에 의하여 배분원칙을 검토하고 있으나 우리나라 실정에는 맞지 않는 부분이 있다.

우리나라는 租稅法律主義에 의해 지방세에 대한 정책결정권을 원칙적으로 중앙정부에서 갖고 있으나, 일부 稅目에 한해 중앙에서 허용한 범위 내에서 세율을 변경할 수 있는 彈力稅率의 적용을 허용함으로써 정책결정권의 일부를 지방으로 위임하였다. 그러므로 우리나라의 현 제도하에서 가장 중요한 의미를 갖고 있는 지방세는 정책결정권은 중앙에 그리고 徵收權과 使用權은 지방에 있는 불완전한 형태의 지방세이며, 그 다음으로 중요한 의미를 갖고 있는 것이 政策決定權의 일부도 지방으로 이양된 경우라고 할 수 있다<sup>8)</sup>.

또한 일부 세목에 대해서는 정책결정권뿐만 아니라 징수권도 중앙정부가 갖고 있으나 사용권은 지방자치단체에 있는 경우도 있고, 지방자치단체가 정책결정권의 일부와 사용권만 갖고 있는 경우도 있다. 이러한 稅目들은 대부분 독립된 세목이라기보다는 중앙정부에서 징수하는 국세에 부가하여 과세되는 附加稅 형태의 세목이거나 중앙에서 일괄 징수하여 稅收入의 일정부분을 중앙정부에서 사용하고 나머지를 徵稅地原則에 의해 지방자치단체에 배분하는 共同稅의 성격을 갖고 있다.

다음에서는 이와 같은 지방세의 성격에 따라 각각 어떠한 조건을 갖추어야 하는지 검토해 본다. 제일 먼저 기존 문헌들의 일반적인 분석대상인 완전한 지방세, 즉 정책결정권과 징수권, 사용권을 모두 地方自治團體가 갖고 있는 지방세의 바람직한 성격에 대해 논의하고 그 다음에 이 세 가지 권한 중 일부를 중앙정부가 갖고 있는 경우에 적절한 租稅의 성격이 어떻게 달라지는지 검토한다.

그동안 학계에서는 정부계층간 세원배분에 대해 상당히 많은 논의를 하여 왔다. Musgrave(1983)와 King(1984)은 歲出需要와 歲入手段의 일치라는 측면에서 세원배분원칙을 제시하였으며, Shah(1991)는 조세행정의 효율성, 재정수요와 세입수단의 일치를 기준으로 稅源配分原則을 제시하였다. McLure(1983)는 Musgrave를 포함한 이전의 학자들의 견해를 종합하여 다섯 가지 결론을 제시하였으며, 그 이외에 Owens and Norregaard(1991)와 Bird(1993)는 정부계층간 세원배분에 대해 각각 여섯 가지와 일곱 가지의 기준을 제시하였다. 이와 같이 다양한 稅源配分基準에 관한 논의는 서로 약간씩 다른 관점에서 제시되고 있으므로 강조하는 점들이 다르고

---

8) 政策決定權이 중앙정부에 있고 지방정부는 徵收權과 使用權만 갖고 있어도 지방세라고 할 수 있는지, 그리고 이러한 제도가 經濟의 效率性이라는 관점에서 바람직한지에 대해서는 본장 第4節에서 자세하게 논의한다.

경우에 따라서는 상반된 기준이 제시되기도 하였지만 대체적으로 거의 유사한 내용들을 담고 있다. 이러한 기준들 중에서 우리나라의 국세·지방세 배분시 비교적 중요하게 고려하여야 할 사항들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방세는 應益性的의 원칙이 기본이 되어야 한다. 정부계층간 기능배분의 원칙에 의하면 소득재분배, 경제안정화의 기능은 주로 중앙정부에서 담당하고, 자원배분의 기능 중 地方公共財의 성격을 갖고 있는 공공재 공급은 지방자치단체에서 담당하는 것이 바람직하다. 그러므로 地方稅는 지방자치단체가 공급하는 공공서비스에 대한 대가이며, 지방자치단체가 공급하는 지방공공재는 外部效果가 작아 그 효과가 주로 관할지역에 중점적으로 미치는 공공재이므로 이에 대한 費用도 그 서비스를 받는 주민이 부담하는 것이 바람직하다. 만약 이러한 원칙이 지켜지지 않는다면 일부 지역의 주민들은 稅負擔은 많이 하는 데 비해 공공서비스를 적게 받게 되거나 그 반대의 경우가 발생하며, 이는 지역주민의 불필요한 이동을 초래함으로써 국가적인 資源配分の 왜곡을 가져온다.

정부가 공공서비스를 제공하고 이에 대한 비용을 충당하기 위하여 租稅를 징수한다는 관점에서 보면 모든 조세가 어느 정도의 應益性을 갖고 있다고 할 수 있다. 그러나 그 중에서도 정도의 차이는 있다. 예를 들면 소득분배 또는 경제안정화 정책을 실시하기 위해 징수된 조세는 일반적으로 납세자와 정부서비스 수혜자가 정확하게 일치하지 않으며, 다른 지역으로의 租稅輸出이 발생한 경우에도 납세자와 지방정부로부터 제공되는 공공서비스의 수혜자가 일치하지 않는다. 이러한 세목들은 지방세보다는 국세로서의 성격을 많이 갖고 있다고 할 수 있다. 그러므로 累進稅體系를 갖고 있는 소득세, 상속·증여세나 조세수출이 가능한 법인세, 부가가치세 등 源泉地課稅는 국세로서 적합한 반면, 居住地課稅에 가까운 재산과세, 소매매상세는 지방세로서 적합한 성격을 갖고 있다. 재산가치는 지역의

공공서비스 수준에 의해 크게 영향을 받으므로 재산과세는 지방자치단체가 공급하는 공공재에 대한 일종의 手數料과 같은 성격을 갖고 있다.

둘째, 지방세는 稅源의 移動性이 적은 세목이어야 한다. 국가경제의 효율성이라는 관점에서 볼 때 바람직한 조세란 이로 인한 자원 배분의 왜곡을 최소화시킬 수 있는 조세이다. 이러한 관점에서 바람직한 地方稅는 지역간 자원이동에 대해 중립적인 성격을 갖고 있어야 한다. 한 지역주민이 다른 지역으로 이동할 때 이동하는 당사자는 자신에게 돌아오는 效用과 자신이 직접 지불하는 費用만을 고려할 뿐 자신이 살던 지역과 새로 이주하게 되는 지역의 주민들에 대한 파급효과는 고려하지 않는다. 그러므로 순전히 지방세의 격차에 의한 稅源의 이동은 국가경제의 효율성을 저해한다. 세원의 이동성 관점에서 지방세로서 가장 적합한 것은 역시 財產課稅인데, 그 중에서도 주거용 재산에 대한 과세가 가장 적합하며 비주거용 재산에 대한 과세는 租稅輸出의 가능성이 있어 지방세로서 적합하지 않은 측면이 있다. 그 다음으로 세원의 이동성이 적은 세목은 小賣賣上稅와 個人所得稅이며 法人稅는 세원의 이동성이 매우 커 지방세로서는 적합하지 않다.

셋째, 조세수입이 안정적이어야 하며 財政需要의 증대에 부응할 수 있을 만큼 신장성이 있어야 하고, 지방자치단체를 자율적으로 운영해 나가기에 충분할 정도로 稅收入의 규모가 커야 한다. 지방자치단체는 비교적 財政規模가 작으므로 경기변동에 따라 세수입이 크게 변화한다면 그 충격을 쉽게 견디어 내기 어렵다. 그러므로 지방세는 가능한 한 景氣變動에 크게 영향을 받지 않고 안정적인 세수입을 가져다 줄 수 있는 세목이어야 한다. 또한 소득이 증가함에 따라 지방재정수요도 증가하게 되므로 地方稅 收入도 지속적으로 증가할 수 있는 것이어야 한다. 그런데 세수입의 安定性과 伸張性은 서로 상충되는 경우가 많다. 세수입의 신장성이 큰 경우 대부분

소득과 밀접한 관계를 갖고 있어 경기변동에 민감하다. 경기변동에 민감하지 않아 세수입의 안정성이 있으면서 신장성이 큰 세원은 발견하기 어렵다. 우리나라의 경우 대체로 경기변동에 민감한 所得課稅와 消費課稅는 국세로, 비교적 안정적인 수입을 가져다 주는 財產課稅는 지방세로 되어 있는데 지방세 수입의 신장성이 약하여 주기적으로 課稅標準을 확대하는 인위적인 조치를 취하여 왔다.

일부 학자들은 세수입이 지방자치단체를 자율적으로 운영해 나가기에 충분할 만큼 커야 한다는 관점에서 稅收入의 充分性을 지방세의 조건으로 제시하고 있다. 이 조건은 지방세 전체의 세수입에 대한 이야기이므로 개별 세목이 지방세로서 적합하냐 아니냐를 판단하는 데 결정적인 역할을 하는 것은 아니나 전체적인 國稅·地方稅 配分構圖를 검토할 때에는 반드시 고려하여야 할 사항이다. 주로 재산과세 위주로 되어 있는 우리나라의 지방세는 세수입이 적어 地方財政의 자율성이 침해되고 있으며, 이 문제를 해결하기 위해서는 다른 기준들을 다소 만족시키지 못하더라도 稅收入이 큰 세목을 지방세에 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있다.

넷째, 세원의 地域間 分布가 고려되어야 한다. 지방세의 지역간 세원분포가 고르지 않은 경우 지역간 財政力 隔差가 발생하며 궁극적으로는 세원의 이동을 통한 資源配分の 왜곡을 초래할 수 있다. 이 기준에 의하면 특정지역에 편중되어 있는 賦存資源에 대한 조세는 지방세보다 국세로서 적합하며, 우리나라와 같이 지역간 경제력 격차가 심한 국가의 경우 法人稅도 지방세로서 적합하지 않음을 알 수 있다.

다섯째, 지방세는 稅務行政이 간편해야 하며, 지방자치단체에서 세원을 관리하는 것이 용이하여야 한다. 또한 중앙보다는 지방에서 세원에 대한 情報를 얻기 쉬운 세목도 지방세로 배분되어야 한다. 즉, 지방자치단체에서 조세를 징수하여 사용하기 위해서는 지방자치단체에서 세원을 적절하게 평가하고 관리할 수 있어야 한다. 일

반적으로 지방자치단체의 稅務人力은 중앙정부의 세무인력에 비해서 質과 量의 측면에서 모두 부족함이 있다. 따라서 지방세는 국세보다 행정의 비교적 간편하여야 하며 지방에서 세원을 관리할 수 있어야 한다. 附加價值稅, 法人稅와 같은 원천지과세는 세무행정이 복잡하고 지방에서 완전한 정보를 파악하기가 어려워 지방자치단체에서 독립적으로 세원을 관리하는 데 한계가 있다. 반면 都市計劃, 區劃整理, 所有主의 變動, 地價變動 등에 대한 정보수집에는 중앙정부보다 지방자치단체가 우위에 있으므로 재산과세는 지방세로 배분하는 것이 바람직하다.

이와 같은 조건이 모두 만족되는 세목을 찾기는 쉬운 일이 아니다. 일반적으로 財產課稅가 이 기준 중 많은 것들을 충족시키며 다른 조세들은 이 기준 중 상당부분을 충족시키지 못한다.

만약 조세에 대한 정책결정권을 중앙에서 갖고 있다면 위 조건 중 稅源의 移動性은 큰 문제가 되지 않으며, 징수권을 중앙정부에 부여할 경우에는 稅務行政의 複雜性이 큰 장애요인이 되지 않는다. 政策決定權과 徵收權이 모두 중앙정부에 있는 경우에는 이 두 가지 기준이 모두 중요한 의미를 갖지 못하며 應益性, 稅收의 安定性·伸張性·充分性, 稅源의 地域間 分布만이 중요한 기준이 된다고 할 수 있다. 중앙정부에서 징수한 稅收入을 지방자치단체에 어떻게 배분하는가에 따라서는 세원의 분포도 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 우리나라에서 세원의 이동성, 세무행정의 복잡성이라는 관점에서 보아 지방세로서는 적합하지 않다고 판단되는 法人稅에 지방세인 住民稅를 부가하는 것은 정책결정권과 징수권이 중앙정부에 있어 이 두 가지 기준이 중요한 의미를 갖지 않기 때문이다<sup>9)</sup>.

---

9) 住民稅에도 彈力稅率 적용이 허용되나 이를 실제 적용한 地域은 아직 없다.

## 2. 稅目別 評價

구체적인 세목 하나하나에 대해 지금까지 살펴본 地方稅로서 갖추어야 할 요건을 지니고 있는지 검토해 보면, 이러한 요건들을 모두 갖추거나 전혀 갖추지 않고 있는 세목은 거의 발견할 수 없다. 그러므로 구체적인 세목에 대해 그것이 地方稅가 되어야 하는지 아니면 國稅가 되어야 하는지 단정적으로 이야기할 수는 없다. 그러나 어떠한 세목들이 지방세로서 적합한 성격을 비교적 많이 갖고 있는가에 대해서는 대체로 학자들의 의견이 일치하는데 그 내용을 정리해 보면 다음과 같다<sup>10)</sup>.

첫째, 國際貿易에 대한 조세인 관세, 法人所得에 대한 과세, 부가 가치세, 부존자원세, 환경세 중 탄소세는 중앙정부에서 모든 권한을 갖는 것이 바람직하다. 關稅, 法人稅, 附加價值稅 등은 세원의 지역별 분포가 고르지 못하고 경기에 민감하며 세원의 이동 가능성이 매우 크고 세무행정도 상당히 복잡하다. 賦存資源稅를 지방세로 할 경우 세원의 불균등한 분포로 인하여 지역간 재정력 격차를 증가시키는 요인이 될 수 있으며, 탄소세의 경우 外部效果가 커 범국가적으로 대처하는 것이 바람직하고 나아가서는 범세계적으로 공동 대응하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 料金, 負擔金, 登記料 등 사용자 부담금적인 성격을 갖고 있는 세목은 공공서비스 제공에 대한 직접적인 대가이므로 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 여부를 막론하고 그 서비스를 제공하는 정부 또는 단체에서 課稅標準과 稅率을 결정하고 징수하도록 하는 것이 바람직하다<sup>11)</sup>. 이는 應益性의 원칙에 따른 것이다.

셋째, 使用者 負擔金의 성격을 갖고 있는 세목 이외에 지방세로

10) 참고로 Shah(1994)가 제시한 평가를 <附表 2-1>에 수록하였다.

11) 우리나라에서는 이러한 요금, 부담금 등을 대부분 稅外收入으로 분류하고 있다.

서 적합한 특성을 많이 갖고 있는 세목은 土地稅 등 재산과세이다. 각각의 지방자치단체가 공급하는 공공서비스 수준의 격차는 재산가격에 반영되므로 財產課稅는 응익적인 성격을 많이 갖고 있으며, 세원의 이동이 불가능하고 稅收入이 비교적 안정적일 뿐만 아니라 특히 세무행정의 관점에서 지방자치단체가 토지의 구획, 도시개발, 소유주 변동, 가격변동 등을 파악하고 稅源을 관리하는 데 중앙정부에 비해서 우월하므로 지방자치단체에서 관리하는 것이 바람직하다. 우리나라의 경우 地方稅 收入 중 70% 정도가 재산과세이고 所得課稅와 消費課稅는 주로 국세로 배분되어 있는데 이는 이와 같은 재산과세의 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다.

그러나 財產課稅도 앞 절에서 제시한 기준들을 모두 충족시키는 것은 아니다. 세수입은 안정적이지만 伸張性이 부족하고<sup>12)</sup> 세수입의 규모가 지방재정 운영의 自律性을 보장할 수 있을 만큼 충분히 크지 못하다. 그 이유 중의 하나는 세부담의 상당부분을 소득에서 원천징수하는 所得稅나 상품을 구매할 때마다 소액의 세금을 납부하는 消費稅와는 달리 재산과세는 목돈을 직접 稅務當局에 납부하여야 하므로 주민이 체감하는 세부담이 크고, 재산가치가 크게 상승할 경우 장기적으로는 그것이 재산보유자의 소득증대를 초래한다고 하더라도 그 재산을 그대로 보유하고 있는 상황에서는 소득의 증대가 없음에도 불구하고 세부담이 크게 증가한다는 관점에서 주민들

12) 이 문제는 우리나라의 경우에 특히 중요한 의미를 지닌다. 우리나라는 時價에 의하여 재산과세를 부과하는 것이 아니라 課稅標準이 되는 재산의 가치를 정부가 결정하여 과세하도록 되어 있다. 그런데 정부가 결정하는 과세표준은 시가의 변동을 제대로 따라가지 못하여 언제나 時價보다 낮게 책정되고 있으며 시간이 지남에 따라 그 격차는 점점 커지게 된다. 그러므로 일정기간이 지나면 과세표준에 충격을 가하여 稅收을 신장시키는 방법을 사용하여 왔다. 朴釘洙·安鍾錫(1996)에 의하면 우리나라의 1994년 土地課稅 現實化率은 16~20%에 불과하였다. 만약 과세표준이 시가를 충분히 따라간다면 재산가치 상승에 따라 財產課稅 收入도 증가될 수 있을 것이다.

의 租稅抵抗이 매우 큰 세목이기 때문이다. 미국의 경우 재산과세가 국가의 總租稅收入 중 11.3%(1993년)를 차지하고 있으나, 대부분의 다른 先進國에서는 재산가치 평가의 어려움, 조세저항 등을 우려하여 재산세를 강화하는 것을 꺼려하는 까닭에 국가의 總稅入에서 재산세 수입이 차지하는 비중이 10%도 안 되는 것으로 나타났다. 또한 1993년 현재 24개국에 이르는 OECD회원국 중 국가의 총조세수입에서 재산과세가 차지하는 비중이 5%에도 못 미치는 국가가 14개국이나 되는 것으로 조사되었다<sup>13)</sup>.

넷째, 재산과세만으로 地方財政需要를 충분히 충족시키지 못할 경우 그 다음으로 지방세적인 성격을 많이 갖고 있는 세목으로 小賣上稅와 所得稅를 고려해 볼 수 있다. 附加價値稅는 세무행정의 복잡성, 조세수출의 가능성, 세원의 불균등한 분포 등으로 인해 지방세로서 적합하지 않으나 小賣上稅는 이러한 문제들이 비교적 적다. 그러나 세원의 이동에 의한 효율성 저하를 최소화하기 위해서는 정책결정권의 상당부분을 비교적 넓은 범위의 지역을 포괄하는 廣域自治團體의 수준에서 갖도록 하는 것이 바람직하다.

소득세는 누진적인 성격과 세무행정의 복잡성으로 인해서 지방세로서 적합하지 않다는 것이 일반적인 견해이나 比例稅 形式으로 국세에 부가하여 중앙에서 징수한 후 徵稅地原則에 의해 지방에 배분한다면 대체로 지방세로서의 성격을 만족시킨다. 이러한 방식을 취하여도 納稅地와 공공서비스를 제공받는 지역이 일치하지 않을 수 있고 주민의 이동 가능성도 있으나, 이러한 문제는 法人稅 등 다른 세목보다 적은 편이다.

마지막으로, 탄소세를 제외한 環境稅의 경우 그 성격에 따라 外部效果를 內在化할 수 있는 범위의 정부 또는 자치단체에서 課稅 및 徵收權을 갖도록 하여야 하며, 면허 또는 허가가 필요한 행위에

13) OECD(1995) 참조.

대한 과세와 道路通行料 등은 각각 면허 또는 허가권을 갖고 있거나 도로관리에 대한 책임을 지고 있는 주체와 과세주체를 일치시키는 것이 바람직하다.

### 第3節 中央政府와 地方自治團體間 財政調整<sup>14)</sup>

일부 재정학자들은 지방세의 원칙에 地方財政需要를 충분히 충족시킬 수 있을 만큼의 세수입을 보장해야 한다는 조항을 포함시켜야 한다고 주장하지만, 地方自治制를 실시하고 있는 국가들은 거의 예외 없이 地方自治團體 財政의 일부를 중앙정부에 의존하고 있으며 지방자치단체는 자체적인 세입보다 많은 지출을 하고 있다. 본장에서는 먼저 중앙정부가 지방자치단체에 財政資金을 지원하는 경제적인 이유를 살펴보고 그 다음에 중앙·지방간 재정조정 형태와 성격을 분석함으로써 합리적인 財政調整構造를 모색한다.

#### 1. 中央·地方間 財政調整의 經濟的 理由

정부 또는 자치단체의 역할이 주민으로부터 稅金을 징수하여 그 수입을 공공재를 공급하는 데 사용하는 것이라면 각각의 정부 또는 지방자치단체에서 자체적으로 공급하는 公共財의 비용을 계산하여 이에 상응하는 租稅收入을 확보하는 것이 지방자치제의 개념에 가장 부합하는 방법일 것이다. 그러나 이는 현실적으로 매우 어려운 작업이며, 國家經濟의 效率性과 衡平性의 측면에서 바람직하지 않은 점도 있다.

지방자치단체의 모든 공공재 공급을 自體財源에만 의존하도록 하

14) 財政調整이란 중앙정부와 지방자치단체간, 또는 둘 이상의 지방자치단체간 財政資金의 移轉을 의미하는 것으로 영어의 intergovernmental transfer와 같은 개념이다.

면 일부 공공재의 경우 국가적인 관점에서 볼 때 바람직한 수준보다 적게 공급될 가능성이 있다. 公共財는 그 포괄범위와 외부효과에 있어서 매우 다양한 성격을 갖고 있다. 어떤 공공재는 基礎自治團體보다는 크고 廣域自治團體보다는 작은 범위의 정부 또는 자치단체에서 공급하는 것이 바람직한 경우도 있으며, 어떤 공공재의 경우는 그 波及效果가 다른 지역의 주민들에게까지 미치기도 한다. 이러한 점들을 모두 고려한다면 각각의 공공재에 대해 서로 다른 범위의 自治團體를 형성하여 각 자치단체가 단일 또는 소수의 기능만을 수행하도록 하는 것이 가장 바람직할 것이다. 그러나 이러한 방식을 채택할 경우 자치단체가 지나치게 많이 존재하게 되어 行政上の 浪費가 초래되며, 주민생활이 복잡해져 많은 불편을 야기하게 될 것이다. 그러므로 일부 국가에서는 특수한 기능들에 대해 그 기능만을 수행하는 독립적인 自治機構를 형성하여 운영하기도 하지만 대부분의 경우에는 한 국가 내에 두 단계 또는 세 단계의 자치단체를 형성하고 그 자치단체들로 하여금 여러 가지 복합적인 기능을 수행하도록 한다. 그러므로 지방자치단체가 공급하는 公共財의 波及範圍가 그 자치단체의 관할범위를 넘어서는 경우를 많이 발견할 수 있다. 이러한 경우, 즉 자치단체가 공급하는 공공재의 과급범위가 그 관할지역의 범위를 넘어서 다른 지역에도 영향을 미치는 外部效果가 존재할 경우 지방자치단체는 일반적으로 그 公共財를 국가적인 관점에서 보아 바람직한 수준보다 적게 공급하게 된다. 이는 지방자치단체가 공공재 공급에 대한 意思決定을 할 때 해당 지역주민의 선호만을 고려할 뿐 다른 지역주민의 厚生에 미치는 효과는 고려하지 않기 때문이다. 이러한 경우에는 中央政府에서 개입하여 공공재 공급을 확대하도록 하는 것이 바람직한데, 이를 위한 手段으로 많이 이용되고 있는 방안이 중앙정부에서 지방자치단체에 補助金を 지급하는 것이다.

Shah(1991)에 의하면 이와 같이 중앙정부가 개입하여 지방자치

단체의 공급을 확대하는 것이 바람직한 공공재에는 社會間接資本 등과 같이 외부효과가 뚜렷한 공공재뿐만 아니라 分配的인 性格을 갖는 공공재도 포함된다. 전통적인 견해에 의하면 주민의 이동성이 지방자치단체의 所得分配能力을 저해하므로 소득재분배 역할은 중앙정부에서 담당하는 것이 바람직하다. 그러나 供給의 效率性과 責任所在의 明確性 등의 이유로 인하여 지방자치단체에 배분된 기능 중 일부는 所得再分配의 성격을 갖고 있다. 예를 들면 사회보장, 건강, 교육, 후생 등이 이에 속한다. 이들은 準私的財貨라고 할 수 있으며, 기술적인 효율성의 관점에서 보면 私的인 供給이 가장 바람직하다. 그럼에도 불구하고 많은 국가에서는 이러한 공공재들을 정부에서 공급하고 있는데 그 중요한 이유 중의 하나는 그것들이 갖고 있는 분배적 성격에 있다. 地方自治制下에서는 이러한 기능들을 지방자치단체에서 담당하는 것이 바람직한데 그 이유는 공급의 효율성과 주민 선호의 반영, 책임성 등에 있다.

그런데 주민의 이동에 대한 우려와 租稅競爭 등으로 인해 지방자치단체들은 이러한 기능을 충분히 수행할 수 있을 만큼의 財源을 확보하기 어려우며 따라서 이들을 과소공급하려는 動機를 갖게 된다. 경우에 따라서는 이러한 혜택이 가장 필요한 極貧者와 老弱者 등을 서비스 수혜대상에서 제외시킴으로써 부유한 주민의 이동을 억제하기도 한다. 그러므로 지방자치단체가 자발적으로 제공하는 이러한 서비스의 수준은 국가적인 관점에서 볼 때 정부가 추구하는 衡平性의 基準에 미달하게 되므로 중앙정부는 이러한 기능들에 대한 지방자치단체의 의사결정에 개입하여 이러한 기능들이 원활하게 수행될 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 중앙정부에서는 이러한 기능들에 대한 下限線을 설정하고 이를 준수하도록 요구할 수 있는데 그 중요한 수단으로서 역시 財政的인 支援을 들 수 있다. 중앙정부가 이러한 하한선, 즉 最小限의 條件을 만족시키도록 강요할 경우 국가 전체적인 형평성을 제고할 수 있을 뿐만 아니라 주민의 지역

간 이동에 방해가 되는 地域間 隔差를 축소함으로써 주민의 활발한 이동을 촉진하고 경제 전체의 효율성을 제고시킬 수 있다. 모든 지역이 사회적 서비스에 대한 최소한의 조건을 충족시킬 경우 勞動의 이동이 촉진되며, 사회간접자본 공급의 형평성 제고는 生産要素와 財貨의 이동을 촉진한다. 이와 같은 방식으로 지역간 지출의 격차를 축소해 나간다면 지역간 交易의 효율성이 증대되며 공통된 內部市場의 形成을 촉진시킬 수 있다<sup>15)</sup>.

지금까지 제기한 財政調整의 必要性은 이상적인 정부의 기능배분이 현실적으로는 거의 불가능하다는 점에서 야기된 것이나 조세배분의 측면에서도 지방자치단체의 財政需要를 자체재원으로만 충당할 경우 해결할 수 없는 문제가 발생한다. 그 중 첫번째 문제는 앞에서 제시한 地方稅로서 갖추어야 할 조건들을 갖춘 세목이 극히 일부에 한정된다는 점에서 기인한다. 공공재의 성격을 보면 所得分配, 經濟安定化, 國防 등 일부를 제외하고는 대부분이 지방공공재의 성격을 갖고 있다. 그러므로 國家財政에서 지방자치단체 재정이 차지하는 역할은 상당히 크며 경제가 발전할수록 地方財政의 중요성은 증가한다<sup>16)</sup>. 그러나 지방세로서 갖추어야 할 조건들에 비추어 보면 財產課稅 등 일부 세목을 제외하고는 대부분이 지방세로서 적합하지 않아 自體歲入만으로는 지방자치단체를 운영하기에 충분할 만큼의 財源을 확보하기가 곤란한 것이 일반적인 현상이다. 이 문제를 해결하기 위하여 많은 국가에서 지방세가 갖추어야 할 조건의 일부를 만족시키지 못하는 稅目들도 지방세에 포함시키고 있으나 이는 국가경제 전체의 효율성을 저해하는 것이어서 이러한 방법에도 한계가 있다. 특히 우리나라와 같이 個別消費稅 대신 지방세로서의 특성이 많이 결여되어 있는 附加價值稅制度를 시행하고 있는

15) Shah(1991), pp. 11~13 참조.

16) Oates(1993) 참조.

국가는 일반소비세를 지방세에 포함시키는 데 상당한 애로가 있다. 그러므로 많은 국가들은 중앙정부에서 징수한 稅入의 일부를 지방으로 이전하여 지방자치단체로 하여금 자체적인 公共財 供給에 사용하도록 함으로써 지방자치단체의 재정수요와 자체세입간의 격차를 보전하고 있다.

세수입의 관점에서 지방자치단체로 하여금 자체재원만 가지고 재정을 운영하도록 할 경우 나타나는 또 다른 문제점은 地域間 稅源 分布의 不均等에서 기인한다. 정도의 차이는 있으나 어느 국가든지 지역간 경제력의 격차는 존재하게 마련이고, 따라서 徵稅能力에도 격차가 존재한다. 어떤 지역은 자연자원이 풍부하거나 소득수준이 높아 다른 지역과 같은 稅率로 과세하더라도 많은 稅入을 확보할 수 있는 반면, 어떤 지역은 규모의 경제에 도달하지 못하였거나 생산요소의 부족, 자연적인 조건 등으로 인해 公共財 供給費用이 다른 지역보다 클 수도 있으며 경우에 따라서는 인구구성상 學齡兒童, 老弱者, 가난한 계층 등의 비중이 커서 공공재 수요가 더 많은 경우도 있다. 이러한 지역간 격차로 인해 지방자치단체의 운영을 自體收入에만 의존하도록 할 경우 주민 각자가 부담하는 세금에 비해 돌아오는 혜택, 즉 정부 또는 자치단체가 가져다 주는 純惠澤은 지역에 따라 차이가 나게 마련이다. 정부 또는 자치단체로부터 받는 재정적인 순혜택의 격차가 크면 住民의 移動이 증가한다. 한 지역의 주민이 다른 지역으로 이동할 때 그 주민은 자신의 效用만을 고려할 뿐 자기가 살던 지역이나 앞으로 이주할 지역에 대한 外部 效果는 고려하지 않기 때문에, 다른 이유로는 이동할 의사가 전혀 없는데 순전히 財政力의 격차로 인해서 주민이 이주할 경우 국가경제의 효율성이 저해된다. 따라서 정부는 地方自治團體의 財政에 개입하여 지역간 형평성을 제고함으로써 순전히 재정적인 이유에 의한 주민의 이동을 억제하여야 할 것이다.

이상을 요약하면 중앙정부가 지방자치단체에 자금을 지원하여 지

방자치단체 재정에 개입하는 이유는 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 다른 지역에 미치는 외부효과가 큰 地方公共財의 과소공급을 방지하고 둘째, 특정 공공재에 대해서는 각 지방자치단체로 하여금 國家經濟의 效率性和 衡平性を 지나치게 저해하지 않는 최소한의 수준 이상을 供給하도록 보장하며 셋째, 지방자치단체의 歲出과 歲入間의 不均衡을 해소함과 동시에 넷째, 지역간 財力 隔差를 축소하기 위한 것이다.

## 2. 財政調整의 形態와 特性

다음에서는 중앙정부가 지방자치단체에 자금을 지원하는 재정조정 형태와 특성을 검토해 보고 각각 서로 다른 성격의 財政調整方式이 앞에서 제시한 재정조정 목적과 어떻게 연결되는지 살펴본다.

Shah(1991)는 중앙정부에서 지방자치단체로 資金을 移轉하는 방법을 크게 두 가지로 구분하였는데, 하나는 특정한 사업에 사용할 것을 조건으로 選擇적으로 支援하는 것이고 다른 하나는 자금의 용도를 정하지 않고 지방자치단체로 하여금 자율적으로 사용하도록 지원하는 것이다. 본 연구에서는 전자를 補助金(selective grants), 후자를 交付金(general grants)이라고 부른다. 보조금은 다시 보조금이 지원되는 사업에 소요되는 비용 중 일부를 지방정부에서 분담할 것을 조건으로 지원되는 費用分擔 條件附 補助金(selective matching grants)과 비용분담 조건이 동반되지 않는 其他 補助金(selective non-matching grants)으로 구분된다. 비용분담 조건부 보조금은 보조금의 총액에 대한 제한 없이 보조금이 지원되는 事業費用 중에서 중앙정부 또는 지방자치단체가 분담하여야 하는 비용의 비중만을 결정하는 定率補助金(open-ended selective matching grants)과 중앙정부가 지원할 자금의 총액에 대해 제한을 두는 總

額制限補助金(closed-ended selective matching grants)으로 구분된다. 총액제한보조금을 이전하는 방법에는 중앙정부가 특정 공공재의 供給量 또는 質的인 水準을 정해 놓고 그 조건을 만족시키는 경우에 제한된 금액을 지원하는 방법과 이러한 조건 없이 특정 사업에 사용할 것을 목적으로 일정 한도 내의 자금을 지원하는 방법이 있다.

이와 같이 다양한 財政移轉方法은 각각 서로 다른 특성을 갖고 있으며 경제적 효과도 서로 다르다. Shah(1991)는 이러한 여러 가지 財政調整制度의 경제적 성과를 종합적으로 정리하였는데 그 결과가 <表 2-1>에 나타나 있다. 이 표는 중앙정부가 지방자치단체에 이전하는 자금이 그 이전방법에 따라 어떻게 다른 經濟的 效果를 가져오는지를 잘 보여 주고 있다.

중앙정부에서 지방자치단체로 자금을 이전하는 경우 그 자금이 지방자치단체 지출에 미치는 효과는 크게 所得效果와 代替效果로 구분하여 볼 수 있다. 중앙정부의 지방자치단체에 대한 資金移轉은 곧 지방자치단체 세입의 증가를 의미하므로 지방자치단체에서 공급하는 지방공공재가 正常財(normal goods)라면 지방자치단체의 세입증가는 정부가 특별히 지원하고자 하는 특정 부문인지의 여부를 불문하고 모든 地方公共財 供給을 증대시키며, 따라서 주민의 厚生을 증대시킨다. 이와 같은 소득효과가 지방자치단체의 지출 중 어떤 부문에서 더 크게 나타날 것인지는 地方公共財 需要의 所得彈力性에 따라 달라진다. 중앙정부가 지방자치단체에 자금을 이전하는 방식 중 지출에 대해 아무런 조건 없이 자금을 이전하는 交付金은 공급가격의 변화 등 다른 조건에 변화를 가져오지 않고 단순히 지방자치단체의 세입증대만을 초래하므로 교부금이 地方自治團體 支出에 미치는 유일한 효과는 소득효과뿐이다. 즉, 교부금의 증가는 소득효과를 통해서 지방자치단체의 지출을 증대시키며, 따라서 주민의 效用도 증가시킨다.

<表 2-1> 中央政府의 地方自治團體에 대한 財政支援의 經濟的 效果

支援方式		費用分擔 條件附 補助金			其他 補助金	交付金
		定率 補助金	總額制限補助金			
			遂行條件 있음	遂行條件 없음		
所得效果	a <sub>i</sub>	↑	↑	↑	↑	
	A	↑	↑	↑	↑	↑
	U	↑	↑	↑	↑	↑
代替效果	a <sub>i</sub>	↑	↑	-	-	-
	A	·	↑	-	-	-
	U	↓	↓	-	-	-
總效果	a <sub>i</sub>	↑↑	↑↑	↑	·	
	A	↑↑	↑↑	↑	↑	↑
	U	↑↓	↑·	↑	↑	↑
$\partial A/\partial G$		>1	≥1	≤1	≤1	<1
目的函數에 따른 順位	支出增大 住民厚生	1 3	2 or 3 4	3 2	3 2	3 1

註 : a<sub>i</sub> = 支援對象이 되는 事業(細部項目)에 대한 支出  
 A = 支援對象이 되는 事業에 대한 支出  
 U = 其他 部分에 대한 支出  
 G = 支援金 規模

其他 補助金 = 費用分擔條件이 없는 補助金

資料 : Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies," International Institute of Public Finance Seminar Paper, 1991.

여기서 두 가지 주의하여야 할 점이 있는데 그 중 하나는 앞에서 제시한 여러 가지 재정조정 방식 중 교부금 방식이 지방자치단체의 지출을 증대시키는 효과가 가장 작다는 점이다. 교부금은 지출의 용도에 대해 아무런 제약이 없으므로 주민들로부터 징수하는 地方稅 또는 使用者 負擔金 등 다른 自體收入을 축소하는 데 사용될 수도 있다. 실증분석 결과에 의하면 교부금이 1달러 증가할 경우 지

출증대 효과는 0.5달러에도 못 미치며 나머지는 지방세 등 주민의 부담을 경감시키는 데 사용된다<sup>17)</sup>.

또 한 가지 짚고 넘어가야 할 점은 소위 ‘플라이 페이퍼(fly-paper)’ 효과<sup>18)</sup>라고 불리는 것으로서 交付金은 중앙정부가 교부금과 같은 규모의 자금을 지역주민에게 지원하고 지방자치단체로 하여금 이를 地方稅로 징수하여 지출에 사용하도록 하는 경우보다는 지출증대 효과가 크다는 점이다. 古典의인 經濟理論의 관점에서만 보면 플라이 페이퍼 효과는 발생하지 않아야 한다. 그러나 대부분의 實證研究들은 실제로 이 효과가 존재한다고 결론을 내리고 있는데 정치적 그리고 관료주의적인 관점에서 그 이유가 설명되고 있다. Niskanen(1968)에 의하면 官僚主義化된 社會에서 정치적 관료들은 주민의 효용을 극대화하기보다는 지출을 극대화하려는 경향을 갖고 있는데, 지방자치단체의 政治的 官僚들이 자신들에게 주어진 중앙정부로부터의 지원금을 지방자치단체의 지출을 극대화시키는데 사용할 경우 交付金으로 인한 지방자치단체의 지출증가는 주민의 효용을 극대화시키는 수준보다 커진다<sup>19)</sup>.

한편 몇 가지 재정조정 방식은 교부금과는 극단적으로 다른 효과를 가져오는데 지출의 용도에 대해 제한을 두는 費用分擔 條件附 補助金 중 총액제한 없이 중앙정부와 지방자치단체의 費用分擔 比率만을 정하는 경우(정률보조금)와 총액제한보조금 중 遂行條件이 있는 경우가 이에 속한다. 이 경우에는 지방자치단체가 중앙정부의 지원사업에 소요되는 비용의 일부분을 자체재원으로 충당하지 않으면 중앙정부로부터 資金支援을 받지 못하기 때문에 앞에서 언급한 소득효과 외에도 대체효과를 수반한다. 즉, 정부지원을 받는 부분의

17) Gramlich(1977) 참조.

18) Cullis and Jones(1992) 참조.

19) 한편 Oates(1979)는 財政的 幻想(fiscal illusion)에 의해서 플라이 페이퍼 효과를 설명하였다.

상대적인 供給價格을 하락시킴으로 인해 지원대상 부문의 지출이 증가되는 반면 지원대상이 아닌 부문에 대한 지출에는 그 반대의 효과를 가져온다. 이를 所得效果와 종합하여 보면 政府支援을 받는 부문에 대한 支出은 소득효과만 있는 경우보다 크게 증가하며, 기타 부문에 대한 지출의 경우 代替效果가 所得效果를 반감 또는 상쇄시키는 결과를 가져온다. 경우에 따라서는 대체효과가 소득효과를 압도하여 지원대상이 아닌 부문에 대한 지출이 감소될 수도 있다. 전체적으로 總支出 效果는 교부금의 경우보다 큰데 이는 지출의 증가가 지방자치단체 세입증대와 연결되기 때문이다. 반면 價格 歪曲 效果는 주민의 후생을 감소시키므로 이와 같은 보조금의 住民 厚生 增大效果는 지출에 대한 제약이 적거나 전혀 없는 다른 종류의 보조금이나 교부금보다 작다.

교부금과 앞에서 언급한 두 가지 형태의 보조금을 양극단으로 하여 그 중간적인 위치에 있는 것이 비용분담 조건이 없는 보조금(기타 보조금)과 費用分擔 條件附 補助金 중 총액제한은 있으나 수행 조건은 동반되지 않는 보조금이다. 이러한 보조금들은 지방공공재 공급의 限界費用을 변화시키지 않기 때문에 대체효과가 없어 지방자치단체의 모든 공공재 공급을 증가시키나, 지출의 용도가 정해져 있어 厚生增大 效果는 교부금보다 작으며 지출증대 효과는 교부금과 유사한 수준이다. 우리나라에서는 地方讓與金이 비용분담 조건이 없는 보조금과 가장 유사한 형태의 재정조정 방식이라고 할 수 있다<sup>20)</sup>.

이와 같이 중앙정부의 지방자치단체에 대한 財政調整은 그 방식에 따라 상이한 경제적 성과를 가져오므로 재정조정 방식을 결정할 때 조정의 목표를 정확하게 설정하고 이에 적절한 수단을 선택하여

20) 우리나라의 地方讓與金은 원칙적으로 費用分擔 條件이 없는 補助金이나 실제 운영에 있어서는 중앙정부가 지방자치단체에 地方費負擔을 지시하는 경우도 있다. 韓國開發研究院(1996) 참조.

야 할 것이다.

지역간 외부효과가 있는 지방공공재 공급의 촉진을 위해서는 總額制限이 없는 費用分擔 條件附 補助金이 가장 적합하며, 이 공공재 공급에 소요되는 비용 중 중앙정부가 분담하는 비용의 비중은 공공재 공급이 한 단위 증가함에 따라 발생하는 總便益 중 外部效果가 차지하는 비중과 일치하여야 한다.

특정 공공재에 대한 최소한의 공급을 보장하기 위해서는 遂行條件을 同伴하는 補助金을 사용하는 것이 적절하다. 수행조건을 동반하는 보조금도 비용분담 조건부 보조금과 비용분담 조건을 동반하지 않는 보조금으로 구분할 수 있는데, 이 목적을 위해서 사용가능한 보조금은 費用分擔 條件附 補助金 중 總額制限이 있는 補助金(conditional closed-ended matching grants)과 費用分擔 條件을 同伴하지 않는 其他 補助金(conditional non-matching grants)이다. 이 두 가지 방법 중에서는 비용분담 조건부 보조금보다는 비용분담 조건을 동반하지 않고 성과에 대한 제약만을 가하는 補助金이 더 우월한데 그 이유는 정부가 정한 최소한의 조건만 만족시킨다면 지방자치단체가 그 비용을 분담하는가 아닌가에 대해 신경을 쓸 필요가 없기 때문이다. 더 이상의 조건을 달면 이는 또 다른 왜곡을 통한 非效率性만을 초래할 뿐이다. 특정 공공재에 대한 최소한의 공급을 보장한다는 목표는 바로 地域間 財政力 隔差의 축소를 의미하므로 이 방법은 지역간 재정력 격차를 축소하는 하나의 수단이 되기도 한다.

지방자치단체의 歲出과 歲入간의 不均衡 問題와 지역간 재정력 격차를 해소하는 재정지원 방식으로는 교부금이 가장 바람직하다. 순전히 이론적인 관점에서만 본다면 地域間 財政力 隔差를 축소는 문제는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원이 아닌 지방자치단체간의 水平的 財政調整을 통해서 해결하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 이것은 각 지방자치단체간에 합의를 통해서 이루어

져야 하는 것이므로 쉽게 현실화되기 어렵다. 엄밀한 의미에서 이러한 수평적 재정조정을 하고 있는 국가는 독일뿐이다.

이상에서 살펴본 Shah(1991)의 財政調整制度 區分方式은 재정조정제도의 효과에 관한 연구에서 가장 많이 사용되는 방법인데 이에 대해 Bahl and Linn(1992)은 이 방법이 주로 美國의 실정에 맞게 고안된 것으로 開發途上國의 실정에는 잘 맞지 않는다고 비판하였다. 재정조정제도의 효과에 관한 연구는 대부분 미국에서 이루어졌는데, 그 이유는 미국이 財政調整이 중요한 국가적 관심사가 되는 분권화된 聯邦主義 國家이며 實證分析을 가능하게 하는 비교가능한 자료를 많이 축적하고 있기 때문이다. 그런데 미국의 聯邦政府 次元에서 재정조정을 연구하는 학자들의 주된 관심은 州間 配分에 있는 반면 대부분의 다른 국가에서는 財政調整財源이 수혜자들에게 배분되는 방법뿐만 아니라 재정조정재원의 규모에도 관심을 갖고 있다. 이러한 관심을 반영하여 Bahl and Linn(1992)은 財政調整制度를 구분하는 다른 방식을 제시하고 그 구분에 따른 경제적 효과를 평가하였는데 그 내용은 <附錄 1>에 정리하였다.

財政調整財源의 규모를 결정하는 방식에 상당한 비중을 둔 Bahl and Linn(1992)의 地方財政調整制度의 구분과 그 효과에 대한 분석은 Shah(1991)의 이론에 상반되거나 대치되는 것이라기보다는 Shah의 구분방식을 보완하는 것이라고 할 수 있다. 전반적으로 지방재정의 효율성, 자율성, 재원확충, 수평적 형평성 제고 등을 위해서는 지출에 대한 조건이 동반되지 않는 형태의 財政調整制度(general grants)가 효과적이다(Shah:1991). 그러나 그 중에서 국세 또는 특정세목 세수입의 일정부분을 징세지원칙에 의하여 배분하는 共同稅制度는 수평적 형평성을 오히려 약화시킬 가능성이 있으며 재원 규모를 신축적으로 결정하는 경우에는 지방재정의 自律性 및 計劃性 提高, 財源確保에 효과적인 수단이 되지 못한다(Bahl and Linn: 1992).

중앙정부의 지방자치단체에 대한 統制, 중앙정부가 선정한 특정 부문에 대한 支出增大 등의 목표를 달성하려면 특정사업에 대한 경비를 일부 또는 전액 지원해 주는 방식(selective grants)이 효과적인데(Shah:1991; Bahl and Linn:1992), 그 중에서도 財源規模를 신축적으로 결정하는 경우는 지방재정의 자율성 및 계획성 제고, 재원확충에 효과적이지 못하고 특정부문에 대한 支出需要를 고려하여 결정하는 경우는 지방재정의 자율성과 계획성의 관점에서는 그다지 바람직하지 못하나 재원확충의 수단으로서는 효과적이다(Bahl and Linn:1992). 특정부문에 대한 경비지원 방식에 따라 구분해 보면 외부효과로 인한 공공재 과소공급을 방지하기 위해서는 費用分擔 條件附 定率補助金이 바람직하며, 특정부문에 대한 최소공급을 보장하기 위해서는 수행조건이 보장되는 定額補助金 또는 수행조건만 있고 비용분담 조건은 없는 보조금이 바람직하다(Shah:1991).

Shah(1991)와 Bahl and Linn(1992), 그리고 地方財政調整制度의 형태 및 효과에 대한 다른 많은 연구들의 공통된 결론은 모든 목표를 동시에 만족시키는 재정조정제도는 없다는 것이다. 서로 다른 지방재정조정제도는 각각 서로 다른 效果를 가져오므로 政策目標가 설정되면 그 목표에 맞는 적절한 수단이 선택되어야 할 것이다. 그러나 여러 가지 정책목표를 동시에 추구함으로써 그에 적절한 여러 가지 수단이 동시에 추진되면, 한 가지 財政調整制度에 의해 달성된 효과가 다른 재정조정제도에 의해서 상쇄될 수도 있다. 따라서 정책목표 설정에서부터 신중을 기하여 정책목표간에 優先順位를 결정하여 어떤 목표들을 중점적으로 추구하고 어떤 목표들을 희생시킬 것인지 결정하여야 한다.

### 3. 交付金 配分方式

앞에서 살펴본 중앙정부가 지방자치단체에 자금을 지원하는 이유

와 자금지원 방식에 따른 경제적 성과를 종합해 보면 대체적인 補助金 配分方式을 추론할 수 있다. 그러나 지방자치단체의 一般財源을 별다른 조건 없이 지원하는 교부금 배분에 대해서는 앞의 논의만 가지고 그 바람직한 방향을 추론할 수 없으므로 보다 구체적인 논의가 필요하다.

중앙정부에서 지방자치단체에 교부금을 배분하는 가장 중요한 이유는 지방자치단체의 歲出과 歲入間의 不均衡을 해소하고 지역간 재정력 격차로 인한 주민의 移動을 방지하는 데 있다. 그러므로 이론적인 관점에서 보면 地方交付金은 지방자치단체의 운영에 필요한 비용을 계산하여 지방자치단체의 自體歲入이 그것에 못 미칠 경우 그 差額을 보전하여 주는 방식으로 배분되어야 할 것이다. 이 원칙에 의하면 교부금을 배분하기 위해서는 제일 먼저 지방자치단체에 필요한 財政規模를 산정해야 한다. 그렇지만 수많은 공공재의 供給費用이 서로 다른 데다 지역에 따라서도 공급비용이 달라질 수 있고, 인구구성 등에 따라서는 公共財의 需要까지도 달라질 수 있다. 그러므로 정부 또는 자치단체가 완전한 정보를 가지고 있다면 이러한 요소들을 모두 고려하여 지방자치단체의 財政需要를 파악하여야 할 것이다. 그러나 실제로 수많은 요인들을 모두 고려하여 정확한 必要經費를 산정해 내는 것이 가능할지에 대해서는 회의적이다. 우리나라에서는 총 29개 항목에 대한 비용을 27개 단위를 이용하여 측정하고 있는데 이것만으로는 財政需要를 정확하게 알 수 없다는 점을 고려하여 교부금보다는 오히려 보조금과 성격이 유사한 特別交付稅制度를 운영하고 있다.

교부금 배분방식에 대한 두번째 원칙은 산식이 간단하고 명료하여 지방자치단체가 배분되는 交付金을 예측할 수 있어야 한다는 점인데 이 원칙은 앞에서 제시한 첫번째 원칙과 상반되는 결과를 초래할 수 있다. 지방자치단체의 재정수요를 정확하게 파악하는 것은 간단한 산식으로는 불가능하다. 특히 지역별로 公共財 供給費用을

정확하게 고려하기 위해서는 각 지역에 대한 單位當 公共財 供給費用도 다르게 책정해야 하므로 산식이 매우 복잡해질 수밖에 없다. 그러나 이러한 과정에서 單位費用 策定 등에 임의적인 판단이 개입되고 이로 인해 지방자치단체가 交付金 配分額을 정확하게 예측할 수 없게 됨으로써 지방재정 운영의 효율성을 저해하게 된다. 그러므로 이 두 가지 원칙 중 어느 하나를 고수하기보다는 적절한 타협점을 찾아야 할 것이다.

교부금 배분방식의 세번째 원칙은 지방자치단체의 戰略的 行爲를 유발하지 말아야 한다는 점이다. 지방자치단체가 地方交付金을 더 배정받기 위하여 전략적 행위를 한다면 그 자체가 국가적인 資源配分の 歪曲을 초래할 것이다. 예를 들어 현행 우리나라의 배분방식에 의하면 다른 모든 조건이 같을 경우 地方稅 收入이 많은 지방이 다른 지방보다 交付金을 적게 배분받도록 되어 있다. 이 경우 지방자치단체는 주민의 저항을 초래하는 지방세를 확충할 동기를 잃어버리게 된다. 이에 대하여 일부 학자들은 징세노력을 地方交付稅 配分算式에 포함시켜 징세노력이 큰 지역에 더 많은 교부금을 배분해야 한다고 주장하였다. 朴釘洙(1993a)와 Le Grand and Reschovsky(1971)는 便益-費用指數 接近法을 통해서 징세노력을 포함시켜야 한다고 주장하고 이를 실제로 적용하였을 경우의 형평화 효과를 측정하였으며, 金洙權 外(1990)와 朴完奎(1990) 등은 1人當 地方稅額과 1人當 地方稅額 推定額 중 큰 것을 기준으로 地方交付稅를 배분하는 방식을 제안하였다. 이와 같이 지방교부금 배분시 徵稅努力을 고려하여야 한다는 주장에 대해 Shah(1991)는 아무런 조건 없이 배분하여야 한다는 교부금의 원칙에 위배되며, 더 많은 교부금을 배분받기 위한 戰略的 行爲를 부추길 수 있고 빈곤한 지방에 지나치게 높은 地方稅 負擔을 야기할 수 있다는 문제점을 들어 반대를 표명하였다.

元允喜(1994a)는 주민의 厚生을 極大化하는 교부금 배분방식의

최적조건을 도출하였다. 安鍾錫(1995)은 元允喜(1994a)의 모형에 주민의 地域間 移動可能性을 가미하여 역시 지역주민의 후생을 극대화시키는 교부금 배분방식을 도출하였는데, 세원의 이동이 지역간 地方稅率의 격차에 민감하게 반응할 경우 租稅競爭으로 인하여 지방자치단체가 지방세 부담을 적정수준에 비해 지나치게 낮출 수 있으므로 이를 방지하기 위해서는 徵稅努力을 고려하여 교부금을 배분하는 것이 바람직하다고 보았다. 그러나 세원의 이동이 지방세 부담의 격차에 민감하게 반응하지 않을 때는 地方財政需要와 地方財政 歲入間의 隔差를 보전하여 주는 방식으로 교부금을 배분하되 지방세입 계산시 실제의 세수입을 사용하지 말고 실제적인 징세노력과는 무관하지만 지방의 課稅能力을 적절하게 평가할 수 있는 지표를 사용하여 地方交付金 配分이 징세노력과는 무관하게 이루어지도록 하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다.

앞에서 살펴본 바와 같이 지방세는 기본적으로 稅源의 移動에 대해 중립적인 성격을 갖고 있어야 한다. 물론 세원의 이동에 대해 완전히 중립적인 조세는 그다지 많지 않기 때문에 그러한 稅目만 가지고는 지방자치단체를 효율적으로 운영할 수 없어 세원의 이동에 다소 영향을 주는 조세도 地方稅에 포함시키는 경우가 많다. 그러나 이러한 경우에도 가능한 한 세원의 이동에 미치는 영향이 적은 세목을 지방세에 포함시키는 것이 일반적이므로 交付金 配分은 앞에서 제시한 바와 같이 재정수요와 재정수입 능력을 나타내는 지표간의 차액을 근거로 배분하되 徵稅努力과는 무관하게 하는 것이 바람직하다. 그 방법으로 Shah(1991)는 代表的인 租稅體系를 제안하였다. 이 방법은 먼저 여러 지역을 대표할 수 있는 平均的인 租稅體系(representative tax system)를 찾아내고, 이에 대한 각 지역의 稅源을 산출하여 그 세원에 標準稅率을 곱함으로써 각 지역의 과세능력을 평가하고 이를 바탕으로 교부금을 배분하는 것이다.

지방교부금 배분방식이 전략적 행위를 유발하지 않도록 하려면

실제적인 地方稅 收入 이외에도 지방자치단체가 자체적인 의사결정을 통해서 변경시킬 수 있는 變數는 교부금 배분산식에 포함시켜서는 안 된다. 예를 들면 우리나라의 재정수요를 산출하는 데 있어서 사용되는 公務員數, 公共建物の 面積 등은 지방자치단체가 교부금을 더 배분받기 위해서 변경시킬 수 있는 요소들이므로 교부금 배분산식에 포함시키지 말고, 각 지역의 面積, 人口數, 人口構成 등 지방자치단체가 전략적으로 변경시키기 어려우면서도 그 지방의 公共財 需要와 供給費用을 잘 대변할 수 있는 요소들을 가지고 배분산식을 산정해야 한다.

#### 第 4 節 自體歲入 對 移轉歲入

지금까지 우리는 중앙정부와 지방자치단체간의 재원배분 원칙에 대해 논의하여 오면서 매우 중요한 문제 한 가지를 깊이 논의하지 않고 그냥 지나쳐 왔는데 지방재정에서 자체세입이 차지하는 역할이 그것이다. 地方財政 또는 地方分權化에 대한 많은 연구에서 자체세입의 중요성을 강조하고 있으나 自體歲入이 구체적으로 무엇을 의미하는지 그리고 지방재정에서 구체적으로 어느 정도의 의미를 갖고 있는지에 대한 깊이 있는 논의는 찾아보기 어렵다. 본절에서는 이 두 가지 문제에 대해서 검토하고 향후의 中央·地方間 財源 配分에 대한 시사점을 도출해 본다.

##### 1. 自體歲入의 定義

지방재정의 자립도를 이야기할 때 가장 많이 사용되는 自體歲入의 개념은 地方稅와 稅外收入의 합계를 뜻한다. 그러나 地方財政歲入의 구성요소들을 자세히 분석해 보면 이 개념만으로는 충분히 설명되지 않는 부분들이 있다. 사용료, 수수료 등으로 구성되는 세

외수입은 그 料率決定權限이나 徵收權, 使用權 등이 모두 지방자치단체에 있으므로 어느 모로 보나 자체세입에 포함되어야 함이 명백하다. 그러나 지방세의 경우에는 보다 면밀히 검토해 볼 필요가 있다. 租稅政策의 決定權, 또는 정책의 결정권 및 징수권이 중앙정부에 있는 지방세의 경우에도 지방자치단체의 자체세입으로 보아야 하는지, 만약 그렇다면 사용할 권리를 완전히 지방자치단체가 보유하고 있는 交付金도 자체세입으로 보아야 하는 것이 아닌지 등에 대해 보다 심도 있는 논의가 필요하다.

앞에서 이야기한 바와 같이 地方稅는 정책결정권과 징수권, 사용권이 모두 지방자치단체에 있는 경우, 정책결정권은 중앙정부에 있고 지방자치단체는 징수권과 사용권만 갖고 있는 경우, 中央政府가 정책결정권과 징수권을 갖고 있으며 지방자치단체는 사용권만을 갖고 있는 경우, 그리고 지방자치단체가 정책결정권의 전부 또는 일부와 사용권만 갖고 있는 경우로 구분하여 볼 수 있다. 이 중에서 自體歲入의 정의와 관련하여 문제가 되는 것은 정책결정권이 지방자치단체에 있는지의 여부이다. 선진국에서는 대부분 지방세에 대한 政策決定權의 전부 또는 일부를 지방자치단체에 부여하고 있다. 그러므로 지방세는 별다른 구분 없이 모두 자체세입으로 간주하는 것이 보편적인 현상이다.

그러나 일본이나 우리나라와 같이 租稅法律主義에 의해 지방자치단체의 과세권한을 법률로 제한하고 있는 국가의 경우에는 이 문제가 간과할 수 없는 중요성을 지니고 있다. 조세법률주의란 모든 정부 또는 자치단체는 法律에 의해서만 課稅할 수 있다는 주장인데, 법률은 중앙정부의 단위에서 제정되는 것이므로 궁극적으로 조세법률주의는 지방자치단체의 課稅權限을 크게 제한하는 개념이다. 우리나라는 조세법률주의를 채택하고 있으므로 지방세는 중앙정부에 의해서 결정된 조세이다. 徵收權은 중앙정부에 있을 수도, 지방자치단체에 있을 수도 있으나 課稅標準과 稅率에 대한 결정권은 기본적

으로 중앙정부에 있으며 일부 세목의 경우 彈力稅率制度를 두어 법률로 정한 범위 내에서 지방자치단체가 세율의 변화를 추구할 수 있도록 허용하고 있다. 즉, 대부분의 경우 지방세에 대한 租稅政策決定權은 중앙정부에 있으며 일부 세목의 경우 정책결정권의 일부가 지방자치단체에 이양되어 있다고 할 수 있다. 이와 같은 세목들을 모두 지방자치단체의 自體歲入이라고 할 수 있는지에 대해서는 보다 면밀한 분석이 필요하다.

자체세입의 정의와 관련된 또 다른 논의점은 교부금을 어떻게 처리하는가 하는 문제이다. 앞에서 언급한 바와 같이 交付金은 지출에 대한 아무런 제약 없이 중앙정부에서 지방자치단체로 이전된 재원이다. 그러므로 지방자치단체는 이를 이미 확보된 地方稅收入이나 稅外收入과 같은 용도로 사용하며, 경우에 따라서는 지역주민의 지방세 부담을 경감하는 데 사용할 수도 있다. 그렇다면 교부금도 지방자치단체의 自體歲入에 포함시켜야 하는 것이 아닌가 하는 의문이 제기될 수 있다<sup>21)</sup>.

이와 같은 두 가지 논점을 반영하여 본 연구에서는 자체세입을 세입의 관점에서 본 자체세입과 세출의 관점에서 본 자체세입으로 구분하여 정의한다. 歲入의 관점에서 본 自體歲入은 세입의 규모를 지방자치단체에서 스스로 결정하고 이에 대한 책임도 지는 세입을 의미한다. 지방자치단체가 세입에 대해 책임을 진다는 의미는 歲入의 規模에 변동을 초래할 때 이러한 결과를 가져오는 政策의 결정에 대해 책임을 진다는 것을 의미한다. 예를 들면 지방자치단체가 정책결정권을 갖고 있는 세목에 대해 稅率을 인상하거나 課標를 확대할 경우 지역주민들은 이에 대해 반감을 갖게 될 것이다. 그러므로 지방자치단체가 이러한 조치로 인해서 증가된 歲入을 효율적으로 사용하여 주민들의 效用을 증대시킴으로써 세입증가에 따라 늘

21) 吳然天(1988) 참조.

어난 주민들의 부담에 대한 정당한 대가를 지불하지 않는다면 주민들은 이 지방자치단체를 지지하지 않게 되고 租稅抵抗을 할 것이다. 그 결과 다음 선거에서는 다른 사람을 자치단체 대표로 선출하게 될지도 모른다. 그러나 중앙정부에서 결정한 정책에 의해 징수된 조세에 대해서는 地方自治團體長이 책임을 지지 않는다. 세 부담 증가의 책임은 중앙정부가 지므로 지방자치단체는 주어진 세입을 사용하면서 주민들이 納稅할 때 느끼는 부담을 인식할 필요가 없다. 우리나라에서는 彈力稅率이 허용되는 일부 세목을 제외하고는 대부분의 세목이 세입의 관점에서 본 지방자치단체의 자체세입에 해당되지 않는다.

여기서 한 가지 언급하고 넘어가야 할 점은 조세정책에 대한 결정권이 전적으로 중앙정부에 있는 조세가 과연 地方稅로서 적절한지에 대한 논의이다. 앞서 바람직한 지방세의 성격에 대해 논의할 때 우리는 이 문제에 대해 깊이 논의하지 않고 단순히 政策決定權이 중앙에 있는 지방세는 어떤 성격을 갖고 있어야 하는가에 대해서만 간략하게 검토하였다. 그러나 지방자치단체의 財政的 自律性을 논의하는 본질을 마감하기 전에 과연 조세정책결정권이 중앙에 있는 지방세가 지방세로서 적합한가 하는 문제를 검토해 볼 필요가 있다.

앞서 우리는 지방세가 갖추어야 할 특성을 應益性, 세원의 이동성, 세수의 안정성, 신장성 및 충분성, 세원의 분포, 세무행정의 관점에서 살펴보았다. 지방세에 대한 조세정책결정권을 중앙정부에서 갖고 있는 경우 稅源의 移動性 기준을 완화시켜도 된다는 장점이 있다. 이는 곧 조세정책결정권을 중앙정부에 부여함으로써 지방세의 범위를 확대하고 稅收入의 充分性을 보완할 수 있다는 것을 시사한다. 징수권마저도 중앙정부에서 갖고 있다면 稅務行政에 관한 문제도 그리 큰 관심사가 되지 못한다. 그러나 應益性의 측면에서는 조세정책결정권의 중앙집중화로 인해 오히려 문제가 커지며, 稅

源의 分布에 있어서도 문제가 발생할 여지가 있다.

應益性的의 관점에서 보면 양질의 지방공공재를 많이 공급하는 지방에서는 주민들에게 많은 稅負擔을 요구하여야 하며 그렇지 못한 지방에서는 세부담을 축소해야 한다. 그러나 중앙정부에서는 地方公共財 供給에 대한 정확한 정보를 알기가 어려우며 특히 이에 대한 주민의 평가에 관련된 정보를 획득하는 것은 더욱 어렵다. 이러한 情報不足의 문제를 해결하기 위해서 대부분의 경우 중앙정부의 租稅政策은 전국에 공통적으로 적용되는 획일적인 정책의 형태로 나타나고 있다. 그러므로 중앙에서 지방세와 관련된 조세정책을 결정할 경우 應益性的의 원칙에 위배될 가능성이 크다.

이와 함께 세원의 지역적 분포에 있어서도 문제가 발생할 여지가 있다. 어느 국가를 막론하고 地域間 經濟力 隔差는 있게 마련이며 따라서 稅源의 격차도 있게 마련이다. 어떤 세목이든지 모든 지역에 완전히 고르게 분포되어 있을 수는 없다. 그러므로 지방세로서 적합한 稅目은 세원이 ‘비교적’ 고르게 분포되어 있는 것이다. 세원이 완전히 고르게 분포되어 있지 않으면 지방세의 존재 자체가 지역간 재정력 불균등을 초래할 것이 분명하다. 그럼에도 불구하고 중앙정부에서 모든 租稅를 徵收하여 지방자치단체에 고르게 配分하는 방식을 사용하지 않고 비교적 세원이 고르게 분포되어 있는 세목을 골라서 지방세에 포함시키는 이유는 稅入確保에 대한 지방자치단체의 자율성을 제고함으로써 責任運營을 유도하고 지방자치단체간 競爭을 촉진하여 국가경제의 效率性을 제고하기 위함이다. 그러나 지방자치단체가 세입확보에 대한 자율성을 갖고 있지 않고 중앙에서 조세정책을 결정하는 경우에는 지역간 재정력 격차를 확대하면서 굳이 이를 지방세에 포함시킬 이유가 없다. 어차피 지방정부에서 과세에 대한 책임을 지지 않는다면 교부금 등의 財政調整制度를 통해서 지역간 형평성이라도 달성하는 것이 바람직하다. 이러한 관점에서 Bird(1993)는 진정한 의미의 지방세(truly local tax)

는 지방자치단체가 스스로 정한 稅率에 의해 課稅하고 徵收, 使用하는 조세를 의미한다고 주장하면서, 현실적으로는 많은 경우에 있어 지방세가 이러한 특성 중 일부만을 갖고 있으나 가장 중요한 조건은 지방자치단체의 稅負擔 決定權으로 이를 만족시키지 못하는 세목은 지방세라고 간주할 수 없다는 결론을 제시하였다. 즉, 地方財政의 責任性이라는 관점에서 보면 중앙정부가 조세정책을 결정하고 지방자치단체가 사용권을 갖는 세목은 지방세라기보다는 오히려 地方財政調整制度의 일환으로 간주하는 것이 보다 경제적 의미가 있는 구분이라고 할 수 있다. Bahl and Linn(1992) 역시 이와 같은 지방세를 共同稅의 한 형태라고 간주하고 이를 재정조정제도에 포함시켰다(<附表 1-1>의 A).

다음에서는 歲出의 관점에서 본 自體歲入에 대해 논의한다. 移轉 歲入은 중앙정부 세입의 일부를 지방자치단체로 이전하는 것이므로 세입의 관점에서 본 자체세입에는 포함되지 않음이 분명하다. 그러나 이전세입 중 교부금은 원칙적으로 지방자치단체가 아무런 제약 없이 사용할 수 있는 財源이므로 세출의 관점에서 본 자체세입에는 포함되어야 한다<sup>22)</sup>. 그러나 이에 대해서도 다소 논란의 여지는 있다. 地方交付金이 아무런 제약조건 없이 중앙에서 지방으로 이전되는 재원이라고 하더라도 배분방식 등에 있어 지방자치단체의 의사 결정에 약간의 제한이 가미될 가능성을 전혀 배제할 수 없기 때문이다. 예를 들면 지방교부금 배분방식에 지방자치단체의 徵稅努力을 포함시키는 경우도 있으며 일부 학자들은 지방자치단체의 財政健全性을 평가하여 이에 따라 차등적으로 교부금을 배분해야 한다고 주장하기도 한다. 그러나 본 연구에서는 원칙적으로 지방자치단체의 활동에 의해서 전혀 영향을 받지 않는 交付金 配分方式을 가장 우수한 배분방식으로 제시하고 있으므로 이러한 원칙이 지켜진

22) 吳然天(1988) 참조.

다는 것을 조건으로 교부금을 歲出의 관점에서 본 自體財源에 포함시킨다. 그러므로 세출의 관점에서 본 자체세입은 세입의 관점에서 본 자체세입과 중앙정부가 조세정책결정권을 갖고 있는 지방세, 교부금을 합한 것을 의미한다.

이상의 논의를 정리하면 지방자치단체의 自體歲入은 세입의 관점에서 본 개념과 세출의 관점에서 본 개념으로 구분할 수 있는데, 후자는 지방자치단체가 자유롭게 사용할 수 있는 세입을 의미하며 전자는 이에 대해 지방자치단체의 責任性까지 고려한 것이다. 세입의 관점에서 본 자체세입에는 稅外收入과 조세정책에 대한 결정권이 지방자치단체에 있는 진정한 의미의 地方稅 收入이 포함되며, 세출의 관점에서 본 자체세입은 세입의 관점에서 본 자체세입에 조세정책에 대한 결정권이 중앙정부에 있는 地方稅와 이전재원 중 地方交付金을 합한 것이다.

## 2. 地方財政의 自律性

지방자치제 또는 지방분권화를 주장하는 많은 연구들은 한결같이 地方自治制가 효율적으로 정착되기 위해서는 지방재정의 자율성이 보장되어야 한다고 주장한다. 그러나 地方財政의 自律性이 어떻게 측정되어야 하는지 그리고 그렇게 측정된 결과 어느 정도나 되어야 하는지에 대한 해답은 기존 문헌의 분석만 가지고는 파악할 수 없다.

앞에서 우리는 地方自治團體의 自體歲入을 세입의 관점에서 본 개념과 세출의 관점에서 본 개념으로 구분하였다. 그러나 이 중에서 어떤 것을 사용하여 地方自治團體 財政의 自律性을 측정하여야 하는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 많은 연구들은 세입의 관점에서 본 自體歲入을 기준으로 자율성을 측정하고 있으며 이러한 개념에서 본 자율성이 높으면 높을수록 좋다고 주장하고 있다. Boyne(1996)은 公共選擇論的인 관점에서 지방자치제로 인한 競爭

促進 效果를 강조하면서 효율적인 경쟁이 이루어지도록 하기 위해서는 地方財政의 自律性이 보장되어야 한다고 주장하였다. 이 때 지방재정의 자율성이 무엇을 의미하는지에 대한 뚜렷한 설명은 없으나, 支出決定에 대한 자율성을 강조하였다는 점에서는 歲出의 관점에서 본 自體歲入의 개념에 가까우며 移轉歲入이 지방자치단체의 의사결정에 가하는 제약을 지적한 점에 있어서는 移轉財源과 대립되는 개념으로서 세입의 관점에서 파악한 자율성을 의미하는 것으로 판단된다. Oates(1993)는 세입의 자율성을 강조하여 지방자치단체의 限界的 支出<sup>23)</sup>은 세입의 자율성이 보장된 自體歲入에 의해서 충당되어야 한다고 주장하였다. 우리나라에서는 吳然天(1988) 등이 歲出의 自律性을 강조하였고, 元允喜(1994b) 등은 歲入의 自律性을 강조하였다.

地方財政 自立度에 대한 기존 연구들의 또 다른 문제점은 Oates (1993)가 적어도 한계적인 지출은 자체세입에 의해서 충당되어야 한다고 주장한 것 이외에는 재정자립도가 높아야 한다는 주장뿐 구체적으로 어느 정도의 自律性이 필요한지에 대해서는 아무런 결론을 제시하지 못하고 있다는 점이다.

다음에서는 자체세입을 歲入의 관점에서 본 개념과 歲出의 관점에서 본 개념으로 구분하여 이 두 가지 문제를 다시 한 번 검토해 본다. 세출의 관점에서 본 자체세입이 地方財政에서 차지하는 비중(지출의 자율성)이 얼마나 되어야 하는가에 대한 이론적 결론은 비교적 명확하다. 地方歲入 중에서 세출의 관점에서 본 자체세입에 포함되지 않는 세입은 移轉財源 중에서 특정사업에 사용할 것을 목적으로 주어지는 補助金뿐이므로 해당 사업에 필요한 비용 중에서 정부가 부담하여야 할 부분을 계산하면 된다. 補助金이 필요한 부

23) Oates는 한계적 지출(marginal expenditure)의 의미에 대해 별다른 설명을 하지 않았으나 문맥상 地方自治團體가 자체적인 계획에 따라 지출을 증가시킬 때 그 지출 증가분을 뜻하는 것으로 판단된다.

문은 크게 보아 두 가지로 구분할 수 있는데 하나는 外部效果가 큰 사업이며 다른 하나는 중앙정부에서 최소한의 공급을 보장하고자 하는 부문이다. 양자는 상당부분 중복되기도 하는데 어쨌든 外部效果를 시정하기 위한 補助金은 외부효과만큼을 중앙정부에서 補填하여 주면 된다. 최소한의 조건을 충족시키기를 원하는 부문에 대해서는 명확하게 결론을 내리기 어려우나 대체로 地方財政의 自律性보다는 정부가 원하는 조건을 충족시킬 수 있을 만큼의 재원 보장이 강조되어야 한다. 이 두 가지 목표를 충족시키기 위해 필요한 최소한의 보조금을 제외한 나머지 地方財政 支出은 모두 세출의 관점에서 본 자체세입으로 충족되어야 한다.

歲入의 관점에서 본 自體歲入이 어느 정도 되어야 하는지에 대해서는 이 정도의 대체적인 결론도 내리기 어렵다. 地方財政의 自律性이 필요한 이유에 대해서는 두 가지로 주장을 할 수 있다. 地方自治制의 효율적인 정착을 위해서는 지방자치단체의 자유로운 意思決定이 방해받지 않아야 한다. 즉, 지방자치단체가 주민의 效用을 極大化하기 위해서 마련한 정책은 그대로 시행되어야 하며 상위단체 또는 중앙정부에 의해서 제약을 받으면 안 된다. 이는 앞에서 살펴본 지출의 자율성과 관련된 문제로 外部效果 또는 最小限의 供給條件에 의해 정부가 정한 최소한의 범위 내의 사업에 대해 정부가 분담하는 부분을 제외하고는 모든 中央政府의 地方自治團體에 대한 지원은 交付金 형태로 이루어져야 하고, 교부금의 사용에 대해서는 일체의 간섭이 없어야 하며 交付金 配分方式에서도 지방자치단체의 의사결정에 영향을 줄 수 있는 요소들은 일절 배제하여야 한다는 것을 의미한다.

효율적인 지방자치체를 위해서 自體歲入의 비중이 중요한 의미를 갖는 두번째 이유는 지방자치단체가 지출을 결정함에 있어 資金調達の 費用을 적절히 고려하여야 한다는 점이다. 지방자치단체 세입 중에서 세입의 관점에서 본 자체세입의 조달에 대한 모든 비용은

지방자치단체가 직접 지불하게 된다. 물론 交付金 등 규모를 중앙 정부에서 결정하는 세입에 대해서도 지방자치단체는 중앙정부의 의사결정과정 등에 영향을 미쳐 더 많은 교부금을 배분받고자 노력할 수도 있으므로 어느 정도의 비용이 지불된다. 그러나 정치적인 시장은 경제적 시장에서보다 市場失敗의 가능성이 더 크기 때문에 정치적인 의사결정과정에서 지방자치단체가 부담하는 비용은 經濟的 限界費用을 제대로 반영하지 못할 가능성이 크다<sup>24)</sup>. 정치적인 시장에서는 주민의 선호, 지역의 경제적 발전보다는 中央政府의 意思, 配分方式 등에 더 많은 관심을 기울이게 되며, 中央集權의인 財源 調達 方式은 특정지역의 이익을 위하여 지방자치제의 효율성을 희생시키는 결과를 유발함으로써 社會的 費用을 초래할 수 있다. 그러나 지방자치단체는 이러한 사회적 비용을 고려하지 않고 중앙정부의 지원을 지나치게 강조하는 경향이 있다(Bailey : 1994). 또한 앞에서 언급한 플라이 페이퍼 효과로 인해 교부금 지급은 지방자치단체의 지출을 과도하게 확대시키는 결과를 가져온다. 이러한 문제점들을 제거 또는 완화하기 위해서는 지방자치단체의 지출증가, 즉 限界的 支出은 지방자치단체가 자금조달의 한계비용을 정확하게 측정할 수 있는 歲入의 관점에서 본 自體歲入으로 충당하는 것이 바람직하다. 이를 위한 가장 확실한 방법은 지방자치단체가 자율적으로 지출할 수 있는 세입과 자율적으로 조달할 수 있는 세입을 일치시키는 것이다. 그러나 이는 앞에서 언급한 여러 가지 이유로 인하여 현실적으로 불가능하다<sup>25)</sup>. 하나의 대안으로서 중앙정부의 支援을 지방자치단체의 기본적 운영에 필요한 基本經費보다 작은 수준으로 한정하고 그 이상의 追加的인 費用에 대해서는 지방자치단체가 자체적으로 자금을 조달하여 사용하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

24) Boyne(1996) 참조.

25) 본장 第3節 참조.

## 第3章 地方自治團體의 財政規模와 歲入構造

第2章에서는 문헌조사를 통해서 중앙정부와 지방자치단체간 재원 배분의 바람직한 방향에 대해 검토해 보았다. 본장과 第4章, 第5章에서는 구체적으로 우리나라의 자료를 분석하고, 그 결과를 第2章의 이론적 분석과 연결시켜 우리나라 中央·地方間 財源配分 體系의 발전방향을 모색한다. 본장에서는 전체적인 財政規模와 歲入構造에 대해 검토하고, 第4章에서는 租稅體系를, 第5章에서는 財政調整에 대한 문제를 검토한다. 각 장별로 먼저 우리나라의 현황을 살펴본 후 이에 대한 평가 또는 문제점 도출의 과정을 거쳐서 발전방향을 제시한다.

본장에서는 먼저 중앙정부의 재정과 지방자치단체의 재정을 어떻게 구분할 것인가에 대해서 검토해 보고 나서 지난 20년 간 중앙과 지방의 財政規模 變化推移를 살펴본다. 그 다음에 앞 장에서 제시한 두 가지의 자체세입 개념을 기초로 地方財政構造를 분석한 후에 앞으로의 발전방향을 논의한다.

### 第1節 地方財政의 規模

#### 1. 中央政府와 地方自治團體 財政의 概念

직관적으로 설명하자면 中央政府 財政은 중앙정부가 주어진 기능을 수행하기 위해 운영하는 재정을, 地方自治團體 財政은 지방자치단체가 주어진 기능을 수행하기 위해 운영하는 재정을 의미할 것이

다. 만약 연구의 목적이 단순히 地方財政規模가 어느 정도나 되는지를 알아보는 데 있다면 이 개념을 적용하여 지방자치단체에서 지방공공재 공급에 사용한 모든 지출을 종합하면 될 것이다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체간의 財源配分을 연구하는 본 연구에서는 단순한 지방재정규모보다는 전체적인 國家財政規模와 여기에서 차지하는 지방재정의 비중이 보다 중요한 의미를 갖는데 이 경우에는 앞서 언급한 직관적인 구분을 그대로 적용하기 어렵다. 그 이유는 중앙정부와 지방자치단체간의 財政調整 때문이다.

중앙정부는 주로 國稅로 구성되는 세입을 주어진 기능을 수행하는 데 사용하는데, 그 기능 중에는 지방자치단체에 대한 지원도 포함된다. 한편 지방자치단체의 세입에서는 물론 地方稅와 稅外收入이 중요한 역할을 하지만 중앙정부로부터 이전된 移轉財源이 차지하는 비중도 무시 못할 수준이며 이렇게 세 가지로 구분되는 세입은 모두 지방자치단체의 공공재 공급에 사용된다. 그러므로 國家財政을 중앙정부와 지방자치단체 재정으로 구분할 때 이전재원을 어떻게 처리하는가에 따라 그 결과는 상당히 달라진다.

한 가지 방법은 이전재원의 규모에 상관하지 않고 中央政府 會計를 통해서 지출되는 것을 모두 합하여 中央政府 財政으로 보고, 지방자치단체 재정 역시 같은 방법으로 이전재원이 얼마든지 상관하지 않고 지방자치단체의 회계를 통하여 지출되는 것은 모두 地方財政에 포함시키는 것이다. 이 경우 중앙정부에서 지방자치단체에 이전한 재원은 중앙정부 재정과 지방자치단체 재정에 모두 포함되는데 重複計算의 문제가 발생한다.

두번째 방식은 이전재원의 중복을 피하기 위하여 歲入의 관점을 강조하여 국민 또는 주민들로부터 처음으로 세입을 징수한 정부 또는 단체의 재정에 그 세입을 귀속시키는 것이다. 즉, 중앙정부에서 징수한 國稅收入은 그것이 설령 지방자치단체로 자동적으로 이전되는 것이라고 하더라도 그 과정에서 중앙정부 회계를 거친다면 中央

政府 財政에 포함시키고 나중에 자금을 이전받는 지방자치단체의 재정에서는 제외하는 것이다. 이 경우 지방자치단체 재정은 地方稅收入과 稅外收入으로 구성된다.

세번째 방식은 역시 이전재원이 중복계상되는 것을 피하기 위해 歲出의 관점을 강조하여 세입의 확보과정에서 어떤 단계를 거쳐왔는지를 불문하고 최종적으로 어떤 정부 또는 단체에서 지출하였는지를 중심으로 財政規模를 파악하는 것이다. 이 방식에 의하면 이전재원은 지방재정에 포함되며 중앙재정에서는 제외된다.

중앙정부와 지방자치단체의 재정규모를 비교하는 데에는 移轉財源의 重複이라는 문제점이 없는 두번째와 세번째 방식이 많이 사용되고 있다. 우리나라에서도 孫光洛 外(1993), 朴釘洙(1993a) 등이 이러한 두 가지 방식으로 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모를 비교하고 전자를 形式的 區分, 후자를 實質的 區分이라고 하였다. 그러나 이 두 개념을 우리나라에 그대로 적용하는 데에는 다소 무리가 따른다.

세입의 관점에서 본 두번째 방식(형식적 구분)을 따를 경우 그 구분의 경제적 의미가 명확하지 않다. 서구 선진국들의 경우 地方稅收入과 稅外收入의 합계는 대체로 세입의 관점에서 본 자체세입의 개념과 일치한다. 그러므로 두번째 방식의 財政規模 比較를 통해서 세입의 관점에서 본 자체세입의 규모를 비교할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 앞에서 설명한 바와 같이 지방세 중에서 歲入의 관점에서 본 自體歲入에 포함될 수 있는 것이 극히 일부에 불과하다. 따라서 이러한 구분은 단순히 최초로 세입을 징수한 기관에 따라 구분한다는 것 말고는 다른 經濟的인 意味를 갖지 못한다. 이러한 관점에서 孫光洛 外(1993)와 朴釘洙(1993a)에서 이를 形式的 區分이라고 부른 것으로 이해된다.

이와 같은 형식적인 구분에 대응하는 개념으로 孫光洛 外(1993)와 朴釘洙(1993a)는 세출의 관점에서 지방재정과 중앙재정을 구분

하는 세번째 방식을 實質的 區分이라고 하였는데 이에 대해서도 다시 한 번 생각해 볼 여지가 있다. 우리나라의 移轉財源은 지방교부세와 지방양여금, 국고보조금으로 구분되는데, 地方交付稅와 地方讓與金의 경우 일반적으로 법률로 정해진 규모의 자금이 자동적으로 지방자치단체로 이전되는 데 비해 國庫補助金은 꼭 그렇지 않다. 또한 국고보조금의 경우 중앙정부가 특정한 사업을 지정하여 그 사업에 사용할 것을 조건으로 지방자치단체에 지원하므로 그 지출 자체에 중앙정부의 영향이 크게 작용하고 있다. 경우에 따라서는 중앙정부가 수행하여야 할 기능의 일부를 지방자치단체로 하여금 수행하도록 하고 그 費用을 중앙정부에서 지방자치단체에 지원하는 경우도 있는데, 이 경우는 지방자치단체의 自體的인 支出이라기보다는 지방자치단체가 특정사업에 대해 중앙정부로부터 用役을 받아서 수행하는 것과 마찬가지로이다. 이러한 부분들이 중앙정부 재정에 포함되어야 할지 또는 地方自治團體 財政에 포함되어야 할지는 명확하지 않다. 중앙정부가 특정사업을 지정하여 그 사업에 지출한 비용이라는 관점에서는 中央政府 財政에 포함시켜야 하나 최종적인 집행이 지방자치단체를 통해서 이루어졌다는 관점에서 보면 지방자치단체에 포함시키는 것이 바람직하다.

본절에서는 지면의 효율적인 활용을 위하여 특별한 경제적 의미가 없는 첫번째 방식(이전재원의 중복계산 방식)과 두번째 방식(형식적인 구분)은 무시하고 세번째 방식(최종지출의 관점에서 본 구분)을 이용하여 중앙정부와 지방자치단체의 재정을 구분하고 상호 비교해 본다. 이 방식을 사용하는 데 있어서 나타나는 交付稅, 讓與金, 補助金의 성격차이에 관한 문제는 第3節 지방세입의 구성에서 보다 자세하게 검토한다.

지방재정과 중앙재정의 구분 이외에 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모를 비교하는 데 있어서 고려하여야 할 점은 特別會計의 포함 여부와 일반자치단체와는 구분되는 교육자치단체에서 운영하는

教育費 特別會計의 포함 여부이다. 본 연구에서는 일반회계와 특별회계가 모두 정부 또는 지방자치단체에 의해서 豫算이 수립되고 집행된다는 점과, 비교대상이 되는 다른 국가의 경우 우리나라의 一般會計에 해당하는 부분을 일관성 있게 구분해 내기가 어렵다는 점을 고려하여 特別會計도 재정규모에 포함시켰다. 또한 일반자치단체와는 다르게 한 가지 기능만을 수행하는 教育自治團體도 실질적으로는 지방자치단체의 일환이라는 점을 고려하여 교육비 특별회계도 地方財政에 포함시켰다<sup>1)</sup>.

## 2. 中央政府와 地方自治團體의 財政規模

<表 3-1>은 우리나라 중앙정부 및 지방자치단체의 財政規模가 어느 정도이며 어떻게 변화하여 왔는지 보여준다. 이 표에 나타난 재정규모는 一般會計와 特別會計를 포괄하는 것으로서 회계간에 중복계산된 것을 제외한 純計規模이다. 중앙정부 재정규모에 관한 자료는 財政經濟院에서 발간한 『豫算概要 參考資料』에서 얻었으며, 지방정부 재정에 관한 자료는 『地方財政年鑑』에서 구하였다. 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 移轉財源은 첫번째 열(A)에 나타난 중앙재정의 규모에서 제외하고 두번째 열의 지방재정규모(B)에 포함시켰다. 이 표의 또 한 가지 특징은 지방재정규모에 教育費 特別會計도 포함되어 있다는 점이다. 이와 같은 구분은 『豫算概要 參考資料』의 구분을 따른 것이다.

1) 이에 대한 자세한 논의는 孫光洛 外(1993) 참조.

<表 3-1> 中央政府와 地方自治團體의 財政規模 比較(決算純計 基準)

(單位: 백만원, %, 원/명)

	中央(A) <sup>1)</sup>	地方(B) <sup>2)</sup>	A/GNP	B/GNP	B/A+B	B/인구
1974	1,105,766	606,299	14.6	8.0	35.4	17,476.6
1975	1,613,966	868,379	15.9	8.6	35.0	24,613.2
1976	2,156,975	1,206,146	15.5	8.7	35.9	33,645.2
1977	2,823,831	1,600,105	15.9	9.0	36.2	43,944.4
1978	3,616,477	2,183,355	15.0	9.1	37.6	59,059.1
1979	4,768,836	3,161,563	15.4	10.2	39.9	84,232.0
1980	6,543,246	3,965,960	17.8	10.8	37.7	104,027.9
1981	8,152,005	4,956,107	17.8	10.8	37.8	127,988.7
1982	8,933,544	5,430,991	17.0	10.4	37.8	138,101.8
1983	9,578,876	6,710,830	15.4	10.8	41.2	168,149.1
1984	10,019,106	7,719,781	14.1	10.9	43.5	191,055.3
1985	11,341,365	8,469,191	14.3	10.7	42.8	207,547.7
1986	13,029,186	9,471,628	14.0	10.2	42.1	229,815.8
1987	13,971,026	10,686,992	12.7	9.7	43.3	256,763.1
1988	16,613,016	12,458,835	12.6	9.5	42.9	296,420.1
1989	19,388,911	15,511,756	13.1	10.5	44.4	365,421.0
1990	22,829,421	21,384,424	12.8	12.0	48.4	498,831.9
1991	28,362,639	28,424,705	13.2	13.3	50.1	656,945.2
1992	29,636,204	34,844,835	12.4	14.6	54.0	798,040.3
1993	35,517,629	38,249,976	13.4	14.4	51.9	868,212.6
1994	43,179,634	42,835,698	14.2	14.1	49.8	963,617.7

註: 1) 中央財政 = 中央財政 歲出 純計 - 移轉財源

2) 地方財政 = 地方自治團體 歲出 純計 + 教育費 特別會計 歲出  
- 教育費 特別會計 轉入金

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

財政經濟院, 『豫算概要 參考資料』, 各 年度.

統計廳, 『1960~2000 市·道別 推計人口』, 1994.

韓國銀行, 『國民計定』, 1994.

\_\_\_\_\_, 『1995年 國民計定(暫定)』, 1996. 3.

지난 20여년 간 地方財政規模는 매우 빠른 속도로 증가하였다. 1974년에는 6,063억원으로 總國家財政의 35.4%, GNP의 8%를 차

지하였던 것이 9년 후인 1983년에는 10배가 넘는 6조 7,108억원으로 總國家財政에서 차지하는 비중이 40%를 넘어서게 되었고, GNP에서 차지하는 비중은 10.8%가 되었다. 그 이후에도 지방재정 규모는 지속적으로 증가하여 1990년대 들어서는 총국가재정의 50%를 능가하게 되었으며, GNP에서 차지하는 비중도 14%대에 진입하게 되었다. 1994년의 지방재정 규모는 42조 8,357억원으로 中央政府 財政 43조 1,796억원을 약간 밑도는 수준이었다. 1人當 地方 財政 規模도 1974년에는 2만원에도 못 미치던 것이 1994년에는 96만 3,618원이 되었다.

한편 中央財政規模는 이와 다른 양상을 보여 주었다. 물론 絕對 額으로 보면 중앙재정규모도 1974년의 1조 1,058억원에서 1994년의 43조 1,796억원으로 크게 증가하였으나 GNP에서 차지하는 비중은 1974년의 14.6%에서 꾸준히 증가하여 1981년에는 17.8%가 되었다가 그 후 지속적인 減少趨勢를 보여 1994년에는 1974년보다 다소 낮은 14.2%가 되었다.

이와 같은 중앙정부와 지방자치단체 재정규모의 변화추이는 지난 20여년 동안 중앙정부가 비교적 안정적인 역할을 수행해 온 데 비하여 지방자치단체의 역할은 크게 증대하였다는 점을 시사한다. 이는 또한 財政規模만을 고려한다면 지난 20년 간 우리나라 재정의 地方分權化가 크게 진전되었음을 의미하기도 한다. 이와 같은 재정 분권화의 진전은 물론 그때 그때 실시된 地方 財政 擴大措置와 1980년대부터 중앙정부가 꾸준히 추진한 國防費 比重의 지속적인 감소 등에서 직접적인 원인을 찾아볼 수 있으나 우리나라 經濟發展에도 부분적인 이유가 있다.

이미 발표된 실증적 연구들에 따르면 總國家財政에서 지방재정이 차지하는 비중으로 파악한 재정의 분권화는 경제발전과 正(+ )의 相關關係를 갖고 있다. <表 3-2>에서는 이와 관련된 실증연구의 결과들을 정리하였는데, 거의 예외 없이 國民所得의 증가와 財政의

地方分權化가 正의 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타났다.

<表 3-2> 財政의 地方分權化 決定要因에 관한 研究結果

연구자	연구연도	연구대상	연구결과
Pryor	1968	①1962년 미국의 州 관련자료 ②1950년대 중반 국가 관련자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인당 소득이 높을수록, 인구가 많을수록 지방분권화(decentralization) 정도가 높음.</li> <li>· 1인당 GNP가 높을수록 중앙집권화(centralization) 경향이 낮음.</li> <li>· 인구의 크기는 지방분권화에 영향을 주는 유의적인 변수로 파악되지 못함(유의적인 계수를 나타내지 못함).</li> </ul>
Giertz	1976	①1969년 미국의 州 관련자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인구가 많을수록, 州의 영토(land area)가 넓을수록 지방분권화 정도가 높음.</li> <li>· 1인당 소득이 높을수록, 소득의 불균등한 배분이 이루어지는 州일수록 지방분권화 정도가 낮음.</li> </ul>
Mullen	1986	①1962년 미국의 州 관련자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인당 소득이 더 많을수록 지방분권화(expenditure decentralization) 정도가 높음 (Giertz보다 적은 수의 설명 변수를 사용).</li> </ul>
Oates	1972	①1967~1968년 국가 관련자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인당 GDP가 높은 지역, 인구가 많은 지역의 중앙집권화 정도가 낮음.</li> <li>· 국가의 지역적인 위치(geographical sectionalism)가 지방분권화 정도에 영향을 미침.</li> </ul>

&lt;表 3-2&gt;의 계속

연구자	연구연도	연구대상	연구결과
Pomme-rehne	1977	①1967~1968년 국가 관련자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1인당 GDP가 높은 지역, 인구가 많은 지역의 중앙집권화 정도가 낮음.</li> <li>· 소득의 불공정한 배분이 심할수록 중앙집권화되어 있음.</li> </ul>
Kee	1977	①1969년 64개의 선·후진국 관련자료  ②1969년 54개의 후진국 관련자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙정부의 지방정부에 대한 정부간 이전(intergovernment transfers)이 높은 경우, 도시인구가 많은 경우, 1인당 소득이 많은 경우, 정부의 형태가 연방정부인 경우 지방분권화 정도가 높음.</li> <li>· 다른 조건이 동일하다면 정부간 이전지출이 많은 국가의 지방분권화 정도가 높음.</li> <li>· 다른 조건이 동일하다면 더 많은 경제개방이 이루어진 국가는 중앙집권화되는 경향이 있음. → 이러한 국가에서는 세입의 증가를 위해 관세에 많이 의존하고 있음(관세는 중앙정부의 주요한 수입원이며, 지방정부와 공유하지 않는다는 사실도 발견함).</li> <li>· 1인당 GDP와 연방정부 형태를 나타내는 설명변수의 계수들은 유의적이지 못하였으나, 도시화와 1인당 GDP변수 사이에 높은 상관관계를 발견함(이러한 상관관계를</li> </ul>

<表 3-2>의 계속

연구자	연구연도	연구대상	연구결과
			통해 1인당 GDP계수의 통계적 유의성 결여가 설명될 수 있음).
Bahl & Nath	1986	①1973년 총 57개국(23개 선진국, 34개 개도국) 관련자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소득, 도시화, 선진국 여부를 나타내는 가변수, 인구 크기, 연방정부 유무에 관한 가변수 등의 설명변수를 사용하여 지방분권화에 대한 분석을 시도함(OLS를 이용하여 추정함).</li> <li>· 중앙정부의 국방비 지출은 선·후진국 통합모형에서 지방분권화에 부정적인 효과(negative effect)를 보임.</li> </ul>

資料 : Wasylenko, Michael, "Fiscal Decentralization and Economic Development," *Public Budgeting and Finance*, Vol. 7, No. 4, 1987.

그러나 이러한 실증연구들은 지방분권화의 진전이 경제발전의 결과인가 아니면 경제발전을 촉진하는 원인인가에 대한 적절한 해답을 제시하지 못하고 있다. Bahl and Linn(1992)에 의하면 지방분권화는 經濟發展의 결과로 나타난다. 그들의 주장은 주로 지방자치단체가 지방공공재에 대한 주민들의 다양한 선호에 적절히 대응한다는 現代的 地方財政理論에 근거를 두고 있다. 이 이론에 따르면 지방자치단체는 주민의 선호를 반영하여 地方公共財를 공급하고 주민들은 발로 하는 투표를 통해서 자신들의 선호를 표시한다. 이 두 요소가 결합하여 지방자치단체의 재정은 주민의 선호를 극대화시키는 방향으로 운영된다. 그러나 이와 같은 이상적인 지방자치단체의 운영은 경제가 잘 발달된 先進國에서만 가능하며, 開發途上國의 경

우 여러 가지 여건이 미비하여 지방자치단체가 이와 같이 이상적인 방향으로 운영되지 못하고 경우에 따라서는 오히려 지역주민을 착취하는 역할을 하고 있다. 따라서 개발도상국에서는 財政分權化의 정도가 낮다.

한편 재정의 분권화가 경제발전을 도모한다는 주장은 지방자치제 또는 지방분권화가 다양한 住民 選好의 적절한 반영, 競爭의 提高 등을 통해서 경제의 효율성을 향상시키므로 경제발전의 원동력이 된다는 데 논리적 근거를 두고 있다. 이에 대해 Oates(1993)는 이와 같은 주장이 성립되려면, 즉 財政의 地方分權化가 경제발전을 도모하기 위해서는 효율적인 地方自治制를 실현하기 위한 조건이 충족되어야 한다고 주장하였다. 지방자치제가 효율적으로 운영되기 위해서는 첫째, 지방자치단체가 財政運營에 있어서 적절한 自律性을 확보하여야 하고 둘째, 지방재정의 자율성을 확보하기 위해서는 地方財政 歲入의 상당부분이 세입의 자율성이 보장된 自體歲入으로 구성되어야 하며 셋째, 세입의 자율성이 보장된 자체세입은 주민의 이동에 대해 중립적인 세목으로 구성되어야 한다.

우리나라의 경우 세입의 자율성이라는 관점에서 본 地方財政의 自律性이 그동안 크게 개선되지 않았다는 점을 고려할 때<sup>2)</sup>, 우리나라 재정의 地方分權化는 경제발전의 원동력이 되었다기보다는 經濟發展의 결과로 나타난 것이라고 보는 것이 더 타당할 것이다.

이상에서 살펴본 지방재정규모 및 재정의 중앙·지방간 배분이 과연 적절한 것인가를 파악하기 위해서는 먼저 중앙정부와 지방자치단체의 적절한 機能配分에 대해 결정한 다음 이에 따른 費用支出이 어느 정도인가를 분석해 보아야 할 것이다. 그러나 실제로 다양하고 복잡한 정부의 기능을 어떻게 중앙정부와 지방자치단체에 배분하는 것이 합리적인가에 대해 합의를 도출하기는 매우 어려우며,

2) 本章 第2節 참조.

地方自治制의 효율적인 운영을 위해서는 중앙정부를 포함하는 서로 다른 단계의 정부 또는 자치단체간 경쟁도 허용하여야 한다. 따라서 각 단계의 정부 또는 자치단체의 기능을 사전적으로 명확하게 구분하여 競爭의 可能性을 축소하는 것이 꼭 바람직한 것이라고 보기도 어렵다. 설사 중앙과 지방간에 적절한 기능배분이 이루어졌다고 하더라도 이에 따른 적절한 支出規模를 산출하는 것도 쉬운 일이 아니다.

그러므로 다른 많은 연구들의 경우 편법으로 외국과의 비교를 통해서 우리나라의 地方財政規模가 어느 정도나 되는지 파악하고 있으며, 본 연구에서도 이러한 방법을 따른다. 국가마다 지방자치의 역사가 다르고 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 다르므로 단순히 재정규모만 비교해 가지고 지방재정규모와 中央·地方間 財政配分이 적절한지의 여부를 판단하는 것은 매우 위험한 일이다. 그러나 이러한 방법만으로도 우리나라 지방재정규모가 지나치게 영세하여 시급한 개선이 필요한지 또는 그 반대의 경우인지에 대한 대체적인 윤곽은 파악할 수 있을 것이다<sup>3)</sup>.

<表 3-3>은 주요 선진국을 여러 州의 연방형태로 된 聯邦型國家와 그 이외의 單一型國家로 나누어 각국의 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모를 우리나라와 비교한 것이다. 연방형 국가의 중앙정부는 州政府의 연합체로서 원칙적으로 각각의 주정부가 단독으로 수행하기 어려운 기능들을 주정부로부터 위임받아 수행하는 형태를 띠며 따라서 地方政府의 역할이 비교적 큰 국가들이라고 할 수 있다. 그 이외의 국가들은 단일형 국가에 속한다.

3) 우리나라의 中央·地方間 機能配分을 외국과 비교하여 보면 보다 구체적인 결론을 얻을 수 있을 것이다. 이에 대해서는 朴釘洙(1994a) 참조.

&lt;表 3-3&gt; 主要國의 中央政府와 地方自治團體의 財政規模 比較

(單位: %)

		地方財政 /總財政	地方財政 /GDP	中央財政 /GDP	總財政 /GDP
單一型 國家	韓 國(1994)	49.8	14.0	14.1	28.1
	日 本(1992)	67.1	19.0	10.0	29.0
	스웨덴(1994)	34.0	23.9	46.5	70.4
	프랑스(1994)	18.7	9.3	40.6	49.9
	英 國(1994)	27.6	12.6	33.0	45.5
聯邦型 國家	美 國(1993)	44.1	16.8	21.3	38.0
	獨 逸(1991)	37.8	18.2	29.7	47.9
	濠 洲(1994)	47.8	19.6	21.5	41.1
	캐나다(1991)	59.8	30.4	20.4	50.8

註: 移轉財源은 地方財政에 포함되었음.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

日本 地方財政協會, 『地方財政統計年報』, 1994.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995.

財政經濟院, 『豫算概要 參考資料』, 1995.

<表 3-3>에서 가장 먼저 눈에 띄는 특징은 우리나라의 중앙 정부와 지방자치단체간 재정배분이 일본과 매우 유사한 형태를 띠고 있으며, 우리나라와 일본의 中央과 地方間 財政配分은 이 표에 나타난 다른 선진국들에서 찾아볼 수 없는 매우 독특한 성격을 갖고 있다는 점이다.

일본과 우리나라의 재정배분이 유사한 형태를 띠는 것은 우리나라의 財政制度 중 상당부분이 일본의 제도를 모방한 것이기 때문인 것으로 판단된다. 일본과 우리나라를 다른 先進國들과 비교해 볼 때 두드러지는 特徵은 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 하나는 國家經濟에서 정부부문이 차지하는 역할이 비교적 작다는 점이고 다른 하나는 정부의 역할을 중앙과 지방으로 구분해 볼 때 지방정부의 기능이 비교적 커서 地方財政規模는 국가경제규모에 비해 유난히 작

다고 이야기하기 어려운 반면 中央財政規模는 상당히 작은 편이라는 점이다.

보다 구체적으로 살펴보면 總財政規模의 對GDP 比重은 우리나라와 일본의 경우 30%에도 못 미치는 데 비하여 이 표에 나타난 다른 선진국들은 대부분 40% 수준 또는 그 이상이며, 가장 낮은 미국의 경우에도 38%로 우리나라나 일본보다는 월등하게 높다. 總國家財政에서 지방재정이 차지하는 비중은 단일형 국가가 연방형 국가에 비해 대체로 낮아 우리나라와 일본을 제외한 單一型 國家의 경우 모두 40% 이하이며 聯邦型 國家는 대체로 40%를 웃돌아 가장 높은 캐나다의 경우에는 59.8%를 기록하였다. 그러나 우리나라와 일본은 단일형 국가임에도 불구하고 地方財政의 비중이 상당히 높아 일본의 경우 이 표에 나타난 국가 중에서 최고치인 65.5%를 나타냈으며 우리나라는 일본과 연방형 국가인 캐나다의 뒤를 이어 49.8%를 기록하였다. 地方自治制가 매우 발달한 것으로 알려져 있는 미국은 동 비율이 44.1%에 불과하다. 지방재정과 중앙재정의 對GDP 비중을 보면 단일형 국가의 경우 中央財政의 對GDP 比重이 연방형 국가의 그것보다 높아서 대부분 30% 이상인 데 비하여 연방형 국가의 同 比率는 모두 20%대에 있다. 그러나 일본과 우리나라는 단일형 국가임에도 불구하고 연방형 국가들보다도 상당히 낮은 10%와 14.1%이다. 반면 우리나라와 일본의 地方財政의 對GDP 比重은 단일형 국가 중 프랑스, 영국보다 높으며 스웨덴보다는 낮다. 일본의 경우 연방형 국가들 중 미국, 독일보다 높으며 호주, 캐나다보다는 낮고 우리나라는 연방형 국가들보다 전반적으로 낮은 편이다.

이상에서 살펴본 우리나라와 일본의 中央·地方間 財政配分에 대해서는 여러 가지 설명이 있을 수 있다. 현상적으로는 선진국의 중앙정부 재정에서 상당부분<sup>4)</sup>을 차지하는 社會保障 및 福祉, 保健 機能의 측면에서 볼 때 우리나라와 일본이 다른 선진국들과 다르다는

점을 들 수 있다. 선진국에서는 이러한 기능의 상당부분을 중앙정부에서 수행하는 데 비하여 우리나라에서는 중앙정부, 지방자치단체를 막론하고 이러한 기능이 미약하다. 일본의 경우는 總財政에서 사회보장 및 복지, 보건 기능이 차지하는 비중이 약 25%로 다른 선진국에 비해서 낮은 데다 그 중 60% 이상을 지방자치단체에서 수행하고 있다. 따라서 우리나라와 일본의 경우 서구의 선진국들에 비해 중앙정부의 역할이 작은 반면 지방자치단체는 다른 국가의 지방자치단체가 수행하고 있는 기능들을 대체로 거의 다 수행하고 있다.

이와 같이 중앙정부의 역할이 서구의 선진국들에 비해 작은데도 불구하고 지방자치단체의 역할은 다른 선진국과 거의 유사하여 일본과 우리나라의 국가재정에서 지방재정이 차지하는 비중이 유난히 높은 것과 관련해서는 公共選擇論的인 관점에서 부분적인 이유를 찾아볼 수 있다. 우리나라와 일본은 國會에서 통과된 地方稅法에 의해서 지방세가 결정되며, 그 이외의 地方財政 歲入의 상당부분<sup>5)</sup>은 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전된 移轉財源이 차지하고 있다. 이러한 제도하에서 일본과 우리나라의 지방재정에서 그 세입규모를 중앙정부가 결정하는 것과 지방자치단체가 결정하는 것으로 구분하여 보면 중앙정부에 의해서 결정된 지방세입이 總地方歲入에서 차지하는 비중은 일본의 경우 71.3%이며<sup>6)</sup> 우리나라도 이와 유사한 수준에 이르는 것으로 나타났다<sup>7)</sup>.

4) 30~60%. 朴釘洙(1994a) 참조.

5) 뒤의 <表 3-5> 참조.

6) 지방재정에서 地方稅 收入과 移轉歲入이 차지하는 비중이다. 편의상 地方稅에 관한 모든 政策을 중앙정부에서 결정하는 것으로 간주하였음에 주의할 필요가 있다.

7) 우리나라에서는 稅外收入이 지방재정에서 차지하는 비중이 42%이고 나머지 58%는 地方稅 收入과 移轉財源이 차지하고 있다. 그런데 세외수입 중 移越金이 차지하는 비중이 36%이므로 이를 제외하고 당해연도에 발생한 歲入에서 지방세 수입과 이전세입이 차지하는 비중을 계산해 보면 68.3%가 된다.

공공선택론적 관점에서 보면 이와 같이 地方歲入의 많은 부분을 중앙정부에 의존하는 경우 지방자치단체는 行政의 效率性 提高를 통해서 경비를 절약하고자 하는 노력을 게을리하는 한편 주민의 效用을 極大化하는 수준 이상으로 지출을 확대하게 된다. 정부의 기능은 歲入機能과 歲出機能으로 구분할 수 있는데 정부는 세입을 확보하기 위해 소요되는 비용과 세출로 인한 후생의 증대를 비교하여 적절한 수준의 세입과 세출규모를 결정하게 된다. 그런데 세입의 대부분이 중앙정부에 의해서 결정될 경우 지방정부는 세입증대에 따른 支持度 下落이라는 직접적인 비용을 지불하지 않아도 되므로 財政規模를 지속적으로 팽창시키려는 경향을 갖게 되고 이에 소요되는 재원을 확보하기 위해 地方稅 引上 또는 移轉財源의 增大를 중앙정부에 요구하게 된다. 이러한 상황하에서는 지방자치단체의 예산을 심의하는 地方議會가 납세자를 대표하는 기능을 수행하지 못하고 지방재정의 팽창에만 기여할 뿐이다. 이와 같은 경향은 많은 실증적 분석에서 입증된 바 있으며 이러한 효과를 財政學者들은 플라이 페이퍼 효과라고 부른다<sup>8)</sup>.

<表 3-3>을 통해서 살펴본 주요 외국과의 비교만으로 현재 우리나라의 地方財政規模가 적절한지 여부를 판단하기는 어렵다. 그러나 최소한 우리나라의 지방재정이 經濟規模에 비해 지나치게 영세한지 아니면 지나치게 비대한지 여부는 판단할 수 있는데 그 결론은 다음과 같다. 우리나라의 지방재정규모가 경제규모에 비해 지나치게 영세하다고 일반적으로 이야기할 수는 없으며 中央財政規模와 비교해 보면 오히려 다소 큰 편에 속한다고 할 수 있다. 이는 흔히 거론되는 우리나라 財政規模의 零細性은 지방재정보다는 중앙재정에 더 적절한 이야기이며, 우리나라 지방재정의 문제점은 규모보다는 地域別 分布, 經濟的 性格에 따른 構成을 분석함으로써 찾

8) 플라이 페이퍼 효과에 대해서는 第2章에서 자세하게 설명하였다.

아내야 할 것이라는 점을 시사한다. 그러므로 다음 절에서는 본 연구의 주요 관심사인 세입에 초점을 맞추어 地方自治團體 歲入의 성격에 따른 구성과 지역별 분포를 분석하고 발전방향에 대해 논의한다.

## 第2節 地方自治團體 歲入의 構成 및 地域間 分布

본절에서는 地方自治團體 歲入의 구성 및 지역별 분포를 분석하고 향후 발전방향을 모색한다. 먼저 통상적인 구분에 따라 우리나라의 지방자치단체 세입을 地方稅 收入과 移轉歲入, 稅外收入으로 구분하여 그 구성을 살펴보고 주요 외국과 비교한 다음 앞에서 제시한 세입의 관점에서 본 자체수입과 세출의 관점에서 본 자체수입의 개념을 이용하여 財政自立度를 구하고 이를 주요 외국과 비교한다. 그 다음에 우리나라 지방자치단체 재정의 지역별 분포를 분석하고 그 결과와 재정자립도에 대한 분석 결과를 종합하여 향후 발전방향을 모색한다.

### 1. 地方自治團體 歲入의 構成

<表 3-4>는 1974년 이후 우리나라의 地方自治團體 歲入을 지방세 수입과 이전세입, 세외수입으로 나누어 그 추이를 살펴본 것이다. 여기서 地方稅 收入은 지방세법에 의해서 각 지방자치단체가 징수하는 지방세 총액을 나타내며 移轉歲入은 중앙정부로부터 지방자치단체로 이전되는 재원으로 지방자치단체의 일반회계 및 특별회계에 대한 중앙정부의 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金과 교육비 특별회계에 대한 地方教育財政交付金, 地方教育財政讓與金, 地方教育財政補助金을 포함하는 것이다. 마지막으로 稅外收入은 지방세를 제외한 지방자치단체의 자체수입을 총괄하는 것으로 財產收入,

<表 3-4> 地方歲入의 構成

(單位：백만원, %)

	地方稅 收入(A)		移轉歲入(B) <sup>1)</sup>				稅外收入(D) <sup>2)</sup>		合計(A+B+D)	
	金額	構成比	金額	構成比	交付稅(C)		金額	構成比	金額	構成比
1974	107,904	17.31	322,524	51.74	81,376	13.06	192,872	30.94	623,300	100.00
1975	158,632	17.07	509,597	54.83	117,750	12.67	261,131	28.10	929,360	100.00
1976	227,024	17.20	738,267	55.94	151,487	11.48	354,415	26.86	1,319,706	100.00
1977	336,313	18.98	893,931	50.46	183,406	10.35	541,448	30.56	1,771,692	100.00
1978	445,734	18.38	1,138,851	46.96	246,907	10.18	840,314	34.65	2,424,899	100.00
1979	599,040	17.15	1,697,710	48.60	336,310	9.63	1,196,282	34.25	3,493,032	100.00
1980	767,795	17.94	2,104,577	49.18	410,006	9.58	1,406,872	32.88	4,279,244	100.00
1981	914,374	17.22	2,532,907	47.70	520,000	9.79	1,863,216	35.09	5,310,497	100.00
1982	1,119,206	18.46	2,585,018	42.64	700,905	11.56	2,357,837	38.89	6,062,061	100.00
1983	1,397,165	18.27	3,023,724	39.53	858,787	11.23	3,228,102	42.20	7,648,991	100.00
1984	1,508,354	17.54	3,354,698	39.00	1,019,950	11.86	3,738,241	43.46	8,601,293	100.00
1985	1,654,635	17.77	3,658,907	39.29	1,006,132	10.80	3,999,033	42.94	9,312,575	100.00
1986	1,809,752	17.34	4,203,598	40.27	1,295,903	12.41	4,424,907	42.39	10,438,257	100.00
1987	2,269,502	18.51	5,185,919	42.29	1,609,738	13.13	4,807,823	39.21	12,263,244	100.00
1988	3,098,946	20.58	5,904,271	39.21	1,720,829	11.43	6,055,946	40.21	15,059,163	100.00
1989	5,684,541	27.96	7,606,768	37.42	2,186,916	10.76	7,039,425	34.62	20,330,734	100.00
1990	6,378,583	22.22	9,653,669	33.62	2,764,654	9.63	12,678,329	44.16	28,710,581	100.00
1991	8,035,075	22.09	11,004,269	30.26	3,452,403	9.49	17,332,198	47.65	36,371,542	100.00
1992	9,462,206	21.67	14,205,917	32.53	3,925,064	8.99	19,999,828	45.80	43,667,951	100.00
1993	11,025,781	22.88	15,670,223	32.52	4,412,413	9.16	21,487,718	44.60	48,183,722	100.00
1994	13,227,759	23.68	19,141,466	34.26	4,821,432	8.63	23,497,757	42.06	55,866,982	100.00

註：1) 移轉歲入 = 地方交付稅 + 地方讓與金 + 國庫補助金 + 地方教育財政交付金 + 地方教育財政讓與金 + 地方教育財政補助金

2) 稅外收入 = 稅外收入 + 地方債 + (地方教育財政 歲入 - 地方教育財政交付金 - 地方教育財政讓與金 - 地方教育財政補助金 - 地方教育財政轉入金)

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

手數料 등으로 구성되며 地方債도 포함된다<sup>9)</sup>. 이 표에서 한 가지 유의해야 할 점은 지출용도에 대해 아무런 제한 없이 지원되는 交付稅를 다른 이전세입과 구분하여 따로 정리하였는데 여기에는 지방교육재정교부금이 포함되지 않았다는 점이다. 이는 地方教育財政交付金은 교육자치단체에 배분하는 교부금이나, 지방재정 전체적으로 보면 교육이라는 특수한 기능에 사용할 것을 조건으로 지원된다고 할 수 있으므로 아무런 제한이 없는 交付稅보다는 오히려 讓與金에 가깝다는 판단에 따른 것이다.

이 표에서 볼 수 있는 우리나라 地方歲入構造의 변화추이 중 가장 중요한 특징은 흔히 지방자치단체의 자체세입이라고 불리는 地方稅收入과 稅外收入이 차지하는 비중이 예외가 되는 몇 개 연도를 제외하고는 지속적으로 증가한 데 비하여 移轉歲入의 비중은 그 반대의 경향을 보여 주고 있다는 점이다. 1974년에 地方自治團體總歲入의 17.3%와 30.9%를 차지하였던 지방세 수입과 세외수입은 매우 빠른 속도로 증가하여 1994년에는 동 비중이 23.7%, 42.1%로 늘어났다. 그러나 1974년에 지방재정 총세입의 절반을 능가하였던 移轉歲入은 1994년에는 3분의 1을 약간 웃도는 수준으로 크게 감소하였다. 이러한 변화는 앞에서 살펴본 지방재정규모가 중앙재정규모에 비해 크게 증가한 점과 더불어 우리나라에서 財政의 地方分權化가 적어도 형식적으로는 꾸준히 확대되어 왔음을 의미한다.

이러한 지방재정 세입의 구조를 주요 선진국과 비교해 보면 <表 3-5>와 같다. 이 표에 따르면 우리나라의 地方自治團體 歲入에서 지방세 수입이 차지하는 비중은 다른 국가들에 비해 비교적 작은 반면 세외수입의 비중은 매우 높은 편이며 이전세입의 비중은 중간 수준임을 알 수 있다. 우리나라의 지방자치단체 세입에서 地方稅

9) 현재 우리나라의 地方財政 決算資料에서는 지방채를 세외수입과 구분하여 따로 분류하고 있으나 본 보고서에서는 과거 자료와의 일관성, 외국과의 비교 가능성을 고려하여 이를 세외수입에 포함시킨다.

<表 3-5> 主要國의 地方歲入 構成

(單位：%)

		地方稅 收入 (A)	移轉歲入 (B)	稅外收入 (C)	自體歲入 (A+C)
單一型 國家	韓 國(1994)	23.7	34.3	42.1	65.8
	日 本(1992)	37.8	33.5	28.7	66.5
	스웨덴(1994)	70.0	18.2	11.8	81.8
	프랑스(1994)	45.5	34.5	20.0	65.5
	英 國(1994)	10.7	71.1	18.2	28.9
聯邦型 國家	美 國(1993)	54.8	16.5	28.7	83.5
	獨 逸(1991)	61.9	11.2	26.9	88.8
	濠 洲(1994)	35.8	37.8	26.5	62.3
	캐나다(1991)	66.9	15.7	17.4	84.3

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

日本 地方財政協會, 『地方財政統計年報』, 1994.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995.

收入이 차지하는 비중은 23.7%인데 이는 10.7%를 기록한 영국을 제외하고는 이 표에 나타난 다른 어떤 국가보다도 낮은 것이다. 우리나라와 영국을 제외하면 地方財政에 대한 지방세 수입의 비율은 모두 30%를 능가하고 있으며 스웨덴(단일형 국가), 캐나다, 독일, 미국(이상 연방형 국가)의 경우에는 50%를 능가하고 있다. 한편 稅外收入의 비중은 우리나라가 42.1%로 단연 1위를 차지하였으며 일본(28.7%), 미국(28.7%), 독일(26.9%), 호주(26.5%), 프랑스(20%)가 20%대를 나타냈고 그외의 국가들에서는 세외수입이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중이 20% 미만으로 우리나라의 절반에도 못 미치는 수준이다. 移轉歲入의 경우에는 비교적 분포가 다양한데 단일형 국가 중에서는 스웨덴(18.2%), 연방형 국가 중에서는 미국(16.5%), 캐나다(15.7%), 독일(11.2%)이 우리나라보다 상당히 낮다. 통상적으로 사용하는 地方財政 自立度の 개념에 따라

지방세 수입과 세외수입의 합계가 지방재정에서 차지하는 비중을 보면 우리나라는 65.8%로 독일, 캐나다, 미국 등 연방형 국가보다는 크게 낮으나 단일형 국가들에 비해서는 유난히 낮다고 하기 어렵다. 연방형 국가 중에서는 호주의 지방세 수입과 세외수입의 합계가 地方自治團體 總歲入에서 차지하는 비중이 우리나라보다 낮은 62.3%이며, 단일형 국가 중에서는 스웨덴이 우리나라보다 높은 81.8%이다.

<表 3-5>는 1994년의 시점에서 볼 때 적어도 형식적인 관점에서는 우리나라의 地方財政 自立度가 주요 선진국에 비해 그다지 낮은 편이 아니라는 점을 시사한다. 그러나 이 표에 나타난 수치들로부터 그 이상의 의미가 있는 정책시사점을 도출하는 것은 거의 불가능하다. 왜냐하면 우리나라의 경우 地方稅 收入에 명실공히 自體歲入이라기보다는 移轉財源에 더 가까운 성격을 갖고 있는 지방세목의 세입이 포함되어 있으며, 移轉歲入 중에는 경제적 특성상 다른 종류의 이전재원과 크게 다른 交付稅가 포함되어 있기 때문이다. 이러한 점들을 고려하여 지방세 수입과 세외수입의 합계로 정의되는 통상적인 개념 대신 第2章에서 제시한 세입의 관점에서 본 자체세입과 세출의 관점에서 본 자체세입의 개념을 사용하여 財政自立度를 계산하였는데 그 결과는 <表 3-6>과 같다.

<表 3-6>에서 세입의 관점에서 본 자체세입은 稅外收入과 지방자치단체가 租稅政策決定權의 적어도 일부를 갖고 있는 地方稅 收入의 합계를 의미한다. 우리나라에서는 지금까지 지방자치단체의 條例를 통해서 과세표준이나 세율을 탄력적으로 정할 수 있도록 허용하고 있는 세목의 경우에도 彈力稅率이 적용된 사례가 거의 없으나<sup>10)</sup> 이는 변화의 가능성을 자체적인 판단에 의해 포기한 것이라고

10) 현재 彈力稅率制度가 실제로 운영되고 있는 세목은 地域開發稅 하나로 부산광역시와 컨테이너, 강원도의 지하수 개발에 대해서만 활용되고 있다.

할 수 있으므로 이러한 세목을 歲入이 자유로운 自體歲入의 범위에 포함시켰다<sup>11)</sup>.

<表 3-6> 우리나라의 地方財政 自立度(1994年)

(單位: 백만원, %)

	總 歲 入	歲入의 觀點에서 本 自體歲入	歲出의 觀點에서 本 自體歲入
地方稅	13,227,759	3,562,651 <sup>11)</sup>	13,227,759
移轉歲入	19,141,466	-	4,821,432 <sup>2)</sup>
稅外收入	23,497,757	23,497,757	23,497,757
(移越金) <sup>3)</sup>	8,446,577	8,446,577	8,446,577
合 計(A)	55,866,982	27,060,408	41,546,948
合 計(B) <sup>4)</sup>	47,420,405	18,613,831	33,100,371
財政自立度(A)		48.44	74.37
財政自立度(B)		39.25	69.80

註: 1) 彈力稅率이 적용되는 地域開發稅, 住民稅, 都市計劃稅, 自動車稅, 屠畜稅, 事業所稅 收入의 合計. 이들 稅目 이외에도 汚物處理施設, 水利施設, 其他 公共施設에 부과하는 共同施設稅의 경우 彈力稅率 適用이 가능하도록 규정되어 있으나, 현재 이 규정(課稅條項) 자체가 死文化 되어 부과가 이루어지지 않고 있음.

2) 交付稅

3) 移越金과 過年度 收入, 地方教育財政 過年度 收入의 合計

4) 合計(B)=合計(A)-移越金

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

11) 엄밀한 의미에서 보면 彈力稅率 適用對象 稅目的 세수입도 전부 세입의 觀點에서 본 자체세입이라고 할 수 없다. 지방자치단체가 적용할 수 있는 최저의 稅率까지는 중앙정부가 보장한 것이며, 그 이상의 세율로 인해 발생한 세수입만을 歲入이 자유로운 觀點에서 본 自體歲入이라고 하는 것이 타당하다. 본 연구에서는 통계분석의 편의를 위하여 탄력세를 적용대상 세목의 稅收入을 모두 세입의 觀點에서 본 자체세입에 포함시켰는데 이는 실제적인 歲入의 自律性을 다소 과대평가하는 지표라고 할 수 있다.

이 표에서는 지방자치단체 세입의 합계를 A와 B의 두 가지로 구분하였는데 이는 移越金과 過年度 收入을 처리하는 방법에 따라 구분한 것이다. A는 이월금과 과년도 수입을 따로 구분해 내지 않고 總歲入과 自體歲入을 계산한 것이고, B는 이월금과 과년도 수입을 제외하, 즉 당해연도에 발생한 歲入만을 계산한 것이다. 이에 따라 財政自立度도 A와 B로 구분하여 계산하였다.

앞의 <表 3-5>에서 본 바와 같이 우리나라 地方財政에서 稅外收入이 차지하는 비중은 다른 국가들에 비해서 월등하게 높는데 그 중요한 원인은 이월금에 있다. 1994년의 경우 一般會計 稅外收入에서 이월금이 차지하는 비중은 무려 68.9%에 달하며 이처럼 移越金의 비중이 높은 것은 1994년 한 해에만 국한된 특수한 현상이 아니라 오랜 기간 동안 지속되고 있는 일반화된 현상이다<sup>12)</sup>. 이러한 이월금의 대부분은 純稅計剩餘金으로 지방자치단체 세입예산에서 지방세 수입과 地方稅外 收入額을 정확하게 예측하지 못한 데서 발생한 것이다.<sup>13)</sup>

우리나라 지방자치단체가 歲入豫算을 결정할 때 지방세 수입을 과소평가하는 것은 1995년까지 지방자치단체의 장을 주민이 선출하지 않고 중앙정부에서 임명하였던 것에 부분적인 이유가 있다. 중앙정부에서 임명한 地方自治團體의 長은 자기 살림이라기보다는 남의 살림을 대신 살아주는 형태로 지방자치단체를 운영하였으며, 歲入을 정확하게 추정하고 이를 효율적으로 활용하여 주민의 후생을 극대화시키기보다는 재정에 赤字를 내지 않고 자치단체를 안정

12) 稅外收入에서 移越金이 차지하는 비중의 변화추이를 보면 일반회계의 경우 1980년에는 36.2%, 1985년에는 28.6%이었던 것이 1990년대 들어서 50%를 넘게 되었다. 安鍾錫(1996b) 참조.

13) 1994년의 경우 地方稅 收入의 예산치는 11조 2,990억원인 데 비해 결산액은 13조 2,286억원으로 1조 9,296억원의 차이를 보이고 있으며 稅外收入은 각각 12조 5,367억원, 17조 9,305억원으로 5조 3,938억원의 차이를 보이고 있다.

적으로 운영하여 추후의 승진 또는 중양으로의 진출에 장애요인이 발생하는 것을 방지하려는 動機를 갖고 있었다.

지방교부세 배분방식에서도 地方稅 收入을 과소평가하는 이유를 찾을 수 있다. 우리나라의 현행 地方交付稅 配分方式에 의하면 다른 조건이 같을 경우 지방세 수입이 많은 지방이 交付稅를 적게 받도록 되어 있다. 따라서 지방자치단체는 지방세 수입을 예측할 때 가능하면 실제의 稅收入보다 적게 평가하려는 동기를 갖게 된다.

최근에 이월금이 특히 많은 것에 대해서는 地方稅制度의 개편과 소득증대로 인한 稅收入 增加分이 세수입 예측시 제대로 반영되지 못한 데에서도 부분적인 원인을 찾아볼 수 있다. 1980년대 말부터 1990년대 초에 이르기까지 정부는 綜合土地稅 課標現實化 등 지방세 수입에 큰 변화를 초래하는 조치를 취하였으며, 1980년대 말부터 시작된 급격한 임금상승은 국세인 個人所得稅와 지방세인 住民稅 所得割의 과세표준을 크게 증가시켰다. 그러나 지방자치단체는 주로 전년도의 실적을 근거로 차기연도의 稅收入을 예측함으로써 이러한 급격한 변화들을 제대로 반영하지 못하였고 따라서 歲入豫算은 과소평가되고 이월금은 증가하였다.

또한 歲入推計의 정확성 여부와는 상관 없이 이월금이 발생하는 경우도 있다. 중앙정부는 매년 地方財政의 30%를 능가하는 자금을 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체로 하여금 公共財 供給에 사용하도록 하고 있는데, 그 移轉財源 중 일부는 연말 또는 연말에 가까운 시기에 이전되고 있다. 지방자치단체는 이렇게 연말 또는 연말에 가까운 시기에 이전된 資金을 연중에 모두 사용하지 못하고 부득이 다음해로 이전하는 경우가 많다. 연말에 이전되어 부득이하게 이월되는 이전재원이 地方費 負擔을 필요로 하는 사업에 사용할 것을 조건으로 주어지는 보조금인 경우 부적절한 補助金 移轉時期로 인해 사업자체를 당해연도에 시행하지 못하면 移轉財源뿐만 아니라 그 사업에 사용할 것을 목적으로 남겨 놓은 地方費마저도 이

월해야 하므로 이월금의 규모는 더욱 커진다. 또한 경우에 따라서는 중앙정부가 景氣安定化 등을 목표로 지방자치단체에 긴축을 요구하고 이에 따라 不用額이 발생하여 다음해로 이월되는 경우도 있다.

중앙정부에서 지방자치단체로 자금을 이전하는 시기와 관련된 移越金, 중앙정부의 긴축요구에 따른 不用額, 세입예산 작성시 稅收入을 과소평가하여 발생하는 移越金이 각각 어느 정도씩 되는지 정확하게 파악하기는 어렵다. 그러나 1994년의 경우 교육비 특별회계를 제외한 一般會計와 特別會計의 歲出豫算이 35조 9,754억원이었으며 歲出決算純計는 32조 5,364억원으로 예산의 90.4%가 집행된 반면 歲入決算純計는 44조 4,174억원으로 당초 예산액의 123.7%나 되었다는 사실은 부정확한 세수입 추계와 국고보조금을 중심으로 한 이전재원 배분시기의 문제가 모두 과도한 이월금 발생에 중요한 역할을 하고 있다는 점을 시사하는 것이다.

이와 같은 이유에 의해서 만성적으로 발생하고 있는 과도한 이월금은 우리나라 地方自治團體 歲入의 構造를 정확하게 평가하는 데 장애요인이 되고 있다. 앞에서 언급한 이유들에 비추어 볼 때 이월금의 상당부분은 地方稅와 稅外收入의 이월이라고 할 수 있으며 다른 한편으로는 移轉財源의 이월도 포함되어 있는데, 歲入·歲出의 어떤 관점에서 보아도 自體歲入으로 분류되는 세외수입에 이를 모두 포함시킴으로써 지방자치단체 세입에 대한 세외수입의 비율이 상식적으로 이해하기 어려울 정도로 높아지게 되고(<表 3-5> 참조) 나아가 地方財政 自立度를 과대평가하는 결과를 가져온다. 그러므로 진정한 의미의 지방재정 자립도는 이월금을 제외하고 당해연도에 발생한 歲入만을 가지고 계산한 B의 경우에 더 가깝다고 할 수 있다.

세출의 관점에서 본 자체세입이 지방재정에서 차지하는 비중은 移越金의 처리방법에 따라 69.8~74.37%에 이르며 나머지 25.63~

30.2%는 중앙정부가 지출의 용도를 제한하는 補助金으로 구성된 다. 이를 주요 선진국과 비교해 보면 독일, 캐나다, 미국, 스웨덴의 경우 이전세입이 지방재정에서 차지하는 비중이 11.2~18.2%에 불과하므로 우리나라의 세출의 관점에서 본 재정자립도가 이들 국가의 경우보다 낮다고 할 수 있다(<表 3-5> 참조). 그러나 영국보다는 높으며, 일본, 프랑스, 호주는 유사한 수준이다. 한편 세입의 관점에서 본 우리나라의 地方財政 自立度는 이월금의 처리방법에 따라 39.25~48.44% 수준인 것으로 판단되는데 이는 주요 선진국에 비해서 상당히 낮은 편이다. 주요 선진국의 경우 일본을 제외하고는 일반적으로 지방세에 관한 政策決定權의 상당부분을 지방자치단체가 갖고 있다. 그러므로 일반적으로 地方稅 收入과 稅外收入의 합계를 세입의 관점에서 본 자체세입이라고 할 수 있는데 이 비중이 대체로 60%를 넘고 있다. 캐나다의 경우 동 비중이 84.3%에 달하며, 미국(83.5%), 스웨덴(81.8%)이 그 뒤를 잇고 있고 그 다음은 프랑스로 65.5%이다. 예외적으로 영국은 28.9%로 우리나라의 最低值(39.25%)보다 낮으며 일본의 경우는 <表 3-5>에 나타난 수치만 가지고는 직접적으로 비교하기가 곤란하다<sup>14)</sup>.

이상의 분석에서 우리나라의 지방재정 자립도가 어떤 관점에서 보든지 서구의 선진국들에 비해 낮다는 것을 알 수 있다. 보다 구체적으로 보면 歲出의 관점에서 본 地方財政 自立度(지출의 자율성)는 서구의 선진제국에 비해 낮다고 할 수 없으나, 歲入의 관점에서 본 地方財政 自立度(세입의 자율성)는 서구의 선진제국이 대부분 60% 이상인 데 비해 우리나라는 50%도 안 되며 가장 낮은 경우 40%에도 못 미치고 있다. 이는 우리나라가 그동안 지방자치를 실

14) 독일의 경우 地方歲入에서 지방세 수입과 세외수입이 차지하는 비중이 88.8%로 <表 3-5>에 나타난 국가 중에서 가장 높으나 주요 稅收入源인 所得稅, 法人稅, 附加價值稅를 세입의 관점에서 본 자체세입이라고 할 수 없는 共同稅 형태로 운영하기 때문에 이 수치가 세입의 관점에서 본 財政自立度를 의미한다고는 할 수 없다.

시하면서도 地方自治團體長을 중앙정부에서 임명하는 형태로 운영하여 왔기 때문에 실질적으로는 지방자치단체가 중앙정부의 하부기관과 같은 성격을 띠어 地方自治團體 歲入도 대부분 중앙정부의 통제하에 놓이게 되는 역사적 과정에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이러한 체제하에서는 지방자치단체장이 주민을 대표하여 주민의 의사대로 자치단체를 운영하기보다는 중앙정부와 지역주민의 中間者의 입장에서 지역주민의 의사를 중앙정부에 전달하고 중앙정부의 허락을 받아 자치단체를 운영하는 형태를 띠게 마련이다. 그러므로 지방자치단체 운영의 궁극적인 책임은 중앙정부에 있으며, 地方自治團體 財源의 상당부분을 중앙에 의존하는 것이 큰 문제가 되지 않았다. 그러나 주민이 선출한 지방자치단체장은 지방자치단체의 운영에 궁극적인 책임을 져야 하므로 이러한 과정에서 중앙과 지방 간에 마찰이 발생할 수 있다. 이러한 경우 地方自治團體 歲入을 과도하게 중앙정부에 의존하게 되면 지방자치단체의 自律性이 제한을 받으며, 지역주민과 중앙정부 사이에 의견차이가 존재할 때 합리적인 의사결정에 도달하기보다는 財政收入에 더 많은 영향력을 발휘하는 중앙정부의 의사에 무조건 따라야 하는 상황이 벌어질 수도 있다.

그러므로 주민이 선출한 단체장에 의한 지방자치체가 시행되고 있는 현 단계에서는 地方歲入 중에서 自體歲入이 차지하는 비율을 제고해야 할 필요가 있는데, 그 과정에서 특히 중요한 것은 세입의 관점에서 본 財政自立度の 提高에 주력해야 한다는 점이다. 어떤 경제주체이든 간에 경제주체의 가장 중요한 두 가지 經濟行爲는 돈을 버는 것과 쓰는 것이다. 이 중 한 가지 행위만 전담하는 개인 또는 집단은 독립된 經濟主體라고 할 수 없다. 돈을 쓰기만 하는 개인 또는 집단은 그것이 기업에 속하든 정부에 속하든 간에 수입을 결정하는 집단에 예속되어야 한다. 한 경제주체가 경제행위에 대한 의사결정을 하기 위해서는 그 행위를 하기 위해 소요되는 費用과

그로부터 얻을 수 있는 便益을 비교해 보아야 한다. 그러나 지출에 대해서는 완전한 자율권을 갖고 있으나 수입에 대한 결정권이 없는 經濟主體는 비용을 고려하지 않고 지출을 결정함으로써 과도한 지출을 하게 된다. 이를 방지하기 위해서는 수입에 대한 결정권이 있는 집단이 지출을 결정하는 집단의 의사결정에 영향력을 발휘할 수 있어야 한다. 지출을 결정하는 집단의 대표를 수입을 결정하는 집단에서 임명하는 것도 이를 위한 하나의 방법이 될 수 있다. 우리나라에서는 1995년까지 이러한 방식으로 지방자치체를 운영해 왔다.

그러나 지출에 대해 최종적인 결정권을 갖는 地方自治團體의 長이 중앙정부에 의해 임명되는 것이 아니라 주민의 선출에 의해서 결정되는 현행 지방자치제도하에서는 과도한 지출을 통제하는 다른 메커니즘을 찾아내야 하며, 그 방법 중의 하나는 歲入에 대한 自律權을 지방자치단체 장에게 부여하는 것이다. 지방자치단체장이 세입에 대한 자율권을 갖는다는 것은 세입에 대해 궁극적인 책임을 진다는 것을 의미하며 이는 다시 말해서 歲入增加에 대한 비용을 부담하게 된다는 것을 의미한다. 그러므로 지방자치단체가 어떤 사업을 수행하고자 할 때 지방자치단체장은 그 사업에 필요한 비용을 파악하여 이를 조달하려면 주민의 稅負擔이 얼마나 늘어나게 될 것인가를 계산하고, 이를 사업수행으로 인해 나타나는 便益의 增加와 비교하여 전자가 후자를 능가하지 않는 범위 내에서 사업을 수행한다. 만약 전자가 후자보다 크다면 지방정부에 대한 주민의 信賴度가 하락하게 될 것이다. 그러나 지방자치단체가 세입에 대해 아무런 결정권이나 책임이 없다면 사업수행 여부를 결정할 때 전자를 무시하고 중앙정부에 사업수행에 필요한 부담을 전가하게 된다. 이는 궁극적으로 지방재정의 지나친 팽창과 이에 따른 국민경제의 효율성 저하를 초래할 것이다.

중앙정부에서 세입을 철저히 통제한다면 지방자치단체의 財政膨脹을 억제할 수 있다는 주장도 있을 수 있으나 경제학적인 관점

에서 보면 이는 크게 설득력 있는 주장이라고 하기 어렵다. 地方自治制의 이론적인 근거는 중앙정부가 각 지역주민의 다양한 선호를 정확히 파악하여 그에 맞는 정책을 수행하기가 매우 어렵다는 데 있다. 이러한 관점에서 보면 한정된 資源을 각 지방에 배분하는 데 있어 각 지역의 주민이 모두 만족할 수 있는 방안을 마련하기는 어렵고, 궁극적으로 중앙에 대해 우호적인 지역에 대해서는 財政配分에 있어서 비교적 관대하고 그렇지 않은 지역에 대해서는 財政擴張을 억제하는 결과를 초래할 수 있다. 이를 방지하고자 각 지방자치단체에서는 중앙정부에 대해 우호적이 되려고 노력할 것이며 중앙정부는 이에 대해 적절한 보상을 해 주어야 할 것이다. 그 결과 地方財政規模는 전반적으로 팽창하게 되며 지방자치단체의 獨立性은 저해된다. 또한 지역주민들은 전국적으로 세 부담을 증가시켜 이에 따른 稅入增加分 중 많은 부분을 자기 지역에서 지출하기를 원한다. 이는 지방자치단체가 稅負擔 增加에 따른 국가적인 효율성 저하를 크게 고려하지 않고 稅收入이 자기 지역에 再分配됨으로써 얻을 수 있는 이익만을 중점적으로 고려하기 때문이다<sup>15)</sup>. 따라서 집권화된 체제하에서는 지방정부의 팽창을 억제하기 어렵다.

결론적으로 우리나라 지방자치단체의 효율적인 재정운동을 도모하기 위해서는 지방자치단체의 財政自立度를 제고해야 하며, 특히 세입의 자율성이 빠른 시일 내에 증대되어야 할 것이다. 이러한 과정을 통해서 지방자치단체의 세입정책 전반을 地方議會에서 심의하게 된다면 지방의회는 納稅者의 權益을 보호하여 지방재정의 효율적인 운영을 촉진하는 역할을 담당하게 될 것이다.

---

15) Bailey(1994) 참조.

## 2. 地方財政의 分布

우리나라의 地方財政規模를 지방자치단체의 성격별로 구분하여 歲入의 分布를 살펴보면 1994년의 경우 일반자치단체에서는 廣域自治團體가 전체의 56.4%를 차지하였으며 나머지 43.6%를 基礎自治團體인 시·군·구가 차지하였다(<表 3-7> 참조). 광역자치단체에만 존재하는 教育自治團體를 포함할 경우 광역자치단체 세입이 總地方歲入에서 차지하는 비중은 65.8%이고, 나머지 34.2%가 기초자치단체에 속하였다. 광역자치단체 중에서는 서울시가 總地方歲入의 15.9%를 차지하였고 기타 광역시가 18%, 道가 31.9%를

<表 3-7> 地方歲入의 地方自治團體別 分布(1994年)

(單位:백만원, %)

		一般自治團體 <sup>1)</sup>		教育自治團體		合 計	
		歲 入	構成比	歲 入	構成比	歲 入	構成比
廣域自治團體	廣域市	14,532,881	33.2	4,398,815	36.4	18,931,696	33.9
	(서울)	6,925,869	15.8	1,957,892	16.2	8,883,761	15.9
	(廣域市) <sup>2)</sup>	7,607,012	17.4	2,440,923	20.2	10,047,935	18.0
	道	10,152,853	23.2	7,692,850	63.6	17,845,703	31.9
	小 計	24,685,734	56.4	12,091,665	100.0	36,777,399	65.8
基礎自治團體	市	8,632,924	19.7			8,632,924	15.5
	郡	7,838,931	17.9			7,838,931	14.0
	區	2,617,728	6.0			2,617,728	4.7
	(서울)	1,455,246	3.3			1,455,246	2.6
	(廣域市) <sup>2)</sup>	1,162,482	2.7			1,162,482	2.1
	小 計	19,089,583	43.6			19,089,583	34.2
總 計		43,775,317	100.0	12,091,665	100.0	55,866,982	100.0

註: 1) 一般自治團體 歲入=一般自治團體 歲入純計-教育自治團體 轉入金

2) 서울特別市를 제외한 廣域市를 의미함.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

차지하였다. 기초자치단체의 경우에는 市와 郡이 각각 15.5%, 14%를 차지하였고 서울을 포함하는 광역시 산하에 있는 區의 세입은 地方自治團體 總歲入의 4.7%에 그쳤다. 이는 都市化된 지역의 경우 기초자치단체보다는 광역자치단체의 역할이 비교적 크고, 도시화가 덜 진행된 지역의 경우에는 기초자치단체의 역할이 상대적으로 크다는 것을 의미한다. 광역시의 기초자치단체는 지역적으로 밀집해 있어 公共財의 外部效果가 크므로 비교적 넓은 범위를 망라하는 광역자치단체의 역할이 강조되고, 道地域의 경우 지역적인 근접성이 떨어지므로 기초자치단체의 역할이 비교적 크게 나타난 것으로 판단된다.

각 지방자치단체의 세입을 지방세 수입과 세외수입, 이전세입으로 나누어 구성비를 살펴보면 지방세 수입이 總歲入에서 차지하는 비중은 광역자치단체의 경우 24.2%로 기초자치단체의 경우(22.7%)와 큰 차이를 보이지 않았다(<表 3-8> 참조). 그러나 移轉歲入이 차지하는 비중은 광역자치단체가 39.3%, 기초자치단체가 24.5%이고 稅外收入이 차지하는 비중은 광역자치단체가 36.5%, 기초자치단체가 52.8%로 기초자치단체가 광역자치단체보다 自體歲入에 더 많이 의존하고 있는 것으로 나타났다. 광역자치단체와 기초자치단체에 공통된 특징은 이들 모두 都市化된 지역은 세외수입과 지방세 수입의 비중이 크고 도시화가 덜 된 지역은 이전세입에 대한 의존도가 높다는 것이다. 극단적으로 서울시의 경우 세외수입이 總歲入의 46.3%를 차지하였고 지방세 수입은 35.7%를 차지하였다. 서울시에 속한 區의 경우에도 세외수입과 지방세 수입이 세입의 대부분을 차지하였으며 이전세입이 차지하는 비중은 미미한 수준이다<sup>16)</sup>.

16) 여기서 서울시 산하 自治區 財政의 移轉財源 依存度가 극히 낮은 것으로 나타나는 이유는 서울시에서 자치구에 지원하는 재정조정제도인 調整交付金이 무시되었기 때문이다. 서울시에서 自治區에 지원하는 조정교부금 규모가 자치구의 地方稅 收入規模를 증가하는 수준임에도 불구하고

<表 3-8> 地方自治團體別 歲入構成 (1994年)

(單位: 백만원, %)

	地方稅 收入(A)		移轉歲入(B) <sup>1)</sup>				稅外收入(D) <sup>2)</sup>		合 計 (A+B+D)		
	歲入	構成比	歲入	構成比	交付稅(C)		歲入	構成比	歲入	構成比	
					歲入	構成比					
廣域自治團體	廣域市	5,866,944	31.0	4,158,500	22.0	153,890	0.8	8,906,252	47.0	18,931,696	100.0
	(서울)	3,173,718	35.7	1,600,773	18.0	0	0.0	4,109,270	46.3	8,883,761	100.0
	(廣域市) <sup>3)</sup>	2,693,226	26.8	2,557,727	25.5	153,890	1.5	4,796,982	47.7	10,047,935	100.0
	道	3,024,585	16.9	10,312,623	57.8	1,091,659	6.1	4,508,495	25.3	17,845,703	100.0
	小計	8,891,529	24.2	14,471,123	39.3	1,245,549	3.4	13,414,747	36.5	36,777,399	100.0
基礎自治團體	市	2,054,047	23.8	1,045,309	12.1	728,051	8.4	5,533,568	64.1	8,632,924	100.0
	郡	1,153,786	14.7	3,614,076	46.1	2,847,802	36.3	3,071,069	39.2	7,838,931	100.0
	區	1,128,397	43.1	10,958	0.4	30	0.0	1,478,373	56.5	2,617,728	100.0
	(서울)	676,257	46.5	30	0.0	30	0.0	778,959	53.5	1,455,246	100.0
	(廣域市) <sup>3)</sup>	452,140	38.9	10,928	0.9	0	0.0	699,414	60.2	1,162,482	100.0
小計	4,336,230	22.7	4,670,343	24.5	3,575,883	18.7	10,083,010	52.8	19,089,583	100.0	
總計	13,227,759	23.7	19,141,466	34.3	4,821,432	8.6	23,497,757	42.1	55,866,982	100.0	

註: 1) 移轉歲入 = 地方交付稅 + 地方讓與金 + 國庫補助金 + 地方教育財政交付金 + 地方教育財政讓與金 + 地方教育財政補助金

2) 稅外收入 = 稅外收入 + 地方債 + (地方教育財政 歲入 - 地方教育財政交付金 - 地方教育財政讓與金 - 地方教育財政補助金 - 地方教育財政轉入金)

3) 서울特別市를 제외한 廣域市를 의미함.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

다른 廣域市의 경우에는 이전세입의 비중이 25.5%로 서울시의 18%보다 상당히 높다. 이는 또한 기초자치단체인 市의 12.1%보다는 높으나 道の 57.8%, 郡의 46.1%보다는 크게 낮은 것이다. 한 가지

하고 이것이 무시된 이유는 본질의 분석이 地方財政 總計分析이 아닌 純計分析으로 광역자치단체에서 기초자치단체에 지원하는 移轉財源은 광역자치단체 재정 한 군데에만 포함되었기 때문이다. 즉, 본질에서 이전재원은 자치단체간 財政調整을 제외한 것으로 중앙정부와 지방자치단체간 재정조정만을 의미한다.

특이한 점은 이전재원 중에서 비교적 地方自治團體의 自體歲入과 성격이 유사한 교부세가 總財政歲入에서 차지하는 비중을 보면 광역자치단체의 평균이 3.4%인 데 비해 기초자치단체의 경우에는 18.7%에 달하며, 특히 郡의 경우에는 36.3%나 되어 지방재정의 交付稅 依存度가 도시화의 진전여부에 따라 크게 차이가 난다는 점이다.

1993년 地方歲入의 지역별 분포는 <表 3-9>에 나타난 바와 같다. 각 지역의 세입은 그 지역에 속하는 광역자치단체와 기초자치단체의 歲入純計를 합한 것이다. 각 지역의 地域內總生産에 대한 地方財政 歲入의 비중을 보면 강원도가 32.76%로 가장 높고 그외에 전북, 제주, 충남, 전남, 충북, 경북 등 대부분의 道地域과 광역시 중에서는 광주와 대전이 20%대로 비교적 높은 편에 속한다. 한편 1人當 歲入規模를 보면 부산시가 84만 4천원으로 가장 작고 그 다음으로 서울, 대구가 80만원대이며 인천은 100만원을 약간 밑도는 수준이다. 그 이외의 다른 지역은 모두 100만원을 넘는 것으로 나타났는데, 이 중 경기도는 103만 2천원으로 道地域 중에서 가장 작으며 廣域市 중 광주, 대전보다도 작다. 경기도를 제외한 道地域 중에서는 경남이 123만 9천원으로 가장 작으나 이는 광역시 중 세입규모가 가장 큰 광주의 115만 9천원보다는 다소 많은 것이다. 1인당 세입규모가 가장 큰 지역은 강원도로 159만 7천원에 달하는데 이는 가장 작은 부산시의 거의 두 배에 육박하는 것이며, 그 다음은 전북으로 144만 1천원이다. 여기서 뚜렷이 나타나는 특징은 서울, 부산, 대구, 인천 등 광역시와 대도시를 둘러싸고 있는 경기, 경남과 같이 인구밀도가 높은 지역은 1人當 歲入規模가 작으며 강원, 전북 등 人口密度가 낮은 지역은 세입규모가 크다는 점이다.

<表 3-9> 地方歲入의 地域別 分布(1993年)<sup>1)</sup>

(單位：천원, 인/km<sup>2</sup>, %, 천원/명)

	1人當 地域內 總生産 <sup>2)</sup>	人口密度 <sup>2)</sup>	歲入/GRP	歲入/人口數 <sup>2)</sup>
서울	6,542	18,046.7	13.20	864
釜山	4,950	7,284.4	17.05	844
大邱	4,647	5,078.6	19.06	886
仁川	6,467	6,318.1	15.40	996
光州	5,073	2,495.1	22.85	1,159
大田	5,657	2,218.8	20.33	1,150
京畿	6,228	650.8	16.58	1,032
江原	4,876	91.2	32.76	1,597
忠北	6,085	190.9	22.37	1,361
忠南	5,392	222.5	26.21	1,413
全北	4,945	250.9	29.14	1,441
全南	6,107	188.6	22.44	1,371
慶北	6,288	148.0	20.95	1,318
慶南	8,025	331.6	15.44	1,239
濟州	4,977	279.8	27.83	1,385

註：1) 歲入 = 一般自治團體 歲入 + 教育自治團體 歲入 - 教育自治團體 轉入金.

2) 1人當 地域內總生産과 人口密度는 住民登錄에 의해 年末에 집계된 人口를 基準으로 산출된 것이고, 1人當 歲入規模 計算에 이용된 人口는 統計廳의 推計人口임.

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 1994.

統計廳, 『地域統計年報』, 1994~1995.

統計廳, 『1960~2000 市·道別 推計人口』, 1994. 6.

1인당 세입규모와 1인당 지역내총생산, 인구밀도의 관계를 보면 <表 3-10>과 같다. 우리나라를 광역자치단체의 행정구역에 따라 15개 지역으로 구분하여 각 지역의 1인당 地方財政 歲入規模를 1인당 지역내총생산과 인구밀도, 또는 도시지역의 인구밀도가 높다는 가정하에서 광역시를 1, 그 이외의 지역을 0으로 놓은 假變數에 대하여 회귀분석하였다. 모형 I에서는 1인당 歲入規模와 1인당 地

域內總生産의 관계를, 모형Ⅱ에서는 1인당 세입규모와 1인당 지역내총생산 및 앞에서 설명한 假變數의 관계를 추정하였으며, 모형Ⅲ에서는 모형Ⅱ의 가변수 대신 人口密度를 사용하여 관계식을 추정하였다. 추정결과는 인구밀도가 낮을수록 1인당 세입규모가 크며, 1인당 지역내총생산과 1인당 세입규모는 큰 상관관계가 없는 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 각 지방자치단체의 재정규모가 관찰 지역의 經濟力보다는 公共財 供給費用에 의해서 더 크게 좌우된다는 점을 시사하는 것으로<sup>17)</sup> 우리나라 지방재정의 중앙의존도가 매우 높으며 중앙정부의 지방자치단체에 대한 재정지원이 주로 地方稅 稅源의 隔差를 보전하여 주는 방식으로 이루어져 왔다는 데에서 그 이유를 찾을 수 있다.

<表 3-10> 1人當 歲入規模와 1人當 地域內總生産 및 人口密度와의 關係(1993年)

獨立變數	模型 I	模型 II	模型 III
常數 (t統計量)	1364.3605 (3.275)	1746.8256 (6.882)	1358.7988 (4.595)
1人當 地域內總生産	-0.0279 (-0.360)	-0.0674 (-1.588)	-0.0089 (-0.174)
假變數		-389.4554 (-5.130)	
人口密度			-0.0356 (3.714)
R <sup>2</sup>	0.0116	0.6904	0.5402

17) 여기서 公共財 供給費用은 주민 1人當 負擔하는 비용을 의미한다. 혼잡 비용을 고려하지 않을 경우 人口가 밀집된 지역에서는 公共財 供給費用을 여러 사람이 부담하게 되므로 1인당 재정부담이 줄어들게 된다. 그러나 인구밀집으로 인해 혼잡비용이 증가한다면 이는 1人當 財政負擔을 증가시키는 결과를 초래한다. <表 3-10>의 결과는 우리나라의 경우 전자의 효과가 후자의 효과를 압도한다는 것을 시사한다.

<表 3-11> 地域別 地方歲入의 構成(1994年)

(單位: 백만원, %)

	地方稅 收入(A)		移轉歲入(B) <sup>1)</sup>				稅外收入(D) <sup>2)</sup>		合 計 (A+B+D)	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
서울市	3,849,975	37.24	1,600,803	15.48	30	0.00	4,888,229	47.28	10,339,007	100.00
廣域市 <sup>3)</sup>	3,145,366	28.06	2,568,655	22.91	153,890	1.37	5,496,396	49.03	11,210,417	100.00
釜山	1,071,900	31.20	788,859	22.96	26,778	0.78	1,574,548	45.83	3,435,307	100.00
大邱	723,620	26.60	588,365	21.63	19,956	0.73	1,408,276	51.77	2,720,261	100.00
仁川	617,049	27.97	404,352	18.33	8,072	0.37	1,184,976	53.71	2,206,377	100.00
光州	322,050	24.07	448,593	33.53	67,232	5.02	567,426	42.41	1,338,063	100.00
大田	410,747	27.19	338,486	22.41	31,852	2.11	761,176	50.40	1,510,409	100.00
道計	6,232,418	18.16	14,972,008	43.63	4,667,512	13.60	13,113,132	38.21	34,317,558	100.00
京畿	2,608,438	29.50	2,121,772	24.00	378,655	4.28	4,110,818	46.50	8,841,028	100.00
江原	341,101	12.85	1,444,706	54.44	550,695	20.75	867,885	32.70	2,653,692	100.00
忠北	316,781	14.88	1,069,793	50.27	395,485	18.58	741,716	34.85	2,128,290	100.00
忠南	384,713	12.97	1,508,029	50.86	484,316	16.33	1,072,500	36.17	2,965,242	100.00
全北	360,933	10.71	1,723,114	51.14	559,420	16.60	1,285,470	38.15	3,369,517	100.00
全南	345,683	9.31	2,243,035	60.42	778,714	20.98	1,123,647	30.27	3,712,365	100.00
慶北	657,724	15.10	2,340,686	53.75	799,323	18.36	1,356,151	31.14	4,354,461	100.00
慶南	1,074,577	19.55	2,149,038	39.10	580,199	10.56	2,272,622	41.35	5,496,337	100.00
濟州	142,358	17.87	371,935	46.69	140,705	17.66	282,323	35.44	796,626	100.00
總計	13,227,759	23.68	19,141,466	34.26	4,821,432	8.63	23,497,757	42.06	55,866,982	100.00

註: 1) 移轉歲入 = 地方交付稅 + 地方讓與金 + 國庫補助金 + 地方教育財政交付金 + 地方教育財政讓與金 + 地方教育財政補助金

2) 稅外收入 = 稅外收入 + 地方債 + (地方教育財政歲入 - 地方教育財政交付金 - 地方教育財政讓與金 - 地方教育財政補助金 - 地方教育財政轉入金)

3) 서울特別市을 제외한 廣域市 合計

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

<表 3-11>은 地域別 歲入의 구성을 살펴본 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 서울시를 비롯하여 都市化된 지역의 경우 地方稅收入과 稅外收入의 비중이 높아 양자의 합계가 總財政歲入에서 차

지하는 비중이 대부분 70%를 증가하여 거의 80%에 가까운 반면 도시화가 덜된 道地域의 경우 동 비중이 평균 60%에도 미치지 못하였다. 도지역 중에서도 대도시를 둘러싸고 있는 경기, 경남 등은 비교적 移轉歲入의 비중이 낮은 반면 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북은 이전세입이 總財政歲入의 절반을 넘었다.

여기서 발견할 수 있는 한 가지 흥미로운 사실은 住民 1人當 歲入이 많은 지역일수록 地方稅 收入의 비중이 낮고 移轉歲入에 대한 의존도가 높다는 점이다. 이는 두 가지 이유에서 기인한다. 첫째 地方稅 課標와 稅率이 중앙정부에 의해 일괄적으로 결정되기 때문에 재정수요가 특히 많은 지역의 追加的인 必要財源을 중앙으로부터의 이전에 의존할 수밖에 없다. 둘째, 지방교부세 배분방식이 地方稅 收入額이 적은 지역에 유리하게 되어 있어 비교적 지방세율이 낮은 지역의 交付稅 依存도가 높다.

### 第3節 要約 및 政策示唆點

우리나라 경제규모에 대한 地方財政規模의 비율은 주요 선진국에 비해 비교적 낮은 편이다. 그러나 이는 전반적인 정부부문의 역할이 다른 선진국에 비해 작기 때문에 나타나는 현상으로서 지방재정을 확충하기 위해 地方交付稅를 확대하여야 한다거나 國稅의 일부를 地方稅로 이양해야 한다는 주장의 논리적 근거는 되지 못한다. 地方財政規模의 對GDP 比重은 주요 선진국들에 비해 다소 낮은 편이나 중앙재정의 동 비율은 매우 낮다는 점과 總財政에서 지방재정이 차지하는 비중이 상당히 높은 편이라는 점은 중앙정부와 지방자치단체 역할의 균형이라는 관점에서 오히려 地方財政의 擴充은 중앙재정의 확충이 이루어진 이후에 또는 중앙재정의 확충과 보조를 맞추어 진행되어야 하며, 최소한 지방재정의 확충을 위해 中央財政을 축소시켜야 한다는 주장은 논리적인 근거가 매우 미약하다

는 점을 시사한다.

우리나라 地方財政 歲入의 가장 큰 취약점은 규모의 영세성보다는 구조의 취약성에 있다. 지방재정의 자율성을 세입의 관점에서 본 개념과 세출의 관점에서 본 개념으로 구분하여 볼 때, 歲出의 관점에서 본 自律性은 다른 선진국들에 비해 크게 낮은 편이 아니나 세입의 관점에서 본 자율성은 매우 낮은 편이다. 지방자치체의 효율적인 운영을 위해서는 세출의 자율성뿐만 아니라 歲入의 自律性도 상당한 수준으로 끌어올려야 한다. 세출의 자율성이 낮은 경우 지역주민의 다양한 선호를 반영하는 효율적인 地方公共財 供給을 달성할 수 없으며, 세입의 자율성이 낮은 경우에는 財源調達의 經濟的 費用이 제대로 평가되지 못하여 지방자치단체를 운영하는 데 있어 책임성이 결여될 소지가 있다.

지방재정의 지역간 분포를 보면 우리나라의 地方財政規模는 지방자치단체의 세입확보 능력보다는 공공재 공급비용에 따라 결정된다고 할 수 있다. 地域所得과 지방세 수입이 비교적 많은 도시지역의 경우 도시화가 덜 된 지역에 비해서 1人當 歲入規模가 작은 편이다. 이는 우리나라 지방재정의 中央依存度가 매우 높고, 중앙정부는 이전재원 배분에 있어서 地域間 衡平性, 특히 지방공공재 공급비용에 더 많은 비중을 두기 때문인 것으로 판단된다.

이러한 우리나라 지방재정의 특성은 몇 가지 정책방향을 시사하는데, 그 중 첫번째로 지적할 수 있는 것은 지방재정의 당면과제가 절대적인 규모의 확대보다는 구조적인 전환에 있다는 점이다. 즉, 지방재정규모를 확대하는 정책보다는 地方財政의 自立性을 제고하는 정책이 먼저 시행되어야 한다는 것이다. 특히 많은 지방자치단체들이 주장하고 있는 地方交付稅의 擴大를 통해 지방재정을 확충하는 방안은 그 필요성에 대해 확신을 갖기 어려운 지방재정의 규모만 확대하고 가장 시급한 과제라고 할 수 있는 歲入의 自律性은 더욱 악화시키는 결과를 초래할 수도 있다는 점에 주의를 기울일

필요가 있다. 지방자치단체는 일반적으로 자체적인 세입의 확대를 위해 노력하기보다는 交付稅 등 중앙에서 책임을 지는 재원의 확대를 주장하는 경향이 있다. 이는 이러한 방법을 통해서 지방재정규모를 확대할 경우 실제적인 부담에 비해서 돌아오는 이익이 더 큰데다 交付稅 財源調達에 대한 직접적인 책임은 중앙정부에서 부담하고 지방자치단체는 그 혜택을 받기만 하면 되기 때문이다. 또한 일부 地方自治團體와 內務部 등에서 요구하고 있는 중앙정부가 租稅政策決定權을 갖고 있는 지방세의 확대는 최대한으로 억제되어야 한다. 이러한 지방세는 진정한 의미의 지방세라고 할 수 없으며 경제적 성격상 오히려 財政調整制度에 가깝다. 만약 재정조정외의 확대를 통해서 지방재정을 확충해야 할 필요가 있다면 稅源의 分布 등을 고려할 때 중앙정부에서 조세정책결정권을 갖고 있는 지방세의 확충보다는 교부세 등 재정조정재원을 확충하는 것이 더 적합하다<sup>18</sup>).

둘째, 地方財政의 自律性 提高는 세출의 자율성과 세입의 자율성을 동시에 제고하는 방향으로 이루어져야 하는데, 세출의 자율성을 위해서는 현재 국고보조금 등과 같이 지출의 용도를 지정하고 그 용도에 맞게 지출할 것을 조건으로 지원되는 補助金의 내역을 명확하게 분석하여 소기의 목적을 달성하는 데 필요한 최소한의 지원에 한정하여야 한다. 그 이외에 經常的인 事業의 성격을 띠고 있는 부분에 대한 지출은 가능한 한 교부세 등으로 전환하는 것이 바람직하다. 특히 國庫補助金 중 지역간 형평성 제고 등에 이용되는 부분과 地方讓與金 중 교부세적인 성격을 갖고 있는 부분은 交付稅로 전환하여 지출의 자율성을 제고해야 할 것이다.

셋째, 歲入의 관점에서 본 自律性 提高를 위해서는 지방세 정책

18) 우리나라와 일본에서 일부 국세를 지방세로 이양하는 대신 각각 지방양여금제도와 지방양여세제도를 도입한 것은 이러한 이유에 따른 것이다. 세제발전심의회(1990), 小松恭和(1995) 참조.

에 대한 결정권을 지방자치단체로 이전하는 것이 가장 시급한 과제라고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 지방재정의 가장 큰 문제점 중의 하나는 세입의 관점에서 본 자율성이 매우 낮은 점이며, 이는 효율적인 지방자치제의 운영에 가장 큰 걸림돌로 지적되고 있다. 우리나라는 租稅法律主義에 의해서 지방자치단체의 조세정책결정권을 크게 제한하고 있는데 이러한 체제 내에서도 彈力稅率制度를 활용함으로써 지방자치단체의 자율성을 제고하는 효과를 얻을 수 있다<sup>19)</sup>. 현재 지방세로 분류되고 있는 모든 세목에 彈力稅率을 적용함으로써 세입의 관점에서 본 지방자치단체의 자율성을 39.3~48.4%에서 59.6~65.7%까지 확대할 수 있다. 이는 캐나다, 미국, 스웨덴 등보다는 낮으나 프랑스, 호주, 영국보다는 높은 수준의 自立度이다. 지방자치단체 세입의 자율성을 제고하는 또 다른 방법은 地方稅를 확충하는 것이다. 현재 지방세로 분류되고 있는 세목의 세부담을 증가시키거나 새로운 세목을 지방세에 편입함으로써 지방재정의 자율성을 확충할 수 있다. 이때 지방세라 함은 물론 지방자치단체에서 租稅政策決定權을 적어도 일부 갖고 있는 경우를 의미한다. 지방세의 확충에 대해서는 다음 장에서 보다 구체적으로 논의한다.

넷째, 移轉財源의 배분에 있어서 效率性을 보다 강조할 필요가 있다. 앞 절의 분석에 의하면 우리나라 지방재정의 분포는 지방자치단체의 징세능력보다는 공공재 공급비용에 의해서 결정되는 것으로 나타났다. 이는 우리나라의 地方財政調整制度가 효율성을 저해

19) <表 3-6>에 의하면 세입의 관점에서 본 우리나라의 地方財政 自立度는 이월금의 포함 여부에 따라 39.25~48.44%인 것으로 나타났다. 만약 현재 지방세로 분류되고 있는 모든 세목에 彈力稅率이 적용된다면 지방세 수입이 모두 세입의 관점에서 본 自體歲入이 될 것이며, 따라서 세입의 관점에서 본 지방재정 자립도는 地方稅 收入과 稅外收入이 지방재정에서 차지하는 비중인 59.6(이월금 제외)~65.7(이월금 포함)%가 될 것이다.

할 만큼 형평성을 강조하고 있는 것이 아닌가 하는 의문을 갖게 한다. 우리나라 지방자치제의 역사적인 발전과정에 비추어 볼 때 재정조정제도가 지역간 형평성을 강조하고 있는 것은 당연하다고 할 수 있다. 地方財政 歲入에서 중요한 역할을 담당하는 지방세 정책을 중앙정부에서 결정하므로 지방자치단체의 稅收不足과 지역간 稅收 不均衡에 대한 책임도 당연히 중앙정부가 져야 하며, 따라서 중앙정부는 재정조정을 통해서 이러한 문제를 해결해 주어야만 했다. 그러나 지방자치제의 효율적 운영을 위하여 지방세에 대한 政策決定權을 지방자치단체에 위임하는 경우에도 이와 같은 형평성의 강조가 타당성을 갖는지 재고해 볼 필요가 있다.

지방자치단체간 財政力 均等化는 주민들의 지역간 이동을 방해하는 장벽을 제거함으로써 國家經濟의 效率性을 제고하는 긍정적인 측면을 갖고 있다. 그러나 지방자치제가 지역간 경쟁을 통해 지방자치단체 운영의 효율성을 제고하고 나아가 국가경제의 효율성을 제고한다는 관점에서 보면 지나친 형평성의 강조와 그에 따른 移轉 財源의 배분은 지역간 경쟁을 완화시킴으로써 오히려 국가경제의 효율성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다. 만약 중앙정부가 지방자치단체의 財政需要와 自體歲入間의 隔差를 해결할 수 있도록 또는 지방자치단체간 재정력 격차를 완전히 해소할 수 있도록 지방자치단체에 재정자금을 지원한다면, 지방자치단체는 自體歲入의 확보에 효율성을 기하고자 하는 노력을 할 필요가 없으므로 지나치게 중앙에 의존하게 되고 이는 국가경제의 전반적인 효율성을 저해한다. 그러므로 지역간 財政力 均等化라는 목표설정에는 매우 신중을 기하여야 한다. 우리나라도 향후 이전재원의 규모와 배분방식을 변경할 때 적절한 지역간 형평성의 수준이 어느 정도나 되는지, 효율성을 지나치게 저해하지 않으면서 원하는 衡平性 效果를 얻을 수 있는 배분방식은 무엇인지를 신중하게 검토하여야 할 것이다.

이에 대해 Bird, Ebel and Wallich(1995)는 다소 극단적인 주장

을 하였는데, 중앙정부에서 지방자치단체로 자금을 지원하는 네 가지 經濟的 理由 — 중앙·지방간 재정력 격차의 해소, 지역간 재정력 격차의 해소, 외부효과의 내재화, 특정 공공재 공급에 있어서 국가가 정한 최소한의 기준 충족 — 중 지역간 재정력 격차의 해소를 위한 補助金 또는 支援金을 따로 지급할 필요가 없으며 지역간 형평성 제고는 특정 공공재에 대한 최소한의 공급조건을 충족시키는 방법으로 달성하여야 한다는 것이다. 향후 우리나라의 재정조정제도 개편방향에 대해서는 第5章에서 보다 자세하게 논의한다.

일부 학자들은 지방자치단체의 稅外收入 擴大努力을 통해서 지방자치단체의 재정규모를 확대하고 자율성을 제고할 수 있다고 주장하는데 이에 대해서는 재론의 여지가 없다. 지방자치단체의 자체세입으로서 바람직한 요소들을 가장 많이 포함하고 있는 것은 使用料, 手數料 등 세외수입으로 분류되고 있는 항목들이다. 이 항목들은 지방자치단체가 제공한 서비스에 대해 직접적으로 부과하는 비용이므로 이 부분에 대한 과세에 장애요인이 있다면 이를 개선하여 지방재정규모를 확대하는 데 기여하도록 해야 할 것이다. 使用者負擔金의 현실화는 또한 공공재 공급과 관련된 주민들의 선호에 대한 정보의 입수를 가능하게 해주므로 효율적인 地方公共財 供給을 촉진한다. 이러한 논리에 따라 Bird(1993)는 사용자 부담금을 부과할 수 있는 공공서비스에 대해서는 빠짐 없이 적절한 사용자 부담금을 부과할 것을 권고하였다.

우리나라에서는 오랜 기간 동안 사용료, 수수료 등의 料率決定에 중앙정부가 간섭하여 왔으며 物價에 미치는 영향 등을 고려하여 장기적으로 料率의 인상을 억제하여 왔다. 따라서 요율이 實費에도 못 미치는 경우가 많으므로 이를 현실화시킴으로써 지방자치단체의 자체세입을 확대할 수 있을 것이다. 그러나 전체적으로 이러한 노력이 지방자치단체의 財政自律性을 얼마나 제고할 수 있을지에 대해서는 그렇게 희망적인 대답을 기대하기 어렵다. 우리나라의 稅外

收入이 지방자치단체 세입에서 차지하는 비중은 이미 42.1%로 본장에서 비교대상으로 선정한 다른 어떤 나라보다도 높다. 대체로 다른 나라의 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중이 20%대에 있거나 또는 그 미만이라는 점을 고려한다면 우리나라의 세외수입 비중은 지나치게 높다고 할 수 있다. 물론 우리나라의 경우 移越金이 총세외수입의 35.9%나 되므로 이를 제외할 경우 우리나라의 지방재정에서 세외수입이 차지하는 비중은 상당히 낮아지나 그래도 31.7%로 동 비중이 비교적 높은 일본(28.7%), 미국(28.7%), 독일(26.9%), 호주(26.5%)보다 3.0~5.2%포인트 높으며, 프랑스(20%), 영국(18.2%), 캐나다(17.4%), 스웨덴(11.8%)보다는 월등하게 높은 편이다. 만약 이들 국가들이 稅外收入을 최대한 확보하고 있는 것이라면 우리나라는 더 이상의 세외수입을 확보하기가 어렵다는 결론을 내릴 수 있다. 이에 대해 財政學者들은 세계적으로 거의 모든 국가에서 세외수입 확보수준이 적절한 수준에 미달하고 있다는 데 대체로 의견의 일치를 보고 있다<sup>20)</sup>. 이는 세외수입 확충에 대한 주민의 저항에 따라 지방자치단체가 부담해야 하는 政治的 費用이 대체수단이 되는 중앙정부의 補助金, 交付稅 등의 경우보다 크기 때문에 나타나는 현상으로서 다른 한편으로는 거의 모든 국가에서 移轉財源의 규모가 적정수준보다는 크다는 점을 시사하는 것이다.

20) Bird(1993), Shah(1991), Bird, Ebel and Wallich(1995) 참조.

## 第4章 國稅·地方稅 配分現況 및 發展方向

지금까지 우리는 중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 관한 이론에 대해 검토하고(第2章) 우리나라의 地方財政 規模와 歲入構造를 주요 외국과 비교·검토함으로써 중앙·지방간 재원배분 방향의 대체적인 윤곽을 제시하였다(第3節). 본장(第4章)과 다음 장(第5章)에서는 보다 구체적인 사안으로 들어가 국세·지방세간 세목의 조정과 財政調整制度의 개편에 대해 검토한다. 세외수입이 지방재정에서 차지하는 비중은 40% 이상으로 지방재정에서 매우 중요한 역할을 하고 있으나 稅外收入의 擴充 또는 合理化 문제는 중앙·지방간 재원조정의 문제라기보다는 지방자치단체의 내부적인 문제라고 할 수 있으므로 中央·地方間 財源調整을 주요 목표로 하는 본 연구의 대상에서 제외하였다.

본장에서는 먼저 우리나라의 國稅·地方稅 配分現況을 검토하고 그 다음에 第2章에서 제시한 기준들에 비추어 현행 우리나라의 세목들이 地方稅로서 적합한지 여부를 평가한다. 그리고 이러한 평가를 근거로 향후 국세·지방세 배분체계의 발전방향을 모색한다.

### 第1節 우리나라의 國稅·地方稅 配分現況

#### 1. 國稅·地方稅 配分體系

우리나라의 세목은 총 31개로 그 중 16개가 국세이며 15개가 지방세로 되어 있다. 國稅 중에서 가장 중요한 비중을 차지하는 것은

&lt;表 4-1&gt; 國稅・地方稅 稅源配分 現況(1995年)

	中 央	地 方			
		廣域自治團體		基礎自治團體	
		廣域市	道	區	市・郡
所得課稅	所得稅 法人稅 不當利得稅	住民稅 農地稅			住民稅 農地稅
消費課稅	附加價值稅 特別消費稅 酒 稅 <sup>1)</sup> 電 話 稅 <sup>1)</sup> 印 紙 稅 證券去來稅 關 稅	담배消費稅			담배消費稅
財產課稅	相續・贈與稅 土地超過利得稅 <sup>1)</sup> 資產再評價稅	取得稅 登錄稅 自動車稅	取得稅 登錄稅	財產稅 綜合土地稅	財產稅 綜合土地稅 自動車稅 <sup>2)</sup>
目的稅	教 育 稅 農漁村特別稅 交 通 稅 <sup>4)</sup>	都市計劃稅 <sup>3)</sup> 共同施設稅 <sup>3)</sup> 地域開發稅	共同施設稅 <sup>3)</sup> 地域開發稅	事業所稅 <sup>5)</sup>	都市計劃稅 <sup>3)</sup> 事業所稅 <sup>5)</sup>
其 他		屠畜稅 競走・馬券稅	免許稅 競走・馬券稅	免許稅	屠畜稅
移轉財源		地方交付稅：內國稅의 13.27 % 地方教育財政交付金：內國稅의 11.8 % 地方讓與金：酒稅의 80 %，電話稅 全額，土地超過利得稅의 50 % 地方教育財政讓與金：教育稅			

註：1) 地方讓與金에 관련된 稅目임.

2) 自動車稅는 사용자 비용의 성격이 강하나 우리나라에서는 財產으로 취급하여 財產課稅에 포함시킴.

3) 目的稅이나 財產課稅에 포함될 수 있음.

4) 目的稅이나 消費課稅에 포함될 수 있음.

5) 目的稅인 事業所稅는 從業員割과 財產割로 구분되는데 從業員割은 所得課稅에, 財產割은 財產課稅에 포함될 수 있음.

소비과세로 16개의 국세 세목 중 附加價值稅, 特別消費稅, 酒稅, 電話稅, 印紙稅, 證券去來稅, 關稅, 交通稅<sup>1)</sup>의 8개 세목이 이에 속한다. 소득과세로는 개인소득과 비법인 기업소득에 부과되는 所得稅와 法人稅, 不當利得稅가 있다. 재산과세에 속하는 국세로는 相續·贈與稅, 土地超過利得稅, 資產再評價稅가 있으며 그외의 기타과세로 목적세인 教育稅와 農漁村特別稅, 交通稅가 있다. 이처럼 16개 세목으로 구성되어 있는 국세는 각각 개별 세법에 의해서 관리되고 있다.

반면 15개 지방세 세목은 모두 지방세법에 의해서 관리되는데, 소득과세로는 소득세와 법인세에 부가되는 住民稅, 農地稅, 事業所稅 從業員割이 있으며 소비과세는 담배消費稅뿐이다. 15개 세목 중 取得稅, 登錄稅, 自動車稅, 財産稅, 綜合土地稅, 都市計劃稅, 共同施設稅, 事業所稅 財産割의 8개 세목이 광의의 재산과세로 분류되며 위 분류에 속하지 않는 기타 세목으로는 地域開發稅, 競走·馬券稅, 屠畜稅, 免許稅의 네 가지가 있다. 15개의 세목 중 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 사업소세는 目的稅이고 나머지 11개 세목은 普通稅이다.

지방세는 다시 광역자치단체 세목과 기초자치단체 세목으로 구분되는데 광역시 지역의 경우 財産課稅인 재산세, 종합토지세, 사업소세, 기타과세인 면허세만이 해당 기초자치단체 세목이며 그외의 11개 세목은 광역자치단체에 속한다. 반면, 道地域의 경우 재산과세인 취득세, 등록세, 공동시설세, 기타과세인 지역개발세, 경주·마권세, 면허세가 廣域自治團體에 속하며 그외의 9개 세목은 기초자치단체에 속한다.

지방세의 내역을 보다 자세히 살펴보면 住民稅의 경우 均等割과 所得割로 구분되는데, 균등할의 과세대상은 각 개인과 법인으로 個

1) 交通稅는 목적세이나 소비과세에도 포함된다.

人均等割은 세대당 1,000(郡)~4,500(인구 500만 이상인 市)원으로 지역에 따라 차등부과되며 法人均等割은 사업장별로 부과되는데 稅額은 자본금과 종업원 수를 기준으로 5만~50만원이다. 所得割은 우리나라의 주요 所得課稅인 소득세와 법인세, 농지세에 부가되는데 표준세율은 각 所得課稅額의 10%이다. 주민세의 경우 彈力稅率의 적용이 허용되므로 각 지방자치단체는 앞에서 언급한 標準稅率의 50% 범위 내에서 세율을 가감하여 조정할 수 있다. 주민세는 광역시 지역에서는 광역자치단체 세목으로 분류되며 기타 지역에서는 기초자치단체 세목에 포함된다.

또한 광역시 지역에서는 광역자치단체 세목이며 기타 지역에서는 기초자치단체 세목인 農地稅는 벼, 과수, 인삼 등 농작물을 재배하여 얻은 收益에서 必要經費 등을 제외한 農家收入에 대해 과세하는 조세인데 세율이 최저 3%(課稅標準이 400만원 이하)에서 최고 50%(5천만원 초과)에 걸쳐 분포되어 있는 累進課稅體系를 갖추고 있다.

지방세 중 유일한 소비과세인 담배消費稅도 광역시 지역에서는 광역자치단체 세목이며 기타 지역에서는 기초자치단체 세목에 속하는데, 제조담배에 대하여 從量稅 형식으로 부과하며 납세의무자는 韓國담배人蔘公社, 輸入담배 販賣業者, 외국으로부터의 搬入者이다. 세율은 켈런의 경우 20개비당 460원이며, 파이프담배 910원(50그램당), 엽켈런 2,600원(50그램당) 등이다. 1996년 7월 1일부터는 담배소비세에 담배消費稅額의 40%에 해당하는 教育稅가 부가되고 있다.

광역자치단체 세목인 取得稅는 부동산, 차량, 건설기계, 임목, 항공기, 골프장·콘도미니엄, 종합체육시설 회원권을 취득할 때 과세하는 세목으로 과세표준은 취득 당시의 時價標準額 또는 實際去來價額이며 세율은 일반 재산의 경우 2%, 사치성 재산이나 법인의 비업무용 토지에 대해서는 15%가 적용되고 대도시 내 공장의 신설 또는 증설에 대해서는 10%가 적용된다. 등록세는 財產權 또는 기

타 權利의 移轉·變更 또는 消滅에 관한 사항을 登錄 또는 登記할 때 부과하는 세목으로 광역자치단체 세목이며, 과세표준은 취득세의 과세표준과 같고 등록하는 권리의 내용에 따라 0.3~1%의 다양한 세율이 적용된다. 대도시 내의 법인 설립, 분점 또는 지점의 설립이나 이전 등에 대해서는 일반 세율의 5배로 重課稅한다.

광역시 지역에서는 광역자치단체 세목이며 기타 지역에서는 기초자치단체 세목인 自動車稅는 과세대상을 승용차, 승합차, 화물자동차, 특수자동차, 삼륜 이하 소형자동차 등으로 구분하고 각각에 대해 또 다시 업무용·비업무용 또는 대형·소형 등으로 구분하여 다른 세율을 적용한다.

건축물, 선박, 항공기 등에 대해 부과하는 財産稅는 기초자치단체 세목으로 과세표준은 時價標準額이며 세율은 일반재산의 경우 0.3%이고, 고급 또는 사치성 재산이나 대도시 내 신설 또는 증설된 공장에 대해서는 최고 5배까지 重課稅하고 있다. 단 주택에 대해서는 0.3(1,200만원 이하)~7%(4천만원 초과)의 超過累進稅率을 적용한다.

역시 기초자치단체 세목인 綜合土地稅의 경우 주거용 토지, 부재지주소유 농지, 법인소유 농지, 임야, 공장용지의 기준초과 토지, 목장용지의 기준초과 토지, 나대지, 잡종지 등은 종합합산되어 0.2(2천만원 이하)~5%(50억원 초과)로 累進課稅되며, 일반영업용 건축물 부속토지는 別途合算하여 0.3(1억원 이하)~2%(500억원 초과)로 누진과세되고 자경농지, 특수개발림, 자연환경림, 문화재보유림, 종중림, 영업체확인허가림, 목장용지(기준면적 내) 등에 대해서는 0.1%의 세율로 分離課稅된다. 공장용지 역시 기준면적에 한해서 분리과세되는데 세율은 0.3%이며, 골프장, 별장, 200평 초과 주택지에는 5%의 세율이 적용된다.

都市計劃稅는 광역시 지역에서는 광역자치단체 세목이며 기타 지역에서는 기초자치단체 세목인데 도시계획구역 내의 土地·建築物

課稅時價標準額에 대해 0.2%의 표준세율이 적용되며 지방자치단체는 條例를 통해서 0.3% 한도 내에서 당해연도분 세율을 정할 수 있다.

광역자치단체 세목인 共同施設稅는 건축물, 선박의 과세시가표준액에 대해 0.06(500만원 이하)~0.16%(5천만원 초과)의 累進稅率體系가 적용되며, 화재위험이 높은 건축물에 대해서는 2배로 重課된다. 역시 광역자치단체 세목인 地域開發稅는 발전용수, 지하수 개발, 지하자원 채광자 등에 대해 과세하는 세목이다. 세율은 發電에 이용된 물의 경우 10m<sup>3</sup>당 1원이며 飲用水로 판매하기 위하여 채수된 물에 대해서는 1m<sup>3</sup>당 100원, 채광된 광물에 대하여는 鑛物價額의 1천분의 1, 컨테이너에 대하여는 1TEU당 1만 5천원이 과세되는데 각 지방자치단체는 표준세율의 50% 범위 내에서 세율을 조정할 수 있다.

기초자치단체 세목인 事業所稅는 財産割과 從業員割로 구분되는데, 재산할은 事業所 延面積의 1m<sup>3</sup>당 250원이고 종업원할은 從業員 給與의 0.5%이다. 광역자치단체 세목인 경주·마권세는 勝者投票權 또는 勝馬投票權의 10%이며, 면허세는 광역시 지역에서는 기초자치단체 세목이고 기타 지역에서는 광역자치단체 세목인데 면허의 종류와 지역의 특성에 따라 3천원에서부터 4만 5천원까지 과세되고 있다. 한편 屠畜稅는 광역시 지역의 경우 광역자치단체 세목이고 기타 지역의 경우 기초자치단체 세목인데 표준세율은 도축되는 소나 돼지 시가의 1%이며 각 지방자치단체의 사정에 따라 1% 이하로도 조정이 가능하다.

이와 같은 우리나라의 국세·지방세 배분체계는 몇 가지 특징을 갖고 있는데, 첫째, 所得課稅와 消費課稅는 주로 국세로, 財産課稅는 주로 지방세로 배분됨으로써 이론적인 國稅·地方稅 配分原則에 부합한다는 점이다. 둘째, 지방자치단체의 소득과세 및 소비과세는 극히 일부에 한정되어 있으며, 특히 광역시 지역의 기초자치단체인

區와 기타 지역의 광역자치단체인 道는 거의 전적으로 재산과세에 의존하고 있다. 셋째, 地方稅法에 의해서 15개 지방세 세목에 대한 課稅標準과 稅率이 결정되어 있으며 극히 일부의 세목(6개 세목)에 대해서만 지방자치단체가 세율 또는 과세표준을 정해진 범위 내에서 조정할 수 있다. 그러므로 우리나라의 15개 지방세 세목 중 Bird(1993)가 이야기하는 진정한 의미의 지방세<sup>2)</sup>에 포함될 수 있는 것은 적어도 세율이나 과세표준의 탄력적인 적용이 허용되는 6개 세목뿐이라고 할 수 있다. 다섯째, 담배소비세의 경우 道地域에서는 기초자치단체 세목으로 분류되고 있는데 이는 消費稅가 기초자치단체보다는 광역자치단체의 세목으로서 더 적합하다는 이론적인 결론과 상치하는 것이다.

## 2. 國稅·地方稅 收入의 現況 및 地方稅 收入의 構造

세목의 숫자로 보면 국세 세목이 16개이고 지방세 세목이 15개이므로 서로 비중이 엇비슷한 것처럼 보이나 稅收入을 보면 국세와 지방세 사이에 커다란 차이가 있다. <表 4-2>는 우리나라 總租稅收入에 대한 국세·지방세 배분비율의 변천을 보여 주고 있다. 1974년에는 國稅가 총조세수입의 89.43%를 차지하였고 地方稅가 나머지인 10.57%를 차지하였으나, 그 후 지방세의 비중이 점차 증가하여 1994년에는 21.87%를 기록한 반면 국세의 비중은 78.13%로 감소하였다. 그러나 아직 조세수입의 대부분은 國稅收入이라고 할 수 있다. 우리나라의 中央財政과 地方財政의 비중이 거의 엇비슷하다는 점을 고려해 볼 때 이와 같은 지나친 국세의존은 지방재정의 中央依存度가 높음을 의미한다고 할 수 있다.

2) 第2章 참조.

&lt;表 4-2&gt; 國稅와 地方稅 收入의 變遷

(單位: 백만원, %)

	國 稅		地 方 稅		合 計	
	稅 額	構成比	稅 額	構成比	稅 額	構成比
1974	913,673	89.43	107,986	10.57	1,021,659	100.00
1975	1,390,979	89.75	158,790	10.25	1,549,769	100.00
1976	2,092,747	90.47	220,566	9.53	2,313,313	100.00
1977	2,622,682	88.63	336,575	11.37	2,959,257	100.00
1978	3,652,262	89.18	443,251	10.82	4,095,513	100.00
1979	4,761,708	88.83	599,040	11.17	5,360,748	100.00
1980	5,807,700	88.32	767,691	11.68	6,575,391	100.00
1981	7,257,938	88.81	914,414	11.19	8,172,352	100.00
1982	8,396,435	88.24	1,119,206	11.76	9,515,641	100.00
1983	10,050,718	87.79	1,397,226	12.21	11,447,944	100.00
1984	10,899,724	87.84	1,508,492	12.16	12,408,216	100.00
1985	11,876,427	87.77	1,654,942	12.23	13,531,369	100.00
1986	13,606,319	88.26	1,809,705	11.74	15,416,024	100.00
1987	16,343,709	88.17	2,192,358	11.83	18,536,067	100.00
1988	19,484,192	86.27	3,099,969	13.73	22,584,161	100.00
1989	21,234,100	81.06	4,960,844	18.94	26,194,944	100.00
1990	26,847,430	80.83	6,367,366	19.17	33,214,796	100.00
1991	30,319,825	79.05	8,035,159	20.95	38,354,984	100.00
1992	35,218,429	78.82	9,462,106	21.18	44,680,535	100.00
1993	39,260,605	78.07	11,026,067	21.93	50,286,672	100.00
1994	47,261,748	78.13	13,231,091	21.87	60,492,839	100.00

資料: 國稅廳, 『國稅統計年報』, 各 年度.

주요 외국의 國稅·地方稅 稅源配分 現況에 대해 살펴보면 <表 4-3>과 같다. 우리나라의 總租稅收入에서 國稅가 차지하는 비중은 비교적 높은 편이다. 單一型 國家 中에서는 영국(95.8%)과 프랑스(89.5%)가 우리나라보다 높고, 聯邦型 國家 中에서는 호주(75.3%)와 독일(73.6%)이 우리나라보다 다소 낮은 것으로 나타났

다. 그외의 국가들은 미국, 스웨덴, 일본이 60%대, 캐나다가 50%대로 우리나라보다 많이 낮다. 이 통계만으로 볼 때 우리나라의 중앙·지방간 세원배분이 특히 중앙에 편중되어 있다거나 또는 지방에 편중되어 있다고 단정적으로 결론을 내리기는 어렵다. 대체로 연방형 국가보다는 세원이 중앙에 편중되어 있는 편이나, 우리나라가 단일형 국가임을 인식한다면 순전히 地方財政의 擴充을 위해서 또는 地方財政自立度の 제고를 위해서 국세의 일부를 지방으로 이전하여야 한다는 주장은 크게 설득력을 갖기 어렵다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 <表 4-2>와 <表 4-3>의 국세·지방세 구분은 다분히 형식적인 분류에 기초하고 있다는 점이다. 만약 稅收入의 使用主體를 중심으로 분류한다면 內國稅의 13.27%에 해당하는 지방교부세를 지방세 수입으로 간주하는 것이 적절하며 역시 내국세의 11.8%인 地方教育財政交付金, 酒稅의 80%, 電話稅 전액, 土地超過利得稅의 50%인 地方讓與金<sup>3)</sup>, 교육세를 재원으로 하는 지방교육양여금을 모두 지방재원으로 분류하는 것이 적절하다. 이 경우 중앙재원과 지방재원의 비율은 서로 엇비슷한 수준이 될 것이다. 한편 稅收入의 決定權限을 중심으로 본다면 지방세 수입의 대부분을 국세로 간주하는 것이 타당하며 이 경우 지방세 수입은 3조 5,627억원(<表 3-6> 참조)으로 실제 지방세 수입의 26.9%에 불과하게 된다<sup>4)</sup>. 이 기준에 따르면 우리나라의 國稅·地方稅 配分比率은 94.1 : 5.9로서 서구의 선진국에 비해 지방세 비중이 상당히 낮은 편이다.

3) 1997년부터는 酒稅 전액이 讓與金 財源이 된다.

4) <表 3-6>에 나타난 地方稅 收入 13조 2,278억원에 대한 비중이다.

<表 4-2>에 나타난 지방세 수입 총계는 13조 2,311억원으로 이는 <表 3-6>에 나타난 것과 약간 다른데, <表 3-6>은 內務部에서 발표한 자료이고 <表 4-2>는 國稅廳에서 발표한 자료이다. 본 보고서에서는 주로 內務部 發表資料를 사용하였으나 <表 4-2>와 같이 중앙재정에 관한 통계와 비교할 필요가 있을 때에는 부득이 國稅廳 또는 다른 기관에서 발표한 자료를 이용하였다.

&lt;表 4-3&gt; 主要國의 中央政府와 地方自治團體間 稅源配分

(單位: %)

		國稅	地方稅	合計
單一型 國家	韓國(1994)	78.1	21.9	100.0
	日本(1994)	62.4	37.6	100.0
	스웨덴(1994)	64.4	35.6	100.0
	프랑스(1994)	89.5	10.6	100.0
	英國(1994)	95.8	4.2	100.0
聯邦型 國家	美國(1993)	65.2	34.9	100.0
	獨逸(1991)	73.6	26.5	100.0
	濠洲(1994)	75.3	24.7	100.0
	캐나다(1991)	51.3	48.7	100.0

資料: 國稅廳, 『國稅統計年報』, 1995.

日本 地方財政協會, 『地方財政統計年報』, 1994.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995.

최근의 지방세 수입의 구성을 국세 수입의 구성과 비교하여 보면 <表 4-4>와 같다. 1994년의 경우 지방세에서 財產課稅가 차지하는 비중은 68.6%였으며, 소비과세와 소득과세는 각각 15.7%, 12.4%를 차지하였다. 지방세로서 소비과세에 포함되는 세목은 담배消費稅 하나뿐이며 소득과세는 住民稅와 農地稅, 事業所稅 從業員割로 구성되나 농지세의 세수입은 미미하다. 한편 국세에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 消費課稅로 전체 국세 수입의 52.2%를 차지하였으며 그 다음이 所得課稅로서 39.8%를 차지하였다. 그러나 재산과세가 국세에서 차지하는 비중은 稅收入을 기준으로 보았을 때 2.2%에 불과하다.

개별 세목별로 보면 지방세의 경우 登錄稅와 取得稅가 각각 지방세 수입의 23.6%, 17.8%를 차지하였고 담배消費稅가 15.7% 住民稅가 10.4%를 차지하였다. 국세의 경우에는 소비과세인 附加價値稅가 국세 전체의 27.9%를 차지하였고 所得稅 24%, 法人稅 15.8%

<表 4-4> 國稅와 地方稅 收入의 稅目別 構成(1994年)

(單位: 백만원, %)

	國 稅			地 方 稅 <sup>1)</sup>		
	稅 目	稅 收	構成比	稅 目	稅 收	構成比
所得課稅	所得稅	11,207,767	24.0	住民稅	1,360,829	10.4
	法人稅	7,387,568	15.8	農地稅	2,309	-
	不當利得稅	0	0.0	事業所稅 <sup>2)</sup>	256,409	2.0
	小 計	18,595,335	39.8	小 計	1,619,547	12.4
消費課稅	附加價值稅	13,057,973	27.9	담배消費稅	2,052,035	15.7
	特別消費稅	2,445,573	5.2			
	酒稅	1,545,787	3.3			
	電話稅	458,696	1.0			
	印紙稅	275,300	0.6			
	證券去來稅	684,030	1.5			
	關稅	3,448,887	7.4			
	交通稅	2,457,167	5.3			
小 計	24,373,413	52.2	小 計	2,052,035	15.7	
財產課稅	相續·贈與稅	907,420	1.9	取得稅	2,327,158	17.8
	土地超過利得稅	56,085	0.1	登錄稅	3,085,663	23.6
	資產再評價稅	86,406	0.2	自動車稅	1,296,874	9.9
				財產稅	480,659	3.7
				綜合土地稅	1,028,311	7.9
				都市計劃稅	564,185	4.3
				共同施設稅	179,606	1.4
	小 計	1,049,911	2.2	小 計	8,962,456	68.6
其 他	教育稅	2,539,578	5.4	地域開發稅	54,471	0.4
	農漁村特別稅	169,509	0.4	競走·馬券稅	176,805	1.4
				屠畜稅	29,883	0.2
				免許稅	168,604	1.3
小 計	2,709,087	5.8	小 計	429,763	3.3	
總 計	46,727,746	100.0	總 計	13,063,801	100.0	

註: 1) 이 表에 나타난 地方稅 收入 總計가 <表 4-2>에 나타난 것과 다른 이유는 <表 4-2>에는 過年度 收入이 포함된 반면 이 表에서는 除外되었기 때문이다.

2) 事業所稅의 경우 從業員割은 所得課稅로, 財產割은 財產課稅로 區分하는 것이 타당하나 『地方財政年鑑』에는 事業所稅가 從業員割과 財產割로 區分되어 있지 않아 편의상 事業所稅 全體를 所得課稅에 포함시켰음. 內務部에서 발간한 『地方稅政年鑑』에 의하면 1994년 事業所稅의 79%가 從業員割이었음.

資料: 國稅廳, 『國稅統計年報』, 1995.

內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

의 순이다. 그외 세목의 경우 국세 중에서는 關稅가 7.4%로 비교적 높은 비중을 차지하였으며, 지방세 중에서는 自動車稅가 9.9%, 綜合土地稅가 7.9%로 비교적 높은 비중을 차지하였다. 기타 다른 세목들은 5% 내외 또는 그 이하의 비중을 차지하였다.

소득과세, 소비과세, 재산과세의 비중을 외국과 비교해 보면 <表 4-5>와 같다. 주요 선진국의 稅收入 構成은 국가에 따라 크게 차이가 나지만, 대체로 중앙정부의 경우 대부분의 세수입을 所得課稅와 消費課稅에 의존하고 있으며 지방자치단체의 경우 財產課稅에 대한 의존도가 높은 편인데 지방자치단체 중에서도 특히 기초자치단체의 재산과세에 대한 의존도가 높은 것으로 나타났다. 이는 재산과세의 경우 租稅의 外部效果가 적어 지방세로서 적절하다는 이론적인 결론을 반영한 것이라고 할 수 있다.

이 표에 나타난 국가 중에서 미국과 호주, 캐나다의 경우 中央政府 稅收入의 3분의 2 이상이 소득과세 수입이며 일본의 경우에도 중앙정부 세수입의 63.2%가 所得課稅이다. 그외의 국가들 즉, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴에서는 소득과세와 소비과세의 비중이 유사하거나 소비과세의 비중이 소득과세의 비중보다 높다. 일본의 경우 財產課稅가 중앙정부 세수입에서 차지하는 비중은 10% 정도이며, 그외의 국가 중에서는 영국이 9%로 재산과세의 비중이 비교적 높으며 스웨덴 7.2%, 프랑스 4%의 순이다.

지방자치단체는 연방형 국가의 경우 세수입의 거의 대부분을 재산과세 수입에 의존하고 있다. 반면 단일형 국가의 경우에는 지방자치단체 세입에서 所得課稅 또는 其他課稅가 차지하는 비중이 비교적 높은 편이다. 다만 독일은 예외적으로 연방형 국가임에도 불구하고 基礎自治團體 收入의 대부분을 소득과세에 의존하고 있다<sup>5)</sup>.

5) 獨逸의 지방세 수입에서 所得課稅와 消費課稅의 비중이 다른 국가에 비해 높은 것은 법인세, 부가가치세 등이 공동세 형태로 운영되기 때문이다. 이러한 세목은 Bird(1993)가 이야기하는 진정한 의미의 지방세라고 할 수 없다.

<表 4-5> 主要國의 稅收入 構成

(單位：%)

			所得課稅 <sup>1)</sup>	消費課稅	財產課稅	其 他 <sup>2)</sup>
單一型 國 家	韓 國 (1994)	中央	39.8	52.2	2.2	5.8
		地方(廣域)	10.5	10.8	75.3	3.4
		地方(基礎)	17.3	25.8	53.8	3.1
	日 本 (1993)	中央	63.2	25.2	9.9	1.7
		地方	57.5	8.4	28.3	5.8
	스웨덴 (1993)	中央	30.5	59.0	7.2	2.3
		地方	99.6	0.4	—	—
	프랑스 (1993)	中央	40.9	54.0	4.0	1.1
		地方	13.2	5.0	34.0	47.8
	英 國 (1993)	中央	45.5	42.4	9.0	2.2
地方		—	—	76.7	23.3	
聯邦型 國 家	美 國 (1993)	中央	88.8	9.3	1.8	0.1
		地方(廣域)	38.6	49.4	3.9	8.0
		地方(基礎)	5.7	14.8	75.4	4.2
	獨 逸 (1993)	中央	38.9	61.0	0.1	—
		地方(廣域)	56.6	32.1	6.0	5.3
		地方(基礎)	81.1	0.5	17.8	0.6
	濠 洲 (1993)	中央	72.6	27.0	—	0.4
		地方(廣域)	24.0	16.1	31.5	28.5
		地方(基礎)	—	—	99.5	0.5
	캐나다 (1993)	中央	69.7	30.3	—	—
		地方(廣域)	50.4	37.7	5.9	6.0
		地方(基礎)	—	0.2	85.1	14.7

註：1) 社會保障 寄與金, payroll tax 포함.

2) 稅外收入으로 분류되지 않는 使用者課稅(taxes on use) 등.

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1994*, 1995.

광역자치단체인 州政府의 경우 전반적으로 기초자치단체에 비해 財産課稅 依存度가 낮으며 소득과세 및 소비과세 의존도가 높다. 반면 우리나라의 경우 광역자치단체, 기초자치단체를 불문하고 財産課稅의 비중이 높으며 특히 광역자치단체가 그러한데 이러한 경향은 광역시 지역보다는 道地域이 더 심하다. 단일형 국가의 지방자치단체의 경우 스웨덴과 일본은 所得稅의 비중이 높으며 영국과 프랑스는 재산과세와 기타과세의 비중이 높다.

한편 地方稅 收入의 지역별 분포를 보면 <表 4-6>과 같다. 이 표에 의하면 대구, 대전, 부산, 서울 등 廣域市 地域의 지방세 수입이 많은 편이며, 道地域의 경우 경기, 제주, 강원 지역의 지역내총생산 대비 지방세 수입의 비율이 높은 편이고, 경기, 제주, 경남, 충북의 1인당 세부담액이 높은 편에 속하는 것으로 나타났다. 이 자료를 이용하여 1人當 地方財政 歲入規模와 1人當 地方稅 收入間 어떤 관계가 있는지 추정해 보면 아래 식과 같다.

$$(1인당 지방재정 세입) = 1714.8596 - 1.8166 \times (1인당 지방세 수입) - 242.680 \times (\text{가변수}) \quad (4-1)$$

$$(t\text{통계량}) \quad (9.9082) \quad (-2.1749) \quad (-2.6890)$$

$$R^2 = 0.6703$$

여기서 假變數는 대도시를 1, 그 이외의 지역을 0으로 놓은 것이다. 이 가변수에 대한 추정계수가 통계적 유의성이 있는 陰(-)의 수치로 나온 것에서 도시지역이 비도시지역에 비해 1인당 지방재정 규모가 작다는 第3章의 분석결과를 다시 한번 확인할 수 있다.

이 추정결과는 또한 다른 조건이 같을 경우 1인당 地方稅 收入이 많을수록 1인당 地方財政 歲入은 적어진다는 점을 시사한다. 이는 우리나라의 地方財政調整이 공공재 공급비용에 중점을 두고 있다는 점을 또 한번 입증하는 것으로서 地方稅 徵收의 효율성을 저해할 만큼 지나치게 형평성을 강조하고 있는 것이 아닌가 하는 의문을 품게 한다. 地方財政調整制度 중 교부세는 기준재정수요액과 지방

<表 4-6> 地方稅 收入의 地域別 分布(1993年)

(單位：%, 圓)

	地方稅 收入/GRP	住民 1人當 地方稅 收入
서울 市	4.67	305,439
其他 廣域市 平均	4.92	259,329
釜山	5.08	251,679
大邱	5.56	258,460
仁川	4.17	269,454
光州	4.29	217,589
大田	5.53	312,814
道 平均	3.55	220,592
京畿	4.75	295,872
江原	3.84	187,154
忠北	3.29	200,283
忠南	3.04	163,932
全北	3.30	163,098
全南	2.18	133,233
慶北	3.09	194,386
慶南	2.88	231,175
濟州	4.71	234,501
平均	4.12	250,267

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 1994.

統計廳, 『地域統計年報』, 1995.

統計廳, 『1960~2000 市·道別 推計人口』, 1994. 6.

세 수입의 80%를 의미하는 기준재정수입액간의 격차를 보전하여 주는 방식으로 운영되고 있으므로 기준재정수요액이 같다면 지방세 수입이 많은 지역이 교부세를 적게 배분받지만 總財政規模는 더 커야 한다. 그럼에도 불구하고 지방세 수입의 계수가 음(-)의 수치로 나온 것은 1인당 지방세 수입이 비교적 많은 도시지역의 1인당 基準財政需要額이 다른 지역에 비해 적게 책정되기 때문이라고 할 수 있다. 또한 원칙적으로 지방세 수입 규모와는 무관하게 배분되

는 地方讓與金과 國庫補助金 배분에 있어서도 형평성을 고려하여 도시지역과 비도시지역을 차별하는 경우가 많다. 이와 같은 우리나라의 地方財政調整制度 운영실태를 고려할 때 우리나라의 地方財政規模는 궁극적으로 지방재정조정제도에 의해서 결정된다고 할 수 있으며, 이렇게 결정된 地方財政規模는 중앙정부에서 산정한 재정 수요 규모에 크게 의존하며, 자체세입 확보 능력과는 오히려 逆(-)의 관계를 갖고 있다고 할 수 있다.

### 3. 要約 및 政策示唆點

우리나라의 國稅·地方稅 配分體系와 歲人構造를 살펴보면 가장 먼저 눈에 띄는 특징은 적어도 형식적인 관점에서만 본다면 다른 국가들과 비교하여 볼 때 國稅의 비중이 지나치게 높은 반면 地方稅의 비중은 지나치게 낮다고 이야기하기 어렵다는 점이다. 그러나 경제적인 관점에서 지방자치단체가 政策決定權을 갖고 있는 진정한 의미의 지방세가 우리나라의 總租稅收入에서 차지하는 비중은 6%도 안 되는 매우 낮은 수준이다.

그러므로 우리나라 국세·지방세 배분체계의 개편에 있어서 가장 시급한 과제는 새로운 地方稅 稅目的 新設, 현행 지방세 세목의 稅負擔 引上, 國稅의 地方稅로의 移讓 등 지방세 수입을 증대시키는 조치보다는 지방세에 대한 정책결정권을 지방자치단체에 이양하는 것이라고 할 수 있다. 현재 진행되고 있는 우리나라의 國稅·地方稅 배분에 대한 논의에서는 대체로 지방세 결정권의 자율성 증대보다는 地方稅 收入의 擴充이 더욱 강조되고 있는데<sup>6)</sup> 이는 중앙정부와 지방자치단체의 이해가 일치되어 나타나는 현상이다. 중앙정부는 지방자치단체로의 지방세 결정권 이양을 꺼리는 경향이 있는데,

6) 地方財政發展企劃團(1996) 참조.

이는 지방에 대한 統制力이 약화될지도 모른다는 우려와 지방자치단체의 자율적인 財政運營 能力에 대한 불신에 그 원인이 있다. 또한 지방자치단체는 자체적인 의사결정을 통해서 지방세 수입을 확대하기보다는 중앙정부가 세율을 인상하여 지방세 수입을 인상시켜 주기를 원하는데 이는 地方自治團體 歲入擴大의 책임을 중앙정부로 전가하는 것이다.

우리나라는 선진국들에 비해 지방자치단체 세입의 財產課稅 依存度가 비교적 높은 편인데 이는 이론적인 국세·지방세 배분원칙에 부합하는 것이다. 즉, 다른 국가들에 비해서 우리나라의 국세·지방세 배분이 보다 이론적인 원칙을 충실히 지키고 있다는 점을 시사한다. 단, 우리나라의 경우 지나친 재산과세에의 의존으로 인하여 地方稅 收入의 伸張性과 稅收의 充分性이 부족하다는 것이 문제가 되고 있는데, 이러한 문제를 다른 국가들에서는 이론적인 배분원칙에서는 다소 벗어나더라도 所得課稅와 消費課稅에 대한 지방자치단체의 과세권을 인정함으로써 해결 또는 완화하고 있다.

이와 관련하여 우리나라가 취하고 있는 방식이 우월한가 아니면 서구의 선진국들이 취하고 있는 방식이 우월한가에 대한 대답은 여러 가지 國稅·地方稅 配分基準에 대한 가치판단에 따라서 달라진다. 지방자치체의 효율적인 운영을 위해서 필요한 가장 중요한 전제조건이 地方財政의 自律性이라는 Oates(1993)의 주장을 받아들인다면 다른 배분원칙에 다소 위배되더라도 서구의 선진국들처럼 지방자치단체의 소비과세 또는 소득과세에 대한 課稅權을 확대하여야 할 것이다. 그러나 Oates(1993)는 지방재정의 자율성을 강조함과 동시에 자율적인 지방세는 세원의 이동에 대해 中立的인 稅目으로 구성되어야 한다는 점을 강조하고 있는데, 이러한 관점에서 그는 우리나라의 경우 담배消費稅를 지방세로 이양한 것은 지방세의 원칙에 부합되지 않는 것이라고 비판하였다.

국세, 지방세를 불문하고 우리나라는 전반적으로 선진국들에 비

해 소득과세의 비중이 낮은 편이다. 이는 앞으로 국가 전체적인 稅負擔을 擴大할 필요가 있을 때 소득과세를 강화할 여지가 있다는 것과 지방세 중 소득과세 또는 소비과세의 비중을 제고할 필요가 있을 때 국가 전체적인 租稅收入 構造의 관점에서 소득과세가 그 첫번째 대상이 될 수 있음을 시사하는 것이다.

또한 우리나라의 국세·지방세간 세목배분은 대체로 이론적인 원칙에 부합하나 지방세의 광역·기초자치단체간 배분에는 다소 문제의 소지가 있다는 점을 지적할 수 있다. 稅源의 移動性, 租稅輸出의 可能性 등에 비추어 볼 때 재산과세는 광역·기초자치단체에 모두 적합한 반면 地方所得稅와 消費稅는 기초자치단체보다 광역자치단체에 적합한 세목이다. 이러한 원칙에 따라 지방자치단체에 소득과세 또는 소비과세 권한을 부여하고 있는 선진국들은 소득과세와 소비과세를 대부분 광역자치단체에서 부과하도록 하고 있다. <表 4-5>에 나타난 국가 중 우리나라만 예외적으로 기초자치단체의 소득·소비과세 비중이 광역자치단체의 그것을 능가하고 있다. 이는 우리나라의 道地域에서 소득·소비과세를 基礎自治團體 稅目에 포함시키는 데서 기인하는 것으로 이론적 원칙과는 크게 다른 것이다.

우리나라 지방세 수입의 지역별 분포를 보면 대체로 인구밀도가 높은 광역시 지역의 1人當 地方稅 收入이 많은 편이며 도지역은 적은 편인데, 이는 공공재 공급비용이 높은 지역일수록 조세수입이 적다는 것과 나아가 지방재정의 地方稅 收入 依存度가 제고될 경우 지역간 재정력 격차가 커질 수 있음을 시사한다.

## 第 2 節 稅目別 評價

本節에서는 구체적인 세목별로 第2章에서 제시한 바 있는 지방세로서의 적절한 성격을 어느 정도 갖추고 있는지 평가하고 다음 절(第3節)에서는 本節의 평가와 本章 第1節의 우리나라 국세·지방세 배분체계에 대한 검토결과를 종합하여 國稅·地方稅 配分體系 및 地方稅制度의 개선방향을 모색한다. 第2章에서 우리는 응익성, 세원의 이동에 대한 중립성, 세수의 안정성, 신장성 및 충분성, 세원의 지역간 분포, 세무행정적 적합성 등 地方稅가 갖추어야 할 特性을 제시하고 각각의 기준에 따라 지방세로서 적절한 세목에는 어떤 것들이 있는지 개략적으로 평가하여 보았다. 이 기준들 중에서 應益性, 稅務行政의 容易性 등은 비교적 이론적인 논의를 통해 사전적으로 평가할 수 있으나 稅源의 移動性, 稅收의 伸張性, 安定性 및 充分性과 稅源의 分布는 국가에 따라 달라질 수 있으므로 이론적인 분석만으로는 부족하며 실증적인 분석이 필요하다. 그런데 이 중에서 세원의 이동성에 대해서는 우리나라의 경우 실증분석이 불가능하다. 이는 그동안 우리나라의 地方稅 負擔이 지역별로 차이가 없었기 때문에 나타나는 현상으로 세원의 이동성에 대한 평가는 부득이 이론적인 면에 국한할 수밖에 없다. 그러므로 본절에서는 먼저 실증적인 자료를 이용하여 우리나라의 각 세목별 세원의 분포, 세수의 안정성, 신장성 및 충분성을 검토하고 난 후 그 결과를 第2章에서 살펴본 이론적인 분석과 결합시켜 종합적인 평가를 하여 본다.

### 1. 稅源의 分布

地方稅가 갖추어야 할 중요한 덕목 중의 하나는 세원이 지역별로 고르게 분포되어 있어야 한다는 점이다. 세원이 특정지역에 편중되

어 있는 경우 다른 지역에 비해 상대적으로 세율이 빈약한 지역에 거주하는 주민은 지방자치단체로부터 충분한 공공서비스를 제공받지 못하거나 다른 지역과 같은 수준의 공공서비스를 제공받기 위해서 더 많은 稅金을 납부하여야 한다. 따라서 이 지역의 주민은 다른 지역으로 이동하기를 원하게 되며 이는 資源配分의 歪曲을 초래한다. 그러므로 가능한 한 세율이 각 지역에 고르게 분포되어 있는 세목을 지방세로 하는 것이 타당하다.

<表 4-7>은 地域別 住民 1人當 地方稅 規模를 지역소득<sup>7)</sup> 및 주요 국세와 비교해 본 것이다. 먼저 1人當 地域所得을 보면 대구가 524만 4천원으로 가장 낮으며 경남이 960만 1천원으로 가장 높아 지역별 최대격차는 1.83 : 1에 이르지만 이는 미국 1.9 : 1, 일본 2.1 : 1, 프랑스 4.8 : 1에 비해 그리 심한 격차는 아닌 것으로 보고되고 있다<sup>8)</sup>. 전국 평균을 100으로 하고 이를 기준으로 각 지역소득의 수준지수를 구해 보면 평균 이하인 지역 중에서 대구, 부산, 강원, 광주, 대전, 제주의 1人當 地域所得의 水準指數가 90 미만이며 경기와 충남이 90에서 100 사이를 나타내고 있다. 한편 가장 수준이 높은 경남의 수준지수는 139에 달하며 경북, 서울, 충북, 전남은 100이 넘는 것으로 나타났다.

이와 같은 지역소득의 분포와는 달리 1人當 地方稅 規模는 전남이 13만 7천원으로 가장 낮고 그 다음이 전북(18만 1천원), 충남(18만 6천원) 순이다. 1인당 지방세 규모가 가장 큰 지역은 경기로

7) 實際 地域所得은 지출측면과 분배측면을 고려하여 발생된 소득이 市·道間 所得移轉 過程을 거친 후 최종적으로 해당 市·道에 귀착되는 分配所得이어야 하나 현재는 地域內總生產(gross regional domestic product ; GRDP)만이 추계되고 있다. 지역내총생산은 國內總生產(GDP)과 마찬가지로 UN이 권고한 新國民計定體系(SNA)에 따라 추계되고 있다. 이 지표는 市·道간의 所得移轉이 고려되고 있지 않다는 측면에서 市·道間 住民所得水準이나 生活水準을 직접적으로 나타내는 지표로서는 한계를 갖고 있다.

8) 統計廳(1996), 張謹鎬(1996) 참조.

41만 8천원인데 이는 가장 낮은 전남의 3.05배에 달하는 규모이다. 地域所得에 비해 지역간 지방세 격차는 더욱 큰 것으로 나타났는데, 대체로 지역소득이 큰 지역의 지방세 규모가 큰 편이나 그 순위가 정확하게 일치하는 것은 아니다. 예를 들면 1人當 地方稅 規模가 가장 적은 전남의 경우 지역소득은 5위이며, 지역소득이 최하위인 대구의 지방세 규모는 5위이다.

<表 4-7> 住民 1人當 稅收入(1994年)

(單位：千圓)

	地域內總生產		地方稅		所得稅		法人稅		附加價值稅 <sup>1)</sup>	
	金額	順位	金額	順位	金額	順位	金額	順位	金額	順位
慶南	9,601	1	287.2	6	172.6	8	86.2	5	89.4	9
慶北	7,589	2	225.9	10	127.7	11	60.0	9	69.5	11
忠北	7,219	3	223.9	11	138.3	10	48.6	11	60.0	13
서울	7,160	4	357.5	3	519.2	1	480.1	1	313.7	1
全南	7,056	5	137.0	15	62.3	15	14.7	15	32.4	15
仁川	6,962	6	336.3	4	178.7	7	100.3	4	199.8	2
京畿	6,854	7	417.9	1	195.3	6	115.4	3	120.0	6
忠南	6,675	8	185.8	13	91.5	14	49.9	10	55.2	14
濟州	6,042	9	274.8	9	170.0	9	38.4	12	91.1	8
大田	6,003	10	390.4	2	239.1	4	119.3	2	131.2	4
全北	5,811	11	181.0	14	110.5	13	27.3	13	73.9	10
光州	5,718	12	279.1	8	232.4	5	66.2	7	126.5	5
江原	5,635	13	213.4	12	115.0	12	27.0	14	68.7	12
釜山	5,505	14	279.6	7	255.9	2	75.6	6	133.3	3
大邱	5,244	15	321.9	5	241.6	3	61.7	8	102.8	7
平均	6,874		301.0		255.5		171.0		151.1	

註：1) 附加價值稅의 경우 輸入分은 포함되지 않았음.

資料：國稅廳, 『國稅統計年報』, 1995.

統計廳, 『地域內總生產』, 1996.

소득세의 지역별 격차는 지방세의 격차보다 커서 최고와 최저의 비율이 8.3:1이며, 輸入分을 제외한 附加價値稅는 9.7:1, 法人稅는 이보다 훨씬 더 격차가 커서 32.7:1에 달한다. 법인세의 지역별 격차가 이렇게 큰 이유는 우리나라 法人의 主事務所가 대부분 서울에 몰려 있기 때문으로 서울의 48만원에 비해 두번째로 많은 대전은 11만 9천원으로 서울의 25%에도 못 미치는 수준이다.

다음으로 분포도에 대한 기초 통계치로 <表 4-8>에서는 地域內總生産과 所得稅, 法人稅, 附加價値稅, 特別消費稅, 酒稅, 電話稅, 相續稅 등 지방세로의 전환여부에 관심이 집중되고 있는 국세 세목들과 현행 지방세 각 세목의 加重變異係數<sup>9)</sup>를 보여주고 있다<sup>10)</sup>.

가중변이계수로 파악한 稅源의 分布度도 단순히 순위를 부여하여 최고와 최저의 범위를 알아본 <表 4-7>의 결과와 그리 차이가 나지 않는다. 이에 따르면 담배消費稅의 세원분포가 가장 보편적이며(0.14), 그 다음이 地域內總生産(0.15)인 것으로 나타났다. 國稅·地方稅의 전반적인 구성을 세원의 분포라는 측면에서 파악할 경우 현행 지방세 전체의 가중변이계수는 0.33으로 국세 전체(0.58)와 비교할 때 상당히 普遍的인 稅源이 지방세로 배분되어 있어 바

9) 加重變異係數(weighted coefficient of variation)는 平均을 중심으로 한 상대적인 分散의 정도를 측정하는 統計値로 인구수를 가중치로 사용하여 계산하는데 산식은 다음과 같다.

$$WCV = \frac{\sqrt{\sum(X_i - \bar{X})^2 P_i / N}}{\bar{X}}$$

여기서  $X_i$ 는 지방자치단체  $i$ 의 1人當 稅收規模,  $\bar{X}$ 는 全國의 1人當 平均 稅收規模,  $P_i$ 는 지방자치단체  $i$ 의 人口規模,  $N$ 은 전체 人口數이다.

10) 資產再評價稅 등 이 표에 포함되지 않은 국세 세목들은 그 성격상 지방세보다는 국세로 그대로 두는 것이 타당하며, 稅收規模도 그다지 크지 않아 지방세로 전환하여도 지방재정에 큰 도움이 되지 못한다는 판단에서 논의에서 제외하였다. 또한 지방세 중에서도 稅源의 不均等한 分布를 사전적으로 알 수 있는 競走·馬券稅와 地域開發稅, 지방세에서 차지하는 비중이 극히 낮은 農地稅, 屠畜稅는 분석대상에서 제외하였다.

<表 4-8> 主要 稅目的 加重變異係數(1994年)

	加重變異係數
地 域 內 總 生 產	0.15
國 稅	0.58
所 得 稅	0.62
法 人 稅	1.04
附 加 價 值 稅 <sup>1)</sup>	0.65
特 別 消 費 稅	1.82
酒 稅	1.53
電 話 稅	1.00
相 續 稅	2.03
地 方 稅	0.33
取 得 稅	0.36
登 錄 稅	0.32
住 民 稅	0.46
自 動 車 稅	0.26
담 배 消 費 稅	0.14
都 市 計 劃 稅	0.38
消 防 共 同 施 設 稅	0.28
財 產 稅	0.30
綜 合 土 地 稅	0.37
免 許 稅	0.42
事 業 所 稅	0.33

註：1) 附加價値稅의 경우 輸入分을 除外하였음.

資料：國稅廳, 『國稅統計年報』, 1995.

內務部, 『地方稅政年鑑』, 1995.

統計廳, 『地域內總生產』, 1996.

람직한 형태라고 할 수 있다. 한편 잠재적으로 지방세로의 이양이 논의되고 있는 所得稅, 法人稅, 附加價値稅의 가중변이계수는 각각 0.62, 1.04, 0.65로 국세의 평균적인 분포보다 집중적이며 特別消費稅, 酒稅, 電話稅의 가중변이계수는 1.00~1.82였다. 여기서 부가가

치세의 분포가 상대적으로 고르게 나타나는 것은 輸入分을 제외한 통계이기 때문이다.

<表 4-9>에서는 각 재정변수에 대하여 地域別 不均等度(集中度)를 측정하기 위해 지니係數<sup>11)</sup>를 구하였다. 法人稅는 지역별 집중도가 높은 세목으로서 集中指數가 0.5037이나 되며 그 다음이 附加價値稅 0.3442, 所得稅 0.3269의 순으로 나타났다<sup>12)</sup>. 한편 전반적인 국세의 집중도는 0.3157로 源泉地課稅(source-based tax) 중심인 이들 세 가지 세목의 집중도보다는 상당히 양호한 것으로 나타났다. 이는 국세 중 電話稅, 交通稅 등의 지역별 분포가 상당히 고르기 때문에 나타나는 현상으로 판단된다. 지방세 전체의 집중지수는 0.1543으로 국세에 비하여 地域別 集中度가 상당히 낮는데 세원의 분포라는 측면에서 보면 바람직한 현상으로 평가할 수 있다. 현행 지방세 중에서는 역시 담배消費稅가 0.0738로 가장 보편적인 재원이 되고 있으며, 住民稅(0.2447)와 免許稅(0.2388)의 집중도가 상대적으로 높은 것으로 파악되었다. 토지보유과세인 綜合土地稅와 都市計劃稅의 집중도 역시 0.2109와 0.2122로 지방세 중에서는 집중도가 비교적 높은 것으로 나타났다. 전체적으로는 地域所得의 대

- 
- 11) 지니係數는 원래 所得階層間 配分의 差異를 측정하기 위해 사용되는 지표이다. 로렌츠곡선(Lorenz Curve)이 대각선에 가까우면 가까울수록 所得配分이 균등하다는 것을 나타낸다. 대각선으로부터의 거리는 대각선과 로렌츠곡선간의 면적으로 측정할 수 있다. 이러한 면적의 두 배가 지니계수이다. 따라서 면적이 0이면 지니계수도 0이고 완전히 평등하게 분배되어 있음을 나타내며, 면적이 1/2이면 이 경우는 모든 소득이 가장 부유한 단체 하나에 집중되어 있는 상태로 이때 지니계수는 1이 된다. 따라서 지니계수는 0과 1 사이에 존재하게 된다. 그러나 지니계수에 의한 不均等度 評價에도 한계가 있다. 만약 두 세목의 로렌츠곡선이 교차한다면 이 두 세목간 지니계수의 절대적인 비교는 큰 의미가 없다.
- 12) <表 4-9>에 의하면 실제로 集中指數가 가장 높은 세목은 酒稅로, 이는 주세의 납세의무자는 주류제조업자인데 酒稅額의 75% 이상을 차지하는 맥주를 생산하는 공장이 지역적으로 편재되어 있기 때문에 나타나는 현상이다. 따라서 消費地域을 근거로 집중지수를 측정하면 아주 다른 결과가 나타난다. 吳然天(1988) 참조.

<表 4-9> 主要 稅目的 集中指數(1994年)

	集中指數
地 域 內 總 生 產	0.0808
國 稅	0.3157
所 得 稅	0.3269
法 人 稅	0.5037
附 加 價 值 稅 <sup>1)</sup>	0.3442
特 別 消 費 稅	0.4528
酒 稅	0.5595
電 話 稅	0.1145
相 續 稅	0.4608
地 方 稅	0.1543
取 得 稅	0.1906
登 錄 稅	0.1830
住 民 稅	0.2447
自 動 車 稅	0.1444
담 배 消 費 稅	0.0738
都 市 計 劃 稅	0.2122
消 防 共 同 施 設 稅	0.1574
財 產 稅	0.1717
綜 合 土 地 稅	0.2109
免 許 稅	0.2388
事 業 所 稅	0.1780

註：1) 附加價值稅의 경우 輸入分을 除外하였음.

資料：國稅廳, 『國稅統計年報』, 1995.

內務部, 『地方稅政年鑑』, 1995.

統計廳, 『地域內總生產』, 1996.

용변수인 지역내총생산보다 분포가 보편적인 재원은 담배소비세뿐 인 것으로 파악되었다.

## 2. 稅收의 安定性 및 伸張性

현재 우리나라의 지방세와 관련하여 가장 많이 제기되고 있는 문제는 세수의 규모가 충분하지 못하며 신장성이 약하다는 점이다. 지방세가 주로 財産課稅 중심으로 운영되고 있어(1994년 기준 68.6%) 課標의 신장률이 낮으며 따라서 주기적으로 과표의 증가를 초래하는 정책도구를 사용해야만 한다<sup>13)</sup>. 이러한 지방세의 문제점을 보완하기 위해서는 지방세 중에서 신장성이 높은 所得課稅와 消費課稅의 역할을 강화하여 稅收의 充分性과 伸張性을 제고하여야 한다는 주장이 제기되고 있다.

<表 4-10>과 [圖 4-1]~[圖 4-3]에서는 지난 10년간 국세와 지방세 그리고 국세 중 소득세, 법인세 및 부가가치세의 稅收伸張率을 비교하여 보았다. 國稅規模는 1985년 11조 8,764억원에서 1994년 47조 2,617억원으로 지난 10년 동안 약 4배가 증가한 데 비하여 같은 기간 동안 附加價値稅는 4.5배, 法人稅는 6.6배, 所得稅와 地方稅는 각각 7.6배, 8.0배가 증가한 것으로 나타났다. 신장성이 낮은 것으로 인식되고 있는 지방세 규모의 증가율이 가장 높은 이유는 1980년대 말과 1990년대 초에 실시된 담배소비세의 지방세 편입, 토지과표 인상 등 地方稅收를 확대하기 위한 인위적인 지방세 확충정책에 기인하는 것이다. 즉, 지방세의 신장률이 낮다는 것은 그 동안 우리나라의 地方稅收 增大規模가 미미하였다는 것을 의미하는 것이 아니라, 지방세를 확대하는 인위적인 조치가 없을 경우 자연적인 稅收增加率이 낮아 적절한 세수규모를 유지하기 위해서는 정기적으로 地方稅 課標를 확대하는 조치를 취해 주어야 한다는 것을 의미한다.

13) 財産課稅 課標의 신장성이 낮은 이유에 대해서는 第2章 참조.

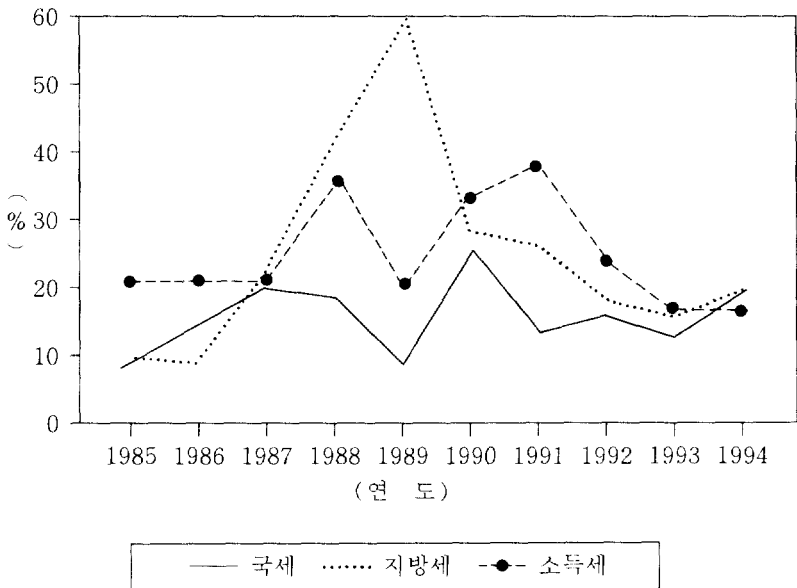
<表 4-10> 稅收增加率

(單位：10억원, %)

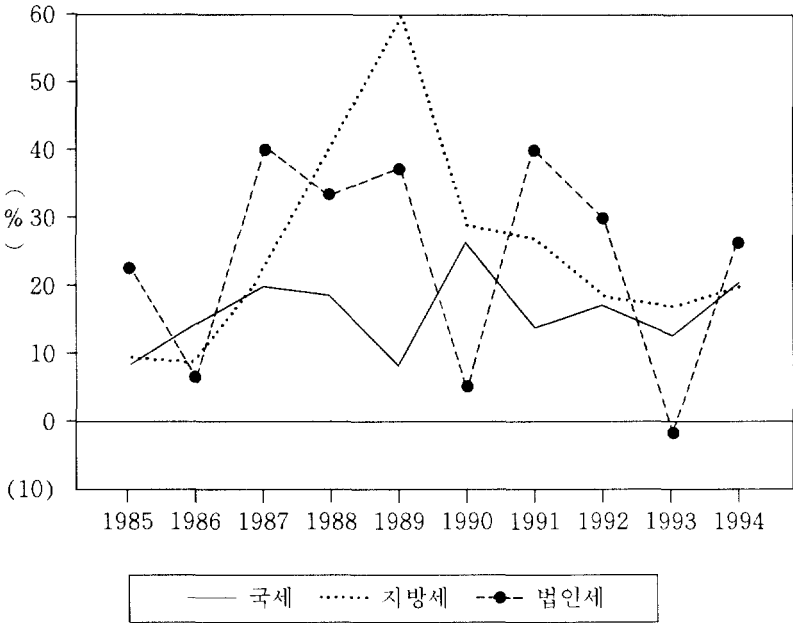
	國稅		法人稅		所得稅		附加價值稅		地方稅	
	金額	增加率	金額	增加率	金額	增加率	金額	增加率	金額	增加率
1985	11,876	9.0	1,127	22.0	1,482	20.5	2,901	7.3	1,655	9.7
1986	13,606	14.6	1,191	5.7	1,785	20.5	3,272	12.8	1,810	9.4
1987	16,344	20.1	1,682	41.2	2,159	21.0	3,650	11.6	2,192	21.1
1988	19,484	19.2	2,247	33.6	2,964	37.3	4,205	15.2	3,100	41.4
1989	21,234	9.0	3,108	38.3	3,557	20.0	5,260	25.1	4,961	60.0
1990	26,847	26.4	3,226	3.8	4,723	32.8	6,964	32.4	6,367	28.4
1991	30,319	12.9	4,586	42.1	6,459	36.8	8,253	18.5	8,035	26.2
1992	35,218	16.2	5,941	29.6	8,008	24.0	10,076	22.1	9,462	17.8
1993	39,261	11.5	5,862	-1.3	9,463	18.2	11,688	16.0	11,026	16.5
1994	47,262	20.4	7,388	26.0	11,208	18.4	13,058	11.7	13,231	20.0

資料：國稅廳, 『國稅統計年報』, 各年度.

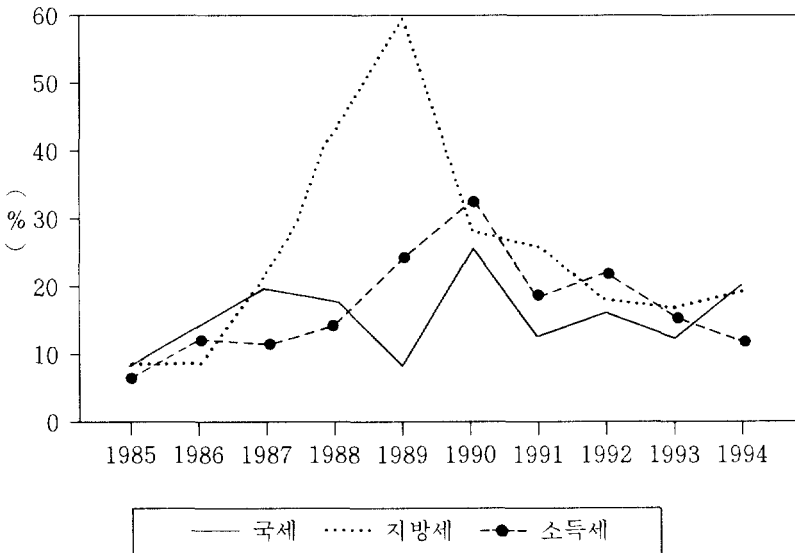
[圖 4-1] 國稅, 地方稅 및 所得稅 稅收增加率



[圖 4-2] 國稅, 地方稅 및 法人稅 稅收增加率



[圖 4-3] 國稅, 地方稅 및 附加價值稅 稅收增加率



[圖 4-1]에 나타난 국세와 지방세, 소득세의 연도별 증가율을 보면 1986년과 1994년을 제외하고는 전 기간에 걸쳐서 地方稅 伸張率이 국세 신장률보다 높으며, 소득세는 1994년을 제외하고는 전 기간에 걸쳐서 국세보다 높은 신장률을 보여줄 뿐만 아니라 稅源의 安定性도 매우 뛰어나다는 것을 알 수 있다. 특히 1988~1991년에는 소득세 신장률이 매우 높게 나타났는데 이는 이 기간 동안의 급격한 賃金引上에서 기인하는 것으로 판단된다.

소득세의 지속적인 증가와는 달리 法人稅 伸張率은 큰 진폭을 나타내며 변화하여 왔다([圖 4-2] 참조). 1987~1989년, 1991~1992년에는 30% 수준 또는 그 이상의 높은 증가율을 보여주었으나 1986년과 1990년에는 증가율이 각각 5.7%, 3.8%에 그쳐 국세 증가율을 밀돌았고 1993년에는 絶對額이 감소하였다. 한편 부가가치세는 1989~1993년에는 국세보다 증가율이 높았으며 상대적인 진폭은 所得稅와 法人稅의 중간 정도인 것으로 나타났다([圖 4-3] 참조).

증가하는 財政需要에 적절하게 대응하기 위해서는 지방세의 신장성이 좋아야 하겠지만, 지방자치단체의 절대적인 재정규모가 작아 급격한 稅收變化에 용이하게 대처하기 어렵다는 관점에서 보면 안정적인 지방세수의 확보 또한 무시 못할 중요한 문제라고 할 수 있다. 伸張性이 크다는 것은 대체로 景氣變動에 민감하게 반응하여 경기가 팽창할 때 빠른 속도로 세수가 증가함을 의미하며 安定性이 크다는 것은 경기가 하락할 때에도 세수가 감소하지 않고 지속적인 증가세를 보여줄을 의미하는데 양자가 모두 갖추어진 세목을 찾아내기란 매우 어려운 일이다. 所得稅, 法人稅, 附加價値稅 중에서는 소득세가 이러한 두 가지 성격을 비교적 고루 갖추고 있는 것으로 보이며, 법인세는 신장성은 좋으나 안정성이 부족하고, 부가가치세는 신장성이 소득세, 법인세에 비해 떨어지지만 안정성은 소득세와 법인세의 중간 정도 선에 있는 것으로 파악된다.

지방세의 경우에는 앞에서 언급한 바와 같이 그동안 地方稅 課標를 확대하는 조치를 부정기적으로 실시해 왔기 때문에 세목별 세수의 신장성을 측정하기가 쉽지 않다. 한 가지 방법은 지역별 횡단면 자료를 이용하여 稅收의 彈力性<sup>14)</sup>을 구하는 것이다. 다음에서는 Wasylenko(1975), Greytak(1979), 林聖日(1991) 등이 사용한 것과 같은 방법으로 租稅收入의 所得彈力性을 구하였다.  $R_{it}$ 와  $Y_{it}$ 가  $t$ 기의  $i$ 지역주민 1人當 租稅收入과 1人當 地域所得이라고 할 때 탄력성을 측정하는 회귀모형은 다음과 같이 표현된다.

$$\ln R_{it} = \alpha + \beta \ln Y_{it} + \eta_{it} \quad (4-2)$$

이 식에서  $\beta$ 는 租稅收入의 所得彈力性을 나타내는데 1991년부터 1994년까지 4년 간의 15개 시·도에 대한 패널(panel)자료에 기초하여 각 지방세목에 대해  $\beta$ 를 추정한 결과가 <表 4-11>에 나타나 있다<sup>15)</sup>. 세목별 1人當 地方稅收의 소득탄력성에 있어서도 역시 종업원의 근로소득에 연계된 부분이 80% 가량을 차지하는 事業所稅와 住民稅의 탄력성이 각각 1.65, 1.47로 가장 높음을 알 수 있다. 현행 지방세 세목 중 소득탄력적인 세목으로는 이들 두 가지 세목 이외에 自動車稅, 都市計劃稅, 財産稅, 綜合土地稅 등이 있으며, 免許稅는 거의 단위탄력적인 것으로 나타났다. 반면에 取得稅, 登錄稅와 같이 부동산 이전거래에 관련된 세제의 경우 소득에 대해 비

14) 租稅收入의 所得彈力性은 지역주민의 소득이 변화할 때 그것이 특정 지방세 세목의 稅收入에 몇 %의 변화를 초래하는가 하는 것을 나타내 주는 개념이다. 소득탄력성( $E_y$ )이 1보다 작은 경우는 非彈力的인 稅目으로 조세수입 증가율이 주민의 소득증가율에 미치지 못하는 반면 소득탄력성이 1보다 큰 경우는 탄력적인 세목으로 납세자의 소득증가보다 稅收增加가 더 빠른 경우를 나타낸다. 소득탄력성이 1인 경우는 單位彈力的인 경우로 조세수입과 소득의 증가율이 정확하게 일치하는 경우이며, 소득탄력성이 陰으로 나타나는 경우는 소득이 증가하면 오히려 세수입이 감소된다.

15) 역시 분석의 의미가 별로 없을 것으로 판단되는 競走·馬券稅, 地域開發稅, 屠畜稅 및 農地稅는 제외하였다.

탄력적이다. 소득탄력성이 가장 낮은 세목은 담배消費稅인데 이는 최근 우리나라의 담배소비량 증가율이 낮은 것과 담배소비세가 從量稅로 되어 있다는 두 가지 이유에서 기인한다<sup>16)</sup>. 만약 담배소비세가 從價稅로 바뀐다면 소득증대에 따라 담배소비가 고급화되면서 담배소비세 수입의 신장성도 제고될 것이다.

여기서 한 가지 주의하여야 할 점은 주민소득의 지표로 사용한 지역내총생산이 생산요소의 소유자에게 귀착되는 소득이 아니라 생산활동의 고저를 나타내는 지표라는 점이다. 지역내 생산활동과 밀접하게 연관되었을 것으로 추측되는 事業所稅, 住民稅 등의 소득탄력성이 크게 나타난 것은 이러한 이유 때문인 것으로 판단된다.

<表 4-11> 1人當 租稅收入의 所得彈性性

	彈性性 <sup>1)</sup>	R <sup>2</sup>
取 得 稅	0.74( 3.90)	0.21
登 錄 稅	0.90( 4.44)	0.25
住 民 稅	1.47( 5.82)	0.37
自 動 車 稅	1.17( 5.12)	0.31
담 배 消 費 稅	0.25( 1.23)	0.03
都 市 計 劃 稅	1.17( 4.08)	0.22
消 防 共 同 施 設 稅	1.23( 6.86)	0.45
財 產 稅	1.10( 5.29)	0.33
綜 合 土 地 稅	1.06( 4.23)	0.24
免 許 稅	0.99( 2.89)	0.13
事 業 所 稅	1.65(12.48)	0.73

註：1) ( ) 안의 數値는 t 統計量임.

16) 金裕燦 外(1995) 참조.

### 3. 綜合的 評價

다음에서는 本節에서 지금까지 살펴본 우리나라 세목들에 대한 평가와 第2章에서 살펴본 이론적인 평가, 그리고 本章의 第1節에서 검토한 地方稅 收入의 세목별 구성을 종합하여 현행 우리나라 세목들이 국세로서 적합한지 아니면 지방세로 배분하는 것이 더 적합한지 평가해 본다.

세목을 크게 所得課稅, 消費課稅, 財產課稅로 구분하여 볼 때 지방세로서 적합한 성격을 가장 많이 갖고 있는 것은 재산과세이다. 재산과세는 應益性, 稅源의 移動性, 稅收의 安定性, 稅務行政의 適合性 등에서 지방세로서 적합한 면모를 가지고 있으며, 稅收의 集中度는 현행 지방세 중에서는 비교적 높은 편이나 국세 세목들에 비해서는 상당히 낮은 편에 속하기 때문이다. 그러나 相續·贈與稅는 세무행정상의 문제, 세원의 이동가능성 등의 측면에서 지방세로서 적합하지 않은 특성을 갖고 있으며, 資產再評價稅와 土地超過利得稅는 세원의 분포 등의 관점에서 지방세로서 적합하지 않은 특성을 갖고 있다. 이러한 이유로 인해서 우리나라에서는 상속·증여세와 토지초과이득세, 자산재평가세를 국세로, 나머지 재산과세는 모두 지방세로 배분하고 있다. 지방세인 재산과세 중에서 取得稅, 登錄稅, 共同施設稅는 광역자치단체 세목이며 財產稅, 綜合土地稅, 事業所稅는 기초자치단체 세목이고 自動車稅와 都市計劃稅는 광역시 지역에서는 광역자치단체 세목이고 기타 지역에서는 기초자치단체 세목이다.

이러한 배분구조에서 한 가지 문제가 되는 점은 재산과세가 稅收의 伸張性과 充分性이 부족하다는 것이다. 특히 재산과세 중에서도 세수의 규모가 비교적 큰 취득세, 등록세, 자동차세는 광역자치단체 세목이거나 또는 부분적인 광역자치단체 세목인 반면 기초자치단체 세목은 비교적 세수가 적고 租稅抵抗이 큰 재산세, 종합토지세, 사

업소세 등으로 구성되어 있다는 점이 문제로 지적되고 있다. 그 결과 기초자치단체의 中央依存度가 더욱 크며, 선진국의 경우와는 달리 기초자치단체보다 광역자치단체의 재산과세 의존도가 더 높게 나타나게 되었다.

소득과세 중에서 대체로 지방세적인 성격을 많이 갖고 있는 것은 個人所得稅이다. 우리나라의 주요 소득과세는 소득세와 법인세, 농지세인데 현재 農地稅는 지방세이고 국세인 所得稅와 法人稅에는 지방세인 住民稅가 부가되고 있다. 소득세를 지방세로 할 경우 직장소재지와 거주지가 다르면 租稅輸出의 문제가 발생할 수 있으며, 稅源의 移動性 측면에서도 다소 문제가 있다. 극도로 도시화된 지역을 제외하고는 조세에 의한 居住地 移動效果는 그다지 크지 않다는 것이 이 분야의 연구의 일반적인 결론이긴 하지만<sup>17)</sup> 그래도 그 가능성을 부인할 수는 없다. 그러나 稅收의 伸張性과 安定性 측면에서는 소득세가 지방세로서 매우 적합한 성격을 갖고 있으며, 특히 稅收의 充分性에 있어서는 매우 중요한 의미를 갖고 있다. 우리나라의 조세수입에서 소득과세가 차지하는 비중은 주요 선진국들과 비교해 볼 때 상당히 낮은데, 이는 앞으로 所得稅收를 더욱 증가시킬 수 있는 여지가 있음을 의미한다. 세원의 분포 측면에서 보면 소득세는 현재의 다른 지방세 세목들보다는 不均等度가 높으나 국세 세목들에 비해서는 낮은 편이다.

稅務行政의 관점에서는 소득세가 지방세로서 적합하지 않다고 할 수 있으나 중앙에서 정한 課標를 그대로 이용하고 지방자치단체가 자율적으로 정한 세율에 따라 국세에 부가하여 중앙정부가 징수하고 지방자치단체에 징세지원칙에 따라 배분한다면 세무행정 문제는 완화할 수 있다. 또한 소득세는 經濟安定化 및 所得再分配에 관련된 정책을 실현하기 위한 가장 중요한 수단이라는 측면에서 전통

17) Bird, Ebel and Wallich(1995) 참조.

적으로 국세로 인식되어 왔으나 Bird(1993), Shah(1991) 등 많은 학자들이 주장하는 바와 같이 중앙정부에서 정한 과표에 대한 比例稅 형태로 지방자치단체가 세율을 정한다면 소득재분배적인 측면의 문제도 배제할 수 있다.

소득과세 중에서 法人稅는 앞에서 언급한 조세수출의 가능성이나 세원의 이동가능성이 個人所得稅의 경우보다 더 클 뿐만 아니라 국세 세목 중에서도 세원이 가장 불균등하게 분포되어 있는 세목 중의 하나이다. 또한 법인소득이 경기변화에 따라 민감하게 반응하므로 稅收의 安定性이 매우 낮고, 기업활동의 세계화가 진전됨에 따라 기업의 稅負擔을 완화하여야 한다는 주장이 강하게 대두되고 있어 충분한 세수의 확보에도 어려움이 있다.

물론 稅務行政의 複雜性이라는 측면에서도 법인세는 매우 심각한 문제를 안고 있다. 법인소득이 궁극적으로 株式所有者에게 배당된다고 할 때 법인단계에서 법인세를 과세하고 개인단계에서 配當所得에 대해 개인소득세를 과세하므로 二重課稅의 문제가 발생하는데, 우리나라에서는 개인소득에 대한 과세시 배당소득에 대해 납부한 법인세를 세액에서 공제하여 줌으로써 이와 같은 이중과세의 문제를 완화 또는 배제하고 있다. 그러나 地方法人稅의 경우에는 어디에서 공제해 주어야 하는가 하는 문제가 발생한다. 법인의 궁극적인 소유주가 그 법인의 사업장과 다른 지역에 거주하는 경우가 많으므로 지방법인세를 地方所得稅에서 공제하여 주면 지역간 租稅輸出·輸入의 문제가 발생할 수 있으며, 국세인 소득세에서 공제하여 주면 이는 과세를 많이 하는 지방에 대해 중앙정부가 보조금을 지급하는 것과 같아 지역간 衡平性의 原則에 위배되며 아울러 지방정부의 과세가 중앙정부의 세원을 잠식하는 결과가 나타난다. 지방소득세에서 법인세 납부액을 공제하지 않는다면 지역간 형평성의 문제는 해결되나 利子·配當所得間 課稅衡平性은 더욱 악화된다.

또한 지역간 법인세 부담의 격차는 법인의 이동을 초래할 뿐만

아니라 移轉價格 등 租稅回避의 수단을 제공하게 된다. 특히 우리나라와 같이 재벌을 중심으로 형성된 기업구조에서는 이러한 가능성이 매우 높다고 할 수 있다. 일부 大企業의 경우 거의 전 업종에 걸쳐서 기업을 설립하고 영업활동을 하고 있는데, 지역간 세부담의 격차가 심할 경우 재벌집단은 系列企業間 去來에서 가격을 조작하여 세부담이 낮은 지역으로 이익을 이동시킴으로써 재벌집단 전체의 세부담을 완화하고 稅後利益을 극대화할 수 있다. 이 경우 각 지방자치단체는 移轉去來를 조사하고 적절한 移轉價格을 산정해야만 한다. 그러나 그동안 국제조세 부문에서 국제적 이전거래에 대한 적절한 가격산정에 대하여 많은 논란이 있어 왔음에도 아직 移轉價格 操作을 방지하는 효율적인 방법이 제시되지 않고 있으며, 특히 獨寡占의인 市場이 많은 우리나라의 상황을 고려할 때 이는 해결하기가 쉽지 않은 문제라고 할 수 있다<sup>18)</sup>.

소비과세 중 附加價值稅는 법인세와 함께 지방세로서 가장 적합하지 않은 세목에 속한다. Inman and Rubinfeld(1996)에 의하면 법인세, 부가가치세와 같은 源泉地課稅에 대한 지방자치단체의 자율적인 과세는 조세수출을 초래할 뿐만 아니라 세원의 이동가능성이 크기 때문에 지나친 경쟁을 유발하여 逆進의인 租稅政策, 近隣窮乏化 效果가 나타나게 되며, 稅收入의 流出이 초래되어 경제의 효율성을 저해한다. 지역별로 세율이 상이하면 지역간 상품교역이 억제되고, 소비세에 대해 보편적으로 적용되는 消費地域課稅原則에 따라 경우 부가가치의 창출과정이 어느 지역에서 이루어지느냐에 따라 각 지역의 세수가 달라지는 것이 아니라 수출지향적인 지역인지 수입지향적인 지역인지에 따라 세수가 달라지게 되고 輸入依存

18) 현재 住民稅 法人稅割을 각 지방에 배분할 때 사용하는 방법과 같이 종업원 수 등의 지표에 따라 배분할 경우에도 배분방식에 사용되는 지표를 조작할 가능성이 있으며, 지역간 세부담 격차에 따른 사업장의 이동을 촉진할 수 있다.

도가 높은 지역의 세수가 증대되는 결과가 나타난다.

또한 부가가치세는 다단계에 걸쳐 발생한 부가가치에 대해 세금을 부과하게 되므로 前段階買入稅額을 공제하는 방식을 사용하고 있는데, 각 지방자치단체에서 재화와 용역의 거래행위별로 다른 기준을 적용하여 課稅標準을 달리 규정하거나 稅率을 달리 설정하는 경우 매우 복잡한 행정문제가 발생한다. 일반적으로 적용되고 있는 前段階買入稅額 控除를 위하여 투입재화 및 용역의 지역간 이동을 추적하여야 하는데 이는 행정적인 부담을 과중하게 한다. 뿐만 아니라 稅收의 安定性, 稅源의 分布의 관점에서도 지방세로서 적합하지 않은 면모를 가지고 있다.

부가가치세를 제외한 소비과세는 크게 物品稅(excise tax)와 販賣稅(sales tax)로 구분할 수 있는데, 물품세는 특정물품의 在庫 및 販賣에 대해 과세하는 것이고 판매세는 특정단계의 판매행위에 대해 과세하는 것으로 주로 小賣賣上稅(retail sales tax)의 형태를 취하고 있다. 물품세는 일반적으로 과세대상 물품의 제조업자가 출고한 물품에 대해 정해진 세율에 따라 납세하는 것으로 源泉地課稅에 가깝고, 소매매상세는 居住地課稅(residence-base tax)에 가깝다. 그러므로 물품세의 세부담을 각 지방자치단체에서 자율적으로 정하도록 하면 Inman and Rubinfeld(1996)가 주장하는 租稅輸出 등 여러 가지 부작용이 발생하여 경제의 효율성이 저하된다. 따라서 물품세는 지방세보다는 국세로 배분하는 것이 바람직하다. 반면 소매매상세는 비교적 居住地課稅에 가까운 세목으로 이러한 부작용이 적은 편이다.

현재 부가가치세를 제외한 우리나라의 소비과세 중에서 판매세에 해당하는 것은 證券去來稅 하나뿐이라고 할 수 있다. 나머지 特別消費稅, 酒稅, 電話稅, 印紙稅, 關稅와 지방세인 담배消費稅는 모두 물품세로서 원천지과세의 성격을 많이 갖고 있으므로 국세로 배분하는 것이 적절한 세목들이다. 이 중 전화세, 인지세, 담배소비세는

세원의 분포라는 관점에서 지방세로서 바람직한 면을 갖고 있다. 특히 지방세인 담배소비세는 우리나라의 현행 세목 중 세원의 지역 간 분포가 가장 고른 세목 중의 하나이다. 그러므로 이러한 세목들에 대해서는 현재와 같이 중앙정부가 전국 모든 지역에 동일하게 적용되는 통일된 세율을 정하고 각 지방에서 정해진 세율대로 세금을 징수하도록 하면 稅源의 移動에 대한 中立性을 유지할 수 있으므로 Inman and Rubinfeld(1996)가 주장하는 여러 가지 부작용 중 상당부분을 완화시키거나 제거할 수 있어 지방세로서 적합하다. 그러나 지방자치단체가 자율적인 稅負擔決定權을 갖고 있어 서로 다른 세율 또는 과표를 정하여 세부담을 달리 할 경우에는 이와 같은 物品稅는 세원의 분포가 고르다는 점 이외에는 지방세로서 적합한 다른 면모를 거의 갖고 있지 않다.

소매매상세는 비교적 거주지과세에 가까운 세목으로서 物品稅가 갖고 있는 많은 문제를 완화하거나 제거하여 주기는 하지만 완전한 居住地課稅라고는 할 수 없어 지방자치단체가 자율적인 과세를 할 때 다소 문제를 야기시킬 수 있다. 예를 들면 소매매상세는 小賣商의 판매에 대해 과세하는 것이므로 한 지역의 小賣賣上稅 負擔이 인근지역에 비해 크면 그 지역의 거주자가 인근지역으로 가서 물품을 구매하는 결과를 초래할 수 있다. 이는 소매매상세가 세원의 이동에 대해 완전히 중립적이라고 할 수 없다는 것을 의미한다. 또한 한 지역의 거주자가 다른 지역에 가서 물품을 구매할 경우 租稅의 輸出도 발생한다. 이러한 소매매상세의 문제점을 최소화하기 위해서는 소매매상세에 대한 課稅權을 기초자치단체보다는 비교적 넓은 범위를 포괄하는 광역자치단체에 부여하는 것이 바람직하다.

이미 附加價值稅制度를 도입한 우리나라에서 소매매상세를 전국적으로 도입하는 것은 매우 어려운 일이나 부가가치세제도 자체가 지방 소매매상세의 도입에 장애가 되는 것은 아니다<sup>19)</sup>. 그러나 우리나라에서는 이미 消費課稅 依存度가 높기 때문에 다른 소비과세 부

담의 인하가 수반되지 않고는 충분한 소매매상세 수입을 기대하기 어렵다는 문제점이 있다.

우리나라의 유일한 소매매상세인 證券去來稅는 세원의 분포가 불균등하며 일반적인 소매매상세와는 달리 세원의 이동이 용이하여 지방세로서는 적합하지 않다. 기타과세 중 競走·馬券稅는 세원의 지역적 편차가 심하므로 지방세로서 적합하지 않은 측면이 있다. 예를 들면 마권세의 경우 競馬場과 場外發賣所가 서울과 경기도, 제주도 등 일부 지역에 국한되어 있어 다른 지역에는 세원이 전혀 없다. 屠畜稅와 農地稅는 세수규모가 미미하여 국세·지방세 세원 배분에서 큰 의미를 갖지 못하며, 오히려 地方稅 體系의 簡素化 또는 合理化 차원에서 개편에 관심을 가져야 할 세목이라고 할 수 있다.

### 第3節 國稅·地方稅 配分體系 改編 및 地方稅制 改善方向

本節에서는 지금까지 살펴본 우리나라의 국세·지방세 배분체계의 문제점들을 개선하기 위한 개편방향을 모색한다. 지금까지 검토한 바에 의하면 우리나라 지방재정의 가장 큰 취약점은 財政規模 또는 租稅收入의 規模에 있는 것이 아니고 재정운영의 자율성이 부족하다는 데 있으며, 그 근본적인 원인은 지방자치단체의 課稅自主權이 확립되어 있지 않다는 데 있다. 그러므로 제일 먼저 지방자치단체의 과세자주권을 확립하는 방안을 검토한다.

---

19) Bird, Ebel and Wallich(1995)는 市場經濟體制의 도입을 추진하고 있는 구공산권 국가들에게 전국적인 소비과세로 附加價值稅를 도입하고 동시에 지방소비세로서 광역자치단체 수준에서 小賣賣上稅를 도입할 것을 권하고 있다.

전국적으로 통일된 현행 지방세 체계하에서 지방세를 확충해야 할 필요성이 있다면 電話稅 등 일부 세목을 지방세로 이양하여도 무방하다. 그러나 지방자치단체에 과세자주권을 이양할 경우에는 현행 국세 중에서 지방세로 이양하는 것이 바람직한 세목은 발견할 수 없으며, 오히려 일부 지방세를 課稅의 效率性이라는 측면에서 국세로 이양하는 것이 바람직하다. 그러므로 본절에서 두번째로 다루고자 하는 문제는 지방세에서 국세로 이양해야 하는 세목들은 어떤 것인가 하는 점이며, 세번째 과제는 일부 세목을 국세로 이양함으로써 발생하는 地方稅 收入의 縮小를 어떤 방식으로 보충할 것인가에 대한 검토이다. 물론 財政調整을 통해서 지방세 수입의 감소분을 보충할 수도 있으나 지방재정의 자율성이라는 관점에서 보면 일차적으로 지방세 확충이라는 방법을 통해 접근하는 것이 바람직하다. 마지막으로 지방세 체계의 합리화를 통해서 지방재정의 효율성을 제고할 수 있는지 검토해 본다. 그러나 본 보고서의 목적은 中央·地方間 資源배분 방향에 대한 검토에 있으므로 지방자치단체 내의 문제라고 할 수 있는 地方稅 體系의 合理化에 대해서는 구체적으로 분석하지 않고 가능한 한 간략하게 기본방향만을 제시하는데 그친다.

## 1. 地方自治團體의 課稅自主權 擴大

지금까지 수차례 강조한 바 있지만 우리나라 지방재정이 안고 있는 가장 심각한 문제는 재정의 자율성이 매우 낮아 앞으로 지방자치체의 효율적인 운용에 큰 장애요인이 될 것이라는 점이다. 형식적인 관점에서만 보면 우리나라의 지방세 수입과 세외수입의 합계는 地方財政 總歲入의 65.8%로 지방재정의 자율성이 심각하게 낮다고 이야기하기 어렵다. 그러나 우리나라는 租稅法律主義에 의거하여 지방세 정책의 거의 대부분을 중앙에서 결정하여 지역적 차이

를 고려하지 않고 전국에 획일적으로 적용하므로 우리나라 地方稅의 대부분은 Bird(1993)가 이야기하는 진정한 의미의 지방세에 포함되지 않는다. 지방자치제의 효율적인 운영과 지방재정의 자율성을 제고하기 위해서는, 진정한 의미의 지방세와 세외수입의 합계인 歲入의 관점에서 본 自體歲入이 지방재정에서 상당부분을 차지하여야 하는데<sup>20)</sup>, 우리나라에서 진정한 의미의 지방세에 포함될 수 있는 세목은 15개의 지방세 세목 중 住民稅 등 6개 세목에 불과하며 1994년 세입을 기준으로 볼 때 지방세 수입의 26.9%에 불과하다. 이러한 점들을 감안하여 세입의 관점에서 본 地方財政의 自立度를 계산하여 보면 39.25~48.44%로 서구의 선진국들에 비해 매우 낮은 편이다. 그나마 彈力稅率制度도 거의 활용되지 않고 있는데, 그 이유는 그동안 실질적인 지방자치제가 실시되지 않았기 때문에 지방자치단체가 굳이 이를 적극적으로 활용할 동기를 갖고 있지 않았다는 점과 財政調整制度 등에서 이를 촉진하는 유인이 전혀 없었다는 점에서 찾아볼 수 있다.

이와 같은 우리나라의 지방세가 내포하고 있는 문제점을 개선하여 지방세가 지방세로서의 기능을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 지방자치단체에 稅率決定權을 부여하여야 한다. 지방세는 便益課稅原則에 따라 지역주민인 클럽회원이 납부하는 클럽회비와 같은 개념으로 생각할 수 있으며, 이러한 관점에서 볼 때 회비를 클럽 나름대로 정하지 못한다는 것은 그 클럽이 市場機能을 제대로 활용한 효율적인 운영을 하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 그러므로 지방세가 지방자치단체에서 제공하는 서비스에 대한 價格信號로서의 기능을 수행하고 限界費用에 입각하여 책임 있는 지출정책을 펴나가도록 하기 위해서는 지방자치단체가 세율을 자주적으로 결정할 수 있는 과세자주권의 확대가 가장 중요한 과제인 것이다.

20) Oates(1993) 참조.

지방자치단체의 課稅自主權을 보장하는 방법으로서 제일 먼저 생각할 수 있는 방법은 지방자치단체에 완전한 자율권을 부여하여 어떤 稅目이든지 원하는 세목에 대해서는 자유롭게 과세할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 방법은 과세자주권이라는 관점에서는 가장 바람직한 방법이겠지만 國家經濟의 效率性이라는 관점에서 몇 가지 문제가 있다. 세목 중에는 그 특성에 따라 국세로서 적합한 세목이 있고 지방세로서 보다 적합한 세목이 있는데, 지방자치단체가 이러한 점들을 고려하지 않고 완전히 자율적으로 과세한다면 지방세로서 적합한 성격을 전혀 갖고 있지 않은 세목에 과세할 수도 있으며 이 경우 租稅輸出, 財政不均衡 등 많은 부작용이 발생하게 된다.

두번째 방법은 비교적 지방세로서 적합한 성격을 많이 갖고 있는 세목을 지방세 세목으로 선정한 후 그 세목들에 대한 과세에는 완전한 自律權을 보장하는 것이다. 이 경우에도 국가경제의 관점에서 해결하기 어려운 문제가 발생한다. 국가경제의 효율성이라는 관점에서 보면 국가 전체의 稅目別 稅負擔이 적절한 조화를 이루어야 하는데 지방세에 대해 완전한 課稅自主權을 보장하면 이들 세목과 다른 세목간의 적절한 조화를 이루기 어려우며, 중앙정부와 지방자치단체가 공유하는 특정한 세목에 대해 지방자치단체가 지나치게 높은 세율로 과세할 경우 이는 결국 중앙정부의 같은 세목에 대한 課稅權을 축소하는 결과를 가져온다.

이와 같은 두 가지 부작용을 최소화하면서 지방자치단체의 課稅自主權을 보장하는 방법은 현행 조세법률주의를 그대로 유지하되 彈力稅率制度의 적용대상을 지방세 전 세목으로 확대하는 것이다. 즉, 지방세 세목과 이에 대해 지방자치단체가 과세할 수 있는 세율의 범위를 법률로 정하고 그 한도 내에서 자율적으로 과세할 수 있도록 하는 방법이다. 일부 학자들은 法定外 稅目的 설치를 통하여 지방자치단체의 과세자주권을 확대할 것을 주장하고 있으나 법정의 세목은 稅目과 課標를 법률로 정하고 彈力稅率의 하한선을 0%로

함으로써 탄력세율체제 내로 흡수할 수 있다.

현재 地方稅法에서 탄력세율의 적용이 보장된 세목으로는 住民稅와 自動車稅, 地域開發稅, 事業所稅, 屠畜稅, 都市計劃稅가 있다<sup>21)</sup>. 이들 세목이 地方稅收에서 차지하는 비중은 26.9%이며, 주민세, 자동차세, 지역개발세의 경우 탄력세율의 폭이 표준세율의 50%에 이르러 稅法의 개정 없이도 지방자치단체가 스스로 稅收를 伸張시킬 수 있는 여지가 어느 정도는 주어져 있다. 그러나 탄력세율체도가 실제로 운영되고 있는 것은 지역개발세뿐으로 부산의 컨테이너와 강원도의 지하수·발전용수·광물자원 개발에만 적용되고 있다. 이와 같이 지방자치단체의 彈力稅率 活用度가 저조한 이유는 바로 1년 전인 1995년까지 지방자치단체가 탄력세율의 적극적인 활용동기를 갖고 있지 않은 중앙에서 임명된 단체장에 의해서 운영되었으며, 交付稅 등 지방재정조정제도에서 이를 유인하는 역할이 부족했고, 중앙정부의 세출에 대한 통제는 오히려 탄력세율의 적극적인 활용을 저해하는 방향으로 작용하였을 가능성이 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 그러므로 地方財政調整制度와 중앙정부의 지방자치단체 세출에 대한 통제를 개선하여 탄력세율체도의 적극적인 활용을 촉진하는 것도 물론 매우 중요한 과제이나 보다 시급한 것은 탄력세율의 적용대상을 확대하여 지방자치단체의 자율적인 租稅政策 決定 可能性을 확보하여 주는 일이다<sup>22)</sup>.

결론적으로 말하면 가능한 한 빠른 시일 내에 탄력세율체도를 지방세 전 세목으로 확대시켜야 하며, 탄력세율체도의 적용이 어려운 세목은 진정한 의미의 지방세라고 할 수 없고 오히려 地方財政調整

21) 공동시설세 중 오물처리시설, 수리시설, 기타 공공시설에 대한 과세의 경우 標準稅率이 0.03%이며 지방자치단체는 制限稅率 0.1% 이내에서 탄력적으로 세율을 조정하도록 규정되어 있으나, 이 규정은 死文化되어 부과 자체가 이루어지지 않고 있다.

22) 地方財政調整制度의 개편을 통해서 彈力稅率制度의 활용을 촉진하는 방안에 대해서는 第5章에서 보다 자세하게 논의한다.

制度에 더 가깝다는 점에서 이를 국세로 전환하고 이에 따른 地方稅 收入의 감소는 다른 지방세의 강화 또는 지방재정조정제도를 통하여 보충하여야 할 것이다.

## 2. 一部 地方稅의 國稅로의 移讓

지방자치단체의 課稅自主權을 확대하기 위해서 彈力稅率制度의 적용대상을 확대할 때 현행 지방세 중에서 이러한 개편에 적합하지 않은 세목들은 지방세로서 적합한 성격을 결여하고 있는 것들이므로 국세로 전환할 필요가 있다. 이러한 세목 중 대표적인 것이 住民稅 所得割 중 法人稅割과 담배消費稅이다.

### 1) 住民稅 法人稅割

현행 법인세의 納稅義務者는 주민세 법인세할의 납세의무자가 되며, 법인의 본점 또는 주사무소와 각 사업장의 소재지를 관할하는 시·군이 納稅地가 된다. 법인이 본사와 사업장을 따로 가지고 있을 경우에는 法人稅割의 과세표준이 되는 법인세를 당해 법인의 사업연도 종료일 현재의 從業員과 建築物 延面積의 비율에 따라 안분하여 본사와 사업장 소재지를 관할하는 시·군에 배분하게 되는데 배분산식은 다음과 같다.

$$\text{사업장 소재지 시·군 납부세액} = \text{법인세할 총액} \times \left( \frac{\text{당해 시·군 내 종업원수/법인의 총종업원수} + \text{당해 시·군 내 건축물 연면적/법인의 총건축물 연면적}}{2} \right)$$

법인세는 加重變異係數가 1.04, 지니계수가 0.5037로 세원의 지역별 편차가 가장 심한 세목 중 하나다(<表 4-8>, <表 4-9> 참조). 이와 같은 지역별 편차를 완화하기 위하여 현재 법인세에 부가되고 있는 지방세인 주민세 법인세할의 경우 위 공식에 의해 法人稅額을 각 지방에 안분하고 있다. 이렇게 배분된 1人當 住民稅

法人稅割은 최고(서울 2만 600원)와 최저(전북 5,600원)의 비율이 3.68:1로 지역간 지방세 규모의 격차와 유사한 수준이다. 1人當 稅收規模의 순위도 지방세의 순위와 대체로 비슷하여 현행 주민세 법인세할은 지역간의 財政力 不均衡에 큰 악영향을 미치지 않는다고 할 수 있다. 이는 지니계수를 보아도 알 수 있다. 주민세 법인세할의 지니계수는 0.2406으로 住民稅 所得稅割의 0.2924보다도 낮으며<sup>23)</sup>, 지방세에서 주민세 법인세할을 제외한 나머지의 지니계수는 0.1542로 주민세 법인세할을 포함한 경우(0.1543)와 비교하여 거의 차이가 없었다. 이와 같은 결과는 현재 地方稅收에서 법인세할 주민세가 차지하는 비중이 4% 수준으로 비교적 작으며, 法人稅割 住民稅가 종업원수 및 건축물 연면적에 의하여 각 사업장 소재지에 배분되므로 법인세할 주민세의 지역별 불균등도가 비교적 낮은 데서 비롯된 것이다.

그러나 지방세에서 地方法人稅가 차지하는 비중이 커진다면 그렇지 않은 경우에 비해서 地域間 稅收入 不均等度를 악화시킬 것으로 판단된다. 또한 지방자치체가 활성화됨에 따라 현재 종업원수와 건축물 연면적을 기준으로 배분하고 있는 배분방식이 적절한지에 대한 의문이 제기될 수도 있으며, 지역간 세율의 격차가 존재한다면 지방법인세의 과표인 法人所得의 지역별 배분방식에 따라 과표를 이동시키는 비효율성이 초래될 수 있다.

법인세의 세수 신장성은 매우 좋은 것으로 나타났다. 성명재(1995)에 의하면 法人稅 總計(원천분+신고분)의 所得彈力性은 1.236으로 소득증가에 대해 상당히 탄력적인 것으로 파악된다. 그러나 [圖 4-2]에서 볼 수 있는 바와 같이 경기의 호황 또는 불황에 따라 稅收變動의 폭이 매우 커 안정성의 측면에서 보면 지방세로서 바람직하지 못하다. 지방세원의 요건으로서 만약 신장성과 안

23) <附表 3-8>, <附表 3-9> 참조.

정성 중 하나를 택해야 한다면 신장성보다는 안정성을 추구하여야 할 것이다. 신장성의 부족은 지금까지 우리 정부가 해 온 것처럼 週期的인 補完措置를 통해서 문제점을 완화할 수 있지만 안정성의 문제는 경제규모가 작은 지방자치단체로서는 해결하기 어려운 문제이기 때문이다. 이러한 관점에서 세수의 신장성이 아주 좋으나 안정성은 크게 떨어지는 法人稅는 지방세로서 적절한 세목은 아니다.

법인세의 세수신장에 제약이 되는 또 다른 요인은 企業活動의 世界化이다. 1980년대 이후 전세계적으로 기업활동의 세계화가 가속되고 있으며, 우리나라의 경우도 마찬가지이다. 이에 따라 우리 기업들은 無限競爭의 時代에 직면하게 되었으며, 이에 대응하기 위해서는 기업의 세부담을 완화하여 競爭力을 제고하여야 한다는 주장이 강력하게 대두되고 있다. 이는 다른 국가들에 있어서도 마찬가지로 선진국들의 모임인 OECD의 경우 1980년대 중반 미국을 선두로 거의 모든 국가에서 法人稅率을 인하한 바 있으며 租稅收入에서 법인세 수입이 차지하는 비중이 점차 감소하고 있다.

또한 앞에서 언급한 바와 같이 법인세의 경우 稅務行政의 複雜性이 매우 심각한 편이다. 법인세는 개인소득과 법인소득간 이중과세, 지역간 이중과세의 문제를 야기시키며 매우 복잡한 二重課稅 排除方法의 모색을 필요로 한다.

이러한 문제점들 이외에도 법인세는 源泉地課稅의 대표적인 세목으로서 Inman and Rubinfeld(1996)가 제시한 지방자치단체의 원천지과세가 초래하는 여러 가지 부작용을 유발할 가능성이 매우 크다. 그러므로 법인세는 지방세보다는 국세로서 적합한 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 따라서 장기적으로 이를 국세로 전환하고 이에 따른 지방세수 감소분은 地方交付稅 擴大 등의 다른 방법을 통해 보충하도록 하여야 할 것이다.

## 2) 담배消費稅

현행 지방세 중 유일한 消費課稅인 담배소비세가 지방세 수입에서 차지하는 비중은 15.7%이다. 담배소비세는 원래 專賣益金으로 전액 國庫에 귀속되었으나 1984년 농지세제의 대폭적인 개편에 따른 地方稅收의 缺損을 보전하기 위해서 담배販賣稅가 신설되어 전매익금의 일부가 지방으로 이양되었고 1989년부터는 전매익금 전액을 담배消費稅로 충당하도록 전환되었다. 이는 지방자치제 실시에 대비하여 지방재정을 확충하기 위한 정부의 인위적인 세원이양이었다고 할 수 있다. 담배소비세는 성격상 個別消費稅로서 이를 지방자치단체의 세원으로 해야 하는 경제적인 이유가 있는 것은 아니며 주요 외국의 경우에도 국세와 지방세를 並課하거나 국세로 되어 있는 경우가 많은 것으로 나타났다<sup>24)</sup>.

담배소비세는 物品稅로서 Inman and Rubinfeld(1996)가 말하는 원천지과세에 속하므로 지방자치단체가 자율적으로 과세할 경우 租稅輸出, 지나친 租稅競爭 등의 문제를 야기시킬 가능성이 크다. 현재와 같이 전국적으로 동일한 課稅體系가 적용되는 경우 담배消費稅가 갖고 있는 지방세로서의 가장 큰 장점은 세원의 분포가 고르다는 점이며, 가장 큰 문제점은 세수의 신장성이 약하다는 점이다. 담배소비세의 장점인 세원의 균등한 분포와 지방자치단체의 자율적인 과세에 따라 나타날 것으로 예상되는 문제점 중에서 어느 쪽에 더 큰 비중을 두어야 하는가는 가치판단의 문제라고 할 수 있다. Oates(1993)는 稅源의 移動可能性과 이에 따른 부작용을 강조하여 우리나라가 담배소비세를 지방세에 포함시킨 것에 대해 비판하였다.

담배消費稅率에 지역간 격차가 발생하고 이로 인해 지역간 담배價格이 달라진다고 하더라도 한 지역의 주민이 다른 지역으로 가서 보다 저렴한 담배를 구입할 가능성은 매우 낮다는 주장도 있을 수

24) 金珍洙 外(1995) 참조.

있다. 각 개인의 總消費支出에서 담배관련 소비지출이 차지하는 비중이 매우 낮다는 점을 고려한다면 이러한 주장은 어느 정도 타당성이 있다고 할 수 있다. 그러나 담배소비세는 물품세로서 담배製造業者 또는 輸入業者가 납세의무자이며, 담배販賣業者가 제조업자 또는 수입업자로부터 담배를 반출해 갈 때 납세의무가 성립되므로 세수입은 最終消費地에 따라 배분되는 것이 아니라 담배판매업자의 營業場 所在地에 따라 배분되며, 비록 지역간 세율격차가 최종소비지에는 큰 변화를 가져오지 않을 수도 있으나 담배판매업자의 購買行態에는 큰 변화를 가져올 수도 있음을 간과해서는 안된다. 인접한 두 지역의 담배消費稅率이 서로 다를 경우 세율이 높은 지역의 담배판매업자는 담배제품을 제조업자 또는 수입업자로부터 직접 구매하지 않고 세율이 낮은 지역의 담배판매업자를 통해서 구입함으로써 세부담을 절감할 수 있다. 실제로 미국과 캐나다가 自由貿易協定을 맺은 이후 담배가격이 비교적 높은 캐나다의 담배판매업자가 미국에 가서 담배를 구입하여 캐나다에서 판매하는 경우가 많이 발생하였다. 그 결과 캐나다 담배消費量은 가격변화에 매우 민감하게 반응하여 價格彈力性이  $-0.76$ 으로 다른 국가들의  $-0.3 \sim -0.5$ 에 비해 매우 높은 것으로 나타나고 있다<sup>25)</sup>.

만약 세원의 균등한 분포가 지방세인 담배소비세가 갖고 있는 유일한 장점이라면 이를 국세로 전환하고 이에 따른 國稅收入 增加分을 전액 재정조정을 통해 지방으로 이전함으로써 그 분포를 그대로 유지하면서 地域間 稅率隔差에 의한 부작용을 배제할 수 있다. 그러므로 담배소비세를 국세로 전환하고, 이와 함께 다음에서 제시하는 제도개선을 추진하여 담배消費稅制度를 합리화하여야 할 것이다.

담배와 관련된 소비세로는 지방세인 담배소비세가 유일하며 일반 소비세인 附加價値稅는 과세되지 않고 있다. 담배소비세의 과세체

25) 安鍾錫(1996a) 참조.

계가 담배제품의 가격과는 상관 없이 수량이나 중량을 기준으로 단위당 일정액의 세금(현재는 200원 이상의 궤련 1갑당 460원)을 과세하는 從量稅 體系로 되어 있어 담배소비세 수입은 담배가격에 대하여 비탄력적이며, 고가의 제품에 비해 중·저가 담배제품의 세부담이 커지게 되는 특성을 지니고 있다. 이에 따라 상대적으로 싼 담배를 많이 소비하는 중산층 이하의 세부담을 가중시켜 稅負擔의 逆進性이 큰 편이며, 고급담배를 선호하는 최근의 소비성향과 양적인 정체로 인해 지방세원으로서의 담배소비세의 비중이 지속적으로 감소하고 있는 실정이다. 따라서 많은 연구에서 담배소비세에 從價稅 的인 성격을 부여할 것을 권고하고 있다<sup>26)</sup>. 담배소비세에 종가세의 성격을 부여할 경우 대부분 從價稅 體系로 되어 있는 우리나라 소비세 과세체계의 일관성 유지가 용이해질 뿐만 아니라 담배제품간 세부담의 공평성 확보, 담배 판매가격에 연동한 담배소비세 수입의 신장성 제고 등 여러 가지 효과를 기대할 수 있을 것으로 생각된다.

### 3) 其他 稅目

현행 마권세는 1942년 朝鮮馬券稅令에 의해 설치되어 국고납부금 5%와 마권세 4%의 세율로 과세되다가 1961년 12월 8일 국세에서 지방세인 道稅로 이양되면서 5%로 세율이 단일화되었고 1963년에는 10%로 인상되었다. 1974년에는 일시적으로 20%의 세율이 적용되기도 하였으나 이듬해부터 지금까지 10%의 세율에는 변동이 없다.

國庫納付金이나 국세로서의 發賣稅를 부과하는 경우에는 세부담의 높고 낮음에 대해서 논란의 여지가 있으나 경마장의 위치에 따른 馬券稅源의 배분은 전혀 문제되지 아니하였다. 그러나 1961년 국세의 지방세 이양의 일환으로 道稅化된 마권세는 독점경마장 시

26) 金珍洙 外(1995), 金裕燦 外(1995) 참조.

대에는 서울시에만, 그리고 과천경마장과 제주경마장만이 운영되고 있는 현재에는 경기도와 제주도에만 국한된 세원으로 지방세의 원칙 중 하나인 稅源의 普遍性에 정면으로 배치되는 문제점이 있다<sup>27)</sup>.

1994년부터는 競輪·競艇法이 시행됨에 따라 경륜·경정의 勝者投票權에 대해서도 勝馬投票權과 마찬가지로 과세하기 위하여 마권세의 명칭을 競走·馬券稅로 변경하였다. 마권세의 형식적인 납세의무자가 韓國馬事會인 것처럼 경주세의 형식적인 납세의무자는 경주사업자로 되어 있다. 최근 들어 경륜장과 장외발매소에서 걷어들인 경주·마권세를 道稅에서 市·郡·區稅로 전환하거나 최소한 일부를 나누어 줄 것을 요구하는 기초자치단체장들의 목소리가 커지고 있다. 이와 관련하여 장외발매소에서 발매한 경주·마권에 대한 세액은 경마장 소재지의 道와 장외발매소 소재지의 道에 절반씩 납부하도록 地方稅法이 개정되어 잠정적인 타협이 이루어져 있는 상태이다<sup>28)</sup>. 그러나 장외발매의 세부담을 대부분 장외발매소가 위치한 道의 주민이 진다는 점에서 세원의 배분이 이와 같이 절반씩 이루어지는 것은 합리적이지 못하다. 馬券稅가 지방세로 되어 있는 다른 나라의 경우에도 장외발매가 이루어지는 경우 이로부터 징수된 稅金의 歸屬主體는 당해 장외발매소가 위치한 지역정부이며 경마장이 소재한 지역정부에는 전혀 배분하지 않고 다만 경마장에 대해 약간의 전송수수료를 교부하고 있을 뿐이다. 그러므로 현재와 같이 경마장과 장외발매소가 서울과 경기도, 제주도 등 일부 지역에 국한되어 있는 경우에도 세원이 지나치게 편재되어 있는 競走·馬券

27) 이는 1976년부터 1988년까지 市·郡稅로 운용된 경우에도 그대로 적용되는 문제점이었다.

28) 1994년 지방세법 개정시 附則 第5條(場外發賣所 發賣分에 대한 按分基準의 特例)에 잠정적인 기준으로 1995년에는 경마장 소재지의 도에 100분의 80을, 장외발매소 소재지의 도에 100분의 20을 납부하고, 1996년에는 경마장 소재지의 도에 100분의 60을, 장외발매소 소재지의 도에 100분의 40을 납부하도록 經過規定을 마련하였다.

稅를 계속해서 道稅로 존치시키는 것이 적절한지에 대해 의문이 제기될 수 있다. 현재와 같은 상황하에서는 경주 마권세를 국세로 전환하는 것이 바람직하다. 주요 외국의 사례를 살펴보면 미국, 독일, 캐나다, 호주에서는 이를 州稅(state tax)로 과세하고 있으며, 나머지 대부분의 단일형 국가에서는 국세로 과세하고 있다<sup>29)</sup>. 다만, 경마장이 韓國馬事會의 계획대로 지역적으로 확산되고 장외발매소 역시 전국적으로 확산될 경우 이와 같은 문제점은 저절로 해결될 것이므로 馬券稅의 국세·지방세 조정 문제에 대해서는 신중한 검토가 필요하다.

그외에 事業所稅, 住民稅 均等割 중 法人均等割, 個人均等割 중 事業場割은 모두 유사한 성격을 갖는 세목으로서 사업장이 위치한 지역을 관할하는 지방자치단체의 공공서비스에 대한 대가라는 관점에서 應益性에 충실한 會費課稅의 성격을 띠고 있다. 그러나 개인이 아닌 사업장의 소재지에 따른 과세이므로 원천지과세라고 할 수 있으며, 거주지과세인 주민세 개인균등화과는 달리 二重課稅의 문제, 資源配分의 歪曲 등의 문제가 발생할 수 있으므로 지역간 세율 격차가 생기는 것은 바람직하지 않다. 따라서 이러한 세목들은 국세로 전환하고 租稅體系의 單純化를 위해서 가능한 한 소득세 또는 법인세와 통합하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

### 3. 人頭稅와 地方所得稅 強化

이와 같이 탄력세율의 적용이 어려운 세목들을 지방세에서 국세로 전환할 경우 심각한 地方稅收 減少가 예상되는데 이를 보충하기 위해서는 지방세를 확충할 필요가 있다. 또한 우리나라의 지방세는 재산과세 의존도가 높는데 住民稅 法人稅割, 담배消費稅 등을 국세

29) 裴俊皓 外(1996) 참조.

로 전환할 경우 재산과세에 대한 의존도는 더욱 높아지게 되고, 재산과세의 특징으로 나타나는 세수의 신장성 부족 문제는 더욱 심각해질 것이다. 그러므로 지방자치단체의 과세자주권 확보 및 이에 따른 일부 지방세의 국세이양에 이어 지방세를 확충하는 조치를 취함으로써 地方稅 收入의 伸張性 및 充分性을 보장하여야 할 것이다. 이 두 가지 측면에서 가장 중요한 고려대상은 人頭稅와 개인소득에 대해 부과하는 地方所得稅이다. 우리나라에서는 현재 住民稅가 이 두 가지 세목의 몫을 담당하고 있으나 그 역할이 저조한 편인데 이를 강화함으로써 지방세 수입을 증대시켜야 할 것이다.

지방자치단체를 하나의 클럽으로 간주할 때 人頭稅는 마치 클럽 회비와 같은 성격을 갖고 있다. 인두세는 居住地課稅이며 인구의 분포와 세원의 분포가 일치하므로 세원이 비교적 고르게 분포되어 있다고 할 수 있다. 우리나라에서는 住民稅 均等割 중 個人均等割이 인두세의 역할을 하고 있다. 개인균등할은 다시 住所地割과 事業場割로 나누어지는데 인두세의 역할을 하는 것은 개인에게 부과되는 주소지할로서 당해 시·군 내에 주소를 둔 세대단위의 개인이 납세의무자가 되며 세율은 郡地域은 천원이고 인구 500만명 이상의 市地域은 4,500원으로 단계적으로 差等課稅하도록 되어 있다. 1980년에는 800원과 4천원이던 것이 1995년에 각각 200원과 500원 인상되어 현재에 이르게 된 것이다. 그러나 세수규모가 지나치게 영세하여<sup>30)</sup> 去來費用(transaction cost)이라고 할 수 있는 행정비용과 비교하여 볼 때 징세효율(세수/징세비용)이 아주 낮다는 문제점이 제기되고 있다. 그러므로 徵稅行政費와 住居地基準 課稅原則 및 便益基準 課稅原則 등 지방세로서의 바람직한 특성을 감안하여 주민세 개인균등할을 적절한 수준으로 인상할 필요가 있다<sup>31)</sup>.

30) 住民稅 전체의 2.1% 정도에 불과하다.

31) 영국의 대처政府는 주민세를 도입하려다 강한 저항에 직면하고 결국은

지방재정의 가장 중요한 목적 중의 하나가 효율성의 제고이며 이를 위해서는 지방서비스의 편익과 세부담의 한계적인 일치가 필요하므로 클럽회비적 성격의 個人均等割을 적정한 수준으로 인상할 수 있는 권한을 지방자치단체에 부여하여야 할 것이다. 물론 현재에도 50%의 범위 내에서 彈力稅率을 활용할 수 있으나 장기적으로는 표준세율의 인상과 함께 탄력세율의 범위를 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히 수도권 지역과 대도시 지역의 경우 혼잡에 따른 限界費用을 內在化하기 위해서는 현재의 수준보다 대폭적인 세율인상이 필요할 것으로 판단된다.

소득세는 直接稅 가운데 가장 세수비중이 높은 세목이며 국세의 단일세목으로서 納稅者의 수가 가장 많은 세목이다<sup>32)</sup>. 소득세 수입규모는 경제성장에 따른 소득증가에 힘입어 꾸준히 증가하여 왔으며 최근 소득세의 所得彈力性은 1.138에 이르러 그 증가속도 또한 상당히 빠른 편으로 분석되고 있다(成明宰:1995). 따라서 지방자치에 따라 증대되는 地方財政需要를 自己責任(accountability)의 원칙에 따라 충족시키기 위해 매우 좋은 代替稅源으로 지적되고 있다(尹建永:1996). 그러므로 우리나라 지방재정의 충분성과 신장성 확보를 위해서는 個人所得稅의 10%(1988년 12월 31일까지)인 현행 표준세율(주민세 소득할)을 인상하고 彈力稅率의 범위를 확대하여 지방자치단체의 자율성을 제고할 필요가 있다. 우리나라의 전체적인 조세체계를 놓고 보았을 때 소득과세의 비중이 비교적 작다는

---

주민세를 대신하여 住民稅와 財産稅의 성격을 절충한 카운슬稅(council tax)를 신설하여 오늘에 이르고 있다. 그러나 대치政府의 시도는 지방세의 전부인 레이트를 人頭稅인 住民稅(community charge)로 대체하려는 무리한 시도에서 비롯된 것으로 우리나라의 경우와는 직접 비교하기 어렵다. 金明淑(1992), pp. 97~122 참조.

32) 1994년 징수실적 기준으로 所得稅收는 11조 2,078억원으로 直接稅 總額 19조 6,452억원의 57.1%이며 國稅 總計 43조 6,905억원의 25.7%를 점하였다. 所得稅의 납세인원은 360만여명으로 전체 국세납세인원 618만여명의 58.3%를 차지하였다.

점을 고려한다면 지방소득세의 확대가능성은 충분하다고 할 수 있다.

個人所得稅는 또한 주소지를 중심으로 한 거주자의 소득을 재원으로 하므로 지방자치단체의 서비스에 대한 편익과 세부담이 일치되어 限界便益과 限界費用의 관점에서 볼 때 효율적이며, 稅源의 分布度라는 측면에서도 다른 국세 세원에 비하여 地域集中의 정도(0.3269)가 상대적으로 낮아 바람직한 면모를 보여주고 있다.

지방소득세의 문제점으로 지적되고 있는 租稅行政의 문제는 중앙정부의 소득세 부과시 이에 부가하여 과세하는 기법을 활용함으로써 어느 정도 해결이 가능하다. 다만 勤勞所得稅는 주소지와 근무지가 다른 경우가 많으며 利子·配當所得稅는 이자·배당소득의 지급지와 주소지가 다른 경우가 일반적이다. 이러한 경우 지방자치단체간 세원배분의 문제가 발생할 수밖에 없는데 현재는 源泉徵收하는 근로소득에 대하여는 납세의무자의 근무지를 관할하는 시·군에 배분하고, 이자·배당소득 등에 대한 소득세의 원천징수 사무를 본점, 주사무소에서 일괄처리하는 경우에는 그 所得의 支給地를 관할하는 시·군에 분배하도록 되어 있다. 1994년 현재 住民稅 個人所得稅割 稅收 중 주소지 관할 시·군에 신고·납부되는 普通徵收分은 3,583억원으로 전체 개인소득세할 8,505억원의 42.1%이며 나머지 58% 가량은 特別徵收分으로 근무지나 이자·배당지급지 관할市·郡에 납부된다. 그런데 이들 근무지와 이자·배당소득의 지급지가 집중되어 있는 都心 地域(urban area)은 재정력이 상대적으로 양호한 데 비해 居住地 地域(suburban area)은 재정수요에 비하여 일반적으로 재정력이 취약하다는 점이 문제로 지적되고 있다. 특히 도심 지역의 토지를 비롯한 부동산 가격이 거주지 지역에 비해 비싸기 때문에 현행 재산과세 위주의 지방세 체계하에서는 富益富 貧益貧 現象이 초래되는 경향이 있다.

이와 같은 배분방식은 便益課稅의 原則에 부합되지 않는다. 주민

들이 주로 행정서비스를 받는 대상은 주거지를 관할하는 지방자치단체이므로 이들 세원 역시 주소지에 상당부분을 배분토록 하는 것이 타당하다. 물론 이는 조세행정상의 복잡한 문제가 개재될 수 있는 개편방안이나, 현재와 같이 지방자치단체에서 신고·납부를 받는 것이 아니라 소득세를 낼 때 함께 國稅廳에 납부하게 하고 이를 납세자의 주소지 관할 지방정부에 안분하는 방법을 택할 경우, 즉 국세청에서 住民稅 所得割의 징수를 대행해 주는 경우 그리 어려운 문제가 아닐 것으로 판단된다.

참고로 다른 국가들에서는 중앙정부와 지방자치단체가 所得課稅를 어떻게 공유하고 있는지 살펴보면 크게 세 가지 방식으로 구분할 수 있다. 첫번째는 미국과 같이 聯邦政府, 州政府, 地方政府가 모두 각자의 세율을 정하고 개별적으로 징수하는 방식이며<sup>33)</sup>, 두번째는 스웨덴과 같이 지방자치단체가 정한 세율에 따라 중앙정부가 국세인 소득세와 함께 과세하고 징수하여 徵稅地原則에 의해 지방자치단체에 배분하는 방식이고, 세번째는 독일의 共同稅 方式으로 전국적으로 통일된 세율에 의해 州政府가 과세, 징수하고 그 세수입을 일정한 공식에 의해 중앙정부와 지방자치단체가 나누어 갖는 방식이다. 이 중 세번째 방식은 지방세라기보다는 財政調整制度의 일환이라고 보는 것이 타당하며 첫번째와 두번째 방식 중 비교적 稅務行政을 용이하게 할 수 있는 것은 두번째 방식이다.

한편 우리나라에서도 지방자치단체의 책임성 제고와 세수의 신장성 확보를 위해 현재 地方所得稅(주민세 소득할)가 배분되지 않고 있는 광역시의 自治區와 道에도 지방소득세 과세권을 부여하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

이상과 같은 개편을 효율적으로 추진하기 위해서는, 住民稅 중

33) 실제로 지방정부의 소득세는 州政府에서 徵收하여 각 지방에 配分하는 경우가 많다.

국세로 이양되는 것이 바람직한 부분을 제외한 나머지 個人均等割과 所得稅割을, 인두세적인 성격을 갖고 있는 개인균등할과 소득세적인 성격을 갖고 있는 소득할로 구분하여 인두세 부분은 住民稅로 소득세 부분은 地方所得稅로 확대 개편함으로써 제도의 투명성과 책임성을 제고하는 것이 바람직하다. 조세의 성격상 인두세는 광역자치단체나 기초자치단체에서 모두 과세하는 것이 가능하다. 그러나 지방소득세는 거주지과세에 가까운 세목이기는 하나 완전한 거주지과세라고는 할 수 없으므로 地域間 稅率隔差로 인한 부작용을 최소화하기 위해서는 비교적 넓은 범위를 포괄하는 광역자치단체 세목으로 배분하는 것이 바람직하다. 이러한 점들을 고려한다면 인두세 성격의 주민세는 기초자치단체 세목으로, 지방소비세는 광역자치단체 세목으로 배분하는 것이 바람직하나 稅收規模를 고려하여 광역자치단체와 기초자치단체가 지방소득세를 공유하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

#### 4. 地方消費稅制 導入에 대한 檢討

지방세인 담배소비세를 국세로 전환할 경우 지방세에서 소비과세의 역할은 하나도 남김 없이 없어지게 된다. 따라서 이 경우 새로운 地方消費稅의 도입에 대해 검토가 필요하다고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 부가가치세를 제외한 소비세는 物品稅와 販賣稅로 구분할 수 있는데 물품세는 원천지과세로서 지방세로서는 적합하지 않은 성격을 많이 갖고 있다. 그러나 판매세, 특히 小賣上稅는 비교적 거주지과세에 가까운 세목으로서 아주 바람직한 지방세라고는 할 수 없으나, 財產稅 등만으로 충분한 지방세 수입을 확보할 수 없을 경우 차선의 대안으로 사용할 수 있다.

우리나라의 경우 부가가치세를 消費課稅의 근간으로 하고 있어 소매매상세를 전국적으로 도입하는 데에는 다소 문제가 있을 것으

로 보인다. 그러나 필요한 지방에서 그 지방에 국한되는 小賣賣上稅를 도입하는 데는 큰 문제가 없다(Bird, Ebel and Wallich: 1995). 그러므로 우리나라도 財産課稅와 所得課稅, 人頭稅의 강화를 통해서 地方稅收를 충분히 확보할 수 없을 때에는 지역별로 소매매상세 형태의 地方消費稅制를 도입할 수 있는 근거를 마련해 둘 필요가 있다. 이와 같은 소매매상세의 도입은 광역자치단체에 한하여 자율적으로 시행할 수 있도록 하고 最高稅率을 법률로 정해 그 한도 내에서 세율을 조정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 소매매상세를 광역자치단체 세목으로 하는 이유는 다른 源泉地課稅에 비해 그 정도가 약하기는 하지만 세원의 이동에 따른 부작용이 전혀 없다고는 할 수 없으므로 이를 최소화하기 위한 것이다.

이와 함께 세원의 분포가 고르다는 이유로 국세 세목인 電話稅를 지방으로 이양해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 현재와 같은 지방세 체계, 즉 중앙정부에서 정한 세율체계가 모든 지역에 획일적으로 적용되는 체제하에서는 세원의 균등한 분포가 지방세가 갖추어야 할 특성 중 가장 중요한 덕목이 될 것이므로 이를 지방세로 전환하여도 큰 문제는 없다. 그러나 지방자치단체가 자율적인 課稅權을 갖고 있어 각 지역마다 다른 세율체계가 적용되는 경우에는 物品稅로서 원천지과세의 성격을 갖고 있는 동 세목은 지방세로서 적합하지 않다. 또한 전화세는 附加價値稅 대신 부과하는 조세라는 점에서 稅制 單純化를 위해 부가가치세로의 통합 논의가 제기되고 있는 세목이기도 하다. 다만 전화세는 稅源의 移動性이 적은 세목이므로 세수의 목적상 국세인 소비과세 세목 중에서 일부를 지방세로 이양해야 한다면 최우선 순위로 고려될 수 있을 것이다.

## 5. 地方稅 體系의 合理化<sup>34)</sup>

지방세의 가장 큰 문제점 중의 하나는 조세체계가 지나치게 복잡하다는 점이다. 소득과세의 경우 農地稅는 1994년 세수가 23억원에 불과해 지방세 수입에서 차지하는 비중이 계산할 수 없을 정도로 작운데, 이는 별도의 세목으로 존치시키기보다는 金融所得綜合課稅의 추진에 발맞추어 綜合所得稅에 포함시키는 것이 바람직한 것으로 보인다. 또한 주민세 균등할 중 사업장할, 법인할 및 사업소세 등은 성격상 法人稅 또는 所得稅 體系에 통합시켜 국세로 전환하는 것이 바람직한 세목들이다<sup>35)</sup>.

재산과세의 경우 등록세와 취득세는 동일한 財產權의 移轉에 대해 중복과세하고 있으며<sup>36)</sup> 등록세와 면허세 역시 일부 과표가 중복되고 있다<sup>37)</sup>. 뿐만 아니라 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 재산할 등도 재산과세로서 과표가 중복되므로 이를 통합하는 방안을 강구할 필요가 있다. 이와 같은 세제의 단순화를 통해서 징수비용을 절약하고 稅制 및 稅政의 透明性을 제고할 수

34) 地方稅 體系의 合理化에 대해서는 尹建永(1996) 참조.

35) 본절의 '2. 一部 地方稅의 國稅로의 移讓' 참조.

36) 물론 登錄稅와 取得稅의 본질 및 과세대상이 정확하게 일치하는 것은 아니다. 취득세는 재산권의 유통과정에서 擔稅力을 포착하는 流通·去來稅이며, 등록세는 재산권이나 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 公簿에 등기·등록하여 권리를 보호해 주는 행정행위에 대하여 과세하는 것으로 되어 있으나 이 역시 유통·거래세임은 틀림이 없다. 法人登記와 商號 등의 登記를 제외하면 대부분의 과세대상이 부동산, 차량, 건설기계, 항공기, 선박 등 재산의 취득에 관련한 擔稅力 포착을 통한 去來稅라는 점에서 등록세와 취득세간의 차이는 미미하다. 실제 稅收比重에 있어서도 전체 등록세의 96.8%가 부동산등기와 차량등록으로부터 징수되고 있다는 것으로 미루어 보아도 重複課稅가 되고 있다는 점에는 의문의 여지가 없다.

37) 登錄稅 중에서 광업권등록, 어업권등록, 저작권등록, 출판·공연권의 등록, 무역·무역대리업의 등록, 군납업의 등록, 건설사업자면허등록 등은 권리의 설정, 금지의 해제, 신고의 수리 등 行政處分 및 行政行爲에 대해 과세하는 것으로 수수료 성격의 수익세인 免許稅와 성격이 유사하다.

있다. 물론 빠른 시일 내에 재산과세의 여러 가지 세목들을 통합하는 데에는 많은 행정적 어려움이 뒤따를 수밖에 없으나 오랜 시간을 두고 단계적인 과정을 거쳐서라도 통합을 추진해 나갈 필요가 있다는 점은 분명하다.

또한 재산과세 중에서 移轉課稅의 비중이 너무 크고 保有課稅의 비중이 작아 동결효과를 초래한다는 비판도 제기되고 있다. 우리나라의 부동산 보유에 대한 세부담은 1994년 기준으로 경상GDP의 0.7%에 불과하나 부동산 거래 및 이전에 따른 세부담은 경상GDP의 1.3%로 주요 선진국들에 비해 보유부담은 낮으나 이전부담은 높은 非正常的인 稅負擔構造를 나타내고 있다. 보유과세는 보유비용을 증대시켜 토지가격을 하락시키거나 토지를 효율적으로 활용하도록 하는 유인으로 작용하나, 이전과세는 정상적인 토지거래를 위축시키는 凍結效果를 초래하는 것으로 알려져 있다(李性旭:1996). 한편 金正勳(1996)은 去來稅가 보유세에 비해 비효율적이라는 점은 인정하면서도 동결효과의 크기가 그리 크지 않으며 거래세의 인하가 逆進의인 稅負擔을 초래할 수 있다는 점, 그리고 거래세와 보유세 부담의 규모에 비추어 볼 때 거래세의 2% 인하를 위해서는 보유세가 85%까지 인상되어야 한다는 시뮬레이션 결과를 근거로 階層間 稅負擔의 변화에 유의하여야 한다는 주장을 하면서 거래과세의 세부담 인하와 보유과세의 세부담 강화가 동시에 진행되는 것에 대한 문제점을 지적하고 있다.

綜合土地稅에 대해서는 과표현실화율이 公示地價의 30% 수준밖에 안 된다는 점<sup>38)</sup>, 지방재정 세입의 안정적인 확보라는 차원보다는 土地過多保有 抑制, 토지의 效率的 利用, 그리고 地價 安定이라는 토지정책적인 기능에 초점이 맞추어져 있어 지방세로서의 쟁점이 희석되어 버렸다는 문제가 제기되고 있다.

38) 地方財政發展企劃團(1996) 참조.

건물에 대한 과세인 재산세의 경우 과표가 실체가치의 26.8%에 불과해서<sup>39)</sup> 1995년 재산세 수입은 總地方稅收入의 4.3%인 5,642억 원에 그친 것으로 나타났다. 이는 國富 總計에서 부동산이 차지하는 비중을 감안할 때 지나치게 낮은 수준인 것으로 인식된다. 이와 같이 건물에 대한 세부담이 낮다는 것은 財產類型別 稅負擔이 적정하게 설정되지 못하고 있음을 나타낸다.

현행 自動車稅는 자동차의 보유과세라는 측면에서 재산과세의 특성을 지니고 있으나 도로손상부담금 및 환경오염부담금의 성격을 함께 내포하고 있으며 아울러 사치성 물자에 대한 소비억제적인 측면까지 감안하고 있는 것으로 보인다(地方財政發展企劃團:1996). 1921년에 道稅로 차량세가 신설되었으나 1961년 국세에서 지방세로 이양되면서 도세와 市·郡 附加稅 體系를 거쳐 1976년에 市·郡稅로 자동차세가 정착되었다. 이에 대해서는 과세기준이 배기량별로 되어 있어 재산과세의 公平負擔의 原則에 어긋나고 재산으로 간주하면서도 재산의 減價償却에 관계 없이 동일한 세액이 부과되어 실질적인 재산과세가 이루어지지 않고 있다는 문제점이 제기되고 있다.

과도한 地方稅 減免制度 역시 심각한 비판의 대상이 되고 있는데 이러한 지방세 체계의 문제점은 하나하나가 모두 중요한 사안들이면서도 확고한 결론을 내리기가 어려워 많은 논쟁의 대상이 되고 있다. 그러므로 각각에 대해 보다 많은 지면을 할애하여 심도 있는 논의를 할 필요가 있으나 본 연구에서는 논의의 초점을 중앙정부와 지방자치단체간 財源配分에 두고 있으므로 地方稅 體系의 合理化에 대해서는 제기되고 있는 문제점을 정리하는 데 그쳤다.

39) 金公博(1996) 참조.

## 6. 要約 및 政策示唆點

이상에서 제시한 國稅·地方稅 稅源配分 방향은 세 가지로 요약할 수 있는데 그 중 첫번째는 탄력세율 적용대상을 지방세 전 세목으로 확대함으로써 지방자치단체의 課稅自主權을 확대해야 한다는 것이다. 우리나라 국세·지방세 체계의 가장 큰 문제점은 지방자치단체의 課稅自主權이 극히 제한되어 있다는 점이다. 이러한 상태하에서 地方財政 歲入의 自律性은 극히 낮을 수밖에 없으며, 이는 효율적인 지방자치체 운영을 저해한다. 특히 중앙정부가 지방자치단체장을 임명하지 못하는 상황하에서 중앙정부는 지방자치단체의 방만한 운영으로 인한 국가경제의 효율성 저하를 통제할 방법이 없다. 일부에서는 地方交付稅 配分方式의 개선을 통해서 지방재정의 운영을 통제하여야 한다고 주장하기도 하나 이는 지방교부세의 취지에 맞지 않을 뿐만 아니라 그 효과에 대해서도 크게 기대하기 어렵다. 그러므로 地方財政의 效率的인 運營을 추진하는 유일한 방법은 지역주민에 의한 감시를 활성화하는 것이며, 이는 地方財政 歲入의 자율성을 제고함으로써 가능하다.

현재와 같이 中央政府가 稅率과 課標를 정하는 地方稅는 진정한 의미의 지방세라기보다는 地方財政調整制度의 하나인 共同稅의 특수한 형태라고 할 수 있으며, 共同稅는 행정의 간편하다는 점 이외에는 교부세제도보다 우월한 점이 없고 지역간 형평성의 관점에서 교부세보다 열등하다고 할 수 있다. 그러므로 공동세의 한 형태라고 할 수 있는 중앙정부에서 課稅標準과 稅率을 완전히 결정하는 地方稅制度를 그대로 유지하는 것보다는 지방세 전 세목에 탄력세율 적용을 허용함으로써 지방재정 수입의 자율성을 제고하는 것이 바람직하다. 우리나라에서는 이미 交付稅制度가 운영되고 있으며 현 상태하에서는 이를 완전히 없애는 것은 불가능할 것으로 보이므로 공동세 제도의 행정상의 이점은 그다지 중요한 고려 요소가 되

지 못한다.

둘째, 彈力稅率制度를 지방세 전 세목으로 확대하기 위해서는 현행 지방세 세목 중 성격상 지역간 세율격차가 바람직하지 않은 세목은 국세로 이양해야 하는데, 담배消費稅와 住民稅 法人稅割이 그 대표적인 예다. 이들 세목은 세원의 이동성이 크고, 源泉地課稅로서 租稅競爭, 租稅輸出을 야기하며, 과표나 세율의 지역간 격차가 있을 경우 세무행정이 복잡하고, 세원의 분포가 불균등하게 되어 있어 地方自治團體가 課稅自主權을 갖는 지방세로서 적합하지 않다.

셋째, 지방세로서 적합하지 않은 일부 세목을 국세로 이양함으로써 발생하는 地方稅收의 減少는 다른 세목들에 대한 지방자치단체의 自律的인 稅率引上을 통해서 보충하는 것이 바람직하며, 이를 촉진하는 방법으로 住民稅 個人均等割을 住民稅로 所得稅割을 地方所得稅로 확대 개편하여 標準稅率을 대폭 인상하고 탄력적인 세율결정의 폭을 확대하는 것이 바람직하다. 그 이외에 小賣賣上稅를 地方消費稅로 도입하는 방안을 고려할 수 있으며, 또한 증가된 國稅收入을 地方交付稅 財源에 포함시켜 지방자치단체에 배분하는 것도 하나의 방법이 될 것이다.

현재 우리나라에서는 지방자치단체장의 민선을 계기로 중앙정부와 지방자치단체간 재원배분에 대한 많은 논의가 오가고 있다. 本章에서 제기한 주장들은 이와 같은 논의과정에서 최소한 한번쯤은 거론되었을 것으로 추측된다. 그러므로 本章의 특징은 國家經濟의 效率性和 地方自治制의 效率的인 定着이라는 관점에서 단편적으로 제기된 여러 가지 주장들을 유기적으로 연결시켜 종합적인 改編構圖를 제시한 데 있다고 할 수 있다.

또 한 가지 강조하고자 하는 바는 本章에서 제시한 세 가지 改編方案은 어느 하나만 실시하면 오히려 부작용만을 야기할 뿐이므로 세 가지 방안이 동시에 추진되어야 하며 여기에 포함되지 않은 國稅·地方稅 調整 또는 改編方案들은 적어도 효율적인 중앙·지방간

재원배분이라는 관점에서는 바람직하지 않다는 점이다. 中央政府가 課稅標準과 稅率을 결정하는 현재와 같은 地方稅의 擴充은 지방재정의 자율성을 제고하지 못하며, 지방재정의 확대와 지역간 불균등을 심화시킬 뿐이다. 機能의 再配分 없이 현 상태하에서 지방재정만 확대하는 것은 바람직하지 않으며(第3章 참조), 만약 地方財政 擴充의 필요성이 있다면 현재와 같은 형태의 地方稅보다는 地方交付稅를 확충함으로써 地域間 不均等의 심화를 억제하는 것이 바람직하다. 또한 현재의 국세 세목 중에서 완전히 지방세로 이전하는 것이 바람직한 세목은 발견할 수 없으며, 31개에 달하는 세목에 포함되지 않은 地方稅 新稅源 발굴도 용이하지 않고, 만약 발굴된다 고 하더라도 지방자치단체에 완전한 과세자주권을 부여하기보다는 조세법률주의의 체계 내에서 彈力稅率制度를 적용하도록 하는 것이 바람직하다.

本章에서 제시한 세 가지 방안을 동시에 추진할 경우 地方財政 歲入의 自律性이 제고됨은 분명하며, 住民稅 法人稅割의 국세이양은 지역간 지방세 수입의 격차에 큰 영향을 주지 못하나 담배消費稅의 국세이양은 지역간 세수격차를 다소 악화시킬 것으로 판단된다. 또한 地方自治團體가 課稅權을 어떻게 사용하는가에 따라 地方稅 收入이 축소될 가능성도 있다. 따라서 지역간 세수격차 확대 및 지방세 수입의 감소문제는 지방교부세 배분을 통해서 보완해야 할 것이다. 지방세 수입이 감소하고 이를 교부세로 보충하더라도 交付稅가 지방재정 세출의 자율성을 제약하지 않는 방법으로 교부된다면 歲出의 自律性은 저해되지 않는다.

## 第5章 地方財政調整制度의 現況 및 發展方向

本章에서는 우리나라 지방재정조정제도의 개편방향에 대해서 검토한다. 먼저 우리나라 지방재정조정제도가 어떤 형태를 띠고 있는가를 살펴본 후, 第2章에서 검토한 財政調整의 機能에 비추어 보아 어떤 문제점이 있는지 분석한다. 그리고 第2節에서는 이러한 문제점을 해결하려면 앞으로 地方財政調整制度가 어떤 방향으로 발전해 나가야 할 것인지에 대해 살펴본다. 그 다음으로 지방재정조정제도 중 가장 중요한 역할을 하고 있으며 국세·지방세 세원조정과 깊은 관련을 갖고 있는 地方交付稅制度에 대해서는 사안의 중요성을 고려하여 따로 떼어내어 보다 구체적인 개편방안을 검토한다.

### 第1節 우리나라 地方財政調整制度의 現況

#### 1. 우리나라의 地方財政調整制度

중앙정부의 재원 중 일부를 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체로 하여금 그 재원을 사용하도록 하는 메커니즘을 地方財政調整制度라고 한다. 우리나라의 지방재정조정제도는 크게 세 가지로 구분할 수 있는데 地方交付稅와 地方讓與金, 國庫補助金이 그것이다. 이 세 가지 지방재정조정제도는 다시 일반자치단체에 대한 것과 교육자치단체에 대한 것으로 구분되는데, 교육자치단체에 대한 재정조정을 일반자치단체에 대한 재정조정과 구분하기 위하여 각각 地方教育財政交付金과 地方教育財政讓與金, 地方教育財政補助金으로

부른다.

교부세란 중앙정부 재원의 일정부분을 일반재원으로 지방정부에 이전하는 것으로 원칙적으로는 그 사용에 대해서 중앙정부의 아무런 간섭이 없는 재원이다. 우리나라에서는 內國稅의 13.27%를 지방교부세로 일반자치단체에 교부하고 역시 내국세의 11.8%를 지방교육재정교부금으로 교육자치단체에 교부한다. 교부세는 지방자치단체의 基準財政需要額에서 基準財政收入額을 뺀 금액을 기준으로 하여 배분되는데, 기준재정수요액은 각 자치단체의 운영에 필요한 경비를 의미하며 기준재정수입액은 일반자치단체의 경우 地方稅 收入의 80%, 교육자치단체의 경우 納入金, 財産收入, 轉入金, 教育讓與金으로 구성된다.

교부세는 다시 보통교부세와 특별교부세로 구분되는데, 내국세액의 13.27%에 해당하는 地方交付稅 總額의 10/11은 普通交付稅로서 기준재정수요액과 기준재정수입액 간의 차이를 기준으로 배분되며 나머지 1/11은 特別交付稅로 획일적인 보통교부세 배분방식에 의해서 포착되지 않는 특수한 재정수요가 있을 경우 이에 대해 교부하도록 되어 있다. 그러한 목적으로 보아 특별교부세는 지방교부세의 획일적인 배분에 의한 문제점을 보완하기 위한 것으로 보이나 성격은 보통교부세와 완전히 다르다. 보통교부세는 一般財源으로서 그 용도가 정해져 있지 않으나 特別交付稅는 특정한 사업에 대해 지원하는 특정재원으로서 자치단체가 사업계획을 제시하여 정부의 승인을 받으면 이에 대해 보조를 하거나, 자치단체의 신청이 없더라도 국가적 주요시책의 추진 등에 따라 內務部 長官이 필요하다고 인정하는 경우에는 교부할 수 있도록 되어 있다<sup>1)</sup>. 또한 국가가 필요하다고 인정하는 경우 法定交付稅와는 별도로 자금의 용도를 지정하여 교부하도록 되어 있는 增額交付稅도 특별교부세와 마찬가지로

1) 內務部(1995) 참조.

로 일반재원이라기보다는 특정재원이라고 할 수 있다.

讓與金은 중앙정부가 징수하는 세금의 일부를 특정사업에 사용하도록 포괄적인 용도를 정하여 지방에 이전하는 자금으로 自主財源의<sup>2)</sup>인 성격과 依存財源의인 성격을 모두 내포하고 있다. 지방양여금 대상사업으로는 도로정비사업, 농어촌개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업, 지역개발사업 등이 있으며, 地方教育財政讓與金은 교원의 후생복지, 교육여건 확충사업에 사용된다. 지방자치단체는 중앙에서 이전된 양여금을 이와 같이 포괄적으로 정의된 사업의 범위 내에서 사용하여야 하며, 이 조건만 만족시킨다면 보다 구체적인 용도에 대해서는 중앙의 통제를 받지 않는다. 지방양여금의 재원은 酒稅의 80%, 電話稅 전액, 土地超過利得稅의 50%이며, 지방교육재정양여금의 재원은 教育稅 전액으로 구성되어 있다. 지방양여금은 도로정비사업의 경우 미개발·미확장·비포장도로의 비율에 의거하여, 농어촌개발사업은 郡管轄地域의 面數를 기준으로 배분되고, 수질오염방지 및 청소년육성사업은 중·장기 및 당해연도 사업계획에 의거하여 배정되며, 지역개발사업은 基準財政收入額과 基準財政需要額의 차액에 의거하여 배분된다. 이러한 기준 외에도 지역별 특수성을 고려하기 위하여 지역별 도로사정, 교통유발요인 및 지가 등을 고려한 補正係數를 양여금 산정에 고려한다. 한편 지방교육재정양여금은 인구수에 비례하여 배분된다.

국고보조금은 중앙정부의 一般會計 또는 特別會計 豫算을 이용하여 중앙정부가 정하는 특정한 國家目的事業에 사용할 것을 목적으로 지원하는 경비로서 依存財源의인 성격이 강하다. 國庫補助金은 지방자치단체가 매년 중앙정부에 보조사업에 대한 보조금을 신청하면 중앙정부에서 신청받은 보조금의 내역 및 금액을 조정한 후 마지막으로 國會審議를 거쳐서 확정된다. 보조금이 지급되는 대상사

2) 세출의 관점에서 본 자주성을 의미한다.

업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정하는데, 116개 사업에 대해서는 국고보조율을 大統領令으로 정하고 있으나 지역별 특수사정을 감안하여 財政能力指數 등을 이용한 差等補助率을 적용할 수 있다.

## 2. 移轉財源의 構成 및 分布

<表 5-1>은 이전재원의 구성이 과거 20년 동안 어떻게 변화하여 왔는지 그 추이를 보여주고 있다. 地方讓與金制度가 도입된 1991년 이전에는 우리나라 지방재정조정제도는 交付稅制度和 補助金制度밖에 없었다. 1974년에는 지방교부세가 總移轉財源의 90%를 차지하였으며 나머지 약 10% 정도가 국고보조금이었다. 1975년부터 地方交付稅가 이전재정에서 차지하는 비중은 점차 낮아져서 1990년에 77.12%가 된 반면 國庫補助金이 차지하는 비중은 점차 증가하여 1990년에 22.32%가 되었다. 교부세에서 教育財政交付金이 차지하는 비중은 대체로 60%를 넘었고 교육자치단체에 대한 국고보조금이 移轉財源에서 차지하는 비중은 0.5%에도 못 미쳤다.

1991년 양여금제도가 도입됨에 따라 지방교부세가 차지하는 비중이 크게 감소하였으며, 이는 주로 교육재정교부금이 감소한 것에서 기인한다. 동시에 국고보조금의 비중도 감소하였다. 또한 地方歲入 전체에서 移轉財源이 차지하는 비중도 다소 감소하였다. 이는 지방양여금 도입에 따른 양여금 재원이 教育財政讓與金의 경우 주로 교육재정교부금 재원으로부터, 地方讓與金의 경우 국고보조금 재원으로부터 이전되었다는 점을 시사한다. 또한 양여금제도의 도입이 지방재정의 확충에는 기여하지 못하였으며, 같은 양여금이라 하더라도 적어도 형식적으로는 교육재정양여금과 지방양여금의 성격이 다를 수 있음을 의미한다.

<表 5-1> 移轉財源의 構成

(單位: 백만원, %)

	地方交付稅			地方讓與金			補助金			合計	
	金額	比重 <sup>1)</sup>	教育財政交付金 <sup>1)</sup>	金額	比重 <sup>1)</sup>	教育財政交付金 <sup>1)</sup>	金額	比重 <sup>1)</sup>	教育財政交付金 <sup>1)</sup>	金額	比重 <sup>2)</sup>
1974	290,505	90.07	64.84	—	—	—	32,019	9.93	0.45	322,524	51.74
1975	425,642	83.53	60.42	—	—	—	83,955	16.47	0.34	509,597	54.83
1976	647,415	87.69	67.17	—	—	—	90,852	12.31	0.28	738,267	55.94
1977	782,984	87.59	67.07	—	—	—	110,947	12.41	0.77	893,931	50.46
1978	992,216	87.12	65.44	—	—	—	146,635	12.88	1.06	1,138,851	47.00
1979	1,426,553	84.03	64.22	—	—	—	271,157	15.97	0.65	1,697,710	48.61
1980	1,750,909	83.20	63.71	—	—	—	353,668	16.80	0.69	2,104,577	49.20
1981	2,130,038	84.09	63.56	—	—	—	402,869	15.91	0.57	2,532,907	47.70
1982	2,173,163	84.07	56.95	—	—	—	411,855	15.93	0.44	2,585,018	42.65
1983	2,576,769	85.22	56.82	—	—	—	446,955	14.78	0.15	3,023,724	39.55
1984	2,869,976	85.55	55.15	—	—	—	484,722	14.45	0.15	3,354,698	39.02
1985	3,089,503	84.44	56.94	—	—	—	569,404	15.56	0.25	3,658,907	39.30
1986	3,583,149	85.24	54.41	—	—	—	620,449	14.76	0.24	4,203,598	40.28
1987	4,196,617	80.92	49.88	—	—	—	989,302	19.08	0.15	5,185,919	42.29
1988	4,792,256	81.17	52.02	—	—	—	1,112,015	18.83	0.26	5,904,271	39.21
1989	5,839,417	76.77	48.02	—	—	—	1,767,351	23.23	0.52	7,606,768	37.42
1990	7,486,585	77.12	48.64	—	—	—	2,167,084	22.32	0.31	9,653,669	33.56
1991	6,686,954	60.77	29.39	1,884,289	17.12	12.06	2,433,026	22.11	0.25	11,004,269	30.26
1992	9,395,389	66.14	38.51	3,003,915	21.15	12.48	1,806,613	12.72	0.40	14,205,917	32.53
1993	10,061,498	64.21	36.05	3,381,391	21.58	12.51	2,227,334	14.21	0.37	15,670,223	32.52
1994	11,643,355	60.83	35.64	4,265,205	22.28	13.42	3,232,906	16.89	0.53	19,141,466	34.30

註: 1) 移轉財源에서 차지하는 比重임.

2) 地方歲入에서 차지하는 比重임.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

<表 5-2>는 1994년의 지방자치단체별 이전세입의 분포를 보여 준다. 이 표에 따르면 總移轉財源 중 75.6%가 광역자치단체에 배분되고 나머지 24.4%가 기초자치단체에 배분되었다. 기초자치단체가 존재하지 않는 교육자치단체를 제외할 경우에는 광역자치단체와 기초자치단체에 거의 절반씩 배분되었다. 광역자치단체에 배분된 이전재원의 71.3%는 道에, 기초자치단체에 배분된 이전재원의 77.4%는 郡地域에 배분되었다. 이와 같은 결과는 비교적 도시화된 지역의 경우 인구수가 많을 뿐만 아니라 1人當 地方稅收가 많아 중

<表 5-2> 地方自治團體別 移轉歲入의 分布(1994年)

(單位：백만원, %)

		一般自治團體 <sup>1)</sup>		教育自治團體 <sup>2)</sup>		合 計	
		金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	構成比
廣域自治團體	廣域市	1,227,644	12.72	2,930,856	30.88	4,158,500	21.73
	(서울)	395,951	4.10	1,204,822	12.69	1,600,773	8.36
	(廣域市) <sup>3)</sup>	831,693	8.62	1,726,034	18.18	2,557,727	13.36
	道	3,751,296	38.88	6,561,327	69.12	10,312,623	53.88
	小 計	4,978,940	51.60	9,492,183	100.00	14,471,123	75.60
基礎自治團體	市	1,045,309	10.83			1,045,309	5.46
	郡	3,614,076	37.45			3,614,076	18.88
	區	10,958	0.11			10,958	0.06
	(서울)	30	0.00			30	0.00
	(廣域市) <sup>3)</sup>	10,928	0.11			10,928	0.06
	小 計	4,670,343	48.40			4,670,343	24.40
總 計		9,649,283	100.00	9,492,183	100.00	19,141,466	100.00

註：1) 一般自治團體 移轉歲入 = 地方交付稅 + 地方讓與金 + 調整交付金 + 國庫補助金

2) 教育自治團體 移轉歲入 = 地方教育財政交付金 + 地方教育財政讓與金 + 地方教育財政補助金

3) 서울特別市를 제외한 廣域市 全體

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

양정부에서 必要經費를 보전하여 줄 필요성이 적은 반면 도시화가 덜 된 지역의 경우 그 반대의 이유로 인해서 중앙에서 財政支援을 해 주어야 할 필요성이 높기 때문이다.

<表 5-3>은 이전재원의 지역별 분포를 보여주고 있다. 전반적으로 도시지역의 移轉財源 規模가 작고 도시화가 덜 된 지역의 이전재원 규모가 크다. 이는 交付稅, 讓與金, 補助金으로 구분하여 보아도 마찬가지이다.

지역별 이전재원과 지방세, 교부세, 양여금, 보조금간의 상관관계

<表 5-3> 移轉財源의 地域別 分布(1993年)

(單位: %, 천원/명)

	移轉財源 /GRP	移轉財源 /POP	地方交付稅 /GRP	地方交付稅 /POP	地方讓與金 /GRP	地方讓與金 /POP	國庫補助金 /GRP	國庫補助金 /POP
서울	0.71	46.41	0.01	0.70	0.38	24.66	0.32	21.05
釜山	3.62	179.00	1.72	85.23	1.38	68.37	0.51	25.41
大邱	5.08	235.86	2.65	123.24	1.48	68.98	0.94	43.64
仁川	2.45	158.49	1.19	77.27	0.99	63.92	0.27	17.29
光州	6.77	343.66	4.12	208.88	1.58	79.96	1.08	54.82
大田	5.36	302.96	3.58	202.28	1.31	74.07	0.47	26.62
京畿	4.23	263.33	2.57	160.21	1.18	73.70	0.47	29.43
江原	17.80	867.97	12.86	626.97	2.97	144.84	1.97	96.16
忠北	10.68	649.72	7.54	458.58	2.05	124.48	1.10	66.66
忠南	13.06	704.21	9.01	486.02	2.23	120.45	1.81	97.74
全北	15.21	752.03	10.52	520.40	2.41	119.07	2.28	112.56
全南	13.56	828.27	9.75	595.54	1.79	109.22	2.02	123.51
慶北	11.42	718.02	7.99	502.51	1.96	123.00	1.47	92.51
慶南	6.14	492.33	4.00	320.88	1.27	102.02	0.87	69.44
濟州	13.12	652.96	9.44	469.61	2.40	119.43	1.28	63.92

註: GRP는 地域內總生産, POP는 地域別 人口數를 의미함.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1994.

統計廳, 『地域統計年報』, 1995.

統計廳, 『1960~2000 市·道別 推計人口』, 1994. 6.

를 분석하기 위하여 <表 5-3>에 나타난 15개 廣域市·道에 배분된 移轉財源<sup>3)</sup>을 가지고 회귀분석한 결과를 <表 5-4>에 정리하였다. 이 표에 나타난 결과들은 다음과 같은 점들을 시사한다. 첫째, 다른 조건이 같을 경우 1人當 地方稅 收入이 많은 지방자치단체에 대한 1人當 交付稅 配分額이 그렇지 않은 지역의 경우에 비해서 작다. 이는 우리나라의 地方交付稅가 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 근거로 하여 배분되는데 基準財政收入額은 지방세액의 80%로 책정되므로 地方稅額이 많은 지역의 경우 기준재정수입액이 높아져 基準財政需要額의 규모가 같은 다른 지방에 비해서 교부세를 적게 배분받게 되기 때문이다.

<表 5-4> 移轉財源과 地方稅의 相關關係

從屬變數	1人當 移轉財源	1人當 移轉財源	1人當 交付稅	1人當 交付稅	1人當 交付稅	1人當 交付稅	1人當 交付稅	1人當 讓與金
常數 (t 統計量)	1467.740 (9.087)	1230.517 (9.185)	1067.220 (8.163)	878.266 (7.966)	-179.990 (-6.093)	-258.818 (-4.467)	-22.417 (-0.500)	47.598 (4.554)
1人當 地方稅	-4.335 (-6.280)	-2.853 (-4.413)	-3.267 (-5.848)	-2.087 (-3.922)				
1人當 (讓與金 +補助金)					3.198 (18.302)			
1人當 讓與金						6.158 (10.569)		
1人當 補助金							5.500 (8.768)	0.746 (5.101)
假變數 <sup>1)</sup>		-251.308 (-3.598)		-200.174 (-3.482)				
R <sup>2</sup>	0.752	0.881	0.725	0.863	0.963	0.896	0.855	0.667

註：1) 都市地域 1, 非都市地域 0.

3) 基礎自治團體에 배분된 것 포함.

둘째, 지방자치단체의 부족한 재원을 보충하여 증과 동시에 지역 간 재정불균형을 완화할 것을 목적으로 하는 地方交付稅와 지방자치단체의 부족한 재원을 보충하여 주되 중앙정부가 정하는 특정사업에 대한 지출을 증대시키거나 일정수준 이상으로 유지할 것을 목표로 배분되는 讓與金 및 補助金은 그 목적이 다를 뿐만 아니라 실제 配分方式에 차이가 있음에도 불구하고 상관관계가 매우 높다. 특히 교부세와 양여금간의 상관관계가 매우 높다. 이는 讓與金制度가 실제 배분에 있어서는 교부세와 유사한 방향으로 시행되고 있다는 점을 시사한다.

셋째, 1人當 移轉財源의 규모는 1人當 地方稅收가 낮은 지역일수록 높다. 이는 교부세와 양여금이 지방세와 반대방향으로 배분됨에 따라 나타나는 것으로<sup>4)</sup> 地方財政調整制度가 부족한 지방재원을 보충하는 데 주목표를 두고 있다면 地方稅收가 상대적으로 적은 지역에 더 많은 이전재원을 배분하는 것은 당연하다. 문제는 이러한 재정조정 정도가 적절한가 아니면 지나치거나 부족한가에 대한 판단에 있다. 특히 다른 조건이 일정할 경우 1인당 地方稅收入이 증가하면 地方交付稅 配分額은 그 증가액의 두 배 정도 되는 규모로 감소하는데 이는 1인당 지방세 수입이 비교적 큰 도시 지역의 기준 재정 수요액이 다른 지역에 비해 낮게 평가되기 때문이며, 總移轉財政 規模는 지방교부세보다 더 많이 감소하는데 이는 지방교부세 뿐만 아니라 讓與金과 國庫補助金 배분시에도 형평성을 매우 중요한 요소로 고려하고 있기 때문인 것으로 판단된다<sup>5)</sup>.

이와 같은 財政調整의 결과 1인당 地方稅 收入과 1인당 地方財政

4) <表 5-4>에 의하면 1人當 交付稅 配分額과 1人當 讓與金 配分額이 正(+)<sup>의</sup> 相關關係를 갖고 있고 1인당 교부세 배분액은 1인당 지방세 수입과 負(-)<sup>의</sup> 상관관계를 갖고 있으므로 1인당 양여금 배분액도 1인당 지방세 수입과 負(-)<sup>의</sup> 상관관계를 가짐을 추측할 수 있다.

5) 讓與金과 國庫補助金 배분시에 衡平性을 고려하는 것에 대해서는 柳一鎬(1994) 참조.

規模間에도 負(-)의 상관관계가 있는 것으로 나타나고 있다. 본 연구 第4章의 추정결과에 의하면<sup>6)</sup> 1人當 地方稅 收入規模가 같을 경우 도시 지역의 1인당 재정규모가 비도시지역의 1인당 재정규모보다 작으며, 1人當 地方財政 歲入은 1인당 지방세 수입규모와 負(-)의 관계를 갖고 있다. 이 결과는 공공재 공급비용이 일정한 경우 1인당 지방세 수입이 증가하면 1인당 지방재정 세입 총계가 감소한다는 것을 시사하며, 나아가 國家經濟의 효율성이라는 관점에서 볼 때 우리나라 지방재정조정제도의 地域間 財政力 衡平化 機能이 지나친 것이 아닌가 하는 의문을 품게 한다. 지방자치단체의 재정규모가 자체적인 세입 확보와는 무관하게 費用隔差에 의해서 결정된다면, 또는 自體歲入이 증가할수록 감소한다면 지방자치단체는 세입 확보 노력을 게을리 하게 되며, 궁극적으로 국가적인 손실을 초래하기 때문이다.

## 第 2 節 地方財政調整制度의 問題點과 改編方向

본절에서는 地方財政調整制度의 문제점과 개편방향에 대해서 논의한다. 먼저 지방재정조정제도의 전반적인 문제점과 개편의 기본 방향을 제시하고, 다음으로 지방재정조정제도 중 중앙정부와 지방자치단체간 財源配分에 있어서 가장 중요한 의미를 갖는 地方交付稅制度의 개편방향을 따로 떼어 내어 第3節에서 자세하게 분석한다.

### 1. 우리나라 地方財政調整制度의 問題點

이상에서 살펴본 우리나라 지방재정조정제도는 몇 가지 문제점을

---

6) 式 (4-1) 참조.

갖고 있다. 첫째, 地方財政調整制度가 지나치게 복잡하며, 본래의 목적과는 다르게 운용되는 경우가 있어 투명성이 부족하다. 지방교부세제도의 경우 總交付稅額의 1/11에 해당하는 특별교부세는 획일적인 보통교부세 배분방식에 의해서 포착되지 않는 특수한 財政需要가 있을 경우 이에 대해 교부하도록 되어 있다. 따라서 일반재원인 普通交付稅와는 달리 특정한 사업에 대해서 지원되는 특정재원이고, 자치단체가 사업계획을 제시하여 정부의 승인을 받거나 국가적인 주요시책의 추진 등을 위해 內務部 長官이 필요하다고 인정하는 경우 교부할 수 있도록 되어 있어 교부세라기보다는 보조금에 가깝다. 또한 法定交付稅와는 별도로 자금의 용도를 정하여 교부하도록 되어 있는 增額交付稅도 교부세라기보다는 국고보조금의 성격을 많이 갖고 있다.

지방교부세와 국고보조금의 중간 형태인 지방양여금 역시 그 복합적인 성격으로 인해 제도의 목적이 모호하며, 경우에 따라서는 본래의 성격과는 다르게 운영될 가능성이 있다. 地方讓與金은 도로정비, 농어촌개발, 수질오염방지, 지역개발, 청소년육성, 지방교육재정 등에 사용할 것을 조건으로 배분되는데 그 중 교부세와 마찬가지로 基準財政需要額과 基準財政收入額의 차이에 의해서 배분되는 地域開發費와 이미 일반교육재원으로 사용되고 있는 教育財政讓與金, 자금용도상 일반재원의 성격이 강한 청소년육성사업 등에 대한 양여금은 일반재원의 성격을 많이 갖고 있다고 할 수 있다. 반면에 도로정비사업, 농어촌개발사업, 수질오염방지사업에 대한 양여금은 그 사업에 필요한 재원의 수요에 따라 배분하고 있어 국고보조금적인 성격이 강하다. 또한 원칙적으로는 지방양여금의 배분에 있어서 地方費의 義務負擔을 요구하지 않도록 되어 있으나 현실적으로는 지방비 부담을 지시하여 국고보조금과 같은 형태로 운영되는 경우가 많다. 한편 자치단체별로 일률적인 양여기준에 따라 양여금이 배정될 경우 자치단체별 특수성이 고려되지 않는다는 문제점을 보

완하기 위하여 人口數 및 自動車數, 地價, 財政力 등을 고려한 補正係數를 양여금 산식에 활용하고 있는데 이 중 인구수, 자동차수, 재정력 등은 교부금 배분산식에도 포함되는 것들이다. 이와 같은 보정계수로 인해 실제로 배분되는 교부세와 양여금은 <表 5-4>에서 보는 바와 같이 밀접한 正(+ )의 상관관계를 갖고 있다.

국고보조금의 경우에도 經常的 經費에 대한 지원이 많이 포함되어 있다는 지적이 있으며<sup>7)</sup>, 이러한 요소로 인하여 분배적인 측면이 크게 강조되고 제도의 透明性은 낮아진다.

둘째, 우리나라의 지방재정조정제도는 이와 같은 복합적인 성격으로 인하여 세 가지 調整財源이 모두 지역간 衡平성을 제고하는 비슷한 형태로 운영되고 있다. 그 결과 本節의 분석에 의하면 地方 財政 歲入이 지방세 수입과 負(-)의 관계를 갖고 있는 것으로 나타나 우리나라 地方 財政 調整制度가 지방세 징수의 효율성을 저해할 만큼 지나치게 衡平성을 강조하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기하게 된다. 특히 지방교부세 중 보통교부세와 지방양여금 중 지역개발비 등의 경우 지방세 수입과 교부세 배분액이 負의 상관관계를 갖도록 배분되고 있는데 이는 지방자치단체의 地方稅 徵收努力을 저해하는 결과를 가져온다.

## 2. 地方 財政 調整制度의 改編方向

地方 財政 調整制度란 중앙정부가 중앙정부의 책임하에서 징수한 세입의 일부를 지방자치단체와 나누어 사용하는 제도이다. 지방자치제도를 시행하고 있는 거의 모든 국가들이 그 나름대로의 독특한 지방재정조정제도를 가지고 있는데 앞의 第2章에서 우리는 각국이 지방재정조정제도를 운용하고 있는 이유를 크게 네 가지로 구분하

7) 柳一鎬(1994) 참조.

여 제시하였다. 첫째, 지방자치단체는 財政需要에 비해서 歲入이 작은 것이 일반적이며 중앙정부에서는 이 稅收의 부족을 보충하기 위해서 중앙정부 세입의 일부를 지방으로 이전하여 사용하도록 하고 있다(垂直的 衡平性). 둘째, 각 지역은 財源調達 能力에 있어서도 격차를 보이게 마련인데 중앙정부의 아무런 개입 없이 지방자치단체가 자체적으로 조달한 재원에 의해서 재정을 운영해 나가도록 한다면 이는 地方公共財 供給과 이에 대해 주민들이 부담하는 稅負擔의 지역별 격차를 초래하게 될 것이다. 따라서 중앙정부는 가능한 地域間 財政力의 隔差를 완화 또는 제거하기 위하여 노력하여야 하며 그 가장 중요한 수단이 지방재정조정제도이다(水平的 衡平性). 셋째, 각각의 지방자치단체가 해당 地域住民의 選好에만 의존하여 공공재 공급을 하면 타지역에 대해 외부효과가 발생하여 중앙정부 입장에서 볼 때 매우 중요하게 인식되는 公共財에 대한 공급이 충분히 이루어지지 않을 가능성이 있다. 그러므로 중앙정부는 지방자치단체에 대해 補助金을 지급하여 이러한 공공재의 공급을 촉진시켜야 할 필요가 있다(外部效果). 넷째, 지방자치단체가 공급하는 공공재 중에는 중앙정부가 최소한의 供給基準을 마련하고 이를 충족시키도록 노력해야 하는 공공재가 있다. 예를 들면 社會福祉事業 등이 이에 속한다<sup>8)</sup>. 財政調整을 통해서 이러한 사업들에 대한 지방자치단체의 지출을 촉진시킴으로써 국가적인 목표를 달성할 수 있다(最小供給條件).

第2章에서 살펴본 바에 의하면 여러 가지 지방재정조정제도는 그 형태에 따라 經濟的 效果가 다르다. 수직적·수평적 형평성을 제고하기 위한 수단으로는 地方交付稅制度가 가장 우수한 반면 교부세 제도는 외부효과 및 최소공급조건과 관련된 보조금으로서는 바람직

8) 특히 이런 사업과 관련된 財源調達에 있어서 地域間 租稅競爭이 발생할 소지가 많다. 이에 대해서는 본 보고서 第2章 참조.

한 방법이라고 할 수 없다. 한편 國庫補助金制度는 외부효과와 최소공급조건 목표를 실현하는 데는 충실한 역할을 할 것으로 기대되는 반면 수직적·수평적 형평성 제고를 위한 수단으로서는 효율적이지 못하다. 국고보조금 중에서도 총액한도가 정해지지 않은 費用分擔 條件附 補助金이 외부효과 목표에 충실한 수단이 되며, 최소공급조건 목표를 달성하기 위해서는 수행조건이 동반되는 보조금제도가 가장 바람직하다.

그런데 우리나라에서는 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 세 가지 地方財政調整制度를 모두 이 네 가지 목표의 전부 또는 거의 대부분을 포괄하는 수단으로 사용함으로써, 제도 자체가 복잡하고 투명성이 부족하며 제도의 成果에 대한 評價가 불가능하도록 되어 있다. 그러므로 지방재정조정제도의 가장 시급한 개편방향은 이를 簡素化시켜 제도의 투명성을 제고하고 政策目標와 이를 위해 가장 효율적인 手段을 정확히 연결시킴으로써 효율성을 제고하는 것이다.

보다 구체적으로 보면 지방교부세제도의 경우 특별교부세와 증액교부세는 一般財源인 교부세보다는 오히려 국고보조금과 같은 특정보조금에 가깝다고 할 수 있는데, 만약 별도의 特定補助金制度가 없고 지방교부세가 유일한 지방재정조정제도라면 지방교부세를 포괄적 보조금의 형태를 띠는 부분과 특정보조금의 형태를 띠는 부분으로 구분하여 양자가 상호 보완작용을 할 수 있도록 하는 것도 어느 정도 논리적인 타당성을 갖는다. 그러나 國庫補助金이라는 특정보조금제도가 있는 상황에서 자주적인 일반재원의 지원을 존재이유로 하는 지방교부세제도 내에 또 다른 특정보조금제도를 유지하는 것은 전혀 논리적이지 못하다. 교부세는 본래 다소 획일적인 방법에 의해 계산된 것으로 일상적인 經費需要에 대한 수입의 부족을 보충하기 위한 것이지 특별한 財政需要에 대응하기 위한 제도가 아니다. 특정한 재정수요에 대해서는 公債發行 등 자치단체의 자체적

인 노력과 特定補助金을 통한 정부의 지원에 의해서 재원을 조달하여야 한다. 그러므로 특별교부세 중 공공시설의 신설, 복구, 확장, 보수 등 예측할 수 있는 재정수요와 국가적 주요시책의 추진 등에 필요하다고 인정되는 特定事業費는 국고보조금으로 흡수되어야 하며, 재해 등 예기치 못한 수요에 대해서는 중앙정부의 豫備費에서 지원하는 것이 바람직하다<sup>9)</sup>. 국가가 필요하다고 인정하는 경우에 法定交付稅와는 별도로 자금의 용도를 정하여 교부하도록 되어 있는 增額交付稅도 특별교부세와 마찬가지로 국고보조금으로 흡수하여 지방교부세제도를 단순·명료하게 하여야 한다.

지방교부세와 국고보조금의 중간 형태인 지방양여금은 앞에서 제시한 地方財政調整制度의 네 가지 목표를 동시에 추구하는 복합적인 성격을 갖고 있는데, 이와 같은 복합적인 성격으로 인해 제도의 목적이 모호하며 경우에 따라서는 본래의 성격과는 다르게 운영될 가능성이 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 地方讓與金の 일부는 교부세와 같은 성격을 갖고 있으며, 또 다른 일부는 국고보조금과 같은 성격을 갖고 있다. 이와 같이 이질적인 요소들을 한데 묶어 지방양여금이라는 하나의 제도로 운영하는 것보다는 地方交付稅와 유사한 성격의 양여금은 교부세로 통합하고 國庫補助金과 유사한 성격의 양여금은 보조금으로 통합하여 실제적으로는 큰 차이가 없음에도 불구하고 지방양여금이 지방교부세 및 국고보조금과 완전히 다른 제도인 것처럼 운영되는 데에서 발생하는 制度의 複雜性을 시정하거나, 국고보조금제도와 지방양여금제도를 전면적으로 수정하여 국고보조금은 지방재정조정제도의 세번째 목표인 공공재의 外部效果를 內在化시키는 데 사용하는 費用分擔 條件附 補助金으로, 지방양여금은 네번째 목표인 특정공공재의 최소공급조건을 충족시키기 위한 遂行條件을 수반하는 補助金으로 분명히 구분함으로써 제도의

9) 韓國開發研究院(1996) 참조.

투명성을 제고할 필요가 있다.

국고보조금제도 역시 복합적인 목표를 위해 운영되고 있는데, 지역간 차등적인 補助率制度는 지역간 형평성 제고를 목표로 하고 있으며 外部效果 是正을 목표로 하는 보조금과 특정 공공재의 最小供給 보장을 목표로 하는 보조금이 혼용되어 있다. 그러므로 지방양여금제도와 국고보조금제도를 통합하여 최소공급 보장을 위한 보조금과 외부효과 시정을 위한 보조금으로 구분하여 운영하든지 아니면 地方讓與金制度는 최소공급 보장을 위하여 사용하고 國庫補助金은 외부효과 시정을 위하여 사용하도록 하는 것이 바람직하다.

결론적으로 말하면 세 가지 지방재정조정제도에 모두 垂直的·水平的 不均衡을 완화하는 장치를 두고 동시에 특정사업에 대한 지방자치단체의 지출을 촉진하는 장치를 둬으로써 발생하는 제도의 불명확성을 제거하기 위해서는, 먼저 지방교부세에는 普通交付稅만 남겨 놓고 국고보조금적인 성격을 갖고 있는 增額交付稅와 特別交付稅는 국고보조금으로 흡수하도록 해야 한다. 다음으로 지방양여금 중 교부세적인 성격을 갖고 있는 부분은 지방교부세로 전환하고 나머지는 국고보조금과 통합하거나 기능을 조정하여 국고보조금은 外部效果에 대한 지원을, 지방양여금은 특정공공재 공급의 최소조건 달성을 목표로 운영되어야 한다.

중앙정부 재원의 지방에 대한 이전은 그것이 包括的 補助金의 형태를 띠고 있을 때 효율성이 더 크다는 점을 고려한다면 특정사업에 대해 지원하는 國庫補助金과 地方讓與金은 최소한의 규모로 한정하는 것이 바람직하다. 그러나 일정한도를 정하여 그 범위 안에서 국고보조금을 지급하는 인위적인 방법은 바람직하지 않으며 매년 지방자치단체로부터 사업신청을 받아 사업에 필요한 재원규모와 國家豫算을 연계하여 그때 그때 지원규모를 결정하는 것이 바람직하다.

국고보조금과 지방양여금을 최소한의 규모로 한정한다는 것이 현

재보다 규모를 줄이는 것을 의미하지는 않는다. 지방자치단체의 자율성이 제고되면 外部效果를 발생시키는 공공재의 공급이 더 적어질 수도 있다. 과거 중앙정부가 지방자치단체의 행정을 통제하던 시기에는 行政指導 또는 다른 방법을 통해서 이러한 공공재의 공급을 유도할 수도 있었으나 지방자치제하에서는 財政支援 이외의 뚜렷한 다른 대안이 없다. 그러므로 어느 정도의 特定補助金은 필요할 것이며 그 규모가 과거보다 클 수도 있다. 규모가 더 커져야 하는지 아니면 더 작아져야 하는지에 대해서는 앞으로 지방자치제의 진행과정을 지켜보면서 장기적으로 검토하여야 할 것이다. 다만 우리나라의 국고보조금 현황을 보면 經常的 經費에 소요되는 재원이 많이 포함되어 있다는 지적이 있는데<sup>10)</sup> 경상적 경비는 가능한 한 지방교부세에 의해서 지원되어야 한다.

이미 교육재정교부금과 별다른 차이 없이 운영되고 있는 地方教育財政讓與金은 지방교육재정교부금에 통합하는 것이 바람직하다. 朴釘洙·安鍾錫(1996)은 장기적인 관점에서 교육재정을 일반자치단체 재정에 통합할 것을 주장하였는데, 그렇게 될 경우 教育財政交付金은 地方交付稅에 통합하는 것이 바람직하다.

### 第 3 節 地方交付稅制度의 改編方向

本節에서는 地方交付稅制度 改編方向을 제시한다. 먼저 財源規模에 대해서 검토하고 그 다음에 재원구성, 배분방식에 대해 차례로 검토한다.

본 연구에서는 教育自治團體도 地方自治團體의 일환으로 보고 지금까지의 모든 분석에서 地方財政에 地方教育財政을 포함시켰으나 本節에서는 지방교육재정교부금을 제외한 일반자치단체에 대한 교

10) 柳一鎬(1994) 참조.

부세제도에 대해서만 분석한다. 그 이유는 통계분석의 편의를 위한 것으로 본질의 연구결과는 필요한 경우 다소의 수정을 거쳐 地方教育財政交付金에도 그대로 적용할 수 있다. 따라서 本節의 통계는 모두 지방재정 일반회계와 教育費 特別會計를 제외한 특별회계에 대한 것이다.

地方讓與金과 國庫補助金은 성격상 지원이 요구되는 특정사업의 경비를 산정하고 이에 따른 중앙·지방간 분담비율을 정하여 배분하는 것으로 一般財源配分과는 다른 관점에서 개편방향이 검토되어야 할 것이다. 그러므로 일반재원의 중앙·지방간 배분에 초점을 맞추고 있는 본 연구에서는 本章 第2節에서 전체적인 地方財政調整制度의 개편이라는 관점에서 개편의 기본방향을 제시하였으며 지방양여금제도와 국고보조금제도 각각에 대한 구체적인 개편방향은 연구대상에서 제외하였다.

## 1. 地方交付稅 規模

지방자치체가 확대 실시되면서 移轉財源 특히 지방교부세의 규모에 대해서도 여러 가지 개편방안이 제시되고 있다. 지방자치체의 확대 실시로 인한 財政需要 增大要求에 부응하기 위해서는 지방교부세의 규모를 확대하여야 한다는 주장도 제기되고 있으며, 반대로 지방자치단체의 財政的 自律性을 제고하기 위해서는 이전재원의 규모를 축소하고 그 대신 국세의 일부를 지방세로 이전해야 한다는 주장도 있다.

어느 정도의 이전재원규모가 적절한 수준인가를 판단하기 위해서는 사전에 결정하여야 할 문제들이 몇 가지 있다. 첫째, 중앙과 지방간의 적절한 機能配分이 결정되어야 하며, 이에 따라 중앙정부와 지방자치단체의 財政規模가 설정되어야 한다. 이와 관련하여 지방자치단체의 자율성이 신장됨에 따라 지방재정수요가 증대될 것이라

는 주장이 여기저기서 제기되고 있으나 실제로 그렇게 될지, 그 규모가 어느 정도나 될지를 파악하는 것은 매우 어려운 일이다. 우리나라의 政府構造와 管轄區域을 백지 위에 완전히 새로 그리는 것도 아니고 오랜 역사적 과정을 통해서 상당부분 이미 결정되어 버린 구도하에서<sup>11)</sup> 이론적으로 가장 바람직한 中央·地方間 機能配分을 도출해 내는 일은 거의 불가능한 일이라고 할 수 있다. 따라서 장기적인 관점에서 중앙·지방간 그리고 광역·기초자치단체간 政治的인 論議過程을 통해서 合議가 이루어져야 하며, 이에 따라 재정규모도 결정되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 보고서에서는 현재의 財政配分構圖가 당분간 지속된다고 가정하고 개편방안을 모색한다.

둘째, 중앙과 지방의 재정규모가 확정되면 그 다음에는 지방재정의 어느 만큼을 지방자치단체의 自體財源으로 확보하고 어느 만큼을 移轉財源으로 충당하도록 할 것인지에 대해 정확하게 판단해야 한다. 이를 위해서는 먼저 지방자치단체 총재정규모에 대한 자체재원의 비중을 의미하는 財政自立度에 대해 정확한 규명이 있어야 할 것이다. 왜냐하면 자체재원의 포괄범위를 어디까지로 하는가에 따라 재정자립도가 상당히 달라지기 때문이다. 일반적으로 地方稅收과 자치단체의 稅外收入을 자체세입으로 정의한 재정자립도의 개념이 많이 사용되고 있는데, 이 개념에 따르면 우리나라 지방자치단체의 재정자립도는 65.8%로 聯邦型 國家들보다는 낮은 편이나 우리나라와 유사한 정부형태를 갖고 있는 單一型 國家 중에서는 그다지 낮은 편이 아니다. 그러나 租稅法律主義를 고수하고 있는 우리나라에서는 이와 같은 개념의 재정자립도는 큰 의미가 없다.

재정자립도를 산출하는 데 이용되는 自體歲入의 개념은 넓은 의

11) 물론 부분적인 수정은 가능하나 상당기간 동안은 전체적인 구도가 크게 변경되기는 어려울 것으로 전망된다.

미로 지방자치단체가 중앙정부 또는 다른 상위단체의 간섭 없이 자체적으로 사용할 수 있는 수입으로 해석할 수 있으며, 좁은 의미로 지방자치단체가 자체적인 의사결정에 의해서 조달할 수 있는 재원의 규모라고 해석할 수도 있다. 그런데 지방세 수입과 세외수입의 합계로 정의되는 자체세입은 이 두 가지 개념 중 어느 것보다 일치하지 않는다. 지방자치단체가 자주적으로 사용할 수 있는 자체세입에는 地方交付稅도 포함되어야 하며, 이 개념에 의하면 우리나라 지방자치단체의 財政自立度は 69.8~74.37%이다<sup>12)</sup>. 韓國開發研究院(1996)에서는 전국의 지방재정자립도를 80% 수준으로 끌어올리기 위해서는 內國稅의 13.27%로 되어 있는 현행 地方交付稅率을 14.6%로 상향조정하여야 한다고 주장하였는데 이는 자체세입에 지방교부세를 포함하여 산출해 낸 재정자립도의 개념을 이용한 것으로 추측된다. 이에 비하여 지방세 수입과 세외수입의 합계로 정의된 自體歲入은 지방재정의 자율성을 지나치게 축소 해석하는 결과를 초래한다고 할 수 있다.

반면 현행 지방세 수입과 세외수입의 합계로 정의되는 자체세입의 개념은 歲入의 自律性이라는 관점에서 볼 때 지방재정의 자율성을 지나치게 확대 해석하는 결과를 초래한다. 앞에서 여러 차례 언급한 바와 같이 우리나라는 조세법률주의에 의해 지방세의 課稅標準과 稅率을 중앙정부에서 결정하여 전국적으로 통일된 기준에 의해 지방세를 징수하고 있다. 그러므로 현재의 지방세는 지방자치단체의 자율적인 의사결정에 의해 징수여부 및 징수규모를 결정하는 自體歲入에 포함시켜서는 안 된다. 이러한 관점에서 산출된 우리나라의 地方財政自立度は 39.25~48.44%로 선진국에 비해 크게 낮다.

본 연구에서는 세출의 자율성과 세입의 자율성이라는 두 가지財

12) <表 3-6> 참조.

政自立度の 개념을 이용하여 다음과 같은 기준을 마련하고 이에 따른 移轉財源의 규모를 산출해 보았다.

“(1) 지방자치단체의 지출을 經常的 經費와 投資的 經費로 구분할 때 경상적 경비 전체와 투자적 경비의 60~80%에 해당하는 지출에 대해서는 地方自治團體의 支出의 自律性이 보장되어야 한다.

(2) 지출의 자율성이 보장된 재원으로 충당되어야 하는 경비 중 투자적 경비, 즉 總 投資的 經費의 60~80% 정도와 經常的 經費의 40~60% 정도는 세입의 자율성이 보장된 재원으로 확보되어야 한다.”

地方財政支出을 경상적 경비와 투자적 경비로 구분할 때 經常的 經費는 지방자치단체의 기본적인 살림살이를 위해 필요한 최소한의 경비로서 固定費用的인 성격을 갖고 있다고 할 수 있다. 그러므로 경상적인 수입으로 충당되는 것이 바람직하며<sup>13)</sup>, 이러한 경비에 대해 국가가 구체적으로 財源의 용도를 지정하는 것은 큰 의미가 없다. 따라서 경상적 경비는 지출의 자율성이 보장된 세입으로 충당하는 것이 바람직하다.

그러나 投資的 經費의 60~80% 정도가 지출의 자율성이 보장된 재원으로 충당되어야 한다는 주장은 확고한 이론적인 근거에 의한 판단이라기보다는 다소 임의적인 판단에 의한 것이다<sup>14)</sup>. 지방자치단체가 최소한의 基本財政 運營만을 목표로 하지 않고 자체적인 投資事業을 수행하는 적극적인 의미의 정부라면 투자적 경비의 지출에 대해 상당한 정도의 자율성을 갖고 있어야 함은 분명하다. 그러나 어느 정도의 자율성이 보장되어야 하는가에 대해서는 뚜렷한 판단의 근거가 없다. 우리나라에서는 중앙정부가 지원하는 國庫補助事

13) 吳然天(1988) 참조.

14) 이 비율은 價値判斷이 많이 포함된 기준이므로 政策決定者의 판단 또는 지방자치단체와 中央政府와의 協議를 통해서 변경될 수 있다.

業에 대해 일부 경비를 국가에서 지원하고 나머지는 지방정부의 자체비용으로 부담하도록 하고 있는데, 1994년 국고보조사업에서 국고보조금이 차지하는 비중은 대략 50% 정도였다. 지방정부의 투자사업에 대한 자율성이 어느 정도 보장되도록 하기 위해서는 總投資經費에 대한 지방정부의 부담률이 이 비율(50%)은 넘어야 할 것으로 보인다.

1994년 결산내역을 보면 總地方政府支出 32조 5,364억원 중에 65.1%인 21조 1,859억원이 투자적 경비였으며, 그 중 國庫補助金, 地方讓與金, 地方債를 제외한 지방자치단체의 자체적인 재원에 의해 조달된 부분이 73.3%였다. 본 연구에서는 이를 근거로 投資的經費의 70%는 지출의 자율성이 보장된 재원으로 충당되어야 한다는 기준을 설정하고, 이에 대한 대안으로서 동 비율이 60%와 80%인 경우의 交付稅 規模를 산정해 보았다. 실질적인 정책방안에 있어서는 이 중에서 경제에 충격을 적게 주는 현실적인 대안에서부터 시작하여 점차 이 비율을 높여가는 것도 가능할 것이다.

<表 5-5>는 1994년도 地方財政 歲出의 구성을 보여 주고 있다. 투자적 경비의 60%와 경상적 경비를 세출의 관점에서 본 자체세입으로 충당하는 代案 I의 경우 자체세입의 규모가 24조 620억원이 되어야 하며, 이는 總歲出의 74%에 해당하는 규모이다. 투자적 경비 중 70%를 세출의 관점에서 본 자체세입으로 충당하여야 하는 代案 II의 경우 세출의 관점에서 본 自體歲入 規模는 26조 1,806억원으로 총세출의 80.5%가 되어야 한다. 마지막으로 투자적 경비의 80%를 세출의 관점에서 본 자체세입으로 충당하여야 하는 代案 III의 경우 세출의 관점에서 본 자체세입의 규모는 28조 2,992억원으로 총세출의 87%가 되어야 한다.

이와 같은 기준은 수직적 형평성과 수평적 형평성도 함께 고려한 결과이다. 垂直的 衡平性이란 중앙정부가 지방자치단체의 재정부족을 어느 정도 보충시켜 주어야 하는가에 관련된 문제이다. 經常的

<表 5-5> 地方自治團體 歲出의 構成(1994年 決算純計)

(單位: 億圓, %)

	金 額	構 成 比
總 計	325,364	100.0
經常的 經費 (A)	113,505	34.9
投資的 經費 (B)	211,859	65.1
(國庫補助金)	20,731	6.4
(地方讓與金)	9,527	2.9
(地 方 債)	26,195	8.1
歲出의 觀點에서 본 自體歲入으로 充當되어야 할 歲出規模		
대안 I ( $C=A+B \times 0.6$ )	240,620	74.0
대안 II ( $D=A+B \times 0.7$ )	261,806	80.5
대안 III ( $E=A+B \times 0.8$ )	282,992	87.0

註: 教育費 特別會計 제외.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

經費는 기본적인 재정운영을 위해 꼭 필요한 경비를 의미하므로 수직적 그리고 수평적 형평성의 관점에서 이는 당연히 충족시켜 주어야 할 것이다. 그러므로 자체적으로 징수한 歲入이 이에 못 미칠 경우 이는 移轉財源을 통해서 보충해 주어야 한다. 투자적 경비의 경우에도 수직적 형평성과 함께 수평적 형평성이 고려되어야 한다. 投資的 經費가 총세출의 절반 이상을 차지하고 있으므로 교부세를 통해 보전하는 재원의 규모가 정상적 경비에 한정된다면 地域間 財政不均衡은 상당히 커질 가능성이 있다. 그러므로 투자적 경비의 일정부분을 중앙에서 교부세를 통하여 보충해 준다면 수직적 형평성과 함께 수평적 형평성을 제고할 수 있다. 물론 水平的 衡平性을 달성하는 데에는 배분방식이 중요한 문제가 되지만 교부세 총액 목표하는 수평적 형평성을 달성하기에 충분할 만한 수준으로 확보하지 않는다면 배분방식의 조정만으로는 한계가 있다. 地方交付稅

를 통해서 각 지방이 필요로 하는 總經費의 74~87%를 보장해 준다는 것은 평균적인 지출에 비해 지출규모가 13~26% 이상 작아지는 지방이 없도록 한다는 의미를 갖는다.

1994년의 경우 실제로 세출이 자유로운 세입이 어느 정도나 되었는지를 살펴보면 <表 5-6>과 같다. 1994년도 決算規模를 보면 세입은 총 44조 4,174억원으로 세출 총계의 1.365배였으며, 지방세 수입은 13조 2,286억원으로 세출 총계의 40.7%를 차지하였다. 그러나 지방세 수입 중에서 彈力稅率 適用對象 稅目的 세수입은 3조 5,627억원으로 세출 총계의 10.9%에 불과하였다. 세외수입은 經常的 稅外收入과 臨時的 稅外收入으로 구분해 보았는데 각각 5조 4,740억원과 12조 4,565억원으로 세입에서 차지하는 비중이 16.8%, 38.3%였다. 移越金을 제외한 당해연도에 발생한 임시적 세외수입은 4조 3,407억원으로 세출의 13.3%를 차지하였다. 地方交付稅는 4조 8,214억원, 地方債는 3조 6,089억원으로 세출에서 차지하는 비중이 각각 14.8%, 11.1%였다.

歲出의 관점에서 본 自體歲入은 세 가지로 계산하였는데, 첫번째 것(O)은 지방세 수입, 이월금을 제외한 당해연도에 발생한 세외수입, 지방교부세, 지방채의 합계로서 그 규모는 31조 4,736억원으로 세출의 96.7%를 차지하였다. 여기서 地方債를 제외할 경우(P) 세출의 관점에서 본 자체세입은 세출의 85.6%에 해당하는 규모였으며, 임시적 세외수입도 제외한 세출의 관점에서 본 經常的 自體歲入(Q)은 23조 5,240억원으로 세출의 72.3%였다.

<表 5-6>에서 산출한 세출의 관점에서 본 1994년 자체세입과 <表 5-5>에 나타난 세출의 관점에서 본 자체세입으로 지출하여야 할 세출의 규모를 비교하여 볼 때 가장 두드러진 특징은 우리나라의 경우 歲出의 관점에서 본 地方財政의 自律性이 앞에서 제시한 최소한의 조건을 거의 충족시키고 있다는 점이다. 中間值인 지방채를 제외한 경우(P) 세출의 관점에서 본 地方財政 自立度는 85.6%

<表 5-6> 地方自治團體 歲入構造<sup>1)</sup>(1994年 決算純計)

(單位: 億圓, %)

	金 額	構成比 <sup>2)</sup>
歲出總計	325,364	100.0
歲入總計	444,174	136.5
地方稅 收入(F)	132,286	40.7
(彈力稅率 適用對象 稅收入)(G)	35,627	10.9
經常的 稅外收入(H)	54,740	16.8
臨時的 稅外收入(I)	124,565	38.3
(移越金)(J)	81,158	24.9
地方交付稅(K)	48,214	14.8
地方讓與金(L)	16,691	5.1
國庫補助金(M)	31,318	9.6
地方債(N)	36,089	11.1
歲出의 觀點에서 본 自體歲入 (O=F+H+(I-J)+K+N)	314,736	96.7
(P=F+H+(I-J)+K)	278,647	85.6
(Q=F+H+K)	235,240	72.3

註: 1) 教育費 特別會計 제외.

2) 歲出總計에 대한 構成費임.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

로 <表 5-5>에서 제시한 기준 중 가장 엄격한 代案 III에서 요구하는 조건 87%에 거의 육박하였으며, 臨時的 稅外收入을 제외한 세출의 관점에서 본 정상적 자체세입의 세출에 대한 비중은 72.3%로 <表 5-5>의 代案 I에서 요구하는 수준보다 약간 낮다.

앞의 第3章에서 분석한 바와는 달리 歲出의 관점에서 본 財政自立度가 이같이 높게 나타난 이유는 우리나라의 지방자치단체는 일반적으로 예산편성시 세입예산을 과소책정하는 경향이 있어<sup>15)</sup> 地方財

15) 그 이유에 대해서는 第3章에서 자세히 설명하였다.

政이 만성적인 흑자 상태이며 세입의 상당부분이 다음해로 이월되고 있는데 第3章에서는 세입 총계를 기준으로, 본장에서는 세출 총계를 기준으로 재정자립도를 계산하였기 때문이다. 1994년 예산의 경우 歲入豫算은 35조 9,574억원이었는데 決算額은 44조원이 넘는 것으로 나타났다.

<表 5-6>과 <表 5-5>를 비교 검토하는 데 있어서 또 한 가지 주의하여야 할 점은 臨時的 稅外收入을 어떻게 처리하여야 하는가 하는 점이다. 임시적 세외수입은 비록 부정기적으로 발생하는 수입이지만 세출에 대해 아무런 제약이 없는 세입이므로 歲出의 관점에서 본 自體歲入임에는 틀림없다. 그러나 부정기적인 성격으로 인해 임시적 세외수입의 규모를 예측하기가 어려우므로 地方交付稅 配分算式에 한 요소로 포함시키는 것은 매우 곤란하다. 이러한 문제점과 현실에 대한 충격을 최소화해야 한다는 점을 고려하여 다음에서는 <表 5-5>의 代案 I, II, III에 적용한 기준을 다음과 같이 수정하여 地方交付稅 規模를 산출하여 보았다.

“투자적 경비의 60%와 경상적 경비는 歲出의 관점에서 본 經常的 自體歲入으로 충당되어야 한다.”

이 기준에 의하면 1994년의 경우 지출의 관점에서 본 경상적 자체세입은 2.3%(5,380억원) 증가되어야 하며, 여기에 임시적 세외수입을 포함하면 投資的 經費의 80.5%와 經常的 經費의 합계가 지방채를 제외한 세출의 관점에서 본 자체세입으로 충족된다.

다음으로 생각하여야 할 문제는 歲出의 自律性이 보장되는 재원 중 어느 만큼을 세입의 자율성이 보장되는 자체재원으로 조달하여야 할 것인가 하는 문제이다. 앞에서 우리는 지출의 자율성이 보장되는 재원으로 충당하여야 할 비용 중 최소한 投資的 經費에 해당하는 만큼은 수입의 자율성도 함께 보장된 재원으로 충당하여야 한다고 주장하였다. 이는 경상적 경비 또는 최소한 인건비 정도는 자

體財源으로 충당하여야 한다는 일반적인 주장들과 완전히 상치되는 것이다. 정상적 경비를 자체재원으로 충당하여야 한다는 주장은 정상적인 지방재정 운영에 있어서 외부로부터의 영향을 최소화하고 안정성을 확보하여야 한다는 데 근거를 두고 있다. 이에 대해 본 보고서에서는 經常的 經費를 세출의 자율성이 보장된 재원으로 충당하여야 한다는 기준을 제시하였다. 그러나 세입의 자율성은 이와는 다른 측면을 가지고 있는데, 그 중 가장 중요한 것은 財源調達の 費用을 지방자치단체가 부담해야 한다는 점이다. 지출의 자율성이 보장된 재원 가운데 지방자치단체가 수입규모를 결정할 수 없는 地方 交付稅와 같은 재원에 대해 지방자치단체가 부담하는 재원조달비용은 經濟的 限界費用을 제대로 반영하지 못한다. 그러나 稅外收入 등 수입의 자율성이 보장된 재원의 조달비용은 전적으로 지방자치단체가 부담해야 한다<sup>16)</sup>. 그러므로 수입의 자율성은 지방자치단체의 방만한 운영을 통제하는 기능을 한다.

앞에서 언급한 바와 같이 정상적 경비가 재정운영에 필요한 기본적인 경비로서 固定費用과 같은 성격을 갖고 있으며, 투자적 경비가 공공재 공급을 증가시킴에 따라 증가하는 可變費用이라고 할 때 고정비용인 정상적 비용은 資本調達費用에 관계 없이 지방자치단체가 존재하기 위해 지불해야 하는 것이며, 투자적 경비는 지방자치단체가 투자로부터 기대되는 便益과 財源調達費用을 고려하여 효율적인 지출규모를 결정해야 하는 특징을 갖고 있다. 그런데 經常的 經費를 수입의 자율성이 보장된 재원으로 충당하고 투자적 경비를 그외의 재원으로 조달한다면 실제로 재원염출에 대해 주민들이 부

16) 원칙적으로 稅外收入에 대해서는 地方自治團體의 自律性이 보장된다. 그러나 우리나라의 경우 실제 운영에 있어 中央政府가 개입하여 자율성이 보장되지 않는 경우가 많다. 그러므로 地方財政의 自律性 확보를 위해서는 地方稅에 대한 課稅自主權과 마찬가지로 稅外收入에 대한 자율성을 보장하여야 할 것이다. 本節에서는 稅外收入에 대한 地方自治團體의 自律性이 완전히 확보된 것을 전제로 분석한다.

담하는 비용이 상당히 큰 경우에도 지방자치단체의 세출예산 편성 시 그 비용이 제대로 반영되지 못하여 經濟의 效率性이 저해된다. 이러한 현상을 방지하기 위해서 지출의 자율성이 보장된 재원을 이용하여 행하여지는 지출 중 投資的 經費는 재원조달에 대한 자율성도 함께 보장된 재원으로 충당하는 것이 바람직하다. 또한 지방세의 應益性이라는 관점에서 볼 때에도 투자적 경비를 수입이 자유로운 재원으로 충당하는 것이 바람직하다.

이와 같은 논리는 정도의 차이는 있으나 정상적 경비에도 그대로 적용이 된다. 정상적 경비가 지방자치단체 운영을 위해 꼭 필요한 경비라고는 하지만 이에 대해서도 財源調達費用의 관점에서 통제가 없으면 방만하게 사용될 가능성이 있다. 예를 들어 財源調達費用에 대한 고려가 없을 경우에는 1명의 공무원이 담당하기에 적절한 업무를 2명이 나누어 할 수도 있다. 그러므로 가능하면 經常的 經費도 모두 수입의 자율성이 보장된 지출로 충당하는 것이 바람직하나 이는 현실적으로 매우 달성하기 어려운 목표라고 할 수 있다. 그러므로 부득이 정상적 경비의 일부만을 수입이 자유로운 재원으로 충당할 수밖에 없는데 다른 制約條件이 일정한 경우 이 비율은 높으면 높을수록 좋다. 본 연구에서는 재원조달비용이 실제적인 정상적 경비지출에 관한 의사결정에 影響力을 발휘하도록 하기 위해서는 최소한 정상적 경비의 절반 정도는 재원조달비용이 중요한 의미를 갖는 재원으로 충당되어야 한다는 임의적인 판단하에 정상적 경비의 50%가 수입의 자율성이 보장된 재원으로 충당되어야 한다는 기준을 제시하고 이 기준을 전·후하여 동 비율이 40%, 60%가 되는 두 개의 다른 대안을 제시하였다. 이 기준 역시 가치판단이 개입될 수밖에 없는 기준이므로 政策決定者의 판단 또는 地方自治團體와 中央政府의 협의에 의해서 조정되어야 할 것이다.

<表 5-7>에서는 이와 같은 세 가지 경우를 代案 a, b, c로 구분하여 1994년의 통계자료를 가지고 세입이 자유로운 정상적 자체

세입으로 충당되어야 할 歲出規模와 세입의 관점에서 본 경상적 자체세입의 실제치를 산출해 보았다. 代案 a는 세입의 관점에서 본 경상적 자체세입으로 投資的 經費의 60%와 經常的 經費의 40%를 충당하는 경우인데, 이 경우 세입의 관점에서 본 경상적 자체세입은 17조 2,517억원으로 總歲出에서 차지하는 비중이 53%에 이른다. 경상적 경비 중 세입의 관점에서 본 경상적 자체세입으로 충당하여야 하는 비중이 50%와 60%로 증가되는 경우 세출 총액에서 歲入이 자유로운 經常的 自體歲入이 차지하는 비중은 각각 56.5%, 60%로 증가한다.

<表 5-7>에서는 또한 1994년의 실제적인 歲入의 관점에서 본 經常的 自體歲入(V)을 구하여 보았는데 규모는 9조 367억원으로

<表 5-7> 歲入의 觀點에서 본 經常的 自體歲入(1994年)

(單位: 億원, %)

	金 額	構 成 比 <sup>1)</sup>
歲 出 總 計	325,364	100.0
歲入의 觀點에서 본 經常的 自體歲入으로 充當되어야 할 歲出規模 <sup>2)</sup>		
대안 a (R=A×0.4+B×0.6)	172,517	53.0
대안 b (S=A×0.5+B×0.6)	183,868	56.5
대안 c (T=A×0.6+B×0.6)	195,218	60.0
歲入의 觀點에서 본 經常的 自體歲入 <sup>3)</sup>		
(U=F+H)	187,026	57.5
(V=G+H)	90,367	27.8

註: 1) 歲出總計에 대한 比重.

2) A: 經常的 經費, B: 投資的 經費

3) F: 地方稅 收入, G: 彈力稅率 適用對象 稅目的 稅收入,

H: 經常的 稅外收入.

세출의 27.8%에 불과하여 상당히 낮았다. 이는 租稅法律主義에 의해 지방세에 대한 지방자치단체의 과세자주권이 제한되기 때문에 나타나는 현상이다. 만약 현행 지방세 전체에 彈力稅率의 적용을 허용하는 등의 방법을 통해서 지방자치단체의 과세자주권을 보장한다면(U) 세입이 자유로운 경상적 자체세입이 세출에서 차지하는 비중은 57.4%가 되는데 이는 代案 a, b, c에서 제시한 기준 중 中間值인 b의 경우보다 다소 높은 수준이다. 이와 같은 결과는 우리나라 지방재정의 자율성이 낮은 것은 地方稅 收入의 규모가 영세하기 때문에 나타나는 것이 아니라 지방세에 대한 지방자치단체의 課稅自主權이 부족하기 때문에 나타나는 것이라는 지금까지의 주장을 다시 한번 확인시켜 주는 것이다. 즉 國稅·地方稅 配分에 있어서 가장 시급한 과제는 현재의 地方稅 全 稅目에 걸쳐서 地方自治團體에 課稅自主權을 부여하는 것이라는 第4章의 주장의 타당성을 입증하는 것이다. 만약 현재의 지방세 세목을 그대로 두고 全 稅目에 걸쳐 지방자치단체에 과세자주권을 부여한다면 <表 5-7>에 나타난 대안 중 b가 경제에 충격을 가장 적게 주는 대안이 될 것이다. 일부 지방세 세목을 국세로 이양하여 지방세 수입 규모가 축소된다면 대안 a가 경제에 충격을 가장 적게 주는 대안이 될 수도 있다.

<表 5-5>와 <表 5-7>의 결과를 종합하여 1994년의 적정 교부세 규모를 도출해 보면 <表 5-8>과 같다. <表 5-8>의 代案 a, b, c는 각각 <表 5-7>의 代案 a, b, c와 같으며, <表 5-5>에서는 投資的 經費의 60%와 經常的 經費를 세출의 관점에서 본 경상적 자체세입으로 충당하여야 한다는 代案 I 만을 선택하였다. 따라서 代案 a, b, c는 각각 경상적 경비의 60%, 50%, 40%를 交付稅로 충당하는 경우와 같다.

<表 5-8> 適正 地方交付稅 規模(1994年)

(單位: 億圓, %)

	金額	增減率
代案 a ( $W=A \times 0.6$ ) <sup>1)</sup>	68,103	41.3
代案 b ( $X=A \times 0.5$ ) <sup>1)</sup>	56,753	17.7
代案 c ( $Y=A \times 0.4$ ) <sup>1)</sup>	45,402	-5.8
1994年 實際值	48,214	-
代案 d ( $Z=A+B \times 0.6-U$ ) <sup>2)</sup>	53,594	11.2
代案 e ( $Z'=A+B \times 0.6-V$ ) <sup>2)</sup>	150,253	211.6

註: 1)  $W = (A+B \times 0.6) - (A \times 0.4 + B \times 0.6) = A \times 0.6$

$X = (A+B \times 0.6) - (A \times 0.5 + B \times 0.6) = A \times 0.5$

$Y = (A+B \times 0.6) - (A \times 0.6 + B \times 0.6) = A \times 0.4$

A: 經常的 經費, B: 投資的 經費

2) U, V는 稅入의 觀點에서 본 經常的 自體歲入의 1994年 實際值로 U는 現行 地方稅 全體를 포함시킨 경우이고 V는 彈力稅率 適用對象 稅目만 포함시킨 것임(<表 5-7> 참조).

經常的 經費의 60%를 교부세로 充當하여야 한다면(a) 그 규모는 6조 8,103억원으로 1994年 實際值 4조 8,214억원보다 41.3% 증가되어야 하며, 경상적 경비의 50%를 交부세로 充當하는 경우(b)에는 交부세 규모가 5조 6,753억원이 되어야 하는데 이는 실제치보다 17.7% 많은 것이다. 만약 경상적 경비의 40%만 交부세로 充當시켜야 한다면(c) 交付稅 規模는 실제치보다 5.8% 작은 4조 5,402억원이 된다. 이 중 어떤 것이 적절한가는 지방자치단체에 어느 정도의 課稅權을 부여하는가에 달려 있다.

만약 현재과 같이 6개 세목에 대해서만 과세자주권을 인정한다면(e) 交부세 규모는 15조 253억원이 되어야 하며<sup>17)</sup>, 현행 지방세 전

17) 현재 交付稅 規模는 4조 8,214억원이며, 9조 6,651억원은 중앙정부가 과세권을 갖고 있는 地方稅 收入(일종의 共同稅)으로 充當하고 있다. 중앙정부에서 課稅權을 갖고 있는 지방세는 중앙정부가 국세로서 조세를 징수하여 각 지방에 배분하는 交付稅와 매우 유사한 성격을 갖고

세목에 대하여 과세자주권을 부여한다면(d) 適正 交付稅는 5조 3,594억원으로 실제치보다 11.2% 증가되어야 한다. 이와 같이 지방자치단체가 課稅自主權을 갖고 있는 지방세 수입의 규모가 어떻게 되는가에 따라 적정 교부세규모도 달라지므로 앞의 第4章에서 제시한 지방자치단체의 과세자주권 확대방안과 이에 따른 국세·지방세 세목조정 및 지방세 강화정책을 시행하고 그 결과를 보아가면서 적절한 交付稅 規模를 산정하여야 할 것이다.

단지 한 가지 주의하여야 할 점은 本章에서 제시한 규범적 기준들에 대해 동의한다면 지방자치단체의 課稅自主權 擴大, 國稅·地方稅 稅目調整, 地方稅 擴充 등의 정책을 시행함에 있어서 이 기준, 즉 투자적 경비의 60%와 경상적 경비의 40~60%는 과세자주권이 보장된 지방세 수입과 경상적 세외수입의 합계인 歲入의 관점에서 본 經常的 自體歲入으로 충당할 수 있도록 개편하여야 한다는 점이다. 그렇게 되려면 세입의 관점에서 본 경상적 자체세입이 地方自治團體 歲出의 53~60% 정도는 되어야 한다.

마지막으로 지방교부세 규모와 관련하여 한 가지 언급하고 넘어가야 할 점이 있다. 본 연구에서는 지방자치단체 지출을 經常的 經費와 投資的 經費로 구분하고 각각의 특성에 따라 적절한 성격의 세입으로 충당되어야 한다는 관점에서 適正 交付稅 規模를 산출하고자 노력하였다. 그런데 실제적인 재정운용에 있어서 지방자치단체의 지출에 영향을 주는 것은 세출이 자유로운 세입인지 여부이며, 세출이 자유로운 세입은 그것이 歲入의 自律性이 보장된 것인지 여부와 상관 없이 같은 용도로 지출된다는 점이다. 그러나 이러한 사실이 본 연구에서 제시한 기준들의 의미를 저해하는 것은 아

---

있다. 단지 配分方法에 있어서 차이가 있을 뿐이다. 본 보고서 第4章에서는 이러한 세목들은 地方稅로서 아무런 의미가 없으므로 국세로 전환하고 그 수입을 交付稅 財源으로 사용하는 편이 낫다는 제안을 하였다.

니다. 본 연구에서는 이러한 기준들을 통해서 地方自治團體 運營 (또는 生存)을 위해 필요한 最小限의 經費<sup>18)</sup>는 교부세로 중앙정부에서 지원하여 주되 그 이상의 지출은 자체적인 세입으로 충당하여야 한다는 최종적인 결론을 도출하였다. 이를 부모와 자식간의 경제적 관계에 비유하여 보면 부모가 자식에 대하여 衣·食·住 중에서도 생존에 필요한 최소한의 의·식·주는 보장하여 주되, 보다 안락한 생활을 위해 필요한 경비는 자식이 직접 벌어서 사용하도록 하는 것과 같은 의미로 해석할 수 있다.

## 2. 地方交付稅 財源의 構成

다음에서는 지방교부세 재원의 조성과 관련하여 다음과 같은 두 가지 문제에 대해 검토한다. 첫째, 교부세 재원을 현재와 같이 內國稅 전체로 할 것인가 아니면 특정세목으로 국한시킬 것인가? 둘째, 교부세의 규모를 지금과 같이 내국세 전체 또는 特定稅目 稅收入의 일정률로 고정시킬 것인가 아니면 일정범위 내에서 신축적으로 결정할 수 있도록 할 것인가?

현행 제도에 의하면 이전재원은 두 가지 형태로 구성되어 있다. 첫째는 세목의 구분 없이 內國稅 전체의 일정부분을 이전재원으로 이용하는 교부세와 같은 방식으로 一般會計와 特別會計 財源으로 구성된 국고보조금도 이에 해당된다<sup>19)</sup>. 둘째는 地方讓與金과 같이 특정세목의 일정부분을 이전재원으로 활용하는 것이다. 우리나라에서는 현재 이 두 가지 방법을 모두 이용하고 있는데, 總移轉財源의 22.28%는 두번째 방법에 따르고 있으며 나머지는 모두 첫번째 방법에 의존하고 있다.

18) 經常的 經費의 40~60%.

19) 엄밀하게 이야기하면 國庫補助金 財源은 內國稅라기보다는 國稅 전체라고 할 수 있다.

첫번째 방법은 이전재원 규모가 특정세목의 稅收變化에 민감하게 반응하지 않는다는 장점이 있으나 동시에 몇 가지 문제점도 내포하고 있다. 그 중 한 가지는 中央政府 財政의 硬直性을 초래한다는 점이다. 현재 지방교부세와 지방교육재정교부금을 합하면 내국세 수입의 25% 이상을 지방에 一般財源으로 이전하고 있으므로 만약 중앙정부가 내국세 수입을 확충하여 중앙정부의 재정규모를 100억원 증가시키고자 한다면 내국세수입을 125억원 증가시켜야 하며, 이때 地方財政 規模는 동반하여 25억원 증가한다. 즉, 중앙정부의 재정규모가 증가함에 따라 지방재정규모도 자동적으로 증가하게 되며 이는 재원을 염출하는 중앙정부의 부담이 될 수 있다.

또 다른 문제는 상술한 문제와 관련되는 것으로 중앙재정과 지방재정에 대한 國民의 選好를 정확하게 반영하기 어렵다는 점이다. 만약 특정세목의 稅收만 지방재정으로 이전된다면 지방재정 규모를 그대로 두고 중앙재정의 규모만 증대시키고자 할 경우 移轉財源이 아닌 세목의 세부담만 증가시키면 될 것이다. 그러나 중앙재정과 지방재정의 규모를 동시에 증대시키고자 한다면 이전재원으로 활용되는 세목의 세수만 증가시키면 된다. 따라서 특정 세목의 稅收만 지방재정으로 이전되는 경우에는 租稅改革에 있어서 중앙과 지방간의 재정규모 변화에 대한 주민의 선호를 비교적 정확하게 반영할 수 있다. 또한 중앙정부는 地方財政의 증가 없이, 즉 지나친 稅負擔의 증가 없이 중앙정부 재정을 확대할 수 있다.

내국세 전체의 일정부분을 이전재원으로 사용할 경우 제기되는 또 하나의 문제는 稅目間 衡平性에 대한 것이다. 국세와 지방세간 稅源分離主義를 확고하게 유지할 경우에는 이러한 문제가 발생하지 않는다. 그러나 일부 세목에 대해 중앙에서도 과세하고 지방에서도 과세할 경우 중앙에서 總稅收의 일부를 지방으로 이전하면 세목간 세부담의 형평성을 달성하기 어렵게 될 수도 있다. 왜냐하면 重複課稅 稅源으로 이용되는 일부 세원에 대해서는 결과적으로 중앙에

서 중앙정부의 자체적인 지출을 위하여 과세하고 지방에서도 과세하며 또한 이전재원으로 과세하는 반면 중복과세 세원이 아닌 세목의 경우에는 중앙에서 과세되고 이전재원으로 과세되는 등 두 번만 과세되기 때문이다. 예를 들면 所得稅에 대해 중앙과 지방의 중복과세가 허용되고 法人稅에 대해서는 중복과세가 허용되지 않을 경우 내국세의 일정부분을 이전재원으로 사용한다면 이는 궁극적으로 소득세의 더 많은 부분이 地方自治團體 財源으로 활용되는 결과를 초래한다. 그러므로 법인세와 소득세간 세부담의 균형을 유지하기 위해서는 중앙정부의 자체적인 목적을 위한 個人所得稅를 완화하여야 하는데 이는 중앙정부의 중요한 세원을 잃어버리는 결과를 초래할 것이다.

이와 같은 문제점들을 종합적으로 고려할 때 중앙정부는 內國稅 중 지방에서 과세하지 않는 세목의 일부를 移轉財源으로 활용하는 방법을 사용하는 것이 바람직하다. 앞에서 이야기한 바와 같이 法人稅와 附加價值稅는 지방의 중복과세 세원으로는 적합하지 않지만 이들 모두 지방자치단체가 공급하는 공공서비스를 적극적으로 활용하는 經濟行爲에 부과하는 세금이라는 관점에서 이전재원으로 활용하고, 個人所得稅와 같이 중앙정부와 지방자치단체가 다 같이 과세하는 것이 바람직한 세목은 交付稅 財源에서 제외하는 것이 좋다. 앞의 第4章에서 제안한 정책방향에 의하면 현재 내국세 세목 중 중앙정부와 지방자치단체가 重複課稅하는 것이 바람직한 세목은 소득세뿐이므로 이를 제외한 나머지 內國稅額 전체에 대한 일정비율로 교부세 총액을 결정한다면 교부세 총액이 특정세목의 세수변화에 민감하게 반응한다는 문제점도 크게 우려할 필요가 없으며, 중앙정부 재정의 경직성, 세목간 세부담의 불균형 등과 같은 문제도 완화할 수 있다<sup>20)</sup>. 내국세의 13.27%인 현행 交付稅 總額과 같은 규모를

20) 이는 궁극적으로 광범위한 稅源에 대해 低率로 과세하는 政策과 일맥

유지하기 위해서는 내국세에서 소득세를 제외한 稅收入의 20.77%를 교부세로 지방자치단체에 배분하여야 할 것이다. 만약 地方消費稅制의 도입을 허용한다면 소비과세도 교부세 재원에서 제외하는 것이 바람직하나 우리나라 조세의 消費課稅 依存度가 워낙 커서 현실적으로 가능할지는 의문이다.

지방교부세 총액을 내국세 총액(또는 법률로 정한 교부세 재원)의 일정비율로 고정시키는 것이 바람직한 것인가에 대한 문제가 제기되고 있는 이유는 이를 일정률로 고정시켜 놓을 경우 中央政府 財政의 硬直性을 초래하기 때문이다. 이는 두 가지 논리적 근거를 갖고 있다. 첫째, 앞에서도 언급한 바와 같이 중앙재정의 규모를 확대하고자 할 때에는 그 이상의 稅收入 增加를 가져오는 조치를 취해야 하므로 중앙정부 재정의 신축성이 제약되며 둘째, 景氣安定化 機能은 중앙정부가 수행하고 있는 중요한 기능 중 하나인데 법률로 일정부문을 地方交付稅로 배분하도록 할 경우 효율적으로 이 기능을 수행하기 어렵다는 점이다. 두번째 이유를 감안하여 Shah (1991)는 중앙정부가 지방자치단체에 財政支援을 하는 이유로서 본 보고서 第2章에서 제시한 네 가지 이유 외에도 다섯번째 이유로 경기안정화 목표를 들고 있다. 즉, 경기를 부양할 필요가 있을 때에는 財政調整 規模를 확대하고 긴축의 필요성이 있을 경우에는 재정조정 규모를 축소하여 중앙재정뿐만 아니라 지방재정도 경기안정화 기능을 수행하도록 하는 것이다. 따라서 중앙정부는 교부세 규모를 그때 그때 경제상황에 맞추어 탄력적으로 결정하는 방식을 선호하는데, 이 경우에는 交付稅라기보다는 交付金이라고 하는 것이 더 적절하다<sup>21)</sup>.

이에 대해 교부세 규모를 내국세 또는 특정세목 세수입의 일정비

---

상통하는 것이다.

21) 본 보고서 第2章, Bahl and Linn(1992) 참조.

율로 고정시켜 놓아야 한다는 주장은 지방재정의 安定性和 豫測可能性을 강조하고 있다. 즉, 지방자치단체 재정운영의 효율성을 제고하기 위해서는 중앙정부의 지방자치단체에 대한 財政的 支援이 안정적이어야 하며 예측이 가능해야 하므로 교부세의 총액을 결정하는 交付稅率은 일정해야 할 뿐만 아니라 配分方式도 일정하게 정해져 있어야 한다는 것이다.

이와 같은 일정한 교부세율에 대한 찬반논의는 한쪽은 중앙정부의 입장을, 다른 한쪽은 지방자치단체의 입장을 대변하는 것으로 모두 어느 정도의 論理的 妥當性을 갖고 있는 주장들이다. 따라서 이 중 어느 쪽을 선택할 것인가를 결정하는 것은 매우 어려운 문제이며, 價値觀이 개입될 수밖에 없는 문제이기도 하다. 뿐만 아니라 交付稅 財源規模를 일정하게 정해 놓느냐 아니면 그때 그때 탄력적으로 결정하는가에 따라 그 經濟的 效果도 크게 달라지므로 이에 대한 결정을 내릴 때에는 매우 신중을 기해야 한다.

본 연구에서는 交付稅 財源規模를 일정률로 고정시켜 놓을 것을 주장하는데 그 이유는 다음과 같다. 앞에서 제시한 지방재정의 자율성에 대한 기준에 따르면 교부세가 지방재정에서 차지하는 역할은 經常的 經費의 40~60% 정도로 最小生計費에 준하는 수준에 불과하므로 적어도 이에 대해서는 안정성이 보장되어야 한다. 정상적 경비는 경기안정화정책 또는 중앙정부 통제의 대상이라기보다는 안정적이며 예측가능한 재원이 되어야 한다. 또한 지방자치단체 중에서는 그 규모가 영세하여 작은 外部的 衝擊에도 이겨내지 못하는 경우가 있는데 이러한 지방자치단체의 안정성을 제고하기 위해서는 地方交付稅의 規模가 안정적인 것이 바람직하다. 게다가 지방교부세 규모가 고정되어 있지 않을 경우 지방자치단체와 중앙정부간의 政治的인 意思決定이 지속적으로 이루어져야 하며, 이 과정에서 국가적인 자원의 낭비가 발생할 수도 있다. 또한 지방세에서 소득과세와 소비과세의 기능을 강화할 경우 조세의 자동적인 景氣調節機

能(automatic stabilization)이 강화될 것이다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 地方交付稅制度(또는 地方交付金制度)의 목적이 지방자치단체가 중앙정부의 간섭을 받지 않고 자율적으로 자체적인 계획에 의거하여 지출할 수 있는 재원을 확충해 주는 데 있다는 점이다. 財源規模를 가변적으로 결정하는 교부금제도는 이러한 목표달성에 효과적인 수단이 되지 못하며, 오히려 國庫補助金制度和 地方讓與金制度의 주요 목표 중 하나인 중앙정부의 지방자치단체 재정운영에 대한 통제수단으로서 보다 효과적이다(Bahl and Linn:1992).

### 3. 地方交付稅 配分方式의 改善

지방교부세 배분방식으로 두 가지 가능한 대안을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 각 세목별로 徵稅地原則에 따라 배분하는 방법이 있으며 둘째, 현재의 교부세 배분방식과 같이 정부가 꼭 필요하다고 생각하는 基準財政需要를 산정하여 기준재정수요액과 자체수입액간의 차이를 기준으로 배분하는 방식이 있다. 첫번째 방식은 독일의 共同稅制度和 같은 방식으로서 중앙정부에서 세율과 과세표준 등 稅收入을 결정하는 주요 요인들을 정하고 이에 대해 각 지방에서 자체수입을 징수하는 현행 지방세제도와도 큰 차이가 없다. 이와 같은 방식은 세원의 지역별 분포에 따라 水平的 不均衡을 초래할 가능성이 있는데 독일에서는 이를 시정하기 위하여 逆交付金制度를 운용하고 있다. 그러나 우리나라의 경우 각 세목의 지역별 분포를 보면 현재 국세로 되어 있는 대부분 세목의 지역간 불균등도가 현행 지방세보다 커서 이러한 방식은 地域別 財政不均衡을 악화시킬 것이다. 또한 국가형성 초기부터 憲法에 명시해 놓은 독일과는 달리 역교부금제도에 대한 지역간 합의를 도출하는 일도 가능성이 있어 보이지 않는다. 그러므로 현재와 같이 基準財政需要額과 基準財政收入額을 산정하여 그 差額을 보전하여 주는 방식이 바람직하다.

安鍾錫(1995)은 이론적 분석을 통해서 지역주민의 效用을 極大化시키는 지방교부세 배분방식에 대해 두 가지 결론을 도출하였다. 첫째, 주민의 이동이 지방자치단체의 租稅政策에 민감하게 반응할 경우 징세노력과 正(+)의 상관관계를 갖도록 교부세를 배분하는 것이 바람직하다. 즉, 다른 지역에 비해 稅負擔이 높은 지방에 교부세를 많이 배분하여 각 지역의 징세노력을 유발함으로써 稅制誘引에 의한 지역주민의 이동을 초래하는 지방자치단체의 조치들을 통제할 필요가 있다. 둘째, 지역주민의 이동이 지방자치단체의 조세정책에 민감하게 반응하지 않을 경우에는 지방자치단체의 財政不足額을 보충하여 주는 방식으로 교부세를 배분하는 것이 바람직하다. 단, 여기서 주의하여야 할 점은 교부세 배분이 徵稅努力에 중립적인 방식으로 이루어져야 한다는 점이다. 이와 같은 결론은 우리나라의 지방자치단체를 住民의 移動性에 따라 두 가지로 구분하여 서로 다른 交付稅 配分方式을 사용하는 것이 바람직하다는 점을 시사한다. 그러나 우리는 第4章에서 국세·지방세 배분시 세원의 이동에 미치는 영향을 매우 중요한 요인으로 고려하였고 세원의 이동에 대해 완전히 중립적이거나 최소한 영향이 미미한 세목만을 지방세로 배분하는 것이 바람직하다는 결론을 제시한 바 있다. 그러므로 다음에서는 地方稅가 지역주민(또는 세원)의 이동에 미치는 영향이 미미하다는 전제하에서 基準財政需要額과 基準財政收入額을 결정하는 방법에 대해 검토한다.

지방교부세 배분방식을 검토할 때 또 한 가지 고려하여야 할 점은 광역자치단체와 기초자치단체간의 구분이다. 현재 우리나라의 교부세 배분방식에 의하면 광역시 지역에 대해서는 그에 속하는 기초자치단체에 중앙정부에서 交付稅를 배분하지 않고 광역시에만 배분하며 광역시에서 그 지역의 기초자치단체에 調整交付金을 배분하고 있다. 반면 기타 지역에 대해서는 기초자치단체와 광역자치단체를 구분하지 않고 같은 방법으로 교부세를 배분하고 있으며, 여기

에 더하여 광역자치단체는 道稅를 기초자치단체가 징수하도록 하고 이에 대한 수수료에 교부금의 성격이 가미된 徵收交付金을 기초자치단체에 배분하고 있다. 이론적으로는 도지역에 대해서도 광역자치단체에만 교부세를 배분하고 道에서 기초자치단체에 그 지역 나름대로의 방식에 의해서 교부세를 배분하도록 하는 것이 廣域과 基礎를 구분하고 있는 政府構造에 적절한 것이라고 할 수 있으나 이는 국민적 합의가 필요한 부분으로 장기적인 관점에서 衆智를 모아야 할 것이다. 다음에는 이러한 합의를 전제로 중앙정부에서 광역자치단체에 교부세를 배분할 때 사용되는 基準財政需要額과 基準財政收入額 算定方式에 대해 논의하고 나서 이러한 합의가 이루어지지 않을 경우에 대한 응용방안을 검토한다.

기준재정수요액을 결정하는 방법은 현재와 같이 豫算項目에 따라 基準單價를 곱하여 계산하는 방법과 지방자치단체의 재정수요를 잘 설명하는 變數를 몇 가지 찾아 내어 이를 근거로 결정하는 방법이 있다. 이 두 가지는 각 지방의 財政運用에 필요한 경비를 산정한다는 관점에서는 근본적으로 동일하나, 전자는 보다 구체적인 현실에 접근하여 복잡한 과정을 통해서 基準財政需要額을 산정하는 방법이며 후자는 보다 간소화된, 따라서 보다 확실적인 방법으로서 지역의 現狀인 特性을 잘 반영하지 못할 가능성이 있다는 단점을 갖고 있다.

우리나라에서는 현재 29개 항목에 대하여 기준재정수요액을 측정하고 있는데, 측정결과 1995년도 基準財政需要額은 16조 6,030억원으로<sup>22)</sup> 總豫想經費 42조 6,599억원의 39% 수준이며 예상되는 經常的 經費 14조 8,869억원<sup>23)</sup>을 11.5% 상회하는 정도인 것으로 나타났다. 기준재정수요액 산정에 이용되는 측정항목 중 건물비, 사회복지

22) 內務部(1995) 참조.

23) 總經費에 1994년의 經常的 經費 비율을 곱하여 추정하였다.

지비, 보건비, 청소비, 환경위생비, 농업비, 수산비, 하천비, 지역개발비, 문화체육비, 소방비 등은 투자적 경비와 경상적 경비로 구분하여 책정하고 있는데, 이는 基準財政需要額이 투자적 경비도 일부 포함하고 있음을 의미한다. 그러나 앞에서 제시한 통계수치로 미루어 볼 때 기준재정수요액에서 投資的 經費가 차지하는 비중은 그다지 크지 않으며 기본적으로 기준재정수요액은 經常的 經費를 측정하는 데 중점을 두고 있는 것으로 판단된다(<표 5-5> 참조).

이렇게 측정된 기준재정수요액에서 지방세 수입으로 대변되는 基準財政收入額을 공제한 금액을 충족시킬 것을 목표로 배분되고 있는 현행 교부세 배분방식은 적어도 경상적 경비와 극히 일부의 투자적 경비는 地方稅 收入과 지출이 자유로운 地方交付稅에 의해서 충족되어야 한다는 논리에 근거한 것으로 해석된다. 그러나 이러한 논리는 앞에서 제시한 본 보고서의 移轉財政規模 決定原則과 비교해 볼 때 몇 가지 문제점을 내포하고 있는데, 그 중 하나는 지방세 수입과 경상적 세외수입을 구분하고 있다는 점이다. 經常的 稅外收入은 주로 사용료 수입, 수수료 수입, 사업장 생산수입 등으로 대부분 使用者 負擔金과 같은 성격을 갖고 있으며, 사용자 부담금은 일종의 使用者課稅(taxes on use)라고도 할 수 있어 조세와 유사한 성격을 갖고 있다. 이는 臨時的 稅外收入과는 달리 매년 거의 고정적으로 들어오는 수입이며, 지출에 있어서도 지방자치단체의 자율성이 완전히 보장되어 있다. 그러므로 지방자치단체 지출의 일부가 지출이 자유로운 재원에 의해서 충당되어야 한다면 지출이 자유로운 재원에는 經常的 稅外收入이 포함되어야 함이 당연하다<sup>24)</sup>.

24) 1995년의 기준재정수입액 산정방식에 따르면 基準財政收入額은 기초수입액과 보정수입액의 합계이다. 基礎收入額은 지방자치단체 보통세 수입액의 80%였고, 補正收入額은 목적세 수입보정, 도세징수교부금 수입보정, 지방세 결산액 정산보정으로 구성되었다. 目的稅 收入補正은 목적세 수입의 80%, 道稅徵收交付金 收入補正은 시·군별로 징수한 도세 수입의 24%(인구 50만 이상의 市는 80%), 地方稅 決算額 精算補正은

기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정하기 위해서 또 한 가지 결정하여야 할 문제는 어디에 기준을 두고 이 두 가지 지표를 산정할 것인가 하는 점이다. 우리는 앞에서 투자적 경비의 60%와 경상적 경비 전체를 歲出이 자유로운 經常的 自體歲入으로 충당하고 그 중 투자적 경비의 60%와 경상적 경비의 40~60%는 歲入의 관점에서 본 經常的 自體歲入으로 충당하여야 한다는 기준을 제시하였다. 이 기준을 그대로 따르면 기준재정수요액을 投資的 經費의 60%와 經常的 經費의 합계와 같은 수준으로 정하고 기준재정수입액을 세입의 자율성이 보장된 진정한 의미의 地方稅 收入과 經常的 稅外收入의 합계와 같은 수준으로 정하면 될 것이다. 한편 앞에서 제시한 세출의 관점에서 본 경상적 자체세입의 규모와 세입의 관점에서 본 경상적 자체세입의 규모에 대한 기준은 궁극적으로 경상적 경비의 40~60%를 교부세로 충당하여야 한다는 결론으로 귀착되므로 基準財政需要額을 경상적 경비의 40~60%로 산정하고 基準財政收入額은 무시한 채 기준재정수요액에 따라 교부세를 배분하는 것도 한 가지 방법일 것이다.

이 두 가지 방법 중 우리는 전자의 방법을 따를 것을 주장한다. 그 이유는 전자가 수직적 형평성과 수평적 형평성을 같이 고려한 방법인 반면 후자는 垂直的 衡平性만을 강조한 개념이기 때문이다. 세입의 관점에서 본 경상적 자체세입의 규모가 위 조건을 만족시킨다고 가정하는 경우 交付稅 總額을 결정할 때에는 이 두 가지 방법에 차이가 없다. 그러나 각 지역에 배분되는 규모는 양자간에 큰 차이가 날 것이다. 후자의 방법에 따르면 중앙정부는 지방자치단체에 평균적인 經常的 經費의 40~60%에 해당하는 세입만 안정적으로 보장하여 줄 뿐 그 이외의 지출에 대해서는 어떤 방식으로 재원을

---

지방세 추계액과 징수액의 차액에서 담배消費稅 教特轉出金과 도세징수 교부금의 결산차액을 공제한 금액의 40%였다.

조달하는지, 또는 아예 재원을 조달하지 못하여 지출을 포기하든지 상관하지 않는다. 즉, 지방자치단체는 1994년의 경우 總歲出의 14~20%에 불과한 경상적 경비의 40~60%에 대해서만 평균적인 지출을 보장받고 나머지는 거의 전적으로 자체적인 財源調達能力에 의존하게 된다. 반면 전자의 방법에 따르면 중앙정부는 세입의 관점에서 본 經常的 自體歲入의 확보능력이 앞에서 제시한 기준보다 많은 지역에는 交付稅를 덜 배분하고 그렇지 못한 지역에는 더 배분함으로써 궁극적으로는 세입이 자유로운 경상적 재원의 확보능력에 상관 없이 지방자치단체의 평균적인 세출 중 74% 정도를 세출이 자유로운 경상적 자체세입으로 충당할 수 있도록 보장한다. 그러므로 이 방법에 따를 경우 평균적인 徵稅努力을 하고 있는 지방자치단체는 평균적인 세출의 74%를 중앙정부에 의해 보장받으며, 그 이상의 지출에 대한 재원은 臨時的 稅外收入과 특정사업에 대한 중앙정부의 지원, 地方債 등을 통해서 조달하면 된다. 우리나라의 현행 제도에 의하면 1995년의 기준재정수요액은 경상적 경비를 11.5% 상회하는 수준이며 기준재정수입액은 지방세의 80%인데 이에 대해서는 뚜렷한 논리적 근거를 찾기가 어렵다.

각 지방의 基準財政需要額을 산정하는 방법으로 제일 먼저 생각할 수 있는 것은 현재와 같이 각각의 측정항목에 단위비용을 곱하여 기준재정수요액을 산정하되 測定項目數를 늘리거나 또는 측정항목 중 投資的 經費의 單位費用을 상향조정하여 기준재정수요액을 경상적 경비와 투자적 경비의 60%에 해당하는 수준으로 산정하는 것이다. 그런데 이 방법에서 投資的 經費의 경우 모든 항목을 기준재정수요액 산정에 고려하기 어려우며, 실제로 다양성이 크게 강조되어야 할 투자적 경비의 단위비용을 획일적으로 설정해야 한다는 문제점이 있다. 또한 현재로서도 지나치게 복잡하다고 평가되고 있는 基準財政需要額 算定方式을 더욱 복잡하게 만들 가능성이 있다. 여기에 대하여 중앙정부가 지방재정 예산항목별로 단위비용을 산정

하면 그 자체가 지방자치단체의 지출을 통제하는 수단이 될 수 있다는 문제점이 있다. 민선자치단체장 시대에 중앙정부가 지방자치단체 재정을 통제하는 유일한 방법은 財政支援을 이용하는 것이며, 그 중에서도 가장 쉬운 방법이 이미 산정된 항목별 단위 비용과 실제 지출된 결과를 비교하여 크게 차이가 날 경우 통제하는 방법일 것이다. 그러나 이러한 세부항목에 대한 통제는 地方財政의 다양성을 저해하여 효율적인 지방자치제 발전을 저해할 것으로 판단된다. 통제의 수단으로 교부세 배분액에 차별을 둔다면 이는 지방자치단체의 전략적 행위를 유발하므로 교부세제도의 본래 취지에 맞지 않는다.

앞의 第2章에서 우리는 교부세 배분산식을 결정하는 원칙으로 세 가지의 제시하였는데, 그 중 첫번째는 지방자치단체의 必要經費를 정확하게 산정해야 한다는 것이고, 두번째는 算式이 간단 명료해야 하며, 세번째는 지방자치단체의 戰略的 行爲를 유발하지 않아야 한다는 점이다. 우리나라의 현행 기준재정수요액 산정방식은 첫번째 기준에 치중하고 있어 지나치게 산식이 복잡하며 기준재정수요액 및 기준재정수입액 산정요소에 포함되어 있는 公務員數, 建築物 延面積, 地方稅 收入 등은 지방자치단체의 전략적 행위를 유발할 수 있다는 문제점을 내포하고 있다. 지방자치단체의 전략적 행위를 유발하지 않기 위해서는 기준재정수요액이 人口, 面積 등 지방자치단체가 자의적으로 변동시킬 수 없는 변수에 의해서 산정되어야 한다<sup>25)</sup>.

---

25) Bahl and Linn(1992), Shah(1991) 참조. Bahl and Linn(1992)에 의하면 개도국의 基準財政需要額 算定方式에서 이를 산정하기 위한 요소로 가장 많이 이용되는 변수는 인구와 면적이다. Shah(1991)는 인구와 면적 이외에도 인구구성을 중요한 요인으로 제시하였으나, 우리나라에서는 교육재정이 일반재정과 구분되어 있고 일반재정에서 사회보장기능이 차지하는 비중이 미약하므로 인구구성이 중요한 역할을 할 것으로 판단되지 않는다. 본 연구에서는 개편의 기본방향을 제시할 것을 목적으로 가능한 한 간단한 모형을 제시하였으나 실제로 개편방향을 설정하고 구체적인 개편방안을 모색할 때에는 사전에 보다 다양한 변수와

현행 기준재정수요액 산정방식이 갖고 있는 복잡성, 전략적 행위의 유발가능성 등의 문제점을 개선하기 위해서 다음에서는 인구, 면적 등의 지표를 이용하여 현재 지방자치단체의 支出規模를 비교적 정확하게 측정할 수 있는 방안을 모색해 본다. 이에 대하여, 人口와 面積만 가지고 基準財政需要額을 산정하면 인구가 지배적인 영향을 주기 때문에 인구가 지속적으로 감소하는 저개발지역의 재정궁핍화가 심화될 수 있다는 문제를 제기할 수 있을 것이다. 그러나 인구가 같은 두 지역의 경우 면적이 넓은 지역이 유리하므로 꼭 인구가 밀집된 대도시가 유리하다고는 할 수 없으며, 財政政策이 아닌 다른 이유로 인구가 지속적으로 감소하는 지역에 많은 재정자금을 투입하여 인구의 유출을 억제하는 것이 國家經濟全體의 효율성이라는 관점에서 과연 바람직한가 하는 의문이 제기될 수도 있다. 만약 국민적 합의를 통해서 인구가 지속적으로 감소하는 저개발 지역에 대한 재정지원을 강화할 필요가 있다는 결론이 유도된다면 추정함수의 변화, 새로운 변수의 도입, 基準財政需要 規模의 차별화 등의 방법을 통해서 이러한 요구에 부응할 수 있을 것이다. 그러므로 다음에서 제시하는 방법은 전략적 행위를 유발하지 않는 변수들만 가지고 기준재정수요를 측정하는 방법 중 가장 간단한 한 가지 방법이라고 할 수 있으며, 실제 정책에 이용하기 위해서는 보다 심도 있는 연구와 다양한 실증분석을 거쳐야 할 것이다.

먼저 인구와 면적을 獨立變數로 하는 회귀분석을 통해서 각 지역의 평균적인 經常的 經費와 投資的 經費를 설명하는 식을 추정하였는데 그 결과는 <表 5-9>에 정리하였다. 이 두 변수 외에 도시화 정도를 나타내는 지표와 지역주민의 소득을 추가하여 계산해 보았으나 추정결과가 개선되지 않았다. 都市化 程度는 인구수와 면적에 의해서 어느 정도 반영되었을 것으로 추측되며, 住民所得은 지방

---

다양한 모형을 사용하여 政策模擬實驗을 해 보아야 할 것이다.

자치단체의 지출과 큰 상관관계를 갖고 있지 않은 것으로 나타났다. 이는 지금까지의 中央集權化된 地方財政政策에서 기인하는 것으로 판단된다. 추정은 선형함수와 독립변수 및 종속변수에 모두 상용대수를 취한 로그-리니어 함수의 두 가지 형태로 수행되었다.

<表 5-9> 地域別 經費의 說明函數

從屬變數	經濟的 經費		投資的 經費	
	線形模型	로그-리니어 模型	線形模型	로그-리니어 模型
常數 (t 統計量)	60168.448 (1.98984)	6.13779 (24.16682)	51169.348 (0.442073)	6.12494 (9.95269)
人口	183.52445 (29.64937)	0.79175 (26.33771)	412.67806 (17.42385)	0.91752 (12.62233)
面積	23.01364 (9.00178)	0.13826 (9.67330)	20.88569 (2.13503)	0.08905 (2.57662)
R <sup>2</sup>	0.98732	0.98543	0.96215	0.93377

<表 5-9>의 추정은 광역자치단체를 대상으로 광역시·도 본청과 그 산하에 있는 기초자치단체의 경상적 경비와 투자적 경비를 從屬變數로 하여 수행하였는데 그 결과는 아주 우수한 것으로 나타났다. 추정계수가 모두 신뢰성이 높으며, R<sup>2</sup>도 상당히 높은 편이다. 이 추정결과를 근거로 1994년의 각 지역별 經常的 經費와 投資的 經費의 推定值를 구하고 이를 實際值와 비교하여 보면 <表 5-10>, <表 5-11> 및 [圖 5-1], [圖 5-2]와 같다.

<表 5-10> 地方財政 歲出의 實際値와 推定値 比較(線形模型)

(單位:百萬元, %)

	經常的 經費			投資的 經費		
	實際値(A) <sup>1)</sup>	推定値(B)	$\frac{B-A}{A}$	實際値(C) <sup>1)</sup>	推定値(D)	$\frac{D-C}{C}$
서울	1,997,492	2,042,764	2.27	4,671,056	4,490,611	-3.86
釜山	759,306	769,050	1.28	1,478,945	1,628,789	10.13
大邱	460,221	483,045	4.96	1,345,618	987,984	-26.58
仁川	413,831	456,505	10.31	678,968	931,902	37.25
光州	312,477	294,504	-5.75	373,062	562,631	50.81
大田	284,153	284,196	0.02	585,394	538,262	-8.05
京畿	1,708,914	1,644,328	-3.78	2,845,567	3,280,629	15.29
江原	602,823	714,350	18.50	915,384	1,001,495	9.41
忠北	446,428	483,338	8.27	633,238	773,138	22.09
忠南	615,823	597,216	-3.02	1,120,263	1,000,533	-10.69
全北	702,042	597,057	-14.95	1,112,846	1,010,233	-9.22
全南	847,910	745,386	-12.09	1,253,976	1,225,821	-2.25
慶北	971,046	1,012,507	4.27	1,610,265	1,592,290	-1.12
慶南	1,036,376	1,026,835	-0.92	2,253,594	1,861,261	-17.41
濟州	189,310	197,088	4.11	310,050	302,674	-2.38

註: 1) 1994년 실제치.

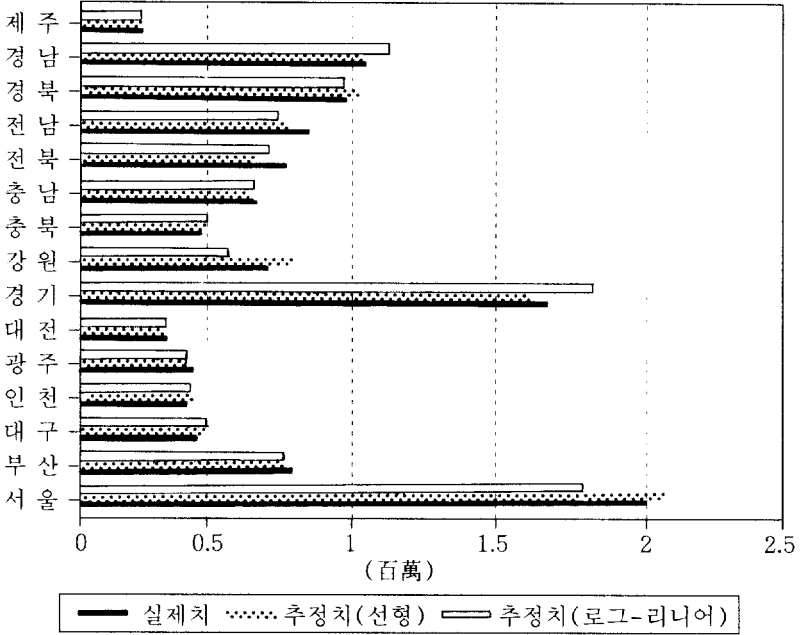
&lt;表 5-11&gt; 地方財政 歲出的 實際値와 推定値 比較(로그-리니어 模型)

(單位:百萬元, %)

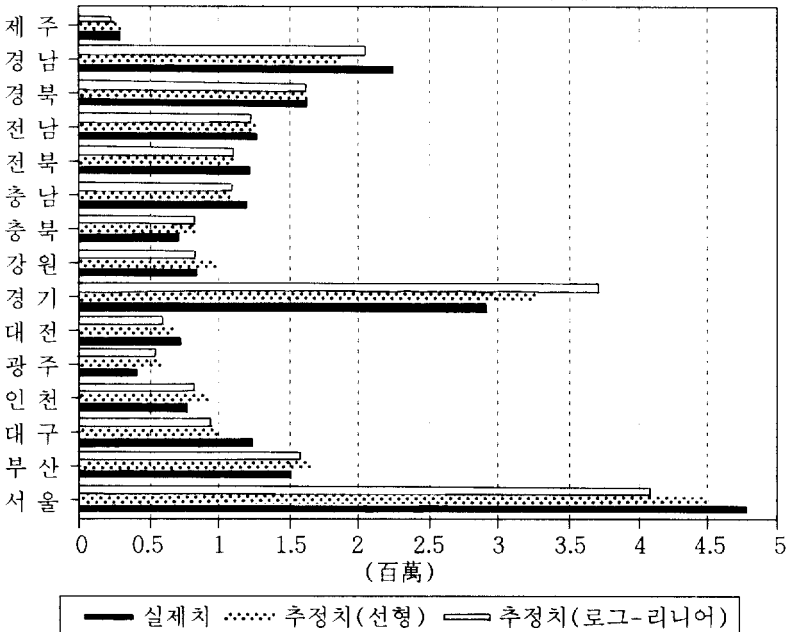
	經常的 經費			投資的 經費		
	實際値(A) <sup>1)</sup>	推定値(B)	$\frac{B-A}{A}$	實際値(C) <sup>1)</sup>	推定値(D)	$\frac{D-C}{C}$
서울	1,997,492	1,744,870	-12.65	4,671,056	4,051,692	-13.26
釜山	759,306	752,676	-0.87	1,478,945	1,543,195	4.34
大邱	460,221	486,551	5.72	1,345,618	940,779	-30.09
仁川	413,831	445,601	7.68	678,968	867,606	27.78
光州	312,477	302,703	-3.13	373,062	539,109	44.51
大田	284,153	293,577	3.32	585,394	517,589	-11.58
京畿	1,708,914	1,909,908	11.76	2,845,567	3,667,715	28.89
江原	602,823	565,730	-6.15	915,384	867,219	-5.26
忠北	446,428	484,172	8.45	633,238	767,358	21.18
忠南	615,823	630,380	2.36	1,120,263	1,033,250	-7.77
全北	702,042	637,492	-9.19	1,112,846	1,049,729	-5.67
全南	847,910	762,529	-10.07	1,253,976	1,256,760	0.22
慶北	971,046	958,353	-1.31	1,610,265	1,581,529	-1.78
慶南	1,036,376	1,152,925	11.25	2,253,594	2,030,379	-9.90
濟州	189,310	184,031	-2.79	310,050	276,264	-10.90

註: 1) 1994년 실제치.

[圖 5-1] 經常的 經費의 推定値와 實際値 比較



[圖 5-2] 投資的 經費의 推定値와 實際値 比較



추정치와 실제치간의 격차는 推定模型에 따라 약간씩 차이를 보여주고 있는데, 먼저 선형모형에 의한 추정의 경우(<表 5-10> 참조) 經常的 經費는 전북, 전남, 광주, 경기, 충남, 경남이 추정치보다 많이 지출하였으며, 추정치와 실제치간의 격차는 전북, 전남의 경우 각각 실제치의 14.95%, 12.09%이고 광주가 5.75%이며 다른 지역에서는 5% 미만이다. 추정치보다 경상적 경비를 적게 지출하고 있는 지역 중에서는 강원도와 인천시의 추정치와 실제치간 격차가 실제치의 18.5%, 10.31%로 큰 편이며, 그 다음이 충북으로 8.27%이고, 다른 지역에서는 5% 미만의 격차를 보여 주었다. 전체적으로 추정치와 실제치간 격차가 실제치의 10% 이상인 지역은 강원, 전북, 전남, 인천 등 4개 지역이다.

投資的 經費의 경우 광주, 인천, 충북, 경기, 부산, 강원도의 실제치가 추정치보다 적고 그 격차는 꽤 큰 편이다. 강원도가 실제치의 9.41%로 가장 작고 그 다음이 부산, 경기 순으로 각각 10.13%, 15.29%이며 다른 3개의 지역은 20%를 상회하였다. 실제치가 추정치보다 많은 지역 중에서 양자간 격차가 實際值의 10%를 넘는 지역은 대구(26.58%), 경남(17.41%), 충남(10.69%)의 3개 지역이다. 부산, 인천, 강원, 충북은 경상적 경비와 투자적 경비 모두 실제치가 추정치보다 작은 반면 충남, 전북, 전남, 경남은 경상적 경비와 투자적 경비 모두 추정치보다 실제치가 크다.

로그-리니어 모형에 의한 추정결과를 보면 경기, 경남, 충북, 인천, 대구, 대전, 충남의 7개 지역에서 經常的 經費의 실제치가 추정치보다 작으며, 나머지 8개 지역에서는 그 반대이다. 추정치와 실제치간의 격차가 실제치의 10% 이상 차이가 나는 지역은 서울(12.65%), 경기(11.76%), 경남(11.25%), 전남(10.07%) 등 4개 지역이다. 投資的 經費의 경우 광주, 경기, 인천, 충북, 부산, 전남의 6개 지역의 실제치가 추정치보다 작으며, 추정치와 실제치간의 격차가 실제치의 20% 이상인 지역은 광주(44.51%), 대구(30.09%) 등 5개 지역

이다. 경상적 경비와 투자적 경비의 실제치가 모두 추정치에 비해 작은 지역은 인천, 경기, 충청이며, 경상적 경비와 투자적 경비의 실제치가 모두 추정치보다 큰 지역은 서울, 강원, 전북, 경북, 제주 등 5개 지역이다. <表 5-10>과 <表 5-11>을 종합해 보면 인천직할시와 충청북도는 어느 경우든 추정치에 비해 적은 지출을 하였으며, 전라북도는 추정치보다 많이 지출한 것으로 나타났다.

기준재정수입액을 산정하는 방법으로는 Shah(1991)가 제시한 代表的 租稅體系(representative tax system)를 제시한다. Shah(1991)는 기준재정수입액을 평가하는 가장 적절한 방법은 세목별로 각 지역의 세율을 종합하여 平均稅率을 구하고 그 세율에 각 지역이 보유하고 있는 課稅標準을 곱하여 세수입을 계산한 결과로 얻은 세목별 稅收入 推定值를 합계하여 기준재정수입액을 산정하는 것이라고 주장하였다. 우리나라의 경우 第4章에서 제시한 바와 같이 彈力稅率制度를 활용하여 표준세율을 중앙정부에서 정하고 법률로 정해진 범위 내에서 각 지방자치단체가 탄력적으로 세율을 적용하도록 한다면 표준세율을 代表的 租稅體系로 사용할 수 있다. 이 방법을 따를 경우 각 지역의 세율변화가 대표적 조세체계에 미치는 효과가 미미할 뿐만 아니라 지방자치단체가 과세표준의 변화에는 직접적인 영향을 미칠 수 없으므로, 이 방법은 지방자치단체의 戰略的 行爲에 대해 중립적인 방법이라고 할 수 있다. 표준세율보다 높은 세율로 과세하는 지역에서는 보다 많은 세수입을 자체적인 사업에 활용할 수 있으며, 효율적인 재정운영을 통해서 경비를 절약한 지역은 地方交付稅에 아무런 영향을 주지 않으면서도 지방세율을 인하하여 재정규모를 축소할 수 있을 것이다. 經常的 稅外收入도 이와 같은 평균 개념을 이용한 대표적 체제를 구하여 추정하면 된다.

대표적 체제는 각 지역의 자체세입을 정확하게 대표하는 것은 아니지만 전국적으로 이용되는 稅源(또는 收入源)에 대하여 평균적인

과세를 함으로써 각 지방자치단체가 확보할 수 있는 稅收入 規模, 즉 稅收入 確保能力을 가장 잘 나타내 주는 지표라고 할 수 있다<sup>26)</sup>. 대표적인 조세체계를 도출하기 위해서는 전국 각지의 課稅標準과 稅率에 대한 정보가 있어야 하는데, 대부분의 수입원에 대해 이러한 정보를 얻는 일은 그다지 어려운 일이 아니다. 이러한 정보가 입수되면 이를 가지고 대표적인 체계를 도출해 내야 하는데, 그 방법으로는 중위수(median)를 사용할 수도 있으며 단순한 산술평균(arithmetic mean) 또는 다른 통계적 기법을 사용할 수도 있을 것이다. 단순평균을 이용하는 경우 x지역의 지방자치단체가 수입원 i로부터 확보할 수 있을 것으로 예상되는 代表的 收入은 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$R^i_x = (POP)_x \times \{(PCTB)^i_x \times t^i_{na}\}$$

$$\text{또는 } R^i_x = (TB)^i_x \times t^i_{na}$$

여기서  $R^i_x$ 는 수입원 i로부터 x지역의 지방자치단체가 확보할 수 있는 대표적 수입규모를 나타내며, POP는 인구, (PC)TB는 수입원 i에 대한 (1인당) 과세표준,  $t^i$ 는 수입원 i에 대한 평균세율, 아래첨자 na는 전국평균, 아래첨자 x는 지역을 의미한다. 이 식에 사용되는 資料는 모두 정기적으로 발표되는 자료들이다.

이와 같은 방식을 사용하여 1994년 자료를 근거로 각 지역별 교부세 배분액을 추정하여 실제치와 비교해 보면 <表 5-12>와 같다. 推定 交付稅 配分額은 각 모형을 근거로 추정한 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 뺀 것으로 基準財政需要額은 <表 5-10>과 <表 5-11>에 나타난 투자적 경비 추정액의 60%와 경상적 경비 추정액의 합계이다. 基準財政收入額은 세입의 관점에서 본 경

26) Shah(1991), pp. 15~16 참조. 이 방법은 미국의 ACIR(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)가 地方政府의 徵稅能力(tax capacity)을 추정하는 데 이용한 방식과 같다.

상적 자체세입을 의미하는데 여기서는 彈力稅率制度가 현재의 지방세 전 세목에 확대 적용되고 標準稅率은 현재의 세율과 같다는 전제하에서 1994년의 지방세 수입액과 경상적 세외수입의 합계로 대체하였다<sup>27)</sup>. 원칙적으로는 실제 稅收를 사용하는 대신 대표적인 체제를 구하여 自體歲入을 추정하고 이를 기준재정수입액 산정에 이용하여야 한다. 그러나 본 연구에서는 현행 地方稅 收入과 經常的 稅外收入이 대표적인 체제를 잘 반영한다는 가정하에서 이를 기준재정수입액으로 사용하였다<sup>28)</sup>. 통계자료는 內務部에서 발간한 『地方財政年鑑』에서 구하였는데, 각 지방의 세외수입이 經常的 稅外收入과 臨時的 稅外收入으로 구분되어 있지 않아 부득이 지방재정 총세외수입에서 경상적 세외수입이 차지하는 비중(30.5%)을 모든 지방에 적용하여 지역별 경상적 세외수입을 구하였다. 이와 같이 구한 기준재정수입액, 즉 歲入의 自律性이 보장된 經常歲入은 투자적 경비의 60%와 경상적 경비의 53%를 충당할 수 있는 규모이다.

이 추정결과에 의하면 선형모형에 의한 경우 서울과 경기를, 로그-리니어 모형에 의한 경우 서울만을 不交付團體로 하고 다른 모든 지역에 交付稅를 배분하여야 한다. 대체로 부산, 인천, 광주 등 대도시지역에 대한 교부세 배분액을 크게 증가시켜야 하며, 기타 지역 중에서는 충북, 충남, 전남, 경북에 대한 교부세 배분액을 10~30% 증가시켜야 한다. 두 모형에서 모두 交付稅 配分額을 줄여

27) 현 제도하에서는 地方稅 收入이 모두 세입의 관점에서 본 자체세입에 포함되는 것은 아니나 지방자치단체에게 세입의 자율적인 결정권이 주어지지 않은 지방세는 중앙정부에서 징수하여 徵稅地原則에 따라 교부하는 또 다른 종류의 세출이 자유로운 경상적 세입이라고 할 수 있으므로 基準財政收入額에는 포함되어야 한다.

28) 지방세 수입의 경우 일부 지방세 세목에 대해서는 彈力稅率의 적용이 허용되어 있기는 하지만 실제로 적용된 사례가 거의 없으므로 현행 지방세 수입이 대표적인 체제를 잘 반영한다고 할 수 있다. 經常的 稅外收入의 경우 보다 정확한 추정을 위해서는 각 지역에서 적용되는 料率을 종합하여 평균적인 料率을 산출하여야 할 것이다.

〈表 5-12〉 交付稅 配分額 推定値와 實際値의 比較(1994年)

(單位: 億圓, %)

	實際 交付稅 配分額 (A)	基準財政 收入額 <sup>1)</sup> (B)	推定 交付稅 配分額 <sup>2)</sup>		$\frac{C-A}{A}$	$\frac{D-A}{A}$
			線形模型 (C)	로그-리니어 模型(D)		
서울	0.3	48,201.2	—	—	—	—
釜山	267.8	14,338.6	3,124.6	2,447.3	1,066.8	813.9
大邱	199.6	10,454.8	303.6	55.4	52.1	-72.2
仁川	80.7	9,171.8	984.7	489.9	1,120.2	507.0
光州	672.3	4,404.5	1,916.3	1,857.1	185.0	176.2
大田	318.5	5,794.8	276.7	246.5	-13.1	-22.6
京畿	3,786.6	36,937.0	—	4,168.4	—	10.1
江原	5,506.7	5,499.1	7,653.4	5,361.6	39.0	-2.6
忠北	3,954.9	4,966.0	4,506.2	4,479.9	13.9	13.3
忠南	4,843.2	6,215.8	5,759.6	6,287.5	18.9	29.8
全北	5,594.2	6,745.2	5,286.8	5,928.1	-5.5	6.0
全南	7,787.1	6,177.3	8,631.5	8,988.6	10.8	15.4
慶北	7,993.2	9,869.4	9,809.4	9,203.3	22.7	15.1
慶南	5,802.0	16,032.3	5,403.6	7,679.2	-6.9	32.4
濟州	1,407.1	2,158.0	1,629.0	1,339.9	15.8	-4.8
總計	48,214.2	186,965.6	55,285.4	58,532.8	14.7	21.4

註: 1) 基準財政收入額 推定値 = 地方稅 收入 + (稅外收入 × 0.305)

2) 推定 交付稅 配分額 = 經常的經費 推定額 + (投資的 經費 推定額 × 0.6) - 基準財政收入額 推定值

야 하는 것으로 나타난 지역은 대전뿐이다. 대구, 강원, 전북, 경남, 제주의 경우에는 선형모형과 로그-리니어 모형 중 한 가지 방법에 의하면 교부세 배분액을 줄여야 하고 다른 방법에 의하면 교부세 배분액을 늘려야 하는 것으로 나타났다.

이와 같이 비교적 지방세 수입이 많고 인구가 밀집되어 있는 대도시지역에 대한 교부세 배분액을 크게 증가시킬 경우 현행 교부세 배분방식이 公共財 供給費用을 지나치게 중요하게 고려하여 效率性

을 저해할 정도로 衡平性을 강조하고 있는 것이 아닌가 하는 의문을 다소 해소하는 결과를 가져올 수 있다. 이에 대해 비교적 財政이 건실한 도시지역에 대한 교부세 배분액을 늘리는 것은 재정이 취약한 비도시 지역의 재정을 상대적으로 더 악화시키는 결과를 초래할 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 都市 地域의 財政이 건실하고 비도시 지역의 재정이 취약하다는 주장은 地方稅 收入과 稅外 收入의 합계가 總地方財政 歲入에서 차지하는 비중이 도시 지역에서 더 높은 데 근거를 두고 있는 것이라는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 비도시 지역의 재정이 취약하다는 것은 비도시 지역이 도시 지역에 비해 自體歲入은 적는데 移轉財源은 더 많이 배분되고 있다는 것을 의미하며, 비도시 지역의 총재정규모가 작다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로 1인당 재정규모는 1인당 지방세 수입이 적은 비도시 지역이 도시 지역에 비해 더 크다.

<表 5-12>의 추정 교부세 배분액은 두 경우 모두 交付稅 總額이 변화되는 것을 가정하고 추정된 것이므로 1994년의 實際値와 직접 비교하는 데는 다소 무리가 따른다. 이러한 문제점을 고려하여 <表 5-13>에서는 교부세 총액을 실제 배분된 4조 8,214억원으로 고정시킨 다음에 각 지역의 基準財政需要額과 基準財政收入額間的 差額을 합계하여 그 합계에서 각 지방의 기준재정수요액과 기준재정수입액간의 차액이 차지하는 비중에 따라 4조 8,214억원을 배분하는 경우 각 지방에 대한 地方交付稅 配分額이 어떻게 변화되는지 추정하여 보았다. 이는 현행 우리나라의 交付稅 配分方式을 그대로 따른 것으로 수식으로 표시하면 다음과 같다.

$$D_i = \frac{R_i}{\sum R_i} \times S$$

$D_i$  = i지역에 대한 교부세 배분액

$R_i$  = (i지역의 기준재정수요액) - (i지역의 기준재정수입액)

## S=배분된 교부세 총액

<表 5-13> 交付稅 配分額 推定値와 實際値의 比較(1994年) :  
交付稅 總額을 固定시킨 경우

(單位: 億원, %)

	實際 交付稅 配分額 (A)	基準財政 收入額 <sup>1)</sup> (B)	推定 交付稅 配分額 <sup>2)</sup>		$\frac{C-A}{A}$	$\frac{D-A}{A}$
			線形模型 (C)	로그-리니어 模型(D)		
서울	0.3	48,201.2	-	-	-	-
釜山	267.8	14,338.6	2,725.0	2,015.9	917.6	652.8
大邱	199.6	10,454.8	264.8	45.6	22.7	-77.2
仁川	80.7	9,171.8	858.8	403.5	964.2	400.0
光州	672.3	4,404.5	1,671.2	1,529.7	148.6	127.5
大田	318.5	5,794.8	241.3	203.0	-24.2	-36.3
京畿	3,786.6	36,937.0	-	3,433.6	-	-9.3
江原	5,506.7	5,499.1	6,674.5	4,416.4	21.2	-19.8
忠北	3,954.9	4,966.0	3,929.8	3,690.1	-0.6	-6.7
忠南	4,843.2	6,215.8	5,022.9	5,179.1	3.7	6.9
全北	5,594.2	6,745.2	4,610.6	4,883.1	-17.6	-12.7
全南	7,787.1	6,177.3	7,527.5	7,404.0	-3.3	-4.9
慶北	7,993.2	9,869.4	8,554.7	7,580.9	7.0	-5.1
慶南	5,802.0	16,032.3	4,712.5	6,325.5	-18.9	9.0
濟州	1,407.1	2,158.0	1,420.6	1,103.7	9.6	-21.6
總計	48,214.2	186,965.6	48,214.2	48,214.2	0.0	0.0

註: 1) 基準財政收入額 推定値 = 地方稅 收入 + (稅外收入 × 0.305)

$$2) \text{推定 交付稅 配分額} = R_i \times \frac{48,214.2}{\sum R_i}$$

$R_i$  = 經常的 經費 推定額 + (投資的 經費 推定額 × 0.6) - 基準財政收入  
額 推定値

이와 같이 계산한 推定 交付稅 配分額을 보면 선형모형의 경우 인천, 부산, 광주에 대한 교부세 배분액을 크게 증가시켜야 하며, 그 財源은 대전광역시와 경남, 전북, 전남 등의 交付稅를 감소시킴

으로써 충당하여야 한다. 로그-리니어 모형의 경우 광역시 중 부산, 인천, 광주에 대한 교부세 배분액을 크게 증가시켜야 하고 이를 위한 재원은 다른 지역에 대한 交付稅 配分額을 전반적으로 약간씩 감소시킴으로써 마련하는 것이 바람직하다. 이와 같은 결과는 현재 보다는 광역시 지역에 더 많은 교부세를 배분함으로써 지나치게 衡平性을 강조하고 있는 듯이 보이는 현행 交付稅 配分體系를 개선할 필요가 있음을 보다 분명하게 보여주는 것이다.

실제치와 비교한 증가율로 보면 부산, 인천, 광주 등 대도시 지역에 대한 交付稅 配分額을 엄청나게 많이 증가시켜야 하는 것으로 보이나, 이는 현재 이 지역에 대한 교부세 배분액이 워낙 작기 때문에 나타나는 현상으로 실제 增加規模는 그다지 크지 않으며 다른 지역이 공동으로 그 비용을 분담할 경우 각 지방이 분담하는 규모 역시 크지 않다. 1994년 實際值에 의하면 서울, 부산 등 광역시 전체에 배분된 교부세 배분액은 1,539억원으로 總 交付稅 配分額 4조 8,214억원의 3.2%였는데, 선형모형에 의한 추정결과에 따라 배분할 경우 광역시 전체에 대한 배분액은 5,761억원으로 총 교부세 배분액의 11.9%를 차지하게 되고 로그-리니어 모형에 의한 推定值에 따라 배분할 경우 그 규모와 비중은 각각 4,198억원과 8.7%가 된다. 즉, 추정결과에 따르면 광역시 지역에 대한 교부세 배분액은 2,659~4,222억원 증가하여야 하는데 이는 실제로 다른 지역에 배분된 交付稅 規模 4조 6,675억원의 5.7~9%에 해당한다.

중앙정부는 광역자치단체에만 교부세를 배분하고 광역자치단체는 기초자치단체에 교부세를 배분한다는 원칙에 합의하지 못할 경우 현재와 같이 중앙정부가 광역자치단체와 기초자치단체에 모두 교부세를 배분하는 수밖에 없을 것이다. 이 경우 각급 지방자치단체의 基準財政需要額을 산정하기 위해서는 먼저 지금까지 제시한 것과 같은 방법으로 산하의 기초자치단체 재정을 포괄하는 광역자치단체별 기준재정수요액을 추정하고, 그 다음 交付稅 配分對象이 되는

기초자치단체인 시·군의 기준재정수요액을 역시 앞에서 제시한 것과 같은 방식으로 산정한 후 광역자치단체의 기준재정수요액에서 해당 기초자치단체의 기준재정수요액을 차감하여 광역자치단체 본청의 기준재정수요액을 산정하여야 할 것이다. 基準財政收入額을 계산하기 위해 필요한 지방세 수입은 법률로 정해진 稅源配分構造와 標準稅率을 적용하면 되고, 세외수입의 경우 지방자치단체를 광역시, 도, 시·군 등 유사한 성격에 따라 구분하여 각 집단의 平均値를 구하여 사용하면 된다.

#### 4. 要約 및 政策示唆點

본절에서는 地方交付稅制度 改編方案을 교부세 총액의 규모, 재원의 구성, 배분방법으로 구분하여 검토하였다. 그 결과 交付稅 總額은 지방자치단체 경상적 경비의 40~60% 수준으로 할 것을 제안하였는데 이는 지방재정 자립도를 세출의 자율성과 세입의 자율성으로 구분하여 볼 때 최소한 경상적 경비 전액과 투자적 경비의 60% 정도는 세출의 자율성이 보장된 재원으로 조달되어야 地方自治團體가 자율적인 계획에 따른 재정운명을 할 수 있으며, 경상적 경비의 40~60%와 투자적 경비의 60%는 세입의 자율성이 보장된 재원으로 충당되어야 지방자치단체의 지출에 대한 의사결정에 재원 조달의 한계비용이 적절히 반영될 수 있을 것이라는 가정에 의한 것이다. 이러한 가정에는 가치관이 개입될 수밖에 없으며, 이론적인 분석만 가지고는 단정적인 기준을 제시할 수 없다. 그러므로 본절에서 제시한 기준은 실제 적용시 경제에 주는 충격을 최소화하는데 중점을 둔 하나의 기준으로 이해되어야 하며, 앞으로 地方自治團體와 中央政府間의 협의를 통해서 구체적인 기준을 결정해 나가야 할 것이다. 지방재정의 안정성, 충격에 대한 적응능력 등을 고려할 때 地方交付稅 規模는 그때 그때 신중적으로 결정하기보다는 內

國稅의 일정비율 또는 特定稅目的의 일정비율로 고정시켜 놓고 필요하다면 몇 년에 한번씩 주기적으로 그 비율을 조정해 나가는 것이 바람직하다. 또한 세목간 세부담 형평성(세부담의 水平的 衡平性)을 고려할 때 재원의 구성은 내국세 전체의 一定率로 하기보다는 內國稅에서 中央과 地方自治團體의 중복과세 대상이 되는 세목을 제외한 나머지의 일정비율로 하는 것이 바람직하다.

地方交付稅 配分方式은 현재와 같이 각 지방자치단체의 基準財政需要額과 基準財政收入額을 산정하여 그 차액을 기준으로 교부세 총액을 각 지방자치단체에 배분하되 기준재정수요액과 기준재정수입액은 실제적인 지방세수입 등 지방교부세를 더 배분받기 위한 전략적 행위를 유발할 수 있는 요소들을 제외하고 인구, 면적 등 전략적 행위에 의해 크게 영향을 받지 않는 요소들을 근거로 산정하고, 기준재정수입액 규모는 앞에서 제시한 세출의 자율성이 보장된 재원으로 충당되어야 할 재정수요의 규모, 즉 經常的 經費 全額과 投資的 經費의 60%와 일치되는 수준으로, 기준재정수입액은 세입의 자율성이 보장된 경상적 자체세입 확보능력과 같은 수준으로 산정하는 것이 바람직하다.

本節에서는 이러한 방법 중 가장 간단한 방법 한 가지를 예시적으로 제시하였는데 먼저 인구와 면적을 기초로 地方自治團體의 經常的 經費와 投資的 經費를 각각 추정하여 이렇게 추정된 경상적 경비 전액과 투자적 경비의 60%를 基準財政需要額으로 하고, 각 지역이 공통적으로 과세하는 세원에 대해 평균적인(또는 대표적인) 과표와 세율을 구한 후 이 두 지표를 이용하여 각 지역의 경상적 자체세입 확보능력을 평가하여 이를 基準財政收入額으로 하여 각 지역에 대한 교부세 배분액을 결정하는 것이다. 이 방법에 의해 1994년 자료를 가지고 교부세 배분액을 추정하여 실제 배분액과 비교하여 본 결과 광역시 지역은 대체로 추정된 배분액이 실제 배분액보다 많으며, 道地域은 대체로 실제 배분액이 추정된 배분액보다

다소 많은 것으로 나타났다.

이와 같은 改編方案은 기존제도와 기존제도를 약간씩 변경하는 다른 연구에서 제시된 개편 방안에 비해 몇 가지 장점을 지니고 있다. 첫째, 본 개편방안에서는 교부세 규모에 대해 논리적인 근거를 제시하고자 하였다. 현재 內國稅 總額의 13.27%로 되어 있는 교부세 총액에 대해서는 논리적 근거가 전혀 없다는 비판이 제기되고 있으나 실제로 논리적인 분석을 통해서 교부세 규모가 어느 정도 되어야 하는지를 제시한 연구는 거의 찾아 볼 수 없다. 이는 이 문제가 논리적인 분석만 가지고는 판단할 수 없으며 가치판단이 많이 개입되어야 할 사안이기 때문인데, 본 연구에서도 역시 논리적인 분석만 가지고 단정적인 결론을 제시하지는 못하였다. 그러나 본 연구에서는 정치적 합의과정에서 중요한 요인으로 고려하여야 할 논리적인 근거를 제시하였는데 세출의 자율성이 보장된 재원으로 충당되어야 할 재정수요와 세입의 자율성이 보장된 경상적 자체세입 확보능력을 고려하여 교부세 규모를 결정하여야 한다는 것이다. 즉, 地方財政需要 중 세출의 자율성이 확보된 재원으로 충당하여야 할 부분이 어느 만큼인지 결정하고 세입의 자율성이 보장된 자체세입이 이에 미치지 못할 경우 이를 충족시켜 줄 수 있는 정도의 교부세를 배분해야 한다는 것이다.

둘째, 본절에서는 垂直的 衡平性을 판단하는 논리적인 근거를 제시하였다. 地方交付稅 制度가 중앙정부와 지방재정간의 수직적 형평성과 수평적 형평성을 제고하는 방향으로 배분되어야 한다는 데 대해서는 학자들간에 의견이 일치되고 있으나 실제로 수직적 형평성을 어떻게 측정할 수 있는지에 대해서나 현 제도가 수직적 형평성 제고에 어느 정도 기여하고 있는지를 평가하는 방법에 대해 눈에 띄는 연구 결과가 없다. 이에 대해 본 연구에서는 歲出의 自律性의 개념으로 수직적 형평성을 측정할 것을 제안한다. 본 연구에서 제시한 기준인 經常的 經費 全額과 投資的 經費의 60%를 세출의

자율성이 보장된 정상적 경비로 충당할 수 있도록 교부세를 배분한다면 이는 1994년 기준으로 지방자치단체 총재정수요의 74%에 대한 자금조달을 중앙정부에서 보장하여 준다는 것을 의미한다.

셋째, 본질의 개편방안은 수평적 형평성에 대한 판단기준을 제시한다. 앞에서 제시한 교부세 규모 산정방식에 따르면 교부세 규모는 지방자치단체 정상적 경비의 40~60%가 된다. 그러나 교부세 배분방식에서 각 지방자치단체의 정상적 경비의 40~60%를 추정하여 그만큼씩 일률적으로 배분하는 손쉬운 방법을 배제하고 정상적 경비 전액과 투자적 경비의 60%에 해당하는 基準財政需要額과 세입의 자율성이 보장된 정상적 자체세입확보능력에 해당하는 基準財政收入額을 산정하여 이를 근거로 교부세를 배분할 것을 제안한 이유는 수평적 형평성을 고려하였기 때문이다. 이 방식에 따르면 어떤 자치단체든지 자체세입 확보능력의 크기에 상관없이 평균적인 財政需要의 74%는 자유로운 지출이 보장된다. 74%라는 비율은 가치관이 개입된 기준으로서 정치적 합의과정을 통해서 조정될 수 있으나 보다 중요한 것은 모든 지방자치단체가 평균적인 재정수요의 일정부분에 대해서는 자유로운 지출을 보장받는다는 데 있다.

地方財政調整制度의 수평적 형평성 제고효과에 대한 많은 연구에서 1인당 재정규모의 집중지수 등을 이용하여 수평적 형평성을 측정하고 있으나, 지역별로 공공재 수요가 다르고 단위 공급비용이 다른 상황에서 1인당 財政規模만 가지고 水平的 衡平性을 정확하게 측정할 수 있을지는 의문이다. 또한 이런 방법으로 수평적 형평성을 평가하는 지표가 산정되었다고 하더라도 그것은 이미 실시된 제도의 형평화 효과를 측정하는 것일 뿐이며 既存制度 內에서 地方自治團體의 전략적 행위를 유도하지 않으면서 이렇게 측정된 형평성을 제고하는 방법을 어떻게 제도화할 수 있을지에 대해서는 적절한 대안을 제시하지 못한다. 본 연구에서 제안한 방식에 의하면 수평적 형평성의 지표, 즉 평균적인 재정수요 중에서 모든 지역이 예외

없이 지출하여야 할 최소한의 규모가 결정되면 이 목표는 交付稅規模의 변화를 통해서 그대로 달성될 수 있다.

넷째, 본절에서 제시한 방식은 교부세를 더 배분받기 위한 地方自治團體의 전략적 행위를 배제한다. 현행 제도는 다른 조건이 같을 경우 지방세 수입액이 많은 지역일수록 교부세를 덜 배분받게 되므로 地方自治團體의 徵稅努力을 저해하는 효과를 가져온다. 물론 현재와 같이 지방세 정책이 거의 중앙정부에 의해서 결정되는 상황하에서는 징세노력이 중요한 문제라고 할 수 없으나 본 보고서의 第4章에서 제시한 바와 같이 彈力稅率 適用對象을 지방세 전 세목으로 확대하면 징세노력에 따라 지역별 지방세 수입이 크게 달라질 수 있으며, 이때 현행 제도와 같이 지방세 수입과 반대되는 방향으로 교부세를 배분하게 되면 지방자치단체의 징세노력은 크게 저하되고 궁극적으로 國家經濟의 效率性을 저해할 것이다. 현 地方稅體系下에서도 일부 세목에 대해 탄력세율 적용이 허용되고 있으나 실제 적용사례는 거의 없는데 그 중요한 이유 중의 하나는 稅收入의 격차가 交付稅 配分額에 의해서 상쇄되기 때문인 것으로 판단된다. 그러므로 基準財政收入額을 실제 지방세 수입이 아닌 평균적인 개념에 기초한 地方稅 및 經常的 稅外收入 確保能力에 따라 산정한다면 지방자치단체의 자체적인 노력에 의한 지방세 및 경상적 세외 수입의 확대는 그대로 재정규모의 확대로 연결되므로 彈力稅率制度의 적극적인 활용을 촉진할 것이다.

다섯째, 본 연구에서 제안한 交付稅 配分方式은 간단 명료하여 地方財政의 예측가능성을 제고하고, 현행 交付稅制度에서 많은 비판의 대상이 되고 있는 特別交付稅와 增額交付稅의 필요성을 제거한다. 현행 방식과 같이 예산 항목별로 측정단위를 선정하여 기준 재정수요액을 산정할 경우 아무리 자세하게 한다고 하더라도 다양한 지방자치단체의 재정수요를 모두 정확하게 파악할 수는 없다. 따라서 基準財政需要額 산정에 포함되지 않은 재정수요가 발생할

경우 地方自治團體는 特別交付稅 配分을 요청할 수밖에 없으며, 지방자치단체 운영에 꼭 필요한 財政需要는 충족시켜 주어야 한다는 개념으로 교부세를 배분하고 있는 중앙정부로서는 이를 거절할 마땅한 명분도 없다. 그러나 본절에서 제시하는 바와 같이 평균적인 지출의 일정부분만 중앙정부가 보장하여 준다는 개념으로 교부세를 배분하면 각 지역의 특별한 재정수요에 대해 교부세를 배분해야 할 이유가 없다. 지방자치단체 운영에 꼭 필요한 예상하지 못하였던 재정수요가 발생할 경우에 지방자치단체는 공채발행, 다른 지출의 축소 등을 통해서 자체적으로 해결하거나 國庫補助金을 지원받는 방안을 강구해야 할 것이다. 천재지변과 같은 경우에는 중앙정부가 예비비를 이용하여 국고지원을 할 수 있을 것이다.

## 第6章 要約 및 結論

본 보고서에서는 지방자치제의 합리적인 정착과 이를 통한 國家經濟의 效率性 提高를 위한 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분의 방향에 대해 검토하였다. 먼저 이론적인 연구들을 정리함으로써 中央·地方間 財源配分의 原則을 제시하였고 그 다음에는 우리나라의 자원배분 현황에 대해 살펴보았다. 그리고 이론적인 원칙 및 주요 외국의 경우와의 비교 분석, 현재 제기되고 있는 문제점들에 대한 검토 등을 통해 발전방향을 제시하였는데 주요 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

우리나라는 주요 선진국에 비해 財政規模가 작은 국가라고 할 수 있다. 우리나라의 중앙정부와 지방자치단체의 재정규모를 합하면 GDP의 28.1%로 대부분 40% 수준 또는 그 이상인 서구의 선진국에 비해서 크게 낮은 편이다. 특히 中央財政이 GDP에서 차지하는 비중은 14.1%로 대부분 20%를 넘는 주요 선진국에 비해 상당히 낮다. 반면 地方財政規模가 다른 선진국에 비해서 크게 낮다는 근거는 찾아 보기 어렵다. 물론 지방재정규모가 적절한 수준인가 아닌가에 대한 판단은 중앙정부와 지방자치단체간의 적절한 機能配分을 염두에 두고 이에 부응하는 財政規模를 산출한 이후에나 가능할 것이다. 그러나 앞에서 제시한 수치만 가지고도 우리나라 지방재정의 확충을 위해 地方交付稅를 증대하거나 국세의 일부를 지방으로 이전하여야 한다는 논리는 크게 타당성이 없음을 알 수 있다.

우리나라 지방재정에 문제가 있다면 그 문제는 규모보다는 구조의 문제라고 할 수 있으며, 歲入構造에 있어서 가장 큰 문제점은 財政自立度가 취약하다는 점이다. 재정자립도는 일반적으로 지방세

수입과 세외수입의 합계가 지방재정에서 차지하는 비중을 의미하는데 이 개념에 따르면 우리나라 地方財政의 自立度는 65.8%(1994년)로 서구 선진국들에 비해서 그다지 낮은 편이 아니다. 그러나 우리나라에서는 이 개념이 큰 의미를 갖지 못한다. 그 이유는 租稅法律主義에 의해서 지방자치단체의 課稅自主權이 크게 제약받고 있기 때문이다. 우리나라의 지방세 수입 중에서 지방자치단체가 어느 정도 과세자주권을 행사할 수 있는 彈力稅率이 적용되는 세목의 세수입이 차지하는 비중은 26.9%에 불과하며, 나머지는 전적으로 중앙에서 결정한 세율과 과세표준에 의해 지방자치단체가 징수하는 것으로서 진정한 의미의 지방세라고 할 수 없으며 경제적인 성격상 오히려 地方財政調整制度에 더 가깝다.

우리나라 지방세제도의 이러한 성격을 감안하여 본 보고서에서는 地方財政 自立度를 세출의 자율성과 세입의 자율성으로 구분하여 보았다. 세출의 자율성은 地方稅 收入과 稅外收入, 地方交付稅의 합계가 지방재정 세입에서 차지하는 비중으로 移越金의 포함 여부에 따라 69.8~74.37%(1994년)에 이르러 주요 선진국보다 낮다고 할 수 없다. 그러나 세입의 자율성은 彈力稅率이 적용되는 세목의 세수입과 세외수입의 합계가 地方財政 歲入에서 차지하는 비중을 의미하는데 우리나라 지방재정 세입의 자율성은 39.25~48.44%로 주요 선진국에 비해서 매우 낮은 수준이다.

지방자치제의 효율적인 운영을 위해서는 지방자치단체가 地方公共財 供給에 대해 자율적인 의사결정을 할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 세출의 자율성이 최대한 확보되어야 한다. 또한 지방자치단체의 지방공공재 공급에 대한 의사결정이 적절한 비용을 반영한 효율적인 의사결정 또는 책임 있는 의사결정이 되도록 하기 위해서는 歲入의 자율성이라는 관점에서 본 自體歲入이 지방자치단체 세입의 상당부분을 차지해야 한다. 그러므로 地方自治制의 효율적인 定着을 위해 가장 시급한 과제는 지방재정자립도를 제고하는 것이며,

특히 주요 선진국에 비해 매우 취약한 상황에 있는 歲入의 自律性을 제고하는 것이라고 할 수 있다.

세입의 자율성을 제고하기 위해서는 현재 중앙정부에 의해서 결정되는 地方稅政策에 대한 지방자치단체의 참여도를 제고해야 한다. 즉, 지방자치단체의 課稅自主權을 확대해야 하는데 현행 조세법률주의 체제하에서 부작용을 최소화하면서 시행할 수 있는 방법은 彈力稅率制度의 적용대상을 지방세 전 세목으로 확대하는 것이다. 현재 지방세로 분류되고 있는 일부 세목 중에는 그 특성상 탄력세율을 적용하여 地域間 稅率隔差가 발생될 경우 많은 부작용이 나타날 것으로 우려되는 세목들이 있는데, 이러한 세목들은 국세로 전환하고 이로 인한 지방자치단체의 稅收減少分은 다른 지방세의 강화 또는 신설이나 地方交付稅의 확대를 통해서 보충하여야 할 것이다.

지방세에서 국세로 전환하는 것이 바람직한 세목은 원천지과세로서 탄력세율 적용시 조세수출, 지나친 조세경쟁 등을 유발할 것으로 예상되는 住民稅 所得割 중 法人稅割, 均等割 중 事業場割과 法人割, 담배消費稅, 事業所稅 從業員割 등이다. 주민세 소득할 중 법인세할, 균등할 중 사업장할과 법인할, 사업소세 종업원할 등은 모두 사업장에 관련된 조세로서 국세인 소득세 및 법인세 체계에 통합시키는 것이 바람직하다. 현재와 같이 중앙정부에서 정한 劃一的인 租稅體系가 전국에 적용되는 체제하에서는 이들 세목을 그대로 지방세로 두어도 된다는 주장이 있을 수 있으나 이러한 지방세는 경제적 성격상 진정한 의미의 지방세라고 할 수 없으며 오히려 地方財政調整制度의 일환이라고 간주하는 것이 타당하다. 따라서 이들 세목은 국세로 전환하여 지방재정조정제도도 통합하는 것이 보다 효율적이다.

이와 같은 과정을 통해서 일부 지방세가 국세로 전환될 경우 이에 따른 지방세수의 결함을 보충하는 일차적인 방법은 지방자치단

체가 彈力稅率이 적용되는 세목의 세부담을 자체적으로 확대시키는 것이다. 또한 중앙정부는 지방자치단체의 지방세 확충 가능성을 제고해 주어야 하는데, 그 방법 중 하나가 人頭稅와 地方所得稅를 강화하는 것이다. 현재 지방세인 住民稅 중 앞에서 언급한 부분들을 국세로 이전하고 난 뒤에 남는 주민세는 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 인두세적인 성격을 갖고 있는 個人均等割(住所地割)이며 다른 하나는 지방소득세라고 할 수 있는 所得稅割이다. 이 두 가지를 분리하여 제도의 투명성을 제고함과 동시에 標準稅率을 상향조정하여 지방세에서 차지하는 인두세와 지방소득세의 역할을 강화하는 것이 현재로서는 가장 부작용을 적게 하면서 지방자치단체의 課稅能力을 제고하는 방안이 될 것이다. 즉, 住民稅 個人均等割 중 住所地割을 주민세로 명명하고 표준세율을 대폭 상승시킴과 동시에 所得稅割은 지방소득세로 하여 역시 표준세율을 인상하는 것이 바람직하다. 이 두 세목에 대해서는 현재 표준세율의 50% 내에서 彈力稅率을 적용할 수 있도록 되어 있다.

지방소득세는 비교적 居住地課稅에 가까운 세목이나 완전한 거주지과세라고는 할 수 없으므로 源泉地課稅에서 나타나는 부작용이 전혀 없다고 할 수는 없는데, 이러한 부작용을 최소화하기 위해서는 이를 비교적 넓은 범위를 포괄하는 광역자치단체 세목으로 하는 것이 바람직하다. 또한 稅務行政의 複雜性이 지방소득세 강화의 걸림돌로 작용하고 있는데, 이 문제는 중앙정부가 정한 과세표준과 지방자치단체가 정한 세율에 따라 중앙정부가 과세 및 징수한 후 徵稅地原則에 따라 각 지방에 배분하는 附加稅(piggy backing) 방식을 사용함으로써 해결할 수 있다. 우리나라의 전체적인 租稅構造를 놓고 볼 때 전반적으로 所得稅의 기능이 미약하다는 것이 일반적인 결론인데 이러한 관점에서 보면 지방소득세를 통한 지방세 수입의 증대 가능성은 상당히 크다고 할 수 있다.

지방세를 강화하는 또 하나의 방법은 消費稅 중에서 비교적 거주

지과세에 가까운 小賣賣上稅를 지방소비세로 도입하는 방안이다. 일률적으로 전국의 모든 지방에 소매매상세를 도입할 필요는 없으나 그 必要性이 인정되는 지역에 한하여 소매매상세를 도입할 수 있도록 허용함으로써 지방자치단체가 자율적으로 財源을 擴充할 수 있는 여지를 마련해 주는 것이 바람직하다. 소매매상세 역시 居住地課稅에 가까운 세목이나 원천지과세의 성격이 전혀 없다고는 할 수 없으므로 부작용을 최소화하기 위해서는 광역자치단체 세목으로 하는 것이 바람직하다.

다만 문제가 되는 것은 현재 우리나라의 조세구조를 보면 이미 소비세 부담이 과중한 것으로 나타나고 있는데 과연 지방소비세의 도입을 통해서 消費稅 負擔을 더욱 증가시키는 것이 바람직한가 하는 점이다. 이러한 관점에서 보면 地方消費稅制의 도입을 통한 지방세 수입의 확충은 크게 기대하기 어렵다. 담배소비세가 중앙정부로 이전될 경우 이로 인한 중앙정부의 稅收 增大分만큼 국세의 소비과세 부담을 완화하고 그만큼 각 지방에서 지방소비세 부담을 증가시킬 수 있도록 하거나, 담배소비세 수입과 같은 규모로 地方交付稅를 확대하여 지방재정의 축소를 방지하여야 할 것이다. 현재 국세로 되어 있는 개별소비세는 거의 대부분 원천지과세라고 할 수 있는 物品稅의 성격을 갖고 있으므로 탄력세율이 적용되는 지방세로서 적합하지 않다.

이와 더불어 지나치게 세목의 수가 많으며 복잡하게 되어 있는 地方稅制를 簡素化할 필요가 있다. 세수로 보면 국세의 4분의 1에 불과한 지방세가 稅目數로는 거의 국세와 비슷한 수준이고, 경우에 따라서는 과표가 중복된 경우도 많다. 이러한 세목들을 간소화하여 제도의 투명성을 제고할 필요가 있으며 특히 8개 세목으로 구성된 財產課稅의 경우 세목수를 대폭 축소하여 간소화함과 동시에 保有課稅와 移轉課稅間의 均衡을 도모하기 위한 제도개선 방안을 모색하여야 한다.

지방자치단체의 운영을 지방세 수입과 세외수입에만 의존하도록 할 경우 지방자치단체의 歲入과 歲出間 不均衡, 地域間 財政力 隔差의 문제가 발생하며 외부효과가 크거나 분배적인 성격이 강한 공공재 공급이 적정수준에 미달하는 결과가 나타나게 되는데, 이러한 문제들을 시정하기 위해서는 지방재정조정제도를 운영할 필요성이 있다. 우리나라에서는 地方交付稅制度, 地方讓與金制度, 國庫補助金制度의 세 가지 제도를 운영하고 있으나, 각각의 특성이 분명하지 않아 제도의 투명성이 부족하고 제도 운영의 목표와 이에 따른 적절한 수단이 정확하게 연결되어 있지 않아 效率性이 의문시되고 있다.

地方交付稅制度의 경우 지방자치단체의 세입과 세출간의 불균형, 지역간 재정력 격차의 해소라는 목표를 위해서는 가장 우수한 제도이나 특정 公共財 供給의 擴大를 위한 방법으로서의 위의 세 가지 제도 중 가장 열등한 방법이라고 할 수 있다. 그런데 현행 제도에 의하면 교부세 재원 중 일부는 特別交付稅 및 增額交付稅라고 하여 특정보조금과 같은 형태로 배분되고 있어 제도의 투명성과 효율성을 저해하고 있다. 비교적 넓은 범위의 지출 용도를 정하고 그 용도에 사용할 것을 목표로 지원되는 地方讓與金の 경우에도 지역개발비와 교육재정양여금, 청소년육성사업 등에 대한 양여금은 일반재원의 성격이 강하여 地方交付稅와 구분하기 어렵고, 그외 사업의 경우에는 국고보조금적인 성격이 강하며 원칙적으로는 地方費의 義務負擔을 요구하지 않도록 되어 있으나 현실적으로는 지방비 부담을 지시하여 국고보조금과 같은 형태로 운영되는 경우가 많다. 또한 國庫補助金의 경우 일반재원의 성격을 갖고 있는 經常的 財源에 대한 보조가 많은데 이러한 보조금은 국고보조금의 성격과 일치하지 않는 것이다.

그러므로 장기적으로 볼 때 地方交付稅 중에서 국고보조금적인 성격을 갖고 있는 부분은 국고보조금으로 전환하고, 地方讓與金の

경우 교부세적인 성격을 갖고 있는 것은 지방교부세로 전환하는 것이 바람직하다. 또한 국고보조금의 경우에도 經常的 經費에 대한 지원은 교부세 형태로 전환하는 것이 바람직하다. 지방양여금 중 국고보조금적인 성격을 갖고 있는 부분들은 국고보조금제도와 통합하여 양여금제도를 폐지하고 국고보조금을 外部效果를 內在化하는 補助金과 最小限의 供給條件을 만족시키기 위한 補助金으로 구분하여 운영하든지, 국고보조금과 지방양여금의 내용을 조정하여 국고보조금은 외부효과로 인한 公共財 過少供給을 방지하기 위하여 그리고 지방양여금은 중앙정부가 정한 특정 공공재 공급에 대한 최소한의 조건을 충족시키는 목표를 달성하기 위하여 운영하는 것이 바람직하다. 어느 경우이든지 외부효과로 인한 공공재 과소공급을 방지하기 위해서는 費用分擔 條件附 補助金의 형식이 되어야 하며, 최소한의 조건을 충족시키기 위한 보조금의 경우에는 수행조건을 동반하는 보조금이어야 한다.

이러한 전체적인 地方財政調整制度의 개편구도하에서 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 규모를 전반적으로 조정할 필요가 있다. 그러나 歲出의 관점에서 본 財政自立度를 제고하기 위해서 지방교부세를 확대하거나, 세입의 관점에서 본 재정자립도를 제고하기 위해서 地方交付稅를 축소하고 그 대신 지방세 수입을 확충해야 한다는 주장은 크게 설득력 있는 주장이라고 하기 어렵다. 다소 임의적이기는 하지만 본 보고서에서는 지방자치단체의 공공재 공급에 대한 의사결정의 자율성 확보를 위해서는 최소한 投資的 經費의 60%와 經常的 經費의 합계에 해당하는 규모의 지방재정수요는 세출의 자율성이 보장된 경상적 자체세입으로 충족되어야 하며, 地方自治團體 財政運營의 責任性을 제고하기 위해서는 최소한 투자적 경비의 60%와 경상적 경비의 40~60% 정도는 세입의 자율성이 보장된 經常的 自體歲入으로 충당하여야 한다는 기준을 제시하였다. 우리나라의 1994년 자료를 가지고 검토한 바에 의하면 세출의 자율

성이 보장된 세입규모는 이와 같은 최소한의 조건을 대체로 만족시키고 있다. 반면 歲入의 관점에서 본 自體歲入은 이 최소한의 기준에 비해 절반 수준밖에 안 되는 것으로 나타났는데, 이는 현재 중앙정부가 갖고 있는 지방세에 관한 政策決定權을 지방자치단체로 이전함으로써 해결할 수 있다. 현재와 같이 중앙정부가 단독으로 지방세정책을 결정하는 체제 내에서 교부세를 지방세로 대체하는 것은 歲入의 관점에서 본 地方財政의 自律性을 제고하지 못하고 오히려 지역간 재정력 격차의 확대라는 부작용만 초래할 뿐이다. 적절한 교부세규모는 지방자치단체의 지방세에 대한 課稅自主權을 확대한 이후 진정한 의미의 지방세 수입의 변화추이를 보아가며 결정하는 것이 바람직하다.

또한 지방교부세 재원조달과 관련하여 지방교부세를 현재와 같이 內國稅 전체의 일정률로 할 것인가 아니면 독일의 共同稅와 같이 특정세목의 일정률로 할 것인가 하는 문제와 내국세 또는 특정세목의 세수입 중에서 地方交付稅로 지방자치단체에 배분되는 재원의 규모를 일정률로 고정시켜 놓을 것인가 아니면 정해진 범위 내에서 탄력적으로 운영할 수 있도록 할 것인가에 관한 문제가 제기되고 있다. 지방교부세를 현재와 같이 내국세 전체의 일정률로 정해 놓을 경우 中央政府 財政의 硬直性, 稅目間 稅負擔의 不均衡, 地方歲入의 應益性 등의 관점에서 문제가 발생하게 된다. 그러므로 내국세 중에서 중요한 지방세 세원이 될 것으로 예상되는 소득세는 교부세 재원에서 제외하는 것이 바람직하다. 또한 地方財政의 安定性, 豫測可能性 등을 고려할 때 지방교부세의 규모는 신축적으로 결정하기보다는 현재와 같이 定率로 정하는 것이 바람직하다.

지방교부세 배분방식은 현재와 같이 基準財政需要額과 基準財政收入額을 기준으로 하되 기준재정수요액을 투자적 경비의 60%와 경상적 경비의 합계와 같은 규모로 확대하고 기준재정수입액은 진정한 의미의 地方稅 收入과 經常的 稅外收入의 합계와 같은 수준으

로 확대하여야 한다. 기준재정수요액과 기준재정수입액을 산정할 때에는 가능한 한 실제의 必要財政需要額과 세입확보능력을 제대로 산정할 수 있는 방법을 사용하여야 하며 동시에 간편하고 예측가능한 방법을 사용하여야 한다. 또한 지방자치단체의 戰略的 行爲를 유발하지 않는 방법을 사용해야 한다.

본 보고서에서는 지방자치단체의 전략적 행위에 크게 영향을 받지 않으면서 地方公共財 需要를 잘 설명하여 주는 지표로 인구와 면적을 선정하고, 이 두 변수를 기초로 각 지방의 基準財政需要額을 산정하고 대표적 조세체계를 이용하여 基準財政收入額을 산정한 후 이를 이용하여 지방교부세를 배분하는 방식을 하나의 대안으로 제시하였다. 이 방식에 따라 1994년 자료를 이용하여 15개 광역자치단체에 대한 交付稅 配分額을 추정하고 이를 실제 교부세 배분액과 비교하여 보았는데, 그 결과는 전반적으로 다른 지역에 비해 지방세 수입이 많음에도 불구하고 財政調整 이후 재정규모가 더 작아지는 광역시 지역에 교부세를 더 배분하고 그 재원은 다른 지역에 배분되는 교부세 규모를 다소 감축시켜서 마련해야 하는 것으로 나타났다.

민선 지방자치단체장 시대의 출범을 계기로 中央政府와 地方自治團體間 財源配分에 대한 많은 논의가 있었고 지금도 이러한 논의가 계속되고 있으며, 그 과정에서 수많은 개편방안들이 제시되었고 또 한 논의되고 있다. 본 보고서에서 제시된 개편방안들도 하나하나 뜯어 보면 대부분이 한번쯤은 다른 논의에서 거론되었던 것들이라고 할 수 있다. 그러므로 본 연구의 특징은 한번도 제기되지 않았던 새로운 대안을 제시하기보다는 이미 개별적으로 제시되었던 것들을 체계적으로 엮어 종합적인 改編構圖를 제시한 데 있다고 할 수 있다. 개별적으로 제안되었던 것들을 체계적으로 엮어 내는 역할을 한 끈은 자치단체장 민선이라는 환경변화에 직면하여 지방재정 운영의 효율성을 제고하고 효율적인 지방자치체를 정착시켜 궁극적으

로 國家經濟의 效率性を 提高한다는 원칙이다.

地方自治制를 효율적으로 정착시키고 國家經濟의 效率性を 촉진하는 도구가 되도록 하기 위해서는 地方財政의 효율적인 운영이 制되어야 한다. 作년까지 우리나라는 중앙정부가 지방재정을 통제하여 지방재정의 효율성을 도모하였다고 할 수 있다. 그런데 지방자치단체장의 민선은 중앙정부가 지방재정운영을 통제하는 강력한 도구(지방자치단체장 임명권)를 상실하게 되었음을 의미한다. 민선자치단체장 시대에 중앙정부가 지방재정을 통제할 수 있는 유일한 수단은 財政支援이라고 할 수 있는데 이 방법은 지방자치단체 지출의 자율성을 축소시켜 경제의 효율성을 저해한다. 그러므로 地方財政의 방만한 운영을 통제하는 다른 수단을 찾아야 하며, 그것은 바로 지역주민에 의한 통제 또는 감시이다.

지역주민에 의한 지방재정 통제가 활성화되도록 하려면 지방자치단체가 지역주민으로부터 직접재원을 조달하여야 하며, 이에 대해 중앙정부로부터의 간섭이 배제되어야 한다. 즉, 地方財政이 效率적으로 운영되기 위해서는 지방자치단체가 재원을 자율적으로 사용할 수 있어야 하며, 지역 주민으로부터 재원을 조달하는 데에도 자율적인 권한이 있어야 한다. 전자를 歲出의 自律性, 후자를 歲入의 自律性이라고 하면 우리나라는 현재 세출의 자율성은 어느 정도 확보되어 있으나 세입의 자율성은 매우 취약한 상태에 있다. 그러므로 中央·地方間 財源配分에 있어서 가장 시급한 과제는 地方財政歲入의 自律性を 제고하는 것이며, 이를 위해서는 地方稅 全稅目에 彈力稅率이 적용되도록 하는 것이 바람직하다. 탄력세를 적용대상으로서 적절하지 않은 지방세 세목은 국세로 이양하고 이에 따른 地方稅收 減少는 다른 세목에 대한 세율인상, 지방소득세 강화, 지방소매상세 도입 등을 통해 보충하는 것이 바람직하며, 이러한 방법으로 충분히 보충되지 않을 경우 국세수입 증가분을 교부세 재원에 포함시켜 지방으로 이전할 수도 있다. 이렇게 되면 지방세 수입

은 감소할 수도 있으나 세출의 자율성에는 변화가 없으며, 세입의 자율성은 제고된다.

地方財政調整制度는 제도의 투명성, 지방재정의 안정성, 예측가능성을 제고할 수 있도록 개편되어야 하며, 특히 교부세제도의 경우 먼저 세출의 자율성에 대한 기준을 정하고 이를 충족시킬 수 있는 재원을 교부세로 배분하여야 하며, 배분방식에 있어서도 평균적인 징세노력을 하는 모든 지역에 대해 정해진 세출의 자율성을 보장할 수 있는 방법을 사용하여야 한다. 교부세 배분시 지방자치단체의 전략적인 행위로 인하여 변화할 수 있는 지표들은 배분산식에 포함되어서는 안 되며, 특히 실제의 지방세 수입을 현재와 같은 방식으로 포함시켜 지방세 수입의 격차를 보전하는 방식으로 교부세를 배분하게 되면 彈力稅率制度는 유명무실하게 될 것이므로, 실제의 地方稅收入 대신 실제 지방세 수입과는 직접적인 관계가 없으나 地方自治團體의 自體財源確保 能力을 잘 대변하는 지표를 개발하여 사용하여야 한다.

지방자치제란 하나의 이상적인 정형이 있는 것이 아니라 오랜 歷史的 過程과 政治的 合意過程을 통해서 형성되어 가는 것이다. 그러므로 국가마다 서로 다른 다양한 형태로 발전해가고 있으며, 학문적인 연구를 통해서 제시할 수 있는 정책방안은 대부분 당장 그 대로 제도화할 수 있는 구체적인 방안이라기보다는 대체적인 방향 제시에 국한되고 있다. 그러므로 본 연구도 장기적인 관점에서 추구해야 할 방향을 제시하는 데 목표를 두고 수행하였다. 경우에 따라서는 매우 구체적인 방안을 제시한 경우도 있지만 그것은 하나의 대안으로서 인식되어야 할 것이다. 예를 들면, 地方財政 規模에 대하여 우리나라는 중앙재정에 비해 지방재정이 상대적으로 작다고 할 수 없으므로 地方財政을 시급히 확대할 필요가 없다는 결론을 제시하였으나, 만약 현행 중앙정부가 수행하는 집행기능(경찰, 초·중등교육, 경제개발 등) 중 상당부분이 지방자치단체로 이양된다면

지방재정 규모를 확대하여야 할 것이다. 또한 본 보고서 第5章에서 제시한 歲出의 자율성과 세입의 자율성에 대한 기준은 절대적인 기준이라고 할 수 없으며 역시 오랜 기간에 걸친 정치적 합의를 통해서 결정되어야 할 문제라고 할 수 있다.

이러한 모든 문제들에 대해 학문적인 연구를 통해 해답을 제시하는 것은 불가능하며 바람직하지도 않다. 아무리 자세히 연구한다고 하더라도 最適의 意思決定에 필요한 모든 정보를 알 수는 없으며, 그러한 상태에서 단정적인 결론을 제시하기보다는 市場機構(즉, 政治的 合意過程)를 통해 보이지 않는 손에 의해서 결정하도록 하는 것이 오히려 효율적이라고 할 수 있다. 이러한 효율성을 추구할 수 있는 것이 바로 地方自治制의 장점이다. 이러한 관점에서 본 보고서에서 제시한 결론들도 당장 제도화되어야 하는 정책이라기보다는 정치적 합의에 참여하는 정책담당자들이 인식하여야 할 기본적인 지식 또는 심각하게 고려해야 하는 대안들로서 이해되어야 할 것이다.

## 參考文獻

- 郭彩基, 「地方分權化 時代에 부응한 地方稅 體系의 再構造化 方案」, 『경기21세기』, 제6호, 京畿開發研究院, 1996.
- 國稅廳, 『國稅統計年報』, 各 年度.
- 金公博, 『建物課標의 合理的 改善方案』, 韓國地方行政研究院, 1996.
- 金根中, 「地域間 公平概念에 입각한 地方交付稅의 衡平化機能과 徵稅努力」, 『財政論集』, 제7집, 韓國財政學會, 1993.
- 金明淑, 「英國의 地方財政改革과 住民稅 波瀾」, 『韓國租稅研究』, 제8권, 韓國租稅學會, 1992.
- 金錫泰, 「地方政府間 水平的 財政調整: 理論的 根據와 方法」, 『韓國行政學報』, 제26권 제3호, 韓國行政學會, 1992년 가을.
- 金洙槿, 『地方交付稅制度 改善研究』, 韓國地方行政研究院, 1986. 8.
- 金洙槿 · 金俊漢 · 朴鍾九, 「地方財政調整制度의 衡平性 效果分析」, 『아주 社會科學 論集』, 제4호, 아주대학교, 1990.
- 金裕燦 外, 『國產담배의 競爭力 提高方案』, 韓國租稅研究院, 1995.
- 金正勳, 「保有稅와 去來稅의 適正水準에 관한 模型」, 『'95政策研究』, 韓國地方行政研究院, 1996.
- 金珍洙 外, 『담배 關聯 稅制의 國際比較와 政策方向』, 韓國租稅研究院, 1994.
- 羅輝紋, 「地方自治團體의 稅源擴充을 위한 國稅의 地方稅移讓 研究」, 『地方行政研究』, 제11권 제1호, 韓國地方行政研究院, 1996.
- 內務部, 『'95 보통교부세 산정 해설』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『地方稅解說』, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『地方稅概要』, 1996.
- \_\_\_\_\_, 『地方稅政年鑑』, 各 年度.

- \_\_\_\_\_, 『地方財政年鑑』, 各年度.
- 盧基星, 「地方自治制 實施에 따른 財政規模의 變動과 政府機能 配分」, 宋大熙·盧基星(編), 『地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政機能의 再定立』, 韓國開發研究院, 1992.
- 盧基星·吳英秀, 「地方自治制 實施에 對備한 土地稅制 改善方案」, 『國家豫算과 政策目標-1994年度』, 韓國開發研究院, 1994.
- 魯英勳 外, 『建物課標 및 稅率體系의 改善方案』, 韓國租稅研究院, 1994.
- 朴完奎, 「地方交付金 配分方式의 改善方案: 水平的 衡平과 徵稅努力 增進을 中心으로」, 『財政論集』, 제4집, 韓國財政學會, 1990.
- \_\_\_\_\_, 「地方交付金과 國庫補助金의 政策結合 및 그에 따른 地域住民의 厚生變化」, 『財政論集』, 제5집, 韓國財政學會, 1991a.
- \_\_\_\_\_, 「地方財政規模 指標開發 및 地方交付稅 配分에의 活用」, 『韓國經濟研究』, 제5권 제2호, 韓國經濟研究院, 1991b.
- \_\_\_\_\_, 「因子分析을 利用한 地方財政分析」, 『財政論集』, 제6집, 韓國財政學會, 1992.
- 朴釘洙, 『共同稅制度의 活用方案에 關한 研究』, 研究報告書 93-10, 韓國租稅研究院, 1993a.
- \_\_\_\_\_, 「財政分權化 政策의 政府部門 規模에 대한 影響評價研究」, 『財政論集』, 제8집, 韓國財政學會, 1993b.
- \_\_\_\_\_, 『中央·地方政府間 機能 및 財政責任의 再分配』, 政策報告書 94-06, 韓國租稅研究院, 1994a.
- \_\_\_\_\_, 「地方自治制下에서의 바람직한 地方財政 調整方案」, 『韓國租稅研究』, 제9권, 韓國租稅學會, 1994b.
- \_\_\_\_\_, 「地方交付稅 配分方式의 새로운 概念과 方向摸索」, 『韓國行政學報』, 제9권 제2호, 韓國行政學會, 1995.

- \_\_\_\_\_, 「國稅와 地方稅의 合理的인 調整方案」, 『地方行政研究』, 제 10권 제4호, 韓國地方行政研究院, 1996.
- 朴釘洙·安鍾錫, 『教育財政의 構造와 財源擴充方案』, 研究報告書 96-02, 韓國租稅研究院, 1996.
- 朴鍾九, 「地方稅 構造改編」, 『地方稅』, 제6호, 韓國地方財政共濟會, 1994.
- \_\_\_\_\_, 「地方財政調整機能의 強化方案」, 地方自治時代의 地方財政 發展方向에 關한 세미나 발표자료, 韓國財政學會·京畿道, 1995.
- 裴仁明·崔炳大, 「地方財政調整制度에 대한 評價」, 『地方行政研究』, 제11권 제1호, 韓國地方行政研究院, 1996.
- 裴竣皓 外, 『競馬產業의 發展과 租稅政策』, 韓國租稅研究院, 1996.
- 稅制發展審議會, 「地自制 實施에 따른 國稅와 地方稅 調整 및 租稅 政策의 一貫性 維持方案」, 『稅制發展 研究報告書』, 1990.
- 成明宰, 『稅收推計模型과 稅收展望』, 研究報告書 95-05, 韓國租稅研究院, 1995.
- 孫光洛, 『租稅體系의 適正化에 관한 研究』, 研究報告書 93-01, 韓國租稅研究院, 1993.
- 孫光洛 外, 『地方財政 需要의 變化와 地方財源 確保方案에 관한 研究』, 政策研究資料 93-04, 韓國租稅研究院, 1993.
- 宋大熙·盧基星(編), 『地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政機能의 再定立』, 韓國開發研究院, 1992.
- 安鍾錫, 「地方交付稅 配分方式에 관한 研究」, 『財政金融研究』, 제2권 제1호, 韓國租稅研究院, 1995.
- \_\_\_\_\_, 「租稅政策의 變化가 담배需要에 미치는 效果分析」, 『財政金融研究』, 제3권 제1호, 韓國租稅研究院, 1996a.
- \_\_\_\_\_, 「韓國의 地方稅外收入 概要」, 미발간자료, 韓國租稅研究院, 1996b.

- 吳然天, 『地方財政의 基盤強化方向』, 大韓商工會議所·韓國經濟研究센터, 1985.
- \_\_\_\_\_, 『韓國地方財政論』, 博英社, 1988.
- \_\_\_\_\_, 『地方自治 先進國의 國家와 地方間의 事務分擔에 따른 財源配分에 관한 研究』, 서울大學校 行政大學院, 1990.
- \_\_\_\_\_, 「地方讓與金制度의 改善方案」, 『地方財政』, 韓國地方財政共濟會, 1992. 6.
- \_\_\_\_\_, 「地方財政 擴充을 위한 稅制改編方向」, 『地方稅』, 제1호, 韓國地方財政共濟會, 1993.
- 玉致牧, 「地域間 財政隔差 緩和를 위한 地方財政調整制度 改善에 관한 研究」, 『社會開發論叢 13』, 중앙대학교, 1991.
- 元允喜, 「道稅와 市郡稅 稅源調整에 관한 研究」, 『地方行政研究』, 제8권 제3호, 韓國地方行政研究院, 1993.
- \_\_\_\_\_, 「地方交付稅의 配分方式에 관한 研究」, 『韓國行政學報』, 제28권 제2호, 韓國行政學會, 1994a.
- \_\_\_\_\_, 「地方稅에서의 彈力稅率制度에 관한 研究」, 『韓國政策學會 夏季學術大會 發表 論文集』, 韓國政策學會, 1994b.
- \_\_\_\_\_, 「地方稅와 稅外收入에서의 財政自主權 伸張方案」, 『地方行政研究』, 제9권 제3호, 韓國地方行政研究院, 1994c.
- 柳一鎬, 「地方財政調整制度의 改善方案」, 盧基星·柳一鎬(編), 『國家豫算과 政策目標 -1994年度』, 韓國開發研究院, 1994.
- 尹建永, 「地方稅制의 根本的 改革方案」, 『韓國租稅研究』, 제11권, 韓國租稅學會, 1996.
- 李啓植, 『地方財政調整制度와 財源配分』, 研究叢書 58, 韓國開發研究院, 1987. 6.
- \_\_\_\_\_, 「中央·地方政府間 機能 및 財源의 再調整」, 宋大熙·權純源(編), 『1990 國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1990.

- \_\_\_\_\_, 「地方自治와 地方財政制度의 改編」, 李啓植·盧基星(編), 『1991 國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『西歐의 地方財政調整制度』, 韓國開發研究院, 1993.
- 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990.
- 李性旭, 「土地保有課稅 強化를 위한 改善方案」, 魯英勳 外(編), 『韓國의 土地稅制』, 韓國租稅研究院, 1996.
- 李英嬉·李相龍, 『廣域과 基礎自治團體間의 財源調整方案: 道와 市·郡을 中心으로』, 韓國地方行政研究院, 1994.
- 李在聖, 「民選時代 地方財政의 實態와 課題」, 『地方行政研究』, 제11권 제1호, 韓國地方行政研究院, 1996.
- 李鎮淳, 「地方自治의 經濟原理와 自主財源 擴充: 서울시를 中心으로」, 서울시立大學校 產業經營研究所 심포지엄 發表論文, 1996.
- 林聖日, 「地方稅收入彈力性的 推定에 관한 研究」, 『地方行政研究』, 제6권 제3호, 韓國地方行政研究院, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『住民稅制의 合理的 改善方案』, 韓國地方行政研究院, 1992.
- 張槿鎬, 「地域經濟와 產業構造의 變化」, 『財政포럼』, 제5호, 韓國租稅研究院, 1996.
- 財政經濟院, 『豫算概要 參考資料』, 各 年度.
- 朱晚洙, 「地方政府間의 租稅競爭」, 『財政論集』, 제7집, 韓國財政學會, 1993.
- 地方財政發展企劃團, 『地方財政發展計劃(시안)』, 1996.
- 統計廳, 『1960~2000 市·道別 推計人口』, 1994. 6.
- \_\_\_\_\_, 『地域統計年報』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『地域內總生產』, 1996.
- 韓國開發研究院, 『財政政策의 中·長期 發展方向』, 1996.
- 韓國銀行, 『國民計定』, 1994.

- \_\_\_\_\_, 『1995年 國民計定(暫定)』, 1996. 3.
- 韓國地方行政研究院, 『地方財政調整制度의 改善研究』, 1988.
- 行政刷新委員會, 「自動車 關聯稅制 改善方案」, 1996. 3.
- 許在完, 「地方交付稅의 適正規模에 관한 研究」, 『經濟學研究』, 제36집, 韓國經濟學會, 1988.
- \_\_\_\_\_, 「地方讓與金의 地域經濟 波及效果 分析」, 『財政論集』, 제6집, 韓國財政學會, 1992.
- \_\_\_\_\_, 「地方財政調整制度의 衡平化效果 分析을 위한 새로운 接近」, 『經濟學研究』, 제41집 제2호, 韓國經濟學會, 1993.
- 石原信雄, 『地方財政調整制度論』, きょうせい, 1984.
- 小松恭和, 「地方讓與稅의 讓與基準等에 關する 調査研究報告書について」, 『地方稅』, 1995. 7.
- 日本 地方財政協會, 『地方財政統計年報』, 1994.
- 林宜嗣, 『財政調整交付金の原則と配分基準』, pp. 137~51.
- ACIR, “Significant Features of Fiscal Federalism,” *Revenues and Expenditures*, Vol. 2, 1994.
- Alm, J., “The Optimal Structure of Intergovernmental Grants,” *Public Finance Quarterly*, Vol. 11, No. 4, 1983.
- Aronson, J. Richard and John L. Hilley, *Financing State and Local Government*, The Brookings Institution, 1986.
- Bahl, Roy W., “The Decentralization of Government,” in *50 Years of Public Finance in Korea: Retrospection and Perspectives*, 한국재정학회, 1995.
- Bahl, R. W. and J. F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Bailey, S. J., “User Charges for Urban Services,” *Urban Stud-*

ies, 1994.

- Bird, Richard M., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993.
- Bird, Richard M., Robert D. Ebel and Christine I. Wallich., "Fiscal Decentralization: From Command to Market," in R. M. Bird, R.D. Ebel and C. I. Wallich(eds.), *Decentralization of the Socialist State*, Washington, D. C.: The World Bank, 1995.
- Boyne, George A., "Competition and Local Government: A Public Choice Perspective," *Urban Studies*, Vol. 33, Nos. 4-5, 1996.
- Bradbury, Katherline L., H. Ladd, M. Perrault, A. Reschovsky and J. Yinger, "State Aid to Offset Fiscal Disparities across Communities," *National Tax Journal*, Vol. 37, No. 2, 1984.
- Conyers, Diana, "Centralization and Development Planning: A Comparative Perspective," in P. de Valk and K. Wekwete(eds.), *Decentralization for Participatory Planning?*, Aldershot: Averbury, 1990.
- Cullis, John and Philip Jones, *Public Finance and Public Choice*, London: McGraw-Hill Book Company, 1992.
- Evans, W., S. E. Murray and R. M. Schwab, "Towards Increased Centralization in Public School Finance," Presented at the National Tax Association Seminar, 1995.
- Fisher, R., "A Theoretical View of Revenue Sharing Grants," *National Tax Journal*, Vol. 32, 1979.
- Gandhi, V. P., "Tax Assignment and Revenue Sharing in Bra-

- zil, India, Malaysia and Nigeria,” IMF Working Paper, FAD 183/4, 1983. 6.
- Germell, Norman, “Tax Revenue Shares and Income Growth: A Note,” *Public Finance*, Vol. 40, 1985.
- Gilbert, Guy and Pierre Picard, “Incentives and Optimal Size of Local Jurisdictions,” *European Economic Review*, 1996.
- Gramlich, E., “Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature,” in W. E. Oates(ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington, Mass.: Heath-Lexington, 1977.
- Gramlich, E. and H. Galper, “State and Local Fiscal Behavior and Federal Grant Policy,” *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1, 1973.
- Greytak, David and J. Thursby, “Functional Forms in State Income Tax Elasticity Estimation,” *National Tax Journal*, 1979.
- Grossman, Philip J., “Intergovernmental Grants and Grantor Government Own-Purpose Expenditures,” *National Tax Journal*, Vol. 42, 1989.
- Hewitt, Daniel, “Fiscal Illusion from Grants and the Level of State and Federal Expenditures,” *National Tax Journal*, Vol. 39. 1986.
- IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1995.
- Inman, Robert P. and D. L. Rubinfeld, “Designing Tax Policy in Federalist Economies: An Overview,” *Journal of Public Economics*, Vol. 60, 1996.
- King, David, *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level*

- Government*, London: George Allen and Unwin, 1984.
- Le Grand, Julian and Andrew Reschovsky, "Concerning the Appropriate Formula for Achieving Horizontal Equity through Federal Revenue Sharing," *National Tax Journal*, Vol. 24, 1971.
- Luo, Huaping and James W. Douglas, "Revenue Effort of Local Governments: Determinants, Impacts, and Policy Implications," *Public Budgeting & Financial Management.*, Vol. 8, No. 1, 1996.
- McLure, Charles E., Jr., *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Australian National University, 1983.
- Mieszkowski, P. and W. Oakland(eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aid*, Washington, D.C.: Urban Institute, 1979.
- Musgrave, Richard A., "Who Should Tax, Where and What," in C. E. McLure, Jr.(ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, 1983.
- Musgrave, R. A. and P. D. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, 5th Ed., McGraw-Hill, 1989.
- Nechybe, Thomas J., "Tax Base Assignments in a Federal System," Stanford University and NBER, 1995.
- Niskanen, W. A., "The Peculiar Economics of Bureaucracy," *American Economic Review(Papers and Proceedings)*, 1968.
- Oates, Wallace E., "Fiscal Decentralization and Economic Devel-

- opment," *National Tax Journal*, Vol. XLVI, No. 2, 1993.
- \_\_\_\_\_, "Lump-sum Intergovernmental Grants Have Price Effects," in P. Mieszkowski and W. H. Oakland(eds.), *Fiscal Federalism and Grants-in-Aids*, Washington, D.C.: Urban Institute, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965~1994*, Paris: OECD, 1995.
- Owens, Jeffrey P. and S. Panella(ed.), *Local Government and International Perspective*, North Holland, 1991.
- Owens, J. P. and J. Norregaard, "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries," in Owens and Panella(eds.), *Local Government and International Perspective*, North Holland, 1991.
- Romer, Thomas and Howard Rosenthal, "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants," *National Tax Journal*, Vol. 33, 1980.
- Rosen, H., *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1988.
- Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies," International Institute of Public Finance Seminar Paper, 1991.
- \_\_\_\_\_, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Rela-*

- tions in Developing and Emerging Market Economy*, Washington, D. C.: The World Bank, 1994.
- Shah, Anwar, et al., *Intergovernmental Fiscal Relations in Indonesia*, World Bank Discussion Papers, 1994.
- Smith, Peter, "Lessons from the British Poll Tax Disaster," *National Tax Journal*, Vol. 44, 1991.
- Stine, William F., "Estimating the Responsiveness of Local Revenue to Intergovernmental Aid," *National Tax Journal*, Vol. 38, 1995.
- Throw, Lester, "Aid to State and Local Governments," *National Tax Journal*, Vol. 23, 1970.
- Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditure," *Journal of Political Economy*, 1956.
- Tresch, Richard W., *Public Finance: A Normative Theory*, Plano, Texas: Business Publication Inc., 1981.
- U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Characteristics of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1991*, 1992.
- Wasylenko, Michael, "Fiscal Decentralization and Economic Development," *Public Budgeting and Finance*, Vol. 7, No. 4, 1987.
- \_\_\_\_\_, "Estimating the Elasticity of State Personal Income Taxes," *National Tax Journal*, 1975.
- Wilde, J., "Grants-in-Aid: The Analysis of Design and Response," *National Tax Journal*, Vol. 24, 1971.
- Wolman, Harold and Edward Page, "The Impact of Intergovernmental Grants on Subnational Resource Disparities:

A Cross-National Comparison," *Public Budgeting and Finance*, Vol. 7, No. 3, Autumn 1987.

## 〈附錄 1〉 Bahl and Linn(1992)의 地方財政調整制度 區分 및 經濟的 效果

Bahl-Linn 분류방식의 가장 중요한 특징은 財政調整財源의 配分方式에 초점을 맞추고 있는 미국식 분류방식과는 달리 재정조정재원의 규모를 결정하는 방법에 상당한 비중을 두고 있다는 점이다. Bahl and Linn은 財政調整規模 決定方式을 국세 또는 특정세목에 국한된 세수입의 一定率로 고정하는 방법과 그때 그때 상황을 보아가며 신축적으로 결정하는 방법, 그리고 정부가 정하는 특정부문에 필요한 經費의 規模에 의거하여 결정하는 방법으로 구분하였다. 이 중 國稅 또는 特定稅目 稅收入의 일정률로 결정된 재원은 어떤 방법으로든지 배분될 수 있으나, 신축적인 방식으로 결정된 재원은 徵稅地原則에 의한 배분에는 적합하지 않으며, 특정부문에 필요한 경비규모에 따라 결정된 재원은 특정부문에 대한 지원에만 사용된다(K).

〈附表 1-1〉 財政調整制度의 區分 : Bahl-Linn 方式<sup>1)</sup>

配分方式	財政調整規模 決定方式		
	國稅 또는 特定稅目 稅收入의 一定率	伸縮的(ad. hoc.) 決定	特定部門에 대한 支援
徵稅地原則	A	n.a.	n.a.
公式에 의한 配分	B	F	n.a.
特定事業에 대한 經費支援	C	G	K
伸縮的(ad. hoc.) 決定	D	H	n.a.

註 : 1) n.a. = not available, A~K에 대한 설명은 본문 참조.

資料 : Bahl, R. W. and J. F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford : Oxford University Press, 1992.

Bahl-Linn 방식의 또 다른 특징은 Bahl and Linn은 배분방식에 따른 구분 중 支出에 대한 條件이 同伴되지 않는 補助金(general grants)의 배분방식을 징세지원칙, 공식에 의한 방법, 신축적 운용 방법의 세 가지로 구분하고 있는 반면, Shah(1991)가 費用分擔 與否, 費用分擔 方式, 遂行條件 同伴 與否 등에 따라 복잡하게 구분한 補助金(selective grants)을 비교적 간단하게 특정사업에 대한 경비 지원 방식으로 정리하였다는 점이다.

국세 전체 또는 특정세목 세수입의 일정부분을 징세지원칙에 따라 배분하는 방식은 일반적으로 共同稅(shared tax)라고 일컬어지는데, 우리나라의 경우 彈力稅率 適用對象 稅目을 제외한 모든 지방세 세목이 지방자치단체에 대한 배분율이 100%인 공동세의 형태라고 할 수 있다. Bahl and Linn은 또한 중앙정부와 지방자치단체가 財政調整을 통해 달성하고자 하는 목표에 따라 각각의 재정 조정제도가 얼마나 충실한 역할을 하는지 평가하였는데, 共同稅制度(A)는 지방재정 세출의 자율성 제고와 이에 따른 地方財政의 計劃的 運用, 地方財政의 擴充 등 지방자치단체의 목표와 공동 목표인 行政費用 節減의 측면에서는 우수하나 지방자치단체에 대한 中央政府의 統制, 地域間 財政力 均等化 등 중앙정부의 목표에는 열등한 방법인 것으로 나타났다.

우리나라의 交付稅制度和 같이 공식에 의해 배분하는 財政調整制度는 국세 전체 또는 특정세목 세수입의 일정률로 재원을 고정시키는 경우(B)와 그때 그때 경제사정을 보아가며 신축적으로 財源總額을 결정하는 경우(F)로 구분되는데 우리나라 용어로 정확하게 표현하자면 전자를 交付稅, 후자를 交付金이라고 할 수 있다. 교부세와 교부금은 배분방식은 같으며 총액결정 방식만 다를 뿐인데도 그 경제적 효과에는 상당한 차이가 있다. 양자 모두 地域間 財政力 衡平化 效果는 양호하나 교부금은 총액결정에 중앙정부가 개입하게 되므로 중앙정부의 지방자치단체 통제에 유리한 방편이 되는 반면,

<附表 1-2> 地方財政調整制度의 目標와 手段間의 關係

目 標	財政調整制度의 區分							
	A	B	C	D	F	G	H	K
中央政府								
地方自治團體에 대한 統制	L	L	-	-	P	P	P	P
地域間 財政力 衡平性 提高	L	P	-	P	P	-	P	-
特定部門에 대한 支出增大	-	-	P	-	-	P	-	P
地方自治團體의 徵稅努力 提高	-	-	P	P	-	P	-	P
地方自治團體								
財政의 自律性 提高	P	P	-	-	L	L	L	L
財政運營의 計劃性 提高	P	P	-	-	L	L	L	L
財源擴充	P	P	P	-	L	L	L	P
共通								
行政費用 節減	P	-	L	-	-	L	-	L

註 : P=효과적임 L=효과적이지 않음 - =불확실함

A~K는 <附表 1-1> 참조.

資料 : Bahl, R. W. and J. F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford : Oxford University Press, 1992.

지방자치단체 재정의 自律性 및 計劃性 提高, 財源擴充에는 그다지 좋은 수단이 되지 못한다. 반면 교부세는 지방재정의 자율성 및 계획성 제고, 지방재정 확충의 좋은 수단이나 중앙정부의 지방자치단체에 대한 統制力을 완전히 상실하게 한다.

특정사업에 대한 경비의 일부 또는 전부를 지원하는 방식은 재원 조달 방식과 상관 없이 특정부문에 대한 支出增大, 지방자치단체의 徵稅努力 提高 등에 좋은 수단이 된다. 그 중에서 재원조달이 탄력적인 방식으로 결정되거나(G) 특정부문에 대한 必要經費를 고려하여 결정되는 경우(K)에는 중앙정부의 지방자치단체 통제수단으로서 효과적이나 지방재정의 자율성, 계획성을 저해한다. 국세나 특정세목 세수입의 일정률로 財源規模가 결정되어 있는 경우(C)에는 재원확충 효과가 있다. 우리나라에서는 國庫補助金이 대체로 K 또

는 G에 속한다고 할 수 있으며, 地方讓與金은 C의 한 형태이다. 재원배분 방식을 탄력적으로 결정하는 경우(D, H) 水平的 衡平性을 제고하는 수단으로 사용될 수 있으며, 그 중에서 재원규모가 국세 또는 특정세목 세수입의 일정부분으로 고정되어 있는 경우(D)와는 달리 재원규모도 신축적으로 결정하는 경우(H)에는 중앙정부의 地方自治團體 統制手段으로 사용될 수도 있다. 그러나 지방재정의 자율성 및 계획성 제고, 재원확충 등 지방자치단체의 목표를 달성하기 위한 효과적인 수단은 되지 못한다.

<附錄 2> Shah(1994)의 國稅·地方稅 配分原則

<附表 2-1> 稅目別 적절한 政策決定主體 및 徵稅主體

	決定主體		徵稅 主體	備 考
	課 標	稅 率		
關稅	中	中	中	국제무역조세
法人稅	中	中	中	이동성, 안정화정책
資源稅				
賦存資源稅	中	中	中	자원배분의 지나친 불평등
로열티, 料金, 負擔金	廣, 基	廣, 基	廣, 基	이익과세/주·지방서비스요금
環境負擔金	廣, 基	廣, 基	廣, 基	지역환경보호
所得稅	中	中, 廣, 基	中	재분배, 이동성, 안정화정책
相續·贈與稅	中	中, 廣	中	재분배
雇用賃金稅	中, 廣	中, 廣	中, 廣	이익과세, 사회보장세
附加價值稅	中	中	中	잠재적 안정화정책수단, 경제조세조정문제
小賣稅	廣	廣, 基	廣, 基	높은 순응비용
'罪惡'稅				
舍, 담배	中, 廣	中, 廣	中, 廣	보건에 대한 공동책임
賭博	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주·지방 책임
福券	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주·지방 책임
競馬	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주·지방 책임
環境稅				
炭素稅	中	中	中	세계/국가 공해방지
BTU稅	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	국가·지방 공해로 인한 영향
自動車燃料稅	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	국도·지방도 통행료
廢棄處理金	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	주정부간·기초지방정부간 공해처리문제
混雜 通行料	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	국도·지방도 통행료
駐車料	基	基	基	지역혼잡 조정
自動車稅				
登記料, 讓渡稅	廣	廣	廣	주정부 책임
運轉免許稅	廣	廣	廣	주정부 책임
事業稅	廣	廣	廣	이익과세
物品消費稅	廣, 基	廣, 基	廣, 基	주거기초과세
財產稅	廣	基	基	고정성, 이익과세
土地稅	廣	基	基	고정성, 이익과세
開發利益稅	廣, 基	基	基	비용 면제
人頭稅	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	지방서비스에 대한 지불
使用者負擔金	中, 廣, 基	中, 廣, 基	中, 廣, 基	서비스 수령에 대한 지불

註：中；中央政府，廣；廣域自治團體，基；基礎自治團體。

資料：Shah, Anwar, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*, Washington, D. C. : The World Bank, 1994.

<附錄 3> 稅目別 集中指數(지니係數)

<附表 3-1> 地域別 所得의 集中指數(1994年)

	GRP (십억원)	人 口 (名)	1人當 GRP (천원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	GRP	人口( $X_i$ )	GRP( $Y_i$ )		
大邱	11,689	2,229,040	5,244	0.0513	0.0529	0.0513	0.0529	0.0056	0.0054
釜山	20,909	3,798,113	5,505	0.0875	0.0556	0.1388	0.1085	0.0193	0.0191
江原	8,906	1,580,430	5,635	0.0364	0.0569	0.1752	0.1654	0.0282	0.0280
光州	6,513	1,139,003	5,718	0.0262	0.0577	0.2015	0.2231	0.0405	0.0401
全北	12,029	2,069,960	5,811	0.0477	0.0587	0.2492	0.2817	0.0554	0.0550
大田	6,301	1,049,578	6,003	0.0242	0.0606	0.2733	0.3423	0.0636	0.0634
濟州	3,109	514,605	6,042	0.0119	0.0610	0.2852	0.4033	0.0792	0.0772
忠南	13,443	2,013,926	6,675	0.0464	0.0674	0.3316	0.4707	0.1390	0.1315
京畿	42,191	6,155,632	6,854	0.1418	0.0692	0.4734	0.5399	0.2185	0.2160
仁川	12,656	1,817,919	6,962	0.0419	0.0703	0.5153	0.6101	0.2684	0.2645
全南	17,692	2,507,439	7,056	0.0578	0.0712	0.5730	0.6814	0.4444	0.4258
全北	75,986	10,612,577	7,160	0.2445	0.0723	0.8175	0.7536	0.6614	0.6588
忠北	10,032	1,389,686	7,219	0.0320	0.0729	0.8495	0.8265	0.7491	0.7407
慶北	21,709	2,860,595	7,589	0.0659	0.0766	0.9154	0.9031	0.9154	0.8819
慶南	35,259	3,672,396	9,601	0.0846	0.0969	1.0000	1.0000		
全 國	298,427	43,410,899	6,874	1.0000	1.0000			3.6880	3.6074

註：1.  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 3.6880 - 3.6074 = 0.0806$

2. GRP：地域內總生產

資料：統計廳, 『地域內總生產』, 1996.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

&lt;附表 3-2&gt; 地方稅의 地域的 集中指數(1994年)

	地方稅 (십억원)	人 口 (名)	1人當 地方稅 (원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	地方稅	人口( $X_i$ )	地方稅( $Y_i$ )		
全 南	343.6	2,507,439	137,032	0.0578	0.0263	0.0578	0.0263	0.0032	0.0028
全 北	374.7	2,069,960	181,018	0.0477	0.0287	0.1054	0.0550	0.0088	0.0083
忠 南	374.2	2,013,926	185,806	0.0464	0.0286	0.1518	0.0836	0.0166	0.0157
江 原	337.3	1,580,430	213,423	0.0364	0.0258	0.1882	0.1094	0.0251	0.0241
忠 北	311.2	1,389,686	223,935	0.0320	0.0238	0.2203	0.1332	0.0402	0.0381
慶 北	646.1	2,860,595	225,862	0.0659	0.0494	0.2862	0.1827	0.0554	0.0544
濟 州	141.4	514,605	274,774	0.0119	0.0108	0.2980	0.1935	0.0649	0.0627
光 州	317.8	1,139,003	279,016	0.0262	0.0243	0.3242	0.2178	0.0970	0.0897
釜 山	1,061.9	3,798,113	279,586	0.0875	0.0813	0.4117	0.2991	0.1564	0.1484
慶 南	1,054.9	3,672,396	287,251	0.0846	0.0807	0.4963	0.3798	0.2158	0.2080
大 邱	717.5	2,229,040	321,887	0.0513	0.0549	0.5477	0.4347	0.2637	0.2563
仁 川	611.4	1,817,919	336,319	0.0419	0.0468	0.5896	0.4815	0.4550	0.4016
서 울	3,793.5	10,612,577	357,453	0.2445	0.2903	0.8340	0.7718	0.6698	0.6624
大 田	409.7	1,049,578	390,347	0.0242	0.0314	0.8582	0.8031	0.8582	0.8031
京 畿	2,572.5	6,155,632	417,910	0.1418	0.1969	1.0000	1.0000		
全 國	13,037.9	43,410,899	300,337	1.0000	1.0000			2.9301	2.7758

註:  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 2.9301 - 2.7758 = 0.1543$

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

<附表 3-3> 酒稅의 地域의 集中指數(1994年)

	酒稅 (백만원)	人 口 (名)	1人當 酒稅 (원)	比 率		累積比率		X <sub>i</sub> · Y <sub>i+1</sub>	X <sub>i+1</sub> · Y <sub>i</sub>
				人 口	酒 稅	人口(X <sub>i</sub> )	酒稅(Y <sub>i</sub> )		
忠 南	645	2,013,926	320	0.0464	0.0005	0.0464	0.0005	0.0001	0.0000
仁 川	3,411	1,817,919	1,876	0.0419	0.0024	0.0883	0.0029	0.0006	0.0004
全 南	6,812	2,507,439	2,465	0.0578	0.0043	0.1460	0.0072	0.0026	0.0017
釜 山	14,827	3,798,113	3,904	0.0875	0.0104	0.2335	0.0175	0.0045	0.0043
濟 州	2,463	514,605	4,786	0.0119	0.0017	0.2454	0.0193	0.0080	0.0057
大 邱	18,988	2,229,040	8,518	0.0513	0.0133	0.2967	0.0326	0.0116	0.0105
大 田	9,409	1,049,578	8,965	0.0242	0.0066	0.3209	0.0392	0.0159	0.0177
江 原	14,546	1,580,430	9,204	0.0364	0.0102	0.3573	0.0494	0.0536	0.0297
서 울	143,797	10,612,577	13,550	0.2445	0.1005	0.6018	0.1499	0.1517	0.1029
慶 南	146,081	3,672,396	39,778	0.0846	0.1021	0.6864	0.2520	0.2064	0.1810
忠 北	69,699	1,389,686	50,154	0.0320	0.0487	0.7184	0.3007	0.2887	0.2358
慶 南	144,718	2,860,595	50,590	0.0659	0.1012	0.7843	0.4019	0.5543	0.3722
京 畿	435,860	6,155,632	70,807	0.1418	0.3048	0.9261	0.7067	0.8101	0.6882
全 北	240,254	2,069,960	116,067	0.0477	0.1680	0.9738	0.8747	0.9738	0.8747
光 州	179,251	1,139,003	157,375	0.0262	0.1253	1.0000	1.0000		
全 國	1,430,128	43,410,899	32,944	1.000	1.0000			2.9819	2.5248

註:  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 2.9819 - 2.5248 = 0.4571$

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

&lt;附表 3-4&gt; 電話稅의 地域的 集中指數(1994年)

	電話稅 (십억원)	人 口 (名)	1人當 電話稅 (원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	電話稅	人口( $X_i$ )	電話稅( $Y_i$ )		
全 南	28.9	3,646,442	7,926	0.0840	0.0630	0.0840	0.0630	0.0083	0.0083
全 北	16.5	2,069,960	7,971	0.0477	0.0360	0.1317	0.0990	0.0170	0.0166
江 原	13.8	1,580,430	8,732	0.0364	0.0301	0.1681	0.1291	0.0383	0.0368
慶 南	45.4	5,089,635	8,920	0.1172	0.0990	0.2853	0.2281	0.0728	0.0724
忠 北	12.4	1,389,686	8,923	0.0320	0.0271	0.3173	0.2551	0.1003	0.0990
忠 南	28.0	3,063,504	9,140	0.0706	0.0611	0.3879	0.3162	0.1839	0.1771
慶 南	72.4	7,470,509	9,691	0.1721	0.1578	0.5600	0.4741	0.2716	0.2711
濟 州	5.0	514,605	9,716	0.0118	0.0109	0.5719	0.4850	0.3814	0.3664
京 畿	83.5	7,973,551	10,472	0.1837	0.1821	0.7555	0.6670	0.7555	0.6670
서 울	152.7	10,612,577	14,389	0.2445	0.3329	1.0000	1.0000		
全 國	458.7	43,410,899	10,566	1.0000	1.0000			1.8292	1.7147

註 : 1.  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 1.8292 - 1.7147 = 0.1145$

2. 忠南, 慶北, 全南, 慶南 및 京畿는 각각 大田, 大邱, 光州, 釜山, 仁川廣域市가 포함된 수치임.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

<附表 3-5> 所得稅의 地域의 集中指數(1994年)

	所得稅 (백만원)	人 口 (名)	1人當 所得稅 (원)	比 率		累積比率		X <sub>i</sub> · Y <sub>i+1</sub>	X <sub>i+1</sub> · Y <sub>i</sub>
				人 口	所得稅	人口(X <sub>i</sub> )	所得稅(Y <sub>i</sub> )		
全 南	156,294	2,507,439	62,332	0.0578	0.0141	0.0578	0.0141	0.0018	0.0015
忠 南	184,319	2,013,926	91,522	0.0464	0.0166	0.1042	0.0307	0.0053	0.0047
全 北	228,756	2,069,960	110,512	0.0477	0.0206	0.1518	0.0513	0.0103	0.0097
江 原	181,696	1,580,430	114,966	0.0364	0.0164	0.1882	0.0677	0.0189	0.0172
慶 北	365,435	2,860,595	127,748	0.0659	0.0329	0.2541	0.1006	0.0300	0.0288
忠 北	192,204	1,389,686	138,308	0.0320	0.0173	0.2862	0.1180	0.0360	0.0352
濟 州	87,479	514,605	169,993	0.0119	0.0079	0.2980	0.1259	0.0545	0.0482
慶 南	633,968	3,672,396	172,631	0.0846	0.0571	0.3826	0.1830	0.0812	0.0777
仁 川	324,843	1,817,919	178,689	0.0419	0.0293	0.4245	0.2123	0.1361	0.1202
京 畿	1,202,042	6,155,632	195,275	0.1418	0.1084	0.5663	0.3206	0.1951	0.1900
光 州	264,735	1,139,003	232,427	0.0262	0.0239	0.5925	0.3445	0.2175	0.2125
大 田	250,945	1,049,578	239,091	0.0242	0.0226	0.6167	0.3671	0.2563	0.2453
大 邱	538,506	2,229,040	241,587	0.0513	0.0485	0.6680	0.4157	0.3362	0.3141
釜 山	971,763	3,798,114	255,854	0.0875	0.0876	0.7555	0.5033	0.7555	0.5033
서 울	5,510,435	10,612,577	519,236	0.2445	0.4967	1.0000	1.0000		
全 國	11,093,420	43,410,899	255,545	1.0000	1.0000			2.1349	1.8080

註：g(지니係數) =  $\sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 2.1349 - 1.8080 = 0.3269$

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

<附表 3-6> 附加價值稅의 地域의 集中指數(1994年)

	附加價值稅 (백만원)	人 口 (名)	1人當 附加價值稅 (원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	附加價值稅	人口( $X_i$ )	附加價值稅( $Y_i$ )		
全 南	107,921	2,507,439	43,040	0.0578	0.0117	0.0578	0.0117	0.0014	0.0012
忠 南	111,246	2,013,926	55,238	0.0464	0.0120	0.1042	0.0237	0.0034	0.0032
忠 北	83,441	1,389,686	60,043	0.0320	0.0090	0.1362	0.0328	0.0061	0.0057
江 原	108,630	1,580,430	68,734	0.0364	0.0118	0.1726	0.0445	0.0105	0.0098
全 北	150,256	2,069,960	72,589	0.0477	0.0163	0.2203	0.0608	0.0180	0.0165
大 邱	191,923	2,229,040	86,101	0.0513	0.0208	0.2716	0.0816	0.0318	0.0291
慶 南	328,427	3,672,396	89,431	0.0846	0.0356	0.3562	0.1172	0.0435	0.0431
濟 州	46,905	514,605	91,148	0.0119	0.0051	0.3681	0.1222	0.0507	0.0482
光 州	144,106	1,139,003	126,519	0.0262	0.0156	0.3943	0.1379	0.0700	0.0634
慶 北	365,435	2,860,595	127,748	0.0659	0.0396	0.4602	0.1774	0.0935	0.0891
仁 川	238,387	1,817,919	131,132	0.0419	0.0258	0.5021	0.2032	0.1095	0.1070
大 田	137,731	1,049,578	131,225	0.0242	0.0149	0.5262	0.2182	0.1437	0.1339
釜 山	506,535	3,798,113	133,365	0.0875	0.0549	0.6137	0.2730	0.2475	0.2063
京 畿	1,202,042	6,155,632	195,275	0.1418	0.1302	0.7555	0.4032	0.7555	0.4032
서 울	5,510,435	10,612,577	519,236	0.2445	0.5968	1.0000	1.0000		
全 國	9,233,420	43,410,899	212,698	1.0000	1.0000			1.5851	1.1597

註:  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 1.5851 - 1.1597 = 0.4254$

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

<附表 3-7> 法人稅의 地域的 集中指數(1994年)

	法人稅 (백만원)	人 口 (名)	1人當 法人稅 (원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	法人稅	人口( $X_i$ )	法人稅( $Y_i$ )		
全 南	36,760	2,507,439	14,660	0.0578	0.0050	0.0578	0.0050	0.0006	0.0005
江 原	42,679	1,580,430	27,005	0.0364	0.0057	0.0942	0.0107	0.0017	0.0015
全 北	56,542	2,069,960	27,316	0.0477	0.0076	0.1418	0.0183	0.0030	0.0028
濟 州	19,750	514,605	38,379	0.0119	0.0027	0.1537	0.0210	0.0046	0.0039
忠 北	67,475	1,389,686	48,554	0.0320	0.0091	0.1857	0.0301	0.0081	0.0070
忠 南	100,517	2,013,926	49,911	0.0464	0.0135	0.2321	0.0436	0.0155	0.0130
慶 北	171,646	2,860,595	60,004	0.0659	0.0231	0.2980	0.0667	0.0254	0.0233
大 邱	137,490	2,229,040	61,681	0.0513	0.0185	0.3494	0.0852	0.0333	0.0320
光 州	75,387	1,139,003	66,187	0.0262	0.0102	0.3756	0.0954	0.0503	0.0442
釜 山	287,011	3,798,113	75,567	0.0875	0.0387	0.4631	0.1340	0.0818	0.0734
慶 南	316,187	3,672,396	86,098	0.0846	0.0426	0.5477	0.1766	0.1102	0.1041
仁 川	182,376	1,817,919	100,321	0.0419	0.0246	0.5896	0.2012	0.1750	0.1471
京 畿	710,369	6,155,632	115,401	0.1418	0.0957	0.7314	0.2969	0.2294	0.2243
大 田	125,173	1,049,578	119,260	0.0242	0.0169	0.7555	0.3137	0.7555	0.3137
서 울	5,095,414	10,613,577	480,130	0.2445	0.6863	1.0000	1.0000		
全 國	7,424,776	43,410,899	171,035	1.0000	1.0000			1.4946	0.9909

註： $g$ (지니係數) =  $\sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 1.4946 - 0.9909 = 0.5037$

資料：內務部，『地方財政年鑑』，1995。

統計廳，『韓國統計年鑑』，1995。

<附表 3-8> 住民稅 所得割의 地域的 集中指數(1994年)

	所得割 (백만원)	人 口 (名)	1人當 所得割 (원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	所得割	人口( $X_i$ )	所得割( $Y_i$ )		
全 南	16,317	2,507,439	6,507	0.0578	0.0192	0.0578	0.0192	0.0020	0.0020
忠 南	13,784	2,013,926	6,844	0.0464	0.0162	0.1042	0.0354	0.0056	0.0050
江 原	15,361	1,580,430	9,720	0.0364	0.0181	0.1406	0.0535	0.0109	0.0101
全 北	20,349	2,069,960	9,831	0.0477	0.0239	0.1883	0.0774	0.0178	0.0170
忠 北	14,514	1,389,686	10,444	0.0320	0.0171	0.2203	0.0944	0.0294	0.0270
慶 北	33,070	2,860,595	11,561	0.0659	0.0389	0.2862	0.1333	0.0554	0.0494
慶 南	51,231	3,672,396	13,950	0.0846	0.0602	0.3708	0.1936	0.0751	0.0741
濟 州	7,591	514,605	14,751	0.0118	0.0089	0.3826	0.2026	0.0898	0.0860
仁 川	27,363	1,817,919	15,052	0.0419	0.0322	0.4245	0.2347	0.1470	0.1329
京 畿	95,002	6,155,632	15,433	0.1418	0.1117	0.5663	0.3464	0.2094	0.2052
光 州	19,950	1,139,003	17,515	0.0262	0.0235	0.5925	0.3698	0.2326	0.2281
大 田	19,309	1,049,578	18,397	0.0242	0.0227	0.6167	0.3925	0.2949	0.2764
釜 山	72,808	3,798,113	19,170	0.0875	0.0856	0.7042	0.4781	0.3773	0.3612
大 邱	49,073	2,229,040	22,015	0.0513	0.0577	0.7555	0.5358	0.7555	0.5358
大 邱 大 邱 大 邱	394,763	10,612,577	37,198	0.2445	0.4642	1.0000	1.0000		
全 國	850,485	43,410,899	19,592	1.0000	1.0000			2.3026	2.0102

註:  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 2.3026 - 2.0102 = 0.2924$

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

<附表 3-9> 住民稅 法人割의 地域的 集中指數(1994年)

	法人割 (백만원)	人 口 (名)	1人當 法人割 (원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	法人割	人口( $X_i$ )	法人割( $Y_i$ )		
全 北	11,531	2,069,960	5,571	0.0477	0.0218	0.0477	0.0218	0.0024	0.0023
全 南	15,335	2,507,439	6,116	0.0578	0.0290	0.1054	0.0508	0.0078	0.0077
忠 南	12,502	2,013,926	6,208	0.0464	0.0236	0.1518	0.0744	0.0158	0.0151
大 邱	15,732	2,229,040	7,058	0.0513	0.0297	0.2031	0.1042	0.0255	0.0250
江 原	11,302	1,580,430	7,151	0.0364	0.0214	0.2395	0.1256	0.0403	0.0384
慶 北	22,563	2,860,595	7,888	0.0659	0.0427	0.3054	0.1682	0.0570	0.0558
光 州	9,659	1,139,003	8,480	0.0262	0.0183	0.3316	0.1865	0.0646	0.0641
濟 州	4,420	515,605	8,589	0.0119	0.0084	0.3435	0.1949	0.0747	0.0732
忠 北	11,985	1,389,686	8,624	0.0320	0.0227	0.3755	0.2175	0.1098	0.1007
釜 山	39,619	3,798,113	10,431	0.0875	0.0749	0.4630	0.2924	0.1947	0.1769
京 畿	67,651	6,155,632	10,990	0.1418	0.1279	0.6048	0.4204	0.2682	0.2644
大 田	12,161	1,049,578	11,587	0.0242	0.0230	0.6290	0.4434	0.3063	0.2975
仁 川	23,058	1,817,919	12,684	0.0419	0.0436	0.6709	0.4870	0.3940	0.3679
慶 南	53,035	3,672,396	14,442	0.0846	0.1003	0.7555	0.5873	0.0755	0.5873
서 울	218,273	10,612,577	20,567	0.2445	0.4127	1.0000	1.0000		
全 國	528,828	43,410,899	12,182	1.0000	1.0000			2.3168	2.0762

註:  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 2.3168 - 2.0762 = 0.2406$

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

&lt;附表 3-10&gt; 相續稅의 地域的 集中指數(1994年)

	相續稅 (백만원)	人 口 (名)	1人當 相續稅 (원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	相續稅	人口( $X_i$ )	相續稅( $Y_i$ )		
全 南	7,826	2,507,439	3,121	0.0578	0.0086	0.0578	0.0086	0.0009	0.0008
江 原	6,899	1,580,430	4,365	0.0364	0.0076	0.0942	0.0162	0.0026	0.0023
全 北	9,962	2,069,960	4,813	0.0477	0.0110	0.1419	0.0272	0.0066	0.0062
慶 南	17,711	3,672,396	4,823	0.0846	0.0195	0.2265	0.0467	0.0139	0.0127
忠 南	13,376	2,013,926	6,642	0.0464	0.0147	0.2729	0.0614	0.0198	0.0187
忠 北	10,285	1,389,686	7,401	0.0320	0.0113	0.3049	0.0727	0.0301	0.0270
慶 北	23,716	2,860,595	8,291	0.0659	0.0261	0.3708	0.0988	0.0416	0.0392
光 州	12,225	1,139,003	10,733	0.0262	0.0135	0.3970	0.1123	0.0762	0.0605
京 畿	72,260	6,155,632	11,739	0.1418	0.0796	0.5388	0.1919	0.1198	0.1114
仁 川	27,700	1,817,919	15,237	0.0419	0.0305	0.5807	0.2224	0.1394	0.1345
大 田	16,097	1,049,578	15,337	0.0242	0.0177	0.6049	0.2401	0.1506	0.1481
濟 州	7,954	514,605	15,457	0.0119	0.0088	0.6168	0.2489	0.2026	0.1753
釜 山	72,151	3,798,113	18,997	0.0875	0.0795	0.7043	0.3284	0.2717	0.2481
大 邱	52,107	2,229,040	23,376	0.0513	0.0574	0.7556	0.3858	0.7556	0.3858
서 울	557,151	10,612,577	52,499	0.2445	0.6140	1.0000	1.0000		
全 國	907,420	43,410,899	20,903	1.0000	1.0000			1.8314	1.3706

註:  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 1.8314 - 1.3706 = 0.4608$

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.

<附表 3-11> 特別消費稅의 地域的 集中指數(1994年)

	特別消費稅 (백만원)	人 口 (名)	1人當 特別消費稅 (원)	比 率		累積比率		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				人 口	特別消費稅	人口( $X_i$ )	特別消費稅( $Y_i$ )		
全 北	5,532	2,069,960	2,673	0.0477	0.0025	0.0477	0.0025	0.0002	0.0001
濟 州	2,376	514,605	4,617	0.0119	0.0011	0.0596	0.0036	0.0009	0.0005
釜 山	24,369	3,798,113	6,416	0.0875	0.0111	0.1471	0.0147	0.0086	0.0058
서 울	95,367	10,612,577	8,986	0.2445	0.0436	0.3916	0.0583	0.0265	0.0250
江 原	20,306	1,580,430	12,848	0.0364	0.0093	0.4280	0.0676	0.0405	0.0324
大 邱	59,281	2,229,040	26,595	0.0513	0.0271	0.4793	0.0947	0.0540	0.0484
忠 北	39,348	1,389,686	28,314	0.0320	0.0180	0.5113	0.1127	0.0788	0.0651
慶 北	90,644	2,860,595	31,687	0.0659	0.0414	0.5772	0.1541	0.0980	0.0927
大 田	34,433	1,049,578	32,807	0.0242	0.0157	0.6014	0.1698	0.1203	0.1100
忠 南	66,343	2,013,926	32,942	0.0464	0.0303	0.6478	0.2001	0.1617	0.1412
全 南	108,371	2,507,439	43,220	0.0578	0.0495	0.7056	0.2496	0.2062	0.1827
光 州	93,172	1,139,003	81,801	0.0262	0.0426	0.7318	0.2922	0.3664	0.2386
慶 南	456,068	3,672,396	124,188	0.0846	0.2085	0.8164	0.5007	0.6975	0.4798
京 畿	773,563	6,155,632	125,668	0.1418	0.3536	0.9582	0.8543	0.9582	0.8543
仁 川	318,465	1,817,919	175,181	0.0419	0.1456	1.0000	1.0000		
全 國	2,187,638	43,410,899	50,394	1.0000	1.0000			2.8178	2.2766

註:  $g(\text{지니係數}) = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 2.8178 - 2.2766 = 0.5412$

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

統計廳, 『韓國統計年鑑』, 1995.