

共同稅制度의 活用方案에 關한 研究

韓國租稅研究院

序 言

우리나라는 1995년으로 예정되어 있는 地方自治團體長의 選舉를 계기로 본격적인 地方自治의 시대로 접어들 것으로 예상된다. 地方自治의 실시가 地域經濟의 活性化를 기하고 生活環境의 改善 등 地域住民의 實質的 福祉增進뿐만 아니라 地域間 均衡發展에도 이바지하기 위해서는 지역주민의 성숙한 自治意識과 參與意識, 지방정부의 效率的인 運營, 그리고 중앙정부의 지속적인 政策的 配慮가 必要하다.

우리나라는 1980년대 중반 이래 地域間 均衡發展이라는 國民經濟의 目標과 地方自治의 實施라는 政策環境의 變化를 수용하기 위하여 지방재원의 확충과 지방재정력의 지역간 불균형의 완화를 지속적으로 추진하여 오고 있다. 國際化, 開放化 時代에 國家競爭力의 확보에 필요한 중앙정부의 재정수요와 地方化에 대비한 지방정부의 財政力의 확충에 요구되는 재정수요간의 적절한 균형이 어느 때보다도 중요한 시점에 처해 있다고 하겠다.

우리나라의 國稅 및 地方稅의 租稅體系는 1966년의 「國稅附加稅 廢止에 關한 特別措置法」 등에 의해 自主課稅權과 재정지출의 裁量性 측면에서 장점이 부각되는 稅源 分離主義를 채택하고 있으나 稅源의 偏在으로 인한 地域間的 隔差, 地方稅源의 伸張性의 限界, 그리고 徵稅行政의 效率性 問題 등이 대두되고 있어 여러 나라에서 광범하게 이용되고 있는 稅源의 共同利用方式의 적극적인 활용이 요구되고 있다. 지난 1991년에 도입된 地方讓與金制度는 이의 일환이라 할 수 있으나 세원의 공동이용방식의 활용과 지역간 균형개발이라는 취지에 부합하지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다.

本 報告書는 이와 같은 문제 제기에 따라 稅源의 共同利用方式을 理論적으로 정리하고, 우리나라 地方財政變數의 分布와 현행 地方財政調整制度의 衡平化 效果 등의 분석과 주요 外國의 事例를 비교 분석하여

實踐的인 政策代案을 제시하고 있다. 중앙정부와 지방정부간의 기능이 대폭적으로 조정되는 시점을 기준으로 하여 短期的인 대안으로는 地方讓與金制度의 확대 개편을, 그리고 長期的으로는 지방교부세제도를 포괄하는 본격적인 共同稅制度의 도입을 제안하고 있다.

本 報告書는 本院의 朴釘洙 專門研究委員이 執筆하여 完成하였다. 著者는 本 報告書가 出刊되기까지 귀중한 助言을 아끼지 아니한 本院의 여러 研究委員 및 關係者들에게 감사하고 있다. 특히 바쁜 연구생활의 일정 속에서도 내용을 면밀히 검토하여 소중한 논평을 해 주신 金明淑, 金裕燦 博士와 資料蒐集 및 原稿整理에 수고를 아끼지 않은 趙成仁, 李芝娟, 林駿 研究員과 李賢暎 研究助員에게 진심으로 감사하고 있다. 아무쪼록 本 報告書가 제시하는 政策代案이 향후 우리나라 租稅體系 및 地方財政 調整制度의 改編에 一助하게 되기를 바란다.

끝으로 本 報告書에 담겨 있는 모든 內容은 著者의 個人的 意見이며 本院의 公式的인 見解가 아님을 밝혀둔다.

1993年 12月

韓國租稅研究院

院長 朴宗淇

目 次

I. 序論	9
II. 우리나라 地方歲入構造의 現況	13
1. 地方稅體系의 特徵과 變遷	13
가. 地方稅體系의 特徵	13
나. 地方稅制의 變遷過程	17
2. 中央政府와 地方政府間의 稅源配分 實態	22
3. 우리나라의 地方財政調整制度	25
가. 地方交付稅制度의 變遷過程	26
나. 國庫補助金制度의 現況	29
다. 地方讓與金制度의 特性	37
III. 우리나라 政府階層間 財政關係의 實態分析	40
1. 地方財政의 集中度와 逆進度	40
가. 地域的 集中度分析	40
나. 地域的 逆進度分析	43
2. 우리나라 地方財政調整制度의 比較分析	47
가. 現行 地方財政調整制度의 比較	47
나. 各 地方財政調整制度의 衡平性 比較分析	48
3. 地方財政의 自立度分析	50
IV. 稅源共同利用方式의 比較分析	54
1. 稅源共同利用方式의 意義	54
가. 稅源配分理論	54

나. 稅源共同利用方式의 意義	60
다. 稅源共同利用方式의 類型	66
2. 稅源共同利用方式의 理論的 考察	67
가. 稅源共同利用과 財政調整制度의 經濟理論的 根據	67
나. 稅源調整과 財源調整의 選擇基準	69
V. 外國의 稅源共同利用方式 比較	72
1. 獨逸의 共同稅와 逆交付金制度	72
가. 獨逸의 地方自治制度	72
나. 政府階層間 財政關聯 業務分擔	73
다. 地方財政調整制度	79
라. 共同稅 制度의 歷史	80
마. 共同稅制度(tax sharing system)	83
바. 逆交付金制度(negative grants system)	85
2. 美國의 歲入分割制度와 包括補助金制度	87
가. 美國의 地方政府	87
나. 美國의 政府階層間 財政構造	88
다. 美國의 地方財政調整制度의 變遷	94
라. 美國의 補助金制度	95
마. 包括補助金制度의 歷史	99
바. 政府間 關係委員會의 改善代案	101
3. 日本의 地方讓與稅制度	102
가. 日本의 地方自治團體	102
나. 日本의 地方自治團體의 財政構造	102
다. 地方財政의 歲入構造	103
라. 日本의 地方財政調整制度	104

4. 英國의 財政支援遞減(tapering)制度	114
가. 地方稅制改革의 背景	114
나. 英國의 地方財政規模	114
다. 地方財政調整制度	116
라. 地方財政調整制度의 最近改革	122
5. 要約 및 結論	125
VI. 共同稅制度의 積極的 活用方案	127
1. 短期的 代案으로서의 地方讓與金制度의 改編方案	127
가. 地方讓與金制度의 共同稅의 特性	127
나. 地方讓與金制度의 問題點	132
다. 地方讓與金制度의 改善方向	136
라. 要約	145
2. 長期的 代案으로서 共同稅 活用方案	145
가. 우리나라 共同稅의 性格	145
나. 共同稅의 對象稅源	147
다. 共同稅의 配分方式	150
VII. 要約 및 結論	159
參考文獻	165

表 目 次

〈表 I-1〉 地方稅 比重的 國際比較 (1990)	9
〈表 II-1〉 地方稅의 構造 推移	16
〈表 II-2〉 地方稅體系의 變遷 過程	21
〈表 II-3〉 中央과 地方政府間의 稅源配分 推移	24
〈表 II-4〉 地方歲入構造의 推移	25
〈表 II-5〉 地方交付稅制度의 變遷 過程	27
〈表 II-6〉 年度別 地方交付稅 配分比率	28
〈表 II-7〉 地方自治團體에 대한 補助金 推移(1980~1993)	31
〈表 II-8〉 會計別, 所管別 國庫 補助金의 地方費 負擔現況 (1993년 豫算)	32
〈表 II-9〉 對象事業別 配分比率 및 讓與金(1993)	39
〈表 III-1〉 地域別 1人當 所得 및 財政分布(1990)	42
〈表 III-2〉 地方財政의 地域的 集中度	43
〈表 III-3〉 地方財政의 逆進度指數	44
〈表 III-4〉 地域別 1人當 財政分布(1992)	46
〈表 III-5〉 變異係數에 의한 地方財政(15개 廣域自治團體)의 衡平化 效果	48
〈表 III-6〉 變異係數에 의한 地方財政(基礎自治團體)의 衡平化 效果	49
〈表 III-7〉 地方自治團體別 一般會計 歲入構造 및 財政自立度	51
〈表 III-8〉 地方財政自立度 分布狀況	52
〈表 III-9〉 自治團體別 地方稅收入 및 自體收入 對比 人件費 比重	52
〈表 IV-1〉 財政自治의 序列에 따른 地方政府의 收入源泉	55
〈表 IV-2〉 稅源分割의 理論的 基礎	58
〈表 IV-3〉 主要 外國 地方政府의 收入源泉	61

〈表 IV- 4〉 主要外國의 國稅와 地方稅 配分比重	62
〈表 IV- 5〉 主要外國 地方政府 租稅收入의 稅源別 比重	63
〈表 V- 1〉 1991年度 獨逸聯邦豫算의 構成	75
〈表 V- 2〉 政府階層間의 租稅構造 推移	78
〈表 V- 3〉 獨逸의 共同稅 配分比率	83
〈表 V- 4〉 獨逸 租稅收入의 聯邦, 州, 市·邑·面에 대한 配分 推移	85
〈表 V- 5〉 獨逸의 州政府間 逆交付金 移轉現況(1991)	86
〈表 V- 6〉 聯邦補助金과 地方支出의 比重 推移	89
〈表 V- 7〉 地方政府에 대한 聯邦과 州政府의 補助金 規模 推移 ...	89
〈表 V- 8〉 政府階層間 租稅收入과 對GNP 比重 推移	91
〈表 V- 9〉 總租稅의 聯邦·州·地方政府의 比重	92
〈表 V-10〉 主要租稅의 聯邦·州·地方政府 比重	93
〈表 V-11〉 聯邦補助金의 機能別 規模 推移	96
〈表 V-12〉 特定補助金의 類型別 總數	96
〈表 V-13〉 補助金의 類型別 規模	98
〈表 V-14〉 地方財政의 歲入構造 推移	104
〈表 V-15〉 日本의 地方讓與稅 讓與額의 推移	113
〈表 V-16〉 英國의 地方稅制 改革의 進展背景	115
〈表 V-17〉 英國의 地方財政 및 地方稅規模 推移	115
〈表 V-18〉 英國의 地方財政 推移	116
〈表 VI- 1〉 地方讓與金 對象 稅目	139
〈表 VI- 2〉 對象事業別 讓與基準	141
〈表 VI- 3〉 國庫補助金과 地方讓與金의 規模 推移	141
〈表 VI- 4〉 現行 交付金과 共同稅의 稅目別 代案比較	149

圖 目 次

[圖 II-1] 1993年 現在 地方稅 體系 및 比重	15
[圖 II-2] 定率支援方式의 分析	33
[圖 II-3] 限度 定率補助의 分析	35
[圖 II-4] 定額補助의 分析	36
[圖 IV-1] 中央·地方政府間 稅源의 配分方式	66
[圖 V-1] 地方財政의 構造	103
[圖 V-2] 英國의 單一交付金 遞減制度	119
[圖 V-3] 새로운 體制下의 交付金制度	123

附 表 目 次

[附表 1] 地域的 所得集中의 지니係數(1990)	163
[附表 2] 依存收入의 地域的 集中指數(1990)	164

I. 序 論

우리나라에 있어서 中央財政과 地方財政을 합한 總財政에서 地方財政이 차지하는 비중은 최종 지출단위 기준으로 1970년에 34.3%, 1980년에 35.3%이던 것이 크게 증가하여 1989년부터는 50%를 넘어서고 있다¹⁾. 우리나라의 總財政이 國民總生産에서 차지하는 비중이 외국과 비교하여 상대적으로 낮은 수준이라는 관점에서 볼 때 財政規模 擴大는 중앙정부와 지방정부 모두가 함께 노력하여야 할 과제이다.

한편 總租稅에서 地方稅의 比重 推移는 1970년에 8.3%, 1980년에 11.7%이었는데 1989년에 담배소비에 따른 중앙정부의 전매익금 전액이 담배소비세로서 地方稅化되고, 土地過多保有稅가 綜合土地稅로 흡수되고 土地의 課標가 현실화되기 시작하면서 1989년부터는 지방세의 비중이 20% 내외에서 변화하고 있다. 이러한 우리나라의 地方稅 비중은 聯邦型國家를 제외한 單一型國家들 중에서는 일본을 제외하고는 그리 낮은 수준이 아님을 <表 I-1>에서 알 수 있다.

<表 I-1> 地方稅 比重의 國際比較 (1990)

(單位 : %)

	單一型國家				聯邦型國家			
	한국 ¹⁾	일본	영국	프랑스	미국	서독	캐나다	호주
지방세 / 총조세	19.0	24.6	5.7	9.0	31.4	29.4	44.0	20.3
지방세 / GDP	3.7	7.7	2.1	3.9	9.4	11.1	16.3	1.3
총조세 / GDP	19.3	31.3	36.7	43.7	29.9	37.7	37.1	30.8

註 : 1) 1992년 예산.

資料 : 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1992.

1) 孫光洛 外, 『地方財政 需要의 變化와 地方財政 確保方案에 관한 研究』, 1993. 11.

우리나라의 경우 국세와 지방세의 논의에 있어서는 垂直的인 衡平보다는 지역간 불균형을 조정하는 水平的인 衡平을 우선적으로 고려해야 한다는 주장이 설득력을 더해가고 있다. 따라서 국세 재원의 지방세화라는 정책 방향보다는 지역간의 경제력의 현저한 차이에 따른 稅源偏在을 조정해 줄 수 있는 地方財政調整制度의 확충에 의한 實質的인 稅源配分の 適正化가 더 바람직하다고 생각된다.

우리나라는 지역간 均衡發展이라는 국민경제적 목표와 地方自治의 실시라는 정책환경의 변화를 수용하기 위해 지방재원의 확충과 지방재정의 지역간 불균형의 완화가 당면과제라 하겠다. 이러한 목적의 달성을 위해서는 自主課稅權과 재정지출의 재량성 측면에서 장점이 부각되는 國稅의 단순한 地方移讓方式보다는 稅源의 共同利用方式을 통한 중앙정부와 지방정부간의 세원배분의 재조정방안이 설득력이 있는 것으로 판단되어 지난 1991년부터 地方讓與金制度가 도입·실시되고 있다.

그러나 稅源의 공동이용방식의 의의가 주요 稅目을 중앙정부와 지방정부 공유의 세원으로 하여 중앙정부가 징수한 稅收를 지방정부의 재정(수요와 공급능력)사정을 감안하여 일정비율로 배분함으로써 稅目 위주의 엄격한 세원분리방식의 문제점을 해소하고, 징세행정의 효율성을 도모한다는 점에 비추어 볼 때 현행 地方讓與金制度는 도입 취지와는 달리 국고보조금의 일부 영역 代替로 전락·운용되고 있어 본 제도의 존재의의가 심각하게 의심스럽다 하겠다. 따라서 본 보고서는 현행의 地方讓與金制度를 導入趣旨에 비추어 그의 短期的, 그리고 長期的인 發展方向을 제시하는 데 목적이 있다.

이러한 문제의식에 따라 지속적으로(地方讓與金制度의 도입 전부터) 학계에서 논의되고 있는 獨逸의 共同稅制度(tax sharing system; Gemeinschaftssteuern)를 구체적으로 알아보고 그 제도의 이론적 배경을 소개한 다음, 美國에서 최근 중지되기는 했지만 이와 비슷한 성격의 歲入分割(revenue sharing)制度和 1981년 레이건에 의해 제창된 新聯邦主義에 따른 Omnibus Budget Reconciliation Act(OBRA)에

의해 크게 강화된 包括補助金(block grants)制度, 英國의 財政支援遞減制度(tapering system), 그리고 日本의 讓與稅制度를 비교·검토해 보고자 한다.

이를 바탕으로 검토된 共同稅制度類의 우리나라 租稅體系 內로의 수용방안으로 여러 가지 政策代案(alternatives)을 비교하여 그 실익과 조세행정상의 비교우위 등을 검토해 보며 이를 통해 지난 1991년부터 새로 시행하고 있는 地方讓與金制度를 재편성하는 정책대안을 제시하고 주어진 재원을 배분하는 客觀的인 配分算式의 활용방안을 제시하고자 한다²⁾.

먼저 제Ⅱ장에서는 우리나라의 현행 지방세입구조의 현황을 地方稅制, 中央政府와 地方政府間의 稅源配分, 그리고 地方財政調整制度의 특징과 변천과정을 통해 살펴보고 제Ⅲ장에서는 우리나라의 政府間 財政關係(intergovernmental fiscal relations)의 실태분석으로 지방재정의 集中度, 逆進度, 地方財政調整制度의 衡平化 效果, 그리고 自立度 分析을 통해 水平的 衡平性의 提高가 시급한 과제임을 확인하였다. 제Ⅳ장에서는 稅源의 共同利用方式에 대하여 이론적인 고찰을 통해 적극적 활용의 필요성을 설명하고 제Ⅴ장에서는 주요 외국의 사례의 비교·분석을 통해 자세히 알아보려고 한다. 제Ⅵ장에서는 우리나라 地方歲入構造의 改編方案으로 특히 稅源의 共同利用方式의 적극적인 활용을 강구

2) 현행 地方交付稅의 配分算式도 基準財政需要額에서 基準財政收入額을 차감한 財政不足額을 보통교부세의 기준으로 삼고 있다는 점에서 표준화되어 있다고 하겠다. 基準財政需要額은 28개의 측정항목별로 항목별 재정수요를 대변하는 27종류의 측정단위에 의해 측정되고 여기에 특별시, 직할시, 도, 시, 군별로 책정된 測定單位의 單位費用이 곱해져 산출되며 이러한 획일적인 단위비용 적용을 보완하여 개별단체의 특성을 고려하는 補正이 행해지고 있다. 그러나 이와 같이 복잡한 배분공식의 적용과정에서의 중앙정부의 인위적인 판단과 관여를 최소화하기 위한 보다 客觀的이고 標準化된 방법이 요구되고 있다 (吳然天, 1992 참조).

하였다. 短期的인 代案으로 特定交付金制度의 활용을 제시하였고 현재의 조세와 세원배분의 틀을 크게 고치지 않는 선에서 地方交付稅와 地方讓與金, 그리고 國庫補助金의 諸 調整制度의 객관적이고 효율적인 운용방안이 강구되었다. 長期的인 代案으로 중앙정부의 기능과 재정책임이 큰 폭으로 지방에 이양되는 경우 현재의 배분체계의 틀을 바꾸는 獨逸方式의 共同稅制度의 활용방안을 所得稅와 法人稅, 그리고 附加價値稅의 조합을 중심으로 검토하였다. 마지막으로 제Ⅶ장에서는 지금까지의 논의를 요약하고 정책적인 提言을 시도하고자 한다.

II. 우리나라 地方歲入構造의 現況

1. 地方稅體系의 特徵과 變遷

가. 地方稅體系의 特徵

우리나라의 지방세체계는 1993년 현재를 기준으로 할 때 [圖 II-1]에서 볼 수 있듯이 道稅가 取得稅, 登錄稅, 馬券稅, 그리고 免許稅의 4종류, 市·郡稅로서 住民稅, 財産稅, 自動車稅, 農地稅, 屠畜稅, 담배消費稅, 그리고 綜合土地稅의 7종류의 普通稅와 道稅로서 共同施設稅와 地域開發稅, 그리고 市·郡稅로서 都市計劃稅와 事業所稅의 4종류의 目的稅, 합하여 15가지 종류의 稅目으로 구성되어 있다. 서울특별시의 경우는 免許稅, 財産稅, 綜合土地稅와 事業所稅가 區稅이고 나머지의 모든 道稅와 市·郡稅를 市稅로 포괄하고 있다.

[圖 II-1]에 나타나 있는 것과 마찬가지로 道稅가 40.9%, 市·郡稅가 59.1%로 市·郡稅의 비중이 더 크고, 세수기여도가 현저한 稅目으로는 財産의 去來와 移轉에 관련된 取得稅(16.8%)와 登錄稅(19.9%)가 압도적인 비중을 차지하고 있으며 財産保有課稅로서의 綜合土地稅(8.2%)와 自動車稅(9.6%)가 가세하여 財産課稅의 비중이 압도적으로 클 수 있다. 우리나라의 경우 재산과세의 수준은 주요 외국과 비교할 때 낮은 수준이 아니지만 去來와 移轉에 관련된 課稅의 비중이 현저히 높고 保有課稅의 비중이 매우 낮아 세제개혁의 주된 대상이 되고 있다¹⁾.

1) 재산의 취득 등 거래와 이전관련 稅收의 비중이 높을 경우 재산의 동결효과

다음으로 세수비중이 높은 세목으로는 담배消費稅(17.8%)등의 消費關聯稅目, 그리고 所得關聯稅目으로의 住民稅(10.8%)를 들 수 있다. 반면 免許稅(1.2%), 農地稅(0.0%), 屠畜稅(0.0%), 馬券稅(1.0%)²⁾, 消防施設稅(1.5%)와 地域開發稅(0.5%)는 세수기여의 비중이 1% 내외로 미미함을 알 수 있다.

〈表 II -1〉에서 지방세구조의 추이를 살펴보면 우선 개괄적으로 1970년대 이후 지방세에서의 財產關聯課稅의 비중이 60% 이상으로 압도적인 지위를 유지하고 있으며 消費關聯課稅가 그 다음으로 20% 내외이나 그 변동의 폭이 매우 크고 所得關聯課稅가 10~20% 수준임을 알 수 있다.

所得課稅의 경우 1973년 住民稅의 도입으로 農地稅 위주에서 벗어나 전체 지방세수에서 대개 20% 내외로 크게 증가하여 1980년대 초반까지 이 비중을 유지하다가 중반부터는 여타 지방세수의 팽창으로 급격히 감소하고 있다. 財產課稅의 경우는 1970년 즈음을 제외하고는 비교적 안정적으로 65% 내외에서 변동하고 있으며 이는 1990년부터 신설된 綜合土地稅가 재산관련 과세의 비중의 획기적 증대에는 영향을 미치지 못하고 있음을 말해 준다고 하겠다.

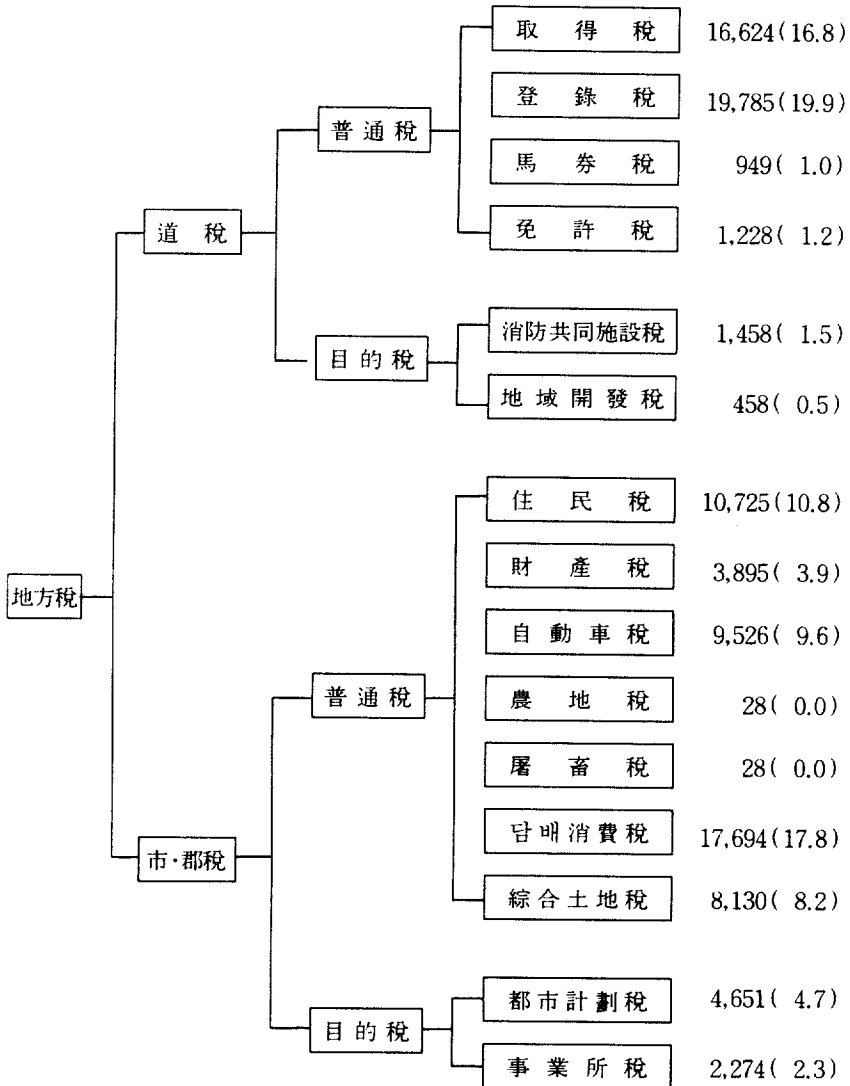
消費課稅의 경우는 1976년의 附加價値稅의 도입으로 유흥음식세가 國稅化된 여파로 계속 감소 추세를 유지하다 1985년부터의 담배販賣稅, 그리고 1989년의 담배消費稅로의 확대를 통해 그 비중이 20% 이상을 유지하고 있음을 알 수 있다.

(locking-in effect)를 유발하여 거래의 흐름을 왜곡하고 保有課稅의 비중이 현저히 낮을 경우 투기목적의 保有를 조장하게 되고 지방세수의 안정성 원칙에도 위배되는 폐해가 지적되고 있다.

2) 올해 地方稅制의 개편시 마권세를 경주·마권세로 확대하여 競馬뿐만 아니라 競輪(자전거 경주)과 競艇(보트 경주)에도 적용할 계획이다.

[圖 II-1] 1993年 現在 地方稅 體系 및 比重

(單位：億원, %)



註：1993년 예산기준.

資料：財務部, 『租稅制度 現況』, 1993.

〈表 II-1〉 地方稅의 構造 推移

(單位 : 10億원, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992예산	1993예산
所得課稅	9.4	23.0	27.4	16.9	11.0	10.9	12.1	13.1
住民稅	0.0	9.9	15.2	12.2	8.6	8.7	9.5	10.8
農地稅	9.4	13.1	8.2	0.9	0.1	0.1	0.1	0.0
事業所稅 ¹⁾	-	-	4.0	3.8	2.3	2.1	2.5	2.3
消費課稅	20.3	14.8	3.3	7.9	26.7	22.9	23.1	20.7
免許稅	3.7	3.1	2.4	1.3	0.8	1.1	1.2	1.2
屠畜稅	0.7	0.3	0.6	0.9	0.3	0.3	0.2	0.2
馬券稅	0.8	0.3	0.4	0.4	0.9	1.0	0.9	1.0
담배消費稅	-	-	-	5.2 ²⁾	24.7	20.5	20.3	17.8
遊興飲食稅	15.1	11.0	-	-	-	-	-	-
地域開發稅	-	-	-	-	-	-	0.5	0.5
財產課稅	70.3	62.3	68.4	74.1	61.7	65.5	64.0	64.6
取得稅	33.3	26.3	21.2	21.5	18.3	19.0	16.4	16.8
登錄稅	-	-	15.9	21.8	21.6	23.6	20.7	19.9
財產稅	12.0	17.9	15.6	14.3	3.6	3.4	3.8	3.9
自動車稅	16.9	7.8	7.4	7.2	6.7	7.9	9.1	9.6
綜合土地稅	-	-	-	-	6.3	6.5	8.1	8.2
都市計劃稅	6.6	8.4	6.6	6.9	3.8	3.8	4.5	4.7
消防共同設施稅	1.6	1.8	1.7	2.4	1.4	1.3	1.4	1.5
過年度收入	0.0	0.0	0.8	1.2	0.7	0.7	0.8	1.6
地方稅	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(33.2)	(158.8)	(767.7)	(1,654.6)	(6,367.4)	(8,035.1)	(8,285.4)	(9,924.4)

註 : 1992, 1993년은 예산기준이며, 기타는 실적기준임.

1) 財產割의 區分이 어려워 所得課稅에 合算.

2) 담배販賣稅.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

最近의 地方稅制 改編을 통해 1985년부터 담배전매익금의 일부가 담배판매세로 되었다가 1989년부터는 전액이 담배소비세로 전환되어 지방세수의 확충에 크게 기여하였다(1993년 예산기준으로 전체 地方稅收의 17.8% 차지). 재산세로서의 토지세가 1990년부터 토지과다보유세를 포괄하는 綜合土地稅로 확대 개편되어 전국에 산재한 토지가 합산되어 누진과세되고 과세표준이 인상되어 1989년의 토지분 재산세가 270억원의 토지과다보유세를 포함하여 2,229억원이던 것이 101% 증가한 4,477억원, 1991년에는 다시 18.7% 증가한 5,314억원, 1992년에는 33.7%가 증가한 7,106억원, 그리고 1993년에는 증가추세가 다소 떨어져 14.4% 증가한 8,130억원이 부과되었다. 1996년까지 課標가 公示地價로 현실화 될 전망이므로 지금보다 최소한 2배 내지 3배의 증가가 예상되어 地方稅收入의 擴充에 크게 기여할 것으로 기대된다.

나. 地方稅制의 變遷過程

우리나라의 地方稅制의 變遷過程을 살펴보기 위해서는 1948년 8월 15일 정부수립을 계기로 종래에 존재하던 地方稅制度를 전면적으로 재검토하여 법률 제84호로 공포(1949. 12. 22)된 地方稅法의 제정을 기점으로 하여 다음과 같이 4단계로 나누어 볼 수 있을 것이다.

1) 第1期 : 地方稅制 形成期 (1950년~1961년)

해방 당시의 지방세 구조는 道稅가 國稅附加稅로서의 地稅附加稅 등 17개 稅目, 府稅가 家屋稅附加稅 등 17개 稅目, 그리고 邑·面稅가 特別戶稅 등 12개 稅目으로 매우 複雜하고 多岐하여 동일 稅源에 대하여 (예컨대 國稅인 地稅) 3중, 4중으로 과세되고 있었다. 이 기간 동안의 주요한 특징으로는 광범위한 國稅附加稅制度和 道稅附加稅制度 등 附加稅制度의 활용을 들 수 있겠다. 동 기간 중의 주요 변화로는 1951년

에 鑛稅附加稅를 제외한 지세부가세와 영업세부가세 및 입장세를 폐지하였고 1958년에는 國稅로 自動車稅가 신설되어 自動車稅附加稅가 지방세로 신설되었다.

2) 第2期 : 地方稅制 轉換期 (1962년~1976년)

5·16을 거쳐 1961년 말에 제1차 경제개발 5개년계획을 뒷받침하기 위해 전면적인 세제개편이 이루어졌다. 稅務行政의 簡便化와 稅制의 效率性과 公平性의 提高, 그리고 地方財政의 擴充을 위해 국세 중에서 지방세적 성격을 가진 農地稅, 自動車稅, 遊興飲食稅, 鑛口稅, 그리고 馬券稅를 地方稅로 이양하고 地方稅 중에서 漁業稅, 特別行爲稅, 交通稅 등을 國稅로 흡수하였다. 한편 인정과세의 폐단이 지적되었던 戶別稅를 폐지하고 대신에 소득세부가세와 법인세부가세를 신설하는 등 국세와 지방세간의 세원을 재배분하는 「國稅와 地方稅의 調整에 關한 法律」을 제정(1961. 12. 2)하였다. 해방 이후 지방세수의 상당 부분을 국세부가세로 조달하던 附加稅方式의 활용이 재원확보의 측면과 세무행정의 효율성의 측면에서는 크게 기여를 하였으나, 지방재정의 국가의 존도를 심화시킴에 따라 이러한 폐해를 시정하기 위하여 1966년에 「國稅附加稅 廢止에 關한 特別措置法」을 제정(1966. 8. 3)하여 地方稅 중에서 소득세부가세, 법인세부가세, 그리고 영업세부가세를 폐지함과 아울러 그에 상응하는 재원을 地方交付稅의 재원으로 충당하도록 하는 중대 변화가 있었다.

1973년에는 급변하는 사회·경제적인 환경변화에 따른 地方稅의 확충을 위해 보통세로서 住民稅가 신설되었다. 住民稅는 당해 자치단체 내에 주소를 둔 개인과 법인으로 人頭稅 성격의 均等割과 소득세액, 법인세액, 그리고 농지세액을 課稅標準으로 하는 所得割로 구성되므로 本稅附加稅의 인 성격의 부활이라는 측면에서 중대한 변화로 꼽을 수 있다.

3) 第3期 : 獨立稅制 確立期 (1977년~1988년)

1976년의 國稅인 附加價值稅(VAT)의 신설로 유사한 성격의 과세대상에 대한 과세체계의 일원화를 도모하는 차원에서 소비세 성격의 遊興 飲食稅를 國稅化하고 대신 登錄稅를 地方稅로 이양하였다. 또한 서민층과 농민의 세부담을 대폭 감축시키는 農地稅의 기초공제의 대폭 인상, 取得稅·財產稅·都市計劃稅·消防共同施設稅의 면세점을 대폭 인상하였으며 市·郡의 도세부가세를 폐지하고 取得稅·登錄稅·免許稅는 道稅로, 나머지는 市·郡稅로 분리하였으며 市·郡에서 이들 도세를 대신 징수하는 경비로 도세징수교부금을 대폭적으로 인상함(10%에서 20~30%로)으로써 本稅附加稅制度가 우리나라의 稅制에서 자취를 감추게 되었고 현재의 分離主義 내지는 獨立稅主義方式의 지방세체계가 정비되었다³⁾.

1984년에는 農地稅制의 대폭적인 개편을 통해 소득세적인 성격을 명확히 함과 동시에 과세표준과 세율의 정비를 통한 합리화가 단행되었고 이로 인한 농지세의 세액감소를 補填하기 위하여 담배販賣稅를 신설하여 서울특별시와 직할시를 제외한 각 市·郡地域을 납세지로 하여 재정력이 크게 떨어지는 이들 지역의 재정력 확충에 크게 기여하였다. 담배판매세는 지방자치단체의 독립된 稅目이 아니라 전매익금의 일부를 지방에 양여하는 형식을 띤 특수한 稅目이라고 하겠다. 1986년에는 담배판매세의 稅率이 대폭 인상(市는 2%에서 22%로, 郡은 22%에서 55%로)됨으로써 지방재정 조정적인 성격을 분명히 하였고 초과누진구조의 土地過多保有稅를 신설하여 토지정책의 수단으로 삼았다.

3) 1973년 신설된 주민세의 소득할분 제외.

4) 第4期 : 地方稅制 自立期 (1989년 ~ 現在)

1989년부터 서울특별시와 직할시의 區가 자치구로 됨에 따라 免許稅, 財産稅, 土地過多保有稅와 事業所稅가 區稅로 되었다. 馬券稅를 市·郡稅에서 道稅로 조정하였고 담배販賣稅를 담배消費稅로 확대·개편하여 서울특별시와 직할시를 과세권자에 포함시켰다⁴⁾. 한편 1990년에는 토지분의 재산세와 유희토지 및 비업무용토지를 주요대상으로 과세하고 있는 土地過多保有稅를 통폐합하여 전국에 산재한 모든 토지를 소유자 별로 합산한 뒤 누진세율을 적용하는 綜合土地稅制를 도입함으로써 土地保有의 정도에 따른 공평한 응능의 課稅原則을 확립하고 과다한 토지의 보유를 억제하여 지가의 안정과 土地所有의 저변 확대를 기하였다. 그러나 세제 자체가 매우 복잡하게 되어 있을 뿐만 아니라 세율체제상이나 징세행정상 여러 가지 문제점이 제기되어 다시 개편의 대상이 되고 있다⁵⁾.

1992년에는 소방행정의 광역행정체제로의 전환에 맞추어 종전에 市·

-
- 4) 기존의 담배판매세는 재정력이 취약한 郡地域에 집중적으로 稅收가 배분되는 재정조정적 성격을 지녔으나 담배소비세로 개편되는 과정에서 그동안 담배판매세를 배분받지 못하던 특별시, 직할시의 경우에는 상당 수준의 추가세수를 확보하게 되어 재정확충에 크게 기여하였고 市의 경우에도 세수입의 증가가 두드러졌으나 재정력이 크게 떨어지는 郡地域은 기존의 담배판매세 수입 이상의 추가적인 증가가 미미해 오히려 지역간의 재정력 격차는 더욱 벌어지게 되었다.
- 5) 예를 들어 綜合合算과 別途合算, 그리고 分離課稅對象間의 구분으로 重課와 輕課의 대상이 바뀌는 등의 문제가 지적되고 있다. 동 세제의 가장 큰 문제로는 실효세율이 절대적으로 낮으므로 이를 최소한 2~3배로 높여야 하며 별도합산과 종합합산의 구분을 폐지하고 분리과세 대상토지의 축소와 비과세 및 각종 감면의 축소와 아울러 종전의 토지분 재산세와 마찬가지로 각 자치단체에서 단일세율로 과세하고 人別로 종합합산하여 일정 수준 이상이 넘는 토지소유자에 대해서는 누진과세하여 징수된 稅收를 地方讓與金の 재원으로 조성하여 이를 정해진 기준에 따라 배분할 경우 지방간의 형평화와 세제자체의 정합성과 효율성을 도모할 수 있을 것이라는 주장이 설득력이 있는 것으로 판단된다(李性旭, 1993 참조).

〈表 II-2〉 地方稅體系의 變遷 過程

	제 1 기	제 2 기	제 3 기	제 4 기
	1949. 12. 22 (법률 84호)	1961. 12. 8 (법률 827호)	1976. 12. 26 (법률 2945호)	1988. 12. 26 (법률 4028호)
道 稅	國稅附加稅 · 지세부가세 · 영업세부가세 · 광세부가세 獨 立 稅 · 호별세 · 가옥세 · 면세지특별지세 · 임야세 · 어업세 · 차량세 · 부동산취득세 · 입장세	國稅附加稅 · 소득세부가세(新) · 법인세부가세(新) · 영업세부가세 獨 立 稅 · 취득세 · 자동차세(國) · 유흥음식세(國) · 도축세 · 마권세(國) · 면허세	獨 立 稅 · 취득세 · 등록세(國) · 면허세	獨 立 稅(보통세) · 취득세 · 등록세(國) · 면허세 · 마권세(新) 目 的 稅 · 공동시설세(新) ¹⁾ · 지역개발세(新)
市·郡稅	國稅附加稅 · 지세부가세 · 영업세부가세 · 광세부가세 道稅附加稅 · 호별세 · 가옥세 · 면세지특별지세 · 부동산취득세 獨 立 稅 · 차량세 · 특별영업세 · 축건세 · 선세 · 교통세	國稅附加稅 · 소득세(新) · 법인세(新) · 영업세 道稅附加稅 · 취득세 · 자동차세 · 유흥음식세(新) · 도축세 · 면세세 普 通 稅 · 재산세(改) · 농지세(國) 目 的 稅 · 도시계획세(新) · 공동시설세(新)	普 通 稅 · 주민세 · 재산세 · 자동차세 · 농지세 · 도축세 · 마권세 目 的 稅 · 도시계획세 · 공동시설세 · 사업소세(新)	普 通 稅 · 주민세 · 재산세 · 자동차세 · 농지세 · 도축세 · 담배소비세 · 종합토지세(新) 目 的 稅 · 도시계획세 · 공동시설세 ¹⁾ · 사업소세

註：新은 신설, 改는 개편, 國은 국세에서 이양.

1) 1991. 12. 14(법률 4415호) 지방세법 개정으로 시·군세이던 공동시설세를 도세로 전환하고 지역개발세를 신설.

資料：內務部, 『地方稅政年鑑』, 1992.

郡稅이던 共同施設稅를 道稅目的稅로 전환하고 이와 아울러 地域開發稅를 역시 道稅目的稅로 신설하였다. 한편 지방의 특수한 환경에 따른 재원조달의 재량을 제고하기 위해 住民稅, 屠畜稅, 都市計劃稅, 共同施設稅, 그리고 事業所稅에 규정되어 있는 標準稅率의 일정 범위 내에서 彈力的으로 세율을 가감조정할 경우 내무부장관의 사전승인을 얻어야 하던 것을 폐지하여 자치단체의 課稅自主權의 확립에 기여한 것으로 평가된다.

〈表 II-2〉에 제1기부터 현재까지의 地方稅體系의 變遷過程을 요약해 보았다. 우리나라의 지방세제는 해방 이후 形成期와 轉換期를 거쳐 지속적으로 獨立稅主義와 稅源分離主義를 지향해 왔음을 알 수 있다. 이러한 稅源分離의 정착은 각 계층의 독립적인 재정기반 구축의 기초가 되어 왔음은 분명하지만 우리와 같이 稅源이 다양하지 못한 나라의 경우 순수한 分離主義는 地方稅의 課稅基盤을 취약하게 하는 바람직하지 못한 양상도 함께 보여 왔다고 하겠다.

2. 中央政府와 地方政府間의 稅源配分 實態

중앙정부와 지방자치단체간의 稅源配分에 관한 지금까지의 논의는 법률적으로 누구의 책임에 의해 징수되었는가 하는 形式論理에 다분히 치우쳐 있었던 것이 사실이다. 우리나라의 경우 1961년 세제개편시 「地方財政 調整交付金法」을 대체하는 「地方交付稅法」이 제정되어 지방행정의 건전한 발전을 기하기 위해 필요한 재원을 교부할 수 있게 하였는 바, 1966년에 제정된 「國稅附加稅 廢止에 關한 特別措置法」에 의해 國稅附加稅制度가 폐지되면서 이 재원을 지방교부세 財源으로 충당하게 하였음은 前述한 바 있다.

이후 여러 번의 개정을 거쳐 현재 「國稅와 地方稅의 調整 등에 關한 法律」에 의해 지방에 양여하는 금액을 제외한 당해 연도 內國稅 총액의

13.27%를 交付稅의 재원으로 하여 지방자치단체가 일반재원으로 사용하고 있다. 한편 교육기능의 경우 1971년에 제정된 「地方教育財政交付金法」에 의해 지방자치단체가 교육기능을 수행하는 데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 國家가 交付하게 함으로써 내국세의 11.8%를 지방교육비 특별회계에 의무적으로 교부하게 되어 있어 이 두 종류의 재원은 실질적으로 국가의 稅源이라 할 수 없다.

이밖에 「國稅와 地方稅의 調整 등에 關한 法律」에서 국세의 지방양여에 관해서는 ‘土地超過利得稅의 50%, 酒稅의 60%, 그리고 電話稅의 전액’을 지방자치단체에 양여토록 규정하고 아울러 教育稅의 전액을 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 지방자치단체에 양여토록 규정하고 있는바, 이 두 종류의 재원 역시 국가의 실질적 세원으로 보기 어렵다고 하겠다⁶⁾.

〈表 II-3〉에 1970년부터 현재까지의 形式的인 側面과 實質的인 側面에서의 중앙정부와 지방정부간의 稅源配分을 표시하였다. 우선 지방세의 형식적인 배분 추이를 보면 1970년의 8.3%를 바닥으로 해서 꾸준히 증가하기는 하였으나 1985년에 12.2%를 차지하는, 단연 중앙정부 우위의 세원배분체계를 유지해 왔다. 그러나 1980년대 말의 지방자치의 활성화를 계기로 지방세의 비중도 증가하여 1990년부터는 20% 내외를 점하고 있다. 地方交付稅와 地方讓與金(1991년에 신설)을 포함하는 실질적인 배분을 보게 되면 地方交付稅의 交付率에 따라 지방정부의 실질 배분이 변화함을 알 수 있다. 1970년에는 法定交付率이 17.6%였다가 1972년 8월 3일 이른바 8·3조치라 불리는 「經濟의 安定과 成長에

6) 국고보조금까지 실질적인 지방의 세원으로 구분하는 견해(吳然天, 1987; 李啓植, 1990)도 있으나 국고보조금의 존재의의와 목적으로 판단하여 볼 때 이는 편익의 확산효과에 따른 외부효과와 내부화와 가치재의 최소한 공급의 보장을 국가에서 담당하는 것이므로 이를 실질적인 지방의 세원으로 보는 것은 무리라고 본다.

關한 緊急命令」에 의해 法定交付率이 폐지되고 1973년부터 중앙정부의 임의적인 예산정책에 따라 배분되게 되어 交付率이 크게 낮아졌다. 그러나 이에 대하여 지방재정운용의 자율성을 저해하고 지방재정규모의 상대적 위축을 가져오는 등 폐해가 지적되어 1983년부터 지금의 地方交付稅 13.27%와 教育交付金 11.8%로 재조정되었다. 전체적으로 지방정부의 실질적인 稅源의 비중은 1970년의 30.4%에서 1975년에는 23.1%로 비중이 떨어졌다가 이후 꾸준한 증가를 계속하여 1985년에는 28.5%로 회복되었으며 1980년대 말부터는 40%를 훨씬 넘어서 중앙정부와 거의 대등한 비중을 차지하게 되었다.

〈表 II-3〉 中央과 地方政府間의 稅源配分 推移

(單位: 10億원, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992예	1993예
形式的 配分								
국 세	91.7	89.8	88.3	87.8	80.8	79.1	78.9	80.3
지 방 세	8.3	10.2	11.7	12.2	19.2	20.9	21.1	19.7
移轉財政								
지방교부세	12.8	7.6	6.2	7.4	8.3	9.0	8.7	8.8
교육교부금	9.3	5.3	6.6	8.8	14.5	6.3	7.5	7.8
지방양여금	-	-	-	-	-	1.5	2.9	2.9
교육양여금	-	-	-	-	-	4.1	3.9	4.4
實質的 配分								
중 앙	69.6	76.9	75.6	71.5	58.0	58.2	55.9	56.4
지 방	30.4	23.1	24.4	28.5	42.0	41.8	44.1	43.6
總 租 稅	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	(398.1)	(1,549.8)	(6,575.4)	(13,531)	(33,314)	(38,355)	(44,618)	(50,367)

註: 지방양여금과 교육양여금은 1991년 신설.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要 參考資料』, 1985, 1990, 1993.

內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

3. 우리나라의 地方財政調整制度

우리나라의 地方財政調整制度는 크게 地方交付稅, 地方讓與金, 그리고 國庫補助金의 세 종류로 나뉘어진다. 먼저 1970년부터의 地方歳入 구조의 추이를 <表 II-4>에 나타내었다. 地方交付稅가 전체 세입에서 차지하는 비중이 1970년에 30.6%에서 1992년에는 11.4%로 꾸준히 줄어들고 있으며 國庫補助金의 추이도 1970년의 12.8%에서 1992년에는 5.6%로 크게 줄어든 반면 1991년부터 새로이 생긴 地方讓與金의 경우는 1991년 1.9%에서 1992년에는 4.0%로 증가추세에 있음을 알 수 있다. 총세입에서 자체 세입을 뺀 地方移轉財政 규모의 추이를 보면 1970년의 43.4%에서 1992년에 21.0%로 크게 줄어들고 있음을 알 수 있다. 먼저 地方財政調整의 중심이 되는 地方交付稅制度의 變遷過程을 개략적으로 살펴보고 이어서 國庫補助金의 現況을 간략히 소개한 다음 1991년부터 신설된 地方讓與金制度에 대하여 알아보하고자 한다.

<表 II-4> 地方歳入構造의 推移¹⁾

(單位:10億원, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992 ²⁾
地方稅	19.9	28.4	29.5	25.1	27.8	27.0	25.3
稅外收入	36.8	35.8	41.8	51.2	50.5	51.4	53.7
地方交付金	30.6	21.1	15.7	15.7	12.1	11.6	11.4
國庫補助金	12.8	14.7	13.0	13.0	9.4	8.1	5.6
調整交付金	-	-	-	-	0.2	-	-
地方讓與金	-	-	-	-	-	1.9	4.0
自體收入比率	56.6	64.2	71.2	76.2	78.3	78.4	79.0
總 歲 入	100.0 (167.2)	100.0 (558.5)	100.0 (2,604.2)	100.0 (6,594.6)	100.0 (22,914.0)	100.0 (29,742.2)	100.0 (32,784.7)

註: 1) 일반회계와 특별회계(교육비 특별회계 제외)를 합한 결산회계규모.

2) 예산액.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

가. 地方交付稅制度의 變遷過程

地方財政調整制度의 근간을 이루는 地方交付稅制度는 1951년 4월 1일에 제정된 「臨時分與稅法」을 효시로 하여 1952년 9월에 「地方分與稅法」으로 바뀌었고 1958년에는 「地方財政調整交付金法」을 거쳐 1961년 「地方交付稅法」이 제정되어 <表 II-5>에 나타나 있는 것과 같이 여러 차례 개정되어 오늘에 이르고 있다. 빈약한 지방재정을 지원하고 도시와 농촌간의 불균형을 조정할 목적으로 시작된 교부금제도는 중앙정부가 아무런 꼬리표 없이(no string attached) 무조건적으로 지방정부에 재원을 移轉하는 地方政府의 自主財源으로서 그 특성을 규정지을 수 있다⁷⁾.

교부재원의 변천과정을 보면 「臨時分與稅法」에는 당해 연도의 地稅와 營業稅를 교부대상 재원으로 하여 13.39%에서 34.68% 범위 안에서 교부토록 하였다가 「地方分與稅法」으로 바뀌면서 대상재원도 제2종 土地收得稅와 營業稅의 15%로 하였다가 1954년에는 제1종 土地收得稅의 8%, 제2종 土地收得稅의 50%, 그리고 遊興飲食稅의 30%를 교부대상으로 하였다. 이와 같은 지방분여세제도로는 소기의 목적달성이 어렵다는 지적에 따라 1958년에 「地方財政調整 交付金法」이 제정되게 되었다. 이때의 교부재원으로는 순차를 정해 기준재정수요에 기준재정수입이 미치지 못하는 경우를 대비하게 하였다. 제1호 재원으로는 遊興飲食稅, 營業稅, 入場稅, 그리고 電氣가스稅額의 40%, 제2호 재원으로는 제1종 土地收得稅의 8.8%와 제2종 土地收得稅의 50%로 하고 豫備財源으로 제3호 재원을 마련하였다.

5·16을 겪으면서 <表 II-2>에서 볼 수 있었던 것과 같은 지방세제의 많은 변화와 함께 「地方財政調整交付金法」도 「地方交付稅法」으로

7) 우리는 제도적인 측면과 실제의 운영상에 있어서의 문제를 분명히 구별해야 하는데 交付金制度의 문제점을 논의할 때에도 이를 분명히 하여야 한다.

바뀌면서 보통교부세재원으로 營業稅, 入場稅, 電氣가스稅의 40%와 酒稅 중 탁·약주분의 85%로 하였다가 1963년에 「地方教育交付稅法」의 제정으로 지방교부세의 일부 재원이 지방교육교부세의 재원으로 흡수되게 되었다. 1968년에는 國稅附加稅制度의 廢止에 따른 지방재원의 補塡을 위해 營業稅, 電氣가스稅, 탁·약주분을 제외한 酒稅의 70%를 보통교부세의 재원으로 하게 되었다.

〈表 II -5〉 地方交付稅制度의 變遷 過程

시 기	법 령	재 원	비 고
1951	임시분여세법	보통:지세, 영업세의 13.39%~ 34.68% 특별:보통의 26%	
1952 ~58	지방분여세법	보통:1종 토지소득세의 9%, 2종 토지 소득세의 50%, 유흥음식세의 30% 특별:보통의 40%	
1959 ~61	지방재정조정 교부금법	보통:영업세, 유흥음식세, 전기가스세 의 40%, 1종 토지소득세의 8.8%, 2종 토지소득세의 50% 특별:보통의 30%	
1962 ~66	지방교부세법	보통:영업세, 입장세, 전기가스세의 40%, 주세 중 탁·약주분의 85% 특별:보통의 10%	교육교부세를 분리 하여 입장세의 40%, 주세 중 탁· 약주분의 42%
1967 ~68	국세부가세 폐 지에 관한 특별조치법	보통:영업세, 전기가스세, 주세의 70% 특별:보통의 10%	
1969 ~72	지방교부세법	내국세총액의 17.6% 보통: 16% 특별: 1.6%	결산 후 내국세의 차액을 정산하여 재 교부
1973 ~82	경제의 안정과 성장에 관한 긴 급명령	법정교부율을 폐지하고 국가예산에서 정하는 바에 따름	
1983 ~현재	지방교부세법	법정교부율 재확정 내국세 총액의 13.27%	

資料 : 許宣, 1985, pp. 143~144.

〈表 II -6〉 年度別 地方交付稅 配分比率

(單位:億원, %)

	내국세 (A)	국세 (B)	지방세입규모 (일반회계) (C)	지 방 교부금 (D)	D/A	D/B	D/C	배분방식
1970	2,838	3,347	1,223	503	17.7	15.0	41.1	법정배분을
1971	3,555	4,077	1,332	652	18.3	16.0	49.0	17.6% 적용
1972	3,743	4,334	1,796	673	18.0	15.5	37.5	교부
1973	4,391	5,215	2,151	719	16.4	13.8	33.4	중앙정부
1974	7,180	8,447	2,489	814	11.3	9.6	32.7	예산에 의한
1975	10,123	12,555	3,449	1,177	11.6	9.4	34.1	재량적 배분
1976	13,705	19,147	5,170	1,514	11.0	7.9	27.0	
1977	16,752	24,027	6,608	1,834	10.9	7.6	27.8	
1978	22,525	33,723	9,601	2,469	11.0	7.3	25.7	
1979	30,370	44,017	12,617	3,313	10.9	7.5	26.3	
1980	36,758	52,977	19,076	4,100	11.2	7.7	21.5	
1981	45,958	65,779	23,397	5,200	11.3	9.2	23.6	
1982	52,507	76,364	29,640	7,009	13.3	9.2	23.6	
1983	61,884	92,207	40,147	8,588	13.9	9.3	21.4	법정배분을
1984	66,974	96,938	47,595	10,200	15.2	10.5	21.4	13.27%
1985	74,969	110,474	49,531	10,061	13.4	8.5	20.3	적용 교부
1986	84,640	126,223	55,548	12,959	15.3	10.3	23.3	
1987	100,120	154,394	75,717	16,097	16.1	10.4	21.3	
1988	125,402	185,371	99,331	17,208	13.7	9.3	17.5	
1989	152,084	212,326	133,377	20,613	13.6	9.7	15.5	
1990	191,302	268,475	193,850	27,647	14.5	10.3	14.3	
1991	240,891	303,198	242,440	34,524	14.3	11.4	14.2	
1992	288,626	323,624	208,002	37,474	13.0	11.6	18.0	

註 : 1991년 이전은 일반회계 歲入 決算 總계 기준, 1992년은 일반회계 歲入 豫算 總계 기준임.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

韓國開發研究院, 『韓國財政 40年史』, 1991.

金, 그리고 交付金으로 구분된다.

먼저 「地方財政法」 제18조 제1항에 따르면 ‘地方自治團體 또는 그機關이 法令에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무의 처리를 위하여 국가에서 부담하지 않으면 안될 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다’고 負擔金을 규정하고 있는데 대상사업으로는 災害復舊事業과 토목 등 建設事業을 대표적으로 들 수 있다.

狹義의 補助金은 「地方財政法」 제20조 제1항에 ‘국가는 시책상 필요하다고 인정될 때 또는 지방자치단체의 재정 사정상 특별히 필요하다고 인정될 때에는 예산이 정하는 범위 안에서 지방자치단체에 補助金을 교부할 수 있다’고 규정되어 있는 대로 장려적인 성격과 재정보조적인 성격으로 대별해 볼 수 있다.

마지막으로 交付金은 「地方財政法」 제18조 제2항의 규정에 따라 國民投票, 大統領 또는 國會議員의 選舉, 外國人 登錄, 그리고 徵兵事務 등 국가가 스스로 해야 할 사무를 국민의 편리, 경비의 효율성 등의 이유로 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 소요되는 경비의 전부를 交付하는 것이나 현실적으로 그렇지 못한 경우도 있다.

〈表 II-7〉에는 1980년부터의 國庫補助金規模의 推移를 나타내었다. 이어서 〈表 II-8〉에는 국고보조사업의 1993년 회계별, 부처소관별 지방비 부담액과 보조금의 규모와 비중을 정리하여 보았다. 〈表 II-7〉에 따르면 1980년부터 國庫補助金은 지난 14년 동안 거의 7배 가까이 증가하였으며 특히 1980년대 말에 급격히 증가하여 매년 30% 이상 증가하여 1989년에는 58.6%의 신장세를 보이다가 1991년 地方讓與金の 신설을 계기로 약간의 감소추세를 보이다가 다시 올해에는 8.1%의 증가를 보이고 있다. 이 기간 중 가장 눈에 띄는 변화로는 國庫補助金에 있어서의 特別會計의 비중이 1989년부터 급격히 증가하였다는 점이다. 1980년에 원호사업 특별회계에 대한 보조가 폐지된 후 양곡관리 특별회계

1968년 7월 15일의 「地方交付稅法」 개정은 지방교부세의 재원을 營業稅, 電氣가스稅, 그리고 탁·약주분을 제외한 酒稅收入의 일정비율로 하던 것을 모든 內國稅 稅目을 포함한 총내국세액의 16%와 1.6%로 보통교부세와 특별교부세를 각각 정했다는 점에서 획기적이라 하겠다. 그러나 이 조치는 불과 4년만에 이른바 「8·3 措置」라 불리는 「經濟安定과 成長에 關한 緊急命令」에 의해 중단되게 되고 매년 국가예산에서 정하는 바에 따르게 되었다. 이 조치 이후 地方交付稅의 交付率은 급격히 감소하여 11% 수준으로 낮아지게 되었다.

1982년 4월 3일 「8·3 措置」의 폐지로 인한 「地方交付稅法」의 개정으로 교부세의 재원은 당해 연도의 내국세의 13.27%와 결산차액에 의한 翌年度의 정산액으로 고정되어 오늘에 이르고 있다. 이 13.27%라는 배분비율은 1969년부터 「8·3 措置」 이전의 17.6%보다는 낮은 수준이나 「8·3 措置」 이후의 11% 정도보다는 높은 수준으로 중앙과 지방정부간의 기능배분과 지방의 재원조달능력과 재원수요의 추계에 바탕한 특별한 配分算式이나 回歸方程式의 산물이 아니라 政治的 妥協의 산물이라는 지적을 받고 있다. <表 II-6>에는 내국세 총액의 일정비율을 지방교부세의 財源으로 삼기 시작한 1970년부터의 연도별 규모 및 비중 추이가 나타나 있다.

나. 國庫補助金制度의 現況

國庫補助金이란 국가가 지방자치단체에 지급하는 경비 중에서 補助金, 負擔金, 交付金 등 反對給付를 바라지 않는 급부금이다. 국고보조금은 자체 재원이나 지방교부세 등의 일반재원과 달리 끈이 달린 特定財源으로 특정한 사업의 실시를 의무 지우는 경우 그 해당 사업의 집행에 소요되는 경비에만 사용토록 한정하고 있다. 우리나라의 國庫補助金은 그 법령상의 근거 내지 경비부담 구분에 따라서 負擔金, 狹義의 補助

〈表 II -7〉 地方自治團體에 대한 補助金 推移(1980~1993)

(單位:百萬元, %)

	일 반 회 계	특 별 회 계	합 계
1980	306,854	2,775	309,629
1981	343,590 (12.0)	778 (-72.0)	344,368 (11.2)
1982	380,657 (10.8)	685 (-12.0)	381,342 (10.7)
1983	408,081 (7.2)	661 (-3.5)	408,742 (7.2)
1984	456,262 (11.8)	677 (2.4)	456,939 (11.8)
1985	530,417 (16.3)	714 (5.5)	531,131 (16.2)
1986	595,199 (12.2)	812 (13.7)	596,011 (12.2)
1987	809,029 (35.9)	908 (11.8)	809,937 (35.5)
1988	1,072,464 (32.6)	1,045 (15.1)	1,073,509 (32.5)
1989	1,352,222 (26.1)	347,740 (332.7)	1,699,962 (58.4)
1990	1,656,301 (22.5)	393,987 (13.3)	2,050,288 (20.6)
1991	1,848,315 (11.6)	181,869 (-53.8)	2,030,184 (-1.0)
1992	1,499,214 (-18.9)	405,884 (123.2)	1,905,098 (-6.2)
1993	1,460,386 (-2.6)	598,956 (47.6)	2,059,342 (8.1)

註: ()안은 증가율임.

資料: 經濟企劃院 內務·法司豫算擔當官室, 『1993 地方自治團體 補助金事業 現況』, 1993. 4.

에 대한 보조만이 존재하다가 1989년부터는 도로사업 특별회계, 1991년부터는 도시철도사업 특별회계, 1992년부터는 농어촌구조개선 특별회계, 그리고 1993년부터는 신설된 자동차교통관리개선 특별회계에도 보조를 시작한 것이 특징적이라 하겠다.

〈表 II -8〉에서 볼 수 있듯이 國庫補助率은 부처의 사업에 따라 적게는 노동부의 21.2%에서 많게는 외무부, 건설부, 공보처, 병무청의 경우 처럼 사업비 전액을 補助하는 등 다양함을 알 수 있다. 전체적으로

〈表 II-8〉會計別, 所管別 國庫 補助金의 地方費 負擔現況 (1993年 豫算)

(單位:百萬元, %)

	사업비 계	보조금	지방비	용자금 기타 ¹⁾
I. 일반 회 계	2,396,797	1,460,386(60.9)	635,049(26.5)	301,362(12.6)
1. 외 무 부	1,103	1,103(100.0)	-	-
2. 내 무 부	89,592	66,319(74.0)	23,273(26.0)	-
3. 교 육 부	46,222	43,280(93.6)	2,942(6.4)	-
4. 문 화 부	63,361	31,503(49.7)	31,658(50.0)	200(0.3)
5. 체육청소년부 ²⁾	96,945	25,505(26.3)	62,084(64.0)	9,356(9.7)
6. 농림수산부	480,097	184,240(38.4)	111,668(23.3)	184,189(38.4)
7. 동력자원부 ²⁾	64,417	33,868(52.6)	8,553(13.3)	21,996(34.1)
8. 건 설 부	140,872	140,806(100.0)	66(0.0004)	-
9. 보 건 사 회 부	1,016,028	715,402(70.4)	275,880(27.2)	24,747(2.4)
10. 노 동 부	20,422	4,325(21.2)	16,097(78.8)	-
11. 교 통 부	14,738	8,022(54.4)	6,716(45.6)	-
12. 환 경 처	40,827	24,069(59.0)	13,147(32.2)	3,611(8.8)
13. 공 보 처	90	90(100.0)	-	-
14. 병 무 청	59,536	59,536(100.0)	-	-
15. 농 진 청	41,710	15,299(36.7)	14,911(35.7)	11,500(27.6)
16. 산 립 청	164,401	74,269(45.2)	54,589(33.2)	35,542(21.6)
17. 수 산 청	56,436	32,749(58.0)	13,466(23.9)	10,221(18.1)
II. 특 별 회 계	1,945,300	598,956(30.8)	450,508(23.2)	895,836(46.1)
1. 도 로 사 업	215	215(100.0)	-	-
2. 도 시 철 도	1,115,600	130,000(11.7)	270,400(24.2)	715,200(64.1)
3. 농어촌구조개선	797,364	457,620(57.4)	159,108(20.0)	180,636(22.7)
4. 자동차교통관리	30,000	9,000(30.0)	21,000(70.0)	-
5. 양 곡 관 리	2,121	2,121(100.0)	-	-
합 계	4,342,097	2,050,342(47.2)	1,085,557(25.0)	1,197,198(27.6)

註: () 안은 구성비임.

1) 지금까지 용자금 및 기타 항목이 지방비 부담으로 포함되거나 국고보조부
분으로 포함되어 두 항목의 비중이 대별되었으나 이 항목은 간접지원과
같은 민간의 자부담이나 기금 등에서의 용자액에 해당하므로 분리하여 보
아야 할 것임.

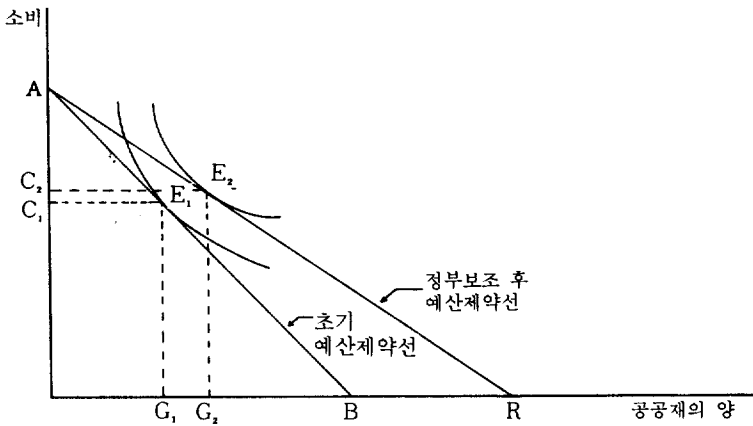
2) 체육청소년부와 동력자원부는 1993년 정부조직 개편으로 각각 문화부와
상공부에 흡수 통합되었음.

資料: 經濟企劃院 內務·法司豫算擔當官室, 『1993 地方自治團體 補助金事業 現
況』, 1993. 4.

一般會計의 경우 國庫補助率이 1993년 예산의 경우 60.9%이며 지방비의 부담률은 26.5%인 반면 도시철도사업을 위시한 特別會計의 경우는 國庫補助率이 30.8%에 불과하고 지방비 부담도 23.2%인 데 비해 용자금 등의 비율이 46.1%나 되는 것으로 나타나 있다. 전체적으로는 國庫補助 47.2%, 地方費負擔 25.0%, 그리고 融資金 및 其他가 27.6%를 구성하고 있다.

國庫補助는 支出形態別로 定額補助와 定率補助로 크게 나뉘어 지고 이에 따른 보조의 효과도 차이가 나는데 1993년부터 1997년까지의 「新經濟5個年計劃」에 따르면 지금까지의 定率支援方式이 지방자치단체 등 사업추진기관의 총사업비 증대에 따른 보조규모가 자동적으로 늘어나게 하는 폐단을 없애기 위해 1993년 중 예산집행 관련제도 개선의 일환으로 定額支援方式으로 전환할 방침이다. 定率支援方式과 定額支援方式의 경제적 효과를 그림으로 분석한 것이 [圖 II-2], [圖 II-3], [圖 II-4]에 나타나 있다.

[圖 II-2] 定率支援方式(matching grant)의 分析



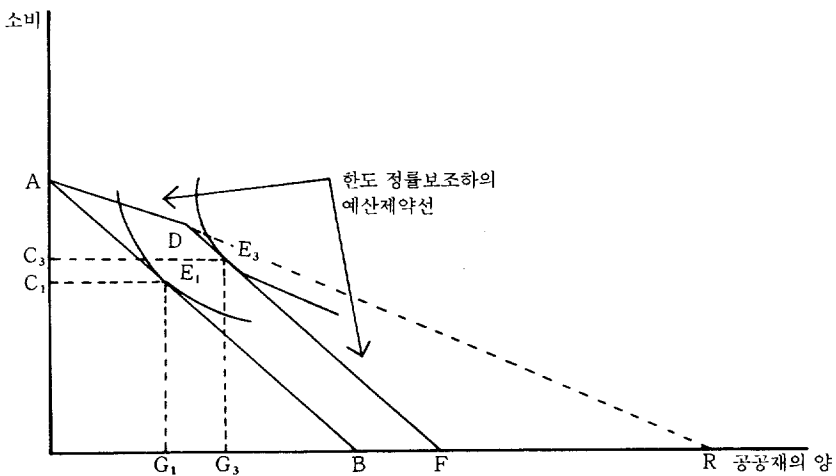
특정 지방정부의 특정 사업을 위해 중앙정부가 1원을 지원할 때 지방정부도 1원을 지출해야 하는 경우를 살펴보자. 예컨대 醫療保護를 위해서 지방정부 A가 1원을 지출할 때마다 중앙정부도 1원을 보조해야 하는 방식이다. [圖 II-2]의 橫軸은 地方政府의 醫療保護事業量(단위: 원) G이며 縱軸은 地方住民의 總消費를 나타내고 있다. 설명의 단순화를 위해 G와 C의 단위를 1원으로 하고 저축이 없다고 가정하면 C는 세후소득이 되며 이 지방정부의 예산제약은 C와 G간의 직선으로 기울기의 절대값도 1이 된다. 이는 지역주민의 1원으로 公共財 한 단위를 얻을 수 있다는 것이며 [圖 II-2]에서 예산 제약은 직선 AB로 표시된다. 이 지역의 G와 C에 대한 선호는 무차별 곡선으로 표시된다고 할 때 예산 제약하에서 효용을 극대화하는 점은 E_1 이며 공공재 소비는 G_1 , 지역의 세후 소득은 C_1 으로 나타난다.

여기에 중앙정부가 지방정부의 1원 지출마다 1원을 보조하는 定率支援制度를 상정해 보자. 지역주민이 1원의 소득을 포기하면 이제는 2원 어치의 公共財를 얻게 되었다. 1원은 지역의 돈이며 나머지 1원은 중앙으로부터의 지원이다. 따라서 이제 지방정부 A의 예산제약선의 기울기 절대값은 2분의 1이 되었다. 결과적으로 定率補助는 公共財의 가격을 반으로 낮출 것이며 [圖 II-2]에서는 AR로 표시된다. 새로운 균형점 E_2 에서 公共財는 G_2 , 사적소비는 C_2 만큼으로 증대되었다. G만 증가한 것이 아니라 C도 증가하였음에 주의해야 한다. 지방정부 A는 보조금의 일부는 公共財를 증대시키는 데 사용하였지만 또한 일부는 조세부담을 줄이는 데 사용한 것이다. 물론 무차별곡선을 어떻게 그리느냐에 따라 $C_2 = C_1$ 이나 더 나아가 $C_2 < C_1$ 의 경우도 가능은 하나 그럼에도 불구하고 공공소비를 증대시키기 위한 補助金의 일부가 G를 늘리는 것이 아니고 조세부담을 줄이는 방향으로 쓰일 가능성이 매우 높다. 극단적으로는 무차별곡선이 $C_1 = C_2$, 즉 모든 보조금을 세금경감에 사용하는 경우도 이론적으로는 가능하다. 따라서 이론만으로는 政府補助가 지역 A의 공공지출에 어떻게 영향을 미칠지 모르며 이는 價格變化에 따른 需要의

敏感度에 달려 있는 것이다. 定率補助는 외부경제의 존재를 시정하기 위한 제도로써 근본적인 문제는 중앙정부가 外部效果의 실제 크기를 측정할 수 있어야 한다는 데 있다.

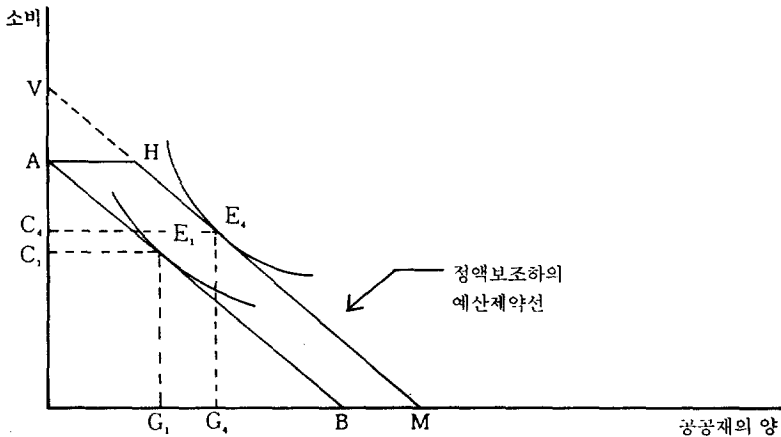
定率補助下에서 중앙정부의 보조의 효과는 전적으로 地方政府의 行態에 달려있다. 지방정부 A의 공공재소비가 의료보호사업에 의해 크게 자극되는 경우 중앙정부의 보조는 매우 커지게 된다. 따라서 중앙정부는 補助의 限度를 정하려고 하는 경우가 있는데 이때는 [圖 II-3]과 같은 분석이 가능하다. 보조 전의 예산선이 AB, 그리고 균형점이 E₁인 것은 定率補助와 동일하다. 限度定率補助下에서의 새로운 예산선은 ADF의 꺾인 선이 된다. AD부분의 기울기는 -2분의 1로 1:1의 定率補助를 반영하나 D점 이후로는 중앙정부가 더이상 보조하지 않으므로 지방정부 A의 정부지출 한 단위당 기회비용은 다시 1원이 되어 이는 DF부분이 된다. 새로운 균형은 E₃로 G의 소비는 늘어나지만 定率補助

[圖 II-3] 限度 定率補助(closed-ended matching grant)의 分析



의 경우보다는 작은 수준이다. 그러나 반드시 짚고 넘어가야 하는 점은 限度定率補助가 의미가 없는 경우도 있다는 것이다. 지역 A의 G수요가 한도보다 작을 경우 한도는 아무런 역할도 못하게 되는데 이는 [圖 II-3]의 AD에 무차별곡선이 접하는 경우로 DR상의 점들이 가능하지 않다는 것이 무의미하다는 것이다.

[圖 II-4] 定額補助(nonmatching grant)의 分析



定額補助方式은 중앙정부가 정해진 규모의 돈을 특정 公共財에 쓰도록 지정하는 형식이다. [圖 II-4]에서 定額補助의 규모는 G의 AH단위로 나타난다. 따라서 모든 수준의 지역 A소득에서 지역 A는 AH만큼의 公共財를 더 소비할 수 있게 되었다. 따라서 새로운 예산선은 초기의 AB에다 수평으로 AH만큼을 더한 AHM의 꺾인 선이 된다. 지역 A소득에서 지역 A는 AH만큼의 公共財를 더 소비할 수 있게 되었다. 따라서 새로운 예산선은 초기의 AB에다 수평으로 AH만큼을 더한 AHM의 꺾인 선이 된다. 지역 A는 E4점에서 효용을 극대화시키며 公共財消費가 G1에서 G4로 증가되기는 하나 이 차이는 보조금의 규모

AH보다 작음을 알 수 있다. 지역 A는 보조금의 전부를 G에 지출했지만 동시에 자신의 G에 대한 지출을 줄이는 전략을 사용하였다. 만약 중앙정부의 기대가 AH만큼 공공재지출이 늘어나는 것이라면 지역 A의 대응은 실망적일 수밖에 없는 것이며 이것이 실제의 정확한 묘사인 것이다⁸⁾. 따라서 새 정부의 定率補助에서 定額補助로의 轉換方針에 따른 효과는 이에 대응하는 지방정부의 반응에 달려 있으며 보조형태의 전환만으로는 國庫補助金の 效果를 增進시키는 데 限界가 있는 것이다. 더욱이 국고보조금의 경제적인 의의가 외부효과와 내부화에 있고 가치재의 전국적 표준서비스의 공급에 있다는 점에 비추어 이의 전환은 큰 실익이 없을 것으로 판단된다.

다. 地方讓與金制度의 特性

1991년에 도입된 地方讓與金制度는 國稅로 징수한 일부 稅目的 전부 또는 일부를 稅源의 지역적인 편재를 시정할 수 있는 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 특정사업에 충당토록 하는 제도이다. 이는 1966년의 「國稅附加稅 廢止에 關한 特別措置法」으로 인한 國稅附加稅의 폐지와 1976년 세제개혁으로 인한 市·郡稅의 道稅附加稅의 폐지로 인해 형식적으로는 모든 本稅附加稅制度가 우리나라의 세제에서 자취를 감춘 현 시점에서 중앙정부와 지방정부간의 稅源을 공동으로 이용할 수 있는 새로운 제도라는 점에서 그 도입의 의의가 무척 큰 것이다⁹⁾. 地方讓與金制度는 종래의 地方交付稅와 國庫補助金과 함께 地方財政調

8) 보다 자세한 논의는 Rosen(1992) 참조.

9) 물론 1973년에 신설된 주민세의 경우 인두세 성격의 균등할 이외에 개인의 소득세, 법인의 법인세, 그리고 농지세액에 부가하여 부담케 하는 소득할은 本稅附加稅의 한 형태라고 볼 수 있다.

整制度의 하나로서 뿐만 아니라 國稅와 地方稅源의 調整과도 연계되어 있는 새로운 제도인 것이다.

地方讓與金制度는 地方財政의 擴充을 도모하며 稅源의 地域的 偏在을 함께 고려한다는 점에서 기존의 地方交付稅나 國庫補助金制度和 맥을 같이 하는 地方財政調整制度의 한 유형이라고 할 수 있으며 지방자치단체의 一般財源이 아니라는 점에서 지방교부세와 다르고 特定事業에 充당하기는 하지만 지방비의 의무부담 등의 제약이 없는 집행에 있어서의 自主財源이라는 점에서 국고보조금과도 다른 중간적인 성격이라고 할 수 있다. 1991년 도입 당시의 양여대상 세목과 비율은 土地超過利得稅의 50%, 酒稅의 15%, 그리고 電話稅의 100%로 하였다가 1992년부터는 酒稅의 양여비율을 60%로 높여 배분하고 있다.

현행 「地方讓與金法」 제4조에 따르면 讓與금이 사용되는 대상사업을 다음과 같이 명시하고 있다. 첫째, 「道路法」에 의한 도로 중 直轄市道, 地方道, 市道, 郡道와 「農漁村道路整備法」에 의한 농어촌도로의 개설, 확장 및 포장사업 둘째, 「農漁村發展特別措置法」에 의한 정주생활권 개발사업과 「奧地開發促進法」에 의한 오지개발사업 셋째, 「水質環境保全法」, 「下水道法」 등 수질오염방지관계법에 의한 수질오염방지사업 넷째, 「靑少年育成法」 등 청소년육성관계법에 의한 청소년의 건전육성을 위한 사업 등 대상사업별 배분기준이 이례적으로 법에 명시되어 있는 것이 특징인바, 도로정비사업에 양여금재원의 70.5%, 농어촌지역개발사업에 11.5%, 수질오염방지사업에 17%, 그리고 청소년육성사업에 1%를 각각 배분토록 하고 있다. 그리고 각 사업을 위하여 배분된 금액의 單位事業別 配分比率은 大統領令으로 정하고 있는데 이를 1993년 예산으로 나타낸 것이 <表 II-9>이다.

〈表 II -9〉 對象事業別 配分比率 및 讓與金 (1993)

(單位：億圓)

事業別	配分比率 (법, 시행령에 명시)	讓與金
道路整備事業	총액의 705 / 1,000	10,367
· 直轄市道	(18%)	1,866
· 地方道	(20%)	2,073
· 市の 國道	(15%)	1,555
· 市の 市道	(4%)	415
· 郡道	(34%)	3,525
· 農漁村道	(9%)	933
農漁村地域開發事業	총액의 115 / 1,000	1,691
· 定住圈事業	(66%)	1,116
· 奧地開發	(34%)	575
水質汚染防止事業	총액의 170 / 1,000	2,500
· 下水終末處理場	(72%)	1,800
· 下水道管整備	(11%)	275
· 糞尿處理施設	(10%)	250
· 汚染河川淨化	(7%)	175
青少年育成事業	총액의 10 / 1,000	147
총 계		14,704.7

資料：內務部, 『地方交付稅·地方讓與金關聯 法令集』, 1993.
 經濟企劃院, 『1993年度 豫算概要』, 1993.

Ⅲ. 우리나라 政府階層間 財政關係의 實態分析

本章에서는 이제까지의 우리나라 지방세제 및 지방재정조정제도에 대한 현황 파악을 바탕으로 우리나라의 中央政府와 地方政府 階層間 財政關係에 대한 실태분석을 시도하고자 한다. 먼저 第1節에서는 지역별 1인당 소득과 지방재정변수의 지역적 분포를 살펴보고 이를 集中度와 逆進度 分析을 통해 정리하고자 한다. 이어서 第2節에서는 현행 지방재정조정제도의 형평화 효과를 비교분석하고 第3節에서는 보다 근본적인 문제인 地方財政自立度에 대해 상세하게 분석하고자 한다.

1. 地方財政의 集中度와 逆進度

가. 地域的 集中度 分析

먼저 <表 Ⅲ-1>에는 1990년의 地域別 1人當 所得 및 地方財政 變數의 分布가 정리되어 있고 이들이 地域的으로 얼마나 集中되어 있는가를 알아보기 위해 <表 Ⅲ-2>에 1970년부터 1990년까지의 自體收入과 依存收入에 대한 地域的 集中度를 나타내었다¹⁾.

1) 地域的 集中度(fiscal concentration index)는 지역을 1인당 지역총생산(gross regional product)의 크기에 따라 낮은 지역에서 높은 지역으로 배열하였을 때 累積人口比率에 대한 累積財政變數의 比率로 표시할 수 있다. 따라서 지방세와 같은 財政負擔은 집중도가 높을수록, 그리고 반대로 지방교부세와 같은 財政受益의 경우는 집중도가 낮을수록 바람직하다는 판단이 가능하게 된다. 이에 대한 자세한 논의는 李啓植(1988), pp. 144~147 참조.

〈表 Ⅲ-2〉에 따르면 自體收入의 集中度는 1970년의 0.2835에서 1990년에는 0.0457로 급격하게 감소하고 있음을 알 수 있다. 특히 地方稅收入의 경우 1970년의 0.4058에서 1990년에는 0.0570으로 그 감소하는 정도가 매우 크게 나타난다. 반면에 稅外收入은 불규칙한 변화의 추세를 보이고 있다. 이는 自體收入이 財政의 負擔側面이라는 점에서 그 累進性이 감소하고 있음을 의미하는 것이다. 1990년의 지역별 GRP (Gross Regional Product: 이하 GRP라 함)의 지니계수가 0.0852임에 비추어 볼 때 自體收入의 累進度는 상대적으로 낮은 것으로 판단할 수 있다.

반면 依存收入의 경우 地方交付稅와 國庫補助金の 경우 모두 0보다 작아 어느 정도의 水平的 衡平化에 기여하고 있음을 나타내고 있다. 依存收入의 경우는 財政受益을 나타내므로 이의 集中度의 의미는 값이 작을수록 바람직한 것으로 판단할 수 있다. 그러나 1970년부터 꾸준히 감소하여 온 地方交付稅와 國庫補助金の 集中度가 1990년에는 크게 상승하여 1970년 수준으로 복귀하고 있음을 알 수 있다.

이에 대한 해석은 두 가지가 가능할 것으로 생각된다. 첫째는 1인당 GRP자료의 信賴性의 문제로 1990년 자료는 통계청에서 1993년에 발표한 『道內總生産 推計結果』를 이용하였으나 이전의 자료는 내무부의 『住民所得年報』를 사용하였으므로 一貫性의 문제가 있을 뿐만 아니라 『住民所得年報』의 GRP자료는 信賴性에 문제가 있는 것으로 알려져 있다. 둘째는 실제로 그 동안의 均衡開發 노력의 결과로 地域的인 集中度가 크게 緩和되었을 가능성이 있는 것으로 판단된다. 1980年代 末부터 본격적으로 추진되기 시작한 地方化, 分權化의 영향으로 다소간 경제적 집중의 정도가 완화됨에 따라 지방세와 세외수입으로 구성되는 自體收入의 集中度가 감소하고 地方交付稅와 國庫補助金の 逆으로의(마이너스) 集中度 역시 줄어든 것으로 해석할 수 있을 것이다.

〈表 Ⅲ-1〉地域別 1人當 所得 및 財政分布(1990)

(單位:千圓,%)

	1人當 GRP	自 體 收 入			依 存 收 入		
		地 方 稅	稅 外 收 入	計	地 方 交 付 稅	國 庫 補 助 金	計
서 울	4,103(101.7)	199.59(134.1)	218.18(100.3)	417.77(114.1)	1.43(2.2)	17.00(34.1)	18.43(16.1)
부 산	3,596(89.1)	146.00(98.1)	151.68(69.7)	297.67(81.3)	2.86(4.4)	26.56(53.3)	29.41(25.7)
대 구	3,183(78.9)	148.69(99.9)	182.53(83.9)	331.22(90.4)	5.93(9.2)	28.23(56.6)	34.16(29.9)
인 천	4,830(119.7)	175.54(118.0)	217.15(83.9)	392.68(107.2)	3.98(6.2)	24.33(48.8)	28.31(24.8)
경 기	4,476(110.9)	164.13(110.3)	230.65(106.0)	394.77(107.8)	41.20(63.9)	40.32(80.9)	81.52(71.3)
강 원	3,379(83.7)	116.27(78.1)	229.85(105.7)	346.12(94.5)	245.78(381.1)	136.56(274.0)	382.34(334.4)
충 북	3,797(94.1)	109.73(73.7)	215.15(98.9)	324.88(88.7)	176.73(274.0)	109.51(219.7)	286.24(250.4)
충 남	3,409(84.5)	111.05(74.6)	244.35(112.3)	355.40(84.9)	98.49(152.7)	74.19(148.9)	172.69(151.0)
전 북	3,058(75.8)	96.37(64.8)	172.73(79.4)	269.11(73.5)	143.77(222.9)	85.57(171.7)	229.33(200.6)
전 남	3,660(90.7)	95.64(64.3)	215.40(99.0)	311.04(84.9)	126.46(196.1)	77.43(155.3)	203.89(178.3)
경 북	4,369(108.3)	112.21(75.4)	178.13(81.9)	290.33(79.3)	150.86(233.9)	73.95(148.4)	224.84(196.7)
경 남	5,358(132.8)	139.40(93.7)	324.37(149.1)	463.77(126.6)	79.66(123.5)	61.96(124.3)	141.62(123.9)
제 주	3,274(81.1)	132.42(89.0)	144.30(66.3)	276.72(75.5)	157.27(243.9)	64.55(129.5)	221.82(194.0)
전 국	4,036(100.0)	148.79(100.0)	217.50(100.0)	366.29(100.0)	64.49(100.0)	49.84(100.0)	114.34(100.0)
집중지수	0.0852	0.0570	0.0587	0.0457	-0.1534	-0.1162	-0.1380
KP지수		0.9701	0.9322	0.9586	0.7931	0.8196	0.8039

註: 1. 一般會計 및 特別會計 基準임.

2. () 안은 全國平均 對比임.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1991.

統計廳, 『道內 總生產 推計 結果』, 1993.

〈表 Ⅲ-2〉 地方財政의 地域的 集中度

	1970	1975	1980	1985	1990
自體收入	0.2835	0.2641	0.1216	0.0931	0.0457
地方稅	0.4058	0.3213	0.2130	0.2168	0.0570
稅外收入	0.1065	0.1443	-0.0179	-0.0733	0.0187
依存收入	-0.1535	-0.2024	-0.2445	-0.3525	-0.1380
地方交付稅	-0.1275	-0.2409	-0.2679	-0.3815	-0.1534
國庫補助金	-0.1883	-0.1748	-0.2300	-0.3250	-0.1162

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

——, 『住民所得年報』, 각 연도.

統計廳, 『道內 總生産 推計 結果』, 1993.

나. 地域的 逆進度分析

〈表 Ⅲ-3〉에 1970년부터 1990년까지의 地方財政變數에 대한 地域的 分布를 나타내는 KP지수가 나타나 있다²⁾. 地方稅의 경우 1970년에 1.3968에서 1990년의 0.9701로 꾸준히 감소하여 왔으며 1985년까지는 KP지수가 1보다 커서 지역적 분포가 累進的³⁾이었으나(累進度는 점

2) 地方財政 變數의 逆進度를 나타내는 Khetan-Poddar지수는 재정집중도를 나타내는 곡선과 1인당 GRP의 지니계수를 나타내는 Lorenz곡선의 상대적인 위치로 표시된다. 즉 $KP = \frac{1-g}{1-f}$ 로 나타낼 수 있으며 이때 f는 집중도, g는 1인당 GRP의 지니계수를 의미한다. 財政變數의 集中度를 나타내는 곡선이 Lorenz 곡선보다 아래에 위치하면(KP>1) 累進的, 반대로 위에 위치하면(KP<1) 逆進的인 것으로 판단한다. 1990년의 1인당 GRP의 지니계수와 의존수입의 경우 집중도의 계산과정을 〈附表 1〉과 〈附表 2〉에 정리하였다. KP지수에 대한 자세한 논의는 역시 李啓植(1988), pp. 144~147 참조.

3) 사실 逆進度나 累進度의 개념은 본래 稅負擔의 歸着을 논의할 때 소득계층에 따라 일정하게 부담이 이루어지면 이를 比例的이라 하고, 부담이 비례 이상이면 累進的, 그리고 비례 이하이면 逆進的이라고 하는바, 이를 지방재정변수에 그대로 적용하는 것이 적절하지 못하다는 지적도 있으나 더 나은 개념이 없으므로 그대로 사용키로 한다.

차 줄어들었지만) 1990년에는 逆進的으로 바뀌어 바람직하지 못한 추세를 나타내고 있다. 稅外收入의 경우는 지역적 분포가 매우 불규칙하게 바뀌어 왔으나 모든 연도에 逆進的으로 나타나 財政負擔의 측면에서 문제가 있음을 나타내고 있다.

〈表 Ⅲ-3〉 地方財政의 逆進度指數

	1970	1975	1980	1985	1990
自體收入	1.1584	1.1417	1.0064	1.0056	0.9586
地方稅	1.3968	1.2379	1.1233	1.1644	0.9701
稅外收入	0.9289	0.9818	0.8685	0.8497	0.9322
依存收入	0.7195	0.6987	0.7103	0.6743	0.8039
地方交付稅	0.7361	0.6771	0.6972	0.6601	0.7931
國庫補助金	0.6984	0.7151	0.7187	0.6883	0.8196

資料：內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

——, 『住民所得年報』, 각 연도.

統計廳, 『道內 總生産 推計 結果』, 1993.

한편 依存收入인 地方交付稅와 國庫補助金의 경우 모두 1보다 작아 財政受益의 측면에서 바람직하다는 평가를 내릴 수 있다. 그러나 地方交付稅의 경우 1970년의 0.7361에서 1990년에는 0.7931로 KP지수가 증가하여 逆進度가 弱化되는 否正的인 側面을 확인할 수 있으며 國庫補助金의 경우도 1970년의 0.6984에서 1990년의 0.8196으로 逆進度가 弱化되어 왔다. 地方交付稅와 國庫補助金의 역진도를 비교하여 보면 1970년을 제외하고는 地方交付稅가 國庫補助金보다 水平的 衡平化에 더 기여하여 왔음을 알 수 있다.

GRP자료가 없어 集中度와 逆進度를 구하지는 못하지만 전국평균 對比 比率로서 1992년의 지역별 1인당 재정변수의 분포를 나타낸 〈表 Ⅲ-4〉에서도 여기서의 논의와 맥을 같이 하는 추세를 확인할 수 있다. 1인당 自體收入의 최고지역은 전국평균을 100이라 할 때 126.0인 경기도인 반

면 최저지역은 경상북도로 65.2를 부담하여 경기도의 주민은 경상북도의 주민에 비해 거의 두 배의 費用⁴⁾을 지불하고 있는 것으로 나타난다. 自體收入을 地方稅와 稅外收入으로 나누어 보면 地方稅의 최고지역은 서울로 146.6인 반면 최저지역은 전라남도로 52.2에 불과하고 稅外收入의 경우는 최고지역이 경기도로 135.0인 데 비해 최저지역은 부산으로 58.7에 그치고 있다. 依存收入인 地方交付稅를 가장 많이 수혜하는 지역은 강원도로 307.7, 地方讓與金 역시 강원도가 222.7로 최고지역으로 나타나는 데 비해 國庫補助金은 전라남도가 257.9로 가장 높으며 依存收入 全體로 파악할 때에는 전라남도가 261.0으로 財政受益을 가장 많이 수혜하고 있음을 알 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 地方稅와 稅外收入의 地域的 偏在가 상당히 심하고 地方交付稅와 國庫補助金의 地方財政變數들이 地域所得의 衡平化 기능을 수행하고 있으나 <表 Ⅲ-2>와 <表 Ⅲ-3>에 나타나 있듯이 형평화의 정도가 감소하고 있는 것은 심각한 문제라고 하겠다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 地方稅 등의 自體收入 변수만이 아니라 財政調整制度를 포함하는 전면적인 地方財政制度의 改編으로 地域的인 均衡發展을 도모하는 차원에서 보다 정책적인 노력이 경주되어야 할 것이다.

4) 1인당 지방세와 세외수입의 부담을 「費用」이라고 표현하는 것이 적절치 못하다는 지적도 있으나 결국 공공서비스의 공급비용을 부담하는 것이 지방자치단체들의 자체수입이라 할 때 이를 費用이라고 표현하는 것이 타당하다고 판단된다.

〈表 Ⅲ-4〉地域別 1人當 財政分布 (1992)

(單位：원, %)

94

		自 體 收 入			依 存 收 入			
		地 方 稅	稅 外 收 入	計	地 方 交 付 稅	地 方 讓 與 金	國 庫 補 助 金	計
서	울	277,311(146.6)	460,436(98.3)	737,747(112.2)	0.0003(0.0)	9.2E-05(0.0)	24,379(36.4)	24,379(13.3)
부	산	184,864(97.7)	275,058(58.7)	459,922(69.9)	752(0.9)	13,570(43.3)	33,015(49.4)	47,338(25.8)
대	구	181,179(95.8)	580,032(123.8)	761,210(115.8)	4,081(4.8)	15,805(50.4)	54,913(82.1)	74,799(40.7)
인	천	196,648(104.0)	374,887(80.0)	571,535(86.9)	791(0.9)	13,394(42.7)	17,350(25.9)	31,535(17.2)
광	주	159,396(84.3)	560,226(119.6)	719,621(109.4)	35,963(42.0)	24,589(78.4)	55,413(82.8)	115,964(63.1)
대	전	194,961(103.1)	515,650(110.1)	710,611(108.1)	15,514(18.1)	23,524(75.0)	49,780(74.4)	88,818(48.3)
경	기	196,371(103.8)	632,168(135.0)	828,539(126.0)	46,547(54.4)	48,030(153.1)	43,373(64.8)	137,948(75.0)
강	원	125,539(66.4)	466,084(99.5)	591,623(90.0)	263,267(307.7)	69,852(222.7)	105,315(157.5)	438,434(238.5)
충	북	126,384(66.8)	335,408(71.6)	461,793(70.2)	195,210(228.2)	60,473(192.8)	99,508(148.8)	355,191(193.2)
충	남	107,713(56.9)	526,093(112.3)	633,806(96.4)	211,343(247.0)	58,234(185.6)	138,700(207.4)	408,278(222.1)
전	북	106,150(56.1)	435,749(93.0)	541,898(82.4)	200,189(234.0)	54,871(174.9)	153,159(229.0)	408,218(222.1)
전	남	98,800(52.2)	464,874(99.2)	563,674(85.7)	246,555(288.2)	60,691(193.5)	172,505(257.9)	479,751(261.0)
경	북	141,426(74.8)	287,559(61.4)	428,985(65.2)	251,828(294.3)	57,373(182.9)	97,502(145.8)	406,703(221.3)
경	남	166,018(87.8)	535,963(114.4)	701,980(106.8)	126,377(147.7)	39,467(125.8)	102,155(152.7)	267,999(145.8)
제	주	171,410(90.6)	473,444(101.1)	644,854(98.1)	233,849(273.3)	69,755(222.4)	86,699(129.6)	390,303(212.3)
전	국	189,158(100.0)	468,401(100.0)	657,560(100.0)	85,555(100.0)	31,368(100.0)	66,887(100.0)	183,810(100.0)

註：1. 一般會計 및 特別會計 基準임.

2. () 안은 全國平均 對比임.

資料：內務部 『地方財政年鑑』, 1992.

統計廳, 『道內恩生産 推計結果』, 1993.

2. 우리나라 地方財政調整制度의 比較分析

가. 現行 地方財政調整制度의 比較

현재 우리나라에는 정부간의 재정을 조정할 목적으로 地方交付稅制度, 國庫補助金制度, 그리고 地方讓與金制度가 운영되고 있다. 이들 각각에 대해서는 앞에서 살펴보았으므로 여기서는 서로의 역할과 재원 및 배분방식을 비교하여 본다. 地方交付稅制度는 중앙정부와 지방정부간에 존재하는 財政需要와 財政收入間의 不均衡(垂直的 不均衡)과 지방정부간의 財政力 差異에 기인한 水平的인 不均衡을 시정하는 기능을 수행하고 있다. 한편 國庫補助金制度는 공공재나 서비스의 수혜범위가 당해지역을 초과하여(spill-over) 국가와 지방정부의 공동이해관계가 있는 투자사업에 보조함으로써 자원배분의 효율성을 제고(externality : 보완)하는 기능을 담당하고 있다. 1991년에 신설된 地方讓與金制度는 이 두 제도의 중간적 성격으로 지역의 균형개발을 위하여 衡平化 機能과 자원배분의 效率性 增進을 함께 도모하는 것으로 되어 있다.

地方交付稅의 재원은 법률에 고정되어 있는바, 지방양여 대상세원을 제외한 내국세의 13.27%(지방교육재정교부금을 포함하면 25.07%)로 재원의 사용용도에 대해서는 아무런 제한이 없어 자체 재원과 마찬가지로 一般財源이다. 반면 國庫補助金의 재원은 각 중앙부처의 一般會計豫算과 농어촌구조개선과 도시철도 등 5개의 特別會計에서 보조되며 지방비부담이 수반되는 경우가 대부분이고 사용용도에 대해서도 보조하는 중앙부처의 지정과 감독을 받는 特定財源이다. 그리고 地方讓與金의 재원은 國稅의 일부 稅目(현재는 電話稅, 酒稅, 土地超過利得稅)의 전부 또는 일부로서 본 연구의 주제인 稅源의 共同利用의 한 형태라고 할 수 있으며 사용용도에 대해서는 포괄적으로 용도를 지정하는 特定財源이나 실제의 운영은 대상사업의 범위, 조건 등이 구체적으로 지정되고 있어 包括補助金으로서의 意義가 반감되고 있다.

配分方式에 있어 地方交付稅는 일정한 공식을 이용하여 재정수요와 재정수입의 차이를 반영하는 금액을 각 지방정부에 배분하는 반면 國庫補助金은 각 보조사업별로 설정된 기준보조율에 따라 배분하는 定率補助方式을 택하고 있다. 한편 地方讓與金制度의 배분방식은 도로정비사업 등 4개 사업에 지방교부세의 배분방식과 마찬가지로(복잡성은 덜한) 公式에 따라 배분되고 있다.

나. 各 地方財政調整制度의 衡平性 比較分析

地方交付稅, 國庫補助金, 그리고 地方讓與金制度의 衡平性 提高效果를 먼저 광역자치단체를 대상으로 하여 분석하고 그 다음에는 기초자치단체를 대상으로 하여 분석해 보고자 한다. <表 Ⅲ-5>에는 變異係數를 사용한 분석에 의해 각 財政調整制度間의 衡平化 效果를 15개 광역자치단체를 대상으로 하여 비교해 보았다⁵⁾.

<表 Ⅲ-5> 變異係數에 의한 地方財政(15개 廣域自治團體)의 衡平化 效果

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
자체수입 (A)	0.568	0.285	0.273	0.224	0.262	0.244	0.233	0.209
A + 교부세	0.254	0.140	0.179	0.186	0.198	0.197	0.205	0.153
A + 보조금	0.526	0.205	0.199	0.174	0.197	0.199	0.221	0.180
A + 양여금	-	-	-	-	-	-	0.215	0.200

註: 1. 1985~91년은 결산이고, 1992년은 예산임.

2. 일반회계, 특별회계, 교육비특별회계를 합한 것임.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

5) 變異係數(coefficient of variation)는 標準偏差(standard deviation)를 平均(mean)으로 나눈 값으로 각 분석단위간의 격차를 나타내는 지표이다. 變異係數가 0일 경우는 각 분석단위의 재정수준이 동일하다는 의미이며 이 값이 높아질수록 격차는 커지게 되는 것이다.

먼저 自體收入의 變異係數가 꾸준히 줄어들고 있어 形평성 측면에서 바람직한 추세라 할 수 있으며 대부분의 경우 地方交付稅의 形평화 효과가 두드러짐을 볼 수 있다. 특히 주목되는 것은 1991년에 신설된 地方讓與金の 形평화 효과가 1992년에는 國庫補助金の 효과보다도 떨어져 지역의 均衡開發이라는 취지에 크게 어긋나고 있음을 보여 주고 있다.

〈表 Ⅲ-6〉에서는 1988년부터 1993년까지의 地方交付稅, 國庫補助金, 그리고 地方讓與金の 기초자치단체인 67개 市와 137개 郡地域의 形평화 효과를 變異係數로 평가해 보았다.

〈表 Ⅲ-6〉 變異係數에 의한 地方財政(基礎自治團體)의 衡平化 效果

(單位:%)

		1988	1989	1990	1991	1992	1993
市	自體收入(A)	0.450	0.412	0.399	0.346	0.406	0.404
	A+地方交付稅(B)	0.334	0.339	0.341	0.215	0.274	0.307
	A+國庫補助金(C)	0.325	0.347	0.362	0.258	0.395	0.346
	A+地方讓與金(D)	-	-	-	-	0.380	0.360
	A+B+C	0.311	0.325	0.366	0.218	0.301	0.303
郡	A	0.712	0.557	0.456	0.529	0.470	0.517
	A+B	0.395	0.380	0.366	0.377	0.325	0.329
	A+C	0.478	0.391	0.502	0.447	0.454	0.430
	A+D	-	-	-	0.493	0.416	0.404
	A+B+C	0.369	0.350	0.429	0.370	0.370	0.343

註: 1991년까지는 決算基準, 1992년부터는 豫算基準.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

〈表 Ⅲ-6〉에 따르면 形평화의 효과가 가장 큰 제도는 역시 地方交付稅로 이는 市와 郡地域 모두 그러하다. 市地域의 경우 1991년에 形평화 효과가 크게 개선되었다가 다시 악화되고 있음을 알 수 있다. 郡地域의 경우는 지속적으로 形평화 기능이 강화되고 있다. 國庫補助金도 어느 정도의 形평화 기능을 수행하고 있으나 추세의 규칙성은 파악하기 어렵다.

地方讓與金の 경우는 아직 추세분석을 하기에 자료가 부족하기는 하나 광역자치단체의 분석과 마찬가지로 國庫補助金과 거의 비슷한 수준으로 地域의 均衡開發이라는 제도도입의 취지를 실질적으로 살리지 못하고 있는 것으로 평가된다.

3. 地方財政의 自立度分析

地方의 財政力을 나타내는 지표로서 일반적으로 사용되는 것이 一般會計歲入을 기준으로 한 自體收入의 비중인 財政自立度이다. 물론 이 지표가 개별 지방정부의 財政力과 財政運營의 健全性 여부를 제대로 반영하지 못하는 문제점이 지적되기는 하나 가장 보편적으로 인용된다는 차원에서 재정력 비교의 代理變數(proxy)로 사용하기로 한다⁶⁾.

〈表 Ⅲ-7〉에 지방자치단체별 1992년 一般會計의 歲入構造 및 財政自立度を 나타내었다. 전국적으로 財政自立度は 62%로 1980년의 54%, 그리고 1985년의 58%에 비해 크게 개선되었음에는 틀림이 없으나 地方自治의 차원에서 보면 아직 크게 미흡한 수준임에 분명하다. 특히 道와 郡의 경우는 이러한 현상이 더욱 심각하여 각각 49%와 29%에 불과한 실정이다. 같은 수준의 地方政府와의 水平의 不均衡이 더욱 심각한데 직할시의 경우 최고는 인천직할시로 97%인 반면에 최저는 광주직할시로 84%에 불과하다. 道의 경우는 최고지역이 경기도로 85%임에 반해

6) 吳然天(1987)에 의하면 財政自立度は 다음과 같은 문제가 있다. 첫째, 特別會計를 포함한 統合收支의 개념으로 측정할 경우 一般會計를 기준으로 할 때보다 높게 나타난다. 둘째, 地方交付稅를 依存財源으로 보는 것은 一般財源의 특성을 무시하는 문제가 있다. 셋째, 住民 1人當 財政規模의 파악이 불가능하다. 넷째, 지방의 負債인 地方債收入을 稅外收入으로 분류하여 自體財源으로 보는 것은 문제가 있다. 마지막으로, 歲出에 대한 고려가 전혀 이루어지지 않고 投資費와 經常費의 구분도 이루어지지 않고 있다.

최저지역은 전남으로 30%에 그치고 있다. 市의 경우도 최고지역인 안산은 98%에 이르는 반면 최저지역인 태백은 29%에 머무르는 실정이다. 郡의 경우가 水平的 不衡平性을 가장 극명하게 보여 주고 있는바, 최고지역인 용인은 81%가 넘는 반면 최저지역인 진도는 9%에 불과한 실정이다.

〈表 Ⅲ-7〉 地方自治團體別 一般會計 歲入構造 및 財政自立度

(單位:%)

	1980	1985	1992					
	自立度	自立度	總歲入	地方稅	稅外收入	自立度	地方交付稅	補助金等
全 國	54	58	100	40	22	62	23	15
서 울	94	99	100	81	18	99	0	1
直轄市	85	91	100	58	29	87	3	10
道	39	42	100	33	16	49	23	28
市	67	58	100	38	37	75	16	10
郡	33	28	100	16	13	29	48	23
區	-	-	100	27	24	51	38 ¹⁾	11

註 : 예산총계기준.

1) 조정교부금을 나타냄.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1980, 1985, 1992.

이와 같은 地方財政力의 水平的 不均衡의 정도는 〈表 Ⅲ-8〉의 財政自立度の 分布狀況을 통해 보다 정확하게 알 수 있다. 〈表 Ⅲ-8〉에 따르면 지방자치단체의 수를 기준으로 할 때 재정자립도가 50% 미만인 단체가 전체의 70% 가까이 되며 이는 지방자치단체의 총지출 중 경상지출이 평균적으로 60% 정도라는 점에서 매우 심각한 문제임을 인식할 수 있다⁷⁾. 郡地域의 경우는 전체 137개의 지방자치단체 중에서 126개

7) 李英姬(1993), p. 56.

(92%)가 50% 미만으로 재정상태의 열악함을 짐작할 수 있다. 따라서 앞으로의 地方稅 및 地方財政改革의 당면과제는 地方自治團體, 특히 郡地域의 地方政府를 중심으로 한 經常費 등의 歲出節減努力이 긴급하고 한편으로는 지속적인 水平的인 衡平化를 진작하는 정책방향이 지방재정정책의 중심이 되어야 할 것이다.

〈表 Ⅲ-8〉 地方財政自立度 分布狀況

(單位: 개)

團體別 階層別	市·道	市	郡	自治區	計
90% 이상	2	11	0	3	16
80~90% 미만	5	5	1	—	11
70~80% 미만	0	8	2	2	12
60~70% 미만	0	14	2	1	17
50~60% 미만	0	11	6	11	28
40~50% 미만	4	12	10	24	50
30~40% 미만	3	4	25	13	45
20~30% 미만	1	2	50	2	55
10~20% 미만	—	—	40	—	40
10% 미만	—	—	1	—	1
計	15	67	137	56	275

資料: 金洙權(1992), p. 7.

〈表 Ⅲ-9〉 自治團體別 地方稅收入 및 自體收入 對比 人件費 比重

(單位: 億원, %)

	豫算額 (A)	自體收入 (B)	地方稅 (C)	人件費 (D)	人件費 比重		
					D/A	D/B	D/C
서울	31,631	31,171	25,558	1,518	5	5	6
직할시	27,448	23,964	15,868	1,729	6	7	11
도	40,563	19,860	13,571	2,683	7	14	20
시	33,580	25,075	12,733	6,574	20	26	52
군	46,371	13,589	7,357	10,867	23	80	148
자치구	28,310	14,549	7,767	8,343	29	57	107
합 계	208,003	128,208	82,854	31,374	15	25	38

註: 1992년 예산총계기준.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1992.

〈表 Ⅲ-9〉에는 財政規模를 기준으로 할 때의 自治團體 階層別 人件費가 全體 地方稅收, 自體收入, 그리고 總豫算에서 차지하는 비중을 비교해 보았다. 인건비가 자체수입에서 점하는 비중이 서울은 5%, 直轄市는 7%, 道는 14%, 市는 26%에 그치는 데 반해 郡은 80%, 그리고 自治區는 57%에 이르고 있어 이들 지역의 경우 특히 投資需要를 담당할 수 있는 財政餘力이 크게 부족하여 貧困의 惡循環이 계속되고 있다. 郡地域과 自治區地域의 지방정부는 지방세수의 총액을 가지고도 인건비를 충당하지 못하고 있으며 서울특별시나 5개 직할시와 9개 道의 경우 인건비가 총예산에서 차지하는 비중이 5% 남짓인 반면 市, 郡, 그리고 自治區의 경우는 20%를 넘고 있어 한편으로는 광역자치단체와 기초자치단체간의 업무와 역할의 相異性을 드러내는 것이기도 하지만 다른 한편으로는 이들 기초자치단체의 재정부담이 매우 큼을 알 수 있다. 따라서 基本的인 地方財政의 改編方向은 地域의 均衡開發을 목표로 한 水平的 衡平化에 두어져야 함을 확인할 수 있다.

IV. 稅源共同利用方式의 比較分析

本章에서는 稅源의 配分(tax assignment)에 관한 일반적인 이론을 정리해 보고 나아가서 본 논문의 주제인 넓은 의미의 稅源共同利用方式(tax sharing, tax base sharing, and revenue sharing)에 대해 살펴보기로 한다.

1. 稅源共同利用方式의 意義

가. 稅源配分理論

1) 理論的 論議

稅源配分의 問題는 국민의 租稅負擔을 國稅와 地方稅에 어떻게 割當할 것인가 하는 問題로서 國稅와 地方稅에 각각 어떠한 稅目을 어떠한 形式으로 配分하는 것이 恰當한가에 관한 논의가 주된 과제이다. 물론 우리가 중앙과 지방의 稅源配分을 논의할 때는 民間경제로부터의 負擔 정도, 즉 국민이 전체적으로 租稅負擔을 어느 정도로 하여야 하는가에 대한 논의는 주어진 것으로 보고 中央政府와 地方政府間의 수입의 源頭(revenue source)을 어떻게 나누는가를 논의한다. 먼저 歲出機能이 中央政府와 地方政府間에 적절히 分擔되면 이를 위한 財源의 分擔이 稅源의 分割과 財政調整制度의 양 측면에서 連繫되어야 한다. 稅源의 分할이 歲出機能의 分擔과 關係없이 獨立적으로 이루어질 수도 있지만 集權化된 徵稅行政과 分權化된 공공서비스 供給의 長短간의 相衡關係(trade-off)는 미리 歲出機能의 分擔이 이루어지는 경우 더욱 두드러진다. 이러한 경우 지방정부가 移轉財政에 과도하게 의존함으로써 발생할

수 있는 지출의 우선순위 왜곡현상을 피할 수 있을 것이다. 나아가서 稅源分割에 관한 理論的 基礎가 불분명한 영역에 대해서 어느 계층의 정부에 그 세원을 분배하여야 하는가 하는 논의에 기초가 될 수도 있는 것이다. 다음의 <表 IV-1>에 지방정부의 입장에서 財政自治(fiscal autonomy)에 기초한 序列에 따른 收入의 源泉을 배열해 보았다.

<表 IV-1> 財政自治의 序列에 따른 地方政府의 收入源泉

	收 入 源	內 譯
1	地方稅 (own taxes)	과표와 세율이 지방의 통제하에 결정 ¹⁾
2	附加稅 (overlapping taxes)	전국적인 과표에 세율은 지방이 결정
3	稅外收入 (non-tax revenues)	사용자 요금은 중앙정부가 요금을 부가할 것 인가를 정할 수는 있으나 요금은 지방정부가 결정
4	共同稅 (shared taxes)	전국적인 과표와 세율이 同質的으로 중앙에서 결정되지만 지방정부도 이의 배분에 영향을 미칠 수 있다.
5	一般交付金 (general purpose grants)	보통 재분배 요소가 가미되어 중앙정부는 지방정부에 할당하는 교부금을 정하지만 지방정부의 지출에 대해서는 제약이 없다.
6	特別補助金 (specific grants)	보조금의 규모는 중앙정부에 의해 결정되거나 지방정부의 지출결정에 따르기도 하나 어떤 경우라도 지출의 대상과 방법을 중앙정부가 명시한다.

註 : 1) 실제로 우리나라의 지방세는 실제 활용이 되지 않고 있는 탄력세율을 제외하면 엄격한 의미의 지방세가 아님을 알 수 있으며 다른 나라의 경우도 대부분 중앙정부로부터의 제한이 가해진다.

資料 : J. P. Owens and S. Panella, *Local Government, an International Perspective*, 1991.

〈表 IV-1〉에서 지적한바 대로 중앙정부는 보통 지방정부가 地方稅와 附加稅의 課標와 稅率을 변경하는 데에 제약을 가하며 나아가서는 지방의 부과가 지나치다고 판단되는 경우 交付金을 줄이는 제재를 가하기도 한다. 중앙정부가 이러한 제약을 가하는 중요한 원인 중의 하나는 지방정부가 과표와 세율을 변경함으로써 分配政策을 수행하지 못하도록 하는 데 있다. 그럼에도 불구하고 지방세와 부가세제하에서는 지방정부의 세율을 변경하는 선택 및 재량의 여지가 존재한다. 재정자치의 기준에서 그 다음의 서열을 점하는 共同稅制의 경우는 정해진 배분비율을 어떻게 수정할 것인가를 결정하는 과정에서 목소리를 낼 수 있다. 공동세제도는 지방의 조세 자치를 줄이기는 하지만 특정세원에 대하여 相異한 과표와 세율을 적용할 때 발생하는 각종의 복잡성을 피할 수 있다는 장점이 있는 것이다.

Musgrave(1983), King(1984) 등은 세원배분의 기준으로 歲出需要와 歲入手段의 일치라는 측면의 衡平性과 비용을 최소화시키는 效率性을 들고 있으며 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 累進的인 再分配 목적의 租稅는 중앙정부가 담당해야 한다. 둘째, 景氣安定化 목적에 적합한 租稅는 중앙정부에 할당해야 하고 지방정부의 조세는 경기의 변동에 따라 영향을 적게 받는 稅目이 소망스럽다. 셋째, 조세의 과표가 지역적으로 심하게 偏在되어 있는 稅目은 중앙에서 담당하는 것이 바람직하다. 넷째, 移動性이 있는 세원은 중앙이 관할하는 것이 더 낫다. 다섯째, 定住(residence)에 관련된 세원, 그러니까 최종적인 소비자에게 판매되는 단계에 부과되는 賣上稅나 物品稅 등은 지방, 특히 시·도와 같은 광역정부가 담당하는 것이 소망스럽다. 여섯째, 전적으로 移動性이 없는 요소에 대한 과세는 기초단위의 지방정부가 담당하는 것이 바람직하다. 일곱째, 應益稅와 使用料 등은 모든 단위의 정부에 적합할 수 있다.

이러한 원칙에 입각하여 Musgrave는 조세의 성질별 대분류에 따른 정부간 배분을 다음과 같이 제시하고 있다.

- 중 앙 정 부 : 종합소득세, 부가가치세, 자원세
- 광역지방정부 : 소득세, 소비세, 자원세
- 지 방 정 부 : 재산세, 근로소득세

McLure(1983)는 Gordon, Brennan과 Buchanan, 그리고 Musgrave와 Mathews의 견해를 종합하여 다음의 다섯 가지 결론을 제시하고 있다. 첫째, 移動性이 높은 세원은 중앙정부에, 반면에 전적으로 이동성이 없는 세원의 경우는 지방정부에 분배하는 것이 경제적인 논리와 행정의 편의를 고려할 때 바람직하다. 둘째, 個人所得稅, 小賣賣上稅와 其他 間接稅와 같은 住居基準 稅源이 附加價値稅와 法人所得稅 같은 源泉基準 稅源보다 지방정부 배분에 더 적합하다. 셋째, 과표가 지리적으로 移動性이 없더라도 전국적으로 균형되게 분포되어 있지 않은 자연 자원에 대한 源泉根據租稅는 경제적인 왜곡과 나아가 수평적인 불공평의 문제를 야기할 수 있다. 왜냐하면 불공평한 수입은 원천이 풍부한 지역으로 하여금 공공서비스는 많게, 반면에 세금은 적게 부과할 수 있도록 함으로써 노동과 자본을 과도하게 유인할 수 있기 때문이다. 넷째, 일반적으로 지방정부간의 재정력은 매우 불균등하므로 水平的인 衡平化 노력이 필요하며 물론 이 기능은 중앙정부가 담당하는 것이 적절하다. 마지막으로 각개 정부에 배분되는 수입은 지출수요와 딱 맞아 떨어지지 않는 것이 보통이다. 특히 중앙정부는 지방정부에 비해 징세에 있어 비교우위에 있게 되므로 垂直的인 交付金도 필요하다.

그러면 과연 지방정부의 몫으로 효율적이고 공평한 세원의 특성으로는 어떠한 것들이 있나? Owens와 Norregaard(1991)는 지방세로서 적합한 특성을 다음과 같이 들고 있다.

- 1) 課標는 移動性이 크지 않아야 하며 그렇지 않으면 납세자가 高率地域에서 低率地域으로 이동하게 되므로 課稅權이 제약받게 된다.
- 2) 지방정부의 責任性(accountability)을 강조할 수 있게끔 稅源이 명료해야 한다.

- 3) 지방정부의 지출수요를 충당할 수 있을 만큼 伸張性이 충분해야 하며 安定性과 可測性이 필수적이다.
- 4) 지역주민이 아닌 대상이 부담의 주체가 되는 租稅轉嫁가 세원의 큰 비중을 차지해서는 안된다. 이는 便益과 租稅負擔과의 連繫를 약화시킨다는 문제를 발생시키기 때문이다.
- 5) 稅源管理가 용이해야 한다.
- 6) 부유한 납세자가 다른 지역으로 이동할 만큼 累進程度가 심해서는 안된다.

위의 논의를 기초로 하여 稅源分割의 觀念的 틀을 <表 IV-2>로 요약하여 보았다. <表 IV-2>에 의하면 所得稅, 相續·贈與稅, 法人稅, 資源稅, 附加價値稅와 財產稅 같은 세목의 경우는 稅率의 決定主體와 徵稅의 主體가 달리 분배될 수 있으며 이를 통해 地域間的 衡平과 徵稅의 效率을 도모할 수 있는 것이다.

<表 IV-2> 稅源分割의 理論的 基礎

	결정주체		징세주체	비 고
	과 표	세 율		
關稅	中	中	中	국제무역
所得稅	中	中·地(廣)	中	재분배, 이동성
相續·贈與稅	中	中·地(廣)	中	재분배
法人稅	中	中·地(廣)	中	이동성
資源稅	中	中·地(廣)	中	부존자원의 불평등
小賣稅	地(廣)	地(廣)	地(廣)	높은 순응(compliance) 비용
附加價値稅	中	中·地(廣)	中	道間 조세조화기능
物品消費稅	地(廣)	地(廣)	地(廣)	지역기초 과세
財產稅	地(廣)	地(基)	地(基)	전적으로 이동불가능, 응익세
使用者負擔金	中·地	中·地	中·地	서비스에 대한 반대급부

註：中—중앙정부, 地(廣)—시·도 광역 지방정부,
地(基)—시·군 기초 지방정부.

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

위의 원칙과 현행의 우리나라의 조세배분체계를 비교하여 보면 經濟의 安定과 所得의 再分配를 실현하기 위한 주요 수단인 累進稅인 所得稅와 相續·贈與稅는 중앙정부에 귀속되는 것이 바람직하다고 하였는데 우리의 경우와 부합하고 있다. 特定源泉에 기초를 둔 法人稅와 附加價値稅의 경우 이들의 과표는 법인이나 사업장이 소재한 특정지역에 존재하지만 과세표준의 근원이 전국적인 소비를 통해서만 실현될 수 있으므로 중앙정부의 과세대상으로 하는 것이 적정한바, 우리의 체제도 그러하다.

한편 稅源의 移動이 적은 과세대상은 지방정부에 귀속되는 것이 적절한바 土地와 財産에 관한 課稅, 個別的인 消費稅와 小賣賣上稅 등이 소재지 기준의 과세로서 적합하나 우리의 경우는 개별적인 소비세 중 特別消費稅, 酒稅, 그리고 電話稅가 국세로 되어 있음은 주지의 사실이다. 그리고 우리의 경우는 小賣賣上稅가 존재하지 않고 통합적인 附加價値稅만이 국세로 과세되고 있다.

2) 主要 外國의 稅源配分 現況

〈表 IV-3〉에 1980년과 1990년의 주요 국가들에 있어서 주정부와 지방정부의 주요 收入源泉을 나타내었다. 미시자료의 부족으로 地方稅, 附加稅, 그리고 共同稅의 구분과 一般交付金, 特定補助金의 구분이 불가능한 한계가 있기는 하나 〈表 IV-3〉은 지방정부수입의 다양한 원천의 상대적 비중이 국가별로 상당한 차이가 있음을 잘 보여 준다. 물론 共同稅가 交付金(general grants)과 더 유사하기는 하지만 여기서는 지방세에 포함시켰다. 共同稅를 포함한 地方稅의 비중이 호주를 제외한 모든 연방국가의 경우 가장 높아 제일 중요한 수입원천이며 단일국가의 경우는 덴마크와 프랑스를 제외하면 보조금이 가장 중요한 수입원을 알 수 있다. 稅外收入은 대개 그리 크지 않은 비중을 차지하고 있지만 호주와 독일의 경우는 3분의 1 이상, 그리고 오스트리아와 스위스의 경우는

거의 3분의 1에 근접하는 비중을 점하고 있다. 그리고 오스트리아, 독일과 덴마크를 제외하면 거의 모든 나라에서 지난 10년간 地方稅의 비중과 地方의 總收入의 비중이 증가하고 있음을 알 수 있다.

〈表 IV-4〉에는 政府階層間에 租稅收入이 어떻게 배분되어 있는가를 나타내었다. 나라의 특성에 따라 매우 다양한 모습을 보이는데 연방형 국가로서 호주는 중앙정부가 총조세수입의 80%를 점하고 있는 반면 스위스는 40%에도 못미치고 있고, 단일형 국가에서는 뉴질랜드의 중앙정부가 90%의 조세수입을 차지하고 아일랜드는 80% 이상인 데 반해 프랑스와 일본의 경우는 50%에도 미치지 못하고 있다. 1975년부터 최근까지는 이와 같은 국세와 지방세의 배분이 대부분의 국가에 있어 큰 변화가 없었으나 1955년부터 1975년까지는 뉴질랜드를 제외하고는 모든 나라의 중앙정부의 비중이 상당한 정도로 줄어들고 있다.

〈表 IV-5〉는 비록 지방의 自體稅源과 附加稅, 共同稅로부터의 수입규모를 파악하지는 못하지만 어떤 품목의 조세가 지방정부의 총조세수입에 어느 정도 기여하는가 하는 비중을 나타내었다. 〈表 IV-5〉에 따르면 나라의 특성에 따라 크게 차이가 나고 또 다양하게 변화되어 왔지만 單一形 國家의 경우는 일반적으로 單一稅目에 주로 의존하고 있음을 알 수 있다. 대개는 地方所得稅나 財產稅가 그 대상이 되고 있다. 반면에 聯邦形 國家의 경우는 보다 다양한 稅目を 비슷한 비중으로 활용하고 있는 추세라 하겠다.

나. 稅源共同利用方式의 意義

稅源을 國稅와 地方稅로 배분하는 방식에는 위에서 논의한 것과 같이 중앙정부와 지방정부가 독립된 과세권을 가지는 稅源分離方式(tax base separation system)을 우리나라를 비롯하여 대부분의 나라가 채택하고 있지만 稅源의 共同利用方式(tax base sharing system)도 세원의 편재를 시정할 목적으로 여러 나라에서 광범하게 이용되고 있다.

〈表 IV-3〉 主要 外國 地方政府的 收入源泉

	對 GDP 비율								對 총수입 비율							
	조세수입		세외수입		보조금		총수입		조세수입		세외수입		보조금			
	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990	1980	1990		
연방형 국가																
호주	4.10	5.18	1.97	3.51	7.63	6.86	13.70	15.55	29.9	33.3	14.4	22.6	55.7	44.1		
지방	1.09	1.09	0.46	0.99	0.46	0.44	2.00	2.52	54.2	43.2	22.8	39.4	23.0	17.4		
오스트리아																
주	4.17	4.43	1.16	1.22	3.50	3.38	8.83	9.03	47.3	49.1	13.1	13.5	39.6	37.4		
지방	4.58	4.66	2.64	2.86	1.39	1.48	8.60	9.00	53.2	51.8	30.6	31.9	16.1	16.4		
캐나다 ¹⁾																
주	11.48	12.52	2.63	2.61	4.07	3.94	18.19	19.07	63.2	65.7	14.5	13.7	22.4	20.6		
지방	3.11	3.19	1.29	1.18	4.06	3.62	8.46	7.99	36.8	39.9	15.2	14.7	48.0	45.3		
독일																
주	8.58	7.95	1.44	1.42	2.20	1.83	12.22	11.21	70.2	71.0	11.8	12.7	18.0	16.3		
지방	3.47	3.13	3.26	3.23	2.89	2.33	9.62	8.69	36.0	36.0	33.9	37.2	30.1	26.9		
스위스																
주	7.01	n.a.	2.31	n.a.	3.46	n.a.	12.78	n.a.	54.8	n.a.	18.1	n.a.	27.1	n.a.		
지방	5.47	n.a.	3.27	n.a.	1.61	n.a.	10.34	n.a.	52.9	n.a.	31.6	n.a.	15.6	n.a.		
미국 ¹⁾																
주	5.25	5.86	1.85	2.70	2.42	2.05	9.51	10.61	55.2	55.2	19.4	25.5	25.4	19.3		
지방	3.30	3.92	1.57	1.95	3.84	3.33	8.70	9.19	37.9	42.6	18.0	21.2	44.1	36.2		
단일형 국가																
벨기에 ¹⁾	1.81	2.10	0.51	0.52	4.19	3.33	6.50	5.95	27.8	35.2	7.9	8.8	64.4	56.0		
덴마크	13.77	14.95	3.31	3.21	18.38	13.66	35.46	31.83	38.8	47.0	9.3	10.1	51.8	42.9		
프랑스	2.96	3.95	1.29	1.86	2.98	3.14	7.23	8.94	40.9	44.1	17.8	20.8	41.2	35.1		
이탈리아 ¹⁾	0.51	0.84	n.a.	1.36	n.a.	10.55	n.a.	12.74	n.a.	6.6	n.a.	10.7	n.a.	82.8		
네덜란드	0.89	1.01	2.18	2.23	14.13	13.24	17.20	16.47	5.2	6.1	12.7	13.5	82.2	80.4		
스페인 ¹⁾																
지방	1.15	3.84	0.83	1.16	0.22	1.78	2.20	6.80	52.4	56.6	37.8	17.2	9.8	26.2		
지역			0.26	n.a.												
영국 ¹⁾	3.72	4.00	2.96	2.82	5.86	5.18	12.54	12.00	29.6	33.4	23.6	23.5	46.7	43.2		

註: n. a.은 자료가 없는 경우.

1) 1989년 자료.

資料: OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1992.

〈表 IV-4〉 主要 外國의 國稅와 地方稅 配分比重

연방형 정부														
	중앙 정부				주정부			지방정부			사회보장금			
	1955	1975	1980	1990	1975	1980	1990	1975	1980	1990	1955	1975	1980	1990
호주	86	80.1	81.8	79.6	15.7	14.4	16.8	4.2	3.8	3.5	-	-	-	-
오스트리아	57	51.7	50.5	50.3	10.6	10.1	10.7	12.4	11.1	11.2	20	25.3	28.2	27.8
캐나다	67	47.7	43.3	41.9	32.5	36.3	35.1	9.7	9.8	8.9	4	10.1	10.5	14.2
독일	47	33.8	32.8	32.9	22.4	22.6	21.1	9.1	9.1	8.3	25	33.5	34.4	36.8
스위스	41	27.3	28.6	29.6	24.0	22.8	21.6	19.5	17.8	16.0	21	29.2	30.9	32.8
미국	63	43.0	44.8	39.0	18.4	17.8	18.8	13.9	11.2	12.6	11	24.6	26.2	29.5
평균	60	47.3	47.0	45.6	20.6	20.7	20.7	11.5	10.5	10.1	14	20.4	21.7	23.5

단일형 정부														
	중앙정부					지방정부					사회보장금			
	1955	1975	1980	1990		1955	1975	1980	1990		1955	1975	1980	1990
벨기에	70	63.4	65.1	60.8		4	4.7	4.2	3.7		26	30.5	29.0	34.2
덴마크	73	68.5	67.6	65.6		22	29.8	30.3	30.7		4	1.2	1.4	3.1
핀란드	71	59.6	60.6	60.8		25	26.8	25.8	27.3		3	13.7	13.6	11.8
프랑스	n.a.	51.2	49.6	46.2		n.a.	7.6	7.1	9.0		n.a.	40.6	42.7	44.2
그리스	n.a.	67.1	65.1	69.8		n.a.	3.4	2.2	1.2		n.a.	29.5	32.7	28.1
아이슬랜드	n.a.	81.3	82.8	71.4		n.a.	18.7	17.2	17.7		n.a.	-	-	-
아일랜드	80	77.4	81.8	82.7		15	7.3	3.4	2.5		5	13.1	12.9	13.4
이탈리아	57	53.2	59.9	63.7		11	0.9	1.7	2.9		32	45.9	38.0	32.9
일본	62	45.4	45.4	46.2		25	25.6	25.5	24.6		13	29.0	29.1	29.2
룩셈부르크	n.a.	57.6	58.5	61.1		n.a.	12.6	12.2	11.2		n.a.	29.1	28.8	27.2
네덜란드	82	58.9	58.5	59.0		2	1.2	1.9	2.2		16	38.4	38.1	37.3
뉴질랜드	70	92.3	92.8	94.6		4	7.7	7.2	5.4		22	-	-	-
노르웨이	60	50.6	58.3	54.8		33	22.4	18.8	20.7		7	27.0	22.9	24.4
포르투갈	75	65.4	66.9	67.8		7	-	3.6	4.6		17	34.6	29.5	27.6
스페인	n.a.	48.2	47.7	51.9		n.a.	4.3	4.8	12.5		n.a.	47.5	47.5	35.1
스웨덴	66	51.3	39.3	52.5		29	29.2	31.9	28.8		5	19.5	28.8	18.7
터키	n.a.	n.a.	79.7	71.6		n.a.	n.a.	6.3	8.8		n.a.	n.a.	14.0	19.7
영국	82	70.6	71.5	75.7		8	11.0	10.5	5.7		10	17.4	16.6	17.5
평균	71	62.5	63.0	63.8		16	12.5	12.2	12.4		13	24.5	24.2	22.6

註 : -는 해당조세가 존재하지 않는 경우, n.a.은 자료가 없는 경우.

1) EC 지불금은 제외.

資料 : OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1981, 1992.

〈表 IV -5〉 主要 外國 地方政府 租稅收入의 稅源別 比重

	소득세			사회보험세			재산세		
	1975	1980	1990	1975	1980	1990	1975	1980	1990
연방형 정부									
호주	-	-	-	35.3	34.1	29.7	26.6	26.9	30.6
오스트리아	-	-	-	-	-	-	100.0	99.9	99.8
캐나다	44.2	46.6	47.8	-	-	-	1.8	1.7	0.9
독일 ²⁾	38.9	38.9	40.4	11.5	11.9	11.4	11.2	11.2	8.9
스위스	43.6	45.9	51.1	-	-	-	2.3	2.0	4.3
미국	-	-	-	-	-	-	88.5	89.5	84.5
평균	62.8	62.0	59.5	-	-	-	6.2	5.6	7.2
지방	69.4	77.9	80.3	9.0	1.7	-	20.3	19.5	18.6
지방	77.7	75.8	76.6	-	-	-	14.3	15.5	16.4
지방	86.5	85.7	86.4	-	-	-	81.9	75.9	13.2
지방	31.6	36.6	39.2	-	-	-	4.1	4.3	4.0
지방	4.3	5.7	5.7	-	-	-	81.9	75.9	74.5
평균	43.3	44.5	45.7	5.9	5.7	4.9	9.2	9.3	10.6
지방	33.2	34.7	35.4	3.4	2.3	1.9	52.5	51.0	49.9
단일형 정부									
벨기에 ²⁾	72.9	74.3	90.4	-	-	-	-	-	-
덴마크 ²⁾	86.4	89.3	92.6	-	-	-	13.2	10.5	7.3
핀란드	99.8	99.9	99.1	-	-	-	-	-	0.8
프랑스 ²⁾	23.0	18.2	13.2	-	-	-	23.1	29.3	35.3
그리스 ²⁾	16.5	10.8	-	-	-	-	6.6	7.1	-
아이슬란드	65.1	65.1	60.1	-	-	-	15.3	15.3	16.4
아일랜드 ²⁾	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0	100.0
이탈리아 ²⁾	80.0	37.5	52.3	-	-	-	17.5	0.5	-
일본	54.8	57.2	63.7	-	-	-	24.9	22.7	23.0
룩셈부르크	76.7	81.2	85.0	-	-	-	4.9	4.6	3.2
네덜란드 ²⁾	15.4	-	-	-	-	-	54.2	75.3	73.2
뉴질랜드	-	-	-	-	-	-	89.1	92.6	93.0
노르웨이	91.9	92.7	87.7	-	-	-	5.2	4.5	8.6
포르투갈	-	n.a.	20.6	-	-	-	50.0	1.6	41.8
스페인	57.3	43.7	17.5	-	-	-	8.5	3.8	41.4
스웨덴	99.6	99.7	99.6	-	-	-	-	-	-
터키	-	37.9	44.8	-	-	-	100.0	12.3	3.1
영국 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	100.0	26.6
평균 ³⁾	49.4	45.3	46.0	-	-	-	30.1	27.5	27.7

〈表 IV-5〉의 계속

	일반매상세			개별재화 용역세			재산이용·영업 활동 허가세			기타 ¹⁾		
	1975	1980	1990	1975	1980	1990	1975	1980	1990	1975	1980	1990
연방형 정부												
호주	-	-	-	16.1	17.1	14.1	22.0	21.9	25.6	-	-	-
오스트리아	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.2	-	-	-
캐나다	33.9	36.3	36.2	13.5	8.2	6.2	4.4	3.9	4.9	2.2	3.2	4.0
독일	19.7	20.9	21.6	14.1	11.3	10.4	1.0	1.3	1.9	3.7	4.4	5.5
스위스	19.6	16.9	20.6	16.8	13.5	14.4	17.8	21.7	9.6	-	-	-
미국	-	-	0.2	-	-	0.1	2.1	1.3	1.6	9.3	13.2	13.5
평균	21.8	25.0	27.0	2.8	2.2	2.0	6.4	5.2	4.3	-	-	-
지방	-	-	-	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.2	0.3
지방	-	-	-	1.5	1.8	1.3	6.4	6.9	5.7	-	-	-
지방	-	-	-	0.2	0.3	0.3	0.1	0.1	0.1	-	-	-
지방	30.8	31.4	33.1	23.6	18.3	15.9	10.0	9.4	7.9	-	-	-
지방	7.1	9.4	10.7	3.6	4.6	4.6	3.1	4.3	4.5	-	-	-
평균	17.7	18.3	19.5	12.4	10.2	9.0	11.2	11.5	9.7	0.4	0.5	0.7
지방	4.5	5.1	5.4	3.1	2.7	2.7	1.1	1.2	1.4	2.2	3.0	3.2
단일형 정부												
벨기에 ²⁾	-	-	-	-	-	-	20.4	17.2	-	6.8	8.5	9.4
프랑스 ²⁾	-	-	-	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	-	-	-	-
독일 ²⁾	-	-	-	0.1	-	-	0.1	0.1	-	-	-	-
그리스 ²⁾	-	-	-	4.8	5.4	4.9	3.2	3.0	7.4	46.0	44.1	39.2
아일랜드 ²⁾	9.0	6.7	4.9	32.9	24.3	20.6	18.7	13.0	15.3	16.3	37.9	59.2
아일랜드 ²⁾	-	-	-	7.9	6.4	5.3	-	-	-	11.7	13.2	18.2
이탈리아 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
일본 ²⁾	-	-	-	-	-	14.5	2.5	-	0.2	-	27.9	33.0
룩셈부르크 ²⁾	-	-	-	15.1	14.0	8.3	4.9	5.2	4.1	0.2	0.9	1.0
네덜란드 ²⁾	9.0	7.7	10.7	0.2	0.2	0.3	1.1	0.9	0.8	8.0	5.4	-
뉴질랜드 ²⁾	-	-	-	2.7	1.0	1.2	27.7	23.7	25.5	-	-	0.2
노르웨이 ²⁾	-	-	-	6.7	3.3	1.4	4.2	4.2	5.7	-	-	-0.1
포르투갈 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	0.2	0.7	2.9	2.6	3.0
스페인 ²⁾	-	10.0	22.3	-	16.4	11.6	50.0	9.6	3.3	-	2.4	0.3
스위스 ²⁾	31.0	41.2	12.0	3.2	0.4	15.0	-	-	13.9	-	-	0.2
터키 ²⁾	-	-	26.9	-	-	9.8	-	-	0.6	-	49.8	14.8
영국 ²⁾	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	73.4
평균 ³⁾	2.9	3.9	2.9	4.4	4.2	4.9	7.8	4.6	4.5	5.4	8.4	14.0

註 : -는 해당조세가 존재하지 않는 경우, n.a.은 자료가 없는 경우.

- 1) 기타 항목에는 오스트리아와 벨기에의 경우 지방정부에 분배되는 사회보장금, 노르웨이의 순부유세, 핀란드와 포르투갈의 상속세, 그리고 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이의 몇몇 비즈니스 관련 조세를 포함하고 있다.
- 2) EC 지불금은 제외.
- 3) 터키는 제외.

資料 : OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1992.

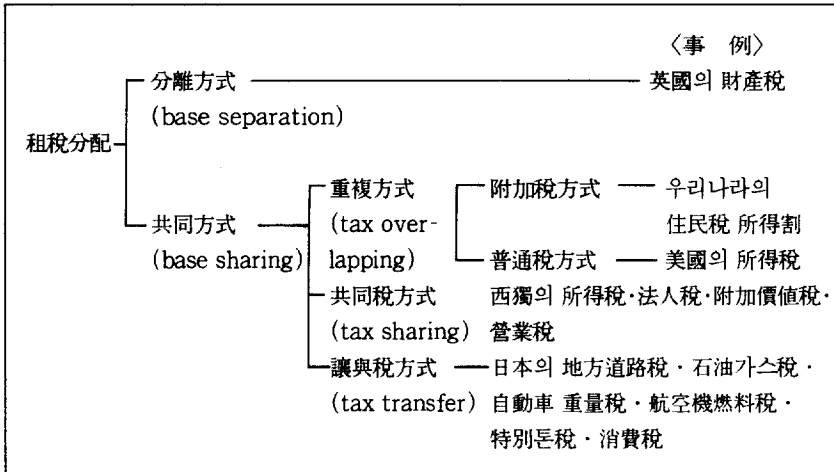
세원이 정부계층간 분리되어야 한다는 논리의 근거는 다음의 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 첫째, 지방정부의 自主性을 확보하기 위함이다. 세원을 독립적으로 가지는 경우는 당해 지방정부의 필요와 판단에 따른 인상 등이 지역 내의 주민의 동의만을 필요로 하나 공동이용방식의 경우는 제약이 크다.

둘째, 정부계층간의 責任의 明確化에 기여한다. 세원이 분리되어 있을 경우 납세자들은 국가에의 부담과 지방에의 부담을 쉽게 구분할 수 있으므로 정확한 정보에 입각한 책임의 소재를 판별할 수 있다.

그러나 오늘날의 稅源配分은 이와 같은 엄격한 分離·獨立主義를 고수하기가 어렵게 되었다. 복지국가를 지향하며 재정의 팽창을 거듭한 결과 전통적인 세원의 분리로는 財政需要의 擴大에 따른 정부 각 계층(특히 지방정부)이 역할을 충분히 수행할 수 있는 세입을 확보하기 어렵게 되었다. 지방정부의 기능으로 분류되는 教育·交通·福祉機能 등의 수요가 매우 급격하게 늘어나는 데 반해 전통적으로 지방세의 원천이 되고 있는 財産稅 등은 소득의 증가와는 상관없이 증가율이 크게 신장되고 있지 못하기 때문에 財源과 需要間의 不調和(mismatch)가 발생하는 반면 중앙정부의 수입원천의 핵심이 되는 所得稅는 伸張率이 매우 높다는 점에서 대조를 이루고 있다. 또한 세원의 효율적인 이용이라는 관점에서 일부 계층의 정부에서만 그 세원에 과세권을 행사할 경우 그 稅收源이 충분히 활용되지 못할 가능성도 있다고 하겠다. [圖 IV-1]은 이와 같은 稅源分離方式과 稅源共同利用方式의 類型과 事例를 나

타낸 것이다.

[圖 4-1] 中央·地方政府間 稅源의 配分方式



資料：李啓植(1990), p. 46.

다. 稅源共同利用方式의 類型

李啓植(1990)은 세원의 공동이용방식의 유형으로 重複方式(tax overlapping), 共同稅方式(tax sharing), 그리고 讓與稅方式(tax transfer)을 들고 있고 吳然天(1992)과 李相熙(1992)는 양여세를 공동세의 일환으로 보고 重複方式을 附加稅方式과 課稅標準의 統一方式으로 세분하고 있다. 重複方式 중 普通稅方式인 課稅標準의 統一方式은 중앙과 지방이 동일한 과세물건(예컨대 소득)에 대해서 과세하는 경우 지방세의 세율은 지방정부가 독자적으로 결정하지만 과세표준은 중앙정부의 課標와 일치시키는 것으로 지방의 징세비를 절약할 수 있고 稅收의 신장성이 높으나 독자적인 과세가 어려운 경우에 활용된다.

附加稅方式은 重複方式의 일환으로 중앙정부가 부과징수하는 조세의 課標에 부가하여(piggy backing) 일정세율을 징수하는 방법으로 보통 세방식과 마찬가지로 징세비의 절약과 세무행정의 간편이 장점이다. 우

리의 경우는 해방 이후 6개 稅目的 國稅附加稅와 19개 稅目的 道稅附加稅가 있었으나 1966년의 「國稅附加稅 廢止에 關한 特別措置法」에 의해 국세부가세가 모두 폐지되고 1976년 「地方稅法」 개정시 도세부가세가 모두 폐지되어 현재는 유일하게 주민세 소득할만이 本稅인 所得稅, 法人稅, 農地稅의 附加稅로서 존재하고 있다.

共同稅方式은 일정한 稅目에 대하여 중앙과 지방정부가 통일된 과세 방식에 의하여 징수한 금액을 중앙과 지방정부의 협약에 의해 일정한 비율에 따라 분배하는 방식이다. 이 방식의 대표적인 사례로는 독일의 경우로 所得稅, 法人稅, 附加價値稅, 그리고 營業稅를 일정한 비율에 따라 聯邦과 州 및 市·邑·面間에 나누어 배분하고 있는데 세원분리방식의 과세체계가 초래하는 지방재정력의 지역간 격차를 완화하는 차원에서 稅源配分의 合理化, 統一課稅의 目的에 부합하는 장점이 있다.

讓與稅方式은 특정지역에서 징수된 국세의 일정비율을 徵稅地主義에 입각하여 당해 지방정부에 양여하는 방식으로 일본의 경우가 대표적인 사례라 하겠다. 우리나라도 1991년부터 地方讓與金制度를 도입하고 있는데 그 대상사업과 세목, 그리고 배분방식의 측면에서 크게 차이를 쉽게 알 수 있다.

2. 稅源共同利用方式의 理論的 考察

가. 稅源共同利用과 財政調整制度의 經濟理論的 根據

稅源의 共同利用方式(tax base sharing)은 歲入分割(revenue sharing)과 같은 地方財政調整制度와 함께 법률에 의해 규정되어 있는 정부계층간의 세입과 지출분배의 불균형에서 발생할 수 있는 支出需要와 歲入手段間의 過不足(fiscal imbalance or mismatch)을 조정하기 위해 여러 나라에서 광범하게 사용하고 있는 정책수단이라 하겠다. 세

원의 공동이용방식은 하나 이상의 계층의 정부가 공통된 과세표준을 공유하는 제도로서 일반적으로 과세표준의 결정은 중앙정부에서 담당하고 지방정부는 동일한 기초에 추가적인 세율을 부과하는 附加稅制度 (piggy backing system)와 독일과 일본의 사례에서 볼 수 있는 共同稅나 讓與稅로 크게 양분되어 있음을 앞에서 지적하였다. 이들의 대부분의 경우 징세행정은 어느 한 계층에서 담당하게 되고 이는 일반적으로(독일과 같은 연방국가 제외) 중앙정부에서 效率性을 고려하여 전담하고 있다. 이와 같은 稅源의 共同利用方式은 대개 선진국에서 활용되는 반면 개발도상국들의 경우는 그 사례가 드물다¹⁾.

稅源의 共同利用方式 이외에 수직적인 재정상의 불균형을 시정하기 위하여 생각할 수 있는 대안으로는 歲入分割制度가 있다. 이 제도는 어느 한 계층의 정부가 거둔 세입의 일정 부분을 무조건적으로 다른 계층의 정부에 교부하는 것으로 일반적으로 배분방식과 교부율에 대하여는 중앙정부와 지방정부간의 구체적인 협약에 의한다. 대부분의 경우 배분 산식은 여러 가지의 요인을 포괄하게 되므로 복잡해지고 교부대상 단체의 자격과 교부금의 사용에 대해서도 규정되는 것이 보통이므로 무조건적인 배분이라는 본래의 특성과 상충되는 면을 지닌다. 이와 같은 歲入分割制度는 우리나라를 비롯한 개발도상국들에서 광범하게 활용되고 있는데 교부의 목적은 歲入의 配分뿐만 아니라 水平의인 衡平, 地域의 均衡開發 등으로 다양하다.

Boadway(1990)에 의하면 歲入分割과 같은 무조건적인 재정의 정부 계층간 교부를 하는 경제적인 논리는 다음의 두 가지로 요약된다. 첫째, 垂直的인 財政隔差의 緩和이다. 財政支出의 需要와 財政收入 手段間의 不均衡은 대개 구조적으로 지방정부의 수입의 부족을 초래한다. 이와 같은 지방정부의 재정부족이 발생하는 원인으로는 1) 支出과 租稅配分

1) 개발도상국의 세원배분 및 세입분할의 보다 구체적인 사례에 대해서는 Shah (1991) 참조.

이 부적절한 경우 2) 지방정부의 課稅標準(tax base)이 한정적이거나 신장성이 약한 경우 3) 중앙정부가 지방정부의 課稅標準을 잠식하는 경우 등을 들 수 있다. 이를 시정하기 위해서 비교적 세원이 지역별로 고른 국세세목의 경우 지방세로의 이양이나 세원의 공동이용 등이 필요하다.

둘째, 지역간의 水平的 不均衡의 解消이다. 지역간 재정력의 격차는 다음과 같은 이유로 해서 발생할 수 있다. 1) 어떤 지역은 다른 지역에 비해 賦存資源이 풍부하여 課稅標準이 상대적으로 클 수 있고 2) 특정 지역이 다른 지역에 비하여 所得水準이 높아 財政力이 풍부할 수 있으며 3) 規模의 經濟를 이룰 수 있는 지역간의 차이가 존재하고 4) 빈민이나 노약자의 비중 등 支出需要의 地域間 差異가 존재할 수 있다. 이와 같은 이유로 인한 지역간의 財政便益(fiscal benefit)의 차이는 地域間의 移動을 촉진하게 된다. 주민과 자본의 이동은 正(positive)의 財政便益이 있는 곳으로 몰리게 되어 過疎地域과 過密地域 모두에 效率과 公平의 측면에서 外部不經濟(external cost)가 발생할 수 있어 이의 조정을 위한 財政均衡交付金(fiscal benefit equalization grants) 내지는 稅源의 共同利用方式이 사용된다.

나. 稅源調整과 財源調整의 選擇基準

일반적으로 稅源調整과 財源調整의 정책수단의 선택에 있어서 기준이 되는 요소로는 다음과 같은 것들이 고려되고 있다.

1) 自治基準

지방정부의 홀로서기를 의미하는 地方自治의 실현을 위해서는 지방정부가 독립적이며 자신의 優先順位決定에 의한 財政의 運用이 필요하다. 중앙정부의 재량에 의한 불확실성이나 사업의 구조와 결정에 수반

되는 간섭은 최소한으로 국한되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 附加稅나 共同稅 등의 稅源調整이나 公式에 의한 歲入分割 등이 적합한 제도이며 두 제도간의 비교우위정도는 실제의 운용에 달려있다고 할 수 있다.

2) 財源의 充分性

지방정부는 자신의 고유업무와 함께 중앙에서 위임된 사무를 수행하기에 충분한 自體財源과 함께 중앙정부로부터의 供與된 財源을 활용할 수 있어야 한다.

3) 地域間 衡平性

각 지역간의 재원의 배분에 있어 財政需要에는 비례하고 稅源의 保有程度(재정력)에는 반비례하여야 한다.

4) 可測性

稅源의 配分이나 歲入을 分割하는 데 있어 지방정부측에서 분배될 財源의 規模를 豫測할 수 있어야 한다. 이러한 목적의 달성을 위해서 재원의 가용규모를 포함하는 5년 정도의 실질적인 中期財政計劃이 필수적이다.

5) 效率性

세원과 재원을 조정하는 데 있어 부문간에 있어서 그리고 경제행위간에 있어 地方政府의 資源配分の 選擇에 미치는 영향이 中立的이어야 한다.

6) 單純 · 明瞭性

配分公式은 지방정부 개개단체가 이해할 수 있도록 單純해야 하며 主觀的인 요소가 개입될 수 있는 소지가 없어야 한다.

7) 健全性

지방정부의 健全한 財政運用을 유인할 수 있고 불건전한 재정관리는 불이익을 받도록 할 수 있어야 한다.

이러한 여러 가지의 기준들은 물론 서로 상충하는 면을 지니지만 다양한 정책수단 중에서 적절한 대안을 선택하는 데에 필요한 우선순위가 결정되어야 하는데 보통 經濟的인 분석을 통한 價値判斷 이외에 政治的인 選擇에 따르는 경우도 많다고 하겠다. 우리나라의 경우는 지역적으로 재정력의 편차가 크다는 점을 고려할 때, 自治基準보다는 財源의 充分性, 地域間 衡平性, 可測性, 效率性, 單純 · 明瞭性, 그리고 健全性에서 비교우위가 있는 공동세 방식의 적극적인 활용이 바람직하다고 판단된다.

V. 外國의 稅源共同利用方式 比較¹⁾

本章에서는 독일, 미국, 일본, 영국 등 주요 4개국의 稅源共同利用方式을 개괄적으로 살펴보고자 한다. 이하에서는 이들 네 나라의 경우에 대하여 먼저 지방재정제도의 내용을 간략히 설명하고 다음에 실제 재원의 공동이용방식의 규모와 형태를 살펴보고자 한다. 本章의 마지막 제5절에서는 이와 같은 주요 외국의 제도에 대한 비교 분석의 정책적 시사점을 요약하고자 한다.

1. 獨逸의 共同稅와 逆交付金制度

獨逸의 共同稅制度和 逆交付金制度를 비롯한 地方財政制度는 「獨逸聯邦基本法(Grundgesetz)」, 「豫算基本法(Haushaltsgesetz)」, 「聯邦豫算規則」 및 「經濟安定成長促進法」에 근거를 두고 있다.

가. 獨逸의 地方自治制度

獨逸의 地方自治制度는 基本法인 聯邦國家規定 제20조 및 제28조에 법적 근거를 두고 있다. 각 州는 독립적이며 주권 및 관할권은 다음의 원칙에 의거한다. 즉, 공공의 이익이 통일적으로 규정되어야 할 부분은

1) 보고서의 체제상 本章은 前章의 제3절로 편재되는 것이 적절하다. 그러나 本章의 분량이 상당하여 이를 독립적인 章으로 하였으므로 本章을 前章의 연결편으로 파악해 주기 바란다.

聯邦管轄이며, 聯邦管轄 이외의 기타사항은 원칙적으로 州의 管轄下에 속해 있다.

나. 政府階層間 財政關聯 業務分擔

獨逸의 政府階層間 財政關聯 業務는 기본법 제10a조에 의거하여 각 聯邦政府, 州政府 및 市·邑·面의 업무가 구분되고 있으며, 각 정부는 해당업무의 지출에 대한 책임을 지고 있다. 또한 EC와의 관계하에서 EC와 업무 및 지출을 분담한다. 결국, 政府階層間 財政關係(intergovernmental fiscal relations) 측면에서의 財源調達과 업무에 대한 기능 분담은 4차원으로 이루어져 있다.

1) 聯邦政府

聯邦政府는 基本法에 의거하여 국가전체의 유지를 위하여 직접적으로 필요한 최대의 재원을 사용할 수 있다. 聯邦政府가 수행하는 주요업무와 그에 따른 豫算 및 財源은 다음과 같다.

가) 主要業務

聯邦政府의 주요업무로는 社會福祉 및 安定, 國防, 對外的 代表機能, 聯邦高速道路·聯邦長距離道路 建設, 景氣 및 構造調整을 위한 產業育成, 大規模 研究開發計劃, 戰爭被害의 補償, 聯邦鐵道 및 聯邦遞信의 管轄, 州政府와 市·邑·面에 대한 投資促進(사회복지주택건설, 市·邑·面の 交通개선, 州 사이의 경제력 격차해소를 위한 구조개선을 위한 투자) 등이 있다.

나) 聯邦의 主要業務別 豫算

(1) 社會保障

社會保障制度를 개선하고 통일독일의 국가 건설을 위해 聯邦政府의 社會政策은 미래지향적이고 안정추구적 기초를 보이고 있다. 이 중 兒童福祉增進, 基本 生活水準의 保障, 失業解消 등에 중점을 두는 정책을 수행한다. 1991년도의 聯邦全體豫算은 전년 대비 5.3%가 증가하고, 이 중 사회보장지출은 29.2%의 높은 증가를 나타내었다. 따라서 이 社會保障支出은 聯邦全體豫算의 3분의 1에 달하는 1,330억DM 수준에 달할 만큼 높은 비중을 차지한다 (<表 V-1> 참조).

(2) 國防

國防政策은 獨逸統一과 蘇聯 및 東歐共產圈의 崩壞 등 새로운 東西關係의 形成에 따라 신축적으로 운용되어야 한다는 취지하에 聯邦政府는 독일의 병력을 1994년까지 37만명으로 감축하기로 결정하였다. 1991년 예산기준으로 國防機能이 전체 세출예산에서 차지하는 비중은 14.3%에 이르고 있다(<表 V-1> 참조).

(3) 經濟開發

經濟發展과 관련하여서는 安定的인 에너지 供給, 部門間·地域間 經濟構造의 改善 및 中小企業의 育成 등에 주력하고 있다. 經濟開發機能은 전체 1991년 세출예산 중 6.9%를 차지하고 있고, 社會間接資本의 擴充을 담당하는 交通이 8.9%를 점하고 있음을 <表 V-1>에서 확인할 수 있다.

다) 財源

聯邦政府의 財源은 市·邑·面 할당액(15%)을 공제한 所得稅의 2분의 1(42.5%), 法人稅의 2분의 1, 附加價値稅의 65%, 營業稅의 7.5%를 배분받는 共同稅源과 담배세, 커피세, 설탕세, 삼페인세 및 위스키세

〈表 V-1〉 1991年度 獨逸聯邦豫算의 構成

(單位:%)

歲 入		歲 出	
소득세및법인세	31.7	사 회 복 지	33.3
부 가 가 치 세	24.7	국 방	14.3
영 업 세	0.8	교육·학술연구	4.9
연 방 세	18.6	교 통	8.9
순 신 용 공 여	17.4	경 제 개 발	6.9
주 화 발 행 수입	0.2	일 반 행 정	17.7
기 타 수 입	8.8	기 타 지 출	14.0
보 충 교 부 금	-2.3		
계	100.0	계	100.0

資料：金東建 外, 『主要國의 財政政策』, 1992.

등의 消費稅와 油類稅 그리고 保險稅 등으로 構成되는 聯邦稅 그리고 稅外收入으로 構成된다. 〈表 V-1〉에 의하면 共同稅 중 所得稅 및 法人稅의 비중이 가장 높아 31.7%에 이르며 그 다음으로는 역시 共同稅源인 附加價值稅로 24.7%를 점하고 있으며 獨立稅인 聯邦稅는 전체 세입예산의 18.6%에 불과한 수준이다.

라) 共同課題(聯邦과 州間의 業務分擔이 不分明할 때)

1970년 財政改革에서는 基本法에 ‘共同課題’의 규정을 새로 삽입하여 聯邦政府와 州政府의 업무분담이 불분명할 때 원활한 업무수행을 꾀하고자 했다. 즉, 州政府의 관할이면서 실제로 聯邦이 부분적으로 자금조달을 행하고 있던 업무를 공동과제라 하여 그 임무를 명확히 했다. 그 내용으로는 大學病院을 포함한 大學의 擴張 및 新設, 地域經濟構造의 改善, 農業構造 및 海岸保護의 改善(기본법 제91a조) 및 地域을 초월하는 중요한 教育計劃 및 學術研究 計劃(기본법 제91b조) 등이 있다.

2) 州政府

州政府는 基本法 제30조에 의거하여 國家的인 機能의 行事 및 國家的 任務의 遂行에 관하여 연방의 권한으로 기본법이 별도의 규정을 정하지 않는 한 그 역할을 수행한다(기본법 제30조). 주정부가 수행하는 주요 업무와 재원을 보면 다음과 같다.

가) 主要業務

州政府의 주요업무에는 初·中等教育, 大學教育, 法執行, 警察 및 保健分野, 聯邦政府와의 共同課題의 遂行 등이 있다.

나) 財源

州政府의 財源은 所得稅 중 市·邑·面 할당분(15%)을 공제한 금액의 2분의 1(42.5%), 法人稅의 2분의 1, 附加價値稅의 법정할당액(1990년 현재 35%, 기본법 제106조에 의거함), 財産稅, 自動車稅, 相續稅, 麥酒稅, 카지노賦課金, 競馬稅, 福券稅, 防火稅, 土地所得稅 등의 自體稅源, 그리고 營業稅 할당액(현재 7.5%) 등이 있다. 이 중 일부를 재원으로 하여 자체수입이 부족한 市·邑·面에게 補助金을 지급해야 한다(기본법 제106조 제7항).

3) 市·邑·面

市·邑·面은 지역을 위한 각종업무를 수행하는 基礎 行政單位이다. 시·읍·면의 주요업무와 재원은 다음과 같다.

가) 主要業務

市·邑·面의 주요업무에는 에너지 供給, 州政府和 함께 初·中等教育 및 文化業務 관할, 州政府和 聯邦政府의 위임업무인 社會保障 關聯事業 등이 있다.

나) 財源

市·邑·面의 재원은 營業稅, 土地稅, 所得稅의 市·邑·面에 대한 할당분(15%), 기타 聯邦政府 및 州政府로부터의 할당분 또는 보조금 등이 있다.

1970년 재정개혁 이후 市·邑·面은 영업세의 일부를 聯邦政府와 州政府에 할당하고(聯邦 7.5%, 州 7.5%) 勤勞所得稅 및 所得稅의 배분(15%)에 참여함에 따라서 市·邑·面의 조세수입은 1985년경까지 계속 증가하였으나, 연방과 EC의 비중이 증대되면서 상대적으로 감소추세를 나타내고 있다. 기타 市·邑·面稅로는 愛犬稅, 飲料水稅, 遊興稅 등과 같은 소규모의 自體稅源이 있다.

4) EC

EC는 ‘共同市場의 開設, 會員國 經濟政策의 段階的 接近, 經濟生活의 調和있는 發展을 통해 지속적이고 균형있는 발전, 巨大한 安定, 生活水準의 向上, 會員國間의 密接한 協力을 促進한다’는 취지로 발족하였다. 따라서 독일 정부는 EC의 재원조달을 위해 聯邦政府 管轄下에 있던 關稅 일부와 農產物 特別賦課金を EC가 직접 받아들이게 하였다.

〈表 V-2〉에는 1950년부터 1993년까지의 共同稅, 聯邦稅, 州稅, 그리고 市·邑·面稅 비중의 추이를 나타내었다. 〈表 V-2〉에 따르면 共同稅源의 비중이 계속 증대되어 왔음을 알 수 있다. 1950년의 49%에서 1993년의 75.1%로 꾸준한 증가를 보여왔으며 이는 共同稅制度가 독일의 조세 체계의 중추를 형성하고 있음을 말해 주는 것이다. 반면에 聯邦稅는 1950년의 24.1%에서 1993년에는 12.5%로 절반으로 줄어들었으며 州稅는 그리 큰 변화없이 4% 내지 6%의 비중을 유지하고 있으며 市·邑·面稅 역시 1950년의 12.8%에서 1993년의 7.1%로 크게 줄어들었음을 알 수 있다. 이는 獨逸의 租稅構造에서 勤勞所得稅의 비중이 1950년의 8.6%에서 1993년에는 35.2%로 크게 확충된 것에 기인하는 바가 크다고 할 수 있다.

〈表 V-2〉 政府階層間的 租稅構造 推移

(單位:%)

	1950	1960	1970	1980	1990	1993
共同稅	49.0	60.6	64.8	73.2	73.4	75.1
근로소득세	8.6	13.3	22.8	30.6	31.9	35.2
소득세	10.2	13.7	10.4	10.1	6.4	5.0
추계소득세	0.1	1.3	1.3	1.1	1.9	1.6
법인세	7.2	9.6	5.7	5.8	5.9	4.6
부가가치세	23.0	22.7	24.8	25.6	27.3	28.7
聯邦稅	24.1	16.9	17.9	12.9	12.3	12.5
보충부담금	-	-	-	0.0	0.0	0.1
통행세 ¹⁾	1.8	1.1	1.1	0.7	-	-
관세 ²⁾	3.0	3.8	1.9	1.3	-	-
소비세 ³⁾	17.1	7.5	6.8	4.6	4.6	3.9
유류세	0.3	4.2	7.5	5.8	6.5	7.4
보험세	1.8	0.3	0.6	0.5	0.8	1.1
기타	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0
州稅	4.7	6.6	6.2	4.4	4.5	4.2
재산세, 상속세	0.7	2.0	2.2	1.4	1.1	0.8
자동차세	1.4	2.0	2.5	1.8	1.5	1.7
통행세 ⁴⁾	0.7	1.4	0.6	0.4	-	-
맥주세	1.7	1.0	0.8	0.3	0.2	0.2
기타	0.0	0.1	0.1	0.4	1.7	1.5
市·邑·面稅	12.8	13.4	10.2	9.7	8.5	7.1
토지세	5.4	2.2	1.7	1.6	1.5	1.4
영업세(수익 자 본세)	6.3	10.4	7.0	7.4	6.8	5.5
임금액세	-	-	0.9	0.2	-	-
기타	1.1	0.8	0.6	0.5	0.2	0.2
부담조정부담금 ⁵⁾	9.4	2.5	2.5	0.0	-	-
관세	-	-	-	-	1.3	1.2
총 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註 : 1993년은 예산치.

1) 연방세로서 통행세 폐지.

2) 관세는 연방세에서 1990년부터 제외.

3) 담배세, 커피세, 설탕세, 삼페인세, 위스키세의 합계.

4) 州稅로서 통행세는 폐지.

5) 부담조정부담금은 1990년부터 폐지.

資料 : Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht*, 1993.

다. 地方財政調整制度

1) 垂直的 調整制度

가) 共同稅 制度

獨逸의 租稅體系의 특징은 다른 나라들이 정부계층간에 세원을 獨立의 으로 分離하여 과세하고 있는 것과는 대조적으로 稅源의 共同利用方式인 共同稅 制度를 광범하게 활용하고 있다는 점이다. 요컨대 獨逸의 共同稅란 所得稅(勤勞所得稅 포함), 法人稅, 附加價値稅 등의 조세를 聯邦과 州政府가 통일된 과세방법으로 징수하여 그 일정한 비율을 聯邦, 州, 市·邑·面에 배분하는 제도이다.

나) 補充交付金²⁾

地方團體의 不足財源을 보충하기 위하여 交付金を 지급하는 제도를 말한다. 聯邦이 재정적으로 취약한 州에 대해 조세수입의 2% 내외를 교부한다(〈表 V-1〉 참조).

다) 聯邦補助金

經常補助金은 聯邦의 州에 대한 委託行政事務(防衛行政의 일부, 航空行政, 聯邦自動車道路의 管理, 聯邦稅의 관리사무 등)와 聯邦法律(저축장려금법, 주택수당법 등)에 규정된 金錢給付와 관련된 사무 그리고 聯邦과 州의 共同事務(대학의 확장 및 신설, 지역경제의 건설 등) 집행에 대한 보조금이다.

投資補助金은 地域經濟力의 隔差緩和 및 經濟成長 促進을 위한 州 및 市·邑·面의 특별한 投資(도시개발, 시·읍·면의 도로건설, 주택건설 등)에 대한 財政支援을 말한다.

2) 베를린은 그 특수한 위치로 말미암아 별도의 취급을 받으며, 聯邦豫算에 의해 특별히 지원되고 있다. 보다 자세한 내용은 李啓植(1993) 참조.

2) 水平的 調整制度

聯邦政府의 財政支援없이 州政府間에 財政移轉이 이루어지는 제도로서 재정력이 상대적으로 풍부한 州政府가 재정력이 빈약한 州政府에 交付金을 교부해 주는 제도이다. 이는 聯邦政府가 재정조정의 재원을 부담하는 것이 아니라 같은 계층의 재원을 가지고 형편이 나은 州政府가 일정 수준에 미달하는 州政府로 재원을 이양하는 제도로서 水平的 衡平性의 提高를 도모하는 장치라 할 수 있다.

요컨대 독일의 재정조정제도는 정부계층간 즉, 聯邦과 州間의 재원을 조정하고 州間에 나타나는 재정력 격차와 재정수요의 격차를 완화한다는 취지하에 마련된 제도이다. 핵심적인 부분은 垂直的 調整制度 중 共同稅制度이다. 이것은 상·하 정부간의 세원조정을 위한 것이고 水平的 調整制度 중 逆交付金制度로서 州政府間의 財政調整이라 할 수 있다. 이 두 종류의 조정제도를 보다 더 상세히 알아보기로 한다.

라. 共同稅制度의 歷史

1) 카이저 時代 (1871년경~1915년경)

카이저 시대에는 帝國과 州 그리고 市·邑·面이 정부간 계층을 이루고 있었는데 제국은 주로 關稅·消費稅·交通稅 등에 의존하여 재원을 조달하였다. 주정부는 제국이 1차대전 전의 전비를 조달키 위해 특별세의 형태로 所得稅를 제국의 세원화하려는 시도에 강하게 저항하여 스스로 포기토록 하였다. 비스마르크가 자유무역정책에서 보호주의로 돌아선 것은 제국의 세수확보가 주목적이었다. 그리고 「프랑켄슈타인」(Frankenstein) 규정에 의해 매년 1억 3천만마르크를 넘어서는 關稅와 담배消費稅의 세수는 州로 移管하고 반대로 모자라는 경우는 州들이 인구비례로 부담하거나 아니면 공채를 발행토록 하였다. 나중에는 두

가지 세원과 함께 印紙稅와 위스키稅도 포함되게 되었다.

州政府 稅源으로는 所得稅가 주종으로 점차 累進的 方向으로 변화되어 갔으며 이는 프로이센에서 시작된 「미구엘」(Miguel)의 租稅改革에 유래하여 一般所得稅가 시행되었고 이를 보충하는 稅目으로 북독일에는 一般財產稅, 그리고 남독일에는 여러 종류의 利潤稅가 있었다. 한편 市·邑·面稅는 일반적으로 直接稅 중심이었는데 지역마다 차이가 있었다. 작센지방은 獨立的인 市·邑·面稅를 부과하는 형태를, 남독지방은 州稅에 부과하여 징수하는 附加稅形態를, 그리고 프로이센지방은 혼합형태를 띠고 있었다.

제국과 주의 관계는 「프랑켄슈타인」(Frankenstein) 규정에 따르고 있는 반면 州와 市·邑·面의 관계는 지금과 같은 一般交付金과 特別交付金이 존재했는데 일반교부금은 주로 행정비용을 補塡하고 특별교부금은 학교, 경찰, 도로, 빈민구제사업 등에 보조되었다. 재원으로는 州稅 또는 市·邑·面으로부터 일정 원칙에 따라 징수하여 부담을 조정하였고 공장지역의 市·邑·面으로부터 주거지역으로의 市·邑·面間의 水平的인 財政移轉裝置도 있었다.

2) 바이마르 時代 (1915년경~1932년경)

이 기간 동안의 공공지출은 주로 發券銀行의 貨幣發行으로 충당되었고 州나 市·邑·面도 주로 제국으로부터의 移轉財政에 의존하고 있었다.

제국은 1916년 戰時에 만들어진 販賣稅가 주된 세목이었으며 1920년에는 드디어 제국이 直接稅를 도입하였고 相續稅도 부과하게 되었다. 주정부의 경우는 土地取得稅, 競馬稅, 自動車稅 등이 부과되었으며 특기할 것은 이때부터 共同稅制度가 시작되어 카이저 시대의 分離制度에서 탈피하여 현재의 독일 租稅體系가 모습이 갖춰지기 시작했다는 것이다.

所得稅와 法人稅의 75%와 販賣稅의 30%의 세수를 州에 이관토록 규정되었고 1923년 법률에 의해 주정부들은 제국의 세수확보를 해칠 수 있는 新稅目을 신설할 수 없도록 하였고 市·邑·面稅 역시 제국법령에 전체적인 방향이 제시되었다. 또 共同稅와 交付金의 배분시 州間의 衡平性이 고려되었지만 州間의 직접적인 재정관계, 즉 수평적인 이전재정은 별로 없었고 주와 市·邑·面간의 관계는 前時代와 비슷했다.

3) 國家社會主義(Nazi) 時代 (1933년경~1945년경)

이 기간 동안은 全體主義 國家時代로서 單一國家體制로 바뀌었고 따라서 州機能과 州稅가 제국으로 이전되게 되었다. 초기에는 共同稅配分에 있어서 州의 몫이 줄어들기 시작하여 나중에는 州稅가 제국으로 이전되었고, 1941년부터는 共同稅制度가 交付金制度로 대체되었으며, 1942년에는 주정부의 조세권이 없어지기에 이르렀다. 반면에 상대적으로 市·邑·面의 자립성은 강화되었고 1938년부터는 주가 아니라 제국이 市·邑·面에 교부금을 배분하였다.

4) 獨逸聯邦 時代 (1948년~현재)

國家社會主義(Nazi) 時代に 흐트러진 조세체계가 바이마르 시대의 특징으로 복원되어 초기의 分離·獨立稅主義에서 1955년 이후 所得稅, 法人稅, 販賣稅 등 독일조세의 3분의 2 이상이 共同稅의 형태로 운영되고 있으며 州間의 수평적 재정이전제도(逆交付金制度) 역시 1955년부터 시행되고 있다. 州와 市·邑·面間의 관계도 복원되어 州政府가 市·邑·面에 교부금을 교부하고 있다³⁾.

3) 보다 상세한 내용은 Ehrlicher(1980) 참조.

마. 共同稅制度(tax sharing system)

共同稅制度는 垂直的 財政調整制度 중 가장 핵심부분으로서 所得稅, 法人稅 및 附加價値稅(매상세) 등 세 가지 조세를 聯邦과 地方政府가 통일된 과세방법으로 징수(주정부가 담당)하여 그 일정비율을 聯邦(Bund), 州(Lander) 및 市·邑·面(Gemeinden)間에 배분하는 제도이다. 이것은 1993년 현재 전체 정부조세수입의 75.1%를 차지하고 있다.

배분내역을 보면 所得稅, 法人稅는 市·邑·面에 배분되는 부분을 차감한 나머지가 聯邦과 州政府에 50%씩 배분되고 附加價値稅는 법률이 정하는 비율에 따라 聯邦 및 州政府 사이에 배분되는데 1990년 현재 聯邦, 州 각각 65%, 35%이다.

전체 州政府로 귀속되는 공동세액이 11개의 州別로 배분되는 과정을 보면 所得稅와 法人稅의 경우, 徵稅地主義에 따라 각 州가 징수한 세액에 비례한 금액이 각 州의 몫이 된다. 附加價値稅의 경우, 徵稅地主義에 따르지 않고 州政府 귀속분의 75%가 州人口에 비례하여 배분되고 나머지 25%는 財政力이 빈약한 州政府에 대한 보충재원으로 1인당

〈表 V-3〉 獨逸의 共同稅 配分比率

(單位:%)

	聯 邦	州	市·邑·面	計
所 得 稅	42.5	42.5	15	100.0
法 人 稅	50.0	50.0	—	100.0
附加價値稅 (매상세)	65.0	35.0	—	100.0
營 業 稅 ¹⁾	7.5	7.5	85	100.0

註 : 1) 영업세는 공동세가 아닌 시·읍·면세이나 수입의 일부를 연방과 주에 배분함으로써 공동세와 유사한 역할을 수행한다.

資料 : BMF Burger-Informationen, Der Bundeshaushalt, S. 15, 1990.

조세수입이 전국평균에 미달하는 州에 대해 1인당 조세수입이 전국평균의 92%에 달하는 수준까지 우선적으로 배분된다. 그러니까 附加價値稅收入의 州政府 歸屬分(35%) 중 25%는 일차적인 逆交付金制度의 재원이 되는 것이다.

이 제도의 장점으로는 지방세의 여러 가지 바람직한 기준, 예를 들어 稅源의 普遍性 기준에 합당한 지방세목을 산정하기가 어려운 경우 地方政府의 財政收入確保를 容易하게 하며 配分比率이 中央과 地方政府間의 協議 및 同意에 의해서 결정됨으로써 地方政府 세입이 대부분 民主的 合意節次에 의해서 이루어진다.

배경을 보면 所得稅와 法人稅는 1951년 共同稅로 이행하고 所得稅는 1970년까지는 聯邦과 州間에만 배분되었고, 같은 해에 市·邑·面이 所得稅의 공동이용에 참가하게 되었다. 또한 市·邑·面稅인 營業稅가 공동세의 형태로 운영되기 시작하였다.

공동세 배분비율의 법적 근거를 보면 所得稅와 法人稅의 경우 「基本法」, 부가가치세의 경우 聯邦·州間의 「財政調整法」, 영업세의 경우 「市·邑·面 財政改革法」에 규정되어 있다. <表 V-3>에 1990년 현재의 共同稅 각 세원의 정부계층간 배분비율이 나타나 있다.

所得稅와 法人稅의 경우 배분비율이 1969년까지는 거의 매년 변경되었는데, 所得稅의 경우에는 1978년 이후, 法人稅의 경우에는 1970년 이후 거의 고정되었다. 附加價値稅, 營業稅의 경우에는 변동폭이 그리 크지는 않으나 매년 조금씩 변경되고 있다.

다음의 <表 V-4>에서는 共同稅를 포함한 總租稅收入이 聯邦, 州, 市·邑·面に 배분되어 있는 비율이 정리되어 있다. 1975년 이전에는 聯邦政府 배분비율이 地方政府(州政府和 市·邑·面 政府의 합) 배분비율을 상회한다. 그러나 1980년 이후에는 地方政府 배분비율이 聯邦政府 배분비율을 상회한다. 이것은 1982년 이래로 州政府의 附加價値稅 몫이 1986~92년에 35%의 증가로 인한 것이다. 그러나 이러한 추세는 1990년 이후에는 다시 반전되어 聯邦政府의 배분비율이 더 커지고 있다. EC

에 대한 재정수입 지금도 1970년도에는 稅收의 1.3% 수준이었는데 1990년에는 조세수입의 3.9%였으며, 1993년에는 4.2%로 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈表 V-4〉 獨逸 租稅收入의 聯邦, 州, 市·邑·面에 대한 配分 推移

(單位:100萬DM, %)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1993
聯邦	53.1	55.4	54.2	49.2	48.3	47.2	50.2	51.6
州	29.8	30.7	32.8	34.0	34.8	35.3	34.3	34.7
市·邑·面	14.1	12.4	12.0	13.8	14.0	14.1	13.6	12.5
EC 稅	3.0	1.5	1.0	3.0	2.9	3.5	3.9	4.2
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
總計	68,448	105,463	154,137	242,068	364,991	456,369	567,036	773,215

資料: Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht*, 1993.

바. 逆交付金制度(negative grants system)

逆交付金制度(Länder-finanzausgleich) 역시 독일의 특징적인 政府間 財政調整制度인바 聯邦政府의 재정지원 없이 州政府間에 재정이전이 이루어지는 제도로서 財政力이 상대적으로 풍부한 州政府가 財政力이 빈약한 州政府에 교부금을 교부해 주는 제도이다. 共同稅의 附加價値稅 州政府 歸屬分의 25%를 재원으로 한 일차적인 水平的 衡平化를 위한 장치에 더하여 이를 포함한 州政府間의 1인당 財政需要와 財政能力間의 隔差를 줄이기 위해 마련된 장치로서 逆交付金を 부담하는 州와 수취하는 州間의 구분은 調整基準額과 課稅基準額을 기초로 한다.

여기서 課稅基準額이란 기본적으로 당해 州에 귀속하는 租稅收入과 당해 州의 市·邑·面 租稅收入을 합한 금액이다. 단, 기준액의 계산에서 특정 州에 대하여는 그 특수사정이 고려된다. 調整基準額이란 州 및 市·邑·面の 세수의 각각 1인당 전국 평균에 그 州의 住民數를 곱한

금액의 합계이다. 交付金 收取州는 과세기준액의 92%에 미달하는 부분에 대하여는 그 부족액 전액을, 92% 이상 100% 미만의 금액에 대해서는 그 부족액의 37.5%를 調整交付金으로 수취한다. 이에 따라 調整基準額의 95%가 최소한 보장된다.

交付金 支給州의 調整負擔金은 그 課稅基準額이 調整基準額의 102% 이하일 때에는 0, 102%에서 110%까지는 70%, 110%를 초과하는 부분은 전액에 대하여 그 일정률을 調整分擔金으로 한다. 단, 交付金 支給州의 조정 후 1인당 세수가 전국 평균을 하회하지 않도록 조정이 이루어진다. 이러한 逆交付金制度를 통해 독일은 지방재정의 지역간 편차가 0.92에서 1.10 사이로 조정되고 있음을 알 수 있다.

〈表 V-5〉 獨逸의 州政府間 逆交付金 移轉現況 (1991)

	부가가치세와 역교부금 분배 이전			부가가치세와 역교부금 분배 이후		
	1인당 조세수입 (DM)	재정력이 가장 약한 주와의 차이		1인당 조세수입 (DM)	재정력이 가장 약한 주와의 차이	
		DM	%		DM	%
1. Baden-Wuttemberg	2,766	985	55.3	3,284	163	5.2
2. Hessen	2,736	955	53.6	3,284	163	5.2
3. Nordrhein-Westphalen	2,486	705	39.6	3,275	154	4.9
4. Bayern	2,478	697	39.1	3,276	146	4.7
5. Rheinland-Phalz	2,178	397	22.3	3,241	120	3.8
6. Schleswig-Holstein	2,108	327	18.4	3,136	15	0.5
7. Niedersachsen	2,086	305	17.1	3,125	4	0.1
8. Saarland	1,781	-	-	3,121	-	-

資料 : Otto-Erich Geske, "Der Landerfinanzausgleich wird ein Dauerthema," *WIRTSCHAFTSDIENST*, Vol. 72, 1992, p. 272.

〈表 V-5〉는 독일의 주요 州政府間的 재정이전현황을 나타내고 있다.

현재 獨逸의 逆交付金制度는 통일 후 재정력이 몹시 취약한 동독지역 州들을 이 제도에 포함시키지 않고 1996년까지 유예시키고 있는데, 1996년 이후 이 제도에 따라 많은 재정부담이 뒤따를 西獨地域 州政府들의 반발이 예상되고 있다⁴⁾.

2. 美國의 歲入分割(revenue sharing)制度와 包括補助金(block grants)制度

가. 美國의 地方政府

美國의 地方政府는 크게 一般地方政府와 特別地方政府로 나누어진다. 1990년 현재 미국의 一般地方政府는 50개의 주, 3,041개의 군, 1만 9,076개의 시 및 1만 6,734개의 「타운십」(township)으로 구성된다. 特別地方政府에는 2만 8,588개의 특별구, 1만 4,851개의 학교구로 구성되고 있어 미국에는 총 8만 2,340개의 地方政府가 있다.

- 一般地方政府: 주(50), 군(3,041), 시(19,076), 「타운십」(township) (16,734)
- 特別地方政府: 특별구(28,588), 학교구(14,851)

총 82,340개

4) 舊東獨地域의 5개 州政府가 수평적 재정조정에 참여하면 서독지역의 州政府들 중 역교부금제도에서 교부금을 수취하던 주들은 이제 재정균등화 이후 조세수입에 비례적 또는 그 이상의 부담을 져야 하는 입장으로 바뀌게 되었다. 이와 같은 재정 부담은 엄청날 것으로 추산됨에 따라 통독 이후 재정균등화의 필요성 자체에 대한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 유예기간 동안 동독지역의 지원은 1,150억 DM에 달하는 통독자금에 의해 지원되고 있다.

나. 美國의 政府階層間 財政構造

聯邦政府로부터 州政府과 地方政府로의 移轉財政의 형태로는 용도에 대하여 아무런 제약도 없는 一般補助金인 歲入分割(revenue sharing), 相對的으로 넓은 範圍의 事業支出을 지원하는 包括補助金(block grants), 용도가 具體的으로 指定되어 있고 事後監督 등의 統制를 받는 特定補助金(categorical grants)의 세 종류가 있다.

聯邦補助金은 地方政府의 支出源泉으로서 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. <表 V-6>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 1950년부터 1990년까지 聯邦補助金은 실제 금액에서나 聯邦政府 支출에서 차지하는 비중이 모두 증대되어 왔다. 그러나 최근에는 이와같은 추세에 反轉이 있었는데 이는 「레이건」(Reagan) 행정부의 출범과 관계가 있다고 하겠다. 이러한 추세는 州와 地方政府 支出의 비중에서도 마찬가지로 확인할 수 있다. 지방지출에서 聯邦補助金이 차지하는 비중이 1950년의 10.4%에서 1980년에는 26.2%로 최고에 달하다가 감소추세를 나타내기 시작하여 1990년에는 17.9%에 이르고 있다.

<表 V-7>에 나타나 있는 것처럼 연방과 주정부로부터의 補助金이 地方政府의 一般財源에서 차지하는 비중 역시 1950년의 30% 수준에서 1980년에는 44%를 넘어서다가 1990년 현재는 36.8%를 차지하고 있어 聯邦補助金의 추세와 맥을 같이하고 있음을 확인할 수 있다.

실제로 補助金은 거의 모든 정부사업에 활용되지만 聯邦補助金의 절반 이상이 所得保障과 保健事業에 쓰이고 있다. 教育, 社會間接資本 擴充, 交通, 一般財政支援과 기타목적을 위해서도 補助金이 활용되고 있다.

그러면 왜 장기간에 걸쳐 정부계층간 移轉財政支援이 증가하는가? 이것은 왜 政府支出이 일반적으로 증가하는가(why governments grow?) 하는 질문과 밀접한 관련을 맺고 있는데 가장 큰 원인 중의 하나는 지난 수십년 동안 地方政府(주정부 포함)에 의해 전통적으로 수행되는 機能-教

〈表 V-6〉 聯邦補助金과 地方支出의 比重 推移

(單位: 10億달러, %)

	1950	1960	1970	1980	1985	1990
총 액	12.7	30.0	75.7	141.5	125.6	137.0
연방지출에서 차지하는 비중	5.3	7.7	12.3	15.9	11.2	10.9
지방지출에서 차지하는 비중	10.4	14.7	19.2	26.2	21.0	17.9

註: 1. 여기서의 지방정부에는 주정부가 포함됨.

2. 금액은 GNP 디플레이트를 사용하여 1990년 불변가격으로 환산.

資料: U. S. Office of Management and Budget, *Budget of the U. S. Government, Fiscal Year 1992, 1991.*

〈表 V-7〉 地方政府에 대한 聯邦과 州政府의 補助金 規模 推移

	총 액 (1990년 불변가격의 10억달러)	지방의 총일반재원에서의 비중
1950	24.5	31.6
1960	43.3	30.6
1965	59.3	31.9
1970	53.0	36.5
1975	138.1	42.3
1980	158.1	44.1
1985	163.6	39.0
1990	181.7	36.8

註: 금액은 GNP 디플레이트를 사용하여 1990년 불변가격으로 환산.

資料: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism, 1990.*

IMF, *Government Finance Statistics, 1992.*

育, 交通 및 治安-이 급격하게 증대되고 있는 데서 찾을 수 있다. 그러나 地方政府의 租稅構造는 消費와 財産에 주로 의존하고 있기 때문에 요구되는 지출수요의 증대에 보조를 맞출 수가 없는 반면 聯邦政府의 稅收는 시간이 지남에 따라 個人所得稅가 1980년대 중반에 인플레이에 대한 연동화(indexing)가 갖춰지기까지는 累進的인 구조 때문에 자동적으로 증가하게 된 것이다. 따라서 支出의 需要와 稅金이 걸히는 政府階層間의 不調和(mismatch)가 발생하였으며 지방으로의 聯邦補助金の 증가는 이러한 부조화를 시정하는 수단으로 사용되었다는 것이다.

不調和 이론의 가장 중요한 문제는 왜 州와 地方政府가 지방공공재와 서비스의 수요증대에 맞추어 세율을 인상할 수 없었는가를 설명할 수 없는 점이다. 「인만」(Inman, 1985)은 補助金の 增大를 설명할 수 있는 政治的인 代替假說을 제시하고 있다. 1945년부터 1960년까지 州政府와 地方政府에 있어서 이해를 같이 하는 새로운 조합이 생겨났는데, 여기에는 公務員 勞組, 間接資本의 擴充을 원하는 郊外開發業者, 그리고 福祉權 組織(welfare rights organizations) 등이 포함된다. 課稅의 移動性 때문에 지역정치인들은 이들 조합에게 많은 소득을 이전해 줄 능력이 없었으므로 자연스럽게 政府階層間 로비로 조직되고 聯邦政府에 자금을 요청하게 되었으며 이에 따른 것이 補助金の 增大라는 설명이다.

〈表 V-8〉에서는 1950년부터 1990년까지의 租稅收入의 推移와 對 GNP 比重 推移를 聯邦政府와 地方政府로 나누어 비교해 보았다. 聯邦政府의 조세수입이 GNP에서 차지하는 비중이 1950년 14.8%에서 꾸준히 증가하여 1970년에 19.5%를 정점으로 그 수준을 유지하고 있는데 1990년에는 19.1%를 점하고 있다. 州政府를 포함한 地方政府의 對 GNP 비중 역시 1950년 6.2%에서 계속적으로 증가하여 1990년에는 10.3%를 차지하고 있다.

각 계층의 政府가 총조세에서 어느 정도의 비중을 차지하고 있는가 그리고 각 계층의 政府가 세 종류의 주요 조세유형-所得, 消費, 財産-

〈表 V-8〉 政府階層間 租稅收入과 對GNP 比重 推移

(單位:10億달러, %)

	1950	1960	1970	1980	1990
총 계	56.0	131.2	289.7	772.2	1,586.8
연 방 계	39.4	92.5	192.8	517.1	1,031.3
예 산	37.7	81.9	159.3	403.9	749.7
예 산 외	1.7	10.6	33.5	113.2	281.7
지 방	16.6	38.7	96.9	255.0	555.5
G N P	266.8	506.7	890.2	2,670.6	5,405.6
정부수입비중	21.0	25.9	29.3	28.9	29.4
연방비중	14.8	18.3	19.5	19.4	19.1
지방비중	6.2	7.6	9.8	9.5	10.3

註: 지방은 주와 지방(시와 군)정부 합계.

資料: OMB, *Budget of the U. S. Government, Fiscal Year 1992, 1991.*

에서 각각 어느 만큼의 비중을 점하고 있는가 하는 질문에 대한 설명을 위해 〈表 V-9〉와 〈表 V-10〉을 작성하였다.

1940년 이전에는 州 및 地方政府가 50% 이상의 세금을 징수하였다. 그러나 제2차 세계대전은 이러한 추세를 급격히 그리고 영구적으로 바꾸어 놓았다. 1940년 이후 반전되어 聯邦政府가 지속적으로 총조세의 과반 이상을 거두어 왔으며 1990년에는 66.2%를 차지하고 있다. 州政府의 비중은 최근의 반전이 있기는 하지만 꾸준히 증가하여 왔음을 확인할 수 있다. 1946년에 전체 조세의 10분의 1을 차지하던 것이 1990년에는 5분의 1을 점하고 있다.

〈表 V-10〉은 각 계층의 정부가 특정 세원의 점유 비중을 의미하는 租稅의 管轄領域을 나타내고 있다. 이것은 정부간에 있어서 租稅權限 (the power to tax)에 대한 경쟁적인 관계를 의미하기도 한다. 1970

년경까지 聯邦政府가 실제 所得課稅의 90% 이상을 점하고 있었다. 그러나 1960년대 이후 점진적이나 꾸준한 비중축소가 진행되었다. 州와 地方政府는 점차 所得課稅에서 차지하는 비중이 증대하여 1990년에는 所得課稅 6,900억달러 중에서 각각 17.1%와 1.4%를 차지하고 있다. 地方政府도 아직 미비하기는 하지만(1~2%) 점차 所得課稅에 참여하고 있음을 확인할 수 있다.

〈表 V-9〉 總租稅의 聯邦·州·地方政府의 比重(1902~1990)

(單位:%, 10億달러)

	지 방	주	연 방	총 조 세
1902	51.3	11.4	37.4	1.4
1913	57.6	13.3	29.2	2.3
1922	41.5	12.8	45.6	7.4
1927	47.4	17.0	35.6	9.5
1932	53.6	23.7	22.7	8.0
1936	38.6	24.7	36.7	10.6
1940	35.4	26.1	38.5	13.7
1944	9.6	8.3	82.1	49.1
1946	11.1	10.6	78.3	46.4
1952	12.0	12.4	75.6	79.1
1957	14.5	14.7	70.7	98.6
1962	17.0	16.6	66.4	123.8
1967	16.5	18.0	65.5	176.1
1972	18.9	22.7	58.4	263.3
1977	17.8	24.1	58.1	419.8
1980	15.0	23.9	61.1	574.2
1982	15.4	24.3	60.3	671.4
1985	16.7	26.8	56.5	803.8
1990	13.3	20.5	66.2	1509.5

資料 : U. S. Bureau of Census, *Governmental Finances and Employment*, 1979~1985.

IMF, *Government Finance Statistics*, 1992.

〈表 V-10〉 主要租稅의 聯邦·州·地方政府의 比重(1952~1990)

(單位:%, 10億달러)

	주요조세의 유형										
	소득				판매와 소비				재산		
	연방 ¹⁾	주 ¹⁾	지방 ¹⁾	총계 ²⁾	연방	주	지방	총계	주	지방	총계
1952	96.3	3.5	0.2	51.0	59.6	36.5	3.9	15.6	4.6	95.4	8.7
1957	95.5	4.2	0.3	59.5	54.1	41.0	4.9	20.5	3.9	96.1	12.9
1962	93.9	5.7	0.4	70.4	49.8	44.6	5.6	26.9	3.7	96.3	19.1
1967	91.4	7.6	1.0	93.5	43.4	51.1	5.5	36.4	3.4	96.6	26.1
1972	86.6	11.9	1.5	146.5	34.9	57.6	7.5	57.6	3.0	97.0	42.9
1977	84.6	13.9	1.5	250.1	27.6	62.5	9.9	83.9	3.7	96.3	62.6
1980	84.8	13.8	1.4	364.1	28.6	60.6	10.8	112.0	4.2	95.8	68.5
1982	84.1	14.4	1.5	413.1	32.8	56.6	10.6	139.3	3.8	96.2	81.9
1985	81.4	16.9	1.7	481.5	28.1	60.0	11.9	175.4	3.8	96.2	103.8
1990	81.3	17.1	1.7	689.8	19.8	65.0	15.2	262.7	7.4	92.6	161.8

註 : 1) 주요조세의 각 연도의 정부계층의 비중.

2) 총계는 징수된 세액.

資料 : U. S. Bureau of Census, *Governmental Finances*, 1978, 1981, 1983, 1986.

IMF, *Government Finance Statistics*, 1992.

賣上稅로 널리 알려져 있는 消費稅는 1930년대부터 광범위하게 활용되었다. 1950년대까지는 聯邦政府가 이 영역의 주된 管轄權者였으나 1960년대부터는 이 추세가 반전되어 1990년에는 20% 정도만이 聯邦政府의 수입으로 확보되었다. 州政府가 聯邦政府 지위를 대신하여 消費課稅의 60% 이상을 점하고 있음을 알 수 있다. 연방에서 州政府로의 역할 대체가 이루어지는 동안 地方政府의 점유도 꾸준히 증대되어 1952년에 3.9%에 불과하던 것이 1990년에는 15.2%로 증가하였다.

一般 財產稅(상속·증여세 제외)는 명백하게 地方政府의 領域이다. 전 기간에 걸쳐 92%에서 97%의 財產稅가 地方政府에 귀속되어 있다. 이것은 토지와 건물 등 부동산의 가치 즉, 地方政府에서 鑑定한 과표에

세율을 곱해 징수되는데 재산세 징수액(PTC)은 $AV \times TR = TL - TD = PTC$ 로 나타낼 수 있다. 여기서 AV는 鑑定된 價値, TR은 稅率, TL은 賦課額, TD는 未徵收額이다. 財産稅는 행정집행에서 뿐만 아니라 경제이론에서도 강력한 비판의 대상이 되어오고 있으며 課標의 決定 즉, 價値의 鑑定水準과 稅率의 引上이 租稅 抵抗의 대상이 되어 「캘리포니아」(California)의 제안 13과 「매사추세츠」(Massachusetts)의 제안 2 1/2로 표출되었음은 주지의 사실이다⁵⁾. 하지만 광범하고 집중적인 비판에도 불구하고 財産稅는 地方政府 收入의 대종을 이뤄 1990년에는 1,618억달러의 세수를 확보하고 있다.

다. 美國의 地方財政調整制度의 變遷

美國의 州政府과 地方政府에 대한 地方財政調整制度는 지난 25년간 크게 바뀌었다. 그 과정을 보면, 1966년까지는 모든 聯邦支援金은 特定補助金 형태였던 것이 1966년에 최초로 包括補助金을 도입하여 지방의 재량권을 증대시켰다. 1991년까지 이 包括補助金(block grants)의 수는 14개로 증가하였다. 한편 一般歲入分割制度(general revenue sharing)는 垂直的 그리고 水平的 財政不均衡을 調整하고자 하는 것으로서 이것은 제약이 없는 재원이다. 歲入分割制度는 州政府에는 1972년부터 1981년까지, 地方政府에는 1972년부터 1986년까지 활용되었다.

5) Jensen(1931)과 Mitchell(1957)에 의하면 財産稅는 광범한 비판의 대상이며 폐지의 대상으로 논의되고 있고 ACIR의 1972년 조사에서도 주요세목 중에서 가장 저항의 정도가 심한 것으로 보고되고 있다. 經濟理論의으로도 財産稅는 未實現資本利得에 대한 課稅인 점, tax base의 결정이 소득세나 소비세와는 달리 鑑定の對象인 점, 그리고 소득의 흐름과는 관계없이 累積된 資本價値에 대한 租稅라는 점 등으로 해서 批判의對象이 되고 있다. 더 상세한 논의는 Bell과 Bowman(1991), pp. 85~111 참조.

또한 特定補助金の 수는 1975년 422개에서 1981년 534개로 크게 증가했다가 1984년 392개로 감소한 후 다시 서서히 증대되어 1991년에는 사상 최대인 543개에 이르고 있다.

1975년부터 1991년까지의 기간 동안 이러한 補助金 총액의 배분에 중요한 변화가 있었다. 補助金の 70% 이상이 特定補助金制度로 분배되었고 包括補助金は 10~15%의 비중을 나타내고 있다. 一般歲入分割(GRS)은 1973년의 15.9%의 비중에서 1986년의 4.6%로 크게 감소하여 명맥을 유지하다가 1987년부터 완전 폐지되었다. 대략 4분의 3 정도의 補助金은 미리 정해진 공식을 통해 배분되며 나머지는 聯邦政府의 재량에 의해 배분되고 있다. 이 補助金 중 가장 큰 사업은 「메디케이드」(Medicaid)로 30% 정도를 차지하고 있다.

또한 補助金の 支援目的도 크게 달라졌는데 <表 V-11>에 1966년, 1978년, 그리고 1991년의 機能別 補助金規模의 推移를 나타내었다. 保健과 醫療關係事業이 9.1%에서 34.6%로 대폭 증대하고 所得保障事業은 27%로 다시 1966년 수준으로 회복되었다. 教育, 訓練, 失業과 社會開發事業은 20.1%에서 16.9%로 감소하였으며 地域開發事業도 4.5%에서 3.0%로 축소되었고 交通은 특히 31.6%에서 11.4%로 크게 감소하였다.

1970년대와 1980년대 초반에 걸쳐 지원제도는 단순화되었고 사용방식에 있어서도 지방의 재량권이 증대하여 1981년 綜合豫算調整法(Omnibus Budget Reconciliation Act)을 통해 補助金の 統合이 가속화되었다. 그러나, 최근에는 特定補助金, 특히 事業補助金(project grants)이 크게 증가하여 1975년 이래 최대의 규모를 이루고 있다.

라. 美國의 補助金制度

1986년에 폐지된 一般歲入分割制度(general revenue sharing system)는 垂直的 財政不均衡調整에 비중을 둔 제도로 一般交付金 총액을

〈表 V-11〉聯邦補助金の機能別規模推移(1966, 1978, 1991)

(單位:百萬달러, %)

	1966		1978		1991(추정치)	
	총액	비중	총액	비중	총액	비중
국방	25	0.2	60	0.1	304	0.2
국채	6	-	-	-	-	-
에너지	10	0.1	180	0.3	451	0.3
자연자원 및 환경	183	1.4	3,898	5.0	3,980	2.5
농업 및 주택	368	2.9	426	0.6	1,369	0.9
상업 및 주 택 대부	2	-	13	-	-	-
교통	4,072	31.6	8,837	11.4	19,818	12.5
지역 사회 개발	575	4.5	7,078	9.1	4,793	3.0
교육, 훈련, 고용 및 사회서비스	2,583	20.1	20,557	26.4	26,832	16.9
보건	1,165	9.1	12,725	16.3	54,892	34.6
사회 보장	3,580	27.8	13,782	17.7	42,745	27.0
퇴역군인연금 및 서비스	9	0.1	76	0.1	152	0.1
사법 행정	1	-	572	0.7	928	0.6
일반 행정	264	2.1	9,687	12.4	2,307	1.5
총계	12,887	100.0	77,889	100.0	158,572	100.0
불변가격(1982 = 100.0)	36,820		107,880		119,137	

資料: U. S. Office of Management and Budget, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1992*, Part Seven, Table 12. 3, Washington D.C., 1991.

〈表 V-12〉特定補助金の類型別總數

(單位:個, %)

	1975		1978		1981		1984		1987		1989		1991	
	개	%	개	%	개	%	개	%	개	%	개	%	개	%
공식 기준														
배분 공식	96	21.7	106	21.5	111	20.8	80	20.4	93	22.3	117	24.5	119	21.9
배분공식에 따른 사업보조금	35	7.9	47	9.6	42	7.9	27	6.9	23	5.5	21	4.4	22	4.1
open-end비용변제	15	3.4	17	3.5	20	3.7	18	4.6	18	4.6	17	3.6	18	3.3
총 공식 기준	146	33.0	170	34.6	173	32.4	125	31.9	125	31.9	155	32.5	159	29.3
사업 기준	296	67.0	322	67.6	361	67.6	267	68.1	267	68.1	323	67.6	384	70.7
총계	442	100.0	492	100.0	534	100.0	392	100.0	422	100.0	478	100.0	543	100.0

資料: ACIR, 1992, p. 8.

州政府에 배분하는 것이다. 그 배분공식은 각 州의 人口, 徵稅努力 및 1人當 所得 등 세 가지를 고려하는 3要素配分 算式과 이 세 가지 요소에 추가하여 각 주의 都市人口와 所得稅收入規模를 고려하는 5要素配分 算式이 있는데 이 두 산식 중 배분액이 크게 산출되는 산식에 의해 財政移轉額이 결정된다. 地方政府에 대한 교부금 배분방식은 3요소배분방식과 흡사하다.

聯邦補助金制度는 包括補助金(block grants)과 特定補助金(categorical grants)으로 대별된다. 包括補助金은 教育(1), 保健과 醫療(5), 社會保障(3), 住宅 및 地域開發(2), 勞動(1), 交通(1) 부문의 14개 포괄적인 사업군에 대하여 地方政府에게 비교적 폭넓은 재량권을 인정하고 있다. 特定補助金은 다시 공식에 따라 배분되는 公式基準(formula based)과 事業基準(project based)으로 나뉘는데 前者는 인구, 1인당 소득, 면적 등에 의한 특정공식에 의해 자동배분된다. 後者는 聯邦政府가 지정한 사업에 대하여 地方政府가 신청할 경우 지급한다. 1987년부터 1989년까지의 추세와는 반대로 事業基準補助金이 特定補助金 수의 70.7%로 1975년 이래 최대임을 <表 V-12>에서 확인할 수 있다.

다음의 <表 V-13>은 1975년부터 1991년까지의 보조유형에 따른 규모추세를 보여 준다. 一般目的類型은 一般歲入分割(GRS)뿐 아니라 푸에르토리코와 워싱턴 D.C.에 대한 특정부처의 교부금을 포함한다. 包括基準類型에는 包括補助金에 더하여 연방이 영향을 미치는 지역의 학교지원이 포함된다. 전체 추세를 보면 경상가격으로는 1975년부터 계속 증가하여 1991년에는 1,586억달러에 이르고 있다. 반면 1982년 불변가격을 기준하면 1978년에 정점을 이루며(1,079억달러), 1984년까지 계속 감소하는 추세를 보이다가 다시 증가하기 시작하지만 1989년까지는 1978년 수준을 넘지 못하다가 1991년에 크게 증가하여 1,191억달러에 이르고 있다.

〈表 V-13〉補助金の類型別規模(1975~1991)

(單位:10億달러, %)

	1975	1978	1981	1984	1987	1989	1991
경 상 달 러							
一般補助金	7.0	9.6	6.8	6.8	2.1	2.3	2.4
包括補助金	4.6	11.5	10.0	13.0	13.1	12.7	14.5
特定補助金	38.2	56.8	77.9	77.8	93.2	106.9	141.7
總 計	49.8	77.9	94.7	97.6	108.4	122.0	158.6
불 변 달 러 (1982 = 100. 0)							
一般補助金	11.8	13.3	7.2	6.3	1.8	1.8	1.8
包括補助金	7.8	15.9	10.6	12.1	11.1	10.1	10.9
特定補助金	64.4	78.7	82.9	72.2	79.4	84.6	106.4
總 計	84.0	107.9	100.7	90.6	92.3	96.6	119.1
비 중							
一般補助金	14.1	12.3	7.2	7.0	1.9	1.9	1.5
包括補助金	9.2	14.7	10.6	13.3	12.1	10.4	9.2
特定補助金	76.7	73.0	82.2	79.7	86.0	87.6	89.4
總 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

- 資料: 1. 보조금의 규모 자료는 U. S. Office of Management and Budget, *Office of Budget Analysis*, unpublished data, 1991.
 2. 불변가격의 자료는 GNP Implicit Price Deflator를 이용하여 계산. ACIR(1992), p. 5.

다. 包括補助金制度的 歷史

1) 包括補助金制度的 形成(1947~1970)

1940년대와 1950년대 초반에 地方財政調整制度에 있어서 特定補助金制度的 短點이 부각되어 地方政府豫算을 왜곡시키고, 개개의 보조가 조정과 연계가 이루어지지 않았으며 地域間 不均衡이 심화되었다.

제1차 「후버」(Hoover) 위원회의 비판에 따라 「트루먼」(Truman)과 「아이젠하워」(Eisenhower) 행정부는 公衆保健과 福祉分野의 包括補助金を 제안하였으나 실패하였다. 그러나 2차 대전 후 聯邦政府의 역할이 커지고 1969년 補助金 총액이 203억달러에 이르고 가지 數도 340개에 이르러 州政府과 地方政府의 보조에 대한 구조와 운영에 대한 비판이 고조되었다.

2) 「닉슨」(Nixon)의 新聯邦主義

1971년에 제정된 特別歲入分割制度(Special Revenue Sharing System)가 新聯邦主義의 핵심이라 할 수 있다. 그러나 ACIR 등이 제창한 과감한 特定補助金の 統廢합은 단지 2개만이 통합에 성공할 수 있었다. 9가지의 特定補助金を 통합하여 Community Development Block Grant(CDBG)를 1974년에 창설하였고 직업훈련에 관계된 것들을 모아 Comprehensive Employment and Training Act(CETA)를 1973년에 만들었다. 이와 같이 통합실적이 미진했던 이유 중에서 가장 중요한 것은 정치적인 이해의 조정이 그만큼 어려웠다는 점이다. CETA는, 1982년에 州政府과 민간의 참여를 확대하여 Job Training Partnership Act(JTPA)로 개편되었다. 「포드」(Ford) 행정부와 「카터」(Carter) 행정부를 거치면서 新聯邦主義의 추세는 반전되어 다시 特定補助金으로 복귀하는 경향을 나타내었다.

3) 「레이건」(Reagan) 行政府의 分權化 改革

누적된 特定補助金 체계는 혼란한 작은 사업들의 중복, 갈등 그리고 과도한 규제가 만연되어 聯邦政府의 부담이 크게 증대되었고 規制와 報告 등으로 行政費用이 점증하고 重複事業이 늘어나 문제가 심각하게 露 呈되어 왔다. 1981년에 Omnibus Budget Reconciliation Act(OB-RA)에 의해 62개 보조사업이 폐지되고 75억달러에 달하는 77개의 사업이 다음의 9개의 새로운 包括補助金으로 통합되었다.

- 가) 알코올·麻藥中毒과 精神健康
- 나) 豫防保健事業
- 다) 一次診療
- 라) 社會事業
- 마) 地域事業
- 바) 低所得層 에너지補助
- 사) 初等 및 中等教育
- 아) 地域 發展
- 자) 母子保健事業

包括補助金의 특징으로는 적은 行政費用으로 效率性を 증대하고 分權化를 통해 정치적 그리고 헌법적인 목적에 충실할 수 있으며 연계(matching)나 끈(earmarking)이 달리지 않고 州政府의 일정수준 부담의무가 없으며 계획을 제출할 필요도 없이 법률에 의해 자동적으로 지원되는 것을 들 수 있다.

4) 包括補助金制度의 評價

「윌리엄슨」(Williamson)(1986)에 의하면 包括補助金制度는 상당한 수준으로 정책과 행정상의 分權化를 성취하였으며 聯邦政府의 인건

비와 행정비(서류 등)를 감축시켰고 州政府 역시 새로운 역할에 쉽게 적응하였으며 신청과 보고에 따르는 시간과 노력이 標準化된 행정절차에 의해 이루어짐으로써 광범한 管理革新이 이루어졌다. 州政府의 역할이 증대되었고 聯邦補助金の 規模가 줄어 自體 歲入增大 努力이 增大한 반면 事業規模가 전체적으로 축소되었다. 그러나 최근에는 앞서서 언급한 바와 마찬가지로 다시 特定補助金の 활발한 활용으로 이 같은 추세가 반전되고 있어 문제로 지적되고 있다.

바. 政府間 關係委員會(Advisory Commission on Intergovernmental Relations)의 改善代案

特定補助金は 규모가 영세하고, 협소한 목적 그리고 事業補助(project based grants)와 관련하여 문제가 제기되어 왔다. 1970년대 후반과 1980년대 초부터 시작한 補助金の 單純化 및 地方政府로의 權限 移讓 등의 바람직한 것으로 판단되는 地方分權化의 경향은 1980년대 후반 이후 급격하게 후퇴하였다. 기존의 特定補助金에는 日沒法(sunset law)을 적용하여 그 기한을 정하고 공식, 사업, 공식과 사업의 연계, 비용변제의 네 가지 特定補助金 유형간의 장단점과 包括補助金の 상대적 장단점을 비교하여 국가적 목표에 가장 적합한 대안을 선택하는 노력이 필요하다고 지적하고 있다. 그 결과로 총지원사업의 수를 줄이고 간결하고 형평성이 높으며 더욱 효율적인 補助金 행정을 꾀하고자 했다.

特定補助金の 팽창은 바람직하지 않은 것이어서 包括補助金を 통한 特定補助金の 持續的인 統合이 요구되었다. 그러나 최근의 실제 운영은 이와 같은 처방과는 맥을 같이 하지 않는 것으로 판단된다. 이러한 추세는 經濟的인 論理보다는 政治的인 論理로 오히려 설명될 수 있는데 「로비」(lobby)와 利益團體가 매우 발달한 미국으로서는 지원목적이 포괄적인 包括補助金보다는 수혜가 특징지어질 수 있는 特定補助金이 선호되는 면이 많기 때문이라 하겠다.

3. 日本의 地方讓與稅制度

가. 日本의 地方自治團體

日本의 地方自治團體는 크게 普通地方公共團體와 特別地方公共團體로 나뉘어진다. 普通地方公共團體는 47개의 都·道·府·縣, 655개의 市, 그리고 2,590개의 町村으로 이루어져 총 3,292개이다. 特別地方公共團體는 23개의 特別區와 2,326개의 事務組合으로 이루어져 총 2,349개로 구성되어 있다.

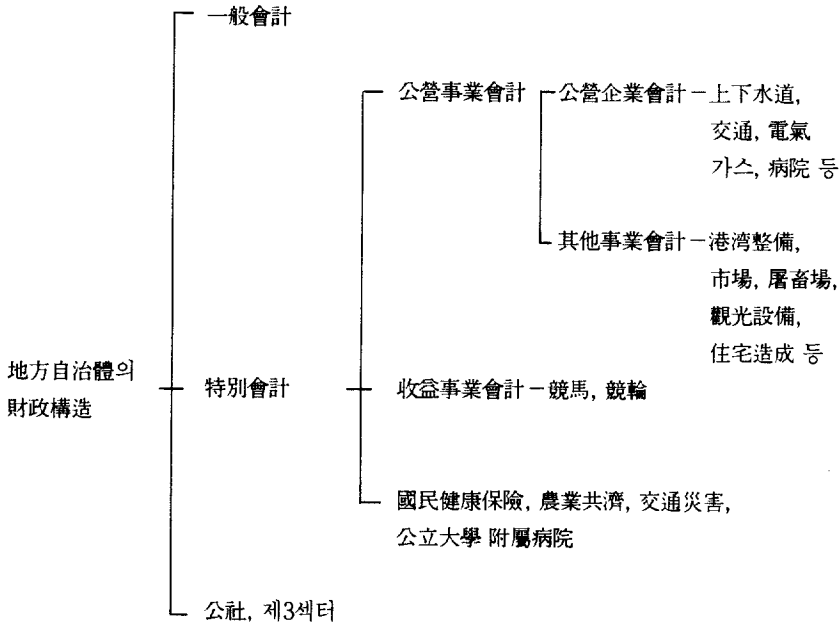
—普通地方公共團體(3,292개)—都·道·府·縣(47개),
市(655개), 町村(2,590개)

—特別地方公共團體(2,349개)—特別區(23개), 事務組合(2,326개)

나. 日本의 地方自治團體의 財政構造

日本의 地方自治團體의 財政構造는 「地方自治法」과 「地方財政法」등에 의해 규정된다. 이러한 재정구조는 一般會計, 特別會計, 그리고 公社·제3섹터의 3개 부문으로 구분된다. 特別會計에는 각 지방자치체가 임의로 설치한 부분이 있으며 일반회계와 특별회계의 구분과 범위가 지방자치체에 따라 다르다. 公營事業會計를 제외한 特別會計와 一般會計를 합산하여 普通會計라 부른다(이것이 中央政府의 일반회계에 상당하는 부분이라 할 수 있다). 이상의 지방재정의 구조를 [圖 V-1]로 요약할 수 있다.

[圖 V-1] 地方財政의 構造



資料：金東建 外, 『主要國의 財政政策』, 1992, p. 355.

다. 地方財政의 歲入構造

日本 地方財政의 歲入財源은 地方稅, 地方讓與稅, 地方交付稅, 國庫支出金, 地方債, 使用料, 手數料 그리고 其他收入으로 構成된다. 이 중 一般財源은 地方稅, 地方讓與稅 및 地方交付稅로 構成되며 地方財政歲入 總額의 약 60~70% 정도가 된다.

〈表 V-14〉를 통해 地方歲入構造의 推移를 보면 최근에 와서 地方稅의 伸張勢가 높아져 세입 전체에서 차지하는 비중이 40%를 훨씬 상회하고 있다. 中央政府의 지방에 대한 補助金의 削減努力의 影響으로 國庫支出金의 비중은 감소되고 있다.

〈表 V-14〉 地方財政의 歲入構造 推移

(單位 : %)

	1970	1975	1980	1985	1989	1991
지 방 세	37.1	31.3	34.0	40.6	42.6	46.1
지 방 양 여 세	1.1	1.0	0.9	0.8	2.0	2.5
지 방 교 부 세	17.8	17.2	17.3	16.4	18.0	20.9
소계(일반재원)	56.0	49.4	52.2	57.8	62.7	69.5
사 용 료 수 수 료	2.1	1.6	2.2	2.6	2.5	1.7
국 고 지 출 금	20.7	22.6	22.5	18.2	13.9	15.1
지 방 채	6.4	12.2	10.1	7.8	7.5	7.0
기 타 수 입	14.9	14.2	13.0	13.6	13.4	5.8
세 입 합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註 : 1989년도까지는 都·道·府·縣과 市·町·村을 합계한 기준이며, 1991년도는 지방재정계획상 추계치임.

資料 : 自治省, 『地方財政白書』, 각 연도.

라. 日本의 地方財政調整制度

日本의 地方財政制度는 ‘地方公共團體 또는 地方公共團體의 機關이 사무를 수행하는 데 필요한 경비는 당해 地方公共團體가 全額 이를 負擔한다’라는 「地方財政法」을 근거로 都·道·府·縣 및 市·町·村에 의해 실시되는 사업에 필요한 경비에 관해서 그 財政負擔의 原則을 명확히 규정하고 있다.

이러한 재정부담원칙을 실행하기 위하여 「地方財政法」은 국가의 각 省廳長官의 소관행정 가운데 지방단체의 부담을 수반하는 사업을 실시하는 경우에는 미리 자치성 장관의 의견을 요하는 것을 업무사항으로 하고 있을 뿐만 아니라 지방단체에게 내용을 경유하여 국회에 의견서를

제출할 수 있도록 하고 있다. 그러나 다음과 같은 財政負擔原則의 예외 사항이 있다.

- ① 教育이나 生活保護 등과 같이 지방단체가 실시하기는 하지만 국가로서도 그 원활한 실시에 관하여 책임을 갖는 것에 대해서는 국가가 그 경비의 전부 또는 일부를 부담한다.
- ② 지방단체가 실시하는 소위 公共事業에 대하여는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다.
- ③ 지방단체가 수행하는 災害復舊事業費에 대하여는 국가가 그 경비의 일부를 부담한다.
- ④ 國會議員의 選舉, 外國人 登錄, 國民年金 등의 사무는 국민의 편리와 사무의 효율적 집행을 기하는 견지에서 지방단체의 기관이 실시하고 있으나, 이들 사무는 본래 국가의 사무이기 때문에 그 경비는 전액 국고에서 부담하고, 지방단체는 그 경비를 부담하는 의무는 지지 않는다.
- ⑤ 이상의 경우와는 반대로 一級河川의 改良工事, 國道の 新設·改築工事, 기타 消防, 港灣 등의 土木事業으로서, 대규모 또는 고도의 기술을 필요로 하는 것에 대하여 국가가 직접 시행하는 경우에는 지방단체는 관련법률 또는 시행령의 규정에 따라 그 경비의 일부를 부담한다.

위의 사항을 비롯하여 상·하급 政府間의 垂直的 財政不均衡 및 地方政府間의 水平的 財政不均衡을 교정함과 아울러 財源配分の 效率性和 公平性を 提高하여 특정 공공사업을 장려하기 위하여 地方財政調整制度가 운영되고 있다.

日本의 地方財政調整制度에는 地方交付稅, 國庫支出金과 地方讓與稅가 있다.

1) 地方交付稅

가) 特徵

地方交付稅의 특징은 크게 精密性, 法定主義, 伸縮性 및 公開性으로 요약될 수 있다.

- ① 精密性 : 배분방식에 있어서 28개의 재정수요 측정항목과 40개의 측정단위를 투자비와 경상비로 구분하여 산정하고 9종의 補正을 거치는 복잡한 절차를 취한다.
- ② 法定主義 : 지방재정의 경비종류, 측정단위, 단위비용에 대해서 법률로 규정한다.
- ③ 伸縮性 : 中央政府가 국가경제 전체에 대한 재정정책 측면에서 필요할 경우 법정교부금을 하향조정하거나 감액조치할 수 있다.
- ④ 公開性 : 매년 「地方交付稅制度 解説」을 발간하여 지방교부세의 운용내역을 일반국민에게 공개한다.

나) 財源

地方交付稅의 財源은 國稅인 所得稅, 法人稅 및 酒稅收入額의 32%와 讓與稅分을 제외한 消費稅收入額의 24%, 그리고 담배稅의 25%로 구성된다. 본래 1954년 地方交付稅의 도입시는 所得稅, 法人稅, 酒稅의 22%이던 것이 지방재정수요의 증대에 따라 인상되어 1966년에 현재의 32%가 확정되어 오늘에 이르고 있으며 1990년의 地方交付稅法の 개정을 통해 누적되었던 인상요구를 수용하여 消費稅와 담배稅의 일부가 포함되었다.

다) 種類

地方交付稅에는 普通交付稅와 特別交付稅가 있다. 普通交付稅가 地方交付稅의 대부분(94%)을 차지하고 있는데 이것은 地方政府의 일반적인 재정수요를 충족하기 위한 것이다. 그리고 나머지(6%)는 特別交

付稅로 이것은 예상치 못한 특별수요에 대비하기 위한 것이나 최근에 와서는 普通交付稅의 배분방식이 정밀화되어 特別交付稅의 조성 필요성이 줄어들었고 中央政府(自治省)의 裁量이 강하게 작용한다는 비판으로 이 비중의 인하 주장이 제기되고 있다⁶⁾.

2) 國庫支出金

가) 特徵

國庫支出金이란 우리나라의 國庫補助金에 해당하는 것으로 中央政府가 지방자치단체에 資金의 용도를 지정하여 지원하는 제도이다. 國庫支出金의 특징을 보면 첫째, 補助金 豫算編成 및 執行에 있어서 지방단체의 의사와 계획이 반영된다(申請主義). 둘째, 동일한 보조사업에 대하여 財政力을 감안하여 差異를 둔다(差等補助率制). 국고보조에 대한 지방부담금이 地方交付稅 산정시 감안되고 地方交付稅 不交付團體에 대해서는 차등보조율을 적용하는 등 地方交付稅制度和 國庫支出金制度가 어느 정도 연계를 유지하고 있다.

나) 種類

國庫支出金의 종류에는 國庫負擔金, 國庫補助金 및 國庫委託金이 있다. 國庫負擔金이란, 中央政府의 의무적인 부담이 요구되는 경비로서 종목, 산정기준, 경비의 부담비율이 법정화되어 있다. 이것은 중앙과 지방에 공히 이해관계가 있는 사업을 위한 普通國庫負擔金과 국가적 계획사업의 공공사업비를 위한 國庫負擔金 및 화재복구사업을 위한 火災國庫負擔金으로 구성된다.

國庫補助金이란 中央政府가 특정사업을 장려하기 위한 목적으로 지출되는 경비로 보조의 목적에 따른 細分類로는 獎勵的 補助金, 조성금,

6) 小室裕一 外, 『地方交付稅法』, 1992 참조.

원리보급금 및 손실보상금이 있다.

國庫委託金이란 국회의원 선거, 국세조사, 외국인 등록, 자위대원의 모집 등의 中央政府 事務와 국민의 편리, 경비의 효율성 등을 이유로 地方政府에 위탁하는 경우에 지출되는 경비이다.

3) 地方讓與稅

가) 特徵

地方讓與稅란 實質的으로는 地方自治團體의 財源에 속하는 것을 課稅上의 便宜, 기타의 사정으로 국가가 징수사무를 대행하고 일정한 기준에 의하여 지방자치단체에 배분하는 수입을 가리킨다. 地方讓與稅는 地方稅와 地方交付稅의 중간적 성격으로서 국세로 징수하여 지방자치단체에 양여한다.

地方讓與稅는 지방자치단체가 직접 부과·징수하지 않는다는 점에서 地方稅와 구별되고 재정조정을 위한 복잡한 배분방식이 아니란 점과 용도가 포괄적이나 특정목적에 제한되기도 한다는 점에서 地方交付稅와 구별된다.

재원으로서의 성격은 自主財源이면서도, 그 용도는 一般財源이 아니라 特定財源으로 이해된다. 용도제한은 포괄적이라는 의미에서 지방자치단체의 자립성을 크게 제약하지는 않는다. 地方財政調整制度의 틀 안에서 地方交付稅에 대한 보완적 기능을 담당할 수 있으며, 나아가서는 지방재정의 충실화에 기여하는 측면이 있으나 그 규모면에서 아직 零細性을 면하지 못하고 있다(1991년 지방세입의 2.5%).

나) 讓與의 方法

讓與의 方法은 그 導入의 經緯, 目的 등에 따라 다르다. 즉, 地方道路讓與稅, 石油가스讓與稅 및 自動車重量讓與稅에 대해서는 徵收地에 관계되는 도로의 연장 및 면적의 객관적 기준에 의하여 양여액이 산정된

다. 特別₁讓與稅는 徵收地主義에 입각하여 徵收地의 지방자치단체에 그 징수액이 양여된다. 航空機燃料讓與稅는 공항에 관계되는 都·道·府·縣 및 市·町·村에 양여된다. 地方道路讓與稅와 消費讓與稅에 대한 양여의 방법에는 財政調整的 性格이 포함되어 있다.

다) 種類

(1) 地方道路讓與稅

地方道路讓與稅는 1954년 도로정비 5개년계획의 실시에 따라 國道 및 都·道·府·縣道를 관리하는 都·道·府·縣 및 指定都市에 대하여 도로재원을 충실하게 할 목적으로 실시한 揮發油讓與稅가 효시이다. 1955년 지방도로재원의 항구적 확보를 위하여 국세로 지방도로세가 신설되었다.

양여의 재원은 지방도로세의 전액이며, 양여단체는 都·道·府·縣 및 指定市, 市·町·村(특별구 포함)이며, 양여기준을 보면 都·道·府·縣 및 指定市(64%)는 2분의 1은 일반도로 및 都·道·府·縣의 도로의 연장에, 나머지 2분의 1은 도로의 면적에 按分하여 양여된다. 단, 전년도 普通交付稅 不交付團體에 대하여는 양여를 제한한다. 그러나 수입초과단체에 대한 양여제한이 일부 완화되어 도로의 연장 및 면적에 의해 안분된 수입초과단체에 대한 양여산출액에서 그 수입초과단체의 普通交付稅上의 수입초과액의 10분의 2에 상당하는 금액(그 금액이 양여산출액의 3분의 2에 상당하는 액을 초과하는 경우에는 그 3분의 2를 공제한 금액을 양여한다. 한편 市·町·村(36%)은 市·町·村 도로의 연장 및 면적에 안분하여 市·町·村에 양여된다. 普通交付稅 不交付團體에 대한 양여제한은 없다. 양여시기는 6월, 11월, 익년 3월이다. 용도는 광범하게 제한되어 都·道·府·縣 및 市·町·村은 양여를 받은 地方道路讓與稅의 총액을 도로에 관한 비용에 충당하여야 한다. 특징은 地方財政을 自主財源과 依存財源으로 구별지을 때 일반적으로 地方讓與稅는 依存財源에 속하나 地方道路讓與稅는 自主財源으로서

의 도로재원에 부과된다는 점에 의의가 있다. 지방자치단체는 자주적인 판단에 의하여 工事를 시작하는 장소나 工事 內容을 결정하고 그 비용으로써 이를 사용할 수 있다. 지방도로세의 예산액은 최근에 있어서의 과세실적이나 소비상황 등을 감안, 규모를 결정한다.

(2) 特別噸讓與稅

特別噸讓與稅는 1957년부터 시행되었는데 양여재원은 특별톤세(국세로서 외국무역선이 입항할 때마다 순톤수에 따라 과세하는 定額稅)이다. 양여단체는 개항에 관계되는 항만시설이 설치되어 있는 市·町·村으로 양여기준은 소재지 수입액 기준이고 양여시기는 9월, 익년 3월이다. 특별톤세는 목적재원이 아니므로 그 용도에 대하여 제한이 없다. 양여이유를 보면 첫째, 개항에 관계되는 港灣施設이 설치되어 있는 市·町·村에 있어서는 항만시설의 정비에 상당한 재원부담을 안고 있으므로 水上消防施設의 충실화, 衛生施設의 정비, 기타 港灣에 관련되는 행정비로써 다액의 경비를 지출하기 위해서이다. 둘째, 항만소재 市·町·村에 있어서 외항선박에 대한 固定資產稅의 免除에 의한 상당한 세입의 減收를 초래하게 되므로, 이 감수분을 보상할 필요가 있기 때문이다.

(3) 石油가스讓與稅

1965년 石油가스稅의 도입에 따라 지방자치단체의 도로재원을 충실·강화하기 위하여 제51회 정기국회에서 새로 설치되어 1966년부터 시행되었다. 자동차 연료로서의 휘발유 및 경유에 대하여는 이미 揮發油稅 및 地方道路稅 그리고 輕油去來稅가 도로목적재원으로서 과세되고 있으므로 石油가스稅는 자동차 연료로서의 석유가스에 대하여 과세함으로써 負擔의 衡平을 기하는 데 있다. 양여재원은 국제인 石油가스稅(자동차용 석유가스 容器에 충전한 석유가스를 과세대상으로 하고, 납세의 무자는 석유가스 충전자와 보세지역으로부터의 반출자)이다. 양여총액은 석유가스세 수입액의 2분의 1이다. 그리고 나머지 2분의 1은 中央政

府가 도로정비재원에 충당한다. 양여단체는 都·道·府·縣 및 指定市이다. 양여기준은 2분의 1은 都·道·府·縣 도로의 연장에, 나머지 2분의 1은 都·道·府·縣 도로의 면적에 안분하여 양여한다. 양여시기는 6월, 11월, 익년 3월이며 용도는 양여세의 총액을 도로에 관한 비용에 충당하여야 한다.

(4) 自動車重量讓與稅

제6차 도로정비 5개년 계획(1970~1974)의 재원확보대책에 관련하여 1970년 이래 自動車에 대한 新稅 構想이 제기되었으며 국세로서 自動車重量稅가 신설되어 1971년 12월부터 시행되었다. 양여재원은 국세인 自動車重量稅(자동차검사증을 교부받은 자동차 및 차량번호를 지정받는 경자동차를 과세대상으로 하고 자동차검사증을 교부받은 자와 차량번호를 지정받은 자를 납세의무자로 하는 자동차중량에 따른 차등정액세)를 대상으로 하고 자동차중량세 수입액의 4분의 1을 양여총액으로 한다. 양여단체는 市·町·村에 양여한다. 양여시기는 6월, 11월, 익년 3월이고 용도는 양여세 총액을 도로에 관한 비용에 충당하여야 한다.

(5) 航空機燃料讓與稅

航空産業育成이라는 필요에서 免稅하여 오다가 항공기 이용의 급증에 따른 하늘의 과밀화에 의한 공항의 집행·원조시설의 정비 필요성이 대두되어 1972년부터 항공기가 사용하는 휘발유에 대해 과세하고 새로이 제트기의 연료로 사용되는 등유에 대하여도 과세하게 되었다.

空港關聯 市·町·村에 있어서는 항공기 소음에 따른 피해의 방지, 공항주변의 환경정비 때문에 많은 액수의 재정부담을 하고 있다는 점에서 法定外 普通稅의 新設과 航空機用 燃料課稅에 의한 수입액의 지방도로 양여세와 같은 형태의 지방양여가 요구되었다.

양여재원은 航空機燃料稅 수입액의 13분의 2이고 양여단체는 공항관계 都·道·府·縣 및 市·町·村이며 양여기준은 항공기연료양여세

의 5분의 4에 상당하는 금액을 공항관계 市·町·村에 대하여 다음과 같이 정한 着陸料의 수입액이나 당해 수입액을 안분한 금액 또는 세대수로 안분하여 양여하게 된다.

① 空港이 있는 市·町·村: 당해 공항에 있어서 收納하여야 할 국내 항공에 종사하는 항공기에 관계되는 着陸料 收入額(하나의 공항에 있어 당해 市·町·村의 수가 둘 이상이 있을 때에는 그 수입액을 공항의 면적, 공항에 관계되는 시설의 소재상황, 기타의 사정을 참작하여 自治省令이 정한 바에 따라 안분한 금액)

② 航空機의 騒音이 특히 심하다고 인정되는 공항이 있는 관계 市·町·村: 당해 공항에 관계되는 항공기의 소음이 특히 두드러진 지구로서 自治省令에 정해진 지구내의 세대수

이 경우에는 그 총액의 3분의 1의 금액을 ①의 착륙료에, 다른 3분의 2의 금액을 ②의 세대수로 안분하게 된다.

航空機燃料讓與稅의 5분의 1에 상당한 금액은 공항관련 都·道·府·縣에 대하여, 당해 都·道·府·縣 지구내의 공항관련 市·町·村에 관계되는 착륙료 수입액 또는 세대수로 안분하여 양여한다. 양여시기는 9월, 익년 3월이고 용도는 공항관련 都·道·府·縣 및 市·町·村은 양여받은 航空機燃料讓與稅의 총액을 항공기의 소음 때문에 생기는 장애의 방지, 공항 및 그 주변의 정비, 기타 공항대책에 관한 비용으로 사용해야 한다.

(6) 消費讓與稅

1988년의 稅制改革으로 消費稅가 신설됨으로써 기존의 地方間接稅에 대한 세율인하 등의 개정이 이루어져 자치단체의 감수액을 보충하는 차원에서 消費讓與稅가 도입되었으며 1989년부터 시행되었다.

양여재원은 消費稅 수입액의 5분의 1로 양여단체는 全體 都·道·府·縣 및 市·町·村(특별구 포함)이다. 양여기준은 양여세 총액의 11분의 6은 都·道·府·縣에, 11분의 5는 市·町·村에 양여한다. 이는 消費稅

와의 조정에 따라 발생하는 都·道·府·縣의 間接稅와 市·町·村의 間接稅에 대한 감수액이 消費讓與稅에 의해 기본적으로 보상될 수 있도록 하기 위한 것이다.

배분된 금액은 都·道·府·縣의 경우 그 4분의 1은 인구, 4분의 3은 사업소 종업원수를 기준으로 양여하고, 市·町·村의 경우 인구와 사업소 종업원수에 의하여 각각 2분의 1씩 양여한다. 양여시기는 7월, 10월, 익년 1월, 3월이며 용도는 消費讓與稅는 세제개혁에 의해서 消費稅의 조정대상으로 된 地方間接稅에 대한 代替性을 가지고 있다. 일반재원인 地方間接稅의 감수액에 대신하여 양여되는 것이므로 그 용도에 대해서는 어떠한 조건이나 제한이 없다. 이상의 여섯 가지 지방양여세의 규모와 비중 추이를 다음의 <表 V-15>에 요약해 보았다.

<表 V-15> 日本의 地方讓與稅 讓渡額의 推移

(單位: 億엔, %)

	1975	1980	1985	1990	1992
地方道路讓與稅	1,496(1.0)	2,784(0.7)	2,837(0.6)	3,608(0.6)	3,828(0.6)
石油가스讓與稅	139(0.1)	150(0.1)	151(0.0)	157(0.0)	160(0.0)
航空機燃料讓與稅	33(0.0)	96(0.0)	92(0.0)	116(0.0)	125(0.0)
自動車重量讓與稅	734(0.5)	1,333(0.3)	1,427(0.3)	2,203(0.4)	2,247(0.3)
特別 稅 讓與稅	84(0.1)	113(0.0)	113(0.0)	111(0.0)	113(0.0)
消費讓與稅	-(-)	-(-)	-(-)	11,557(1.8)	12,420(1.9)
計	2,486(1.7)	4,476(1.1)	4,620(0.9)	17,752(2.8)	18,838(2.8)

註:() 안은 국세 전체에서의 비중.

資料: 金紀載, 「外國의 地方讓與金制度」, 『地方財政』, 1992년 여름호, 1992.

鄭世煜, 「地方讓與稅制度의 國際比較」, 『地方財政』, 1989년 가을호, 1989.

財務部, 『日本의 稅制概要』, 1993.

4. 英國의 財政支援遞減(tapering)制度

英國의 地方政府의 모든 권한은 의회의 입법에 의해서 규정된다. 즉, 地方政府의 구조, 행정서비스 및 歲入도 의회에 의해서 규정된다. 이러한 地方政府 權限의 變遷過程을 보면 1870년대에 敎導行政이 地方政府의 기능에서 제외되었던 것을 비롯하여 1940년대에 가스, 電氣, 病院事業이 地方政府의 기능에서 제외되었다. 1944년에는 「잉글랜드」(England)와 「웨일즈」(Wales)의 경우 上下水道가 地方政府의 기능에서 제외되었다. 한편 다른 많은 행정기능이 地方政府에 추가되었는데 가장 대표적인 것이 教育機能이다.

가. 地方稅制改革의 背景

英國의 環境省(Department of the Government)은 종합적 內政省의 성격을 갖고 있는 기관으로 地方行政을 관장하고 있다. 또한 財務省도 재정운영 전반에 걸친 책임과 함께 國庫支出金이나 公共事業融資基金(Public Work Loan Board)을 관장하고 있는 등 地方財政과 큰 관련을 갖고 있다.

地方稅制改革의 초점은 유일한 地方稅인 「레이트」(Rates) 課稅制度의 개편에 있는데 최근의 지방세제개혁의 배경을 <表 V-16>에 요약하였다.

나. 英國의 地方財政規模

英國의 地方財政規模는 1900년의 GDP 對比 5%에서 1950년에는 9%, 1975년에는 15%로 꾸준히 증가하여 오다가 「대처」(Thatcher) 政府의 출범 이후 地方歲出의 減縮政策이 추진되어, 1990년에는 10%로 다시 낮아졌다. 1975년까지의 증가추세의 대부분은 지방세 증가가 아닌

〈表 V-16〉英國의 地方稅制 改革의 進展背景

	내	용
1966	Redcliffe-Maud Committee 즉, Royal Commission on Local Government in England에서 지방신재원에 관한 조사를 실시함.	
1976. 8	Layfield Committee의 The Committee of Enquiry into Local Government Finance가 지방세제의 개혁안을 발표함.	
1979. 5	「대처」 보수당 내각이 발족하여 지방세제개혁은 가속화됨.	
1982. 7	「地方財政法」이 제정되어 「잉글랜드」 및 「웨일즈」의 지방단체의 추가 과세권의 폐지를 골자로 하는 수정안이 나옴.	
1984. 6	「地方課稅制限法」으로 성립됨.	
1990. 4	지방재산세인 rates가 폐지되고 인두세인 the poll tax가 도입됨.	
1991. 7	the poll tax가 폐지되고 council tax로 대체됨.	

資料 : 金明淑 (1993).

〈表 V-17〉英國의 地方財政 및 地方稅規模 推移

(單位 : 100萬파운드, %)

	재 정 규 모			조 세 규 모		
	중앙(A)	지방(A)	$\frac{B}{A+B}$	중앙(C)	지방(D)	$\frac{C}{C+D}$
1981	92,798	33,896	0.27	80,309	10,521	0.12
1982	107,812	38,082	0.26	93,755	12,211	0.12
1983	113,801	39,883	0.26	98,771	12,102	0.11
1984	121,757	42,164	0.26	106,752	12,791	0.11
1985	134,543	44,187	0.25	118,265	13,711	0.10
1986	140,657	48,096	0.25	125,239	15,543	0.11
1987	152,251	51,821	0.25	135,067	16,787	0.11
1988	169,186	56,750	0.25	151,449	18,936	0.11
1989	183,384	61,357	0.25	164,224	20,442	0.11
1990	204,971	65,913	0.24	185,778	11,561	0.06

資料 : IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.

中央政府로부터의 移轉支出의 増加에 의해 이루어졌다. 1975년까지 이전재정이 모두 지방재정세입의 3분의 2를 점하고 1976년 「대처」政府가 地方政府 세출규모를 감축하기 시작한 이래 地方政府歲出의 GDP 비율은 다소 감소되었다. 이와 같은 지방세출규모의 감축 노력에도 불구하고 地方財政은 여전히 영국경제에 커다란 비중을 차지하고 있다. 1990년의 경우 지방재정규모는 약 660억파운드로서 GDP의 10%를 점하며 一般政府規模의 4분의 1을 차지하고 있다(〈表 V-17〉 참조).

다. 地方財政調整制度

地方財政調整制度에는 크게 地方交付金에 해당되는 RSG(rate support grants)와 國庫補助金이 있는데 1981년에 대폭적인 제도의 개편이 이루어졌다. 지방이전재정은 中央政府가 용도를 한정하는가의 여부에 따라 크게 補助金(specific grants)과 交付金(general grants)으로 구분된다. 다음의 〈表 V-18〉는 1975~90년간 英國의 地方

〈表 V-18〉 英國의 地方財政 推移

(單位:100萬파운드, %)

	조세수입	세외수입	지방교부금	국고보조금	재정이전도	총수입
1975	3,796 (19.2)	8,146 (41.1)	5,892 (29.8)	1,967 (9.9)	39.7	19,801 (100.0)
1980	6,123 (20.4)	11,760 (39.2)	8,123 (27.1)	3,974 (13.3)	40.4	29,860 (100.0)
1985	13,711 (31.0)	7,122 (16.1)	13,701 (31.0)	7,487 (17.0)	48.0	44,187 (100.0)
1989	20,442 (33.3)	9,359 (15.3)	15,869 (25.9)	10,475 (17.0)	42.9	61,357 (100.0)
1990	11,561 (17.5)	9,789 (14.9)	27,657 (42.0)	12,470 (18.9)	60.9	65,913 (100.0)

資料 : U. K. Central Statistics Office, *National Income & Expenditure*, 1984.
IMF, *Government Finance Statistics*, 1992.

移轉財政의 推移를 나타내고 있다. 1990년에 지방세체계의 전면적인 개편이 있었으므로 5년 간격의 <표>에 1989년도를 특별히 포함시켜 對比해 보았다.

<表 V-18>에 의하면 歲入側面에서의 地方財政의 規模는 꾸준히 증가하여 1975년의 198억파운드에서 1990년에는 659억파운드에 이르고 있다. 특기할 만한 사항은 조세수입이 전체 세입에서 차지하는 비중이 1975년의 19.2%에서 1989년까지는 지속적으로 증가하여 33.3%에까지 이르렀으나 1990년의 地方稅制 改革으로 17.5%로 크게 떨어졌다. 반면에 地方交付金이 대폭 증대되어 전체 세입에서 42%를 차지하게 되었고 國庫補助金도 18.9%로 증가하여 總移轉財政의 比重이 60.9%를 기록하고 있다.

1) RSG(rate support grants)

1976년부터 실시된 제도로서 中央과 地方政府間의 垂直的 財政不均衡의 調整을 주된 목적으로 한다. 이는 地方財政收入의 약 40% 정도로서 높은 비중을 차지한다. 이 제도의 구조는 「잉글랜드」(England), 「웨일즈」(Wales), 「스코틀랜드」(Scotland) 및 「북아일랜드」(Northern Ireland) 등 지역에 따라 차이가 나는데 1981년에 제도의 대대적인 개편이 이루어졌다.

가) 改編 以前

개편 이전에 RSG는 需要要素, 稅源要素, 住居要素 세 가지로 구분되어 있었다. 需要要素(needs element)는 학생인구, 노인인구, 인구밀도 등 지역인구의 사회경제적인 특성으로 말미암아 다른 지역에 비해 1인당 공공지출수요가 높은 지역을 지원하기 위한 교부금이다. 稅源要素(resource element)는 유일한 지방세이자 재산세인 「레이트」(rates)의 課稅標準이 中央政府가 정하는 일정 수준에 미달하는 지역을 지원하

는 교부금이다. 住居要素(domestic element)는 상업용재산에 비해 비상업용인 住居用財産에 대한 지방세율을 낮춰주기 위한 일종의 補助金の 性格을 지닌다.

나) 改編以後

地方交付金은 「레이트」(rates) 償還交付金, 住居用財産稅 輕減交付金(domestic rates relief grants), 單一交付金(unitary grant 혹은 block grant)으로 구분되어 있다.

「레이트」償還交付金은 일부 빈곤한 가정의 재산세 부담을 경감하기 위한 교부금이다. 中央政府는 각 地方政府가 결정한 재산세율이 빈곤가정에 미치는 영향을 고려하여 그 부담이 과중하다고 판단되면 교부금의 형태로 빈곤가정에 대한 財産稅 輕減分을 補充해 준다.

住居用財産稅 輕減交付金은 주거요소교부금의 이름만 바꾼 형태인데 모든 가정에 대해 재산세 부담을 경감하기 위한 교부금이다. 상업용재산에 비해 비상업용인 주거용재산에 대한 지방세율을 낮춰주기 위한 일종의 補助金の 性格을 지닌다. 「잉글랜드」의 경우 주거용 재산세율의 첫번째 18.5펜스가 경감되며 이 경감분에 대해 補助金이 지급된다. 「스코틀랜드」의 경우 첫번째 경감세율은 8펜스이다. 일반적으로 稅率(poundage)은 「스코틀랜드」의 경우 「잉글랜드」보다 낮고 課稅標準(rateable values)은 「스코틀랜드」가 보다 높다.

다) 單一交付金

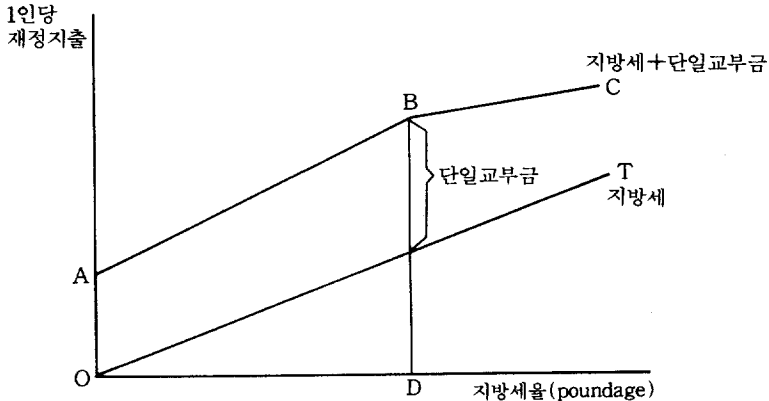
單一交付金은 개편 이전의 需要 및 稅源交付金を 합한 것이다. 地方政府의 공공지출에 대한 中央政府의 통제를 보다 강화하기 위한 교부금으로 그 특징을 찾아 볼 수 있다.

單一交付金の 특징으로는 地方政府의 徵稅努力이 교부금액 결정의 중요한 결정요인으로 고려된다는 것이다. [圖 V-2]에서 보면 OT는 지방세인 재산세의 세율(poundage)에 따라 각 地方政府가 징수할 수 있

는 1인당 지방세액을, ABC는 1인당 지방세액과 단일교부금의 합계를 나타내며 단일교부금은 이들 OT와 ABC의 차이로 표시된다.

이 그림에서 地方稅率이 높아질수록 單一交付金이 증가하나 ABC가 굴절하는 OD 이상의 높은 지방세의 경우에는 地方稅率의 증가에 따른 單一交付金의 증가율이 다소 둔화됨을 보여 주고 있다. 즉 過多한 地方歲出을 規制하는 기능인 遞減(tapering)規定이 새로 추가되었다.

[圖 V-2] 英國의 單一交付金 遞減(tapering system)制度



2) 國庫補助金

國庫補助金은 크게 特定補助金(specific grants)과 補足補助金(supplementary grants)으로 구분된다. 特定補助金은 거의 定率補助金의 형태로 경찰, 생활개선, 보호관찰, 도시계획 등의 사업에 지출되는 補助金으로 國庫補助金의 대부분을 차지한다. 補足補助金은 特定補助金보다 포괄적이며 따라서 地方政府의 재량권이 어느 정도 인정되는 補助金으로서 이 補助金에 속하는 것으로 輸送補助金과 國立公園補助金이 있다.

3) RSG와 國庫補助金の 連繫性

中央政府의 地方政府에 대한 전체적인 이전재정규모가 결정된 후 여기서 먼저 特定補助金 및 補足補助金으로 얼마를 지원할 것인가를 결정하고 나머지 금액을 RSG의 재원으로 사용하게 된다.

4) 移轉財政의 決定過程

地方財政委員會(CCLGF: Consultative Council on Local Government Finance)는 1975년에 공식적으로 설립되었다. 이 위원회를 통하여 中央政府가 地方政府의 재정규모를 추정함에 있어서 결정적인 역할을 한다. 환경성 장관이 의장이 되며 中央政府 부처 공무원과 각 지역의 각종 위원회의 위원들로 구성된다. 공식적으로 地方歲出과 移轉財政에 대한 논의가 이루어지는데, 구체적인 계획과 수치들은 이 위원회의 산하의 여러 실무그룹에 의해서 결정된다. 여러 실무그룹들은 地方財政調整制度의 運用에 대해서 지속적인 논의와 분석을 통해서 구체적인 개선안을 제시해 오고 있다.

移轉財政에 대한 논의과정을 보면 中央政府의 地方政府 전체의 '適正'歲出規模의 暫定值 발표로부터 시작된다. 이 수치는 매년의 公共支出白書(Public Expenditure White Paper)에 나타난 각 地方政府의 歲出 推計值로부터 추산된다. 지방세출에 대한 잠정치로부터 환경성 장관은 總移轉財政(AEG: Aggregate Exchequer Grant)額을 결정하는데 이것은 中央政府가 지원하고자 하는 지방세출 잠정치의 몇 %로 표시된다. 환경성 장관은 AEG를 결정하기 전에 地方財政委員會의 자문을 거치며 결정된 AEG를 각종 이전재정으로 배분한다. 처음에 補助金を 먼저 결정하는데 그 중 特定補助金을 먼저 결정하고 이어서 補足補助金額을 결정한다. 이 補助金이 보통 전체 AEG의 15~20%를 차지하는데 AEG에서 이 補助金을 차감한 부분이 RSG가 된다. 이 교부금

액에서 먼저 住居用財産稅 輕減交付金이 결정되고 나머지가 가장 중요한 單一交付金이 되는데, 이것이 보통 전체 AEG의 70~75%를 차지한다. 單一交付金은 각 地方政府가 동일한 세율에 의해 공통된 수준의 공공서비스를 제공하기 위한 것으로 이때 基準財政需要(GRE: Grant Related Expenditure)가 활용된다.

각 지역에 대한 交付金(BG: Block Grant)은 다음 공식에 의해 결정된다.

$$BG = TE - (GRP \cdot GRV \cdot M)$$

위 식에서 TE(total expenditure)는 각 지역의 세출규모를, GRP(grant related poundage)는 지방세율을, GRV(gross rateable value)은 각 지역의 지방세 과세표준을 나타내며, M(multiplier)은 특정한 승수를 의미한다.

여기서 GRP의 기능은 각 지역의 GRV의 차이에도 불구하고 GRE에 대한 지방세율을 균일하게 유지하기 위한 것이다. 따라서 GRP 수준은 특정수준의 GRE에 따라 규정되며 특정 GRE 수준 이하 혹은 이상의 세출규모를 갖는 지역의 1인에 대한 매 1파운드에 대해 특정 비율만큼 증가 혹은 감소한다. 單一交付金은 이 이외에도 過多한 地方歲出을 規制하기 위해 遞減規定이 새로이 추가되었다. 中央政府는 또한 승수 M에 의하여 교부금액을 조정하는데 1보다 큰 승수는 交付金을 감축하는 효과를 나타낸다. 이 승수의 자의적인 적용을 방지하기 위한 다음의 두 가지 규정이 마련되었다.

첫째, 特定 乘數는 제한된 일부지역이 아니라 모든 지역, 아니면 적어도 特定 單位 全體의 地域에 적용되어야 한다.

둘째, 特定 乘數는 단 한 가지 경우의 예외를 제외하고 항상 交付金 增額의 경우에만 적용되어야 하는데 예외적인 경우는 환경성 장관이 지난해의 경우에 비해서 교부금액이 비정상적으로 증액되었다고 판단할

경우이다.

라. 地方財政調整制度의 最近改革

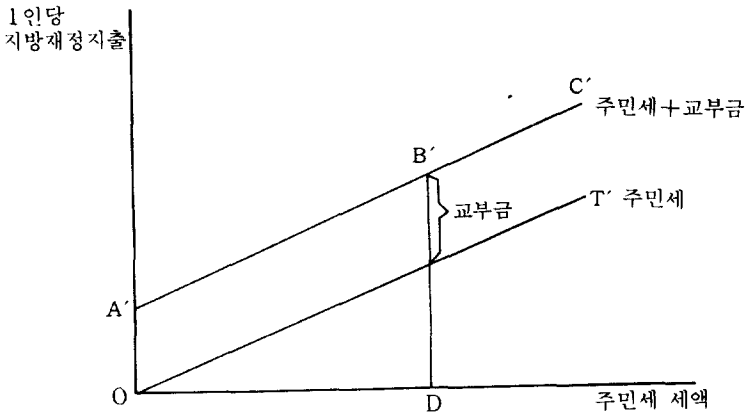
英國에서는 「스코틀랜드」가 1989년에 그리고 「잉글랜드」와 「웨일즈」가 1990년 4월에 戰後 최대의 地方財政制度 改革을 시행하였다. 이러한 改革의 主內容은 地方財産稅인 「레이트」(rates)를 폐지하고 人頭稅(poll tax) 성격의 住民稅(community charges)를 신설하며 地方財政調整制度를 큰 폭으로 바꾸는 것이었다. 이 개혁으로 인해 과거의 住居用財産稅(domestic rates) 대신에 住民稅가 18세 이상 성인에 대해 동일하게 부과되었다. 中央政府는 地方政府에 대해 住民稅의 상한을 결정하는 권한을 가지며 1990년 4월 中央政府는 地方政府에 대해 1990/91년의 住民稅 賦課額에 대해 上限線을 설정한 바 있다.

商業用財産稅(nondomestic rates)는 계속 부과되나 稅率(poundage)은 이제 中央政府에 의해 결정된다. 商業用財産稅는 地方政府에 의해 징수되나 징수액은 전부 中央政府로 집중되어 각 지방의 성인수에 따라 再分配된다. 따라서 商業用財産稅는 이제는 지방세가 아니라 지방 재정조정수요를 위해 특별히 부과되는 國稅의 성격을 띠고 있다.

이 개혁에 의해 地方財政調整制度는 단순화되었다. 交付金은 需要要素(needs element)와 標準交付金(standard grants)의 두 가지 요소로 구성되어 있다. 需要要素는 稅源의 隔差를 補完해 주기 위한 것이다. 이 요소는 일정한 수준의 행정서비스에 대해 모든 지방에 걸쳐 동일한 住民稅가 부과될 수 있도록 보완한 것이다. 標準交付金은 지방재정수요에 대한 국세로부터의 一般的인 支援金이다. 商業用財産稅의 경우와 마찬가지로 이 교부금은 인구수에 비례해서 배분되나, 구제도와 달리 교부금 규모는 각 地方政府의 세출규모와는 연계되지 않고 있다. 따라서 地方政府는 追加的인 歲出增加를 각 지방의 自主財源으로 充當해야 하게 되었다.

새로운 체제하에서의 交付金制度를 나타낸 것이 [圖 V-3]이다. 縱軸은 [圖 V-2]와 마찬가지로 1인당 재정지출을 나타내며 橫軸은 주민세 수준을 나타낸다. 여기서 눈에 띄는 변화는 교부금의 遞減制度(tapering system)의 폐지로 A'B'C'가 꺾인 선이 아니라 직선으로 나타나며 총세입선은 교부금이 실제 세출수준과 무관하므로 住民稅線 OT'와 평행하게 표시되는데 이는 모든 추가적인 지출이 住民稅에 의해 충당되어야 함을 의미한다.

[圖 V-3] 새로운 體制下의 交付金制度



영국 「대처」政府가 단행한 地方財政改革은 상당히 혁신적이라고 할 수 있다. 그 주된 내용으로는 유일한 地方稅이자 財產稅인 「레이트」 중 住居用 「레이트」를 폐지하고 전혀 새로운 住民稅를 부과한 것을 꼽을 수 있다.

이와 아울러 商業用 「레이트」를 사실상 國稅化하여 그 稅收를 인구수에 따라 재배분토록 하여 <表 V-18>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로

로 1989년에 42.9%이던 지방이전재정의 비중이 1990년에는 60.9%로 크게 증대하였다. 결과적으로 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중이 큰 폭으로 감소하였다(1989년 33.3%에서 1990년 17.5%).

또 다른 주된 내용으로는 주거용 「레이트」가 住民稅로 대체됨에 따라 재산계층간, 그리고 지역간에 세부담의 역진적인 재분배가 이루어지게 되었다는 점이다. 이는 交付金 遞減制度(tapering system)의 폐지에 따라 구제도하에서의 일정한 지출 수준에 대하여 모든 지역의 「레이트」 세율이 동일하도록 교부금이 배분되던 것이 새로운 제도하에서는 모든 지역의 住民稅額이 동일하도록 교부금이 배분되기 때문이다.

住民稅(the poll tax)의 도입은 다음의 세 가지 문제에 대응하기 위한 英國政府의 정책변화로 설명될 수 있을 것이다. 첫째, 1973년 이래 財產價額의 再評價가 이루어지지 않고 있다가 「스코틀랜드」에서 1980년대 중반에 재평가가 수행됨으로 인한 결과적인 납세자의 상대적 조세 부담의 증가가 많은 租稅抵抗을 불러 일으켰다. 둘째, 이러한 불만은 특히 다수가 한 가구를 이루는 소위 “multi-occupant households”에 비해 적은 서비스를 받으면서도 같은 세금을 내는 “single-occupant households”에게 민감하게 나타났다. 셋째, 財產稅의 많은 부분이 法人에게 부과되나 이들은 투표권이 없으므로 地方政府의 조세와 지출정책에 영향을 미칠 수가 없었다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해 새로 도입된 「the poll tax」는 地方政府의 지출을 증대시키는 주민의 결정은 이에 따른 부담의 증대를 수반하도록 하여 地方의 責任性을 확보토록 하였다.

그러나 바로 이 목적을 위해 지방의 책임성에 정면으로 반하는 요인으로서 中央政府는 巨視經濟的인 이유로 地方政府의 지출증대를 막기 위해 地方政府가 住民稅를 주어진 한도 이상으로 인상할 경우 그들에게 더 중요한 交付金을 줄이도록 하였다. 더우기 빈민과 백만장자가 같은 부담의 세금을 내게 되는 명백한 불공평성을 보완하기 위한 低所得層의 控除制度는 租稅抵抗을 몇 배나 증대시키고 地方政府의 徵稅行政의 複

雜性を 가중시키기에 이르렀다. 또한 住民稅는 조세회피가 상대적으로 용이한 문제가 있다. 주소를 옮기거나 등록을 하지 않음을 통해 존재를 감추는 결과 地方政府는 추정액의 4분의 3 정도밖에 걷지 못함에 따라 해를 거듭할수록 불만에 찬 납세자의 부담을 증대시킬 수밖에 없었다.

따라서 英國政府는 住民稅를 완전히 폐지하는 과정은 1993년에야 끝이 나지만 1991년에 住民稅를 폐지하였다. 住民稅는 財産稅, 家口稅(household tax), 住民稅(poll tax), 그리고 所得稅를 종합한 地方議會稅(council tax)로 대체되었는데 이는 다른 나라에서는 볼 수 없는 새로운 조세형태라고 할 수 있다⁷⁾.

5. 要約 및 結論

本章에서는 비교적 상세하게 주요 외국의 稅源共同利用方式의 활용 형태와 체계를 알아보았다. 먼저 獨逸의 사례로 共同稅와 逆交付金制度를 통해 지방재정의 조정과 세원의 聯邦, 州, 그리고 市·邑·面政府間的 적정배분을 도모하고 있음을 알아보았다. 美國의 경우는 지속적인 稅制와 財政改革을 통해 歲入分割制度和 包括補助金制度가 도입되었으나 다시 최근에는 新中央集權化 현상이 나타나고 있음을 살펴보았다. 日本은 地方財政의 需要가 변화하는 데에 따라 기민하게 대응하여 地方交付稅와 地方讓與稅制度를 적절하게 활용하고 있으며 英國의 경우는 유일한 地方稅인 「레이트」의 개편과 함께 交付金配分制度의 개편을 통해 中央과 地方財政의 總體的인 合理性을 제고하려 하고 있음을 알아보았다.

7) 지방의회세에 대해서는 Hills와 Sutherland의 *Fiscal Studies*(1991)와 金明淑(1993) 참조.

전세계적으로 일반적인 추세가 所得稅와 一般消費稅는 國稅, 財産稅와 개별적인 消費稅는 地方稅로 할당되어 있으나 伸張性과 普遍性의 측면에서 국세가 크게 비교우위에 있게 됨에 따라 전통적인 세원분리 독립주의를 고집하기보다는 세원의 中央과 地方政府間의 공동이용을 도모해 보려하고 있다. 세원을 공동으로 이용하는 방식에는 重複方式, 共同稅方式, 讓與稅方式이 있는바, 獨逸의 共同稅制度가 租稅制度和 財政調整制度를 연계해서 활용하는 데 가장 적극적인 형태를 취하고 있음을 확인하였다.

우리나라는 주로 日本의 地方稅制度和 地方財政調整制度를 답습하여 왔으나 문화적인 특징과 역사적인 차이로 인하여 장점은 상대적으로 덜 나타나고 단점은 더욱 크게 나타나는 경우가 많았다고 하겠다. 앞에서 살펴본 바와 마찬가지로 우리나라 地方稅와 地方財政間의 需要와 供給의 不調和 및 지역간의 극심한 不衡平을 감안할 때 地域間의 衡平性提高를 중요시하는 獨逸式의 共同稅制度를 우리의 현실에 맞게 보완하여 적극적으로 활용할 필요가 있는 것으로 판단된다.

VI. 共同稅制度的 積極的 活用方案

지금까지 제2장에서부터 제5장까지의 논의를 통해 주요 국가의 稅源 共同利用方式 活用類型의 비교, 그리고 우리나라의 地方稅制 및 地方財政調整制度的 現況과 實態分析을 기초로 하여 우리나라의 租稅體系內로 共同稅制度的 積極的 活用的 必要性을 설명하였다. 물론 現行的 地方交付稅制度 역시 모든 내국세를 그 대상으로 하는 넓은 의미의 共同稅制度(tax sharing system)의 일종으로 볼 수 있다. 그러나 지방교부세제도는 국가재정 일반회계의 대부분이 조세수입에 의해 충당되므로 오히려 歲入分割制度(revenue sharing system)에 가까운 형태라고 하겠다. 그리고 地方讓與金の 경우도 도입 취지는 공동세의 활용이었으나 실제 정책형성과정에서 부처간 조정 결과 補助金化되는 경향이 있으므로 비판의 대상이 되어 왔다. 따라서 本章에서는 稅源의 共同利用方式을 적극적으로 활용하는 대안으로서 短期的인 方案으로는 地方讓與金制度的 擴大·改編을 강구하고 根本的이고 長期的인 代案으로는 地方交付稅制度를 끌어 안는 본격적인 수용방안을 강구하고자 한다.

1. 短期的 代案으로서의 地方讓與金制度的 改編方案

가. 地方讓與金制度的 共同稅的 特性

1) 地方讓與金制度的 導入經緯

먼저 우리는 地方讓與金이 1991년에 도입되게 된 目的과 趣旨, 그리고 經緯를 다시 한번 살펴볼 필요가 있다. 1990년 稅制發展審議委員會

에서는 地域間 均衡發展이라는 국민경제적 정책목표를 달성하는 과정에서 地方自治의 實施라는 정치환경의 변화를 수용하기 위하여 설정된 地方財源의 擴充과 地方財政의 地域間 不均衡의 緩和라는 두 가지 하위 정책목표를 달성하기 위해 國稅와 地方稅의 調整을 포함해 전반적으로 지방재정을 재검토하였다. 그 과정에서 주의하였던 바는 지난 1989년에 이루어진 國家稅源이던 담배消費稅의 地方稅로의 再調整이 가져온 地域間 財政力 不均衡의 深化라는 바람직하지 않은 附隨效果였다. 따라서 同 위원회는 중앙정부와 지방정부간 세원배분의 합리적인 재조정의 접근방법으로서 稅源의 共同利用方式에 착안하게 되었고 결과적으로 도입된 제도가 地方讓與金制度인 것이다.

地方讓與의 對象稅目으로는 그 동안 국세의 지방세로의 이전가능 세목으로 자주 거론되어 왔던 電話稅, 酒稅의 일부, 그리고 附加價値稅의 일부를 중심으로 논의되었으며 여기에 더하여 相續·贈與稅 및 讓渡所得稅, 그리고 特別消費稅의 승용차 및 유류분이 함께 고려되었다. 1989년 담배消費稅의 地方稅化와 1990년 綜合土地稅의 신설(課標現實化의 점진적 개선)로 地方稅收가 획기적으로 늘어나 일부 國稅稅目的 지방이양 논의의 열기가 식기는 하였으나, 일부 국세세목의 지방이양이 야기할 것으로 우려되는 稅源偏在의 調整과 稅源管理의 效率性 增大를 위해 국세의 稅收를 지방으로 이양하여 지역의 균형개발 투자재원으로 활용하려 할 경우 다시 이들 稅目에 관심이 집중되었던 것은 당연하다고 하겠다.

2) 讓與對象 稅目的 決定

어느 稅目이 地方稅에 적합한가에 대한 기준은 제4장에서도 제시된 바와 마찬가지로 稅收의 伸張性, 課稅基盤의 普遍性, 地方行政 서비스의 受益者負擔原則의 적용이 가능한 應能의 原則과 함께 세원이 지역적으로 고르게 분포되어 있는가의 여부와 徵稅行政의 相對的인 容易性

등이 제시될 수 있다. 그러나 이러한 원칙들은 지방세가 지니는 특징을 국세에 비해 상대적으로 부각시킨 것에 불과하며 현재의 國稅와 地方稅 配分이 歷史的인 變遷過程을 거쳐 형성되어 온 결과라는 점에서 추가적인 양여의 대상세목을 찾는 것은 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 이들 稅目들은 다음과 같은 比較優位가 있다.

첫째, 電話稅의 경우에는 정보화사회의 진전과 무선전화(cellular phone)를 비롯한 이동통신(moving telecommunication)의 활성화, 그리고 농어촌전화사업의 일환으로 광범위하게 보급될 것으로 전망될 뿐만 아니라 地域開發과도 관련이 있어 地方稅로서 적합한 측면이 있다. 특히 電話稅는 稅收의 안정성과 신장성면에서 우수하고 재정력이 취약한 市·郡지역에서의 신장이 두드러질 것으로 기대된다. 또한 徵稅 行政의 容易性 측면에서도 전화국에서 일괄징수하고 있어 징세비가 적게 들고 세원관리가 용이한 장점이 있다. 반면 그 동안 電話稅의 폐지 또는 세율의 인하가 주장되기도 하였는데 그 근거로는 전화요금 이외에 특별히 전화라는 서비스의 이용에 個別消費稅를 부과하는 것이 타당한 것인가에 대한 의문과 세율의 과다성, 그리고 부담의 역진성 등이 제기되고 있다.

둘째, 酒稅는 1992년 현재 내국세총액의 4.5%, 간접세총액의 8.9%를 차지하고 있고 간접세체계 내에서 附加價値稅, 特別消費稅에 이어 세번째로 세수비중이 높은 稅目이다. 酒稅 중에서 탁주·약주·소주분은 이들 3개 주종의 稅收가 지역적으로 비교적 고르게 분포되어 있고 지역경제와 밀접하게 연계되어 있으며 지방의 특색 있는 술의 제조를 장려한다는 차원에서 지방세로의 이양이 지속적으로 논의되어 왔다. 그러나 이들 세 종류의 술의 소비가 감소추세에 있을 뿐만 아니라 이들 주류의 지역적인 판매제한규제가 철폐될 예정이고 이들의 세수비중도 1991년 기준으로 12.1%에 불과한 문제가 있다.

셋째, 附加價値稅의 경우 1992년 내국세총액의 34.2%, 간접세총액의 67.2%를 차지하는 基幹稅目으로 단일세목으로는 우리나라 조세체계에

서 차지하는 비중이 가장 높을 뿐만 아니라 稅收의 伸張性도 매우 높다. 沿革의으로도 地方稅인 遊興飲食稅가 附加價値稅에 통합되었고 附加價値稅 도입 이전에도 營業稅, 通行稅, 電氣·가스稅, 入場稅 등도 地方稅로의 이양이 논의되어 왔었다는 점에서 비록 부담의 역진성이 문제시되지만 세원이 보편적이고 안정적이며 응익의 원칙이 적용된다는 측면에서 일부 附加價値稅의 지방이양이 꾸준히 제기되어 왔다.

따라서 電氣·가스·水道業과 飲食業 및 宿泊業이 附加價値稅 지방이양의 대상이 되는데 이들 業態가 전체 附加價値稅收에서 차지하는 비중은 1991년 현재 7.5%에 이르고 있다. 이들 업태는 지방행정 서비스의 혜택을 보는 대표적인 경우인 반면 공해와 쓰레기 등 환경비용을 발생시켜 당해 지역주민에 부담을 주는 등 현지성이 매우 높아 地方稅로 적합한 측면이 있다. 그러나 附加價値稅는 세원의 편재가 매우 심하고 一般消費稅로서 모든 재화와 서비스를 과세대상으로 하므로 특정서비스만을 지방세로 이양할 경우 동일 稅目에 과세주체의 이원화라는 문제가 발생하며 과세특례자의 처리문제 등 기술적인 어려움이 따른다.

넷째, 相續·贈與稅와 讓渡所得稅도 地方稅로의 이양대상으로 자주 거론되는 稅目들이다. 1992년 현재 내국세총액의 1.5%를 점하는 相續·贈與稅의 자산별 구성비에서 토지와 건물이 차지하는 비중이 80%에 이른다는 점에서, 그리고 토지와 건물 등 부동산을 관장하는 기관이 지방자치단체라는 측면에서 지방이양이 주장되기는 하지만 稅收의 지역적 편재가 매우 심하고 상속재산의 전국적인 종합관리가 필요하며 이 세목의 목적이 所得의 再分配라는 차원에서 문제가 크다고 하겠다.

讓渡所得稅는 資本利得課稅(capital gains tax)로서 이 이득의 상당 부분은 원천이 지방정부의 地域開發이라고 할 때 開發利益의 還收次元에서 지방세로의 이양이 적합한 면이 있다. 또한 相續稅와 마찬가지로 부동산이 大宗을 이룬다는 측면에서도 지방이양이 주장되고 있다. 그러나 금융실명제의 실시로 오는 1996년부터 시행될 예정인 금융자산의 이

자 및 배당소득을 포함하는 종합소득세체계의 구축, 토지와 건물 등의 부동산에 대한 투기억제, 소득세원간의 형평을 도모하는 차원에서 그리고 세원이 지역적으로 매우 편재되어 있다는 점에서 커다란 제약이 있다고 하겠다.

마지막으로, 特別消費稅의 乘用車分과 油類分의 경우 공해 등 환경비용과 기타 외부불경제의 효과가 지역적이라는 차원에서 외부불경제의 발생지역과 세원의 귀속주체를 일치시키는 지방으로의 이양이 주장되었다. 반면 세원의 지역적 편재가 매우 심하고 이들 稅收가 전액 道路事業特別會計와 都市鐵道事業特別會計의 재원으로 귀속되도록 되어 있어 전반적인 재조정이 요청되는 어려움이 있었다.

한편 1989년 9월 土地公概念의 도입과 관련하여 건설부에서 제정한 「開發利益還收에 關한 法律」에 土地超過利得稅의 50%를 지방자치단체에 양여토록 하여 양여금재원의 일부를 미리 확보하였다. 결과적으로 電話稅, 酒稅, 附加價値稅, 特別消費稅 등의 전부 혹은 일부를 양여재원으로 하기로 하여 정부부처간의 협의 과정을 거치면서 현재의 電話稅 100%, 酒稅 60%(1991년 도입연도에는 15%), 그리고 土地超過利得稅의 50%의 稅目으로 확정·실시되었다.

3) 地方讓與金の 共同稅的 特性

地方讓與金制度는 1990년 防衛稅의 시한만료에 따른 稅收補完對策과 地方財政의 확충을 위해 國稅와 地方稅를 調整한다는 방침 아래 대대적인 세제개편작업의 일환으로 의견을 수렴하는 과정에서, 내무부는 국세를 지방세로 이양하는 경우 자치단체간의 재정불균형을 심화시키므로 自治團體間의 財政不均衡을 緩和하면서 地方財政을 補強할 수 있는 대안으로 地方讓與稅의 도입을 공식적으로 제기하였다. 그 후 경제기획원, 재무부와 협의의 통틀 대상사업과 양여세의 규모를 확정하였으며 法制處의 심의과정에서 국민에게 새로운 租稅를 신설한다는 오해의 소

지를 없애기 위하여 法名을 「地方讓與金法」으로 수정하였으며 地方讓與金の 재원대상 세목을 「國稅와 地方稅의 調整 등에 關한 法律」에 명시하였다.

1991년에 도입·시행된 地方讓與金制度는 중앙정부가 징수한 稅收를 의무적으로 지방정부에 양여하는 적극적 의미의 稅源共同利用方式이라 할 수 있다. 우리나라의 地方讓與金制度는 일부 국세세목의 수입을 稅源分布의 偏在를 고려하여 중앙정부가 징수한 후 그 수입의 전부 혹은 일부를 도로의 연장, 면적, 인구수 등의 일정한 배분공식에 의해 지방정부에 양여하여 包括的인 特定事業에 충당하게 하고 있다.

나. 地方讓與金制度의 問題點

1) 導入過程에서의 變形

모든 제도가 그러하듯이 地方讓與金制度 역시 經濟論理와 함께 政治的인 過程을 거쳐 도입되었다. 아직까지 지방자치단체의 長이 선출되지 못하고 있는 상황에서 지방자치의 전면 실시를 대비한 制度改革의 시도는 중앙부처간의 조정과 절충을 통해 도입의 취지가 크게 약화될 소지가 충분히 있었던 것이다.

당초 내무부에서는 지방자치의 전면 실시에 대비하여 地方財政의 劃期的인 擴充을 위하여 地方交付稅의 法定配分率의 上向調整과 함께 地方道路事業 등 特定需要의 補填을 위해 地方讓與稅制度의 도입을 추진하였다. 한편 국가의 예산을 담당하고 있는 경제기획원에서는 세계개편과 관련하여 地方讓與稅를 도입하여 지방재정을 확충시키는 대신에 방위세의 폐지에 따른 내국세의 증액분을 조정하기 위해 交付率의 下向調整이나 내국세의 일부 稅目(SOC 투자를 위한 특별소비세의 일부)을 교부대상에서 제외시키려 하였다¹⁾.

1) 결국 경제기획원의 본 시도는 관철되어 1994년부터는 交通稅라는 명칭으로 사회

協商過程을 거쳐 도입된 地方讓與金制度는 地方交付稅와 國庫補助金의 중간적인 성격을 띤 包括補助金(block grants) 형태를 취하고 있다. 그러나 地方讓與金은 배분공식에 의해 정해진 양여조건을 갖춘 지방자치단체에 자동적으로 배분되고 지방비부담이 요구되지 않는 측면에서는 國庫補助金과 차이가 있지만 대상사업의 범위가 구체적으로 규정되는 측면에서 國庫補助金과 큰 차이가 없다. 현행 地方讓與金의 대상사업이 종전에 국고보조사업의 일부를 사업의 내용이나 성격의 변화 없이 그대로 흡수하고 있다는 점에서 분명하게 확인이 되고 있다. 따라서 地方讓與金이 稅源의 共同利用方式을 취하고 있고 이의 도입취지가 일부 國稅의 地方稅 移讓이 초래할 稅源偏在에 따른 지방자치단체간의 財政不均衡의 緩和와 국가적인 관점에서의 均衡開發을 도모하고자 하는 것이었음에 비추어 國庫補助金과 별 차이가 없는 현행의 地方讓與金은 制度의 運營的인 側面과 規模, 그리고 地方交付稅와 國庫補助金과의 役割分擔의 차원에서 문제가 있다고 하겠다.

2) 露呈된 問題點

현행 地方讓與金制度의 문제점을 稅源共同利用方式, 規模, 對象事業, 그리고 配分方式의 측면에서 문제점을 파악해 보면 다음과 같다.

첫째, 國稅와 地方稅의 세원을 함께 나누는 방식 중에서 서로 고유의 세원을 독립적으로 사용하는 稅源分離主義方式과 전혀 다른 稅源의 共同利用方式의 채택이라는 중요성이 부각되지 못하고 있다. 현재의 住民稅 所得割을 제외하고는 우리나라의 租稅體系의 劃期的인 轉換으로 파악되는 稅源의 共同利用方式의 도입이 지방재정의 조정적인 측면만이

간접자본 투자의 획기적인 확충을 위하여 特別消費稅 중에서 油類分과 乘用車分을 대폭 인상하는 동시에 이를 目的稅로 전환하여 내국세의 교부대상에서 제외할 예정이다.

초점이 되어 그 본래의 의의를 반감시키고 있다. 주지하는 바와 같이 1966년의 「國稅附加稅의 廢止에 관한 特別措置法」에 의한 國稅附加稅의 폐지와 1976년의 세제개혁으로 시·군의 道稅附加稅의 폐지로 확립된 우리나라의 독립세제주의가 전면적으로 재조정되는 稅源共同利用方式의 導入은 이의 중요성에 비추어 보아 공공재원의 중앙정부와 지방정부간의 분배에 대한 전반적인 검토가 뒤따라야 할 것이다. 이를 위해서는 政府의 機能 및 役割이 中央政府와 地方政府間에 어떻게 配分되는 것이 적절한가에 대한 논의에 바탕을 둔 근본적인 작업이 이루어져야 할 것이다.

둘째, 地方讓與金の 規模는 도입연도인 1991년에는 5,570억원, 1992년(예산순계 기준)에는 1조 3,012억원, 그리고 1993년에는 1조 4,705억원 정도이다. 1991년에서 1992년의 증가분이 두 배가 넘는 것은 酒稅의 배분비율이 15%에서 60%로 상향조정되었기 때문이다²⁾. 그러면 과연 어느 정도가 地方讓與金の 규모로서 적절한 것인가. 이 질문에 대한 대답은 地方讓與金の 성격과 대상사업의 규모에 직결되어 있는 것으로서 나아가서는 중앙정부와 지방정부간의 機能再調整과 긴밀히 연계되어 파악되어야 할 것이다. 현재로서는 土地超過利得稅의 장래가 지극히 불투명하므로 이에 대한 검토가 시급한 과제인 것이다³⁾.

2) 1994년부터 특별소비세 중 유류분과 승용차분이 교통세라는 목적세로 독립함에 따른 地方交付稅의 결손분을 보충하기 위해 주세의 地方讓與分을 80%로 인상하여 地域開發事業에 충당케 할 예정이다. 한편, 地方教育財政交付金の 결손분은 담배消費稅의 세율을 30% 인상하여 6대 도시의 교육에 대한 전출금을 담배消費稅收의 30%에서 45%로 상향 조정할 예정이다.

3) 土地超過利得稅의 50%가 地方讓與金の 재원으로 쓰이고 있으나 土地超過利得稅가 公示地價體系의 確立, 課標現實化, 나아가서 綜合土地稅의 定着과 맞물려 土地超過稅 자체의 존립여부가 불투명하며 최근 정과세 예정토지에 따른 조세저항 등으로 미루어 보아 이를 계속 地方讓與金の 대상재원으로 하는 것은 安定性的 측면에서 문제가 많다.

셋째, 地方讓與金 對象事業의 選定根據가 취약한 문제가 있다. 현재는 도로정비사업을 근간으로 하여 농어촌 지역개발사업, 수질오염방지사업에다가 청소년육성사업이 포함되어 있다. 地方讓與金 대상사업 선정의 기준으로 들 수 있는 전국적인 균형개발을 위한 事業의 繼續性과 普遍性의 차원에서 1%의 재원이 할당되고 있는 청소년육성사업의 포함은 체제상의 문제점으로 지적될 수 있다. 이 문제 역시 地方讓與金의 성격과 규모에 직결될 사안이므로 근본적인 대상사업의 기준설정작업과 현행의 國庫補助金制度和 어떻게 차별화할 것인가에 대한 정책적인 선택이 필수적이라 하겠다.

넷째, 우리나라의 현행 地方讓與金의 配分方式은 稅源共同利用方式을 활용하고 있는 다른 나라들이 대개 상당 부분을 징수지에 배분하고 있는 것과는 달리 지역간 균형개발을 목적으로 지방재정의 조정을 위해 地方讓與金法施行令에 배분의 기준을 명시하고 있으며 直轄市道, 地方道, 그리고 정주생활권개발사업 등에만 部分的인 衡平化機能을 담당하도록 補正裝置가 되어 있을 뿐 綜合的인 水平的 衡平化를 提高시키는 장치가 마련되지 못하고 있는 실정이다. 앞에서의 地方財政調整制度間의 衡平化효과 분석에서도 나타난 바와 마찬가지로 현행의 地方讓與金의 운영은 地域間의 均衡開發이라는 水平的 衡平化機能을 제대로 수행하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 또한 地方讓與金의 목적이 지방자치단체의 財政基盤 強化와 道路整備事業 등을 추진함으로써 地域間의 均衡發展을 도모하는 데 있으며 衡平化 목적의 地方交付稅와는 차별화할 필요가 있다는 점에서 서울특별시의 양여대상 제외는 문제가 있다는 지적도 있다⁴⁾.

4) 吳然天(1992), pp. 86~87.

다. 地方讓與金制度의 改善方向

현행 地方讓與金制度가 도입목적인 國稅와 地方稅의 調整 및 稅源偏在의 弊害是正 그리고 地域間 均衡開發에 충실하기 위해서 그리고 地方交付稅와 國庫補助金과 함께 地方財政의 調整手段으로서의 體系的이고 效率的인 運用을 위해서는 다음과 같은 개선이 이루어져야 할 것이다.

1) 稅源共同利用方式의 積極的 活用

地方自治가 민주적인 사회구조의 중요한 부분이라는 점에 지방자치의 정치적인 의의가 있으며 이와 같은 지방자치의 확립은 자기의 일은 자기가 스스로 해결하고 책임을 지는 기초 위에서만 성립할 수 있다. 이러한 의미에서 地方自治는 주민의 선호에 따라 공공서비스를 공급하는 住民自治와 이를 위한 지방자치단체의 중앙정부로부터의 독립과 홀로서기를 의미하는 團體自治라는 두 기둥을 버팀목으로 하고 있다. 상하수도, 지방도로, 쓰레기 및 오물처리, 초등학교, 그리고 공원 등 주민의 일상생활과 밀접하게 관련되어 있는 지방공공서비스의 공급에 필요한 재원은 기본적으로 지역주민이 부담하는 地方稅收入과 受益者負擔原則에 따른 使用料 및 手數料에 의하여 충당하도록 하고 있다.

현행의 地方稅制度는 地方自治의 不在라는 환경하에서 국세 위주로 짜여진 것으로 本格的인 地方化時代를 맞이하여서는 國稅와 地方稅의 稅源配分에 있어서 根本的인 再調整이 필요한 것이다. 지방화시대의 지방세제는 먼저 각종 규제와 인·허가업무를 중심으로 中央政府와 地方政府間의 機能再配分이 선행되어야 하며 이를 위한 종합적이고 체계적인 개혁작업이 수반되어야 하는 사안이다. 우리나라와 같이 稅源이 지역적으로 편중되어 있고 지역간의 격차가 심한 경우에는 지방자치단체가 독립적으로 과세할 수 있고 지역주민의 일상적인 공공서비스를 안정적으로 공급할 수 있는 稅收의 普遍性和 安定性을 갖는 稅源이 별로 없

으므로 地方讓與金 같이 세원을 공동으로 이용하는 共同稅制度的 導入은 그 의의가 매우 큰 것이다.

中央政府와 地方政府間的 機能再調整에 입각한 財源의 再調整(reassignment)의 바람직한 代案으로서 地方讓與金制度를 개편할 필요가 있다. 현행 地方讓與金制度는 稅源의 共同利用이라는 측면보다는 國庫補助事業을 대신하는 형태로 운용되고 있고 이의 衡平化效果도 크게 미흡하다는 점을 지적하였다. 따라서 이러한 문제점을 보완하여 地方讓與金制度를 정착시키는 노력이 요구된다. 궁극적으로는 共同稅(tax sharing system)로서의 의의에 충실한 성격전환이 필요하지만 短期的으로는 地方交付稅와 國庫補助金과 함께 地方財政을 調整하는 手段으로서의 整合性和 連繫性을 증진시키는 방안이 현실적일 것이다.

2) 實質的인 地方稅源의 地方讓與金化

地方讓與金の 適正規模가 어느 수준인가에 관해서는 중앙정부와 지방정부간의 機能再調整 및 財源의 再分配에 연관이 되어 있는 근본적인 문제이므로 여기서는 현재의 수준이 주어진 것으로 보고 양여의 대상이 되고 있는 세원이 地方讓與金の 대상으로 적당한 것인가, 만약 그렇지 않다면 대안으로 생각해 볼 수 있는 대상은 무엇인가에 대해 알아보고자 한다. 현행의 地方讓與金은 電話稅의 100%, 酒稅의 60%, 그리고 土地超過利得稅의 50%의 재원으로 구성되어 있다. 前節에서 地方讓與金制度의 도입과정에서 대상세목을 결정하는 데 있어서의 각 세목의 適切性和 副作用을 알아본 바 있으므로 이에 準據하여 현행 세목의 妥當性을 평가해 볼 필요가 있다.

地方讓與金制度는 국세 중 일부를 재원으로 하여 이를 지방에 양여하는 제도이므로 어떠한 세목을 地方讓與金の 대상세목으로 할 것인가에 대한 준거로는 稅負擔과 地域開發로 인한 便益과의 衡平性을 유지하기 위한 財源分布의 普遍性和 地方讓與金の 對象事業의 持續的인 推進을

위한 稅收入의 安定性이라는 두 가지 기준을 들 수 있다. 그리고 앞에서 조세이론에 입각한 논의에서 지방세로서 적합한 세원으로는 세원의 이동성이 작은 土地와 財産에 관한 課稅, 個別的인 消費稅와 小賣 賣上稅 등이 所在地 基準의 課稅로서 적합하다는 점을 밝힌 바 있다. 이러한 기준에 입각하여 현행의 대상세원을 평가해 보면 다음과 같다.

첫째, 電話稅의 경우 稅源分布의 普遍性⁵⁾ 및 安定性的 측면에서 地方讓與金의 대상세목으로서 뛰어날 뿐만 아니라 個別消費稅라는 측면에서도 바람직한 선택이라고 판단된다. 둘째, 酒稅의 경우도 電話稅와 마찬가지로 稅收의 안정성 및 보편성 그리고 個別消費稅라는 면에서 적절한 선택이었다고 하겠다. 셋째, 土地超過利得稅는 토지와 관련된 세제이며 지역개발이익의 환수라는 측면에서는 地方讓與金의 대상세목으로서 적합한 측면이 있으나 稅收의 安定性的 차원에서 커다란 문제가 있다. 土地超過利得稅는 유희토지로서 지가가 전국 평균지가상승률(34.26%)의 1.3배(44.53%) 이상 상승한 경우 초과상승액의 50%를 과세하고 있다. 특히 公示地價體系가 정착되는 와중에서 架空利得이 발생할 소지가 있는 등 租稅不服이 매우 심하여 이를 계속 地方讓與金의 대상세목으로 하는 것은 문제라 하겠다.

土地超過利得稅가 地方讓與金의 대상세원으로 부적합하다면 대안으로 생각해 볼 수 있는 세원으로 附加價值稅를 들 수 있다. 전통적으로 지방세였던 遊興飲食稅가 附加價值稅로 통합되었을 뿐만 아니라 入場稅, 電氣가스稅, 通行稅, 營業稅 등도 地方稅로의 이양이 지속적으로 논의되어 오던 세목들로서 이들이 모두 附加價值稅로 통합되었지만 地方稅的인 특성을 지닌 것들임에는 틀림이 없다. 이들 세목들의 대상이 되는 업체들은 지방의 공공서비스의 대표적인 수혜대상인 동시에 이들 업

4) 李啓植(1990)의 내국세의 지역집중도 분석에 따르면 전화세는 0.2049, 주세는 0.1253으로 지방세의 집중도인 0.2168보다 작게 나타나 세수의 분포가 매우 보편적임을 알 수 있다.

태의 활동으로 인한 환경비용을 지역주민에게 부담시키게 되므로 地方讓與金으로서의 적합성이 두드러진다. 附加價値稅의 일부를 地方稅化하는 데 가장 큰 문제로 지적되는 세원 분포의 집중도 및 과세주체의 이원화 문제 역시 地方讓與金의 대상으로 하는 데는 문제가 되지 않는다. 다음의 <表 VI-1>에 1993년 예산기준으로 현행의 地方讓與金制度和 대안으로서의 부가가치세를 포함시키는 경우를 비교해 보았다. 여기서의 前提는 현재의 地方讓與金의 규모가 현재의 중앙정부와 지방정부간의 기능배분으로서 적절하다는 점이 假定되었다.

<表 VI-1> 地方讓與金 對象 稅目

(單位：億圓)

現 行	代 案 1	代 案 2
전화세의 100% 4,143	전화세의 100% 4,143	전화세의 100% 4,143
주세의 60% 9,300	주세의 12.1% 1,876	주세의 60% 9,300
토지초과이득세의 50% 1,049	부가가치세의 7.5% 9,003	부가가치세의 1% 1,200
총액 14,492	총액 15,022	총액 14,643

註：1993년 예산기준.

資料：財務部, 『租稅制度現況』, 1993.

‘代案1’에서는 電話稅는 현행과 같이 100% 양여대상이 되지만 附加價値稅의 7.5%(1991년 현재 전기·가스·수도업, 음식업, 그리고 숙박업의 부가가치세수 비중)가 새로이 地方讓與金의 對象稅目이 되고 이에 따라 酒稅 역시 현행의 60%가 아니라 주세 중 탁약주분과 소주분이 전체 주세의 12.1%(1991년 현재)를 차지한다는 차원에서 12.1%를 양여하는 것으로 제시하였다.

‘代案2’에서는 현행의 地方讓與金 대상세원을 최대한 변경하지 않는 선에서 酒稅의 60%, 電話稅의 100%와 함께 附加價値稅의 1%가 지방 양여의 대상으로 제시되었다. 두 가지 대안 모두 총액규모에 있어서 별 차이가 나지 않으면서 세원의 특성을 최대한 고려한 점에서 가치가 있으리라 생각한다.

‘代案1’과 ‘代案2’를 비교해 보면 ‘代案1’은 지방세로서의 특성에 충실한 면이 장점이며, ‘代案2’는 현행 제도의 골격을 크게 수정하지 않는다는 측면에서 실천적인 장점이 있다. 효과가 비슷할 경우 ‘代案2’가 비교우위에 있다고 할 수 있을 것이다.

3) 地方讓與金の 特定交付金化

地方讓與金은 실질적인 지방세원이지만 세원의 편재로 인한 지역적 불형평을 감안하여 국세로 징수하여 이를 배분공식에 의해 배분하는 自主財源이라고 할 수 있다. 이 재원의 용도는 지역의 낙후된 투자를 활성화하기 위하여 포괄적으로 대상사업을 지정하는 一般財源인 地方交付稅와 비교되는 特定財源인 것이다. 현재의 대상사업으로는 전체 地方讓與金の 70.5%가 도로정비사업에, 11.5%가 농어촌지역개발사업에, 17%가 수질오염방지사업에 그리고 1%가 청소년육성사업에 배분되어 사용되고 있다. 이렇게 사업별로 배분된 地方讓與金은 다시 지방자치단체별로 다음의 <表 VI-2>에 명시된 배분기준과 약간의 補正을 통해 배분되고 있다.

현행의 地方讓與金制度의 운영은 일정한 양여조건을 갖는 지방자치단체에 정해진 공식에 따라 양여금이 배분되는 측면에서는 包括補助金(block grants)의 성격을 나타내지만 양여금의 사용용도와 대상사업의 범위 등이 구체적으로 규정되는 측면에서는 國庫補助金과 별 차이가 없다. 이것은 地方讓與金の 대상사업이 종전에는 국고보조금의 대상사업이던 것을 특별한 내용이나 조건의 변화없이 그대로 흡수한 경우가

〈表 VI-2〉 對象事業別 讓與基準

대 상 사 업	양 여 금 배 분 기 준
道路整備事業	직할시도: 미개설 및 미확장도로의 면적비율 지방도, 군도: 미개설 및 미포장도로의 연장비율 시의 국도, 시도: 건설부장관과 시장이 수립하는 중장기계획 농어촌도로: 미포장도로의 연장비율
農漁村 地域開發事業	정주생활권 및 오지개발 대상 面數의 비율
水質汚染 防止事業	환경처장관, 직할시장 및 도지사, 시장·군수가 수립하는 중장기계획
靑少年育成事業	문화체육부장관, 직할시장 및 도지사가 수립하는 중장기계획

資料: 內務部, 『地方讓與金法 施行令』, 1992.

많다는 점에서 분명하게 알 수 있다. 〈表 VI-3〉에 市·郡지역에서의 地方讓與金과 國庫補助金の 推移를 비교해 보았다.

〈表 VI-3〉 國庫補助金과 地方讓與金の 規模 推移

(單位: 百萬元)

	地域	國庫補助金(A)	地方讓與金(B)	純增減額(A+B)
1990	市	309,560	-	
	郡	1,082,782	-	
1991	市	410,864	833	102,137
	郡	907,513	294,595	119,326
1992	市	236,301	203,564	28,168
	郡	765,448	445,960	9,300
1993	市	250,125	216,201	26,461
	郡	902,133	480,629	171,354

註: 1991년까지는 결산기준, 1992년부터는 예산기준이며, 1991년부터는 국고보조금 중 특별회계 포함.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 각 연도.

_____, 『地方自治團體 豫算概要』, 1993.

地方讓與金の 도입 첫해인 1991년에는 地方讓與금이 一般會計로 처리되었는데 市地域의 경우는 國庫補助금이 전년 대비 32.7% 증가하였으나 郡地域의 경우는 오히려 16.2% 감소하고 있는데 이는 地方道와 郡道에 보조되던 도로사업특별회계의 국고보조를 地方讓與금이 대체했기 때문이다. 1992년부터는 地方讓與금이 特別會計로 계상되었는데 市道の 地方讓與金 포함에 따라 市の 地方讓與金規模가 대폭 증가하였으며 대신 國庫補助금이 대폭 감소하고 있다. 郡의 경우도 같은 추세로 地方讓與금이 대폭 늘어난 데 반해 國庫補助금이 대폭 줄어들었다. 1993년에는 國庫補助金과 地方讓與금이 모두 증가하고 있음을 알 수 있다.

앞의 <表 II-6>에서 확인되고 있는 것처럼 전체적인 國庫補助金 역시 같은 추세를 보이고 있는데 1985년부터 1990년까지의 5년간 평균증가율이 31.8%를 기록하고 있던 것에 반해 1991년과 1992년에는 純減趨勢(1991년 -1.0%, 1992년 -6.2%)로 반전되었다가 1993년에 8.1%의 증가에 그치고 있다는 측면에서도 國庫補助金事業과 地方讓與金事業의 代替성이 매우 높다는 점을 입증하고 있다고 하겠다.

이렇게 國庫補助事業이 地方讓與金으로 대체되어 가는 과정은 국고보조사업과 地方讓與金事業이 모두 외부효과가 존재하는 특정사업의 수요를 충당하는 재원이라는 점에서 기능이 유사하나 재정력이 취약한 군지역 등의 지방자치단체의 입장에서는 地方讓與金으로 대체되는 것이 지방비의 의무적인 부담이 수반되지 않는 점, 자치단체별 배분기준이 객관화되어 있어 可測성이 높아 계획적인 재정운용이 가능하다는 점, 그리고 각 지방자치단체가 자체 여건을 감안하여 우선 순위 등의 재량이 상대적으로 크다는 점 등에서 肯定的인 評價를 내릴 수 있다.

따라서 地方讓與金制度가 國庫補助金制度와 비교하여 제도적인 차별화를 이루기 위해서는 地方讓與金 대상사업의 성격을 분명히 할 필요가 있다. 地方讓與金이 特定交付金으로서 特定補助金(categorical or specific grants)으로서의 國庫補助金과 구별될 수 있는 기준으로는 다

음의 네 가지를 들 수 있다⁶⁾.

첫째, 外部效果가 미치는 範圍의 정도에 따른 구분이 필요하다. 외부 효과가 미치는 범위가 전국적이거나 전국적인 標準서비스(national minimum)가 필요한 사업의 효율적인 추진을 위해서는 國庫補助金制度가 계속 활용되어야 하지만 외부효과와 과급범위가 국지적이고 지역적인 사업, 예를 들면 지역적인 특수성이 반영되어야 하는 지역개발사업 등의 효율적인 추진은 지방의 여건에 따른 융통성과 자율성이 보장되는 地方讓與金の 대상사업으로 하는 것이 적당할 것이다.

둘째, 事業의 需要가 전국적으로 普遍的이고 繼續性이 있는 사업은 地方讓與金の 대상사업으로 적절하다. 地方讓與金の 배분과정을 통해 지역적인 형평성이 나빠지지 않아야 하며 지방의 입장에서 중장기적인 계획에 입각한 사업추진이 가능한 사업이 그 대상이 될 것이다. 예를 들면 인력개발사업과 도로정비사업 등이 이 기준에 적합할 것이다.

셋째, 財政負擔이 큰 投資事業의 경우 地方讓與金の 대상사업으로 적당하다. 지역적인 균형개발과 형평성의 진작을 위해서는 투자여력이 상대적으로 취약한 지방자치단체에 더 많은 재원이 배분되는 사업, 예컨대 도로정비사업이나 생활기반시설 확충사업이 地方讓與金の 대상사업으로 선정되는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 國庫補助金の 배분과정에서 定率補助나 定額補助가 효율적인 사업은 國庫補助金事業으로 계속 유지하는 한편 재정력의 격차, 지역간의 형평성 등을 고려하는 配分公式에 의한 配分이 더 적합한 사업들은 地方讓與金の 대상이 되는 것이 바람직하다.

위와 같은 기준에 입각하여 地方讓與金を 免稅한 特定交付金으로 활용하는 경우 다음과 같은 정책적인 효과를 기대할 수 있을 것으로 생각된다. 첫째, 지금까지 지속적으로 논의되어 왔던 지방재정에 있어서의 諸 調整制度間의 不明確한 役割構圖가 명쾌해질 수 있다. 地方交付稅는

6) 林聖日(1993), pp. 48~64 참조.

垂直的인 衡平性和 水平的인 衡平性的 진작을 위한 一般交付金(general grants)으로, 國庫補助金은 全國的인 標準서비스의 提供과 全國的인 外部效果의 是正을 목적으로 한 特定補助金(categorical grants)으로, 그리고 地方讓與金은 地域間的 均衡開發과 地域的인 外部效果의 是正을 통해 財政力의 均等化와 效率的인 資源配分을 圖謀하는 特定交付金(block grants)으로서 본연의 영역을 확보함으로써 세 제도간의 整合性和 유기적인 連繫性を 제고할 수 있을 것이다.

둘째, ACIR(1990)의 표현, 'The government closest to the people governs best'를 빌리지 않더라도 地方分權化의 장점은 주지의 사실인바, 地方讓與金の 特定交付金化는 지역주민의 선호에 따른 투자사업의 우선순위의 결정을 통해 地方財政 運營의 合理性和 自律性 그리고 效率性を 증진시킬 수 있다.

셋째, 國庫補助金の 대상사업으로 되어 있는 수많은 영세한 보조사업들의 많은 부분을 대사업으로 통합하여 特定交付金으로 하고 재원은 地方讓與金の 擴大를 통해 마련하는 경우 제반 行政費와 附帶費用을 크게 감축시킬 수 있을 것이다. 나아가서 국고보조에 수반되는 지방비부담이 없어지므로 지방비를 부담할 수 없어 사업자체를 포기하는 사례도 없어질 것이다⁷⁾. 나아가서 特定交付金으로서의 地方讓與金은 사후 정산의 과정을 필요로 하지 않는다는 점에서 國庫補助金과의 차별성이 부각될 수 있을 것이다.

7) 1993년 현재 國庫補助金事業의 수는 소관별로 다음과 같다. 외무부(1), 내무부(7), 교육부(16), 문화체육부(23+18), 농림수산부(53), 상공자원부(4), 건설부(6), 보건사회부(61), 노동부(3), 교통부(5), 환경처(5), 공보처(1), 병무청(1), 농촌진흥청(11), 산림청(17), 수산청(18), 경찰청(1) 등 총 251개 사업에 달하고 있다.

라. 要約

현행의 地方讓與金制度는 國稅와 地方稅의 調整, 稅源의 偏在에 따른 弊害의 是正, 그리고 地域間의 均衡開發이라는 經濟論理과 함께 政府部處間의 利害調整이라는 政治論理가 어우러져 稅源의 共同利用方式의 積極的 活用, 規模, 對象事業, 그리고 配分方式의 問題點이 指摘되어 왔다. 短期的으로는 實質的인 地方稅源의 地方讓與金化를 통해 財源의 安定性을 確保하고 稅源의 共同利用方式을 定着시켜 나가면서 對象事業의 明確化 및 差別化를 위해서는 特定交付金化가 필요함을 지적하였다. 그리고 종합적인 形평성의 제고를 위한 배분공식이 보다 체계화될 필요가 있음을 강조하였다.

2. 長期的 代案으로서 共同稅 活用方案

前節에서는 短期的인 代案으로서의 地方讓與金制度를 包括補助金化하는 方案을 제시하였으나 중국적인 대안은 아니라고 하겠다. 왜냐하면 국고보조금사업 중 포괄보조금으로 타당한 사업을 통합하여 包括補助金化하는 방향은 적절하지만 이의 재원을 반드시 세원의 공동이용방식으로 활용할 필요는 없는 것이다. 이는 현행의 구도를 크게 바꾸지 않는 전제하의 次善策이라고 할 수 있다. 따라서 여기서는 우리나라의 현행 國稅와 地方稅制度 그리고 諸 地方財政調整制度를 다시 짜는(redesign) 정도의 改革을 염두에 둔 長期的 發展方向을 제시하고자 한다.

가. 우리나라 共同稅의 性格

地方讓與金の 도입 당시 논의되었던 一般財源型의 共同稅制度(tax sharing system)는 現행의 地方交付稅와 중복되는 부분이므로 地方交付稅를 끌어 안는 형태가 되어야 할 것이다. 현재 의 地方交付稅는 내국

세의 13.27%(地方教育交付金を 포함하면 25.07%)를 재원으로 하여 지방자치단체들의 일반재원으로 활용되고 있음은 이미 밝힌 바 있다. 우리의 현행 地方交付稅가 日本의 地方交付稅制度를 모범으로 많은 부분을 답습하였으므로 일본의 지방교부세제도의 특성을 상당히 지니고 있다. 일본의 경우 지방교부세의 총액을 伸張性과 安定性이 매우 뛰어난 국세의 기간세목 3종류(所得稅, 法人稅, 酒稅)의 법정률로 규정하고 있는 사실은 이 부분의 稅收가 당연히 지방으로 귀속된다는 의미로 해석되고 있으며 지방자치단체의 自主財源으로 볼 수 있다. 또한 이들 세 종류의 세목은 국세라기보다는 중앙정부와 지방정부가 공동으로 이용하는 共同稅的의 性格을 갖는 것으로 판단된다. 地方 '交付稅'라는 법률명칭 자체가 의미하는 것도 一般補助金(general grants)으로서의 交付金과는 차별화를 의도하고 있다고 할 수 있는 것이다.

우리가 세원의 배분을 정부계층간에 분리 또는 독립적으로 하지 않고 함께 공유하는 목적이 규모가 큰 투자사업의 균형적 추진에 있지 않고 궁극적으로는 적절한 정부계층간의 機能配分에 입각한 財源配分을 구상함에 있어 地域間 稅源의 偏在와, 需要와 財政力間의 不調和를 조정하는 목적이라면 당연히 一般財源型의 共同稅, 그러니까 현재의 地方交付稅의 성격확립 및 현행 地方讓與金の 성격전환이 필요하며 이는 國庫補助金 및 전체 地方財政의 調整制度 및 政府階層間 財政關係(inter-governmental fiscal relations)를 포괄적으로 재정립하는 문제가 되는 것이다.

이를 위해서는 지금까지 언급된 바와 마찬가지로 국고보조금은 특정 보조금으로서 국가 전체적인 외부효과의 내부화와 가치재의 최소한의 공급을 담당하도록 하고 단기적인 대안으로 제시되었던 特定交付金은 이제 地方讓與金の 재원으로 충당되는 것이 아니라 中央政府의 一般豫算(special revenue sharing의 형태)에서 충당되어야 할 것이다. 다음, 租稅體系의 현재와 같은 엄격한 分離 또는 獨立主義로서는 앞에서 지적한 것과 같은 수직적·수평적인 불균형, 외부효과로 인한 자원배분

의 왜곡, 가치재의 최소한 공급에 문제가 발생하므로 이를 시정하기 위한 제도로써 중앙정부와 지방정부가 특정조세를 공유하는 稅源共同利用方式의 採擇이 필요하다고 할 경우 그 형태는 재원의 확보를 현행의 地方讓與金과 같이 地方稅的 性格이 짙은 세원이 아니라 伸張性과 安定性을 고려한 所得稅, 法人稅, 그리고 附加價値稅의 共有形態로 하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 配分方式은 지방의 자체수입과 수요를 감안한 현행의 지방교부세의 배분방식을 보완하고 지역간의 형평성을 제고시킬 수 있도록 개선할 필요가 있다. 이렇게 될 경우 地方의 財政調整制度는 共同稅源의 地方政府歸屬分을 통한 一般交付金, 特定交付金과 特定補助金으로서의 國庫補助金으로 균형잡힌 政府階層間 財政關係를 형성할 수 있을 뿐만 아니라 공동세의 세원과 배분비율을 5년 주기의 中期財政計劃의 정부계층간 재정수요에 따라 탄력적으로 운용할 경우 지방정부의 입장에서의 예측성의 제고와 함께 국가 전체적인 효율성을 제고할 수 있다.

나. 共同稅의 對象稅源

무엇보다도 현재의 지방교부세가 내국세 전체의 13.27%인 것은 세계적으로 유래가 없는 분할방법으로 이렇게 규정한 데에 특별한 이론적 근거가 있는 것이 아니라 政治的 協商의 結果이다. 뿐만 아니라 모든 內國稅에 연계되어 있으므로 중앙정부의 巨視經濟政策에 의해 특정 세목 하나의 개정에도 영향을 받게 되므로 지방정부의 입장에서는 물론이고 중앙정부의 정책결정의 可測性과 一貫性에도 否定的인 影響을 끼치고 있다⁸⁾.

8) 정부의 사회간접자본의 확충을 위한 특별소비세의 유류분과 승용차분의 목적세 전환의 추진에 있어서 가장 큰 걸림돌이 되었던 것도 지방교부세의 감소에 抵抗하는 지방자치단체의 반발이라고 할 때, 이의 개편(基幹稅目인 소득세 등에만 결부되므로)은 이와 같은 정책의 혼란을 피할 수 있게 할 것이다.

本稿의 공동세 도입도 稅法의 改正을 필요로 하므로 이를 租稅改革 (tax reform)의 一環이라 한다면 租稅改革의 일반적인 목적으로 드는 다음과 같은 원칙에 충실해야 할 것이다⁹⁾.

- 單純性(simplicity)
- 透明性(transparency)
- 經濟的 效率性(economic efficiency)
- 水平的 衡平性的 增進(the improvement of horizontal equity)
- 經濟的·社會的 目標의 追求(the promotion of economic and social goals)
- 租稅中立性的 達成(the achievement of tax neutrality)

위의 여섯 가지 원칙은 모든 경제원칙이 그러하듯이 하나의 원칙을 개선시키는 대안이 다른 원칙을 함께 증진시키는 경우도 있지만 반면에 저해하는 경우도 있으며 특히 經濟的·社會的 目標의 達成과 租稅中立性的 相衡關係는 너무나 분명하다고 하겠다. 정부계층간의 재정관계에 있어서는 무엇보다도 중앙정부의 巨視經濟的인 目標의 추구하고 지방정부의 責任性(local accountability) 요구간에는 자원배분에 있어서 相衡關係가 나타나는 것이다. 따라서 정부계층간의 재정관계의 개혁은 경제적인 논리와 함께 정치적인 환경을 반영하는 선택의 문제에 봉착하게 마련이지만 本稿에서는 이를 중앙정부와 지방정부의 대표로 이루어진 가칭, ‘政府階層間 財政調整委員會’에서 절충하고 결정하는 代案을 제시하고자 한다. 國稅를 담당하는 財務部와 地方稅를 징수하는 地方政府의 代表(內務部와 地方自治團體協議會의 代表)가 그 구성원이 되며 이들이 배분비율을 결정하고 이 결정은 5년 정도의 주기로 재조정할 필요가 있을 것이다. 결국 공동세의 세원이 되는 세목들을 제외한 국세

9) K.C. Messere(1993), pp. 28~30 참조.

와 지방세는 세원분리주의에 입각하여 자체의 수입이 되며 공동세원의 경우는 종국적으로 일정한 범위(band) 안에서 配分比率이 彈力的으로 결정되어야 할 것이다.

위에서 제시한 여섯 가지의 원칙에 입각하여 세원의 중앙정부와 지방정부간의 공동이용방식에 활용될 수 있는 대상세목으로는 獨逸의 경우와 마찬가지로 所得稅, 法人稅, 그리고 附加價值稅를 들 수 있다. 다음의 <表 VI-4>에서는 1993년 현재의 地方財政交付稅와 教育財政交付金의 규모를 주어진 것으로 보았을 때의 대안을 두 가지로 추산해 보았다.

<表 VI-4> 現行 交付金과 共同稅의 稅目別 代案比較

(單位:百萬元, %)

		규 모	비 중	공동세 규모
1993년 현 행	지방재정교부세	4,413,085	13.27	-
	교육재정교부금	3,924,220	11.8	-
	소 계	8,337,305	25.07	-
	내 국 세 총 액	33,256,107	-	-
代案 1	소 득 세	8,920,708	40	3,568,283.2
	부 가 가 치 세	12,003,846	40	4,801,538.4
	소 계			8,369,821.6
代案 2	소 득 세	8,920,708	40	3,568,283.2
	법 인 세	6,618,188	40	2,647,275.2
	부 가 가 치 세	12,003,846	20	2,400,769.2
	소 계			8,616,327.6

資料 : 經濟企劃院, 『1993年度 豫算概要』, 1993.

물론 現行의 地方交付稅에 의한 一般地方行政 經常費의 支援과 教育 經常費의 支援規模가 적절한가 그리고 앞으로의 機能移讓의 規模가 어느 정도가 될 것이며 이에 따른 財源 移轉의 需要 등은 여기서 고려되지 않았다. 다만 모든 내국세를 대상으로 하는 현재의 地方交付稅 및 教育 交付金의 분할방식보다는 代案에서 제시된 것과 마찬가지로 所得稅, 法人稅, 그리고 附加價値稅의 세 가지 基幹稅目에 연계시키는 것이 위에서 열거한 여섯 가지 원칙, 그리고 개별 조세정책의 용이한 추진이라는 차원에서 상대적인 比較優位에 있다는 점은 분명하다고 하겠다.

이렇게 마련된 共同稅의 地方讓與分을 어떻게 지방자치단체간에 분배할 것인가가 다음의 문제가 된다. 주지하는 바와 같이 현행의 地方交付稅와 教育交付金은 복잡한 배분공식에 의해 분배되고 있으며 地方交付稅와 教育交付金 공히 11분의 1의 금액은 特別需要를 충당하기 위해 자동적으로 분배되는 총액에서 제외되고 있는데 이는 내무부와 교육부의 裁量分으로서 共同稅制度가 도입되는 경우는 이러한 保有分(reserve)은 없애는 것이 타당할 것이다. 豫備費 내지는 緊急需要의 充當을 위한 것으로 정당화되는 이 부분은 地方自治가 정착되는 경우 지방자치단체의 自體 豫備費로 충당을 하지 못하는 규모의 재난 등은 國家的 災難(national emergency)으로 보아 국가의 豫備費로 충당하는 것이 적절하며 이러한 방식이 미국을 비롯한 다른 나라의 경우도 일반적이라 하겠다.

다. 共同稅의 配分方式

共同稅源의 地方政府 割當分을 배분하는 기준으로는 무엇보다도 地方財政調整의 차원에서 지방자치단체간의 水平的인 衡平性의 제고가 중심이 되어야 할 것이다. 앞에서의 분석을 통해서 알고 있는 것처럼 현재의 地方交付稅制度가 다른 地方財政調整制度(현행의 地方讓與金制度和 國庫補助金制度)보다는 衡平化效果가 뛰어나지만 최근의 추세는 형

평화효과가 감소하고 있으며 극심한 현재의 재정변수의 격차를 생각할 때 재정력의 형평화가 공동세 배분의 기준(criteria)이 되어 財政力을 일정한 범위 내에서 均衡化(fiscal equilization)시킬 경우 지역간 균형 발전은 가능하며 현재와 같은 극심한 수도권으로의 인구집중으로 인한 막대한 混雜費用(congestion cost)의 지불은 피할 수 있을 것이다.

우선 현행 地方交付稅의 배분공식은 基準財政收入額이 基準財政需要額에 미달하는 자치단체를 대상으로 하여 그 미달액을 기초로 하여 교부하고 있는데 여기서 基準財政收入額은 당해 자치단체의 보통세 수입액의 100분의 80으로 하고 기준재정수요액은 지방의회비, 인건비를 비롯한 28개의 測定項目(細分類로는 경상적 경비와 투자적 경비 등 46개 항목)별로 測定單位(인구수, 공무원수 등 27개 단위)의 수치를 당해 單位費用(특별시, 직할시, 도, 시, 군별로 구분)에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 하고 있어 매우 복잡한 구조로 되어 있다. 여기에다가 각 자치단체의 財政不足額의 합계가 일반적으로 교부세총액을 넘어서게 마련이므로 이를 ‘보통교부세의 총액/재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액’의 調整率로 일괄 감액하고 있으며 인건비 중 기본급여, 인건비 중 부담금 등의 37개 항목의 測定單位의 標準單位 수치에 補正係數(특별시, 직할시, 도, 시, 군별로 구분)를 곱한 후 單位費用을 곱하는 등의 補正이 행해지고 있어 매우 精密化되어 있지만 이렇게 복잡하게 계산하여야만 하는 妥當性과 效果性은 의문의 여지가 있는 것이다¹⁰⁾.

10) 이외에도 基準財政需要의 追加補正으로 특별시와 직할시의 경우 교육비 특별회계로 전출되는 담배소비세 수입액의 100분의 30, 그리고 도의 경우 도세 징수교부금으로 교부되는 도세수입액의 100분의 30에 해당하는 금액이 추가된다. 基準財政收入額의 追加補正으로는 첫째, 목적세 수입액의 100분의 80, 둘째, 전전년도 지방세 결산액 정산분의 100분의 40, 셋째, 시·군의 경우 당해 시·군에서 징수하는 도세수입액의 100분의 24에 해당하는 금액이 추가된다. 현행 地方交付稅의 배분공식의 문제점에 대한 보다 자세한 논의는 吳然天(1992), pp. 25~46; 李啓植(1987), pp. 69~73 참조.

따라서 本稿에서는 공동세 지방정부 몫의 배분산식으로 현행의 地方交付稅算式을 따르지 않고 단순·투명하면서도 현재의 공식보다 나은 형평화효과를 달성할 수 있는 배분공식을 소개하고자 한다. 본 공식의 기본적인 틀은 Le Grand and Reschovsky(1971)의 便益-努力均等化公式(benefit-effort equalization formula)을 수정·보완한 것이다.

1) 便益-努力均等化公式

가) 假定

水平的 衡平性 提高를 목적으로 하는 適正配分公式을 유도하기 위해 다음과 같은 가정을 한다. 물론 [假定 1]과 [假定 4]는 나중에 완화될 것이다.

[假定 1] 모든 광역자치단체들의 재원은 自體稅源과 便益-努力均等化 交付金으로 구성된다. 다시 말하면 便益-努力均等化 交付金 이외의 다른 補助金을 받지 않는다.

[假定 2] 중앙정부는 모든 시·도의 便益-努力 비율을 가장 높은 수준의 단체(목표단체)와 일치시키려고 한다. 따라서 최고단체를 제외한 다른 모든 단체들은 교부금을 받아 目標團體의 便益-努力均等化 指數의 수준으로 끌어 올리려 한다.

[假定 3] 중앙정부는 공공서비스의 單位當 費用 혹은 財政力の 定義 등 便益-努力均等化 計劃을 운용하는 데 필요한 相關 情報의 取得이 가능하다.

[假定 4] 모든 단체들은 공공서비스 單位當 同一한 費用이 든다.

나) 公式의 導出

여기서 i 는 i 번째 정부를, m 은 목표정부를 나타내며 공식의 도출에 필요한 각 변수들은 다음과 같다.

T : 1인당 자체재원(광역자치단체와 관할 기초자치단체 포함)

Y : 1인당 재정능력(GRP로 측정)

E : 노력지수 (= T/Y)¹¹⁾

P : 공공서비스 단위당 비용¹²⁾

B : 1인당 공공서비스(=L/P)

L : 1인당 광역 및 기초자치단체의 공공서비스 지출 (=P×B)

Z : 편익-노력지수 (=B/E = $\frac{L/P}{T/Y}$) 式 (1)

S_i는 각 정부들이 받는 交付金, Z_m은 목표가 되는 便益-노력指數라 할 때 S_i는 Z_m 수준과 같게 하는 편익-균등비율(Z_i)에 의해 결정된다.

각 정부는 자체세원인 T_i와 교부금 S_i의 두 가지 재원을 갖는다.

그리고 모든 수입을 지출에 사용한다면 각 정부의 세출 L_i는 T_i+S_i와 일치하게 된다. 따라서, 편익-노력 지수 Z_i는 式 (1)에 의해

$\frac{(T_i+S_i)/P_i}{T_i/Y_i}$ 로 나타내어 진다.

11) 金洙權·金垓漢·朴鍾九(1990)에서는 地域別 徵稅努力이 반영되는 새로운 교부금배분방식의 도출을 시도하였다. 지방세수입예측액(TAX)을 推定하기 위해서 비중이 큰 두 종류의 세목을 설명변수로 하여 회귀식을 돌렸다. 따라서, 실제 지방세 수입액이 지방세 예측액을 상회하는 경우 이는 그 지방자치단체의 징세 노력이 높다고 판단하여 배분공식에 실제 지방세 수입액을 사용하고 반대로 예측액이 보다 큰 경우에는 징세노력이 낮으므로 지방세 예측액을 배분공식에 넣어 교부금 배분시 불이익을 받도록 공식화하고 있다.

12) 역시 金洙權·金垓漢·朴鍾九(1990)에 의하면 지역별 비용지수를 구하기 위하여 지역별 1인당 지출액을 人口密度, 産業從事員數, 稅外收入, 그리고 地域總生産의 네 변수에 대해 회귀분석을 하여 地域別 費用指數를 다음과 같이 산정하고 있다.

$$C_i = \frac{\widehat{PCEXP}_i}{\overline{PCEXP}}$$

여기서 C_i = 자치단체 i의 비용지수

\widehat{PCEXP}_i = 자치단체 i의 1인당 지출액

\overline{PCEXP} = 평균지출액

만약 수평적 균형이 달성된다면 이 편익-노력지수는 목표 수준인 Z_m 과 일치하여 다음과 같은 식이 된다.

$$Z_m = \frac{(T_i+S_i)/P_i}{T_i/Y_i}$$

따라서, $Z_m = \frac{T_i/P_i}{T_i/Y_i} + \frac{S_i/P_i}{T_i/Y_i} = Z_i + \frac{S_i/P_i}{T_i/Y_i}$

式 (1)에 의해 교부금 없는 편익-노력지수 Z_i 는 $\frac{T_i/P_i}{T_i/Y_i}$ 와 일치하므로 S_i 에 대해서 풀면 $S_i/P_i = T_i/Y_i(Z_m - Z_i) = E_i(Z_m - Z_i)$

혹은, $S_i = E_i P_i (Z_m - Z_i)$ 式 (2)

S_i 가 式 (2)에 따라 결정된다면 모든 단체들의 편익-노력 비율은 목표 단체와 일치할 것이며 각 團體들의 水平的 均衡은 달성되게 되고 이 공식은 標準便益-努力均等化公式이라고 할 수 있다.

이 공식의 의미는 다음에 의해 명백해진다.

즉 式 (1)을 이용하여 式 (2)를 다음과 같이 재도출하면

$$\frac{S_i}{P_i} = \left[\frac{Y_m}{P_m} - \frac{Y_i}{P_i} \right] \dots\dots\dots 式 (3)$$

여기서 S_i/P_i 는 S_i 의 단위당(1원) i 단체에 제공되는 공공서비스를 의미하며 결국 중앙정부는 交付金の 규모를 목표정부, 즉 便益-努力指數가 가장 높은 정부의 財政能力($(E_i Y_m)/P_m$)과 i 정부의 자체수입으로 조달가능한 공공서비스량의 차이에 일치시켜 두 정부 사이의 財政力の 差를 보전할 수 있게 함을 의미한다.

이제 단순화를 위해 지나치게 비현실적으로 설정했던 가정, 즉 [假定 1] 다른 보조금이 전혀 존재하지 않는다와 [假定 4] 모든 정부의 공공

서비스의 단위비용이 동일하다는 가정을 완화해 보자¹³⁾.

修正均等化 公式은 다음과 같이 도출된다.

여기서 G는 중앙정부로부터 지원받은 均等化交付金 이외의 補助金을 의미한다.

따라서, i정부의 보조금을 포함한 총지출은 $T_i + S_i + G_i$ 가 되며

따라서, 편익-노력 비율은 $\frac{(T_i + S_i + G_i)/P_i}{E_i}$ 이 된다.

이것을 Z_m 과 균등화시키면

$$Z_m = \frac{(T_i + S_i + G_i)/P_i}{E_i} + \frac{S_i/P_i}{E_i}$$

위의 式을 얻을 수 있고 이로부터 아래 式을 얻을 수 있다.

$$E_i = E_i P_i (Z_m^* - Z_i^*) \dots \dots \dots \text{式(4)}$$

이것은 式(2)와 비슷하지만 여기서 Z_m 과 Z_i 는 보조금을 포함한 것이다. 즉,

13) 사실 지방정부간에는 상당한 정도의 費用隔差가 존재하고 交付金 이외에도 중앙 정부로부터의 國庫補助金이 존재한다. 따라서, 우리는 이러한 사실을 고려해 볼 때 새로운 공식을 생각해야 한다. 중앙정부가 만약 형평성의 제고라는 한 가지 이상의 목적을 갖고 있다면 편익-노력균등화 공식은 중앙정부의 기타보조금을 고려하여 수정되어야 하는 중요성은 명백해진다. Thurow(1970)가 제안하였듯이, 만약 중앙정부의 보조금이 외부효과의 내부화, 그리고 가치재의 제공에 따라 고안되었다면 중앙정부는 편익-노력균등화 교부금정책과 일관성 있는 다른 보조금을 운영하여야 한다. 외부효과의 내부화에 가장 적절한 공식은 matching rate(여기서 이것은 내부이익에 대한 외부이익의 비율로 결정됨) 방식이고 가치재 제공의 최선의 방법은 이 재화 가격의 100%의 보조금을 지원해 주는 시스템이다. 따라서 만약 편익-노력균등화 공식이 이들과 같이 사용되려면 그것을 고려하여 수정되어야 할 것이다.

$$Z_m^* = \frac{(T_m + G_m)/P_m}{E_i} \text{ 과}$$

$$Z_i^* = \frac{(T_i + G_i)/P_i}{E_i} \text{ 가 된다.}$$

이것을 다음과 같이 다시 쓰면 이 공식의 의미를 이해하기 쉬워질 것이다.

$$\frac{S_i}{P_i} = E_i \left(\frac{Y_m}{P_m} + \frac{G_m}{E_m P_m} \right) - E_i \left(\frac{Y_i}{P_i} + \frac{G_i}{E_i P_i} \right)$$

여기서, G_m/E_m 과 G_i/E_i 는 E_m 과 E_i 의 노력에 대응하는 보조금 G_m 과 G_i 에 일치하는 세입의 증가를 제공하기 위해 필요한 재정력의 추가부분이 된다. 즉, 괄호안의 부분은 보조금에 의한 목표정부와 i 정부의 擴張된 財政力인 것이다. 따라서, 共同稅下의 交付金을 공공서비스의 양, S_i/P_i 로 나타냈을 때의 交付金規模는 i 정부가 E_i 노력을 통해 제공할 수 있는 擴張財政力(補助金 包含)과 i 정부가 목표정부의 재정력과 비용구조를 취할 경우 제공할 수 있는 양의 차이와 일치하게 되는 것이다.

[假定 1]과 [假定 4]를 완화하여 비용의 차이와 보조금을 허용하여 도출된 새로운 공식은 더 이상 표준균등화 공식과는 일치하지 않는다. 그러나, 이와 같이 修正된 便益-努力均等化 公式으로 標準均等化 公式과 비슷한 형태의 새로운 공식을 도출할 수 있다.

$$S_i = \left[1 - \frac{Y_i/P_i}{Y_m/P_m + G_m/E_m P_m} \right] L_i - G_i \dots\dots\dots \text{式 (5)}$$

式 (4) 또는 式 (5)는 형평화 이외의 다른 목적을 달성할 수 있는 보조금을 유지하면서 便益-努力指數를 均等化시킬 수 있는 공동세 지방정부 할당분의 지방정부간 배분공식이 되는 것이다.

2) 配分公式의 活用方案과 限界

本節에서의 配分方式은 長期的인 代案으로서 共同稅의 配分算式의 改編 方向을 제시하고자 하는 目的으로 現행의 地方交付稅 配分方式과 는 크게 다르나 理論的으로 그리고 實際的으로 比較優位에 있는 代案을 제시하였다. 이 방식에선 기초자치단체 배분 몫을 광역 자치단체 단위로 일차적으로 배분하고 여기에 이차적인 광역 내에서의 광역과 기초간 그리고 기초자치단체 몫의 기초자치단체간의 배분이 이루어져야 한다. 이러한 이차적인 배분에 있어서는 광역자치단체(기초자치단체 몫 포함)간의 배분모형을 약간 단순화하여 적용할 수 있을 것이다.

이와 같은 모형을 활용할 경우 지금까지 지속적으로 지방교부세의 문제점으로 지적되어온 水平的 財政均等化 機能의 未洽, 徵稅努力 誘發 機能 缺如, 그리고 一般財源으로서의 機能 未洽¹⁴⁾ 등의 문제점은 상당히 개선될 수 있을 뿐만 아니라 國庫補助金과의 連繫問題도 자동적으로 해결되며 나아가서 기본적으로 單純性, 透明性, 明瞭性의 提高를 통해 行政費用의 減縮과 配分의 公正性(fairness)이 보장될 수 있는 장점이 있다.

그러나 본 모형은 다음과 같은 한계가 있다. 우리나라의 경우 앞에서 지적한 바와 같이 지방세의 과표와 세율결정에 있어 지방정부의 재량의 여지가 극히 위축되어 있기는 하나 지방자치의 진전, 특히 지방자치단체의 長이 民選될 경우 彈力稅率의 活潑한 活用 그리고 法定外 稅目的의 導入 등 지방정부의 노력에 따라 본 모형의 努力指數가 달라질 여지가 충분히 있으므로 노력지수의 한계는 시간적인 문제는 있으나 근본적인 문제는 아니라고 하겠다. 무엇보다도 가장 중요한 문제는 본 모형이 比重均等化 公式(percentage-equalization formula)의 형태를 취함으

14) 李啓植(1987), pp. 70~73 참조.

로써 교부금의 규모가 당해 정부의 지출규모에 연계되어 있어 支出誘發效果가 있을 수 있다. 따라서 便益-努力均等化 模型은 민간소비에 비해 공공서비스의 비용을 낮추게 되므로 지출증대를 유인할 수 있으며 자원의 최적배분의 견지에서의 가장 효율적인 수준을 초과하게 될 가능성이 있게 된다. 그러나 이에 대한 판단은 誘引效果가 과연 실제로 어느 정도나 되는지 實證的인 分析이 요구되는 사안이며 선형적으로는 판단할 수 없다고 생각된다.

Ⅶ. 要約 및 結論

本稿는 현행의 지방세제도와 지방재정제도가 지방자치를 전제하지 않고 만들어졌다는 점에서 그리고 지방세의 총조세 비중이나 지방재정의 총재정규모에서 차지하는 비중이 과거와는 달리 그리 낮은 수준이 아니라는 점에서, 地方歲入制度를 재점검하고 시급하고 중요한 문제가 지방정부간의 재정격차, 즉 水平的인 衡平性의 제고에 있음에 착안하여 이를 개선하는 대안을 모색하고자 하였다. 우리는 지방재정을 논하기 전에 먼저 민간경제와 대별되는 總財政(국가재정+지방재정)을 생각해야 한다. 適正한 財政의 規模는 어느 정도이며 기능별로 효율성과 형평성의 고려, 그리고 국민의 합의에 바탕을 둔 정치적인 가치판단이 선행되어야 하는 것이다. 이 토대 위에 이루어져야 하는 것이 中央財政과 地方財政의 適正한 配分이며 여기에도 같은 논리(logic)에 따라 기능의 배분이 이루어지고 이를 수행하기 위한 재원의 배분이 뒤따라야 하는 것이다.

本稿는 위와 같은 작업이 이루어지고 나면 그 다음으로 등장하는 문제가 정해진 규모 내에서 다양한 대안 중에서 어떠한 방식을 채택하는 것이 比較優位에 있는가 하는 질문에 대한 해답을 모색하는 한 방편으로 地域間的 水平的인 衡平性을 提高하고 均衡인 發展을 통해 엄청난 수도권 등의 混雜費用과 수도권과 지방간의 심각한 경제격차로 인한 二重構造의 問題 등을 최소화하는 수단으로 財政調整制度의 성격을 띤 共同稅制度의 적극적 활용방안을 강구하였다.

물론 현행의 地方交付稅制度 역시 모든 내국세를 그 대상으로 하는 넓은 의미의 共同稅制度(tax sharing system)의 일종으로 볼 수 있다. 그러나 지방교부세제도는 국가재정 일반회계의 대부분이 조세수입에 의해 충당되므로 오히려 歲入分割制度(revenue sharing system)

에 가까운 형태라고 하겠다. 그리고 地方讓與金の 경우도 도입취지는 共同稅의 활용이었으나 실제의 정책형성과정의 부처간 조정결과 補助金化되는 경향이 있으므로 비판의 대상이 되어 왔다.

이를 위해 먼저 우리나라의 地方稅 및 諸 地方財政調整制度의 集中度와 逆進度, 그리고 變異係數를 이용한 衡平化效果의 分析을 통해 共同稅 形態로 1991년에 새로 도입된 地方讓與金制度가 도입취지인 지역간의 재정력 형평화와 균형발전에 크게 못 미치고 있음을 파악하였고 따라서 이의 개편의 필요성을 강조하였다. 다음에는 國稅와 地方稅의 分離·獨立方式의 限界를 지적하고 稅源의 共同利用方式의 理論的 基礎 및 주요 外國의 事例를 분석하였다. 共同稅制度의 원조격인 獨逸의 共同稅制度和 逆交付金制度, 美國의 歲入分割制度和 包括補助金制度, 日本의 地方讓與稅制度, 그리고 英國의 財政支援遞減制度를 비교·분석하였다.

실태분석과 사례분석을 통해 드러난 수평적 형평화의 문제를 개선하는 대안으로서 短期的(중앙정부 기능의 지방으로의 대폭적인 이양이 있기 전)인 改編方案으로는 현행 地方讓與金制度의 共同稅의 特性을 분명히 하여, 대상세원 중 장래가 지극히 불투명한 土地超過利得稅를 제외하고 沿革의로 지방세원을 포괄하고 있는 附加價値稅의 일부로 대체하도록 제안하였다. 당분간은 特定財源으로서의 特性을 유지하되 國庫補助金과의 차별화를 위해 特定交付金으로서의 성격을 분명히 할 필요가 있음을 지적하였다.

地方自治의 進展과 中央政府의 機能이 대폭 地方으로 移讓되는 長期的인 대안으로는 본래 共同稅로서의 性格을 분명히 하여 현행 地方交付稅를 대체하는 세원의 공동이용방안으로서의 우리나라 실정에 맞는 地方財政調整의 性格을 가미한 共同稅의 積極적 활용방안을 강구하였다. 현재 내국세의 일정비율로 법정화되어 있어 租稅政策의 변화에 따른 안정성이 위협받는 문제점을 해결하기 위하여 세원의 공동이용방식의 활용을 위한 세목으로는 기간세목인 所得稅, 法人稅, 그리고 附加價値稅

의 일정비율을 제시하였다. 이의 협의를 위해서 중앙의 조세정책을 담당하는 財務部와 地方政府의 代表로 구성되는 協議體의 활용이 필요함을 지적하였고 이 재원을 배분하는 배분산식으로는 便益-努力均等化 모형을 제시하였다. 복잡하고 투명성에 한계가 있는 현재의 地方交付稅 배분공식의 문제점으로 지속적으로 지적되어온 水平的 財政均等化 機能의 未洽, 徵稅努力 誘發機能 缺如, 그리고 一般財源으로서의 機能 未洽 등 諸 問題를 해결할 뿐만 아니라 현재의 구조에 비해 單純性, 透明性, 그리고 여타 地方財政調整制度와의 連繫性 측면에서도 比較優位에 있음을 확인할 수 있었다.

현행 地方讓與金制度의 확대 개편이나 地方交付稅를 대체하는 본격적인 共同稅의 활용은 우리나라 國稅와 地方稅를 포함한 租稅體系에 있어 커다란 改革임에 틀림이 없다. 이왕에 이미 도입한 稅源의 共同利用 方式을 잘 활용할 경우 위에서 지적한 여러 문제 이외에도 앞으로의 財政環境變化에 쉽게 적응할 수 있다는 측면에서도 과감한 發想의 轉換이 요구되는 사안인 것이다. 모든 조세개혁에 있어 기준으로 제시되는 單純性, 透明性, 經濟的 效率性, 水平的 衡平性의 增進, 經濟的·社會的 目標의 追求, 그리고 租稅 中立性의 達成이라는 목적에 부합되는 國稅와 地方稅의 調整, 地方財政調整制度를 종합적으로 고려하고 현실적인 실행가능성을 보완하는 작업을 계속한다면 共同稅制度의 早期 定着이 가능할 것으로 판단된다.

地方自治의 실시는 풀뿌리 民主主義의 정착이라는 政治的인 성격과 함께 주민의 선호에 따른 지방재정의 집행이라는 經濟的인 특성이 같이 고려되어야 함에도 불구하고 지방의회가 구성된 지 2년이 지나가고 있고 또 앞으로 2년 후면 地方自治團體長 選舉를 통해 地方自治制가 본격적으로 실시될 현 시점에서 地方自治의 실시와 관련된 地方財政制度가 정비되어 있지 못한 실정이다. 福祉需要의 增大, 國家競爭力의 擴充과 관련한 社會間接資本(SOC)投資의 增大, 産業構造調整 및 國土의 均衡開發 등을 위한 中央財政規模의 擴大가 예견되므로 지방

재정의 확충과 수평적 형평성을 제고하기 위해서는 地方政府間의 財源移轉方案(逆交付金制度)이 강구될 필요가 있으나 本 報告書의 研究範圍에는 포함되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 逆交付金制度 도입의 필요성과 도입방안에 관한 연구는 매우 중요하며 시급하다는 점을 강조해 둔다.

【附 錄】

〈附表 1〉 地域的 所得集中의 지니係數 (1990)

	1인당GRP	인 구	지역소득	비 율		누적비율		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				인 구	지역소득	인 구(X_i)	지역소득(Y_i)		
전 북	3,058	2,070	6,250.9	0.0476	0.0361	0.0476	0.0361	0.0036	0.0036
대 구	3,183	2,229	7,007.5	0.0512	0.0405	0.0988	0.0766	0.0085	0.0085
제 주	3,274	515	1,663.7	0.0118	0.0096	0.1106	0.0862	0.0129	0.0127
강 원	3,379	1,593	5,273.6	0.0366	0.0305	0.1472	0.1167	0.0260	0.0255
충 남	3,409	3,089	10,312.7	0.0710	0.0596	0.2182	0.1763	0.0555	0.0539
부 산	3,596	3,798	13,488.4	0.0876	0.0780	0.3055	0.2543	0.1010	0.0991
전 남	3,660	3,668	13,179.0	0.0843	0.0762	0.3898	0.3305	0.1406	0.6
충 북	3,797	1,414	5,210.9	0.0325	0.0301	0.4223	0.3606	0.2572	0.2403
서 울	4,103	10,628	42,996.7	0.2442	0.2485	0.6665	0.6091	0.4535	0.4461
경 북	4,369	2,866	12,341.6	0.0659	0.0713	0.7324	0.6804	0.6135	0.5945
경 기	4,476	6,154	27,206.9	0.1414	0.1572	0.8738	0.8376	0.7757	0.7669
인 천	4,830	1,818	8,671.9	0.0418	0.0501	0.9156	0.8877	0.9156	0.8877
경 남	5,358	3,679	19,432.1	0.0845	0.1123	1.0000	1.0000		
전 국	4,036	43,520	173,035.9	1.0000	1.0000			3.3636	3.2784

註: 1. $g = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 3.3636 - 3.2784 = 0.0852$.

2. 충남, 전남은 각각 대전직할시와 광주직할시가 포함된 수치임.

資料: 統計廳, 『道內 總生産 推計結果』, 1993.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

〈附表 2〉 依存收入의 地域的 集中指數(1990)

	1인당GRP	인 구	의존수입	비 율		누적비율		$X_i \cdot Y_{i+1}$	$X_{i+1} \cdot Y_i$
				인 구	의존수입	인 구(X_i)	의존수입(Y_i)		
전 북	3,058	2,070	468.8	0.0476	0.0986	0.0476	0.0986	0.0054	0.0097
대 구	3,183	2,229	75.1	0.0512	0.0158	0.0988	0.1144	0.0136	0.0127
제 주	3,274	515	112.7	0.0118	0.0237	0.1106	0.1381	0.0292	0.0203
강 원	3,379	1,593	596.9	0.0366	0.1256	0.1472	0.2637	0.0547	0.575
충 남	3,409	3,089	514.2	0.0710	0.1082	0.2182	0.3719	0.0862	0.1136
부 산	3,596	3,798	110.3	0.0876	0.0232	0.3055	0.3951	0.1679	0.1540
전 남	3,660	3,668	734.2	0.0843	0.1545	0.3898	0.5496	0.2464	0.2321
충 북	3,797	1,414	392.7	0.0325	0.0826	0.4223	0.6322	0.2723	0.4214
서 울	4,103	10,628	60.1	0.2442	0.0126	0.6665	0.6448	0.5189	0.4723
경 북	4,369	2,866	635.2	0.0659	0.1337	0.7324	0.7785	0.6466	0.6803
경 기	4,476	6,154	495.6	0.1414	0.1043	0.8738	0.8828	0.7793	0.8083
인 천	4,830	1,818	43.2	0.0418	0.0091	0.9156	0.8919	0.9156	0.8918
경 남	5,358	3,679	513.6	0.0845	0.1081	1.0000	1.0000		
전 국	4,036	43,520	4,752.7	1.0000	1.0000			3.7361	3.8741

註 : 1. $f = \sum X_i \cdot Y_{i+1} - \sum X_{i+1} \cdot Y_i = 3.7361 - 3.8741 = -0.1380$.

2. 충남, 전남은 각각 대전직할시와 광주직할시가 포함된 수치임.

資料 : 內務部, 『地方財政年鑑』, 1991.

統計廳, 『道內 總生産 推計結果』, 1993.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

參考文獻

- 經濟企劃院 內務·法司豫算擔當官室, 『1993 地方自治團體 補助金事業
現況』, 1993.
- , 『豫算概要 參考資料』, 各 年度.
- , 『豫算概要』, 各 年度.
- 金杞載, 「外國의 地方讓與金制度」, 『地方財政』, 여름호, 1992.
- 金德永, 「地方讓與金制度의 運營方案」, 『地方財政』, 겨울호, 1990.
- 金東建 外, 『主要國의 財政政策』, 서울: 大永文化社, 1992.
- 金明淑, 「英國의 地方財政改革과 住民稅 波瀾」, 『韓國租稅研究』, 1993.
- 金錫泰, 「地方政府間 水平的 財政調整」, 『韓國行政學報』, 第26卷 第3
號, 1992, pp. 913~932.
- 金洙槿·金峻漢·朴鍾九, 「地方財政調整制度의 衡平性 效果分析」, 『亞
洲社會科學論集』, 第4號, 1990, pp. 145~178.
- , 「地方財政의 現實과 課題」, 韓國地方行政研究院 세미나,
1992. 7.
- 金裕燦, 「地方財政調整制度의 改善」, 『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.
- 內務部, 『地方交付稅·地方讓與金關聯法令集』, 1992.
- , 『地方稅政年鑑』, 各 年度.
- , 『地方財政年鑑』, 各 年度.
- , 『地方自治團體 豫算概要』, 1993.
- , 『地方自治 實施에 따른 地方財政發展方向』, 1991.
- , 『2000年代를 向한 地方財政의 發展方向』, 1992.
- , 『地方財政調整機能 強化方案 研究』, 1992.
- 朴完奎, 「現行 自治區 財源調整制度의 改善方案 研究」, 『經濟學研究』,
第40輯 第2號, 1992, pp. 435~451.

- , 「地方財政調整制度의 衡平化機能과 地域均衡發展」, 1993 地方財政發展 세미나, 1993.
- , 「地方交付金配分算式의 改善方案」, 『財政論集』, 第4輯, 1990, pp. 219~230.
- 稅制發展審議委員會, 『稅制發展 研究報告書』, 1990.
- 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.
- 吳然天, 『韓國地方財政論』, 서울: 博英社, 1987.
- 李啓植, 『西歐의 地方財政調整制度』, 韓國開發研究院, 1993.
- , 「地方自治와 地方財政制度의 改編」, 李啓植·盧基星(編), 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1991, pp. 207~256.
- , 「中央·地方政府間 機能 및 財源의 再調整」, 宋大熙·權純源(編), 『國家豫算과 政策目標』, 1990.
- , 「地方財政과 地域別 所得分配」, 郭泰元·李啓植(編), 『國家豫算과 政策目標』, 1988.
- , 『地方財政調整制度와 財源配分』, 韓國開發研究院, 1987.
- 李相熙, 『地方財政論』, 서울: 啓明社, 1992.
- 李性旭, 「不動產 租稅의 政策課題와 改善方向」, 『稅制改革의 課題와 方向』, 租稅政策討論會 發表資料, 韓國租稅研究院, 1993.
- 李英姬, 『國稅와 地方稅의 合理的 稅源調整 方案』, 韓國地方行政研究院, 1993.
- 林聖日, 「包括補助金制度의 導入方案」, 『地方財政』, 여름호, 1993.
- 財務部, 『韓國稅制改編에 관한 IMF 研究報告書』, 1985.
- , 『租稅制度 現況』, 1993.
- , 『日本의 稅制概要』, 1993.
- 鄭世煜, 「地方讓與稅制度의 國際比較」, 『地方財政』, 가을호, 1989.
- 地方經濟研究會, 『地方財政調整機能 評價모델 開發研究』, 1991.
- 統計廳, 『道內 總生產 推計結果』, 1993.

- 韓國開發研究院, 『韓國財政 40年史』, 各卷, 1991.
- 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度.
- 韓國地方行政研究院, 『地方交付稅制度 改善研究』, 1986.
- , 『地方財政調整制度의 改善研究』, 1988.
- 許 宣, 「地方政府에 대한 財政支援시스템의 合理化方案」, 『韓國의 地方財政研究』, 韓國經濟研究院, 1985.
- 許在完, 「地方讓與金の 地域經濟 波及效果分析」, 『財政論集』, 第6輯, 1992, pp. 95~110.
- 日本自治省, 『地方財政白書』, 各年度.
- 小室裕一 外, 『地方交付稅法』, ぎょうせい, 1992.
- Barnett, Richard R., “The Effect of Matching Grants on Local Authority User Charges: A Critique of the Gibson Model,” *Public Finance*, Vol. 38, 1983.
- Bell, Michael E. and John H. Bowman, “Property Taxes,” in Petersen and Strachota(eds.), *Local Government Finance*, 1991.
- Boadway, Robin, *Intergovernmental Fiscal Transfers in Canada*, Toronto, Canada: Canadian Tax Foundation, 1990.
- Bradbury, Katharine L., and others, “State Aid to Offset Fiscal Disparities across Communities,” *National Tax Journal*, Vol. 37, 1984, pp. 151~170.
- Ehrlicher, Werner, “Finanzausgleich III: Der Finanzausgleich in der BRD,” in *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, bd. 2, 1980.
- Fisher, R., “Theoretical View of Revenue Sharing Grants,” *National Tax Journal*, Vol. 32, 1979, pp. 173~184.
- Germell, Norman, “Tax Revenue Shares and Income Growth: A Note,” *Public Finance*, Vol. 40, 1985.

- Gibson, J. G., "The Effect of Matching Grants on Local Authority User Charges: Some Further Results," *Public Finance*, Vol. 38, 1983.
- 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.
- Hills, John and Holly Sutherland, "The Proposed Council Tax," *Fiscal Studies*, 1991.
- Inman, Robert P., "Fiscal Allocations in a Federalist Economy: Understanding the New Federalism," in John M. Quigley and Daniel L. Rubinfeld(eds.), *American Domestic Priorities- An Economic Appraisal*, Berkeley: University of California Press, 1985, pp. 3~33.
- Jensen, Jens P., *Property Taxation in the U. S.*, Chicago: University of Chicago Press, 1931.
- 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, pp. 475~486.
- McLure, Charles(ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australia: Australian National University Press, 1983.
- Meyers, Harry G., "Displacement Effects of Federal Highway Grants," *National Tax Journal*, Vol. 40, 1987.

- Messere, K. C., *Tax Policy in OECD Countries: Choices and Conflicts*, Amsterdam: IBFD Publications, 1993.
- Mitchell, George W., "Is This Where We Came in?," *Proceedings of the 49th Annual Conference on Taxation*, 1957.
- Musgrave, Richard, "Who Should Tax, Where and What?," in C. McLure(ed.), 1983.
- OECD, *Revenue Statistics of OECD Member Countries*, 1992.
- Owens, Jeffrey. P. and S. Panella(ed.), *Local Government, and International Perspective*, North Holland, 1991.
- Owens, Jeffrey P. and John Norregaard, "The Role of Lower Levels of Government: The Experience of Selected OECD Countries," in Owens and Panella(ed.), 1991.
- Reschovsky, Andrew, "An Evaluation of Metropolitan Area Tax Base Sharing," *National Tax Journal*, Vol. 33, 1980, pp. 55~66.
- Romer, Thomas and Howard Rosenthal, "An Institutional Theory of the Effect of Intergovernmental Grants," *National Tax Journal*, Vol. 33, 1980.
- Rosen, Harvey S., *Public Finance*, 3rd Ed., Homewood, IL: Irwin, 1992.
- Shah, Anwar, "Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing/Transition Economies, International Institute of Public Finance Seminar Paper, 1991.
- Singh, Nirvikar and Ravi Thomas, "Matching Grants versus Block Grants with Imperfect Information," *National Tax Journal*, Vol. 42, 1989.
- Stine, William F., "Estimating the Responsiveness of Local

- Revenue to Intergovernmental Aid," *National Tax Journal*, Vol. 38, 1985.
- Throw, Lester, "Aid to State and Local Governments," *National Tax Journal*, Vol. 23, 1970, pp. 23~35.
- Williamson, Richard S., "A New Federalism: Proposals and Achievements of President Reagan's First Three Years," *Publius*, 1986.
- Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht*, 1993.
- Bundesministerium der Finanzen Bürger-Informationen, *Der Bundeshaushalt*, S. 15, 1990.
- IMF, *Government Finance Statistics*, 1992.
- U. K. Central Statistics Office, *National Income & Expenditure*, 1984.
- U. S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1990.
- , *Characteristics of Federal Grant-in-Aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1991*, 1992.
- U. S. Office of Management and Budget, *Budget of the U. S. Government Fiscal Year 1992*, 1991.
- U. S. Bureau of Census, *Governmental Finances and Employment*, various years.