

地方自治制下에서의 바람직한 地方財政 調整方案

韓國租稅研究院

〈 目 次 〉

I. 序論

II. 地方財政의 實態

1. 中央政府와 地方政府間의 稅源配分實態
2. 地方財政力의 地域的 偏在
3. 地方財政調整制度

III. 地方自治下에서 豫見되는 財政環境의 變化

IV. 地方財政의 擴充方案

1. 中央政府와 地方政府間의 機能의 再調整
2. 地方歲入規模의 增大方案: 自體收入의 擴充
3. 中央政府財源의 追加的인 地方移讓
4. 地方財政調整制度의 改善

V. 國稅·地方稅 調整機能의 強化方案

1. 與件變化의 展望
2. 調整機能 強化의 必要性
3. 調整機能 強化方案

I. 序論

- 우리나라는 1995년으로 예정되어 있는 地方自治團體長の 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함.

- 우리나라의 國稅 및 地方稅의 租稅體系는 1966년의 「國稅附加稅 閉止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로 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 여러나라에서 광범하게 이용되고 있는 稅源의 共同利用方式의 적극적인 활용이 요구되어 왔음.
 - 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 있음.
 - 현행의 地方財政調整制度에는 地方讓與金制度이외에 地方交付稅制度和 國庫補助金制度가 있는바 이와 같은 地方財政調整制度를 합리적이며 정책효과의 측면에서 일관성있는 체계로 전환할 필요가 있음.

- 우리나라는 1980년대 중반 이래 地域間 均衡發展이라는 國民經濟的 目標와 地方自治의 實施라는 政策環境의 變化를 수용하기 위하여 地方財源의 擴充과 地方財政力의 地域間 不均衡의 緩和를 지속적으로 추진하여 왔음.
 - 國際化, 開放化時代를 맞이하여 國家競爭力의 확보에 필요한 중앙정부의 사회간접자본의 확충 등을 위한 재정수요와 地方化에 대비한 지방정부의 財政力의 확충에 요구되는 재정수요간의 적절한 균형이 어느 때 보다도 중요한 시점에 처해 있

다고 하겠음.

- 따라서 중앙정부와 지방정부간에 있어서의 財政政策의 統一性和 一貫性を 확보하는 것이 필요하며 이를 위해서는 國家 全體的인 見地에서 國稅와 地方稅를 綜合的으로 調整하는 制度的인 裝置가 요구됨.
- 本 研究는 이와 같은 문제제기에 따라 國際化·開放化·地方化의 여건변화에 적합한 地方財政의 擴充方案과 國稅·地方稅調整機能의 強化方案을 강구하고자 함.

II. 地方財政의 實態

1. 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 다분히 법률적으로 누구의 책임에 의해 징수되었는가 하는 形式論理에 치우쳐 있었던 것이 사실임.
- 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 閉止에 關한 特別措置法」에 의해 국세부가세제도가 폐지되면서 이 재원을 지방교부세 재원으로 충당하게 하였음.
- 이후 여러번의 개정을 거쳐 현재 「國稅와 地方稅의 調整 등에 關한 法律」에 의해 지방에 양여하는 금액을 제외한 당해년도 내국세 총액의 13.27%를 교부세의 재원으로 하여 지방자치단체가 一般財源으로 사용하고 있음.
- 한편 教育機能의 경우 1971년에 제정된 「地方教育財政交付金法」에 의해 지방자치단체가 교육기능을 수행하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 중앙정부가 교부하게 함으로써 내국세의 11.8%를 地方教育費 特別會計에 의무적으로 교부하게 되어 있어 이 두종류의 재원은 실질적으로 중앙정부의 세원이라 할 수 없음.

- 이밖에 「國稅와 地方稅의 調整 등에 關한 法律」에서 국세의 지방양여에 관해 ‘土地超過利得稅의 50%, 酒稅의 80%, 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 두종류의 재원 역시 중앙정부의 실질적 세원으로 보기 어렵다고 하겠음.¹⁾
 - <表 1>에 1970년부터 현재까지의 形式的인 側面과 實質的인 側面에서의 중앙정부와 지방정부간의 稅源配分을 표시하였음.
 - 우선 지방세의 形式的인 配分推移를 보면 1970년의 8.3%를 바닥으로 해서 꾸준히 증가하기는 하였으나 1985년에 12.2%를 차지하는 단연 중앙정부 우위의 세원배분 체계를 유지해 있음.
 - 그러나 1980년대말의 지방자치의 활성화를 계기로 지방세의 비중도 증가하여 1990년부터는 20% 내외를 접하고 있음.
 - 地方交付稅와 地方讓與金(1991년에 신설)을 포함하는 實質的인 配分을 보게 되면 지방교부세의 교부율에 따라 지방정부의 실질배분이 변화함을 알 수 있음.
 - 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 關한 緊急命令」에 의해 법정교부율이 폐지되고 1973년부터 중앙정부의 임의적인 예산정책에 따라 배분되게 되어 교부율이 크게 낮아졌음.
 - 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 재조정되었음.
 - 전체적으로 지방정부의 實質的인 稅源의 比重은 1970년의 30.4%에서 1975년에는
- 1) 국고보조금까지 실질적인 지방의 세원으로 구분하는 견해도 있으나 국고보조금의 존재의의와 목적으로 판단하여 볼 때 이는 편익의 확산효과에 따른 외부효과의 내부화와 가치재의 최소한 공급의 보장을 국가에서 담당하는 것이므로 이를 실질적인 지방의 세원으로 보는 것은 무리라고 본다.

23.1%로 비중이 떨어졌다가 이후 꾸준한 증가를 계속하여 1985년에는 28.5%로 회복이 되었으며 1980년대말부터는 40%를 훨씬 넘어서는 중앙정부와 거의 대등한 비중을 점하게 되었음.

〈表 1〉 中央과 地方政府間의 稅源配分 推移

(단위: %, 10억원)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993예
형식적배분								
국 세	91.7	89.8	88.3	87.8	80.8	79.1	78.8	80.3
지 방 세	8.3	10.2	11.7	12.2	19.2	20.9	21.2	19.7
이 전 재 정								
지방교부세	12.8	7.6	6.2	7.4	8.3	9.0	8.7	8.8
교육교부세	9.3	5.3	6.6	8.8	14.5	6.3	7.7	7.8
지방양여금	-	-	-	-	-	1.5	3.2	2.9
교육양여금	-	-	-	-	-	4.1	5.0	4.4
실질적배분								
중 양	69.6	76.9	75.6	71.5	58.0	58.2	54.2	56.4
지 방	30.4	23.1	24.4	28.5	42.0	41.8	45.8	43.6
총 조 세	100.0 (398.1)	100.0 (1,549.8)	100.0 (6,575.4)	100.0 (13,531)	100.0 (33,314)	100.0 (38,355)	100.0 (44,680)	100.0 (50,367)

주: 지방양여금과 교육양여금은 1991년 신설.

자료: 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』, 各년도.

2. 地方財政力の 地域的 偏在

- 전국평균대비 비율로서 1992년의 지역별 1인당 재정변수의 분포에 따르면 1인당 自體收入의 최고지역은 전국평균을 100이라 할 때 126.0인 경기도인 반면 최저지역은 경상북도로 65.2를 부담하여 경기도의 주민은 경상북도의 주민에 비해 거의 두배의 費用²⁾을 지불하고 있는 것으로 나타남.

2) 1인당 지방세와 세외수입의 부담을 「費用」이라고 표현하는 것이 적절치 못하다는 지적도 있으나 결국 공공서비스의 공급비용을 부담하는 것이 지방자치단체들의

- 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 전남으로 52.2에 불과하고 稅外收入의 경우는 최고지역이 경기도로 135.0인데 비해 최저지역은 부산으로 58.7에 그치고 있음.
- 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 나타나는데 비해 國庫補助金은 전남이 257.9로 가장 높으며 依存收入의全體로 파악할 때에도 전남이 261.0으로 財政收益을 가장 많이 수혜하고 있음을 알 수 있음.

- 지방자치단체별 1993년 一般會計의 歲入構造 및 財政自立度를 나타낸 <表 2>에 따르면

- 전국적으로 財政自立度는 69%로 1985년의 65%에 비해 크게 개선되었음에는 틀림이 없으나 地方財政自立의 차원에서 보면 아직 미흡한 수준임에 분명함.
- 특히 도와 군의 경우는 이러한 현상이 더욱 심각하여 각각 52%와 34%에 불과한 실정임.
- 같은 수준의 지방정부간의 水平的 不均衡이 더욱 심각한데 直轄市의 경우 최고는 인천직할시로 95%인 반면에 최저는 광주직할시로 78%에 불과하고 道의 경우는 최고지역이 경기도로 83%임에 반해 최저지역은 전남으로 30%에 그치고 있음.
- 市의 경우도 최고지역인 안산은 96%에 이르는 반면 최저지역인 태백은 23%에 머무르는 실정이고 郡의 경우가 가장 水平的 不均衡性을 극명하게 보여주고 있는바 최고지역인 용인은 80%가 넘는 반면 최저지역인 진도는 11%에 불과한 실정임.

자체수입이라 할 때 이를 비용이라고 표현하는 것이 타당하다고 판단된다.

<表 2> 地方自治團體別 一般會計 歲入構造 및 財政自立度

(단위: %)

	1985	1990	1993 ²⁾					
	자립도	자립도	총세입	지방세	세외수입	자립도	지방교부금	보조금등
전국	65	69	100	53	16	69	22	9
서울	98	97	100	83	16	99	0	1
직할시	90	84	100	66	24	90	3	7
도	46	42	100	41	11	52	20	28
시	73	83	100	53	25	78	21	1
군	43	50	100	22	12	34	65	1
구	-	99	100	59	34	93	5 ¹⁾	2

주: 1) 조정교부금을 나타냄.

2) 예산순계기준.

자료: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1993.

3. 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 세종류로 나뉘어짐.
- 먼저 地方歲入 構造의 推移를 1970년부터 <表 3>에 나타내었음.
- 地方交付稅가 전체세입에서 차지하는 비중이 1970년에 30.6%에서 1992년에는 11.3%로 꾸준히 줄어들고 있으며 國庫補助金의 추이도 1970년의 12.8%에서 1992년에는 5.0%로 크게 줄어든 반면
- 1991년부터 새로이 생긴 地方讓與金의 경우는 1991년 1.9%에서 1992년에는 3.5%로 증가추세에 있음을 알 수 있음.
- 총세입에서 자체세입을 뺀 地方移轉財政의 규모의 추이를 보면 1970년의 43.4%에서 1992년에 19.8%로 크게 줄어들고 있음을 알 수 있음.

〈表 3〉 地方歳入構造의 推移¹⁾

(단위: %, 10억원)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992
지방세	19.9	28.4	29.5	25.1	27.8	27.0	27.3
세외수입	36.8	35.8	41.8	51.2	50.5	51.4	52.9
지방교부금	30.6	21.1	15.7	15.7	12.1	11.6	11.3
국고보조금	12.8	14.7	13.0	13.0	9.4	8.1	5.0
조정교부금	-	-	-	-	0.2	-	-
지방양여금	-	-	-	-	-	1.9	3.5
자체수입비율	56.6	64.2	71.2	76.2	78.3	78.4	80.2
총세입	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 (34,692.0)

주: 1) 일반회계와 특별회계(교육비 특별회계 제외)를 합한 결산회계규모
 자료: 內務部, 『地方財政年鑑』, 각년도.

가. 地方交付稅制度의 特性

- 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 여러 차례 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있음.
- 빈약한 지방재정을 지원하고 도시와 농촌간의 불균형을 조정할 목적으로 시작된 交付金制度는 중앙정부가 아무런 꼬리표 없이(no string attached) 무조건적으로 지방정부에 재원을 이전하는 地方政府의 自主財源으로서 그 특성을 규정지을 수 있음.

나. 國庫補助金制度의 特性

- 國庫補助金이란 국가가 지방자치단체에 지급하는 경비중에서 補助金, 負擔金, 交付金 등 반대급부를 바라지 않는 급부금임.

- 國庫補助金은 자체재원이나 지방교부세 등의 일반재원과 달리 끈이 달린 特定財源으로 특정한 사업의 실시를 의무지우는 경우 그 해당 사업의 집행에 소요되는 경비에만 사용토록 한정하고 있음.
- 우리나라의 國庫補助金은 그 법령상의 근거내지 경비부담구분에 따라서 負擔金, 狹意의 補助金, 그리고 狹意의 交付金으로 구분됨.

다. 地方讓與金制度의 特性

- 1991년에 도입된 地方讓與金制度는 국세로서 징수한 일부 세목의 전부 또는 일부를 세원의 지역적인 편재를 시정할 수 있는 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 양여하여 特定事業에 충당토록 하는 제도임.
 - 이는 1966년의 「國稅附加稅閉止에 關한 特別措置法」으로 인한 국세부가세의 폐지와 1976년 세제개혁으로 인한 시군세의 도세부가세의 폐지로 형식적으로는 모든 本稅附加稅制度가 우리나라의 세제에서 자취를 감춘 현 시점에서 중앙정부와 지방정부간의 세원을 공동으로 이용할 수 있는 새로운 제도라는 점에서 그 도입의 의의가 무척 큰 것임.³⁾
 - 地方讓與金制度는 종래의 地方交付稅와 國庫補助金과 함께 地方財政調整制度의 하나로서 뿐만 아니라 國稅와 地方稅源의 調整과도 연계되어 있는 새로운 제도임.
- 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를 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 충당하기는 하지만 지방비의 의무부담 등의 제약이 없는 집행에 있어서의 自主財源이라는 점에서 국고보조금과도 다른 중간적인 성

3) 물론 1973년에 신설된 주민세의 경우 인두세 성격의 균등할 이외에 개인의 소득세, 법인의 법인세, 그리고 농지세액에 부가하여 부담케 하는 소득할은 본세부가세의 한 형태라고 볼 수 있다.

격이라고 할 수 있음.

- 1991년 도입당시의 양여대상세목과 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, 1994년부터는 80%로 높여 배분되고 있음.

III. 地方自治下에서 豫見되는 財政環境의 變化

- 각급 地方議會가 구성되어 地方自治가 復活된지도 3년 남짓이 되어오고 地方自治 團體의 長이 민선되는 오는 1995년부터는 지방자치 본래 의미의 地方化가 본궤도에 접어들 전망임.
 - 전통적으로 집권화에 익숙해져 있는 우리 국민들도 이제 서서히 스스로의 문제는 자신들의 선택과 재원으로 해결하는 지방자치제에 걸맞는 지방자치철학의 정립등 意識의 轉換이 있어야 할 것이며 정부도 이에 대비한 각종 制度의 體系的 整備에 만전을 기하여야 함.
 - 地方自治의 실시가 NIMBY(Not In My Back Yard) 및 LULU(Locally Unwanted Land Use)로 대변되는 地域利己主義의 만연에 의한 국가전체의 효율을 저해하지 않으려면 이를 적절히 통제할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 할 것임.
- 기본적으로 政策選擇의 權限과 財源의 配分은 지방이양요구가 증대될 것으로 예상되나 自體稅源의 發掘이나 稅率의 引上과 같은 스스로의 부담의 증대에는 인식할 것으로 전망됨.
 - 지방자치단체의 장이나 의원들은 선거를 의식할 수밖에 없으므로 인기가 없을 수밖에 없는 자립재원의 확충보다는 중앙정부의 移轉財政에 의존정도를 높이거나 公債發行과 같은 손쉬운 재원조달방안을 선택할 가능성이 높음.
 - 자체세원을 발굴하는 경우에도 그 負擔歸着의 주대상이 지역주민이 아닌 租稅輸出(tax-exporting)에 주력할 전망임(예컨대 관광세나 골프장, 스키장등 입장세).
 - 따라서 이와같은 분권화의 예상되는 문제점들을 보완할 수 있는 財政的인 調整機

제가 중앙정부에게 있어서 개별 지방자치단체의 조세정책 및 재정정책이 국가전체적인 효율성을 저해하지 않도록 하는 체계가 마련되어야 할 것이며 이전재정의 배분산식에서도 적극적인 誘引要素(incentive factor)가 포함되어야 할 것으로 판단됨.

IV. 地方財政의 擴充方案

- 기본적으로 地方財政을 확충하는 방안으로는 歲出側面에서의 중앙정부와 지방정부 간 機能의 再調整方案과 歲入側面에서 地方歲入規模의 增大方案이 있음.

1. 中央政府와 地方政府間 機能의 再調整

- 먼저 세출측면에서의 기능의 재조정은 外部效果의 內部化 및 規模의 經濟를 도모할 수 있는 集權化에 따른 便益과 競爭과 參與를 통한 分權化의 便益을 극대화시킬 수 있는 방향으로 이루어져야 함.
 - 초·중등교육, 주택 및 도시재개발, 생활보호 및 사회복지사업, 도시교통사업, 농업생산기반조성사업, 치수 및 재해대책, 지방경찰행정 등이 장·단기적으로 지방이양이 가능하고 바람직한 분야이므로 이들에 대한 地方移讓을 통해 地方政府의 政策決定權限을 늘리고 中央政府의 財政的 負擔을 줄이는 방향으로 조정이 이루어져야 할 것임.
- 지방도로나 주택문제 등 지방정부의 만성적인 지방공공서비스의 공급부족현상, 앞으로 세출기능의 지방이양이 진전되리라는 점, 그리고 지방세로 인건비조차 충당이 어려운 자치단체가 많다는 점등을 고려할 때 地方歲入規模를 증대시켜야 한다는 데는 이견이 없는 실정임.

2. 地方歲入規模의 增大方案: 自體收入의 擴充

- 지방세입규모를 증대시키는 방법으로는 크게 地方稅나 稅外收入의 擴充을 통하여 지방정부의 自體收入을 增大하는 방법과 國稅의 일부세목을 지방으로 移讓하든가 地方交付稅나 地方讓與金의 배분비율을 높여 중앙재원의 지방이전의 규모를 증대시키는 방법이 있음.
- 현재의 中央財政 對比 地方財政의 비중이 적절한 수준인지에 대한 판단은 政府階層間 適正한 機能配分이 전제되어야 정확한 판단이 가능함.
 - 우리나라의 중앙재정 대비 지방재정의 비중이 최근의 담배소비세 및 지방양여금의 도입, 종합토지세 등 재산관련 지방세계 과표의 현실화등으로 상당히 개선이 되었으므로 중앙정부기능의 지방이양이 전제가 되지않는 한 중앙재원의 지방이양보다는 지방정부 自體收入 增大努力을 통해 지방재정의 확충을 기하여야 할 것임.
 - 우선 15개 세목으로 복잡한 지방세구조를 單純化하고,
 - 재산보유과세의 비중을 지속적인 課標現實化를 통하여 증대시키며,
 - 다수의 세목(자동차세, 주민세균등할, 사업소세재산할, 면허세, 담배소비세, 지역개발세, 등록세의 일부등)에 있어서 내포되어 있는 定率稅 構造를 定期的으로 改編하거나 가능한 경우 從價稅형태로 전환시키고,
 - 경제적인 입지 및 재정수요의 양태에 따라 彈力稅率을 적극적으로 활용할 필요가 있음.

3. 中央政府財源의 追加的인 地方移讓

- 稅源의 地域的인 偏在를 是正하고 稅源配分의 實質的인 適正化를 기할 목적으로 地方交付稅의 比重을 너무 높일 경우 現實的으로 交付稅財源의 配分에 中央政府의 자의성이 개입되어 地方財政의 自主性을 저해할 우려가 있을 뿐만 아니라 地方自治團體도 自體稅源의 發掘努力보다는 오히려 地方交付稅 등의 確保를 위한 非生産的인

活動에 치증할 가능성이 있으나

○ 地方稅로 移讓可能한 國稅는

*稅源의 分布가 地域的으로 고르고,

*累進度가 심하지 않으며

*課標의 移動性이 크지 않고

*地方政府의 서비스와 밀접한 관련이 있으며

*稅源管理 및 稅務行政이 간편해야 하고

*負擔의 주된 主體가 地域住民이어야 하는 등의 要件을 갖추어야 하나 현재 이러한 基準에 적합한 稅目이 없는 형편임.

○ 현재 稅源의 地域的 分布가 비교적 고른 稅目으로는 이미 地方讓與金의 財源으로 편입되어 있는 電話稅와 酒稅가 들어지고 있는데⁴⁾ 이들 稅目的 경우도 서울과 京畿道地域이 세수의 50%이상(1993년 기준으로 電話稅는 51.4%, 酒稅는 44.5%)을 차지하는 등 稅源의 偏在가 심하고,

○ 특히 電話稅의 경우는 대중화된 전화의 사용에 대해 一般消費稅가 아닌 個別消費稅를 부과하는 것은 稅負擔의 衡平이나 消費課稅體系上 적절치 못하다는 지적에 따라 관계부처의 협의를 거쳐 1997년부터 附加價值稅로 흡수하는 방안이 검토되고 있어,

○ 國稅의 追加的인 地方稅로의 移讓問題는 中央政府機能의 地方移讓, 그리고 諸 地方財政調整制度와 함께 신중히 검토되어야 할 사안임.

4. 地方財政調整制度의 改善

- 地方自治制의 기본이념은 지역의 사업은 自己負擔原則에 의거하여 주민의 의사결정에 따라 수행하는데 있으므로 地方財政需要는 우선적으로 地域住民이 擔當하는 것

4) 1985년 자료를 기준으로 할 때 지방세전체의 평균 집중지수가 0.2168인데 반하여 주세의 집중지수는 0.1253, 전화세의 집중지수는 0.2049로 나타난다. 여기서 집중지수란 변수의 지역적 편재정도를 나타내는 지표로 수치가 높을수록 지역적 편재의 정도가 심함을 나타낸다.

이 타당함.

- 그럼에도 불구하고 稅源과 地域經濟力의 偏在로 인해 각 자치단체의 재정수요를 충당하는 정도가 차이가 나므로 이를 조정해주는 地方財政調整制度가 필요함.
- 垂直的·水平的 衡平性의 振作을 위한 현행의 지방재정조정제도의 개선방향은 다음과 같음.

가. 地域均衡開發基金의 活用

- 현재 住民稅均等割, 免許稅를 비롯하여 自動車稅, 取得稅, 登錄稅, 그리고 財産稅에는 地域間 差等稅率制度가 있어 大都市 重課稅 및 地方移轉 課稅免除政策이 규정되어 있음.
 - 이는 지방분산을 촉진하기에는 미약한 수준이고 大都市 重課稅政策이 대도시 지역의 투자재원 확보를 용이하게 하여 대도시의 도시기반시설 투자를 촉진시키고 地方移轉 課稅免除政策은 지방의 투자재원의 확보를 어렵게하는 효과가 있음.
 - 따라서 대도시 증과세정책의 효과성제고를 위해서 대도시증과세에 따른 세수증가분을 地域開發財源으로 활용하여야 함.
 - 대도시지역에서 징수한 세금을 지방개발에 사용하면 지방이 균형있게 개발되어 결국 대도시의 혼잡이 덜어지는 만큼 대도시지역도 혜택을 받게됨.
 - 宅地超過所有負擔金, 開發負擔金, 土地超過利得稅 一般會計轉入金 등을 재원으로 하는 현행 「土地管理 및 地域均衡開發 特別會計」(94년 예산기준 3,621억원)와의 연계를 통해 規模의 經濟를 도모할 수도 있을 것임.
 - 나아가서 지방재정조정정책의 책임을 경제력이 상대적으로 풍부한 대도시지역의 자치단체도 분담하는 逆交付稅制度의 導入도 검토하여야 할 것임.

나. 地方交付稅의 配分方式의 改善

- 현행 지방재정조정제도 중에서 地方交付稅制度의 衡平化效果가 가장 뛰어나지만 최

근의 추세는 형평화효과가 감소하고 있으며 중앙정부의 補正係數의 調整등을 통한 恣意性이 지방자치단체간 배분에 있어 상당히 개재되는 문제점이 있음.

○ 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(세분류로는 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 있음.

○ 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 곱한후 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 것임.⁵⁾

- 극심한 현재의 재정변수의 地域間 隔差를 생각할 때 재정력의 형평화가 교부세배분의 기준이 되어 財力을 일정한 범위내에서 均衡化(fiscal equilization) 시킬 경우 地域間 均衡發展은 가능하며 현재와 같은 극심한 수도권으로의 인구집중으로 인한 막대한 混雜費用(congestion cost)의 지불을 피할 수 있을 것임.

○ 따라서 현행의 地方交付稅算式을 보다 객관적이고 단순·투명하면서도 현재의 산식보다 나은 형평화효과를 달성할 수 있는 체제로 전환시킬 필요가 있음.

5) 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 도세징수교부금으로 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 결산액의 정산분의 100분의 40, 셋째, 시·군의 경우당해 시·군에서 징수하는 도세수입액의 100분의 24에 해당하는 금액이 추가된다.

- 예를 들어 지방간의 便益-努力指數(benefit-effort ratio)를 기준으로 하여 이를 목표가 되는 특정지역의 일정수준이 되기까지 우선적으로 교부금을 배분하는 제도등을 도입하는 것이 바람직할 것임.
- 현행 地方交付稅 및 地方讓與金은 配給制的 性格을 지니고 있으므로 地方自治團體의 自助的인 歲入確保努力을 誘引하는데 限界가 있으므로 改善된 配分算式에서는 努力指數를 반영할 수 있도록 고안되어야 할 것임.

다. 地方財政調整制度間的 連繫性 強化

- 현행 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金으로 구성되는 諸 地方財政調整制度들간에 유기적인 연계가 없어 정책효과성의 측면에서 문제가 있음.
 - 물론 각제도가 추구하는 목적이 조금씩 다르고
 - 특히 國庫補助金의 경우는 목적이 수직적·수평적 형평성의 진작이라기보다는 外部效果의 報償이라는 측면이 강하므로 별개로 존치시켜야 할 근거가 있음.
 - 하지만 地方讓與金의 경우는 성격이 모호하여 國庫補助金의 代替的인 特性(特定財源)을 가짐과 동시에 地方交付稅的인 目的(地域間 衡平性的 提高)을 추구하는 二重性을 지니고 있으므로 이를 地方交付稅로 統合할 필요가 있음.
 - 國庫補助金과, 統合된 地方交付稅制度(integrated revenue sharing system)와의 유기적인 연계를 위해서는 개별 자치단체의 財政需要를 측정하고 여기서 자체재원확보수준을 빼줌으로 移轉財政需要의 算出根據(base)를 정하고 여기서 國庫補助金 등 特定財政供給額을 뺀 나머지를 간단한 公式에 따라 配分하는 체계가 바람직함.
 - 이를 위해서는 國庫補助金 對象事業需要와 其他 移轉財政需要를 분명하게 구별하여야 할 필요가 있을 것임.
 - 統合된 地方交付稅의 財源은 현행과 같이 內國稅의 一定率로 하기보다는 獨逸의 共同稅와 같은 稅源의 共同利用方式을 활용하는 것(所得稅, 法人稅, 附加價值稅의 一定比率를 地方에 割當)이 租稅政策의 一貫性 및 融通性確保에 바람직할 것

임.

V. 國稅·地方稅의 調整機能 強化方案

1. 與件變化의 展望

- 國稅·地方稅의 상대적인 비중이 1970년의 92 대 8의 수준에서 1992년에는 79 대 21의 수준으로 상당히 바뀌고 앞으로 綜合土地稅 및 財産關聯 地方稅의 課稅現實化가 진행됨에 따라 地方稅의 比重이 점차 더 높아질 것으로 전망됨.
 - 지방자치제가 본격적으로 실시되게 되면 개별 자치단체가 독자적인 조세정책을 추진하여 독립적인 條例의 制·改正으로 지역위주의 課稅免除 및 不均一課稅 등을 확대·운영할 경우 한편으로는 地域間의 競爭을 통하여 全體的인 效率性의 增大效果도 있으나 다른 한편으로는 地域間 住民의 租稅負擔의 差異가 야기되는 問題點이 예상된다.
 - 현재 지방자치단체의 재정정책의 선택에 있어서 內務部의 統制가 거의 절대적이라고 하겠으나 이와같은 內務部의 位相은 地方自治의 進展에 따라 크게 萎縮이 될 것으로 예상된다.

2. 調整機能強化의 必要性

- 國稅와 地方稅는 국민의 입장에서는 租稅라는 측면에서 동일함.
 - 전체 세수증에서 地方稅가 차지하는 比重이 높아짐에 따라 국세체계와 지방세체계간 相互 有機的인 連繫와 租稅政策의 一貫性維持가 중요해짐.
 - 현재 양세제를 담당하는 부처가 각각 財務部와 內務部로 분리되어 있고 독자적인 운영으로 相互間 綜合的인 調整을 위한 制度的 裝置가 미흡함에 따라 경제정책수

단으로써 조세정책의 효과가 약화되고 정책의 일관성이 결여되는등 세제운영상 많은 문제점이 야기됨.

◦ 金融市場의 開放등으로 金融政策이 담당해왔던 巨視經濟政策의 상당부분 수행을 租稅政策을 비롯한 財政政策이 떠맡아야 할 처지임.

- 따라서 國稅와 地方稅를 망라한 國民租稅負擔率의 설정,

◦ 社會間接資本의 擴充 및 福祉財政需要 등에 대응한 追加的인 租稅負擔의 中央·地方間 配分,

◦ 國稅와 地方稅의 課標가 重複되는 稅目에 있어서의 稅率 및 課稅對象의 調整,

◦ 특히 財產課稅部門에서의 課稅對象의 調整, 財產價額의 評價,

◦ 그리고 國稅行政과 地方稅行政의 有機的인 連繫등

◦ 國稅部門과 地方稅部門이 하나의 國家租稅體系內에서 國家的 目標에 부응하여 각 기 기능을 효율적으로 분담하기 위해서는 相互調整機能의 強化가 불가피함.

3. 調整機能 強化方案

- 國稅와 地方稅간의 유기적인 연계 및 租稅政策의 一貫性確保를 기하면서 지방자치에 합당한 地方自治團體의 自律性을 보장하는 방안이 강구되어야 함.

◦ 여기서는 日本의 事例를 받아들여, 日本 大藏省이 稅制調査會의 조사·심의결과를 바탕으로 하여 國稅部門은 自體 기획·입안하고, 地方稅部門은 自治省이 기획·입안한 地方稅制를 國家의 全般的인 租稅政策의 方向에 부합하는지를 檢討·調整하는 방안을 제1안으로 하고,

◦ 제2안으로는 國稅와 地方稅간의 調整機能을 稅制發展審議委員會를 格上시켜 담당토록 하여 租稅政策의 一貫性和 重複課稅問題등의 調整權限을 부여하는 方案을 강구하고자 함.

<第 1 案>

- 『國稅와 地方稅의 調整등에 관한 法律』을 개정하여 지방세제의 제·개정시 國稅 또는 他地方稅와의 重複與否, 住民負擔의 過重與否, 國家의 全般的인 租稅政策과의 상위여부 등을 심사하기 위해 財務部와 事前協議토록 하는 規程을 명시함.
 - 이는 조세정책의 수립을 담당하는 財務部로 하여금 지방세제의 개편에 참여하여 중앙정부와 지방정부의 조세제도가 국가 전체적인 조세정책방향에 적합하도록 지방세제의 개편을 유도할 수 있을 것임.
 - 반면 중앙정부의 조세정책을 관장하는 財務部가 지방부문의 자율적인 세제형성과 독자적인 운영을 제약할 수 있으며 지역적인 특수성을 반영하기 어렵게 되어 地方自治制의 理念에 반한다는 반발이 있을 수 있음.
 - 따라서 제3의 기관인 租稅研究院이나 稅制發展審議委員會에서 국세뿐만 아니라 지방세를 포함한 조세제도 전반에 관한 기본적인 사항을 연구토록 하고 이를 토대로 하여 지방세부문은 內務部에서 기획·입안하고 財務部의 협의를 거쳐 입법토록 하면 될 것임.

<第 2 案>

- 국세와 지방세의 종합적인 조정기능의 수행을 위하여 「稅制發展審議委員會」를 擴大 改編하는 방안이 있음.
 - 국세와 지방세조정 필요성은 인정하면서도 財務部와의 事前協議規程이 지방정부의 지역적인 특수성과 自律性을 침해할 우려가 있으며 중앙정부 조세정책의 목표에 좌우될 여지가 있다는 政治的인 判斷이 내려지는 경우
 - 현행의 地方稅部門에 존재하는 「地方稅制審議委員會」를 「稅制發展審議委員會」에 統合시키고 「稅制發展審議委員會」의 設置根據를 財務部訓令이 아닌 大統領令으로 격상시켜 國稅와 地方稅의 綜合的인 調整機能을 담당하도록 하는 방안이 있음.
 - 이 위원회는 國稅擔當部署, 地方稅擔當部署, 租稅專門家들로 구성되며 기능은 國家의 全般的인 租稅政策의 方向을 수립하고 國稅와 地方稅의 制·改正時 이의 適合性與否를 審議하는 것이 될 것임.
 - 이 機關의 審議는 形式的인 것이 아니고 拘束力을 갖는 實質的이고 具體的인 形態가 되어야 할 것임.