



地方讓與金이 地方財政에 미친 效果分析

1997. 6.

安鍾錫

韓國租稅研究院

序 言

1980년대 말부터 地方財政을 擴充할 수 있는 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되었으며, 그 결과로 1991년에 地方讓與金制度가 도입되었다. 도입 당시에는 5,570억원에 불과하던 地方讓與金の 規模가 6년이 지난 1996년에는 도입 당시의 5배가 되었으며, 對象事業도 道路整備事業에서 水質汚染防止事業, 農漁村開發事業 등 5개 부문으로 확장되었다. 이와 같은 변천 과정을 겪으면서 讓與金 對象事業의 범위 등 여러 각도에서 문제점과 개편방향이 제시되기도 하였으며, 다른 한편에서는 地方讓與金の 財源을 더욱 확대하여야 한다는 주장도 제기되었다. 1995년의 지방선거 실시와 더불어 地方自治制의 합리적인 정착을 위한 中央政府와 地方自治團體間의 財源調整 方向에 대한 관심이 고조되면서 중앙정부에서 지방자치단체로 재원을 이전하는 地方財政調整制度의 일환인 地方讓與金制度의 개편에 대한 논의도 더욱 활발해졌다. 본 보고서는 이러한 논의에 일조하고자 그동안 배분된 地方讓與金이 地方財政에 어떤 영향을 주었는지 분석하였다.

地方讓與金法에 의하면 지방양여금제도의 목표는 지방자치단체의 財政基盤을 확충하고 道路整備事業 등을 추진함으로써 地域間 均衡發展을 도모하는 데 있다. 地方財政을 擴充하는 데는 지방세 확충 등 여러 가지 방법이 있을 수 있으나, 그 중 地方讓與金制度라는 독특한 제도를 선택한 이유는 國稅 收入의 일부를 지방자치단체에 이양하여 地方財政을 擴充함과 동시에 재원의 용도를 지정하는 배분방식을 통해서 地域間 均衡發展을 촉진할 수 있을 것이라는 기대에 따른 것이다. 그러므로 본 보고서에서는 地方讓與金制度가 이 두 가지 목표를 어느 만큼 효과적으로 달성하였는지 검토해 보았다. 또한 지방양여금 제도도 地方財政調整制度의 일환으로서 地域間 財政力 均等化와 무관할 수 없다는 관점에서 지방양여금이 地域間 財政力 隔差에 미친 영향도 살펴 보았다.

현재 진행되고 있는 地方財政調整制度에 대한 많은 논의가 제도의 문제점을 지적하고 구체적인 改編方案을 제시하는 데 상당한 노력을 기울이고 있는 것에 비해 본 보고서는 구체적인 대안의 제시보다는 地方讓與金制度의 成果를 평가하는 데 주안점을 두었다. 그 이유는 地方讓與金制度는 매우 복합적인 성격을 갖고 있는 제도로서 제도의 성과를 종합적으로 평가하지 않은 채 특정 問題點을 부각시키고 그 문제를 해결하기 위해 제도를 개편하면 다른 측면에서의 성과를 상쇄하는 등의 副作用을 초래할 가능성이 있기 때문이다. 또한 지방양여금제도는 地方交付稅와 國庫補助金의 중간적인 형태의 地方財政調整制度로서 이 두 제도와 밀접한 관계를 갖고 있으므로 地方讓與金制度의 改編方向에 대한 논의는 地方財政調整制度의 構造的 改編이라는 틀 안에서 진행되어야 할 것이다.

本 報告書는 本院의 安鍾錫 博士가 집필하였다. 著者는 본 보고서의 발간에 도움을 주신 모든 분들에게 감사하고 있다. 특히 바쁜 연구일정 중에서도 원고를 처음부터 끝까지 읽고 유익한 논평을 해 준 본원의 朴釘洙 博士와 崔濬旭 博士 그리고 익명의 논평자 두 분께 깊은 감사의 뜻을 전한다. 著者는 또한 자료의 수집, 통계분석, 원고정리 등의 업무를 성실하게 수행한 金正紘, 崔珠瑛 研究員, 張貞順 研究助員, 편집업무를 담당한 출판팀 직원들에게도 진심으로 감사하고 있다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자 개인의 견해로서 本 研究院의 公式的인 見解가 아님을 밝혀 둔다.

1997年 6月

韓國租稅研究院

院長 崔 洸

目 次

第1章 序論	1
第2章 地方讓與金制度의 概要	3
第1節 發展過程	3
1. 稅制發展審議會의 提案	3
2. 地方讓與金制度의 導入 및 發展	5
第2節 地方讓與金의 財源 및 配分方式	8
1. 財源의 規模 및 構成	8
2. 配分方式	10
第3章 地方讓與金制度의 特性	17
第1節 地方財政調整制度의 區分과 經濟的 效果	17
1. 配分方式에 따른 區分	17
2. 財源調達方式 및 配分方式에 의한 區分	21
第2節 우리나라의 地方稅 및 다른 地方財政調整制度와의 比較	25
1. 地方稅와의 比較	25
2. 地方交付稅와의 比較	26
3. 國庫補助金과의 比較	27
4. 要約	28
第3節 다른 國家의 유사한 制度	30
1. 獨逸의 共同稅制度	30
2. 日本의 地方讓與稅制度	32
3. 美國의 地方財政調整制度	38
4. 英國의 地方財政調整制度	39

5. 要約	40
第4章 우리나라 地方讓與金制度가 地方財政 擴充에 미친 效果分析	42
第1節 地方讓與金の 規模	42
1. 地方讓與金の 豫算規模	42
2. 地方財政에서 地方讓與金이 차지하는 比重	46
第2節 地方讓與金の 地方財政 擴充效果	51
1. 地方讓與金과 國庫補助金の 關係	52
2. 地方財政 歲入의 增加要因 分析	54
3. 地方自治團體別 地方財政 歲入의 增加要因 分析	57
4. 地域別 歲入의 增加要因 分析	60
5. 要約	64
第5章 地方讓與金이 對象事業의 支出增大에 미친 效果	66
第1節 投資的 經費支出에서 地方讓與金이 차지하는 役割	66
第2節 地方讓與金 對象事業에 대한 支出推移	71
1. 地方自治團體의 部門別 支出推移	73
2. 地方自治團體別 支出構造 分析	76
3. 要約	80
第6章 地方讓與金과 地方自治團體의 財政力 隔差	82
第1節 地方讓與金 配分額과 地方讓與金制度 導入 以前の 地方財政力間의 關係	82
第2節 地方讓與金制度 導入 前後의 地域別 地方財政 歲入의 分布	86
1. 廣域·基礎自治團體間 地方財政 歲入의 分布와 地方讓與金	87
2. 地域別 地方財政 歲入의 分布	91
3. 要約	96
第7章 結 論	98

參考文獻 103

表目次

<表 2-1> 地方讓與金制度의 變遷	6
<表 2-2> 地方讓與金管理 特別會計 歲入 및 歲出豫算(1996年)	9
<表 3-1> 中央政府의 地方自治團體에 대한 財政支援의 經濟的 效果	19
<表 3-2> 財政調整制度의 區分 : Bahl-Linn方式	21
<表 3-3> 地方財政調整制度의 目標와 手段間의 關係	23
<表 3-4> 地方稅, 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金의 比較	29
<表 3-5> 獨逸의 共同稅 配分基準(1996年)	31
<表 3-6> 日本의 地方財政 歲入豫算	33
<表 3-7> 日本 地方讓與稅의 種類 및 配分方式	35
<表 4-1> 地方讓與金管理 特別會計 歲入豫算	43
<表 4-2> 地方讓與金管理 特別會計 歲出豫算	44
<表 4-3> 地方財政 歲入의 構成	47
<表 4-4> 國庫補助金의 變化推移	53
<表 4-5> 地方財政 歲入의 增加要因 分析	55
<表 4-6> 地方自治團體別 地方財政 歲入의 增加要因	59
<表 4-7> 서울特別市 및 廣域市의 地域別 歲入增加要因 分析 (1991~1994年)	61
<表 4-8> 道本廳의 地域別 歲入增加要因 分析(1991~1994年)	62
<表 4-9> 基礎自治團體(市·郡)의 地域別 歲入 增加要因 分析 (1991~1994年)	63
<表 5-1> 地方讓與金의 支出用度(1994年)	68
<表 5-2> 地方自治團體別 投資的 經費支出에서 地方讓與金이 차지하는 比重(1994年)	70

<表 5-3> 地方讓與金 導入 前後의 部門別 支出構造 및 支出增加率	74
<表 5-4> 地方財政 支出增加率	75
<表 5-5> 地方自治團體別 地域開發費 支出變化	79
<表 5-6> 道路·橋梁事業에 대한 支出變化	79
<表 5-7> 治水事業에 대한 支出變化	79
<表 6-1> 地方讓與金 配分額과 地方財政力間의 關係	85
<表 6-2> 地方自治團體別 1人當 地方財政 歲入의 變化	88
<表 6-3> 地域別 人口增加率	90
<表 6-4> 道本廳의 地域別 1人當 歲入規模 變化	92
<表 6-5> 市의 地域別 1人當 歲入規模 變化	92
<表 6-6> 郡의 地域別 1人當 歲入規模 變化	93
<表 6-7> 地域別 1人當 地方財政 歲入의 集中度	94

圖目次

[圖 4-1] 地方財政 歲入의 變化推移	49
[圖 4-2] 移轉財源의 變化推移	50
[圖 4-3] 地方讓與金과 國庫補助金 合計의 變化推移	50

第1章 序 論

1991년에 처음 도입된 地方讓與金은 도입 당시 豫算規模가 5,570億원에 불과하였고 對象事業도 道路整備事業 하나뿐이었으나 6年 後인 1996년에는 豫算規模가 2兆 5,511億원으로 증가되었고 對象事業도 수질오염방지사업, 농어촌개발사업 등으로 확장되었다. 이와 같이 地方讓與金은 점점 확대되어 가는 추세이고 이에 따라 이 제도의 問題點과 改編方向도 여러 각도에서 제기되고 있으나 아직 그 성과에 대한 심도 있는 연구는 그다지 많지 않다.

地方讓與金制度가 도입된 직후에 林聖日(1992)이 地方自治團體의 재정력 균등화에 미치는 효과를 분석하였고, 許在完(1992)은 地域間 均等開發에 미치는 효과에 대해 분석하였다. 林聖日(1992)은 1991년 결산자료를 이용하여 137개 郡을 대상으로 地方交付稅, 國庫補助金, 地方讓與金の 標準偏差와 變異係數(coefficient of variation)를 계산하였는데 지방양여금이 지방자치단체간 水平的 衡平化에 크게 기여하지 못한 것으로 나타났다. 許在完(1992)도 1991년 자료를 이용하여 地方讓與金이 地方財政力 隔差를 완화하지 못하였다는 결론을 유도하였으며, 그 외에도 多地域 投入-產出模型(Multi-Regional Input-Output Model)을 통해서 地方讓與金の 地域産業에 대한 파급효과를 측정하였다. 그러나 이 연구들은 地方讓與金制度를 도입한 첫 해인 1991년의 자료만 가지고 분석하였기 때문에 도입 이후 상당한 변화를 보여 준 地方讓與金制度의 成果를 파악하는 데는 무리가 있다. 또한 이 연구들은 地域間 財政力 隔差를 1人當 地方財政規模의 분포만 가지고 파악하였다는 한계를 갖고 있으며, 許在完(1992)의 地域産業에 대한 파급효과 분석에서는 讓與金 對象事業에 대한 지방자치단체의 지출이 지방양여금 양액만큼 증가한다는 가정하에서 분석한 것으로 이 가정의 현실성에 대한 판단이 결여되어 있다. 그 외에도 朴炳熙(1996)

가 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金の 지방재정력 형평화 효과에 대해 분석하였으며, 朴完奎(1996)는 基礎自治團體인 市와 郡의 歲入과 歲出의 불균등을 분석하면서 세입의 구성요소인 지방양여금에 대해서도 분석하였다. 그러나 이들도 地方財政力の 衡平化에만 초점을 맞추었기 때문에 地方讓與金이 地方財政에 미치는 전반적인 효과에 대한 검토는 이루어지지 않았다.

本 報告書에서는 그동안 실제로 배분된 地方讓與金の 配分實績資料를 이용하여 地方讓與金이 地方財政에 어떠한 영향을 주었는지 검토해 본다. 地方讓與金法 第1條에 보면 “이 법은 國稅收入의 일부를 地方自治團體에 讓與하여 지방자치단체의 財政基盤을 擴充하고 道路整備事業 등을 推進함으로써 지역간 均衡 있는 發展을 도모한다”고 되어 있다. 이는 지방양여금제도의 목표가 地方財政의 擴充과 地域間 均衡發展에 있음을 의미한다. 地方財政을 擴充하는 데는 지방세 확충 등 여러 가지 방법이 있을 수 있으나 그 중 地方讓與金制度라는 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 독특한 제도를 선택한 이유는 이 제도가 지방재정을 확충하면서 동시에 地域間 均衡發展을 촉진할 수 있을 것이라는 기대에 따른 것이다. 그러므로 본 보고서는 地方讓與金制度가 이 두 가지 목표, 즉 地方財政의 擴充과 地域間 均衡發展에 어떤 영향을 주었는지를 검토하고, 이에 더하여 지방양여금이 지역간 재정력 격차에는 어떤 영향을 주었는지 살펴본다.

第2章에서는 우리나라의 地方讓與金制度가 어떤 의도하에서 설계되었는지, 그리고 어떤 과정을 통해서 발전해 왔으며 현 제도는 어떤 특성을 갖고 있고 도입 당시의 의도와는 어떻게 다른지 검토한다. 그리고 第3章에서는 우리나라 地方讓與金制度의 경제적 특성을 살펴본다. 먼저 第2章에서 살펴본 우리나라의 지방양여금제도가 시사하는 理論的인 期待效果에 대해 검토한 후 우리나라의 다른 地方財政制度 및 다른 나라의 유사한 제도와 비교·분석하여 政府가 地方讓與金制度를 통해서 얻고자 하는 경제적인 목표를 규명한다. 그 다음 3개의 章에서는 地方讓與金制度가 도입된 이후 지금까지 발표된 자료를 이용하

여 우리나라의 地方讓與金制度가 의도하고 있는 목표를 효과적으로 달성하였는지 여부를 검토한다. 第4章에서는 地方財政 擴充效果를 분석하고 第5章에서는 地方讓與金 對象事業에 대한 지출증대를 통해 지역간 균형발전을 촉진시켰는지 검토한다. 그리고 第6章에서는 地域間 財政力 隔差에 어떤 영향을 주었는지 살펴본다. 마지막을 第7章에서는 研究結果를 요약하고 향후 政策에 대한 示唆點을 모색한다.

第2章 地方讓與金制度의 概要

우리나라의 地方讓與金制度는 1991년에 처음 시행된 제도로 비교적 짧은 역사를 갖고 있다. 그러나 制度가 도입된 이후 세 번의 改編이 있었으며 이러한 개편으로 인해서 현재의 地方讓與金制度는 도입 당시와는 상당히 다른 양상을 띠게 되었다. 本章에서는 먼저 地方讓與金制度의 歷史的 發展過程을 살펴보고 나서 현재의 制度에 대해 보다 자세하게 검토한다.

第1節 發展過程

1980년대 후반부터 地方自治制의 擴大 實施에 대한 논의가 지속되면서 이에 대비하여 地方財政을 확충하는 방안에 대한 논의도 활발하게 진행되었다. 그 일환으로 中央政府와 地方自治團體가 특정세목의 세수입을 분할하여 사용하는 共通稅(shared tax)制度¹⁾의 도입이 제안되었으며, 1990년에는 稅制發展審議會가 일본의 共通稅制度인 地方讓與稅制度和 유사한 地方讓與金制度의 도입을 공식적으로 건의하였다. 本節에서는 먼저 稅制發展審議會에서 제안한 地方讓與金制度의 도입방안을 살펴보고 실제로 도입된 내용과 도입 후의 개편과정을 살펴본다.

1. 稅制發展審議會의 提案

1) 또는 共同稅制度. 稅制發展審議會의 보고서에서는 독일의 共同稅制度和 구분되는 보다 광의의 개념으로서 共通稅라는 용어를 사용하였다. 여기서 共通稅는 中央政府와 地方自治團體가 세원을 공동으로 사용하는 制度를 포괄적으로 칭하는 것이다. 稅制發展審議會(1990) 참조.

稅制發展審議會 總括制度研究分科委員會는 1990년의 『稅制發展研究報告書』에서 두 가지 제안을 하였는데, 그 중 하나인 「地自制 實施에 따른 國稅와 地方稅의 調整 및 租稅政策의 一貫性 維持方案」의 일환으로 地方讓與金制度의 도입을 건의하였다. 그 후 政府는 이 提案을 받아들여 1990년 12월 31일에 地方讓與金法을 제정하였고, 이 법에 따라 1991년부터 地方讓與金制度가 실시되었다. 稅制發展審議會의 건의 내용을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

稅制發展審議會는 地方自治制의 확대 실시를 앞두고 地方財政을 擴充할 필요성이 있다고 평가하였으며, 地方財政을 擴充하는 방안으로 일부 國稅를 지방으로 이양하는 방안과 日本의 地方讓與稅 또는 獨逸의 共同稅制度和 같이 일부 國稅 稅目을 中央과 地方이 공동으로 이용(tax sharing)하는 방안을 검토하였다. 그 결과 일부 國稅의 地方 移讓은 지역간 지방세 수입의 격차를 심화시켜 地方財政力의 隔差를 악화시킬 가능성이 있으므로 다른 방법을 모색하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하고 그 대안으로서 일부 세목에 대해 전국적으로 통일된 稅率과 課稅標準에 따라 中央政府 또는 地方自治團體가 일괄적으로 조세를 징수하고 그 稅收入을 中央政府와 地方自治團體가 정해진 비율에 따라 나누어 사용하는 共通稅制度를 제안하였다.

共通稅 收入 중 地方自治團體에 배분되는 부분을 각 지역에 배분하는 방법은 稅收入이 발생한 지역에 배분하는 徵稅地原則과 별도로 정한 방식에 의한 배분방법으로 구분할 수 있다. 租稅法律主義에 의해 중앙정부에서 稅率과 課稅標準을 정하고 地方自治團體는 정해진 원칙에 따라 세금을 징수하여 자체적으로 사용하는 우리나라의 지방세 제도는 稅收入의 地方配分 比率이 100%이며 徵稅地原則에 따라 지역별로 배분하는 共通稅制度의 특수한 형태라고 할 수 있다²⁾. 이와 같은 특수한 형태의 공통세와는 다른 형태로 中央과 地方이 稅源을

2) 15개 地方稅 稅目 중 住民稅 등 6개 세목에 대해서는 地方自治團體가 정해진 범위 내에서 탄력적으로 稅率을 결정할 수 있으나 나머지 9개 세목에 대해서는 稅率과 課稅標準을 완전히 中央政府가 결정하고 있다. 安鍾錫·朴釘洙(1996) 참조.

공유해야 한다는 稅制發展審議會의 주장은 전자가 세원의 地域間 不均等度를 심화시킬 수 있다는 우려에 근거한 것이므로 새로운 共通稅制度는 재원의 地域間 配分에 있어서 徵稅地原則을 배제하고 있다.

共通稅 收入을 별도로 정한 방식에 따라 地方自治團體에 배분하는 방식은 다시 두 가지로 구분할 수 있는데, 일정 공식에 따라 지방자치단체의 一般財源을 지원하는 방식과 特定事業에 소요되는 財源을 지원하는 방식이 그것이다. 稅制發展審議會는 이미 일반재원을 지원하는 地方交付稅制度가 있으므로 새로 도입되는 지방양여금은 地域間 均衡發展을 위한 것이라는 점을 강조하여 이를 촉진하는 특정사업에 대해 그 사업의 財政需要에 따라 配分할 것을 건의하면서 이와 같은 제도를 地方讓與金制度라고 칭하였다.

地方讓與金の 財源構成에 대해서는 中央政府에 귀속된 稅收入을 財政支出經路를 통해 사후적으로 분할하는 歲入分與方式(revenue sharing)을 따르고 있는 地方交付稅와는 달리 개별 세원 자체에 대한 사전적인 분할방식인 租稅分與方式(tax sharing)³⁾이라는 점을 강조하였으나, 왜 전자가 아닌 후자이어야 하는지에 대해서는 뚜렷한 논거를 제시하지 않고 있다⁴⁾. 추측컨대 당시 강력하게 제기되고 있던 일부 國稅의 地方 移讓에 대한 대안으로 일부 세목을 지방세 형태로 지방으로 이양하는 것보다는 해당 재원을 궁극적으로 지방으로 이양하되 財政調整의 성격을 가미한 讓與金 형태로 하는 것이 바람직하다는 주장에 중점을 두었기 때문인 것으로 판단된다. 그 결과 地方讓與金 財源도 당시 地方稅로의 移讓이 거론되고 있던 酒稅, 電話稅 등 일부 세목을 대상으로 할 것을 제안하였다.

3) 또는 稅源分割方式.

4) 歲入分與方式和 租稅分與方式의 차이에 대해서는 第3章 第2節에서 보다 자세하게 논의한다.

2. 地方讓與金制度의 導入 및 發展

稅制發展審議會의 제안에 따라 1990년에 地方讓與金制度가 신설되어 1991년부터 시행되었으며, 그 후 세 차례에 걸친 법개정을 통하여 제도가 정비되어 왔다. 제정 당시의 地方讓與金制度는 稅制發展審議會의 제안을 충실히 받아들인 것으로서 재원은 酒稅의 15%, 電話稅 全額, 土地超過利得稅의 50%로 구성되었으며, 對象事業은 道路整備事業 하나뿐이었다. 道路整備事業은 直轄市道路·地方道路·群道路·農漁村道路 정비사업으로 구분되었는데, 直轄市道路 정비사업에 20%, 地方道路 정비사업에 27%, 郡道路 정비사업에 46%, 農漁村道路 정비사업에 7%씩 배분되었다(<表 2-1> 참조).

그 후 1991년 말 법개정을 통해 酒稅 收入의 地方讓與比率을 60%로 상향조정하여 地方讓與金 財源을 확충하고 동시에 地方讓與金 對象事業을 확대하였다. 市의 國道와 市道 整備事業에 대한 양여금이 도로정비사업 양여금에 추가되었으며, 그 외에도 農漁村開發事業, 水質汚染防止事業, 靑少年育成事業이 讓與金 對象事業으로 새로 편입되었다. 總讓與金 財源 중 70.5%가 도로정비사업에 양여되었으며 道路整備事業에 대한 讓與金 중 直轄市道路, 地方道路, 郡道路에 대한 양여비율이 다소 축소되고 農漁村道路에 대한 양여비율이 확대되었다. 道路整備事業에 대한 讓與金의 15%와 4%는 각각 市의 國도와 市道 정비사업에 양여되었다.

신설된 農漁村開發事業에 대한 양여금은 讓與金 總額의 11.5%로 그 중 66%는 정주생활권개발사업에, 나머지 34%는 오지개발사업에 양여되었다. 水質汚染防止事業에 대한 양여금은 總讓與金의 17%이며, 그 중 72%가 하수종말처리장사업에, 11%는 하수도관정비사업, 10%는 분뇨처리시설사업, 7%는 오염하천정화사업에 배분되었다. 靑少年育成事業에 대한 양여금은 양여금 총액의 1%였다.

<表 2-1> 地方讓與金制度의 變遷

	1991	1992~1993	1994	1995~1996
재 원				
주 세	세액의 15%	세액의 60%	세액의 80%	세액의 80%
전화세	전액	전액	전액	전액
토지초과이득세	세액의 50%	세액의 50%	세액의 50%	세액의 50%
농어촌특별세	-	-	-	세액의 19/150
대상사업별 배분 ¹⁾				
1) 도로정비사업	100%	70.5%	70.5%	70.5%+농특세 전입액의 60%
(광역시도로) ²⁾	(20%)	(18%)	(18%)	(18%)
(지방도로)	(27%)	(20%)	(20%)	(20%)
(군도로)	(46%)	(34%)	(34%)	(19%)
(농어촌도로)	(7%)	(9%)	(9%)	(15%)+농특세 전입액의 60%
(시의 국도)	-	(15%)	(15%)	(15%)
(시의 시도)	-	(4%)	(4%)	(13%)
2) 농어촌개발사업	-	11.5%	11.5%	11.5%
(정주생활권개발사업)	-	(66%)	(66%)	(66%)
(오지개발사업)	-	(34%)	(34%)	(34%)
3) 수질오염방지사업	-	17%	17%	17%+농특세 전입액의 40%
(하수종말처리장사업)	-	(72%)	(72%)	(72%)
(하수도관정비사업)	-	(11%)	(11%)	(11%)
(분뇨처리시설사업)	-	(10%)	(10%)	(10%)
(오염하천정화사업)	-	(7%)	(7%)	(7%)
(농어촌하수도정비사업)	-	-	-	농특세 전입액의 40%
4) 청소년육성사업	-	1%	1%	1%
5) 지역개발사업	-	-	주세의 20%	주세의 20%

註: 1) 對象事業別 配分比率은 5개 대분류 사업의 경우 地方讓與金 財源 또는 地方讓與金 特定事業 財源(1994년 이후)에서 차지하는 비중이며, 세분된 사업의 경우 () 안에 제시된 배분비율은 해당되는 大分類 事業에 배분된 지방양여금 또는 지방양여금 특정사업 재원에서 차지하는 비중임. 지방양여금 특정사업 재원은 酒稅의 60%, 電話稅 전액, 土地超過利得稅의 50%로 구성됨.

2) 1994년까지는 직할시도로

資料: 財政經濟院, 『豫算概要』, 各 年度.

정장현, 『地方自治團體의 財政現況과 課題』, 도서출판 푸른숲, 1995.

韓國地方財政共濟會·內務部, 『地方財政關聯 法令集』, 1995.

1993년 말에는 다시 법을 개정하여 1994년부터 酒稅의 80%가 地方讓與金 財源에 편입되도록 하였는데, 이 추가된 재원은 모두 새로 편입된 양여금 대상사업인 地域開發事業에 양여하도록 하였다. 1994년 7월에 農漁村特別稅가 신설됨에 따라 1995년부터는 농어촌특별세 수입의 19/150가 地方讓與金 財源에 편입되고 있다. 농특세 전입금의 60%는 農漁村道路 整備事業에 추가로 양여되고 나머지 40%는 水質汚染防止事業의 일환으로 추가된 農漁村下水道 整備事業에 양여되었다.

이와 같이 우리나라의 地方讓與金은 그 규모와 대상사업이 지속적으로 확장되어 왔다. 1991년에 처음 시행될 때에는 土地超過利得稅의 50%, 電話稅 전액, 酒稅의 15%로 양여금 재원이 구성되었으나 이듬해인 1992년에는 주세의 양여비율이 60%로 대폭 상승되었으며 그 후 2년이 지난 1994년에는 다시 80%로 확대되었고 다음 해인 1995년에는 農漁村特別稅의 19/150이 양여금에 전입되게 되었다. 또 다시 2년이 지난 후인 1997년부터는 酒稅의 讓與比率이 100%로 상향조정될 예정이다.

地方讓與金 財源의 확충은 讓與金 對象事業의 확대와 병행하여 추진되었다. 신설 당시에는 道路整備事業에만 양여되었으나 1992년부터는 주세의 양여비율 증대와 더불어 農漁村開發事業, 水質汚染防止事業, 靑少年育成事業에도 지방양여금이 양여되기 시작하였으며 1994년부터는 양여금 재원에 새로 포함된 酒稅의 20%가 전액 새로운 지원대상인 地域開發事業에 양여되었다.

地方讓與金 規模 및 對象事業의 擴大와 더불어 양여금 대상사업의 구성은 점차 農漁村에 대한 지원을 확대하는 방향으로 개편되어 나갔다. 1991년에는 道路整備事業 讓與金 財源의 7%에 불과하였던 농어촌도로 정비사업 양여금이 1992년에는 9%, 1995년에는 15%로 확대되었다. 1992년에는 農漁村開發事業이 새로운 양여금 대상사업으로 추가되었으며, 1995년부터는 새로 추가된 양여금 재원인 農漁村特別稅 轉入金이 모두 농어촌에 대한 지원, 즉 농어촌도로 정비사업과 농어촌하수도 정비사업에 양여되고 있다.

第2節 地方讓與金の 財源 및 配分方式

本節에서는 1996년 현재 실시되고 있는 地方讓與金制度의 내용을 살펴본다. 먼저 「地方讓與金法」과 「國稅 및 地方稅 調整 등에 관한 法律」, 「農漁村特別稅管理 特別會計法」에 따른 재원의 규모와 구성에 대해 검토하고 그 다음에 「地方讓與金法」과 同 施行令에 규정된 배분방식에 대해 살펴본다.

1. 財源의 規模 및 構成

酒稅의 80%, 電話稅 全額, 土地超過利得稅의 50%, 農漁村特別稅 轉入金(農漁村特別稅 收入의 19/150)으로 구성되는 地方讓與金 規模는 2조 5,511억원(1996년 예산, <表 2-2> 참조)으로 中央政府 一般會計 豫算의 4.4% 수준이다⁵⁾. 세목별로 보면 총양여금 재원 중 酒稅가 차지하는 비중이 71.7%로 가장 크고, 電話稅가 23%, 農漁村特別稅 轉入金이 7.6%를 차지하였다. 土地超過利得稅로부터 양여금 재원으로 편입되는 금액은 -600억원이었는데 이 수치가 음수로 나온 것은 1994년에 土地超過利得稅 收入이 예상보다 적어 결손이 발생한 것을 1996년 예산에서 보충하였기 때문이다⁶⁾.

이와 같이 구성되는 地方讓與金은 讓與金 特定事業 財源과 農漁村特別稅 轉入金, 酒稅의 20%로 구분되는데, 양여금 특정사업 재원은 지방양여금 총액에서 농어촌특별세 전입금과 주세의 20%를 뺀 것으로서 1993년까지 讓與金 財源을 구성하였던 주세의 60%, 전화세 전액, 토지초과이득세의 50%로 구성된다. 農漁村特別稅 轉入金은 모두 농어촌에 대한 지원에 사용되는데, 그 중 60%는 農漁村道路 整備事業에 대해 讓與金 特定事業 財源에 추가하여 양여되

5) 1996년 中央政府 一般會計 歲入豫算은 57조 9,621억원이었다.

6) 地方讓與金 豫算은 세목별 세입예산을 근거로 작성·집행되는데 결산결과 歲入額이 豫算額과 다를 경우 이에 대해서는 사후에 정산한다.

<表 2-2> 地方讓與金管理 特別會計 歲入 및 歲出豫算(1996年)

(單位: 億원, %)

세 입			세 출		
구 분	금 액	구성비	구 분	금 액	구성비
1) 주세	18,284	71.7	1) 도로정비	14,588	57.2
2) 토지초과이득세	-600	-2.4	- 광역시도	2,410	9.4
3) 전화세	5,877	23.0	- 지방도	2,678	10.5
4) 농어촌특별세 전입금	1,950	7.6	- 군도	2,544	10.0
			- 농어촌도	3,208	12.6
			- 일반시의 국도	2,008	7.9
			- 일반시의 시도	1,740	6.8
			2) 수질오염방지	3,978	15.6
			- 하수종말처리장	2,324	9.1
			- 하수도관정비	355	1.4
			- 오염하천정화	226	0.9
			- 분뇨처리시설	323	1.3
			- 농어촌하수도정비	750	2.9
			3) 농어촌개발	2,184	8.6
			- 정주생활권개발	1,441	5.6
			- 오지개발	743	2.9
			4) 청소년육성	190	0.7
			5) 지역개발	4,571	17.9
합 계	25,511	100.0	합 계	25,511	100.0

資料: 財政經濟院, 『1996年度 豫算概要』, 1996.

며 나머지 40%는 수질오염방지사업 중 農漁村下水道 整備事業에 양여된다. 농어촌하수도 정비사업에 대해 양여금 특정사업 재원에서 양여되는 것은 없다. 또한 주세의 20%는 전액 地域開發費로 사용된다.

1996년 예산에 따르면 地方讓與金 總額의 57.2%인 1조 4,588억원이 道路整備事業에 양여되고, 地域開發事業에 17.9%인 4,571억원, 水質汚染防止事業에

15.6%인 3,978억원, 農漁村開發事業에 8.6%인 2,184억원이 양여되며, 靑少年育成事業에 양여되는 讓與金은 190억원으로 地方讓與金 總額의 0.7%이다.

2. 配分方式

地方讓與金은 서울특별시와 서울특별시의 區를 제외한 廣域市, 道 및 市·郡·區(廣域市の 區)에 배분되는데⁷⁾ 대상사업별 배분방식은 다음과 같다.

1) 道路整備事業

讓與金 特定事業 財源의 70.5%와 農漁村特別稅 轉入金의 60%는 도로법에 의한 도로 중 廣域市長이 관리하는 도로, 지방도, 시장이 관리하는 국도 및 시도, 군도와 農漁村道路整備法에 의한 농어촌도로의 개설, 확장, 포장 및 유지·관리사업에 양여된다. 보다 구체적으로 보면 도로정비사업에 양여되는 도로정비사업비의 18%는 廣域市道路, 20%는 地方道路, 19%는 郡道路, 15%는 市の 國道, 13%는 市の 市道 整備事業에 양여되고, 나머지 15%와 농어촌특별세 전입금의 60%는 農漁村道路의 개설, 확장, 포장 및 유지·관리사업에 양여된다.

道路整備事業에 대한 讓與金 配分은 기본적으로 地方自治團體의 長이 관리하는 도로 중 미개설, 미확장 및 미포장 비율 또는 도로의 포장비율에 의해서 이루어지며, 地方道路 및 郡道路 整備事業에 대하여는 이러한 기준과 함께 교통이 정체되는 구간의 원활한 소통을 위한 地方自治團體의 중·장기계획과 양여금을 양여하는 연도의 事業計劃을 심사하여 양여한다. 즉, 도로의 개설, 포장 및 유지·보수를 위한 사업에 대해서는 미포장 및 미개설 도로의 길이 및 면적에 따라 배분하고, 교통이 정체되는 구간의 원활한 소통을 위한 사업에 대해서는 事業計劃에 의해 讓與金 配分額을 결정한다. 시장이 관리하는 國道 整備事業에 대하여는 관계 中央行政機關 및 地方自治團體의 중·장기계획과 양

7) 「地方讓與金法」 第2條 2.

여금을 양여하는 연도의 사업계획을 심사하여 양여하고, 市道 整備事業에 대하여는 地方自治團體의 中·長期計劃과 양여금을 양여하는 연도의 事業計劃을 심사하여 양여한다.

廣域市道 讓與金과 地方道 讓與金은 지방자치단체의 재정여건, 인구밀도 등을 참작하여 보정하는데 補正算式은 다음과 같다.

< 廣域市道 讓與金 補正算式 >

- 당해 광역시의 양여금 = 광역 시도정비사업비 × 당해 광역시의 보정면적비율
- 당해 광역시의 보정면적비율 = 당해 광역시의 보정면적 / 전국 광역시 보정면적의 합계
- 당해 광역시의 보정면적 = 당해 광역시의 기초면적 × 보정지수
- 당해 광역시의 기초면적 = 당해 광역시의 미개설 및 미확장도로면적
- 보정지수 = 0.4 × 인구지수 + 0.4 × 자동차지수 + 0.1 × 지가지수 + 0.1 × 재정여건

지수

$$\cdot \text{인구지수} = \frac{\text{당해 광역시의 인구수} / \text{당해 광역시도의 개설면적}}{\sum \text{광역시의 인구수} / \sum \text{광역시도의 개설면적}}$$

$$\cdot \text{자동차지수} = \frac{\text{당해 광역시의 자동차수} / \text{당해 광역시도의 개설면적}}{\sum \text{광역시의 자동차수} / \sum \text{광역시도의 개설면적}}$$

$$\cdot \text{지가지수} = \frac{\text{당해 광역시의 } m^2 \text{당 평균공시지가}}{\sum \text{광역시의 } m^2 \text{당 평균공시지가} / \text{광역시의 개수}}$$

$$\cdot \text{재정여건지수} = \frac{\text{당해 광역시의 재정력역지수}}{\sum \text{광역시의 재정력역지수} / \text{광역시의 개수}}$$

· 재정력역지수 = (1-재정력지수) + 1

· 재정력지수 = $\frac{\text{보통교부세 산정시의 기준재정수입액}}{\text{보통교부세 산정시의 기준재정수요액}}$

<地方道 讓與金 補正算式>

○ 당해 道의 양여금 = 지방도정비사업비(교통이 정체되는 구간의 원활한 소통을 위한 사업비 및 유지·관리사업비를 제외한다) × 당해 道의 보정연장비율

○ 당해 道의 보정연장비율 = 당해 道의 보정연장 / 전국 道 보정연장의 합계

○ 당해 道의 보정연장 = 당해 道의 기초연장 × 보정지수

○ 당해 道의 기초연장 = 당해 지방도의 미개설 및 미포장도로연장

○ 보정지수 = 0.1 × 인구지수 + 0.1 × 자동차지수 + 0.15 × 지가지수 + 0.65 × 재정여건지수

· 인구지수 = $\frac{\text{당해 道의 인구수} / \text{당해 道의 지방도연장}}{\sum \text{道의 인구수} / \sum \text{道의 지방도연장}}$

· 자동차지수 = $\frac{\text{당해 道의 자동차수} / \text{당해 道의 지방도연장}}{\sum \text{道의 자동차수} / \sum \text{道의 지방도연장}}$

· 지가지수 = $\frac{\text{당해 道의 } m^2 \text{당 평균공시지가}}{\sum \text{道의 } m^2 \text{당 평균공시지가} / \text{道의 개수}}$

· 재정여건지수 = $\frac{\text{당해 道의 재정력역지수}}{\sum \text{道의 재정력역지수} / \text{道의 개수}}$

이 보정산식에 따르면 地方自治團體는 미개발, 미확장 및 미포장도로가 많을수록 廣域市道 및 地方道 讓與金を 많이 받으며, 道路에 관련된 조건이 같을 경우 인구 및 자동차의 밀도가 높아 交通混雜의 정도가 높은 지역, 土地價格이 높은 지역, 財政需要에 비해 財政收入額이 적은 지역이 많이 받는다. 廣域市道 讓與金 補正指數는 財政力보다는 교통혼잡 등 道路整備事業에 대한 財政需要에 중점을 두고 있는 반면 비교적 교통혼잡도가 낮은 지방도의 경우에는 財政與件에 보다 큰 비중을 두고 있다.

2) 農漁村開發事業

讓與金 特定事業 財源의 11.5%를 차지하는 農漁村開發事業 讓與金の 경우 郡管轄 地域 内の 面數에 따라 양여하는데 農漁村開發費의 66%는 정주생활권 개발사업에, 34%는 오지개발사업에 할당된다. 그 중 定住生活圈開發事業에 대한 양여금은 다음과 같은 보정산식에 의해서 보정한다.

< 定住生活圈開發事業 讓與金 補正算式 >

○ 당해 市 또는 郡의 양여금 = 정주생활권개발사업비 × 당해 市 또는 郡의 보정면수비율

○ 당해 市 또는 郡의 보정면수비율 = $\frac{\text{당해 市 또는 郡의 보정면수}}{\text{전국 市 또는 郡 보정면수의 합계}}$

○ 당해 市 또는 郡의 보정면수 = 당해 市 또는 郡의 기초면수 + 당해 市 또는 郡의 면수보정가중치

○ 당해 市 또는 郡의 기초면수 = 당해 市 또는 郡의 정주생활권개발사업장 면수

○면수보정가중치

구 분	면수보정가중치
○ 사업대상 면이 2개 이하인 시 또는 군	0.9
○ 집단마을조성사업을 시행하는 시 또는 군	4.0

정주생활권개발사업 양여금 보정산식에서는 財政與件을 고려하지 않는 대신 집단마을조성사업의 시행여부를 강조하고 있는데, 이는 집단마을조성사업을 통해 農漁村開發을 촉진하려는 政府의 의도가 반영된 것이라고 할 수 있다.

3)水質汚染防止事業

水質汚染防止事業 讓與金은 양여금 특정사업 재원의 17%와 農漁村特別稅 轉入金의 40%로 구성되는데 수질오염방지사업비⁸⁾의 72%는 하수종말처리장사업에, 11%는 하수도관정비사업, 10%는 분뇨처리시설사업, 7%는 오염하천정화사업에 양여된다. 또한 農漁村特別稅 轉入金의 40%는 농어촌하수도정비사업에 양여된다. 수질오염방지사업에 대한 양여금은 中央行政機關 및 地方自治團體의 수질오염방지사업에 관한 중·장기계획과 양여금이 양여되는 연도의 事業計劃을 심사하여 양여한다. 이에 대하여는 특별한 보정이 이루어지지 않고 있다.

4) 靑少年育成事業

讓與金 特定事業 財源의 1%에 상당하는 청소년육성사업 양여금은 中央行政機關 및 地方自治團體의 청소년육성사업에 관한 중·장기계획과 양여금이 양여되는 연도의 事業計劃을 심사하여 양여한다.

8) 양여금 특정사업 재원의 17%.

5) 地域開發事業

1994년 酒稅의 讓與比率을 인상시키면서 신설된 地域開發事業 讓與金の 財源은 양여금 특정사업 재원에 포함되지 않는 酒稅의 20%이며 地方交付稅 配分方式과 같은 방식으로 배분하되 다음과 같은 보정산식에 의하여 보정한다.

<地域開發事業 讓與金 補正算式>

○ 당해 지방자치단체의 양여금 = 지역개발사업비 × 당해 지방자치단체의 보정재정부족액비율

○ 당해 지방자치단체의 보정재정부족액비율 = $\frac{\text{당해 지방자치단체의 보정재정부족액}}{\text{전국 지방자치단체 보정재정부족액의 합계}}$

○ 당해 지방자치단체의 보정재정부족액 = 당해 지방자치단체의 재정부족액 × 보정지수

○ 당해 지방자치단체의 재정부족액 = 당해 지방자치단체의 기준재정수요액 - 당해 지방자치단체의 기준재정수입액

○ 보정지수 = $\frac{\text{당해 지방자치단체의 기준재정수요액 중 투자비의 합계} / \text{당해 지방자치단체의 기준재정수요액}}{\sum \text{동종단체의 기준재정수요액 중 투자비의 합계} / \sum \text{동종단체의 기준재정수요액}}$

○ 보정지수가 1.2를 초과하는 경우에는 1.2, 0.8에 미달하는 경우에는 0.8로 한다.

이 보정산식에 의하면 基準財政需要額과 基準財政收入額間의 隔差가 큰 지역일수록 地域開發事業 讓與金을 많이 배정받으며, 이 격차가 같을 경우 기준재정수요액에서 投資的 經費가 차지하는 비중이 클수록 더 많이 배정받는다. 다른 事業部門의 경우 事業計劃 또는 다른 방식으로 측정한 對象事業部門의

財政需要에 기초하여 양여금이 결정되는 것과는 달리 地域開發費는 지방자치 단체의 전체적인 재정여건에 따라 배분되므로 지역개발사업 양여금은 다른 양 여금에 비해 特定財源으로서의 성격이 미약하다고 할 수 있다.

이상에서 살펴본 우리나라 지방양여금제도의 성격을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 地方讓與金制度는 특정세목 세수입의 일정부분을 중앙정부 에서 징수하여 지방자치단체로 이전하는 제도이다. 讓與金 財源에서 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 酒稅이고 그 다음이 電話稅, 農漁村特別稅이다. 둘째, 地方讓與金은 주로 地域間 均衡發展을 촉진하는 사업에 사용될 것을 조건으로 양여되는데 道路整備事業, 水質汚染防止事業, 農漁村開發事業 등이 이에 포함 된다. 그러나 靑少年育成事業과 地域開發事業에 대한 양여금은 이와 같은 특 정재원으로서의 성격이 미약하다. 셋째, 讓與金의 지역별 배분은 주로 特定事業에 대한 財政需要를 근거로 이루어지고 있으며, 유일하게 지역개발비만 지 방자치단체의 財政與件에 따라 배분된다. 地域開發費를 제외한 양여금의 배분 방식은 다시 사업계획에 의한 배분과 별도 산식에 의한 배분으로 구분할 수 있는데 市의 國道와 市道 整備事業, 水質汚染防止事業, 靑少年育成事業 讓與金은 사업계획에 의해 배분되고 廣域市道와 農漁村道 整備事業 讓與金은 별도 산식에 의해 배분되며, 地方道와 郡道 整備事業 讓與金의 배분은 양자를 병행 하고 있다. 넷째, 지방양여금은 원칙적으로 그 배분에 있어서 地方費 負擔을 요구하지 않는다. 地方讓與金 總額과 대상사업별 배분액, 지역별 배분방식은 법률로 정해져 있으며 그 내용에는 地方費 負擔을 義務化하는 조항이 없다. 단지 地方讓與金法 第11條(지도·감독 등) 第2項에 “지방자치단체의 장은 讓與 金 對象事業이 효율적으로 추진될 수 있도록 그 사업에 소요되는 地方財源을 최대한 확보하여야 한다”고만 되어 있다. 그러나 실제 운영에 있어서는 地方 道 整備事業, 農漁村開發事業 등에 대해 상당한 정도의 地方費 負擔이 요구되 고 있다⁹⁾.

9) 地方道 整備事業에 대해서는 50%, 郡道·農漁村道 整備事業에 대해서는 30%의 지

第3章 地方讓與金制度의 特性

第2章에서는 우리나라 地方讓與金制度의 發展過程과 現行制度의 性格을 살펴 보았다. 本章에서는 앞에서 제시한 특성들을 보다 자세히 살펴본다. 특히 이러한 특성들이 시사하는 경제적 의미에 중점을 두고 검토하는데, 먼저 地方財政調整制度의 경제적 의미와 地方財政調整制度에서 차지하는 地方讓與金의 위치를 살펴보고 그 다음으로 우리나라의 다른 地方財政制度 및 다른 국가의 유사한 제도와의 비교·분석을 통해서 우리나라 地方讓與金制度의 경제적 性格을 규명한다.

第1節 地方財政調整制度의 區分과 經濟的 效果¹⁰⁾

中央政府 歲入의 일부를 지방자치단체에 이전하는 地方財政調整制度는 세계 각국이 처한 경제적 환경과 역사적 발전과정에 따라 다양한 형태를 띠고 있다. 다양한 地方財政調整制度를 구분하는 전통적인 방식은 재원의 특정성 여부, 배분방식 등을 기준으로 구분하는 것이며, 최근 이러한 구분방식의 문제점을 보완하는 방법으로 財源調達方式을 분류기준에 추가한 방식이 제시되었다. 다음에서는 배분방식을 기준으로 하는 전통적인 구분방식과 財源調達方式 및

방비 부담이 요구되며, 農漁村開發事業 및 하수종말처리장, 분뇨처리시설, 오염하천정화, 하수도관정비 등의 水質汚染防止事業에 대해서도 30% 이상의 地方費 負擔이 요구되고 있다. 이와 같은 地方費 負擔比率은 內務部 長官의 지침으로 정해진다. 林聖日(1996c) 참조.

10) 본절은 安鍾錫·朴釘洙(1996)의 地方財政調整制度에 대한 설명을 발췌·요약한 것이다. 지방재정조정제도의 운영목표, 보다 자세한 구분 및 경제적 효과는 安鍾錫·朴釘洙(1996) 참조.

配分方式을 종합한 새로운 구분방법을 검토하고 다양한 목적과 수단을 갖고 있는 地方財政調整制度 중에서 우리나라의 地方讓與金制度가 차지하고 있는 위치를 모색한다.

1. 配分方式에 따른 區分

地方財政調整制度(intergovernmental transfer system)의 가장 보편적인 구분방법은 財源의 특정성 여부, 費用分擔 여부 등을 기준으로 하는 것이다. Shah(1991)는 이러한 보편적인 기준에 따라 地方財政調整制度를 구분하고 각각의 지방재정조정제도가 가져오는 經濟的 效果를 분석하였다.

Shah(1991)에 의하면 中央政府에서 地方自治團體로 資金을 이전하는 방법은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 特定事業에 사용할 것을 조건으로 지원하는 選擇的 支援이고 다른 하나는 자금의 용도를 정하지 않고 地方自治團體로 하여금 자율적으로 사용하도록 支援하는 것이다. 본 연구에서는 전자를 補助金(selective grants), 후자를 交付金(general grants)이라고 부른다. 補助金은 다시 보조금이 지원되는 事業의 財政需要 중 일부를 地方政府에서 분담할 것을 조건으로 지원하는 費用分擔條件附 補助金(selective matching grants)과 비용분담조건이 동반되지 않는 其他 補助金(selective non-matching grants)으로 구분된다. 費用分擔條件附 補助金은 보조금 총액에 대한 제한 없이 보조금이 지원되는 사업비용 중에서 中央政府 또는 地方自治團體가 분담하여야 할 비중만을 결정하는 定率補助金(open-ended selective matching grants)과 中央政府가 지원할 資金의 總額에 대해 제한을 두는 總額制限的 補助金(closed-ended selective matching grants)으로 구분된다. 總額制限的 補助金은 중앙정부가 特定 公共財의 供給量 또는 질적인 수준을 정해 놓고 그 조건을 만족시키는 경우에 제한된 금액을 지원하는 경우와 이러한 조건 없이 특정사업에 사용할 것을 목적으로 일정 한도내의 자금을 지원하는 경우로 나뉜다.

이와 같이 다양한 財政移轉方法은 각각 서로 다른 특성을 갖고 있으며 經濟的 效果도 서로 다르다. Shah(1991)는 이러한 여러 가지 財政調整制度의 經濟적 效果를 종합적으로 정리하였는데 그 결과가 <表 3-1>에 나타나 있다. 이 표는 中央政府가 지방자치단체에 이전하는 자금이 이전하는 방법에 따라 어떻게 다른 經濟的 效果를 가져 오는지를 잘 보여 주고 있다.

<表 3-1> 中央政府의 地方自治團體에 대한 財政支援의 經濟的 效果

지원방식		비용분담조건부 보조금			기타보조금	교부금
		총액제한 없음	총액제한 있음			
			수행조건 있음	수행조건 없음		
소득효과	a_i	↑	↑	↑	↑	
	A	↑	↑	↑	↑	↑
	U	↑	↑	↑	↑	↑
대체효과	a_i	↑	↑	-	-	-
	A	↑	↑	-	-	-
	U	↓	↓	-	-	-
총효과	a_i	↑↑	↑↑	↑	↑	
	A	↑↑	↑↑	↑	↑	↑
	U	↑↓	↑↓	↑	↑	↑
$\partial A/\partial G$		> 1	≥ 1	≤ 1	≤ 1	< 1
목적함수에 따른 순위	지출증대	1	2 or 3	3	3	3
	주민후생	3	4	2	2	1

註: a_i = 支援對象이 되는 事業(세부항목)에 대한 支出
A = 支援對象이 되는 事業에 대한 支出
U = 其他 部門에 대한 支出
G = 支援金 規模

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

中央政府에서 地方自治團體로 자금을 이전하는 경우 그 자금이 지방자치단체 지출에 미치는 효과는 所得效果와 代替效果로 구분하여 볼 수 있다. 중앙정부의 지방자치단체에 대한 資金移轉은 곧 지방자치단체 세입의 증가를 의미하므로 지방자치단체가 공급하는 地方公共財가 正常財(normal goods)라면 지방자치단체의 세입증가는 정부가 특별히 지원하고자 하는 특정부문 여부를 불문하고 모든 地方公共財 供給을 증대시키며 따라서 주민의 厚生을 증대시킨다. 이와 같은 所得效果가 지방자치단체의 지출 중 어떤 부문에서 더 크게 나타날 것인지는 지방공공재 수요의 所得彈力性에 따라 달라진다. 중앙정부의 지방자치단체에 대한 資金移轉方式 중 지출에 대한 아무런 조건 없이 자금을 이전하는 교부금은 供給價格 變化 등 다른 조건에 변화를 가져오지 않고 단순히 地方自治團體의 歲入增大만을 초래하므로 교부금이 地方自治團體 支出에 미치는 유일한 효과는 소득효과뿐이다. 즉, 交付金の 증가는 소득효과를 통해서 지방자치단체의 지출을 증대시키며 따라서 주민의 효용도 증가시킨다.

交付金과는 극단적으로 다른 효과를 가져오는 財政調整方式은 지출의 용도에 대해 제한을 두는 費用分擔條件附 補助金 중 총액제한 없이 중앙정부와 지방자치단체의 비용분담 비율만을 정하는 경우와 總額制限과 遂行條件이 모두 있는 경우이다. 이 경우에는 지방자치단체가 중앙정부의 지원사업에 대해 自體財源으로 어느 정도 지출하지 않으면 중앙정부로부터 자금지원을 받지 못하기 때문에 앞에서 언급한 所得效果 외에도 代替效果를 수반한다. 즉, 지원대상이 되는 부문의 상대적인 供給價格을 하락시킴으로 인해 지원대상 부문에 대한 지출이 증가되는 반면 지원대상이 아닌 부문에 대한 지출에는 그 반대의 代替效果를 가져온다. 이를 소득효과와 종합하여 보면 政府支援을 받는 부문에 대한 지출은 소득효과만 있는 경우보다 크게 증가하며, 기타 부문에 대한 지출의 경우에는 代替效果가 소득효과를 완화 또는 상쇄시키는 효과를 가져온다. 경우에 따라서는 대체효과가 所得效果를 압도하여 지원대상이 아닌 부문에 대한 지출이 감소될 수도 있다. 그러나 전체적으로 總效果는 교부금의 경

우보다 큰데 이는 지출의 증가가 地方自治團體 歲入의 증대와 연결되기 때문이다. 또한 相對價格 變化는 주민의 후생을 감소시키므로 이와 같은 보조금의 住民厚生 增大效果는 지출에 대한 제약이 적거나 전혀 없는 다른 종류의 補助金이나 交付稅보다 작다.

交付金과 앞에서 언급한 두 가지 형태의 補助金을 양극단으로 하여 그 중간적인 위치에 있는 것이 費用分擔條件이 없는 補助金과 비용분담조건부 보조금 중 總額制限은 있으나 遂行條件은 동반되지 않는 補助金이다. 이러한 보조금들은 지방공공재 공급의 限界費用을 변화시키지 않기 때문에 代替效果가 없어 지방자치단체의 모든 공공재 공급을 증가시키나, 지출의 용도가 정해져 있어 厚生 增大效果는 교부금보다 작으며 支出 增大效果는 교부금과 유사한 수준이다. 우리나라의 地方讓與金은 이 범주에 속한다. 讓與金 總額은 법률에 의해 제한되어 있으며 원칙적으로 費用分擔條件이 없으나 경우에 따라서는 비용분담조건이 동반되기도 한다. 그러나 비용분담 이외의 遂行條件은 없다

2. 財源調達方式 및 配分方式에 의한 區分

Shah(1991)의 財政調整制度 區分方式은 재정조정제도의 효과에 관한 연구에서 가장 많이 사용되는 방법인데, 이에 대해 Bahl and Linn(1992)은 이 방법이 주로 미국의 실정에 맞게 고안된 것으로 開發途上國의 실정에는 잘 맞지 않는다고 비판하였다. 財政調整制度의 效果에 관한 연구는 대부분 미국에서 이루어졌는데, 그 이유는 미국이 政府階層間 財政調整에 깊은 관심을 갖고 있는 분권화된 聯邦主義 國家이며 實證分析을 가능하게 하는 비교가능한 자료가 많이 축적되어 있기 때문이다. 그런데 聯邦政府 次元에서의 財政調整을 연구하는 미국 학자들의 주된 관심은 財政調整 財源의 州間 配分에 있는 반면 대부분의 다른 국가에서는 配分方式뿐만 아니라 財政調整 財源의 造成方式에도 관심을 갖고 있다. 이러한 관심을 반영하여 Bahl and Linn(1992)은 財政調整

制度를 구분하는 다른 방식을 제시하였는데 그 내용은 <表 3-2>에 나타난 바와 같다.

<表 3-2> 財政調整制度의 區分 : Bahl-Linn 方式¹⁾

배분방식	재정조정규모 결정방식		
	국제 또는 특정세목 세수입의 일정율	신축적(ad. hoc.) 결정	특정부문에 대한 지원
징세지원직	A	n.a.	n.a.
공식에 의한 배분	B	F	n.a.
특정사업에 대한 경비지원	C	G	K
신축적(ad. hoc.) 결정	D	H	n.a.

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

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

Bahl-Linn 방식의 가장 중요한 특징은 일반적인 (미국식) 구분방식이 配分方法에 초점을 맞추고 있는 것과는 달리 財政調整 財源의 조성방법에 상당한 비중을 두고 있다는 점이다. 이러한 관점에서 볼 때 재원의 배분뿐만 아니라 재원의 조성방식에서도 독특한 형태를 띠고 있는 우리나라 地方讓與金制度의 분석을 위해서는 Bahl-Linn 방식이 보다 효과적이라고 할 수 있다. Bahl and Linn은 財政調整規模 決定方式을 國稅 또는 特定稅目에 국한된 稅收入의 일정율로 고정하는 방법과 그때그때 상황을 보아가며 신축적으로 결정하는 방법, 그리고 정부가 정하는 特定部門에 필요한 經費의 규모에 의거하여 결정하는 방법으로 구분하였다. 이 가운데 國稅 또는 特定稅目 稅收入의 일정율로 결정된 재원은 어떤 방법으로든지 배분될 수 있으나, 신축적인 방식으로 결정된 재원은 徵稅地原則에 의한 배분에는 적합하지 않으며, 特定部門에 필요한 財政需要에 따라 결정된 재원은 특정부문에 대한 지원에만 사용된다.

Bahl-Linn 방식의 또 다른 특징은 이들이 지출에 대한 조건이 동반되지 않는 보조금(general grants)의 배분방식에 대해서는 徵稅地原則, 공식에 의한

방법, 신축적 운용방법의 세 가지로 구분하고 있는 반면 Shah(1991)가 비용분담 여부, 총액제한 여부, 수행조건동반 여부 등에 따라 복잡하게 구분한 선택적 보조금(selective grants)에 대해서는 비교적 간단하게 특정사업에 대한 경비지원방식으로 통합하여 하나로 정리하였다는 점이다.

Bahl and Linn은 또한 中央政府와 地方自治團體가 財政調整을 통해 달성하고자 하는 목표에 따라 각각의 財政調整制度가 얼마나 충실한 역할을 하는지 평가하였다. 國稅 또는 特定稅目 稅收入의 일정부분을 徵稅地原則에 따라 배분하는 방식(A)은 일반적으로 共同稅(shared tax)라고 부르는데, 우리나라의 단력세율 적용대상 세목을 제외한 모든 地方稅는 地方自治團體에 대한 配分率이 100%인 共同稅의 한 형태라고 할 수 있다. 이러한 共同稅制度는 地方財政歲出의 自律性 提高와 이에 따른 地方財政의 計劃的 運用, 地方財政의 擴充 등

<表 3-3> 地方財政調整制度의 目標와 手段間의 關係¹⁾

목 표	재정조정제도의 구분							
	A	B	C	D	F	G	H	K
중앙정부								
지방자치단체에 대한 통제	L	L	-	-	P	P	P	P
지역간 재정력 균등화	L	P	-	P	P	-	P	-
특정부문에 대한 지출증대	-	-	P	-	-	P	-	P
지방자치단체의 징세노력 제고	-	-	P	P	-	P	-	P
지방자치단체								
자율성	P	P	-	-	L	L	L	L
계획성	P	P	-	-	L	L	L	L
재원확충	P	P	P	-	L	L	L	P
공통								
행정비용 절감	P	-	L	-	-	L	-	L

註: 1) P: 효과적임, L: 효과적이지 않음, -: 불확실함.

A~K는 <表 3-1> 참조.

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

지방자치단체의 목표와 공동 목표인 行政費用 節減의 측면에서는 우수하나 地方自治團體에 대한 中央政府의 統制, 地域間 財政力 均等化 등 중앙정부의 목표에는 열등한 방법인 것으로 나타났다.

우리나라의 地方交付稅制度和 같이 공식에 의해 배분하는 財政調整制度는 國稅 또는 特定稅目 稅收入의 一定率로 재원을 고정시키는 경우(B)와 그때그때 경제 사정을 보아가며 신축적으로 財源總額을 결정하는 경우(F)로 구분되는데, 우리나라 용어로 정확하게 표현하자면 전자를 交付稅, 후자를 交付金이라고 할 수 있다. 교부세와 교부금은 배분방식은 같으며 總額決定方式만 다를 뿐인데도 그 經濟的 效果에는 상당한 차이가 있다. 양자 모두 地域間 財政力 均等化 效果는 양호하나 交付金은 總額決定에 중앙정부가 개입하게 되므로 中央政府의 地方自治團體 統制에는 유리한 방편이지만 地方財政의 자율성 및 계획성, 財源擴充에는 그다지 좋은 수단이 되지 못한다. 반면 交付稅는 지방재정의 자율성 및 계획성 제고, 地方財政 擴充의 좋은 수단이나 中央政府의 地方財政에 대한 統制力이라는 관점에서 보면 바람직하지 못하다.

特定部門에 대한 經費의 일부 또는 전부를 지원하는 방식은 대체로 특정부문에 대한 支出增大, 지방자치단체의 徵稅努力 提高 등을 위한 좋은 수단이 된다. 그 중에서 財源規模가 신축적으로 결정(G)되거나 特定部門에 대한 必要經費를 고려하여 결정되는 경우(K)에는 중앙정부의 地方自治團體 統制手段으로서 효과적이나 지방재정의 자율성 및 계획성을 저해한다. 國稅나 特定稅目 稅收入의 일정률로 재원규모가 결정되는 경우(C)에는 財源擴充 效果가 있다. 우리나라에서는 國庫補助金이 대체로 K 또는 G에 속하며, 특정세목 세수입의 일정부분을 特定事業에 사용할 것을 조건으로 지방자치단체에 이전하는 地方讓與金은 C의 한 형태라고 할 수 있다. 따라서 우리나라의 地方讓與金制度는 國庫補助金制度에 비해 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제력을 약화시키는 반면 地方財政 擴充에는 보다 효과적인 제도라고 할 수 있다.

財源配分을 신축적으로 결정하는 방식은 水平的 衡平性을 제고하는 수단으

로 사용될 수 있다. 그 중에서 財源規模가 국세 또는 특정세목 세수입의 일정 부분으로 고정되어 있는 경우(D)와는 달리 재원규모도 신축적으로 결정하는 경우(H)에는 중앙정부의 지방자치단체 통제수단으로 사용될 수도 있으나 지방재정의 자율성 및 계획성 제고, 재원확충 등 地方自治團體의 目標達成에는 효과적인 수단이 되지 못한다.

이와 같은 Bahl and Linn(1992)의 財政調整制度 구분과 그 효과에 대한 분석은 앞에서 살펴본 Shah(1991)의 구분 및 그에 따른 經濟的 效果和 상반되거나 대치되는 것이 아니라 Shah의 구분을 보완하는 것이라고 할 수 있다. 전반적으로 地方財政의 效率性, 自律性, 財源擴充, 水平的 衡平性 提高 등을 위해서는 지출에 대한 조건이 동반되지 않는 형태의 財政調整制度(general grants)가 효과적이나(Shah:1991), 국세 또는 특정세목 세수입의 일정부분을 徵稅地原則에 의하여 배분하는 共同稅制度(A)는 수평적 형평성을 오히려 악화시킬 가능성이 있으며 財源規模를 신축적으로 결정하는 경우(F, H)에는 地方財政의 自律性 및 計劃性 提高와 재원확보에 효과적인 수단이 되지 못한다(Bahl and Linn:1992). 중앙정부의 地方自治團體에 대한 統制, 중앙정부가 선정한 特定部門에 대한 支出增大 등의 목표를 위해서는 特定事業에 대한 經費를 일부 또는 전액 지원해 주는 방식(C, G, K ; selective grants)이 효과적이다(Shah:1991; Bahl and Linn:1992). 그러나 財源規模가 신축적으로 결정되는 경우(G)는 지방재정의 자율성 및 계획성 제고, 財源擴充에 효과적이지 못하며, 特定部門에 대한 支出需要를 고려하여 결정하는 경우(K)는 地方財政의 自律性和 計劃性的 관점에서는 그다지 바람직하지 못하나 財源擴充의 수단으로서는 효과적이다(Bahl and Linn:1992).

Shah(1991)와 Bahl and Linn(1992), 그리고 地方財政調整制度의 형태 및 효과에 대한 다른 많은 연구들의 공통된 결론은 모든 목표를 동시에 만족시키는 地方財政調整制度는 없다는 것이다. 서로 다른 地方財政調整制度는 각각 서로 다른 효과를 가져오므로 정책목표가 설정되면 그 목표에 맞는 적절한 수단이

선택되어야 할 것이다. 그러나 다양한 政策目標을 동시에 추구하여 그에 적합한 여러 가지 수단이 동시에 추진되면 한 가지 財政調整制度에 의해 달성된 효과가 다른 재정조정제도에 의해서 상쇄될 수도 있으므로 政策目標 設定에서부터 신중을 기하여 정책목표간에 優先順位를 결정하고 어떤 목표들을 중점적으로 추구하고 어떤 목표들을 희생시킬 것인지 정하여야 한다.

第2節 우리나라의 地方稅 및 다른 地方財政調整制度와의 比較

本節에서는 地方讓與金制度를 다른 지방재정제도와 비교하여 장·단점을 분석한다. 地方讓與金制度는 흔히 地方交付稅制度和 國庫補助金의 중간형태라고도 하며, 경우에 따라서는 地方稅와 地方交付稅, 國庫補助金의 세 가지 지방재정제도의 중간형태로 구분되기도 한다¹¹⁾. 本節에서는 먼저 지방양여금과 地方稅의 관계, 지방양여금과 地方交付稅의 관계, 지방양여금과 國庫補助金의 관계를 살펴본 후 이를 종합하여 地方讓與金의 성격을 규명한다.

1. 地方稅와의 比較

稅制發展審議會(1990)는 일부 國稅를 地方稅로 이전하여 地方財政을 擴充하는 것에 대한 대안으로 地方讓與金制度를 제안하였다. 즉, 일부 국세를 지방세로 이전할 경우 地方財政이 擴充되는 효과는 있으나 세원의 불균등한 분포로 인하여 지방재정의 水平的 衡平性이 저해될 우려가 있으므로 일부 국세를 지방세로 이양하는 경우와 같은 정도의 지방재정 확충효과를 노리면서 동시에 地方財政의 地域間 均等化를 촉진하는 방안으로서 地方讓與金制度를 고안해냈다.

地方讓與金과 地方稅의 유사점은 特定稅目 稅收入의 일부분 또는 전체가 자

11) 정장현(1995) 참조.

동적으로 地方財政으로 배분된다는 것이다. 반면 이 두 가지 제도의 가장 중요한 차이는 配分方式에 있는데, 地方稅는 徵稅地原則에 따라 배분되고 地方讓與金은 별도로 정한 방식에 의해서 배분된다. 재원을 조달하는 방법의 경제적 성격이 같으므로 양자 모두 地方財政을 확충하는 효과를 가져오지만, 배분 방식의 차이로 인해 地方稅는 지방재정의 자율성, 계획성을 완전히 보장하는 반면 地方讓與金은 중앙정부의 판단이 개입되어 地方自治團體의 財政運營을 제약하는 효과를 가져온다. 한편 徵稅地原則을 따르는 지방세와는 달리 地方讓與金制度는 중앙정부의 개입을 통해서 地域間 水平的 衡平性을 제고할 수 있으며 중앙정부가 원하는 特定部門에 대한 지방자치단체의 지출을 증대시키는 효과를 기대할 수 있다¹²⁾.

2. 地方交付稅와의 比較

우리나라의 지방교부세와 지방양여금은 모두 國稅 또는 特定稅目 稅收入의 일부분을 지방에 귀속시키는 제도이다. 그러나 배분방식에 있어서 地方交付稅는 원칙적으로 지방자치단체의 전반적인 재정형편을 고려하여 공식에 의해 배분되는 반면 地方讓與金은 공식에 의한 배분과 사업계획에 의한 특정사업에 대한 배분이 혼용되고 있으며 공식에 의한 배분의 경우에도 讓與金 對象事業에 대한 財政需要規模가 양여금 배분에 결정적인 영향을 준다. 이처럼 지방교부세와 지방양여금의 근본적인 차이는 配分方式에 있는데, 地方交付稅는 공식에 의한 배분이 주를 이루고 있으며 예외적으로 特別交付稅와 增額交付稅에 한하여 사업계획에 따라 배분되는 반면 地方讓與金은 특정부문의 재정수요에 따른 배분이 큰 비중을 차지하고 있다.

지방양여금과 지방교부세는 모두 國稅 또는 特定稅目 稅收入의 일부분을 지

12) 물론 配分方式에 따라 特定部門에 대한 支出增大 效果가 그다지 크지 않을 수도 있다.

방자치단체에 자동적으로 이전하는 제도이므로 地方自治團體의 재원을 안정적으로 확충하여 주는 효과가 있다. 이에 더하여 地方交付稅는 지역간 재정력 균등화, 지방재정의 자율성 및 계획성 제고에 기여하는 바가 크고, 地方讓與金の 경우에는 양여금 대상사업인 특정부문에 대한 支出增大 效果를 기대할 수 있다.

일부 연구에서는 지방교부세와 지방양여금의 財源調達方式의 차이를 강조하고 있다¹³⁾. 즉, 地方交付稅는 중앙정부가 자체세입의 일부를 떼어 내어 地方自治團體로 이전하는 歲入分割方式(revenue sharing)으로서 재원의 규모 등에 중앙정부의 판단이 개입될 가능성이 있는 반면 地方讓與金은 법률로 정해진 특정세목 세수입의 일정부분을 사전에¹⁴⁾ 지방으로 배분하는 稅源分割方式(tax sharing)으로서 보다 자율적인 재원이라는 주장이다. 그러나 실제의 운영형태를 보면 양자간에 큰 차이가 없다. 우리나라의 지방교부세 규모는 「地方交付稅法」에 의해 內國稅의 일정비율로 정해져 있어 중앙정부의 판단이 개입될 여지가 극히 제한되어 있으며, 「國稅 및 地方稅 調整에 관한 法律」 등에 의해 재원의 규모가 정해진 지방양여금의 경우도 마찬가지다. 즉, 地方交付稅나 地方讓與金の 財源規模는 모두 법률로 정해져 있으며, 모든 법률은 國會를 통해서 제정되고 개편되므로 특별히 어떤 법률에 대해서는 地方自治團體의 影響力이 더 크고 어떤 법률에 대해서는 중앙정부의 영향력이 더 크다고 일률적으로 이야기할 수 없다. 그러므로 財源規模에 한해서 볼 때 적어도 원칙적으로는 地方交付稅와 地方讓與金에 대한 중앙정부와 지방자치단체간의 영향력 차이는 없다. 결국 財源調達의 측면에서 지방교부세와 지방양여금의 가장 중요한 차이점은 地方交付稅는 내국세 전체를 대상으로 하고 있으나 地方讓與金은 特定 稅目으로 그 대상을 국한하고 있다는 점이다.

13) 稅制發展審議會(1990).

14) 中央政府 歲入으로 편입되기 전.

3. 國庫補助金과의 比較

지방양여금이 地方稅 및 地方交付稅와 다른 점이 배분방식에 있는 반면 地方讓與金과 國庫補助金의 차이는 배분방식뿐만 아니라 財源調達方式에서도 찾아볼 수 있다. 지방양여금이 特定稅目 稅收入의 일정부분을 자동적으로 지방으로 이전하는 데 비해 國庫補助金은 그 재원이 매년 豫算에 의해 신축적으로 결정된다. 그러므로 국고보조금은 지방양여금에 비해 안정적으로 地方財源을 擴充하는 효과가 작은 반면 그 배분에 있어서 비용분담조건을 동반하는 경우가 많아 特定部門의 支出에 대한 代替效果를 통해서 지원대상사업에 대한 지출을 증대시키는 효과가 크다. 반면 지방양여금은 원칙적으로 地方費 負擔을 조건으로 수반하지 않는 總額制限的 補助金이므로 지원대상부문에 대한 지출 증대 효과가 총액제한이 없는 費用分擔條件附 補助金에 비해 크지 않을 것으로 기대된다. 地方費 負擔條件을 수반하지 않는다는 원칙과는 달리 실제 운영에 있어서는 중앙정부가 지방자치단체의 비용분담을 요구하는 경우가 많이 있으나, 이 경우에도 특별한 遂行條件이 동반되지 않으며 총액이 제한되므로 대상부문에 대한 支出增大效果는 크게 기대하기 어렵다¹⁵⁾.

4. 要約

이와 같이 우리나라의 地方讓與金制度는 地方稅, 地方交付稅, 國庫補助金과 각각 유사한 점, 다른 점을 갖고 있어 地方讓與金의 성격을 간단하게 정의하기는 어렵다(<表 3-4> 참조). 지방세, 지방교부세, 지방양여금은 모두 財源調達方式이 유사하나 財源配分方式에 차이점이 있다. 보다 구체적으로 보면 地方交付稅와 地方讓與金은 징세지원칙을 배제하고 지방자치단체의 財政需要가

15) 地方費 負擔을 요구한다고 하더라도 법률에 의해서 각 사업부문에 대한 讓與金 規模가 정해져 있으므로 總額이 제한될 수밖에 없다. 총액제한 여부, 비용분담 여부, 수행조건동반 여부에 따른 지출증대 효과는 <表 3-1>참조.

배분에 커다란 영향을 미친다는 점에서 地方稅와 다르며, 地方交付稅는 일반 재원인 데 비해 地方讓與金은 주로 특정부문의 재정수요에 따라 배분된다는 점에서 차이가 있다.

<表 3-4> 地方稅, 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金の 比較

	재원결정방식	지역간 배분방식	예상효과
지방세	·특정세목 세수입 전액	·징세지원칙	·지방재정 확충 ·지역간 재정력 격차 유발 ·지방재정의 자율성 및 계획성 제고
지방교부세	·내국세 수입의 일정부분	·주로 별도의 공식에 의한 배분 ·부분적으로 사업계획에 따른 배분	·지방재정 확충 ·지역간 재정력 격차 완화 ·지방재정의 자율성 및 계획성 제고
지방양여금	·특정세목 세수입의 일정부분	·사업계획 또는 별도 공 식에 의한 배분 ·특정부문의 재정수요에 중점을 둠	·지방재정 확충 ·특정부문에 대한 지출증대 효과 (지방세나 지방교부세보다 크고 국고보조금보다는 미약) ·지역간 균형발전 촉진
국고보조금	·매년 신축적 으로 결정	·사업계획에 의한 배분	·지방재정 확충효과 미약 ·특정부문에 대한 지출증대 효과

地方讓與金の 특정재원적인 성격은 오히려 國庫補助金과 유사한 특성이라고 할 수 있다. 이러한 관점에서 지방양여금은 地方交付稅와 國庫補助金の 중간 형태라고 할 수 있다. 즉, 지방양여금은 지방교부세의 地方財政 擴充效果, 地域間 財政力 均等化 效果와 국고보조금이 추구하는 특정사업에 대한 支出增大 效果를 동시에 추구하는 제도라고 할 수 있다. 그러나 地方讓與金 對象事業 중에는 지역간 재정력을 균등화시키는 사업이 많고 또한 補正指數를 통해서 지역간 재정력 격차를 중요하게 고려하고 있다는 점, 국고보조금이 주로 費用

分擔條件附 財政支援인 데 비해 지방양여금은 수행조건이 동반되지 않는 總額制限的 財政支援이어서 특정부문에 대한 지원효과가 비교적 미약하다는 점 등을 고려할 때 國庫補助金보다는 地方交付稅에 더 가까운 제도라고 할 수 있다.

第3節 다른 國家의 유사한 制度

우리나라의 地方讓與金制度和 유사한 다른 국가의 제도로 獨逸의 共同稅制度和 日本의 地方讓與稅制度를 들 수 있다¹⁶⁾. 그러므로 本節에서는 우리나라의 地方讓與金制度를 독일의 공동세제도 및 일본의 지방양여세제도와 비교하여 우리나라 제도의 특징을 파악하고, 독일과 일본을 제외한 다른 선진국에서는 中央政府와 地方自治團體間의 財政調整이 어떤 방식으로 이루어지고 있는가를 살펴보기 위하여 대표적으로 美國과 英國의 地方財政調整制度를 간략하게 살펴본다.

1. 獨逸의 共同稅制度

독일의 中央政府와 地方自治團體間 財政調整制度는 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 그 중 가장 중요한 비중을 차지하고 있는 것이 共同稅制度이며 그 외에도 補充交付金, 聯邦補助金이 재정조정 수단으로 이용되고 있다. 補充交付金은 지방자치단체의 부족한 재원을 보충하기 위하여 聯邦政府가 재정이 취약한 州에 배분하는 交付金으로 聯邦政府 租稅收入의 2% 정도를 차지하고 있다. 聯邦補助金은 우리나라의 국고보조금과 마찬가지로 연방정부가 주에 위임한 사무, 연방과 주의 공동사무, 지역간 경제력 격차 완화 및 경제성장 촉진을

16) 稅制發展審議會(1990)는 지방양여금제도의 도입을 제안하면서 이를 日本의 地方讓與稅制度 및 獨逸의 共同稅制度和 비교·분석하였다.

위한 州 그리고 市·郡·面의 投資事業 등을 지원하는 補助金이다.

共同稅는 독일의 주요 기간세목인 所得稅, 法人稅, 附加價値稅와 지방세인 營業稅를 연방정부 또는 지방정부가 징수하여 그 수입을 聯邦政府와 地方政府가 정해진 비율에 따라 나누어 사용하는 제도이다. 共同稅 財源의 연방정부와 각급 지방정부간 배분비율은 <表 3-5>와 같다. 所得稅는 연방정부와 주정부, 기초자치단체인 시·읍·면이 각각 42.5%, 42.5%, 15%씩 나누어 사용하고 法人稅는 연방정부와 주정부가 각각 50%씩 나누어 사용한다. 附加價値稅는 통일 이전에는 연방정부와 주정부가 각각 65.5:34.5의 비율로 분할하였으나 통일 이후에는 분할비율이 56:44로 바뀌었다. 이는 통일 이후에 地方財政을 확충하고자 하는 노력을 반영한 것이라고 할 수 있다. 또한 營業稅는 기초자치단체인 시·읍·면이 85%를 배분받고 연방정부와 주정부는 각각 7.5%씩을 분할하여 사

<表 3-5> 獨逸의 共同稅 配分基準(1996年)¹⁾

(單位: %)

구 분	연방정부	주 정 부	기초자치단체
소 득 세 (근로소득세 포함)	42.5	42.5	15.0
법 인 세	50.0	50.0	-
부 가 가 치 세 ²⁾	56(65.5)	44(34.5)	-
영 업 세	7.5	7.5	85.0

註: 1) 1991년 全體 稅收는 원화로 환산하여 331조원이며, 이 중 所得稅는 31조 9천억원, 勤勞所得稅는 107조 5백억원, 法人稅는 15조 8천억원, 附加價値稅는 89조 8천억원으로 각각 전체 세수의 9.6%, 32.4%, 4.8%, 27.1%를 차지함(1DM=500원, 1991년 12월 31일 기준).

2) () 안의 수치는 統一 前의 配分比率임.

資料: 朴釘洙, 「主要 外國의 地方所得稅制 比較」, 『 재정포럼』, 第8號, 韓國租稅研究院, 1997.

용한다. 소득세와 법인세의 政府階層別 配分比率은 1969년까지 거의 매년 변경되었는데 法人稅는 1970년부터, 所得稅는 1978년부터 배분비율이 고정되었

다. 附加價值稅와 營業稅의 배분비율은 매년 조금씩 변경되고 있으나 변동폭이 그리 크지는 않다.

독일의 共同稅는 원칙적으로 徵稅地原則에 따라 배분되고 있으나, 附加價值稅의 경우 주정부 귀속분의 75%가 인구수에 비례하여 배분되고 나머지 25%는 財政能力에 따라 배분된다. 그러므로 獨逸의 共同稅는 소득세와 법인세의 경우 徵稅地原則에 따라 배분되는 우리나라의 현행 地方稅와 유사한 제도라고 할 수 있으며, 州政府에 귀속되는 附加價值稅의 경우 공식에 의해 배분되는 地方交付稅와 같은 형태를 띠고 있다고 할 수 있다. 즉, 우리나라의 기존 제도들과는 상당히 다른 제도라는 인식하에서 많이 소개되고 있는 독일의 共同稅制度는 우리나라의 地方稅와 地方交付稅가 결합된 형태라고 할 수 있다.

독일의 共同稅와 우리나라 地方讓與金의 유일한 공통점은 중앙정부와 지방자치단체가 特定稅目的 稅源을 공동으로 이용하고 있다는 점이다. 그러나 독일의 경우 대상세목이 보편적인 세목들로서 연방정부의 주요 수입원인 所得稅, 法人稅, 附加價值稅를 공동 이용¹⁷⁾하고 있는 반면 우리나라에서는 酒稅, 電話稅 등 극히 작은 일부 세목에 국한하고 있다는 점에서 차이가 있다. 보편적인 稅源을 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 이용하고 있다는 점에서 보면 독일의 共同稅制度는 우리나라의 地方讓與金보다는 地方交付稅에 가까운 제도라고 할 수 있다.

이와 같은 聯邦政府和 地方政府間의 財政調整制度 이외에도 독일에는 연방정부의 財政支援 없이 주정부 사이에 재정을 이전하는 州政府間 財政調整制度인 逆交付金制度가 있다. 역교부금제도는 財政力이 상대적으로 풍부한 州政府가 재정력이 상대적으로 빈약한 주정부에 交付金을 교부하는 제도이다. 이 제도는 水平的 財政調整을 목표로 하는 것으로서 연방정부와 지방정부간 재정조정이 이루어진 후에도 존속되는 地域間 財政力 隔差를 완화하는 역할을 한다.

17) 1993년의 경우 공동세 대상세목인 所得稅, 法人稅, 附加價值稅의 세수입이 독일의 總租稅收入에서 차지하는 비중이 75.1%였다. 朴釘洙(1993) 참조.

주정부간 재정조정이 이루어진 이후에는 1인당 세입으로 본 地方政府 財政力의 最高値가 전국 평균의 110%, 最低値가 92%로 평준화된다.

2. 日本의 地方讓與稅制度

日本의 地方財政調整制度는 地方交付稅, 地方讓與稅, 國庫支出金으로 구분할 수 있다. 그 중 지방교부세와 국고지출금이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중은 각각 19.6%와 15.5%로 비교적 중요한 역할을 하고 있으며 地方讓與稅가 지방세입에서 차지하는 비중은 2.4%로 우리나라의 地方讓與金에 비해서 역할이 작은 편이다(<表 3-6> 참조).

<表 3-6> 日本의 地方財政 歲入豫算

(單位: 億엔, %)

	1994		1995	
	금 액	구성비	금 액	구성비
지방세	325,809	40.3	337,639	40.9
지방양여세	19,262	2.4	19,863	2.4
지방교부세	155,020	19.2	161,529	19.6
국고지출금	141,743	17.5	128,017	15.5
지방채	103,915	12.8	113,054	13.7
사용료 및 수수료	14,136	1.7	14,495	1.8
잡수입	49,396	6.1	50,496	6.1
세 입 계	809,281	100.0	825,093	100.0

資料: 日本 地方財務協會, 『平成7年度 改正地方財政詳解』, 1995.

地方交付稅는 소득세, 법인세 및 주세 수입의 32%와 지방양여분을 제외한 소비세 수입의 24%, 담배세 수입의 25%를 재원으로 하고 있는데 각 지방에 대한 配分方式은 우리나라의 地方交付稅制度의 경우와 유사하다. 이는 우리나라

라의 地方交付稅制度가 일본의 地方交付稅制度를 모방한 데서 기인하는 것으로 양자의 가장 큰 차이점은 우리나라의 지방교부세가 內國稅 全體의 일정률로 財源이 구성되는 데 비해 일본의 지방교부세는 特定稅目 稅收入의 일정부분으로 구성된다는 것이다. 국가의 주요 기간세목의 地方移轉比率를 세목별로 정하고 있다는 점에서 일본의 地方交付稅는 독일의 공동세제도와 같으나 배분 방식에 있어서 徵稅地原則을 중심으로 하는 독일의 공동세와는 달리 별도의 공식에 의해 배분하고 있다.

國庫支出金은 우리나라의 國庫補助金에 해당하는 것으로서 지방자치단체의 신청에 의해서 지급하며 財政力을 고려하여 지역별로 차등지급한다. 국고보조에 대한 地方負擔金을 감안하여 地方交付稅 配分額을 산정하고 지방교부세를 교부하지 않는 단체에 대해서는 국고보조금 배분시 差等補助率을 적용하는 등 地方交付稅制度和 國庫補助金制度가 어느 정도의 연계성을 갖고 있다.

稅制發展審議會(1990)는 우리나라에 地方讓與金制度를 도입할 것을 제안하면서 이를 獨逸의 共同稅制度 및 日本의 地方讓與稅制度和 一般財源型인 독일의 공동세제도보다는 特定財源型인 일본의 지방양여세제도와 유사한 제도를 도입할 것을 제안하였다. 그러나 실제로 도입되어 운영되고 있는 우리나라의 地方讓與金制度는 일본의 地方讓與稅制度和 큰 차이가 있다.

일본 地方讓與稅制度의 財源과 配分方式은 <表 3-7>과 같이 요약할 수 있다. 일본의 지방양여세제도는 地方自治團體의 徵稅費用을 절감하고 징세의 편의를 도모하기 위하여 국가가 國稅로서 세금을 징수한 후 객관적인 기준에 따라 地方自治團體에 양여하는 방식을 택하고 있다. 1995년 현재 운영되고 있는 地方讓與稅는 소비양여세, 지방도로양여세, 석유가스양여세, 특별톤양여세, 지동차중량양여세, 항공기연료양여세의 여섯 가지이다.

<表 3-7> 日本 地方讓與稅의 種類 및 配分方式

(單位: 億엔, %)

종 류	재 원	배분방식	1995년 예산 (구성비)
소비양여세 ¹⁾	소비세의 20%	·도도부현과 시정촌에 6:5의 비율로 인구와 종업원수에 따라 배분	14,315 (72.1)
지방도로양여세	회발유세에 부가되는 지방도로세 전액	·도로 길이와 면적에 따라 배분 ·43%는 도도부현과 도로법에 의해 지정된 12개 시에, 57%는 시정촌에 배분	2,619 (13.2)
석유가스양여세	석유가스세의 50%	·지방도로양여세와 같은 방식으로 도도부현과 12개 지정시에 배분	157 (0.8)
항공기연료양여세	항공기연료세의 2/13	·공항관계 도도부현 및 시정촌에 양여	149 (0.8)
자동차중량양여세	자동차중량세의 25%	·지방도로양여세와 같은 방식으로 시정촌에 배분	2,522 (12.7)
특별톤양여세	톤세에 부가하여 징수하는 특별톤세 전액	·징세지원칙에 따라 시정촌에 양여	101 (0.5)
합 계			19,863 (100.0)

註: 1) 地方消費稅制 導入에 따라 1997년에 폐지됨.

資料: 日本 地方財務協會, 『平成7年度 改正地方財政詳解』, 1995.

大川政三 外, 『地域財政論』, 東京: 創成社, 1995.

1989년에 신설되어 1995년 현재 地方讓與稅의 72.1%(예산기준)를 차지하고 있는 消費讓與稅는 지방간접세제의 축소 등에 따른 地方稅收 減少를 보충하기 위해 도입된 것으로서 地方自治團體의 안정적인 財源 확보에 목적을 두고 있다. 소비세 수입의 20%에 해당하는 금액을 都道府縣과 市町村에 각각 6:5의

비율로 배분하는데, 도도부현에 대한 讓與稅의 25%는 인구에 따라 배분되며 나머지 75%는 從業員數에 따라 안분된다. 그리고 市町村에 대한 讓與稅의 경우 절반은 인구에 따라, 나머지 절반은 종업원수에 따라 양여된다. 소비양여세는 地方消費稅制가 도입됨에 따라 1997년에 폐지된다.

地方道路讓與稅는 휘발유세에 부가되는 지방도로세 전액을 재원으로 하여 지방자치단체에 양여된다. 地方道路讓與稅 總額 가운데 43%는 都道府縣과 道路法 第7條 第3項에 지정된 12개 지정시에 배분되며, 나머지 57%는 市町村에 배분된다. 都道府縣과 指定市에 대한 양여금은 일반국도 및 도도부현 도로의 길이 및 면적에 따라 배분되고 市町村에 대한 양여금은 시정촌 구역 내에 있는 도로의 길이와 면적에 따라 배분된다.

國稅인 석유가스세의 50%를 재원으로 하는 石油가스讓與稅는 지방도로양여세와 같은 방식으로 도로 길이와 면적에 따라 都道府縣과 12개 指定市에 양여되고, 역시 국세인 自動車重量稅의 25%를 재원으로 하는 자동차중량양여세는 地方道路讓與稅와 같은 방식으로 시정촌에 배분된다.

국세인 톤세에 부가하여 中央政府가 징수하는 특별톤세 전액을 財源으로 하는 특별톤양여세는 徵稅地原則에 따라 시정촌에 배분되며, 국세인 航空機燃料稅의 2/13를 재원으로 하는 항공기연료양여세는 공항관계 도도부현 및 시정촌에 양여된다.

이와 같은 일본의 地方讓與稅는 우리나라의 地方讓與金과 몇 가지 차이점을 갖고 있다. 첫째, 우리나라의 지방양여금제도는 地域間 均衡發展을 강조하고 있는 데 비해 일본의 지방양여세제도는 地方財政의 安定的인 擴充을 특히 강조하고 있으며 재원의 성격도 일반재원적인 성격이 더 강하다. 일본의 지방양여세 중 72.1%를 차지하는 消費讓與稅는 지방간접세제의 축소로 인한 지방세입 감소를 보충하기 위한 것으로 一般財源이라고 할 수 있으며, 특정사업과는 상관 없는 人口와 從業員數에 따라 배분되고 있다. 이는 일본의 消費讓與稅가 우리나라의 지방양여금보다는 독일의 共同稅 중 교부세적인 성격을 갖고 있는

州에 배분되는 附加價値稅와 유사함을 의미한다. 또한 비중은 크지 않지만 특별톤세도 徵稅地原則을 고수하고 있어 역시 독일의 공동세인 法人稅, 所得稅, 營業稅와 유사하며 우리나라의 地方稅¹⁸⁾와 같은 성격을 가지고 있다고 할 수 있다. 단지 일본의 특별톤양여세는 중앙정부에서 國稅에 부가하여 징수하고 있다는 점이 우리나라 地方稅와의 유일한 차이점이라고 할 수 있다. 이에 비해 특정재원이라고 할 수 있는 地方道路讓與稅, 石油가스讓與稅, 自動車重量讓與稅, 航空機燃料讓與稅가 지방양여세에서 차지하는 비중은 도합 27.5%에 불과하다. 또한 이들 特定財源도 사업계획에 의해 배분하는 것이 아니라 도로 길이 등과 같은 자료를 근거로 배분하고 있다. 이러한 점에서 보더라도 일본의 지방양여세는 우리나라의 地方讓與金과는 달리 國庫補助金보다는 교부세적인 성격이 강하다고 하겠다.

둘째, 일본의 경우 讓與稅 對象事業은 도로정비사업 등 교통관련사업에 한정되어 있으며, 그것도 사업계획이 아닌 별도의 공식에 근거하여 배분하고 있다. 반면 우리나라는 5개 사업에 대해 地方讓與金을 배분하고 있으며 상당부분은 事業計劃에 기초하여 배분되고 있어 비교적 特定財源의 성격이 강하다.

셋째, 특정사업에 대한 지방양여세의 경우 대상사업과 稅源이 직접 연결되어 있어 일본의 地方讓與稅는 마치 중앙정부에서 대신 징수해 주는 지방자치단체의 目的稅와 같은 역할을 한다. 일본에서는 휘발유세, 톤세 등에 부가하여 징수하거나 본세의 일부로 구성된 讓與稅를 지방자치단체의 道路延長 및 面積에 따라 배분하고 있으며, 항공기연료에 부과하는 航空機燃料稅의 일부분은 공항과 관련된 도도부현이나 시정촌에 배분하고 있다. 이는 광의의 개념에서 본다면 우리나라의 交通稅를 중앙정부에서 징수하여 일정 공식에 따라 지방자치단체에 배분하는 것과 마찬가지이다. 이처럼 일본의 지방양여세는 應益課稅 또는 使用者負擔金(user charge)과 같은 성격을 가지고 있어 稅負擔을 유발하는 행위와 稅收入이 밀접한 상관관계를 갖고 있는 데 비해 우리나라의 地方讓

18) 특히 컨테이너에 부과하는 地域開發稅.

與金은 양자간에 아무런 상관관계가 없다. 즉, 酒稅, 電話稅 등 우리나라의 地方讓與金 財源은 도로정비사업 등 지방양여금 대상사업과 아무런 상관이 없는데 이러한 財政運營方式은 조세원칙에 견주어 볼 때 매우 비효율적인 제도라고 할 수 있다.

효율성의 관점에서 特定稅目的 稅收入을 자동적으로 특정부문에 지출하도록 정해놓은 財政運營方式이 정당화되는 경우는 特定 公共財의 供給費用을 그 비용을 유발하는 계층 또는 그 공공서비스의 수혜계층에게 부담시키는 경우뿐이다. 이 경우에는 특정세목의 세수입을 특정부문의 지출에 자동적으로 연계시킴으로써 經濟의 效率性和 수평적 형평성을 제고할 수 있으며, 擔稅者들에게 지출의 용도를 분명히 밝힘으로써 추가적인 稅負擔의 명분을 제공할 뿐 아니라 납세자의 租稅抵抗도 최소화할 수 있다. 도로의 사용 정도에 따라 휘발유의 사용량도 달라지게 되므로 揮發油稅에 부가하여 地方道路稅를 징수하고 이를 도로 길이 및 면적에 따라 지방에 양여하는 일본의 地方道路讓與稅는 이러한 원칙에 부합하는 제도이다. 반면 우리나라의 地方讓與稅는 오히려 이러한 원칙에 역행하는 제도라고 할 수 있다. 예를 들어 特定地域의 주민들이 서로 합심하여 道路使用量을 대폭 줄이고 그 대신 전화를 사용하여 많은 업무를 대체한다면 그 지역의 電話稅 負擔은 증가하는 반면 道路事業에 대한 地方讓與金은 더 적게 배분받는 불합리한 결과가 나타날 것이다. 이와 같은 稅負擔과 費用誘發者 또는 공공서비스 수혜자간의 불일치는 도로사용량을 축소시키려는 노력을 저해하며 향후 地方讓與金 財源을 확충하는 데 있어 장애요인이 될 수도 있다.

마지막으로 일본 地方讓與稅制度의 특징은 지방재정에서 차지하는 비중이 매우 작다는 점이다. 우리나라도 지방재정 세입에서 地方讓與金이 차지하는 비중은 5% 미만으로 地方交付稅나 國庫補助金에 비해서 작은 편이다. 그러나 일본은 지방교부세와 국고지출금이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중은 우리나라의 지방교부세, 국고보조금보다 큰 반면 지방양여세가 차지하는 비중은

우리나라의 地方讓與金보다 작다. 게다가 地方讓與稅의 비중은 앞으로 더욱 축소될 것으로 전망된다. 즉, 1997년에 地方消費稅制가 도입됨에 따라 현재 지방양여세의 70% 이상을 차지하는 消費讓與稅가 폐지되면 지방양여세가 일본의 地方財政 歲入에서 차지하는 비중은 1% 미만으로 줄어들게 될 것이다. 地方消費稅制의 도입과 함께 소비양여세를 폐지하는 것은 인구와 종업원수에 따라 배분하고 있던 소비세를 徵稅地原則에 의한 배분으로 바꾸는 것과 같은 經濟的 效果를 가져온다.

3. 美國의 地方財政調整制度¹⁹⁾

美國은 1972년부터 1981년까지는 州政府에 대해서 그리고 1972년부터 1986년까지는 基礎自治團體인 지방정부에 대해서 연방정부의 세입을 분할하여 사용하는 一般歲入分割制度(general revenue sharing)를 두고 있었으나 현재는 聯邦補助金만이 운영되고 있다. 우리나라의 交付金制度和 유사한 일반세입분할제도는 교부대상지역의 인구, 징세노력, 1인당 소득 등을 근거로 지방정부에 이전되었으며 垂直的 財政不均衡 調整에 초점을 맞춘 제도였다.

연방보조금은 包括補助金(block grants)과 特定補助金(categorical grants)으로 구분된다. 包括補助金은 교육, 보건 및 의료, 사회보장, 주택 및 지역개발, 노동, 교통 부문에 대해 14개의 포괄적인 事業群을 지정하고 이에 사용할 것을 조건으로 地方政府에 배분된다. 포괄보조금 대상사업에 대해서는 地方費 負擔義務가 없으며, 일부 사업의 경우 事業計劃을 제출하지 않아도 법률에 의해서 자동적으로 배분되지만 다른 사업에 대해서는 사업계획에 따라 배분된다. 이와 같은 包括補助金의 규모는 매년 聯邦政府의 예산편성시 결정된다.

特定補助金은 특정사업에 사용할 것을 조건으로 배분된다. 자금의 용도가 비교적 구체적으로 지정되어 있고 事後監督을 받는데, 공식에 의해 배분되는

19) 미국과 영국의 地方財政調整制度에 대해서는 朴釘洙(1993) 참조.

것과 事業計劃에 의해 배분되는 것으로 구분된다. 미국의 지방정부에 대한 聯邦補助金 중 90% 정도는 特定補助金이며 나머지가 包括補助金이다.

4. 英國의 地方財政調整制度

영국의 지방재정조정제도는 크게 地方交付金에 해당되는 歲入支援補助金(RSG: revenue support grants)과 國庫補助金으로 구분할 수 있다. 歲入支援補助金은 중앙정부와 지방자치단체간의 垂直的 財政不均衡을 조정할 목적으로 1966년에 도입된 제도이다²⁰. 國庫補助金은 다시 특정보조금과 포괄보조금으로 구분되는데 영국에서는 전자를 特定補助金(specific grants), 후자를 補充的補助金(supplementary grants)이라고 부른다. 특정보조금은 定率補助金으로서 치안, 생활개선, 도시계획 등의 사업에 지출되며 국고보조금의 거의 대부분을 차지하고 있다. 補充的補助金은 특정보조금보다 支援對象事業이 포괄적으로 규정되며, 따라서 지방정부의 裁量權이 어느 정도 인정되는 보조금으로서 輸送補助金, 國立公園補助金이 이에 속한다. 보충적 보조금은 특정보조금과 마찬가지로 중앙정부의 豫算에 의해 그 규모가 결정되며 배분은 事業計劃에 의한 다.

5. 要約

본절에서 살펴본 國家들은 아주 다양한 형태의 地方財政調整制度를 갖고 있다. 즉, 이들 국가에서는 중앙정부의 조세수입을 徵稅地原則에 의해 배분하는 방법, 별도로 정한 공식에 의해 배분하는 방법, 特定事業에 필요한 財源規模를 그때그때 정하여 주로 事業計劃에 의거하여 특정사업부문에 배분하는 방법 등

20) 1966년에 레이트지원보조금(rate support grants)으로 도입되었다가 1981년에 包括補助金(block grants)으로 대체되었고 1990년에는 다시 歲入支援補助金(revenue support grants)으로 바뀌었다. 林聖日(1996a, b) 참조.

을 적절히 혼합하여 사용하고 있는 것으로 나타났다. 독일의 共同稅制度는 국세 수입의 일정부분을 징세지원칙과 별도의 공식을 혼용하여 배분하는 제도이며, 일본의 地方交付稅와 영국의 歲入支援補助金은 별도의 공식에 의해 배분된다.

특정사업에 대해 지원되는 包括補助金은 사업범위를 포괄적으로 정하여 배분함으로써 地方自治團體에 어느 정도의 자율성을 부여하는 방법으로 일본의 道路關聯 讓與稅, 미국의 包括補助金, 영국의 補充的 補助金 등이 이에 속한다. 이 중 일본의 양여세는 特定稅目 稅收入의 일정부분을 자동적으로 지방자치단체에 이전한다는 관점에서 다른 包括補助金과 다르며, 사업계획보다는 별도의 공식에 의해 배분된다는 점에서도 차이가 있다. 이와 함께 모든 국가에서는 特定補助金制度를 운영하고 있는 것으로 나타났는데, 包括補助金에 비해 特定補助金이 차지하는 비중이 매우 크다는 점이 공통된 특징이다.

이러한 여러 측면들을 고려할 때 우리나라의 地方讓與金制度和 정확하게 일치하는 제도를 갖고 있는 국가는 없으며, 가장 유사한 제도로는 日本의 地方讓與稅制度를 들 수 있다. 그러나 일본의 地方讓與稅는 70% 이상이 일반재원이라는 점, 特定財源의 配分은 사업계획이 아닌 별도의 공식에 의해 이루어진다는 점, 특정재원의 稅負擔者가 대상부문의 費用誘發者 또는 그 지출로부터 발생하는 혜택의 주요 受惠者라는 점 등에서 우리나라의 地方讓與金制度和는 상당한 차이가 있다.

第4章 우리나라 地方讓與金制度가 地方財政 擴充에 미친 效果分析

本章부터는 地方讓與金制度가 실시된 이후의 자료를 이용하여 우리나라의 지방양여금제도가 地方財政에 미친 效果를 분석한다. 지금까지 우리나라의 地方讓與金制度가 갖고 있는 특징을 살펴보면서 우리가 이 제도를 통해서 얻고자 하는 期待效果가 무엇인지에 대해서 언급하였는데, 그 내용들을 정리해 보면 크게 地方自治團體의 財源擴充, 讓與金 對象事業에 대한 支出增大 및 이를 통한 地域間 均衡發展 促進의 두 가지로 요약할 수 있다. 그러므로 本章과 다음 第5章에서는 이 두 가지 효과에 대해 검토하고 第6章에서는 地方讓與金 配分과 地域間 財政力 隔差의 관계에 대해 살펴본다.

본장에서는 먼저 地方讓與金の 規模와 지방양여금이 地方財政에서 차지하는 비중이 어느 정도나 되는지 살펴본 후 地方財政 決算資料를 이용하여 地方讓與金制度의 도입 및 변화가 地方財政 擴充에 미친 效果를 분석해 본다.

第1節 地方讓與金の 規模

本節에서는 地方讓與金管理 特別會計 豫算資料를 근거로 지방양여금의 규모가 어떻게 변화하였는지 살펴본 후 決算資料를 이용하여 地方讓與金이 地方財政에서 차지하는 비중을 검토한다.

1. 地方讓與金の 豫算規模

<表 4-1>과 <表 4-2>에서는 地方讓與金 歲入豫算과 歲出豫算의 變化추이를 정리하였다. 歲入豫算은 도입 당시 5,570억원으로서 전액 道路整備事業에 양여되었는데, 直轄市道路에 1,110억원, 地方道路에 1,500억원, 郡道路에 2,560억원, 農漁村道路에 390억원이 配정되었다.

<表 4-1> 地方讓與金管理 特別會計 歲入豫算¹⁾

(單位: 10億원, %)

	세입계	주 세		토지초과이득세		전화세		농어촌특별세 ²⁾	
		금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비	금 액	구성비
1991	557	159	28.5	58	10.4	341	61.2	-	-
1992	1,251 (124.6)	799 (402.5)	63.9	100 (72.4)	8.0	352 (3.2)	28.1	-	-
1993	1,470 (17.5)	930 (16.4)	63.3	105 (5.0)	7.1	414 (17.6)	28.2	21	1.4
1994	1,775 (20.7)	1,241 (33.4)	69.9	61 (-41.9)	3.4	468 (13.0)	26.4	5	0.3
1995	1,870 (5.4)	1,219 (-1.8)	65.2	-2 (-103.3)	-0.1	453 (-3.2)	24.2	200	10.7
1996	2,551 (36.4)	1,828 (50.0)	71.7	-60 -	-2.4	588 (29.8)	23.0	195 (-2.5)	7.6

註: 1) () 안의 수치는 前年對比 增加率임.

2) 1993년과 1994년에는 其他 地方讓與稅임.

資料: 財政經濟院, 『豫算概要』, 各 年度.

<表 4-2> 地方讓與金管理 特別會計 歲出豫算

(單位: 10億圓, %)

	1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비	금액	구성비
- 도로정비	557	100.0	882	70.5	1,037	70.5	1,033	58.2	1,083	57.9	1,459	57.2
·광역시도	111	19.9	159	12.7	187	12.7	186	10.5	173	9.3	241	9.4
·지방도	150	26.9	176	14.1	207	14.1	207	11.7	193	10.3	268	10.5
·군도	256	46.0	300	24.0	352	23.9	351	19.8	183	9.8	254	10.0
·농어촌도	39	7.0	79	6.3	93	6.3	93	5.2	264	14.1	321	12.6
·일반시의 국도			132	10.6	156	10.6	155	8.7	144	7.7	201	7.9
·일반시의 시도			35	2.8	41	2.8	41	2.3	125	6.7	174	6.8
- 수질오염방지			213	17.0	250	17.0	249	14.0	312	16.7	398	15.6
·하수종말처리장			153	12.2	180	12.2	179	10.1	167	8.9	232	9.1
·하수도관정비			23	1.8	27	1.8	27	1.5	26	1.4	36	1.4
·오염하천정화			15	1.2	17	1.2	17	1.0	16	0.9	23	0.9
·분뇨처리시설			21	1.7	25	1.7	25	1.4	23	1.2	32	1.3
·농어촌하수도 정비									80	4.3	75	2.9
- 농어촌개발			144	11.5	169	11.5	168	9.5	157	8.4	218	8.5
·정주생활권개발			95	7.6	112	7.6	111	6.3	104	5.6	144	5.6
·오지개발			49	3.9	57	3.9	57	3.2	53	2.8	74	2.9
- 청소년육성			13	1.0	15	1.0	15	0.8	14	0.7	19	0.7
- 지역개발							310	17.5	305	16.3	457	17.9
합 계	557	100.0	1,251	100.0	1,470	100.0	1,775	100.0	1,870	100.0	2,551	100.0

資料: 財政經濟院, 『豫算概要』, 各年度.

1992년에는 酒稅의 양여율이 15%에서 60%로 증가함에 따라 讓與金 豫算이 1조 2,510억 원으로 124.6% 증가하였다. 이 중 道路整備事業에 대한 양여금은 8,820억 원으로 1991년에 비해 58.3% 증가하였고 水質汚染防止事業, 農漁村開

發事業, 靑少年育成事業 등이 새로운 양여금 대상사업으로 신설되어 각각 2,130억원, 1,440억원, 130억원이 배정되었다.

1993년에는 讓與金 規模가 1조 4,700억원으로 전년에 비해 17.5% 증가하였으나 이는 자연적인 稅收增加에 따른 것이다. 1994년에는 酒稅의 양여율이 60%에서 80%로 상향조정됨에 따라 讓與金 規模도 증가하여 1조 7,750억원이 되었는데 이는 전년에 비해 20.7% 증가한 것이다. 새로 추가된 양여금 재원인 주세의 20%는 地域開發事業에 사용되었으며, 지역개발사업 양여금이 讓與金 總額에서 차지하는 비중은 17.5%였다. 그 이외의 사업에 대한 讓與金은 전년도보다 다소 감소한 것으로 나타났는데, 이는 주로 土地超過利得稅 收入의 감소에 따른 것이다.

1995년에는 2,000억원 규모에 달하는 農漁村特別稅의 19/150가 지방양여금 재원에 추가된 반면 헌법재판소의 限定合憲判定에 의해 과거 최고 1,000억원에 이르던 土地超過利得稅 收入이 감소하여 地方讓與金의 增加率을 둔화시키는 요인으로 작용하였다. 1995년의 地方讓與金 豫算規模는 1조 8,700억원으로 전체적으로 전년도에 비해 5.4% 증가하였으며, 새로 증가된 양여금인 農漁村特別稅 轉入金은 농어촌도로 정비사업과 신설된 농어촌하수도 정비사업에 배정되었다. 이로 인해 1994년에 930억원이었던 農漁村道路 整備事業에 대한 양여금은 1995년에 2,640억원으로 증가되었다. 반면 1994년에는 3,510억원이었던 郡道路 整備事業에 대한 양여금은 1995년에 1,830억원으로 감소하였다. 그 결과 군도로와 농어촌도로를 합한 農漁村地域의 道路에 대한 讓與金은 1994년 총 4,440억원에서 1995년에는 4,470억원으로 큰 변화가 없었다. 한편 일반시의 市道 整備事業에 대한 讓與金은 1994년의 410억원에서 1995년에는 1,250억원으로 약 800억원 정도 증가하였다. 이는 명목상으로는 農特稅 轉入金 중 농어촌하수도 정비사업에 사용된 800억원을 제외한 나머지 1,200억원이 農漁村道路 整備事業에 배정되었으나 실질적으로는 그 중 상당부분이 一般市の 市道 整備事業에 대한 讓與金을 증가시키는 데 사용된 것과 같은 결과가 나타났음

을 의미한다.

1996년에는 地方讓與金 豫算이 2조 5,510억원으로 전년도에 비해 36.4% 증가되었는데, 이는 酒稅와 電話稅 收入의 증가에 의한 것으로 양여금 대상사업별 배정액도 비례적으로 증가하였다. 그러나 農漁村特別稅 轉入金은 50억원이 감소하였으며 이는 농어촌하수도 정비사업에 대한 양여금 감소에 반영되었다.

2. 地方財政에서 地方讓與金이 차지하는 比重

<表 4-3>에서는 우리나라 地方財政 歲入의 규모와 그 구성을 살펴보았다. 일반회계와 특별회계를 합한 우리나라의 地方財政 歲入規模는 1981년의 3조 2,700억원에서 1994년에는 44조 4,170억원으로 크게 증가하였다²¹⁾. 增加率을 보면 1980년대 후반부터 양여금 도입 첫 해인 1991년까지 비교적 빠른 속도로 상승하였으며, 그 이후에는 상승속도가 다소 완화되었음을 알 수 있다. 즉, 1988~1991년에는 매년 25% 이상의 높은 增加率을 보여 주었으나 1992~1994년에는 증가율이 20%를 밑돌았다.

地方財政 歲入의 구성을 보면 1981년에는 地方稅 收入이 차지하는 비중이 28%, 稅外收入이 차지하는 비중이 44.3%, 地方交付稅 및 國庫補助金이 차지하는 비중이 각각 15.9%, 11.9%였다. 그러다가 점차 지방세 수입과 국고보조금의 비중이 감소되고 반대로 지방교부세와 세외수입의 비중이 증가됨에 따라 1986년에는 세외수입이 地方財政 歲入의 50.3%를 차지하였으며 地方交付稅는 17.3%, 地方稅는 24.2%, 國庫補助金은 8.2%를 차지하게 되었다. 그 후 담배消費稅制의 도입 등 지방세를 강화하는 조치에 힘입어 地方稅의 비중은 꾸준히 증가된 반면 상대적으로 地方交付稅의 비중은 감소하였다. 地方讓與金制度를 도입하기 바로 전 해인 1990년의 경우 지방세 수입이 地方財政 歲入에서 차지

21) 教育費 特別會計 제외. 이하 本 報告書에서 언급하는 地方財政은 一般會計와 教育費 特別會計를 제외한 特別會計의 합계를 의미한다.

<表 4-3> 地方財政 歲入의 構成¹⁾

(單位: 10億원, %)

	세입규모 ²⁾	구 성 비				
		지 방 세	세외수입 ³⁾	지방교부세	지방양여금	국고보조금
1981	3,270 (25.6)	28.0	44.3	15.9	-	11.9
1982	4,173 (27.6)	26.8	46.8	16.8	-	9.6
1983	5,413 (29.7)	25.8	50.1	15.9	-	8.2
1984	6,151 (13.6)	24.5	51.1	16.6	-	7.8
1985	6,595 (7.2)	25.1	51.2	15.3	-	8.5
1986	7,475 (13.3)	24.2	50.3	17.3	-	8.2
1987	9,007 (20.5)	25.2	46.0	17.9	-	10.9
1988	11,312 (25.6)	27.4	47.7	15.2	-	9.7
1989	15,807 (39.7)	36.0	39.3	13.8	-	10.9
1990	22,914 (45.0)	27.8	50.5	12.3 ⁴⁾	-	9.3
1991	29,742 (29.8)	27.0	51.4	11.6	1.9	8.1
1992	34,692 (16.6)	27.3	52.8	11.3	3.5	5.0
1993	37,795 (8.9)	29.2	49.7	11.7	3.8	5.7
1994	44,417 (17.5)	29.8	48.5	10.9	3.8	7.1

註: 1) 一般會計와 特別會計(教育費 特別會計 제외)의 歲入純計임.

2) () 안의 수치는 前年對比 增加率임.

3) 地方債 포함.

4) 調整交付金 포함.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

하는 비중은 27.8%로 1981년보다는 다소 낮으나 1980년대 중반보다는 상당히 높은 수준을 유지하고 있었고, 稅外收入은 50.5%로 여전히 큰 비중을 차지하였다. 반면 地方交付稅가 차지하는 비중은 12.3%로 지방교부세의 역할이 상대적으로 약화되었으며, 國庫補助金이 차지하는 비중은 9.3%로 1981년보다는 낮으나 1980년대 중반보다는 비교적 높은 상태였다.

그 후 地方讓與金이 도입됨에 따라 地方交付稅와 國庫補助金의 비중은 상대적으로 약화되었다. 이는 지방양여금의 도입으로 인해 交付稅 財源인 내국세 규모가 감소하여 지방교부세의 상대적인 규모가 축소되었으며, 國庫補助事業의 일부를 지방양여금 대상사업으로 이양함에 따라 국고보조금이 축소된 데 따른 것이다. 그러나 地方稅 收入이 차지하는 비중은 계속 증가하였는데, 이는 부분적으로 1990년대 초에 정부가 지방양여금제도의 도입과 함께 課標現實化 등 지방세를 확충하는 조치를 취한 것에 의하여 설명된다. 한편 稅外收入이 차지하는 비중은 지방양여금 도입 초기인 1991년과 1992년에는 증가하다가 1993년과 1994년에는 약간씩 감소하였다.

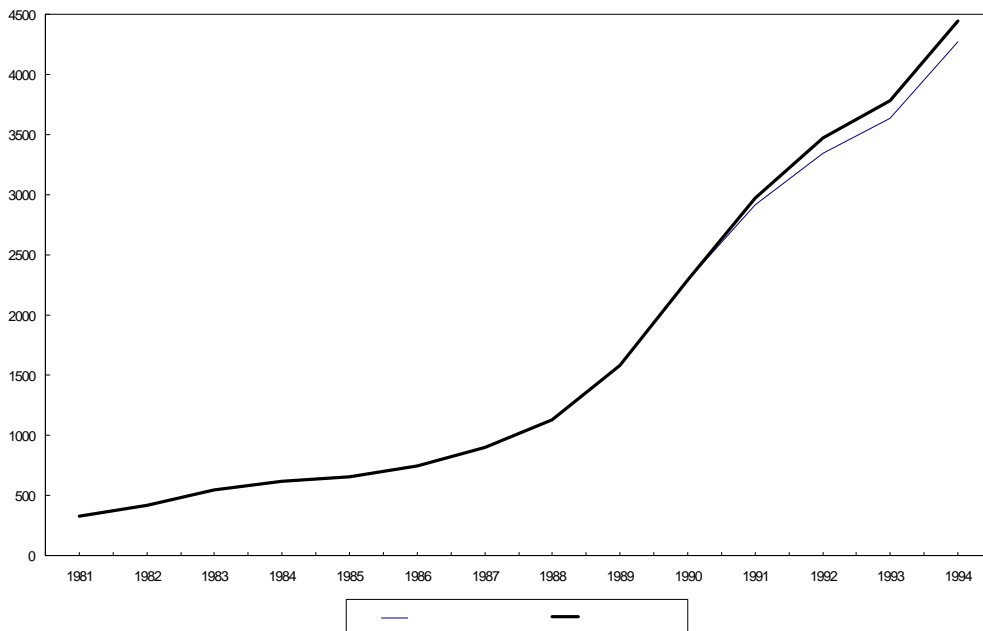
지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 합계인 移轉財源이 地方財政에서 차지하는 비중은 1981년에 27.8%이던 것이 지속적으로 낮아져 1990년에는 21.6%가 되었다. 地方讓與金制度가 도입된 1991년에도 21.6%로 이전과 비슷한 수준을 유지하였으나 1992년에는 19.9%로 오히려 감소하였고 1993년에는 21.2%, 1994년에는 21.7%로 地方讓與金制度의 도입 이전과 비교하였을 때 눈에 띄는 변화가 없었다. 지방양여금이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중은 1991년의 1.9%에서 점차 증가하여 1992년 3.5%, 1993년 3.8%가 되었고 1994년에는 3.8% 수준을 계속 유지하였다.

[圖 4-1]~[圖 4-3]은 1981년 이후 우리나라의 地方財政 歲入, 移轉財源, 地方讓與金과 國庫補助金 합계의 변화추이를 讓與金을 제외한 경우와 비교하여 보여 주고 있다. 세 그림에서 공통적으로 나타난 특징은 이 세 가지 指標가 모두 1980년대 중반부터 매우 빠른 속도로 증가하였는데, 地方讓與金制度가

이러한 증가추세를 가속시켰다기보다는 지방양여금제도를 도입하기 이전의 증가勢를 유지하도록 하는 데 도움을 주었다는 점이다. 地方讓與金を 제외한 移轉財源의 경우 양여금 도입 첫 해인 1991년에는 다소 증가하였으나 1992년에는 감소한 것으로 나타났는데, 이를 地方讓與金이 보충하여 지방양여금을 포함한 移轉財源의 증가勢는 지방양여금 도입 이전과 같은 추세를 보여 주었다 ([圖 4-2] 참조). 이전재원 가운데 中央政府가 매년 그 규모를 변화시킬 수 있는 國庫補助金만 따로 떼어 내어 보면 이러한 추세가 더욱 두드러지는데, 1990년에 地方財政 歲入의 9.3%를 차지하였던 國庫補助金은 양여금 도입 첫 해인 1991년에는 8.1%로, 이어 1992년에는 5.1%로 대폭 감소하였다. 그 후 다시 증가勢로 돌아서기는 하였으나 1994년에도 地方財政 歲入에서 국고보조금이 차지하는 비중은 7% 수준에 머물렀다.

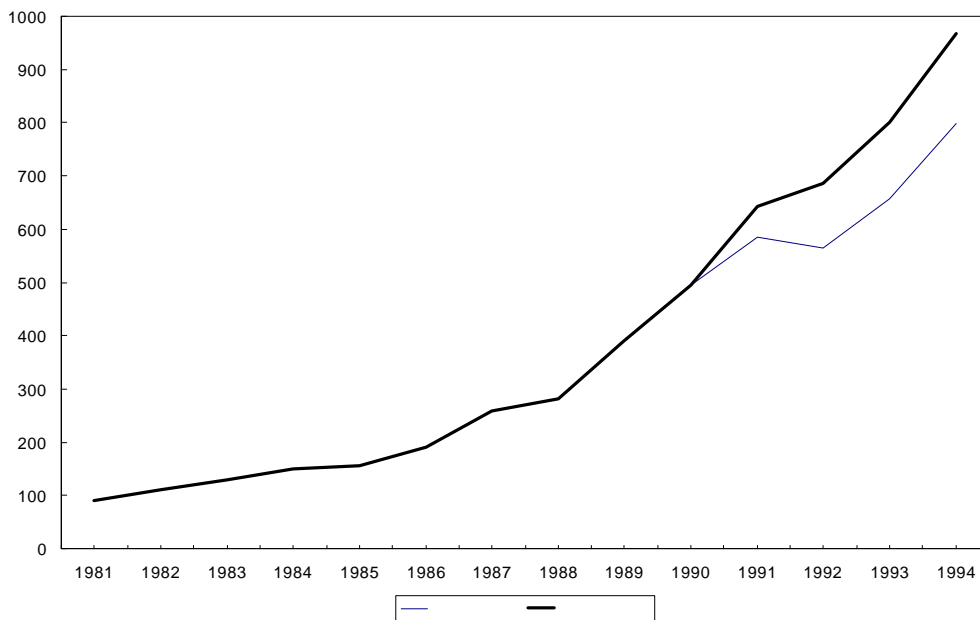
[圖 4-1] 地方財政 歲入의 變化推移

(單位: 100億 원)



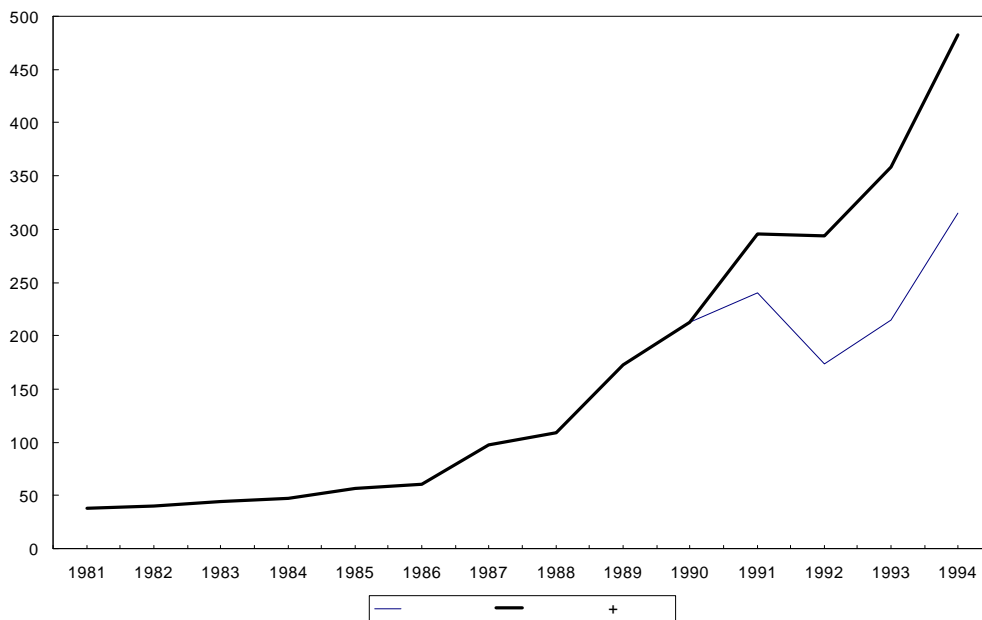
[圖 4-2] 移轉財源의 變化推移

(單位: 100億圓)



[圖 4-3] 地方讓與金과 國庫補助金 合計의 變化推移

(單位: 100億圓)



이상의 자료들은 우리나라의 지방양여금제도가 地方財政 擴充에 미친 효과에 대해 다음과 같은 점을 시사한다. 만약 지방양여금제도가 도입되지 않고 國庫補助金이 <表 4-3>에서 살펴본 바와 같이 변화하였다면 국고보조금의 감소 또는 증가율 저하로 인하여 1991년 이후 移轉財源의 증가세가 둔화되었을 것이며, 이는 地方財政 歲入 전체의 증가율 저하를 초래하였을 것이다. 그러나 地方讓與金이 이와 같은 地方財政 歲入의 성장을 저해하는 요인들을 상쇄하여 그 이전과 같은 증가세를 유지할 수 있었다.

따라서 지방양여금의 地方財政 擴充效果는 지방양여금이 도입된 이후의 國庫補助金 減少 또는 增加勢 鈍化가 지방양여금의 도입과는 무관하게 나타난 것이었는지 아니면 지방양여금 도입으로 인한 中央政府의 財政負擔을 완화하기 위한 것이었는지에 따라 달라진다. 만약 지방양여금 도입으로 인한 中央政府 財政의 축소를 방지하기 위하여 國庫補助金을 축소하거나 증가세를 둔화시켰다면 지방양여금은 地方財政을 擴充시키는 새로운 제도였다기 보다는 국고보조금을 대체한 것이었다고 할 수 있다. 그러나 地方讓與金의 도입과는 상관 없이 국고보조금이 감소되는 추세에 있었다면 지방양여금이 地方財政을 그만큼 확대시켰다고 할 수 있을 것이다.

第2節 地方讓與金の 地方財政 擴充效果

본절에서는 지방양여금이 地方財政 歲入의 확충에 미친 효과에 대해 살펴본다. 앞절에서 언급한 바와 같이 地方讓與金이 지방재정에 미친 효과는 지방양여금이 도입된 이후에 나타난 國庫補助金의 감소 또는 증가세 둔화가 지방양여금의 도입과는 무관한 것인지 아니면 지방양여금 도입으로 인한 中央政府의 財政負擔을 완화하기 위한 것인지에 따라 달라진다. 그러므로 본절에서는 먼저 地方讓與金과 國庫補助金의 관계를 살펴본 후 전체적인 地方財政 歲入의 증가요인 분석, 지방자치단체별 지방재정 세입의 증가요인 분석을 통해서 지

방양여금이 地方財政에 미친 효과를 파악해 본다.

1. 地方讓與金과 國庫補助金の 關係

地方讓與金の 도입 과정을 살펴보면 지방양여금이 국고보조금과 밀접한 相關關係를 갖고 있음을 알 수 있다. 郭彩基(1995)에 의하면 地方讓與金 對象事業은 사전에 일정한 정책목표와 事業選定基準을 설정해 놓고 이에 부합되는 사업을 선정한 것이라기보다는 중앙정부의 일부 기능을 지방자치단체에 위임하는 과정에서 事業費 負擔이 지방자치단체로 이양된 국고보조사업을 讓與金 對象事業으로 수용한 경우가 주를 이루고 있다. 예를 들면 정주생활권개발사업은 당초 土地管理 및 地域均衡開發 特別會計에서 지원되던 國庫補助事業의 일부로 운영되다가 동 사업이 지방자치단체로 이양되는 과정에서 地方讓與金 對象事業으로 수용되었으며, 水質汚染防止事業 중 하수종말처리장사업, 분뇨처리시설사업, 오염하천정화사업 등 3개 단위사업의 경우에도 環境處에서 관리하던 國庫補助事業이 지방으로 이양되는 과정에서 지방양여금 대상사업으로 수용된 것이다. 그 이외에 道路整備事業의 일부와 靑少年育成事業도 기존의 국고보조사업이 지방양여금 대상사업으로 이전된 것이다. 또한 地域開發事業 讓與金은 1994년에 목적세인 交通稅가 신설됨에 따라 地方交付稅 財源이 감소하자 이를 보충하기 위하여 신설된 것이다.

<表 4-4>는 이러한 國庫補助金과 地方讓與金の 關係를 통계적으로 입증하여 주는 자료이다. 이 표에서는 1988~1994년의 中央政府 歲入과 國庫補助金の 增加率을 비교하였으며, 이와 함께 주요 양여금 대상사업과 관련된 國庫補助金の 變化推移를 살펴보았다. 먼저 中央政府의 歲入 增加率을 보면 1992년에 11.4%로 가장 낮았으며 그 다음이 1993년 16.8%, 1988년 17.5%였고 다른 해에는 대체로 20% 내외의 안정적인 증가율을 보여 주었다. 그에 비해 國庫補助金은 1988~1990년, 1994년에는 각각 전년에 비해 21~58% 증가한 반면

地方讓與金이 도입된 첫 해인 1991년에는 前年度와 같은 수준을 유지하였고 地方讓與金 豫算이 125% 증가한 이듬해(1992년)²²⁾에는 6.2% 감소하였으며 1993년에는 10% 미만의 增加率을 보여 주었다. 즉, 다른 해에는 대체로 國庫補助金 增加率이 중앙재정규모 증가율을 능가한 데 비하여 地方讓與金이 도입되고 빠른 속도로 팽창한 3년간(1991~1993)은 국고보조금 증가율이 中央政府 歲入 增加率에 비해 현저하게 낮았던 것으로 나타났다.

<表 4-4> 國庫補助金の 變化推移¹⁾

(單位: 10億원, %)

	중앙정부 세입 증가율	국고보조금 총계		부문별 국고보조금			
		금 액	증가율	도로사업 ²⁾	도시철도 사업 ⁴⁾	환경관련 ⁷⁾	농어촌 부문 ⁸⁾
1988	17.5	1,063	28.8	105	43	68	318
1989	19.9	1,680	58.0	347	-	24	368
1990	20.5	2,029	20.8	392	-	46	439
1991	21.0	2,030	0.0	110	70	185	502
1992	11.4	1,905	-6.2	- ³⁾	115	15	502
1993	16.8	2,059	8.1	- ³⁾	139 ⁵⁾	24	766
1994	21.7	3,150	53.0		397 ⁶⁾	40	1,008

註: 1) 中央政府 歲入 增加率은 일반회계와 특별회계 결산기준 세입 증가율이며, 國庫補助金에 관한 자료는 追加更正豫算을 포함한 예산자료임.

2) 1988년까지는 一般會計 補助金 중 농어촌도로정비사업 보조금, 1989년 이후는 道路事業 特別會計 補助金

3) 2억원 규모임.

4) 1988년은 一般會計 補助金 중 부산시지하철건설지원 보조금, 1991년 이후는 都市鐵道 特別會計 補助金

5) 自動車交通管理改善 特別會計 포함.

6) 1994년부터 道路事業 特別會計와 都市鐵道事業 特別會計, 自動車交通管理改善 特別會計가 도로 등 교통시설 특별회계로 통합되었음.

7) 環境汚染防止를 위한 일반회계 보조금

8) 農漁村關聯 一般會計 補助金과 特別會計 補助金의 합계

資料: 財政經濟院, 『豫算概要』, 各 年度.

_____, 『豫算概要 參考資料』, 1996.

22) <表 4-1> 참조.

部門別 國庫補助金の 變化推移를 보면 지방양여금이 도입된 첫 해인 1991년의 국고보조금 증가세 둔화는 주로 地方道路 및 郡道路 整備事業에 지원되던 道路事業 特別會計 補助金の 감소에 기인하는 것이다. 즉, 다른 부문에 대한 國庫補助金は 1990년에 비해 대체로 증가한 데 비해 道路事業 特別會計 補助金は 2,820억원이 감소한 것으로 나타났다. 대신 1991년에는 地方讓與金으로 5,570억원이 새로 추가되어 그 중 4,060억원이 地方道路 및 郡道路 整備事業에 양여되었다. 그 후 1992년에는 도로사업 특별회계 보조금이 2억원 규모로 크게 줄어 들었다. 한편 地方讓與金を 비교적 적게 배분받는 대도시지역에 대한 보조금인 都市鐵道 特別會計 補助金は 1991년에 700억원, 1992년에는 1,150억원으로 증가하였다. 1992년에 讓與金 對象事業으로 추가된 수질오염방지사업과 관련된 環境關聯 補助金は 1991년에 1,850억원이었던 것이 1992년에는 150억원으로 1,700억원 감소하였고, 그 후 두 차례에 걸쳐 인상되기는 했으나 1994년에도 400억원 수준에 머물렀다. 農漁村 部門에 대한 補助金は 1992년에는 정채되었지만 그 이외의 기간에는 增加勢를 보여 주었다. 이와 같은 國庫補助金の 變化推移는 지방양여금이 상당부분 국고보조금을 대체한 것임을 입증해 주는 것이다.

2 地方財政 歲入의 增加要因 分析

地方財政 歲入의 增加率을 요인별로 구분하여 보면 <表 4-5>와 같다. 地方財政 歲入을 R, 地方稅를 T, 稅外收入을 NT, 地方交付稅를 RS, 地方讓與金を TS, 國庫補助金を S라고 하면 R은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$R = T + NT + RS + TS + S \quad (4-1)$$

△가 각 요소의 증가분을 의미한다면 위 式은 다음과 같이 다시 쓸 수 있다.

$$\Delta R = \Delta T + \Delta NT + \Delta RS + \Delta TS + \Delta S$$

양변을 R로 나누어 정리하면 다음과 같다.

$$\frac{\Delta R}{R} = \gamma_T \frac{\Delta T}{T} + \gamma_{NT} \frac{\Delta NT}{NT} + \gamma_{RS} \frac{\Delta RS}{RS} + \gamma_{TS} \frac{\Delta TS}{TS} + \gamma_S \frac{\Delta S}{S} \quad (4-2)$$

여기서 γ_i 는 i라는 요소가 地方財政 歲入에서 차지하는 比重을 나타내며 $i=T, NT, RS, TS, S$ 이다. <表 4-5>의 요인별 기여도는 式 (4-2)의 우변에 있는 각 항목을 나타내며, 괄호 안의 수치는 우변의 각 항목을 좌변의 地方財政 歲入 增加率로 나눈 것을 백분율로 표시한 것이다.

우리나라의 地方財政 歲入은 1993년을 제외하고는 매년 10%가 넘는 높은 증가율을 보여 주었다. 특히 1987년부터 1991년까지는 每年 增加率이 20%를 상회하였고 그 중 1989년과 1990년에는 각각 증가율이 39.7%, 45%에 달하였다. 이처럼 높은 증가율을 보이던 우리나라의 지방재정 세입은 地方讓與金制度를 도입한 이듬해인 1992년부터 그 증가세가 둔화되기 시작하여 1992년 16.6%, 1993년 8.9%, 1994년에는 17.5%의 증가율을 보여 주었다.

<表 4-5>의 세번째 열(B)부터 일곱번째 열(F)까지는 歲入增加에 대한 要因別 寄與度를 정리한 것이다. 1986년의 경우 地方財政 歲入의 전년대비 증가율은 13.3%였는데, 이 중 2.4% 포인트는 地方稅 收入의 증가에 의한 것이고 5.8% 포인트는 稅外收入의 증가에 의한 것이다. 地方交付稅와 國庫補助金の 증가는 각각 地方財政 歲入을 4.4% 포인트, 0.8% 포인트씩 증가시켰다. 이와 같은 要因別 寄與度를 지방재정 세입의 증가율을 100으로 하여 百分率로 표시한 것이 괄호 안의 수치이다. 즉, 1986년의 지방재정 세입 증가분 중 17.6%는 地方稅 收入의 증가분을 의미하며, 43.8%는 稅外收入의 증가분을, 33%는 地方交付稅의 증가분을, 5.7%는 國庫補助金の 증가분을 의미한다. 이 表에 의하면

우리나라 지방재정 세입의 증가는 주로 地方稅 收入과 稅外收入이 주도하여 왔으며 그 다음으로 중요한 것이 地方交付稅임을 알 수 있다.

<表 4-5> 地方財政 歲入의 增加要因 分析

(單位: %)

	세입 증가율 ¹⁾ (A)	요인별 기여도				
		지방세 (B)	세외수입 (C)	지방교부세 (D)	지방양여금 (E)	국고보조금 (F)
1986 (기여도) ²⁾	13.3 (100.0)	2.4 (17.6)	5.8 (43.8)	4.4 (33.0)	-	0.8 (5.7)
1987	20.5 (100.0)	6.2 (30.0)	5.2 (25.2)	4.2 (20.5)	-	5.0 (24.3)
1988	25.6 (100.0)	9.2 (36.0)	13.9 (54.2)	1.2 (4.8)	-	1.3 (5.0)
1989	39.7 (100.0)	22.9 (57.5)	7.2 (18.1)	4.1 (10.4)	-	5.6 (14.0)
1990	45.0 (100.0)	4.4 (9.8)	34.0 (75.6)	4.0 (8.9)	-	2.6 (5.8)
1991	29.8 (100.0)	7.2 (24.3)	16.2 (54.4)	2.8 (9.3)	2.4 (8.2)	1.2 (3.9)
1992	16.6 (100.0)	4.8 (28.8)	10.2 (61.3)	1.6 (9.6)	2.3 (13.6)	-2.2 (-13.3)
1993	8.9 (100.0)	4.5 (50.4)	1.3 (14.3)	1.4 (15.7)	0.5 (6.1)	1.2 (13.5)
1994	17.5 (100.0)	5.8 (33.3)	7.3 (41.9)	1.1 (6.2)	0.7 (4.2)	2.5 (14.5)
1991~1994 ³⁾	148.4 (100.0)	41.2 (27.8)	78.9 (53.2)	14.0 (9.4)	8.3 (5.6)	6.0 (4.0)

註: 1) 前年對比 增加率, $A = B+C+D+E+F$

2) 괄호 안의 수치는 $(i/A) \times 100$, $i=A, B, \dots, F$

3) 1991~1994년 세입 합계의 1987~1990년 합계에 대한 增加率 및 寄與度

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各年度.

地方讓與金制度가 도입된 1991년부터 1994년까지의 歲入 合計를 그 이전의 4년간(1987~1990)의 合計와 比較하여 보면 歲入規模가 148.4% 增加한 것으로 나타나는데, 그 중 41.2% 포인트는 地方稅 收入의 增加에 의한 것이고 78.9% 포인트는 稅外收入의 增加에 따른 것이다. 즉, 地方財政 歲入增加의 81%가 지

방세 수입과 세외수입의 증가에 의한 것이었다. 한편 地方稅 收入과 稅外收入이 지방재정 수입에서 차지하는 비중은 78.3%(1994년)였다. 전반적으로 移轉財源의 증가속도가 地方財政의 확장속도를 따라가지 못하였으며, 특히 地方交付稅와 國庫補助金의 경우 地方財政에서 차지하는 비중이 1994년 현재 각각 10.9%, 7.1%인 데 비해 1991~1994년 동안의 地方財政 歲入增加에 대한 寄與度는 9.4%, 4%에 불과하였다. 이는 주로 地方讓與金制度의 도입에 따른 지방교부세와 국고보조금 재원의 축소에 기인하는 것이다. 반면 지방양여금은 地方財政에서 차지하는 비중이 3.8%인 데 비하여 지방재정 증가에 대한 기여도는 5.6%였다. 이를 종합해 보면 移轉財源 전체가 地方財政 歲入에서 차지하는 비중은 21.7%인 데 비해 歲入增加에 대한 寄與度는 19.1%로 나타났다. 이는 地方讓與金이 도입되었음에도 불구하고 이를 포함한 移轉財源의 擴充이 지방세 및 세외수입의 증가에 미치지 못하였음을 의미한다.

3. 地方自治團體別 地方財政 歲入의 增加要因 分析

<表 4-6>에서는 地方自治團體를 광역자치단체와 기초자치단체로 나누어 地方財政의 增加要因을 살펴보았다. 地方自治團體는 우선 크게 서울특별시, 광역시, 도로 구분하였는데, 서울특별시와 광역시의 경우 廣域과 基礎自治團體를 구분하지 않았고 道의 경우에는 광역자치단체인 道本廳과 기초자치단체인 市, 郡으로 구분하여 검토하였다²³⁾

地方讓與金이 양여되지 않는 서울특별시의 경우 1991~1994년의 歲入은 그 이전 4년에 비해 106.2% 증가하였는데, 그 중 6.5%는 國庫補助金의 증가에 따른 것이다. 이는 국고보조금이 서울특별시 歲入에서 차지하는 비중 4.6%의

23) 서울特別市の 區에는 地方讓與金이 양여되지 않으며 廣域市の 區에 양여되는 地方讓與金은 그 규모가 매우 작은 데 비해 道의 경우 基礎自治團體인 市와 郡에 배분되는 讓與金 規模가 상당히 크기 때문에 道에 대한 분석에서는 廣域과 基礎自治團體를 구분하였다.

1.4배를 약간 웃도는 것이다. 광역시의 경우에는 歲入 增加率이 187.1%로 서울특별시보다 상당히 높았으며, 세입증가에 대한 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金의 기여도는 각각 1.6%, 3.2%, 4%로서 도합 8.8%에 달했다. 그러나 지방교부세와 지방양여금, 국고보조금이 廣域市의 歲入에서 차지하는 비중은 각각 1.9%, 2.1%, 5%로 移轉財源 全體가 차지하는 비중이 총 9%인 것과 비교하여 보면 移轉財源이 광역시의 세입증가에 기여한 정도는 그다지 크다고 할 수 없다. 반면 도지역 중에서 基礎自治團體에 속하는 시와 군에서는 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金의 합계가 세입에서 차지하는 비중보다 歲入增加에 대한 寄與度가 다소 큰 것으로 나타났다. 이를 보다 세분하여 살펴보면 地方交付稅의 세입증가에 대한 기여도는 지방교부세가 세입에서 차지하는 비중보다 약간 낮으나 國庫補助金의 경우에는 양자가 일치하고 地方讓與金은 세입에서 차지하는 비중에 비해 세입증가에 대한 기여도가 높았다. 이에 비해 道本廳의 경우를 보면 地方讓與金이 세입에서 차지하는 비중은 5.3%인 데 비해 세입증가에 대한 기여도는 9.5%로 비교적 높은 편이나, 地方交付稅와 國庫補助金의 세입증가에 대한 기여도는 각각 4.5%, 8.7%로 歲入에서 차지하는 비중 11.4%, 19.3%의 절반에도 못 미쳤다. 그 결과 移轉財源 전체가 세입에서 차지하는 비중은 36%인 데 비해 歲入增加에 대한 寄與度는 22.7%에 불과하였다.

앞의 <表 4-5>의 분석에서 우리는 地方讓與金이 세입에서 차지하는 비중에 비해 地方財政 擴充效果가 크다는 결론을 얻었으나, 이 효과는 지방양여금의 도입으로 인해 축소된 다른 이전재원, 특히 國庫補助金의 세입에서 차지하는 비중에 비해 낮은 成長寄與度에 의해 상쇄되므로 지방양여금의 地方財政 擴充에 대한 純效果는 크지 않다는 점을 지적하였다. 그런데 <表 4-6>의 통계자료는 地方讓與金의 도입 및 팽창과 이에 따른 國庫補助金 등 다른 이전재원의 규모변화가 地方財政 擴充에 미친 효과는 地方自治團體別로 다소 차이가 있음을 보여 주고 있다. 지방교부세 재원인 내국세의 일부가 地方讓與金 財源으로

<表 4-6> 地方自治團體別 地方財政 歲入의 增加要因

(單位: %)

			1991	1992	1993	1994	1991~1994 ⁴⁾
서울 특별시 ¹⁾	세입증가율		22.8	15.4	4.5	15.2	106.2
	지방교부세	비 중	-	-	-	-	-
		기여도	-5.9	0.1	-0.1	-0.1	-0.6
	지방양여금	비 중	-	-	-	-	-
		기여도	-	-	-	-	-
	국고보조금	비 중	8.9	2.9	2.9	4.5	4.6
기여도		32.5	-35.8	2.0	15.5	6.5	
광역시 ¹⁾	세입증가율		25.9	25.0	11.2	14.9	187.1
	지방교부세	비 중	2.5	1.8	1.9	1.7	1.9
		기여도	3.4	-1.0	3.1	0.3	1.6
	지방양여금	비 중	2.0	2.0	2.4	1.9	2.1
		기여도	9.6	2.1	6.2	-1.4	3.2
	국고보조금	비 중	5.6	4.8	3.9	5.7	5.0
기여도		2.5	1.3	-3.9	17.9	4.0	
도분청	세입증가율		26.2	11.9	15.5	17.9	124.5
	지방교부세	비 중	13.0	11.5	11.0	10.7	11.4
		기여도	-0.3	-1.3	7.7	9.3	4.5
	지방양여금	비 중	2.2	6.5	6.3	5.5	5.3
		기여도	10.8	42.2	4.8	1.3	9.5
	국고보조금	비 중	22.4	15.6	18.6	20.6	19.3
기여도		-9.5	-41.1	38.1	31.7	8.7	
기초자치 단체 (시)	세입증가율		39.5	9.5	7.8	20.0	183.5
	지방교부세	비 중	8.2	8.9	9.5	8.4	8.8
		기여도	8.6	16.4	17.6	2.9	7.8
	지방양여금	비 중	-	2.7	2.9	3.5	2.4
		기여도	-	30.9	6.2	6.0	3.7
	국고보조금	비 중	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
기여도		-0.2	0.8	0.4	0.1	0.2	
기초자치 단체 (군)	세입증가율		38.0	23.7	5.0	20.2	170.6
	지방교부세	비 중	38.7	37.8	40.3	36.3	38.2
		기여도	37.6	33.6	90.2	16.8	36.0
	지방양여금	비 중	5.9	6.8	7.3	8.5	7.3
		기여도	21.3	10.9	17.1	14.0	11.5
	국고보조금	비 중	0.5	0.3	0.3	1.3	0.7
기여도		-0.3	-0.4	-0.2	6.3	0.7	

註: 1) 基礎自治團體인 區 포함.

2) 比重은 地方財政 歲入에서 차지하는 比重

3) 寄與度는 地方財政 歲入이 100% 증가할 경우 이에 대한 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金의 寄與度

4) 1991~1994년의 1987~1990년에 대한 增加率 및 寄與度

5) -는 -0.05보다 크고 0.05보다 작음을 의미함.

資料: 內務部, 『地方財政年監』, 各 年度.

이전됨에 따라 모든 지방자치단체에서 地方交付稅의 비중은 다소 감소되었으나, 國庫補助金의 減少 또는 增加稅 鈍化效果는 국고보조금의 3분의 2 정도가 집중된 道本廳에서 가장 크게 나타났으며 그 다음이 廣域市이고 원래 국고보조금을 적게 배분받았던 基礎自治團體인 市와 郡의 경우에는 큰 변화가 없었다. 전체적으로는 地方讓與金制度의 도입 및 확대와 이에 따른 다른 이전재원의 변화가 基礎自治團體인 市와 군에서는 재정을 확충하는 순효과를 가져온 반면 廣域自治團體의 경우에는 이러한 순효과가 없었다고 할 수 있다. 특히 道本廳의 경우에는 이러한 정책변화가 地方財政 擴充에 오히려 부정적인 효과를 가져왔다고 할 수 있다. 이는 국고보조금의 감소 또는 증가세 둔화의 상당 부분을 도본청에서 부담하였기 때문인데, 國庫補助金 總額에서 도본청에 대한 국고보조금이 차지하는 비중은 地方讓與金을 도입하기 한 해 전인 1990년에 76.1%였던 것이 1994년에는 67%로 줄어들었다. 이에 비해 地方讓與金은 1994년의 경우 39.1%가 郡에, 33.1%가 道本廳에 양여되었으며, 기초자치단체인 市와 廣域市에 각각 17.6%, 10.2% 양여되었다.

4. 地域別 歲入의 增加要因 分析

다음에서는 서로 상이한 성격을 갖고 있는 地方自治團體를 서울특별시 및 광역시, 도, 기초자치단체인 市와 郡으로 구분하여 각 집단의 地域別 地方財政 歲入과 地方讓與金의 관계를 분석한다. 본 보고서의 모든 분석은 純計資料를 이용하는 것을 원칙으로 하나 도지역의 경우 本廳과 市, 郡으로 구분하는 데 필요한 자료를 입수하지 못하여 부득이 도본청과 市, 郡의 분석은 總計資料를 이용하였다. 또한 서울특별시 및 광역시의 自治區는 따로 분석하지 않고 광역시 자료에 통합하여 純計分析을 하였다.

<表 4-7>은 서울특별시 및 광역시의 地域別 歲入增加要因을 정리한 것이다. 이 表에 나타난 수치는 地方讓與金制度가 도입된 이후 4년간(1991~1994)

**<表 4-7> 서울特別市 및 廣域市의 地域別 歲入增加要因
分析(1991~1994年)**

(單位: %)

	세입 증가율	지방교부세		지방양여금		국고보조금		이전재원	
		비 중	기여도	비 중	기여도	비 중	기여도	비 중	기여도
서울	106.2	-	-0.6	-	-	4.6	6.5	4.6	5.9
부산	152.1	1.0	1.0	2.1	3.5	4.8	3.4	7.9	7.9
대구	178.4	1.4	1.4	2.1	3.3	7.0	7.1	10.5	11.8
인천	207.3	0.6	0.4	1.7	2.5	2.6	1.4	4.9	4.3
광주	189.6	6.0	3.7	2.2	3.4	7.4	7.2	15.6	14.3

註: 1) 1991~1994년 合計의 1987~1990년 合計에 대한 增加率 및 寄與度
 2) 比重은 地方財政 歲入에서 차지하는 比重
 3) 寄與度는 地方財政 歲入이 100% 증가할 경우 이에 대한 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金의 寄與度
 4) -는 -0.05보다 크고 0.05보다 작음을 의미함.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

의 合計를 이전 4년간(1987~1990)의 合計와 비교한 것이다²⁴⁾. 먼저 地方讓與金の 規模를 보면 광주, 부산, 대구에서는 지방양여금이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중이 2%를 약간 상회하였으며, 인천은 1.7%로 다소 낮은 편이고 서울은 地方讓與金を 양여받지 않은 것으로 나타났다. 이에 비하여 地方財政 歲入의 증가율은 인천이 207.3%로 가장 높았고 그 다음이 광주(189.6%), 대구(178.4%), 부산(152.1%), 서울(106.2%)의 순이었다. 地方讓與金を 양여받지 않은 서울을 제외한 부산, 대구, 인천, 광주의 경우 地方讓與金은 그 비중에 비해 비교적 높은 기여도를 나타내었으나, 다른 移轉財源인 지방교부세와 국고보조금의 비중은 地方讓與金 도입 이후 전반적으로 하락하였다. 廣域市 중에서 국고보조금의 비중이 증가한 지역은 대구뿐인데, 지방양여금 도입 이후 移

24) 統計의 一貫性을 유지하기 위하여 이 기간중(1987~1994)에 基礎自治團體에서 廣域市로 변경된 대전은 분석에서 제외하였다. 또한 같은 이유로 인하여 <表 4-8>과 <表 4-9>에서는 대전이 속하였던 충남을 제외하였다.

轉財源이 다른 세입에 비해 빠른 속도로 증가한 유일한 지역도 대구라는 점은 주목할 만한 사실이다. 또 한 가지 흥미로운 사실은 지방양여금을 도입한 이후에 나타난 地方交付稅, 國庫補助金, 地方讓與金の 변화를 종합한 이전재원의 기여도가 그 비중에 비해 낮은 지역은 인천과 광주 두 개 지역인데, 이 두 지역 중 하나는 地方讓與金の 비중이 가장 낮은 지역(인천)이고 다른 하나는 가장 높은 지역이라는 점이다.

<表 4-8> 道本廳의 地域別 歲入增加要因 分析(1991~1994年)

(單位: %)

	세입 증가율	지방교부세		지방양여금		국고보조금		이전재원	
		비 중	기여도	비 중	기여도	비 중	기여도	비 중	기여도
경기	196.7	1.6	-1.0	3.3	5.0	8.4	3.4	13.4	7.4
강원	68.2	21.7	11.9	6.5	16.1	21.9	5.2	50.1	33.2
충북	94.0	16.9	4.9	5.7	11.8	15.7	-2.5	38.4	14.2
전북	142.3	13.6	7.7	6.3	10.8	24.5	16.3	44.5	34.7
전남	79.4	17.0	10.7	5.0	11.3	30.0	20.7	52.0	42.7
경북	118.0	14.8	8.0	6.8	12.5	23.6	16.1	45.2	36.7
경남	98.2	6.5	0.7	4.8	9.7	18.7	9.6	30.1	20.0
제주	199.9	20.2	16.5	3.2	4.7	13.4	6.2	36.7	27.4

註: 1) 1991~1994년 합계의 1987~1990년 합계에 대한 增加率 및 寄與度

2) 比重은 地方財政 歲入에서 차지하는 比重

3) 寄與度는 地方財政 歲入이 100% 증가할 경우 이에 대한 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金の 寄與度

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

다음으로 <表 4-8>은 道本廳 歲入總計의 增加要因을 각 지역별로 정리한 것이다. 도본청의 세입에서 地方讓與金이 차지하는 비중을 보면 제주와 경기가 3%대로 가장 낮으며, 다른 지역에서는 모두 5% 수준 또는 그 이상이었다. 반면 歲入增加率은 지방양여금의 비중이 가장 낮은 제주와 경기에서 모두 200%에 육박하는 것으로 나타났으며, 다른 지역 중에서는 전북과 경북이 각각 142.3%, 118%로 100%를 넘었고 나머지 4개 지역(경남, 충북, 전남, 강원)에서는 100%에도 못 미쳤다. 모든 지역에서 地方讓與金은 그 비중에 비해 세

입증가에 대한 기여도가 큰 것으로 나타난 데 비해 國庫補助金과 지방교부세는 감소하거나 상당히 낮은 편이었다.

다음으로 <表 4-9>에서는 基礎自治團體인 市와 郡의 지역별 세입증가요인을 살펴보았다. 이 表에서도 통계의 일관성 유지를 위하여 廣域市가 되기 이전

**<表 4-9> 基礎自治團體(市·郡)의 地域別 歲入增加要因
分析(1991~1994年)**

(單位: %)

	세입 증가율	지방교부세		지방양여금		국고보조금		이전세입계	
		비 중	기여도	비 중	기여도	비 중	기여도	비 중	기여도
시									
경기	275.0	3.0	2.7	1.3	1.8	8.8	8.1	13.0	12.5
강원	151.4	13.8	12.5	2.6	4.4	12.4	9.1	28.9	26.0
충북	156.2	8.1	7.2	1.8	3.0	12.0	7.1	22.0	17.3
전북	199.9	10.3	9.0	2.2	3.3	10.2	8.1	22.8	20.5
전남	125.9	10.4	10.1	2.9	5.3	8.7	5.5	22.0	20.9
경북	172.0	10.6	9.4	2.6	4.1	10.2	9.4	23.5	23.0
경남	129.3	4.9	5.3	1.5	2.7	6.6	5.4	13.1	13.5
제주	193.2	13.0	10.6	3.2	4.8	11.6	10.1	27.8	25.5
군									
경기	158.3	13.1	12.2	2.5	4.1	25.7	23.1	41.3	39.4
강원	136.7	31.0	31.3	6.6	11.5	19.6	9.5	57.2	52.3
충북	116.9	28.1	30.5	6.3	11.7	21.7	9.6	56.1	51.7
전북	156.4	34.9	34.9	5.7	9.3	24.8	22.0	65.4	66.2
전남	127.8	34.8	37.0	5.9	10.5	25.5	19.8	66.1	67.3
경북	147.3	29.2	29.5	5.2	8.7	24.4	19.1	58.8	57.2
경남	137.6	26.0	27.3	4.9	8.4	23.0	16.8	53.9	52.5
제주	163.3	29.3	25.7	10.4	16.8	21.0	17.7	60.7	60.1

註: 1) 1991~1994년 合計의 1987~1990년 合計에 대한 增加率 및 寄與度

2) 比重은 地方財政 歲入에서 차지하는 比重

3) 寄與度는 地方財政 歲入이 100% 증가할 경우 이에 대한 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金의 寄與度

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

에 대전이 속해 있던 충남은 분석에서 제외하였다. 이 表에서 나타난 한 가지 특징은 郡에 비해 지방양여금의 비중이 비교적 낮은 市地域의 세입증가율이 더 높다는 점이다. 그러나 市自治團體 또는 郡自治團體내에서는 지역별 지방양여금의 비중과 세입증가율간의 뚜렷한 상관관계를 찾아보기 어렵다. 이는 앞의 광역시, 도본청에 대한 자료들과 마찬가지로 지방양여금을 더 많이 양여 받은 지역의 세입이 다른 지역에 비해 더 빠른 속도로 증가하였다고 볼 수 없다는 점을 시사하는 것이다.

5. 要約

이상에서 살펴본 地方財政 歲入의 증가요인에 대한 분석은 지방양여금의 地方財政 擴充效果에 대해 몇 가지 흥미로운 사실을 시사해 준다. 그 중 제일 먼저 눈에 띄는 것은 전체적으로 볼 때 지방양여금의 地方財政 歲入增加에 대한 寄與度는 5.6%로서 지방양여금이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중보다 상당히 높다는 점이다. 이는 지방양여금제도 도입 이후의 전반적인 세입증가에 비해 地方讓與金이 빠른 속도로 증가하였으며, 또한 지방양여금 자체로 볼 때 地方財政 擴充에 어느 정도 기여하였음을 의미하는 것이다. 그러나 이러한 지방양여금의 지방재정 확충효과는 다른 移轉財源, 특히 國庫補助金의 감소 또는 증가세 둔화에 의해 상쇄되었는데, 이는 地方讓與金이 주로 국고보조금을 대체한 것이라는 사실과 함께 지방양여금이 地方財政 擴充에 미친 純效果는 거의 없음을 의미한다. 보다 정확하게 표현하면 國庫補助金を 지방양여금으로 대체하지 않고 이전의 국고보조금을 그대로 유지한 경우에 비해 地方讓與金制度를 도입하고 그 대신 국고보조금을 축소한 조치가 地方財政을 擴充하는 데 기여하였는가에 대한 대답은 회의적이다.

그러나 地方自治團體를 광역과 기초자치단체로 구분하여 보면 지방양여금은 단체별로 약간씩 다른 의미를 갖고 있다. 地方讓與金은 상당부분(56.7%, 1994

년)이 기초자치단체에 양여되는 데 비해 國庫補助金은 3분의 2 이상이 道本廳에 지원된다. 따라서 지방양여금 증가로 인한 혜택의 상당부분은 基礎自治團體, 특히 郡이 받는 데 비해 국고보조금의 축소 또는 증가세 둔화로 인한 歲入減少 또는 增加率 低下에 따른 부담은 대부분이 도본청에 돌아간다. 그러므로 도본청의 경우 국고보조금을 地方讓與金으로 대체한 조치가 地方財政을 擴充하였다기보다는 오히려 상대적으로 축소시키는 효과를 가져왔을 가능성이 큰 반면 다른 자치단체, 특히 군의 경우 지역에 따라 地方財政을 확충하는 純效果가 다소 있었다고 할 수 있는 지역도 있다. 이는 地方讓與金の 도입과 이에 따른 國庫補助金の 축소가 地方財政 財源을 도본청에서 다른 자치단체로 이전하는 효과를 초래하였음을 의미한다. 도본청의 경우 地方讓與金 도입 이후 4년간(1991~1994)의 歲入은 그 이전 4년간에 비해 124.5% 증가하였는데, 이는 地方讓與金を 양여받지 않은 서울특별시를 제외한 광역시와 기초자치단체인 시와 군의 歲入增加率 170.6~187.1%에 비해 크게 낮은 것이다. 본장에서는 또한 各級 地方自治團體를 지역별로 구분하여 歲入增加要因을 비교·분석하였는데, 전반적으로 동급 지방자치단체 내에서는 地方讓與金を 비교적 많이 양여 받은 지역의 歲入이 다른 지역에 비해 더 빠른 속도로 증가하였다는 증거를 찾지 못하였다.

第5章 地方讓與金이 對象事業의 支出增大에 미친 效果

地方讓與金制度의 중요한 목표로 地方財政 擴充 이외에도 지역간 균형발전을 들 수 있다. 지방재정을 확충하는 방법으로서 地方稅 強化 등 다른 방법을 택하지 않고 지방양여금제도를 도입한 것은 地域間 均衡發展을 도모하는 사업들을 양여금 대상사업으로 선정하고 이들 사업부문에 대한 中央政府의 財政支援을 강화함으로써 이들 부문에 대한 地方自治團體의 支出을 증대시키고 궁극적으로 지역간 균형발전을 촉진할 수 있다는 판단에 따른 것이다. 그러므로 지방양여금이 地方財政 擴充에 미친 효과(第4章)에 이어 본 장에서는 지방양여금이 地域間 均衡發展에 미친 효과를 살펴본다. 이를 위해 먼저 각 사업부문에 대한 投資的 經費支出 중에서 지방양여금이 얼마나 큰 비중을 차지하고 있는지 살펴본 후 讓與金 對象事業에 대한 지출의 변화추이를 분석한다.

第1節 投資的 經費支出에서 地方讓與金이 차지하는 役割

<表 5-1>에서는 1994년의 결산자료를 이용하여 事業部門別 投資的 經費支出에 대해 지방양여금이 어느 정도 기여하였는지를 파악해 보았다. 즉, 地方自治團體의 투자적 경비지출을 위해 충당된 사업재원 중에서 地方讓與金이 차지하는 비중을 계산해 보았는데, 가장 먼저 눈에 띄는 특징은 지방양여금의 상당부분이 經常的 經費로 사용되고 있다는 점이다.

지방양여금이 經常的 經費로 사용되어야 한다거나 投資的 經費로 사용되어야 한다는 특별한 규정은 없다. 그러나 地方讓與金의 중요한 목적 중의 하나

<表 5-1> 地方讓與金の 支出用度(1994年)

(單位: 百萬圓, %)

	세출(A)	지방양여금(B)	B/A	B의 구성비 ¹⁾
총액	32,536,378	1,696,086	5.21	-
투자적 경비	21,185,855	952,672	4.50	100.00 (56.17) ²⁾
사회복지부문	1,256,317	7,967	0.63	0.84
복지사업	518,052	5,572	1.08	0.58
보건위생	169,171	248	0.15	0.03
환경녹지	145,394	1,623	1.12	0.17
청소사업	423,700	524	0.12	0.06
산업부문	3,022,057	50,320	1.67	5.28
농업	1,714,239	44,815	2.61	4.70
양정	15,347	-	-	-
축산	45,774	50	0.11	0.01
잠업	23,420	696	2.97	0.07
수산	125,815	794	0.63	0.08
상공·운수	755,598	2,255	0.30	0.24
임업	199,848	1,298	0.65	0.14
농촌진흥	142,016	412	0.29	0.04
건설·치수부문	13,791,220	866,764	6.28	90.98
도시계획	2,877,918	29,124	1.01	3.06
주택사업	986,480	6,411	0.65	0.67
상수도	1,074,466	4,738	0.44	0.50
하수도	729,418	34,079	4.67	3.58
도로·교량사업	5,630,194	741,245	13.17	77.81
치수사업	838,932	28,921	3.45	3.04
교통관리	751,143	920	0.12	0.10
기타	902,669	21,326	2.36	2.24
기타부문	3,116,261	27,621	0.89	2.90
문화재	192,787	6,081	3.15	0.64
관광	43,226	990	2.29	0.10
교육	634,607	3,450	0.54	0.36
재산조성	234,415	110	0.05	0.01
기타	2,011,226	16,990	0.84	1.78

註: 1) 投資的 經費로 지출된 地方讓與金에서 차지하는 비중

2) 地方讓與金 總額에서 投資的 經費로 지출된 地方讓與金の 비중

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

가 地域間 均衡發展을 도모한다는 것으로서 이를 위해 특정 사업부문을 지정하고 지정된 사업부문에 사용할 것을 조건으로 事業計劃을 중요한 요소로 고려하여 배분된다는 점을 감안한다면 지방양여금의 대부분이 投資的 經費로 사용될 것이라는 추측이 가능하다. 하지만 이러한 추측과는 달리 1994년 地方讓與金の 投資的 經費支出이 지방자치단체의 투자적 경비지출 총액에서 차지하는 비중은 4.5%로 歲出에 대한 지방양여금의 비중 5.2%보다 낮은 수준이었다. 지방자치단체가 投資的 經費로 사용한 支出規模는 총 21조 1,859억원으로 總歲出 32조 5,364억원의 65.1%였는 데 비해 地方讓與金 總額 1조 6,961억원 중 投資的 經費로 사용된 것은 9,527억원으로 56.1%에 불과하였다. 이는 地方讓與金の 상당부분이 經常的 經費로 사용되고 있으며, 投資的 經費로 사용되는 부분은 다른 一般財源의 경우보다 오히려 더 적다는 것을 의미한다.

또 한 가지 특징은 地方讓與金法에서는 지방양여금의 사용처를 道路整備事業 등 5개 사업으로 한정하고 해당 사업들의 내용도 비교적 구체적으로 명시하고 있는 데 비해 실제로는 糧穀管理를 제외한 모든 投資事業部門에 지방양여금이 사용되었다는 점이다. 이렇게 많은 사업부문에 분산하여 지출하다 보니 총 25개 사업부문의 投資的 經費支出에서 지방양여금에 의한 지출이 차지하는 비중이 1% 미만인 부문은 14개로 56%, 3% 미만은 21개 부문으로 84%에 달하였으며, 4%를 넘는 부문은 道路·橋梁事業과 下水道事業 두 개에 불과하였다.

<表 5-2>에서는 地方自治團體를 서울을 포함하는 광역시와 도, 基礎自治團體인 시와 군으로 구분하여 각 자치단체별 投資的 經費支出에서 지방양여금이 차지하는 비중을 살펴보았다. 이 表에서 우리는 지방자치단체의 地方讓與金使用에 대한 몇 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 그 중 하나는 廣域市에서는 지방양여금의 85.9%가 투자적 경비로 지출되었으며 기초자치단체인 시와 郡에서는 각각 63.1%, 67.2%가 투자적 경비로 지출된 데 비해 道本廳의 경우에는 지방양여금 중에서 投資的 經費로 사용된 부분이 30% 수준에 불과

<表 5-2> 地方自治團體別 投資的 經費支出에서
地方讓與金이 차지하는 比重(1994年)

(단위: %)

	광역시 ³⁾		도		시 ⁴⁾		군	
	비 중	구성비	비 중	구성비	비 중	구성비	비 중	구성비
세 출	1.8	-	15.8	-	4.2	-	7.8	-
투 자 적 경 비 ⁵⁾	1.9	100.0 (85.9)	7.0	100.0 (30.3)	4.2	100.0 (63.1)	8.6	100.0 (67.2)
사회복지부문	1.2	2.4	-	-	0.9	1.5	0.5	0.3
복지사업	3.6	1.7	-	-	1.7	1.1	0.9	0.2
보건위생	-	-	-	-	-	-	0.4	0.1
환경녹지	1.4	0.7	-	-	2.6	0.3	1.3	0.0 ⁶⁾
청소사업	-	-	-	-	0.2	0.2	0.2	0.0 ⁶⁾
산 업 부 문	0.2	0.6	-	-	0.2	0.2	2.6	11.0
농 업	-	-	-	-	-	-	3.3	10.1
양 정	-	-	-	-	-	-	-	-
축 산	-	-	-	-	-	-	0.1	- ⁶⁾
잠 업	-	-	-	-	-	-	3.8	0.2
수 산	-	-	-	-	0.7	- ⁶⁾	1.1	0.2
상 공·운 수	0.2	0.6	-	-	0.1	- ⁶⁾	1.0	0.3
임 업	-	-	-	-	1.4	0.2	0.8	0.2
농 촌 진 흥	-	-	-	-	0.1	- ⁶⁾	0.4	0.1
건 설·치 수 부 문	2.3	89.2	10.4	96.6	5.6	95.5	17.0	87.5
도 시 계 획	-	-	-	-	2.0	10.2	2.6	2.2
주 택 사 업	-	-	0.9	1.2	1.4	1.6	1.1	0.3
상 수 도	-	-	14.4	2.1	0.1	0.2	0.4	0.2
하 수 도	0.5	1.0	36.7	3.7	7.1	11.6	10.2	1.0
도 로·교 량 사 업	4.8	88.2	26.0	86.0	13.4	61.3	33.8	78.2
치 수 사 업	-	-	5.0	2.2	7.1	8.3	4.0	2.2
교 통 관 리	-	-	-	-	1.9	0.5	-	-
기 타	-	-	0.9	1.5	1.2	1.7	6.7	3.5
기 타 부 문	1.1	7.8	1.8	3.4	0.8	2.8	0.7	1.1
문 화 재	27.5	3.4	-	-	0.8	0.3	0.6	0.1
관 광	-	-	-	-	0.8	- ⁶⁾	3.1	0.2
교 육	0.6	2.3	-	-	0.1	- ⁶⁾	0.5	- ⁶⁾
재 산 조 성	-	-	-	-	-	-	0.2	- ⁶⁾
기 타	0.8	2.1	2.0	3.4	0.9	2.5	0.6	0.8

註: 1) 比重은 각 事業部門別 支出 중에서 地方讓與金의 支出이 차지하는 比重

2) 構成比는 投資的 經費에 지출된 地方讓與金의 構成比

3) 서울特別市를 포함한 廣域市 本廳

4) 基礎自治團體인 市

5) 괄호 안의 수치는 地方讓與金 總額에서 投資的 經費로 지출된 地方讓與金의 비중

6) 0.05 미만

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1995.

하다는 점이다. 두번째 특징은 광역자치단체의 경우 投資的 經費로 지출된 지방양여금의 85% 이상이 道路·橋梁事業에 지출되었고 나머지도 下水道事業, 治水事業 등 일부사업에 국한하여 사용된 데 비해 기초자치단체의 경우 투자적 경비로 사용된 지방양여금 중 道路·橋梁事業에 사용된 부분이 차지하는 비중은 市가 61.3%, 郡이 78.2%로 비교적 낮았으며 나머지는 매우 다양한 용도로 사용되었다는 것이다. 특히 군의 경우 비록 그 규모는 작지만 量定과 交通管理를 제외한 모든 투자사업부문에 地方讓與金이 사용되었다.

마지막으로 한 가지 언급하고 넘어가야 할 특징은 廣域市와 기초자치단체인 市 등 비교적 도시화된 지역의 경우 地方財政規模에 비해 지방양여금의 규모가 작아 도로·교량사업 등 주요 지방양여금 대상사업의 投資的 經費支出에서 지방양여금이 차지하는 비중이 작은 편이나(시 13.4%, 광역시 4.8%), 道와 郡의 경우에는 이 비율이 각각 26%, 33.8%로 비교적 높다는 점이다. 다른 부문에서도 이와 같은 경향이 나타나는데, 下水道事業의 경우 투자적 경비지출에서 地方讓與金이 차지하는 비중은 道(36.7%), 郡(10.2%), 市(7.1%), 廣域市(0.5%) 순이다. 그러나 治水事業이 경우에는 市(7.1%), 道(5%), 郡(4%) 순으로 市가 가장 높다.

第2節 地方讓與金 對象事業에 대한 支出推移

본절에서는 地方讓與金이 대상사업의 支出增大에 미친 효과를 살펴봄으로써 地域間 均衡發展에 미친 효과를 간접적으로 파악해 본다. 지방양여금이 地域間 均衡開發에 미친 효과를 분석하는 방법으로서 제일 먼저 생각할 수 있는 것은 지역별 발전의 정도를 나타내는 指標를 선정하여 이 지표들이 地方讓與金 導入을 전후하여 어떻게 변화하였는지 살펴보는 방법일 것이다. 그러나 이러한 방법에는 많은 기술적인 어려움이 따른다. 그 중 가장 큰 문제는 각 지역의 발전 정도를 나타내는 指標의 선정에 있다. 쉽게 생각할 수 있는 지표로

地域內總生産을 들 수 있으나, 지역내총생산은 수없이 많은 요소들에 의해 영향을 받는 데 비해 地方讓與金은 그 많은 요소들 가운데 아주 작은 한 부분에 지나지 않는다. 그러므로 地域內總生産의 변화를 분석함으로써 지방양여금이 地域間 均衡發展에 미치는 효과를 파악하는 것은 거의 불가능하다고 할 수 있을 것이다.

또 다른 방법은 地方讓與金 對象事業의 사업실적을 비교·분석하는 것이다. 예를 들면 道路整備事業의 중요한 사업대상이 도로포장이라는 점에 착안하여 道路鋪裝率의 변화를 평가하는 것이다. 그러나 이 방법에도 몇 가지 문제점이 따른다. 우선 도로포장뿐만 아니라 도로의 유지·보수도 地方讓與金 對象事業에 포함되며, 적어도 원칙적으로는 地方自治團體가 양여금을 도로정비사업에 사용한다면 보다 구체적인 용도에 대해서는 中央政府의 간섭을 받지 않는다는 점이다. 따라서 도로포장률만 가지고 讓與金 對象事業의 성과를 평가하기는 어렵다. 또한 도로포장률 통계의 一貫性에도 문제의 소지가 있다. 도로포장률 산정의 기준이 되는 道路 延長에 변화가 있을 경우 포장도로 연장에는 변화가 없어도 도로포장률이 변화할 수 있다. 실제로 우리나라의 市·道別 道路鋪裝率을 보면 시간이 지남에 따라 도로포장률이 감소하는 경우가 있다²⁵⁾. 이외에도 이러한 指標들은 다른 부문과 비교하기가 어렵다는 問題點을 내포하고 있다. 앞의 예로 돌아가서 어떤 방법으로든지 地域間 道路鋪裝率의 변화를 파악하였다고 하자. 그러면 그 다음에는 이 변화가 地方讓與金에 의한 것인지를 평가하여야 할 것이다. 이를 위해서는 讓與金 對象事業이 아닌 다른 부문의 변화와 비교하여야 하는데, 수많은 다른 부문들과 적절하게 비교할 수 있는 효과적인 방안을 찾기가 쉽지 않다.

이러한 문제들을 해결하는 방안 중 하나는 地方讓與金 對象事業에 대한 支出規模의 변화를 파악한 후 이를 다른 부문에 대한 지출과 비교함으로써 地方讓與金이 양여금 대상사업의 지출에 미친 효과를 분석하고 이를 통해서 간접

25) 統計廳(1996) 참조.

적으로 地域間 均衡發展에 미친 효과를 파악하는 것이다. 이 방법에도 몇 가지 기술적인 어려움이 내포되어 있다. 그 중 가장 큰 어려움은 部門別 支出構造의 변화 중 지방양여금에 의한 변화를 구분해 내는 것이다. 시간이 지남에 따라 각 지역의 所得水準은 향상되고 이에 따라 地方財政의 부문별 지출구조도 변하게 마련이다. 所得彈力性이 큰 부문의 지출은 비교적 빠른 속도로 증가하는 데 반해 그렇지 않은 부문의 지출은 비교적 느린 속도로 증가할 것이기 때문이다. 道路整備事業, 水質汚染防止事業, 靑少年育成事業 등 주요 지방양여금 대상사업은 대체로 所得水準이 높아짐에 따라 需要가 상대적으로 많이 증가하는 부문들이다. 그러므로 이들 부문의 支出增加速度가 다른 부문에 비해 빠르다고 하여 그것이 모두 地方讓與金制度에서 기인한 것이라고 보기는 어렵다.

또한 지방양여금이 대상사업에 미친 지출증대효과는 所得效果와 상대가격 변화에 따른 代替效果로 구분하여 볼 수 있는데, 所得效果는 지방양여금이라는 특수한 제도가 아닌 다른 방법에 의한 地方財政 擴充을 통해서도 얻을 수 있는 효과이므로 양자를 구분해야 할 필요성은 더욱 크다. 支出增大效果를 소득효과와 대체효과로 구분하기 위해서는 먼저 양여금 대상사업부문에 대한 지출의 所得彈力性을 구하고 이에 따른 소득효과를 讓與金 對象事業部門의 支出變化에서 구분해 내야 할 것이다. 그러나 우리나라의 地方財政 統計는 부문별 구분이 자주 변경되어 왔기 때문에 통계적으로 의미 있는 彈力性 推定에 사용할 수 있을 정도로 一貫性 있는 구체적인 사업부문에 대한 자료를 구할 수 없다는 문제점이 있다.

이러한 제약들로 인해서 본절에서는 소득탄력성 추정 등의 統計的 技法을 사용하지 못하고 다음과 같은 비교적 단순한 방법으로 地方讓與金이 양여금 대상사업의 支出增大에 미친 효과를 살펴보았다. 첫째, 지방양여금 도입을 전후하여 지방자치단체의 事業部門別 支出構造가 어떻게 변화하였는지 살펴보았다. 둘째, 이러한 변화가 地方讓與金의 도입에 의한 것인지 아니면 그 이전의

변화추세를 그대로 유지한 것인지 파악하기 위하여 지방양여금 도입 전후의 增加率 推移를 비교하여 보았다. 마지막으로 地方自治團體別 支出構造의 변화와 지방양여금 양여액간의 관계를 분석하여 지방양여금을 더 많이 양여받은 지역에서 讓與金 對象事業에 대한 지출이 더 크게 증가하였는지 살펴보았다.

이와 같은 분석을 실시함에 있어서 양여금 대상사업은 道路·橋梁事業 및 治水事業으로 한정하였다. 앞 절의 분석에 따르면 지방자치단체의 投資事業 중 지방양여금의 영향이 비교적 클 것으로 예상되는 사업부문은 道路·橋梁事業, 下水道事業, 治水事業으로 나타났다. 도로·교량사업의 경우 總讓與金에서 도로·교량사업비가 차지하는 비중이 3분의 2를 훨씬 넘으며, 이 부문에 대한 지방자치단체의 投資的 經費支出에서 지방양여금에 의해 재원이 조달된 부분이 전체적으로 13.2%, 道本廳의 경우 26%, 郡의 경우 33.8%에 달하였다. 또한 하수도사업과 치수사업의 경우 投資的 經費支出에서 지방양여금에 의해 재원이 조달된 부분이 차지하는 비중이 지방자치단체 전체로 보면 각각 4.7%, 3.5%로 도로·교량사업의 경우보다는 상당히 낮으나 다른 부문에 비해서는 비교적 높은 편이다. 이 중 下水道事業의 경우에는 분석기간(1987~1994) 동안의 일관성 있는 統計資料를 구하지 못하여 분석대상에서 제외하였다.

1. 地方自治團體의 部門別 支出推移

<表 5-3>에서는 지방양여금의 도입을 전후하여 地方財政의 部門別 支出構造가 어떻게 변화하였는지, 즉 地方讓與金이 도입된 이후 3년간(1991~1993)의 部門別 支出構造가 그 이전 3년간에 비해 어떻게 다른지 검토해 보았다²⁶⁾. 地方讓與金이 도입된 이후 3년간 地方自治團體의 總支出은 112.9% 증가한 반면 지방양여금의 배분이 집중된 道路·治水事業에 대한 지출은 183.2% 증가하여

26) 1994년에는 地方財政의 支出項目 構成이 변경되었기 때문에 자료의 일관성 유지를 위하여 分析對象에서 제외하였다.

이 표에 나타난 사업부문 중 社會福祉費에 이어 두번째의 높은 支出增加率을 보여 주었다. 이에 따라 이 부분에 대한 지출이 總支出에서 차지하는 비중도 11.7%에서 지방양여금 도입 이후 15.5%로 증가하였다.

<表 5-3> 地方讓與金 導入 前後의 部門別 支出構造 및 支出增加率

(單位: %)

	지출 구조		지출증가율 ¹⁾
	1987~1990	1991~1994	
- 사회복지비	7.7	10.7	194.1
- 산업경제비	9.3	10.3	135.4
· 농수산	5.9	5.8	110.6
- 지역개발비	41.9	51.2	160.5
· 도시 및 지역개발	28.1	35.6	169.9
· 도로·치수	11.7	15.5	183.2
- 기타	41.1	27.8	44.0
합 계	100.0	100.0	112.9

註: 1) 1991~1994年 合計의 1987~1990年 合計에 대한 增加率
 資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

그러나 이 자료만 가지고는 이러한 변화가 地方讓與金에 의한 것이라고 단정적으로 이야기할 수 없다. 왜냐하면 讓與金 對象事業에 대한 지출이 지방양여금과는 상관 없이 증가하는 추세에 있는 경우에는 地方讓與金制度가 도입되지 않았더라도 이 부문에 대한 지출이 다른 부문에 대한 지출보다 빠른 속도로 증가하였을 수도 있으며, 이 경우 이 부문에 대한 지출이 總支出에서 차지하는 비중은 지속적으로 증가하였을 것이기 때문이다. 이러한 문제를 검토하기 위해 비교적 단순한 방법으로서 1988년 이후 年度別 支出增加率의 推移를 살펴보았는데 그 결과가 <表 5-4>에 정리되어 있다.

<表 5-4> 地方財政 支出 增加率

(單位: %)

	지역 개발 비			기타부문	평균 (B)	A/B
	계	도시 및 지역개발	도로·치수 (A)			
1988	17.3	4.3	44.2	19.1	18.3	2.41
1989	3.9	6.3	21.8	46.3	28.3	0.77
1990	93.3	107.5	59.4	15.9	42.6	1.39
1991	18.7	16.0	39.3	49.6	35.2	1.12
1992	68.0	83.7	38.7	-10.0	22.0	1.76
1993	3.6	-9.3	41.7	14.4	8.3	5.02

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

廣義의 地域開發費는 지방양여금이 도입되기 직전인 1990년과 도입 후 2년째인 1992년에 매우 높은 增加率을 보여 주었는데, 특히 1990년의 증가율은 93.3%로 地域開發費를 제외한 기타부문 증가율의 6배에 가까운 수준이었다. 그러나 地方讓與金制度가 도입된 첫 해에는 이 부문에 대한 支出增加率이 18.7%로 다른 부문의 지출증가율 49.6%보다 상당히 낮았다. 지역개발비를 보다 세분해 都市 및 地域開發部門과 道路·治水部門으로 구분하여 보면 도시 및 지역개발부문의 지출추이는 地域開發費 전체의 추이와 유사하며 도로·치수부문에 대한 지출은 地方讓與金 도입 전후의 6개 연도에 걸쳐 전반적으로 높은 증가율을 보여 주었음을 알 수 있다. 이 表에 나타난 기간 중에서 도로·치수부문의 지출증가율이 平均 支出增加率보다 낮았던 해는 1989년 한 해뿐이다. 道路·治水部門의 支出增加率이 가장 높았던 해는 지방양여금제도를 도입하기 직전인 1990년이었으며, 平均 支出增加率에 대한 도로·치수부문 지출증가율의 비율을 보면 1994년이 5.0으로 가장 높았고 그 다음은 1988년, 1992년, 1990년의 순으로 나타났다.

한편 地方讓與金 歲出豫算을 보면²⁷⁾ 도로정비사업 및 수질오염방지사업에

대한 양여금은 1991년과 1992년에 대폭 증가된 반면 1993년에는 增加勢가 다소 둔화되었으며 1994년에는 이 부문에 대한 양여금이 전년도에 비해 다소 감소하였고 그 대신 地域開發讓與金이 새로 신설되었다. 이와 같은 地方讓與金の 변화는 <表 5-4>의 자료와 함께 道路·治水部門에 대한 1990년대 초의 支出增大는 지방양여금의 변화에 의한 것이라기 보다는 需要增大 등 다른 요인에 기인하는 것임을 시사한다.

2. 地方自治團體別 支出構造 分析

앞의 <表 5-2>에 따르면 地方讓與金이 양여금 대상사업에 대한 地方自治團體의 支出에 미치는 효과는 지방자치단체별로 상당히 다를 것으로 예상된다. 도로·교량사업의 경우 投資的 經費支出에서 지방양여금이 차지하는 비중은 기초자치단체가 광역자치단체보다 비교적 높으므로 기초자치단체에서 地方讓與金 對象事業에 대한 支出增大效果가 크게 나타날 것으로 예상되며, 기초자치단체 중에서도 특히 郡의 경우 그 효과가 더욱 클 것으로 추측된다. 한편 廣域自治團體의 경우에는 광역시보다는 도에서 地方讓與金の 역할이 더 클 것으로 예상된다. 그러므로 다음에서는 지방자치단체별로 주로 讓與金 對象事業의 支出이 어떻게 변화하였는지 파악해 본다.

이와 같은 분석을 위해서는 <表 5-2>에서와 마찬가지로 廣域自治團體를 광역시와 도, 基礎自治團體를 시와 군으로 구분하여 검토하는 것이 바람직하나 이와 같이 세분된 統計資料의 입수가 불가능하였다. 본 보고서에서는 一般會計와 特別會計²⁸⁾의 합계를 地方財政이라고 정의하고 모든 통계분석에서 이 원칙을 고수하여 왔다. 이는 일반회계뿐만 아니라 특별회계도 지방자치단체에 의해 豫算이 수립되고 집행된다는 관점에 따른 것으로서 地方讓與金の 분석에

27) 앞의 <表 4-2> 참조.

28) 教育費 特別會計 제외.

있어서는 특히 중요한 의미를 갖는다. 지방양여금은 현재 一般會計에 편입되어 운영되고 있으나 도입 초기에는 特別會計로 관리되기도 하였기 때문이다(1992년). 그런데 일반회계의 경우 비교적 자세한 事業部門別 支出構造를 파악할 수 있었으나 특별회계의 경우에는 시와 군으로 구분된 일반회계와의 연결이 가능한 歲出決算資料를 입수할 수 없었다. 또한 1994년에는 도로·교량사업비를 포함하는 地域開發費의 세부항목 구분에 변화가 있어서 그 이전과 일관성 있는 자료를 입수하지 못하였다. 그러므로 부득이 지방양여금 도입 이후의 분석기간을 1993년까지로 한정하고 이에 따라 그 이전의 기간도 1988~1990년의 3년간으로 축소하였으며, 아울러 지방자치단체의 구분도 통계자료의 입수가 가능한 수준으로 한정하였다. 廣義의 地域開發費의 경우 광역자치단체는 서울특별시, 광역시, 도로 구분하였으나 기초자치단체는 더 이상 자세한 구분을 하지 못하고 전체적인 통계만 정리하였으며, 보다 세분화된 사업부문인 道路·橋梁事業, 治水事業의 경우에는 지방자치단체를 광역자치단체와 기초자치단체의 두 가지로 구분하였다.

<表 5-5>는 地方財政 歲入에서 지방양여금이 차지하는 비중과 地方讓與金の 중점 사업부문인 도로·교량사업, 하수도사업, 치수사업 등을 포함하는 廣義의 地域開發費가 세출에서 차지하는 비중의 변화 및 지출증가율을 분석한 것이다. 먼저 廣域自治團體 本廳의 지출을 서울특별시와 광역시, 도로 구분하여 살펴본 다음 우리나라의 地方自治團體를 크게 광역자치단체와 기초자치단체로 구분하여 동일한 방식으로 地域開發費 支出의 변화를 검토하였다.

먼저 광역자치단체 본청을 보면 地方讓與金이 전혀 양여되지 않은 서울특별시의 1991~1993년 地域開發費 合計는 1988~1990년에 비해 174.9% 증가하여 다른 자치단체에 비해 증가율이 가장 높은 것으로 나타났다. 서울특별시의 기타부문에 대한 지출증가율이 0.2%에 불과하다는 점을 고려한다면 이 기간 동안의 서울특별시 본청의 지출증가는 대부분 地域開發費의 증가였다고 할 수 있으며, 物價引上 등을 감안한다면 다른 부문에 대한 支出은 실질적으로 감소

<表 5-5> 地方自治團體別 地域開發費 支出變化

(單位: %)

		지방양여금의 비중 ¹⁾	지역개발비의 비중 ²⁾		지역개발비 증가율	기타부문 지출증가율
			1988~1990	1991~1993		
광역 자치단체 본청	서울특별시	-	58.1	79.1	174.9	0.2
	광역시	2.4	72.2	68.4	126.5	172.1
	도	5.2	48.7	55.5	110.6	60.3
광역자치단체		2.8	59.7	69.3	141.7	58.8
기초자치단체		3.6	42.1	46.7	139.6	99.3

註: 1) 1991~1993년의 地方讓與金 合計가 1991~1993년의 地方財政 歲入 合計에서 차지하는 比重

2) 歲出에서 地域開發費가 차지하는 比重

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度

하였다고 할 수 있다. 이에 따라 서울특별시의 歲出 중 地域開發費가 차지하는 比重은 지방양여금 도입 이전의 58.1%에서 도입 이후 79.1%로 크게 증가되었다. 한편 지방양여금이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중이 2.4%인 광역시에서는 地域開發費 增加率이 기타부문의 지출증가율보다 낮은 126.5%를 기록하였다. 地方讓與金의 세입에 대한 비중이 5.2%로 광역자치단체 중에서 가장 높은 도의 경우 지방양여금 도입 이후 지역개발비의 비중이 증가되었으며, 地域開發費 增加率은 다른 부문 증가율의 1.83배였다. 이는 廣域市보다는 크지만 서울특별시에 비해서는 상당히 낮은 수치이다.

우리나라의 지방자치단체를 廣域自治團體와 基礎自治團體로 구분하여 보면 광역자치단체에 비해 기초자치단체에서 歲入에 대한 地方讓與金의 비중이 높은 것으로 나타났으나 地域開發費의 增加率은 광역자치단체가 약간 높았으며, 지역개발비 증가율의 其他部門 支出增加率에 대한 비율은 광역자치단체 2.4배, 기초자치단체 1.4배로 지역개발비가 광역자치단체에서 상대적으로 빠른 속도로 증가하였음을 알 수 있다.

<表 5-5>의 자료는 地方財政에서 지방양여금이 차지하는 비중, 즉 地方讓與金を 많이 양여받았는지의 여부와 地域開發費의 상대적인 지출증가율이 밀접한 相關關係를 갖고 있다고 단정하기 어렵다는 결론을 제시한다. 그러나 이 자료만 가지고는 지방양여금이 對象事業에 대한 支出增大를 유발하였는지의 여부를 정확하게 파악하기가 곤란하다. 그 이유는 통계의 일관성 유지를 위하여 歲出의 36~80%에 이르는 광범위한 사업부문을 포괄하고 있는 지역개발비가 地方讓與金 對象事業을 대표한다고 가정하였기 때문이다. 이러한 문제를 보완하기 위하여 <表 5-6>와 <表 5-7>에서는 보다 좁은 범위의 지출부문인 道路·橋梁事業에 대한 지출과 治水事業에 대한 지출의 추이를 검토하여 보았다. 여기서는 광역시·도 본청별로 구분된 일관성 있는 자료를 구할 수 없었기 때문에 廣域自治團體와 基礎自治團體의 두 집단으로만 구분하였다.

地方讓與金の 50% 이상이 배정되고 있는 道路·橋梁事業에 대한 지출은 지방양여금제도 도입 이후 광역자치단체와 기초자치단체에서 모두 크게 증가하여 歲出에서 차지하는 비중이 각각 10.4%, 8.1%에서 16.9%, 10.7%로 증가하였다. 지방양여금 도입 이전과 비교하여 증가된 정도를 보면 廣域自治團體의 경우 도입 이후 道路·橋梁事業에 대한 支出이 세출에서 차지하는 비중은 이전

<表 5-6> 道路·橋梁事業에 대한 支出變化

(單位: %)

	지방양여금의 비중 ¹⁾	도로·교량부문 지출의 비중 ²⁾		도로·교량부문 지출증가율	기타부문 지출증가율
		1988~1990	1991~1993		
광역자치단체	2.8	10.4	16.9	239.3	93.1
기초자치단체	3.6	8.1	10.7	185.1	110.2

註: 1) 1991~1993년의 地方讓與金 合計가 1991~1993년의 地方財政 歲入 合計에서 차지하는 比重

2) 歲出에서 道路·橋梁事業費가 차지하는 比重

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度

<表 5-7> 治水事業에 대한 支出變化

	지방양여금의 비중 ¹⁾	치수부문 지출의 비중 ²⁾		치수부문 지출증가율	기타부문 지출증가율
		1988~1990	1991~1993		
광역자치단체	2.8	1.5	2.0	175.3	107.3
기초자치단체	3.6	1.5	2.2	206.5	114.9

註: 1) 1991~1993년의 地方讓與金 合計가 1991~1993년의 地方財政 歲入 合計에서 차지하는 比重

2) 歲出에서 治水事業費가 차지하는 比重

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度

에 비해 1.63배가 되었으며, 基礎自治團體의 경우에는 1.32배가 되어 地方讓與金の 비중이 큰 기초자치단체에서 증가 속도가 상대적으로 느린 것으로 나타났다. 반면 治水事業에 대한 支出은 그 반대의 결과를 보여 주었다. 이상의 분석에서도 지방양여금의 도입이 對象事業에 대한 支出增大에 큰 공헌을 하였다는 증거는 찾기 어렵다.

3. 要約

본장에서는 지방양여금이 對象事業部門의 支出增大에 미친 효과에 대해 분석하고자 시도하였다. 地方讓與金制度가 추구하는 중요한 목표 중의 하나가 地域間 均衡發展인데, 지방양여금은 다른 부문에 비해 讓與金 對象事業에 대한 支出을 빠른 속도로 증가시킴으로써 이를 달성할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그러므로 地方讓與金이 대상사업의 지출에 미친 效果에 대한 매우 심도 있는 분석이 필요하다. 그럼에도 불구하고 본장에서는 통계자료의 미비로 인하여 地方讓與金과 지방자치단체의 事業部門別 支出間의 關係에 대해 확고한 결론을 내릴 수 있을 정도의 심도 있는 분석을 하지 못하고 입수가 가능한 자료

를 이용하여 대체적인 윤곽을 파악하는 데 그쳤는데, 그 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 投資的 經費支出 內譯을 보면 지방양여금의 상당부분은 讓與金 對象事業의 지출을 증대시키는 데 기여하였다고 보기 어려운 용도로 사용되었다. 1994년의 경우 전체적으로 볼 때 지방양여금의 43.8%가 經常的 經費로 사용되었으며, 특히 道の 경우에는 地方讓與金の 70% 정도가 경상적 경비로 사용되었다. 더욱이 投資的 經費로 사용된 지방양여금의 15% 정도는 매우 다양한 사업부문에 분산투자되었는데, 그 결과 道路·橋梁事業 등 극히 일부를 제외한 대다수 사업부문의 投資的 經費支出에서 지방양여금이 차지하는 비중은 3% 미만으로 지극히 낮은 편이다. 따라서 이 부문들의 지출증대에 地方讓與金이 큰 역할을 하였을 것으로 기대하기 어렵다. 이러한 경향은 廣域自治團體보다는 기초자치단체에서 더 크며, 基礎自治團體 중에서는 시보다 군이 더 심하다.

둘째, 지방양여금이 비교적 중요한 역할을 하였을 것으로 기대되는 道路·橋梁事業 및 治水事業과 이들 부문을 포괄하는 廣義의 地域開發費의 지출변화를 다른 부문과 비교하여 보았으나 地方讓與金이 이들 부문의 지출증대에 크게 기여하였다는 뚜렷한 증거를 찾을 수 없었다. 지방양여금 도입 전후를 비교하여 볼 때 도입 이후 地方讓與金の 중점 지원대상인 도로·교량사업, 치수사업 및 이들을 포괄하는 地域開發費가 다른 부문에 비해 상당히 빠른 속도로 증가한 것은 사실이다. 그러나 연도별, 지방자치단체별로 구분하여 事業部門別 支出의 增加速度를 비교하여 본 바에 따르면 이러한 변화는 地方讓與金制度에서 기인하는 것이라기보다는 需要變化에 의해 나타난 것일 가능성이 크다.

지방양여금이 전체적인 地方財政 擴充에 큰 기여를 하였다는 증거를 찾지 못한 第4章의 경우와 마찬가지로 지방양여금제도의 도입이 讓與金 對象事業에 대한 支出을 증대시키지 못했을 가능성이 크다는 본장의 결론은 지방양여금 대상사업의 상당부분이 과거의 國庫補助事業을 대체한 것이라는 사실에 비추

어 볼 때 어찌면 당연한 것이라고도 할 수 있다. 주요 양여금 대상사업이 국고보조사업을 대체한 것이고 대체가 이루어진 후에도 이전과 같은 部門別 支出推移를 유지한다면, 지방양여금제도가 도입된 이후에도 지출구조상에 커다란 변화가 나타나지는 않을 것이기 때문이다. 지방양여금이 전반적으로 國庫補助金에 비해 특정부문에 대한 지출을 강요하는 수단이 완화된 제도라는 사실에 비추어 볼 때 국고보조사업을 地方讓與金으로 대체함으로써 讓與金 對象事業에 대한 支出을 더욱 증가시킬 수 있을 것으로 기대하기는 어렵다.

第6章 地方讓與金과 地方自治團體의 財政力 隔差

地方讓與金法에서는 지방양여금제도의 목표가 地方財政의 擴充과 地域間 均衡發展에 있다고 규정하고 있다. 따라서 지방양여금제도는 지방재정의 地域間 衡平性 提高와는 직접적인 관련이 없다고 할 수 있다. 그러나 地方讓與金도 중앙정부의 재원을 지방자치단체에 이전하는 地方財政調整制度의 하나라는 관점에서 보면 지역간 재정력 형평성과 지방양여금은 불가분의 관계가 있다. 특히 稅制發展審議會(1990)는 지방양여금제도의 도입을 건의하면서 地方讓與金制度和 일부 국세를 지방세로 이양함으로써 地方稅를 확충하는 방안을 비교·검토하였는데, 지방세를 확충하는 것보다 地方讓與金制度를 도입하는 것이 바람직하다는 결론을 이끌어 내는 데 중요한 역할을 한 논리가 地方稅는 지방자치단체의 財政力 隔差를 심화시킬 가능성이 있다는 점이었다. 실제로 지방양여금의 배분산식을 보면 道路整備事業費, 地域開發費 등의 배분에 있어서 지역별 재정력 격차를 중요하게 고려하고 있다.

이에 본장에서는 지방양여금이 地域間 財政力 隔差에 미친 효과에 대해서 검토해 본다. 먼저 地方讓與金 配分額과 지방양여금제도 도입 이전의 地域間 財政力 隔差의 관계를 살펴보았는데, 이는 지방양여금이 財政力이 약한 지역에 더 많이 배분되었는지 검토하기 위한 것이다. 다음으로 第2節에서는 지방양여금의 배분이 地方自治團體의 재정력 격차에 미친 효과에 대해 분석해 보았다. 이 분석은 두 부분으로 나누어지는데, 첫번째는 廣域과 基礎自治團體間 財政力 隔差가 지방양여금 도입 이후 어떻게 변화하였는지에 대한 것이고, 두번째는 同級の 地方自治團體를 대상으로 지역간 재정력 격차가 어떻게 변화하였는지에 대한 것이다.

第1節 地方讓與金 配分額과 地方讓與金制度 導入 以前의 地方 財政力間의 關係

본절에서는 1991~1994년의 4년간에 걸쳐 地域別 1人當 地方讓與金 配分額이 이 제도를 도입하기 이전인 1990년의 地方財政力과 어떤 相關關係를 갖고 있는지 검토하였다. 地方財政力은 간단하게 정의하기 어려운 개념으로서 하나의 指標로 이를 나타내는 것은 매우 위험한 일이다. 많은 연구에서 1人當 地方財政規模를 지방재정력을 대표하는 변수로 사용하고 있는데, 이는 公共財 供給費用의 격차를 적절히 반영하지 못한다는 중요한 문제점을 내포하고 있는 방법이다. 특정한 두 지역을 비교할 때 다른 모든 조건이 동일하고 公共財 供給費用만 한 지역이 다른 지역에 비해 높다고 가정하자. 이 경우 공공재 공급비용이 높은 지역이 다른 지역과 동등한 質과 量의 공공재를 공급하고자 한다면 그 지역의 1人當 公共支出規模는 다른 지역에 비해 클 수밖에 없다. 이 때 주민들이 공급받는 1인당 공공서비스의 양과 질이 같음에도 불구하고 한 지역의 1人當 財政規模가 크다고 하여 그 지역의 財政力이 다른 지역에 비해 양호하다고 단언할 수는 없다. 왜냐하면 그 지역은 다른 지역에 비해 더 많은 歲入을 확보해야 하며, 自體歲入만 가지고 충분한 세입확보가 불가능할 때에는 中央政府로부터의 이전에 더 많이 의존하게 됨으로써 財政構造가 취약해지기 때문이다. 현재 우리나라에서 이러한 상황이 발생하고 있다. 즉, 대도시지역에 비해 非都市地域의 1인당 재정규모가 큰 반면 移轉財源 依存度는 높은 편이며 財政力 또한 취약하다는 것이 일반적인 통념이다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 본 연구에서는 1人當 地方財政 歲入 외에도 公共財 供給費用을 대표하는 변수로 인구밀도를 고려하였다. 混雜費用이 없다면 인구밀도가 높은 지역에서는 해당 지역에 대해서 공급되는 공공서비스의 혜택이 많은 사람들에게 돌아가게 되고, 그 비용을 여러 사람이 공동으로 부담하게 되므로 1人當 公共財 供給費用이 작아진다. 만약 인구밀집으로 인하

여 혼잡비용이 발생한다면 人口密度가 높은 지역의 1人當 公共財 供給費用이 다른 지역보다 높아질 수도 있다.

이 두 변수 외에도 1人當 地域內總生産을 고려하였는데 이는 지역간 균형발전을 얼마나 심각하게 고려하였는지를 파악하고자 한 것이다. 低開發地域은 상대적으로 1인당 지역내총생산이 낮을 것이므로 地域間 均衡發展이 지방양여금 배분시 중요한 요소로 고려되었다면 1인당 지역내총생산이 낮은 지역에 더 많은 地方讓與金이 배분되었을 것이다.

1991~1994년에 각 지역이 양여받은 1人當 地方讓與金 規模를 1990년의 1人當 地方財政 歲入, 1人當 地域內總生産, 人口密度에 회귀분석한 결과를 정리한 것이 <表 6-1>의 모형 I이고, 인구밀도 대신 都市·非都市를 구분하는 假變數를 사용한 것이 모형 II이다. 이 가변수는 단순히 公共財 供給費用의 격차를 대변하는 효과, 즉 인구밀도를 대체하는 효과 외에 開發의 정도를 나타내는 指標로서의 역할도 한다. 우리나라에서는 일반적으로 도시지역에 비해 非都市地域이 저개발지역인 것으로 인식되고 있으며, 따라서 地域間 均衡發展을 촉진할 것을 목표로 운영되고 있는 지방양여금도 農漁村開發과 관련된 사업에 커다란 비중을 두고 있다.

1人當 地方讓與金 規模는 1991~1994년에 각 지역이 매년 양여받은 1人當 讓與額을 합계한 것이다. 지방양여금과 1990년의 地域別 地方財政 歲入의 규모는 내무부에서 발간한 『地方財政年鑑』에서 구하였고, 지역별 인구수와 1인당 지역내총생산, 인구밀도에 대한 자료는 통계청에서 발간한 『地域統計年報』에서 입수하였다. 도시·비도시 여부를 가리는 가변수는 廣域市를 1, 道를 0으로 놓은 것이다. 분석은 15개 광역시·도를 대상으로 하였으며, 地方財政 歲入 등 통계자료는 광역자치단체와 기초자치단체를 종합한 純計規模이다.

<表 6-1> 地方讓與金 配分額과 地方財政力間의 關係

		모형 I	모형 II
종속변수		1인당 지방양여금	1인당 지방양여금
독	상수항 (표준편차)	152522.45 (60406.68)	264707.53 (34760.81)
	립		
	1인당 지방재정 세입	0.352787 (0.19265)	0.223507 (0.110669)
변	1인당 지역내총생산	-0.0433002 (0.02519642)	-0.0468613 (0.01397421)
수	인구밀도	-9.61096367 (4.208484)	
	가변수 ¹⁾		-134789.226 (21874.791)
R ²		0.68581	0.89596
표 본 수		15	15

註: 1) 廣域市 = 1, 道 = 0

두 모형의 추정결과를 보면 人口密度 대신 假變數를 사용한 모형 II가 R²도 높고 推定係數의 유의성도 높아 더 우수한 것으로 판단된다. 그 이유는 도시·비도시를 구분하는 가변수는 앞에서 설명한 바와 같이 公共財 供給費用 외에도 지역별 개발의 정도를 나타내는 의미를 내포하고 있으며, 실제로 地方讓與金 配分에 있어서도 광역시, 도, 군 등 行政編制에 따른 구분을 중요한 요소로 고려하고 있기 때문인 것으로 분석된다. 모든 推定係數가 95%의 신뢰수준에서 有意性이 있는 것으로 나타난 모형 II를 중심으로 추정결과를 해석하면 다음과 같다.

다른 조건이 같을 경우 1人當 地方財政 歲入의 규모가 큰 지역에 지방양여금이 더 많이 배분된 것으로 나타났는데, 이는 1인당 지방재정 세입의 集中度 指數를 악화시키는 결과를 초래하였을 것으로 판단된다²⁹⁾. 그러나 이 결과만

가지고 地域間 財政力 隔差가 심화되었다고 단정적으로 말할 수는 없다. 만약 1990년의 地域間 地方財政 歲入의 분포가 공공재 공급비용을 어느 정도 반영한 것이어서 공공재 공급비용이 높은지역의 1人當 財政規模가 더 크며 그림에도 불구하고 그 차이가 공공재 공급비용의 격차를 완전히 해소하는 정도에는 이르지 못하였다면, 즉 公共財 供給費用의 격차로 인해 1인당 재정규모가 더 큰 지역의 公共財 供給量이나 質이 다른 지역에 비해 떨어진다면 1인당 재정규모가 더 큰 지역에 地方讓與金을 더 많이 배분한 것은 오히려 地域間 財政力 隔差를 완화시키는 역할을 한 것이라고 할 수도 있다. 이에 대해서는 본 연구에서 제시된 자료만 가지고는 정확하게 판단할 수 없으며 다른 문헌에서도 적절한 연구결과를 발견하지 못하였다.

1人當 地方財政 歲入의 규모가 같은 지역의 경우 1人當 地域內總生産의 규모가 작을수록, 그리고 人口密度가 낮은 지역 또는 非都市地域에 대해 더 많은 지방양여금이 배분되었다. 이는 地方財政 歲入의 규모가 동일한 지역 중에서는 1人當 公共財 供給費用이 더 많이 소요되는 지역, 즉 지역개발의 정도가 낮은 지역이 더 많은 地方讓與金을 배분받았음을 의미한다. 1990년 현재 도시지역에 비해 비도시지역의 1人當 財政規模가 더 크고 개발의 정도가 낮다는 점과 도시·비도시를 구분하는 假變數의 추정계수가 음수라는 점은 종합적으로 대도시지역에 비해 비도시지역, 즉 農漁村地域에 지방양여금이 더 많이 배분되었음을 시사해 준다. 이는 地域間 均衡發展을 촉진하기 위해 도입된 地方讓與金制度의 취지에 부합하는 것이다.

第2節 地方讓與金制度 導入 前後의 地域別 地方財政 歲入의 分布

29) 許在完(1992)은 1991년 豫算資料를 가지고 1人當 豫算規模의 15개 시·도간 격차를 나타내는 變異係數(coefficient of variation)를 구하였는데, 地方讓與金을 제외한 경우의 변이계수는 0.191인 데 비해 이를 포함시킨 경우에는 0.203으로 地方讓與金이 1人當 財政規模의 지역간 격차를 악화시킨 것으로 나타났다.

다음에서는 지방양여금제도 도입 이후 1人當 地方財政 歲入의 분포가 어떻게 변화하였는지 분석해 본다. 제일 먼저 광역자치단체와 기초자치단체간 세입분포가 地方讓與金으로 인하여 어떻게 변화하였는지 검토한 다음에 地域別 歲入의 分布에 대해 살펴본다.

1. 廣域·基礎自治團體間 地方財政 歲入의 分布와 地方讓與金

<表 6-2>에서는 地方自治團體를 서울특별시, 광역시, 도, 기초자치단체인 시와 군으로 구분하여 지방양여금 도입 전체인 1990년과 1994년의 1人當 歲入規模를 비교하였다. 1990년에는 서울特別市の 1인당 세입규모가 가장 컸으며 그 다음이 廣域市, 기초자치단체인 市, 郡, 道の 순으로 비교적 都市化된 지역의 1인당 세입규모가 크고 도시화의 진전이 느린 지역의 1人當 歲入規模가 작은 것으로 나타났다. 세입에서 國庫補助金을 제외할 경우 이러한 경향은 더욱 심해져 서울特別市の 1인당 세입규모는 道の 2.5배를 넘었으며 廣域市와 基礎自治團體인 市는 道の 2.3배 수준이었다. 또한 郡의 국고보조금을 제외한 1인당 세입규모도 道の 2배에 달했다.

1994년에는 도와 다른 광역자치단체 및 기초자치단체인 시간의 1人當 地方財政規模 隔差가 다소 완화되었으나 군과 도간의 격차는 더욱 심화되었다. 그 결과 1994년에는 군의 1人當 地方財政 歲入이 기초자치단체인 시뿐만 아니라 서울특별시 및 광역시를 능가하게 되었다. 또한 서울특별시, 광역시, 기초자치단체인 시 중에서는 광역시의 1人當 歲入規模가 비교적 빠른 속도로 증가되었다. 이와 같이 군과 도의 1인당 세입규모가 광역시, 기초자치단체인 시 등 도시화된 지역에 비해 빠른 속도로 성장한 것은 地域間 均衡發展을 촉진한다는 地方讓與金의 목표와 일맥 상통하는 것이다.

그러나 이러한 변화가 地方讓與金의 도입으로 인한 것인가에 대해서는 몇 가지 의문의 여지가 있다. 그 중 가장 중요하게 고려해 봐야 할 것은 <表 4-6>

<表 6-2> 地方自治團體別 1人當 地方財政 歲入의 變化

(單位: 千圓, %)

	1990		1994			
	세입	세입-보조금	세입	세입-양여금	세입-보조금-양여금	양여금
서울(A)	416	403	675	675	639	0
광역시(B)	400	372	720	704	658	16
도(C)	232	161	428	404	316	24
시(D)	375	374	642	619	618	22
군(E)	327	325	758	694	684	64
A/C	179.2	250.2	158.0	167.2	202.3	0.0
B/C	172.0	230.9	168.4	174.3	208.4	67.4
D/C	161.3	232.2	150.0	153.3	195.7	94.1
E/C	140.7	201.6	177.2	171.7	216.5	272.0

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各年度.

統計廳, 『地方統計年報』, 各年度.

의 地方財政 歲入의 變化에서 살펴본 바에 의하면 도의 경우 지방양여금제도 도입 이후 國庫補助金의 증가세가 둔화되어 歲入規模가 비교적 느린 속도로 증가한 것으로 나타난 데 반해 <表 6-2>에서는 도의 1人當 歲入規模가 비교적 빠른 속도로 증가한 것으로 나타났다는 점이다. 이와 같은 차이가 발생하게 된 가장 중요한 요소로는 인구변화를 생각할 수 있다.

<表 6-3>에서는 이 기간 동안의 地域別 人口增加率을 정리하였는데, 증가율이 10% 이상인 지역은 인천, 경기, 대전, 광주로 大都市인 서울과 인천을 둘러싸고 있는 경기를 제외하고는 모두 廣域市이다. 1~10%의 인구증가율을 보인 5개 지역 중에서는 경남과 충북만 道일뿐 나머지 3개 지역은 광역시이다. 반면 人口增加率이 1% 미만이거나 인구가 감소한 6개 지역은 모두 道이다. 즉, 1990년대 들어서 서울과 부산을 제외한 大都市地域과 대도시를 둘러싸고 있는 경기, 경남의 인구가 다른 지역에 비해 빠른 속도로 증가한 것으로 나타났다. 이와 함께 地方稅 課標擴大 등 자체수입을 확대하는 조치에 힘입어

이들 지역의 財政規模가 급속히 팽창하였다. 그러나 地方稅 收入의 70% 이상을 財産課稅에 의존하고 있는 등의 구조적인 요인으로 인하여 이들 지역의 地方財政 擴大는 인구증가에 비해 상대적으로 작은 편이었다고 할 수 있다. 반면 人口增加率이 낮거나 인구가 감소한 다른 지역의 경우 전체적인 財政規模 增加率은 대도시지역에 비해 낮으나 인구변화에 비해서는 財政規模가 상대적으로 빠른 속도로 팽창하였다고 할 수 있다. 그 결과 대도시지역의 1人當 財政規模 膨脹速度는 다른 지역에 비해서 늦은 것으로 나타났다. 이는 道地域의 기초자치단체인 市와 郡의 경우도 마찬가지이다. 總地方財政 增加率은 시가

<表 6-3> 地域別 人口增加率

(單位: 千名, %)

	1990	1994	증가율
인 천	1,818	2,208	21.47
경 기	6,156	7,438	20.84
대 전	1,050	1,235	17.70
광 주	1,139	1,274	11.84
경 남	3,672	3,968	8.04
대 구	2,229	2,347	5.29
충 북	1,390	1,427	2.72
서 울	10,613	10,799	1.75
부 산	3,798	3,847	1.28
경 북	2,861	2,876	0.53
제 주	515	514	-0.03
전 북	2,070	2,005	-3.14
강 원	1,580	1,531	-3.15
충 남	2,014	1,845	-8.40
전 남	2,507	2,198	-12.32

資料: 統計廳, 『地域統計年報』, 各 年度.

군에 비해 높으나, 시의 인구는 15.5% 증가한 반면 군의 인구는 6.9% 감소하여 1인당 歲入規模는 군에서 훨씬 빠른 속도로 팽창하였다.

國庫補助金과 地方讓與金を 제외한 지방자치단체의 自體歲入과 地方交付稅의 합계를 보면 郡에서 가장 빠르게 성장하였으며, 그 다음이 道이고 廣域市와 기초자치단체인 市는 모두 道보다 느린 속도로 증가한 것으로 나타났다. 세입에서 地方讓與金を 제외한 지방자치단체의 自體歲入과 地方交付稅, 國庫補助金の 합계도 역시 郡에서 가장 빠른 속도로 증가하였으며 그 다음이 廣域市, 道の 순이었다. 이는 地方讓與金制度의 도입에 따른 재원마련을 위해 國庫補助金の 증가세가 둔화되었으며, 그 효과가 道에서 가장 크게 나타났기 때문이다. 따라서 地方讓與金を 포함하는 總地方財政 歲入의 1인당 규모의 증가속도는 郡이 道보다 다소 빨랐다.

2. 地域別 地方財政 歲入의 分布

다음에서는 地方讓與金이 중점적으로 배분된 도지역의 地域別 地方財政 歲入의 分布를 도본청과 시, 군으로 나누어 검토하였다. 먼저 <表 6-4>에서는 도본청의 1인당 地方財政 歲入規模를 지역별로 비교하여 보았다³⁰⁾. 이 表에 나타난 수치들은 1990년과 1994년의 지역별 1인당 세입규모의 單純平均値를 구하여 이에 대한 각 지역의 1인당 歲入規模의 비율을 백분율로 표시한 것이다. 이 表에서 두드러지게 나타나는 특징은 1994년 도본청의 1인당 歲入規模 偏差가 1990년에 비해서 줄어들었다는 점이다. 1990년에 1인당 세입규모가 平均値를 상회하였던 지역들의 1994년 1인당 歲入規模는 대체로 평균치에 가까운 방향으로 이동하였으며, 반면 1990년에 평균 이하였던 지역들은 1994년에

30) <表 6-4>~<表 6-6>의 자료는 總計基準으로 작성한 것이다. 본 보고서에서는 원칙적으로 純計基準의 純計資料를 사용하였으나, 기초자치단체의 地域別 一般會計와 特別會計 歲入純計를 구하지 못하여 부득이 총계기준의 통계자료를 이용하였다.

는 平均值에 가까운 수준으로 또는 평균치를 웃도는 수준으로 이동하였다. 그 결과 1994년의 最低値는 평균의 81%로 1990년의 80.9%와 유사한 수준이나, 最高値는 1990년의 140.7%에 비해 1994년에는 118.9%로 상당히 낮아졌다. 그러나 이것이 地方讓與金の 성과라고 보기는 어렵다.

地方讓與金は 대체로 1990년에 1人當 歲入規模가 비교적 컸던 지역에 더 많이 배정되는 경향을 보여 주었다. 國庫補助金과 지방양여금을 제외한 自體歲入과 地方交付稅의 합계를 보면 1990년에 1인당 세입규모가 平均值를 상회하였던 지역에서는 增加速度가 상대적으로 느렸으며, 평균치를 하회하였던 지역에서는 상대적으로 빠르게 증가한 것으로 나타났다.

<表 6-4> 道本廳의 地域別 1人當 歲入規模 變化

(單位: %, 千圓)

	1990		1994		
	세입	세입-보조금	세입	세입-보조금-양여금	양여금
강 원	140.7	133.9	93.2	87.6	127.1
충 북	129.7	128.8	108.7	117.7	107.9
전 남	100.5	93.6	100.9	84.7	105.0
전 북	94.0	90.6	109.9	99.6	149.6
경 남	92.6	100.9	86.1	88.3	67.6
충 남	90.4	82.6	108.1	105.9	118.5
제 주	88.2	93.1	118.9	135.3	63.7
경 북	83.1	80.8	93.1	81.7	111.4
경 기	80.9	95.8	81.0	99.3	49.3
평 균	261	180	473	343	27

註: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.
 統計廳, 『地域統計年報』, 各 年度.

<表 6-5> 市の地域別 1人當 歳入規模 變化

(單位: %, 千圓)

	1990		1994		
	세입	세입-보조금	세입	세입-보조금-양여금	양여금
전 남	133.9	137.9	104.1	101.6	210.1
경 남	116.4	124.6	95.5	101.1	54.5
강 원	113.9	110.0	109.0	106.6	116.4
충 남	112.4	108.6	120.5	123.1	119.0
경 기	94.6	98.6	94.3	97.6	35.1
충 북	83.9	76.9	78.4	74.7	59.8
전 북	82.5	81.4	100.3	100.9	78.4
경 북	81.5	83.3	99.7	99.2	105.3
세 주	81.0	78.6	98.0	95.3	121.4
평 균	485	427	860	740	32

註: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.
 統計廳, 『地域統計年報』, 各 年度.

<表 6-6> 郡의地域別 1人當 歳入規模 變化

(單位: %, 千圓)

	1990		1994		
	세입	세입-보조금	세입	세입-보조금-양여금	양여금
강 원	144.4	127.1	123.8	129.2	152.7
충 북	113.5	103.4	102.5	99.0	112.5
경 북	101.9	104.3	100.4	102.5	95.8
경 남	101.2	109.9	92.3	96.7	79.3
세 주	91.5	97.1	93.7	88.1	140.1
전 북	90.5	96.6	105.4	98.7	102.5
충 남	87.2	93.9	88.1	91.5	80.6
전 남	85.4	88.1	98.8	96.6	99.3
경 기	84.3	79.7	95.1	97.8	37.1
평 균	525	367	1,090	742	74

註: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.
 統計廳, 『地域統計年報』, 各 年度.

<表 6-6>과 <表 6-7>에 나타난 기초자치단체의 歲入規模 變化에서도 1990년에 비해 1994년에 地域別 財政力 隔差가 축소되었음을 알 수 있다. 市의 경우 1인당 세입규모의 평균대비 비율은 1990년에 最高值 133.9%, 最低值 81%였던 것이 1994년에는 최고치 120.5%, 최저치 78.4%로 격차가 줄어들었으며, 대체로 1990년에 1人當 歲入規模가 컸던 지역의 1994년 1인당 세입규모의 증가속도가 느린 것으로 분석되었다. 그러나 이 역시 地方讓與金の 성과라고 보기는 어려운데, 그 이유는 1990년에 歲入規模가 작았던 지역에 지방양여금이 더 많이 배분되었다는 증거를 찾기 어려우며 自體歲入과 地方交付稅의 합계에서 이미 地域間 隔差가 縮小되는 경향이 뚜렷하게 나타나고 있기 때문이다. 郡의 경우에도 역시 1인당 세입규모의 평균대비 비율은 最高值가 1990년의 144.4%에서 1994년의 123.8%로 감소되고 最低值는 1990년의 84.3%에서 1994년의 88.1%로 상승됨에 따라 1人當 歲入規模의 편차가 줄어들었음을 보여주고 있다. 그러나 市의 경우에 언급한 것과 같은 이유로 인해서 이러한 변화가 地方讓與金에 의한 것이라고 단정하기는 어렵다.

<表 6-7>에서는 도본청과 기초자치단체인 市, 郡의 1人當 地方財政 歲入의 集中度 變化를 지니계수, 가중변이계수 등의 지표를 통해서 살펴보았다. 앞에서 언급한 바와 같이 許在完(1992)은 1991년 예산자료를 이용하여 1人當 豫算規模의 15개 市·도간 격차를 變異係數를 통해 살펴보았는데, 地方讓與金이 지역별 1人當 歲入隔差를 심화시킨 것으로 나타났다. 또한 林聖日(1992)은 1991년 결산자료를 이용하여 전국 137개 郡을 대상으로 地方交付稅, 國庫補助金, 地方讓與金の 변이계수를 구하였는데 지방교부세의 변이계수는 0.444, 국고보조금 0.596, 지방양여금 0.765로 나타났다. 한편 朴完奎(1996)는 기초자치단체인 市와 郡의 1994년 一般會計 歲入決算資料를 이용하여 1인당 세입의 불균등도를 나타내는 지표 중 타일지수(J지수)³¹⁾를 구하였다. 市의 경우 自體歲入과 지방양여세의 합계에 대한 J지수는 0.0311인 데 비해 지방양여금과 국고보조

31) Theil and Sorooshian(1979) 참조.

금을 모두 합한 1人當 地方財政 歲入의 J지수는 0.0419로 지방양여금과 국고 보조금이 市財政의 衡平性을 악화시킨 것으로 나타났다. 또한 군의 경우에도 1人當 自體歲入과 지방교부세의 합계에 대한 J지수는 0.0251인 데 비해 국고 보조금과 지방양여금을 포함하는 1人當 地方財政 歲入의 J지수는 0.0307로 역시 국고보조금과 지방양여금이 郡財政의 衡平性을 악화시킨 것으로 나타났다.

<表 6-7> 地域別 1人當 地方財政 歲入의 集中度

		1990		1994		
		세입	세입-보조금	세입	세입-양여금	세입-양여금-보조금
지니계수	도	0.0857	0.0739	0.0677	0.0610	0.0607
	시	0.0849	0.0971	0.0358	0.0293	0.0318
	군	0.0778	0.0735	0.0437	0.0396	0.0366
가중 변이계수	도	0.1770	0.1462	0.1339	0.1247	0.1197
	시	0.1551	0.1809	0.0796	0.0708	0.0776
	군	0.1625	0.1318	0.0872	0.0789	0.0880

본 보고서에서도 지방재정의 地域別 衡平性에 대한 연구에서 많이 쓰이는 加重變異係數와 지니係數를 구하였는데, 앞에서 언급한 선행 연구들과는 몇 가지 다른 점이 있다. 첫째, 許在完(1992), 林聖日(1992)이 지방양여금제도를 도입한 첫 해인 1991년의 자료를 이용한 데 비해 <表 6-7>에서는 비교적 최근의 자료인 1994년 決算資料를 이용하여 지방양여금 도입 이전과 비교하였다. 둘째, 許在完은 지방양여금이 주로 양여되는 기초자치단체인 시와 군을 따로 분석하지 않고 광역자치단체에 통합하여 분석하였으나, 본 보고서에서는 도지역에 대하여 廣域自治團體인 도와 基礎自治團體인 시, 군을 구분하였다. 셋째, 林聖日은 郡에 초점을 맞추었으며 朴完奎(1996)는 市와 郡에 대해 분석하였으나 본 보고서에서는 道의 경우도 분석에 포함시켰다. 넷째, 林聖日은 지방양여금 자체의 변이계수를 계산한 데 비해 <表 6-7>에서는 地方讓與金을

포함한 지방재정 세입과 지방양여금을 제외한 地方財政 歲入의 경우를 비교하였다. 마지막으로 朴完奎는 地方讓與金과 國庫補助金이 각각 시와 군 재정의 형평성에 미치는 효과를 분석하지 않았으나 본 연구에서는 이를 구분해 보았다. 또한 朴完奎는 一般會計를 기준으로 분석하였으나 본 연구에서는 一般會計와 特別會計를 합한 歲入規模에 대해 분석하였다. 다만 한 가지 문제점은 본 보고서에서는 純計分析을 원칙으로 하고 있으나 출판된 자료에서는 기초자치단체의 地域別 歲入純計를 구할 수 없어 부득이 總計分析에 그쳤다는 점이다.

<表 6-7>의 결과를 보면 1990년에 비해 1994년에는 도와 시, 군의 지역별 1인당 歲入規模의 衡平性이 상당히 개선되었음을 알 수 있다. 그러나 이는 지방양여금의 성과라기 보다는 地方讓與金과 국고보조금을 제외한 自體歲入과 地方交付稅 합계의 형평성이 개선된 데서 주로 기인하는 것이다. 자체세입과 지방교부세 합계의 1인당 규모에 대한 지니계수는 1990년에 道 0.0739, 市 0.0971, 郡 0.0735에서 1994년에는 각각 0.0607, 0.0318, 0.0366으로 개선되었다. 도와 군의 경우 국고보조금이 地域間 歲入隔差를 다소 악화시켰으며, 地方讓與金은 도, 시, 군에서 모두 地方財政 歲入의 격차를 더욱 악화시켰다. 加重變異係數의 경우에도 지니계수와 유사한 결과가 나타났다. 유일한 차이점은 지니계수의 경우 군에 지급된 국고보조금은 1인당 地方財政 歲入의 지역별 격차를 심화시킨 것으로 나타난 데 비해 가중변이계수의 경우에는 國庫補助金이 군의 1인당 지방재정 세입의 지역별 격차를 다소 완화시킨 것으로 나타났다는 점이다.

3. 要約

본장에서는 지방양여금과 地方自治團體間 財政力 隔差의 관계에 대해 검토해 보았다. 먼저 地方讓與金이 어떤 지역에 더 많이 배분되었는가를 분석해

보았는데, 1人當 地方財政規模가 같은 지역의 경우 1人當 地域內總生産이 작은 지역과 都市化의 정도가 낮은 지역에 비교적 많이 배분된 것으로 나타났다. 이는 地域間 均衡發展을 도모한다는 지방양여금의 취지에 부합하는 것이다. 반면 1人當 地方財政規模와 지방양여금 배분액간의 관계를 보면 1인당 세입규모가 큰 지역에 地方讓與金이 비교적 많이 배분되었으며, 그 결과 지방양여금이 地域間 1人當 歲入規模의 隔差를 다소 악화시킨 것으로 나타났다. 그러나 이 사실만 가지고 지방양여금이 地域間 財政力 隔差를 악화시켰다고 단언하기는 어려운데, 그 이유는 1人當 歲入規模만 가지고 지역간 재정력 격차를 평가하는 데는 무리가 있기 때문이다. 특히 우리나라의 경우 대체로 都市化가 덜된 지역의 財政力이 도시지역보다 우월하다고 단언하기가 어렵다.

지방양여금이 도입된 이후 都市地域에 속하는 광역시와 기초자치단체인 시에 비해 非都市地域인 도와 군의 1人當 歲入規模가 빠른 속도로 증가하였는데, 이는 地方讓與金의 성과라기 보다는 비도시지역에서 도시지역으로의 人口移動과 인구변화에 대해 비탄력적인 地方財政構造에서 기인하는 것으로 보는 것이 타당하다. 地方讓與金이 비도시지역에 상대적으로 많이 배분되기는 하였지만 지방양여금의 도입에 따른 國庫補助金의 감소도 대부분 비도시지역에서 부담하였기 때문에 도시지역에서 비도시지역으로의 純財政移轉規模는 그다지 크지 않았을 것으로 추측된다. 그러나 비도시지역내에서는 廣域自治團體인 도본청에서 基礎自治團體인 군으로의 재정이전이 발생하여 군의 1人當 歲入規模가 도본청에 비해 더욱 빠른 속도로 증가하였다. 이는 地方讓與金의 상당부분이 군에 배분된 데 비해 지방양여금제도의 도입 및 확대에 따른 國庫補助金의 감소는 대부분 도본청에서 부담하였기 때문이다.

지니계수와 가중변이계수를 이용하여 도본청, 시, 군의 1人當 地方財政 歲入의 지역별 분포를 검토하였는데, 地方讓與金制度的 도입 이후 지역별 격차가 상당히 완화되었으나 이는 地方交付稅 등 다른 요인에 의한 것으로 地方讓與金의 성과라고 보기는 어렵다. 1994년 1人當 地方財政 歲入의 지니계수는 1인

당 지방재정 세입에서 지방양여금을 차감한 금액의 지니계수보다 큰데, 이는 地方讓與金이 동급 지방자치단체내의 地域別 1人當 地方財政 歲入의 隔差를 오히려 악화시켰다는 것을 의미한다.

第7章 結 論

우리나라의 地方讓與金은 특정세목 세수입의 일정부분을 지방자치단체에 자동적으로 이전하는 稅源分割方式(tax sharing)에 의해서 재원을 조달하고 있다. 또한 세원분할방식으로서는 보기 드물게 포괄적으로 사업부문을 지정하고 그 사업에 사용할 것을 조건으로 事業計劃 또는 해당 사업부문의 財政需要를 근거로 보조금(specific grants)과 같은 방식으로 배분하는 特定財源의 성격을 띠고 있다. 이와같이 지방양여금제도는 稅源分割方式을 통해 지방재정의 안정적인 확충을 도모하며, 지방자치단체로 하여금 그 재원을 道路整備事業, 水質汚染防止事業 등 특정부문에 사용하도록 한정함으로써 地域間 均衡發展을 촉진할 것을 그 목표로 하고 있다. 아울러 배분방식에 있어서도 재정력, 인구 등을 감안한 補正指數를 활용함으로써 지역간 재정력 격차의 완화에도 어느 정도 비중을 두고 있다.

본 보고서에서는 이와 같이 복합적인 성격을 갖고 있는 우리나라의 地方讓與金制度가 그동안 소기의 목적을 어느 정도 달성하였는지 분석하였다. 먼저 지방자치단체의 財源擴充效果를 살펴보았는데, 전체적으로 볼 때 지방양여금의 재원확충효과는 지방양여금의 도입 및 확대에 따른 國庫補助金의 반대 방향으로의 변화에 의해 상쇄되어 순수한 의미의 財源擴充效果가 있었다고 보기 어렵다는 결론이 도출되었다. 그러나 지방자치단체별로 보면 약간씩 차이가 있어 道本廳의 경우에는 지방양여금의 도입과 이에 따른 국고보조금의 감소가 오히려 地方財政 歲入의 규모를 상대적으로 축소하는 효과를 가져온 것으로 나타났으나 다른 지방자치단체, 특히 郡의 경우에는 지역에 따라 地方財政을 擴充하는 순효과가 나타난 지역도 있다.

다음으로 지방양여금이 對象事業에 대한 支出增大를 통하여 지역간 균형발

전에 기여하였는지를 분석해 보았다. 자료의 미비로 인하여 단정적인 결론을 제시할 수 있을 정도의 심도 있는 분석을 하지 못하고 地方讓與金制度의 도입을 전후하여 지방자치단체의 支出構造가 어떻게 변화되었는지 간략하게 살펴 보았는데, 地方讓與金이 지방자치단체의 지출구조를 현격하게 변화시켰다는 증거를 발견하지 못하였다.

마지막으로 지방양여금과 地域間 財政力 隔差의 관계를 검토하였다. 지방양여금제도 도입 이후 地方讓與金을 비교적 많이 양여받은 비도시지역인 도와 군의 1人當 歲入規模가 도시지역에 비해 빠른 속도로 증가하는 경향을 보여 주었는데, 이는 地方讓與金의 성과라기 보다는 비도시지역에서 도시지역으로의 人口移動과 이러한 인구변화에 대해 비탄력적인 地方財政構造에서 기인하는 것이라고 할 수 있다. 또한 지방양여금을 비교적 많이 양여받은 도지역을 도 본청과 시, 군으로 구분하여 살펴보았는데, 지방양여금은 동급 자치단체내의 地域別 1人當 歲入規模의 隔差를 다소 악화시키는 효과를 가져온 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 종합해 보면 地方讓與金制度가 본래 의도하였던 地方財政을 擴充하고 다른 부문에 비해 대상사업부문의 지출을 더욱 증가시킴으로써 地域間 均衡發展을 도모하며 地域間 財政力 隔差를 완화한다는 목표 중 어떤 것에도 크게 기여하였다는 증거를 찾아 볼 수 없었다. 단지 道本廳의 재원을 다른 지방자치단체, 특히 郡으로 이전하는 효과가 있었음을 발견할 수 있었다. 그동안 地方讓與金이 당초 의도하였던 목표에 부합되는 방향으로 배분되었음에도 불구하고 소기의 목표를 달성하는 데 효과적이지 못했던 이유는 다음과 같은 몇 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 地方讓與金制度는 새로 도입된 제도라기 보다는 상당부분 國庫補助金을 대체한 제도라는 점이다. 따라서 지방양여금의 財源擴充效果는 국고보조금의 감소에 의해 상쇄되었으며, 國庫補助金의 변화를 주로 도본청이 부담한 데 비해 地方讓與金은 다른 지방자치단체에도 배분되었으므로 도본청의 재원을

다른 지방자치단체, 특히 군으로 이전하는 효과만을 가져왔다고 할 수 있다. 讓與金 對象事業도 상당부분 국고보조사업을 이양받은 것으로서 地方讓與金制度가 국고보조금에 비해 지원대상부문에 대한 지출을 강요하는 수단이 강화된 제도가 아니라면 對象事業部門에 대한 支出을 더욱 증대시킬 수 있을 것으로 기대하기 어렵다.

둘째, 지방양여금제도는 稅源分割方式에 의해 재원을 조달하는 제도로서 그 성격상 특정부문에 대한 지출을 크게 증대시키기 어려운 제도이다. 稅源分割에 의한 財源調達方式과 보조금과 같은 特定財源配分方式은 서로 조화되기가 매우 어렵다. 세원분할방식의 가장 중요한 특징은 中央政府에서 지방자치단체에 지원하는 財源의 總額이 지원대상부문의 事業計劃이나 財政需要와는 상관 없이 결정된다는 데 있다. 이러한 특성으로 인해서 稅源分割方式은 지방자치단체의 안정적인 재원을 확충하는 좋은 수단으로 인식되고 있다. 그러나 財源規模 자체가 지원대상사업에 소요되는 經費와는 상관 없이 결정되기 때문에 事業費의 일부를 중앙정부가 부담하고 나머지는 地方自治團體에서 부담하도록 함으로써 財政需要에 따라 지원되는 재원의 규모가 달라지는 순수한 의미의 定率補助金(open-ended matching grants)方式보다는 定額補助金(close-ended grants) 또는 정액보조금의 성격이 가미된 總額制限的 定率補助金(close-ended matching grants)方式을 사용하게 된다.

그런데 정률보조금이 補助金 對象事業과 그 외 부문에 대한 代替效果를 통해서 보조금 대상사업에 대한 支出增大를 가져오는 데 비해 定額補助金은 이러한 효과가 미약하다. 정액보조금이 對象事業에 대한 支出增大에 효과적인 보조금이 되도록 하기 위해서는 이 보조금이 없는 경우에 地方自治團體가 자율적으로 대상사업에 지출하고자 하는 支出額의 규모를 증가할 정도로 보조금의 규모가 크거나 보조금 지급에 대해 質的 또는 量的 修行條件을 부여하여 대체효과를 창출해야만 한다. 그러나 稅源分割方式에 의해 조달된 재원에 대해서는 定率補助金方式의 적용이 어려운 것과 마찬가지로 修行條件을 부여하

고 이를 정확하게 운영하는 것 자체가 기술적으로 쉽지 않다. 따라서 우리나라의 地方讓與金制度는 배분에 대해 수행조건을 부여하지 않고 있으며, 지방양여금의 규모도 크지 않아 對象事業에 대한 支出增大效果를 크게 기대하기 어렵다.

이러한 문제점으로 인해 대부분의 국가에서는 稅源分割方式에 의해 재원을 조달하여 이를 特定財源으로서 補助金과 같은 방식으로 배분하는 地方財政調整制度를 운영하지 않고 있다. 우리나라의 地方讓與金制度와 가장 유사한 제도로 인식되고 있는 일본의 지방양여세는 70% 이상이 消費讓與稅로서 일반재원으로 배분되고 있으며, 나머지 도로·교통부문에 대한 地方讓與稅도 사업계획에 의해 배분되는 것이 아니라 도로길이 등에 따라 자동적으로 배분되는 것으로서 特定財源의 성격이 매우 약화되어 있다.

우리나라에서는 이러한 문제점을 보완하기 위하여 地方讓與金의 배분시 地方費 負擔을 요구하는 편법이 사용되고 있다. 그러나 總額制限的 定率補助金에 가미된 비용분담조건이 代替效果를 효율적으로 달성하기 위해서는 定額補助金의 경우와 마찬가지로 제한된 총액이 상당히 크거나 修行條件이 동반되어야 하는데, 현행 地方讓與金制度는 수행조건을 동반하지 않으며 제한된 총액의 규모도 그다지 크다고 할 수 없다. 지방양여금이 地方財政 歲入에서 차지하는 비중은 4%에도 못 미치며, 그나마도 地方讓與金의 44% 정도는 특정부문의 지출증대에 기여할 것으로 기대되지 않는 經常的 經費로 사용되었다(1994년).

우리나라의 地方讓與金制度가 갖고 있는 또 한 가지 문제점은 재원과 지출의 용도간에 經濟的인 因果關係를 찾을 수 없다는 점이다. 特定稅目的 稅收入이 자동적으로 특정부문에 사용되도록 하기 위해서는, 즉 稅源分割方式에 의해 조달한 재원을 特定財源으로 배분하기 위해서는 稅源과 지출의 용도간에 인과관계가 성립되어야 한다. 세수입이 특정부문의 지출에 사용되는 特定稅目的 稅負擔者는 그 세수입이 사용되는 부문의 지출을 유발하는 자이거나 그 부

문의 지출로 인해서 혜택을 받는 자이어야 한다. 이 원칙이 지켜지지 않으면 經濟의 效率性和 衡平性이 저해되며, 납세자의 저항 등으로 인해 이러한 特定財源의 擴充이 어렵다. 이러한 관점에서 日本의 地方讓與稅 중 일반재원의 성격을 갖고 있는 消費讓與稅와 특별톤양여세를 제외한 도로·교통부문의 양여세는 모두 道路·交通關聯 稅目的 세수입을 재원으로 하고 있다. 이에 비해 道路整備事業, 水質汚染防止事業, 農漁村開發事業, 靑少年育成事業 등에 대한 우리나라의 地方讓與金 財源은 이들 부문과 특별한 상관관계가 없는 酒稅, 電話稅 등의 세수입으로부터 조달되고 있다. 지금까지는 中央執權的인 經濟體制로 인해 이러한 방식이 큰 잡음 없이³²⁾ 운영되어 왔으나, 앞으로 지방자치단체의 발언권이 커지게 되면 酒稅, 電話稅 負擔을 많이 하고 지방양여금을 적게 배분받는 지역의 반발이 거세질 것으로 예상된다. 이는 地方讓與金 擴充에 커다란 장애요인이 될 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 地方讓與金制度는 소기의 목적달성을 저해하는 요인들을 내포하고 있는데, 이러한 요인들은 대부분 현행 제도의 충실한 운영 또는 현행제도의 부분적인 수정을 통해서는 현저한 개선을 기대하기 어려운 근본적인 문제들이라고 할 수 있다. 그러므로 장기적인 관점에서 地方讓與金制度를 대폭 개편하여 效率性を 제고해야 할 것으로 판단되는데 그 방향은 대체로 다음과 같다. 첫째, 地方讓與金에는 일반재원적인 성격과 특정재원적인 성격이 혼재되어 있는데 이를 명확히 구분하여 서로 다른 目標를 갖고 있는 다른 제도로 운영하는 것이 바람직하다. 둘째, 稅源分割方式으로 조달된 재원은 特定財源보다는 一般財源으로 배분하는 것이 바람직하다. 셋째, 세원분할방식과 특정재원의 성격을 모두 유지하고자 한다면 財源 및 支出用度の 성격을 고려하여 지원대상이 되는 특정부문의 費用을 유발하는 계층이나 그 부문의 공공서비스로 인하여 혜택을 많이 받는 계층이 稅負擔을 하도록 하여

32) 물론 보이지 않는 經濟의 非效率性を 초래하기는 하였겠지만, 여기서는 지금까지 지방자치단체의 集團的인 反撥이 없었음을 의미한다.

야 한다. 넷째, 특정재원의 배분에 있어서 修行條件 등을 보완함으로써 對象事業에 대한 支出增大를 도모하여야 한다. 마지막으로 하나의 地方財政調整制度가 다른 지방재정조정제도의 성과를 상쇄하는 효과를 가져오지 않도록 주의를 기울여야 한다. 여러 가지 지방재정조정제도는 각기 다른 經濟的 效果를 가져오므로 지방재정조정제도를 개편할 때에는 목표를 분명하게 설정하고 그에 맞는 제도를 만들어야 한다. 또한 地方財政調整制度를 통해서 달성하고자 하는 목표들 중에는 서로 상충되는 것들이 있으므로 이들 목표에 대해 각각의 지방재정조정제도를 만들어 동시에 추진하기 보다는 政策目標間에 優先順位를 결정하고 어떤 목표를 중점적으로 추진하고 어떤 목표를 희생시킬 것인지 정한 후 이에 따라 地方財政調整制度의 體系를 개편해야 한다.

參考文獻

- 郭彩基, 「地方讓與金制度의 發展方向」, 『地方稅』, 第3號, 韓國地方財政共濟會, 1995.
- 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.
- 朴炳熙, 「地方財政調整制度의 均等化 및 易進化 效果分析」, 『公共經濟』, 韓國公共經濟學會, 창간호, 1996.
- 朴完奎, 「地方自治團體의 財政變數에 대한 實證分析」, 『1996年度 秋季學術大會 發表 論文集』, 韓國財政學會, 1996.
- 朴釘洙, 『共同稅制度의 活用方案에 관한 研究』, 研究報告書 93-10, 韓國租稅研究院, 1993.
- , 「主要 外國의 地方所得稅制 比較」, 『재정포럼』, 第8號, 韓國租稅研究院, 1997.
- 稅制發展審議會 總括制度研究分課委員會, 「地自制 實施에 따른 國稅와 地方稅 調整 및 租稅政策의 一貫性 維持方案」, 『稅制發展研究報告書』, 1990.
- 孫光洛 外, 『地方財政需要의 變化와 地方財源確報方案에 관한 研究』, 政策研究資料 93-04, 韓國租稅研究院, 1993.
- 安鍾錫·朴釘洙, 『中央政府와 地方自治團體間 財源配分에 관한 研究』, 研究報告書 96-10, 韓國租稅研究院, 1996.
- 柳一鎬, 「地方財政調整制度 改善方案」, 盧基星·柳一鎬(편), 『國家豫算과 政策目標-1994年度』, 韓國開發研究院, 1994.
- 李相熙, 『地方財政論』, 서울: 계명사, 1992.
- 林聖日, 「地方讓與金制度의 財政的 衡平化機能에 관한 研究」, 『地方行政研

- 究』, 第7卷, 第2號, 韓國地方行政研究院, 1992
- _____, 「包括補助金制度의 導入方案」, 『地方財政』, 第12卷, 第3號, 韓國地方財政共濟會, 1993.
- _____, 「英國의 補助金制度(Ⅰ)」, 『地方財政』, 第15卷, 第1號, 韓國地方財政共濟會, 1996a.
- _____, 「英國의 補助金制度(Ⅱ)」, 『地方財政』, 第15卷, 第2號, 韓國地方財政共濟會, 1996b.
- _____, 『地方讓與金制度의 改善方案』, 研究報告書 96-8, 韓國地方行政研究院, 1996c.
- 정장현, 『地方自治團體의 財政現況과 課題』, 서울: 도서출판 푸른숲, 1995.
- 財政經濟院, 『豫算概要』, 各 年度.
- _____, 『豫算概要 參考資料』, 1996.
- 統計廳, 『地域統計年報』, 各 年度.
- 韓國開發研究院, 『財政政策의 中·長期 發展方向』, 1996.
- 韓國地方財政共濟會·內務部, 『地方財政關聯 法令集』, 1995.
- 許在完, 「地方讓與金의 地方經濟 波及效果 分析」, 『財政論集』, 第6集, 韓國財政學會, 1992.
- 大川政三·大森誠司·江川雅司, 『地域財政論』, 東京: 創成社, 1995.
- 小松恭和, 「地方讓與稅に關する調査研究報告について」, 『地方稅』, 日本 地方財務協會, 1995.
- 日本 地方財務協會, 『平成7年度 改正地方財政詳解』, 1995.
- Bahl, Roy W. and J. F. Linn, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Cullis, John and Philip Jones, *Public Finance and Public Choice: Analytical*

Perspectives, London: McGraw-Hill Book Co., 1992.

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

Theil, H. and C. Sorooshian, "Components of the Change in Regional Inequality," *Economics Letters*, 1979

<국문요약>

地方讓與金이 地方財政에 미친 效果分析

安 鍾 錫

우리나라의 地方讓與金制度는 特定稅目 稅收入의 일정부분을 地方自治團體에 자동적으로 이전하는 稅源分割方式에 의해 財源을 조달함으로써 地方財政의 안정적인 확충을 도모하며, 동시에 지방자치단체로 하여금 그 재원을 道路整備事業, 水質汚染防止事業 등 特定部門에 사용하도록 한정함으로써 地域間均衡發展을 촉진할 것을 그 목표로 하고 있다.

本 報告書에서는 地方讓與金지 配分額방과 地方財源規模 및 支出構造의 관계를 분석해 보았는데, 지방양여금제도가 地方財政 擴充과 地域間 均衡發展이라는 두 가지 목표를 충실하게 달성하였다고 보기 어렵다는 결론이 도출되었다. 뿐만 아니라 地域間 財政力방 隔差를 완화하는 데 기여하였다는 증거도 찾아볼 수 없었다.

그동안 地方讓與金의 規模가 꾸준히 증가하여 왔음에도 불구하고 소기의 목적을 효과적으로 달성하지 못한 이유는 제도의 도입 및 변천과정에서 地方讓與金의 증가가 國庫補助金의 감소 또는 증가세 둔화에 의해서 상쇄되었다는 점과 財源의 規模가 작고 稅源分割方式으로 財源이 조달되기 때문에 特定部門의 支出을 증대시키는 데 효과적인 배분방식을 사용하기 어렵다는 제도 자체의 문제점에서 찾아볼 수 있다.

<영문요약>

The Effects of the Local Transfers on Local Government Finance

An, Jongseok

The local transfers('Yanyeokeum' in Korean) are national taxes whose revenues are shared by local governments as specified in the law and also can be regarded as specific grants in the sense that local governments should use the fund for specific purposes. The uses and the distribution method of the fund from the local transfers are provided in the law while those of other specific grants are determined by the national government. In addition to expedite the expansion of local government revenue, the local transfers were supposed to promote balanced regional development by helping local governments use the fund in those areas such as construction and management of road.

This book examines the effects of the local transfers on local government revenue and expenditures. It concludes that the introduction and expansion of local transfer system in early 1990's did neither result in a significant growth of local government revenue nor induce a considerable change in the structure of local government expenditures. There are several reasons why the system did not work as intended in advance: First, the introduction and expansion of the local transfers were followed by changes of other specific grants in the opposite direction; Second, local government revenues from the local transfers were not large enough to have significant effects; Third, the theory suggests that closed-ended

specific grants without performance requirement like the local transfers are not efficient tools to change expenditure structure because they might not have the substitution effect.