

地方財政 需要의 變化와 地方財源  
確保方案에 관한 研究

韓國租稅研究院

# 目 次

I. 序 論 .....	孫光洛	9
II. 中央·地方財政 比重에 대한 評價 .....	孫光洛	11
1. 우리나라의 中央·地方財政 規模와 比重 推移 .....		11
2. 中央·地方財政 比重의 國際比較 .....		14
III. 中央·地方政府間 機能 및 財政規模의 再調整 ...	朴釘洙	16
1. 機能配分の 現況 .....		16
가. 法的·制度的 分擔 .....		16
나. 歲出機能의 分擔 .....		17
2. 機能配分の 國際比較 .....		20
3. 中央·地方政府間 適正機能配分の 模型 .....		22
4. 中央·地方政府間 機能 및 財政責任配分の 再調整 .....		26
가. 基本方向 .....		26
나. 再調整 方案 .....		28
IV. 中央·地方 財政收入 現況과 地方財源 擴充의 基本方向 .....	孫光洛·金明淑	35
1. 中央·地方 財政收入 現況 .....		35
가. 國稅·地方稅의 比重 .....		35
나. 國稅·地方稅 構造 .....		40
다. 地方歲入 構造 .....		43
라. 自治團體別 財政現況 .....		45
2. 地方財政 擴充의 基本方向 .....		48
가. 地方歲入規模의 增大方向：自體收入의 擴充 .....		48
나. 財源의 中央·地方間 移轉 可能性 摸索 .....		50

다. 地方財政調整制度의 改善 .....	51
라. 地方財政 擴充의 優先順位 .....	52

**V. 地方稅制의 改善 등 自體收入 增大努力** … 孫光洛·玄鎮權 … 53

1. 現行 地方稅制의 問題點 .....	53
가. 財産課稅 爲主의 稅收構造 .....	53
나. 多數의 稅目에 있어서 定額稅率 構造 內包 .....	53
다. 劃一的인 稅制 .....	55
2. 地方稅 負擔 增大 可能性의 摸索 .....	56
가. 地方稅收 增大의 方向 .....	56
나. 財産課稅制度의 改善 .....	56
다. 定額稅率構造의 改善 .....	62
라. 地域間 差等稅率의 適用 擴大 .....	64
3. 課稅自主性의 擴大 .....	67
가. 彈力稅率制度의 活用 誘導 .....	67
나. 法定外 稅目의 設置許容 檢討 .....	68
4. 地方稅外收入制度의 整備 .....	69
가. 地方稅外收入의 重要性 .....	69
나. 稅外收入의 種類와 特徵 .....	70
다. 稅外收入의 現況과 問題點 .....	71
라. 稅外收入의 政策方向 .....	76

**VI. 國稅와 地方稅의 調整** … 孫光洛 … 78

1. 國家와 自治團體間 稅源配分 現況 .....	78
가. 國家와 自治團體間 稅源配分 方式 .....	78
나. 國家와 自治團體間 稅源配分 現況 .....	80
2. 國稅·地方稅 稅源 配分 基準 .....	80
가. 一般의 基準 .....	80
나. 우리나라에 特別히 要求되는 基準 : 稅源의 地域的 分布 …	82

3. 우리나라의 國稅·地方稅 調整 方向	83
가. 調整의 必要性	83
나. 調整對象 稅目的 檢討	84
4. 國稅와 地方稅制의 調整機能 強化	87
가. 自治團體間 稅制調整機能 強化	87
나. 國稅와 地方稅間 稅制調整機能 強化	88
<b>Ⅶ. 地方財政調整制度의 改善</b>	金裕燦 89
1. 우리나라 地方財政調整制度의 運營現況	89
가. 地方交付稅 運營現況	89
나. 地方讓與金 運營現況	93
다. 國庫補助金 運營現況	95
2. 우리나라 地方財政調整制度의 問題點	97
가. 交付金制度	97
나. 讓與金制度	100
다. 國庫補助金制度	100
3. 外國의 地方財政調整制度	101
가. 西獨의 共同稅制度	101
나. 西獨의 逆交付稅制度	102
다. 英國의 財政支援遞減制度	104
라. 西獨의 交付金 配分制度	105
4. 地方財政調整制度의 改善方案	106
가. 水平的 財政均等化 機能 提高	106
나. 交付金 配分方法의 改善	109
다. 交付金 總額 決定方式의 改善	110
라. 國庫補助金 規模의 適正性 檢討	110
<b>Ⅷ. 要約 및 結論</b>	孫光洛 112
<b>〈參考文獻〉</b>	117

# 表 目 次

〈表 II - 1〉中央・地方財政의 規模와 比重 推移 .....	13
〈表 II - 2〉總財政 및 地方財政 比重의 國際比較 .....	15
〈表 III - 1〉中央政府 一般會計 機能別 歲出 .....	18
〈表 III - 2〉地方政府 一般會計 機能別 歲出 .....	18
〈表 III - 3〉中央・地方間 一般會計의 機能別 配分 .....	19
〈表 III - 4〉中央・地方歲出의 機能配分의 國際比較: 單一型 國家 ...	23
〈表 III - 5〉中央・地方歲出의 機能配分의 國際比較: 聯邦型 國家 ...	24
〈表 III - 6〉機能移讓에 따른 所要財源의 再分配 .....	30
〈表 III - 7〉中央・地方政府間 歲出의 機能的 配分 .....	31
〈表 III - 8〉短期的 機能再分配 後 中央・地方政府間 歲出의 機能的 配分 .....	32
〈表 III - 9〉長期的 機能再分配 後 中央・地方政府間 歲出의 機能的 配分 .....	33
〈表 III - 10〉歲出과 歲入의 垂直的 不均衡度 .....	34
〈表 IV - 1〉形式的 配分面에서의 國稅・地方稅 規模와 比重 推移 ...	37
〈表 IV - 2〉形式的 配分面에서의 國稅・地方稅 比重의 國際比較.....	38
〈表 IV - 3〉實質的 配分面에서의 國稅・地方稅 規模와 比重 推移 ...	39
〈表 IV - 4〉國稅構造의 推移 .....	41
〈表 IV - 5〉地方稅構造의 推移 .....	42
〈表 IV - 6〉租稅構造의 國際比較 .....	43
〈表 IV - 7〉地方財政 歲入構造의 推移 .....	44
〈表 IV - 8〉地方歲入構造의 國際比較 .....	45
〈表 IV - 9〉地方稅收入의 地域的 分布 .....	46
〈表 IV - 10〉自治團體別 一般會計 歲入構造 .....	47
〈表 IV - 11〉自治團體別 地方稅收入 對比 人件費 比重 .....	47

〈表 V - 1〉	地方稅收入의 稅目別 構成	54
〈表 V - 2〉	現行 地方稅法上 定額稅率 內包 稅目	54
〈表 V - 3〉	各國의 財產關聯 課稅의 構造	57
〈表 V - 4〉	財產保有課稅의 課標現實化 比率 및 名目稅率의 國際比較	60
〈表 V - 5〉	車種別 自動車稅額과 自動車價格 比較	62
〈表 V - 6〉	住民稅 均等割 個人分의 稅率引上 推移	63
〈表 V - 7〉	現行 地域間 差等稅率	65
〈表 V - 8〉	地方財政歲入의 構成	72
〈表 V - 9〉	稅外收入의 地方自治團體別 重要度	72
〈表 V - 10〉	使用料 · 手數料 收入의 規模	73
〈表 V - 11〉	年度別 使用料 · 手數料 增加趨勢	73
〈表 V - 12〉	地方稅外收入의 構成	74
〈表 V - 13〉	地方債의 稅外收入 比率	75
〈表 VI - 1〉	中央 · 地方間 稅源의 配分方式	79
〈表 VI - 2〉	國稅 · 地方稅 比重	80
〈表 VI - 3〉	稅目別 配分基準	81
〈表 VI - 4〉	內國稅의 地域集中度	83
〈表 VII - 1〉	地方交付稅 規模	90
〈表 VII - 2〉	財政需要의 測定項目과 測定單位	91
〈表 VII - 3〉	特別交付稅 配分內譯	92
〈表 VII - 4〉	地方讓與金 規模	93
〈表 VII - 5〉	對象事業別 配分比率 및 讓與金 規模	94
〈表 VII - 6〉	對象事業別 讓與金 配分基準	94
〈表 VII - 7〉	國庫補助金 支給推移	95
〈表 VII - 8〉	總事業費 中 國庫補助金의 比重	95
〈表 VII - 9〉	部處別 國庫補助金 內譯	96
〈表 VII - 10〉	年度別 地方交付稅 配分比率	98

〈表 VII-11〉西獨 共同稅收의 各 政府間 配分比率	101
〈表 VII-12〉西獨 租稅收入의 聯邦·州·市邑面에 대한 配分 推移	102
〈表 VII-13〉西獨의 逆交付金 負擔 및 收取 方法	103
〈表 VII-14〉西獨의 州政府間 逆交付金 移轉現況	103
〈表 VII-15〉獨逸과 日本의 市·邑·面單位 地方自治團體 歲入構造	106
〈表 VII-16〉1人當 地方稅負擔額 및 1人當 財政規模의 地域的 分布	107
〈表 VII-17〉地方稅 收入 및 中央財源 配分의 地域的 分布	108
〈表 VII-18〉市 一般會計豫算 最高 및 最低	109
〈表 VIII-1〉地方政府의 自體歲入 增大努力	116
〈表 VIII-2〉機能 再調整과 財源 再調整	116

## 圖 目 次

[圖 VII-1] 英國의 財政支援遞減制度	104
------------------------	-----

## I. 序 論

어느 國家에서나 지방자치의 실시 여부 또는 정부조직 형태의 相異 등에 상관없이 정도의 차이는 있겠지만, 政府는 중앙과 지방의 階層構造를 이루고 있다. 하지만, 이러한 중앙과 지방의 政府間 構造(intergovernmental structure)의 最適形態에 대하여는 그 나라의 역사와 전통, 지방자치의 관행, 그리고 행정이념 등에 따라 다양하게 나타나게 되지만 궁극적으로는 地方自治團體의 自律性을 보장함과 동시에 國家의 統一性을 유지함으로써 국민에게 최적의 서비스를 提供하는 데 그 기본목표가 있다고 하겠다.

우리나라의 경우 지방의회가 구성되어 地方自治가 실시된 지도 2년 가까이 되었다. 地方自治團體長의 선거가 지연되고 있어 지방자치 본래 의미로서의 지방화는 본 궤도에 오르지 못했지만 지방자치체는 그런대로 틀을 잡아가고 있다.

지방자치의 실시가 지역경제의 활성화를 기하고 생활환경 개선 등 지역간 균형발전과 지역주민의 실질적인 복지증진에 기여하도록 하기 위하여는 지역주민의 성숙된 자치의식과 참여의식, 지방정부의 효율적 운영, 그리고 中央政府의 지속적인 정책적 배려가 필요하다.

우리나라는 1980년대 중반 이래 지방자치제의 실시와 관련하여 제반 준비를 하여 왔고, 그 이후 地方政府의 機能이나 財政面에서 많은 變化가 있었다. 따라서 지금은 이러한 기능 변화를 재인식하고 地方財政이 그러한 變化를 受容할 수 있는지를 再點檢해야 할 시점에 와 있는 것으로 생각된다.

地方財政 擴充方案을 강구하기 위해서는 지방정부가 수행해야 할 기능이 규정되어야 하는바, 이를 위해서는 ① 먼저 中央政府와 地方政府를 포함한 政府一般部門과 民間部門과의 機能分擔이 정의되고, ② 그 다음

에 정부부문 내에 있어서 中央政府와 地方政府間의 機能分擔이 규정되어야 한다. 이는 정부일반부문과 민간부문간의 역할이 재조정될 경우 中央政府와 地方政府間에도 기능의 배분이 달라질 수밖에 없고 지방정부의 담당기능에도 큰 변화를 초래하기 때문이다.

따라서, 현재의 地方財政 規模가 지방재정이 담당해야 할 제반기능을 효율적으로 수행할 수 있는 수준인지 여부를 판정하기 위해서는 ① 中央政府와 地方政府를 포함한 政府一般의 財政規模가 국민총생산에서 차지하는 비중이 적정한 것인지 여부가 먼저 논의되어야 하고 ② 그러한 후에 정부부문 내에 있어서 中央財政과 地方財政의 比重이 적정하게 설정되었는지에 대한 검토가 있어야 한다.

우리나라의 地方財政에 대한 論議에 있어서 많은 경우 위와 같은 全體的인 視角보다는 地方財政만의 領域에서 본 편협된 視角에서 해결방안이 모색되었다. 지방정부만의 시각에서 본 해결방안이 지방정부에 도움을 주는 정도보다 더 큰 부담을 중앙정부나 나아가서 민간부문에 부과한다면 그 해결방안은 바람직한 것이 아니라고 할 수 있다. 本稿는 民間·中央政府·地方政府 3者를 전체적인 시각에서 보고, 좀더 균형잡힌 해결책을 강구하고자 노력한다.

제Ⅱ장에서는 中央·地方財政 規模와 比重을 外國의 것과 比較하는 가운데서 개략적으로 우리나라의 전체적인 재정의 규모와 비중이 적정한 수준인지를 검토해 본다. 제Ⅲ장에서는 현재의 전체적인 재정규모를 주어진 것으로 보고 中央·地方政府間에 機能이 再調整됨에 따라 요구되는 중앙·지방정부간 財政規模의 再調整 문제를 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 현재 우리나라의 中央·地方財政 收入構造가 제Ⅱ장과 제Ⅲ장에서 살펴본 중앙·지방정부에 있어서의 재정수요 변화를 수용할 수 있는지를 점검하며, 그러한 과정에서 地方財政 擴充의 基本 方向을 설정하고자 한다. 제Ⅴ장에서 제Ⅶ장까지는 우선순위에 따라 各 地方財政 擴充方案을 논의한다. 마지막으로 제Ⅷ장은 本稿의 내용을 要約한다.

## II. 中央·地方財政 比重에 대한 評價

지방재정 확충방안을 강구하기 위해서는 地方政府가 수행해야 할 機能이 規定되어야 하는바, 이를 위해서는 ① 먼저 중앙정부와 지방정부를 포함한 政府一般部門과 民間部門과의 機能分擔이 정의되고 ② 그 다음에 정부부문 내에 있어서 中央政府와 地方政府間의 機能分擔이 규정되어야 한다. 이는 政府一般部門과 民間部門間의 역할이 재조정될 경우 中央政府와 地方政府間에도 기능의 배분이 달라질 수밖에 없고 地方政府의 담당기능에도 큰 변화를 초래하기 때문이다.

따라서, 현재의 지방재정 규모가 지방재정이 담당해야 할 제반기능을 효율적으로 수행할 수 있는 수준인지 여부를 판정하기 위해서는 ① 먼저 中央政府와 地方政府를 포함한 정부일반의 재정규모가 국민총생산에서 차지하는 비중이 적정한 것인지 여부가 먼저 논의되어야 하고 ② 그러한 후에 정부부문 내에 있어서 中央財政과 地方財政의 비중이 적정하게 설정되었는지에 대한 검토가 있어야 한다.

이 章에서는 먼저 우리나라 中央·地方財政 規模와 比重의 推移에 대하여 살펴보고, 이어서 우리나라 재정의 비중을 外國의 財政 비중과 比較해 본다.

### 1. 우리나라의 中央·地方財政 規模와 比重 推移

中央財政과 地方財政의 規模를 파악함에 있어서 어느 부분까지를 各 財政의 範圍에 포함시켜야 하는지와 관련하여 여러 가지 논의가 있다. 이는 주로 中央財政 對比 우리나라의 地方財政 比重이 외국과 비교하여 높은지, 혹은 낮은지 여부와 더 나아가서는 지방재정의 비중을 더 높여야 되는지, 아니면 현재 수준 이상으로 높여서는 안 되는 것인지 등의 논

의와 연관되어 있다.

먼저 中央財政과 地方財政의 규모를 파악함에 있어 特別會計는 除外시키고 一般會計만 비교하여야 한다는 의견이 있다. 地方政府는 최근 수요가 급증하는 국민주택건설, 택지개발, 상·하수도 관리, 도로사업 등의 공공복지사업을 特別會計로 운영하는 반면, 中央政府는 住公·土開公·道公 등 정부투자기관에서 사업을 추진하고 있어 中央政府의 예산 규모에 포함되지 아니한다는 것이다. 이러한 주장에 상당한 一理가 있다고 여겨지나, 一般會計만으로 우리나라의 재정규모를 파악할 경우 우리나라의 재정통계를 외국의 것과 비교할 수 없게 되는 단점이 있다. 재정에 관한 제도는 나라마다 고유의 특성이 있어서 사실 비교하기 어려운 것인바, 一般會計든 特別會計든 정부가 수행하는 기능임에는 차이가 없을 뿐 아니라 세계 각국의 財政에서 우리나라의 一般會計에 해당되는 부분을 분리해내기가 사실상 불가능하리라 생각되기 때문이다.

다음으로 教育財政을 지방재정에 포함시키지 말고 中央財政에 포함시켜야 한다는 의견이 있다. 교육에 관하여는 우리나라의 경우 일반 地方政府와 구별되는 별도의 教育自治를 허용하여 세계에서도 그 예가 드문 독특한 제도를 시행하고 있다. 교육재정의 財源調達面을 보면 우리나라의 地方政府는 사실상 教育財政에 거의 아무런 기여를 하지 못하고 있는 반면, 教育財政이 中央政府에 매우 依存하는 형태를 가지고 있기 때문에 教育財政의 운영에 있어서도 매우 중앙집권적인 형태로 운영되어온 면이 없지 않다. 그러나 教育區의 財政이 中央政府에 의존되어 中央政府의 간섭을 많이 받고, 一般 地方自治團體와는 遊離되어 운영되고 있다는 이유로 이를 中央政府에 포함시킬 수 없음은 일반 지방자치단체가 中央政府로부터 통제를 많이 받는다고 하여 이를 中央政府의 하부기관으로 볼 수 없음과 같다. 우리나라의 경우 법률상으로 一般 地方自治團體와 구별되는 特別 地方自治團體로서 教育區를 운영해 오고 있으며, 장래에 운영상의 문제가 개선된다면 실질적으로도 教育區는 地方自治團體로 볼 수 있을 것이다.

따라서 재정의 범위에는 一般會計뿐 아니라 特別會計도 포함되어야 하고 교육비 특별회계를 지방재정에 포함시키는 것이 타당하다고 생각되며, <表 II-1>은 이러한 기준에서 작성되었다. <表 II-1>에는 1970년 이후 우리나라의 중앙 및 지방재정의 규모와 비중의 추이가 정리되어 있다. 먼저 GNP 對比 總財政의 比重을 보면, 1970년 이래 대략 25%에서 28% 내외의 수준을 유지하다가 1992년 예산에서 그 비중이 대

<表 II-1> 中央·地方財政의 規模와 比重 推移

(單位: 10億원, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992豫
A. 中央財政歲出純計	599	2,124	8,648	15,000	32,537	39,840	49,331
一般會計	428	1,535	6,486	12,406	27,436	31,382	33,200
特別會計	171	588	2,162	2,594	5,100	8,458	16,131
B. 地方財政歲出純計	237	748	3,582	8,523	22,134	29,244	40,342
一般會計	114	370	1,720	3,776	10,327	13,852	16,151
特別會計	42	136	655	2,029	5,839	7,998	16,634
教育費 S/A	81	242	1,207	2,718	5,968	7,394	7,557
C. 移轉財源	140	382	1,659	3,659	9,740	10,580	10,604
地方一般財政	72	200	749	1,567	4,902	5,858	5,586
地方交付金	(51)	(118)	(410)	(1,006)	(2,765)	(3,452)	(3,747)
G/A 補助金	(21)	(82)	(327)	(474)	(1,988)	(1,788)	(1,454)
S/A 補助金	(-)	(-)	(12)	(87)	(149)	(618)	(385)
地方教育財政	68	182	910	2,092	4,838	4,722	5,018
教育交付金	(63)	(181)	(900)	(2,083)	(4,807)	(4,686)	(5,002)
教育補助金	(5)	(1)	(10)	(9)	(31)	(36)	(16)
D. 總財政(A+B-C)	696	2,490	10,571	19,864	44,931	58,504	79,069
E. GNP	2,785	10,136	36,750	78,088	171,488	206,027	226,510
F. 比率							
地方財政/總財政	34.1	30.0	33.9	42.9	49.3	50.0	51.0
地方財政/GNP	8.5	7.4	9.7	10.9	12.9	14.2	17.8
總財政/GNP	25.0	24.6	28.7	25.4	26.2	28.4	34.9

註: 교육비 S/A(특별회계)는 轉入金을 除外한 규모임.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各年度.

教育部, 『教育統計年鑑』, 各年度.

經濟企劃院, 『豫算概要參考資料』, 各年度.

폭 증대되어 35% 수준에 이르고 있음을 알 수 있다. 다음으로 GNP 對比 地方財政의 比重을 보면, 1985년까지 10% 이하의 수준을 유지하다가 1990년 이래 크게 증가하여 1992년 예산상 그 비중이 18%에 이르고 있음이 나타난다. 總財政에서 地方財政이 차지하는 比重은 1980년까지는 3분의 1 수준이던 것이 점차 증가하여 1991년에는 절반 수준에 다다랐고, 1992년 예산에는 지방재정의 비중이 중앙재정의 비중을 능가하게 되었다.

## 2. 中央·地方財政 比重의 國際比較

우리나라의 中央·地方財政의 비중이 상대적으로 과대한 것인지 아니면 과소한 것인지에 대해 명확한 해답을 제시하기는 어려우나, 통상 國際比較를 통하여 개략적인 윤곽을 살펴보는 방법이 사용된다. <表 II-2>에는 우리나라를 비롯한 일본 등 8개국의 中央·地方財政의 比重이 정리되어 있으며, 8개국의 선정과 단일형 및 연방형 국가의 분류는 李啓植(1990)의 방법을 그대로 따랐다.

우리나라의 地方財政이 GDP에서 차지하는 比重은 단일형 국가들보다는 약간 높은 편이고 연방형의 국가들보다는 압도적으로 낮은 편이다. 中央財政과 地方財政을 포괄한 總財政이 GDP에서 차지하는 比重을 보면 우리나라가 일본을 제외한 모든 나라들보다 낮게 나타난다.

이러한 국제비교로 미루어 볼 때, 국민경제에서 우리나라의 財政의 比重이 낮은 문제는 地方財政뿐 아니라 中央財政에도 공통으로 나타나는 현상이고, 그 낮은 정도에 있어서는 地方財政보다 오히려 中央財政이 더 深刻한 것으로 보인다.

이러한 사실은 總財政에서 地方財政이 차지하는 비중을 살펴봐도 나타난다. 우리나라의 경우 1991년 이래 地方財政의 규모가 中央財政의 규모를 능가하고 있으며, 우리나라의 總財政 對比 地方財政의 比重은 외국의 어느 나라와 비교하여도 낮은 수준이 아닌 것을 알 수 있다.

GDP에서 차지하는 우리나라 地方財政의 比重이 외국과 비교하여 낮다는 것 등을 이유로 하여 地方財政의 규모를 증대시켜야 한다는 데 많은 사람들의 의견이 일치되고 있는 듯하다. 그러나, 地方財政의 規模를 增大시키는 方法에 있어서 中央政府의 財源을 地方으로 移轉하는 전통적인 방법은 이제는 곤란한 것으로 보인다. GDP에서 차지하는 中央財政의 비중이 외국과 비교하여 낮은 정도가 오히려 地方財政보다 더 심각하고, 이제는 總財政에서 차지하는 地方財政의 비중이 세계 어느 나라와 비교하여도 낮은 수준이 아니기 때문이다.

〈表 II-2〉 總財政 및 地方財政 比重의 國際比較(1989年)

(單位: %)

	單 一 型 國 家				聯 邦 型 國 家			
	韓 國	日 本	英 國	프랑스	美 國	西 獨	캐나다	濠 洲
地方財政/總財政	51.0	61.1	29.8	19.0	50.6	45.1	66.6	51.1
地方財政/GDP	17.8	17.6	12.1	9.0	18.5	20.7	29.3	18.2
總 財 政 /GDP	34.9	28.8	40.6	47.4	36.5	45.9	43.9	35.6

註: 1. 단일형 국가와 연방형 국가의 분류는 李啓植 등(1990)의 분류를 따름.  
 2. 한국의 통계는 1992년 예산치이며 GNP 對比 比率임.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

自治省(일본), 『地方財政白書』, 1989.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1991.

### Ⅲ. 中央·地方政府間 機能 및 財政規模의 再調整

#### 1. 機能配分の 現況

##### 가. 法的·制度的 分擔

우리나라의 경우 機能配分은 오랫동안 包括的 委任主義를 취해 왔으나 현행 지방자치법(1988년 4월 6일 개정)은 정부 계층간의 불명확한 업무배분, 이로 인한 경비분담과 감독상의 혼란 등의 諸問題를 인식하여 例示的 列舉主義에 입각하여 국가사무와 자치사무, 지방자치단체의 계층간 사무배분을 비교적 상세하게 규정하고 있다. 그러나 地方自治團體의 규모나 능력을 고려하지 않고 확일적으로 사무가 배분되어 있고, 경비분담과 감독범위 등이 모호한, 적지 않은 문제점을 안고 있는 것으로 지적되고 있다.

현행 地方自治法 第11條에 따르면 국가의 존립에 관한 사무, 전국적 규모의 사무 또는 전국적으로 통일된 기준의 적용이 요망되는 國家事務의 경우에는 별도의 규정이 없는 한 地方自治團體의 권한과 사무배분의 대상에서 제외된다고 해석할 수 있다.

憲法 第117條 第1項은 「주민의 복지에 관한 사무를 지방자치단체가 일괄처리한다」고 규정함으로써 별도의 규정에 의하여 국가나 다른 行政主體에 귀속된 사무를 제외한 모든 사무가 固有事務임을 명시하고 있다. 이에 따라 地方自治法 第9條에서는 관할구역의 自治事務와 法令에 의하여 地方自治團體에 속하는 事務를 규정하여 自治事務와 委任事務의 법적근거를 마련하였다.

같은 條 第2項에서는 자치사무로서 지방자치단체의 구역, 조직 및 行政管理 등에 관한 事務, 주민의 복지증진에 관한 事務, 농림·상공업 등

産業振興에 관한 事務, 지역개발 및 주민의 생활·환경시설의 설치·관리에 대한 事務, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 事務, 지역 방위 및 소방에 관한 事務 등을 例示하고 있는바, 이러한 57개 사무에 대해서는 원칙적으로 국가가 관여할 수 없게 되어 있다.

그러나 예시된 사무 외에는 別途規定이 없는 한 自治事務에서 제외시키고 있고 例示事務마저도 개별 법령으로 國家事務로 규정하는 경우가 있어 地方自治團體의 기능을 잠식하고 있다. 현행 地方自治法은 사무 이원주의에 따라 自治事務와 委任事務로 구분되고, 委任事務는 다시 團體委任事務와 機關委任事務(國家事務)로 나뉘어지지만 실제 이들간의 구분이 불명확하고 모호하여 이에 따른 재원분담에 대한 논란의 여지가 상당하다.

#### 나. 歲出機能의 分擔

國家와 地方間 歲出機能이 어떻게 배분되어 있는가를 살펴보기 위해 <表 Ⅲ-1>, <表 Ⅲ-2>, 그리고 <表 Ⅲ-3>을 작성하였다.

<表 Ⅲ-1>은 1985년, 1990년의 결산기준, 그리고 1992년 예산기준의 중앙정부의 一般會計 歲出의 기능별 분류를 나타내고 있다. 특히 이 기간 동안 눈에 띄는 변화는 防衛費 比重이 1985년 30.6%에서 1992년에는 26.3%로 줄었으며 社會開發費의 比重은 6.8%에서 9.8%로, 地方財政交付金은 8.1%에서 11.5%로 늘어나고 있음을 알 수 있다. 1992년에는 전체 33조 2천억원의 세출규모에서 防衛費가 역시 26.3%로서 가장 높고, 그 다음이 教育費(19.4%), 經濟開發費(18.5%), 一般行政費(12.2%), 地方財政交付金(11.5%), 社會開發費(9.8%) 등의 順으로 나타나고 있다.

다음은 地方政府의 一般會計 歲出의 기능별 분류를 보기로 하자. <表 Ⅲ-2>에 따르면 우선 의회비의 신설이 눈에 띄는데 여기에는 선거관련 비용 등이 포함되어 있다. 경제개발비 성격의 産業經濟費 比重이 1985년

〈表 Ⅲ-1〉 中央政府 一般會計 機能別 歲出

(單位: 10億圓, %)

	1985	1990	1992(豫算)
防 衛 費	3,803 (30.6)	6,856 (25.0)	8,739 (26.3)
教 育 費	2,493 (20.1)	5,586 (20.4)	6,433 (19.4)
社 會 開 發 費	843 ( 6.8)	2,450 ( 8.9)	3,244 ( 9.8)
經 濟 開 發 費	2,003 (16.1)	3,868 (14.1)	6,140 (18.5)
一 般 行 政 費	1,254 (10.1)	2,802 (10.2)	4,006 (12.2)
地 方 財 政 交 付 金	1,009 ( 8.1)	2,765 (10.1)	3,830 (11.5)
債 務 償 還 及 其 他	1,001 ( 8.0)	3,110 (11.4)	749 ( 2.2)
合 計	12,406(100.0)	27,437(100.0)	33,141(100.0)

註: 1985년·1990년은 결산기준, 1992년은 예산기준.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992.

——, 『財政關聯 統計集』, 1992.

〈表 Ⅲ-2〉 地方政府 一般會計 機能別 歲出

(單位: 10億圓, %)

	1985	1990	1992(豫算) <sup>1)</sup>
議 會 費	0	17 ( 0.1)	130 ( 0.8)
一 般 行 政 費	1,350 (25.4)	2,752 (18.0)	4,054 (25.1)
社 會 福 祉 費	526 (12.9)	2,583 (16.9)	2,796 (17.3)
產 業 經 濟 費	591 (14.5)	1,895 (12.4)	2,068 (12.8)
地 域 開 發 費	1,158 (28.4)	5,373 (35.1)	4,579 (28.3)
文 化 及 體 育 費	117 ( 2.9)	886 ( 5.8)	1,003 ( 6.2)
民 放 衛 費	90 ( 2.2)	325 ( 2.1)	442 ( 2.7)
支 援 及 其 他	566 (13.9)	1,489 ( 9.7)	1,091 ( 6.8)
合 計	4,398(100.0)	15,320(100.0)	16,163(100.0)

註: 1) 예산 순계 규모.

資料: 內務部, 『地方自治團體 豫算概要』, 1986, 1991, 1992.

14.5%에서 1992년에는 12.8%로 줄어든 반면 社會福祉費가 12.9%에서 17.3%로 크게 증가하였다. 1992년의 一般會計 歲出豫算 전체 16조 2천 억원 규모에서 地域開發費가 28.3%로 가장 비중이 높고, 그 다음이 —

〈表 Ⅲ-3〉 中央·地方間 一般會計의 機能別 配分  
(最終支出 單位基準, 1992年)

(單位: 10億원, %)

	中央政府 <sup>1)</sup>	地方政府	合 計
防 衛 費	8,682(95.2)	442( 4.8)	9,124(100.0)
教 育 費	1,376(21.4)	5,057(78.6)	6,433(100.0)
社 會 開 發 費 <sup>2)</sup>	2,627(23.9)	8,378(76.1)	11,005(100.0)
經 濟 開 發 費	6,069(74.6)	2,068(25.4)	8,137(100.0)
一 般 行 政 費 <sup>3)</sup>	4,043(49.1)	4,184(50.9)	8,227(100.0)
債 務 償 還 및 其 他	749(40.7)	1,091(59.3)	1,840(100.0)
合 計	23,546(52.6)	21,220(47.4)	44,766(100.0)

- 註: 1) 중앙정부는 지방정부로의 경상이전 지출을 공제한 세출예산 순계 규모이며, 지방정부는 교육재정교부금을 포함한 세출예산 순계 규모임.  
2) 사회개발비에는 사회복지비, 지역개발비, 문화 및 체육비가 포함됨.  
3) 지방정부의 일반행정비에는 의회비가 포함됨.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992.

內務部, 『地方自治團體 豫算概要』, 1992.

般行政費(25.1%), 社會福祉費(17.3%), 產業經濟費(12.8%), 文化 및 體育費(6.2%), 民防衛費(2.7%) 順으로 구성되어 있다. 전체 규모의 6.8%를 차지하는 지원 및 기타 경비는 지방채의 원리금 상환과 예비비의 비중이 74.5%를 차지하고 나머지는 諸 支出金, 徵收交付金과 調整交付金으로 구성되어 있다.

다음으로 지금까지 각기 中央政府와 地方政府 세출의 기능별 분류를 통합하여 세출 기능의 中央·地方間 배분양태를 살펴보고자 한다. 이를 위해서는 中央政府가 세출예산에만 표시할 뿐 地方政府에 의무적으로 이양되는 지방교부세와 지출단계에서 이양되는 國庫補助金을 포함한 移轉財源을 고려한 뒤의 기능별 배분을 보아야 중복을 피하고 실제의 양태를 파악할 수 있다. 따라서 이와 같은 中央政府의 地方政府로의 이전재정이 표시되어 있는 ‘자치단체에 대한 경상이전’ 규모를 각 기능별로 中央政府의 세출규모에서 차감하고 地方歲出豫算에서 표시되어 있지 않은 교육교부금을 더한 실제 최종지출 단계에서의 기능별 배분양태가 〈表 Ⅲ-3〉에 나타나

있다.

여기서 一般會計를 기준으로 삼은 이유는 조세를 중심으로 한 一般財源과 이에 기반을 둔 기초적 공공서비스의 배분을 명확히 비교하기 위해서이다. 中央政府 일반회계 재원의 97.5%가 일반보상적 성격의 조세수입인 점에서 기초적 공공서비스를 공급한다는 차원은 地方政府의 경우에도 조세수입과 중앙정부로부터의 이전수입 등 일반재원이 주류를 이루는 일반회계만을 포함시키는 것이 균형 있는 비교라고 판단된다. 아울러 地方政府의 경우 總計規模로 파악하게 되면 地方政府 계층간 또는 특별회계와의 전출·입 등으로 인해 실제 지출되는 예산이 과다하게 중복 평가되기 때문에 순계규모로 파악하였다.

〈表 Ⅲ-3〉에 따르면 國防機能의 경우 예상대로 대부분(95.2%)을 中央政府가 지출책임을 지고 있으며, 教育部門은 최종지출 단위를 기준으로 할 때 지방정부의 지출 책임이 현저하게 높음(78.6%)을 알 수 있다. 社會開發部門 역시 地方政府가 4분의 3 이상(76.1%)의 지출책임을 지고 있는바, 이는 사회보장과 지역의 사회기반 확충적 사업들은 지역성이 그 특징이며 외부효과가 그리 크지 않으므로, 地方政府를 통하여 집행이 이루어지는 것이 더 효율적인 공공서비스가 대종을 이룬다는 차원에서 당연한 결과라 할 수 있다. 經濟開發部門의 경우는 地方政府로의 이전지출을 감안하더라도 中央政府가 지출의 절대적 우위(74.6%)를 점하고 있다. 의회, 사법부, 그리고 경찰기능을 포함한 中央政府와 地方政府의 행정기능 배분은 거의 반분에 가깝다. 부문별 세출기능을 모두 망라한 最終支出 單位基準의 중앙·지방간 지출책임의 비중은 1992년 예산기준으로 52.6 對 47.4로서 地方政府가 지출의 과반을 약간 미달하는 수준에서 세출의 책임을 분담하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 機能配分の 國際比較

〈表 Ⅲ-4〉와 〈表 Ⅲ-5〉에는 1990년의 경우 우리나라를 비롯한 4개

국의 單一型 國家, 미국을 비롯한 4개의 聯邦型 國家에 대해서 중앙과 지방정부간 세출기능의 배분 양태가 정리되어 있다. 먼저 우리나라의 경우 경제개발의 22.9%로 비중이 가장 높으며 그 다음으로 주택 및 지역 사회개발, 국방, 교육, 일반행정, 사회보장 및 복지 順으로 나타나고 中央政府의 경우 국방이, 그리고 地方政府의 경우는 경제개발이 가장 비중이 높은 事業機能이다. 우리나라와 다른 나라의 경우를 비교할 때 나타나는 가장 두드러진 차이점은 모든 다른 나라에서는 사회보장 및 복지기능의 비중이 가장 높게 나타난다는 것이다.

개별 기능별로 살펴보면 먼저 一般行政의 경우 우리나라는 그 비중이 10.6%로 호주 다음으로 높으며 영국과 독일이 4.4%로 가장 낮게 나타나고 있는데, 우리나라의 경우는 中央政府의 비중이 낮은 반면 대부분의 다른 나라에서는 地方政府의 비중이 훨씬 낮게 나타난다.

國防의 경우 역시 우리나라가 14.7%로 미국 다음으로 높은 비중을 나타내며 일본의 경우는 3.4%로 가장 낮은 비중을 보이고 있고, 모든 나라에서 中央政府가 압도적인 비중을 차지하고 있다. 公共秩序 및 安全部門에 있어서도 우리나라는 5.6%로 영국의 5.5%와 함께 治安維持費用이 가장 높은 편이며 프랑스, 호주와 함께 中央政府의 역할이 강조되고 있음을 알 수 있다.

教育의 경우는 우리나라가 14.6%로 일본 다음으로 비중이 높으면서 가장 비중이 낮은 독일의 2.7%에 비해 무려 여섯 배 가까이 차지하는 公教育 偏重 현상을 보이고 있으며, 프랑스와 호주를 제외한 모든 나라의 경우 地方政府의 비중이 중앙정보보다 현저히 높게 나타나는 것과 마찬가지로 우리도 地方政府의 비중이 압도적이다. 이것은 地方教育自治團體가 그 주체이며 일반 地方政府와의 연계가 거의 없이 中央政府에 재원을 전적으로 의존하고 있어 문제로 지적되고 있다.

保健部門의 경우에는 우리나라의 영세규모를 여실히 드러내고 있는데, 그 비중이 1.9%로 가장 비중이 높은 독일의 17.0%에 비해 너무나 낮은 優先順位를 차지하고 있음을 알 수 있다. 우리나라와 일본을 제외

하고는 중앙정부의 비중이 지방정부보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 社會保障 및 福祉部門 역시 우리나라가 8.6%로 가장 낮고 독일이 43.0%로 가장 비중이 높으며 일본을 제외한 모든 나라의 경우에 있어서 中央政府의 주된 역할을 보여 준다.

住宅 및 地域社會開發部門에 있어서는 일본의 경우가 18.7%로 가장 높고 그 다음이 우리나라로 15.2%의 비중을 나타내고 있다. 이것은 주택개발부문이 전통적으로 민간에서 담당하는 기능이라는 점과 우리나라와 일본의 부족한 주택공급실태, 그리고 지역 개발에 정부가 개입을 하고 있음을 보여 주는 것이다. 중앙과 지방정부의 상대적 비중은 나라에 따라 상이하게 나타나고 있는데, 이 기능은 外部效果가 작고, 지역에 따른 다양성이 두드러지는 부문이라 볼 수 있으므로 우리나라의 5.9 對 9.3의 비중은 조금 더 地方部門의 역할이 提高되어야 한다는 것을 시사해 준다.

마지막으로 經濟開發의 경우에는 우리나라의 비중이 22.9%로 가장 높고 호주가 그 다음으로 10.2%의 비중을 차지하는 반면 프랑스가 6.0%로 가장 낮은 비중을 나타내고 있으며 일본을 제외한 대부분의 경우 中央政府의 비중이 높음을 알 수 있다. 주어진 歲出豫算을 기능별로 배분할 때 어느 한 기능의 비중이 커지면 여타 기능에 분배되는 歲出財源이 줄어들 수밖에 없다는 측면에서 우리나라의 경제개발 기능 특히 地方政府的 비중(14.5%)은 점진적으로 축소되어야 할 것이다.

### 3. 中央·地方政府間 適正機能配分の 模型

중앙·지방정부간 적정기능배분에 관한 이론은 Oates(1972)의 財政聯邦主義(fiscal federalism)로 대표되는 傳統財政學派와 Brennan과 Buchanan의 租稅權力(the power to tax)으로 대표되는 公共選擇學派로 대별하여 볼 수 있다. 이들 두 학파의 기본적인 根假定이 크게 차이가 나는데, 전통재정학파는 정치인과 관료들이 잘 정의된 사회 후생함수

〈表 III-4〉 中央·地方歳出의 機能配分의 國際比較：單一型 國家(1990年)

(單位：%)

	韓 國 <sup>1)</sup>			日 本			英 國			프 랑 스 <sup>1)</sup>		
	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계
일 반 행 정	3.0	7.6(15.0)	10.6	1.8	7.4(12.2)	9.2	3.3	1.1( 4.5)	4.4	4.5	1.9(10.9)	6.4
국 방	14.5	0.2( 0.4)	14.7	3.4	-	3.4	8.4	0.0( 0.0)	8.4	5.2	-	5.2
공 공 질 서 및 안 전	4.7	0.9( 1.8)	5.6	0.9	3.2( 5.2)	4.1	2.5	3.0(12.2)	5.5	1.2	0.4( 2.3)	1.6
교 육	2.0	12.6(25.0)	14.6	1.8	13.4(22.0)	15.2	2.4	8.2(33.3)	10.6	5.7	3.5(20.0)	9.2
보 건	0.7	1.2( 2.4)	1.9	0.3	3.6( 5.8)	3.9	10.0	-	10.0	12.6	0.4( 2.3)	13.0
사 회 보 장 및 복 지	5.5	3.1( 6.1)	8.6	9.4	12.1(19.8)	21.5	21.3	2.4( 9.8)	23.7	37.1	3.0(17.0)	40.1
주 택 및 지 역 사 회 개 발	5.9	9.3(18.4)	15.2	3.7	15.0(24.6)	18.7	2.7	5.0(20.3)	7.7	1.1	3.9(22.3)	5.0
기 타 지 역 사 회 개 발 (오 락·문 화)	0.4	0.0( 0.0)	0.4	0.1	-	0.1	0.3	1.1( 4.5)	1.4	0.5	1.2( 6.9)	1.7
경 제 개 발	8.4	14.5(28.7)	22.9	3.5	4.0( 6.4)	7.5	6.4	1.9( 7.7)	8.3	4.2	1.8(10.3)	6.0
기 타	4.4	1.0( 2.0)	5.4	14.1	2.3( 4.0)	16.4	18.8	1.9( 7.7)	20.7	10.3	1.4( 8.0)	11.7
합 계	49.5	50.5(100.0)	99.9	39.0	61.0(100.0)	100.0	76.1	24.6(100.0)	100.7	82.4	17.5(100.0)	99.9

註：1) 1992년 일반회계 및 특별회계 예산 순계 기준.

2) 프랑스는 1989년.

資料：韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.

〈表 III-5〉 中央·地方歳出의 機能配分の 國際比較：聯邦型 國家(1990年)

(單位：%)

	美 國			獨 逸 <sup>1)</sup>			캐 나 다 <sup>1)</sup>			濠 洲 <sup>2)</sup>		
	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계	중 앙	지 방	계
일 반 행 정	4.9	1.5( 5.6)	6.4	2.8	1.6( 7.1)	4.4	7.3 <sup>3)</sup>	1.4( 5.3)	8.7	8.0	2.1(24.4)	10.1
국 방	16.5	-	16.5	6.4	-	6.4	5.5	-	5.5	7.8	-	7.8
공 공 질 서 및 안 전	0.6	2.6( 9.6)	3.2	0.3	0.7( 3.1)	1.0	...	2.2( 8.3)	2.2	0.8	0.1( 1.2)	0.9
교 육	1.3	11.7(43.3)	13.0	0.5	2.2( 9.8)	2.7	2.1	10.6(39.8)	12.7	6.4	0.0( 0.0)	6.4
보 건	9.8	2.3( 8.5)	12.1	14.0	3.0(13.3)	17.0	3.8	1.5( 5.6)	5.3	11.6	0.2( 2.3)	11.8
사 회 보 장 및 복 지	18.7	2.0( 7.4)	20.7	37.5	5.5(24.4)	43.0	25.8	1.1( 4.1)	26.9	27.3	0.4( 4.7)	27.7
주 택 및 지역 사회 개발	1.9	0.7( 2.6)	2.6	0.3	3.8(16.9)	4.1	0.9	2.7(10.2)	3.6	1.2	1.3(15.1)	2.5
기 타 지역 사회 개발 (오락·문화)	0.2	0.9( 3.3)	1.1	0.1	1.5( 6.7)	1.6	0.4	1.7( 6.4)	2.1	0.9	1.2(14.0)	2.1
경 제 개 발	7.5	2.1( 7.8)	9.6	6.7	2.9(12.9)	9.6	8.3	3.1(11.7)	11.4	7.5	2.7(31.4)	10.2
기 타	11.6	3.2(11.9)	14.8	8.8	1.3( 5.8)	10.1	20.4	2.3( 8.6)	22.7	19.7	0.6( 7.0)	20.3
합 계	73.0	27.0(100.0)	100.0	77.4	22.5(100.0)	99.9	74.5	26.6(100.0)	100.0	91.2	8.6(100.0)	99.8

註：1) 1989년.

2) 1991년 예측치.

3) 공공질서 및 안전부분을 포함한 것임.

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

의 극대화를 추구하는 선한 대표자처럼 행동할 것이라고 假定하는 반면 공공선택학파의 경우는 이들도 개인의 效用函數를 극대화시키려는 개인의 이익우선의 행동을 하려 한다고 假定하고 있다.

따라서 이들 두 학파의 接近方式에 큰 차이가 나며 거기서 도출되는 정책대안 역시 큰 괴리를 보이고 있다. 그러나 이러한 차이점에도 불구하고 두 학파 모두 한 나라의 公共部門을 분권화시킬수록 공공재와 서비스 공급에서 생기는 外部效果(externalities)가 무시될 수밖에 없다는 점에서 관료를 통제하기 위한 정부간 재정구조(intergovernmental fiscal relations)의 지방분권화에는 비용이 따른다는 것은 인정하고 있다. 따라서 이론적으로는 공공재와 서비스가 유발하는 外部效果의 지리적 규모에 맞추어 비슷한 영역을 관장하는 계층의 정부가 그 기능을 담당하는 것이 최적이라 할 수 있다.

두 학파의 서로 다른 견해는 去來費用 概念(transaction cost interpretation)을 통해 통합되어질 수 있다. 구체적으로, 내부화되지 않은 外部效果라는 비용과 관료에 대한 통제의 향상이라는 편익을 균형(balancing)되게 하는 바로 그 수준까지 분권화를 시키는 것이 최적이라는 것이다. 기본적으로는 관료의 자의적 행태를 통제하는 데 비교우위가 있는 분권화된 구조가 바람직하나 분권화를 통한 지방 정부들의 無賃乘車(free-ride) 경향과 편익이 관할 구역 밖에까지 미치는 확산효과와 내부화가 어려운 점 등 단점이 있는 것이다. 실제의 정부계층간 기능배분의 최적구조 형성에 영향을 미치는 요인에는 受惠의 擴散(benefit spillovers)만이 있는 것이 아니다. 지역간 이동에 비용이 많이 드는 경우, 특히 이동 거리에 비례한다고 가정하면, 정부의 수가 일정할 때(분권화 정도가 고정) 지역간의 효율적인 경쟁의 정도가 줄어든다. 따라서 최적 정부의 수는 늘어나게 된다고 할 수 있다(분권화 수준이 증가함을 의미). 그리고 지방정부로의 이양에 따른 行政費用(set-up and administration cost)이 분권화의 정도에 따라 증가하므로 최적 정부의 수는 줄어든다.

요컨대 외부효과가 크고 편익의 확산범위가 뚜렷한 국방과 소득 재분배 기능을 포함한 기능들은 상위계층의 정부에서 맡아야 한다는 것이다. 소득 재분배 기능의 일부이며 價値財(merit wants)라고 할 수 있는 公教育(public education) 기능 같은 경우를 지방교육자치단체에서 수행할 때는 歲入分割(revenue sharing) 등의 財政調整制度를 통한 外部效果의 내부화가 반드시 수반되어야 하는 것이다.

#### 4. 中央·地方政府間 機能 및 財政責任配分の 再調整

##### 가. 基本方向

中央·地方政府間的 歲出機能의 適正配分論議와 國際比較에 기초하여 우리나라 中央·地方政府間的 기능 재조정 방향을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 지방자치의 본격적인 실시에 따라 논의되고 있는 中央·地方政府間 기능 재조정 문제에 있어서는 먼저 바람직한 公共部門의 規模, 그러니까 민간부문과의 영역 재조정문제가 선행되어야 할 것이다. 궁극적으로 정부의 역할은 市場機構를 통해서 충족될 수 없는(market failure) 국방, 치안 등 이른바 公共財와 外部效果(externalities)의 고려에 따라 민간 부문에만 맡겨 놓을 수 없는 재화의 공급과 서비스 공급에 한하여야 하며, 경제행위에 있어서 정부의 간섭을 가능한 한 줄여야 할 것이다. 따라서 정부의 개입이 꼭 필요한 경우에도 직접적인 공급이나 규제보다는 시장기구를 될 수 있는대로 활용하여야 한다는 원칙(production과 provision의 구별)에 따라 정부와 민간부문간의 역할이 재조정되면 이에 따라 中央政府와 地方政府間 기능의 배분도 크게 달라질 수밖에 없을 것이다.

둘째, 지방과 중앙을 포함한 정부기능에 있어서 社會保障 및 福祉部門의 비중은 가장 낮은 반면 經濟開發·教育·國防과 一般行政의 비중은

가장 높은 편이므로 앞으로 사회보장 및 복지의 기능을 크게 확충하고 상대적으로 경제개발, 국방, 교육 및 일반행정 기능을 축소할 필요가 있는 것으로 판단된다.

셋째, 一般行政 및 經濟開發部門의 경우 중앙정부의 비중이 다른 나라들에 비해 상당히 높은 편이다. 따라서 이 두 기능이 우선적으로 지방정부에 이양됨으로써 지방정부에 의한 서비스의 供給機能(allocation function)이 한층 강화되어야 할 것이다.

넷째, 社會保障과 福祉機能(redistribution function)은 그 外部效果가 커서 지역적 공급은 효율적이지 못하고 또 전국적으로 어느 정도의 표준적인 공급이 이루어지도록 하는 역할을 해야 하므로 중앙정부의 사회보장 및 복지기능이 보다 강화되어야 하며 이를 위한 기능 재조정 역시 필요하다고 하겠다.

다섯째, 教育部門은 우리의 경우 私學의 비중이 그리 크지 못하고 公教育이 주를 이루고 있으며 다른 나라에 비해 중앙정부의 비중이 높게 나타나는 점을 감안할 때 앞으로 크게는 私教育의 對 公教育 비중 그리고 公教育 내에서는 地方政府의 역할이 보다 강화되어야 할 것이다.

여섯째, 地域間 均衡發展이라는 목표는 우리나라 정부가 추구해야 할 핵심 정책방향 중의 하나로서 그 優先順位가 매우 높다고 하겠다. 이러한 목표는 中央과 地方政府間 기능 재배분과 이에 따른 자원 재배분을 통해 地方政府의 자주적인 세원확충 노력, 세외수입 확대 및 주기적 요율 재검토와 아울러 地方交付金, 國庫補助金, 地方讓與金 등의 諸財政調整制度를 재정립함으로써 이루어질 수 있을 것이다.

中央·地方政府間 財源配分이 機能配分과 일치하도록 하는 것이 최선이라는 데에는 누구나 동의를 하지만 현실적으로 중앙과 지방정부간에 상당한 규모의 기능이 중복·경합되고 있기 때문에 이를 명확히 구분하는 작업은 매우 어려운 것으로 사료된다. 그럼에도 불구하고 中央과 地方政府間 기능 배분을 각각의 一般會計 歲出의 기능별 분류로 파악해 보았다. 앞으로의 改善方向에 대해서는 더욱 깊은 연구가 이루어져야 하겠

지만 비용이 적게 드는 수준(계층)의 정부단위가 그 기능을 담당하도록 하는 大前提에 대해서는 누구도 이의를 제기하기는 어려울 것이며 여기서의 비용은 거래비용 관점에서 넓은 의미로서의 공급비용을 말하는 것이다.

## 나. 再調整 方案

앞에서의 基本方向과 前節의 財政學的 基準에 입각하여 中央政府와 地方政府間의 機能 再配分을 1992년도 중앙정부의 기능별 세출예산에 적용하여 기능이양에 따른 재정규모를 추산하여 보면 다음과 같다.

첫째, 教育機能에 있어서 初等教育은 市·郡에서 그리고 中等教育은 市·道에서 관장하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 따라서 현재 中央政府에서 지출하는 초·중등교육사업(5조 5,081억원)을 지방정부부문으로 이양하는 것이 바람직하다. 현재도 실질적인 초·중등교육기능을 지방교육위원회를 통해 지방에서 담당하고 있으나 一般地方政府와의 연계가 거의 이루어지지 않아 문제로 지적되고 있음은 주지의 사실이다. 이러한 실질적인 배분이 법률과 조직의 차원에서 형식적으로도 地方機能으로서의 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 그러나 이와 같은 기능의 재배분은 기능이양에 따른 소요재원의 규모(教育財政交付金 5조 4,706억원과 地方教育讓與金 1조 7,733억원)가 엄청나고 현재 시·군단위의 지방교육청이 지방행정구역과 일치하지 않는 경우도 있으며 대폭적인 조세체계의 개편이 수반되는 문제이므로 장기적인 개혁과제로 남겨 놓을 수밖에 없다.

둘째, 保健 및 生活環境 改善機能에 있어서 上·下水道事業, 구체적 단위사업별로는 簡易給水事業(24억원)은 市·郡으로, 地方上水道事業(토지관리 및 지역균형개발 특별회계 794억원)과 下水道事業(189억원)은 각각 市·道로 기능을 이양하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 社會保障機能에 있어서는 居宅保護, 施設保護, 浮浪人保護 등의

生活保護事業(2,693억원의 절반인 1,347억원)과 障礙人福祉, 保育事業, 老人福祉, 兒童福祉, 婦女福祉 등의 社會福祉事業(1,789억원의 절반인 895억원)은 中央과 市·郡이 공동으로 담당하는 것이 편익의 확산범위와 최소한의 서비스 보장(national minimum) 차원에서 타당할 것으로 판단된다.

셋째, 住宅 및 地域社會 開發機能에 있어서는 住宅事業(2,761억원과 토지관리 및 지역균형개발 특별회계 5,005억원)과 都市開發事業(1.8억원)이 지역의 특수성을 고려할 수 있으면서 규모의 경제를 달성할 수 있는 市·道로 재배분되는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

다섯째, 經濟開發機能 中 農·水產開發 機能에 있어서는 農業生産基盤造成事業 특히 排水改善(530억원의 절반인 265억원), 水利施設 改·補修(437억원의 절반인 219억원), 一般用水開發(농·어촌구조개선 특별회계 413억원의 절반인 207억원) 등의 사업은 中央과 市·道가 공동으로 담당하는 것이 규모의 경제와 지역적 특성을 조화시킬 수 있는 방안이라 판단된다.

여섯째, 國土資源 保存·開發機能에 있어서는 一般河川改修, 水害常習地改善, 水門調査, 河川維持·補修 등의 治水 및 災害對象事業(1,757억원의 절반인 879억원)이 편익의 확산효과와 규모의 경제 등을 고려하여 中央政府와 市·道가 공동으로 수행할 이양대상이며 觀光資源 開發事業도 國立觀光地開發과 함께 市立 및 道立觀光地開發로 지역의 특수성을 살릴 수 있는 여지가 크다는 점에서 이양의 대상(409억원의 절반인 205억원)이 될 수 있다.

일곱째, 輸送 및 通信 機能에 있어서는 地下鐵 建設支援을 위한 都市交通事業(2,440억원과 도시철도사업 특별회계 2,500억원)의 경우는 편익의 귀속과 확산효과를 고려하여 이 기능은 市·道로 재배분되어야 한다. 이는 재정력이 크게 떨어지는 농촌지역이 상대적으로 재정이 풍부한 大都市地域의 지하철 사업을 지원하는 것으로 재정력 균형화에 역행하며 지역의 균형발전이라는 大政策目標에도 위배되고 應能의 원칙과 세대간

의 재분배를 고려할 때 그 이양의 타당성을 충분히 찾을 수 있는 것이다.

마지막으로, 司法 및 警察行政 機能에 있어서는 地方警察行政(1조 3,145억원)이 市·道로 이양되는 것이 주민의 선호나 편의의 範圍基準에서 타당할 것으로 판단된다. 이 기능 역시 교육 기능과 같이 전면적인 정부의 조직개편이 수반되는 만큼 장기적인 개혁의 차원에서 신중한 검토가 있어야 할 것이다<sup>1)</sup>. 이와 같은 기능의 地方移讓에 따른 재원의 所要規模를 <表 Ⅲ-6>에 요약해 보았다.

<表 Ⅲ-6> 機能移讓에 따른 所要財源의 再分配

(單位: 億圓)

大 機 能	單 位 事 業	短 期		長 期	
		地 域	金 額	地 域	金 額
教育 機能	初·中等教育	-		施·郡·道 <sup>1)</sup>	55,081
保健 및 生活環境改善 機能	簡易給水事業	市·郡	24	短期 調整 과  同 一	
	地方上水道事業	市·道	794		
	下水道事業	市·道	189		
社會保障 機能	生活保護事業	市·郡	1,347		
	社會福祉事業	市·郡	895		
住宅 및 福祉社會開發 機能	住宅事業	市·道	7,766		
	都市開發事業	市·道	2		
農水産開發 機能 <sup>2)</sup>	排水改善	市·道	265		
	水利施設 改補修	市·道	219		
	一般用水開發	市·道	207		
國土資源 保存開發 <sup>2)</sup>	治水 및 災害對策事業	市·道	879		
	觀光資源開發事業	市·道	205		
輸送 및 通信 機能 <sup>2)</sup>	都市交通事業	市·道	4,940		
司法 및 警察行政 機能	地方警察行政	-		市·道	13,145
計		17,732		85,958	

註: 1) 초등교육은 市·郡으로 중등교육은 市·道로 이양됨.

2) 농수산개발 기능, 국토자원보존개발 기능과 수송 및 통신 기능은 경제개발 기능에 포함됨.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1993.

1) 지방경찰관서의 현황은 13개 지방경찰청, 222개 경찰서, 그리고 3,389개의 지·파출

이와 같은 지방자치의 실시와 중앙정부 기능의 지방이양에 따른 中央·地方政府間 機能再配分の 調整方案을 調整 前과 長·短期的인 調整 後를 비교하여 歲出機能 再配分을 <表 Ⅲ-7>, <表 Ⅲ-8>, 그리고 <表 Ⅲ-9>에 제시하였다.

그리고 이와 같은 단기와 장기적인 再配分下에서의 기능과 재원을 대략적으로 연계시켜 현재와 비교하여 중앙정부와 지방정부간의 財政剩餘와 不足을 계산해 보면 <表 Ⅲ-10>과 같다.

<表 Ⅲ-7> 中央·地方政府間 歲出의 機能的 配分(1992年 豫算)

(單位: 億원, %)

	中央 政府		地 方 政 府		計
一般公共行政	47,564	47.7	52,190	52.3	99,754
一般行政	14,560	23.7	46,833	76.3	61,393
公共秩序 및 安全	28,726	84.3	5,358	15.7	34,084
國 防	89,244	98.5	1,349	1.5	90,593
教 育	12,525	13.9	77,777	86.1	90,302
初·中·高	2,358	3.1	72,742	96.9	75,100
大 學	7,261	100.0		0.0	7,261
保 健	4,131	35.1	7,647	64.9	11,778
社會保障 및 福祉	33,726	63.6	19,287	36.4	53,013
住宅 및 地域社會開發	36,242	38.9	57,043	61.1	93,285
住 宅	33,578	75.9	10,673	24.1	44,251
地域社會開發	2,165	5.9	34,808	94.1	36,973
其他地域社會開發	2,454	99.3	17	0.7	2,471
娛樂·文化	1,924	99.1	17	0.9	1,941
放送 및 新聞	327	100.0		0.0	327
經濟事業	51,519	36.6	89,316	63.4	140,835
其 他	27,357	81.3	6,283	18.7	33,640
計	304,762	49.5	310,909	50.5	615,671

註: 일반회계와 특별회계 순계기준.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

소가 있으며 현재 국가사무로 분류되어 있어 소방사무와 함께 지방이양의 대상으로는 의되고 있다.

總務處에서는 지방자치제 실시에 따른 自治基盤의 擴充 및 行政의 分權化를 위하여 1992년도 지방이양 대상 사무로 선정·추진하여 온 각 부처 所管事務에 관하여 이양여부에 대한 合同審議會를 지난 1992년 12월에 개최하여 移讓對象 사업을 조정하였는바, 대략적인(macro) 방향은 본 보고서에서 제시한 방향과 맥을 같이하고 있다<sup>2)</sup>.

중앙에서 지방으로의 기능이양은 이를 지원할 수 있는 재정지출의 연계가 이루어져야 하는데, 이를 위해서는 먼저 綜合土地稅와 財產稅를 주축으로 하는 地方稅制와 稅外收入의 강화가 이루어져야 하고, 이를 보완

〈表 Ⅲ-8〉 短期的 機能再分配 後 中央·地方政府間 歲出의 機能的 配分(1992年 豫算)

(單位: 億圓, %)

	中央 政府		地方 政府		計
一般公共行政*	47,564	47.7	52,190	52.3	99,754
國 防	89,244	98.5	1,349	1.5	90,593
教 育*	12,525	13.9	77,777	86.1	90,302
保 健	3,124	26.5	8,654	73.5	11,778
社會保障 및 福祉	31,484	59.4	21,529	40.6	53,013
住宅 및 地域社會開發	28,475	30.5	64,810	69.5	93,285
其他地域社會開發	2,454	99.3	17	0.7	2,471
經濟事業	44,804	31.8	96,031	68.2	140,835
其 他	27,357	81.3	6,283	18.7	33,640
計	287,031	46.6	328,640	53.4	615,671

註: \*는 장기적 검토사항임.

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

- 2) 1992년도 이양추진 대상사무 245건 중 소관부처에서 이양완료된 것으로 판정한 사무는 농공단지지정 등 40건(16%), 소관부처에서 이양동의한 사무는 지방공단 이사장 임·면승인 등 40건(16%)이었으며, 이양에 동의하지 않은 사무(165건, 68%)에 대하여 차치단체에서 이양을 희망하는 71건을 중심으로 심의·검토하여 이양 또는 위임 대상으로 조정된 사무가 간이상수도사업의 인가 등 19건이었다.

하고 수직적·수평적 불균형을 조정하기 위해 地方交付金制度의 확충과 단순·명료화, 地方讓與金制度의 확대 개편, 그리고 國庫補助金制度의 계획화 및 재량 범위의 확대 등 諸財政調整制度의 정비가 이루어져야 한다. 나아가 장기적으로는 교육기능과 경찰기능 등 조직과 기능의 재배분이 획기적으로 이루어지기 위해서는 稅收의 신장성이 높은 소득세 등의 稅源에 부가하여 地方財源을 확보하는 附加稅制度(piggy-back system)의 적극적인 활용이나 中央과 地方政府가 稅源(소득세와 부가가치세 등)을 공유하는 共同稅制度(tax sharing system)도 과감히 활용할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이는 현재 지방세인 주민세소득할의 경우 소득세액, 법인세액, 그리고 농지세액의 7.5%를 부가세 형태로 징수하고 있으며, 1991년도부터 시행되고 있는 地方讓與金制度가 실제 운영면에 있어서는 국고보조금화하는 문제가 있지만 國稅인 酒稅와 土地超過利得稅를 공동으로 이용하고 있다는 점(주세의 60%, 토초세의 50%)에서 그 기반은 구축이 되어 있으므로 이를 개편하는 형식을 취하는 것이 바람직할 것이다.

〈表 Ⅲ-9〉 長期的 機能再分配 後 中央·地方政府間 歲出의 機能的 配分(1992年 豫算)

(單位: 億원, %)

	中央 政府		地 方 政 府		計
	金額	%	金額	%	
一般公共行政	34,419	34.5	65,335	65.5	99,754
國 防	89,244	98.5	1,349	1.5	90,593
教 育	12,525	13.9	77,777	86.1	90,302
保 健	3,124	26.5	8,654	73.5	11,778
社會保障 및 福祉	31,484	59.4	21,529	40.6	53,013
住宅 및 地域社會開發	28,475	30.5	64,810	69.5	93,285
其他地域社會開發	2,454	99.3	17	0.7	2,471
經濟事業	44,804	31.8	96,031	68.2	140,835
其 他	27,357	81.3	6,283	18.7	33,640
計	273,886	44.5	341,785	55.5	615,671

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要』, 1992.

韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1993.

〈表 III-10〉歲出與歲入的垂直的不均衡度

(單位：%)

	政府階層	歲入比重	歲出比重	剩餘/不足
調 整 前	中 央 政 府	49.0	49.5	-0.5
	地 方 政 府	51.0	50.5	0.5
	政 府 總 計	100.0	100.0	
短 期 調 整 後	中 央 政 府	49.0	46.6	2.4
	地 方 政 府	51.0	53.4	-2.4
	政 府 總 計	100.0	100.0	
長 期 調 整 後	中 央 政 府	49.0	44.5	4.5
	地 方 政 府	51.0	55.5	-4.5
	政 府 總 計	100.0	100.0	

資料：經濟企劃院，「豫算概要」，1992.

韓國銀行，「經濟統計年報」，1993.

## IV. 中央·地方 財政收入 現況과 地方財源 擴充의 基本方向

앞에서 우리는 中央·地方 財政의 비중이 외국과 비교하여 매우 낮아서 향후 一般 政府의 財政規模의 增大가 要請되고 있을 뿐 아니라, 중앙 정부와 지방정부간에 기능이 재조정됨에 따라 中央 財政과 地方 財政間에 財政規模의 再調整이 要求됨을 살펴보았다. 이 章에서는 현행 우리나라의 중앙·지방의 財政收入이 이러한 중앙·지방 財政需要의 變化를 受容할 수 있는지 여부를 평가해 보고, 그러한 과정에서 地方財源 擴充의 方向을 설정해 보고자 한다.

### 1. 中央·地方 財政收入 現況

#### 가. 國稅·地方稅의 比重

중앙재정과 지방재정의 自體收入은 모두 租稅收入과 稅外收入으로 구성되어 있다. 중앙재정의 경우와는 달리 地方 財政에 있어서는 稅外收入의 比重이 매우 크다. 稅外收入이 재정수입의 중요한 구성요소임에는 틀림이 없으나 公企業을 운영하고 벌금을 부과하는 國家 行政行爲의 主目標가 재정수입의 확보는 아니며, 稅外收入은 구성이 매우 복잡하여 그에 대한 공통적인 政策方向을 설정하기가 매우 어렵다. 따라서 중앙과 지방의 財政收入이 변화하는 중앙·지방의 재정수요를 충족시키기에 부족함이 없는지 여부를 파악하기 위하여는 현재의 中央과 地方 政府의 租稅收入이 적정한 규모인지에 대한 검토가 있어야 한다.

중앙정부와 지방자치단체간의 稅源配分 方式은 크게 稅源의 分離利用 方式(base separation)과 稅源의 共同利用方式(base sharing)으로

나누어진다. 국세와 지방세의 비중도 세원의 분리이용방식에 근거한 形式的 分配에 근거하여 파악될 수도 있고 세원의 공동이용방식까지 고려한 實質的 配分の 측면에서 파악될 수도 있다. 지금까지는 우리나라의 국세·지방세 비중을 파악함에 있어 세원의 形式的 配分에 치중하여 논의를 진행해 온 것이 사실이다. 우리나라 내국세의 13.27%는 지방교부세로 일반 지방자치단체가 사용하고 있고, 거기에 더하여 내국세의 11.8%를 교육교부금으로 교육자치단체가 사용하도록 되어 있다. 따라서 우리나라의 內國稅는 서독의 소득세·법인세·부가가치세와 마찬가지로 中央政府와 地方政府가 共同으로 이용하는 稅源이며, 세원의 공동이용방식의 기준에서 볼 때 전체를 국세로 볼 수 없고 일부는 지방세로 보아야 한다. 그 밖에 국세의 稅目 가운데 讓與稅의 대상이 되는 부분도 실질적 배분의 측면에서는 지방세로 파악되어야 할 것이다. 國庫補助金까지 실질적 배분의 측면에서 지방세로 파악하는 견해(李啓植, 1990)도 있으나, 국고보조금의 주된 역할이 지방자치단체의 분권화에 따른 外部效果(externalities)를 시정하기 위한 것으로서 이는 중앙정부의 고유 역할이므로 실질적 배분의 측면에서도 國稅로 파악되어야지 地方稅로 파악되어서는 아니될 것이다.

〈表 IV-1〉에는 먼저 形式的 配分の 측면에서 1970년 이후 우리나라의 국세 및 지방세 수입의 규모와 비중의 추이가 정리되어 있다. GNP 대비 총조세의 비중으로 표시되는 租稅負擔率은 1970년대에는 14~15% 수준을 보이다가 1980년대에는 17% 내외를 기록하였고, 1990년 이래 대략 19%의 수준을 나타내는 등 완만한 증가세를 보이고 있다. GNP 對比 地方稅의 비중으로 표시되는 地方稅負擔率은 1970년대에는 2% 미만이다가 1980년대에는 2% 수준을 넘어섰고, 1990년 이후에는 거의 4% 수준에 육박하는 등 최근에 들어 급속한 신장세를 보이고 있다. 이러한 변화는 주로 1989년 담배소비세의 도입이라든가 1990년 綜合土地稅의 실시 등 최근의 지방세제 개선에 힘입은 바 크다고 하겠다. 따라서 총조세에서 지방세가 차지하는 비중도 급격히 증대되었는데,

〈表 IV-1〉 形式的 配分面에서의 國稅·地方稅 規模와 比重 推移

(單位: 10億원, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992豫
國稅	365	1,391	5,808	11,876	26,847	30,320	35,386
地方稅	33	159	768	1,655	6,367	8,035	8,285
總租稅	398	1,550	6,576	13,531	33,214	38,355	43,671
地方稅/總租稅	8.3	10.3	11.7	12.2	19.2	20.9	19.0
地方稅/GNP	1.2	1.6	2.1	2.1	3.7	3.9	3.7
總租稅/GNP	14.3	15.3	17.9	17.3	19.4	18.6	19.3

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要 參考資料』, 各 年度.  
 內務部, 『地方稅政年鑑』, 各 年度.

1970년대의 10% 수준에서 1990년 이후에는 거의 20% 수준에 이르게 되었다.

형식적 배분면에서 우리나라 국세·지방세의 비중을 외국과 비교하여 본 것이 〈表 IV-2〉에 정리되어 있다. 우리나라의 地方稅가 GDP에서 차지하는 比重을 外國과 比較하여 보면, 영국을 제외한 모든 나라들보다 낮은 수준임이 나타난다. 그러나, 이는 우리나라의 지방세에 국한된 문제가 아니라 國稅에도 共通된 문제로서, 〈表 IV-2〉에서 국세를 포함한 總租稅가 GDP에서 차지하는 比重이 8개국 가운데서 가장 낮은 것으로도 알 수 있다. 우리나라의 조세부담률이 외국과 비교하여 매우 낮은 것을 감안할 때, 향후 租稅負擔率의 提高를 위하여 中央政府와 地方政府가 共同으로 努力하여야 할 것으로 생각된다. 특히 國稅負擔率의 낮은 정도가 외국과 비교하여 地方稅負擔率보다 더 심한 것으로 나타나는데, 이는 지방재원 확충의 한 방법으로 國稅의 일부 세원을 地方으로 移讓하는 것이 향후 상당 기간 동안 不適切함을 의미하는 것으로 생각된다. 國稅의 일부 稅源을 현 상태에서 지방으로 이양하게 될 경우 현재에도 외국의 어느 나라와 비교하여도 낮은 현재의 국세부담률은 더욱 낮아지기 때문이다.

형식적 배분면에서 우리나라의 地方稅가 總租稅에서 차지하는 비중을 外國과 比較하여 보면, 일본을 제외한 단일형 국가의 수준보다는 상당히

〈表 IV - 2〉 形式的 配分面에서의 國稅·地方稅 比重의 國際比較(1990年)

(單位: %)

	單 一 型 國 家				聯 邦 型 國 家			
	韓 國	日 本	英 國	프랑스	美 國	獨 逸	캐나다	濠 洲
地方稅/總租稅	19.0	24.6	5.7	9.0	31.4	29.4	44.0	20.3
地方稅/GDP	3.7	7.7	2.1	3.9	9.4	11.1	16.3	1.3
總租稅/GDP	19.3	31.3	36.7	43.7	29.9	37.7	37.1	30.8

註: 한국은 1992년 예산.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

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

높고 호주를 제외한 연방형 국가의 수준보다는 상당히 낮은 것으로 나타난다. 이러한 형식적 배분면에서의 국세·지방세 비중의 국제비교를 근거로 우리나라의 경우 지방재정에 있어서 地方稅 比重이 낮아서 財政運用에 있어서 地方政府의 自由裁量의 폭이 좁고 재정면에서의 지방자치가 시행되지 않는다고 보는 것이 일반적인 견해이다<sup>1)</sup>.

그러나 우리나라의 경우 地域間 經濟力의 隔差로 인한 세원의 지역적 편재 때문에 형식적 배분면에서의 지방세 비중을 높인다 하더라도 재정상태가 취약한 자치단체(道와 郡)에는 그 효과가 돌아가지 아니하고 오히려 재정상태가 자립수준에 있는 대도시 지역의 자치단체에게 지방세 확충 효과의 대부분이 돌아가는 문제점이 있다. 따라서 형식적 배분면에서 지방세의 비중을 높인다고 하더라도 현재 재정상태가 취약한 자치단체에게 재정면에서 재량의 폭을 확대해 줄 수 있을 것으로 생각되지는 않는다.

이러한 문제 때문에 우리나라의 경우 稅源의 形式的 配分보다는 實質的 配分の 適正化를 기하려 하고 있는데, 이 경우에 財政面에서 地方政

1) 李啓植, 1990; 吳然天, 1992 참조.

府의 自由裁量이 相當수준 制約되고 있는 것은 制度上의 問題라기보다는 相當 부분이 運營上의 問題로 여겨진다. 예를 들어 地方交付金의 경우 지방정부에 分配되는 總計規模는 내국세의 13.27%로 固定되어 있고, 同 財源의 사용에 있어서도 자치단체의 자주성이 보장되는 一般財源이다. 따라서 運營上의 問題만 없다면 지방교부세의 규모가 커진다고 하여 지방재정의 自主性이 제약받을 이유가 전혀 없다. 그러나 현실적으로 同 財源을 自治團體間에 配分하는 과정에서 中央政府(내무부)의 恣意性이 相當 수준 개재되어 있다면 지방교부세를 자주재원으로 분류할 수 없을 것이고, 따라서 同 財源의 비중이 커질 때 해당 자치단체의 財政의 自主性이 제약받게 될 것이다.

稅源의 中央·地方間 配分은 形式적 기준뿐만 아니라 實質的인 基準에서도 파악될 수 있다. 특정 稅源을 중앙과 지방이 共同으로 利用하여 稅收의 일부를 지방자치 단체에 주는 것으로는 지방교부세와 교육교부금, 그리고 양여세가 있다. 稅源의 공동이용방식까지 고려한 실질적 배분의 기준에서 볼 때, 우리나라의 지방세 비중은 1992년 예산의 47%에 이른다(〈表 IV-3〉 참조). 따라서, 제도의 개선이 아니라 運營의 改善

〈表 IV-3〉 實質的 配分面에서의 國稅·地方稅 規模와 比重 推移

(單位: 10億원)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992豫
形式的 國稅	365	1,391	5,808	11,876	26,847	30,320	35,386
形式的 地方稅	33	159	768	1,655	6,367	8,035	8,285
地方歸屬 國稅	114	299	1,310	3,089	7,572	10,131	12,174
地方交付稅	51	118	410	1,006	2,765	3,452	3,830
教育交付稅	63	181	900	2,083	4,807	4,686	5,420
讓與稅	-	-	-	-	-	1,993	3,024
實質的 國稅	251	1,092	4,498	8,787	19,275	20,189	23,112
實質的 地方稅	147	458	2,078	4,744	13,939	18,166	20,559

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要 參考資料』, 各年度.

內務部, 『地方稅政年鑑』, 各年度.

如何에 따라서 우리나라의 地方財政의 自主性を 크게 提高시킬 수 있을 것이다.

공동으로 이용되는 세원이 全體 自治團體로 分配되는 總計規模는 현재 法으로 固定되어 있어서 전체 자치단체에 대하여 財政의 自主性を 제약할 수가 없게 되어 있다. 이러한 稅源을 各 自治團體間에 分配하는 데 있어서도 배분기준을 法으로 정하는 등 엄격히 客觀化하여 전혀 中央政府의 통제 여지가 없도록 하여, 각 자치단체가 자신에게 分配될 財源의 규모를 예측할 수 있다면 실질적인 地方財政의 自主성이 보장될 수 있을 것으로 판단된다.

#### 나. 國稅 · 地方稅 構造

먼저 우리나라 國稅 構造의 추이가 <表 IV-4>에 정리되어 있다. 전체적으로 보아 國稅에 있어서는 소비과세의 비중이 가장 커서 1972년 이래 대략 국세의 40~50%를 차지하고 있으며, 다음으로 소득과세가 대략 25%~35% 수준을 차지하고 있다. 무역과세는 대략 國稅의 10% 내외를 차지하고 있고, 최근 들어 社會保障寄與金이 대략 5% 수준, 그리고 國稅 중 재산과세의 비중은 1% 내외에 불과하다.

稅源別로 보면 國稅 중 소득과세의 비중은 1972년 이래 1980년대 초반까지 감소하다가 그 이후 현재까지 꾸준히 증가하여 1992년 豫算上 國稅의 38% 수준을 점하고 있다. 國稅의 소득과세 중 특히 個人所得稅의 비중은 1970년대 중반에 잠시 감소하다가 그 이후 꾸준히 증가하는 바람직한 경향을 보이고 있다. 社會保障寄與金의 비중은 1990년대 이전까지는 國稅의 2% 미만 수준을 보이다가 1990년 이후 國稅의 5% 수준을 나타내고 있다. 國稅 중 재산과세의 비중은 연도별로 기복이 매우 심하다. 1970년대는 國稅의 3~4% 수준을 차지하다가 1980년대에는 1% 미만 수준을 보이고 1990년 이래는 대략 國稅의 1~2% 수준을 보이고 있다. 國稅의 재산과세 중 相續 및 贈與稅의 비중은 1970년대 이래 1990년까

〈表 IV-4〉 國稅構造의 推移

(單位: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992豫
所得課稅	33.1	24.2	23.5	28.7	37.5	34.9	38.1
(個人所得稅)	(9.9)	(6.2)	(11.9)	(15.2)	(21.1)	(20.1)	(21.9)
社會保障寄與金	0.1	0.1	1.3	1.7	5.1	5.6	5.8
財產課稅	3.3	3.9	0.6	0.7	2.3	1.6	1.5
(相續 및 贈與稅)	(0.3)	(0.8)	(0.2)	(0.5)	(1.3)	(1.0)	(0.9)
消費課稅	47.6	51.3	54.0	49.0	38.4	37.1	41.8
(一般消費稅)	(10.1)	(14.1)	(25.1)	(24.0)	(24.6)	(25.6)	(27.6)
國際貿易去來稅	12.3	14.4	17.9	16.1	13.0	10.2	9.3
其他租稅	2.8	5.3	2.7	3.8	3.6	10.5	3.4
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(金額: 億圓)	482.0	1,406.2	5,867.1	12,105.1	28,362.6	32,195.5	37,651.8

註: 한국은행이 집계한 국세의 합계금액은 조세의 분류기준상의 문제로 정부의 세입 결산상의 숫자와 다소 차이가 날 수 있음.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度.

지 대체로 꾸준한 增加趨勢를 유지하다가 최근 들어 다시 감소되는 것으로 나타난다.

소비과세의 비중은 1980년대에 최고 國稅의 54% 수준까지 증가하다가 1990년 이래 크게 감소하였으나, 1992년 들어 다시 증가하는 추세를 보인다. 국세의 消費課稅 중 一般消費稅의 비중은 1972년 이래 계속 증가되는 경향을 보이고 있다. 그에 반하여 貿易課稅의 비중은 1980년 이래 계속하여 감소하고 있는데, 다른 稅源의 稅收比重과 비교하여 그 감소의 속도가 매우 빠른 것으로 보인다.

다음으로 지방세 구조의 추이가 〈表 IV-5〉에 정리되어 있다. 전체적으로 보아 지방세에 있어서는 재산과세의 비중이 가장 커서 50~60% 수준을 차지하고 있고, 다음으로 소비과세의 비중이 20~30%를, 소득과세는 10~20% 수준을 점유하고 있는 것으로 나타난다.

〈表 IV-5〉 地方稅構造의 推移

(單位: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992豫
所得課稅	11.2	20.1	20.6	11.7	7.9	6.4	9.1
社會保障寄與金	-	-	-	-	-	-	-
財産課稅	55.2	53.6	54.8	68.1	57.3	60.0	56.0
消費課稅	32.4	22.2	16.4	18.8	34.3	31.2	34.4
國際貿易去來稅	-	-	-	-	-	-	-
其他租稅	1.1	4.0	8.2	1.4	0.5	0.4	0.5
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(金額: 億圓)	47.1	161.1	747.5	1,654.6	6,378.6	7,883.8	8,244.3

註: 한국은행이 집계한 지방세의 합계금액은 조세의 분류기준상의 문제로 정부의 세입 결산상의 숫자와 다소 차이가 날 수 있음.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 各年度.

稅源別로 地方稅 稅收의 비중을 보면 소득과세가 1980년대까지 계속 증가하다가 그 이후 급격히 감소하고 있으며, 財産課稅의 비중도 대체로 같은 경향을 보이고 있다. 지방세에서 소비과세가 차지하는 비중은 1972년 이래 계속 감소하다가 1990년에 들어 크게 증가하였음을 볼 수 있다. 이로 미루어 보아 1989년에 도입된 담배소비세의 경우 지방세에서 소비과세의 비중을 제고시키는 데 크게 기여한 반면, 1990년부터 실시된 綜合土地稅는 지방세 중 재산과세의 비중을 그리 증가시키지 못한 것으로 평가된다.

〈表 IV-6〉은 우리나라의 租稅構造를 외국과 비교하여 정리해 본 것이다. 總租稅를 두고 볼 때 우리나라의 소득과세 및 사회보장기여금 비중이 외국과 비교하여 낮은 것으로 나타나는바, 향후 租稅負擔率을 제고시킬 경우 이 두 가지 세원에 대한 과세가 강화되어야 할 것으로 생각된다. 財産課稅의 경우 稅收比重面에 있어서 우리나라가 외국과 비교하여 낮은 것이 아니라 오히려 약간 높은 것으로 나타난다.

조세의 중앙·지방간 배분면에서 보면, 소비과세와 소득과세가 國稅爲主로 배분되어 있는 것으로 나타나는바, 앞으로 세원을 중앙정부와 지

〈表 IV-6〉 租稅構造의 國際比較(1990)

(A) 單一型 國家

(單位: %)

	韓 國			日 本			英 國			프 랑 스		
	國稅	地方稅	計	國稅	地方稅	計	國稅	地方稅	計	國稅	地方稅	計
所得 課 稅	30.6	1.4	32.1	32.6	15.7	48.3	39.8	0.0	39.8	16.9	1.2	18.1
消 費 課 稅	41.9	6.3	48.2	10.1	3.0	13.2	29.6	0.0	29.6	26.6	1.1	27.8
財 產 課 稅	1.9	10.5	12.5	3.4	5.7	9.0	6.9	1.5	9.4	2.0	3.2	5.2
社 會 保 障 寄 與 金	4.2	0.0	4.2	29.2	0.0	29.2	17.7	0.0	17.7	43.7	0.0	43.7
其 他	3.0	0.1	3.1	0.0	0.2	0.2	0.1	4.3	4.4	1.6	3.6	5.2
計	81.6	18.4	100	75.4	24.6	100	94.2	5.8	100	90.8	9.1	100

(B) 聯邦型 國家

(單位: %)

	美 國			西 獨			캐 나 다			濠 洲		
	國稅	地方稅	計	國稅	地方稅	計	國稅	地方稅	計	國稅	地方稅	計
所得 課 稅	35.1	8.1	43.2	13.0	19.4	32.4	30.3	17.9	48.3	57.2	0.0	57.2
消 費 課 稅	3.3	13.2	16.5	19.6	7.2	26.7	11.5	15.8	27.4	21.1	6.7	27.8
財 產 課 稅	0.7	10.1	10.8	0.3	3.1	3.3	0.0	9.0	9.0	0.2	8.7	8.9
社 會 保 障 寄 與 金	29.5	0.0	29.5	37.1	0.0	37.1	14.2	0.0	14.2	0.0	0.0	0.0
其 他	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	1.2	1.2	1.1	5.0	6.1
計	68.6	31.4	100	70.4	29.7	100	56.0	44.0	100	79.6	20.4	100

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

OECD, Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1992.

방정부간에 再配分하는 경우 국세와 지방세 조정은 소득과세와 소비과세 중심으로 검토되어야 할 것을 암시하는 것으로 보인다.

#### 다. 地方歲入 構造

지방재정의 自主的인 운용은 지방세 및 地方稅外收入 등 자체수입의 확보에 의해 보장될 수 있으며, 中央政府로부터의 이전재원의 비중이 커질수록 地方政府의 自由裁量 범위는 축소된다고 할 수 있다. 〈表 IV-7〉에는 우리나라 地方財政의 일반회계의 세입구조 추이가 정리되어 있다.

우리나라 지방재정(일반회계 순계기준)의 전반적인 自立度는 1970년 43%에서 1992년에는 70% 수준으로 증가하는 추세에 있는 것으로 나타난다.

우리나라의 지방재정 자립도를 논의할 때 통상 地方交付金은 자립재원이 아닌 依存收入으로 분류되어 있으나, 지방정부에 배정되는 總計規模가 法으로 고정되어 있고(내국세의 13.27%), 同 財源의 사용에 있어 자치단체의 자주성이 보장되는 일반재원이기 때문에 지방교부금을 통하여 지방정부 전체의 財政的 자립성을 中央政府가 통제할 수단이 되지 못한다고 할 것이다.

〈表 IV-7〉 地方財政 歲入構造의 推移

(單位: %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992豫
自體收入	43	54	62	64	69	71	70
地方稅	26	37	39	39	41	40	48
稅外收入	17	17	23	25	28	31	22
依存收入	57	46	38	36	31	29	30
地方交付金	40	27	21	24	18	17	22
補助金 등	17	19	17	12	13	12	8

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

다만, 同 財源을 各 地方自治團體間에 배분하는 과정에 있어서 중앙정부(내무부)의 恣意性이 상당 수준 개재되어 있다면 地方交付金을 자주재원으로 분류할 수 없을 것이고 따라서 地方交付稅의 비중이 커질 경우 각 자치단체의 재정적 자주성이 제약받는다고 할 것이다. 지방교부금을 객관적인 配分基準에 따라 各 自治團體에 배분함으로써 各 自治團體가 자신에게 배분될 지방교부금의 규모를 사전에 豫測可能하게 한다면 이를 자립재원 내지는 자체수입으로 보지 못할 이유가 없을 것이다. 地方交付金을 自立財源으로 볼 경우 1992년 예산상 우리나라의 전체적인 地

方財政 自立度는 92% 수준에 이른다.

〈表 IV-8〉에는 우리나라와 외국의 地方財政 自立度를 비교해 보았다. 1992년 예산상 우리나라의 지방재정 자립도 70%는 영국·프랑스·호주보다는 압도적으로 높은 수준이고, 일본·미국·캐나다 등과 비슷한 수준임이 나타난다.

〈表 IV-8〉 地方歲入構造의 國際比較(1990年)

(單位: %)

	單 一 型 國 家				聯 邦 型 國 家			
	韓 國	日 本	英 國	프랑스	美 國	西 獨	캐나다	濠 洲
地方稅	48.0	44.3	17.5	43.6	47.6	55.5	60.2	33.4
稅外收入	21.6	23.8	14.9	20.2	24.7	22.2	13.3	22.7
移轉財政	30.4	32.0	67.6	36.3	27.8	22.4	26.5	43.9
(自體收入比率)	(69.6)	(68.0)	(32.4)	(63.8)	(72.2)	(77.6)	(73.5)	(56.1)
總歲入	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註: 1. 한국은 1992년 예산치.

2. 일본과 캐나다는 1989년 자료임.

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1992.

自治省(日本), 『地方財政白書』, 1989.

IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, 1992.

## 라. 自治團體別 財政現況

앞에서 살펴보았듯이 우리나라의 全體의인 地方財政의 세출 및 세입구조를 평균적으로 보면, 우리나라의 中央財政이나 외국의 지방재정과 비교하여 나쁜 상태에 있는 것은 아닌 것으로 나타난다. 그러나 그 내막을 들여다 보면, 各 自治團體마다 경제적인 입지조건이나 재정수요의 양태가 천차만별하여 自治團體別 財政狀態 또한 매우 相異함을 알 수 있다.

〈表 IV-9〉에는 地方稅 稅源의 지역적 분포가 정리되어 있는바, 지역 간 경제력의 격차를 반영하여 세원의 地域的 偏在가 매우 심한 것으로

〈表 IV-9〉 地方稅收入의 地域의 分布(1992年)

(單位: 億圓, %)

地 域		規 模	構 成 比
서울 特別市		30,146	36.4
直轄市	釜山	7,127	8.6
	大邱	4,051	4.9
	仁川	3,862	4.7
	光州	1,879	2.3
	大田	2,127	2.6
道	京畿	12,260	14.8
	江原	1,963	2.4
	忠北	1,748	2.1
	忠南	2,027	2.4
	全北	2,174	2.6
	全南	2,320	2.8
	慶北	4,062	4.9
	慶南	6,258	7.6
	濟州	850	1.0
全 國		82,854	100.0

註: 1992년도 일반회계 세입예산기준.

資料: 內務部, 『地方自治團體豫算概要』, 1992(吳然天(1992)에서 재인용).

나타난다. 1992년 예산상 수도권과 부산·대구·인천의 稅收가 전체 地方稅收의 70%를 점하고 있다. 〈表 IV-10〉에는 지역별로 지방재정의 자립도가 정리되어 있는바, 지역별 地方財政의 自立度도 지역간 경제력의 격차를 반영하여 지역별로 큰 차이가 나타남을 알 수 있다. 1992년 예산상 서울과 직할시는 90% 내외의 높은 自立度를 보이지만, 道와 郡의 경우 자체수입 비율이 30~40%에 불과하다.

〈表 IV-11〉에는 자치단체별로 지방세수입 혹은 자체수입 대비 인건비의 비중이 정리되어 있다. 자치단체별 재정의 硬直性을 나타내는 지표로서 地方稅收入(혹은 자체수입)으로 人件費를 充當할 수 있는지 여부가 중요한 기준이 되고 있는바, 지방세수입(혹은 자체수입) 대비 인건비의 비중도 자치단체별로 큰 차이가 나타난다. 郡의 경우 전체적으로 보

〈表 IV - 10〉 自治團體別 一般會計 歲入構造(1992年 豫算, 總計基準)

(單位: %)

		總歲入	地方稅	稅外收入	地方交付金	補助金 등
서울	市	100	81	18	0	1
直轄	道	100	58	29	3	10
	市	100	33	16	23	28
	郡	100	38	37	16	10
	區	100	16	13	48	23
		100	27	24	38 <sup>1)</sup>	11

註: 1) 조정교부금을 나타냄.

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1992.

〈表 IV - 11〉 自治團體別 地方稅收入(혹은 自體收入) 對比  
人件費 比重(1992年 豫算)

(單位: 億圓, %)

	豫算額 (A)	地方稅 (B)	自體收入 (C)	人件費 (D)	人件費比率		
					D/A	D/B	D/C
合計	207,903	82,854	128,208	31,714	15	38	25
서울	31,631	25,558	31,171	1,518	5	6	5
直轄	27,448	15,868	23,964	1,729	6	11	7
道	40,563	13,571	19,860	2,683	7	20	14
市	33,580	12,733	25,075	6,574	20	52	26
郡	46,371	7,357	13,589	10,867	23	148	80
自治區	28,310	7,767	14,549	8,343	29	107	57

資料: 內務部, 『地方財政年鑑』, 1992.

아서 地方稅로 人件費를 充當하기에는 태부족이며, 地方稅와 稅外收入을 合한 自體收入으로 人件費의 80%를 充當할 수 있을 뿐이다. 자체수입으로 인건비를 充當할 수 없는 郡은 1992년 예산상 전체의 51%(69개 郡)에 이른다.

○ 地方稅 收入으로 人件費 未達 團體: 164개 단체(275단체의 60%)

- 15個 市·道 : 없음
- 68個 市 : 11個 市(16%)
- 136個 郡 : 118個 郡(87%)
- 56個 區 : 35個 區(63%)

○ 自體收入으로 人件費 未達 自治團體 : 73개 단체(275단체의 27%)

- 15個 市·道 : 없음
- 68個 市 : 1個 市(1%), 나주시
- 136個 郡 : 69個 郡(51%)
- 56個 區 : 3個 區(5%), 부산 영도구, 인천 동구, 광주 광산구

이와 같이 地方財政을 全體的으로 볼 때는 외형규모가 크고 가용 투자 여력이 있는 것으로 보이나 個個의 自治團體를 볼 때는 대도시 지역의 자치단체와 몇몇 대규모 공업지역 자치단체를 제외하고는 재정력의 취약함이 나타나는, 이른바 풍요 속의 빈곤 현상이 나타난다. 앞에서 살펴 보았듯이 中央財政도 오히려 地方財政보다 더 여유가 없기 때문에 中央財源을 지방으로 이전하여 地方財政을 확충하기에는 어려움이 있는 반면, 현행 제도상으로는 재정력이 풍부한 자치단체가 재정이 취약한 자치단체를 도울 수가 없게 되어 있다. 따라서, 현재와 같이 지역간 재정력의 격차를 조정하는 地方財政調整의 責任을 中央政府뿐만 아니라 財政力이 豊富한 自治團體도 일부를 擔當하여 재정이 취약한 자치단체를 도울 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다(예 : 서독의 逆交付稅制度).

## 2. 地方財政 擴充의 基本方向

### 가. 地方歲入規模의 增大方向 : 自體收入의 擴充

지방세입규모를 증대시키는 방법은 크게 두 가지 방법으로 나누어진

다. ① 지방세나 지방세외수입의 확충을 통하여 地方政府의 自體收入을 增大하는 방법과 ② 국세 일부 稅目을 지방으로 이양하든가 지방교부금이나 지방양여금의 배분비율을 높여서 中央財源의 地方移轉 규모를 증대시키는 방법이다.

여러 가지 사항을 고려할 때 현재 地方財政의 세입규모를 증대시켜야 한다는 데는 이견이 없는 것으로 보인다. 지방도로상의 교통혼잡이나 주택문제 등 地方政府의 만성적인 지방공공서비스 공급부족 현상, 그리고 지방세로 인건비 충당이 어려운 자치단체가 많은 등 상당수의 자치단체에 있어서 地方財政의 硬直性 문제가 심각한 점 등이 地方財政 規模의 증대를 요청하고 있다.

그러나, 지방재정의 세입규모를 증대함에 있어 위에서 설명한 두 가지 방법 중 어느 方法을 選擇하느냐는 현재의 中央財政 對比 地方財政의 比重을 보는 視角과 연관되어 있는 것으로 보인다. 현재의 中央財政 對比 地方財政의 比重을 낮은 것으로 보는 경우에는 中央財源의 지방이전을 통한 지방재정 확충방법(②의 방법)을 선호할 것이고, 반대로 현재의 比重을 적정한 것으로 보는 경우에는 中央財源의 지방이전보다 地方政府의 자체수입 확충(①의 방법)을 통한 지방재정 규모의 증대를 기하고자 할 것이다.

現在의 中央財政 對比 地方財政의 比重이 適切한지의 與否는 中央政府와 地方政府間의 적절한 기능배분이 전제되어야 정확한 판단이 가능하 다 할 것이다(제3장에서 살펴보았듯이 정부간에 기능이양이 없고 재정규모를 현재의 수준으로 유지할 경우, 현재의 中央財政 對 地方財政의 比重은 대체로 적정한 것으로 보인다). 공공서비스의 공급부족 현상 및 재정의 경직성 문제는 地方財政에 국한된 문제가 아니라 中央財政에도 나타난다. 1990년부터는 우리나라 地方財政의 규모가 中央財政의 규모를 능가하여, 외국과 비교하여 보더라도 현재 우리나라의 總財政 對比 地方財政 比重은 높은 수준임이 나타난다(〈表 II-2〉 참조). 아직까지도 우리나라의 中央財政 對比 地方財政의 比重을 낮은 것으로 보는 견해

가 있으나, 이는 最近의 地方財政 與件變化(예:담배소비세 및 지방양여세의 도입, 종합토지세 등 지방세제의 개선 등)를 미처 제대로 인식하지 못한 데 기인하는 것으로 보인다.

우리나라의 中央財政 對比 地方財政의 비중이 낮은 것이 아니므로 中央·地方間 대폭적인 機能移讓이 없는 경우에는 中央財源의 지방이전보다 地方政府의 자체수입 증대 노력을 통하여 地方財政의 확충을 기해야 할 것으로 생각된다. 중장기적으로 보아 자치단체로 기능이양이 있는 경우에는 기능이양에 상응한 中央財源의 지방이전이 있어야 할 것이다.

#### 나. 財源의 中央·地方間 移轉 可能性 摸索

中央財源의 地方移轉과 관련하여 크게 두 가지 의견이 있다. 우리나라의 경우 ① 稅源의 地域的 偏在로 인해 國稅의 상당 부분을 지방세로 이양해도 재정이 취약한 자치단체에게는 이양의 효과가 돌아가지 않으므로 형식적인 지방세 비중을 높이는 것보다는 地方財政調整制度에 의해 實質的인 稅源配分의 適正化를 기하는 것이 중요하다는 의견과 ② 地方稅 비중이 낮고 이전재원의 비중이 높아지면, 中央政府의 간섭이 늘어나기 때문에 地方財政의 自律性을 제고하기 어렵고 따라서 과도하게 國稅에 偏重되어 있는 稅源을 地方稅로 移讓하여 地方稅 比重을 높여야 한다는 주장이 있다.

中央財政 對比 地方財政의 비중이 높은 점을 고려할 때, 기능의 대폭적인 이양이 없는 경우 중앙재원의 일방적인 지방이전은 곤란하다고 생각된다. 그러나 현재의 지방세입 구조가 적정한 것인지에 대한 점검이 이루어져야 하며, 그러한 가운데서 '일부 中央財源의 地方移轉'과 '일부 地方財源의 中央移轉'을 동시에 고려하는 정책 대안은 항상 강구되어야 할 것이다.

세원의 지역적 편재를 시정하고 稅源配分의 實質的인 適正化를 기할 목적으로 교부세 및 양여세의 비중을 너무 높일 경우 현실적으로 同財

源의 配分에 中央政府의 恣意性이 介入되어 지방재정의 자주성을 저해할 우려가 있고, 자치단체도 地方稅 징수 노력 강화 등 自體收入 증대 노력보다 오히려 交付稅 및 讓與稅 확보를 위한 로비활동에 치중할 우려가 있을 것이다. 따라서 기능의 대폭적인 이양이 없는 경우에는 지방세입 구조 개선 차원에서 다음과 같은 조치가 바람직하다고 생각된다. 현재 세원의 地域的 分布가 비교적 고른 國稅 稅目은 얼마되지 아니하나, 그러한 세목은 가급적 地方稅로 移讓하고, 地方稅 이양에 따른 中央財政의 減少分은 교부세 및 양여세 비중의 축소 혹은 交付稅 不交付團體의 擴大로 補填하는 방안이 그것이다.

自治團體로 기능의 대폭적인 이양이 있는 경우에는 稅源의 地域적 分布가 고른 國稅 稅目的 地方稅 이양에 추가하여 讓與稅 및 交付稅 비중이 증대되어야 할 것이다.

#### 다. 地方財政調整制度의 改善

地方自治制의 根本理念은 자치단체의 업무를 자기부담과 책임 아래 자율적으로 결정·수행하는 데 있으므로 늘어나는 地方財政需要는 우선적으로 地域住民이 負擔하도록 해야 하나, 稅源의 地域的 偏在로 인하여 각 자치단체의 재정수요를 자체수입으로 충당하는 것은 불가능하므로 지방재정조정제도의 운용이 불가피하다. 현행 地方財政調整制度는 다음과 같은 방향에서 개선책이 마련되어야 할 것으로 생각된다.

첫째는 水平的 財政調整制度의 導入 검토이다. 현재 지방재정조정 책임을 中央政府만 부담하고 있으나 中央財政의 경직성과 地方財政의 地域적 격차 등을 고려하여 재정이 풍부한 자치단체도 地方財政調整의 책임을 분담하도록 하는 방안(예 : 逆交付稅制度)이 고려되어야 할 것이다.

둘째는 交付金 配分方法의 改善이다. 地方自治를 재정적인 측면에서 보면 地方財政의 자주성 확립이라 할 수 있으며, 地方財政의 자주성 확

립 여부는 교부금의 배분방법에 따라서도 상당히 좌우된다고 할 것이다. 현재 地方交付金の 총규모는 법률로 고정되어 中央政府의 자의성이 개재할 여지가 없음에도 불구하고, 自治團體間 同 財源의 배부에 있어서는 中央政府의 자의성이 상당히 개재되는 문제점이 있는 것으로 판단된다. 교부금의 배분에 있어서 객관성을 유지함으로써 중앙정부의 恣意性을 배제하고 자치단체가 同 財源을 자주적으로 사용할 수 있도록 해야 할 것이다. 잦은 보정계수 상승값의 변경을 가능한 한 억제하고 特別交付金の 교부대상을 보다 상세하게 규정할 필요가 있다.

셋째는 交付金總額 決定方式의 改善이다. 현재와 같이 교부금을 내국세의 일정률로 고정시켜 놓을 경우(지방교부금의 경우 내국세의 13.27%) 재정의 경직성이 심화되는 문제점이 있고, 法定交付率制度를 폐지하고 매년 交付金 規模를 예산에서 정하도록 할 경우 지방재정의 자율성이 보장되지 아니하는 문제점이 있는 것으로 생각된다. 따라서 折衷案으로서 교부율의 上·下限을 설정하여 그 범위 내에서 交付金總額을 매년 조정하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

#### 라. 地方財政 擴充의 優先順位

따라서 지방재정 확충의 우선 순위는 ① 제1우선순위로 지방세제 개선 및 지방세외수입제도의 정비를 통한 지방정부의 自體歲入 增大 努力에 두어야 할 것이며, ② 제2우선순위는 국세·지방세 조정과 이전재원 축소를 통한 地方財政 自立度의 제고에 두어야 할 것이고, ③ 마지막으로 제3순위로 地方財政 調整制度의 운영에 있어서 지방재정의 자주성을 가급적 中央政府가 침해하지 아니하도록 하는 방향으로 운영하는 것에 두어져야 할 것이라 생각된다. 이하의 章에서는 이상의 순서에 따라 지방재정의 需要變化에 상응하는 地方財政의 확충방안을 논의해 본다.

## V. 地方稅制的改善 등 自體收入 增大努力

### 1. 現行 地方稅制的 問題點

#### 가. 財産課稅 爲主의 稅收構造(所得 및 消費課稅의 比重이 낮음)

현행 지방세는 전체 稅收入의 65% 가량을 재산관련 稅目에 의존하고 있다(〈表 V-1〉 참조). 소득 및 소비과세에 있어서는 소득 및 물가의 상승에 따른 자연적인 稅收增大가 가능하지만, 財産課稅에 있어서는 재산평가액(과세표준)의 상향조정이라는 인위적인 稅收增大 노력이 없는 한 自然的인 稅收增大에는 어려움이 있다. 재정수요의 증대는 中央財政과 地方財政에 공통으로 나타나는 현상이고 장기적으로는 中央과 地方 政府間의 기능이 지방정부 쪽으로 이양될 전망이어서, 地方財政 規模의 增加率이 中央財政 규모의 증가율보다 더 높을 것으로 예상된다. 따라서 지방재정의 증가세에 상응하여 地方稅收도 충분한 伸張性을 유지하는 것이 요청되는 데 반하여, 소득 및 소비과세의 비중이 낮은 현재의 地方 稅收 構造는 그러한 요구를 잘 수용하지 못하는 문제점이 있다.

또한 우리나라의 경우 財産의 保有課稅보다 財産의 去來·移轉課稅의 比重(재산과세의 57%)이 높아 稅收가 부동산 경기에 크게 좌우되어 稅收의 安定性이 없는 문제점이 있다. 최근의 경우와 같이 부동산 경기가 좋아서 부동산의 거래가 활발할 경우 取得稅와 登錄稅 등 부동산의 거래·이전관련 지방세가 많이 징수될 것이나, 부동산 경기가 침체될 경우 地方 歲入의 확보에 상당한 차질이 예상된다.

#### 나. 多數의 稅目에 있어서 定額稅率 構造 內包

현행 지방세제는 자동차세, 주민세 均等割, 사업소세 財産割, 면허세,

〈表 V-1〉 地方稅收入의 稅目別 構成(1992年)

(單位: 億圓, %)

	金 額	構 成 比
所得課稅	9,692	11.7
住民稅	7,885	9.5
農地稅	59	0.1
事業所稅 從業員割	1,748	2.1
消費課稅	18,794	22.6
免許稅	1,021	1.2
屠畜稅	193	0.2
馬券稅	761	0.9
담배消費稅	16,819	20.3
財産課稅	53,716	64.7
取得稅	13,569	16.3
登錄稅	17,183	20.7
財産稅	3,112	3.7
自動車稅	7,505	9.1
綜合土地稅	6,712	8.1
地域開發稅	411	0.5
都市計劃稅	3,740	4.5
共同施設稅	1,176	1.4
事業所稅 財産割	308	0.4
過年度 收入	652	0.8
地方稅 合計	82,854	100.0

資料: 內務部, 『地方稅政年鑑』, 1992.

〈表 V-2〉 現行 地方稅法上 定額稅率 內包 稅目

- 주민세 균등할(세대당 〇〇원)	
- 담배소비세(갑당 혹은 50g당 〇〇원)	
- 자동차세(CC당 〇〇원)	
- 등록세의 일부(건당 〇〇원)	
- 면허세(종별 〇〇원)	
- 지역개발세	└ 발전용수 · 지하수분(입방미터당 〇〇원)
	└ 컨테이너분(1 TEU당 〇〇원)
- 사업소세 재산할(평방미터당 〇〇원)	

등록세의 일부 등 다수의 稅目에 있어서 定額稅率構造를 내포하고 있다.

물가에 연동되어 있는 定率稅에 비하여 定額稅는 稅收의 物價 및 所得 彈力性이 작아서 稅收의 自然增大가 어렵다. 더구나 정액세율구조를 내포하고 있는 稅目的 稅收을 증대하고자 할 경우에는 인위적으로 세율구조를 개편하여야 하는데, 이 경우 租稅抵抗이 야기되는 등의 문제점이 있다.

#### 다. 劃一的인 稅制

각 자치단체마다 경제적인 입지조건 및 재정수요의 양태가 다른 데도 불구하고 현재에는 획일적인 稅制가 전국적으로 적용되고 있다. 사실 연방제 국가를 보면 연방정부는 聯邦稅를 입법할 권한만 갖고 있으며, 州 이하 단위 정부의 지방세를 입법할 권한을 가지고 있지 아니하다. 따라서, 각 地方政府는 나름의 지방세를 입법하여 地方政府別로 그 지역의 특성에 맞는 각기 다른 稅法을 시행하고 있다.

우리나라의 지방세의 경우 地方稅의 立法權을 각 지방정부 내지는 지방의회가 갖는 것이 아니라 中央政府(內務部) 내지는 國會가 갖고 있다는 점에서 국세와 차이가 전혀 없다. 각 自治團體마다 경제적인 입지조건이나 재정수요의 양태가 상이한 바, 지방세의 입법에 있어서도 각 지역주민이 이러한 자기 지역의 특성에 맞는 地方稅法을 입법할 자율성은 존중되어야 할 것이다.

일본은 우리나라와 같은 단일형의 국가로서 대부분의 地方稅를 통일된 형태로 전국적으로 시행하고 있다. 그러나, 法定外 稅目的의 설치를 허용하는 등 상당 부분에 있어 地方稅의 시행·징수에 있어서 각 지역의 自律性을 존중해 주고 있다. 우리나라는 現行法上으로 법정의 세목의 설치가 법조문상에 명문적으로 허용되어 있지 아니하다. 우리나라의 경우 地方稅 部分에 있어서 지역주민의 자율성을 어느 정도 인정하고자 彈力稅率을 일부 稅目(주민세 소득할, 자동차세, 공동시설세, 지역개발세)

에서 허용하고 있으나, 이것마저도 전혀 활용이 되고 있지 않다.

## 2. 地方稅 負擔 增大 可能性의 摸索

### 가. 地方稅收 增大의 方向

지방세제의 개선은 지방 공공수요의 자연증가에 상응하는 地方稅 收入의 安定的 確保에 제1차적 목표가 주어져야 한다. 우리나라의 GNP 對比 總租稅의 比重 및 地方稅의 比重이 외국과 비교하여 매우 낮는데 (<表 IV-2> 참조), 이는 지방세제의 개선을 통해 상당 수준의 지방세수를 증대시킬 수 있음을 암시하는 것으로 생각된다.

租稅構造를 국제적으로 비교해 볼 때 (<表 IV-6> 참조) 租稅負擔率을 增加시킨다는 차원에서는 지방세수의 증대를 위하여 소득과세 위주로 검토되어야 할 것이며, 中央과 地方間에 稅源配分の 適正化를 기한다는 차원에서는 소득과세에 더하여 소비과세 부분도 검토되어야 한다. 재산과세의 경우 전체적인 수준에는 문제가 없으나, 재산과세의 구성에 있어서 상당 부분 문제가 있는 것으로 보인다. 地方稅收 확보의 차원에서 所得 및 消費課稅 부분의 검토가 필요하나 이 문제는 제6장에서 다루고, 이章에서는 주로 財產課稅 부분과 餘他 문제를 다룬다.

### 나. 財產課稅制度的 改善

#### 1) 不動產保有課稅의 稅收 比重 增大

<表 V-3>에는 우리나라와 일본·대만·미국의 재산관련 과세의 구조를 정리해 보았다. 우리나라의 경우 財產課稅의 전반적인 수준은 다른 나라와 비슷하나, 그 構成에 있어서는 아직도 去來·移轉課稅의 비중에 비하여 不動產 保有課稅의 비중이 매우 낮은 것(일본과 대만의 2분의 1 수준, 미국의 4분의 1 수준)이 문제임이 나타난다. 대만의 경우 자본이

〈表 V-3〉 各國의 財産關聯 課稅의 構造

	韓國 (1991년, 10억원)	日本 (1990년, 10억엔)	臺灣 (1990년, 백만NT달러)	美國 (1989년, 백만달러)
國民總生産	206,027	436,927	4,155,121	5,200,800
資本利得課稅	1,568(0.8)	n.a.	82,916(2.0)	59,933(1.2)
財産課稅	7,013(3.4)	12,295(2.8)	166,890(4.0)	157,243(3.0)
不動産 保有稅	1,488(0.7)	7,098(1.6)	50,069(1.2)	142,524(2.7)
相續·贈與稅	373(0.2)	1,918(0.4)	6,490(0.2)	12,256(0.2)
去來·移轉稅	3,774(1.8)	3,279(0.8)	110,331(2.6)	2,463(0.1)
其他 財産稅	1,378(0.7)	-	-	-
總財産關聯課稅	8,581(4.2)	n.a.	249,806(6.0)	217,176(4.2)

註 : 1. ( ) 안의 숫자는 국민총생산 대비 비율을 나타낸 것임.

2. 부동산 보유세는 우리나라의 경우 재산세, 종토세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 재산할, 토초세, 재평가세를 더한 것임.

3. 거래·이전세는 우리나라의 경우 취득세, 등록세, 인지세, 증권거래세를 더한 것임.

4. 기타 재산세는 우리나라의 경우 자동차세, 지방세분 방위세, 지방세분 교육세를 더한 것임.

5. n.a. 는 not available을 나타냄.

資料 : OECD, *Revenue Statistics for OECD Member Countries*, 1991.

財務部 稅制室, 『主要稅務統計資料』, 1992.

財政部 統計處(臺灣), 『賦稅統計年報』, 1991.

득과세(土地增值稅)의 비중이 높은 점이 특이하다.

재산의 거래·이전관련 과세의 비중이 높은 경우 凍結效果(lock-in effect)를 초래하며, 부동산 보유과세의 비중이 낮은 경우 投機目的의 不動産 保有를 오히려 조장하게 되는 단점이 있다. 그뿐 아니라, 거래·이전과세의 비중이 높고 부동산 보유과세의 비중이 낮은 경우 地方稅收가 부동산 경기에 민감하게 반응하여 지방세 稅收의 安定性이 저하되는 문제점이 있다.

따라서, 앞으로 부동산관련 재산과세의 개편에 있어서 종합토지세 및 재산세 등의 不動産 保有課稅가 재산과세의 주축이 되도록 하여야 한다.

부동산의 거래이전을 촉진하고 地方稅 稅收의 안정성을 보장하는 측면에서 부동산 보유과세인 종합토지세 및 재산세의 세부담은 대폭 인상하는 대신, 재산의 去來·移轉課稅인 양도세·취득세·등록세 등의 세부담을 그에 상응하여 引下하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

부동산 보유과세에 대한 稅負擔을 인상하는 경우, 土地에 대한 稅負擔을 建物에 대한 稅負擔보다 다소 높게 설정하는 것이 바람직한 것으로 생각되는데, 그 이유는 다음과 같다.

건물에 대한 과세인 財產稅率의 인상은 轉嫁를 통하여 건물임대료의 상승을 초래하는 반면, 토지에 대한 과세인 綜合土地稅率의 인상은 轉嫁가 不可能하기 때문에 토지의 地代에 영향을 주지 아니할 뿐 아니라 조세의 자본화 효과(tax capitalization)로 인하여 土地價格의 下落을 초래한다. 뿐만 아니라 土地保有의 分布는 고소득층에 집중되어 있는 반면, 建物保有의 分布는 상대적으로 고소득층에 덜 집중되어 있기 때문에 分배면에서도 좋은 영향을 미친다.

우리나라의 경우 부동산의 거래·이전과세의 하나로 볼 수 있는 양도소득세(자본이득세)가 국세로 되어 있는 반면 不動產保有稅인 종합토지세와 재산세는 지방세로 되어 있어서, 부동산 관련 과세에 있어서 자본이득세와 부동산보유세가 종합적인 차원에서 조화될 수 있도록 國稅政策과 地方稅政策의 유기적 협조가 특히 요구된다. 대만의 경우 토지증치세(자본이득세)와 방옥세가 모두 지방세로 되어 있어서 그러한 문제점은 없는 것으로 보인다. 일본의 경우는 1991년부터 지가세(토지보유세)를 국세로 하여 상당 부분 不動產保有稅와 자본이득세의 조화를 기할 수 있는 것으로 보인다.

## 2) 不動產關聯 地方稅의 課標現實化와 稅率 調整

재산보유과세의 비중이 낮은 주된 이유는 課標現實化 比率이 너무 낮은 데 기인하므로, 不動產保有稅 課標의 현실화에 지방세제 개선의 최우선 순위가 주어져야 한다. 1992년의 경우 토지의 과세표준 가격은 평균

공시지가의 17.8% 수준이고, 건물의 과세표준 가격은 平均新築價格의 45% 수준으로 나타난다(內務部 조사 기준). 前述한 바와 같이 토지에 대한 稅負擔을 건물에 대한 세부담보다 다소 높게 설정하는 것이 바람직한 데 반하여, 우리나라의 경우 오히려 토지의 과표현실화 비율이 건물의 그것보다 낮아서 토지의 효율적 이용을 저해하고 있다. 따라서, 빠른 시일 내에 토지의 과표현실화 비율을 建物水準으로 인상하는 것이 특히 중요하다.

토지관련 지방세 과표현실화 방안은 다음과 같이 크게 세 가지로 나누어 진다(李性旭, 1993). ① 제1안은 一時的 課標現實化 方案이다. 1994년부터 개별공시지가를 地方稅 課標로 수용하되, 과세구간과 세율체계를 조정하고, 세부담 증가액의 상한선을 50%로 하는 경과조치를 둔다는 것이다. ② 제2안은 課標平準化 後 一時的 課標現實化 방안이다. 1995년까지 課標를 매년 30% 이상 인상하여 현실화율을 개별공시지가의 30% 수준으로 올리면서 地域間·地目間의 과표 평균화작업을 한 후, 1996년부터 개별공시지가를 地方稅 課標로 수용하면서 과세구간과 세율체계를 조정한다는 것이다. ③ 제3안은 段階的 課標現實化 방안이다. 1994년부터 課標를 개별공시지가의 60% 수준으로 一元化하되 세율과 과세구간을 조정하여 평균 세부담을 현재의 0.1% 수준에서 0.2% 수준에 이르게 조정한 후, 課標를 1995년에는 개별공시지가의 80%, 1996년에는 100% 수준에 이르게 한다는 것이다. 세부담 증가액의 上限線을 50%로 하는 경과조치를 두는 것은 제1안의 경우와 같다.

이상의 세 가지 방안을 평가해 보면, 제1안의 경우 일시적 과표현실화는 1993년 현재 課標가 地域間·地目間 현실화의 편차(10~45%)가 커서 현실화율이 낮은 토지의 세부담이 크게 늘어나는 문제점이 있다고 할 것이다. 제2안의 경우, 1995년까지 地價가 안정될 것으로 예상되는 데도 불구하고 매년 30% 이상 인상하는 데 따른 조세저항이 예상되며, 1996년까지 계속될 租稅抵抗을 흡수하면서 1996년에 과연 綜合土地稅法의 개정을 실현할 수 있을지 의문시된다.

제3안의 경우, 세법개정의 초년도에 租稅抵抗을 대부분 흡수하면서 세법의 중요부분을 개정하고, 세부담의 증가를 3년 정도에 걸쳐 배분하여 세부담이 급증하는 것을 방지하는 장점이 있다. 다만 1995~1996년에 걸친 연도별 課標現實化 계획의 실효성을 확보하기 위해서는 1994년 稅法改正時 同 計劃을 地方稅法에 明文化하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 우리나라는 1980년대 중반부터 관세율을 인하할 때, 同 引下計劃을 관세법에 명시하여 관세인하를 거부하는 租稅抵抗을 극복하고 예정대로 關稅引下를 지금까지 시행해 온 경험이 있다. 이러한 경험을 綜合土地稅의 課標를 단계적으로 현실화할 때도 적용할 수 있을 것이다.

개별공시지가를 지방세 課標로 수용하는 경우 세율을 대폭인하하여야 한다는 주장이 있으나, 과도한 名目稅率의 인하는 타당하지 않다고 생각된다. 우리나라 재산보유과세의 實效稅負擔이 외국과 비교하여 매우 낮은 수준인바, 이는 課標現實化 비율이 낮은 데 기인하며, 그렇다고 하여 명목세율이 외국과 비교하여 과도하게 높은 것은 아닌 것으로 보인다 (<表 V-4> 참조). 개별공시지가를 지방세 과표로 수용하여 세율을 조

<表 V-4> 財産保有課稅의 課標現實化 比率 및 名目稅率의 國際比較

(單位: %)

	韓 國	日 本	臺 灣	美 國
名目稅率	재산세(건물): 0.3~7.0  종토세(토지): 0.2~5.0	고정자산세 (건물, 토지): 0.3  지가세(토지): 추가적 1.4	房屋稅(건물): 주거용 1.38 영업용 3.0  지가세(토지): 1.0~5.5	뉴욕:9.27 L.A.:1.04 시카고:9.66 디트로이트: 4.10
課標現實化 比 率	토지:12 내외 건물:45 내외	36 내외	40~50	12~100
實效稅率	토지:약 0.1	약 0.117	0.4~2.8	평균:1.23
備 考	建물이 重課	土地가 重課	土地가 重課	同一 負擔

註: 韓相國, 미발표 자료.

송대회·노기성(編), 1992.

정하는 경우, 土地保有課稅의 實効稅率을 현재보다 4~5배 정도 增加시키는 수준에서 세율이 설정되어야 할 것이며, 동시에 取得稅와 登錄稅를 大幅的으로 引下하는 것이 바람직한 것으로 여겨진다. 현행 소득세 체계가 이상적 소득분배에 관한 우리 사회의 가치판단을 명문화한 것으로 보고 소득과세는 包括的 所得稅(comprehensive income tax)를 理想으로 한다면, 현재 소득과세에서 제외되고 있는 歸屬賃料(imputed rent)와 資本利得課稅의 課稅移延(tax deferral)에 따른 세부담 감소의 문제를 간접적으로 해결하는 방안으로 재산과세가 이용될 수 있으며, 이 경우 토지보유과세의 세부담은 현재의 4~5배 정도 수준에서 설정되는 것이 적정한 것으로 보인다<sup>1)</sup>. 우리나라 財產課稅의 全體的인 水準은 외국과 비교하여 낮은 수준이 아니므로 保有課稅가 引上되는 경우 그에 상응하여 취득세와 등록세 등 去來·移轉課稅는 대폭 輕減되어야 할 것이다.

### 3) 自動車稅에 있어서 累進構造 強化

현재 자동차세는 배기량을 기준으로 cc당 00원으로 규정되어 있다. 그리하여 배기량이 같은 차량이면 판매가격이 달라도 같은 세금을 물게 되어 있고, 더구나 동종의 차량이면 중고차나 새차가 같은 세금을 내게 되어 있다. 이러한 문제점은 定額稅에 기인한 것으로서, 이를 해결하기 위해서는 중·장기적으로 자동차세를 판매가격 기준으로 과세하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

단기적으로 자동차세를 판매가격 기준으로 과세하기에는 자동차의 감가상각을 과표에 반영하여야 하는 어려움 등이 있는 것으로 생각된다. 따라서, 판매가격 기준으로 과세하기 위한 준비단계로서 현재의 배기량 기준 累進課稅 構造를 강화하는 것이 바람직할 것으로 생각되며, 이는 에너지 절약 및 건전 소비풍토 조성 등에도 기여할 것이다.

1) 孫光洛, 1993 참조.

〈表 V-5〉는 현대자동차의 대표적인 차종을 기준으로 1993년 2월 기준 판매가격과 각 차량의 자동차 세액을 계산해 본 것이다. 이 표를 보면, 현재의 자동차 排氣量 基準 累進課稅 構造는 自動車價格 基準으로 볼 때는 比例稅에 지나지 않는 수준임이 나타난다. 향후 자동차세를 판매가격을 기준으로 하여 비례세 구조로 개편하려면 별 문제가 없겠으나, 재산세나 종합토지세와 같이 재산보유과세에 대해 전반적으로 누진과세를 하는 경향에 상응하여 自動車稅도 판매가격 기준으로 누진과세를 한다면 현재의 배기량 기준 누진과세 구조는 문제가 있는 것으로 나타난다.

자동차세의 전반적 수준을 높이지는 견해도 있으나, 자동차가 生活必需品化되었을 뿐 아니라 현재의 自動車稅도 여타의 부동산 보유과세(재산세 및 종합토지세)에 비하여 과도한 수준이므로 自動車稅率의 전반적인 인상은 바람직하지 아니한 것으로 생각된다. 자동차관련 과세에 있어서는 자동차 보유과세(자동차세)의 인상보다는 자동차 이용과세(특별소비세 揮發油分)를 인상하여 자동차의 낭비적인 운영을 억제하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

〈表 V-5〉 車種別 自動車稅額과 自動車價格 比較

	排 氣 量	自 動 車 稅 額	自 動 車 價 格
엑 셀	1,498cc (GLSi)	239,680원 (1.00)	579.9만원 (1.00)
쏘 나 타	1,998cc (GLSi)	439,560원 (1.83)	1,216만원 (2.09)
그 랜 저	2,969cc (V3)	1,217,290원 (5.08)	2,890만원 (4.98)

#### 다. 定額稅率構造의 改善

##### 1) 定額稅率의 調整 沿革 및 問題點<sup>2)</sup>

우리나라의 주민세 균등화는 1979년 말에, 사업소세 재산할은 1984년 말에, 등록세 일부는 1978년 말에 각각 조정되었고, 자동차세와 면

허세는 각각 마지막 개정된 지 10년과 13년 만인 1990년 말에 개정된 바 있다.

이와 같이 定額稅 수준이 장기간 조정되지 않음에 따라 稅收缺陷이 발생할 뿐 아니라, 다른 세금과의 형평에 위배되고, 장기간 경과 후 한꺼번에 큰 폭으로 세액의 조정이 이루어져 租稅抵抗이 발생하는 경우가 많다.

오랫동안 조성되지 않고 있는 住民稅 均等割 등은 곧 조정되어야 할 것으로 생각된다. 住民稅 均等割의 경우 1979년 이후 장기간 세율을 조정하지 않았으며, 郡 지역의 定額稅率 800원은 징세비에도 미달하는 수준이다(〈表 V-6〉 참조).

〈表 V-6〉 住民稅 均等割 個人分의 稅率引上 推移

(單位: 원)

	1973年 新說	1976年 改正	1979年 改正
人口 50萬 以上の 市	2,000	3,000	4,000
人口 50萬 以上の 市	1,000	1,500	2,500
其 他 市	500	800	1,500
郡	300	500	800

資料: 吳然天(1992)에서 재인용.

## 2) 定額稅의 所得 및 物價 非彈力性 補完 方案 및 評價

정액세의 소득 및 물가 비탄력성을 보완하기 위한 근본적인 방안으로서 ① 定額稅率을 週期的으로 調整하는 방안(週期的 調整方案)과 ② 定額稅率을 物價에 連動시키는 방안(物價連動方案), 그리고 ③ 定率稅로 전환가능한 부분은 定率稅로 轉換하는 방안(定率稅 轉換方案)이 있을 수 있다.

2) 김경환, 1992 참조.

稅制改編이 항상 어느 정도의 租稅抵抗을 수반하는 점을 고려할 때, 주기적 조정 방안과 물가연동 방안의 두 가지 방안 중에서는 세제개편을 자주 할 필요가 적은 물가연동 방안이 우수한 것으로 생각된다.

定率稅로의 개편은 별개의 문제로서 현재 定額稅 가운데 定率稅로 개편할 수 있는 것이 있다면 단시일 내에 개편되어야 할 것이다. ① 먼저 담배消費稅의 경우, 韓·美담배협약을 개정하여 가능한 한 빨리 정률세 구조로 전환되어야 할 것이며, ② 自動車稅의 경우, 정액세를 구조에 따른 세수의 물가 비탄력성뿐 아니라 새차와 중고차가 같은 稅負擔을 하여 수직적 형평에 위배되는 문제점이 있는 만큼, 중장기적으로 자동차세의 정률세 혹은 자동차가격 기준 누진과세 전환문제를 검토해야 할 것이다. 다만 定率稅 등으로 전환할 경우 自動車的 減價償却을 과표에 반영하는 어려움이 있으나, 외국의 사례도 풍부하고 우리나라에 있어서 自動車的 대충화 역사가 진전됨에 따라 이러한 어려움은 점차 해소되고 있는 것으로 판단된다. ③ 住民稅 均等割은 주민세 소득할에 통합하는 것이 조세의 應能負擔 原則과 稅收의 신장성 확보 측면에서 바람직하며, ④ 事業所稅 財產割도 과세표준을 사업소의 연면적보다 사업소 토지의 과세시가 표준액 등을 사용하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

#### 라. 地域間 差等稅率의 適用擴大→地域均衡開發의 財源으로 使用

##### 1) 現行 地域間 差等稅率制度의 問題點 및 改善方向<sup>3)</sup>

〈表 V-7〉에는 현행 지역간 差等稅率이 정리되어 있는데, 이러한 현행 지역간 차등세율제도(大都市 중과세 및 지방이전 과세면제 정책 포함)는 大都市로의 인구유입 억제나 地方으로의 분산을 촉진하지 못한 것으로 보인다. 이는 일부 현행 지역간 차등과세가 地方分散을 촉진하기

3) 吳然天, 1985 참조.

에는 너무 미약한 수준이고, 大都市 重課稅 政策이 대도시 지역의 투자 재원 확보를 용이하게 하여 대도시의 도시기반 施設投資를 촉진시킨 반면, 地方移轉 課稅免除 政策이 지방의 투자재원 확보를 어렵게 하여 지방의 개발을 지연시켰기 때문으로 생각된다.

이상의 문제점을 해결하기 위하여서는 大都市 重課稅 政策이 지방의 발전으로 연결될 수 있는 제도적 장치를 강구하여야 할 것이다. 지방의 경우 경제력의 취약으로 지역개발을 위한 財源調達이 근본적으로 어려운 데다가 지방이전에 대한 각종 과세 면제 제도가 시행되고 있어 당해 지역에서 地域開發을 위한 財源을 조달하기가 매우 어려운 상태이다. 따라서 지방개발의 재원은 당해 지역이 아닌 大都市 地域에서 나와야 하고, 이 경우 大都市 重課稅에 따른 稅收增加分을 地方開發 財源으로 사용할 수 있을 것이다. 大都市 地域에서 징수한 세금을 지방의 개발을 위해 사용하면 지방이 개발되어 결국 大都市의 혼잡이 덜어지는 만큼 大都市 地域도 혜택을 받으므로 지방세의 근본정신에 위배되는 것도 아니라고 생각된다.

〈表 V-7〉 現行 地域間 差等稅率

(單位: 千圓)

	住民稅 均等割	免 許 稅
人口 500萬 以上の 市	4	8~45
人口 50萬 以上の 市	2.5	8~45
其 他 市	1.5	2.5~30
郡 地 域	0.8	1~18

註: -自 動 車 稅: 직할시 이상의 지역은 표준세율의 50%까지 초과하는 세율을 조례로 정할 수 있음.

-取 得 稅: 大都市 內的 공장 신·증설, 일반세율의 5배.  
大都市 外 지역으로 공장 혹은 법인본점 이전, 비과세.  
地域工業開發地區 內的 공장유치, 전액 면제.

-登 錄 稅: 大都市 內 법인설립 및 전입, 일반세율의 5배.  
기타는 취득세와 동일.

-財 產 稅: 大都市 內的 공장 신·증설, 최초 5년간 일반세율의 5배.  
地域工業開發地區 內的 공장유치, 최초 5년간 전액 면제.

-綜 合 土 地 稅: 재산세와 같음.

지역간 균형개발의 재원을 전적으로 지역간 차등세율의 적용에서 나오는 稅收로 충당하는 것은 불가능하므로 窮極의으로는 지방재정 조정 책임의 일부를 中央政府뿐만 아니라 財政이 상대적으로 풍부한 大都市 地域自治團體도 분담하는 逆交付稅의 導入이 檢討되어야 할 것이다.

地方移轉에 대한 조세감면이 지방으로의 공장이전을 촉진하지 못하는 반면, 지방의 지역개발 財源確保를 더욱 어렵게 하는 측면이 많기 때문에 대도시 중과세 정책을 강화하여, 여기에서 나오는 稅收를 지역개발을 위한 재원으로 사용하고 지방이전에 대한 조세감면은 폐지하여야 할 것이다.

## 2) 地域間 差等稅率 適用擴大 對象稅目 檢討

地域間 移動성이 큰 稅源은 지역간에 稅率이 달라질 경우 稅率이 낮은 지역으로 이동하므로 이들에 대해서는 地域間 差等稅率의 적용이 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 예를 들면, 물품에 대한 소비과세와 차량·중기에 대한 재산과세가 그것이다.

현재와 같이 目的稅가 普通稅에 혼용되는 관행은 개선되어야 하겠으나, 目的稅는 당해 지역의 특정 목적을 위해 징수되므로 이를 他 地域의 발전을 위해 사용할 수 없는 것이 원칙이고, 따라서 지역간 차등세율의 적용에 적합하지 아니하다.

따라서 普通稅 가운데서 所得課稅와 不動產 관련 財產課稅가 지역간 차등세율 적용에 적합한 것으로 생각된다. 住民稅 所得割의 경우 현재 탄력세율로 지역에 관계없이 표준세율의 50% 범위 내에서 가감조정할 수 있도록 되어 있으나, 이를 지역간 차등세율체제로 개편하는 것이 바람직하며, 財產稅와 綜合土地稅의 경우 대도시 내의 공장 신·증설에 대해서만 최초 5년간 일반세율의 5배로 중과하고 있으나, 大都市 地域의 모든 不動產에 대해 지방소재 不動產보다 重課하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 개발이익이 큰 대도시 지역의 주민이 개발이익이 적은 지역보다 더 많은 세금을 부담하는 것은 受益者負擔의 原則에도 어느 정도

적합하다 할 것이다.

### 3. 課稅自主性の 擴大

현행 地方稅制은 획일적인 稅制을 전국의 모든 자치단체에 똑같이 적용함으로써 각 自治團體의 특수한 재정수요를 충족한다든가 현행 지방세제에 포착되지 않는 각 자치단체 고유의 稅源을 활용하는 데 어려움이 있다 할 것이다.

획일적인 세제의 단점을 극복하고 각 自治團體의 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 彈力稅率을 적극 활용하도록 유도해야 할 것이며, 각 자치단체 固有의 세원을 개발·활용하도록 하기 위하여 法定外 稅目的 설치를 허용하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

#### 가. 彈力稅率制度의 活用 誘導

彈力稅率이 적용되는 세목은 현재 普通稅 중에 주민세 및 자동차세의 目的稅 중에 공동시설세, 지역개발세 및 도시계획세가 있다.

彈力稅率制度의 長點은 각 자치단체의 特殊한 財政需要를 充足하기 위하여 각 자치단체가 자율적으로 탄력세율의 범위 내에서 세율을 정할 수 있다는 점이고, 短點은 탄력세율의 활용으로 인한 자치단체간 세부담의 차이가 세부담이 낮은 자치단체로 稅源이 移動할 可能性이 있다는 것과 그에 따라 자치단체간에 租稅引下 競爭(tax competition)이 일어날 우려가 있다는 점이다.

彈力稅率은 적용되는 稅目에 따라 그 효과가 다른바, 目的稅에 적용될 경우에는 특정 지방행정서비스의 공급을 위한 목적재원 마련이라는 목적세의 수익자 비용분담적 성격 때문에 彈力稅率 적용에 따른 자치단체간 세부담의 차이가 地域間에 稅源을 이동시킬 우려는 별로 없는 것으로 보인다. 그러나 탄력세율이 普通稅에 적용될 경우, 收益과 費用의 對

應關係가 목적세에 비해서 상당히 稀薄하므로 탄력세율 적용에 따른 단점이 노출될 가능성이 많은 것으로 생각된다. 따라서, 彈力稅率制度는 공동시설세, 지역개발세 및 도시계획세뿐만 아니라 사업소세를 포함한 目的稅 全般에 擴散시키는 것이 바람직하다고 생각된다.

탄력세율이 普通稅에 適用될 경우 長點보다 短點이 招來될 가능성이 많으므로 現在 보통세인 自動車稅 및 住民稅(소득할 포함)에 적용되는 彈力稅率은 대도시 지역과 郡 지역간에 차등을 두는 地域間 差等稅率體系(탄력세율이 아닌 일반세율체계)로 개편하는 것이 대도시 지역 개발 이익의 환수 및 지역간 균형개발의 측면에서 바람직하다. 또한 前述한 바와 같이 대도시 지역에 높은 세율의 적용으로 인하여 초래되는 세수증대분은 지역균형개발 혹은 逆交付稅의 財源으로 사용하는 것이 바람직하다고 생각된다.

#### 나. 法定外 稅目的 設置許容 檢討

현재의 법체계는 일정 지역에 현행 과세체계에 포착되지 않는 稅源이 존재한다 하더라도 이를 수용할 여지가 없다. 현행법 체계 내에서도 租稅法律主義에서 '법률'의 개념을 실질적으로 해석하여 法定外 稅目的의 설치 가능하다는 주장이 있으나 1991년 地域開發稅를 지방세법에 규정 한 것은 조례로 同稅를 징수할 경우 租稅法律主義 위반에 따른 위헌의 소지를 없애기 위한 것이었다.

현행 과세체계에 포착되지 아니한 稅源(예:관광세·광고세 등)을 지방세원으로 수용하는 방안에는 ① 法定外 稅目的의 설치를 허용하여 각 지방의 필요에 따라 각 자치단체가 자율적으로 特定稅源을 그 지방의 稅源으로 활용하도록 하는 방안과 ② 法定外 稅目的의 설치를 허용하지 아니하고 지방세법의 개정을 통하여 중앙정부가 전국적인 형평을 고려하여 特定稅源을 地方稅源으로 활용할 것인지를 결정하는 방안이 있을 수 있다(예: 1991년 지역개발세 신설).

주민자치와 민주주의의 교육효과 등을 고려할 때 法定外 稅目의 설치를 일본과 같이 현행법에서 명문으로 허용하는 것이 바람직하다고 본다. 다만, 이 경우 국세정책과 지방세 정책의 有機的인 연계·협조가 어느 때보다 긴요하게 되는데, 法定外 稅目을 자치단체가 설정할 경우 일본과 같이 中央政府의 허가 및 심사를 거치도록 하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

#### 4. 地方稅外收入制度의 整備

여기에서는 地方財政 擴充의 방안으로 地方稅外收入制度에 대해 살펴본다. 먼저 地方稅外收入의 중요성에 대해 包括的으로 고찰하고, 세외수입을 종류별로 분류하여 각각의 특징을 알아 본다. 현재 세외수입의 財政現況과 문제점을 정리한 후, 稅外收入의 정책방향에 대해 알아본다.

##### 가. 地方稅外收入의 重要性

지방주민의 공공재와 공공서비스에 대한 수요가 증대함에 따라 地方自治制下에서 地方政府의 역할은 財政의 효율적 관리에 있다. 그러나 저조한 地方財政의 자립도를 높이기 위해서는 그 지방 자체의 노력으로 세원의 증대가 필요하다. 이러한 지방재정의 확충 방안으로 크게 지방세 수입, 중앙정부의 지방정부에의 移轉金, 地方稅外收入의 세 가지로 구분할 수 있다.

지방세 수입의 증대는 새로운 지방세원의 발굴, 지방세율의 조정 등을 통해 가능하나, 이러한 방안들에 대해서는 지방주민들의 租稅抵抗이 강한 경향이 있으며, 또한 지방세에 관한 결정은 中央政府에 의해 이루어지므로 地方政府의 노력과는 무관하다. 또한 中央政府에서 地方政府로 이전되는 재원은 地方交付金, 地方讓與金, 國庫補助金으로 나눌 수 있으며 이전되는 財源의 규모는 완전히 中央政府에 의해 결정된다.

稅外收入은 지방정부의 자체적 노력과 운영의 효율을 통해 地方財政의 자립도를 높일 수 있는 수단이다. 특히 地方政府가 제공하는 공공재, 공공서비스의 대가로서 얻어지는 재원으로 受益者負擔原則에 따라 부과되고, 地方住民들의 租稅抵抗이 비교적 약하므로 地方政府는 이러한 세외수입의 효율적 활용을 통하여 財源調達의 증대가 용이하다.

### 나. 稅外收入의 種類와 特徵

稅外收入은 크게 네 가지 종류로 분류할 수 있는데, 사용료·수수료 형태, 부담금 형태, 사업수익 형태, 지방채가 그것이다. 각 종류에 대한 이론적 특징을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 使用料·手數料 形態의 稅外收入

地方政府가 제공하는 지방 공공재에 대한 재원조달은 이들 공공재의 성격에 따라 일반 세원에 의해 제공되거나 受益者負擔原則에 의해 이루어져야 한다. 地方公共財 중에서 타인의 소비를 배제할 수 없는 가로등과 같은 公共財와 소비가 불필요한 야간 방법과 같은 公共財는 일반세원에 의해 이루어져야 한다. 그러나 타인의 사용에 대한 배제가 가능하고 소비가 필요한 地方公共財의 재원은 반드시 受益者負擔原則에 의해 이루어져야 한다.

혼잡과 같은 외부효과를 가질 수 있는 地方公共財의 공급은 적절한 가격을 부과함으로써 수율을 조절하게 되므로 社會的 效率이 증대될 수 있다.

이러한 관점에서 볼 때 稅外收入은 公共財의 소비에 대한 특정인의 支拂價格이며, 經濟의 외부효과를 줄여 사회적 효율성을 증대시킬 수 있는 財源調達 방안이다.

#### 2) 負擔金 形態의 稅外收入

특정인이 經濟活動을 통해 사회적 비용을 창출하였을 때, 이 비용은

발생시킨 개인이 부담하여야 한다. 또한 公共政策의 변화로 인해 개인적 편익이 발생하였을 때 이 편익은 사회에 還元되어야 정책의 衡平性을 기할 수 있다. 부담금은 이러한 공공정책의 변화로 인해 발생한 개인적 이익을 사회로 환원하는 방안으로서, 地方政府에서는 재원조달의 수단으로 사용한다.

### 3) 事業收益 形態

대규모의 자본을 필요로 하며 주민의 기본적인 요구를 만족시켜주는 사업으로서 단기적인 수익성이 없어 민간이 참여하기 어려운 사업에 대해서는 정부가 주도하여 장기적인 계획하에 지역주민들의 기본적인 욕구를 충족시켜야 한다. 정부 주도하에 이루어지는 사업은 地方政府의 경우 地方公企業을 통해 이루어진다. 地方公企業의 특징을 살펴보면, 사업을 통한 受惠階層이 지역민에 한정되기 때문에 지역성을 가지며, 지역민의 기본적 욕구를 충족시키는 公共的 성격과, 하나의 기업으로 효율적 운영을 필요로 하는 기업적 특성을 모두 가진다.

地方公企業의 公共性이란 측면으로 인해, 地方公企業이 지역민의 일상 생활에 미치는 영향은 매우 중요하다. 또한 地方公企業이 지방재정 수지에 미치는 영향은 도시화와 산업화가 진척된 지역일수록 높게 나타나고 있으므로, 地方公企業의 비중은 더욱 높아질 전망이다.

### 4) 地方債

지방 주민들이 요구하는 특정 공공서비스에 대한 수요를 地方政府에서 공급할 재원이 없을 때 地方債의 발행을 통해 이를 만족시켜 줄 수 있다. 또한 지역개발을 위한 재원으로 사용될 수도 있다.

## 다. 稅外收入의 現況과 問題點

### 1) 稅外收入의 比重

지방정부 세입에서 稅外收入이 차지하는 비율(특별회계 포함)의

변화를 <表 V-8>을 통해 살펴본다. 全般的으로 稅外收入이 전체 세입에서 차지하는 비중은 1985년 이후 50% 이상을 항상 차지하고 있으며, 이 비율은 시간이 지남에 따라 비교적 증가하는 추세를 보여 1991년에는 51.9%를 차지하고 있다.

〈表 V-8〉 地方財政歲入의 構成

(單位: %)

	1980	1985	1990	1991
稅外收入	41.8	51.2	50.5	51.9
地方稅	29.5	25.1	27.8	26.9
中央政府 依存收入	28.7	23.8	21.7	21.2

지방자치 단체별로 稅外收入이 전체 財政規模에서 차지하는 비중은 다양하다. <表 V-9>는 1991년에 稅外收入이 각 지방재정 규모에서 차지하는 비율을 보여 준다. 서울특별시와 市는 비교적 稅外收入이 차지하는 비중은 높은 반면, 道와 區는 전국 평균에 비해 현저히 낮은 수준을 보여 준다.

〈表 V-9〉 稅外收入의 地方自治團體別 重要度(1991年 現在)

(單位: %)

	서울	直轄市	道	市	郡	區	全國
稅外收入/全體 財政	68.2	50.9	32.6	73.1	49.4	34.8	53.4

<表 V-10>은 使用料 및 手數料를 통한 稅外收入의 규모를 대비하여 보여 준다. 1991년에 使用料 및 수수료가 총 세입규모에서 차지하는 비율이 1.9%이며, 경상적 세외수입 對比로는 26%였는데, 비교적 使用料 및 手數料를 통한 세외수입이 차지하는 비율이 낮음을 알 수 있다. <表 V-11>은 使用料 및 手數料를 통한 세외수입 규모를 1980년을 기준으

로 하여 연대별로 비교한 결과이다. 使用料 및 手數料의 세외수입은 시간이 지남에 따라 빠른 비율로 증가하는 추세임을 알 수 있다.

〈表 V - 10〉 使用料 · 手數料 收入의 規模 (1991年 現在)

(單位: 원, %)

總稅外收入(A)	經常的 稅外收入(B)	使用料 · 手數料(C)	C/A	C/B
181,137	13,218	3,510	1.9	26

〈表 V - 11〉 年度別 使用料 · 手數料 增加趨勢 (1980年=100)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
使用料	100	196.5	225.4	233.2	180.8	211.8	250.1	301.2
手數料	100	232.5	259.3	294.8	330.5	385.1	468.2	574.2

1991년 현재 사용료의 종류는 6,698개, 수수료는 1,352개로 모두 8,050개이다. 이러한 많은 종류의 사용료와 수수료에도 불구하고 사용료 · 수수료의 經常的 收入이 적은 원인을 살펴본다. 첫째, 사용료가 한번 정해지면 시간이 지남에 따라 物價上昇率을 고려하여 인상이 되어야 하나 장기간 동안 조정이 되지 않고 있다. 이러한 非彈力的인 운용으로 인해 요율체계가 비현실적으로 나타난다. 예를 들어 보면, 사용료에 관한 1,252개 조례 중에서 806개가 3년 이상 조정이 되지 않았다. 둘째, 사용료의 가격이 처음부터 너무 낮게 策定되어 있는데, 1991년 현재 100원 미만인 사용료의 조례가 56개이다. 셋째, 수수료의 徵收根據가 너무나 다양하게 각 부처별로 분산되어 있다. 넷째, 手數料의 요금체계가 비합리적으로 구성되어 있다. 유사한 手數料間에, 지역간 手數料에, 소관 부처에 따라 비슷한 手數料에 요금의 차이를 보여 준다.

부담금은 비현실화된 수익에 대해 부과하므로 受益範圍에 대한 객관적 산정과 부담금의 부과방식에 많은 어려움이 있다. 재산수입은 현재

국유재산을 관리하는 데 행정적인 어려움이 뒤따르므로 料率이 비현실적이다.

## 2) 事業收入

〈表 V-12〉는 지방세외수입의 구성을 보여 준다. 특별회계 중에서 사업수입이 차지하는 비중은 낮은 실정인데, 그 주된 이유는 원가를 고려하지 않아 公共料금이 낮게 산정되었기 때문이다. 地方公企業이 제공하는 서비스가 公共財의 성격을 갖기 때문에 높은 가격은 부과할 수 없지만, 地方公企業 또한 기업인만큼 적자를 면할 수 있는 요금의 책정이 필요하다.

〈表 V-12〉 地方稅外收入의 構成

(單位: %)

		1980	1985	1990	1991
一般會計 稅外收入	經常的 收入	8.8	8.7	7.2	7.3
	臨時的 收入	31.8	24.6	29.7	31.4
	計	40.6	33.3	36.9	38.7
特別會計 稅外收入	事業 收入	41.1	27.0	20.7	16.4
	事業外 收入	18.3	39.7	42.4	44.9
	計	59.4	66.7	63.1	61.3

일반적으로 限界費用法則에 의해 이루어진 재화의 가격이 파레토 최적을 이룬다. 그러나 地方公企業이 제공하는 재화의 가격을 한계비용법칙에 의해 산정할 경우, 가격은 그 재화를 생산하기 위한 비용을 충족하지 못한다. 따라서 그 차이만큼 補助金이 지불되어야 하며 이것은 새로운 社會費用을 야기시킨다. 그러므로 재화를 생산하기 위한 비용을 충족시키기 위해서는 평균비용법칙에 의한 가격산정이 이루어져야 한다.

公企業의 問題點은 다음과 같다. 첫째, 公企業의 인력은 빈번한(2~3

년 내) 이동으로 인해 전문성이 결여되어 있고, 예산확보와 집행에 있어서도 비효율적으로 운영되고 있다. 둘째, 公企業은 수익자 부담의 원칙에 따라 獨立採算制로 운영되는 것이 바람직하나, 외부효과가 높은 地方公企業事業(예를 들면 상수도, 하수도 등)은 공익성이 강조되는 만큼 國庫補助의 확대가 필요하다. 셋째, 주민의 生活圈이 廣域化되어 가기 때문에 地方公企業을 실제 생활권을 중심으로 광역화시킬 필요가 있다. 이를 통하여 규모의 경제에 의한 효율성의 증대와 지역간 요금체계의 단순화를 이룰 수 있다.

복지국가에서 地方公企業의 역할은 중요하며 우리나라의 경제 수준에서 地方公企業數는 매우 부족한 실정이다. 기존 公企業으로 주민들의 새로운 수요를 만족시킬 수 없을 때는 새로운 公企業의 개발이 필요하다.

### 3) 地方債

지방세입에서 地方債의 비율은 增加趨勢에 있으나, 地方債의 발행 허가는 중앙정부에 의해 이루어지므로 서울과 직할시에 편중되어 지역간 불균형을 이루고 있다. <表 V-13>은 지방정부별 地方債의 세외수입 비율의 변화를 보여 준다. 地方歲入 對比 地方債 收入은 1980년 5.7%에서 1990년에 10.2%로 상승하여, 地方政府에서 차지하는 地方債의 중요

<表 V-13> 地方債의 稅外收入 比率

(單位: %)

	1980	1985	1990
地方債 收入/地方歲入	5.7	8.1	10.2
서울	8.5	9.6	9.5
直轄市	3.2	16.0	16.1
道	4.7	5.6	11.8
市	6.5	9.2	12.0
郡	3.9	3.1	4.7
區			1.0

註: 지방세입은 일반회계와 특별회계를 합한 금액(교육비 특별회계 제외).

성을 보여 준다. 또한 財政自立度가 낮은 地方政府는 지방채의 비중이 낮은 현상을 알 수 있다.

#### 라. 稅外收入의 政策方向

세의수입 중에서 一般會計의 경상적 수입과 特別會計의 사업소득은 地方政府의 효율적 관리에 의해 재원을 증가시킬 수 있다. 이들에 대한 구체적인 개선방향을 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 手數料 및 使用料의 改善方向

현행 수수료 및 사용료는 원가분석을 통하여 料率體系를 조정하고 현실화하여야 한다. 또한 물가상승률을 반영하여 요금이 탄력적으로 설정되어야 하며, 새로운 징수대상을 발굴하여 수수료 및 사용료 수입을 극대화하여야 한다. 운영면에서는 관할부서와 징수근거를 一元化하여 경제환경이 변할 때 탄력적으로 변화할 수 있는 料率體系를 확립할 필요가 있다.

##### 2) 財產收入의 改善方向

국공유 재산을 精密調査하여 無斷占有를 하고 있는 재산에 대해서는 임대료를 부과하고 賃貸料率도 시장구조에 맞게 현실화시켜야 한다.

##### 3) 分擔金の 改善方向

開發利益에 대한 객관적 산정이 필요하고 비현실화한 개발이익에 대한 처리방안을 포함한 종합적인 開發利益 還收制度의 도입이 필요하다.

##### 4) 事業收入의 改善方向

地方公企業의 공익성은 중요하지만 기업으로서 자체적으로 존립할 수 있는 收益性을 고려하여야 한다. 이를 위해 地方公企業에서 공급하는 재

화 혹은 서비스에 대한 공공요금의 현실화가 필요하다. 또한 公企業이 가지는 비효율적인 운영을 經營原理의 적용을 통한 사업의 效率性을 증대할 필요가 있다. 아울러 地方政府의 행정 측면에서의 효율성의 증대와 團體長의 自主的 財政觀의 정립이 필요하다.

## VI. 國稅와 地方稅의 調整

### 1. 國家와 自治團體間 稅源配分 現況

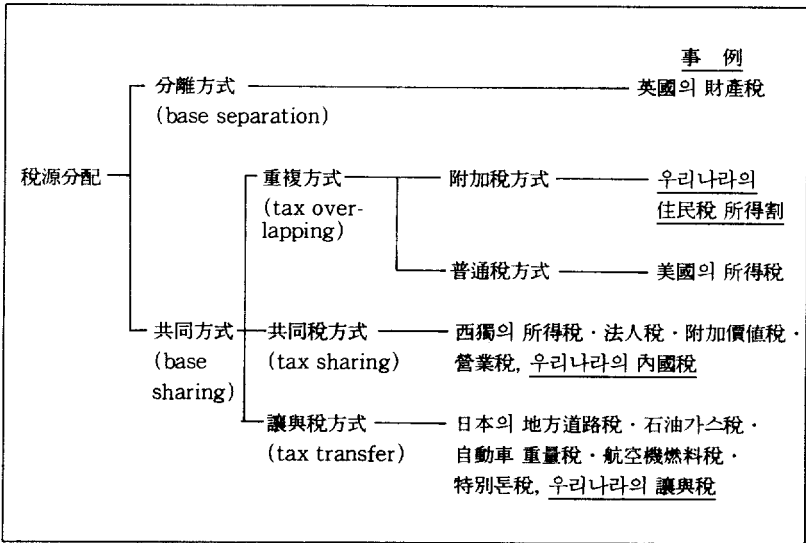
#### 가. 國家와 自治團體間 稅源配分 方式

국가와 자치단체간 稅源配分에는 <表 VI-1>에서 보는 바와 같이 여러 가지 방법이 있을 수 있으나, 우리나라는 대부분 국가와 자치단체가 각각 독립된 조세를 부과하는 獨立稅主義 내지는 稅源分離方式主義(base separation)를 채택하고 있다. 그러나 일부 세원에 대하여는 稅源共同利用方式(base sharing)을 택하고 있는바, 우리나라의 경우 주민세 소득할, 내국세, 그리고 양여세 대상이 되는 세목들이 그것이다. 우리나라의 交付稅와 教育交付金의 경우 稅源調整이 아닌 財源調整으로 보는 견해도 있으나, 교부세와 교육교부금의 규모가 내국세의 13.27%와 11.8%로 고정되어 있어 稅源調整으로 볼 수 있으며, 우리나라의 내국세는 서독의 소득세·법인세·부가가치세·영업세와 같은 共同稅로 볼 수 있다.

세원분리방식 위주의 지방세체계는 지역간 경제력의 차이가 심할 경우 稅源의 지역적 편재에 따른 地域間 稅收入의 격차를 초래하게 되는 단점이 있는바, 우리나라의 경우 <表 VI-9>에서 보는 바와 같이, 수도권과 부산·대구·인천의 稅收가 전체 地方稅收의 70%를 점하고 있다. 稅源의 지역적 편재로 인하여 稅源分離方式 課稅體系가 招來하는 地方 財政의 地域間 隔差를 緩和하기 위하여 지방교부세 등의 전통적인 지방 재정조정제도 이외에 공동세(독일)·양여세(일본) 등의 세원 공동이용 방식의 과세체계의 도입 및 적극적 활용이 필요하다라는 주장이 있다<sup>1)</sup>.

1) 李啓植, 1990; 吳然天, 1992 참조.

〈表 VI-1〉 中央·地方間 稅源의 配分方式



註：李啓植 등(1990)에서 재인용.

그러나 稅源의 지역적 편재를 시정할 목적으로 교부세 및 양여세의 비중을 너무 높일 경우, 현실적으로 同 財源의 配分에 中央政府의 恣意性이 介入되어 지방재정 증대 노력보다 오히려 交付稅 및 讓與稅의 確保를 위한 로비활동에 置重할 우려가 있다. 따라서 세원의 분포를 보아 地域的 偏差가 그리 크게 심하지 않으면 가급적 國稅·지방세 조정을 통하여 地方稅로 이양하고, 地方稅 이양에 따른 中央財政의 감소분은 교부세 및 양여세 비중의 축소로 보전하는 것이 바람직하다고 생각된다.

또한, 교부세 및 양여세 비중의 증대는 다른 조치(예:지방세의 國稅 이양)가 수반되지 아니하는 한 중앙재정에 대한 지방재정의 비중 증대를 초래한다. 따라서 현재에도 총지방재정의 규모는 중앙재정의 규모를 능가하는 수준이므로 국가와 자치단체간 機能의 大幅的인 再配分이 前提되지 아니하는 한 교부세 및 양여세 비중의 증대는 바람직하지 아니한 것으로 생각된다.

## 나. 國家와 自治團體間 稅源配分 現況

分離方式(base separation) 기준으로 볼 때, 우리나라의 지방세 비중은 19%(1992년 예산기준)로서 외국과 비교하여 매우 낮은 수준이다(<表 IV-2> 참조). 그러나 共同方式(base sharing)을 포함한 기준으로 볼 때, 우리나라의 지방세 비중은 47%로서 낮은 수준이 아닌 것을 알 수 있다(<表 VI-2> 참조).

〈表 VI-2〉 國稅·地方稅 比重(1992年)

(單位: 10億원, %)

	金 額	構 成 比
分離方式 基準		
國 稅	35,386	81
地方稅	8,285	19
共同方式 稅源 中		
地方稅源	(12,274)	(총 조세의 28)
地方交付金	3,830	
教育交付金	5,420	
讓與稅	3,024	
分離 및 共同方式 基準		
國 稅	23,112	53(=81-28)
地方稅	20,559	47(=19+28)

## 2. 國稅·地方稅 稅源 配分 基準

### 가. 一般的 基準

세원배분의 일반원칙은, 所得再配分 및 經濟安定(국제수지 안정 포함)은 중앙정부의 기본적인 책임이기 때문에 ① 소득재분배 및 경제안정의 목적을 달성하기 위한 수단의 성격을 가진 조세와 ② 경기변동에 따라 세수의 변동폭이 큰 조세는 中央政府의 租稅로 배분되어야 한다는 것이다.

반면에 ① 지역간 이동성이 작은 세원 ② 경기변동에 따라 稅收의 변동폭이 작은 조세 ③ 應益原則이 적용되는 조세 및 ④ 조세행정이 단순한 조세 등은 地方政府의 租稅로 배분하는 것이 바람직한 것으로 알려져 있다.

지역간 이동성이 큰 稅源도 中央政府가 地方政府로 하여금 균일한 세율과 과세표준을 사용하도록 유도할 수 있다면 地方政府의 조세로 배분될 수 있다.

아래의 <表 VI-3>은 이상의 中央·地方政府間 稅源의 配分原則에 따라 稅目別로 稅源을 각 정부에 배분해 본 것이다.

<表 VI-3> 稅目別 配分基準

	適正配分政府段階	根 據
1. 個人所得稅	聯 邦	-소득재분배 목적에 기여 (특히, 종합·누진과세의 경우) -경제안정화 목적에 기여 (특히, 금융 및 국제정책이 연방정부의 통제하에 있을 경우) -소득획득 생산요소의 지역간 이동을 억제
2. 法人稅	聯 邦	-tax exporting의 여지를 제거 -법인자본금의 지역간 이동을 방지 -경제안정화 목적에 기여
3. 財產課稅		
i) 相續·贈與稅	聯 邦	-당해자산의 지역간 이동을 억제 -조세행정의 능률이 제고됨
ii) 財產稅 (增價稅 包含)	州 以下 (특히 지방)	-토지 등 재산의 지역간 이동 가능성이 없음 -tax exporting의 여지가 없음
iii) 天然資源 (貨貨)稅	聯 邦	-지방정부의 공공사업으로 받은 혜택을 조세로써 거두어 들임 -조세행정의 능률이 제고됨 -특정지역의 우연적 이득 및 지역간 재정불균등 심화를 방지 -국제수지 목표와의 일관성을 유지

〈表 VI-3〉의 계속

	適正配分政府段階	根 據
4. 消費課稅		
i) 買上稅	聯 邦	-지역선택에 있어서의 왜곡을 방지
-製造段階	州 以下도 可能 <sup>1)</sup>	-tax exporting의 여지를 제거
ii) 買上稅	州 이하	-조세부담을 당해지역 주민에게 한정 시킴
-小賣段階	(특히 지방)	
iii) 州間去來稅	聯 邦	-tax exporting의 여지를 제거
iv) 財貨에 대한 個別消費稅	聯 邦	-tax exporting의 여지를 제거
v) 用役에 대한 個別消費稅	州 以下	-tax exporting의 여지를 제거
	(특히 州)	-조세행정의 능률이 제고됨
5. 貿易稅		
i) 輸入稅	聯 邦	-국제수지목표와 일관성을 유지 -산업정책과 일관성을 유지 (특히 국내산업 보호)
ii) 輸出稅	聯 邦	-국제수지목표와 일관성을 유지 -경제안정화 목표에 기여 (수출로 인한 초과수요를 제거) -소득정책의 수단으로 사용 -지역간 재정격차를 방지
6. 受益者負擔金 免許稅·應益 課稅	州 以下 (특히 지방)	-지방정부의 공공사업 등으로 받은 혜택을 조세로써 거두어 들임 -공익사업의 규제 목적에 기여

註: 개발도상국에 있어서 천연자원은 종종 수출세로써 과세됨.

1) 이 조세는 연방정부가 세율 및 과세표준을 통제하고 주간 거래액을 과세표준에서 공제한다면 주 이하 정부단계에 배분될 수 있음.

資料: Gandhi(1983)에서 재인용.

## 나. 우리나라에 特別히 要求되는 基準: 稅源의 地域的 分布

우리나라의 경우 경제력의 지역간 격차를 반영하여 수도권과 부산·대구·인천의 地方稅 稅收가 전체 地方 稅收의 70%를 점하고 있는 등 지방세의 경우 세원의 지역적 편차가 매우 심하다(〈表 IV-9〉 참조).

아래의 <表 VI-4>를 보면 國稅의 경우에도 지방세 못지않게 稅源의 地域的 偏在가 매우 심한 것을 알 수 있다. 稅源의 地域的 偏在가 심한 國稅의 일부 稅目을 지방으로 이양하는 경우, 지방재정 확충의 효과가 道와 郡 등 재정상태가 취약한 자치단체에 돌아가지 않는 문제점이 있는 것으로 흔히 지적되고 있다. 따라서 稅源의 지역적 분포가 고른 稅目이 地方稅로 이양하기에 적합하다고 할 수 있다.

<表 VI-4> 內國稅의 地域集中度(1985年)

(單位: 千원, %)

	1人當 稅額	1人當 稅額의 相對比率 <sup>1)</sup>		集中指數
		最 高	最 低	
內國稅	129.90(100.0)	서울 202.2	경북 23.2	0.3277
直接稅	66.04( 50.8)	서울 260.4	전남 24.9	0.4096
所得稅	36.63( 28.2)	서울 227.2	경북 24.9	0.3366
法人稅	27.86( 21.4)	서울 303.6	전남 9.5	0.5000
相續稅	1.15( 0.9)	서울 254.5	전남 20.4	0.3870
資產再評價稅	0.41( 0.3)	서울 305.8	충남 6.2	0.5210
間接稅	63.05( 48.5)	인천 252.1	경북 - 3.7	0.2437
附加價値稅	23.74( 18.3)	서울 278.0	경북 -68.5	0.3776
特別消費稅	23.39( 18.0)	인천 544.6	강원 2.1	0.1719
酒 稅	12.00( 9.2)	경기 353.0	인천 9.9	0.1253
電話稅 <sup>2)</sup>	3.75( 2.9)	서울 174.0	충북 52.0	0.2049
證券去來稅	0.18( 0.1)	서울 382.1	전북 2.9	0.6160
印紙稅	0.02( 0.0)	서울 263.7	전북 5.2	0.4281
過年度收入	0.79( 0.6)	경기 188.9	강원 14.7	0.1704
담배販賣額	35.02	서울 121.4	인천 65.8	0.0654
地方稅	40.91	서울 166.5	전남 50.8	0.2168

註: 1) 전국평균(100.0)을 기준.

2) 1984년.

資料: 李啓植 등(1990)에서 재인용.

### 3. 우리나라의 國稅·地方稅 調整 方向

#### 가. 調整의 必要性

우리나라의 국세·지방세 조정에 대한 논의는 크게 두 가지 의견으로

나뉘고 있는 듯하다. 첫번째 意見은 우리나라의 경우 지역간 경제력의 격차를 반영한 稅源의 편재로 인한 國稅의 상당 부분을 地方稅로 이전해도 지역간 재정불균형이 잔존(道·郡의 재정자립도가 크게 상승하지 않음)하므로 형식적인 지방세 비중을 높이는 것보다 지방재정조정제도에 의해 實質的인 稅源配分의 適正化를 기하는 것이 중요하다는 의견이고, 두번째 意見은 지방세 비중이 낮고 이전재원의 비중이 높아지면 中央政府의 간섭이 늘어나서 地方財政의 자율성을 제고하기 어렵고 따라서 과도하게 國稅에 偏重되어 있는 稅源을 地方稅로 移讓하여 지방세 비중을 높여야 한다는 주장이 그것이다.

稅源의 地域的 偏在을 극복하기 위해 상당 부분의 지방재정을 교부세 및 양여세로 충당하는 것이 불가피하다 할 것이다. 그러나 교부세 및 양여세의 비중을 너무 높일 경우 사실상 同 財源의 배분에 中央政府의 자의성이 개입되어 地方財政의 자주성을 저해할 우려가 있고, 자치단체도 지방세 징세노력 강화 등 자체수입 증대 노력보다 오히려 교부세 및 양여세의 확보를 위한 로비에 치중할 우려가 있다고 하겠다. 따라서 稅源의 分布를 보아 地域的 偏差가 크게 심하지 않으면 가급적 地方稅로 移讓하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

다만 현재도 總財政에서 차지하는 地方財政의 비중이 50%를 초과하는 높은 수준이므로, 국세 일부 稅目を 地方稅로 이양하는 경우에는 地方稅 移讓에 따른 中央財政의 減少分은 반드시 交付稅 혹은 讓與稅 比重의 縮小로 補填되어야 할 것이다. 국가와 자치단체간 기능의 대폭적인 재배분이 없는 한, 교부세 혹은 양여세의 비중을 줄이지 아니하고 국세의 일부 세목을 지방으로 이양하는 것은 곤란할 것으로 생각된다.

#### 나. 調整對象 稅目の 檢討

우리나라의 국가와 자치단체간 세원배분현황을 외국과 비교하여 보면 (<表 IV-6> 참조), 所得 및 消費課稅에 있어서 稅源이 中央政府에 過度

하게 配分되어 있어 조정의 필요성이 강하게 대두됨을 알 수 있다. 우리나라의 지방세는 주로 財産課稅 위주로 구성되어 있고 소득 및 소비과세의 비중이 낮아 地方稅收의 자연증대가 어려움은 이미 제5장에서 살펴본 바와 같다. 이러한 사실을 염두에 두고 이하에서 세원 배분의 일반적 기준과 우리나라에서 특히 요구되는 기준인 稅源의 地域的 分布의 관점에서 국세·지방세 조정 대상 세목을 검토해 본다.

### 1) 稅源配分의 一般的 基準에서 檢討

우리나라의 경우 토지초과이득세, 종합토지세 및 지역개발세 등 일부 예외를 제외하고는 세원배분의 일반적 기준에 상응하여 稅源이 국가와 자치단체간에 배분되어 있는 것으로 보인다. 土地超過利得稅는 지역개발 이익의 환수 측면에서 應益原則이 적용되고 이동성이 없는 토지에 부과되는 租稅이므로 지방세로 적합한 측면이 있다. 綜合土地稅는 이동성이 없는 土地에 부과되는 조세이므로 地方稅로 적합한 측면이 있는 반면, 누진과세를 통한 소득재분배 기능을 가진 租稅이므로 국세로 적합한 면도 있다. 地域開發稅는 천연자원세에 해당되어 특정 지역의 偶然的 利得(windfall profit)을 전국민에게 고루 배분하여야 한다는 측면에서, 세목별 배분기준에서 볼 때 國稅로 적합한 측면이 있다.

그러나, 土地超過利得稅의 경우 稅收의 地域的 偏在가 심할 뿐 아니라, 현재 稅收의 50%가 양여세 대상이 되어 있고 나머지 50%도 지역균형발전 특별회계의 歲入으로 사용되고 있어 地方稅로의 이양 필요성이 낮은 것으로 보인다.

綜合土地稅의 경우 地籍管理가 자치단체에서 이루어지고 있고, 용도·지역별 세율이 달라서 國稅로 이양하는 경우 稅務行政上의 문제점이 많을 것으로 예상된다. 다만, 지방세 원리에 충실하여 현행 稅收가 유지되는 수준에서 비례세로 개편하고, 소득과세의 누진과세 기능을 보완한다는 의미에서 綜合土地稅의 누진과세 기능은 국세로 이양하는 방안 에 대한 검토가 필요하다. 종합토지세의 누진과세부분을 國稅로 이양할

것을 검토하는 경우 일본의 地價稅制度가 참고가 될 것이다. 종합토지세의 누진과세부분을 國稅로 이양하는 경우 土地의 용도에 관계없이 공시지가를 기준으로 하여 합산·누진과세하여야 할 것으로 생각된다.

地域開發稅의 경우를 검토해 보면, 만약 대부분의 천연자원이나 지하수가 재정이 풍부한 특정지역에 집중되어 있다면 특정지역의 偶然的 利得(windfall profit)에 대한 혜택을 전국민에게 고루 배분하여야 한다는 관점에서 地域開發稅를 國稅로 하는 것이 타당할 것이다. 그러나 우리나라의 경우 대부분의 천연자원이나 지하수 등이 주로 財政이 貧弱한 自治團體(주로 강원도)에 부존하기 때문에, 이를 地方稅로 하여도 문제가 전혀 없다고 판단된다.

## 2) 稅源의 地域的 分布 側面에서 檢討

〈表 VI-4〉를 보면 國稅의 消費課稅 중 지역적 분포가 지방세에 비해 고르기 때문에 지방 이양에 적합한 세목은 酒稅, 電話稅 및 特別消費稅임을 알 수 있다. 그러나, 이러한 세목들은 현재 讓與稅 對象 등으로 되어 있어 지방이양의 필요성이 높은 편은 아닌 듯하다. 현재 酒稅의 60%가, 電話稅는 전액이 양여세 대상으로 되어 있고, 유류분 및 자동차분 특별소비세는 전액이 도로사업 특별회계와 도시철도사업 특별회계의 수입으로 사용되고 있다.

그러나 上記 稅目 가운데 ① 酒稅와 電話稅는 세원의 지역적 분포가 고르다는 점에서, ② 課稅場所(스키장·골프장 등)와 課稅遊興場所(요정 등)에 대한 特別消費稅는 稅源의 분포도 비교적 고르다고 여겨질 뿐만 아니라 용역에 대한 개별소비세로서 稅源配分의 기준에서 보아도 地方稅로 적합하다고 생각된다. 이러한 稅目들 가운데 일부는 현재 양여세 대상으로 되어 있지만, 양여세 대상으로 하기보다는 地方稅로 이양하는 것이 地方財政의 中央財政에 대한 의존성을 가급적 줄이고 재산과세 위주로 구성되어 稅收의 신장성이 낮은 지방세에 있어서 稅收의 伸張性이 높은 消費課稅의 基盤을 擴充한다는 관점에서 더 나은 방법이라 생각된다.

國稅의 所得課稅 중 (個人)所得稅는 稅源의 지역적 분포가 지방세에 비해 약간 고르지 못하지만, 지방재정의 중앙재정에 대한 의존성을 가급적 줄이고 지방정부의 자체 세입증대 노력을 유발하는 기반을 마련하는 동시에 지방세에 있어서 소득과세의 기능을 보강한다는 관점에서 부분적인 이양이 바람직하다고 생각되며, 그 방법으로는 현재의 住民稅 所得割의 세율을 인상하고, 그에 상응하여 國稅인 (個人)所得稅의 稅率을 인하하는 방법이 고려될 수 있다.

### 3) 國稅 一部 稅目的 地方移讓에 따른 問題點 補完

上記 稅目들도 비교적 지역적 분포가 고르기는 하지만 財政이 상대적으로 풍부한 자치단체(예 : 서울·경기·경남 등)에 稅收가 집중되는 문제점을 가지고 있는바, 상기 稅目을 지방으로 이양하는 경우에는 반드시 다음의 조치가 수반되어야 할 것이다. 交付稅의 地域間 財政均等化 機能을 強化(예 : 交付稅 不交付團體의 확대 및 대도시 지역에 대한 交付率 인하)하고, 수평적 재정조정제도(예 : 逆交付稅制度)의 導入을 檢討하여 자치단체간 재정의 富益富 貧益貧 現象을 방지해야 할 것이다.

## 4. 國稅와 地方稅制의 調整機能 強化

### 가. 自治團體間 稅制調整機能 強化

지방자치에 따라 지방세 정책은 각 자치단체의 특수사정을 반영하기 위한 과세자주성이 확대되어야 하겠으나, 지나친 課稅 自主性의 擴大에 따른 자치단체간 租稅輸出(tax exporting)이나 租稅競爭(tax competition)이 초래할 자원배분의 비효율을 방지할 제도적 장치도 필요하다.

租稅輸出이란, 한 지역의 지방세가 다른 지역의 주민에게 轉嫁되는 현상을 말하는데, 이 경우 그 지역 주민이 부담하는 지방 공공재의 공급비

용이 실제의 비용보다 낮아져 地方公共財의 過多供給이 유발될 우려가 있다(예 : 강원도가 관광세를 부과하면 이는 주로 서울지역 주민이 주로 부담하게 됨).

租稅競爭이란, 각 자치단체가 그 지역의 고용을 촉진할 목적 등으로 대형 공장을 유치하기 위하여 경쟁적으로 그 지역의 공장에 대한 地方稅를 인하하는 현상을 말하는바, 이 경우에는 前述한 租稅輸出의 경우와는 반대로 地方公共財의 過小供給이 유발될 우려가 있다.

#### 나. 國稅와 地方稅間 稅制調整機能 強化

지방자치제 실시에 따라 租稅政策의 一貫性 維持, 國民租稅負擔의 適正化 등을 위하여 國稅와 地方稅制間 세제조정 기능이 강화되어야 할 것이다. 日本의 경우 國稅와 地方稅의 종합적인 조정 기능을 대장성에서 수행하고 있는데, 지방세제를 개정하거나 신설하는 경우 대장성에서 국세 또는 他 地方稅와의 중복여부, 주민부담의 과중여부, 국가 경제정책과의 적합성 여부 등을 심사하고 있다. 일본 대장성 주세국 세제3과에서는 ‘地方稅, 地方交付稅 및 地方讓與稅制度’에 관한 사항을 담당하는바, 자치성에서 기획 입안한 지방세제를 국세의 방향과 상위한지 여부를 검토·조정하며, 각 자치단체는 자치대신의 허가를 얻어 법정지방세 이외의 세목의 신설이 가능하나 새로운 稅目을 신설할 경우에는 대장대신과 사전에 협의하도록 하고 있음은 우리나라에서도 시사하는 바가 크다고 하겠다.

## Ⅶ. 地方財政調整制度의 改善

우리나라의 지방자치단체들은 재정수입을 中央政府의 財源에 크게 의존하고 있다. 따라서 이러한 中央政府 財源이 지방자치단체에 배분되는 방법을 고찰하고 그 개선책을 모색해 보는 것은 다가올 지방자치단체장 선거 등으로 미루어보아 관심을 끄는 일이라고 하겠다.

우선 제1절과 제2절에서 현재 地方財政調整이 制度的으로 어떻게 規定되어 있으며 그 문제점은 무엇인지 알아본 후, 제3절에서는 유럽국가들(서독과 영국)의 독특한 제도들이 우리에게 어떠한 示唆點을 제공하는지 살펴본다. 끝으로 우리나라의 地方財政調整制度가 앞으로 나아가야 할 방향을 제시해 본다.

### 1. 우리나라 地方財政調整制度의 運營現況

#### 가. 地方交付稅 運營現況

##### 1) 概要

地方交付稅는 우리나라 地方財政調整制度의 핵심으로서 內國稅 總稅收의 13.27%가 지방자치단체의 행정운영에 필요한 財源으로 교부된다.

그 중 11분의 10은 보통교부세의 一般財源으로, 11분의 1은 자치단체의 특별한 재정수요재원으로 사용되나 보통교부세의 일부분이 실제 운영과정에서 中央政府의 특정한 행정용도에 배정되기도 한다(보통교부세 시책분). 그 밖에 증액교부금이 법정분 외에 別途 國家豫算으로 책정되어 지방자치단체에 교부된다.

##### 2) 運營方式

〈表 Ⅶ-1〉 地方交付稅 規模<sup>1)</sup>

(單位: 億圓, %)

	普通交付稅(A)		特別交付稅 (B)	增額交付金	合計 <sup>3)</sup> (A+B)
	一般分	施策分 <sup>2)</sup>			
1983	6,293	995(13.7)	729	-	8,017 (-)
1984	6,209	373( 5.7)	779	-	7,361 (-8.1)
1985	7,760	1,303(14.4)	906	-	9,969 (35.4)
1986	9,090	998( 9.9)	1,009	-	11,097 (11.3)
1987	10,660	738( 6.5)	1,140	-	12,538 (13.0)
1988	14,331		1,317	1,560	15,648 (24.8)
1989	17,842		1,784	2,243	19,626 (25.4)
1990	23,049		2,305	2,292	25,354 (29.2)
1991	30,533		3,054	937	33,587 (32.5)
1992	34,819		3,482	-	38,301 (14.0)

註: 1) 1991년 이전은 결산기준, 1992년은 예산기준임.

2) ( )안은 보통교부세(일반분+시책분) 대비 시책분의 비율임.

3) ( )안은 전년 대비 증가율임.

資料: 內務部, 交付稅課.

李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990. 10. p. 248.

## 가) 普通交付稅

交付稅는 각 지방자치단체의 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 재정부족액에 비례하여 분배된다(기준재정수요액-기준재정수입액=재정부족액≈교부세액). 基準財政需要額은 교부세법 시행령으로 정해진 28개의 측정항목별로(인건비, 보건비, 지역개발비, 지방의회비 등) 항목별 재정수요를 잘 대변할 수 있는 27종의 측정단위(인구수, 공

〈表 VII-2〉 財政需要의 測定項目과 測定單位

測定事項		測定單位		測定事項		測定單位	
1. 議地會方費	가. 議會運營費	지 방 의 원 수		나. 投資的經費	경 지 면 적		
	나. 選 舉 費	선 기 구 수	15. 水 產 費	가. 經常的經費	수 산 업 종 사 자 수		
2. 人 件 費	가. 基本給與	지 방 공 무 원 정 원		나. 投資的經費	수 산 업 종 사 자 수		
	나. 負 擔 金	지 방 공 무 원 정 원	16. 林 業 費		임 야 면 적		
	다. 定額手當	지 방 공 무 원 정 원	17. 公 園 綠 地 費		공 원 면 적		
	라. 福利厚生費	공 무 원 정 원	18. 經 地 濟 城 費	가. 商 工 費	광 공 업 종 사 자 수		
3. 一 般 管 理 費	공 무 원 정 원		나. 交 通 運 輸 費	자 동 차 대 수			
4. 教 育 訓 練 費	공 무 원 정 원	19. 觀 光 振 興 費		인 구 수			
5. 邑 面 洞 費		읍면동공무원정원	20. 都 市 計 劃 費	인 구 수			
		통 리 수	21. 上 水 道 費	급 수 인 구			
6. 公 報 費	인 구 수	22. 下 水 道 費		급 수 인 구			
7. 徵 稅 費	가 구 수	23. 道 路 費	가. 開 發 費	미 개 설 도 로 면 적			
8. 建 物 費	가. 經常的經費		건 물 의 연 면 적	나. 包 裝 費	비 포 장 도 로 연 장		
	나. 投資的經費	공 무 원 정 원	다. 維 持 管 理 費	도 로 의 연 장			
9. 福 社 會 費	가. 經常的經費	인 구 수	24. 河 川 費	가. 經常的經費	하 천 연 장		
	나. 投資的經費	인 구 수		나. 投資的經費	미 개 수 하 천 연 장		
10. 生 活 保 護 費	생 활 보 호 대 상 자 수	25. 開 地 發 域 費	가. 經常的經費	인 구 수			
11. 保 健 費	가. 經常的經費		인 구 수	나. 投資的經費	행 정 구 역 면 적		
	나. 投資的經費	인 구 수	26. 體 文 育 化 費	가. 經常的經費	인 구 수		
12. 清 掃 費	가. 經常的經費	인 구 수		나. 投資的經費	인 구 수		
	나. 投資的經費	인 구 수	27. 民 防 衛 費		민 방 위 대 원 수		
13. 施 環 衛 設 境 生 費	가. 經常的經費	인 구 수		28. 消 防 費	가. 經常的經費	인 구 수	
	나. 投資的經費	인 구 수	나. 投資的經費		인 구 수		
14. 農 業	가. 經常的經費	농 가 호 수					

資料：法制處, 「大韓民國 現行法令集」, 제11권, 「地方交付稅法 施行令 및 施行規則」, 1992.

무원수, 비포장도로 연장 등)에 의해 산출되며, 여기에 특별시·직할시·도·시·군별로 책정된 각 측정항목의 단위당 경비인 單位費用과 이 단위비용의 획일적인 적용에 대해 중앙에서 조정할 수 있는 여지를 남기는 補正係數가 곱해진다(기준재정수요액=항목별 측정단위 수치×단위비용×보정계수). 補正係數는 각 측정항목별로 지방교부세법 시행규칙에 정해진 보정계수 산정표에 의해 계산되는데, 특정 단체의 해당 측정항목의 특수한 재정수요를 교부금 배분에 반영한다. 한편 基準財政收入額은 세목별 추정세수의 80%에, 시·군·도세 징수교부금(전체 세수의 30%) 중의 80%와 전전연도 지방세 결산차익의 40%를 반영하며 세외수입은 이에 반영되지 않는다. 각 지방자치단체의 財政不足額의 합

〈表 VII-3〉 特別交付稅 配分內譯(1987年)

(單位: 百萬元, %)

交 付 類 型 別		金 額
普通交付稅 算定에 反影하기 困難한 特別한 財政需要	一般行政費	2,019( 1.8)
	社會福祉費	2,840( 2.5)
	地域開發費(產業經濟費 包含)	73,872( 64.8)
	文化 및 體育費	1,730( 1.5)
	民防衛費	7,476( 6.6)
	支援 및 其他經費	7,783( 6.8)
	小 計	95,720( 84.0)
普通交付稅 算定 後에 發生하는 災害로 인한 特別한 財政 不足分 補填	6,590( 5.8)	
地方自治團體의 廳舍, 公共施設 등의 新築, 開·補完과 關聯된 財政需要	11,680( 10.2)	
合 計	113,990(100.0)	

註: 최종 배분실적 기준임.

資料: 內務部 交付稅課

은 보통 총교부세 규모와 일치하지 않으므로 교부세액은 이러한 재정 부족액에 조정률을 곱하여 얻어진다. 이때, 調整率은 재정부족 지방자치단체의 총재정부족액에서 차지하는 보통교부세 총액의 비율로 나타내어진다.

나) 特別交付稅

특별교부세는 보통교부세의 산정방법으로는 포착할 수 없는 特別한 財政需要가 있을 때, 보통교부세의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때, 또는 공공청사 및 공공복지시설의 정비 또는 신설·복구·확장 등으로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때 各 地方自治團體의 實情에 따라 심사하여 隨時로 交付한다.

나. 地方讓與金 運營現況

1) 概要

특정 국세세목의 일부나 전부를(토지초과이득세의 50%, 주세의 60%, 전화세의 100% : 1991년까지의 주세의 15%) 일정기준에 따라 특정 사업수요에 충당할 수 있도록 지방자치단체에 양여하는 제도이다. 對象事業으로는 도로정비사업, 농어촌지역개발사업, 수질오염방지사업 및 청소년육성사업이 있다.

〈表 Ⅵ-4〉 地方讓與金 規模

(單位: 億원, %)

1991	1992
578 (토초세의 50)	1,000 (토초세의 50)
1,587 (주세의 15)	7,986 (주세의 60)
3,405 (전화세의 100)	3,520 (전화세의 100)
計: 5,570	計: 12,506

資料: 內務部 交付稅課

〈表 VII-5〉 對象事業別 配分比率 및 讓與金 規模(1992年)

(單位: 億圓, %)

	配 分 比 率 (法, 施行令에 明定)	讓 與 金
道路整備事業	총액의 705/1,000	8,817
直轄市道	(18)	1,587
地方道	(20)	1,763
市の 國道	(15)	1,323
施의 市道	( 4)	353
郡 道	(34)	2,998
農漁村道路	( 9)	793
農漁村地域開發事業	총액의 115/1,000	1,438
定住圈開發	(66)	949
奧地開發	(34)	489
水質汚染防止事業	총액의 170/1,000	2,126
下水終末處理場	(72)	1,530
糞尿處理施設	(10)	213
下水道管整備	(11)	234
汚染河川淨化	( 7)	149
靑少年育成事業	총액의 10/1,000	125

資料: 內務部 交付稅課

## 2) 運營方法

대상사업별 讓與金 配分の 基準은 〈表 VII-6〉과 같다.

〈表 VII-6〉 對象事業別 讓與金 配分基準

	讓 與 金 配 分 基 準
道路整備事業	직할시도: 미개설 및 미확장도로의 면적 비율 지방도·군도: 미개설 및 미포장도로의 연장비율 시의 국도·시도: 건설부장관과 시장이 수립하는 중·장기계획 농어촌도로: 미포장도로의 연장비율
農漁村地域開發事業	정주권개발 및 오지개발 대상면수의 비율
水質汚染防止事業	환경처장관, 시·도지사, 시장·군수가 수립하는 중·장기계획
靑少年育成事業	체육청소년부장관과 시·도지사가 수립하는 중·장기계획

資料: 法制處, 『大韓民國 行政法令集』, 第11卷, 「地方讓與金法 施行令」, 1992.

각 사업부문의 양여금은 지역별로上記 양여기준에 의해 배분되나, '地方讓與金法施行令'에서는 이 양여기준에 양여금 보정산식에 규정된 補正指數를 곱한다. 도로정비사업 중 직할시 도로의 경우를 예로 들면, 補正指數는 인구지수, 자동차지수, 지가지수 및 재정여건지수가 고려되어 만들어지는데, 인구지수 및 자동차지수에는 0.4의 加重值가, 지가지수와 재정여건지수에는 0.1의 加重值가 더해진다.

다. 國庫補助金 運營現況

〈表 VII-7〉 國庫補助金 支給推移

(單位: 億圓)

1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992
214	821	3,385	5,605	20,681	22,161	19,557

註: 1991년 이전은 결산기준, 1992년은 예산기준임.

資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 各年度.

〈表 VII-8〉 總事業費 中 國庫補助金の 比重

(單位: 億圓, %)

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992 <sup>1)</sup>
總事業費(A)	247	1,089	3,492	7,411	32,090	33,344	37,560
國庫補助金(B)	180	822	2,143	5,341	20,681	22,161	19,558
地方負擔金(C)	67	267	1,349	2,070	11,439	11,859	17,901
B/A	72.9	75.5	61.4	72.1	64.4	65.5	52.1
C/A	27.1	24.5	38.6	27.9	35.6	35.6	47.7
地方負擔金/地方歲出 <sup>2)</sup>	5.8	6.2	6.9	4.9	11.1	8.8	11.1

註: 1) 예산기준임.

2) 지방세출은 일반회계 순계 기준임.

資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 各年度.

지방자치단체에 대한 國庫補助金은 국가적 시책사업에 대한 보조와 지방자치단체에 대한 특별보조로 나뉘며 지방교부세 또는 양여금과는 달리 지방자치단체의 자체부담이 요구되고 상당한 정도의 중앙정부 간섭이 수반된다.

지방자치단체에 대한 國庫補助金은 건설부, 농림수산부 등 부처별로 소관사업의 수행을 위해 배분되며 그 배분기준과 國庫補助率도 소관부처별로 일치하지 않는다.

〈表 Ⅶ-9〉 部處別 國庫補助金 內譯(1991年)

(單位: 百萬元, %)

	總 事 業 費		國 庫 補 助 金		地 方 負 擔 金	
	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比	金 額	構 成 比
外 務 部	1,004	100.0	984	98.0	19	1.9
內 務 部	127,455	100.0	73,902	58.0	54,243	42.6
體 育 青 少 年 部	67,633	100.0	19,997	29.6	48,113	71.1
農 林 水 產 部	876,147	100.0	602,709	68.8	272,779	31.1
商 工 部	19	100.0	15	78.9	4	21.1
動 力 資 源 部	47,209	100.0	37,473	79.4	9,736	20.7
經 濟 企 劃 院	32	100.0	13	40.6	19	59.4
保 社 部	836,995	100.0	615,976	73.6	295,667	35.3
建 設 部	798,384	100.0	532,056	66.6	222,472	27.9
交 通 部	86,216	100.0	30,510	35.4	85,746	99.5
文 化 部	58,336	100.0	29,462	50.5	29,210	50.1
勞 動 部	11,218	100.0	5,622	50.1	5,685	50.7
山 林 廳	108,540	100.0	62,632	57.7	46,528	42.9
農 村 振 興 廳	24,328	100.0	10,778	44.3	13,999	57.5
水 產 廳	76,079	100.0	50,797	66.8	25,277	33.2
環 境 處	204,712	100.0	133,142	65.0	76,425	37.3
兵 務 廳	4,332	100.0	4,332	100.0	-	-
合 計	3,328,639	100.0	2,210,400	62.5	1,185,922	40.1

註: 1. 결산기준임.

2. 국가재정은 일반회계, 지방재정은 일반회계 총계기준(서울 포함)임.

3. 총사업비는 국고보조금과 지방비 부담지시액의 합임. 국고보조금과 지방부담금의 합이 총사업비 규모와 일치하지 않는 이유는, 각 지방자치단체의 지방비 부담액이 중앙부서가 내린 지방비 부담지시액과 일치하지 않기 때문임.

資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1992.

## 2. 우리나라 地方財政調整制度의 問題點

### 가. 交付金制度

#### 1) 地方交付稅 財源確保의 安定性

우리나라는 交付金 規模가 내국세 총액의 13.27%로 법정화되어 있기 때문에 입법절차를 거쳐야만 교부금 규모를 조정할 수 있게 되어 있으나, 입법절차는 결국 中央政府(中央政府의 議會)에 의해 이루어지므로 地方政府의 의견이 수용될 여지가 적다. 다른 한편으로는, 교부세율이 법정화되어 있어 매 시점의 경제여건 변화에 따른 交付金 供給의 伸縮의인 調整(즉, 교부세율의 변화)이 不可能한 것이 문제점으로 지적된다<sup>1)</sup>.

#### 2) 地方交付稅 水準의 適正性

현행 地方交付稅의 總額決定 比率인, 內國稅의 13.27%라는 배분비율은 1972년 이후부터의 中央政府에 의한 임의적 결정방식으로 인한 문제점(지방재정운용의 자율성 저해, 지방재정규모의 상대적 위축 등)을 개선하기 위해 1982년에 재조정된 것인데, 이는 1972년 이전의 배분비율 17.6%보다는 4% 정도 낮고 1972년 이후의 배분비율 11%보다는 2% 정도 높은 수준이다. 이 配分比率은 中央·地方間 機能에 따른 자원배분과 地方政府에 대한 재정수요의 추계나 地方政府의 자원조달능력 평가 등 합리적 기준에서 결정되기보다는 部署間 政治의 合意의 產物이기 때문에, 바람직한 지방교부세 법정비율을 평가하기 위한 계량적 연구와 지방교부세 적정비율의 합리적 책정을 위한 노력이 결여되어 있다고 할 수 있다.

1) 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990. 10, p. 74.

〈表 Ⅶ-10〉 年度別 地方交付稅 配分比率

(單位: 億圓, %)

	內國稅 (A)	國稅 (B)	地方歲入 規模(一般 會計)(C)	地方 交付稅 (D)	D/A	D/B	D/C	配分方式
1963	247	359	160	21	8.5	5.8	13.1	소비세목의 일정률
1965	421	546	216	28	6.7	5.1	13.0	
1970	2,838	3,347	1,223	541	19.1	16.2	44.2	법정배분율 17.6% 적용교부
1972	3,743	4,334	1,796	673	18.0	15.5	37.5	
1973	4,391	5,215	2,151	719	16.4	13.8	33.4	중앙정부 예산에 의한 재량적 배분
1974	7,180	8,447	2,489	814	11.3	9.6	32.7	
1975	10,123	12,555	3,449	1,177	11.6	9.4	34.1	
1976	13,705	19,147	5,170	1,514	11.0	7.9	27.0	
1977	16,752	24,027	6,608	1,834	10.9	7.6	27.8	
1978	22,525	33,723	9,601	2,469	11.0	7.3	25.7	
1979	30,375	44,017	12,617	3,313	10.9	7.5	26.3	
1980	36,758	52,977	19,076	4,100	11.2	7.7	21.5	
1981	45,958	65,779	23,397	5,200	11.3	9.2	23.6	
1982	52,507	76,364	29,640	7,009	13.3	9.2	23.6	
1983	61,884	92,207	40,147	8,588	13.9	9.3	21.4	법정배분율 13.27% 적용 교부
1984	66,974	96,938	47,595	10,200	15.2	10.5	21.4	
1985	74,969	110,474	49,531	10,061	13.4	8.5	20.3	
1986	84,640	126,223	55,548	12,959	15.3	10.3	23.3	
1987	100,120	154,394	75,717	16,097	16.1	10.4	21.3	
1988	125,402	185,371	99,331	17,208	13.7	9.3	17.3	
1989	152,084	212,326	133,377	20,613	13.6	9.7	15.5	
1990	191,302	268,475	193,850	27,647	14.5	10.3	14.3	
1991	240,891	303,198	242,440	34,524	14.3	11.4	14.2	
1992	288,626	323,624	208,002	37,474	13.0	11.6	18.0	

註: 1991년 이전은 一般會計 歲入決算 總計 基準, 1992년 이후는 一般會計 歲入 豫算 總計 基準임.

資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 各 年度.

3) 基準財政需要額 算定の 客觀性

교부금의 배분방식이 基準財政需要額과 基準財政收入額의 차이에 기초하는 까닭에 그 동안 기준재정수요액 산정의 합리화·객관화 노력이 많이 이루어지고 있으나, 기준재정수요액 산정에 있어서 중앙정부는 보

정계수를 통해 각 지방자치단체의 교부금 배분을 조정하므로 여전히 정치적 고려에 의한 영향력을 행사할 소지가 크다. 또 교부금 총액 중에는 특별교부금, 일반교부금 시책분, 그리고 증액교부금 등이 있어서 그나마 상대적으로 객관적인 배분방식을 통해 배분될 수 있는 일반교부세의 비중이 줄고 교부금의 補助金化 경향이 강하다.

한편, 기준재정수요액의 산정방식이 사실상 기존의 행정수요를 기초로 하고 있어 재정력이 취약한 지방자치단체의 추가적 행정서비스가 창출하는 높은 社會的 限界 便益이 고려되지 못하는 것도 문제점으로 지적될 수 있다<sup>2)</sup>.

#### 4) 基準財政收入額 算定의 問題點

基準財政收入額 算定時 지방세수입은 80% 정도가 반영되는 데 비하여 세외수입은 전혀 반영되지 않기 때문에 각 지방자치단체는 재정력이 비슷한 경우라도 財政收入의 稅源別 構造에 따라 교부세의 배분액에 차이가 발생하는 문제가 있게 된다.

#### 5) 水平的 財政均等化 機能

현행 교부금 배분방식하에서는 배정이 예정된 交付稅額의 規模가 전국 지방자치단체별로 산정된 기준재정부족액의 합산액에 미달되기 마련이며, 이를 조정하기 위해 우리나라에서는 당초 산정된 기준재정수요액의 일정비율을 기계적으로 감액하는 방식을 취하고 있는데, 이 과정에서 財政力의 地域間 衡平化를 기하려는 인위적 노력은 이루어지지 않고 있다.

교부금 배분시 주요 재정수요항목의 하나인 ‘落後地域 開發을 위한 地域開發費’마저도 인구수와 행정구역 면적의 절대수치만을 기준으로 산

2) 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990. 10, p. 250.

정된다는 사실은 현행 교부세 분배방식이 재정수요의 산정에 있어서 지역간 균형개발을 위한 적극적 재정 수요를 반영해 주지 못하고 있음을 말해준다.

기본적으로 현행 地方交付稅制度는 자치단체의 기초적 서비스제공에 따른 재원부족을 보전해 주는 財源配給의 성격을 강하게 띠고 있기 때문에, 현존하는 지역간 경제력 및 재정력의 현저한 격차를 완화함으로써 地域間 均衡發展의 토대를 형성해야 하는 측면에서는 커다란 한계성을 갖는다고 할 수 있다.

#### 6) 地方自治團體의 徵稅努力에 미치는 影響

현행 교부금 배분방식하에서는 오히려 징세노력이 부족한 지방자치단체가 보다 많은 交付金을 지원받는 결과가 초래된다.

#### 7) 中央支援 財源 運營의 不連繫性

交付金 配分方式이 다른 중앙재원인 양여금 및 국고보조금의 배분방식과 전혀 독립적으로 운영됨으로써 전체 中央財源의 분배가 형평성과 효율성에 어긋날 수 있다.

### 나. 讓與金制度

현행 양여금제도에도 양여재원의 객관적인 배분기준이 미흡하다. 중앙정부는 補正係數를 통해 각 지방자치단체의 양여금 배분을 조정하므로 정치적 고려가 개입될 소지가 높다.

### 다. 國庫補助金制度

현행 국고보조금배분제도하에서는 각 개별사업의 결정에 있어서 재정 부담에 비해 지방정부의 의사는 거의 반영되지 않고 있으며, 국고보조금

의 지역별 배분은 사업별로 소관부처에서 정하므로 보조금 배분을 위한 기준과 국고보조율 수준을 결정하는 기준 등에 큰 차이가 날 수 있어 결과적으로 中央財源의 지역별 또는 사업별 배분이 비효율적으로 이루어지기 쉽다.

### 3. 外國의 地方財政調整制度

#### 가. 西獨의 共同稅制度

西獨의 共同稅制度는 연방과 지방정부가 소득세, 법인세 및 부가가치세 등 세 가지 조세를 통일된 과세방식으로 징수하여 聯邦, 州, 그리고 市·邑·面間에 일정비율로 배분하는 제도이다. 전체 조세수입 중 이 세 가지 조세수입이 차지하는 비율은 1990년 73.4%, 1991년 72.5%(추정치), 그리고 1992년 73.3%(추정치)를 기록하고 있다.

〈表 Ⅶ-11〉 西獨 共同稅收의 各 政府間 配分比率

(單位: %)

	聯 邦	州	市·邑·面
所 得 稅	42.5	42.5	15
法 人 稅	50	50	0
附 加 價 值 稅	65	35	0
營 業 稅	7.5	7.5	85

資料: Werner Ehrlicher, "Der Finanzausgleich in der BRD," *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Ungekürzte Studienausgabe, Bd. II, Stuttgart, 1988, pp. 662~689.

그 밖에 營業稅는 市·邑·面稅에 해당되나 市·邑·面 稅收의 일정비율을 聯邦과 州에 이전함으로써 共同稅와 동일한 기능을 갖는다.

이 제도는 地方稅에 해당하는 稅目を 찾아내기 어려운 경우에 國稅의 풍부한 세원에 지방자치단체가 참여함으로써 지방정부의 재정수입 확보를 용이하게 하며, 배분비율이 중앙 및 지방정부간의 합의하에 이루어지

〈表 VII-12〉西獨 租稅收入의 聯邦·州·市邑面에 대한 配分 推移

(單位: %, 百萬DM)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1988
聯邦	53.1	55.4	54.2	49.2	48.3	47.2	45.1
州	29.8	30.7	32.8	34.0	34.8	35.3	35.9
市·邑·面	14.1	12.4	12.0	13.8	14.0	14.1	14.1
EC稅	3.0	1.5	1.0	3.0	2.9	3.5	4.8
計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
總計	68,448	105,463	154,137	242,068	364,991	456,369	494,135

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

므로 지방정부의 自主財政權이 보장되는 장점이 있다.

각 州政府間에는 共同稅의 稅收가, 소득세와 법인세의 경우 徵稅地主義에 의거, 각 州가 징수한 세액에 비례하여 州別로 배분되며, 부가가치세의 경우 州政府 귀속분의 75%가 州人口에 비례하여 배분되고 나머지 25%는 재정력이 약한 州政府의 보충재원으로 활용된다. 이때 1인당 조세수입이 전국 평균에 미달하는 州에 대해, 1人當 稅收收入이 전국 평균의 92% 수준에 달할 때까지 우선적으로 배분된다.

#### 나. 西獨의 逆交付稅制度

西獨의 逆交付稅制度는 연방정부의 재정지원이 없이 주정부간에 재정 이전이 이루어지는 水平的 財政調整制度로서 재정력이 풍부한 주정부가 재정력이 빈약한 주정부에게 逆交付金을 부담한다. 逆交付金의 負擔 및 收取團體의 구분은 課稅基準額과 調整基準額의 比率에 의해 결정되는데, 이 비율이 1.0 이상인 주정부가 역교부금을 부담하고 1.0 미만인 주정부는 역교부금을 수취하는데, 여기서 課稅基準額은 주에 귀속되는 세수액과 해당 州 내 시·읍·면 세수액의 합계가 되며 調整基準額은 연방 전체의 1인당 평균세수에 그 주의 주민수를 곱한 액수가 된다. 이때 역

교부금을 부담하는 단체와 수취하는 단체는 각각 課稅基準額과 調整基準額의 比率에 따라 2단계로 나누어지며 재정력이 매우 열세하거나 매우 우월한 단체는 좀더 많은 역교부금을 부담 또는 수취하도록 되어 있다.

〈表 VII-13〉 西獨의 逆交付金 負擔 및 收取 方法

課稅基準額 (x)	~	0.92 이상	1.00 이상	1.02 이상	1.10 이상
調整基準額 (y)	0.92 미만	1.00 미만	1.02 미만	1.10 미만	~
負擔 또는 收取	수 취	수 취	중립	부담	부담
負擔 額 또는 收取 額	$(0.92y - x) + 0.08y \times 0.375$	$(y - x) \times 0.375$	0	$(x - 1.02y) \times 0.7$	$0.08y \times 0.7 + (x - 1.1y)$

資料 : Dieter Biehl, "Die Entwicklung des Finanzausgleichs in der BRD," *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. IV, Tübingen, 1983, p.106.

〈表 VII-14〉 西獨의 州政府間 逆交付金 移轉現況 (1991年)

	附加價値稅와 逆交付金 分配 以前			附加價値稅와 逆交付金 分配 以後		
	1人當 租稅收入	財政力이 가장 弱한 州와의 差異		1人當 租稅收入	財政力이 가장 弱한 州와의 差異	
	DM	DM	%	DM	DM	%
Baden-Württemberg	2,766	985	55.3	3,284	163	5.2
Hessen	2,736	955	53.6	3,284	163	5.2
Nordrhein-Westphalen	2,486	705	39.6	3,275	154	4.9
Bayern	2,478	697	39.1	3,276	146	4.7
Rheinland-Phalz	2,178	397	22.3	3,241	120	3.8
Schleswig-Holstein	2,108	327	18.4	3,136	15	0.5
Niedersachsen	2,086	305	17.1	3,125	4	0.1
Saarland	1,781	-	-	3,121	-	-

資料 : Otto Geske, "Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema," *Wirtschaftsdienst*, 72 Jg., 1992. 5, p. 254.

결론적으로 모든 주는 課稅基準額과 調整基準額의 比率이 0.92 이하 혹은 1.1 이상이 되지 않도록 역교부금제도에 의해 보장된다.

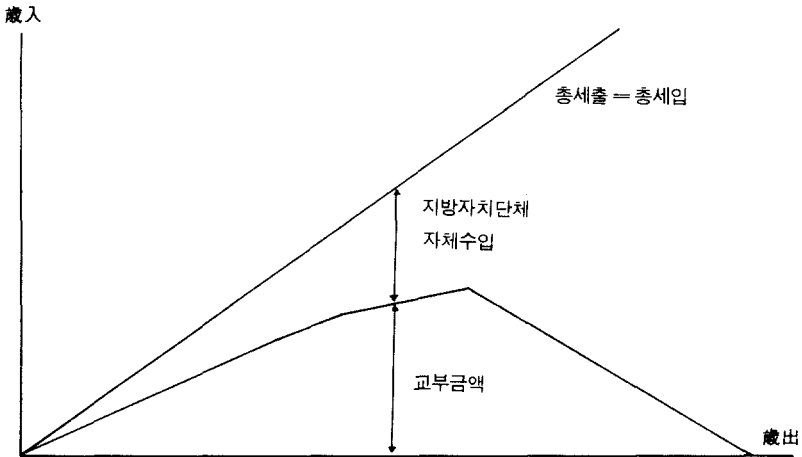
독일의 현행 역교부금제도는, 통일 후 재정력이 몹시 취약한 동독지역 州들을 이 제도에 포함시키지 않고 1996년까지 유예시키고 있는데, 1996년 이후에는 이 제도에 따라 많은 재정부담이 뒤따를 서독지역 州政府들의 반발이 예상되고 있다.

#### 다. 英國의 財政支援遞減制度

최근까지 영국에서 시행되었던 財政支援遞減(Tapering)制度는 재정 지출이 많은 지방자치단체에 많은 교부금이 지원되는 반면 지출삭감을 위해 노력하는 지방자치단체에게는 오히려 교부금이 적게 배분되는 폐단을 시정하고 地方自治團體의 과다한 지출을 억제하기 위한 제도이다.

[圖 VII-1]에서와 같이 財政支援遞減制度에는 세출규모가 증가할수

[圖 VII-1] 英國의 財政支援遞減制度



資料 : 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990. 10, p. 86.

록 총세출규모 중 교부금이 차지하는 비중이 줄어들고 자체수입으로 꾸려나가야 하는 비중이 높아진다. 그리고 일정 한도 이상을 초과하는 세출규모에서는 交付金の 절대액이 감소되도록 설계되어 있다.

## 라. 西獨의 交付金 配分制度

西獨의 市·邑·面 단위 지방자치단체는 자체 세수입 외에 귀속되는 州政府로부터 일반교부금과 특별교부금을 지원받는다.

그리고 交付金 마련을 위한 財源調達方式은 州마다 다르다. 예컨대, 독일에서 가장 큰 州인 노르트라인 베스트팔렌(Nordrhein-Westphalen) 州의 경우, 소득세, 법인세, 부가가치세 및 영업세의 분배금에다 토지취득세 세수액을 합한 액수의 23%를 교부금 재원으로 사용한다.

1975년에 모든 시·읍·면 단위의 지방자치단체가 수혜한 總交付金 規模中 43%는 一般交付金이었고 57%는 特別交付金이었다. 一般交付金은 각 지방자치단체의 基準財政需要額과 基準財政收入額의 차이를 조정하는 역할을 하는데, 基準財政需要額은 전반적으로 각 단체의 인구수에 비례하지만 특정 자치단체의 인구수가 많을수록 1인당 재정수요액도 증가한다고 보며 자치단체의 인구수에 따라 8등급으로 분류, 100~145%의 가중치로 基準財政需要額에 곱한다. 또 학생이나 기타 비경제인구가 많을수록, 인구증가율이 높을수록, 도로연장이 길수록, 그리고 국경에 근접할수록 재정수요가 높다고 본다.

基準財政收入額의 算定에 있어서 독일도 우리나라처럼 단지 조세수입만을 고려하는데(우리나라 : 조세수입 80%, 세외수입 0% 가산, 독일 : 조세수입 100%, 세외수입 0% 가산), 이는 세외수입의 증가를 지방자치단체의 재정능력 증가로 보지 않기 때문이다. 즉 稅外收入(공공요금 등)은 지방자치단체가 제공하는 서비스의 反對給付로서 각 단체가 제공하는 서비스의 전반적 수준과 비례한다고 본다.

特別交付金은 공공안전, 공공교육, 보건, 사회보장, 도로시설물, 그리

고 공공문화시설 및 경제지원 등 6개 분야의 재정수요를 충당토록 되어 있는데, 특별교부금의 분배는 이 분야들에 대한 각 지방자치단체의 수요 뿐만 아니라 각 단체의 자체 재원조달 능력이나 의사에도 좌우된다.

〈表 VII - 15〉 獨逸과 日本의 市·邑·面 單位 地方自治團體  
歲入構造 (1987年)

(單位: %)

			獨	逸	日	本
地	方	稅		31.3		42.1
交	付	金		25.5		33.3
公	共	料		21.1		3.6
負		債		6.4		9.2
其		他		15.7		11.8

註: K. Itoh, "Der Kommunale Finanzausgleich in der BRD und Japan: Ein Vergleich," 『經濟學研究』, 第55卷, 第6號, 九州大學 經濟學會, 1990, p. 70.

#### 4. 地方財政調整制度의 改善方案

##### 가. 水平的 財政均等化 機能 提高

##### 1) 逆交付稅制度 導入의 檢討

현재 지방재정조정 책임을 中央政府만 부담하고 있으나, 中央財政의 硬直性과 地方財政의 地域的 隔差 등을 고려하여 재정력이 풍부한 자치단체도 지방재정조정 책임을 분담하도록 하는 방안이 고려되어야 하며, 이를 위해서는 西獨의 逆交付稅制度를 도입하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

##### 2) 交付金制度의 水平的 財政均等化 機能 提高

현재 자치단체의 기본재정수요를 산정함에 있어 공공경비의 측정단위가 대부분 인구수, 공무원 정원, 경지면적, 건물의 연면적 등으로 구성되

어 있어서 기존의 인구 구조 및 시설규모가 방대한 자치단체에 더욱 많은 교부금이 배분되는 경향이 있다. 따라서 외국의 경우와 같이 1인당 조세수입의 분포상태를 고려하는 등 自治團體間의 水平的 財政不均衡이 緩和될 수 있도록 現行 交付金 算定方式의 개편이 필요하다.

地方稅 收入의 地域的 分布는 <表 VII-16>에서 보는 바와 같이 커다란 隔差를 보이는데, 1人當 稅收規模가 가장 높은 서울은 전국 평균의 146.6%, 가장 낮은 全南은 전국 평균의 52.2% 수준이다. 그리고 지방고

<表 VII-16> 1人當 地方稅負擔額 및 1人當 財政規模의 地域的 分布 (1992年 豫算)

(單位: 百萬圓, %)

	1人當 地方稅		財政規模			財政規模		
	負擔額 (圓)	全國 對比	(地方稅및 稅外收入)	1人當財政 規模(圓)	全國 對比	(歲入計)	1人當財政 規模(圓)	全國 對比
서울	277,311	146.6	8,019,785	737,747	112.2	8,962,333	824,453	92.4
釜山	184,864	97.7	1,772,999	459,922	69.9	2,164,451	561,466	63.0
大邱	181,179	95.8	1,702,086	761,210	115.8	1,987,328	888,777	99.7
仁川	196,648	104.0	1,122,509	571,535	86.9	1,307,415	665,682	74.6
光州	159,396	84.3	848,489	719,621	109.4	1,078,039	914,308	102.5
大田	194,961	103.1	775,355	710,611	108.1	952,140	872,633	97.8
京畿	196,371	103.8	5,172,841	828,539	126.0	6,218,222	995,978	111.7
江原	125,539	66.4	925,240	591,623	90.0	1,668,150	1,066,659	119.6
忠北	126,384	66.8	638,618	461,793	70.2	1,197,510	865,934	97.1
忠南	107,713	56.9	1,193,016	633,806	96.4	2,053,153	1,090,765	122.3
全北	106,150	56.1	1,109,794	541,898	82.4	2,028,834	990,654	111.1
全南	98,800	52.2	1,323,394	563,674	85.7	2,541,146	1,082,351	121.4
慶北	141,426	74.8	1,231,967	428,985	65.2	2,595,964	903,944	101.4
慶南	166,018	87.8	2,645,983	701,980	106.8	3,765,598	999,015	112.0
濟州	171,410	90.6	319,925	644,854	98.1	542,679	1,093,846	122.6
全國	189,158	100.0	28,802,001	657,560	100.0	39,064,962	891,866	100.0

註: 1. 일반회계 및 특별회계 기준임.

2. 1인당 지방세부담액 및 1인당 재정규모는 1991년 12월 31일 현재 주민등록상의 인구로 나누었음.

資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1992.

內務部, 『韓國都市年鑑』, 1992.

부세, 지방양여금 및 국고보조금이 배분된 후 이 두 지역의 1인당 總財政規模는 전국 평균의 각각 92.4% 및 121.4% 수준으로 나타나는데, 이로 보아 광역자치단체간의 재정균등화는 이들 중앙재원의 분배를 통해 상당한 수준까지 이루어진다고 볼 수 있다.

〈表 Ⅶ-17〉 地方稅 收入 및 中央財源 配分의 地域的 分布  
(1992年 豫算)

(單位: 百萬圓, 名)

	地方稅	稅外收入	地方交付稅	地方讓與金	國庫補助金	人 口
서울	3,014,549	5,005,236	0.003	0.001	265,013	10,870,643
釜山	712,650	1,060,349	2,900	52,323	127,274	3,854,998
大邱	405,120	1,296,966	9,125	35,341	122,787	2,236,026
仁川	386,222	736,287	1,553	26,307	34,075	1,964,024
光州	187,940	660,549	42,403	28,992	65,336	1,179,077
大田	212,724	562,631	16,928	25,667	54,315	1,091,111
京畿	1,226,007	3,946,834	290,603	299,864	270,790	6,243,330
江原	196,330	728,910	411,723	109,242	164,703	1,563,902
忠北	174,778	463,840	269,957	83,629	137,611	1,382,911
忠南	202,749	990,267	397,813	109,615	261,076	1,882,306
全北	217,392	892,402	409,981	112,375	313,665	2,047,975
全南	231,962	1,091,432	578,862	142,490	405,008	2,347,802
慶北	406,150	825,817	723,205	164,766	280,008	2,871,821
慶南	625,773	2,020,210	476,355	148,763	385,053	3,769,312
濟州	85,040	234,885	116,017	34,607	43,013	496,120
全國	8,285,387	189,158	3,747,425	1,303,982	2,930,338	43,801,358

註: 1. 일반회계 및 특별회계 기준임.

2. 각 지방자치단체 일반 및 특별회계 예산을 합산한 계수임.

3. 인구는 1991년 12월 31일 현재 주민등록상의 인구임.

資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1992.

內務部, 『韓國都市年鑑』, 1992.

基礎自治團體間的 1인당 地方稅 收入도 〈表 Ⅶ-18〉에서와 같이 커다란 격차를 보이는데, 1인당 지방세액이 최고인 동광양시와 최저인 김제시의 경우, 각각 전국 평균의 191.3% 및 58.8%에 이르고 있다. 이 기

〈表 Ⅶ-18〉 市 一般會計豫算 最高 및 最低(1992年)

	市 全體	東光陽市 (1人當地方稅 最高)	金堤市 (1人當地方稅 最低)
地方稅 (백만원)	1,293,223	11,662	3,204
1人當 負擔額 (원)	116,122	222,167	68,233
市 全體 對比 (%)	100.0	191.3	58.8

註：1인당 부담액은 1991년 12월 31일 현재 주민등록상의 인구로 나누었음.  
 資料：內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1992.  
 內務部, 『韓國都市年鑑』, 1992.

초자치단체간의 1인당 지방세 수입의 커다란 격차를 줄일 수 있는 방안으로 逆交付稅制度를 고려할 수 있다.

우리나라의 경우 만일 독일과 같은 逆交付稅制度의 실시를 검토해 본다면, 우선 어느 정도까지 1人當 財政規模가 均等化되어야 하는지(예를 들어, 1人當 稅收規模가 가장 높은 지역이 가장 낮은 지역의 1.5배를 넘지 못한다든지), 그리고 어떤 稅目을 逆交付稅 財源으로 활용해야 하는지가 주요 쟁점이 될 수 있다.

적절한 逆交付稅 財源으로는 지역간 차등세율을 적용할 수 있는 稅目(주민세 소득할과 부동산관련 재산세)에서 나오는 追加 稅收入이 적당하다고 생각되며, 이는 인구와 산업의 도시집중을 억제하기 위해 수도권과 대도시에서 높은 세율로 부과된 초과세수가 그 지역에서 사용된다면 이 지역의 公共財의 공급수준이 다른 지역보다 높아져서 인구와 산업의 도시집중 억제기능이 무효화되기 때문이다.

#### 나. 交付金 配分方法의 改善

지방자치를 재정적 측면에서 볼 경우 지방재정의 자주성 확립과 동일한 맥락에서 이해할 수 있다. 이때 地方財政의 自主性 確立 與否는 교부

금 배분방법에 크게 좌우된다.

현재, 地方交付金の 총규모가 법률로 정해져 있어 中央政府의 恣意性이 介在될 여지가 없음에도 불구하고 자치단체간 동 재원의 배분에 있어서는 中央政府의 恣意性이 상당히 개재되는 문제점이 있다. 따라서 교부금의 배분에 있어서 일관성을 유지함으로써 中央政府의 恣意性을 배제하고 自治團體가 동 재원을 自主的으로 사용할 수 있도록 해야 한다. 그리고 잦은 보정계수 상승값의 변경을 가능한 한 억제하고 특별교부금의 交付對象을 보다 상세하게 규정할 필요가 있다. 한편 보통교부금의 전액을 용도지정 없이 一般財源으로 交付해야 한다. 현재는 보통교부금의 상당부분이 補助金과 같이 용도가 지정되어 교부되고 있다.

#### 다. 交付金 總額 決定方式의 改善

현재와 같이 교부금을 內國稅의 일정률로 고정시켜 놓을 경우 재정의 경직성이 심화되는 문제점이 있고, 법정교부율제도를 폐지하고 매년 교부금 규모를 예산에서 정하도록 할 경우 地方財政의 자율성이 보장되지 않는 문제점이 있다. 따라서 折衷案으로서 交付率의 上下限(예 : 내국세의 12~15%)을 설정하여 그 범위 내에서 交付金 總額을 每年 調整하는 방안이 검토되어야 한다.

#### 라. 國庫補助金 規模의 適正性 檢討

地方自治는 주민의 의사를 잘 파악·반영할 수 있는 해당 자치단체가 地方公共財를 공급함으로써 자원배분의 효율성이 제고되지만, 地方公共財 供給의 外部效果에 따른 非效率性도 초래될 수 있다. 교육, 도로, 보건시설 등 인근지역에 혜택이 돌아가는 地方公共財의 과소공급과 하수처리시설 등 인근지역에 피해를 주는 地方公共財의 과다공급이 그 한 예이다. 따라서 이러한 地方公共財 공급의 外部效果를 시정할 수 있도록,

補助事業別로 外部效果의 크기를 감안하여 國庫補助率을 결정하는 가운데 전체적인 국고보조금 규모의 適正性이 검토되어야 할 것이다. 또한 부처별로 독립적인 결정으로 인해 전체 보조금 예산이 지역간에 불균형적으로 배분되지 않도록 하기 위해 중앙정부의 부처별 國庫補助金 지급내역이 地域間 衡平의 觀點에서 총괄·조정되어야 하며, 그것도 全體的인 國庫補助金 規模의 適正性이 보장되는 가운데서 이루어져야 할 것이다.

## Ⅷ. 要約 및 結論

우리나라는 1980년대 중반 이래 地方自治制의 실시와 관련하여 제반 준비를 하여 왔고, 그 이후 地方政府의 기능이나 재정면에서 많은 변화가 있었다. 따라서 이제는 이러한 機能變化를 재인식하고 地方財政이 그러한 變化를 受容할 수 있는지를 재점검해야 할 시점에 와 있는 것으로 생각된다.

우리나라의 地方財政에 대한 論議에 있어서 많은 경우 民間部門·中央政府·地方政府 모두를 포괄한 全體의인 視角보다는 地方政府만의 영역에서 본 편협된 시각에서 해결방안이 모색되었다. 地方政府만의 시각에서 본 해결방안이 地方政府에 도움을 주는 정도보다 더 큰 부담을 중앙정부나 나아가서 민간부문에 부과한다면, 그 해결방안은 바람직한 것이 되지 못한다 할 것이다. 本稿는 民間·中央政府·地方政府 3者를 전체적인 시각에서 보고, 좀더 균형잡힌 해결책을 강구하고자 노력하였다.

제3장에서 살펴보았듯이 중앙·지방정부간에 기능 이양이 없고 재정 규모를 현재의 수준으로 유지할 경우, 現在의 中央財政 對 地方財政의 比重은 대체로 適正한 것으로 보인다. 공공서비스의 공급부족 현상 및 재정의 경직성 문제는 地方財政에 국한된 것이 아니라 中央財政의 문제이기도 하다. 1990년부터는 우리나라 地方財政의 규모가 中央財政의 규모를 능가하여, 외국과 비교하여 보더라도 현재 우리나라의 總財政 對比 地方財政 比重은 높은 수준이다(〈表 II-2〉 참조). 아직까지도 우리나라의 中央財政 對比 地方財政의 비중을 낮춘 것으로 보는 견해가 있으나, 이는 最近의 地方財政 與件變化(예: 담배소비세 및 지방양여금의 도입, 종합토지세 등 지방세제의 개선 등)를 미처 제대로 認識하지 못하는데 기인하는 것으로 보인다.

우리나라의 中央財政 對比 地方財政의 비중이 낮은 것이 아니므로 中

央·地方間 대폭적인 기능 이양이 없는 경우에는 中央財源의 지방이전 보다는 재산과세의 정비, 정액세 제도의 개선, 지역간 차등세율 제도의 적용 확대 등 地方政府의 自體收入 增大努力을 통하여 地方財政의 擴充을 기해야 할 것으로 생각된다. 그러나 재산과세의 정비를 통하여 지방세 수입이 크게 증대되어서는 안 될 것으로 생각된다. 우리나라의 재산과세 비중이 외국과 비교하여 상대적 수준뿐 아니라 절대적 수준에 있어서도 낮은 편이 결코 아니며(〈表 V-3〉 참조), 다만 財產課稅의 構成에 있어서 問題가 있으므로 不動產 保有課稅의 比重은 대폭(4~5배 정도) 增大되어야 하나 그에 상응하여 財產의 去來·移轉關聯 租稅는 減少되어야 하기 때문이다. 우리나라의 경우 地域間 經濟力의 隔差가 深刻하며, 대도시의 교통혼잡 등을 고려할 때 대도시 위주의 전략적 경제발전은 한계에 와 있고 이제는 균형발전의 문제가 중요하게 된 듯하다. 농촌이나 중소도시 지역의 경제력이 취약하여 자체개발의 財源을 해당지역에서 확보할 수 없고 지금까지 大都市 地域의 住民과 財產이 여타 지역보다 開發의 利益을 더 많이 누렸다는 점을 고려할 때, 大都市 地域에 대한 重課稅로 나오는 稅收를 여타 지역의 開發財源으로 사용하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 대도시 지역에 대한 중과세를 적용하여야 할 세목은 普通稅 中 지역간 移動性이 적은 稅源으로서 住民稅와 財產稅 및 綜合土地稅가 적합한 것으로 생각된다.

地方財政調整制度와 관련하여 크게 두 가지 개선방안을 생각할 수 있는바, 交付稅 등에 대한 客觀的인 配分基準의 確立과 水平的 財政調整制度의 導入이 그것이다. 지방자치를 재정적인 측면에서 보면 地方財政의 자주성 확립이라 할 수 있으며, 지방재정의 자주성 확립 여부는 교부금이나 양여금 등의 배분방법에 따라서도 상당히 좌우된다고 할 것이다. 현재 이러한 재원이 전체 地方政府에 배정되는 총계규모는 법으로 규정되어 있어 中央政府의 자의성이 개재할 여지가 없다. 그러나, 동 재원을 각 개별 자치단체간에 배분하는 과정에서 실질적으로 中央政府의 恣意性이 개재될 여지가 있다면 각 자치단체의 재정적 자주성이 제약된다고

할 것이다. 교부금이나 양여금 등의 배분에 있어서 엄격히 지켜지는 객관적인 기준을 마련함으로써 각 자치단체가 자신에게 배분될 財源의規模를 사전에 예측할 수 있도록 해야 할 것이다. 현재의 교부금 배분과 관련하여서는 작은 補正係數 常數값의 變更을 가능한 한 抑制하고 特別交付金の 交付對象을 보다 詳細하게 規定할 필요가 있는 것으로 생각된다.

地方財政을 전체적으로 볼 때는 외형규모가 크고, 可用 投資餘力이 있는 것으로 보이나 개개의 자치단체를 볼 때는 대도시 지역의 자치단체와 몇몇 대규모 공업지역 자치단체를 제외하고는 財政力의 취약함이 나타난다. 中央財政도 오히려 地方財政보다 더 여유가 없기 때문에 中央財源을 지방으로 이전하여 地方財政을 확충하기에는 어려움이 있는 반면, 현행 제도상으로는 재정력이 풍부한 자치단체가 재정이 취약한 자치단체를 도울 수가 없게 되어 있다. 따라서, 현재와 같이 地域間 財政力의 隔差를 調整하는 地方財政調整의 責任을 中央政府뿐만 아니라 財政力이 豊富한 自治團體도 一部를 擔當하여 재정이 취약한 자치단체를 도울 수 있는 방안이 강구되어야 할 것이다(예 : 서독의 逆交付稅制度).

중앙재원의 지방이전과 관련하여서는 크게 두 가지 의견이 있다. 우리나라의 경우 ① 稅源의 지역적 편재로 인해 국세의 상당 부분을 지방세로 이양해도 財政이 취약한 자치단체에게는 이양의 효과가 돌아가지 않으므로, 형식적인 지방세 비중을 높이는 것보다는 地方財政調整制度에 의해 實質的인 稅源配分の 適正化를 기하는 것이 중요하다는 의견과 ② 지방세 비중이 낮고 이전재원의 비중이 높아지면, 中央政府의 간섭이 늘어나기 때문에 地方財政의 자율성을 제고하기 어렵고 따라서 과도하게 國稅에 偏重되어 있는 稅源을 地方稅로 移讓하게 지방세 비중을 높여야 한다는 주장이 그것이다.

稅源의 地域的 偏在를 시정하고 稅源配分の 實質的인 適正化를 기할 목적으로 교부세 및 양여세의 비중을 너무 높일 경우에는, 현실적으로 同 財源의 배분에 중앙정부의 자의성이 개입되어 지방재정의 자주성을 저해할 우려가 있을 뿐 아니라, 자치단체도 지방세 징세노력 강화 등 자

채수입 증대노력보다 오히려 交付稅 및 讓與稅 확보를 위한 「로비」(lobby)에 치중할 우려가 있을 것이다. 현재 稅源의 地域的 分布가 비교적 고른 國稅 稅目으로는 주세·전화세·과세장소 및 과세유흥장소에 대한 특별소비세·소득세 일부를 들 수 있으며, 이러한 稅目은 현재 양여세 대상 등으로 되어 있어 지방세로 이양할 필요성이 그리 크지는 않다. 그러나 그러한 稅目을 가급적 지방세로 이양하고, 국세의 지방세 이양에 따른 중앙재정의 감소분은 교부세 및 양여세 비중의 축소, 혹은 교부세 不交付團體를 확대함으로써 地方財政의 中央財政에 대한 依存性을 가급적 줄이고 地方政府의 自體歲入 增大努力을 誘發하도록 해야 할 것이다. 더구나, 현행 지방세 구조가 재산과세 위주로 구성되어 있어 지방 재정 수요의 증대에 상응한 稅收의 自然增大가 어렵게 되어 있는바, 이러한 국세·지방세 조정은 지방세에 소득과세와 소비과세의 기반을 확충하게 되면 地方稅收의 伸張性 提高에도 기여하게 될 것이다.

제3장에서 논의된 바와 같이 中·長期的으로 보아 자치단체로 機能 移讓이 있는 경우에는 기능 이양에 상응한 中央財源의 地方移轉이 있어야 할 것이다. 대폭적인 中央財源의 地方移轉이 요구될 경우 현행 국세 일부 稅目의 지방 이양으로는 稅源의 지역적 편재 문제 때문에 재정기반이 취약한 자치단체에게 국세의 지방세로의 이양의 효과가 돌아가지 아니한다. 따라서 이 경우에는 形式的인 地方稅 比重의 提高보다는 교부세율의 인상이나 공동세 및 양여세 적용대상 세목의 확대 등을 통한 實質的인 地方稅 比重의 提高가 要求된다. 교부세·공동세·양여세 등 실질적 지방세 비중이 높은 경우, 이러한 재원의 배분에 있어서 中央政府의 자의성을 배제하고 客觀的인 配分基準을 마련하는 것이 특히 중요하다. 객관적인 배분기준이 확립되어 있을 때에만 실질적 지방세 비중의 제고가 地方財政 자주성의 제고로 직결될 것이다.

〈表 VII-1〉과 〈表 VII-2〉는 이상과 같은 기준에 따라 작성한 것이다.

〈表 Ⅷ-1〉 地方政府的 自體歲入 增大努力(1992年 豫算基準)

(單位: 億圓)

內 容	稅 收 增 減
財産課稅의 整備	
부동산 보유세의 인상(현재보다 3.5배 더 징수)	+ 34,384
재산 거래·이전관련 지방세 인하	- 30,752
地域間 差等稅率 適用擴大	+ 6,845
대상 세목: 주민세, 재산세, 종합토지세	
중과세 지역: 수도권(서울·경기), 직할시	
중과세율: 현행 서울보다 50% 더 징수	
其他(정액세 제도의 개선 등)	$\alpha$
합 計	+10,477+ $\alpha$

〈表 Ⅷ-2〉 機能 再調整과 財源 再調整(1992年 豫算基準)

(單位: 億圓)

機能 再調整에 따른 財源需要	財源 再調整 方案
短期 :17,732	국세의 지방세 이양 (소비과세) ○주세 +2,130 ○전화세 0 ○과세(유흥)장소분 특소세 +519 (소득과세) ○소득세의 일부 +15,083 * 주민세를 현재보다 200% 더 징수하도록 지방세 율을 조정하고, 국세 부분에서는 이 부분만큼 덜 징수하도록 세율을 조정
長期 :85,952	- 공동세 도입 혹은 교부세율 인상 검토 - 양여세 적용대상의 확대 - 공동세·교부세·양여세에 대한 객관적인 배분 기준 확립

## 參 考 文 獻

- 金京煥, 「地方稅 機能 強化方案」, 宋大熙·盧基星(編), 『地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政機能의 再定立』, 韓國開發研究院, 1992. 6.
- 教育部, 『教育統計年鑑』, 各 年度.
- 內務部, 『韓國都市年鑑』, 1992.
- 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 各 年度.
- 朴鈞旻, 「廣域議會와 基礎議會의 機能分擔模型」, 『地方自治行政의 效率的 展開』, 韓國地方行政研究院, 1991. 9.
- 朴鍾九, 「地方歲出構造의 調整方向」, 『地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政機能의 再定立』, 韓國開發研究院, 1992. 6.
- 稅制發展審議委員會 總括制度研究分科委員會, 『稅制發展研究報告書』, 1990.
- 孫光洛, 『租稅體系의 適正化에 관한 研究』, 연구보고서 93-01, 韓國租稅研究院, 1993. 9.
- 吳然天, 「地方稅制의 中·長期 改編方案」, 內務部(編), 『2000년대를 향한 地方財政의 發展方向』, 1992. 9.
- , 「大都市 人口集中 抑制 및 地方分散 促進을 위한 政策稅制의 評價와 發展方向」, 『韓國租稅研究』, 제1권, 1985.
- , 「地方自治 先進國의 國家와 地方間의 事務分擔에 따른 財源配分에 관한 研究」, 서울대 행정대학원, 1990. 12.
- 李啓植, 『地方財政調整制度와 財源配分』, 韓國開發研究院, 1987.
- 李啓植·朴鍾九·吳然天, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990. 10.
- 李性旭, 「不動產 稅制의 政策課題와 改善方向」, 『稅制改革의 課題와 方

- 向』, 租稅政策討論會 發表資料, 韓國租稅研究院, 1993. 4.
- 車軛權, 「國家와 地方間의 機能 및 財源配分基準」, 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1985.
- , 「地方財政과 地域別 所得分配」, 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1988.
- , 「中央·地方政府間 機能 및 財源의 再調整」, 『國家豫算과 政策目標』, 韓國開發研究院, 1988.
- , 「地方自治制 實施와 地方財政의 役割 增大」, 『地域發展과 地方財政』, 韓國開發研究院, 1990. 10.
- , 『韓國地方財政研究』, 서울대학교 출판부, 1984.
- 韓國地方行政研究院, 『地方財政調整制度의 改善研究』, 1988.
- Biehl, D., “Die Entwicklung des Finanzausgleichs in der BRD,”  
in *Handbuch der Finanzwissenschaft*, Bd. IV, Tübingen, 1983.
- Brennan, G. H. and J.M. Buchanan, *The Power to Tax*, New York: Cambridge University Press, 1980.
- Bundesministerium der Finanzen, *Finanzbericht*, 1993.
- Ehrlicher, W., “Der Finanzausgleich in der BRD,” in *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Bd. II, Tübingen, 1980.
- Gandhi, V. P., “Tax Assignment and Revenue Sharing in Brazil, India, Malaysia, and Nigeria,” IMF Working Paper, FAD/83/4, 1983. 6.
- Geske, O., “Der Länderfinanzausgleich wird ein Dauerthema,” in *Wirtschaftsdienst*, 72Jg., 1992. 5.
- Itoh, K., “Der Kommunale Finanzausgleich in der BRD und Japan; Ein Vergleich,” 『經濟學研究』, 第55卷 第6號, 九州大學 經濟學會, 1990.
- Park, J., *Can Decentralization Policy Constrain the Leviathan?*, University of Pittsburgh, Unpublished Ph.D. dissertation, 1992.