

# 中央・地方間 財政關係 定立方案

## A Study on the Intergovernmental Fiscal Relations in Korea

朴 完 奎

(中央大 經濟學科 教授)

<目 次>

- |                        |                   |
|------------------------|-------------------|
| I. 序 論                 | IV. 새로운 制度의 導入可能性 |
| II. 中央・地方間 事務分擔 및 經費負擔 | V. 要約 및 結論        |
| III. 中央・地方間 財政關係       |                   |

### <ABSTRACT>

This study deals with the intergovernmental fiscal relations in Korea. Especially we have focused on three kinds of intergovernmental fiscal coordination system - local share tax, local transfers, and national subsidies. Although many limitations on and remedies for this system have been derived from many studies, almost all of them have been abstract and superficial. In this paper we have tried showing empirical evidences and suggesting remedies which can be applied in the real world.

In the case of local share tax, there has been great emphasis on the introduction of tax effort in the allocation formula. However the fact that introducing tax effort is likely to impair the horizontal equity of local public finance has been overlooked. We have suggested a method where both horizontal equity and tax effort can be enhanced, which utilize the growth rate of current non-tax revenues. To examine whether the legal share ratio, which is 13.27% of total internal taxes, is optimal, we have set the target of ratio of self-reliance and derived the direction and size of change in the present legal share ratio. In case of special share tax, its fiscal equalizing effect is much weaker than that of ordinary share tax, which provide a rationale for incorporating two kinds of share taxes. When 3 factor formula originated from the general revenue sharing system in the US is applied to Korean data, it is shown that the existing local share tax has weaker fiscal equalizing effect than the newly calculated local share tax, which suggest that a simpler and superior formula could be devised.

In the case of local transfers, since its fiscal equalizing effect is weaker than that of local share tax, it is suggested that the modification index include a term reflecting local fiscal capacity. In the case of national subsidies, introduction of incentive system is proposed to carry out the subsidized projects more efficiently.

Finally two new systems are investigated. The tax sharing system seems to have no outstanding merit compared with our existing system. However 2-step local share tax is feasible and has high probability for success. This may induce the introduction of negative grants system among cities and counties in a great-sphere self-governing body in the future.

## I. 序 論

지난 6월 민선 地方自治團體長들이 선출됨으로써 명실상부한 地方自治時代가 시작되었다. 앞으로 이루어야 할 가장 큰 課題는 지방자치제도를 성공적으로 定着시키는 것이다. 이를 위해서는 中央政府와 地方自治團體가 합리적으로 業務를 분담하고 이에 따라 적절한 財源配分이 이루어져야 할 것이다. 지방자치제가 실시되기 전까지 地方政府는 自救努力 없이 전적으로 不足財源을 중앙정부에 의존하여 왔고 또한 중앙정부는 종종 지방정부에 대해 經費支援 없는 業務移讓을 지속해 왔다. 지방정부의 단체장은 중앙정부에서 任命하였기에 地域住民의 福祉보다는 상급기관의 눈치보기에 급급하여 지역주민들을 위한 일관된 開發計劃이 추진될 수 없었다. 이러한 현실로 인해 막상 지방자치제가 실시되기는 하였어도 未備된 점이 너무나 많아 본격적인 軌道에 올리기 위해서는 크고 작은 여러 분야에서의 既存制度의 整備가 시급한 과제이다. 이 가운데 地方財政과 연관된 論議의 주된 내용은 다음과 같다. 지방자치제 본래의 취지에 따라 지방정부가 提供하는 공공서비스에 대한 財源은 지역주민들로부터 거두어들이는 地方稅와 稅外收入 등 自主財源으로 충당하는 것이 바람직하다. 그러나 자주재원으로 人件費도 충당하지 못하는 자치단체가 전체의 25%(1995년)에 달하고 있고 특히 郡地域의 경우 52%가 이에 해당하는 상황이지만 현 제도하에서 자주재원의 확충노력에는 분명한 限界가 존재한다. 따라서 地方財政調整制度의 합리적 개편이 당면한 지방재정문제에 대한 적절한 解決方案이라 생각된다.

本稿에서는 중앙정부와 지방정부간의 財政關係 가운데에서 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金 등 지방재정조정제도의 問題點 및 改善方向을 중점적으로 다루기로 한다. 제2절에서는 중앙·지방간 法令上 事務分擔 및 歲出側面에서의 機能配分, 그리고 현실적으로 事務分擔과 經費負擔이 일치되지 않는 사례 등을 살펴보고 제3절에서는 중앙·지방간 재정관계로 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금의 문제점 및 개선방향이 검토되며, 제4절에서는 共同稅制度, 2段階 地方交付稅制度 등 새로운 제도의 도입가능성이 타진된다. 마지막으로 결론 및 앞으로의 연구방향이 제시된다.

## II. 中央·地方間 事務分擔 및 經費負擔

중앙정부와 지방정부간의 재정관계는 그들간의 機能配分에 따른 구체적 사무분담과 직결되기 때문에 이들에 대한 검토가 선행되어야 한다. 우선 國家事務에 대해 살펴보면 지방자

치법 제11조에는 지방자치단체가 아닌 국가가 직접 처리하는 사무로 ①외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ②물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, ④국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도, 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, ⑤근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, ⑥우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, ⑦고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등을 들고 있고, 機關委任事務에 관해서는 지방자치법 제93조에 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없는 한 시·도지사나 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다고 명시되어 있으며 團體委任事務와 관련해서는 지방자치법 제9조에 지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다고 규정되어 있다. 지방자치단체 입장에서 事務配分과 이에 따른 經費負擔을 살펴보면 다음과 같다. 지방자치단체의 사무는 自治事務(또는 固有事務), 團體委任事務, 機關委任事務로 구분할 수 있는 바 자치사무는 지방자치단체의 공공사무로 이에 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 全額을 負擔하고(지방재정법 제17조), 團體委任事務는 지방자치단체 또는 그 기관이 法令에 의하여 처리하여야 할 사무로서 國家와 地方自治團體 상호간에 利害關係가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비는 國家가 그 全部 또는 一部를 부담하도록 되어 있다(지방재정법 제18조 1항). 機關委任事務에 대해서는 국가가 스스로 행하여야 할 사무를 地方自治團體 또는 그 기관에 委任하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 經費는 국가가 그 全部를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다(지방재정법 제18조 2항)고 규정되어 있다. 따라서 논리적으로는 국가와 지방자치단체간에 국가고유사무, 자치사무, 단체위임사무, 기관위임사무의 구분이 명확하다고 하면 이에 따라 適正한 經費負擔을 할 수 있게 된다. 하지만 현실적으로 국가와 지방자치단체간의 事務配分과 經費負擔이 일관되지 않는 경우가 다수 존재하기 때문에 中央·地方間의 合理的 財源配分의 달성이 어려운 실정이다. 김형식(1995)에 의하면 성격상 國家事務인데 그 經費를 지방자치단체에 부담시키는 事例로 ①住民登錄業務는 전국적 통일을 요하는 사무인 반면, 그 경비는 주민등록법에 의해 시·군 또는 구의 부담으로 규정하고 있으며, ②民防衛業務는 민방위기본법에 의해 국가사무임을 명백히 하고 있으나 그 경비는 지방자치단체에 부담을 전가하고 있고, ③지방자치법에 國土綜合開發計劃은 국가사무로 규정되어 있음에도 국토이용계획수립에 따른 경비는 지방자치단체가 부담하며, ④防犯活動은

경찰의 업무영역이며, 警察公務員은 국가공무원으로 임용하고 있는데도 防犯員을 지방고용원으로 임용, 경찰관서에 상주근무케 하고 그 경비와 운영비를 지방자치단체에서 부담하는 것 등을 들고 있다. 따라서 이와 같은 사무분담과 경비부담의 일관성이 보장되기 전에는 중앙과 지방간의 합리적 재정관계의 정립이 어려운 상황이다.

<표 1> 中央政府와 地方政府間의 機能配分(1994년)<sup>1)</sup>

(단위: %)

	일 반 정 부 <sup>2)</sup>	중 앙 정 부	지 방 정 부
일반공공행정	16.6	50.7	49.3
일반행정	9.6	23.4	76.6
공공질서 및 안전	5.0	83.9	16.1
국 방	13.2	98.5	1.5
교 육	15.1	70.0	30.0
초·중·고교	12.3	70.3	29.7
대 학	1.2	100.0	0.0
보 건	2.1	29.7	70.3
사회보장 및 복지	7.9	89.4	10.6
주택 및 지역사회개발	10.1	45.9	54.1
주 택	4.4	89.5	10.5
지역사회개발	3.4	10.7	89.3
기타지역사회개발	0.4	73.6	26.4
오 락·문 화	0.3	98.1	1.9
방송 및 신문	0.1	100.0	0.0
경제사업	34.6	55.6	44.4
경제행정규제 및 조사	0.7	100.0	0.0
농·임·수산업	10.9	67.8	32.2
광·공·건설업	2.9	64.5	35.5
전기·가스 및 수도	1.0	47.4	52.6
도 로	7.5	43.1	56.9
내륙 및 연안수로	0.1	100.0	0.0
수송 및 통신	10.1	47.2	52.8
기타경제사업	1.4	48.7	51.3
합 계	100.0	63.9	36.1

자료: 한국은행(1995), 『경제통계연보』.

주: 1) 세출예산기준, 2) 중앙정부 + 지방정부

<표 1>에서는 歲出側面에서의 중앙정부와 지방정부간의 기능배분이 나타나 있다. 1994년의 경우 세출측면에서의 중앙정부와 지방정부의 기능배분은 64:36으로 1990년의 74:26

에 비해 지방정부의 기능배분비중이 증대한 것은 사실이나 일본의 39:61에 비하면 아직 큰 차이가 나고 있다(박정수, 1994: 37). 세부기능별로 배분상황을 보면 공공질서 및 안전, 국방, 대학교육, 사회보장 및 복지, 주택, 오락·문화, 방송 및 신문, 경제행정규제 및 조사, 내륙 및 연안수로사업은 주로 중앙정부가 담당하고 있는 반면 일반행정, 보건, 지역사회개발 등은 지방정부가 주로 그 기능을 담당하고 있다.

<표 2> 中央政府와 地方政府간의 機能別 歲出規模 增加率 (단위: %)

	일 반 정 부	중 앙 정 부	지 방 정 부
일반공공행정	111.6	137.9	89.9
일반행정	91.0	77.9	95.4
공공질서 및 안전	113.9	132.5	50.9
국 방	55.3	55.8	28.7
교 육	8.8	48.9	93.3
초·중·고교	- 0.3	40.8	78.5
대 학	84.6	90.8	-
보 건	52.7	-10.4	108.9
사회보장 및 복지	110.1	109.0	66.9
주택 및 지역사회개발	42.6	9.4	96.4
주 택	0.0	-0.9	39.3
지역사회개발	100.2	307.4	88.7
기타지역사회개발	91.1	94.0	-0.0
오 락 · 문 화	72.3	75.1	-0.0
방송 및 신문	80.8	80.8	-
경제사업	146.5	126.0	153.0
경제행정규제 및 조사	546.7	529.2	-
농·임·수산업	87.9	73.5	125.9
광·공·건설업	119.7	119.7	110.4
전기·가스 및 수도	112.3	75.2	69.8
도 로	90.5	90.9	56.2
내륙 및 연안수로	-14.0	-57.3	-
수송 및 통신	617.0	708.4	624.0
기타경제사업	66.3	47.8	117.2

자료: 한국은행(1995), 「경제통계연보」.

주: 1994년은 세출예산기준, 1990년은 결산기준.

앞으로 지속적으로 중앙에서 지방으로의 대규모 기능이양이 예상됨에 따라 일반행정부문에 지방정부의 비용부담 압력은 가중될 것으로 예상된다. 오락 및 문화의 경우 그 편익이

주로 지역주민에게 귀속되므로 이에 대한 지방정부의 부담이 늘어나야 할 것으로 생각되며 경제사업 가운데 도로의 경우 경제적 파급효과가 큰 주요 사회간접자본투자이므로 이에 대한 중앙정부의 부담이 늘어나야 할 것으로 생각된다. <표 2>는 1990~94년간 각 세출기능별 중앙정부 및 지방정부의 지출증가율을 보여주고 있다.

이 표에 의하면 지난 4년 동안 地方政府의 경우 비교적 높은 伸張率을 보이고 있는 세출 기능으로는 輸送 및 通信, 경제사업 가운데에서 農·林·水産業, 鑛·工·建設業 등과 保健을 들 수 있고, 中央政府의 경우 輸送 및 通信, 經濟行政規制 및 調査, 地域社會開發, 公共秩序 및 安全, 鑛·工·建設業, 社會保障 및 福祉를 들 수 있다. 이들 가운데에서 地域社會開發部門에서는 地方政府의 기능이 계속 強化되어야 할 것으로 생각되고 공공서비스에 따른 편익의 파급효과가 전국적인 輸送 및 通信事業의 경우 앞으로 中央政府의 역할이 더욱 強化되어야 할 것으로 생각된다.

### III. 中央·地方間 財政關係

중앙과 지방과의 재정관계의 내용으로는 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金 등 地方財政調整制度 외에 국세와 지방세간의 배분관계를 포함시킬 수 있지만 관례적으로 지방재정 조정제도를 지칭하는 바 본절에서도 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금 등 세 제도의 現況을 살펴본 다음 각각의 問題點과 改善方向 등을 검토하기로 한다.

<표 3>에는 각급 자치단체별로 세 依存財源이 일반회계 歲入總額에서 차지하는 比率이 계산되어 있다.

<표 3> 各級 自治團體別 依存財源比率(1995년)

(단위: %)

단체별	지방교부세	국고보조금	지방양여금
서울	0.04	1.89	-
광역시	2.35	5.43	4.80
도	14.82	29.48	8.29
시	21.11	8.58	5.01
군	34.81	16.76	7.74

자료: 내무부(1995), 「지방자치단체예산개요」.

주: 서울 및 광역시에서는 자치구 수치 제외.

이 표에 의하면 道本廳과 郡이 모든 종류의 依存財源比率이 높은 것을 알 수 있다. 郡의 경우 특히 地方交付稅의 비중이 높고 道の 경우는 國庫補助金の 비율이 타 자치단체에 비

해 월등히 높게 나타나고 있다. 또한 군지역의 경우 일반회계 歲入總額에서 의존재원이 차지하는 비율(시·도비보조금 제외)이 52%에 이르고 있어서 財政力이 매우 취약한 것을 알 수 있다.

## 1. 地方交付稅

지방교부세제도의 문제점 및 개선방향을 열거하면 다음과 같다.

### 1) 징세노력의 반영

현행 지방교부세제도의 문제점 가운데 하나가 徵稅努力을 저해한다는 것인데 地方稅率이 전국적으로 均一化되어 있고 새로운 稅目的 도입도 여의치 않은 현재의 상황에서는 징세노력을 좀더 폭넓게 해석하여 自救努力을 반영하도록 改善시키는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 예를 들어 經常的 稅外收入의 成長率이 동급 자치단체 平均보다 높은 자치단체에 대해서는 基準財政收入額의 일정비율을 감해줌으로써 地方交付稅를 더 교부받게 하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 방법은 지방교부세의 衡平化機能과 연계하여 검토할 경우에도 利點이 있는데 그 이유는 다음과 같다. 지방재정의 衡平化機能을 提高하기 위해서는 財政力이 취약한 자치단체에 더 많은 지방교부세가 배분되어야 한다. 한편 徵稅努力을 誘發하도록 교부세 배분방식이 개선되게 되면 地方稅를 더 많이 거두는 자치단체에 지방교부세가 더 교부되어서 衡平化機能과 상충될 가능성이 높다. 두 目標, 즉 自救努力 誘發과 衡平性 提高,가 조화를 이루기 위해서는 지방교부세 배분방식에 絕對規模가 아닌 伸張率이 반영되는 것이 바람직하다. 이미 지방재정면에서 量的으로 크게 팽창된 大都市 지역보다 재정력이 취약한 自治團體가 노력여하에 따라 伸張率이 높아질 가능성이 상대적으로 더 높기 때문이다. 또한 徵稅率을 徵稅行政의 效率性의 指標로 간주한다면 이 징수율이 큰 자치단체에 지방교부세를 더 배분하는 誘引制度도 검토해볼 가치가 있는 것으로 생각된다. 참고로 1993년도 地方稅資料에 따른 분석결과 15개 廣域自治團體의 地方稅 賦課額과 徵收率간의 상관계수는  $-0.683$ 으로 상대적으로 재정력이 풍부한 자치단체가 징수율이 낮은 경향이 있는 것을 알 수 있어서 이 제도의 도입으로 인해 衡平化機能도 강화되리라는 것을 예상할 수 있다.

長期的으로는 지방자치단체에 課稅自主權이 부여되어 각 지역주민들의 意思에 의해 地方稅率이 자율적으로 결정되는 경우 배분공식에 동급 자치단체의 平均 稅率과 같은 基準稅率이 들어감으로써 징세노력 유발효과의 도입이 가능해지지만 이 때에도 衡平化機能에 대한 制度的 補完이 추가되어야 할 것이다.

## 2) 교부율의 적정성

현행 內國稅 총액의 13.27%로 되어 있는 交付率의 적정성 여부를 검토하기 위해서는 2절에서 언급된 중앙정부와 지방정부간의 사무배분 및 경비부담에 대한 구체적 기준이 제시되어야 하나 아직까지는 그렇지 못한 실정이다. 상식적으로 생각할 때 지방자치제가 본격적으로 실시됨에 따라 중앙정부로부터 지방정부로의 대폭적인 機能移讓이 예상되는 한편 현 제도하에서 단기간내에 지방자치단체가 自體收入을 크게 확충할 가능성이 높지 않기 때문에 地方交付稅의 교부규모가 이전보다 늘어나야 할 것이다. 구체적으로 어느 정도나 증가해야 하는가에 대한 연구가 필수적이지만 事務 및 經費配分基準 및 그 내역이 구체적으로 존재하지 않는 현 상황에서 間接的인 방법으로 交付率의 조정방향이 검토될 수밖에 없다. 우선 지방교부세의 GNP 彈力性を 구하게 되면 그동안 經濟成長에 따른 지방교부세규모의 반응정도를 알 수 있다. 지방교부세의 法定交付率이 환원된 1983년부터 1995년까지의 자료를 이용하여 지방교부세의 GNP 彈力性を 推定한 결과는 다음과 같다.

$$Y = 0.147 + 1.21X \quad \overline{R}^2 = 0.988$$

(0.32) (31.67)

여기서 Y 및 X는 각각 지방교부세와 GNP의 자연대수이고, 괄호안의 수치는 t 값이다. GNP 彈力性은 1.21로 지난 13년간 지방교부세의 成長率이 GNP 성장율을 능가하고 있음을 알 수 있다. 앞으로 經濟成長率이 이전보다 鈍化될 전망이다 반면 지방자치제의 진전에 따라 地方政府의 機能은 급속도로 擴大될 전망이다므로 지방교부세의 GNP 탄력성은 더욱 커질 것으로 예상된다.

지방재정에 있어서의 目標을 全國의 財政自立度를 특정 수준까지 올려 놓는 것이라 假定하게 되면 이 목표를 달성하는데 필요한 지방교부세의 상대적 규모를 유도해낼 수 있고 이에 따라 交付率의 변화방향을 제시할 수 있다. 이를 위해 지방교부세의 對 中央政府 歲出豫算比率(GR)을 財政自立度(RSR)에 회귀한 결과가 다음과 같다.

$$GR = -1.21 + 0.165 RSR \quad \overline{R}^2 = 0.721$$

(-0.61) (5.19)

만일 全國의 地方財政自立度를 80%로 올리는 것이 목표라고 한다면 이를 위한 地方交付稅의 對 中央政府 歲出豫算比率는 11.99%가 되어야 하고 1995년도 예산자료를 이용한 결과 이는 內國稅豫算規模의 14.60%로 기존의 法定率 13.27%에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 神野直彦(1995: 62~63)에 의하면 日本의 경우 基準財政需要總額을 地方交付稅에 의해 충족시킬 수 없는 사태가 일정기간 계속되면 地方交付稅에 充當하는 主要國稅의 일정 비율



을 다시 검토하게 되어 있다. 이같은 절차를 우리 나라에 적용하여 基準財政需要額과 基準財政收入額의 차이인 財政不足額을 100% 普通交付稅로 充當하는 경우의 交付率을 계산한 결과가 <표 4>에 요약되어 있다.

<표 4> 財政不足額과 法定交付率

(단위: 억원)

	보통교부세	재정부족액	내국세총액	교부율
1990년	19,085	23,340	191,302	13.42%
1991년	26,885	29,034	235,109	13.58%
1992년	34,819	41,980	288,560	16.00%
1993년	40,119	48,622	328,589	16.28%
1994년	42,951	49,525	356,100	15.30%
1995년	49,037	56,713	410,461	15.20%

자료: 내무부(각년도), 「보통교부세산정내역」, 한국개발연구원(1994), 「재정통계자료집」.

주: 1994,95년 내국세총액은 예산규모임.

<표 4>에서 交付率은 財政不足額을 內國稅總額으로 나눈 다음 1.1을 곱하여 구하였다. 그 이유는 普通交付稅가 地方交付稅 총액의 10/11이기 때문이다. 표에 의하면 1990, 1991년도는 法定交付率인 13.27%와 거의 차이가 나지 않지만 92년부터는 큰 차이가 발생하는 것을 알 수 있다. 만일 政府의 目標가 財政不足額을 완전히 普通交付稅로 充當하는 것이라고 하면 6년간의 평균교부율은 14.96%로 法定交付率보다 1.69% 포인트 더 높아져야 하는 것으로 나타난다.

### 3) 특별교부세와 증액교부금

교부세 총액의 1/11에 해당하는 特別交付稅는 “특별한 재정수요가 있을 때” 교부되는 것인데 아직까지는 구체적 決定基準이 없으므로 短期的으로는 特別財政需要의 類型化 및 配分內譯의 公開, 事後評價制度를 도입하여야 할 것이다. 이때 지방재정력 衡平化機能도 제고될 수 있도록 제도적 보완이 강구되어야 한다. 참고로 현행의 특별교부세가 지방재정의 衡平化에 어떤 영향을 미치는가를 1992년 決算 市地域 資料(주민 1인당 규모)를 이용하여 變異係數로 분석한 결과가 <표 5>와 같다.

<표 5>에서 自體收入은 地方稅와 稅外收入 합계의 1인당 규모를 나타내고 제도상 배분이란 지방교부세법에 의해 지방교부세의 10/11이 普通交付稅로, 1/11이 特別交付稅로 배분되는 경우를 뜻한다<sup>1)</sup>. 현행 배분체제에서 특별교부세 자체는 지방재정의 衡平化에 미약하

게 기여하는 것으로 나타나나 정형화된 배분공식에 따라 교부되는 普通交付稅의 衡平化效果에는 크게 미치지 못하는 것으로 나타나고 있고 지방교부세법에 명시되어 있는대로 배분되는 경우 현재보다 형평화효과가 제고되는 것을 알 수 있다. 따라서 長期的으로는 地方交付稅 總額의 1/11이라는 比重에 대한 검토가 있어야 할 것이고<sup>2)</sup> 가능하면 지방교부세 본래의 취지를 살리면서 豫算執行에 있어서의 透明性, 客觀性을 증진시키기 위해 特別交付稅의 普通交付稅로의 편입여부도 고려해볼 필요가 있다.

<표 5> 특별교부세의 재정형평화효과(1992년)

	제도상 배분	현행 배분
자체수입	0.3263	0.3263
자체수입+보통교부세	0.2819	0.2844
자체수입+특별교부세	0.3142	0.3200
자체수입+지방교부세	0.2842	0.2842

자료: 한국지방재정공제회(1993), 「지방재정편람」.

<표 6> 地方交付稅 交付狀況 推移

(단위: 백만원)

연도	지방교부세	보통교부세	특별교부세	증액교부금
1985	1,008,494	906,290	91,530	10,674
1986	1,295,903	1,008,781	100,878	186,244
1987	1,609,638	1,139,800	113,990	355,848
1988	1,720,822	1,433,161	131,689	155,972
1989	2,186,916	1,784,216	178,418	224,282
1990	2,764,654	2,304,893	230,575	229,186
1991	2,957,434	2,688,500	268,934	-
1992	3,925,124	3,628,339	237,124	59,660
1993	4,412,413	N.A.	N.A.	21,845

자료: 한국지방재정공제회(1991), 「지방교부세제도해설」.  
(1993), 「지방재정연감」.

내무부 지방재정국(1994), 「지방재정연감」.

주: 1993년도 결산자료에 의하면 보통교부세와 특별교부세의 구분 없이 법정교부세란 명칭으로 둘의 합계만 나타나 있음.

1) 地方交付稅는 普通交付稅와 特別交付稅 외에 增額交付金의 합인데 1992년 市地域 결산자료에 따르면 增額交付金의 규모는 1억원으로 地方交付稅의 0.02%에 지나지 않고 그나마 춘천시 한 지역에 교부되고 있으므로 여기서는 이를 무시하기로 한다.

2) 日本의 경우 特別交付稅는 地方交付稅 總額의 6%로 우리 나라보다 낮다.

增額交付金は 지방재정에 대한 별도의 재원이 필요한 경우 國家的 判斷에 따라 추가로 교부세를 교부하는 것인데 財源의 性格은 特定財源이므로 이 또한 지방교부세 본래의 성격에 부합되지 않는다. 따라서 短期的으로는 配分基準을 具體的이고 客觀的으로 明示할 필요가 있고 長期的인 개선방향으로는 豫測이 可能한 사업에 소요되는 경우 地方讓與金이나 國庫補助金에서 흡수하는 것이 바람직할 것이다. 특별교부세나 증액교부금 모두 豫測할 수 없는 사태에 대해 지급하는 부분에 대해서는 中央政府豫算의 豫備費 項目에서 充당하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

#### 4) 보통교부세 산정방식

현행 보통교부세 배분규모를 결정하기 위해서는 基準財政需要額의 산정이 선행되어야 하는데 이 때 28개의 測定項目에 27종의 測定單位를 이용하는 매우 복잡한 과정을 거치게 되어 있다. 지방교부세 배분의 透明性, 豫測可能性을 개선방향으로 삼는다면 산정방식의 單純化가 요청된다. 따라서 長期的으로 美國의 歲入分割制度(Revenue Sharing System)에서 채택되었던 3要素 配分公式이나 5要素 配分公式 등과 같이 공식의 單純化, 明瞭化 작업이 수행되어야 한다. 참고로 3요소 배분공식을 살펴보면 다음과 같다(한국지방행정연구원, 1988: 255).

$$\text{각주별 배분액} = \text{배분총액} \times \frac{\text{주인구} \times \text{정세노력도} \times \text{상대소득 계수}}{\text{분자의 전체주합계}}$$

이 때 정세노력도 = 주 및 주내 지방단체의 보통세징수액/주의 개인소득 합계, 상대소득 계수 = 전국 평균1인당 소득 / 주의 평균1인당 소득이다. 1993년도 15個 廣域自治團體의 결산자료를 이용하여 現行 配分과 3요소 배분공식에 따른 배분의 衡平化效果를 비교한 결과는 <표 7>과 같다<sup>3)</sup>.

<표 7> 3要素 配分公式에 따른 衡平化效果(1993년)

	변 이 계 수
자 체 수 입	0.1315
자 체 수 입 + 지 방 교 부 세 (현행)	0.1538
자 체 수 입 + 지 방 교 부 세 (3요소방식)	0.1296

자료: 통계청(1995), 「1993년 시도별 지역내총생산」.  
내무부(1994), 「지방세정연감」.  
내무부 지방재정국(1994), 「지방재정연감」.

3) 계산과정에서 所得 대신 地域內總生産, 普通稅徵收額 대신 地方稅徵收額이 사용되었다.

<표 7>에 의하면 광역자치단체(시, 군, 구 포함)의 경우 현행의 지방교부세제도는 財力 衡平化에 逆機能을 하고 있는 것으로 나타나고 있으나 3요소 배분공식에 따라 배분된 지방교부세의 경우 衡平化機能을 제대로 수행하고 있어서 현행 배분공식의 單純化 추진에 또 다른 동기를 부여하고 있다. 이같은 개선의 적극적 추진을 위해서는 基礎地方自治團體에 대한 地域總生産이나 住民所得자료의 정확한 추계 및 公開가 우선되어야 할 것이다.

### 5) 세출구조와의 연계가능성

보통교부세의 배분과정에는 당해 자치단체의 財政運營 양상이 전혀 고려되고 있지 않으며 지방교부세는 費途가 정해져 있지 않은 一般財源이므로 사후적으로도 그 運營實態를 점검할 수 없다. 따라서 이에 대한 개선방안으로 지방자치단체의 財政運營이 客觀的 基準에 따라 건설한 방향으로 나아가고 있을 때 지방교부세를 추가로 더 배분해주는 「인센티브」제도를 도입하는 것을 검토해볼 필요가 있다. 박완규(1993: 33~34)에 의하면 지방교부세에 의존하는 비율이 높은 자치단체일 수록 投資的經費比率은 낮고 人件費比率은 높은 경향이 있으며 현행 지방교부세는 地域均衡開發의 促進效果가 있는 産業經濟費나 地域開發費와는 상대적으로 낮은 상관관계를 갖는 반면 人件費 등 經常的 支出과 밀접한 관련이 있는 一般行政費와는 상관관계가 높게 나타나고 있다. 따라서 취약한 세출구조와 지방교부세의 배분과를 연계시키는 한 방안으로 각급 자치단체별로 投資的經費比率이 平均에 미달하는 자치단체들 가운데 과거 2-3년간의 投資的經費比率이 계속 증가하고 있는 團體에 대해서는 합리적으로 설정된 기준에 따라 지방교부세가 추가로 배분되도록 하여 地域均衡發展과 歲出側面에서의 健實化를 기할 수 있다. 한편 지방자치단체 입장에서는 非效率的인 經常的 經費를 절감함으로써 주어진 예산 규모내에서 投資財源을 증가시킬 수 있고 이에 따라 지방교부세를 추가로 배분받을 수 있다는 점에서 財政運營의 效率性도 제고된다. 재정운영의 지표로 投資的經費比率과 함께 활용될 수 있는 것으로는 自主財源에 대한 經常的經費比率, 自主財源에 대한 人件費比率 등을 들 수 있다.

## 2. 地方讓與金

1995년도 예산(재정경제원: 273)에 의하면 地方讓與金規模는 1조 8,701억원으로, 세입측면에서는 酒稅의 80%(1억 2,188억원), 土地超過利得稅의 50%(-15억원), 電話稅 全額(4,528억원), 農特稅轉入金(2,000억원) 등이다. 용도별 세출내역을 보면 道路整備(직할시도, 지방도, 군도, 농어촌도, 일반시의 국도정비, 일반시의 시도정비)에 1조 826억원이 지출되고 水質汚

染防止(하수종말처리장 설치, 하수도관 정비, 오염하천 정화, 분뇨처리시설, 농어촌 하수도 정비)에 3,121억원, 農漁村 地域開發(정주생활권, 오지개발)에 1,570억원, 靑少年 育成施設에 137억원, 그리고 地域開發에 3,047억원 등이 지출될 예정이다. 이 지방양여금제도의 문제점 및 개선방향을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 대상사업 및 대상세목의 타당성

양여금의 대상사업 선정기준, 대상사업별 配分比率의 적정성 등에 대한 검토가 시급한 과제이다. 한 예로 청소년 육성시설사업은 靑少年教育和 마찬가지로 外部效果에 따른 便益의 범위가 全國的인 事業이면서 지방양여금의 기본취지인 地域均衡開發과는 직접적인 連繫가 되지 않으므로 이를 國家가 주도적으로 推進하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 올해 3,047억원에 달하는 地域開發支援은 지방교부세법상의 財政不足額을 기초로 각급지방 자치단체에 배분하여 지역개발의 自律財源으로 사용할 예정인데 이것 역시 비합리적인 재정운용이라 할 수 있다. 1994년 예산에도 이 부문에 3,101억원이 계상되어 있는데 이 규모는 여타 對象事業에 追加로 配分하던가 아니면 地方交付稅에 編入시키는 것이 타당할 것을 생각된다. 이와 함께 對象事業의 擴大를 신중히 검토해 볼 필요가 있는데 구체적으로 環境關聯事業(예를 들어 쓰레기 매립장, 쓰레기 소각장 건설사업 등)과 觀光團地 開發事業 등이 고려대상이 될 수 있다. 특히 환경관련사업의 경우 地域的 利己主義의 팽배로 소위 NIMBY 현상이 자주 나타나게 되고 시간이 경과함에 따라 環境의 質을 유지하기 위해 소요되는 公共資金의 規模는 급속히 增加할 것이다. 따라서 가까운 시일내에 이러한 사업들을 지방양여금 대상사업으로 選定, 推進하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

지방양여금 對象稅目은 電話稅, 土地超過利得稅, 酒稅 등인데 전화세의 경우 廢止논란이 지속되고 있는 세목이고 토지초과이득세는 금년도 예산에도 -15억원으로 계상되어 있듯이 安定的 稅收가 보장이 안 되는 세목이며 酒稅의 경우 地域均衡開發이라는 지방양여금 본래의 취지나 對象事業(특히 청소년육성시설)과는 연계가 안되는 세목이다. 따라서 이러한 讓與稅目的 타당성에 대한 검토와 함께 稅目別 讓與率에 대해서도 객관적 기준이 명시되어야 할 것이다.

### 2) 지방양여금제도의 운영

지방양여금의 경우 地方費의 義務負擔을 수반하지 않는 것이 원칙이나 현실적으로는 地方費 負擔을 指示하고 있어서 지방재정운용의 自律性을 침해하는 경향이 있다<sup>4)</sup>. 따라서 본

4) 이재성(1994:46)에 의하면 郡道整備에 30%, 農漁村道路整備에 30%, 農漁村 地域開發事業에 30%, 道廳所在地

래의 취지에 맞게 지방비부담을 수반하지 않는 방향으로 지방양여금의 運用이 개선되어야 한다. 한편 현행 지방양여금 대상사업을 보면 성격상 연관부처별 共助體制 형성이 필수적으로 생각된다. 道路整備事業의 경우 건설교통부와 지방양여금을 관리하는 내무부가, 水質汚染防止事業의 경우 환경부와 내무부, 農漁村 地域開發의 경우 농림수산부와 내무부, 靑少年 育成施設의 경우 교육부, 문화체육부, 내무부 등이 업무상 중복 또는 상충되는 측면이 존재할 수 있다. 따라서 이에 대한 中央部處間 그리고 中央部處와 地方自治團體間 業務 및 經費負擔, 責任所在에 대한 명확한 규정이 필수적이다.

### 3) 수평적 재정형평화 기능

1993년도 市地域 결산자료를 이용하여 지방양여금을 포함한 의존재원의 재정 형평화효과를 계산한 결과가 <표 8>에 요약되어 있다.

<표 8> 依存財源의 地方財政 衡平化效果(1993년)

	변이계수
자체재원	0.3801
자체재원 + 지방교부세	0.3120
자체재원 + 지방양여금	0.3166
자체재원 + 국고보조금	0.3573

자료: 내무부(1994), 「한국도시연감」,  
내무부 지방재정국(1994), 「지방재정연감」.

<표 8>에 의하면 지방양여금의 형평화효과는 국고보조금의 효과보다는 크고 지방교부세 보다는 작은 것으로 나타나고 있다. 따라서 地域均衡發展이라는 政策目標하에 도입된 지방양여금의 衡平化機能을 제고할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 이와 관련하여 지방양여금 산정공식에 포함되는 補正指數를 地方財政力에 反比例하도록 공식화하는 방안이 검토될 수 있다.

## 3. 國庫補助金

### 1) 국가목표와 지방계획과의 연계

下水終末處理場 50%, 糞尿處理施設 30%, 靑少年 育成施設에 50% 등의 지방비 부담지시가 존재하는 것으로 드러나고 있고, 1995년 9월 22일자 文化日報에 의하면 충청남도에서 중앙정부에 대해 地方讓與金에 대한 地方費 負擔率의 조정을 건의하고 있다.

국가시책에 따른 사업과 地域 特殊性을 반영하는 지방자치단체의 計劃과의 調和 및 具體的 連繫方案이 강구되어야 할 것이다. 지금까지는 국고보조금제도가 지방정부에 대한 規制 및 干涉의 수단으로 사용되어 왔기 때문에 지방자치단체 입장에서 地域特性을 감안한 事業의 優先順位, 推進計劃 등이 국고보조금 배분에 반영되지 못한 것이 사실이다. 따라서 국가계획인 經濟社會發展5個年計劃과 지역계획인 中期地方財政計劃과를 처음부터 연계하여 수립한 후 구체적 推進過程을 객관적으로 點檢할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

2) 국고보조에 따른 지방비부담

최근 3년간 국고보조금과 地方費負擔指示額 규모 및 비율이 <표 8>에 정리되어 있다. <표 9>에 의하면 지방비부담지시규모는 지난 3년간 최저 34.4%에서 최고 55.1%까지 큰 폭으로 변동하고 있어서 지방자치단체 입장에서는 計劃的인 財政運用이 불가능한 실정이다. 또한 財政狀態가 취약한 자치단체의 경우 地方費負擔을 못하여 국고보조금을 返納해야 하는 것이 현실이다. 최근 3년간 地方費 未負擔額의 지속적 增加는 이러한 상황이 계속 존재할 뿐만 아니라 더 惡化되고 있음을 반영한다 하겠다. 한편 국고보조사업의 基準補助率 類型은 「補助金の 豫算 및 管理에 관한 法律」에, 基準補助率의 策定方法은 同法施行令에 위임하고 있으나 실제로 다수 사업의 경우 당해년도 豫算編成指針에서 정하거나 財政經濟 院長官이 정하고 있는 실정이다(김형식, 1995). 따라서 국고보조대상사업과 기준보조율의 具體的 明示가 국고보조금제도운영의 투명성, 객관성, 지방정부 입장에서의 예측가능성 제고를 위한 선결과제라 할 수 있다.

<표 9> 國庫補助金 및 地方費 負擔

(단위: 억원)

연도별	1993	1994	1995
계	29,554	60,059	66,621
국고보조금	19,396 (65.6%)	26,959 (44.9%)	35,508 (53.3%)
지방비부담지시액	10,158 (34.4%)	33,100 (55.1%)	31,113 (46.7%)
(지방비부담액)	10,033	32,655	30,531
(미부담액)	125	445	582

자료: 내무부(1995), 「지방자치단체예산개요」.

한편 1986년 공포된 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 기초하여 差等補助率制度를

운영하고 있는데 내용을 보면 다음과 같다. 引上補助率은 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 加算하는 것으로 人件費自體充當能力指數, 財政力指數, 基本的 歲出所要比重, 기타 당해 지방자치단체의 財政事情 등에 기초하고 있고 引下補助率은 재정력이 높은 지방교부세 不交付團體에 적용하는데 기준보조율에 20%, 15%, 10%를 差減하는 것으로 特別市의 경우 20%, 廣域市 15%, 도·시·군은 10%를 차감적용한다. 차등보조율 가운데 특히 인상보조율의 경우 恣意性이 개입되어 一貫性, 客觀性이 침해될 가능성이 매우 높다. 또한 <표 7>에서 알 수 있듯이 현행 국고보조금의 財政衡平化機能이 미약하므로 차등보조율의 策定方法 개선과 함께 이 제도의 擴大 실시가 필요하다. 참고로 自主財源比率의 동급자치단체 平均 이하인 자치단체에 대해서는 기준보조율의 5-10%를 더 배분하고 上位 10%에 해당하는 자치단체에 대해서는 기준보조율의 10~15%를 差減하는 방법도 생각해볼 수 있다. 이같은 단일기준 외에 因子分析이나 主成分分析을 통해 소수의 單一指標을 결합한 綜合指標의 이용도 검토해볼 가치가 있다(박완규, 1992A, 1992B, 1994).

### 3) 조건부 보조금 도입

국고보조사업의 效率的 推進을 위하여 국고보조금제도에 「인센티브 시스템」을 도입하는 방안을 검토할 가치가 있다. 중앙정부는 지방자치단체가 신청한 投資事業의 妥當性, 適正性을 우선 검토해야 하는데 이 때 他 中央部處와의 聯關與否, 地方自治團體 相互간의 聯關性, 地方費負擔의 適正性 등이 함께 고려되어야 할 것이다. 일단 국고보조금이 지급되고 나면 當初計劃과 進行過程을 정기적으로 點檢할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 이때 評價方法은 주관적이고 추상적이어서는 안 되고 評點制와 같은 客觀的이고 具體的인 것이어야 한다. 이 평가결과를 次期 當該 地方自治團體에 대한 보조금 책정시 반영하는 제도의 도입과 함께 擴散效果가 존재하는 사업의 경우 隣近 自治團體와 共助體制(예를 들어 費用分擔, 該當地域 住民 및 自治團體長의 事業內容에 대한 合意 등)를 갖춘 사업에 대해 加算點을 부여하여 國庫補助事業 選定의 優先順位를 앞당기는 방법도 검토해볼 수 있다.

### 4) 여타 지방재정조정제도와의 연계

국고보조금제도, 지방교부세제도 그리고 지방양여금제도는 상호 연계가 제대로 되어 있지 않아서 地方財政運營에 있어서의 效率性 增進을 제약하고 있는 실정이다. 지방자치단체 입장에서 同一한 機能에 대해 세 의존재원이 쓰이고 있음에도 불구하고 이들에 대한 中央政府의 配分 및 地方自治團體의 支出過程이 상이하므로 특정부문에 대한 綜合的이고 效率的인 財政運營이 이루어지지 않고 있다. <표 10>에는 機能別 投資的 經費調達內譯이 요약



되어 있다. 이 표에 의하면 국고보조금의 경우 産業部門의 비중이 크고, 지방양여금의 경우는 建設·治水部門의 비중이 큰 것을 알 수 있다. 여러 부문에 있어서 세 의존재원이 조달되고 있으므로 각 부문별 재정운용 측면에서 지방자치단체에게 自律權이 보장되면 效率性의 增進을 기할 수 있을 것이다.

구체적 방안으로 일단 國庫補助金으로 배분받더라도 이를 지방자치단체가 地方讓與金으로 간주하여 비교적 自律的으로 운영하는 방안이 있을 수 있고 더 나아가 補助金의 包括的用途만을 지정하고 그 범위내에서 자율성이 보장되는 包括補助金制度(block grant system)로 국고보조금과 지방양여금을 통합운영하는 方案을 생각해볼 수 있다<sup>5)</sup>.

<표 10> 機能別 投資事業의 財源內譯(1993년)

(단위: 백만원)

	국고보조금	지방교부세	지방양여금	자체재원
사회복지부문	111,274 (10.7%)	26,911 (2.6%)	24,596 (2.4%)	696,789 (67.0%)
산 업 부 문	573,349 (24.1%)	71,860 (3.0%)	108,925 (4.6%)	1,266,828 (53.2%)
건설·치수부문	385,816 (2.9%)	245,632 (1.9%)	901,842 (6.8%)	7,747,509 (58.5%)
기 타 부 문	87,817 (3.7%)	88,921 (3.8%)	42,270 (1.8%)	1,939,214 (81.8%)

자료: 내무부 지방재정국(1994), 「지방재정연감」.

주: 1) 괄호안의 숫자는 시·도비보조금, 전입금, 지방채 등을 포함한 재원 전체에 대한 비중임.

2) 일반회계와 특별회계의 합계임.

#### IV. 새로운 制度의 導入可能性

현재 우리 나라에 존재하지는 않지만 신중히 導入與否를 검토해 볼 가치가 있다고 판단되는 獨逸의 共同稅制度, 美國의 歲入分割制度和 유사한 2段階 地方交付稅制度 등의 內容 및 우리 나라에의 導入可能性 여부를 타진해 보기로 한다.

5) 包括補助金制度의 內容 및 導入方案에 대해서는 한국지방행정연구원(1991) 참조.

### 1. 共同稅制度<sup>6)</sup>

獨逸의 공동세제도는 垂直的 財政調整制度로 所得稅, 法人稅 및 附加價値稅(賣上稅)등 세 조세를 聯邦과 地方政府가 통일된 과세방법으로 징수하여 그 一定比率를 연방정부 및 주정부, 시읍면간에 배분하는 제도로 구체적 배분비율은 <표 11>과 같다.

주정부에 배분된 공동세액이 각 주에 배분되는 절차를 보면 所得稅, 法人稅의 경우 徵稅 地主義에 따라 각주가 징수한 세액에 比例하도록 배분되며 附加價値稅의 경우 징세지주의 에 따르지 않고 주정부 귀속분의 75%는 州人口에 비례하여 배분되고 나머지 25%는 財政 力이 빈약한 주정부에 대한 補充財源으로 1人當 租稅收入이 全國平均에 미달하는 주에 대 해 1인당 조세수입이 전국평균의 92%에 달할 때까지 우선적으로 배분된다. 한편 營業稅는 공동세가 아닌 시읍면세이지만 收入의 일부를 聯邦 및 州에 移轉함으로써 공동세와 유사한 역할을 담당한다.

<표 11> 共同稅目別 配分比率

	연 방	주	시·읍·면
소득세	42.5	42.5	15
법인세	50.0	50.0	-
부가가치세 (매상세)	65.0	35.0	-
영업세	7.5	7.5	85

자료: 박정수(1993), 「공동세제도의 활용방안에 관한 연구」에서 재인용.

우리 나라의 地方讓與金制度는 特定稅目的 일정비율을 지방에 이양한다는 점에서는 독일의 공동세제도와 유사하나 算定公式에 따라 배분된다는 점에 있어서는 徵稅地主義에 따른 공동세제도와 상이하다. 우리 나라의 경우 공동세와 같이 징세지주의를 따르게 되면 稅源의 극심한 偏在로 말미암아 지방재정의 불균형을 심화시키므로 이를 채택하기는 힘들고 자치단체간 財政衡平化機能을 수행하는 附加價値稅收入의 경우 우리 나라의 地方交付稅의 기능과 유사하며 독일의 營業稅의 경우에서 처럼 基礎自治團體의 세수입의 일부를 중앙정부 및 상위 자치단체에 移讓할 여건이 되지 못하기 때문에 이 제도도입에 따른 實益은 그리 없을 것으로 생각된다.

6) 共同稅制度의 內容에 대해서는 이계식(1987: 52~58), 김동건 외(1992: 246~253), 박정수(1993: 83~85) 등 참조.

## 2. 2段階 地方交付稅制度

이 제도는 中央政府가 廣域自治團體에 지방교부세를 배분하면 이 배분액을 기초로 廣域自治團體의 責任하에 基礎自治團體에 다시 지방교부세를 배분하는 것인데 段階別配分이라는 점에서는 미국에서 실시된 바 있는 歲入分割制度和 유사하지만 후자의 경우 聯邦政府가 州政府 및 地方自治團體에, 州政府가 地方自治團體에 배분하기 때문에 地方自治團體 입장에서 볼 때 중앙정부 및 주정부로부터 배분을 받는다는 점에서 전자와 상이하다. 또한 전자의 경우 財源調達方式이나 算定公式 등 기본틀은 현행 지방교부세제도를 그대로 유지하고 있지만 후자의 경우 연방정부 및 주정부는 自體收入의 一部를 交付한다는 점에서도 차이가 존재한다.

이 2단계 지방교부세제도의 理論的 根據는 지방자치단체가 제공하는 공공서비스의 便益이 거리가 멀어짐에 따라 그 크기가 遞減한다는 점과 그 便益이 미치는 행정단위에 財源配分 責任을 지게 한다는 데 있다. 현행 지방교부세제도에 의하면 中央政府가 特別市, 廣域市, 道 등 광역자치단체에 지방교부세를 교부하는 동시에 基礎自治團體인 市와 郡에도 배분하고 있다. 2단계 지방교부세제도에서는 중앙정부가 總計規模에서의 道間 衡平化를 기할 수 있도록 지방교부세를 배분하고 광역자치단체인 道는 行政區域內的 市 및 郡地域의 財政力 衡平化를 증진시킬 수 있도록 基礎自治團體에 지방교부세를 배분하게 된다. 特別市와 廣域市의 경우에는 지방교부세와 배분방식이 거의 동일한 自治區 調整交付金이 이미 존재하는데, 이것도 2段階 地方交付稅制度에 통합되어 道에서 市·郡에 배분되는 과정이 그대로 적용되는 것이 이 제도 운영의 單純性, 一貫性 측면에서 바람직할 것으로 생각된다. 이 제도의 長點은, 基礎自治團體에 대한 지방교부세 배분에 있어서 地域住民들의 選好나 特殊한 地域事情 등이 반영되도록 해당 廣域自治團體가 積極的 機能을 행사할 수 있을 뿐만 아니라 기존의 地方交付稅制度의 기본틀 안에서 시행될 수 있다는 데 있다. 이 제도가 定着, 發展함에 따라 廣域自治團體內 基礎自治團體들간의 水平的 財政調整制度인 逆交付金制度의 導入可能性도 높아질 것으로 기대된다.

## V. 要約 및 結論

本稿에서는 중앙·지방간 재정관계 가운데 地方財政調整制度, 즉 地方交付稅, 地方讓與金, 國庫補助金의 문제점 및 개선방향에 대해 살펴보았다. 지금까지 이들 세 제도에 대해서

는 수많은 연구가 진행되어 왔고 지적된 문제점들도 대동소이하다. 하지만 이들 연구에서 제시된 問題點 및 改善方案들은 대개 抽象的이고 原論的인 측면이 강하여서 현실적으로 適用可能한 代案이 못된다는 데 限界가 있다. 본고에서는 이같은 한계를 벗어나서 實證分析을 이용하여 문제점을 제시하고 개선방안의 具體化를 시도하였다. 예를 들어 지방교부세의 경우 그동안 徵稅努力 誘發機能을 交付稅 算定公式에 도입해야 한다는 점만 누누히 강조되었지 이로 인해 衡平化機能이 크게 손상될 수 있다는 가능성에 대해서는 언급이 없어 왔다. 따라서 經常的 稅外收入의 절대규모가 아닌 伸張率이 公式에 반영됨으로써 두 바람직한 機能이 모두 提高될 수 있는 可能性을 제시하였다. 交付率의 適正性에 대한 검토에 있어서는 현실성 있는 財政自立度 目標를 이용하여 교부율의 上向調整 및 그 規模를 제시하였다. 特別交付稅의 경우 普通交付稅에 비해 衡平化機能이 크게 뒤진다는 實證分析 결과를 提示함으로써 이 규모의 縮小 또는 普通交付稅로의 統合 妥當性을 제시하였다. 豫測치 못한 상황에 대한 增額交付金이나 特別交付稅의 교부는 中央政府豫算의 豫備費項目에서 충당하는 방안도 제시되고 있다. 보통교부세 산정방식에 대해서도 15개 광역자치단체에 대해 3 要素配分方式을 적용한 결과 현행배분보다 衡平化機能이 提高됨을 보임으로써 지금보다 單純하면서도 더 優越한 배분공식의 개발이 가능함을 간접적으로 시사하고 있다. 또한 지방교부세 배분과 投資的 經費比率 또는 自主財源에 대한 經常的 經費比率 등을 연계시킴으로써 財政運營의 效率性 정도에 따라 교부세 배분규모가 달라지는 방안을 제시하였다. 地方讓與金の 경우 地方財政 衡平化機能이 지방교부세에 미치지 못하므로 이의 개선을 위해 산정공식내의 補正指數에 地方財政力을 반영하는 방안이 제시되었으며 國庫補助金の 경우 國庫補助事業의 效率的 推進을 위해 條件附 補助金の 도입방안을 제시하였다. 또한 새로운 제도의 도입여부에 대해 검토하였는데 共同稅制度의 경우 제도도입에 따른 實益이 그리 없는 것으로 생각되나 2段階 地方交付稅制度의 경우 현행 제도보다 效率的으로 운영될 가능성이 높고 더 나아가서 廣域自治團體內의 逆交付金制度로의 발전도 가능할 것으로 생각되어 신중히 도입을 검토할 필요가 있다.

## 參 考 文 獻

- 김동건 외, 『주요국의 재정정책』, 서울: 대영문화사, 1992.
- 김형식, “국가예산과 지방예산의 합리적인 연계방안,” 『예산편성운용 워크숍』, 경기도, 경기개발연구원, 1995.
- 내무부, 『지방세정연감』, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『한국도시연감』, 1994.
- \_\_\_\_\_, 『지방자치단체예산개요』, 1995.
- \_\_\_\_\_, 『지방재정연감』, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 『보통교부세산정내역』, 각년도.
- 박완규, “인자분석을 이용한 지방재정분석,” 『재정논집』, 제6집, 1992A.
- \_\_\_\_\_, “지방재정 각 부문의 재정력 측정지표 개발 및 그 유용성 검토,” 『경제학연구』, 제40집 제1호, 1992B.
- \_\_\_\_\_, “지방재정조정제도의 형평화 기능과 지역균형발전,” 『지방재정발전을 위한 세미나』, 강원도, 1993.
- \_\_\_\_\_, “지방재정 평가모형의 개발 및 활용,” 『경제학연구』, 제41집 제3호, 1994.
- 박정수, 『공동세제도의 활용방안에 관한 연구』, 한국조세연구원, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배』, 한국조세연구원, 1994.
- 이계식, 『지방재정조정제도와 자원배분』, 한국개발연구원, 1987.
- 이재성, “재정지주권 신장을 위한 지방재정관련법령 개정방향,” 『지방행정연구』, 제9권 제3호, 1994.
- 재정경제원, 『예산개요 참고자료』, 1995.
- 통계청, 『1993년 시도별 지역내총생산』, 1995.
- 한국개발연구원, 『재정통계자료집』, 1994.
- 한국은행, 『경제통계연보』, 1995.
- 한국지방재정공제회, 『지방교부세제도해설』, 1991.
- \_\_\_\_\_, 『지방재정편람』, 1993.
- 한국지방행정연구원, 『지방재정조정제도의 개선연구』, 1988.

\_\_\_\_\_, 「국고보조사업의 기준보조율 조정방안에 관한 연구」, 1991.

神野直彦, “동경도의 재정정책-세계도시재정의 비극,” 「지방자치를 위한 서울시의 재정정책 방향」, 서울시립대 산업경영연구소, 1991.