

# 地方自治實施와 地方財政調整制度的 改編方向

## Local Autonomy and the Fiscal Equalization

車 駢 權

(서울大學校 教授)

### 〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 地方自治制實施와 財源配分
- III. 우리나라 地方財政調整制度的 現況
- IV. 改編方向的 모색

### I. 머리말

地方自治制의 실시는 國家와 地方自治團體간의 機能配分에 변화를 일으키게 될 것이므로 이에 따라 國家와 地方自治團體간의 財源配分을 조정할 필요가 생기게 된다.

個人이나 集團의 選好는 國家가 分權的으로 조직될 때, 보다 효율적으로 충족될 가능성이 커지게 된다. 이는 公共財에 대한 選好가 개인마다 다를 수 밖에 없으나 分權化는 地域마다 다른 選好를 모두 고려하게 될 餘地가 크기 때문에 그렇지만 地方自治制의 실시, 즉 分權化는 地方自治團體의 기능을 확대시킬 것이 분명하다. 地方自治制의 실시에 앞서 國家와 地方自治團體간의 機能配分을 명확히 하고, 國家가 직접 수행하는 機能이나 國家委任事務 중 地方에 이양할 機能의 범위를 점차 확대하도록 하는 한편 特別地方行政機關이 수행하고 있는 機能을 地方

自治團體에 통합하여 수행하도록 하는 方案 등을 검토하고 있는 것<sup>1)</sup>은 앞으로 地方自治制의 실시에 따라 地方自治團體가 수행할 機能이 크게 확대되리라는 것을 예고하고 있는 것이다.

더우기 80년대 후반부터는 우리나라의 中期開發計劃도 經濟開發과 함께 社會開發도 중시하고 특히 地域社會의 均衡發展과 國民福祉의 증진에도 基本目標를 두어 「政府 스스로 公共投資를 地方에 우선적으로 확대하고 각종 制度和 政策을 地域經濟가 活性化될 수 있도록 추진함으로써 民間企業의 地方投資를 유도해 나갈 것」<sup>2)</sup>을 계획추진의 基本戰略의 하나로 삼고 있다. 이에 따라 地方自治制의 실시는 바로 地方化時代의 개막을 알리는 「광파아르」라고 할 수 있고 또 地域實情과 住民意思를 반영하는 地域開發이 地方政府主導로 추진된다는 것을 시사하고 있는 것으로 볼 수 있다.

地方自治制의 실시에 따라 地方自治團體의 여러가지 機能이 확대될 것은 분명한 사실이지만 地方自治團體가 수행할 機能이 충분히 이루어지기 위해서는 무엇보다 먼저 歲出權限의 확대에 상응하여 필요한 財源이 보장되어야 한다. 만일 地方自治團體에 이양되는 機能에 상응하는 財源이 배분되지 못하면 地方公共서비스의 원활하고

1) 地方自治制實施研究委員會, 「地方自治制實施公聽會案(1986. 7. 31)」, pp. 31~36.

2) 大韓民國政府, 『第6次 經濟社會發展 5個年計劃 1987~1991』, p. 38.

효율적인 給付는 어려워질 수 밖에 없기 때문에 地方自治制 실시의 意義는 상실될 수 밖에 없다.

그러나 이 財源配分은 國家와 地方自治團體間 또는 廣域自治團體와 基礎自治團體間의 機能配分 이상으로 어려운 課題이다. 그 理由는 첫째로 政府가 給付하는 公共財(서비스)는 이른바 排除原則이 적용되지 않는 순수한 公共財를 위시하여 民間企業과 결합하고 價格機構를 통하여 공급되는 財貨·서비스에 이르기까지 다양한 종류로 이루어지고 있으나 이에 따라 財源調達의 手段도 역시 다양하다는 것이다. 둘째로 1987년 현재 우리나라에는 1 特別市, 4 直轄市, 9 개道, 57 개市, 139 개郡, 都合 210 개 地方自治團體가 있으나 이들 地方團體는 각기 그 經濟的·社會的 條件을 달리하고 있기 때문에 財源配分에 있어서는 각 團體가 갖는 地域的 特殊性和 差異가 충분히 조정되어야 한다는 것이다. 끝으로 어느 階層에 속하는 自治團體이든 地方主義의 影響을 받아 각기 자기의 財源을 늘리고자 하기 때문에 상호간에 對立되고 있다는 것이다.

이와 같이 地方自治團體에 대한 財源配分은 合理的인 配分을 가로막는 여러가지 문제 때문에 財源調達構造가 비교적 단순하지만 財源別 配分額을 결정하는 過程이나 方法이 매우 복잡하게 되어 地方行政制度 자체를 복잡하게 만들고 있다. 이는 地方稅의 配分은 말할 것도 없고 地方交付稅를 통한 地方財政調整이나 國庫補助金의 配分에도 모두 적용되는 공통적인 형상이기도 하다.

여기서는 먼저 國家와 地方自治團體間 그리고 地方自治團體間의 財源配分 現況과 地方財政 收入構造를 살펴 보고 이미 제안되어 있는 地方財源의 확충방안을 고찰한 다음 우리나라 地方財政調整制度의 現況과 問題點을 검토하여 보고

〈表 1〉 財政規模 (1987)

(單位: 10 億원, %)

	1987 豫算	對GNP 比率(%)	構成比 (%)
1. 中 央	19,481.0	22.0	70.9
一 般 會 計	15,559.6		
特 別 會 計	3,921.5		
2. 地 方	8,010.6	9.0	29.1
一 般 會 計	4,699.7		
特 別 會 計	2,721.6		
教育費特別會計	589.3		
(教育費特別會計外)	7,421.3	8.4	27.0
3. 合 計	27,491.7	31.0	100.0

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要參考資料』, 1987.

地方自治制 실시와 관련시켜 그 改編方向을 모색하여 보기로 한다.

## II. 地方自治制 實施와 財源配分

### (1) 財源配分の 現況

1987년도 總財政規模(中央財政과 地方財政 歲出純計의 合計)는 國民總生産에 대한 比率로 표시하여 31%에 달하고 있으나 이를 中央財政과 地方財政으로 나누어 보면 前者가 22%, 後者가 9%에 각각 이르고 있다. 또한 地方財政 중에서 教育費特別會計를 제외한 規模는 國民總生産의 8.4%에 상당하고 있다. 이 地方財政規模는 中央政府 및 다른 地方政府에 대한 依存收入을 제외한 규모이므로 地方財政에 배분된 本源的 財源의 크기를 나타내고 있다고 할 수 있으나 이에 따르면 國家와 地方間의 財源配分은 70.9% 대 29.1%(地方教育費特別會計 제외 27%)가 된다.

한편 國家와 地方自治團體間의 租稅收入配分은 1987년도에 國稅가 87.5%, 地方稅가 12.5%로서 國稅의 비중이 압도적으로 높으며 租稅에 의한 財源調達機能이 주로 中央政府에 집중되어 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 國稅收入(專賣

〈表 2〉 國家·地方自治團體 租稅收入의 實質的 配分(1986)

(單位: 10 億 원, %)

區 分	金 額	配分比率 (%)	對GNP 比率(%)
國 家 稅	14,869.8	87.5	16.8
△地方財政交付金	1,390.6	(9.4) <sup>2)</sup>	
△教育交付金	1,536.0	(10.3) <sup>2)</sup>	
△國庫補助金	808.9	(5.4) <sup>2)</sup>	
國 家 的 純 計	11,134.3	65.5	12.6
地 方 自 治 團 體			
地 方 稅	2,125.0	12.5	2.4
調 整 財 源	3,735.5		
地 方 的 純 計	5,860.5	34.5	6.6
租 稅 總 計	16,994.8	100.0	19.2

1) 專賣益金 포함

2) 國稅에 대한 비중

資料: 經濟企劃院, 『豫算概要資料』, 1987.

益金 포함)의 25.1%에 상당하는 財源이 地方自治團體에 이진되기 때문에 이와 같은 移轉財源을 조정하면 國家와 地方自治團體間 租稅收入의 實質的 配分은 國家가 65.5%, 地方自治團體가 34.5%가 된다.

國家로부터 地方自治團體에 이진되는 財源 중 地方財政交付金은 1982년도 예산부터 法定交付率이 內國稅의 13.27%로 固定化되었으나 이에 더하여 地方財政 事情상 부득이한 需要가 있는 경우에는 法定交付率의외에 별도로 증액교부하도록 하고 있다. 1987년도 地方財政交付金에는 法定交付金(內國稅豫算의 13.27%분과 1985년도 內國稅豫算額과 決算額의 차이 발생에 따른 精算分을 합한 1조 2,538 억원) 외에 地方道起債償還(1,157 억원)과 郡道開發借款償還(211 억원), 도합 1,369 억원에 달하는 增額交付金이 포함되어 있다.

教育交付金은 國家가 地方教育自治團體에 이진하는 地方教育財政交付金 중 公立 初·中等 敎員에 대한 俸給交付金(1조 1,015 억원)을 제

의한 普通交付金에 해당하지만 이 交付金도 法定交付率이 內國稅의 11.8%로 고정되어 있다. 1987년도 教育交付金은 法定交付金(1조 994 억원)과 教育稅(4,019 억원) 그리고 1985년도 內國稅와 教育稅의 精算分(346 억원)으로 구성되어 있다.

끝으로 國家는 地方財政交付金 이외에 國家事業과 地方事業의 연계를 강화하고 국가정책적 필요에 따른 地方事業의 支援 또는 國家委任事業의 수행을 위하여 事業費의 일부 또는 전부를 地方自治團體에 대한 補助金으로 支援하고 있으나 1987년도에는 地方自治團體에 대한 經常補助가 2,683 억원, 等 資本補助가 5,406 억원에 달하여 地方自治團體에 대한 國庫補助金總額은 8,089 억원에 이르고 있다. 이 중 市·道敎育委員會에 대한 國庫補助金을 제외한 國家一般會計로부터 地方自治團體에 이진되는 國庫補助金總額은 8,025 억원에 달하고 있다.

다음에 團體別 地方財源의 配分 現況을 보면 地方稅와 稅外收入으로 이루어지는 自體財源이 서울과 直轄市에 편재되어 있는 반면에 地方交付稅와 國庫補助金을 郡과 道에 집중적으로 배분되어 있다. 이는 團體間 財政力의 隔差를 地方交付稅와 國庫補助金과 같은 國庫財源의 配分

〈表 3〉 團體別 地方財源 配分(1981 一般會計)  
(單位: %)

	歲入豫算 純計	地方稅	稅 外 收 入	地 方 交 付 稅	國庫補 助金 <sup>1)</sup>
全國(억 원)	4,451.4	1,836.0	871.8	1,248.9	494.7
서울	22.0	40.8	24.8	.	3.2
直轄市	12.2	18.9	17.3	0.9	6.5
道	24.3	16.6	23.1	36.1	25.6
市	14.8	13.1	19.3	15.1	12.1
郡	26.8	10.7	15.6	47.9	52.6

1) 市·郡豫算에 計上된 國庫補助金에 따라 道豫算에 計上된 國庫補助金 全額을 조정.

資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1986.

〈表 4〉 地方財政 收入構造(一般會計)<sup>1)</sup>

(單位: 億圓, %)

	歲入純計	地方稅	稅外收入	地方交付稅	國庫補助金	(依存收入)
1975	4,303(100.0)	1,586(36.9)	717(16.7)	1,178(27.4)	822(19.1)	2,000(46.5)
1980	19,454(100.0)	7,678(39.5)	4,407(22.7)	4,100(21.1)	3,269(16.8)	7,369(37.9)
1985	42,172(100.0)	16,546(39.2)	10,829(25.7)	10,061(23.9)	4,736(11.2)	14,797(35.1)
1987	48,797(100.0)	19,784(40.5)	8,401(17.2)	13,339(27.3)	7,273(14.9)	20,612(42.2)

1) 1975~85년 歲入決算, 1987년 豫算額, ( )内는 構成比.

資料: 內務部地方財政局, 『地方財政年鑑』, 各年度, 『地方自治團體豫算概要』, 1987.

〈表 5〉 地方財政 收入構造(1980 一般會計)

	歲入豫算	地方稅	稅外收入	地方交付稅	補助金	(依存收入)
全國(純計)	44,514億圓 100.0%	18,360億圓 41.3%	8,718億圓 19.6%	12,489億圓 28.1%	4,947億圓 11.1%	17,435億圓 39.2%
서울	9,836億圓	76.1%	22.3%	—%	1.6%	1.6%
直轄市(3)	5,420	64.0	28.0	2.1	5.9	8.0
道(a)	14,403	21.1	16.7	31.3	30.8	62.1
市(57)	7,750	30.9	30.1	24.3	14.7	39.1
郡(39)	13,863	14.2	12.9	43.1	29.8	73.0

資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1986.

으로 조정하고자 하는 地方財政調整機能을 반영하고 있으나 地方交付稅의 47.9%와 國庫補助金の 52.6%가 郡部에 집중적으로 지원되고 있다.

한편 70년대 후반에 地方財政自立도를 높이기 위한 地方稅制의 개선과 稅政의 강화 그리고 稅外收入 증대노력이 주효하여 80년대 중반에 이르기까지 地方歲入構造에서 접하는 地方稅 및 稅外收入의 비중이 크게 높아졌던 반면에 地方交付稅와 國庫補助金으로 구성되는 依存收入의 비중은 현저하게 떨어졌다. 그러나 1982년도부터 地方財政交付金の 法定交付率이 고정화 됨에 따라 地方財政 收入構造에서 접하는 地方交付稅의 비중이 높아져 1987년도 地方歲入豫算에서는 27.3%를 차지하게 되어 國庫補助金の 증가와 함께 地方財政 收入構造에서 접하는 依存收入의 비중을 높이는데 일익을 담당하였다.

다음에 1986년도 地方自治團體 一般會計歲入

豫算 資料에 따라 團體別 地方財政 收入構造를 보면 서울特別市와 3개 直轄市の 경우 所要財源의 98.4%와 92%를 각각 地方稅와 稅外收入으로 조달하는 매우 높은 財政的 自主성을 엿볼 수 있다. 그러나 廣域自治團體인 道的 경우 歲入豫算에서 접하는 地方稅의 비중은 21.1%에 불과하고 稅外收入의 비중도 16.7%에 지나지 않아 所要財源의 62.1%를 地方交付稅와 國庫補助金에 의존하고 있는 財政的 脆弱성을 나타내고 있다.

한편 市部の 경우 歲入豫算에서 접하는 地方稅의 비중이나 稅外收入의 비중이 모두 30%水準에 달하고 있어 依存收入에 대한 의존도는 40%를 하회하고 있으나 稅外收入의 56%는 財產賣却收入이나 移越金 등 臨時的 稅外收入으로 이루어지고 또 經常的 稅外收入이 63% 이상이 徵收交付金으로 구성되어 있어 稅外收入의 비중

이 높기는 하나 安定的인 財源에 그 기초를 두고 있는 것은 아니다. 더우기 基礎自治團體이고 주로 農村地域을 관할하고 있는 郡의 경우 歲入豫算에서 점하는 地方稅의 비중은 14.2%, 稅外收入의 비중은 12.9%에 불과하며 所要財源의 78%를 地方交付稅와 國庫 및 道費補助에 의존하는 自主財源의 脆弱性을 들어내고 있다.

이와 같은 地方財政이 脆弱性은 1985년도 기준에 의하면 地方稅收入으로 人件費를 充當하지 못하는 地方自治團體가 31개 市(46개 市の 67%)와 128개 郡(139개 郡의 92%), 도합 159개 市·郡(185개 市·郡의 86%)에 달할 정도로 地方財政의 脆弱性은 심하게 되었다. 뿐만 아니라 地方稅와 稅外收入을 合한 自體收入을 갖고서도 人件費조차 充當할 수 없는 地方自治團體가 11개 市(46개 市の 24%)와 116개 郡(139

개 郡의 83%), 도합 127개 市·郡(185개 市·郡의 69%)<sup>3)</sup>에 달하는 自主財源의 脆弱性을 들어내게 되었다.

地方財政의 脆弱性은 地域別 地方財政收入構造에서도 찾아 볼 수 있다. 1986년도 地方自治團體 一般會計 豫算資料에 의하면 서울特別市와 3개 直轄市를 제외한 道地域의 경우 京畿道를 제외한 여타地域에 있어서는 道本부와 市·郡을 合한 地域單位 地方財政은 所要財源의 54.3% (慶南)에서 67.4%(江原道)를 地方交付稅와 國庫補助金에 의존하고 있다. 다만 京畿道는 首都圈에 위치하고 있는 市部나 郡部の 影響을 받아 地方稅依存度가 44%에 달하고 또 稅外收入의 비중도 높아 地方交付稅나 國庫補助金 등 依存收入에 대한 의존도는 다른 地域과 달리 35.3%라는 상대적으로 낮은 水準에 머무르고 있다.

〈表 6〉 地域別 地方財政 收入構造<sup>1)</sup>  
(1986 一般會計)

(單位: %)

	歲入純計	地方稅	稅收	外收入	地方交付稅	國家補助金	(依存收入)
서울	9,806	76.3	22.1	—	1.6	1.6	
釜山	2,773	61.7	30.6	1.9	5.9	7.8	
大邱	1,447	63.1	27.3	2.5	7.1	9.6	
仁川	1,189	71.3	21.9	2.2	4.6	6.8	
京畿	5,017	44.0	20.7	25.2	10.1	35.3	
江原	2,678	15.7	16.9	53.9	13.5	67.4	
忠北	1,945	19.0	18.3	49.4	13.3	62.7	
忠南	3,376	24.9	17.2	38.5	19.5	57.9	
全北	2,859	17.0	17.1	47.3	18.6	65.9	
全南	4,452	19.1	16.5	46.7	17.7	64.4	
慶北	4,061	20.1	15.0	50.3	14.6	64.9	
慶南	4,215	30.2	15.6	37.7	16.6	54.3	
濟州	696	20.6	19.7	49.5	10.3	59.8	

(2) 地方財源의 擴充方案

地方自治制의 實施에 따라 필연적으로 늘어나게 될 地方財政需要를 充족하기 위해서는 地方財源을 확충하는 일이 急선무가 된다. 이 課題에 대하여는 이미 많은 多量한 方案이 제시되고 있다.

自治財政을 확립한다는 觀點에서는 地方稅源의 확충이 가장 소망스러운 方案이 되기 때문에 國稅의 地方移讓을 위시하여 新稅源의 개발, 法定外 地方稅의 設치, 기존하는 地方稅制의 개선 등 여러가지 方案이 제안되고 있다. 이를 보다 구체적으로 보면 國稅의 地方移讓 對象稅目으로서 讓渡所得稅, 贈與稅, 附加價値稅 中 課稅 特例分(小賣段階의 小賣業, 電氣·가스·水道業, 飲食業, 宿泊業, 運輸·倉庫·通信業, 不動產賃

1) 道本부와 市·郡의 合計.  
資料: 內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1986.

3) 金在榮, 「地方財政調整制度가 地方財政力에 미치는 效果分析」, 韓國地方行政研究院, 「地方自治와 地方財政力」세미나(1987. 10. 22~23) 第5 分科主題論文(II), p. 6.

4) 金利泰, 「國家와 地方間의 財源配分」, 韓國地方行政研究院, 「地方自治와 地方財政力」세미나(1987. 10. 22~23) 第2 分科 主題論文(1), p. 21.

貸業, 娛樂場所 入場分 등), 酒稅 중 濁酒·藥酒·燒酒分, 特別消費稅의 일부, 電話稅, 煙草消費稅의 全額 등이 거론되고 있다.

그러나 國稅의 地方移讓은 地方稅源의 확충 및 강화를 위한 그 必要性을 수긍하더라도 稅制의 規範의 原則에서나 稅務行政上의 技術面에서 여러가지 問題點을 갖고 있다. 稅制의 규범적 原則에 따라 보면 國稅의 地方移讓對象으로 거론되고 있는 稅目의 行政管理能力, 納稅者의 納稅協力, 徵稅技術, 課課의 設定 등 稅務行政上의 現實適合性에 관한 문제<sup>2)</sup>가 있다. 이와 함께 財源調達의 效率性이나 稅源의 地域의 分布도 문제가 될 수 있다. 일반적으로 國家는 地方自治團體보다 徵稅나 기타 收入調達에 있어서 호

〈表 8〉 國稅와 地方稅의 地域不均衡度(1985)

	內 國 稅	地 方 稅
平 均(千圓)	96.3	34.8
標 準 偏 差(千圓)	75.2	14.4
變 動 係 數 (%)	78.1	41.5

울적인 行政能力을 갖고 있다. 또 稅源의 地域的 分布가 고르지 못하면 地域間 財政力 隔差를 확대시키기 때문에 그 隔差를 조정하여야 하는 二重의 負擔이 생기게 된다.

현행 地方稅體系는 財產課稅가 中心(1986년 地方稅收入 중 財產課稅의 비중이 72.3%)이 되어 있으나 地方稅源은 주로 大都市에 집중되어 있다. 그러나 國稅의 大都市 集中度는 地方稅보다 더 높게 나타나고 있다. 國稅 중 特別消費稅와 酒稅는 비교적 그 稅源이 道部에 편중되어 있으나 그렇다고 모든 地域에 고르게 분포되어 있는 것은 아니다. 주로 製造場課稅가 되는 特別消費稅는 그 稅收의 37%가 慶南에서 발생하고, 酒稅의 41.8%는 京畿道에서 징수되고 있다. 이에 따라 內國稅의 地域不均衡度는 地方稅보다 월등히 높다.

또 稅務行政上의 技術面에서 보면 所得稅나 附加價値稅, 酒稅 또는 特別消費稅의 일부를 地方에 이양하게 되면 稅政의 二元化가 초래될 뿐만 아니라 所得을 綜合하여 과세하는 所得稅의 本質이나 前段階稅額控除方式으로 과세되는 附加價値稅의 長點이 훼손되어 稅政의 效率化를 기할 수 없게 될 뿐만 아니라 公平課稅의 실현에도 상당한 어려움이 생겨나게 될 것이 분명하다.

그밖에 觀光資源의 稅源化나 環境汚染誘發要因에 대한 稅源化, 法定外 地方稅의 실시 등 新稅源의 개발에 대하여도 많은 提案이 있으나 新稅의 도입에는 住民負擔이 가중되는 문제외에도

〈表 7〉 內國稅 및 地方稅의 地域分布(1985)  
(單位: %)

	서울	直轄市 (3)	道(9) <sup>1)</sup>	合計
內 國 稅	50.0	15.4	34.6	100.0
(直 接 稅)	62.0	15.1	22.9	100.0
所 得 稅	54.1	18.8	27.1	100.0
法 人 稅	72.3	9.9	17.8	100.0
相 續 稅	60.6	21.2	18.2	100.0
資 產 再 評 價 稅	72.9	11.7	15.4	100.0
不 當 利 得 稅	—	92.5	7.5	100.0
(間 接 稅)	37.2	15.3	47.5	100.0
附 加 價 値 稅	59.7	14.3	26.0	100.0
特 別 消 費 稅	4.2	23.1	72.7	100.0
酒 稅	23.9	5.0	71.1	100.0
電 話 稅	41.5	20.3	38.2	100.0
證 券 去 來 稅	91.1	3.4	5.5	100.0
地 方 稅	39.7	18.7	41.6	100.0
담 배 販 賣 額 <sup>2)</sup>	28.9	16.9	54.2	100.0

- 1) 市·郡 포함.
- 2) 1984년 실적.

資料: 國稅廳, 『國稅統計年鑑』, 1986, 內務部, 『地方稅政年鑑』, 1986.

出處: 吳然天, 『韓國地方財政論』, 1987, p. 195.

5) 吳然天, 『韓國地方財政論』, 1987, p. 193, pp. 199~200.

國家와 地方間의 稅源重複 또는 영세한 稅源에 대한 과세 등 문제가 생길 수 밖에 없다.

地方財源을 확충하기 위한 보다 현실적인 方案은 현행 地方稅制의 整備補強에서 찾을 수 밖에 없다. 負擔衡平을 실현하기 위하여 財産稅나 取得稅 및 登錄稅의 課稅對象이 확대되어야 한다. 즉 企業의 償却資産, 골프·콘도·헬스클럽 會員權 등이 財産稅의 課稅對象에 추가되어야 하고, 營業用 自動車나 重機가 登錄稅의 課稅對象에 추가되어야 한다. 이와 함께 上記한 會員權의 취득에는 取得稅를 과세할 필요가 있다. 그밖에 장기간 고정된 定額稅率의 上向調整과 不動產 假登記나 船舶契約登記 등에 대한 定額稅率을 定率化할 필요가 있다.

또한 地方財源을 획기적으로 증가시키지 못할 것이지만 稅外收入의 확충도 도모하여야 한다. 地方自治團體의 각종 手數料와 使用料의 不均衡을 시정하고 현실화하는 동시에 受益者 負擔原則을 반영하는 原價補償의 料率體系로 점진적으로 개선해 나갈 필요가 있다. 이와 함께 地方自治團體의 經營收益事業을 적극 활용하여 稅外收入을 늘리는 다양한 方案도 폭넓게 검토되어야 한다. 예컨대 이미 제안되고 있는 것과 같은 觀光遊園地의 便宜施設整備과 入場料率의 합리적 조정, 河川敷地 등 遊休公有財産의 생산적 활용, 河川骨材를 위시한 官需用 建設資材 開發事業의 지역 확대, 새로운 公營事業의 발굴, 都市가스·上下水道事業이나 宅地開發, 公園管理 등 自治의 事業의 地方公營事業化 등이 그러한 것이다.

### III. 우리나라 地方財政調整制度의 現況

#### (1) 現行 制度의 概要와 運用

우리나라의 地方財政調整制度는 넓은 의미에서 地方財政交付金制度和 國庫補助金制度로 이루어지고 있으나 좁은 의미에서는 보통 地方交付稅와 같이 財政調整機能을 수행하는 一般交付金制度를 가리키게 된다.

현행 地方交付稅制度는 地方自治團體의 基準財政需要額과 基準財政收入額의 差額(財源不足額)을 보전함으로써 地方自治團體가 自主적으로 運用할 수 있는 財源을 保障하는 한편 地方自治團體間 財政力의 衡平化를 도모하는 역할을 담당하고 있다.

交付稅 總額은 매년 內國稅의 13.27%로 法定化되어 있고 그 11분의 10을 普通交付稅로서 財源不足額(=基準財政需要額-基準財政收入額)에 대하여 교부하고 나머지 11분의 1은 특별한 需要에 대비한 特別交付稅로써 그 용도를 지정하여 교부하게 된다.

基準財政需要額은 經費種類別 測定單位에 單位費用과 補正係數를 곱하여 산정한다. 經費의 種類는 地方自治團體의 共通·標準의인 行政經費로써 人件費, 一般行政費, 建物費, 社會福祉費, 產業經濟費, 道路橋梁費 등 28개 項目이 法定되어 있다. 測定單位는 人口數, 公務員定員, 建物延面積, 耕地面積, 農家戶數, 道路延長, 河川延長 등 經費種類別 一般的 財政需要를 측정할 수 있는 15개 指標가 이용되고 있다. 한편 單位費用은 特別市·直轄市·道·市·郡으로 나누어 差等化하여 책정되어 있고 年末基準으로 物價指數가 15%를 초과할 경우 다시 책정하도록 되어 있다. 끝으로 각 地方自治團體의 적절한 財政需要額을 측정하기 위해서는 각 地方自治團體의 특수한 地理的·社會的·經濟的 條件을 감안하여야 하지만 그러한 특수한 財政需要는 補正係數를 測定單位에 곱하여 補正된다. 현

제 적용되고 있는 需要補正에는 法定需要補正, 段階補正, 均衡補正, 數值急減補正, 補填의 補正, 施策事業補正이 있고 1986년 이후 需要補正項目的 數는 13개 項目에 이르고 있다.

다음에 基準財政收入額은 地方稅 普通稅額의 80% 상당액으로 산정한다. 이같이 普通稅額의 80% 상당액만을 基準財政收入額으로 산정하게 되는 것은 地方財政에 彈性性 내지 自主性을 갖게 하기 위한 조치라고 생각되고 있다.

이상과 같이 현행 地方交付稅制度는 交付稅 總額을 매년 內國稅의 13.27%로 고정화시킴으로써 地方歲入의 安定性을 확보하는 한편 매우 精緻한 配分方式에 의해 地方自治團體가 자주적으로 운용할 수 있는 財源을 보장하는 동시에 財源을 公平하게 配分하는 特色을 갖고 있다. 그러나 현행 制度는 그 運用面에 있어서 여러가지 問題點을 갖고 있다. 첫째로 交付稅 總額을 內國稅의 13.27%로 고정화시키고 있는 法定比率에 의한 決定方式은 中央財政이나 地方財政에 다 같이 어려움을 가져다 준다. 즉 交付稅 總額의 法定方式은 中央財政의 歲出構造를 더욱 硬直化시킬 뿐만 아니라 地方財政需要가 늘어나게 될수록 財源保障機能이 약화되는 문제가 있다. 물론 地方財政需要의 증대에 따른 地方自治團體의 一般財源不足은 交付稅率의 인상으로 보전할 수 있으나 交付稅率의 인상은 中央財政運用의 彈性性을 희생시키게 된다. 둘째로 地方財政需要의 증대에도 불구하고 交付稅率의 固定化로 交付稅 總額이 이에 대응하여 늘어나지 않기 때문에 交付稅額과 地方自治團體의 財源不足額을 計算上 일치시키면서 配分の 合理性을 유지하기 위해 補正係數를 이용하는 配分方式의 精緻化가 이루어졌다. 그러나 이에 따라 交付稅 運用에 일정한 政策意圖가 용이하게 반영되게 되었을 뿐

만 아니라 交付稅의 算出過程을 복잡 그리고 분명하지 못하게 만들었고 交付稅의 客觀的 合理性을 왜곡시키게 되었다. 셋째로 交付稅制度가 經費區分이나 經費算定, 補正係數의 조성과 개선을 통하여 精緻한 制度가 될수록 交付稅는 一般財源으로서의 성격을 상실하게 되고 特定財源化하는 문제도 있다. 셋째로 基準財政收入額의 산정에 있어서도 普通稅의 全額을 산정하지 않고 그 80%만을 基準財政收入額으로 산정하지만 이에 따라 財政力이 큰 地方自治團體일수록 유리하게 되어 團體間 經濟力 隔差를 확대시키는 폐해가 생겨날 가능성도 있다.

그밖에 基準財政需要額의 算定에 관한 技術的인 問題點으로써 다음과 같이 광범위하게 지적되고 있다.<sup>6)</sup> 먼저 經費의 種類(測定項目)에 대하여는 (1) 基準財政需要額의 算定에 사용되는 測定項目이 豫算科目區分과의 連繫性을 상실하고 있는 동시에 測定項目別 基準財政需要額의 규모도 다양하여 測定項目으로서의 妥當性을 결여하고 있다. (2) 일부 經費에 한하여 經常需要와 投資需要가 구분되기 때문에 行政水準이 높거나 既存施設이 많은 都市地域에 더 많은 財源이 배정될 수 있어 地方自治團體間的 貧益貧, 富益富 현상이 발생하여 團體間 行政 및 福祉水準의 격차가 더욱 심화될 수도 있다. (3) 行政機能의 확대에 따른 새로운 財政需要(예컨대 農漁村綜合開發)의 測定項目은 미비되어 있는 데 반하여 財政需要가 감소되고 있는 費目(예컨대 畜産費, 蠶業費, 水産費 등)의 測定項目은 잔존하고 있다는 것이 지적되어 있다.

다음에 測定單位에 대하여는 (1) 地域의 均衡

6) 李相龍, 「基準財政需要額의 算定方法」, 韓國地方行政研究院, 「地方自治와 地方財政力」 세미나(1987. 10. 22~23), 第4分科 主題發表論文(I), pp. 17~32.



發展이나 投資的 經費와 관련된 測定單位가 제대로 설정되지 못하고 있고, (2) 道路橋梁費나 治水費, 社會福祉費 등의 測定單位가 妥當성이 없다는 것이다. 한편 單位費用에 대하여는 (1) 單位費用의 團體間 差等化가 地域間 隔差를 정확히 반영하지 못하고 그 정확한 측정이 어렵다. (2) 單位費用이 施行令에 규정되어 있어 수시 개정이 곤란하여 現實과 유리될 가능성이 크다. 또 單位費用을 고정시켜 놓고 測定單位의 數値를 補正하는 方法은 中央政府의 恣意性을 초래하는 要因이 될 수 있다는 問題點이 지적되어 있다.

끝으로 需要補正에 관하여는 (1) 經費測定項目別 特性이 고려되지 않고 어떤 特定團體의 需要額을 증가시킬 수 있는 任意性이 개입될 수 있다. (2) 投資需要와 經常需要가 구분되지 않은 測定項目에 대한 投資費需要 均衡補正이 제대로 이루어지지 어렵다는 것이다.

基準財政需要額의 산정은 제아무리 科學的으로 하더라도 理想的인 해결을 찾아내기란 어려운 일이며 이같은 사실은 많은 補正係數를 적용하면 할 수록 그 效果가 中和된다는 점에서 알 수 있다.

한편 地方自治團體에 대한 國庫補助는 國家的 施策事業에 대한 補助와 地方自治團體事業에 대한 特別補助로 크게 나누어진다. 前者는 國民社會全體로 보아 필요한 公共서비스를 그 實施上의 편의나 효율이라는 관점에서 地方自治團體에 委任하고 그 財源을 國家가 부담하는 것을 말한다. 義務教育이나 社會保障, 耕地整理, 農漁村開發 등이 이에 해당한다. 後者는 地方自治團體의 특수한 公共서비스를 지원 장려하기 위한 것으로서 市·道立病院支援, 地方體育文化育成, 釜山市地下鐵建設補助 등이 이에 해당한다.

地方自治團體에 대한 國庫補助는 市·郡에 대한 補助의 경우 일단 道豫算에 全額 計上된 후 市·郡豫算에 다시 計上되는 형태를 취하고 있다. 1985년 기준 國庫補助事業數는 166개 事業에 國庫補助率은 30% 미만에서 100%까지 다양하게 분포되어 있다.

國庫補助金の 運用에 있어서도 여러가지 問題點이 지적되고 있다. (1) 연중 빈번한 補助變更 內示로 계획적인 地方豫算運營에 지장이 초래된다. (2) 補助事業의 對象地域 선정시 自治團體의 財政力 위주로 선정되기 때문에 地域의 均衡發展이 저해된다. (3) 小規模事業에 補助金を 세분하여 교부하기 때문에 補助成果가 떨어지고 地方官署의 業務處理가 번잡하게 된다. (4) 國家事務와 地方事務의 구분이 획정되어 있지 않기 때문에 補助對象事業 및 補助率의 限界 설정이 곤란하며 地方自治團體의 超過負擔이 발생하거나 國庫補助를 反擔하는 경향이 있다. (5) 國庫補助事業에 대한 地方費負擔으로 地方財政에 압박이 가하여 질 뿐만 아니라 地方財政의 自主的 運營에 대한 저해요인으로 작용한다는 것 등이 그러한 것이다.

## (2) 財政調整效果

地方交付稅나 國庫補助金은 다 같이 地方自治團體에 대한 財源保障機能을 갖고 있고 또 地方交付稅는 地方自治團體의 財政力을 衡平化하는 기능도 담당하고 있다.

1986년도 地方歲入 豫算資料(附表 3,4)에 따라 주요 地方財源의 不均衡度를 變動係數에 따라 산정하여 보면 地方稅가 43.7%, 經常的 稅外收入이 26.7%로 나타나고 있으며 地方稅와 經常的 稅外收入을 합한 經常的 自體收入은 34.5%로 不均衡度가 확대되고 있다. 이에 대하여 地

〈表 9〉 主要 地方財源의 不均衡度<sup>1)</sup>(1986)

	地 方 稅	經常的 稅外收入	經常的 自體收入 <sup>2)</sup>	地方交付稅	國庫補助金
平 均(千圓)	37.3	9.1	46.4	40.2	14.2
標 準 偏 差(千圓)	16.3	2.4	16.0	30.6	8.1
變 動 係 數 <sup>3)</sup> (%)	43.7	26.7	34.5	76.0	57.0

- 1) 住民 1人當 基準
- 2) 地方稅+經常的 稅外收入
- 3) 標準偏差 나누기 平均

〈表 10〉 地方交付稅와 國庫補助金의 地方財政 均等化效果<sup>1)</sup>(1986)

	地 方 稅	地方稅+地方 交 付 稅	地方稅+地方 交付稅+國庫 補助金	經常的自體收 入+地方交付 稅	經常的自體收入 +地方交付稅+ 國庫補助金
平 均(千圓)	37.3	77.5	91.8	86.6	100.8
標 準 偏 差(千圓)	16.3	18.5	24.7	19.1	25.1
變 動 係 數(%)	43.7	23.9	27.0	22.0	24.9

- 1) 住民 1人當 基準

地方交付稅의 變動係數는 76%, 國庫補助金은 57%로서 地域 財政力을 調整하는 效果가 매우 크다는 것을 알 수 있다.

한편 地方交付稅와 國庫補助金이 地方財政均等化效果(附表 5,6)를 역시 變動係數에 따라 산정하여 보면 地方交付稅가 地方稅의 不均衡度를 크게 조정하고 있으나 國庫補助金은 오히려 그러한 均等化效果를 약화시키고 있다. 즉 住民 1人當 地方稅의 地域別 分布의 變動係數가 43.7%로 산정되고 있으나 住民 1人當 地方稅에 住民 1人當 地方交付稅를 합한 地方財源의 地域別 分布는 그 變動係數가 23.9%로 크게 줄어들고 있다.

그러나 住民 1人當 地方稅와 地方交付稅 및 國庫補助金을 합한 地方財源의 地域別 分布는 그 變動係數가 27%로 높아져 地方交付稅에 의한 地方財政 均等化效果가 오히려 감소되고 있다.

이러한 事實은 地方交付稅가 地域間의 財政力 隔差를 완화하는 本來의 機能을 충실이 수행하고 있다는 것을 나타내고 있으나 國庫補助金은 地域財政力의 均衡化에는 오히려 逆行하고 있다

는 것을 시사하고 있다. 이와 같은 地方交付稅와 國庫補助金의 상반되는 役割은 자기 그 固有의 기능에서 비롯되고 있는 것이다.

#### IV. 改編方向의 모색

地方自治制의 실시로 필연적으로 늘어나게 될 地方財政需要를 충족하기 위해서는 어떠한 형태나 방법에 의하던간에 地方自治團體의 自主財源이 확충되어야 하지만 그러한 財源이 地域內 財政力隔差를 확대시키게 되면 이를 다시 조정하여야 하는 二重負擔이 생기게 된다.

따라서 地方自治制 실시에 따라 증대되는 地方財政需要를 충족하기 위해서는 地方交付稅의 法定交付率을 上向調整하는 것도 소망스러운 한 가지 方案이 될 수 있다. 물론 國民의 合意를 얻어 比較적 地域別 稅源分布가 고른 地方消費稅를 신설할 수 있다면 그 이상 더 좋은 方案이 없다고 하겠으나 地方自治制의 실시를 계기로 그러한 國民의 合意를 얻는다는 것도 쉬운 일이라고 생각할 수는 없다. 그리하여 次善의 方案

으로써 地方交付稅의 法定交付率을 인상하는 方案을 생각할 수 있으나 그러한 措置는 결국 國家財政의 硬直性을 증가시키는 代價를 치러야 하기 때문에 사실상 次善의 方案이 될 수도 없다.

地方自治制 실시여부를 불문하고 현행 地方財政調整制度는 이미 再編成되어야 할 課題에 직면 하고 있다. 이는 현행 交付稅 總額의 決定方式이 中央財政이나 地方財政에 다 같이 일정한 制約을 과하고 있을 뿐만 아니라 交付稅의 算定方式이 지나치게 精緻化되어 地方自治의 발전을 위한 制度의 정비와 개선이 地方財政을 복잡하게 만들어 오히려 地方自治를 저해하게 될 우려가 생기게 된 것이나 國家와 地方自治團體間的 財源配分이 손쉬운 地方交付稅의 조작보다 稅源配分이란 근본적인 方法에 의해 해결되어야 한다는 인식이 깊어졌기 때문이라고 할 수 있다.

이에 따라 國家와 地方自治團體間的 稅源配分이 매우 중요한 課題로 등장하게 되었다고 할

수 있으나 國家가 徵稅나 기타 收入面에서 효율적인 行政能力을 갖고 있고 특히 基礎自治團體는 支出面에서 효율적인 行政能力을 발휘할 수 있다는 점에서 國家와 地方自治團體間的 稅源配分은 稅源의 分離보다 稅源의 共同利用方式으로 이루어져야 할 것이다. 예컨대 西獨의 共同稅制度<sup>7)</sup>와 같이 所得稅의 일정율은 基礎自治團體인 市·郡에 配分하여 自治財政의 기반을 확충하고 나머지 所得稅와 法人稅의 일정율을 각 地域의 징수실적에 따라 廣域自治團體에 配分하는 한편 附加價値稅의 일정율도 人口比例 또는 그 밖의 기준에 따라 廣域自治團體에 配分함으로써 廣域自治團體의 下位階層인 市·郡自治團體에 대한 財政調整機能을 확대할 필요가 있다. 또한 이와 같은 共同稅制의 채택과 함께 地方交付稅와 國庫補助金의 기능도 축소하여 그 逆機能도 줄이고, 交付稅의 算定方式도 「一括方式」등에 의해 간소화함으로써 一般財源으로서의 성격을 보다 명료하게 규정하여야 할 것이다.

7) 李啓植, 『地方財政調整制度와 財源配分』, 韓國開發研究院, 1987, pp. 52~58.

〈附表 1〉 地域別 內國稅 및 地方稅負擔(1985)

		住民 1人當 內國稅負擔		住民 1人當 地方稅負擔	
		(원)	全國=100	(원)	全國=100
全	國	185,255	100.0	40,888	100.0
서	울	272,952	147.3	68,080	166.5
釜	山	95,181	51.4	43,742	107.0
大	邱	88,723	47.9	39,108	95.6
仁	川	211,070	113.9	55,071	134.7
京	畿	117,493	63.4	42,793	104.7
江	原	39,017	21.1	21,093	53.6
忠	北	31,502	17.0	25,487	62.3
忠	南	36,217	19.5	26,439	64.7
全	北	56,426	30.5	21,495	52.6
全	南	74,491	40.2	20,776	50.8
慶	北	28,025	15.1	25,431	62.2
慶	南	151,280	81.7	32,596	79.7
濟	州	49,304	26.6	29,134	71.3

資料：內務部, 『地方稅政年鑑』, 1986.

〈附表 2〉 地域別 地方稅源 및 依存財源 配分(1986)

(單位：10억 원)

		地 方 稅		地 方 交 付 稅		國 庫 補 助 金	
		豫 算 額	%	豫 算 額	%	豫 算 額	%
全	國	1,836.0	100.0	1,248.9	100.0	494.7	100.0
서	울	748.4	40.8	—	—	16.0	3.2
釜	山	171.1	9.3	5.1	0.4	16.4	3.3
大	邱	91.3	5.0	3.6	0.3	10.3	2.1
仁	川	84.7	4.6	2.6	0.2	5.5	1.1
京	畿	220.9	12.0	126.4	10.1	50.6	10.2
江	原	41.9	2.3	144.3	11.6	36.2	7.3
忠	北	36.9	2.0	96.1	7.7	25.9	5.2
忠	南	83.9	4.6	129.8	10.4	65.7	13.3
全	北	48.6	2.7	135.2	10.8	53.1	10.7
全	南	84.9	4.6	207.9	16.7	78.9	16.0
慶	北	81.8	4.5	204.3	16.4	59.2	12.0
慶	南	127.2	6.9	159.0	12.7	69.8	14.1
濟	州	14.3	0.8	34.5	2.8	7.1	1.4

資料：內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1986.

〈附表 3〉 地域別 住民 1人當 地方稅收入 및 依存財源(1986)<sup>1)</sup>

(單位：원)

	地 方 稅		地 方 交 付 稅		國 庫 補 助 金	
	1人當 金額	全國=100	1人當 金額	全國=100	1人當 金額	全國=100
全 國	44,606	100.0	30,341	100.0	12,018	100.0
全 國	76,376	171.2	—	—	1,633	13.6
釜 山	47,809	107.2	1,427	4.7	4,571	38.0
大 邱	43,621	97.8	1,707	5.6	4,926	41.0
仁 川	58,767	131.7	1,828	6.0	3,808	31.7
京 畿	43,531	97.6	24,900	82.1	9,971	83.0
江 原	23,955	53.7	82,421	271.6	20,656	171.9
忠 北	26,451	59.3	68,840	226.9	18,558	154.4
忠 南	27,901	62.5	43,149	142.2	21,834	181.7
全 北	22,157	49.7	61,677	203.3	24,239	201.7
全 南	22,470	50.4	55,042	181.4	20,872	173.7
慶 北	26,949	60.4	67,322	221.9	19,502	162.3
慶 南	36,168	81.1	45,211	149.0	19,847	165.1
濟 州	28,875	64.7	69,458	228.9	14,411	119.9

1) 1980년 常住人口 기준.

資料：內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1986.

〈附表 4〉 地域別 經常的 稅外收入(1986 一般會計)

	經 常 的 稅 外 收 入				地方稅+經常的 稅外收入	
	豫 算 額	%	住民 1人當	全國=100	住民 1人當	全國=100
全 國	(100萬圓) 367,162	100.0	(圓) 8,920	100.0	(圓) 53,526	100.0
全 國	74,816	20.4	7,635	85.6	84,011	157.0
釜 山	46,090	12.6	12,878	144.4	60,687	113.4
大 邱	19,212	5.2	9,179	102.9	52,800	98.6
仁 川	5,408	1.5	3,753	42.1	62,520	116.8
京 畿	58,211	15.9	11,470	128.6	55,001	102.8
江 原	18,944	5.2	10,819	121.3	34,774	65.0
忠 北	12,854	3.5	9,208	103.2	35,659	66.6
忠 南	24,566	6.7	8,164	91.5	36,065	67.4
全 北	17,633	4.8	8,044	90.2	30,219	56.5
全 南	27,511	7.5	7,282	81.6	29,752	55.6
慶 北	24,611	6.7	8,109	90.9	35,058	65.5
慶 南	31,206	8.5	8,873	99.5	45,041	84.1
濟 州	6,100	1.7	12,298	137.9	41,173	76.9

資料：內務部 地方財政局, 『地方財政年鑑』, 1986.

〈附表 5〉 地方交付稅와 國庫補助金의 地方財政 均等化(1986)

(單位：원)

	經常的自體收入		經常的自體收入+地方交付稅		經常的自體收入+上地方交付稅+國庫補助金	
	住民 1人當金額	全國=100	住民 1人當金額	全國=100	住民 1人當金額	全國=100
全 國	53,526	100.0	83,867	100.0	95,885	100.0
大 邱	84,011	157.0	84,011	100.2	85,644	89.3
仁 川	60,687	113.4	62,114	74.1	66,685	69.5
京 畿	52,800	98.6	54,507	65.0	59,433	62.0
江 原	62,520	116.8	64,348	76.7	68,156	71.1
忠 北	55,001	102.8	79,901	95.3	89,872	93.7
忠 南	34,774	65.0	117,195	139.7	137,851	143.8
全 北	35,659	66.6	104,499	124.6	123,057	128.3
全 南	36,065	67.4	79,214	94.5	101,048	105.4
慶 北	30,219	56.5	91,896	109.6	116,135	121.1
慶 南	29,752	55.6	84,794	101.1	105,666	110.2
濟 州	35,058	65.5	102,380	122.1	121,882	127.1
	45,041	84.1	90,252	107.6	110,099	114.8
	41,173	76.9	110,631	131.9	125,042	130.4

〈附表 6〉 地方交付稅와 國庫補助金의 地方財政 均等化(1986)

(單位：원)

	地 方 稅		地方稅+地方交付稅		地方稅+地方交付稅+國庫補助金	
	住民 1人當金額	全國=100	住民 1人當金額	全國=100	住民 1人當金額	全國=100
全 國	44,006	100.0	74,947	100.0	86,965	100.0
大 邱	76,376	171.2	76,376	101.9	78,009	89.7
仁 川	47,809	107.2	49,236	65.7	53,807	61.9
京 畿	43,621	97.8	45,328	60.5	50,254	57.8
江 原	58,767	131.7	60,595	80.9	64,403	74.1
忠 北	43,531	97.6	68,431	91.3	*78,402	90.2
忠 南	23,955	53.7	106,376	141.9	127,032	146.1
全 北	26,451	59.3	95,291	127.1	113,849	130.9
全 南	27,901	62.5	71,050	94.8	92,884	106.8
慶 北	22,157	49.7	83,834	111.9	108,073	124.3
慶 南	22,470	50.4	77,512	103.4	98,384	113.1
濟 州	26,949	60.4	94,271	125.8	113,773	130.8
	36,168	81.1	81,379	108.6	101,226	116.4
	28,875	64.7	89,333	131.2	112,744	129.6