

# 政府間 財政關係에 있어서 地方財政 自主權 伸張方向

## A Study on the Improvement of Local Autonomy in Intergovernmental Fiscal Relation

朴 鍾 九

(亞洲大 經濟學科 教授)

### 〈目 次〉

I. 序 言

II. 地方財政調整制度의 現況 및 特性

III. 自主的 地方財政運營을 위한 主要 課題

IV. 財政自主權 強化方案

V. 結 論

### 〈ABSTRACT〉

The purpose of this paper is two-fold. It examines major policy issues which are of great concern to both central and local governments. It also suggests proposals which strengthen the local fiscal autonomy in intergovernmental fiscal relation.

It is strongly suggested that intergovernmental fiscal coordination system should continue to work as a powerful vehicle for assisting weak local finance and improving inequality of regional income in coming years. It is also demonstrated that local government should primarily confine itself to allocation function while central government should take responsibility for economic stabilization and distribution.

It is argued that the allocative and distributive efficiency of local sharing tax can be greatly enhanced by converting the present fixed allocation formula to the flexible allocation system. Other important modifications include the strengthening of tax effort of local jurisdictions, rationalization of various allocation formulas and processes, and improvement of horizontal fiscal equality with the introduction of either negative grant system or wealth-neutral grant system.

National subsidies also call for major improvement. It should be made in line with the rational reallocation of administrative and fiscal functions among different levels of government. Possible suggestions include integration and/or abolition of subsidy programs which have already achieved policy goals, are very small in size and inefficiently and poorly managed, and strengthening of linkages with other related programs such as socioeconomic plan and national land development plan.

The role of local transferred fund should be more emphasized to allow for a more flexible fund operation of local authority and to introduce elements of specific grants into the system.

## I. 序 言

우리나라의 地方自治는 지난 1991년 지방의회의 구성과 지방교육위원의 선출에 따라 새로운 도약을 하였으며 1995년 自治團體長 選舉를 계기로 본격적인 시행 단계에 접어들 전망이다. 자치단체장 선거와 함께 전개될 본격적인 地方化時代는 지역사회 전반에 걸쳐 폭넓은 정치적, 행정적, 경제적 변화를 수반할 것이며 이러한 새로운 변화는 무엇보다도 중앙정부와 지방정부간의 財政關係(intergovernmental fiscal relation) 측면에서 뚜렷한 움직임으로 나타날 것이다.

지방자치는 지방정부가 중앙정부의 일상적인 규제와 지시에서 벗어나 行·財政運營에 관해 직접적인 책임을 진다는 소극적 의미뿐 아니라 지역경제 활성화와 지역개발을 통해 지역주민의 所得과 厚生을 증진한다는 적극적 의미를 아울러 내포하고 있다. 그런데 지역발전을 위한 지방정부의 적극적인 노력은 效率的인 財政運營과 安定的인 財源確保가 전제가 되며 이는 지방자치의 성공적 着根의 관건이 된다.

그러나 지방자치단체가 필요재원의 상당부분을 지방교부세나 국고보조금과 같은 移轉財源에 의존함에 따라 지방정부의 財政自主權 確保에는 상당한 어려움이 제기될 수 있다. 자치단체에 대한 재원이전이 자치단체의 고유한 특성이나 재정수요 등을 적절히 반영치 못하고 국가정책의 우선순위나 중요성에 따라 배분될 가능성이 적지 않으며 중앙과 지방간에 利害關係의 相衝(conflict of interests)도 배제할 수 없기 때문이다.

따라서 향후 地方財政運營의 주요 정책과제는 지방재정의 自主權을 확보하면서 늘어나는 지방재정수요에 얼마나 효율적으로 대응해 나갈 수 있는가 하는 점이다. 本稿은 이러한 현실적 필요성을 바탕으로 합리적인 세원배분과 지방재정조정제도의 개선방향을 모색하는데 기본 목적이 있다.

本稿의 구성은 다음과 같다. 제 II 절에서는 지방재정조정제도의 현황 및 특성을 살펴본다. 제 III 절에서는 자주적 지방재정의 운영을 위한 주요 과제를 논의한다. 제 IV 절에서는 地方財政自主權 提高를 위한 구체적인 방안을 논의·제시한다. 마지막으로 제 V 절에서는 結論을 제시한다.

## II. 地方財政調整制度的 現況 및 特性

### 1. 地方歲入의 變化推移

〈表 1〉에는 1975년 이래 地方歲入의 變化推移가 제시되어 있다. 地方交付稅의 경우 세입

에서 차지하는 비중은 1975년 21.1%에서 1993년 12.7%로 대폭 감소하고 있으며 國庫補助금이 차지하는 비중도 1975년 14.7%에서 1993년 5.9%로 감소하고 있다. 1991년에 처음 도입된 地方讓與金은 1993년 현재 4.5%의 구성비를 보여준다. 이에 따라 총재정에서 차지하는 移轉財政 비율은 1975년 35.8%에서 1980년 28.7%, 1985년 23.8%, 1993년 23.2%로 지속적으로 낮아지고 있다.

〈表 1〉 地方自治團體 歲入 推移 (단위 : %)

區分 \ 年度	1975	1980	1985	1990	1993
地方稅	28.4	29.5	25.1	27.8	30.3
稅外收入	35.8	41.8	51.2	40.7	36.1
地方交付稅	21.1	15.7	15.3	12.1	12.7
補助金	14.7	13.0	8.5	9.3	5.9
地方讓與金	—	—	—	—	4.5
調整交付金	—	—	—	0.2	0.1
地方債	—	—	—	9.8	10.5

자료 : 내무부(각년도), 「지방재정연감」; 내무부(1993), 「지방자치단체 예산개요」.  
 주 : 일반회계와 특별회계 순계기준임.

## 2. 自治團體別 現況

다음으로 自治團體別 歲入構造를 살펴보자. 〈表 2〉에는 서울을 비롯한 자치단체의 세입 내역이 정리되어 있다. 우선 서울을 살펴보면 지방교부세는 거의 없고 국고보조금이 2.8%의 비중을 차지하고 있다. 직할시 역시 지방교부세의 비중은 미미하며 이전재원의 비중은 9.9%로 나타나고 있다. 道는 지방교부세 11.9%, 지방양여금 7.8%, 국고보조금 19.1%로 합계 38.8%를 차지하고 있다. 市는 지방교부세 9.4%, 지방양여금 3.2%, 국고보조금 0.2%로 12.8%의 비중을 차지하고 있다. 郡은 각각 47.6%, 9.1%, 0.4%를 차지하여 합계가 57.1%에 달하고 있다. 따라서 도와 군은 서울, 직할시에 비해 이전재원에 대한 높은 의존도를 보여준다. 특히 郡의 경우 재정수입의 대부분을 상위정부의 이전재원에 의존하고 있어 재정의 安定性에 커다란 어려움을 노정하고 있다.

〈表 2〉 地方自治團體 歲入 內譯(1993)

(단위 : 억원, %)

區 分	全 國	서 울	直轄市	道	市	郡
地 方 稅	99,244 (30.3)	34,380 (47.7)	22,876 (37.4)	18,001 (24.4)	15,582 (23.2)	8,405 (15.9)
稅 外 收 入	118,121 (36.1)	21,382 (29.7)	25,493 (41.6)	18,625 (25.3)	39,602 (59.0)	13,019 (24.6)
地方交付稅	41,214 (12.7)	5 (0)	897 (1.5)	8,797 (11.9)	6,291 (9.4)	25,224 (47.6)
地方讓與金	14,705 (4.5)	- (0)	2,001 (3.3)	5,735 (7.8)	2,162 (3.2)	4,806 (9.1)
調整交付金	301 (0.1)	- (0)	301 (0.5)	- (0)	- (0)	- (0)
補 助 金	19,403 (5.9)	2,017 (2.8)	2,885 (4.7)	14,121 (19.1)	151 (0.2)	229 (0.4)
地 方 債	34,217 (10.5)	14,310 (19.8)	6,770 (11.1)	8,483 (11.5)	3,387 (5.0)	1,267 (2.4)
合 計	327,204 (100.0)	72,094 (22.0)	61,223 (18.7)	73,762 (22.5)	67,176 (20.5)	52,949 (16.2)

자료 : 내무부(1993), 「지방자치단체 예산개요」.

### 3. 國際比較

아래의 〈表 3〉에는 韓國을 비롯한 주요국의 총세입 대비 自體歲入의 比率이 비교되어 있다. 한국의 자체세입비율은 1993년 기준으로 66.4%로 日本(60.1%), 이태리(29.6%)보다는 높으나 미국(80.0%), 프랑스(77.2%)보다는 낮은 것으로 나타나고 있다. 그러나 가장 중요한 자주재원인 地方稅가 차지하는 비율은 30.3%로 이태리(12.1%)를 제외하고는 상당히 낮은 수준임을 알 수 있다.

〈表 3〉 地方歲入構造의 國際比較(1993)

(단위 : %)

區 分	韓 國	日 本	美 國	프 랑 스	이 태 리 <sup>2)</sup>
地 方 稅	30.3	45.2	53.4	41.4	12.1
稅 外 收 入	36.1	14.9	26.6	35.9	17.5
移 轉 收 入	35.6 <sup>1)</sup>	38.8	19.9	22.8	70.4
自 體 收 入	66.4	60.1	80.0	77.2	29.6

자료 : 내무부(1993), 「지방자치단체 예산개요」.  
 IMF(1992), *Government Finance Statistics Yearbook*.  
 堀田隆夫(1993), 「圖說 日本の財政」, 東洋經濟新報社.

주 : 1) 地方債를 포함.

2) 이태리는 1991년 기준임.

### III. 自主的 地方財政運營을 위한 主要 課題

#### 1. 自主的 財政運營의 意味

실질적인 지방자치는 지방정부가 중앙정부에 대해 自主的 人事權, 組織權, 財政權 등을 가지는 것을 의미하며 이중 가장 핵심적인 부분은 財政自主權의 확보 또는 자주적 재정운영권의 보장이라 할 수 있다(朴鍾九, 1992 : 133). 자주적인 재정운영이란 일차적으로 지방정부가 중앙정부의 간섭이나 규제없이 지방재정운영에 관한 權限과 責任을 가진다는 의미로 정의될 수 있다. 지방재정운영에 관한 권한은 구체적으로 지방정부가 課稅自主權, 起債自主權, 運營自主權을 통해 확보될 수 있다. 과세자주권은 지방정부가 자율적으로 地方稅의 稅目과 稅率 및 課稅·非課稅對象을 결정할 수 있는 권한으로 재정자주권의 핵심이라 할 수 있다. 기채자주권은 지방정부가 필요하다고 판단할 때 외부로부터 필요재원을 借入할 수 있는 권한을 의미한다. 운영자주권은 지방정부가 독자적으로 필요한 財政措置나 條例 등을 제정하며 중앙정부의 일상적인 지시나 감독에서 벗어날 수 있는 권한으로 투자사업의 심사, 결정, 공공재원의 배분이나 공기업운영 등 매우 포괄적인 범위에 걸쳐 재정운영의 자율성, 신축성이 부여되는 것을 의미한다.

그러나 지금까지는 지방재정규모의 영세성, 각종 제도적·법적 규제에 의해 재정자치의 구현이 극력 제약되어 왔다. 과세자주권의 경우 新稅源 開發이 원칙적으로 허용되지 않았으며 條例에 의하여 세목과 세율을 독자적으로 조정할 수 있는 권한도 인정되지 않았고 최근 들어 아주 제한된 범위내에서 일본식의 法定外稅制의 활용이 이루어지고 있는 단계이다.<sup>1)</sup> 지방자치단체의 地方債發行 역시 지방재정운용의 健全性 原則에 따라 상당히 제한되어 왔다. 地方財政法 제217조는 “지방자치단체의 세율은 지방채 외의 세입을 그 재원으로 해야 한다”고 규정하여 지방채를 지방정부의 정상적인 세입원에서 제외하고 있으며 발행조건도 엄격히 규제해 왔다. 운영의 자율성도 투자사업에 대한 사업승인권, 사전심사제도, 국고보조금 관리 및 배분기준, 재정운영과 관련된 각종 감사, 감독권 및 조정권한의 행사에 따라 대폭 약화되어 온 실정이다.

## 2. 財政自主權과 地方財政調整制度

그러면 지방재정의 自主權 提高와 관련하여 地方財政調整制度는 어떠한 의미를 가지는가? 지방정부에 대한 재정지원제도는 거울의 앞뒷면과 같은 兩面性을 가진다. 한편으로는 이전재원이 늘어나게 되면 지방정부의 재정자립여건이 악화되고 지방자치의 구현이라는 정책목표로부터 멀어지게 된다. 특히 재정지원방식이 一般財源補填을 위한 一般交付金(general grants)의 형태를 가질 때 소위 Flypaper Effect를 통해 지방정부의 지출규모를 낮추거나 징세노력을 약화시키는 부정적인 측면을 배제할 수 없다. 그러나 또 한편으로는 이전재원의 증대가 지방재정의 자주권 약화의 原因이기보다는 構造的으로 나타나는 問題點이라는 점을 직시할 필요가 있다.

1992년 기준으로 지방자치단체의 財政自立度가 69.5%에 불과하며 財政力指數도 1990년 이래 0.7에 머무르고 있어 중앙정부의 재정지원은 자치제 실시 이후에도 여전히 커다란 중요성을 가진다. 왜냐하면 지방정부의 재정자립기반이 단기간내에 改善될 가능성이 별로 없으며 자치단체간 수직적, 수평적 財政不均衡도 계속될 것으로 전망되기 때문이다. 지방교부세의 주요 배분대상이 되는 道와 郡의 경우 재정자립도가 49.0%, 28.8%이며 재정력지수도 0.7, 0.2에 불과해 이전재원 없이는 기본적인 행·재정활동의 수행에도 커다란 어려움이 예

1) 그러나 일본에서도 법정외세의 비중은 1987년 0.13%, 1988년 0.11%로 매우 낮은 형편이다. 보다 자세한 내용은 自治省(1992) 참조.

상되고 있다.

따라서 자치제하에서 지방재정조정제도의 합리적인 發展方向은 중앙재정과 지방재정 사이의 적절한 役割分擔을 유지하면서 지방재정의 자주성, 효율성을 제고하는데 두어야 할 것이다. 이에 따라 지방재정조정제도의 기본과제는 아래의 세가지 문제로 귀결된다. 첫째로 새로운 재정여건하에서 중앙정부의 재정지원은 더욱 확대, 강화되어야 하는가? 둘째로 재정조정제도가 지방재정운용의 효율성이나 생산성을 제고하는데 어떠한 역할을 수행해야 하는가? 특히 향후 그 중요성이 강조될 수 밖에 없는 지방정부의 徵稅努力(tax effort)을 어떻게 제고할 것인가? 셋째로 지방정부의 자주권 제고를 위해 어떠한 제도개선이나 새로운 역할부여가 이루어져야 하는가?

### 3. 地方財政 自主權과 政府間 役割配分

지방재정의 自主權 문제는 중앙정부와 지방정부간에 합리적인 役割配分과 밀접한 관련이 있다. 양 부문의 역할배분은 지출 측면에서는 機能配分과 세입 측면에서는 稅源配分の 문제로 직결된다. 중앙정부의 지방정부에 대한 기능이양은 최근 몇년간 꾸준히 추진되어 나름대로 가시적 성과가 있었으나 아직도 충분한 수준이라 할 수 없다. 현행 제도는 지방정부의 事務에 대해 包括主義를 채택하고 있어 권한이나 책임의 고려가 분명치 못하고 재원분담의 원칙도 모호하여 여러가지 문제점을 노정하고 있는 실정이다.

아래의 <表 4>에는 중앙정부와 지방정부의 機能別 歲出配分 內譯이 정리되어 있다. 중앙·지방정부의 전체적인 분담비율은 60.3 대 39.7로 나타나고 있는데 이는 1990년의 59.1 대 40.9에 비해 중앙정부의 비중이 다소 커진 것이다. 구체적 배분내용을 살펴보면 일반행정과 교육은 지방정부가, 국방·사회개발·경제사업은 중앙정부가 비중이 큰 것으로 나타나고 있다. 사회개발 가운데 보건과 기타 지역사회사업은 중앙이, 사회보장 및 복지·주택은 지방의 부담률이 크게 나타나고 있다.

따라서 기능재배분의 원칙이나 외국의 사례를 감안해 볼 때 중앙·지방정부간 합리적인 기능재배분은 地方政府의 役割提高가 강조되는 방향으로 이루어져야 한다. 보다 구체적으로 일반행정비와 경제사업비는 행정기능의 이양과 지역경제활성화 차원에서 지방정부의 역할이 강화되어야 한다. 교육 역시 教育自治의 중요성에 비추어 볼 때 지방정부의 비중이 보다 상향조

정되어야 한다. 社會開發의 경우 사회보장과 주택부문에 대한 지방정부의 비중증대가 적극적으로 요청된다 하겠다.

〈表 4〉 中央·地方政府間 歲出配分 內譯

(단위 : 억원, %)

區 分	中 央 政 府	地 方 政 府
一般行政	43,971(45.8)	52,071(54.2)
國 防	87,035(98.3)	1,545( 1.7)
教 育	64,919(43.1)	85,867(56.9)
社會開發	80,687(53.8)	69,199(46.2)
保 健	4,229(33.7)	8,312(66.3)
社會保障 및 福祉	41,667(77.3)	12,213(22.7)
住宅 및 地域社會開發	32,323(39.9)	48,602(60.1)
其他 地域社會事業	2,468(97.2)	72( 2.8)
經濟事業	84,272(54.5)	70,291(45.5)
其 他	89,049(84.0)	16,974(16.0)
合 計	449,934(60.3)	295,948(39.7)

자료 : 한국은행(1994), 「경제통계연보」.

주 : 1992년 결산 기준임.

중앙과 지방간의 稅源配分을 살펴보면 최근 들어 지방정부의 재정기반이 꾸준히 확충되어 왔음을 알 수 있다. 國稅와 地方稅의 形式的 配分比率를 살펴보면 1989년 81.1대 18.9에서 1993년 78.7 대 21.3으로 변화하여 지방세원이 비교적 완만히 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 지방에 대한 이전재원인 지방교부세, 지방양여금, 국고보조금을 포함한 實質的 配分比率를 보면 1989년 70.5 대 29.5에서 67.8 대 32.2로 지방의 세원비중이 늘어나고 있다. 이처럼 지방의 비중이 커진 것은 지방이전재원의 증가와 함께 담배소비세 이양(1989), 종합토지세 도입(1990) 등 재산관련세입의 증대에 힘입은 바 크다.



〈表 5〉 國稅와 地方稅 配分比率

(단위 : %)

年度 區分	1989	1990	1991	1992	1993
形式的 配分					
國 稅	81.1	80.8	79.1	77.9	78.7
地方稅	18.9	19.2	20.9	22.1	21.3
實質的 配分					
中 央	70.5	70.3	68.6	66.8	67.8
地 方	29.5	29.7	31.4	33.2	32.2

자료 : 경제기획원(1994), 「재정관련통계집」.  
 내무부(각년도), 「지방자치단체 예산개요」.  
 주 : 1992년, 1993년은 예산기준임.

OECD국가의 배분실태를 살펴보면 單一型國家는 중앙정부의 세원점유비가 평균 63.8%로 우리나라보다 다소 낮으나 사회보장금을 포함하는 경우 87.6%로 훨씬 높게 나타나고 있다. 나라별로는 영국이 75.7%로 가장 높은 반면 프랑스는 46.2%로 가장 낮게 나타나고 있다. 聯邦型國家의 경우 중앙정부의 점유비는 평균 45.6%이며 사회보장금 포함시 69.1%에 이르고 있으며 나라별로 호주의 79.6%부터 스위스의 29.6%까지 다양하게 나타나고 있다 (〈表 6〉 참조).

현행 정부간 세원배분의 주요 문제점으로는 크게 두가지를 들 수 있다. 첫째는 국세와 지방세의 불공정한 배분의 문제로서 국세의 경우 소득탄력성과 신장성이 높은 所得課稅와 消費課稅의 비중이 높은 반면 지방세는 세원의 안정성과 신장성이 상대적으로 낮은 財產課稅 위주로 되어 있다는 사실이다. 두번째는 지방정부에 실질적인 課稅自主權이 부여되지 못한 관계로 자치단체가 독자적으로 세출과 세율을 정하지 못하고 지역의 필요성, 특수성에 따라 세원을 개발하지 못하고 있다는 점이다.

〈表 6〉 主要國의 國稅와 地方稅 配分實態(1990년)

(단위 : %)

區 分		中 央	州	地 方	社會保障金
單 一 型 國 家	벨 기 에	60.8	—	3.7	34.2
	덴 마 크	65.6	—	30.7	3.1
	핀 란 드	60.8	—	27.3	11.8
	프 랑 스	46.2	—	9.0	44.2
	그 리 스	69.8	—	1.2	28.1
	이 태 리	63.7	—	2.9	32.9
	일 본	46.2	—	24.6	29.2
	노 르 웨 이	54.8	—	20.7	24.4
	스 페 인	51.9	—	12.5	35.1
	영 국	75.7	—	5.7	17.5
平 均		63.8	—	12.4	22.6
聯 邦 型 國 家	호 주	79.6	16.8	3.5	—
	오 스트 리 아	50.3	10.7	11.2	27.8
	캐 나 다	41.9	35.1	8.9	14.2
	독 일	32.9	21.1	8.3	36.8
	스 위 스	29.6	21.6	16.0	32.8
	미 국	39.0	18.8	12.6	29.5
平 均		45.6	20.7	10.1	23.5

자료 : OECD(1992), *Revenue Statistics of OECD Member Countries*.

#### 4. 經濟安定과 政府間 財政關係

경제안정화와 관련하여 중앙·지방간의 합리적인 재정관계의 정립도 주요한 과제의 하나가 된다. 우리 경제의 對外開放과 國際化는 필연적으로 거시경제의 불안정과 경제교란을 더욱 심화시킬 가능성이 크다. 이에 따라 재정의 경제안정화기능 강화는 매우 중요한 당면과제가 아닐 수 없다. 지방자치제가 본격화됨에 따라 지방정부 역시 필요한 경우 특수한 영역에서 獨自

的인 安定化政策을 추구할 수 있다. Bahl, Vogel, Trost 등의 기존 연구는 지방정부가 특별한 경우 중앙정부의 안정화정책과 다른 재정정책 내지는 재정운영행태를 보여주고 있음을 입증하고 있다. 또한 중앙정부가 경기회복을 목표로 지방교부금이나 국고보조금 확대와 같은 歲出 增大策을 펴는 경우 전술한 바처럼 Flypaper Effect로 인해 지방세출이 일정한 비율로 감소함에 따라 당초 의도하는 경제안정화 효과가 반감될 소지가 크다. 특히 경제여건에 대한 歲入 과 歲出의 대응양태가 서로 상이할 수 있다는 점, 지방정부에 독립적인 通貨管理가 허용되지 않는다는 점, 지방단위에서 재정과 금융간의 합리적인 연계가 만족스럽게 이루어지기 어렵다는 점 등은 모두 지방정부의 안정화 역할을 제약하는 요인으로 지적될 수 있다.

이런 견지에서 지방재정은 중앙재정과 다른 여러가지 구조적 특수성을 가지므로 전통적인 資源配分機能에 주력하고 所得分配과 經濟安定化機能은 최소화하는 것이 바람직하다. 또한 자치제하 지방정부의 방만한 재정운영의 부작용을 최소화할 수 있는 방향으로 중앙과 지방재정 사이의 적정한 역할 정립과 관련 재정조정제도의 개편이 요청된다.

#### IV. 財政自主權 強化方案

##### 1. 合理的인 稅源配分

정부간 재정관계에 있어 지방재정의 자주권을 제고할 수 있는 방안의 하나로 合理的인 稅源配分을 들 수 있다. 구체적인 세원배분방안으로는 국세의 지방세화, 법정외세제도 도입, 국세와 지방세의 공동세원화의 세가지가 우선적인 고려 대상이 된다.

##### 1) 國稅의 地方稅化

국세의 일부를 지방세로 전환해야 한다는 주장은 현행 조세체계가 지나치게 國稅 위주로 偏重되어 있으므로 세수신장성이 좋은 소득과세나 소비과세의 일부를 지방세로 이양함으로써 지방세수의 안정적 신장을 기대할 수 있다는 논리에 근거하고 있다. 이러한 논리적 근거하에 酒稅, 電話稅, 附加價値稅의 일부, 讓渡所得稅 등이 대상세원으로 제시되고 있다. 이중 주세와 전화세는 이미 지방양여세의 재원으로 활용되고 있으므로 사실상 지방세원화한 상태이다. 따라서 현단계에서 검토대상이 되는 세목은 양도소득세와 부가가치세라 할 수 있다.

그러나 국세의 지방세 이양이 의도하는 정책효과를 거두려면 세원이양이 지역간 稅源不均衡이나 財政不均等を 악화시키지 않아야 한다는 기본전제가 충족되어야 한다. 그러나 이들 세목의 경우 서울을 비롯한 大都市의 세수편중이 커 세원이 지방으로 이양되는 경우 불공평이

더욱 심화될 가능성이 크다. 지난 1989년 지방세로 전환된 담배消費稅의 경우 지방재정규모의 확대에는 긍정적으로 기여하였으나 자치단체간 재정력 불균형은 더욱 심화시킨 것으로 나타나고 있어 담배소비세의 地方稅化가 별로 성공적이지 못했음을 알 수 있다.<sup>2)</sup> 따라서 국세의 세원분포가 地域間 不均等하게 이루어지고 있는 상태에서 국세의 지방세 이양은 적절한 세원 배분방안으로 보기 어렵다.

## 2) 法定外稅制度의 活性化

세원배분방안의 하나로 법정외세제도의 활성화를 고려할 수 있다. 현재는 地域開發稅 형태로 법정외세제 성격의 지방세 신설이 허용되고 있으나 그 활용실적은 아주 미미한 수준이다. 그런데 지방자치의 본격실시는 자칫 지방재정의 방만한 운영이나 건전기조를 왜곡시켜 재정 운영의 安定性을 근본적으로 약화시킬 가능성이 크므로 일정한 범위내에서 중앙정부의 規制가 계속될 필요가 있다.<sup>3)</sup>

법정외세제도 도입과 함께 法定地方稅에 彈力稅率을 적용하는 방안도 검토할 가치가 있다. 현행 제도상으로도 도시계획세, 공동시설세, 주민세 등에 대해 탄력세율을 적용할 수 있도록 되어 있어 제도 도입에 별반 어려움이 없을 것이다. 이런 견지에서 타 세목에도 탄력세율제도를 도입해서 지방정부의 재량적 과세의 폭을 확대해 주는 것이 바람직하다. 탄력세율의 형태로는 日本에서 채택하고 있는 標準稅率制와 制限稅率制가 적절할 것이다.<sup>4)</sup>

## 3) 共同稅制度 導入

중앙재정과 지방재정의 연계성을 강화하기 위한 방안으로 獨逸 등에서 활용되고 있는 共同稅制度(tax sharing system)을 도입하는 방안을 검토할 수 있다. 공동세제도는 稅源의 共同利用方式의 하나로 세원의 편중을 시정하고 지방재정을 강화할 목적으로 여러나라에서 채택되고 있다. 공동세제도는 전통적인 稅源分離方式과 달리 중앙정부와 지방정부가 공동의 세원을 이용하여 과세하는 제도로 일반적으로 과세행정이 상대적으로 뛰어난 중앙정부에서 징세를 담당하고 있다.<sup>5)</sup> 공동세제도는 歲入分割制度和 마찬가지로 중앙·지방간 수직적 재

2) 1992년 결산기준으로 담배消費稅의 地域別 占有比를 살펴보면 서울 24.4%, 직할시 22.9%로 서울을 비롯한 대도시가 전체의 47.3%를 차지한 것으로 나타나고 있다.

3) 그러나 日本의 事例에서 알 수 있듯이 제도 도입에 따른 세수증대효과는 그다지 크지 않을 것이다.

4) 예를 들면 固定資產稅의 경우 1.3-2.1%의 표준세율과 제한세율이 적용되고 있다.

5) 세원의 공동이용방식은 크게 重複方式, 共同稅方式, 讓與稅方式으로 나누어 진다.

정불균형을 시정하는데 주목적이 있으며 개발도상국에서는 그 활용도가 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

외국의 사례를 살펴보면 獨逸의 경우 所得稅, 法人稅 및 附加價值稅를 연방정부와 주정부가 통일된 과세방법으로 징수하여 일정비율을 정부간에 배분하고 있다. 부가가치세는 연방과 주 배분비가 65% 대 35%이며 소득세는 연방과 주가 각각 42.5%, 그리고 나머지 15%는 지방 정부에 할당된다. 사업소득세와 법인세는 연방과 주가 50%씩 나누며 양여세는 연방과 주에 7.5%씩 할당되며 나머지는 지방정부에 배정되고 있다(〈表 7〉 참조). 日本의 경우 양여세제를 채택하고 있는데 현재 지방도로양여세, 특별톤양여세, 석유가스양여세, 자동차중량양여세, 항공기연료양여세, 소비양여세의 6가지 유형이 활용되고 있다. 양여세는 인구, 사업소 종업원수, 도로연장 등 각 양여세별 배정방식에 따라 지방정부에 양여토록 되어 있다. 지방양여세는 1980년 지방세입의 0.9%를 차지했으며 이후 점차 그 비중이 늘어 1991년 4.5%, 1992년 2.6%, 1993년 2.6%에 달하고 있으나 지방교부세(20.2%), 국고지출금(16.1%)과 같은 이전재원에 비해 그 비중이 낮다.

〈表 7〉 共同稅의 政府間 配分比率 (단위 : %)

區 分	聯 邦	州	地方政府
附 加 價 值 稅	65.0	35.0	0.0
補 充 交 付 金	-2.0	+2.0	0.0
所 得 稅	42.5	42.5	15.0
事 業 所 得 稅	50.0	50.0	0.0
法 人 稅	50.0	50.0	0.0
營 業 稅	7.5	7.5	85.0

자료 : 李弼佑(1992), "獨逸의 財政政策," 김동건 외, 「主要國의 財政政策」, 서울 : 대영문화사.

우리나라의 경우 공동세제도의 도입은 기존의 지방양여금이나 교부세제도를 손질하는 내용을 포함한 지방재정조정제도 전반에 걸친 포괄적인 개편을 전제로 한다. 이런 견지에서

동 제도의 도입은 中長期的인 政策課題가 아닐 수 없으며 중앙과 지방재정의 장기적 균형관계 내지는 새로운 관계정립의 관점에서 세밀한 검토가 요청된다. 공동세 도입의 전단계 조치로 현행 地方讓與金制度의 包括補助金化를 적극 추진할 수 있다. 따라서 지나치게 영세하고 규모가 작은 國庫補助事業을 포괄적으로 조정하여 양여금의 대상사업으로 전환하여 지방정부의 재량권을 확대해 줄 필요가 있다. 왜냐하면 현재의 양여금제도는 稅源의 共同利用이라는 측면보다는 국고보조사업을 대신하는 성격이 더욱 강하여 제도개선의 필요성이 점증하고 있기 때문이다.

## 2. 地方交付稅

### 1) 總額交付方式의 改善

현행 지방교부세는 총액교부방식에 따라 內國稅의 13.27%를 자치단체별로 배분토록 하고 있다. 현행 교부세제도의 기본 골격을 이루는 普通交付稅의 경우 교부세 총액의 10/11을 배정하며 基準財政需要額에서 基準財政收入額을 뺀 재원부족액을 산정기준으로 하고 있다. 현행 배정방식과 관련하여 제기되는 문제는 크게 두가지로 하나는 交付率의 上向調整 여부이며, 다른 하나는 交付方式의 改編 문제라 할 수 있다.

우선 현행 交付率의 適正性 문제를 살펴보자. 지방재정 강화론자의 주장에 따르면 현행 교부율은 늘어나는 地方財政需要에 비추어 볼 때 충분치 못한 수준으로 교부율의 상향조정이 불가피하다는 것이다. 이 주장은 보통교부세의 財政不足額 充當比率이 아직도 높고<sup>6)</sup> 중앙과 지방간의 機能再調整에 따라 새로운 행정업무가 추가될 것이며 지방정부의 복지재정수요에 대한 재정적 부담이 급격히 늘어날 것이라는 분석에 바탕을 두고 있다.

그런데 최근 들어 지방재정의 규모가 중앙재정과 거의 비슷한 수준으로 늘어났고 중앙재정의 硬直性比率이 61.8%(1984)에 달하고 있으며 자치단체의 自體財源 開發努力도 지역경제력이나 재정력에 상응하는 수준에 이르지 못하고 있다는 점 등을 고려할 때 교부세율의 상향조정은 신중히 대응해 나가야 할 문제가 아닐 수 없다.

---

6) 최근 몇년간 財政不足額의 充當比率을 살펴보면 1988년 85.4%, 1989년 78.5%, 1990년 78.1%, 1991년 92.2% 수준으로 나타나고 있다.

(表 8)

中央·地方財政의 比較

(단위 : 10억원, %)

區 分 \ 年 度	1975	1980	1985	1990	1992(豫算)
中 央 財 政	2,124	8,648	15,000	32,537	49,331
地 方 財 政	784	3,582	8,523	22,134	40,342
移 轉 財 源	382	1,659	3,659	9,740	10,604
地方財政/總財政	30.0	33.9	42.9	49.3	51.0

자료 : 경제기획원(각년도), 「地域統計年報」

주 : 1) 일반회계, 특별회계 순계기준임.

2) 이전재원은 교부세, 보조금, 교육보조금, 교육교부금의 합계임.

다음으로 현재의 총액교부방식 또는 法定率方式의 改編問題를 살펴보자. 지방재정에 대한 재정지원의 유형은 <表 9>와 같이 분류될 수 있다. 이중 가장 보편적으로 많은 나라에서 사용되고 있는 것은 B와 D類型이라 할 수 있다. 우리나라의 교부세는 B유형이며 국고보조금은 G유형에 속하는 것으로 볼 수 있다.

법정배분방식에 대해서는 찬반 양론이 제기되고 있다. 贊成論은 固定配分方式은 취약한 지방재정을 지원하고 지방정부에게 예측가능한 재원을 보장해줌으로써 지방재정의 安定性과 計劃性을 보장해 준다는 논리이다. 改編論의 논지는 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째로 법정화방식은 중앙재정의 硬直性을 심화시켜 재정운용의 신축성을 저해하며, 둘째로 현행 제도는 법정률에 따른 배분액을 자치단체에 배정하는 일종의 配給制이므로 초과수요를 유발하고, 셋째로 재원확보의 伸縮性이 제대로 확보되기 어렵고, 넷째로 현행 배분비율에 뚜렷한 이론적 근거와 타당성이 없고, 다섯째로 미국이나 영국 등 다른 나라에서 찾아보기 어려운 제도라는 점이다. 따라서 현재와 같은 法定化를 지양하고 그때 그때의 재정여건과 경제여건에 맞추어 교부금 배정을 조절해 나가는 방향으로 제도개편이 이루어져야 한다. 단 일시적인 제도변화에 따른 충격을 최소화하기 위해 단기적으로는 현재의 총액교부방식에서 변동의 上下限幅을 허용하는 방식으로 바꾸고 중장기적으로 可變配分方式으로 개편해 나가는 것이 적절할 것이다.

〈表 9〉 地方財政支援의 種類

地方政府別 配定計劃	總額決定方式	特定租稅의 一定 比率	任 意 的 決 定	支出에 대한 事後補填
租 稅 徵 收 地 域		A	—	—
配 定 公 式		B	F	—
費 用 補 填		C	G	K
任 意 的 決 定		D	H	—

자료 : Bahl, R. and J. Linn(1992). *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford : Oxford University Press.

2) 徵稅努力機能의 強化

현행 제도의 커다란 문제점의 하나는 지방정부의 徵稅努力(tax effort)을 제고하는 제도적 유인장치가 결여되어 있다는 사실이다. 이처럼 징세노력이 취약한 이유는 현행 제도가 法定率에 따라 배분액을 자치단체에 거의 自動的으로 배분하여 단순히 지방정부의 不足財源을 지원해주고 있으며, 지역별로 커다란 차이가 있는 徵稅努力의 差異를 적절히 반영하지 않고 있기 때문이다.<sup>7)</sup>

기존의 경험적 연구는 현행 배정방식에 지역별 징세노력의 격차를 적절히 반영할 경우 지역 간 형평화효과가 크게 제고됨을 보여주고 있어 제도개선의 필요성이 커지고 있다.

둘째로 취약한 교부세제도의 徵稅努力이 제고되도록 배분방식을 개선할 필요가 있다. 징세노력을 강화하기 위한 방안의 하나로서 지방자치단체의 징세노력과 교부금배분액이 正의 관계를 유지하도록 하여 징세노력을 제고하는 방식을 검토할 수 있다. 미국의 歲入分割(revenue sharing) 제도상의 3단계 배분방식(3 factor formula)이나 5단계 배분방식(5 factor formula)가 좋은 예가 된다.

다음으로 검토할 수 있는 방안으로는 전국의 平均水準을 초과하는 자체수입 증가분의 일정 몫을 基準財政收入으로부터 留保하는 방안이다. 즉 자국의 지방세수 평균증가율이 20%임에도 해당지역의 증가율이 30%인 경우 추가적 증가분의 일정부분을 기준재정수입에서 제외하는 방식이다(吳然天, 1990 : 279).

또 하나의 방식으로 검토할 수 있는 것은 징세노력을 實際地方稅收入과 地方稅收入豫測值

7) 1985년 자료에 따르면 市道別로 徵稅努力은 최고 190(서울)에서 최하 28(강원)까지 다양하게 나타나고 있으며 서울·부산을 제외하고는 모두 100 이하의 수치를 나타내고 있다.



의 차이로 보아 실제수입액이 예측액을 상회하면 이는 징세노력이 상대적으로 높다고 보아 배분공식에 실제수입액을 반영하고, 그와 반대의 경우에는 예측치를 반영하여 배분액을 축소조정토록 하는 방식이다.

### 3) 交付金 算定方式의 合理化

현행 교부금 산정방식을 합리화하기 위해서는 무엇보다도 補正係數의 適正性이 제고되어야 한다. 현재 보정계수는 상관계수가 높은 測定單位와의 단순회귀식을 통해 구해지는데 그 적정성 여부가 의문시되기 때문이다. 특히 자치제하에서 발생하는 자치단체의 特殊行政需要나 開發需要 등을 적절히 반영할 수 있도록 보정방식이 개선될 필요가 있다.

또한 기준재정수요액에만 이루어지고 있는 보정을 基準財政收入額에도 적용하는 문제를 적극 검토해야 한다. 기준재정수입액은 普通稅의 80%를 기준으로 하고 있는데 낙후지역이나 저소득지역과 서울, 부산, 울산과 같은 대도시지역 및 고성장지역간에는 구조적인 稅源隔差가 불가피하기 때문이다. 따라서 기준재정수입에 대한 합리적인 보정을 통해 교부금제도의 형평화 기능 제고와 저소득지역에 대한 배려가 이루어져야 한다.

이와 함께 교부금배정의 事前豫測이 강화되어 재정자주권 신장을 도모해야 한다. 지난 수년간 여러차례 제도적 개선을 통해 배분방식의 定型化, 合理化가 상당히 제고되었으나 아직도 정확한 사전예측이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 翌年度 配定豫想額을 감안한 재정운용이나 예산편성이 확보되지 못하고 있다. 따라서 적어도 보통교부세에 대해서는 자치단체의 사전예측이 가능하도록 배분방식의 標準化, 定型化, 과정의 公開化, 公式化가 이루어져야 할 것이다.

### 4) 水平的 不均衡의 是正

지방재정의 자주성이 적절히 확보되기 위해서는 중앙과 지방간의 수직적 재정불균형뿐 아니라 水平的 不均等도 시급히 시정되어야 한다. 지방교부세와 국고보조금은 上下位 自治團體間 財政不均衡은 상당히 완화시킨 것으로 기존의 경험적 연구에서 분석되고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 향후 수평적 재정불균형 완화는 매우 중요한 정책과제로 대두될 가능성이 크다. 현행 제도는 자치단체의 기준재정수요와 기준재정수입의 격차를 비용보전해 주는데 주목적을 두고 있어 水

8) 李啓植(1988)은 財政集中度指數와 KP指數를 이용하여 이진재원의 衡平化效果를 분석하였는데 1970-85년 기간중 소득의 지역별 집중완화에 어느정도 기여하였음을 보여주고 있다. 全相京(1989), 朴鍾九(1991), 朴完奎(1993)의 연구도 대체로 지방재정조정제도의 형평화 효과를 입증하고 있다.

平的 衡平化機能의 提高에는 상당히 취약한 실정이다.

수평적 형평화기능이 약화된 주된 이유는 현행 배정방식상 測定單位인 인구수, 공무원정원, 도로연장, 경지면적 등이 인구가 많거나 경제규모가 큰 지역에 유리하며 교부금 배정에 있어 낙후지역이나 저소득지역에 대한 差等支援裝置가 제대로 갖추어져 있지 못하기 때문이다.

따라서 교부금의 배정에 있어서 1인당 住民所得의 分配狀態나 地域別 財産價値 또는 1인당 公共支出水準 등을 감안한 배분방식을 고려할 필요가 있다. 보다 구체적으로 독일처럼 1인당 주민소득이 일정수준을 초과하는 부유한 자치단체가 교부금을 추가부담토록 하는 逆交付金制度(negative grant system)를 고려하거나 호주나 캐나다처럼 중앙정부가 부담토록 하는 均等化交付金制度(equalizing grants)를 긍정적으로 고려할 가치가 있다. 독일의 역교부금제도는 재정력이 상대적으로 나은 주가 그렇지 못한 주에 대해 교부금을 지원해 주는 제도로서 지방정부간 財政便益의 隔差를 시정하기 위해 활용되고 있다. 교부금을 부담하는 주와 수혜받는 주에 대한 결정은 調整基準額과 課稅基準額을 기초로 하며 각 주정부의 특수여건이 고려되고 있다.

이와 함께 미국 매사추세츠주에서 검토된 財産中立的 交付金制度(wealth-neutral grant)를 고려해 볼 수 있다. 동 제도하에서는 주정부의 대응교부금이 피교부단체의 財産規模나 財産價値에 反比例하여 결정된다. 따라서 빈곤한 지방정부에 대해서는 지방공공재 소비에 따른 租稅價格(tax price)을 낮추는 반면 부유한 지방정부에 대해서는 정반대의 결과를 가져오게 하여 지역간 재정불균형을 시정하는 정책목적을 달성하는 것이다.

마지막으로 地域間 費用隔差(jurisdictional cost differences)를 적절히 반영한 교부금 배정방식도 긍정적인 검토의 대상이 될 수 있다. 즉 지역간에 공공서비스 제공에 필요한 비용조건에 상당한 차이가 있으므로 이를 적절히 교부금배정시 반영하여 고비용지역과 저비용지역간에 합리적인 비용보전을 도모하자는 논리이다.

### 3. 國庫補助金

#### 1) 政府間 機能再定立

국고보조금제도의 합리적인 개편은 上下位 政府間 機能의 再定立에서 출발해야 한다. 國家固有事務는 중앙정부가 담당하고 지방의 고유기능은 國家支援없이 원칙적으로 지방정부가 담당해야 하므로, 국고보조금 지급은 국가와 지방 상호간에 共通된 利害가 관련될 때나 중앙정부가 施策上 必要하다고 인정하는 사무에 限定하는 것이 바람직하다. 따라서 지방고유사업과

특별지원사업은 원칙적으로 지방부담으로 하여 地方費의 부담비중을 확대해 나가고, 국가지원은 施策事業 중심으로 轉換해 나가야 한다.

### 2) 國庫補助事業에 대한 再檢討 및 統廢合

일차적으로 기존 국고사업에 대해 事業別 性格, 財源分擔, 對象選定, 優先順位 등에 관해 零點基準下에서 재검토가 이루어져야 한다. 즉 지원의 實效性이 喪失되었거나 지원의 目的이 達成된 보조금은 廢止토록 하고, 지원의 必要性이 적거나 適正水準을 넘어선 중앙지원이 이루어진 경우는 보조금을 縮小하며, 新規支援이 필요한 분야는 事業妥當性 및 優先順位에 따라 국가지원을 허용하되 지원방식을 기존의 一般運營費 補填方式에서 벗어나 事業別 支援方式으로 전환해 지원의 실효성, 책임성, 명료성을 제고해야 한다.

다음으로 지나치게 零細한 보조금은 과감히 統廢合해 나가야 한다. 구체적으로 地方政府가 시행하는 사업은 전액 지방비 부담사업으로 전환하고, 民間에 대한 보조사업은 融資 또는 自己負擔토록 하며, 類似事業과 통합이 가능한 경우는 統合補助로 전환토록 해야 한다. 특히 보조금지급의 恒久化, 既得權化를 방지하기 위한 제도적 장치로서 보조금에 대한 定期的 檢討計劃이나 日沒法制度 및 보조금 遞減制度의 도입을 적극적으로 검토할 가치가 있다.

### 3) 補助事業 및 補助率算定の 客觀化

중앙정부의 주도하에 中央政府의 우선순위나 정책목표에 따라 下向式으로 이루어진 대상 및 보조율 결정방식을 벗어나 地方政府의 意思가 적절히 반영될 수 있도록 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 따라서 대상사업의 선정, 변경 및 보조율 산정 및 조정 등에 관한 종합적인 검토 및 관리를 통할하는 예산당국의 기능 제고가 필요하며 客觀的인 算定基準 및 政策模型에 대한 개발이 요청된다. 특히 基準補助率 산정에 지방의 의사를 적절히 반영하여 지방정부의 計劃的 財政運營을 보장하는 역할이 기대된다.

### 4) 差等補助率制度 改善

차등보조율의 적용사업을 좀더 신축적으로 많은 사업에 확대실시하는 방향으로 제도개선이 필요하다. 1991년의 경우 총 200개 사업 중 차등보조대상은 11개 사업에 불과한 실정이다. 인건비 자체충당비율능력지수, 재정력지수, 기본적 세출소요비의 3개 지표에 근거하여 對象이 選定되고 있는 차등보조율제도는 자치단체의 負擔能力이나 財政力을 합리적으로 반영하지 못하므로 綜合評價指標의 開發이 필요한 것으로 평가된다. 따라서 因子分析이나 개별지표를 표준점수를 이용해 상대지표화한 標準化分析 등을 이용한 綜合財政力指標의 산정

이 이루어져야 한다.

#### 5) 他 制度와의 連繫性 強化

첫째로 地方讓與金制度와의 連繫機能이 強化되어야 한다. 양여금제도와 統合運營은 재원 조성방법, 지방정부 재정부담의 차이 등으로 조기실현이 어려운 과제이므로 양자의 연계성을 강화하면서 국고보조사업의 讓與金事業으로의 代替를 확대해 나가는 것이 효과적이다. 둘째로 지역계획, 국토계획과의 상호연계성을 강화하기 위한 노력이 강화되어야 한다. 구체적으로 중앙, 지방정부간 공공투자 및 지역개발계획의 추진을 통합관리하고 지역발전을 위한 효율적인 지원체제 구축을 위해서는 地域發展綜合計劃制度(regional development planning)의 도입을 긍정적으로 검토해야 한다.

#### 6) 國庫補助金の 效率的 運營

첫째로 국고보조금제도의 효율성제고와 지역균형발전을 촉진하기 위해서는 經常的 事業의 비중을 낮추고 投資事業 중심으로 국고보조사업의 방향을 재정립하는 것이 바람직하다.

둘째로 보조금제도의 신축성제고를 위해 현재와 같은 特定補助金 형태에서 美國, 英國 등에서 활용되는 包括補助金의 성격에 부합되도록 세분화된 보조금을 보다 더 포괄적인 行政科目으로 통합하거나 통합보조를 강화해야 한다(소위 補助金の 讓與金化).

셋째로 事前的, 事後的 評價制度의 체계화와 평가체계의 정립이 시급한 과제가 아닐 수 없다. 사전적 평가체계의 강화를 위해서는 예산당국의 대상사업에 대한 철저한 事業妥當性 검토와 투자효과 분석이 필요하므로 합리적인 검사기법의 적용과 심사체계의 표준화가 주요 과제가 된다. 또한 投資效果에 대한 적절한 事後評價體系 구축이 필요하다. 국고보조사업의 선정, 보조금지급 등 제반절차를 간소화하고 관련일정을 앞당기는 방안을 고려하고, 국고보조사업 선정에 대한 豫示制, 국고보조에 따른 地方費 負擔計劃의 수립방안도 활성화해야 한다. 또한 빈번한 內示變更을 억제하기 위하여 假內示와 確定內示를 제외한 여타의 散發的 內示를 최소화해야 한다. 이와 함께 정기적 검토계획이나 일몰법제도의 활용을 통해 사후평가체제의 구축이 강화되어야 한다.

### 4. 地方讓與金

#### 1) 地方讓與金制度의 活性化

국가필수사업이나 국가공공재적 사업 등은 국고보조금을 주로 활용하고 外部效果가 地方化

하는 지방사업의 경우 양여금의 활용비중을 높여 나가는 것이 적절한 발전방향이 되어야 한다. 왜냐하면 지방양여금은 국고보조금과 달리 지방정부의 義務의 財政負擔이 수반되지 않고 자치단체별 配分基準도 보다 객관화되어 있어 합리적인 收入豫測이 가능하기 때문이다. 따라서 국고보조사업의 지방양여금사업으로의 代替를 확대해 나가도록 제도개선이 강구될 필요가 있다.

## 2) 對象事業 選定 및 配分の 合理化

일차적으로 양여금의 對象事業이나 配分比率의 적정성, 합리성에 관한 재검토 또는 조정이 요청된다. 즉 양여금 對象事業의 擴大를 보다 적극적으로 추진할 필요가 있으며(환경보존사업이나 농어촌주택 건설 등) 청소년 육성사업이 적절한 대상사업인지 환경관련사업의 비중이 적정한 것인지 등 기존 대상사업에 대한 객관적 검토가 필요하다. 대상사업의 확대 및 조정은 지방양여금을 特定交付金의 형태로 활용하는 문제와 밀접한 관련이 있으며 이는 또한 국고보조사업의 양여금화 방안과도 맞물려 있다. 이처럼 국고보조사업의 양여금화는 지방정부에게 地方費 負擔을 초래하지 않으며 자치단체별 配分基準이 비교적 客觀的으로 정립되어 있다는 점에서 지방정부의 자주권 신장에 기여할 것으로 평가된다.

다음으로 양여금 配分方式의 合理化도 적극 추진되어야 한다. 왜냐하면 직할시·도와 지방도 양여금의 보정계수의 합리성 여부 등이 의문시되고 있기 때문이다. 특히 落後地域이나 低開發地域에 보다 많은 양여금이 배분되게끔 差等化하는 제도개선이 필요한데 사업의 과급효과, 경제력, 재정력 등이 적절한 기준이 될 것으로 보인다.

이와 함께 양여금 對象稅目的의 조정이 불가피할 것으로 보인다. 현행 제도상 양여세원은 電話稅 100%, 酒稅 60%, 土超稅 50%로 되어 있다. 그런데 주세와 전화세는 세수의 안정성과 신장성 면에서 큰 문제가 없으나 토초세의 경우 향후 세수안정성 면에서 계속 存置시킬 수 있을지 의문시된다. 이런 견지에서 지역경제의 움직임이나 공공서비스 편익수준과 밀접한 관련성이 인정되는 附加價値稅의 一部를 토초세의 代替稅源으로 정하는 것이 합리적인 대안으로 평가된다.

## V. 結 論

本稿에서는 정부간 재정관계에 있어서 地方財政 自主權 伸張을 위한 주요과제와 구체적 강화방안을 논의하였다. 향후 지방재정운영의 주요 정책과제는 지방재정의 自主權을 확보하면서

地方財政需要에 효율적으로 대응해 나가는 것이라는 기본인식하에 自主的 財政運營의 意味, 재정자주권과 地方財政調整制度, 지방재정 자주권과 政府間 役割配分, 그리고 經濟安定과 政府間 財政關係를 중심으로 살펴보았다. 이와 함께 재정자주권 강화방안으로서 합리적인 稅源配分, 지방재정조정제도의 개편방향을 논의·제시하였다.

정부간 합리적인 세원배분의 문제는 단기적으로는 法定外稅制度의 活性化를, 중장기적으로는 共同稅制度의 導入을 중심으로 검토해야 할 것으로 평가되었다. 지방교부세제도는 종래의 總額交付方式에서 벗어나 그때 그때의 재정여건에 따라 신축적으로 조정할 수 있는 可變方式으로 바꾸는 것이 바람직한 것으로 분석되었다. 이와 함께 徵稅努力 提高를 위한 배정방식의 개선, 교부금 산정방식의 합리화, 수평적 불균형 해소를 위한 제도개편안 등이 논의·제시되었다.

국고보조금제도 개편은 政府間 機能再定立을 바탕으로 國庫補助事業에 대한 재검토 및 통합, 보조사업 및 보조율산정의 客觀化, 差等補助率制度의 改善, 타 제도와의 連繫性 강화 등이 검토되었다. 지방양여금제도는 對象事業이나 配分比率의 재정립 또는 調整이 필요하며 양여금제도의 特別交付金化, 국고보조사업의 讓與金化를 통해 재정자주권 신장을 도모해야 할 것으로 분석되었다. 또한 土超稅制度의 변화에 따라 양여금 對象稅源에 대한 합리적인 조정이 불가피한 것으로 분석되었다.

지방재정을 둘러싼 여건의 급격한 변화는 地方財政調整制度를 비롯한 관련 제도에 대한 制度改編을 불가피하게 한다. 이러한 제도개편은 지방정부와 지역사회에 여러가지 새로운 제약과 기회를 제공하게 되는 바, 이러한 변화의 방향은 어디까지나 지방재정의 自主權을 伸張하고 自立經濟基盤을 확충하는 것이 되어야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

經濟企劃院 (1994), 「財政關聯統計集」.

\_\_\_\_\_ (各年度), 「地域統計年報」.

內務部 (各年度), 「地方稅政年鑑」.

\_\_\_\_\_ (各年度), 「地方財政年鑑」.

\_\_\_\_\_ (各年度), 「地方自治團體 豫算概要」.

朴完奎 (1990), “地方交付金 配分方式의 改善方案,” 「재정론집」, 5집, 한국재정학회.

- 朴完奎 (1993), “地方財政調整制度의 衡平化機能과 地域均衡發展,” ’93 지방재정발전세미나 발표논문.
- 朴釘洙 (1994), 「共同稅制度의 活用方案에 關한 研究」, 韓國租稅研究院.
- 朴鍾九 (1990), “地域經濟活性化와 地方財政의 役割,” 李啓植 외, 「地域發展과 地方財政」, 韓國開發研究院.
- \_\_\_\_\_ (1991), “地方財政衡平性 評價模型開發,” 「地方財政調整機能 評價모델開發研究」, 地方經濟研究會.
- 吳然天 (1990), “地域間 均衡開發과 地方交付稅制度,” 李啓植 외, 「地域發展과 地方財政」, 韓國開發研究院.
- 李啓植 (1990), “地方自治制 實施와 地方財政의 役割增大,” 李啓植 외, 「地域發展과 地方財政」, 韓國開發研究院.
- 李弼佑 (1992), “獨逸의 財政政策,” 김동건 외, 「主要國의 財政政策」, 서울 : 대영문화사.
- 堀田隆夫 편 (1993), 「圖說 日本의 財政」, 東洋經濟新報社.
- 日本 自治省 (1992), 「地方財政白書」.
- Bahl, R. (1984), *Financing State and Local Government in the 1980s*, Oxford : Oxford University Press.
- Bahl, R. and J. Linn (1992), *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford : Oxford University Press.
- IMF (1992), *Government Finance Statistics Yearbook*.
- Jun, S. K. (1989), *Essays on Political Economy of National Aid Distribution in Korea during 1962–85*, Unpublished Ph. D. Dissertation, University of Pennsylvania.
- King, D. A. (1984), *Fiscal Tiers : The Economics of Multi-Level Government*, London : George Allen and Unwin.
- OECD (1992), *Revenue Statistics of OECD Member Countries*.
- Owens, J. and G. Panella (1991), *Local Government : An International Perspective*, Amsterdam : North Holland.