

地方財政調整制度的 再編課題

車 駢 權

◁ 目 次 ▷	
1. 머릿말	4. 地方財源調整의 基準
2. 地方財政交付金의 規模	5. 地方財政調整의 實態
3. 地方財政交付金의 機能	6. 論點과 最適解決方案

1. 머릿말

우리나라에서도 地方自治團體에 대한 國家의 財政支援은 一般補助金의 性格을 갖고 있는 地方財政交付金과 條件附 補助金인 國庫補助金으로 이루어지고 있다. 1981年度 中央豫算에 計上된 地方財政交付金은 5,200億원, 國庫補助金은 2,008億원으로서 地方自治團體에 대한 國庫支援總額은 地方教育部門에 대한 教育交付金 및 國庫補助金을 除外하여 7,208億원에 이르고 있고, 中央財政規模에 대한 그 比重은 9.2%에 달하고 있다.

地方自治團體에 대한 國庫支援 중 地方財政交付金은 地方稅와 함께 地方自治團體의 一般財源을 구성하는 交付財源으로서 國家委任業務의 遂行에 필요한 經費의 一部 또는 全部를 國家가 補助金으로 支援하는 이른바 國庫補助金과 그 性格이 區別되고 있다. 우리나라에서도 地方財政交付金은 國庫補助金과 달리 「地方財政 歲入構造의 脆弱性과 地域間 歲入源의 不均衡 등」⁽¹⁾으로 발생하게 되는 地方財源의 不足分을 補填하는 데 그 交付目的을 두고 있다. 그런데 이 地方財政交付金에 대하여는 現在 (1) 그 財源의 性格 (2) 交付率의 法定化 與否 (3) 所要交付財源規模의 策定方法 (4) 交付財源의 配定方式 등에 관하여 상당한 異見이 提起되어 있는 것으로 알려지고 있다.

元來 地方財政交付金은 地方財政調整을 위한 交付財源으로서 모든 地域社會에 一定한 水準의 社會的 欲求를 確保하도록 하는 한편 地方自治團體間의 財政力을 平衡化하는 데 그 交付目的을 두고 있으며, 1972年 「8.3措置」以前에는 地方交付稅의 財源을 內國稅總額의 17.6%(普通交付稅의 財源은 內國稅總額의 16%, 特別交付稅의 財源은 普通交付稅額의 10

筆者: 서울大學校 社會科學大學 教授.

(1) 經濟企劃院, 1981年度 豫算概要 p. 158.

%)로 法定化하여 交付財源을 保障하였다. 그러나 中央財政의 硬直性을 打開하기 위한 方便으로서 「8.3 措置」⁽²⁾에 依하여 地方交付稅의 法定交付率制를 停止하고 地方財政交付金の 規模를 每年 政府豫算에서 策定하게 되자, 地方財政調整을 위한 交付財源의 規模가 상대적으로 減縮되었을 뿐만 아니라 上記한 諸問題에 관한 異見이 두드러지게 나타나게 되었다.

이 論文은 먼저 地方交付稅財源에 依한 地方財政調整의 機能과 實態를 概觀함으로써 地方財政交付金の 運用을 둘러싸고 提起되어 있는 異見의 根源을 검토하는 한편 最適解決方案을 모색하여 보려는데 目的이 있다.

2. 地方財政交付金の 規模

1981年度 國家豫算에 計上(一般會計)된 地方財政交付金の 規模는 5,200億원으로서 內國稅豫算에 대한 比重은 11.4%, 一般會計 歲出豫算에 대한 比重은 6.6%에 달하고 있다. 그런데 「8.3 措置」가 취하여 진 1972年度만 하더라도 地方交付稅財源의 法定交付率制가 存續되었던 關係上 地方財政交付金の 規模는 內國稅豫算의 17.6%(普通交付稅가 內國稅總額의 16%, 特別交付稅가 普通交付稅額의 10%)에 달하고 있었으며, 歲出豫算(當時 一般財政部門)에 대한 比重은 9.5%에 이르고 있었다.

그리하여 「8.3 措置」의 一環으로써 財政運用의 效率化를 도모하기 위하여 地方交付稅의 法定交付率制를 廢止하고 每年 이를 國家豫算에서 定하도록 한 緊急措置가 實施⁽³⁾됨에 따라 1974年度부터 政府豫算이나 內國稅豫算에 대한 交付金の 比重이 현저하게 낮아지게 되었으나, 이는 法定交付率制의 廢止가 財政의 硬直性을 克服하기 위한 方便으로 實施되었다는 點에서 當然한 歸結이었다고 할 수 있다.

70年代初만 하더라도 地方交付稅의 財源은 內國稅總額의 17.6%, 地方教育財政交付金の 財源은 內國稅總額의 12.98%⁽⁴⁾로 法定交付率이 定하여져 있었기 때문에 國家豫算 중 地方財政交付金으로 充當되어야 할 財源의 規模는 內國稅總額의 30.58%를 占하였고, 一般財政部門 歲出豫算에 대한 比重은 70年度에 19.6%, 71年度에 20.4%를 占하였다. 따라서 財政의 硬直性을 打開하기 위하여서는 財政의 硬直化를 促進시키는 主要한 要因인 交付財

(2) 1972年 8月 3日 公布 「經濟의 安定과 成長에 관한 緊急命令」(第15號) 第6章 財政運營의 效率化 中 第66條 地方交付稅額의 調整.

(3) 地方交付稅와 함께 地方教育財政交付金 및 道路整備事業費의 法定交付率制 廢止하고 역시 每年 豫算에서 이를 定하도록 하였다.

(4) 普通交付稅의 財源으로서 內國稅總額의 11.8%와 特別交付稅의 財源規模인 普通交付稅額의 10%를 合計한 比率임.

〈表 1〉 地方財政交付金の 規模와 比重

年 度	豫 算 基 準			決 算 基 準		
	(億圓)	對內國稅	對歲出豫算	(億圓)	對內國稅	對歲出決算
		%	%		%	%
1972	673	17.6	9.5	836	22.3	11.9
1973	719	16.7	10.9	840	19.1	12.9
1974	814	11.3	7.8	940	13.1	9.2
1975	1,177	11.9	7.4	1369	13.5	8.8
1976	1,514	11.2	6.7	1,514	11.1	7.0
1977	1,834	10.7	6.4	1,834	11.0	6.7
1978	2,469	11.3	7.0	2,469	11.8	7.0
1979	3,313	11.3	6.4	3,363	11.1	6.7
1980	4,100	11.2	6.3	(4,100)	11.2	6.3
1981	5,200	11.4	6.6	(5,200)	11.4	6.6

1) 1980~81年 豫算基準

資料: 經濟企劃院, 豫算概要, 1981年度, 財務部, 財政金融統計 1981. 5.

源의 法定交付率制를 폐지하는 道理밖에 없었다고 보여지지만 法定交付率의 廢止에 따라 당연히 생겨날 수 밖에 없었던 交付財源의 萎縮에 대한 適切한 財源補填策이 아울러 講究되지 못하였기 때문에 地方交付稅의 法定交付率制 廢止는 國家財政 硬直性 解消에 따른 主 體를 地方財政에 轉嫁시키는 소망스럽지 못한 結果를 낳게 하였다.

內務部當局의 推計에 依하면 地方財政交付金の 法定交付率이 廢止된 以後인 1973~81年 期間중 法定交付率 基準으로 計算한 交付財源의 減縮累計는 1조 1,835억원 規模에 達하게 된다. 그런데 이는 1981年度 地方自治團體 一般合會 豫算중 地方稅와 稅外收入을 合한 自體財源의 規模 1조 1,992억원과 거의 맞먹는 水準이기도 하다. 1981年度 當初豫算에 依하면 서울特別市를 包含하는 全國 188개 地方自治團體⁽⁵⁾중 自體收入으로 人件費를 充當하지 못하는 團體가 96개, 地方稅로서 人件費를 充當하지 못하는 團體가 142개에 달하고, 地方稅로서 人件費와 經常費를 充當하지 못하는 團體는 168개(總 188개 團體의 89%)에 이르고 있다는 點에서 地方財政交付金の 相對的 減縮이 地方財政에 미친 效果는 交付財源의 減少額 以上으로 컸다고 보아야 할 것이다.

3. 地方財政交付金の 機能

國家가 每年 地方自治團體에 地方財政交付金を 交付하는 目的은 地方自治團體의 行政運

(5) 서울特別市와 釜山市, 9개道, 38市, 139郡으로 構成되어 있다.

營에 필요한 財源을 交付하여 그 財政을 調整함으로써 地方行政의 健全한 發展⁽⁶⁾을 期하는 데 있다. 즉 地方財政交付金은 地方自治團體의 行政運營에 필요한 財源을 交付하여 地方行政의 健全한 發展을 期한다는 財源保障機能과, 財政力이 貧弱한 團體에 財源을 交付하여 그 財政을 調整하는 財政調整機能을 갖고 있다고 할 수 있다.

「8.3 措置」에 따른 地方交付稅의 法定交付率制廢止는 地方交付稅의 財源을 內國稅總額에 「링크」시키는 制度를 廢止하는 대신에 交付財源의 規模를 每年 國家豫算에서 定하도록 하였으나 이같은 制度變更이 地方交付稅制度 즉 地方財政交付金制度의 本來의 機能까지도 變質시켰다고 할 수는 없다. 이는 「8.3 措置에 따른 財政運營의 效率化를 위한 地方交付稅額의 調整」에 관한 規定을 보더라도 「地方交付稅法의 규정에 따라 國家가 地方自治團體에 交付하는 地方交付稅額은 1973年 1月부터 同法 第4條, 同法 第5條 및 同法 第9條의 規定에 不拘하고 따로 國家豫算이 定하는 바에 따른다」라고 定하고 있는 데에서 알 수 있다.⁽⁷⁾ 즉 「8.3 措置」는 地方交付稅의 法定交付率制와 特別交付稅의 交付要件을 廢止하였으나 地方交付稅—地方財政交付金—의 本質의 機能을 變質시켰던 것은 아니다. 그러므로 地方交付稅의 財源으로 交付되는 地方財政交付金은 「8.3 措置」以後에도 계속 地方自治團體의 行政運營에 필요한 財源을 保障하는 機能과 地方財政을 調整하는 機能을 擔當하고 있다고 보아야 할 것이다.

(1) 財源保障機能

地方財政交付金은 國庫補助金과 달리 그 用途가 指定되지 않는 一般財源으로 地方自治團體에 交付되지만, 이같은 特性은 바로 地方財政交付金이 擔當하고 있는 財源保障機能에서 派生되었다고 할 수 있다. 地方自治團體의 自主財源인 地方稅와 같이 一般財源으로서 地方自治團體에 交付되는 地方財政交付金은 一般的인 地方公共서비스의 給付水準을 높일 수 있기 때문에 地方自治團體로 하여금 最低限度の 必要한 地方公共서비스의 給付를 確保하게 하는 手段이라고 생각할 수 있다. 私的 欲求과 같이 社會的 欲求에 있어서도 生活에 必要한 最低水準의 公共서비스가 存在하는 것으로 보아야 하지만 財政力이 貧弱한 地方自治團體의 경우에는 最低水準의 社會的 欲求도 充足하지 못하는 事態가 생겨날 수 있다.⁽⁸⁾ 例컨데 人口가 많고 平均所得이 극도로 낮거나 人口가 적더라도 平均所得이 극도로 낮은 地域의 경우 自體財政力만을 갖고서는 住民生活과 直結되어 있는 基礎的 生活欲求라고 불

(6) 地方交付稅法 第1條(目的).

(7) 地方交付稅法 第4條(交付稅의 財源)는 法定交付率에 관한 規定이고, 同第5條는 第4條의 規定에 依한 交付稅를 國家豫算에 計上하여 한다는 規定(豫算計上)이다. 그리고 第9條는 特別交付稅의 交付要件에 관한 規定이다.

(8) 1981年度 豫算에 依하면 郡財政의 경우 人件費를 自體收入(地方稅와 稅外收入)으로 充當하지 못하며, 市財政의 경우 地方稅는 人件費의 78.1%를 充當할 따름이다.

수 있는 上·下水道, 道路, 住宅 등 生活環境施設를 充分히 給付하지 못 할 것이다. 뿐만 아니라 住民福祉를 向上시키기 위한 地域開發, 地方教育, 醫療, 生活保護, 地方文化의 暢達 등 社會團體로서 要求되는 社會的 欲求充足의 最低水準을 確保할 수도 없다.

그리하여 社會的 欲求充足에 있어서 全國的으로 統一의 이거나 또는 最低限의 地方行政水準을 保障하기 위하여서는 어떠한 형태이든간에 地方自治團體에 대한 國家의 一般的 財政援助가 必要하게 되며 우리나라의 地方財政交付金도 그러한 범주에 속하는 一般補助金이라고 할 수 있다. 이같이 볼 때 地方財政交付金은 社會的 欲求의 最低水準을 確保하기 위한 地域間所得의 再分配 目的⁽⁹⁾을 갖고 있다고 할 수 있다. 이에 言及한 바 있거니와 地方財政當局의 分析에 依하면 現在 地方自治團體 중 多數의 團體가 自體收入地方稅와 稅外收入만을 갖고서는 人件費조차 充當하지 못하는 極度の 財政難에 봉착하고 있으며, 地方財政交付金은 地域間再分配政策의 一環으로서 그러한 財政難을 緩和시켜 財政力이 貧弱한 團體에 있어서도 最低限의 地方行政水準을 確保하게 하는 役割를 擔當하고 있다고 할 수 있다.

〈表 2〉 自體收入으로 人件費充當이 不可能한 團體數 (1981年度)

區 分	團 體 數(總 188개 중)				充當可能團體	
	計	道	市	郡	計	比率(%)
1. 地方稅로 人件費充當 不能	142	—	20	122	46	24.5
2. 地方稅로 人件費와 經常經費充當 不能	168	3	30	135	20	10.6
3. 自體收入으로 人件費充當 不能	96	—	7	89	92	48.9

資料: 內務部, 地方財政局, 地方財政의 課題와 對策.

國家가 地方自治團體에 交付하는 財源중에는 그 使用用途가 指定되어 있는 이른바 條件附補助金—國庫補助金이라고 通稱—도 있으나 地方財政交付金은 그 用途가 指定되지 않는 一般補助金의 性格을 갖고 있다. 地方財政交付金의 이같은 性格은 바로 社會的 欲求의 內容을 各 地域社會의 決定에 立止하고 있는 地方自治의 精神에서 생겨 난 固有의 特徵이라고 할 수 있다. 1981年度 當初豫算에 依하면 地方自治團體에 대한 國家의 財政支援은 地方財政交付金과 國庫補助金을 合하여 總 7,208億원 規模에 달하고 있으나 그 중 國庫補助金은 2,008億원 (中央財政에 대한 比重, 2.56%)에 이르고 있다. 81年度 地方財政交付金 5,200億원의 3分の 1를 多少 上廻하고 있는 國庫補助金은 一般的으로 規定되는 地方財政交付金과 달리 中央政付가 地方自治團體에 委任하고 있는 機能을 效率的으로 遂行하기 위하여 必要한 經費의 一部 또는 全部를 支援하게 되는 이른바 條件附 補助金이며, 補助金이 交付되는 特정한 地方公共서비스의 給付水準을 上昇하게 하는 效果가 있다.

(9) 個人을 對象으로 하는 再分配와 달리 社會的 欲求充足을 위한 團體間再分配를 뜻하고 있다.

따라서 國庫補助金の 경우 보통 國庫補助에 수반하여 地方費負擔이 要求⁽¹⁰⁾되기 때문에 이같은 國庫支援은 結果的으로 地方自治團體의 活動에 대하여 不當한 干涉을 加하게 되는 傾向을 발생시키고, 本質的으로 住民의 選好에 따라 이루어 지는 地方自治團體의 公共서어

〈表 3〉 地方自治團體에 대한 國庫支援

(單位: 億원)

	1976	1978	1980 (最終豫算)	1981 (當初豫算)
中央政府財政規模*	21,422	35,387	64,668	78,511
地方自治團體에 대한 國庫支援**	2,378	3,773	7,385	7,208
(財政規模에 對한 比率 %)	(11.10)	(10.67)	(11.42)	(9.18)
地方財政交付金	15.15	2,469	4,100	5,200
(上同)	(7.08)	(6.98)	(6.34)	(6.63)
國庫補助金	863	1,304	3,285	2,008
(上同)	(4.03)	(3.69)	(5.08)	(2.56)

* 一般會計 ** 教育費特別會計 除外.

資料: 經濟企劃院, 1981年度 豫算概要

비스 給付活動을 制約하게 된다. 이에 比하여 地方財政交付金은 一般的인 地方公共서어비스의 給付水準을 높이는 效果가 있으며 全國的인 水準에서 最低限의 社會的 欲求를 充足하게 하기 위한 財源을 保障하게 된다.

(2) 財政調整機能

한편 地方財政交付金은 地域間的 財政力 隔差를 調整하는 機能도 擔當한다. 즉 財政力이 弱한 地域의 住民은 稅負擔에 比하여 公共서어비스의 水準이 낮아질 수 밖에 없는 不利한 立場을 甘受하게 되지만 이같이 特정한 住民이 財政的으로 不利한 待遇를 받거나 特정한 地域의 住民이라는 理由 때문에 不利한 差別的 待遇를 받는다는 것은 財政에 있어서의 公平의 原則에 違背되는 現象이라고 할 수 있다. 그리하여 財政上의 公平을 이룩하기 위하여서는 地域間 財政力 隔差를 解消시키는 財政調整이 行하여져야 하지만 地方財政交付金이 바로 그러한 役割을 擔當하게 된다는 것이다. 이는 우리나라에 있어서도 地方財政交付金을 財源으로 하는 地方交付稅가 各 團體別로 策定한 基準財政需要額과 基準財政收入額을 對比하여 財政不足額을 補填하는 方式으로 配分되고 있다는 데에서 알 수 있다. 基準財政需要額이란 一定한 標準的인 地方公共서어비스의 給付水準을 確保하는데 所要되는 財政支出額이라고 할 수 있고, 基準財政收入額이란 客觀的 計測이 困難한 特定財源⁽¹¹⁾을 除外한 地方自治團體의 自體一般財源인 地方稅의 豫想收入額을 말하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 基準

(10) 1981年度 地方豫算에 있어서는 그 規模가 1,326億원으로서 國庫補助額의 58.8%에 相當하고 있다.

(11) 目的稅와 使用料, 手數料, 分擔金, 負擔金 등이 이에 該當한다.

財政需要額과 基準財政收入額間的 差額인 財政不足額이란 一定한 標準的인 地方行政水準을 維持하는 데 필연적으로 발생하게 될 財政缺陷額을 나타내며 그 크기에 따라 團體間財政力 隔差를 規定하여 볼 수 있다. 즉 基準財政需要額이 작은 反面에 基準財政收入額이 크면 그 團體는 財政力이 富裕한 團體이고, 基準財政需要額이 크고 基準財政收入額이 작은 團體는 財政力이 貧困한 團體인 것이다.

그런데 基準財政收入額은 一定한 地方稅體系 밑에서 徵收할 것으로 期待되는 稅收額⁽¹²⁾을 나타내는 反面에 基準財政需要額은 一定한 標準的인 地方公共서비스의 給付水準을 確保하는 데 필요한 財政支出額을 나타내기 때문에 財政力이 貧弱한 團體의 住民은 財政力이 富裕한 團體의 住民에 比하여 財政的으로 不利한 立場에 놓이게 된다. 바꾸어 말하면 豫想 稅收額은 稅源의 크기에 左右될 것이지만 財政力이 貧弱한 地方自治團體는 稅源이 작기 때문에 稅率을 높여 住民의 稅負擔을 늘리더라도 稅收總額은 그에 比例하는 程度로 늘어 나지 않는다. 또 一定한 標準的인 地方公共서비스의 給付水準을 確保하는 데 필요한 財政需要額이 크기 때문에 總財政支出이 增加하는 것 만큼 公共서비스의 給付水準이 上昇되는 것도 아니다. 따라서 財政力이 貧弱한 團體의 住民일수록 財政力이 富裕한 團體의 住民에 比하여 同一한 公共서비스의 給付水準을 確保하기 위하여서는 보다 무거운 租稅負擔을 甘受하여야 하고, 또 同一한 租稅를 負擔하게 되더라도 前者는 後者보다 낮은 公共서비스의 給付水準을 甘受하여야 한다. 이같이 地方自治團體의 財政力을 租稅調達能力과 必要財政需要額의 相對的 크기에 따라 測定할 때 團體間 財政力 隔差가 생겨나는 것은 地方稅收入이 地域經濟力에 상응하여 彈力的으로 變化하는 데 比하여 公共서비스의 標準的 給付水準을 確保하기 위한 必要財政需要額은 地域經濟力을 規定하는 諸經濟變數와 比較的 關係없이 決定되는 데 그 原因이 있다. 그리하여 一定한 公共서비스의 給付水準을 確保한다는 前提에서 볼 때 地域間 經濟力의 差異와 必要財政支出額의 差異 때문에 必然的으로 地域間 財政力 隔差가 發生하게 되고 그 結果로서 財政力이 貧弱한 團體의 住民은 租稅負擔에 比하여 相對的으로 낮은 給付水準을 甘受하지 않을 수 없는 財政的 不公平이 생기게 되므로 이같은 不公平을 解消시키기 위한 對策이 必要하게 된다. 地方財政交付金은 바로 地域間 財政力隔差를 해소시킴으로써 上述한 바와 같은 財政的 不公平을 除去하기 위하여 國家가 地方自治團體에 交付하는 財政援助인 것이다.

물론 地域間 財政力 隔差의 解消를 目的으로 하는 財政調整은 地方財政交付金(地方交付稅)만이 아니라 財政力이 富裕한 團體에 追加的 國稅負擔(負의 補助)을 課하거나 또는

(12) 우리나라는 基準財政收入額을 目的稅를 除外한 普通稅收入의 80%로 算定하고 있다.

地域間的 財政移轉⁽¹³⁾에 의하여 이루어질 수 있다. 그러나 地域間 國稅負擔에 差異를 두는 方法(課稅要件 내지 稅率의 差異)은 租稅의 水平的 公平에 違背될 뿐만 아니라 그 實行이 어렵고 또 地域間的 財政移轉도 行政上 또는 財政技術上 問題⁽¹⁴⁾가 있다. 따라서 地域間 財政力 隔差를 是正하기 위한 再分配的 政策은 第三者의 立場에 있는 中央政府가 조달한 財源으로 이루어지는 것이 所望스럽고 地方財政交付金制度는 그러한 條件을 充足한다.

4. 地方財源調整의 基準

地域間 財政力隔差를 解消시키기 위한 方法은 財源調整의 基準에 따라 달라질 수 밖에 없다. Buchanan에 依하면 「財政剩餘의 均等化」가 이루어질 때 財政的 公平이 實現된다.⁽¹⁵⁾ 財政剩餘이란 「租稅負擔에서 公共서비스의 利益을 差減한 것」으로 定義되기 때문에 「財政剩餘의 均等化」란 租稅負擔과 公共서비스로부터 얻는 利益間的 差異를 均等화한다는 것을 뜻하고 있다. 따라서 設使 租稅負擔과 甘受하는 公共서비스의 利益이 다르더라도 財政剩餘가 均等하면 財政的으로 平等하게 取扱되는 것으로 본다.

Buchanan에 依하여 提示된 「모델」을 若干 修正하여 財政剩餘를 均等화하는 財源調整方式을 살펴 보면 아래와 같다. 分析의 單純化를 위하여 2개 (A,B) 地方自治團體만이 存在하고 各 團體에는 각각 3人的 住民만이 있다고 想定한다. 또한 2개 團體가 同一한 稅制(例컨데 比例所得稅制)를 채택하고 있으나 A 團體內에는 納稅額이 200萬원에 달하는 高額納稅

〈表 3-1〉 財政剩餘의 算出

(單位: 千원)

區 分	租 稅 額 (1)	稅收總額 (2)	財政援助 (3)	總 收 入 (4)	便益의 價値 (5)	財政剩餘 (6)=(1)-(5)
A 團體	1.	2,000	4,500	4,500	1,500	500
	2.	2,000			1,500	500
	3.	500			1,500	-1,000
B 團體	1.	2,000	3,000	3,000	1,000	1,000
	2.	500			1,000	-500
	3.	500			1,000	-500

(13) 財政力이 富裕한 團體로부터 財政力이 貧困한 團體에 財源을 移轉시키는 것을 말한다. 그 形態는 交付金, 補助金, 轉出入金 등 여러가지 方法이 있을 수 있다.

(14) 財政力이 富裕한 團體의 경우 減稅壓力이 增大되거나 行政水準向上에 대한 要求가 增大되고, 더우기 일단 徵收한 稅收를 貧困한 團體에 讓與하게 하는 데에는 地方自治라는 觀點에서 問題가 있다. 그밖에 財源移轉의 規模에 관하여 團體間 利害關係가 相反되는 問題도 있다.

(15) J.M. Buchanan, Federalism and Fiscal Equality, *American Economic Review*, Vol. XL, No. 4 (September 1950), Also in "Readings in the Economics of Taxation," Selected by a Committee of the American Economic Association, 1959, pp. 93-109.

〈表 3-2〉 財政援助와 財政剩餘의 均等化

(單位: 千圓)

區 分	租 稅 額 (1)	稅收總額 (2)	財政援助 (3)	總 收 入 (4)	便益의 價値 (5)	財政利益 (6)=(1)-(5)
A 團體	1.	2,000	4,500	4,500	1,500	500
	2.	2,000			1,500	500
	3.	500			1,500	-1,000
B 團體	1.	2,000	3,000	4,500	1,500	500
	2.	500			1,500	-1,000
	3.	500			1,500	-1,000

者(따라서 高所得者)가 2인이 있는 反面에 B團體內에는 同一한 高額納稅者가 1人밖에 없기 때문에 A團體는 B團體에 比하여 富裕한 團體라고 할 수 있다. 그리하여 兩團體의 稅收總額을 比較하여 보면 A團體의 450萬圓에 比하여 B團體의 稅收는 300萬圓이라는 差異가 있어 이는 團體間 稅源의 差異를 反映하고 있다고 할 수 있다. 한편 公共서비스로부터 얻게 되는 利益의 價値를 그 給付費用으로 表示하고 그 利益이 住民各者에 均等하게 歸屬된다면 A團體의 경우 그 水準은 1人當 150萬圓인데 反하여 B團體에 있어서는 100萬圓이 된다. 이에 따라 財政剩餘를 算出하여 보면 〈表 3-1〉과 같다.

그러나 이 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 B團體의 住民 1은 A團體의 住民 1 및 2와 같은 稅率로 租稅를 負擔하고 있으나 公共서비스의 便益은 50萬圓이나 작고 財政剩餘는 相對적으로 크다. 또 A團體의 住民 3과 B團體의 住民 2,3을 比較하더라도 租稅負擔에 比하여 便益에는 差異가 있기 때문에 財政剩餘는 負의 값(便益이 租稅負擔보다 크다)을 가질 뿐만 아니라 A團體와 B團體間에 있어서 서로 다르다. 그리하여 同一한 經濟的 地位를 갖고 있는 住民을 財政上 同一하게 取扱하기 위하여서는 A團體의 住民 1,2와 B團體의 住民 1의 財政剩餘가 같아야 하며, 또 A團體의 住民 1과 B團體의 住民 2,3의 財政剩餘가 같아야 하지만 그러한 財政剩餘의 均等化는 中央政府가 B團體에 一般補助金(地方財政交付金)을 交付하는 方法⁽¹⁶⁾에 의해서도 達成될 수 있다. 즉 〈表 3-2〉에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 그러한 財政援助에 依하여 B團體의 總收入이 늘어나게 되어 公共서비스의 給付水準이 높아지는 結果로 A團體와 B團體의 各 住民(經濟的 地位가 同一한 住民)의 財政剩餘는 各 均等化된다.

그러나 財政剩餘를 均等化하는 財政調整方法은 財政剩餘의 測定이 現實적으로 어렵다는 點에서 實際의 政策手段으로서 利用할 수 있는 餘地는 희박하다. 이는 個個人이 公共서비스로부터 얻게 되는 便益의 價値를 貨幣額으로 表示하기가 困難하기 때문에 財政剩餘의

(16) Buchana는 一般補助金을 交付하는 方法 대신에 中央政府에 依한 差別的 課稅方式에 依하여 財政制度를 均等化하는 方法을 選好한다.

絶對額을 決定하기가 어려워진다는 데 그 理由가 있다. 즉 公共서비스는 集合的 欲求充足이라는 特性을 갖고 있으므로 그 便益의 價値를 貨幣額으로 評價하기가 어려울 뿐만 아니라 個個人에게 歸屬되는 利益의 價値가 반드시 人口數에 比例하는 것은 아니다.⁽¹⁷⁾ 뿐만 아니라 公共서비스의 價値는 단지 財政支出額이 아니라 一定한 公共서비스의 給付水準을 確保하는 데 必要한 支出額에 依하여 決定된다고 볼 수 있다. 바꾸어 말하면 財政支出額이 同一하더라도 一定한 給付水準을 確保하기 위한 所要費用에 差異가 있다면 公共서비스로부터 얻게 되는 利益은 地域間에 差異가 생겨 날 수 밖에 없다.

그리하여 個個人的 租稅負擔은 各자가 支給하는 稅額에 依하여 測定할 수 있더라도 個個人이 받는 公共서비스의 利益을 測定하기가 어렵다면 財政剩餘의 決定이 困難하기 때문에 「財政剩餘의 均等化」를 基準으로 하는 財源調整은 現實적으로 不可能하게 된다. 그러나 個個人에게 歸屬되는 公共서비스의 利益을 貨幣額으로 測定하는 일이 困難하더라도 地域間 公共서비스의 給付水準과 租稅負擔水準의 比較는 可能하기 때문에 이 두가지 指標를 利用하여 財政的 均等を 達成할 수 있는 財源調整의 基準을 定義하여 볼 수 있다. R.A. Musgrave에 依하면 「負擔比率과 給付比率의 均等化」⁽¹⁸⁾가 바로 그러한 基準이 된다. 이 基準이 意味하고 있는 것은 各 團體에서 同一한 租稅體系가 채택되고 있어 經濟적으로 같은 地位에 놓여 있는 住民이 각기 同一한 租稅를 負擔한다면 당연히 各 團體의 公共서비스 給付水準이 같아야 한다는 것이다. 이를 前例와 같이 例示하면 다음과 같다.

A, B 團體에서 모두 同一한 租稅가 賦課되기 때문에 稅收의 差異에도 不拘하고 負擔比率은 1對 1이 된다. 따라서 兩團體에 있어서 公共서비스의 給付水準은 당연히 같아져야 한다. 그러나 給付水準의 크기는 단지 財政支出額에 比例하는 것이 아니라 一定한 公共서비스 水準을 確保하는 데 必要한 支出額에 依하여 規定되기 때문에 實際의 支出額을 必要支出率로 割引하여 求할 수 있다. 여기서 A, B 團體의 必要支出率을 1對 2로 假定하면 兩團體가 同一한 給付水準을 維持하기 위하여서는 B 團體가 A 團體에 比하여 2倍의 財政支出을 하지 않으면 안된다. 이같은 條件을 充足시킬 수 있는 財源調整方法에는 앞에서 指摘한 바와 같이 中央政府가 財政력이 貧弱한 B 團體에 一般補助金を 交付하는 方法, 中央政府가 財政력이 富裕한 A 團體로부터 給付比率이 같아지도록 그 稅收의 一部를 國稅로 吸收하는 方法이나 A 團體의 財源중 一部를 B 團體에 移轉시키는 方法이 있을 수 있다. 여기

(17) 純粹한 公共서비스(國防 등)의 경우 그 便益의 價値는 人口의 多少와 關係가 없다. 그러나 教育이나 保健서비스의 경우 支出額이 一定하다면 그 서비스의 價値는 人口數에 反比例한다고 볼 수 있다.

(18) R.A. Musgrave, "Fiscal Theory of Political Federalism," *Public Finances, Needs, Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research.

〈表 4〉負擔比率과 給付比率의 均等化

(單位: 千원)

區 分	租稅額 (1)	負擔比率 (2)	稅收總額 (3)	必要支出率 (4)	必要支出額 (5)	財政援助 (6) = (5) - (3)	給付比率 (7) = (5) / (4)
A 團體	1.	2,000	1	4,500	1	4,500	0
	2.	2,000					
	3.	500					
B 團體	1.	2,000	1	3,000	2	9,000	6,000
	2.	500					
	3.	500					

서는 中央政府가 財政力이 貧弱한 團體에 財政援助를 交付하는 方法을 생각하면 中央政府가 B 團體에 600萬원의 財政援助를 交付할 때 「負擔比率과 給付比率의 均等化」가 達成된다.

그런데 이 財政援助가 지니고 있는 性格은 機能面에서 두가지로 나누어 생각하여 볼 수 있다. 그 하나는 地域間 稅源의 差異에 基因하는 稅收의 隔差를 調整하는 役割이고 또 다른 하나는 地域間 必要支出額의 差異를 調整하는 役割이라고 할 수 있다. 〈表 4〉의 例에 따르면 600萬원 중 150萬원은 前者에 該當하고 450萬원은 後者에 該當하고 있다.

5. 地方財政調整의 實態

(1) 交付財源의 算定

1972年 「8.3措置」로 地方交付稅의 法定交付率制가 廢止된 後 1973年度부터 交付財源의 規模는 每年 서울特別市를 除外한 地方自治團體의 總收入과 總需要를 積算方式에 依하여 推計하고 그 不足財源을 政府豫算에 計上하여 地方自治團體에 交付(內務部를 통하여 配定)하는 節次를 밟고 있다. 地方自治團體의 總收入에는 地方稅와 稅外收入 그리고 各 部處別 國庫補助金이 包含되며 總需要에는 經常費(1人件費, 事務費)와 投資費 그리고 補助事業費가 總網羅⁽¹⁹⁾ 된다.

그리하여 現行制度는 理論上 各地方自治團體의 財政不足額을 積算하여 이를 補填하도록 하고 있다는 點에서 交付財源을 固定化시키고 있었던 從前의 制度보다 財源保障機能이나 財政調整機能의 充實化를 期할 수 있는 同時에 中央財政의 硬直性도 아울러 緩和할 수 있는 彈力的인 特性⁽²⁰⁾을 갖고 있다고 할 수 있다. 그러나 現行制度는 財政需要算出의 複雜性을 加增시키게 되었을 뿐만 아니라 地方自治團體가 給付하는 (또는 給付하여야 할) 公共

(19) 約 1,580개 項目에 걸쳐 地方自治團體의 財政需要를 推定하여야 하는 어려움이 지적되고 있다.

(20) 그밖에 地方財政需要를 1次的으로 財政收入과 關聯시켜 地方自治團體의 租稅努力(tax effort)을 增大시키도록하는 長點도 있다.

서비스의 標準的인 類型과 水準에 關한 決定이 先行되지 않았기 때문에 交付財源의 規模를 놓고 地方財政調整의 主體인 中央政府과 財政援助를 받는 地方自治團體間에 異見이 생기기 되었다고 볼 수 있다.

「8.3措置」以前에도 地方財政調整을 위한 交付財源의 크기에 대한 論難이 없었던 것은 아니지만 1961年末에 地方交付稅法이 制定된 以後 交付稅率의 引上에 依하여 交付財源의 規模가 늘어나게 되자 地方財源이 擴大되기는 하였으나 國家財政의 硬直性增大와 함께 地方財政에 있어서도 自立度의 低下, 自體財源調達의 努力 減退 등 衝擊的인 療法이 아니고서는 治癒되기가 어려운 制度的 非能率化要因을 派生시켰다고 할 수 있다.

(2) 交付財源의 配定

「8.3措置」는 단지 交付財源의 法定交付率制를 廢止하였기 때문에 地方交付稅의 配定은 「8.3措置」가 適用되는 「交付稅의 財源」 등에 關한 條項을 除外하고 既定 地方交付稅法과 同施行令에 依據하여 各 團體別로 財政不足額을 算定하고 이를 補填하는 方法으로 地方財政 交付金을 財源으로 하는 地方交付稅를 配定하고 있다. 各 團體別 財政補填額인 財政不足額은 基準財政需要額과 基準財政收入額의 差額으로 規定되고 있으나 基準財政需要額은 現在 36개 測定項目의 單位數值에 單位費用을 곱하여 算出⁽²¹⁾ 하고 基準財政收入額은 普通稅의 80%로 잡고 있다. 그런데 基準財政需要額을 算定하는 測定項目이란 地方行政서비스의 費目(例컨대 行政費, 道路費, 農業費 등)을 나타내며, 測定項目의 單位數值이란 各 費目的 財政

〈表 5〉 基準財政需要額의 單位費用 (抽出)

(單位: 원)

測定項目	單位	團體別 適用費用		
		道	市	郡
事務費	職員數 1人當	722,155	602,646	569,893
舖裝費	1m 當	1,104	2,208	1,104
都市計劃費	人口 1人當	57	982	394
農業費	1ha當	652	1,757	860
商工費	商工業者數 1人當	237	1,083	531
保健費	人口 1人當	136	466	136
財產費(鐵筋造)	1m ² 當		1,993(共通)	
“(煉瓦石造)	”		2,151(共通)	
“(木造)	”		1,090(共通)	
統計費	人口 1人當	29	43	43
徵稅費	100원當	12	7	6

資料: 內務部, 1981

(21) 測定項目別 測定單位의 數值(人口, 面積 등)와 單位費用은 法으로 規定되고 있다.

需要를 가장 適切하게 反映한다고 생각되는 指標 (例컨데 人口, 面積, 길이 등)를 表示한다. 또 單位費用이란 上記한 指標의 單位當 財政需要額의 單價를 말하고 있다.

이와 함께 基準財政需要額의 算定에 있어서는 各 地方自治團體의 自然的 社會的 條件의 差異 때문에 發生하는 經費의 差異를 修正하는 「補正」이 매우 重要한 役割을 한다. 우리나라에 있어서도 基準財政需要額의 補正⁽²²⁾은 첫째로 測定單位數值, 單位費用, 物價指數, 其他 基準財政需要額算定에 관계되는 事項을 基礎로 하여 行하여 져야 하며, 둘째로 基準財政收入額以外의 地方稅(目的稅)와 稅外收入으로 減額補正할 수 있고, 셋째로 國庫補助中斷으로 事業費負擔이 增加될 경우에는 일정한 要件下⁽²³⁾에 增額補正할 수 있고, 넷째로 地域의 特殊性(島嶼, 僻地, 收復, 接敵)으로 인한 特殊財政需要 등으로 특별히 起債한 경우의 償還額은 增額補正할 수 있도록 規定되어 있다. <表 5>의 單位費用은 1970年 基準 單位費用에 物價上昇에 따른 補正을 加하여 算出하고 있다.⁽²⁴⁾ 그밖에 法令 및 條例改正에 따른 法定經費와 必須的 義務經費를 基準財政需要額에 包含시키고 있다. 1981年度의 경우 (1) 例컨데 正規職 處遇改善費(俸給, 年金, 負擔金, 期末手當, 精勤手當이 15% 該當額) (2) 技術公務員에 대한 技術手當 (3) 地方費에 依한 常用雜給 全額, (4) 醫療保險負擔金, (5) 統長手當(市), (6) 地方廳에 勤務하는 國家公務員의 事務費와 訓練費 (7) 國道費補助에 따른 地方費負擔이 그러한 것이다.

元來 基準財政需要額을 算定하기 위한 測定單位는 客觀的 統計數值이고 單位費用은 모든 地方團體 또는 同一한 段階에 속하는 自治團體에 一律적으로 適用되는 單價인 까닭에 測定單位에 單位費用을 곱하여 算出한 需要額은 各 自治團體의 自然的 社會的 諸條件의 差異 때문에 생겨나는 「支出必要率」의 差異를 反映하지 못한다. 地方交付稅制上의 各種 補正은 基準財政需要算定에 있어서 地域間 團體間 支出必要率의 差異를 감안하여 「負擔比率과 給付比率의 均等化」를 도모하기 위한 方便의 하나라고 할 수 있다. 基準財政需要額의 算定에 適用되는 各種補正에는 다음과 같은 種類가 있다. 첫째는 測定單位에 관한 補正으로서 種別補正이 있다. 이 補正은 需要額을 보다 正確하게 表示하기 위하여 測定單位를 補完하는 修正이라고 할 수 있다.⁽²⁵⁾ 둘째는 ① 地域別 人口, 經濟構造 등 地域區分의 크기나

(22) 地方交付稅法 第6條(基準財政需要額의 補正).

(23) 關係部處와 協議下에 必要하다고 認定되는 範圍內에서 增額補正할 수 있다.

(24) 測定項目別 單位費用은 1970年 3月 3日附(地方交付稅法 施行令)로 策定되어 있으므로 1970~80年 期間중 都賣物價指數의 上昇을 감안하여 모든 單位費用을 一律적으로 補正하고 있다. 1981年 適用分은 '70年 基準值에 717%를 곱하고 있다.

(25) 例컨데 道路費·鋪裝地의 경우 測定單位는 「道路의 延長」으로 規定되고 있으나 路幅의 크기에 따라 道路의 維持 修繕費에 差異가 생겨 날 것이므로 測定單位를 道路面積으로 代置하는 것과 같은 補正을 말한다.

活動量과 같은 容態의 差異 때문에 생겨 나는 行政의 質과 量의 差異를 補正하는 普通容態 補正, ② 規模의 經濟와 不經濟에 따른 經費의 差異를 補正하는 段階補正, ③ 測定單位의 密度(人口密度나 1人當 稅額 등)에 따른 單價의 增減에 대한 補正이나 測定單位의 數值와 實際의 需要單位間의 差異를 是正하기 위한 補正⁽²⁶⁾, 그리고 特殊需要에 대한 補正 등 密度 補正이 있다. 그밖에 ④ 都市人口의 急増과 人口增加에 따른 投資費의 急増, 人口의 過疎化에 따른 行政의 非效率化에 대한 補正, 國庫補助事業의 地方費負擔에 대한 補正, 投資費의 必要度에 따른 補正 등이 있다.⁽²⁷⁾

이같이 여러 가지 형태의 補正이 適用되고 있는 것은 「負擔比率과 給付比率의 均等化」를 보다 綿密하게 實現하기 위한 交付稅配分技術의 精緻化를 意味하고 있으나 그 反面에 交付稅의 配分技術이 精密化될수록 交付稅가 特定財源化하는 傾向이 있다는 問題點도 지적되고 있다.⁽²⁸⁾

(3) 地方財政의 財源構成과 交付稅

1981年度 當初豫算에 依하면 地方交付稅는 一般會計 歲入純計의 27.2%를 占하고 있다. 이에 條件附 補助金인 國庫補助金を 合하면 國庫支援의 比重은 37.8%에 이르고 있다. 1972年度만 하더라도 國庫支援의 比重이 56%를 上廻하였던 것에 比하면 地方財政交付稅의 法定交付率에 廢止가 地方財政에 적지 않은 衝擊을 주기는 하였으나 그 反面에 國庫支援에

〈表 6〉 地方財政의 財源構成(一般會計)

(單位: 億圓, %)

	1976	1978	1980 (最終務算)	1981 (當初務算)
地方稅 (構成比 %)	2,270 (40.0)	4,457 (41.1)	7,682 (38.4)	8,953 (46.9)
稅外收入 (")	1,052 (18.5)	2,626 (24.2)	4,961 (24.8)	2,930 (15.4)
地方交付金 (")	1,515 (26.7)	2,469 (22.8)	4,100 (20.5)	5,200 (27.2)
國庫補助金 (")	863 (15.2)	1,304 (12.0)	3,285 (16.4)	2,008 (10.5)
合計	5,680	10,856	20,028	19,091
國庫支援比重(%)	(41.9)	(34.8)	(36.9)	(37.8)

資料: 經濟企劃院, 1981年度 豫算概要.

(26) 社會福祉費의 測定單位는 人口이지만 地域에 따라 幼兒나 老人이 상대적으로 過疎하게 되는 現象이 생겨나게 되므로 人口와 實際의 需要單位間에 直接的인 比例關係가 設定되지 않기 때문에 그 差異를 補正하게 된다.

(27) 日本東京都政策室, 地方交付稅의 需要策定實態와 問題點(大都市財政에 관한 委託調査報告書) 1979年. pp. 28-34.

(28) 日本은 交付稅配分에 있어서 外國의 例를 찾아 볼 수 없는 精緻한 配分技術을 利用하고 있으나 그로 인하여 交付稅가 特定財源의 補完物로 變化하였을 뿐만 아니라 그 精緻한 構造가 硬直化되어 現實的 對應이 不可能하게 되었다고 지적되고 있다.

대한 依存度를 높여 왔던 隨性에서 벗어나 地方財政自立度를 높이기 위한 自求策을 강구하는 轉機를 마련하였던 것으로 볼 수 있다.

다음에 1981年度 當初豫算에 따라 團體別 歲入構造를 보면 서울特別市는 財政自立도가 95.5%에 달하고 있기 때문에 交付稅가 交付되지 않는 不交付團體가 되어 있고, 釜山市의 경우에도 歲入豫算에서 占하는 地方交付稅의 比重은 1%에 不遇하다. 그리하여 地方財政交付金의 53.2%(2,768億원)는 郡 財政支援을 위하여 配分되고, 그 11.3%(590億원)는 市部에 配分되고 있다. 한편 廣域團體인 道는 地方財政交付金總額의 35.2%(1,828億원) 相當額을 配分받고 있으나 道는 이 財源의 一部를 다시 市·郡補助에 充當하고 있다.⁽²⁹⁾

各 團體別 歲入構成에서 地方交付稅가 占하는 比重을 보면 道部에 있어서는 33.6%, 市部에 있어서는 16.4%를 占하고 있으나, 郡部에 있어서는 38%를 차지하고 있다. 이같은 地方交付稅의 比重은 大體로 團體別 自體收入의 比重에 反比例하고 있으나, 이는 地方交付稅가 1次的으로 稅源의 差異에 따른 財政力 隔差를 補填하는 機能을 갖는 데에서 由來하고 있다고 할 수 있다.

한편 地方自治團體의 歲入構成에 있어서 補助金(國庫補助金과 市, 郡에 대한 道費補助金)

〈表 7〉 地方自治團體 歲入豫算構造(一般會計)¹⁾

(1981年度 當初豫算)

(單位: 億원, %)

	서 울	釜 山	道	市	郡
合 體 收 入	4,496	1,380	5,441	3,604	7,285
自 體 收 入	4,294	1,328	2,195	2,517	2,207
(比重 %)	(95.5)	(96.2)	(40.4)	(69.8)	(30.3)
地 方 稅	3,410	1,034	1,694	1,314	1,501
(")	(75.9)	(74.9)	(31.1)	(36.5)	(20.6)
稅 外 收 入	884	294	501	1,203	706
依 存 收 入	202	52	3,246	1,087	5,078
(")	(4.5)	(3.8)	(59.7)	(30.2)	(69.7)
地 方 交 付 稅	—	14	1,828	590	2,768
(")	(—)	(1.0)	(33.6)	(16.4)	(38.0)
補 助 金 ²⁾	202	38	1,418	497	2,310
(")	(4.5)	(2.8)	(26.1)	(13.8)	(31.7)

1) 一般會計基準, ()은 合計에 대한 構成比(%), 2) 市, 郡에는 道費補助包含.

資料: 內務部.

(29) 1979年度 決算에 依하면 道一般會計歲出 중 市郡交付財源의 規模는 2,845억원에 달하였으나 그 45.5% 상당액은 地方交付稅와 國庫補助金을 合한 補助財源으로 充當되었다.

도 地方交付稅에 못지 않게 높은 比重을 占하고 있다. 道部에 있어서는 그 比重이 26.1%, 市部에 있어서는 13.8%를 각각 占하고 있고, 郡部에 있어서는 그 比重이 地方稅의 比重을 上廻하는 31.7%에 달하고 있다. 國庫補助金이나 道費補助金은 특정한 公共서비스의 給付水準을 維持⁽³⁰⁾하거나 또는 높이는 것을 目的으로 하여 交付되는 財政補助인 까닭에 財源調整을 目的으로 하는 一般補助金인 地方交付稅와 전혀 다른 性質을 갖고 있다고 할 수 있다. 그러나 補助金도 地方自治團體의 可用財源을 增加시키는 效果가 있기 때문에 財源調整의 機能도 아울러 遂行한다고 볼 수 있다.

물론 國庫補助金이나 道費補助는 漏出效果가 있거나 價値欲求充足的인 특정한 서비스의 給付水準을 높일 것을 目的으로 삼고 있기 때문에 그러한 財源을 財源調整에 利用하게 되면 本來의 補助目的이 充分히 達成되지 못할 뿐더러 地方自治團體의 自主的 意思決定을 크게 制約하게 될 우려가 있다. 그러므로 補助金を 財源調整에 利用한다는 것은 결코 所望스러운 政策은 아니지만 地方交付稅와 같은 一般補助金에 依한 財源調整이 不充分한 경우에는 國庫補助金이나 道費補助도 一般補助金の 機能을 補完하는 役割을 擔當하게 된다고 보아야 할 것이다. 이는 <表 7>에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 地方財政의 歲入構成에 있어서 補助金の 比重이 比較的 높아 地方財源을 擴充하는 效果가 크다는 點에서도 알 수 있으나 地方稅負擔과 地方交付稅의 配分, 地方稅負擔과 國庫補助金の 配分, 그리고 地方交付稅의 配分과 補助金(國庫補助 및 道費補助의 合計)의 配分間의 相關關係分析에서도 찾아 볼 수 있다.

<表 8> 相關係數의 測定結果¹⁾

區 分	地方稅와 地方交付稅	地方稅와 國庫補助金	地方交付稅와 補助合計 ²⁾
道 (10團體) ³⁾	-0.23474	-0.93100	0.87659
市 (34團體)	-0.68534	-0.37897	0.28109
郡 (138團體)	-0.51932	0.07916	0.56632

1) 1981年度 當初豫算基準, 住民 1人當 豫算額으로 計測.

2) 國庫補助金과 道費補助(市·郡)合計.

3) 서울特別市 除外, 釜山市 包含.

住民 1人當 基準으로 算出한 地方稅負擔과 地方交付稅의 配分間의 相關關係를 보면 市部나 郡部の 경우 相關이 強⁽³¹⁾하고 道部の 경우 相關이 훨씬 弱하지만 地方稅와 國庫補助金

(30) 地方自治團體가 給付하는 서비스의 利益이 그 行政區域 밖으로 漏出될 때 中央政府가 그러한 漏出된 利益을 얻는 사람들을 대신하여 그러한 給付에 대한 費用을 負擔하기 위해 財政援助를 주게 된다.

(31) 地方稅負擔能力이 弱할수록 地方交付稅의 配分額이 커진다는 것이다(負의 相關).

그리고 地方交付稅와 補助合計間의 相關關係를 보면 道部에 있어서 매우 강한 相關⁽³²⁾을 찾아 볼 수 있다. 이는 다시 말할 것도 없이 道에 대한 國庫補助金의 交付가 地方交付稅의 財源保障機能과 財源調整機能을 補完하고 있다는 것을 나타내고 있는 것이며, 그러한 傾向은 大體로 郡部에서도 찾아 볼 수 있다.

6. 論點과 最適解決方案

地方財政調整에 관한 첫째의 論點은 地方交付稅의 財源이 源泉的으로 地方稅財源이라는 見解 내지 認識의 妥當性與否에 있다. 이러한 見解 내지 認識은 地方財政調整을 위한 財源으로서 종래 우리나라에서도 이른바 地方稅源으로서 指目되고 있는 營業稅, 入場稅, 電氣·가스稅, 酒稅중 濁藥酒稅와 같은 租稅의 收入이 指定되기도 하고 또 地方稅이었던 所得稅附加稅, 法人稅附加稅, 營業稅附加稅를 國稅에 吸收하는 대신에 交付稅財源을 擴充하였던 制度變更에 그 根源을 두고 있다고 할 수 있다. 또한 이러한 見解 내지 認識이 강조되는 것은 交付稅의 財源이 元來 地方稅源이기 때문에 그 使用에 대한 中央政府의 指定이나 干涉이 不可하다는 것과 함께 交付稅의 財源規模가 마땅히 擴大(最少限 8·3措置 以前水準)되어야 한다는 은연중의 主張을 강조하는 것으로 볼 수도 있다.

그러나 이미 살펴 보았던 것과 같이 國家가 地方財政交付金을 豫算에 計上하여 地方自治團體에 이를 交付하는 目的은 全國의인 標準에서 모든 地方自治團體로 하여금 社會的 欲求의 最低水準을 確保하도록 하는데 있으며, 交付稅의 配分은 根源的으로 地域間的 再分配政策의 一環으로서 施行된다는 點에 그 重要的 意義가 있다. 그러므로 地方交付稅의 財源이 源泉的으로 地方稅源이라는 認識은 地方交付稅制의 機能에 대한 認識不足에서 생겨난 誇張된 見解에 根源을 두고 있다고 할 수 있다.

둘째로 地方財政交付金의 規模를 종전과 같이 法定하라는 主張이 있다. 즉 종전과 같이 內國稅總額의 一定率로 交付稅率을 固定시키라는 것이다. 이러한 主張은 法定交付率制를 채택하게 되면 地方財政運營의 安定性을 保障할 수 있고 地方自體收入을 增大시킬 수 있는 刺戟과 促進의 契機가 되어 國家의 立場에서도 利益이 될 수 있다는 見解에 의하여 뒷받침되고 있다. 「8.3 措置」로 地方交付稅의 法定交付率制가 廢止된 以後 交付率의 實質的 低下와 함께 地方交付稅가 擔當하고 있는 財源保障機能도 크게 減縮되었던 까닭에 地方財政運營에 상당히 큰 不安定化要因이 增大되었던 것은 否定할 수 없는 事實이다. 그러므로 地方

(32) 正의 相關關係가 성립되고 있다.

財政運營의 安定性を 保障한다는 觀點에서는 어떠한 水準이던 間に 交付稅率의 固定化가 所望스럽다고 할 수 있다. 그러나 法定交付率制의 復活은 從前과 같이 國家財政의 硬直性을 增加시키고 地方財政에 있어서도 自體收入增加를 위한 努力보다 交付稅의 增額配定을 위한 熱意를 높일 수도 있다. 그런 點에서 단지 地方財政運營의 安定性이란 觀點에서 交付稅率의 固定化를 主張한다는 것은 交付稅制度의 現實的 對應이라는 觀點에서 不充分한 提案이라고 할 수 밖에 없다.

日本은 從前의 우리나라의 制度와 같이 地方交付稅의 法定交付率制⁽³³⁾를 채택하고 있으나 1982年度 豫算編成에 있어서는 財政再建의 一環으로써 地方行政의 減量化(一般歲出의 伸張抑制와 民間委託 그리고 給與水準의 適正化)에 따라 地方財政關係費와 其他 地方財政對策을 再檢討하여야 한다는 行政改革課題가 제기되고 있다.⁽³⁴⁾ 한편 英國은 1966年 地方自治法에 依하여 Rate 支援交付金(Rate Support Grant)을 創設(중전의 一般交付金에 代替하였으나 그 規模는 前年度 基準地方支出(local relevant expenditure))에 대하여 每年 政府가 各 地方自治團體의 代表와 協議하여 決定되는 補助率에 따라 定하는 方式을 채택하게 되었다. 즉 補助率은 政策的 選擇의 對象이며 어떠한 客觀的 基準도 存在할 수 없다는 것이 그러한 制度의 基礎가 되어 있다.

우리나라도 5次 經濟社會開發計劃이 推進되는 1982年度부터 中期財政計劃을 채택하는 것으로 알려지고 있으나 이와 步調를 같이 하여 交付稅의 交付率은 英國과 같이 每年 決定하는 것이 合理的인 解決策이 될 수 있을 것으로 보인다.

셋째로 現行 交付財源의 策定方法은 地方自治團體의 總收入과 總需要를 積算하는 方法에 依하여 不足財源을 政府豫算에 計上하도록 하고 있으나 이같은 算出方法은 그 自體가 複雜하다는 問題點 以外에도 總收入이 過少하게 推計되는 反面에 總需要는 過多하게 推定되어 財政不足額이 과장되는 問題點도 있다⁽³⁵⁾(附表 2 參照). 따라서 交付財源의 策定은 地方自治團體의 總收入과 總支出에 따라 算定할 것이 아니라, 英國과 같이 基準地方支出의 具體的 內容을 정하고 이를 基礎로 하여 交付財源의 規模를 算定하는 것이 보다 合理的인 改善策이 될 수 있을 것이다.

끝으로 現行 交付稅의 再分方式은 基準財政需要額과 基準財政收入額을 對比하여 算出한 財政不足額을 補填하도록 되어 있으나 基準財政需要額의 算定에 있어서 行政費用面에서 생

(33) 所得稅, 法人稅, 酒稅額의 32%.

(34) 日本臨時行政調查會, 「行財政改革에 관한 第1次 答申」, 1981.7.10. 提出.

(35) 1980年度 當初豫算 對比 追更豫算 地方稅收入은 무려 70.7%가 增加하고, 稅外收入은 128.8%나 增加하였다. 이에 따라 交付稅不足財源은 단지 23.8%만이 늘어났다.

겨나는 自治團體間 地域差에 대한 補正이 充分히 이루어지지 않고 있는 問題點이 있다. 그리하여 地方財政調整制度의 現實對應性을 높이기 위하여서는 交付稅配分方式의 精緻化가 促進되어야 할 것이다. 그러나 現行制度和 같이 많은 測定項目에 依하여 基準財政需要額을 算出하는 복잡한 方法 대신에 標準的인 公共서비스의 地域間 給付費用의 差異를 算定하는 보다 簡素화된 方法이 開發⁽³⁶⁾되어야 하고, 또 基準財政收入額으로 財源調達能力을 評價하는 대신에 自治團體의 徵稅努力과 交付稅를 「링크」시키는 制度的 裝置의 導入도 검토되어야 할 것이다. 이같은 制度改善은 결국 交付財源의 配分을 「負擔比率와 給付比率의 均等化 基準」에 보다 接近시키게 될 것으로 보이며, 國家財政과 地方財政을 통한 效率化를 促進시킬 수 있는 長點을 갖고 있다고 할 수 있다.

(36) 英國은 Rate支援交付金에 配定에 있어서 需要項目으로서 人口數와 教育單位, 10年間 人口減少數, 人口密度要因, 對人的 社會서비스單位, 非大都市에 대한 補正, 大「런던」에 대한 補正을 채택하고 있다.

附表 1. 地方交付稅의 比重¹⁾

(單位: 億圓, %)

	地方交付稅	內國稅		歲出豫算		國民總生產	
		金額	%	金額	%	金額	%
1972	673	3,743	17.98	7,011	9.60	40,289	1.67
1973	719	4,391	16.38	6,516	11.04	52,383	1.38
1974	814	7,180	11.34	10,189	7.99	73,325	1.11
1975	1,177	10,123	11.60	15,502	7.60	97,929	1.21
1976	1,514	13,705	11.05	21,422	7.07	132,726	1.14
1977	1,834	16,752	10.95	27,399	6.70	170,214	1.08
1978	2,469	22,525	10.97	35,387	6.98	229,176	1.08
1979	3,313	30,375	10.91	50,532	6.56	290,721	1.14
1980(豫)	4,100	36,556	11.22	64,668	6.34	350,306	1.17
1981(豫)	5,200	45,835	11.35	78,511	6.63	445,306	1.17

1) 1972~78年 決算基準, 1980~81年 豫算基準.

資料: 內務部, 地方財政의 課題와 對策, 經濟企劃院, 1981年度 豫算概要.

附表 2. 地方財政의 財源

(單位: 億圓, %)

	1979		1980(當初)		1980(追更)		1980年度 增加率(%)	
	金額	%	金額	%	金額	%	當初	追更
地方財政總需要	887.6	100.0	1,078.2	100.0	1,359.9	100.0	21.4	53.2
地方稅收入	265.6	29.9	336.2	31.2	453.4	33.3	26.6	70.7
稅外收入	133.5	15.0	163.0	15.1	305.4	22.5	22.1	128.8
國庫補助金	157.2	17.7	178.9	16.6	191.1	14.1	13.8	21.6
交付金(不足財源)	331.3	37.3	400.0	37.1	410.0	30.1	20.7	23.8

資料: 經濟企劃院, 豫算概要 1979~81年度에서 作成.

附表 3-1. 地方自治團體 一般會計歲出規模와 財源不足額(1980年豫算)

(住民 1人當 基準)

(單位: 圓)

團體別	財政自立度 (%)	人口 ¹⁾ (千名) 1980.11. 現在	1人當 一般會計 歲出額(圓)	1人當 地方稅額 (圓)	1人當 自體收入額 (圓)	1人當 不足額 (圓)
道部 { 京畿	64.0	2,475	31,200	15,238	18,121	13,079
道部 { 忠北	16.5	725	39,338	6,057	11,238	28,100
市部 { 서울	95.5	8,367	48,110	37,286	47,400	710
市部 { 蔚山	98.4	418	26,278	19,717	25,012	1,266
市部 { 安東	29.6	136	24,212	4,436	7,161	17,051
郡部 { 金堤	68.2	193	26,864	15,013	18,313	8,551
郡部 { 울릉	7.1	19	75,353	2,250	8,037	67,316
郡部 { 麟蹄	11.4	48	43,074	2,761	5,581	37,493

1) 센서스人口

資料: 內務部 地方財政局, 地方財政年鑑, 1980年度

附表 3-2. 地方自治團體 一般會計補填財源의 內容(1980年度 豫算)

(住民 1人當 基準)

(單位: 圓)

團體別	人口 (千名) 1980. 11.	1人當 一般會計 財源不足數	1人當 地方交付稅	1人當 國庫補助	1人當 道費補助	地方交付稅의 財源補填率 (%)
道部 { 京畿	2,475	13,079	4,784	8,295	—	36.6
忠北	725	28,100	15,875	12,225	—	56.5
서울	8,397	710	—	710	—	—
市部 { 蔚山	418	1,266	—	586	680	—
安東	136	17,051	7,840	5,560	3,651	46.0
金堤	193	8,551	4,119	2,879	1,552	48.2
郡部 { 울릉	19	67,316	46,754	4,512	16,049	69.5
麟蹄	48	37,493	30,822	4,180	2,491	82.2

資料: 內務部 地方財政局, 地方財政年鑑, 1980年度

附表 4. 郡稅收入과 國庫·道費支援間의 相關¹⁾

道	別	郡	數	地方稅斗 地方 稅交付 (1人當)	地方交付稅斗 國 庫補助金 (1人當)	地方交付稅斗 補助合計 (1人當)
京	畿		18	-0.57125	0.70876	0.82592
江	原		15	-0.35002	-0.09287	0.05215
忠	北		10	-0.40253	0.27397	0.22131
忠	南		15	-0.45447	0.54928	0.65524
全	北		13	-0.81906	0.81490	0.80456
全	南		22	-0.36925	0.05739	0.13342
慶	北		24	-0.41605	0.28342	0.91687
慶	南		19	-0.40630	0.34421	0.48340
濟	州		2			
郡	計		138	-0.51932	0.43794	0.56632

1) 1981年度 豫算 (住民 1人當基準)에 依한 計測.

附表 5. 地方自治團體에 대한 國庫支援 比較¹⁾

(1980年度)

(單位各國通貨 10억)

	韓		日	
	金 額(圓)	%	金 額(圓)	%
中央政府財政規模	6,466.8	100.00	42,588.4	100.0
地方自治團體에 대한 國庫支援	1,183.8	18.31	18,968.2	44.54
地方讓與稅	—	—	447.6	1.05
地方交付稅	410.0	6.34	8,077.5	18.97
地方教育財政交付金	432.2	6.69	—	—
國庫補助金	341.7	5.29	10,443.1	24.54

1) 豫算

資料: 韓國은 經濟企劃院, 豫算統計, 日本은 大藏省, 自治省豫算統計