

# 외국의 지방재정 개선노력

## —미국 및 호주의 사례—

김 동 건\*

〈목 차〉	
I. 미국의 주·지방정부 재정의 위치와 환경의 변화	IV. 호주 지방정부의 세출 및 세입구조
II. 미국 주정부 재정구조의 변화	V. 호주의 지방재정조정제도 및 정부간 재정불균형 시정노력
III. 미국 지방정부 재정구조의 변화	VI. 결 론

### 〈요 약〉

본연구는 미국과 호주의 지방재정 현황을 소개하면서 이들 나라의 나름대로의 지방재정개선 노력에 대하여 살펴보고 있다. 많은 내용들이 소개되고 있으나 그 중 두나라가 공동으로 하고 있는 점은 연방정부로부터의 주·지방정부에 대한 보조금이 1980년에 들어와서 점차 축소되고 있다는 점이다. 연방보조금의 축소경향은 미국이 호주에 비해 훨씬 그 정도가 크다고 하겠고 이것이 미국의 주·지방정부로 하여금 수익자부담원칙을 강화하는 계기를 마련했다고 하겠다. 호주 역시 연방보조금을 축소하기를 희망하고 있으나 지방재정 상태가 매우 취약하고 지방정부간의 수직적 불균형이 다른 국가보다 상당히 심각한 편이므로 연방보조금을 감소시키는데 어려움이 있으나 확실히 그 증가율은 감소하고 있다. 이와같은 경향은 우리나라의 중앙과 지방간의 재정관제에 대하여 시사하는 바가 크며, 지방정부 스스로의 재정구조 개선 노력이 우리나라 뿐만 아니라 세계 모든 나라에서 공통적으로 요구되고 있음을 의미한다고 하겠다.

## I. 미국의 주·지방정부 재정의 위치와 환경의 변화

### 1 주·지방정부 재정의 위치변화

(1) 戰後의 추세 : 학교구의 격감과 특별구의 격증

1980년대 미국의 주·지방재정의 특징을 과거와 비교할 때 결론적으로 말하

\* 서울대학교 행정대학원 교수

\*\* 본 연구는 1992년도 서울대학교 발전기금으로부터의 지원에 의하여 이루어졌음.

〈표 1〉 종류별 주·지방정부의 수 추이(미국)

년 도	1942	1952	1962	1972	1982	1987
주정부	48	50	50	50	50	50
지방정부	155,067	166,756	91,186	78,218	81,780	83,186
County(郡)	3,050	3,052	3,043	3,044	3,041	3,042
市	16,220	16,807	18,000	18,517	19,076	19,200
Township	18,919	17,202	17,142	16,991	16,734	16,691
학교구	108,579	67,355	34,678	15,781	14,851	14,721
특별구	8,299	12,340	18,323	23,885	28,078	29,532
합 계	155,115	116,806	91,236	78,268	81,830	83,236

자료 : Bureau of Census, *Statistical Abstract of the United States: 1990* (110th ed.), p. 272.

여 「미국재정의 분권화」 내지 「주재정기능의 확대」로 요약할 수 있다.

우선 주·지방자치단체의 수가 어느 정도이고 어떻게 변화해 왔는가를 〈표 1〉을 통해 확인해 보자. 1987년 현재 주·지방정부의 총수는 83,236개이다. 지방정부의 총수는 제 2차 세계대전 이후 1972년까지 반감했고, 그 후 다시 서서히 증가하고 있다. 주정부 수는 50개 그대로 변화가 없다. 크게 수가 변한 것은 지방정부 쪽이다. 市의 수는 꾸준히 증가하고 있다. 이보다 증가가 현저한 것은 특별구로 격증하고 있다고 해도 좋을 것이다. 반대로 꾸준히 감소하고 있는 것은 타운십과 학교구이다. 특별 학교구는 격감하고 있다.

여기서 특별구의 격증과 학교구의 격감에 대하여 설명해 두고자 한다. 특별구는 특히 대도시권에서 기존의 지방정부는 과세제한과 起債제한이 있기 때문에 이것을 회피하고 특정의 행정을 행할 목적으로 설치되어 왔다. 따라서 특별구는 몇개의 지방정부가 어울려 특정의 행정기능(공원, 상하수도, 주차장, 공항 등)을 수행하고 이를 위해 독자의 과세권과 기채권을 갖고 있다. 이렇게 특별구가 격증하고 있는 것은 일반 지방정부의 재정력의 취약함과 대도시권 문제의 심각함을 나타내고 있는 것이다. 학교구는 지방정치로부터 중립성을 확보하기 위해 일반지방정부와는 별개로 설치된 것이지만, 전후 행정의 효율화를 기하기 위하여 작은 학교구는 차차 통합되어 왔다. 학교구는 재산세를 재원으로 하며 이것에 연결된 기채권도 보유하고 있다.

## (2) 1980년대의 연방재정 赤字와 주·지방재정 赤字

〈표 2〉에서 주·지방재정의 수지상황을 연방정부의 그것과 대비해가며 보고자 한다. 1981년 이후 레이건 행정부는 공급증시경제학과 통화주의(monetarist)에 입각한 이른바 레이저노믹스를 전개하여 경제의 재생을 도모함으로써 적자

〈표 2〉 연방 주·지방정부의 일반회계수지 추이(미국) (단위: 억달러)

연도	연방정부	주정부	지방정부	연도	연방정부	주정부	지방정부
1970	-132	1.1	-23.0	1980	-826	53.7	70.7
1971	-299	-40.1	-28.3	1981	-858	45.1	103.3
1972	-293	-1.8	-18.2	1982	-1,342	56.2	147.3
1973	-257	50.5	35.0	1983	-2,308	54.4	144.7
1974	-201	24.4	58.8	1984	-2,182	209.7	176.7
1975	-607	-36.9	16.1	1985	-2,664	202.1	255.1
1976	-761	-15.7	13.9	1986	-2,830	170.5	207.6
1977	-631	47.8	62.0	1987	-2,224	151.2	192.5
1978	-719	93.0	94.8	1988	-2,529	133.4	122.5
1979	-585	75.1	88.8	1989	-2,758	-	-

자료: Tax Foundation, *Facts & Figures On Government Finance, 1991*, p. 90, 224, 304.

재정으로 부더의 탈피를 목표로 했음에도 불구하고 〈표 2〉에서 보듯이 적자폭은 그리어 확대되었다. 연방의 대폭적인 재정적자와는 대조적으로 1980년대의 주·지방재정은 건전재정주의와 83년이후의 호경기에 의한 세수증가로 총체적으로 흑자를 실현했다. 그러나 주·지방의 재정수지의 흑자폭은 1985년을 정점으로 감소하기 시작했다. 또 뉴잉글랜드나 중부 대서양지역의 주·지방행정부 중에 큰 지역경제의 상대적 쇠퇴때문에 재정력이 저하되어 온 곳도 있다.

다음으로 〈표 3〉은 정부의 직접적 일반지출내역을 보여주고 있는데 이를 통해 주·지방정부의 상대적 위치를 확인할 수 있다. 연방직접지출은 국방비·국제관계비가 중심이고 여기에 주·지방정부의 보조금은 포함되어 있지 않다. 연방정부의 직접지출의 비중은 베트남전쟁후의 군사비의 삭감도 있어 1976년에는 최저수준인 46.3%까지 저하했지만, 그후 레이건 행정부 초반의 군사비 증액이나 적자구채의 이자지불이 늘어나기도 해서 85년까지는 증가했으며 그 이후 다시 감소로 반전했다. 한편 주·지방정부의 직접지출은 연방정부로부터의 주·지방정부가 대한 보조금이 포함되어 있다. 1980년대에 들어와 연방보조금이 삭감된 때도 있고 해서 그 비중은 50%를 밑돌고 있다.

## 2. 주·지방정부 재정의 환경변화

### (1) 캘리포니아주의 제안13호의 영향

주·지방재정은 경기동향이나 산업구조의 변화 혹은 지역경제의 변화에 의해 커다란 영향을 받는다. 그러나 여기서는 1980년대의 주·지방재정에 영향을 준 재정회경자체에 대하여 서술하고자 한다. 재정변화의 한가지는 1978년의 캘리

〈표 3〉 정부의 직접적 일반지출(미국) (단위: 백만달러, %)

연도	합 계	연방정부	주·지방정부							
			소계	주정부	지방정부					특별구
					소계	市	county	학교구	township	
1954	96,796	93,072	33,724	11,190	22,534	7,870	4,629	8,168	1,029	837
1961	128,600	76,724	51,876	17,945	33,931	11,700	6,600	12,600	1,300	1,700
1966	173,613	99,067	74,546	26,141	48,405	15,758	10,000	18,402	1,886	2,359
1971	275,017	143,685	131,332	48,749	82,582	27,249	17,036	31,483	2,830	3,984
1971	476,146	220,595	255,551	95,832	159,720	52,855	35,383	58,222	5,455	7,805
1973	564,338	268,828	295,510	112,515	182,995	59,034	42,041	66,635	6,407	8,877
1981	723,094	355,754	367,339	143,718	223,621	70,426	51,383	80,681	7,931	13,199
1981	1,192,453	640,256	552,197	223,562	328,636	10,247	77,026	116,189	11,089	22,084
1981	1,374,297	720,689	653,608	262,513	391,095	119,711	94,303	137,678	13,168	26,235
			구 성 비 (%)							
1954	100	65.2	34.8	11.5	23.3	8.1	4.8	8.4	1.1	0.9
1961	100	59.7	40.3	14.0	26.3	9.1	5.1	9.8	1.0	1.3
1966	100	57.1	42.9	15.0	27.9	9.1	5.8	10.6	1.1	1.3
1971	100	52.2	47.8	17.8	30.0	9.9	6.2	11.4	1.0	1.5
1971	100	46.3	53.7	20.2	33.5	11.1	7.4	12.2	1.2	1.6
1973	100	47.6	52.4	20.0	32.4	10.5	7.4	11.8	1.1	1.6
1971	100	49.2	50.8	19.9	30.9	9.7	7.1	11.2	1.1	1.8
1981	100	53.7	46.3	18.7	27.6	8.6	6.5	9.7	0.9	1.9
1981	100	52.4	47.6	19.1	28.5	6.9	8.7	10.0	1.0	1.9

자료: ACIR, *Significant Features of Fiscal Federalism*, 1989, Vol. II, p. 41.

포니 아州的의 제안13호의 영향이다. 다른 하나는 레이건 행정부의 신연방주의의 전거이다.

지자는 납세자의 반란으로 유명한데, 캘리포니아州의 모든 부동산의 세율을 1%로 제한하게 했다. 이 납세자의 반란은 금세 전 미국대륙으로 파급되어 수많은 주에서 조세나 지출을 제한하는 입법을 성립하게 하여 「작은정부」의 흐름을 형성했으며 레이건 행정부를 형성시키 원동력이 되었다. 레이건 행정부는 다음에 서술하듯이 「작은정부론」적인 견지에서 신연방주의를 제창하면서 주·지방정부에의 연방보조금을 대폭 삭감하기에 이른다. 이에 대항하기 위해 주·지방정부는 모두 보수노선을 채택하여 1983년 이후 장기의 호황에 편승하여 자주 재원을 늘리는 한편, 세출은 억제하는 방향으로 전환했기 때문에 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 재정흑자를 내기 시작한 것이다.

## (2) 레이건 신연방주의의 영향

레이건 신연방주의의 영향을 광의로 해석하던 연방보조금정책 뿐만 아니라 조세개혁도 고려대상에 포함된다. 세제개혁의 영향은 뒤에 다루기로 하고 여기에서 우선 연방보조금정책에 대해서 개략적으로 서술코자 한다.

「작은정부론」에 입각한 경제재생계획(① 감세 ② 세출삭감 ③ 연방규제철폐 ④ 안정적 금융정책)으로 미국경제의 부흥을 꾀하고자 했던 레이건 행정부는 「작은정부론」의 틀속에서 연방책임의 축소와 그 책임의 주·지방정부로의 이관을 수단과 과제로 하지 않을 수 없었다. 이는 큰 정부에의 길을 추구해온 지금까지의 연방제도의 존재방식을 근본적으로 바꾸는 신연방주의 방침으로 표출되었다.

레이건의 신연방주의는 우선 포괄형보조금(Block보조금)에 의한 특정보조금의 통합이라는 형태를 취했다. 감세, 사회서비스지출의 삭감, 국방지출확대를 구정한 1981년 일괄예산조정법의 일부로서 57개의 특정보조금 프로그램이 9가지의 새로운 포괄형 보조금(Block보조금)으로 통합되었다.

또한 레이건 대통령은 1982년 일반교서와 1983년 예산서에서 명확히 신연방주의의 구상을 표출했다. 그것은 ① 교환계획과 ② 이관계획으로 구성되어 있다. 즉, 1984년 부터 8년간에 걸쳐 단계적으로 약 470억 달러로 높아지는 연방

〈표 4〉 각종연방보조금의 금액과 구성비(미국)

연도	1975	1978	1981	1984	1987	1989
보조금의 수						
포괄형보조금	4	4	4	12	13	14
특정보조금	422	492	534	392	422	478
합계	426	496	538	404	435	492
보조금의 금액(억달러)						
일반목적형보조금	70	96	68	68	21	22
포괄형보조금	46	115	100	130	131	130
기타(특정보조금)	382	568	779	778	932	1,083
합계	498	779	947	976	1,084	1,235
구 성 비 (%)						
일반목적형보조금	14.1	12.3	7.2	7.0	1.9	1.8
포괄형보조금	9.2	14.7	10.6	13.3	12.1	10.5
특정보조금	76.7	73.0	82.2	79.7	86.0	87.7

자료: ACIR, *A Catalog of Federal Grant-in-aid Programs to State and Local Governments: Grants Funded FY 1989*, p. 2.

〈표 5〉 주·지방정부에 대한 연방보조금(미국)

(단위 : 백만달러, %)

	금 액		구 성 비		1978~88년간 변화	
	1978	1988	1978	1988	증감액	증감율
국방	60	188	0.08	0.16	128	213
에너지	180	457	0.23	0.40	277	154
천연자원과 환경	2,898	3,747	5.00	3.25	-151	-4
농업	426	2,069	0.55	1.79	1,643	386
상업 주택신용	13	1	0.02	...	-12	-92
운송	8,837	18,083	11.35	15.68	9,246	105
국방원조고속도로	5,807	13,665	7.46	11.85	7,858	135
도시대량운송	1,972	1,937	2.53	1.68	-35	-2
지역개발	7,078	4,266	9.09	3.70	-2,812	-40
지방공공사업	3,057	—	3.92	—	-3,057	-100
교육, 훈련고용 및 사회서비스	20,557	19,882	25.39	17.24	-675	3
고용·훈련원조	9,020	2,958	11.58	2.57	-6,062	-67
보건	12,725	32,586	16.33	28.26	19,861	156
medicaid	10,680	30,462	13.71	26.42	19,782	185
소득보장	13,782	31,620	17.69	27.43	17,838	129
퇴직군인연금 서비스	76	106	0.10	0.09	30	39
사무행정	572	338	0.73	0.29	-234	-41
일상행정	9,687	1,950	12.44	1.69	-7,737	-80
일반세입분여	6,823	—	8.76	—	-6,823	-100
합계(경상금액)	77,891	115,293	100	100	37,402	48
합계(조정금액, 1982=100)	109,700	93,800	—	—	-15,900	-14

자료 : Ibid., p. 6.

보조금의 권한과 재원을 주·지방정부로 이양해서 전체의 효율적 운영을 달성한다. 구체적으로는 ① 현재 연방과 주·지방정부가 공동으로 행하고 있는 의료보조(AFDC)를 주·지방정부하에 두며, ② 교육·공공시설·사회사업에 관한 4개 항목 이상 계획에 대해서 그 권한과 책임을 주에 이양한다. 이를 위해서 연방소비세의 일부를 재원으로 하는 연방신탁 기금을 설정한다. 신연방주의의 대상은 이와 같은 내용이었지만, 주·지방정부로 부터의 강한 반대에 부딪혀 계획에 한번도 제안되지 못한 채 좌절되어 버렸다.

교환·이관계획에 의한 신연방주의 추구의 길이 막혔기 때문에 Block보조금화에 의해 신연방주의를 추구하는 것에도 제약이 받게 되었다. 그 결과 〈표 4〉에서 보듯이 1981~84년 동안에는 Block보조금이 증가하였으나 1984년 이후부터는 특정보조금이 확대되는 경향이 나타났다.

그렇다면 레이건 신연방주의하에서 연방보조금에 어떠한 변화도 일어나지

않았다는 것을 뜻하나? 그렇지는 않다. <표 5> 합계란을 보면 명확해지듯이, 경상가격으로 본 경우 연방보조금은 1978~88년 동안에 48%의 증가를 보이고 있지만, 물가상승을 감안하여 불변가격으로 본 경우 14%의 감소를 보이고 있다. 다음으로 내용의 변화로서 크게 감소한 것은 지방공공사업, 고용·훈련원조, 일반세입양여(general revenue sharing) 등이다. 일반세입양여제도(general revenue sharing)는 1972년의 주·지방재정원조법에 의해 성립된 미국에서의 최초의 재정조정제도이지만 1986년에 폐지되었다. 폐지의 이유로는 연방정부의 재정압박외에 지역간의 소득격차의 축소를 이유로 드는 설도 있다. 레이건 행정당 집권기에 행해진 보조금통폐합의 특징으로 빠트릴 수 없는 것은 보조금 삭감의 대상이 주로 도시에 해당된 것이 많다는 점이다. 따라서 일반세입양여제도 폐지의 이유도 오히려 이러한 맥락에서 이해하는 것이 타당하다고 생각된다. 전국시장회회는 지역개발, 고용, 대량교통과 같은 주요 도시프로그램(연방보조금)이 1980~89년 동안에 72% 하락했다고 밝히고 있으며, 또 전국도시연맹은 도시프로그램을 위한 연방보조금이 1979~89년 동안에 72% 하락했다고 밝히고 있다.

한편, 연방보조금이 크게 신장되었고 또한 규모도 큰 분야로서 고속도로, medicaid, 소득보장예외의 보조금 등을 열거할 수 있다.

## II. 미국 주정부 재정구조의 변화

### 1. 주정부의 복지비증가와 교육비·고속도로비 저하

<표 6>은 주정부의 기능별 지출내역을 보여주고 있다. 주정부의 직접지출과 보조금지출을 대비해 보면, 1970년대 중반무렵부터 전자의 비중이 늘어나고 후자의 비중이 낮아지고 있다. 주정부 직접지출의 비중이 늘어나게 된 요인은 공적구조나 보건·의료비 등의 증가이다. 양쪽 모두 복지비로 간주될 수 있고 따라서 이제는 복지가 주정부의 주요 행정이 되고 있다. 연방정부의 복지관련 보조금 삭감은 지방정부의 복지지출에 타격을 주었다. 그것을 보완하기 위해서 주정부가 지방정부에 복지보조금의 교부를 확대할 수 밖에 없었고 주정부가 지방정부의 복지행정을 떠맡아 직접 책임을 지는 정도가 높아지게 되었다. 복지의 분권화 내지 주정부집권화라고 해야할 만한 상황인 것이다. 주의 주요한 행정과 예산부터 교육이며 주정부 교육지출의 거의 대부분은 대학교육에 대한 것인데 1970년대 이후 이 비중이 점점 낮아지고 있다. 이러한 현상은 1983년 이

〈표 6〉 주정부의 기능별 지출구조(미국) (단위 : 백만달러, %)

년도	합계액 (=100)	직접지출						보조금지출						보신등
		소계	교육	고속도로	공적복지	보건병원	기타	소계	교육	고속도로	공적복지	기타	일반적	
1940	15,082	53.3	9.0	13.6	10.4	6.3	14.0	28.0	13.6	4.0	5.3	1.8	3.3	18.7
1940	31,596	56.3	10.7	19.2	7.0	6.0	13.4	29.9	17.3	3.9	4.7	1.4	2.6	13.8
1944	42,583	57.0	12.8	18.4	6.6	5.8	13.4	30.5	18.0	3.6	5.0	1.5	2.4	12.5
1970	85,055	57.3	16.2	13.0	9.6	5.6	12.9	34.0	20.1	2.9	5.9	1.7	3.4	8.7
1975	158,882	54.3	14.4	9.0	11.0	5.6	14.3	32.7	19.6	2.0	5.1	2.8	3.2	13.0
1978	203,832	55.2	14.5	7.2	12.6	6.0	14.9	32.3	19.7	1.9	4.2	3.2	3.3	12.5
1980	257,812	55.7	13.7	8.0	12.9	6.1	15.0	32.1	20.4	1.7	3.6	3.0	3.4	12.2
1985	390,828	57.2	13.7	7.0	11.0	5.9	19.6	30.6	19.2	1.5	3.2	3.5	3.2	12.2
1988	484,984	57.8	13.2	7.0	13.7	6.1	17.8	30.7	19.7	1.4	3.1	3.5	3.0	11.5

자료 : Tax Foundation, *Facts & Figures On Government Finance*, 1991, p.225, pp. 280-231.

래 대학의 수업료 인상을 초래했다. 그밖에 고속도로비용이 주정부의 직접지출과 보조금 지불의 양쪽 모두에서 비중이 낮아지고 있다.

2. 주정부의 자주재원의 비중확대와 의존재원의 비중저하

〈표 7〉은 주정부의 세입구조를 보여준다. 1980년대 들어 커다란 변화가 일어나고 있다. 즉, 연방정부의 보조금 통폐합 정책에 의해 주수입에서 접하는 연방보조금의 비중이 1980년의 22.3%에서 1988년 18.5%로 낮아졌다. 그대신 자

〈표 7〉 주정부의 세입구조(미국) (단위 : 백만달러, %)

년도	합계액 (=100)	자주재원						의존재원	
		소계	일반세입			보험 신탁 수입	주점 수입	연방정부 로부터	지방정부 로부터
			소계	조세	수수료 잡수입				
1952	16,815	85.2	65.1	58.6	6.5	14.6	5.5	13.9	0.9
1960	32,838	79.5	62.8	54.9	7.9	13.2	3.4	19.4	1.1
1964	45,167	79.0	62.4	53.7	8.7	14.0	2.6	20.0	1.0
1970	88,939	77.2	64.6	53.9	10.7	10.6	2.0	21.6	1.2
1975	157,033	75.9	61.6	51.0	10.6	12.9	1.4	23.0	1.1
1978	225,011	76.2	60.2	50.3	9.9	14.5	1.1	22.3	1.5
1980	276,962	76.8	61.1	49.5	11.6	14.2	1.0	22.3	0.9
1985	438,954	79.5	62.8	49.1	13.7	15.5	0.6	19.2	1.3
1988	541,786	80.2	62.4	48.7	13.7	16.7	0.5	18.5	1.3

주 : 1978년부터 1988년까지의 자주재원소계의 수치에는 일반수입, 보험신탁수입, 주점수입이외에 공공기업수입을 또한 포함하고 있다.

자료 : Ibid., p. 240.



〈표 8〉 주정부 조세구조(미국) (단위: 백만달러, %)

주도	합계액 (=100)	개인 소득세	법인세	일반 판매세	개별 판매세	운전 허세	증여세 상속세	기타
1:50	7,930	9.1	7.4	21.1	37.8	9.5	2.1	13.0
1:60	18,036	12.2	6.5	23.9	34.4	8.7	2.3	12.0
1:64	24,243	14.1	7.0	25.1	32.5	7.9	2.7	10.7
1:70	47,962	19.1	7.8	29.6	27.3	5.7	2.1	8.4
1:75	80,155	23.5	8.3	30.9	23.2	4.9	1.8	7.4
1:78	113,261	25.7	9.5	31.1	20.3	4.3	1.6	7.5
1:80	137,075	27.1	9.7	31.5	18.0	3.9	1.5	8.3
1:85	215,893	29.6	8.2	32.3	16.6	3.6	1.1	8.6
1:88	246,933	30.8	8.4	32.3	16.3	3.7	1.2	7.3

자료: ACIR, op. cit., pp. 32-33.

주요 원이 늘어나 그 비중은 1988년에는 80.2%가 되었다. 그런데 자주재원중에서는 조세수입의 구성비가 꾸준히 낮아지고 있으며 1980년대에는 이것이 50%를 밑돌고 있다. 반면에 수수료, 잠수입이나 보험신탁수입의 비중이 높아지고 있다. 이것은 수익자부담원칙의 강화의 결과인 것이다.

〈표 8〉에서 주정부의 조세수입의 내역을 살펴보자. 개인소득세와 일반판매세가 조세의 2대 지주로 되어 있다. 개인소득세는 1970년에는 그 비중이 겨우 19.1%였는데 1988년에는 30.8%에 달했다. 일반판매세의 비중은 1970년에 개별소비세의 비중을 상회하여 이후 서서히 증가하고 있다.

### 3. 1986년 연방세제개혁의 영향

1986년에 있었던 연방세제개혁이 주소득세 및 주법인세에 미친 영향에 대해 우선 살펴보자. 1986년 연방세제개혁은 개인소득세와 법인세의 어느 것에 대해서도 각종의 공제를 폐지함으로써 과세베이스를 확대했으며 그대신 세율을 인하했다. 대다수의 주정부는 조정총소득과 항목공제의 정의를 연방조세법에 결부시키고 있었기 때문에 어떤 조치가 취해지지 않은한 과세베이스 확대에 의해 개인소득세와 법인세에서 뜻하지 않던 세수입이 자동적으로 늘어올 가능성이 생겼다.

그렇지만 1990년까지의 집계로는 60억달러가 개인소득세에서 뜻하지 않게 초과과세입으로 계상되었으며 이중 약 80%가 주정부의 각종 세율인하나 공제 확대 조치에 의해 상쇄되었다. 또한 개인소득세를 부과하고 있는 주는 43개 주인데 그중 9개주는 과세베이스가 연방소득세에 연계되어 있지 않기 때문에 처음부터 뜻하지 않은 세수의 발생가능성은 없었다. 나머지 34개주중 15개주가 뜻하

지 않은 세수를 전부 유보했으며, 7개주가 그중 일부를 유보했다. 법인소득세에 대해서는 30억달러의 뜻하지 않는 세수가 예상되어 6개 주가 그것을 회피하기 위해 세율을 인하하기도 하였다. 그런데 법인소득세의 초과세수는 실현되지 않았다. 그 이유가 완전히 설명되고 있지는 않지만 당초의 예상이 과대했든가 혹은 법인이 세수부담의 회피조치를 취했든가, 국세청이 시행규칙 집행을 지연했기 때문일 것이다. (S.D. Gold, "Changes in State Government Finances in the 1980s," *National Tax Journal*, Vol. XIV. No. 1, 1991, pp.6-7).

1946년 연방세제개혁의 주·지방재정에 대한 기타 영향으로서는 많은 주·지방정부가 연방소득세개혁이 가져온 의외의 세수를 회피하기 위하여 연방세제개혁에 맞추어 세율인하등의 조치를 취했고 이것이 주·지방소득세의 세수 탄력성을 낮춘것이다. 또한 연방세제개혁은 주·지방판매세의 연방소득세로 부터의 공제를 폐지했기 때문에 이러한 세의 상대가격은 상승했으며 납세자의 부담이 증가했다고 생각된다. 그리고 연방세제개혁은 주·지방채이자에 연방소득세로 부터의 면세조건을 기본목적의 공채에 한정했기 때문에 非기본목적의 공채나 민간활동 목적의 공채에 대해서는 발행가격이 높아지게 되었다.

### Ⅲ. 미국 지방정부 재정구조의 변화

#### 1. 교육비·고속도로비·공공복지비의 비중 감소와 보건·의료비, 공공기업비의 비중증대

〈표 9〉는 지방정부 지출의 기능별 내역을 보여주고 있다. 교육비의 비중이 학

〈표 9〉 지방정부의 기능별 지출구조(미국) (단위 : 백만달러, %)

년도	합계액 (=100)	일 반 지 출								공기업	주정	보험 신탁
		소계	교육	고속 도로	공적 복지	보건 의료	경찰 소방	일반 관리	기타			
1950	17,041	86.5	34.1	10.2	8.1	4.7	6.9	4.2	18.3	11.8	0.5	1.2
1960	38,847	87.7	39.4	8.6	5.6	4.9	6.7	3.8	18.7	10.5	0.3	1.5
1964	50,964	88.4	40.9	7.5	5.8	4.8	6.4	3.3	19.7	9.9	0.3	1.4
1970	91,889	89.9	42.4	5.9	7.0	5.3	6.3	3.2	19.8	8.5	0.2	1.4
1975	161,336	88.9	40.3	5.1	6.0	6.1	6.7	3.4	21.3	9.5	0.2	1.4
1978	208,768	87.7	38.9	4.8	5.7	6.1	6.9	3.6	21.7	10.7	0.2	1.4
1980	259,019	86.4	37.8	4.9	4.8	6.4	6.6	3.6	22.3	12.0	0.1	1.5
1985	390,961	85.1	35.6	4.6	4.7	6.9	6.9	3.8	22.6	13.2	0.1	1.6
1988	491,163	85.9	36.4	4.5	4.1	6.6	6.9	3.9	23.5	12.4	0.1	1.6

자료 : Tax Foundation., op. cit., p.292.

생수의 감소 등으로 1970년 이후 1985년까지 낮아졌고 1988년에 다소 회복되고 있다. 고속도로지출은 장기에 걸쳐 구성비가 낮아지고 있다. 주·지방 모두에 고속도로지출을 비롯한 자본지출의 비중이 낮아지고 있는 것은 미국경제의 활성화라는 점에서 볼 때 큰 문제다. 공적 복지비의 비중도 1970년의 7.0%를 정점으로 그 후에는 점차 낮아지고 있다. 반면에 보건·의료비와 공기업비는 1970년 이후 구성비가 높아지고 있다. 전자의 구성비 상승은 의료비의 급상승과 적자본원의 폐쇄로 인하여 병원비의 상승이 이루어지고 있음을 반영하고 있다.

## 2. 지방정부의 자주재원의 비중확대와 의존재원의 비중저하

〈표 10〉에서 지방정부의 세입구조의 변화를 살펴보자. 연방 및 주정부로부터의 보조금의 비중이 1978년에 39.1%였는데 1988년에는 32.9%까지 낮아졌고, 반대로 자주재원은 1978년의 60.9%에서 1988년의 67.1%로 상승했다. 연방보조금과 주보조금이라는 2가지의 의존재원을 합치면 앞서 언급했듯이 그 비중이 저하되고 있는데, 그 정도가 심하고 절대액도 감소하고 있는 것은 연방보조금 쪽이다. 주정부보조금은 금액이 1980년대에 크게 신장되어 지방정부의 주요한 의존재원이 되고 있다. 지방행정의 어떤 분야에 주정부보조금이 배분되고 있는가? 〈표 6〉을 다시 한번 더 살펴보자. 교육목적의 보조금이 대부분이다. 구성비가 1980년대에 상승 경향인 것은 교육목적과 기타 특정기능의 보조금이다.

〈표 10〉 지방정부 세입구조(미국) (단위 : 백만달러, %)

년도	합계액 (=100)	자 주 재 원										의존재원						
		일 반 세 입										공기 주입	주정 보입	주에 신탁	연방 에서			
		소계	조 세							수수료 수입	공기 주입					주정 보입	주에 신탁	연방 에서
			소계	재산세	판매세 조수익 세	소득세	자동차 면허세 기타	수수료 수입	공기 주입									
1950	16,101	72.4	59.5	49.6	43.7	3.1	0.4	2.4	9.9	11.2	0.6	1.1	26.2	1.4				
1960	37,324	72.9	61.4	48.5	42.3	3.6	0.7	1.9	12.9	9.6	0.4	1.5	25.5	1.6				
1965	53,408	71.6	60.6	47.0	40.8	3.9	0.8	1.5	13.6	9.2	0.3	1.5	26.2	2.2				
1970	89,082	66.9	57.7	43.6	37.0	3.4	1.8	1.4	14.1	7.4	0.3	1.5	30.2	2.9				
1975	159,726	61.2	52.8	38.4	31.3	4.0	1.6	1.5	14.4	6.8	0.2	1.4	32.0	6.8				
1978	214,518	60.9	51.6	37.5	29.9	4.3	1.9	1.4	14.1	7.7	0.2	1.4	30.1	9.0				
1980	258,298	60.3	50.2	33.3	25.3	4.7	1.9	1.4	16.9	8.2	0.2	1.7	31.5	8.2				
1985	402,544	65.7	53.7	33.4	24.8	5.2	2.0	1.4	20.3	9.6	0.1	2.3	28.9	5.4				
1988	495,044	67.1	54.8	34.7	25.7	5.3	2.1	1.6	20.1	9.3	0.1	2.9	29.4	3.5				

교육 목적의 보조금의 비중상승은 재산세 救濟와 교육기회의 불균등시정을 위해 주정부가 원조를 확대했기 때문이다. 반대로 고속도로 및 공적 복지목적의 보조금과 일반목적의 보조금의 비중은 떨어지는 경향이 있다.

다시 <표 10>으로 돌아와서, 이번에는 자주재원의 내역을 살펴보자. 주재원 중에는 수수료·잠수입이 1980년대에 크게 신장되고 있다. 이는 결국 수익자 부담 원칙의 강화이다. 조세수입중에는 이제까지 주요 재원이었던 재산세 수입의 비중은 세수탄력성이 낮기 때문에 25%정도로 까지 낮아지고 있다. 이를 보완하는 형태로 늘어나고 있는 것이 판매세·조수익세와 소득세다. 대도시에는 인구 산업이 교외로 이전함으로 과세베이스가 상실되었고 주택에 대한 면세나 경제개발면세 등의 비과세조치도 많고 또한 재산평가가 시가에 미치지 못하고 있으므로 재산세의 비중은 더욱 낮아지고 있는 것이다.

#### Ⅳ. 호주 지방정부의 세출 및 세입구조

##### 1. 개 관

호주는 주지하는 바와 같이 연방정부의 형태를 취하고 있다. 중앙정부로서 Commonwealth가 있고 그 밑에 6개의 주정부가 있다. New South Wales, Victoria, Queensland, Western Australia, South Australia, Tasmania로 구분되어 지고 있다. 6개의 주정부 이외의 2개의 특수지역이 있는데 수도(Canberra)를 중심으로 구성된 ACT(Australia Capital Territory)와 북부지역인 Northern Territory가 이에 해당된다. 그리고 6개의 주정부 산하에 914개의 지방정부가 있다. 현재와 같은 지방자치 형태를 갖추기 시작한 것은 1906년 지방정부법(local government act)을 제정하면서 부터이다.

호주의 지방재정은 개략적으로 지방세와 세외수입 그리고 연방이나 주정부로부터의 보조금에 의하여 이루어지고 있다. 그러나 지방세 수입이 취약하기 때문에 정부간의 보조금은 호주의 지방재정에 큰 비중을 차지하고 있다. 연방정부와 지방정부간의 재정지출규모를 비교하여 보면 1988년도의 경우 연방, 주정부, 지방정부의 비중이 각각 59%, 35%, 6%로 구성되어 있음을 볼 수 있다. 이처럼 지방정부의 재정규모는 매우 빈약하며 지방재정운영은 주정부가 연방정부로부터의 보조금에 힘입어 주정부중심으로 이루어지고 있다고 하겠다. 지방재정의 비중이 낮은 가장 큰 이유는 1942년 이래 주정부나 지방정부가 소득세(income tax)를 징수하지 못하게 통제받고 있기 때문이며, 따라서 지방정부는

재산세(property tax)에 크게 의존하고 있는 실정이다.

## 2. 세출구조

호주의 지방정부 세출구조를 보면 일반행정서비스(general public service), 주택과 지역편의시설(housing and community amenities)부문, 레크레이션 부문, 그리고 문화 및 종교활동부문이 커다란 비중을 차지하고 있다.

호주의 지방정부들은 그 규모와 정책우선순위가 상당히 상이하고 다양하기 때문에 일반적인 세출의 기능별 구조를 범주화하기는 매우 힘들다. 특히 지방정부의 회계절차는 세출항목의 상이함으로 인하여 세출에 관한 정보를 통일화하기란 더욱 힘들다. 그러나 대체적인 지출 활동을 보면 일반행정서비스, 건축인가 및 감독, 아동보호 및 관련서비스, 지역사회보건 서비스, 상하수도, 공중보건감독, 도로 및 교량, 쓰레기 및 오물수거·처리 등을 들 수 있다.

호주의 주정부들도 다양한 세출구조를 가지고 있는데 주로 복지사업, 교육, 사회간접자본 확충사업 등에 큰 비중을 두고 있다. 특이한 사항은 1974년에 주정부가 그동안 맡고 있던 고등교육에 대한 교육비 지출업무를 연방정부로 이관시켰는데 그 반대급부로서 연방정부로부터의 재정지원도 아울러 줄어들었다.

## 3. 세입구조

앞에서도 언급하였듯이 호주의 지방재정은 상당히 취약한 편이다. 이는 무엇보다도 지방정부의 세원(tax base)이 협소하기 때문이다. 주정부는 그런대로 지방정부에 비해서는 양호한 편인데 1971년에 연금세(payroll tax)를 징수할 수 있는 권한을 주정부에 부여한 것에 크게 힘입은 바 있다. 이에 반하여 지방정부는 지주재원의 성격을 가진 재산에 대한 Rate부과가 Ratepegging Legislation에 의해 그 자주권을 구속받고 있다. 즉, 과거에는 지방정부가 자율적으로 Rate부과를 결정하였으나 Ratepegging법에 의해 매년 재산에 대한 Rate부과율을 주정부가 결정하는 범위내에서 한정하도록 하였다.

〈표 11〉는 1991~92 회계년도 주정부 및 지방정부의 세입구조를 보여주고 있는데, 표에서 보듯이 주정부의 세입구조에는 연방정부 보조금이 42%로서 큰 비중을 차지하고 있는 반면에, 지방정부의 세입구조에서는 주정부로부터의 보조금이 21%에 불과하고 전체 조세수입이 54%를 차지하고 있다.

〈표 12〉는 1965년부터 1991년까지의 주정부 및 지방정부 세입구조 변화추세

〈표 11〉 주정부 및 지방정부 세입구조(호주) (1991~92; 단위%)

	주 정부	지방정부
조 세 수 입	34	54
공기업수입(수수료, 사용료등)	10	7
기 타 세 외 수 입	14	17
연 방 정 부 보 조 금	42	—
주 정 부 보 조 금	—	21
연 방 정 부 직 접 지원 금	—	1
합 계	100	100

〈표 12〉 년도별 주정부 및 지방정부 세입구조(호주) (단위 : %)

	지 방 정 부			주 정 부		
	조 세	보 조 금	기 타	조 세	보 조 금	기 타
196;	70	19	11	n.p.	58	n.p.
197)	69	19	13	n.p.	56	n.p.
197;	66	23	12	n.p.	58	n.p.
198)	61	29	10	n.p.	61	n.p.
198;	58	30	12	31	59	9
199)	57	27	16	34	53	13
199	54	22	24	34	42	24

를 보여주고 왔는데 흥미있는 사실을 상위정부로 부터의 보조금비중이 서서히 감소하고 있다는 점이다. 특히 1990년에는 들어와서 보조금의 비중이 줄어들고 있다. 표에서의 기타항목은 세외수입, 수수료 및 사용료, 그리고 제한된 범위 내에서의 차입금 등으로 구성되어 있는데 지방세의 수입원으로서 그 중요성이 점차 높아지고 있음을 알 주 있다.

#### (1) 주정부의 조세

호주의 주정부 조세는 호주 연방정부의 전체 조세체제 가운데서 중요한 부분을 차지하고 있다. 중앙정부인 Commonwealth가 개인소득세, 법인세 등에 크게 의존하고 있다면 주정부(state governments)의 경우에도 연금세(payroll tax) 수입이 주정부의 총조세수입가운데서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 6개의 주정부와 2개의 특수지역의 총조세수입은 1989~90 회계년도의 경우 호주연방 전체 총조세수입의 18%를 점유하고 있고 이는 호주 국내총생산(GDP)의 5.4%에 해당된다. 〈표 13〉는 주정부의 조세수입내용을 소개하고 있다.

표에서 보듯이 연금세(payroll tax)가 대부분의 주정부 조세수입의 25%이상

〈표 13〉주정부의 조세구성비율(호주) (1989~1990; 단위: %)

	NSW	VIC	QLD	WA	SA	TAS	NT	ACT
연금세 (Payroll)	25.4	28.6	22.4	26.3	24.4	27.4	31.5	25.6
인지세 (Stamp Duty)*	17.9	19.0	21.5	16.9	14.8	9.7	16.1	21.0
차량세 (Vehicles)	12.6	7.9	17.1	12.2	13.2	11.6	10.5	15.3
담배, 연료, 주류세 (Franchises)	11.7	11.4	8.2	16.4	13.4	19.8	25.2	12.2
도박세 (Gambling)	9.3	8.9	8.7	6.6	9.0	7.5	7.7	8.0
토지세 (Land)	8.0	5.6	5.0	5.1	5.3	4.5	0.0	3.8
보험세 (Insurance)	5.2	5.0	2.7	4.0	5.9	3.2	1.4	2.3
기 타	8.7	8.1	10.6	8.9	10.6	10.2	6.3	12.3
합 계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\* 인지세 (Stamp Duty)란 금융 및 자본거래에 대하여 특별히 부과하는 세이다.

\*\* 주정부의 약자이름은 다음과 같다.

NSW=New South Wales SA =South Australia

VIC =Victoria TAS=Tasmania

QLD =Queensland NT =Northern Territory

WA =Western Australia ACT=Australian Capital Territory

을 차지하고 있는데 이 연금세는 1971년부터 주정부가 관리하도록 연방정부로부터 이전된 세원이다. 연방정부 차원에서는 연금기금세 (Superannuation Funds)를 법인들로 부터 징수하고 있으며 이 두가지 세를 가지고 호주시민들이 퇴직후 사회적·장문제를 해결하고 있다. 연금세 다음으로 중요한 세금은 인지세와 차량세로서 그 비중은 각기 10~20%를 차지하고 있다. 그러나 지역에 따라서는, 예컨대 Northern Territory 같은 곳에서는 담배, 연료, 주류 등에 부과하는 과세가 높은 비중을 차지하는 경우도 있다.

주정부의 조세체제는 효율성 (efficiency) 측면에서 몇가지 문제점을 야기시키고 있다. 물론 이러한 문제점은 호주에만 국한된 것이라고 보기는 어렵고 대부분의 국가들이 공통적으로 지니고 있는 문제점인 것이다. 효율성 문제의 대표적인 것으로는 과세대상이 광범위하지 못하고 특수한 분야의 생산 및 소비에 초점을 맞추고 있으므로 전반적인 자원배분에 왜곡현상을 초래하기 쉽다는 것이다. 여컨데 호주의 경우 금융 및 자본거래에 대하여 특별히 부과하는 인지세 (Stamp Duty)는 매우 좁은 과세대상을 가지고 있고, 수수료 징수에 해당되는 Franchises의 경우에도 담배, 휘발유, 주류 등에 한정시키고 있다. 특히 휘발유 (petro)에는 과세하면서도 기타의 다른 연료 즉, 천연가스·LPG·항공연료 등에는 과세하지 않고 있다.

한편, 주정부 조세체제의 형평성 (equity) 측면을 살펴보면 연금세 (Payroll Tax)

〈표 14〉 주정부 조세의 귀착(호주)

조 세	귀 착 정 도
연 금 세	비례적임.
담배, 연료, 주류 등	약간 역진적임.
차 량 세	역진적임.
인 지 세	약간 역진적임.
도 박 세	불확실함.
토 지 세	약간 역진적임.
전 체 조 세	역진적임.

자료 : NSW Tax Task Force, *Tax Reform and NSW Economic Development: Review* (NSW Government Printer, Sydney, 1988), p.86.

를 제외한 대부분의 조세가 역진성(regressiveness)을 지니고 있어서 소득분배의 개선에는 취약하다고 하겠다. 호주의 New South Wales州에서 작성한 보고서에 의하면 다음의 〈표 14〉에서 처럼 대부분이 조세가 역진적이라고 판정하고 있다.

호주 주정부 조세체제에서 지적할 수 있는 특이한 사항은 주정부간에 조세경쟁(tax competition)이 상당히 오래동안 전개되어 왔다는 점이다. 땅덩어리가 크고 인구는 상대적으로 적으므로 각 주정부는 인구가동에 신경을 쓰지 않을 수 없었고 자연히 조세제도는 주민들에게 가능한 유리한 방향으로 조정되었다. 대표적인 예가 1970년대 말에 Queensland에서 상속세(Death Duty)를 폐지한 것을 계기로 각 주정부가 이에 대응하여 모두 상속세를 폐지하게 된 경우이다. 이러한 결과로 현재는 각정부가 조세내용과 세율 등에서 서로 상이한 제도를 지니고 있지만 그 다양성의 정도는 현저히 줄어들고 있음이 두드러지게 발견된다. 그리고 NSW 주정부의 보고서에 의하면 현재의 조세체제의 활용도(tax utilization)는 거의 95%에 육박하고 있어 기존체제하에서의 더 이상이 조세징수 가능성은 높지 않다고 결론짓고 있는데 다른 주정부의 경우도 대체로 이와 유사하다고 여기할 수 있겠다.

## (2) 지방정부의 조세

지방정부의 조세수입은 호주 국내총생산(GDP)의 1.1% 수준에 머물러 있다. 앞서서도 지적했듯이 주요세원은 재산에 대한 과세이며 이외에 몇가지의 사용자 및 수수료가 있다. 사용자부담금(user charges)에 지방정부가 의존하고 있다는 것은 지방정부가 가계와 상업지역에 직접적인 공공서비스를 제공하고 있다는 것을 의미하며 소득 보상적인 이전지출은 지방정부가 별로 담당하



고 있지 않음을 뜻한다. <표 11>에서 이미 보았듯이 1991년도 지방정부의 조세수입은 전체수입의 54%, 수수료 등의 기타수입은 전체수입의 24%를 차지하였다.

최근에 와서 지방정부에게 사용자부담금의 범위를 넓히려는 요구가 부쩍 증가하고 있다. 이러한 요구는 쓰레기처리, 상·하수도, 폐수처리 등과 같은 서비스에 대해서는 재산세로 재원조달할 것이 아니라 사용자 직접부담제도를 적용하여 재산세의 증가요인을 줄이고자 하는 노력과 일치하고 있다. 도로사용의 경우를 예외로서 도로 경비는 조세수입과 중앙 및 주정부로부터의 보조금으로 충당하고 있다.

지방정부의 재정구조에 두가지의 특징적 요소가 있다. 첫째로는 지방정부가 조세징수와 관련하여 헌법에서 보장하는 자율권이 없고 해당 주정부가 조세징수권을 갖고 있다는 점이다. 그러므로 주정부가 지방정부로 하여금 움직일 수 없는 부동산 재산에만 과세하도록 제재를 가하고 있다는 점이다. 둘째로는 1980년대 중반까지 지방정부에 대한 상위정부의 보조금 비중(총조세 수입에 대한 비중)이 증가되었으나 1980년대 후반부터 보조금 비중이 감소하고 있다는 사실이다.

조세의 효율성 차원에서 볼 때 움직일 수 없는 세원(immobile tax base)를 갖고 있는 재산세가 지방정부에게는 가장 효율적인 세목인 것이 분명하다. 더욱이 개인들의 지역간에 살 곳을 결정하는 데서 발생할 수 있는 실효세율(effective tax rate)에 대한 부정적인 효과는 아주 미미할 수가 있다. 또한 사용자 부담금제도는 이것이 한계비용을 적절히 반영하고 있는 한, 소비에의 왜곡현상을 최소화시킬 것이므로 지방정부의 조세정책을 크게 저해하지는 않는다. 이렇게 볼 때 지방정부의 조세구조는 효율성 측면에서는 큰 문제가 없다. 도리어 조세의 형평성 차원에서 문제가 발생할 수 있다. 재산세가 어느 정도 납세자의 지불능력을 반영하고 있고 그리고 차등과세, 면제, 환급조치 등을 통해 형평성을 제고한다고 하더라도 고정소득을 갖고 있는 가계에게는 아무래도 불리하게 작용한다. 실제로 재산의 평가제도를 통하여 지방정부의 개인들에게 조세부담의 재분배를 피하고 그리하여 형평성을 제고하려고 노력하고 있지만 재산가치의 평가 부분에서 여전히 많은 불평·불만이 일고 있다.

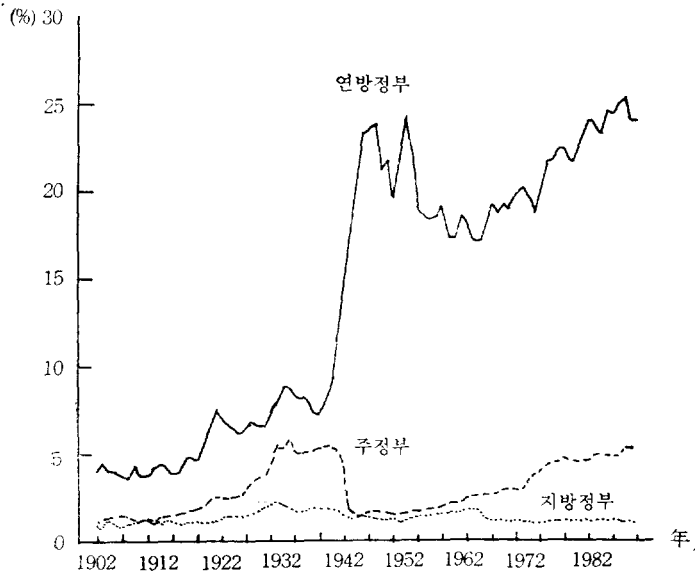
## 1. 호주의 지방재정조정제도 및 정부간 재정불균형 시정노력

### 2. 지방재정조정제도 개관

호주의 연방정부와 주정부 그리고 지방정부간의 과세권(taxing power)과 지출책임(spending responsibilities)의 불균형은 다른 국가보다 상당히 심각한 편이다. 이것은 정부간의 수직적 불균형(vertical imbalance)을 불러 일으키게 된다. 다음의 <그림 1>에서 보듯이 연방정부의 對GDP 조세수입비중은 주정부 및 지방정부의 비중을 비해 월등히 높은 것임을 알 수 있다. 예컨대 1980년대에서 연방정부의 對 GDP조세수입비중은 25%수준이었는데 주정부와 지방정부의 경우는 각기 5%와 1% 수준에 불과하였다.

이와 같은 정부간의 재정불균형을 해결하기 위해서는 연방정부가 다양한 보조금을 지원해 줄 수 밖에 없다. 연방정부의 보조금은 크게 두가지로 나누어진다. 첫째는 일반목적보조금(general revenue grants)이고, 둘째는 특별목적보조금(specific purpose grants or tied grants)이다. 전자는 정부간의 재정불균형을 시정하고자 아무런 조건도 붙이지 않고 지불하는 보조금이고, 후자는 주정부

(단위 : GDP대비 %)



<그림 1> 정부간의 조세수입(세원) 비중 비교(호주)

자료 : ALGA, *The Australian Local Government Handbook*, AGPS & ICL, 1989, p. 34.

〈표 15〉 연방정부로부터의 주 및 지방정부에 대한 보조금(호주)  
(1992~1993; 단위: 10억호주달러; %)

내역	금액	구성비
1. 일반목적보조금 1) 일반지원	14.2	44.0
2) 자본적 지출	0.5	1.5
3. 특별목적보조금 1) 주정부에 대한 지원	11.2	34.7
2) 주정부를 통한 지원	6.0	18.6
4. 지방정부에 대한 직접지원	0.4	1.2
합계	32.3	100.0

〈표 16〉 연방정부로부터의 주 및 지방정부에 대한 보조금 추세(호주)  
(1988~1993; 단위: 백만호주달러)

연도	일반목적 보조금	특별목적 보조금	지방정부 직접지원	합계
1988~1989	13,677	11,515	117	25,309
1989~1990	13,650	12,709	110	26,469
1990~1991	13,932	14,530	110	28,572
1991~1992	14,076	15,328	178	29,582
1992~1993e	14,702	17,174	430	32,306

(e) 추정치임.

및 지방정부에 세부적인 사용지침과 함께 주는 조건부 보조금이다. 지방정부에 대한 보조금은 대부분 주정부를 통해 이루어지고 있으나 경우에 따라서는 연방정부가 지방정부에 직접주는 보조금도 있다.

〈표 15〉와 〈표 16〉에 연방정부로부터 주정부 및 지방정부에게 지원해준 보조금의 규모와 그 추세가 소개되어 있다. 1992~93 회계년도의 경우 일반목적 보조금이 147억호주달러로서 전체 보조금의 45.5%를 차지하고 있으며, 특별목적 보조금은 172억 호주달러로 전체의 53.3%를 차지하고 있다. 지방정부에 대한 직접지원을 포함한 전체보조금 규모는 총 323억 달러로서 호주 연방정부 예산의 30% 수준에 달하고 있다.

## 2 정부간의 수직적 재정불균형 시정 노력

호주의 연방정부체제에서 가장 심각한 문제중의 하나가 정부간의 수직적 재정불균형 문제이다. 수직적 재정불균형 정도를 측정하는 방법으로서 간단한 것은 각 정부의 자체수입(own source revenue)을 각 정부가 자체적으로 쓸 수 있는 자체지출규모(own purpose outlays)로 나눈 값이 1보다 상하로 크게 상이하

〈표 17〉 정부간 수직적 재정불균형(호주)

(1989~1990; 단위: 백만호주달러)

	자체수입(1)	자체지출규모(2)	수직적 불균형 수치(1)/(2)
연방정부(Commonwealth)	92,107	58,400	1.58
주정부 및 특수지역	25,573	49,871	0.51
지방정부	4,690	6,254	0.75

〈표 18〉 다른 국가와의 수직적 재정불균형 비교(1986)

	연방(중앙)정부	주(중간)정부	지방정부
호주	1.3	0.4	0.8
캐나다	1.0	0.9	0.5
독일	1.0	0.9	0.8
미국	0.9	1.3	0.7

자료: IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol. XII, 1988.

〈표 19〉 일반목적보조금의 배분(호주)

(1989~1990; 단위: 1인당 호주달러)

주정부	기본배분액	수입능력 조정	지출소요 조정	특수보조금 조정	최종배분액	상대적 격차
NSW	949	-74	-98	6	782	1.020
VIC	949	-32	-148	-2	766	1.000
QLD	949	48	97	10	1,104	1.440
WA	949	18	197	-5	1,159	1.512
SA	949	214	94	1	1,258	1.642
TAS	949	327	207	-47	1,435	1.872
NT	949	44	3,905	-172	4,726	6.166

자료: Commonwealth Grants Committee, *Report on General Revenue Grant Relatives*, 1991.

는 상위정부로부터 지원받은 보조금이 포함한다. 이렇게 하여 측정된 각 정부의 수직적 재정불균형 수치가 〈표 17〉에 소개되어 있다.

〈표 17〉에서 보듯이 호주 연방정부인 Commonwealth의 재정불균형 수치는 1.58로서 자체수입이 자체지출 규모보다 훨씬 큼을 알 수 있다. 반면에 6개의 주정부 및 2개의 특수지역에 대한 재정불균형 수치는 0.51이며 지방정부의 재정불균형 수치는 0.75로 나타났는데, 불균형상태가 주정부의 경우에 훨씬 더 심각하다. 역설적이지만 Commonwealth로부터 보조금 지원을 많이 받으면 받을수록 재정불균형 상태가 악화된다고 하겠다.

호주의 이와 같은 수직적 재정불균형 상태는 다른 선진국에 비하여 매우 불

량한다. <표 18>에서 보듯이 미국, 캐나다, 독일등의 국가에서는 중앙정부와 주정부의 경우에 거의 1에 접근하고 있고 단지 지방정부에 있어서 재정불균형이 심한 편이다. 호주에서 중간단계의 정부인 주정부의 재정불균형이 두드러지게 나타난다는 것은 특이한 현상이라 하겠다.

이처럼 정부간의 수직적 재정불균형을 해소하기 위하여 Commonwealth는 일반목적보조금을 각 주정부에 배분하고 있으나 재정불균형은 여전히 존재하고 있다. 이때 문제가 있다. <표 19>에서는 1989~90회계년도 기간에 Commonwealth가 각 주정부 및 특수지역(ACT는 제외)에 일반목적 보조금을 배분할 기준이 소개되어 있다. 주민 1인당 배분액을 산정하였는데 대략 4가지의 기준을 사용하였다.

첫째, 각 주정부에 동일한 규모의 1인당 배분액을 우선 먼저 산정한다.

(.989~90회계년도 경우 1인당 949호주달러)

둘째, 각 주정부간의 조세징수능력의 차이에 따라 조정을 한다. (revenue needs)

셋째, 각 주정부간의 공공서비스 제공비용의 차이에 따라 조정을 한다. (expenditure needs)

넷째, Commonwealth로부터 제공받는 특수목적보조금수령의 차이에 따라 주정부간에 조정을 한다.

이와 같은 4가지의 조정을 하고 난 후의 결과를 보면 Victoria주가 1인당 일반목적보조금이 제일 낮게 수령하게 되었고 Northern Territory가 제일 많은 1인당 보조금을 받게 되는 조정이 이루어졌다.

수직적 재정불균형이 완화 된다면 그만큼 연방정부 Commonwealth로 부터의 일반목적보조금도 줄어들게 된다. 일반목적보조금이 재정불균형의 개선에 의해 감소한다는 것은 각 주정부가 자체의 조세수입을 증가시키든가 혹은 자체지출 규모를 축소시키든가 혹은 양자 모두를 동시에 행한다는 것을 의미한다. 이와 같은 상황의 인식하에서 호주 연방정부는 수직적 재정불균형을 줄일 수 있는 상한선을 계산하였는데 이는 또한 연방정부의 일반목적보조금의 최대감소액을 뜻하게 된다. 즉, 1인당 보조금 배분규모가 가장 적은 Victoria주에게 배분되는 보조금이 0이 될 때, 다시말하여 1인당 보조금 배분액을 766호주달러 감소시킬 때, 예상되는 일반목적보조금의 감소액은 약 130억 호주달러가 될 것으로 판명되었다. 이 금액이 내포하고 있는 의미는 어느 주정부에게도 負의 교부액(negative grants)을 발생시키지 않도록 한다는 전제에서 예상되는 최대의 일반

목적보조금 감소액으로서 수직적 재정불균형을 개선시킬 수 있는 상한선을 제시하는 것이다. 아울러 위의 130억 호주달러는 주정부 차원에서 증가시켜야 되는 조세수입의 범위를 제공하고 있는 것이다.

그러면 수직적 재정불균형을 시정하기 위하여 호주의 주정부들은 조세측면에서 어떤 조치를 검토하고 있는가를 간략히 소개하고자 한다. 여기에서 연구된 것들은 앞으로 그렇게 실현될 것이라는 약속이라기 보다는 Commonwealth와 주정부간에 그동안 논의되어 왔고, Commonwealth가 연방정부보조금을 줄이고자 하는 입장에서 Commonwealth의 희망사항이라고도 할 수 있다.

첫째, 현재 존재하고 있는 주정부의 기존 조세들의 세율을 인상하고 과세대상 및 범위를 확대하는 것이다. 기존 조세중에서 강화가 가장 많이 요청되는 분야가 토지세(land tax)이다. 현재의 토지세는 과표가 현실화되어 있지 않을 뿐만아니라 폭넓은 면세조치를 취하고 있다. 그러나 많은 나라에서 경험하고 있듯이 토지에 대한 과세 인상은 그리 용이한 것이 아니다. 기존의 연금세(payroll tax)를 인상하는 案도 생각해 볼 수 있는데 현재 모든 봉급에 대하여 근로공제후 약 7%의 세율을 적용하고 있는 상태에서 이의 세율을 더 이상 인상시키는데 한계가 있을 것이다. 이외에 주정부에 따라 관광세, 휘발유세 등을 징수하기도 하고 안하기도 하는데 역사적·정치적·지역적 특수성 때문에 차이가 생기기 마련이지만 어느 정도 조정은 필요할 것이다.

둘째, 주정부에서 새로운 稅를 신설하든가 혹은 과거에 있었던 稅를 다시 도입하는 것이다. 현재 헌법상으로 주정부차원에서 과거에 소득세, 상속세, 증여세 등을 도입하는데 아무런 문제가 없다. 또한 서비스 분야에 대해서 특정세를 신설할 수 있고, 상품에 대한 새로운 소비세를 신설하는 것도 가능하다. 新稅에 있어서 稅源을 광범위하게 잡도록 하는데는 효율성 측면에서 바람직하다고 하겠으나 만약 문제가 생길 수 있다면 연방정부인 Commonwealth에서 이미 부과하고 있는 동일한 세원에 대하여 주정부가 이중과세하게 될 경우이다. 따라서 이러한 경우에는 Commonwealth에서 세부담을 낮추어 주든가 혹은 주정부에서 이와 관련한 특별한 지출해위를 보완해 주는 조치가 필요할 것이다.

셋째로, 국세중의 일부를 지방세로 이전시킴으로써 주정부의 재정을 강화시키는 것이다. 현재 주정부로 이전될 가능성이 검토될 수 있는 稅로서는 연방정부의 도매판매세(wholesale sales tax)와 석유자원지대세(petroleum resource rent tax) 등이다. 도매판매세가 주정부로 이관된다면 이때는 도매 뿐만아니라 소매에 대해서도 세금을 부과하는 문제를 검토할 수 있을 것이다. 그리고 자원지대

세의 주정부기관은 자칫 자원지대(이윤)의 개념차이에 따라 주정부간의 재정격차를 더욱 부채질 할 수도 있기 때문에 이 점에 대하여 유의하여야 될 것이다.

## VI. 결 론

지금까지 미국과 호주와 지방재정 현황을 소개하면서 이들 나라의 나름대로의 지방재정개선 노력에 대하여 살펴보았다. 많은 내용들이 언급되었으나 그 중 두나라가 공동으로 하고 있는 점을 연방정부로부터의 주·지방정부에 대한 보조금이 1980년에 들어와서 점차 축소되고 있다는 점이다. 연방보조금의 축소 경향은 미국이 호주에 비해 훨씬 그 정도가 크다고 하겠고 이것이 미국의 주·지방정부로 하여금 수익자부담원칙을 강화하는 계기를 마련했다고 하겠다. 호주 역시 연방보조금을 축소하기를 희망하고 있으나 지방재정 상태가 매우 취약하고 지방정부간의 수직적 불균형이 다른 국가보다 상당히 심각한 편이므로 연방보조금을 감소시키는데 어려움이 있으나 확실히 그 증가율은 감소하고 있다. 것은 사실이다. 이와같은 경향은 우리나라의 중앙과 지방간의 재정관계에 대하여 시사하는 바가 크며, 지방정부 스스로의 재정구조 개선 노력이 우리나라 뿐만 아니라 세계 모든 나라에서 공통적으로 요구되고 있음을 의미한다고 하겠다.