

# 地域間 均衡發展을 위한 投資財源確保의 基本方向

吳 然 天\*

〈目 次〉	
I. 敘述의 基本方向	形成 및 調達方向
II. 財政部門의 現況과 限界	1. 財源調達 및 財政支出의 基本構圖
1. 中央政府歲出豫算	2. 地域開發基金의 設置
2. 財政投融資特別會計	3. 地方讓與稅制度의 活用
3. 地方財政調整制度	4. 地域開發促進機能補強을 위한 地方財政調整制度의 改善方向
4. 地方財政의 現況	5. 特定開發需要에 對應한 新稅源의 開發
5. 財政部門의 課題	6. 水平的 地方財政調整制度의 導入
III. 地域均衡開發促進을 위한 財源調達の 視覺과 財源分擔構造의 方向	7. 地域開發財源의 效率의 管理
1. 地域間 財源再配分の 根據	
2. 自律的 財源確保努力	
IV. 地域間 均衡發展을 위한 財源	

## 〈要 約〉

地域間 均衡發展을 促進함에 있어 根源의 政策課題의 하나는 이에 所要되는 財源을 어떻게 調達하고 配分할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 특히 지역개발에 소요되는 財源負擔을 地域開發로 인한 受惠者들이 어느 수준으로 分擔할 것이며, 이와 같은 自體負擔을 넘어서는 재원을 어떠한 지역, 어떤 소득계층 또는 어떤 산업부문을 통하여 조달할 것인가의 문제에 직면하게 된다.

이에 본 연구의 전반부에서는 지역간 균형개발을 위한 재원지출의 현황과 한계를 서술하고, 후반부에서는 재원의 지역간 재배분의 필요성과 지방정부의 자율적 재원확보노력의 성적을 서술하고, 이와 같은 재원확보의 기본방향을 뒷받침할 정책구상을 논의하였다.

지역간 균형개발을 위한 기존의 재정지출 현황을 분석한 결과 中央政府의 側面에서는 지역간 균형개발을 촉진하기 위한 財源供與가 多岐化된 가운데 財源規模도 바람직한 수준에 이르지 못하고 있으며, 地方政府의 경우도 均衡開發을 위한 自律的 對應努力이 限界에 부딪히고 있으며, 租稅政策도 그동안 地方分散促進 등 균형개발추진을 위한 정책수단으로 유효하지 못했던 것으로 나타나고 있다.

이런 점에서 지역간 균형개발을 촉진하기 위한 財政部門의 刷新的 努力은

\* 서울대학교 行政大學院 副教授

中央地方間 財源配分體系를 再檢討하고, 地方政府의 自律的 稅源擴充努力을 強化하며, 追加的 財源供與裝置를 마련함으로써 지역간 균형개발촉진을 위한 公共財源規模를 擴大하는 方向으로 이루어져야 할 것이다.

이런 기본방향에 입각하여 지역간 균형개발을 촉진하기 위한 財源確保 및 配分の 政策方向을 다음과 같이 探索하였다.

첫째, 중앙정부 일반회계의 地域投資 및 補助金의 體系化 및 效率化 方案  
둘째, 일반회계 또는 재정투융자 특별회계의 기금출연을 모태로 하는 가운  
체 大都市重課稅分, 중앙정부의 공공기금의 일정부분을 활용함으로써 地域  
開發基金을 造成하여 地方投資事業에 대해 融資機能을 擴充하는 方案

세째, 讓與稅制度, 水平的 財政調整制度, 特定稅源의 開發 등을 통하여 地  
方政府의 實質的 可用財源規模를 늘려감으로써 지역개발투자에 대한 獨自  
의 對應努力을 높이는 방안

네째, 지역개발재원의 效率的 管理方案

## I. 敘述의 基本方向

地域間 均衡發展의 課題는 정책대안의 선정과 자원배분의 우선순위 측면에서 이제 새로운 국면을 맞게 되었다. 즉, 地域均衡發展을 위해서는 집중억제를 위한 물리적 규제 이외에 포괄적이고 종합적인 차원에서 地域經濟活性化對策을 마련하여야 한다는 인식의 전환이 요구되고 있고, 이와 관련하여 재정부문에서는 대책추진에 소요되는 재원의 조달방안을 중앙과 지방정부수준에서 마련하고 이를 효과적으로 배분할 수 있는 財源移轉體系의 再編成이 주요 정책과제로 대두하고 있다.

地域間 均衡發展을 위한 재정정책의 기본목표는 地域間 均衡發展에 공여될 수 있는 可用財源水準을 늘리고 이러한 자원조성에 있어서 地域間 衡平性을 보장하는 가운데 낙후지역에 대한 집중적 재원이전이 가능한 장치를 마련하는 것이라고 할 수 있다. 아울러 이러한 財政支出과 地域經濟活動間의 유기적 연계체제를 형성하며, 재정결정의 분권화와 주민참여를 증대시키는 것이라고 할 수 있다.

地域間 均衡開發을 촉진함에 있어서 근원적 과제의 하나는 이에 소요되는 재원을 어떻게 조달하고 어떻게 배분할 것인가 하는 문제라고 할 수 있다. 특히 지역개발에 소요되는 자원부담을 지역개발로 인한 受惠者들이 어느 수준으로 부담할 것이며, 이와 같은 자체부담을 넘어서는 재원을 어떠한 지역, 어떤 소득계층 또는 어떤 산업부문을 통하여 조달할 것인가의 문제에 직면하게 된다.

地域均衡發展을 위한 財源確保와 관련하여 합의되어야 할 과제는 첫째, 財源

을 얼마나 확보할 것인가의 재원확보의 수준문제와 둘째, 재원을 어떻게 확보하느냐의 재원부담구조의 문제인데 이 中 財源確保水準은 장기적 지역개발수요 전망과 부담능력추정을 기초로 정치적 판단에 맡겨질 사항이고, 財源負擔構造는 해당지역의 자율적 재원조달능력, 집중억제 및 개발촉진정책의 강도, 財源의 地域間 再配分의 目標水準, 객관적 재원부담능력 등에 따라 결정될 것이다. 本稿에서는 재원조달의 규모와 재원분담의 구조 및 수준에 대한 구체적인 대안을 제시하기 보다는 재원조달의 기본방향과 이를 촉진할 수 있는 정책구상을 제도적 측면에서 서술하는 데 주안을 두고자 한다.

지역간 균형발전을 위한 재원조달의 주체는 대략 상위정부(또는 타지역)와 해당자치단체로 구분할 수 있는 바, 재정지출이 궁극적으로 어떤 지역과 어떤 계층의 혜택으로 귀속하느냐에 따라 재원조달 주체간 재원부담의 수준이 달라질 것이다. 단기적으로는 낙후지역 등 추가적 개발의 필요성이 높은 지역이 재정지출로 인한 편익을 상당 부분 향유할 것이다. 그러나, 전국의 균형발전은 장기적으로 국민경제의 총량적 산출을 제고할 뿐 아니라, 국민의 사회경제적 유대감을 공고히 할 수 있다는 점에서 사실상 다수 국민이 수혜자가 되기 때문에 장기적으로는 집중도가 높아 주거 및 경제활동의 사회적 비용이 현저히 높은 지역의 주민도 아울러 혜택을 볼 것이다. 이런 점에서 균형발전에 소요되는 재원조달은 기본적으로 지역개발로 인해 직접적 편익을 얻게 되는 해당 지역의 자발적인 재원조달 노력과 추가적 재원부담능력이 취약한 지역에 대한 상위정부의 재원이전노력이 균형있게 모색되는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 특히 後發의 경우, 결과적으로 지역간 재원의 재배분수준을 보다 강화하는 문제로 귀착된다고 할 수 있다.

이런 점을 감안하여 本稿에서는 앞 부분에서 재원의 지역간 재배분의 필요성과 지방정부의 자율적 재원확보노력의 성격을 서술한 후, 뒷부분에서 이와 같은 재원확보의 기본방향을 뒷받침할 정책구상을 논의하기로 한다. 아울러 이러한 서술방향과 관련하여 미리 정립되어야 할 것은 지역균형발전의 실천적 의미라고 할 수 있다. 지역간 균형발전의 개념은 다양한 측면에서 정의되고 있으나, 여기서는 “地域間的 劃一的 均等發展”으로 이해하기 보다는 “落後地域의 成長 潛在力을 발굴함으로써 해당지역경제의 성과를 제고시키며, 지역간 경제력의 상대적 격차를 완화시키려는 노력”으로 파악하여 논의를 전개하고자 한다.

## II. 財政部門의 現況과 限界

### I. 中央政府歲出豫算

우선, 조세부담율이 18% 수준에 머무르는 가운데 防衛費·地方財政交付金·債務償還費·一般行政費 등 경직적 성격의 지출이 예산규모의 70%를 상회하고 있는 중앙정부지출구조에 비추어 볼 때 지역간 불균형 문제에 유효하게 대처하기 어려운 실정임을 알 수 있다.

가정 지역균형발전에 기여할 수 있는 住宅 및 地域社會開發分野 支出規模가 1989년 기준으로 일반회계 세출예산의 0.3%로서 미미한 수준에 머무르고 있으며, 保健 및 生活環境改善分野 中·下水道支援豫算도 1989년 기준으로 0.8%로서 낮은 수준에 머무르고 있다는 사실이 그러한 실정을 말해주고 있다. 아울러 경제개발분야의 道路, 港灣, 商工業部門도 낙후지역개발을 유도하기에는 그 규모가 영세한 것으로 평가되고 있다(<표 1> 참조).

〈표 1〉 中央政府 機能別歲出豫算의 內譯 (단위: 백만원, %)

기 능 별	1988	1989
1. 방위비	5,730,000 (33.0)	6,224,652 (32.4)
2. 교육비	3,704,257 (21.3)	4,059,397 (21.1)
3. 사회개발	1,437,058 (8.3)	1,690,691 (8.8)
교육 및 문화	91,405 (0.5)	110,204 (0.6)
인력개발 및 인구대책	101,907 (0.6)	102,903 (0.5)
보건 및 생활환경개선	337,704 (1.9)	337,709 (1.8)
사회보장	820,227 (4.7)	1,080,615 (5.6)
주택 및 지역사회개발	85,815 (0.5)	59,261 (0.3)
4. 경제개발	2,659,078 (15.3)	3,047,256 (15.8)
농수산개발	813,958 (4.7)	1,088,137 (5.7)
도로자원보존개발	414,139 (2.4)	343,144 (1.8)
화학공업 및 상공지원	146,345 (0.8)	117,567 (0.6)
기력 및 동력	75,030 (0.4)	81,140 (0.4)
우송 및 통신	854,590 (4.9)	1,027,382 (5.3)
과학기술	355,016 (2.0)	389,886 (2.0)
5. 일반행정	1,780,364 (10.3)	2,157,016 (11.2)
6. 지방재정교부금	1,711,532 (9.9)	1,733,102 (9.0)
7. 채무상환기타	341,409 (1.8)	316,261 (1.6)
합 계	18,429,079(100.0)	19,228,376(100.0)

註: 各年度 歲出豫算基準.

資料: 經濟企劃院, 「豫算概要」, 1989.

## 2. 財政投融資特別會計

各種 基金 및 社會間接資本施設에 대한 融資機能을 수행하는 財政投融資特別會計가 지방자치단체의 자본적 지출소요를 분담할 수 있으나 아직은 그 기능이 부족한 단계에 있다. 그리고 지방자치단체의 재정력 격차를 조정하기 위한 지방고부세도 재원규모나 배분방식에서 地域間 均衡發展推進을 위한 정책수단으로서의 한계가 있다. 특히 財政投融資特別會計는 財政融資機能을 지역개발, 기술개발 및 사회간접자본사업 분야에 집중시킴으로써 낙후지역의 균형개발, 복지기능확대, 그리고 지속적 성장기반의 구축을 위한 사회기반시설확충 등에 기본역지를 두고 있다는 점에서 同 特別會計는 지방정부수준에서 가용재원의 절대규모가 부족한 지역개발사업에 대한 자본적 지출을 분담함으로써 효과적인 지역개발계획의 추진에 일조할 것으로 기대되고 있다. 그런데 1989년 예산기준으로 1조 5,700억원에 이르는 財政融資規模中에서 預受金償還, 農業部門支援, 鐵道特別會計 예탁금 등의 1조 5천억원을 제외하면 사실상 1조여억원에 지나지 않아 지역균형개발을 위한 재정부자에 지출될 수 있는 규모는 낮을 수 밖에 없는 실정이다.

1989년 기준으로 지역개발과 관련하여 농공지구임주기업지원 550억원, 지방상·도지원 500억원, 농공지구조성 388억원 등이 눈에 띄일 뿐 낙후지역의 적극적 투자를 위한 財政融資機能이 아직도 정착되지 못한 것으로 평가되고 있다 (<표 2 참조>).

〈表 2〉 財政投融資特別會計 融資支出의 所管部署別 內譯(1989)

(單位: 百萬元)

所 管 部 署	豫 算 額	內	譯
1 內 務 部	5,280	農村住宅改良	5,280
2 財 務 部	1,155,460	預受金返還	1,111,984
		元金償還	710,237
		利子支給	410,747
		對外經濟協力基金預宅	40,000
		管理費	40
		豫備費	3,436
3 農 林 水 產 部	233,192	農業機械化事業支援	49,400
		農水產物價格安定基金	10,000
		農漁民後繼者育成基金	5,000
		營農資金支援	120,000
		農工地區造成	36,792

4. 商 工 部	133,000	農工地區入住企業支援	56,000
		中小企業振興基金支援	35,000
		工業發展基金支援	28,000
		流通近代化	15,000
5. 建 設 部	811,078	地方上水道	50,000
		蔚山, 온산公害地域住民移住	19,687
		國民住宅基金支援	230,000
		都市零細民住居環境改善	20,000
		高速道路建設支援	30,000
		道路事業特別會計預託	461,400
6. 保建社會部	20,000	零細民生業資金	20,000
7. 交 通 部	35,500	觀光宿泊施設擴充	1,500
		金浦國際空港擴張	5,000
		釜山地下鐵	25,000
		自動車터미널	3,000
		自動車性能試驗研究所	1,000
8. 遞 信 部	12,000	行政電算網事業支援	10,000
		別定郵遞局廳舍改築	2,000
9. 科學技術處	18,000	原子力病院	3,000
		技術開發	15,000
10. 山 林 廳	4,500	山林開發	4,500
11. 水 產 廳	25,291	營漁資金 및 水產振興資金	16,500
		원양어업開發	400
		養殖漁場	3,834
		漁勞施設	3,482
		水產物流通	1,075
12. 鐵 道 廳	131,227	鐵道事業特別會計預託	131,227
融 資 計 定 歲 出 合 計	2,574,528		

註：1989年 財政投融资特別會計 豫算基準.

資料：經濟企劃院, 「豫算概要」, 1989.

### 3 地方財政調整制度

#### (1) 地方交付稅制度

地方自治團體의 財政力隔差를 조정하기 위한 지방교부제도 財源규모나 배분 방식에서 지역간 균형발전추진을 위한 정책수단으로서는 한계가 있다.

지방교부제도는 기본적으로 지방자치단체 일반회계부문의 경상적 재정수요를 기준으로 經常的 財政收入이 充當하지 못하는 財源 부족을 補償하기 위한 財源移轉 裝置로 활용되고 있는 바, 절대적 財源 규모나 배분 방식에서 지역간 균형 개발추진을 위한 정책수단으로서 개선의 여지가 있다.

첫째, 普通交付稅制度의 積極적인 行평화기능을 제약하는 요소 중의 하나로

서 基準財政需要額의 算定方式이 사실상 기존의 행정수요를 기초로 하고 있어 재정력이 취약한 자치단체에서의 추가적 행정서비스가 창출하는 높은 한계사회적 편익이 고려되지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 개별자치단체의 특수한 재정수요여건을 반영하기 위한 재정수요에 대한 보정장치도 개별자치단체에 필요한 開發需要를 적절히 반영하지 못하는 문제를 안고 있다. 가령 補正需要額 中 지역간 균형개발과 직접적으로 관련되는 均衡補正需要額이 전체보정수요액의 10.1% 수준에 불과하다는 사실은 현행보정방식이 해당낙후지역의 지역개발수요를 사후적으로 반영하는 장치로서 괄목할만한 의미가 부여되지 못하고 있음을 말해 준다(〈표 3〉 참조).

셋째, 현행 기준재정수입액 산정과정에서는 市, 郡 等 자치단체 계층별 재정력격차를 고려함이 없이 일률적으로 표준세율의 80/100 수준의 기준세율을 적용하고 있어 지방재정력이 상대적으로 취약한 郡自治團體의 경우 기준재정수입산정의 측면에 있어 지역간 불균형시정을 위한 정책적 배려가 고려되지 않고 있다.

넷째, 보통교부세와 별도로 운영되는 特別交付稅의 경우(交付稅의 1/11), 일부 지역개발분야의 특정목적에 공여되나 체제적 지원의 형태를 갖추지 못하고 있다.<sup>1)</sup>

## 2) 國庫補助金制度

지방자치단체에 대한 國庫補助金은 農林水産部門과 社會福祉部門이 대종을 이루고 있으며, 지역간 균형개발에 직접 연관된 부문은 그 비중이 그렇게 높지 않다(1989년 예산기준으로 農漁村道路整備部門이 보조금총액의 25.3%를 차지, 〈표 5〉 참조).

현행 國庫補助金制度의 配分方式上 지역균형발전과 관련된 당면 문제점은 다음과 같다.

첫째, 他財政政策手段(例, 地方交付稅, 財政投融资) 및 공공부문계획과 유기적 연계가 결여된 상태에서 운영되고 있어 自治團體間·地域間 均衡化效果를 떨어뜨리고 있다.

둘째, 국고보조금 대상사업의 수가 많은 데다 보조금 지급이 세분화되어 있어, 基礎自治團體(市·道)單位の 執行段階에서는 국고보조금의 규모가 영세하

1 그 규모도 낮은 수준이다. 交付對象이 되는 「普通交付稅算定에 반영하기 곤란한 特別한 財政需要」를 기능별 분류에 의거하여 교부내용을 살펴보면, 지역개발부문에 공여되는 財源의 規模가 739억원 수준에 이르고 있다(1987년 기준으로 特別交付稅의 65%, 全體交付稅의 5.5%, 〈표 4 참조〉).

〈表 3〉基準財政需要額中 補正需要額の 比重(1989)<sup>1)</sup> (單位:億圓, %)

基準 財政需要額(A)	補正需要額(B)	均衡補正額(C) <sup>2)</sup>	B/A	C/B
28,706	5,354	559	18.6	10.1

註 1) 1989年度 一般會計 豫算基準

2) 均衡補正額 中에는 投資費需要補正, 島嶼僻地開發需要補正, 新設市行政機能補強補正 등이 包含되었음.

資料: 經濟企劃院

〈表 4〉特別交付稅 配分內譯(1987年)<sup>1)</sup> (單位:百萬圓, %)

交 付 類 型 別	金 額	
普通交付稅算定에 반영하기 근린한 特別한 財政需要	一般行政費	2,019
	社會福祉費	2,840
	地域開發費(產業經濟費包含)	73,872
	文化 및 體育費	1,730
	民防衛費	7,476
	支援 및 其他經費	7,783
小 計	95,720 (84.0)	
普通交付稅 算定後에 發生하는 災害로 인한 特別한 財政 不足分 補填	6,590 (5.8)	
地方自治團體의 청사, 公共施設 등의 新築, 改·補修와 關聯된 財需要	11,680 (10.2)	
合 計	113,990(100.0)	

註 1) 1987年度 最終配分實績基準

資料: 京畿道, 「地方交付稅算定方法改善研究」(1988.12), pp.377-379.

〈表 5〉地方自治團體에 대한 國庫補助金の 主要部門別 內譯  
(單位:百萬圓, %)

	88 豫 算	89 豫 算
· 農 水 產 部 門 支 援	316,999 (29.5)	374,829 (27.5)
· 社 會 福 祉 分 野 支 援	377,784 (35.2)	422,214 (31.0)
· 農 魚 村 道 路 整 備	105,264 (9.8)	344,512 (25.3)
· 環 境 污 染 防 止 支 援	67,916 (6.3)	67,748 (5.0)
· 其 他	205,545 (19.7)	151,444 (11.1)
合 計	1,073,508(100.0)	1,360,747(100.0)

註: 各年度 部門別國庫補助金 豫算基準

資料: 地方財政作業團, 「地方自治·財政部門資料」, 1988.10.

여 보즈금지급의 효과를 제대로 거두지 못하고 있다.

세제, 國庫補助金を 배경함에 있어 자치단체의 사정을 고려한 차등보조를 적용범위가 매우 협소한 나머지 財政力(즉 財源負擔能力)이 우수한 자치단체에게



오히려 유리한 재원배분이 이루어지는 등 국고보조금 배분체계가 지역간 균형 발전을 도모하려는 地方財政調整制度의 취지에 부합하지 않고 있다.

4. 地方財政의 現況

한편 地方財政自體도 실질적 자립수준이 낮고 규모도 영세한 형편이며, 地方財政의 自治團體間·地域間 不均衡이 심하여 지역발전을 위한 자율적 노력이 한계에 봉착하고 있다. 특히, 서울特別市·直轄市 등 大都市圈과 産業化地域은 재정력이 상대적으로 우수한 반면, 郡과 非産業化地域은 재정력이 현저히 취약하다고 할 수 있다.

지방재정의 구조적 문제점의 하나로 간주되는 稅源偏在現象은 지난 60년대 이티로 심화되어 온 결과, 현재 地方稅收의 60%가 서울特別市 및 直轄市에 집중·포되어 있는 실정이다(〈표 8〉 참조).

○에 덧붙여 市·郡 등 基礎自治團體地域의 경우 一般會計規模對比 經常的 經營의 비율이 높아 지역개발분야에 대한 가용재원이 낮은 수준에 머무르고 있다.

○와 같이 財政力·歲出構造의 현저한 지역별 불균형은 上位政府의 財政調整 機能의 역할이 중시되어야 한다는 점에서 지방에서의 자주재원확충에 한계로 작용할 수 밖에 없다(예, 담배소비세).

○러한 실정하에서 지역경제력이 취약한 지역에서의 자율적 재원확보노력강화는 조세저항을 야기할 가능성이 높으며, 지역경제활동을 위축시킬 우려가 있다는 점이 지적되고 있다. 아울러 지방세체계가 세수의 신장성과 소득탄력성이 낮은 재산과세 위주로 형성되어 있어 기술적 측면에서도 추가적 財源確保노력이 미세마찰을 야기할 가능성이 높다는 점에서 이를 극복하기 위한 政治的·制

〈表 6〉 地方自治團體階層別 地方稅收入의 占有比重 推移<sup>1)</sup> (單位: %)

區 分	1962	1977	1985	1987
서울特別市	26.9	45.0	41.6	38.3
直轄市	9.6	17.5	18.9	21.5
道	13.5	12.4	16.6	17.8
市	15.4	8.1	11.0	12.1
郡	34.6	16.9	12.0	10.3
計	100.0	100.0	100.0	100.0

1) 各年度別 一般會計 決算基準  
資料: 內務部, 「地方財政年鑑」, 各年度

度的 努力이 수반되어야 할 것이다.

요약컨데, 현행 地方財政與件(地域經濟의 脆弱性, 可用財源規模의 零細性과 현저한 地域的 不均衡 等)下에서는 현재의 재정자립수준을 유지하는 가운데 지방정부가 부과되는 기초적 행정수요에 효과적으로 대응하기도 어려운 실정이라고 할 수 있다. 더 나아가서, 지역간 균형개발의 요체가 되는 지역투자사업분야에 있어서의 추가적 투자수요에 대응하는 것은 더욱 한계에 부딪히고 있다. 이러한 점을 감안한다면, 地域開發所要財源確保는 당해지역주민의 적극적 개발의지와 이를 뒷받침할 자율적 재원분담도력이 수반되어야 소기의 성과를 거둘 수 있는 과제라고 생각된다.

大都市集中抑制를 목적으로 한 地方稅重課와 大都市所在企業의 지방이전촉진을 위한 지방세감면정책도 소기의 성과를 거두지 못하였던 것으로 평가된다. 地方移轉에 따른 세계상의 편익이 市場・金融・情報 等 대도시입지에 따른 편익을 능가하지 못하여 세계정책 활용상의 한계를 나타내고 있으며, 地方移轉工場에 대한 取得稅・登録稅・財産稅減免은 오히려 해당자치단체의 잠재적 세수기반을 잠식하였으며, 地方稅重課로 인해 발생한 大都市에서의 증가된 수입은 落後地域의 開發財源으로 이용되지 못하고 대도시의 세수증대에만 기여하였다 (<表 7> 참조).

<表 7> 大都市內 産業 및 人口集中抑制를 위한 主要地方稅 重課稅實績<sup>1)</sup>  
(單位: 百萬元, %)

區 分		1983年 賦課額	1986年 賦課額
取得稅(大都市內 新・增設工場)		2,967 (16.6)	7,237 (24.3)
財産稅(大都市內 新・增設工場)		— <sup>2)</sup>	2,865 (9.6)
登 録 稅	新・增設工場	2,737 (15.3)	4,204 (14.1)
	新 設 法 人	12,205 (68.1)	15,475 (52.0)
計		17,909(100.0)	29,781(100.0)

注: 1) 年度別 賦課額實績基準

2) 該當資料가 있는 關係로 漏落됨

資料: 內務部, 「地方稅政年鑑」, 1984, 1987.

## 5. 財政部門의 課題

요약컨데, 中央政府側面에서 지역간 균형개발촉진을 위한 재원공여체계가 다기화됨 가운데 재원규모도 바람직한 수준에 이르지 못하고 있으며, 지방측면에서 現下 地方財政의 與件에 비추어 균형개발을 위한 자율적 대응능력이 한계에

부드 하고 있으며, 그동안 租稅政策이 지방분산촉진 등 균형개발추진을 위한 정책수단으로 유효하지 못하였다는 평가에 기초할 때, 地域間 均衡開發促進을 위한 공공부문의 쇄신적 정책노력투입이 필요하다고 할 수 있다.

이러한 당위성을 감안할 때, 財政部門의 쇄신적 노력은, 中央·地方間 財源 配分體系를 재검토하고, 지방정부의 자율적 세원확충노력을 강화하며, 추가적 재원공여장치의 설계를 마련함으로써 지역간 균형개발촉진을 위한 공공재원규모를 확대하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

### Ⅲ. 地域均衡開發促進을 위한 財源調達の 視覺과 財源分擔構造의 方向

#### 1. 地域間 財源再配分の 根據

地域均衡發展은 개발수준이 낮은 낙후지역의 성장잠재력을 촉발시킴으로써 해당지역경제의 성과를 제고하는 가운데 경제적 성과의 지역간 격차를 완화시키는 것을 주된 목표로 삼고있다고 할 수 있다. 이러한 취지에서 지역균형발전이라는 정책과제는 당연히 落後地域에 대한 추가적 재원공여를 가능하게 하는 인위적 정책노력을 포함한다고 할 수 있다. 환언하면, 지역간 균형발전을 촉진하기 위한 재원조달은 同 政策目標에 비추어 볼 때 일차적으로 재원의 지역간 재배분장치를 통하여 접근되어야 할 것이다. 이러한 人爲的 政策努力은 재원의 지역간 재분배장치의 강도를 어떤 수준으로 책정하며, 그러한 재원을 어떤 지역이, 누가, 어떤 형태로 부담하느냐의 부담구조를 설계하는 과업으로 집약된다고 할 수 있다.

사실상 지역간 균형발전을 위한 효과적인 재원조달은 지방정부의 자율적 재원확충노력과 더불어 「財源의 地域間 再配分裝置」를 여하히 효과적으로 배합·설계 하느냐에 성패가 달려있다고 볼 수 있다.

재원의 지역간 재배분장치를 보강하는 접근구도에서는 암묵적으로 “落後地域에 對한 追加的 財源移轉이 창출할 社會的 便益이 부유지역의 재원부담이 초래하는 當該地域에서의 社會的 費用을 능가한다”는 전제가 내포되어 있다. 따라서 이러한 전제가 정책입안 및 결정과정에서 수용되기 위해서는 정치적 의사결정 과정을 통하여 “財源의 地域間 再配分強化”라는 정책목표에 대한 국민적 동의가 수반되어야 하는 문제를 안고 있다.

「財源의 地域間 再配分裝置」보강구상의 정당성 근거는 다음과 같이 서술될

수 있다.

첫째, 단기적으로는 落後地域 等 추가적 개발의 필요성이 높은 지역이 향후 지역 개발로 인한 편익을 상당부분 향유할 것이나, 장기적으로는 집중도가 높아 住居 및 經濟活動의 社會的 費用이 현저히 높은 지역의 주민도 아울러 혜택을 보게 됨으로써 궁극적으로는 不特定 國民多數가 지역균형발전으로 인한 혜택을 입게 된다는 점이 지적될 수 있다. 따라서 전국의 균형발전은 장기적으로 국민 경제의 총량적 산출을 제고할 뿐 아니라, 국가공동체의 사회경제적 유대감을 공고히 할 수 있다는 점에서 中央政府의 積極的 財政介入과 財源의 地域間 再 配分 裝置의 보강이 요망된다고 할 수 있다.

둘째, 開發利益分配의 형평성 측면에서 이미 개발성과가 집중된 대도시권 또는 공업화 지역에서의 경제적 활동으로 인한 便益受惠者로부터 개발이 미진한 낙후지역으로 일정재원의 이전이 불가피하다는 점을 지적할 수 있다.

셋째, 자원의 집중도가 높아 향후 집중억제의 필요성이 높은 지역 또는 부문(서울, 수도권, 공업화지역)으로부터 개발추진의 필요성이 높은 지역 또는 부문으로 재원의 지역간 재배분이 이루어져야 한다는 점이 지적될 수 있다. 이런 점에서 균형발전을 위한 追加的 財源의 一定部分은 대도시 집중억제를 위해 부과하고 있는 政策稅制關聯 稅收入과 其他負擔金 등이 낙후지역의 개발재원으로 활용되어야 할 것이다.

네째, 財源負擔의 一般的 原則인 應能性을 基準으로 할 때, 낙후지역의 경우 자력 발전을 위한 재정능력이 한계에 봉착하였다는 점에서 재원의 객관적 부담 능력이 높은 지역 또는 소득계층의 재원부담 수준을 높게 설계하는 것이 타당하다고 생각된다.

이러한 점들에 비추어 볼 때, 개발수준이 높고 집중억제의 필요성이 높은 서울, 부산 등 대도시권이나 수도권 등 공업화지역에 대해 재원부담의 수준을 높게 설계하는 반면, 개발추진의 필요성이 높은 지역 또는 낙후부분에는 오히려 재정지출이나 조세의 감면을 통한 유인장치를 추가적으로 설계함으로써 재원의 지역간 재배분이 현재의 수준보다 원활히 이루어지는 방향으로 정책대안이 모색되어야 할 것이다.

이러한 방식의 일환으로 거론될 수 있는 정책구상은 일부 국세의 지방이양 형태의 하나인 「地方讓與稅制度」, 지역개발에 소요되는 투자재원에 대한 재정 융지통으로 활용될 수 있는 「地域開發基金」, 그리고 자치단체간 재원의 이전조정이 가능하도록 하는 「水平的 地方財政調整制度」 등의 도입이라고 할 수 있으

며 아울러 기존의 지방재정조정제도의 정책기능을 보장하는 방안도 이러한 범주에 포함될 수 있을 것이다.

## 2. 自律的 財源確保努力

大都市圈을 위시한 集中抑制地域에서의 財源負擔뿐 아니라 추가적 지역개발로 인한 일차적 수혜자는 바로 당해지역주민이라는 점에서 個別地方政府 차원에서도 개발이익혜택의 수준과 개발의욕의 정도에 따라 일정부분을 분담하는 것이 效率的인 財源分擔方式이라고 할 수 있다.

지역개발에 소요되는 재원을 조달함에 있어 한가지 언급되어야 할 것은 기존의 上位政府에 일방적으로 의존하는 접근태도에 대한 「發想的 轉換」이 이루어져야 된다는 점이다. 地方財政規模가 零細하고 그 구조가 취약할 뿐 아니라 현재의 지역경제활동이 미미한 수준에 머무르고 있어 地域開發을 촉진할 추가적 재원조달이 어려운 것이 사실이다. 그러나 이러한 이유만으로 지역개발재원을 중앙정부 또는 상위정부로부터의 일방적 유입에 의존할 뿐 그러한 재원공여가 없는 상태에서는 개별노력을 게을리하는 안일한 접근태도는 효과적인 지역개발계획을 제약한다고 하겠다. 사실상 地域開發로 인한 惠澤은 국민경제적 관점에서 총량적 성과향상으로 기여할 뿐 아니라 當該地域의 경제적 성과향상으로도 직결되는 것이라는 점에서 當該地域도 소요재원의 일정부분이나마 분담하는 것이 「應盡負擔原則」의 전지에서 설득력있는 접근구도라고 말할 수 있다.

따라서 中央政府 또는 他地域으로부터의 一方的인 財源流入을 통해서만 당해지역의 개발을 추진하고자 하는 구상은 지양되는 가운데 지역개발에 소요되는 재원을 국민경제적 차원에서 중앙정부 또는 상위정부로부터의 재원이전으로 충당할 뿐 아니라 當該地域에서의 自律的인 財源確保努力를 통하여 보완되어지는 것이 설득력있는 재원설계구상이라고 할 수 있다.

단, 當該地域의 自律的 財源分擔水準은 當該地域의 세입잠재력이나 재정구조적 특성에 따라 그 高低가 결정될 수 밖에 없을 것이다. 가령 地方財政力이 현저히 취약한 지역의 경우 현실적으로 자율적인 재원확보노력이 제한되어 외부재원에 의존하는 범위가 넓을 수 밖에 없을 것이다. 그러나 이러한 경우에도 당해지역의 개발이 궁극적으로 당해지역의 혜택으로 귀속된다는 점에서 최소한도 범위내에서의 자율적인 재원확보노력을 기울이려는 접근자세가 요망된다고 하겠다.

지역균형개발재원확보는 지방정부의 자율적 노력으로서 지방세부문에 있어

정세노력의 강화, 신세원의 발굴, 지방채를 포함한 지방세의수입 분야의 확충 등을 들 수 있으나, 상기한 정책과제가 이미 여러 경로를 통해 논의되고 있는 사항이라는 점에서 本稿에서는 특정개발수요에 대응한 신세원의 발굴가능성만을 소개하기로 한다.

#### Ⅳ. 地域間 均衡發展을 위한 財源形成 및 調達方向

##### 1. 財源調達 및 財政支出의 基本構圖

地域間 均衡開發促進을 위한 재원확보 및 배분의 기본방향을 정책수단별로 서술하면 다음과 같다. 첫째, 中央政府 一般會計의 地域投資 및 補助金은 이로부터 體系化·效率化하고, 둘째, 일반회계 또는 재정투융자 특별회계의 기금출연을 모태로 개발이억환수금을 수용하는 가운데 大都市重課稅分, 중앙정부 공공기관의 일정부문을 활용함으로써 地域開發基金을 조성하여 지방투자사업에 대한 용자기능을 확충하며 세제, 讓與稅制度, 水平的 財政調整制度, 特定稅源의 開發 등을 통하여 지방정부의 실질적 가용재원규모를 늘려나감으로써 지역개발 투자에 대한 독자적 대응능력을 높이는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 이를 도식화하면 [圖 1]과 같다.

##### 2. 地域開發基金의 設置

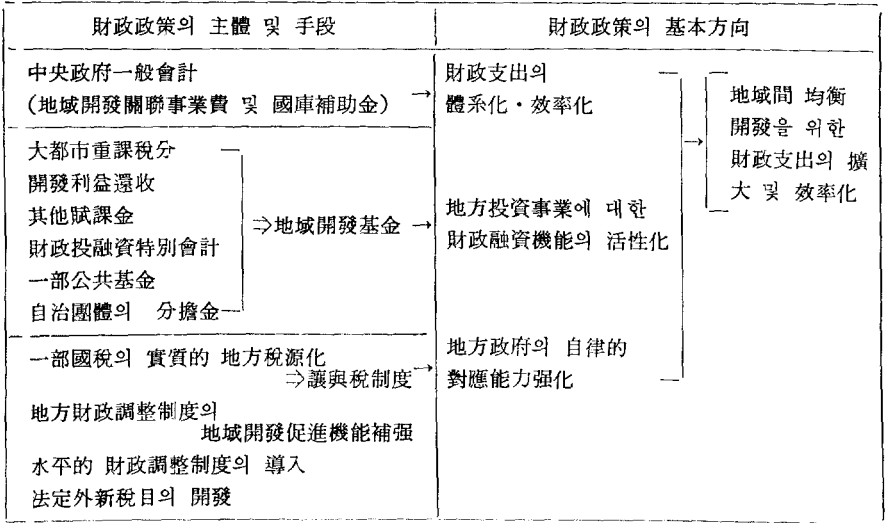
###### (1) 財政融資機能의 活性化와 地域開發基金의 新設構想

落後地域開發의 기반을 이루는 地域生産活動의 촉진과 주민생활의 근저를 뒷받침할 사회간접자본의 형성이 시급함에도 현재의 재원조달 체계로나 빈약한 지방지정규모로는 이에 효과적으로 접근하지 못하고 있는 실정이다.

서울·부산 등 대도시 자치단체들은 도시기반조성을 위한 투자재원을 확보할 수 있는 잠재적인 세입능력을 지니고 있으나, 中小市·郡의 경우 지역개발계획을 효율적으로 추진하는데 필요한 재원이 절대적으로 부족하다고 할 수 있다. 따라서 지방도로, 의료, 교육시설, 상·하수도, 도시토목 등 基礎的 下部構造의 形成과 地域産業化促進을 위한 투자재원을 공여함으로써 지역간 균형발전을 도모해야 할 필요성이 제기되고 있다.

그러나 지역개발에 소요되는 투자재원을 정부의 일반지출로 충당하는 방안은 제한된 공공가용재원으로 인해 한계를 떨 수 밖에 없을 뿐 아니라 지역개발성과의 상당부분이 일차적으로 當該地域에 귀속된다는 점에서 조세재원에 기초한

〔圖 1〕 地域間 均衡開發을 위한 財源確保 및 配分의 基本方向



일반재원에 소요투자재원을 전적으로 의존한다는 것이 자원배분의 효율성측면에서도 반드시 소망스러운 것이 아니라고 할 수 있다. 더 나아가서 지역개발사업에 중앙정부가 직접지출을 통하여 적극적으로 개입하는 것 보다는 재정용자라는 연계장치를 통하여 균형발전이라는 국민적 정책목표를 지방정부수준에서 자기책임하에 달성할 수 있도록 간접적으로 개입하는 방식이 지역개발에 임하는 지방정부의 자율성과 창의성을 도모하는데 유리하다는 입장이 부각되고 있다 따라서 지역개발을 추진할 정부부문, 특히 중앙정부는 해당지역개발사업에 일정범위의 유인을 제공하는 가운데 재정용자기능을 담당하는 것이 한정된 재원을 효율적으로 활용할 수 있는 방안이라고 생각된다.

기런 취지에서 지역균형개발을 촉발할 수 있는 戰略的 部門에 적극적 재정용자기능을 전담할 수 있는 중앙정부차원의 별도의 기금을 설치·운영하는 것이 바람직하다는 견해가 대두되고 있어 그 귀추가 주목되고 있다. 현재 농어촌지역의 균형발전을 도모하는데 초점을 두고 있는 農漁村 地域開發基金이 신설·운영되고 있으나(〈표 7〉 참조), 도시지역이나 비농업부문을 포함한 국토의 균형발전과 지역경제의 진작을 유도할 수 있는 보다 보편화되고 적극적 용자기능을 수행할 수 있는 지역개발기금을 설치하는 방안을 모색할 필요성이 있다. 이미 전·국·행정부서에서 開發利益還收를 위하여 도시지역 등에 신규로 부과되는 개발부담금 및 개발이익환수금을 재원으로 하여 지역개발촉진 및 지역간 불균형 해소를 위해 中長期 融資資金을 공여할 목적으로 개발기금의 설치구상이 논의된

〈表 8〉 農漁村地域開發基金의 造成

區 分	內 容
出 捐 金	政府出捐金 他基金出捐金
自 體 調 達	輸入賦課金 基金의 運用 收益金
外 部 借 入	借入金 債券의 發行(農漁村開發債券)

資料：農漁村地域開發基金法 第3條

바 있다 지역개발기금 설치구상의 출발점이 될 수 있을 것으로 생각된다.

지역개발기금의 운용방식은 대체로 두 가지로 대별될 수 있다. 하나는 同基金을 통하여 지방자치단체에 직접융자하는 방식이고 다른 하나는 지방정부의 지방채 발행시 利率의 일정부분을 보전해주는 간접지원방식이라고 할 수 있다.

지역개발기금으로부터 지방채 이자율의 일부를 보전해 주는 간접지원방식의 구상은 지방정부로 하여금 지방채발행을 활성화하도록 함으로써 지방정부가 독자적으로 자본시장에서 투자재원조달을 원활히 할 수 있는 여건조성을 마련해 주는 의도를 지니고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 同構想은 지역개발소요재원에 대한 중앙정부재원공여의 수준이 제약될 수 밖에 없는 現下 재정여건하에서 지방채발행을 통한 지방정부의 독자적인 재원확보노력을 고취시킬 수 있다는 점에서 정책적 의의가 부각된다고 할 수 있다.

설령 개별자치단체의 지방채공모발행을 활성화하는 방향으로 제도개선이 이루어진다고 하더라도 현재의 공채시장의 여건하에서는 지방채의 시장소화가 용이할 것으로 전망되지 않는다. 지방정부의 잠재적 세입확보능력(revenue capacity) 또는 재정수지구조에 비추어 볼 때 자본시장에서의 보유동기를 유발할 적정수준의 이자율을 지변하기가 어렵다는 점을 감안할 때, 자본시장에서의 적극적 기채를 도모하기 위해서는 지방채 이자율의 상당부분을 중앙정부가 보조하여야 할 필요성이 제기되고 있다고 할 수 있다.

이런 점에서 지역개발분야의 사업추진을 위한 투자재원조달촉진책의 일환으로 지방정부가 지방채를 발행할 경우 지방채의 시장소화를 원활히하는 등 지방채의 적극적 활용을 뒷받침할 수 있도록 이자율의 일정부분은 지역개발기금으로부터 보전해 주는 방안이 모색되어야 할 것이다.

### (3) 地域開發基金의 假想的 財源



지역개발기금의 일차적 소스(source)로서 중앙정부 일반회계로부터의 출연이 불가피하다고 생각된다. 그러나 지역개발기금의 재원을 일반회계 재정출연에 전적으로 의존하여 조달하려는 구상은 그렇게 소망스럽지 못하다고 할 수 있다. 왜냐하면 그러한 기금을 조세재원에 기초한 일반재원으로 충당하는 구상은 현행 중앙정부의 세출구조 특성상 일반재정부문의 재원분담에 한계가 있을 뿐 아니라 지방분산촉진 및 대도시 집중억제 등 지역균형발진이 추구하는 정책의도 및 경로를 희석시킬 가능성이 높기 때문이다. 따라서 중앙정부 일반회계출연금 외에, ① 상당부분의 재원이 지역균형발진을 달성하기 위한 거시적 전략차원에서 집중화지역의 분산노력이나 개발이익의 공익화노력과 결부되어 조달되는 것이 소기의 성과를 이룰 수 있다고 생각된다. 특히 대도시 진입을 억제하는 과정에서 발생한 세원이나 부담금 등을 흡수함으로써 대도시 진입규제가 초래하는 추가적 세수증대를 지역균형개발재원으로 활용하는 장치가 강구되어야 할 것이다.

아울러 지역개발기금의 재원 확충필요성과 지역개발사업에 있어 지방정부의 자주적 참여를 도모하기 위한 취지에서 지방정부의 재정력 수준에 따라 지방정부의 일정규모내에서 기금출연을 분담하는 방안도 검토할 필요가 있다고 생각된다.

이러한 기본구도하에서 同 基金의 財源을 예시하면 다음과 같다.

① 財, 일반회계로부터의 기금출연, 재정투융자특별회계로부터의 전입, 중앙정부-공공기금의 일부활용 등 중앙정부차원의 기금조성

② 財, 토지부문의 개발이익환수금

③ 財, 대도시중과세 및 차별과세의 추가적인 세수입, 대도시소재공장에 대한 공해소화(환경오염을 유발하는 정도에 상응하는 액수의 공채소화부과)수입

④ 財, 자치단체의 부담금

### 3. 地方讓與稅制度의 活用

地方讓與稅制는 日本의 立法例에서 유래하는 것으로서 중앙정부가 징수한 조세를 그 용도를 지정하거나 또는 지정하지 않는 가운데 조세를 징수한 지역에 일정부분 양도하는 세원이전장치라고 할 수 있다.

地方讓與稅制度는 地域間 均衡發展을 촉진하기 위한 지방정부의 자율적 대응능력을 높이도록 하는 재원이전장치로서 도입의미가 부각되고 있다. 왜냐하면 地域間 均衡發展을 위한 전략적 지원부문으로 간주되는 특정사업과 연계하여 同 制度를 설계할 경우, 地域間 均衡開發의 효과를 높일 수 있을 뿐 아니라 개별

자치단체의 재정력이나 개발격차를 감안하여 재원을 배분할 수 있는 장치를 부각함으로써 地方財政力の 地域間 衡平化에 기여할 수 있기 때문이다.

아울러 一部國稅의 단순한 지방이양이 초래하는 세원의 편제와 이에 따른 재정력의 불균형 확대를 극복할 수 있을 뿐 아니라 세원의 효율적 관리, 징세비의 절감 등 세무행정상의 利點이 부각된다. 이러한 利點으로 인해 1980년대 후반 지속적으로 거론된 바 있는 일부국세의 지방이양구상이 담배소비세의 지방세편입을 저기로 지방양여세의 도입을 통한 지방세원의 확충구상으로 전환되어가고 있는 상황이라고 할 수 있다.

또한 地域經濟活動으로 인해 外部不經濟效果(例, 公害, 自然景觀의 破壞, 集積에 따른 社會問題의 顯在化 等)가 현저히 발생함에도 지역경제활동이 창출하는 세원이 국세로 흡수됨으로써 야기되는 “外部不經濟效果의 發生地域과 稅源의 屬屬主體間의 乖離現象”을 讓與稅制度의 導入을 통해서 완화할 수 있는 이점이 지적되기도 한다.

요약컨대 現行 地方稅制를 통한 징세노력 강화방안이 일부 대도시 또는 공업화지역을 제외하고는 현실적으로 한계에 부딪히고 있을 뿐 아니라 일부국세의 地方移讓이 전반적인 지방세원확충에는 기여하나 자치단체간 재정력의 상대적 불균형을 오히려 확대시킨다는 점을 감안할 때 양여세제도의 형태를 취하는 中央政府・地方政府間 稅源의 공동이용방식이 효과적인 정책구상이라고 생각된다. 즉 同 構想은 中央・政府間의 현행 세원배분의 기본체계를 유지하는 가운데, 재원배분에 있어 지방재정조정적 성격을 가미함으로써 국세의 지방이양이 초래하는 세원편중의 심화를 극복하고, 실질적으로 지방정부 개발사업에 대한 대응능력을 높일 수 있다고 생각된다.

地方讓與稅制度의 도입방식은 假稱 “道路讓與稅”(道路의 建設 및 維持), “石油가스讓與稅”(道路整備 또는 環境淨化) 등 특정용도를 지니고 있는 특정목적 양여세와 기존 국세일부세목을 地方政府의 추가적 세수로 활용토록 함으로써 일반적 지역개발을 촉진하기 위한 一般目的讓與稅로 집약될 수 있다. 前者의 방식은 特定用途나 특정공공서비스의 공급과 연계하여 재원을 이전하기 때문에 해당분야의 전국적 균형발전에 직접적으로 기여할 수 있는 이점이 부각되는 반면, 後者의 경우 해당지역의 특성에 맞는 사업에 지방정부가 자율적으로 활용토록 함으로써 該當地域에서의 개발성과를 효율적으로 달성할 수 있는 利點이 눈에 띈다고 할 수 있다. 현재 地域均衡發展의 一次의 目標가 낙후지역발전의 원동력이 되는 道路, 港灣, 上下水道 等 社會間接資本部門이나 工團造成, 工

業用水供給等生産基盤施設部門의 확충에 있다고 한다면, 특정목적적 지방양여시제도가 보다 설득력 있는 구상이라고 할 수 있다. 특히 지방정부의 자율적 재원확충을 통하여 당해지역의 특수개발수요에 대응케 한다면, 중앙정부로부터의 추가적 재원이전장치는 낙후지역개발의 전략적 부문에 집중적으로 활용토록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그동안 우리나라에서 거론된 바 있는 地方讓與稅導入構想도 대체로 이와 같은 정책의도와 맥을 같이하고 있다. 이러한 例의 하나로써 油類, 乘用車에 대한 특별소비세의 일부를 지방 양여세로 활용케 함으로써 地方政府가 전국적인 도로정비 계획하에서 지방도로의 확충사업에 매기할 수 있도록 설계된 假稱「石油가스讓與稅」를 들 수 있다(假想的인 稅源規程에 대해서는 <表 9> 참조).

特別消費稅 일부의 地方讓與稅源化構想은 同稅源의 地域的 偏在가 심하고 도로이용자가 當該地域道路 擴充·整備費用의 일부를 분담케 하는 것이 바람직하다. 점에서 양여세제도의 利點을 살릴 수 있는 것으로 평가되고 있다.

또한 현재 입법구상단계에 있는 가칭 “地方讓與稅法案”은 이와 같은 지방양여시제도의 기본구상과 목적을 대체로 수용하고 있다. 즉 同法案은 道路關聯國稅 및 地方稅 性格의 國稅(特別消費稅中 揮發油, 輕油, LPG, 乘用車分의 50%, 酒類中 濁·藥·麥酒·燒酒分의 70%, 電話稅 全額)를 同稅의 재원으로 삼아 지방자치 실시에 대비한 지방재정력확충과 지역간 균형발전을 도모하도록 규정하고 있다. 따라서 同財源이 地方發展 新도사업 및 특수지역개발사업을 효율적으로 뒷받침 할 수 있도록 구체적 방안(例, 財源의 配分 및 管理 等)이 中央政府의 차원에서 설계되어야 할 것이다.

○기에서 한가지 지적되어야 할 것은 이미 地方稅體系로 편입된 담배소비세의 지역간 세원분포가 불균등하여 낙후지역의 추가적 재원으로서 의미가 반감

<表 9> 油類 및 乘用車關聯 特別消費稅 賦課實績(1986)

(單位: 百萬圓, %)

物 品 名	金 額
휘 발 유	304,916 (55.0)
대 체 휘 발 유	76 (0.0)
경 유	113,476 (20.5)
L · P · G	29,937 (5.4)
乘 用 車	105,550 (19.1)
計	553,975(100.0)

資料: 國稅廳, 「國稅統計年報」, 1987.

되고 있다는 점에서, 同稅源을 지역균형발전이라는 정책목표에 부합하도록 다시 지정조정적 성격을 가미할 수 있는 지방양여세원으로 개편되어야 한다는 주장이 제기되고 있어, 이의 타당성에 대한 연구검토가 요망된다.

## 1. 地域開發促進機能補強을 위한 地方財政調整制度의 改善方向

### (1) 地域開發促進機能補強을 위한 地方交付稅制度의 改善方向

地方交付稅制度는 내국세총액의 일정비율을 지방에 공여함으로써 지방재원의 보장과 지역불균형완화에 기여해 왔으나 낙후지역에 대한 투자재원 보장을 통한 地域間 不均衡 緩和圖謀라는 적극적 측면에서는 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다는 점에서 地域間 均衡開發을 촉진하기 위한 장치로서의 地方交付稅制度에 대한 보완이 이루어져야 할 것이다.

地方交付稅의 配分規模의 확장이 제도적 또는 재정운영상의 제약을 지니고 있다는 점을 감안할 때, 地方交付稅制度로 하여금 地域間 均衡發展을 촉진할 수 있도록 하기 위해서는 현행 地方交付稅制度의 자치단체별 배분방식을 개선하는 것이 오히려 현실성 있는 방안이라고 생각된다. 즉 현행 地方交付稅는 그 배분 방식면에서 지역개발을 유도하거나 자체재원개발을 촉진하는 정책적 기능이 취약하다는 점에서 地方交付稅制度가 지방자치단체로 하여금 자체재원개발노력(추기적 세입확보노력)과 적극적인 지역개발을 추진할 수 있는 동기부여의 역할을 할 수 있도록 하기 위한 유인장치의 보완이 필요하다고 생각된다. 地域間 均衡發展圖謀라는 정책목표에 기여하도록 하기 위한 地方交付稅制度의 改編方向은 대략 다음과 같이 설정할 수 있을 것으로 판단된다.

첫째, 特別交付稅의 일정부분을 지역개발재원과 연계시킴으로써 交付稅制度의 정책기능을 원활히 할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

둘째, 기준재정수입액의 산정에 있어 추가적 지역개발의 필요성이 높은 낙후지역의 경우, 현행 표준기준율(80/100)을 하향조정함으로써 낙후지역 개발투자분야에 소요될 수 있는 剩餘財源規模를 넓히도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

셋째, 기준재정수요액의 산정에 있어 기존의 지속적인 지방행정수요로는 포착되지 않는 새로운 지역개발수요 또는 지역경제활성화 프로그램에 관한 항목을 설정하는 가운데 낙후지역에 대하여서는 측정단위를 할증책정하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

네째, 地方交付稅制度의 地域間 均衡發展에 대한 기능을 제한하는 요인을 효

과적으로 극복하고 地方交付稅의 財政調整機能을 강화하는 방안의 하나로 자본에 한제도의 도입방안이 제시되고 있어 주목을 받고 있다.

## 2) 地域開發促進機能補強을 위한 國庫補助金制度 改編方向

현행 國庫補助金制度는 地域間 均衡發展促進裝置로서의 역할을 보장하기 위해, 일부 국고보조사업에 대하여 차등보조율 장치를 수용하고 있어 국가재원의 효과적인 地域間 再配分에 기여하고자 하는 정책의도를 지니고 있다. 그러나 差等補助率制度는 89예산기준으로 10개사업에 한정하여 적용된 나머지, 차등보조사업 규모는 335억원으로서 총보조금예산의 2.4%에 불과하였을 뿐 아니라 적·소자치단체도 신청자치단체의 약 1/3 정도의 범위에 지나지 않는 가운데 그나마도 引上補助爲主(89 인상액 1,980백만원, 89 인하액 38백만원)로 운용되고 있어 地域間 均衡發展이라는 정책목표에 부합하기 위해서는 현행 차등보조율제도의 확대방안이 모색되어야 할 것이다.

우선 지방재정력의 실상을 탄력적으로 반영하는 가운데 地域間 均衡發展促進을 위한 補助金制度의 역할강화에 부응하기 위해서는 차등보조율 적용사업을 점진적으로 확대하여야 할 것이다. 차등보조율 대상사업확대의 기준으로서는 적지, 地域間 均衡發展의 側面에서 집중적 지원이 요구되는 전략사업, 둘째 事業別 發展度의 격차가 큰 사업 등이 고려될 수 있을 것이다.

89년 예산기준으로 복지분야가 차등보조금예산의 35.6%를 차지하고 있으나 '복지기능에 대한 중앙정부의 책임분담의 기대수준', '서비스편익의 개별수혜자 귀속' 등의 측면에 비추어 볼 때, 개별 자치단체의 재정력 격차라는 단일의 이유만으로 보조율에 차이를 두는 것은 설득력이 약하다는 점에서, 차등보조율 대상사업은 자치단체내에서 사업의 파급효과가 큰 지역개발분야에서 집중적으로 활용되는 것이 바람직하다고 판단된다.

둘째, 현행 差等補助率制度는 재정력이 취약한 가운데 해당사업의 발전수준이 낮은 자치단체에 대하여는 基準補助率 보다 높게 보조금을 지급하는 반면, 재정력이 우수한 가운데 해당사업의 발전수준이 높은 자치단체에 대해서는 기준보조율 보다 낮게 보조금을 배정함으로써 동일 國庫補助金財源規模內에서 國庫財源의 地域間 財源再配分裝置의 보강을 통해 개발효과가 높은 사업의 효율적 추진을 도모함을 목적으로 하고 있다. 그러나 89년 기준으로 차등인하 보조율 적용으로 인한 인하액이 3,800만원에 불과해 차등보조장치가 사실상 인상보조율 위주로 운용되고 있어 國庫補助金所要豫算 규모가 자연 확대되어 갈수 밖에 없는 상황이며 차등보조율 제도의 도입취지가 반감되고 있는 실정이다. 아

올리 차등인하 보조율의 적용에 있어서는 해당자치단체의 지방비부담 증가에 따른 반발 등으로 인해 현실적인 어려움에 직면하고 있다고 할 수 있다.

따라서 인상보조율 적용확대에 따른 보조금세원확대압박을 수용하고 자치단체의 실질적 재정력과 해당사업의 발전수준을 정밀히 반영하기 위한 노력의 일환으로 인하보조율 적용의 현실화 및 확대가 불가피하다고 판단된다.

地方政府가 회피하는 경향이 있는 사업이나 國庫補助金の 지출보조율 수준이 수혜자 개인의 혜택과 직결되는 사업(예, 주택보호, 취로보호 등 사회복지관련 보조금사업)은 인하보조율 적용에서 제외하는 대신 자치단체의 자체재원을 통해 각 비지출이 이루어지는 것이 부담·혜택연계의 측면에서 바람직할 뿐 아니라 地域間 均衡發展에 직결되는 지역개발사업분야에 차등보조율 적용을 확대하는 것이 바람직하다고 생각된다.

세제, 현행 差等補助率 適用自治團體의 選定에 관한 기본원칙은 각 사업별로 인상·보조율 적용요구단체를 검토하여 自治團體 財政與件을 반영하는 3가지 재정력지표(인건비 자체충당능력지수, 재정력지수, 기본적 세출소요비중)을 종합하여 산출한 종합점수에 해당자치단체의 사업별 발전도를 감안하도록 되어 있으나, 발전도의 측정기준을 自治團體區域內에서 既推進된 物量이 對象物量에서 차지하는 비율로 판단하고 있어 이러한 기준이 해당사업의 地域間·自治團體間 隔差를 비례적으로 반영하지 못할 뿐 아니라 이러한 기준을 확인할 수 있는 全國的 資料의 취합·분석도 미진한 상태이기 때문에 차등보조율 적용과정에서 사업별 발전도가 탄력적으로 고려되기 어렵다고 할 수 있다. 따라서 주요 국고사업이 관련된 객관적인 발전도의 측정이 시급함과 아울러 이와 같은 대상사업의 발전도가 차등보조율 지급결정의 주요기준으로 활용되어야 할 것이다.

네제, 國庫補助金制度로 하여금 地域間 均衡發展이라는 정책목표에 접근하기 위한 정책수단의 성격을 강화하는 것이 합의된 목표라고 한다면, 인하보조율의 활용과 더불어 차등보조율 폭을 현행 수준보다 확대하는 것이 그에 상응하는 정책방향이라고 할 수 있다. 그러나 차등보조율 폭의 확대는 인하보조율을 적극적으로 활용할 때만 가능할 뿐 아니라 한정된 國庫補助金豫算規模內에서 대상사업이 地域間 均衡發展促進의 측면에서 추가적 개발의 필요성이 객관적으로 인식되는 분야일 경우에 한하여 그 의미가 부각될 수 있을 것이다. 따라서 이와 같은 요인이 갖추어진다는 것을 전제할 경우 현행 차등보조율의 폭은 점진적으로 확대(예, 引上補助率 +30%~40%, 引下補助率 -20%~30%)하는 구상에 대한 면밀한 검토가 요망된다.

## 5. 特定開發需要에 對應한 新稅源의 開發

地方政府의 自律的 財源確保努力의 일환으로 개별자치단체가 독자적으로 당해지역의 고유세원을 개발할 수 있는 장치도 확립되어야 할 것이다. 즉 지방자치에 대응하여 地方自治團體로 하여금 각 지역의 특수사정과 특정사업의 시행에 따라 全國的으로 劃一化된 法定稅目外에 새로운 세목을 설정할 수 있는 권한을 부여하여 독자적인 세원개발을 행할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 왜냐하면 地方議會가 구성됨으로써 지역단위에서의 의사결정영역이 넓어진다면, 전국적으로 획일화된 세목이외의 '法定外稅目'을 지역주민 스스로 선택할 수 있는 장치를 마련하는 것이 바람직하다고 생각되기 때문이다.

이러한 구상은 특정지역에 편재하고 있는 特殊稅源을 지방세원으로 수용, 그 지역에 고유한 지역개발사업에 소요되는 特別財政需要와 연계시킴으로써 당해 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있는 利點을 지니고 있다. 특히 이러한 구상은 국가적으로는 필요한 경제활동이지만 당해지역에서는 외부불경제가 창출되는 나머지, 當該 地方政府의 추가적 지출을 초래하게 되는 부문에 있어 그 의의가 부각된다고 할 수 있다. 이러한 '法定外稅目'이 고려될 수 있는 영역으로서 觀光資源, 水資源, 原子力發電, 空港・港灣施設, 大型工團 등을 들 수 있다.

그러나 이러한 구상은 憲法上的 租稅法律主義原則에 저해되기 때문에 실현되기 어렵다는 反論이 일부에서 제기되는 가운데, 新稅源開發 對象이 한정되어 있는 假想的 稅收規模도 그렇게 광범할만하지 않다는 점에서 실효성이 높지 않다는 입장이 지적되기도 한다. 이런 취지에서 法定外普通稅 보다는 차라리 현행 稅法에 규정되어 있으나 활용되지 않고 있는 공동시설세(例, 水利施設, 汚物處理施設 등)와 같은 목적세를 활용하는 것이 바람직하다는 견해도 제시되고 있다.

## 6. 水平的 地方財政調整制度的 導入

그동안 지역간 균형개발을 촉진하기 위한 재원확보노력으로서 一部 國稅의 地方移管과 財政調整裝置의 補強 등 국세·지방세의 재조정방안의 보강 등 주로 중앙정부로부터의 추가적 재원공여방안이 거론되어 왔으나, 수평적 재정조정제도도 근거하여 대도시지역의 일부세수를 낙후지역 개발재원의 일부로 활용할 수 있는 여지도 마련되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

서울과 5個直轄市에 地方稅收의 58% 수준이 편중되어 있을 뿐 아니라 경제

개발과정에서 개발이익이 일부 대도시권 및 특정산업화지역에 집중되었다는 점을 국안할 때, 落後地域의 開發財源의 일부나마 재정력이 상대적으로 우수한 이들 대도시권의 자치단체가 분담하는 것이 地域間 均衡發展이라는 국가적 정책 목표로 부합된다는 것이다. 이러한 構想은 生活圈이 같은 地域(例, 서울, 부산, 성남 등 수도권 중심부)이나 廣域自治團體水準에서 시험적으로 도입할 가치가 있을 수 있다.

그러나 적할시 이상의 대도시 자치단체 稅收의 일부가 개발이 미진한 市·郡 地域 開發財源으로 이전될 수 있도록 중앙정부차원에서 수평적 재정조정장치를 마련하는 구상은 지방재정제도에 대한 전반적 개혁이 이루어져야 된다는 現實的·支衡的 制約에 직면할 뿐 아니라 지역간 재원의 인위적 이전에 대해 해당 지역주민의 반발이 예상되기 때문에 재원을 분담하여야 할 위치에 있는 대도시 자치단체 주민들의 동의가 선행 되어야 하는 등 제반 문제점을 안고 있다는 점에서 현실성이 높지 않다는 반론이 제기되기도 한다. 이와 같은 반론을 제기하는 논자들은 水平的 財政調整制度 보다는 차라리 지방양여제도의 기능을 강화하는 것이 현실적으로 수용범위가 넓은 방안이라고 강조하고 있다. 어쨌든 地方議會가 구성된 후에는 이와 같은 水平的 財政調整裝置를 설계함에 있어 정치적 제약이 더욱 클 것이라는 점에서 지방자치가 실시되기 이전에 지방재정체계를 근원적으로 재조정하는 과정에서 도입여부가 결정되는 것이 바람직한 구상이라고 생각된다.

#### 1. 地域開發財源의 效率的 管理

地域間 均衡開發을 추진함에 있어 고려되어야 할 다른 요소는 지역개발을 목표로 조달되는 재원을 여하히 효율적으로 관리할 것인가의 문제라고 할 수 있다. 사실상 개발을 위한 特別財源의 確保自體가 곧바로 균형발전의 성과로 연결되는 것은 아니라는 점이 강조되어야 할 것이다. 이러한 점에서 확보될 재원을 효과적 재정지출로 연결시켜 窮極的으로 당해지역개발성과를 극대화시키려는 管理的 努力이 병행되어야 할 것이다.

이러한 노력의 일환으로 타당성이 높은 開發計劃의 樹立, 地域開發計劃과 國家計劃과의 유기적 연계, 개발관련 재정지출의 효율적 관리 및 종합적 평가를 뒷받침하기 위한 중앙정부수준의 制度的 裝置가 뒷받침되어야 할 것이다.