

# 지방재정조정제도 및 그 효과에 관한 한 일 비교분석-지방교부세를 중심으로

1998.9.

서강대학교 경제학과 김경환

---

이 연구는 1997학년도 서강대학교 교내연구비 지원을 받아 수행되었다. 자료 처리를 도와 준 신백규 연구원에게 감사한다.

## I. 서론

지방재정 조정제도의 목적은 국가 전체 재정 운영의 효율과 형평성을 제고 하는데 있다. 피셔 (Fisher 1997, p. 207)는 상위정부로부터의 재정이전 (intergovernmental grants)이 수행하는 기능을 네 가지로 구분하였다. 첫째, 공공재 공급에 관한 지방정부들의 의사결정에서 야기되는 외부효과의 시정 기능, 둘째, 지역간 혹은 지방자치단체간 재원의 재분배 기능, 셋째, 조세행정 능력이 우수한 중앙정부가 지방정부를 대신하여 세금을 징수, 배분하는 기능, 그리고 지방정부에 의한 거시경제 안정화 기능 등이다.

일반적으로 중앙정부와 지방자치단체간의 자원 배분은 업무분장에 상응하지 않고 이에 따라 지방자치단체의 자체재원과 지출소요 사이에 격차가 존재한다. 따라서 상위정부로부터의 재정이전은 지방자치단체 자체세입과 세출액의 격차를 보전하는 중요한 수단이다. 기초자치단체 중 58%가 지방세 수입으로 인건비를 충족하지 못하고 있던 반면 지역간, 계층간 형평에 대한 국민적 욕구가 높은 우리 나라에서는 지방재정조정제도가 지방자치단체들의 자체수입을 보완하고 지역간 경제력 격차로 인해 발생하는 지방자치단체간 재정력 격차를 시정하여 지역간 균형발전이라는 국가정책 목표를 달성하기 위한 중요한 수단으로 인식되고 있다.

우리 나라 지방재정 조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 그리고 지방양여금으로 구성되어 있으며 각각 별도의 법에 의해 운영되고 있다. 이러한 체제는 지방교부세, 지방양여세, 국고지출금으로 구성된 일본의 제도와 매우 흡사하다. 이 연구의 목적은 우리 나라와 일본에 공통으로 존재하는 지방교부세 제도와 운영 실태 및 지방재정조정 효과를 비교 분석하여 우리 나라 제도의 개선 방안을 모색하는데 있다.

이 논문은 4개의 장으로 구성되어 있다. 서론인 제 I장에 이어 제II장에서는 우리 나라와 일본 지방재정조정제도의 기본 골격을 설명한 후 지방교부세제 및 그 운영에 관한 주요 특징을 살펴본다. 다음으로 두 나라 지방교부세의 형평화 효과를 분석한다. 제 III장에서는 일본 지방교부세제의 시사점을 정리하고 우리 나라 제도개선 방안을 제시한다. 제IV장은 요약 및 결론이다.

## II. 한 일 지방재정조정제도와 지방교부세의 비교

### 1. 지방재정 조정제도의 기본 골격

#### 가. 우리 나라

우리 나라의 지방재정조정제도는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금의 세 가지 요소로 구성되어 있다. 각 구성요소의 목적과 성격은 <표 1>에 정리되어 있다.

지방교부세법에 따르면 지방교부세의 목적이 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정함으로써 지방행정의 건전한 발전을 기하는데 있으며 구체적으로는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하여 재정적 결함이 생기는 단체에 교부한다고 규정되어 있다. 그러나 현실적으로 재정적 결함의 유무 및 규모가 지역경제력에 따라 결정된다는 점을 감안하면 지방교부세의 가장 중요한 목적은 지역경제력 격차로 인한 재원의 지역간 편재를 시정하는데 있다고 볼 수 있다.

지방교부세는 무조건적 재정지원(unconditional grant)으로서 보통교부세와 특별교부세, 증액교부세로 구성되어 있다. 보통교부세와 특별교부세는 재원이 내국세 수입의 13.27%이고 증액교부세는 별도의 재원으로 지원된다. 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 격차인 재정부족액에 따라 배분되며 전체 교부세의 10/11을 차지한다. 특별교부세는 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 재정수요나 보통교부금의 산정이 완료된 이후 발생한 재해로 인한 특별한 재정수요, 그리고 청사나 공공시설의 신축 등으로 인한 재정수요를 충당하기 위해 교부되며 전체의 1/11을 차지한다.

국고보조금은 보조금의예산및관리에관한법률에 의해 지방자치단체가 수행하는 특정한 사업을 지원하기 위해 국가가 교부하는 자금이다. 기준보조율은 최저 15%, 최고 100%이며 인상보조율과 인하보조율 등 차등보조율을 적용할 수 있도록 규정되어 있으나 실제로는 적용되지 않고 있다. 원칙적으로 국고보조금은 지방자치단체의 신청을 해당 중앙부서가 심사하여 교부결정 내용을 신청자에게 통지하고 단위사업별, 보조사업자별로 행정자치부와 예산청에 통보한다. 중앙관서의 장은 보조금에 교부조건을 부과할 수 있으며 보조사업자는 보조사업을 완료하거나 회계연도가 종료한 때에 보조사업 실적

보고서를 제출한다. 국가는 보조금 신청이 없더라도 국가시책의 수행상 부득이한 경우에는 필요한 보조금을 예산에 계상할 수 있다.

<표 1> 우리나라 지방재정 조정제도 현황

구분	지방교부세	지방양여금	국고보조금
근거법령	지방교부세법	지방양여금법	보조금의 예산 및 관리에 관한 법률
목적	자치단체 재원보장 재정력 불균형 완화	자치단체 재정기반 확충 지역간 균형발전 도모	자치단체가 수행하는 특정 사업 또는 지출 지원
재원구성	내국세의 13.27% 보통교부세 10/11 특별교부세 1/11	· 전화세의 100% · 주세의 100% · 토초세의 50% · 농어촌특별세 19/150	국가의 일반회계 또는 특별회계 예산으로 계 상
용도	용도 지정없이 자치단체 일반회계 예산으로 사용	법으로 용도지정 : · 도로정비사업 · 수질오염방지사업 · 농어촌지역개발사업 · 청소년육성사업 · 지역개발사업등	용도지정 : 특정한 지원대상 사업 재정수요 충당
배분방법	단체별 기준재정부족액 을 기준으로 배분	대상사업별 객관적 배정 기준에 의거 배분	지원사업별 사업우선 순위 등에 의거 지원
성격	일반재원 (자주재원성격)	특정재원 (지역 개발 사업 분은 일반사업재원)	특정재원 (의존재원성격)
1998년 예산 (단위:억원)	75,914	30,977	66,629

자료: 행정자치부, 1998 지방자치단체 예산개요, 1998

지방양여금은 국세 수입의 일부 재원으로 지방자치단체의 도로사업 등을 지원하여 지역간 균형발전을 도모할 목적으로 1991년에 도입되었다. 양여금의 재원과 대상사업 및 대상사업별 재원배분 비율 및 양여기준 등은 지방양여금법에 규정되어 있다. 양여금은 행정자치부가 결정하며 양여금액 산정에 필요한 사항에 대해 관련 중앙정부 행정기관과 협의하도록 되어 있다. 지방자

치단체의 입장에서 볼 때 지방양여금은 의존재원 성격의 특정재원이지만 국고보조금에 비해 재원이 안정적이고 대상사업의 범위가 넓으며 다년간에 걸친 사업을 추진하는데 사용할 수 있어 신축적이다.

#### 나. 일본

일본의 지방재정조정제도 역시 우리 나라와 비슷한 지방교부세와 국고지출금, 지방양여세로 구성되어 있다.

<표 2> 일본의 지방재정 조정제도 현황

구분	지방교부세	지방양여세	국고지출금
목적	-일정한 행정서비스 제공에 필요한 자원보장 -자치단체간 자원 불균형 조정	-자치단체 재정기반 확충 -도로사업 지원	-자치단체가 수행하는 국가사무 경비 분담 -특정 시책 지원
재원구성	-소득세, 법인세, 주세의 32% -소비세의 24% -담배세의 25%	-소비세의 20% -지방도로양여세 -자동차종량양여세 -항공기연료양여세 -석유가스세의 50% -특별 양여세	국가 예산
용도	용도 지정 없이 자치단체 일반 재원으로 사용	지방도로정비사업	-보통건설사업지출금 -의무교육부담금 -생활보호부담금 -아동보호부담금 -노인보호부담금 등
1996년 결산 (단위:억엔)	127,647	19,970	147,808

자료: 자치성편, 지방재정백서 평성 10년판, 1998

지방교부세는 지방자치단체간 자원 불균형을 조정하고 각 지방자치단체들로 하여금 국가최저기준 (national minimum)의 행정서비스를 제공하는데 필요한 재원을 보장하여 지방행정의 계획적 운영을 보장하고 지방공공단체의 독립성을 강화하는데 그 목적이 있다. 지방교부세의 재원은 소득세, 법인세, 주세, 소비세, 담배세 등 다섯 가지 국세 징수액의 일정률로 이루어져 있다. 내

국세 징수액 전체의 일정률을 재원으로 하는 우리 나라와 차이가 있다. 일본의 지방교부제도 보통교부세와 특별교부세로 구분되는데 그 비중은 각각 전체의 94%와 6%이다. 보통교부세는 기준재정수입액과 기준재정수요액의 차이를 기준으로 산정된다.

일본의 지방양여세는 도로경비의 재원을 도도부현과 시정촌에 양여하는 지방도로양여세, 도로경비 재원을 도도부현과 도로법에 규정된 지정도시에 양여하는 석유가스양여세, 도로경비 재원을 시정촌에 양여하는 자동차종량양여세, 공항정비 등 재원을 공항과 관계된 도도부현 및 시정촌에 양여하는 항공기연료양여세, 일반재원을 항구가 소재한 도도부현과 시정촌에 양여하는 특별양여세, 도도부현과 시정촌에 양여하는 소비양여세 등이 있다. 일본의 지방양여세는 자원 구성과 지출대상 등의 측면에서 우리 나라의 지방양여금과 다르다.

국고지출금은 중앙정부와 지방자치단체 사이의 경비분담을 기초로 중앙정부가 지방자치단체에 대해 지급하는 부담금, 위탁금, 그리고 특정한 사업을 장려하기 위한 재정원조인 보조금 등으로 구성된다. 국고지출금의 가장 큰 항목들은 보통건설사업지출금, 의무교육비부담금, 생활보호부담금 등으로 이들 세 항목이 전체 국고지출금의 70%를 차지한다.

## 2. 지방교부세 제도 및 운영

한 일 양국의 지방교부세는 국세의 일정율을 재원으로 하여 배분되는 무조건 재정지원(unconditional grant)으로 그 성격과 기본골격은 같지만 세부적인 운영측면에서는 몇 가지 차이점이 존재한다.

### 가. 지방교부세의 규모

먼저 교부세 총액의 결정에 있어서 일본이 우리 나라보다 좀더 신축적이다. 우리 나라의 지방교부세 총액은 <부표 1>에서 볼 수 있는 것처럼 1982년 이래 내국세 총액의 13.27 %로 고정되어 있다. 그 동안 내무부 (현 행정자치부)는 지방자치제의 본격화에 따른 지방재정수요 증가를 반영하여 교부세 총액을 증가시켜달라고 요구해 온 반면 재무부 (현 재경부)는 지방교부세가 국가재정 운영의 경직적 항목이므로 내국세의 일정율로 정하기보다는 매년 재

정여건을 감안하여 조정될 수 있어야 한다는 입장을 보여왔다. 이에 따라 법정교부율 13.27%라는 현상이 고수되고 있다. 이에 반해 일본은 1954년 이래 1959년까지 매년 법정교부율을 인상하였으며 1960년대에도 세차례에 걸쳐 교부율을 인상하였고 1989년에 소비세의 도입에 따라 소비세와 담배세의 일부를 교부대상에 추가하였다(이창균 1997, p.43). 그 결과 현재는 소득세, 법인세, 주세의 32%와 소비세의 19.2%, 그리고 담배세의 25%가 지방교부세로 교부되고 있다.

우리 나라와 일본의 지방세 교부율과 비교하기 위해서는 동일한 기준의 지표를 살펴보아야 한다. <표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 1995년을 기준으로 국세징수액 대비 교부세 총액의 비율이 일본은 29.4 %, 우리 나라는 10.1 %이고 지방세입 총액대비 비율은 일본이 19.6 %, 우리 나라는 12.4 %로 일본에 비해 우리 나라 지방교부세의 상대적 규모가 훨씬 작았다. 지방교부세의 배분 방식뿐 아니라 규모 자체가 지방자치단체간 재정력 격차를 완화하는데 중요하다는 점을 감안할 때 양국간 지방세 교부율의 차이는 큰 의미가 있다.

<표 3> 한 일 지방교부세 규모 비교:1995년

	지방교부 세 (A)	국세 (B)	지방세입 총액(C)	A / B (%)	A / C (%)
한국	5,725.5	56,774.5	45,610.8	10.1	12.4
일본	16,152.9	54,963.0	82,509.3	29.4	19.6

자료: 내무부, 지방재정연감, 1996  
 국세청, 국세통계연보 1997  
 일본 자치성, 지방재정백서 평성 9년판, 1997

더욱 중요한 사실은 일본의 지방교부세법에는 보통교부세 총액이 각 지방자치단체에 대해 산정한 교부액의 합산액과 계속해서 현저한 차이가 나는 경우에는 지방행정 혹은 지방행정에 관한 제도개정 또는 지방교부세에 충당하는 국세5세의 법정교부율을 변경한다는 조항이 있어 법정교부율의 조정 장치가 제도화되어 있다는 점이다(이창균 1997). 이같은 조항으로 인해 일본의

지방교부세 규모가 지속적으로 확충될 수 있었다.

#### 나. 기준재정수요액의 산정

한 일 보통교부세의 핵심은 기준재정수요액의 산정에 있다. 두 나라 모두 측정항목별로 측정단위수에 단위비용과 보정계수를 곱한 금액을 합하여 기준재정수요액을 산정하고 있지만 일본의 절차가 훨씬 정교하다. <부표 2>와 <부표 3>은 각각 한국과 일본의 기준재정수요산정에 고려되는 측정항목과 단위를 정리한 것이다. 측정항목의 경우 우리 나라는 29개 항목으로 대분류되어 있으나 일본은 토목비, 교육비, 후생노동비, 산업경제비, 기타행정비, 공채비 등 6개 항목에 99개 세부항목을 두고 있다. 교육재정이 일반 지방재정과 분리되어 있는 우리 나라와는 달리 일본은 교육비를 기준재정수요로 인정하고 있으며 재정수지 보전을 위해 발행되는 지방채상환비를 기준재정수요에 포함시키고 있는 것이다. 또한 우리 나라는 광역시, 도, 시, 군 등 4개 유형별로 단위비용과 보정계수를 적용하지만 실제로는 대부분 동일한 측정항목을 사용하고 있는데 반해 일본은 도도부현과 시정촌으로 구분하여 전자의 기준재정수요는 자치성이 산정하고 후자는 해당 도부현이 산정하는 이원화된 구조이다. 또한 9개 종류의 보정계수를 사용하고 있다 (행정자치부 1998, 이창균 1997, 조기현 1997, Mochida 1997).

기준재정수요는 29개 측정항목별 단위수치에 단위비용을 곱하여 더한 기초수요와 도세징수교부금, 교육비 전출금 등 보정수요의 합으로 계산된다. 그러나 현실적으로는 인구, 면적, 공무원 수가 결정적인 영향을 미치고 있다. 그러나 1992-97년 기간 중 광역시 및 도와 시의 기준재정 수요액 변동분의 90.3-99.9 %가 면적과 인구에 의해서 설명된다. 군의 경우 인구 1000명 당 공무원수를 설명변수로 추가하면 1997년 군 기준재정수요 변동분의 92 %를 설명할 수 있다.

일본의 기준재정수요도 도부현은 23개 지출부문의 수요액을 합산하여 산출되지만 측정항목이 인구, 행정구역 면적 및 이에 밀접하게 연계된 항목이 많아 기준재정수요는 인구와 행정구역 면적에 비례한다. 橋本 등 (1991: 161-162)은 동경특별구를 제외한 전국 651개 도시중 무작위로 200개 도시를 추출하여 1983년도 기준재정수요(DEM)와 인구(POP) 및 행정구역 면적(ARE) 사이의 관계를 회귀분석한 결과 다음과 같은 추정식을 얻었다.

$$\text{DEMi} = 180.61 + 0.732 \text{ POPi} + 0.0276 \text{ AREi} \quad , R^2 = 0.990$$

(2.54)      (85.51)      (9.48)

이 식에서 볼 수 있는 것처럼 일본 도시의 기준재정수요액 변동분의 99 %는 인구와 행정구역 면적에 의해 설명될 수 있다. 물론 이들 변수 이외에도 고령화 인구비율, 3차산업 비율, 주간 인구 등의 변수도 기준재정수요에 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 그러나 기준재정수요를 산정하는 과정에서 측정단위 보정계수의 결정을 통해 각 지방자치단체의 지역적 특수성이 감안된 결과 이들 여타변수가 미치는 영향이 상쇄되어 결국 인구와 행정구역 면적만이 기준재정수요의 결정변수인 것으로 나타났다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 위 식에 의해 추정된 기준재정수요액과 실제 기준재정수요액의 차이를 보면 상하 5%내에 속하는 지방자치단체가 전체의 60%에 이르고 상하 15% 이내에는 전체 지방자치단체의 97%에 달하고 있다. 이상의 결과를 토대로 橋本 등(1991: 164)은 복잡한 기준재정수요 산정방식을 재고할 것을 제안하였다.

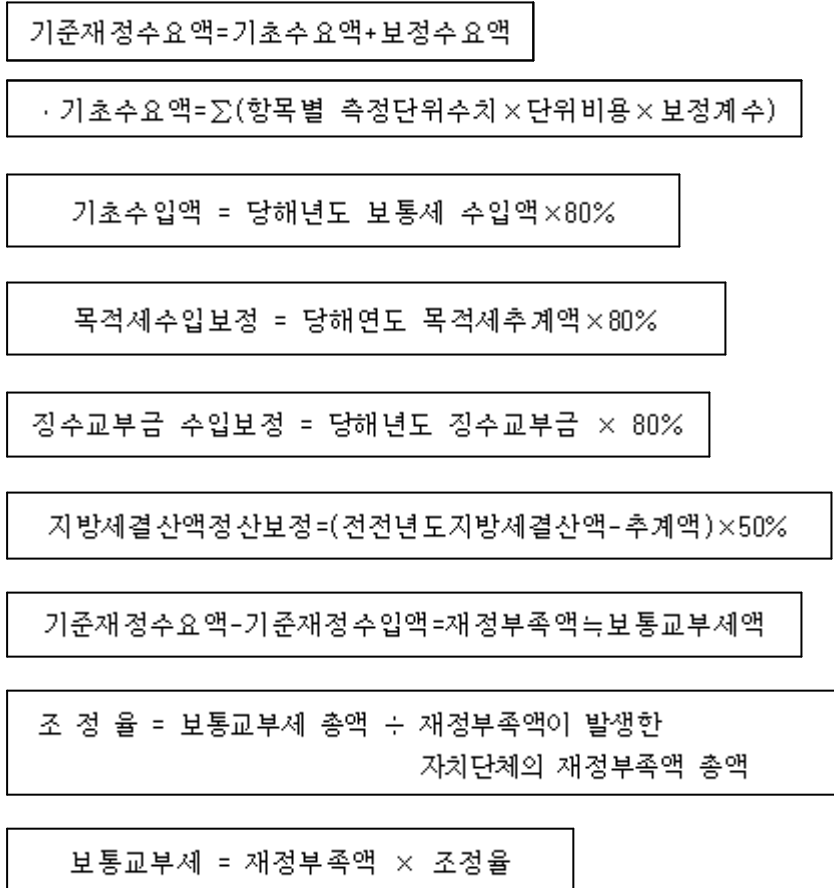
#### 다. 기준재정수입액의 산정

우리 나라 기준재정수입액은 지방세의 실제 징수액을 근거로 산정되는 반면에 일본의 기준재정수입액은 표준세율을 적용하였을 경우의 가상적인 지방세 징수액을 기준으로 산정된다. 이러한 차이는 우리 나라의 경우 일부 세목에 대해 탄력세율의 적용은 허용되어 있지만 기본적으로 지방세율이 지방세법에 규정되어 있어 지방자치단체가 세율을 결정할 자유가 없다는 데서 비롯된 것이다.

우리 나라 기준재정수입 산정내역을 보다 자세히 살펴보면 기준재정수입액은 지방세중 보통세 수입의 80%를 기본수입으로 하고 목적세 수입의 80%, 전전년도 지방세 수입의 50%, 그리고 당해 년도 도세징수교부금의 80%를 합한 금액으로 계산된다. 그러나 1996년 광역시 및 도의 기준재정수입액과 공시지가총액 간의 상관계수는 0.97, 전년도 지역총생산과의 상관계수는 0.88에 달하였다. 또한 공시지가 총액만으로 기준재정수입 변동분의 93.2 %를 설명할 수 있다).

1) 추정식은 기준재정수입 = -73193 + 0.0084 \*공시지가총액 이고 설명변수의 T 값은 13.89, 결정계수는 0.9368 이었다.

<그림 1> 우리 나라 지방교부세 결정 체계



그런데 기준재정수입 산정 시점에서 지방세 수입이 확정되지 않으므로 추계액을 기준으로 기준재정수입을 산정한다. 따라서 추계액 대비 결산 실적에 따라 당해년도 교부세 배정이 실질적으로 과다 또는 과소배정된다. 이를 보완하기 위하여 지방세 결산액을 파악할 수 있는 전전년도 기준재정수입액에 적용된 지방세 추계액과 지방세 결산액과의 차액을 당해년도 기준재정수입액에 반영하고 있다. 다만, 지방세의 자연적 세수증가분과 자치단체의 인위적인 세수증대노력에 의한 증가분을 고려하고 적용되는 연도간의 시차(2개년 간)에 따른 재정충격을 완화하기 위하여 50%를 반영하고 있다.

일본의 경우는 법정보통세 수입예상액에 목적세중 자동차 취득세와 경유거래세 수입예상액에서 시정촌에 대한 교부금액을 제외한 금액, 그리고 소비양여세를 합하고 광역자치단체인 도부현의 경우는 20%, 기초자치단체인 시정

촌의 경우는 25%를 유보하고 나머지 각각 80%와 75%를 기준재정수입 산정에 적용한다. 이는 우리 나라에서 광역과 기초 자치단체에 공통적으로 80%를 적용하는 것과 다르다.

<그림 2> 일본의 지방교부세 결정 체계

$$\text{기준재정수요액} = \sum(\text{항목별 추정단위수치} \times \text{단위비용} \times \text{보정계수})$$

$$\text{기준재정수입액} = (1 - \text{유보재원율}) \times ((\text{법정보통세 수입예상액} + \text{자동차취득세, 경유거래세 수입예상액} - \text{시정촌에 대한 교부금액}) + \text{소비양여세}) - (\text{소비양여세 이외의 지방양여세액})$$

유보재원율=도부현은 0.20, 시정촌은 0.25

$$\text{기준재정수요액} - \text{기준재정수입액} = \text{재정부족액} = \text{보통교부세액}$$

$$\text{조정율} = \frac{\text{보통교부세 총액}}{\text{재정부족액이 발생한 자치단체의 재정부족액 총액}}$$

$$\text{보통교부세} = \text{재정부족액} \times \text{조정율}$$

### 3. 지방교부세의 지방재정력격차 완화효과

이제 한국과 일본의 지방교부세의 공통적인 목표인 자원균등화, 혹은 지방재정력 격차 완화효과를 비교 분석하기로 한다. 재정력 격차는 총세입과 1인당 세입의 두 가지 기준으로 계산하며 지방자치단체간 재정력 격차는 지니계수와 변이계수를 사용하여 평가한다. 지니계수는 순위에 따라 결정되는 지표이므로 지방교부세 배분에 따른 1인당 재정수입 순위의 역전현상을 제대로 반영하지 못하는 한계가 있으므로 보완적으로 변이계수를 사용한다.

## 가. 한국

우리 나라의 지방교부세는 지방자치단체간 일반회계 총세입액 격차를 해소하는데 기여하고 있다. 이는 지방교부세 배분액이 기준재정수요와 기준재정수입액의 차이에 비례하며 지방세 징수액이 많으면 기준재정수입이 증가하므로 지방세 징수액이 많은 자치단체일수록 지방교부세 배분액이 작기 때문이다<sup>2)</sup>.

그러나 궁극적으로 자치단체 간 수평적형평의 차원에서 중요한 것은 자치단체 전체의 세입보다는 주민 1인당 세입액이다<sup>3)</sup>. 지방자치단체의 재원은 주민들에게 행정서비스를 제공하는 데 필요한 투입물이고 최종 산출물은 각 주민들이 평균적으로 누릴 수 있는 서비스 수준이기 때문이다. <표 4>와 <표 5>의 1행은 1인당 일반회계 세입총액의 분포이며, 2행은 세입총액에서 지방교부세 배분액을 제외한 금액의 분포를 나타낸다. 제3행은 지방교부세를 1인당 일정액으로 재분배한다고 가정했을 때의 일반회계 세입의 분포를 나타낸다. 한편 제4행은 일반회계 세입총액에서 국고보조금을 제외한 금액의 1인당 수치의 지니 계수이다.

<표 4>를 보면 광역시와 도 전체로 보아 지방교부세가 1인당 세입액의 격차를 완화하는데 기여하였지만 도 본청의 경우 옅은 음영으로 표시한 1992-97년 매해, 시와 군의 경우 1994, 1995, 1996, 1997년의 1인당 일반회계 세입액 격차는 지방교부세 배분으로 인해 오히려 심화되었음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 짙은 음영으로 표시된 것처럼 도 본청, 시, 군의 경우 모두 1인당 일정액을 배분하였다면 1인당 일반회계 세입액의 형평화 효과는 더 컸을 것으로 나타났다. 이러한 결론은 변이계수를 사용한 분석 결과를 요약한 <표 5>에서도 성립한다.

---

2) 1994, 1995년 지방교부세와 지방세 징수액 간의 상관계수를 보면 직할시와 도의 경우 -0.75, 및 -0.70, 시의 경우 -0.55, -0.46, 그리고 군의 경우 -0.56, -0.58 이었다. 1인당 지방교부세와 1인당 지방세 징수액 사이의 상관계수도 비슷하였다.

3) 지역별 공공재에 대한 수요 및 공급비용의 차이로 인해 1인당 지방재정 수입만을 기준으로 수평적 형평성을 정확히 파악하기 어렵다는 견해가 있을 수 있다 (안종석 박정수 1996, p. 223).

<표 4> 지방자치단체 일반회계 일인당 세입 지니계수 ; 1992~1997

구분 \ 연도		1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
직할시 / 도	일반회계	0.228	0.217	0.180	0.162	0.152	0.157
	교부세 제외	0.280	0.256	0.214	0.191	0.178	0.182
	교부세 정률 <sup>1)</sup>	0.256	0.233	0.198	0.178	0.167	0.171
	보조금 제외	0.307	0.289	0.257	0.161	0.252	0.249
도	일반회계	0.066	0.102	0.084	0.093	0.114	0.130
	교부세 제외	0.064	0.054	0.049	0.068	0.088	0.116
	교부세 정률 <sup>1)</sup>	0.053	0.045	0.042	0.060	0.079	0.105
	보조금 제외	0.113	0.118	0.100	0.088	0.138	0.143
시	일반회계	0.157	0.212	0.170	0.192	0.199	0.202
	교부세 제외	0.188	0.229	0.147	0.151	0.152	0.156
	교부세 정률 <sup>1)</sup>	0.159	0.195	0.128	0.122	0.123	0.130
	보조금 제외	0.152	0.217	0.158	0.163	0.188	0.182
군	일반회계	0.166	0.153	0.152	0.152	0.171	0.166
	교부세 제외	0.177	0.177	0.147	0.141	0.165	0.152
	교부세 정률 <sup>1)</sup>	0.094	0.096	0.093	0.093	0.111	0.102
	보조금 제외	0.167	0.161	0.154	0.160	0.191	0.209

주: 1) 행정구역 조정을 감안한 수치임.

2) 관측치수는 다음과 같음

직할시/도'92~'97(14), 도'92~'97(9), 시'92~'94(68), 시'95(62), 시'96(72), 시'97(72), 군'92~'94(136), 군'95(67), 군'96(93), 군'97(93).

3) 시계의 "교부세정률"은 시계 전체 교부세를 시계 전체 인구에 나누어 인구정률 배분한 것. 직할시/도, 도, 군의 경우도 동일방식 산출.

자료: 행정자치부 자료로부터 계산

<표 5> 지방자치단체 일반회계 일인당 세입 변이계수 ; 1992~1997

구분 \ 연도		1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
직할시 / 도	일반회계	44.5	40.9	33.7	29.8	27.9	28.7
	교부세 제외	56.0	51.2	42.5	36.6	33.2	33.6
	교부세 정률 <sup>*)</sup>	51.2	46.6	39.1	34.1	31.0	31.6
	보조금 제외	59.9	55.9	49.2	29.8	47.2	47.0
도	일반회계	13.9	19.6	15.7	17.6	21.5	25.6
	교부세 제외	12.1	10.7	9.2	12.9	16.7	23.5
	교부세 정률 <sup>*)</sup>	10.0	8.9	7.9	11.4	14.9	21.2
	보조금 제외	22.8	25.6	19.0	16.9	27.2	30.7
시	일반회계	30.1	50.6	30.2	34.1	35.8	36.9
	교부세 제외	39.5	66.5	27.2	30.6	31.2	32.6
	교부세 정률 <sup>*)</sup>	33.4	56.7	23.8	24.8	25.3	27.2
	보조금 제외	27.9	53.2	28.5	30.7	35.9	34.9
군	일반회계	36.9	34.3	34.5	29.4	37.3	34.7
	교부세 제외	45.8	42.3	37.7	26.9	37.7	32.5
	교부세 정률 <sup>*)</sup>	24.4	23.0	23.8	17.8	25.3	21.8
	보조금 제외	38.2	36.0	31.5	30.9	37.1	41.7

주: 1) 행정구역 조정을 감안한 수치임.

2) 관측치수는 다음과 같음

직할시/도'92~'97(14), 도'92~'97(9), 시'92~'94(68), 시'95(62), 시'96(72), 시'97(72), 군'92~'94(136), 군'95(67), 군'96(93), 군'97(93).

\*) 시계의 "교부세정률"은 시계 전체 교부세를 시계 전체 인구로 나누어 인구정률 배분한 것. 직할시/도, 도, 군의 경우도 동일방식 산출.

자료: 행정자치부로부터 계산.

## 나. 일본

일본의 지방교부세는 재정력이 약한 지방자치단체에 주로 배분되어<sup>4)</sup> 지방자치단체간 재정력 격차를 완화하는데 크게 공헌해 왔다. 역사적으로 1954-64년 기간에는 지방재정력의 격차가 심화된 시기이다. 이에 따라 1962년에 수립된 국토종합개발계획은 지역격차 완화를 중요한 목표로 삼았고 지방교부세는 재정력이 취약한 낙후지역 지방자치단체에게 유리하게 배분되었다. 그 결과 지역간 재정력 격차가 많이 완화되었다. 1965-74년 기간 중에는 산업의 지방분산으로 지방교부세 배분 이전의 재정력 격차가 줄었다. 그러나 낙후지역에 유리한 지방교부세의 배분방식은 고수되었으며 그 결과 지방교부세를 포함한 1인당 재원의 순위가 역전되는 사례가 발생하였다. 1975-85년 기간에는 금융시장의 국제화로 인한 동경권 집중이 다시 심화됨에 따라 지역간 소득격차가 심화되고 따라서 지방교부세 배분 이전의 지방재원의 격차가 심화되었다. 그러나 지방교부세 배분 총액이 줄었고 이에 따라 1인당 지방교부세 배분액과 1인당 지방재원 사이의 음의 상관관계가 약해졌다. 그 결과 순위역전 현상은 어느 정도 해소되었다. 1985-93년 기간 중에는 지방교부세 배분 이전의 재정력 격차가 완화되었고 지방자치단체들의 재정력 순위는 일부 역전되었다(Mochida 1997, pp.23-24).

<표 6>은 1987년, 1990년, 1995년 일본 46개 도도부현 1인당 지방세 및 일반재원 (지방세와 지방교부세의 합) 분포의 지니계수와 변이계수를 정리한 것이다. 이 표의 수치들은 1987년과 1990년의 경우 지방교부세로 인해 1인당 세입의 불균형이 완화되었으나 1995년에는 지방교부세로 인해 세입의 불균형이 오히려 심화되었음을 보여준다.

---

4) Mochida (1997, p.7)에 따르면 도도부현의 1인당 지방세수입과 1인당 지방교부세 배분액 사이의 상관계수는 -0.71이었다.

<표 6> 일본의 도도부현 지니계수, 변이계수

세목	소화 62년(1987년)		평성 2년(1990년)		평성 7년(1995년)	
	A	A + B	A	A + B	A	A + B
변이계수	24	19	27	22	18	25
Gini계수	0.1327	0.1079	0.1484	0.1220	0.0979	0.1375

주: 1) A=1인당 지방세, B=1인당 지방교부세

\*) 관측치수는 46임.

자료: 자치성편, 지방재정백서, 각년호

끝으로 일본의 경우에는 지방교부세뿐 아니라 국고지출금도 상당한 재원재배분 기능을 수행하고 있다. 실제로 도도부현 수준의 국고지출금과 지방교부세 사이의 상관계수는 0.95에 달한다 (김대영 1997, p.58). 1993년의 1인당 지방세 수입은 동경이 49만원으로 최대이고 최하위인 오키나와는 13만 엔으로 최대치와 최소치의 비율이 3.8에 달하였다. 그러나 지방재정조정제도의 형평화효과로 인해 지방세입총액의 격차는 훨씬 작다. 동경의 1인당 세입총액은 100만엔인 반면 지방세 수입이 최하인 오키나와의 1인당 세입총액은 84만엔이었다 (김대영 1997, p. 45).

### III. 일본 지방교부세제도의 시사점과 우리 나라 지방교부세 제도개선 방안

#### 1. 일본 지방교부세제도의 시사점

##### 가. 지방교부세와 지방재정 자율권 보장

일본의 지방교부세는 재원보장과 재원불균형의 조정에 기여한 것이 사실이다. 그러나 지방교부세가 중앙정부에 의한 지방재정 통제수단으로 운영됨에 따라 지방재정의 자율성을 제약하고 있다는 비판도 받고 있다. 첫째, 기준재정수요액 산정시에 적용되는 보정계수를 결정할 때 중앙정부의 관심사업을 우선적으로 지원한다는 것이다. 다음으로 국고보조금의 삭감에 따른 지방재정부담 증가를 지방세의 증액 대신 지방교부세의 증액으로 충당케 함으로써 중앙정부의 통제를 강화했다는 점 등이 비판의 요지이다 (정해구 1996, pp.

364-366). 지방교부세 제도개선은 중앙과 지방 사이의 기능 및 자원 배분의 관점에서 종합적으로 추진되어야 하며 지방재정분권화를 통한 재정자율권 보장의 범위의 설정이 선행되어야 하겠다.

#### 나. 법정교부율의 상향조정

일본의 지방교부세 규모는 꾸준히 증가하여 지방재정수요 증가에 능동적으로 대응해 왔다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 일본 지방교부세법 제6조3항에는 보통교부세 총액이 각 지방자치단체에 대해 산정한 교부액의 합산액과 계속해서 현저한 차이가 나는 경우에는 제도개정을 통해 교부율을 조정할 수 있는 근거가 마련되어 있다. 우리 나라에서도 국민의 정부 100대 과제의 하나로 지방교부세율의 상향조정이 추진되고 있지만 교부세율의 수시 조정보다는 일본식의 제도적 장치를 도입하여 근본적인 조정을 가능토록 하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.

#### 다. 기준재정수요액 산정방식의 개선

일본의 경우에도 우리 나라와 마찬가지로 산정방식이 지나치게 복잡하다는 평가를 받고 있다. 따라서 산정 방식을 가능한 한 단순화하는 방안을 검토할 가치가 있다. 물론 기준재정수요액을 인구나 면적, 공무원 수 등만을 고려하여 산정할 경우 자치단체간 행정서비스 제공 비용의 차이 등을 포착하지 못한다는 한계가 있어 이에 대한 배려는 어느 정도 필요하겠지만 현재보다는 단순화가 가능할 것이다.

#### 라. 자체수입 증대 및 재정효율화의 인센티브제도 강화

일본의 경우에는 자치단체의 재정운영에 대한 종합적인 평가를 바탕으로 지방교부세 산정액을 조정하고 있다. 또한 기준재정수입액의 산정시 유보율을 광역자치단체는 20%, 기초자치단체는 25 %로 책정하여 기초자치단체에 대해 보다 폭넓은 재량권을 보장하고 있다. 앞으로 체계적인 지방재정 진단제도를 도입한다면 그 결과를 바탕으로 유보율을 차등화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

반면에 일본의 경우 기준재정수요액 선정에 공공사업비 등의 지방부담액 일

부, 지방채 원리상환금 등을 포함시킴으로써 현실의 재정수요를 추인하고 있는 것은 지방재정의 효율적 운영을 저해하는 요인으로 볼 수 있다(김대영 1997, pp.61-62). 우리도 이와 비슷한 문제점을 지니고 있어 지방정부의 비용 의식을 제고하고 지출규모의 과도한 팽창을 통제할 장치의 마련이 필요하다.

## 2. 우리 나라 지방교부세 제도개선 방안

### 가. 수직적 형평화 기능 강화

수직적 형평화 기능을 강화하기 위해서는 기능 분담에 합당한 자원 분담을 실현해야 한다. 지방교부세는 기준재정수요와 기준재정수입의 차이의 평균 85%를 보전해 주는 방식으로 운영되고 있다. 최근 4년간 기준재정수요 대비 교부세의 비율은 1995년에 87.6 %, 1996년 88.3 %, 1997년 82.9 %, 1998년 81.6 %로 점차 하락 추세를 보이고 있다. 만약 기준재정수요 부족액을 100% 충족시키려면 내국세의 13.27%로 되어 있는 지방교부세의 법정교부율을 상향조정해야 한다. 구체적으로 1998년도 예산을 기준으로 1조 1,700억 원이 더 필요하며 이를 위해서는 지방교부세 교부율이 2.23% 포인트 인상되어야 한다는 계산이다. 여기에다 지방도로, 상수도 등 지방단위 주요 SOC사업의 연평균 지방비 부담분의 30%를 보전해 주려면 교부세율이 추가로 1.50 % 포인트 높아져야 한다는 주장도 제기되고 있다.

그러나 지방교부세 교부세율의 조정은 지방행정조직의 구조조정, 지방세계 개편, 그리고 지방재정조정제도를 구성하는 지방양여금과 국고보조금과의 관계 등을 종합적으로 감안하여 추진되어야 할 것이다. 중앙정부의 기능과 인력이 지방으로 이양됨에 따라 발생하는 지방자치단체의 추가부담은 원칙적으로 보전되고 있는 것으로 알려져 있다. 다만 이양 시점에서 순 부담이 없다 하더라도 이양된 기능에 대한 지출과 이양된 재원의 탄력치가 다를 경우 사후적으로 추가부담이 발생할 수 있다는 점은 앞으로 감안되어야 할 것이다.

반면에 지방교부세 산정 방식이 지방자치단체의 지출증가세를 수용하는 성격을 지니고 있다는 비판도 가능하다. 특히 자치단체들의 비용에 대한 의식이 낮고 인력보유가 과다하다면 기준재정수요의 증가가 반드시 행정서비스의 양적 질적 확대를 반영하지 못할 수가 있다. 이러한 상황이라면 기준재정

수요를 100% 충족시켜야 할 근거가 없고 오히려 지방재정의 과도한 팽창을 억제하는 장치가 필요하다는 주장이 제기될 수 있는 것이다.

#### 나. 수평적 형평화 기능 강화

앞에서 살펴본 바와 같이 현행 지방교부세는 지방자치단체 간 일반회계 세입총액의 격차를 완화하는 데 기여하고 있는 것은 사실이다. 그러나 궁극적으로 중요한 것은 어떤 자치단체 전체의 세입총액이 아니라 1인당 세입액이며 1인당 일반회계 세입 격차를 완화하려면 1인당 일정액의 지방교부세를 배분하는 것이 현행 배분방식에 비해 훨씬 효과적이다<sup>5)</sup>.

문제는 현행 체제를 근본적으로 바꾸는 것이 정치적으로 매우 어렵다는데 있다. 지방재정 전체에서 교부세가 차지하는 비중이 매우 높은 현실에서 근본적인 제도 변화로 인해 교부세 배정액이 급격히 감소하는 자치단체와 지역구 정치인들의 반발이 예상되기 때문이다.

실제로 지방교부세 배정액은 과거 추세에서 거의 벗어나지 않았다는 사실이 현상 유지에 대한 강한 요구를 함축하고 있다고 볼 수 있다. <표 9>를 보면 직할시(광역시) 및 도의 경우 1992-97년 지방교부세 배정액과 전년도 배정액 사이의 상관계수가 거의 1과 같다. 시와 군의 경우도 상관관계가 매우 높은 것으로 나타났다.

---

5) 보통교부세 배분방식을 1인당 일정액으로 전환할 경우 만약 공공서비스 공급에 규모의 경제가 작용한다면 (우리 나라 자료의 실증분석 연구는 없는 듯하다.) 인구가 많은 자치단체에 유리할 것이다. 따라서 이론적으로는 자치단체들이 인구 유치 경쟁을 벌이게 되고 그 결과 인구의 효율적 배분이 달성될 수 있다. 그러나 우리 나라 지방자치단체들은 서로 경쟁할 수 있는 실질적인 수단이 없어 이를 기대하기 어렵다.

<표 9> 연도별 교부세 배정액당 상관계수 행렬

		1992년	1993년	1994년	1995년	1996년	1997년
직할시 / 도	1992년	1.000					
	1993년	0.998	1.000				
	1994년	0.998	0.996	1.000			
	1995년	0.997	0.999	0.999	1.000		
	1996년	0.998	0.999	0.999	0.999	1.000	
	1997년	0.996	0.996	0.997	0.997	0.997	1.000
도	1992년	1.000					
	1993년	0.998	1.000				
	1994년	0.998	0.999	1.000			
	1995년	0.998	0.999	0.999	1.000		
	1996년	0.998	0.999	0.999	0.999	1.000	
	1997년	0.993	0.994	0.995	0.997	0.996	1.000
시	1992년	1.000					
	1993년	0.998	1.000				
	1994년	0.981	0.9837	1.000			
	1995년	0.974	0.982	0.985	1.000		
	1996년	0.966	0.973	0.985	0.991	1.000	
	1997년	0.966	0.972	0.985	0.990	0.999	1.000
군	1992년	1.000					
	1993년	0.990	1.000				
	1994년	0.967	0.984	1.000			
	1995년	0.953	0.969	0.985	1.000		
	1996년	0.936	0.951	0.964	0.980	1.000	
	1997년	0.935	0.947	0.957	0.975	0.994	1.000

주: 1) 행정구역 변경을 고려한 수치임.

자료: 행정자치부

#### 다. 배분공식의 개선

##### (1) 기준재정수요와 기준재정수입의 산정

앞에서 설명한 것처럼 지방교부세 배분액을 결정하는 핵심요소인 기준재정수요와 기준재정수입의 산정방식은 지나치게 복잡하다. 기준재정수요와 관련

하여 지방교부세의 목적이 일정한 수준의 지방공공서비스를 제공하는데 소요되는 비용을 지원해 주는데 있으므로 정확한 재정수요의 산정을 위해 어느 정도 복잡한 방식은 불가피하다는 주장이 있다. 그러나 현재와 같은 복잡한 방식 대신 인구, 면적 등의 자료만 사용하더라도 비슷한 결과가 도출될 수 있다면 어차피 불완전한 재정수요 산정방식을 고집할 논거가 약해 보인다<sup>6)</sup>. 기준재정수입 역시 개념적으로 실제징수액보다는 잠재적 세수를 토대로 측정되어야 한다는 논리나 지방세수 예측의 불완전성을 감안할 때 현재 방식보다 공시지가 총액이나 지역내총생산 등 지방자치단체들이 통제할 수 없는 변수들을 사용하여 추정하는 방안을 검토할 가치가 있을 것이다<sup>7)</sup>.

## (2) 자체자원 확충 인센티브 도입

지방교부세 배분공식에 자체자원 확충에 대한 인센티브 기제를 도입해야 한다는 당위성은 인정되지만 그 실효성에 대해서는 이론의 여지가 있다. 로젠은 미국에서 사용되고 있는 잠재적 세수 대비 실제 징수액 등 징세노력 지표가 조세수출 및 세부담 차액의 자본환원(capitalization) 가능성으로 인해 실효성이 낮다고 지적하였다. 즉 세부담의 수출이 용이한 세금을 징수한다고 해서 자체자원 조달 노력을 하고 있다고 평가할 수 있는가하는 의문이 제기된다는 것이다(Rosen 1988, pp. 529-530). 또한 우리 나라의 경우 많은 지방세가 누진세구조로 되어 있어 담세율의 차이를 징세노력<sup>8)</sup>의 차이로 보기 어

6) 물론 지역 여건의 특수성을 감안한 어느 정도의 보정은 불가피할 것이다.

7) 미국에서는 대표적 조세체제(Representative Tax System: RTS) 또는 소득-조세수출(income-with-exporting approach)개념을 이용하여 재정수입을 계산한다. RTS에 의하면 어떤 자치단체의 재정수입능력은 그 자치단체가 전체 자치단체들이 부과하는 평균세율을 적용할 경우 예상되는 수입액으로 정의된다. 소득-조세수출 접근방식에 따르면 재정수입능력은 1인당 소득에 (1+조세수출 비율)을 곱하여 계산된다. 안종석, 박정수(1996)는 우리 나라의 표준세율을 대표적 조세체제로 보아 기준재정수요 산정에 도입할 것을 제안하였다. 한편, 재정수요의 측정에는 대표적 세출체제(Representative Expenditure System: RES) 또는 회귀분석 접근법이 이용된다. 전자의 경우 각 자치단체의 총지출소요는 각 공공서비스 제공에 필요한 업무량에 업무량 단위비용을 곱하여 계산된다. 반면에 회귀분석에서는 자치단체의 1인당 평균지출액을 소득 등 수요변수, 상위정부로부터의 재정이전, 비용변수 등을 설명변수에 의해 추정한다(Ladd 1994). 이 글에서 제안하는 방안은 회귀분석 접근법이다. 이밖에 우리 나라 기준재정수요 산정에 관한 연구로는 박병희(1996), 조기현(1997) 등을 참조할 수 있다.

8) 우리 나라 연구에서 사용된 징세노력 측정사례에 대해서는 전라남도 연구단(1996, p.50)을 참조할 수 있다. 유태현(1998)은 잠재세입한도에 대한 실제지방세수입의 비율을 자립자원 확보노력 지수로 정의하고 이를 교부세 배분공식에 반영하면 수평적 불공평의 완화에 더

럽다(김근중 1993, p.128).

이미 우리 나라 보통교부세와 특별교부세 배분공식에는 몇 가지 인센티브가 도입되어 있다(이창균 1998b, p.96). 예컨대 현행 지방교부세 배분 방식은 탄력세율을 적용하는 자치단체에 대해 불이익을 주지 않는다는 점에서 인센티브로 볼 수 있다. 지방교부세법 제8조에는 기준재정수요를 산정할 때 지방세법상의 표준세율을 적용하도록 규정하고 있다. 따라서 어떤 지방자치단체가 표준세율보다 높은 탄력세율을 부과할 경우 그로 인한 세수증가는 기준재정수요 산정에서 제외된다. 문제는 탄력세율을 채택하는 지자체가 거의 없다는 데 있다. 현재 주민세, 자동차세, 취득세, 등록세, 재산세, 지역개발세 등 모두 10개 세목에 대해 탄력세율의 부과가 허용되고 있다. 나머지 세목들은 현실적으로 탄력세율의 적용이 불가능하므로 사실상 모든 지방세에 대해 탄력세율이 적용될 수 있는 셈이다.

그러나 실제로 2 개 지방자치단체가 목적세인 지역개발세에 대해서만 탄력세율이 시행하고 있다. 부산의 경우 컨테이너에 대해 법정 세액인 1 TEU당 15,000원보다 33% 높은 20,000원을, 그리고 강원도가 발전용수에 대해 법정 세액인 1 m<sup>3</sup>당 100원 보다 50 % 높은 150원을 각각 부과하고 있다. 이들 세목에 탄력세율이 적용되고 있는 것은 기본적으로 조세수출이 가능하여 탄력세율 적용에 따른 주민들의 조세저항 우려가 없기 때문이다. 같은 맥락으로 10%의 탄력적 운용이 가능한 건물분 재산세 과표 비율의 경우도 적용 사례는 1997년 강원도 사례가 유일하다.

기존 연구에서 제시되고 있는 추가적인 인센티브로는 징세노력에 따라 기준재정수입액 산정시 유보율을 차등화하는 방안(전라남도 기획단 1996, p. 36, 이상용 1996, p.47, 이창균 1998a, p. 115), 교부세 자원 활용에 대한 객관적 평가를 실시하고 그 결과를 다음 해 교부세 배분에 반영하는 장치의 도입(오연천 1996, p.20) 등이 있다.

이밖에 경상세외수입 중 사용료나 수수료의 원가 회수 정도를 배분공식에 포함시키는 방안을 생각할 수 있다. 이는 세외수입을 통한 자체수입 확충을 유도할 뿐 아니라 수익자부담 원칙에 입각한 수요관리를 통해 공공서비스에

---

큰 기여를 할 수 있다는 실증분석 결과를 제시하였다. 이밖에 지방세 체납 비율도 징세노력 지표로 볼 수 있을 것이다.

대한 과도한 수요를 통제하고 장기 투자수요를 줄이는 효과도 있을 것이다. 자체재원조달 노력에 대한 인센티브를 부여하는 또 하나의 방안은 종합토지세, 재산세 등 재산보유과세 징수액을 기준재정수입액의 산정에서 배제하는 것이다. 이들 세금은 지방정부가 공급하는 공공서비스의 편익과 가장 밀접하게 연관된 응익세(benefit tax) 성격이 강하다. 이 세금의 징수액을 기준재정수입에서 제외하면 자체재원 확충의 유인도 될 뿐 아니라 공공서비스 공급 비용을 보다 효율적으로 조달하는데도 기여할 수 있을 것이다.

#### 라. 특별교부세 및 증액교부금 제도의 개선

특별교부세는 일반교부세로서 파악하기 어려운 특별한 재정수요를 반영하고 예비비 성격을 지닌 재원으로서 행정자치부의 재량이 많은 재원이다. 현재 우리나라 특별교부세는 지방교부세의 9%(1/11)로서 일본(6%)<sup>9)</sup> 및 영국(5%)에 비해 훨씬 비중이 크고 일부 지원 대상사업은 보통교부세나 국고보조금으로 흡수가 가능하므로 규모의 적정성을 재검토하여 점차적으로 줄여나가는 것이 좋겠다. 배분기준의 객관화와 배분내용의 공개, 사후평가 도입 등의 제도보완도 바람직하다 (오연천 1996, p. 21). 증액교부금은 안정적인 일반재원이라는 지방교부세 성격에 맞지 않으므로 국고보조금이나 중앙정부 예산의 예비비로 전환하는 것이 타당하다 (박완규 1998, p.491).

#### IV. 요약 및 결론

이 글에서는 서로 유사한 우리나라와 일본의 지방재정조정제도 중에서 지방교부세 제도와 운영실태를 비교한 다음 양국 지방교부세의 형평화 효과를 비교 분석하였다. 그 결과 우리나라에 비해 일본의 지방교부세가 지방자치단체간 1인당 재원 격차를 시정하는데 효과적이었음을 알 수 있다. 그 이유는 지방교부세 배분총액이 우리나라에 비해 크고 법정교부율이 점차적으로 높아짐에 따라 수평적 불균형을 시정할 수 있는 재원이 늘었다는 점을 들 수 있다. 또한 지방교부세 배분이 국토개발정책 목표와 연계되어 추진된 점도 1960년대와 1970년대에 재정력 격차를 완화시키는데 기여한 것으로 보인다.

9) 일본의 경우 특별교부세의 비중은 10%에서 8%, 6%로 계속 하향 조정되었다 (이재성 1996, p.60)

우리 나라 지방교부세 제도의 개선방안은 지방재정조정제도의 전반적인 개선의 틀 안에서 모색되어야 한다. 이를 위해서는 지방과 중앙의 업무분장에 합당한 자원배분의 실현, 지방자치단체의 재정운용 효율성 제고, 자치단체간 재정력 격차의 완화 등을 종합적으로 감안해야 하며 지방재정조정제도를 구성하는 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금의 기능과 상호 관계를 정립해야 한다.

지방교부세는 수평적 불균형을 완화하는 일반재원으로 배분하되 교부액 결정의 근거가 되는 기준재정수요 및 기준재정수입을 인구, 행정구역 면적, 공시지가 총액 등 객관적 지표를 이용한 단순한 공식에 의해 산정하는 것이 좋겠다. 이와 함께 지방자치단체들이 비용에 대한 인식을 바탕으로 지출의 합리화를 도모할 수 있는 유인체계를 강구해야 할 것이다. 지방교부세 법정 교부율은 세제개편 결과와 중앙과 지방의 업무분장 및 세원배분을 감안하여 조정되어야 하겠다. 특별교부세 지원대상 사업의 일부는 국고보조금으로 흡수하고 점차 전체 규모를 축소하되 증액교부세는 중앙정부 예비비로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

## 참고문헌

김경환, "지방재정조정재원의 효율적 운영방안", 한국지방재정공제회-한국재정학회 '98지방재정세미나 발표논문, 1998.9.10

김근중, "지역간 공평개념에 입각한 지방교부세의 형평화기능과 징세노력", 재정논집, 제7집, 1993.3: 105-134

김대영, 일본의 지방세제, 한국지방행정연구원 연구자료집 97-16, 1997.12

박병희, "보통교부세 배정에 있어서 투자적 경비수요의 합리적 산정방안" 재정논집, 제11집 제1호, 1996: 243-269

박완규, "지방재정조정제도의 개선방안", 이계식, 황성현 편 경제위기 극복을 위한 재정개혁, 한국개발연구원, 1998, 467-509

안종석 박정수, 중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구, 한국조세

연구원 연구보고서 96-10, 1996.12

오연천, “지방재정조정제도의 실태 및 과제”, [지방재정], 1996.3, pp.13-30

유태현, “지방교부세제도의 개선에 관한 연구: 지방정부의 자립재원 확보 노력지수 반영을 중심으로”, 한국지방재정학회 1998년도 하계학술대회 발표논문집, 79-106

이상용, “지방재정조정제도의 인센티브 부여방안”, [지방재정], 1996.3, pp 31-50

이재성, “지방재정조정제도의 발전방향”, [지방재정], 1996.3, pp.51-73

이창균, [지방교부세제도의 합리적 개선방안], 한국지방행정연구원 연구보고서 96-33, 1997.2

정해구, “일본의 지방재정”, 김동건 외, [주요국의 지방재정], 한국재정연구회, 1996

전라남도 연구단, “민선자치시대 지방재정조정제도의 합리적인 배분방안 모색-자구노력에 대한 인센티브-”, 1996.11

조기현, [기준재정수요산정의 합리적 개선방안], 한국지방행정연구원 연구보고서 97-4, 1997.10

행정자치부, [지방교부세산정해설], 1998.2

橋本 徹 외 3인, [지방재정], 유비각, 1991

Fisher, Ronald, *State and Local Government Finance*, second edition, Irwin, 1996

Mochida, Nobuki, “Revenue, Expenditure, and Intergovernmental Transfer in Japan”, Discussion paper 97-F-3, Faculty of Economics, University of Tokyo, January 1997

Rosen, Harvey S. *Public Finance*, second edition, Irwin, 1988

<부표 1> 우리 나라 지방교부세 교부현황 (단위: 억원)

연도	내국세		교 부 세				비 고
	예산	결산	계	법정분	%	증액분	
73	4,314	4,391	719	719	16.67	-	
74	7,180	7,180	814	814	11.34	-	법정률(17.6%)
75	9,917	10,123	1,177	1,177	11.87	-	B 3 조치발효
76	13,478	13,705	1,514	1,514	11.23	-	(10년간)
77	17,097	16,752	1,834	1,834	10.73	-	
78	21,922	22,525	2,469	2,469	11.26	-	법정률을 폐지
79	29,292	30,375	3,363	3,363	11.48	-	하고 매년 정부
80	36,556	36,758	4,100	4,100	11.22	-	예산으로 정함
81	45,835	45,958	5,200	5,200	11.34	-	
82	55,824	52,507	7,009	7,009	12.56	-	
83	60,416	61,884	8,588	8,017	13.27	571	
84	64,546	66,974	10,200	8,566	13.27	1,634	법정률(13.27%)
85	73,657	74,969	10,085	9,969	13.53	116	및 정산제 운영
86	81,194	84,640	12,959	11,097	13.67	1,862	B 3 조치를 폐지
87	93,171	100,120	16,096	12,538	13.46	3,558	하고 법정률 부
88	107,529	125,402	17,208	15,648	14.55	1,560	활
89	130,027	152,084	21,869	19,626	15.09	2,243	법정분(13.27%)
90	169,013	191,302	27,647	25,355	15.00	2,292	이외의 별도증
91	230,811	235,109	34,524	33,587	14.55	937	액분 신설
92	288,626	288,560	39,277	38,871	13.47	406	
93	332,561	328,589	44,131	44,131	13.27	-	
94	356,100	367,252	48,627	47,246	13.27	1,381	
95	417,253	423,634	57,255	54,842	13.36	2,413	
96	463,080	469,104	66,354	63,777	13.77	2,577	
97	503,165	495,730	70,407	67,569	13.43	2,838	
98	526,694	-	72,513	69,892	13.27	2,621	

주) '98내국세 예산규모는 당초 547,032억원에서 추경감액분 20,338억원을 감액한 금액이며 '98증액분은 농특세분 2,121억원, 법인세분 500억원임

자료: 행정자치부, 1998년도 지방교부세 산정해설, 1998

<부표 2> 우리 나라 기준재정수요 측정항목 및 측정단위

측정항목	측정단위	표시 단위	적 용 자 치 단 체					
			특별 시	광역 시	도	시	군	
1. 지방회회비	지방의원수	인	○	○	○	○	○	
2. 지방선거비	선거구수	구	○	○	○	○	○	
3. 인건비	가. 기본급여	지방공무원정원	인	○	○	○	○	
	나. 부담금	지방공무원정원	인	○	○	○	○	
	다. 정액수당	지방공무원정원	인	○	○	○	○	
	라. 복리후생비	공무원정원	인	○	○	○	○	
4. 일반관리비	공무원정원	인	○	○	○	○		
5. 교육훈련비	공무원정원	인	○	○	○	○		
6. 읍면도비	읍면동공무원정원	인	○	○	-	○	○	
	통리수	개	○	○	-	○	○	
7. 공보비	인구수	인	○	○	○	○	○	
8. 징세비	가구수	가구	○	○	○	○	○	
9. 건물비	가. 경상적경비	건물의면면적	제곱미터	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	공무원정원	인	○	○	○	○	○
10. 사회복지비	가. 경상적경비	인구수	인	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	인구수	인	○	○	○	○	○
11. 생활보호비	생활보호대상자수	인	○	○	○	○	○	
12. 보건비	가. 경상적경비	인구수	인	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	인구수	인	○	○	○	○	○
13. 청소비	가. 경상적경비	인구수	인	○	○	-	○	◎
	나. 투자적경비	인구수	인	○	○	-	○	○
14. 환경위생비	가. 경상적경비	인구수	인	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	인구수	인	○	○	○	○	○

측정항목	측정단위	표시 단위	적용자치단체					
			특별 시	광역시	도	시	군	
15. 농업비	가. 경상적경비	농 가 호 수	호	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	경 지 면 적	헥 타	○	○	○	○	○
16. 수산비	가. 경상적경비	수산업종사자수	인	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	수산업종사자수	인	○	○	○	○	○
17. 임 업 비	임 야 면 적	헥 타	○	○	○	○	○	
18. 공 원 녹 지 비	공 원 면 적	헥타	○	○	○	○	○	
19. 지 역 경제비	가. 상 공 비	상공업종사자수	인	○	○	○	○	○
	나. 교통운수비	자 동 차 대 수	대	○	○	○	○	○
20. 관 광 진 흥 비	인 구 수	인	○	○	○	○	○	
21. 도 시 계 획 비	인 구 수	인	○	○	○	○	◎	
22. 상 수 도 비	급 수 인 구	인	○	○	-	○	○	
23. 하 수 도 비	인 구 수	인	○	○	-	○	◎	
24. 도 로 비	가. 개 설 비	미개설도로의면적	헥타	○	○	○	○	○
	나. 포 장 비	미포장도로의면적	헥타	○	○	○	○	○
	다. 유지관리비	도 로 의 면 적	헥타	○	○	○	○	○
25. 하천비	가. 경상적경비	하 천 의 면 장	미 터	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	미개수하천의면장	미 터	○	○	○	○	○
26. 지 역 개발비	가. 경상적경비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	행정구역면적	헥타	○	○	○	○	○
27. 문 화 체육비	가. 경상적경비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
	나. 투자적경비	인 구 수	인	○	○	○	○	○
28. 민 방 위 비	민방위대원수	인	○	○	○	○	○	
29. 소방비	가. 경상적경비	인 구 수	인	○	○	○	-	-
	나. 투자적경비	인 구 수	인	○	○	○	-	-

※ ◎는 도시계획구역내 인구적용

자료: 행정자치부, 1998년도 지방교부세 산정해설, 1998

<부표 3> 일본의 기준재정수요 측정항목 및 측정단위표

측정항목	측정단위		측정 단위	적용자치단체		
				도부현분	시정촌분	
1. 경찰비	경찰직원수	경상	엔	○		
2. 소방비	인구	경상			○	
3. 토목비	가.도로교량비	도로면적	경상		○	
		도로연장	투자		○	
	나.하천비	하천연장	경상		○	
		하천연장	투자		○	
	다.항만비	항만	계유시설 연장	경상		○
			외곽시설 연장	투자		○
		어항	계유시설 연장	경상		○
			외곽시설 연장	투자		○
	라.도시계획비	계획구역	경상			○
		인구	투자			○
	마.공원비	인구	경상			○
		인구	투자			○
	바.하수도비	인구	경상			○
		인구	투자			○
사.기타토목비	인구	경상		○	○	
	인구	투자		○	○	
4. 교육비	가.초등학교비	교직원수	경상		○	
		아동수	경상			○
		학급수	경상			○
			투자			○
	나.중학교비	학교수	경상			○
			투자			○
		교직원수	경상		○	
			투자			○
	다.고등학교비	학생수	경상			○
			투자			○
		교직원수	경상		○	○
			투자		○	○
	라.특수교육 학교비	교직원수	경상		○	
		아동, 학생수	경상		○	
			투자		○	
	마.기타교육비	인구	경상		○	○
			투자			○

측정항목	측정항목	측정 단위	적용자치단체		
			도부현군	시정촌분	
5 후 생 노 동 비	가.생 활보호비	정촌부인구	경상 엔	○	
		市部인구	경상	○	○
	나.사회복지비	인구	경상	○	○
			투자	○	○
	다.위생비	인구	경상	○	
	라.보건위생비	인구	경상		○
	마.고령자보건복지	고령자인구	경상	○	○
			투자	○	○
바.청소비	인구	경상		○	
		투자		○	
사.노동비	인구	경상	○		
	실업자수	투자	○	○	
6 산 업 경 제 비	가.농업행정비	농가수	경상	○	○
		경지면적	투자	○	
	나.임야행정비	임야면적	경상	○	
			투자	○	
	다.수산업행정비	수산업자수	경상	○	
투자			○		
라.상공행정비	인구	경상	○	○	
마.기타산업경제비	임업,수산업, 광업종사자수	경상 투자		○	
7. 기 타 행 정 비	가.기획진흥비	인구	경상	○	○
			투자	○	○
	나.징세비	세대수	경상	○	○
	다.恩級費	은급수급자	경상	○	
	라.戶籍住民基本	세대수	경상		○
	마.臺帳費		경상		○
	바.기타경비	인구	경상	○	○
투자			○	○	
	면적	경상		○	
		투자	○	○	

측정항목		적용자치단체	
		도부현분	시정촌분
8. 공 채 비	가.재해복구비	○	○
	나.공해방지사업채상환비	○	○
	다.지방세감수보충채상환비	○	○
	라.지방재정특례대책채상환비	○	
	마.임시재정특례채상환비	○	○
	바.재해복구채이자지급비	○	○
	사.재원대책채상환비	○	○
	아.減稅보충채상환비	○	○
	자.벽지대책사업채상환비		○
	차.지역개선대책사업채상환		○
	카.과소대책사업채상환비		○
	타.석유콤비나아트지방채상환		○
	파.지진대책긴급정비사업채		○
	하.지역재정특례대책채상환비		○

자료: 조기현 (1997, pp. 80-81)을 재구성