

## 주요국의 지방교부세제도

조 기 현

한국지방행정연구원 수석연구원

### I. 문제의 제기

지방교부세는 지방재정조정제도 가운데 그 규모나 기능에서 중추적인 위치에 있다. 특히, 지방교부세는 용도에 아무런 제한이 없는 무조건부보조금(unconditional grant)으로서 내국세의 일정비율로 총액을 규정하는 공동세적 성격을 부분적으로 내포함으로써 자체재원과 하등 다를바가 없는 이전재원이며 이러한 연유로 지방재정에 주는 순기능은 지방양여금이나 국고보조금에 비하여 큰 것으로 인식하고 있다. 일반적으로 무조건부보조금은 소비주권(consumer sovereignty)을 자치단체에 보장함으로써 사회후생을 개선하는데 유용한 재정정책수단으로 알려져 있다. 소비주권을 보장한다는 것은 자치권을 보장한다는 의미와 상통하므로 지방교부세는 지방재정의 자율성을 존중하는데 우수한 이전재원으로 평가된다.

이러한 지방교부세의 성격과 정책적 지향점은 오늘날 시대적 화두로 자리잡고 있는 재정분권화의 방향설정에도 지대한 영향을 준다. 지방양여금이 국가균형발전을 위한 특별회계와 지방교부세에 분할흡수 시킨다는 방향은 결과적으로 기존의 지방재정조정제도의 골격을 재검토해야 하는 상황에 당면하였다. 지방양여금은 그 동안 대상사업, 지방비부담, 용도제한 등과 관련하여 비판을 받은 것이 사실이고 비판의 상당부분은 정체성이 모호한데서 비롯하였기 때문에 국가균형발전이라는 정책목적에 근접시키는 방향으로 정체성을 재규정하고 재원을 안정적으로 확보한다는 차원으로 받아들여진다. 그러나 대상사업과 자치단체의 선정, 재원의 운용 및 관리 과정에서 지방재정의 자율성이 지금보다 더 침해될 가능성이 높다는 점, 지방양여금에 내재된 한계들이 기술적으로 개선가능하다는 점, 국고보조사업에 배제된 사각지대를 지원함으로써 지방공공재의 질

을 향상시켰다는 점, 그리고 국가균형발전이 지방분권화와 지방자치제도의 상위개념일 수 있는가에 대한 가치판단의 혼란이 초래된다는 점에 비추어 볼 때 과연 바람직한 정책선택인가에 대해서는 의문이 남는다.

심지어는 기획예산처 등에서는 경제부처가 국가 전체의 효율적인 예산관리를 위하여 지방교부세를 운용해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 물론 지방교부세제도가 새롭게 변모해야 할 문제가 없는 것은 아니다. 예를 들어 그동안 꾸준히 지적된바 있는 산정방식의 객관성, 복잡성, 획일성 등의 문제는 조속히 해결해야 할 정책과제임은 자명한 사실이다. 특히, 앞에서 지적한대로 국가균형발전특별회계가 도입될 경우, 지방교부세제도는 새로운 환경에 맞춰 정책목적과 산정방식을 근본적으로 재검토해야 하는 시점에 와 있다고도 볼 수 있다.

이런 관점에서 볼 때 주요국의 지방교부세제도를 다시 조명하는 일은 매우 의미있는 작업이라고 생각된다. 왜냐하면, 재정분권화는 그 자체가 국가목표가 아니라 상위의 국가목표를 구현하는 과정에서 동원되는 하나의 정책수단이기 때문이다. 이것은 역사적·사회경제적 조건이 변함에 따라 국가의 정책목표도 변하게 되며, 정책수단으로서 재정분권화의 모습도 연속적인 변화가 불가피하다는 것을 의미한다. 다시 말해서 일국의 대내외적 환경변화에 따라 재정분권화의 골격과 방향, 재정분권화의 구성요소인 지방교부세제도의 정책지향점과 운용방식이 영향을 받게 된다.

따라서, 겉으로 드러난 다른 나라의 제도

를 피상적으로 이해하기 보다는 이 제도가 어떤 배경에서 탄생하여 어떤 정책목적을 지향하며, 이 정책목적을 구현하고자 운용방식이 무엇인지를 체계적으로 이해하는 노력이 필요하다는 생각이다. 특히, 개별 국가의 지방교부세제도를 연계하여 구조적으로 이해하는 일이 대단히 중요하다. 본고는 이 점에 유의하여 주요국의 지방교부세제도를 기술하려고 노력하였다.

## II. 연방형 국가의 지방교부세 제도

### 1. 캐나다

캐나다는 중앙-지방간 재정관계는 전통적으로 지역간 재정격차의 균등화에 치중하는 정책기조를 추구한다. 현재 캐나다의 정부간 재원이전은 행정서비스의 균질화에 목적을 둔 형평화교부금(Equalization Transfer), 보건 및 교육의 특정 용도를 위한 EPE(Established Programs Financing), 사회복지 전반을 지원하는 CHST(Canada Health and Social Transfer) 3각 체제로 운용하고 있다. EPE는 조건부 대응보조금이며 형평화교부금은 일반보조금이다. 반면에 CHST는 의료, 사회보장, 사회복지, 고등교육, 유아교육 등에 용도를 제한하고 있다. 그러나 CHST는 매우 포괄적이라는 이유로 정부통계에서는 일반교부금으로 분류하고 있다. CHST는 1996년에 EPF와 사회보장관계보조금(CAP; Canada assistance

plan)을 통합한 보조금으로 현금이전이 아니라 소득세를 중심으로 연방정부와 주정부가 이전하는 조세이전방식(tax transfer)과 1인당 보조액을 균등화시키는 현금이전방식(cash transfer)을 별도로 산정·합산하여 운용한다.

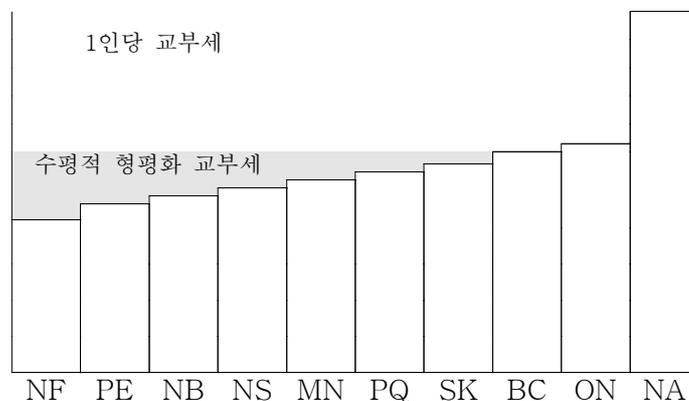
1957년에 도입된 형평화교부금은 지역간 재정격차를 완화하는데 최우선순위를 두고 있으며 이는 헌법(제36조 2항)에 규정할 정도로 연방정부의 중요한 책무 가운데 하나로 받아들여지고 있다. 세입균등화방식을 채용하며 지역경제력과 세입능력을 기준으로 볼 때 중간수준에 해당하는 5개 주(Quebec, Ontario, Manitoba, Saskatchewan, British Columbia)의 평균치에 미달한 경우 그 부족액을 교부한다. 이렇게 하면 전국 평균치에 미달한 지역만이 교부단체가 된다. [그림 1]에서 보듯이 전국 평균세율로 환산했을 때 2000-2001년 1인당 표준세입은 5,941달러이며 여기에 미달한 7개 주가 실제치와 표준치의 차이만큼 교부단체가 되는 것이다. 이때, 적용하는 1인당 세입능력 산출공식

은 다음과 같다. 여기서  $E_{ij}$ 는  $i$ 지역내 세원  $j$ 의 세수입,  $B_{sj}$ 는 세입원  $j$ 에 대한 표준과표(5개 주 평균치),  $P_s$ 는 5개 주의 인구,  $B_{ij}$ 는 세원  $j$ 에 대한  $i$ 주의 과표,  $t_j = \frac{\sum_i TR_{ij}}{\sum_j B_{ij}}$ 는 세원  $j$ 에 대한 전국 표준세율,  $TR_{ij}$ 는  $i$ 지역  $j$ 세원의 1인당 실제 세입을 의미한다. 즉, 표준세율은 5개 주의 총세수입을 총과표로 나눈 것임

$$E_{ij} = t_j \left( \frac{B_{sj}}{P_s} - \frac{B_{ij}}{P_i} \right) P_i$$

상기 식에 따라 개별 세원의 세수입을 합산하면 전체 세원에 대한  $i$ 지역의 총세수입이 도출된다. 이를 다른 식으로 해석하면 표준세율에  $i$ 지역의 과표를 곱한 값이  $i$ 지역의 재정동원능력(fiscal capacity)으로 정의하며, 개별 지역의 재정동원능력과 전국 평균치와의 갭을 반영하여 교부액을 결정한다.

[그림 1] 캐나다의 평형교부금 산정방식



$$TE_i = \sum_j E_{ij}$$

i지역 재정동원능력 = i지역 과표 × 표준세율  
 교부액 = (TR<sub>i</sub> - 전국 1인당 표준세입) ×  
 i지역 인구

## 2. 독일

독일의 정부간 이전재정은 크게 부가가치세의 주정부간 배분, 주정부 상호간의 조정, 연방보충보조금(BEZ; Bundesergänzungszuweisungen) 3가지 경로를 거쳐 이루어진다. BEZ는 국가와 지방간 재정격차를 보전하는 수직적 조정기능을 수행하며 나머지 두 개는 지방간 재정격차를 보전하는 수평적 조정기능을 수행하는 식으로 역할분담이 이루어지고 있다. 보다 구체적으로 말하면 공동세를 이용하여 1단계 수직적 조정을 한 후, 2단계에서 앞에서 열거한 수평적 조정과 BEZ를 이용한 수직적 조정의 보완이 이루어진다.

공동세를 중앙과 지방간에 배분하는 것은 수직적 형평성을 위한 1단계 작업인데, 배분비율은 다음의 <표 1> 과 같다.<sup>1)</sup>

<표 1> 중앙과 지방간 공동세 배분비율

| 구 분   | 연방정부  | 주정부   | 기초자치단체 |
|-------|-------|-------|--------|
| 개인소득세 | 42.5% | 42.5% | 15%    |
| 법인세   | 50%   | 50%   | -      |
| 부가가치세 | 52.2% | 45.7% | 2.1%   |

상기 표에서 알 수 있듯이 개인소득세는 57.5%를 지방재정에 배분함으로써 수직적 형평성을 위한 근간으로 활용하지만 부가가치세는 지역간 수평적 형평성을 유지하는 중요한 정책수단으로 활용된다. 부가가치세의 45.7%는 주정부에 할당하며, 주정부에 할당된 부가가치세의 75%는 1인당 기준으로 균등하게 배분한다. 나머지 25%는 평균과세능력을 하회하는 주정부에 배분하여 전국 평균 92% 수준에 도달하도록 조정한다. 한편, 연방보충교부금은 2단계에서 주정부간 재정격차를 조정해도 미진할 경우, 기본법 제107조 2항에 의거하여 추가적으로 이루어지는 재정조정수단이다. 연방보충교부금은 부족액 보충교부금,<sup>2)</sup> 구동독지역특별수요보충교부금,<sup>3)</sup> 이행기보충교부금, 재정재건특별보충교부금, 행정운영특별보충교부금이 있으며 용도가 정해지지 않은 일반교부금이다.

2단계 수평적 조정기능을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 부가가치세를 기반으로 한 주정부간 배분은 부가가치세 주 배분총액의 일부(25%를 한도로 한다)는 각

1) 기본법 106조 3항에 의거하여 기초단체에 배분한 나머지를 기준으로 소득세 및 법인세의 50%씩을 배분한다. 기본법 104조 4항에서 연방정부와 주정부의 재정수지 관계가 현저히 변화될 때는 그 배분비율을 개정할 수 있는바, 이에 근거하여 소득세와 법인세는 기본법에서 배분비율을 정하며 부가가치세는 기본법에 정하지 않고 경제상황에 따라 유연하게 운용한다.

2) 연방보충보조금은 평균 재정력의 90%에 도달하도록 지원하는데 목적을 둔다.

3) 구동독지역은 2004년까지 총 140억마르크를 지원할 계획이다.

주의 재정력에 따라 1인당 주정부세가 연방 전체 평균치의 92%를 하회하는 주에 대하여 92%에 달할때까지 우선적으로 배분한다.<sup>4)</sup> 나머지 8%는 인구수로 안분한다.

다음으로 주정부 상호간에 재정력이 강한 주에서 약한 주로의 조정이 이루어진다. 여기에서는 재정력 측정치(finanzkraftmesszahl)와 조정액 측정치(ausgleichsmesszahl)라는 기준을 토대로 교부금액을 산정하는바, 재정력 측정치 및 조정액 측정치는 다음의 식에 따른다.

$$\begin{aligned} \text{재정력 측정치} &= \text{주정부 세수} + \text{자치단체 세수의 50\%} - \text{항만비용} \\ \text{조정액 측정치} &= \text{연방전체의 1인당 평균재정력 측정치} \times \text{보정 주인구수} \end{aligned}$$

여기서 연방 전체의 1인당 평균재정력 측정치란 (각 주의 재정력 측정치의 합계/보정한 주 인구수의 합계)으로 기본적으로 당해 주의 세수력을 측정하는 지표이며 조정액 측정치는 각 주의 인구수를 기준으로 포착한 평균적인 세수액이다. 따라서, 개념적으로는 재정력 측정치가 조정액 측정치를 상회하는 주가 교부금을 납부하며, 반대로 재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 주가 교부금을 받는 주가 된다.<sup>5)</sup>

4) 주정부세란 공동세(부가가치세 제외)의 주정부분과 주정부세인 자동차세, 상속세, 맥주세 등을 포괄한다.  
5) 예를 들어 92%를 하회하는 주가 있다면 92%를 하회하는 부분은 전액 교부하며 92%-100% 부분의 37.5%를 교부하므로 결국  $92\% + (100\% - 92\%) \times 37.5\% = 95\%$ 가 된다.

재정력 측정치가 조정액 측정치를 하회하는 부분에 대하여  
·조정액 측정치의 92%를 하회하는 부분에 대하여 부족액의 100% 교부  
·조정액 측정치의 92%를 초과-100%까지 부분은 부족액의 37.5% 교부

이때, 조정액 측정치는 인구밀도보정과 인구단계보정을 적극 활용한다. 인구단계보정은 6단계, 인구밀도보정은 3단계로 구분하며 특히, 50만 이상의 도시에는 인구밀도에 의한 할증보정이 적용된다. 주정부가 기초단체간 수평조정을 기하는 경우에는 학생수, 실업자수 등을 포함시켜 인구보정을 더 적극적으로 활용한다.

<표 2> 독일의 인구보정 체계

| 인구규모 단계보정          |       | 인구밀도보정      |       |
|--------------------|-------|-------------|-------|
| 인 구                | 보정 계수 | 인구밀도        | 보정 계수 |
| 5,000명 미만          | 100%  |             |       |
| 5,000-20,000명      | 110%  | 1,500-2,000 | 102%  |
| 20,000-100,000명    | 115%  | 2,000-3,000 | 104%  |
| 100,000-500,000명   | 120%  | 3,000 이상    | 106%  |
| 500,000-1,000,000명 | 125%  |             |       |
| 1,000,000명 이상      | 130%  |             |       |

### 3. 인도

인도의 정부간 이전재원시스템은 World Bank에서 적극 권장할 정도로 상당한 수준으로 평가받고 있다. 인도의 재정조정제도는 재정위원회(Finance Commission) 보조금과

● 인구기준 20%

$$i\text{지역 인구부문 교부액} = \left( \frac{i\text{지역 인구}}{\text{총인구}} \right) \times \text{재정위원회 보조금의 } 20\%$$

● 지역간 소득편차 60%

$$\frac{(Y_h - Y_i)P_i}{\sum (Y_h - Y_i)P_i} = \frac{\text{최고소득과 } i\text{번째 지역간 소득격차}}{\text{최고소득과 전 지역과의 소득격차 합}}$$

여기서  $Y_i$  는 소득순위가  $i$ 번째인 지역의 소득  
 $P_i$  는 인구순위가  $i$ 번째인 지역의 인구  
 $Y_h$  는 소득이 가장 높은 지역의 소득

● 면적기준 5%

$$(i\text{지역 면적} / \text{전체 면적}) \times \text{교부재원의 } 5\%$$

단,  $2\% < i\text{지역 면적기준 교부액} < 10\%$

● 사회간접자본 5% : 투자수요를 전문가그룹이 평가한다

● 징세노력 10%

$$\text{징세노력} = (R_i / P_i) / (Y_i / P_i)^2 = (\text{1인당 세수입}) / (\text{1인당 소득})^2$$

계획위원회(Planning Commission) 보조금 2개 유형으로 구분된다. 재정위원회가 주관하는 보조금은 연방정부가 직접 기초자치단체에 교부하는 일반보조금이며 소득세와 소비세를 공동세 형식으로 운영하고 있다.<sup>6)</sup> 반면에 계획위원회가 주관하는 보조금은 연방정부가 주정부에 직접 교부하는 보조금이

며 일반보조금과 조건부 대응보조금 2개로 이원화되어 있다.

재정위원회가 결정하는 보조금은 인구기준 20%, 1인당 소득이 가장 높은 지역과의 편차 60%, 사회간접자본 및 면적에 각각 5%, 징세노력 10%를 할당한데서 알 수 있듯이 지역간 소득격차를 완화시키는데 최우선적인 목적을 둔다. 각 영역별 산정공식은 다음과 같다.

계획위원회 보조금은 보조금 70%, 용자

6) 재정위원회는 5년 주기로 배분방식 및 재원을 결정한다. 1995 - 2000년에는 소득세의 85%, 소비세의 45%를 교부재원으로 활용하였다.

30%로 구성하며 인구기준 60%, 1인당 소득 25%, 재정관리 7.5%, 특수요인 7.5%로 할당한다. 재정관리는 징세관리가 기준이며 특수요인은 산아제한, 토지개혁, 문맹퇴치 등을 반영하는 요소이다. 구체적인 산정공식은 재정위원회 보조금과 유사하다.

### Ⅲ. 단일형 국가의 지방교부세 제도

#### 1. 영국

영국의 일반보조금은 비주거용레이트(NDR; Non-domestic rates)와 세입원조교부금(RSG; Revenue support grant)이 있으며 이외에 SSA감액보조금(SSA Reduction grant)을 운용한다. NDR은 중앙정부가 징수하여 인구수를 기준으로 자치단체에 배분하며 RSG는 지방교부세와 같이 표준세입과 표준지출의 격차를 보전하는 방식으로 운용한다. RSG의 총액은 국가 전체의 공공지출계획(Public Spending Plans)에 근거하여 내각에서 결정하며, 그 과정에서 자치단체와 협의하는 절차를 거친다. RSG 총액을 결정하기 위해서는 먼저 공공지출계획상 총세출총액(TSS)과 중앙정부가 지방에 보조해야 할 총외부재원(Aggregate External Finance; AEF)을 산출해야 하며, 이를 토대로 다음 산식에 입각하여 최종적으로 결정한다.

$$RSG = AEF - \text{비주거용레이트} - \text{특정목적 보조금}$$

RSG 총액을 결정하면 다음 단계로 각 자치단체별 RSG 배분액을 산정하는 단계로 넘어간다. RSG 배분방식은 세 가지 요소 - 재정수요를 측정하는 표준재정지출액(Standard Spending Assessment; SSA), 재정수입을 측정하는 표준지방세수입(Standard Local Tax Income), NDR - 로 구성된다. 이 3개 요소를 토대로  $i$  자치단체에 교부하는 산정공식은 다음과 같다.

$$RSG_i = SSA_i - \text{표준지방세수입}_i - NDR_i$$

SSA는 모든 자치단체가 동일한 상황에 놓여 있다는 전제하에 표준적인 행정서비스를 제공하는데 요구되는 재정수요를 측정한 후, 지역별로 지정학적·사회적 특성을 반영하여 보정하는 순서로 산정한다. 구체적으로 SSA는 표준지출총액(Gross Total Standard Spending)에서 특정·보충잠정보조금을 차감한 총표준지출액(Standard Spending Assessment Control Total)을 구하는 것이다.

$$\begin{aligned} 1인당 SSA &= \text{순표준지출액} / \text{인구수} \\ \text{순표준지출액} &= (\text{표준지출총액} - \text{특정·보충잠정보조금}) - (RSG + NDR) = \text{전체표준지출액} - (RSG + NDR) \end{aligned}$$

SSA의 측정은 지방교부세와 유사하게 측정항목과 단위비용, 그리고 보정계수를 곱하여 이루어진다. 우리의 기준재정수요 산정방식과 같이 단위비용은 전국적으로 동일하게 적용하나 보정계수는 측정항목별 지방자치

〈표 3〉 덴마크의 인구보정 기준

|                              | 군     | 코펜하겐  | 시   |
|------------------------------|-------|-------|-----|
| 편부모 아동수                      | 32.5% | 32.5% | 50% |
| 주거환경(월세, 구식 가옥)              | 25%   | -     | -   |
| 월세 가구수                       | -     | 20%   | -   |
| 20-59세 인구 중 실업자 수            | 25%   | 25%   | -   |
| 외국인 수                        | 10%   | 10%   | -   |
| 직업교육을 받지 못한 25-49세 인구        | -     | 12.5% | -   |
| 코펜하겐 외곽지역 중 사회문제가 심각한 지역의 인구 | 7.5%  | -     | -   |
| 65세 이상 독신자 수                 | -     | -     | 50% |

단체별로 다른 값으로 이루어진다. 측정항목은 7개 영역(교육, 복지서비스, 치안, 소방, 도로관리, 기타서비스, 자본지출)으로 대부분 류하되, 각 부문별로 64개 세부항목이 존재한다. 측정단위는 주로 인구, 사회·환경, 지역특성과 관련한 수치들로 지방행정의 기능적 차이에 의한 측정항목을 제외하면 우리와 대동소이하다. 다만 인구, 학생, 아동, 노인관련 측정수치들은 사회경제적 특성에 따라 질적인 차이를 반영하고 있다.<sup>7)</sup>

한편, SSA는 중앙-지방협조회의(CLP)에서 협의를 거쳐 매년도마다 개정하며 7개 영역별로 상이한 산정공식을 적용하는데, 주로 단위비용과 보정방법에서 차이가 난다. 특히, 다양한 보정방법을 활용하여 가중치를 주어 통합한 측정단위군을 하나의 측정단위수로 이용하는 경우, 측정단위에 보정계수를

곱한 경우, 측정단위수에 단위비용을 곱한 후에 보정계수를 곱하는 경우가 있다. 예를 들어 초등교육 SSA는 단위비용에 보정한 유형이며 추가수요보정(additional needs), 인구과소보정(ward sparsity), 무료급식보정(free meals) 3가지 보정이 이루어진다. 경우에 따라서는 대도시 고물가를 반영하여 소매물가지수나 임금수준으로 보정하기도 한다.

## 2. 덴마크

덴마크 역시 지역간 격차를 완화시키는데 역점을 두고 있다. 이는 덴마크 특성상 지역간 특성이 매우 다양한데서 기인한다.<sup>8)</sup> 이런 이유로 덴마크는 세입-세출 양 측면을 동시에 고려하여 지역간 형평성을 유지하는

7) 예를 들면 인구수라 해도 주간 유출입인구, 노령자인구의 비중 등으로 구분하여 재정수요를 측정한다.

8) 예를 들어 1996년 기준 과표가 가장 높은 지역과 가장 낮은 지역간의 격차는 1인당 112,000 DKK에 달하는 것으로 조사되었다.

시스템을 운영하고 있다.

배분방식을 살펴보면, 재정수요는 기본적으로 연령별 인구와 사회적 조건 2가지 요소를 반영하여 산정하며 지역별로는 시, 군, 코펜하겐 3개 그룹으로 구분한다. 대략 연령별 인구기준 80%, 사회적 조건 20% 비중을 보이나 연령별 인구에서 세부적 항목

의 비중은 시, 군, 코펜하겐 3개 그룹에 다르게 적용한다.

재정수입은 소득세와 토지세를 대상으로 산정하여 지역간 격차를 비교하며 기본적인 산정방식은 전국 평균세율에 과표를 곱하는 형식이다.

$$\frac{\text{소득세총수입}}{\text{소득세율}} + \frac{\text{토지세총수입}}{\text{토지세율}} = \text{전국 평균과표} = TB$$

$$i\text{단체 재정수입} = TB \times i\text{단체가 적용한 세율}$$

### 3. 스웨덴

스웨덴은 독일과 유사하게 국가에서 교부금으로 조정하는 수직적 조정제도와 함께 자치단체간에 재원을 이동시켜 재정격차를 조정하는 수평적 조정제도를 병행 운영하고 있다. 자치단체간의 재정조정은 평형교부금제도를, 중앙과 지방간 수직적 재정조정은 국고교부금제도를 이용한다.

평형교부금(Utjämningsbidrag)은 ‘전 자치단체에 동일한 재정조건을 보장함’을 목적으로 재정력이 풍부한 자치단체가 부담금(Avgifter)을 내고 재정력이 빈약한 자치단체에 교부금(Bidrag)을 교부하는 일종의 역교부금제도이다. 이러한 평형교부금은 세입력을 균등화 시키는 세입균등화요소와 지역별 비용구조를 균등화 시키는 수요요소로 이루어져 있으며, 이들은 분리산정·교부하는 시스템이다. 때문에 세입균등화요소에서의 교부액과 수요요소에서의 교부액이 독

립적으로 이루어짐으로써 서로간에 상쇄될 수 있다.

세입균등화요소(Inkomstutjäming)는 개인소득세의 과세표준 차이에서 발생하는 세수격차를 균등화시키는데 목적을 둔다. 재원이 풍부한 자치단체의 부담액과 재원이 빈약한 자치단체의 교부액은 다음 산식으로 결정한다.<sup>9)</sup> 이는 전국평균세율을 적용하여 평균적인 세수와 실제 징수한 세수와의 격차를 조정하는 것으로 전국평균세율은 과거의 평균치를 이용한다.

수요요소(Kostnadutjäming)는 한냉지, 인구의 과소·과밀, 연령구조 등 지역에 따라 상이한 비재량적 요인의 행정수요 격차를 반영한다. 수요요소는 행정수요가 적은 자치단체가 부담한 재원으로 행정수요가 큰

9) 21개 광역단체 17개 광역단체가 교부단체이며 4개 광역단체가 역교부금을 부담하였다. 최대 역교부금단체는 스톡홀름으로 34.5억크로네를 부담하였다.

$$\begin{aligned} \text{부유단체 부담액} &= (\text{당해 단체의 1인당 과세소득} - \text{전국 평균 1인당 과세소득}) \\ &\quad \times (\text{전국평균세율} \times \text{보장율}) \times \text{당해 단체의 인구} \\ \text{빈곤단체 교부액} &= (\text{전국평균 1인당 과세소득} - \text{당해 단체의 1인당 과세소득}) \\ &\quad \times (\text{전국평균세율} \times \text{보장율}) \times \text{당해 단체의 인구} \\ \text{보장율} &= 95\% \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{저수요단체 부담액} &= (\text{전국평균 1인당 표준수요} - \text{당해단체 1인당 표준수요}) \\ &\quad \times \text{당해 자치체의 인구} \\ \text{고수요단체 교부액} &= (\text{당해단체 1인당 표준수요} - \text{전국평균 1인당 표준수요}) \\ &\quad \times \text{당해 자치체의 인구} \end{aligned}$$

자치단체에 교부하며 광역단체와 기초단체 별로 균등화 한다. 산정공식은 위와 같다.

표준수요는 측정항목별로 산정하며 고령자수나 아동수 등 주민의 연령구조나 인구 밀도, 기후 등 지리적 특성을 지표로 이용한다. 한편, 일반국고교부금은 평형교부금으로 주민 1인당 재정격차를 완화시켰다는 의미에서 단순하게 1인당 균등액을 배분하는 식으로 운영한다. 교부금의 총액은 거시경제의 형편을 감안하여 매년 국회에서 결정한다.

#### IV. 종합 및 정책적 시사점

##### 1. 주요국 지방교부세제도의 구조적 특징

지금까지 살펴본 주요국의 사례로부터 대략적으로 몇 가지 패턴으로 유형화할 수 있다. 교부재원을 기준으로 분류하면, 전체를 국가에서 교부하는 방법(수직조정특화형)과

일부를 부유 자치단체가 부담하는 역교부금 방법(수평조정병용형)이 있다. 또한 조정방법으로 분류하면 세입격차를 균등화시키는 방법(세입균등특화형)과 세입과 세출을 동시에 고려하여 차액을 보전하는 방법(세입-세출보정형), 수요측면이 핵심인 수요특화형으로 분류가능하다.

이 분류기준에 따르면 교부재원을 중앙재정에서 부담하는 수직특화형이면서 한국과 일본, 영국은 세입-세출보전형이며 캐나다는 세입균등화형에 속한다. 그리고 인도와 스페인, 이탈리아는 재정수요에 특화시켜 배분액을 결정하는 방식을 채택하고 있다. 반면에 역교부금제도에 의한 재정격차 완화에 주력하지만 배분기준이 독일은 세입균등화형이며 스웨덴은 세입-세출보전방식으로 운용상의 차이가 발견된다.

조정방법을 보다 구체적으로 살펴보면 다시 1인당 인구를 기준으로 균등하게 배분하는 인구안분형을 추가할 수 있다. 인구안분형은 교부총액을 개별 자치단체의 인구비례로 배분하는 시스템으로 배분지표가 인구나

<표 4> 주요국의 일반보조금 운용구조

| 교부재원 \ 조정방법 | 세입균등화형 | 세입-세출보전형   | 수요특화형         | 기 타 |
|-------------|--------|------------|---------------|-----|
| 수직조정특화형     | 캐나다    | 한국, 일본, 영국 | 인도, 스페인, 이탈리아 | 프랑스 |
| 수평조정비용형     | 독 일    | 스웨덴        |               |     |

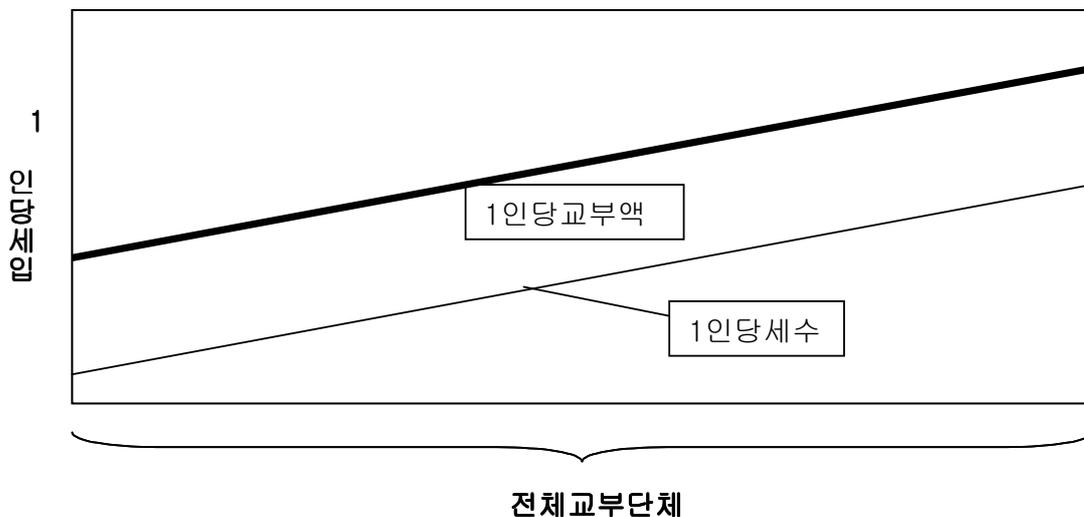
는 점에서 객관적으로 이해가 용이하여 영국(NDR), 스웨덴(일반국고교부금), 독일(부가가치세의 일부), 캐나다(CHST) 등 다수의 국가에서 응용하고 있다. 교부총액은 특정 세수의 일부로 결정하거나(영국, 독일) 국가예산 가운데 일부로 결정한다(스웨덴, 캐나다). [그림 2] 에서 보듯이 인구안분형 교부금은 전 자치단체에 격차를 두지 않고 교부하므로 세수격차가 완화됨에 따라 세입 균등화효과가 발생한다. 또한 이 방식은 부유한 자치단체도 교부단체가 될 수 있다는 장점이 있다.

세입균등화형은 자치단체간의 세입격차에

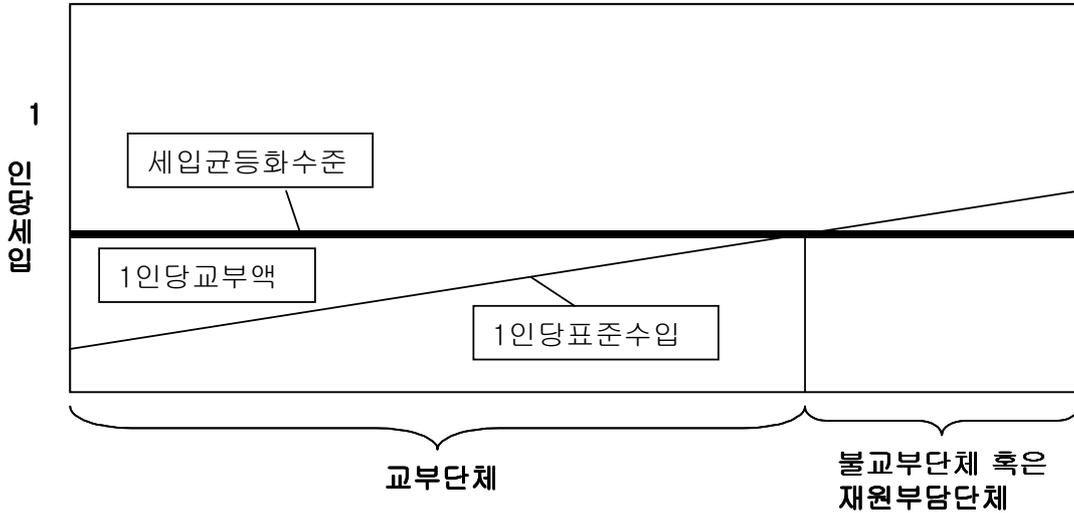
주목하여 1인당 세입이 일정 수준에 도달하지 못한 자치단체에 교부하는 방식이다. 독일은 1인당 세입이 적정수준에 미달한 규모를 교부총액으로 하면서 역교부금제도에 의한 수평조정기능을 도입하고 있으나 캐나다는 수평조정기능은 없고 경제성장률에 연계한 상한액을 규정하고 있다. 역교부금제도의 존재로 인구안분형에 비하여 세입균등화효과가 직접적이면서 매우 크다.

세입균등화형은 측정이 용이한 세입을 기준으로 배분하기 때문에 객관성·투명성에 장점을 발휘하나 징세노력을 위축시키는 역기능이 존재한다. 두 번째 문제점으로는 1

[그림 2] 인구안분형 일반보조금의 구조



[그림 3] 세입균등화형 일반보조금의 구조

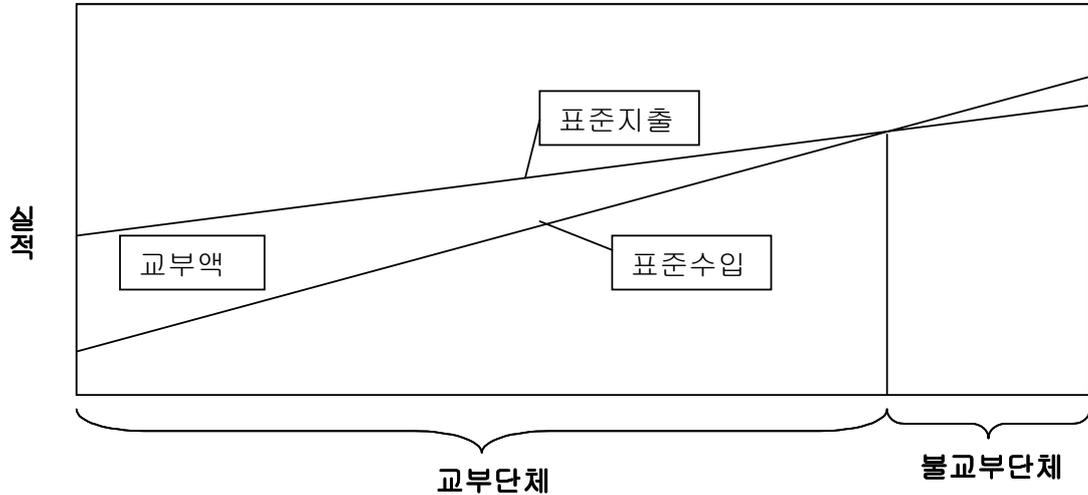


인당 세입을 균등화시켜도 행정수요의 격차를 고려하지 않는한 절대적인 재정격차까지 균등화되지 않는다는 사실이다. 다시 말해서 지방공공재의 비용구조를 감안하지 않고 단순히 세입만을 반영하는 관계로 교부재원의 효율적 배분을 기하기 어렵게 된다. 이러한 문제가 내재하고 있어 특별한 재정수요를 반영하는 별도의 조치를 수반한다.

세입-세출차액보전방식은 자원부족분을 교부하므로 이상적인 모형으로 평가할 수 있으나 표준지출과 표준수입을 적절하게 산정한다는 전제조건을 충족시켜야 한다. 표준수입은 과표가 통계적으로 파악가능하므로 비교적 용이하게 산정할 수 있으나 표준지출은 어떤 지표를 활용하는가에 대한 기술적인 문제와 어떤 세출을 어느 수준까지 '표준'의 범주에 포함시켜야 하는가에 대한 정책적 판단문제가 내재되어 있다. 전자는 배분공식에 관한 문제이며 후자는 총액결정에 관한 문제이다.

기술적인 배분공식은 엄밀한 객관성·공평성·중립성이 요구된다. 캐나다에서도 오래 전부터 수요고려형으로 변경해야 한다는 논의가 활발하게 이루어졌음에도 실현되지 못한 배경에는 바로 산정방법의 객관성과 합리성을 담보하기 어렵다는 현실론이 자리 잡고 있다. 일본과 영국에서도 산정방법이 복잡하고 어렵다는 비판이 제기되고 있는 배경에도 바로 객관성·공평성·중립성을 유지한다는 현실적 제약이 자리잡고 있다. 엄밀한 산정은 공식의 복잡성을 높이고 이는 투명성과 예측가능성을 저해하는 구조적인 한계가 존재하므로 영국에서는 거의 전 측정항목에 걸쳐 기계적으로 산정하고 그 과정과 결과를 공개함으로써 투명성 확보에 노력하고 있다. 반면에 일본은 투자적 경비와 공채비를 일부 포함시킴으로써 사업비보정이 이루어지고 있는데, 이는 일본의 지방교부세가 전적으로 공식에만 의존하지 않는다는 것을 말해주며 상대적으로 객관성에

[그림 4] 수요고려형-세입세출차액보전방식의 구조



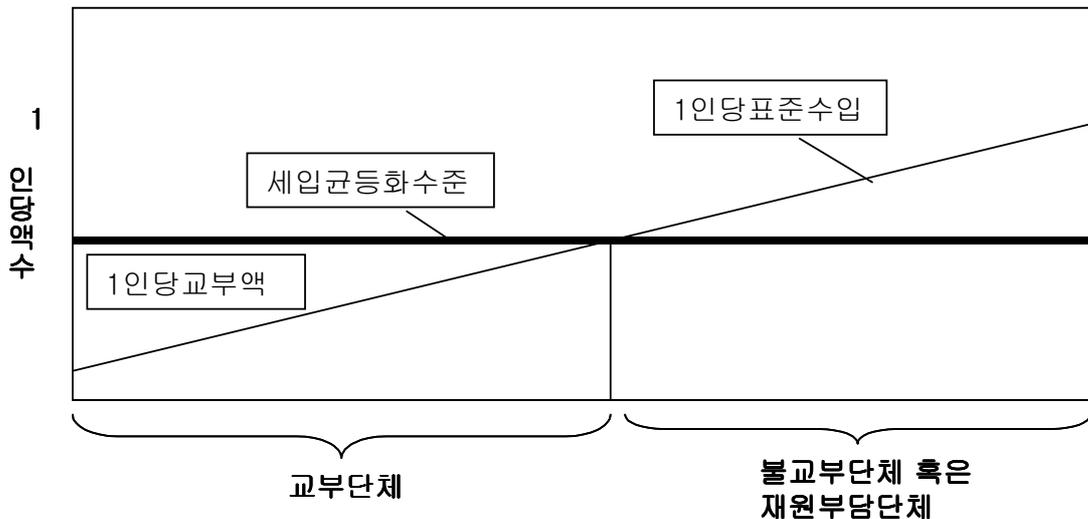
치중한다는 의미이기도 하다.

한편, 2단계조정에 의한 세입-세출차액보전방식도 고려할 수 있다. 2단계조정방식은 세입과 세출을 균등화하는 구조이다. 1980년대 이전의 영국과 오늘날의 스웨덴이 대표적이다. 다음 [그림 5]는 1단계 세입균등화요소의 배분방법을 도시한 것으로 세입

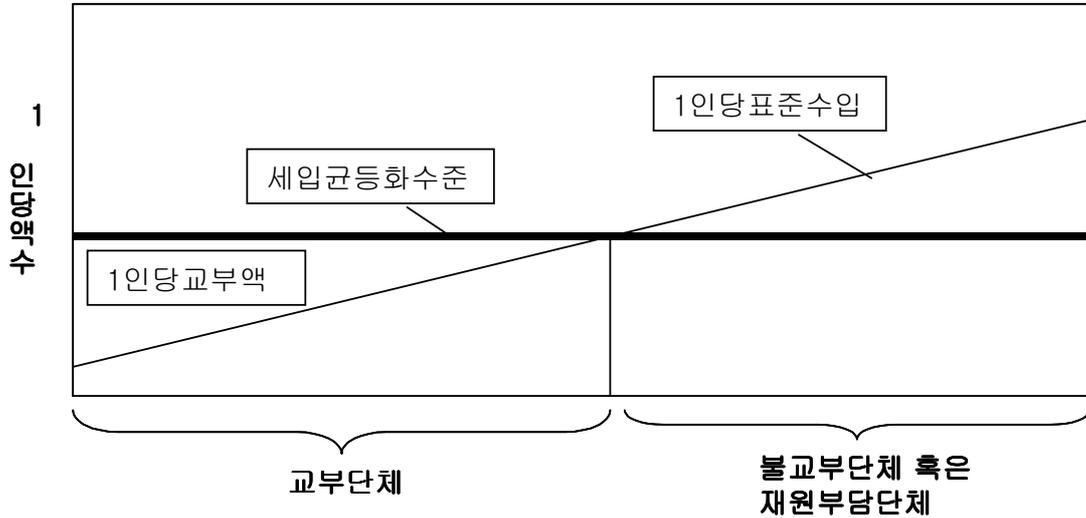
균등화형 보조금과 같이 1인당 표준수입이 균등화 수준에 미달한 자치단체가 교부대상이다. 스웨덴은 균등화 수준을 전국 평균치로 설정하고 있다.

1단계에서 세입격차가 일정수준으로 균등화시킨 후 2단계에서는 재정수요를 고려한 교부가 이루어진다. 1인당 표준수요가 비용

[그림 5] 수요고려형-2단계조정방식의 1단계 조정구조



[그림 6] 수요고려형-2단계조정방식의 2단계 조정구조



균등화 수준보다 큰 자치단체가 교부대상이다.

이처럼 2단계조정방식은 먼저 일정 수준의 세입을 보장하는 한편 재정수요가 큰 자치단체에 부족액을 추가하여 교부하는 구조이므로 세입세출차액보전방식에 비하여 투명성이 높아지게 된다. 그러나 2단계조정방식은 수평조정기능의 유무에 따라 그 효과가 가변적이라는 한계도 내포하고 있다. 예를 들어 수평조정기능을 내장하고 있지 않다면 이 방식에서는 세입기반이 견고한 자치단체나 재정수요가 적은 자치단체가 절대적으로 유리해지는 문제가 발생한다. 영국의 지방교부세제도가 1981년에 지금의 세입세출차액보전방식으로 전환한 이유가 여기에 있다. 반대로 수평조정기능이 없다면 1단계와 2단계가 상호상쇄됨에 따라 정책효과 측면에서 세입세출차액보전방식과 큰 차이가 나지 않게 된다.

## 2. 정책적 시사점

주요국의 사례로부터 지방교부세의 개편 방향은 크게 교부재원과 조정방법 두 관점에서 출발할 수 있다. 그리고 이것은 지방교부세의 정체성과 정책목적에 어디에 둘 것인가에 대한 방향설정에서 중요한 위치를 차지한다. 지방교부세의 본질을 규정하고 있는 지방교부세법 제1조는 ‘행정운영에 필요한 재원을 교부하며 그 재정을 조정함으로써 지방재정의 건전한 발전을 기한다’라고 하여 다소 모호한 태도를 취하고 있다. 이는 걱정하면서 균질적인 행정서비스의 질을 충족시킨다는 의미로 받아들여지며 결국 중앙과 지방간의 수직적 재정조정과 지방 상호간의 수평적 재정조정을 동시에 추구한다는 의미로 해석되기도 한다.

하나의 정책수단으로 복수 이상의 정책 목적을 추구한다는 것은 비현실적이라는 점을 익히 잘 알려져 있다. 현재의 지방교부세체

도가 이러한 사례에 해당하며 수직적 재정 조정과 수평적 재정조정을 동시에 달성하기는 현실적으로 어렵다고 보아야 할 것이다. 오늘날의 재정분권화가 국가적 과제로 대두하고 있는 현실에서 어떤 식으로든 양자 사이에서 정책선택을 해야 하는, 그럼으로써 지방교부세의 정체성과 정책목적보다 분명하게 재정립할 필요가 있다. 물론, 교부총액과 배분방식, 교부재원과 조정방법은 배타적인 관계가 아니라 상호보완적인 관계에 있다고도 볼 수 있다. 경험적으로 교부재원이 확충될수록 수평적 형평성은 제고된다는 연구결과도 보고된바 있다. 그러나 이는 매우 제한적인 범위에서의 개선이지 사회적으로 바람직한 수준이라고 볼 수는 없으며 보다 획기적인 정책효과를 실현하기 위해서는 교부재원과 총액결정방식에 대한 근본적인 고민이 요구된다 하겠다.

만약 지방교부세가 지역간 재정조정에 자기정체성을 부여한다면 스웨덴과 독일과 같은 자치단체간의 수평적 조정을 근간으로 하는 배분방식을 검토할 수 있을 것이다. 반대로 지방재정의 자원보장에 자기정체성을 규정한다면 중앙과 지방간의 수직적 조정에 주력해야 할 것이다. 문제는 수직적 조정과 수평적 조정의 선택이 국가가 처해 있는 사회경제적·문화적 갈등요인에서 비롯하며, 어떤 측면에서는 국가의 통치철학과 사회적 합의를 동반한다는 사실이다. 독일과 스웨덴이 기본법(헌법)에 수직적 조정을 국가의 중요한 책무로 규정한 것이 대표적인 사례이다. 이는 우리의 지방교부세제도가 수

직적 조정에 정책우선을 둔다면 단순히 기술적인 문제에서 벗어나 헌법개정까지 고려해야 할 정도로 대단히 중차대한 이슈로 대두된다고 보아야 할 것이다.

### 〈참고문헌〉

- Bennett, R. J., *Central Grants to Local Governments*, Cambridge Univ. Press, 1982.
- Boadway, Robin W., and Paul A. R. Hobson, *Intergovernmental Fiscal Relations in Canada*, *Canadian Tax Paper 96*, 1993.
- Commonwealth Grants Commission, *Equity in Diversity: Commonwealth Grants Commission*, Australian Government Publishing Service, 1996.
- Council of Europe, *Limitations of Local Taxation, Financial Equalisation and Methods for Calculating General Grants*, Local and Regional Authorities in Europe No. 65, 1999.
- Shah, Anward, *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations and Emerging Market Economies*, *Policy and Research Series 23*, The World Bank, 1994. 