

# 地方交付稅 및 國庫補助金制度의 實態와 財政的公平<sup>(1)</sup>

## 車 輶 權

<目 次>	
序 言	(1) 公平한 配分의 概念
I. 地方財政調整 및 國庫補助의 實態	(2) 資源條件·需要條件·財政的剩餘
(1) 地方自治團體의 國庫依存度와 그 內譯	(3) 評價方法과 評價基準
(2) 地方交付稅 및 國庫補助金의 機能	(4) 評價를 위한 調整과 分類
II. 地方交付稅 및 國庫補助金의 配分과 財政的公平	(5) 國庫財源및 租稅負擔의 配分과 財政的公平
	結 語

### 序 言

地方分權主義를 基調로 하는 現代民主國家에 있어서 地方自治團體는 獨立的 經濟主體이며 自主的인 財政權을 行使한다. 그러나 地方自治團體의 經濟活動은 實質的으로 地方財政에 關한 政府의 各種 措置에 크게 左右되는 것이 보통이다. 中央과 地方間의 行政事務配分이나 그 費用負擔區分은 地方自治團體의 支出水準과 그 構成에 큰 영향을 주며 또 中央과 地方間의 稅源配分은 地方自治團體의 歲入水準을 制約하는 한편 그 財政自立度에 영향을 미친다. 그밖에 地方自治團體의 一般財源을 補完하는 地方交付稅의 配分이나 特定事業을 장려 촉진하기 위한 國庫補助金의 交付 또는 地方債에 대한 政府의 方針은 地方財政水準을 直接的으로 規制할 뿐만 아니라 地方財政의 健全性を 左右한다.

元來 中央政府와 地方政府間의 機能分擔은 歲出의 歸屬을 의미한다. 따라서 分擔된 機能을 能率的으로 遂行하기 위해서는 機能分擔에 對應하는 財源이 保障되어야 한다. 中央과 地方間의 稅源配分은 그러한 財源措置의 하나이다. 그러나 中央·地方間의 機能配分은 行政能率과 行政의 齊一性 그리고 特定한 欲求를 充足시키는 데 있어서의 適合性등을

(1) 이 論文은 M. O. Clement, "Interstate Fiscal Equity and Federal Grants-in-Aid: An Empirical Method and Its Application, Fiscal 1952," *The Southern Economic Journal*, Vol. XXIX, April, 1963 에서 많은 도움을 얻었다는 것을 밝혀둔다.

考慮하여 行하여 지는 것이 보통이지만 中央·地方間의 稅源配分에 있어서는 主로 稅務行政上의 能率과 租稅作用을 勘察하게 된다. 그러므로 經費支出水準과 稅源配分間에는 반드시 一定한 相關關係가 있는 것이 아니다.<sup>(2)</sup> 또 設使 同一 地方自治團體에 같은 稅源이 配分되더라도 經濟發展의 地域的不均衡으로 因하여 團體間의 財政力에는 必然的으로 格差가 생기게 된다.

이와 같이 稅源配分만을 갖고서는 地方自治團體의 財政需要에 대응하는 財源을 完全히 保障할 수도 없고 또 稅收의 地域的不均衡을 回避할 수도 없다. 더우기 中央集權的 政治體制的 傳統이 強하고 財政力이 貧弱한 나라에 있어서는 主要한 稅源이 國家에 의하여 獨占되는 것이 例事이며 地方自治團體에 配分되는 稅源은 制限되는 故로 一部 富裕團體를 除外하면 多大數의 團體가 財源不足問題에 直面하게 된다.<sup>(3)</sup> 그리하여 稅源의 地域的不均衡을 調整하는 한편 地方自治團體의 財源不足을 解決하기 위한 國家의 財源措置가 必要하게 되며 地方交付稅의 配分이나 國庫補助金の 交付가 그러한 役割을 擔當하고 있다.

地方交付稅는 地方稅收入을 補完하는 一般財源이지만 그 配分은 地域間의 財政力格差를 是正하는 機能을 갖고 있다. 이에 反하여 國庫補助金の 交付는 國家의 施策을 地方에 浸透시키는 한편 全國的으로 一定한 水準에 地方行政水準을 確保케 하는 役割을 擔當하고 있다. 따라서 地方交付稅의 配分이나 國庫補助金の 交付가 所期의 目的을 達成할 수 있는 가의 與否에 따라 地方財政의 健全성은 左右된다.

이 小稿는 1963 年度를 對象으로 하여 우리나라의 地方交付稅制度 및 國庫補助金制度의 運營實態를 概觀하고 地方財源의 均衡化에 대한 地方交付稅 및 國庫補助金の 寄與度를 살펴보는 한편 그러한 財源配分の 公平性を 地域別로 檢證하여 보려는 데 目的이 있다.

## 1. 地方財政調整 및 國庫補助의 實態

### 地方自治團體의 國庫依存度와 그 內譯

1963 年度 地方自治團體 歲入決算(純計)에 의하면 地方自治團體의 歲入額은 30,755 百萬 원이며 그中에서 國庫依存收入은 50%를 차지하고 있다. 이를 事業部門別로 보면 地方自

(2) J. F. Due, *Government Finance—An Economic Analysis*, 1959, pp. 465—70.

(3) 이러한 問題는 後進國만이 直面하고 있는 問題는 아니다. 緊急한 事態에 直面하게 되면 「中央政府」는 民間部門만이 아니라 地方團體에 대해서도 그 勢力을 增大시키는 傾向이 있으나 地方團體의 活動은 오히려 縮少하는 傾向이 있다. Cf. U. K. Hicks, *British Public Finances 1880—1952*, 1958, Ch. I.

治團體의 一般行政部門<sup>(4)</sup> (一般會計와 其他特別會計)에 있어서는 歲入純計 19,106 百萬원의 30.9%에 相當하는 5,909 百萬원을, 教育費事業部門(教育費特別會計)에 있어서는 歲入純計 11,650 百萬원의 81.2%에 該當하는 9,465 百萬원을 各各 國庫에 의존하고 있다. 國庫依存收入의 內譯은 第1表에서 볼 수 있는 것과 같이 一般會計에 있어서는 地方交付稅와 國庫補助金, 教育費特別會計에 있어서는 還付金 國庫補助金 그리고 義務教育財政交付金으로 構成되어 있다. 이제 國庫依存收入의 內譯을 項目別로 살펴 보면 다음과 같다.

地方自治團體의 一般行政部門에 있어서 가장 重要한 依存財源은 地方交付稅이다. 地方交付稅는 地方財源의 均衡化를 위하여 配分되는 調整財源이지만 그 用途가 指定되지 않기 때문에 地方自治團體의 立場에서는 매우 有用한 財源이다. 우리나라의 現行 地方交付稅에는 普通交付稅와 特別交付稅가 있다.<sup>(5)</sup> 前者는 地方自治團體의 基準財政需要額이 基準財

<第1表> 地方自治團體의 歲入構成 (1963年度 決算純計) 單位: 百萬원

區 分	一 般 會 計	教 育 費 特 別 會 計	其 特 別 會 計	合 計 *
地 方 稅 收 入	7,404			7,404 (24.1)
稅 外 收 入	2,729	2,185		4,914 (16.0)
其 他 特 別 會 計 收 入			3,064	3,064 (9.9)
國 庫 依 存 收 入	5,909	9,465		15,374 (50.0)
還 付 金		130		130 (0.5)
地 方 交 付 稅	2,123			2,123 (6.9)
補 助 金	3,785	1,210		4,995 (16.2)
交 付 金		8,125		8,125 (26.4)
合 計 *	16,042	11,650	3,064	30,755(100.0)

\* 端數處理로 因하여 合計額은 一致하지 않음. ( )內計數는 百分比임.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』, 1963年度, pp. 20-1.

政收入額을 超過할 때 그 財政不足額에 따라 交付되지만, 後者는 普通交付稅의 算定에 있어서 捕捉할 수 없는 特殊事情을 考慮하여 配分된다.

1963年 現在 우리나라의 普通交付稅는 國稅인 營業稅 入場稅 電氣·가스稅의 100 分の 40에 該當하는 金額과 酒稅中 藥酒 및 濁酒稅의 100 分の 85에 該當하는 金額을 財源으로 하였으며, 1963年度 地方財政費에 計上된 普通交付稅額은 1,991 百萬원이었다. 한편

(4) 地方自治團體의 其他特別會計에는 水道特別會計등 企業的 性格을 갖는 特別會計가 包含되어 있으나 그러한 特別會計에 대한 國庫補助는 一般會計를 通하여 轉出되는 故로 考察의 便宜上 一般行政部門에 統合하여 分析한다.

(5) 從前的 地方財政交付金法에 代替하여 1961年 12月 31日 法律 第931號로 地方交付稅法이 制定되고 1962年부터 實施되었다.

特別交付稅는 營業稅 入場稅 電氣·가스稅를 財源으로 하는 普通交付稅額의 100 分の 10에 該當하는 金額을 財源으로 하였으며 同年度의 特別交付稅額은 132 百萬원이었다.

그리하여 1963 年度 地方交付稅總額 2,123 百萬원은 同年度 地方自治團體歲入決算額(純計)의 6.9%에 該當하였으나 一般會計歲入決算額(純計)에 대한 그 比重은 13.2%에 達하였으며 地方稅收入을 補完하는 重要な 一般財源이 되었던 것이다.

다음에 地方自治團體에 交付된 國庫補助金を 보면 一般會計에 있어서 3,785 百萬원, 教育特別會計에 있어서는 1,210 百萬원, 都合 4,995 百萬원에 達하였으며 1963 年度 地方自治團體 歲入決算額(純計)에 대한 그 比重은 16.2%였다. 이를 地方自治團體의 事業部門別로 보면 一般行政部門(一般會計와 其他特別會計)에 있어서는 그 收入의 10.4%를, 教育事業部門(教育費特別會計)에 있어서는 그 收入의 81.2%를 各各 國庫補助金에 의존하였으며, 特히 一般行政部門의 歲入에 있어서 國庫補助金은 地方稅收入에 다음가는 重要な 財源이 되었던 것이다.

國家가 地方自治團體에게 交付하는 補助金에는 地方自治團體가 施行하는 事業이 國家的性格을 지니고 있을 때 그 財源의 一部 또는 全部를 國家가 負擔하는 負擔金 같은 것도 있고, 國家가 行해야 할 事業을 地方自治團體가 施行할 경우에 그 財源을 交付하는 交付金 또는 地方自治團體가 施行하여야 할 特定한 事業을 장려·조성하기 위하여 國家가 그 費用의 一部 또는 全部를 交付하는 獎勵的補助金이 있다. 負擔金에는 教育法에 의하여 國家가 負擔하는 文敎部所管의 國民學校 및 公立中高校敎員俸給補助와 같은 것이 있고<sup>(6)</sup> 交付金에는 財務部所管의 內國稅徵收交付金, 國防部所管의 兵務行政補助등이 있으며, 特定한 事業을 장려하기 위한 補助金에는 農林部所管의 農產物生產量調查補助와 같은 것으로부터 文化財管理特別會計에서 支出되는 文化財補修費補助에 이르기 까지 地方自治團體의 各種 事業分野에 걸쳐 多種多樣的한 것이 있다. 이와 같이 國庫補助金은 그 性質에 따라 負擔金 交付金 그리고 獎勵的補助金으로 나누어 볼 수 있으나 中央과 地方間의 經費負擔區分이 明確치 못하고 또 國家의 委任事務가 地方自治團體의 負擔에 의하여 處理되는 경우가 혼할 때에는 上述한 바와 같은 性質別區分은 實質的意義가 없다. 그러므로 國庫補助金を 總括하여 地方自治團體의 事業部門別로 살펴 보면 大略 다음과 같다.

前述한 바와 같이 1963 年度에 있어서 地方自治團體 一般行政部門에 交付된 國庫補助金은 3,785 百萬원이었다. 이를 所管部處別로 보면 農業·畜產·水產 등 産業經濟費에 대

(6) 教育法, 第 69 條 參照.

한 補助와 砂防·造林等 建設事業費에 대한 補助를 包含하는 農林部所管 國庫補助가 그 種目에 있어서나 金額에 있어서 優位를 차지하였다. 즉 事業別로 보면 農業統計改良補助를 비롯하여 農作物災害對策補助·農村指導事業費補助·造林事業補助·砂防事業補助등 28 個 對象事業에 補助金이 交付되었으며, 補助金額에 있어서도 果樹品種改良補助와 같이 補助總額이 75 萬원에 不過하였던 것에서 부터 9 億원이 넘는 砂防事業費補助에 이르기 까지 매우 多彩로운 內容을 갖고 있었다.<sup>(7)</sup> 이러한 多種多様な 交付目的을 지니고 있었던 農林部所管國庫補助金은 1963 年度 地方自治團體 一般行政部門에 대한 國庫補助總額의 約 60%를 占하였으며 部處別 補助金額에 있어서 首位를 占하였다.

農林部所管 國庫補助金에 이어 그 比重이 컸던 것은 建設部所管補助였다. 建設部所管 國庫補助는 거의 모두 資本形成的인 補助였으며 事業別로 보면 施設物維持費 治水事業費 道路事業費 上水道事業費 都市土木事業費에 대한 補助로 되어 있었고, 補助總額은 1,136 百萬원에 達하였다. 이는 1963 年度 地方自治團體 一般行政部門에 交付되었던 國庫補助總額의 30%에 該當하였다. 그밖에 保健社會部所管 醫政事業費補助 保健事業費補助등 236 百萬원, 內務部所管 財政不足補助金 33 百萬원, 國防部所管 兵務行政費補助 163 百萬원등이 交付되었다.

한편 教育事業部門에 대한 國庫補助金은 教育法の 規定에 의하여 負擔하게 되어 있는 各市道中高校教員俸給의 2 分の 1 에 該當하는 教育俸給補助 853 百萬원과 同年度에 交付한 實業技術振興費補助 211 百萬원 그리고 學校管理費補助 道教育行政費등 147 百萬원으로 構成되어 있었다.

다음에 教育費特別會計에 計上되어 있는 國庫財源인 還付金과 交付金の 內譯을 살펴 보기로 한다. 還付金은 義務教育費를 充當하기 위한 財源의 一部였으며<sup>(8)</sup> 1963 年 現在 이 還付金은 當該 地方自治團體에서 徵收한 入場稅의 100 分の 50 에 該當하는 金額을 換算交付하였던 入場稅還付金이었다. 1962 年 以前에는 入場稅還付金 以外에 教育稅(國稅) 還付金 및 農地稅還付金이 있었으며 義務教育費에 屬하는 自體收入과 함께 教育區의 主要한 財源이 되어 있었다. 그러나 1962 年度부터 義務教育財政을 全額 國家가 負擔하게 되고 또 義務教育財政交付金法에 의하여 所得稅收入 豫定額의 1000 分の 420 을 交付財源으로 하여 義務教育財政不足額을 補填하게 됨에 따라 教育稅還付金 및 農地稅還付金은 새로운 交付財

(7) 財務部, 『1963 年度 決算概要』 1963 年度 補助金 및 交付金 內譯表, pp. 980-95.

(8) 實質적으로는 國庫補助였으나 基準財政收入額에 算入되었으며 一般財源과 같이 取扱되었다.

源에 吸收統合되고 入場稅還付金만이 存續하게 되었던 것이다.<sup>(9)</sup>

1963年度 地方自治團體의 歲入純計에 있어서 그 比重이 가장 컸던 收入項目은 教育費特別會計의 交付金이었다. 즉 教育費特別會計의 交付金은 同年度 地方自治團體 歲入決算額(純計)의 26.4%를 占하였으며 地方稅收入의 比重을 上廻하였다. 또 教育費特別會計에 限하여 보면 그 收入比重은 69.7%에 達하였다. 이 交付金은 上述한 還付金과 같은 義務教育費의 財源이며 教育法의 規定에 따라 國家가 負擔하기로 되어 있는 國民學校敎員俸給 全額과 義務教育財政交付金法에 의하여 交付되는 經常經費交付金<sup>(10)</sup> 그리고 義務教育施設費를 包含하고 있다.

1963年度 政府決算에 의하면 一般會計 文教部所管 義務教育費는 義務教育還付金を 包含하여 1,716 百萬元이었고 經濟開發特別會計 文教部所管 義務教育施設費는 521 百萬元이었다.<sup>(11)</sup> 그리하여 義務教育事業을 위하여 地方自治團體에 交付된 財源은 8,237 百萬元에 達하였으며 그 內容을 性質別로 보면 敎員俸給補助가 69%를, 經常經費交付가 25%를, 그리고 義務教育施設費가 6%를 各各 차지하고 있었다.

이와 같이 地方自治團體의 歲入構成에 있어서 教育費特別會計의 交付金의 比重이 큰 것은 그중에 國民學校敎員俸給이 全額 計上되어 있기 때문이지만 交付金中에는 義務教育財政의 地域的均衡化를 圖謀하기 위한 調整財源이 包含되어 있다. 즉 義務教育費에 있어서는 敎員俸給以外的 義務教育行政費 學校運營費 등 모든 所要經費를 義務教育財政交付法에 의하여 交付하도록 되어 있다. 地方交付稅와 같이 義務教育財政交付金에도 普通交付金과 特別交付金이 있으며 그 交付方法은 地方交付稅의 경우와 同一하다. 단지 普通交付金의 交付額을 交付財源인 所得稅의 1000 分の 420에 該當하는 金額과 還付金 義務教育費에 屬하는 收入 그리고 前記한 交付財源으로써 充當할 수 없는 一般經費不足額을 合算한 金額으로 定하고 있는 點이나 基準財政收入額 算定에 있어서 性質上 國庫補助인 還交金を 算入케 하고 있는 點등이 다르다.<sup>(12)</sup>

以上에서 地方自治團體의 歲入에 있어서 國庫依存財源이 차지하고 있는 總括的 比重과 그 內譯을 考察하였거니와 다음에 그 地域別 配分狀態와 地方歲入構成에서 占하는 依存財源의 比重을 보면 第2表와 같다.

(9) 大韓教育聯合會, 『韓國教育年鑑』, 1964年, p. 76.

(10) 基準財政需要額을 義務教育費에 屬하는 自體收入과 還付金으로 充當하고 不足되는 一般經費에 대한 補助이다.

(11) 財務部, 『1963年度 決算概要』에 依함.

(12) 義務教育財政交付金法, 第4條, 第10條 參照

<第 2-1 表> 地域別 國庫依存收入의 構成 (1963 年度 一般會計歲入決算)<sup>(1)</sup> 單位: 百萬圓

區 分	一 般 會 計 歲入決算額	國 庫 依 存 收 入 <sup>(2)</sup>		
		地 方 交 付 稅	補 助 金	合 計 <sup>(3)</sup>
서 울	3,020	—	384(12.7)	384(12.7)
釜 山	728	1(0.1)	117(16.1)	118(16.2)
京 畿	1,675	215(12.8)	336(20.1)	551(32.9)
江 原	886	230(26.0)	232(26.1)	462(52.1)
忠 北	808	175(21.7)	219(27.1)	394(48.8)
忠 南	1,547	233(15.1)	379(24.5)	612(39.6)
全 北	1,396	209(15.0)	392(28.1)	601(43.1)
全 南	1,751	296(16.9)	499(28.5)	795(45.4)
慶 北	2,222	331(14.9)	574(25.8)	905(40.7)
慶 南	1,729	354(20.5)	505(29.0)	859(49.7)
濟 州	313	79(25.2)	148(47.3)	227(72.5)
合 計 <sup>(3)</sup>	16,075	2,123(13.2)	3,785(23.5)	5,908(36.8)

註: (1) 各道の 歲入決算額은 道·市·郡의 合計額임. 但 團體間의 重複分만은 除外되어 있음.

(2) ( )內의 計數는 歲入決算額에 대한 百分比임.

(3) 端數處理로 因하여 合計額의 百分比는 一致하지 않음.

資料: 內務部, 『1963年度 地方自治團體決算概要』에서 作成함.

먼저 一般會計歲入의 國庫依存度를 第 2-1 表에 의하여 地域別로 보면 濟州道の 72.5%가 가장 높고 서울特別市の 12.7%가 가장 낮다. 其他市道에 있어서는 釜山直轄市와 京畿道の 國庫依存도가 相對的으로 낮지만 大體로 40%線에서 50%線에 達하고 있다. 地方交付稅가 地方歲入에서 占하는 比重은 不交付團體인 서울特別市와 그 比重이 極히 낮은 釜山直轄市를 除外하면 京畿道の 12.8%에서 濟州道の 25.2%에 達하고 있으나, 國庫補助金の 比重은 서울特別市에 있어서도 12.7%를 차지하고 있고 濟州道에 있어서는 47.3%에 達하고 있다. 이와 같이 地方歲入에 있어서 地方交付稅가 차지하는 比重은 國庫補助金の 比重보다 相對的으로 낮지만 그 依存度の 地域間格差에 있어서는 後者보다 前者가 크다. 이는 國庫補助金이 地方自治團體의 特定經費에 대하여 支出되기 때문에 地域別로 보면 그 歲出額에, 따라서 歲入額에 比例하지만 地方交付稅는 調整財源이기 때문에 大體로 地域別 配分率은 歲入規模에 逆比例하고 있으며 地域別 依存度の 格差가 큰 것이다.

다음에 教育費特別會計의 地域別 國庫依存度를 第 2-2 表에 의하여 살펴보면, 서울特別市の 58.6%가 最低이며 全南의 80.7%가 最高이지만 道部의 依存度에는 큰 差異가 없다. 즉 道部의 依存度는 忠南의 74.2%에서 全南의 80.7%에 達하고 있으며 그 開差는 不過 6.5「포인트」이다. 財源別로 보면 地域間에 가장 不均衡하게 配分되어 있는 것이 還付金이다. 還付金收入의 68.3%는 서울特別市와 釜山直轄市에 集中되어 있으며 그 收入比重도

< 第 2-2 表 > 地域別 國庫依存收入의 構成(1963年度 教育費特別會計歲入決算) 單位: 百萬圓

區 分	教育費特別會計 歲入決算額 <sup>(1)</sup>	國 庫 依 存 收 入 <sup>(2)</sup>			
		還 付 金	交 付 金	補 助 金	合 計 <sup>(3)</sup>
서 울	1,381	73(5.3)	608(44.0)	128( 9.3)	809(58.6)
釜 山	644	16(2.5)	333(51.7)	83(12.9)	432(67.1)
京 畿	1,218	7(0.6)	840(69.0)	112( 9.2)	959(78.7)
江 原	887	4(0.5)	604(68.1)	80( 9.0)	688(77.6)
忠 北	752	2(0.3)	511(68.0)	70( 9.3)	583(77.5)
忠 南	1,300	4(0.3)	803(61.8)	158(12.2)	965(74.2)
全 北	1,218	2(0.2)	795(65.3)	123(10.1)	920(75.5)
全 南	1,605	7(0.4)	1,156(72.0)	132( 8.2)	1,295(80.7)
慶 北	1,923	10(0.5)	1,346(70.0)	153( 8.0)	1,509(78.5)
慶 南	1,470	4(0.3)	1,028(70.0)	142( 9.7)	1,174(79.9)
濟 州	175	0.4(0.2)	101(57.7)	30(17.1)	131.4(75.1)
合 計	12,574	130.4(1.0)	8,125(64.6)	1,210( 9.6)	9,465.4(75.3)

註: (1) 各道의 教育特別會計歲入決算額은 道·市·郡의 合計額임. 但 團體間의 重複分만은 除外 되어있음.

(2) ( )內的 計數는 歲入決算額에 對한 百分比임.

(3) 端數處理로 因하여 合計額의 百分比는 一致하지 않음.

資料: 內務部, 『1963年度 地方自治團體決算概要』에서 作成함.

各道에 比하여 매우 높다. 한편 地域別 交付金依存度를 보면 最低가 서울特別市の 44%이며 最高가 全南의 72%이지만 濟州道를 除外한 各道의 交付金依存度에는 큰 差異가 없다. 또 地域別 補助金依存度에 있어서도 大體로 交付金의 경우와 같은 傾向을 찾아 볼 수 있다.

이와 같이 教育費特別會計의 國庫依存度는 地域間에 있어서 큰 差異가 없으나 이는 한편에서는 地方教育事業部門에 交付되는 交付金 및 補助金이 거의 모두 全國의으로 統一된 基準에 의하여 支出되고 있다는 事實을 反映하는 것이지만, 다른 한편에서는 交付金에 包含되어 있는 調整財源이 단지 義務教育財政의 均衡化만을 위하여 充當되고 地方教育行政全般에 걸친 運營財源의 均衡化를 圖謀하기 위한 財政調整措置가 缺如되어 있다는 것을 말하여 주고 있는 것이다. (13)

### 地方交付稅 및 國庫補助金の 機能

地方交付稅와 國庫補助金間의 本質的 差異는 前者가 地域間의 財政力不均衡을 是正할

(13) 1964년부터는 地方教育行政運營에 必要한 財源을 交付하여 그 財政을 調整함으로써 地方教育의 健全하고 均衡있는 發展을 기함을 目的으로 하는 地方教育交付稅法이 制定 實施되었다.



目的으로 交付되는 一般財源인데 대하여 後者は 各種 目的을 達成하기 위하여 配分되는 特定財源이라는 데에 있다. 따라서 地方交付稅의 役割은 地方財政의 均衡化를 達成하는 데 있어서의 그 寄與度에 따라, 또 國庫補助金의 役割은 當面한 經濟政策上的 目標을 達成하는 데 있어서의 그 寄與度에 따라 檢討하여 볼 수 있다.

먼저 地方交付稅에 대하여 살펴 보면 大略 다음과 같다.

前述한 바와 같이 1963年度 地方交付稅總額은 2,123百萬元이었으나 財政缺陷을 補填하는 데에 充當한 普通交付稅額은 1,991百萬元이었다. 한편 同年度의 地方自治團體 總基準財政需要額은 4,937百萬元, 總基準財政的收入은 2,170百萬元으로 各各 推定되었으며 財政缺陷額은 2,767百萬元에 達하였다.<sup>(14)</sup> 그리하여 普通交付稅에 의하여 財政缺陷額을 補填하고도 財政赤字는 776百億원을 計上하게 되었던 것이다. 이는 同年度 總基準財政需要額의 15.8%에 該當하였다.

다음에 地方交付稅의 調整效果를 地域別로 보면 第3表와 같다. 이 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 地域間의 經濟力格差로 因하여 地域別 地方稅收入에는 현저한 차이가 있다. 그러나 地方稅收入에 逆比例하고 있는 地方交付稅가 그러한 地域間 不均衡을 크게 是正하고 있다. 즉 서울特別市를 除外한 各市·道에 있어서 1人當 地方稅收入 및 1人當 一般財源額이 가장 큰 地域과 가장 작은 地域을 擇하여 全國平均을 基準으로 하는 格差指數를

<第3表> 地方交付稅의 調整效果 (1963年度決算) 單位: 원

區 分	1人當 地方稅收入* A	1人當 地方交付稅* B	1人當 一般財源 A+B
서울	626	0	626
釜山	359	1	356
京畿	275	76	351
忠南	242	83	325
全北	232	86	318
慶北	224	77	301
忠北	195	119	314
慶南	191	112	303
全南	182	77	259
江原	157	137	294
濟州	98	226	324
全國平均	269	77	346

\* 道에는 市·郡이 包含됨. 但 地方交付稅의 團體間重複分은 除外됨.

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963年度, pp. 375-77에서 作成함.

(14) 內務部 地方局財政課, 『1962年度 地方財政概要』, 1963年度 地方財政費算定總括表, pp. 110~11.

作成하여 보면 1人當 地方稅收入이 가장 높은 釜山直轄市의 1人當 地方稅收入指數는 133이며, 가장 낮은 地域인 濟州道의 1人當 地方稅收入指數는 36이다. 그리하여 그 格差(最高指數와 最低指數間의 差異)는 97이다. 한편 1人當 一般財源이 가장 높은 釜山直轄市의 1人當 一般財源指數는 103이며 1人當 一般財源이 가장 적은 全羅南道의 1人當 一般財源指數는 76이다. 그리하여 그 格差는 27이며 調整財源을 交付한 後의 地域間의 財政力格差는 尙저히 작아졌다는 것을 알 수 있다. 勿論 地方自治團體의 財政需要는 人口密度, 人口의 集中度, 事業單位當 費用, 行政水準等 各種 要因의<sup>(15)</sup> 支配를 받기 때문에 第3表에 나타나고 있는 調整效果만을 갖고서 地方交付稅의 役割을 評價할 수 없는 것도 事實이고, 또 特定目的을 위하여 配分되는 國庫補助金이 交付稅의 調整效果를 部分的으로 相殺할 뿐만 아니라 오히려 地域間의 經濟力格差를 擴大시킬 수도 있는 것이다. 그러나 이러한 諸要因을 無視한다면 1963年度에 交付된 地方交付稅의 調整效果가 比較的 컸다고 보아도 무방할 것 같다.

다음에 國庫補助金의 機能을 總括적으로 살펴 보면 第4表와 같다. 이 表는 中央政府歲出의 經濟的機能의 分類表(1963年度決算)에서 地方政府에 關聯된 項目을 集計한 表이며 國庫補助金以外에 地方交付稅 및 義務教育財政交付金도 모두 包含되어 있다.

이 表에 의하면 1963年度에 中央政府가 地方政府에 대하여 交付·補助한 經常 및 資本移轉總額은 16,057百萬元으로 되어 있다. 이는 第1表에 表示되어 있는 地方自治團體의 國庫依存收入總額 15,374百萬元을 上廻하고 있으나 그러한 差異는 主로 地方自治團體를

< 第4表 > 地方政府에 대한 中央政府的 經常·資本移轉 (1963年度決算) 單位: 百萬元

機能別	區分	經常移轉		資本移轉	
		經常移轉	資本移轉	經常移轉	資本移轉
I. 一般事業	一般行政	31	—	36	—
	國防	26	—	—	10
	國庫補助	5	—	—	—
II. 公益事業	道路 및 水路	—	903	736	2,540
	水道·下水道·衛生	—	636	729	2,540
	燃料 및 動力	—	267	6	—
III. 社會事業	社會事業	8,914	768	1	—
	教育	8,714	732	—	—
	保健	164	26	2,165	—
				其他經費	—
				地方自治團體交付金 <sup>(1)</sup>	—
				合計	11,846 4,211

註: (1) 舊債整理 및 財政不足補助金包含.

資料: 韓國銀行調查部, 『經濟統計年報』 1965年度 pp. 110-13.

(15) 基準財政需要額의 測定單位만 하더라도 人口數, 職員數, 議員數, 道路, 橋梁의 延長等 20餘種目에 達하고 있었다.

經由하여 民間에 交付되는 政府의 移轉支出이 大部分 地方自治團體收入에는 計上되지 않는 데에 起因한다. 그리하여 이러한 統計上의 差異를 考慮에 넣고 中央政府의 地方自治團體에 대한 經常·資本移轉額을 檢討하여 보면 다음과 같다.

地方自治團體에 대한 中央政府의 財政支出를 經常移轉과 資本移轉으로 나누어보면 前者가 73.8%, 後者가 26.2%를 各各 차지하고 있다. 그러나 中央政府의 經常移轉支出에는 調整財源인 內務部所管 地方交付稅 2,123 百萬元이 包含되어 있는 故로 이를 差減하여 經常移轉과 資本移轉의 比重을 보면 前者는 69.8% 後者는 30.2%를 차지하고 있다. 이는 大體로 地方交付稅를 除外한 國庫補助金の 性質別 比重을 表示한다고 볼 수 있다.

다음에 事業部門別로 보면 一般事業部門에 있어서는 資本移轉은 없고 經常移轉뿐이며 移轉支出總額에 대한 比重은 19%이다. 그러나 地方交付稅를 除外한 移轉支出總額(以下 調整後 移轉支出總額이라 한다)에 대한 比重은 0.22%가 된다.

公益事業部門에 대한 移轉支出은 全額이 資本形成을 위한 補助이며 對象別로 보면 道路事業費補助가 636 百萬元, 水道·下水道事業등에 대한 補助는 267 百萬元이었다. 移轉支出總額에 대한 公益事業部門 國庫補助額은 比重은 5.6%가 되나 調整後 移轉支出總額에 대한 그 比重은 6.5%였다.

社會事業部門에 대한 政府의 移轉支出은 經常移轉 8,914 百萬元, 資本移轉 768 百萬元, 都合 9,682 百萬元에 達하였다. 이를 事業別로 나누어 보면 教育事業에 대한 經常移轉은 市·道教育行政費補助 및 學校管理補助등이 145 百萬元, 義務教育費가 7,716 百萬元, 中高校教員俸給補助 853 百萬元으로 構成되어 있었고 教育事業에 대한 資本移轉에는 義務教育施設費 521 百萬元, 實業技術振興費 211 百萬元이 包含되어 있었다. 다음에 保健事業에 대한 經常移轉에는 醫政事業등 保健行政費補助 150 百萬元과 勞動委員會 및 勞動事業費補助 14 百萬元이 包含되어 있고, 資本移轉額 26 百萬元은 市·道立病院施設復舊, 公醫診療所新築등에 대한 補助였다. 社會保障 및 特殊福祉事業에 대한 經常移轉에는 婦女事業費補助 28 百萬元과 社會事業費補助 8 百萬元이 들어 있으며 其他 特殊事業에 대한 資本移轉 10 百萬元은 水害地區 住宅復舊費補助였다. 資本移轉額보다 經常移轉額의 比重이 越等히 높았던 社會事業部門에 대한 交付金 및 國庫補助는 移轉支出總額의 60.3%를 차지하고 있었으나 調整後 移轉支出總額에 대한 比重은 69.5%가 된다.

社會事業部門에 이어 國庫補助의 規模가 컸던 部門은 經濟事業部門이었다. 이 部門에는 3,276 百萬元에 達하는 國庫補助가 交付되었으며 그 77.5%는 資本形成을 위한 資本移轉이었다. 이제 經濟事業部門에 交付되었던 國庫補助金の 內譯을 보면 大略 다음과 같다.

農業 및 非鑛業資源部門에 대한 經常移轉은 行政費補助 6百萬元, 農產物生産量調査費를 비롯하여 家畜衛生研究費, 作物試驗費 등 各種 調査·研究·試驗費에 대한 補助 35百萬元, 農產事業費 및 農村指導事業費에 대한 補助인 農業費補助 669百萬元 그리고 山林事業費 및 山林保護事業費에 대한 補助인 山林費補助 20百萬元으로 構成되어 있었다. 한편 이 部門에 대한 資本移轉은 農地開發對策費 水利施設復舊費 農業育成費 등에 대한 補助인 農業費補助 1,361百萬元, 造林 및 砂防事業費補助인 山林費補助 1,100百萬元 그리고 畜產事業費 家畜防疫 및 衛生費 水產物處理加工施設費에 대한 補助인 畜產費 및 水產費補助 79百萬元을 그 內容으로 하고 있었다. 그밖에 燃料 및 動力部門에는 商工部所管小溪谷發電所建設費補助 6百萬元이, 鑛業·製造業·建設業部門에는 商工費補助 1百萬元이 交付되었다.

그리하여 經濟部門에 대한 經常·資本移轉額은 移轉支出總額의 20.4%였으나 調整後 移轉支出總額에 대한 그 比重은 23.5%에 達하였으며 事業部門別 國庫補助에 있어서 資本移轉의 比重이 가장 높았다.

끝으로 其他 經費를 보면 地方自治團體 交付金은 2,165百萬元으로 計上되어 있다. 이는 地方交付稅 2,123百萬元과 地方交付稅 過年度支出 9百萬元 그리고 財政不足補助金 33百萬元을 合算한 金額이다. 그리하여 移轉支出總額에 대한 地方自治團體 交付金の 比重은 13.5%에 達하였으나 調整後 移轉支出總額에 대한 그 比重은 0.3%에 不過하였다.<sup>(16)</sup>

以上과 같이 義務教育財政 交付金を 包含한 國庫補助는 主로 教育事業部門과 農業 및 非鑛業資源部門 그리고 公益事業部門에 集中되었다. 이를 性質別로 보면 經常移轉에 있어서는 教育事業部門이 88.9%를, 農業 및 非鑛業資源部門이 7.5%를 그리고 其他 部門이 3.6%를 各各 차지하였으며, 資本移轉에 있어서는 農業 및 非鑛業資源部門이 60.3%를, 公益事業部門이 21.4%를 그리고 教育事業部門이 17.4%를 占하였으며 그밖의 部門의 比重은 0.9%에 不過하였다.<sup>(17)</sup>

地方自治團體의 一般行政部門(一般會計 및 其他特別會計)에 交付되었던 國庫補助金과 地方自治團體의 機能別 歲出額을 對比시켜 보면 第5表와 같다.

이 表에 의하면 農業 및 非鑛業資源部門의 經費를 主軸으로 하는 經濟的經費의 國庫補助依存度는 91.3%에 達하고 있으며 地方自治團體의 產業經濟費에 對한 中央의 行政的統制가 매우 強하다는 事實을 如實히 보여 주고 있다. 經濟的經費에 比하면 公益事業費나

(16) 部門別로 細分된 項目의 金額은 前掲書, 財務部, 『1963年度 決算概要』에 의함.

(17) 이는 中央政府의 財政投融資가 主로 第3次産業에 集中되어 있는 點과 對照의이다.

〈第5表〉 地方自治團體歲出에 대한 國庫補助金の 比重(1963年度 決算)<sup>(1)</sup> 單位:百萬元

機能別	區分	一般會計 및 其他 特別會計歲出純計	國庫補助金	比 率(%)
		A	B	A/B
一 般 的 經 費		5,089	31	0.6
公 益 事 業 費		5,269	903	17.1
社 會 福 利 費		1,818	236	13.0
經 濟 的 經 費		3,587	3,276	91.3
其 他 經 費 <sup>(2)</sup>		118	—	—
合 計		15,811	4,446	28.0

註: (1) 歲出純計입

(2) 地方債償還額입

資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』, 1963年度, pp. 22-3.

韓國銀行調查部, 『經濟統計年報』, 1965年度, pp. 110-13에서 作成함.

社會福利費의 國庫依存度는 相對的으로 낮지만 一般的經費와 함께 이러한 地方經費는 交付財源에 의하여 部分的으로 뒷받침되고 있다는 事實에 留意하여야 할 것이다.

한편 1963年度 教育費特別會計의 歲出純計額은 12,204百萬元이었으며 教育事業部門에 대한 中央의 經常·資本移轉總額은 9,446百萬元이었다. 따라서 教育事業部門歲出(純計)에 있어서 國庫補助가 차지하였던 比率은 77.4%에 達하였으며 그 國庫依存度는 一般事業部門의 經濟的經費 다음으로 높았다.

## 2. 調整財源 및 國庫補助金の 配分과 그 公平性

### 公平한 配分の 概念

위에서 이미 言及하였던 것과 같이 地方交付稅는 經濟發展의 差異에 起因하는 地域間의 財政力不均衡을 是正하는 기능을 갖고 있다. 또 國庫補助金은 모두 特定한 目的을 達成하기 위하여 交付되고 그 役割은 地方行政水準을 全國的으로 統一된 水準에 維持하는데 있지만 그 配分은 地域生産力에 直接的인 영향을 미친다. 그리하여 地方交付稅의 配分이나 國庫補助金の 交付가 地域間의 財政力不均等 및 地域別 財政需要의 差異를 反映하지 못할 경우에는 오히려 地域間의 經濟力格差는 더욱 擴大된다. 따라서 地方交付稅의 配分이나 國庫補助金の 交付에 있어서 公平性을 期하기 위해서는 그러한 國庫財源이 地方自治團體의 財政力 및 財政需要에 符合하도록 配分되어야 할 것이다.

地方自治團體의 財政力은 主로 地方稅收入에 의하여 表現되지만 租稅收入水準은 當該地域의 所得水準에 의하여 規定된다. 그리하여 所得水準의 差異때문에 地域間의 稅收에는

格差가 생기기 마련이지만 地方交付稅나 國庫補助金の 交付가 그러한 稅收의 地域的 不均衡을 除去하는 데 기여할 수 있다면 우선 그 配分은 公平하다고 보아야 할 것이다.

그러나 地方自治團體의 財政水準은 收入面만이 아니라 支出面에 있어서의 諸條件에 의해서도 規定되며 그러한 諸條件을 考慮하지 않고서는 國庫財源配分의 公平性を 評價할 수 없다. 즉 同一한 財政力を 保有하고 있는 團體間에 있어서도 그 支出水準에는 差異가 있을 수 있는 것이다. 그러한 支出水準의 差異는 大體로 公共「서비스」受惠者數의 差異, 公共「서비스」의 不可分性에 基因하는 單位當 費用의 差異 또는 公共「서비스」給付量의 差異에 由來한다. 支出水準의 差異를 造成하는 이러한 諸條件中에서 公共「서비스」給付量의 差異는 國庫補助金の 交付나 地方自治團體의 自體經費에 의하여 直接的으로 調節할 수 있으나 그밖의 條件은 地方自治團體에 의하여 合理的으로 規制할 수 없는 要因이다. 따라서 地方交付稅나 國庫補助金の 配分에 있어서는 稅收의 地域間不均衡을 造成하는 資源條件의 差異만이 아니라 上記한 바와 같은 需要條件의 差異를 考慮하여야 한다. 이러한 點에서 國庫財源의 配分이 그러한 諸條件의 差異를 完全히 補整할 수 있는 경우에 비로소 그 配分이 公平하다고 主張할 수 있는 것이다.

前述한 바와 같이 地域에 따라 所得水準이나 公共欲求에 대한 選好가 다르면 課稅水準이나 公共「서비스」水準에도 差異가 생긴다. 그리하여 異質的인 財政水準을 相互 比較하고 그 財政的 公平與否를 評價하는 데 있어서는 財政的總負擔보다 財政活動에서 發生하는 財政剩餘(fiscal surplus)—租稅負擔과 公共「서비스」惠澤間의 差異— 또는 純利益이나 純財政的負擔이 問題가 된다. 즉 國庫財源의 配分은 地域間的 所得移轉을 의미하는 故로 地域間的 財政的公平은 同一한 資源條件을 保有하는 地域間에 있어서 그 財政的負擔이 同一하여야 한다는 水平的 公平을 의미하는 것이 아니고 同一한 資源條件을 保有하는 地域間에 있어서 그 財政的 活動에서 發生하는 財政的 剩餘 또는 純利益이 같아야 한다는 水平的 公平을 의미하는 것이다.<sup>(18)</sup> 따라서 地域間的 課稅水準과 公共「서비스」水準이 다르면 當然히 財政的剩餘 또는 純利益에도 差異가 있을 것이지만, 萬一 同一한 資源條件과 需要條件을 갖고 있는 地域間에 있어서 그 財政的剩餘 또는 純利益이 다르다면 地域間的 純財政的負擔은 不公平한 것이라고 規定할 수 있는 것이다. 그러므로 國庫財源의 配分에 있어서 公平性與否를 評價하기 위해서는 地域間的 資源條件과 需要條件을 검토하는 한편 地域間的 財政的剩餘 또는 純利益을 比較하여 보아야 할 것이다.

(18) Cf. J. M. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity," *American Economic Review*, Sep. 1950, pp. 583—99. Cf. R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, 1959, p. 182.

### 資源條件 · 需要條件 · 財政的剩餘

資源條件은 一般的으로 1人當 所得水準에 의하여 表示되지만 支出水準에 영향을 주는 需要條件을 具體的으로 表示하기란 容易한 일이 아니다. 前述한 바와 같이 支出水準에 영향을 주는 要因에는 公共「서비스」의 受惠者數, 公共「서비스」給付의 單位當費用 그리고 公共「서비스」의 給付量이 있지만 이러한 諸要因은 個別的으로 또는 複合的으로 作用하기 때문에 支出水準의 地域間格差를 어느 特定한 要因에 結付시켜 볼 수는 없다.<sup>(19)</sup> 그러나 이미 지적한 바와 같이 需要條件을 構成하는 것은 公共「서비스」의 受惠者數와 公共「서비스」 單位當費用的 差異이며 一般的으로 1人當 支出水準은 公共「서비스」의 受惠者數에 따라 直接的인 영향을 받고 또 人口가 稠密한 地域보다 稀薄한 地域이나 人口가 密集되어 있는 地域보다 分散되어 있는 地域에 있어서 公共「서비스」의 單位當費用은 높다는 것이 지적되고 있다.<sup>(20)</sup> 그리하여 需要條件은 大體로 人口數와 人口의 密度 및 分散度에 의하여 表示하여 볼 수 있다.

다음에 財政的剩餘나 純利益을 比較하기 위해서는 租稅負擔과 公共「서비스」給付의 利益을 計測하여야 할 것이지만 實質的으로 個人에 歸屬되는 租稅負擔이나 國庫財源의 配分에서 發生하는 利益을 正確하게 測定한다는 것은 거의 不可能하다. 그러므로 財政的剩餘나 純利益을 比較하기 위해서는 租稅負擔과 國庫財源配分の 利益을 代表하는 近似한 指標을 利用할 수 밖에 없다.

地域間的 租稅負擔上的 差異는 實質的 負擔上的 差異 즉 租稅의 負擔轉嫁作用을 考慮한 負擔上的 差異를 代表하여야 할 것이지만 資料上的 制約 때문에 부득이 地域別 國稅徵收額의 差異에 의하여 表現할 수 밖에 없다. 또 各地域에 歸屬되는 租稅負擔이나 國庫財源의 利益이 꼭 같은 것은 아니지만 그 價値에 있어서 同一하다고 假定하기로 한다.

以上과 같은 諸般 留保條件下에 地域別 資源條件과 需要條件 그리고 國稅負擔과 國庫財源의 配分狀態를 살펴 보면 第6-1表와 같다.

第6-1表에는 地域別 人口分布, 國稅負擔額 및 國庫財源配分額이 各各 對全國比率로 表示되어 있고, 地域別 資源條件은 1人當 生産所得水準의 格差指數로, 需要條件은 人口密

(19) M. O. Clement, "Interstate Fiscal Equity and Federal Grants-in-Aids," *The Southern Economic Journal*, Apr. 1963, pp. 280-1.

(20) Cf. J. P. Shelton "How to Keep Local Expenditures under Control," *California Local Finance*, 1960, pp. 105-7.

그러나 이 規模의 經濟에 關한 問題는 論議의 對象이 되어 있다. Cf. C. M. Tiebout, "An Economic Theory of Fiscal Decentralization," *Public Finances: Needs Sources and Utilization*, National Bureau of Economic Research, 1961, pp. 85-7. pp. 90-1.

<第 6-1 表>

地域別 資源條件・需要條件과 國稅負擔・國庫財源의 配分

單位 {A,E,F...百分比  
{B,C,D...指數(全國平均=100)}

區 分	人口分布 (1963年度)	資 源 條 件 1人當生產所得 (1960-1962年 平均)	需 要 條 件		國稅負擔의 配 分 (1963年度)	國庫財源의 配 分 (1963年度)
			人口密度 (1963年度)	人口分散度 (1963年度)		
	A	B	C	D	E	F
서 울	11.84	222.8	1,900.9	319.7	45.62	7.76
釜 山	4.95	169.0	1,352.3	305.7	13.23	3.57
京 畿	10.31	95.3	92.6	87.5	7.44	9.82
江 原	6.10	98.8	36.2	65.4	3.99	7.47
忠 北	5.38	80.3	71.2	89.6	1.58	6.36
忠 南	10.26	77.1	115.9	104.2	4.38	10.26
全 北	8.84	83.9	108.1	100.9	3.64	9.90
全 南	14.03	75.5	115.0	97.1	6.22	13.60
慶 北	15.64	84.5	77.0	94.9	9.81	15.70
慶 南	11.53	79.6	95.0	78.8	3.21	13.22
濟 州	1.12	85.8	61.4	50.6	0.88	2.34
全 國	100.00	100.0	100.0	100.0	100.00	100.00

備考: 後記한 「資料에 關한 說明」을 參照.

度 및 人口分散度の 地域間格差를 表示하는 指數에 의하여 表現되고 있다. 例컨대 全國 人口의 11.84%를 차지하고 있는 서울特別市는 그 資源條件을 表示하는 1人當 所得水準에 있어서 全國 平均보다 122.8「포인트」가 높은 222.8에 達하고 있고, 또 需要條件을 表示하는 人口密度와 人口分散度は 各各 全國平均의 19倍, 3.2倍가 되어 있다. 이는 다시 말할 것도 없이 서울特別市의 資源條件이나 需要條件이 他地域에 比하여 有利하다는 것을 나타내고 있는 것이다. 또한 서울特別市의 國稅負擔額은 國稅總額의 45.62%를 占하고 있으나 그 反面에, 交付된 國庫財源은 國庫財源配分總額의 7.76%에 不過하며 國稅負擔額에 대한 國庫財源配分額의 比率는 他地域에 比하여 相對的으로 낮다. 그리하여 地方自治團體에 대한 政府의 交付財源이 國稅에 의하여 充當되고 또 各 地方自治團體에 대한 國庫財源配分額이 當該團體의 國稅負擔額에 比例한다면 이는 서울特別市의 所得中에서 그 一部가 他地域에 移轉되었다는 事實을 말하여 주고 있는 것이다.

이 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 地域別 人口分布나 資源條件 및 需要條件에는 相當한 差異가 있다. 一般的으로 人口分布率이 작은 地域의 資源條件은 相對的으로 有利하기는 하나 人口分布와 資源條件間에 一定한 關係가 있는 것은 아니다. 그러나 人口分布와 需要條件은 地理的 社會的 諸要因 그리고 經濟的要因에 左右되는 것이지만 兩者間에는 正의 相關關係를 찾아 볼 수 있다.<sup>(21)</sup> 또 地域別 國稅負擔의 配分은 資源條件과 人口分布에



그리고 國庫財源의 配分은 人口分布와 需要條件 및 資源條件에 의존하고 있다. 즉 人口分布率이 거의 비슷한 京畿道와 忠淸南道의 國稅負擔을 比較하여 보면 前者가 後者보다 越等히 높는데 이는 主로 1人當 所得水準의 格差에 基因하는 것이라고 볼 수 있다. 또 1人當 所得水準에 있어서 僅少한 差異를 보여 주고 있는 忠淸北道와 慶尙南道의 國稅負擔을 比較하여 보면 현저한 差異가 있으나 이는 主로 人口分布率의 差異에 由來한 것으로 볼 수 있다. 또한 需要條件이나 資源條件에 있어서 大差가 없는 忠淸南道와 全羅南道의 國庫財源配分에 있어서는 相對的으로 人口數가 많고 資源條件이 不利한 全羅南道에 더 많은 國庫財源이 配分되고 있다. 그 反面에 人口分布率이 近似한 京畿道와 忠淸南道를 比較하여 보면 前者보다 後者에 대한 國庫財源配分額이 많은데 이는 主로 資源條件에 基因하는 것이라고 생각할 수 있다.

다음에 地方自治團體에 交付되었던 國庫財源을 事業部門別 性質別로 區分하여 그 地域別 配分率을 보면 第6-2表와 같다. 이 表는 第6-1表의 第6欄에 表示되어 있는 地域別 國庫財源配分率을 細分한 것이다.

먼저 一般行政部門 地方交付稅의 地域別配分率을 第6-1表에 表示되어 있는 地域別 人口分布, 資源條件 및 需要條件과 對照하여 보면 調整財源인 地方交付稅의 配分은 大體로 地域間의 資源條件과 需要條件 그리고 人口分布率의 差異를 反映하고 있다. 그러나 一般行

<第6-2表> 調整財源 및 國庫補助의 配分 單位：百分比

區 分	一 般 行 政 部 門			教 育 事 業 部 門				總 計
	地方交付稅	國庫補助	合 計	還 付 金	交 付 金	國庫補助	合 計	
서울	—	10.15	6.50	56.17	7.48	10.56	8.54	7.76
釜山	0.05	3.09	2.00	12.21	4.10	6.85	4.57	3.57
京畿	10.13	8.88	9.33	5.12	10.34	9.25	10.12	9.82
江原	10.83	6.13	7.82	3.16	7.43	6.61	7.27	7.47
忠北	8.24	5.79	6.67	1.40	6.29	5.78	6.16	6.36
忠南	10.98	10.01	10.35	3.27	9.88	13.05	10.19	10.26
全北	9.84	10.35	10.17	2.28	9.79	10.16	9.73	9.90
全南	13.94	13.18	13.46	5.32	14.23	12.90	13.68	13.60
慶北	15.59	15.17	15.32	8.04	16.57	12.63	15.95	15.70
慶南	16.68	13.34	14.54	2.76	12.65	11.73	12.39	13.22
濟州	3.72	3.91	3.84	0.27	1.24	2.48	1.40	2.34
合 計	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

資料：內務部, 『地方自治團體決算概要』1963年度에서 作成함.

(21) Cf. J. P. Shelton, *op. cit.*, p. 105.

政部門에 대한 國庫補助金の 配分이나 教育事業部門에 대한 國庫財源의 配分에 있어서는 大體로 地域的 諸條件의 差異는 考慮되지 않고 있다. 이는 國庫補助금이 모두 特定한 目的을 達成하기 위해 交付되는 데에 由來하는 것이지만 그 結果로 因하여 調整財源의 調整 效果가 弱化될 수도 있는 것이다. 즉 不交付團體인 서울特別市에 配分된 國庫財源의 比重이 7.76%를 차지하고 있는 것이나 地方交付稅의 比重이 極히 작은 釜山直轄市에 대한 國庫財源配分率이 3.57%에 達하고 있는 것, 또는 全羅北道나 慶尙北道の 國庫財源配分率이 各各 當該地域의 地方交付稅配分率을 上廻하고 있는 것은 國庫補助金の 交付가 地方交付稅의 調整效果를 部分的으로 相殺할 수 있는 可能性을 나타내고 있는 것이다.<sup>(22)</sup>

한편 上記한 市·道를 除外한 各道에 있어서는 地方交付稅의 配分率이 모두 國庫財源配分率(總計)을 上廻하고 있다. 萬一 地方交付稅의 配分率이 地域的 諸條件을 正確하게 反映하는 것이라면 國庫補助金を 包含한 國庫財源配分率과 地方交付稅配分率間의 差異는 不公平한 國庫財源의 配分 즉 地域間의 經濟力格差를 擴大시키는 配分을 表示한다고 보아야 할 것이다. 이러한 點에서 調整財源의 配分만이 아니라 國庫補助金の 配分이 地域的 諸條件에 符合하였던가의 與否도 검토되어야 할 것이다.

#### 評價方法和 評價基準

前述한 바와 같이 地域間의 財政的 公平은 同一한 資源條件과 需要條件을 保有하는 地域間에 있어서 그 財政的 剩餘 또는 純利益이 같아야 한다는 原則에 의하여 規定되지만 財政的 剩餘 또는 純利益을 計算하여 比較한다는 것은 事實上 不可能한 일이다. 財政的 活動이 낳는 利益을 計測하기도 힘든 것이지만 第6-1表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 資源條件이나 需要條件이 同一한 (또는 近似한) 地域은 없는 것이다. 따라서 國庫財源配分의 公平性을 評價하기 위해서는 原則적으로 財政的 剩餘를 比較하는 方法을 利用하되 몇가지 前提와 方法을 考慮하지 않을 수 없다.

먼저 前提에 대하여 言及하면, 첫째 各地域에 交付되는 國庫財源은 各地域이 모두 負擔하는 國稅에 의하여 充當된다.<sup>(23)</sup> 둘째 各地域은 原則적으로 當該地域의 人口分布率(對全國比率)에 따라 交付財源인 國稅를 負擔하는 反面에 國庫財源配分의 利益을 받는다. 셋째 各地域의 國稅負擔額이나 國庫財源配分額은 資源條件과 需要條件에 의하여 充分히 調

(22) 그러나 行政配分에 따르는 費用負擔區分이 確定되어 있지 않다면 國庫補助도 財政調整의 機能을 擔當한다고 볼 수 있다.

(23) 이 前提는 部分的으로 現實에 符合된다. 즉 地方交付稅額은 國稅의 一定比率에 링크되어 있다. 그러나 國庫補助의 財源中에는 援助資金도 包含되어 있다.

整된다. (24) 넷째 各地域이 負擔하는 國稅나 各地域이 받는 國庫財源의 單位當價値는 同一하다.

그리하여 둘째의 前提에 따라 地域別 人口分布率을 第1次的 基準으로 하여 地域別 租稅負擔과 國庫財源配分の 適正性을 검토하여 볼 수 있다. 그러나 셋째의 前提에 따라 이 第1次的 基準은 資源條件과 需要條件에 의하여 調整되어야 한다. 換言하면 人口分布率을 基準으로 하는 適正水準에 대한 實際의 租稅負擔 및 國庫財源配分の 偏差를 資源條件과 需要條件의 相對的 差異에 의하여 修正하여야 한다.

그런데 第6-1表에 表示되어 있는 것과 같이 資源條件은 單一한 指標에 의하여 量的으로 表現되어 있으나 需要條件은 두가지 種類의 指標에 의하여 表示되어 있고 兩者間의 比價를 確定시킬 수는 없다. (25) 그러므로 第1次的 基準을 補整하기 위해서는 資源條件과 需要條件을 量的으로 表示하는 것 보다 正(+), 負(-)의 符號로 表示하여 그 方向을 나타내는 것이 便利하다. 즉 1人當 所得水準이 全國平均을 上廻할 때에는 資源條件을 (-)로 表示하고, 1人當 所得水準이 全國平均을 下廻할 경우에는 資源條件을 (+)으로 表示한다. 또 人口密度나 人口分散度가 全國平均을 上廻할 때에는 需要條件을 (-)로 表示하고 그 反對인 경우에는 (+)으로 表示한다.

이와 같은 方法에 의하여 地域別 資源條件과 需要條件의 方向을 分類하여 볼 수 있다. 그러나 資源條件이나 需要條件은 補整的 條件이며 國庫財源配分の 公平性을 最終적으로 評價하기 위해서는 上述한 租稅負擔과 國庫財源配分の 偏差도 同一한 方法에 의하여 表示되어야 한다. 즉 適正한 負擔水準보다 實際의 租稅負擔이 클 때에는 (+)으로 表示하고 그 反對일 경우에는 (-)로 表示한다. 또 適正한 國庫財源配分水準보다 實際의 國庫財源配分額이 클 때에는 (+)으로 表示하고 그 反對일 경우에는 (-)로 表示한다.

그리하여 租稅負擔 및 國庫財源配分の 偏差와 資源條件 및 需要條件을 結合시켜 보면 第7表와 같은 評價基準을 얻을 수가 있다.

類型(1)을 보면 國庫財源의 配分은 適正水準보다 낮고 國稅負擔은 適正水準보다 높다. 그러나 資源條件을 보면 1人當 所得水準은 全國平均을 下廻하고 있고, 需要條件을 代表하는 人口密度와 人口分散度도 全國水準을 下廻하고 있으며 相對的 財政需要는 크다. 그리하여 國庫財源의 配分과 需要條件, 國稅負擔과 資源條件은 相互 矛盾되며 國庫財源의

(24) 이 前提는 交付稅의 交付에는 適用되지만 國庫補助金の 配分에는 適用되지 않는다.

(25) 需要條件에 影響을 주는 그밖의 要因에는 人口增減率이 있다. 公共[서비스]의 單位當費用에 影響을 미치는 것은 人口增加率보다 오히려 人口減少率이지만 우리나라의 경우에는 그러한 人口趨勢를 갖는 地域을 發見할 수 없다.

<第7表> 評 價 基 準 表 \*

國庫財源 및 租稅負擔配分の 性格	類 型	國庫財源配 (G)	國稅負擔配 (T)	資源條件 (R)	需要條件 (N)
Ⅰ. 分明히 不公平한 配分	(1)	-	+	+	+
	(2)	+	-	-	-
Ⅱ. 公平한 配分	(3)	+	-	+	+
	(4)	-	+	-	-
Ⅲ. 部分的으로 公平한 또는 不公平한 配分	1) 租稅負擔은 資源條件과 需要條件에 어긋남	(5)	+	+	+
		(6)	-	-	-
	2) 國庫財源配分은 資源條件과 需要條件에 어긋남	(7)	+	+	-
		(8)	-	-	+
	3) 國庫財源配分과 租稅負擔은 資源條件에 어긋남	(9)	-	+	+
		(10)	+	-	-
	4) 國庫財源配分과 租稅負擔은 需要條件에 어긋남	(11)	+	-	+
		(12)	-	+	-
	5) 國庫財源配分은 資源條件에, 租稅負擔은 需要條件에 어긋남	(13)	+	+	-
		(14)	-	-	+
	6) 國庫財源配分은 需要條件에, 租稅負擔은 資源條件에 어긋남	(15)	-	-	-
		(16)	+	+	+

\* M. O. Clement, "Interstate Fiscal Equity and Federal Grants-In-Aid: An Empirical Method and Its Application, Fiscal 1952," *The Southern Economic Journal*, April 1963, p. 285.

配分 및 租稅負擔의 配分은 分明히 不合理하다고 規定할 수 있다.

다음에 類型(3)을 보면 國庫財源의 配分은 適正水準을 上廻하지만 國稅負擔은 適正水準을 下廻한다. 그러나 資源條件을 表示하는 1人當 所得水準은 全國平均보다 낮고 또 需要條件도 不利하다. 그리하여 이 때의 國庫財源의 配分 및 租稅負擔의 配分은 公平한 것이다.

끝으로 類型(5)를 보면 國庫財源의 配分이나 租稅負擔의 配分은 適正水準을 上廻하고 있고 資源條件 즉 1人當 所得水準은 全國平均을 下廻하며 또 需要條件도 不利하다. 따라서 國庫財源의 配分은 不利한 資源條件과 需要條件에 對應하고 있으나, 租稅負擔은 資源條件과 需要條件에 符合되지 않는다. 즉 1人當 所得水準이 相對的으로 낮고 公共「서비스」의 單位當 費用이 相對的으로 높은 環境下에서 租稅負擔水準이 人口分布率을 上廻할 수는 없다. 그리하여 이 때에는 國庫財源의 配分은 公平하지만 租稅負擔은 不公平하다고 規定할 수 밖에 없다.

以上과 같이 租稅負擔 및 國庫財源配分の 偏差와 資源條件 및 需要條件을 結合 比較함으로써 國庫財源配分과 租稅負擔의 公平與否를 評價하여 볼 수 있다. 그러나 이 接近法은

단지 國庫財源 및 租稅負擔配分이 一定한 基準에 符合되는가에 따라 그 公平性與否를 評價하는 데에 그치는 것이며 國庫財源 및 租稅負擔配分의 得失를 量的으로 表示하는 것은 아니다. 그러므로 이러한 接近法에 의한 評價를 通하여 推論할 수 있는 것은 國庫財源 및 租稅負擔配分이 類型 (3) 및 (4)에 符合되었을 때에는 그 配分이 公平性을 지닐 수 있다는 것에 不過하다. 그러나 이와 같은 缺陷이 以上에서 論한 接近法의 有用性을 全的으로 否定할 수 있는 것은 아니다.

評價를 위한 調整과 分類

위에서 言及한 方法에 따라 第6-1表의 資料에 의거하여 먼저 地域別 資源條件과 需要條件을 正·負로 分類하여 보면 第8表와 같다.

前述한 바와 같이 資源條件을 나타내는 1人當 所得水準이 全國平均을 上廻할 때에는 그 資源條件은 (-)로 表示하게 되는 故로 1人當 所得水準이 全國平均보다 122.8「포

<第8表> 地域別 資源條件과 需要條件의 分類

區 分	資 源 條 件		需 要 條 件		
	正 · 負	數 值*	正·負(綜合)	人 口 密 度	人 口 分 散 度
서울	-	(122.8)	-	-	○
釜山	-	(69.0)	-	-	○
京畿	○	4.7	+	+	+
江原	○	1.2	+	+	+
忠北	+	19.7	+	+	+
忠南	+	22.9	-	-	○
全北	+	16.1	-	-	○
全南	+	24.5	-	-	+
慶北	+	15.5	+	+	+
慶南	+	20.4	+	○	+
濟州	+	14.2	+	+	+

\* 地域別 格差指數에서 100을 差減한 絕對值을 表示함.

인트」가 높은 서울特別市나, 69.0「포인트」가 높은 釜山直轄市의 資源條件은 (-)의 符號로 表示된다. 그 反面에 京畿道 및 江原道를 除外한 各道의 1人當 所得水準은 모두 全國平均을 下廻하고 있으므로 그 資源條件은 (+)의 符號로 表示되어야 한다. 그러나 京畿道 및 江原道의 1人當 所得水準은 全國平均에 比하여 不過 4.7「포인트」, 1.2「포인트」가 各 各 낮으며 큰 差異는 없다. 따라서 全國平均에 대한 그 差異가 5% 以內이며 그 方向을 明確히 區分할 수가 없으므로 資源條件은 「○」으로 表示할 수 밖에 없다. (26)

다음에 需要條件에 있어서는 前述한 바와 같이 人口密度가 작을수록 「서비스」單位當 費用은 큰 故로 人口密度가 全國水準을 下廻하면 需要條件은 相對的으로 不利하다고 볼 수 있다. 이를테면 支出水準에 대한 需要條件의 壓力은 強하다. 그리하여 이러한 경우에는 (+)의 符號로 表示하여야 하는 故로 京畿道, 江原道, 忠淸北道, 慶尙北道 및 濟州道의 경우에는 (+)으로 表示된다. 그 反面에 人口密度가 全國水準을 上廻하는 서울特別市 釜山直轄市, 忠淸南道, 全羅北道, 全羅南道의 경우에는 (-)로 表示된다. 즉 이 後者의 경우 需要條件은 有利하며 「서비스」單位當 費用은 낮은 것이다. 한편 慶尙南道의 人口密度는 格差指數로 表示하여 95.0이며 全國水準에 대한 그 差異는 5「포인트」이다. 따라서 資源條件에 있어서와 같이 이러한 僅少한 差異를 가질 경우에는 「○」으로 表示한다.

需要條件을 構成하는 一要因인 人口分散度는 元來 密集과 分散의 得失에 關聯된 問題이지만 一般的으로 人口가 密集되어 있는 地域에 있어서 반드시 「서비스」單位當 費用이 낮은 것은 아니다.<sup>(27)</sup> 따라서 人口分散度가 全國水準을 上廻할 경우에는 「○」으로 表示하고, 人口分散度가 全國水準을 下廻할 경우에는 (+)의 符號로 表示한다.

그런데 需要條件은 人口密度와 人口分散度에 의하여 構成되어 있는 故로 兩者의 方向을 綜合하지 않으면 안된다. 이때에 兩者의 方向이 同一하다면 그 綜合은 簡單하다. 그러나 全羅南道의 경우와 같이 人口密度가 (-)로 表示되고 人口分散度가 (+)으로 表示될 때에는 需要條件을 構成하는 諸要因의 크기에 따라 그 綜合的 方向을 定할 수 밖에 없다. 一般的으로 「서비스」單位當 費用에 주는 效果에 있어서 人口分散度보다 人口密度의 比重이 크다고 생각되고 있는 故로 全羅南道의 需要條件은 綜合的으로 (-)로 表示된다.<sup>(28)</sup> 또 慶尙南道의 경우에 있어서는 人口密度는 「○」이고 人口分散度는 (+)으로 表示되어 있다. 즉 人口의 密集이 「서비스」單位當 費用에 주는 效果는 無視할 수 있으나 人口의 分散은 需要條件에 壓力을 加하게 된다.<sup>(29)</sup> 따라서 이 때의 需要條件은 綜合的으로 (+)으로 表示된다.

다음에 前提(2)에 따라 人口分布率을 基準으로 하는 適正配分率에 대한 國庫財源配分率

(26) 이와 같은 5%의 「마진」은 恣意的인 것이지만, 資源條件, 특히 需要條件의 差異를 量的으로 明確히 表示할 수 없기 때문에 그러한 措置가 不可避하다. Cf. Clement, *op. cit.*, p. 287 ff.

(27) G. Colm, "Theory of Public Expenditures," *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, Jan. 1936, pp. 1-11. Cf. C. M. Tiebout, *op. cit.*, p. 86.

(28) Clement, *op. cit.*, p. 287.

(29) 人口의 分散이란 人口의 集中(agglomeration) 現象이 缺如되어 있는 것을 말한다. 따라서 人口分散度가 높을 수록(第 6-1 表에서는 人口分散度의 指數가 작을수록) 集中의 利益-費用低下 등 外部經濟-은 작아진다.

의 偏差와 租稅負擔配分率의 偏差를 地域別로 求하고 그 相對的方向을 分類하여 보면 第9表와 같다.

먼저 國庫財源의 配分狀態를 보면 서울特別市, 釜山直轄市, 京畿道 그리고 全羅南道에 交付된 國庫財源의 配分率은 各各 그 人口分布率을 下廻하고 있다. 따라서 上記한 各市道의 相對的 位置는 (-)의 符號로 表示된다. 그 反面에 江原道, 忠淸北道, 全羅北道, 慶尙北道, 慶尙南道 및 濟州道에 있어서는 各其 그 國庫財源 配分率이 人口分布率을 上廻하는

<第9表> 地域別 國庫財源 및 國稅負擔의 相對的 位置 (1963年度)

區 分	適正配分率 (人口配分率) A	國 庫 財 源			國 稅 負 擔		
		配 分 比 (總 額) B	適正配分比 에 대한 偏差 B - A = C	相 對 的 位 置	配 分 比 D	適正配分比 에 대한 偏差 D - A = E	相 對 的 位 置
서울	11.84	7.76	-4.08	-	45.62	+33.78	+
釜山	4.95	3.57	-1.38	-	13.23	+ 8.28	+
京畿	10.31	9.82	-0.49	-	7.44	- 2.85	-
江原	6.10	7.47	+1.37	+	3.99	- 2.11	-
忠北	5.38	6.36	+0.98	+	1.58	- 3.80	-
忠南	10.26	10.26	0	○	4.38	- 5.88	-
全北	8.84	9.90	+1.06	+	3.64	- 5.20	-
全南	14.03	13.60	-0.43	-	6.22	- 7.81	-
慶北	15.64	15.70	+0.06	+	9.81	- 6.83	-
慶南	11.53	13.22	+1.98	+	3.21	- 8.32	-
濟州	1.12	2.34	+1.22	+	0.88	- 0.24	-

故로 그 相對的 位置는 (+)의 符號로 表示되어야 한다. 忠淸南道の 경우에는 人口分布率과 國庫財源配分率이 同一하다. 따라서 이 때에는 그 相對的 位置는 「○」으로 表示할 수 밖에 없다.

끝으로 國稅負擔이 適正負擔水準을 上廻할 때에는 (+)으로 表示하게 되어 있는 고로 서울特別市 및 釜山直轄市の 國稅負擔狀態는 各各 (+)으로 表示하고 其他道는 모두 (-)로 表示한다.

以上과 같이 地域別 資源條件과 需要條件 그리고 第1次的 基準에 대한 租稅負擔 및 國庫財源配分의 偏差를 正·負의 符號에 따라 分類하였으나 京畿道와 江原道の 資源條件은 「○」으로 表示되어 있다. 이는 京畿道 및 江原道の 1人當 所得水準이 全國平均에서 크게 벗어나지 않거나 또는 同一하다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 경우에는 需要條件만이 租稅負擔 및 國庫財源配分水準에 영향을 미치게 되는 故로 資源條件은 需要條件과 같은 方向으로 表示하기로 한다.<sup>(30)</sup> 즉 京畿道나 江原道の 需要條件은 (+)인 故로 그 資源條

件은 當然히 (+)으로 各各 表示되어야 한다.

**國庫財源 및 租稅負擔의 配分과 財政의 公平**

이제 第8表와 第9表를 綜合하고 또 위에서 言及한 必要한 調整을 加하면 第10-1表와 같은 綜合評價表를 얻을 수가 있다.

이 表에서 볼 수 있는 것과 같이 江原道, 忠淸北道, 慶尙北道, 慶尙南道 및 濟州道는 類型(3)에 屬하고 서울特別市 및 釜山直轄市는 類型(4)에 屬하고 있다. 第7表에 의하면 類型(3)과 (4)는 公平한 配分이라는 性格을 갖고 있다. 즉 租稅負擔과 國庫財源의 配分은 當該地域의 資源條件과 需要條件을 充分히 補整하고 있는 것이다.

<第10-1表> 綜 合 評 價 表

區 分	國 庫 財 源 配 分 (G)	國稅負擔配分 (T)	資 源 條 件 (R)	需 要 條 件 (N)	類 型 *
서 울	-	+	-	-	4
釜 山	-	+	-	-	4
京 畿	-	-	(O)+	+	8
江 原	+	-	(O)+	+	3
忠 北	+	-	+	+	3
忠 南	O	-	+	-	14
全 北	+	-	+	-	11
全 南	-	-	+	-	14
慶 北	+	-	+	+	3
慶 南	+	-	+	+	3
濟 州	+	-	+	+	3

\* 第7表에 依據함.

이를 敷衍하기에 앞서 먼저 이 表를 利用하여 國庫財源配分의 總括的 公平性을 評價하는데 있어서 留意하여야 할 問題點을 考察하여 보면 다음과 같다.

이미 前提하였던 것과 같이 各地域은 國庫財源을 配分받는 反面에 그 費用의 一部 즉 租稅를 負擔한다. 따라서 國庫財源配分에 關聯된 財政의 公平性은 租稅負擔面과 國庫財源配分面에서 各各 檢討되어야 한다. 이와 같이 租稅負擔과 國庫財源配分을 나누어 그 公平性을 검토한다는 것은 部分的인 效果分析에 그치는 缺陷을 지니고 있으나 租稅負擔과 國庫財源의 配分이 同一하지 않고 또 資源條件 및 需要條件의 絕對的 크기가 確定되지 않는 限

(30) 資源條件과 需要條件의 關係를 考察하여 보면 한 條件이 他條件을 補強하는 경우와, 한 條件이 他條件을 相殺하는 경우가 있다. 그리하여 한 條件이 中立的이라는 것은 他條件을 相殺할 수 없다는 것을 의미하며 당연히 前者에 가까운 것이다.



그러한 方法은 不可避한 것이다.

이와 같은 留保條件下에 먼저 類型(3)에 屬하는 忠淸北道를 보면 國庫財源配分率은 人口分布率보다 높으나 (+), 國稅負擔配分率은 人口分布率보다 낮다(-). 資源條件을 表示하는 1人當 所得水準은 全國平均을 下廻하며(+), 需要條件을 代表하는 人口密度나 人口分散度도 全國水準을 下廻하고 있다(+). 그리하여 人口分布率보다 낮은 租稅負擔配分率은 1人當 所得水準이 全國平均보다 낮은 資源條件과 公共「서비스」의 單位當 費用이 높은 需要條件에 符合되며 租稅負擔은 公平하다. 즉 1人當所得水準이 낮기 때문에 租稅負擔은 當然히 낮아야 하고 또 公共「서비스」의 單位當費用이 相對的으로 높은 地域에 대하여 所得移轉을 위한 負擔을 크게 負荷시킬 수는 없다. (31) 한편 國庫財源配分率은 人口分布率을 上廻하고 있으나, 이는 역시 1人當 所得水準이 相對的으로 낮은 資源條件과 公共「서비스」의 單位當費用이 높은 需要條件에 符合된다. 즉 資源條件이 相對的으로 不利하면 더 많은 國庫財源의 配分을 必要로 하고 또 公共「서비스」의 單位當費用이 相對的으로 높으면 國庫財源의 所要額은 그만큼 커야 한다. 이러한 點에서 國庫財源의 配分도 公平하다고 볼 수 있다.

다음에 類型(4)에 屬하는 서울特別市를 보면 國庫財源配分率은 人口分布率에 의하여 規定되는 適正配分率을 下廻하고 있으나(-), 國稅負擔率은 第1次的基準을 上廻하고 있다(+). 또 資源條件은 (-)이며 1人當 所得水準이 全國平均을 上廻하고 있고, 需要條件도 (-)이다. 즉 서울特別市는 資源條件이나 需要條件에 있어서 相對的으로 有利하다.

그리하여 租稅負擔은 (-)의 資源條件과 (-)의 需要條件을 充分히 相殺하고 있으며 그 負擔水準은 公平하다. 즉 1人當所得水準이 全國平均을 上廻하고 있기 때문에 그 租稅負擔은 마땅히 適正負擔水準보다 높아야 하고 또 公共「서비스」의 單位當費用이 낮다는 有利한 需要條件을 지니고 있기 때문에 地域間의 所得移轉을 위하여 더 많은 財源을 負擔하여야 한다. (32) 한편 서울特別市에 대한 國庫財源配分의 比重은 適正配分水準을 下廻하

(31) 公共「서비스」의 單位當費用은 人口密度가 가장 높은 地域과 人口密度가 가장 낮은 地域에 있어서 모두 높다. 그러나 人口密度가 높은 地域은 大體로 都市地域이며 그 所得水準이 높을 뿐만 아니라 또 外部經濟의 利益을 얻는다. 그러나 人口密度가 낮은 地域은 大體로 非都市地域이며 그 所得水準은 낮고 또 外部非經濟의 影響을 받는다. 따라서 不利한 需要條件이 不利한 資源條件을 補強하고 있는 地域의 租稅負擔水準이 人口分布率 즉 第1次的基準보다 높을 수는 없다.

(32) 萬一 所得의 限界效用이 同一하다면 富裕한 團體—資源條件이 相對的으로 有利한 團體—로부터 貧困한 團體—資源條件이 不利한 團體—에 所得을 移轉시킬 때에는 地域間의 所得平準化에 따라 經濟의 厚生은 增加한다. 또 公共「서비스」單位當費用이 낮은 地域에서 公共「서비스」單位當費用이 높은 地域에 資源을 再配分할 때에는 資源利用의 效率을 높이기 되는 故로 經濟의 厚生은 增加한다.

고 있으나 이는 有利한 資源條件과 需要條件에 符合된다. 즉 1人當 所得水準이 全國平均을 上廻한다는 것은 서울特別市の 相對的 財政力이 크다는 것을 의미하며 또 公共「서비스」의 單位當 費用이 相對的으로 낮다는 것은 有利한 需要條件을 의미한다. 따라서 國庫財源配分率은 相對的으로 낮아야 한다. 그리하여 서울特別市の 租稅負擔額과 國庫財源配分額은 그 資源條件과 需要條件의 地域的 差異를 充分히 補整하고 있다는 것을 알 수 있다.

以上과 같이 類型(3) 및 (4)에 屬하는 各市·道에 있어서는 租稅負擔이나 國庫財源配分이 各其 地域間的 資源條件과 需要條件의 差異를 充分히 補整하고 있으나<sup>(33)</sup> 其他道에 있어서는 租稅負擔이나 또는 國庫財源配分이 반드시 地域間的 資源條件 및 需要條件의 差異를 補整하고 있는 것은 아니다.

먼저 類型(8)에 屬하는 京畿道를 보면 그 國庫財源配分率이나 國稅負擔率이 適正率(人口分布率)보다 낮으며(-), 또 그 1人當 所得水準도 全國平均을 下廻하고 있고(資源條件(+)), 公共「서비스」의 單位當 費用은 相對的으로 높다(需要條件(+)).

그리하여 租稅負擔은 資源條件과 需要條件을 補整하고 있으나 國庫財源의 配分은 資源條件과 需要條件에 모순되고 있다. 즉 1人當 所得水準이 全國平均을 下廻하고 있고 公共

<第II表> 資源條件에 의하여 調整한 地域別國庫財源配分 및 國稅負擔의 相對的 位置(1963年度)

區	分	適正配分率		國庫財源의 配分			國稅負擔		
		(人口配分率 × 1人當所得指數) A	配分比 (總額) B	適正配分比에 대한 偏差 B-A=C	相對的 地位	配分比 D	適正配分比에 대한 偏差 D-A=E	相對的 地位	
서	울	26.38	7.76	-18.62	-	45.62	+19.24	+	
釜	山	8.37	3.57	- 4.80	-	13.23	+4.86	+	
京	畿	9.83	9.82	-0.01	○	7.44	-2.39	-	
江	原	6.03	7.47	+1.44	+	3.99	-2.04	-	
忠	北	4.32	6.36	+2.04	+	1.58	-2.74	-	
忠	南	7.91	10.26	+2.35	+	4.38	-3.53	-	
全	北	7.42	9.90	+2.48	+	3.64	-3.78	-	
全	南	10.87	13.60	+2.73	+	6.22	-4.65	-	
慶	北	13.22	15.70	+2.48	+	9.81	-3.41	-	
慶	南	9.18	13.22	+4.04	+	3.21	-5.97	-	
濟	州	0.96	2.34	+1.38	+	0.88	-0.08	-	

(33) 租稅負擔이나 國庫財源配分이 資源條件 및 需要條件을 充分히 補整하고 있다는 것 만으로 써 租稅負擔이나 國庫財源配分水準이 適正하고 또 公平하다고 斷定할 수는 없다. 假令 租稅負擔水準은 極히 낮고 國庫財源配分水準이 極히 높을 때에는 不利한 資源條件 및 需要條件을 補整하되 그 程度가 過多 또는 過少할 때가 생길 可能性이 있다. 이러한 경우에는 租稅負擔과 國庫財源의 配分은 公平하다고 볼 수 없다.

「서비스」의 單位當 費用이 높기 때문에 當然히 國庫財源配分率은 適正配分率보다 높아야 할 것이지만 京畿道의 경우에는 그렇지 않다. 이를 좀더 仔細히 살펴 보면 第11 表에 나타나고 있는 것과 같이 國庫財源配分은 資源條件조차도 補整하지 못하고 있다. 따라서 不利한 需要條件까지도 勘案한다면 國庫財源配分에 있어서 그 不公平度는 더 커질 것이다.

이와 같이 京畿道에 대한 國庫財源配分은 그 資源條件과 需要條件을 補整하지 못하고 있으나 租稅負擔水準은 不利한 資源條件을 反映하여 1人當 所得水準의 地域間格差를 勘案한 適正負擔水準인 9.83%보다 2.39「포인트」를 下廻하고 있는 7.44%가 되어 있다. 그리하여 綜合하여 보면 國庫財源配分에 關聯된 租稅負擔配分은 公平하지만 國庫財源配分은 不公平하다는 結論을 얻을 수 있다. 그러나 國庫財源의 配分이 不公平하다는 것은 단지 國庫財源의 配分이 不利한 資源條件과 需要條件을 補整하지 못하고 있다는 것을 의미할 뿐이며 그 不公平度를 分明히 規定하기 위해서는 需要條件을 量的으로 確定시켜 資源條件과 租稅負擔 그리고 國庫財源의 配分에 對比시켜 보아야 한다.

한편 全羅北道가 지니고 있는 問題는 京畿道에 比하여 本質적으로 다르다. 國庫財源配分率은 適正水準을 上廻하고 있으나(+), 國稅負擔率은 人口分布率을 下廻하고 있다(-). 또 1人當 所得水準은 全國平均보다 낮으며 資源條件은 (+)이지만, 公共「서비스」의 單位當 費用은 낮기 때문에 그 需要條件은 (-)이다.

그리하여 國庫財源의 配分은 資源條件을 補整하고 있으나 需要條件과 矛盾되고 있다. 또 國稅負擔은 資源條件에 符合되나 需要條件에는 一致하지 않는다. 이를테면 公共「서비스」의 單位當費用이 낮은 데에도 不拘하고 國庫財源의 配分은 크고 또 租稅負擔은 相對적으로 낮다. 勿論 第11 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 資源條件만을 考慮한다면 租稅負擔이나 國庫財源의 配分이 결코 不合理한 것은 아니다. 즉 所得水準의 地域間格差를 勘案한 適正水準에 比하여 租稅負擔水準은 낮고 國庫財源配分水準은 높다. 그러나 全羅北道의 需要條件은 負이며 不利한 資源條件을 部分的으로 相殺한다. 따라서 有利한 需要條件을 考慮한다면 租稅負擔은 過少하고 國庫財源의 配分은 過大하다고 생각할 수 있다. 그러나 京畿道의 경우와 같이 需要條件을 量的으로 確定시켜 調整하여 보기 前에는 國庫財源配分의 公平性 與否를 斷定하여 볼 수는 없다.

끝으로 類型(14)에 屬하는 忠淸南道와 全羅南道를 보면 다음과 같다.

忠淸南道에 대한 國庫財源配分의 比重은 그 人口分布率과 同一하다(O), 그리하여 國庫財源의 配分은 資源條件을 改善하지도 않고 또 需要條件을 惡化시키지도 않는다. 즉 그 效果는 中立的이다. 그러나 國稅負擔은 適正負擔水準을 下廻하고 있다(-). 資源條件은 正

(+)이며 1人當 所得水準이 全國平均보다 낮고, 需要條件은 負(-)이며 公共「서비스」의 單位當 費用은 相對的으로 낮다.

財政上의 公平 與否를 檢討하기 위해서는 國庫財源의 配分 및 租稅負擔을 各各 個別的으로 評價하여야 하는 것이지만 忠淸南道의 경우와 같이 國庫財源의 配分效果가 中立的인 경우에는 다만 租稅負擔이 資源條件 및 需要條件을 補整하고 있는가의 與否를 살펴보면 된다. 즉 國稅負擔은 適正水準보다 낮지만 이는 不利한 資源條件에 符合되며 資源條件을 惡化시키지 않고 있다. 그러나 國稅負擔水準과 需要條件은 相互間에 모순된다. 이를테면 公共「서비스」의 單位當費用이 相對的으로 낮기 때문에 그만큼 所得移轉을 위한 相對的負擔能力이 큰 것이지만 租稅負擔水準은 그러한 條件을 反映하지 못하고 있다. 第11表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 資源條件만을 考慮한다면 租稅負擔率은 所得水準의 地域間格差를 勘案한 適正負擔率을 下廻하며 租稅負擔은 公平하다고 볼 수 있다. 그러나 有利한 需要條件을 考慮한다면 그 負擔水準은 相對的으로 낮은 것이다.<sup>(34)</sup>

다음에 全羅南道를 보면 그 國庫財源配分比重이나 國稅負擔比重은 人口分布率을 下廻하고 있고(-), 또 資源條件을 表示하는 1人當所得水準도 全國平均을 下廻하고 있다(+). 그러나 需要條件은 (-)이며 公共「서비스」의 單位當 費用은 相對的으로 낮다.

먼저 租稅負擔水準을 보면 適正負擔率을 下廻하는 國稅負擔率은 正의 資源條件에 符合되거나 負의 需要條件과 모순된다. 즉 租稅負擔水準은 有利한 需要條件을 反映하지 못하고 있다. 第11表에서 볼 수 있는 것과 같이 所得水準에 의하여 調整한 適正負擔水準은 10.87% 이지만 實際的 負擔率은 6.22%가 되어 있다. 그리하여 租稅負擔水準은 지나치게 낮으며 資源條件을 補整하고도 남음이 있다. 더우기 有利한 需要條件을 勘案한다면 適正負擔水準은 10.87%를 上廻할 것이며 適正水準에 대한 實際負擔率의 偏差는 더욱 커진다. 따라서 全羅南道의 租稅負擔은 不公平하다고 볼 수 있다. 勿論 그 不公平度는 人口分布率을 下廻하는 租稅負擔水準과 有利한 需要條件의 差異가 不利한 資源條件을 補整하는 程度에 左右된다. 따라서 需要條件의 크기를 量的으로 確定시키기 前에는 地域間的 比較는 不可能하다.

다음에 國庫財源의 配分을 검토하여 보면 適正配分率보다 낮은 國庫財源配分率은 負의 需要條件에 대응하고 있으나 正의 資源條件과 모순된다. 즉 國庫財源配分率이 人口分布率

(34) 國庫財源配分效果가 中立的인 경우에는 租稅負擔 및 國庫財源의 配分에 關한 評價는 租稅負擔配分의 方向에 따라 行하여 져야 하기 때문에 稅負擔配分의 方向이 負(-)인 忠淸南道는 類型(14)에 屬하게 된다.

보다 낮다는 것은 公共「서비스」의 單位當 費用이 相對的으로 낮다는 것과 兩立될 수 있으나 1人當所得水準이 全國平均을 下廻하는 資源條件과 兩立될 수는 없다. 그러나 全羅南道에 대한 國庫財源配分率은 人口分布率을 크게 下廻하고 있는 것은 아니다. 또 그 反面에 需要條件이 多少 有利하다. 따라서 國庫財源配分과 有利한 需要條件間의 差異는 不利한 資源條件을 充分히 補整할 수도 있다. 勿論 이러한 補整可能性은 需要條件의 크기에 左右되는 것이므로 需要條件을 量的으로 確定시키기 前에는 國庫財源의 配分이 公平하다거나 또는 不公平하다고 斷言할 수는 없다.

以上과 같이 京畿道, 忠淸南道, 全羅北道 및 全羅南道에 있어서는 租稅負擔 또는 國庫財源의 配分 或은 兩者가 當該地域의 資源條件이나 또는 需要條件을 補整하지 못하고 있고 그러한 點에서 國庫財源配分의 方向에 關聯하여 地域間의 財政의 不公平을 推論하여 볼 수 있었다. 이제 第11表에 의하여 國庫財源의 配分과 租稅負擔이 資源條件 및 需要條件을 補整하고 있는 「程度」를 地域別로 考察하고 그 公平性 與否를 좀더 자세히 검토하여 보면 다음과 같다. (35)

먼저 서울特別市를 보면 資源條件에 의하여 調整한 適正配分率(또는 負擔率)은 26.38%이다. 이를 實際의 國庫財源配分率과 租稅負擔率에 對比시켜 보면 前者는 18.62%만큼 작고, 後者는 19.24%만큼 크다. 이러한 差異는 需要條件의 相對的 有利性을 表示하고 있는 것이지만 適正配分率에 대한 兩者의 偏倚間의 差異는 絕對值로 表示하여 0.62 (19.24 - 18.62)에 不過하다. 이는 國庫財源配分이나 租稅負擔配分이 모두 資源條件 및 需要條件을 充分히 補整하고 있을 뿐만 아니라 租稅負擔水準이나 國庫財源配分水準이 各其資源條件 및 需要條件에 對應하는 適正한 水準이라는 것을 의미하는 것이다. 이를테면 租稅負擔水準과 國庫財源配分水準間의 不均衡으로 因하여 資源條件 및 需要條件을 過度하게 補整하게 되는 可能性이 적다는 것이다. 한편 釜山直轄市에 있어서도 서울特別市와 같은 樣相을 發見할 수 있다. 즉 資源條件에 의하여 調整된 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差는 -4.80이며 國稅負擔率의 偏差는 +4.86이다. 그리하여 兩者間의 差異는 不過 0.06이며 國庫財源의 配分에 있어서나 租稅負擔의 配分에 있어서 資源條件 및 需要條件을 充分히 補整하고 있고 또 兩者의 配分水準은 均衡되어 있다.

그러나 京畿道에 있어서는 國庫財源의 配分率은 資源條件에 의하여 調整된 適正配分率을 若干 下廻하고 있다. 이는 前述한 바와 같이 國庫財源의 配分이 資源條件을 補整하지 못하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 勿論 그 適正配分率에 대한 偏差가 僅少하기 때문

(35) 註 (33) 參照.

에 實際에는 資源條件을 補整하고 있다고 볼 수도 있다. 그러나 京畿道の 需要條件은 (+)이며 國庫財源의 配分은 그러한 不利한 條件을 補整하지 못하고 있는 것이다. 한편 租稅負擔率은 適正負擔水準을 2.39% 만큼 下廻하고 있으며 不利한 需要條件을 補整하고 있다고 推論하여 볼 수 있다. 勿論 이와 같은 租稅負擔水準이 資源條件 및 需要條件을 充分히 補整하고 있는가의 與否나 또는 그러한 負擔水準이 適正한가의 與否는 需要條件을 量的으로 確定시켜 보기 前에는 評價하여 볼 수 없다. 그러나 萬一 國稅負擔水準이 需要條件을 充分히 補整하고 있다고 假定한다면 京畿道에 대한 國庫財政의 配分은 지나치게 적다고 斷定할 수 있는 것이다.

다음에 江原道를 보면 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差는 +1.44 이고 國稅負擔率의 偏差는 -2.04 이며 各各 不利한 需要條件을 補整하고 있다. 또 그 絕對值의 差異는 0.60 이며 國庫財源의 配分 및 租稅負擔配分이 需要條件을 補整하고 있는 程度間에는 큰 差異가 없다. 그리하여 國庫財源의 配分水準이나 租稅負擔水準의 適正性 與否는 需要條件의 크기가 量的으로 確定되기 前에는 推論할 수 없으나 國庫財源의 配分 및 租稅負擔의 方向은 公平하다고 斷定할 수 있다.

한편 適正配分率에 대한 國庫財源配分率 및 國稅負擔率의 偏差間의 差異가 0.70 인 忠淸北道나 그 差異가 0.93 인 慶尙北道에 대해서도 江原道와 같은 推論을 適用할 수 있다. 그러나 忠淸北道와 慶尙北道の 資源條件 및 需要條件을 比較하여 보면 前者에 比하여 後者が 모두 有利하다. 즉 資源條件을 보면 忠淸北道の 1人當 所得水準의 格差指數는 80.3 이나 慶尙北道の 指數는 84.5 가 되어 있다. 또 需要條件을 보면 忠淸北道の 人口密度指數는 71.2, 人口分散度指數는 89.6 이지만 慶尙北道の 人口密度指數는 77.0, 人口分散度指數는 94.9 이다. 따라서 前者보다 後者の 條件이 分明히 有利하다.

그러나 第11 表에 따라 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差를 보면 忠淸北道는 +2.04, 慶尙北道는 +2.48 이 되어 있고 또 適正負擔率에 대한 租稅負擔率의 偏差를 보면 前者는 -2.74, 後者는 -3.41 로 되어 있다. 그리하여 資源條件이나 需要條件에 있어서 보다 有利한 慶尙北道の 國庫財源配分水準은 忠淸北道에 比하여 相對적으로 높고 또 國稅負擔水準은 相對적으로 낮다는 것을 알 수 있다. 따라서 萬一 忠淸北道の 國庫財源配分率이나 國稅負擔率이 資源條件 및 需要條件을 充分히 補整하는 適正한 것이라면 慶尙北道에 대한 國庫財源配分水準은 그 資源條件 및 需要條件을 補整하고도 남음이 있을 것이고 또 그 租稅負擔水準은 資源條件과 需要條件을 補整하기에 未洽한 水準이라고 斷定할 수 있다. 勿論 그 反對로 慶尙北道の 國庫財源配分率과 租稅負擔率이 適正한 것이라면 忠淸北道에

대한 國庫財源配分率は 그 資源條件과 需要條件을 充分히 補整할 程度로 큰것이 아니고 또 租稅負擔水準은 그 資源條件과 需要條件에 比하여 過多하게 높다고 보아야 할 것이다. (36)

위에서 論한 바와 같이 忠淸南道와 全羅南道에 있어서는 國庫財源配分이 그 資源條件에 어긋나고 租稅負擔은 그 需要條件과 모순되고 있었다. 그리하여 第11表에 의하면 忠淸南道の 適正配分率(資源條件에 의하여 調整한)에 대한 國庫財源配分率의 偏差 +2.35와 國稅負擔率의 偏差-3.53間的 絶對的 差異는 1.18이 되어 있고 또 全羅南道の 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差 +2.73과 國稅負擔率의 偏差 -4.65間的 絶對的 差異는 1.92에 達하고 있다. 이와 같은 樣相은 兩地域에 있어서 國庫財源의 配分이나 租稅負擔水準이 資源條件이나 需要條件을 補整하지 못하는데 由來하는 것이다.

가령 忠淸南道에 대한 國庫財源配分率は 第1次的基準 즉 人口分布率에 一致하며 分明히 1人當所得水準이 全國平均보다 낮은 資源條件을 補整하지 못하고 있지만 그 需要條件은 相對的으로 有利하다. 그리하여 第1次基準(人口分布率)을 需要條件에 의하여 調整한다면 適正한 配分率は 第1次的基準을 下廻하게 될 것이다. 그러나 實際의 配分率は 第1次基準과 같으며 國庫財源配分에 있어서 相對的으로 有利한 需要條件이 反映되어 있지 않다는 것을 알 수 있다. 또 第11表에 의하면 資源條件에 의하여 調整한 適正配分率は 7.91%이지만 實際의 配分率は 10.26%이며 資源條件을 補整하고도 남음이 있다. 그러나 이 適正配分率は 有利한 需要條件에 의하여 다시금 調整되어야 하는, 故로 實際의 適正配分率は 7.91%를 下廻할 것이다. 이러한 點에서 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差는 더욱 커질 可能性이 있다. 그리하여 忠淸南道에 대한 國庫財源의 配分水準은 그 資源條件 및 需要條件에 比하여 過多하다고 推論할 수 있다.

그 反面에 租稅負擔水準은 適正配分率을 훨씬 下廻하고 있으며 그러한 點에서 不利한 資源條件을 補整하고 있다. 그러나 有利한 需要條件을 考慮한다면 租稅負擔水準은 4.38%보다 높아야 할 것이다. 왜냐하면 需要條件이 有利하기 때문에 適正負擔率은 事實上 7.91%를 上廻할 것이고 또 國庫財源配分에 있어서나 租稅負擔에 있어서 資源條件과 需要條件이 充分히 補整된다면 適正配分率에 대한 그 偏差가 近似한 값을 가져야 하기 때문이다.

忠淸南道에 關한 以上과 같은 推論은 全羅南道에도 適用된다. 全羅南道の 資源條件 및 需要條件은 忠淸南道에 比하여 多少 不利하다. 그리하여 第11表에서 살펴 볼 수 있는 것

(36) 資源條件에 의하여 調整한 適正配分率에 대한 租稅負擔配分率 및 國庫財源配分率의 偏差間的 差異가 커지면 커질수록 租稅負擔配分과 國庫財源配分이 資源條件이나 需要條件을 調整하는 程度에는 差異가 큰 것이므로 慶尙北道の 財政의 不公平度는 相對的으로 높다고 보아야 할 것이다.

과 같이 適正配分率에 대한 國庫財源配分率 및 國稅負擔率의 偏差는 忠淸南道보다 全羅南道에 있어서 더욱 크다. 그러나 兩地域의 國庫財政配分率의 偏差와 國稅負擔率의 偏差를 比較하여 보면 前者보다 後者の 開差가 더욱 크다. 이는 租稅負擔水準이 有利한 需要條件을 補整하지 못하는 程度가 忠淸南道보다 全羅南道에 있어서 더 크다는 것을 나타내고 있다고 보아야 할 것이다.

다음에 全羅北道를 보면 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差는 +2.48 이고 國稅負擔率의 偏差는 -3.78 이며, 兩者間의 絕對的 差異는 1.30 이다. 이와 같은 差異는 前述한 바와 같이 國庫財源配分이나 租稅負擔이 需要條件을 補整하지 못하는 데에 基因하고 있다. 즉 全羅北道는 忠淸南道나 全羅南道와 같이 多少 有利한 需要條件을 지니고 있다. 그리하여 第1次의 基準을 넘는 國庫財源配分率은 多少 有利한 需要條件과 함께 不利한 資源條件을 相殺할 수 있는 可能性을 나타내고 있다. 또 第11表에서 볼 수 있는 것과 같이 資源條件에 의하여 調整한 適正配分率은 7.42%이지만 需要條件이 多少 有利하기 때문에 實際의 適正配分率은 7.42%를 下廻한다고 보아야 할 것이다. 이러한 點에서 9.90%에 達하고 있는 國庫財源配分率은 過多하다고 볼 수 있다.

한편 國稅負擔率을 보면 그 適正配分率에 대한 偏差는 -3.78 이며 忠淸南道나 慶尙北道보다 높다. 全羅北道の 資源條件(83.9)은 忠淸南道(77.1)보다 有利하지만 慶尙南道(84.5)에 比하여 큰 差異가 없다. 또 全羅北道の 需要條件은 慶尙北道보다 현저히 有利하지만 忠淸南道에 比하면 큰 差異는 없다. 그리하여 全羅北道の 租稅負擔水準은 相對的으로 낮다는 것을 알 수 있다. 또한 全羅北道에 대한 國庫財源의 配分이 그 資源條件과 需要條件을 充分히 補整하고 있다고 假定하면 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差와 國稅負擔率의 偏差間의 差異는 다시 말할 것도 없이 過少한 租稅負擔에 基因하는 것이다.

이미 考察한 바와 같이 慶尙南道에 대한 國庫財源의 配分이나 또는 그 租稅負擔은 資源條件과 需要條件을 充分히 補整하는 水準이었고 그러한 點에서 公平하다고 規定되었다. 그러나 第11表를 보면 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差는 +4.04 이며, 國稅負擔率의 偏差는 -5.97 이다. 그리하여 그 絕對的 差異는 1.93에 達하고 있다. 適正配分率에 대한 國庫財源配分率 및 租稅負擔率의 偏差가 큰 것은 慶尙南道の 所得水準이 過少評價된데에 基因할지도 모르지만 그러한 것이 偏差間의 差異를 擴大시키는 것은 아니다. 이는 分明히 國庫財源配分水準이나 租稅負擔水準이 資源條件이나 需要條件을 補整하되 그 程度가 過多하거나 또는 過少한 데에 由來하는 것이다.

慶尙南道에 대한 國庫財源의 配分水準은 第1次基準을 超過하고 있다. 이는 相對的 低所



得水準과 不利한 需要條件에 對應하고 있다. 그러나 需要條件을 좀더 仔細히 살펴 보면 公共「서비스」의 單位當費用에 영향을 미치는 要因中에서 比較的 그 效果가 確實하고 또 그 比重이 크다고 보아야 할 人口密度는 全國水準에 比하여 不過 5「포인트」가 낮으며 5%의 「마진」을 考慮할 때에 그 效果는 無視할 수 있다. 따라서 慶尙南道의 需要條件을 (+)이라고 規定하는 것은 그 人口分散度가 相對的으로 크기 때문이지만 前述한 바와 같이 이 要因의 費用에 대한 영향은 確實치 않다. 그리하여 萬一 需要條件의 方向이 (+)보다 (-)에 가까운 性格을 지니고 있다면 慶尙南道에 대한 國庫財源의 配分은 需要條件을 지나치게 補整하고 있다고 보아야 할 것이다. 즉 그 國庫財源의 配分水準은 資源條件 및 需要條件에 比하여 過大한 것이다. 이러한 推論은 慶尙南道보다 需要條件이 不利한 江原道, 忠清北道 및 慶尙北道에 있어서 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差가 慶尙南道보다 작다는 點을 들어 補強시켜 볼 수도 있다.

그러나 慶尙南道가 지니고 있는 問題는 國庫財源의 配分水準이라기 보다 租稅負擔水準에 있다. 즉 前者는 第1次基準을 多少 上廻하고 있으나 後者는 第1次基準을 지나치게 下廻하고 있다.<sup>(37)</sup> 勿論 慶尙南道의 租稅負擔水準 3.21%는 相對的 低所得水準과 不利한 需要條件에 對應하고 있으나 第1次的基準 11.53%에 比하여 그 乖離가 지나치게 크다. 이는 前述한 바와 같이 租稅負擔水準이 需要條件을 過度하게 補整하고 있는 데에 緣由한다고 보아야 할 것이다.

끝으로 濟州道를 보면 資源條件에 의하여 調整한 適正配分率에 대한 國庫財源配分率의 偏差는 +1.38이고, 國稅負擔率의 偏差는 -0.08이다. 따라서 兩者間의 絕對的 差異는 1.30이 된다. 이는 다시 말할 것도 없이 國庫財源의 配分이나 租稅負擔이 資源條件 및 需要差條件을 補整하되 그 程度가 過多 또는 過少한 데에 由來하는 것이다.

먼저 國庫財源의 配分水準을 보면 그 配分率 2.34%는 第1次的基準(人口分布率) 1.12%의 2倍를 上廻하고 있다. 이와 같이 높은 配分率은 1人當 所得水準이 全國平均을 下廻하는 不利한 資源條件과 人口密度가 작고 人口分散도가 높은 不利한 需要條件에 對應하고 있으나 그러한 資源條件과 需要條件을 지나치게 補整하고 있는 것이다. 그리하여 需要條件을 量的으로 確定시켜 보기 前이라도 그 配分水準은 明白히 過多한 것이라고 斷定할

(37) 第1次的 基準(人口分布率)이 11.53%인데에 比하여 國稅負擔率은 3.21%이며 第1次的 基準에 대한 國稅負擔率의 比는 0.27이며 全國市·道에 있어서 가장 낮다. 그리하여 不利한 需要條件이 不利한 資源條件을 補強하고 있을 경우에 第1次的 基準에 比하여 租稅負擔率이 지나치게 낮거나 또는 國庫財源配分이 지나치게 높을 경우에는 需要條件을 量的으로 確定시키기 前이라도 그 配分水準이 分明히 不公平하다고 斷定할 수 있다.

수 있다.

다음에 租稅負擔水準을 보면 第1次的 基準 1.12% 를 下廻하고 있는 國稅負擔配分率 0.88은 不利한 資源條件과 需要條件에 對應하고 있으나 資源條件에 의하여 調整한 適正配分率에 比하여 不過 0.08%가 낮다. 그러나 不利한 需要條件을 考慮한다면 適正配分率은 0.96%를 下廻할 것이므로 濟州道의 負擔水準은 相對的으로 높다고 보아야 할 것이다.

以上과 같이 國庫財源配分이나 또는 그에 關聯된 租稅負擔의 配分이 資源條件 및 需要條件의 地域間格差를 充分히 補整할 때에 있어서도 그 補整하는 程度가 過多 또는 過少하기 때문에 國庫財源配分과 租稅負擔配分間에 共通의인 性格을 찾아 볼 수 없을 경우도 있다. 慶尙南道와 濟州道 그리고 慶尙北道등이 그러한 類型에 屬하고 있지만 適正配分率에 대한 國庫財源配分率과 租稅負擔配分率間의 乖離가 크다는 것은 分明히 水平的 公平과 兩立되는 것은 아니다.

끝으로 財源別 配分類型을 살펴 보면 第12表와 같다. 資源條件 및 需要條件의 地域間格差를 考慮함이 없이 交付되었던 義務教育還付金을 除外하면 그밖의 財源의 配分樣態는 大體로 國庫財源總額의 配分方向과 같다. 서울特別市, 江原道, 忠淸北道, 慶尙南道, 濟州道에는 위에서 言及한 推論을 그대로 適用시킬 수 있다. 그러나 其他市道에 있어서는 地方交付稅나 特定補助金이 國庫財源總額의 配分方向을 改善 또는 惡化시키고 있다.

釜山直轄市의 教育事業部門에 대한 補助金은 그 資源條件과 需要條件에 符合되지 않으나 地方交付稅를 包含한 其他 特定補助金이 그 配分效果를 相殺하고 있다. 또 京畿道를

<第12表> 國庫財源의 配分類型(1963年度決算)

區	分	一般行政部門(一般會計)*			教育事業部門(教育費特別會計)*				國庫配分總額
		地方交付稅	補助金	合計額	還付金	交付金	補助金	合計額	
서	울	4	4	4	7	4	4	4	4
釜	山	4	4	4	7	4	7	4	4
京	畿	8	8	8	8	3	8	8	8
江	原	3	3	3	8	3	3	3	3
忠	北	3	3	3	8	3	3	3	3
忠	南	11	14	11	14	14	3	14	14
全	北	11	11	11	14	11	3	11	11
全	南	14	14	14	14	11	14	14	14
慶	北	8	8	8	8	3	8	3	3
慶	南	3	3	3	8	3	3	3	3
濟	州	3	3	3	8	3	3	3	3

\* 附表 第10-2表~第10-8表 參照.

보면 義務教育財政交付金の 配分은 公平하지만 地方交付稅 및 其他 特定補助金の 配分은 모두 그 資源條件과 需要條件을 充分히 補整하지 못하고 있다.

한편 忠淸南道에 있어서는 一般行政部門에 대한 特定補助金은 그 資源條件과 모순되고 또 租稅負擔의 配分은 그 需要條件에 符合되지 않으나 그러한 效果는 地方交付稅의 配分에 의하여 部分的으로 相殺되고 있다. 그러나 教育事業部門에 대한 交付金の 配分이 不合理하기 때문에 教育事業部門에 대한 補助金の 公平한 配分效果만이 아니라 資源條件을 充分히 補整하는 地方交付稅의 配分效果까지도 相殺하고 있다. 全羅北道에 있어서는 教育事業部門에 대한 補助金の 配分은 公平하지만 地方交付稅 및 其他 特定補助金の 配分이 그 資源條件에 어긋나고 또 需要條件에 對應하지 않기 때문에 國庫財源總額의 配分은 總體的으로 需要條件을 補整하지 못하고 있으며 또 國庫財源配分에 關聯된 租稅負擔水準도 需要條件과 모순되고 있다.

全羅南道에 있어서는 義務教育財政交付金を 除外한 地方交付稅 및 其他 特定補助金の 配分은 모두 그 資源條件에 符合되지 않으며 또 租稅負擔水準도 需要條件을 充分히 補整하지 못하고 있다. 더우기 義務教育財政交付金の 配分도 需要條件과 모순되며 總體的으로 國庫財源의 配分은 資源條件을 補整하지 못하고 또 그 負擔水準은 需要條件에 어긋나는 樣態를 나타내고 있다.

끝으로 慶尙北道를 보면 一般行政部門에 대한 地方交付稅 및 特定補助金 그리고 教育事業部門에 대한 特定補助金の 配分은 그 資源條件과 需要條件에 符合되지 않고 있으나 教育事業部門에 대한 交付金の 配分效果는 公平하며 地方交付稅 및 其他 特定補助金の 不公平한 配分效果를 完全히 相殺하고 있다.

그리하여 이와 같은 考察을 通하여 發見할 수 있는 것은 教育事業部門에 대한 國庫財源配分의 方向이 總體的으로 國庫財源配分方向에 크게 影響을 미치고 있다는 것이다. 이는 教育事業部門에 대한 政府의 經費移轉規模가 크기 때문에 생겨나는 당연한 現象이지만 그 配分方向이 不公平한 경우에는 地域間의 財政的不均衡을 더욱 擴大시키게 된다<sup>(32)</sup>. 다음에 지적할 수 있는 것은 地方交付稅의 財源調整效果가 弱하다는 點이다. 즉 忠淸南道를 論외로 한다면 京畿道, 全羅北道, 全羅南道 및 慶尙北道에 있어서는 地方交付稅의 配分方向이 國庫補助金の 配分方向과 같다. 이는 萬一 國庫補助가 地域間의 所得格差를 擴大시키는 데 기여한다면 地方交付稅의 配分이 그러한 作用을 補強하고 있다는 것을 의미하는 것이다. 또 1963年 現在 義務教育財政交付金은 義務教育財政需要에 限하여 部分的으로 財源을 調整하는 機能을 갖고 있었다. 따라서 教育事業部門에 대한 國庫財源配分의 方向

(38) 1964年度부터 實施하게 된 地方教育交付稅法은 이러한 問題를 多少 緩和시키고 있다고 보아야 할 것이다.

을 規定하는 데 기여하였던 交付金の 役割도 無視할 수 없을 것 같으나 그러한 寄與度가 分명한 것은 아니다.

結 語

地方自治團體에 대한 政府의 行財政上의 統制가 強化되고 있는 것은 各國에 共通된 現象이다. 이러한 現象이 지니고 있는 政治面의 得失을 論외로 한다면 資源을 效率的으로 利用하기 위하여 또는 全國的으로 齊一한 行政水準을 確保하기 위하여 政府가 地方自治團體의 經濟活動에 關與하는 領域을 넓혀 간다는 것은 결코 不合理한 것은 아니다. 그러나 그러한 目的을 達成하기 위하여 利用되는 財政手段인 交付稅나 補助金の 交付가 不公平하다면 所期의 目的을 達成할 수 없을 뿐더러 오히려 地域間的 經濟力格差를 擴大시키는 結果를 招來할 것이다. 이러한 點에서 地方自治團體에 대한 「政府의 移轉總額」보다 그 配分方向이 더욱 重要하다고 볼 수 있다.

地方自治團體에 대한 交付稅의 配分이나 國庫補助金の 配分을 評價하기 위하여 여기에서 利用한 方法은 資源條件과 需要條件의 方向과 크기를 適正配分率(人口分布率)에 대한 國庫財源配分率 및 國庫負擔率의 偏差의 方向과 크기에 結付시켜 보는 것이었다. 그러나 이미 지적하였던 것과 같이 이러한 評價方法은 지나치게 單純한 假定에서 있으며 또 需要條件을 量的으로 表示할 수 없기 때문에 需要條件이 支配的인 作用을 할 경우에는 分명한 結論을 얻을 수 없다. 그렇지만 어떠한 方法에 의하든 間에 國庫財源配分의 方向을 規定하여 본다는 것은 그 配分의 公平與否를 더욱 상세히 分析하기 위한 基礎作業인 것이다.

附 表

<第 10-2表>

綜 合 評 價 表

區 分 地域別	地 交 付 稅 (G)	國 負 (T)	稅 擔 (R)	資 源 條 件 (N)	需 要 條 件 (N)	類 型
서울	-	+	-	-	-	4
釜山	-	+	-	-	-	4
京畿	-	-	(○)+	+	+	8
江原	+	-	(○)+	+	+	3
忠北	+	-	+	+	+	3
忠南	+	-	+	-	-	11
全北	+	-	+	-	-	11
全南	-	-	+	-	-	14
慶北	-	-	+	+	+	8
慶南	+	-	+	+	+	3
濟州	+	-	+	+	+	3

<第10-3表>

綜合評價表

區分 地域別	一般行政部門補助金 (G)	國負 (T)	稅擔	資條 (R)	源件	需條 (N)	要件	類	型
刈	-	+		-		-			4
釜	-	+		-		-			4
京	-	-		(O)+		+			3
江	+	-		(O)+		+			3
忠	+	-		+		+			3
忠	-	-		+		-			14
全	+	-		+		-			11
全	-	-		+		-			14
慶	-	-		+		+			8
慶	+	-		+		+			3
濟	+	-		+		+			3

<第10-4表>

綜合評價表

區分 地域別	一般行政部門交付稅與國庫補助 (G)	國負 (T)	稅擔	資條 (R)	源件	需條 (N)	要件	類	型
刈	-	+		-		-			4
釜	-	+		-		-			4
京	-	-		(O)+		+			8
江	+	-		(O)+		+			3
忠	+	-		+		+			3
忠	+	-		+		-			11
全	+	-		+		-			11
全	-	-		+		-			14
慶	-	-		+		+			8
慶	+	-		+		+			3
濟	+	-		+		+			3

<第10-5表>

綜合評價表

區分 地域別	還付金 (G)	國負 (T)	稅擔	資條 (R)	源件	需條 (N)	要件	類	型
刈	+	+		-		-			7
釜	+	+		-		-			7
京	-	-		(O)+		+			8
江	-	-		(O)+		+			8
忠	-	-		+		+			8
忠	-	-		+		-			14
全	-	-		+		-			14
全	-	-		+		-			14
慶	-	-		+		+			8
慶	-	-		+		+			8
濟	-	-		+		+			8

<第10-6表>

綜合評價表

區分 地域別		教育事業 交付金 (G)	國負 (T)	稅擔	資條 (R)	源件	需條 (N)	要件	類 型
斗	壺	-	+		-		-		4
釜	山	-	+		-		-		4
京	畿	+	-		(O)+		+		3
江	原	+	-		(O)+		+		3
忠	北	+	-		+		+		3
忠	南	-	-		+		-		14
全	北	+	-		+		-		11
全	南	+	-		+		-		11
慶	北	+	-		+		+		3
慶	南	+	-		+		+		3
濟	州	+	-		+		+		3

<第10-7表>

綜合評價表

區分 地域別		教育事業 補助金 (G)	國負 (T)	稅擔	資條 (R)	源件	需條 (N)	要件	類 型
斗	壺	-	+		-		-		4
釜	山	+	+		-		-		7
京	畿	-	-		(O)+		+		8
江	原	+	-		(O)+		+		3
忠	北	+	-		+		+		3
忠	南	+	-		+		-		3
全	北	+	-		+		-		3
全	南	-	-		+		-		14
慶	北	-	-		+		+		8
慶	南	+	-		+		+		3
濟	州	+	-		+		+		3

<第10-8表>

綜合評價表

區分 地域別		教育事業部門 庫財源配分總額 (G)	國負 (T)	稅擔	資條 (R)	源件	需條 (N)	要件	類 型
斗	壺	-	+		-		-		4
釜	山	-	+		-		-		4
京	畿	-	-		(O)+		+		8
江	原	+	-		(O)+		+		3
忠	北	+	-		+		+		3
忠	南	-	-		+		-		14
全	北	+	-		+		-		11
全	南	-	-		+		-		14
慶	北	+	-		+		+		3
慶	南	+	-		+		+		3
濟	州	+	-		+		+		3

第 6 表에 대한 說明

① 人口分布率은 1963 年度末 各市·道 常住人口調查結果에 의함. 資料: 各市·道『1963 年度 年末 常住人口調查報告』

② 資源條件은 1960 年~1962 年間的 地域別 1 人當 生産所得을 平均하고 指數化한 것임. 釜山直轄 市の 生産所得은 産業部門別로 生産額·去來量·課稅標準등 指標에 따라 慶尙南道の 生産所得에서 推定한 것임. 資料: 韓國銀行 調查部 國民所得課, 『道別所得推計』(1960 年~1962 年).

③ 人口密度는 ①과 같은 資料에서 求하고 指數化한 것임.

④ 人口分散度는 地域別 公立 國民·中高等學校數에 대한 學生數의 比率로 表示하였음. 資料: 『韓國教育年鑑』 1964 年.

⑤ 國稅負擔의 配分은 1963 年度 地域別 國稅徵收額을 指數化한 것임. 資料: 財務部 司稅局.

⑥ 國庫財源의 配分은 1963 年度 地方自治團體 決算에 의하여 各 地方自治團體에 交付된 國庫財源을 地域別로 推計하여 指數化한 것임. 資料: 內務部, 『地方自治團體決算概要』 1963 年度.

第 10-1表~第10-8에 대한 說明

國庫財源配分의 方向은 第 6-1表의 人口分布率 (第 1 次基準)에 第 9-2表의 調整財源 및 國庫補助의 配分率을 對比시켜 알었고, 國稅負擔 資源條件 및 需要條件은 第 8 表, 第 9 表와 同一함. 類型은 第 7 表에 의함.

(筆者 서울大學校商科大學  
韓國經濟研究所 研究員  
서울大學校商科大學副教授)

〈Summary〉

## **The Operation of Government Grants System and the Interprovincial Fiscal Equity**

*Byung-Kwon Cha\**

The relative financial positions of local governments are affected favorably or adversely by the national government policies exercised over local governments, although local governments are self-financing and economically independent units provided by the statutes.

It is not only division of governmental functions and taxing power between national government and local governments, but also the grants and the debt policy of the national government that influence the level of revenues and expenditures of local governments.

Under the present financial system, the principal sources of local government revenues are the local taxes. Most of local governments, however, cannot derive sufficient revenues from such sources to meet their financial needs. Further, the difference of interprovincial tax burdens and the quantity of public services provided per resident owing to undue division of taxing power, lack of correlation between expenditures and revenues and unequal revenue sources at the same level of local governments make the problem more complicated.

It is, therefore, not surprising that the relative importance of government grants in the revenue structure of local governments has grown recently in Korea, too. Such a fact accounts in considerable measure for the development of grants system in order to improve the insufficient aspects of performance of the local tax system and to bring the level of public services of local governments up to a minimum standard.

Accordingly, it is logical to observe the interprovincial fiscal equity in order to

---

\* The author is associate professor of public finance, College of Commerce, Seoul National University. He is also research member of the Institute of Economic Research, Seoul National University.



examine the way and direction of grants distribution among provinces as well as local tax burdens.

### I. Operation of the Equalization Grant and the Conditional Grants

In the fiscal year 1963, the various local governments received government grants, a total sum of 15 billion *won*, or 50 per cent of the total net revenue; approximately 6 billion *won* was paid to assist the general administration, of which 2 billion *won* was the equalization grants and 4 billion *won* was the conditional grants, and 9 billion *won*, for education grants.

The equalization grant, which accounted for 30.9 per cent of a total net revenue raised in the sector of general administration of local governments in 1963, consists of the normal block grant and the special grant in Korea. In 1963, the normal block grants amounted to 2 billion *won* and the special grants, 132 million *won*.

The former is apportioned to various level of local governments for each year in proportion to the amount of financial deficit calculated on the basis of estimated financial needs and estimated local tax revenues. The latter, however, is paid to local governments to meet the financial requirements due to casualty and so on.

In 1963, the sources of fund of equalization block grant was fixed on the several national tax revenues; 40 per cent of the business tax revenue, the admission tax revenue and the electricity and gas tax revenue, respectively, and 85 per cent of unfiltered and filtered wines tax revenues. On the other hand the maximum amount of the special grant was fixed on 10 per cent of the normal grants financed by the revenues of the business tax, admission tax and the electricity and gas tax.

The grants for the special services (the conditional grants) totalled 13 billion *won* in 1963; of which education grants accounted for 9 billion *won*.

Thus the relative importance of conditional grants in the net revenue of local governments (except education sector) came up to 10.4 per cent and that of education grants in the net revenue of the education sector reached 81.2 per

cent, respectively.

The breakdown of the conditional grants by sections is shown in more detail as follows:

The conditional grants paid to local governments for general services amounted approximately 4 billion *won* in 1963. They were based broadly upon the acceptance of the fact that many of the services supplied by local governments were national in character, and simultaneously they intended to encourage local governments to afford special services.

The most important grants for general administration, conditional, were those paid to local governments by the Ministry of Agriculture. Their relative importance in the total amount of grants paid to local governments exceeded 60 per cent, and their kinds were various. However, the amount of grant differed considerably: the grant for seed improvement was nothing but 750 thousand *won*, but the grant for erosion construction, 900 million *won*.

The next important one was grants for public works paid by the Ministry of Construction. Most of them were grants for capital formation. It amounted one billion *won*, 30 per cent of the total amount of grants paid to local governments for general services.

Besides, there were minor but numerous grants provided by the Ministry of Home Affairs, the Ministry of National Defence, the Ministry of Finance, and the Ministry of Public Health and Social Affairs, in relation to their activities. In education sector, there were two kinds of grants; one is for compulsory education, and the other, for local educational services. In accordance with the Education Act, the national government has a financial responsibility to support the compulsory education and to assist one-half of salaries paid to public middle and high school teachers. Further, it is required that the national government gives enough assistance to local governments for local educational services.

Grants for compulsory education in 1963 amounted 8 billion *won*, which constituted salaries of elementary school teachers, aid for facilities and grants

to assist the operational expenses of elementary school.

The grants to assist the operational expenses were apportioned in the same manner as the equalization grants. It is interesting, however, to note that in 1963 the device of central collecting and local sharing was utilized to meet the financial requirement in this sector; 50 per cent of the admission tax revenue was distributed on the basis of origin.

It is worth while to note that the equalization grants contributed to mitigate the disparity of tax revenues among provinces. For instance, the range of difference in local tax revenues per entitled resident among provinces was 626 *won* to 98 *won*, but after the equalization grants were paid it came up to 259 *won* to 626 *won*. On the other hand, the conditional grants not only encouraged capital formation in the local government sector, but also relieved local governments from financial difficulties.

## II. Distribution of Government Grants and Interprovincial Fiscal Equity

Government grants are useful fiscal devices to serve several purposes. It is also desirable that operation of the grant system should contribute to equitable fiscal treatment among provinces. If apportionment of government grants contribute to remove the disparity of tax revenues among provinces, it will, as a first approximation, be said that the operation of grant system is equitable.

Nevertheless, it is necessary to consider the factors of expenditure side as well as those of revenue side in evaluating fiscal equity among provinces. The disparity of tax revenue among provinces is well represented by difference of taxable resources, but the different levels of public expenditure are mainly caused by fiscal needs due to difference in the number of residents, difference in the per unit cost of public services and difference in the amount of public services supplied. It is, therefore, reasonable to consider all of these resources and needs conditions as well as tax burdens and grant benefits received in evaluating fiscal equity among provinces. Further, it is required to compare the net fiscal surplus or gains in judging fiscal equity.

The resources conditions are usually specified by the difference of per capita

income, and the needs conditions are presented by population characters such as number of residents, scarcity and dispersion of population. It is, however, difficult to calculate the net fiscal surplus or gains, because there are no available data to make clear the real tax burdens and grants benefits received. Accordingly, it is unavoidable to use modified approach instead of calculating the net fiscal surplus. First, all indicators are classified by positive or negative signs to show their directions. Second, the direction of tax burdens and grant benefit received are compared in relation to resources and needs conditions.

In classifying the directions of resources and needs conditions the following method is used: if the per capita income is above the national average, the negative(—)signs are assigned, but if it is below the national average, the positive(+ )signs are assigned. On the other hand, if the population per square kilometer is more than the national average, the negative signs are allotted, because its needs conditions are less severe, but if it is less than the national average, the positive signs are allocated, because the needs conditions are favorable, that is, unit cost per public services is relatively higher. Analogously, the magnitudes of tax burdens and grant benefits received are classified by positive and negative signs. But to do this, it is assumed that each province receives grant benefits and bears the burdens in proportion to the population share. Therefore, if the tax burdens are in excess of the due share defined by the relative population share, the positive signs are assigned, because its resources conditions are favorable. And also if the grants received are below the due share, the negative signs are assigned.

In thus manner, 16 combinations of tax burdens and grant benefits received and of resources and needs conditions are acquired. Two combinations clearly indicate inequitable performance of grant operation, two others, equitable but not unambiguous. The remaining twelve combinations do not show whether the operation of grant system is equitable or inequitable.

According to the classifications of indicators, it is found that operation of grant system, both in apportioning grant outlay and in distributing tax burdens,

were found equitable but not unambiguously in seven cities and provinces inclusive of Seoul City. But in Kyong-gi Do (province) grant outlay was inconsistent with resources and needs conditions. And in Chungchong-buk Do and Chulla-nam Do, grant outlay were inconsistent with resources conditions and tax burdens were inconsistent with needs conditions. Finally, in Chulla-buk Do grant outlay was inconsistent with needs conditions.

Except these four provinces the other cities and provinces are classified at where the operation of grant system is consistent with equity, but it does not mean that the grant system operate unambiguously equitable, because it is possible that tax burdens and grant outlay might over-compensate the resources and needs conditions. Such a performance of grant system was found in the Kyongsang-nam Do and Che-ju Do.

In this paper the method adopted to judge the fiscal equity in relation to grant system is to compare the directions and magnitudes of tax burdens and grant expenditures in relation to resources and needs conditions. It is, however, not denied that such an approach is too simple to evaluate the performance of grant system. Further, there is a problem to specify the numerical value of needs conditions. Nevertheless, the method adopted in this paper is the first step for further analysis.