

# 過密·大都市 地域과 地方財政

俞 焄\*

〈目 次〉	
I. 都市의 意義	IV. 大都市 財政의 解決方案
II. 過密·大都市 地域의 意義와 實態	V. 結論
III. 大都市 財政의 實態	

## 〈요 약〉

우리는 이곳에서 都市의 概念을 살펴 본 다음 우리나라 過密·大都市 地域의 實態를 검토하고 大都市 財政의 實態를 우리나라 都市財政의 특징과 負擔者로서의 大都市로 나누어서 고찰하고자 한다. 이어서 大都市 財政의 解決策을 課稅自主權의 확대, 地方交付稅·地方讓與金, 地方債로 나누어서 검토하고 결론을 맺고자 한다.

## I. 都市의 意義

### 1. 都市의 概念

다른 많은 概念의 경우처럼 都市도 定義하기 어렵다. Brian Robson이 지적한 바와 같이 「都市의 研究가 시작됨과 동시에 그 定義를 둘러싼 嚴格한 論議가 시작되었다」고 할 수 있다.<sup>1)</sup>

Pinch와 같이 ①物的, ②行政的, ③機能的 觀點에서 定義를 내리는 사람도 있으나<sup>2)</sup> 우리는 이곳에서 人口·施設에 의한 定義와 行政上의 定義를 고찰하고자 한다.

#### (1) 人口·施設에 의한 定義

都市를 고찰하는 첫째 觀點은 人口이다. 人間이 많이 모여서 定住하는 곳, 또는

\* 서울대학교 행정대학원 명예교수

1) B. Robson, *Urban Growth*(London : Methuen, 1973), p. 3.

2) S. Pinch, *Cities and Services*(London : RPK, 1985), p. 38.

〈表 1〉 美國의 地方自治團體數의 推移

	1942	1952	1962	1972	1982	1992
地方自治團體	155,067	116,756	91,186	78,218	81,780	86,692
County	3,050	3,052	3,043	3,044	3,041	3,043
Municipal	16,220	16,807	18,000	18,517	19,076	19,296
Township and town	18,919	17,202	17,142	16,991	16,734	16,666
School district	108,579	67,355	34,676	15,781	14,851	14,556
Special district	8,299	12,340	18,323	23,885	28,078	33,131

資料 : Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1994, p. 295.

人口密度가 높은 地域을 都市라고 定義하자는 것이다. 이미 1887년의 世界統計會議에서 都市의 人口標準을 2,000명 以上으로 하자는 決議가 있었다. 都市를 歷史的·國際적으로 比較하는 경우에 人口 또는 人口密度는 便利한 指標이다.

都市 考察의 둘째 觀點은 都市施設 또는 物的條件이다. Pinch가 말하는 物的 定義(physical definition)가 이에 해당된다. 都市를 형성하고 그 區域을 定하는 物的 條件으로서 建築物·交通通信手段·上下水道 등을 들 수 있다는 것이다.<sup>3)</sup>

## (2) 行政上의 定義

우리는 위에서 人口에 의한 定義와 施設에 의한 定義를 살펴보았는데 各國은 行政上 都市에 관한 定義를 내리고 있다.

### 1) 美國의 경우

美國과 같은 聯邦國家에서는 地方自治團體에 대한 감독을 中央政府(聯邦政府)가 아니라 州政府가 담당하고 있으며 따라서 行政上 都市의 基準도 州에 따라 다르다. 〈表 1〉과 같이 1942년에 비하여 1992년에는 地方自治團體의 數가 많이 감소하였으나 市(municipal)의 數는 다소 증가하여 1942년의 16,220개에서 1992년에는 19,296개에 달하게 되었다.

### 2) 日本의 要件

日本의 行政上의 定義를 본다면 市가 될 普通地方自治團體는 다음의 要件을 구비하여야 한다.<sup>4)</sup>

- ① 人口 5萬 以上을 보유할 것.
- ② 당해 普通地方自治團體의 中心의 市街地를 形成하고 있는 區域내에 있는 戶

3) *Ibid.*, p. 42.

4) 日本地方自治法 제8조 제1항.

〈表 2〉 일본 市町村數의 推移

	市	町	村	計	備 考
1883년	19	12,191	59,287	71,497	町村合併 促進法 施行
1893년	52	1,173	13,086	14,311	
1922년	91	1,431	10,665	12,187	
1930년	109	1,702	9,980	11,791	
1945년 10월	205	1,797	8,518	10,520	
1953년 10월	286	1,966	7,616	9,868	
1960년 4월	555	1,922	1,049	3,526	
1974년 1월	642	1,975	658	3,275	
1994년 3월	664	1,993	579	3,236	

數가 全戶數의 6割 以上일 것.

③ 商工業 其地의 都市的 業態에 종사하는 者 및 그와 同一世帶에 속하는 者의 數가 全人口의 6割 以上일 것.

④ 이 밖에도 당해 都道府縣의 條例가 정하는 都市的 施設 其他 都市로서의 요건을 구비할 것.

日本 市町村數의 推移를 본다면 町村의 數는 1883년에 비하여 1994년에 크게 감소하였으나 市의 數는 크게 늘어났다. 특히 第2次 大戰後에 急增하였는데 1945년에 205개에 지나지 않던 것이 1994년에는 664개에 달하게 되었다.

### 3) 韓國의 要件

우리나라 地方自治法과 地方自治法施行令은 市의 要件으로서 다음과 같은 것을 들고 있다. 이 세 가지 기준을 함께 충족하여야 시가 될 수 있다.<sup>5)</sup>

① 人口가 5萬 이상일 것.

② 당해 地域의 市街地를 구성하는 地域내에 거주하는 人口와 商業·工業 기타 都市적 產業에 종사하는 家口의 比率이 각각 전체의 60퍼센트 이상 일 것.

③ 1인당 地方稅納稅額, 人口密度 및 人口增加傾向이 내부부령이 정하는 기준 이상일 것.

이 밖에 1994년 12월의 地方自治法 改正에 의하여 都農複合形態의 市에 관한 규정을 신설했다. 위에서 열거한 要件을 구비하여 설치된 市와 郡을 統合한 地域이나, 人口 5만 이상의 都市形態를 갖춘 地域이 있는 郡을 都農複合形態의 市로

5) 地方自治法 제7조 제1항 및 地方自治法施行令 제7조 제1항.

할 수 있다는 것이다.<sup>6)</sup>

## 2. 類似 概念

우리는 위에서 都市의 定義를 살펴보았는데 몇 가지 類似概念을 살펴봄으로써 都市의 概念을 좀 더 明確히 하는데 이바지 하고자 한다.

### (1) 市

市라는 用語는 日本이나 우리나라 地方自治法에서 사용하는 것으로서 都市를 지칭하는 實定法上の 用語라 할 수 있다.

후술하는 바와 같이 같은 市이나 人口가 많고 大都市로서의 특징을 구비하였을 때에는 特別市·廣域市라하여 基礎自治團體가 아니라 廣域自治團體로서의 地位를 부여하고 있다. 基礎自治團體인 市라 할지라도 人口가 50만 이상일 때에는 道가 처리하는 事務의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.<sup>7)</sup>

### (2) 都市社會

都市社會는 都市를 단순히 物理的 存在로 보는 것이 아니라 人間의 集團·集合으로 보는 개념이라 할 수 있다. 그러나 이 都市社會는 英語로는 두 가지 의미를 지닌다.

첫째는 urban community로서 都市地域社會, 都市共同體, 都市社會 등으로 번역할 수 있다. 都市가 共同體(community)的 構造를 內容으로 하고 있는 것을 부인할 수 없다. 그러나 都市의 中樞的 機能이 高度로 發展한 오늘날에 있어서 都市가 部分的으로 공동체를 형성하고 있을 뿐만 아니라 都市社會가 공동체를 이루고 있는가를 살펴야 한다.

둘째는 urban society로서 都市社會로 번역할 수 있겠다. 그러나 위의 都市커뮤니티와 다른 점은 都市形成의 기반이 되는 土地·空間 등의 現象보다는 社會·文化·歷史 등의 社會科學的인 現象을 배경으로 한다는 것이다.

## II. 過密·大都市 地域의 意義와 實態

### 1. 韓國 都市의 種類

위에서도 간단히 언급한 바와 같이 우리나라의 實定法은 都市를 다음의 몇 가지

6) 地方自治法 제7조 제2항.

7) 地方自治法 제10조 제1항.

로 구분하고 그 地位를 달리하고 機能도 달리하고 있다.

### (1) 特別市와 廣域市

서울特別市와 5개 廣域市는 基礎自治團體가 아니라 廣域自治團體로서의 地位를 누리며 그 機能도 廣域自治團體인 道の 機能과 大體로 同一하다. 특히 서울特別市는 「서울特別市 行政特例에 관한 法律」에 의하여 首都로서의 特別한 地位를 누린다. 1962년에 제정된 이 特別法은 1991년에 새로운 法律에 의하여 代替되었으며 다시 1994년 12월의 改正에 의하여 그 範圍가 크게 축소되기는 했으나 아직도 몇 가지 점에서 廣域市와는 다른 特典을 누리고 있다.

과거에 直轄市라고 하던 廣域市는 廣域地方自治團體로서 한국에 獨特한 제도이며 日本의 指定都市와도 다른 제도이다. 日本에서는 大阪·京都·名古屋·橫濱·神戸의 5大 都市를 特別市로 하고자 1947年の 地方自治法에서 特別市制度를 규정하였으나 5大 都市가 속해 있는 縣의 住民投票에 의하여 否決되어 實現을 보지 못했다. 그후에도 特別市制度를 도입하고자 하는 움직임이 꾸준히 있었으나 아직 이루어지지 못하고 있다.<sup>8)</sup>

### (2) 一般市

基礎自治團體인 一般市는 郡과 유사한 地位를 누리며 廣域自治團體인 道の 管理區域안에 들어간다. 그 要件은 위에서 검토하였으므로 되풀이하지 않겠다.

### (3) 人口 50萬 以上の 市

特別市·廣域市가 아닌 人口 50만 이상의 市는 基礎自治團體이기는 하나 大都市임을 감안하여 道가 처리하는 事務의 일부를 이양받아 직접 처리하고 있다.

### (4) 邑

邑을 都市의 범주에 포함시킬 수 있는냐에 관해서는 論難이 있겠으나 都市年鑑 등의 政府刊行物에서는 邑도 都市에 포함시키고 있다. 邑이 되기 위해서는 그 大部分이 都市의 形態를 갖추고 인구 2만 이상이 되어야 하나 郡事務所 所在地의 면과 邑이 없는 都農複合形態의 市에 있어서 그 面중 1개 面은 邑으로 할 수 있다.

市와 달라서 邑은 基礎自治團體가 아니며 郡이나 市의 下部區域에 불과하므로 機能에 있어서는 市와는 다르다고 하겠다.

8) 高寄昇三, 地方分權と大都市(東京: 勁草書房, 1995) pp. 16-31.

〈表 3〉 特別市·廣域市の 人口 및 人口密度

	人 口	全國人口에서 占하는 比率(%)	人口密度(명/km <sup>2</sup> )
全 國	45,512,117		457.9
서 울	10,798,700	23.7	17,836.4
釜 山	3,846,544	8.5	7,241.6
大 邱	2,346,956	5.2	5,144.9
仁 川	2,208,269	4.8	6,502.4
光 州	1,273,854	2.8	2,541.0
大 田	1,235,378	2.7	2,288.4
特別市·廣域市 計	21,709,701	47.7	

資料 : 統計廳, 1995年度 地域統計年報

## 2. 特別市·廣域市の 實態

### (1) 人口

〈表 3〉과 같이 1994年 12月末 現在 서울特別市の 인구가 10,798,700名이며 5개 廣域市の 인구가 10,911,001名으로서 6大 都市의 人口가 全國人口의 47.7%에 해당하는 21,709,701名에 달하고 있다.

6大 都市의 面積은 全國土面積의 2.99%에 지나지 않는데 人口는 50%에 육박하고 있는 것이다.

### (2) 人口密度

6大 都市의 人口密度를 본다면 서울이 17,836.4名이며 大田이 2,288.4名으로서 서울의 경우 全國人口密度 457.9名の 39배에 달하며 6大 都市 중 인구밀도가 가장 낮은 大田이 2,288.4名으로서 全國人口密度의 5배에 달하고 있다.

이와 같이 볼 때 6大 都市는 過密地域임에 틀림이 없다. 6大 都市 중 光州와 大田은 다소 나은 편이나 서울의 경우는 더 말할 것도 없고 全國人口密度의 10배 이상에 달하는 釜山·仁川·大邱도 超過密地域이라해도 과언이 아니다.

### (3) 財政需要 誘發要因

서울特別市와 5개 廣域市는 많은 財政需要 誘發要因을 지니고 있으며 이로 인하여 방대한 財政需要를 안고 있다. 大都市地域의 財政需要 誘發要因중에서 중요하다고 생각되는 몇 가지만 살펴보고자 한다.

〈表 4〉 特別市·廣域市의 道路現況(1994)

	道路延長(km)	全國에서 占하는 比率(%)	포장율(%)	1인당 도로연장(m/인)
全 國	73,8333		77.8	1.7
서 울	7,622	10.3	85.3	0.7
부 산	2,067	2.8	94.0	0.5
대 구	1,410	1.9	92.3	0.6
인 천	1,111	1.6	97.0	0.5
광 주	960	1.3	99.4	0.8
대 전	1,390	1.9	94.0	1.2
特別市· 廣域市 合計	14,560	19.7		0.7

## 1) 道路

6大 都市의 財政需要 誘發要因중에서 우선 道路를 본다면 〈表 4〉와 같이 전국 도로 연장 73,833km의 19.7%에 해당하는 14,560km를 보유하고 있다. 이들 도로의 포장율을 본다면 비교적 양호한 편이어서 全國平均을 上廻하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 1인당 도로 연장을 본다면 6大 都市가 다 全國平均인 1인당 1.7m에 크게 미달하고 있으며 부산이나 인천은 1인당 0.5m에 지나지 않는 실정이다. 근본적으로 人口密度가 높는데 원인이 있겠으나 6大 都市의 교통체증의 원인이 어디에 있는가를 짐작케 한다. 교통문제의 해결을 위해서는 道路率을 높이고 1인당 도로연장을 늘려야 하는데 大都市 地域의 補償金의 過多로 방대한 財源이 소요된다는 데에 어려움이 있다.

## 2) 自動車

自動車登錄狀況을 본다면 全國自動車의 50% 정도가 6大 都市에 몰려 있다는 것을 알 수 있다. 서울은 全國人口의 23.7%가 거주하고 있으나 〈表 5〉와 같이 全國登錄自動車의 26.1%가 서울에 있으며 6大 都市의 自動車는 全國의 49.8%에 해당하는 369万대에 달하고 있다.

乘用車의 경우에는 6大 都市 集中率이 좀 더 심하여 서울은 全國乘用車의 29.1%가 몰려 있으며 6大 都市의 乘用車는 全國乘用車의 53%에 해당하는 273万대에 달하고 있다.

이와 같은 自動車의 6大 都市 集中 現象이 전술한 道路狀況과 相乘作用을 하여 6大 都市의 交通難을 加重시키고 있는 것이다.

〈表 5〉 特別市·廣域市の 自動車 登録現況(1994)

	登録自動車 總 計	全國에서 占하는 比率(%)	登録 乗用車	全國에서 占하는 比率(%)
全 國	7,404,347		5,148,713	
서 울	1,932,233	26.1	1,498,895	29.1
부 산	535,108	7.2	361,209	7.0
대 구	438,367	5.9	313,089	6.1
인 천	367,285	4.9	260,300	5.1
광 주	196,466	2.7	135,558	2.6
대 전	221,453	3.0	160,472	3.1
特別市· 廣域市 合計	3,690,912	49.8	2,729,523	53.0

資料：統計廳, 1995年 地域統計年報

〈表 6〉 特別市·廣域市の 上水道 現況(1994)

	시설용량 (천톤/일)	全國에서 占하는 比率(%)	급수량 (천톤/일)	全國에서 占하는 比率(%)	1일1인당 급수량(ℓ)	보급률(%)
全 國	20,967		15,231		408	82.1
서 울	6,190	29.5	5,137	33.7	476	99.9
부 산	2,000	9.5	1,594	10.5	422	98.2
대 구	1,570	7.5	1,014	6.7	438	98.7
인 천	1,602	7.6	1,073	7.0	497	97.8
광 주	610	2.9	376	2.5	319	92.6
대 전	629	3.0	489	3.2	424	93.3
特別市· 廣域市 合計	12,601	60.0	9,683	63.6		

資料：統計廳, 1995年度 地域統計年報

## 3) 上水道

上水道の 施設容量이나 給水量을 본다면 이 部門에서의 財政需要는 별로 많지 않을 것 같다. 〈表 6〉과 같이 서울의 上水道 施設容量은 全國施設容量의 29.5%에 해당하는 619만톤에 달하며 6大 都市의 施設容量 合計는 全國施設容量의 60%에 해당하는 1,260만톤에 달하고 있다. 日當給水量도 全國給水量의 63.6%에 해당하는 968만톤에 달하고 있다. 1日 1人當 給水量을 보면 6大 都市中 光州를 除外한 5個 都市가 全國平均인 408ℓ를 上廻하고 있으며 光州만이 全國平均에 미달하



〈表 7〉 特別市·廣域市の 下水道 現況

(單位: km<sup>2</sup>)

	우수배수 구역면적	全國에서 占하는 比率(%)	오수배수 구역면적	全國에서 占하는 比率(%)	우수배수율 (%)	오수배수율 (%)
全 國	3,345.94		1,856.38		57.6	62.5
서 울	375.70	11.2	344.30	18.5	98.1	97.6
부 산	333.84	10.0	154.79	8.3	59.5	44.4
대 구	126.10	3.8	95.30	5.1	92.9	74.6
인 천	118.00	3.5	115.80	6.2	78.0	76.6
광 주	98.16	2.9	82.65	4.5	79.4	66.9
대 전	281.30	8.4	84.40	4.5	64.5	83.1
特別市· 廣域市 合計	1,333.10	39.8	877.24	47.1		

資料: 統計廳, 1995年度 地域統計年報

는 3190에 지나지 않는 實情이다.

生活水準의 向上에 따라 1人當 給水量이 더 늘어나야 할 것이나 光州를 除外한 5個 도시의 경우에는 全國平均을 크게 上廻하고 있으므로 이 部門에 財政需要 誘發要因이 있다고 주장하기는 어려울 것이다.

#### 4) 下水道

下水道 實態를 본다면 全國의인 平均에 비하여 下水道施設이 비교적 나은 편이나 아직도 많은 投資를 필요로 한다는 것을 알 수 있다.

우선 우수배수율을 본다면 全國平均인 57.6%에 비하여 6大 都市의 보급율이 높은 편이나 서울의 98.1%나 대구의 92.9%를 除外하고는 대부분의 대도시가 극히 不良하다는 것을 알 수 있다. 특히 광주는 79.4%에 지나지 않으며 부산도 59.5%에 불과하다.

오수배수율의 경우도 크게 다를 바 없다. 부산은 全國平均인 62.5%에도 미달하는 44.4%에 지나지 않으며 광주도 全國平均을 약간 上廻하는 66.9%에 지나지 않는다.

#### 5) 社會福祉施設

社會福祉施設의 實態를 본다면 〈表 8〉과 같이 全國 社會福祉施設의 45% 정도가 6大 都市에 몰려 있다. 具體的으로 들어가서 육아시설을 본다면 전국육아시설의 42.4%가 6大 都市에 있으며 장애인 시설의 경우에는 50%가 6大 都市에 있다.

이러한 社會福祉施設은 삶의 質을 向上시킨다는 國家的 目標에 비추어 보아 앞

〈表 8〉 特別市·廣域市の 社會福祉施設 現況(1994)

	사회복지 시설총계	全國에서		全國에서		
		占하는 比率(%)	육아시설	占하는 比率(%)	장애인 복지시설	全國에서 占하는 比率(%)
全 國	709	17.2	217		216	62.5
서 울	122	9.6	33	15.2	48	97.6
부 산	68	6.9	19	8.8	20	44.4
대 구	49	3.2	17	7.8	13	74.6
인 천	23	4.2	7	3.2	8	76.6
광 주	30	4.2	6	2.8	10	66.9
대 전	30		10	4.6	9	83.1
特別市· 廣域市 合計	322	45.3	92	42.4	108	50.0

資料：統計廳，1995年度 地域統計年報

으로 더욱 增設되어야 할 것이다. 특히 高齡化 사회를 앞두고 養老施設이나 老人療養施設의 증설이 절실히 요청되며 既婚女性活動人口의 急增에 따르는 託兒施設의 증설도 긴급한 과제이다. 이러한 복지시설의 增設과 既存施設의 維持管理가 財政需要 誘發要因이라는 것은 긴 說明을 요하지 않는다.

### III. 大都市 財政의 實態

#### 1. 韓國 都市財政의 特徵

具體적으로 大都市財政의 實態에 들어가기 전에 우리나라 都市財政의 特徵을 다른 나라와 비교하여 몇 가지를 들고자 한다. 다른 나라의 大都市도 財政의 窮乏에 허덕이고 있으나 우리나라 大都市들이 겪고 있는 財政不足의 原因의 일부를 여기에서 찾을 수 있을는지 모른다.

##### (1) 큰 行政과 작은 自治

大都市가 담당해야할 분야는 비교적 廣範圍한테 그 運營에 관한 自治團體의 權限은 크다고 할 수 없다. 다시말해서 權限과 財源을 中央政府가 보유하고 있으나 事務執行의 大部分을 都市가 담당하고 있다는데에 특징이 있다고 하겠다. 한마디로 「큰 行政과 작은 自治」라는 특징을 지닌다고 하겠다.

## (2) 發展된 財政調整制度

韓國은 日本과 같이 地方自治團體間의 財政力 隔差가 심하고 이것을 시정하기 위하여 財政調整制度가 비교적 발전되어 있다고 하겠다. 地方交付稅가 核心이 되어 國庫補助金·地方讓與金制度和 함께 財政調整制度를 이루고 있다.

이러한 財政調整制度가 自治團體間의 財政力 隔差의 緩和에 이바지하고 있으나 大都市들에게는 비교적 不利하게 작용하고 있다고 하겠다. 한마디로 말해서 財政調整制度가 大都市 財政의 「不足」의 한 原因이 되고 있다고 해도 좋을 것 같다.<sup>9)</sup>

## (3) 財政運營上의 集權性和 劃一性

우리나라 財政運營上의 특징의 하나가 集權性和 劃一性이라 하겠다. 中央政府가 制定한 地方稅法에 따라 모든 기초자치단체는 동일한 稅目的 地方稅를 동일한 세율에 따라 부과하고 廣域自治團體는 동일한 市道稅를 동일한 세율에 따라 부과하고 있는 것이다.

## (4) 多數의 稅目과 劃一的 稅率

單一稅目으로 되어 있는 英國 등에 비하여 우리나라의 지방자치단체는 多數의 稅目を 지니고 있다. 道稅가 6개 稅目, 市郡稅가 9개 稅目인데 서울特別市와 廣域市稅는 道稅와 市郡稅 중 區稅를 제외한 전세목이다. 따라서 普通稅가 8개 세목이며 目的稅가 3개 세목이다.

그러나 稅率은 6大 都市가 동일하다. 地域開發稅·自動車稅를 위시하여 地域別 差等課稅가 인정되고 있는 세목이 늘어났으나 아직은 大都市들이 地域別 差等課稅에 관한 자치단체의 裁量權을 활용하지 않는 것 같다.

## (5) 經常計定과 資本計定の 不分離

미국을 위시한 각 국의 도시에 있어서는 經常計定과 資本計定の 分離는 普遍的인 현상이라 하겠다. 특히 미국의 도시에 있어서는 1940년대 이래 경상계정과 자본계정의 分離가 보편화 되어 있으며 資本計定은 資本豫算이라하여 別途의 編成·審議過程을 거치고 있다. 주로 起債에 많이 의존하는 이러한 資本豫算은 都市의 자본투자사업을 합리적으로 선정하고 그 재정적 뒷받침을 제대로 하여 社會間接資本의 확충 등을 원활히 추진하자는데 그 근본적인 목적이 있다고 하겠다.<sup>10)</sup>

9) 柴田德衛編, 都市經濟論(東京:有斐閣, 1985) p.208.

10) J. Lisle Bozeman, "The Capital Budget: History and Future Directions," *Public Budgeting and Finance*, Autumn 1984, pp.18-19.

〈表 9〉 特別市·廣域市에서의 國稅徵收額

(單位: 백만원)

	1993		1994	
	徵收額	徵收總額에서 占하는 比率(%)	徵收額	徵收總額에서 占하는 比率(%)
國稅徵收總額	36,374,723		43,690,513	
서울	13,704,134	37.7	16,416,986	37.6
부산	1,656,685	4.6	1,864,531	4.3
대구	983,436	2.7	1,171,282	2.7
인천	1,407,756	3.9	1,681,876	3.8
광주	745,746	2.0	854,943	1.9
대전	518,697	1.4	599,191	1.4
特別市· 廣域市 合計	19,016,454	52.3	22,588,809	51.7

註: 모든 數値는 決算額임.

資料: 國稅廳, 國稅統計年報(1994 및 1995)

그러나 우리나라의 都市에서는 自治團體의 會計를 一般會計와 特別會計로 分離하는 관례는 있으나 經常計定과 資本計定으로 분리하는 경우는 별로 없는 것 같다. 미국의 도시와 같은 자본투자사업의 재원을 주로 地方債에 의존하는 관행이 없는데 그 원인이 있을 것이다.

## 2. 負擔者로서의 大都市

### (1) 大都市의 國稅負擔

人口의 過密과 經濟力의 集中으로 서울特別市와 5개 廣域市는 國稅 收入의 50% 이상을 부담하고 있다. 〈表 9〉와 같이 1993년의 6대도시에서의 國稅徵收額은 52.3%에 달하고 있으며 이 중 서울에서의 징수액만도 36.9%에 이르고 있다. 1994년에도 6대도시에서의 國稅徵收額은 全國의 51.7%에 해당하는 22조 5888억 원에 달하고 있으며 서울에서의 징수액은 37.6%를 차지하고 있다.

### (2) 大都市에 대한 地方財政支援

위에서 살펴본 바와 같이 6대 도시는 全國 國稅收入의 50% 이상을 부담하고 있으나 中央政府가 지방자치단체에 지원하고 있는 지방재정지원제도의 혜택은 별로 받지 못하고 있는 실정이다.

〈表 10〉 特別市·廣域市에 대한 地方財政支援

(單位: 백만원)

	1993		1994	
	서울	廣域市	서울	廣域市
지방교부세	750	150,591	-	153,890
지방양여금	-	189,614	-	173,362
보조금	216,856	306,253	395,951	504,441
합계	217,606	646,458	395,951	831,693

註: ① 모든 수치는 決算額임.

② 서울과 광역시는 各各 自治區를 포함한 수치임.

資料: 內務部 地方財政局, 地方財政統計年鑑(1994 및 1995).

〈表 10〉과 같이 1993년의 경우 서울시는 7억 5,000만원의 지방교부세와 2,168억 5,600만원의 국고보조금을 수령함으로써 도합 2,176억 600만원의 지원을 중앙정부로부터 받았다. 5개 광역시는 1,505억 9,100만원의 지방교부세, 1,896억 1,400만원의 지방양여금, 3,062억 5,300만원의 보조금을 수령함으로써 합계 6,464억 5,800만원의 지원을 中央政府로부터 받았다.

1994년의 경우 서울시는 지방교부세와 지방양여금을 받지 못했으며 국고보조금만 3,959억 5,100만원을 받았다. 5개 광역시는 지방교부세 1,538억 9,000만원, 지방양여금 1,733억 6,200만원, 국고보조금 5,044억 4,100만원을 수령함으로써 도합 8,316억 9,300만원의 지원을 中央政府로부터 받았다.

한마디로 말해서 6대 도시는 中央政府에 납부하는 國稅에 비하여 엄청나게 적은 지원을 中央政府로부터 받고 있다는 것을 알 수 있다. 地方財政支援制度 특히 地方交付稅가 지방자치단체간의 財政力 불균형을 시정하는 機能을 수행함으로써 상대적으로 財政力이 튼튼한 6대 도시의 희생하에 財政力이 脆弱한 지방자치단체를 지원하는 것은 不得已하다 하겠으나 地方財政支援制度의 또 하나의 기능이 國家財政과 地方財政간의 調整임으로 大都市도 지금보다 더 많은 지원을 中央政府로부터 받아야 한다는 주장이 나오게 되는 것이다.

다시 말해서 6대 도시가 상대적으로 다른 地方自治團體에 비하여 所謂 財政自立德度가 높으며 財政力이 튼튼하다는 評價를 받을 런지 모르나 그것은 6대 도시의 歲入만 가지고 논의하는 데에서 나오는 結論이며 歲出需要까지 감안할 때 6대 도시의 재정은 여유가 있다기보다는 窮乏하다고 하는 것이 온당하다는 주장이 제기되고 있는 것이다.

## IV. 大都市 財政의 解決方案

위에서 살펴본 바와 같이 우리나라 大都市도 다른나라의 大都市와 같이 그 財政이 궁핍하다면 그 解決策이 무엇인가하는 문제가 여기에 제기된다. 그 解決策으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 우리는 이곳에서 크게 세 가지로 나누어서 검토하고자 한다.

### 1. 課稅自主權의 擴大

長期的으로는 自律的 地方自治를 위하여 中央政府가 설정한 範圍안에서 地方自治團體에 稅目과 稅率의 결정에 관해서 좀 더 自主權을 인정해야 하겠으나 短期的으로는 法定外 稅目的 認定과 彈力的인 稅率의 活用으로 大都市의 課稅 自主權을 擴大해 나가야 할 것이다.

法定外 稅目的의 인정에 관해서는 다른곳에서 詳述하였으므로<sup>11)</sup> 이곳에서는 彈力的 稅率의 活用に 관해서만 검토하고자 한다.

1991년의 地方稅法 개정시에 지역개발세, 자동차세를 위시한 여러 세목에 彈力的 稅率制度를 도입했는데 이를 보다 많은 稅目에 擴大할 필요가 있다.

制度의 도입도 중요하나 더 긴요한 것은 6대 도시가 이러한 彈力的 稅率制度를 실제로 적용하는 일이다. 앞에서도 지적한 바와 같이 우리나라에서 실제로 지방자치단체가 彈力的 稅率을 적용하는 것을 기피하는 경향이 있다.

### 2. 地方交付稅와 地方讓與金

위에서도 살펴본 바와 같이 6대 도시 중에는 地方交付稅 不交付團體가 많으며 1991년에 처음 도입된 地方讓與金の 혜택도 제한적으로 받고 있다.

근본적으로 대도시 재정궁핍의 원인이 발전된 地方財政調整制度에 있다는 것은 전술한 바 있으나 地方自治團體間의 財政力 不均衡의 시정도 중요하지만 國家財政과 地方財政간의 조정이라는 地方財政調整制度의 또 하나의 기능을 감안하여 대도시에도 좀더 惠澤을 擴大해야한다는 것이 대도시측의 주장이다.

11) 俞焄, 「地自制實施의 實効性提高를 위한 地方財政의 實態와 擴充方案」, 行政論叢 제30권 제1호(1992), pp. 67-93 참조.

### 3. 地方債

미국을 위시한 각 국의 도시에 있어서는 經常計定과 資本計定을 분리하고 資本計定은 地方債에 의하여 충당하는 경우가 많으나 우리 나라에서는 이러한 慣例가 確立되어 있지 않으며 아직도 地方債를 억제하려는 경향이 있다는 것은 널리 알려진 사실이다.<sup>12)</sup>

앞으로 우리나라 대도시에서도 經常計定과 資本計定을 분리하고 資本豫算制度를 도입하여 資本的 支出을 위하여 地方債를 活用하는 데 대하여 좀 더 너그러운 필요가 있다고 생각한다.

## V. 結 論

우리는 위에서 人口 過密地域인 大都市의 實態를 살펴본 다음 大都市財政의 어려움을 검토하였다. 이러한 어려움의 원인이 상대적으로 財政自立度가 높기는 하나 財政需要 誘發要因이 많은데 있다는 것을 지적하였다.

大都市 財政의 손쉬운 解決策은 中央政府로부터의 支援을 늘리는 것이겠으나 그것이 우리나라 地方財政의 실정에 비추어 어렵다면 課稅自主權의 擴大와 地方債의 積極的 活用을 허용하는 방향으로 나가야 할 것이다.

이것마저 허용하지 않는다면 우리나라 人口의 50% 가까이를 수용하고 있는 6대 도시의 財政需要를 충당할 수 있는 방법을 찾기는 어려울 것이다. 世界化 時代를 맞이하여 隣接國家의 大都市와의 경쟁에서 낙오하지 않도록 大都市 財政 問題에 관해서도 關心을 가질 때가 온 것 같다.

12) 俞焄, 「地方財政과 地方債」, 地方財政 1993년 제6호, pp. 4-5 참조.