

地方財政을 通해 본 韓國의 地方自治

姜秉根

— 目 次 —

- 一. 地方自治의 터전
 - A. 歷史의in 條件
 - B. 社會·經濟的 條件
 - C. 制度의in 條件
 - 二. 地方自治와 自主的 財政
 - A. 自主的 財政의 重要性
 - B. 地方財政 貧困의 諸要因
 - C. 地方財政의 自主度와 國庫에의 依存度
 - (a) 歲入面에서의 分析
 - (b) 歲出面에서의 分析
 - 三. 韓國地方財政制度에 對한 史的考察
 - A. 僂政下의 地方財政制度
 - B. 解放以後의 地方財政制度
 - 四. 中央統制와 補助金·交付金制
 - A. 中央統制의 本質
 - B. 補助金制와 交付金制
 - (a) 意義
 - (b) 우리나라 地方財政과의 關係
 - C. 國庫補助金制度
 - (a) 行政上의 矛盾
 - (b) 財政上의 矛盾
 - D. 地方財政 調整交付金制度
 - E. 地方交付稅制
- 五. 地方財政의 現況
 - A. 國家財政과 地方財政의 比較
 - B. 地方財政豫算의 規模
 - C. 依存財源의 減少
 - D. 稅制面에서 본 地方財政의 現況
- 六. 地方財政의 展望과 改善策
 - A. 地方歲入의 擴充
 - B. 地方團體의 能率的 財政運營
 - C. 行政事務의 再配分
 - D. 行政區域의 再策定
- 參考文獻

一. 地方自治의 터전

民主主義가 韓國의 政治的 指向으로서 定해진 以來 우리 民族은 失敗를 거듭하였으며 國民中에는 民主制度에 對해서 諦念을 하는 사람들도 있는相 싶다。(1) 韓國에 있어서 民主主

(1) 洪承稷, 「大學生은 무엇을 생각하고 있나?」思想界 1962年 4月號 pp. 121—2.

西歐式 民主主義의 適合與否에 關한 물음에 對하여 「適合하다」가 14%, 「不適合하다」가 86% 이다. 그 理由인즉 :

(1) 밥아드릴 準備가 안되었음.	40%
(2) 東·西間의 社會文化的 差異.	30%
(3) 지나친 自由로 強力한 統制必要.	6%
(4) 理論과 現實이 不一致.	7%
(5) 其他 및 無應答.	3%

義의 悲劇의 씨앗이 未熟했던 地方自治의 領域에 자리 잡고 있다고 볼수도 있지 않을까 한다. 實上 民主主義와 地方自治는 繁密한 關連性을 갖고 있으며 相互 依存的인 것이다. 地方 公共團體가 國家權力의 絶對性을 否認하고 統治者의 強制的인 支配力を 牽制하면서 自主的으로 運營하는 것이 民主制度를 確立하기 爲한 基礎的前提條件인 反面, 地方住民의 自主的運營이란 民主制度가 保障하는 自由權과 地方權 그리고 民權의 尊重을 떠나서 生覺할 수 없기 때문이다. 그런故로 民主政治와 地方自治는 同時에 그 機能的役割을 遂行해 나가는 것이다. 地方自治의 成熟乃至는 發展에 比例해서 民主政治는 進展하는 것이며 地方自治의 育成없이 民主主義는 無意味한 것이다.

地方自治란 恒常 歷史的 具體的인 內容을 갖고 있다고 한다. 이것은 英國과 같은 先進民主國家에 있어서 近代資本主義 成長期에 있어서 新興「불좌一지」가 絶對王制의 國家와 封建制의 權力에 對抗하여 地方自治를 要求했고, 그것의 貫徹을 爲해서 講爭한 事實을 指摘하고 있는 것이다. 그러니 만치 이와같은 歷史와 過去를 갖지 못한 우리 民族에게는 地方自治란 도리어 그 反對로 歷史的 具體的 概念이 못되며 오직 觀念的 抽象的인 內容을 갖는 것이라 할 것이다.

8·15 解放과 더불어 西歐의 民主主義 思潮는 李朝 五百年의 封建的 因襲에 겪고 36年間이나 專制的인 日本帝國主義의 統治下에서 生氣를 잃은 이 매마른 疆土에 물밀듯 밀려 들어왔다. 그리고 大部分의 韓國人은 自己들이 놓여있는 條件들은 生覺지도 않고 거의 無條件으로 西歐의 具思考方式과 體制를 模倣하고 崇尚하였다. 이러한 風潮 속에서 地方自治制度도 無批判적으로 導入되었다. 그러나 問題는 地方自治의 本旨를 憲法上에 規定하여 地方自治法를 制定하여 地方議會를 設置하고 地方自治團體의 長을 自己選出의 原則에 따라 地方住民이 選出한다는 至極히 形式的이며 制度의 配慮만으로써 地方의 自主的, 自律的 運營이라는 貴한 果實이 風土가 判異한 이 地方에서 쉽게 열매를 맺을 수 있을가 하는 것이다.(2)

20世紀에 들어와서도 大陸系 여러 先進國家에 있어서 前國家의 地方民의 固有한 權利라고 主張되어 온 地方自治가 獨善的인 一部 執權者에 依해서 無慘히도 짓밟혔으며 市民들에 依해서 別다른 未練없이 벼름받은 嚴然한 事實을 回顧할 때 우리 國民의 地方自治에 對한 態度는 하나의 希望的觀望(Wishful thinking)이 아니었든가 생각된다. 過去 15年間의 憲政史를 通해서 地方自治가 無視되어 왔고 政治的으로 惡用되기도 했던 쓰라린 지난날의 經驗으로 미루어 보아도 우리는 法制上, 制度上的 配慮가 決코 全部는 아니며 또한 그것이 真正한 地方自治를 保障할 수도 없다고 하는 事實을 奉直히 認定치 않을 수 없다.

(2) Gunnar Heckscher, The Study of Comparative Government and Politics. pp. 47—9.

研究論文

一般的으로 地方自治에는 몇 가지 條件이 先行되어야 하는 것으로 歷史的인 條件, 社會·經濟的인 條件 그리고 制度的인 條件등이 그것이다. 우리는 遺憾스럽게도 如斯한 諸 條件을 全的으로 具備치 못했다고 해도 過言은 아닐 것이다.

A. 歷史的인 條件

韓國은 統治構造上으로 보아서 純對主義의 中央集權의 體制를 長久한 歲月에 걸쳐서 갖추고 있었으며 民主主義의 地方分權制란 概念은 統治의 實權者들의 머릿속에 없었던 것이다. 오직 中央의 強壓的 統治가 交通의 未發達과 通信의 非能率 그리고 王室의 繼愛獲得을 圍繞한 貴族 支配階級의 暗鬪와 分裂의 連續으로 因해서 時期的으로 弱化되었기 때문에 實際에 있어서 地方官의 權力이 限定된 地域에서 中央의 關與 없이 行使되었든 故로 地方分權의 統治現象을 나타냈을 뿐이다. 中央의 權力은 垂直的으로 無批判的으로 行使되었으며, 封建社會의 社會構造下에서 土地를 通해서 地主에 隸屬된 채 百姓들은 이와같은 國家權力의 行使를 當然한 것으로 받아 드렸다. 民主主義니 議會制度니 人權의 尊重 擁護니 하는 따위의 近代民主社會의 政治的 基本概念은 그들의 아는바 아니었다. 李朝末葉 西歐文明의 洗禮을 받고 啓蒙, 開化運動을 展開한 生覺者들이 主管한 「獨立新聞」의 論說의 内容을 살펴봐도 舊秩序의 本質에 對한 懷疑가 別般 엿보이지 않으며 다만 政黨, 代議政治의 採擇을 暗示하며 이를 解說할 程度에 不過했다고 한다.(3)

이와 같이 中央集權의이며 官僚主義의 統治로 近代에 이른 우리나라에서는 地方의 問題는 直接的인 利害關係를 가진 地方民이 中央의 不當한 關與 없이 自主的으로 處理해 나가야 한다는 近代 西歐社會의 地方分權的 政治理念은 歷史와 傳統의 뒷바침이 전혀 없는채 1945年의 民族의 解放과 그것에 뒷따른 美軍政의 實施로 우리나라에 他律的으로 導入된 것인즉 地方自治의 本旨가 統治者, 被治者를 不問하고 잘 納得이 갈리 萬無한 것이었다.

最近에 와서도 地方自治에 對한 認識은 至極히 不足한 것 같아 느껴진다. 中央의 強力한 施策과 執行을, 그리고 全國의 行政의 能率을 為해서는 地方自治는 牺牲되어도 좋다고 생각하는 指導層의 人士도 적지 않은것 같다. 그러나 過度한 中央統制와 指示의 重壓으로 地方의 公務員들이 創意性을 發揮치 못하고 委縮되어 가는 것이 우리의 現實인듯 싶다.(4)

(3) 東亞日報 1962年 5月 13日.

李萬甲教授의 獨立新聞의 論說에 對한 研究로 等間隔抽出法에 依한 것이다. 그리고 그 研究의 目的是 獨立新聞에 나타난 近代化過程의 韓國人의 價值觀念을 알고자 한 것이다.

(4) 東亞日報 1962年 2月 23日.

朴正熙議長의 地方觀察結果 「地方公務員들이 創意力を 地方行政에 發揮되어야 한다」는 觀察所感에 對하여 本紙 社說에서 只今까지 地方公務員들이 創意力を 發揮치 못했음에는 外的 및 內的要因이 있을 것이며, 그것을 政府當局은 마땅히 除去해 주어야 할 것이다 했다. 그리고 外的要因의 하나는 그들의 身分保障과 密接히 關聯된 것이라 推測된다고 했다.

B. 社會·經濟的인 條件

다음은 社會的 經濟的인 條件을 들 수 있다. 于先 經濟生活의 安定은 地方自治生活의 育成에 對한 純粹的인 要因이 되는 것은 論議할 餘地가 없다. 中古와 中世紀의 地方自治는 大體로 經濟的으로 繁榮한 都市에서 實施되었다. 近世에 들어와서도 大體로 봐서 百姓들의 生活條件이 比較的 良好했던 國家, 例컨데 美國, 카나다, 濟洲와 같은 新生國家에서 地方民에 依한 自主生活은 顯著한 成功을 거두었다. 또한 地方自治의 發達과 近代 產業化過程은 大概 併行했던 것 같다. 西歐의 近代史을 더듬어 보더라도 當初의 地方自治의 要求는 近代資本主義가 成長하는 무렵 新興 「불좌一지」가 純粹的 王權과 封建統治權力에 對한 民主革命의 一環으로 이루어진 것이다. 佛國의 大革命이 成功한 然後에 制定된 第一共和國의 憲法에 地方分權의in 規定을 두게 된 것은 그 좋은 一例일 것이다.(5) 地方自治의 發祥地라고 할 수 있는 英國의 境遇만 할지라도 都市 「불좌一지」는 漸次的으로 執行官의 支配를 排擊하고 資本主義의 自然的發展에 對한 障碍를 除去하므로써 都市自治體의 地方權을 確立하기에 이른 것이다. 또 한편 資本主義의 發展에 隨伴하여 人口가 都市에 集中하고 貧民이 激增하여 公衆衛生의 必要性이 認識되자 從前에 教區·僧院이 둘보았던 救濟, 厚生事業을 都市 地方團體가 自主的으로 處理하게 되었다.(6) 不論 20世紀에 드러와 資本主義가 漸進的으로 獨占段階에 이르자 中央集權化의 傾向이 나타났으며 따라서 낡은 地方自治의 姿態는 사라졌다고 하겠으나 우리나라와 같이 始初부터 國家가 위로부터 國家的 權力을 등지고 統制한 것은 아니었다.

우리는 前近代的인 社會, 經濟構造를 20世紀 初葉까지 가졌다. 李朝의 土地經濟體制下에서 集權的 官僚國家의 官吏들은 收租權으로 農民들을 無慈悲하게 經濟的으로 收奪하였으며 驅使 支配하였고 地方民은 農奴의 立場에 處해 있은채 李朝 農村社會의 疲弊狀은 이루形容할 길이 없었다.(7) 그런즉 農民이 資本을 蕩積하고 經營을 擴大하여 中農層으로 向上上昇한다는 것은 想像조차 할 수 없었다. 零細 小農을 基盤으로 하는 大土地所有는 늘어 갔어도 農業經營의 近代化라든가 農村社會에서 西歐와 같이 近代市民階級이 擡頭 成長한다는 것은 어림없는 일이었다.(8)

또한 商業, 手工業의 領域에서도 王과 官人們이 關稅, 匠稅, 進上等 各己 各樣의 形式으로 收奪을 態行하여 商人·工匠은 官의 統制와 抑壓 속에서 自由商業, 自由製作도 許容되지 않

(5) Brian Chapman, Introduction to French Local Government. p. 19.

(6) J.H. Warren, The English Local Government System. pp. 20—3.

(7) 震檀學會, 韓國史(最近世篇) pp. 39—45, pp. 36—7.

(8) 趙璣濬, 「韓國經濟의 近代化 過程」 慶熙大 1959年 2月號 pp. 63—4.

研究論文

은 形便이어서 官權에 阿附하여서만 事業을 營爲할 수 있었든지라 自由獨立의in 實力を 成長시킬 길이란 完全히 封鎖된 것이었다.(9)

如斯한 収取經濟體制에다가 朱子學의 儒教思想의 影響과 家父長制의 身分階級의 社會構造까지를 考慮하면 血緣的 地緣의in 封鎖된 社會에서 地方民들이 제아무리 自己 고장의 일이요 自身의 利害關係가 內包되어 있다순 치더라도 地方的 事務의 自主的 運營에 關心을 表할理 萬無한 일이었다.

李朝의 封建的 社會・經濟體制가 日本의 統治下에서 漸進의in 近代社會化와 더불어 多少 解消되기는 하였으나 日帝의 植民政策은 그 政治的 支配와 經濟的 摧取를 優先하였기 때문에 韓國 農工業 生產力의 增進을 계울리 하였고 따라서 韓國의 農工業은 그 半封建性을 逸脫할 길이 없었다.

C. 制度의in 條件

우리나라에서 地方自治가 發展하지 못한 다른 原因을 制度上 法制上에서 찾아볼수 있다. 서울特別市・道에 自治團體의 性格을 認定하면서도 한편 이것에 國家의 性格을 認定하였다는 것이 이곳에 問題가 된다. 特別市와 道의 長이 官選制度로 自治權의 擔當者가 되므로 해서 그들은一面에서는 地方自治團體의 長이 되며 他面에서는 國家行政의 地方長官이 되었다는 矛盾點을 지녔다. 이 二重的 性格도 形式的인 見地에서 認定되는 바이나 實質的으로는 特別市・道의 國家의 性格이 强化되어 왔다. 即 그것은 中央集權의 官僚統治의 一環으로서 官僚知事를 通하여 中央이 支配하는 團體였으며 中央의 地方에 對한 監督指揮權을 强化하기 為해서 였으며 이것을 발판으로 많은 國家事務를 地方에 委任하였다. 그러므로 現在까지 特別市・道 事務의 累半은 委任事務였다.

이 制度는 日帝統治下에서 勅令 第354號 및 朝鮮總督府 地方官制에 依해서 導入된 것으로(10) 解放以後 그대로 우리 政府에 依해서 踏襲되었으며 이것이 우리나라의 地方自治制度와 나아가서는 民主政治 育成에 크나큰 障害가 된것도 事實이다. 그런즉 우리가 이제 過去의 官僚政治를 打破하고 地方分權의in 民主主義를 目的 意識的으로 育成하여 確固한 地盤위에 올려 놓으려면 地方團體의 自治體의 性格을 强化해야 할 것이다. 그러기 為해서는 特別市長 및 道知事を 自己 選任의 原則에 따라 地方住民의 意思로서 就任시켜야 할 것이다. 지난번 서울特別市의 새 憲法公聽會에서 地方自治에 言及한 10名의 演士가 全員이 地方自治團體長의 任命制를 賛成하였으나(11) 道知事が 民選되므로써 國家에 對한 關係에 있어서 그 地

(9) 韓浩勵, 「富와 貴의 價值觀과 族譜의 思想」, 思想界 1959年 8月號 PP. 66-7.

(10) 李相助, 「우리나라 地方自治의 方向」地方行政 1961年 6月號 p. 13.

(11) 東亞日報, 1962年 8月 25日.

位가 强化되며 또한 地方住民에 對한 關係에 있어서 公僕的인 存在가 됨이 民意에 依한 行政의 實績을 올리는 길이며 地方行政 民主化의 가장 核心的인 重要한 要素가 되는 것은 明白하다.(12)

다음 또 하나의 制度上의 缺陷으로써 國稅와 地方稅의 分類가 任意的이어서 地方團體의 財政의 自立性이 全的으로 缺如된 채 地方은 中央에 對한 依存度가 過大하였다는 것이다. 이 地方自治의 育成斗 地方財政의 自立性은 本論文의 主題인즉 項을 바꾸어 詳論하고자 한다.

二. 地方自治와 自主的 財政

A. 自主的 財政의 重要性

地方自治의 根本理念은 地方自治團體가 地方住民의 意思와 地域社會의 具體的인 要求에 順應하여 住民의 福利를 增進시키며 鄉土의 發展을 圖謀하는데 있다 할 것이다. 그리고 이것을 爲해서는 財政의 뒷바침이 必要한 것이며 따라서 地方團體의 自主的 財政이야 말로 地方自治의 基本的 先決條件이라 할 것이며 또한 地方自治의 樣相은 地方財政의 自立性의 程度에 따라 相異할 것이다. 그러기에 Baker도 「地方團體의 自治生活의 將來는 地方이 그 財政의 要請을 自主的으로 充當할 수 있느냐에 달려 있다. 萬一 地方이 그와같이 財政의 要請에 應할 수 없다고 한다면 그 解決策은 上位의 統治團體에 依해서 마련될 것은 疑心할 餘地가 없는 것이며 그 結果는 地方 自主性의 喪失인 것이다」(13)라고 看破한 것이다.

지금까지 우리나라의 地方自治團體는 財政의으로 自給自足하지 못하고 있으며 補助金, 交付金, 起債 등을 通하여 그 財政이 지나치게 中央에 依存하고 있는 實情이며 國家는 이와같은 財政의 援助를 미끼로 地方行政에 廣範圍한 統制監督權을 行使하여 關與하여 왔던 것이다. 그런故로 地方自治는 實際에 있어서 名目上の 것에 不過하며 真正한 意味의 地方自治란 民主政治의 理念下에 하나의 理想的인 概念인상 싶었다.

아렇듯 地方의 國庫에의 依存度가 增加함에 따라 國家의 地方에 對한 統制는 過去의 行政

(12) 韓國日報, 1962年 5月 28日.

當社의 地方自治에 關한 全國輿論調查에서 「地方自治團體의 長은 어떻게 定하는것이 좋겠다고 생각하십니까?」라는 質問에 對하여 地方自治團體의 長을 直選하자는 意見이 壓倒的이었다.

	政府任命	直接選舉	地方의 회선거	아무래도 좋다	모르겠다	合計
서울 特別 市長	30.5%	55.6%	6.2%	4.0%	3.7%	100%
道 知 事	25.8	42.6	10.1	5.3	16.2	100
地 方 市 長	17.7	59.4	8.2	3.3	11.4	100
邑 長	13.7	59.8	6.2	—	20.3	100
面 長	11.3	59.8	4.3	5.7	18.9	100
洞 里 長	15.4	60.3	2.2	4.3	17.8	100

(13) Benjamin Baker, Urban Government, P. 254.

研究論文

的側面에서의 統制로 부터 近來에 盛行하는 財政的 側面에서의 統制로 그 質的 變貌를 보았다. 實上 地方自治團體에 어느 程度의 行政上の 自由를 許諾할지라도 財政으로 統制한다면 權力的 要素를 없애고도 中央의 뜻대로 右之左之 할 수 있는 것이다.(14)

嚴格히 따져서 地方公共團體의 利害와 直接的 關係가 있는 事務는 地方이 全的으로 그 經費를 負擔해야 할 것이고 地方과 國家 雙方의 利害에 關係되는 것은 雙方이, 그리고 主로 國家의 利害에 關한 것은 國家가 全的으로 그 經費를 負擔해야 할 것이다. 그러나 이것은 理論이며 實際에 있어서 이와같은前提는 遵守되고 있지도 않을 뿐 더러 遵守되기도 어려운 일이다. 그 理由인즉 첫째로 近代社會에 있어서 資本主義가 發達하고 貨幣商品의流通이 全國의 規模에서 行하여지며 交通, 通信 또한 地方으로 侵透한지라 地方의 固有性이나 地方固有의 利害라는 것이 있을 수 없을 뿐 더러 國家만의 利害도 없는 것이다. 國家와 地方의 利害는 連關의이어서 그 負擔區分이란 至極히 暫昧한 것이다. 그 둘째 理由로서 地方財政의 貧困이다. 地方自治團體의 財政이 窮迫하면 地方固有의 事務를 為해서도 別數 없이 國庫로부터 補助를 받지 않을 수 없다. 中央의 支配慾은 되도록이면 中央의 補助金을 相對的으로 增大하여 地方行政 運營上에 加一層의 統制를 加하기를 바라는 것이다.(15)

우리나라에 있어서 地方財政의 窮乏은 財政制度上의 缺陷과 經濟的 社會的 要因에 基因한다고 보아지는 것으로 이곳에서 簡單히 그 原因을 論해 보자.

B. 地方財政 貧困의 諸要因

첫째로 韓國 農村經濟生活의 貧困相이다. 李朝 封建經濟 體制下에서 農奴的身勢를 免치 못한 農民들은 20世紀에 들어와 日帝의 殖民地政策으로 繼續해서 經濟的으로 收奪되었으며 우리 政府가 樹立된 後에 土地改革의 斷行으로 一時 物質的 惠澤을 입었으나 그것도 暫時이고 政府의 非能率的 農業政策, 米穀政策으로 農村의 病弊狀態는 이루 表現할 수 없을 程度이다.(16) 農村社會의 沈滯相은 또한 農業人口는 많은데 比하여 耕地面積이 狹少하여 營農規模가 작은데다가 土地改良, 水利施設이 不充分한 點에도 基因할 것이다. 國民의 約 63% 가 農業에 從事하고 있으나 農業所得은 國民總生產額의 38% 程度이며 一人當 農家住民所得이 4千7百원에 不過한 形便이며 이러한 農村經濟의 貧困은 結局 稅源의 枯竭을 招來하는 것이다.

그 둘째로 福祉國家의 理念의 具顯은 時代的 要求였으며 따라서 地方團體의 行政機能도 膨脹했다는 것이다. 徒록이나 解放後 南韓의 人口가 激增하였으며 地方民의 啓蒙과 아울러

(14) 島恭彥, 西川清治 編, 現代의 地方自治 P.P. 148—9.

(15) 逸藤湘吉 編, 豊算 p.p. 123—4.

(16) 成昌煥, 韓國經濟論 p.p. 239—40.

地方財政을 通해 본 韓國의 地方自治

百姓들의 社會的 向上熱(social ascendency)의 高騰과 教育熱의 大增하여 教育上의 施設費, 人件費의 負擔이 大幅 增加했다.勿論 地方團體 行政機能의 擴大에 依한 歲出의 激增은 우리나라만의 現象은 아니고 美國에 있어서도 過去 25年 동안 地方의 歲出이 3倍로 增加했던 것이다, (17)

그 셋째로 6·25 事變으로 因하여 破壞된 各種 公共施設의 復舊를 為始하여 農村 地方都市의 再建에 莫大한 經費가 充當되었다는 것이다. 또한 急增한 國防費의 調達을 비롯하여 戰爭으로 荒廢化된 國土의 再建 復興을 為해서 國家經費가 急增하게 되어 地方稅의 性格을 가진 稅源의 大部分을 國家에서 吸收했으며 結果的으로 地方財政에 對하여 相當히 壓迫을 加하게 됐다는 事實이다.

<表 1> 國稅와 地方稅의 比較 (%)

	國稅	地方稅		國稅	地方稅
1939年	100	44.9	1957年	100	9.3
1949〃	100	30.6	1960〃	100	8.3
1954〃	100	8.8			

※1962年度 地方財政概要 p. 147參照

넷째 오늘날 地方自治團體의 事務量의 7割 程度를 國家의 委任事務가 차지하며 이와같은 國家 委任事務의 大量 增加는 地方團體의 歲出面에 있어서 經常費 支出이 相當히 큰 比重을 차지하게 되는 것이며 逼迫한 地方財政에 더욱 拍車를 加하고 있다.

다섯째 農村 購買力의 低下는 地方都邑의 不景氣를 招來하였으며 또한 北韓共產軍의 南侵에 基因한 時局의 不安定과 政治的 不安定으로 地方 富裕層의 投資가 不振하여 地方都市 商工業이 停滯狀態에 빠졌다.

여섯째 地方自治團體가 管理 所有하는 財產으로 부터의 収入 即 事業收入이 殆無하다는 것이다. 外國에서의 地方 収入의 構成을 볼것 같으면 地方稅 収入과 國庫補助金 및 交付金 그리고 企業收入의 三大要素로 別分되는 것이다. 그리고 英美에 있어서는 地方收入의 30% 以上은 企業收入에 依하여 補填하고 있는 實情인데 우리나라에서는 使用料 및 手數料 基本財產收入이 全體 収入의 5% 内外에 不過한 것이다.

끝으로 納稅意識의 薄弱과 課稅의 非科學性, 非公正性等으로 徵稅成績이 不良하여 特히나 稅務公務員의 腐敗는 上의 要因과 더불어 徵稅率을 甚히 低下시켰다는 것이다.

地方財政이 窮乏한 가운데 그 自主性을 費失한 諸要因을 위에서 究明해 보았거니와 이제 地方財政의 自主度와 中央에의 依存度를 歲入面과 歲出面에서 分析的으로 考察해 보기로 하자.

(17) Benjamin Baker, op. cit. p. 253.

研究論文

C. 地方財政의 自主度와 國庫에의 依存度

(a) 歲入面에서의 分析

便宜上 1960年度를 擇한다. 그것은 1961年 12月에 地方財政制度上에 變革이 있었기 때문이다. 이제 地方自治團體의 決算에 依하여 歲入狀況을 一瞥할것 같으면 地方收入의 主宗을 이루는 地方稅는 30%에 不過하며 補助金, 地方財政調整交付金, 還付金等의 中央補助가 地方歲入의 約半을 이루고 있다. 그 具體的 實情을 分析해 보면 서울特別市는 依存財源이 4.6%에 不過한데 比하여 道는 50.1%로서 서울特別市는 財政의 으로 自立할 수 있는 것을 말해 준다. 또한 市邑面을 比較해 볼것 같으면 市의 依存財源이 36.3%인데 對하여 邑은 43.9%, 面은 71.1%로서 市가 가장 적은 依存度를 보이는 反面 面이 가장 큰 依存度를 나타낸다.

또한 地方自治團體의 實情을 個別의 으로 檢討해 보면 自體收入으로서 最少限度의 基本行政費만을 負擔할 수 있으나 其他의 福祉行政의 經費를 為하여 中央에 依存하지 않을 수 없는 地方自治團體로써 9個道中에 慶南, 慶北, 全南의 3道 뿐이고 26個市中 釜山市(99.4%), 大邱市(73.3%), 仁川市(74.9%)의 3市 뿐이다. 그리고 自體收入과 國庫補助로서 赤字없이 겨우 標準行政費만을 擔當할 수 있는 團體는 京畿, 忠南·北, 全北, 江原의 諸道와 水原, 清州, 大田, 全州, 群山, 光州, 木浦, 馬山, 春川의 諸市 그리고 全國 85個邑中의 約 2割, 全國 1407個面中 約 0.5割 程度에 지나지 않으며 殘餘의 道·市·邑·面은 거의 全의 으로 國庫에 依存함이 그 存立을 為해서 強要되는 團體인 것이다.(18)

또한 叙上한 國庫依存度는 最近의 趨勢를 볼때 一定한 方向으로 變動하는 것이 아니므로 斷定을 不許하나 道에 있어서는 依存度의 輕微한 增大를 엿볼 수 있는 反面, 邑은 多小한 減少를, 그리고 面은 別差異가 없음을 表 2에서 보는 바와 같다.

<表 2> 地方自治團體 自主財源의 變動相 (1959~1961)

	道			邑			面		
	1959	1960	1961	1959	1960	1961	1959	1960	1961
地 方 稅	20.3%	22.6%	17.9%	26.0%	28.1%	28.3%	11.0%	10.7%	12.1%
稅 外 收 入	9.4	9.2	10.6	17.3	16.0	21.1	10.1	8.0	9.2
小 計	32.7	31.8	2.85	43.3	44.1	49.4	21.1	18.7	21.3

〔註〕地方財政概要 1962年 2卷 pp. 236—241 參照

(b) 歲出面에서의 分析

1960年度의 歲出面을 볼 때 全體의 으로 事業費가 經常費의 1/3에 不過하며 그나마 事業費

(18) 李靄馥, 「地方財政 確立에 關する 管見」 地方行政 1960年 5月號 p. 109.

地方財政을 通해 본 韓國의 地方自治

의 45%를 國庫가 負擔하고 있다. 다시 이 內譯을 具體的으로 分析해 보면 서울特別市와 道는 事業費가 각각 31.5%, 31.8%로서 그 總額에 있어서 別差異가 없으나 그 國庫依存度에 있어서는 大差가 있는 것으로 서울特別市의 1%에 對하여 道는 70%라는 強한 依存의 傾向을 보이고 있다. 市·邑·面을 볼것 같으면 市·邑에 있어서 事業費가 歲出上에 차지하는 比重이 27%, 23%인데 對해서 面은 겨우 11%이다. 그 國庫依存度를 볼것 같으면 市가 32%, 邑이 55%, 面이 70%로서 邑·面은 적은 比率의 事業費나마 그 殆半을 國家의 援助로 充當해 나가야 하는 貧弱한 狀態이다.

다음 經常費의 內譯을 더듬어 볼것 같으면 全體的으로 行政的 經費가 歲出總額의 55%인데 比하여 福祉的 經費는 9.5%이다. 다시 서울特別市와 道를 比較하면 前者에 있어서 行政的 經費 40.5%에 對하여 福祉的 經費가 16.0%인데 後者の 境遇에는 38.3%에 對하여 9.9%로 福祉的 經費가 弱한 比率을 차지하고 있다. 또한 市邑面을 살펴 볼것 같으면 다음과 같이 市를 除外하고는 行政的 經費가 歲出上에 거의 全部를 占하고 있으며 福祉的 經費는 象徵的인 것에 不過하다.

<表 3> 1960年度의 歲出分析

	市	邑	面
經常費	行政的 經費	54.0%	69.0%
	福祉的 經費	11.0	6.0
	移轉的 經費	8.0	2.0
	小計	73.0	77.0
事業費	27.0	23.0	11.1
合計	100%	100%	100%

「註」地方財政概要, 1962, 2卷, pp. 242~247 參조

三. 韓國 地方財政制度에 對한 史的考察

A. 朝鮮時代의 地方財政制度

李朝 中葉에 이르러 李退溪와 李栗谷이 勸獎한 民政 運營方式을 받아들여 地方住民이 鄉約을 制定하고 地方公共事業을 自主的으로 處理해 나갔던 것이다. 鄉約辨務規約과 鄉約條規에 依하여 國家의 行政區域인 郡을 上級 地方行政單位로 하고 郡下에 面을 그 밑에 里를 두었다. 그리고 郡面里에는 鄉會를 두고 教育, 戶籍, 地籍, 道路, 衛生, 殖產, 租稅等 諸般地方公共事務를 合同會議하여 取扱였다. 그後 이 鄉約制度는 任辰倭亂後 國家의 統治力의 弱化와 더부러 漸次 衰頹하여 李朝 末葉에는 그 姿體를 감추어 버렸다.(19) 1910年 日本의

(19) 趙載昇, 修正增補版 地方自治法 pp. 7-8.

研究論文

統治가 시작되면서 地方官制에 依한 諸法令의 制定으로 官僚主義의 이기는 하나 近代的 意味의 地方行政이 實施되었다.

日本統治下의 地方財政制度를 論한기에 앞서 于先 그 地方制度의 概要를 說明할 必要가 있을 것이다. 日本의 朝鮮總督府가 始政할 當時의 地方制度라고 하면 各道가 地方費制에 依據하여 道長官이 地方費로서 地方公共事務를 運營해 나갔다. 그리고 府郡面等 地方公共事務를 處理할 團體制度는 別無하였다. 道地方費制은 元來 李朝末葉의 地方費法의 公布로 創始된 것이며 當時의 地方行政은 觀察道 府郡 面의 三段階로 區分되었고 原則的으로 官治行政이 였다. 그러나 때로는 觀察使 郡守等이 道路 河川 堤防等의 公共事業을 運營하기 為해서百姓들에게 課稅하는 憣例가 있어 日本 統監府는 이것을 改定하여 舊韓國政府로 하여금 本法을 公布케 하였고 그後 總督府는 이 制度를 踏襲하였다.(20)

總督政治가 시작되면서 1913年 4月 府制를 制定 施行하였다. 府는 京城以外 12府로서 學校組合令 및 普通學校費用負擔金에 依해 郡守 管理下에 있었던 教育事務를 除外한 一般 公共事務를 處理했다. 그리고 統治秩序가 漸次 자리가 잡히자 1917年 10月 面制를 制定 施行하여 國家가 認定하는 範圍內에서 그 公共事務를 處理하게 이르렀다. 이로써 道를 單位로 하는 公共事業은 道의 地方費로서, 府의 公共事務는 府에서, 그리고 府 以外의 地方에 있어서의 公共事務는 面에서 取扱하게 됨으로서 地方公共團體의 制度는 그 基礎가 確立된 셈이다. 다시 1920年 地方制度를 改正하여 道府郡面에 主로 官選에 依한 評議會를 設置하고 歲入出豫算 및 其他事項에 關하여 機關長의 諮問에 應하게 했다.(21)

그後 10년이 經過한 1930년에 再次 地方制度를 改正하기 為해서 새로이 道制 府制 邑面制가 制定 및 改正되었고 大體도 큰 變動이 없이 우리 民族의 解放時까지 存續한 것이다. 道가 最上級의 地方團體이고 府는 都市를 그 地域으로하는 地方團體이고 其他 地方地域이 邑面의 管理下에 들어왔다. 道府邑面은 다같이 法人으로써 國家의 監督下에 法令의 範圍內에서 그 公共事業을 處理했다. 面을 除外한 道府邑에는 法制上 議決機關으로써 道會 府會 邑會를 두고 各己 公共團體에 關한 事務中 法令에 依해서 그 權限에 屬하는 事項에 關하여 議決權을 가졌다. 面만은 諮問機關으로서 面協議會를 둔 것이다. 또한 道知事와 府尹은 公共團體의 長일뿐더러 國家의 行政事務를 掌理하는 官廳으로서 官吏였는데 反하여 邑面長은 邑面에 屬하는 國家의 行政을 補助執行하는 機關으로서 待遇官吏였다.(22)

위에서 본바와 如히 日帝統治가 시작된 以後 數次의 改正을 거듭한 가운데 地方行政制度

(20) 任洪淳, 朝鮮行政要覽 p. 87.

(21) 河村雅亮, 朝鮮地方稅講話 pp. 2-3.

(22) 河村雅亮, pp. 4-7.

는 적어도 法制上 制度上으로는相當히 段階的으로 整備가 되었다고 할 것이다. 如斯한 制度는 近代的 意味의 地方自治制度와는 距離가相當히 먼 것으로 오직 地方民의 財政的 負擔에 依해서 그리고 國家의 意思에 따라 地方 公共의 事務를 處理했던 官僚主義의 地方行政制度에 不過한 것이었다. 道知事나 府尹은 國家의 官吏였다고 할 것이며 道會府會 邑會等은 實質上 議決機關이라기 보다 機關長의 諮問機關이었다고 함이 適切한 것으로 結局 官治의 領域을 全혀 逸脫하지 못했다.

日帝統治下에 있어서 地方財政制度의 發達은 上述한 地方制度의 發達과 大體로 步調를 같이하는 것이다. 日帝統治의 初期에 있어서 百姓들의 負擔을 急作스럽게 過重하게 할수는 없었든지라 前述한 바와같이 舊來의 稅制를 大體로 踏襲한 것이며 그 稅種 및 稅率도 前과 크게 다른바 없었다. 道府邑面은 다같이 地稅를 賦課함으로써 地稅系統의 租稅가 稅源의 核心部分을 이루었으며 屠畜稅 및 市場稅等의 雜種稅가 道와 府의 稅源의 또한 重要한 部分을構成하였다. 그 外에 府에서는 戶別稅 營業稅 家屋稅等을 徵收했으며 邑面은 戶別稅를 徵收했다.

1920년의 第一次 地方制度의 改正으로 地方稅制도 漸次 整理되어 1927年에는 體系가 서는 데 이로써 地稅와 戶別稅系統이 各各 地方稅 總額의 四割程度의 比重을 차지하여 兩者를 合하여 80% 內外였다. 個別的으로 보면 道費를 為해서는 戶別稅와 不動產取得稅 車輛稅 屠場屠畜稅等의 雜種稅가 그 二大要素였고 府費를 為해서는 營業稅가 最大的 稅源이며 다음에 雜種稅 家屋稅 戶別稅 土地稅의 順位였다. 邑面費를 調達하기 為하여는 地稅 戶別稅가 그 中樞的 部分이고 營業稅 雜種稅가 그 뒤를 따랐다. 地方稅의 總額은 15年동안에 約 457萬원에서 近 3千萬원으로 卽 6.5倍로 增加했다. 그리고 道地方費 歲入歲出豫算表에 依하면 國庫補助金은 道費의 24% 程度이고 臨時恩賜金 收入까지 합치면 29%로 15年前의 18%에 比하면 中央補助가 比率上으로도 增加한 셈이다.(23)

그後 1930년의 地方制度의 改正에 뒷따라 1936년 까지는 地方稅制가 再整備되는데 戶別稅系統의 地方稅와 地稅系統의 地方稅가 若干의 額數上의 差異로 그 位置를 바꾸고 地方稅에 對해서 兩稅가 차지하는 比重이 67%로 下落했을뿐 큰 變動은 없었다.

1940년에 이르러 地方財政制度上에 큰 變革이 있었다고 볼수 있는데 그것은 地方財政 調整補給金制度가 創始되었기 때문이다. 이 补給金制度는 地方團體의 人口의 多寡, 資力의 貧富, 產業의 振否, 地域의 大小등 諸要因에 依하여 地方稅의 稅源에 큰 差異가 生긴데 由來한다. 稅制를 아무리 改正하여도 稅制의 劃一性을 保持하는 限 地方團體의 財政需要와 그 適正한 範圍內의 課稅力은 到底히 合致될 수 없는 것이었다. 그리하여 地方에 分與할 國稅

(23) 任洪淳, pp. 91—2.

研究論文

의一部를 財源으로 하고 道府邑面의 財政을 調整하여 負擔의 均衡을 圖謀할 目的으로 地方에 交付할 地方財政 補給金制度가 要請되었다. 그 基本財源은 第一種, 第二種 및 第三種各所得稅 遊興飲食稅 및 挿發油稅의 一部였다. 그리하여 1940年度의 그豫算額은 714萬원으로 地方稅의 6,880萬원에 對해서 百分之 14의 比率이 였다.(24)

또한 1940年度의 地稅 및 戶別稅 系統의 地方稅는 地方稅 總額에 對한 比率이 다시 下落하여 63% 였으며 其他 地方稅가 地方稅總額의 3分之 1을 占하게 되었다(表4 참조).

〈表 4〉 1940年度 地方稅歲入明細表

	道	府	邑 面	合 計	比 率
地 稅 系 統	10,724,842	486,607	9,517,100	20,728,549	30%
戶 別 稅 系 統	4,245,237	1,827,045	5,386,674	※ 22,792,304	33
家 屋 稅 系 統	3,663,261	961,720	1,517,050	6,142,031	9
營 業 稅 系 統	1,484,086	2,904,366	1,474,083	5,286,505	8
林 野 稅 系 統	1,493,936	—	—	1,493,936	2
鐵 業 稅 系 統	169,491	1,125	194,232	364,848	1
雜 種 稅	6,292,934	2,442,838	2,671,245	11,407,702	17
屠 場 屠 畜 稅	628,215	—	—	628,215	1
漁 業 稅	1,058,498	—	—	1,058,498	1
車 輛 稅	1,543,715	392,290	1,129,245	3,665,250	5
不 動 產 取 得 稅	3,062,506	272,170	539,673	3,874,349	6
其 他					
合 計	28,073,787	8,623,701	20,761,039	68,791,875	

※學校費 學校組合의 戶別稅 包含

B. 解放以後의 地方財政制度

民族의 解放과 더불어 美軍政이 實施되면서 大體로 日帝時代의 跛行的인 地方稅制는 暫定的으로나마 그 適應性如否는 不問하고 別修正 없이 그대로 踏襲되었다. 軍政도 終末을 보고 1948年에 政府가 樹立되면서 新生國家의 財政的 基盤을 確立하기 為하여 國家租稅制度의 改革이 論議된 것은 當然하다 하겠다. 然이나 우리 財政實情에 適合한 租稅制度를 創始하기 為해서는 稅目과 稅率을 根本的으로 改定해야 하는데 그려기 為해서는相當한 時間的 餘裕를 가지고 徹底하게 調査研究함이 要求되었다. 結局 國民負擔의 均衡을 圖謀함을 目標로 最少限度의 修正으로 稅目 稅率을 合理化하자는 데에 意見의 合致를 보고 政府가 樹立되던 해 12月에 地方稅法을 制定公布하게 되었든 것이다. 여기서 그 改正 要旨를 살펴볼 것 같으면 첫째 經濟再建에 寄與하도록 國民所得을 參酌하여 所得稅등 人稅系統의 負擔을 緩和하고 物

(24) 河村雅亮 pp. 12-8, pp. 138-43.

稅系統에 重課하여 住民負擔의 均衡을 期하는 同時に 浮動購買力의 吸收에 努力한다. 둘째 國家財政의 充實을 期하기 為하여 稅目的 改廢 또는 課稅對象의 擴張은 可及的 이를 保留한다. 셋째 從來의 特別稅를 獨立稅와 目的稅로 區分하고 目的稅 賦課로서 地方自治團體의 特殊事情에 相應하는 財政措置를 마련한다. 넷째 稅制의 簡素化 및 民主化를 為하여 稅法의 統合 條文의 簡素化를 期한다는 等이 였다.(25)

敘上한 要綱에 立脚하여 地方稅制의 體系化가 進行되던 중 6·25 事變이 發生하였고 國家의 經濟事情은 크게 變動하였다. 莫大한 軍事費의 調達로 支出面이 激增한데다가 收入源은 激減하여 不得已 租稅制度에 大幅의 手術을 加하지 않을 수 없게 되었다. 이렇게 國家의 戰時租稅政策에 따라 地方稅制에 있어서도 例컨대 車輛에 取得稅를 賦課한다던가 道稅인 漁業稅에 5割의 附課稅를 新設하는 등 하여 稅目을 新設하고 稅率을 引上하였다.

第1次 改正이 있은뒤 1951年 9月 土地收得稅法의 實施로 地稅附加稅 및 農業所得에 對한 戶別稅가 廢止됨으로써 地方稅源은大幅 減縮되었으며 代替된 土地收得稅還付金制는 地方自治團體間의 負擔能力에 큰 差異를 招來하였다. 특히 都市와 農村間의 財政力에 顯隔한 差異가 生겼다. 그리하여 地方稅의 增收를 為하여 市邑面稅였던 車輛稅를 課徵의 徹底를 期하고자 道稅로 吸收하였으며 道稅에 附加稅를 新設하였으며 比較的 奢侈스러운 部面에 稅種을 擴充시키기 為해서 電話稅를 道稅로 New設하여 都市의 住宅에 家屋稅率을 引上하는 등 地方稅制를 再整備하였다.

以上의 2次에 결친 改正에 依하여서도 地方財政은 改善된 바가 別般 없었고 도리어 改惡이 되었다고 불만한 點도 적지 않았다. 卽 土地收得稅還付金과 地方分與金은 廢止된 地方稅額의 半밖에 안될 뿐더러 그 交付節次가 行政的으로 複雜하며 時間的으로 遲延되고 結果的으로 地方行政의 自主的運營을 阻害하였던 것이다. 그리하여 1954年 第3次로 地方財政을 改正하게 이르렀는데 改正의 骨子는 土地收得稅還付金의 還付率을 千分의 393에서 千分의 500으로 增加하고 年度 當初의 豫算額에 依據하여 月割로 還付하도록 하고, 國稅附加稅를 復活하고 間接國稅인 免許稅를 地方稅로 移讓하는 等이었다.

그後도 地方稅制上의 矛盾點을 是正하며 地方財源을 確保하도록 改正은 繼續되었는데 그 重要한 是正點을 찾아보면 1957年 2月에 道와 市邑面間의 地方稅 課稅權의 差別的 措置를 撤廢하고 從來 地方稅中 金庫稅와 같이 그 稅源이 零細한 것은 이를 廢止하였고 稅率이 家屋稅와 같이 定額制인 것은 物價의 變動에 따라 이를 引上하고 交通稅와 같이 定率制인 것은 그 稅率을 引下하였던 것이다. 1958年 11月에는 國稅인 自動車稅에 對하여 地方稅로서 自

(25) 黃運永, 우리 나라 地方財政 振興策(行政大學院 碩士論文) pp. 21—2.

研究論文

動車附加稅를 設定하였다. 그러나 가장 地方財政上 重大한 改革은 1959年 3月에 公布된 地方財政 調整交付金法인 것이다. 이 制度는 1961年 11月에 革命政府에 依해서 地方財政交付稅制가 制定 發效할 때까지 存續한 制度이며 이에 對해서는 後에 論하기로 한다.(26)

四. 中央統制와 補助金・交付金制

A. 中央統制의 本質

近來에 와서 資本主義 成長期에 있어서는 想像조차 할 수 없었던 諸現象이 地方財政 및 地方自治에 關聯하여 繼續的으로 發生하고 있다. 地方自治團體의 經費支出面에 있어서의 自立性의 弱化, 地方稅源의 顯著한 缺乏, 地方財政力의 地域의 不均衡의 激化, 國庫補助金과 地方財政調整交付金 等의 國庫依存財源의 激增 및 國家財政과 地方財政의 繁密化 等이 바로 그것이다. 그리고 如斯한 諸現象은 地方自治團體의 財政的 自立性과 獨立性이 重要視되며 強調되는 現今에 와서 重大한 意義를 갖지 않을 수 없는 것이다.

地方財政의 窮乏은 오늘날 韓國뿐만 아니라 여러 西歐先進國家에서도 共通되는 普遍的 現象이며 이것은 資本主義의 現段階에 있어서의 社會的 經濟的 및 政治的인 問題와 關聯되는 것이다. 그리고 이와같은 理由로 現代에 있어서의 地方自治의 位置가 變化하게 마련이다.(27) 最近에 와서 中央統制가 强化되어 가는데는 몇가지 原因이 있을 것이다나 가장 根本的인 原因은 近代資本主義의 發達에 隨伴하는 地方團體의 性質上의 變化이며 또한 그 財政的 貧困일 것이다.

資本主義의 發展에 따라 都市社會가 發達하고 地方住民이 都市에 流入하게 되어 人間과 鄉土의 傳統的 結合은 破壞되었으며 地域의 共同體의 意識은 弱化되었다. 그리하여 地方團體의 傳統的인 機能은 壓失되기 始作하였다. 더우기 時間의 흐름과 더불어 近代資本主義가 高度의 獨占段階에 들어 서면서 부터 運輸, 通信機關이 매우 發達하고 各地方間의 距離가 時間의으로 短縮되고 電力, 其他の 機械文明의 發達로 因하여 各地方間의 生產關係가 繁密해졌다. 中央舞臺에서 活躍하는 大資本家가 全國의 產業이나 金融을 支配하기에 이르자 各地方의 經濟的 社會的 事情이 全國的인 特히 中央의 움직임에 따라 左右되고 地方的인 固有한 色彩나 特殊性이 漸次 稀薄하여 졌다.

또 한편 資本主義의 高度의 發達에 뒤따라서 社會的 經濟的 矛盾이 激化하며 이것에 對處하기 為해서 國家의 機能이 擴大되어 가며 國家의 權力이 強大하여 진다. 그리고 中央에 있

(26) 黃運永, pp. 23-31.

(27) John S. Harris, "Central Government Inspection of Local Services in Britain" Public Administration Review: Volumn XV 1955, p. 26.

어서의 大資本力의 全國的 支配力이 커져 社會 經濟構造가 集中化하게 되면 國內의 諸般行政에 對한 中央政府의 統制가 強化되는 것이 不可避하게 된다.(28) 이와같은 中央政府의 統制는 立法的 統制, 司法的 統制 및 行政的 統制로 나타난다. 그 中에서도 重要視되는 것이 行政的 統制인 것은 말할 나위도 없다. 왜냐하면 立法的 統制는 地方團體의 權限과 그範圍를 法律로서 決定지우며 司法的 統制는 如斯한 立法的 統制의 效果를 完成 保障하기 為한것이나 現實的으로 地方團體가 地方民의 權益을 侵害하는 것이 法律違反에 있느니 보다 그 法律 執行過程에 있어서의 非能率性, 非科學性에 基因하는 것이므로 中央으로 부터의 統制가 그 現實的 效果를 거두기 為해서는 보다 彙力性이 있는 行行政的 測面에서의 統制를 必要로 하기 때문인 것이다.(29)

다음은 地方公共團體의 財政的 窮乏이다. 地方公共團體는 많은 經費를 支出한다. 더우기 近來에 와서 福祉國家의 理念 具顯과 併行하여 事務量이 增加하고 經費가 增大한 것이다. 또한 中央의 強大한 官僚機構는 權力的 關興를 通하여 中央의 意思를 地方에 貫徹시킬려고 하므로 해서 結果的으로 地方行政의 不合理 非能率을 增大시켰으며 經費의 濫費를 招來하였다. 뿐만 아니라 雪上加霜格으로 國家的 性格의 事務乃至는 準國家的 事務를 地方에 委任하여 教育, 社會, 警察等 全國的으로 一定한 水準을 維持함이 要請되는 事務에는 劃一的規準을 强要하여 結局 地方團體의 財政力を 無視하고 地方의 義務的 負擔을 激增시키고 있다고 하겠다.

그러나 地方의 財政的 窮乏과 關聯하여 가장 重要한 問題는 中央政府는 그 機構와 프로그램(program)의 膨脹에 따라 財政權을 確立하고서 地方自治團體의 財源을 收奪한다는 것이다. 卽 從來의 地方稅源을 中央이 吸收한다. 그리고 地方은 自己들의 財政的 需要를 充足시

(28) John S. Harris, p. 27.

Harris 教授는 英國에 있어서 過去 百餘年동안 中央統制가 漸次的으로 強化되어 온 理由에 對하여 다음의 몇 가지를 들고 있다.

1. Central control has been necessary to secure a national minimum standard of efficiency throughout England and Wales.
2. Central control of local government activities seeks to eliminate the confusion which might result in some fields from extreme diversity of practice.
3. Since Parliament authorizes to levy rates for the financing of a variety of services, it would be failing in its duty to the majority of citizens if it neglected to take the steps necessary to insure that the money raised locally was well spent.
4. Selfish, powerful interests within a local authority may seek their own advantage to the detriment of the community as a whole. The central government protects the majority against corruption on the part of minority.
5. Local authorities may lack knowledge of the functions entrusted to them.
6. Many local authorities have been unable to finance their services from the resources available to them, and parliament has had to extend substantial grants-in-aid. Parliament approves annual expenditure of many millions of pounds, and quite properly it desires to insure that they are wisely used.

(29) 鄭仁興, 地方自治論 pp. 257—260.

研究論文

키기 為해서 國庫의 補助金에 依存하여 中央은 補助金의 交付를 通해서 地方團體를 實質上自己들의 嚴格한 監督下에 두며 그 自主的 團體運營을 甚히 妨害하게 되는 것이다.(30) 地方團體의 獨立性, 自律性의 漸次的 褒失은 곧 地方의 歲入源의 減縮의 反映 結果라고 할 것이다.

敘上한 二大原因은 우리나라에 있어서 歷史的으로 깊은 뿌리가 박힌 낡은 中央集權的 官僚的인 統治方式, 行政機構와 더불어 中央으로 부터의 權力的 統制가 甚하며 地方行政의 細部的 局面까지를 規定하며 無理하게 劃一的인 行政을 地方에 집지우는 等으로 中央統制가 여러 先進民主國家에 比하여 한층더 強한 傾向을 보이고 있는 現實을 說明해 준다고 하겠다.

B. 補助金制와 交付金制

(a) 意義

地方團體의 歲出面에 있어서 法令上으로나 事實上 支出하지 않을 수 없는 金額이相當히 增大한 反面 地方이 直接 課徵하는 地方稅만으로서는 그 財源이 均等하지 못하다. 왜냐하면 課稅客體 卽 所得이나 財產이나 消費行爲 等이 全國的으로 均一하지 않기 때문이다. 이와같은 現象은 우리나라에 있어서 近代資本主義의 發達에 隨伴하여 前近代的인 農林水產業보다 大規模的인 近代的 經營形態를 擇하는 商工業이 振作되고, 그것이 우리나라 經濟領域에 있어서 漸次 큰 比重을 차지하기 때문이다. 그러기에 都市와 農村間의 經濟力에 顯著한 差異가 생기게 되고 課稅客體는 結局 그 團體의 經濟力を 基礎로 하는 故로 稅收上의 큰 差異는 不可避한 것이라 하겠다.(31)

如斯의 生產力이나 國民所得이 地域的으로 均衡을 取하지 못하는 限 如何한 稅制를 採擇해도 如何한 稅制를 改正해도 地方團體間의 稅收入의 不均衡은 不得已한 것이며 이것은 우리가 解放以後 數次에 걸친 地方稅制 改正이 全的으로 失敗한 經驗에 依해서도 認定하는 바이다. 그리하여 團體間의 財政收入의 不均衡을 解決하기 為해서 마련된 것이 國庫負擔金制度이고 地方財政調整制度인 것이다.

國庫負擔金制度는 國家의 關心이 있는 地方事務에 對하여 國家가 그 所要經費의 一部를

(30) R.J. Polaschek, Local Government in New Zealand. p. 47.

(31) 經濟企劃院刊 經濟白書 P. 319.

1961年の 서울 全家口의 月平均 消費支出은 98,200 환임에 對하여 地方都市는 61,400 환으로 써 서울의 63%에 不過하다. 또한 地方都市를 地域의으로 中部, 嶺南, 湖南으로 三分하여 각 地方의 消費規模를 보면 中部의 消費支出은 67,400 환으로 가장 크고 다음은 嶺南으로 59,300환 그리고 湖南은 59,100 환으로 第一 적다.

韓國統計月報 1962年 7月號 pp. 66-7.

1962年 1月~3月을 基準으로하여 家戶當 月平均所得을 보면 서울의 86,200 환에 對하여 地方은 54,300 환이다. 또한 全國을 地域別로 三分하여 家戶當 平均所得을 보면 中部가 63,400 환, 嶺南이 49,400 환, 그리고 湖南이 41,300 환으로 위에 引用한 經濟白書의 内容과는 달리 嶺南과 湖南의 地域別所得의 差異가 한층明白하다.

負擔함으로써 그 行政의 全國的 水準을 確保하려는 目的으로 採擇되는 財政制度이다. 然이나 設或 이것이 國庫負擔金制度의 主要 目的이라고 할지라도 國庫가 國家의 目的에 依據하여 特定한 行政의 經費를 負擔함으로써 地方團體의 財政負擔은 一率의으로 輕減되는 故로 其他의 事務經費를 為한 地方稅源은 그만큼 相對的으로 그 不均衡의 度가 준다고 하는 附隨的인 利點도 없지 않는 것이다.

다음 地方財政調整制度란 各團體別로 그 財政需要와 財政收入을 比較하여 地方稅와 稅外收入에 依한 財政收入이 財政需要를 充足하지 못할 때 그것에 따라 國庫에서 交付金을 支出하는 制度를 말하며 그 交付金額은 一般財源으로서 使用될 수 있기 때문에 이 點에 있어서는 實質上 地方稅과 支出上의 差異가 없다고 하겠다. 그런故로 特定한 經費를 為해서만 支出할 수 있는 即 그 支出用途가 國家에 依해서 못 박혀지는 國庫補助金制度와 相異한 것이다. 이 地方財政調整에는 다시 그 總額을 國稅의 一定比率로 法定시키는 所謂 地方交付稅制와 總額을 國稅에 結付시키지 않고 財政收入과 財政需要를 測定하여 配分하는 地方財政調整交付金制가 있다. 前者인 交付稅制는 國稅의 一定比率을 形式上으로는 國家의 稅로 賦課徵收하나 實質上으로는 地方團體의 收入인 것이다.

(b) 우리나라 地方財政과의 關聯

우리나라에서 地方自治란 實質上으로는相當히 制限된 範圍內에서라 할지라도 日帝의 統治와 더불어 導入된 것이라 할 것이며 朝鮮總督府는 1913年 總令 第111號로서 多元的인 地方行政法規를 制定 實施하였다. 이와 同時に 日本에서의 地方財政制度가 우리나라에서도 큰 修正 없이 採擇되었으며 地方財政의 缺乏를 補完하기 為해서 國庫補給金制度가 實施되었고 日本統治의 末期까지 存續하였다.

政府樹立後에는 地方自治團體間의 財政의 不均衡을 積極的으로 匡正한다는 趣旨下에 1959年 從前의 地方分與稅法을 地方財政調整交付金法으로 變更하였고 地方稅의 容體가 되는 第一種 土地收得稅와 第2種 土地收得稅, 遊興飲食稅, 營業稅, 入場稅 등을 一定한 比率로서 地方收入額이 地方需要額에 未及한데서 오는 貧弱한 財政力を 가진 地方團體에 交付하게 되었다.

1961年的 軍事革命에 依해서 誕生한 革命政府는 地方財政의 調整을 為해서 加一層의 誠意를 나타냈는데 이것이 바로 지난해 12月에 있었든 地方財政調整交付金制의 地方交付稅制에 依한 改正이다. 地方交付稅制란 各己 地方團體의 基準財政收入과 基準財政需要를 測定하여 그 差額을 補填하는 制度인 것이다. 또한 이와 同時に 從來의 形式上의 自治團體였던 財政의 自立性을 全的으로 缺如한 邑과 面을 郡의 隸下團體로 하고 郡自治制를 實施하였다.

이곳에서 于先 우리나라 地方財政制度史上 가장 긴 歷史를 가진 國庫補助金의 本質的 問

題를 暫時 取扱해 보기로 하자.

C. 國庫補助金制度

地方自治團體의 事務中에는 그 團體의 利害에 局限되지 않고 國家 全體의 利害에 直接間接으로 關聯되는 것도 許多하다. 如斯한 性質의 事務를 地方團體가 單只 國家를 代身하여 그 委任을 받고 執行하는 것인데(32) 國家는 法令, 規則등으로 그 施行을 強要할 뿐 더러 그들 奬勵 助長하려는 特定한 事務에 對해서 財政的 뒷바침을 함으로서 一定한 行政的 水準을 確保하려는 것이다.

國庫補助金制度는 國家의 利益을 為해서 반드시 必要한 事務를 執行할 수 있다는 것과 行政을 一定한 水準에서 그 能率을 確保할 수 있다는 長點이 있어 그 必要性이 認定되는 것이다. 然이나 이와같은 國庫補助金制度는 必然的으로 몇가지 矛盾點을 內包하게 되는 것인데 이것을 行政的 側面과 財政的 側面에서 論議해 보기로 하자.(33)

(a) 行政上의 矛盾

첫째, 國庫補助金은 特定한 事務의 經費를 為해서만 交付되는 것이고 그 事務의 執行을 為해서 一定한 條件이 隨伴된다. 이려한 用途와 條件은 반드시 國家가 地方의 行政에 關與함을 招來하며 窮極的으로는 地方自治의 本旨에 違背하게 된다.(34) 둘째 國庫補助金制下에서는 行政上의 責任의 所在가 分明하지 못하여 書類의 作成, 實施調查등으로 複雜性을 免 치 못하며 따라서 계 時期에 令達되기도 어려우며 個別의in 單價計上이 正確하지 못하다는 가 하는 여러가지 原因으로 結局 地方行政의 非能率을 招來한다는 것이다.

(b) 財政上의 矛盾

첫째로, 위에서 言及한 바와 같이 國庫負擔金制는 行政의 非能率을 導來하는 것인즉 經濟能率上으로도 理想的인 制度는 못된다고 하겠다. 뿐만 아니라 中央으로 부터의 事務監查로 해서 많은 經費가 濫用되는 것도 事實이다. 둘째로 補助金을 為한 法規는 暫昧한 것이며, 또한 보다 많은 補助金을 獲得하기 為한 地方으로 부터의 要求와 運動, 그리고 中央에서의 國

(32) J.H. Warren, p. 68.

Warren 은 國庫補助金制의 發端에 對해서 다음과 같이 說明한다.

"The state began to subsidise services conducted by local authorities because they were eventually recognized as services which were nationally required but which it was convenient, or best, to conduct through local agency."

(33) 萩田 保, 地方財政講義 pp. 302—8.

(34) Charles M. Kneier, City Government in the United States. p. 122.

Kneier 는 "In case where grants are made to encourage the establishment of a service, only limited discretion is given to administrative authorities. Where certain standards of efficiency are required, however, the degree of discretion granted is greater."라고 말하나 一定한 水準의 行政能率이 要求된다고 보다 많은 裁量權이 認定된다고 하는 것은 그 實證의妥當性이 疑心스럽다.

會議員의 壓力 등이 猛烈한 것으로 이와같은 環境下에서 中央은 자칫하면 國家的 利益을 中心으로 하고 事業의 重要性을 基準으로 해서 重點的으로 限定된 國庫財政上의 補助金의 總額을 適切히 配分한다는 것은 期待하기 困難하며 實際에 있어서도 많은 地方團體에 고르게 分配하므로서 큰 成果를 얻지 못함이 일수인 것이다. 더군다나 이러한 國庫의 補助金은 地方住民의 直接的인 稅 負擔이 아니며 따라서 中央으로 부터의 贈物과 같이 誤認되기 쉬운 것이다. 셋째로 配付稅(分與稅) 制度로서 어느程度 地方財政을 為한 調整을 한다 할지라도 그 經費를 全額 保障하는 것도 아니다. 왜냐하면 中央으로 부터 補助金이 交付되면 地方團體는 所定의 地方負擔額을 내야 하는 것이기 때문이다. 地方의 實情에 따라서는 이 支出이 不可能한 境遇도 있는 것이다. 그렇다고 하면 無償으로 地方에 交付되는 補助金을 拒否하거나 返還한다는 것은 事實上 困難한 것이고 보면 結局 이 制度는 地方財政을 壓迫하게 된다고 할 것이다. 좀더 嚴密히 檢討하면 이와같은 地方財政의 不完全한 調整은 補助金이 財政力의 實態를 無視하고 經費를 自立的으로 支拂할 수 있는 團體나 貧弱한 團體에나 均等하게 地方團體에 交付된다는 테에 基因된다고도 볼수 있다. 以上 몇가지 點에 對해서 그 弊端을 살펴보았거니와 國庫補助金은 最小限度로 局限시키는 것이 좋을 것이다. 實際에 있어서는 每年 그 種類가 增加되어 가는 것이 各國의 實情인 것이다.

D. 地方財政 調整交付金制度

이리하여 地方財政의 改善을 為해서 1959年에 地方財政 調整交付金制度를 採擇하게 된 것이다. 이 制度는 財政收入과 財政需要를 測定하고 그 差額을 補充하는 것으로 다음과 같은 點에서 上述한 國庫負擔金制度의 缺點을 補正한다고 할 것이다. 為先 地方團體의 財政需要에 따라 富裕한 團體와 貧弱한 團體間의 財源을 均等하게 할 수 있다는 것이다. 그 뿐만 아니라 財源의 均等化를 圖謀하는 同時に 地方의 自立性을 侵害하지 않는다는 點이다. 地方이 地方稅만으로서 地方經費를 充當하지 못하는 以上 財政調整을 為한 어떠한 措置가 要請되는 것은 嚴然한 事實인즉 國家의 關與로 地方行政의 財政上 그 自立性이 損傷을 입는 일이 없이 調整이 이루어질 수 있다는 것이 이 制度의 長點인 것이다.(35) 그러나 이와같은 것은 어디까지나 理論인 것이며 現實的으로 이 制度採擇의 趣旨가 具顯되지 못하였음이 遺憾스러운 일이었다. 交付金 支出의 對象項目이 制限되어 있었고 또한 그 項目에 걸쳐서도 國家財政의 事情으로 해마다 大幅 削減되어 不足된 全額이 交付되지 못했다는 것이다. 그리하여 地方財政의 크나큰 目標는 達成될 길이 없었다. 이와같은 事情으로 地方稅制의 改編과 때를 같이 하여 1961年 12月 革命政府에 依해서 地方財政調整交付金制度는 地方交付稅制로 發展하기

(35) 萩田 保, pp. 247—8.

에 이르렀다. 그러면 이 새로운 地方財政制度의 問題點을 찾아 보기로 하자.

E. 地方交付稅制

地方交付稅制가 地方財政 調整交付金制와 差異가 나는 重要한 點은 地方交付稅의 交付의 基準의 法的 設定을 通하여 地方行政의 計劃的 運營을 奨勵하며 나아가서 地方團體의 自主獨立性을 強化하려는 데 있다. 卽 基準財政收入額과 基準財政需要額을 合理的으로 法的 規定에 依據하여 特別會計로 算定할 뿐 아니라 國家는 每年 地方交付稅法의 規定에 依한 交付稅를 國家豫算에 計上한다. 그리하여 地方財源의 均等化를 法的으로 保障할 뿐더러 如斯한 交付稅의 總額과 그의 各團體에의 配分이 國家의 義務로서 法律上으로 保障되니까 地方行政을 計劃的으로 運營할 수 있고 行政의 合理化, 能率化를 期할 수 있다는 것이다.

우리 地方交付稅法도 外國의 例를 따라 그 種類를 普通交付稅와 特別交付稅로 하였는데 普通交付稅가 嚴格히 客觀的인 基準에 依해서 地方의 特殊事情을 無視하고 一律的으로 交付되는 것인데 이 缺點을 補充하기 為한 것이 特別交付稅로서 이것은 基準財政需要額의 算定方法으로서는 捕捉할 수 없는 特別한 財政需要가 있거나 또는 普通交付稅의 算定後에 發生한 災禍로 因하여 特別한 財政需要가 있거나 財政收入의 激減이 있을 때에 中央이 當該 地方團體에 課外稅額을 交付함으로써 取하는 特別財政措置인 것이다(36). 그리고 交付稅의 財源은 普通交付稅를 為해서는 當該年度의 營業稅와 入場稅, 까스稅의 稅額의 百分의 40에 當하는 額 및 當該年度의 酒稅中 濁藥酒稅의 稅額의 百分의 85에 當하는 額을 配當하고 있으며 特別交付稅의 財源을 為해서는 當該年度의 營業稅, 入場稅와 까스稅 總額의 百分의 40의 百分의 10에 當하는 額을 充當하고 있다.(37)

五. 地方財政의 現況

5·16 革命이 있은後 革命政府의 果敢한 施策에 依하여 地方行政史上 劃期的인 改革이 일어났으며 地方財政에 直接 間接으로 關聯되는 重大한 改革도 몇 가지 있었다. 前述한 바와까이 地方團體間의 財政의 均衡과 地方財政의 自主性의 尊重과 地方財政의 計劃的 運營을 보다 積極的으로 實效性있게 保障하려고, 推進할 수 있도록 地方交付稅制를 採擇 公布한 것이 그 하나이다. 그리고 從前에 國家의 末端 行政機關이었던 郡에 自治團體로서의 地位와 權限을 賦與하는 反面, 日帝統治時에 始作하여 近 半世紀의 오랜 傳統과 歷史를 가진 基礎的 自治團體로서의 呂·面을 郡의 隸下行政區로 한것이 그 둘째이다.

郡自治制를 實施하게 된 動機로 말하면, 첫째로 經濟開發 5個年計劃을 積極 推進시키기 為

(36) 改正 地方稅法令集, 地方交付稅法 第3條, 第6條, 第9條 附註.

(37) 改正 地方稅法令集, 地方交付稅法 第4條 附註.

해서 地方機構를 強化하여 國土建設과 鄉土의 產業發展을 圖謀한다는 것이며, 이것은 結局 民主政治의 基礎를 巩固할 수 있다는 것, 둘째로 國家行政의 地方에의 分散管理로 因한 非能率을 止揚하고 同質的 事務機能을 統合調節할 뿐더러 國家行政과 地方行政과를 區分하여 地方自治團體가 國家行政에 抑壓되던 過去의 弊端을 是正한다는 것, 그 셋째로 郡을 地方自治團體로 하고 邑·面을 그 補助機關으로 之으로서 從前의 85 邑과 1,407 面이 140 郡으로 大幅 統合된 것이므로 自治團體인 郡의 行政能力과 特히나 財政能力이 邑·面에 比하여 越等하게 強化된다는 것, 넷째로 郡의 内部 管理部門의 事務簡素化에 依한 經費節約과 아울러 強化된 自主財源을 土臺로 해서 產業經濟費와 社會福祉費의 相對的 增大를 企圖한다는 것 등이었다.

또 하나의 改革은 地方稅制의 全面的 根本的인 改正이다. 中央政府에 지나치게 依存하였던 地方財政을 한층 強化시킴으로써 財政의 地方分權을 實現하기 为한 劇期的인 措置를 取하게 된 것이다. 1961年 12月에 斷行된 地方稅制 改革의 그 主要目標는 첫째 地方自治團體에게 可能한 限度의 獨立財源을 绦으로써 그 自治能力을 向上시키며 地方分權을 強化한다는 것, 둘째 雜多한 稅目을 簡素化하며 稅率을 再調節하므로써 租稅制度를 보다 合理的으로 整備한다는 것, 끝으로 課稅標準의 決定을 單純화하여 稅務公務員의 裁量의 範圍를大幅縮少시킴으로써 納稅者의 權益을 保護하며 徵收率을 높힌다는 것이다.(38)

敘上한 目標를 達成하기 为한 具體的인 方案으로서 為先 國稅와 地方稅를 根本的으로 再調整하여 從前의 國稅였던 自動車稅, 遊興飲食稅, 農地稅 등을 地方에 移讓시켰고 地方稅였던 漁業稅, 特別行爲稅 等은 國稅에 吸收시켰다. 다음은 課稅標準이 分明치 않아 많은 物議와 弊端을 이르렀던 戶別稅를 廢止했을 뿐 아니라 그 稅收入이 僅少하거나 經濟開發 5個年計劃에 適合치 못한 鑛稅附加稅, 林野稅등을 廢棄하였다. 또한 國稅였던 垈地稅, 鑛區稅와 地方稅였던 家屋稅, 船稅를 財產稅로 單一化하여 市·郡의 財源으로 하였다. 끝으로 地方稅로서 所得稅附加稅와 法人稅附加稅를 新設한것 등이 그 重要骨子였다(39). 이와같은 地方稅構造의 變革으로 地方稅目은 15種에서 11種으로 줄었으나 稅收入豫定額은 2倍로 增加하고 地方도 農地稅와 土地稅가 市·郡稅로 之으로써 그 自主財源이 豐富하게 된 것이다.

革命政府의 強力한 租稅政策을 積極 支援하기 为하여 斷行된 위와같은 大膽한 稅制改革으로 因하여 地方財政의 現況은 革命前에 比하여相當히 달라진 것으로 具體的으로 그 내용을 分析해 보기로 한다.

A. 國家財政과 地方財政의 比較

1954 年度부터 1960 年度까지 6 年間에 있어서 國家나 地方의 歲出은 別 起伏 없이 擴大一路

(38) 東亞日報, 1961年 12月 10日.

(39) 新學社刊, 改正 地方稅法令集 參照, 및 東亞日報 1961年 12月 10日.

研究論文

를 거듭하였다. 國家歲出의 膨脹度는 3.8倍인데 比하여 地方歲出은 4.3倍가 되어 國家歲出보다 地方歲出이 增大의 率이 높았다고 볼 수 있는데 1961年에 와서 革命課業의 完遂를 指向하여 國家의 歲出이 1年間에 1954年을 基準年度로 하고 볼 때 3.8倍에서 5.3倍로 濟增하였으며 地方의 歲出은 4.3倍에서 4.8倍로 若干 增大했다. 勿論 이러한 歲出의 膨脹度는 主로 物價의 騰貴에 基因하는 것이며 實質上의 事務量의 增大에 基因한다고 보기는 어렵다. 또한 國家財政과 地方財政의 對比率을 볼 것 같으면 1954年度부터 1962年까지 平均 19.9%로써 外國과 比較하면 相當히 낮은 對比率를 보이고 있다. 그리고 1961年的 比率이 16.8%로서 8年間에 걸쳐서 第一 낮은 比率이며 그 外에 있어서는 20.0% 内外로 別 變動이 없다. 外國의 境遇를 보면 1958年度의 美國의 境遇는 36.8%이며, 1957年度의 日本의 比率은 113%이다.(40) 이와같은 比較로 우리나라에 있어서 地方分權的 自治行政이 얼마나 萎縮되어왔는가를 實證的으로 알수 있다고 하겠다. 따라서 地方自治團體의 自治權을 認定할려면 앞으로 보다 積極的인 財政上의 調整이 中央과 地方間에 이루어져야 한다고 할 것이다.

〈表 5〉 國家財政과 地方財政의 歲出總額累年比較 (단위 : 10만원)

年 度 别	國 家 歲 出		地 方 歲 出		對 比 B/A
	實 數 (A)	指 數	實 數 (B)	指 數	
1954	89,780.2	100	16,640.9	100	18.5
1955	139,653.6	155.5	30,329.7	182.3	21.7
1957	218,596.8	243.5	39,844.7	239.4	18.2
1958	262,428.0	292.3	58,420.8	351.1	22.3
1959	302,400.0	336.8	67,552.2	405.9	22.3
1960	343,200.0	382.3	70,772.6	425.2	20.4
1961	475,600.0	529.7	80,113.6	481.4	16.8
1962	492,890.0	548.8	95,500.0	573.9	18.8

※地方財政概要, 內務部 地方局 財政課. 1962. 2권 p. 146

B. 地方財政豫算의 規模

1962年度의 地方自治團體豫算의 總規模는 約 28.2億원으로 計上되어 있다. 그 中에 特別市·道의 總豫算額이 15.7億원으로 55.9%를, 市가 3.3億원으로 11.7%를, 그리고 郡이 9.2億원으로 32.4%를 차지하고 있다. 또한 그 總豫算額에서 教育特別會計와 其他 特別會計를 除外한 一般會計만 본다면 10.6億원으로 그 中에서 特別市·道가 56.0%를, 市가 13.6%를, 그리고 郡이 30.4%를 占하고 있다.(41) (表 6 참조)

(40) 島恭彥, 西川清治編, p. 159 및 1962年度 地方財政概要 p. 147 參照.

(41) 1962年度 地方財政概要 p. 3.

地方財政을 通해 본 韓國의 地方自治

<表 6> 1962 年度 地方自治團體 豫算總規模 (단위 : 10만원)

會計別 團體別	一般會計	教育特別會計	其他特別會計	計	比率
特 別 市, 道	59,646	87,834	9,651	157,131	55.9%
市	14,440	12,684	6,064	33,188	11.7
郡	32,356	57,156	2,066	91,578	32.4
計	106,442	157,674	17,781	281,897	100.0

※地方財政概要, 內務部 地方局 財政課, 1962. 2권 p. 3

그리고 1951 年度에서 1961 年度 까지 11 年間에 걸친 地方自治團體 一般會計의 配分의 趨勢를 살펴 볼것 같으면 特別市와 道가 57.8%에서 80.4%로 一貫해서 上昇一路를 밟았는데 反하여 市는 10.6%에서 7.4%로, 邑은 4.7%에서 2.3%로, 面은 26.9%에서 14.3%로 直線的으로 下降하였다. 다시 1958 年度에서 1961 年度까지 最近 4 年間의 平均值를 찾아 보면 特別市·道가 77.8%, 市가 8.2%, 邑이 겨우 2.2%이다.

위의 數字가 歷歷히 指摘하듯이 過去의 財政政策은 서울特別市와 道에 偏重되는 한便地方을 輕視한 事實을 把握할 수가 있다. 이와같은 貧弱한 一般會計의 配分率에 對한 上記한 革命政府의 是正策으로 1962 年度에 와서는 一般會計上의 大大的인 變動이 생기는데 特別市·道는 前年度의 80.4%에서 56.0%, 市는 微弱한 7.4%에서 13.6%로, 그리고 邑과 面을 吸收한 郡은 從前의 邑의 2.3%와 面의 14.3%에서 一躍 30.4%로 上昇한 配分率을 차지하게 되었다(表7 참조).

<表 7> 地方自治團體一般會計 團體別 累年 比較表 (단위 : 10만원)

	特 別 市·道		市		邑(郡)		面		合 計	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
1951	634.1	57.8	117.0	10.6	51.7	4.7	296.0	26.9	1,090.0	100
1954	19,225.2	66.0	2,606.8	8.9	1,063.8	3.7	6,234.8	21.4	85,230.0	100
1957	62,500.0	73.3	7,198.5	8.4	2,108.8	2.8	13,193.1	15.5	29,130.0	100
1960	104,121.8	75.9	10,225.1	7.5	3,088.6	2.3	19,692.8	14.3	137,127.9	100
1961	119,940.8	77.8	12,669.9	8.2	3,361.6	2.2	18,246.6	11.8	154,218.9	100
1962	59,644.6	56.0	14,441.2	13.6	32,358.2	30.4			106,444.0	100

「註」1. 1960 年度까지는 歲入豫算額에 依함

2. 1961 年度까지는 最終豫算額에 依함

※地方財政概要, 內務部 地方局 財政課, 1962. 2권 p. 145-9 參照

C. 依存財源의 減少

지난해의 劃期的인 地方財政制度의 大改革에 뒷따른 地方依存財源의 變動을 歲入面과 歲出面에서 찾아 보기로 한다.

研究論文

爲先 歲入面을 보건데 1962年度의 一般會計 總豫算規模 約 10.6億원中 自主財源으로서 地方稅가 4.2億원으로 44.2%, 稅外收入이 1.9億원으로 9.7%, 都合 63.9% 를 占하고 있어 結局 國庫依存度는 36.1% 이다. 이것을 前年度 依存度의 48% 와 比較할 때 國庫依存度가 顯著하게 낮아진 것을 알 수 있으며 따라서 地方의 自主的 運營을 促進하는 立場에서 반가운 일이라 아니할 수 없다.

그러나 財政의 으로 自立할 수 있는 서울特別市를 除外한 地方團體의 依存度를 團體別로 考察할 때 市와 郡은 그 依存의 度가 下落하였으나 道는 差異가 別로 없는 것을 알 수 있다. 即 道는 地方稅 18.7%, 稅外收入이 12.0%, 따라서 自主財源이 겨우 30.7% 로 前年度의 28.5% 와 大差가 없다. 市의 境遇를 보면 依存財源이 總豫算額의 28.0% 로 前年度의 38.6% 보다 그 依存度가 相當히 減少되었으며 郡의 境遇는 依存財源이 不過 28.6% 밖에 안됨으로 서울特別市 다음으로 그 自立性이 強해진 셈이며 前年度 邑의 依存度 34.5%, 面의 66.1% 에 比해서도 뛰으나 준 셈이다. 그런故로 우리는 郡自治體의 實施는 앞으로 多大한 成果가 期待된다고 볼 수 있다.

以上 比較한 内容을 表로 表示하면 다음과 같다(表8 참조).

<表 8> 1961~1962年度 地方自治團體 一般會計歲入豫算 概要 (단위 : 10萬원)

區分	서울特別市		道		市		邑(郡)		面		總計 (豫算額)		比率	
	1961	1962	1961	1962	1961	1962	1961	1962	1961	1962	1961	1962	1961	1962
地方稅	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	21,554	41,555	26.9	44.2
稅外收入	55.8	63.7	17.9	18.7	32.4	36.4	28.3	58.3	12.1					
小計	28.1	32.2	10.6	12.0	18.3	35.6	21.1	13.1	9.2		12,383	18,883	15.5	19.7
補助金 (國庫)	83.9	95.9	28.5	30.7	50.7	72.0	49.4	71.4	21.3		33,937	60,398	42.4	63.9
計	8.1	4.1	47.6	40.6	22.6	8.0	13.8	15.5	13.2		21,268	18,342	26.6	20.2
地方交付稅 (還付金, 地方財政調整交付金)	92.0	100.0	76.1	71.3	73.3	80.0	63.2	86.9	34.5		55,206	78,780	69.0	83.9
合計	23.9	28.7	26.1	20.0	36.8	13.1	65.5				24,907	15,150	31.0	16.1
	100	100	100	100	100	100	100	100	100		80,113	93,930	100	100

※地方財政概要 1962. 2卷 pp. 44—55

다시 地方自治團體의 財政의 運營相을 歲出面에서 考察하면 行政의 經費가 總豫算額 約 9.4億원(市·郡下部의 地方交付稅와 補助金을 除外)中 3.4億원으로 36.6% 를 차지하고 있으며 福祉의 經費가 0.89億원으로 9.5%, 投資의 經費가 3.2億원으로 34.1% 이다. 이것을 前年度와 比較할 때 行政의 經費와 福祉의 經費는 大同小異하나 投資의 經費에 있어서 만은 18.7% 의 增加率을 본 것인즉 長足의 發展이라 할 것이다.

地方財政을 通해 본 韓國의 地方自治

다음은 歲出面을 地方團體別로 分析해 보면, 行政的經費에 있어서 特別市와 道는 各己 30.7%, 19.1% 이고 市와 郡은 各己 40.2%, 53.8%로서 下部로 내려갈수록 그 行政的經費의 支出이 많아지는 傾向은 從前과 別로 다른 것이 없을뿐더러 市에 있어서는 前年度의 32.8%에서 7.8%의 增加率을 보이고 있다. 如斯한 現象은 最少限度의 行政的經費를 標榜한 새로운 地方財政政策이 當初의 目標에相當히 未及하다는 事實을 말해 주는 것이다. 다음에 福祉的經費를 一考할 때 서울特別市가 16.9%로 第一 높은 比率을 보이고 있으며 道가 7.8%, 市가 13.9%이고 郡이 4.9%로서 第一 낮은 率을 찾이한다. 그리고 市만이 例年에 比해若干의 上昇的 傾向을 보일뿐 서울特別市와 道는 도리어 多少한 比率의 低下를 나타낸다. 또한 土木, 畜產, 商工, 林業等의 諸事業과 基本財產 造成을 爲한 投資的經費를 一覽할것 같으면 서울特別市가 40.7%로 第一 高率을 보이며 道가 32.3%, 市가 36.5%이고 郡이 30.8%로 가장 低率을 보이고 있으며 全般的으로 例年에 比해 뚜렷한 上昇率을 보이고 있다. 郡은 比率上으로는 가장 不振하다고는 하겠지만 前年度에 比하면 市와 더부려 近 3倍의 上昇率을 보이고 있어 大端히 鼓舞의이라 할 것이다(表 9 참조).

〈表 9〉 1961~1962年度 地方自治團體 一般會計歲出豫算 比較分析表 (단위 : 十萬원)

區 分	서울特別市		道		市		邑 (郡)		面		總 計 (豫算額)		比 率	
	1961	1962	1961	1962	1961	1962	1961	1962	1961	1962	1961	1962	1961	1962
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
行政的經費	27.8	30.7	22.4	19.1	32.8	40.2	50.8	53.8	72.4	30,135	34,425	37.6	36.6	
(17.0)							(40.1)							
福社的經費	18.5	16.9	9.0	7.8	10.5	13.9	6.0	4.6	1.5	7,456	8,934	9.3	9.5	
移轉的經費	19.1	11.7	21.4	40.8	13.9	9.4	11.4	10.8	10.0	13,441	18,506	16.8	19.8	
小 計	65.4	59.3	52.8	68.7	57.2	63.5	68.2	79.2	83.9	51,033	61,865	63.7	65.9	
投資的經費	34.6	40.7	47.2	32.3	42.8	36.5	31.8	30.8	16.1	29,080	32,065	36.3	34.1	
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	80,113	93,930	100.0	100.0	

「註」 1. 移轉的經費는 轉出金, 補助金 豫備費의 合算임 ※地方財政概要 1962. p. 44—45 參照

2. () 内의 金額의 比率은 事務費의 比率임

3. 邑欄의 1962年度分은 郡의 比率임

以上 地方自治團體의 1962 年度 豫算構造를 歲入面과 歲出面으로 區分하여 考察하였거니와 綜合的으로 보아서 為先은 歲入面에 있어서 그 國庫에의 依存의 度를 顯著하게 줄인 點과 다음으로 歲出面에 있어서 投資的 經費가 從來에 比해서 一般的으로 보다 큰 比重을 갖게 되었다는 主로 두가지 點에 있어서 革命後의 地方財政政策은 크게 成果를 거두었다고 할 것이다.

D. 稅制面에서 본 地方財政의 現況

지난 해의 地方稅制의 全面的인 改革으로 今年度의 國稅와 地方稅의 比率이 크게 好轉된

研究論文

것을 알 수 있다. 1962 年度의 國稅 總額이 22.1 億원으로 前年度의 20.6 億원에 比해서 7%의 增加率을 보이는데 反하여 1962 年度의 地方稅는 그 總額이 4.3 億원으로 前年度의 2.3 億원에 比較하면 87% 가 增加된 셈이다.

그러나 보다 重大한 變動은 國稅와 地方稅의 比率에 있는 것으로 1961 年度에는 地方稅의 國稅에 對한 比率이 겨우 9.8% 인데 比하여 1962 年度에는 近 2 倍인 18.2%로 높아졌다. 勿論 이것은 稅制改革으로 從來 國稅였던 部分이 많이 地方의 財源으로 移讓된데 基因하는 것이나 18.2%라는 現比率도 外國과의 比較는 姑捨하고라도 6·25 事變前인 1949 年度의 30.6%나 優政時인 1939 年度의 44.9%에 比하면 아직도 顯著한 差異가 있는 것으로 國家財政의 窮乏이라는 口實로서 國家가 아직도 많은 地方稅源을 吸收하고 있는 것을 如實히 말해 주고 있다(表10 참조).

〈表 10〉 國稅와 地方稅의 年度別 對比表 (단위 : 10萬원)

年 度 別	國 稅 (A)	地 方 稅 (B)	比 率 (B/A)
1939	1.5	0.6	44.9
1949	109.5	33.6	30.6
1959	193,273.3	20,718.0	10.7
1960	235,170.6	17,491.3	8.7
1961	206,334.3	20,283.0	9.8
1962	221,200.0	40,342.0	18.2

※地方財政概要, 内務部 地方局 財政課, 1962. 2卷 P. 147

現 稅制不에서도 國家는 地方稅의 性格을 지닌 營業稅, 通行稅, 入場稅, 遊樂酒稅 및 電氣, 까스 等을 아직도 國家歲入으로 吸收하여 地方의 財源確保에 큰 打擊을 주고 있는 것이다.(42) 위에 言及한 稅種을 地方稅源으로 한다면 今年度의 徵收實態를 基準으로 해서 1962 年度의 地方稅의 總額은 現 4.3 億원에 3.9億원이 追加되어 都合 7.9 億원이 되는 것이며, 現 國稅額과의 比率은 18.2%에서 35.7%로 上昇하게 되는 것이다.

地方團體가 運營 管理하는 公企業으로 부터의 財政收入이 殆無한 우리 實情下에서 地方稅는 地方自主財源의 中樞가 되는 것임으로 앞으로 繼續해서 國家經濟 開發事業의 發展과 더 부터 加一層의 努力과 誠意가 이곳에 傾注되어야 할 것으로 믿는다.

六. 地方財政의 展望과 改善策

以上 우리나라의 地方財政이 當面한 諸課題와 아울러 그것이 内包한 非合理性, 非科學性을 考察하였다. 韓國의 地方財政은 많은 特異點을 갖고 있다.

(42) 1962 年度 地方財政概要 p. 92.

地方財政을 通해 본 韓國의 地方自治

이미 위에서 散漫하게 指摘하였거니와 무엇보다도 큰 特徵은 地方團體의 自主財源의 極甚한 窮乏으로 不得已 國庫에의 依存이 强要되고 있다는 것이며 따라서 地方은 中央의 嚴格한 統制와 監督下에 놓여 있는 채 그 自主性을 墓失하고 있다. 中央統制의 範圍는 財政的 統制에 그치지 않고 地方行政 全般에 亘하는 權力的, 後見的 統制監督의 傾向을 띠고 있어 中央各部省으로부터 地方에로의 技術的인 援助나 一定한 水準을 維持하기 為한 最低行政基準의 設定이나 또는 綜合的 國家計劃의 樹立에 依한 近代行政이 要望하는 機能的, 技術的 統制가 아닌 것이다. 다음으로 地方 自主財源의 貧困과 더부려 中央의 無分別하여 過重한 委任事務는 量的으로 固有事務를 壓倒하며 逼迫한 地方財政을 壓縮하고 있다. 이것이 地方財政의 構成과 地方의 經濟的 活動에 對해서 크나큰 制約를 주고 있으며 長久한 財政計劃下의 自主財源의 擴張을 為한 投資的 事業을 為해서나 地方自治制의 基本的 理念인 鄉土의 發展과 住民을 為한 福祉的 行政을 為해서는 僅少한 象徵的인 經費만을 充當할 수 있을 뿐 大部分의 經費는 結局 事務費를 為主로 하는 經常費의 負擔으로 그친다는 것이다. 셋째로 國家의 強力한 財政的 統制로 因해서 稅種과 稅率의 設定은勿論 地方起債에 對한 權限을 國家가 獨占하고往往 充分한 基礎資料나 徹底한 研究調查도 없이 慢意的으로 不合理하게 그 權限을 行使하여 法定化 固定化하며 또한 隨時로 地方財政制度를 改正함으로써 地方財政의 安定性을 期하지 못한 것이다. 넷째로는 近代產業의 全般的인 未發達과 商工業의 都市集中뿐 아니라 政府의 農業政策의 失敗로 因해서 農村生活이 極度로 痘弊하여 都市와 農村社會間의 租稅負擔能力에 큰 差異가 생겼으며 이로서 派生하는 地方團體間의 財政의 不均衡을 調整하기가 租稅制度나 財政制度上으로 매우 困難하다는 것 등을 들수 있을 것이다.

如斯한 많은 問題點을 지닌 우리 地方財政에 對한 合理的 改善은 如何히 이루어질 수 있을가? 우리는 이것을 다음의 몇가지 觀點에서 展望해 보고자 한다.

A. 地方歲入의 擴充

위에서 論한바와 같이 革命後 從來의 地方稅制上의 여러 矛盾點을 是正하여 地方의 自主的 財政은 刮目할만큼 培養된 것이 事實이다. 그러나 地方財政의 自立이라는 地方自治의 窮極的인 目標는 뜻 있는 사람들의 漸次的이며 繼續的인 努力を 要求한다. 이미 言及한 바 있거니와 地方稅的 性質을 가진 稅種中 國家의 財源으로 된것을 時急히 地方에 移讓하므로서 地方稅制를 合理화해야 한다.

다음으로 林野와 같은 施業을 適切히 하여 基本財產收入을 確保하며 河川敷地 및 道路 使用料의 收入 增徵에도 힘써야 할 것이다. 解放後 甚히 等閑히 取扱되었던 것인데 이와같은 稅外收入이 地方財政의 總豫算上에 些少한 比重을 차지한다는 理由로 그 無誠意가 正當화될 수 없는 것이다.

研究論文

稅外收入으로 近來에 와서 가장 그 重要性이 強調되는 것은 投資企業의 運營에 依한 收得이라 할 것이다. 地方團體가 公企業을 營爲 育成한다고 하는 것은 爲先 住民의 公益과 福利增進을 爲해서이다. 그러나 反面에 營利를 通한 地方財政의 確保도 企圖하는 것이다. 그린故로 一見 相互 矛盾된 二重的 性格을 兼備한것 같으나 相互 排他的인 것은 아닌것이 營利를 爲한다고 公益을 無視하는 것은 아니며 地方團體가 文化事業, 交通事業, 金融事業, 上水道, 衛生事業 등을 直接 經營 管理하므로써 地域社會의 福祉를 擧揚하며 住民에게 文化的惠澤을 줌으로써 福祉國家의 根本理念을 具顯할 뿐더러 國家의 經濟的 發展에도 이바지 하는 한편 그 利得은 公共團體의 財源을 增大하며 窮極的으로는 住民의 一般 租稅負擔을 輕減하기 때문이다.(43)

그러나 實際에 있어서 公企業의 育成乃至는 그 擴張 強化란 至極히 難題인 것으로 첫째는 公企業의 育성이 時急한 團體란 大體로 地方財源이 比較的 豐富한 都市가 아니라 매우 貧困한 農村社會인 것이며 따라서 그 財政的 缺乏점이 없다는 것과, 둘째는 公企業의 育成 強化에는 여러 團體間의 緊密하고도 圓滑한 相互協助가 先行要件이 된다는 까닭이다. 이곳에 또 한가지 우리 社會의 惡條件은 日帝時부터 政治的, 經濟的 諸要因으로 地方의 公企業이 別般 發達하지 못한데다가 그나마 6·25 事變으로 破壞되었기 때문에 現在 地方自治團體가 經營 管理하는 公企業이라고는 上水道, 病院 및 市場에 不過하며 一部地域에 限해서 乘合自動車, 瓦斯등을 들 수 있는 것이다. 따라서 公企業의 育成은 既存의 基盤이 없어서 그 施設이나 規模의 擴張이 아니라 새로운 出發을 意味한다는 것이며 또한 地方의 企業의 經營 管理에 對한 經驗을 缺하고 있다는 事實이다.

그린故로 地方財政의 稅外收入을 補強하기 爲한 手段으로서의 公企業의 育成은 우리의 現實情下에서는 國家의 能率的인 財政的, 行政的 施策이 없이는 期待하기 困難한 課題인 것은 疑心할 餘地가 없다.

B. 地方團體의 能率的 財政運營

地方財政의 健全化를 爲해서 效率的인 財政運營이 要請되며 이것을 爲해서는 健實한 地方財政計劃의 樹立이 必要할 것이다. 地方의 租稅 負擔能力이 強化되어 가지 않는 反面, 地方의 事務量은 增加一路를 걷고 있어 經費의 膨脹을 招來한 現今에 있어서 더욱 그려하다.

財政計劃이 그 效率性을 높일려면 다음의 몇가지 原則을 遵守해야 할 것이다. 即 첫째로 收支의 均衡을 紹對 維持한다는 것으로 이것은 實質上의 均衡을 意味하는 것으로 그러기 爲해서는 地方團體로서 義務的인 支出은 歲出上에 總綱羅해서 計上될 뿐더러 收入의 確實한것만을 歲入上에 計上해야만 하는 것이며 一見 地方豫算의 伸縮性을 剝奪하는 것 같으나 收入

(43) 金盛華, 「歲入增強策과 公企業」 地方行政 1957年 3月號 pp. 92—95.

均衡의 保持는 地方行政의 責任인 同時に 健全하며 自立的 財政運營의 要件인 것이다. 다음은 經費의 效率的 支出인 것으로 經費支出은 그 目的을 達成하기 為해서 要求되는 最少의 費用으로서 最大의 效果를 畢한다는 것이다. 이 原則은 經常經費가 地方豫算上에 큰 比重을 차리 잡고 있는 우리 社會에서 特別히 尊重되어야 할 것이다. 또 하나의 財政運營上의 原則은 支出의 重點主義로서 八方美人格으로 여러 事業을 劇策하면 어느 하나를 為해서도 充分한 經費를 充當할 수 없는 것이며 行政의 充實, 向上을 期할 수 없고 結局 經費의 效率性을 높일 수 없는 것이다. 그런즉 最少限度로 要求되는 義務的 行政에 對해서 各項目에 고르게 配分하고 그 以上은 重點的으로 經費를 支出한다는 것이다. 끝으로 長期的인 財政計劃을 樹立한다는 것인데 各種 事務의 重要性과 그 緊急度를 考察하여 그 實行의 順序를 決定해야 할 것은勿論이다. 그리고 長期的 計劃을 實施하면서 年度間의 財政調整에 格別히 留意해야 할 것이다.

財政運營의 健全化를 為해서는 效率的인 財政計劃만으로는 足하지 않다. 過去에는 資產評價가 大體로 公正하지 못하였으며 賦課事務에 不正이 許多하였고 徵稅成績이 不良하여 全般的으로 徵稅의 徹底를 期하지 못했다. 그런즉 稅務行政을 보다 公正化, 合理化乃至는 科學化으로서 徵稅의 完璧을 期하고 나아가서는 地方財政을 再建함이 懇切히 要望되는 바이다. 뿐만 아니라 새로운 行政機構의 設置나 또는 機構의 廢置, 分合등의 改編으로 行政費는 크게 增大하는 것인데 中央에서는 그 財政的 뒷바침을 계울리 하는 것이 普通이다. 이것이 結果的으로는 地方財政을 惡化시키는 또 하나의 큰 原因이 되는 것으로 따라서 中央이나 地方은 制度의 改革에 備重을 期해야 하는 것이다.

C. 行政事務의 再分配

우리나라의 地方團體가 處理하는 事務中 團體委任事務가 그 7~8割을 占하고 있어 이것이 地方團體의 自律的 運營과 行政能率을 阻害하고 있을뿐만 아니라 地方行政을 壓縮하고 있는 것은 周知의 事實이며 많이 論難되는 바이다. 地方自治團體의 事務中 警察, 消防등의 事務뿐만 아니라 地方住民의 生活과 密接한 利害關係가 있는 產業, 保健, 衛生 등은 地方自治가 國家統治의 基本的 原理로 公認된 오늘날에 있어서도 如前히 法令에 依해서 國家의 事務로 規定되고 또한 實際로 看做되고 있어 機關委任의 形式으로 處理되고 있는 것이다.

이와같은 現實은 長久한 歲月에 걸친 舊統治 秩序下에서의 中央政府의 直接, 間接의 後見의 監督下에 地方行政機構가 中央에 依託한 舊習의 殘滓인 것이며 또한 國家의 權力構造를 單一的으로 보고 中央政府의 絶對的 主權을 前提로한 地方行政의 中央政府에의 盲目的的인 隸屬屬性을 認定하는데 依據하는 것이며 人材와 知識이 中央에 集中되어 있으므로 中央의 地方行政에의 關與를 當然한 것으로 보는 非民主的, 前近代的 思想에 基因하는 것이라 하겠다.

研究論文

이와같은思想과思考方式은 우리民主憲法의理念에도違背할뿐더러世界思潮에도逆行하는것은再論을要하지않는다.

그런즉晚時之嘆의感이없지는않으나우리는地方分權화의強化와地方自治의育成을指向해서,그리고地方行政의能率向上과地方財政의確立을爲해서行政事務의再配分을試圖하지않을수없다.然이나우리는우리固有의具體的인政治的,經濟的,문화的諸條件를갖고있는것인즉如斯한諸要因을十二分으로參酌하여우리의現實에適合한中央과地方間의事務配分의方式을創案하지않으면안된다.

行政事務의配分은여러가지難點을內包하고있다.中央集權의in統制가어느點要請되는現今에있어서國家의關與乃至는監督의限界와範圍라든가國家와各級地方團體間의事務配分에關한利害關係의不一致라든가또는特定한事務에對한移讓받을下級地方團體의行政的財政的能力등의諸問題가그것이다.그런즉우리는具體的個別의in基準보다오직普遍妥當性을지닌一般的基準만을模索할것이다.爲先地方公共團體의區域內의事務는地方住民이自己들의創意와責任으로處理하도록可及의이면地方自治團體의事務로配定한다는것이優先돼야하며다음으로財政幣制司法등國家의存立目的을爲해서不得已한事務와治山治水計劃등廣範圍한地域에걸쳐서個別의in地方團體의一定地域을넘는事務,그리고經濟統制國土計劃郵便電信등國家가政策上綜合的으로企劃하며運營해야할行政事務등은國家事務로하는것이可하다는것이다.(44)

以上과같은配分의基準에依據해서地方의現行事務를再檢討할것같으면現在委任事務로規定되어있는것중에많은事務가앞으로地方團體의自治事務가될수있을뿐더러또한個中에는性質上國家와地方의雙方의利害에關聯되는것도적지않을것이며그와같은事務에對해서는中央의監查와再審,最小限度의全國的能率을確保하기爲한一定한基準의設定,그리고國庫補助金의條件付交付등의綜合的方法으로Central과地方의漸進의in行政的調整을圖謀함이가장妥當하리라生覺된다.(45)

D. 行政區域의再策定

地方財政의擴充을爲한또하나의方策은行政區域의再策定이다.地方公共團體의規模의合理화가地方自治의確立을爲해서絕對로要望되는것은再論을要하지않으나如斯한地方團體의適正規模란近代民主國家가當面한課題인것이며前近代의社會에있어서는論議의對象이되지못했던것이다.또한行政區域의適正을爲한決定的基準도찾기어려운것이어서歷史的으로行政區域은人口,面積,原始의in社會的,經濟的連帶性및歷史의in

(44)原龍之助,地方制度改革의基本問題pp.68—9.

(45)Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration. p. 171.

政治的 境界등을 為主로 하는 地理的 歷史的인 條件을 重要한 基準으로 하고 設定된 것이 아니었던가 生覺된다. 그리고 一段 設定된 區域은 큰 政治的 變革에 依해서 分割 合併되지 않는 限 踏襲되어 온 것이다.

그런즉 交通의 發達, 人口의 增加 및 그 動態의 變化, 產業의 發達, 文化施設과 通信施設의 擴充등의 社會的 經濟的 文化的 諸事情이 顯著하게 달라진 現今에 있어서 오랜 歷史를 가진 現 行政區域의 合理性이 疑心되지 않을 수 없고, 더욱이나 地方自治生活의 重要性에 對한 認識이 高潮되었으며 地方行政의 能率化와 地方團體間의 財政的 不均衡이 真摯하게 論議되는 지금에 와서 現 行政區域이 內包한 諸矛盾點과 그 不合理性은 큰 研究의 課題가 되지 않을 수 없다.

우리나라의 境遇 高麗初期에 始作하여 數次의 改革을 通하여 地方制度는 安定된 바 없었으나 1896年以來 13個道로 確定되어 今日에 이르렀고(46) 1910年 韓日合併 當時의 12府 317郡은 1914年의 改編으로 12府 220郡이 되어 郡의 數가 減少되었다. 解放後에도 府를 市로 改稱한 것外에 原則적으로 從前의 區域과 名稱을 그대로 繼承하기로 하였고 濟州島의 道로의 昇格을 為始해서 若干의 行政區域의 變更이 있었을 뿐이었다. 그런 까닭에 現在의 우리 行政區域을 保持하고서는 能率的, 自律的인 地方行政의 近代的 要求에 適應하도록 行政區域을 그 單位로 하는 地方團體가 適當한 事務量을 갖도록 한다든가 또는 그 地域的 性質을 가진 事務를 自主的 財源으로서 處理하게 企圖한다는 것은 無意味하며 또한 現實的으로 不可能한 것이다.

爲先 道의 境遇를 一見하면 首都이며 特別市인 서울과 섬(島)이라는 地理的 條件을 그 主된 基準으로 하는 濟州道를 除外하고라도 1962年度를 基準으로 그 財政的 自主力이 가장 強한 慶南의 國庫依存度 67.7%와 그 自主力이 가장 弱한 忠北의 國庫依存度 88.7%間에는 相當한 差異가 있는 것이다.(47) 다시 市의 境遇를 보면 1960年 現在 全國 27個市 중에서 地方稅 平均負擔額이 一戶當 700원에 未達한 市가 셋이나 있으며 三千浦市의 437원, 濟州市의 656원과 忠州市의 669원이 그것이다. 이것을 釜山市의 一人當 平均負擔額 1,500원이나 大田市의 1,356원과의 比較는 姑捨하고라도 市의 平均負擔額 974원 보다도 越等하게 적은 것이다.(48) 또한 郡이 昨年度 부터 面과 邑을 그 補助機關으로吸收하면서 面과 邑의 行政區域의 諸矛盾點은 어느程度 解消되었다고 보는 觀點에서 우리는 새롭히 地方自治團體로 發足한지 一個星霜이 經過한 郡의 區域의 適正 如否를 重要視 하지 않을 수 없다. 統計資料의 貧困으로 便宜上 忠北에 局限해서 볼 때 1962年度現在 10個郡中에서 自體收入으로

(46) 李丙燾, 國史大觀, p. 177 以後 參照.

(47) 1962年度 地方財政概要 p. 7 參照.

(48) 1960年度 地方行政概要 pp. 254—5.

研究論文

서 基準財政需要를 充足할 수 있는 郡이 겨우 清原과 隱城의 2個郡뿐이며 比較的 財源이 豐富한 清原郡의 國庫依存度가 7.1%인데 反하여 丹陽郡은 49.4%이다.(49)

如斯한 實情을 參酌하여 革命政府는 地方財源의 均等性의 維持를 為始하여 國土의 綜合的 開發에 合當한 區域의 設定, 地理的 的條件에 따르는 行政의 便宜化, 및 都市發展과 그 行政의 特殊性의 考慮등을 大目標로 내 세우고 行政區域의 再編에 着手하였는데 아직 小規模의 改編에 局限시키고 있는듯 하다.

앞으로의 行政區域의 再策定은 人口와 面積의 量的 均等化, 治山 治水를 中心으로 하는 地理的의 條件, 綜合開發과 關聯된 產業의 分布狀態등의 諸要因을 綜合的으로 考慮할뿐만 아니라 交通이나 地方民의 消費動向을 參酌하여 그 地域의 經濟的 文化的 生活이 都市와 連結될 수 있도록 이루어 져야 할 것이다.(50) 그러나 이곳에 問題되는 것은 이와같은 原則은 우리의 地方自治法이나 區域改編에 關한 內務部의 內規만큼 抽象的이란 事實이다. 그런즉 우리는 計劃性 있는 誠實한 調查研究를 通해서 얻은 正確하고 信憑性이 있는 具體的 實證的인 資料에 依據할 것이다. 抽象的 一般的인 原則이나 基準을 劃一的으로 適用함으로서 農村社會의 固有한 利害關係나 心理的 同質性乃至는 地方民의 感情을 無視하므로서 그 共同意識을 弱化시키며 結果的으로 自治意慾을 低下시키는 일이 없도록 伸縮性 있게 地方自治團體의 區域을 再調整해야 할 것으로 믿는다.

參考文獻

1. 改正 地方稅法令集, 地方交付稅法.
2. 經濟白書, 經濟企劃院 刊.
3. 金盛華, 「歲入 增補策과 公企業」, 地方行政 1957 年 3 月號.
4. 東亞日報, 1961 年 12 月 10 日, 1962 年 2 月 23 日, 1962 年 5 月 13 日, 1962 年 8 月 25 日.
5. 成昌煥, 韓國經濟論.
6. 李靄馥, 「地方財政 確立에 關한 管見」, 地方行政 1960 年 5 月號.
7. 李丙薰, 國史大觀.
8. 李相助, 「우리나라 地方自治의 方向」, 地方行政 1961 年 6 月號.
9. 任洪淳, 朝鮮行政要覽.
10. 林炳玉, 「郡自治制 實施以後의 地方財政實態」, 內務行政, 1962 年 10 月號.
11. 鄭仁興, 地方自治論.
12. 趙璣濬, 「韓國經濟의 近代化 過程」, 思想界 1959 年 5 月號.
13. 趙載昇, 修正增補版 地方自治法.
14. 地方財政概要, 1962 年度.
15. 地方行政概要, 1960 年度.

(49) 林炳玉, 「郡自治制 實施以後의 地方財政實態」, 內務行政, 1962 年 10 月號, p. 26.

(50) V.D. Lipman, Local Government Areas, 1834—1945, p. 305.

地方財政을 通해 본 韓國의 地方自治

16. 震檀學會, 韓國史(最近世編).
17. 韓國日報 1962 年 5 月 28 日.
18. 韓浩勳, 「富와 貴의 價值觀과 族譜의 思想」思想界 1959 年 8 月號.
19. 洪承稷, 「大學生은 무었을 생각하고 있나?」思想界 1962 年 4 月號.
20. 黃運永, 우리 나라 地方財政 振興策 (行政大學院 碩士學位論文)
21. 島恭彥, 西川清治 編, 現代의 地方自治.
22. 遠藤湘吉 編, 豫算.
23. 原龍之助, 地方制度改革의 基本問題.
24. 河村雅亮, 朝鮮地方稅講話.
25. 萩田保, 地方財政講義.
26. Baker, Benjamin. Urban Government.
27. Chapman, Brian. Introduction to French Local Government.
28. Harris, John S.. "Central Government Inspection of Local Services in Britain", Public Administration Review: Volume XV 1955.
29. Heckscher, Gunnar. The Study of Comparative Government and Politics.
30. Kneier, Charles M.. City Government in the United States.
31. Lipman, V.D.. Local Government Areas, 1834—1945.
32. Polaschek, R.J.. Local Government in New Zealand.
33. White, Leonard D.. Introduction to the Study of Public Administration.
34. Warren, J. H.. The English Local Government System.

(筆者 本大學院 講師
延世大 助教授)