

# 우리나라 地方財政制度의 近代化過程과 그 性格

—道財政의 形成을 中心으로—

## 車 輶 權

<目 次>

- 1. 序 言
- 2. 地方財政制度改革의 必要性
  - (1) 植民地支配機構의 確立과 地方財政의 組織化
  - (2) 地方(府道)財政制度를 創設케 한 財政의 理由
- 3. 地方稅規則의 內容과 性格
  - (1) 內 容
  - (2) 性 格
- 4. 地方費法의 內容과 性格
  - (1) 內 容
  - (2) 性 格
- 5. 倭政初期에 있어서의 道財政의 實態

### 1. 序 言

우리나라의 地方財政制度에 近代의 要素가 導入된 것은 地方費法이 實施된 隆熙 3年(1909年)以後였다. 그보다 앞서 光武 10年(1906年)에 우리나라 最初의 近代의 地方財政法規라고 볼 수 있는 地方稅規則이 頒布된바 있었으나 同規則은 實施를 보지 못 하였고 隆熙 3年(1909年)에 制定 實施한 地方費法에 의하여 府·道財政이 새로히 形成되었던 것이다. 地方稅規則이나 地方費法의 制定趣旨는 後述하는 바와 같이 地方公共事業에 必要한 經費를 地方官廳으로 하여금 負擔케 하기 위하여 漢城府 및 各道에 獨立的 財源을 부여하고 府·道財政을 組織化하고자 한데에 있었으며 統監府治下에 他律的으로 制定되었던 兩法規는 體制上 日本이 1878年에 公布한 「地方稅規則」과 1890年에 實施한 「府縣別」의 形式과 內容을 모방하였다고 볼 수 있는 點이 많다. 그러나 日本의 韓國에 있어서의 支配體制確立期에 制定되었던 兩法規는 그러한 歷史的 特殊條件을 反映하여 近代의 地方自治의 理想을 具現키 위한 地方財政制度의 創設이라기 보다 中央集權의 官僚支配機構의 強化를 指向하는 地方財政의 組織化를 意圖하였으며 廣域行政區劃이었던 漢城府 및 各道에 財政의 機構를 設置할 것을

規定하였으나 法規上에서는 地方團體의 公法人格을 完全히 抹殺하고 機構上에서는 地方財政의 運營 및 地方稅 課稅權을 內部大臣 및 度支部大臣으로 하여금 掌理케 하는 非民主的이고 畸形的인 地方財政制度를 創設케 하였던 것이다.

李朝王國은 開國504年(1895年) 11월에 鄉會條規 및 鄉約辦務規定을 發布하고 里·面·郡의 地方民으로 하여금 地方行政에 參與케 하는 慣行 自治制度를 明文化하여 地方自治制度를 涵養키 위한 基本方向을 明白히 한 바 있었다.<sup>(1)</sup> 그러나 地方稅規則이나 地方費法에서는 그러한 意圖를 全然 찾아 볼 수 없다. 또 日本이 1878년에 公布한 「地方稅規則」에서는 地方稅豫算에 關한 限 府縣民의 自治가 制度上 어느 程度 確認되고 있었지만 우리나라에서 制定한 地方稅規則이나 地方費法에서는 그러한 要素를 發見 할 수가 없다. 이를테면 兩法規의 制定은 漢城府 및 各道의 財政을 組織化 制度化하되 어디까지나 日本의 政治의 支配機構의 確立을 위한 地方制度의 改革과 國庫負擔의 輕減이라는 課題를 解決하기 위하여 取하여 졌던 措置에 不過하였던 것이다. 그리하여 地方民의 權益과 遊離된 地方財政制度가 創設되었으며 그러한 特殊性은 우리나라의 地方團體 및 地方財政의 近代의 發展을 크게 制約하였다.

이 小稿는 日本이 韓國에 있어서의 支配機構 組織化過程에 있어서 우리나라에 畸形的인 地方財政制度를 創設하게 되었던 特殊한 諸條件을 分析하고 地方稅規則 및 地方費法에서 規定한 地方財政制度의 內容과 性格을 考察함으로써 우리나라 地方財政의 近代의 發展過程에 나타난 主要한 特徵을 究明하여 보려는 데에 그 目的이 있다.

## 2. 地方財政制度改革의 必要性

### (1) 植民地支配機構의 確立과 地方財政의 組織化

舊韓國末期에 日人 財政顧問의 獻策이나 統監府의 強要에 의하여 他律的으로 實施되었던 財政整理 및 그밖의 內政改革은 모두 計劃的이고 段階的으로 行하여 졌던 日本의 韓國에 있어서의 支配體制 確立을 위한 基礎作業이었다는 點에 共通성을 갖고 있다. 光武9年(1905年)의 貨幣制度改革이나 光武10年(1906年)의 徵稅機構의 設置 및 地方稅規則의 制定, 隆熙2年(1908年)의 各部官制의 改正 그리고 隆熙3年(1909年)의 地方費法의 制定·實施등의 諸改革은 모두 그러한 性格에서 벗어날 수 없다.

漢城府 및 各道에 地方公共事業의 運營을 위한 經濟的 基礎를 부여하기 위하여 制定되었던 地方稅規則이나 地方費法은 地方分權을 尊重하고 地方自治制를 育成시키고자 한 데에 그 目的이 있었던 것은 아니다. 그것은 國庫負擔을 輕減시키기 위하여 地方財政을 組織化하고 中央集權的이고 官僚支配的인 統治機構를 強化하는 方便으로써 制定되었던 것이다. 그러나

(1) 內務部 地方行政研究委員會, 各國地方行政制度概觀, 1963年, pp. 33-4.

地方財政을 組織化하고 地方民에게 새로운 負擔을 課하기 위해서는 먼저 支配機構의 確立이 先行되어야 했기 때문에 日本은 財政整理라는 名目下에 日人 財政顧問을 就任케 하여 日本과 同一한 貨幣制度를 創設케 하고 日本金融資本의 支配를 強化시켰으며 이어서 一般行政과 稅務行政을 分離시키는 한편 財務監督機構를 別途 設置하여 內政干涉를 強化하였고 漸次的으로 中央 및 地方財政의 管理權을 掌握하기에 이르렀던 것이다. 그러므로 地方財政制度 改革이 實施된 것은 時期的으로 보아 日本의 韓國에 있어서의 支配體制가 確立되었던 隆熙3年(1909年)이 있으며 當時의 特殊한 諸條件은 우리나라 近代의 地方財政制度의 性格과 內容을 特殊하게 規定하였던 것이다. 이제 地方稅規則의 制定을 前後로 하여 地方費法의 制定·實施에 이르기까지의 財政部門에 있어서의 日本의 支配體制確立過程을 살펴보면 大略 다음과 같다.

光武8年(1904年)8월에 締結한 所謂 第一次 韓日協定에 依據하여 日本은 日人 財政顧問을 就任케 하여 貨幣整理에 着手케 하는 한편 日本 第一銀行에 國庫金을 取扱케 하여 中央金融機關의 機能을 擔當케 하였고, 豫算編成 및 그 執行에 대한 干涉를 始作했다. 光武9年(1905年)부터는 各地에 財務顧問支部 및 分廳을 設置하여 「稅務 뿐만 아니라 地方에 있어서의 一般財務」까지도 監督케 하였으며 顧問政治의 範圍를 擴大시켰다.<sup>(2)</sup> 이어서 光武10年(1906年)9월에는 管稅官制, 同年10월에는 租稅徵收規定을 制定·實施케 하여 一般行政과 稅務行政을 分離시키고 統一的 徵稅機構를 設置하였다. 新制度의 實施에 따라 度支部大臣 直轄下에 各道에 稅務監을 두고(觀察使 兼務) 內國稅務 執行機關으로써 重要地域에 稅務官을 配置하였고 그 밑에 各郡에 稅務主事를 두어 徵稅事務의 一元化를 期하는 反面에 郡守의 徵稅權을 中央政府에 回收하였고 地方官廳의 行政費는 全額 國庫에서 支出케 하는 中央集權의 財政制度를 強化하였다.

한편 光武10年(1906年)2월에는 乙巳保護條約에 依據하여 統監府를 設置하였고 全國 重要地域에 理事廳 및 그 分廳을 두었으며 內政干涉를 強化하기 위한 機構를 創設하였다.

以上과 같은 支配機構의 確立에 이어 光武10年(1906年)12월에 制定되었던 것이 우리나라 最初の 組織的 地方財政法規라고 볼 수 있는 地方規則이었다. 同規則 第1條에서는 「漢城府及 各道는 左의 經費를 支辦키 위하여 地方稅를 賦課한다。」라고 明示하여 府 및 各道에 地方稅 課稅權을 부여할 것을 規定하는 한편 地方稅收入으로 支辦할 費目을 制限하였으며 地方稅의 稅目 및 稅率을 固定시켰다. (同規則 第2條—第10條). 同時에 同規則 第15條에서는 地方稅 收入 支出에 關한 豫算編成의 義務를 規定하였고, 豫算認許權을 內部大臣 및 度支部大臣에 隸屬시켰다.<sup>(3)</sup> 즉 府 및 各道の 課稅權을 認定하되 稅目 稅率 및 費目を 法定化하고 地方財政計劃의 立案과 그 執行을 中央政府의 支配下에 두고자 意圖하였던 것이

(2) 韓國財政施設綱要, 1910年, p. 6.

(3) 財政顧問部, 現行大韓法則類纂, 1906年, pp. 785—89.

며 中央集權的인 官僚支配機構를 強化하기 위한 內政改革의 基本方向을 明示하였던 것이었다.

地方稅規則을 制定하였던 主要한 動機는 國庫負擔을 輕減시키고자한 財政的理由에 있었던 것이지만 舊韓國政府의 財政整理보다 支配體制의 基礎를 確立하는 것이 보다 急先務였던 當時의 事情下에서 日本은 地方稅規則의 實施를 서두를 必要가 없었으며 결국 同規則은 實施를 보지 못하고 隆熙3年(1909年) 4월에 地方費法이 制定되자 廢止되었다. 隆熙4年(1910年)에 日人 度支部次官이 統監에게 報告한 「韓國財政施設綱要」에서는 地方稅規則을 實施하지 못한 理由를 다음과 같이 說明하고 있다. 즉 「當時 當國의 財政은 極度로 紊亂하였고 그 整理에 汲汲하였던 時期였던 故로 餘力を 地方公共事業을 위하여 바칠수가 없었다……」<sup>(4)</sup> 그러나 實際에는 當時 統監府는 舊韓國의 財政을 掌握하기 위하여 財務機關의 整備라는 名目下에 그들의 支配機構를 創設하는데 바빴고 또 當時의 政治의 社會的 情勢로 미루어 보아 國民에게 새로운 負擔을 強要할 수가 없었던 것이 地方稅規則을 實施하지 못한 現實의 理由라고 보는 것이 妥當할 것이다.

이제 光武11年(1907年) 以後 行하여 졌던 財務機關 整備의 內容을 보면 大體로 다음과 같다.

光武11年(1907年) 6月에는 稅務官 및 稅務主事를 增員하는 한편 財政顧問部 機構를 擴張시켰다. 즉 京城 平壤 元山 大邱 全州에 顧問監部를 設置하고 財務監查官을 配置하였으며 그 管轄下 各道 13個所에 顧問支部를, 重要地域 69個所에 顧問分廳을 두고 顧問支部에는 財務官을, 顧問分廳에는 財務官補를 各各 配置하여 地方財務監查에 從事시켰다.<sup>(5)</sup> 이 財政顧問部라는 機構는 舊韓國政府의 徵稅機關에 대한 監督단이 아니라 中央 및 地方財務行政一般을 管理하기 위하여 設置되었던 機構이며 그 組織을 全國的으로 擴大시킴으로써 日本은 統監府의 機構와 함께 實質的으로 二重政府의 機構를 確立시켰던 것이다.

이어서 光武11年(1907年) 7月에는 所謂 「韓日新協約」을 締結케 하여 官吏任命權을 統監에게 隸屬시키고 統監의 絕對權을 強化했으며 이어 隆熙2年(1908年) 1月에는 日人官吏登用을 目的으로 하여 各部官制의 改正을 實施하였다. 이 改正官制實施의 性格을 隆熙3年(1909年) 8월에 度支部에서 發行한 「韓國財政概況」에서는 다음과 같이 說明하고 있다. 즉 「新官制는 從來의 顧問制度에서 一步 前進하여 日本人을 韓國官吏에 任用하고 直接 責任을 지게한 것이며 換言하면 從來 裏面에서 監督하던 것이 表面에 나타난 同時에 行政組織의 統一과 各機關間의 連絡上 必要한 整理를 期한 것이다.」<sup>(6)</sup> 그리하여 日人官吏의 數는 光武11年(1907年)에는 3,939名이 었으나 改正官制 實施後인 隆熙2年(1908年)에는 6,291名으로

(4) 韓國財政施設綱要, p. 80.

(5) 前揭書, p. 54.

(6) 度支部, 韓國財政概要, 1909年, pp. 1-2.

增加하였고 隆熙 4年(1910年) 合併直前에는 8,212名으로 大幅 增加하였던 것이다.<sup>(7)</sup>

隆熙 2年(1908年) 1월에 改正官制가 實施되어 모든 行政實權이 日人官吏의 手中에 옮겨 지자 管稅官制에 의하여 存續되어 왔던 舊韓國政府의 徵稅機關을 財政顧問部機構에 吸收 統合하여 從來 財政顧問監部가 設置되어 있었던 5個所에 財務監督局을 設置하고 그 管轄下 231個所에 財務署를 두었다. 同時에 財務監督局 및 財務署로 하여금 內國稅務行政의 執行과 監督뿐만 아니라 金融機關의 監督 貨幣의 整理, 金融의 調節, 財源의 培養등 地方財務行政에 關한 廣範圍한 事務를 掌理케 하였다.<sup>(8)</sup>

以上과 같이 隆熙 2年(1908年) 1月の 改正官制의 實施를 계기로 하여 日本의 韓國에 대한 支配體制의 基礎가 거의 確立되었으며 이어 隆熙 3年(1909年) 4月에는 그間 實施를 保留하여 왔던 地方稅規則 代身에 地方費法을 制定公布케 하여 同年 10月부터 實施하였고 賦課金이라는 名稱下에 地方稅를 徵收하기 始作하였다. 地方費法이 規定한 府道財政制度는 그 基本的 性格에 있어서 地方稅規則에서 規定한 制度와 別로 다른 點은 없었으나 後述하는 바와 같이 府道財政力을 擴張시키고자 한 點이나 賦課金(地方費稅)의 種類를 指定하지 않고 地方에서 徵收한 諸稅中에서 選擇하여 府令 道令으로 定하게 한 것 或은 府道財政에 關한 內部大臣의 監督權을 強化시켰던 規定等이 地方稅規則과 다른 點 이었다. 地方稅規則에서는 漢城府尹 및 各道觀察使에게 豫算編成의 義務를 規定하고 그 認可權을 內部大臣 및 度支部大臣에 隸屬시켰으나 地方費法에서는 內部大臣의 專決事項으로 變更하였던 것이 가장 큰 差異點이었다.

以上과 같이 統監治下에서 行하여 졌던 地方財政制度의 近代化는 日本의 韓國에 있어서의 支配體制의 基礎確立을 위하여 官僚의 支配를 全國에 浸透시킬 目的에서 行하여 졌던 것이며 地方自治制度를 涵養하기 위하여 地方財政制度를 創設하였던 것은 아니었다. 그리하여 制度上에서는 自治的 財政運營의 길을 봉쇄하고 地方民에게 經費만을 負擔시키고 機構上에서는 地方財政을 內部에 隸屬시키는 特殊한 制度를 創設하였던 것이다.

## (2) 地方(府道)財政制度를 創設케 한 財政的理由

日人 財政顧問이 就任한 이후 舊韓國政府의 財政規模는 急速度로 膨脹하였다. 光武 9年度(1905年)의 歲出總額은 經常部 臨時部를 合하여 9,556,836圓이 었으나 隆熙 4年(1910年)에는 27,145,869圓에 達하였으며 6年間に 約 2.8倍가 增加하였던 것이다. 特히 隆熙 3年度(1909年)의 歲出 總規模는 29,227,549圓이 었고 光武 9年度(1905年)에 比하면 3倍以上이 增加하였다. 그러한 經費의 急激한 增加가 所謂 財政整理나 內政改革이라고 내세웠던 日本의 支配體制 確立을 위한 基礎作業과 不可分의 關係를 맺고 있었다는 것은 再論할 必要조

(7) 朝鮮總督府統計年報, 1911年度, p. 55.

(8) 韓國財政施設綱要, p. 8, pp. 54-8.

차없는 明白한 事實이다. 第1表가 表示하고 있는 것과 같이 統監府가 設置된 다음해인 隆熙元年(1907年)의 歲出豫算總額은 前年度에 比하여 約 2.2倍가 增加하였으며 各部官制가 改正되고 日人官吏를 登用하였던 隆熙2年(1908年)에는 前年에 比하여 約 35%의 歲出增加

第1表 豫算規模의 推移(光武9年—隆熙4年)

單位：千圓/1

區分 年 度	歲入 豫算/1	歲出 豫算/1	歲入  및 歲出 超過
光武9年 (1905年)	7,480	9,556	- 2,076
光武10年 (1906年)	7,484	7,967	- 482
隆熙元年 (1907年)	16,458	17,375	- 917
隆熙2年 (1908年)	23,273	23,352	- 79
隆熙4年 (1909年)	29,228	29,227	+ 1
隆熙4年 (1910年)	23,765	27,145/2	- 3,380

1/ 經常部 및 臨時部의 合計임.

2/ 同年 6月末 現在 豫算額

資料：第四次朝鮮總督府 統計年報(1909年度), p. 924.

가 있었다. 歲出增加의 原因을 具體的으로 살펴보면 第2表와 같다. 첫째는 中央行政費 및 地方行政費의 增加였다. 光武9年(1905年)에 比하여 隆熙4年(1910年)에는 中央行政費는

第2表 歲出豫算의 用途區分(光武9年—隆熙4年)

單位：千圓/1

年 度 項 目	光武9年 (1905年)	光武10年 (1906年)	隆熙元年 (1907年)	隆熙2年 (1908年)	隆熙3年 (1909年)	隆熙4年 (1910年)
皇 室 費	727	1,300	1,385	1,500	1,500	1,800
國 債 費	3,834	1,465	1,455	2,070	4,321	2,895
中 央 行 政 費	701	397	1,140	1,150	1,725	1,554
地 方 行 政 費	705	1,076	2,189	3,851	4,500	4,926
軍 事 費	2,467	1,379	1,870	314	321	—
裁 判 及 監 獄 費	31	23	60	1,028	1,755	—
地 方 財 務 費	—	—	808	988	1,194	1,394
稅關海務及航路標識費	70	143	864	871	852	870
教 育 及 衛 生 費	100	192	471	495	795	827
生 產 事 業에 關한 經 費	17	141	1,263	1,870	4,814	2,746
營 繕 及 工 事 費	119	90	4,485	6,787	4,708	4,089
國 庫 豫 備 金	650	1,200	800	1,500	1,500	1,380
其 他 諸 費	131	557	580	563	1,237	1,281
合 計	9,556	7,967	17,375	23,352	29,227	23,765

1/ 同年 3月末 現在 豫算額

資料：韓國財政施設綱要(1610年), pp. 25—6.

2倍以上이 증가하였고 地方行政費는 7倍以上이 증가하였다. 그러한 行政費의 增加는 統監府의 設置 또는 所謂 財政整理 및 內政改革으로 因한 二重政府的인 日本의 支配機構擴張의 結果였다. 즉 內部本廳의 經費는 光武9年(1905年)에는 不過 22,308圓이 있으나 隆熙4年(1910年)에는 307,145圓으로 增加하였으며, 度支部本廳의 經費는 光武9年(1905年)에는 35,240圓이 있으나 隆熙4年(1910年)에는 488,977圓으로 增加하였다.<sup>(10)</sup> 俸給 雜費 舍宅料등의 經費가 거의 그 50%를 차지하였던 本廳費의 增加는 前述한 바와 같이 統監府의 設置와 隆熙2年(1908年)이 改正官制에 따라 日人官吏가 大幅 增加된 데에 그 原因이 있었다. 즉 光武10年度(1906年)와 隆熙2年度(1908年)의 歲出豫算에 있어서 內部 및 度支部本廳費를 比較하여 보면 各各 約 7.5倍, 約 4倍가 增加하였으며 所謂 內政改革이라 하는 性格을 짐작하여 볼 수 있다. 地方行政費의 增加도 거의 같은 原因에서 說明할 수 있다. 光武10年(1906年)에 管稅官制를 實施하여 地方官의 徵稅權을 回收하고 地方經費를 全額 國庫에서 支出하게 되자 光武10年度(1906年)의 地方行政費는 光武9年(1905年)에 比하여 約 52%가 增加하였다. 이어 改正官制를 實施한 隆熙2年(1908年)에는 前年比 約 70%가 增加하였던 것이다. 그러나 地方行政費의 增加가 地方公共事業의 擴張이나 地方福祉를 增進시키기 위한 事務의 擴張에 그 原因이 있었던 것은 아니다. 그 中에는 漢城府 및 各道 各郡의 官吏俸給 및 廳費와 함께 地方行政費의 約 50%~70%를 占하고 있었던 地方警察費가 包含되고 있었으며 特히 그 中에서도 地方警察費의 增加率이 컸던 것이다. 즉 光武9年度(1905年)의 警視廳 및 地方警察費는 不過 175,500圓이 있으나 隆熙2年(1908年)에는 1,994,734圓이 되었고 隆熙4年(1910年)에는 2,411,780圓으로 增加하였다.<sup>(11)</sup> 隆熙二年度(1908年)에 警視廳費와 地方警察費의 比重은 約 27% 對 73%였으며 그後부터 前者가 多少 減少되었던 反面에 後者는 계속 增加하였던 事實로 보아 隆熙2年(1908年) 以前의 警視廳 및 地方警察費의 增加原因이 主로 地方警察費의 增加에 있었다는 것을 짐작할 수 있다.<sup>(12)</sup>

둘째는 營繕 및 工事費의 增加였다. 光武9年(1905年)에서 隆熙4年(1910年)까지의 期間中에 同經費는 約 33倍가 增加하였다. 그러나 工事內譯을 보면 그러한 經費가 모두 日本의 支配機構確立을 위한 諸施設에 充當되었던 것을 發見할 수 있다. 光武9年(1905年)에서 隆熙4年(1910年)까지의 建築工事 總起工件數는 692件이 있으나 그 中에서 官舍 및 警察官 등의 諸官舍 建築이 174件이며 稅關設備에 關한 諸建築이 106件, 財務監督局 및 財務署 廳舍 新設 및 營繕이 21件, 裁判所 新營 및 營繕이 41件, 各地 警察署 新營 및 修繕이 82件 各部各道諸廳舍 新築 및 修繕이 43件이 었고 學校에 關한 工事は 不過 19件이 었다.<sup>(13)</sup> 이

(9) 第4次朝鮮總督府統計年報, 1906年度, p. 924.

(10) 韓國財政施設綱要, pp. 18-9.

(11) 前掲書, p. 19.

(12) 第4次朝鮮總督府統計年報, 1909年度, pp. 928-30.

(13) 韓國財政施設綱要, pp. 247-49.

것이 隆熙元年(1907年)以來 歲出豫算의 約 20%~30%를 占하고 있었던 營繕 및 工事費의 性格이 었다. 그러한 特徵은 光武10年(1906年) 이후 繼續費로 支出한 事業 內譯에서도 發見할 수 있다. 즉 光武10年(1906年)에서 隆熙4年(1910年)까지의 期間中에 繼續費로 支出한 總額은 1,838萬圓이 었으나 그中에서 官舍 및 官廳 新營費가 258圓을 차지하였고 仁川 및 平壤等地의 日人 居留地域에 있어서의 水道工事費가 371萬圓을 占하였으며 治道費 및 海關工事費가 各各 395萬圓, 552萬圓을 차지하였다.<sup>(14)</sup>

세째로 生産事業에 關한 經費는 그 增加率이 가장 높은 것 같으나 光武9年度(1905年) 및 同10年度(1906年)를 除外하면 그 增加率이 높은 것은 아니다. 隆熙元年度(1907年)와 隆熙3年度(1909年)의 同經費 增加要因을 農商工部 所管 費目에 따라 살펴보면 隆熙元年度(1907年)에는 度量衡事業 園藝模範場 工業傳習所 輸出牛檢疫費 등의 經費增加에 그 原因이 있었고 隆熙3年(1909年)에는 上述한 費目 以外에 主로 種苗場經營費 鑛業官營費 造林業費 등의 官業企業에 關한 經費의 增加에 起因하였던 것이며 民間産業을 育成하기 위한 勸業費는 隆熙2年(1908年)에 不過 8萬圓, 隆熙4年(1910年)에는 17萬圓이 豫算에 計上되었던 것이다.<sup>(15)</sup>

네째로 歲出豫算規模를 增加시킨 것은 國債費의 增加였다. 光武9年(1905年)에는 歲出豫算總額의 40%에 該當하는 國債費가 計上되어 있다. 國債元利金の 支拂 및 手數料 그리고 借入金의 償還을 內容으로 하는 國債費는 日本金融資本과의 結託下에 對韓侵略을 恣行하였던 日本資本主義의 性格을 如實이 보여주는 費目的 하나이다. 財政整理라는 口實下에 日人 財政顧問을 就任케 한 이래 日本은 다음과 같은 巨額의 對日借款을 無條件 받아드리게 했다. 光武9年(1905年)6月에는 舊債整理 및 歲入缺陷補填이라는 口實下에 200萬圓의 國庫證券을 發行하여 日本國內에서 募集하였고 貨幣整理基金條로 日本第一銀行에서 300萬圓을 借入하였으며 同年12月에는 民間金融資金의 調達이라는 名目下에 150萬圓을 日本政府에서 借入케 하였다. 光武10年(1906年)3月에는 農工商業의 起業資金으로써 日本興業銀行과 1,000萬圓의 借入契約를 締結하고 그中 第一次分으로 500萬圓을 借入하였다. 이어 隆熙2年(1908年)12月에는 土地調査 및 財源培養을 위한 起業資金의 調達이라는 名目下에 日本興業銀行으로 하여금 英·佛에서 各 100萬磅의 興業債券을 發行케 하여, 그 募集金 1,900餘萬圓을 借入하였다. 이것이 所謂 第二起業資金債라는 것이었고 이에 따라 第一起業資金債中 未借入分 500萬圓의 借入을 保留하였다. 第二起業資金은 그中에서 500萬圓을 第一起業資金債의 返還에 充當한다는 條件으로 借入하였으니 實際의 借入額은 1,290餘萬圓 이었다. 또 隆熙2年(1908年)12月에는 100萬圓의 起業公債를 發行하여 日本大藏省預金部로 하여금 應募시켰다. 그밖에 日本政府는 隆熙元年(1907年)以後 5個年間に 거쳐 1,900餘萬圓을 借

(14) 前掲書, pp. 26-7.

(15) 第4次朝鮮總督府統計年報, 1909年度, p. 942.



入케 하였으며 隆熙 4年(1910年)에는 그 總額이 1,400餘萬圓에 達하였다. 以上과 같은 國債 및 借入金 以外에 第一銀行과 貨幣整理資金 借越約定을 맺어 隆熙 3年(1908年)에는 그 總額이 620餘萬圓에 達했고 同 3年(1909年)에는 790餘萬圓, 同 4年(1910年) 8月에는 870餘萬圓의 借越를 하였던 것이다.<sup>(16)</sup>

以上과 같은 借款의 性格이 內政干涉를 強化하기 위한 手段이 었다는 것은 다시 말할 必要도 없거니와 그 利子負擔도 매우 컸던 것이다. 즉 農業部門에 있어서 零細農 또는 零細小作農에 대한 日本資本의 支配를 強權의 으로 確立하기 위하여 日本政府가 提供한 光武 9年度(1905年)의 金融資金債 및 隆熙元年(1907年) 以後 5年間에 거쳐 提供된 日本政府借入金은 無利子 였으나 國庫證券의 利子率은 年 7分였고 貨幣整理資金債 同借越債額의 利子率은 6分였다. 日本興業銀行에서 起債한 起業資金債는 年 6分 5厘였으며 韓人 및 在韓日人의 郵便貯金을 運用할 目的으로 日本大藏省預金部가 提供하였던 起業公債의 利子率도 年 6分였다. 그밖에 貨幣整理條로 第一銀行에서 借入한 貨幣整理資金債에는 前述한 바와 같이 第一銀行을 中央金融機關化하고 貨幣整理業務를 委託시키는 附帶條件에 따랐고 日本興業銀行에서의 起債에는 100萬圓이라는 巨額의 手數料을 支拂하였다.<sup>(17)</sup> 國庫證券을 除外하면 그밖의 公債의 償還期間은 모두 隆熙 4年(1910年) 以後로 定하여 졌던 것이며 第 2表의 國債費의 內容은 小額의 國庫金借越 및 各國舊債의 償還外에 主로 公債 및 借入金의 利子 그리고 手數料의 支拂을 의미하고 있다. 第 2表에 表示되어 있는 光武 9年度(1905年) 및 同 10年度(1906年)의 國債費는 各各 前年度歲入缺陷補填額 230餘萬圓과 105萬圓을 包含하고 있지만 그밖의 金額은 公債 및 借入金의 利子 그리고 手數料의 支拂額이었다.<sup>(18)</sup> 隆熙 2年(1908年)에는 國債元利 및 手數料로서 92萬圓을 支拂하였으며 그것은 第 2表에 나타나고 있는 國債費의 約 45%에 相當하였으나 隆熙 3年度(1909年) 및 隆熙 4年度(1910年)에는 國庫證券償還額 各 100萬圓을 除外하면 國債利子 및 手數料의 支拂額은 各各 204萬圓, 200萬圓이 되며 國債費의 約 47%, 約 34%가 된다.<sup>(19)</sup>

光武 10年(1906年)이래 隆熙 4年(1910年)에 이르기 까지 歲入豫算에서 占하는 國債費의 比率은 光武 9年(1905年)보다 현저히 低下하였으나 年平均 約 12%가 되며 上述한 바와 같이 그 2分之 1에 가까운 金額이 日本金融資本의 利益을 위하여 支拂되었던 것이다.

公債金의 用途는 起業資金 및 金融資金으로 區分되고 있었으나 隆熙 3年(1909年) 5월까지 支出되었던 起業資金總額은 718萬圓이 었고 그 主要한 費目과 支出內譯은 治道工事費가 106萬圓, 仁川 및 平壤水道工事費가 227萬圓, 農工銀行補助가 139萬圓, 營林廠出資가

(16) 第 3次施政年報, 1909年度, pp. 91—2.

朝鮮總督府施政年報, 1910年度, pp. 158—61.

韓國財政綱要, pp. 156—60.

(17) 李瑄根, 韓國史(現代編), 1963年, p. 940.

(18) 韓國財政綱要, p. 24.

(19) 第 4次朝鮮總督府統計年報, 1910年度, p. 933.

60萬圓, 學事擴張에 50萬圓, 政府印刷局擴張에 39萬圓을 支出하였다. 즉 그 支出方向은 첫째로 日人居留地域의 公共事業 運營, 둘째로 金融資本의 支配強化, 셋째로 政府施設의 擴張에 優先權을 주었던 것이다. 다음에 金融資金債 150萬圓의 使用途를 보면 隆熙3年(1909年) 5月 까지에는 그중 46萬圓이 零細農 및 零細小作農을 착취하기 위하여 設置한 地方金融組合資金으로 使用되었고, 漢城銀行 天一銀行 共同倉庫會社등에 45萬圓 그리고 手形組合에 31萬圓을 各各 貸下하였던 것이 主要한 費目이 었다.<sup>(20)</sup>

高利에 手數料까지 支拂시키면서 無條件 받아드리게 한 公債 및 借入金은 隆熙3年(1909年) 5月末에는 總額 3,887萬圓에 達하였으나 上述한 바와 같이 起業資金으로 使用한 總額은 718萬圓이 었고 金融資金 條로 使用한 256萬圓을 合하여도 公債 및 借入金額의 4分の 1에도 未達하였으며 殘額의 大部分은 日本의 支配機構 確立을 위한 廳舍 및 舍宅 建設費나 그밖의 施設費 日人官吏의 人件費등에 使用되었던 것이다.

以上과 같은 歲出豫算 構成에 대응하는 歲入豫算 構成은 어떠하였던가? 第3表에서 볼수 있는 것과 같이 光武9年度(1905年) 및 光武10年度(1906年)의 歲入豫算은 租稅를 위주로 하여 그밖의 少數의 科目으로 構成되어 있다. 그러나 隆熙元年度(1907年)부터는 歲入豫算

第3表 歲入豫算의 推移(光武9年—隆熙4年)

單位 千圓/1

科 目 \ 年 度	光武9年 (1905年)	光武10年 (1906年)	隆熙元年 (1907年)	隆熙2年 (1908年)	隆熙3年 (1909年)	隆熙4年 (1910年)
(經 常 部)						
租 稅	7,350	7,374	9,732	10,518	11,334	11,565
印 紙 收 入	—	30	158	195	234	286
驛 噸 賭 收 入	—	—	—	750	1,378	1,516
官業 및 官有財產收入	128	74	13	1,175	951	693
雜 收 入	—	6	12	771	1,280	725
合 計 /s	7,480	7,484	9,916	13,410	15,178	14,787
(臨 時 部)						
公 債 金	—	—	5,562	3,903	6,437	3,063
借 入 金	—	—	—	5,959	4,653	4,694
公 債 金 移 替	—	—	980	—	2,000	1,063
其 他 /s	—	—	—	—	957	157
合 計 /s	—	—	6,542	9,862	14,049	8,978
總 計 /s	7,480	7,484	16,458	23,273	29,228	23,765

1/ 千圓以下 切下함.

2/ 前年度剩餘金 및 其他

3/ 千圓未滿額은 包含시키지 않았음. 따라서 合計額의 端數는 一致하지 않음.

資料: 第4次朝鮮總督府統計年報(1909年度), pp.924—25.

(20) 度支部, 韓國財政概要, pp. 26—8.

構成에 있어서 公債 및 借入金의 依存도가 현저히 높아졌다. 즉 隆熙元年度(1909年)의 歲入豫算에 대한 公債 및 借入金의 比率은 約 40%이며 同 2年(1908年)에는 43%로 上昇하였고 同 3年(1909年)에는 48%로 急騰하였으며 隆熙 4年(1910年)에는 39%로 反落하였다. 光武 9年(1909年)에는 舊債償還 및 歲入缺陷補填을 위하여 200萬圓의 國庫證券을 發行하고 또 貨幣整理基金으로 300萬圓을 借入했던 故로 그 額을 合하면 歲入總計는 1,248萬圓이 되며 歲入總計에 대한 公債 및 借入金의 比率은 約 40%였다고 볼수 있다. 그리하여 日人 財政顧問의 就任 이래 韓日合併에 이르기까지의 期間中 歲入豫算에 있어서 公債 및 借入金의 比率이 年平均 40%~48%를 占하는 不健全한 豫算을 編成하였던 것은 主로 前近代的 社會에서 近代的 社會에의 移行過程에 隨伴하는 經費의 膨脹에 起因한것도 아니었고 또 新稅의 創設이나 賦課率改正에 의한 租稅負擔의 增加를 回避하고자 한데에 그原因이 있었던 것도 아니었다. 그것은 內政改革 이나 財政整理라는 口實下에 巨額의 借款을 提供해 가며 植民地支配體制確立을 위하여 日本이 恣行한 二重政府의 機構의 創設과 日本金融資本의 強權의 浸透過程에서 發生한 必然的인 現象이었다.

光武 9年(1905年)에서 隆熙 4年(1910年)까지의 6年間に 國稅收入은 歲入豫算額에 있어서는 735萬圓에서 1,156萬圓으로 增加하였으며 그 增加率을 約 57.3%였으나 同期間中の 租稅實收額은 575萬圓에서 1,042萬圓으로 增加하였으며 그 增加率은 80%를 上廻하였다.<sup>(21)</sup> 즉 稅收는 年平均 15%에 가까운 比率로 增加하였던 것이다.

第 4 表 國稅實收入額의 推移(光武 9年—隆熙 4年)

單位 千圓

年 度	稅 目	光武 9年 (1905年)	光武 10年 (1906年)	隆熙 元年 (1907年)	隆熙 2年 (1908年)	隆熙 3年 (1909年)	隆熙 4年 (1910年)
地 稅	稅	3,298	3,951	6,396	6,696	6,337	6,001
戶 稅	稅	145	222	430	451	672	313
家 屋 稅	稅	—	—	—	—	119	75
酒 稅	稅	—	—	—	—	197	162
煙 草 稅	稅	—	—	—	—	196	255
鹽 稅	稅	—	—	10	12	28	17
鐵 稅	稅	—	—	12	49	65	143
雜 種 稅 /1	稅 /1	16	14	34	61	72	20
關 稅 /2	稅 /2	2,293	2,112	3,165	3,269	3,092	3,372
合 計	計	5,752	6,399	10,037	10,538	10,778	10,358

1/ 船稅, 典當舖稅, 水產稅, 炮肆稅, 人蔘稅, 蘆草稅, 漁區稅, 水鐵稅, 毛氈稅, 蠶繭稅, 沿江稅, 貨物稅를 包含함.

2/ 隆熙元年以後는 噸稅를 包含함.

資料: 度支部編 韓國財政概要(隆熙 3年), 朝鮮總督府 施政年報 1910年度, 朝鮮總督府統計年報 1911年度.

(21) 前掲書, p. 19, 第 3 次施政年報, 1909年度, p. 87, 朝鮮總督府統計年報, 1911年度, pp. 256-64.

舊韓國末期의 稅制는 極히 單純하였다. 隆熙 2年(1908年)까지의 國稅體系는 地稅와 戶稅 그리고 關稅 및 그밖의 雜種稅 등으로 構成되어 있었으나 第4表에서 볼 수 있는 것과 같이 光武 9年(1905年)에서 隆熙 2年(1908年)까지의 期間中에 地稅收入은 2倍, 戶稅收入은 3倍, 雜種稅收入은 約 2.5倍가 增加하였던 것이다. 그러한 稅收增加는 主로 光武10年(1906年) 以來 實施한 徵稅制度의 整備 隱結의 發見에 의한 地稅 稅源의 擴大 및 戶籍整理에 따르는 課稅戶數의 增加에 起因한 것이 있으나 地稅는 말할 것도 없고 村落에만 賦課하였던 戶稅收入의 增加는 農村負擔의 急激한 增加를 의미하는 것이었다. 그밖에 光武10年(1906年) 부터는 典當舖稅 包肆稅 등을 印紙로 徵收하였고 開國初부터 存續하여 왔던 鹽稅 鑛稅 漁業稅 등을 法制化하여 徵稅의 基礎를 明確히 하였다.<sup>(22)</sup> 이어 隆熙 3年(1909年)부터는 村落에 課하는 戶稅에 對應하여 漢城府 및 道廳 郡廳所在地인 都市의 家屋을 課稅物件으로 하여 家屋稅를 創設하였으며 同時에 酒稅 및 煙草稅를 新設하여 間接課稅의 길을 마련하였다.<sup>(23)</sup>

以上과 같이 徵稅制度의 改善, 稅源의 擴大 新稅의 創設 등에 의하여 6年이라는 짧은 期間內에 徵稅率을 높여 租稅實收入額을 約 80% 增加시켰으나 豫算上에서는 歲入總額에 대한 租稅收入의 比率는 光武 9年度(1905年)의 98%에서 隆熙 2年(1908年)에는 45%로 下落하였고 隆熙 4年(1910年)에는 48%가 되었으며 歲入總額에 대한 租稅收入의 比率는 현저한 低下를 보여 주었다. 이러한 現象은 다시 말할 것도 없이 急激한 歲出膨脹에 起因한 것이었다. 그리하여 歲入豫算의 公債 및 借入金에 대한 依存度는 漸次的으로 높아졌다. 즉 前述한 바와 같이 光武 9年(1905年)에는 舊債整理라는 名目下에 國庫收入을 擔保로 하여 國庫證券總額 200萬圓을 發行했으나 歲出超過額은 207萬圓에 達했고 光武10年(1906年)에는 軍部 및 通信院豫算을 大幅 削減한 結果로 歲出超過額은 48萬圓으로 壓縮되었으나 隆熙元年(1907年)에는 公債收入 654萬圓을 歲出에 充當하고도 歲出超過額은 91萬圓에 達하였다. 隆熙 2年(1908年)에는 日本政府에서 借入한 595萬圓과 公債收入 390萬圓을 歲出에 充當한 結果로 歲出超過額은 約 8萬圓을 計上하게 되었다. 이어 隆熙 3年(1909年)에는 日本政府가 提供한 借入金 465萬圓과 公債收入 843萬圓을 갖고 歲入歲出을 均衡시켰다. 그러나 隆熙 4年(1910年)에는 日本政府에서 부터 469萬圓을 借入하였으나 公債收入이 412萬圓으로 減少되었기 때문에 歲出規模를 縮小시켰지만 歲出超過額은 338萬圓이 計上되었다.<sup>(24)</sup>

地方稅規則이나 地方費法이 制定된 時期는 上述한 바와 같은 中央政府의 經費膨脹期였다. 光武10年(1906年)에 地方稅規則을 制定하여 翌年부터 實施하고자 하였던 意圖는 光武10年(1906年)의 管稅官制實施에 따라 從來 地方官이 行使하고 있었던 徵稅權을 中央政府에 回收

(22) 光武 9年(1905年) 11月, 度支部令, 收入印紙規程, 光武10年(1906年) 11月 勅令, 鹽稅規程, 光武10年(1906年) 6月, 法律第3號, 鑛業稅法, 光武10年(1906年) 12月, 水產稅規則 참조.

(23) 煙草稅는 煙草耕作稅와 煙草販賣稅로 區別되었으며 前者에서의 收入이 컸다.

(24) 隆熙 4年度의 計數는 同年 6月末現在 舊韓國政府의 豫算額이다. 第4次朝鮮總督府年報, 1910年度, pp. 924—25 참조.

한 結果로 國稅收入의 增加를 보게 되었으나 地方廳費의 膨脹이 있었고 中央政府豫算에는 48萬圓의 歲入缺陷이 있었던 時期였다. 그리하여 日本은 韓國에 있어서의 支配體制確立을 위한 基礎作業을 계속遂行하는 한편 過度한 財政的 負擔을 冒免하기 위해서는 中央政府負擔의 一部를 地方官廳에 轉嫁시킬 必要가 있었던 것이다. 또 地方費法을 實施하기 以前 隆熙元年(1907年)에서 同3年(1909年)까지의 期間中 歲出規模는 56%가 增加하였으며 歲入缺陷을 補填키 위하여 日本政府에서 總額 1,168萬圓을 借入했던 것이다. 그러한 財政事情이 府道財政을 形成케 한 主要한 原因이 되었다고 생각할 수 있다.

### 3. 地方稅規則의 內容과 性格

光武10年(1906年) 勅令 第81號로 頒布되었던 地方稅規則은 全文 25條로 構成된 우리나라 最初의 組織의 地方財政法規였다. 同法은 漢城府 및 各道가 賦課할 수 있는 地方稅 稅目을 定하였을 뿐만 아니라 地方稅로 充當할 經費의 費目, 地方稅收入 및 支出에 關한 豫算編成의 義務를 規定하였으며, 그밖에 地方稅의 徵收 地方稅에 關한 會計 및 現金出納 그리고 地方稅 收入支出의 檢査에 關한 規定을 두었다. 말하자면 稅法과 豫算會計法을 兼한 法規였으며 地方財政에 關한 基本法이었다. 이제 그 主要 內容과 性格을 考察하여 보면 다음과 같다.

#### (1) 內 容

##### A. 經費의 費目<sup>(25)</sup>

地方稅規則 第1條에서는 漢城府 및 各道가 地方稅로서 充當할 수 있는 經費의 費目を 다음과 같이 規定하였다.

- 1) 道路 橋梁 其他 土木에 關한 經費
- 2) 地方官廳의 廳舍建築 및 修理에 關한 經費
- 3) 教育에 關한 經費
- 4) 勸業에 關한 經費
- 5) 警察 衛生 病院 救恤 其他 慈善에 關한 經費
- 6) 地方官廳의 經費補給
- 7) 前 各號外 公共上 必要한 施設에 關한 經費

第2號를 除外한 第5號까지의 費目은 所謂 地方固有事務의 經費에 屬하는 費目으로써 地方團體가 當然히 負擔해야할 經費였지만 第6號는 그 內容이 明示되어 있지 않고 더욱이 第7號의 規定은 伸縮性을 갖는 費目이라고 볼 수 있다. 즉 第2號 第6號 및 第7號의 規定을 두었던 것은 國家委任事務나 또는 中央政府負擔을 地方官廳에 轉嫁시키기 위한 方便으로

(25) 財政顧問部, 現行大韓法則類纂, 1906年, p. 785.

서 規定되었다고 볼 수 밖에 없다.<sup>(26)</sup>

### B. 地方稅

地方公共事業을 運營하기 위하여 漢城府 및 各道가 賦課할수 있는 地方稅의 稅目은 다음과 같았다.(地方稅規則第2條)<sup>(27)</sup>

- 1) 市場稅
- 2) 浦口稅
- 3) 旅閣(客主)稅
- 4) 轎 稅
- 5) 人力車稅
- 6) 自轉車稅
- 7) 荷車稅
- 8) 花 稅

以上과 같은 各稅의 稅率 및 課稅要件은 다음과 같다.(同規則 第3條—第10條.)<sup>(28)</sup>

市場稅는 市場에서 物品을 放賣하거나 媒介하는 者를 納稅義務者로 하고 開市할 때 마다 物品放賣者에게는 物品放賣價格을 課稅標準으로 하여 1%의 稅率로 課稅하고 媒介人에 대해서는 1人當 每市日 마다 10 錢을 賦課키로한 租稅였다. 즉 市場稅는 一種의 營業稅였다.

浦口稅는 浦口를 通過하는 放賣를 위한 貨物에 대하여 그 價格을 課稅標準으로 하여 0.5%의 稅率로 課稅하기로 한 流通稅의 一種이었고 納稅義務者는 貨主였다. 二重課稅를 回避할 의도에서 貨物이 처음 通過하는 浦口에서만 課稅키로 規定하였다.

旅閣稅는 客主를 納稅義務者로 하여 一售賣物品의 豫定價格을 標準으로 하여 0.5%의 稅率을 適用하는 一種의 營業稅였다.

轎稅 人力車稅 自轉車稅 荷車稅는 各其 그 所有者에 대하여 轎 一隻에는 2圓, 人力車 一輛에는 2圓, 自轉車 一輛에는 3圓, 그리고 荷車稅의 課稅物件인 牛馬車 및 手換車에 대해서는 各一輛에 대하여 2圓, 1圓을 每年 課稅하는 租稅였다.

花稅는 妓娼에 대한 租稅였고 妓에는 1人當 36圓, 娼에는 1人當 24圓을 每年 課稅하기로 하였다.

以上 地方稅規則에서 規定한 租稅는 모두 所謂 雜種稅에 屬하는 租稅였으며 大體로 네가지 種類로 區分하여 볼 수가 있다. 첫째는 市場稅 및 旅閣稅와 같은 營業稅의 類型이고 둘째는 浦口稅와 같은 流通稅의 形態이다. 셋째는 現代의 概念에서 車輛稅에 該當하는 轎稅 人力車稅등이고, 넷째는 特定職業에 대한 租稅(人頭稅)인 花稅이다.

(26) 地方官廳建築 및 修理費 또는 地方官廳의 經費는 行政機關費에 屬하기 때문이다.

(27) 前掲書, pp. 785—86.

(28) 前掲書, pp. 786—87.

이러한 類型的 租稅는 徵稅의 便宜라는 長點을 갖고 있기 때문에 東·西洋을 莫論하고 稅收를 增加시킬 必要가 있을 경우에는 널리 利用되는 租稅이지만 租稅負擔의 公平이라는 觀點에서는 恒常 非難의 對象이 되어 왔던 租稅이다. 市場稅나 旅閤稅는 名目上 營業稅의 一種이라고 볼 수 있으나 實質的으로는 財貨流通에 대한 課稅이며 浦口稅와 함께 그 負擔은 消費者에게 轉嫁되는 大衆課稅이다. 또 荷車稅 花稅등도 零細負擔이 되는 租稅이다. 稅率構造에 있어서 輜稅 人力車稅 自轉車稅 荷車稅 或은 花稅에 差等稅率을 規定하고 있으나 그 負擔이 公平하다고 볼 수 없고 特히 花稅의 稅率이 越等하게 높은 것이 異色の이라 하겠다.

地方稅規則에서는 漢城府 및 各道가 徵收할 稅種을 指定하고 地方官廳의 自律的인 課稅를 抑制하였으나 課稅에 伸縮性을 주기 위하여 漢城府尹이나 道觀察使는 地方事情을 考慮하여 內部大臣 및 度支部大臣의 認可를 얻어 稅目을 減少시키도록 規定하였다. (同 第11條)<sup>(29)</sup>

다음에 그 徵收方法을 보면,<sup>(30)</sup>

市場稅 浦口稅는 稅務官 또는 郡 派駐 稅務主事が 該當 市場 또는 浦口 附近에 居住하는 富裕한 者中에서 選定한 徵收員으로 하여금 收納케 하고 徵收員에게는 徵收額의 2%를 手數料로 交付하기로 規定하고 있다. (地方稅規則 施行細則 第3條, 第4條)

旅閤稅 및 輜稅 人力車稅등은 納稅義務者의 申告에 따라 年2期에 賦課課稅하고 (同施行細則 第12條), 花稅는 妓娼이 되고자 하는者로 하여금 親族 姻族의 連署下에 當該地域의 稅務官 또는 郡稅務主事의 認許를 얻게 하여 年稅額을 12分하여 每月 徵收하기로 規定하고 있다. (同施行細則 第13條)

### C. 地方稅豫算의 編成 및 會計

地方稅規則 第15條에서는 地方稅의 收入 支出에 關한 豫算編成과 同豫算에 대한 內部大臣 및 度支部大臣의 認許權을 規定하고 있다. 즉 漢城府尹 및 各道觀察使는 地方稅 收入 支出에 關하여 每年 款項으로 區分한 豫算을 編成하여 前年度 7月 31日 以內로 (當時會計年度는 1月 1日에 始作하여 12月 末日에 終了하였다) 內部大臣 및 度支部大臣에게 提出하여 그 認許를 얻어야 한다고 規定하였다.<sup>(31)</sup> 이 規定은 地方稅收入 支出을 組織化하고 府道財政運營에 計劃性을 導入하였다는 點에서는 높이 評價할 수 있으나 地方財政運營에 대한 中央政府의 絕對的 統制權을 確保하고자 意圖한 點에서는 府道財政制度의 官治性을 如實히 表明하고 있는 規定이라 하겠다. 그밖에 地方稅收入 및 支出에 關한 出納 決算에 대해서도 度支部大臣의 檢査 및 審判을 받도록 規定하였고(地方稅規則 第23條) 地方稅의 賦課徵收 또는 地方稅로서 支辨할 經費의 出納에 關한 行政機構를 命令機關과 執行機關으로 區分하는 規定을 두어 會計事務의 정비를 期하였다. 즉 地方稅收入 支出에 關한 命令權은 漢城府尹

(29) 前揭書, pp. 787.

(30) 前揭書, 地方稅規則施行細則, 度支部令 第6號, pp. 789—91.

(31) 前揭書, 地方稅規則, p. 788.

및 道觀察使가 行使하되 地方稅의 賦課徵收事務는 그 管內의 稅務官 또는 稅務主事로 하여금 管掌케 하고 現金의 出納은 地方 農工銀行으로 하여금 掌理케 하였다.(地方稅規則 第 18 條 第 21 條).<sup>(32)</sup>

## (2) 性 格

地方稅規則은 漢城府 및 各道에 地方公共事業을 運營케 하기 위한 物質的 基礎를 確立하고 地方官廳의 自律的인 活動에 一定한 組織과 秩序를 부여하고자 한 點에서는 地方財政制度의 近代化過程에 있어서 하나의 前進을 의미하는 것 이었다. 그러나 前述한 바와 같이 府道에 物質的 基礎를 부여한 것은 地方自治制度를 育成하기 위한 意圖에서 行하여 졌던 것은 아니고 中央政府의 財政負擔을 輕減시키고 또한 中央集權的 官僚支配機構를 強化하기 위한 方便으로 行하여 졌던 것이다. 그러므로 漢城府나 各道の 公法人格을 認定하지 않았고 經費의 使用途 및 地方稅의 課徵은 모두 內部大臣 및 度支部大臣의 認許를 받게 하였으며 地方民의 地方行政에 대한 參與는 考慮되지 않았다. 經費의 費目을 法定化한 것이나 稅目 稅率등을 指定한 것은 地方官廳의 恣意的行動을 制限하기 위한 것으로 볼수 있으나 그러한 措置는 地方事情 또는 地域的 問題를 달리하는 各地方의 財政活動에 硬直性을 導入케 하고 地方民의 福祉向上을 위한 公共活動을 阻害하는 要因으로 作用할 危險性을 多分히 內包하고 있다. 그러한 不合理性은 地方稅規則을 制定한 動機가 官僚支配體制의 確立과 中央財政負擔의 輕減에 있었다는 點에서 當然히 생겨난 地方稅規則이 갖고 있는 本質的인 缺陷이었으며, 地方分權의 尊重이라기 보다 中央集權的 制度의 創設를 目標로 하여 制定되었던 地方稅規則의 非民主的 性格은 植民地支配體制의 基礎를 確立하기 위하여 舊韓國政府로 하여금 多彩로운 內政改革을 斷行시켰던 日本의 底意를 表現한 것이라고 볼수 있다.

日本은 所謂 明治維新 10 年後(1878 年)에 地方稅規則을 制定 實施한 바 있었으며 光武 10 年(1906 年)에 우리나라에서 制定한 地方稅規則은 日本이 1878 年에 實施한 地方稅規則을 모방하였다고 볼수 있는 點이 많지만 地方自治와 關聯을 갖는 條項 或은 財政運營의 伸縮性을 規定한 條項등에 있어서 兩 規則間에는 큰 差異가 있었다. 이제 그 主要한 差異點을 考察하여 보면 대략 다음과 같다.

첫째로 日本의 地方稅規則도 廣域行政區劃인 府縣의 財政을 組織化할 意圖下에 府縣이 徵收할 地方稅의 稅種을 指定하고 地方稅로서 支辨할 經費의 費目을 法定化하였으나 同規則은 公選한 府縣會議員으로 構成되는 府縣會制度의 實施를 前提로 하는 것 이었다.<sup>(33)</sup> 府縣會는 地方稅에 의하여 支辨할 經費의 費目を 削除할수는 없었으나 豫算額의 增減, 府縣事業의 可否 伸縮 및 存廢를 議決할 수 있는 議決機關이었다. 府縣會는 議決된 事項을 府知事 및 縣

(32) 前掲書, p. 788.

(33) 1878年 7月22日에 郡區町村編制法, 府縣會規則 그리고 地方規則이 同時に 公布되었다.



승에게 意見으로서 上申할 뿐만 아니라 그 施行을 要請할 수 있고 府知事 및 縣令은 그러한 要請을 自己의 意見으로써 却下할 수 없었으며 萬一府縣會의 議決를 認可할 수 없다고 생각할 경우에는 內務卿의 指示를 받게 되어 있었다. 따라서 그러한 府縣會의 議決이 갖는 効力에서 미루어 볼 때 府縣會는 地方稅豫算에 대하여 不完全하지만 議決權을 行使할 수 있는 機關이 었다고 볼 수 있다<sup>(34)</sup> 日本의 地方稅規則은 上述한 바와 같이 地方自治制度의 育成을 위한 地方制度改革의 一環으로서 府縣會規則과 함께 制定되었던 것이며 또 그러한 前提 밑에서 實施된 것 이었다. 그러나 우리나라에서 頒布한 光武10年(1906年)의 地方稅規則은 그러한 前提를 갖고 있지 않았다.

둘째로 地方稅로써 支辨할 經費에 대하여 日本의 地方稅規則에서는 中行政區劃인 郡의 經費(廳舍建築修繕費, 公務員의 俸給 및 旅費, 廳中諸費)를 負擔할 것을 明示하였으며 地方自治團體의 性格이 認定되고 있었던 町村의 戶長以下 給料 및 戶長의 職務取扱費를 支辨할 것을 規定하고 있었다. (地方稅規則 第3條) 이러한 規定은 府縣의 行政區劃의 性格을 나타낸 것이 었으나 下級機關의 行政에 所要되는 經費를 確保하고 廣域行政區劃의 財政的 責任을 明白히 하였던 것이다. 그러나 우리나라의 地方稅規則에서는 그러한 措置는 取하여지지 않았다. 郡廳의 經費는 中央政府 內部豫算에서 支出되었고 面은 實質的으로 行政區劃의 機能을 遂行하고 있었으나 그 經費는 國稅徵收에 대한 2%의 手數料에 의하여 充當되었으며 漢城府 및 各道의 管轄 小行政區劃에 대한 責任은 規定되지 않았다.

세째로 地方稅에 關한 規定을 보면 日本의 地方稅規則에서는 稅目을 地租附加稅(20%以內) 營業稅 및 雜種稅 그리고 戶數割로 定하였다(同規則第1條). 地租附加稅에 대해서는 說明할 必要가 없지만 그밖의 租稅의 概要를 살펴보면 다음과 같다.<sup>(35)</sup>

營業稅는 諸會社 및 諸都賣商을 第1類로 하고 諸仲介商을 第2類, 諸小賣商 및 雜商을 第3類로 그 大綱을 定하고 稅額은 第1類 15圓以內, 第2類 10圓以內, 第3類 5圓以內로 制限稅額을 定하였으며 營業種目 및 稅率의 決定은 府縣會에 일임하였다. 但 國稅를 納付하는 營業體는 課稅할 수 없게 하였다. 雜種稅는 船, 車, 諸市場, 演劇 및 其他興行, 遊覽所, 料理屋, 旅館, 諸飲食店, 俳優, 藝術等 39種目으로 指定하고 各稅目에 대하여 역시 制限 稅額을 定하였다. 그밖에 各地方의 慣例에 의하여 徵收하는 漁業稅 및 採藻稅가 있었다.

戶數割은 地租割(附加稅)과 함께 歲入의 伸縮性을 부여하기 위하여 指定되었으며 地方의 便宜에 따라 課稅率을 定하게 되어 있었다.

營業稅와 雜種稅는 府縣會의 決議에 따라 그 稅目을 取捨選擇하게 되어 있었고 稅額의 査定과 함께 課稅에 있어서 地方事情을 考慮할 수 있는 充分한 措置가 取하여 지고 있었다.

(34) 藤田武夫, 日本地方財政制度의 成立, 1941年, pp. 72—4.

(35) 前掲書, pp. 77—81.

1878年12月에 日本이 公布한 營業稅 雜種稅의 種類 및 制限에 關한 布告 第39號 참조.

특히 地方稅體系를 營業稅 地租割 戶數割의 세가지 稅目으로 構成한 理由는 賦課의 均衡을 期하기 위한 趣旨에 있었으며 其中 1稅 또는 2稅만을 賦課하지 못하게 規定하였다.

以上 日本의 地方稅規則에서 規定한 地方稅의 稅目은 첫째로 充分한 收入을 確保하고 또 稅收의 彈力性을 保障하기 위한 考慮 밑에서 定하여 졌다고 볼 수 있고, 둘째로 稅目과 稅額은 그 大要만을 定하고 稅目 및 實際의 稅額은 地方團體의 決定事項으로 定하였으며, 셋째로 土地收益 營業收益 및 所得을 標準으로 하는 租稅를 結合시키므로써 課稅의 公平을 期하였던 것이다. 要컨데 稅收에 있어서나 負擔에 있어서 地方團體의 機能을 充分히 保障할 수 있는 稅制를 마련하고자 하였다고 볼 수 있다.

그러나 우리나라의 地方稅規制에서 定한 稅種은 단지 雜種稅中에서 8種(實質적으로는 5種)을 指定하였으며 歲入의 確保라든가 負擔의 公平등의 租稅理想을 考慮하지 않았던 것은 말할 것도 없고 地方財政需要의 增減에 대응하는 伸縮性도 缺如하고 있었다. 이를테면 日本의 地方稅規則에서 定한 惡稅만을 모방하였다고 볼 수 밖에 없다. 雜種稅만을 擇하였던 理由는 分明히 國稅體系와의 競合을 考慮한데에 起因한 것이라고 볼 수 있으나 本源的으로는 地方自治라는 것을 度外視한데에 그 理由가 있었던 것이다. 그리하여 地方稅의 取捨選擇은 中央政府과 漢城府尹 및 道觀察使의 專斷에 일임하였으며 地方事情을 考慮하여 稅率을 調節하는 伸縮性도 考慮되지 않았다.

끝으로 日本의 地方稅規則에 있어서도 地方稅에 의한 支出 및 地方稅 徵收에 關한 豫算編成의 義務를 規定하였다. 同時에 府縣地方稅豫算을 府縣會에 附議할 것과 內務·大藏兩卿에 대한 報告를 規定하였다(同規則 第4條, 第7條). 前述한 바와 같이 府縣會의 豫算審議權을 規定한 것은 府縣會 議決의 效力이 不完全한 것이기는 하나 府縣自治財政制度에의 進展을 의미하는 것이었다. 그러나 우리나라의 地方稅規則은 地方自治를 前提로 하여 制定된 것이 아니었기 때문에 地方稅豫算은 內務·度支部 兩大臣의 認許를 얻도록 規定하였다.

以上 日本이 1878年에 制定하였던 地方稅規則과 舊韓國政府가 光武10年(1900年)에 頒布한 地方稅規則間의 主要한 差異點을 考察하였지만 要約컨데 前者에는 當時 日本에서 擡頭하였던 自由民權運動의 影響을 받아 府縣財政形成에 있어서 自治의 財政制度의 創設을 위한 基礎의 要素가 導入되었던 것이지만 後者에서는 그러한 要素를 發見할 수 없고 단지 地方負擔의 義務만을 規定하였다고 볼 수 있다. 그러한 點에서 後者의 制定目的이 國庫負擔 輕減에 있었다는 것이 뚜렷하다고 생각할 수 있다.

日本은 1890年에 府縣制를 公布하여 府縣의 公法人格을 認定하고 地方稅로서 支辨할 費用에 關한 制限을 廢止하여 府縣會의 議決權을 確立하였다. 同年에는 郡制도 定하여 自治的 郡財政의 基礎를 마련하였으며 1899年부터는 全國적으로 府縣制를 實施하여 近代의 地方財政制度의 外廓을 完成시켰다.<sup>(36)</sup> 그러나 前述한 바와 같이 舊韓國政府에 의하여 制定되

(36) 藤田武夫, 地方財政入門, 1949年, pp. 9-15.

있던 地方稅規則에서는 自治的 財政制度를 指向하는 要素는 完全히 抹殺되었고 그러한 性格은 隆熙 3年(1909年)에 實施한 地方費法에 繼承되었다.

#### 4. 地方費法의 內容과 性格

隆熙 3年(1909年) 4월에 法律 第12號로 頒布되어 同年10월부터 實施한 地方費法은 그 制定趣旨에 있어서나 또는 同法이 規定한 府道財政制度의 基本的性格에 있어서 光武10年(1906年)에 頒布한 地方稅規則과 本質的으로 다른 點은 없었다. 全文 14條로 構成되어 있는 地方費法은 第1條에서 漢城府 및 各道에 地方費를 設置하는 目的을 「公共事業을 위한」 것이라고 明示하고 地方稅規則에서 規定한 것과 같이 地方費의 財源, 地方費로서 支辨할 費目, 地方費豫算 및 決算등에 關한 主要 規定을 두고 있다.<sup>(37)</sup>

##### (1) 內 容

###### A. 地方費의 財源

地方費法에서도 地方稅規則에 있어서와 같이 中央財政의 負擔을 덜기 위하여 府道에 獨立的 財源을 부여할 것을 規定하고 있다. 地方稅規則에서는 府道の 財源으로서 地方稅를 指定하였지만 地方費法에서는 地方費에 屬하는 財產 및 其收入, 地方費支辨事業에 屬하는 收入 그리고 賦課金으로 地方費를 充當한다고 規定하였다 (地方費法第1條), 同時에 地方費賦課金의 種類를 指定하지 않고 단지 從來 地方에서 徵收한 諸稅中에서 定한다는 大綱만을 規定하고 그 課目 課率 納期 其他 賦課에 關한 必要規定은 內部大臣 및 度支部大臣의 認可를 얻어 府令 또는 道令으로서 定한다고 規定하였다 (同法第3條, 第4條). 그 밖에 地方費로 支辨하는 事業을 위하여 管内一部에 대해 內部大臣의 認可를 얻어 「夫役 및 現品을 賦課할 수 있다」는 規定을 두었다 (同法 第6條).

地方費에 屬하는 財產收入 및 事業收入을 財源에 包含시킨 것은 府道の 經濟的 基礎를 確立하는데 도움을 주기 위한 規定이었다 고 볼수 있다. 地方稅의 稅目 稅率등을 法定化하지 않고 府道令으로 定하게 한 것은 一見 地方官廳의 裁量을 擴大시킨 것 같이 볼수 있으나 自治的 要素를 缺如한 地方財政運營에 있어서 漢城府尹 및 道觀察使의 專斷的 行動을 助長強化시킨 것이라고 생각 할수 밖에 없다. 特히 特別한 事情이 있는 者에게는 賦課金 夫役 現品の 賦課를 減免 延期할수 있다고 規定하기는 하였으나 (同法 第8條), 賦課金이라는 것은 地方稅라는 어휘가 주는 負擔感을 回避하기 위하여 使用한 말에 不過하고 漢城府尹 및 道觀察使에게 夫役 및 現物 賦課의 權限을 부여 함으로써 어떠한 形態이든 間에 地方民의 負擔을 增加시킬수 있는 길을 열어놓았던 것이다. 地方稅規則에서는 비록 그 負擔이 公平하다고 볼수는 없었으나 租稅만을 賦課기로 했던 것이지만 地方費法에서는 夫役의 賦課를 法定

(37) 度支部大臣官房編纂, 現行韓國法典, 1910年, pp. 1356—7.

함으로써 陰性的 負擔을 增加시킬 것을 意圖하였던 것이다.

地方費에 의거하여 漢城府 및 各道는 一律的으로 賦課金의 課目を 地稅附加稅 屠場稅 市場稅로 定하였으며 漢城府에 限하여 土地家屋所有權取得稅 및 抵當權取得稅가 賦課되었다. 地稅附加稅의 稅率은 隆熙 4年 現在 平安南北道 咸鏡南北道에서는 本稅의 10% 其他 道에서는 本稅의 5% 였고 市場稅는 漢城府에서는 五等으로 區分하여 月稅 175 圓에서 30 圓을 賦課하였으며 咸鏡北道를 除外한 各道에서는 一律的으로 放賣價格의 1% 를 賦課하였다. 屠場稅는 牛一頭에 1 圓에서 1 圓50錢, 豚一頭에 10錢에서 20錢을 賦課했으며 各道에 따라 課目 및 稅率을 달리하였다.<sup>(38)</sup>

### B. 地方費의 歲出費目

地方費로서 支辨할 수 있다고 規定한 費目은 다음과 같았으며 地方稅規則에서 規定한 費目과 大差가 없었다.

- 1) 廳舍의 建築 및 修繕에 關한 經費
- 2) 土木에 關한 經費
- 3) 衛生, 病院, 救恤 및 慈善에 關한 經費
- 4) 勸業에 關한 經費
- 5) 教育 및 學藝에 關한 經費

地方稅規則에서는 地方警察費를 地方稅로서 支辨할 費目으로 規定한바 있었으나 警察行政을 中央에 隸屬시킨 結果로 地方費法의 費目에서 削除되었다. 그밖에 地方費法에서는 地方費로서 支辨할 費目과 國費로서 支辨할 費目間의 區分을 內部大臣과 度支部大臣이 協議하여 定한다는 規定을 두었다. 그러나 그 反面에 指定한 費目外에도 法令에 의하여 地方費로서 支辨할 것이 規定된 經費 및 地方公共上 必要한 事業에 關한 補助費는 地方費로서 支辨할 수 있도록 規定하였다. (同法 第2條).

### C. 豫算編成과 決算報告

地方費豫算 및 決算에 대해서는 다음과 같은 規定을 두었다. 漢城府尹 및 觀察使는 每會計年度에 地方費 歲入歲出豫算을 編成하여 前年度 10月末日까지 內部大臣에게 提出하여 認可를 얻어야 하고 (同法 第9條) 同決算은 會計年度經過後 5個月以內에 內部大臣에 報告키로 規定하였으며 (同法 第10條) 豫算의 追加 및 更正도 內部大臣의 認可를 얻도록 하였다. (同法 第9條) 그밖에 地方費의 會計에 關한 規程도 內部大臣이 定하기로 하였다. (同法 第12條).<sup>(39)</sup> 地方稅規則보다 改善되었다고 볼수 있는 點은 內部大臣의 認可를 얻은 豫算이나 內部大臣에게 報告한 決算은 그 要領을 告示해야 한다는 規定(同法 第10條 第11條) 또는 決算報告의 義務에 關한 規定이 었다.<sup>(40)</sup> 그 反面에 地方費法에서는 豫算의 編成만이 아

(38) 前揭書, 漢城府 및 各道 地方費賦課金賦課規則 참조.

(39) 前揭書, 地方費會計規則, pp. 1358—61 참조.

나라 그 執行 및 決算報告에 대해서 까지도 內部大臣의 監督權을 強化시켰던 것이다. 그리하여 단지 中央財政의 運營과 關聯이 있는 費目的 決定 또는 賦課金の 課目 課率등의 決定에 限하여 度支部大臣의 關與를 許容하였으며 府道財政을 組織化하여 內部大臣에 隸屬시킴으로서 中央集權의 官僚支配機構를 確立시켰던 것이다.

## (2) 地方費法の 性格

地方費法에서 規定한 府道財政制度의 基本的 性格은 地方稅規則에서 規定한 그것과 本質的으로 다른 點은 없었다.

이러하면 漢城府 및 各道에 不完全하나마 獨立的 財源을 부여하고 府道財政을 中央財政에서 分離시키고자 한 것이라든가 經費 費目的 法定 그리고 自治의 地方財政制度을 規定한 條項의 缺如등이 그렇다. 그러나 地方費法에서 規定한 府道財政制度는 官治性이 더욱 뚜렷하였고 地方民의 負擔을 增加시키기 위한 底意를 露呈시키고 있다.

첫째는 廣域行政區劃의 自律的財政活動을 內部大臣의 強力한 統制下에 두었던 事實이다. 當時 內部大臣은 警察·地方·土木行政등을 掌理하고 있었으며 權力的 總本山이 었다.<sup>(41)</sup> 그러한 內部大臣으로 하여금 地方費豫算에 關한 認許權을 行使케 함으로써 地方民의 負擔에 의하여 成立되는 地方財政에 대한 統制權을 管掌케 하여 名實 共히 地方財政制度에 官治性을 부여하였던 것이다. 地方費豫算에 關한 內部大臣의 絕對的 監督權을 強化시킨 地方費法の 規定은 府道財政을 強力한 中央統制下에 運營케 함으로서 內政整備를 企圖한 것이라고 볼수 있다. 日本은 1890年에 府縣制를 實施함에 있어서, 1878年의 地方稅規則에서 規定하였던 地方豫算에 關한 不完全한 府縣民의 自治制度를 改正하여 府縣會의 權限을 強化하였고 財政支出에 關한 府縣會의 自治權을 確立한 바 있었으나 統監治下에서 制定되었던 地方費法에서는 韓人은 自治能力이 없다는 口實下에 自治的 地方財政을 育成하기 위한 制度를 마련하지 않았다. 이에 反하여 日本의 韓國進出에 따라 大舉 移住한 所謂 日人居留民은 各處에서 自治體를 形成하고 統監府의 保護下에 自治的 財政을 運營하고 있었다. 이러한 事實에 비추워 볼 때 地方費法에서 自治的 地方財政制度의 要素를 完全히 抹殺한 것은 植民地經營에 있어서 直接統治를 指向하고 있었던 日本의 野慾을 如實히 드러낸 것이라고 볼수 밖에 없다.

둘째로 地方費의 主要財源인 地方費賦課金の 課目 및 課率등은 地方稅規則에서 規定한 것과 같이 固定시키지 않고 府令 및 道令으로 定하기로 하였으나 前述한 바와 같이 漢城府 및 各道에서 定한 賦課金の 種類는 劃一的으로 地稅附加稅 市場稅 屠場稅(屠畜稅)였고 漢城府에 限하여 土地家屋所有權取得稅 抵當權取得稅가 活用되었을 다름이다. 地方稅規則에서 法定하였던 各種 雜種稅에 比하면 稅收의 確保 또는 稅務行政의 便宜를 期할수 있는 稅種을

(40) 그밖에 豫算內의 支出를 위한 一時借入金, 翌年度 歲入의 繰上使用, 特別會計의 設置, 繼續費, 豫備費의 設置, 豫算의 流用, 豫算의 移越등 財政運營에 있어서 伸縮性을 부여하는 會計制度가 創設되었다. 前掲書, 地方稅會計規則 第1條 참조.

(41) 隆熙元年(1907年) 12月 28日 頒布한 內部官制 第1條 참조.

擇한 것이라고 볼수 있으나 그러한 利得은 어디까지나 相對的 意義밖에 갖지 못하는 것이었다. 漢城府에서 賦課한 取得稅를 除外하면 그밖의 稅種은 主로 農村居民의 負擔을 增加시키는 租稅였다. 前述한 바와 같이 日本은 自國에서 府縣財政을 새로히 形成하게 되자 地方稅負擔의 衡平을 期하기 위하여 新興商人階級에 대한 課稅와 農村居民에 대한 課稅間의 均衡을 取할 수 있는 措置를 制度化한바 있었으나 地方費法의 規定에서는 그러한 考慮는 채택되지 않았다. 地稅附加稅가 農民의 負擔을 加增시킨다는 것은 말할 나위도 없거니와 屠場稅(屠畜稅) 市場稅와 같은 雜種稅가 負擔能力에 따라 賦課徵收된다고 생각할수는 없다. 地方稅에 應益原則을 適用시킬수 있다는 觀點에서는 販賣의 目的을 위하여 屠場을 使用하여 屠畜하는 者에게 課稅한다는 것은 合理的이지만 屠場稅가 消費者의 負擔이 될 것이라고 생각할수는 없다. 오히려 그러한 租稅는 後轉하여 家畜販賣者의 負擔을 增加시킬 可能性이 크다. 特히 市場稅는 市場區域內에서 行하여 지는 去來에 대하여 常設店舖는 물론 市場에서 物品을 販賣하는 者에게서 부터 販賣額의 多寡를 不問하고 市場管理者로 하여금 徵收케 하였다. 그리하여 거의 營業行爲라고 볼수 없는 剩餘自家耕作物의 販賣者 또는 販賣額이 僅少하여 擔稅力을 認定할수 없는 者까지도 市場稅의 納付를 強要 當하게 되고 市場稅徵收人인 市場管理者와 販賣者間에 분쟁을 이르게 된 것이다. 더욱이 一般營業에 대해서는 營業稅를 課하지 않는 反面에 市場營業者에 限하여 營業稅를 賦課한다는 缺陷을 窺지 못하였다.<sup>(42)</sup>

以上과 같이 地方費法의 規定에 의하여 府道에서 定한 地方費賦課金의 種類는 단지 課稅物件을 容易하게 捕拏할수 있는 稅種만을 擇한 結果로 地方費稅制自體가 不完全하였으며 그 負擔에 있어서 公平을 期할수 없을 뿐 더러 市場稅와 같은 惡稅를 包含하고 있었다.<sup>(43)</sup> 그밖에 地方費法에서는 間接的인 大衆負擔을 增加시키기 위한 制度라고 볼수 밖에 없는 夫役의 賦課를 規定하였으며 新地方財政制度를 創設함에 있어서 前近代의 要素를 復活시켰던 것이다.<sup>(44)</sup> 이러한 各種 地方費稅의 賦課가 地稅 및 戶稅등을 中心으로 하였던 當時의 國稅負擔과 함께 都市居民보다 農民의 相對的負擔을, 特히 零細農의 實質的負擔을 加增시켰던 것은 明白한 事實이다. 當時의 事情으로 보아 地稅 및 地稅附加稅를 地主가 負擔하였다고 생각할수 없으며 國稅인 戶稅는 貧富의 差異를 不問하고 各戶에 均一課稅하였던 故로 그 實質的負擔은 逆進的이라 볼수 있었고 隆熙 3年(1909年)에 國稅인 家屋稅가 新設되기 以前에는 都市居民은 戶稅 以外的 租稅(直接稅)를 거의 負擔하지 않았다고 볼수 있다. 隆熙 3年

(42) 度支部, 第5回 韓國財務經過報告, 市場稅施行上注意事項發訓(隆熙 4年 2月19日字), 1910年, pp. 104-07.

朝鮮總督府內務局, 朝鮮=於ケル地方稅整理經過概要, 1937年, p. 7.

(43) 河村雅亮, 朝鮮地方稅講話, 朝鮮行政學會 發行, 1941年, p. 18.

(44) 夫役은 主로 道路의 建設 改修에 利用되었으며 國費로 支辨하는 1,2等道路의 築造에 夫役이 廢止된 것은 1919年 10月 以後였으나 地方費에 의하여 施行하는 3等道路의 工事 및 府尹 郡守가 管理하는 等外道路의 築造에 대해서는 계속 夫役이 利用되었다. 朝鮮總督府施政年報, 1926年, p. 281-82.

(1909年)에 地方과 都市間의 租稅負擔의 公平을 期하기 위하여 家屋의 外形標準에 의하여 課稅하는 家屋稅가 創設된 以後 隆熙4年(1910年)末 부터는 地稅 및 戶稅賦課額을 標準으로 하여 農民은 「面」의 經費까지도 負擔하게 되었으니 府道財政의 形成은 都市居民에 比하여 農民의 地方稅負擔을 相對的으로 增加시켰다고 볼수 있다.

세제로 地方費法에서는 地方費로서 充當할 費目을 指定하는 한편 地方費에 屬할 費目과 國費에 屬할 費目을 内部大臣과 度支部大臣의 協議下에 定한다는 規定을 두었고 아울러 法令에 의하여 地方費의 支辨에 屬하게 된 經費 및 地方公共上 必要한 事業에 關한 補助費는 地方費로서 充當할수 있다는 規定을 두었으며 中央財政의 形便에 따라 内部大臣과 度支部大臣의 協議下에 또는 法令에 의하여 規定된 國政事務費를 地方費로서 支出할수 있는 伸縮의 인 運營法을 規定하였다. 元來 地方固有事務와 國政事務間의 限界가 明白한 것이 아니기 때문에 國費地方費間의 區分은 極히 流動的인 것이지만 그러한 區分을 問題로 삼게되는 것은 地方團體의 財政支出에 있어서 自治性을 確保하고 團體員의 最少限의 權益을 保障하기 위하여 地方團體가 遂行하는 國政事務 및 義務的 固有事務에 所要되는 經費를 確保해야 한다는 데에 그 理由가 있는 것이다.<sup>(45)</sup> 그러나 自治性을 缺如하고 있는 地方財政制度의 運營에 있어서는 國費와 地方費間의 區別이란 形式的인 것이며 「法令에 의하여」 地方費의 支辨에 屬하는 經費 또는 「地方公共上 必要한」 事業에 대한 補助費는 地方費로서 充當한다는 包括的 規定과 함께 地方費支出 즉 府道の 財政的 支出에 대한 中央政府의 關與와 國庫負擔의 地方에의 轉嫁를 위한 길을 열어놓았던 것이다.

끝으로 地方費法의 規定에 의하여 形成된 地方財政은 府道の 財政이 었다. 近代의 地方財政制度를 創設함에 있어서 漢城府 및 各道의 財政을 먼저 組織化하고 制度化한 것은 府道가 行政區劃으로서 重要한 役割을 하여 왔기 때문이고 또 府道에 獨立的 財源을 부여하여 그 廣域行政區劃의 機能을 強化시키므로써 中央集權의 官僚支配機構를 確立시키고자 한데에 目的이 있었던 것이다. 그러나 府道에 먼저 獨立的 財源을 부여하고 不完全하나마 그 物質的 基礎를 確立하고자 한 試圖로 因하여 後 府制 및 面制가 實施되었으나 그 財源의 貧弱을 免치 못하였고 道는 말할 것도 없이 府邑面의 財政은 國庫에의 依存을 높이지 않을수 없게 되었으며 우리나라 地方財政의 近代의 發展을 크게 制約하였다.

## 5. 倭政初期에 있어서의 道財政의 實態

殖民地統治를 前提로 하는 內政改革과 國庫負擔 輕減을 目的으로 하여 韓日合併 前년에 實施한 地方費法은 合併後에도 계속 그 效力이 認定되었다. 그러나 總督府의 設置에 따라 地方費賦課金の 課目 課率 및 其他 賦課에 關한 必要事項에 대한 認可權은 總督이 掌理하게 되고 漢城府所管經費는 府制가 實施되기 까지 京畿道에 編入시켜 道財政運營에 대한 中央의

(45) 宮澤俊義, 固有事務와 委任事務의 理論, 1943年, pp. 132-33 참조.

林鍾基, 地方行政의 研究, 附錄 (一) 行政事務再分配에 關한 第1次勸告, pp. 305-07 참조.

統制權을 強化하였다.

地方費法을 實施하여 地方民의 負擔義務만을 一方的으로 規定하였던 日本은 合併後 1914年~1919年間に 行하여 졌던 所謂 韓國의 財政獨立計劃<sup>(46)</sup>의 施行과 함께 1914년에는 府制를, 1917년에는 面制를 實施하여 府財政 및 面財政을 形成하였고 또 1914년에는 市街地稅附加稅를로 1918년에는 戶別稅를 地方費稅로 新設하고 1919년에는 地方에 對한 國庫補助金을 整理하는 한편 國稅인 戶稅 및 家屋稅를 道地方費에 移讓하고 地稅附加稅의 稅率을 引上하는 등의 稅制改革을 行하였다.

1914년에 施行한 府制는 既存 日人居留民團 및 各國居留地會 등의 自治的 特殊組織을 解體하고 行政組織을 統合할 目的에서 行하여졌다는 特殊事情을 反映하여 府의 法人格을 認定하였다.<sup>(47)</sup> 또 府는 日人教育을 除外한 모든 府의 公共事務 및 法令의 委任에 의한 事務를 處理하고, 그에 必要한 經費는 原則적으로 使用料 手數料 財産收入 등으로 充當하기로 規定하였다. 그러나 府의 主歲入源은 國稅 및 地方費稅에 對한 附加稅와 營業稅 및 雜種稅를 中心으로 하는 獨立稅로 構成된 府稅, 起債, 國庫 및 地方費補助 등에 求하여 졌다. 府의 統轄者는 國家機關인 府尹이 었고 府行政에 對한 諮問에 應하기 위하여 府尹과 官選協議會員으로 構成되는 府協議會가 設置되었다. 府豫算 등 府行政에 있어서의 重要事項은 府協議會의 諮問을 거쳐야 한다고 規定하였으나 府는 自治主義에 立脚하여 設置된 것이 아니기 때문에 府行政은 全的으로 道長官 및 總督의 指揮監督을 받게 하였다.<sup>(48)</sup> 즉 府財政運營에 있어서 府稅의 賦課 徵收에 關한 事項은 總督의 認許를 얻어야 하고 府豫算은 府尹이 編成하여 道長官의 許可를 얻게 하였다. 또 1917년에는 面制를 實施하여 從來 國稅 및 地方稅의 收稅 戶籍 등에 關한 事務를 取扱하는 한편 그 經費를 充當하기 위하여 面民에게 賦課金을 課하였던 末端行政區劃인 面에게 一定한 制限下에 府尹 또는 郡守의 指揮監督을 받아 面內의 公共事務를 處理케 했으며 그 經費調達을 위하여 面賦課金의 稅目을 擴張하고 既存 賦課金(戶別割 地稅割)의 稅率을 引上하는 한편 夫役 및 現品을 課徵케 하는 規定을 두었다. 그러나 總督이 指定하는 面에 限하여 一定限度內의 起債를 認定하고 國家機關인 面長의 諮問機關으로서 4名~8名으로 構成되는 相談役을 두었다.<sup>(49)</sup>

以上과 같이 府制 및 面制의 實施에 있어서는 府協議會 또는 面相談役과 같은 諮問機關을 두어 地方財政制度運營에 있어서 形式上 民意를 反映시키고자 한 意圖를 表明하였으나 그리

(46) 財政獨立計劃은 總督統治初期(寺內總督時代)에 있어서 重要한 計劃의 하나였다. 同計劃은 1914年以後부터 漸次的으로 租稅負擔을 增加시키고 한편 既定歲入의 自然增收과 政費의 節約을 圖謀하여 日本政府의 一般會計에서 부터 朝鮮總督府特別會計에 轉入되고 있던 補充金을 每年 百萬圓 乃至 200萬圓을 遞減시킨 方針下에 5個年間に 걸쳐 財政調整을 遂行하고 1919년까지는 補充金轉入을 全廢시킬것을 目標로 하였다. 朝鮮總督府施政30年史, p. 28.

(47) 前掲書, p. 73. 朝鮮總督府施政年報, 1913年度, pp. 19-21.

(48) 前掲書, (施政年報) p. 20.

(49) 施政30年史, pp. 103-04.



한 措置는 단지 日人이 居留하는 都市地域과 指定面に 限定되었던 것이며 韓國人은 다만 經費負擔의 義務만을 一方的으로 強要當하였던 것이다.<sup>(50)</sup> 이러한 點에서 地方費法의 實施나 面制의 施行은 그 目的에 있어서나 創設한 制度에 있어서 相違點을 發見할수 없다. 또 府制의 實施에 따라 形成된 府財政制度에 있어서도 그 官治의 性格에 있어서는 道 및 面財政制度와 基本的으로 다른 點은 없었다.

1920년에 行하여진 所謂 第一次 地方制度改正<sup>(51)</sup>을 通하여 地方費法을 廢止하고 地方費令을 公布하는 한편 府制 및 面制에 대해서도 改正을 加하였으나 制度上 크게 變化한 것은 없었다. 1920年の 改正은 첫째로 道에 道評議會를 設置하여 地方費歲入歲出豫算 및 그밖의 地方費에 關한 重要事項을 諮問키로 한 것이다. 그러나 植民統治下에 官選 및 民選에 의한 韓國人 日本人 評議員으로 構成된 諮問機關이 民意를 代表하였다고 볼수도 없거니와 議決機關이 아닌 諮問機關이 官僚의 獨斷을 견제할수 있었다고 생각할수도 없다. 道에 評議會를 設置하는 同時에 府協議會의 組織을 變更하여 協議會員의 選出을 民選으로 改正하였고 또 面에도 面財政 및 그밖의 重要事項에 關한 諮問機關으로서 面協議會를 두었으나 指定面의 協議員에 限하여 選出키로 하고 其他面協議員은 郡守 및 島司가 任命하였다. 둘째는 地方制度改正과 함께 地方費稅의 稅制를 改革하고, 使用料 手數料의 徵收, 起債能力, 繼續費 設定, 社會事業의 經營등을 認定하여 道財政力을 增大시키는 反面에 道地方費에 의한 事業分野를 擴張시켰다. 즉 地方費法의 廢止에 따라 地方費賦課金을 地方稅로 改稱하는 한편 地稅附加稅와 1914년에 新設한 市街地稅附加稅의 稅率(制限率)을 10%에서 30%로 引上하였으며 1919년에 國稅體系에서 地方에 移讓되었던 戶稅의 制限率 一戶 平均 50錢을 1圓 50錢으로 引上하고 戶稅와 같이 地方費에 移讓되었던 家屋稅에 대해서는 戶稅와 같은 程度의 稅額을 家屋稅賦課地域인 府面に 配賦하였다. 그밖에 國稅인 漁業稅와 船稅를 地方費에 移讓하였다.<sup>(52)</sup> 그리하여 1920年度의 地方費豫算에 있어서 稅收는 862萬圓에 達하였으며 1919年の 稅收에 比하여 約 200%以上이 增加하였던 것이다.<sup>(53)</sup>

以上과 같이 地方分權의 實現을 期하고 地方自治를 前提로 하였다는 1920年の 地方制度改革은 實質的으로 有名無實한 道評議會를 設置한 反面에 道民의 負擔을 飛躍的으로 增加시켰다. 戶稅 및 家屋稅와 같은 地方費稅의 稅率引上은 地方費稅의 附加稅인 府稅 負擔의 增加를 의미하였고 또 道府稅의 增稅와 함께 面稅의 稅率도 引上되었던 것이다.

道財政制度에 形式的이 나마 自治의 要素가 導入된 것은 1933年이 었다.<sup>(54)</sup> 1930年에 行하여진 所謂 第二次 地方制度改革에 의하여 道를 위시한 各級地方團體의 公法人格을 認定

(50) 指定面은 面制實施 當時 23面이었고 面長은 日人이 었다.

(51) 朝鮮總督府施政年報, 1918年—1920年, pp. 311—14.

(52) 河村雅亮, 前掲書, pp. 18—9.

(53) 朝鮮地方財政要覽, 1924年度, pp. 54—5.

(54) 朝鮮總督府施政30年史, pp. 259—63.

하고 各級團體에 民意를 代表할 議決機關을 設置키로 한 措施가 取하여 졌으나 道制에 限하여 그 實施가 1933年에 미루어졌던 것이다. 道制의 實施에 따라 道는 行政區劃의 機能과 함께 一定한 制限下에 自治團體의 機能을 遂行하게 되었고 道財政運營에 있어서 不完全하나마 自律性을 가질 수 있는 基礎가 마련되었다. 그러나 地方費法에서 規定하였던 官僚支配의 要素에는 아무런 變更도 加하여 지지 않았다. 즉 道의 統轄者인 道知事는 官吏이며 道를 行政的區劃으로 하는 國政事務를 掌理하는 官廳인 同時에 地方公共團體로서의 道를 代表하였고 道의 議決機關인 道會는 단지 法令에 의하여 그 權限에 屬하는 事項만을 議決하게 되어 있었으며 道會議員의 選出은 官選 및 民選에 의한다는 規定이 그러한 것을 의미하고 있으며 道財政運營의 官治的 性格이나 그 中央에의 隸屬性을 拂拭하였던 것은 아니다.

以上 地方費法 實施後 特히 韓日合併後에 行하여 졌던 道財政制度에 關聯을 갖는 主要한 地方制度改革에 대하여 概觀하였으며 地方費令의 制定이나 道制의 實施가 自治的地方財政制度 育成에 기여한 바가 거의 없다는 것을 지적하였다. 同時에 地方費制度나 府財政 및 區財政의 形成 또는 그 制度改革이 地方自治制의 育成이라는 目的보다 國庫負擔의 輕減을 위한 措施였다는 것을 지적하였다. 이제 地方費法 實施(1909年) 以後 第一次 地方制度改革에 의하여 地方費法을 廢止한 1920年까지의 道財政의 實態를 考察하여 보면 大略 다음과 같다.

第5表와 같이 地方費法을 實施하고 正常的 年次豫算을 編성한 1910年度의 地方費豫算의 歲出入規模는 極히 僅少한 것이 었다. 그러나 同規模는 1920년까지에 急激한 增加率을 보여주고 있다. 地方費歲入이 增加한 原因은 後述하는 것과 같이 地方費稅의 新設과 國稅의 地方費에의 移讓 그리고 地方費稅率의 引上등의 稅制改革에 있었으나 그에 比肩할만큼 重要한 것은 國庫補助의 增加였다.

第5表 地方費歲入歲出規模의 變化(決算額) 1910年—1920年 單位 千圓

年度	項目	歲入總額	歲出總額
1910/1		1,309	746
1912		2,789	2,338
1914		2,930	2,510
1916		3,351	2,940
1918		6,606	5,611
1920		16,701	14,649

1/ 會計年度 變更으로 因한 15個月間의 決算額  
資料：朝鮮總督府統計年報(1921年度)

第6表에서 볼 수 있는 것과 같이 1912年에서 1918年 까지의 期間中에 國庫補助額은 地方稅額과 거의 같은 比重을 갖고 있다. 國庫補助는 教育·勸業·土木·衛生事業·救濟事業 獎勵 補助등 多彩로운 內容을 갖고 있었으며 모두 特定事業運營과 結付된 補助金이었고 道財政運營을 위하여 供與된 包括的補助金은 아니었다. 또 第6表에서 1918年 이래 「其他」

項目的 比重이 急増한 것은 1917年 부터 韓日合併後 受入한 所謂 府郡島臨時恩賜金의 經理를 地方費豫算에 編入한데에 起因한다. 同恩賜金事業基金은 各府郡島의 教育 授産 및 救濟事業을 위하여 設置되었던 것이지만 1917年 부터 地方長官의 管理에 隸屬시켰던 것이다.<sup>(55)</sup>

前述한 바와 같이 地方費法 實施 直後의 地方費稅(地方費賦課金)의 稅目은 地稅附加稅 市

第 6 表 地方費歲入豫算의 內課(決算額) 1910年—1920年 單位 千圓

年度	項目	賦課金	國庫補助 <sup>1)</sup>	前年度移越金	其他 <sup>2)</sup>	合計 <sup>3)</sup>
1910 <sup>4)</sup>		1,000	235	56	17	1,309
1912		901	1,068	776	44	2,790
1914		1,284	1,273	301	71	2,930
1916		1,361	1,369	527	92	3,351
1918		2,058	2,106	543	1,898	6,606
1920		8,627	4,371	1,964	1,737	16,701

<sup>1)</sup> 教育補助 및 土木補助등

<sup>2)</sup> 財産收入 雜收入 寄附金

<sup>3)</sup> 千圓以下 切下로 合計額은 一致하지 않음.

<sup>4)</sup> 1910年 1月—1911年 3月까지의 15個月間 決算額

資料：朝鮮總督府統計年報(1921年度)

朝鮮地方財政要覽(1924年度)

場稅 屠場稅(屠畜稅)의 三種이 있으며 1910年度의 稅收는 不過 百萬圓이 었다. 그러나 1914년에는 地方費稅體系에 市街地稅附加稅가 新設되었고 1918년에는 道全域에 賦課하는 人稅인 戶別稅가 新設되었다. 이어 1919년에는 國稅인 戶稅와 家屋稅를 地方費에 移讓하였다. 그러나 家屋稅는 府 및 少數의 市街地에 限하여 課하기로 하고 其他 地域에는 戶稅를 賦課키로 하였다. 同時에 1918년에 新設한 戶別稅를 戶稅에 併合하고 家屋稅 賦課地域에 限하여 戶別稅를 存續시켰다. 그밖에 地方費의 財源을 擴增하기 위하여 1919년에는 從來 咸鏡南北道 및 平安南北道 外의 地域에서 賦課하던 地稅附加稅의 制限率 5%를 10%로 引上하였다. 이어 1920년에는 前述한 바와 같이 有名無實한 地方評議會를 構成하는 反面에 地稅附加稅 市街地稅附加稅 戶稅 및 家屋稅의 稅率을 三倍로 引上하였던 것이며 一部 道에게는 徵稅費에 比하여 實收額이 적은 漁業稅 및 船稅를 地方에 移讓했던 것이다.<sup>(56)</sup> 그리하여 第 6 表에서 지적할 수 있는 것과 같이 地方費賦課金의 歲入額은 1920년에 急増하였으며 國庫補助金의 相對的 比重이 低下되었던 것이다.

1910年에서 1920年 까지의 地方費歲出豫算 規模의 變化는 第 7 表와 같다. 地方費歲出豫算中에서 比重이 컸던 費目은 土木費 教育費 勸業費였고 社會關係費는 거의 無視할 程度였

(55) 前掲書, p. 33.

(56) 河村雅亮, 前掲書, pp. 18—9.

第7表 地方費歲出豫算의 內課(決算額) 1910年—1920年

單位 千圓

年度	項目	土木費	衛生費	救恤 慈善費	勸業費	授産費	教育費	其他 <sup>1)</sup>	合計 <sup>2)</sup>
1910/3		303	35	3	104	—	164	135	746
1912		984	89	12	555	—	636	59	2,338
1914		804	101	8	762	—	748	85	2,510
1916		1,050	104	8	768	—	922	86	2,940
1918		1,348	69	41	1,030	874	1,628	619	5,611
1920		4,798	685	126	3,194	1,064	4,128	597	14,166

<sup>1)</sup> 豫備費 財産管理費 臨時手當 地方費取得費 恩賜金繰入金 道評議會費等

<sup>2)</sup> 千圓以下 端數 切下로 合計額은 一致하지 않음.

<sup>3)</sup> 15個月間의 決算額

資料：朝鮮總督府統計年報(1921年度)

朝鮮地方財政要覽(1924年度)

다. 土木費는 地方道路의 改修維持를 主로 하고 그밖에 治水 港灣修築 上下水道의 施設 市街地整理 등에 支辨하는 經費였다. 土木費中에서 큰 比重을 占하는 것은 道路費였다. 道路改修에 關해서는 道路規則에 의하여 道路의 管理, 그 築造 및 維持費用의 負擔區分 등에 關한 規定이 設置되어 있었다. 즉 道路를 一·二·三等 및 等外道路로 區分하였고, 一·二等道路는 朝鮮總督이, 三等道路는 道知事가 그리고 等外道路는 府尹 郡守 島司가 管理키로 되어있었으며 一·二等道路는 國庫로, 三等道路는 地方費와 夫役으로 改築키로 定하였다. 그러나 總督府 直轄 治道工事外에 年間 10萬圓—30萬圓의 國庫補助를 地方廳에 주어 一·二等道路의 修築을 施行케 하였고 아울러 地方費에 의하여 支辨할 三等道路에 대해서도 1919年까지는 國庫補助를 주었으나 1920年 이래 地方費에 移管하였다.<sup>(57)</sup>

以上과 같이 重要道路에 대한 管理權과 國家補助라는 財政的 統制權을 中央當局이 掌握하였던 關係로 因하여 軍事上 經濟上 重要한 道路단인 改築되었다고 볼 수 있다. 또 市街地의 整理, 下水道의 施設, 漁港修築에 대해서도 地方廳에 相當한 國庫補助를 支給하였으며 특히 上水道의 施設에 대해서는 地方廳에 工事費의 二分의 一에 該當하는 國庫補助를 支給하였다. 國庫補助金이 特定事業의 經營과 結付되어 支給될 때에는 地方事業中에서 그러한 特定事業만을 장려하게 되는 것이지만 1910年—1920年間에 急激히 增加한 土木費는 그러한 一般의 傾向에서 벗어날 수가 없었다. 貧弱한 財源이나 夫役에 의하여 改築되어야 할 三等道路보다 國庫補助를 支給받을 수 있는 一·二等道路의 改築에 더욱 큰 關心을 表明하게 된다는 것은 當然한 일이다. 또 國庫補助金이 支給되었던 市街地整理나 上·下水道의 施設 漁港修築 등의 事業은 모두 日人 居留地를 中心으로 하는 都市地域에 대한 施設를 目的으로 하였다. 이러한 點에서 地方費歲出豫算中 가장 큰 比重을 차지하였던 土木費의 性格을 짐작할 수 있다.

(57) 朝鮮總督府施政年報, 1918年度—1920年度, p. 223.

教育費는 주로 中等程度의 農工商 各種 實業學校의 設置 및 運營 그리고 初等教育 補助費에 充當되었다. 1909年 舊韓國政府는 實業學校令을 制定하여 實業教育制度를 創設하였고 이어 1910年 4月에는 實業補習學校規程을 公布하여 公立普通學校에 實業補習學校를 附設하였다. 官公立實業 및 實業補習學校의 數는 1911年末에는 52校로 增加하였고 1916年末에는 90校, 1920年末에는 66校가 되었다. 1920年度의 學科別 學校數는 農業學校가 18校 商業學校가 6校, 商工學校가 1校, 簡易實業學校가 41校였으며, 1911年에서 1920年 까지의 期間中 實業學校의 數가 增減한 것은 簡易實業學校數의 增減에 起因한다.<sup>(58)</sup> 地方費의 實施 이래 公立實業學校의 經費는 地方費에서 支辨케 하였으며 그밖에 私立實業學校에 대한 補助도 支給하였다. 地方에서 負擔하는 教育費의 一部는 上述한 公立實業學校의 經費外에 公立普通學校에 대한 施設 및 教員手當에 대한 補助로 支出되었다. 初等教育機關인 普通學校制度는 光武10年(1906年)에 創設되었고 韓日合併前 1910年 3月 現在 官公立普通學校의 數는 125校에 達하였다. 其中 學校經營費를 國庫에 依存하는 官立 및 甲種公立普通學校는 60校, 韓國人 및 日人教員 各 1人에 대한 給與단을 國庫에서 支給하는 補助指定學校가 31校, 그리고 國庫에서 若干의 補助를 支給하는 乙種公立普通學校는 34校였다.<sup>(59)</sup> 韓日合併後에는 上述한 區分을 公立 및 私立의 二種으로 限定하였으며 1911년부터는 公立普通學校에 대한 國庫補助金은 一括하여 地方費에 補給하여 地方廳으로 하여금 按分 支給키로 하였다. 또 公立普通學校의 經費의 一部는 地方費와 合同經理한 府郡恩賜金의 利子로 充當키로 하고 普通學校의 增設經費는 上述한 恩賜金의 利子, 鄉校財産, 및 地方費補助로 充當키로 하였다. 그리하여 教育行財政을 實質적으로 地方費에 隸屬시키는 制度가 設定되었다. 1912년에는 官公立普通校는 741校로 增加하고 1916년에는 426校 그리고 1918年末에는 469校로 增加하였다. 또 1919年 부터는 4個年 計劃下에 3面에 一校를 設置할 目標을 樹立하고 初等教育機關의 擴張을 計劃하였다. 그리하여 1920年末에는 公立普通學校의 數는 535校가 되었고 前年比 106校가 增設되었다. 그밖에 1920年 부터는 日本學校에 대해서도 補助金を 支給하기 始作하였다.<sup>(60)</sup> 이러한 事情이 第7表에서 볼 수 있는 것과 같이 教育費의 急增을 招來하였던 것이다. 그러나 地方教育費가 모두 地方費에서 支辨된 것은 아니다. 前述한 所謂 府郡恩賜金 및 그 利子和 함께 國庫補助金의 比重이 컸다. 1914年 地方費豫算에서 教育費는 98萬圓이 計上되었으나 其中 府郡臨時恩賜金에서의 負擔金이 26萬圓이 있고 國庫補助金에의 依存額은 51萬圓이었다.<sup>(61)</sup> 또 1918年의 地方費豫算에서 教育費는 149萬圓이었으나 其中 國庫補助額은 89萬圓이 計上되고 있었다.<sup>(62)</sup> 즉 地方費豫算中 教育費의 約 50~60%

(58) 朝鮮總督府統計年報, 1921年度, 第7編, pp. 40-3.

(59) 朝鮮總督府施政年報, 1910年度, pp. 344-47.

(60) 朝鮮總督府施政年報, 1918年度-1920年度, p. 135.

(61) 朝鮮總督府施政年報, 1913年度, pp. 241-42.

(62) 朝鮮總督府施政年報, 1917年度, pp. 285-87.

는 國庫補助에 依存하였던 것이다.

日人の 初等教育을 위해서는 學校組合을 設置케 하여 自治的 教育財政을 運營케 한데에 反하여 韓國人을 위한 初等教育은 郡島學校費를 設置하여 學校費에 關한 事務를 郡守 島尉로 하여금 掌理케 하고 그 財政을 國庫 또는 地方費에 隸屬시킨 教育財政制度는 그後 우리나라의 教育行政의 特殊한 性格을 規定하였던 것이다.

끝으로 地方費 歲出豫算中에서 比較的 그 比重이 컸던 勸業費는 主로 農業 蠶業 畜產 水產業과 같은 第1次産業開發을 위한 施設 및 補助獎勵費로 使用하였다. 1910年度 地方費豫算에 計上된 勸業費總額은 39,000圓이었으나 그 86%가 模範農場 農事試作場 物產陳列場 養蠶傳習所 産業講習所 設置에 支辨되었다.<sup>(63)</sup> 이어 韓日合併後에는 從來 國費에 의하여 經營하던 勸農機關인 種苗場의 管理를 道에 移管하였고 그 經費의 一部를 地方費에서 負擔시켰다. 또 道地方費에 의하여 林業 苗圃場 造林事業 土地改良事業 調查 畜牛改良講習 그리고 農業 畜產 蠶業 家內手工業 등을 指導하기 위하여 設置된 巡回技術員의 經費 등을 支辨케 하였다. 그밖에 1915年 부터는 道地方費 商工會議所 등을 檢査主體로 하여 米穀檢査를 施行하였고 1917年 부터는 同檢査를 地方費事業으로 改正하였다.<sup>(64)</sup> 그리하여 勸農을 위한 道 地方費事業의 種類는 道種苗場의 經營, 農業 및 畜產에 關한 技術員의 配置, 種苗 및 農蠶具의 配布, 穀物檢査, 害蟲驅除, 蠶業取締所의 經營, 造林 등을 위시하여 採種田圃 模範農里 棉作組合 蠶業傳習所 種牛購入 牛皮改良 및 各種 講習所에 대한 補助등을 主로 하게 되었고 水產業을 獎勵하기 위하여 水產試驗場을 經營하고 漁船改良 및 道水產會에 대한 補助등을 支給하기에 이르렀다.

元來 地方勸業費는 第1次産業단이 아니라 工業의 勸獎發達을 促求할 施設을 위해서도 使用키로 되어 있었으나 1920年까지에는 工業發展을 위한 施設은 거의 없었다고 보아도 過言은 아니며 地方費豫算에 計上된 商工業費는 極히 僅少하였다. 1910年에는 地方費豫算에 工業調查費로서 단지 300圓을 計上하였을 따름이다.<sup>(65)</sup> 또 京畿道 地方費豫算에는 1915年에 비로서 工業費를 勸業費에 包含시켰으며 그 以前에는 豫算額이 全無하였다.<sup>(66)</sup> 1918年 地方費豫算의 勸業費에서는 農業費로서 地方勸業費 2萬圓 恩賜金 授產費 27萬圓, 蠶業費로서 地方勸業費 7萬圓 恩賜金 授產費 25萬圓, 그리고 畜產費로서 地方勸業費 2萬圓 恩賜金 授產費 3萬圓을 計上하였으나 工業補助獎勵費는 恩賜金 授產費를 合하여 32萬圓이었다.<sup>(67)</sup> 地方費에서 支辨하는 工業補助獎勵費는 工業傳習所 및 講習所의 運營 및 補助 그리고 織造業 製紙業 産業組合 등에 대한 補助에 使用되었다.

地方費 勸業費 運營에 있어서도 地方費事業은 國庫補助와 密接한 關係를 갖고 있었다고

(63) 朝鮮總督府統計年報, 1909年度, pp. 361-63.

(64) 朝鮮總督府施政30年史, p. 38, p. 108.

(65) 朝鮮總督府統計年報, 1909年度, p. 961.

(66) 京畿道統計年報, 1914年度, p. 349.

(67) 朝鮮總督府施政年報, 1917年度, p. 133.

볼 수 있다. 種苗場의 經營 造林事業 農業에 關한 各種補助 工業補助등이 모두 金額의 多少는 있었지만 國庫補助金의 支給有無에 의하여 地方勸業費의 支出方向을 規定하였다고 볼 수 있다.

以上 地方費法의 實施에 의하여 1909年에 道財政이 形成된 後 所謂 第一次 地方制度改正에 의하여 同法이 廢止되고 地方費令이 制定 實施된 1920年까지의 期間을 對象으로 하여 道財政의 實態를 考察하였다. 이 期間은 日本의 植民統治에 있어서 第一期라고 볼 수 있으며 武斷統治가 行하여 졌던 時期였다. 同時에 그 時期는 韓日合併의 野慾을 達成한 日本이 植民地에 있어서의 官僚支配機構를 더욱 強化하였던 時期였고 또 한편에서는 自國의 負擔을 덜기 爲해 努力하였던 時期였다. 그리하여 植民地統治機構의 強化 및 自國負擔의 輕減이라는 植民地統治 初期에 있어서의 基本目標의 一部는 府面財政의 形成과 함께 從來 國費에 의하여 運營하였던 各種事業을 地方費에 移管시키므로써 成就되었던 것이다. 즉 1912年에서 1918年까지의 期間中에 中央豫算規模는 불과 20% 程度 밖에 增加하지 않았으나 同期間中 地方費豫算規模는 約 2.4 倍로 增加하였다는 事實이 그러한 것을 立證하고 있다.

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