

# 韓國地方財政의 變遷과

## 그 時代的 特徵, 1910~1940

### 車 輶 權

<目 次>

序 言

- I. 地方團體의 創設과 그 性格
- II. 地方歲出의 膨脹과 그 支出方向
- III. 地方歲入構造의 變化
- IV. 地方稅制의 變遷
- V. 住民負擔의 偏重과 戶別稅의 性格
- VI. 地方財政의 中央集權化와 團體財政의 破綻

### 序 言

우리나라에 있어서 地方財政制度의 基礎가 確立된 것은 1910年代였으나 當時의 特殊한 歷史的環境은 制度의 內容과 性格을 特殊하게 規定하였고 制度自體가 갖는 特殊性은 그 後의 地方團體의 發展을 크게 制約하였다.

地方團體를 創設하되 地方民의 自治權을 認定하지 않았던 것과 같이 地方團體에 經濟的 基礎를 부여하되 財政運營에 대한 엄격하고 廣範한 中央統制를 確保하였으며 地方制度 그 리고 地方財政制度의 創設은 委任事務를 地方團體에 負擔시키는 한편 官僚支配를 地方에 침투시키기 위한 近代의粉飾에 不過하였던 것이다. 그리하여 이와 같은 制度가 갖는 特殊性은 地方財政의 窮乏化와 그로 因한 地方團體의 中央에의 隸屬化를 促進시켰던 것이다.

本論은 主로 1910年~1940年을 對象期間으로 하여 地方財政의 發展過程을 概觀하고 그 過程속에 나타났던 諸特徵을 檢討하여 보려는 데에 目的이 있다.

### I. 地方團體의 創設과 그 性格

우리나라의 近代의 地方團體의 創設과 그 發達史는 不幸하게도 日政下에 始作되었다. 그리하여 植民地統治下의 歷史의 特殊事情은 地方團體一般의 性格을 特殊하게 規定하였다. 日本이 우리나라에 있어서 地方團體를 創設한 目的은 地方自治를 育成하고자 한데에 있었

던 것이 아니라 自國의 財政負擔을 輕減시키는 한편 官僚의 支配機構를 強化하고자 한 데에 있었으며 그러한 目的意識은 初期의 地方制度에 뚜렷이 나타나고 있었다.<sup>(1)</sup>

우리나라에 있어서 公法人格을 갖는 地方團體가 처음으로 創設된 것은 府制가 實施된 1914年 4月이었으나 그보다 앞서 行政區劃이었던 道·郡·面에는 이미 地方財政이 形成되어 있었다. 즉 道에는 1909年부터 地方費가 設置되었고 道長官은 地方費賦課金이라는 名目下에 地方稅(道稅)를 徵收하여 地方公共事業을 經營하였으며 面에 있어서는 面長이 國家行政事務를 遂行하는 데에 所要되는 經費를 面民에게 負擔시켰다. 또 郡에 있어서는 1911年 10月에 公布된 「公立普通學校費用令」에 의하여 郡守管理下에 韓人教育費를 徵收하여 普通學校를 經營하였다.

한편 1914年 4月에 實施된 府制에 의하여 創設된 府는 公法人格은 賦與되었으나 府에는 議決機關에 없었고 官吏인 府尹의 諮問機關으로서 協議會를 두었으나 協議會員은 道長官이 任命하였다.<sup>(2)</sup> 또 1917年 10月에는 面制를 實施하여 面으로 하여금 官이 認許하는 範圍內에서 面에 屬하는 公共事務를 處理케 하였으나 指定面에 限하여 相談役을 두어 面長의 諮問에 應하게 하였다.<sup>(3)</sup>

以上과 같이 1917年까지는 道單位의 公共事務는 道地方費에 의하여, 府의 公共事務는 府에 의하여, 府以外의 地域의 公共事務는 面에 의하여 그리고 韓人教育事業은 府尹 郡守 烏司管理下에 徵收하는 普通學校費用負擔金에 의하여 또 日人教育事務는 學校組合에 의하여 各各 處理하게 되었던 것이다.

이와같은 制度가 地方自治와 距離가 먼 것이었다는 것은 말할 나위도 없는 것이지만 地方行政에 參與할 수 있는 權利를 認定하지 않았던 反面에 단지 地方的事業에 所要되는 經費만을 一方的으로 地方民에게 負擔시켰던 點에 있어서 植民地統治下에 創設된 地方制度의 官治性을 뚜렷이 나타내고 있었던 것이다.

그後 1920年 10月에는 所謂 第1次 地方制度改正에 의하여 道地方費에 道評議會를, 面에 面協議會를 그리고 韓人教育事業을 위한 財政主體로 新設한 學校費에 學校評議會를 各各 두었으나 그러한 諸機關은 모두 諮問機關에 不遇하였으며 形式的이나마 地方團體에 議決

- (1) 植民地統治機構를 確立한 朝鮮總督府가 着手한 重要한 計劃은 自國一般會計에서 朝鮮總督府特別會計에 轉出되던 所謂 補充金을 整理하는 計劃이었다. 이 計劃은 1914年에 實施하여 1919年에 完結되었던 것이지만 府制가 實施된 것은 1914年이었고 1917년에는 面制가 實施되었던 것이다.
- (2) 府制의 實施는 政治의 目的도 內包하고 있었다. 當時 都市地域에는 舊韓國政府와 外國間의 條約에 의하여 各國居留地會, 日本居留民團 등의 特殊組織이 設置되어 있었으며 府制의 實施에 따라 그러한 特殊組織을 解體시키고 治外法權을 撤去시켰던 것이다.
- (3) 朝鮮總督이 指定한 23個面에는 日人面長이 任命되었고 相談役은 韓人과 日人으로 構成케 하였다. 朝鮮總督府施政 30年史, 1940年, p.104.

機關을 設置하게 된 것은 1931年以後였다.<sup>(4)</sup> 즉 所謂 第2次 地方制度改正에 의하여 府 및 邑에 議決機關을 두게 된 것은 1931年이며 道の 公法人格을 認定하고 議決機關인 道會를 設置한 것은 1933年이었다. 그러나 이러한 制度改革이 初期的制度가 갖는 基本의 性格을 크게 변모시켰던 것은 아니다. 道會나 府會 그리고 邑會의 議決權은 法令에 의하여 그 權限에 屬하는 範圍에 制限되었으며 地域團體의 意思機關으로서의 機能은 制限을 받고 있었다. 더우기 各級地方團體는 모두 「官의 監督」을 받게 되어 있었으며 地方財政을 統制하기 위하여 強制豫算制를 채택하였다. 즉 法令에 의하여 負擔하거나 또는 當該官廳의 職權에 의하여 命하는 費用을 豫算에 計上하지 않았을 경우에 監督官廳은 그 費用을 豫算에 計上할 수 있었다. 또 總督은 各級地方議會의 解散을 命할수 있었고 道知事는 府會에 대하여, 郡守 또는 烏司는 邑會 및 面協議會에 대해 停會를 命할수 있었다. 그밖에 中央統制力을 強化하는 한 方便으로서 國家機關인 道知事 府尹 또는 待遇官吏인 邑·面長으로 하여금 所管地方團體를 統轄 代表케 하였으며 府·邑會議員 및 面協議會議員의 選舉權制限 或은 一部道會議員의 任命制 등의 方法에 의하여 地方民이 地方行政에 參與할 수 있는 機會를 制限하였다.<sup>(5)</sup>

以上과 같이 日政下에 創設되었던 地方制度는 地方團體의 自治權을 極度로 弱화시키고 中央統制力을 強化시킨 데에 그 特徵이 있었으며 그러한 制度의 特徵은 植民地統治를 위해 強力한 官僚支配機構를 確立하는 方便으로서 地方團體를 創設한 데에 必然的으로 생겨났던 것이다.

## II. 地方歲出의 膨脹과 그 支出方向

地方制度가 갖는 官治性에도 不拘하고 地方歲出은 急激히 膨脹하였다. 日政時의 地方財政은 道·府·邑·面 그리고 學校費와 學校組合의 財政<sup>(6)</sup>으로 構成되어 있었으며 地方財政의 趨勢는 第1表와 같다.

이 表에서 볼 수 있는 것과 같이 地方歲出의 伸長度는 中央(總督府)歲出의 伸長度를 훨씬 上廻하고 있다. 이는 植民地統治機構가 確立됨에 따라 中央이 管掌하고 있었던 各種事

(4) 道·府·郡·面에 諮問機關을 設置한 目的을 「…地方自治制度로서 完全한 것은 아니지만 朝鮮의 現狀이 完全한 地方自治機關을 設置할 時期에 達하였다고 볼 수 없기 때문에 우선 그러한 段階에 到達하기 위한 階梯로서…」라고 說明하고 있다. 朝鮮總督府施政年報, 1918年~1920年, p. 312.

(5) 內務部, 內務行政治續史, 1958年, p. 30. 朝鮮總督府施政30年史, 1940年, pp. 259~63.

(6) 1931년에는 13道 14府 41邑 2403面 220學校費 425學校組合의 財政으로 地方財政이 構成되었으나, 解放直前에는 13道 21府 107邑 2243面 220學校費(1940年現在) 467學校組合(1942年現在)의 財政으로 地方財政이 構成되었다.

業을 漸次的으로 地方行政에 移讓한 데에 基因한 것이었으나 그러한 地方團體의 機能擴大는 地方分權을 尊重한 데에 緣由한 것이 아니라 한편에서는 中央財政負擔을 輕減하고

〈第1表〉 中央 및 地方歲出規模의 變遷①, 抽出年度 (單位: 日貨百萬圓)

年 度	中 央 歲 出		地 方 歲 出	
	實 數	指 數	實 數	指 數
1910	17.8	32	2.0②	21
1914	55.1	100	9.2	100
1920	122.2	221	42.6	463
1931	207.8	377	98.0	1,075
1938	500.5	908	205.3	2,242
1943	1,672.0	3,034	576.8	6,270

① 1938年까지는 總決算額, 1943年은 總豫算額.

② 1910年度 地方歲出에는 府의 第1部 및 第2部特別經濟 邑·面費 學校費는 包含되어 있지 않음.

資料: 朝鮮地方財政要覽, 各年度.

다른 한편에서는 總督統治權力을 地方에 浸透시키기 위하여 行하여 졌던 措置였다. 즉 1914年에서 1943年까지의 期間中 中央歲出規模는 30倍로 增加되었으나 地方歲出規模는 63倍로 膨脹하였다. 또 地方歲出의 團體別伸長度에 있어서는 1914年에서 1943年까지의 期間中 道費는 約 104倍, 府의 一般經濟經費는 約 71倍, 邑面費는 約 38倍로 各各 增加하였으며 地方團體財政의 成長에 있어서도 官僚支配的特徵이 뚜렷하였다.

一般的으로 公共經費의 支出은 政府部門에 의한 資源支配와 그 利用을 反映하고 그 支出方向은 政治的環境과 實際的考慮間의 相互作用에 의하여 決定되는 것이지만 日政時의

〈第2表〉 地方歲出膨脹에 대한 費目別 寄與率(1910年~1940年) (百分比)

費 目	1910年~1937年	1937年~1940年 <sup>(1)</sup>
一 般 行 政 費	23.3%	19.7%
土木費 및 新營費	23.4	40.5
產 業 經 濟 費	7.3	4.3
社 會 福 利 費	6.2	7.3
教 育 費	15.9	7.3
轉 充 用 費	23.0	16.5
特 別 會 計 <sup>(2)</sup>	0.9	4.4
合 計	100.0	100.0
歲 出 增 加 額 (日貨百萬圓)	174.9	184.3

① 1939年度 및 1940年度는 豫算額, 其他年度는 決算額임.

② 恩給特別會計 兒童獎學資金特別會計 臨時恩賜金特別會計의 合計額임.

資料: 朝鮮地方財政要覽 1939年~1940年度, pp.9~10에서 作成.

地方歲出은 中日戰爭이 始作된 1937年을 前後하여 크게 變化하였다. 즉 第2表에서 볼 수 있는 것과 같이 1937年~1940年間의 歲出增加額은 1910年~1937年間의 歲出增加額을 若干 上廻하고 있으며 費目別歲出增加寄與率을 通하여 본 歲出構造에 있어서도 큰 差異가 있다.

1937年以前에 地方歲出을 增加시킨 主要費目은 一般行政費 土木費 및 新營費 그리고 轉充用費였으며 教育費도 적지않은 比重을 차지하였다. 第2表에 表示되어 있는 一般行政費는 1933年度까지의 新營費 및 消防費등을 包含하고 있는 故로 그 實際의 寄與率은 더 높았을 것이고 또 1936年度까지의 補助費는 補助目的에 따라 各該當費目에 包含되어 있는 故로 轉充用費의 寄與率은 多少 높이 評價되어 있는 反面에 其他費目的의 寄與率은 多少 低評價되어 있다. 그리하여 第2表의 費目別 寄與率은 多少 修正되어야 할 것이지만 各級 地方團體의 給料 및 事務費, 財產費, 會議費 그리고 其他諸費<sup>(7)</sup>로 構成되는 一般行政費나 道·府廳舍 邑·面·學校組合事務所 建設費, 增改築費, 移轉費등을 代表하는 新營費의 增加는 1914年의 府制實施, 1917年의 面制實施, 1920年의 地方制度改正 및 學校費의 設置, 1930年의 地方制度改正 그리고 1933年의 道制實施등에 따라 地方團體가 成長한 데에 그 原因을 찾아 볼 수 있다. 1909年에 道地方費가 設置되고 이어서 各級地方團體가 創設됨에 따라 各種事業이 地方에 移管되었을 뿐만 아니라 地方團體의 새로운 機能이 追加되었다. 이제 그 主要한 것을 살펴보면 大略 다음과 같다.<sup>(8)</sup>

1910年에는 從來 中央에서 管理하였던 種苗場이 道에 移管된 것을 비롯하여 徵稅事務가 道·府·郡에 移管되었고 造林事業도 道·面의 事業이 되었다. 이어서 3等 및 等外道路 그리고 河川管理등이 地方政府의 機能에 追加되었고 1915年에는 戶籍事務가 府·面에, 1917年에는 米穀檢査事務가 道에 移管되었다. 1920년부터는 所謂 府·郡·島臨時恩賜金의 一部를 財源으로 하여 地方團體는 社會救護事業을 經營하게 되었고, 1925年에는 中等教育機關 및 慈惠病院이 道에 移管되어 地方團體는 비로소 地方教育 및 保健에 대한 機能을 發揮하게 되었다. 1930年에는 京畿道, 全羅南道, 慶尙南道 및 慶尙北道에 産業部를 設置하였고 地方團體는 小農救濟를 위한 小規模土地改良事業 或은 失業對策을 위한 土木事業에 關與하기 始作하였다. 그밖에 1910年~1937年 期間을 通하여 國費負擔이었던 各種獎勵費가 地方費에 編入되었고 또 國費로 經營하였던 各種試驗場등이 地方에 移管되었다.

이제 地方歲出을 增加시켰던 諸要因을 좀 더 仔細히 보면 다음과 같다. 土木費의 膨脹은 日人居留地를 中心으로 하는 上·下水道施設의 擴張, 都市計劃 그리고 1·2等道路의 改修

(7) 「附表에 대한 說明」 參照.

(8) 朝鮮總督府施政年報, 各年度. 施政 30年史, 各期.

築造,<sup>(9)</sup>地方道路 및 既成道路의 維持 修繕, 河川의 管理 維持등에 關한 諸經費의 增加에 基  
因하였다. 한편 補助費와 起債費로 構成되었던 轉充用費의 增加는 補助金を 通한 官僚의 支  
配의 強化와 地方債依存度에 反比例하는 地方團體의 財政窮乏을 反映하고 있는 것이라고  
볼수 있다. 즉 地方歲出에 있어서 補助費는 主로 道補助費였으며 土木, 勸業, 授産, 教育,  
衛生, 社會事業등 各種事業을 振興시키기 위하여 下部團體 또는 民間에 交付되었으나 前者  
에 대한 補助比率이 컸으며 各級地方團體에 대한 國庫補助와 함께 官僚의 支配를 強化하는  
데에 寄與하였다.<sup>(10)</sup> 또 地方團體의 起債總額은 1910年末에는 不過 3百萬圓이었으나 1937  
年末에는 同年度 地方歲入決算總額의 86%에 相當하는 172百萬圓에 達하였으며 1931年~  
1937年 期間中 地方歲入(決算額)에서 地方債收入이 占하는 比率은 年平均 30%라는 높은  
水準에 達하고 있었다. 이와 같은 地方債의 累積이 起債費를 增加시켰던 것이지만 그 起  
債目的을 보면 1937年末 現在 貧民救濟事業을 위한 起債가 38.4%, 土木事業債가 16.3  
%, 融資資金債가 15.3% 그리고 財政缺陷補填등을 위한 起債가 9.9%를 各各 占하였으  
며 그밖에 勸業을 위한 起債, 教育債등이 있었으나 企業債는 極히 僅少하였다.<sup>(11)</sup> 이는 다  
시 말할 것도 없이 1910年에서 1937年까지의 期間中에 37倍로 增加하였던 地方債가 地方  
團體의 財源不足에 對處하기 위한 應急의 措置의 產物이었다는 것을 立證하고 있는 것이다.

1937年以前의 地方歲出膨脹에 寄與한 費目中에서 教育費의 比重도 相當히 높았다. 1909  
年에 道地方費가 設置된 이래 各種實業學校의 設置 및 運營 그리고 初等教育施設에 대한  
補助등은 道地方費事業의 主要한 一部門이 되었다. 1914년에는 府制의 實施와 함께 日本人  
教育을 위한 財政主體로서 學校組合을 設置하였으나 韓人教育은 府尹, 郡守, 島司로 하여  
금 管理시켰고 그 財政主體인 學校費가 設置된 것은 1920年이었다. 이어 1925년에는 從  
來 國費에 의하여 經營하던 中學校 및 高等普通學校를 道地方費에 移管시켰다. 以上과 같  
은 教育行政制度의 改革과 함께 1919年부터는 3面 1校計劃을, 1929年부터는 1面 1校計  
劃을 施行하여 初等教育機關을 大幅 擴張시켰다. 그리하여 1911년에는 韓人教育機關인 公  
立普通學校는 306校, 日人教育機關인 尋常小學校는 130校가 있었으나, 1937년에는 普通學

(9) 1, 2等道路의 建設은 國費로 充當하고 總督府가 直轄施行하였으나 緊急히 建設해야 할 道路  
의 一部는 地方廳에 國庫補助를 주어 建設케 하였으며 1919年까지에는 地方賦役이 널리 利用  
되었다.

(10) 1917年度 地方費(道) 豫算을 보면 土木費中 道路建設 改修維持費 豫算額 5,540萬圓中 國  
庫補助는 55.1%를 占하였고 地方教育費豫算額 2,240萬圓中 國庫補助는 50.2%, 水道費豫  
算額 2,670萬圓中 國庫補助는 49.8%를 各各 占하였으며 그밖에 勸業費 林業費 水産費豫  
算額에 대한 國庫補助率은 各各 10%~20%에 達하였다. 또 1937年度 地方團體의 總歲入豫  
算額 19,240萬圓中 國庫補助가 占하는 比重은 21.9%였다.

(11) 朝鮮地方財政要覽, 1939年度~1940年度, pp. 87~8.

校는 2,426 校로, 尋常小學校는 457 校로 增加되었다.<sup>(12)</sup> 이러한 初等教育機關의 增設과 前述한 中等教育機關의 道移管이 1920 年代 및 1930 年代 前半期에 있어서 地方教育費를 膨脹시켰던 것이다. 그러나 韓人初等教育施設의 擴張과 그에 對應하였던 地方教育費의 膨脹이 韓人教育施設의 相對的改善을 의미하였던 것은 아니다. 1937 年에 있어서도 人口千名에 대한 就學兒童率은 韓人은 35 名이었고, 日人은 60 名이었다. 또 韓人教育機關과 日本人教育機關間의 兒童 1 人當教育費나 補助率의 開差는 더욱 激化되었다. 즉 1915 年의 普通學校兒童 1 人當教育費는 22 圓, 小學校兒童 1 人當教育費는 39 圓이었으나 1937 年에는 前者가 34 圓으로 增加한 데에 比하여 後者는 111 圓으로 大幅 增加하고 있다. 그 反面에 學校費歲入(決算額)에서 國庫 및 道補助가 占하는 比率은 1912 年의 44.6%에서 1937 年에는 37.8%로 低下되었지만 學校組合歲入(決算額)에서 國庫 및 道補助가 占하는 比重은 1912 年의 22.5%에서 1937 年에는 45.5%로 增加되었다.<sup>(13)</sup> 그밖에 學校組合에 대해서는 主로 國庫補助가 行하여 졌으나 韓人教育機關에 대해서는 道가 國庫補助를 받아 學校費에 道補助를 交付하는 形式을 取하였으며 韓人을 위한 教育財政을 實質的으로 地方廳에 隸屬시켰던 것이다.

地方團體의 事業中에는 勸業, 衛生 및 救濟등에 關한 事業도 包含되어 있었고 總督統治가 始作된 이래 歷代의 總督은 程度의 差異는 있어도 모두 經濟發展과 社會施設의 擴張을 施政方針으로 내세웠으나 地方歲出에 있어서 그러한 事業費의 比重이 컸던 것도 아니고 또 그 伸長度가 높았던 것도 아니다. 1920 年度 地方歲出構成에 있어서 勸業費는 11%, 衛生 및 社會事業費는 6%를 各各 占하였다. 이는 1910 年度의 水準에 比하여 約 2 倍로 增加한 것이지만 1930 年~1937 年 期間을 通하여 地方歲出에 있어서의 勸業費와 衛生 및 社會事業費의 比重은 各各 10.8%, 7.2%였으며 1920 年度의 水準에 比하여 大差가 없었다. 道地方費가 設置된 直後의 地方勸業費는 種苗場, 林業苗圃, 造林, 畜牛改良, 教導事業, 物產陳列場등의 經營을 위하여 支出되었으나 府制 및 面制의 實施에 따라 公設市場의 運營面이 經營하였던 造林, 採種田畝, 苗圃등을 위한 諸費가 追加되었고 그後 水產試驗場, 工業試驗所, 蠶業取締所등의 道經營事業과 各種商品에 대한 道檢査事業의 擴張등이 地方勸業費를 增加시켰던 것이다. 衛生費는 道立病院의 經營, 隔離病舍, 汚物清掃, 屠場, 上·下水道の 施設 및 그 維持, 傳染病豫防등을 위한 諸費로 構成되어 있었으나 地方歲出에서 保健서비스支

(12) 朝鮮總督府施政年報, 1941 年度, pp. 148~50.

(13) 朝鮮總督府統計年報, 1911 年度, p. 310, p. 790.

朝鮮總督府施政年報, 1917 年度, pp. 263~64.

朝鮮地方財政要覽, 1939 年度~1940 年度, p. 107, p. 112.

출의 比重이 높아진 것은 府制 및 面制의 實施以後였고 또 1925 年에 行하여 졌던 慈惠病院의 道移管이 衛生費의 增加에 크게 寄與하였다. 한편 道地方費設置直後의 社會救濟事業은 災民救濟, 行旅病者救護등에 限定되었으나 府制의 實施에 따라 共同宿泊所, 公設浴場 簡易食堂, 公設典當舖등이 設置되었으며 地方團體의 活動中에서 社會서비스를 위한 諸支出의 比重은 極히 낮았다. 以上과 같이 1910 年~1937 年 期間을 通하여 地方團體가 行하는 經濟的 社會的서비스分野에는 새로운 機能이 많이 追加되었지만 地方歲出에 있어서의 勸業費 및 社會서비스費의 比重이나 그 伸長度가 低位에 머물렀던 理由は 植民地經營이라는 特殊事情에서 찾아 볼 수 있을 것이다. 즉 植民地經濟를 本國에 隸屬시키기 위해서는 植民地經濟의 發展方向을 第1次産業開發에 限定하는 것이 必要했던 것이며 그러한 政策方向은 地方歲出에 있어서도 勸業費의 支出方向을 通하여 뚜렷이 나타났던 것이다. 또 大陸侵略을 위한 兵站基地로서의 役割을 遂行시키기 위해서는 社會서비스의 犧牲 밑에서 一般行政費 및 土木費를 增加시켜야 했으며 그러한 것이 地方歲出에 있어서 衛生費 및 社會事業費의 比重을 低下시켰던 것이다.

더우기 그러한 特徵은 1937 年以後의 地方歲出構造에서 현저히 나타났다. 즉 1937 年~1940 年 期間中 地方歲出은 急激한 膨脹을 보여 주었으나 費目別寄與率을 보면 土木費 및 新營費의 比重이 제일 높았고 一般行政費 및 轉充用費의 比重도 相當히 컸다. 그 反面에 防空費등 時局對策費를 包含한 社會서비스費를 除外하면 産業經濟費 및 教育費의 寄與率은 현저히 低下되었다. 이는 1937 年 이래 戰時經濟體制에 突入하였던 當時의 事情을 反映하고 있는 것이다.

地方土木費의 急激한 膨脹은 部分的으로는 災害復舊土木事業 或은 失業者對策으로 施行한 治水事業등에 基因하였으나 그 膨脹의 主要原因은 戰時體制에 副應하여 應急으로 施行하였던 食糧增産을 위한 治水事業, 港灣改修, 軍事上의 目的 또는 地下資源開發을 위하여 着手한 北韓開拓道路, 金山道路, 國防道路 및 既成道路의 延長등 大規模의 治道工事의 一部가 國庫補助에 의하여 施行된 데에 있었다.<sup>(14)</sup> 그리하여 地方土木費는 1937 年~1940 年 期間中에 2.6 倍로 膨脹하였으며 그에 따라 地方土木事業에 대한 國庫補助도 急增하였던 것이다.

한편 中日戰爭을 契機로 하여 戰時體制로 轉換함에 따라 一般行政費도 激增하였다. 中日戰爭이 일어난 1937 年에는 時局에 關한 情報 및 宣傳을 위한 機關으로서 中央에 中央情報委員會, 地方에는 地方情報委員會를 두었고 이어 道 및 郡의 行政廳에 防空委員會

(14) 朝鮮總督府施政 30 年史, pp. 672~76.



를 設置하였으며 主要物資의 使用制限, 暴利取締등을 規定하여 戰時態勢를 強化하였다. 1938 年에는 物資의 需給統制, 勞務動員, 價格 및 賃金統制, 職業登錄, 技術者割當, 技能者養成 國民徵用 등 多彩로운 內容을 가진 國家總動員法이 發動되었고 또 戰爭協力을 強化하기 위한 組織으로서 所謂 國民精神總動員朝鮮聯盟이 結成되었다. 이러한 戰時體制的 強化에 수반하여 從來 產業部를 設置하지 않았던 道에 產業部가 設置되었고 軍事援護, 勞務動員 등의 事務를 專擔시키기 위하여 道社會課를 新設하였다. 이어 1939 年에는 國家總動員法의 各條規定을 發動하여 國民職業能力申告, 肥料 및 米穀價格統制, 賃金統制, 資金統制, 國民徵用 主要物資配給 등 一聯의 強權의 措置가 取하여졌고 經濟統制를 強化하기 위하여 1940 年에는 各道에 經濟警察課를 新設하였으며 또 勞務動員을 專擔하는 道勞務課를 設置하였다. 以上과 같은 地方行政機構의 擴充과 戰爭遂行을 위한 諸經費의 增加가 一般行政費를 急激히 膨脹시켰던 것이다. 즉 1937 年~1940 年 期間中 一般行政費는 日貨 41.8 百萬圓에서 78.1 百萬圓으로 增加하여 거의 倍加되었던 것이다.

1937 年以後의 地方歲出膨脹에 대한 轉充用費의 寄與率은 1937 年以前에 比하여 低下되었으나 1937 年~1940 年 期間中 補助金은 82%, 起債費는 70%가 各各 增加하였다. 그러나 貸付金은 1937 年以前의 趨勢와 달리 34%가 減少하였다. 그리하여 地方歲出에서 轉充用費가 占하는 比重은 1937 年の 22.8%에서 1940 년에는 19%로 下落하였다. 이는 主로 軍需資材供給과 資金調整을 위하여 1938 年以後부터 行하여진 地方團體의 起債事業抑制에 基因한 것이었다.<sup>(15)</sup> 한편 初等教育機關 및 中等教育機關의 擴張, 土木事業, 食糧增産을 위한 農業補助의 增加 或은 戰爭協力을 위한 組織強化의 一環으로서 行한 農山漁村振興補助費의 增加 등 補助金需要가 激增하였으나 그 一部는 地方稅의 增收에 의하여 充當하였으며 또한 地方事業도 國防上의 緊要度에 따라 制限하였다.

戰時經濟에의 轉換에 따라 緊縮財政의 影響을 크게 받은 部門은 地方團體의 經濟 및 社會서비스 그리고 教育서비스 部門이었다. 1937 年~1940 年 期間中에 地方勸業費는 63%가 增加하였으나 地方歲出에 있어서의 그 比重은 1937 年の 7.3%에서 1940 년에는 5.7%로 下落하였고 同期間中 地方教育費는 48%가 增加하였으나 地方歲出에 있어서의 그 比重은 15.9%에서 11.5%로 低下되었다. 한편 衛生費 및 社會事業費 그리고 水防·消防·防空費로 構成되는 社會福利費는 同期間中 137%가 增加하였으나 地方歲出에 있어서의 그 比重은 6.2%에서 6.7%로 若干 上昇하였을 따름이다. 地方勸業費의 膨脹은 主로 時局對策으로 施行된 農產物增産計劃 또는 畜牛 緬羊 등의 增殖計劃에 所要되는 諸經費의 增加에

(15) 前掲書「施政 30 年史」, pp. 444~48.

基因하였고 社會福利費는 道立病院施設擴張, 看護學校의 設置, 府·邑의 上水道施設擴張, 1939年度의 旱害罹災民救護 그리고 消防 水防 防空을 위한 警備施設의 擴張등으로 因하여 增加되었으나 그中에서 消防·水防·防空등 警備費의 寄與率이 컸다.<sup>(16)</sup> 한편 地方教育費의 增加는 1937年부터 施行한 初等教育擴充倍加6個年計劃 및 그에 副應하는 中等教育機關의 擴張에 基因하였던 것이지만 學校建物の 建築, 施設 및 用地的 買收, 起債등에 대하여 各種 規制가 加하여졌으며 그 內容의 忠實化를 期한 것은 아니다.

以上과 같이 1937年以後의 地方歲出은 戰時體制의 強化를 위하여 利用되었으며 그로 因하여 地方團體의 支出構造는 歪曲을 免치 못하였던 것이다. 1943年度 地方團體의 總豫算規模는 1937年에 比하여 約 3.2倍로 膨脹한 559百萬圓에 達하였으며 各級地方團體의 歲出은 모두 急激히 膨脹하였지만 初等教育機關擴張에 基因하였던 學校費歲出을 除外하면 道·府·邑·面의 歲出規模膨脹은 主로 1941年以後의 時局關係諸費의 激增에 그 原因이 있었던 것이다.

### Ⅲ. 地方歲入構造의 變化

地方團體의 成長 및 1937年以後의 社會經濟情勢의 變遷을 反映하여 地方團體의 歲入도 그 規模 및 構造에 있어서 크게 變化하였다. 第3表에서 볼 수 있는 것과 같이 1910年度의 地方稅收入은 不過 1.8百萬圓이었다. 그 中에는 道地方費賦課金 都市地域에서 課徵한

<第3表>

地方歲入의 推移①, 抽出年度

(單位: 日貨百萬圓)

年度	地方稅	使用料 및 手數料	補助金 및 交付金	起 債	稅外其他收入②	合 計
	%	%	%	%	%	
1910	1.8(66.7)	0.2 (7.7)	0.3(11.1)	僅少	0.4(14.5)	2.7
1914	4.8(47.5)	0.4 (4.0)	2.9(28.7)	0.2 (2.0)	1.8(17.8)	10.1
1920	26.4(55.7)	1.7 (3.6)	9.6(20.3)	0.2 (0.4)	9.5(20.0)	47.4
1930	40.3(42.5)	9.0 (9.5)	20.2(21.3)	3.5 (3.6)	21.9(23.1)	94.9
1936	51.1(30.5)	17.5(10.4)	35.9(21.5)	20.8(12.4)	42.5(25.2)	167.8
1940	73.1(20.2)	26.8 (7.4)	85.8(23.8)	69.2(19.1)	106.3(29.5)	361.2

① 道·府·邑·面·學校費·學校組合費 歲入決算額, 但 1940年度는 歲入豫算額.

② 臨時恩賜金收入, 財產收入, 寄與金, 貸付金收入 前年度移越金 其他諸收入.

資料: 朝鮮總督府 朝鮮地方財政要覽, 1940年度, pp. 31~6에서 作成함.

日人居留民團의 民團稅<sup>(17)</sup> 그리고 面賦課金등이 包含되어 있었으나 府制가 實施된 1914年

(16) 地方歲出에서 警備費가 占하는 比重은 1937年度의 0.2%에서 1939年度에는 1.3%, 그리고 1940年度에는 1.1%로 上昇하였다. 1940年度의 警備費는 地方勸業費의 20%, 地方衛生費의 22.5%에 相當하였다.

(17) 戶別稅 營業稅 土地稅 建物稅 家屋稅 釀造稅 雜種稅등으로 構成되어 있었으며 그 中에서 戶別稅와 營業稅의 比重이 컸다.

에는 4.8百萬圓으로 增加하였고, 第1次地方制度改正이 行하여 設된 1920年度에는 26.4百萬圓에 達하였다. 즉 地方制度의 基礎가 確立되었던 1910年代에 地方稅收入은 15倍의 膨脹을 보았던 것이다. 그後 1926년부터 始作한 第1次 地方稅制整理, 1931년에 實施된 第2次 地方制度改正, 1936년에 施行한 第2次 地方稅制整理 그리고 1940년에 行한 地方稅制改革등을 契機로 하여 地方稅收入은 계속 增加하였고 1940年度에는 73.1百萬圓이 되었다.

한편 地方費法을 實施한 直後에는 地方歲入에서 補助金 및 交付金이 占하는 比重은 比較的 낮았으나 府制를 實施한 1914年度 부터는 그 比重이 현저히 높아졌다. 즉 1914년에는 그 比重이 28.7%에 達하였고 그後 그 比重이 20%를 下廻한 적은 거의 없었다. 그리하여 1920年以後부터 地方稅收入의 增加率이 鈍化된 것과는 對照的으로 補助金 및 交付金의 增加率은 遞增趨勢를 維持하였으며 1940年度에는 補助金 및 交付金收入은 地方稅收入을 上廻하게 되었다.

地方稅收入이나 補助金 및 交付金과 함께 地方歲入規模의 膨脹에 크게 寄與한 課目은 起債收入이었다. 前述한 바와 같이 地方團體의 起債는 主로 窮民救濟事業債, 土木事業債, 教育債 등으로 構成되어 있었으나 1930年代의 그 膨脹率은 地方稅收入 또는 補助金 및 交付金의 膨脹率을 훨씬 上廻하였던 것이다. 地方歲入總額의 增大에 따라 地方歲入構造에도 큰 變化가 일어났다. 地方歲入에서 地方稅收入이 占하는 比重은 漸次的으로 低下되었던 反面에 補助金 및 交付金의 比重은 遞增하였고, 1930年代에는 起債의 比重이 현저히 높아졌다. 第3表를 보면 補助金 및 交付金의 構成比는 比較的 安定趨勢를 나타내고 있지만 이는 府 一般經濟와 學校費등 學校關係補助金의 遞減趨勢에 基因한 것이며 道 및 邑·面團體의 補助金依存度는 크게 높아졌던 것이다.<sup>(18)</sup> 즉 1910年~1943年 期間中 道歲入에서 補助金收入이 占하는 比重은 1.5%에서 37.7%로 上昇하였으며 邑·面에 있어서는 1914年의 6.9%에서 1940년에는 21.1%로 增加하였던 것이다. 이에 反하여 地方稅依存度の 低下 傾向은 各級地方團體에서 發見할 수 있었던 共通의 現象이었고 그로 因하여 地方團體 財政의 補助金 및 起債依存度는 遞增하였던 것이다.

地方團體의 獨立的財源인 地方稅收入에 대한 依存도가 低下된 것은 中央集權化에의 傾向을 反映하고 있는 事實이지만 地方歲入에 있어서 地方稅收入의 相對的 比重이 低下된 것이 地方稅負擔의 輕減이나 또는 地方歲入에 있어서의 地方稅收入의 重要度の 低下를 의미한 것은 아니었다. 1910年~1940年 期間中에 國稅收入은 9.1百萬圓에서 146.1百萬圓으

(18) 附表-2, 6, 參照.

로 增加하였으나 地方稅收入은 1.8百萬圓에서 73.1百萬圓으로 增加하였으며, 1914年을 基準으로 하여 國稅收入은 8.8倍 地方稅收入은 15.2倍로 膨脹하였던 것이다. 그리하여 同期間中 1人當 租稅負擔은 國稅에 있어서는 0.68圓에서 6.41圓으로 約 9.4倍가 增加하였으나 地方稅에 있어서는 0.13圓에서 3.21圓으로 24.7倍가 增加하였던 것이다.<sup>(19)</sup>

#### IV. 地方稅制의 變遷

道地方費法을 實施한 直後인 1910年에는 道財政의 基幹이 되었던 地方稅의 種目은 단지 地稅附加稅, 市場稅, 屠場 및 屠畜稅 그리고 漢城府에 限하여 課徵한 土地家屋所有權取得稅 및 抵當權取得稅에 不過하였고, 日人居住地域에서 居留民團이 課徵한 稅種에는 戶別稅, 營業稅, 土地稅, 建物稅, 家屋稅, 釀造稅 그리고 雜種稅 등이 있었으며, 面에서 徵收하는 賦課金에는 戶別割, 地稅割 등이 있었다. 居留民團稅를 除外하면 比較的 單純하였던 稅制는 地方團體의 創設과 그 成長에 수반하여 複雜한 變遷過程을 밟았다. 즉 1914年에는 道稅로서 市街地稅附加稅가 新設되었고, 府制의 實施와 함께 府는 從來 居留民團이 課徵하던 稅目을 繼承하였으나 그밖에 國稅附加稅인 市街地稅附加稅 및 家屋稅附加稅와 府特別稅로서 特別營業稅 및 雜種稅를 課하는 등 府稅體系를 整備하였다. 이어 1917年에는 面制의 實施에 따라 從來 面이 課徵하던 戶別割, 地稅割 以外에 市街地割, 營業稅割 그리고 雜種稅割을 新設하였다. 그後 1919年에는 國稅였던 戶稅 및 家屋稅를, 1920年에는 漁業稅 및 船稅를 道地方費에 移讓하였고 府稅로서 花代를 課稅物件으로 하는 助興稅를 新設하였다. 또 1921年에는 道稅體系에 車輛稅가, 府稅體系에 法人所得稅附加稅, 取引所附加稅, 法人特別所得稅附加稅, 船稅附加稅 그리고 目的稅인 土地坪數割이 新設되었으며 1923年에는 府稅體系에 車輛稅附加稅가 追加되었다.<sup>(20)</sup>

以上과 같이 1910年代 및 1920年代의 前半期에는 道稅나 府稅體系에 新稅가 많이 追加되었지만 그러한 措置는 모두 當面한 財政需要의 擴張에 대응하기 위하여 應急적으로 取하여 졌던 措置였으며 地方稅制는 「그 體系가 整備되어 있지 않고 課稅가 一方的으로 偏重되어 있을 뿐만이 아니라 屈伸力이 缺如되었고 個個의 租稅에도 各種 缺陷이 있다」는 것이 지적되었다.<sup>(21)</sup> 즉 당시의 地方稅制는 地方費稅 10種, 府稅 16種, 面賦課金 9種, 學校費賦課金 3種, 學校組合賦課金 4種 都合 42種目이라는 複雜多岐한 稅目으로 組織되어 있었으며 租稅體系가 不完全하였을 뿐만 아니라 地方團體間의 稅源配分이 適切치 못하였

(19) 1940年度는 豫算額, 其他年度는 決算額임. 朝鮮地方財政要覽, 1939年度~1940年度, pp.5~6.

(20) 河村雅亮, 朝鮮地方稅講話, 1941年, pp.12~46.

(21) 朝鮮總督府內務局, 朝鮮 = 於ケル 地方稅制整理經過概要, 1937年, p.1.

다. 더욱이 地方稅體系에는 船稅와 같이 徵稅費에 比하여 稅收額이 僅少한<sup>(22)</sup> 稅目이 있는가 하던 거의 負擔能力이 없는 市場內去來者에 課稅하였던 市場稅 같은 惡稅가 包含되어 있었고 細民負擔이 되는 各種 雜種稅가 있었으며, 또한 韓人教育을 위한 學校費賦課金은 地稅, 市街地稅附加金, 家屋稅附加金 및 戶稅附加金の 三種으로 構成되어 있었으나 日人教育을 管理하였던 學校組合의 賦課金은 戶別割單이었고 韓·日人間的 租稅負擔 또는 課稅方式에 큰 差異가 있었던 것이다.<sup>(23)</sup>

當時 道地方費稅에 있어서 主要한 地位를 占하고 있었던 戶稅 및 家屋稅는 各其 賦課地域을 달리하고 있었다. 後者는 府 및 少數의 市街地에 限하여 賦課되었고 前者는 家屋稅가 賦課되지 않는 地域에 課하여 졌으나 戶稅는 戶數를 標準으로 하여 府·面に 配賦되었고, 家屋稅는 家屋의 坪數 種類 構造 및 土地의 等級등 外形標準에 의하여 所有者에 課稅하였기 때문에 戶稅와 家屋稅間의 負擔衡平을 期할 수 없었던 것이다.

또 當時의 地方稅體系에는 道稅인 戶稅, 府稅인 戶別稅, 그리고 面稅인 戶別割등 人稅系統에 屬하는 稅目이 있었으나 普通의 人稅는 없었다. 戶稅는 前述한 바와 같이 戶數에 따라 賦課地域에 配賦되었고, 府戶別稅는 所得을 標準으로 하여 課稅하되 課稅所得의 範圍를 府地域에서 發生한 所得에 制限하였으며 한편 面戶別割은 地域間의 所得格差로 因하여 各地域에서 制限外課稅를 助長하게 되었던 故로 人稅系統의 諸稅는 負擔上의 不均衡을 造成하였을 뿐만 아니라 稅收增加에 크게 寄與할 수가 없었던 것이다. 그리하여 各級 地方團體는 應急의 措置로서 雜種稅의 稅目を 늘이지 않을 수 없었던 것이다.

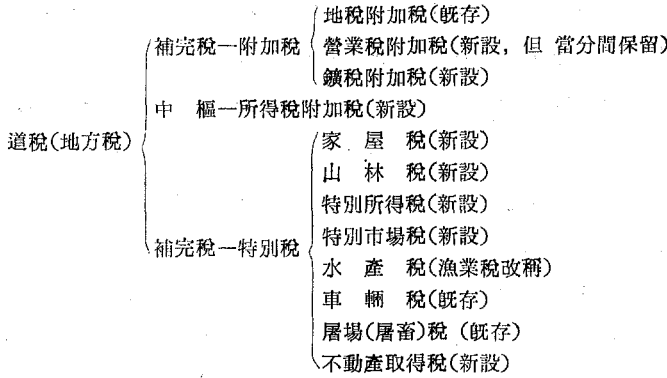
이와 같은 各種缺陷을 지니고 있었던 地方稅制를 改編하기 위하여 組織的 整理作業에 着手한 것은 1926年이었다. 즉 當時 總督府에 設置되어 있었던 稅制調查委員會는 地方稅는 原則的으로 國稅에 대한 附加稅 및 特別稅를 併用하고, 地方稅體系는 所得稅系統에 屬하는 稅種을 中樞稅로 삼고 그 補完稅로서 收益稅를 둔다는 方針下에 地方稅體系를 다음과 같이 決定하였던 것이다.<sup>(24)</sup>

먼저 道稅(地方稅) 體系를 보면 中樞稅로서 所得稅附加稅를 新設키로 되어 있으나 이는 國稅인 一般所得稅의 創設을 前提로 하는 것이었고 家屋稅의 新設은 從來 戶數를 基準으로 하여 府·面に 配賦하였던 家屋稅를 下部地方團體에 移讓하고 收益稅인 一般家屋稅를 新設하고자 한 것이었다. 또 營業稅附加稅는 國稅인 營業稅 및 府·面の 營業稅附加稅와 그 稅

(22) 1920年度 道稅收入에서 船稅가 占하는 比重은 0.03%였고 稅收額은 3.2千圓이었으며, 1930年度에는 그 比重이 0.007%로 低下되고 稅收額은 1.2千圓에 不過하였다. 그리하여 1932년에는 船稅가 廢止되었다.

(23) 前掲書「地方稅制整理經過概要」, pp. 6~8.

(24) 前掲書「地方稅制整理經過概要」, pp. 8~20.



廢止課目：戶稅, 家屋稅, 市場稅, 水車稅, 船稅

源이 重複되었던 故로 地方費財政上 不可避한 事情이 생길 때 까지 保留키로 하였으며 營業稅와의 競合을 回避하기 위하여 市場稅를 廢止하는 한편 去來所에 類似한 行爲를 하는 第4號市場에 대해서는 特別市場稅를 課하기로 하였다.<sup>(25)</sup> 또한 一般所得稅 및 同附加稅에 대한 衡平을 期하기 위하여 國稅所得稅를 課稅치 않는 資產·營業所得에 대해 特別所得稅를 課하기로 한 것이다. 그밖에 鑛稅附加稅, 山林稅, 不動產取得稅를 新設하는 한편 細民課稅인 水車稅 船稅를 廢止하기로 하였던 것이다.

府稅體系에 있어서도 大幅의인 改正을 試圖하였다. 즉 府稅體系의 中樞稅로서 資產, 所得, 生計의 程度를 標準으로 하는 戶別稅를 新設하고 從來 所得을 標準으로 하여 課稅하던 戶別稅를 廢止키로 하였으며 國稅營業稅에 대한 競合을 避하기 위해 營業稅를 廢止하는

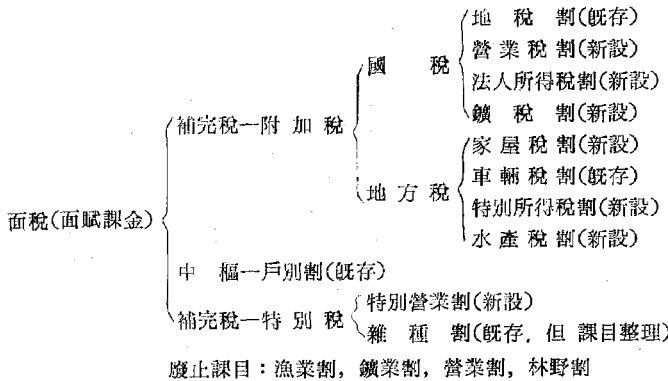


廢止課目：戶別稅, 營業稅, 家屋稅附加稅, 船稅附加稅, 特別戶別稅, 特別所得稅, 特別市場營業稅, 雜種稅中細民課稅課目

(25) 第4號市場이란 穀物現物市場이며 特別市場稅는 同市場에 있어서의 賣買約定金額을 課稅標準으로 하는 去來稅였다.

反面에 同附加稅를 新設하고 國稅營業稅가 非課稅되는 營業 및 免稅點以下の 營業에 賦課하기 위하여 特別營業稅를 新設키로 하였다. 한편 家屋稅附加稅도 新設하기로 하였으나 이는 道稅에 있어서 家屋稅가 新設된 데에 수반하는 改正이었고 特別所得稅附加稅의 新設은 既存 法人特別所得稅를 改稱한 것이었다. 그밖에 府稅體系에 있어서도 市場稅系統稅目인 特別市場營業稅, 船稅附加稅 등이 廢止되었으나 船舶에 대한 課稅는 雜種稅로서 存置하기로 하였다.

以上과 같은 道稅 및 府稅體系의 決定과 함께 面稅(面賦課金) 體系도 다음과 같이 整備하기로 하였다. 面稅의 中樞는 從前과 같이 戶別割로 하였으나 補完稅에는 많은 改廢가 行하여졌다. 面稅體系의 整理內容은 大體로 府稅體系와 같았으며 그 體系만을 紹介하면 다음과 같다.



한편 韓人教育을 위한 學校費賦課金과 日人教育을 위한 學校組合費賦課金은 戶別割로 單一化하기로 하고 從來 學校費賦課金으로 徵收하던 地稅 및 市街地稅附加金, 戶稅 및 家屋稅附加金を 廢止하는 한편 一部 學校組合에서 賦課하던 營業割, 雜種割, 興行割을 廢止하기로 하였다.

以上과 같은 地方稅體系의 整理에 의하여 道稅는 13種, 府稅는 12種, 面稅는 11種, 學校費 및 學校組合費는 各各 1種 都合 38種의 稅目으로 地方稅制를 構成하기로 하였던 것이다. 그러나 1926年度에 決定한 地方稅體系는 한갓 地方稅의 體系化를 위한 目標에 不過하였으며 地方稅制의 整理作業은 中央財政 및 地方財政形便을 考慮하여 長期에 걸쳐 進行되었던 것이다. 즉 1927年에는 道稅에 있어서 市場稅를 廢止하고 特別市場稅, 不動產取得稅를 創設하였으며, 府稅에 있어서는 營業稅, 特別市場營業稅 및 所得을 標準으로 하였던 戶別稅를 廢止하는 한편 營業稅附加稅 및 特別營業稅 그리고 資產, 所得, 生計의 程度를 標準으로 하는 戶別稅를 新設하였으며 雜種稅中에서 職工課稅, 露天商人課稅, 酌婦稅 등을

整理하였다. 또 面賦課金에 있어서는 營業割을 廢止하고 營業稅割 및 特別營業割을 新設하였고 學校費賦課金中 地稅 및 市街地稅附加金を 廢止하는 反面에 學校組合費賦課金에 있어서는 營業割, 雜種割, 興行割을 모두 廢止하여 戶別割로 單一課稅케 하였다.

이어 1929년에는 道稅에 法人所得稅附加稅 및 法人特別所得稅를 新設하고 府稅였던 法人特別所得稅를 廢止하는 代身에 法人特別所得稅附加稅를 新設하였다. 또 面稅에도 法人所得稅割 및 法人特別所得稅割을 設置하였다. 그러나 1926년에 決定한 體系案에서 明示되었던 本格的 改革은 行하여 지지 않았으며 단지 戶稅의 配賦方式을 改正하는 데에 그쳤다.<sup>(26)</sup> 또 學校費賦課金에 있어서도 戶稅附加金を 廢止하지 않았고 1930年 그리고 1932년에는 오히려 그 賦課制限率을 높였다. 1933년에는 目的稅로서 林野稅를 新設하고 朝鮮去來所令 制定에 수반하여 課稅의 對象이 없어진 特別市場稅를 廢止하는 등 道稅體系에는 多少의 變化가 있었다. 그러나 1934년에는 地方稅體系案의 前提가 되었던 國稅인 第3種所得稅가 創設되었으나 地方稅改正은 1936年으로 미루고 地稅의 稅率引下<sup>(27)</sup>로 인한 地稅附加稅收入의 減少를 補填하기 위하여 1934年~1935年에 걸쳐 同稅率을 各各 引上하였다.

以上과 같이 1926년에 稅制調査委員會가 決定한 地方稅體系는 長期間 實現을 보지 못하였으나 1936년에 施行한 地方稅制 改正에 의하여 道稅로서 營業稅附加稅, 鑛稅附加稅, 戶別稅, 收益稅인 家屋稅를 新設하는 한편 府稅 및 邑·面稅로서 鑛稅附加稅, 道稅인 家屋稅의 附加稅, 林野稅의 附加稅, 그리고 不動產取得稅(府稅)의 附加稅를 新設하였고 學校賦課金을 戶別稅附加金으로 單一化시켰다. 그리하여 1936年の 改正에 의하여 地方稅體系는 大體로 1926년에 決定한 體系에 近似하게 되었다. 그러나 一般所得稅附加稅를 地方稅의 中樞로 한다는 當初의 改正案은 廢棄되었고 그 代身에 戶稅系統의 租稅를 廢止하여 戶別稅를 新設하고 戶稅의 賦課方式을 改正하여 賦課總額의 2分の 1은 戶數에 의하여, 나머지 2分の 1은 地稅 第3種所得稅 營業稅 등 直接國稅와 林野稅 家屋稅 등 直接地方稅의 負擔額에 의하여 配當하는 方法을 採擇하였다.

그後 1940년에는 다시금 地方稅制를 大幅 改正하여 第1種所得附加稅, 特別所得稅 등 法人課稅를 完全히 廢止하고 戶別稅를 資力算定標準인 所得을 表示하는 指數의 單位當稅額을 갖고 稅率을 制限하는 한편 資力에 따라 累進의 負擔이 되는 課稅率을 定하였으며 地方稅源擴充策으로 自作農保護를 위하여 地稅가 免除되고 있었던 田畝에 대해서도 課稅하는

(26) 戶稅配賦額의 2分の 1을 納稅義務者數를 標準으로 하여 配當하고 나머지 2分の 1은 國內(韓國)에서 納付하는 地稅·營業稅額에 따라 按分配當하기로 改正하였다.

(27) 1934年度의 國稅改正에 의하여 個人所得을 綜合하여 課稅하는 第3種所得稅가 創設되자 土地所得者는 地稅以外에 第3種所得稅를 負擔하게 되었던 故로 地稅率을 1.7%에서 1.5%로 引下하였던 것이다.



特別地稅를 新設하였다. 또 1941년에는 地方財源을 擴張하기 위하여 戶別稅 및 營業稅附加稅의 課稅率을 引上하는 한편 開墾地 등 免稅地를 課稅客體로 하는 免稅地特別地稅를 新設하였다.

이와 같이 長期間에 걸친 整理作業에 의하여 地方稅制는 그 體系가 確立되었으나 實質的으로 稅收增加에 크게 寄與하였던 것은 稅種改廢와 함께 行하여 졌던 稅率調整이었다. 第4表에서 볼 수 있는 것과 같이 1920年度의 稅收는 飛躍的으로 增加하고 있으나 이는 1919년에 行하여 졌던 戶稅 및 家屋稅의 地方에의 移讓과 1919年 및 1920年에 行한 地稅附加稅, 戶稅 및 家屋稅 등의 稅率引上에 基因한 것이었다. 즉 道稅를 보면 1919년에는 地稅附加稅의 稅率을 本稅의 4%에서 本稅의 10%로 引上하였으며 이어 有名無實한 道評議會 등을 創設한 1920년에는 地稅 및 市街地稅附加稅의 稅率을 本稅의 10%에서 本

<第4表>

地方稅收入의 推移, 抽出年度

(單位: 日貨百萬圓)

年度 稅種	1910	1914	1920	1930	1936	1940
所得稅系統	—	(3)	(17)	0.3	0.7	(22)
地稅系統	0.6	2.3	9.0	16.7	16.3	20.7
營業稅系統	—	0.2	0.9	1.3	2.4	5.8
鑛稅系統	—	—	—	—	(91)	0.4
戶別稅系統	.1	1.3	13.9	16.9	17.9	27.1
家屋稅系統	—	(48)	0.6	1.0	3.2	6.1
雜種稅系統	1.0	0.9	1.9	4.0	10.4	12.9
林野稅	—	—	0.4	—	1.2	1.5
屠畜稅	0.2	0.5	0.6	0.6	0.7	0.6
漁業稅	—	—	(68)	0.2	0.4	1.1
車輛稅	—	—	—	1.2	2.4	3.1
不動產取得稅	—	—	—	1.4	3.0	3.9
其他	0.8	0.4	0.9	0.6	2.7	2.7
合計	1.8	4.8	26.4	40.3	51.0	73.1

備考: 括弧內數字의 單位는 千圓임. 端數處理로 因하여 合計額은 一致하지 않음.

資料: 朝鮮總督府, 朝鮮地方財政要覽, 1940年度, pp. 31~4에서 作成함.

稅의 30%로, 戶稅의 制限率 1戶平均 50錢을 1圓 50錢으로 各各 3倍를 引上하였던 것이다. 1920年以後에도 地方稅를 增徵할 必要가 生길 때 마다 稅率을 調整하였지만 그 對象이 된 稅目은 主로 地稅附加稅였다. 즉 1927년에는 地方稅體系를 整理하는 첫 作業으로 學校費賦課金으로 課하던 地稅附加金을 廢止한 反面에 地稅附加稅稅率을 本稅의 30%에서 本稅의 60%, 70%로 높였고 1934년에는 國稅인 地稅의 稅率引上으로 因한 地方稅稅收減少에 對處하기 위하여 地稅附加稅의 稅率을 本稅의 68%, 80%로 引上하였다. 또 1940년에는 上述한 바와 같이 特別地稅를 新設하여 零細農까지도 課稅케 하고 同時에 地稅附

加稅를 約 10% 增徵케 하였으며 그에 따라 地稅附加稅의 稅率은 本稅의 75%, 88%가 되었다. 1941년에는 地稅附加稅의 稅率調整은 行하여 지지 않았으나 그 代身에 免稅地特別地稅를 創設하여 地稅系統의 稅源을 擴張하였다. 이와 같은 道稅인 地稅附加稅의 稅率調整과 함께 府·邑·面의 地稅附加稅의 稅率도 引上되었다. 즉 1940年度의 稅制改正에 의하여 府稅인 地稅附加稅의 稅率은 本稅의 68%에서 75%로, 邑·面稅인 地稅附加稅의 稅率은 本稅의 53%에서 本稅의 72%로 大幅 引上되었던 것이다. 한편 1927年 이래 府稅의 中樞가 되었던 戶別稅는 府豫算總額의 45%를 賦課하기로 되어 있었으며 府財政規模의 膨脹에 수반하여 그 負擔은 自動적으로 增加되기 마련이었고 邑·面稅인 戶別割은 1917年以前에는 戶當 30錢으로 制限되어 있었으나 面制의 實施에 따라 그 制限率은 45錢으로 上昇하였고 1920년에는 1圓 80錢으로 그리고 1922년에는 戶當 4圓으로 大幅 引上되었던 것이다.

1926년에 地方稅體系를 決定하였을 때에 地方稅制改正의 基本方向으로 내세웠던 標題中에는 負擔의 公平을 期하기 위하여 細民負擔이 되는 雜種稅를 整理한다는 것도 包含되어 있었으나 地方歲出의 膨脹에 對應하기 위한 各種 地方稅의 新設과 地稅附加稅 들의 稅率調整에도 不拘하고 地方團體의 雜種稅依存度는 오히려 높아 졌다. 第4表에 表示되어 있는 1910年度의 雜種稅徵收額中에는 種目不明인 府稅가 0.7百萬圓이 包含되어 있으므로 他年度와 比較할 수가 없지만 1920年以後 地方歲入中에서 雜種稅가 占하는 比重은 1936년에는 20.4%, 1940년에는 17.7%를 차지하였다. 特히 雜種稅中 其他諸稅는 主로 府·邑·面이 徵收하고 있었던 雜種稅를 代表하고 있는 것이지만 1936년에는 그 比重이 현저히 높아졌다는 것을 알 수 있다. 道가 徵收하던 雜種稅의 內容은 大體로 第4表에 表示되어 있으나 府·邑·面이 徵收하던 雜種稅는 犬, 乘馬, 狩獵, 獵銃, 船舶, 金庫, 商品券, 遊藝師匠射間, 藝妓, 娼妓, 酌婦, 行商, 諸興行業, 市場, 臨時店舖, 電柱, 助興 등을 客體로 하는 租稅였으며 1920年度에는 府稅收入額의 20.9%, 面稅收入額의 0.5%를 占하였고 1940年度에 있어서도 府稅收入額의 17.1%, 邑面稅收入額의 0.7%를 차지하였다.

이와 같은 雜種稅가 大衆負擔이 된다는 것은 말할 나위도 없고 多種多様な 課稅客體를 갖는 雜種稅라는 것이 稅體系를 複雜하게 만드는 한편 徵稅費에 比하여 稅收額이 작은 不合理한 課稅가 되었던 것이지만 日政下의 地方財政은 그러한 稅質이 나쁜 租稅를 廢棄하지 못하였다. 더욱이 雜種稅는 府·邑·面地域에 營業所를 設置하고 있는 業體中 主로 國稅營業稅가 免稅되었던 各種營業을 客體로 하여 課稅한 特別營業稅와 같이 그 課稅率은 制限을 받지 않았으며 한편에서는 地方團體의 稅收增加에 기여하였으나 다른 한편에서는

細民負擔을 加增시키는 役割도 擔當했던 것이다.

## V. 住民負擔의 偏重과 戶別稅의 性格

1910年~1940年 期間을 通하여 地方稅收入中에서 그 比重이 컸던 租稅는 地稅系統의 諸稅와 戶別稅系統의 諸稅였다. 地稅附加稅, 地稅割 등을 中心으로 構成되었던 地稅系統의 稅收는 1930年代의 後半에는 1910年代에 比하여 그 相對的 比重이 低下되었으나 1940年度에 있어서도 地方稅收入의 28.3%를 占하였다. 한편 地方稅中에서 人稅的 性格을 갖고 있었던 戶稅系統의 稅收는 1920年代에 이미 地稅系統의 稅收를 上廻하게 되었으며 1940년에는 地方稅收入에 있어서 그 比重은 37.1%를 占하게 되었다. 地稅系統稅收의 增加는 物稅負擔의 增加를, 그리고 戶別稅系統稅收의 增加는 人稅의 增加를 意味하였다고 볼 수 있고 前者보다 後者の 負擔이 增加한 것은 一見 能力原則에 依據한 稅負擔이 늘어난 것 같이 보이지만 實質적으로 그와 같은 負擔構造의 改善이 行하여 졌던 것은 아니다. 1926年以前의 戶別稅系統諸稅는 道地方費稅인 戶稅와 府稅인 戶別稅 面賦課金인 戶別割 그리고 學校費賦課金인 戶稅附加金으로 構成되어 있었다. 道地方費稅였던 戶稅는 戶數를 標準으로 各 府·面에 配當되었고 府稅인 戶別稅는 所得을 標準으로 하였으나 定額稅였으며 面 戶別割이나 學校費附加金인 戶稅附加金도 戶數를 標準으로 配當되었으며 支拂能力에 따라 負擔하는 租稅는 아니었다. 더욱이 上記한 諸稅는 戶數를 標準으로 配當되었기 때문에 地域間의 經濟力格差를 勘案할 수 없었고 그로 因하여 面戶別割이나 戶稅附加金은 制限外課稅에 의존하는 경우가 많았다.<sup>(28)</sup>

1926년에 決定한 地方稅體系案에 따라 1927년에는 府稅로서 所得, 資產, 그리고 生計의 程度를 標準으로 하는 戶別稅를 新設하고 그 制限課率을 府豫算總額의 45%로 定하였고 또 1929년에는 道稅인 戶稅의 賦課方法을 改正하여 賦課總額의 2分の 1은 納稅者의 數에 따라, 나머지 2分の 1은 納稅者가 納付하는 地稅 및 營業稅額에 따라 賦課케 하였으며, 이어 1936년에는 戶稅를 戶別稅로 改稱하고 戶稅와 併課하던 家屋稅를 廢止하여 戶別稅로 單一化하는 한편 그 賦課에 있어서 資力을 充分히 參酌할 수 있도록 地稅, 營業稅以外에 第3種所得稅, 鑛稅, 林野稅, 家屋稅의 納付額을 勘案케 하였으며 道戶別稅의 單一稅化에 수반하여 邑·面戶別稅를 道戶別稅의 附加稅로 改正하였다. 道戶別稅의 賦課方法은 1937년에 다시 改正되어 戶別稅賦課總額의 3分の 2를 上記한 直接稅納付額에 따라 配分하게 되었으나 戶數를 標準으로 配當하는 制度를 完全히 拂拭하지는 못하였다.

(28) 前掲書「地方稅制整理經過概要」, p.8.

以上과 같이 1927年 이래 戶別稅의 性格은 漸次的으로 資力을 標準으로 하는 人稅의 性格을 갖게 되었으나 現住戶數 또는 府豫算總額 등 外形標準에 의하여 그 制限稅率이 決定되었기 때문에 戶數의 多寡 또는 貧富의 差異 등에 따라 各納稅義務者의 負擔額에 地域差가 생기고 그 弊害가 적지 않았던 것이다.<sup>(29)</sup> 그리하여 1940年에는 外形標準에 의한 課率制限 및 府·邑·面에 대한 配當課稅를 廢止하고 納稅義務者의 資力算定標準인 所得을 表示하는 指數의 單位 및 稅額을 갖고 稅率을 制限하는 한편(同種團體에는 同一制限率) 資力에 따라 累進課率을 定하게 되었다. 이와 같은 改正을 通하여 資力標準主義에 의한 戶別稅의 課稅가 可能하게 되었지만 그 負擔이 公平하게 配分되었다고 볼 수는 없다. 이제 當時의 戶別稅의 內容을 좀 더 仔細히 보면 大略 다음과 같다.

戶別稅는 納稅義務者의 資力을 課稅標準으로 하였고 資力은 所得 및 所得種類 그리고 資產과 生計의 程度를 勘案하여 決定하였다. 課稅所得에는 配當利子所得, 山林所得, 勤勞所得, 營業 및 職業所得 등이 包含되어 있었고 山林所得과 營業 및 職業所得에 대해서는 必要經費를 控除케 하고 勤勞所得에 대해서는 所得金額이 12,000圓以下인 경우에 限하여 勤勞所得의 10%~20%에 相當하는 所得金額의 控除를 認定하였다.<sup>(30)</sup> 또 生計의 程度를 考慮하기 위하여 純所得 또는 勤勞所得控除를 除外한 所得金額이 3,000圓以下인 경우에 限하여 幼年者, 老齡者, 不具癱疾者控除(所得金額 1,500圓以下 1人當 60圓, 同 1,500圓以上 1人當 30圓)를 認定하였다.<sup>(31)</sup> 또한 資產의 程度를 勘案하기 위하여 資產評價價格의 5%以內, 그리고 上述한 純所得에서 各種控除를 行한 所得額의 20%以內에서 資產程度에 따라 所得金額을 調整하기로 되어 있었다.<sup>(32)</sup> 한편 戶別稅의 課稅率은 賦課標準額 1,200圓을 指數 1個로 하여 指數로 表示한 141段階에 達하는 複雜한 累進構造를 갖고 있었다.

이와 같이 戶別稅는 資產程度를 勘案한다는 特徵을 除外하면 어느 모로 보나 所得稅와 같은 外形을 具備하고 있었으나 支拂能力에 의거하여 課稅한다는 所得課稅의 理想에 符合하는 租稅는 아니었다. 普遍的課稅를 標榜하였던 戶別稅는 賦課標準額 1,200圓以下의 小額所得에 대해서도 假借없이 課稅하였다. 즉 第5表에서 볼 수 있는 것과 같이 所得金額 100圓未滿~1,200圓以下의 所得에 대해서도 0.07%~0.26%에 達하는 累進稅率을 適用하여 課稅하였던 것이다. 第5表는 1941年度 現在 京畿道 戶別稅賦課率 指數當 3圓 30錢을 基

(29) 前掲書「施政30年史」, p. 436.

(30) 京畿道稅賦課規則(1941年現在) 第11條, 第16條 參照.

(31) 上同, 第17條 參照.

(32) 上同, 第18條 參照.

< 第 5 表 >

戶別稅의 稅率構造①

戶別稅 (等級)	所得金額 (圓)	稅率 (%)	所得金額 1,200圓의 倍數	所得金額 1,200圓에 대한 稅率의 倍數
1	100未滿	0.07	0.08	0.25
2	100以上	0.13	0.08	0.46
12	600	0.19	0.50	0.68
22	1,200	0.28	1.00	1.00
47	6,000	0.64	5.00	2.29
57	12,000	0.83	10.00	2.96
87	60,000	1.45	50.00	5.18
97	120,000	1.69	100.00	6.04
130	600,000	2.63	500.00	9.34
140	1,500,000	3.75	1,250.00	13.39
141	2,000,000	4.24	1,667.00	15.14

① 1941年度 京畿道賦課率指數 1個當 3圓 30錢을 標準으로 하여 作成함.

準으로 하여 稅率을 算出하였으나 當時 京畿道를 除外한 各道는 指數 1個當 4圓에서 5圓 80錢을 賦課하였으며 京畿道를 除外한 各道의 所得別戶別稅負擔率은 京畿道의 負擔率을 훨씬 上廻하였던 것이다.<sup>(33)</sup> 그밖에 各道는 罹災救護基金積立을 위하여 戶別稅賦課指數當 4錢에서 72錢 8厘를 戶別稅에 添加하여 增徵하였으며 實際의 戶別稅負擔率은 京畿道에 있어서도 第5表의 稅率보다 높았던 것이다. 다음에 그 稅率構造에 있어서도 小額所得層보다 高額所得層을 相對的으로 優待하였던 흔적을 찾아 볼 수 있다. 즉 稅率構造의 累進度는 戶別稅等級 22等以下에서 현저히 높아지고 그 以上에 있어서는 緩慢한 上昇傾向을 보여 주고 있다. 地方所得稅의 稅率構造가 國稅所得稅와 같이 急進의 構造를 가질 수 없고 또 그 最高限界稅率도 높이 定할 수는 없지만 低所得層에 대한 課稅率이 보다 높은 累進度를 갖고 있었다는 點에서나 高所得層에 대한 課稅水準이 相對的으로 低水準에 策定되었다는 點에서 高所得層에 대한 課稅보다 低所得層에 대한 課稅範圍를 擴張하여 稅收를 增加시키고자 하였던 意圖를 엿볼 수 있는 것이다. 또 戶別稅는 生計의 程度를 考慮하기로 되어 있었으나 生計의 程度를 勘案하기 위해서는 當然히 行해져야 할 基礎控除는 規定되지 않았으며 단지 勤勞所得에 限하여 一定額의 所得控除를 認定하였을 뿐이다. 이와 같은 措置도 小額所得에 대한 課稅와 함께 結果的으로 低所得層의 相對的負擔을 높였던 것이다. 勿論 形式上 戶別稅의 免稅點을 府에 있어서는 300圓, 邑에 있어서는 200圓 그리고 面에 있어서는 100圓으로 定하기는 하였으나 3個月以上 該當地域에 滯在한 者에 대해

(33) 1941年度 各道의 戶別稅賦課指數 1個當課率은 다음과 같았다.

京畿……3.3圓, 忠北……5.6圓, 全南……5.4圓, 江原……5.8圓  
咸南……4.5圓, 咸北……4.0圓, 其他道……5.0圓

서는 그러한 規定을 適用하지 않아도 無妨하다는 但書를 붙였던 것이다.<sup>(34)</sup>

以上과 같이 戶別稅는 低所得層에 대한 課稅範圍의 擴大 또는 不條理한 稅率構造등 諸 缺陷을 갖고 있었으나 所得階層間의 擔稅上의 衡平을 破壞할 수 있었던 制度的缺陷은 資力算定의 基準으로 資產程度를 考慮한 데에서 더욱 커졌던 것이다. 一般的으로 大財産보다 小財産의 評價가 용이하고 또 그로 因하여 小財産에 대한 課稅는 相對的으로 過重하게 行하여지는 법이지만 資產을 資力評價의 一要素로 定하였던 戶別稅는 結果的으로 高所得層의 相對的負擔을 輕減하고 低所得層의 相對的負擔을 加增시킬 수 있는 要因을 內包하고 있었던 것이다. 特히 家屋등 外形標準에 의하여 評價되었던 資產程度의 評定이 不完全하였을 뿐만 아니라 稅吏의 恣意에 의한 課稅可能性도 助長하였던 것이다.

戶別稅는 위에서 論한 바와 같이 各種缺陷을 갖고 있었으나 1926년에 地方稅體系를 決定한 이래 實質的으로 地方稅의 中樞가 되었으며 附加稅制度를 主로 採擇하였던 當時의 各級地方團體는 1937년이래 道戶別稅를 基幹으로 하여 그 附加稅 및 附加金을 課徵하게 되었던 故로 道戶別稅가 지니고 있었던 各種 缺陷은 下部團體가 賦課하였던 戶別稅系統 諸稅의 負擔面에 그대로 反映되었다고 보아야 할 것이다. 第6表는 國稅였던 第3種所得

〈第6表〉 所得稅와 戶別稅의 負擔比較 (1936年~1940年)① 單位(稅收額:日貨百萬圓)  
1人當負擔額:圓

年 度	第3種所得稅		戶別稅系統諸稅②		道·府·邑·面戶別稅	
	稅收額	1人當負擔額	稅收額	1人當負擔額	稅收額	1人當負擔額
1936	6.5	0.297	17.9	0.812	11.3	0.511
1937	8.0	0.356	20.7	0.926	11.9	0.532
1938	14.3	0.631	24.5	1.082	12.7	0.562
1939	18.1	0.795	28.4	1.246	13.6	0.596
1940	28.2	1.190	27.1	1.143	11.5	0.483

① 國稅第3種所得稅는 收入額, 戶別稅系統諸稅는 1938年度까지는 收入額, 其他年度는 豫算額.

② 道戶別稅 府·邑面戶別稅附加稅 學校費 戶別稅附加金 및 特別賦課金을 包含함.

資料: 朝鮮總督府施政年報 1941年度, p.97, 朝鮮地方財政要覽, 1940年度, pp.37~56에서 作成함.

稅의 負擔과 道戶別稅 및 府邑面戶別稅의 負擔을 比較한 表이지만 이 表에서 볼 수 있는 것과 같이 1939년까지는 各級地方團體가 課徵한 戶別稅系統諸稅의 1人當負擔額은 個人所得을 綜合하여 課稅하였던 國稅第3種所得稅의 1人當負擔額을 上廻하였으며 그러한 傾向은 1936年度 및 1937年度の 道府·邑·面戶別稅 및 同附加稅의 1人當負擔額에 있어서도 찾아 볼 수 있다. 이는 戶別稅系統諸稅가 課稅標準으로서 資力標準을 採擇하고 資產程度를 考慮하여 稅源을 擴大시킨 데에도 그 部分的原因이 있었으나 그것은 主로 小額所得者

(34) 京畿道道稅賦課規則(1941年現在), 第19條 參照.

에 대한 課稅에 의하여 稅收을 增加시킨 데에 基因하였던 것이다. 즉 當時 第3種所得稅의 免稅點은 所得金額 800圓線에 設定되어 있었으나 上述한 바와 같이 戶別稅는 所得金額 100圓未滿에 대해서도 課稅하였고 또 戶數나 府豫算總額과 같은 外形標準에 의하여 稅率을 制限하고 稅額이 配賦되었던 關係上 負擔水準의 地域間格差를 더욱 높였으며 富의 都市集中, 農漁村의 疲弊를 加重시켰던 것이다.<sup>(35)</sup>

第7表는 地域間所得格差와 地域別 所得稅 및 戶別稅負擔을 對比시켜 본 表이지만 이 表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 1人當所得額과 1人當 第3種所得稅의 負擔額은 地域에 따라 큰 差異가 있었으나 1人當 道戶別稅의 負擔額이나 1人當 府·邑·面의 戶別稅附加稅의 負擔額은 거의 畫一的인 水準에 達하고 있었다. 이는 다시 말할 것도 없이 地域所得水準을 考慮하지 않고 戶數나 또는 財政需要에 의하여 戶別稅 및 同附加稅를 課徵한 데에서

〈第7表〉 地域間所得格差와 地域別所得稅 및 戶別稅負擔額 (1936年度) (單位: 日貨圓)

稅種別 地域別	1人當所得額 <sup>(1)</sup>	1人當第3種所得稅負擔額	1人當道戶別稅負擔額	1人當府·邑·面戶別稅附加稅負擔額
京畿道	72.72	1.01	0.18	0.33
忠清北道	30.00	0.11	0.19	0.32
忠清南道	35.51	0.18	0.16	0.30
全羅北道	40.60	0.30	0.18	0.33
全羅南道	39.63	0.22	0.19	0.35
慶尙北道	41.60	0.22	0.18	0.33
慶尙南道	55.69	0.32	0.19	0.37
黃海道	37.77	0.19	0.19	0.32
平安北道	37.48	0.12	0.17	0.33
平安南道	32.51	0.31	0.17	0.34
江原道	44.95	0.08	0.16	0.33
咸鏡北道	49.17	0.21	0.17	0.37
咸鏡南道	45.55	0.22	0.15	0.31
平均額	44.17	0.30	0.18	0.33

① 道戶別稅資力 算定標準인 所得額에서 算定함.

資料: 朝鮮總督府內務局, 朝鮮 = 於ケル 地方稅制整理經過概要, 1937年, pp.140~42.

생긴 現象이었던 것이다. 그리하여 1940년에는 地域間的 不均衡한 負擔을 是正하는 한편 戶別稅系統諸稅의 負擔을 輕減하기 위하여 前述한 바와 같이 資力標準을 채택하고 配當課稅를 廢止하여 賦課指數에 의한 累進課率을 定하였으며 또 各級團體의 戶別稅系統諸稅의 制限課率을 統制한 結果 各級團體의 戶別稅系統諸稅의 稅收은 都合 5.8百萬圓이 減收되었던 것이지만 그러한 改正이 戶別稅가 內包하고 있었던 諸缺陷을 拂拭할 수 있었던 것은

(35) 前掲書「施政30年史」, p.435.

아니다.<sup>(36)</sup> 또 1940年度の改正에 의하여 戶別稅負擔을 輕減한 것은 負擔의 公平을 期하기 위한 措置라고 내세웠던 것이지만 實際에는 戰時下에 激增되었던 中央財政需要를 充足시키기 위하여 第3種所得稅의 稅率을 大幅 引上시킨 데에 그 原因이 있었던 것이다.<sup>(37)</sup> 또한 戶別稅의 負擔을 輕減하고 第1種所得稅附加稅 및 特別所得稅 등 地方團體의 法人課稅를 廢止한 反面에 地稅附加稅, 家屋稅, 營業稅附加稅 등의 稅率을 引上하고 特別地稅를 創設하여 物稅의 增徵으로 6.3百萬圓에 達하는 新規財源을 마련하였으며<sup>(38)</sup> 稅制改正으로 因한 地方團體의 既定財源減收를 補填하고 新規財政需要에 充當케 하는 한편 地方財政의 調整을 위하여 所得稅 및 遊興飲食稅 稅收額의 20%와 揮發油稅의 一部를 財源으로 하는 地方財政調整補給金制度가 創設되었던 것이다.<sup>(39)</sup>

以上과 같이 1940年度の 戶別稅負擔의 輕減은 한편에서는 物稅負擔을 加增시키고 또 다른 한편에서는 地方團體의 中央依存度를 높이게 하였던 것이지만 地方稅收入申에서 戶別稅系統諸稅의 稅收가 占하는 比重이 低下되었던 것은 아니다.

1920年代부터 戶別稅系統諸稅는 實質的으로 地稅系統諸稅에 代替하여 地方歲入에 있어서 中樞的役割을 擔當하여 왔던 것이다. 戶別稅의 負擔輕減이 行하여 졌던 1940年度에 있어서도 戶別稅系統諸稅는 地方稅收入의 37.1%를 占하였고 道戶別稅稅收額은 道稅收入의 15.1%를, 府戶別稅附加稅의 稅收額은 府稅收入의 47.3%를, 그리고 邑·面戶別稅附加稅의 稅收額은 邑·面稅收入의 52.1%를 各各 占하였다. 그러나 위에서 論한 것과 같이 戶別稅는 稅負擔의 公平을 期할 수 있는 租稅는 아니었다. 그러한 戶別稅의 性格은 部分的으로는 擔稅力을 넘는 地方團體歲出의 增大過程에서 形成된 것이지만 部分的으로는 地方所得稅가 갖은 一般的性格에서 생긴 것이다. 地方所得稅의 稅收는 地域間所得格差를 反映하게 되는 故로 當然히 地方財政力의 格差를 擴大시키기 마련이지만 1920年代에서 부터 普遍的人稅의 性格을 갖게 된 戶別稅는 課稅上 그러한 地域間所得格差라는 本質的인 問題를 度外視하고 團體財政需要에 대응하여 主로 그 課徵率을 調整한 結果로 地域間的 負擔水

(36) 前掲書, 「施政30年史」, p. 436.

(37) 稅率調整에 의하여 約 35%의 增徵을 豫定하였다.

(38) 前掲書, 「施政30年史」, pp. 437~39.

(39) 1940年度 地方財政調整補給金豫算總額은 7.2百萬圓이었으며 그 內譯은 다음과 같았다.

- 1) 法人稅 및 其他各稅廢滅에 의한 減收補填……2.2百萬圓
- 2) 戶別稅系統諸稅의 負擔調整……3.3百萬圓
- 3) 新規財政需要 및 財政調整……1.7百萬圓

前掲書, 「施政30年史」, pp. 438~40.

1941年度豫算에서는 補給金總額은 10.8百萬圓으로 增額되었으나 補給金交付의 優先順位는 地方稅廢滅에 의한 減收補填에 부여되었으며 殘餘分을 갖고 戶別稅系統諸稅의 負擔調整 및 新規財政需要의 財源에 充當하였던 故로 地方財政의 全面的調整에 着手하였다고 볼 수 없다.



準을 크게 不均衡하게 만드렸었을 뿐만 아니라 地方稅負擔構造를 歪曲시켰던 것이다. 즉 1910年~1940年 期間을 通하여 地方稅收入中에서 二大支柱가 되어 왔던 租稅는 地稅附加稅와 戶別稅系統諸稅였다. 그러나 地稅附加稅는 物稅였고 納稅者의 支拂能力에 應하여 課稅할 수 있는 租稅는 아니었으나 團體財政需要의 增大에 대응하여 數次에 걸친 稅率調整이 行하여 졌고 또 1930年代 末期에서 1940年代 初에는 特別地稅 免稅地特別地稅를 創設하여 零細農의 稅負擔을 加增시켰으며 地方稅의 負擔構造를 크게 逆進化시켰던 것이다. 한편 戶稅와 併課한 家屋稅나 그後 收益稅로서 創設된 家屋稅 또는 鑛區稅附加稅등 地方稅體系中에는 財産課稅系統의 諸稅가 있었지만 그 收入比重은 보잘것 없었으며 地方稅負擔의 逆進의 性格을 緩和하는 데에 거의 寄與하지 못하였던 것이다. 그리하여 地稅附加稅 戶別稅系統諸稅 그리고 雜種稅를 主軸으로 하였던 地方稅制는 大衆課稅라는 性格을 벗어나지 못하였고 그 偏重된 負擔은 地方稅全體의 負擔構造를 크게 逆進的으로 規定하였던 것이다.

勿論 國民의 租稅負擔構造는 地方稅負擔만이 아니라 國稅負擔에 의하여 規定되며 中央集權化의 程度에 따라 後者의 影響力이 더 큰 것이다. 그리하여 地方稅의 逆進的 負擔이 國稅負擔에 의하여 緩和되고 全體로서의 租稅負擔이 緩慢한 累進性을 갖게 된다면 地方稅의 逆進的 負擔이 問題가 될 수는 없다. 그러나 當時의 國稅負擔이 그러한 役割을 하였다 고 볼 수는 없을 것 같다.

國稅體系는 一般所得稅의 創設(1934年)을 契機로 하여 物稅中心에서 人稅中心으로 移行되었지만 그 以前에는 地稅가 國稅의 中樞였고 國稅負擔은 土地收益에 偏重되어 있었다. 그리하여 1927년에는 土地收益과 營業收益·資本利子收益間의 負擔不均衡을 是正하기 위하여 地稅에 대응하는 營業稅 및 資本利子稅를 新設하여 收益稅體系를 整備하고, 1934년에는 從來 法人所得만을 課稅하던 所得課稅制度<sup>(40)</sup>를 補完하여 勤勞所得, 事業所得등 個人一般所得을 課稅客體로 하는 一般所得稅(第3種所得稅)와 利子所得을 課稅對象으로 하는 第2種所得稅를 新設하는 한편 一般所得稅를 補完키 위하여 相續稅를 新設하였던 것이다. 그리하여 이와 같은 直接稅體系의 整備에 따라 1926년에는 內國稅收入額의 75.5%라는 높은 比重을 占하고 있었던 地稅收入은 1937년에는 18.8%로 低下되었던 것이지만 地稅收入의 比重이 低下한 反面에 消費稅 및 流通稅의 負擔은 飛躍的으로 增加하였던 것이다. 즉 第8表에서 볼 수 있는 것과 같이 1926年度의 消費稅 및 流通稅收入額은 同年度 稅收總額의 7.1%에 不過하였으나 1937년에는 그 比重이 41.6%로 上昇하였던 것이다. 이는 一般所得稅가 創設되었던 1934年을 前後하여 1926年 現在 間接稅體系에 包含되어

(40) 法人所得稅는 1916년에 創設되었다.

< 第 8 表 >

稅種別內國稅收入比①, 抽出年度

(百分比)

稅種別 \ 年 度	1926	1934	1937	1939	1940	1941
所 得 稅	5.6	11.8	22.6	26.9	28.2	28.4
第 1 種所得稅②	5.6	3.7	10.1	11.8	11.7	10.2
第 3 種所得稅	—	6.0	10.9	13.7	15.8	17.1
收 益 稅③	87.3	42.1	28.1	15.3	16.9	14.2
地 稅	75.5	33.6	18.8	7.6	7.8	6.2
營 業 稅	—	3.9	3.5	2.9	3.0	3.4
特 別 收 得 稅④	—	—	6.6	17.8	21.9	21.2
臨 時 利 得 稅	—	—	3.8	16.3	20.6	20.7
財 產 稅⑤	—	.0	1.1	1.6	1.6	1.6
消 費 稅 及 流 通 稅	7.1	46.1	41.6	38.4	31.4	34.6
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
稅 收 總 額	19.6	43.3	73.3	132.4	178.5	229.3

① 收入額인.

② 法人所得稅인.

③ 地稅, 市街地稅, 資本利子稅, 營業稅, 鑛稅, 朝鮮銀行券發行稅, 公債社債利子稅를 包含함.

④ 臨時利得稅, 利益配當稅, 外貨債特別稅, 支那事變特別稅를 包含함.

⑤ 法人資本稅 및 相續稅인.

資料: 朝鮮總督府施政年報, 1926年~1941年度 諸資料에서 作成함.

있지 않았던 骨牌稅, 清涼飲食稅, 揮發油稅, 通行稅, 物品稅, 入場稅, 建築稅, 遊興飲食稅 등의 諸稅가 새로히 創設된 데에 基因하였던 것이다. 그리하여 土地收益에 偏重되었던 國稅負擔은 主로 間接稅를 통한 大衆負擔의 增加에 의하여 代替되었던 것이며 實質的으로 國稅負擔構造를 改善하였던 것은 아니다. 그러한 것은 1934年 以後 國稅體系의 中樞가 되었던 第 3 種所得稅의 收入額이 稅收總額에 있어서 別로 큰 比重을 占하지 못하고 있었다는 點에서도 立證하여 볼 수 있다.

制度的으로는 一般所得稅의 創設은 國稅負擔構造의 改善을 위한 前進을 의미하였으나 第 3 種所得稅도 低所得層에 대한 課稅範圍를 넓여 稅收增加를 圖謀하는 한편 高所得層을 相對的으로 優待한 데에 있어서는 戶別稅와 같은 性格을 갖고 있었다. 當時의 植民地官吏들이 自國制度를 모방하여 創設한 第 3 種所得稅는 稅率構造, 免稅點, 扶養家族控除 등의 諸規定에 있어서 自國制度와 현저한 差異를 갖고 있었다. 稅率은 最低率 所得金額 800圓未滿에 대한 0.3%에서 最高率 所得金額 400萬圓超過 所得金額에 대한 27%에 達하는 緩慢한 累進構造를 갖고 있었으나 이는 自國制度에 比하여 約 2 分の 1 程度로 낮은 水準이었다. (41) 이에 反하여 免稅點은 自國水準보다 400圓이 낮은 800圓에 定하였으며 扶養家族

(41) 朝鮮總督府制令 第 6 號, 1934年 4月.

控除限度도 自國에서는 一律적으로 家族 1 人에 대하여 100 圓의 控除를 認定하였으나 우리나라의 第 3 種所得稅에 있어서는 所得金額 1,500 圓以下の 者에 대해서는 家族 1 人當 60 圓을, 所得金額이 1,500 圓을 넘고 3,000 圓에 未達하는 者에 대해서는 家族 1 人當 30 圓을 各各 控除하도록 容認하였던 것이다.<sup>(42)</sup>

이와 같은 諸規定은 모두 그들이 恒常 내세웠던 植民地特殊事情에서 생겨난 것이지만 結果적으로 所得水準이 相對적으로 높았던 自國人の 利益을 擁護하는 한편 課稅範圍를 擴張하여 平均所得以下の 所得層에게서 稅收를 增加시키고자 한 措置에 不適當하였던 것이다. 當時 戰爭準備을 위한 經濟情勢의 變化에 刺戟되어 軍需産業의 擴張이 行하여졌고 一般所得稅를 創設한 다음해인 1935 년에는 軍需品・輸出品工業 등 一部産業部門의 利得에 대하여 臨時利得稅까지도 賦課하게 되었던 經濟條件下에서 急激한 負擔變化를 回避한다는 標題下에 一般所得稅의 稅率을 낮게 定한 것이나 個人的 免稅點 또는 扶養家族控除를 低水準에 策定한 것이 第 3 種所得稅의 負擔構造를 不均衡하게 만들었던 것이다. 그리하여 國民 大多數의 絶對的 所得額이 一般的으로 低水準에 놓여 있었던 當時의 經濟環境下에서 所得稅는 어떠한 의미에 있어서도 大衆課稅가 될 수 없는 形便이었지만 第 3 種所得稅는 實質적으로 大衆課稅가 되었던 것이다.<sup>(43)</sup> 그後 戰時下의 財源擴張策으로서 數次에 걸친 稅制改正끝에 1942 년에는 第 3 種所得稅의 最高限界稅率도 50 %로 引上되었던 것이지만 그反面에 1942 年度의 改正에 의하여 第 3 種所得稅의 免稅點은 800 圓에서 500 圓으로 引下되었으며 所得金額 1,000 圓 以上에 대해서는 一律적으로 0.8 %의 稅率을 適用하게 되었던 것이다.<sup>(44)</sup> 그밖에 1942 年度改正에서는 새로히 200 圓의 基礎控除를 容認하고 扶養家族控除를 全所得者에 適用하는 한편 控除限度額을 1 人當 50 圓으로 再整調하였으나 그러한 措置가 稅率引上의 前提였다는 것은 말 할 나위도 없고 또 이미 1940 年~1941 年에 걸쳐 間接稅의 稅率이 大幅 引上되었던 故로 基礎控除 등의 容認이 不可避하였던 것이다.<sup>(45)</sup>

一般所得稅의 創設은 收益稅制度에서 人稅制度에의 移行을 의미하였다는 點에서 높이 評價되어야 할 것이지만 一般所得稅는 上述한 바와 같은 制度的 缺陷을 갖고 있었기 때문에 當時 間接稅增徵으로 因하여 현저히 加增되었던 逆進的負擔構造를 크게 是正할 수는

(42) 上同.

(43) 當時의 한 稅務實務者는 1937 年度 第 3 種所得稅의 納稅人員中 36.65 %가 所得金額 1,200 圓 以下の 階層에 屬하고 그 課稅所得額은 總課稅所得額의 23.19 %에 該當하지만 日本에서는 所得金額 1,200 圓以下에 屬하는 納稅人員은 2.56 %, 그 課稅所得額의 比重은 1.05 %라는 것을 밝히고 있다. 朝鮮財務, 「民度と 朝鮮의 稅制」 1939 年 11 月號, p. 13.

(44) 朝鮮總督府制令, 第 11 號, 1942 年 3 月.

(45) 朝鮮總督府施政年報, 1941 年度, pp. 77~92.

없었던 것이다.<sup>(46)</sup> 또 1936年以後 第1種所得稅 臨時利得稅 등 企業課稅의 比重이 크게 높아졌지만 그러한 租稅가 全額 企業利潤에 歸着하였다고 생각할 수는 없으며 그 一部가 消費者에게 轉嫁되었다고 보아야 할 것이다. 그리하여 이와같은 國稅의 負擔構造는 大衆課稅의 性格을 갖고 있었던 地方稅의 負擔과 함께 總體的國民負擔을 逆進의인 方向으로 規定하였다고 보아도 그릇됨이 없을 것 같다.

### Ⅵ. 地方財政의 中央集權化와 團體財政의 破綻

地方團體를 創設하되 制度上으로는 團體自治權을 認定하지 않고 機構上으로는 官僚支配를 確立하였던 地方制度一般의 特殊性은 財政面에 있어서는 地方稅의 賦課 및 起債에 대한 規制 또는 義務의 支出을 保障하기 위한 強制豫算制의 適用 등에 具體化되었던 것이지만 그러한 制度的 措置와 함께 中央·地方間의 不合理한 稅源配分은 團體財政을 二重의으로 制約하였으며 地方歲出規模의 膨脹에 따라 團體財政은 破綻에 直面하게 되었던 것이다.

第9表에서 볼 수 있는 것과 같이 各級團體의 歲出規模는 1930年代에 急激히 膨脹하고 있다. 이는 주로 1937年以後의 戰爭關係費의 激增에 基因한 것이었으나 團體別膨脹率에 있어서는 道·府보다 邑·面의 膨脹率이 極히 낮았다. 또 團體別歲出總額을 比較하여 보면 1920년에는 道와 邑·面間에 그리 큰 差異를 發見할 수 없었으나 1930年 이래 그 開差는

<第9表> 團體別歲出規模의 推移①, 抽出年度 (單位: 日貨百萬圓)

年度	道		府②		邑·面	
	實數	指數	實數	指數	實數	指數
1914	2.5	17	1.7	44	2.6	22
1920	14.6	100	3.9	100	11.6	100
1930	33.5	229	11.8	300	20.3	175
1938	88.8	608	42.8	1,097	30.2	260
1940	167.1	1,145	87.9	2,254	43.6	376

① 1940年度는 豫算額, 其他年度는 決算額임.

② 一般經濟의 歲出임.

資料: 朝鮮地方財政要覽, 1940年度, pp. 14~20에서 作成함.

현저히 커졌다. 또한 府와 邑·面을 比較하여 보면 1930년까지도 邑·面의 歲出總額은 府의 歲出總額을 上廻하고 있었으나 1938年以後에는 그相對의 地位가 逆轉되었다. 이와 같은 團體別歲出趨勢는 다시 말할 것도 없이 長期間에 걸쳐 徐徐히 일어났던 各級團體機能의 變化를 反映하고 있는 것이다.

(46) 1937年度 第3種所得稅의 課稅所得中 28%는 田畝所得이었고 그 納稅人員은 總納稅人員의 41%에 達했던 것이다. 前揭書「朝鮮財務」, 朝鮮總督府總計年報, 1937年.

道財政規模의 飛躍의인 膨脹은 府·邑·面 등 下部團體에 대한 監督者의 地位를 保有하고 있었던 地方官廳인 道의 機能擴大—支出權限의 擴大를 의미하였던 것이지만 邑·面財政規模의 低調한 增加過程은 한편에서는 邑·面財政의 窮乏과 또 다른 한편에서는 中央集權의 基調를 反映하는 것이다. 이와 같은 地方財政의 官治的 傾向은 道財政이나 邑·面財政의 歲出構造에서도 지적하여 볼 수 있다.<sup>(47)</sup> 즉 道地方費가 設置된 이래 道歲出構成中에서 그 比重이 컸던 費目은 補助金이었다. 民間團體에 대한 少額의 補助金を 除外하면 主로 府·邑·面에 交付되었던 道補助金은 1917年度豫算에 있어서 35.7%를 占하였고 1937年 以後에 있어서도 그 比重은 25% 前後가 되었던 것이다.<sup>(48)</sup> 이에 反하여 邑·面歲出에 있어서는 人件費를 包含하여 選舉費, 接待費, 時報費 등으로 構成되었던 一般行政費가 1917년에는 93.2%를 占하였고 1940년에 있어서도 그 比重은 66.8%가 되어 있다.<sup>(49)</sup> 이와 같이 邑·面은 단지 國政事務를 遂行하는 下部官廳에 不遇하였던 것이다. 한편 府財政은 그 創設의 契機가 되었던 日人居留民團의 解體나 都市經濟의 特殊性을 反映하여 都市土木 또는 社會서비스部門의 擴張이 主로 그 財政規模를 膨脹시켰던 것이지만 1930年 以後 府歲出構造에 있어서는 起債費의 比重增大, 社會關係費의 比重低下등의 傾向이 뚜렷하였다.<sup>(50)</sup>

以上과 같이 歲出規模의 變化는 各級團體의 機能變化를 反映하고 있었지만 各級團體의 歲出規模가 膨脹함에 따라 團體別歲入構造에도 큰 變化가 일어났던 것이다. 즉 第10表에서 볼 수 있는 것과 같이 各級團體의 財政은 漸次的으로 自主성을 喪失하게 되었던 것이다. 團體歲入中에서 稅收가 占하는 比重이 低下된 傾向은 各級團體에 共通하는 現象이었으나 稅收의 比重低下에 따라 道財政에 있어서는 國庫補助 및 起債依存도가, 府財政에 있어서는 起債依存도가 그리고 邑·面財政에 있어서는 補助金依存도가 各各 上昇하였다. 그리하여 1940年度 各級團體의 補助金 및 起債依存도는 道歲入에 있어서는 54%, 府歲入에 있어서는 28.9%, 邑·面歲入에 있어서는 24.1%에 達하였으며 特히 道 및 府의 起債額은 各各 歲入豫算의 20%를 上廻하였다. 이와 같은 各級團體의 歲入構造에 나타난 諸變化는 한편에서는 地方財政의 中央集權化傾向과 또 다른 한편에서는 各級團體의 財政窮乏化를 反映하고 있는 것이지만 團體別로 보면 道歲入中에서 補助金 및 起債가 占하는 比重은 차츰 높아졌으나 府歲入에 있어서는 補助金의 比重이 年年 低下되었고 또 府·邑·面의 起債依存도도 1938年 以來 低下된 傾向을 알 수 있다. 이는 다시 말할 것도 없이 府·邑·面

(47) 附表—1, 3, 5, 參照.

(48) 朝鮮地方財政要覽, 1917年度, 1937年度, 1938年度, 1939年度~1940年度, 道地方費歲出種目表.

(49) 附表—5. 參照.

(50) 附表—3. 參照.

〈第 10 表〉 團體別歲入과 稅收・補助金・起債의 比重, 抽出年度① (百分比)

年 度 團體別・ 歲入項目別	1914	1920	1930	1938	1940
道： 歲 入 總 額 (百萬圓)	2.9	16.7	36.8	102.8	167.1
稅 收	42.6	51.5	49.7	26.2	16.8
補 助 金	43.4	26.3	21.9	23.8	32.6
起 債	—	—	.5	18.0	21.4
府： 歲 入 總 額 (百萬圓)	1.9	4.1	13.1	53.9	87.9
稅 收	28.0	42.2	21.4	12.3	9.8
補 助 金	20.8	18.7	9.2	3.5	3.1
起 債	11.0	3.8	16.0	35.8	25.8
邑・面： 歲 入 總 額 (百萬圓)	2.9	13.1	22.5	34.3	43.6
稅 收	79.7	76.5	58.6	52.8	47.7
補 助 金	7.9	3.2	10.7	12.2	21.1
起 債	—	—	4.9	3.2	3.0

① 1940 年度는 豫算額, 그밖은 決算額임.

資料：朝鮮地方財政要覽 1940 年度, pp. 37—52에서 作成함. 附表—2, 4, 6 參照

의 財政窮乏化를 緩和하기에 앞서 官僚支配를 強化하기 위하여 取하여 졌던 道偏重의 措置의 所産이었으며 이러한 點에서도 地方財政의 官治의 性格을 찾아 볼 수 있다.

한편 第 10 表를 보면 邑・面財政은 道나 府에 比하여 그 稅收依存度가 높았지만 그러한 事實이 邑・面의 自立度를 높이 評價할 수 있는 資料가 되는 것도 아니고 또 財政의 健全性을 表現하고 있는 것도 아니다. 邑・面財政은 그 稅收依存度가 높았지만 이미 論한 바와 같이 邑・面은 實質的으로 末端行政機關에 不過하였으며 邑・面歲出에서 事業費가 占하는 比重은 1917 年에 6.8%, 1930 年에는 28.6% 그리고 1940 年에는 33.2%라는 낮은 水準이었던 것이다.<sup>(51)</sup>

以上과 같이 地方團體의 歲入構造는 1930 年代에 크게 變化하였고 또 그러한 變化中에서 各級團體의 稅收比重의 低下가 가장 顯著하였지만 그러한 傾向은 主로 中央・地方間의 不合理한 稅源配分과 地方稅制가 지니고 있었던 本質的 缺陷에 基因하였던 것이다.

이미 考察한 바와 같이 地方稅制는 數次的 改正 끝에 戶別稅를 中樞로 하는 體系를 確

(51) 附表—5. 參照.

立하였던 것이지만 稅收面에서 보면 國稅附加稅의 比重은 크게 變化하지 않았다. 즉 地稅附加稅, 營業稅附加稅 등 國稅附加稅가 地方稅收入에 있어서 占하는 比重은 1930 년에는 45.5 %였고 1940 년에 있어서도 36.8 %라는 높은 水準에 達하고 있었던 것이다. 勿論 附加稅制度는 徵稅費를 節約하고 行府事務를 簡素化할 수 있는 長點을 갖고 있으나 本稅의 改正에 따라 影響을 받게 되고 또 本稅의 過重한 負擔을 回避하기 위하여 그 附加稅의 稅率을 制限하지 않을 수 없으므로 地方團體의 立場에서 보면 收入充分性이나 伸縮性이 缺如되어 있는 課稅制度인 것이다. 그럼에도 不拘하고 當時의 地方稅制가 附加稅制度를 利用하지 않을 수 없었던 理由는 主要稅源을 거의 國稅가 獨占한 데에 있었던 것이지만 地方稅를 國稅에 또 府·邑·面稅를 道稅에 隸屬시킨 結果 數個稅의 負擔偏重現象이 惹起되었을 뿐만 아니라 附加稅의 稅率制限으로 因하여 團體財政收入은 크게 拘束을 받았던 것이다.

그리하여 地方團體의 成長이나 或은 委任事務費, 戰爭關係費 등의 激增에 副應하여 零細農, 免稅地에 까지 課稅範圍를 擴大시켜 稅收增加를 피하였으나 各級團體의 財政收入中에서 稅收가 占하는 比重은 年年 低下되었던 反面에 補助金 또는 起債依存度는 每年 上昇하였던 것이다. 勿論 이와 같은 團體歲入構造의 變化는 主로 他律적으로 造成되었던 地方歲出規模의 膨脹에 基因하였던 것이지만 國稅의 稅源을 強化하기 위하여 地方團體의 營業收益에 대한 課稅 또는 法人課稅를 廢止하고 地方稅源을 더욱 貧弱하게 만들었던 中央의 租稅政策에도 그 原因의 一端을 찾아 볼 수 있다.

<附表-1>

道歲出의 推移, 抽出年度

(百分比)

年度	費目別 歲出總額 (百萬圓)	一般行政	投資建設	產業經濟	社會福利	轉充用費①	特別會計②
1910	0.7	14.3	42.9	14.2	28.6	—	—
1920	14.6	4.1	32.7	29.2	34.0	—	—
1930	33.5	9.5	20.9	22.1	46.0	0.9	0.6
1933	77.8	5.9	34.1	18.4	23.2	18.2	0.2
1938	88.8	6.5	23.3	15.4	11.6	37.9	5.3
1940	167.1	13.3	27.6	9.8	8.8	34.6	5.9

① 1933년까지는 起債費이며 補助金은 各該當費目에 包含되어 있음. 1938年以後는 起債費 補助金을 包含함. 1940年度에는 豫備費가 包含되어 있음.

② 恩給特別會計, 兒童獎學金特別會計 및 臨時恩賜金特別會計의 合計額임.

<附表-2>

道歲入의 推移, 抽出年度

(百分比)

年度	課目別 歲入總額 (百萬圓)	租稅	使用料 및 手數料	補助金	起債	其他稅外收入①
1910	1.3	76.4	—	18.0	—	5.6
1920	16.7	51.5	—	26.3	—	22.2
1930	36.8	49.7	—	21.9	0.5	27.9
1933	84.6	23.8	—	11.4	47.0	17.8
1938	102.8	26.2	5.2	23.8	18.0	26.8
1940	167.1	16.8	4.1	32.6	21.4	25.1

① 特別會計收入을 包含함.

<附表-3>

府一般經濟歲出의 推移, 抽出年度

(百分比)

年度別	費目別 歲出總額 (百萬圓)	一般行政	投資建設	產業經濟	社會福利	轉充用費①
1914	1.7	43.8	6.3	—	37.4	12.5
1920	3.9	48.7	23.1	—	23.1	5.1
1930	11.8	37.8	16.8	—	22.7	22.7
1938	42.8	19.6	38.1	1.4	15.0	25.9
1940	87.9	22.1	51.6	1.9	15.2	9.2

① 主로 起債額임.

<附表-4>

府一般經濟歲入의 推移, 抽出年度

(百分比)

年度	課目別 歲入總額 (百萬圓)	租稅	使用料 및 手數料	補助金	起債	其他稅外收入
1914	1.9	28.0	9.6	20.8	11.0	30.6
1920	4.1	42.2	16.2	18.7	3.8	19.1
1930	13.1	21.4	31.3	9.2	16.0	22.1
1938	43.9	12.3	9.8	3.5	35.8	38.6
1940	87.9	9.8	9.1	3.1	25.8	52.2



<附表-5>

邑·面歲出의 推移, 抽出年度

(百分比)

年度	歲出總額 (百萬圓)	一般行政	投資建設①	產業經濟	社會福利	轉充用費②
1914	2.6	100	—	—	—	—
1917	3.0	93.2	3.4	—	3.4	—
1920	11.6	81.7	6.1	3.5	8.7	—
1930	20.3	71.4	14.3	6.4	5.4	2.5
1938	30.2	63.4	17.2	5.3	10.5	3.6
1940	43.6	66.8	15.1	6.2	7.8	4.1

① 基本財產造成費를 包含함.

② 起債費임.

<附表-6>

邑·面歲入의 推移, 抽出年度

(百分比)

年度	歲入總額 (百萬圓)	租 稅	使用料 및 手 數 料	補 助 金	起 債	其他稅外收入
1914	2.9	79.7	—	7.9	—	12.4
1917	3.4	67.4	3.9	7.0	—	21.7
1920	13.1	76.5	3.9	3.2	—	16.4
1930	22.5	58.6	5.8	10.7	4.9	20.0
1938	34.3	52.8	7.6	12.2	3.2	24.2
1940	43.6	47.7	6.9	21.1	3.0	21.3

附表에 대한 說明

1. 歲出費目은 다음과 같은 標準에 의하여 分類함.

- 1) 一般行政費……事務費, 會議費, 財產費, 神社費, 選舉費, 積立金費, 公會堂費, 時報費, 接待費, 雜支出 등(但 1933年까지는 新營費, 貸付金 道·府消防費가 包含되어 있음).
- 2) 投資建設費……土木費, 新營費.
- 3) 產業經濟費……勸業費, 撥產費.
- 4) 社會福利費……衛生費(水道費包含) 教育費, 社會事業費, 地方改良費, 消防費, 水防費, 防空費 등.
- 5) 轉充用費……補助金, 交付金, 貸付金, 起債費, 豫備費(但 1933年까지의 補助金은 目的別로 各該當費目에 包含되어 있음).

2. 歲入課目中 其他稅外收入의 內容은 다음과 같음.

- 1) 道……財產收入, 臨時恩賜金收入, 寄附金, 貸付金收入, 印紙收入, 移越金, 過年度收入, 財產賣却代, 雜收入 등
  - 2) 府……財產收入, 公益典當舖收入, 貸付金收入, 移越金, 寄附金雜收入, 過年度收入, 財產賣却代 등
  - 3) 邑面……財產收入, 移越金, 寄附金, 雜收入, 過年度收入 등
3. 各級團體의 1940年度 歲入歲出額은 豫算額이며 其他年度는 決算額임.

4. 資 料

朝鮮總督府內務局, 朝鮮地方財政要覽, 1937年~1940年 各年度.

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

<Summary>

## **Trends in Financing Korean Local Governments and Their Features, 1910~1940**

*Byung-Kwon Cha\**

Korean local finance system was not born out of the natural growth of local governments, it is established with the various levels of local governments in Japanese colonial days, and consequently the system itself had undemocratic and bureaucratic elements from its origin.

As the establishment of various levels of local government attributed to two considerations such as lessening the central burdens and intensifying the authoritative power of the colonial government, the formation of local finance system denoted nothing but providing local governments the necessary means to carry out the above mentioned purposes.

Accordingly, local finance played a significant role in attaining such purposes, but contributed less to the growth of local governments.

### **I. Establishment of Local Governments and Its Special Features**

It was about 1910's when the foundation of various units of local governments was set up. The provincial governments were established in 1909, though their status of incorporation were not allowed. In 1914 the first incorporated city governments appeared in our history. And in 1917 the rural governments (*myun*) were formed. Finally the school districts for Korean education were set up in 1920.

In the earlier days it was common to each level of local governments that local autonomy was denied. Except city governments the other units of local

---

\* Research Member of the Institute of Economic Research, Seoul National University.  
Associate Professor of Economics, College of Commerce, Seoul National University.

governments were not incorporated. Furthermore, they did not have any machinery through which local opinion was represented. Namely, they lacked local assemblies.

Such an undemocratic system was not improved until 1930, when the local assembly of each unit of local government was set up for the first time. But even the reform of 1930 could not assure the right of local people to participate in the local administration. The new system not only restricted the right of voting by economic status, but also appointed one half of the provincial assemblymen, and the others were elected indirectly.

At the same time the governor-general held the right to disband each unit of local assembly. The provincial governor had the right to suspend the session of city assembly, and the county commissioner kept the same right over the rural assembly.

In the field of local finance almost the same official intervention was made. The supervising authorities could change the contents of local budgets without any consent of local governments. Besides, the imposition of local taxes, issue of local debt and other important financial matters such as property disposals must be approved by the higher authorities.

In short, such bureaucratic feature of local governments was nothing but a manifestation of colonial officials' intention of making local governments subject to central control.

## II. The Growth and Changes in Local Expenditures

Despite the denial of local autonomy, the expenditures of local governments increased faster than that of the central government between 1910 and 1940. For better comparison, if we take the period from 1914, when city governments were formed, to 1940, it is shown that the expenditures of local governments rose approximately 63 times, but that of the central government 30 times over the years. Particularly, a tremendous rise in the local expenditures

was phenomenal after 1937, when the Chino-Japanese War broke out.

The increase of local expenditures was attributed primarily to two considerations. First, expansion of local government activities naturally resulted in the increase of local expenditures. Although it was phenomenal before 1937, each level of local government gradually took over the governmental activities such as construction of local roads and bridges, local sanitation and health services, local education services and so on, which basically belonged to local responsibility. Second, rise in defence burdens after 1937 not only affected the amount of the central government expenditures, but also gave rise to rapid increase of the local expenditures. Since 1937, numerous new items of local expenditures were appeared in the local budgets. It is impossible to name the whole items, but local defence expenditures were mainly consisted of expenditures for construction of defence roads, operation of anti-aircraft alarm system, the war-time economic control, labor mobilization, and so on.

Thus, the tremendous increase of local expenditures was caused by the different factors before and after 1937. And financial autonomy of local governments was lost more seriously after 1937, because a heavy burdens of defence expenditures alternatively made the relative importance of social welfare service and educational service decrease.

### III. Changes in Financing the Local Governments Expenditures

It was natural that the rapid increase in local expenditures gave rise to structural changes in local revenues, too. Even though local revenues as well as local expenditures increased faster than the central government revenues, the relative importance of local tax revenues generally declined, but dependance of local finance on the central subsidy or local debt gradually rose over the years.

In 1920 local governments obtained 55.7% of its revenue from local taxes. In 1940, however, the relative importance of local tax revenues declined to 20.2%, and the ratios of grants and local debt to local revenues rose up to

23.8%, 19.1%, respectively.

Such trends in financing local governments expenditures undoubtedly mean that the elements of central control over the local finance were intensified, and alternatively local government lost their financial autonomy, because the relative importance of local tax revenues always denotes the degree of financial autonomy of local governments, and dependence on local debt proves unsound financial situation of local governments, if the local debt is not used for the self-liquidating projects as it was in those days.

#### **IV. Development of the Local Tax System**

In the beginning of the 1910's, the local tax system was very simple. The provincial taxes were consisted of the supplementary land tax, the butchery tax and the market tax. Both in the city and rural areas the supplementary land tax and the household tax played a significant role, but the city governments levied the house tax and business tax, too.

However, the numerous tax was gradually grown out of the establishment of various units of local government and their development. Thus, in the middle of 1920's, the local tax system became seriously complicated and diverse, having its 48 kinds of local taxes.

Most of the local taxes, at that time, was the taxes on things, and there was no tax on person, although the household taxes levied by city and rural units were similar to the personal tax, it was allocated at the base of household. Besides, there were many miscellaneous taxes levied on the vessel, the dog, the electric pole, the water-mills, the pedlars and so on. Accordingly the burdens of the local taxes as a whole were seriously regressive rather than progressive. Furthermore, there were another troublesome factors that made the local burdens unfair, namely, the burdens were concentrated on the particular tax sources such as land income and household.

It is undeniable that the use of the diverse tax system contributed to the

increase of tax revenues anyhow, but the diverse tax structure not only made the tax administration complicated but also caused cost of tax collection excessive.

Despite these problems, however, the major reform did not made until 1926, when the Tax Inquiry Commission pioneered with an attempt to reorganize the local tax system as a whole.

The Tax Inquiry Commission recommended, in 1926, to introduce the supplementary income tax into the local tax family, in order to lessen the heavy burdens on land income, and suggested to establish the house tax as a complementary tax to the main local tax, the supplementary income tax, and abolishing numerous miscellaneous local taxes.

The Commission's plan of reform did not carried out immediately, but later reform of the local tax system was made along with the Commission's recommendation. The original plan of setting up the personal tax, however, was little modified. In 1936 the household tax, instead of the supplementary income tax, was established as the core in the local tax family. In thus manner, the local tax system was almost reorganized up to 1936, introducing the personal tax into the system,

#### **V. Partiality of Local Tax Burdens and the Role of Household Tax**

Against the declining trend of their relative importance, the local tax revenues rose about 15 times between 1914~1940. It is undeniable that such a tremendous increase of local tax revenues attributed partially to the improvement of local tax structure, which broadened the local tax family. It was, however, mainly due to adjustment of tax rate to meet the financial requirement over the years.

For instances, the rate of the supplementary land tax rate was raised from 4% to 88% during the periods of 1910~1940.

In order to equalize the local tax burdens and particularly to lessen the partial burdens on land income, the plan of introducing general personal tax into the local tax family was decided in 1926, and since then the relative importance

of the household tax revenues gradually increased both in city and rural governments tax revenues. Nevertheless, the relative importance of the supplementary land tax revenues did not decline much. Even in 1930, the supplementary land taxes yielded more than 40% of the total tax revenues. In 1940, it brought in 28% of total.

Considering that the relative importance of the supplementary land tax revenues in 1910's and 1920's was higher than the level of 1930, it is clear that for more than three decades local tax burdens concentrated on land income, making the local tax burdens unfair and partial.

Since the paths of reform were explored to the direction of setting up the personal tax in 1926, the method of assessment of the household tax was reformed several times to apportion fair burdens, improving the base of allocation. It was, however, in 1936 when the faculty base was adopted. Before 1936 the tax was apportioned partly at the base of number of household and partly at the base of amount of direct taxes paid inside the country.

After the reform of 1936 the household tax adopted the base of gross income, but in its levy, taxpayer's living standards and the ownership of property were considered. Indeed, such a reform more or less improved partiality of local tax burdens anyhow, but it gave rise to another troublesome issue.

First, the household tax could not abandon its nature of mass taxation. Its minimum taxable income was fixed at the very low level. Namely, even the small amount of income below 100 won was taxed. Of course the statutable minimum taxable income was fixed at the level of 100~300 won by the places, but it was not applied to those who stayed more than three months in each place. Really the household tax was nothing but the tax with which increase in tax revenue was attempted under the mass burdens.

Second, the household tax caused serious regional disparity of burdens, because the tax rate was not fixed but restricted by the authority, it caused unfair burdens between areas.

Third, the household tax adopted the faculty base and took the consideration of property ownership of the taxpayers, and it made, however, the tax burdens unfair, because the larger property used to be undervalued than the smaller one.

Thus, the household tax contributed to increase of local revenue and improvement of tax burdens more or less, it could not mitigate the partiality of local tax burdens as it was expected.

It is conceivable that if the burdens of national taxes are progressive, then the unfair and regressive burdens of local tax could not be troublesome. It seems, however, that the national tax was unable to play such a role in those days, because even the national tax system was consisted of taxes on things for the main and the general income tax also increased the mass burdens on account of its defects such as low minimum taxable income, low level of maximum marginal rate, mild progression and so on.

## **VI. Centralization of Local Finance and the Crisis of Local Government Finance**

While financial autonomy of local governments was restricted from the earlier days, the central interference was more intensified both in revenues and expenditures of local governments in later days.

Even before 1937 the central government charged local bodies with various activities, without assuring of necessary funds. After 1937 the local governments were forced to share the responsibility of defence with the central government. Nevertheless, more strict restriction was imposed on local governments taxing power. Furthermore, some important sources of local government revenues were taken up by the central government.

As a result of such a centralization policy each level of local government came up to face serious financial difficulties. However, the degree of danger and loss of financial autonomy was different by each level of local government.

It was a common phenomenon to each level of local government that the relative importance of tax revenue declined and that of grants or local debt



rose. But the greater structural changes had occurred in the revenues of each unit of local government.

First, the provincial governments, in 1910, obtained 76.4% of their revenues from the local tax, 18% from grants, and local debt, almost negligible. In 1940, however, they acquired only 16.8% of their revenues from the local tax, 32.6% from grants and 21.4% from local debt.

Second, the city governments, which relied more heavily on non-tax sources than other levels of governments, gained 28% of their revenues from city taxes, 20.8% from grants and 11% from local debt in 1914, when city governments were established. But in 1940, tax revenue accounted for only 9.8%, grants nearly 3% and net borrowing 25.8%.

Third, in 1917, the rural governments collected local tax which was about 67% of the total revenue. Second in importance was non-tax revenue, which brought in 21.7% of total; this followed by the grants with 7.0%, and local debt, none. But in the fiscal year 1940, they raised 47.7% of their revenues from the local tax, 21.1% from grants, 3% from local debt and 21.3% from non-tax revenues.

From these statistical indications we can easily find that, in contrast to decline of the relative importance of tax yields, both in the provincial and rural governments revenues the relative importance of grants rose tremendously, and both in the provincial governments and city governments revenues the role of net borrowing became significant.

It is, however, emphasized that the decline of the relative importance of tax revenues did not mean the decrease of local tax burdens. As it was already mentioned, the local tax yields of each level of government increased tremendously over the years.

Thus, we can conclude that the financial crisis of each level of local government was mainly due to irresponsible centralization policies and in part, to inflexible tax system in those days.