

地方財政調整에 關한 考察

—1950年代를 中心으로—

車 駟 權

<目 次>

序 言

I. 地方財政規模의 膨脹과 國庫支出金의 增大

1. 地方自治團體交付 國庫支出金의 推移
2. 地方財政의 國庫依存度
3. 團體別 歲入動向과 國庫依存度

II. 國庫支出金의 形態와 制度的 特徵

1. 還付金
2. 事業別 補助金
3. 地方財政調整制度的 特徵과 制度的 發展

III. 國庫支出金의 經濟的 機能

1. 地方財政調整效果
2. 地域格差와 國庫支出金의 均等化機能

結 語

序 言

地方自治團體의 成長, 따라서 地方自治團體의 機能 擴充에 대응하는 自治財政規模의 擴大에 따라 中央財政과 地方財政間의 關係는 더욱 복잡하여 지기 마련이지만 그러한 現象은 우리나라의 1950年代 地方財政에 있어서도 分明히 나타나고 있다. 國家가 地方自治團體에 交付하는 財源의 形態에는 대별하여 特定事業을 장려하기 위한 補助金, 國家事務의 委任에 따른 負擔金 및 交付金과 地方財政調整을 목적으로 하는 財政調整交付金(交付稅) 등이 있으나 1950年代의 우리나라 地方財政動向을 살펴 보면 그러한 國庫支出金의 規模가 현저히 增大되었을 뿐만 아니라 그 經濟的 機能, 이를테면 地方財源의 充實化를 위한 機能이 擴大되었다. 더욱이 1950年代에 經濟力의 地域的 不均等發展에 基因하는 財政力의 地域間格差를 緩和시킬 목적으로 交付되는 調整財源의 配分方式은 不完全한 調整方式에서 부터 完全한 調整方式으로 發展을 보았으며 그 地方財源의 均等化機能이 현저히 強化되었다.

本論은 1950年代의 地方財政에 있어서 補助金이나 財政調整財源이 擔當한 經濟的 機能

을 考察하는 한편 制度的 變遷이 갖는 意義를 검토하는 데 그 목적이 있다.

I. 地方財政規模의 膨脹과 國庫支出金の 增大

戰亂과 戰後再建이라는 特殊한 事情에 支配되었던 1950年代는 우리나라의 政治·經濟·社會面에 여러가지 變遷을 기록하였거니와 財政分野에 있어서도 基本的인 構造變化를 보여 주었다. 戰亂의 수습과 戰災復興 그리고 經濟開發의 促進에 있어서 政府部門은 主導的인 役割을 擔當하지 않을 수 없었던 까닭에 政府部門의 規模는 1950年代에 急激히 膨脹되었으나 그와 함께 歲出面에 있어서나 歲入面に 있어서 中央集權化 傾向이 強化되었다. 이는 部分的으로는 戰亂의 結果이기도 하였으나 그러한 現象이 일어나게 된 것은 어느 程度 意圖된 結果였다고 볼 수 있다. 戰爭과 같은 緊急事態에 直面하였을 때는 民間部門이나 地方自治團體에 比하여 中央政府의 活動領域이 急激히 擴大되는 反面에 地方自治團體의 機能은 縮小되는 傾向이 있고 또 그러한 時期일수록 社會·經濟의 分野에 있어서 基準의 統一이 強調될 뿐만 아니라 全國의 施策이 強力히 要望되기 때문이다. 이제 그러한 傾向이 中央財政과 地方財政間의 關係에 어떠한 變化를 이르게 했는가에 대하여 살펴 보면 다음과 같다.

1. 地方自治團體交付 國庫支出金の 推移

中央政府의 歲出規模는 1951—1960年 期間中 約 68倍로 늘어 났으나 그 年次別 變化를 보면 戰時와 戰後再建期에 있어서 歲出規模의 急激한 膨脹이 일어났고 1957年 以後에는 그 膨脹趨勢가 현저히 鈍化되었을 뿐만 아니라 1950年代末에는 그 實質規模가 收縮되었던 것을 알 수 있다.

이는 1950年代 前半期에 일어난 政府部門의 擴張이 主로 戰亂收拾과 戰災復舊에 基因하였던 것을 나타내고 있는 것이지만 政府部門의 현저한 擴張이 오로지 그러한 要因에만 依存하였다고 斷定할 수 있는 것은 아니다⁽¹⁾.

戰時中 政府部門이 支配하는 資源量이 急激히 增加된 結果로 地方自治團體의 活動領域이 縮小되었던 事實은 1951~1953年 期間中 地方自治團體의 歲出規模가 中央財政에 比하여 相對的으로 느린 速度로 增大된 事實이나 또 中央政府가 地方自治團體에 交付하는 國庫支出金이 絶對額에 있어서는 增加되었으나 그 中央政府歲出에 대한 比重에 있어서 계속

(1) “戰後에 생긴 政府部門 規模의 현저한 變化가 戰爭의 結果라고 主張하는 것은 지나친 見解이다. … 國防支出이 增大됨에 따라 政府部門의 擴張이 反復되어 왔으나 國防支出自體가 政府部門의 順次的인 擴張의 原因이라고 볼 수 있는 確證은 없다.” Cf. U.K. Hicks, *British Public Finance—Their Structure and Development*, 1958, p. 13.

<第1表>

地方自治團體交付國庫支出金の規模와 內譯
1951—1960

單位：百萬圓

	中央政府一般財政部門歲出額(A)	地方自治團體交付國庫支出金					
		總額(B)	B/A %	選付金	交付金	分與稅	補助金
1951	617.9	62.6	10.1	20.1	6.4	5.9	30.2
1952	2,150.8	205.9	9.6	71.0	9.1	26.4	99.4
1953	6,068.3	422.9	7.0	72.0	20.3	53.3	277.3
1954	14,239.2	1,522.8	10.7	197.6	38.0	112.6	1,174.6
1955	28,143.9	4,470.1	15.9	346.6	65.8	157.3	3,900.4
1957	35,003.4	4,825.1	13.8	598.0	65.7	219.7	3,942.1
1958	41,097.0	6,222.7	15.1	671.0	65.0	332.2	5,154.5
1959	40,022.4	7,230.1	18.1	627.5	82.6	1,450.5	5,069.5
1960	41,995.5	7,890.9	18.8	397.9	92.3	1,699.5	5,701.2

註：(1) 1954年度는 15個月, 1955年度는 18個月임.

(2) 地方自治團體交付國庫支出金은 團體間的重複分을 除外한 純計임.

資料：各年度 中央政府 및 地方自治團體決算概要.

下落되었던 事實에 反映되고 있다. 그러나 그 比重은 戰亂의 終熄과 함께 急激한 上昇過程을 밟아 1955년에는 15.9%에 달하였고 1950年代末에는 18%臺로 높아 졌으며 戰後再建期나 그後에 있어서 中央政府部門의 擴張이 部分的으로는 中央府府가 담당하게 된 새로운 機能, 이를테면 地方行政活動의 充實化를 期하기 위한 財源을 保障하는 機能이 強化된 데도 그 原因이 있었던 것을 알 수 있다.

물론, 이와 같이 中央政府歲出에 있어서 地方自治團體交付國庫支出金の 比重이 계속 上昇된 것은 地方自治團體의 獨立財源이 貧弱한 데 基本的原因이 있었으나 地方稅源의 擴張을 도모하지 않고 國庫支出金을 增額시켰던 것은, 첫째로 地方財源에 대한 中央政府의 統制를 強化하여 地方自治團體로 하여금 劃一的으로 必要한 最小限度의 行政水準을 維持케 하고, 둘째로 地方稅源의 擴充에 따른 稅源의 地域的 偏在化를 미연에 방지하는 한편 可用財源의 効率的 配分을 期하고자 하는 目的意識이 反映된 데 그 原因을 찾아 볼 수 있는 것이다⁽²⁾.

그러나 1950年代에 地方自治團體에 交付된 國庫支出金の 內譯과 그 推移를 보면 補助金の 相對的 比重이 壓倒的으로 높았던 것을 알 수 있다. 이는 國庫補助金中에 義務教育負擔金이 包含되어 있었던 데 基因하는 것이지만⁽³⁾ 國庫補助金에 比하여 國家事務委任에 따른 負擔金인 「交付金」을 除外한 財政調整財源인 選付金 및 分與稅의 相對的 比重이 낮았

(2) 內務部, 『地方財政調整交付金法制定趣意書』, 1958年.

(3) 1952년부터 教育自治制가 實施되었으나 義務教育關係補助金은 道 一般會計를 通하여 教育費特別會計에 轉出되는 形式을 取하였다.

던 것이나 또 財政調整의 目的보다 財政補填의 機能을 遂行하였던 還付金의 相對的 比重이 높았던 것등에서 미루어 보아 1950年代에 地方自治團體交付 國庫支出金은 地方財政의 調整을 위한 財源의 合理的 配分보다 地方自治團體의 歲入缺陷을 補填하는 한편 地方自治團體로 하여금 中央의 施策方向에 따른 劃一的인 行政水準을 確保케 하는 데 보다 重點을 두었던 것을 알 수 있다.

그리하여 地方財政調整에 대한 새로운 認識과 그에 따른 制度的 改革이 斷行 實施된 1959年以前에는 國庫支出金總額에서 차지하는 國庫補助金의 比重은 계속 上昇된 反面에 還付金이나 分與稅의 相對的 比重은 계속 低下되었다. 즉 1951—1958年 期間中 國庫支出金에서 占하는 補助金의 比重은 43%에서 83%의 水準으로 提高되었고, 還付金의 比重은 32%에서 11%로, 分與稅는 9%에서 5%臺로 各各 低下되었다. 그러나 1959年度에는 國庫補助金의 相對的 比重이 70%로 低下된 反面에 分與稅는 20%를 차지하게 되었으며 地方自治團體交付 國庫支出金의 性格은 크게 變化하였던 것을 알 수 있다.

이와 같이 國庫支出金의 性格이 1950年代末에 크게 달라진 背後에는 地方自治團體의 自治財政力이 制度上的 制約으로 因하여 계속 弱화된 것과 그에 따른 自治行政水準의 低下 또는 政治的 不安定등 發展抑制的인 要因이 強化되었던 데 그 原因을 찾아 볼 수 있으나 根本的으로는 國家와 地方間 또는 地方自治團體 相互間에 있어서 財政資金을 보다 合理的으로 配分하고 또 調整하는데 대한 關心이 提高되지 않을 수 없었던 現實을 反映하고 있는 것이다. 즉 地方自治團體의 財政自立度가 계속 低下되어 地方財政의 危機를 認識하게 된 것이나 財政力의 地域間不均等이 擴大되어 그에 대처하기 위한 積極的 對策이 要請된 것등이 制度上的 改革을 促進시켰던 現實的인 原因이 되었던 것이다.

2. 地方財政의 國庫依存度

1949년에 地方自治法이 制定·實施된 이래 戰亂으로 因하여 地方自治團體의 成長은 數年間 鈍化되지 않을 수 없었으나 戰時中에 實施된 地方選舉를 계기로 하여 制度的으로나 機構上에 있어서 自治行政의 土臺를 確立하였고 休戰以後에는 漸次的으로 그 活動領域을 擴張하여 多目的的인 地方團體로서 成長하였다. 이에 따라 地方財政의 規模도 1951—1960年 期間中 約 126倍로 늘어 났으며 그 伸長率은 中央財政의 경우보다 높았다. 特히 그러한 財政規模의 膨脹은 休戰以後 再建期를 통하여 일어났으며 中央政府部門의 擴張이 鈍化되기 시작한 1957年 以後에도 地方自治團體의 活動領域은 계속 擴張되었다⁽⁴⁾.

(4) 이는 다른 한편에서는 國家委任事務의 激增을 의미하였으며 그에 따른 經費負擔區分이 不明 確하였던 까닭에 地方財政에 대한 重壓이 加增되었던 것을 나타내고 있는 것이다.

<第2表>

地方歲入과 國庫依存收入

1951—1960

單位：百分比

	地方自治團體 一般會計歲出額(1) (百萬圓)	國庫依存收入(1)					合計
		還付金	交付金	分與稅	國庫補助金		
1951	88.3	22.8	7.2	6.7	34.2	70.9	
1952	296.9	23.9	3.1	8.9	33.5	69.3	
1953	653.1	11.0	3.1	8.2	42.5	64.8	
1954	2,197.4	9.0	1.7	5.1	53.4	69.3	
1955	6,461.8	5.4	1.0	2.4	60.4	69.2	
1957	6,943.1	8.6	0.9	3.2	56.8	69.5	
1958	8,560.0	7.8	0.7	3.9	60.2	72.7	
1959	10,354.8	6.1	0.8	14.0	49.0	69.8	
1960	11,133.8	3.6	0.8	15.3	51.2	70.9	

(1) 團體間重複分除外

資料：各年度 地方自治團體決算概要

이와 같이 1950年代에 있어서 地方自治團體의 機能이 擴大된 것은 地方의 責任이 增加한 것을 의미하고 있지만 그러한 責任을 다 하기 위하여 必要로하는 可用財源의 調達에 있어서는 地方自治團體의 機能은 거의 擴張을 보지 못하였다. 즉 1950年代를 통하여 地方自治團體 一般會計歲出額에 대한 國庫支授의 比重은 1953年度를 除外하고는 69%를 下廻하지 않았다.

地方財政의 國庫依存도가 높다는 것은 地方自治團體의 自治財政力이 貧弱하다는 것을 의미하고 있는 것이지만, 特히 1950年代에 있어서는 國庫支出金中에서 一般財源으로 充當할 수 있는 國庫財源의 比重이 점차적으로 低下되었던 데 地方財政의 危機를 지적하여 볼 수 있을 것 같다.

還付金이나 分與稅는 經費充當에 있어서 制限을 받지 않는 包括的 補助金이지만 地方歲出에서 占하는 그 比重은 1950年代에 계속 低下되었던 것이다. 즉 還付金收入은 1951年度에는 地方自治團體 一般會計歲出의 22.8%를 充當하였으나 1950年代末에는 6%臺로 그리고 1960년에는 그 比重이 3.6%로 低下되었고, 分與稅收入의 相對的 比重은 1951年度의 6.7%에서 1958年度에는 3.9%로 下落되었다. 그 反面에 教育費補助를 包含한 國庫補助金의 相對的 比重은 1951年度의 34.2%에서 1958年度에는 60.2%로 急騰하였고 그 後에 있어서도 地方歲出의 근 50%를 充當하였다.

그리하여 表面上 地方自治團體의 財政自立도는 30%를 下廻하지 않았으나 實質적으로는

地方自治團體의 財政的 制約은 더욱 加增되었던 것을 알 수 있다.

3. 團體別 歲入動向과 國庫依存度

1950年代의 地方自治團體는 特別市·道로 構成되는 廣域的 自治團體와 市·邑·面으로 構成된 基礎的 自治團體로 構成되어 있었으며 그밖의 教育區 自治團體가 形成되어 있었고 그 構成은 매우 복잡하였다.⁽⁵⁾ 이제 團體別로 그 主要歲入構成과 그 推移를 보면 대체로 다음과 같다.

먼저 廣域的 自治團體인 特別市·道の 主要歲入構成을 보면 一般會計歲入에 대한 依存 財源收入의 比重이 1950年代에는 70%를 上廻하였을 뿐만 아니라 계속 上昇하였던 것을 알 수 있다. 廣域的 自治團體의 財政에 있어서 國庫財源에 대한 依存도가 높았던 것은 自體의 財政力이 貧弱한데도 그 原因이 있었으나 部分的으로는 廣域的 自治團體의 機能에 연유한 것이었다. 즉 廣域的 自治團體는 國庫支出金을 下部團體에 移轉시키는 媒介體로서의 役割을 擔當하였던 것이며 그로 因하여 地方分與稅나 國庫補助金의 相對的 比重이 높아지고 있는 事實을 看過할 수 없다.

그러나 廣域的 自治團體의 機能이 그렇다 하더라도 그 歲入中 獨立歲源에 의한 自體收入이 20%에도 미달하였고 또 그 比重이 1950年代에 12—13%線까지 下落되었던 事實은 地方自治團體가 財政的 危機에 直面하고 있었던 事實을 分明히 드러내고 있는 것이다.

또 觀點을 달리하여 廣域的 自治團體의 機能面에서 그러한 現象을 검토하여 보면 國庫依存度의 上昇은 한편에서는 廣域的 自治團體에 대한 中央의 統制力이 強化된 것을 나타내고있고 또 다른 한편에서는 그 管轄區域에 存在하는 基礎的 自治團體에 대한 廣域的 自治團體의 發言權이 強化된 事實을 의미하고 있는 것이다.

다음에 市團體의 歲入動向을 보면 그 歲入에 있어서 國庫依存財源이 占하는 比重은 1950年代를 통하여 37%를 넘지 않았으며 比較的 높은 財政自立度を 享有하고 있었다. 더욱이 獨立財源인 市稅收入의 比重은 上向趨勢를 유지하였던 有利한 指標를 찾아 볼 수 있다. 이는 經濟社會의 發展이 都市化에 集約된다는 事實을 立證하고 있는 것이지만 國庫財源의 構成을 보면 역시 一般財源에 充當되는 還付金이나 分與稅收入의 相對的 比重이 크게 變化하지 않았던 反面에 國庫補助金의 相對的 比重은 急激히 높아졌던 것을 알 수 있다.

한편 邑團體도 市團體와 같이 比較的 높은 自治財政力을 가지고 있었으나 農村團體에 類

(5) 1949年度 地方自治團體의 數는 1 特別市, 9道, 14市, 73邑, 1,456面으로 構成되어 있었으나, 1960年度末에는 1 特別市, 9道, 26市, 85邑, 1,407面으로 構成되었다.

<第3表>

地方財政의 主要歲入(抽出年度)
1951—1960

單位：百分比

		一般會計 歲入決算總額 (百萬元)	地方稅	依 存 收 入				依 存 財 源 合 計
				還 付 金	地方分與稅	交 付 金	補 助 金	
特別市 道	1951	63.4	19.4	12.5	9.8	—	47.8	70.0
	1954	1,922.5	17.8	4.0	6.5	—	61.1	71.6
	1958	7,980.8	12.2	8.5	4.2	—	64.6	77.3
	1960	10,412.2	13.9	4.0	17.2	—	54.8	76.0
市	1951	11.7	25.4	2.6	5.1	24.8	4.3	36.8
	1954	260.7	53.1	1.2	4.3	6.0	11.0	22.4
	1958	783.6	40.3	1.8	4.5	4.0	25.9	36.1
	1960	1,022.5	37.2	1.1	22.7	4.8	12.4	41.0
邑	1951	5.2	21.8	15.4	3.9	13.5	5.8	38.6
	1954	106.4	33.5	7.2	5.6	6.4	20.2	39.5
	1958	265.6	23.9	9.9	9.6	3.0	25.8	48.4
	1960	308.8	28.1	5.9	25.3	3.4	12.7	47.3
面	1951	29.6	18.7	37.2	12.5	9.5	7.1	66.2
	1954	623.5	12.7	17.7	13.1	2.5	36.1	69.3
	1958	1,592.2	10.4	22.1	13.8	1.5	30.6	68.0
	1960	1,969.3	10.8	11.4	50.1	1.4	9.7	72.6

資料：各年度 地方自治團體決算概要

似한 經濟的 性格 또는 立地條件, 規模의 零細性⁽⁶⁾ 등으로 因하여 그 一般會計歲入中에서 地方稅收入이 占하는 比重은 1954年 이후 계속 低下되었으며 그 反面에 邑財政의 國庫依存度는 1951年度의 38.6%에서 1958年度에는 48.4%로 上昇되었으며 1960年度에 있어서도 47%를 下廻하지 않았다. 물론 邑財政의 國庫依存度を 높였던 要因을 살펴 보면 國庫補助金과 같이 分與稅의 相對的 比重이 높아졌던 것을 알 수 있다. 이는 邑團體가 都市團體와 類似한 性格을 갖고 있기는 하였으나 위에서 지적한 바와 같이 農村團體로 부터 크게 脫皮하지 못한 性格으로 因하여 獨立財源이 貧弱한 反面에 財政需要는 都市團體에 準하여 增大되었던 까닭에 보다 많은 一般財源을 必要로 하였던 것이라고 볼 수 있다.

끝으로 農村團體인 面의 歲入動向을 보면 첫째로 地方稅收入의 相對的 比重이 1951年度의 18.7%에서 1960年度에는 10.8%로 계속 低下되었고, 둘째로 依存收入의 比重은 同期間中 66%에서 72%로 提高되었으며, 셋째로 依存收入의 內譯을 보면 餘他團體와 같이 國庫補助金의 相對的 比重이 急激히 上昇한 反面에 還付金收入의 相對的 比重은 低下되었

(6) 1960年末 現在 85邑中 人口가 3萬名을 넘는 邑의 數는 12邑에 不過하였다.

고 分與稅收入은 1958 年度까지 큰 變化를 나타내지 않았던 것을 알 수 있다.

그리하여 農村團體인 面의 歲入에 있어서 國庫依存收入의 比重이 거의 廣域의 自治團體의 그것과 同一한 水準에 머물렀던 事實은 貧弱한 獨立財源의 比重과 함께 地方財政의 危機를 明白히 드러내고 있는 指標라고 볼 수 있다.⁽⁷⁾ 더우기 1958 년에 이르기 까지 分與稅의 比重이 거의 變化되지 않은 反面에 還付稅收入의 比重은 계속 低下되었던 것은 面의 自治活動에 대한 財源의 保障이 거의 이루어 지지 않았던 것을 나타내고 있으며 面團體의 機能이 極도로 抑制되었던 것을 보여주고 있는 것이다.

以上과 같이 1950 年代에 地方自治團體交付 國庫支出金이 急激히 增加한 根本的 原因은 歲入에 있어서 中央集權이 強化된 結果로 地方自治團體의 獨立財源이 貧弱하였던 데 있었으며 國庫支出金의 財源附與의 機能이 強調된 反面에 그 財政調整의 機能에 대한 關心은 比較的 크지 못하였던 것을 알 수 있다. 이는 1950 年代의 地方財政이 地方自治團體間의 合理的 財源配分을 保障하지 못하였던 것을 의미하며 그러한 現象은 主로 地方財政調整을 위한 制度的 基礎가 確立되어 있지 않았던 데 基因하였던 것이다.

II. 國庫支出金の 形態와 制度的 特徵

1950 年代에 地方自治團體에 交付된 國庫支出金은 大別하여 還付金, 交付金, 地方分與稅(財政調整交付金), 財政補助金, 國庫補助金으로 構成된다. 이 中 還付金과 地方分與稅 및 財政補助金은 그 使用途가 指定되어 있지 않은 一般 또는 包括的 補助金이었으며 交付金이나 國庫補助金은 그 使用途가 特定事業과 結付되어 있는 特定補助金이었다. 이제 이러한 各種 國庫支出金の 性格을 간단히 살펴 보면 다음과 같다.

1. 還付金

1950 年代의 地方自治團體交付 國庫支出金中 還付金은 特定補助金 다음으로 財源附與의 인 機能이 컸으나 還付金은 6·25 動亂과 더불어 誕生한 配付稅의 性格을 갖는 交付財源이었다.

이 還付金은 1951 年 9 월에 臨時土地收得稅法이 制定, 公布됨에 따라 土地收益에 대한 物納稅制度를 實施하는 한편 農家負擔을 一元化시킨 結果로 地方自治團體는 地稅附加稅 및 農家に 課하던 戶別稅의 稅源을 喪失하게 되었으며 그에 따른 地方財源의 補填策으로

(7) 農村團體의 自治財力이 低下된 것은 土地收益에 대한 課稅權을 國家가 獨占하고 있었던 데 原因이 있었다. 이는 戰時稅制의 產物이었으나 戰後에도 地稅源은 地方自治團體에 移讓되지 않았다.

서 등장한 交付財源이 었다.

土地收得稅還付金은 地方自治團體에서徵收한 第1種 土地收得稅를 財源으로 하여 一定한 比率로 當該 地方自治團體에 還付하였으며 1950年代에 還付率 및 團體別配布率은 數次에 걸쳐 改正을 보았다⁽⁸⁾. 즉 法制定 當時인 1951年度의 土地收得稅還付率은 23.5%였으나 1952년부터는 35.3%의 還付率이 適用되었고 1954年度부터는 法改正에 따라, 50.0%의 還付率을 적용하게 되었다.

이와 같이 總體的인 還付率은 法實施以後 계속 引上되었으나 그와 함께 團體別 還付率도 조정되었다.

<第4表> 土地收得稅還付金還付率의 變遷 單位：百分比

	1951	1952	1954	1955	備考
總體的還付率	23.5	35.3	50.0	50.0	
團體別還付率					
서울特別市	23.5	35.3	50.0	31.8	
道	6.9	9.3	12.3	12.3	
市	16.6	26.0	37.7		
邑 面	[10.2	11.8	19.5	19.5	
教 育 區	6.4	14.3	18.2	18.2	
還付額(1) (百萬元)	20.7	62.1	262.8	365.5	

註：(1) 財務部 集計에 의함.

資料：內務部, 『內務行政治續史』, 1958年, p. 236

還付金制度가 창설된 당시에는 還付金은 그 財源附與的 機能이 컸다. 6·25 動亂을 계기로 하여 行하여진 第1次 地方稅法改正에 따라 地方自治團體는 主要稅源인 地稅附加稅와 營業稅附加稅를 상실하게 되었으며 1952年度 地方稅豫算에 대한 喪失된 財源의 比重은 50%에 달하였다⁽⁹⁾. 그러나 還付金制度가 실시된 當時에는 第1次 地方稅法改正에 따른 財源의 減少를 還付金에 의하여 充分히 補填하였다. 즉 1951年度 地方歲入을 보면 地方稅收入이 21.9百萬元, 還付金收入이 20.9百萬元이 었고, 1952年度에는 地方稅收入이 61.3百萬元, 還付金收入이 71.0百萬元에 각기 達하였으며, 第1次 地方稅法改正이 地方財源에 미친 影響은 매우 輕微하였던 것을 알 수 있다. 그러나 1953年度부터는 地方稅收入과 還付金收入間의 差異가 벌어지기 시작하였으며 1954年度의 改正에 따른 還付率 引上도 兩者間의 差異를 크게 縮小시키지 못하였다. 즉 1954年度 地方稅收入額은 596百萬元이 었으나 還付金收入은 197百萬元이 었으며 前者에 대한 後者의 比重은 33%에 不過하였다.

(8) 內務部, 『內務行政治續史』, 1958年, pp. 235-36.

(9) 大韓地方行政協會 『地方行政』 1953年 4月, 第2卷 第2號, pp. 7-8.

이는 地方自治團體에 대한 財源附與의 機能을 위하여 創設된 還付金이 그 機能을 喪失하게 된 것을 나타내고 있는 것이지만 그 原因은 還付金의 財源인 土地收得稅가 自然條件의 規制를 받았을 뿐만 아니라 그 稅收의 彈力性이 낮았던 데 있었던 것이다⁽¹⁰⁾. 그밖에 還付金制度는 團體別 配定率에 따라 財政力의 地域間 不均等을 緩和시킬 수도 있었으나 元來 還付金은 配付稅의인 性格을 갖는 交付財源이 있던 까닭에 財政調整의 機能을 遂行할 수 없었다.⁽¹¹⁾

2. 事業別 補助金

1950年代에 있어서도 特定補助金은 行財政上の 統制의 手段으로 널리 利用되었다. 中央政府가 地方財政을 規制하는 方法에는 稅源의 配分, 地方債 起債의 統制, 財政調整 財源의 配分, 特定事業에 대한 補助등 여러가지 方法이 있으나 地方自治團體의 支出方向을 直接的으로 規制할 수 있는 有力한 手段은 特定事業에 대한 補助金이다.

1950年代에 中央政府가 地方自治團體에 交付한 特定補助金은 教育事業에 대한 補助를 除外하면 地方自治團體交付 國庫支出金總額의 20%를 下廻하지 않았으며, 特히 戰時中에는 食糧增産을 위한 農業費補助의 激增으로 因하여 그 比重은 45%를 上廻한 때도 있었다.

1950年代를 통하여 特定事業에 대한 補助金中 그 相對的 規模가 컸던 것은 教育費補助와 農業·林業關係補助였다. 教育費補助는 初等學校 및 中高等學校 教員俸給補助를 主軸으로 하여 國民學校에 대한 經常補助, 成人教育補助등으로 構成되어 있었으며, 農業·林業關係補助는 種子改良, 農業增産, 病蟲害防除, 民有林保護 및 造林, 砂防事業, 旱害對策, 家畜獎勵, 獸醫務事業등 多樣 多彩로운 各種 補助로 構成되어 있었고⁽¹²⁾ 대개가 事業費의 一定 比率를 補助하는 比例的 補助金이 었다.

休戰이 成立된 1953年 後半期以後 土木費補助나 水道事業에 대한補助도 急激히 增額되어 土木事業, 水道事業 그리고 住宅事業등에 대한 補助金의 比重은 1957年度에 이르기까지 계속 上昇되어 同年度에는 國庫支出金總額에 대하여 14%를 占하게 되었으나 그 後 그 相對的 比重은 多少 低下되었다. 土木事業에 대한 補助는 道路鋪裝改修事業에 대한 補助

(10) 低物價政策의 一環으로서 政府의 糧穀收納價格이 規制된 結果로 課稅標準은 낮게 策定되지 않을 수 없었다. 韓國銀行調查部, 「쌀값의 形成과 그 영향」, 『經濟年鑑』, 1957年, pp. III-1-29 參照.

(11) 農村團體나 農村團體가 占하는 比重이 큰 地域에 있어서 還付金은 財源附與의 機能과 함께 財政調整의 機能을 갖고 있었으나 團體間의 財源配分에 있어서는 財政力의 地域間 不均等を 擴大시킬 可能性이 컸다.

(12) 1950年代 前半期의 細部事業別 地方自治團體交付 國庫補助에 대해서는 韓國銀行調查部, 「中央政府歲出의 經濟的 機能別 分類一試案」, 『經濟年鑑』, 1956年, 統計編 pp. 94~125 參照.

를 주로하여 河川・下水道改修 都市計劃事業 등으로 構成되어 있었다.

〈第 5 表〉 地方自治團體에 대한 國庫支出金(抽出年度) 單位：百分率

項 目	1949	1951	1953	1954(1)	1957	1960
支出總額 (100萬圓)	15.6	63.8	605.5	1,711.8	5,265.1	10,133.4
事業別特定補助金						
一般行政	30.8	1.9	2.5	3.0	.4	1.6
國防・司法・警察	—	—	.2	.1	.8	.6
道路・水路	3.6	.5	2.7	3.3	5.7	4.2
消防・水道・衛生(2)	2.7	.9	1.9	2.7	8.3	3.9
教 育	38.2	20.1	13.2	26.4	52.2	55.9
保 健	1.0	—	.4	—	1.2	.1
社會保障	8.4	.6	.7	.4	.8	.2
其他福祉	—	—	—	—	.5	—
農業・林業・水産	14.7	13.9	37.7	20.0	3.1	11.5
其他經濟事業(3)	—	—	—	.2	1.0	.2
一般補助金： 地方自治團體 交付金(4)	.6	62.1	40.7	43.9	26.0	21.8
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註 (1) 15 個月分

(2) 1954 年度까지는 住宅事業을 包含

(3) 1954 年度는 製造・運輸・通信事業에 대한 補助金, 1957 年度 및 1960 年度는 製造・鑛業・建設・海運事業에 대한 補助金.

(4) 地方自治團體財政補助, 地方自治團體分與金, 土地收得稅還付金등을 包含.

1949 年—1954 年 期間中의 機能의 分類는 韓國銀行의 「試算」에 의거하였으며 1957 年 以後의 分類는 同銀行의 推計에 準據하였음. 國庫支出金支出總額은 決算額이며 第 1 表 地方自治團體交付 國庫財源規模와 差異가 있는 것은 地方政府를 經由하여 民間에 移轉되는 國庫支出金이 地方自治團體의 收入에 計上되지 않기때문임.

資料：韓國銀行調查部, 『經濟年鑑』, 1956 年度, 統計編, pp. 94—125, 同, 『經濟統計年報』, 1950 年度, pp. 86—9, 同, 『經濟統計年報』, 1963 年度, pp. 110—13, 『中央政府歲出의 經濟的 機能의 分類』 各年度에서 作成함.

그밖에 戰時中이나 戰後再建期에 있어서도 一般行政에 대한 補助의 比重이 相當히 높았으나 이는 兵事費補助를 비롯하여 貯蓄獎勵事業, 國債消化등에 대한 補助나 財務部所管 徵稅交付金이 年年 增額된 데 그 原因이 있었다.

한편 戰時中에는 말할 나위도 없고 戰後에 있어서도 保健事業 및 社會福祉事業에 대한 補助는 그 規模의 零細性을 免치 못하였으나 各種 當該 地方事業이 補助對象事業으로서 展開되었던 事實을 看過할 수 없다. 즉 地方保健事業에 있어서는 不正醫業者團束, 麻藥事業, 傳染病豫防, 性病豫防, 慢性病豫防 등 事業을 위시하여 高等看護學校, 精神病者收容所, 保健所 등 地方保健施設의 維持 運營은 그 規模는 작았으나 國庫補助의 惠澤을 받았으며

社會福祉事業에 있어서도 救護事業, 軍警援護事業, 勞動對策事業, 職業紹介, 婦女事業, 厚生施設의 維持 運營은 모두가 補助對象事業이 었다.

1950年代의 團體別 國庫補助에 關한 資料가 거의 없기 때문에 1950年代의 國庫補助政策을 團體別로 검토 比較하는 일은 매우 어려운일이지만 1954—1955年 期間中 서울特別市에 交付되었던 國庫補助金の 內譯을 보면 다음과 같다.

<第6-1表>

國庫補助의 內譯(서울特別市)

1954, 1955

單位: 千圓

	1954			1955		
	金 額	(A)에 대한 比 率, %	(B)에 대한 比 率, %	金 額	(A)에 대한 比 率, %	(B)에 대한 比 率, %
一般會計						
歲入決算額(A)	213,613	%	%	619,607	%	%
補助總額	23,107	10.82	35.56	89,721	14.48	39.10
財政調整	2,210	1.03	3.40	1,378	0.22	0.60
土木費	10,250	4.80	15.78	69,926	11.29	30.48
農業費	1,853	0.87	2.85	1,139	0.18	0.50
林業費	553	0.26	0.85	605	0.10	0.26
保健費	662	0.31	1.02	1,681	0.27	0.73
社會事業費	1,736	0.81	2.67	5,552	0.90	2.41
兵事費	1,609	0.75	2.48	3,670	0.59	1.60
諸補助	4,235	1.98	6.52	5,771	0.93	2.52
教育費特別會計						
歲入決算額(A)	93,212			246,197		
補助總額	17,315	24.09	34.56	76,946	31.25	33.54
其他特別會計						
歲入決算額(A)	74,944			305,534		
補助總額	22,457	25.90	29.88	62,772	20.54	27.36
總 計	381,783			1,171,338		
補助總額(B)	64,976	17.02	100.00	229,442	19.59	100.00

資料: 서울特別市, 『歲入歲出決算書』, 1954—1955.

第6-1表에서 살펴 볼 수 있는 것과 같이 서울特別市の 경우, 歲入總額에 대한 國庫補助金の 比重은 1954年度에는 17%, 1955年度에는 20%에 各各 達하고 있었으며, 各種 國庫補助中 土木費補助와 教育費補助, 그리고 其他特別會計에 있어서는 主로 水道事業에 대한 補助가 컸다. 또 第6-2表를 보면 土木費補助中에서는 道路鋪裝改修費補助가, 保健事業에 대한 補助中에서는, 保健施設에 대한 補助가 그리고 社會事業費補助中에서는 救護 및 援護費補助가 各各 컸던 것을 알 수 있다. 또한 教育費補助의 內譯을 보면 國庫補助의 近 80%가 敎員俸給補助였던 것을 알 수 있다.

물론 서울特別市에 交付된 國庫補助金の 內譯과 그 費目別 比重은 서울特別市の 特殊한 環境條件을 反映하고 있는 것이며, 그에 따라 各級 地方自治團體에 대한 國庫補助의 內譯

<第6-2表>

國庫補助金の內譯(서울特別市)(1)
1955

單位：千圓

費目	金額	細部事業別		費目	金額	細部事業別	
		事業名	金額			事業名	金額
土木費	69,926	道路鋪裝改修	33,935	社會事業費	5,552	救護事業	1,616
		橋梁改修	—			軍警援護事業	571
		道路改修	15,122			勞動對策	130
		河川改修	4,569			職業紹介所	68
		下水道改修	8,060			婦女事業	165
		都市計劃	8,240			其他	3,002
農業費	1,139	—	—	兵務費	3,670	—	—
林業費	605	—	—			諸補助	5,771
保健費	1,681	性病豫防	5	教育費	76,946		
		慢性病豫防	—			國債消化	2,286
		高等看護學校	414			其他	2,299
		精神病者收容所	439			教員俸給補助	59,854
		保健所	—			其他	17,092
		衛生試驗所	—			—	—
		其他	206				

註：(1) 水道事業費補助, 58 百萬圓, 市公館費補助, 4.7 百萬圓은 除外됨.

資料：서울特別市, 『歲入歲出決算書』, 1955 年度.

과 費目別 相對的 比重을 推測하여 볼 수 없는 일이지만 第5表에 나타나고 있는 國庫補助政策의 方向을 參작할 때 대체로 1950 年代의 補助政策의 性格을 짐작하여 볼 수 있는 일이다. 이를테면 戰時中에는 農業關係補助에, 戰後再建期에는 公益事業部門에 대한 補助에, 그리고 1957 年 이후에는 經濟事業 및 社會保健事業에 대한 補助에 各各 力點을 두었던 것을 알 수 있다.

3. 地方財政調整制度的 特徵과 制度的 發展

地方財政을 調整하는 근거는, 첫째로 經濟力의 地域의 不均等發展에 따르는 財政力의 地域間格差를 緩和하고, 둘째로 地方自治團體로 하여금 必要的 最小限의 行政水準을 維持케 하기 위한 財源을 保障하는 데 있는 것이지만 1950 年代의 우리나라 地方財政調整制度는 主로 둘째의 目的을 達成하기 위하여 創設되었고 그 後 1959 年에 이르러 財政力의 地域間格差를 緩和시키기 위한 財政調整機能에 重點을 두게 되었다.

1950 年代의 地方財政調整은 1951 年度에 創設된 臨時地方分與稅를 嚆矢로 하여 1958 年度까지 地方分與稅와 財政補助金에 의하여 實施되었고, 1958 年度부터는 地方財政調整

交付金에 의하여行하여졌다. 이제 그 制度上의 特徵을 要約하여 보면 다음과 같다.

〈臨時分與稅制度〉

우리나라에서 地方財政을 調整하기 위하여 처음으로 實施된 制度는 臨時分與稅制度였다. 이 制度는 1951 年度에 限하여 實施하기로 되어 있었으며, 그 制度的 特徵은 財政力의 地域間 不均等을 緩和시키는 것보다 地方自治團體에 財源을 附與하는 機能에 重點을 두었던 데서 찾아 볼 수 있다.

臨時分與稅는 當該年度의 地稅 및 營業稅豫算額의 13.39%(下限), 34.68%(上限)에 該當하는 金額을 財源으로 하였고, 分與方式에 따라 分與稅를 一般分與稅(3種)와 特殊分與稅로 區分하였으며 分與稅總額의 76%를 一般分與稅로, 그 24%를 特殊分與稅로 配分·分與하였다. 또 一般分與稅는 서울特別市·道에 8.3%, 市에 8.47%, 邑面에 83.23%를 分與하기로 되어 있었으며, 特殊分與稅는 團體別 限度를 定하지 않고 各級團體의 廳舍修理, 復舊 및 그밖의 特殊事情을 고려하여 分與하기로 되어 있었다. 또한 一般分與稅는 第1種, 第2種, 第3種分與稅로 區分되었으나 그 分與率은 各級團體에 共通的으로 第1種이 80%, 第2種 및 第3種이 各各 10%로 定하여 졌다.

한편 그 分與方法을 보면, 第1種 分與稅는 公務員定員에 一定한 俸給 및 事務費所要額을 公한 額에 따라 按分·分與하고, 第2種 分與稅는 1951 年度 當該自治團體의 課稅目標額을 當該自治團體의 人口數로 除한 金額이 全國 1人當 平均 地方稅負擔額보다 不足한 額에 當該地方自治團體의 人口數를 公한 金額에 따라 按分 分與하도록 하였고, 第3種分與稅는 財政缺陷等 特殊事情을 考慮하여 分與하기로 되어 있었다⁽¹³⁾.

이와 같이 臨時分與稅는 그 財源을 定함에 있어서 上·下限을 두어 伸縮性있게 調整財源을 確保케 하는 制度를 두었으나 特殊分與稅의 分與限度를 24%로 定하여 調整財源配分の 裁量을 크게 規定하였으며 그밖에 一般分與稅의 團體別 分與率과 種別分與率을 미리 定하여 한편에서는 調整財源 配분에 있어서 恣意性을 높이고 또 다른 한편에서는 財政調整의 實効를 減小시키게 할 制度上의 缺陷을 갖고 있었던 것이다.

더우기 一般分與稅의 分與方式을 보면 財政需要를 감안한 第1種 分與稅는 公務員定員과 「一定한 俸給」 그리고 「事務費所要額」에 따라 配分하는 極히 단순한 方法을 채택하였으며, 財政收入을 감안하는 第2種 分與稅는 「1人當 平均 地方稅 負擔額」을 그 配分基準으로 이용하였고, 第3種 分與稅는 實質적으로 特殊分與稅와 같은 性格을 갖고 있었던 것이다.

(13) 內務部, 『韓國地方行政史』, 1966, p. 662.

그리하여 이러한 分與方式에서 미루어보아 臨時分與稅의 機能은 財政調整을 目的으로 하여 창설되기는 하였으나, 그 分與方式이 不完全하였으므로 그 實効를 거두었다고 보기는 어렵고 단지 地方自治團體에 대한 財源附屬的인 機能을 갖고 있었던 것으로 보아야 할 것이다. 그밖에 보다 精密한 配分方式을 채택한다 하더라도 完全한 財政調整을 期하기란 거의 不可能한 일이지만 臨時分與稅制度는 配分方式의 單純性을 論外로 하더라도 分與稅의 配分에 있어서 關係當局의 裁量範圍를 크게 定하였던 데 根本的 缺陷이 있었던 것이다.

〈地方分與稅制度〉

臨時分與稅制度는 1951 年度에 限하여 實施하였으므로 1952 年度부터는 새로운 制度를 實施할 필요가 생겼으나 1951 年度에 稅制가 戰時稅制로 改編됨에 따라 地方自治團體는 地稅附加稅를 비롯하여 農業所得을 標準으로 하는 戶別稅, 營業稅附加稅등 主要 稅源을 喪失하였고 地方歲入이 大幅 줄어들었다. 또 臨時土地收得稅의 창설과 함께 地方財源을 補填하기 위하여 實施된 土地收得稅選付金은 그 財源(第 1 種土地收得稅)이 不安定하였을 뿐만 아니라 歲入伸縮性을 缺如하고 있었으며, 그밖에 選付金은 第 1 種土地收得稅徵收額에 대한 一定한 率의 金額을 地方自治團體에 還付하였던 까닭에 各級團體의 財政力은 현저히 均衡을 잃게 되었다⁽¹⁴⁾. 그리하여 1952 年 9 月 에는 새로운 制度를 마련하여 地方財政을 調整하게 되었으며 이 때 창설된 것이 地方分與稅制度였다.

地方分與稅는 當該年度에 徵收할 第 2 種土地收得稅全額과 營業稅額의 15%에 該當하는 金額을 그 財源으로 하였고 臨時地方分與稅와 같이 財源의 上·下限을 두지 않았으나, 그 財源은 보다 所得彈力的인 性格을 갖게 되었으며 또 그 規模도 增額되었던 것을 알 수 있다.

地方分與稅는 4 種으로 區分하였고, 當該年度의 分與稅總額을 團體別로 區分하여, 서울 特別市와 道에는 20%, 市에는 10%, 邑面에는 70%를 分與하도록 하였고 또 種別分與率은 第 1 種이 30%, 第 2 種이 15%, 第 3 種이 15%, 第 4 種이 40%로 定하여 졌으며, 團體別 分與率은 特別한 事由가 있을 때는 大統領令으로 變更하도록 措置하였다⁽¹⁵⁾.

한편 分與方法을 보면 第 1 種 및 第 2 種分與稅는 모두 地方自治團體의 地方稅收入을 基礎로하여 算定한 財政力 基準에 따라 配分하도록 하였으며 臨時地方分與稅 (一般分與稅 第 1 種)의 경우와 달리 地方自治團體의 財政需要를 配分基準으로 삼지 않았다. 즉 第 1 種

(14) 內務部, 『地方行政治續史』, 1958 年, p. 231.

(15) 上同, pp. 231-32.

分與稅는 當該年度의 第1種土地收得稅, 土地收得稅還付金, 戶別稅, 家屋稅, 林野稅의 徵收豫定額의 合算額을 基礎로하여 算定한 第1種 單位稅額(人口 1人當)에 따라 配分하도록 하였고, 第2種分與稅는 普通稅徵收豫算額에서 第1種分與稅의 算定基準이 되어 있는 稅目의 徵收豫想額을 差減한 殘額을 기초로 하여 算定한 第1種 單位稅額에 따라 配分하도록 하였으며, 第1種 및 第2種 分與稅의 配分을 모두 地方自治團體의 擔稅力과 結付시키게 되었던 것이다. 또 第3種分與稅는 從前의 分與方式, 이틀테던 財政缺陷 및 그밖의 特殊事情등을 고려하여 配分하되 團體別 限度額 區分을 두지 않았던 配分方式을 改正하여 財政缺陷額에 따라 按分하되 上記한 바와 같이 團體別 限度額을 設定하게 되었다. 또한 從前의 特殊分與稅를 第4種分與稅로 改稱하는 한편 從前에 없었던 團體別 限度額을 設定하였다.

그밖에 새로운 制度에 있어서는 市邑面의 財政難을 打開하기 위한 責任을 國家와 廣域의 自治團體가 分擔하기 위하여 道는 土地收得稅還付金中 그 20%以內의 金額을 市邑面に 分與하도록 規定하였다.

以上과 같이 地方分與稅制度는 從前의 臨時地方分與稅制度에 比하여 그 財源에 있어서나 分與方式에 있어서 改善을 보았던 것이지만 交付財源이 貧弱하였을 뿐만 아니라 從前과 같이 團體別 種別 配分限度額을 設定하였고, 特히 特殊分與稅에 代替된 第4種分與稅의 配分率은 40%에 달하였으며, 調整財源의 配分に 있어서 恣意性이 介在할 餘地가 컸다. 이는 第4種分與稅가 「各級團體의 廳舍修理, 復舊, 其他의 特殊事情」을 고려하여 分與하도록 되어 있었던 점에서 그렇다. 또 第1種 및 第2種分與稅의 配분에 있어서는 全的으로 地方稅收入을 配分基準으로 이용하도록 定하여 財政需要에 關聯된 要因을 감안하지 않도록 措置하였다.

그러나 地方稅가 域內의 모든 所得을 對象으로 하여 賦課되지 않는 限 地方稅收入에 의하여 算定한 配分基準은 公平하지 못한 結果를 招來케 할 可能性을 內包하고 있는 것이며 또 한 團體가 必要로 하는 財源을 財政收入에 따라 評價할수는 없는 일이다⁽¹⁶⁾.

이러한 점에서 地方分與稅도 財政調整의 機能을 遂行하는 데 있어서는 制度上 많은 缺陷을 갖고 있었으며, 財政調整의 機能보다 財源附與의 機能을 擔當하였던 것으로 보아야 할 것이다.

1952年 9월에 地方分與稅法이 制定 實施된 이래 分與稅制度는 2次에 걸쳐 變更이 加

(16) 한 團體의 財政力은 그 地域生産力에 의하여 規定되지만 財政需要條件은 人口, 産業構造, 財政政策의 目標등에 의하여 規制된다.

하여 졌다⁽¹⁷⁾. 첫째는 1952年度 10월에 서울特別市 및 道の 分與率을 20%에서 30%로 引上하는 한편 邑面의 分與率을 70%에서 60%로 引下시켰다. 이는 서울特別市나 京畿道 그리고 江原道等 廣域的 自治團體가 收復遲延으로 正常的인 歲入을 確保할 수 없어 그 財政事情이 極히 어려운 形便에 놓여있었을 뿐만 아니라 收復된 地域에 있어서도 廣域的 自治團體의 機能이 大幅 擴張되었던 데 그 原因이 있었던 것이다.

둘째는 1954年 4월에 地方分與稅法이 改正되어 分與財源을 비롯하여 團體別分與率등이 改正되었다. 즉 休戰後 戰時稅制로 부터 平和時의 稅制로 轉換됨에 따라 地方稅源을 擴充시키기 위하여 營業稅附加稅 課稅權이 地方自治團體에 移讓되었으며 그에 따라 地方分與稅의 財源이 있던 營業稅에 代替하여 第1種土地收得稅額의 8.8%, 第2種 土地收得稅額의 50%, 遊興飲食稅額의 30%를 이에 充當하도록 改正되었다. 그리하여 分與稅의 財源은 다시금 土地收得稅收入을 主財源으로 充當하게 되었으며 財源의 貧弱性을 꺾지 못하게 되었다.

한편 地方自治團體가 正常的인 收入을 確保할 수 있게 되었으므로 團體別 分與率을 서울特別市 및 道에 대해서는 15%, 市에 대해서는 10%, 邑面に 대해서는 75%로 改正하여 農村團體에 대한 分與率을 引上하였고 또 種別 分與率에 있어서는 第1種을 20%, 第2種을 10%, 第3種을 30%, 第4種을 40%로 改正하여, 財政缺陷을 補填하기 위한 分與稅額의 比重을 높였다.

그밖에 主要한 改正內容을 보면 第1種 單位稅額算定에 있어서 營業稅附加稅를 包含시키도록 하고 各市의 分與稅額은 內務部長官이 直接 算定하도록 改正하였다.

1954년에 改正된 地方分與稅制度는 이미 위에서 言及한 바와 같이 그 分與財源이 貧弱하였을 뿐만 아니라 種別分與率에 있어서 財政缺陷이나 特殊事情을 감안하여 配分하는 分與稅의 比重이 70%를 占하게 되었으며 財政調整의 實効를 거두기에는 制度上的 缺陷이 컸음에도 不拘하고 이 改正된 制度는 1958年度까지 存續되었던 것이다,

〈財政補助金制度〉

1952年度부터 地方分與稅制度가 實施되기는 하였으나 分與財源이 貧弱하였던 까닭에 財政調整뿐만 아니라 財源保障의 機能조차 充分히 遂行할 수 없었으며 1955年度부터 1958年度까지 地方分與稅以外에 財政補助金制度가 實施되었다.

이 財源은 國家財政形便에 따라 交付되는 不安定한 財源이었으며 法的 保障이 없었다.

(17) 內務部, 『韓國地方行政史』, 1966年 pp. 664—65.

그러나 1955年度에 地方自治團體에 交付한 財政補助金은 639百萬元에 달하였고 1957年度에는 393百萬元, 1958年度에는 378百萬元에 各各 達하였으며, 그 財源附屬의인 役割이 매우 컸던 것을 알 수 있다. 이는 그 反面에 地方分與稅의 財源保障的 機能이 充分하지 못하였던 事實을 나타내는 하나의 指標이기도 하다.

〈地方財政調整交付金制度〉

地方財政調整을 위한 交付財源은 財政力의 地域間不均等を 緩和시키기 위해서나 또는 地方自治團體의 行政遂行上 必要不可缺한 最少限의 基本的 財源을 保障할 수 있도록 그 規模가 充分히 커야하고 또 適正한 配分이 이루어져야 한다는 것에 대해서는 再論할 必要가 없을 것이다.

그러나 1951—1958年 期間中에 實施된 地方分與稅制度는, 첫째로 그 財源이 貧弱하였을 뿐만 아니라 急増한 地方自治團體의 財政需要를 充足시킬 수 있는 收入의 彈力性이 낮았으며, 둘째로 分與方式이 比較的 단순하여 財源配分의 公正을 期하지 못하였고, 셋째로 分與稅의 配分에 있어서 政治的 恣意性이 介在할 可能性이 컸다. 또 地方分與稅制度와 함께 實施된 財政補助金制度는 分與稅制度를 補完하기 위한 措置였으나 미봉책에 不過하였고 그 財源에 대한 法的 保障이 없었기 때문에 不安定한 性格을 지니고 있었다.

그리하여 1958年 3月에는 地方分與稅 및 財政補助金制度 代身에 地方財政調整交付金制度를 新設하여 地方財政의 缺陷을 補填하기 위한 財源을 擴大시키는 한편 安定된 財源을 保障하여 地方自治團體로 하여금 計劃的인 行政을 遂行케 할 수 있는 制度를 마련하였고 1959年度부터 實施하였다. 이제 이 地方財政調整交付金制度의 內容을 살펴 보면 대략 다음과 같다.

1. 財源

地方財政調整交付金의 財源은 從前의 地方分與稅財源에 充當되었던 第1種 및 第2種 土地收得稅와 遊興飲食稅의 一部以外에 地方稅的 性格을 가진 營業稅, 入場稅, 電氣가스稅中 一部財源과 그밖에 이들 財源이 地方自治團體의 財政不足額을 補填하지 못할 경우에 所要되는 財源으로 構成되어 있었다. 즉 그 內譯을 보면 다음과 같다.

第1號財源……當該年度の 遊興飲食稅, 營業稅, 入場稅, 電氣가스稅, 稅額의 40%에 해당하는 金額

第2號財源……當該年度の 第1種土地收得稅額의 8.8%와 第2種土地收得稅額의 50%에 해당하는 金額

第3號財源……前2號의 財源으로서 財政不足額(總基準財政收入額)이 總基準財政需要額

에 미달하는 금액)을 充足하지 못할 경우에 이를 補充하는 金額⁽¹⁸⁾.

이와 같이 交付財源이 大幅 擴充된 結果로 1959年度에 地方財政調整을 위한 交付財源은 1958年度 對比 5.4倍가 늘어난 1,440百萬원에 달하게 되었으며 또 그 財源이 稅收의 彈力性이 比較的 큰 遊興飲食稅, 營業稅, 入場稅등을 包含하고 있었던 까닭에 地方財政需要의 膨脹에 대응하여 交付財源이 自動的으로 늘어날 有利한 條件을 지니게 되었다⁽¹⁹⁾.

2. 交付金の 種類와 交付方式

交付金の 種類는 普通交付金과 特別交付金으로 區分하였으며 그 交付方式은 다음과 같았다.

普通交付金은 當該年度の 地方自治團體 基準財政收入額이 基準財政需要額에 미달하는 總額을 기준으로 하여 算定하고, 매년 財政不足額이 생기는 自治團體에 대하여 그 財政不足額을 기준으로 하여 交付하도록 되어 있었다⁽²⁰⁾. 그리하여 各級團體의 基準財政需要額과 基準財政收入額을 策定하기 위한 比較的 精밀한 기준이 마련되었다. 즉 基準財政需要額이나 基準財政收入額은 當該 自治團體가 實際에 支出하고자 하는 需要 또는 徵收하고자 하는 稅收를 나타내는 것이 아니고 各級團體가 必要不可缺한 最小限의 地方行政水準을 유지하는 데 所要되는 財源과 또 客觀的 事情을 土臺로하여 算定한 稅收를 의미하기 때문에 基準財政需要額이나 基準財政收入額의 算定에는 客觀的 算定基礎가 필요하게 된다.

따라서 交付金制度의 實施와 함께 基準財政需要額을 算定하기 위한 基礎로서 19個 種目에 달하는 經費에 대하여 그 量을 測定하기 위한 單位(測定單位)와 測定單位 數值의 算定基準, 그리고 單位當 費用을 定하고 當該自治團體의 各測定單位의 數值를 당해 測定單位의 單位費用에 곱한 金額의 合算額으로서 基準財政需要額을 算定하도록 하였다. 또 基準財政收入額은 地方稅法에서 規定하고 있는 標準稅率의 70%(基準稅率)에 상당한 率로 算定한 당해 自治團體의 普通稅收入額과 臨時土地還付金 收入豫想額을 合算한 金額으로 算定하도록 하였다.

特別交付金은 普通交付金總額의 30%에 相當한 金額을 초과하지 못하도록 하고, 災害등으로 因하여 特別한 財政需要가 생기거나 또는 財政收入이 減少된 경우, 自治團體의 廳舍 및 公共施設의 新設復舊 또는 그밖의 特殊한 事由가 있을 대에 限하여 交付하도록 되어

(18) 이 財源은 미리 國家豫算에 計上케 하도록 하였다.

(19) 交付財源의 增額要因을 보면 營業稅가 376百萬원, 入場稅 91百萬원, 電氣가스稅 114百萬원, 遊興飲食稅 13百萬원, 第3號財源 580百萬원이 었다.

(20) 各地方自治團體의 財政不足額의 合計額이 普通交付金豫算總額을 초과할 경우에는 各級團體의 財政不足額에 따라 按分하도록 하였다.

있었다. 또 特別交付金은 團體別로 區分하여 交付하되 國家豫算에 計上된 特別交付金の 豫算總額에 대하여 서울特別市와 道는 15%, 市는 10%, 邑·面 및 邑面組合은 75%를 交付하도록 定하였다.

以上과 같이 地方財政調整交付金制度는 交付財源이 擴充되었을 뿐만 아니라 交付財源配分에 있어서 客觀的 基準을 設定하여 交付財源이 단지 財源附與的인 機能만이 아니라 財政力의 地域的 不均等을 緩和하는 調整機能을 遂行할 수 있는 制度的 基礎를 確立하였던 것이다.

그러나 地方財政調整交付金制度는 그 財源의 一部가 租稅에 링크되어 있지 않은 不安定한 財源을 갖고 있었던 것이나 基準財政需要額 算定의 基礎가 되는 測定單位 및 單位費用에 대한 補正制度를 活用하지 못하였던 것, 또는 算定된 基準財政需要額의 補正制度를 缺如하고 있었던 것, 또는 基準財政收入額 算定에 있어서 基準稅率(70%)이 낮아 適正한 財政不足額을 算出하기 어려운 點등 여러가지 문제점을 지니고 있었다. 1950年代에 있어서는 그러한 問題點에 대한 解決을 보지 못하였으나 交付金制度는 地方財政의 危機를 打開하는 한편 合理的인 財源配分을 期하고 財政力의 地域間不均等を 緩和시키기 위한 積極的인 政策으로서 地方財政의 發展에 새로운 契機를 마련하였던 것이다. 이를테면 地方財政調整의 力點은 還付金이나 地方分與稅 또는 財政補助金を 통한 財源附與機能에서 부터 財源保障 및 地域間 財政力의 均等化機能에 移行되었던 것이다.

III. 國庫支出金の 經濟的 機能

地方財政調整을 目的으로 하여 交付되는 調整財源은 말할 나위도 없고, 國庫補助金이나 地方債 또는 地方稅까지도 財政調整機能을 갖고 있는 것이지만 여기서는 資料上的 制約으로 因하여 1953年度와 1954年度 그리고 1960年度를 對象으로 하여 土地收得稅還付金 地方分與稅 國庫補助金등이 地方財政에 어떠한 영향을 미쳤던가를 검토하여 보기로 한다.

1. 地方財政調整效果

먼저 1953年度의 경우를 보면 還付金은 서울特別市를 除外한 그밖의 地域에 있어서 財政力을 크게 擴充시켰던 것을 알 수 있고 總體的으로는 財政力의 地域間 均等化에 기여하였으나 地域別로 보면 오히려 財政力의 格差를 擴大시키고 있는 現象을 찾아 볼 수 있다. 이를테면 忠淸北道나 江原道 그리고 濟州道の 경우가 그러한 例에 해당한다. 이는 同地域이 他地域에 비하여 普通作物을 中心으로 하는 農業生産力이 相對的으로 낮은 데 基因하였던 것이며, 還付金이 財政力의 地域間 均等化를 促進시키는 機能과 함께 그 不均等を 造成하는 機能을 갖고 있었던 것을 알 수 있다.

<第 7 表>

土地收得稅還付金 및 地方分與稅의 調整效果 (1)

單位：圓(2)

1953

特別市 道別(3)	區分	1人當地方稅 (A)	1人當還付金(4) (B)	小 計 (A + B = C)	1人當地方分 與稅 (D)	1人當一般財 源 (C + D)
서울		77.40	5.04	82.44	26.73	109.17
京畿道		37.46	68.53	105.99	43.87	149.86
忠清北道		32.85	56.34	89.19	24.22	113.41
忠清南道		36.68	68.49	105.17	3.57	108.74
全羅北道		37.29	69.50	106.79	17.29	124.08
全羅南道		43.21	65.00	108.21	8.77	116.98
慶尙北道		68.19	61.78	129.97	19.19	149.16
慶尙南道		137.70	52.55	190.25	17.93	208.18
江原道		30.06	31.95	62.01	52.68	114.69
濟州道		72.98	25.46	98.44	23.64	122.08

註：(1) 豫算額임, 地域別人口는 1953 年末 現在人口(公報處 統計局을 利用).

(2) 1 원 = 10 圓

(3) 各道에는 管轄地域內 市·邑·面을 包含함. 團體間重複分은 除外.

(4) 土地收得稅還付金임.

資料：內務部地方局, 『地方財政概要』, 1953 年度, pp. 18~23 에서 作成함.

한편 地方分與稅는 團體別 또는 種別로 그 分與率이 差異를 갖고 있었던 까닭에 당연히 地域別 配分은 고르지 못하였고 그로 因하여 財政力의 地域間 不均等은 相當히 緩和되고 있으나 京畿道와 慶尙南北道의 경우 오히려 餘他地域과의 財政力格差를 擴大시키고 있다. 또 서울特別市の 경우에 있어서는 還付金收入의 依存度가 낮기 때문에 地方分與稅의 相對的水準은 相當히 높았으나 餘他地域에 比하여 1人當 可用財源은 相對的으로 작은 結果를 가져다 주고 있다. 그리하여 地域別로 보면 서울特別市와 忠清南道에 대한 地方分與稅의 配分은 相對的으로 過少하였고 京畿道나 全羅北道 그리고 慶尙南北道 및 濟州道에 대한 그 配分은 相對的으로 過多하였던 것을 알 수 있다. 이는 1953 年 現在 地方分與稅의 配分이 客觀的 基準보다 恣意性에 左右될 수 있는 要因을 지니고 있었던 데 비롯된 것으로 볼 수 있다⁽²¹⁾.

다음에 1954 年度를 對象으로 하여 地域別 地方稅收入水準과 國庫支出金(財務部所管 交付金除外)의 經濟的 效果를 검토하여 보면, 첫째로 1953 年度에 比하여 地域間的 稅收水準이 크게 變化하고 있을 뿐만 아니라 그 地域間格差가 擴大되었던 것을 알 수 있다. 이는 6·25 動亂의 終熄과 함께 地方自治團體의 財政活動이 正常化되었던 데 그 原因을 찾아

(21) 特殊事情을 감안하여 配分하는 第 4 種分與稅의 分與率이 40%였던 것과 還付金收入이나 戶別稅등을 基礎로 하여 配分하였던 第 1 種分與稅의 配分率이 30%, 上記한 諸稅의 收入을 除外한 普通稅收入을 基準으로 하였던 第 2 種 分與稅의 分與率이 15%였던 까닭에 서울特別市와 같은 大都市에 대한 分與額은 相對的으로 過少하게 算定되지 않을 수 없었다. 또 分與稅配分에 있어서 財政需要를 감안하지 않았던 데도 그 原因을 찾아 볼 수 있다.

<第 8 表>

國庫支出金の 財政調整效果 (1)

1954

單位：圓

	1人當 地方稅收入 (A)	1人當 還付金 (B)(2)	A + B = C	1人當 分與稅 (D)	C + D = E	1人當 國庫補助金 (F) (3)	E + F = G
서울	48.93	0.33	49.26	2.14	51.40	45.84	97.24
京畿	18.03	5.32	23.35	9.39	32.74	41.35	74.09
江原	6.78	2.94	9.72	1.44	11.16	33.38	44.54
忠北	7.09	10.34	17.43	6.11	23.54	48.84	72.38
忠南	6.58	8.96	15.54	9.62	25.16	22.69	47.85
全北	7.22	9.12	16.34	5.65	21.99	33.04	55.03
全南	7.91	7.40	15.31	2.93	18.24	22.45	40.69
慶北	8.85	9.17	18.02	4.70	22.72	0.88	23.60
慶南	14.63	7.12	21.75	2.28	24.03	17.05	41.08
濟州	24.84		24.84	34.78	59.62	23.98	83.60
全國	13.24	6.97	20.21	5.29	25.50	25.38	50.88

註：(1) 15個月決算額이며 市·邑·面을 包含하고 團體間重複分은 除外됨.

(2) 土地收得稅還付金임.

(3) 教育費補助를 包含함.

資料：內務部, 『地方自治團體決算概要』, 1964年度 資料에 의하여 作成함.

볼 수 있으나 地域別로 보면 서울特別市와 京畿道の 1人當 地方稅水準이 현저히 上昇된 反面에 慶尙南道の 그 水準이 相對的으로 크게 低下되었던 것을 알 수 있다.

還付金收入이 各地域의 可用財源에 미쳤던 영향은 大體로 1953年度の 경우와 類似하나 江原道나 全羅南道 그리고 濟州道の 경우 還付金收入으로 因하여 그 財政力の 相對的 比重은 低下되고 있다.

한편 地方分與稅의 地域別配分을 보면 서울特別市, 忠清南·北道 그리고 慶尙南·北道の 경우 大體로 財政力の 地域的 均等化에 기여하고 있으나, 京畿道, 濟州道の 경우에는 過多하게 配分되었고 江原道나 全羅南·北道에는 過少하게 配分되어 그러한 地域과 餘他地域間에 있어서 財政力の 不均等이 오히려 擴大되었으며 地方分與稅에 의한 財源配分이 不合理하였던 것을 알 수 있다.

끝으로 國庫補助의 地域別 配分을 보면 서울特別市나 京畿道 또는 濟州道の 경우 그 可用財源을 크게 增加시켜 그밖의 地域과의 財政力格差를 현저히 擴大시키고 있으며 1人當 國庫補助金이 相對的으로 낮은 慶尙北道の 경우 그 可用財源은 他地域에 비하여 현저히 낮아지고 있다. 이는 다시 말할 것도 없이 國庫補助가 財政力の 地域間不均等を 激化시키는 要因이라는 것을 나타내고 있는 것이다. 그리하여 財政調整을 위한 交付財源의 規模가 相當히 크고 또 그 配分이 合理的으로 行하여지지 않는 限 그 均等化機能이 國庫補助金の

不均等化機能으로 因하여 弱화된다는 것을 알 수 있다. 그리하여 地方自治團體의 依存收入中 交付財源의 比重이 相對的으로 낮은 反面에 國庫補助金의 相對的 比重이 컸던 1950年代에 있어서는 地方分與稅制度는 地方財政調整의 實效를 거두지 못하였다고 보아도 큰 잘못은 아닐 것이다.

그러나 交付金制度가 實施된 1959年度 이후에는 調整財源의 規模가 커졌을 뿐만아니라 또 그 配分이 客觀的 基準에 의하여 行하여 졌기 때문에 交付金에 의한 財政調整機能이 擴張되었으리라는 것은 可히 짐작할 수 있는 일이다.

<第9-1表>

國庫支出金의 財政調整效果(抽出地域)(1)

1960

單位: 원

地域別(2)	1人當 地方稅收入 (A)	1人 當 還 付 金 (B)	小 計 (A+B=C)	1人 當 交 付 金 (D)	1人當 一般 財源 (C+D=E)	1人 當 國庫補助金 (F)	合 計 (E+F)
서 울	367	0	367	0	367	27	394
忠 南	54	34	88	130	218	231	449
慶 南	75	29	104	124	228	241	469

註·(1) 決算額임.

(2) 市·邑·面 包含, 團體間重複分除外.

資料: 團體別 決算資料.

이를 抽出地域에 대하여 살펴 보면 第9-1表에서 알 수 있는 것과 같이 財政調整을 위 한 交付財源의 規模가 커지고 또 그 配分이 基準財政收入額과 基準財政需要額의 算定에

<第9-2表>

還付金 및 財政調整交付金의 財政調整效果(團體別)/1

1960

單位: 원

區分 團體別	1人當地方稅 (A)	1人當還付金 (B)	小 計 (A+B=C)	1人當交付金 (D)	1人當一般財源 (C+D=E)
道					
忠 南	25	21	46	81	127
慶 南	31	18	49	66	115
市					
忠 南	95	1	96	51	147
慶 南	96	1	97	35	132
邑					
忠 南	49	6	55	24	79
慶 南	29	11	40	40	80
面					
忠 南	17	15	32	53	85
慶 南	10	18	28	76	104

註: (1) 決算額임

資料: 各道決算資料

의하여 客觀的인 基礎에 따라 行하여 되게 되자 財政力의 地域間不均等은 현저히 緩和되었던 것은 알 수 있다. 더우기 1960年度에 있어서는 國庫補助金도 財政調整의 機能을 擔當하였던 事實을 엿 볼 수 있다.

또한 이를 서울特別市를 除外한 抽出地域에 대하여 團體別로 보면, 첫째로 交付財源의 規模가 매우 컸던 것을 알 수 있고, 둘째로 地方稅收入의 地域間不均等이나 還付金收入에 따르는 財政力의 地域間不均等化現象이 交付財源에 의하여 相殺되거나 또는 特定團體의 可用財源을 크게 增加시켰던 事實이 나타나고 있다. 특히 忠南과 慶南의 市部 市稅收入이나 還付金收入은 거의 같은 水準이지만 交付金 收入의 差異로 因하여 오히려 忠南 市部 可用財源이 慶南보다 높아지고 있다. 또 그러한 現象은 道部나 邑面에 있어서도 찾아 볼 수 있는 것이지만 이는 1959年度부터 實施된 地方財政調整交付金制度가 財政調整機能과 財源附與的인 機能을 모두 遂行하게 된 事實을 보여주고 있는 것이다.

2. 地域格差와 國庫支出金の 均等化機能

地方財政의 調整이 必要하게 되는 것은 經濟成長이 地域經濟의 不均等한 發展을 수반하고 그로 因하여 財政力의 地域間不均等이 擴大되는 데 그 根本的 原因이 있다. 그러므로 國庫支出金の 機能이 단지 財源附與的 機能에 그치지 않고 財政調整의 機能을 遂行하기 위해서는 그러한 財源의 配分이 結果的으로 地域經濟의 成長에 어떠한 영향을 미쳤던가에 따라 그 功過가 判定되어야 할 것이며 또 그 配分의 適正與否도 그러한 기준에 따라 判斷되어야 할 것이다.

1950年代의 地域經濟動向에 關한 資料가 不充分하기 때문에 地域經濟의 成長과 地方財政의 關聯性에 대하여 明確한 結論을 얻기란 거의 不可能한 일이지만 地域生産力에 關한 既存資料에⁽²²⁾ 따라 地域經濟의 發展과 그에 수반된 問題를 살펴 보면 대략 다음과 같다.

經濟成長은 都市化와 產業構造의 高度化 또는 所得水準의 上昇등 여러가지 指標에 따라 集約的으로 表現된다. 1950年代(1953—1959年)에 우리나라의 經濟는 年平均 5.5%의 比率로 成長하였으며 產業類別 成長率을 보면 同期間中 第1次產業은 年平均 3.4%, 第2次產業은 年平均 13.4%, 第3次產業은 年平均 4.9%의 比率로 各各 成長하여 第2次產業部門이 經濟

(22) 그 하나는 韓國銀行이 發表한 國民所得資料를 利用하여 일정한 基準에 따라 1955年 國民總生産을 地域別로 配分하여 地域內 總生産을 推定한 資料이다(U.S.O.M. 推計 非公式資料). 또 다른 하나는 韓國政經研究所가 1966年에 推計한 韓國의 道別所得推計(1960—1965年) 資料이다. 1960—1962年 期間을 對象으로 한 道別所得推計는 韓國銀行調查部에서 推計하여 公表한 바 있으나 그 後 國民計定推計를 改編함에 있어서 同資料는 改編되지 않았으므로 여기서는 韓銀 資料를 使用하지 않았다.

成長에 있어서 主導的인 役割을 擔當하였다.

그리하여 이러한 經濟成長이 地域經濟에 미쳤던 영향을 살펴 보면, 1955—1960年 期間中 첫째로 人口의 大都市集中現象이 일어났고, 둘째로 附加價值構成上의 產業構造가 多少 高度化되었으나 地域에 따라 그 變化에는 차이가 있었고, 셋째로 地域別 國內總生産의 配分率이 變化되었고, 끝으로 地域別 1人當 總生産(國內總生産概念에 따른)의 格差가 變化하였던 것을 알 수 있다⁽²³⁾.

먼저 人口動向을 보면 1955年度에 서울特別市는 全國人口의 7.3%를 占하였으나 1960年度에는 그 比重이 9.8%로 높아 졌으며, 京畿道와 忠淸北道를 除外한 그밖의 地域에 있어서는 모두 全國對比 域內人口 比率이 떨어지고 있다. 이는 同期間中 全國 各地에서 서울特別市에 流入된 人口, 이를테면 서울特別市人口의 社會增加要因이 컸던 것을 나타내고 있는 것이다.

<第 10 表>

地域經濟의 諸指標
1955, 1960

單位：百分比

	人口配分率		G.D.P. 配分率		1人當G.D.P. 指數		產 業 構 成			
	1955	1960	1955	1960	1955	1960	第1次產		第2次產業	
							1955	1960	1955	1960
서울	7.3	9.8	12.8	21.3	175.6	218.1	5.5	1.8	41.3	27.7
京畿	11.0	11.0	10.5	11.1	95.3	102.0	52.7	49.4	11.2	17.7
江原	7.0	6.6	5.8	6.3	83.4	96.3	46.5	33.4	19.5	31.7
忠北	5.5	5.5	4.8	4.6	86.3	83.6	50.3	53.7	12.5	16.0
忠南	10.3	10.1	8.8	8.5	85.2	83.9	52.2	54.4	11.1	14.8
全北	9.9	9.6	9.2	7.8	92.6	81.0	42.2	54.7	11.4	14.8
全南	14.5	14.2	13.9	10.8	95.4	76.7	64.1	56.1	6.1	11.7
慶北	15.6	15.4	15.7	13.1	100.7	84.2	50.7	44.3	13.5	20.9
慶南	17.5	16.8	17.6	15.4	100.7	92.1	39.0	32.5	19.8	24.6
濟州	1.3	1.1	1.0	1.0	73.4	90.4	62.6	57.2	3.3	11.0
全國	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—	—	—

資料：人口統計…1955年度는 簡易人口調查結果, 1960年度는 國勢調查人口.

G.D.P.資料…1955年度는 USOM 未公表資料, 1960年度는 韓國政經研究所 推計.

다음에 地域別 產業構成의 變化를 보면 忠淸南·北道 全羅北道를 除外한 各地域에 있어서는 모두 第1次產業部門의 構成比가 떨어졌으며, 서울特別市를 除外한 그밖의 地域에 있어서 第2次產業部門의 構成比는 上昇되었다. 서울特別市の 第2次產業部門 構成化가

(23) 1966年에 行하여 進 國民計定의 改編推計에 따라 第1次產業部門의 總生産額이 1960年 不變市場價格으로 19.8%가 增加되었으므로 1955年 國內總生産의 地域別 配分率이나, 1人當 道內總生産의 格差指數, 附加價值構成上의 產業構造 등은 第1次產業部門이 低評價되고 그 밖의 部門이 多少높이 評價되어 있다.

현저히 떨어지고 있는 것은 그中 製造業部門의 附加價値가 減少된 데 基因하는 것은 아니며 1955年度에 建設業部門의 附加價値가 異例의으로 컸던 데 그 原因이 있다⁽²⁴⁾.

이와 같이 各地域에 있어서 第2次産業部門의 比重이 높아진 것은 各地域에 있어서 工業化가 進展되었던 것을 나타내고 있는 것이지만 그와 함께 地域別 國內總生産의 配分率도 變化되었다. 國內總生産中 서울特別市가 차지하였던 比重은 1955年度の 12.8%에서 1960年度에는 21.3%로 上昇되었으며 京畿道, 江原道の 相對的 比重도 높아졌다. 그러나 그 밖의 地域에 있어서는 그 相對的 比重이 거의 모두 低下되었으며, 특히 全羅南道와 慶尙南·北道에 있어서 그 幅이 넓었다. 1955년에 比하여 1960年の 地域別 國內總生産의 配分率이 低下된 地域은 推計上의 誤差를 論外로 한다면 地域經濟의 成長템포가 相對的으로 느린 地域이었다고 볼 수 있다. 이러한 推論은 工業化의 템포가 相對的으로 느렸던 全羅南道나 全羅北道 또는 忠淸南道の 경우에 適用시켜 볼 수 있는 것이다.

한편 慶尙北道나 慶尙南道の 경우와 같이 域內의 産業構成上 第2次産業部門의 比重이 높을 뿐만 아니라 1955—1960年 期間中 工業化의 템포가 빨랐음에도 不拘하고 國內總生産에 대한 域內總生産의 比重이 현저히 低下되었던 것은 第1次 또는 第2次産業部門의 生産力이 低下된 데 基因하는 것이 아니라 第3次産業部門中 都小賣業이나 一部 서비스業의 附加價値가 相對的으로 느린 템포로 增加한 데 그 原因이 있었던 것이다⁽²⁵⁾.

그리하여 이러한 地域經濟의 推移에 따라 道民 1人當 所得水準(國內總生産概念에 따른)도 變化하였으며 全國平均을 基準으로 하여 表示한 格差指數도 크게 變化하였다. 즉 서울特別市를 위시한 京畿道, 江原道 그리고 濟州道の 道民 1人當 所得水準은 1955—1960年 期間中 相對的으로 빠른 템포로 增大되었으나 그밖의 地域에 있어서는 그 增加 템포가 느렸다. 이는 忠淸南·北道와 全羅南·北道와 같이 域內의 工業化가 크게 進전을 보지 못하였던데 그 原因을 찾아 볼 수도 있고 또 慶尙南·北道の 경우와 같이 都小賣部門이 相對的으로 萎縮되었던 데도 그 原因을 찾아 볼 수 있다.

이와 같이 1人當 所得水準은 地域에 따라 그 變化率을 달리하고 있었으나 總體的으로 보면 서울特別市와 餘他地域間의 所得格差는 擴大되었던 것을 알 수 있다. 그러나 서울特

(24) 1955年度 서울特別市 市內總生産에 나타난 建設業部門의 構成比는 18%에 達하였으며 1960年度의 그 比重은 5.3%에 不過하였다.

(25) 1955年度 慶尙北道 道內總生産中 都小賣業은 18%, 慶尙南道の 그 比重은 16%를 각각 佔하였으나 1960年度에는 그 比重이 各各 10.3%, 12.5%로 떨어졌다. 이는 經濟가 正當化된에 따라 流通去來가 서울特別市에 集中된 데 그 原因이 있었다고 보아야 할 것이다.

別市를 除外한 그밖의 地域에 있어서는 地域間的 所得格差는 오히려 縮小되었다.

이는 한편에서는 大都市의 肥大化現象과 또 다른 한편에서 그밖의 地域의 均等한 發展을 示顯하고 있는 것이다.

다음에 이러한 地域經濟의 動向과 關聯하여 1954年度와 1959年度를 對象으로 하여 國庫支出金의 地域別 配分을 보면 아래와 같다.

<第 11 表> 地方自治團體可用財源의 推移 (1) 單位：百分比

	地方稅收入		國庫支出金		還付金		分與稅·交付金		補助金	
	1954	1959	1954	1959	1954	1959	1954	1959	1954	1959
서울	27.0	38.8	9.0	2.3	0.3	0.3	2.9	1.1	13.2	2.6
京畿	14.9	6.7	16.1	11.7	8.4	15.6	19.5	12.4	17.9	11.0
江原	3.6	3.1	6.9	9.0	2.9	3.4	1.9	11.0	9.1	9.0
忠北	3.0	2.8	9.7	7.7	8.2	7.4	8.0	9.5	10.7	7.4
忠南	5.1	8.3	11.4	10.8	13.3	13.3	18.8	11.3	9.2	10.4
全北	5.4	4.2	12.7	10.6	12.9	12.0	10.5	10.3	13.4	10.6
全南	8.7	6.4	12.5	14.1	15.4	15.0	8.1	13.5	12.8	14.2
慶北	10.4	9.8	6.4	16.0	20.6	17.8	13.9	13.5	0.5	16.4
慶南	19.3	19.2	13.2	15.9	17.9	13.6	7.5	14.7	11.8	16.5
濟州	2.5	0.7	2.1	1.9		0.3	8.8	2.5	1.3	1.9
全 國	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

註：(1) 1954年度는 豫算資料, 1959年度는 決算資料임. 團體間重複分除外
資料：內務部地方局, 各年度豫算決算資料.

1954年度에 各級團體에 交付된 國庫支出金을 地域別로 區分하여 보면 國庫支出金總額에 대한 地域別 配分率이 10%를 上廻하였던 地域은 京畿道, 忠淸南道, 全羅南·北道 그리고 慶尙南道였다. 또 1959年度를 보면 上記한 諸地域과 慶尙北道の 그 比重이 10%를 上廻하였다.

그리하여 1954年度에는 國庫支出金總額의 66%가 上記한 5個地域에, 그리고 1959年度에는 그 79%가 6個地域에 集中的으로 配分되었던 것을 알 수 있다. 그러나 이들 地域中 京畿道나 慶尙南·北道는 國內總生産中에서 占하는 域內總生産의 比重이 相對的으로 높았을 뿐만 아니라 道民 1人當 所得水準도 높았으며 財政面에 있어서 그러한 國家의 支援은 이들 地域과 餘他地域間的 生産力格差를 擴大시키는 데 기여하였던 것이다.

또 이를 財源別로 보면 還付金은 一部地域을 除外하면 대체로 各地域의 第1次産業部門 構成比와 같은 方向으로 配分되었던 것을 알 수 있다. 이는 還付金이 第1種土地收得稅額을 財源으로 하고 있었던 데 비롯된 當然한 現象인 것이다.

그런데 財政調整을 目的으로 하여 交付하였던 地方分與稅(1954年度)와 交付金(1960年

度)의 地域別 配分을 보면 1954年度보다 1959年度の 配分이 地域經濟力에 비추어 보다 合理的이었던 것을 알 수 있다. 그러나 1959年度에 있어서도 忠淸南·北道나 全羅南·北道에 대한 그 配分은 地域經濟力에 비하여 適正한 水準이었다고 볼 수는 없다.

끝으로 國庫補助金の 地域別 配分을 보면 1959年度の 그 配分은 1954年度보다는 多少 合理的이었다고 볼 수도 있으나 地域經濟力이 相對的으로 豊富한 京畿道나 慶尙北道 및 慶尙南道에 補助總額의 44%를 配分하고 있는 點에서 역시 그 不合理性을 지적하여 볼 수 있을 것 같다.

結 語

中央政府가 地方自治團體에 交付하는 各種財源은 그 名稱이나 形態 또는 配分方式을 달리하고 있으나 모두 財源附與的인 機能과 財政調整機能을 갖고 있다. 1950年代에 우리나라에 있어서도 地方自治團體에 各種 財源이 交付되었으나 그 機能은 地方自治團體의 可用 財源을 增加시키는 데 그쳤고 財政力의 地域間不均等を 緩和시키는 데 크게 기여하지 못하였다.

이는 한편에서는 歲入面에 있어서 中央集權을 強化하지 않을 수 없었던 1950年代의 特殊事情에 基因하는 것이지만 또 다른 한편에서는 地方財政調整을 위한 制度的 土臺가 確立되지 못하였던 데 그 原因이 있었다.

그리하여 還付金은 말할나위도 없고 地方分與稅도 主로 財源附與的인 機能을 擔當하였으며 行政統制의 手段으로 利用되는 國庫補助金과 함께 地域經濟의 不均等한 發展을 促進시켰으며, 그에 대한 對策이 강구되기 시작한 것은 1950年代末이 었다. 그러나 1959年度부터 실시한 地方財政調整交付金制度도 調整財源의 合理的 配分을 기하기 위한 有効한 制度였던 것은 아니며 또 財政調整을 위한 充分한 財源을 法的으로 保障한 것도 아니었다

그리하여 有効한 地方財政調整을 위한 制度的 改善과 國家가 地方自治團體에 交付하는 그밖의 財源의 有効性에 關한 評價및 그 功過判定은 1960年代로 미루어지지 않을 수 없었던 것이다.

【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】