

지방재정 진화 과정 분석

- 지방세법과 지방재정조정제도의 변천과정을 중심으로 -

성 지 은*

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 사례 분석: 지방재정의 진화 과정분석
- IV. 우리나라 지방재정의 진화 과정 분석
- V. 결 론

본 연구는 우리나라 지방세법과 지방재정조정제도의 변천과정을 중심으로 지방재정의 진화과정을 분석하였다. 미군정부터 국민의 정부까지 정권별로 제도의 지속성과 변화를 분석하여 우리나라 지방재정에서 나타나는 독특한 제도적 특성과 진화 과정을 살펴보고자 했다. 분석결과 우리나라 지방재정 체계의 진화 과정은 한 국가의 독특한 제도적 상황하에서 형성된 역사적 산물이며 대내외 환경변화와 역사적인 제도, 우연한 사건 등 여러 요소가 매우 복잡하게 결합되어 나타났다. 우리나라 지방재정의 경로의존적 특성은 중앙 종속적이며, 지역간·지방간 재원의 불균등이 두드러지게 나타났다. 또 세수 신장성과 탄력성이 낮은 재산과세 중심으로 이루어져 왔으며, 경직적이고 획일적인 지방세제의 특성을 보여 주었다. 이러한 특성은 중앙집권적 통치체제와 정부주도형 경제개발 년대를 거치면서 형성되어 온 제도적 틀에 제약을 받아 나타나는 결과로 볼 수 있다. 반면 정치, 경제적 환경, 중앙재정의 환경, 이전 정책의 되먹임과 학습과정을 거쳐 끊임없는 변이와 요동과정을 보여주었다. 특히 지방세법과 지방재정구조의 거시적 부분뿐만 아니라 세원 및 세목, 세율 등 미시적인 부분도 끊임없는 변이와 요동을 겪었으며, 지방교부세, 지방양여금 등 지방재정관련 제도가 새롭게 형성되거나 재정비되는 등 지속적인 변화를 거듭해 왔다.

□ 주제어 : 지방재정, 제도 진화, 지속성과 변화

* 과학기술정책연구원(STEPI) 부연구위원

I. 서론

우리나라는 일찍부터 지방자치에 강한 의지를 표명해 왔다. 조선시대에는 향청제도와 향약사상이 발현되어 자치의 사실을 볼 수 있으며, 일제 식민통치하에서는 지방자치와 지방재정이 근대적 제도로서 실질적으로 실현되고 운영되어 왔다. 그리고 해방이후에는 민주주의 사상과 더불어 지방자치사상이 고조되어 왔다. 그러나 시대를 걸쳐 지방자치의 맹아는 있었지만, 오랫동안 깊게 자리잡은 중앙집권적 역사속에 깊이 파묻혀 있었다. 물론 식민통치하에 전개된 지방자치 및 지방재정도 일제가 식민통치를 위한 전략적 수단으로 이용하려 했을 뿐 그것이 한국인의 자치사상을 발현시키려는 것은 물론 아니었다(조경준, 1999: 88, 325).

한편, 지방재정은 지방자치단체의 자치활동을 재정적 측면에서 파악한 것으로 지방자치단체가 행하는 예산, 결산, 회계 및 기타 재화에 관한 활동을 말한다. 지방재정은 공공적 목표 달성을 위해 국가재정과의 유기적 연계가 필수적이기는 하지만 하위단위의 지방정부 또는 주민들과 근접한 지방정부의 재정현상이라는 점에서 국가재정과는 다른 고유한 특성을 지니고 있다(조창현·강태구, 1998: 6). 지방재정은 각 지방정부의 법적 지위와 그 역할에 따라 그 재정활동은 다르지만 그들 각자의 재정분석 구조는 동일하게 나타난다. 우리나라에는 지방재정에 관한 일반적인 근거법으로서 지방재정법과 지방세법, 지방재정조정제도가 있다. 지방재정 조정제도는 지방세와 지방세외수입을 포함한 지방정부의 자주재원과 더불어 지방세입을 구성하는 2대축의 하나로 지방재정운용에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있다. 지방재정조정방식에는 보조금제도와 교부세 제도가 있다(조경준, 1999: 319).

<표 1> 지방재정 관련 법규

지방재정 관련 법규	지방재정법	지방재정 및 회계에 관한 기본원칙
	지방세법	지방세의 종류 및 내용
	지방교부세법 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률	지방교부세의 산정 및 교부방식 등 국고보조금 예산의 편성 및 운영에 관한 사항
	지적법	토지의 공부, 등급절차, 지적측정 및 정비에 관한 사항
	지방공기업법	지방공기업의 운영
	지방교육재정교부금법	교부금의 종류와 규모

자료: 조창현·강태구 공저, 1998: 20.

우리나라 지방세제는 1906년 지방세규칙의 제정으로 처음으로 도입된 이후 많은 변화를 겪으면서 발전하여 왔다. 1949년 현행 지방세제의 기초가 되는 지방세법이 제정된 이후 지방재정의 강화를 위한 수많은 지방세제의 개정과정을 거쳐 오늘날에 이르렀다. 일제하 식민 통치 지방재정의 유제를 안고 해방을 맞이한 우리나라는 해방이후 반세기동안 지방재정에 있어서 어떠한 변화와 특징이 내재하고 있는가를 규명하는 것은 지방재정의 실제와 이론을 다루는데 유효한 수단이 될 수 있다. 뿐만 아니라 이러한 노력은 역사적 시각 내지 비교경제사적 시각에서 과거, 현재, 미래를 투영해 볼 수 있는 의미있는 작업이 될 수 있다.

본 연구는 지방세법의 형성 및 변천과정, 지방재정조정제도로서 지방교부세, 지방양여금의 도입 및 변화과정을 중심으로 해방 후 우리나라 지방재정 구조의 진화과정을 분석하려고 한다. 본 연구의 문제제기를 살펴보면, 첫째, 해방 후 우리나라 지방재정은 어떤 변화를 겪었으며, 변화하지 않고 지속되어 온 독특한 제도적 특성이 무엇인가? 둘째, 지방세제도는 어떻게 형성, 제도화, 개선, 지속화되어 왔는가? 지속되거나 변화했다면, 어떤 요인에 의해 이루어졌는가?

본 연구에서는 우리나라 지방재정이 생성, 제도화, 지속되고 변모되어 가는 과정을 설명하기 위해 진화론적 접근을 이용하려고 한다. 진화론적 시각은 제도나 행동을 과거로부터의 변화과정에 관심을 두고 특정한 제도나 행동이 어떻게 생성되고 지속, 유지되는가를 선별과정의 결과로 설명해 왔다. 제도나 조직을 연구함에 있어서 진화적 접근법을 적용하는 것이 적절한 이유는 제도나 시스템이 한꺼번에 변화하지 않고 부분적으로 변화함으로써 과거로부터 어떤 경로를 거쳐 변화해 왔는가를 분석하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 즉 변화 속에서도 어떤 속성을 담지하고 있는 인자와 그 속성이 변화되는 요인을 구분하여 양자간의 관계를 동시에 관찰할 수 있으리라 본다.

우리나라의 지방재정 구조의 진화과정을 분석하기 위해 본 연구는 지방세법과 지방재정구조의 거시적 부분뿐만 아니라 세원 및 세목, 세율 등의 변화를 비교 분석한다. 또한 시기별 분석에서 해방 후 우리나라 지방 재정사 연구를 연구자의 시각에 따라 다양하게 구분할 수 있겠으나, 본 연구에서는 정권별로 분석하고자 한다. 본 연구는 미군정기에서 참여 정부까지의 시기를 분석대상으로 하며, 이를 크게 미군정의 지방재정 체계(1945. 8~1948. 8), 1948년 대한민국 정부 수립 후, 제1공화국(1948. 7. 17~1960. 4. 26), 제2공화국(1960. 4. 27~1961. 5. 16), 제3공화국(1961~1971), 제4공화국(1970~1979), 제5공화국(1980~1987), 제6공화국(1988~1992), 문민정부(1993~1997), 국민의 정부(1998~2002), 참여정부(2003~)로 나눌 수 있다.

II. 이론적 배경

1. 신제도주의 시각과 한계

지금까지 예산결정과정을 비롯, 모든 정책결정을 사회의 반영이면서 계산된 이기심에 기초한 선택의 결과의 총합으로 보았다. 무엇보다도 개별적인 이익의 총합의 산물이 정책으로 이어진다고 보았다(March & Olsen, 1984: 734). 따라서 예산 및 재정 분석은 공공선택론과 점증주의 시각이 중심이 되어 왔다. 이러한 논의는 인간의 행태에 초점을 맞추는 것으로 거시적 환경이나 제도적인 틀에 제약을 받는 것을 무시한 것으로 볼 수 있다.

반면 신제도주의는 집단이론, 기능주의 등의 비역사성을 비판하며 등장한 접근방법으로 행위를 형성, 제약하는 “맥락으로서의 제도”의 중요성을 강조하고, 맥락이 형성된 “역사적 과정”을 중시한다. 신제도주의 연구의 주요목적은 국가간 정책의 상이성, 국가내 정책의 지속성에 대한 설명을 목적으로 하고 있다(Kathleen & Steinmo, 1992).

그러나 신제도주의 접근법은 제도 자체가 가지는 역사적 지속성과 그 정태적 성격 때문에 새로운 제도의 탄생, 변화과정을 설명하는 데 소홀하며, 지속적인 제도변화를 설명하는데 한계를 보이고 있다(Peters, 1999: 73-75). 또 환경을 단순히 주어지거나 외생적인 변수로만 접근할 뿐 내생적으로 변화되어 가는 과정에 대한 분석이 없었다. 다양하고 복잡한 요소들간의 상호작용에 의해 나타나는 자생적, 내생적 변화에 대한 이해가 미흡했다.

따라서 제도 변화를 설명함에 있어 역사성, 자생성, 내생성을 강조하는 진화적 시각에서 접근할 필요가 있다. 제도를 진화론적 시각에서 분석할 필요성은 제도는 상당한 기간 존속할 것이고 개인행동을 제약하는 요인이 되며, 사회의 여러 제도들과 상호 연관이 되어 쉽게 변화하기 어렵다는 점이 있다. 제도나 시스템이 한꺼번에 변화하지 않고 부분적으로 변화함으로써 과거로부터 어떤 경로를 거쳐 변화하는가가 현재의 모습을 결정하는데 중요한 역할을 할뿐더러, 제도 속의 개인의 행동이 상호영향을 주므로 설혹 개인적으로 최적의 행동이 아닌 선택이 이루어질 가능성이 있다는 점이다. 다시 말하면 정책을 정책과정에 참여하는 정책행위자들의 전략적 행위의 합으로 이해하거나 국가의 의도된 설계를 강조하는 것에서 벗어나 역사적 산물이면서 우연적인 요소와 무질서, 창발성을 포함하는 진화론적 접근으로 재구성될 필요가 있는 것이다.

2. 진화 이론의 유용성 및 제도 진화

다윈의 자연선택 이론이 등장하기 전 서양의 자연과학을 지배해 온 사상적 토대는 이른바 본질주의(essentialism) 또는 예표론(typology)이었다. 이 세상은 영원불변의 완벽한 진리 또는 전형(ideal)으로 이루어져 있으며 그러한 전형으로부터의 변이는 진리의 불완전한 투영에 불과한 것으로 보았다(최재천, 1999, 2000).

이 같은 인식론은 자연과학뿐 아니라 근대 경제학 및 여러 사회과학 분야의 근간을 이루어 왔다. 특히 뉴턴의 기계론적 시각에서는 모든 현상을 하나의 질서로 귀착시키는 사고에 뿌리를 두고 있으며 인과론과 선형관계가 주로 관심의 대상이었다. 이로 인해 인문과 사회과학에서도 질서와 균형을 강조하여 이론과 실험결과들은 언제 어디서나 공통적이며(universality), 항상 일정하고(time relevant) 반복적이며(replicate), 무엇보다도 예측가능하기 때문에(predictability) 가장 합리적인(rationality) 원칙을 찾아내려는 시도가 근간을 이루어 왔다(입창희, 1999: 495-496).

그러나 현실세계는 역동적이고 진화적이며, 다양한 안정성과 불안정성, 연속성과 비연속성의 국면을 지닌 비가역적 특징을 지니고 있다(정순미, 1997: 43). 복잡성, 불확실성, 다양성, 변화, 상호작용 등의 요소는 자연과학에 기초를 둔 뉴턴식 패러다임을 가지고는 이해할 수 없는 수준에까지 이르렀으며 새로운 대안 설명이 절실하게 요구되고 있다.

한편 진화이론은 변화의 원인, 즉 어떤 사태나 실체가 태어나고 변하는 과정을 설명하는데 초점을 맞추며, 변화 속에서도 어떤 속성을 담지하고 있는 인자와 그 속성이 변화되는 요인을 구분하여 양자간의 관계를 동시에 관찰하려고 한다. 이러한 분석은 다양한 안정성과 불안정성, 연속성과 비연속성을 가진 오늘날 사회변화의 특징을 잘 설명할 수 있으며, 과거로부터 어떤 경로를 거쳐 형성되어 오는 거시적인 질서나 규칙을 찾아낼 수 있다.

무엇보다도 진화이론은 단선적 모형에 기반한 인과구조에 문제의식을 갖고 복잡한 현실에 대한 정확한 설명을 시도하였다. 뉴턴식 패러다임과는 달리 사회질서가 인간이 의도적으로 설계한 산물이 아니라, 인류사회의 진화과정에서 인간이 무한히 복잡하고 불확실한 사실들에 적응해 가는 과정에서 형성된 것으로 본다. 즉 반복적 경험과 진화적 학습의 과정을 통해서 나온 자생적 질서를 강조하며, 그것도 외생적으로 주어진 질서가 아니라 내생적으로 자라난 질서로 본다.

이 같은 진화개념 및 특징분석을 통해 복잡한 실제 현상을 분석하며, 다양한 사회변화를 설명하려는 시도가 이루어져 왔다. 진화론적 시각은 전체론(holism)적 입장을 취하며, 진화론적 특징으로 초기조건에 민감한 경로의존성, 적응과 학습결과 나타나는 변이와 요동, 창발성(emergence), 내생적(endogenous) 변화와 혁신, 제한된 합리성 등으로 범주화할 수 있

다. 각 특징은 서로 결합되어 동시에 나타나며, 단 하나의 특징으로 구분할 수가 없다. 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

<표 2> 진화적 특성의 개념과 범주화

		개념 및 범주화
진화 개념		- 상속성(heredity), 지속성(continuity)+ 차이(variation), 변이(mutation), 변화(change)
진화적 특성	경로의존성	- 제도의 유지와 초기에 선택된 제도와 정책의 지속성을 설명
	적응(adaptation)과 변이(variation)	- 시간에 따라 제도나 정책의 차이가 생기는 현상(variation) - 대내외 환경변화에 따라 학습, 적응해 나가는 과정(adaptation & learning) - 유전적 변이(mutation)와 일시적 변이인 요동(fluctuation)
	창발성과 비결정주의	- 예기치 않은 조직화나 구조화 형태의 출현(창발성) - 우연성, 임의성(random)을 포함하는 예측할 수 없는 자생적인 질서(비결정주의)
	제한된 합리성	- 대부분 규칙(rule), 규범(norms), 제도 등에 의해 제한 - 경험과 선별적인 시행착오에 의존 - 상징과 사후적 정당성 활용
	내생적 혁신과 변이	- 단지 의생적으로 주어진 환경이 아닌 체제내의 행태에 각인된 영향으로 혁신과 변이 발생 - 각국의 고유한 제도적 특성과 경험, 관례에 의존

이처럼 진화는 다양한 진화론적 특성을 가지고 있지만, 가장 빈번하게 논의되는 내용은 지속성, 상속성의 개념인 경로의존성과 변화의 개념인 변이 및 요동 부분이다. 즉 진화란 쉽게 변화하지 않고 지속되는 부분과 빠르게 적응해 나가면서 끊임없이 변화해 나가는 부분의 상호작용에 의해 이루어진다. 쉽게 변화하지 않는 부분은 유전자(genes), 핵심(core)으로 부를 수 있으며, 경로의존성(path dependence)의 개념으로 설명될 수 있다. 즉 이는 일단 도입된 기술방식이나 정책, 고착된 제도가 쉽게 변화하지 않는 특성을 의미하는 것으로 제도의 유지와 초기에 선택된 정책의 지속성을 설명할 수 있으며, 이러한 개념을 통해 과거로부터 어떤 제도가 있었든 경위를 탐구할 수 있다. 완전한 유전적 상속으로는 설명되지 않으나 상대적으로 지속적이며 상속되는 유전자(genes)의 특성을 지닌 관례나 제도는 초기 조건에 민감하게 작용하거나 누적적이고 자기 강화적인 특성을 보여준다.¹⁾

1) 제도는 자기 강화적(self-reinforcing) 시스템으로서 초기상태에 의존하여 상이한 경로를 취하며 일단 어느 경로에 들어서게 되면 다른 경로로 옮기는 것은 극히 어렵다. Arthur(1988)는

반면 변이(variation)와 요동(fluctuation)은 생물학과 복잡성 이론에서 차용된 용어로 정책과 제도의 변화를 보다 잘 묘사할 수 있다. 본 연구에서 변이(variation)란 경로의존성, 지속성과는 반대되는 개념으로 정책이나 제도가 시간에 따라 차이가 생기는 현상을 말한다. 변이는 환경작용과 유전자의 변이(mutation)를 들 수 있는데, 유전되지 않으면서 환경의 변화에 따라 일시적으로 변화하는 것을 본 연구에서는 요동(fluctuation)으로 보려 한다. 유전적 변이(mutation)는 유전자의 성질과 관련된 변이로서 후대에 유전되는데, 제도나 정책에 대한 변이는 기존의 관례에 다른 조직이나 국가의 관례나 기술을 모방하거나, 실험적인 시행착오를 들 수 있다.²⁾

Ⅲ. 사례 분석: 지방재정의 진화 과정분석

1. 미군정기 지방재정 체계(1945. 8~1948. 8)

일본이 패전한 후 미군은 우리나라에서 1948년 8월 우리정부가 수립되기까지 2년 11개월 동안 군정을 실시되었다. 미군정은 정치, 경제 등 모든 분야에 걸쳐 각종 제도개혁을 단행하였는데, 그 중에서도 지방자치의 토대를 구축하기 위해 일련의 지방제도 개혁을 시도하였다. 미군정시대의 우리나라 예산회계제도는 미국의 제도를 일부 도입하여 실시하였으나 예산회계에 관한 기본법규를 제정하지 못하였으므로 일정시대의 회계법령³⁾이 대부분 그대로 답습 적용되었다(재무부, 1967: 11). 군정 3년간 지방세제는 4차례의 개정이 이루어졌으며,

자기강화 메커니즘을 제시하면서 다음 네가지 특성을 논의했다. 첫째, 복수균형으로 다수의 해가 가능하고 결과는 확정적이지 않으며, 둘째, 비효율성의 가능성이 있다. 셋째, 감금효과로 일단 해에 도달하면 그로부터 탈출이 곤란하며, 넷째, 경로의존성으로 작은 사건이나 우연한 상황의 결과가 해를 결정할 수 있는데, 그 해가 한번 퍼지면 사람을 어떤 특정한 경로로 향하게 한다는 것이다.

- 2) 진화과정은 목적이 존재하는 것은 아니며, 단지 탐색과 개선의 과정이다. 즉 변이 등의 다양한 과정을 통해 부분적으로 적응해 나가는 과정으로, 특이한 변화가 일어날 수 있으며, 오류들이 끊임없이 재생산되고 모방될 수 있다.
- 3) 우리나라에서 금납제로서 예산총계주의원칙에 입각한 지방조세가 처음으로 도입된 것은 1909년의 일이다. 1909년에 실시된 「지방비법」은 도세 및 한성부세의 종류와 그 세율을 확정시킴으로써 우리나라에서 처음으로 국세와 완전히 분리된 지방세체계가 성립되었다. 우리나라 지방자치단체의 성립은 1910년 한일합병과 함께 일본의 지방행·재정제도가 도입됨으로써 그 계기가 되었고, 완전한 공법인으로서의 도시자치단체는 1914년 「府」제가 실시된 때를 그 성립시기로 보고 있다(조경준, 1999: 73, 75-76).

지방세제의 단순화와 세율의 개정을 통해 지방세입의 증가를 꾀하고, 지방세 부담의 공평화와 단체간 세원배분의 개선을 도모하고자 했다.

네 차례에 걸친 지방세법 개정 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

먼저 1945년 군정초에는 식민통치하의 지방세법을 그대로 답습, 전개되었으나 1946년 10월 지방세법이 군정법령에 의해 개정이 단행되었다. 개정의 목적은 ‘지방행정 및 조선경제의 기능을 충실하게 하기 위해 지방세제도의 단순화와 세율의 개정으로 지방세 수입을 증가’ 하는데 있었다.

1947년에 이루어진 제2차 개정은 호별세에 있어 개인소득공제를 조정하였다는 점이 주목된다. 이는 과세소득 중에서 근로소득공제와 부양가족공제를 조정함으로써 부담의 공평화를 시도했다는 노력으로 볼 수 있다.

1948년 제3차 개정은 호별세의 개정에 한정하고, 그중에서도 국세인 제3종 소득세와 조화를 시켜 호별세 부과등급 133등급을 38등급으로 축소 조정하였다. 이는 조세부과의 편의를 도모하고 세율을 전면적으로 감축하여 제3종소득세를 증징하게 하려는 것이다. 그러나 이러한 개정은 부과등급을 너무나 축소 조정하여 부담의 불공평이 초래되었다.

한편 제4차 개정은 도세에 있어 가옥세·임야세·차량세 등의 세율을 인상 조정하였으며, 시·읍·면에 있어 차량세를 신설하는 동시에 차량세부가세는 폐지하였다. 제4차 개정 목적은 세목의 세율을 인상하여 지방세의 증징을 높이는데 있었다(조경준, 1999: 301-302).

<표 3> 미군정 하의 지방세체계(1948년 7월 말)

도	부읍면	교육구	정리된 세목
국세부가세 지세부가세 사업세부가세 광세부가세 독립세 임야세 호별세 가옥세 어업세 도축세 차량세 부동산취득세 면허지특별세 특별사업세 입학세	국세부가세 지세부가세 사업세부가세 광세부가세 도세부가세 호별부가세 가옥세부가세 부동산취득세 특별사업세부가세 면허지특별세부가세 독립세 차량세 축건세 선세 교통세 (서울, 부산) 부읍면세 시가지계획특별세	호별세부가세 특별부과세	도세 취소인세부가세 도장세 부읍면세 취인소세부가세 잡종세 중 배우세 전화세 당구대세 피아노세 용인세 기생세 선풍기세 금고세 급사세
13개 세목	14개 세목	2개 세목	

자료: 내무부·한국지방행정연구원, 1987: 818.

2. 제 1공화국 지방 재정체계(1948.4~1960)

대한민국수립 이후 자주적 지방재정의 기틀을 마련하기 위해 1949년 7월 4일, 지방자치에 관한 기본법으로서 지방자치법이, 같은 해 8월 30일에는 동법 시행령이 공포·시행됨으로써 민주주의적 지방자치제도가 확립되었다. 여기에 규정되지 않은 사항은 지방자치단체의 조례나 규칙으로 정하여 운영하거나, 국가재정 관계 법규를 그 시대에 따라 대부분 또는 그 일부를 적용하였다(한국지방행정연구원, 1988: 578).

한편 정부수립이후 종래의 제도를 자주적 입장에서 새로 검토하고 신국가건설의 재정적 기반을 확립하고자 전문 5장 75조로 구성된 지방세법을 1949년 12월에 법률 제84호로 공시하여 지방세제도의 확립을 보게 되었다(한국지방행정연구원, 1988: 814).

<표 4> 정부수립당시의 지방세체계(1949년 12월 22일)

도세	시·읍·면세
지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세, 호별세, 가옥세, 어종지특별지세, 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 부동산취득세, 임정세	지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세, 호별세부가세, 가옥세부가세, 어종지특별지세부가세, 부동산취득세부가세, 특별영업세, 선세, 차량세, 축건세, 교통세, 목적세-초등교육세, 기타 목적세
12세목	13세목

자료: 내무부·지방재정행정연구원, 1987: 819.

그러나 제1공화국의 조세체계는 일제하의 세제를 답습하여 왔으므로 세제가 복잡하기 이를 데 없었다. 또한 지방재정운영을 국가예산회계법령이나 자치법규에 위임하여 운영하다보니 자치단체 실정에 맞지 않거나 법규 운영상의 무질서가 많이 나타나게 되었다.

따라서 정부수립이후 수차례에 걸친 지방세제의 개정과정은 세목을 정리하고 세율을 인상하는 일련의 과정이었다. 이러한 세제개혁의 기본방향을 보면 첫째, 인세부분의 세부담은 경감하고 대신 물세부분의 세부담은 다소 중과하도록 하였고 둘째, 부동산의 구매력의 흡수에 노력하였다. 셋째, 국세와 관련이 있는 세목과 대상을 가급적 존치하고 특별세·독립세·목적세로 지방세를 구분하였다. 넷째, 세법의 통폐합, 조문의 간소화를 기하여 세제의 현대화 및 민주화를 기하였다(심정근, 1997: 16-17).

제1공화국에 이루어진 지방세법 개정 내용을 보면 다음과 같다(한국개발연구원, 1991: 662-666).

먼저 1949년 12월 22일에 공포된 지방세법은 1951년에 개정되었는데, 이는 6·25사변으로 인한 지방재정수요 급증에 대처하기 위한 목적으로 이루어졌다. 국세부가세 중 영업세 부가세 및 지세부가세 그리고 도세 중 입장세를 폐지하는 대신에 기존 세목의 폐지에 따른 세수 결함을 보완하기 위해 도세로서 수렵세·동력세·선박세를 신설하였다. 시·읍·면세의 경우에는 독립세로서 금고세·접객인세를 신설하고 도세부가세로서 임야세·도축세·영업세·차량세·동력세 등에 각각 50%의 부가세를 신설하였다.

1952년에는 1951년에 제정된 임시토지수득세법의 시행에 따라 지세를 포함하여 농지와 농업소득에 관한 세율이 국세로 흡수됨에 따라 발생하게 된 지방세수결손을 보전하기 위한 세제보완 작업이 수반되었다. 기존 시·읍·면세인 차량세·금고세·접객인세·선박세가 도세로 흡수된 가운데 광고세·전화세가 도세로서 신설되었다. 또한 도세와 시·읍·면세에 동시에 포함된 부동산취득세는 취득세로 명칭을 바꾸면서 부동산이외에 차량·금고·선박 등을 과세대상에 추가하였다. 아울러 읍·면 등 기초자치단체의 재정력 보장을 위하여 도세의 전 세목에 걸쳐 100%의 부가세를 과세하도록 개편하였다.

1954년에는 임시토지수득세법을 개정하여 지방자치단체에 대한 환부금을 인상하도록 하였고, 1951년에 폐지되었던 국세인 영업세에 대한 지방세부가세를 부활하였으며, 국세 중 면허세를 시·읍·면세로 이양하였다. 그리고 벌목세를 시·읍·면세로 신설하였다.

1957년에는 지방세법 중 일부 조항이 당시의 실정에 부합하지 않은 측면이 있었기 때문에 이를 시정하고 일부 세목의 정비와 세율을 재조정하였다. 먼저 그동안 특별시·도에 비해 시·읍·면 등 기초자치단체의 과징권을 차별적으로 제약하던 지방세법 조항을 철폐하였다. 또 면세지특별지세, 수렵세, 금고세 등 세율이 영세한 세목이 폐지되었으며, 통신법의 규정에 의해 전화에 대한 조세부과가 금지됨에 따라 전화세도 폐지되었다. 또한 정책세율체계를 가지고 있던 가옥세, 차량세, 임야세 등의 세목은 물가인상을 위해 세율을 인상하였고, 정률세체제로 구성된 교통세, 특별행위세 등의 세목의 경우에는 세율을 인하함으로써 적정부담을 유지할 수 있도록 하였다.

1958년에는 국세 일부 세목의 변동에 따른 지방세제의 개편이 수반되었다. 그 내용을 보면, 첫째, 자동차세가 국세로 신설되었으며, 지방세로서 자동차세부가세가 신설되었다. 자동차세부가세의 세율은 국세인 자동차세의 100분의 100을 초과하지 못하게 하고, 도세로서 100분의 50, 시·읍·도세로서 100분의 50을 각각 초과하지 못하게 했다. 그리고 종래 부과하여 오던 차량세를 삭제·조정하였다. 둘째, 1958년 9월 28일에는 교육세가 새로 신설되었고, 그동안 교육재정확보를 위해 설치되었던 호별세 부과금과 특별부과금이 폐지되었다.

<표 5> 제1공화국 시기 지방세체계의 변천(1948-1959)

개정년도	개정 내용
1951년 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 지세 부가세, 영업세부가세, 인정세 폐지, 특별행위세 신설 - 수렵세, 동력세, 선박세를 도세로 신설 - 금고세, 접객인세를 시, 읍, 면세로 신설 - 시, 읍, 면세 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 동력세의 부가세를 신설 - 농업에 대한 호별세 폐지 - 광고세, 전화세를 도세로 신설 - 임시토지취득세 환부율제 도입
1954년 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 토지소득세 환부율 353/1000에서 500/1000으로 인상 - 면허세를 국세에서 이양 시, 읍, 면세에 별목세 신설
1957년 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 어종지특별지세, 수렵세, 금고세, 접객인세, 광고세, 별목세, 전화세를 세원명세 이유로 폐지
1958년 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 국세의 자동차세 신설에 따라 자동차 부가세 신설 - 유류사용 차륜에 대한 종래의 차륜세 규정 삭제 - 교육세를 신설하고 호별세부가금, 특별부가금 폐지

자료: 내무부·지방재정행정연구원, 1987: 661.

한편 우리나라의 지방재정조정제도는 1951년 4월 1일에 공포, 실시된 지방분여세법으로부터 시작되었다.⁴⁾ 당시의 지방자치단체는 1특별시, 9도, 75읍, 1,448면으로서 그 수는 모두 1552개에 달하였으며, 지방재정의 재원면에서는 평균자립도가 41.8%에 불과하였고 특히 도시 중심의 시·읍재정과 농촌위주의 도·면 재정간에는 심한 격차를 보였다. 바로 이러한 지역간 재정격차를 해소하기 위해 만들어진 것이 바로 임시지방분여세제도였다. 1952년에는 임시법인 임시지방분여세법을 대신하여 지방분여세법을 제정, 실시해 오던 중 1954년에 개정하였으며, 1958년에는 지방재정조정교부금법을 새로이 제정하여 이전의 불합리한 점을 고치고자 하였다(조경준, 1999: 303-308).

1959~1960년에는 지방재정조정교부금법의 실시에 힘입어 재원부여적 기능과 재정조정적 기능을 발휘하려고 했다. 그러나 지역간의 재정력 격차를 완화시키기는 불가능했고 도리어 그 격차를 심화시키게 되었다.

4) 일제하 식민통치후기에 있어서 한반도의 지방재정정책에 지방재정조정기능이 도입된 바 있었다. 그것은 1940년에 발효된 지방재정조정보급금제도이다. 그러나 당시 이러한 보급금제도는 교부방법은 제시되어 있었으나 어떤 법규에 기초하여 보급금 산출율을 결정한 것이 아니라 총독부 내부의 결정사항으로 취급되어 재원확보면에서 확실성을 크게 결여해 왔다. 따라서 그것은 지방재정조정을 위한 실질적인 효과를 기대할 수 없었고, 도리어 보급금은 국고에서 지출되었기 때문에 중앙집권적·관치적 체제라는 평가를 받고 있다(조경준, 1999: 319).

이와 같이 제1공화국 동안에는 사회전반에 걸쳐 엄청난 혼란기를 겪었다. 이에 따라 지방 재정 제도 및 정책 역시 일관성이 없고, 임시방편적으로 대응해 왔다. 전후 복구기인 1957~1958년, 우리나라 일반재정부문 수입 중 외국원조가 차지하는 비중이 무려 52.9%와 51.8%를 점하고 있다는 점에서 알 수 있듯이 당시 한국의 재정이 미국에 심각하게 의존하고 있음을 보여주고 있다. 이는 당시 우리나라 지방재정이 국고보조금, 교부금 등 의존재원에 크게 의존하고 있었기 때문에 결국 대미 의존적 성격이 강하다고 할 수 있다(조경준, 1999: 313).

또한 이 시기의 지방세 구조는 정부수립 직후와 마찬가지로 국세위주의 세원배분의 틀에서 벗어나지 못했다. 즉 지방세 체계의 구조적 취약성의 문제로서 시·읍·면 등 기초자치단체의 경우에는 과세권이 극히 제약되어 있었으며, 지방세가 다양한 세목으로 구성되어 있었음에도 불구하고 일부 세목을 제외한 나머지 세목의 경우 세원이 극히 빈약하여 지방세로서의 존치 의의를 상실하고 있었다. 수차례에 걸친 지방세제의 개편이 있었음에도 불구하고 지방자치단체의 재정자립수준을 제고하기 위한 획기적인 개선까지 이어지지 못했다(한국개발연구원, 1991: 667-668).

3. 제 2~3공화국 지방재정 체계(1960~1971)

1960년에 광역자치단체장 직선제가 도입되면서 주민이 직접 선출한 단체장에 의해 자치단체가 운영되는 지방자치제가 실시되기에 이르렀다. 그러나 광역자치단체장 직선제가 도입된 지 1년도 채 못 되어 5.16 혁명이 발발하였고 혁명위원회에 의해 지방의회가 해산되었다. 혁명 주도세력이 혁명을 합리화하고 국가의 여론을 주도하여 혁명의 목적을 빠른 시일내에 효과적으로 달성하려면 여러 가지 다양한 목소리를 내는 채널을 통제할 필요가 있었으며, 지방의회의 해산도 그러한 맥락에서 이루어진 것이라고 할 수 있다. 그 후 지방자치단체장 직선제도 임명제로 전환되었다. 5.16 혁명 이후 1960년대의 지방자치단체는 스스로 규정을 제정하고 사무를 처리하는 단체라기보다는 중앙정부에서 임명한 국가 공무원이 관리하는 중앙정부의 대리인이라고 할 수 있다(안종석, 2001: 20-21).

5.16 혁명 이후 세제정비작업을 위해 1961년, 1962년, 1963년, 1966년(2차례), 1967년(2차례), 1969년 등 총 8차례 세법개정이 이루어졌다.

먼저 1961년에 이루어진 세법개정 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 국세중에서 지방세적 성격을 지닌 농지세, 자동차세, 유흥음식세, 도축세, 그리고 마권세를 지방세로 이양했고, 둘째, 종래의 지방세 중에서 어업세, 특별행위세, 교통세 등을 국세로 흡수시켰다. 셋째, 인정

과세의 폐단이 많았던 호별세를 폐지하고 소득세부가세와 법인세부가세를 신설하였다. 이상의 개정내용은 국세와 지방세의 세원을 재배분하고 조정한 것이다. 넷째, 지방자치에 관한 임시조치법(1961. 9. 1)이 재정됨에 따라 군이 지방자치단체로 성립되므로 종전의 읍·면세는 군세로 하였다는 것이 특징이다.

이어 1962년과 1963년에도 지방세법 개정이 이루어진 바 있으나 세목의 증설이나 폐지는 없었다. 다만 1962년 부산시의 직할시 승격으로 부산시 세목조정(1962. 12. 29)이 있었고, 과세의 공평성을 기하기 위하여 과세대상 및 세율조정이 있었다.

한편 1966년에는 두 차례의 지방세법 개정이 이루어졌다. 첫 번째 개정내용은 법률 제 1803호에 의한 것으로, 지상의 立木에 대한 취득세과세대상을 지상의 果樹와 林木으로 제한한다는 것이다. 두 번째 개정은 법률 제 1811호에 의한 것으로, 「국세부가세 폐지에 관한 특별조치법」(1966. 8. 3)에 따라 1967년부터 지방세 중에서 소득세부가세, 법인세 부가세, 영업세 부가세를 폐지했다. 또 국가부가세의 폐지에 따른 재원의 감소를 지방교부세의 재원으로 대체·충당한다는 내용이다. 법률 제1811호에 의한 지방세법 개정으로 지방세 체계가 더욱 간결해지게 되었다. 즉 종래에는 도세체계가 국세부가세, 독립세의 두 체계로 이루어져 세종이 10종에 이르렀으나 1966년의 개정은 독립세 하나의 체계로 이루어져 세종이 6종으로 줄었다. 또한 시·군세 체계는 종래 국세부가세, 도세부가세, 독립세, 목적세의 4체계로 형성되어 세종은 12종이 되었으나 1966년의 개정은 국세부가세가 폐지되어 3체계로 구분되고 세종은 9종으로 줄어들게 되었다. 1966년 개정 다음해인 1967년에도 지방세법 개정이 두 차례 이루어졌으나, 세목의 변경은 없었고, 농지취득세의 반감조치와 농지세의 면세점 인상에 관한 개정이었다.

한편 지방 교부세는 1951년 이후 지방분여세법(1952)·지방재정조정교부세법(1958)으로 제도화되어 오다가 1961년 12월 31일 법률 제 931호로써 지방교부세법을 제정하여 보통교부세와 특별교부세가 근간을 이루는 현재와 같은 지방교부세의 골격을 갖추게 되었다. 1962년부터 실시된 지방교부세 제도는 그 후 1968년까지 소비세부분의 개별 세목들에 일정비율을 적용하여 교부세액을 산출하는 방식을 택하였다. 이후 이 법은 크게 4차례의 개정을 거치면서 오늘에 이르게 되었는데, 1960년대 지방교부세제도의 변천을 법규 개정을 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 1963년 지방교육교부금법이 제정되어 지방교부세의 일부 재원이 지방교육교부세 재원으로 흡수됨으로써 1963년 12월 5일 법률 제1460호로 지방교부세법을 개정하였다. 주요 개정내용은 종래 지방교부세의 재원이었던 입장세의 40%에 해당하는 금액과 주세 중 탁주·약주세의 42%에 해당하는 금액이 지방교육교부세 재원으로 흡수되었다. 이에 따라 동 재원을 지방교부세에서 삭제하였고, 정부추경예산시 교부세 재원인 국세의 증감이 있는 경우 지방교부세도 증감토록 한 것이다.

둘째, 1965년 8월 23일 지방교부세법을 개정하여 지방교부세 재원을 대폭 확충하였다. 즉 보통교부세는 당해 연도의 영업세·전기가스세·주세의 각각 50%에 해당하는 금액으로 하고, 특별교부세는 보통교부세액의 10%로 하였다. 또 기준재정수입액 산정상의 기준세율을 표준세율의 70-80%로 인상하고 정산규정을 신설하였다.

셋째, 1966년 8월 3일 「국세부가세 폐지에 관한 특별조치법」이 제정·공포됨에 따라 1967년 1월 1일부터 보통교부세는 당해 연도의 영업세·전기가스세·주세의 70%에 해당하는 금액으로 하고, 특별교부세는 보통교부세액의 10%로 하였다.

넷째, 1968년 7월 15일 지방교부세법을 개정하여 지방교부세 재원을 내국세 총액의 17.6%로 법정교부율 제도로 하였다. 즉 보통교부세는 내국세 총액의 16%로 하고, 특별교부세액은 보통교부세액의 10%에 해당하는 금액으로 하였다. 이 조치는 지방교부세 재원을 국세 중 3개 세목인 영업세·전기가스세·주세 수입의 일정비율로 한정하던 것을 총내국세 수입의 일정비율로 개선하였다(심정근, 1997: 19-20).

제3공화국 지방세제의 두드러진 특징을 보면, 일련의 세계개혁으로 이전 공화국에 비해 보다 합리적이고 간소화되었다는 점을 들 수 있다. 매우 복잡하고 불합리했던 조세체계를 지속적으로 재정비해 왔으며, 1966년 「국세부가세폐지에 관한 특별조치법」을 통해 지방자치단체의 자율적인 세원개발 노력을 저해하는 문제점을 개선해 왔다(한국개발연구원, 1991: 670).

한편 제3공화국에는 지방세 배분율의 기복이 매우 심했다. 즉 1961년과 1967년은 10% 미만의 아주 낮은 배분율을 기록하고 있는 반면, 1963년과 1965년에는 17% 내외의 높은 비중을 기록하고 있다. 이는 지방자치제가 중단된 시기이지만 1963년과 1965년에 국세에서 지방세로 이양된 농지세의 기여율이 크고 1962년에 신설되었다가 1966년에 폐지된 소득세부가세, 법인세부가세, 영업세부가세 등의 기여율이 크기 때문이다(조경준, 1999: 337).

4. 제4공화국 지방재정 체계(1972~1979)

제 4공화국시기에도 제3공화국과 같은 형태의 지방자치제가 계속되었다. 소위 유신헌법이라고 불리는 1972년에 개정된 헌법에서는 “조국통일이 이루어질 때까지 지방의회를 설치하지 않는다”고 규정함으로써 헌법상에서 지방자치제를 포기하였다. 제4공화국 시기에는 3차 및 4차 경제개발계획이 수립되어 추진되어 공업의 육성, 국제건설경기의 호황 등 급속한 경제성장이 이루어짐에 따라 지방세 제도도 이에 맞추어 개편을 거듭하게 되었다(심정근, 2000: 21).

제 4공화국 때 추진된 지방세법 개정 내용을 보면 다음과 같다.

먼저 1973년에는 1967년 국세부가세 폐지로 인해 지방세 수입이 감소된 부분을 보완하기 위하여 주민세를 신설하였다. 주민세는 도세로서의 주민세와 시·군세로서 동부가세를 신설한 것으로, 이를 계기로 세제 전반에 걸친 개정이 이루어졌다. 그리고 법인의 비업무용 재산에 대해서는 재산세를 중과하고 고급주택에 대한 재산세의 세율을 초과누진세제로 했으며, 대도시에서 지방으로 공장을 이전할 경우 취득세·재산세를 면제하기로 했다. 이는 수도권 및 대도시권의 인구집중현상을 억제하고 인구의 지방분산을 유도하기 위한 조치였다.

1974년에는 영세민의 지방세부담을 경감시키고 사치성 및 비생산성 재산에 대해서 중과하는 조치로 긴급조치 제3호를 발동하였다. 이는 1973년 지방세법 개정의 내용을 더욱 강화시킨 것으로 고급주택, 별장 골프장 등 비업무용 토지 및 공한지 등의 사치성 및 비생산성 재산에 대해 취득세와 재산세의 세율을 인상시킨 것이다. 또 영세민의 조세부담을 경감시키는 조치로 주민세 균등할을 1년간 면제하고 소득할의 세액을 일부 경감시켰다. 이러한 내용을 1974년 지방세제 개정으로 입법화되었다.

이어 1976년 우리나라 지방재정의 재원조달기반을 구축하기 위한 지방세법 개정이 이루어졌다. 주요 내용을 보면, 첫째, 국세와 지방세와의 세목교환이 이루어져 지방세인 유흥음식세를 국세로 이양하고 그 대신 국세인 등록세를 지방세로 이양하였다. 둘째, 사업소세를 신설하였다. 이는 비용원인자에게 사회적 비용의 일부를 부담하도록 사업경영자를 대상으로 한 조세이다. 이러한 사업소세의 신설과 국세의 세목교환을 계기로 도(道)세와 시군(市郡)세 간의 세목을 조정하였다. 보다 구체적으로 보면, 시군세 중 도세부가세(주민세부가세, 취득세부가세, 자동차세부가세, 도축세부가세, 면허세부가세)를 폐지하고 취득세와 면허세는 도세로 하며, 주민세, 자동차세, 도축세 및 마권세를 시군세로 배분하였다. 그리고 국세로부터 이양받은 등록세는 도세로 하고, 신설한 사업소세는 시군세로 각각 배분함으로써 지방세 체계를 단순화시켰다.

한편 제4공화국 때에는 지방교부세 규모가 법으로 정해져 있지 않고 매년 예산에 의해 결정되었다. 1972년 8월 3일 대통령령 제15호 「경제의 안정과 성장에 관한 긴급명령」에 의해 지방교부세액은 1973년 1월 1일부터 지방교부세법 규정에도 불구하고 국가예산이 정하는 바에 따르도록 하여 사실상 법정교부율제가 폐지되었다. 이로 말미암아 지방교부세의 교부율이 1973년 16.7%로 약간 낮아졌다가 1974년부터는 11% 수준으로 크게 낮아지게 되었다(심정근, 1997: 22).

결국 제4공화국에 이루어진 지방세제 개편의 두드러진 특징은 여러 세목에 걸쳐 지방세의 과세기초를 확대하면서 대도시의 인구집중억제와 지방분산의 촉진을 위한 정책세제를 도입하여 왔다는 점이다. 특히 여타 세목의 폐지나 과세기초의 축소조정이 없는 상태에서 광범위

한 과세기초를 지닌 주민세의 신설과 부가조치법의 도입은 지방세체계의 재원조달기능을 강화하는 계기가 되어 왔다(한국개발연구원, 1991: 671-672). 1974-1980년에는 매년 지방세수입의 전년대비 증가율이 20%를 넘었으며, 특히 1974-1977년에는 39-53%의 높은 증가율을 기록하였다. 따라서 이 시기에는 국세 수입 대 지방세 수입의 비율도 큰 변화없이 안정적으로 9:1의 수준을 유지하였다(안종덕, 2001: 67).

5. 제 5공화국 지방재정 체계(1980~1987)

제5공화국에는 제4공화국과 같은 체제가 지속되었으나 점차 변화의 움직임이 나타나기 시작했다. 1984년말에 이루어진 농지세의 합리화와 담배판매세의 신설은 지방세체계의 골격을 종전대로 유지하면서 지방세수 구조에 괄목할만한 변화를 가져온 조치였다. 동 조치가 있기 전까지 군단위의 지방자치단체에서 지방세수입의 50%를 점하던 농지세는 미곡과 특수작물에 대해 차별과세가 실시되었을 뿐만 아니라 과세표준의 산정과 세율구조면에서도 형평성을 결하여 지방세 중 개혁의 필요성이 가장 높은 것으로 지적되어 왔다.

1984년말 정부는 이러한 개혁의 필요성을 인식하여 갑·을류 농지세를 통합하는 동시에 과세표준을 실질소득액 기준으로 전환하고 기초공제액을 사업소득세의 수준으로 높이며 세율구조도 이전의 3단계에서 16단계로 확대하는 등 소득세적 성격과 응능부담(應能負擔)의 원칙을 강화하였다. 이러한 조치로 인해 농지세가 비로소 과세의 균형을 회복하고 합리적인 조세표준 설정의 기초를 마련하게 되었다.

또한 지방재정의 재원확보를 목적으로 새로운 세종을 지방세에 신설했다. 즉 1984년 12월에 이루어진 지방세법개정은 시군제로 담배판매세를 신설한 것이다. 이는 당시 농지세제의 개혁으로 세수감소가 나타나자 이를 보전할 대응방안으로 전매수익금의 일부를 지방자치단체에 흡수시키기 위해 도입한 것이다. 따라서 담배판매세는 지방자치단체의 독립세목이라기 보다는 지방양여세적 성격을 띠고 있었다. 뿐만 아니라 지방재정 조정적 성격을 가미하고 있었다는 점에서 지방세의 세목으로는 특수한 위치를 점하고 있었다. 담배판매세에 추가하여 1986년말 종합토지조세의 한 형태인 토지과다보유세가 입법화됨으로써 보유재산과세인 재산세의 종합화가 토지부문에서 뿌리를 내리게 되었다(한국경제개발원, 1991: 672-673).

한편 지방교부세 제도도 큰 변화를 가져 왔다. 그 내용을 보면, 먼저 1982년 4월 3일 법률 제3557호로 지방교부세법을 개정하였다. 지방교부세의 재원은 당해 연도 내국세 총액의 13.27%에 해당하는 금액으로 하고, 이중 10/11을 보통교부세로, 1/11을 특별교부세로 함으로써 8.3조치로 폐지되었던 지방교부세의 법정교부율제가 부활되었다. 또한 지방재정상

부득이한 수용가 있는 경우에는 법정교부율에 의한 교부세액 외에 별도로 교부할 수 있는 별도증액교부금 규정을 두게 되었다. 지방교부세법 제4차 개정으로 지방교부세의 법정교부율은 종전의 내국세 총액의 17.6%에서 13.27%로 하향 조정되었으나 교부율이 법정화되어 지방재정의 안정적인 운영을 기할 수 있게 되었다.

이어 1988년 4월 6일 법률 제4008호로 지방교부세법을 개정하여 자치구 신설에 따른 조항이 첨가되었으며, 낙후지역의 발전을 위하여 필요한 경우에는 기준재정수요액을 보정할 수 있도록 하였다(심정근, 1997: 26).

<표 6> 지방교부세제도의 변천과정

구분	발효일자	재원	특징
임시분여세 제도	1951년 4월 1일	- 당해 연도의 지세 및 영업세액의 346.8/1,000	① 특정세목을 재원으로 함 ② 신축적 법정교부세율 제도 ③ 일반과 특수분여세로 구분
지방분여세 제도	1952년	- 당해 연도의 제2종 토지소득세와 영업세의 15/100	① 특정세목을 재원으로 함 ② 법정교부율 제도 ③ 지방정부별 분여율 법정화
지방재정조정교부금제도	1958년 1월 1일	- 제1호 재원은 유흥음식세, 입장세 및 전기가스세의 40/100 - 제2호 재원은 제1종 토지소득세의 88/100과 제2종 토지소득세의 50/100	① 재원을 1, 2, 3호로 구분 ② 특정세목을 세원화 함 ③ 법정교부율 제도
지방교부세 제도	1962년 1월 1일	- 보통교부세는 영업세, 입장세, 전기 가스세 세액의 40/100 - 특별교부세는 보통교부세액의 10/100	① 보통교부세와 특별교부세로 구분 ② 특정세목을 세원화 함 ③ 법정교부율제도
지방교부세법(1차 개정)	1964년 1월 1일	- 지방교육교부세의 신설로 인한 개정	위와 동일
지방교부세법(2차 개정)	1966년 1월 1일	- 보통교부세는 영업세, 전기가스세, 주세(탁주, 약주세 제외) 수입의 각각 50/100 - 특별교부세는 보통교부세의 10/100	위와 동일
국가부가세 폐지조치	1967년 1월 1일	- 보통교부세는 영업세, 전기가스세, 주세(탁주, 약주세 제외) 수입의 각각 70/100 - 특별교부세는 보통교부세의 10/100	위와 동일
지방교부세법(3차 개정)	1969년 1월 1일	- 보통교부세는 내국세 수입액의 160/1,000 - 특별교부세는 보통교부세의 10/100	① 보통교부세와 특별교부세로 구분 ② 내국세 징수액을 대상으로 함 ③ 법정교부율 제도
8·3조치	1973년 1월 1일	- 법정 교부율의 적용을 정지하고 국회의 의결을 거쳐 국가 계산액으로 책정	① 보통교부세와 특별교부세로 구분 ② 법정교부율 제도
지방교부세법(4차 개정)	1982년 4월 3일	- 내국세 징수액의 132.7/1,000 - 보통교부세는 총액의 10/11로 하고, 특별교부세는 1/11	① 보통교부세와 특별교부세로 구분 ② 내국세 징수액을 대상으로 함 ③ 법정교부율 부활

자료: 조창현·강태구, 1998: 104-105.

제5공화국 지방세제는 1984년 농지세의 합리화와 담배판매세를 제외하고는 이전 정권의 세제 체제의 골격을 그대로 유지해 왔다. 총재정에서 점하고 있는 지방재정 비중은 여전히 취약하고, 중앙재정에의 종속성을 보여주고 있지만, 그 비중은 안정적인 성장을 보여 주었다.

6. 제6공화국 지방재정 체계(1988~1992)

1980년대에 들어 지방자치 실시의 전제조건, 현실적 타당성, 지방자치실시의 적정시기 등이 지속적으로 논의되어 왔으나, 지방재정의 취약성과 지역적 불균형으로 인해 유보되어 왔다. 약 8년에 걸친 연구와 논의 끝에 드디어 1988년 지방자치제의 재도입을 목표로 하는 지방자치법 개정이 이루어지고, 1991년 3월 26일에 기초 지방자치단체의 지방의회가 구성됨으로써 지방자치시대의 문을 열게 되었다. 이로써 오늘날의 지방자치제 골격이 형성되었다고 할 수 있다.

1988년에 전면 개정된 지방자치법의 내용을 보면, 먼저 지방자치단체의 명칭과 구역, 기능과 사무가 규정되었다. 또 지방 의례와 규칙의 제정 절차 및 한계, 선거 및 지방의회의 구성과 의원의 임기와 권한, 지방자치단체장의 임기·권한·자격, 그 외 재무에 관련된 사항, 지방자치단체간 관계, 지방자치단체와 국가간 관계 등에 대해 전반적으로 규정하였다(안종석, 2001: 23).

1988년에 이루어진 지방세법 개정 내용을 보면, 먼저 기존의 담배판매세에 담배 관련 국세지원(교육세, 방위세, 관세, 부가가치세, 전매납부금)을 통합하여 전액 지방세로 이양하였다. 이에 따라 담배판매세를 배분받지 못하던 서울시·직할시가 함께 세수를 배분받게 되고, 그 지역에서 판매되는 그 판매수량으로 세수가 배분됨에 따라 인구가 많아 담배소비가 많은 도시지역에 세수가 집중되는 결과를 가져오게 되었다. 둘째, 마권세를 도세에 신설하였다. 1961년 12월, 지방세법의 개정으로 그동안 국세였던 마권세가 지방세로 이양되었으나, 그 후 경마의 폐지로 1976년 12월, 지방세법개정시에 폐지되어 왔던 것이다.

이어 1989년에는 시군세에 종합토지세를 신설하는 지방세법 개정이 이루어졌다. 이미 1986년말 종합토지세제의 한 형태인 토지과다보유세가 입법화됨으로써 토지부문의 조세가 종합화되는 기초가 마련되어 왔다. 이를 바탕으로 1989년에 지방세에 도입된 종합토지세는 종전의 토지분 재산세와 토지과다 보유세를 통합하여 전국의 토지를 소유자별로 합산, 누진과세하기로 되었다. 따라서 이 세목은 재산세와 함께 재산보유세의 대표적인 예로 볼 수 있다.

<표 7> 1980년대 후반 지방세체계의 변천과정

구 분	88. 4. 6 (법률 4007호)	88.12. 26 (법률 4028호)	89. 6. 16 (법률 4128호)
특별시·직할시세	보통세 - 취득세 - 등록세 - 주민세 - 자동차세 - 농지세 - 도축세 - 어업세 목적세 - 도시계획세 - 공동시설세	보통세 - 취득세 - 등록세 - 주민세 - 자동차세 - 농지세 - 도축세 - 담배소비세(신) 목적세 - 도시계획세 - 공동시설세	보통세 - 취득세 - 등록세 - 주민세 - 자동차세 - 농지세 - 도축세 - 담배소비세 목적세 - 도시계획세 - 공동시설세
구세	보통세 - 면허세 - 재산세 - 토지초과보유세 목적세 - 사업소득	보통세 - 면허세 - 재산세 - 토지초과보유세 목적세 - 사업소득	보통세 - 면허세 - 재산세 - 종합토지세(신) 목적세 - 사업소득

자료: 조창현·강태구, 1998: 136.

1991년에는 자주재원의 확보에 초점을 두고 지방세법이 개정되었는데 그 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 종래 시군세의 목적세로 속해 있던 공동 시설세를 도세의 목적세로 전환되었고, 지역개발세를 도세의 목적세로 신설하였다. 둘째, 종전까지 취득세·등록세 등이 면제되는 것에 대하여는 도시계획세와 공동시설세도 면제되었으나 이를 과세토록 하였으며, 등록세의 정액세, 주민세 법인균등화, 자동차세, 사업소세 재산할 등의 세율을 각각 상향 조정하였다. 지역개발세는 지역균형개발 등에 소요되는 재원을 확보할 목적으로 발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너 부두를 이용하는 컨테이너를 과세대상으로 삼고 있다.

한편 제6공화국 동안 진행된 지방교부세 제도의 변화내용을 보면, 1990년까지 내국세 중 토지초과이득세, 방위세 및 교육세를 제외한 것을 재원으로 하였으나, 1991년부터 주세와 전화세 일부 또는 전부가 지방자치단체에 양여됨에 따라 이를 지방교부세 산정재원에서 제외하도록 조정하였다(심정근, 1997: 25-26).

무엇보다도 지방자치단체의 재정기반을 확충하고 지역간의 균형있는 발전을 도모할 목적으로 1991년 지방양여금법을 제정, 시행해 왔다. 지방양여금제도가 도입되던 1991년에는 그 대상사업이 직할시도, 지방시도, 군도, 농어촌 도로 등 도로정비사업에 국한되었다.

이처럼 제6공화국 시기에는 지방자치제 실시, 지방양여금의 도입 등 많은 제도변화가 이루어졌으며, 1988년 12월 담배소비세를 지방세에 신설하고, 1989년 6월에는 종합토지세를 신설함에 따라 1990년을 기점으로 점차 지방세의 배분비중이 높아지게 되었다(조경준, 1999: 337). 반면 1993년까지 이전재원 중에서 재원의 용도가 정해져 있지 않은 지방교부세가 용도가 정해진 재원보다 많은 것에서 볼 수 있듯이 제6공화국 역시 중앙집권적 성격이 여전히 강하게 나타나고 있다(안종덕, 2001: 77).

7. 문민정부의 지방재정 체계(1993~1997)

문민정부 출범이후 지방세제도의 합리적 개선을 통해 주민편익을 증진시키려는 목적으로 지방세법 개정이 매년 이루어져 왔다. 주요 내용은 ① 토지 과표의 공시지가 전환, ② 교육재정 부담금 마련을 위한 주민세 소득할의 세율인상, ③ 중소기업 및 물류시설의 지원을 위한 감면제도 신설, ④ 농어민에 대한 감면제도의 형평조정, ⑤ 주민의 납세편의를 위한 주민세 신고납부기한 연장, ⑥ 상속취득에 대한 신고납부기한 연장 등이다.

이어 1994년에는 지방세비리사건을 계기로 지방세정 개혁을 위한 지방세법 개정이 있었는데, 그 주요내용은 ① 지방세 납세의무 확정시기의 법정화, ② 납기한의 연장제도 개선, ③ 지방세와 타채권과의 우선규정 개선, ④ 지방세 불복청구제도 개선, ⑤ 재해 등으로 인한 지방의회의 감면권한 확대, ⑥ 취득세·등록세 추정세액에 대한 자진신고기간 설정, ⑦ 등록세의 신고납부근거 법제화, ⑧ 건설기계에 대한 등록세 과세, ⑨ 비업무용토지 규정보완, ⑩ 사치성 재산에 대한 중과제도 개선, ⑪ 리스물건에 대한 납세의무 명시, ⑫ 증축·개축의 용어 정리, ⑬ 자동차세 납부제도 개선, ⑭ 주민세 납부방법·기한·과세기준일·세율 등 조정, ⑮ 비과세제도의 정비 등이다(심정근 외, 2000: 25).

한편 지방재정조정제도의 하나인 지방양여금의 경우, 제도가 도입되던 1991년에는 대상사업이 도로정비사업(직할시도, 지방도, 군도, 농어촌도로)에 국한되었으나 1992년부터는 일부 국고보조사업을 대상사업에 흡수하여 일부 도로정비사업(시의 국도, 시도), 농어촌지역 개발사업, 수질오염방지사업, 청소년육성사업으로 그 범위가 확대되었다. 이후 지방양여금 제도는 몇 차례의 법개정을 통해 목적세(교통세)신설에 따른 지방교부세 수입의 감소분을 보전할 목적의 일반재원 지원제도를 흡수하는 등 사업범위를 점차 확대해 나갔다. 일반재원 지원의 성격을 지니는 지방양여금 사업으로는 1994년에 신설된 지역개발사업이 있으며, 1995년부터는 농어촌 개발사업과 농어촌하수도정비사업이 지방양여금 대상사업으로 추가되었다(심정근, 2000: 27-28).

<표 8> 지방양여금제도의 발전과정(1991~1997)

구분	1990년 개정 1991년 실시	1991년 개정 1992년 실시	1993년 개정 1994년 실시	1994년 개정 1995년 실시	1996년 개정 1997년 실시
배경	지방재정기반확충과 지역균형 개발	국고보조금사업의 지방이양에 따른 기능 및 재원이양	목적세 신설에 따른 지방교부세의 감소분 보존	UR을 대비한 농어촌 관련 지방양여금 확대	지방재정기반 확충과 지역균형개발
재원	- 토초세 50% - 주세 15% - 전화세 100%	- 토초세 50% - 주세 60% (5,989억원 증가) - 전화세 100%	- 토초세 50% - 주세 80% (3,101억 원 증가) - 전화세 100%	- 토초세 50% - 주세 80% - 전화세 100% - 농특세 전입금 19/ 150(2,000억 원)	- 토초세 50% - 주세 100% (4,854억 원) - 전화세 100% - 농특세 전입금 19/ 150
재원 규모	5,570억 원	1조 2,560억 원	1조 7,747억 원	1조 8,701억 원	3조 4,008억 원
대상 사업	도로정비사업 - 직할시도 - 지방도 - 군도 - 농어촌도	* 추가 도로정비사업 - 시의 국도 - 시도 * 신설 - 농어촌지역개발 - 수질오염방지 - 청소년 육성	* 신설 - 지역개발사업	* 신설 농어촌지역개발사업 - 농어촌도로(1,200억 원) - 농어촌하수도 정부 (800억 원)	
기능 이양 사업	- 직할시도 (1,000억 원) - 지방도·군도 (3,546억 원) - 농어촌도로 (423억 원)				

자료: 조창현·강태구, 1998: 114.

문민정부 지방세제의 두드러진 특징으로는 이전정부와 달리 지방세제도의 합리적 개선으로 주민편익을 실질적으로 제고할 수 있는 지방세법 개정이 지속적으로 이루어져 왔다는 점과 함께 1988년에 지방자치법의 공포로 본격 도입된 지방자치제가 1995년 지방선거를 통해 정착되면서 지방재정 수요가 급격히 증가해 왔다는 점을 들 수 있다. 이와 함께 지방재정 조정제도의 하나인 지방양여금이 몇 차례의 법개정을 통해 새로운 재원이 추가되거나 상향조정되는 등 사업규모면에서 급격한 양적 팽창을 거듭해 왔다. 이러한 양적 팽창과정에서 본래 목적이나 의도와는 무관한 사업이 지방양여금 대상사업으로 추가되기도 했으며, 이런 과정에서 지방양여금의 특성을 매우 모호하게 만들고 그 존재 의의에 상당한 손상을 가하는 결과를 초래해 왔다(이상희, 1992: 553-554).

8. 국민 정부의 지방재정 체계(1998~2002)

1990년대 중반에 들어오면서 큰 변화를 맞이했는데, 그 이유로 1995년 실시한 지방자치제와 1997년말에 발생한 IMF사태를 들 수 있다. 지방자치제의 실시로 지역주민들의 다양한 욕구를 표출시키면서 지방재정의 부분적인 확대를 촉진시키는 요인으로 작용했으며, 지방정치가에 의한 각종 개발사업의 무분별한 추진으로 인해 재정압박의 요인이 되었다. 민선 지방자치단체장이 선심성 행정을 펴기 위하여 지방채를 남발함으로써 지방재정을 파탄의 지경으로 몰고 가지 않을까 하는 걱정도 언론에서 여러 차례 거론되곤 하였다. 특히 IMF사태는 지방재정을 급속도로 위축시키는 불안 요인, 즉 재정위기를 심화시키는 요인으로 작용하였다(사득환, 2000: 91-92).

한편 국민의 정부 들어 지방자치단체의 재정자립도를 제고시키는 관점에서 지방세제 개편 방안들이 다양하게 제시되어 왔다. 가장 대표적인 변화는 1997년부터 탄력세율제도의 적용 대상이 7개 세목에서 10개 세목으로 확대되었으며, 1999년에 지방주행세, 2001년에 지방교육세가 도입되었다.

지방재정조정제도의 변화를 살펴보면, 먼저 지방교부세율의 경우 1990년대 들어 변함이 없었으나 지방교부세의 비중은 지속적으로 감소하는 경향을 보여주었다. 반면 1991년에 새로 도입되어 국고 보조금의 일부를 대체한 지방양여금의 비중은 1991년 2.5%에서 1999년 5.4%로 크게 증대되었다. 지방양여금의 도입 초기에는 국고보조금의 비중이 다소 감소하였으나 1993년부터 지속적인 증가세를 보여 1999년에는 국고보조금의 세출대비 비율이 17.9%로 1992년 6.6%의 2.7배나 되었다(안종덕, 2001: 77).

<표 9> 주요 양여금财源의 연도별 변화추이(1994-2001)(단위: %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	연평균성장률
주세	18,245	20,838	17,898	18,145	20,780	18,644	24,682	6.4%
교통세	33,718	48,239	55,471	65,040	72,557	84,036	110,224	21.4%
농특세	13,313	14,860	10,397	10,154	20,234	18,299	15,256	8.8%

주: 동 기간 중 지방양여금은 연평균 18.5%의 성장률을 보였음.

자료: 국세청, 2002. 「국세통계연보」, 2002.

국민 정부의 지방세제의 특징을 살펴보면, 국민의 정부 역시 이전정부와 다름없이 지방자치단체의 재정자립도를 제고시키는 관점에서 다양한 지방세제 개편이 이루어져 왔다. 그러나 외

환위기로 인한 재정정책의 급선회로 1997~2000년까지 국세와 지방세 규모가 모두 급격히 감소하였으며, 다양한 지방개편이 지방세에 실질적인 변화를 가져온 것은 아니었다. 특히 지방주행세는 자동차 이용과세를 지방자치단체가 징수할 수 있다는 점에서 기대를 모았던 세목이지만 자동차세의 세수손실 보전이라는 수동적인 역할만을 수행해 왔으며, 지방교육세 역시 종전의 지방세분 교육세가 지방교육세로 전환되었다는 평가를 받았다(김정훈, 2002: 13).

9. 참여 정부의 지방재정 체계(2003~)

2003년에 출범한 참여정부는 지방분권을 국정의 핵심과제로 채택하고 취임과 동시에 발표한 12대 국정과제에서 지방분권과 지역균형발전추진을 주요 국정목표로 제시하였다. 참여정부는 이른바 지방살리기 3대 특별법, 즉 국가균형발전특별법, 지방분권특별법, 신행정수도건설을 위한 특별조치법의 제정을 추진하여 2003년 12월 29일에 3대 특별법이 국회에서 통과되었다. 국가균형발전특별법은 2004년 1월 13일 공포되어 4월 1일부터 시행되고 있으며, 지역간 불균형을 시정하고 지역혁신 및 특성화 발전을 통해 자립형 지방화를 촉진하여 전국이 골고루 잘사는 사회를 건설하는데 목적이 있다.

신설된 국가균형발전특별회계는 신규 재원을 확충하지 않고 단순히 기존의 재원(지방양여금으로부터 이관된 재원, 일반 및 타 특별회계전입 재원, 토지관리 및 지역균형개발특별회계 재원 등)으로 재구성되었다. 양여금 재원인 주세(100%, 약 3조원)가 국가균형발전특별회계로 편입되었으며, 도로 정비사업과 지역개발사업 재원 총 2조 6,969억원을 지방교부세로 전환, 지방재정운용의 자율성 제고와 지방재정을 확충하고자 했다. 지방양여금사업 중에서 수질오염방지 및 청소년 육성사업의 재원 1조 3,722억원은 국고보조금으로, 농어촌지역개발사업의 재원 3,554억원은 국가균형발전특별회계로 편입되었다. 한편 지방양여금 제도 폐지에 따른 부작용 최소화를 위해 시행중인 지방도로 정비 사업은 완공에 소요되는 재원(연간 8,500억원, 2005-2008년)을 지방교부세에서 별도로 보전하기로 했다(정부혁신지방분권위원회·지방분권전문위원회, 2004).

개편 전	개편 후
도로정비(1조 9,134억)·지역개발사업(7,562억)	지방교부세(2조 6,696억)
수질오염방지(1조 3,419억)	국고보조금(1조 3,419억)
농어촌 지역개발사업(3,554억)·청소년육성사업(303억)	국가균형발전특별회계(3,857억)
2004년 기준(총 4조 3,972억)	

자료: 정부혁신지방분권위원회·지방분권전문위원회, 2004.

IV. 우리나라 지방재정의 진화 과정 분석

1. 경로 의존적 특성 분석

우리나라 지방재정은 중앙재정 방향과 유사한 경로를 형성하며 진화되어 왔다. 지방재정은 공공적 목표달성을 위해 국가재정과의 유기적 연계가 이어질 수밖에 없었으며, 특히 우리나라 지방정부의 주요재원은 지방정부에 의해서 결정되기 보다는 중앙정부에 의해서 결정된다는 특징을 보여주었다. 이는 중앙집권적 통치 체제와 정부주도형 경제 개발년대를 거치면서 형성되어 온 제도적 틀에 제약을 받아 나타나는 결과로 볼 수 있다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 지방재정은 중앙 종속적 특성⁵⁾, 즉 수직적 불균형과 관치성을 보여주었다(조경준, 1999: 341). 지방자치제의 확립과 더불어 지방세 체제도 수차례 개정되었지만 여전히 조세체계는 국세 중심으로 이루어졌으며, 지방재원의 상당부분을 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금 등과 같은 중앙정부의 이전재원에 의존해 왔다. 중앙정부의 국고지원금은 그 지원규모가 항상 불확실할 뿐만 아니라 또한 지방정부에게 일정한 조건을 요구하는 경우가 많아 지방정부의 재정적 자율성은 많은 한계를 보여 주었다(전상경, 1997: 36; 사득환, 2000: 93). 1980년대 이후 지방정부들은 부족한 지방재정을 확충하기 위하여 지방세 및세의 수입 등 자체수입 증대에 많은 노력을 기울여 왔으나, 우리나라 조세제도가 국세 위주로 만들어져 있어서 사실상 큰 효과는 거두지 못해 왔다. 이와 동시에 기존의 지방재정조정제도에 대한 개선도 꾸준히 모색해 왔으나 이 또한 실제적인 효과는 거두지 못하였다. 이러한 특성이 쉽게 변화하지 못하는 이유는 우리나라가 오랫동안 형성되어 온 중앙집권적 관행과 틀에 그 원인을 찾을 수 있다. 역사적으로 볼 때 조선시대 전반에 걸쳐 전국적으로 확일화된 통치체제가 유지되었으며, 일제시대에도 획일적인 통제위주의 중앙집권적 통치체제가 지속되었고, 이는 해방이후 최근까지 계속되었다(안종석·박정수, 1996: 13). 더구나 민간주도가 아닌 국가주도로 경제성장이 이루어졌기 때문에 지방자치는 일단 뒤로 미루면서 재원배분에 있어 중앙집권적인 현상이 나타나게 된 것이다(조경준, 1999: 332). 이러한 상황에 따라 그동안 지방재정의 존재는 미미하였고 중앙정부의 지방정책에 따른 재정의 배려가 그 중심을 이루어 왔다(심정근, 2000: 30).

둘째, 우리나라 지방재정은 세원이 재산과세 중심으로 이루어졌으며, 이로 인해 지역간·

5) 우리나라 재정은 중앙 집중화가 심화되어 있으므로, 국가재정에 못지않게 지방재정에 비중을 두는 비·영·스웨덴·덴마크에 비해 지방자치, 민주화의 진전도 어려웠다(심정근, 1997: 243).

지방간 재원의 불균등이 매우 심하게 나타나고 있다. 미군정 시기부터 가옥세·임야세·차량세 등의 세율을 인상 조정하여 지방세의 증정을 높이고자 했으며, 1970~1990년대까지 재산과세가 지방세 수입에서 차지하는 비중이 약 60~70% 내외의 무거운 비중을 차지해 왔다. 재산과세 중에서도 등록세와 취득세가 큰 몫을 담당해 왔는데(조경준, 1999: 352), 신장율이 높은 소득과세 비중은 적고, 재산과세가 많음에 따라 세수 신장성과 탈력성이 낮을 수밖에 없었다(천대승·이광수·강성철, 1997: 144). 세원의 불균형과 세수의 비탄력성 문제는 재정격차의 문제뿐만 아니라 지방재정의 자주성·건전성 확보의 문제까지 유발해 왔는데, 재정 불균형의 근본적 요인은 산업분포·경제활동·주민소득·세수원 등의 지역간 불균형에 따른 담세력의 차이를 들 수 있다. 이러한 재정의 불균형은 1960년대 이후 우리나라가 전국도의 균형개발정책을 추진하지 못하고 한정된 재원을 가지고 거점개발방식을 채택해 옴으로써 지역경제력의 불균형이 심화되었기 때문이다. 지방정부간 경제력에 이미 커다란 격차가 존재하고 있는 상태에서 획일적이고 경직적인 지방재정 조정제도는 오히려 지방정부간 재정격차를 심화시키는 결과를 가져오게 되었다.

2. 변이와 요동과정 분석

우리나라 지방재정은 일련의 경로 의존적 특성과 함께, 정치적 환경의 변화, 중앙정부의 재정여건, 경제적 환경 및 정책의 변화, 제도적 환경 및 이전정책의 시행착오에 대한 적응 및 학습 결과로 끊임없는 변이와 요동을 겪어 왔다. 지방재정의 진화 과정은 단순히 국가 재정의 한 부분이나 몇몇 제도장치로 설명하기가 어렵다. 한 국가의 독특한 제도적 상황하에서 형성된 역사적 산물이면서 매우 복잡하고 상황 맥락적인 문제로 대내외 환경과 역사적인 제도, 우연한 사건 등 여러 요소가 서로 결합되어 나타났으며, 의도하지 않은 창발적 질서로서 진화되어 왔다.⁶⁾ 그 변이와 요동의 양상은 지방세법 및 지방세 체계의 변화, 지방교부세, 지방양여금, 보조금 등 지방재정조정제도의 규모 및 재원구조⁷⁾, 국세 및 지방세의 관계 및 비율, 지방세의 세원 및 세율 등에서 두드러지게 나타났다. 이러한 변이와 요동이 나타나게 된 요인을 분석해 보면, 다음과 같다.

6) 예를 들어 지역간 균형개발에 정책 목표를 두고 운용되어 왔던 지방재정조정제도는 지방정부간의 재정력에 이미 커다란 격차가 있는 상태에서 획일적으로 지원됨에 따라 결과적으로 지역간의 재정적 격차를 더욱 확대시키는 결과를 가져왔다.

7) 예를 들어 지방재정조정제도 중 지방교부세는 중앙정부의 재정여건, 경제정책의 변화, 지방부문에 대한 자원투자의 우선순위판단 등에 따라 다음과 같이 변천하여 왔다.

첫째, 지방재정은 민주화, 지방자치화의 흐름에 영향을 받아 왔다. 지방재정규모의 비율이 대 GDP 비율에 있어서나 대국가재정규모의 비율에 있어서 지방의회 구성을 기점으로 크게 증가해 왔다. 즉 지방의회가 구성되기 직전인 1990년을 기점으로 하여 지방의 재원배분율이 큰 폭으로 증가하였다(조경준, 1999: 334).⁸⁾ 이는 민주적 이념에 따른 지방자치제의 도입은 지역주민들의 서비스 요구 과다뿐만 아니라 법률적으로나 제도적으로 지방자치단체의 자율성을 신장시켜 주었으며, 더불어 지방재정면에도 큰 영향을 미쳐 왔다.

둘째, 우리나라의 지방재정은 한국경제의 변천을 그대로 반영하면서 변이와 요동을 거듭해 왔다. 1950년대 말 당시 한국의 재정이 미국의 원조자금에 크게 의존하며 운영되자, 우리나라 지방재정 역시 대미의존적 성격을 보여주었으며, 1960-1970년대 전개된 경제 성장 전략으로 민간주도가 아닌 국가주도적으로 이끌어 감으로써 중앙정부의 집권화와 집중화가 강화되어 왔다. 정부 주도형 경제 개발 계획하에서도 개발초기단계, 고도성장단계, 안정화 단계를 거치면서 지방재정 제도 및 국세-지방세의 관계도 그에 맞춰 바뀌어져 왔다.

셋째, 정치적 환경에 따른 변화를 들 수 있다. 특히 5.16 군사혁명 정부는 각 지역주민의 다양한 목소리가 정치적인 과정을 통해 발현되는 지방자치제를 용납할 수 없었으며, 혁명과 동시에 지방의회를 해산해 왔다. 5.16 혁명과 유신시대의 중앙집권적인 국정운영으로 인해 지방자치의 암흑기를 맞이하였으며, 이러한 정치적 상황에 따라 지방세법 등 지방재정제도 또한 변화될 수밖에 없었다.⁹⁾ 이후 1980년대 들어 정치 민주화 욕구가 높아지자 1990년대 초부터 순차적으로 지방자치제가 도입되어 왔다. 지방자치제의 지방세체계의 변화는 지방세 수입의 구조에 영향을 주었으며, 그것은 또한 지방재정의 자주재원비율과 구조변화에 결정적 영향을 미쳐 왔다(조경준, 1999: 341).

넷째, 제도 환경에 따른 변화를 들 수 있다. 예를 들어 1990년대 들어 지방 양여금제도 등 새로운 제도가 도입되면서 직간접적으로 지방재정에 영향을 미쳐왔다(조창현·강태구,

<표> 지방교부세 법정율 추이

1969-1972년	1973-1982년	1983-1999년	2000-2004년	2005년
17.6%	매년 국가가 교부율 결정	13.27%	15%	18.3%

자료: 정부혁신지방분권위원회·지방분권전문위원회, 2004.

- 8) 국세와 지방세간의 형식적인 배분 추이를 보면, 1970년의 8.3%를 바닥으로 해서 1975년에 10.2%, 1980년 11.7%, 1985년 12.2% 등 지방자치의 활성화를 계기로 지방세의 비중이 꾸준히 증가하였으며, 1990년부터는 20%내외에 이르게 되었다(조창현·강태구, 1998: 135).
- 9) 5.16 군사 쿠데타를 전후하여 지방재정규모가 다소 줄어들었다가 1960년대 중반이후 다시 증가하는 추세를 보였다. 이후 1970년대 들어 10월 유신 이후 다소 감소하는 추세를 보였으나, 1970 후반기 이후에는 다시 지속적인 증가를 보여 주었다.

1998: 141). 특히 지방자치제의 실시로 지역주민들의 다양한 욕구를 표출시키면서 지방재정의 부분적인 확대를 촉진시키는 요인으로 작용했으며, 지방정치가에 의한 각종 개발사업의 무분별한 추진으로 인해 재정압박의 요인이 되었다. 또 2000년 이후 지방재정 규모가 다시 하락하고 있는데, 이는 지방자치제의 정착과 수반하여 나타나는 무분별한 지방재정의 팽창을 예방하기 위한 재정정책 실시의 결과로 해석할 수 있다.

다섯째, 지방재정의 구조적 취약성을 보완하고, 제도의 운용과정에서 나타난 시행착오를 수정, 보완해 나가는 과정에서 지방세법 및 지방재정 관련제도가 끊임없이 변이되었다. 지방세법 변천 과정을 보면, 복잡한 세목을 단순화하고 정리하며, 세율을 인상하는 일련의 과정이었다. 또 지방자치단체의 자주성을 확보하고 자치단체 사이의 재원의 균형을 도모하는 방향으로 세원 및 품목의 변화가 이루어져 왔다. 특히 1980년대 말을 전후해서 지방재정확충 방안으로써 새로운 세원의 발굴, 법정외 세목의 도입, 과표의 현실화, 국세의 지방세 이양, 국고보조금 규모의 증대, 지방교부세율의 상향 조정, 세외수입 확충, 경영합리화 등 다양한 재정확충방안들이 제기되어 왔다.

여섯째, 우리나라 지방재정은 중앙재정의 규모나 경제침체 등 경제적 환경변화를 반영해 왔다. 특히 지방재정의 구조는 중앙재정의 규모나 국가경제정책에 직간접적인 영향을 받아왔으며, 경제 침체나 지역경제의 변화는 세수 등 지방재정에 직접적인 영향을 미쳤다. 국가재정의 규모(중앙재정규모+지방재정규모)가 점진적인 증가를 보임에 따라 지방재정도 꾸준히 증가해 왔으며, 1975년 이후 지방재정과 지방세의 규모는 국가재정이나 국세에 비해 높은 신장추세를 보여 주었다. 반면 1990년대 후반에 들어 닥친 IMF사태는 지방재정을 급속도로 위축시키는 불안 요인, 즉 재정위기를 심화시키는 요인으로 작용하기도 했다(사득환, 2000: 91-92).

<표 10> 각 공화국별 지방재정체계의 경로의존적 특성과 변이

	1공화국	2공화국	3공화국	4공화국	5공화국	6공화국	문민정부	국민정부	참여정부
경로의존성	- 국세 중심의 중앙 종속적 특성: 수직적 불균형과 관치성 - 세수 신장성과 탄력성이 낮은 재산과세 중심으로 지역간·지방간 재정 격차 및 재원 불균등								
변이와요동	- 일제와 미군정 시대의 회계 법령 답습 적용 - 6.25와 전후 복구기의 영향으로 미국 의존도 심화	- 1960년 광역자치단체장 직선제 도입	- 5.16 혁명으로 지방의회 해산 - 「국세부가세 폐지에 관한 특별조치법」 실시	- 3차 및 4차 경제개발계획 수립·추진 - 지방세의 과세기초 확대 - 대도시의 인구집중억제와 지방분산 추진을 위한 정책세계 도입	- 1984년 담배 관세 신설 - 1986년 토지과다보유세 입법화	- 1988년 지방자치제의 재도입 - 1989년 종합토지세 신설 - 1991년 기초지방자치단체의 지방의회 구성	- 지방양여금 재원 추가 및 상향조정	- IMF 경제위기 - 1999년 지방주행세, 2001년에 지방교육세 도입	- 국가균형발전특별회계 신설 - 지방양여금 폐지

V. 결 론

본 연구는 우리나라 지방재정의 형성 및 발전과정을 진화론적 시각으로 분석하였다. 분석 결과 우리나라 지방재정구조의 진화과정은 대내외 환경의 변화에 적응하고 대응하면서 우리나라 특유의, 그러면서도 중앙재정과 또 다른 독특한 진화경로를 형성해 왔다. 이 같은 진화과정은 시민사회의 성장, 지방화의 발전과 흐름을 함께 해 왔으나, 민주화, 지방화라는 외생적 환경변화에 의해 단순히 주어지기보다 역사적으로 형성된 제도를 새롭게 인지, 구성하고 이전 정책의 실패를 학습해 나가는 내생적 변수에 의해 진화가 이루어졌다. 즉 역사적으로 형성되는 제도에 제약을 받고, 초기 조건에 민감하게 반응하면서 제도화, 법제화, 구체화 되어 왔다. 여기서 정책과 제도의 진화과정은 주로 여러 행위 주체들간의 모방과 학습과정으로 설명할 수 있으며, 때로는 인위적인 설계와는 다르게 제도 자체의 내생적인 진화력에 의해 형성되는 자생적 질서로 볼 수 있다. 즉 개인이나 국가의 선택과는 별도로 한 사회의 역사적 경험과 문화적 전통 그리고 우연성과 같은 다양한 요인이 제도의 형성과 변화과정에 영향을 미쳐 왔다.

앞서 살펴보았듯이 우리나라 지방자치제는 오랜 시간의 간헐적인 역사를 가지고 있었으며, 1995년의 6·27 단체장 선거를 기점으로 한 전면적인 확대 실시되었다. 해방 이후 우리나라 지방재정은 국고보조금에 크게 의존하는 등 중앙 종속적 특성과 함께, 지역간·지방간 재원의 불균등이 매우 심하게 나타나는 독특한 특성을 보여주었다. 뿐만 아니라 우리나라 지방재정의 세원이 재산과세 중심으로 이루어짐에 따라 세수 신장성과 탈력성이 낮게 나타났다. 이러한 요인은 우리나라가 오랫동안 형성되어 온 중앙집권적 관행과 틀에 그 원인을 찾을 수 있으며, 더구나 국가주도로 경제성장이 이루어졌기 때문에 지방자치의 자원배분은 중앙집권적인 현상이 나타나게 된 것이다

반면 적절한 수준의 새로운 재원을 발굴하고 지방재정의 효율적인 운영을 위해 끊임없는 변이와 요동 과정을 겪어 왔다. 이러한 과정은 매우 복잡한 정치과정의 산물로 볼 수 있으며, 이러한 요인에는 정치적, 경제적, 제도적 환경 등 다양한 요인이 영향을 미쳐 왔다. 지방재정의 변이 및 요동과정은 정부의 사전적 의도나 합리적 설계와는 차이를 보였으며, 때로는 창발적으로 진행되어 왔다. 이로 인해 아무리 정책목표와 수단을 합리적으로 수립하고 집행할 지라도 이것이 관철되어 의도했던 결과를 반드시 가져오지는 않았다. 이는 재정력의 취약성·자원조달의 한계뿐만 아니라 지방정부 권한 밖의 많은 법률적 제약, 그리고 주민들의 상당한 조세저항 등 현실적인 한계와 제약점이 존재하기 때문으로 볼 수 있다.

【참고문헌】

- 유동운. (2000). 「경제진화론」. 서울: 선학사.
- 최창현. (1997). 「복잡성과학의 이해와 적용」. 삼성경제 연구소.
- 사득환. (2000). 지방정부 재정위기의 요인과 대응. 「한국지방자치학회보」, 12(2).
- 조창현. (1996). 「지방재정론」. 서울: 박영사.
- 조창현·강태구. (1998). 「지방재정조정제도」. 한양대학교 출판원.
- 재무부. 우리나라 재정구조와 정책개관.
- 허명순. (2003). 정부간 재정지원금의 변화에 따른 지방정부의 반응. 「한국행정학보」, 37(2).
- 안종석. (2001). 「지방자치제 도입 이후의 지방재정 구조변화 분석」. 한국조세연구원.
- 전상경. (1997). 지방정부 경영개선을 위한 재정운동: 전망과 한계. 「지방정부연구」, 창간호: 35-51.
- 정세욱. (1997). 「한국 지방지차의 과제」. 서울: 법문사.
- 심정근·주동일. (1992). 도시재정변천에 관한 연구. 「도시행정연구」. 서울시립대학교.
- 심정근 역편. (1997). 「지방재정연구방법론」. 서울: 한국지방재정학회.
- 심정근 외. (2000). 「지방재정학: 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 안종석·박정수. (1996). 「중앙정부와 지방자치단체간 자원배분에 관한 연구」. 한국조세연구원.
- 조경준. (1999). 「한국지방재정사론」. 서울: 유평출판사.
- 천대승·이광수·강성철. (1997). 지방재정의 건전도와 자립도에 관한 시론. 「지방정부연구」, 창간호.
- Braun, David P. (1990). Selection and Evolution in Nonhierarchical Organization in Steadman Upham(ed.). *The Evolution of Political Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ikenberry, G. John. (1988). Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy, in G. John Ikenberry, David A. Lake(eds.). *The State and American Foreign Economic Policy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jun, Sang-Kyung. (1992). Intergovernmental Fiscal Relations. In Kwang Choi(ed.), *Public Finance in Korea*. Seoul: Seoul National University Press.
- Nelson, R. R. and S. G. Winter. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic*

- Change*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- North, Douglass C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge university press.
- Peters, B. Guy. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.
- Steinmo, S. et al. eds. (1992). *Structuring Politics*. Cambridge Univ. Press.
- Witt, Ulrich. (1991). Reflections on the Present State of Evolutionary Economic Theory, in Hodgson G. and Screpanti, E. (eds.). *Rethinking Economics: Markets, Technology and Economic Evolution*. Edward Elgar.