

韓國戰爭과 政府間 財政關係

The Korean War and Inter-Government Fiscal Relations

南 皇 祐

(東京都立大 經濟學部 助教)

— <目 次> —

- | | |
|--------------------|--------------------------|
| I. 序論 | IV. ‘平時稅制’로의 轉換과 分與稅의 存續 |
| II. 韓國戰爭 하에서의 非常稅制 | V. 要約 및 地方財政調整制度의 課題 |
| III. 臨時地方分與稅의 誕生 | |

<ABSTRACT>

This paper examines the influence of the Korean War on the local public finance in Korea. Topics under focus include: the emergency tax system during the war; the process of the introduction of the “(Temporary) Local Allocation Tax”; and the development of the “Local Allocation Tax” after the war.

The relative share of all tax revenues changed fundamentally to finance the war effort, resulting in a new inter-government fiscal relations that continues to exist today. The “Temporary Local Allocation Tax” was introduced to compensate for a deficiency of local revenue in F.Y. 1951. The fund was composed of surtaxes originally imposed by local authorities. The system was reformed and renamed to the “Local Allocation Tax” in 1952. The additional taxation authority acquired by the central government could not be returned fully to local government after the war due to the increased expenditure, and the law could not be abolished because of the political pressure.

The system may be said to have been the major factor in resolving vertical and horizontal fiscal imbalances. However, the law was not introduced to solve social tension caused by the difference of burden or administrative service among local jurisdictions.

I. 序 論

한국은 연합군의 승리로 식민지 지배 하의 노예 상태에서 해방되었다. 그러나 자력에 의한 독립이 아닌 닳도 커, 국토의 양분과 점령군의 지배를 받는 대가를 치루어야만 했다. 3년여의 미군정을 거쳐, 대한민국 정부는 수립되었으나, 한국은 독립국으로서 국가 체제의 틀도 채 짜여지지 않은 상태에서 전쟁에 휘말려 들었다.

사회적 위기에 직면하게 되면, 국가는 총력을 기울여, 그 위기를 극복하려고 한다. 이 과정에서 새로운 제도가 도입되기도 하나, 그 제도가 종전 후에 폐지된다는 보장은 없다. 재정팽창의 원인을 공급측면에서 설명하려고 하는 피콕=와이스만의 노력은 그 좋은 예이다¹⁾.

본고는 한국전쟁이 정부간 재정관계에 미친 영향을 밝히는 것을 목적으로 하고 있다. 특히 한국전쟁 하에서 탄생된 임시지방분여제도와 그 전개 과정에 초점을 둔다. 지방재정조정제도는 지방재정 및 정부간재정관계에 관한 연구에 있어서 빼놓을 수 없는 테마이다. (임시)지방분여제도에 관한 소개는 많이 되어 있어 새롭게 부연할 곳은 없다. 그러나 임시분여제는 왜 도입되지 않으면 안되었는가, 왜 지방재정조정제도는 휴전 후에도 폐지되지 않고 존속하고 있는가, 또 한국의 지방재정조정제도는 지방자치에 있어 무엇을 함의하고 있는가에 관한 설명은 충분하다고는 생각되지 않는다. 이러한 의문을 염두에 두고, 본고는 그 대답의 실마리를 찾아 보고자 한다.

본고는 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장에서는 전시체제의 구축과정을 살펴본다. 제3장에서는 입법과정을 통해 임시지방분여제법의 성립과 그것이 항구화되어가는 과정을 밝히고자 한다. 제4장에서는 휴전 후에 있어서 지방재정조정제도의 전개·정착과정을 약술한다. 그리고 제5장에서는 본고를 요약한 후, 지방자치 시대에 있어서 한국 지방재정시스템의 과제에 관해서 짧게 언급하기로 한다.

1) A. Peacock and J. Wiseman, 「The Growth of Public Expenditure in the U.K.」, Princeton Univ. Press, 1961. 이 책의 골자는 조세부담을 둘러싼 정당간의 정치적 대립이 전쟁으로 완화되어, 이것이 재정의 비연속적 팽창의 원인이 된다는 것이다.

II. 韓國戰爭下에서의 非常稅制

1. 政府間稅源配分の 長期的 推移

정부간 세원배분의 변화는 지방재정 및 정부간 재정관계의 연구에 있어 시사하는 바가 크므로, 재정통계에서 우리가 주목해야 할 부분이다. <그림 1>은 정부간 세원배분의 추이를 표시한 것이다. 시대적 배경은 지면의 제약으로 줄이고, 몇 가지 사실만을 확인해 놓는다.

식민지시대에 있어서 총조세수입에서 지방세가 차지하는 비중은 3.1독립운동을 전후로 해 비약적으로 증가했다. 이것은 토지조사사업의 완료, 1919년 호세와 이에 갈음하는 가옥세가 국세로부터 도지방비에로의 이양, 그리고 개정된 조선학교비령 등의 영향이 크다. 그 후 지방의 지위는 1930년대 초반까지 큰 변동이 없었으나 중일전쟁을 거쳐 태평양전쟁기에 이르면서 급격히 하강하고 있다. 이 과정에서 1934년의 일반소득세의 창설은 증세의 제도적 기반이 되었고, 각종 임시적 조치는 이를 보완하는 역할을 했다고 보여진다. 지방세의 지위는 1940년도 26.3%, 더 나아가 한국전쟁기에는 5.3%로 떨어진다.

여기서 궁금해지는 부분은 지방세의 통계가 없는 것과 다름없는 1940년대이다. 1942년부터 호세의 부활이라고 보이는 읍면의 특별호세²⁾가 새로 부과되었다. 국세는 자연증수보다는 세제의 인위적 조작으로 '증세에 이은 증세'가 강행되어, 1940년도를 기준으로 1942년도는 2.2배 1944년도는 4.1배로 급증했다(조선총독부관보, 각 연도예산기준). 이와 같이 서로 상반하는 두 벡터 중, 후자의 증가 추세로 보아 태평양전쟁기에 있어 지방세의 지위는 하락했을 것으로 추측된다. 한편, 해방 후에는 국토의 양단과 경제구조의 단절로 세원이 고갈되어, 국세와 지방세 둘다 감소되었을 것이나, 조세구조 및 그 탄력성으로 보아 지방의 지위는 상대적으로 상승했을 것으로 추측된다. 실제로 1949년의 통계가 있는데, 지방의 지위는 27.3%를 보여주고 있다(내무부, 1968년: 134). 세원의 정부간배분은 1940년대와 1950년대 초를 사이에 두고 구조적으로 변화했다. 그러나 지방세의 지위는 해방후 어느 정도 회복되었다가, 한국전쟁을 계기로 다시 저하되었다는 것은 거의 확실하다.

휴전 후의 지방세의 지위는, 1961년의 군사쿠테타 직후와 지방자치 부활 전후를 제외하면, 10%수준에서 추이하고 있다. 수요적 측면에서 정부간 세원배분의 구조적 변화를 가져

2) 조선총독부는 읍면장의 처우개선을 목적으로 한 특별세를 신설했다. 그 부과방법은 각 읍면내의 총호수에 2원을 곱해서 얻은 총액을 각 호에 50錢에서 1,000圓까지 부과하는 구조로 되어 있다(내무부, 「地方稅法令變遷史」(第1卷), 1979, p. 288.

은 요인은 방위비 뿐만 아니라 지방교육비 부담과 깊은 관계가 있다. 식민지시대부터 한국 전쟁 전까지 초등교육비는 원칙적으로 지방이 부담했다. 한국전쟁을 계기로 이하에서 서술 하는 바와 같이 농가의 호별세계통이 중앙에 흡수되고, 1958년도에 교육세가 국세로 도입 되어, 이들은 5.16군사혁명 후 소득세등에 흡수·통합되었다. 그리고 초등교육은 환부금, 의무교육재정교부금, 지방교육재정교부금 등이 국고부담으로 되었다. 그래서, 지방은 부담격 차를 초래하기 쉬운 의무적 경비로부터 벗어났고, 적어도 중앙의 입장에서 보면, 규모가 큰 세원의 정부간 재배분이 이루어지게 되었다.

<그림 1> 정부간 세원배분의 추이

- 자료: 1926년까지는 大藏省, 「明治大正財政史」(제18권), 그 이후는 조선총독부, 「朝鮮總督府統計年報」, 1934년도판 및 1942년도판. 지방세는 조선총독부, 「朝鮮地方財政要覽」, 1937년도판 및 1941년도판. 1951년부터는 한국개발연구원, 「한국재정40년사」 제4권. 1988년부터는 한국은행, 「경제통계연보」.
- 주: 1) 1942년도부터 1950년도까지의 지방세통계는 연속적으로는 정리되어 있지 않음.
2) 1956회계년도 없음. 1954년도 15개월, 1955년도 18개월임.
3) 결산액 기준. 단, 1940년도 및 1941년도의 지방세액은 예산액임..

2. 非常稅制의 構築過程

여기서는 세원배분에 있어서 구조적 변화의 계기가 된 전시세제의 구축과정을 살펴본다. 세제는 정부수립후 거의 1년이 지나서 제정되기 시작했다. 1949년 7월 15일부터 1950년 5월 1일까지 관세법을 포함한 15개의 세법이 새로 제정되었다(한국개발연구원제3권: 153~4). 이 사이의 징세는 '현행 법령은 이 헌법에 저촉되지 않는 한 효력을 가진다'고 한 헌법 제100조의 일반규정과 이를 조세에 적용하는 임시조치법³⁾ 등에 그 근거를 두고 있다. 미군 정기에 근본적인 세계개혁은 없었으므로, 이는 사실상 식민지 시대의 세계가 적용되었던 것을 의미한다. 정부수립 후의 신세제는 제대로 시행도 못 해보고, 전시세제로 변용되어야만 했던 것이다. 한국정부가 증세에 착수한 것은 미군을 중핵으로 하는 국제연합군의 도움으로 서울을 탈환하고 나서이다. 사실 9월까지의 대부분의 지역이 적의 지배하에 들어가고, 행정기 마비되어 법은 소용이 없었을지도 모른다. 어쨌든 그간의 막대한 전비는 중앙은행으로부터의 차입금, 즉 통화의 증발로 메워 나갈 수 밖에 없어 전시 인플레이의 주요한 원인이 되었다.

전시세제의 구축에는 세 가지 방법이 이용되었다⁴⁾. 서울의 인상 및 부과방법의 조작, 과세대상의 확대, 그리고 지방세원의 흡수가 그것이다. 우선 1950년 11월 30일 조세임시증정법을 제정했다. 그 골자는 서울의 인상이다. 즉, 정부는 소득세 등 10개 세목을 대상으로 5%에서 100%까지 세율을 올렸다. 특히 영업세, 물품세 및 유흥음식세는 세율을 배나 인상했다. 또 같은 날, 농지개혁 및 귀속재산불하와 맞물려 지연되었던 지세법이 제정되었다. 관세임시증정법으로 관세의 세율도 크게 올렸다. 다음 날인 12월1일 등록세법의 제정이 있었고, 기존의 각종 세법을 개정했다. 즉, 양도소득과세의 부활, 법인세의 누진세율 적용, 영업세의 비과세 대상 축소, 물품세의 전 과세물품에 대한 제조장 반출 과세, 그 밖에 서울 인상과 과세 대상의 확대가 있었다. 정부는 1951년 1월 조세특례법을 제정해 각 세법의 일부규정의 효력을 정지시키는 부과징수에 관한 특례를 두었다. 소득세의 과세표준을 전년도에서 현년도 실적주의로 변경하고, 일정액 이상의 소득자를 대상으로 한 종합과세 제도를 없애고 분류과세로 했다. 또 납기단축과 정부조사에 의한 인정과세제도가 도입되었다. 이러한 세제상의 조작은 전비조달의 시급성, 전시 인플레이 그리고 전란으로 세원 포착이 어려웠던 상황을 말해주고 있다.

3) 국세는 법률 제43호 '臨時租稅措置法'(49년 8월 10일), 그리고 지방세는 법률 제42호 '地方稅에 관한 臨時措置法'(49년 8월 9일)이다.

4) 개정된 세제의 내용은 주로 재무부, 「韓國稅制史」(上卷), 1979, pp. 233~252에 의함.

정부는 1951년 9월 임시토지수득세를 도입해, 전시의 비상세계는 이것으로 마무리된다. 먼저 수득세의 내용을 간단히 소개한다. 수득세의 과세대상은 제1종수득세(농지), 제2종수득세(비농지)로 양분되어 있다. 제1종은 다시 양곡의 수확량을 과세표준으로 하는 잡류, 그리고 특수작물의 수입금액을 과표로 하는 을류로 되어 있다. 제1종은 값을 둘다 누진세율을 적용하고, 제2종은 임대가격을 과표로 12%의 비례세율을 적용한다. 농지개혁법에 의해 분배받은 토지에 대해서는, 연부상환하는 기간 중에 한하여, 부담경감을 목적으로 보통세율보다 일률적으로 5%(甲)와 10%(乙) 씩 낮은 경감세율을 적용한다. 현물납세인 제1종잡류의 세수는 토지수득세의 9할 이상을 차지해, 토지수득세 도입의 목적이었다고 보여진다.

임시토지수득세의 도입 배경을 살펴보자. 토지수득세는 전비조달 외에, 인플레이억제와 양곡의 확보에도 그 목적이 있었다. 전국도매물가지수는 1950년 3월을 100으로 할 때, 1951년 6월은 612로 15개월만에 6배나 상승했다. 정부는 이러한 전시 인플레이의 양대 원인을 물품 부족과 통화팽창에 찾고 있다. 물품 부족의 해소는 원칙적으로 민간 기업의 생산력 회복에 기대할 수밖에 없고, 정부가 할 수 있는 일은 원조물자의 원활한 유통과 배분에 국한되었다. 그러나 정부가 독점하고 있는 통화의 공급은 그 사정을 달리하고 있다. 통화 공급량의 팽창의 주요한 원인은 연합군의 한화 자금수요와 미곡 구매자금이었다. 전시는 ‘연합군 경비지출에 관한 협정’에 의해 억제하기 곤란하나, 후자는 정책으로 조작이 가능하다는 것이다. 백 두진 재무부장은 임시토지수득세법안의 제안 설명⁵⁾에서 ‘우리의 협의로.....인플레이를 회피하면서 양곡을 확보하는 방법은 이 법 이외는 없다’고 말하고 있다. 그리고 지세법 제정시 국회에서 좌절되었던 물납제도 실현되었다⁶⁾.

<표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 전시세계의 구축으로 세입 구조는 소득세, 주세, 물품세로 구성된 기간세가 토지수득세, 영업세, 관세 등을 주축으로 한 세제로 변했다. 여기서 49년도와 50년도의 지세 비중의 현저한 차는 전란 중에 실시된 농지개혁 및 귀속재산불하와 관련이 있고, 또 지세의 징수는 과세대상의 정착성으로 상대적으로 착실히 이루어졌다는 것을 말해주고 있다. 1951년부터의 토지수득세의 비중은 정부가격으로 계산된 것이고, 이것을 시장가격으로 환산하면 그 비중은 훨씬 높아진다. 또 <표 1>에서 기타세수의 비중이 줄어들고 있는 점으로 보아 세제의 조작 등에 의한 증세보다는 이하에서 서술하는 지방기간세원의 흡수에 의한 증세 효과가 컸다고 추측된다.

5) 한국개발연구원, 「韓國財政 40年史」, 第3卷, 1991년, p. 430에서 재인용.

6) 정부안인 지세의 물납제에 대한 국회의 반대 이유는 화폐경제와 납세제도에 역행한다는 것이었다(재무부, 전개서·상권, p. 236). 이러한 절대적 이유에도 불구하고, 물납제가 도입된 것은 전쟁의 장기화로 인해 정당간의 정치적 긴장이 완화된 것을 말해 준다.

그 후 임시토지수득세는 서울 및 지방에의 환부율 등의 미조정이 있긴 했으나 4.19혁명 후인 1960년에 금납제로 바뀌고, 군사쿠테타 후 폐지되기까지 10여년이나 계속되어 농촌경제의 파탄을 초래하는 하나의 요인이 되었다고 한다.

<표 1> 한국전쟁 하의 기간세원

(단위:백만원, %)

	1949	1950	1951	1952	1953
소득세	26.8	11.5	14.3	11.7	14.2
영업세	4.9	9.9	12.5	13.2	14.9
토지취득세 ¹⁾	6.2	38.1	25.1	31.4	30.0
주세	20.6	7.5	10.9	9.9	8.5
물품세	11.6	7.0	10.3	7.9	9.2
관세	10.6	8.6	11.5	15.2	17.1
기타	19.3	17.4	15.4	10.7	6.1
국세수입금액	136	428	3,924	9,660	20,566
지방세의 비중 ²⁾	27.3	-	5.3	5.8	6.9

출처: 재무부, 「한국세제사」(상권), 1979, p. 260으로부터 재 작성.

주: 1) 1949년도 및 1950년도는 지세이며, 1951년도는 지세의 일부가 포함됨.

2) 1949년도는 내무부; 1968, p. 134. 그 외에는 <그림 1>의 숫자임.

3. 地方基幹稅源의 吸收

정부수립 후, 식민지 시대의 도제, 부제 및 읍·면제는 두 제도로 나누어졌다. 주민 부담에 관한 부분은 1949년 12월 22일 법률 제84호로 지방세법으로, 또 정치적 측면은 1949년 7월 4일 법률 제32호로 지방자치법으로 공포되었다. 또, 학교비는 지방세법과 교육법으로 분리되었다. 지방세제는 부가세체제 및 최고세율제를 취하고 있는 점에서 식민지시대의 세제를 이어 받은 측면이 강하다.

전시세제구축은 지방세에도 영향을 끼쳤다. 비상세제구축과정에서 지세 및 영업세의 부가세부과가 금지되었다⁷⁾. 우선 양 부가세의 폐지에 의한 지방세수 결핍의 정도를 보자. <표 2>에서 알 수 있듯이 서울특별시 및 도에 있어서 양 부가세의 지위는 예산액의 반을 차지하고 있어, 두 부가세가 지방의 기간세원이었다는 것은 확실하다. 또, 시읍면의 감수율

7) 지세부가세는 1950년 11월 30일의 지세법 제정 시에(지세법제40조), 그리고 영업세부가세는 1950년 12월 1일의 영업세법 개정에서 각각 금지되었다. 그러나, 지방세법은 1951년 6월 2일의 개정에서 그 금지를 규정하고 있다. 이러한 입법 상의 시차는 전시상황의 탓으로 돌릴 수밖에 없다. 지방세법령변천사(제2권: p.15 및 p.17)는 1951년 3월 31일까지 부과되었다고 하나, 재정통계가 없으므로 그것을 확인할 수 없다.

은 그 부가세율(주15참조)로 보아, 도의 감수율보다도 높았을 것으로 짐작된다. 각 도별로 보면, 전형적인 농업지역인 전북이 83%로 가장 높고, 피난지 제주도는 11%로 가장 낮다. 서울의 세수결함율이 낮은 것은 영업세의 비중이 낮은 것을 말해 주고 있고, 강원·충북의 영향이 상대적으로 적은 것은 광세부가세의 존속에 의한 것인지도 모른다. 이 같이 농촌지역의 세수결함율이 높은 것은 뒤에서 서술하는 (임시)지방분여세가 농촌지역으로부터 도시·전재지역으로의 재원의 재분배 과정이라는 것을 시사하고 있다.

<표 2> 부가세 폐지의 영향
(단위: 천환, %)

시·도별	시도세수입 예산액(A)	지세·영업세 부가세액(B)	감수율 (B/A)
서 울	696,248	189,171	27
경 기	469,797	219,766	46
충 북	149,330	53,022	35
충 남	241,610	156,020	72
전 북	186,312	152,400	83
전 남	200,857	155,622	77
경 북	306,173	209,264	68
경 남	417,512	242,558	59
강 원	145,725	32,148	22
제 주	45,030	4,873	11 ¹⁾
계	2,831,594	1,414,883	49.9

자료: 「내무행정」 제2권제2호, p.8. 내무부, 「지방재정조정제도개요」, 1967, p. 8에서 재인용

주: 1) 인용의 표에는 2로 되어 있음.

지방기간세원의 중앙에로의 흡수에 대한 대책은 지방세의 확충과 국고지출금의 증액으로 나누어 생각할 수 있으나, 우선 지방세법의 개정내용을 보기로 하자⁸⁾. 한국전쟁 중, 지방세 개정은 2차례 있었다. 제1차 개정은 전쟁 발발 1년 후인 1951년 6월에 이루어져, 그 목적은 지세부가세, 영업세부가세의 폐지로 인한 세수결함의 보전이다. 도세에 있어서는 입정세를 폐지하는 대신 과세대상을 확대해 특별행위세로 했고 수렵세, 동력세 및 선박세를 신설했다. 시읍면세로서는 특별영업세, 축견세, 선박세가 폐지되고 금고세, 접객인세, 단세 등을 신설했고, 그리고 도세부가세로서 임야세, 도축세, 어업세, 차량세, 동력세 등을 신설했다.

8) 지방세법의 개정 내용은 내무부, 「地方稅法令變遷史」, 第1卷, 1979, pp. 204~207 및 車 軒權, 「韓國地方財政研究」, 서울대학교출판부, 1984, pp. 130, 208~9에 의함.

동년 9월에 이루어진 제2차개정은 임시토지수득세 도입의 수동적 대처이다. 그 내용은 광고세와 전화세를 도세로 신설하고, 시읍면세 중 차량세, 금고세, 접객인세 등을 도세로 흡수했다. 부동산취득세의 과세대상을 넓혀 취득세로 개칭했다. 시읍면에는 도세 전반에 100%이상의 부가세를 신설하거나 기존의 세율을 인상했다. 우리는 두 차례에 걸친 지방세 개정에서 신세목은 영세하고 지역적으로 편재되어 비상시의 공여지책이었다는 점과, 세원이 상위단체로 흡수되고 부가세체계가 강화되었다는 것을 알 수 있다. 그러나, 지방세개정은 지방기간세원의 상실을 어느 정도 보전했는가, 또 그것을 누가 부담하게 되었는가는 검토가 필요하다.

지방기간세원의 중앙으로의 흡수로 정부간 재정관계에 새로운 제도가 도입되었다. 국세 부가세금지에 의한 세수결함에 대해서는 부가세수입의 일부를 재원으로 하는 임시지방분여 세제도가 탄생하게 된다. 이에 관해서는 장을 바꾸어 설명하기로 한다. 임시토지수득세의 도입으로 인하여 지세법이 정지되고, 농가소득세, 농가호별세계통 및 농지의 취득세는 금지되어 지방재정은 결정적 타격을 입게 되었다. 정부는 그 재원 결함의 일부를 보전하기 위해 제1종소득세의 일정율을 징수지에 되돌려 주는 환부금제도를 도입했다. 그리고, 각 도는 내무부장관의 지시하는 바에 의하여 토지수득세 환부금 중에서 그 10분의 2 이하의 금액은 관할의 각 시읍면에 대하여 분여하도록 하였는데(지방분여세법제20조), 이는 토지수득세는 시읍면이 징수하므로 이의 비용을 보전해 주는 징수교부금이 변용된 것으로 보인다.

Ⅲ. 臨時地方分與稅의 誕生

1. 委任事務의 增加와 負擔壓迫

전시라고 해서 지방경비가 감소하는 것은 아니다. 오히려 물자동원, 징병, 징세행정강화 등 전쟁 관련의 직·간접적 위임사무가 크게 늘어나기 마련이다. 위임사무는 공적부조라든가 공공사업과 같이 자유재량의 여지가 있는 고유사무와는 그 성격을 달리하고 있다. 즉, 위임사무는 반드시 실시되어야만 하고, 또 위임기관의 지시에 따라야 한다. 전시 하의 위임사무는 더욱 그렇다. 평시에는 위임사무는 지방의회의 통제에서 벗어나고 있어 비난의 대상이 되고 있으나, 지방경비팽창과 그 세원축소의 상황 하에서 보다 큰 문제는 부담의 지역간 불균등을 강요한다는 점이다.

그 단적인 예를 식민지 시대의 지방재정보급금이 왜 생겨나게 되었는지를 통해서 보자⁹⁾. 1930년대부터 한반도는 식민지전쟁에 휘말려 들어, 일중전쟁과 태평양전쟁의 보급지로서의

역할을 해야만 했다. 이는 지방의 위임사무를 증가시켰다. 한편 ‘기아속의 전시공업화’는 지역경제구조를 변화시켰다. 지방은 위임사무를 처리하기 위해서 증세를 해야 한다. 이는 각 호를 대상으로 해, 다소 자력을 참작해 부과하는 복합적 인두세¹⁰⁾인 호별세계통의 부담을 증가시켰던 것이다. 그래서 부유단체의 주민은 가볍게 부담하고, 빈곤한 단체의 주민은 무거운 부담에 시달렸던 것이다. 1940년의 세제정리를 앞두고 실시된 한 조사에서는 그 정도를 분명히 하고 있다. 즉, 1,200원의 소득자에 대한 호별세부담 상황은 도간에 35배, 부읍면간에 74배, 부군을 단위로 하는 학교비간에 30배의 격차가 있었다¹¹⁾. 이러한 부담격차는 단체 내의 역학관계에 따라서는 호별세부담이 부유층에 집중되어, 거주지를 대도시로 옮기는 지방의 부호도 있었던 것이다.

호별세의 부과방법이 개선되었고 미국의 원조가 있었다고 하나, 한국전쟁 하에서 이러한 부담격차가 생기지 말라는 보장은 없다. ‘토지소득세만 성립된다면 농촌경제에 대한 종래의 각종 각양의 공과금은 종합적으로 단일화 될 것이며 모든 기부 형태의 부담금은 제거되고야 말 것입니다¹²⁾’ 라든지, ‘..... 심지어 읍면에서 당연히 부담하지 않으면 안 될 돈이 없어서 부채를 하고 부채도 안되면 그것을 면민에게 쌀을 한 두말씩 추렴시킨 것을 걷어가지고 보충하지 않으면 안되는 이러한 마당에 있어서.....’ (지방분여세법심의 중 안 상한 의원)등의 발언에서 우리는 한국전쟁 하의 위임사무 증가가 준조세적 성격의 주민부담을 강요하고 있다는 것을 엿볼 수 있다.

2. 臨時地方分與稅의 導入

1) 입법과정

위에서 언급한 대로 전시세제구축과정에서 지세부가세와 영업세부가세의 부과는 금지되었다. 양 부가세는 지방세 수입의 반 정도를 차지하는 기간세원으로 지방재정에 큰 타격을 주었다. 그 세수결함에 대한 대책으로써 1951년 3월 31일 임시지방분여세법이 도입되었다. 국회본회의속기록¹³⁾에 근거해 무엇이 쟁점이 되었나를 알아보자.

9) 식민지 지배 하에서 한반도의 지방재정은 어떻게 변용되었는가에 관해서는 拙稿, “韓國における地方財政調整制度の萌芽”, 東京都立大學經濟學會「經濟と經濟學」第79號, 1995. 9, pp. 93~117를 참조.

10) 복합적 인두세라는 용어는 持田信樹, 「都市財政の研究」, 東京大學出版會, 1993년 p. 58에서 가져왔다.

11) 村山道雄, 「朝鮮租稅制度概要」, 京城: 谷岡出版社, 1940년, p.16.

12) 재무부, 「財政金融에 관한 公翰」(1951. 3. 24 발표). 한국개발연구원, 「韓國財政 40年史」, 제3권, 1991, p.427에서 재인용.

13) 國會事務處, 「第10回國會第56次本會議速記錄」(1951년 3월 31일). 각 발언의 출처는 생략한다. (임시)지방분여세의 제정 및 개정에 관련있는 상임위원회회의속기록은 대한민국 국회도서관에 소장되어 있지 않다.

임시지방재정부여세법 법안은 내무부지방국이 초안해, 재정경제위원회와 내무치안위원회의 연석 회의로 심사되었다. 전 15개조로 된 임시지방분여세는 1951년 3월 31일 제10회국회 제56차 본회의에서 재석의원 103인, 可 68인, 否 1인으로 원안대로 통과되었다.

법안의 심사보고에서 이 기석 내무위원장대리는 ‘종래의 지세라든가 영업세에 대해서는 부가세가 있어요. 그런데 지세 영업세를 세법을 개정할 때에 이것을 일반적으로 전부 국세로 했습니다. 국세로 해서 그 국세 중에서 일정한 액을 취해서 단체에 교부하자. 이러한 것이 내무부와 재무부에 가서 합의해 가지고 결정이 되었다고 합니다’ 라고 말했다. 이 보고서에서 알 수 있듯이 양 부가세의 흡수가 임시분여세법 제정의 직접적 계기가 되었고, 내무부가 법안제정에 주도적 역할을 했다는 것은 의심할 여지가 없다. 또 임시분여세제도의 도입은 재무부와 내무부간의 타협적 성격이 강하고, 법의 시행에 필요한 시행령이 없었다는 점에서 내무부와 지방간의 관계는 도외시되었다고 보인다. 이것은 지방자치의 경험이 빈약하고, 지방단체의 힘이 조직화되지 못했다는 것을 시사하고 있다.

정부측의 제안 설명에 나선 김 유택 재무부차관은 ‘부가세를 부과하면 그 토지라든지 영업의 분포상태로 보아서 반드시 그 지방에 있는 수입을 가지고 그 지방에 충당한다는 것이 공평한 것이 아닐시다’ 고 세원의 편재론을 들고 나왔다. 이 불공평론을 그대로 받아 들인다고 해도, 이것은 어디까지나 전시세제구축으로 인한 지방세원상실과 경비팽창이 그 원인이라는 것은 부인하지 못할 것이다.

임시분여세는 국민에게 새로운 부담을 지우는 세가 아니라, 보조금과 같이 국고에서 지방단체에 주는 재원인데 왜 별도의 법을 만드려고 하느냐에 관해서, 이 내무위원장대리는 분여세법은 재무부에는 양 세의 일부를 지방에 되돌려 줄 의무를, 그리고 내무부에는 그것을 되돌려 받을 권리를 주장할 근거를 정하는 것이다, 라고 자문자답하고 있다. 적어도 내무부측에서는 분여세는 중앙의 정책과 재정사정에 따라 정해지는 보조금과는 다른 지방의 ‘고유재원’ 이라는 의식이 강했던 것 같다. 필자 나름대로 정리하면, 전쟁이라고 하는 위기에 처해 지방은 할 수 없이 그 기간세원을 중앙에 맡기지만, 지세 및 영업세의 일부는 본래 지방의 몫이고, 당장 필요한 지방재원은 보장되어야 한다. 여기서 내무부는 재무부를 구속할 수 있는 법적장치를 요구했던 것으로 이해된다.

‘국가에서 전반적으로 단일세와 같이 걷어 가지고.....지방자치의 비용을 국가가 전반적으로 요리한다면 본래의 지방자치단체의 의의가 하나도 없어질 것 같습니다.....’ 라는 노 기용 의원의 질의에 대해서, 김 재무부차관은 부가세의 부과가 이미 금지되어 있어 ‘만약 이 법을 통과 안해 주신다면 분여세액에 상당한 금액만은 지방자치단체에 가지 않을 것입니다.....

그런 의미로 보아서 이것은 자치단체를 강화하는 의미에서 나온 것이다' 라고 답변해, 법안통과를 재촉하면서 문제의 핵심을 피하고 있다.

임시분여세는 1951년도에 한해서 적용된다(법제1조). 내년에도 이와 유사한 법을 다시 제정할 것인지 그렇지 않으면, 이를 폐지해 국고에서 전부 쓸 것인지에 관한 질의가 있었다(김 수학, 소 선규 의원). 이에 대해 홍 헌표 내무부차관은 1951년도에 한해서 유용하다는 것을 확인하면서 '.....항구적으로 법을 만들어야 될 것 같습니다. 그런데 현재 6.25사변 이후에 중요한 통계자료 세의 부과자료라든지 충분히 손안에 있지 않으므로.....확고한 제정을 못하고 임시잠정적인 (단기)4284년에 적용하는 분여세법을 상정한 것이올시다' 라고 답변하고 있다. 그러나 왜 항구적인 입법이 필요한가에 대해서는 언급하고 있지 않다. 이것은 종전 후에도 중앙에 흡수된 지방세원을 지방단체에 되돌려 줄 의사가 없다는 것을 시사한다고 볼 수 있다. 그리고 국회본회의 과정에서, 전시에 흡수된 지방세원을 종전 후에 어떻게 할 것인가에 관해서는 정부측의 설명도 없었고, 각 지방을 대표하는 국회의원이 질의도 하지 않았다는 것은 주목할 만한 사실이다.

임시지방분여세제도는 내무부가 독자적으로 창안해 낸 제도인가. 홍 내무부차관은 '우리보다도 이 세라든지 모든 행정에 있어서 선진국인 일본에서 임시지방분여금법이라는 법이 있었습니다. 그래 이것을 그냥 갖다 쓰는 것은 좋지 못해서 세라는 이름으로 빌렸지...' 라고 하는 발언에서, 우리는 임시지방분여세제도는 일본의 지방분여세법¹⁴⁾이 참고로 되었다는 것을 엿볼 수 있다.

2) 산정구조

1951년도 지방예산에 있어서 재원결합액은, 분여세를 제외한 총수입 84.2억환과 총지출 148.5억환의 차액인 64.3억환이었다. 내무부는 지세와 영업세의 예산상 수입액에 종래의 부가세율¹⁵⁾을 적용해 지방의 몫을 계산해 보니 양 세의 34.68%에 상당하는 166억환으로, 이의 분여를 주장했다. 이에 대해서 재무부는 국고가 어려운 상황에 있고, 징수실적이 어떻게 될지 모른다, 또 지방지출을 필요 최소한도로 줄여야 한다는 이유를 들어, 예산상의 부족재

14) 참고로 일본에는, 임시지방분여금법이라는 법은 존재하지 않는다. 아마도 이것은 1940년의 근본적인 세계개혁에서 탄력성있는 소득세계통을 중앙이 독점하면서 임시지방재정보급금을 제도적으로 강화한 지방분여세법이 아닌가 생각된다. 지방분여세는 1950년도부터 지방재정평형교부금제도로, 그리고 1954년도부터 지방교부세로 되었다.

15) 지방세법(법률제84호 제20조 및 제39조)의 두 부가세의 최고세율은 다음과 같다. 지세부가세는 도; 지세의 60/100, 시읍면; 지세의 60/100, 영업세부가세는 도; 법인영업세의 35/100 또는 개인영업세의 25/100, 시읍면; 법인영업세의 105/100 또는 개인영업세의 75/100, 서울은 도와 시읍면의 부과율을 합한 것이다.

원 이상을 계상할 수 없다고 맞섰다. 이러한 사정으로 인해 ‘교부세총액은 동년도 지세 및 영업세예산액의 1000분의 346.8 이하로 하되, 1000분의 133.9을 저하하지 못한다’ 고 하는 임시분여세법 제2조가 생긴 것이다¹⁶⁾. 내무부는 지방의 몫을 법정화하는 데에는 성공했으나, 그 규모는 전시상황에 밀려 재무부안을 받아 들였다고 생각된다. 지방단체의 입장에서 보면, 지세 및 영업세의 지방 몫 중에서 60% 이상은 전비에 충당되고, 그 나머지도 내무부를 통해서 받는 ‘의존재원’ 이 되어 버린 것이다.

임시지방분여세는 재정조정을 그 목적으로 하고 있다고 되어 있는데, 어떠한 산정구조로 되어 있는가를 보자. 임시분여세는 보통분여세(74%)와 특수분여세(26%)로 되어 있다. 임시지방분여세는 서울특별시·도, 시·읍·면을 대상으로 해, 각각 분여율이 정해져 있다. 보통분여세는 재정수요와 재정력을 기준으로 하고, 특수분여세는 청사수리사무복구 기타의 특수사정을 고려하여 분여한다.

보통분여세액의 8할을 차지하는 제1종 분여세는 공무원정원의 봉급과 사무비 등의 재정수요에 비례해 안분한다. 제2종은 일인당 평균세액이 단체종류별 일인당 전국평균 세액에 못 미치는 금액을 기준으로 안분한다. 지방단체의 담세력조정을 목적으로 하는 제2종은 분여세총액의 7.4%에 지나지 않고 있다. 재정결함 기타 특수사정을 고려해 분여하는 제3종과 특수분여세는 전시 하에 있어서 수복지역 등 임기응변적 수요에 대처하기 위한 것으로 이해된다. 임시분여세의 배분구조로부터 볼 때, 담세력의 조정을 목적으로 하기보다는 공무원의 봉급보장과 전시의 임기응변적 수요의 보장에 중점을 두고 있다는 것을 알 수 있다.

3. 地方分與稅制度의 恒久化

임시분여세제정시 흥 내무부차관이 영구법의 제정을 못하는 이유로 든 재정통계라든가 세의 부과자료가 전쟁의 장기화로 갖추어질 리는 없다고 생각된다. 그러면 왜 임시법은 항구화되었는가를 국회본회의¹⁷⁾에서 논의된 내용을 중심으로 살펴보자.

조 경규 내무위원장은 법안의 심사보고에서 ‘(지세부가세, 영업세부가세 및 농가의 호별 세계통의 국세로의 흡수로 인해).....지방재정에 여러 가지로 그 결함을 많이 느꼈읍니다..... 임시지방분여세법이라는 것을 제정해 가지고 작년 1년만은 이것을 적용하도록 결정했던 것입니다. 그러나.....영원한 법안을 영구하게 법안을 갖다가 우리가 제정해야 되겠다는 이러

16) 임시지방분여세법 제2조는 분여세제도의 ‘신축적 운영’ 을 위해서 상·하한을 두었다고 하는 기술은 사실에 맞지 않는 것으로 정정되어야 한다.

17) 國會事務處, 「第13回國會臨時會議速記錄」 第17號(1952. 8. 20) 및 第18號(1952. 8. 22), 각 발언의 출처는 생략한다.

한 취지에서 이번에 지방분여세법안을 아마 내는 것 같습니다' 라고 말하고 있다. 또, 정부 측의 법안제안 설명에 나선 김 태선내무부장관은 '임시적조치로 1년간 제정 실시 했던 바 지방재정조정을 위한 항구적인 지방분여세제도의 수립이 필요하게 되었을 뿐만 아니라 토지소득세법의 실시로 인하여 지방분여세의 재원에 있어서 변동이 많이 생겼습니다.....종래의 거이 일률적인 분여로부터 주로 지방재정의 요철(凹凸)를 조정하기 위하여 분여방법을 개선할 필요가 있으므로 이것을 제정하려는 것입니다' 라고 항구화의 필요성을 피력하고 있다. 그러나 왜 임시분여세를 개정하는 한시법의 제정이 아니라, 항구적인 지방분여세제도의 수립이 필요한가에 대해서는 납득할 만한 설명도 없고 또 질의도 없었다. 전쟁의 장기화 이외에는 이렇다할 이유가 없었던 것이다.

지방분여세의 입법과정에서 많은 시간을 소비하였던 것은 법의 명칭에 관해서 였다. 임시분여세제정시에도 그랬지만, 지방분여세법은 국민에게 새로운 부담을 지우는 세법이 아니라는 의미에서 그 명칭이 부적절하다는 것이다. 그 대안으로써 지방분여금, 지방재정분여금 및 지방경비분여금 등의 명칭이 거론되었으나, 결국 임시지방분여세법에 이미 익숙해져 있다는 이유로 원안이 채택되었다.

내무위원회의 법안 심사과정에서 3곳에 대한 수정안이 제출되었다. 제4조, 제14조 및 제16조가 그것이다. 제4조 및 제14조는 중앙집권적 요소가 강하다는 이유에 그 근거를 두고 있다. 제4조의 단서, '특수한 특별한 사유로 말미암아 이(단체간의 교부율: 필자)를 변경할 필요가 있을 때에는 대통령령으로 이를 상호 가감할 수 있다' 의 초두에 사변 중이 삽입되어, 수정안이 통과되었다. 그러나 제14조 '각 시읍면의 분여세액은 전조의 규정에 의하는 외에 내무부장관의 지시에 의하여 도지사가 이를 산정한다' 의 내무부장관의 지시에 의하여 삭제했으나, 수정안이 부결되었다. 나머지 한 곳은 지방분여세가 제정된 것은 1952회 계년도가 거의 반년 지나서였으므로, 이 사이의 분여세를 어떻게 법적으로 추인 할 것인가의 문제로 제16조 중 ' 공포한 날' 을 '단기 4285년 4월 1일' 로 한다는 수정안이 제출되었다. 그러나 수정안이 부결되고 원안이 통과되어, 이를 번안하지 않으면 안되는 촌극을 빚기도 했다.

지방분여세법안에 관한 국회본회의의 토의과정을 볼 때, 적어도 국회측이 분여세제도의 영구화가 갖는 의미를 충분히 이해하고 있었는지는 의문스럽다. 왜냐하면 위에서 인용한 부분이외에도 평시세제로의 전환시, 국세로 흡수된 지방세원은 어떻게 할 것인가에 관해서는 설명도 질의도 없었기 때문이다.

지방분여세의 산정구조를 살펴보자. 분여세의 총액은 비농지를 대상으로 하는 제2종 소

득세 및 영업세의 각각 15%(1952년도에 한하여 8.2%)였다. 1951년도의 임시지방분여세액은 양세의 28.7%에 상당하고 있어, 환부금을 제외한 분여세율 그 자체는 줄어들었다. 지방단체에의 분여방법은 변경되어, 재정수요를 반영하는 수요요소가 없어졌다. 그 이유는 알려져 있지 않으나, 임시분여세의 분여방식은 재정수요와 재정력이라는 서로 다른 틀 내에서 각각 배분되기 때문에, 상대적으로 세원이 풍부한 단체도 재정수요에 따라서 분여세를 받는 제도상의 모순이 있었기 때문이라고 생각된다.

지방단체의 담세력조정을 목적으로 하는 제1종(30%)분여세 및 제2종(15%)은 단체종류별로 단위세액이 표준단위세액에 미달하는 금액을 기준으로 한다. 단위세액은 각단체별 일인당 평균세액을, 표준단위세액은 단체종류별 일인당 평균세액을 말한다¹⁸⁾. 분여세의 반 이상이 제3종(재원결함 등; 15%) 및 제4종(청사복구 등; 40%)에 배분되도록 되어 있다.

여기서 제도상의 불비점 하나만 지적해 둔다. 지방단체의 담세력을 조정하려고 하면 세율이든 과세표준이든 전국적으로 통일된 기준은 필요불가결하다. 분여세법은 표준세율로 계산한 제1·제2단위세액으로 되어 있으나 당시의 지방세법에는 제한세율 밖에 없었고, 표준세율(단체가 통상적으로 적용하여야 할 세율)이 지방세법에 처음으로 등장하는 것은 1961년말의 지방세법의 전면 개정에서이다.

IV. ‘平時稅制’로의 轉換과 分與稅의 存續

1. 平時稅制로의 部分的 轉換

1953년 7월 27일 휴전이 성립되고 정부가 부산에서 서울로 환도했다. 1953년 8월 25일 유엔의 조세전문가 발트(Wald. H. P.)가 제출한 ‘한국세제에 관한 보고와 건의’를 참고로 해 1954년 4월 전후로 제1차 세제개혁이 있었다. 발트 건의의 골자는 경제부흥을 염두에 둔 법인세 및 소득세 등 직접세부담의 경감과 전매익금 및 물품세 등 간접세의 강화였다(한국은행, 1957: III-77).

정부는 조세임시증정법과 조세특례법을 폐지하고 직물세를 물품세에 포함시켰다. 그리고 소득세, 법인세, 영업세, 토지소득세, 주세 등을 비롯하여 통행세, 등록세, 유흥음식세, 입장세 등의 제세종의 내용을 개정하였다. 즉, 소득세체계는 분류소득세와 종합소득세의 이중구조로 환원되었다. 소득세, 영업세 등은 실적주의에 의한 단기납부제를 지양하고 예산주의와

18) 제1단위세액은 도와 시읍면에 공통된 수입인 토지소득세환부금, 호별세, 가옥세 및 임야세의 합계를, 그리고 제2단위세액은 그 밖의 세목을 대상으로 한다.

실적주의를 병행하여 장기간을 통한 소득 내지 매상고의 변동에서 오는 납세자의 불이익을 보호하였다. 서울에 있어서는 직접세계통은 인하하는 한편 주세 등 간접세율은 대폭 인상하는 방향을 취하였다. 그러나, 제1차세계개정의 내용은 세무행정상의 곤란으로 인하여 1954년 10월에 다시 수정되지 않으면 안되었다.

한편, 1954년 4월 지방세가 개정되어 평시세제로의 부분적 전환이 이루어졌다¹⁹⁾. 주요한 내용을 보면 다음과 같다. 영업세부가세는 지방에 부활되어, 도와 시읍면에 각각 본세의 25%의 부과를 인정했다. 시읍면세로 별목세를 신설하고, 국세였던 면허세를 지방세로 이양해 시읍면은 도 본세의 20%의 부가세부과를 인정했다. 그리고 호별세, 임야세, 도축세 및 차량세의 세율을 인상했다. 면허세의 이양 및 영업세의 부활 등으로 지방세수는 어느 정도 개선되었으나 그 성격을 보면, 이는 주로 도시적 단체에 유리한 조치이고 규모가 크고 농촌재정의 기간세원인 토지소득세는 중앙에 그대로 남았다. 다만, 54년의 제1차세계개정에서 환부금은 소득세의 35.3%에서 50%로 인상되었다.

2. 地方分與稅의 存續

위에서 언급한 대로 (임시)지방분여세는 전쟁이라고 하는 위기에 직면해 지방기간세원을 중앙에 맡기면서, 내무부의 주도로 탄생된 제도이다. 그렇다고 하면 휴전 후에는 세원을 지방에 되돌려 주고, 전시에 생긴 제도는 폐지되어야 할 것이다.

그러나 분여세는 폐지되지 않고 다음과 같은 대수롭지 않은 개정에 머물렀다. 지방분여세법중 개정법률안은 국회본회의²⁰⁾에서 박 만원 재정경제위원장의 법안심사보고에 이은 이 충환 의원이 제독회의 생략을 거들어 극히 간단하게 통과되었다. 이 의원의 '개정법률안은 지방세법이 개정되며는 따라서 자동적으로 이것은 수자의 변동이 되니까 이것은 지방세법이 실제법이라고 할 것 같으면 지방분여세법은 수속과 같은 내용입니다' 라는 발언에서 알 수 있듯이 국회본회의에서 지방분여세는 지방세개정에 따른 수동적 차원에서 다루어졌다.

개정된 내용은 분여세에 연계된 세목 중에서 영업세가 빠지고 제1종소득세의 8.8%와 유흥음식세의 30%가 추가되었다. 배분구조에는 제1종분여세의 감소분이 제3종에 추가된 것을 제외하면 변화가 없다. 그래서, 지방단체의 담세력조정을 목적으로 하는 제1종 및 제2종

19) 개정된 내용은 재무부, 전계서(상권), p. 294에 의함.

20) 국회사무처, 「제18회정기국회제44차본회의속기록」(1954. 3. 29)에 의함. 같은 날, 12개의 법안이 무더기로 통과되었고, 지방분여세법 개정에 관한 속기록의 분량은 한 페이지도 안된다.

분여세는 분여세총액의 3할에 지나지 않게 되었다. 각 단체의 재정결함에 비례·안분한다는 제3종분여세액이 증가했다는 점에서 개정된 지방분여세는 재원보장의 기능이 강화되었다고 볼 수 있으나, 재정결함액의 산정기준은 알 수 없다. 그리고 청사 기타 시설의 복구 및 그밖의 특수사정을 고려·안분한다는 제4종분여세는 용도가 정해져 있다는 의미에서 목적보조금이나 지방의 부담분이 규정되어 있지 않다는 점에서 비례보조금과 다르다. 재원면에서 지방분여세의 성격은 비교적 명확하지만, 배분면에서 그 성격을 하나로 규정하기는 쉽지 않다. 더우기 법의 시행에 필요불가결한 시행령이 없었다는 점에서, 지방분여세는 실제로 어떻게 운영되었는가 또 재원원조적 국고보조금과는 어떻게 구별되었는가 하는 의문마저 생긴다. 이하에서 서술하는 지방분여제도의 존속이유는 이점에 관한 부분적 시사도 될 수 있다.

휴전에도 불구하고 분여세제도는 왜 존속하게 되었는가 하는 소박한 의문이 생긴다. 그 이유는 어디에 있는 것일까를 생각해 보자. 우선 (임시)지방분여세는 국가의 위기를 극복하려는 임기응변적 조치만은 아니었다고 하는 가정이 있을 수 있다. 즉 식민지시대에 있어서, 전쟁에 의한 지방경비팽창이 호별세계통의 부담을 불공평하게 했다는 것은 이미 언급한 대로이다. 또 미국의 원조가 있긴 했지만, 한국전쟁 하에서도 이러한 불공평이 발생하지 않는다는 보장도 없었다. 이러한 경험과 우려가 사회저류에 흐르고 있었으리라는 것은 부인하기 어렵다. 그러나, 적어도 미군의 점령 이후에 있어서 주민 부담이라든가 서비스의 격차가 사회문제로 대두하였을 가능성은 크지 않다고 생각된다. 그 근거는 식민지 말기에 지방부담을 압박한 전쟁관련의 위임사무는 없어졌고, 전통적으로 지방은 공적부조라든가 공공사업단체로서의 기능은 약했기 때문에, 지방경비를 팽창시킬 요인은 크지 않았다고 생각되기 때문이다. 또, 1940년도부터 실시되었던 지방재정보급금이 미군정 하에서 그 자취를 감춘 것도 이를 뒷받침해 주는 증거가 될 수 있다.

전쟁의 피해가 심했던 지역은 재정수요는 많은데 비해서 오히려 세원은 고갈되어, 이의 조정을 위해 분여세제도가 필요했다는 설명도 있을 수 있다. 그러나, 이는 분여세운용의 실태와 지방경비를 검토해 보아야 한다. 당시의 재정통계는 정부간·회계간 중복치를 제외한 순계가 정리되어 있지 않아 확인은 못하지만, 지방경비의 대부분은 사무비였다고 추측되고, 세원의 중앙집중 하에서 이의 보장은 문제가 될 수 있었다고 생각된다.

분여세제도의 존속이유를 전시세계 유지의 필요성에서 찾아보자. 전시세계를 평시세계로 일시에 전환할 수 없었던 이유는 전재복구와 양곡의 확보이다. 한국전쟁은 많은 인명피해 뿐만 아니라 가옥, 산업기반시설 및 공공시설을 철저히 파괴시켜 세원을 고갈시켰다. 그러

나 정부는 전재민의 구호 및 전재복구를 서두르지 않으면 안되었다. 전재복구 과정에서 정부는 국토전체적 입장에서 복구의 우선순위가 높은 지역이라든가 피해가 컸던 지역 또는 산업부문에 재원을 집중적으로 배분할 필요가 있었다. 미국의 경제·군사적지원이 많았다는 것은 두 말할 필요가 없지만, 재원의 집중적 배분은 세원의 중앙집중을 필요로 한다. 또, 국세에서 임시토지수득세가 차지하는 비중은 점차로 줄어 들고 있음에도 불구하고, 이 세원을 중앙이 물납제로 존속시킨 것은 인플레이 억제와 절대적으로 부족한 양곡 확보의 필요성이 있었기 때문이다. 이러한 이유로 중앙에 흡수된 지방기간세원을 지방에 환원하지 않는 한, 지세 및 호별세계통의 일부는 본래 지방의 몫이라는 임시분여세의 성립경위에 의해, 지방분여세는 폐지할 수 없었던 것으로 필자는 생각된다.

지방분여세의 성립을 전시세제구축의 수동적 결과로 파악한다면, 만약에 한국전쟁이 없었다면 지방재정조정제도는 성립하지 않았을 것인가 하는 의문이 생긴다. 필자는 그 시기가 언제인지는 확언할 수 없으나, '지방재정조정제도'는 성립했을 것으로 생각한다. 그 이유를 경제발전애 따른 지역격차에 찾을 수도 있지만, 일인당 경상GNP가 100달러로 된 것은 1963년이었고, 동 연도의 취업자 중 비농업 종사자는 20%에도 못 미치는 산업구조를 갖고 있었다는 통계적 사실만을 표기해 둔다. 여기서는 지방재정조정제도가 성립했으리라는 이유를 '지방통제'의 필요성에서 찾아보자. 식민지 시대에 있어서 총독 또는 임명제의 (상급)단체장은 지방의회해산권, 예산강제집행권, 제한선거, 의회의 의안발안권 금지, 의결의 재의·취소권 등을 쥐고 지방의회의 재량권을 겹겹이 제한했다²¹⁾. 정부수립 후의 지방자치법에는 이러한 직접적 통제요소는 약해져, 지방자치의 정치적 측면은 제도적으로 식민지 시대와는 근본적으로 다르게 되었다. 그러나 제도면에서 갑자기 '민주화' 되었다고 해서 상존하는 정부간의 갈등·대립의 소지가 소멸하는 것은 아니다. 그러면 국가정책의 집행기관으로서의 성격이 강한 지방에 중앙의 정책의도를 어떻게 침투시킬까 하는 문제에 직면하게 된다. 지방재정조정제도의 운용실태, 시대의 정황 및 지방의 기능 등에 관한 면밀한 검토가 뒤따라야 하지만, 지방단체를 지휘·감독하는 지위에 있는 내무부에 '지방재정조정재원'을 부여하는 것은 지방의 자유재량권을 간접적으로 통제할 수 있는 하나의 수단이 될 수 있다.

21) 1930년 지방제도개혁의 구체적 내용은 孫 禎陸, 「韓國地方制度·自治史研究」(上卷), 一志社, 1992年, pp. 40~247을 참조.

3. 均等化指向의 地方財政시스템²²⁾의 定着

그 후 지방분여세제도는 1959년의 지방재정조정교부금으로 변한다. 조정교부금은 분여세 제도와는 두 가지 점에서 근본적으로 다르다. 하나는 조정재원의 규모와 조정재원의 성격이다. 분여세의 규모는 내국세의 3%정도였으나, 조정교부금의 규모는 내국세의 9%정도로 한 번에 3배나 증가했다. 그리고 영업세, 전기가스세 및 입장세가 조정재원에 추가되어 전 시제도의 수동적 성격을 잃게 했다. 나머지 하나는 산정구조에 관한 것이다. 조정교부금은 각 단체마다의 기준재정수요와 기준재정수입액을 계산해, 그 차액을 국고로 보장한다는 것을 명시해, 지방단체의 담세력조정은 그 자취를 감추고 말아, 단체간의 수평적 재정조정은 재원보장의 결과에 지나지 않게 되었다. 그리고, 시행령이 처음으로 제정되어 제도면에서 분여세보다는 정비되었다고 할 수 있다. 분여세와 교부세의 교량적 역할을 한 지방재정조정교부금이 왜 도입되지 않으면 안되었는가는 본고에서 서술해 놓은 지방분여세제도의 내재적 문제점과 한국경제의 진전에 따른 지방경비팽창과 맞물려 있다고 생각되나, 이에 관한 구체적 언급은 별고에서 다루고자 한다.

정치적으로 유동적 상황이 계속되던 중, 군부의 일부 엘리트가 군사쿠테타를 일으켜 정치무대에 등장한다. 이들은 사회제도개혁을 단행해, 지방제도도 근본적으로 변화시켰다. 혁명정부는 지방의회의 해산, 군자치제의 도입, 단체장의 임명제, 세제의 전면적 개혁, 지방재정법의 제정, 보조금관리법의 제정 등으로 개발시대에 있어서의 지방제도의 골격을 형성시켰다. 세제개혁에서 주목되는 점은 전시제도의 해체이다. 즉, 임시토지소득세는 해체되어, 호별세계통을 소득세계통에 통합해 불완전하나 중앙의 전속재원으로 하는 한편, 지세부분은 재산세 및 농지세로 지방의 전속재원으로 되었다. 그리고 지방교부세를 제정했다. 이는 조정교부금을 계승한 것이지만, 제도적 보완이 이루어졌다. 즉, 보정제도의 도입, 단위비용 변경의 제도화, 지방교부세 용도의 무제한 등이 명시되었다.

‘1961년체제’는 누가, 어떠한 비전을 갖고, 어느 나라의 제도를 모델로 해서 구축했는지에 관해서는 아직 일반연구자에게 알려져 있지 않다. 그래서 현재로서는 사후적으로 해석·평가할 수 밖에 없으나, 다음과 같은 정리도 있을 수 있다. 본격적인 경제개발은 지방을 동원하지 않으면 안된다. 중앙은 농업기반의 정비든, 사회간접자본의 확충이든, 초중등교육의 확충이든간에 계획을 시행할 지방조직을 필요로 한다. 그 수단으로써, 각 부처별로 별개의 일선기관을 지방에 설치하는 방법도 있으나, 이는 기존의 지방조직을 이용하는 것보다

22) 이 용어는 필자가 한국의 지방재정제도의 특징으로서 처음으로 사용했다. 拙稿, ‘韓國における地方自治の復活’ 「第3回日本地方財政學會報告要旨」, 1995. 5., pp. 37~44.

비효율적이다. 한편 불균형개발전략은 지역경제력의 격차를 피할 수 없게 하는데, 이에 의한 부담의 지역간격차는 국민통합에 바람직하지 않다. 따라서 혁명정부는 지방자치를 유보해, 중앙과 지방을 일체화시키면서, 지방세의 통제와 지방교부세를 근간으로 하는 지역간균등화를 지향하는 지방재정시스템을 제도화했다고 생각된다. 즉 혁명정부는 정부간 관계에서도 ‘개발체제’²³⁾를 구축했던 것이다.

V. 要約 및 地方財政調整制度의 課題

본고는 전쟁이라고 하는 국가적 위기가 정부간 재정관계에 어떠한 영향을 주었는가를 밝히는 것을 목적으로 했다. 간략하게 말하면 한국전쟁은 세원을 중앙에 집중시키는 한편, 정부간 재정관계에 새로운 요소가 도입되는 계기가 되었다. 본고의 중심부분인 임시분여세 제도의 성립과 그 전개과정을 요약하면 다음과 같다.

전시의 비상세제구축과정에서 지방의 기간세원은 중앙에 흡수되었다. 이 결과, 내무부가 중앙에 흡수된 부가세수입의 일부를 갖고 지방단체의 인건비 등을 보장하려고 하는 임시지방분여세가 성립되었다. 임시지방분여세는 특별한 이유 없이 다음 해에 지방분여세로 항구화 되었다. 휴전 후에도 전시세제는 전재복구, 인플레이 억제 및 양곡확보를 위해 부분적으로 유지되어야만 했다. 중앙이 지방의 기간세원을 계속해서 독점하는 한, 지세 및 호별세계통의 일부는 지방의 고유재원이라고 하는 분여세의 성립경위에 의해, 분여세제도도 폐지할 수 없었던 것이다.

이렇게 정리해 보면, 지방분여세는 해방 후에 누적된 사회적 긴장이 국난의 극복과정에서 해소되어, 그것이 전후에 정착된 것으로 이해하기는 어렵다. 그러나 분여세제도의 존속은 사회적 안정에 기여했다고 볼 수 있을 것이다.

한국정부수립 후에 한정해 보면, 임시지방분여세는 지방재정조정제도의 효시이다. 그러나 (임시)지방분여세는 규모가 적고, 사실상의 특별분여세가 대부분을 차지하고 있고, 더우기 시행령이 없었다는 점에서 세련된 지방재정조정제도로 보기에 한계가 있다고 생각된다. 그 후, 분여세제도는 지방재정조정교부금제도를 거쳐 지방교부세제도로 정착해 간다. 이 과정은, 임시분여세제도의 전개과정과는 다른 시각이 필요하다고 생각되지만, 이는 금후의 연구과제로 남겨 놓는다.

23) 사후적으로 보면, 1961년말의 세제개혁은 정부간세원배분에 있어서는 실패였다. 왜냐하면 곧 정부간에 세원 획득 경쟁전이 일어나 1966년의 국세부가세 폐지 그리고 1972년의 대통령긴급조치(8.3조치)에 의한 법정교부율의 정지로, 세원배분은 일단락 지어지기 때문이다.

한국의 지방재정조정제도는 지방자치시대를 맞이해, 어떠한 의미를 갖는가를 살펴보는 것으로 소고를 맺고자 한다. 지방세의 중앙통제는 주민의 부담을 균등화하고 있고, 지방교부세제도는 지역경제구조에 관계없이 표준적 행정서비스를 보장하려고 한다. 한국의 지방재정시스템은 ‘지방단체의 파산’ 과, 적어도 주민부담의 격차로 인한 지역간 긴장을 제도적으로 방지했다고 평가할 수 있다. 그러나 시점을 바꾸면, 지방단체의 증가하는 재정수요는 결국 국고에 의존할 수밖에 없다는 의미에서, 균등화를 지향하는 한국의 지방재정시스템은 단체간 재원쟁탈전을 제도적으로 조장하고 있다고 볼 수도 있다.

주민이 스스로 그 대표를 뽑는 경쟁적 프로세스를 제도화했다는 의미에서 지방자치시대는 개막되었다. 그러나, 주민은 무엇을 기준으로 해 그 대표를 뽑을 것인가 하는 의문이 생긴다. 지방자치를 강조하는 경우, 지방세원의 확충도 필요하지만, 무엇보다도 중요한 요소는 지방선거의 기능이다. 재정적 측면에서 지방자치를 지원하는 하나의 방안은 주민대표의 선택기준을 지역주민에게 제공하는 것이다. 즉, 부담의 정도와 행정서비스수준과의 비교가 선거에 있어서 하나의 쟁점이 될 수 있도록 양자의 고리를 형성시키는 것이다. 이것은 지방공공재의 수급을 조절하는 메카니즘이기도 하다.

지방재정조정제도는 지역경제구조 뿐만 아니라 균등화의식을 바탕으로 앞으로도 존속할 것으로 믿어지지만, 그것은 주민의 정치적 선택에 중립적으로 설계되는 것이 바람직하다. 지방자치의 정치적 측면과 경제적 측면을 어떻게 연결시키는가는 한국 지방재정시스템에 남겨진 하나의 과제이다.

參 考 文 獻

- 國會事務處, 「第10回國會第56次本會議速記錄」(1951年3月31日), 「第13回國會臨時會議速記錄」(1952年8月20日 및 1952年8月22日) 및 「第18回國會第44次本會議速記錄」(1954年3月29日).
- 內務部, 「地方稅法令變遷史」, 第1卷 및 第2卷, 1979.
- 內務部, 「地方財政白書」, 1968.
- 內務部, 「地方財政調整制度概要」, 1967.

- 孫禎睦, 「韓國地方制度・自治史」(上), 一志社, 1992.
- 財務部, 「韓國稅制史」(上卷), 1979.
- 車軫權, 「韓國地方財政研究」, 서울대학출판부, 1984.
- 韓國銀行調查部, 「조선경제연보」, 1957.
- 韓國開發研究院, 「韓國財政40年史」, 第3卷, 第4卷 및 第6卷, 1991.
- 南皇祐, “韓國における地方財政調整制度の萌芽”, 東京都立大學經濟學會, 「經濟と經濟學」, 第79號, 1995. 9.
- 南皇祐, “韓國における地方自治の復活”, 日本地方財政學會, 「第3回日本地方財政學會報告要旨」, 1995. 5.
- 朝鮮總督府, 「朝鮮總督府官報」, 1940年4月1日, 1942年4月1日, 1944年3月4日.
- 持田信樹, 「都市財政の研究」, 東京: 東京大學出版會, 1993.
- 村山道雄, 「朝鮮租稅制度概要」, 京城: 谷岡出版社, 1940.
- A. Peacock and J. Wiseman, 「The Growth of Public Expenditure in the U.K.」, Princeton Uni. Press, 1961.