

濟州道 財政의 自主性 向上方案에 관한 研究

夫 萬 根

〈目 次〉

I 序 論

II 우리나라 地方財政의 特徵

1. 地方財政의 一般의 實態
2. 地方財政에 대한 中央統制

III 濟州道 財政의 構造

1. 歲入構造
2. 歲出構造

IV 濟州道 財政의 自主性 向上方案

1. 地方稅 收入의 擴充
2. 稅外收入의 增大
3. 地方交付稅 制度의 改善
4. 補助金 制度의 改善
5. 事務配分의 合理化

V 結 論

I 序 論

地方政府가 自治의 土台를 堅固히 하고 날로 增大하는 行政需要에 효과적으로 대응하면서 地域의 經濟開發과 社會福祉를 이룩하기 위해서는 財政的 뒷 받침이 不可缺의 要件이 아닐 수 없다. 따라서 地方政府는 이에 필요로 하는 財源을 自主的으로 調達하고, 이를 그들의 意思와 판단에 입각하여 住民들이 원하는 서비스에 사용할 수 있어야 한다.

그러나 오늘날의 地方財政은 그 規模의 零細性, 地域의 偏在性, 自立度의 微弱等으로 구조적 脆弱性을 면치 못하고 있다. 더구나 地方政府는 中央政府 처럼 機能의 확대에 따른 財政需要만큼 財源調達이 용이하지 못하기 때문에 自体財源만으로는 行政需要에 대처할 수가 없게 되었다.

그래서 地方政府는 부족한 財源을 中央政府에 의존하지 않을 수 없게 되었으며, 그러한 결과는 中央政府에 의한 地方政府의 支配現象을 초래함으로써 地方財政의 自主性은 큰 制約을 받고 있다. 더구나 地域勢가 약한 濟州道 財政의 경우는 이러한 현상이 더욱 深化되고 있다.

地方自治가 名實相符한 것으로 되기 위해서는 地方政府에 대하여 獨立的 行政主体로서의 地位와 行政權能을 보장함과 동시에 그 뒷받침이 되는 獨立的 經濟主体로서의 地位와 이를 확보

하기 위한 權能(권능)이 보장되지 않으면 안 된다.¹⁾

Baker는 「地方政府의 장래는 地方이 그 財政的(재정적) 요청을 自立的(자립적)으로 應答(응답)할 수 있으나에 달려 있다. 만일 그와 같은 要請(요청)에 응할 수 없다면 그 解決策(해결책)은 上位의 總括團體(총괄단체)에 의하여 마련될 것은 의심의 여지가 없으며 그 결과는 地方自主性(지방자주성)의 喪失(상실)인 것이다」²⁾라고 지적하고 있다.

이와 같이 地方政府의 財政自主性(재정자주성)이야말로 地方自治(지방자치)의 先決要件(先決要件)이며 그 樣相(양상)을 결정짓는 尺度(척도)라고 할 수 있다. 따라서 지방정부인 濟州道(제주도)의 財政實態(재정실태)와 그에 따르는 문제점(문제점)을 分析(분석)하고, 自主性(자주성)의 向上方案(상방안)을 모색하는 것은 自治(자치)의 伸張(신장)과 地域住民(지역주민)의 福祉向上(복지상장)을 위해 바람직한 일이라고 믿는다.

II 우리나라 地方財政(지방재정)의 特徵(특징)

1. 地方財政(지방재정)의 一般的(일반적) 實態(실태)

우리나라 地方財政(지방재정)의 實態(실태)를 볼 때 첫번째로 지적할 수 있는 特徵(특징)은 財政規模(재정규모)가 零細性(영세성)을 띠고 있다는 점이다.

中央財政(중앙재정)에 대한 地方財政(지방재정)의 비중을 國家別(국가별)로 비교해 보면 1974년의 경우(表1 參照(참조)) 우리나라는 불과 32%이지만 西獨(서독)과 日本(일본)은 地方財政(지방재정)의 總規模(총규모)가 中央財政(중앙재정)보다도 오히려 크고 美國(미국)도 98%에 이르고 있어 우리의 地方財政(지방재정) 規模(규모)가 얼마나 零細(영세)한가를 알 수 있다. 이러한 현상은

〈表 1〉 國家別(국가별) 中央財政(중앙재정)과 地方財政(지방재정) 規模(규모)

財 政	美 國	英 國	佛 蘭 西	西 獨	日 本	韓 國
單 位	백만달러	백만파운드	백만프랑	백만마르크	10억엔	10억원
中央財政(A)	215,211	27,007	212,511	137,510	15,398	1,188
地方財政(B)	210,553	10,469	83,783	171,670	18,782	359
B/A (%)	98	39	39	125	122	32

※ 資料(자료): 內務部(내무부) 地方財政局(지방재정국), 地方財政年鑑(지방재정연감), 1980.

地方財政(지방재정)을 축소하고 中央財政(중앙재정)을 強化(강화)함으로써 地方政府(지방정부)에 대한 中央政府(중앙정부)의 優位(우위)를 확보하고 支配(지배)를 확대하고 있다는 증거이다.

1) 金安濟(김안제)외, 地方自治論(지방자치론), 서울大學校出版部(서울대학교출판부), 1976, p. 165.

2) 姜秉根(姜秉根), 韓國地方行政(韓國地方行政), 一潮閣(一潮閣), 1966, p. 166.

둘째, 地方財源은 地域의인 偏在性을 띠고 있다.

資本主義經濟는 그 屬性上 都市와 農村, 産業과 産業間에 不均衡의인 發展을 초래하길 마련이고 여기에서 야기되는 地域間 經濟力의 차이는 그대로 地方財政에 반영되고 있다. 따라서 地方政府 상호간에 同一한 稅目을 구비하고 있다고 하더라도 그 財政力은 地域에 따라 커다란 격차를 낳고 있다.

셋째, 地方財政 自立度가 매우 微弱하다는 사실이다.

우리나라 地方財政 自立度는 1977年의 경우 서울이 96%이고 釜山은 92.5%로 비교적 높은 편이나 道單位는 평균 34.5%, 一般市 單位는 평균 50.6%, 郡單位는 평균 28%에 머물고 있어 地方財政의 中央依存度가 얼마나 높은 가를 보여주고 있다. 이와 같이 地方政府의 自主財源이 當該 地域社會의 諸般問題를 해결하기 위한 經費에 크게 未洽함에도 불구하고 地方行政은 全國의으로 어느 程度 일정한 水準을 維持하도록 요청되고 있기 때문에 그 必要經費는 확일적으로 膨창하고 있어 財源이 不足한 地方政府는 더욱 어려움을 겪고 있다.

넷째, 地方財政의 自律性이 缺如되고 있다.

地方財政의 自律性은 歲入의 自律性, 歲出의 自律性및 地方財政調整制度의 安定性이 보장되어야 可能한데도 地方財政의 現實은 그 어느 면에서도 充分한 保障이 되고 있다고는 보기가 어렵다.

歲入面에서 볼 때 地方稅는 稅目이 財產稅 위주이며 直接稅 중심으로 되고 있어 非彈力的인 데다 地方政府에게 地方稅收入에 대한 伸縮性이 부여되어 있지 않다. 稅外收入은 目的性을 가지고 있는데다 收入源이 源泉的으로 零細하기 때문에 自律性이 결여되고 있다. 한편 歲出面에서 볼 때 國庫補助事業에 대한 中央政府로 부터의 과중한 地方費負擔 요구가 地方財政의 自律性을 침해하는 요인이 되고 있다.

地方財政調整制度도 地方交付稅 法定交付率이 1972年의 「8·3措置」로 폐지된 후 地方財政調整財源이 不安定한 상태이며 基準財政 需要額은 過小策定되고 基準財政 收入額은 過大策定되고 있어 지방재정의 融通성을 排除시키고 自律性을 저해하는 要因으로 작용하고 있다.

2. 地方財政에 대한 中央統制

우리나라는 地方財政에 대해 강력한 中央統制를 하고 있다. 이러한 統制는 國庫補助金 및 地方交付稅에 의한 統制, 傳統的 政治·行政觀의 영향, 그리고 地方財政 운영에 대한 基準設定 등 크게 세가지 內容으로 區分할 수가 있다.

(1) 國庫補助金과 地方交付稅에 의한 統制

中央政府는 國庫補助金, 지방교부세를 통하여 地方政府에 대한 干與 및 統制를 하고 있다. 이들 財源이 地方政府에서 중요한 비중을 차지하게 된 첫째 원인은 地方行政의 高度化, 大規

模化 現象에 있다. 이러한 현상은 地方行政經費의 支出을 平均시킴으로써 農村地域의 地方政府는 물론, 보다 財政力이 풍부한 都市地域의 地方政府까지도 급증하는 經費를 自体財源만으로는 充當할 수가 없게 되었다.

둘째 原因은 地方行政의 均等化, 劃一化 現象에 있다. 中央政府는 社會的 要請에 따른 最低基準을 설정, 지방행정 的全國的 均等化와 劃一化를 法令이나 施策으로 推進하고 있다. 이 때문에 各 地方政府는 그 地域住民의 요구나 財政力과는 관계없이 中央政府가 정한 최저기준을 實現하지 않을 수 없게 되었다.

이러한 結果는 地方經費의 획일적 팽창을 불가피하게 하고 있으나 資本主義의 高度化는 地域經濟의 不均衡發展을 격화시키기 때문에 빈약한 地方政府는 自体財源만으로는 팽창되는 經費를 감당하기 힘들게 되었다.

이에 따라 中央政府는 地方政府의 財政力과 需要經費의 격차를 메꾸어 주기 위해 다액의 國庫補助金과 地方交付稅를 交付하지 않으면 안되게 되었다. 그러나 國庫補助金과 地方交付稅는 현실적으로 볼 때 그 본래의 목적과는 달리 中央政府가 地方政府를 統制하기 위한 강력한 手段이 되고 있다.

國庫補助金은 補助의 조건으로서 地方行政을 全國的인 見地에서 一定的 基準에 따라 실시하게끔 요청한다. 따라서 補助金으로 인해 地方政府의 經費는 中央政府의 施策을 위해서 확대되고 또한 國庫補助事業에 支出되는 地方經費는 中央의 統制를 받기 마련이다. 따라서 補助金은 地方의 自体財源을 中央의 목적에 動員함으로써 지방재정을 궁핍화시키고 劃一化하는 結果를 招來케 하고 있다.

한편 地方交付稅는 국고보조금과는 달리 使用用途 및 其他 條件이 불지 않는 自主財源이지만 일면에는 국고보조금의 경우처럼 지방경비를 中央에 從屬케 하는 作用도 하고 있다는 점을 否定할 수 없다.³⁾ 中央政府는 교부세를 받는 지방정부에 대하여 중앙정부와 利害關係가 밀접한 地方行政의 사무에 法定된 內容과 規模를 구비할 것을 요청하고 거기에 따르지 않는 경우, 交付稅를 삭감하거나 減額할 수 있다.

이러한 條件때문에 중앙정부가 요청하는 行政水準을 유지하기 위해서는 지방경비가 팽창하게 되고 이것은 貧困한 지방정부에게는 커다란 負擔이 된다. 이런 면에서 볼 때 지방교부세는 지방경비를 中央에 集權化함으로써 중앙정부가 지방정부에 義務化한 行政을 完수하기 위한 手段으로서 機能하게 된다.

(2) 傳統的 政治·行政觀의 영향

중앙정부 官僚들이 갖고 있는 傳統的인 政治·行政觀 역시 地方政府에 간섭하는 요인의 하나

3) 張志浩, 地方行政論, 進明文化社, 1975, p. 333.

가 되고 있다.

傳統的으로 中央官僚의 地方支配가 강한 우리나라에서는 지방정부가 자주적으로 수행할 業務에 까지 중앙정부가 後見人과 같은 입장에서 그 업무의 水準과 內容을 일방적으로 정하고 그것을 지방정부에 劃一的으로 義務化하고 있다. 따라서 지방정부의 獨自의 施策에 사용될 경비는 고갈되고 대신 地方經費는 중앙정부의 政策目標에 동원된다.

지방경비에 대한 이러한 中央支配는 地方財政에 지나친 負擔을 주어 결국 지방의 獨立財源과 사실상의 地方經費 사이에 不均衡을 발생케 한다. 지방재정의 赤字나 不均衡의 중요한 원인의 하나는 바로 여기에 있다고 하겠다.⁴⁾

(3) 地方財政 運營에 관한 基準設定

우리나라 地方政府의 財政運營에 대한 基本原則은 法律로 엄격히 規制되고 있는데 이것은 주로 財政運營의 統一성과 能率性을 기하기 위한 필요성에서 緣由되는 結果이다.

地方稅의 종류나 課稅徵收權에 대해 적극적인 規制가 가해지고 있으며, 地方稅와 國稅가 그 징수에 있어서 競合할 때에는 國稅에 우선 순위를 확보하도록 되어 있다.⁵⁾ 또 起債도 중앙정부의 승인이 있어야 하며 歲出豫算面에서도 豫算編成指針이나 豫算承認등 중앙정부의 意思如何에 따라서 크게 영향을 받고 있다.

■ 濟州道 財政의 構造

1. 歲入 構造

國家機能의 擴大·強化에 수반하여 中央財政은 물론이고 地方財政 역시 팽창일로에 있다.

1964년~1979년까지 15년 동안 우리나라 中央財政은 그 규모가 87배로, 地方財政은 88배나 증

〈表 2〉 國家 財政과 地方 財政의 比較 (단위: 백만원)

區 分 年 度	國家 財政 (A)		地方 財政 (B)		B/A
	實 數	指 數	實 數	指 數	
1964	63,151	100	21,552	100	34.1
1969	376,041	595	122,293	567	32.5
1974	1,188,717	1,882	359,593	1,668	30.2
1979	5,507,546	8,721	1,907,616	8,851	34.6

※ 資料: 內務部 地方財政局, 地方財政年鑑.

4) 張志浩, 前掲書, pp. 335-336.

5) 車新權, 韓國地方財政에 관한 研究, 韓國地方行政史, 內務部, 1968, pp. 11-12.

가 하였는데(表2 參照) 이 期間동안 濟州道 財政도 全國平均과 비슷한 82배로 팽창했다. 이는 아무리 物價上昇率을 감안한다고 하더라도 엄청난 伸張勢이다.

全國 地方財政規模의 신장율은 1970年代 초반부터 더욱 두드러지고 있는데 濟州道 역시 同一 現象을 나타내고 있다. 그 理由는 經濟開發五個年計劃의 시행, 새마을 事業의 추진, 社會福祉施設의 확충, 地方公務員의 처우개선, 末端行政의 強化를 위한 基本行政費의 확보등 諸般 行政需要가 增大된 데 起因하는 것이다.

그러나 재정규모의 伸張에 비해 濟州道財政의 自体財源 신장율은 이를 따르지 못함으로써 歲入에 있어서는 中央政府에의 依存도가 계속 深化되고 있으며, 歲出에 있어서도 可用財源의 不足으로 財政硬直化 現象을 나타내고 있다.

地方財政에 있어서 自体財源과 依存財源의 構成比는 地方自治의 成敗를 결정짓는 要因의 하나가 된다고 할 수 있다.

全國 地方政府의 一般會計 總歲入部門을 보면 (表3 參照) 1960年代 후반부터 1970年代 전반까지는 地方稅, 稅外收入 등 自体財源이 地方交付稅, 國庫補助金 등 依存財源에 비해 構成比가 낮았었다. 그러나 1970年代 후반에 들어서는 自体財源 비중이 依存財源을 상회하기 시작해 1979년에는 그 비중이 55.1%(地方稅 31.4%, 稅外收入 23.7%)에 이르고 있다.

〈表3〉 全國 地方自治團體 一般會計 歲入 規模 (단위: 백만원)

年 度	1964		1969		1974		1979	
	決 算 額	構 成 比	決 算 額	構 成 比	決 算 額	構 成 比	決 算 額	構 成 比
財 源								
總 額	21,553	100.0	122,294	100.0	359,593	100.0	1,907,616	100.0
地 方 稅	8,801	40.8	26,511	21.7	107,903	30.0	599,040	31.4
稅 外 收 入	3,536	16.4	25,051	20.5	53,137	14.7	452,788	23.7
地 方 交 付 稅	2,159	10.0	36,942	30.2	96,103	27.4	336,310	17.6
國 庫 補 助 金	7,057	32.8	33,790	27.6	100,532	27.9	519,477	27.3

※ 資料: 內務部 地方財政局, 地方財政年鑑.

그러나 濟州道の 경우는 (表4 參照) 自体財源 비중이 依存財源보다 언제나 크게 처지고 있다. 1979年の 一般會計 歲入部門은 15,854,330천원인데 이 중 自体財源은 地方稅 1,854,008천원 (11.7%), 稅外收入 3,691,820천원 (23.3%)으로 도합 5,545,828천원(34.0%)에 불과해 財政自立도가 全國地方政府 平均인 55.1% 보다 얼마나 낮은 가를 알 수 있다. (表5 參照)

한편 依存財源은 지방교부세 3,761,500천원 (23.7%), 국고보조금 6,547,002천원 (41.3%)에 이르고 있다. 이 같이 濟州道財政은 언제나 절반이상의 財源을 중앙정부에 의존하는 構造的 취약성을 면치 못하고 있다.

Marshall은 일찍이 「한 나라의 地方政府가 財政的으로 貧弱한 경우에는 항상 中央政府에

(表 4) 濟州道 一般會計 歲入規模 (단위: 천원)

財 源	1964		1969		1974		1979	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
總 額	192,829	100.0	1,122,145	100.0	2,035,219	100.0	15,854,330	100.0
地 方 稅	16,201	8.4	56,518	5.0	267,132	12.8	1,854,003	11.7
稅外收入	28,335	14.7	431,063	38.5	275,395	13.2	3,691,820	23.3
地方交付稅	76,637	39.7	259,300	23.1	823,300	39.5	3,761,500	23.7
國庫補助金	71,651	37.2	375,264	33.4	719,322	34.5	6,547,002	41.3

※ 資料: 濟州道, 統計年報.

(表 5) 地方自治團體 財政自立 趨勢 (단위: 백만원)

年 度	內 容	決算總額	自 體 收 入			自 立 度 (%)
			計	地 方 稅	稅外收入	
1964	全國自治團體	21,553	12,337	8,801	3,536	57.2
	濟州道	192	44	16	28	23.1
1969	全國自治團體	122,293	51,561	26,511	25,050	41.9
	濟州道	1,122	487	56	431	43.5
1974	全國自治團體	359,593	161,040	107,903	53,137	44.7
	濟州道	2,085	3,021	267	2,754	26.0
1979	全國自治團體	1,907,616	1,051,823	599,040	452,788	55.1
	濟州道	15,854	5,546	1,854	3,962	34.0

※ 資料: 內務部 地方財政局, 地方財政年鑑.

依存하지 않을 수가 없게 되고 그 의존도가 높을수록 地方政府의 自律性은 規制받게 된다」⁶⁾고
 갈라했지만 零細한 自体財源 아래서는 참다운 地方自治가 이루어질 수가 없게 된다.

물론 依存財源이라고 해도 지방교부세와 국고보조금과는 그것을 媒介로 한 중앙정부의 지방
 정부 關與에는 커다란 차이가 있기는 하다. 그러나 中央政府에서 交付되는 財源은 직접 또는
 간접으로 여러가지 까다로운 條件 및 統制가 따르기 때문에 地方政府로서는 依存財源에 대한
 自律性이 없어지게 마련이다.

따라서 濟州道財政의 中央依存度 심화현상은 결과적으로 ① 財源을 보조해 주는 中央의 各
 部處가 그들의 所管行政을 더욱 強化시키려는 파벌주의 때문에 지방행정 綜合行政으로서의
 實效를 거두기 어려우며 ② 濟州道가 地域實情에 알맞는 創意的인 行政을 수행하기가 곤란하
 고 ③ 地方財政이 不安定하여 長期的인 計劃을 세울 수 없도록 만들고 있다.

1964年 이후 濟州道一般會計의 歲入構造 가운데 地方稅와 稅外收入을 살펴 보면 地方稅歲入

6) A. H. Marshall, Local Government Finance, I. U. L. A., Hague, 1969, p. 34.

8 논 문 점

은 5~12.8%를 차지하고 있는데 연도별로는 1969년이 가장 낮았고 1974년이 가장 높았다. 稅目別로는 取得稅가 거의 해마다 가장 큰 비중을 차지하고 있는데 1979년의 세입은 取得稅가 57.9% (1,074,686천원), 登錄稅가 33.4%(619,592천원), 免許稅가 8.2%(152,502천원)이며 其他는 0.5%(7,157천원)이다.

한편 稅外收入이 차지하는 年度別 比重은 13.2%~38.5%로 심한 振幅을 보이고 있는데 1979년에는 수수료 212,254천원(5.7%), 財產賣却代 321,453천원(8.7%) 地方債 1,036,396천원(28.0%), 雜收入 238,748천원(6.4%), 轉入金 165,648천원(4.3%)등이 주요재원으로 되고 있다.

2. 歲出 構造

地方政府의 一般會計歲出은 機能別로 크게 여섯가지로 區分되고 있는데, 一般行政費, 公益事業費, 産業經濟費, 社會福利費, 民防衛運營費, 其他經費가 그 것이다.

1964年~1979년까지 15年 동안 全國 一般會計 總歲出의 機能別 伸張率(表6 參照)은 공익사업비(132배), 産業경제비(101배), 일반행정비(70배), 社會복지비(58배)의 순으로 나타나고 있다. 한편 年度別 總歲出에 대한 기능별 비중의 증감추세를 보면 公益事業費는 계속 增加하고 있으나 社會福利費는 계속 減少되고 있어 좋은 대조를 이루고 있으며 一般行政費의 비중은 심

〈表6〉 全國 地方自治團體 一般會計 歲出規模 (단위: 백만원)

年 次	1964		1969		1974		1979	
	決 算 額	構 成 比	決 算 額	構 成 比	決 算 額	構 成 比	決 算 額	構 成 比
總 額	19,927	100.0	119,240	100.0	323,938	100.0	1,729,926	100.0
一般行政費	6,386	32.0	24,193	20.3	80,127	24.7	449,179	25.9
公益事業費	3,961	19.9	34,631	29.0	97,949	30.2	523,595	30.2
産業經濟費	2,616	13.2	11,910	10.0	63,529	19.6	265,534	15.3
社會福利費	4,564	22.9	36,574	30.7	51,118	15.7	266,414	15.4
民防衛運營費	-	-	-	-	-	-	23,270	1.6
其 他	2,400	12.0	11,932	10.0	32,214	9.8	196,932	11.6

※ 資料: 內務部 地方財政局, 地方財政年鑑.

한 振幅을 나타내고 있지는 않으나 1979년에도 25.9%로 여전히 높은 비중을 차지하고 있다.

濟州道 一般會計 歲出의 기능별 신장율(表7 參照)은 일반행정비(174배), 기타경비(93배), 공익사업비 및 사회복지비(각 70배), 産業경제비의 순으로 나타나고 있는데 産業經濟費의 경우는 불과 32배만이 증가되었을 뿐이다.

〈表 7〉 濟州道 一般會計 歲出規模 (단위: 천원)

年 度	1964		1969		1974		1979	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比
總 額	192,828	100.0	1,035,273	100.0	1,887,107	100.0	14,937,187	100.0
一般行政費	30,612	17.1	133,588	12.9	392,714	21.0	5,349,265	35.8
公益事業費	27,759	15.4	390,316	37.7	378,115	20.1	1,941,201	13.0
産業經濟費	55,049	30.8	356,684	34.5	767,315	40.9	1,805,720	12.1
社會福利費	15,760	8.8	122,709	11.9	231,527	12.3	1,102,361	7.4
民防衛運營費	—	—	—	—	—	—	56,136	0.4
其 他	50,110	27.9	31,976	3.0	107,436	5.7	4,682,503	31.3

※ 資料: 濟州道, 統計年報.

一般行政費의 비중은 1960年代 후반부터 계속 증가추세를 보이고 있는데 1979年은 무려 35.8%(5,349,265천원)에 이르러 濟州道財政의 硬直性을 초래한 가장 큰 要因이 되고 있다. 이에 따라 公益事業費(13.0%), 社會福利費(7.4%), 産業經濟費(12.1%)를 합한 投資的 經費가 一般會計에서 차지하는 비중은 겨우 32%에 머물러 同年 全國地方政府的 投資費 平均인 60%에 크게 뒤지고 있다.

일반적으로 新中央集權的 傾向이 높아지는 추세에 있는 우리나라에서 地方政府的 순수한 任意的 經費의 범위는 놀라울 만큼 축소되어 가고 있다. 현재 우리나라의 地方經費 중에는 약 3분의 2가 中央政府로 부터 그 支出이 의무화된 경비이고 새로 생기는 經費의 대부분이 國家施策에 起因하고 있는 것인데⁷⁾ 특히 濟州道の 경우는 財源의 絕對額 自体가 영세하기 때문에 이 같은 現象이 더욱 심해지고 있다.

1979年度 濟州道一般會計 歲出規模 가운데 중요한 비중을 차지하고 있는 것은 一般行政費중 財政費(17.7%), 公益事業費중에는 建設費(12.7%), 産業經濟費중에는 畜産費(4.1%), 社會福利費 중에는 保健費(4.4%)이다.

그러나 사회복지비 전체의 比重은 일반행정비 가운데서도 가장 적은 文化公報費(8.0%)보다도 처지고 있는 乖衡성을 나타내고 있으며 특히 産業經濟費 가운데 商工費(6,200천원)와 잡업비(4,243천원)는 각각 1천만원에도 미달되고 있는 실정이다.

7) 車嶺權, 前揭論文, p. 714.

Ⅳ 濟州道 財政의 自主性 向上力案

1. 地方稅 收入의 擴充

(1) 國稅의 地方稅로의 移讓

地方稅는 地方政府의 自主財源의 大宗을 이루는 것으로 地方政府가 그 存立目的을 달성하기 위하여 필요한 財源을 얻는 가장 기본적인 手段이 된다. 따라서 地方稅를 통하여 財政의 需要를 충족할 수 있는 지방정부는 중앙정부로부터 재정상의 補助를 필요로 하지 아니하며 中央政府로부터 獨立의 일 수 있는 것이다.

地方稅는 國家財政과 地方財政간의 적절한 調整이라는 기준아래 國稅와 밀접한 關係를 가지고 있다. 일반적으로 國稅의 強化는 地方稅의 弱화를 초래하게 되므로 財政의 中央集權化는 地方稅의 비율을 저하시키게 되는 것이다.⁸⁾

地方財政 自立度 向上이라는 관점에서 볼 때 現行 租稅體系가 안고 있는 가장 큰 문제점은 국세와 지방세간의 稅源의 不均衡이라고 할 수 있다. 즉 所得稅, 法人稅등 彈力的 收入이 보장되는 주요 稅源이 國稅에 포함되어 있고 附加價値稅의 신설로 營業稅, 通行稅, 物品稅, 織物類稅, 石油類稅, 電氣가스稅, 入場稅, 유흥음식세 등 8개의 稅目이 폐지되면서 일부의 稅源까지도 國稅에 포괄되어 버린 셈이다.

반면에 地方稅의 課稅對象은 토지나 건물등의 不動產, 또는 事業所등 租稅法의 운용에 있어서 稅收의 彈力性이 적은 것으로 되어 있기 때문에 現行의 地方稅制 아래서는 地方政府의 自立 財政에 의한 自主性 維持는 어려운 일이라고 본다.⁹⁾

따라서 租稅의 확충으로 地方財政의 自立度를 높이기 위해서는 現行 租稅體系를 改正해 國稅의 일부를 地方稅로 이양할 필요가 있다.

국세를 지방세로 移讓하는 것이 과연 바람직한 일이나 하는 문제는 從前부터 많이 論難되어 왔다. 先進外國에 있어서도 中央과 地方政府간에 稅源配分을 둘러싸고 많은 論爭이 있었고 中央政府는 국세를 지방세로 이양하는 것을 反對하는 입장에서, 그리고 地方政府는 이것을 主張하는 입장에서 對立鬭爭해 왔다.¹⁰⁾

일부 國稅의 地方稅로의 이양을 반대하는 입장에서는 그것으로는 地方財政의 自立度向上에 별다른 기여를 할 수 없다고 주장한다. 國稅의 대부분 稅源이 大都市에 集中되어 있기 때문에 農村地域에서는 國稅負擔額이 근소하여 實效를 거둘 수가 없으며 설사 적절한 일부 稅目을 골

8) 金安濟外, 前掲書, p. 228.

9) 尹良洙, 地方財政의 自立問題, 濟大學報, 第19輯, 濟州大學學徒護國團, 1979, p. 90.

라서 地方稅로 이양해 보아도 그 액수가 財政不足額에 비하여 너무나 輕세하기 때문이라는 것이다.

따라서 이러한 方法은 각 地方政府간의 地域的 격차만 커지고 不均衡을 加速化함으로써 財政的 自主性을 해결하지 못한다는 것이다.¹¹⁾

그러나 다소라도 地方財政의 自立度를 높인다는 견지에서 본다면 國稅의 일부를 地方稅로 이양하는 문제는 고려할만한 價値가 충분하다고 본다. 왜냐하면 前述한 地域的 격차는 餘裕가 있는 地方政府의 超過財源을 逆交付稅로 환수하거나 地方讓與稅, 또는 地方交付稅로 전환시키는 등 制度的인 補完措置를 통하여 打開할 수 있기 때문이다.¹²⁾

또 國稅의 일부를 지방세로 이양하는 경우 國稅의 稅源減少로 中央政府가 받게 될 곤란은 中央과 地方政府간의 事務의 再分配를 통해 중앙의 사무를 지방으로 대폭 移讓함으로써 해결될 수 있다고 본다.

國稅중 어떠한 稅目을 지방세로 할 것이냐의 문제는 지방재정의 팽창도에 따라간다는 見地에서 우선 普遍度, 伸張度, 安定度라는 요소를 고려하지 않으면 안된다. 이렇게 볼 때 그 稅目은 營業稅, 酒稅, 通行稅, 入場稅, 電氣가스稅 등을 들 수 있겠다.¹³⁾

이들 租稅의 濟州道內 징수상황은 1979年の 경우, 營業稅 912,338천원, 주세 935,308천원, 통행세 129,102천원, 입장세 25,359천원, 전기가스세 70,006천원 등 총 2,101,893천원으로 內國稅 징수 총액 4,847,819천원의 43%에 이르고 있다.

또 하나의 方法은 讓渡所得稅를 지방세로 이양하는 방법도 檢討해 볼만 하다. 양도소득세는 현재 國稅로 되어 있으나 그 성질로 볼 때 財產增加稅에 해당되고 稅源의 發生에서 본다고 해도 주로 地方政府의 特別한 便益에 대한 代價이므로 地方政府가 이에 대해 課徵을 하는 것이 소망스럽다고 하겠다.¹⁴⁾

양도소득세를 地方稅로 이양하는 것은 稅務行政面에서도 요망되는 바 課徵의 主体가 地方政府가 되면 稅源捕捉이 용이하기 때문이다. 지방정부는 不動產紹介業者에 대한 감독권한이 있는데다 부동산을 去來할 때 取得稅, 登錄稅를 징수하거나 收納하고 있으므로 去來事實을 쉽게 포착할 수 있으며 또 里洞까지의 末端組織을 통하여 去來時勢를 쉽게 파악할수 있는 利点이 있다.

10) W. A. Robson, Local Government Finance, 1966, p. 55.

11) 金大禧, 都市財政과 地方稅制, 都市問題, 1976年 3月號, 韓國都市行政協會, p. 31.

12) 申宗淳, 地方財政의 全國的 總合調整에 관한 研究, 文敎部 學術研究助成費에 의한 政策課題 研究 報告書, 1979, pp. 7-8.

13) 盧隆熙·金安濟, 國稅와 地方稅의 調整에 관한 研究, 地方行政, 1967年 7月號, 大韓地方行政共濟會, p. 354.

14) 李美祥, 地方財政 收入의 增大方案摸索, 法大論叢, 第16輯, 慶北大法政大學, 1978, p. 88.

(2) 財産稅制度의 改善

美國의 경우, 地方稅 收入은 지방정부의 租稅收入 가운데 약 40%를 차지하고 있으나 우리나라는 20%線에 불과하고 濟州道는 1964년에는 13.4%, 1979년은 12.1%에 머물고 있다. (表 8 參照)

그러면서도 財産稅가 우리나라 地方政府의 主要財源이 되고 있는 이유는 ① 財産은 價値가 증가하고 讓渡性이 강하며 所得의 원천이 되고 있으므로 소득의 발생시나 販賣時에 稅源捕捉이

〈表 8〉 濟州道內 地方稅 稅目別 徵收狀況 (단위: 천원)

年 度	1964		1971		1979	
	徵 收 額	構 成 比	徵 收 額	構 成 比	徵 收 額	構 成 比
總 額	41,119	100.0	322,850	100.0	5,932,614	100.0
取 得 稅	5,286	12.8	87,408	27.1	1,074,686	18.2
登 錄 稅	—	—	—	—	619,592	10.4
免 許 稅	3,384	8.2	8,525	2.6	152,502	2.5
住 民 稅	—	—	—	—	526,830	8.8
財 產 稅	5,529	13.4	59,225	18.3	716,530	12.1
自 動 車 稅	7,273	17.6	39,473	12.2	357,050	6.0
農 地 稅	5,106	12.2	31,426	9.7	1,955,391	32.9
屠 畜 稅	1,923	4.6	3,124	1.0	51,726	0.8
都 市 計 劃 稅	—	—	31,445	9.7	285,201	4.8
消 防 施 設 稅	—	—	5,432	1.7	64,346	1.1
事 業 所 稅	—	—	—	—	95,317	1.6
其 他 及 過 年 度 收 入	12,598	30.6	93,669	29.0	33,443	0.5

※ 資料: 濟州道, 統計年報.

용이 하고 ② 많은 稅收를 올릴 수가 있고 ③ 財産價値의 증가에는 地方政府로 부터 특별한 便益을 받아 이루어지는 경우가 많으며 ④ 財産은 地域的으로 移動이 없고 地域에 따라 價値가 相異한데 있다.¹⁵⁾

그러나 우리나라의 現行 財産稅制度는 몇 가지 문제점을 내포하고 있어 稅收增大에 制約要因으로 작용하고 있는 바 이의 制度的 改善이 필요하다고 본다.

첫째, 課稅對象과 稅率의 조정이다.

現行 財産稅의 稅率을 보면 住居用土地에 대해서는 坪數를 기준으로 하여 최저(100坪 以下) 1,000분의 3에서 최고(500坪 以上) 1,000분의 50을 差차로 計算適用토록 하고 있고 建物에 대해

15) R. W. Maddox and R. F. Fuquay, State and Local Government, D. van Nostrand Company, 1962, p. 367.

서는 최저(500만원 이하) 1,000분의 3에서 최고(9,000만원 이상) 1,000분의 50을 적용토록 되어 있다.

그런데 土地는 位置 및 用途에 따라서 그 가치가 달라지게 되므로 財産價値의 계산에서 坪當基準은 아무런 意味가 없다. 따라서 坪數에 의해 同一한 稅率을 적용한다는 것은 非合理的인므로 이를 改善할 필요가 있다. 또 財産稅의 稅率이 5等級 單純累進制를 택하고 있으나 앞으로 등급을 細分化하는 것이 바람직 하다고 본다.

둘째, 時價標準額을 現實化할 필요가 있다고 본다.

內務部에서 해마다 한 번씩 告示하고 있는 不動產時價標準額은 實際價格과는 엄청난 격차가 있다. 때문에 稅收에 큰 결함을 초래하고 있으므로 時價標準額의 現實化가 하루 빨리 이루어져야 한다.

이의 現實化는 비단 財産稅 收入만 增大되는 것이 아니라 취득세, 등록세의 수입도 동시에 增大되어 地方財政에 도움이 될 것이다. 물론 不動產의 投機的 價格上昇을 막기 위해 時價標準額을 높여서는 안 된다는 主張도 없지는 않다.

그러나 不動產은 限定된 財貨이기 때문에 價格上昇을 막기 위해 標準時價를 낮추어 보아야 二重價格의 형성만을 조장하여 資源配分만 非合理的인 方向으로 유도하는 結果밖에는 안 된다고 본다.

(3) 새로운 稅源의 發掘

새로운 稅源의 발굴은 公平課稅의 원칙과 地方稅收의 증대를 위하여 바람직하기는 하지만 그렇다고 稅目을 너무 雜多하게 新設할 경우, 租稅課徵이 복잡해지고 住民들의 租稅抵抗을 유발할 우려가 있으므로 새로운 稅目을 발굴함에 있어서는 이 점에 각별히 留意하여야 할 것이다.¹⁶⁾ 이러한 觀點에서 새로운 稅源으로 바람직한 것은 다음과 같다.

첫째, 濟州道가 支出하는 行政經費중 그 便益이 特定人이나 企業에만 歸屬되는 것일 경우에는 이들에게 稅負擔을 시킬 필요가 있다.

中央이나 地方政府는 國土의 均衡있는 발전을 통해 地方企業을 保護·育成하는 政策을 쓰고 있다. 이 때 政府가 企業에 대해 행하는 金融上的 支援이나 國稅, 地方稅의 減免措置는 불가피하다고 하겠으나 이들에게 生産支援을 위한 投資까지 無償으로 해 주어야 할 義務는 없다고 본다.

地方政府의 이러한 投資財源은 一般住民들로 부터 징수된 租稅이므로 이 財源으로 特殊한 소수의 企業이나 個人에게 惠擇이 歸屬되는 財貨의 生産에 投資된다는 것은 負擔의 衡平에도 문

16) 鄭世經, 福祉財政 運營을 위한 投資財源 確保戰略, 地方行政, 1981年 4月號, 大韓地方行政共濟會, p. 42.

계가 있다.¹⁷⁾

따라서 地方政府의 生産支援을 위한 投資에 의해 利益을 얻는 企業이나 特定個人에게는 投資費의 일부를 徵稅하는 방안을 모색하는 것이 바람직 하다고 본다.

둘째, 原因者 負擔原則에 따라 公害誘發者등 原因行爲者에게 租稅를 부담시키는 방법도 검토해 볼 필요가 있다.

環境은 社會의 所有物이므로 社會資本을 減價시키는 諸行爲에 대해서는 이에 相應하는 被害補償을 原因者에게 부담시키고 地方政府는 이 收入으로 環境의 維持, 補修, 改善에 사용하는 것이 바람직하다.

이미 先進外國에서는 環境汚染을 가져오는 폐기물을 排出하는 企業에 대해서 租稅를 부과하는 방법이 검토되고 있다.¹⁸⁾

高度産業社會의 대두로 個人이나 企業이 社會에 전가시킨 外部不經濟를 原因者負擔으로 제치시킨다면 地方財政이 크게 節減되고 이는 結果적으로 收入増大의 효과를 가져오는 셈이 될 것이다.

이상에서 地方稅 收入의 확충방안을 몇가지 観点에서 검토해 보았다. 그런데 留意해야 할 점은 지방세의 擴充에는 地方住民의 擔稅力, 地域과 所得階層의 차이에 따른 負擔의 適正과 衡平을 고려해야 할 것은 물론이고, 무엇보다도 地方財政의 확충이 그대로 地方住民의 福祉로 환언되고 또한 全國의인 經濟社會의 發展策과 결부되어야 할 것이다.¹⁹⁾

(4) 地方稅 課徵業務의 改善

우리나라 地方政府의 지방세 課徵業務는 納稅義務者의 零細化, 課稅節次의 복잡성, 擔當公務員의 능력부족 등으로 매우 非效率의인 상태아래서 執行되고 있는 바 이의 改善이 이루어져야 한다.

그 중에서도 擔當公務員의 자질향상은 어느 것 보다도 先行되어야 하는데 교육훈련을 통한 徵稅技術의 향상으로 課稅物件의 脫漏와 은익을 방지해야 한다. 또 徵稅方法도 是正해 정확성, 적관성, 징수비용의 최소화를 기해야 하며 二元의인 課徵節次도 一元化가 이루어져야 한다고 본다.

2. 稅外收入의 増大

濟州道の 一般會計에서 稅外收入이 차지하는 비중은 1964년의 14.7%에서 1979년에는 23.3%

17) 李英祚, 前揭論文, p. 88.

18) 李英祚, 前揭論文, p. 91.

19) 申宗淳, 前揭論文, p. 8.

에 이르고 있으며 이 기간동안의 伸張率은 130배로 地方稅의 114배를 상회하고 있다.

이같이 稅外收入은 濟州道の 歲入 가운데서 적지 않은 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라 住民의 經濟生活에 직접적으로 큰 負擔을 주지않는 行政的 收入이라는 점에서 그 增大方案에 期待가 모아지고 있다.

이러한 稅外收入의 擴充에는 經濟的 的의가 크고 또 地方行政 및 財政의 運營合理化를 통하여 收入增大가 실질적으로 가능한 分野를 대상으로 하여 그 方案이 마련되어야 할 것이다. 그러한 觀點에서 그 內容으로 들 수 있는 것이 事業場 및 地方公企業의 擴充, 地方債制度의 活用, 使用料·手數料 및 財產收入增大라고 보아 진다.

1) 事業場 및 地方公企業의 擴充

오늘날 地方政府의 役割의 重點이 과거와는 달리 住民들에게 다양한 서어비스를 제공하고 社會福祉를 증진하는 등의 非權力의 作用으로 옮겨감에 따라 그에 所要되는 財源確保의 필요성이 더욱 절실해 지고 있다.²⁰⁾ 따라서 地方公企業의 擴充이나 事業場 增設을 통한 사업수입의 증대등 보다 적극적인 방법이 요망된다고 하겠다.

이러한 의미에서 濟州道가 管掌할 수 있는 事業場으로는 工產品 檢査所, 車輛整備工場, 示範牧場, 倉庫事業, 養漁場, 種畜場, 骨材採取場 등을 들 수 있다. 그런데 이 方法에 의한 收入增大는 두 가지 制約點이 따르게 되는데 하나는 濟州道 財政의 규모로 볼 때 資金調達에 어려움이 생긴다는 점이고, 다른 하나는 公企業은 그 성격상 公共目的의 원칙을 준수해야 한다는 점이다.

그러나 前者의 制約은 後述하는 地方債制度의 活用으로 克服될 수 있으며 後者の 경우도 打開될 수 없는 것은 아니라고 본다. 地方政府가 公企業을 運營함에 있어서 일반적인 社會政策의 作用을 무시하고 財政的 收益만을 추구하는 것은 결코 바람직한 일이 못 된다.

하지만 公企業이라고 해서 收益을 전혀 고려하지 않아서도 안 된다는 점을 유의할 필요가 있다. 더구나 社會開發이라는 與件을 고려할 때 地方公企業은 自治政府의 財政收入의 확보라는 目的에서 뿐 아니라 地域開發事業의 積極적인 推進을 위해서도 그 擴充이 絶실히 要求되고 있다고 하겠다. 따라서 公企業의 活動범위와 地方公企業法의 적용범위를 확대시키고 그 運營을 改善할 필요가 있다고 본다.

(2) 地方債制度의 活用

地方債는 地方政府의 財政收入 중에서 장래 返濟해야 할 收入이라는 점에서 余他 地方收入과는 그 性격을 달리한다. 그러나 地方政府의 財政運營 觀點에서는 다른 收入과는 比較가 안

20) 鄭世煜, 前揭論文, p. 44.

될 정도로 중요한 뿐만 아니라 彈力性 있는 財政收入이다.

왜냐하면 地方債는 特定事業의 財源으로서 個別的 구체적인 財政事情에 대처가 가능한 特定 財源입과 동시에 어느 정도 地方政府의 自主의 판단아래 歲入豫算에의 計上을 增減할 수 있는 財源이기 때문이다.

그러나 地方債는 地方政府의 부채이기 때문에 이 것에 대신할 財源을 지방정부에 부여하고 가능한 한 地方債에 의존하는 財政運營은 是正해야 한다는 주장도 있으나²¹⁾ 現實적으로 볼 때 地方政府의 歲入중에서 地方債가 차지하는 비중은 점차 증가하는 추세에 있다.

效率인 資源配分이라는 관점에서 본다면 지방정부의 事業중에는 租稅에 의하는 것 보다도 오히려 起債로 경비를 충당하는 것이 보다 合理的인 경우가 있다. 다시 말하면 民間企業이 그 收益을 償還財源으로 하여 株式이나 社債를 발행하고 資金을 조달하는 것과 같이 地方政府의 事業도 성질에 따라서는 民間企業과 同一한 方法으로 필요한 資金을 조달하는 것이 合理的 일 때도 있다.

따라서 地方債는 租稅등 일반재원이 충분히 부여된다고 하더라도 계속 存續시킬 價値가 있는 財源이라고 할 수 있다. 그러나 地方政府의 起債行爲에는 中央政府의 統制가 따르고 있다.

즉 中央政府는 事業의 適性과 地方政府의 財政狀態에 따라 起債의 許可 또는 制限여부를 결정하는 한편 當該年度의 財政投融資計劃에 따라 每年度마다 許可될 地方債의 總額을 規制하고 있다.

이러한 統制는 地方債의 성격상 불가피한 것이라고 할 수 있지만 中央政府는 어느 地方政府의, 어떤 事業에 어느 정도의 起債를 인정할 것인가 하는 權限을 장악하고 있기 때문에 起債의 許可制度는 中央의 地方政府에 대한 支配를 강화하는 요인이 되고 있다. 또 地方債에 대한 統制는 地方財政에 硬直性을 가져 오고, 이 경직성은 財政計劃을 방해하게 된다.²²⁾

이러한 문제점을 改善하고 이 制度가 본래의 의도대로 效果를 거둘 수 있도록 하기 위해서는 첫째, 中央政府는 起債의 許可나 地方政府別 分配를 합리성과 효율성에 입각하여 행하지 않으면 안된다.

지금까지 中央政府는 국고보조금에 의한 公共事業費의 地方負擔分에 대해서는 起債許可率을 높여주는 경우가 많았는데 반해 中央의 施策이나 방침에 일치하지 않는 地方事業에 대해서는 住民의 강력한 要求가 있다 하더라도 起債를 용이하게 해주지 않고 있는데 앞으로 이러한 方針은 지양돼야 할 것이다.

둘째, 地方政府도 地方債로 충당해야 할 財政需要的 妥當性을 검토하여 지방체에 의한 資金

21) 吳昌植·朴光淳, 地方財政 投資事業이 地域經濟에 미치는 效果分析, 文教部 學術研究 助成費에 의한 政策課題 研究報告書, 1979, p. 92.

22) 張志浩, 前掲書, p. 359.

調達이 地方自治 내지 장래의 地方財政運營을 방해하는 일이 없도록 유의하지 않으면 안 된다.

따라서 地方債는 가급적이면 수익성과 상환능력이 있는 起債事業에 한하여 低利의 資金으로 실시하는 것이 바람직하다. 예를 들면 수도, 가스등의 地方公企業이나 公營住宅建設등은 일반 財源 보다는 오히려 地方債에 의하여 財源을 조달하는 편이 좋을 것이다.

한편 事業費가 濟州道の 財政力에 비해 규모가 크고 그 효과가 後代에 까지 미치는 事業, 예컨대 都市計劃事業이나 消防施設事業 등도 起債에 의하는 것이 바람직하다. 이러한 事業에는 막대한 財源이 소요되기 때문에 單年度의 一般財源만으로는 불가능할 뿐 아니라 적정한 資源配分이라는 觀點에서도 不合理하다고 할 수 있다.

더 나아가서 費用負擔과 便益享受와의 관계에서 보면 便益이 後代에 까지 미치는 사업에 대한 경비를 단 1세대만으로서 부담한다는 것은 衡平의 원칙도 벗어난 것이라고 할 수 있다.

따라서 이 같은 사업은 일반 起債로 추진해 놓고 앞으로 이를 이용하는 住民의 稅負擔으로서 그것을 상환케 하는 것이 오히려 負擔衡平의 원칙에도 일치하며, 또 一般財源의 경직현상을 어느 정도 완화시켜 줌으로써 결과적으로 濟州道財政의 自主性 向上에도 기여할 수 있을 것으로 믿는다.

이 밖에도 稅外收入 증대를 위해서는 사용료 및 수수료의 現實化, 財産拂下 方法의 개선, 은익 및 망실재산의 색출방안도 검토할 필요가 있다.

稅外收入은 地方稅와는 달리 反對給付를 수반하는 雙務行爲의 성격을 가지고 있고 그 내용이 광범하여 모든 分野에 관련되는 것이므로 이의 확충방안을 끊임없이 강구해 나간다면 地方 住民의 租稅負擔을 적게 하면서 自体財源을 확충할 수 있는 보다 효율적인 방법이 될 수 있을 것이다.²³⁾

3. 地方交付稅 制度의 改善

地方交付稅制의 설치목적은 中央政府가 地方政府의 不足財源을 補填하고 地方財源의 均衡化를 위하여 지방재정을 調整하는 데 있다.²⁴⁾ 지방교부세는 지방정부의 自主財源으로 교부되고 그 支出用途가 特定되지 않기 때문에 一般財源으로 使用할 수 있다는 점에서 地方稅와 동일한 효과를 가지고 있다.

이런 점에서 地方交付稅는 國庫補助金과는 달리 地方財政의 自主性을 양양시킬 수 있는 財源으로 받아들여 지고 있다.

23) 申宗淳, 前掲論文, pp. 8-9.

24) 車輔權, 財政學概論, 博英社, 1979, p. 559.

우리나라의 地方交付稅는 종전에는 內國稅 총액의 17.6%(普通交付稅 16%, 特別交付稅 1.6%)로 法定化되어 있었다. 그러나 1972년의 「經濟의 安定과 成長에 관한 緊急命令」 이후에는 法定交付率 대신 地方交付稅額을 매년 策定하고 財政不足額은 總財政需要에서 總財政收入額을 差減하여 算定하도록 되어 있다.

이에 따라 全國의 地方交付稅가 內國稅 總額에서 차지하는 비율은 해마다 떨어져 1973년의 16.7%에서, 1976년 10.9%, 1978년에는 11.3%로 나타나고 있는데 이는 交付稅 增加率(年平均 20%)이 內國稅 增加率(年平均 27%)에 따르지 못하고 있기 때문이다.²⁵⁾

이러한 現象은 濟州道財政에도 영향을 주어 一般會計歲入중 지방교부세가 차지하는 비중은 1972년의 40%에서 1974년은 39.5%, 1979년에는 23.7%로 계속 낮아지고 있다.

(1) 現行 地方交付稅制度의 問題點

① 中央政府의 地方財政 支配手段化

地方交付稅는 自主財源이기 때문에 그것이 增大되더라도 地方自治가 위축되지는 않지만 中央이 地方政府를 支配하는 수단이 되고 있는 一面도²⁶⁾ 결코 부인할 수 없다.

中央政府의 각 部處는 교부세를 받은 地方政府에 대하여 중앙정부와 밀접한 利害關係를 갖고 있는 地方事務에는 法令에 規定된 內容과 規模를 具備할 것을 요청하게 되고 만일 여기에 따르지 아니할 때는 교부세를 削減하거나 減額할 수가 있다.

이러한 條件때문에 地方政府는 중앙이 요청하는 일정한 行政水準을 유지하기 위하여 스스로의 事業보다는 法令 및 國家施策에 의한 行政이나 事業에 力點을 두지 않을 수 없는 실정이다.

이러한 現象은 본래 地方政府의 自治活動을 강화하고 保證하기 위해 설치된 地方交付稅가 오히려 中央이 地方政府에 義務化한 行政을 완수시키기 위한 수단으로 작용함으로써 地方財政의 自主性을 侵害하는 결과를 초래하고 있다.

② 基本財政需要額 算定の 不合理

지방교부세 제도의 成敗여부는 그 交付의 基礎가 되는 基準財政 需要額과 基準財政 收入額 산정의 科學性에 달려 있다. 이중 기준재정수입액의 산정은 制度上 크게 문제될 것은 없으나 基準財政需要額 算定過程에는 몇 가지 문제점이 內包되고 있다.

첫째, 測定單位가 非合理的이다.

기준재정수요액을 算定하는 基本要素는 測定單位와 測定費用이다. 측정단위란 지방행정을 部門別로 그 부문별 量을 측정하는 단위이며, 單位費用은 각 측정단위의 單位當 金額을 말한다.

25) 申宗淳, 前揭論文, p. 23.

地方交付稅法은 基準財政需要額의 測定單位를 經費의 종류에 따라 29個 項目으로 구분하고 있으나 合理性을 결여하고 있는 項目이 적지 않다.

土木費중 道路費의 경우를 예로 들면 鋪裝道나 砂利道를 막론하고 道路延長 1m當 〇〇원으로 측정단위를 단순히 길이로만 표시하고 있다. 그러나 道路費는 포장도로 및 비포장도로, 그리고 砂利道로 구별하여 포장도로는 鋪裝修繕費를, 砂利道는 砂利費를 규정해야 할 것이며 측정단위는 1m當이 아니라 面積表示인 1m²當으로 해야 合理的일 것이다.

또 同一한 道路面積을 포장하는 데도 그 길이의 長短에 따라 工事費가 다르다면, 면적은 몇 %를 감안하고, 길이는 몇 %를 감안한다는 등도 고려하지 않으면 안된다. 교량비, 治水費, 土地改良 事業費, 林業費등의 測定單位도 合理性을 결여한 例가 될 것이다.

둘째, 單位費用이 非現實的이다.

地方交付稅法 등에는 地方財定需要額을 산정하는 데 物價指數가 15%이상 上昇했을 때에는 單位費用을 改正하도록 規定하여²⁶⁾ 物價上昇으로 인한 現實과의 遊離를 방지하도록 하고 있다.

그러나 過去의 경우를 보면 地方行政에 대한 單位費用 見積은 중앙정부가 法令에 의해 義務化시킨 事務나 中央施策에 의한 事業에 대해서는 物價上昇率과 거의 일치하는 線에서 조정해 주고 있으나 地方政府가 任意로 하는 사업에 대해서는 이것이 제대로 안 되고 있다.

더구나 物價指數를 測定하는 요소와 行政에 소요되는 物品과는 그 上昇率이 달라 대개의 경우는 後者の 價格上昇이 平均物價指數 上昇率보다도 높다. 따라서 물가상승율을 충분히 고려하여 單位費用을 조정했다고 하더라도 現實과는 유리되는 실정이다.

셋째, 單位費用 算定에 地域의 特殊性이 고려되고 있지 않다.

現行 基準財政需要額제도는 단순히 地方政府의 法的 地位에 따라 特別市, 直割市, 道, 市, 郡으로 구분하여 단위비용이 算定되고 있을 뿐 地方政府別로 地域과 對象의 특수성이 전혀 고려되지 않고 있다.

同級の 地方政府라고 하더라도 地域에 따라 單位費用에 차이가 나는 것은 당연하다. 기후의 寒·冷에 따라 연료비가 다르고, 自動車 運行의 빈도에 따라 路道の 維持·修繕費가 같지 않고 人口의 密度에 따라 交通·通信費, 徵稅費등이 달라질 것이며 都市形態의 程度에 따라 諸般費用에 차이가 생기게 마련이다. 그러므로 단위비용은 地域에 따라 달리 算定되지 않으면 안 된다.

③ 配分과 交付過程에서의 問題點

지방교부세는 그 配分에 있어서 中央政府의 恣意的인 配定이 行해될 가능성이 있을 뿐 아니

26) 地方交付稅法 第7條2項, 同施行令 第5條 參照.

라 政治勢力의 干與와 壓力을 유도하는 要因이 되는 수도 있다.

또 地方政府로 하여금 交渉만 잘하면 많은 돈을 얻을 수 있다는 安逸하고 불순한 태도를 갖게 만들며 配分받은 交付稅는 공돈처럼 생각하여 浪費될 우려도 없지 않다. 한편 國庫補助金과 마찬가지로 適期에 交付되지 못하는 경우가 적지 않아 地方政府의 사업추진에 制約을 주고 있다.

(2) 地方交付稅制度의 改善方向

地方交付稅는 地方政府의 自主性 向上을 위해 效果가 큰 財源의 하나임에는 틀림없지만 前述한 문제점이 解消되지 않는 한 본래의 機能을 달성하기는 어렵다.

따라서 地方交付稅制度가 본래의 機能을 다하기 위해서는

첫째, 中央政府는 地方政府에 대한 交付稅의 配定을 객관적 基準에 따라 公正하고 明確하게 해야 함은 물론 政治性을 배제하지 않으면 안 된다. 또 교부세가 自主財源이라는 점에서 그것을 使用하는 地方政府에 최대한의 自律性을 保障시켜 주어야 한다.

둘째, 基準財政需要額 算定에 합리성을 기해야 한다. 測定單位가 合理的이어야 함은 물론이지만 經費項目의 조정도 필요하다고 본다. 現行의 需要額 算定項目에는 地域開發費, 항만비, 잠업비, 災害對策費, 民防衛費, 消防費 등 주요한 項目들이 빠져 있는 데 최소한 이것 만이라도 追加設定되어야 할 것이다.²⁷⁾

또 單位費用의 조정은 단순히 物價上昇率에만 계류시킬 것이 아니라 해마다 일정한 객관적 方法으로 결정할 수 있는 制度가 마련되어야 할 것이다. 한편 同級의 地方政府라고 하더라도 地域的 특수성을 고려하여 補正係數를 설정하고 標準數值를 補正係數로 재평가하여 修正數值를 算定함으로써 그것을 基準財政需要額 산출의 기준으로 삼아야 한다고 본다.

또 하나 중요한 것은 地方財政政策의 기초가 될 開發計劃의 수립이다. 現行 基準財政 需要額 算定制度의 근본적인 결함은 開發行政을 전혀 무시하고 現狀維持를 기준으로 하는 制度라는 데 있다.

이러한 基準에 의하여 地方政府의 財政自立度를 산출하고 그것을 地方財政政策의 자료로 삼는 것은 각 地方間, 특히 농촌과 都市間의 現存의 격차를 합리화하고 그것을 더욱 조장하는 결과를 가져오므로 시급히 是正되지 않으면 안 된다.

財政需要額의 결정에 있어서는 먼저 각 地方의 行政水準을 정확히 측정하고 각 地方政府가 均等한 수준의 行政을 수행하는데 필요한 財政規模를 결정할 필요가 있다.

行政水準의 측정은 전국적인 均衡있는 開發計劃을 수립하고 그 계획을 토대로 해서 측정하는

27) 申宗淳, 前揭論文, p. 11.

것이 가장 合理的이라고 할 수 있으므로 이러한 開發計劃을 地方財政政策의 기초로 삼을 필요가 있다.

다시 말하면 均衡있는 開發計劃을 바탕으로 하여 격차가 생긴 각 地方의 發展度를 均等하게 하는데 필요한 經費를 기준으로 財政規模를 결정하고 이것을 기초로 交付稅制度를 운영해야 한다.²⁸⁾

이렇게 될 때 교부세제도는 地方行政의 均衡있는 발전을 위하여 地方財政을 調整한다는 본래의 目的을 달성할 수 있으며 濟州道와 같이 自体收入이 매우 낮은 地方政府의 財政的 自主性向上에도 기여할 수 있을 것으로 믿는다.

4. 國庫補助金制度의 改善

(1) 國庫補助金制度의 問題點

국고보조금제도는 地方政府가 法令上으로 일정한 事務를 처리해야 할 義務가 있는 것은 아니나 國家的 見地에서 일정한 사무를 처리하는 경우에 中央政府가 경비의 일부를 負擔하거나 國庫에서 補助하여 주는 제도이다. 따라서 國庫補助金은 地方財政力의 차이를 調整할 목적보다는 일정한 地方行政水準의 유지와 特定事業의 장려를 목적으로 하는 資金이다.²⁹⁾

이러한 국고보조금은 交付稅만큼 地方政府의 一般財源을 절약할 수 있고, 그 절약된 재원을 다른 事業에 돌릴 수 있기 때문에 住民의 稅負擔이 더 확대되지 않고도 많은 사업을 할 수 있다.

그러나 이 制度는 본래의 목적과는 달리 그 運用過程에서 中央政府의 地方政府에 대한 財政統制手段으로 이용되는 등 自主性向上에 沮害要因으로 작용하고 있다.

① 中央政府의 財政統制 手段

국고보조금의 기본적 특징은 엄격한 條件이 붙는 財源分配의 수단이라는 점이다.³⁰⁾ 國庫補助金은 특정한 事業에 用途가 한정되어 있어 자금의 執行上 신축성이 없기 때문에 지방정부로서도 地域事情에 알맞는 사업을 시행할 수 있는 自由裁量의 여지가 전혀 없다.

한편 중앙정부는 國庫補助事業에 대해서는 그들의 計劃과 施策을 토대로 지방정부의 補助金申請을 査定選擇하고 보조금의 사용내용을 감사할 뿐만 아니라 補助事業은 그 세부내용에 까지 강력한 감독과 統制를 한다. 따라서 국고보조금 제도는 中央政府가 염가로 지방정부를 지배하기 위한 강력한 道具가 되고 있다고 할 수 있다.

28) 金秉燦, 地方財政 自主性 양양책 模索, 法大論叢, 第10輯, 慶北大法政大學, 1972, p. 121.

29) 車嶺權, 前揭書, p. 558.

30) 鄭世煜, 前揭論文, p. 46.

② 過重한 地方費負擔 指示

地方政府의 특정사업에 國庫補助金이 지급된다고 하더라도 그 경비의 全額을 中央政府가 부담하는 것은 아니며 地方政府도 소정의 負擔額을 내야 한다. 그런데 補助金에 수반되는 地方費負擔 지시액이 너무 과중하여 이것이 地方財政을 압박함으로써 지방정부는 중앙정부 補助事業 이외의 독자적인 事業을 수행하기가 곤란하며, 工事が 중단되거나 계속된다고 하더라도 不實工事が 되는 수가 많다.

〈表 9〉 國庫補助에 따른 地方費 負擔 趨勢 (단위: 천원)

年 度	內 容	總事業費	國庫補助費	地方費負擔 指示 額	地方費負擔額	地方費未負擔額
1969	全國合計	19,067,299	15,232,817	4,518,925	3,834,482	684,443
	濟州道	444,320	376,539	69,858	67,961	1,997
1974	全國合計	69,916,504	50,053,516	19,685,713	19,882,538	+196,825
	濟州道	1,605,810	1,284,001	321,809	320,226	1,583
1979	全國合計	341,892,272	242,161,107	118,354,382	99,731,165	18,623,217
	濟州道	7,030,321	6,211,547	921,409	818,774	102,635

※ 資料: 內務部 地方財政局, 地方財政年鑑.

濟州道の 경우 地方費負擔 指示額을 보면(表9 參照) 1969년에는 총사업비의 15.6%, 1974년 20.1%, 1979년에는 11.7%인 9억여원에 이르고 있어 이러한 指示가 가뜩이나 可用資源이 모자라는 濟州道財政을 얼마나 압박하고 있는지를 알 수 있다.

더구나 政府가 全額 또는 일부를 반드시 負擔하게 되어 있는 機關委任事務에 대해서 까지도 4분이 1정도만 補助를 하고 있는 實情에 있으니³¹⁾ 더 말할 여지가 없다고 하겠다. 이같이 國庫補助金은 地方行政에 대한 財政的 支援이 아니라 貧弱한 地方財源을 補助事業에 묶어 놓는 결과를 가져 오고 있다.

③ 補助金規模의 零細性

보조금을 획득하기 위한 地方政府間의 鬭爭은 補助金 配分에 있어서 均等式 分配主義를 강요하게 되는 수가 적지 않다. 보조금은 公益事業이나 社會福祉部門 보다는 產業經濟部門에 많은 比重이 두어지고 있으나 획득경쟁의 가열화는 國家的 見地에서 主要사업에 重點적으로 投資한다는 補助金 본래의 취지가 몰각되고 均等分配式 補助가 이루어짐으로써 그 규모가 零細化되는 수가 많다.

따라서 실제로 農·漁民의 소득증대에 직접적으로 기여하지 못하고 消費資金化되는 경향마저

31) 盧隆熙·金安濟, 前揭論文, p. 292.

생기게 된다. 또 委任事務의 처리비에 대해서도 名目만의 補助를 雜多하게 함으로써, 보조금 零細化의 현상을 심화시키고 있다.

④ 各 部處의 分派主義化

각 중앙부처는 相互間에 협의나 調整을 거침이 없이 보조금액을 決定·交付하고 감독하는 경우가 대부분이며 각 部處의 분파주의가 그대로 지방정부의 國庫補助事業에 반영될 때가 적지 않다. 때문에 地方政府는 사업에 總合性을 기할 수가 없고 심지어는 人事問題에 까지 복잡한 간섭을 받게 되는 경우도 생기게 된다.

⑤ 補助單價의 非現實性

중앙정부는 가능하면 자기가 부담하는 補助金을 줄이고 地方負擔을 많게 하면서도 補助事業 全體를 支配하려고 한다. 中央政府는 보조액의 算定過程에서 補助單價를 實際單價보다도 낮게 策定하는 경우가 대부분이다.

이 때문에 地方政府는 국고보조사업의 추진에 豫定에 없는 超過負擔을 하게 될 때가 적지 않은데 이러한 초과부담 현상은 地方政府의 自主財源을 國家施策에 動員하는 結果가 되어 버리고 만다.³²⁾

(2) 國庫補助金制度의 改善方向

上述한 바와같이 국고보조금 제도의 치명적인 결함은 지방재정의 自主性을 위축시키고 地方政府가 中央官僚機構에 編在化하는 手段으로 利用되는 데 있다. 따라서 보조금제도의 改善方向은 이러한 문제점의 是正에 重点이 두어져야 한다.

① 包括補助金制度의 채택

국고보조금제도의 改善方向중 맨 먼저 지적해야 할 것은 地方交付稅와 마찬가지로 內務部가 綜合調整하여 總額을 一般財源으로 支給받아 각 지방정부에 배분하는 包括補助金制度를 채택할 필요가 있다는 것이다.

現行 보조금제도는 個別 補助金制度인 바, 이 제도는 地方政府의 財政需要를 基準하지 않고 交付되고 있기 때문에 地方經費의 팽창, 중앙 각 部處의 分派主義를 야기시키는 물론 富裕한 團體에는 유리하고 貧弱한 團體에는 불리함으로써 地方政府間에 負擔의 不均衡을 조장하고 있다.

따라서 特定한 目的을 위한 個別 補助金制度를 지양하고 보다 包括的이고 一般적 目的을 위한 包括補助金 制度로 전환되어져야 한다고 본다.

美國에서는 이미 이러한 轉換이 이루어지고 있는데 1973년부터 補助金 이외에 새로이 一般歲

32) 張志浩, 前掲書, p. 346.

入分與金制度를 채택하여 州와 地方政府에 分與金을 주고 있다. 英國에서도 1958년에 여러가지 個別補助金을 一般補助金에 統合하였고 1966년에는 이것과 財産稅補償補助金을 통합한 財産稅支援補助金이 보조금 전체의 80%를 차지하고 있는데 이것을 特定事業에 결부되지 아니한 一般歲入으로 配分하고 있다.³³⁾

이같이 현행의 個別補助金이 包括補助金으로 될 때 一般財源의 성격을 가지게 되어 交付稅와 함께 地方政府의 財政自主성을 크게 向上시키게 될 것이다. 또 中央政府의 運營面에서 볼 때 이 보조금을 內務部가 맡아 각 部處가 요망하는 特定事業과 각 지방정부의 財政, 事業計劃과 實績 등을 충분히 고려하여 交付稅와 함께 分配한다면 보조금에 대한 體系化와 綜合調整도 어느 정도 가능할 것으로 믿는다.

그리고 濟州道와 같이 自主財源이 빈약한 地方政府에 대해서는 보조금을 증액해 주는 差別補助金制度도 고려할만한 價値가 있을 것 같다.

② 過多한 地方費負擔의 是正

중앙정부는 國庫補助에 따르는 지방정부의 負擔額을 일방적으로 指示할 것이 아니라 地方財政力을 감안, 事前에 地方費 負擔率을 합리적으로 조정해 줄 필요가 있다. 濟州道는 地方財政力의 미약으로 國庫補助事業에 대한 地方費負擔 指示額중 未負擔額이 1969년에는 1,897천원, 1979년에는 11%인 102,635천원에 이르고 있다.(表9 參照) 한편 補助單價를 現實化해 주는 것도 지방비의 超過負擔을 줄여 주는 방안의 하나가 될 수 있다.

③ 補助內示와 資金配定の 適正化

補助金の 策定 및 內示가 지방정부의 豫算編成 이전에 이루어져야 함은 물론이고 당초의 內示에 一括分配하지 않고 증도에 追加補助 또는 減額補助 內示하는 手段이 止揚되어야 한다. 뿐만 아니라 내시된 補助事業資金은 사업추진에 適期를 놓치지 않도록 원활하게 配定되어야 한다.

5. 事務配分の 合理化

지방정부는 固有事務와 委任事務를 처리하고 있는데 우리나라는 事務配分에 包括的 委託方式을 채택하고 있기 때문에³⁴⁾ 地方自治法에 中央政府와 地方政府間에 그 配分이나 內容에 관한 規定을 두고 있지 않다.

따라서 中央政府는 그때그때 자기의 希望과 必要에 따라 일정한 事務를 자기의 사무로 하여

33) 申宗淳, 前掲論文, p. 10.

34) 孫在植, 現代地方行政論, 博英社, 1978, p. 118.

자기가 직접 처리하거나, 또는 委任事務로 하여 地方政府에서 처리토록 하고 있다. 이러한 委任事務중에는 地域住民의 生活과 밀접한 利害關係가 있어 固有事務의 性격을 띠고 있는 것인데도 중앙정부의 사무로 規定되고 있는 것도 적지 않다.

그 원인은 官僚主義的 政治體制 아래서 지방정부는 중앙정부의 後見的 監督아래 중앙정부의 指示나 事務를 단지 地方的으로 처리하는 중앙정부의 一線機關으로서만 存在해 왔다는 舊習의 잔재이며, 民主主義的 思考의 不足으로 地方自治가 發達되지 못한 때문에 국가의 權力構造가 單極化되고 중앙정부의 權力에 대하여 地方政府의 盲目的인 예측성이 強化되어 왔다는 것이다.³⁵⁾

委任事務는 점점 증가되는 추세에 있는 바 全國적으로 볼 때 地方政府事務 가운데 固有事務는 30%정도에 불과하고 나머지 70%는 委任事務로 되어 있는데³⁶⁾ 濟州道의 경우도 결코 예외가 될 수 없다.

委任事務의 증대는 地方經費를 팽창시킴으로써 地方財政을 압박하고 中央支配를 가져오는 커다란 要因이 되고 있다.

중앙정부가 地方에 사무를 위임하는 경우, 事務만을 義務로 부과하고 所要經費를 부담하지 않을 때도 있으며 補助金을支給한다고 해도 그 액수가 실제의 事務處理에 미치지 못할 때가 많다. 따라서 地方政府는 委任事務의 처리에 막대한 地方經費를 支出하게 마련이다.

이러한 면에서 委任事務의 형식은 결과적으로 地方經費를 中央執權化하기 위한 하나의 수단이 되며, 이 때문에 지방재정은 그 自律性이 침해되고 과중한 위임사무는 그렇지 않아도 각박한 地方財政을 더욱 압박시켜 地域開發이나 福祉事業등 지방정부의 獨自的 事業에 대한 投資幅을 더욱 좁게 만들고 있다.

사무배분은 지방정부의 所要를 판단하는 기초가 되므로 經費所要를 수반하는 事業에 대한 中央과 地方間 事務配分の 불명확은 지방재정의 自律性과 彈力性을 제약할 소지가 크다.

이를 타개하고 지방재정의 健全性을 기할 수 있기 위해서는 中央과 地方間에 事務配分の 合理化와 경비부담의 明確化가 이루어질 것이 절실히 요청된다고 하겠다.

V 結 論

地方自治의 원활한 發展을 위한 基本 要件중의 하나는 地方財政의 건전한 確立에 있다. 地方財政의 확립없이는 形式上으로는 地方自治일 망정 實質에 있어서는 地方自治라고 할 수 없다.

35) 養秉根, 前掲書, p. 206.

36) 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際, 博英社, 1967, p. 337.

그 이유는 地方自治制度가 아무리 理想化되고 있다고 할지라도 地方財政力の 확고한 基盤없이 는 住民福祉의 增進과 自治機能의 수행이 이룩될 수 없기 때문이다.³⁷⁾

그러나 우리나라 地方財政의 일반적인 實態는 그 規模의 零細性, 地域的 偏在性, 自立度の 微弱, 自律性的 缺如로 地域社會의 諸 問題를 해결하는데 많은 制約을 받고 있는데 濟州道의 경우는 더욱 그렇다.

濟州道의 財政規模는 급속도로 팽창되고 있으나 自体財源 伸張率은 이를 따르지 못하고 있다. 따라서 歲入에 있어서는 自立도가 미약하여 中央財源에의 依存도가 심화되고 있으며, 歲出에 있어서도 可用財源의 부족에 의한 硬直化現象을 나타내는 등 構造的 취약성을 면하지 못하고 있어 自治團體로서의 自主성이 큰 制約을 받고 있다.

이러한 結果는 中央政府에 의한 行·財政上의 강력한 統制와 干涉을 불가피하게 만들기 때문에 地域事情에 알맞는 創意的 行政을 수행할 수 없고 地方財政의 불안정으로 長期的인 計劃을 수립하지 못하도록 하고 있다.

따라서 濟州道財政의 自主성을 向上시키기 위해서는 自体財源의 擴充과 依存財源에 대한 制度的 改善 및 事務配分의 合理化가 요청되는 것이다. 地方稅와 稅外收入 등 自体財源의 확충은 濟州道 財政의 自立도를 현재보다도 어느 정도 向上시킬 수 있으며, 地方交付稅, 國庫補助金制度의 改善과 中央政府와 地方間의 合理的인 事務配分은 中央政府의 統制를 어느 정도 완화시켜 줄 수 있기 때문이다.

그런데 여기에서 留意해야 할 것은 自体財源을 확충하는 데는 地域住民의 擔稅能力을 고려하지 않으면 안된다는 것이다. 가능하다면 負擔이 가지 않은 方向에서 收入源을 찾아야 하며, 새로운 負擔이 불가피한 경우에는 住民의 擔稅能力 및 地域과 所得階層에 따른 負擔의 適正과 衡平을 고려하는 것이 바람직하다고 믿는다.

濟州道財政의 自主性向上을 위한 또 하나의 방안은 財政運營에 效率化를 기하는 것이다. 이를 위해 필요한 것이 資本豫算制度의 도입이라고 본다.

우리나라 地方政府의 예산은 會計責任을 중심으로한 統制爲主 豫算制度인 品目別 分類를 주로 하고 經濟成質別分類와 機能別分類를 일부 채택하고 있으나 그것은 說明資料로서 편의를 제공할 뿐 그 構造는 品目別分類인 것이다.

이 때문에 地方政府 豫算이 地域經濟에 미치는 效果를 측정할 수 없을 뿐더러 資本的 支出의 結果가 어느 정도의 固定資本形成을 가져 왔으며 現在 保有하고 있는 資金이 어느 정도 減少되고 있는가 하는 것을 파악할 길이 없다.

또 現行 制度 아래서는 行政의 經費支出 內譯만 표시할 뿐 投資的 經費의 규모와 그 效果 및 機能에 대해서는 지나치게 소홀리 취급되고 있다. 따라서 현재 美國이나 스웨덴, 동지에서 常

37) 朴文玉, 韓國政府論, 博英社, 1973, p.497.

用되고 있는 資本豫算制度를 도입, 우리의 실정에 알맞도록 活用하는 것이 바람직하다.

이 制度를 통해 濟州道가 장기적인 地域開發計劃을 中央政府의 개발계획과 연관시켜, 수립하는 한편 年次計劃으로서 매년 總資源豫算을 세워 投資計劃을 신축성 있게 조정해 나간다면 財政運營에 效率化가 이루어지고 결과적으로는 自主性의 向上에도 어느 정도 기여할 수 있으리라 믿는다.

— Summary —

A Study on the Alternatives for Promoting the Autonomy of Local Finance in Jejudo

Man-keun Boo

Functions of public administration in local government have enlarged in quantity but have been complicated in quality. Finance in local government has not kept up with changes in functions of local government.

Local finance in Jejudo, like that in other local governments, has weak points in financial scales and tax sources. Namely, Jejudo local government doesn't have enough money to execute its functions properly. Consequently, It has no alternative but to depend on central government finance. This fact is reflected in unnecessary interference by the central government, and by the weakening in financial autonomy. In this paper, I suggest the alternatives to promote autonomy of local finance in Jejudo. The alternatives suggested to cope with this situation and promote financial autonomy are as follows :

Firstly, It is necessary to enlarge local tax revenues. For this, authorities concerned must transfer some items of national tax to local tax, and find new tax sources. However, when authorities enlarge local taxes revenues, they must take residents' capacity of taxation into consideration.

Secondly, It is necessary to increase local revenue in addition to taxes. For this, It is desirable to foster public enterprise suitable to regional circumstances, and to put local loans into practical use for special projects.

Thirdly, It is necessary to improve the local contribution tax and government subsidy system. At present the central government takes advantage of the local contribution tax and government subsidy system as means to control local government.

Forthly, It is necessary to distinguish central government tasks from local government tasks clearly, so that local government expenditure would not be paid for executing central government tasks.