

碩士學位請求論文

地方自治團體 財政의 自立度에 關한 研究
(A Study on self-Relians of Local Finance)

—全北道를 中心으로—

漢城大學校 行政大學院

一般行政 專攻

鄭 炯 雨

地方自治團體 財政의 自立度에 關한 研究
(A Study on self-Relians of Local Finance)

—全北道를 中心으로—

指導教授：鄭 成 澤

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

1991年 11月 日

漢城大學校 行政大學院

一般行政 專攻

鄭 炯 雨

論文認准書

鄭炯雨의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

1991年 11月 日

審查委員長

黃振洙



審查委員

李鍾俊



審查委員

鄭成澤



目 次

第 I 章 序 論	1
第1節 研究의 目的	1
第2節 研究의 方法과 범위	3
第 II 章 地方自治團體 財政에 관한 理論的 考察	6
第1節 地方自治團體 財政의 本質	6
1. 地方財政의 意義	6
2. 地方財政의 特徵	7
3. 地方財政의 機能	9
第2節 地方財政의 運營과 國家 財政과의 關係	10
1. 國家財政과의 關係	10
2. 地方財政 運營의 原則	11
第 III 章 地方自治團體의 財政 自立度 實態分析	14
第1節 自立度 概念 및 決定要因	14
1. 財政 自立度の 意義와 問題點	14
2. 地方財政力 分析 測定	15
1) 歲入構造分析에 의한 測定	15
2) 歲出構造分析에 의한 測定	17
3) 기타의 地方財政力 測定	19

3. 地方財政 自立度 決定要因	20
第2節 地方財政의 規模와 財政 自立度	23
1. 地方財政의 規模分析	23
2. 地方財政 自立度 現況	29
第3節 全北道 財政의 現況	36
1. 全北地域의 産業構造 現況	36
2. 全北道 地方財政의 現況과 問題點	45
1) 自體收入面	47
2) 依存收入面	52
第 IV 章 地方自治團體의 財政 自立度 改善方案	59
第1節 地方自治團體 自體收入의 改善	60
1. 地方稅 收入의 擴充	60
1) 國稅의 地方稅로의 移讓	60
2) 特別地方稅의 導入	63
2. 稅外 收入의 擴充	64
1) 稅外 收入擴充의 必要性	64
2) 地域開發基金의 設置	66
3) 地方債의 發行	67
第2節 地方自治團體 依存收入의 改善	68
1. 國庫補助金制度의 改善	68
2. 地方交付稅 制度의 改善	69
3. 地方稅 體系의 改編과 地方讓與稅의 導入	71

第 V 章 結 論	73
附表	76
參 考 文 獻	86
英 文 抄 錄	89

表 目 次

〈表 3-1〉	국가재정과 지방재정규모의 비교	24
〈表 3-2〉	주요 국가의 국가재정과 지방재정 규모	25
〈表 3-3〉	지방자치단체 일반회계의 세입분석	26
〈表 3-4〉	지방자치단체 일반 및 특별회계의 기능별 세출분석	27
〈表 3-5〉	국내 지방자치단체 연도별 평균 재정 자립도	30
〈表 3-6〉	서울특별시 및 직할시·도 예산규모	31
〈表 3-7〉	지방자치단체 예산 총계규모	32
〈表 3-8〉	지역별 재정 자립도	33
〈表 3-9〉	시·군별 최고, 최저의 지방재정 자립도	34
〈表 3-10〉	전북 경제의 전국 비중	36
〈表 3-11〉	전북의 산업별 취업구조	38
〈表 3-12〉	경지규모별 농가호수 및 구성비 변화	38
〈表 3-13〉	호당 농가소득 및 농가부채	39
〈表 3-14〉	전북지역의 노동시장 구조	40
〈表 3-15〉	전북공업단지 조성 현황	43
〈表 3-16〉	전북공업단지 업종별 입주현황	44
〈表 3-17〉	전북도 세입, 세출 총괄	46
〈表 3-18〉	지도별 지방세와 세입수입의 규모	49
〈表 3-19〉	지방세입원별 구성 비율	51
〈表 3-20〉	지방교부세 및 국고보조금의 시도별 배분	53

〈表 3-21〉	지방교부세 배정상황	55
〈表 3-22〉	국고보조사업에 따른 지방비 부담의 추이	57
〈表 4-1〉	전북도 시군별 세외수입의 구성	65
〈表 4-2〉	세외수입의 규모 및 구성비 추이	65

附表

〈表 1-1〉	전북도 국세부담액 (1970년도)	76
〈表 1-2〉	전북도 국세부담액 (1973년도)	77
〈表 1-3〉	전북도 국세부담액 (1976년도)	78
〈表 1-4〉	전북도 국세부담액 (1980년도)	79
〈表 2-1〉	전북도 의존수입과 국세부담액의 대비(1970, 73년도)	80
〈表 2-2〉	전북도 의존수입과 국세부담액의 대비(1976, 80년도)	81
〈表 3〉	통행세의 5종 국세의 보편도	82
〈表 4-1〉	영업세의 5종국세이양후의 자립도(1970년도)	83
〈表 4-2〉	영업세의 5종국세이양후의 자립도(1973년도)	84
〈表 4-3〉	영업세의 5종국세이후의 자립도(1976년도)	85

第 I 章 序 論

第1節 研究의 目的

民主主義의 道場이요, 訓練場이라고 하는 地方自治는 自由民主國家에 있어 하나의 必要한 制度이며 國民의 民主的力量을 涵養하고 地域의 特色있는 발전을 촉진하기 위한 수단적 장치이다. 民主主義를 형식적인 具色으로서가 아니라 보다 실질적인 政治制度로 着根시키기 위해서는 풀뿌리적인 아래로 부터의 民主主義를 발전시켜 나가야 하며, 地方自治는 바로 이러한 實質的 民主主義를 가능케 하는 根本이 되고 있다.

그간 우리나라에서는 一般的으로 住民自治的 地方自治가 실시된 적이 있긴 하지만 國土가 분단되었다는 現實과 地方財政力의 脆弱으로 住民自治的 地方自治의 施行이 留保되어 왔다. 그러나 이제 30年만에 地方自治制가 부활되어 住民의 직접선거를 통해 1991年 各級 地方自治團體의 議會構成이 되었고 1992年 團體長의 住民直選制가 實施될 예정이다.

地方自治의 건실한 운영을 위하여는 地方自治團體에 대하여 독립적 행정주체로서의 地位와 機能이 보장됨과 동시에 量的으로 충분하고 질적으로 自律使用할 수 있는 地方財源의 擴充이 必要하다. 財政的 뒷받침이 없는 地方自治나 地方行政은 實効性이 없으며 地方自治의 운영은 地方財政의 充實 여부에 달려 있다고 볼 수 있다.

1991年 현재 우리나라 地方財政의 實態를 살펴보면 서울이 98.7%로 전국 최고이고, 광주는 전국 최저인 74.6%, 市道 平均은 65%에 이른다. 이와같이

광역자치단체는 財政自立度가 어느정도 양호한 편인데, 기초자치단체 재정자립은 區平均 46%, 郡의 平均은 28.5%에 이르고, 市地域과 郡地域의 財政自立度가 가장 낮은 곳은 강원 태백시와 전북 장수군으로 각각 28.1%와 19.4%에 이르고 있다. 이처럼 地方財政規模가 貧弱하고 財政自立度가 低調하며, 地方財源의 地域的 偏在性이 심할뿐만 아니라 運營面에서의 自律性도 결여되고 있어 各實相符한 地方自治의 與件으로서는 크게 미흡한 실정이다. 이에 따라 地方自治制를 정착시키기 위해서는 현재 국세로 되어 있는 각종 稅目들을 과감히 地方稅로 이관 自治團體가 스스로 財政自立度を 높여 나갈 수 있게 地方稅 稅目を 대폭 요구하고 있는 실정이다.

현재 우리나라의 地方財政은 地方稅와 稅外收入으로 구성된 自體收入과 地方交付稅와 國庫補助金으로 구성된 依存收入에 의하여 조달되고 있으며, 조달된 財源은 다시 용도의 한정 여부에 따라서 一般財源과 特定財源으로 구분된다. 앞으로 地方自治制를 성공적으로 실시하기 위해서는 地方政府가 자체의 의사결정에 의하여 임의로 사용할 수 있는 一般財源의 규모를 증대시켜야 한다는 의미에서 地方稅와 稅外收入의 증대에 의하여 地方財政自立度を 제고시키고, 그것으로 부족한 부분은 一般財源으로 사용할 수 있는 地方交付稅등에 의하여 보충하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 요컨대 地方自治制의 實施와 함께 자체수입과 一般財源의 증대에 의한 地方財政의 擴充은 연결하여야 할 시급한 과제로 대두되고 있는 것이다.

이와같은 요인에 입각하여 본 연구의 目的은 地方自治團體財政自立 方案을 위하여 地方財政財源의 중요한 원천인 地方交付稅制度和 國庫補助金制度의 改善方案, 地方政府 自體收入의 증대요인, 地方稅의 擴充을 위한 國稅의 地方稅·移讓, 國稅와 地方稅의 稅源의 공동이용과 地域開發稅와 같은 新稅源의 발굴

등에 대하여 연구하려는데 있다. 또 地域間 稅源의 偏在現狀을 극복할 수 있는 地方讓與稅의 導入方案 등 다양한 검토를 통해 적정수준의 財政自立度を 달성하기 위한 財源配分方法의 長短期 改善方案, 특히 全北道의 地方稅收入의 增大方案을 위한 地方財政事業의 企業化와 경상적인 稅外收入의 增大를 通해 地方自治團體의 財政的 自律性を 提高시키고 地方自治의 基盤을 다지는 길을 摸索하는데 그 目的이 있다.

第2절 研究의 方法과 範圍

本 論文의 研究는 事實과 規範에 대하여 접근하는 방법으로 記述 하였다. 事實은 過去와 現在의 實體을 위시하여 未來狀況의 方案을 대상으로 하고 規範은 향후의 바람직한 方向과 戰略등에 관한 것을 대상으로 한 우리나라 地方自治制 및 地方財政에 관련된 國內外 文獻을 참고하고, 實態分析을 위해서는 各種 法規와 統計資料 및 政府計劃에서 必要한 資料를 수집하여 검토 分析하고, 地方財政에 관한 실무경험을 수용하기 위하여 相關기관의 地方稅 및 地方財政 담당자들과 협의 연구하는 과정을 거쳤다.

本 論文은 우리나라의 地方財政이 그 규모가 貧弱하고 財政自立도가 낮으며 地方財源이 地域的으로 偏在되어 있을 뿐만 아니라 그 운영면에서 自律性이 缺如되어 있는 실정이고 全北은 면적과 인구수에 비하여 經濟指數가 全國平均에 훨씬 미달하고 있으며, 特히 財政自立도는 1988년 現在 全國平均이 51.9% 임에 비추어 全北은 27.5%로 全國에서 全南에 이어 밑에서 두번째이며 全南 光州를 한데 묶어 비교하면 39.3%로서 全北은 全國 最下位에 머무르고

있어 全北地域을 主된 대상으로 삼았다.

全北道の 地方財政은 中央政府로 부터의 지원과 地方經濟開發 및 活性化 정도에 크게 의존한다. 그러나 中央政府로 부터의 財政支援制度는 문제의 性格上 제한적으로 다루어질 수 밖에 없고, 地方稅收入과 稅外收入의 확충방안도 地方經濟의 活性化를 위한 근본적인 대책없이 재정확충만을 바란다는 것은 결국 지역주민의 추가적인 재정부담만을 요구하는 결과가 되므로, 現在의 財政負擔水準下에서 地方政府의 自主的인 意思決定에 의하여 사용할 수 있는 자체 수입과 일반재원의 규모를 확충할 수 있는 方案을 提示하는 것으로 限定하였다.

本 研究範圍는 全國의 地方財政現況과 財政自立度を 대상으로 하되 특히 全北道를 주요 대상으로 하여 全5章으로 構成되어 있으며 各章에서 다른 內容은 다음과 같다.

第1章은 序論으로서 研究의 目的과 研究의 方法 및 範圍를 技術하였고 第2章에서는 地方自治團體財政에 관련된 理論的 展開에서 地方自治團體財政의 本質, 國家財政과 地方財政과의 관계 및 地方自治團體 運營方向에 대해서 살펴 보았다.

第3章은 地方自治團體의 財政自立度 實態分析에서는 첫째, 自立度の 概念 및 決定要因, 둘째, 地方財政의 規模分析, 셋째, 全北道の 財政實態分析에서는 全北地域의 產業構造分析, 財政의 現況 및 地方財政自立度 現況分析하고 그에 따른 問題點을 도출해 본다.

第4章은 地方自治團體 財政 自立度の 改善方案으로 첫째, 地方財政 與件의 改善, 둘째, 地方自治團體의 自體收入의 改善, 셋째, 地方自治團體의 依存收入의 改善 및 地方自治團體 開發을 위한 財源 確保方案등을 模索하였고 第5章은

本 論文의 結論으로서 앞에서 提示한 資料를 土臺로 地方化時代의 정착을 위 하여 住民自治的 地方自治의 內實을 기하고 效率的이고 健全한 地方自治의 與 件을 조성하기 위한 地方財政 自立方案을 提示하면서 終結하였다.

第 II 章 地方自治團體 財政에 關한 理論的 考察

第1節 地方自治團體 財政의 本質

1. 地方財政의 意義

國家의 地方自治團體가 추구하는 目標을 效果的으로 달성하기 위해서는 人的·物的 및 기타 여러 資源을 필요로 한다. 특히 公共組織과 그 밖의 어느 조직체든지 그들의 目標을 효과적으로 달성케 하는 원천은 바로 物적 資源인 財政인 것이다.

財政이란 일반적으로 國家, 地方自治團體, 其他 公共기관의 公共政策을 수행하기 위한 公共적 經濟활동을 말한다.

즉 財政은 國家 또는 地方自治團體를 行政面에서 代表하는 政府(중앙정부와 지방정부)가 公共수요를 충족시키기 위하여, 의회의 의결을 거쳐서 확정된 資源을 획득하고, 관리하고, 처분하는 활동, 즉 정부의 經濟活動이라고 할 수 있다.¹⁾

이러한 財政은 주체에 따라 국가가 주체가 되는 國家財政과 地方自治團體가 주체가 되는 地方財政으로 大別할 수 있다.

地方財政(Local Finance, Local Government Finance)은 地方自治團體의 存립목적을 달성하기 위하여 재화를 강제적 또는 비강제적으로 획득하고, 이를 관리 사용하는 일련의 연속적 질서적 활동이라고 概念지을 수 있다.²⁾

註 1) 柳漢晟, 財政學, 서울:博英社, 1987. p. 1

註 2) 孫在植, 地方行政 概論, 博英社, 1986. p. 238

이렇게 地方財政이 國家財政으로 부터 分립될 수 있는 것은 그 주체가 되는 地方自治團體가 독자적 법인격을 지니는 公法人으로서 독립된 行政活動을 할 수 있는데 그 근거를 두고 있다. 비록 한정된 범위내의 상대적 독립성을 띠고 있는 것이기는 하나 道, 市, 郡 등 地方行政單位가 독립적인 행정 주체로서 독립적인 경제활동을 영위하고 있다는 것이 바로 地方財政이 성립될 수 있는 基礎가 된다.

地方財政은 地域住民들의 서비스 費用 負擔形式으로 이루어지기 때문에 地域經濟가 건전해야 地方財政의 기반이 공고히 다져지고, 地方稅源의 기반(Tax base)이 되고 있다.

2. 地方財政의 特徵

地方財政은 地方自治團體의 기능수행을 위하여 財源을 조달하고 일정한 절차에 따라 지출하는 경제활동을 한다는 점에서 國家財政과 큰 차이가 없다. 그러나 國家財政이 국민경제의 안정과 번영을 위한 것이라면 地方財政은 지역적 경제발전이나 地方住民의 福祉增進에 주된 目標를 두고 있다.

그리고 地方財政은 地方自治團體의 性格, 地域의 特殊성과 人口, 面積의 크기에 따라서 地方財政의 규모와 내용에 많은 차이를 나타내므로써 國家財政과 구별되는 바 그 特徵은 다음과 같다.

첫째 地方財政은 道, 市, 郡등 수많은 地方自治團體의 財政을 총괄한다. 즉, 우리나라 地方財政의 構成은 서울特別市와 直轄市로서 大都市團體, 道單位, 廣域 地方自治團體, 市自治團體, 郡單位 基礎自治團體 등의 自治團體 財政으로 형성되어 다양할 뿐만 아니라 이와같은 地方自治團體는 人口, 財政能力, 經濟的 立地條件, 地方의 特殊성과 문제점등이 다르며 財政活動이 다양하게 이루어진다.

둘째, 地方財政은 본래 地方自治團體에 의해서 조달되고 支出된다는 의미에서는 自律的이라고 볼 수 있다.

그러나 地方自治團體는 國家統治組織의 일환을 형성하고 있을뿐 아니라 새로운 의미에서의 中央集權化가 크게 진전됨에 따라서 行政的으로나 財政的으로 國家의 관여와 지원을 불가피하게 하고 있다.

財政權이 國家에 비하여 자주성이 적을뿐 아니라 財政面에서도 國庫補助金에 크게 의존하고 있고 세출경비면에서도 법령이나 보조조건 또는 예산편성지침이나 예산승인 등 中央政府의 의사여하에 따라서 크게 영향을 받고 있다. 그 稅目과 稅率등이 법령에 의하여 규정되고 있고 中央政府의 承認下에 이루어지는 등 많은 규제를 받았다.

셋째, 地方財政運營에 있어서는 應益主義의 원칙이 많이 적용되며, 地方稅에 있어서의 住民稅均等割, 都市計劃稅, 消防共同施設稅나 使用料, 手數料 등 受益者負擔的 公課金이 國家에 비하여 현저하게 많다.

또한 地方財政은 그 자체에 있어서도 몇가지 特徵이 있는데³⁾

① 財政의 수요와 기준이 연속적으로 증가해 간다는 것이다. 이는 경제력의 向上으로 인하여 所得이 증가함에 따라 社會福祉的인 수준이 높아져 가고 있기 때문에 자연히 財政이 증가하게 된다.

② 地方財政과 中央政府와의 關係問題 즉 지방정부와 중앙정부의 配分問題를 말한다.

③ 地方政府가 가진 資源을 최대로 活用할 수 있는 능력과 의지를 가지고 있는가 하는 것이다. 이는 資源을 개발할 수 있는 지방재정력과 우수한 인

주3) Annmarie H, walsh The Urban Challenge to Government: An International Comparison of Thirtion cities, New York: Draeger, Publishers, 1969, pp. 123-124

재를 확보하면 활용할 수 있다는 것이다.

3. 地方財政의 機能

地方財政은 財政의 一般的인 機能인 經濟安定化기능, 所得再分配機能 및 資源配分機能을 地域에서 수행하는 것으로 구분될 수 있으며 地方財政에서는 資源配分機能이 가장 重要하게 作用한다.⁴⁾

① 經濟安定化機能: 地方財政이 外部環境인 지방경제의 경기진동에 관여하는 것이다. 호황일 때는 경기를 축소시키고 不況일때는 景氣를 擴大시키는 기능을 지방재정이 담당하는 것을 의미한다. 그러나 地方의 財政支出을 통해 지역의 경기를 振動시키기에는 限界가 提起된다.

② 所得再分配機能: 高所得의 시민에게는 세금을 높게 부과하고 저소득의 시민에게는 낮게 부과하여 도시민의 소득구조를 재분배하는 것을 의미한다.

美國에서는 고소득계층에게 높은 소득을 부과하면 市境界 밖으로 거주지를 이주하기 때문에 세금으로 所得을 再分配하기에는 어려움이 있다.⁵⁾

韓國에서는 地方稅의 構造를 볼때 所得再分配機能을 담당하기에는 地方稅 구조가 更直化되어 있다.

③ 資源配分機能: 地方財政이 地方地域內에 있는 資源再分配의 機能을 담당하는 것으로 민간경제가 담당할 수 없는 公共財를 生産함으로써 이 기능을 수행할 수 있다. 地方財政의 대상이 되는 公共財는 地方의 법질서, 치안, 공해방지시설, 공원, 도시미관, 교통통신, 상·하수도시설, 교육, 공중위생시설, 주택 등을 들 수 있다.

註4) 李成福, 都市行政論, 法文社 1986. p. 524

註5) R.A Musgrave, The Theory of Public Finance (N.Y.:Grawain, 1959), Chap1.

第2節 地方財政의 運營과 國家財政과의 關係

1. 國家財政과의 關係

國家와 地方自治團體間의 財政은 밀접한 關係를 가진다. 만약 國家와 地方自治團體가 상호 直結됨이 없이 각기의 계획대로 세금을 징수하고 활동을 전개한다면 國家政策의 統一성과 정부활동의 效率性은 喪失하게 될 것이다.⁶⁾

國家와 地方自治團體間에는 明確한 행정분담이 要求되고 그에 따라 國家는 地方自治團體에 財源을 확보시켜 주어야 할 義務가 發生한다.

국민의 경제적 目標을 효과적으로 달성하기 위해서나 최근 정치적 국민적 여망인 地方自治의 實施를 위한 자립기반의 달성을 위해서도 중앙재정과 지방재정의 公히 바람직한 配分關係가 정립될 必要가 있다.⁷⁾

그러나 國家財政에 대한 地方財政의 비중이 어느정도가 적절한가 하는 것은 一률적으로 결정하기 어렵다. 國家財政이 강화되는 경우는 財政의 效率的인 통일성을 기하기 쉬운 반면 地方財政이 보다 강화되는 경우에는 地方財政의 自治力을 신장시키게 된다. 왜냐하면 中央政府의 기능을 위하여는 中央財政이, 그리고 地方住民을 위한 對住民行政은 地方行政이 각자 상호견제의 대상이 되지 않고 독자적인 財源으로 맡은바 責任을 다하는 것이 理想的인 民主主義를 실현할 수 있는 地方自治로 볼 수 있기 때문이다.

결과적으로 中央財政과 地方財政과의 關係는 中央政府와 地方政府사이의 권한 및 行政, 財政機能의 분담, 地方自治의 수준 등 諸問題와 관련하여 수립되어

6) 車耕權, 財政學概論, 博英社, 1977. p. 22

7) 吳然天, 地方自治基盤造成을 위한 地方財政 發展方向, 韓國行政學報 18卷1號 1984. p.47

야 한다. 換言하면 國民經濟的 目標達成을 위한 유기적 연결의 현실적 필요성과 자율성 유지라는 차원에서 中央財政과 地方財政의 관계를 수립하여야 한다.

2. 地方財政 運營의 原則

地方自治團體는 그財源을 健全하게 運營하여야 하며 國家의 政策에 反하거나 國家 또는 다른 地方自治團體의 재정에 不當한 영향을 미치게 하여서는 아니 된다”고 地方財政法2條에 규정하고 있다. 이 규정의 취지는 지방자치단체가 財政運營에 관한 自主性, 自律性을 그 前提로 하여 財政의 건전한 운영을 도모하며, 國家나 다른 地方自治團體와의 관계에 있어서 財政政策을 적정하게 집행하도록 노력해야 한다는데 있다.

一般的으로 地方財政의 運營原則은 다음과 같이 設定될 수 있다.

① 收支均衡의 原則

地方自治團體도 1個의 經濟主體인 까닭에 收入과 支出간의 均衡을 유지해야 하는 바 이것이 健全財政運營의 第1義的 要件으로 看做되고 있다. 地方自治團體의 財政活動은 예산을 통하여 구현되므로 수지의 균형은 예산의 적정한 편성 및 집행에 의하여 확보된다고 볼 수 있다.

예산을 편성함에 있어서는 收入·支出이 同額이 되도록 예산을 조정해야 하며 예산상의 경비구성과 수입구성과의 실질적인 상관에 따라 適正한 均衡을 維持하여야 한다.

② 財務構造 彈力性確保의 原則

地方行政은 財務構造의 彈力性을 確保하여 自治團體의 財政이 經濟變動, 行政需要의 變化 또는 지역사회의 여건변화에 대응할 수 있는 能力을 가져야

한다. 財務構造란 세입, 세출의 구성요소가 상호 유기적으로 편성되어 있는 상태를 의미하며, 재무구조의 탄력성은 일반재원총액중에서 비탄력적 경비에 충당되는 일반재원이 점하는 비율에 따라 測定된다. 즉 경상적지출은 경상적 수입으로 충당해야 한다는 이른바 經常收支均衡의 要請에 따라 人件費, 扶助費, 公債費와 같이 용이하게 減額하기 곤란한 의무적 성격을 가진 경비에 地方稅, 地方交材稅, 國庫補助金을 中心으로 하는 經常一般財源收入으로 어느정도 充當하고 있는가 經常一般總額과 經常經費로 충당할 一般財源과 비율의 여하에 따라 측정된다. 경상수지비율은 지방자치단체의 財政健全性の 정도를 가장 포괄적으로 表示하는 개념이다.

③ 行政水準의 確保 및 향상의 原則

地方自治團體는 住民福祉의 향상을 도모해야 하므로 住民의 기대에 부응할 수 있는 行政서비스를 제공하지 못하면 무의미 하다.⁸⁾

行政水準이란 一般的으로 住民에 대한 地方自治團體의 各種 서비스의 提共程度이며 住民福祉의 增進을 위한 行政活動의 對應率내지 行政需要에 대한 行政共給의 比率를 의미한다. 따라서 자치단체의 投資的經費에 의하여 누적된 시설의 충족도를 의미하는 경우가 많으며 주민에의 서어비스 제공은 시설적인 行政서비스 뿐만 아니라 非施設的인 行政서어비스까지 포함한다.

④ 財政運營效率化 및 公正의 原則

財政運營은 最小의 經費로 最大의 效果를 낳도록 하여야 한다. 따라서 경비지출의 효율을 향상시키는 것을 의미한다. 財政運營을 效率化하기 위하여는 豫算執行에 있어서 구체적 상황을 고려하여 地方自治團體로서 최소의 예산액으

註8) 鄭世煜, 地方行政學, 法文社, 1990 p. 653

로 目的을 達成하거나 혹은 최대의 行政效果를 發行하도록 한다. 住民의 입장에서 是한 限 定된 財源에 依하여 行政서비스의 量을 확장하고 行政의 質的인 向上을 도모하여야 한다.

또한 地方自治團體는 行·財政을 公正하게 집행해야 한다. 즉 公권력의 행사를 임무로 하는 이상 財政運營은 住民의 租稅負擔을 기초로 하여 고도의 共同性을 지향해야 하는 까닭에 公金管理에 있어서는 公正할 것이 要請된다.

第 Ⅲ 章 地方自治團體의 財政 自立度 實態分析

第 1 節 自立度の 概念 및 決定要因

1. 財政自立度の 意義와 問題點

地方自治團體가 격증하는 행정수요를 원활히 충족시키고 그 지방고유의 문제를 자주적으로 해결하기 위해서는 그 財政規模가 확대되어야 할 뿐만 아니라 財政自立도가 높아져야 함은 再言을 要하지 않는다. 오히려 地方自治團體의 基本的인 理念이 地方自治에 있다고 하면 自主的인 財源의 確保는 바로 그 基本要件이라고 할 수 있다. 地方固有의 行政活動에 所要되는 經費는 原則的으로 自體財源에 의하여 調達되는 것이 地方自治의 財政的 意義에 一致하기 때문이다.⁹⁾

地方財政 自立度라 함은 보편적으로 지방자치단체 총 예산액중에서 자체수입이 차지하는 비율이라고 쉽게 말할 수 있겠으나 실제로는 地方財政이 서울, 부산, 道, 市, 郡 등 200個 以上の 團體別로 운영되고 있으며 하나의 자치단체에 있어서도 一般會計 各種 特別會計로 區分 운영되고 있어 自立度라는 말은 使用하는 사람과 用度에 따라 相異할 정도로 개념이 분명치 않다.

地方財政 自立度는 團體間 및 會計間에 重複計上되지 않는 純計概念으로 파악되고 있는 것으로 보통 의존수입을 포함하는 廣의의 개념과 의존수입과 특별회계를 제외한 狹의의 개념이 있는바 一般的으로 狹의의 개념으로 사용되고

註9) 李太一, 金敏男 “地方自治團體의 財政에 관한 연구,” 大學院논문집, 제4집 제2호(동아대, 1980) p. 29.

있다. 그러나 의존수입중 지방교부세는 그 支出用途를 制限받지 않는 一般財源이라는 점에서 지방재정의 自立性を 크게 향상 시킬 수 있다. 따라서 지방재정의 自立性を 논함에 있어서 地方交付稅가 포함되는 廣의의 自立度도 고려되어야 한다.

自立度の 概念으로서 세입기준 및 세출기준 산출 산식은 다음과 같다.

① 收入源에 대한 自體收入比 (세입기준)

$$\frac{\text{지방세} + \text{세외수입}}{\text{일반 회계규모}} \times 100$$

② 총세입중 가용 재원비(세출기준)

$$\frac{\text{자체수입} + \text{지방교부세}}{\text{일반 회계규모}} \times 100$$

이러한 ‘地方財政自立度’에는 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 각기 다른 자치단체의 財政規模가 고려되지 않았다. 일반적으로 財政自立度가 같거나 유사하다고 해서 자치단체의 財政力까지도 같은 것은 아니기 때문이다. 둘째, 자치단체의 歲出構造 다시 말해서 經常的 經費와 投資的 經費의 비율을 고려하지 않았으며 셋째, 地方交付稅制度和 相衡되며 넷째, 地方債收入을 自主財源에 포함시키는 모순을 낳고 있다.¹⁰⁾

2. 地方財政力 分析 測定

地方自治團體의 財政力을 다음과 같은 比率에 의하여 測定할 수 있다.

1) 歲入構造分析에 의한 測定

10) 정세욱, 지방행정론 법문사 1990 p. 706

$$\text{自主財源比率(\%)} = \frac{\text{地方稅收入} + \text{稅外收入(地方債收入・融資金 제외)}}{\text{歲入總額}} \times 100$$

‘自主財源比率’은 地方債收入을 依存財源으로 地方交付稅를 一般財源(自主財源)으로 파악한다. 自主財源比率을 산정함에 있어 地方交付稅를 의존재원으로 보아 제외할 것인가, 자치단체의 일반재원으로 自主財源에 포함시킬 것인가는 이론상 논란의 여지가 있다.

地方自治團體의 歲入이 매년 계속적·안정적으로 확보되는 경우에는 財政力이 건실하나, 그것이 매우 불규칙하게 즉, 어느 회계년도에는 수입이 크게 신장되는가 하면 그 다음 해에는 수입이 격감하여 일관성있는 증가율을 예측할 수 없을 경우에는 財政力은 건전하지 못하다고 할 수 있다. 그러므로 歲入의 繼續性과 安定性指數는 經常的 收入이 歲入總額에서 차지하는 비율에 의하여 파악된다. 즉,

$$\text{歲入의 繼續性・安定性指數(\%)} = \frac{\text{經常的收入}}{\text{歲入總額}} \times 100$$

이 비율이 높을수록 地方財政은 안정적이 된다.

地方財政力을 歲入面에서 측정할 수 있는 지수로는 다음과 같은 것을 고려할 수 있다.

$$\textcircled{1} \text{ 納稅義務者比率} = \frac{\text{住民稅個人均等割 및 所得割納稅義務者數}}{\text{住民登錄에 등재된 인구}} \times 100$$

診斷 : 비율이 높을수록 재정현황이 양호하고 地方財政力은 높아진다.

$$\textcircled{2} \text{ 稅收增加率(\%)} = \frac{\text{當該年度 稅收額} - \text{前年度 稅收額}}{\text{前年度稅收額}} \times 100$$

診斷 : 비율이 높을수록 그 단체의 財政的 成長性이 커지며 地方財政

力은 높아지는 추세에 있음(稅收增大潛在大力).

$$\textcircled{3} \text{ 地方稅徵收率(\%)} = \frac{\text{市·郡·區稅(또는 市·道稅)收入額}}{\text{市·郡·區稅(또는 市·道稅)賦課額}} \times 100$$

또는,

$$\text{稅收確保努力指數(\%)} = \frac{\text{地方稅收入總額}}{\text{GRP}} \times 100 \text{을 類似 自治團體의 평균치와 비교함}$$

診斷：地方稅調定額(賦課額)에 대한 收入額(納付額)의 비율이 높을수록 地方財政力은 그만큼 튼튼해지며, 낮을수록 건전해지나 100% 미만이면 취약해진다. 또한 GRP에 대한 地方稅收額의 비율을 산출하여 이를 類似 自治團體의 평균치와 비교함으로써 稅收確保努力指數(tax effort index)를 측정할 수 있다. 이 指數가 100% 이상이면 지방재정력은 건전해지나 100% 미만이면 취약해짐을 나타낸다.

$$\textcircled{4} \text{ 潛在的 財政力指數} = \text{可處分財產加額을 類似 自治團體의 평균치와 比較} (\times 100)$$

診斷：地方自治團體가 가지고 있는 可處分財產(普通財產 또는 雜種財產) 價格이 類似 自治團體의 평균치와 비교하여 1.0(또는 100%) 이상일 때에는 潛在的 財政力이 높으며, 1.0미만이면 그만큼 잠재적 재정력이 약함을 의미한다. 그러나 이러한 지방 財政力指數들은 실제로 산출하는데 어려움이 많다.

2) 歲出構造分析에 의한 測定

① 經常的 經費比率

지방자치단체의 財政力은 經常的 經費가 세출총액에서 접하는 비율이 낮을

수록 건설하다.

$$\text{經常的 經費比率(\%)} = \frac{\text{經常的經費}}{\text{歲出總額}} \times 100$$

② 義務的 經費比率

義務的 經費란 政策 또는 事業計劃에 變경이 있거나, 임시적인 상황의 變化가 생기더라도 지출하지 않으면 안되는 경비, 즉 그 支出義務가 부여된 經費(人件費, 扶助費, 公債費)를 의미한다. 人件費는 물론 扶助費도 생활보호 대상자에 대한 부조 등 關係法令에 의하여 그 지출이 의무화되어 있으며, 公債費는 이미 발행한 地方債의 元利金償還에 應當하기 위한 경비이므로 地方 자치단체에 있어 가장 義務적인 經비의 하나이다. 이러한 義務的 經費가 증가하면 財政構造의 경직화를 초래하며, 감소하면 그만큼 탄력성이 커지므로 재정력이 강화된다.

$$\text{義務的 經費比率(\%)} = \frac{\text{義務的 經費}}{\text{歲出總額}} \times 100$$

여기서 義務的 經費의 비율이 높을수록 經常的 經費가 증가되는 경향을 보이며, 이 비율이 낮을수록 經常的 經費가 감소되는 경향을 나타낸다. 따라서 義務的 經費의 비율과 經常的 經費의 비율간에는 긴밀한 관계가 있다.

③ 投資的 經費比率

지방자치단체의 自主財源比率, 주민 1인당 地方稅負擔額 등이 유사하다고 할 지라도 歲出總額에서 투자비가 점하는 비율에 따라 자치단체의 財政力은 각각 달라진다.

$$\text{投資的 經費比率(\%)} = \frac{\text{投資的 經費}}{\text{歲出總額}} \times 100$$

投資的 經費란 자치단체가 시설적 서비스를 위하여 지출하는 金額, 구체적으로 事業負擔金, 公共事業費(普通建設事業費, 災害復舊事業費), 失業對策事業費, 一般事業費, 特別事業費 등을 의미한다. 이러한 투자적 경비가 세출총액에서 점하는 비중이 클수록 당해 자치단체의 재정력은 그만큼 강하며, 그 비중이 낮을수록 그만큼 약함을 나타낸다.

3) 기타의 地方財政力 測定

經常 一般財源에 대한 經常經費充當 一般財源의 비율에 의하여 재정구조의 탄력성, 나아가서는 지방재정력을 측정하는 지표로서 經常收支比率이 있다.

$$\text{經常收支比率(\%)} = \frac{\text{經常經費充當一般財源}}{\text{經常一般財源總額}} \times 100$$

여기서 一般財源이란 地方稅 및 地方交付稅의 합계액인데, 실제로는 그외에 費途에 특정한 제한이나 조건이 붙어있지 않은 使用料·手數料, 財產收入, 諸收入 등이 있다. 이러한 수입은 그 費途가 특정되어 있지 않으므로 지출을 함에 있어 地方稅 등과 다를 바가 없다.

地方自治團體의 財政力은 國家-特別市·直轄市·道-市·郡·自治區에 각각 負擔된 행정사무의 성질과 양의 배분률에 맞도록 재원이 배분되어 있느냐의 여부에 따라 달라진다. 이론상 국가와 자치단체간의 事務量分擔比率과 財源配分比率이 같은 경우(예컨대 國家事務量:道事務量:市·郡事務量이 60:15:25라면 財源配分比率도 60:15:25로 하는 경우)가 가장 이상적이라고 할 수 있다. 즉, 自治團體는 담당하는 사업의 성질과 양에 해당하는 만큼의 재원을 가지고 있기 때문에 財政力은 건전해진다. 그러나 자치단체에 배분된 事務分擔比率보다 財源配分比率이 더 높을 때에는 자치단체의 재정력은 그만큼 튼튼해지지만, 事務分擔比率보다 財源配分比率이 낮을 때에는 地方財政力은 취약해진다.

이러한 양비율간의 비교에 의한 地方財政力の 측정은 특정한 자치단체가 아니라, 모든 市·道, 또는 市·郡·自治區의 財政力에 관련된다. 즉,

$$\text{機能對比財源比率(\%)} = \frac{\text{한 種類의 自治團體에 대한 財源配分比率}}{\text{한 種類의 自治團體에 대한 機能配分比率}} \times 100$$

이 비율이 100% 이상이면 地方財政力은 튼튼하고, 100% 미만이면 그 차이만큼 地方財政力은 약함을 나타낸다.¹¹⁾

3. 地方財政 自立度 決定要因

地方財政 自立度の 水準을 결정하는 요인에는 1) 地方稅 2) 稅外收入, 3) 地方交付稅 4) 國庫補助金이 있다.

① 地方稅

地方稅는 自治業務의 수행에 所要되는 경비를 지출하기 위하여 주민으로부터 無償, 強制的으로 徵收하는 화폐수입인바 그 形態構造는 時空에 따라 즉 역사적조건에 따라 성격을 달리한다.

따라서 일정한 지방세제의 내용과 형태는 소요된 여건속에서 合目的性이 추구되어야 한다. 地方稅는 地方自治團體立場에서 보면 중앙정부에 의존하지 않고 획득할 수 있는 自立財源이기 때문에 地方自治團體의 財政自立度を 向上시키기 위해서는 가능한 그 量이 많아야 한다. 그러나 地方稅의 規模는 地域經濟의 發展과 國民所得의 制約하에 놓여 있을 뿐만 아니라, 國稅와의 관계에서도 많은 限界가 있다. 하지만 地方自治를 前提로 하면 地方稅의 量은

註 11) 정세욱 지방행정론 법문사 1990 pp. 711~722

充分히 確保되어야 한다.

地方稅의 확충을 위해서 자주 주장하고 있는 것으로는 國稅中 地方稅的 性格을 가진 것(전화세, 주세, 탁주세 등)을 地方稅로 이양하는 것, 外國의 立法例에 따라 광고세, 오락세, 관광세, 공해세를 신설하는 것, 通行稅分의 稅源, 전기가스분의 稅源, 立場稅分의 稅源을 地方議與稅 財源으로 하는 것, 定額稅를 定率稅로 하여 一定率을 標準稅率 또는 제한세율로 전환하는 것, 주민세 所得割과 財産稅등의 과세표준에 있어 완전한 자립성을 보장하는 것, 법정의 普通稅를 認定하는 것 등 여러가지가 있다.

② 稅外收入

地方財政 需要를 충당하는데 있어서 주종을 이루는 조세수입이외의 수입에도 의존하게 된다. 이 稅外收入에도 여러 種類가 있을 수 있다. 그러나 경제적, 사회적, 역사적인 여러 조건에 따라서 또한 그 當時의 시기적, 지역적 사정에 따라서 다를 수가 있는 것이다.

일반적으로 세외수입은 재산수입, 사용료수입, 수수료수입, 국고보조금, 지방채, 부담금 및 분담금, 공영기업수입, 稅入金 잡수입등이며 경상적 세외수입(재산수입, 사용료수입, 수수료수입, 잡수입)과 임시적 세외수입(이월금, 기부금, 과년도 수입, 地方債, 雜收入, 轉入金 등)으로 大別된다. 稅外收入에 上記와 같이 여러 種目이 있으나 地方財政自立에 의미있는 것으로는 事業收入, 財産收入, 使用料 및 수수료 수입이 있다. 稅外收入의 擴充方案으로는 新稅入源의 開括, (은익된 재산의 査출, 各種 認 許可 發表에 따른 수수료징수, 受益者 負擔金徵收의 擴大, 使用料 擴大適用, 유희시설의 활용과 도심지시설 교외 이전) 효율현실화, 課徵의 合理化 등이 주장되고 있다.

③ 地方交付稅

地方交付稅는 地域間的 財政力 不均衡을 是正할 目的으로 交付되는 一般財源이다. 地方交付稅는 의존수입이면서도 그 사용 목적이 특정지워지지 않으므로 地方自治團體의 세출과정상의 자율성을 높여준다. 地方交付稅는 地方稅와 다른 地方自治團體의 一般財源일 뿐만 아니라, 交付稅가 地方財政에서 차지하는 比率이 높기 때문에 地方財政의 自主性を 제고시키는데 중요한 요소가 된다. 지방교부세의 문제점은 각 지방자치단체의 지역적 산업적 특성, 인구밀도, 행정수요의 차이, 行政事務의 分配差, 公共事業의 實績등을 고려하여 기준재정 수입액을 산출하는데 이르지 못하고 있다는 것으로 요약할 수 있는데 이 때문에 合理的이고 객관적인 기준과 測定單位 및 單位費用, 補正係數등을 定하여야 한다.

④ 國庫補助金

國庫補助金은 各種目的을 달성하기 위하여 配分되는 特定財源으로 地方自治團體에 交付되어 地方財源을 增加시키는 것이 그 본래의 效果이지만 反面에 이것은 오히려 그것을 통한 중앙정부의 통제를 강화하여 地方自治團體에 地方費負擔을 강제시키는 경향이 있다. 아울러 국고보조금은 보조금의 종류가 여러 가지로 혹은 中央의 部, 局, 課別로 나누어져 全體的인 조정이 어렵고, 地方住民의 生活의 向上이라는 점에서 통일되지 않으며, 그 효과도 기대하기 어렵고, 이것이 地方財政의 경직성을 가져오며, 地方行政의 補助金에 크게 左右되어 統合性を 유지하기 어렵다는 것, 영세한 보조금은 실효를 거두기 어렵고 浪費가 되기 쉬우며 補助內示의 變경으로 해서 自治團體豫算의 更正과 計劃의 變경을 불가피하게 하며 기타 補助時期의 不適合, 國庫에서 負擔해야 할 經費의 轉嫁, 補助金を 얻기 위한 競爭과 費用 國庫事業의 地方費事業의 限界 不明確등의 問題點이 있다. 이에 대한 해결책으로서 주장되어온 것은

國家와 自治團體間의 事務 再分配를 통한 地方事務의 明確化, 國費事業, 國費·地方費共同負擔事業, 地方事業의 區分明確化, 영세한 보조금의 폐지이다.

第 2 節 地方財政의 規模와 財政 自立度

1. 地方財政의 規模分析

地方財政의 規模는 地方政府에 배분되어 있는 기능의 정도에 따라 달라진다. 우리나라 地方財政의 規模를 살펴보기 전에 먼저 國家財政과 地方財政의 총체적인 규모를 비교하여 보면 <表 3-1>과 같이 國家財政의 規模는 1980년도에 66,352억원(결산액기준)에서 1989년도에는 192,284억원(당초예산기준)으로 290%가 신장되었고, 地方自治團體의 財政規模는 1980년도 19,454억원에서 1989년도에는 81,718억원으로 420%가 신장되었다.

이와 같은 地方自治團體 財政規模의 급속한 신장에 힘입어 國家財政規模에 대한 地方財政規模의 비율은 1980년도 29%에서 1989년도는 42%로 증대되었음을 알 수 있다.

〈表 3-1〉

國家財政과 地方財政規模의 比較

(單位: 億원, %)

區 分	財 政 規 模				B/A
	國 家 財 政 (A)		地 方 財 政 (B)		
	금 액	비 율	금 액	비 율	
1980	66,352	100	19,454	100	29
1981	81,744	123	24,576	126	30
1982	95,259	144	29,021	149	30
1983	107,533	162	35,167	181	33
1984	118,289	178	40,951	210	35
1985	130,089	196	42,173	217	32
1986	146,993	222	47,571	245	32
1987	160,596	242	63,614	327	40
1988	174,644	263	58,622	301	34
1989	192,284	290	81,718	420	42

資料: 內務部, 「地方自治團體 豫算概要」, 1989.

- 註 1. 國家財政은 一般會計, 地方財政은 一般會計(서울 包含) 純計規模임.
 2. '87年度까지는 歲入決算, '88年度는 最終豫算, '89年度는 當初豫算임.

이러한 國家財政에 대한 地方財政規模의 비율은 〈表 3-2〉에서 나타나 있는 外國의 예에서 알 수 있는 바와 같이 地方分權化의 정도에 따라 다르게 된다. 즉 중앙집권적인 정부를 가지고 있는 프랑스의 경우는 地方財政의 規模가 국가재정의 15.2%로 아주 낮고, 地方分權化가 잘 이루어져 있는 캐나다, 스위스, 일본의 경우에는 50~60%로 아주 높은 것으로 나타나 있다. 따라서 1980년대에 이루어진 우리나라 地方財政規模의 증대는 同期間동안 政府機能의 지방이양에 현저하게 진전 되었음을 시사한다.

〈表 3-2〉

主要國家의 國家財政과 地方財政 規模

區 分 國 家	國民總 生產量 (GNP)	總財政 (A)	國家財政 (B)	地方財政 (C)	B		C		A	
					A	C	A	C	GNP	GNP
美 國 (81) (10 億 Dallars)	2,957.8	1,191.13	687.61	503.52	57.7	42.3	40.3	23.2	17.0	
西 獨 (81) (10 億 Mark)	1,545.1	841.15	481.64	360.21	57.2	42.8	54.5	31.2	23.3	
프 랑 스 (82) (10 億 Francs)	3,568.5	1,826.70	1,548.90	277.80	84.8	15.2	51.2	43.4	7.8	
카 나 다 (82) (10 億 Dallars)	339.80	176.43	76.15	100.28	43.2	56.8	51.9	22.4	29.5	
스 웨 덴 (81) (10 億 Kronor)	563.60	403.65	245.39	158.26	60.8	39.2	71.6	43.5	28.1	
英 國 (82) (10 億 Pounds)	278.13	148.09	111.56	36.53	75.3	24.7	53.2	40.1	13.1	
스 위 스 (81) (10 億 Francs)	194.0	77.50	35.55	41.95	45.9	54.1	39.9	18.3	21.6	
필 리 핀 (81) (10 億 Pesos)	303.64	43.89	38.88	5.01	88.6	11.4	14.5	12.8	16.7	
泰 國 (82) (10 億 Baht)	819.76	175.79	163.22	12.57	92.8	7.2	21.4	19.9	1.5	
인도네시아 (81) (10 億 Rupiahs)	52,102	16,024.1	14,246.1	1,778.0	88.9	11.1	30.8	27.3	3.4	
日 本 (83) (10 億 Yen)	274,639	87,492.34	34,030.40	53,461.94	38.9	61.1	31.9	12.4	19.5	
韓 國 (83) (85) (10 億 원)	58,428.4 69,560.5	14,270.0 15,840.3	10,753.3 12,275.1	3,516.7 3,565.2	75.4 77.5	24.6 22.5	24.4 22.8	18.4 17.6	6.0 5.1	

1) 美國, 西獨, 카나다 등 聯邦國家에 있어서는 便宜上 州財政은 地方財政으로 包含시켰음.

資料 : ① IMF, Government Finance Statistics Year Book, 1983.

② IMF, International Financial Statistics, June, 1985.

③ 日本 : 大藏省, 財政統計(1984年) : 地方財政協會, 地方財政統計年報(1985年版)

이제 地方政府의 財政規模를 살펴보면 地方財政도 國家財政과 마찬가지로 세입 부분과 세출부분으로 구성되어 있으며 이들은 각각 일반회계와 특별회계로 구분된다.

一般會計의 歲入部分은 수입의 결정 또는 徵收權限의 소재 및 收入調達の 拘束性을 기준으로 自體收入과 依存收入으로 나누어 지는데, 自體收入은 地方政府가 자주적으로 수입하는 것을 말하고 依存收入은 국가나 상급정부의 의사결정에 의하여 수입하여 地方政府에 配分되는 것을 말한다. 自體收入은 다시 地方稅와 稅外收入으로, 依存收入은 地方交付稅와 補助金 및 調整交付金으로 세분된다.

〈表 3-3〉은 1989년도 예산에 의한 계층별 地方政府의 一般會計 歲入을 分析한 것으로, 이 分析에서 알 수 있는 것은 地方自治團體에 歲入의 구성 비율이 현저하게 차이난다는 점이다.

〈表 3-3〉 1989年度 地方自治團體 一般會計의 歲入分析

(單位: 億圓)

區 分		全 國	서 울	地 方	5直轄市	9道	67市	137郡	34區
合 計		104,158	21,051	83,107	12,204	24,923	14,718	25,253	6,009
(%)		(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
自體收入	地方稅	39,458 (37.88)	14,441 (68.60)	25,017 (30.10)	8,195 (67.15)	4,838 (19.41)	6,576 (44.69)	4,101 (16.24)	1,307 (21.75)
	稅外收入	16,280 (15.63)	3,186 (15.13)	13,094 (15.76)	2,748 (22.52)	3,160 (12.68)	3,478 (23.63)	2,758 (10.92)	950 (15.81)
依存收入	地方交付稅	16,811 (16.14)	—	16,811 (20.23)	395 (3.24)	5,420 (21.75)	1,935 (13.14)	9,061 (35.88)	—
	補助金	27,147 (26.07)	572 (2.72)	26,575 (31.97)	866 (7.09)	11,505 (46.16)	2,729 (18.54)	9,333 (36.96)	2,142 (35.65)
	調整交付金	4,461 (4.28)	2,851 (13.55)	1,610 (1.94)	—	—	—	—	1,610 (26.79)

資料: 內務部, 「地方自治團體豫算概要」, 1989.

즉, 인구밀집지역인 서울이나 直轄市 또는 市로 갈수록 地方歲入에 의한 자체수입의 비중이 커지는 반면, 인구가 없고 저개발된 道와 郡으로 갈수록 地方交付稅와 國庫補助金 등의 依存收入의 비중이 커지고 있다. 이는 地方自治團體의 財政自立을 하는데 문제점으로 지적된다.

地方財政의 歲出部分은 歲出의 기능에 따라서 議會費, 一般行政費, 社會福祉費, 産業經濟費, 地域開發費, 文化 및 體育費, 支援 및 기타 經費로 세분되며, 歲出의 성질에 따라서는 人件費, 物件費, 經常移轉, 資本支出, 融資 및 出資, 保全財源, 內部去來, 기타로 세분된다. <表 3-4>는 1989년도 예산에 의한 지방자치단체의 일반회계 및 特別會計 歲出의 기능별 구조를 분석한 것이다.

<表 3-4> 1989年度 地方自治團體一般 및 特別會計의 機能別 歲出分析

(單位: 億圓)

區 分	全 國	서 울	地 方	5直轄市	9道	67市	137郡	34區
合 計	142,061	35,082	106,979	18,592	29,363	23,408	29,379	6,237
(%)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)	(100)
議 會 費	7.47 (0.53)	91 (0.26)	656 (0.61)	6 (0.03)	11 (0.04)	204 (0.87)	311 (1.06)	124 (1.99)
一 般 行 政 費	21,085 (14.84)	4,058 (11.57)	17,027 (15.92)	1,492 (8.02)	1,392 (0.47)	4,443 (18.78)	7,588 (25.83)	2,122 (33.86)
社 會 福 祉 費	21,726 (15.29)	3,546 (10.11)	18,180 (16.99)	1,856 (9.98)	6,284 (21.40)	3,168 (13.53)	4,828 (16.43)	2,044 (32.77)
產 業 經 濟 費	18,007 (12.68)	1,963 (5.60)	16,044 (15.00)	1,535 (8.26)	5,840 (19.98)	2,084 (8.90)	6,416 (21.84)	168 (2.67)

區 分	全 國	서 울	地 方	5直轄市	9道	67市	137郡	34區
地 域 開 發 費	55,278 (38.91)	14,847 (42.32)	40,431 (37.79)	9,064 (48.75)	9,832 (33.48)	11,224 (47.95)	8,758 (29.81)	1,554 (24.92)
文 化 및 體 育 費	7,187 (5.06)	3,311 (9.44)	3,876 (3.62)	1,611 (8.67)	661 (2.25)	1,092 (4.67)	456 (1.55)	57 (0.91)
民 防 衛 費	2,229 (1.57)	680 (1.96)	1,540 (1.44)	378 (2.03)	131 (0.45)	590 (5.52)	372 (1.33)	69 (1.11)
支 援 및 其 他 經 費	15,803 (11.12)	6,578 (18.75)	9,225 (8.62)	2,650 (14.25)	5,212 (17.75)	602 (2.57)	651 (2.22)	110 (1.76)

資料：內務部, 「地方自治團體豫算概要」, 1989.

〈表 3-4〉에서 地方財政의 세출부분을 기능별로 보면 1989년도의 경우 都市化가 진전되어 있는 서울, 直轄市, 市의 경우에 주택, 도로, 상하수등 도시 생활환경 개선을 위한 都市開發費의 비중이 전체 세출의 40% 이상을 차지하고 있으며, 기초자치단체인 市, 道, 區에는 一般行政費와 社會福祉費가 비교적 큰 비율을 차지하고 있다. 우리나라의 전체 세출구조는 地域開發費의 비율이 제일 높고, 社會福祉費, 一般行政費, 産業經濟費등의 지출은 거의 비슷하게 나타나고 있다.

현재 우리나라의 地方財政 規模는 地方自治團體가 그 지역의 특수성에 알맞는 地方開發政策을 적극적으로 추진하기 위하여는 미흡하다. 또한 地方財源이 高度經濟成長의 여파로 提起되는 行政需要를 원활하게 충족시키기 위해서는 매우 부족한 실정이다. 이렇게 地方財政이 부족한 것은 무엇보다도 財政이 中央集權化 現狀에 기인한다고 볼 수 있고 이러한 한정된 자원의 중앙집권적인

배분과 운영은 지방재정의 완충역할과 기능을 약화, 지역간의 불균형 발전의 요인이 되고 있다. 地方自治團體가 진정한 自治政府로서 活動하려면 中央政府로부터 獨立된 財源을 가지고 있어야 하며 獨立財源의 크기 如何가 獨立된 財源으로서 獨自的 政策開發機能을 效果的으로 수행할 수 있어야 한다.

2. 地方財政 自立度 現況

地方自治團體의 財源은 自主財源과 依存財源으로 分類되고, 自主財源은 地方稅收入과 稅外收入으로, 依存財源은 地方交付稅와 國庫補助金으로 區分되는데, 일반적으로 地方自治團體 一般會計 財政規模중에서 自主財源이 차지하는 비율을 地方財源自立度라고 한다. 이러한 의미의 地方財政自立度는 다음과 같은 문제점을 내포하고 있어 個別 地方自治團體의 財政能力과 財政運用의 健全성등을 精確하게 반영하지 못하는 면이 있다.¹²⁾ 즉, 地方財政自立度の 算定에 있어서 ① 一般會計의 歲入을 중심으로 하면서 特別會計를 제외하고 있고, ② 지방자치단체의 재정규모를 고려하지 않고 있으며 ③ 지방교부세를 획일적으로 의존재원으로 처리하고 있고 ④ 地方債收入도 稅外收入의 하나로서 자체재원에 포함시키고 있으며, ⑤ 지방자치단체의 세출구조나 주민 1인당 세출규모 등에 대한 고려가 거의 없다는 비판을 받고 있다. 그러나 아직까지도 地方財政의 自立水準을 나타내는 지표로 地方財政自立도가 흔히 사용되어지고 있다.

住民의 福利를 증진하고 質量으로 폭주하는 행정수요를 효율적으로 처리하기 위한 地方自治團體의 비전의 실현과 가치창출을 보장하는 관건은 충실한 財政과 그에 바탕을 둔 財政自立度라는 명제에 귀결된다고 해도 지나치지 않을

註 12) 鄭世煜, “地方財政 自立度” 考試界, 1983. pp. 136~139

것이다.

地方自治는 民主主義 實現의 대전제이고 地方行政의 自立性 確保는 地方財政의 自立度制度에서만 주어질 수 있다.

우리나라 地方自治團體의 전체평균 자립도의推移를 살펴보면 <表 3-5>과 같은데, 이를 통하여 그간 우리나라의 지방자치단체가 그 所要經費의 60%미만을 自體調達하고 40%이상을 地方交付稅 또는 補助金 등 國庫財源에 의존하고 있음을 알 수 있으며, 이러한 현상은 또한 地方自治團體가 財政面에서 충분한 自律性을 보장받지 못하고 있음을 나타내 주고 있다.

<表 3-5> 國內地方自治團體 年度別 平均 財政自立度

년 도	1983	1984	1985	1986	1987	1988
지방재정자립도(%)	59.6	58.1	58.3	55.8	52.3	51.9

資料 : 내무부 재방재정국, 지방재정연감, 1988.

또한 <表 3-6>, <表 3-7>에서 보는 것처럼 1988년도 全體地方財源(특별회계포함)중 地方自治團體別 比重을 보면 서울시가 21.72%, 부산시 7.25%이고, 全北道는 5.4%에 불과한 실정이다. 地方財源이 一部 地方自治團體에 편재되어 있음을 알 수 있다. 이러한 地方財源의 地域的 偏在性은 기초지방자치단체인 市·郡 相互間에도 나타내고 있는데, 이는 資本主義 經濟의 발전으로 郡市와 農村間, 産業과 産業間에 不均衡한 발전이 이루어지고 여기에서 야기된 지역 상호간의 경제력의 차이가 지방재정에 그대로 반영되어진 것으로 볼 수 있다.

〈表 3-6〉

서울特別市 및 直轄市·道 豫算規模(1988)

(單位:億원)

일반회계		총규모		특별회계
38,981(63.2%)		61,720		22,739(36.8%)
11,499				10,857
	서울	22,356		
4,006	부산	7,464		3,458
2,010	대구	3,960		1,950
1,512	인천	2,655		1,143
998	광주	1,692		694
3,215	경기	4,515		1,299
1,723	강원	1,925		202
1,405	충북	1,512		107
2,437	충남	2,703		266
1,927	전북	2,116		189
2,369	전남	2,985		616
2,502	경북	3,175		673
2,943	경남	4,213		1,270
434	제주	449		15

〈表 3-7〉

地方自治團體 豫算 總計 規模(1988)

(單位:億圓)

일반회계	총규모	특별회계
69,739(67.8%)	102,896	33,157(32.2%)
11,499		10,857
서울	22,356	
4,006	부산	3,458
2,010	대구	1,950
1,512	인천	1,143
998	광주	694
8,902	경기	3,673
4,453	강원	990
3,408	충북	744
6,404	충남	1,790
4,622	전북	979
6,355	전남	1,726
6,922	경북	1,539
7,515	경남	3,403
1,132	제주	211

資料 : 內務部, 地方財政 연감, 1988. pp. 26~27.

또한 地方自治團體를 종류별로 구분하여 年度の 地方財政自立度を 산출해 보면(表 3-8) 서울특별시(97.3%)나 직할시(81.9%)는 매우 높은 財政自立도를 나타내고 있지만, 道는 40% 미만인 36.2%이고, 특히 전북도는 道の 平均自立度에도 미치지 못하는 27.5%에 불과하고 있어, 地方自治團體間에 財政自立의 水準이 크게 차이가 나고 있다.

〈表 3-8〉 地域別 財政 自立度 (單位:10億 원/%)

	總 歲 入	自 體 收 入			財政自立度 (B/A)
	(A)	計(B)	地方稅	稅外收入	
全 國	6,973.9	3,619.0	2,356.3	1,262.7	51.9
서 울 특 별 시	1,149.9	1,119.3	879.9	239.4	97.3
直 轄 市 計	852.6	698.7	459.8	238.9	81.9
釜 山	400.6	328.8	210.3	118.5	82.1
大 邱	201.0	175.7	111.7	64.0	87.4
仁 川	151.2	138.0	99.6	38.4	91.3
光 州	99.8	56.2	38.2	18.0	56.3
道 計	4,971.3	1,800.9	1,016.6	784.5	36.2
京 畿	890.2	506.8	323.1	183.7	56.9
江 原	445.3	124.6	59.9	64.7	28.0
忠 北	340.8	97.5	53.4	44.2	28.0
忠 南	640.4	236.1	117.8	118.3	36.9
全 北	462.2	127.0	67.3	59.7	27.5
全 南	635.5	141.7	75.6	66.1	22.3
慶 北	692.2	216.3	119.2	97.1	31.3
慶 南	751.5	309.0	179.9	129.2	41.1
濟 州	113.2	41.9	20.4	21.5	37.0

註: 1988年度の 一般會計 豫算數值임.

資料: 經濟企劃院 調查統計局, 地域統計年報. 1989. p. 331.

同一한 기능과 財政體制를 가진 지방자치단체이면서도 매우 큰 격차를 나타내기도 한다. 또한 市, 郡의 경우에도 <表 3-9>에서 보는 것처럼 지방재정자립도가 영천시(19.8%), 안산시(93.0%) 진도군(9.3%) 양산군(56.7%)등으로 재정규모 및 자립도의 격차는 地方自治制의 정착에 있어서 해결해야할 문제이다. 地方財政에 있어서의 지역간 불균형의 시정은 지방재정제도의 개선뿐만 아니라

<表 3-9> 市·郡別 最高 最低의 地方財政自立度

(單位: %)

團 體 別	市			郡		
	最 高	中 位	最下位	最 高	中 位	最下位
全 國	安 山 93.0	全 州 52.2	永 川 19.8	始 興 84.0	洪 城 26.9	珍 島 9.3
京 畿	安 山 93.0	議政府 58.9	東仁川 24.4	始 興 84.0	抱 川 38.1	楊 平 21.4
江 原	原 州 42.8	江 陵 37.5	東 草 30.0	原 城 36.2	固 城 20.7	麟 蹄 18.4
忠 北	清 州 57.7	堤 川 29.6	忠 州 28.4	丹 陽 28.6	沃 川 23.2	堤 原 14.2
忠 南	大 田 70.2	公 州 45.0	溫 陽 35.0	燕 岐 49.2	禮 山 27.6	錦 山 17.9
全 北	全 州 52.2	裡 里 43.3	井 州 24.5	金 堤 28.1	沃 溝 20.6	南 原 14.8
全 南	麗 水 82.4	順 天 29.4	羅 州 20.7	光 陽 35.7	和 順 19.7	珍 島 9.3
慶 北	浦 項 85.3	慶 州 38.4	永 川 19.8	慶 山 43.8	義 城 22.5	蔚 陵 12.3
慶 南	昌 原 84.2	普 州 48.6	三千浦 23.7	梁 山 56.7	河 東 18.5	普 陽 11.5
濟 州	濟 州 44.6	— —	西歸浦 44.0	南濟州 30.6	— —	北濟州 26.4

資料: 內務部, 지방자치연감, 1988. 작성.

國民經濟的 側面에서 새로운 지역개발과 낙후지역에 대한 집중투자 및 문화적 기회균등 제공등 보다 종합적이고 장기적인 안목에서 접근하는 안목이 필요한 과제이다.

현재의 우리나라의 地方財政은 그 운영면에서 지방자치단체의 자율성이 충분히 보장되어 있지 못한 실정이다. 地方財政의 自律性은 歲入의 自律性과 歲出의 自律性및 地方財政調整 制度의 安定性의 보장을 요구하는데, 현재로서는 그 어느것도 충분하지 못하는 실정이다.

우선 세입면에서 볼때 지방세목이 資產稅 爲主로 되어 있어 伸張性이 부족하며 法定外稅目을 설정할 수 있는 길이 열려 있지 않다. 또한 稅外收入은 그 收入이 目的性을 가진 것이 많고, 地方交付稅나 補助金은 國庫依存收入이라는 점등을 고려할 때 歲入의 自律性은 결여되어 있다. 한편 세출면에서는 國庫補助事業에 대한 中央으로부터 地方費負擔要求나 國家施策事業의 地方費負擔 轉嫁등이 地方財政의 自律性을 저해하고 있다. 그리고 地方財政調整面에서도 地方交付稅의 配分과정에서 中央政府의 裁量과 統制力을 완전히 배제하기 어려운 실정이어서 地方財政의 安定性이 확보되어 있지 못하다.

현재의 우리나라의 地方財政은 그 規模가 貧弱하고 財政自立도가 낮으며, 地方財源이 지역적으로 편재되어 있을뿐만 아니라 그 운영면에서 자율성이 결여되어 있는 실정인데, 이와 같은 地方財政의 特徵은 대부분의 다른 중진국에서도 비슷하게 나타나고 있다. 우리나라 地方財政의 實態가 효율적이고 건전한 지방자치의 여건으로 미흡한 상황이다. 따라서 地方自治의 中央예속화를 막고 住民自治的 地方自治의 內實을 期하기 위하여 地方財政力을 확충시키는 劃期的인 自立化 方案이 要望되어 진다.

第 3 節 全北道 財政의 現況

1. 全北地域의 産業構造 現況

全北地域의 發展은 우리나라 전체의 발전과정속에서 전북지역이 어떠한 分業 上의 위치를 차지하고 있는가에 의해 결정되어 왔으며, 그 결과 산업구조의 변화를 경험해 왔고, 이는 또한 생산자로서, 勞動力供給源으로서의, 그리고 소비자, 生産品需要者로서 변화와도 상호규정관계를 맺어왔다.

〈表 3-10〉에서 보는 것처럼 전북지역이 면적과 인구에 있어서는 각각 전국의 8.1%, 5.4%를 차지하고 있으나, 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비율은 4.1%에 불과하다. 그리고 수출실적 또한 1.8%로서 전북지역의 相對的 落後性을 단적으로 보여 준다.

〈表 3-10〉 全北經濟의 全國比重(1985)

구 분 (단위)	전 국	전 북	전북/전국(%)
면적(km ²)	99,143	8,050	8.1
인구(천명)	40,420	2,202	5.4
인구밀도	414	274	—
가구(천호)	9,575	490	5.1
병상당인구(1987년)	487	893	—
상수도보급율(1987년)	70.2	46.5	66.2
지역총생산	72,317	2,942	4.1
1인당 총생산	1,787	1,336	74.7
제조업부가가치지수	100.0	48.2	48.2
수출실적(백만달러)	30,283	506	1.8
예금(억원)	310,230	5,762	1.9
대출금(억원)	338,110	8,298	2.5
재정자립도	58.2	36.8	63.2

資料 : 전라북도, 전북통계연보, 1986.

전라북도, 전라북도장기발전계획, 1989.

전북은행, 전은조사, 1989.

경제기획원조사통계국, 한국의 사회지표, 1988.

産業別 취업구조를 보면 <表 3-11>에서 보는 바와 같이 85년의 경우 농업수산업 취업자가 전체의 59%에 달하고 있다. 60~70년대를 통해 1차산업의 취업인구는 감소해 왔으나 여전히 전국에서 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 2차 산업은 점진적으로 증가하고 있으나 이농인구에 대한 고용흡수력이 약해서 3차산업의 비중이 빠른 속도로 증대하고 있다. 농어부분에서는 가족노동에 의존한 零細小農構造가 온존하고 있으며, 젊은 농촌인구층의 이농으로 인구의 노령화, 여성화 및 노동력부족현상이 나타나고 있으며, 영농의 기계화, 농가의 業業化, 農外勞動力 商品化가 가속화되고 있다. 특히 인구 과소화로 노동력부족이 극심한 산촌지역에서는 농경지의 유희화가 증가되고 있는 실정이다.(表 3-12) (表 3-13)參考

〈表 3-11〉

全北의 産業別 就業構造(大分類)

산 업 별	1966			1975			1983		
	남	여	계	남	여	계	남	여	계
농·수·임·어업	300,550	197,340	497,890	340,530	338,775	675,305	237,504	220,563	458,067
광 업	1,780	40	1,820	2,770	215	2,985	1,097	42	1,139
제조업	35,610	19,760	55,370	43,141	33,127	76,268	44,094	25,729	69,823
전기, 가스, 수도	1,320	30	1,350	1,462	121	1,583	2,074	164	2,238
건설업	10,200	220	10,420	17,292	574	17,866	26,561	1,379	27,940
도·소매, 음식, 숙박	35,090	18,470	53,560	42,413	38,768	81,181	47,015	38,789	85,804
운수, 창고, 통신	8,720	710	8,980	17,467	2,042	19,509	24,208	3,233	27,441
금융, 보험, 사업서비스	54,650	22,630	77,280	3,451	1,308	4,759	8,237	3,755	11,992
사회, 개인서비스업	-	-	-	59,376	19,357	78,733	60,618	22,386	83,004
분류불능산업	230	150	380	-	-	-	4	3	7
전산업	447,650	259,400	707,050	527,902	434,287	962,189	451,412	316,043	767,455

資料 : 전라북도, 전북통계연보

〈表 3-12〉

耕地規模別 農家戶數 및 構成比變化 (單位: 백호, %)

구	분	0.5ha미만	0.5-1.0	1.0-1.5	1.5-2.0	2.0-3.0	3.0 이상						
1980	전북	855	36.5	802	33.0	570	23.5	115	4.7	56	2.3		
	전국	6,386	29.7	7,476	34.7	4,385	20.4	1,907	8.2	1,076	5.0	312	1.4
1987	전북	606	30.3	682	34.0	398	19.9	116	8.3	112	5.6	39	1.9
	전국	5,606	30.0	6,471	34.0	3,836	20.5	1,633	8.7	912	4.9	256	1.4

資料 : 농림수산부, 농림수산통계연보, 1981, 1988.

전라북도, 전북통계연보, 1981, 1988.

〈表 3-13〉

戶當 農家所得 및 農家負債

(單位:千원, %)

구 분	농업소득	구 성 비	농업외소득	구 성 비	농가소득	구 성 비	농가부채
1980	1,755	65.2	938	34.8	2,693	100.0	239
1985	3,699	64.5	2,073	35.5	5,736	100.0	2,024
1988	4,912	60.4	3,218	39.6	8,130	100.0	3,131

資料: 농수산부, 농가경제조사결과보고, 1981, 1986, 1989.

한편 非農業部門에서는 종업원규모 5인 미만의 비공식부문에 고용되는 숫자가 사업체 규모 5인 이상의 근대적 산업부문에 취업하는 사람보다 압도적으로 많다. 그리고 5인 이상 사업체종사자를 중심으로 산업별 노동시장을 보면 제조업취업자 구성비가 전국수준에 비해 낮고, 제조업부문내의 업종별 특성도 음식료품, 섬유, 의복업등 消費財經工業 중심의 勞動集約的 產業이 주축을 이루고 있다. 규모별로는 소규모사업체 비율이 높고, 성별로는 여성의 경우 특히 제조업중 음식료품, 섬유, 의복등의 저임금 산업에 집중되어 있다.〈表 3-14〉

〈表 3-14〉

全北地域の 労働市場構造

〈表 3-14^A〉

事業體勤勞者の 就業者 狀況別 分析(1975, 1985)

산 업 별	1975				1985			
	전 국		전 북		전 국		전 북	
전 산 업	1,513,337	100.0	46,995	100.0	4,106,845	100.0	129,239	100.0
농, 임, 어 업	10,448	0.7	396	0.8	24,902	0.6	5,397	4.2
광 업	60,466	4.0	1,343	2.9	79,174	1.9	1,892	1.5
제 조 업	990,121	66.3	25,646	53.6	2,396,847	58.4	55,545	43.0
전 기, 수 도 업	10,065	0.7	755	1.6	28,711	0.7	1,311	1.0
건 설 업	89,072	5.9	3,116	7.6	287,735	7.0	9,648	7.5
도소매, 음식, 숙박업	37,105	2.5	1,091	2.3	308,786	7.5	13,769	10.7
운 수, 창 고, 통 신	161,106	10.6	7,016	14.9	399,921	9.7	16,970	12.9
금 융, 부 동 산	66,238	4.4	2,703	5.8	263,871	6.4	11,013	8.5
사 회, 개 인 서 비 스	88,768	5.9	4,929	10.5	316,898	7.7	13,994	10.8

〈表 3-14^B〉

5人以下 事業體 勤勞者構成比

구 분	전산업	농어업	제조업	건설업	도소매, 음식	사회, 개인서비스
N	638,216	452,670	14,278	18,292	72,035	69,010
%	100.0	46.0	2.0	2.0	11.0	10.0

〈表 3-14^C〉

製造業體의 業種別 現況(5人 以上 事業體)

업종별	1975				1985			
	사업체수		근로자수		사업체수		근로자수	
음 식 료 품	72	23.0	5,551	21.6	202	17.2	7,513	13.5
섬 유, 의 복	81	25.9	8,371	32.6	250	21.2	20,683	37.2
제 재, 가 구	31	9.9	4,445	17.3	146	12.4	4,675	8.4
종 이, 인 쇄	25	8.0	1,397	5.4	83	7.1	2,804	5.0
석 유, 화 학	34	10.7	2,180	8.5	88	7.5	5,269	9.5
비 금 속 광 물	19	6.1	874	3.4	165	14.0	4,145	7.5
제 1 차 금 속	2	0.6	60	0.2	2	0.1	586	1.1
금 속, 기 계	36	11.5	1,336	5.2	153	13.0	5,459	9.8
기 타	13	4.2	1,442	5.6	78	6.6	4,411	7.9
전 제 조 업	313	100.0	25,646	100.0	1,177	100.0	55,545	100.0

자료 : 노동부, 사업체노동실태조사보고서, 각년도

〈表 3-14^D〉

製造業部門 資本金規模別 事業體數(1985)

(단위:백만원, 개)

구분	49미만		50~90		100~499		500~999		1000이상		계	
전국	1,082	11.0	1,912	21.1	3,984	44.0	589	6.5	1,480	16.3	9,047	100.0
전북	29	11.7	49	19.8	114	46.0	.14	5.6	42	16.9	248	100.0

자료 : 경제기획원, 광공업통계조사보고서, 1985.

〈表 3-14^E〉

全北地域 製造業部門 勞働者規模別 事業體 및 勤勞者數(1985)

규모별	사업체수	구성비	근로자수	구성비
5~ 9인	530	45.0	3,569	6.4
10~ 29인	326	27.7	5,406	9.7
30~ 99인	221	18.8	12,058	21.7
100~199인	57	4.8	8,408	15.2
200~299인	16	1.4	3,877	7.0
300인 이상	27	2.3	22,137	39.9
계	1,177	100.0	55,455	100.0

자료 : 노동부, 사업체노동실태조사보고서, 1985.

〈表 3-14^F〉

全北地域 産業別 性別 就業者 構成

산업별	1975						1985					
	남		여		계		남		여		계	
농림업	371	1.2	25	0.2	396	0.8	5,373	6.4	24	0.05	5,397	4.2
광업	1,295	4.2	48	0.3	1,343	2.9	1,681	2.0	211	0.5	1,892	1.5
제조업	12,859	41.2	12,787	81.1	25,646	54.6	28,071	33.2	27,474	61.4	55,545	43.0
전기업	702	2.3	53	0.3	755	1.6	1,201	1.4	110	0.2	1,311	1.0
건설업	3,062	9.8	54	0.3	3,116	6.6	8,958	10.6	690	1.5	9,648	7.5
도,소매업	739	2.4	352	2.2	1,091	2.3	7,543	8.9	6,226	13.9	13,769	10.7
운수,창고	6,696	21.5	320	2.0	7,016	14.9	14,055	16.6	2,615	5.8	16,670	12.9
금융업	1,670	5.4	1,033	6.5	2,703	5.8	7,988	9.5	3,025	6.8	11,013	8.5
서비스업	3,805	12.2	1,124	7.1	4,929	10.5	9,653	11.4	4,341	9.7	13,994	10.8
계	31,199	100.0	15,796	100.0	46,995	100.0	84,523	100.0	44,716	100.0	129,239	100.0

〈表 3-14^G〉

製造業部分 業種別, 性別 就業者構成(1985)

업종별	상용근로자						임시·일용근로자					
	남		여		계		남		여		계	
음식료업	2,479	9.6	1,722	6.6	4,201	3.7	275	31.1	781	61.0	1,056	12.3
섬유, 의복	3,907	15.1	16,314	62.4	20,221	17.6	16	1.8	201	15.7	217	2.5
제재, 가구	2,742	10.6	1,628	6.2	4,370	3.8	79	8.9	59	4.6	138	1.6
종이, 인쇄	2,140	8.3	438	1.7	2,588	2.3	59	6.7	50	3.9	109	1.3
석유, 화학	3,047	11.8	2,016	7.7	5,063	4.4	47	5.3	9	0.7	56	0.6
비금속광물	3,089	12.0	659	2.5	3,748	3.3	127	14.4	82	6.4	209	2.4
제1차금속	521	2.0	39	0.1	560	0.4	21	2.4	-	-	21	0.2
금속, 기계	2,984	11.5	2,002	7.7	4,986	4.3	232	26.2	73	5.7	305	3.5
기타	2,929	11.3	1,308	5.0	4,237	3.7	38	4.3	25	2.0	63	0.7
계	25,838	100.0	26,126	100.0	114,763	100.0	884	100.0	1,280	100.0	8,603	100.0

자료 : 노동부, 사업체노동실태조사보고서, 1985

全北地域의 공단현황을 <表 3-15>에서 보는 것처럼 현재 전주, 군산, 이리, 남원 등 市地域의 공업단지와 몇개의 농공단지가 있으나, 전주, 이리, 군산지역을 제외하고는 실적이 미비한 실정이다. 이들 지역을 중심으로 조성된 전북지역내의 공단들이 지역발전을 위해 밑거름을 구축해 온 것이 사실이나, 사실상 전북지역의 공업구조 자체는 자본축적의 논리에 따르는 지역분업구조속에서 불균등하게 자리잡고 있다.

<表 3-15> 전북 공업단지 조성 현황

(단위 : 천㎡)

공업단지	총면적	분양대상	분양면적	조성일시
전주제1공단	1,672	1,326	1,326	1967-69
전주제2공단	687	545	443	1984-87
군산임해공단	5,130	3,474	3,292	1978-85
이리1공단	1,426	1,158	1,158	-
자유지역	319	292	292	1973-74
일반공단	1,041	816	816	1973-74
귀금속단지	66	50	50	1975-76
이리2공단	479	373	373	1985-91
정주중소사범공단	202	151	151	1979-81
계	9,606	7,027	6,743	-

자료 : 상공부, 중소기업협동조합중앙회, 공업단지현황, 1988.

전북지역내의 공업구조를 살펴보면 <表 3-16>에서 처럼 섬유, 목재, 제지, 음식료품 등의 일부를 제외하고는 자본과 기술에 있어서 후진성을 면치 못하고 있다. 또한 이들 제조업체들도 대부분 자본집약적이지 못하고 노동집약적인 산업들이 대부분이다. 이들 산업들은 대개 전북지역의 값싼 연소노동력을 바탕으로 한 노동시장에 기초해서 공업단지를 조성하여 발전되어 왔기 때문이다.

〈表 3-16〉 全北 3市工業團地 業種別 入住 現況(87. 10. 31 현재)

업종별	전주공단				이리직할시				군산임해공단			
	기업체수		종업원수		기업체수		종업원수		기업체수		종업원수	
식품	14	16.2	1,304	11.2	6	3.7	444	2.5	14	27.4	523	18.2
섬유	41	47.6	7,998	68.8	32	20.2	9,611	53.6	2	3.9	75	2.6
목재	2	2.3	109	0.9	—	—	—	—	1	1.9	147	5.1
제조	6	6.9	745	6.4	—	—	—	—	4	7.8	125	4.3
석유화학	5	5.8	65	0.5	4	2.5	322	1.7	14	27.4	67	2.3
비금속	3	3.4	233	2.0	3	1.8	212	1.1	7	13.7	1,208	42.0
1차금속	4	4.6	269	2.3	—	—	—	—	2	3.9	540	18.8
조립금속	9	10.4	533	4.5	24	15.1	3,090	17.2	7	14.0	188	6.7
기타	2	2.8	364	3.4	89	56.7*	4,221	23.9	—	—	—	—
계	86	100.0	11,620	100.0	158	100.0	17,900	100.0	51	100.0	2,873	100.0

* : 귀금속업체를 포함하고 있음.

자료 : 한국무역협회 전주지부, 전라북도 공업단지현황, 1988.

따라서 저렴한 노동력을 바탕으로 자본축적을 꾀하는 기업이 대부분이기 때문에 지역발전에의 기여도는 상대적으로 낮을 수 밖에 없으며, 지역사회경제의 발전은 불균등하게 전개되는 실정이다.

특히 전북지역과 같이 농업지역이라는 자연적 조건에 처한 지역에 있어서는 2차산업이 발전하지 못하여 취약한 구조를 갖게 되었고 지역의 농업부문은 노동집약적 저임금 지향의 산업에 대한 안정적 노동력 공급원으로서의 역할을 하도록 희생을 강요하는 소외구조를 자아내게 했고, 농업인구의 이출은 상당수가

도시의 제조업부문에 흡수됨으로써 소득분배나 고용창출 나아가 지역성장에 어느 정도 기여했으나 전북지역내의 산업의 취약한 구조적 여건으로 말미암아 3차산업의 이상적인 성장은 이런 현상을 입증한다.

결국 전북지역의 발전의 원동력으로 작용할 수 있는 人口는 지역발전을 위한 산업기반이 취약한 상태였기 때문에 지역내에 흡수하지 못하고, 오히려 농업부분에 대한 경제적 압력이 가중되어 농촌인구가 타도로 유출되는 결과를 가져왔다. 따라서 全北地域의 發展의 方向은 地域自律性(Community autonomy)의 확립에 있다. 地域自律性의 확립이란 지역주민이 지역의 문제를 스스로 인식하고 지역의 동일성과 지역 이데올로기를 확립함으로써 스스로 문제의 해결을 위한 참여구조를 형성해 나가는 과정이다. 정치참여 구조의 개방, 경제적 문제해결 능력의 배양, 사회적, 문화적 삶의 유지 등이다. 이는 정부의 지시와 통제, 할당, 보조를 받던 지역발전계획과 그 구조가 아닌 지역주민의 욕구에 부응하는 지역발전계획과 구조인 것이다. 이러한 점에서 地方自治團體의 財政 自立方案이 必然的이며 전북지역 사회발전을 추구하기 위한 지역자율성의 확립은 이러한 노력의 종합적, 실천적 목표이고 과제이다.

2. 全北道 地方財政의 現況과 問題點

地方財政의 규모란 特定會計年度에 地方自治團體가 집행하려고 하는 예산의 절대액을 의미하는 것으로, 이는 당해 년도의 국민 총생산이나 국가재정규모와의 관계로 이해되고 있다. 이러한 기준에서 보면 우리나라 地方財政의 규모는 매우 빈약한 것으로 分析되고 있다.

全北道의 재정규모는 <表 3-17>에서 볼 수 있는 바와 같이 큰폭으로 증가하고 있는데 이는 경제성장과 선진화 과정에 따라 붙는 國民에의 1인당 租稅負擔率과 비례한다.¹³⁾

註 13) 南其憲, 地方自治團體財政의 세입수입에 관한 연구, 청주대 석사학위 논문, 1984. p. 24

〈表 3-17〉

全北道 歲入歲出 總括(1989. 12. 31 현재)

단위 : 천원

년도및시군별	세 입			세 출		
	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계
1978	102,693,261	82,286,415	20,406,846	93,590,837	76,867,690	16,723,147
1979	152,872,406	128,842,340	24,030,066	140,856,717	118,627,944	22,328,773
1980	195,200,170	165,045,323	30,154,847	187,935,599	159,753,731	28,181,868
1981	232,751,447	197,129,849	35,621,598	226,951,789	193,592,548	33,359,241
1982	284,805,073	231,687,573	53,117,500	270,759,923	222,609,683	48,150,240
1983	326,741,198	263,999,077	62,742,121	298,726,185	243,415,701	55,310,484
1984	379,260,372	317,668,396	61,591,976	353,515,092	299,833,565	53,681,527
1985	388,369,670	319,899,101	68,470,569	359,157,861	301,698,917	57,458,944
1986	437,652,608	362,059,516	75,593,092	409,172,048	344,569,796	64,602,252
1987	552,091,832	466,666,297	85,425,535	503,700,706	431,909,455	71,791,251
1988	714,139,141	609,762,833	104,376,308	636,875,699	551,194,307	85,681,392
1989	986,776,448	816,380,675	170,395,773	816,452,286	700,325,707	116,126,579
도	383,006,257	344,395,467	38,610,790	337,571,135	313,050,114	24,521,021
전주시	119,597,766	79,869,322	39,728,444	87,703,164	61,788,596	25,914,568
군산시	61,193,396	35,678,932	25,514,464	45,320,248	25,936,017	19,384,231
이리시	49,182,757	34,291,720	14,891,037	38,986,793	29,407,852	9,578,941
정주시	19,725,178	15,922,249	3,802,929	17,120,809	14,127,371	2,993,438
남원시	17,953,357	12,750,402	5,202,955	15,982,770	11,577,145	4,405,625
김제시	16,523,025	13,562,346	2,960,679	13,611,486	10,789,384	2,822,102
완주군	25,356,957	23,374,717	1,982,240	21,738,434	19,968,481	1,769,953
진안군	23,475,304	21,500,192	1,975,112	18,740,975	17,232,111	1,508,864
무주군	15,949,670	13,107,006	2,842,664	11,722,096	10,584,922	1,137,174
장수군	18,848,966	17,343,953	1,505,013	14,442,420	13,380,547	1,061,873
임실군	18,815,971	16,502,866	2,313,105	15,613,513	14,127,333	1,486,180
남원군	22,403,498	20,601,837	1,801,661	18,927,542	17,723,634	1,203,908
순창군	21,405,197	19,277,863	2,127,334	17,412,812	15,998,259	1,414,553
정읍군	25,646,723	21,503,215	4,138,508	22,524,280	18,881,925	3,642,355
고창군	34,878,303	30,894,583	3,983,720	27,948,320	25,243,832	2,704,488
부안군	30,151,030	26,038,098	4,112,932	23,998,599	20,963,142	3,030,457
김제군	23,957,022	21,113,781	2,843,241	20,789,970	18,493,080	2,296,890
옥구군	30,175,584	24,019,355	6,156,229	20,845,586	18,912,385	1,933,201
익산군	28,530,487	24,627,771	3,902,716	25,451,334	22,134,577	3,316,757

1) 自體收入面

우리나라 地方財政의 自體收入面은 地方稅收入과 稅外收入이 있는데 財源別 實態를 살펴본다.

먼저 地方稅는 地方自治團體가 그 수입을 조달하기 위하여 해당 단체의 구성원으로 부터 특정한 보상없이 강제적으로 징수하는 화폐이다.

이와같은 地方稅制는 地方稅 規則과 地方稅法이 제정된 이래 日政時代, 軍政時代를 거쳐 1949년 現行 地方稅制가 기초가 되는 地方稅法이 제정된 이후 여러 변천과정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 우리나라의 현행 地方稅制는 크게 나누어 道稅, 市·郡稅로 나누는데 道稅에는 取得稅, 登錄稅, 免許稅의 3개의 稅目이 있고, 市·郡稅로는 住民稅, 財產稅, 自動車稅, 農地稅, 屠蓄稅, 馬券稅와 1984년에 신설된 담배판매세, 1988년에 신설된 토지과다보유세 등 8개의 稅目이 있고, 그리고 目的稅로서 도시계획세, 소방공동시설세, 事業所稅의 3개 稅目이 있다. 現在 마권세는 서울시에만 있으며, 서울特別市와 直轄市에 있어서는 道稅와 市郡稅가 통합된 市稅의 단일체계로 되어 있다.

租稅는 納稅者와 擔稅者의 同一여부에 따라 직접세와 간접세로 나뉘는데 소득세, 재산세 등은 직접세에 속하고 소비세 유통세등은 간접세에 속한다. 이들은 資源配分에 대한 영향, 국고수입, 조세저항, 세무행정면에서 장단점을 가진다. 民主國家에서 정치적, 경제적으로 바람직한 것은 직접세의 비중을 높이는 것인데 이는 徵稅上의 어려움 정치적인 어려움이 수반된다. 후진국으로 갈수록 간접세에 치중하는 경향이 많은데, 이는 정치발전을 위한 조치라 할 수 있다. 우리나라의 경우에 있어서는 주민세, 자동차세, 농지세, 도시계획세, 공동시설세, 事務所稅, 財產稅는 직접세에 속하고, 屠蓄稅, 取得稅, 등록세, 면허세, 마권세는 간접세에 속한다. 이와같은 우리나라의 道稅의 경우는 전부 간접세에 속함을 알 수 있다.

다음으로 稅外收入面을 살펴보면 稅外收入이란 일반적으로 지방정부의 수입 가운데 지방세를 제외한 수입으로서 公物使用에 대한 반대급부, 특정인에게 제공한 서어비스의 대가 또는 현금이용에서 발생하는 수입 등 주민을 위한 여러가지 行政서비스나 경제활동에 수반해서 생기는 수입을 말한다.

이러한 稅外收入은 特別法令의 規定에 의하여 직접 地方自治團體가 課徵하는 경우와 法令에 따라 地方自治團體의 條例나 規則으로 정하는 경우가 있다. 戶籍手數料를 戶籍法 第6條의 規定에 의하여 바로 道·市·邑·面의 收入으로 하는 것이 前者의 예이고, 地方自治法에 근거하여 地方自治團體가 조례를 규정하여 使用料, 手數料, 分擔金 등을 부과하는 것이 후자의 예이다.

이와같은 稅外收入은 使用料, 手數料, 財産收入, 過年度收入, 交付金, 기부금, 地方債, 전입금, 이월금, 회수금 등 여러종류가 있다.

우리나라 地方稅制下에서 稅外收入은 지금까지 地方財政의 自立化에 기여한 바가 크다.

〈表 3-18〉은 1989년도의 당초예산에 의한 地方稅와 稅外收入을 市道別로 비교한 것이다. 이 表에서 알 수 있는 바와 같이 全體 地方稅의 36.6%를 서울특별시가 점유하고 있으며, 5個 直轄市를 제외한 9個道の 地方稅를 합한 비율이 39.2%로 겨우 서울특별시와 비슷한 수준이다. 또 道中에서도 産業化와 都市化가 먼저 진전된 京畿道の 地方稅가 全體의 13.5%로서 다른 道の 5배내지 6배에 이른 반면 전북도의 地方稅의 구성비는 최하위 그룹인 2.8%에 불과한 실정이다. 또한 稅外收入은 서울이 33.2%에 이르러 전국에서 최고로 높고 반면 全北道는 3.1%에 불과하다.

현재는 地方交付稅와 國庫補助金이라고 하는 地方財政調整手段에 의하여 地方財政力을 어느정도 均衡化 시키고 있지만 財政力이 약한 地方政府는 그것으로서 一般行政費 등 固定的 費用을 충당하는데 급급할 뿐 開發投資의 立場에서 여전히 엄청난 차이를 나타내고 있는 실정이다.

(表 3-18)

市道別 地方稅와 稅外收入의 規模

(단위 : 백만원)

區 分 市道別	計		地 方 稅		稅 外 收 入	
	金 額	構成比(%)	金 額	構成比(%)	金 額	構成比(%)
計	8,279,453	100	3,945,813	100	4,333,640	100
서 울	2,883,546	34.8	1,444,096	36.6	1,439,450	33.2
지 방 (小計)	5,395,907	65.2	2,501,717	63.4	2,894,190	66.8
釜 山 直 轄 市	719,352	8.7	390,257	9.9	329,095	7.6
大 邱 直 轄 市	442,363	5.3	214,504	5.4	227,859	5.3
仁 川 直 轄 市	313,896	3.8	176,962	4.5	136,934	3.2
光 州 直 轄 市	229,086	2.8	77,624	2.0	151,462	3.5
大 田 直 轄 市	160,364	1.9	90,874	2.3	69,490	1.6
直 轄 市 計	1,865,061	22.5	950,221	24.1	914,840	21.2
京 畿 道	973,946	11.8	532,821	13.5	441,125	10.2
江 原 道	269,438	3.2	98,217	2.5	171,221	4.0
忠 清 北 道	200,207	2.4	82,824	2.1	117,383	2.7
忠 清 南 道	261,136	3.1	98,777	2.5	162,359	3.7
全 羅 北 道	246,240	3.0	111,955	2.8	134,285	3.1
全 羅 南 道	327,047	4.0	118,332	3.0	208,715	4.8
慶 尙 北 道	374,215	4.5	178,540	4.5	195,675	4.5
慶 尙 南 道	807,800	9.8	294,621	7.5	513,179	11.8
濟 州 道	70,817	0.9	35,409	0.9	35,408	0.8
道 計	3,530,846	42.7	1,551,496	39.3	1,979,350	45.6

資料 : 內務部, 「地方自治團體 豫算概要」, 1989

註 : 稅外收入 = 一般會計 + 特別會計

이와같은 지역간 재정력의 격차는 무엇보다도 수차에 걸친 경제발전계획 기간동안에 이루어진 지역간의 불균형한 투자와 공업화 촉진 정도의 차이에 기인한 지역간 경제적 격차에서 그 원인을 찾을 수 있다. 지방세부담의 전국적 형평을 도모하기 위하여 稅目과 稅率, 課稅方法등을 획일적으로 규정하고 있는 현행의 地方稅制度下에서는 稅源의 크기가 地方政府의 稅收를 결정하는 가장 중요한 요인이 되고 있고, 稅源의 크기는 그 地域의 경제력에 의하여 결정되고 있다.

地方自治團體에 있어서 地方財政力の 擴充은 절실히 요청된다. 地方稅外收入은 종류가 잡다하게 많고 각 항목별로 규모가 영세함에도 불구하고 다음과 같은 요인에서 地方財政의 擴充을 위한 중요한 수단이 되고 있다.

첫째, 地方稅 收入에서 稅外收入이 차지하는 비중이 크기 때문이다.

〈表 3-19〉에서 보는 바와 같이 1989년도 예산에 의하면 地方稅外收入은 一般會計를 기준으로 할 경우 地方歲入의 15.6%에 불과하지만 一般會計와 特別會計를 합정한 총계기준에 의하면 地方歲入의 37.9%로서 歲入源중 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 따라서 地方財源을 擴充하고자 할 때, 그 증추적 歲入源인 稅外收入을 擴充하는 것이 擴充효과를 극대화할 수 있을 것으로 기대된다.

〈表 3-19〉

地方歲入源別 構成比率(1989년 여산)

(단위 : 억원, %)

일반회계		특별회계		합계	
지방세	39.458	세외수입		지방세	39.458(27.8)
세외수입	16.280	• 사업수입	20.623	세외수입	53.794(37.9)
지방교부세	16.811	• 사업외수입	16.891	지방교부세	16,811(11.8)
보조금	27.147	보조금	389	보조금	27,536(19.4)
조성교부금	4.461			조성교부금	4,461(3.1)
합계	104.157	합계	37.903	합계	142,060(100)

資料 : 內務部 「地方自治團體豫算概要」, 1989

둘째, 地方稅外收入은 일방적인 강제징수 租稅와는 달리 公共서비스의 이용으로부터 오는 便益과 그 費用負擔을 직접 연결짓는 應益性(Benefit principle)을 기본특질로 하며¹⁴⁾, 편익과 비용을 직접대응시킴으로써 “行政서비스에 대하여 公共價格을 부과”(placing public prices on public products)하여 조달하는 수입으로 이해된다. 따라서 地方稅나 地方交付稅, 國庫補助金등과는 달리 中央政府의 직접적인 통제를 받지 않는 상태에서 地方政府가 스스로의 노력으로 收入源을 개발하고 확충하여 自主財源으로 사용하기가 용이한 항목이기 때문이다.

셋째, 조세부담율이 상대적으로 높은 수준에 와 있다는 국민의 인식과 地方政府의 自律적인 稅收增大 努力이 용이하지 않다는 판단을 전제로 할 때,

註 14) 朴槿治, 稅外收入의 位置, 地方財政, 1983, pp. 15~16

公共서비스에 대한 應能的 要素를 내포하는 稅外收入 分野로 하여금 추가적인 財政收要 상당부분을 분담하게 함으로써 추가적인 조세징수로 야기될 수 있는 마찰과 조세저항을 극소화할 수 있을 것으로 예상된다. 이러한 장점때문에 稅外收入은 장기적인 지방재원확충에 있어서 유망한 항목으로 주목되고 있다.

넷째, 앞으로 地方部門에서의 추가적 행정수요는 지역도로 교통망의 정비, 확충, 공원녹지의 확보, 상하수도의 정비, 보급확대 및 주택의 공급확대를 위한 宅地의 確保등 생활환경의 보전, 성장거점도시의 중점개발과 地方都市 育成등의 분야에서 집중적으로 발생할 것으로 전망된다. 이러한 분야중 상하수도의 정비, 보급확대, 宅地의 공급확대, 社會福祉施設의 擴充, 지역발전등은 應能負擔原則의 적용이 상대적으로 용이한 분야라는 점에서 추가적 재정수요의 상당부분을 세외수입이 부담할 것으로 기대되고 있다.

2) 依存收入面

依存收入에는 地方交付稅와 國庫補助金이 있는데 먼저 地方交付稅를 살펴보면 地方交付稅는 地方政府의 부족한 財源을 填補하기 위해 이전되는 교부금으로서 그 용도가 제한되지 않는 일반재원으로 사용되고, 地方政府間 財政能力의 水平的 均等化를 달성하기 위하여 교부된다는 특징을 갖는다. 이러한 관점에서 地方交付稅制度의 문제점은 〈表 3-20〉을 참고로 하여 살펴보면 다음과 같다.

〈表 3-20〉

地方交付稅 및 國庫補助金の 市·道別配分(1989)

(단위 : 백만원, %)

시 도	총재정수입	지방교부세		국고보조금		재정이전도*
		금 액	비 율	금 액	비 율	
계	11,271,821	1,681,102	100	1,311,302	100	26.55
서울	2,930,748	-	-	47,238	3.60	1.61
지방	8,341,073	1,681,102	100	1,264,064	96.40	35.31
부산	752,373	2,000	0.12	31,021	2.37	4.39
대구	464,618	1,800	0.10	20,455	1.56	4.79
인천	325,239	1,700	0.10	9,643	0.74	3.49
광주	273,116	27,929	1.66	16,101	1.23	16.12
대전	181,619	6,080	0.36	15,176	1.16	11.70
경기	1,234,947	124,631	7.41	136,370	10.40	21.13
강원	586,448	206,472	12.28	110,538	8.43	54.06
충북	426,148	131,932	7.85	94,009	7.17	53.02
충남	585,171	139,482	8.30	134,553	10.26	46.83
전북	579,541	189,906	11.30	143,395	10.94	57.51
전남	784,682	271,644	16.16	185,991	14.18	58.32
경북	822,933	287,256	17.09	161,462	12.31	54.63
경남	1,177,193	189,093	11.25	180,300	13.75	31.38
제주	147,045	51,177	3.04	25,051	1.91	51.84

註 * : 總財政收入에 대한 地方交付稅와 國庫補助金の 比率로 계산함.

資料 : 內務部, 「地方自治團體豫算概要」, 1989.

첫째, 現在의 地方交付稅가 地方政府의 부족한 재원을 전보하기에는 그 총액에 있어서 미흡하다. 1982년 「8.3조치」의 폐지와 함께 地方交付稅率이 13.27%로 法定化되어 현재에 이르고 있다.

현행의 法定化된 地方交付稅率은 中央財政의 경직성을 초래할 뿐만 아니라 財政配分의 效率性を 저하시킨다는 점에서 비판을 받고 있지만¹⁵⁾, 1973년에서 1982년까지의 10년동안의 경험과 交付金比率의 法定化에 의하여 성공적인 재정이전을 이루고 있는 日本과 프랑스의 예를 들어 많은 연구들이 法定交付稅率의 고수를 주장하고 있다.¹⁶⁾

地方自治團體의 정착화를 위하여 地方財政의 擴充을 감안한다면 自治財政인 地方稅와 稅外收入의 확충에 한계가 있다고 할 때, 일반재원으로서 교부되어 地方政府의 自主的인 의사결정에 의하여 사용할 수 있는 地方交付稅의 總規模의 증대가 요구된다 하겠다.

둘째, 地方政府間 財政能力의 水平的 均等化를 이루는데 있어서 地方交付稅의 기능이 미흡하다는 점이다. 地方交付稅의 교부는 地域間 財政力 격차를 조정하여 전국적으로 균질의 公共서비스를 제공하도록 함으로써 최저한의 사회적 욕구수준을 충족시키는 것을 근본 목적으로 한다. 그러나 地方交付稅를 배분하기 위해서 地方政府의 基本財政需要를 산정함에 있어서도 公共經費의 측정단위가 대부분 人口數, 公務員定員, 耕地面積, 建物延面的 등으로 구성되어 있어 기존의 人口, 機構 및 施設規模가 방대한 地方政府에 더욱 많은 交付稅가 배분됨으로써 地方政府間의 水平的 財政不均衡이 더욱 심화되는 경향이 있다.

셋째, 交付稅의 補助金化 경향을 들 수 있다. 현재의 地方交付稅法에 의하

註 15) 李啓植, 地方財政調整制度와 財源分配, 서울 韓國 開發院, 1982. p. 69

註 16) 金洙權, 地方財政支援制度의 改善方案, 地方財政, 가을호, 1987, pp. 56~59

면 총액의 11분의 10을 보통교부세로 하고, 11분의 1을 特別交付稅로 배정하도록 되어 있어 그 91% 정도를 地方政府의 自主的인 意思決定에 의하여 사용할 수 있는 一般財源에 충당하도록 하고 있다. 그런데 보통 교부세의 재원은 一般事業과 施策事業分으로 나누어져 운용되고 있으며, 1985년의 경우에 수해복구, 채무상환, 국가시책사업등에 사용하도록 그 용도가 제한되어 있는 施策事業分의 交付稅의 비율이 <表 3-21>에서 처럼 전체 交付稅의 12.9%에 이르고 있다.

<表 3-21> 地方交付稅配定狀況(1985)

(단위 : 억원, %)

구 분	1984년		1985년		증 감	
	금 액	비 율	금 액	비 율	금 액	비 율
1. 보통교부세	6,582	76.8	9,063	89.9	2,481	37.7
○ 일반분	6,209	72.5	7,760	77.0	1,551	25.0
○ 시책분	373	4.4	1,303	12.9	930	249.3
2. 특별교부세	658	7.7	906	9.0	248	37.7
3. 별도증액분	1,325	15.5	107	1.1	(1,218)	(1,141)
합 계	8,565	100	10,076	100	1,511	17.6

이를 특별교부세와 합하면 전체교부세의 21.9%가 용도에 특정되어 있는 補助金の 성격으로 쓰이고 있음을 보여준다. 이와같이 地方交付稅의 많은 부분이 용도가 지정되어 배정되기 때문에 地方財政에 대한 自主財源 調達機能을 충분히 수행하지 못하고 있다.

넷째, 地方交付稅의 配定方法은 각 지방정부의 기준재정수요액과 기준재정수

입액을 산정하여 그 차액인 재정부족액을 지방정부에 이전하는 방식인 수입수요측정방법을 사용하고 있는데, 이 配定方式이 많은 주관적이고 불합리한 점을 내포하고 있다. 地方交付稅를 配分하는 점에 있어서 고려해야 할 점은 객관성과 공정성을 가져야 하며, 그 配定의 결과가 地方政府別로 財政의 水平的 均等化를 가져올 수 있어야 하며, 地方政府의 徵稅 努力을 유발할 수 있도록 配定方法이 결정되어야 한다는 것이다.

그러나 현행의 配定方式은 기준재정수요를 측정하는데 있어서 測定項目이 너무 복잡하고 일부 항목에는 논리적 일관성이 결여되어 있으며, 측정항목의 단위당 비용이 과거의 예산 실적치에 지나치게 의존하고 있는 실정이다.

한편 國庫補助金の 面을 살펴보면 國庫補助金은 특정 公共서비스의 供給을 보장하고 地方政府의 支出을 자극하기 위하여 그 용도가 지정되어서 교부되는 재원이다. 補助金の 配定기준에는 지방정부간 재정력의 균등화를 위한 장치가 없지만, 中央政府에 의한 財政交付의 目的이 경제기반 확충을 위한 大規模投資事業에 대하여 집중적으로 지원되는 것이 바람직할 것이다.

이러한 관점에서 國庫補助金制度가 가지고 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 현행의 國庫補助金 配定方式은 特定の 國庫補助事業에 대하여 일부만을 國庫補助金으로 지원하고 잔액은 지방재정에서 충당하도록 하고 있어 보조금의 배정에 따른 地方費負擔의 過重과 地方財政의 更直化를 가져오고 있다.

〈表 3-22〉에서 보면 1975년에서 1989년에 이르는 기간동안에 國庫補助金은 약 16배가 증가한데 비해 그에 따른 지방비 부담액은 약 27배가 증가하였으며, 國庫補助率도 1975년의 75.34%에서 1989년에는 56.33%로 감소하였다. 이를 볼 때 地方政府가 자주적인 의사결정에 의하여 사용할 수 있는 一般財源의 많은 부분이 國庫補助事業에 地方費負擔分으로 투입됨으로써 地方財政 更

直化의 큰 요인이 되고 있음을 알 수 있다.

〈表 3-22〉

國庫補助事業에 따른 地方費負擔의 推移

(단위 : 백만원, %)

년 도	총사업비 (A) (B+C)	국고보조액 (B)		지 방 비			국 고 보조율 (B/C)
		금 액	비율	부담지시액(C)		부담액 D	
				금 액	비율		
1975	109,143	82,229	100	26,914	100	26,665	75.34
1980	357,017	214,262	261	142,755	530	134,890	60.01
1985	752,166	534,051	649	218,115	810	207,024	71.00
1987	1,094,647	716,612	871	378,035	1,405	273,560	65.47
1989	2,049,960	1,311,302	1,595	738,658	2,745	632,146	56.33

註 : 1985년까지는 歲入決算, 1989년도는 當初豫算에 의함.

資料 : 內務部, 「地方財政年鑑」, 各 當該年度
內務部, 「地方自治團體豫算概要」, 1989.

둘째, 國庫補助金 지급에 대한 근거 규정이 다양하고, 합리적이고 객관적 배정기준이 설정되어 있지 않다. 따라서 國庫補助事業의 선정기준을 명목화하고, 사업별로 중앙과 지방정부간 경비부담의 객관적인 한계를 설정하며, 地方政府의 財政能力을 감안하여 國庫補助事業에 따른 地方費 負擔率을 차등화할 수 있는 방안이 요구되고 있다.

셋째, 대부분의 國庫補助事業이 중앙정부의 일방적인 의사와 지시에 의하여 결정 수행되고 있는데, 이에 따라 國家補助事業에 地方政府의 의사와 계획이 충분히 반영되고 있지 못하고 있을 뿐만 아니라 중앙 정부의 과도한 사업의

육에 의해 잡다한 사업을 벌여서 금액면에서 영세하고 지나치게 세분화된 사업이 대부분인 실정이다. 따라서 國庫補助金은 국가적 견지에서 중요한 사업에 중점적으로 지원하고, 영세한 國庫補助事業들은 地方政府의 고유사업으로 전환시켜 그 자금을 포괄적으로 이전시킴으로써 지방정부의 자주적인 의사와 계획에 의하여 우선 순위가 높은 사업에 집중 투자할 수 있는 재량권을 부여하는 것이 바람직하다.

第 IV 章 地方自治團體 財政 自立度 改善方案

國家經濟의 發展을 통하여 全般的인 國民生活水準의 向上과 아울러, 地域住民과 直接的인 관련이 있는 地域經濟를 活性化시켜야 한다. 그리하여 住民所得의 向上을 이룩하고 그에 따라 住民의 擔稅能力을 強化하여 地方財政의 實質的 基礎를 튼튼히 하여야 한다. 그러므로 地域經濟를 活性化시키기 위하여 地方商工業의 發展을 이룩하며, 不均衡的인 地域間成長隔差를 시정하여 지방재정의 지역간 편재를 막아야 한다. 또한 住民自治意識과 地方財政은 유기적 관계를 지닌다. 과거의 地方自治意識은 地연과 혈연을 기초로 한 생활권을 중심으로 발달하였기 때문에 공동체의식이 중요한 핵심이다. 그러나 오늘날 交通·通信의 발달로 인한 사회적 유동성의 확대는 주민의 원시적 공동체의식을 약화시켜 주민의 자치의식을 회박하게 하였다.

이러한 社會變化에 대응하여 주민의 자치의식을 양양시키기 위하여 近代的인 市民精神에 입각하여 주민의 권리의식을 함양시켜야 한다. 그러기 위하여는 주민의 세금을 주민이 직접적으로 감지할 수 있는 住民의 福祉와 地域開發에 投資하여 自身이 납세자라는 자부심과 지역개발주체라는 긍지를 심어주어야 한다. 이러한 자부심과 긍지는 지역사회에 대한 애착심을 불어넣고 주민의 권리의식을 昂揚시키며 궁극적으로 自治意識을 提高시킨다.

그러므로 住民의 自治意識을 촉진하는 手段으로서 地方財政은 重要的 意味를 지님과 아울러, 自治意識의 向上에 의하여 住民의 納稅가 增加하여 地方財政은 擴充될 수 있다.

地方財政은 지역주민의 의식과 관심속에 開放的으로 運用되어야 한다.

住民은 地方財政을 비판하고 감시할 수 있는 制度的인 조직을 확립하고 그
에 참여함으로써 자신의 권리를 대항 할 수 있어야 한다. 이러한 주민의
참여에 의하여 주민의 자치의식을 昂揚시킬 수 있음과 아울러 地方財政의 健
全한 운영을 可能하게 할 수 있다.

第 1 節 地方自治團體 自體收入의 改善

地方財政의 最大의 課題는 중앙집권적 재무구조를 개선하여 지방자치단체에게
自主的 財政權을 확보하여 주는 것이다. 그러므로 地方自治團體의 자주적 재
원을 확충시켜야 한다.

1. 地方稅 收入의 擴充

地方稅는 지방세입의 근간을 이루는 本源的인 지방세입이라 할 수 있다.
따라서 지방세의 확충이야말로 지방재정자립도를 提高시킬 수 있는 지름길이
될 것이다. 地方稅收入의 擴充은 國稅의 地方稅로의 合理的 移讓, 現行地方稅
의 적절한 再調査 및 새로운 稅源의 발굴을 통해서 실현할 수 있다.

1) 國稅의 地方稅로의 移讓

國稅 중 일부 稅目을 地方稅로 移讓하는 것은 地方稅收入을 증대시키기 위
하여 고려할 수 있는 가장 보편적인 방법이다. 國稅를 地方稅로 이양하는데
있어서 고려되어야 할 점은 다음과 같다. 첫째, 지방세로 이양이 가능한 세
목의 세율이 대부분 대도시에 편중되어 있어 國稅의 地方稅 移讓이 지방세의

규모는 증가시킬 수 있지만 지방세의 지역간 偏在를 더욱 심화시킬 수 있고, 둘째, 國稅의 地方稅의 이양은 결과적으로 지방정부에 일반재원으로 지급되는 지방교부세원을 감소시켜서 세원이 빈약한 지방에서는 오히려 財政力의 감소를 가져올 수 있다는 점이다.

그러나 國稅의 地方稅移讓은 地方政府의 財政自立度를 높이고, 自主行政을 강화할 수 있다는 점에서 장점을 갖는다. 이러한 이유에서 특히 國稅 중에서 地方稅의 性格을 띠는 稅目 즉, 稅源이 모든 지역에 고르게 분포되어 있고, 稅收가 안정적이면서도 장기적으로 소득탄력성과 신장성이 높고, 稅源의 地方的 定着性이 인정되며, 地方政府에 의한 租稅行政이 적합한 세목의 지방세이양이 논의되고 있는 세목을 보면 전화세, 附加價值稅의 일부, 酒稅의 일부, 讓渡所得稅 등이 있다.

따라서 國稅의 地方稅로의 移讓이 全北 市·郡의 경우에 地方財政自立에 어느정도 기여할 수 있는가 파악하기 위하여 1970년 이후 國稅 負擔額을 보면 <附表 1>과 같다.

<附表 2-1>에서 보는 바와 같이 1970년도 全北道가 負擔한 國稅總額의 依存收入額과 財政不足額을 비교해보면 市·郡合計額에 있어서는 국세부담액이 재정부담액보다 많아서 이를 지방에 이양했을 경우 125.5%의 자립도를 이룩할 수 있다. 1973년에는 147.8%, 1976년의 경우는 477.1%(市), 郡의 경우는 58.6%의 자립도밖에 이룩할 수 없다. 1980년의 狀況을 보면 市·郡의 合計額에서 국세부담액이 재정부족액보다 많고 시의 합계도 그러하며 郡의 合計는 국세부담액이 재정부족액의 4분1 정도밖에 되지 않으며 개별적으로 모든 군이 국세부담액이 적다. 그래서 국세를 전부 지방세로 이양했을 때 市의 경우는 201.8%의 財政自立度를 이룩할 수 있으나 郡의 경우는 54.6% 밖에

되지 않는다.

全北地域에 있어서 주로 農業을 위주로 하고 있어 財政不足額의 팽창이 국세부담액보다 커질 것이고 따라서 국세의 지방세 이양에 따른 혜택을 도시가 입게 되어 국세의 일부가 지방세로 이양됨에 따라 재정적으로 지역격차를 심하게 하고 있다. 그러나 다소라도 地方財政의 自立度를 높인다는 견지에서 일정한 국세를 지방세로 이전하는 것도 바람직하다.

地方稅는 그 성격상 세목분포의 보편성, 신장도, 안정성, 응축성, 부담분임성을 띠고 있는데 (附表 1)에서 비교적 이러한 특성을 지닌 稅種으로 영업세, 등록세, 통행세, 주세, 입장세 전기가스세 6종의 국세가 있다.

이러한 국세의 보편성과 신장도를 보면 1970, 1973, 1976년도의 6종의 국세의 지방세 이양의 결과를 볼 때 市의 경우는 상당한 실효성이 있으나, 郡의 경우는 크게 도움이 되지 못하고 있다.(附表 3)

또한 1970년도에 市·郡간의 營業稅外 5종의 국세를 지방세로 이양했을 때 결과를 보면 (附表 4) 市에 있어서 1970년에는 이양자립도가 44.6%에서 이양후 201.4%로 됨으로써 커다란 실효를 거둘 수 있다. 그러나 郡에 있어서는 이양자립이 23.6%에서 이양후에는 34.7%로 11.9%의 自立度 상승효과 밖에 없고 개별적으로 1973년에 이양전후가 각각 53.6%에서 289.7%로 각각 큰 효과를 거둘 수 있으나(市), 郡에 있어서는 41.5%에서 56.9%로 15.3%의 자립상승효과만이 있어 미미하다.

1976년 市에 있어서는 58.6%의 自立度에서 304.6%로 상승하나 郡의 경우에는 35.8%에서 45.7%로 9.9%의 상승효과를 가져올 뿐이다.

2) 特別地方稅의 導入

지방자치단체의 活性化 및 사회간접시설의 확충에 쓰일 지방自主財源 확보를 위해 特別地方稅인 지역개발세를 신설해야한다. 지역개발세의 기본세율은 법률로 정하고 상하 50%까지 탄력세율을 적용하여 지방자치단체(15개 市道)가 조례에 따라 자율적으로 조정하도록 했다.

地域開發稅는 목적세 성격으로 1차로 발전용수세, 지하수세, 지하자원세, 컨테이너화물세 등이나 이들 신설세목의 납세 의무자는 흐르는 물을 이용해 수력발전을 하는 한전과 수자원공사, 생수나 온천수를 개발해 식수 목욕 용수로 판매하는 사업자, 석회석등 광물 채광업자, 컨테이너화물의 荷主 및 船主 또는 하역업체등이다.¹⁷⁾

이와같이 지역특성에 맞는 세원확보를 위해 여러개의 과세대상을 하나의 세목으로 묶어 과세징수를 자치단체에 위임하는 특별개발세등을 신설한다. 또한 국세와 마찰을 빚지 않는 입장권, 광고물 등에 대한 과세가 지방세로 넘긴다.

도로, 하천, 상하수도 등의 사용료와 일반행정서비스등 수수료의 부과시 요율인상요인을 제때에 반영 稅外收入을 확충하고 지방공기업을 육성하고, 유흥음식세, 주류판매세 등을 지방세로 신설하고 중장기적으로는 중앙과 지방간의 동일한 세원을 공동으로 이용하는 공동세제도(Tax Sharing)의 도입 등 지방자치단체에 대한 자금융통기능을 담당하는 「지역개발금융기금」을 설치, 지방정부의 공공투자사업에 드는 자금을 지원토록 했다.

註17) 東亞日報, 1991. 10. 지역개발세 내년 신설.

2. 稅外收入의 擴充

1) 稅外收入擴充의 必要性

稅外收入은 地方財政의 전체적인 국세와 지방세의 구성 조정없이 地方財政의 自立度 方案을 추구한다고 할 때 유일하게 의존할 수 있는 자체수입원이고 應益原則이 적용되는 자치원리에 입각해서도 중요시되어야 하지만 稅收入의 증대에는 한계가 있다. 全北道의 경우는 市에 있어서는 稅外收入의 증대가 재정자립도에 기여할 수 있으나, 농촌지역인 郡에 있어서는 자립도의 提高를 위한 세입수입원이 거의 없음을 알 수 있었다(〈表 4-1〉, 〈表 4-2〉). 그러나 稅外收入은 그 중요성이 점차 증대하고 있는데 이러한 세외 수입을 증대시키기 위해서는 첫째, 행정기관의 공공서비스에 대한 공공요금 인허가 등의 수수료, 각종 사용료의 현행요율을 合理的으로 조정한다. 둘째, 수익자 부담원칙에 입각하여 새로운 수입원을 개발해야 할 것이다.

〈表 4-1〉

全北道 市郡別 稅外收入의 構成

단 체 관 별	전 국				전 북			
	시 부		군 부		시 부		군 부	
	금 액	구 성	금 액	구 성	금 액	구 성	금 액	구 성
세입총액	360,365,856	100	728,520,025	100	44,673,831	100	64,068,076	100
지방세	131,402,760	36.5	150,094,713	20.6	7,932,700	17.8	18,337,485	28.6
세외수입	120,321,256	33.4	70,576,227	9.7	24,357,620	54.5	5,108,776	8.0
재산수입	43,184,563	12.0	16,085,415	2.2	18,767,495	42.1	711,134	1.1
사용료및 수수료	18,368,656	5.1	12,330,905	1.7	1,582,551	3.5	1,074,112	1.7
이월금	2,358,523	0.7	4,247,131	0.6	69,598	0.2	380,983	0.6
교부금	41,841,856	11.6	25,730,408	3.5	2,313,669	5.2	2,170,311	3.4
기부금	500,019	0.1	61,910					
과년도수입	1,181,148	0.3	70,465		551,461	1.2	5,994	
전입금	341,218		590,652		55,546	0.1		
지방채	2,201,645	0.6	5,221,428	0.7	10,800		510,000	0.8
잡수입	10,343,628	2.9	6,237,913	0.9	1,006,500	2.3	256,242	0.4

註) 1981년도 일반회계예산(서울, 부산 제외).

資料) 지방재정연감(내무부 지방재정국, 1981), p. 286, 289, 389, 407에 의해 작성.

〈表 4-2〉

稅外收入의 規模 및 構成費推移

(단위 : 천원, %), 〈全北道〉

구분 년도	세입총액	신장도	자 체 수 입						신 장 도	자립도
			지 방 세			세 외 수 입				
			금 액	구 성 비	신 장 도	금 액	구 성 비	신 장 도		
1970	4,713,069	100	650,434	13.8	100	460,464	9.8	100	100	22.8
1971	6,170,690	130.1	916,021	14.8	140.8	490,782	8.0	106.6	126.6	23.1
1972	7,129,158	151.3	1,107,819	14.5	170.3	556,287	7.8	120.8	159.8	31.4
1973	8,207,096	174.1	1,781,144	21.7	273.8	794,249	9.7	172.5	231.8	32.9
1974	11,557,964	245.2	2,757,210	23.9	423.9	1,042,115	8.0	226.3	342.0	31.9
1975	18,575,247	394.1	4,403,865	23.7	677.0	1,523,564	8.2	330.9	533.6	35.8
1976	24,270,383	515.0	6,332,818	26.1	973.6	2,353,795	9.7	511.2	781.6	41.4
1977	29,634,390	628.8	7,874,422	26.6	1,210.6	4,381,556	14.8	951.6	1,103.2	38.7
1978	33,823,878	717.7	8,614,854	25.5	1,324.5	4,467,991	13.2	970.3	1,117.7	38.1
1979	47,138,208	1,000.1	11,981,797	25.4	1,840.1	5,986,145	12.7	1,300.0	1,617.4	38.8
1980	62,734,321	1,331.1	16,389,363	26.1	2,519.8	7,986,743	12.7	1,734.5	2,194.3	38.8
1981	64,068,076	1,359.4	18,337,486	28.1	2,819.3	5,108,776	8.0	409.5	2,110.6	36.6

註) 一般會計 결산액임(1981년도 예산액임).

作料) 각 년도 지방자치단체 결산개요 및 지방재정연감(내무부).

2) 地域開發基金의 設置

우리나라의 각급 지방자치단체 특히 中小市나 郡은 地方財政力이 약하기 때문에 地方開發을 위한 체계적인 계획을 수립하여 이를 시행하려고 해도 재정적 지원을 받을 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 결국 실현성이 없는 계획으로 전락하기 쉽다.

지방개발을 위한 자치단체의 재원조달능력을 향상시키기 위해서는 지방세적 성질의 국세를 지방세로 이양, 지방세율 조정, 새로운 지방세원의 발굴등 지방세 수입의 확충이 요망되나 이는 세원의 편재에 의하여 도시규모별, 도시 특성별 또는 大都市와 郡간의 세수의 격차 내지 재정적 격차를 조장할뿐 지방재정의 구조적 문제점을 근본적으로 해결해 주지 못한다.¹⁸⁾ 오히려 이러한 稅目은 국세로 계속 유지하여 징수하고 이를 빈약한 자치단체에 집중적으로 교부하는 방안이 바람직하다. 그러므로 특히 中小郡市나 郡으로 하여금 長期的, 計劃的으로 郡市 地域開發을 추진할 수 있도록 地域開發基金을 설치할 必要가 있다. 지역개발기금(regional development fund)은 이윤추구를 목적으로 하는 것이 아니고 자치단체로 하여금 지역산업의 육성을 일관성 있게 추진할 수 있도록 자금공급원으로 기능함으로써 지역개발과 나아가서 주민향상에 그 목적이 있다.

따라서 지역개발기금은 첫째로 地方의 사회간접자본과 기초적인 하부구조인 지방도로, 의료, 교육시설, 도시토목에 대한 투자재원을 공급하고, 둘째로 郡市 또는 지역산업개발을 위한 재원을 供與함으로써, 大都市와 中小郡市間的의 나아가서는 시지역과 군지역간의 균형발전을 도모하려는 취지하에 설치되는 공익적

註18) 鄭世煜 “지역개발기초의 조성 방안”, 지방재정, 1984.p. 9.

기금임을 그 특질로 한다.

基金의 規模는 지방자치단체의 재정력내지 재정공급능력이 지역개발투자를 위한 재원소요(financial demand)에 미치지 못하는 만큼의 지역개발기금이 필요하게 된다.

地域開發基金을 설립하기 위한 財源으로는 ① 재정자금 ② 토지증가세제, 개발부담세제와 개발이익금제, 개발토지세제, 개발권의 양도와 매매제, 양도소득세제 및 看做處分制등의 제도를 이용한 개발이익 환수금 ③ 금융기관으로 부터의 차입, ④ 민간자금 ⑤ 外資등을 생각할 수 있다.

3) 地方債의 發行

地方債란 地方自治團體가 財政收入의 부족을 보충하고 지역개발과 지역생활환경 개선에 소요되는 投資財源을 조달하기 위하여 上位政府, 金融機關 또는 民間部門으로부터 자금을 조달하는 債務의 한 형태다.

우리나라 地方財政運用의 기본원칙은 地方財政의 건전성을 확보하기 위하여 歲出은 원칙적으로 地方債 借入金 이외의 歲入을 그 재원으로 하도록 되어 있고, 부득이한 경우에 승인을 받는 범위 안에서 地方債 또는 借入金으로 충당할 수 있도록 규정하고 있다.

一般財源만으로는 지방단위의 社會間接資本 擴充과 地域開發을 위한 投資需要를 충족키 어렵다는 현재의 여건을 감안할때, 地方政府로 民間企業과 마찬가지로 資本市場에 적극적으로 개입하여 財源의 조달을 용이하게 할 수 있도록 地方債制度의 정비가 요망된다. 우선 地方債가 광범위하게 소화될 수 있도록 地方資本市場이 육성되어야 할 것이며, 起債先과 起債資金을 다변화하고 緣故債的 公債를 전국적으로 확대발행할 수 있는 길을 열어놓아야 할 것이다.

또한 地下鐵事業과 같은 대규모 長期投資計劃의 경우 건설기간중 안정된 資金需給을 위해 長期債의 적극적 활용방안이 中央政府수준에서 모색되어야 할 것이다. 特히 地方公企業債의 적극적 활용을 체계적으로 뒷받침해 주기 위해 日本의 ‘地方公營金融金庫’와 같은 支援金融金庫의 설치 운영이 필요하다. 우리나라도 道단위에 支援金庫가 설치되어 자금조성을 하고 있는등, 독립된 金融金庫의 설치에 필요한 기본여건을 갖추었다고 생각되며 앞으로 방대한 자금의 전문적 관리를 위해 이러한 金融金庫의 설립에 대한 검토가 요망된다. 중앙 정부가 지역개발을 촉진하는 의미에서 地方債의 利子負擔을 사업의 우선순위와 공익성의 크기에 따라 보조해 주는 장치나 地方債需要의 유인책으로서 公債의 이자수준을 물가상승률과 연계시키는 방안도 검토해 볼 가치가 있다. 아울러 分離課稅되고 있는 地方債의 利子所得을 所得稅에서 非課稅 또는 減免해 주는 방안도 연구되어야 할 것이다. 또한 追加的 投資財源의 마련을 위해 地方債發行의 上限線을 어떤 수준으로 책정할 것인가에 대한 合理的 基準設定도 모색되어야 할 것이다. 마지막으로 地方債적극활용의 여건을 조성하기 위해서는 地方行政의 民主的 기반이 강화됨으로써 지역주민 스스로가 地方投資事業의 결정과정에 참여할 수 있는 장치의 마련도 검토되어야 할 것이다.¹⁹⁾

第 2 節 地方自治團體 依存收入의 改善

1. 國庫補助金制度의 改善

國庫補助金은 地方政府가 독자적으로 시행하기 어려운 대규모의 투자사업과

註 19) 吳然天 韓國地方財政論 博英社 1988 p. 415

투자로부터의 효익이 한 지방에 한정되지 않고 전국에 걸쳐 기대되는 전국적 공공재를 공급하고 그 公共財에 대한 지방정부의 지출을 자극하기 위하여 지출된다. 따라서 國庫補助金制度를 개선하는데 있어서의 기본방향을 중앙정부가 개입하지 않으면 안되는 대규모의 투자사업만을 국고보조금으로 시행하고, 국고보조사업을 시행할 때에는 지방정부의 재정력과 당해 사업의 특성을 고려하여 차등을 두고 補助率을 결정해야 한다는 것이다. 이에 입각하여 國庫補助金制度의 改善方案을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국고보조사업에 따른 지방에 부담의 과중과 지방재정의 경직화를 회색하기 위하여 국고보조율을 지방정부의 재정력을 감안하여 차등 적용 하여야 한다.

둘째, 특정의 국고보조사업에 대한 사업비를 중앙정부와 지방정부간에 합리적으로 배분하기 위하여 각 공공사업에 대한 국고보조율을 객관적으로 결정할 수 있는 기준이 마련되어야 한다.

셋째, 규모가 영세하고 잡다한 국고보조사업들은 지방정부의 고유사업으로 전환시키고, 그 자금은 중앙정부가 일반재원으로 교부함으로써 지역주민의 자주적인 의사와 우선순위에 의한 公共서비스 제공의 기회를 확대해야 한다.

2. 地方 交付稅 制度의 改善

地方自治制 實施에 있어서 地方政府가 자치단체의 의사에 의한 自主財政을 실현한다는 관점에서 일반재원으로 교부되는 지방교부세는 국고보조금보다 더 선호된다. 따라서 地方交付稅制度는 地方交付稅의 일반재원으로서 성격을 강조하고, 지방정부간 재정력의 수평적 균등화를 달성하는 방향으로 개선해야 한다. 이러한 요인에 입각하여 地方交付稅制度의 改善方向을 살펴보면 다음과

같다.

첫째, 地方交付稅로 이전되는 재원의 절대규모를 증대시키기 위한 法定交付稅率의 상향조정이 요구된다.

둘째, 地方交付稅 算定方法 및 그에 필요한 각종 통계수치를 각 지방정부가 인정하는 방식으로 정형화하여 전산화 하고 配定된 지방교부세액에 대하여 지방정부가 이의 신청과 재심청구를 할 수 있는 제도적 절차를 만들어야 한다.

셋째, 지방정부의 징세노력을 유도하고, 地方政府間 財政力の 수평적 균등화 기능을 제고할 수 있도록 각 지방정부에 대한 지방교부세액 배정방식을 개선해야 한다. 현재의 지방교부세액 배정방식에 의하면 기준재정수입액을 단순히 지방세 수입액의 80%로 산출하고 있어 다른 조건이 동일하다면 지방세를 많이 징수한 지방에 오히려 소액의 地方交付稅가 배정되도록 되어 있다. 또 지방정부의 기준재정수요액을 계산할 때 人口數, 공무원정원, 경지면적 등으로 公共經費를 측정하고 있어 이미 경제기반이 확충되어 있는 지방에 오히려 더 많은 교부세가 배분되어 지방정부간 재정력 불균형이 심화되는 경향이 있다. 따라서 地方交付稅 배정방식을 개선해야 하는데, 지방의 재정능력을 측정하는 지표로는 각 지방의 주민소득, 지역총생산, 조세부담능력 등을 고려하고, 재정수요를 측정하기 위한 지표로는 인구수와 인구밀도, 재정수요예측액 등을 고려하는 것이 합리적이다.

넷째, 지방교부세는 전액 일반재원으로 사용할 수 있도록 하여야 한다. 地方交付稅는 전액 일반재원으로 사용할 수 있도록 하고, 반드시 필요하다고 생각되는 국가시책사업 등은 국고보조금으로 시행할 수 있도록 하여야 한다.

3. 地方稅體系의 改編과 地方讓與稅의 導入

지방세의 본질적인 기능은 지방행정을 원활하게 수행하기 위한 재원을 보장하는 데 있다. 따라서 地方自治團體가 充分한 稅源을 획득하여 확고한 재정기반을 구축한다는 것은 지방자치단체가 추구해야 할 제1차적이고도 기본적인 문제이다.

그러나 현재의 지방세제는 격동하는 오늘날의 지방행정에 적용할 수 있는 기반을 가지고 있지 못할 뿐만 아니라 당면한 필수적인 재정수요도 충족하지 못함으로써 만성적인 재정난에 처해 있다. 그런데 오늘날 地方稅의 기반 약화는 地方稅에 내재하는 구조적 결함보다는 국세우선주의 편견과 조정재원에 대한 과대한 집착과 의존, 과세권의 자주성 부여에 대한 인식, 그리고 稅制改正의 遲滯性이 그 주된 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 따라서 지방세제의 이러한 재검토와 지방세의 양적인 증대와 아울러 질적 보강의 개혁이 이루어져야 한다.

지방재정의 강화를 위해서 收入의 일부를 해당지역의 자치단체에 할애해 주는 지방양여세제도가 있다. 지방조정제도의 일환으로 시행되는 양여세제도는 국세와 지방세간의 稅源偏重을 시정하기 위하여 징수된 국세의 일부를 지방으로 讓與하여 지방세 가운데서도 세원이 일부지역에 편중된 조세는 이것을 비록 그것이 地方稅일지라도 국세로 바꾸어 양여함으로써 지방재정의 평형을 기하고자 하는 것인 바, 우리의 경우 지역경제의 강화와 평형을 위해서 이 제도의 도입이 요청된다. 그리고 기본적으로 국세와 지방세간의 세원배분이 보다 광범위 조정된다면 그 의미가 그렇지 않는 경우보다 강조되는 것은 아니다. 우리의 현실로 보아 실제로 채택할 수 있는 대상으로는 地方道路, 전

기, 자원등의 이용에 대한 양여세와 석유, 가스등의 소비에 대한 양여세 및 피해 보상을 위한 항공기 연료 양여세등이 있을 수 있다.²⁰⁾

註20) 한국경제연구원, 한국의 지방재정연구, 1985, pp. 76~93.

第 V 章 結 論

地方自治의 건전한 발전을 도모하면서 균형있는 지역발전과, 생활환경의 개선, 社會福祉의 擴充등 보다 나은 주민생활을 목표로 하는 지방행정을 推進하기 위하여는 民主的인 行政 및 財政制度의 확립이 근원적이면서 시급한 과제다.

地方行政의 궁극적 目標가 주민의 자발적 부담에 의한 주민선호에 따라 公共서비스를 給付하는 것이라고 하면 주민참여의 확대를 통한 점진적인 지방행정의 자율적인 운영기반의 구축이 요구된다. 地方行政의 자율적인 운영을 위하여는 地方財政의 自立水準의 제고와 지역적 불균형의 완화가 요구된다. 이를 위하여는 地方財政의 自立水準提高가 필요하다. 地方行政의 수요증대에 따른 지방재정의 자립수준을 높이기 위하여는 지방세원의 발굴과 중앙과 지방간 세원재분배를 통하여 지방재정의 자주성을 提高시켜야 한다.

地域間的 開發격차를 완화하고 국토의 균형개발을 도모하기 위하여는 지역경제의 생산성향상을 위한 방안이 요청된다. 地方行政의 기능강화를 통한 지역경제의 생산성향상은 지역개발을 도모할 수 있고 同時에 지방재정의 상호 연계될 수 있는 모형을 설정해야 한다.

民主主義의 꽃이라고 할 수 있는 지방자치제도를 확립하여 착실한 民主開發을 이룩하고 주민복지향상을 위한 열매를 맺기 위해서는 지방재정을 확충하고 자립도를 높여야 할 것이며, 지방재정의 절대적 貧弱狀態를 해결하기 위해서는 새로운 재원을 적극 개발해야 한다. 특히 현재 地方政府나 中央政府가 보유하고 있는 토지를 활용하고 국민들의 새로운 요구에 부응할 수 있는 사

업을 수익자부담원칙에 의해 개발하는 방안을 강구해야 한다. 현재 우리나라의 조세부담율은 상당히 높은편이지만 실제 포착되는 稅源은 적어서 현재 포착되지 않는 잠정적 세원이 많다고 보는데 이러한 脫稅를 방지하고 財源을 확충하기 위해서는 조세행정의 전문화가 요구된다.

効率的인 地方自治를 위한 地方財源의 確保方案은 첫째, 地方稅 收入의 확충이 이루어져야 한다. 둘째, 稅外收入의 증대가 요구된다. 셋째, 國庫補助金制度和 地方交付稅制度가 改善되어야 한다.

또한 地方開發을 위한 地方財政力이 強化되어야 하므로 開發財源 마련을 위한 지역개발기금의 설치, 지방세개편을 통한 지방세수의 확대, 더 나아가서 지방양여세제의 導入이 요청된다.

이러한 방법들을 복합적으로 채택·실행함에 있어서 어느 방법을 어느 수준으로 추진할 것이냐 하는 것은, 그 方法이 안고 있는 문제점과 地方法과의 관련정도 및 지역경제여건을 고려하여야 하겠지만, 기본적으로는 국가와 지방자치단체간의 사무 및 기능의 배분내역에 따라 결정해야 할 것이다.

그리고 기초지방자치단체와 광역지방자치단체에 어떠한 지방재원을 어느 단체에게 어느만큼 배분할 것이냐 하는 문제도 各地方自治團體의 처리사무와 수행하는 기능에 따라 결정되어야 할 것이다.

그러므로 자율적이고 확충된 지방재정의 운용을 위하여는 각 지방자치단체가 행하는 행정활동의 범위와 내용이 사전에 명확히 결정되어야 하며, 국가사무를 지방자치단체나 그 기관에게 위임하는 방식은 가급적 지양하고 사무와 권한을 移讓하는 방식이 바람직하다.

地方自治團體가 처리·수행하여야 할 명확한 사무와 기능에 따라, 그 활동에 필요한 재원이 모든 지방단체에게 고르게 배분되고, 또한 그것이 각지방

자치단체에 의해 자주적으로 확보되어지도록 하는 것이 모든 地方財政制度의 基本目標가 되어야 한다. 그리하여 국가 사회와 지역경제의 발전에 따라 신중하면서도 지속적으로 地方稅制, 개선해 나감으로써, 국가발전의 열쇠를 쥐고 있는 民主的이고 現代的이고 효율적인 지방자치단체가 미래의 기능을 다할 수 있도록 여건과 기반을 조성해 나가야 할 것이다.

附 表

<表 1-1>

全北道 國稅負擔額(1970. 73. 76. 80)

(단위 : 1,000원)

1970

계목 시군	소득세	법인세	영업세	상속세	등록세	자산 재평가 세	부동산 취득 세	통행세	주세	전기 가세	인장세	물품세	파년도 수입	인지 수입	합계
전주	666,938	127,861	222,287	5,522	70,675	426	565	202,224	1,966,184	101,159	19,634	86,682	10,912	116	3,481,185
군산	517,126	240,337	197,427	3,277	36,306	2,159	1,069	30,217	246,957	72,179	40,656	-	9,236	409	1,397,405
이리	206,924	42,444	76,160	965	24,471	-	139	20,941	102,801	21,604	11,481	-	1,403	559	509,895
완주	37,151	3,014	14,123	157	3,024	-	-	790	7,224	-	521	-	-	9	66,016
진안	24,153	2,146	8,249	128	2,288	-	-	267	7,544	-	208	-	-	22	45,005
무주	19,047	1,609	5,053	97	1,289	-	-	251	5,283	-	263	-	-	2	32,894
장수	20,407	1,872	7,852	82	1,793	-	-	237	4,924	-	172	-	-	14	37,353
임실	21,942	1,524	9,023	112	1,721	-	-	359	4,722	-	281	-	-	2	39,686
남원	88,793	2,684	26,660	353	8,478	-	33	7,534	20,606	15,335	3,106	-	-	34	173,616
순창	23,701	1,149	8,924	98	2,085	-	-	274	4,043	-	319	-	-	7	40,600
장유	146,099	6,365	49,189	567	18,830	-	196	21,037	27,372	21,923	3,822	-	-	102	295,552
고창	24,307	1,709	10,217	46	1,329	-	-	358	3,074	-	216	-	-	2	41,258
부안	28,704	2,043	12,911	108	2,113	-	-	472	4,993	-	621	-	-	3	51,971
김제	118,467	22,441	41,490	1,018	23,854	-	-	20,370	28,096	8,103	3,332	-	232	399	267,702
옥구	26,411	1,329	9,007	68	1,929	-	-	304	4,173	-	279	-	-	3	43,503
익산	29,083	1,753	13,792	69	2,087	-	-	473	5,012	-	296	-	-	4	52,669
市計	1,390,988	410,692	495,874	9,764	131,452	2,585	1,773	253,382	2,315,942	194,942	71,774	86,682	21,551	1,084	5,388,485
郡計	608,268	49,638	216,490	2,903	70,820	-	229	50,776	127,066	45,361	13,439	-	232	503	1,187,725
合計	1,999,256	460,330	712,364	12,667	202,272	2,585	2,002	306,158	2,443,008	240,303	85,213	86,682	21,783	1,587	6,576,210

〈表 1-2〉

1973

구제별 시·군	소득세	법인세	영업세	상속세	등록세	자재평가세	부동산 기 이 자 세	동행세	주세	전기 가스세	인장세	물품세	년도 입 수	인지세	6 중 추 세 액
전주	1,015,451	162,940	406,971	13,554	209,383	599		366,102	305,347	280,726	40,543	485,152	13,107	1,499	1,609,072
군산	663,213	435,363	418,021	13,646	135,577	9,251	1,564	56,525	3,546,293	107,795	28,491	358,802	35,190	699	4,292,702
이리	322,394	39,507	161,398	558	78,758	1		38,311	238,950		18,058	9,391	83,068	2,095	525,484
완주	7,240	5,402	28,247	214	9,708			2,986	21,537		708	632			63,186
진안	45,860	1,611	14,433	85	7,610			1,895	14,875		387	467		3	39,200
무주	27,129	1,327	14,971	4	5,692			1,350	7,024		407	209		1	29,444
장수	30,449	924	11,253	76	4,283			1,423	7,805		239	172		0	25,003
임실	4,703	1,704	19,272	109	6,073			2,082	8,027		227	277		1	35,681
남원	216,559	94,616	54,410	2,580	24,162	3,196		8,331	32,335		3,123	2,456		978	122,361
순창	3,924	1,472	17,083	117	5,992			1,928	9,771		352	359		1	35,126
정읍	244,096		87,275	1,389	54,827			27,821	44,308		5,071	4,046		42	219,302
고창	5,423	1,683	26,074	198	5,871			3,171	10,009		209	324		1	45,334
부안	5,709	2,103	37,053	202	7,241			3,272	12,432		1,578	427		2	61,576
김제	215,270	92,583	63,641	937	47,341	57		25,455	39,651		4,877	3,085		159	180,995
옥구	4,027	1,928	25,247	172	6,992			2,808	11,578		309	359		2	46,934
익산	5,977	2,473	27,916	129	7,527			3,596	13,561		412	397		3	53,015
市計	2,001,058	637,810	986,390	27,758	423,718	9,851	1,564	460,938	4,080,599	388,521	87,092	803,345	131,365	4,293	6,427,258
郡計	816,366	216,078	426,875	6,212	193,319	3,253		86,118	232,916		17,899	13,210		1,193	957,157
合計	2,817,424	853,888	1,413,265	33,970	617,037	13,104	1,564	547,056	4,313,513	388,521	104,991	816,555	131,365	5,486	7,384,415

계목 시군	소득세	영업세	법인세	상속세	등록세	재산평가세	부담이득세	주세	통행세	물품세	인장세	직물세	전기가세	석유류세	방위세	인지수입	파년도수입	합계
전주	2,164,621	1,843,319	497,623	25,327	339,175	19,730		694,726	185,750	651,146	56,503	197,458	120,123		598,485	1	246,432	7,567,439
군산	1,417,251	1,507,143	540,245	11,374	153,012	29,911		9,470,879	61,747	966,138	47,705	1,703	50,061		2,065,063	88	572,187	16,992,877
이리	769,743	702,572	196,559	8,966	140,250			851,803	43,779	154,308	30,411	324			304,165	217	108,621	3,310,718
완주	152,479	10,874	42,153	704	19,876			56,142	8,542	1,554	4,807				51,874		49	349,054
진안	214,284	67,649	1,043	905	10,362			20,460	3,668	901	479				16,197	27	5	335,973
무주	29,606	29,660	622	61	8,160			17,032	1,728	641	382				8,679	11		96,582
임실	34,079	40,179	5,729	493	11,204			14,227	2,809	694	429				15,087		54	160,809
남원	395,288	249,754	40,661	4,017	38,874	5,000		73,599	14,497	8,308	4,562	2,637			46,079	5	16,174	899,455
순창	45,137	31,208	4,629	597	8,872			13,727	2,104	472	382				12,945		14	120,087
정읍	542,080	337,228	22,520	15,063	76,522		50	92,271	33,781	10,616	6,887			20	78,175	87		1,265,300
고창	68,734	42,385	6,247	379	9,274			15,603	3,731	547	782				13,887		12	161,664
부안	83,179	105,128	6,524	248	15,691			27,483	3,512	631	1,032				15,148	2		198,584
김제	506,220	313,338	162,896	10,213	62,316	7,190		171,648	35,595	8,644	6,362	9,528		689	111,367	4		1,405,001
옥구	72,302	24,179	6,352	612	12,742			15,249	2,497	597	479				14,752	2	27	149,790
익산	98,782	81,947	6,981	742	14,587			14,965	2,382	729	941				15,473	3	16	237,521
市計	4,288,615	4,143,034	1,233,427	45,677	623,437	49,641		11,036,418	291,276	1,771,592	132,989	199,485	170,184		2,967,713	306	927,240	27,811,034
郡計	2,310,354	1,418,790	307,189	34,461	295,912	12,100	50	548,273	116,936	35,054	27,793	12,165		709	409,666	68	16,438	5,545,757
合計	6,598,969	5,551,833	1,540,616	79,838	919,349	61,831	50	11,574,691	408,212	1,806,646	160,782	211,650	170,184	709	3,377,379	374	943,678	33,416,791

제목 시·군	소득세	법인세	상속세	자 재평가세	산 이득세	부 담 이득세	부가가치세	특별 소비세	주 세	중 권 거택세	인지세	과년도 수 입	총 액	방위세
전주	4,225,805	1,384,896	63,638	21,755	3,562	8,267,108	2,417,318	724,767	2,074	336	34,694	17,145,953	2,681,217	
군산	2,204,983	1,557,816	12,595	136,388	-	3,043,175	91,771	22,839,932	2,736	130	1,950,437	31,839,963	8,112,525	
이리	1,741,707	1,071,873	92,832	7,104	-	2,799,325	63,516	2,687,765	389	47	228,410	8,692,968	999,126	
완주	302,179	74,424	4,721	-	-	382,274	46,163	43,146	109	-	168	853,234	-	
진안	107,363	4,946	143	-	-	156,475	749	22,283	160	-	-	292,119	-	
무주	96,318	8,670	195	-	-	136,197	766	19,345	2	-	-	261,499	-	
장수	97,304	4,007	152	-	-	157,032	839	21,076	6	-	-	280,416	-	
임실	135,224	8,094	1,327	-	-	211,243	1,078	15,774	7	-	199	372,948	-	
남원	364,855	14,266	4,629	-	-	640,908	35,729	87,219	217	23	1,028	148,874	-	
순창	122,837	6,213	986	-	-	172,208	892	12,083	9	-	217	315,443	-	
정유	687,188	91,333	19,734	-	-	1,128,784	16,005	124,847	-	-	1,153	2,069,044	-	
고창	210,427	12,653	1,727	-	-	251,429	912	14,487	-	-	-	491,635	-	
부안	268,193	49,329	4,063	-	-	344,063	22,793	18,702	72	-	807	708,022	-	
김제	402,285	73,993	6,091	165,247	3,562	516,092	34,189	168,309	108	15	78,584	1,279,666	114,456	
옥구	274,183	30,174	4,729	-	-	272,184	14,304	13,669	14	-	-	609,347	-	
익산	290,817	34,137	5,524	-	-	391,727	17,082	15,209	17	-	529	755,042	-	
市計	8,172,495	4,014,585	169,065	165,247	3,562	14,109,608	2,572,605	26,252,464	5,199	513	2,213,541	57,678,884	11,792,868	
郡計	3,359,173	412,239	54,021	165,247	-	4,709,616	191,591	576,149	777	38	82,685	9,437,289	114,456	
合計	11,531,668	4,426,824	223,086	165,247	3,562	18,870,224	2,764,196	26,828,613	5,976	551	2,296,226	67,116,173	11,907,324	

〈表 2-1〉

全北道 依存收入과 國稅負擔額의 對比

〈단위: 천원〉

구분 시·군	세입총액	자체수입		의존수입①		국세부담 액 ②	②-①	이전후 자립도	세입총액	자체수입		의존수입①		국세부담 액 ②	②-①	이전후 자립도
		금액	구성비	금액	구성비					금액	구성비	금액	구성비			
전주	1,265,459	572,302	45.2%	693,157	54.8%	3,481,185	2,788,028	320.3%	1,482,951	834,597	56.3%	648,354	43.7%	3,306,822	2,668,468	279.3%
군산	571,680	248,829	43.5	322,851	56.5	1,397,405	1,074,554	288.0	733,718	393,913	53.7	339,806	46.3	5,810,430	5,470,625	845.6
이리	353,136	155,048	43.9	198,088	56.1	509,895	311,807	188.3	505,870	230,630	45.6	275,240	54.4	982,498	707,258	239.8
완주	233,046	63,259	14.6	369,787	85.4	66,016	303,771	29.9	671,562	182,763	27.8	484,799	72.2	76,674	408,125	39.2
진안	270,617	37,579	13.9	233,038	86.1	45,005	188,033	30.5	451,719	108,858	24.1	342,861	75.9	87,226	255,635	43.4
무주	196,241	22,565	11.5	173,676	88.5	32,894	140,782	28.3	408,294	84,603	20.7	323,691	79.3	58,114	265,577	35.0
장수	214,974	24,792	11.5	190,182	88.5	37,353	152,829	28.9	312,990	49,368	15.8	263,622	84.2	56,624	206,998	33.9
임진	265,771	30,222	11.4	235,549	88.6	39,686	195,863	26.3	592,776	100,964	17.0	491,812	83.0	42,475	449,337	24.2
남원	517,338	127,779	24.7	389,559	75.3	173,616	215,943	58.3	749,378	208,313	27.8	541,065	72.2	443,958	97,107	87.0
순창	276,825	33,565	12.1	243,280	87.9	40,600	202,680	26.8	397,545	107,201	27.0	290,344	73.0	40,999	249,345	37.3
정읍	495,687	111,191	22.4	384,496	77.6	295,552	88,944	82.1	1,014,084	362,201	35.7	651,883	64.3	477,127	174,756	82.8
고창	368,198	60,775	16.5	307,423	83.5	41,258	266,165	27.7	613,134	185,873	30.3	427,261	69.7	52,963	374,298	39.0
부안	357,102	92,251	25.8	264,851	74.2	51,971	212,880	40.1	504,208	186,509	37.0	317,778	63.0	70,600	247,178	51.0
김제	648,115	268,388	41.4	379,727	58.6	267,702	112,025	82.7	1,095,572	433,651	39.6	661,921	60.4	493,086	168,835	84.6
옥구	299,039	105,182	35.5	192,857	64.5	43,503	149,354	50.1	701,613	216,607	35.1	455,006	64.9	53,422	401,584	42.8
익산	370,116	132,354	35.8	237,762	64.2	52,569	185,193	50.0	694,139	314,472	45.3	379,667	54.7	61,994	317,673	54.2
市計	2,190,275	976,179	44.6	1,214,096	55.4	5,388,485	4,174,389	290.6	2,722,539	1,459,140	53.6	1,263,399	46.4	10,009,750	8,836,351	424.1
郡計	4,713,069	1,110,902	23.6	3,602,167	76.4	1,187,725	2,424,917	48.8	8,207,096	2,575,286	31.4	5,631,710	68.6	2,015,262	3,616,448	56.0
合計	6,903,344	2,087,081	30.2	4,816,263	69.8	6,576,210	1,749,172	125.5	10,929,645	4,034,536	36.9	6,895,109	63.1	12,115,012	5,219,903	147.8

〈表 2-2〉

〈1976〉

〈1980〉

구분 시·군	세입총액	자체수입		의존수입①		국세부담 액 ②	②-①	이전후 자립도	세입총액	자체수입		의존수입①		국세부담 액 ②	②-①	이전후 자립도
		금액	구성비	금액	구성비					금액	구성비	금액	구성비			
전주	3,667,319	2,211,715	60.3%	1,456,604	39.7%	7,567,439	6,111,835	266.7%	27,869,372	17,417,023	62.5%	10,452,349	37.5%	17,145,953	6,693,604	124.0%
군산	1,593,535	918,392	57.6	675,143	42.4	16,992,877	16,317,734	1,124.0	7,967,437	4,986,482	62.7	2,970,955	37.3	31,839,963	28,869,008	462.8
이리	1,398,716	769,827	55.0	628,889	45.0	3,310,718	2,681,829	291.7	5,187,337	2,702,297	52.1	2,485,040	47.9	8,692,968	6,207,928	219.7
市計	6,659,570	3,829,934	58.6	2,759,636	41.4	27,871,034	25,111,398	477.1	41,014,146	25,105,802	61.2	15,908,344	38.8	57,678,884	41,770,540	201.8
완주	2,367,375	525,291	22.3	1,832,084	77.7	349,051	△1,483,030	37.1	5,988,301	2,052,201	34.3	3,936,100	65.7	853,234	△3,082,866	48.5
진안	1,414,483	308,291	21.8	1,106,192	78.2	335,973	△ 770,219	45.5	3,831,348	722,562	18.9	3,108,786	81.1	292,119	△2,816,667	26.5
무주	1,196,652	199,797	16.7	996,855	83.3	96,582	△ 900,273	24.8	2,676,719	506,987	18.9	2,169,732	81.1	261,499	△1,908,233	28.7
장수	1,032,297	247,830	24.0	784,458	76.0	105,937	△ 678,521	34.3	2,717,402	493,781	18.2	2,223,621	81.8	280,416	△1,943,205	28.5
임진	1,452,020	348,081	24.0	1,103,939	76.0	160,809	△ 913,130	35.0	4,519,553	1,316,980	29.1	3,202,573	70.9	372,948	△2,829,625	37.4
남원	2,221,965	732,602	33.0	1,489,363	67.0	899,455	△ 569,908	73.5	5,538,127	1,786,214	32.3	3,751,913	67.7	148,874	△3,603,039	34.9
순창	1,319,084	331,517	25.1	987,567	74.9	120,087	△ 867,480	34.2	4,095,730	1,265,256	30.9	2,830,474	69.1	315,443	△2,515,031	38.6
정읍	2,743,656	1,040,255	37.9	1,703,631	62.1	1,265,300	△ 438,331	84.0	6,894,910	3,225,793	46.8	3,669,117	53.2	2,069,044	△1,600,073	76.8
고창	2,202,801	708,714	32.2	1,494,087	67.8	161,664	△1,332,423	39.5	4,918,163	1,931,153	39.3	2,987,010	60.7	491,635	△2,495,375	49.3
부안	1,780,271	779,545	43.8	1,000,726	56.2	198,584	△ 802,142	54.9	5,302,168	2,377,802	44.8	2,924,366	55.2	708,022	△2,216,344	58.2
김제	2,892,291	1,488,010	51.8	1,394,281	48.2	1,405,001	10,720	100.4	6,340,751	4,034,105	53.6	2,306,645	36.4	1,279,666	△1,026,979	83.8
옥구	1,686,078	918,469	54.5	767,609	45.5	149,790	△ 617,819	63.4	4,638,936	2,311,702	49.8	2,327,234	50.2	609,347	△1,717,887	63.0
익산	1,991,410	1,048,432	52.6	942,978	47.4	237,521	△ 705,457	64.6	5,272,213	2,801,570	53.1	2,470,643	46.9	755,042	△1,715,601	67.5
郡計	24,290,383	8,686,513	35.8	15,603,770	64.2	5,545,757	△10,058,013	53.6	62,734,321	24,826,107	39.6	37,908,214	60.4	9,437,289	△28,470,925	54.6
合計	30,949,953	12,596,517	40.7	18,353,406	59.3	33,416,791	15,053,385	148.6	103,748,467	49,931,909	48.1	53,816,558	51.9	67,116,173	13,299,615	112.8

〈表 3〉

통행세외 5종 국세의 보편도

〈단위 : 천원 · %〉

구분 시·군	1970		1973		1976	
	징수액	보편도 (%)	징수액	보편도 (%)	징수액	보편도 (%)
전주	2,582,163	65.2	1,609,072	21.8	3,229,606	17.2
군산	606,338	15.3	4,292,702	58.1	11,388,917	60.6
이리	257,461	6.5	525,484	7.1	1,768,815	9.4
市計	3,435,962	86.7	6,427,258	87.0	16,387,338	87.2
완주	25,682	0.6	63,186	0.9	100,241	0.5
진안	18,556	0.5	39,200	0.5	102,608	0.5
무주	22,139	0.6	29,444	0.4	56,962	0.3
장수	14,978	0.4	25,003	0.3	60,891	0.3
임실	16,106	0.4	35,681	0.5	68,848	0.4
남원	81,719	2.0	122,361	1.7	381,286	2.0
순창	15,645	0.4	35,126	0.5	56,293	0.3
정읍	142,223	3.6	219,302	3.0	596,689	3.2
고창	15,194	0.4	45,334	0.6	71,858	0.4
부안	21,113	0.5	61,576	0.8	152,849	0.8
김제	125,245	3.2	180,995	2.5	589,250	3.1
옥구	15,692	0.4	46,934	0.6	55,146	0.3
익산	21,660	0.5	53,015	0.7	114,792	0.6
郡計	525,952	13.3	957,157	13.0	2,407,713	12.8

〈表 4-1〉

營業稅外 5種 國稅 移讓後의 自立度

〈1970〉

區分 市·郡別		移 讓 前			移 讓 後	
		歲入總額	自體收入	自 立 度	營業稅外 5種國稅額	自立度
전	주	1,265,459	572,302	45.2	2,582,163	249.3
군	산	571,680	248,829	43.5	606,338	149.6
이	리	353,136	155,048	43.9	257,461	116.8
市	計	2,190,275	976,179	44.6	3,435,962	201.4
완	주	433,046	63,259	14.6	25,682	20.5
진	안	270,617	37,579	13.9	18,556	20.7
무	주	196,241	22,665	11.5	22,139	22.8
장	수	214,974	24,792	11.5	14,978	18.5
임	실	265,771	30,222	11.4	16,106	17.4
남	원	517,338	127,779	24.7	81,179	40.5
순	창	276,825	33,565	21.1	15,645	17.8
정	읍	495,687	111,191	22.4	142,223	51.1
고	창	368,198	60,775	16.5	15,194	20.6
부	안	357,102	92,251	25.8	21,113	31.7
김	제	848,115	2,681,388	41.4	125,245	46.4
옥	구	299,039	106,182	35.5	15,692	40.8
익	산	370,116	132,354	35.8	21,660	41.6
郡	計	4,713,069	1,110,902	23.6	525,952	34.7
合	計	6,903,344	2,087,081	30.2	3,961,914	87.6

〈表 4-2〉

〈1973〉

區分 市·郡別		移 讓 前			移 讓 後	
		歲入總額	自體收入	自 立 度	營業稅外 5種國稅額	自 立 度
전	주	1,482,951	834,597	56.3	1,609,072	164.8
군	산	733,716	393,913	53.7	4,292,702	638.7
이	리	505,870	230,630	45.6	525,484	149.5
市	計	2,722,539	1,459,140	53.6	6,427,258	289.7
완	주	671,562	186,763	27.8	63,186	37.2
진	안	451,719	108,858	24.1	39,200	32.8
무	주	408,294	84,603	20.7	29,444	27.9
창	수	312,990	49,368	32.3	25,003	23.8
임	실	592,776	100,964	15.8	35,681	23.1
남	원	749,378	208,313	27.8	122,361	44.1
순	창	397,545	107,201	27.0	35,126	35.8
정	읍	1,014,087	362,204	35.7	219,302	57.3
고	창	613,134	185,873	30.3	45,334	49.2
부	안	504,237	186,509	37.0	61,576	56.1
김	제	1,095,572	433,651	39.6	180,995	41.8
옥	구	701,613	246,607	35.1	46,934	52.9
익	산	694,139	314,472	45.3	53,015	56.9
郡	計	6,207,096	2,575,386	41.5	957,157	57.7
합	計	8,929,635	4,034,526	45.2	7,384,415	127.9

〈表 4-3〉

〈1976〉

區分 市·郡別		移 讓 前			移 讓 後	
		歲入總額	自體收入	自 立 度	營業稅外 5種國稅額	自立度
전	주	3,667,319	2,211,715	60.3	3,229,606	148.4
군	산	1,593,535	918,392	57.6	1,138,917	772.3
이	리	1,398,716	709,827	55.0	1,768,815	181.5
市	計	6,659,570	3,899,934	58.6	6,387,338	304.6
완	주	2,357,375	525,291	22.3	100,241	26.5
진	안	1,414,483	308,291	21.8	102,608	29.0
무	주	1,196,652	199,797	16.7	56,962	21.5
장	수	1,032,297	247,839	24.0	60,891	29.9
임	실	1,452,020	348,081	24.0	68,848	28.7
남	원	2,221,965	732,602	33.0	381,286	50.1
순	창	1,319,084	331,517	25.1	56,293	29.4
정	읍	2,743,656	1,040,025	38.0	596,689	59.7
고	창	2,202,801	708,714	32.2	71,858	35.4
부	안	1,780,271	779,545	43.8	152,849	52.4
김	제	2,892,291	1,498,010	51.8	589,250	72.2
옥	구	1,686,078	918,469	54.5	55,146	57.7
익	산	1,991,410	1,048,432	52.6	114,792	58.4
郡	計	24,290,383	8,686,613	35.8	2,407,713	45.7
合	計	30,949,953	12,586,547	40.7	8,795,051	101.4

參 考 文 獻

1. 國內書

- 金安濟：地域開發과 地方自治行政. 大明出版社 1988
- 金 喆：地方行政論. 法文社 1986
- 經濟企劃院豫算室：各國의 地方財政 調整制度概要. I. II. III 1985
- 盧隆熙：韓國의 地方自治. 錄苑出版社 1987
- 沈定根：地方財政制度論. 法文社 1982
- 孫鳳叔：韓國地方自治研究. 三英社 1985
- 李相熙：地方財政論. 啓明社 1982
- 俞 焄：財政行政論. 法文社 1987
- 李種益：財政行政論. 博英社 1987
- 鄭世煜：地方 行政學. 法文社 1990
- 鄭仁興：地方 自治論. 博英社 1980
- 崔昌浩：韓國地方政府의 再認識. 三英社 1985
- 韓坦澤：都市 및 地方行政. 法文社 1984
- 黃明燦：地域開發論. 經營文化院 1984
- 韓國地方行政研究院：韓國의 地方行政 40年史 1988
- 韓國地方行政研究院：地方自治와 地方財政力 1987
- 吳然天：韓國地方財政論 博英社 1988

2. 國內論文

- 奇後玄：地方開發 促進을 爲한 地方財政 制度 改善에 關한 研究
— 地方財政 調整 制度를 中心으로 — 서울大 環境大學院. 1986
- 金載潤：地方財政 自立度 提高 方案에 關한 研究
：서울大 行政大學院 碩士學位論文. 1982
- 東亞日報：財政自立度 격차 크다. 1991. 10.8
- 朴文玉：地方自治와 財源確保 「地方財政」가을호 1986
：地方自治制를 爲한 地方財政 自立方案 「思想과 政策」가을호 1985
- 李文在：地方稅源 確保方案 「地方財政」가을호 1987
- 經濟企劃院：地方財政 擴充및 制度改善 1986

- 地方稅源의 現況과 補充方案 「地方財政」 가을호 1986
- 李昌熙 : 地方財政 自立度 提高方案에 關한 研究
全北大 經營大學院 碩士論文 1989
- 車耕權 : 韓國의 地方財政研究 서울大 出版社 1985
- 韓國科學技術院 : 國內地方別 開發 潛在力에 따른 特化產業의 發掘과 育成戰略
(研究責任者 : 金安濟) 1986. 12
- 黃善郁 : 地方財政의 確保力案에 關한 研究
清州大 大學院 碩士論文 1983
- 吳然天 : 地方稅의 收入의 증대방안 「地方財政」 1980

3. 國內資料

- 內務部 : 地方稅의 收入年鑑. 1980~1990
: 地方財政年鑑 1980~1990
- 全北道 : 一般會計歲入 歲出 決算書. 1980~1990
: 自治法規準 1989
: 統計年報 1980~1990
: 稅外收入 實務 1990
- 韓國日報 : 地自體의 財政自立度 1991. 3. 14
: 自治團體 財政自立度 統計 1991. 3. 14
- 全北銀行 : 全銀調查 1989

4. 外國書

- 星野光男, 地方自治論, 東京 : 1982
- 坂園期雄, 危機の自治團體 財政, 1979
- Buxton, R. Local Government, Middlesex : Penguin Books, 1973.
- Cochyane, Glynn, Policies for strengthening Local Government in Developing Countries, Washington, D. C : The World Bank, 1983.
- Jackson, P. W, Local Government, London : Butter—Worths and Company, 1976.
- Nijkamp, peter and Edwin S. Mills, eds, Hand book of Regional and urban Economics Amsterdam : Elsevier Science publishers, 1987.
- O. E. C. D, Measuring Local Government Expenditure Need Copenhagen Workshop. 1981.
- Rechards, Dennis A. John R. rRellis and G. Shabbir cheema, Decentralization in Developing countries, Washington D. C : The World Bank, 1983.
- Walsh M. Annmarie. The urban challenge to Government : An international comparison of thirteen cities, N. Y. Praeger Publishers, 1969.
- Beyor, John c., Budget innovation in Developing Countries, New york : Pulished in United states of Amerecan, 1973.
- Bish, R : & Hourse, H. O. Urban Economics and Policy Analysis, international student Edition, Mcgraw Hill kogakusha, 1985.
- Maxwell A, James. Financing state and Local Government : The Brookings Institution, 1970.
- Netzer, Dick, “State—Local Finance and intergovernmental Fiscal Relation” in Blinder A. Setal Economics of public finance, washington D. C, The Brookings institution, 1974.

A Study On Self – Relians of Local Finance

Jung, Hyung – Woo
Major in General Administration
The Graduate School of
Administration
Hansung University

Local self – government is one of the necessary systems for people to cultivate their democratic capacity and is the expedient devices to accelerate the development of regional characteristics in a liberal democracy nation. We must develop our democracy based on grass – roots so that it may be not formal assortment, but real political system, and thus by accepting local self – government, it is possible to put real democracy into practice.

Our local self – government had been executed for nine years since 1952 but in 1961, it was suspended by 5. 16 Military Revolution. So far we have lasted local administration based upon centralization of power since then. Now, it gas been resurged aftrer 30years and we are just have an election for local governor and direct eoection of resident self – government in 1992 following election for eoementary assembly election held on March, 1991, for organization of great – sphere assembly held on June, 1991.

Self – governing body in our country not only has failed in securing independent but also have to rely on the Treasury. Promoting a sound local self – government, to drive toward local administration in which objectives are better improved life for inhabitants such as a balanced regional growth, an improvement in living standards, and extension of social welfare etc is required democratic administration and the settlement of a financial system. It is required to establish local administration based upon autonomy by resident’s participation on enlarged scale, according to their preferance if ultimate aim of local administration is to furnish them with public service that they themselfe have to share in.

For autonomous management of local administration, it is required to lessen unbalance

of region and to rethink self-supporting level of local financial as well. As demand of local administration increase, financial by picking out source of local tax, distributing tax resource between central and region.

To do find these solutions, the contents of its solutions are as following;

Chapter I refers to the purpose, the method and the realm of study.

Chapter II deal with the essence of local financial which have relation to unfolding financial of local self-governing body theoretically and relation between national finance and regional finance and also investigate difference of the direction of manage in financial of foreign local self-government.

Chapter III is studied analysis of the actual conditions regarding financial independence level of local self-governing body as following;

- 1) Conception of independence level and factor of decision
- 2) Analysis of scale of local finance
- 3) Analysis of the actual conditions concerning a present circumstance of Jeonbuk Province under the financial condition of Jeonbuk Province
- 4) A present condition of independence level of local finance by inspecting a present condition and problem of regional finance

Chapter IV is advised such a device of improvement in self-supporting level of finance of local self-governing body as improvement of a given circumstance of regional finance, improvement of its own income for local self-governing body, and for the purpose of securing financial resource for development of local self-governing body by installation of regional development fund, changing system of local tax, introduction of concessive local tax and introduction of extraordinary local tax.

Chapter V is concluded showing a device of improvement in self-supporting level of local self-governing body in order to create efficient and sound circumstance of local self-government and to create efficient and sound circumstance of local self-government and to aim solidity of resident's self-government by bases upon data which were referred on the occasion of comming localization.

And thus, local government ought to not only decide realm and contents of affair so that it may manage accumulated local financial resource efficiently, autonomously, but also choose the way central government should turn over local self-governing body not

national affair but followed responsibility.

According to accurated affair and function performed by local self-governing body, all financial resource necessary to its activity must be dispensed to each of local self-governing body all alike. And it must be the basic goal of local financial system to be secured by themselves.

As national and regional economy is developed, we should creat a device of self-supportin of local self-governing body continually and deliberately and establish condition and foundation so that it may fulfill its essential function democratically, modernly, and efficently because in hold the key to develop nation.