

## 제 9장 재정

### 제 1절 서론

재정은 우선, 국가 살림살이의 수입과 지출구조를 밝히는 것을 목적으로 한다. 그러나 근대 이전의 재정은 왕실과 국가의 재정이 지방 행정과 구분되지 않았다. 우선 조선왕조가 중앙집권적인 국가라고 할지라도, 지방행정의 가장 큰 목적은 중앙 집권적 국가의 세금 수조가 가장 큰 임무였다. 이를 위해 호구조사, 경작지 조사, 그리고 국가가 필요로 하는 물품의 조달을 위한 위해 노력하는 것을 기본 임무로 하였다. 이외의 노력동원의 경우에도 국가업무(군 복무, 또는 군복무를 보조하는 물품 제공)나 지역의 공공 건설 사업에 노력이 동원되는 경우가 중요한 세금 수취구조였다.

고성의 재정은 조선시대부터 고성현을 통해서, 국가, 왕실, 그리고 지방 행정을 위한 수조체제와 지출 구조를 밝힌다. 조선왕조이전의 시대는 특히 고성에 대한 구체적인 자료의 한계로 말미암아 서술하지 못했다. 따라서 이 장은 조선왕조시대, 갑오개혁이후 1980년대까지 근대화된 재정제도 이후의 재정 상황, 그리고 1990년대 이후의 재정상황으로 나누어 서술한다.

근대에 들어와서, 세금 수취구조는 금납화(화폐화)되었고, 왕실의 소멸과 동시에 국가 재정이 지방재정과 일치되는 구조로 변해갔다. 즉 중앙집권적인 국가는 지방재정 역시, 수취가 표준화되고 통제되는 제도로 변해갔다. 이 과정 역시, 순탄치만은 않았지만, 갑오개혁, 대한제국기의 개혁, 1906년 일제의 개혁 조치 등을 통해 근대적인 재정제도가 확립된 것만은 분명하다.

이 와중에 고성현은 통제영이 설치되기 전에는 군역까지 고성현이 담당하였지만, 통제영이 설치된 후에는 군역은 통제영이 담당하였고, 그 외의 업무는 조선조 시기의 다른 지방현의 상황과 동일하였다. 그러나 동일하다고 해서, 모든 조세 업무가 동일하다는 것을 의미하는 것은 아니고, 지방마다 자의적인 세금수취구조가 존재하였다. 근대적인 재정체제가 완성된 후에도 고성군은 거의 1950년대까지는 일제하의 재정제도가 유지되었고, 1960년 이후에서야 현재의 재정제도가 정착되었다고 평가할 수 있다. 재정은 수입의 측면에서는 중

양의 재정 배분과 동시에 지방의 자주 재원으로 마련된다. 그러나 지방의 자주 재원이 중앙의 재정에 비해 가변적이었기에, 상대적으로 작은 비중을 차지할 수 밖에 없었다.

## 제 2절 근대이전

### 제 1항 조선 전기

#### 1목 재정 제도

고려시대에는 경상도의 조창이 마산과 사천 두 군데에 존재하는 것으로 파악되어 고성도 수취대상지역인 것으로 판단된다. 이는 조선왕조시대에도 지속된다. 그러나 체계적이고 기록이 남아 있는 중앙집권적 재정부문에 더하여, 지방관과 향리의 자의성이 강한 지방자치적 재정부문이 추가된다. (손병규, 2008, [조선왕조 재정 시스템의 재발견: 17-19세기 지방재정사 연구], 역사비평사)

#### 2목 재정 수입

지방재정의 收入은 (1) 賦稅제도에 의한 세수입(田結稅, 軍役, 還穀耗穀, 雜役) (2) 통치조직 스스로의 영리활동, (3) 재지주민의 기부로 나눌 수 있다. 그러나 (2)와 (3)은 기록이 남아 있지 않아 서술하지 못했다. 따라서 대부분의 지방재정 수입은 부세 제도에 의한 세수입을 주로 다룬다.

고려말부터 私田改革(1389-1391)이 진행되어 科田法의 기초가 닦인다. 이에 더하여 조선 전기에 성립되기 시작한 세제는 15세기 중엽에 [經國大典] 체제의 수취제도로 완전히 성립한다. 이에는 田稅, 軍役(國役 - 正軍과 保人), 徭役(雜役), 貢物, 雜稅(漁稅, 鹽稅, 匠稅, 商稅)로 나누어진다 (한영국, 1991, “조선후기 수취제도와 그 연구” 조기준외, [조선후기 사회경제사 연구 입문] (민족문화사): 223-255).

16세기의 부세제도는 크게 4가지의 세금을 부과하고 있었다. 우선 (1) 田稅는 無正案 상태에서 수취되고 있었다. 15세기 중말엽에 貢法 收稅制로 확립되었으나, 15세기 말부터 지주제가 급속히 발달하여 갔다. (2) 軍役은 15세기 중엽에는 기존의 토지소유자가 부담하던

軍役이, 保法이 제정 실시되면서, 모든 良人 男丁에게 부과되었다. 15세기 말엽에는 代立제도(대신 근무케 하면서, 役價를 지불하는 것)를 도입하였다. (3) 徭役(計田法에 의거)도 빈농들의 부담으로 戶役化하였다. (4) 進上, 方物을 포함하는 貢物의 수취제도는 15세기 말엽까지는 그 物量이 과다하지 않아서 그런대로, 농민에게 미치는 폐해가 심하지 않았다. 그러나 16세기 들어서서는 郡縣의 實勢를 무시한 공물의 책정이 무시로 자행되었다.

### 3목 재정 지출소요

지방재정의 지출은 크게 6가지로 나누어서 지출되었다. 즉 (1) 규정된 상납, (2) 지방통치의 공무를 위한 지출, (3) 상부관청과 상하관계에 기초하여 수시로 염출, (4) 지방관이 개인적으로 국왕이나 왕실에 개인적으로 예물을 상납, (5) 지방통치기구의 구성원 스스로 재원을 사적으로 사용, (6) 제도로서 규정되지 않은 재원의 유통(物流) 등이 그것이다.

또한 조선왕조 지방재정의 세출구조의 특징은 다음 4가지가 지적된다. (1) 경비의 조달 지출체계가 현물중심으로 구축되어 있다는 점, (2) 經費自辦의 원칙에 따라 경비 조달, 지출기구가 다원화하고 있다는 점, (3) 통치비용으로서 국가 경비와 국왕 그 일족의 私經濟를 위한 왕실비가 명확하게 구분되어 있지 않은 점, (4) 量入爲出과 加斂主義의 원칙에 의해 지배되어 통일된 세출입예산제도가 없는 점이 그것이다.

## 제 2항 조선 후기

### 1목 재정 관리

조선후기의 지방재정은 (1) 일정 지역의 재원을 수입원으로 하여 지역의 공적 사무를 수행하기 위해 지출할 뿐만 아니라, (2) 조세 징수와 운반, 자원 분배 등 조세 물류의 전 과정에서 발생하는 재무를 대행하는 것을 말한다.

조선후기 지역사회에는 守令, 兩班, 鄉吏라는 세 권력이 존재한다. 수령은 현단위에 존재하며, 면은 행정단위로 존재하지 않는다. 그러나 국가 징수의 징수단위로 여겨져서, 면장이 세수의 책임을 진다. 면에는 중앙에서 관리가 파견되지 않고, 면행정의 장은 鄉廳에 의해서 추천되며, 면조직의 운영은 면민에 대한 징수를 수입원으로 했다. 또한 동리는 조선시대 호역, 군역 등 인간을 파악하는 행정단위로서의 의미를 가지지만, 토지를 파악하는 행정단위로서의 의미는 가지지 않았다. 토지를 파악하는 행정단위는 면을 통해 현에서 직

집 담당하였다.

## 2목 세입

田稅는 1634년에 永定法, 이후 1760년부터 踏驗定額稅制에서 比摠定額稅制로 변경되어 갑오경장까지 시행되게 되었다. 조선후기에는 17세기 초로부터 18세기 중엽에 걸쳐, 새로운 수취제도, 곧 大同法과 永定法(田稅의 定額稅制), 均役法을 주축으로 하는 [續大典]체제의 수취제도가 확립되었다.

結稅의 관행은 18세기 말엽 전국적으로 정착되어 갔다. 군현마다 사정이 다르지만, 정다산이 [牧民心書]에서 소개하는 전라도 강진현의 경우를 보면, 1결당 징수액이 40여 名目에 이르고, 米 70여두로 나타나고 있다. 이 중 王稅라고 할 法定稅目과 그 附加稅의 수량은 20여두에 불과하였다. 이렇게 중앙으로 상납해야 하는 재원을 증가하는 재원이 지방재정으로 확보되어 있음을 확인할 수 있다” (손병규, 2008: 155). 예를 들면, 경북 상주의 토지 재원 수입은 1794년 47,638냥 (면세결 징수 1,869냥; 실결징수 37,441냥; 화세전 2,805냥; 민결수봉 5,523냥)이었다.

조선 후기로 접어들면서 지방재정 수입은 주로 토지를 중심으로 이루어진다. 이중 지방재정 운영을 위한 토지 재원은 조선전기부터 衙祿田, 公須田(공수전), 人吏位田, 官屯田 등 토지 그 자체나 수조권의 분여로 주어졌다. 그러나 중앙집권적 재정 수취는 토지를 중심으로 세금 체제를 정비하는 방향으로 나타난다. 우선 17세기 초반에 訓練都監을 세우고, 三手兵을 양성하기 위해서 三手米를 새로이 전결에 부과한다.

이후 大同法을 실시하면서 토지에 결부된 세금으로 점차 통일시키는 조치들이 점차적으로 시행된다. 우선 (1) 貢物의 田結稅化(全道가 1結當, 白米 12斗)가 이루어져서, 조선왕조 전기에는 1결당 세액이 미곡 11두에서, 대동법 실시이후에 23두, 18세기 후반이후에는 50두로 증가한다. 두 번째로, (2) 郡縣내에서의 烟戶 雜役 역시 給價制를 거쳐 民庫制로 변경 정착되었다. 대동법은 경상도에는 1678년에 실시되었으나, 초기에는 地主에게 공물 및 잡역의 대가를 부담하는 조치로서 반발이 컸다.

大同米는 貢物과 進上物의 마련을 위한 上納米와 당해 도군의 제반 需用 및 雜役의 경비를 위한 儲置米(저치미, 留置米)로 나누어 사용했다. 즉 저치미가 말하자면, 지방재정을 위한 재원이 되는 셈이다. 대체로 반분이 원칙이므로, 중앙재정과 지방재정이 50%씩 나누

어 졌다고 추정할 수 있다. 그러나 17세기 말부터, 上納米는 날로 증가하고, 留置米는 날로 감소하는 현상을 빚게 된다. 즉 지방재정이 축소되고, 중앙재정이 증가하는 경향을 띠게 됨을 의미한다.

대동미 외에 물품이나, 노력의 제공도 역시 남아 있었는데, 기록에서는 “守令의 涼薄之患을 면제하고, 不時之費를 충당케 하기 위해, 각 官衙 所用의 雉(꿩), 鷄(닭), 紫草, 氷丁 등등과 守令不時 遞易(교체)시의 迎送 刷馬(관용말)費, 焔焔煮取(염소자취)之役 등등은 民戶의 부담으로 남겼다” 고 한다. 그러나 위에서 언급한 뒷날 留置米의 감소와 함께, 부족분을 충당키 위해 수령이나 향리가 民戶가 수탈당하게 되는 하나의 방식으로 남아 있게 되었다. 따라서 형식적으로는 지방재정의 고갈로 나타나지만, 실제로는 중앙재정을 웃도는 지방재정이 확충되고 있었다.

### 3목 재정 지출

재정 지출에 대한 체계적인 서술은 어려우나, 경북 상주의 자료를 인용하면, 토지 재원 수입 1794년에 47,638냥 중 중앙기관 39,232냥, 지방영진 387냥, 상주진영 634냥, 상주본관 7,385냥이 배당되어 사용되었다. 따라서 공식적으로는 중앙재정으로 대부분이 지출된 것으로 추정된다. 또한 잡역전 지출 내역을 보면, 1794년에 5,523냥이 배정되었다. 신역재원으로는 1794년에 정군지보 5,883냥(지방영문 4,416냥)/ 납보 8,542냥 (중앙기관 6,145냥)로 지출되었다. 따라서 정군은 주로 지방영문에, 납보는 중앙기관에 배정되는 것으로 나타나고 있으며, 지방영문에 40% 정도, 중앙 기관에 60%정도가 배정되는 것으로 추정된다.

## 제 3항 19세기

### 1목 재정 전반

19세기 조선조의 지방정책은 부세의 운영에 집중되어 가는 경향을 보였다. 특히 향촌사회에서 일어나고 있었던 3政의 문란을 비롯한 부세운영의 모순을 타파하려는 노력은 구조적인 문제점을 들추는 형태로 변졌다. 또 당시 부세 운영은 향리로 대변되는 중간 수탈구조가 광범위하게 자리 잡으면서, 향리와 수령들 간의 알력이 표면화되는 양상으로 전개되었다. 그러다가 19세기에는 중앙 정부의 급대 재원이 감영, 병영, 수영, 통영에 제한되어 있었기에 지방에서는 재정을 마련하기 위해 각종 잡역세가 증대할 수 밖에 없는 구조였다.

19세기 고성현의 재정 상황을 보여주는 자료가 오횡목 고성현감의 기록을 통해 남아 있다(오횡목, 고성총쇄록, 1893-1894). 이 기록은 세금의 부과 문제와 향리들과의 관계가 특징적으로 드러나 있다. “1893-1894년간에 수령으로 재임한 오횡목은 부임 초기에, 응배전 사찰에 관련된 전령을 발송할 정도로 부세의 모순을 없애고자 노력했다. 응배전은 특정한 일이 있을 때, 백성들에게 추렴하는 돈으로, 명목은 세금이지만, 19세기만 하더라도 서리들의 농간이 매우 심해 고질적 병폐가 될 정도였다. 오횡목은 고성외 응배전 관련 민원이 많음을 인식하고, 해당 문서를 직접 조사하고, 鄉監-民監-座首-査實色吏 등 담당관원들을 불러 백성들과 상의한 후에 삭제해야할 명목은 삭제토록 명령했다. 그러나 이 응배전의 폐단은 오횡목이 고성부사를 이임하는 1894년까지 지속되는 문제로 남아 있었다. “(오용원, 2011, “日記를 통해본 地方官의 日常과 公私의 境界: 吳弘默의 固城叢瑣錄을 중심으로”, [남명학], 16집: 363-397).

향리와 수령간의 갈등 역시 중요한 문제였다. 특히 鄉會운영은 부세와 밀접한 관련이 있었다. 왜냐하면, 부세를 향리를 통해 부과되고 수취될 수 밖에 없었기에 그렇다. 따라서 오횡목 고성현감은 다음과 같은 조치를 취하고 있었다. (1) 面任과 洞任이 下記(돈치룬 내용을 기록하는 것)를 빙자하여 민을 사사로이 괴롭히지 말 것, (2) 面洞人과 主人들이 公錢을 거둘 때 濫利하지 말 것, (3) 作夫를 제대로 하라, (4) 長俚穀은 本穀으로 推給(찾아서 내어주다)할 것, (5) 각 면에 出牌時 소위 주인배를 替送(체송, 代送)하여 足債를 勒付하는데 이미 路貫는 朝夕의 饋給(饋급)이니 일체 분전 거론하지 말 것, (6) 垞卜, 垞稅(집터 빌리는 값)를 절반으로 할 것, (7) 雇工(머슴)의 私耕(농가에서 머슴에게 주는 연봉)은 절반으로 할 것 등이다. 이런 조치를 내린다는 것은 그만큼 향리나 토호들의 세금을 매개로 한 착취가 심했음을 반증하는 것이다.

## 2목 재정 수입

지방재정의 수입은 크게 5가지로 나눌 수 있다. 우선 (1) 조세는 주부군현의 각 지방관의 녹에 충당되는 衛祿田(위록), 빈객의 접대비용을 충당하는 公須田(공수), 지방관아의 경비에 충당하는 官屯田이 그것이다, 다음으로 (2) 役이 있는데, 이는 임시적인 民戶가 담당하는 徭役(丁男의 노동), 身役으로 나눌 수 있다. 신역은 鄉吏, 官奴婢, 外公匠, 番上軍兵(지방군이 서울에서 교대로 근무), 槽軍(가축에게 먹이를 주는 군인), 驛卒 등이 담당하고 있었다. 세 번째로, (3) 貢物(鄉貢)로서 유, 밀, 종이, 꿩, 닭, 꿩감, 풀 등이 그 품목이 되었다. 네 번째로, (4) 雜稅는 鹽稅, 鑛業稅, 林業稅, 漁稅 등 물품 생산세로 부

과되었다. 다섯 번째로, (5) 還穀이 있는데, 애초에는 세금이 아니었으나, 조선 후기에는 환곡도 조세의 일부가 되었다. 환곡의 세수는 9/10을 지방관이 사용할 수 있었다.

[표 1] 고성군의 재정 규모 추정

| 구분    | 전체 상납 금액         | 海稅           |
|-------|------------------|--------------|
| 1884년 | 11,378 兩 4 錢     | 304兩 8 錢 7 分 |
| 1885년 | 11,428 兩 6 錢 2 分 | 309兩 9 錢 5 分 |
| 합계    |                  | 614兩 8 錢 2 分 |

전체적인 상납금액의 다과를 파악할 수 없으나, 상기 상주와 비교하면 약 1/3내지 1/4에 해당함을 알 수 있다. 따라서 고성의 인구 규모나 토지 규모를 상정치 않고, 단순히 경북 상주와 비교하면 적게 상납함을 알 수 있다. 해세의 경우를 보면, 세금에는 운송비를 따로 제하고 실제로 상납되는 금액은 그 차액을 주었다. 즉 “해세를 보내면서 운송비로 46兩 5 全 4 分을 제하고, 568兩 2 錢 7 分을 상납하였다고 한다. (최희정, 1998, “조선후기 고성지역 이족 가문의 고문서와 그 내용”, [석당논총], 27: 285-339).

고성의 호구와 토지 규모에 대해서는 대략적인 기록이 나와 있다. “固城은 남북 60리 동서 100여리이며 民戶가 10,000호이며 田結이 4,000결에 달한다.” (1900년 5월 23일에 작성한 <慶尙南道固城郡區域內閉止한 統制營에 鎭南郡을 新設함에 關한 請議書>, [鎭南郡誌], 신병주에서 재인용).

고성은 또한 인근 지역을 총괄하는 지방대의 본부가 있었던 곳으로 기록되어 있다. 1899년(光武 3) 6월에 內藏院에서 만든 軍部소관 固城地方隊 소속 屯稅穀總數를 기록한 책에, 地方隊의 運營 經費가 소속 驛屯土의 稅穀으로 충당되었던 것으로 기록되었다. 이 기록은 固城地方隊 관할지역인 巨濟, 金海, 熊川, 昌原, 柒原, 鎭海, 固城, 泗川, 晋州, 昆陽, 河東, 光陽, 順天, 羅州高下島, 興陽島의 稅穀수납 상황을 지역별로 나누어 租·太·眞麥·牟·錢의 수량 및 그 내역을 적고 있다. 都已上의 租는 23,385石 2斗餘, 太는 121石餘, 眞麥은 30石餘, 牟는 46石餘, 그리고 錢은 29兩이다. 따라서 지방대의 경우에는 고성의 경우에는 타 지역의 둔결곡을 수집하는 곳이었다.

그러나 “19세기에는 상납 재원의 미납 현상이 일상화되면서, 그에 대해 장기 분할의 금납으로 상환할 기회를 주기도 했다” (손병규, 2008: 409).

## 제 3절 근대

### 제 1항 갑오개혁, 광무개혁, 재정정리

#### 1목 1894년 갑오개혁

조선왕조는 경국대전과 속대전에 의해 재정제도의 근간이 유지되었으나, 1894년의 갑오개혁시기에 근대적인 재정제도를 도입하게 되었다. 물론 제도가 도입되었다고 해서 곧바로 실행되었다는 의미는 아니다. 우선 제도 도입의 특징 5가지를 나열하면 다음과 같다. 첫째, (1)대동법이후, 그 형식을 유지하고 있던 貢納제도가 최종적으로 폐지되었다. 이에 따라 공납을 담당하던 客主나 商會社는 준립의 위기에 봉착하였다. 둘째, (2)宮內府가 창설되고 왕실재산의 관리기구로서 內藏원이 설치되었다. 과거에 왕실재산과 국가 재정의 구분이 불분명하던 것으로 분리시켰다는데 의의가 있다. 셋째, (3)재정이 度支部(탁지아문)로 집중되고, 왕실재산과 구분되는 정부 예산 제도가 도입되었다는 것을 의미한다. 또한 정부 예산이 각 부처별로 세수를 부과하고 수취하던 제도에서 재정을 하나의 부서에서 전담하게 되었다는 것을 의미한다. 넷째, (4)회계법에 의한 예산제도가 도입되었다. 즉 흥법 14조의 재정에 관한 규정과, 회계법 세입규정 및 지출조규가 제정되었다. 따라서 예산회계제도, 조세 법률주의가 도입된 것이다. 이에 따르면, 국세에 대한 것만 규정하였고, 아직 지방세 규정은 없었다. 국세는 지세, 호별세, 인삼세, 사금세, 향세 등이 나열되어 있다. 따라서 조선왕조의 세금을 단순 명료하게 체계화한 데 의의가 있다. 다섯째, (5) 조세금납화에 의하여 재정운영이 화폐화되었다. 이는 쌀을 주로 부과와 수취의매제로 삼은데에서 탈피하였다는 것을 의미한다. 여섯째, (6) 지방재정개혁과 함께 징세기구의 개편이 시도되었다.

주목할 만한 사항은 우선, (1) 재원의 근거에 대한 일원적 파악이 가능해 졌다는 점, (2) 그에 대한 일률적 징수와 일률적 재원 분배체제의 수립, 마지막으로 (3) 중앙에서 파견하는 지방재무조직의 성립하여 기존의 지방에서 자율적으로 수령과 향리들에 의해 시행



되던, 재정운영의 독자성을 완전히 무시하는 조치였다는 점이다.

## 2목 대한제국기 광무개혁 (1897-1904년) - 光武量田

광무 량전을 통해 재정 수입의 확대를 꾀하는 정책을 취하였다. 당시에는 국가 재정은 고갈되었고, 반면에 황실재정은 팽창하고 있었다. 황실재정이 국가 재정의 절반 규모에 달하였고, 황실은 재정의 가장 큰 수요자였으며, 다수의 객주와 상회사를 인허하거나, 부속하고, 독점적 영업을 보장하였다. 즉 황실을 중심으로 독자적인 자체 재정 확보는 물론, 국가 재정을 뒷받침하는 역할까지 담당하게 된다. 이는 국가 재무기구의 취약, 국가 재정 수용의 확대에 미치지 못하는 재정 확충책의 미미를 의미한다.

황실은 두가지 방식으로 대한제국의 재정구조를 황실재정과 통합하게 된다. 즉 (1) 典 圖局의 白銅貨발행과 (2) 내장원에 대한 外劃 (탁지부가 자신의 부채를 지방의 장래 조세 수입으로 청산하는 것)을 매개로 하였다. 내장원은 탁지부로부터 지세를 외획받음으로써, 국가 재정의 근간인 지세의 일부를 징수할 수 있는 권한을 갖기에 이르렀다. 독자적인 징세기구가 없는 탁지부를 대신하여 地方官을 상납과정에서 배제하고 지세를 수취하여 상업적으로 운용하였다. 내장원의 재산관리는 정식 관원으로서의 성격보다는, 영리를 추구하는 징세 청부인적 성격이 농후한 자들이었다. (김재호, 1997, [갑오개혁 이후 근대적 재정제도의 형성과정에 관한 연구], 서울대 경제학 박사논문)

내장원은 탁지부는 물론, 궁내부의 통제를 벗어난 국왕의 직속기구로서 驛屯土, 鑛山, 紅蔘專賣, 그리고 魚鹽船稅 외의 각종 잡세를 집중하는 한편, 상당수의 客主와 商會社도 그 관할 하에 두었다. 貢契, 市廛의 폐지이후에도 황실의 수요에 기초하여, 다수의 상인과 匠人이 존립하였다. 宮內府는 각종 主人權을 복구하고, 상회사, 都賈를 인허하였다.

## 3목 재정 정리

러일전쟁 이후 (1904-1905), 일제의 지배하에서 일본인 재정고문에 의한, 財政整理가 이루어 졌다. 재정 정리의 특징은 우선 (1) 貨幣整理와 함께 전국에 국고제도가 구축되었으며 둘째 (2) 회계법 하에 새로운 회계 법규가 제정되었다. 또한 (3) 예산 운영 전반이 재정고문부에 의해 장악되었으며 탁지부 직속의 징세기구가 수립되어 지방관은 稅務업무로부터 배제되었다. 즉 1906년 재정 감독국이 신설되고 재무서 (징세기관)을 설치하였다.

(최희정, 1998) 이에 따라서 고성의 기록에서도 1906년 6월 박씨 이족 6명은 “낮은 급료, 낮은 이익으로 어쩔 수 없이 퇴거를 원한다고 청원” 하는 서류가 남아 있다.

재정 정리 이후 일제의 주도하에 새로운 세금이 부과되게 된다. 즉 1909년에는 가옥세, 주세, 연초세를 신설되었고, 향세는 관세, 톨세로 구분하여 과세되었으며, 사금세는 광구세, 광산세와 통합하여 광세로 변경되었다. 또한 1909년에는 관찰사(현재의 도지사)가 과세하는 세금이 신설되었다. 즉 시장세, 포구세, 여각세, 橋稅, 인력거세, 자동차세, 荷車세, 貨세, 地稅부가세, 屠畜세 등이 신설되어 현재 사용하는 세금 체제로 점차 나아가게 된다.

## 제 2항 식민지 체제 하의 재정제도

### 1목 1927년, 1936년, 1940년 지방세제 개혁

식민지 시기에는 세 차례의 큰 세금 개혁이 있었다. 이를 통해 도세 17개, 부(시)세 17개 항목, 읍면세 12개 항목이 확립되었다. 도세에는 지세 부가세, 임야세, 제1종 소득세, 특별소득세, 호별세, 전업세 부가세, 취업소득세 부가세, 광세 부가세, 가옥세, 어업세, 도축세, 도장세, 차량세, 부동산취득세, 면세지 특별지세, 入亭稅 등 17개가 있었다.

부세에는 지세 부가세, 제1종소득세 부가세, 특별소득세 부가세, 호별세 부가세, 사업세 부가세, 취업소득세 부가세, 특별사업세 부가세, 광세 부가세, 가옥세 부가세, 차량세 부가세, 부동산취득세 부가세, 면세지 특별지세 부가세, 유흥세, 잡종세, 교통세(서울, 부산), 시가지계획특별세(서울), 부세(특별호세) 등이 신설되었다. 대부분은 국세나 도세의 부가세 형태로 부과되었다.

읍면세에는 지세 부가세, 제 1종소득세 부가세, 특별소득 부가세, 호별세 부가세, 사업세 부가세, 특별사업세 부가세, 광세 부가세, 가옥세 부가세, 차량세 부가세, 부동산취득세 부가세, 잡종세, 읍면세(특별호세)등이 확정되었다. 현재는 읍면세는 없고, 군세가 있을 뿐이다.

### 2목 1948년 건국이후

식민지하의 세제는 사실상 1950년대에도 거의 동일하게 적용되었다. 1948년 광복 이후에

는 지방세법 (법률 84호)이 전문 7장과 본문 75조로 구성되어 공포되었다. 이에 따르면, 도세는 크게 국세 부가세와 독립세로 구분되었으며 (1) 국세 부가세 - 지세부가세, 영업세 부가세, 광세부가세의 세 항목으로 구성되었고, (2) 독립세 - 호별세, 가옥세, 면세지 특별세, 임야세, 어업세, 차량세, 부동산취득세, 입정세 등으로 구성되었다.

읍면세 대신에 군세가 시세(일제 시기의 부)와 같이 도입되었다. 시군세는 국세부가세, 도세 부가세, 독립세로 구성되어 있다. (1) 국세부가세는 지세부가세, 영업세부가세, 광세부가세의 3항목으로 구성되어 있고, (2) 도세부가세는 호별세 부가세, 가옥세부가세, 면세지특별세부가세, 부동산취득세 부가세 등이다. 한편 (3) 독립세는 차량세, 특별영업세, 축건세, 船稅, 교통세 등으로 구성되어 있다.

### 3목 1950년대

이후 1950년대에는 부분적인 개정이 자주 일어났다. 즉 1951년 지방세법 개정에서는 도세 중에 지세부가세와 영업세부가세가 삭제되었고, 독립세로 도축세, 특별행위세, 수렵세, 動力稅, 船舶稅 등이 신설되었다. 시군세에서는 국세부가세목인 지세부가세와 영업세부가세가 삭제되었다. 반면에 도세부가세인 임야세부가세, 도축세 부가세, 어업세 부가세, 차량세 부가세, 동력세 부가세 등이 신설되었다. 또한 독립세목으로 금고세와 按客人稅가 신설되고 특별영업세와 축건세가 폐지되었다. 1952년과 1954년 지방세법의 개정으로 시군세에 다시 도세부가세목을 추가하여 17개 세목으로 증가하였다. 그러나 다시 1957년과 1958년도 개정을 통하여 시군세 세목은 감소한다.

## 제 3항 현대적 재정제도의 등장

### 1목 1961년 지방세법 개정

1960년대 들어서서 목적세 제도가 신설됨으로서 현재 사용하고 있는 재정 제도의 기틀이 다져지게 된다. 1961년의 지방세법 개정에서는 도세로서 국세 부가세와 독립세로 나누어져 있으며 국세부가세에는 소득세 부가세, 법인세부가세, 영업세 부가세 세목이 있으며, 독립세로는 취득세, 자동차세, 유흥음식세, 도축세, 마권세, 면허세 등이 존치하게 된다.

시군세는 국세부가세, 도세 부가세, 독립세, 목적세의 4가지로 나뉘어 지게 된다. (1) 국세부가세는 소득세부가세, 법인세부가세, 영업세부가세의 세목이 있으며, (2) 도세부가세에는 취득세부가세, 자동차세부가세, 유흥음식세부가세, 도축세부가세, 면허세부가세가

있으며, (3) 독립세목 중 차량세, 교통세는 재산세, 농지세로 대체되었다. (4) 목적세로서는 도시계획세와 공동시설세가 신설되었다.

## 2목 부가세제의 폐지

1966년 지방세 개정에서는 도세와 시군세에 국세부가세를 전면적으로 폐지하였다. 도세에는 독립세만 남게 되었고, 시군세는 (1) 도세부가세, (2) 독립세, (3) 목적세만 남게 되었다. 1976년 지방세법 개정에서는 시군세에서 도세 부가세를 폐지하여 도세와 시군세 모두에서 부가세 제도는 폐지되게 된다.

## 3목 1980년대

1980년대에는 지속적으로 세금 부과 체계의 개편과 세제의 개정이 이루어진다. 1985년 지방세법 개정에서는 농지세 과세의 축소를 위해 (1) 과세대상작물 축소, (2) 勘收농지의 실제수확량에 의한 과세, (3) 필요경비의 확대를 도입한다. 1986년 지방세법 개정에서는 취득세, 재산세의 비과세, 면세제도의 개선 제도를 도입하고, 1988년 지방세법 개정에서는 시군세목에 담배소비세를 추가하였다. 1989년 개정에서는 종합토지세를 신설하였다. 1990년 개정을 통해서서는 서민의 소규모 농지에 대한 세부감 경감하는 조치를 취하였다.

## 제 4절 1990년대 이후

1990년대의 지방세는 지방자치단체가 지방재정 수입의 충당을 위해, 관할구역내의 주민, 재산 또는 수익, 기타 특정행위에 대해 징수하는 조세로 규정되었다. 1995년 고성군의 세목은 다음과 같다 (고성군, 1995, [고성군지]).

도세는 보통세, 목적세로 이루어져 있으며, (1) 보통세에는 취득세, 등록세, 면허세, 마권세가 포함되어 있다. (2) 목적세에는 공동시설세와 지역개발세가 설치되어 있다. 군세 역시 도세와 마찬가지로 보통세와 목적세로 구성되어 있다. (1) 보통세에는 주민세, 재산세, 종합토지세, 자동차세, 농지세, 담배소비세, 도축세 등의 세목이 있으며 (2) 목적세에는 도시계획세, 사업소세 등이 포함되어 있다.

## 제 1항 재정규모

[표 2] 재정 규모

| 구 분   | 일반 회계  |         |           | 특별 회계 |      |         |
|-------|--------|---------|-----------|-------|------|---------|
|       | 세입     | 세출      | 잉여        | 세입    | 세출   | 잉여      |
| 1986년 | 92억    | 85억     |           | 7억    | 6억   |         |
| 1987  | 168억   | 147억    |           | 10억   | 8억   |         |
| 1990  | 338억   | 282억    |           | 40억   | 30억  |         |
| 1992  | 481억   | 402억    |           | 136억  | 108억 |         |
| 1993  | 648억   | 562억    |           | 169억  | 207억 |         |
| 1998  | 1044억  | 975억    |           | 69억   | 69억  |         |
| 2005  | 2907억  | 2,904억  | 813억      | 103억  | 50억  | 53억     |
| 2007  | 2160억  | 2,160억  |           | 186억  |      |         |
| 2008  | 2833억  | 2,833억  |           | 193억  |      |         |
| 2009  | 2938억  | 2,938억  |           | 205억  |      |         |
| 2010  | 3316억  | 2,725억  | 591억      | 202억원 | 109억 | 93      |
| 2012  | 3858억원 | 3,093억원 | 169억원(불용) | 202억원 | 118억 | 71억(불용) |
|       |        |         | 596억원(불용) |       |      | 13억(이월) |

주: 예산 결산기준.

## 제 2항 특별회계

[표 3] 1990년대 특별 회계 규모

|                    | 1992년 세입 | 세출   | 1999년 예산 |
|--------------------|----------|------|----------|
| 양여금 사업             | 79억원     | 64억원 | -        |
| 농공지구 조성            | 27억      | 18억  | 8억       |
| 상수도                | 11억      | 9억   | 16억      |
| 의료 보호기금            | 9억       | 9억   | 31억      |
| 발전소 주변             | 6억       | 4억   | 8억       |
| 주택사업               |          |      | .21억     |
| 주민소득지원 및<br>지역지원사업 |          |      | 8억       |

주 1: 발전소 주변 사업 특별 회계는 1991년 회계기준으로 “하이면에 소재하는 발전소 주변의 개발과 주민의 불편해소를 위한 특별회계와 공유림의 관리를 위한 특별회계” 이다 (고성군, 1995: 748)

주 2: 1999년의 특별회계 사업 전체의 수입은 국비 17억원, 도비 4억원, 지방채 1억원, 사업 수입 12억원, 사업외 수입 35억원 (전입금 11억원, 융자금 회수 9억원, 잡수입 9억원)으로 구분된다.

[표 4] 2000년대 특별회계 사업 규모

| 구 분                 | 2007년 | 2008년 | 2009년 |
|---------------------|-------|-------|-------|
| 상수도 사업              | 45억원  | 52억   | 63억   |
| 하수도사업               | 16억   | 19억   | 21억   |
| 의료급여사업              | 6억    | 6억    | 6억    |
| 기초생활보장              | 17억   | 16억   | 16억   |
| 농공단지 조성             | 8억    | 24억   | 11억   |
| 발전소주변지역지원           | 34억   | 22억   | 17억   |
| 주차장                 | 5억    | 7억    | 9억    |
| 수질개선                | .1억   | .8억   | 1.1억  |
| 기반시설                | 6억    | 16억   | 11억   |
| 장기미집행도시계획<br>시설대지보상 | 15억   | 15억   | 18억   |
| 농어촌발전기금             | 30억   | 12억   | 28억   |
| 합 계                 | 186억  | 193억  | 205억  |

주 1: 특별회계는 전체적으로 12개에 달한다.

[표 5] 2010년 특별회계 규모

| 구 분      | 세 입  | 세 출  | 잉 여  |
|----------|------|------|------|
| 상수도      | 70억원 | 45억원 | 25억원 |
| 하수도      | 32억  | 6억   | 25억  |
| 발전소 주변지역 | 20억  | 19억  | 0억   |
| 기초생활보장사업 | 18억  | 0억   | 17억  |
| 농어촌 발전사업 | 15억  | 12억  | 3억   |
| 주차장 특별회계 | 11억  | 1억   | 10억  |
| 기 타      | 39억  | 26억  | 13억  |

주 1: 2010년 기타는 농공단지 조성, 기반시설 특별, 장기미집행 도시계획, 의료급여, 중소기업 육성, 수질개선 특별회계를 포함한다.

[표 6] 2012년 특별회계 규모

| 구 분                 | 예산   | 지출액 | 이월액 | 불용액 |
|---------------------|------|-----|-----|-----|
| 상수도 사업              | 83억원 | 77  |     | 6   |
| 하수도사업               | 33   | 7   | .4  | 25  |
| 의료급여                | 69   | 61  |     | .8  |
| 기초생활보장              | 20   |     |     | 20  |
| 농공단지 조성             | 9    | 9   |     |     |
| 산업단지 조성             | 6    | 1   |     | 5   |
| 발전소주변지역지원           | 16   | 3   | 13  | .8  |
| 중소기업육성기금            | 3    | .9  |     | 2   |
| 주차장                 | 7    | .8  |     | 6   |
| 수질개선                | 1    | 1   |     | .3  |
| 기반시설                | 5    | 5   |     | .6  |
| 장기미집행도시계획<br>시설대지보상 | 5    | 3   |     | 2   |
| 농어촌발전기금             | 5    | 3   |     | 2   |

주 1: 특별회계는 전체적으로 12개에 달한다.

### 제 3항 발전소 주변지역 지원사업

특별회계중, 발전소 주변지역 지원사업은 삼천포 화력본부의 소재지(고성군 하이면 덕호리)인 고성군 하이면과 하일면 지역에 지원하는 사업이다. 주변지역이라 함은 발전시설지점으로부터 5km이내의 육지 및 조서지역이 속하는 읍면동지역을 가리키며, 사천시 48%, 고성군 52%으로 나누어서 지원되고 있다. 1990년부터 지원을 추진하였고, 1995년부터 주민복지지원사업, 기업유치지원사업, 특별지원사업을 신설하여 지원되고 있다.

[표 7] 발전소 주변지원 지원 사업 내역

| 년도    | 소득 증대 | 공공시설 | 주민복지 | 기업유치지원 | 합 계  |
|-------|-------|------|------|--------|------|
| 1996년 | 5억원   | 2억원  | 1억원  | 1억원    | 10억원 |
| 2000년 | 1억    | 4억   | 2억   | 2억     | 9억   |
| 2005년 | 4억    | .3억  |      | 1억     | 6억   |
| 2009년 | 13억   |      |      |        | 13억  |

주 1: 2009년의 경우, 소득증대사업은 태양광시설설치사업 등을 의미한다.

## 제 4항 세입 분석

지방세 세수 현황은 도세와 군세중 어느 항목을 포함하였가에 따라 통계가 일관성을 유지할 수 없어 시기별로 3개로 표로 나누어서 설명한다. 우선 지방세에 도세와 군세를 포함한 1980년대 후반과 1990년대 초반의 자료를 [표 8]에 제시한다.

[표 8] 지방세 세수 현황

| 구 분   | 도세  | 군세   | 합계   |
|-------|-----|------|------|
| 1986년 | 4억원 | 11억원 | 15억원 |
| 1990년 | 11억 | 36억  | 47억  |
| 1993년 | 43억 | 63억  | 106억 |

자료: 고성군, 1995, [고성군지]

[표 9] 일반 회계 세입 현황

|       | 지방세  | 세외수입   | 지방 교부금            | 조정 교부금   | 보조금    | 지방채  |
|-------|------|--------|-------------------|----------|--------|------|
| 1992년 | 61억원 | 108억원  | 185억원             |          | 127억원  |      |
| 1993년 | 63억  | 106억   | 213억              |          |        |      |
| 1998년 | 87억  | 160억   | 338억<br>(지방양여금)   | 105억     | 333억   | 21억  |
| 2005년 | 135억 | 1,011억 | 914억              | 38억      | 809억   | -    |
| 2007년 | 127억 | 216억   | 1,091억<br>(재정보전금) | 42억 685억 | 685억   | -    |
| 2008년 | 150억 | 348억   | 1,359억            | 62억      | 913억   | -    |
| 2009년 | 160억 | 450억   | 1,175억            | 62억      | 1,089억 | -    |
| 2010년 | 205억 | 711억   | 1,215억            | 71억      | 993억   | 120억 |
|       |      | 738억   |                   |          |        |      |
| 2012년 | 480억 | 869억   |                   |          |        |      |

자료: 경상남도 고성군, 2010, [2010 군정백서]

주 1: 지방세는 군세만 포함.

주 2: 2012년의 세외수입은 경상적 세외수입 (사용료 수입 22억원, 이자 수입 38억원) 과 임시적 세외수입 (이월금 470억원, 순세계 잉여금 145억원, 잡수입 119억원, 재산매각수입 30억원)으로 나누어서 기록되었다.



[표 10] 2010년대 지방세 세입

| 년 도   | 세입액   |
|-------|-------|
| 2010년 | 426억원 |
| 2011년 | 473억  |
| 2012년 | 480억  |

자료: 고성군, 2013, [2103년도 고성군정백서]

주 1: 지방세는 도세 보통세, 도세 목적세, 군세 보통세를 합한 액수이다.

주 2: 2012년도에 지방세 항목은 도세 취득세 173억 원, 지방교육세 51억 원, 등록면허세 19억 원, 군세 재산세 56억 원, 자동차세 51억 원, 담배소비세 45억 원이 기록되어 있다.

## 제 5항 일인당 담세

[표 11] 일인당 담세액 변화

| 년 도   | 도세와 군세 | 군세    |
|-------|--------|-------|
| 1986년 | 18천원   |       |
| 1987  | 19천    |       |
| 1990  | 69천    |       |
| 1992  | 122천   |       |
| 1993  | 145천   |       |
| 2005  |        | 241천원 |
| 2010  | 745천   | 357천  |
| 2011  | 826천   |       |
| 2012  | 843천   |       |

자료: 고성군, 1995, [고성군지]

1993년 자료에는 읍면별 담세액이 기록되어 있다. 상대적으로 고성읍, 하이면, 회화면이 높고, 영현면, 동해면, 하일면이 낮게 기록되어 있다. 물론 현재는 상당히 상황이 달라져 있을 것으로 추정되지만, 기록이 없어 신지 못했다.

[표 12] 읍면별 일인당 지방세 부담액, 1993년 (도세 + 군세)

| 읍면  | 지방세 부담액 |
|-----|---------|
| 고성읍 | 78천원    |
| 삼산면 | 31천     |
| 하일면 | 21천     |
| 하이면 | 635천    |
| 상리면 | 25천     |
| 대가면 | 23천     |
| 영현면 | 17천     |
| 영오면 | 30천     |
| 개천면 | 26천     |
| 구만면 | 29천     |
| 회화면 | 50천     |
| 마암면 | 39천     |
| 동해면 | 19천     |
| 거류면 | 27천     |

주:하이면은 상대적으로 삼천포 화력 발전소의 위치와 관련이 있을 것으로 추정되나, 구체적인 양상은 파악하지 못하였다.

## 제 6항 지출 분석

[표 13] 재정 지출의 변화

| 일반회계 세출   | 2010년   |           | 1992년 | 1993년 |
|-----------|---------|-----------|-------|-------|
| 일반행정 공공   | 129억원   | 의회비 일반행정비 | 92억원  | 100억원 |
| 공공질서 안전   | 38억     | 민방위비      | 3억    | 3억    |
| 교육        | 26억     |           |       |       |
| 문화 및 관광   | 266억    | 문화 및 체육비  | 9억    | 11억   |
| 환경보호      | 283억    |           |       |       |
| 사회복지      | 415억    |           | 51억   | 57억   |
| 농림해양수산    | 686억    | 산업경제비     | 99억   | 183억  |
| 산업 중소기업   | 30억     |           |       |       |
| 수송 및 교통   | 168억    |           |       |       |
| 국토 및 지역개발 | 248억    | 지역개발비     | 141억  | 199억  |
| 기 타       | 390억    |           | 7억    | 8억    |
| 합 계       | 2,725억원 |           |       |       |

자료: 고성군, 50회 2011년도 통계연보