

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구내용
3. 연구진행도

I. 序論

1. 研究의 必要性 및 目的

1995년도 지방자치단체장의 민선이후 우리는 본격적인 지방화 시대에 돌입하게 된다. 지방화 시대에는 자치단체별로 行政 및 財政 수요의 증대가 뚜렷이 나타나게 될 것이다. 즉 상하수도, 도로, 주택건설과 같은 사회간접자본 및 주민편익시설등과 같은 다양한 분야에서 주민들의 욕구가 증대될 것으로 예상된다. 이와 같은 다양하고 폭넓은 주민들의 욕구 분출에 대응하기 위하여 각 지방자치단체는 地方財政의 원활한 확보 및 효율적인 운영이 요청이 되고 있다.

특히 전국토의 0.7%를 차지하면서 인구의 25%, 경제기능의 76%, 정보 및 국제기능의 93%가 집중되어 있는 서울은 지방화시대 도래에 따라 다른 지방자치단체보다 더 많은 行·財政 수요의 증대가 예상되며, 이러한 行·財政 수요에 대응하기 위하여 地方財政力의 확보 및 財政運用의 효율성이 중요한 문제로 제기되고 있다. 일반회계 기준으로 7조원을 상회하는 방대한 예산을 집행하는 서울시가 이와 같은 行·財政需要에 대응하기 위해서는 먼저 서울시 財政現況의 분석과 이에 따른 문제점을 분석하는 것이 필요하다.

이러한 맥락에서 서울시 財政狀態를 고찰해 보면 다음과 같은 문제점이 발견된다.¹⁾ 첫째 財政自立度가 98.6%(1993년 기준)로 財政狀態는 매우 양호한 것 같지만 부채가 3조원(1993년 기준)으로 1993년 예산의 50%이상에 해당하는 부채를 갖고 있으며, 이 부채는 계속 증가하고 있어 財政健全化에 심각한 우려의 요인이 되고 있다. 둘째 서울시는 財政自立度가

1) 자세한 서울시 및 자치구 재정의 문제는 II장에서 다룰 것임.

높은 지방자치단체로 인정되어 내국세 징수액의 43.1%를 부담하면서 중앙정부로부터의 財政支援은 거의 없는 형편에 있어 財政體系에 많은 문제점을 노정시키고 있다. 셋째 세원체계가 부동산세제 중심이 되어 부동산경기여 따라 세수의 증감이 심하여 세수입 확보에도 많은 애로점이 있다. 넷째 세수확보를 위한 새로운 세원의 개발 역시 용이하지 않아 서울시 財政의 어려움을 가중시키고 있다.

다음으로 자치구 財政의 문제점에 대해서 살펴보면 첫째 市稅에 비해 區稅가 매우 적어 자치구 財政自立의 애로 요인이 되고 있으며, 이에 따라 22개 자치구중 몇개의 자치구를 제외하고는 본청에 財政依存을 해야 하는 형편이다. 둘째 22개 자치구중 강남, 서초, 중구 등 몇 개의 구를 제외한 다른 자치구는 財政自立도가 미약할 뿐아니라 구간 財政自立도의 편차가 심하여 자치구 주민들간의 갈등요인으로 등장할 가능성이 있다. 셋째 각구의 세출 예산중 장래 자치구 운영의 주요 세출항목인 社會福祉費 및 地域開發費에 대한 세출 예산은 자치구별로 큰 편차를 나타내어 같은 조세를 부담하면서 자치구로부터 받는 편익은 큰 차이가 있어 이는 지방자치단체장에게 커다란 부담요인이 될 가능성이 많고 지방화 시대의 도래가 오히려 부담스러운 것으로 작용할 수도 있다. 또한 자치구간의 財政隔差의 심화는 자치구간의 주민이동을 유발하여 구간 빈익빈 부익부 현상을 더욱 심화시킬 가능성도 매우 높다.

그러나 이와 같은 여러 문제점을 개선하기 위하여 서울시 및 각 자치구는 財政力 확보를 위해 새로운 세원의 개발 및 세율의 조정등 여러가지 대안을 모색해 볼 수도 있겠지만, 財政收入의 증가는 용이하지 않을 전망이다. 이는 조세법률주의에 따라 조세의 종목과 세율은 법률에 의해서만 결정되도록 되어 있어 조세의 개정 등을 통한 세수증세가 불가능하기 때문이다. 설령 지방자치단체에 상당한 자율성이 부여된다고 하더라도 지방자치단체가 세율인상, 과표인상, 세목신설 등을 통하여 세입의 증대를 도모하는데는 상당한 어려움이 따른다. 그것은 지방자치제의 실시 이후 지역주민은 지방정부에 매우 효과적으로 압력을 행사할 수 있어 약간의 부

담증가에도 심한 조세저항을 유발할 수 있기 때문이다.²⁾

악화되는 財政環境에 직면한 지방정부가 고려할 수 있는 다른 대안은 緊縮財政運用이다. 그러나 공공서비스의 성격상 경영의 효율성을 증가시켜 財政增加率을 획기적으로 감소시키는데는 한계가 있다. 더우기 이로 인한 공공서비스 수준의 악화는 정치적 자살행위에 해당되기 때문에 선출직 지방자치단체장이나 지방의회의 입장에서는 이를 기피하려 할 것이다. 따라서 곤경에 처한 지방정부가 단기적으로는 별 영향이 없으나, 장기적으로는 중대한 부작용을 불러 일으킬 소지가 있는 분야의 財政支出을 감소하려 할 것이다. 도시기반시설이나 사회간접자본에 대한 투자를 축소하는 대신 부분적 보수를 통한 '땀질행정'이나 가시적 분야(예: 청소, 가로 등 등)에 대한 지출에 치중할 가능성이 큰 것이다.³⁾

財政收入을 증대하되 지역주민의 財政負擔을 완화하려는 자치구의 노력은 한편으로 財政負擔의 域外移轉現狀(tax export)으로 나타날 수 있다. 또한 특정시설의 편익이 지역적 한계를 넘어 나타나는 경우 외부경제로 인한 효과가 투자·지출결정에 반영되기 어렵다. 결국 외부효과가 큰 사업이나 시설에 대한 투자가 위축되고, 외부비용을 유발하는 행위가 조장될 가능성이 커져 국가적 자원배분의 효율성이 떨어지게 된다.

더우기 財政力이 강한 일부 자치구에서는 財政支出의 효과가 의문시되는 분야에 과도한 예산을 지출하거나 財政을 낭비할 가능성이 있다.⁴⁾ 아울러 지역주민의 조세부담을 완화하기 위하여 평균이하의 조세징수노력

2) 미국의 Proposition 13이나 Proposition 2 1/2 등은 조직화된 조세저항운동의 영향력을 보여주는 대표적인 예이다.

3) 실제로 재정압박에 직면한 미국의 일부 지방자치단체들이 이와 같은 방식으로 재정을 운용하여 궁극적으로 재정파탄을 초래한 사례가 다수 있다.

4) 현재 재정경제원과 내무부에서는 이와 같은 문제점을 해소하기 위한 방편의 하나로 逆交付金制度의 도입을 추진하고 있다. 그러나 역교부금제도를 부담하여야 할 자치단체들이 이를 회피하기 위하여 조세징수노력을 약화하거나 세출확대를 도모할 가능성이 크다. 더우기 주민의 지지를 확보하고 있는 지방자치단체장의 강력한 반발이 있는 경우 실제 운용에도 상당한 어려움이 따를 것이다.

을 기울이거나 과도한 비과세감면정책을 시도할 가능성 역시 배제할 수 없다. 반면에 財力이 취약한 자치구는 과도한 조세부담을 요구하거나 공공서비스수준을 감소하는 것이 불가피하게 된다. 따라서 자치구의 財政 운용에 대한 적정수준의 통제와 조정권 행사의 필요성은 과거의 집권적 행정체제하에서 보다 증대된다. 더욱이 지방자치단체장은 중앙정부나 상급자치단체에 대한 財政支援 증대를 강력하게 요구함은 물론 기존의 세원 배분체계나 財政調整方式의 타당성을 따지게 될 것이다. 또한 효과적인 압력행사를 위하여 지역주민의 여론을 바탕으로 정치적 압력을 행사하기도 하게 된다.

그러나 수직적, 수평적 財政不均衡을 시정하려는 시정부의 노력은 일부 자치구의 강력한 반발을 초래할 것이고, 따라서 성공의 가능성이 현저히 감소된다. 이와 같은 문제를 사전적으로 예방하기 위하여는 서울시와 자치구간의 세원배분체계와 취약한 자치구 財力을 보완하는 효과가 미흡할 뿐 아니라, 자치구간의 財政的 역진성을 시정하는데 미흡한 현행의 조정교부금 배분방식을 조속히 개편할 필요가 있다. 합리성과 공평성을 갖춘 제도의 마련과 이에 바탕한 체계적인 설득이 주민의 여론을 배경으로 한 자치구의 財政支援 증대요구에 가장 효과적으로 대처하는 길이 될 수 있다. 정치적 타협과 협상에 있어서 가장 중요한 무기는 표면적인 명분과 내면적 합리성이기 때문이다.

이와 같은 현실에서 본 연구의 목적은 세입과 세출구조를 파악할 수 있고, 향후 세입과 세출을 예측할 수 있는 모형을 개발하고 재원의 효율적인 배분을 위한 대안을 탐색하는 것이다. 좀 더 구체적으로 이 연구는 첫째 서울시와 자치구의 財政實態를 파악하여 문제점들을 찾아내고, 둘째 세입과 세출의 구조를 파악하여 財政豫測模型을 개발하고, 셋째 시와 자치구 또한 자치구간의 財政隔差를 해소하기 위하여 시세와 구세간의 조정안을 개발하며, 넷째 조정교부금 제도의 문제점 파악 및 개선안의 도출을 목적으로 한다.

2. 研究內容

연구내용을 살펴보면 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째 서울시와 자치구 財政의 문제점 도출을 위하여

- ① 현재 서울시 및 자치구가 처한 사회·경제적 환경을 살펴보고
- ② 세입과 세출의 실태를 검토하여 제 문제점들을 파악한다.

둘째 地方財政需要豫測 모형개발을 위하여

- ① 서울시 및 자치구의 세입·세출 구조를 파악 고찰하고
- ② 社會·經濟的 環境변화의 地方財政에 대한 영향을 분석하며
- ③ 향후 서울시 및 自治區財政의 합리적 운용에 필수적인 財政豫測模型을 개발한다.

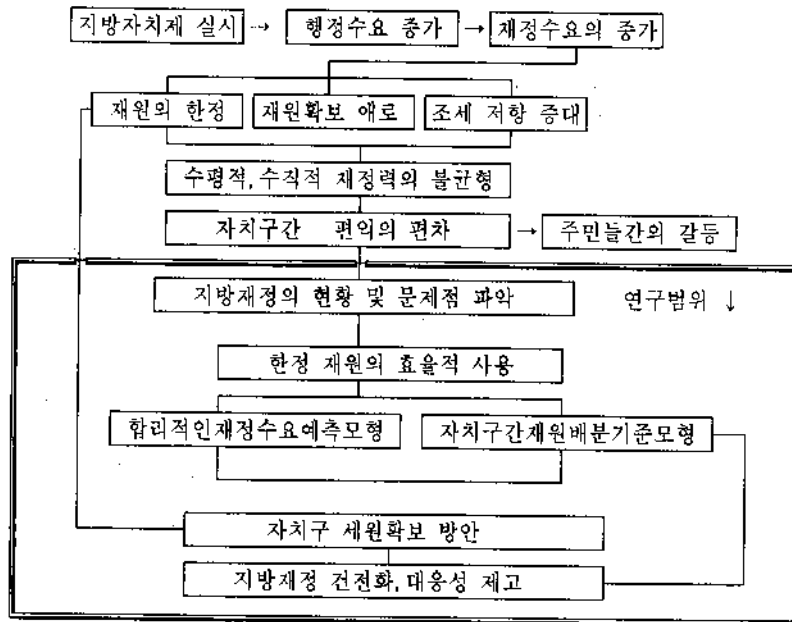
셋째 서울시와 자치구간의 합리적인 財政關係 모색을 위하여

- ① 서울시 및 자치구 세원배분의 문제를 살펴보고,
- ② 서울시와 자치구간의 수직적, 수평적 財政不均衡問題 해결을 위한 세목조정 가능성을 검토하고 그 대안을 제시한다.

넷째 자치구에 배분되는 조정교부금의 합리적 배분을 위하여

- ① 현행 조정교부금제도의 문제점을 파악하고
- ② 적정 基準財政需要額 및 收入額의 산정방법을 검토한다.

3. 研究進行圖

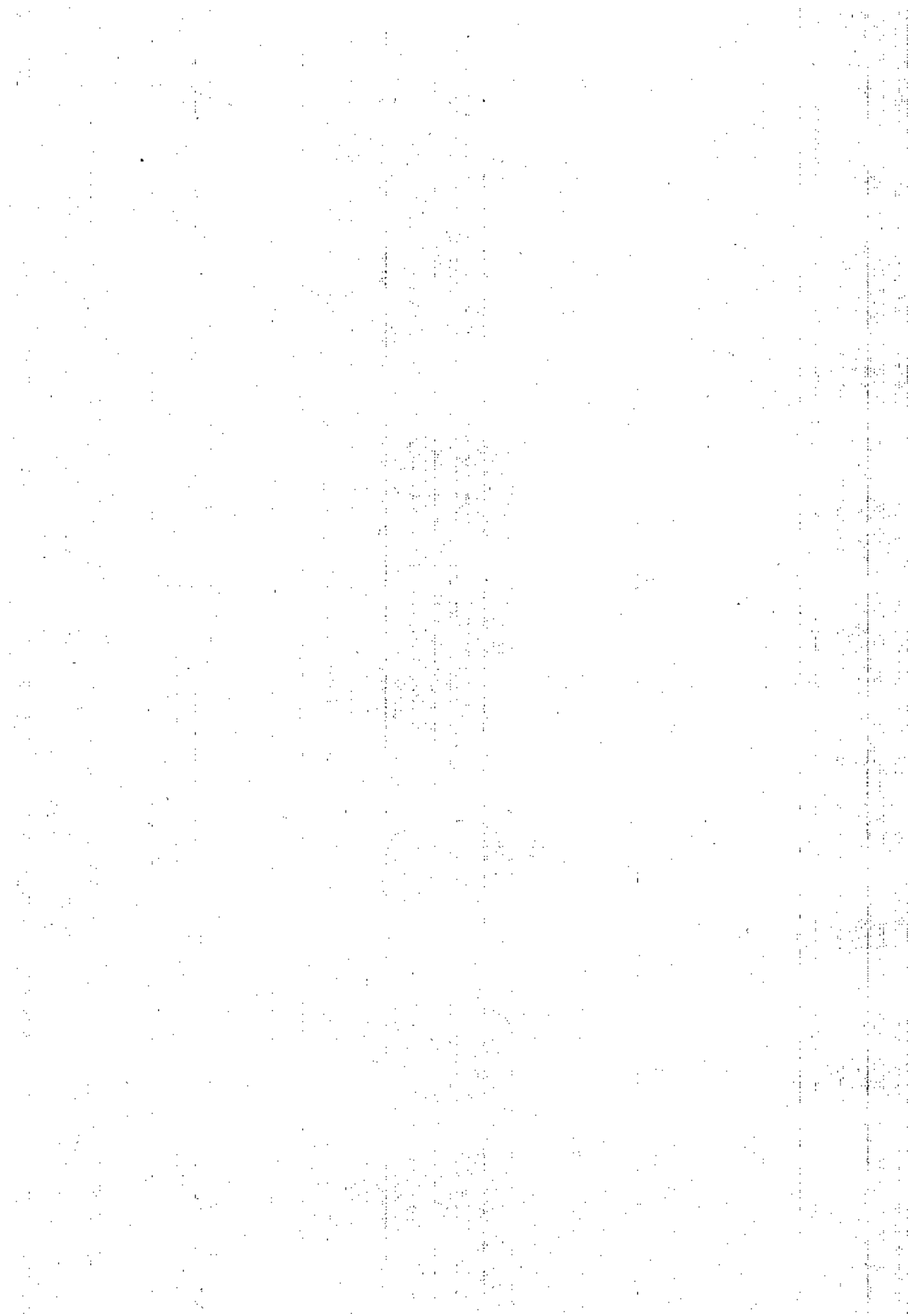


<그림 1-1> 연구진행도

위에서도 언급했듯이 본 연구는 지방자치제 실시에 따라 行·財政需要 증가에 어떻게 대응할 것인가에 대한 문제의식에서 출발한다. 지방자치단체별로 세원을 확보하여 行·財政 수요증가에 대응하는 것이 절실히 요청되지만 현실은 재원의 한정, 재원확보의 어려움, 조세저항 등으로 財政需要에 대응하는 것은 매우 어렵다. 특히 서울시의 경우는 이러한 원인으로 인하여 서울시와 자치구간 수직적 불균형 및 자치구간 수평적 財政不均衡이 초래되고 이로인한 자치구간의 편익의 편차가 발생하여 자치구 주민들간의 갈등의 요인이 되기도 한다. 이러한 문제점을 개선하기 위해 본 연구는 합리적인 財政의 예측 및 재원배분 기준모형을 통하여 합리성과 형평성을 높이고, 地方財政의 건전화와 대응성을 제고하는 방향으로 연구를 진행하고자 한다.

II. 저소득 및 저지구의 배경 상태

1. 저소득 사회·경제적 현황
2. 저소득 및 저지구 배경현황



II. 서울市 및 自治區의 財政實態

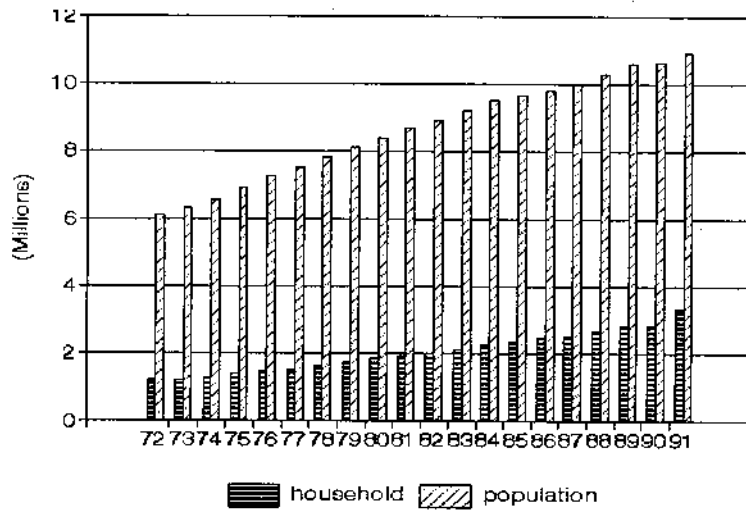
1. 서울의 社會·經濟的 現況

<표 2-1> 서울의 사회적 현황

구 분	전 국	서 울	서울/전국의 비율(%)
면 적(km ²)	99,299	605	0.6
인 구(천명)	43,663	10,970	25.1
세대수(천가구)	12,613	3,383	26.8
주택수(천호)	9,310	1,693	20.4

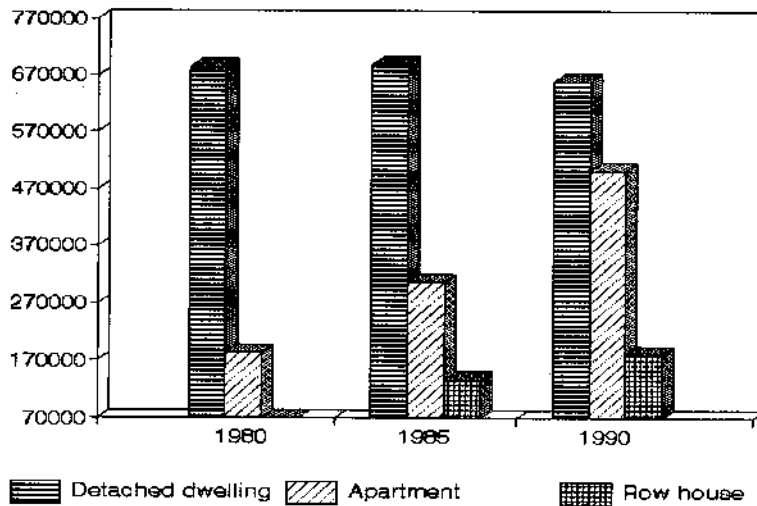
주 : 1992년 기준

서울의 사회적 현황을 전국대비로 살펴보면 면적은 전국의 0.6%에 불과하나 인구는 25.1%, 세대수 26.8%, 주택수는 20.4%의 전국대비 집중도를 보이고 있다(<표 2-1>). 서울시 총인구 및 가구수 변화추이를 살펴보면 총인구의 경우 매년 완만한 증가를 보이고 있으며, 가구수의 경우는 인구수의 1/4수준을 점유하면서 계속 증가하고 있다(<그림 2-1>). 주택수 변화추이를 살펴보면 5년마다 조사되는 인구 및 주택총조사에서 나타난 주택수를 단독주택(Detached dwelling), 아파트, 연립주택(Row house)으로 구분해 보았는데 단독주택수는 약간씩 감소하는 경향을 보이고 있는데 반해 아파트의 경우는 가히 폭발적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다(<그림 2-2>).



Household: 가구수, Population: 총인구

<그림 2-1> 서울시 총인구 및 가구수 추이



Detached dwelling: 단독주택, Apartment: 아파트, Rowhouse: 연립주택

<그림 2-2> 주택수 변화추이

<표 2-2> 서울의 경제적 현황

구 분	전 국	서 울	서울/전국 비율(%)
자동차(천대)	6,369	1,845	28.9
사업체수(개소)	2,118,247	581,092	24.7
광업 및 제조업(개소)	73,997	17,463	23.6
도소매 사업체수	1,998	316	26.4
국세(10억원)	24,089	9,368	39.0
소득세(10억원)	6,549	3,327	51.5
법인세(10억원)	4,585	3,295	71.9
은행예금(10억원)	98,508	51,938	52.8
도소매업 판매액(10억원)	119,652	46,633	39.0

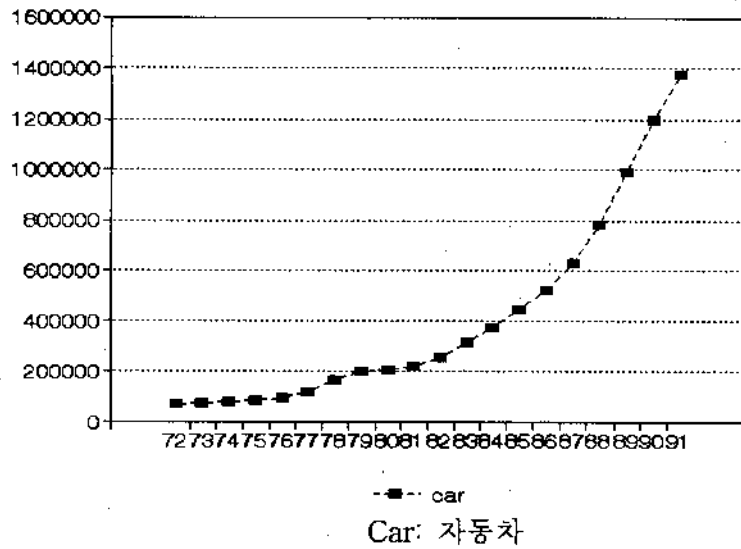
주: 1) 자동차대수는 1994. 6월 기준, 기타는 1991년 기준

서울의 경제적 현황을 분석해보면 서울은 전국대비 광업 및 제조업의 23.6%, 소득세의 51.5%, 법인세는 71.9%, 은행예금의 52.8%의 집중도를 보이고 있다. 특히 국세인 소득세와 법인세, 은행예금은 서울 집중이 매우 높은 편이다(<표 2-2>).

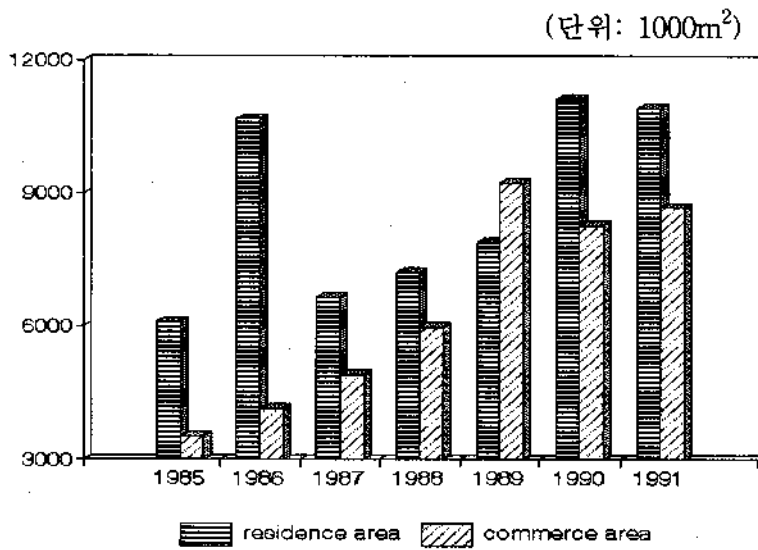
자동차의 변화추이를 살펴보면 <그림 2-3>과 같다. 서울시 자동차의 90%이상은 승용차인데, 승용차는 88년을 기점으로 굉장히 빠른 속도로 증가하고 있다. 이러한 자동차의 급증으로 등록세 및 자동차세 역시 빠른 속도로 증가하고 있으나, 급증하는 자동차로 인한 혼잡비용의 증가와 도로를 비롯한 각종 교통정비 비용이 서울시 財政의 압박요인으로 작용할 것으로 보인다.

<그림 2-4>는 도시성장을 나타내는 지표인 주거허가면적 및 상공업허가면적과 같은 건축허가면적의 추이를 나타내고 있는데, 연면적으로 보았을 때 상공업허가면적(Commerce area)보다는 주거허가면적(Residence area)이 더 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

그 밖의 우리나라 전체의 경제적 상태를 포괄적으로 나타내는 GNP 및 물가지수의 변화추이를 살펴보면 GNP 변화는 약간 빠른 속도로 증가하면서 기복없이 상승하는 모습을 보여주고 있다(<그림 2-5, 2-6>).

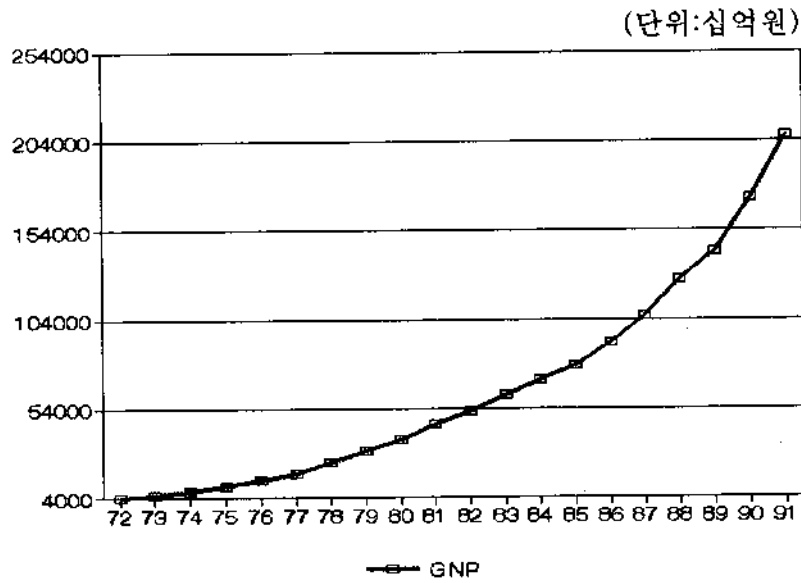


<그림 2-3> 자동차 변화추이

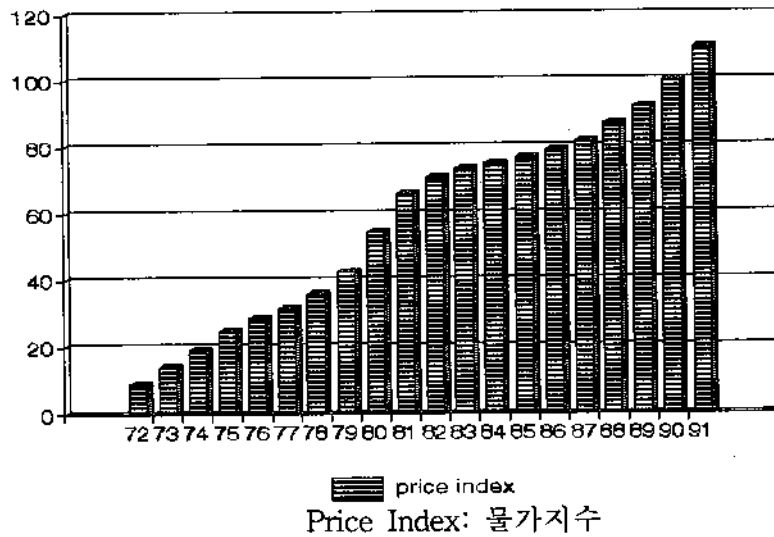


Residence area: 주거허가면적, Commerce area: 상공업허가면적

<그림 2-4> 건축허가면적 추이 - 주거허가면적 및 상공업허가면적



<그림 2-5> GNP 변화추이



<그림 2-6> 물가지수 변화추이

2. 서울시 및 自治區 財政現況

1) 서울시 재정

(1) 서울시 세입구조

① 서울시 세입구조

<표 2-3> 서울시 일반회계 과목별 세입결산 현황

(단위: 백만원, %)

구분 연도	총 계	지방세	세 외 수 입									지 방 교부세	보조금
			소 계	재산수입	사용료 수수료	이월금	교부금	과년도 수입	용자금 수입	지방채	접수입 기타		
1989	2,388,648 100	1,757,740 73.6	583,911 24.4	80,604 3.4	63,142 2.6	327,520 13.7	0 0	1,168 0.09	62,061 2.6	2,894 0.1	46,522 1.9	23,861 1.0	23,336 1.0
1990	3,174,482 100	2,091,676 65.9	1,032,217 32.5	113,248 3.6	78,999 2.5	14 0	0 0	1,709 0.05	309 0	3,005 0.09	92,797 2.9	15,572 0.5	35,017 1.1
1991	3,906,025 100	2,540,753 65.0	1,327,599 34.0	75,836 1.9	100,708 2.6	933,292 23.9	13 0	3523 0.1	619 0	1,998 0.05	211,610 5.4	0 0	37,673 1.0
1992	3,665,679 100	2,907,143 79.3	714,741 19.5	53,008 1.4	52,631 1.4	539,917 14.7	26 0	3,309 0.1	77 0	1,239 0.03	64,534 1.8	1,145 0.03	42,650 1.2

자료 : 서울시 통계연보, 1990-1993

주: 지방세는 자치구 징수액 포함한 액수임

서울시 일반회계 과목별 세입 결산추이를 1989-1992년 4년동안 살펴보면, 지방세가 65%-79.3%로 서울시 세입중 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 그 비율은 1989년의 73.6%를 기점으로 매년 하락하다 1992년에는 다시 증가하는 추세를 보이고 있다. 재산수입, 사용료·수수료 등으로 구성된 세외수입은 총세입중에서 19.5-34.0%를 점유하고 있다. 세외수입의 내역을 살펴보면 이월금, 재산수입, 사용료·수수료 순으로 그 비율의 우위를 점하고 있다. 지방교부세는 지역단위의 경제적 수준과 지방정부의 財政能

力的 불균형의 인위적인 시정노력의 일환으로 교부되는데, 내국세의 13.27%를 자치단체에 교부하도록 지방세법에 규정하고 있다. 서울시는 財政自立이 높은 자치단체로 인식되어 지방교부세의 배분액은 매우 적고 <표 2-3>에서 볼 수 있듯이 1991년에는 지방교부세가 전혀 교부되지 않았다. 국고보조금은 지방자치를 제약하는 財政制度이지만 국가가 지향하는 의도를 지역단위에 실현시키기 위한 행정지도의 필요성으로 그 존재의 의의가 있는데, 서울시 경우는 가족계획사업을 지원하기 위하여 배분이 되는데 배분액은 지방교부세처럼 배분액수가 적다. 종합적으로 서울시는 일반회계의 경우 세입의 대부분을 지방세에 의존한다고 할 수 있다.

② 서울시 지방세입구조

<표 2-4> 서울시 지방세입구조(1989-1992)

(단위: 백만원, %)

구분	계	취득세	등록세	면허세	주인세	재산세	자동차세	농지세	도축세	이전세	담배소비세	종합토지세	도시계획세	소방세	사업소세	구세입
1992	2907143	420209	594476	44423	460146	130610	307143	9	3985	0	422047	249427	149524	44098	58144	482604
	100	14.5	20.5	1.5	15.8	4.5	10.6	0	0	0	14.5	8.5	5.1	1.5	2.0	16.6
1991	2540753	375222	586633	36581	350020	104718	261887	12	4134	0	411363	187298	117358	36093	49460	377377
	100	14.8	23.1	1.5	13.8	4.0	10.3	0	0.1	0	16.2	7.4	4.6	1.4	1.9	14.9
1990	2091676	314554	476930	20766	266060	86081	193306	19	3538	0	407258	138819	947924	30040	41868	287534
	100	15	22.8	0.9	12.7	4.1	9.2	0	0.1	0	19.4	6.6	4.5	1.4	2.0	13.7
1989	1757740	250751	439817	16394	224660	136104	148026	19	3837	13969	369638	0	70268	26354	36439	188937
	100	14.3	25.0	0.9	12.8	7.7	8.4	0	0.2	0.7	21.0	0	4.0	1.4	2.0	10.7

자료: 서울시 통계연보, 1990-1993

주: ≡는 구세, 1989년은 토지과다보유세 7,728(0.4%)로 종합토지세가 존재치 않음

과년도 지방세는 제외

서울시 시세 및 구세 수입의 현황은 <표 2-4>와 같다. 서울시 시세는 보통세, 목적세로 구분이 되는데 보통세는 취득세, 등록세등 6개 세목으로, 목적세는 도시계획세, 공동시설세 2개로 구성이 되고 있다. 1989-1992년간의 서울시 지방세 세입구조를 분석해 보면 1989, 1990, 1991년의 경

우 등록세, 담배소비세, 취득세, 주민세 순으로 세수입 비율의 우위를 보이고 있고, 1992년은 등록세, 주민세, 취득세, 담배소비세 순으로 시세수입 비율의 우위를 보이고 있다. 1992년은 지방세중 등록세, 취득세, 주민세, 담배소비세를 합한 비율을 살펴보면, 그 비율이 65.3%로 4개 세목이 서울시 시세수입에서 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 1989년과 비교하여 볼때 1992년은 면허세, 자동차세, 도시계획세 등이 증가하고 있으며 등록세는 감소하고 있다. 마권세는 경기도로 이전됨에 따라 1990년부터는 서울시에서 징수되지 않고 있다. 1989년부터는 담배소비세 신설에 따라 담배소비세가 징수되고 있는데 1989년은 21.0%, 1990년은 19.4%, 1992년 14.5%로 징수비율이 상당히 높은 편이나 매년 징수비율이 감소하고 있다. 재산세는 1988년 지방자치 실시의 일환으로 자치구제의 도입에 따라 자치구제로 편입이 되었는데 토지분은 종합토지세로, 건물분은 재산세로 구분되어 징수되고 있는데 위의 두세는 각각 지방세의 8.5%, 4.5%(1992년 기준)을 차지하여 자치구제의 주요세원으로 자리잡고 있다.

③ 서울시 연도별 세입구조

<표 2-5> 서울시 연도별 세입구조 비율

(단위: %)

구 분	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94
시 세	71.9	85.2	89.5	86.9	88.5	75.2	81.2	89.9	90.4
재 산 매 각	10.0	1.3	2.5	3.4	3.9	1.3	2.0	2.3	0.6
기타세외수입	16.2	9.0	5.7	8.4	5.9	22.2	15.0	6.5	7.3
국 고 보 조	1.9	2.7	2.3	1.3	1.7	1.3	1.8	1.3	1.7

자료 : 서울시 예산개요, 1994

주: '92까지 결산, '93: 전망, '94: 예산, 세제임여금 제외

서울시 연도별 세입구조 비율을 1986-1994년의 기간동안 살펴보면, 시세 수입의 경우 1986년, 1991년을 제외하고 80%이상을 상회하여 서울시 세입구조중 시세 수입의 비율이 매우 큼을 알 수 있다. 세외수입의 경우 1986, 1991, 1992년을 제외하고 평균적으로 10%미만의 비율을 점하고 있다. 특히 1991년의 경우는 세외수입이 전체 세입중 22.2%를 차지하여 시세 수입에서 높은 비율을 점하고 있다. 국고보조는 1986-1994년 동안 1.3-2.7%로 그 비율이 매우 낮아 서울시에 대한 국고보조가 매우 적음을 알 수 있다.

④ 서울시 연도별 지방세입 구조

<표 2-6> 서울시 연도별 시세 구조비율

(단위: %)

구 분	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94
취득, 등록세	41.6	45.3	58.6	44.6	44.2	44.8	40.6	41.3	41.0
재산관련세	24.2	21.0	7.8	6.2	7.0	7.1	7.6	8.0	8.0
담배소비세	-	-	-	23.8	22.7	19.1	16.9	15.1	13.8
기타시세	33.0	32.6	32.5	24.1	25.6	28.5	30.7	32.6	34.4
과년도수입	1.2	1.1	1.1	0.7	0.9	0.8	1.1	3.0	2.8

자료: 서울시 예산개요, 1994

주: '92까지 결산, '93: 전망, '94: 예산

연도별 시세의 구조를 살펴보면 취득세, 등록세가 1986년 이후로 41-59%의 높은 비율을 점하고 있다. 재산관련세의 경우는 1986, 1987년에는 20%이상의 높은 비율을 보였으나, 자치구제의 도입으로 재산관련세중 재산세, 종합토지세가 구세로 이전됨에 따라 1988년이후는 급격히 하락하여 1993년에는 8.0%에 불과하였다. 담배소비세는 1989년의 경우 23.8%의 높은 비율을 점유하였으나, 매년 감소하여 1994년에는 13.8%로 감소하였다.

7. 시세 분석

1988년 5월 1일부터 자치구세로 이관된 4개 세목을 제외한 시세들에 대해서 각 세목별로 <표 2-7>를 중심으로 살펴 보자. 팔호안은 이들 세목이 전체 시세에서 차지하는 비중을 나타내고 있다. 이들 세목의 4년간 평균을 기준으로 비중이 큰 순서대로 알아보면, 등록세가 가장 크고 다음으로는 담배소비세, 취득세, 주민세, 자동차세의 순이다. 목적세인 도시계획세와 소방세는 전체 시세에서 차지하는 비율은 각각 2-5%로 적은 비중을 점하고 있다. 시세중 목적세인 도시계획세와 소방세를 제외한 보통세목이 지방세수입에서 차지하는 비중은 80-90%를 점한다. 그리고 농지세 및 도축세는 시세에서 차지하는 비중이 너무 낮아서 논의에서 제외 하기로 한다.

<표 2-7> 시세현황 분석

(단위: 백만원)

세목 년도	취득세	등록세	주민세	자동차세	담배소비세	도시계획세	소방세	계
1989	250,751 (16.2)	439,817 (28.4)	2,248,660 (14.5)	148,026 (9.6)	369,638 (23.8)	70,268 (4.5)	26,354 (1.7)	1,547,339 (100)
1990	314,554 (17.6)	476,930 (26.6)	266,060 (14.8)	193,306 (10.8)	407,258 (22.7)	94,792 (5.3)	30,040 (1.7)	1,786,498 (100)
1991	375,222 (17.5)	586,633 (27.3)	350,020 (16.3)	261,887 (12.2)	411,363 (19.1)	117,358 (5.4)	36,098 (1.7)	2,142,722 (100)
1992	441,088 (18.0)	577,168 (23.5)	510,057 (20.8)	307,143 (12.5)	422,047 (17.2)	149,524 (6.1)	44,098 (1.8)	2,451,125 (100)

자료: 지방세정연감 각년도, 징수액 기준

다음에는 취득세, 등록세, 주민세를 내역별로 자세히 살펴보았을때 그 구성은 어떻게 되는지를 검토하고자 한다.

i) 취득세

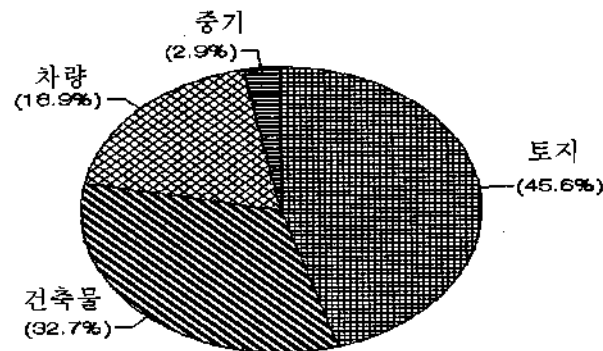
<표 2-8> 취득세 구성비별 분석

(단위: 백만원, %)

합 계(100)		토지(45.6)		건축물(32.7)		차량(18.9)		중기(2.9)	
건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액
782,634	441,088	118,296	200,965	91,984	144,074	559,568	83,172	12,786	12,876

자료: 지방세정연감, 1993

취득세의 경우 토지와 건축물, 차량이 대부분을 점하고 있는데, 표에서 괄호안의 숫자는 전체 세액에서 각 항목의 세액이 차지하는 비율을 나타내고 있다. 1992년도 취득세 징수현황을 중심으로 살펴볼때 토지가 45.6%, 건축물이 32.7%, 차량이 18.9%를 차지하고 있으며, 중기의 비중은 2.9% 이다.



<그림 2-7> 취득세 구성비별 분석

ii) 등록세

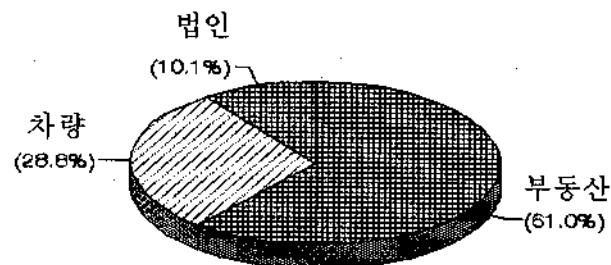
등록세의 과세 대상은 부동산과 차량, 법인으로 되어 있는데, 세액의 구성비로 볼 때 부동산이 61.0%, 차량이 28.8%, 법인이 10.1%를 차지하고 있어 취득세와 마찬가지로 등록세에서 부동산이 차지하는 비중이 가장 큼을 알 수 있다.

<표 2-9> 등록세의 구성비별 분석

(단위: 백만원, %)

합 계(100)		부동산(61.0)		차 량(28.8)		법 인(10.1)	
건수	세액	건수	세액	건수	세액	건수	세액
2,053,218	577,168	937,259	352,253	835,099	166,442	151,478	58,473

자료: 지방세정연감, 1993



<그림 2-8> 등록세 구성비별 분석

iii) 주민세

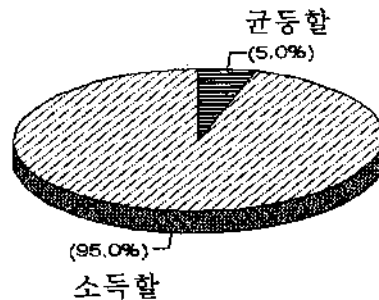
주민세는 均等割과 所得割로 나누어지는데, 1992년도의 경우 주민세의 95%가 所得割에 속함으로써 주민세의 대부분은 소득과 직접 관련된 所得割임을 알 수 있다. 均等割의 경우는 개인은 51.6%, 법인은 48.4%로 이루어지는데, 이중 법인의 경우 법인사업자 13.7%, 개인사업자 34.7%로 구성되어 있다(<표 2-11>). 所得割의 경우 소득세할은 59.5%, 법인세할은 40.5%로 6:4의 비율을 보이고 있다(<표 2-12>).

<표 2-10> 주민세 분석

(단위: 백만원, %)

합 계(100)		균 등 할(5)		소 득 할(95)			
				소 득 세 할		법 인 세 할	
세 액	인 원	세 액	인 원	세 액	인 원	세 액	인 원
510,057	5,399,192	25,688	3,531,152	288,136	1,788,728	196,232	79,219

자료: 지방세정연감, 1993



<그림 2-9> 주민세 구성비

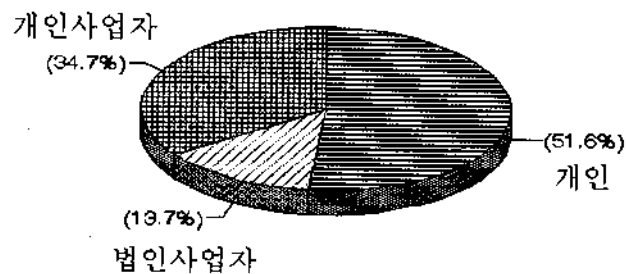
㉓ 균등할

<표 2-11> 주민세 균등할 분석

(단위: 백만원, %)

합 계(100)		개 인(51.6)		법 인(48.4)			
				법인사업자(13.7)		개인사업자(34.7)	
세 액	인 원	세 액	인 원	세 액	인 원	세 액	인 원
25,688	3,531,152	13,244	3,311,152	3,521	44,573	8,922	175,427

자료: 지방세정연감, 1993



<그림 2-10> 주민세 균등할 비율

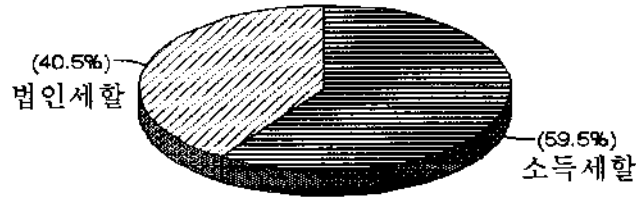
㉔ 소득할

<표 2-12> 소득할의 구성

(단위: 백만원, %)

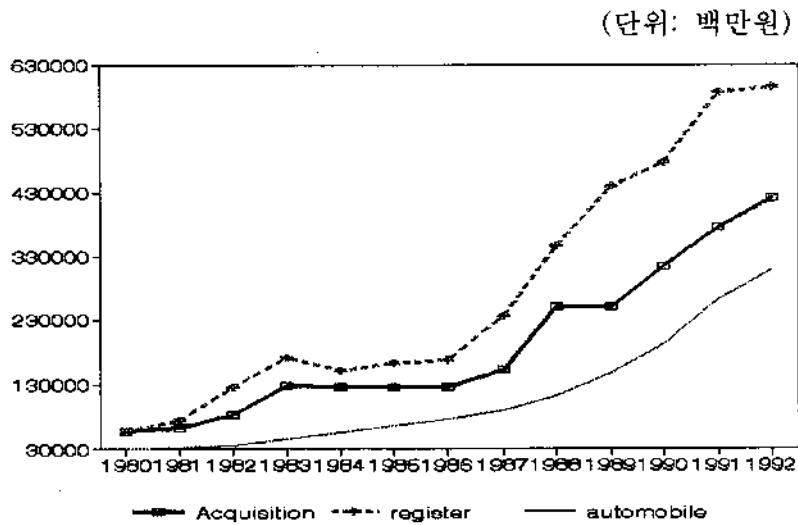
총 계(100)		소득세할(59.5)		법인세할(40.5)	
세 액	인 원	세 액	인 원	세 액	법인수
484,369	1,868,040	288,136	1,788,728	196,232	79,219

자료: 지방세정연감, 1993



<그림 2-11> 소득세할 구성

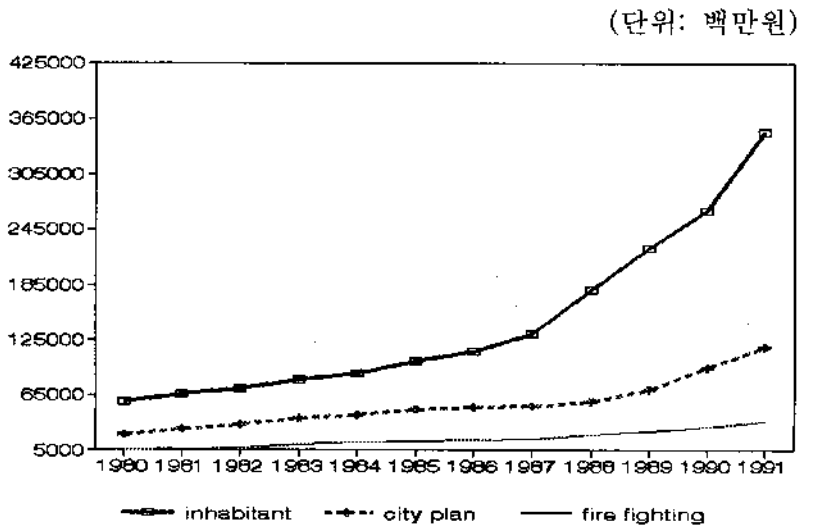
시세중에서 가장 빠른 성장율을 보이고 있는 세목들은 취득세, 등록세, 자동차세라고 볼 수 있는데, 이것은 경제활동과 깊은 관계를 가지고 있으며 서울시의 외적 팽창과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 하지만 최근에는 취득세와 등록세의 경우 그 신장율이 둔화되고 있다. 아래의 그래프는 위 세가지 세목의 12여년간의 추이를 표시해 본 것이다.



Acquisition: 취득세, Register: 등록세, Automobile: 자동차세

<그림 2-12> 취득세, 등록세, 자동차세 추이

주민세와 도시계획세, 소방세는 위의 세가지 세목들에 비해서 비교적 완만한 세수 성장율을 나타내고 있는데, 최근에는 주민세의 경우는 급격한 상승을 보여주고 있으며 도시계획세도 그 성장율이 높아지고 있다 (<그림 2-13 참조>).



Inhabitant: 주민세, City plan: 도시계획세, Fire fighting: 소방세

<그림 2-13> 주민세, 도시계획세, 소방세 추이

ㄴ. 세외수입 현황 분석

세외수입은 일반회계와 특별회계를 합한 총세입의 경우 4년평균 23%의 빠른 세입성장율을 보여주고 있다. 서울시 세외수입의 특징을 살펴보면 <표 2-13>, <표 2-14>와 같다. 일반회계의 경우 재산임대수입이나 사용료, 수수료를 비롯한 정상적 세외수입과 재산매각대, 이월금, 잡수입 등으로 구성된 임시적 세외수입을 비교해 볼 때 임시적 세외수입이 훨씬 큰 비중을 차지하고 있어서 임시적 세외수입이 정상적 세외수입의 약 7배 이상이 된다는 점이다. 이것은 임시적 세외수입의 불규칙적인 성격으로 볼 때 서울시 세원의 불안정적인 측면을 보여준다고 할 수 있다. 정상적

세외수입은 이자수입, 사용료, 수수료 순으로 수입비율의 우위를 보이고 있으며 임시적 세외수입에서는 이월금, 재산매각대, 잠수입 순으로 나타나고 있다.

<표 2-13> 세외수입 현황

(단위: 백만원, %)

연도별 항목별	1989		1990		1991		1992	
	징수액	신장율	징수액	신장율	징수액	신장율	징수액	신장율
세외수입계	2,185,645	29.1	2,651,946	26	3,647,984	27.2	4,040,984	10.7

자료: 지방세정연감, 1993

<표 2-14> 회계별 세외수입 현황

(단위: 천원)

일반회계 714,741,829	결 상 적 세 외 수 입	소 계	86,589,104	비율(100%)	임 시 적 세 외 수 입	소 계	628,152,725	비율(100%)
		재산임대수입	734,525	0.8		재산매각대	52,272,796	8.3
		사 용 료	27,575,430	31.8		이 월 금	539,916,833	85.9
		수 수 료	25,056,162	28.9		지 발 채	1,239,565	0.2
		징수교부금	26,461	0.3		용자금수입	76,844	0.1
		사업장수입	2,341,018	2.7		잠 수 입	31,337,320	5.0
		이자수입	30,855,508	35.6		과년도수입	3,309,367	0.5

자료: 지방세정연감, 1993

(2) 서울시 세출구조

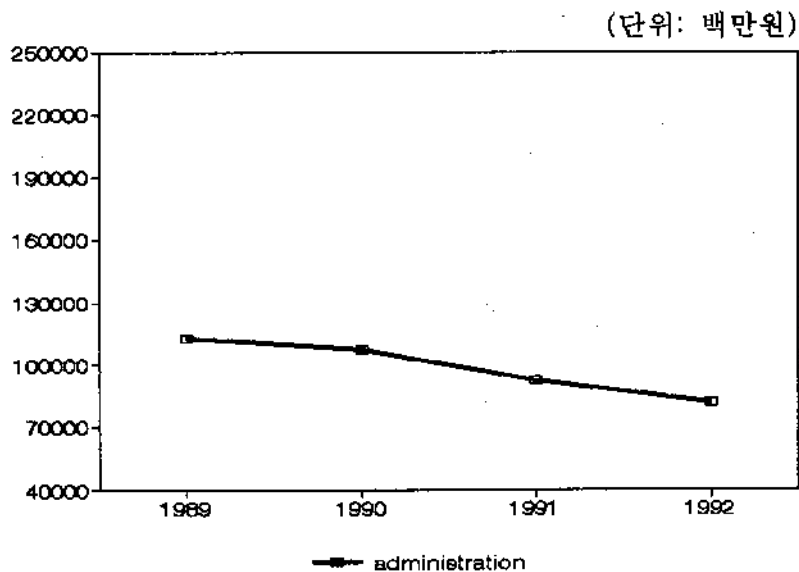
<표 2-15> 서울시 세출예산 현황

(단위: 백만원)

區分 章款別	'94예산(A)	'93예산(B)	'93대비(A/B)
계	3,425,300	3,208,131	6.8
의회비	9,109(0.2)	7,733(0.2)	17.8
의회비	9,109(0.2)	7,733(0.2)	17.8
일반행정비	135,930(3.9)	137,272(4.3)	△1.0
기획관리비	70,548(2.0)	66,967(2.1)	5.3
공보비	3,132(0.1)	2,423(0.1)	29.3
내무행정비	47,219(1.4)	48,898(1.6)	△3.6
재무행정비	15,031(0.4)	18,984(0.6)	△20.8
사회복지비	378,914(11.1)	372,223(11.6)	2.3
복지사업비	185,931(5.4)	178,297(5.6)	4.3
보건환경비	45,517(1.3)	35,682(1.0)	27.6
공원녹지비	71,817(2.2)	75,692(2.4)	△5.1
청소사업비	75,649(2.2)	82,552(2.6)	△6.1
산업경제비	86,329(2.5)	108,135(3.4)	△25.3
지역경제비	86,329(2.5)	108,135(3.4)	△25.3
지역개발비	1,565,106(45.7)	1,372,298(42.8)	14.1
도시개발비	29,591(0.7)	27,515(0.8)	7.5
건설사업비	692,580(20.2)	489,879(15.3)	41.4
치수 및 하수사업비	110,137(3.2)	158,028(5.0)	△30.3
교통관리비	732,798(21.4)	696,876(21.7)	5.2
문화·체육·교육	367,501(10.7)	361,496(11.3)	1.7
문화예술진흥비	48,863(1.4)	54,766(1.7)	△10.8
체육비	25,512(0.7)	21,591(0.7)	18.2
교육비	293,126(8.6)	285,139(8.9)	2.8
민방위비	119,934(3.5)	104,672(3.3)	14.6
민방위비	10,860(0.3)	10,037(0.3)	8.2
소방비	109,074(3.2)	94,635(3.0)	15.3
지원 및 기타	762,477(22.3)	744,302(23.2)	2.4
교부금	682,110(20.0)	675,697(21.2)	0.9
타회계지원	20,000(0.6)	40,000(1.2)	△5.0
예비비	60,367(1.7)	28,605(0.9)	111.0

자료:서울시 예산개요, 1994

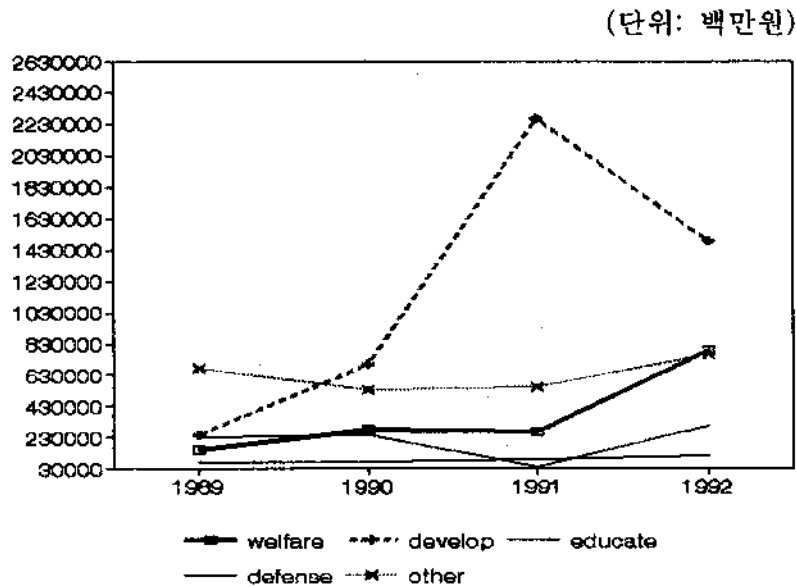
1993년과 1994년의 세출예산을 살펴보면 1993년의 경우 地域開發費, 지원 및 기타, 社會福祉費 등이 각각 42.8%, 23.2%, 11.6%로 세출예산중 높은 비율을 점하고 있다. 특히 地域開發費의 경우 총세출 예산의 43%를 차지하여 서울시는 지역개발에 대한 투자가 높다고 할 수 있다. 地域開發費의 내역을 분석하여 보면 1993년의 경우 교통관리비가 21.7%로 가장 높은 비율을 차지하고 있는데, 이는 서울시 교통문제의 심각성을 예증한다고 할 수 있다. 그 다음으로 건설사업비가 15.3%로 높은 비율을 차지하고 있다. 1994년은 1993년에 비하여 산업경제비는 3.4%에서 2.5%로, 문화·체육·교육비는 11.3%에서 10.7%로 감소하였고, 地域開發費의 42.8%에서 45.7%로 민방위비는 3.3%에서 3.5%로 증가하고 있다.



Administration: 일반행정비

<그림 2-14> 일반행정비 변화추이

세출의 경우 일반행정비를 살펴보면 기준년도인 1989년을 중심으로 점차 하락하는 추세를 보이고 있으며, 그 감소추세는 완만하다(<그림 2-14>).



Welfare: 사회복지비, Develop: 지역개발비, Educate: 교육비
Defense: 민방위비, Other: 기타

<그림 2-15> 일반행정비의 세출예산 변화추이

일반행정비를 제외한 세출예산 변화추이를 살펴보면 社會福祉費(welfare)의 경우는 1989년을 기준으로 볼 때 매년 증가하고 있다. 教育費(educate)는 1991년에 하락하다 1992년에는 증가하고 있다. 地域開發費(develop)의 경우에는 1990년부터 급격히 증가하다 1992년에는 급격한 하락을 나타내고 있다. 민방위비(defense)는 변화추세가 완만하다(<그림 2-15>).

(3) 서울시 부채현황

① 서울시 일반회계 및 특별회계 대 지방채의 비율

<표 2-16> 서울시 일반회계 및 특별회계 대 지방채의 비율

(단위: 백만원)

구 분	1988	1989	1990	1991
일반회계①	1,266,056	2,047,513	2,592,259	3,064,068
지 방 채②	4,053	2,894	3,005	1,998
②/①(%)	0.3	0.1	0.1	0.6
특별회계③	1,488,104	1,871,837	2,323,483	3,237,273
지 방 채④	210,578	310,005	814,089	744,059
④/③(%)	14.2	18.8	26.4	23.0
총 예 산⑤	2,754,160	3,919,350	4,915,742	6,301,341
지 방 채⑥	214,631	312,889	817,094	746,057
⑥/⑤(%)	7	8	16.6	11.8

자료: 지방재정연감, 1988-1992

서울시의 일반, 특별회계 대 지방채 비율을 <표 2-16>에서 보면 서울시의 경우 일반회계의 지방채 비율은 매우 적으며 특별회계의 지방채 비율은 증가하다 감소추세를 보이고 있고, 서울시 총예산 대 지방채 비율은 1990년 까지 증가하다가 1991년에는 감소 추세를 보이고 있다.

② 서울시 예산 대 누적지방채의 비율

<표 2-17> 서울시 예산 대 누적지방채의 비율

(단위: 백만원)

구 분	1992	1993
일반회계예산①	3,202,500	2,779,009
총 예 산②	6,981,637	6,579,223
지 방 채③	3,079,602	3,619,229
③ / ① (%)	96.2	130
③ / ② (%)	44.1	55

자료: 지방재정연감, 1992-1993

서울시 일반회계예산 대 누적 지방채 비율은 1992년에는 96.2%, 1993년에는 130%로 지방채 비율이 100%이상을 상회하고 있고, 매년 증가하는 경향을 보이고 있다. 총예산 대 누적 지방채 비율은 1992년에는 총예산의 44%를 점유하고 있고, 1993년에는 55%를 차지하여 서울시 재정상황의 어려움을 보여주고 있다.

③ 서울시 지방채 발행액

<표 2-18> 서울시 지방채 발행액

(단위: 억원, %)

구 분	1988	1989	과년도 비교 증가율	1990	과년도 비교 증가율	1991	과년도 비교 증가율
계	2,146	3,128	45.8	6,170	97.2	7,460	20.9

자료: 지방재정연감, 1988-1992

서울시의 경우 1988년을 기준으로 볼때 1989년은 45.8%, 1990년은 97.2%, 1991년에는 20.9%의 증가율을 보이고 있는데 특히 1990년에는 97.2% 해당하는 급격한 증가를 보이고 있다.

④ 서울시 사업별 지방채 발행현황

<표 2-19> 서울시 사업별 지방채 발행현황

(단위: 백만원)

사업명	구분	차입선	연리	'93년말 잔액	비율
합계				3,619,229	100
시 소 관				1,301,457	35.9
일반회계				10,389	0.2
남부순환도로	ADB	7.5		3,248	0.09
지하철공사출자	재정	5.5			
임대아파트건설	주택자금	3		1,741	0.05
노원점탄에너지 공급시설	석유기금	8		5,400	0.1
특별회계				1,291,068	35.7
지하철공사 출자	재정	5.5		5,338	0.1
지하철3,4호선 건설	공채	6		14,000	0.3
2기지하철건설	첨가	6		388,583	10.7
"	재정	5.5		110,000	3.0
"	교환	5		140,000	3.9
"	OECD	4		94,984	2.6
"	해외채권	9			
T.S.M 사업	IBRD	7.5		10,644	0.2
남산1호 및 북악터널	금융	8		258	0
청계천 하수 처리장	재정	3.5		50	0
가양 하수 처리장	IBRD				
종량 하수 처리장	OECD	4.7		59,368	1.6
탄천 하수 처리장	OECD	4.5		39,927	1.1
상수도 건설	첨가			38,709	1.1
"	공채	11		228,000	6.3
수도시설 현대화	OECD	4.5		1,149	0.03
광암정수장	OECD	4.7		1,580	0.04
도시개발사업	주택자금			77,400	2.1
주택개발사업	AID	9.4		2,632	0.07
"	주택자금			18,806	0.52
산하공사				2,317,772	64.1
지하철공사				2,304,494	63.4
농수산물도매시장				13,278	0.7

자료: 서울시

주: 예산 및 원리금 기준임

서울시 사업별 地方債 발행현황을 살펴보면 市所管 地方債는 전체 地方債 비율중 35.9%를 서울시 산하공사의 地方債 발행비율은 64.1%를 차지하고 있다. 市所管 地方債 발행의 경우는 특별회계중 2기 지하철 건설이 10.7%로 가장 많은 비율을 점하고 있음을 볼 때 서울시는 地方債중 특별회계 地方債 비율이 대부분을 차지하고 있다. 산하공사의 地方債는 지하철공사의 地方債 비율이 대부분을 차지하여 서울시의 지하철에 대한 투자가 매우 많음을 알 수 있다.

⑤ 서울시 지하철공사 부채현황

<표 2-20> 서울시 지하철공사 부채현황 (1994년, 7월말현재)

(단위: 백만원)

재원	구분	차입금액	기상환액	차입잔액	금리
합	계	4,615,731	2,401,545	2,368,698	
재정자금		608,269	147,593	460,676	5.5
도시철도공채		1,878,139	459,158	1,418,238	6.0
금융지도로		137,100	134,601	2,499,248	8.5
기계국산화자금		8,900	6,675	2,225	11.0
산업운영자금		107,483	101,831	5,652	11.8분기별 변동
국민투자자금		15,000	1,500	13,500	9.0
시투용자기금		20,000		20,000	7.0
외화자원시설		156,507	171,518	9,134	분기별 변동
정부보유외화		48,719	31,190	28,116	LIBO+1.0 ↓
외화자금		384,387	86,909	317,879	LIBO+1.25 ↓
기타		626,446	647,329	0	
차관		624,781	613,241	90,779	
B.O.T(¥)		39,863		57,129	4.8
E.C.G.D(£)		92,100	66,354	33,638	7.5
PARIBAS(\$)		9,501	8,413	12	LIBO+0.375 ↓
기타		483,317	538,474	0	

서울시 지하철 공사의 1994년 7월말 현재 負債現況을 살펴보면 도시철도공채, 차관, 기타, 외화자금순으로 차입금액 비율의 우선순위를 점하고 있다. 차입금리를 살펴보면 기계국산화자금의 경우 11.0%로 금리가 매우 높은 편에 속한다(<표2-20> 참조).

⑥ 서울시 양키본드 발행현황

양키본드는 비거주자에 의해 미국시장에서 발행 판매되는 미 달러화 표시 채권으로 국내 자금에 비해 장기의 저리자금을 확보할 수 있는데, 서울시에서는 지하철 재원조달을 위해 1994년 3억불의 양키본드를 발행하였는데 발행현황은 다음과 같다.

<표 2-21> 서울시 양키본드 발행현황

구 분	내 용
만 기 일	2004년 8월 1일(10년)
등 급	A1 (Moody's)/ A+ (Standard and Poor's)
이 자	매년 2월 1일, 8월 1일 지급 (1995년 2월 1일 시작)
표면이자율	7.875%
인 수 단	주간사(main manager) : Lehman Brothers 보조간사(co-managers) : CS First Boston Merrill Lynch & Co. Salomon Brothers Underwriters : Goldman Sachs & Co. J.P.Morgan Morgan Stanley & Co. Daewoo Securities(America) Inc. KDB Securities Co., Ltd. Ssangyong Securities America Inc.

(4) 서울시 재정 문제점

① 국가조정재원의 미약

<표 2-22> 국가조정재원규모

(단위: 억 원)

구 분	주 재 원	재 원 규 모	서 울
합 계		65,354(100%)	829(1.2%)
지방양여금	소계	12,506	0
	전화세:100%	3,520	0
	주 세:60%	7,986	
	토지초과 이득세:50%	1,000	
지방교부세	내국세의 13.27%	38,301	12
국고보조금	국가예산 위임집행	14,547	817

자료: 서울시 재무국, 1993

<표 2-23> 내국세 징수현황(1991)

전국 내국세 징수액	서울지역 내국세 징수액	서울지역 징수비율(%)
24조 3,189억	10조 3,892억	43.1

자료: 지방재정연감, 1992

서울지역의 내국세 징수현황을 살펴보면 서울시는 내국세 징수액중 43.1% (1991년기준)가 징수되고 있는데, 국가조정재원중의 하나인 지방양여금을 전혀 받지 못하고 있으며, 국가조정재원 총액 65,354억원중 서울시가 받는 보조금은 지방교부세 12억원, 국고보조금 817억원으로 총액은 829억원인 1.2%에 불과하다. 서울시가 내국세의 43.1%를 부담하고 있음에도 서울시는 財政自立度가 높은 지방자치단체라는 이유로 지방양여금

지급대상에서 제외되고 있는데, 서울시의 경우 財政自立度는 98%에 달하지만 1993년 기준으로 할 때 총예산액의 50%에 해당하는 부채가 있어 財政 건전화에 심각한 우려가 되고 있음에도 국가보조금이 지급되지 않음은 서울시의 財政을 더욱 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

② 부채규모의 과다

<표 2-24> 서울시 부채현황

(단위: 백만원)

구 분	예 산 액	부채액(산하공사 포함)	부 채 비 율(%)
1993	7,217,227	3,619,229	50.1
1992	7,378,889	3,079,602	41.7
1991	5,452,915	2,779,249	50.9

자료: 서울시 예산개요, 1991-1993

주: 예산액은 총예산규모(일반회계+특별회계)

서울시 財政現況의 경우 1993년 서울시 財政自立度는 98.6%로 매우 높은 수준에 있어 財政 건전화가 매우 양호한 것으로 생각할 수 있으나, 부채의 비율이 예산의 1991년 50.9%, 1992년 41.7%, 1993년 50.1%정도로 부채액이 예산액의 40-50%를 차지하고 있어 財政健全化에 많은 문제점이 되고 있다.

③ 시세구조의 문제

서울시 세입의 대부분을 차지하는 시세구조를 살펴보면 취득세, 등록세 등 부동산 관련 세제가 40% 이상의 높은 비율을 차지하여 부동산 경기

에 따라 시세수입이 영향을 받게 되어 시세수입은 매우 불안정한 상태에 있게 된다. 특히 정부의 강력한 부동산 투기억제정책에 의하여 부동산 경기의 호조가 매우 불안정하여 서울시 시세수입은 더욱 불안정하다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 과세대상의 증가 및 과표현실화율을 매년 현실화하는 방안을 고려하지만, 이는 많은 조세저항이 예상되어 서울시의 財政收入 전망은 그리 밝지 못하다(<표 2-6>).

④ 지방세 의존의 과다

서울시 세수입중 지방세가 차지하는 비율을 볼 때 서울은 80.8%로 5개 직할시의 57.8%에 비하여 징수 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 세외수입의 비율을 살펴보면 서울의 경우 세외수입 비율이 17.7%에 불과해 5개 직할시의 세외수입의 비율인 29.5%와 비교하여 볼 때 적은 비율로 서울시의 세외수입은 매우 적다.

<표 2-25> 서울시 및 직할시의 예산규모

(단위: 억원)

구 분	세입(1992년 일반회계예산 기준)					
	계	지방세	세외수입	지방교부세	지방양여금	보조금
계	99,642 (100%) 100%	54,997 (100%) 55.1%	19,998 (100%) 20.0%	10,201 (100%) 10.2%	523 (100%) 0.5%	13,923 (100%) 13.9%
서울	31,631 (31.7%) 100%	25,558 (46.4%) 80.8%	5,613 (28.0%) 17.7%	0 0 0	0 0 0	460 (3.3%) 1.4%
5개 직할시	27,448 (27.5%) 100%	15,868 (28.8%) 57.8%	8,096 (40.4%) 29.5%	729 (7.1%) 2.6%	523 (100%) 1.9%	2,232 (16%) 8.1%

자료: 내무부, 지방재정연감, 1992

주: (%)는 세로축 비율

2) 자치구 재정

(1) 자치구 세입구조

① 자치구 세입구조

ㄱ. 자치구 세입구조

<표 2-26> 자치구 일반회계 과목별 세입 결산 현황

(단위: 백만원, %)

구분 연도	총 계	지방세	세 외 수 입									지 방 교부세	보조금	조 정 교부금
			소 계	재산 수입	사용료 수수료	이월금	교부금	과년도 수입	용자금 수입	지방채	참수입 기타			
1992	1,917,827 100	485,706 25.2	696,202 36.3	23,145 1.2	66,191 3.5	445,649 23.2	61,311 3.2	8,839 0.5	499 0	0 0	91,108 4.8	60 0	72,148 3.8	663,711 34.6

자료: 서울시 통계연보, 1993

자치구의 일반회계 과목별 세입결산을 살펴보면 1992년의 경우 자치구 총세입중 지방세는 25.2%를 차지하여 그 점유비율은 적은 편이다. 이에 비해 재산수입과 사용료·수수료 등으로 구성된 세외수입은 36.3%로 지방세 점유비율보다 높은 비율을 차지하고 있다. 자치구 총세입중에는 의존재원인 조정교부금이 34.6%를 차지하여 자치구의 의존재원 비율은 높은 편이다.

ㄴ. 자치구 구세수입 구조

<표 2-27> 자치구 구세수입 구조(1990-1992)

(단위: 백만원, %)

구 분	면허세	재산세	종합토지세	사업소세	구세합
1992	44,423	130,610	249,427	58,144	482,604
	9.2	27.4	51.7	12.0	100
1991	38,881	101,718	187,298	49,480	377,377
	10.3	27	49.6	13.1	100
1990	20,766	86,081	138,819	41,868	287,534
	7.2	30	48.3	14.6	100

자료: 서울시통계연보, 1990-1993

1988년 5월 1일부터 구세로 선정된 네개의 세목을 보면 <표 2-27>과 같은데, 자치구 구세수입 구조는 면허세, 재산세, 종토세, 사업소세 등으로 구성되어 있다. 자치구 지방세 수입구조를 살펴보면 1990-1992년 3년간 종합토지세가 1990년 48.3%, 1991년 49.6%, 1992년 51.7%로 그 점유비율이 4개 세목중에서 가장 높으며, 그 비율은 매년 증가 추세를 보이고 있다. 다음으로 재산세가 그 비율의 우위를 점하고 있고 사업소세, 면허세 등이 그 뒤를 이어 비율의 우위를 점하고 있다.

㉔. 자치구 세외수입 구조

<표 2-28> 회계별 세외수입 현황

(단위: 천원)

일반회계 696,202,037	경 상 적 세 외 수 입	소 계	151,262,037	비율(100%)	임 시 적 세 외 수 입	소 계	544,940,188	비율(100%)
		재산임대수입	749,089	0.5		재산매각대	22,390,209	4.1
		사 용 료	16,604,825	20.0		이 월 금	445,650,019	81.8
		수 수 료	49,588,751	32.8		지 방 채	501,543	0.1
		징수교부금	61,310,852	40.5		융자금수입	0	0
		사업장수입	0	0		잡 수 입	68,012,329	12.5
		이 자 수 입	23,008,520	15.2		과년도수입	8,386,088	1.5

자료: 지방세정연감, 1993

세외수입의 내역을 살펴보면 경상적 세외수입은 징수교부금, 수수료, 사용료 순으로 세외수입 비율의 우위를 점하고 있다. 임시적 세외수입은 이월금이 81.8%로 매우 높은 비율을 점하고 있고, 그 다음으로 잡수입이 높은 비율을 점하고 있다.

(2) 자치구 세출구조

① 자치구 세출구조

ㄱ. 자치구 세출구조

<표 2-29> 자치구 세출예산현황

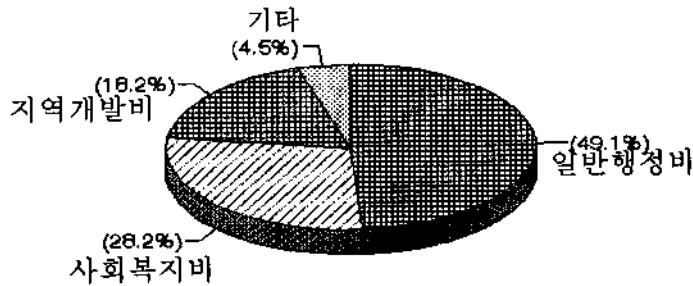
(단위: 백만원)

구 분	1993(A)	1994(B)	증가율 B/A(%)
합 계	1,679,182(100%)	1,805,996(100%)	7.6
의 회 비	25,414(1.5%)	25,036(1.4%)	-1.5
일반행정비	805,681(47.9%)	885,965(49.1%)	10.0
사회복지비	478,339(28.5%)	509,319(28.2%)	6.5
산업경제비	9,535(0.6%)	17,228(1.0%)	80.7
지역개발비	319,739(19.1%)	329,045(18.2%)	2.9
민 방 위비	3,725(0.2%)	4,536(0.3%)	21.8

자료: 서울시 예산개요, 1993-1994

자치구의 세출예산현황을 1994년을 기준으로 살펴보면 일반행정비가 50%정도의 높은 비중을 차지하고 있어서 서울시와는 다른 세출구조를 보여주고 있는데, 이것은 서울시에 비해서 자치구가 담당하는 행정의 성격을 잘 대변해 준다고 할 수 있다. 일반행정비에 대한 높은 지출로 인해 상대적으로 다른 부문에 대한 예산지출은 작을 수밖에 없으나, 서울시 본청과 비교해 보았을 때 社會福祉費가 자치구 세출에서 차지하는 비중은 서울시 본청의 비율보다 더 큼을 알 수 있다. 社會福祉費와 地域開發費의 1994년 지출은 각각 28.2%, 18.2%를 차지하고 있다(<표 2-29>, <표 2-30>참조). 1993년과 비교할 때 1994년은 산업경제비가 80.7%로 제일

높은 증가율을 보이고 있고 민방위비는 21.8%, 일반행정비는 10.0%의 증가율의 우위를 나타내고 있고 의회비는 감소추세를 나타내고 있다. 한편 一般行政費, 社會福祉費, 地域開發費의 세항목은 자치구 세출에서 90% 이상을 점하고 있다(<표 2-30> 참조).



<그림 2-16> 자치구 기능별 세출비율

<표 2-30> 서울시와 자치구 세출예산 구조비교(1994)

(단위: 백만원)

구 분	합계:서울시+자치구(A)	서울시(B)	비율(B/A)	자치구(C)	비율(C/A)
총 합	5,231,296	3,425,300	65.5%	1,805,996	34.5%
의 회 비	34,145	9,109	26.7%	25,036	73.3%
일 반 행 정 비	1,021,895	135,930	13.3%	885,965	86.7%
사 회 복 지 비	888,233	378,914	42.7%	509,319	57.3%
산 업 경 제 비	103,557	86,329	83.4%	17,228	16.6%
지 역 개 발 비	103,557	1,565,106	82.6%	329,045	17.4%
민 방 위 비	124,490	119,934	96.4%	4,536	3.6%
문화체육교육비	367,501	367,501	100%	0	0%

자료: 서울시 예산개요, 1994

서울시와 자치구의 세출예산 구조를 예산과목별 총액에서 차지하는 서울시와 자치구의 비율을 살펴보면 다음과 같다. 예산총액의 경우 서울시와 자치구는 2배정도 격차를 보이고 있으며, 의회비의 경우 서울시는 26.7%, 자치구는 73.3% 비율을 차지하고 있어 자치구에서 의회비 지출이 많음을 알 수 있다. 이는 자치구 구의원수가 시의원수 보다 많음에 기인한다고 하겠다. 일반행정비는 서울시가 13.3% 자치구는 86.7%에 달하여 그 격차는 매우 큰데, 이는 자치구 공무원수가 서울시에 비해 매우 큼에 그 이유를 찾을 수 있다. 예산총액에서 차지하는 비율 역시 일반행정비가 제일 높다. 社會福祉費는 서울시는 42.7% 자치구는 57.3%를 점하고 있다. 산업경제비는 서울시 83.4%, 자치구 16.6%로 서울시가 차지하는 비율이 압도적으로 많다. 地域開發費는 서울시 82.6%, 자치구 17.4%로 서울시와 자치구간의 큰 격차를 보이고 있으며, 민방위비 역시 서울시의 경우 96.4%, 자치구는 3.6%로 서울시가 민방위비의 대부분을 부담하고 있음을 알 수 있다. 문화·체육·교육비는 자치구 예산과목에는 계상되지 않고 있으며, 서울시가 전액을 담당하고 있는데 문화·체육·교육사업은 본청 단위로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

(3) 자치구 재정 문제점

① 수직적 재정불균형

ㄱ. 서울시와 자치구간의 재정불균형

<표 2-31> 서울시와 자치구간 재정현황(1992년 결산기준)

(단위: 백만원, %)

구 분	총세입	자체수입	지방세수입	세외수입	재정자립도	지방세수입비중
서울시	3,179,973	3,136,178	2,421,437	714,741	98.6	76.1
자치구	1,917,827	1,181,908	485,706	696,202	61.6	25.3

자료: 서울시 통계연보, 1993

서울시와 자치구간의 財政現況을 분석하면 서울시의 財政自立度는 1992년의 경우 98.6%이나 자치구의 財政自立度는 61.6%에 불과하여 財政自立度의 현격한 차이를 보이고 있다. 지방세 수입의 비중을 살펴보면 서울시는 76.1%로 자체수입으로 시운영을 경영하는 것이 가능할 수 있으나, 자치구의 지방세 수입은 25.3%에 불과하여 외부의 財政支援 없이는 자치구의 운영은 불가능하다고 하겠다. 즉 자치구의 財政收入의 상당부분은 서울시에서의 보조재원에 의존하고 있다고 할 수 있다. 재산임대수입, 사용료수입, 수수료수입 등으로 구성된 세외수입은 서울시와 자치구의 경우 큰 차이가 없다.

ㄴ. 구세 규모의 미약

<표 2-32> 구세와 시세 비율(1989-1992)

(단위: 백만원, %)

구분	1989	1990	1991	1992	시세:구세(평균)
구세	188,937(10.7)	287,534(13.7)	377,777(14.9)	482,604(16.6)	86.3:13.9
시세	1,568,803(89.3)	1,804,142(86.3)	2,613,376(85.1)	2,424,538(83.4)	

자료: 서울시 통계연보, 1990-1993

주: 징수액 기준

1989-1992년 사이 시세와 구세의 규모를 비교하여 보면 구세는 시세의 1/6정도 밖에 되지 않는다. 1989-1992년간의 구세 비율변화를 살펴보면 1989-1992년은 구세의 경우 평균 2.6%의 증가율을 보이고 있다. 1989-1992년간 구세의 비율은 1989년 10.7%, 1990년 13.7%, 1991년 14.9%, 1992년 16.6%로 매년 증가하고 있고 세입의 절대액도 역시 매년 증가하고 있지만, 구세입은 시세의 11-17%에 불과하여 구세는 시세에 비해 미약한 형편에 있어 자치구 財政 확보에 많은 어려움을 더해주고 있다.

② 수평적 재정불균형

수평적 財政不均衡을 측정하기 위하여 ㉠ 財政自立度⁵⁾ ㉡ 세출예산 증가율 ㉢ 財政自立도와 1인당 세입 신장을 상관관계 ㉣ 세수입 격차 ㉤ 1인당 세출액 ㉥ 地域開發費 ㉦ 社會福祉費 등을 측정지표로 사용하고자 한다.

5) 재정자립도는 어떤지역의 재정상태를 정확히 설명하는 지표로서 문제가 있기는 하지만 재정자립도란 지표를 대체할 만한 특정지표가 없는 상태에서 재정자립도가 재정상태를 설명하는 지표가 될수 있음을 전제로 이를 측정지표로 고려하고자 한다.

7. 자치구간 재정자립도 불균형

<표 2-33> 자치구별 재정자립도(1994)

(단위: 백만원)

구 분	예 산 액	자 체 재 원		의 존 재 원	
		자체재원	자립도(%)	교부금 및 보조금	의존도(%)
종 로	78,975	61,340	77.7	17,635	22.3
중 구	104,964	103,237	98.4	1,727	1.6
용 산	64,827	42,318	65.3	22,509	34.7
성 동	109,610	66,175	60.4	43,435	39.6
동 대 문	72,104	36,877	51.2	35,137	48.8
중 랑	69,434	33,508	48.3	35,926	51.7
성 북	7,797	34,208	44.0	43,589	56.0
도 봉	91,831	45,294	49.3	46,537	50.7
노 원	79,871	36,632	45.9	43,239	54.1
은 평	67,900	32,116	47.3	35,784	52.7
서 대 문	65,243	32,780	50.2	32,463	49.8
마 포	72,537	39,425	54.4	33,112	45.6
양 천	67,220	30,422	45.3	36,798	54.7
강 서	71,990	40,000	55.6	31,990	44.4
구 로	95,201	53,890	56.6	41,311	43.4
영 동 포	84,429	68,420	81.0	16,009	19.0
동 작	69,550	35,810	51.5	33,740	48.5
관 악	78,291	33,324	42.6	44,967	57.4
서 초	90,996	89,952	98.9	1,044	1.1
강 남	131,685	128,564	97.6	3,121	2.4
송 파	91,502	73,351	80.2	18,151	19.8
강 동	70,129	37,417	53.4	32,712	46.6

자료: 서울시 예산개요, 1994

22개 자치구중 財政自立度の 편차가 큰 몇개의 구를 추출하여 <표 2-27>에서 고찰해 보자. 서초구의 경우 財政自立度は 98.9%, 중구 98.4%임에 비하여 관악구는 42.6%, 성북구는 44.0%으로 財政自立度の 편차가 두배 이상으로 나타나고 있다. 이는 관악구의 경우 서초구에 비하여 財政의 상태가 2배이상 열악하다고 생각할 수 있다. 이는 1995년 민선자치단체장의 선출이후 각 구간의 정치적, 행정적 갈등의 요인으로 등장할 수 있음을 생각할 때 財政自立度の 편차완화는 매우 중요한 일이라 생각된다. 22개 자치구의 財政自立度 평균을 살펴보면 1994년은 64.0%로 자치구 전체의 財政自立度は 그리 좋은 편은 아니라 할 수 있다.

나. 자치구간 세출예산 증가율의 심한 격차

<표 2-34> 자치구간 세출예산(일반회계)

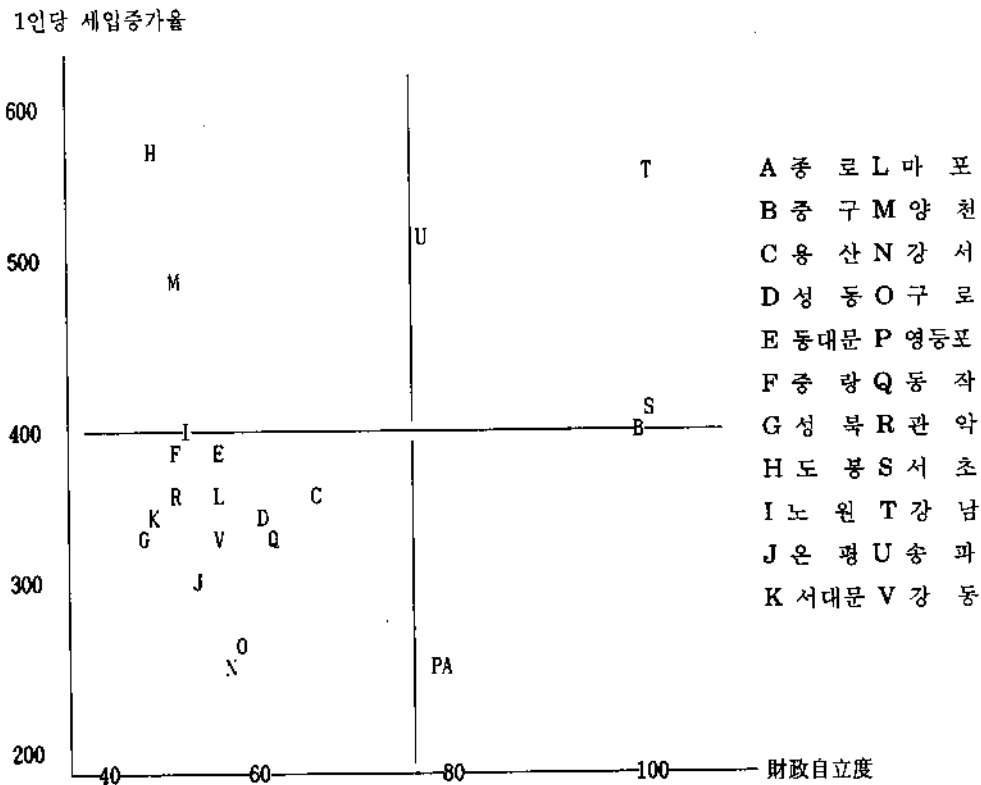
(단위: 억원, %)

연도 \ 구별	1990	1991	1992	1993	증가율(%) 1990:1993
종로	386	505	565	695	80.1
중구	475	634	762	914	92.4
용산	316	432	572	605	91.5
성동	539	752	927	1031	91.2
동대문	398	512	659	678	70.4
중랑	345	443	568	650	88.4
성북	470	606	755	762	62.1
도봉	498	623	815	892	79.1
노원	384	518	702	736	91.7
은평	369	446	586	675	82.9
서대문	349	419	589	629	80.2
마포	404	529	738	694	71.8
양천	329	478	568	599	82.1
강서	308	458	609	657	113
구로	480	676	854	942	96.3
영등포	397	553	673	787	98.2
동작	346	482	654	644	86.1
관악	440	641	739	736	67.2
서초	303	454	729	849	180
강남	407	604	871	1104	171
송파	434	588	753	844	94.4
강동	324	456	593	659	103

자료: 서울시 예산개요, 1990-1993

자치구간 세출예산을 1990-1993년동안 비교하여 보면 1990년을 기준으로 할 때 강남, 서초, 중구의 경우 세출예산은 각각 171, 180, 92.4%의 증가율을 보이고 있으나 관악구, 중랑구, 성북구의 경우는 67.2, 88.4, 62.1%의 증가율을 보이고 있다. 증가율 편차를 살펴보면 가장 높은 서초구와 가장 작은 성북구의 격차는 3배 정도 되고 있다. 세출예산의 증가율의 격차가 3배 정도 되는 문제점 뿐만 아니라 財政力이 우수하고 도시기반시설이 잘 갖추어진 강남구등 3개구의 예산 증가율은 매우 높은 반면 도시기반시설의 확충이 요망되는 관악구 등 3개구의 예산증가율은 미약하여 자치구의 부익부 빈익빈 현상의 심화를 초래하고 더 큰 문제로 지적 될 수 있다.

ㄷ. 자치구별 재정자립도와 1인당 세입 신장율 상관관계



<그림 2-3> 자치구별 재정자립도와 1인당 세입 신장율의 상관관계

구별 財政自立度와 1인당 세입 신장율과의 상관관계는 다음 4가지로 분류할 수 있다.

첫째 財政自立度 및 세입신장율이 모두 높은 자치구로 강남(T), 서초(S), 중구(B), 송파(U) 등이 이에 해당하는 자치구인데, 이들 4개구는 높은 財政的 자율성을 유지하면서 높은 수준의 공공서비스를 제공할 수 있을 것으로 분석된다.

둘째 취약한 財政自立度에도 불구하고 높은 세입신장율이 예상되어 財政전망이 양호한 자치구로 도봉(H), 양천구(M) 등이 이에 해당하는데, 이들 3개 자치구는 현재의 財政狀態는 좋지 못하지만 향후 財政展望이 양호한 자치구로 분석이 된다.

셋째 현재의 財政自立度는 높은 편이나 세입신장율이 비교적 낮은 자치구로 영등포(P), 종로구(A) 등이 이에 해당하는 구인데, 이러한 자치구는 현재의 財政狀態는 좋으나 향후 財政力 확보에 우려가 되는 구이다.

넷째 나머지 자치구들은 낮은 세수신장율로 인해 현재의 취약한 財政力이 앞으로 크게 개선될 여지가 없는 자치구로 위에서 언급한 자치구를 제외한 나머지 14개 자치구가 이에 해당한다. 이에 해당하는 자치구는 현재 및 장래의 財政力이 좋지 못하여 외부의 지원이 필요한 자치구로 분석이 된다. 종합적으로 볼 때 22개 자치구중 1/2에 해당하는 자치구들이 이와 같은 財政力 불안정 상태에 있음을 알 수 있다.

르. 자치구 세수입의 구간격차 심화

<표 2-35> 자치구 세입 현황(1992)

구 분	면 허 세		재 산 세		사 업 소 세		종 토 세	
	1인당 징수액(원)	세수입 (백만원)	1인당 징수액	세수입	1인당 징수액	세수입	1인당 징수액	세수입
강남 A	8,074	4,514	26,866	15,020	11,380	6,362	71,343	39,886
서초 B	7,611	3,195	24,993	10,491	8,533	3,582	57,657	24,165
중구 C	10,603	1,875	35,139	6,214	68,849	12,175	171,526	30,332
중랑 D	2,980	1,371	7,151	3,278	1,276	585	8,759	4,015
성북 E	2,727	1,438	7,798	4,112	1,043	550	11,904	6,277
관악 F	2,701	1,593	7,686	4,533	839	495	9,169	5,407
A/D	2.7	3.3	3.8	4.6	8.9	10.9	8.1	9.9
B/E	2.8	2.2	3.2	2.6	8.2	6.5	4.8	3.8
C/F	3.9	1.2	4.6	1.4	83	24.6	18.7	5.6

자료: 서울시 통계연보, 1993

財政力 격차가 심한 자치구인 강남·중랑구, 중구·관악, 서초·성북구를 대상으로 자치구세의 1인당 징수액을 비교했을때 강남·중랑구의 경우 면허세는 3배, 재산세는 4배, 사업소세는 9배, 종합토지세는 8배의 차이를 보이고 있으며 구세수입을 비교해 보면 작게는 면허세의 3배로부터 사업소세의 11배까지 구간 격차를 보이고 있다. 서초·성북구는 사업소세가 1인당 징수액의 경우 8.2배, 세수입의 경우 6.5배의 격차를 보이고 있다. 중구·관악구의 경우는 사업소세의 1인당 징수액은 83배의 극심한 격차를 보여주고 있으며 사업소세의 세수입의 경우도 25배의 심한 격차를 나타내고 있다. 중구의 경우 사업소세의 세수입은 관악, 성북, 중랑구 등의 區財政이 열악한 자치구뿐 아니라 區財政狀況이 우수한 강남, 서초구와 비교해 볼 때도 2-4배의 차이를 보이고 있어 사업소 연면적(財産割), 종업원 급여총액(從業員割)를 과세대상으로 하는 사업소세가 중구에서의 징수액이 많음을 고려할 때 중구에 사업소가 집중되어 있음을 알 수 있다.

ㄱ. 1인당 세출액 불균형

<표 2-36> 1인당 세출액 비교

(단위: 천원)

구	연 도	1990	1991	1992	증가율(%)
					1990:1992
종 로		161	190	245	52.2
종 구		223	259	358	60.5
용 신		102	126	181	77.5
성 동		65	90	118	81.5
동 대 문		73	96	136	86.3
중 량		74	96	112	51.2
성 북		86	113	140	62.8
도 봉		74	79	104	40.5
노 원		71	101	117	64.8
은 평		70	89	108	54.2
서 대 문		89	104	143	60.1
마 포		86	112	175	103
양 천		61	86	120	96.7
강 서		75	108	131	78.9
구 로		64	83	108	68.8
영 통 포		83	113	149	79.6
동 작		86	100	141	63.9
관 악		75	94	121	61.3
서 초		82	106	134	63.4
강 남		77	111	129	67.5
송 파		67	82	100	49.2
강 동		62	80	97	56.5

자료: 서울시 예산개요, 1990-1992

1인당 세출액을 1990년과 1992년을 비교하여 볼 때 자치구중 마포구, 양천, 동대문, 성동구 등이 그 증가율에서 높은 증가율을 보이고 있으며, 마포구의 경우는 100%이상의 증가율을 보이고 있다. 나머지 자치구들도 87-40% 정도의 비교적 높은 증가율을 보이고 있다. 증가율의 편차를 살펴보면 증가율이 가장 높은 마포구와 가장 낮은 도봉구와의 격차는 2.5배 이상이 된다. 1인당 세출액의 절대액을 비교하여 보면 강동구가 97천원으로 제일 낮고, 중구의 경우 358천원으로 가장 높아 절대액의 편차는 4배 이상이 된다. 22개 자치구의 1인당 세출액을 비교하여 보면 財政自立度가 매우 높은 서초, 강남, 송파구와 財政自立度가 매우 낮은 중랑, 관악구의 1인당 세출액은 별다른 차이를 보이고 있지 않으며, 특히 송파구보다 관악구의 경우가 1인당 세출액이 높다. 財政自立度가 높은 자치구와 낮은 구가 1인당 세출액에서의 별다른 차이를 보이지 않는 것은 세출측면을 고려하지 않는 財政健全化 지표로서의 財政自立度의 한계를 나타낸다고 할 수 있다. 중구의 경우 1인당 세출액이 높은 이유는 중구의 상주인구가 적은 것에서 그 이유를 찾을 수 있다.

비. 지역개발비의 자치구간 불균형

<표 2-37> 지역개발비의 불균형

(단위: 억원)

구	연 도	1992	1993	1994	증 가 율(%)	
					1992:1993	1992:1994
종 로		112	143	151	27.7	34.8
중 구		234	236	309	0.9	32.1
용 산		180	158	120	-12.2	-33.3
성 동		150	166	211	10.7	40.7
동 대 문		142	132	124	-7.0	-12.7
중 랑		104	106	95	2	-9
성 북		188	135	121	-28	-35.6
도 봉		183	128	139	-30.0	-24.0
노 원		168	131	150	-22.2	-10.7
은 병		121	118	106	-2.4	-12.4
서 대 문		174	147	126	-15.6	-27.6
마 포		198	123	132	-37.9	-33.3
양 천		88	70	78	-20.4	-11.4
강 서		155	106	116	-31.6	-25.2
구 로		215	142	158	-33.9	-26.5
영 등 포		167	195	218	16.8	30.5
동 작		138	151	132	9.4	-4.3
관 악		109	118	97	8	-11
서 초		242	226	198	-7	-18
강 남		194	230	263	18.6	35.6
송 파		146	121	144	-17.1	-1.4
강 동		93	108	96	16.1	3.2

자료: 서울시 예산개요, 1992-1994

세출예산중에서 특정지역의 地域開發을 위하여 사용되는 地域開發費의 경우 1992년을 기준으로 볼 때 1993년은 종로구의 경우 27.7%로 그 증가율이 제일 높고, 1994년은 강남구가 35.6%로 증가율이 제일 높다. 1993년은 종로, 중구, 성동구 등 몇 개 자치구를 제외한 다른 자치구는 地域開發費가 감소 추세에 있고, 이러한 추세는 1994년도 역시 유사하다. 1994년의 경우는 강남구의 경우가 가장 높은 증가율을 보이고 있으며 財政自立度가 높은 서초구의 경우는 감소 경향을 보이고 있다. 지역개발이 절대적으로 요청이 되는 중랑, 성북, 관악구의 경우는 3개 자치구 모두 감소 추세를 보이고 있으며, 성북구의 경우는 1993, 1994년을 1992년과 비교하여 볼 때 1993년 28%, 1994년 35.6%로 그 감소폭이 매우 크다. 이와 같이 지역개발투자가 절대적으로 요청이 되는 자치구의 지역개발투자비는 매년 감소하고 사회기반시설이 갖추어진 강남, 중구 등과 같은 자치구의 지역개발투자비는 매년 증가하는 세출예산 편성의 문제를 노정시키고 있다.

ㄱ. 사회복지비의 자치구간 불균형

<표 2-38> 사회복지비의 불균형

(단위: 억원)

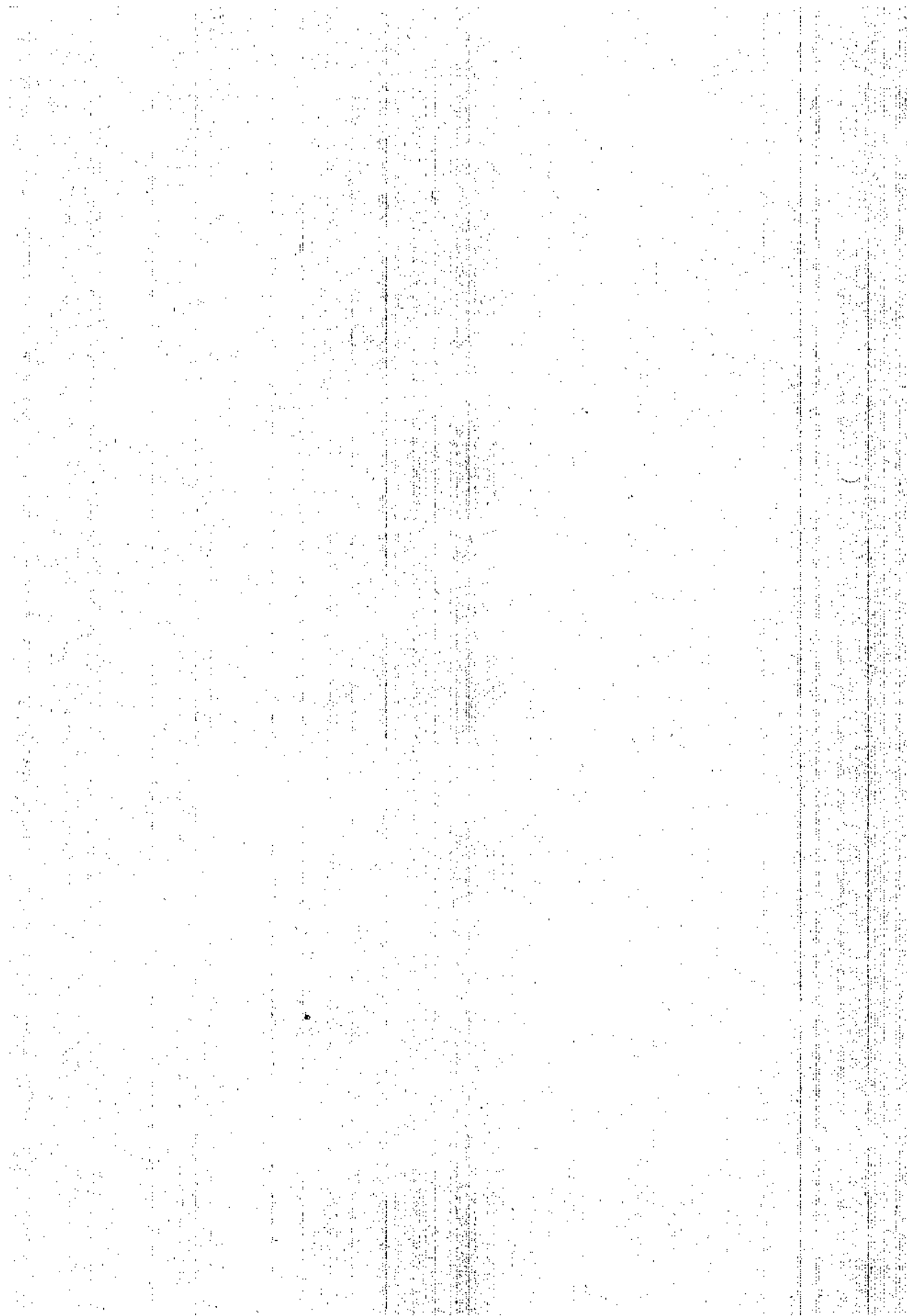
구	연 도	1992	1993	1994	증 가 율(%)	
					1992:1993	1992:1994
총	로	149	180	207	20.8	38.9
중	구	206	339	266	64.6	29.1
용	산	116	142	163	22.4	40.5
성	동	302	304	323	0.7	6.9
동	대 문	183	190	199	3.8	8.7
중	랑	155	171	168	10.3	8.4
성	복	225	233	209	3.6	-7.1
도	봉	243	251	271	3.3	11.5
노	원	203	226	260	11.3	28.1
은	평	138	152	180	10.1	30.4
서	대 문	133	160	158	20.3	18.8
마	포	210	207	213	-1.4	1.4
양	천	180	185	192	2.8	6.7
강	서	151	166	188	10.0	24.5
구	로	220	285	292	29.5	32.7
영	동 포	165	215	225	30.3	36.3
동	작	167	174	169	4.2	1.2
관	악	267	212	253	-20.6	-5.2
서	초	148	227	293	53.4	98
강	남	233	313	365	34.3	57.1
송	파	193	237	283	22.7	46.6
강	동	155	207	183	33.5	18.1

자료: 서울시 예산개요, 1992-1994

세출예산중 社會福祉費를 1992년 기준으로 살펴보면 1993년은 중구, 서초, 강남, 강동 순으로 그 증가율이 높고 마포, 관악은 감소추세를 보이고 있다. 특히 관악구의 경우는 감소율이 -20.6%로 매우 높다. 1994년은 서초, 강남, 송파, 용산, 종로, 영등포순으로 그 증가율이 높는데 1993년과 비교하여 볼 때 그 순위가 모두 바뀌었다. 관악구는 1994년의 경우 -5.2%의 감소를 보이고 있으며 성북구가 -7.1%로 제일 극심한 감소율을 보이고 있다. 財政自立도가 높은 강남, 중구, 서초구와 財政自立도가 낮은 중랑, 성북, 관악구의 경우의 社會福祉費를 살펴보면 1992년 기준시 강남구는 1993년에 34.3%, 94년에는 57.1%의 증가율을 보여 매년 증가하고 있고 중구의 경우는 1992년 기준시 1993년은 64.6%, 1994년 29.1%의 증가율을 보여 그 증가율은 감소추세를 보이고 있다. 서초구는 1993년 53.4%, 1994년 98%로 그 증가율이 매우 높다. 財政狀態가 열악한 중랑구의 경우 1992년 기준시 1993년은 10.3%, 1994년 8.4%의 증가율을 보여 그 증가율은 감소추세를 보이고 있다. 성북구와 관악구의 경우는 증가율뿐 아니라 社會福祉費의 절대액도 감소를 보이고 있다. 많은 社會福祉費의 투자가 요구되는 중랑구, 성북구, 관악구에 社會福祉費 투자의 절대액 감소는 이 3개구의 복지수준 저하를 초래하게 될 것으로 생각된다.

III. 社會經濟發展 對人口 影響

1. 서론서 기술개발의 중요성
2. 서론서 및 기술개발의 중요성
3. 결론서



III. 財政豫測을 위한 模型

1. 서울市 地方財政의 豫測模型

1) 세입·세출 예측의 의의

歲入과 歲出의 예측모형은 지방자치단체들의 관리수단으로 매우 중요한 의미를 갖는다. 즉 다음 회계연도를 포함한 향후 몇 년동안 주민들에게 서비스를 제공하기 위해 어느 정도의 歲出이 필요한가를 예측하고, 어느 정도의 세수입 및 세외수입이 거두어 들여질 것이며, 상위 정부로부터는 어느 정도의 이전 財政이 있을 것인가를 정확히 예측하여야만 합리적인 財政運用과 決定을 할 수 있다. 구체적으로 歲入·歲出의 예측의 필요성은 다음과 같다(신무섭, 1993: 288).

- ① 국제적, 국가적 경제여건의 변화에 따라 歲入·歲出이 증가 또는 감소하게 되는지를 사전에 파악하여야 財政計劃과 사업의 규모를 확정할 수 있다.
- ② 정치적 또는 규범적 토대하에서, 충족되어야 할 목표와 서비스의 수준을 사전에 검토할 수 있는 만큼 豫算編成에 길잡이가 된다.
- ③ 사업 수행에 소요되는 비용과 지출을 연계하여 시기별로 배정할 수 있다.
- ④ 歲入·歲出 수준과 제공되는 서비스에 대해 신중한 검토를 하게 되므로 국민들의 조세부담, 불만, 욕구 등에 적절히 대응할 수 있다.

- ⑤ 均衡豫算을 운영할 수 있고, 설혹 赤字豫算을 편성하게 된다 하더라도 적자를 보전할 수 있는 방안을 사전에 강구할 수 있다.
- ⑥ 선거, 정당간의 담합 등 정치적 이유에서 일시적으로 歲入이 축소되거나, 歲出이 증대되는 현상을 방지할 수 있는 근거가 될 수 있다.

2) 세입·세출의 예측을 위한 기법

현재 歲入과 歲出의 예측을 위한 기법들은 많이 개발되어 있다. 이러한 기법들은 크게 질적인 방법과 양적인 방법으로 분류될 수 있는데, 질적인 방법에는 豫算에 관계되는 전문가들의 판단에 의한 예측이 있고,¹⁾ 양적인 방법에는 요인분석법, 시계열분석법, 계량경제방법 등의 방법이 활용되고 있다. 다음에서는 이상의 방법들의 장·단점들을 우선 살펴보기로 한다.

(1) 전문가들의 판단

전문가들의 판단에 의한 예측방법은 체계적으로 정리된 계량적 자료가 없는 경우 전문가들의 주관에 의해 예측하는 방법이다.²⁾ 구체적으로 전문가에 의한 예측은, 첫째 국민의 새로운 욕구와 요구를 정부가 파악하여 대책을 세우고자 하는 경우 이용할만한 정확한 정보와 경험이 없을 때, 둘째 사회·정치적 변화등 계량화가 불가능한 요인들이 중요할 때 사용될

1) 질적인 방법에는 이밖에 델파이(Delphi)방법, 과거유추(historical analogy) 등이 있다. 자세한 것은 이용구(1992) 참조

2) 예산에 관계되는 전문가들로서는 예산담당관, 예산실장, 각 부처의 세입·세출을 담당하는 공무원등을 들 수 있겠다.

수 있겠다(신무섭, 1993). 이러한 예측방법은 가장 비용이 적게 들고 정확할 가능성이 상당히 높으나(Schroeder, 1984), 왜 예측치가 지난해 보다 커지거나 작아지고, 왜 예측치의 오차가 발생하는지에 대해서는 설명할 수 없고, 미래에 영향을 미칠 여러 요인들을 종합적으로 고려할 수 없는 단점이 있다(ICMA, 1987).

(2) 요인분석법³⁾

요인분석법은 歲入의 경우 각 歲入의 기반 요소를 분석하여 최종 歲入을 예측하고, 歲出의 경우 일정 수준의 사업을 수행하는데 필요한 사업량을 조사하여 歲出을 추정하는 방법이다. 예를 들어 담배소비세의 경우 예상 담배판매량과 세율을 곱하여 담배소비세를 추정할 수 있고, 歲出의 경우 서비스의 단가를 계산한 후 예상단위수를 곱하여 歲出을 예측할 수 있다.

이러한 예측방법은 특히 歲出豫算의 예측에 많이 사용되어지고 있고, 우리나라 각 정부의 예산개요에도 이러한 자료들이 자세히 수록되어 있고(신무섭, 1993), 구체적으로 歲出의 예측은 다음과 같은 절차를 거친다. 첫째 업무를 기능, 조직, 활동 등에 의해 세부적으로 분류를 한다. 둘째 각 사업의 단위를 개발한다. 셋째 미래 상황에 영향을 미치는 요인들에 관한 가정을 정립한 후 각 사업의 단위비용을 산정한다. 넷째 업무량을 추정하여 단위비용을 곱하여 歲出豫測을 한다.

뿐만 아니라 지방자치단체 歲入의 경우도 세원이 안정적이고 사회·경

3) 요인분석법을 회계학적 방법이라고 할 수도 있다(신무섭, 1993).

제적 변수여건에 큰 영향을 받지 않는 경우 매우 유용하다(ICMA, 1987). 반면 歲出 추정에 있어 업무단위나 서비스 단가의 계산이 어려운 경우 歲入의 경우도 세원이 경제적 여건에 영향을 많이 받을 경우에는 자의적인 판단이 개입될 가능성이 높으므로 여러가지 문제를 내포하고 있다.

(3) 시계열분석법

시계열분석법 역시 歲入과 歲出의 예측에 있어서 매우 많이 이용되는 기법 중의 하나로, 이는 일정기간 동안의 관찰된 자료를 토대로 시간의 변화를 적용하여 미래의 값을 예측하는 기법이다(McCollough, 1990; 한국 지방행정연구원, 1992). 시계열분석방법에는 순환변동, 계절변동, 불규칙 변동 등을 분석하여 미래의 값을 추정하는 방법도 있으나, 가장 널리 쓰이는 방법으로는 일정성장율(Constant growth rate)을 가정하는 방법과 선형추세(A linear time trend)를 가정하는 방법이 있다(Schroeder, 1984).

일정성장율을 가정하는 경우는 최근 몇년동안 세입과 세출의 성장율을 구한 후 성장율의 평균을 구하여 미래의 재정을 예측하는 방법이다. 이러한 방법은 매우 간단할 뿐만 아니라 최근 자료만을 가지고 예측을 하기 때문에 세입·세출 구조의 변화가 장기적으로 심한 경우 장기적 자료를 바탕으로 예측하는 경우보다 오히려 예측력이 떨어질 수도 있다.

선형추세를 가정하는 경우는 월, 년 등의 시간을 독립변수(X)로 하고, 세입과 세출의 관찰자료를 종속변수(Y)로 하여 선형성을 전제로 한 회귀 모형($Y = aX + b$)을 구한 다음, 이 모형을 이용하여 미래의 값을 예측하는 방법이다.⁴⁾

4) 만약 계절변동, 순환변동 등 주기적 변동이 있다면 이동평균 예측방법, 단일지수평활법(single exponential smoothing), 자기회귀통합 이동평균(ARIMA)모형 등

시계열분석방법에 의한 예측은 상당히 정확할 수 있지만, 여러가지 단점을 가지고 있다. 첫째 시간의 변화에 따른 예측이기 때문에 변화의 이유에 대해서는 설명할 수 없다. 둘째 선형추세에 의한 시계열분석을 하기 위해서는 장기적으로 축적된 자료를 필요로 한다. 셋째 많은 歲入과 歲出항목은 여러 사회·경제적 변수들에 의해 영향을 받음에도 이를 고려할 수가 없다.

(4) 계량경제모형

계량경제모형은 경제학과 통계학의 이론을 바탕으로 歲入과 歲出을 예측하는 방법으로 다른 예측기법들 보다 더욱 유용한 정보를 얻을 수 있다. 즉 여러 사회·경제적 변수들의 歲入, 歲出에 대한 영향을 체계적으로 고려할 수 있도록 해 준다.

계량경제모형에서 가장 많이 사용되는 기법은 회귀분석(Regression)에 의한 분석방법이다. 회귀분석은 다음과 같은 과정을 포함한다. 먼저 歲入과 歲出에 영향을 줄 것으로 생각되는 독립변수들을 찾아내고 이를 토대로 인과관계를 나타내는 함수를 정립해야 한다. 다음은 분석에 필요한 자료를 수집하여 이를 토대로 각각의 계수값들을 추정한다. 추정된 각 독립변수의 계수값들을 통계적으로 분석하여 유의미한지를 판단한 후 모형 을 확정하며 모형의 설명력은 R^2 로 판단한다.⁵⁾

의 복잡한 통계적 기법이 이용되기도 한다(노화준, 1991). 한 예로 이은국교수(1994)는 “서울시 세입·세출의 예측행태와 예측의 정확도를 위한 Box-Jenkins 모형 분석”에서 서울시 재정의 예측을 위하여 ARIMA모형을 사용했다.

5) R^2 값은 0과 1사이 에 있게 되는데 1에 가까울수록 모형의 설명력은 높고 0에 가까울수록 설명력은 낮은 것으로 평가된다.

이러한 예측모형은 몇가지 문제점들을 내포하고 있다. 첫째 자료수집과 분석에 있어 많은 시간과 기술이 필요하다. 둘째 모형의 설정이 잘못되거나 자료가 부적절하면 추정결과에 있어서 오차가 발생할 수 있다.

반면 계량경제모형은 다른 예측기법과 비교하여 명백한 장점들이 있다. 첫째 여러 사회·경제적 변수들의 효과를 동시에 고려할 수 있다. 둘째 이러한 변수들의 효과가 통계적으로 유의미한지를 검토할 수 있다. 이러한 장점들로 인해 회귀분석에 의한 예측방법은 국내외에서 활발히 이루어져 왔다.⁶⁾

이외에도 시뮬레이션(Simulation)에 의한 방법과 적상형모형이 있다. 시뮬레이션은 과거의 자료가 축적되어 있지 않을 때 표본 자료를 바탕으로 미래의 변화를 예측하는 방법으로서 특히 조세정책등의 변화가 있을 때 예상세입을 예측하는 데 유용하다(Mikesell, 1986). 적상형모형에 의한 예측은 과거 수년간의 관련 자료를 바탕으로 다양한 기법을 조합하여 미래의 세입과 세출을 예측하는 방법이다. 예를 들어 지방세입추계를 과거의 지방세수의 신장율과 경제성장 신장율과의 탄력성을 구하여 그것을 장래의 예정경제성장율에 곱하여 예측하는 방법이 있는데, 이러한 방법은 사용하기 쉽다는 장점이 있다(이용규, 1992).

6) 자세한 것은 한국지방행정연구원(1992), 신무섭(1993), 남궁근(1994) 참조.

3) 예측모형의 적용

(1) 분석기법

이상에서 살펴보았듯이 어느 하나의 방법도 완전하지는 않다. 가장 바람직한 방법은 歲入과 歲出 각 항목의 특성, 자료의 성격에 따라 가장 적절한 기법을 혼합하여 사용함으로써 예측력을 높이는 것이다. 이 연구에서도 서울시 및 자치구의 歲入과 歲出을 예측하기 위한 모형개발을 위하여 다양한 기법을 적용하기로 한다.

우선 이 연구에서는 모형개발을 위해 총 歲入, 혹은 歲出額을 바탕으로 하기 보다는 歲入 및 歲出의 각 항목을 분석단위로 한다. 그 이유로서는 집합된(Aggregate) 자료에 의한 분석에 문제점이 있기 때문이다. 많은 학자들은 여러 지방정부의 豫算 및 財政에 대한 연구들이 겪는 기능적 다양성으로 인한 어려움을 지적하고 있다(예, Peterson, 1981; Clark, Ferguson & Shapiro, 1982; Berman & Martin, 1988; Wolman, 1990). 예를 들어 사회복지기능과 지역개발비는 기본적으로 다른 특성이나 목적을 가지고 있기 때문에 원인이 되는 변수들 역시 서로 다를 것이고, 취득세와 담배소비세도 각각의 구조가 다르므로 영향을 주는 변수들이 각각 다를 것이다. 따라서 본 연구에서는 歲入과 歲出을 각 항목별로 분석해 보기로 한다(<표 3-1 참조>).

<표 3-1> 세입·세출 항목

세입항목 (단위:백만원)	① 취득세 ② 등록세 ③ 자동차세 ④ 주민세 ⑤ 면허세 ⑥ 재산세 ⑦ 종합토지세 ⑧ 농지세 ⑨ 도축세 ⑩ 도시계획세 ⑪ 소방세 ⑫ 사업소세 ⑬ 조정교부금 ⑭ 세외수입
세출항목 (단위: 천원)	① 의회비 ② 일반행정비 ③ 사회복지비 ④ 산업경제비 ⑤ 지역개발비 ⑥ 문화 및 체육비 ⑦ 민방위비 ⑧ 지원 및 기타
자료출처	세입·세출에 관한 자료는 서울시 통계연보 재정부문 참조

우선 市稅중 취득세, 등록세, 주민세, 자동차세, 지역개발세, 소방세의 예측을 위해서는 지방자치제가 실시된 이후인 1989년부터 1992년 자료를 바탕으로 집적시계열분석(Pooled time-Series Analysis)을 적용하기로 한다. 첫째 1989년도 이후의 자료를 바탕으로 한 이유는 地方稅 구조가 시대에 따라 자주 변화해 왔으므로 자치구가 신설된 1989년 이후의 자료를 바탕으로 하는 것이 앞으로의 예측을 위해 더욱 타당하다.

둘째 4년도 豫算을 바탕으로 시계열분석이나 횡적회귀분석을 시도하는 것은 통계학적으로 의미가 없다. 다행히도 위에서 언급한 시세들은 구별로 집계되어 집적시계열분석을 적용하기에 적합하게 되어 있다.

집적시계열분석은 다음과 같은 장점을 가지고 있다. 첫째 집적시계열 분석의 가장 중요한 장점은 시간뿐만 아니라 공간에 따른 변이를 감지할 수 있다는 점이다(Sayrs, 1989:7). 둘째 집적시계열 분석은 탈락된 변수들에 의해 야기되는 측정의 편이(Bias)를 줄일 수 있다(Hsiao, 1986: 215-216). 셋째 집적시계열 분석은 자유도를 증가시키고 다중공선성(Multicollinearity)의 문제를 줄일 수 있고, 결과적으로 추정의 효율성을 높일 수 있다.

하지만 도축세, 농지세, 담배소비세 등은 집적시계열분석을 시도하는데 어려움이 있다. 우선 담배소비세는 구 단위로 징수되는 것이 아니라 서울

시 전체로 집계되어 있고, 4년 豫算의 자료밖에 없기 때문에 집적시계열 분석뿐만 아니라 시계열분석도 적용하기 힘들다. 따라서 담배소비세는 변화율을 중심으로 분석하기로 한다. 한편 농지세, 도축세 등은 시세로서의 의미도 극히 미약하기 때문에 유의미한 변수를 발견하기 힘들 것으로 예상된다. 따라서 농지세와 도축세는 변화율에 의한 분석이나 1972년 이후의 豫算을 바탕으로 한 시계열분석을 병행하도록 한다.

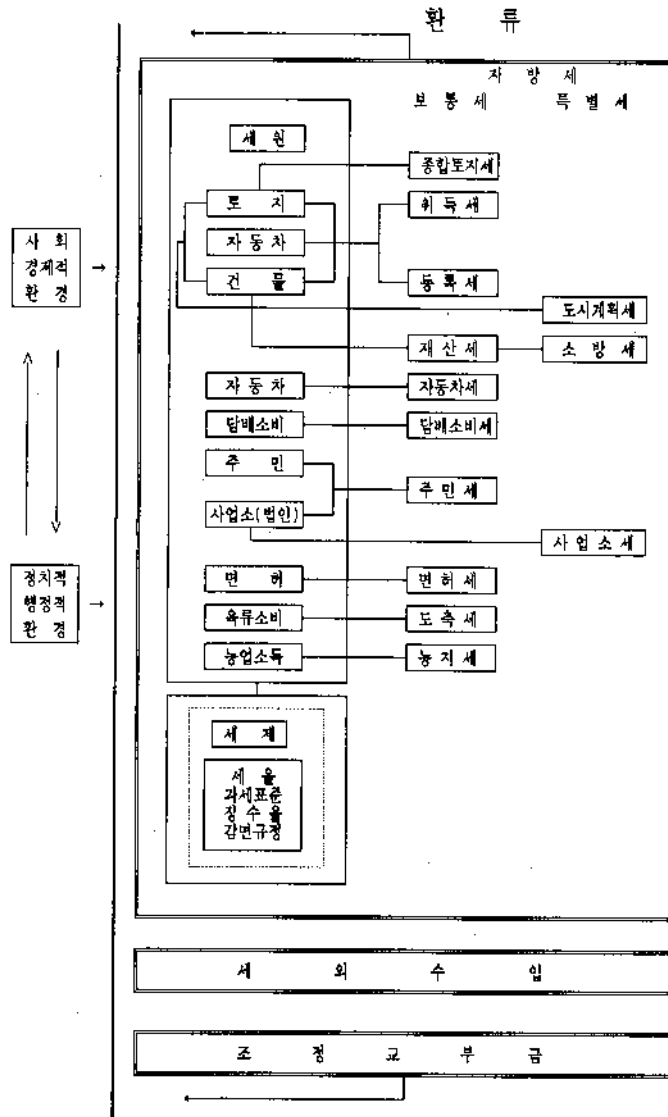
서울시의 세외수입은 1972년 이후의 豫算을 기준으로 시계열분석을 적용하기로 한다. 하지만 사용료와 수수료는 회귀분석을 병행하고자 한다.

자치구세와 사용료, 수수료의 분석에는 시세와 마찬가지로 1989년 이후의 자료를 바탕으로 집적시계열분석을 적용한다. 한편 세외수입과 조정교부금은 변화율을 중심으로 분석하기로 한다.

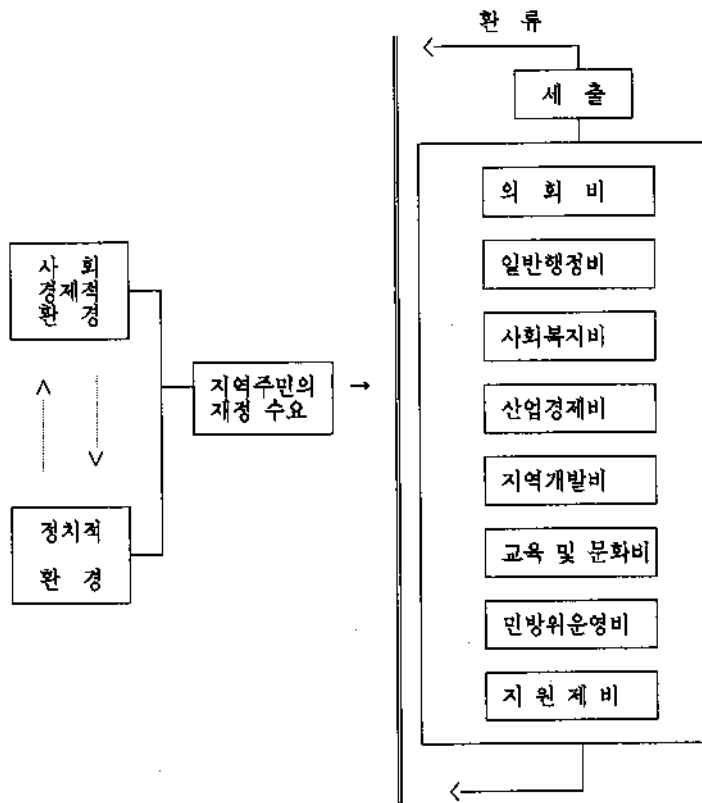
서울시의 歲出은 1972년 이후의 자료를 바탕으로 시계열분석과 회귀분석을 병행하도록 한다. 단 의회비와 교육문화비는 편성된 기간이 짧음으로 평균변화율을 이용한 분석을 하도록 한다. 반면 자치구의 歲出은 1989년부터의 자료를 중심으로 집적시계열분석을 적용한다.

(2) 세입·세출의 결정요인들

歲入과 歲出은 아래의 그림과 같이 여러 사회·경제적 변수들과 정치·행정적 변수들에 의해 많은 영향을 받을 것으로 생각된다. 본 연구에서는 사회·경제적 변수들의 영향을 중심으로 분석하기로 한다.



<그림 3-1> 지방세입 구조



<그림 3-2> 세출구조

豫算構造에 영향을 미칠 변수들에 관하여서는 많은 학자들에 의해 제시되었다(Dye, 1966 & 1972; Sharkansky & Hofferbert, 1969). 이중 주요 사회·경제적 변수들로는 인구, 소득수준, 면적, 경기수준 등을 들 수 있다.

우선 인구와 연관된 변수들로는 주민들의 다양한 성격을 반영하기 위하여 총인구, 생활보호대상수, 산업인구수, 20세이하 인구수, 20-64세 인구수, 65세이상 인구수와 가구수 등을 생각해 볼 수 있다. 이러한 변수들의 출처 및 추정방법은 아래 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 인구변수

(단위: 명)

변 수 내 용	자료입력 방법 및 특징	자료출처
① 총인구 ② 가구수 ③ 생활보호대상인구수 ④ 산업인구수 ⑤ 20세이하 인구수 ⑥ 20-64세 인구수 ⑦ 65세이상 인구수	◦ 연령별 인구자료 - 5개년간의 평균증가율을 계산해서 더해준다 - 분구된 구들은 분구된 후의 연령별비율을 그대로 적용	자치구통계연보 인구 및 주택센서스 (1985, 1990)

다음에는 소득수준과 연관된 변수의 추정인데, 자치구별 소득수준의 자료는 구할 수 없음으로 이를 대체할 수 있는 대리변수를 찾아야 한다. 대리변수로써는 각 구별 소득세, 법인세 등의 직접세를 생각해 볼 수가 있겠다. 물론 이러한 직접세들은 소득의 발생지와 귀착지 간의 차이로 인해 지역의 소득수준을 나타내는데 문제점이 있을 수 있으나, 이러한 변수들의 출처와 추정방법은 아래 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 소득변수

(단위: 천원)

변 수 내 용	자료입력방법 및 자료출처
① 직접세 ② 소득세 ③ 법인세 ④ 1인당 직접세 ⑤ 1인당 소득세 ⑥ 1인당 법인세	◦ 국세 산정방법 - 세무서별 1개구를 담당하지 않는 문제가 발생하므로 구내에 위치한 세무서의 징수액을 합계 - 1인당 직접세와 같은 변수들은 각년도의 자치구 총인구로 나눈 액수 ◦ 자료출처 - 서울시 통계연보 각년도 국세징수상황 - 단위는 천원

지역의 면적과 관련된 변수들도 다양한 특징을 반영하기 위하여 행정구역면적, 상공업면적, 상공업허가면적, 주거허가면적, 도로면적, 시가화가능면적, 미개설도로면적 등을 고려하였다.⁷⁾

<표 3-4> 면적과 관련된 변수

(단위: m²)

변수 내용	자료입력방법 및 자료출처
① 행정구역면적	<ul style="list-style-type: none"> 상공업면적, 도로면적, 시가화가능면적, 미개설도로면적 - 조정교부금산정자료 참조 - 2개년 평균증가율을 이용, 없는 년도의 자료를 구함
② 주거허가면적	
③ 상공업허가면적	
④ 상공업면적	
⑤ 도로면적	<ul style="list-style-type: none"> 행정구역면적, 주거허가면적, 상공업허가면적 - 자치구통계연보 참조
⑥ 시가화가능면적	
⑦ 미개설도로면적	

기타 경기 및 사회수준을 살펴보기 위하여 자동차수, 주택수, 물가지수, 경기종합지수, GNP, 사업체수, 종업원수들을 고려하였다.

<표 3-5> 경기 및 사회수준을 나타내는 변수

사 용 변 수 (괄호: 단위)	자료입력방법 및 자료출처
① 주택수(호)	<ul style="list-style-type: none"> 주택수 - 인구 및 주택센서스자료 이용 - 5년간의 평균증가율을 구해서 없는 년도의 자료를 구함 - 분구된 구에 대해서는 1990년도의 분구된 주택수비율대로 1985년도의 주택수를 분구된 비율로 계산
② 자동차수(대)	
③ 물가지수	
④ 경기종합지수 (동행지수)	<ul style="list-style-type: none"> 자동차수 - 지방세정연감 물가지수 - 물가연보(통계청) 경기종합지수 - 경기종합지수(통계청) GNP - 서울시 통계연보
⑤ GNP(10억원)	
⑥ 사업체수	<ul style="list-style-type: none"> 사업체수, 종업원수 - 총사업체보고서('86, '91)를 사용 - 두자료 모두 연간 평균증가율을 이용 - 분구된 구의 경우에는 분구된 이후의 비율 적용
⑦ 종업원수(명)	

7) 상공업허가면적, 주거허가면적의 세입·세출에 대한 영향을 보기 위해서는 시간적 차이가 있기 때문에 한해 전의 자료의 영향을 살펴보기로 한다.

그 외에 각종 지방세에 대한 영향을 주는 요인들을 보기 위하여 II장에서 살펴본 지방세구조를 바탕으로 아래 표와 같은 요소들도 분석에 포함시키기로 한다.

<표 3-6> 지방세 구조와 관련된 변수

(단위: 천원)

세 목	입 력 내 용
취 득 세	취득세 토지건수, 건물건수, 자동차건수
등 록 세	등록세 부동산건수, 차량건수, 법인건수
면 허 세	건 수
주 민 세	균등화 - 개인 건수, 법인 건수 소득세환 건수, 주민세 법인세환 건수
자동차세	자동차대수
종합토지세	필지수, 면적
소 방 세	면 적
사업소세	종업원환 과표, 종업원환 사업주수 재산환 사업주수

2. 서울시 및 自治區의 歲入·歲出 模型

1) 서울시 세입·세출 모형

(1) 세입모형

① 시세분석

ㄱ. 취득세

취득세는 1992년도 기준 4천4백억원의 규모로 전체 시세의 18.0%를 차지하는 매우 중요한 세원중의 하나이다. 취득세 모형에 포함될 변수들은 우선 모든 歲入에 공통적으로 영향을 미칠 것으로 생각되는 인구수, 행정구역면적, 물가지수, 경기종합지수(동행지수), GNP, 1인당 직접세를 들 수가 있겠다. 그 외에 II장에서 살펴본 취득세 구조분석에 의해 취득세 토지건수, 건물 건수, 자동차 건수 등과 자동차수, 상공업허가면적 등도 취득세에 영향을 미칠 것으로 판단된다.

단계별(Stepwise) 회귀분석을 통한 취득세 분석의 결과 이중 7개의 변수를 제외한 네개의 변수들만이 유의미하게 나타났다. 우선 상공업허가면적은 1㎡ 증가시 취득세를 1만8천원 증가시키고, 자동차수는 1대 증가시 5만3천원을 증가시키며, 취득세 토지건수는 1건당 취득세를 63만원 증가시키는 것으로 추정되었다. 반면 총인구는 1명 증가시 오히려 취득세를 1만3천원 감소시키는 효과를 보여주는데, 이는 취득세와 인구성장과는 역의 관계가 있음을 나타낸다.

그 외의 변수들 즉 1인당 직접세, 행정구역면적, 물가지수, 동행지수, GNP, 취득세 토지건수, 취득세 자동차 건수들은 <표 3-7>에서 보듯이 취득세에 영향을 주지 못하는 것으로 나타난다.

표준화된 회귀계수를 통해서 변수별 영향력 정도를 살펴보면 자동차수, 상공업허가면적, 총인구, 취득세토지건수 순으로 나타났다. 자동차대수는 1대 증가시 취득세를 5만3천원 정도 증가시키며 상공업허가면적은 1㎡ 증가시 취득세를 1만8천원 정도 증가시키고 취득세 토지건수는 1건당 취득세를 63만원 증가시킬 것으로 예측되었다. 총인구의 경우 1명 증가시 오히려 취득세를 1만3천원 감소시키는 효과가 있었다. 이상의 결과를 식으로 나타내면 <식 3-1>과 같다.

<식 3-1> 취득세 예측식

$$Y = 1043.314 + 0.018 A + 0.053 B + 0.634 C - 0.013 D$$

A= 상공업허가면적, B= 자동차수, C= 취득세 토지건수, D= 총인구

<표 3-7> 취득세 분석

R Square .90546

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
상공업허가면적	.01828	.003551	.496213	.0000
자동차수	.05319	.010923	.502673	.0000
취득세 토지건수	.634358	.153627	.200399	.0001
총인구	-.013470	.003361	-.220495	.0002
(Constant)	1043.314079	1433.934751		.4698

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
1인당 직접세	.029249	.074990	.146999	.563	.5758
행정구역면적	-.018274	-.041227	.155386	-.309	.7586
물 가 지 수	.050090	.137985	.117888	1.043	.3016
동 행 지 수	.043062	.118585	.118424	.894	.3753
G N P	.045047	.123907	.118036	.934	.3541
취득세건물건수	.119110	.187907	.133864	1.432	.1578
취득세자동차건수	-.116064	-.142024	.121791	-1.074	.2876

ㄴ. 등록세

등록세는 1992년도 기준 577,168백만원의 규모로 전체 시세의 23.5%를 차지하는 가장 중요한 시세 중의 하나이다. 등록세에 영향을 미칠 것으로 생각되는 변수들로는 인구수, 행정구역면적, 물가지수, 경기종합지수, GNP, 1인당 직접세 외에 취득세 구조분석을 통해 등록세 부동산건수, 법인건수 등과 상공업허가면적, 사업체수, 자동차수, 주택수 등이 포함될 것으로 예상된다.

단계별 회귀분석법에 의해 총 12개의 변수를 사용한 등록세의 분석결과가 <표 3-8>에 나와 있다. 등록세의 경우 취득세와 부의(-)관계를 보인 총인구 이외에도 1인당 직접세가 등록세와 부의(-)관계를 가지는 것으로 나타났는데, 그 이유는 사업체수와 1인당 직접세간의 높은 상관관계 때문으로 판단된다. 따라서 두 변수중 1인당 직접세를 제외하고 다시 분석을 시도하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

등록세에 대한 두번째 회귀분석에서는 상관관계가 높은 1인당 직접세를 뺀 결과 사업체수와 등록세간의 정의(+)관계가 나타난다. 한편 총인구는 여전히 등록세와 부의(-)관계를 가지는 것으로 나타났으며(<표 3-9>), 유의미한 변수들의 구성은 첫번째 분석과 동일하다.

변수별 내용을 <표 3-9>를 통해서 보면 상공업허가면적은 1㎡ 증가시 등록세를 1만5천원 증가시키며 사업체수의 경우에는 16만원의 등록세를, 자동차수는 7만원, 주택수는 3만원, 등록세 부동산건수는 7만원의 등록세를 증가시키는 효과가 있는 것으로 분석되었다. 하지만 행정구역면적, 물가지수, 동행지수, GNP, 등록세법인건수 등은 등록세에 영향을 주지 못한다. 한편 표준화된 회귀계수를 통해 영향력 정도를 살펴보면 자동차수, 총인구, 상공업허가면적, 주택수, 사업체수, 등록세 부동산건수의 순으로 나타난다. 이상의 결과를 요약하면 <식 3-2>와 같다.

<식 3-2> 등록세 예측식

$$Y = 2518.977 + 0.015 A + 0.159 B - 0.032 C + 0.072 D + 0.031 E + 0.069 F$$

A= 상공업허가면적, B= 사업체수, C= 총인구, D= 자동차수,

E= 주택수, F= 등록세부동산건수

<표 3-8> 등록세 분석(1)

R Square .92399

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
상공업허가면적	.015228	.004264	.340631	.0008
사업체수	.349149	.082223	.362186	.0001
총인구	-.043254	.005950	-.582810	.0000
자동차수	.072481	.013478	.562776	.0000
주택수	.025299	.008251	.170002	.0034
등록세부동산건수	.105496	.027372	.215681	.0003
1인당 직접세	-1780.982491	676.063279	-.270649	.0110
(Constant)	2518.977863	1921.868926		.1956

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
행정구역면적	.028340	.071751	.130209	.519	.6061
물가지수	-.017829	-.045224	.081290	-.326	.7454
동행지수	-.038669	-.094809	.079165	-.687	.4953
G N P	-.033599	-.082821	.079298	-.599	.5516
등록세법인건수	.002118	.005251	.095742	.038	.9699

<표 3-9> 등록세 분석(2)

R Square .91404

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
상공업허가면적	.015311	.004492	.342482	.0012
사업체수	.159455	.041818	.165409	.0004
총인구	-.032842	.004686	-.442523	.0000
자동차수	.072893	.014199	.565971	.0000
주택수	.031356	.008349	.210698	.0004
등록세부동산건수	.069169	.024911	.141413	.0075
(Constant)	1805.587214	2004.608793		.3717

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
행정구역면적	.055711	.135481	.130952	.995	.3240
물가지수	-.072860	-.196544	.089081	-1.459	.1504
동행지수	-.092209	-.243205	.087783	-1.825	.0736
G N P	-.087873	-.232677	.087821	-1.742	.0874
등록세법인건수	-.036100	-.087436	.097947	-.639	.5256

ㄷ. 주민세

주민세는 시세의 20.8%(1992년도 기준)를 차지하고 있는 매우 중요한 시세 중의 하나이다. 주민세 분석에 포함될 변수들로는 행정구역면적, 물가지수, 총인구, 경기종합지수, 1인당 직접세, GNP 외에 주민세 소득세할건수, 법인세할건수, 균등할법인건수, 사업체수, 생활보호대상자수 등을 고려해 볼 수 있겠다. 단계별 회귀분석법에 의한 결과가 아래 <표 3-10>에 나와 있는데 예상과 다른 부호를 보인 변수는 GNP로서 주민세와 부적(-) 관계를 가지는 것으로 나타났는데, 이것은 동행지수와 상관계 때문으로 판단된다.

GNP와 동행지수간의 상관계수를 고려해서 GNP를 뺀 후의 분석결과를 보면 동행지수의 부호가 정(+)인 것을 알 수 있으며(<표 3-11> 참조), 앞의 분석과 그 설명력에서는 거의 차이를 보이지 않았다(0.96). 앞의 분석과의 차이점은 행정구역면적이 새로 유의미한 변수로 추가되었다는 점인데 행정구역면적은 앞의 분석에서도 10% 유의수준하에서는 의미있는 변수였다.

1인당 직접세가 주민세에 미치는 여타 변수들에 비해서 가장 컸는데, 1만원 세액이 증가시 주민세를 6천6백만원 증가시킬 것으로 예상되었다. 주민세 소득세할 건수는 1건당 약10만원, 법인세할 건수는 46만원, 균등할 법인건수는 70만원의 주민세를 증가시킬 것으로 분석되었다. 한편 동행지수는 1% 증가시 주민세를 1억8천만원 증가시키며 행정구역면적은 1km² 증가시 주민세를 1억여원 증가시킬 것으로 예상된다.

그러나 물가지수, 총인구, 사업체수, 생활보호대상자수, 주민세 균등할 개인건수 등은 주민세에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석된다. 표준화된 회귀계수를 통해 영향력 정도를 살펴보면 동행지수, GNP, 1인당 직접세, 주민세 소득세할건수, 주민세 법인세할건수, 주민세 균등할 법인건수 순으로 나타난다. 이상을 요약하면 <식 3-3>과 같다.

<식 3-3> 주민세 예측식

$$Y = -22804 + 6651.87 A + 0.10 B + 0.46 C + 0.70 D + 188.12 E + 107.64 F$$

A= 1인당 직접세, B= 주민세 소득할건수, C= 주민세 법인세할건수,

D= 주민세 균등합법인건수, E= 동행지수, F= 행정구역면적

<표 3-10> 주민세 분석(1)

R Square .96786

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
1인당 직접세	6233.615910	262.936091	.651957	.0000
주민세소득세할건수	.141257	.012989	.332904	.0000
주민세법인세할건수	.466192	.072185	.134999	.0000
주민세균등합법인건수	.556989	.121770	.133311	.0000
동 행 지 수	5583.154221	1412.386419	2.557310	.0002
G N P	-.138058	.036075	-2.513456	.0003
(Constant)	-320611.6379	78881.32226		.0001

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
행정구역면적	.040963	.195046	8.753E-04	1.779	.0791
물가지수	-.096302	-.126147	8.988E-04	-1.137	.2588
총인구	-.035001	-.152158	9.022E-04	-1.377	.1724
사업체수	-.028769	-.084156	9.135E-04	-.755	.4522
생활보호대상자수	-.021802	-.114560	9.199E-04	-1.031	.3054
주민세 균등합 개인건수	-.035542	-.155087	9.007E-04	-1.404	.1641

<표 3-11> 주민세 분석(2)

R Square .96464

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
1인당 직접세	6651.870359	306.375397	.695701	.0000
주민세 소득세할건수	.103531	.012267	.243995	.0000
주민세 법인세할건수	.462800	.075725	.134017	.0000
주민세 균등할법인건수	.701628	.119961	.167929	.0000
동행지수	188.124174	58.614577	.086168	.0019
행정구역면적	107.649462	44.188602	.058163	.0170
(Constant)	-22804.16761	6245.208479		.0005

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
물가지수	-.046343	-.058162	.055702	-.521	.6037
총인구	-.043554	-.174282	.335645	-1.583	.1174
사업체수	-.009788	-.027326	.275651	-.245	.8075
생활보호대상자수	-.031481	-.155363	.424192	-1.407	.1634
주민세 균등할개인건수	-.043620	-.175228	.344665	-1.592	.1153

ㄷ. 자동차세

자동차세는 시세의 12.5%를 차지하고 있고 시세중 가장 빠른 성장을 보여주고 있는 주요 세원이다. 자동차세에 영향을 줄 것으로 생각되는 변수는 총인구, 1인당 직접세, 행정구역면적, 물가지수, 동행지수, GNP 외에 자동차수를 들 수 있겠다.

이중 자동차수와 총인구수만이 자동차세에 영향을 주는 것으로 나타났는데 자동차수는 1대 증가시 자동차세를 약 6만5천원 증가시킬 것으로 예상되는데 반해 총인구의 경우 등록세의 경우와 마찬가지로 자동차와 부의(-)관계를 가져서 총인구의 증가는 1인당 자동차세를 약 8천원 감소시키는 것으로 나타났다.

나머지 변수들은 자동차세에 영향을 주지 못하는 것으로 분석되었으나, 이중 물가지수는 유의수준 10% 하에서는 유의미한 변수로 나타날 수 있겠다. 한편 자동차세에 대한 변수별 영향력을 볼 때는 자동차수가 총인구보다 훨씬 그 설명력이 큰 것으로 나타났다. 이상을 요약하면 <식 3-4>와 같다.

<식 3-4> 자동차세 예측식

$$Y = -230.117 + 0.065 A - 0.008 B, \quad A = \text{자동차수}, B = \text{총인구}$$

<표 3-12> 자동차세 분석

R Square .97077

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
자동차세	.065328	.001470	1.062157	.0000
총인구	-.008144	8.5967E-04	-.226488	.0000
(Constant)	-230.116931	411.434596		.5779

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
1인당 직접세	-.011200	-.052000	.511597	-.410	.6832
행정구역면적	.005143	.024231	.648976	.191	.8493
물가지수	.044860	.243424	.700434	1.976	.0526
동행지수	.034071	.184198	.695110	1.476	.1451
GNP	.036896	.199544	.695693	1.603	.1139

口. 담배소비세

담배소비세는 1989년 시세의 23.8%, 1992년 17.2%를 차지하는 주요 재원이나 그 의미는 점점 감소하고 있다.

담배소비세에 대한 분석을 위해 회귀분석이나 시계열분석을 하는데는 큰 어려움이 있다. 담배소비세는 징수된지 5년여밖에 지나지 않고, 또한 구별로 징수하는 것이 아니라 시전체로 징수하기 때문이다. 담배소비세는 연도별 증가율 추세를 기준으로 분석해 보기로 한다. 담배소비세는 1990년에는 10.2%의 높은 성장률을 보이다가 1991년도와 1992년도에는 각각 1.0%와 2.6%의 증가율을 보이는데 그치고 있다. 따라서 1991년과 1992년의 증가율을 바탕으로 볼 때 평균 1.8% 증가할 것으로 예측된다.

<식 3-5> 담배소비세 예측식

$$Y = (1 + 0.018) X, \quad X = \text{담배소비세액}(t\text{년도}), \quad Y = \text{담배소비세 예측치}(t+1\text{년도})$$

<표 3-13> 담배소비세의 변화율

내역 \ 년도	1989	1990	1991	1992
총 액	369,638	407,258	411,363	422,047
증 가 율	-	10.2%	1.0%	2.6%

나. 도축세

도축세는 서울시의 경우 財政에 크게 영향을 주지 못하는 세원이다. 따라서 회귀분석을 통해 도축세에 영향을 주는 변수를 찾아내는 것은 큰 의미가 없고, 실제로 회귀분석 결과 주요 사회·경제적 변수는 영향을 주지 못하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 1972년부터 1992년까지의 자료를 바탕으로 시계열분석을 시도하는 것이 가장 타당할 것으로 판단된다.

분석결과를 <표 3-14>에서 살펴보면 도축세는 매년 273,018원씩 증가하는 것으로 나타난다.

<식 3-6> 도축세 예측식

$$Y = -812356.38 + 20960.05 X, \quad X = \text{도출세액}(t\text{년도}), \quad Y = \text{도축세 예측치}(t+1\text{년도})$$

<표 3-14> 도축세 분석

R Square .90409				
변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	273018.96090	20960.05254	.950834	.0000
(Constant)	-812356.3895	251083.5831		.0046

나. 농지세

도축세와 마찬가지로 농지세로도 시세로서의 의미는 매우 작다. 농지세 역시 회귀분석의 적용은 큰 의미가 없다. 또한 시계열분석 역시 비록 회귀계수가 -21,007로 나타나 매년 감소추세에 있음을 보여주고 있으며 이는 5% 유의수준에서 통계학적으로 의미가 없는 것으로 나타난다. 따라서 농지세는 1989년이후의 변화율을 바탕으로 예측모형을 만들기로 한다. 지난 4년치의 평균변화율은 -20.6%로 나타나 농지세는 매해 20.6% 감소할 것으로 예상된다.

<식 3-7> 농지세 예측식

$$Y = (1 - 0.206) X, \quad X = \text{농지세액}(t\text{년도}), \quad Y = \text{농지세 예측치}(t+1\text{년도})$$

<표 3-15> 농지세 연도별 변화율

(단위: 백만원)

년도 세목	1989		1990		1991		1992	
	액수	변화율	액수	변화율	액수	변화율	액수	변화율
농 지 세	19	-	19	0	12	-36.8%	9	-25%

<표 3-16> 농지세 분석

R Square .05014

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
연 도	-2106.760902	2161.242072	-.223926	.3426
(Constant)	94059.589474	25889.83983		.0019

○. 도시계획세

도시계획세는 목적세 중의 하나로 서울시세중 6.1%를 차지하고 있다. 도시계획세의 분석을 위해 공통적으로 고려되는 총인구, 1인당 직접세, 행정구역면적, 물가지수, 동행지수들의 변수와 도시계획세 구조와 관련된 도시계획세 토지면적, 건물면적이 도시계획세에 영향을 줄 것으로 예상된다.

회귀식에 포함된 변수들은 모두 5개로 나타났는데 1인당 직접세, 행정구역면적, 동행지수, 총인구, 도시계획세 토지면적 이었다. 1인당 직접세는 1만원 증가시 세액을 1천만원 가량 증가시킬 것으로 예상되었고 행정구역면적은 1km² 증가시 9천2백만원, 도시계획세 토지면적은 1m² 증가시 5십만원, 동행지수는 1% 증가시 1억2천만원, 총인구는 1명 증가시 각각 4천원의 세액증가를 가져올 것으로 예상되었다. 한편 물가지수와 도시계획세 토지면적은 도시계획세에 영향을 주지 못하는 것으로 분석된다.

표준화된 회귀분석을 통해 변수별 영향력의 정도가 큰 순서대로 보면 1인당 직접세, 동행지수, 행정구역면적, 총인구, 도시계획세 토지면적이다. 최종 회귀식은 <식 3-8>에 나와 있다.

<식 3-8> 도시계획세 예측식

$$Y = -13991 + 992.6A + 92.3B + 124.21C + 0.004D + 0.052E$$

A= 1인당 직접세 B= 행정구역면적 C= 동행지수

D= 총인구 E= 도시계획세 토지면적

<표 3-17> 도시계획세 분석

R Square .62184

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
1인당 직접세	992.632996	122.564116	.672046	.0000
행정구역면적	92.306077	24.605956	.322845	.0003
동행지수	124.218758	23.343909	.368317	.0000
총인구	.004240	.001706	.220621	.0150
도시계획세	.052110	.023858	.166467	.0318
토지면적 (Constant)	-13991.14207	2462.139955		.0000

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
물가지수	-.357708	-.143234	.060522	-1.303	.1964
도시계획세건물면적	.096712	.150891	.558428	1.374	.1733

ㄱ. 소방공동시설세

소방세는 화재의 위험이 높은 밀집된 건물지역에 대해서 그 면적과 과표에 따라 부과하는 목적세인데, 1992년 현재 시세의 1.8%를 점하고 있다. 소방세 분석을 위해서 사용된 변수로는 1인당 직접세, 행정구역면적, 물가지수, 총인구, 동행지수, GNP 외에 소방세에 영향을 줄 것으로 생각되는 소방세면적이었다.

<표 3-18>을 보면 1인당 직접세와 행정구역면적, GNP가 소방세를 설명하는 유의미한 변수들이었다. 1인당 직접세가 1만원 증가하면 소방세액

은 400만원 정도 증가하며, 행정구역면적은 1km² 증가시 4천3백만원의 세액 증가를 가져올 것으로 예상되었다. GNP는 유의미한 변수이긴 하나 실질적으로 소방세에 미치는 액수는 미미한 것으로 나타났다. 한편 분석에 포함되었던 물가지수와 총인구, 동행지수는 소방세에 대한 설명력이 낮아서 최종회귀식에는 포함되지 못했다.

<식 3-9> 소방세 예측식

$$Y = -1141.8 + 398.4 A + 43.2 B + 6.06E-04 C$$

A= 1인당 직접세 B= 행정구역면적 C= GNP

<표 3-18> 소방세 분석

R Square .53156

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
1인당 직접세	398.497709	45.350774	.702846	.0000
행정구역면적	43.248017	8.706430	.394053	.0000
G N P	6.06365E-04	2.4548E-04	.186165	.0155
(Constant)	-1141.863049	519.387471		.0307

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
물가지수	-.145027	-.052918	.062256	-.483	.6305
총인구	.173166	.194377	.590221	1.805	.0747
동행지수	-.995089	-.054561	.001408	-.498	.6199
소방세면적	.143988	.206391	.871629	1.922	.0581

② 세외수입 모형

ㄱ. 사용료 분석

경상세외수입중에서 큰 비중을 차지하고 있는 사용료와 수수료를 합한 자료를 가지고 시계열분석을 해 본 결과가 <표 3-19>에 나와 있는데, 사용료와 수수료를 합한 값은 매년 21억원씩 증가할 것으로 분석되었다. 사용료와 수수료에 대한 회귀분석결과는 사용된 변수들의 전체적인 설명력이 낮아서 분석에서 제외되었다.

<식 3-10> 사용료 예측식

$$Y = 2091874.43 + 2116066.46 X, \quad X = \text{년도}$$

<표 3-19> 사용료 분석

R Square .70650

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	2116066.4632	321473.2283	.840533	.0000
(Constant)	2091874.4368	3850975.557		.5937

ㄴ. 경상세외수입

경상세외수입과 임시세외수입에 대한 회귀분석의 결과 제반 독립변수들이 두 항목을 설명하는데, 그 유의성이 작은 것으로 나타났다. 따라서 이들 세외수입은 시계열 분석을 하기로 한다.

경상세외수입에서 사용료와 수수료를 합한 값을 빼고 시계열분석을 해본 결과가 아래 <표 3-20>에 나와 있는데, 매년 이 값은 40억원씩 증가할 것으로 예측되었다.

<식 3-11> 경상세외수입 예측식

$$Y = -6228124 + 4009200 X, \quad X = \text{년도}$$

<표 3-20> 경상세외수입 분석

R Square .60684				
변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	4009200.8346	760614.6305	.779002	.0001
(Constant)	-6228124.463	9111515.648		.5030

ㄷ. 임시세외수입 분석

임시세외수입은 매년 268억원씩 증가할 것으로 분석되어서 경상세외수입에 비해서 증가폭이 훨씬 큼을 보여주고 있다.

<식 3-12> 임시세외수입 예측식

$$Y = -128212077 + 26886851 X, X = \text{년도}$$

<표 3-21> 임시세외수입 분석

R Square .57867

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	26886851.327	5407544.072	.760703	.0001
(Constant)	-128212077.2	64777773.73		.0633

(2) 세출모형

서울시 歲出에 대한 분석을 함에 있어서 두가지 방법을 사용하였는데, 하나는 시계열분석이고 다른 하나는 회귀분석이다. 이상의 두가지 방법 중에서 시계열분석법이 서울시 歲出을 분석하는데 더욱 바람직한 것으로 판단된다. 서울시에 관한 제반변수를 사용한 회귀분석의 경우 변수들의 계속적인 증가추세와 높은 상관관계로 인해서 歲出을 설명하는데 큰 의미를 가지지 못하는 것으로 생각되기 때문이다.

① 시계열분석

1972년부터 1992년까지의 21년도 자료를 이용해서 서울시 歲出部門別 시계열 분석을 실시하였다. 단 의회비와 교육문화비는 실시기간이 짧음으로 시계열분석이 불가능하여 평균변화율을 이용하여 분석하고자 한다.

ㄱ. 의회비

의회비는 1991년도에 56억원으로 豫算 계상된 이후 이후 3년간의 46.5%, 32.9%, 18.2%의 증가율을 보이고 있으며 3년 평균 32.5%의 증가율을 보여주고 있다.

<식 3-13> 의회비 예측식

$$Y = (1 + 0.325) X, Y = \text{의회비 예측치}, X = \text{년도}$$

<표 3-22> 의회비 분석

(단위: 천원, %)

항목 \ 년도	1991		1992		1993		1994	
	금 액	성 장 율	금 액	성 장 율	금 액	성 장 율	금 액	성 장 율
의 회 비	5,630	-	8,249	46.5	10,961	32.9	12,959	18.2

ㄴ. 일반행정비

일반행정비는 매년 86억원씩 증가할 것으로 예상되고 있으나, 비교적 회귀식의 설명력이 0.56으로 낮게 나타나고 있다.

<식 3-14> 일반행정비 예측식

$$Y = 5095658 + 8632949 X, X = \text{년도}$$

<표 3-22> 일반행정비 분석

R Square .56266

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	8632949.1669	1793958.511	.750104	.0001
(Constant)	5094658.9474	21490095.50		.8153

ㄷ. 지역개발비

지역개발비는 매년 증가율이 커서 349억원씩 증가할 것으로 분석되었는데, 이는 주로 지역개발비의 지출이 사회간접자본과 관련되어 있기 때문이다.

<식 3-15> 지역개발비 예측식

$$Y = -150375755 + 34924847 X, \quad X = \text{년도}$$

<표 3-23> 지역개발비 분석

R Square .54042

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	34924847.350	7591258.588	.735132	.0002
(Constant)	-150375755.0	90936814.31		.1155

ㄹ. 사회복지비

사회복지비는 매년 185억원씩 증가할 것으로 예상되고 있는데, 다른 항목에 비해서 회귀식의 설명력이 높은 편이다.

<식 3-16> 사회복지비 예측식

$$Y = -51088976 + 18505777 X, \quad X = \text{년도}$$

<표 3-24> 사회복지비 분석

R Square .70882

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	18505777.503	2795683.018	.841912	.0000
(Constant)	-51088976.23	33489902.18		.1445

㉑. 산업경제비

산업경제비의 시계열 분석결과를 보면 다른 모든 항목중에서 가장 낮은 설명력을 보여주고 있음을 알 수 있는데, 산업경제비는 매년 5억6천만 원 정도의 증가추세를 보여주고 있다.

<식 3-17> 산업경제비 예측식

$$Y = 9282844 + 558157 X, \quad X = \text{년도}$$

<표 3-25> 산업경제비 분석

R Square .08191

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	558157.30301	440443.6286	.286202	.2212
(Constant)	9282844.0684	5276139.655		.0955

ㄴ. 교육문화비

교육문화비에 대한 분석은 교육문화비가 편성된 이후의 자료를 바탕으로 평균변화율을 이용해 보고자 한다. 아래 표에는 교육문화비의 연도별 변화율이 제시되어 있다. 최근 4년간 평균증가율은 13.5% 였다. 3년간 평균증가율을 바탕으로 한 최종예측식은 <식 3-18>과 같다.

<식 3-18> 교육문화비 예측식

$$Y = (1+0.135)X, \quad X = \text{문화체육비}(t\text{년도}), \quad Y = \text{문화체육비 예측치}(t+1\text{년도})$$

<표 3-26> 교육문화비 변화율

(단위 : 백만원, %)

항목 \ 년도	1989		1990		1991		1992	
	액 수	변화율	액 수	변화율	액 수	변화율	액 수	변화율
문화체육비	232,550	-	258,057	10.9	286,034	10.8	340,150	18.9

八. 민방위비

민방위비에 대한 분석을 위해 1975년도부터의 16년간에 걸친 시계열분석 결과가 아래에 제시되어 있다. 이를 기초로한 민방위비의 최종회귀식은 <식 3-19>와 같다.

<식 3-19> 민방위비 예측식

$$Y = -13441194 + 6444461 X, \quad X = \text{년도}$$

<표 3-27> 민방위비 분석

R Square .92676

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
연 도	6444461.2838	484179.2196	.962685	.0000
(Constant)	-13441194.35	4681790.236		.0123

○. 지원제비 분석

지원제비의 경우 매년 304억원씩의 증가를 보여주고 있으며, 이는 자치구에 대한 財政支援이 증가하고 있음을 반영한다.

<식 3-20> 지원제비 예측식

$$Y = -144515012.2 + 30480562.7 X, \quad X = \text{년도}$$

<표 3-28> 지원제비 분석

R Square .72517

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
년 도	30480562.721	4422762.628	.851572	.0000
(Constant)	-144515012.2	52980930.53		.0138

② 회귀분석

ㄱ. 일반행정비

일반행정비 분석을 위해 사용된 변수들로는 총인구, 자동차수, 가구수, 생활보호대상자수, 물가지수, GNP였다. 이들 변수중에서 총인구와 자동차수는 유의미한 변수였던 반면에 가구수와 생활보호대상자수, 물가지수, GNP 등은 일반행정비를 설명하는데 큰 의미를 가지지 못했다.

총인구의 경우 일반행정비와 正의(+)관계를 보이고 있으나, 자동차수는 일반행정비와 부의(-)관계를 보이고 있다.

<표 3-29> 일반행정비 분석

R Square .85315

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
총인구	72.232903	8.176232	1.624093	.0000
자동차수	-169.891736	31.927423	-.978222	.0001
(Constant)	-459312223.3	60100963.04		.0000

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
가구수	.512716	.132132	.009753	.533	.6012
생활보호대상자수	-.096246	-.198077	.161722	-.808	.4308
물가지수	-.131199	-.046650	.018566	-.187	.8542
G N P	2.007063	.333737	.004060	1.416	.1759

ㄴ. 지역개발비

지역개발비에 대한 회귀분석에서 사용한 변수들은 자동차수, 총인구, 가구수, 생활보호대상자수, 물가지수, GNP였다. 그 결과 자동차수만이 유의미한 변수였고 나머지 변수들은 지역개발비를 설명하는데 그 유의성을 가지지 못했다.

<표 3-30> 지역개발비 분석

R Square .82036

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
자동차수	649.334691	71.619683	.905737	.0000
(Constant)	-50108666.86	40157407.44		.2281

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
총인구	-.337629	-.402737	.255605	-1.814	.0873
가구수	-.400553	-.324551	.117937	-1.415	.1752
생활보호대상자수	-.045542	-.106537	.983050	-.442	.6642
물가지수	-.230106	-.272049	.251096	-1.166	.2599
G N P	-.583944	-.187827	.018586	-.788	.4413

ㄷ. 사회복지비

사회복지비 분석의 경우 회귀식에 채택된 변수는 물가지수였으며, 나머지 변수들은 사회복지비를 설명하는데 의미를 가지지 못했다.

<표 3-31> 사회복지비 분석

R Square .75040

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
물가지수	3678389.2612	500037.5345	.866254	.0000
(Constant)	-71853732.55	32826536.79		.0420

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
총인구	-.883573	-.243951	.019027	-1.037	.3142
가구수	.155727	.068493	.048285	.283	.7805
생보자수	.011826	.023046	.947901	.095	.9254
G N P	.062011	.048393	.152011	.200	.8440
자동차수	.010245	.010275	.251096	.042	.9667

ㄷ. 지원제비

지원제비의 경우 위에서 사용된 변수들에 추가로 종업원수와 사업체수를 추가해서 회귀분석을 실시해 보았으나, 식의 설명력이 높아졌을뿐 유의미한 변수로 선택된 자동차수를 제외한 나머지 변수들의 설명력은 낮은 것으로 분석되었다.

<표 3-32> 지원제비 분석

R Square .92003				
변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
자동차수	518.084638	36.001296	.959184	.0000
(Constant)	-37056612.21	20186052.73		.0830

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
총인구	-.018721	-.033470	.255605	-.138	.8918
가구수	-.018034	-.021900	.117937	-.090	.9291
생보자수	.045353	.159015	.983050	.664	.5155
물가지수	-6.841E-04	-.001212	.251096	-.005	.9961
G N P	-.364506	-.175727	.018586	-.736	.4718
종업원수	-.046461	-.159050	.937138	-.664	.5154
사업체수	-.005431	-.008259	.184935	-.034	.9732

산업경제비와 민방위비의 회귀분석 결과 아무런 변수도 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 교육문화비와 의회비는 실시된 기간이 짧아 회귀분석은 의미가 없는 것으로 판단된다.

2) 자치구 세입·세출 모형

(1) 세입모형

① 자치구세 분석

ㄱ. 면허세

면허세는 1992년도 기준으로 구세수입에서 9.2%를 차지하고 있는데, 분석을 위해서 사용된 변수는 행정구역면적, GNP, 동행지수, 물가지수, 사업체수, 1인당 직접세, 총인구외에 면허세건수였다. 면허세에 대한 첫번째 분석에서 GNP의 회귀계수가 음(-)으로 나온 것은 GNP와 물가지수간의 높은 상관관계 때문으로 판단된다. 면허세에 대한 두번째 분석에서는 GNP를 제외시켰는데, 이번의 분석에서도 동행지수가 예상과 달리 그 계수가 음으로 나왔다. 이러한 결과 역시 동행지수와 물가지수간의 높은 상관관계로 인한 것으로 판단되므로 최종분석에서는 물가지수와 상관관계가 높은 동행지수와 GNP를 빼고 모두 6개의 변수만을 사용하였다.

그 결과가 <식 3-21>에 나와 있는데 변수별로 보면 물가지수는 1% 증가시 면허세를 4천8백만원 증가시키며 면허세 건수는 1건당 면허세를 4천원 가량 증가시킬 것으로 예상되었다. 행정구역면적은 1km² 증가할 때 면허세를 2천4백만원 증가시키며 사업체수는 면허세를 1만5천원 가량 증가할 것으로 예측되었다. 한편 표준화된 회귀계수를 통해 살펴본 변수별 영향력의 정도는 물가지수, 면허세건수, 행정구역면적, 사업체수 순이다. 면허세에 대한 최종회귀식은 <식 3-21>과 같다.

<식 3-21> 면허세 예측식

$$Y = -5178.706 + 48.632 A + 0.004 B + 24.363 C + 0.015 D$$

A= 물가지수, B= 면허세건수, C= 행정구역면적, D= 사업체수

<표 3-33> 면허세 분석(1)

R Square .83241

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
G N P	-.006016	8.4231E-04	-2.583956	.0000
행정구역면적	12.147718	4.116834	.154853	.0041
사업체수	.007616	.003329	.113200	.0247
면허세건수	.012306	.001301	.897126	.0000
물가지수	231.403808	25.815560	3.099007	.0000
(Constant)	-13344.81806	1208.283894		.0000

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
1인당 직접세	.086380	.135279	.015442	1.229	.2227
총인구	.011854	.024992	.015277	.225	.8225
동행지수	-1.207137	-.108499	.001171	-.982	.3289

<표 3-34> 면허세 분석(2)

R Square .83271

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
물가지수	225.840396	23.377092	3.024501	.0000
면허세건수	.011949	.001160	.871101	.0000
동행지수	-233.584918	30.087506	-2.524301	.0000
행정구역면적	14.341466	4.166484	.182818	.0009
1인당 직접세	51.660437	20.044435	.127476	.0117
(Constant)	268.609453	734.841556		.7157

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
총인구	.105362	.189811	.018303	1.740	.0857
사업체수	.069808	.110708	.017918	1.003	.3191

<표 3-35> 면허세 분석(3)

R Square .72816

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
물가지수	48.632168	4.295783	.651292	.0000
면허세건수	.004261	8.2402E-04	.310663	.0000
행정구역면적	24.363159	4.740406	.310570	.0000
사업체수	.015254	.003991	.226732	.0003
(Constant)	-5178.705798	494.438973		.0000

<분석에서 탈락된 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
1인당 직접세	.033053	.040869	.415595	.370	.7120
총인구	.065928	.110335	.721442	1.005	.3177

ㄴ. 재산세

재산세는 구세수입에서 차지하는 비율로 볼 때 종합토지세에 이어서 큰 비중을 차지하고 있는데, 1992년 현재 구세수입에서 재산세가 차지하는 비중은 27.4%이다. 재산세 분석을 위해 사용된 변수들은 총 8개로 물가지수, GNP, 동행지수, 총인구, 1인당 직접세, 행정구역면적 이외에 상공업허가면적과 사업체수였다.

이 중 상공업허가면적과 사업체수가 재산세와 유의미한 변수로 밝혀졌는데, 상공업허가면적은 1㎡ 증가시 재산세를 7천원가량 증가시킬 것으로 예측되었고, 사업체수는 1개 증가시 6만원의 재산세 증가를 가져올 것으로 기대되었다. 그 외의 변수들인 물가지수, GNP, 동행지수, 총인구, 1인당 직접세, 행정구역면적은 재산세에 대한 설명력을 가지지 못했다.

한편 표준화된 회귀계수를 통해 볼 때 상공업허가면적이 사업체수보다 재산세에 미치는 영향력이 큰 것으로 나타났다. 재산세에 대한 최종분석 결과는 <식 3-22>와 같다.

<식 3-22> 재산세 예측식

$$Y = 1407.577 + 0.007 A + 0.066 B$$

A = 상공업허가면적, B = 사업체수

<표 3-36> 재산세 분석

R Square .57313

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된회귀계수	유의수준
상공업허가면적	.007335	8.2318E-04	.657311	.0000
사업체수	.066172	.016556	.294846	.0001
(Constant)	1407.576926	503.108058	2.798	.0064

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
1인당 직접세	.022255	.022796	.439141	.203	.8399
행정구역면적	.168320	.206589	.643034	1.877	.0643
물가지수	-.080953	-.123439	.973288	-1.106	.2723
총인구	-.050144	-.072649	.890133	-.647	.5192
동행지수	-.048617	-.074264	.976929	-.662	.5100
G N P	-.032253	-.049282	.977504	-.439	.6622

ㄷ. 종합토지세

종합토지세는 구세수입중 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 1992년 현재 총 구세수입의 51%를 점하고 있다. 종합토지세 분석을 위해 사용된 변수는 1인당 직접세, 동행지수, 행정구역면적, 물가지수, 총인구, GNP였다. 이들 변수중에서 종합토지세를 설명하는데 유의미한 변수는 앞의 세 변수였다. 즉 1인당 직접세의 경우 1만원 증가시 종합토지세를 2천5백만원 증가시키며 동행지수는 1% 증가시 3억9천만원의 세액증가를 가져올 것으로 추정된다. 한편 행정구역면적은 1km² 증가시 2억4천만원의 세액증가를 가져올 것으로 나타났다.

이외의 변수들 즉 물가지수, 총인구, GNP 등은 종합토지세를 설명하는데 별로 유의미하지 못한 것으로 나타났다. 한편 표준화된 회귀계수를 통한 변수별 영향정도를 살펴보면 1인당 직접세, 동행지수, 행정구역면적 순이다. 종합토지세에 대한 최종회귀식은 다음과 같다.

<식 3-23> 종합토지세 예측식

$$Y = -43544.823 + 2525.096 A + 398.849 B + 248.429 C$$

A = 1인당 직접세, B = 동행지수, C = 행정구역면적

<표 3-37> 종합토지세 분석

R Square .67891

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
1인당 직접세	2525.096345	253.742621	.658922	.0000
동행지수	396.849371	54.592543	.453531	.0000
행정구역면적	246.429126	48.719637	.332202	.0000
(Constant)	-43544.82305	5762.992644		.0000

<식에 포함되지 않은 변수>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
물가지수	-.163236	-.071853	.062118	-.656	.5134
총인구	.027027	.036649	.590404	.334	.7391
G N P	-2.945753	-.195063	.001408	-1.812	.0736

ㄷ. 사업소세

사업소세는 1992년 현재 구세 수입중 12.0%를 차지하고 있다. 사업소세 분석에서는 공통변수들 외에 사업소세 종업원할 사업주수를 추가적인 독립변수로 사용했다. 분석결과 총 7개의 변수중에서 3개의 변수가 유의미한 것으로 나타났고 나머지 4개의 변수들은 사업소세에 대한 설명력이 매우 낮은 것으로 나타났다. 1인당 직접세는 1만원 증가시 8백6십만원의 사업소세 증가효과가 있는 것으로 나타났으며, 사업소세와 직접적인 관련이 있는 사업소세 종업원할 사업주수의 경우 1명 증가시 약 40만원의 사업소세 증가효과가 있었다. 한편 행정구역면적도 유의미한 변수여서 1km² 증가시 사업소세를 2천6백만원 증가시킬 것으로 기대되었다.

변수별 영향력 정도는 1인당 직접세, 사업소세 종업원할 사업주수, 행정구역면적 순이었으며 최종회귀식이 아래에 제시되어 있다.

<식 3-24> 사업소세 예측식

$$Y = -225.591 + 858.802 B + 0.395 C + 26.821 D$$

B = 1인당 직접세, C = 사업소세 종업원할 사업주수,

D = 행정구역면적

<표 3-38> 사업소세 분석

R Square .84015

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
1인당 직접세	858.802230	74.143736	.689301	.0000
사업소세종업원할 사업주수	.395041	.063611	.348286	.0000
행정구역면적	26.821171	11.633512	.111211	.0236
(Constant)	-225.591285	345.265070		.5153

<식에 포함되지 않은 변수>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
물가지수	5.157E-04	.001271	.536910	.012	.9908
총인구	.016745	.031537	.402082	.287	.7745
동행지수	.023251	.057567	.534257	.525	.6008
G N P	.017291	.042753	.535195	.390	.6976

② 세외수입 분석

ㄱ. 사용료

사용료와 수수료를 합한 값을 종속변수로 해서 1인당 직접세, 행정구역면적, 총인구, GNP, 동행지수, 물가지수를 독립변수로 회귀분석한 결과가 아래 표에 나와 있다.

이들 변수중에서 GNP와 총인구, 1인당 직접세 그리고 행정구역면적이 유의미한 변수들이었다. GNP의 경우 10억원 증가시 세외수입은 1천2백원 정도가 증가할 것으로 예상되며 총인구는 1인당 2천원, 1인당 직접세는 1만원 증가시 1백3십만원의 세액증가를 가져올 것으로 기대된다. 그리고 행정구역면적은 1km² 증가시 1천3백만원의 세외수입을 오히려 감소시킬 것으로 예상된다.

한편 물가지수와 동행지수는 사용료와 수수료를 설명하는데 별 의미가 없었으며, 변수별로 사용료와 수수료에 대한 영향력 정도가 큰 순서는 GNP, 총인구, 1인당 직접세, 행정구역면적 순이다. 최종회귀식은 다음과 같다.

<식 3-25> 사용료 예측식

$$Y = -1161.918 + 0.001 A + 0.002 B + 139.918 C + -13.718 D$$

A= GNP, B= 총인구, C= 1인당 직접세, D= 행정구역면적

<표 3-39> 사용료 분석

R Square .60601

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
G N P	.001293	1.5228E-04	.596116	.0000
총인구	.002307	4.4041E-04	.469792	.0000
1인당 직접세	139.917932	31.766513	.370685	.0000
행정구역면적	-13.717526	5.764371	-.187742	.0196
(Constant)	-1161.918436	344.577676		.0011

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
물가지수	-.036026	-.014332	.062217	-.130	.8970
동행지수	-1.510342	-.090266	.001407	-.821	.4142

ㄴ. 경상세외수입

사용료 및 수수료를 포함한 자치구 경상세외수입의 연도별 증가율이 <표 3-40>에 나와 있는데, 1990년도에는 34.6%, 1991년에는 30.7%, 1992년에는 23.5%의 증가율을 보이고 있는데 점차 그 증가율이 둔화되고 있다.

<식 3-26> 경상세외수입 예측식

$$Y = (1 + 0.296)X, \quad X = \text{경상세외수입}(t\text{년도}), \quad Y = \text{경상세외수입 예측치}(t+1\text{년도})$$

<표 3-40> 경상세외수입 변화율

(단위: 백만원, %)

항목 \ 년도	1989		1990		1991		1992	
	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율
경상세외수입	61,652	-	83,009	34.6	108,545	30.7	134,102	23.5

ㄷ. 임시세외수입

임시세외수입의 경우 1990년도의 118.3%를 기록했으며, 1991년에는 54.7%, 1992년에는 35.9%를 기록했으며 경상적 세외수입보다 그 증가율이 더 크며 임시세외수입의 경우도 그 증가율이 둔화되고 있는데 1991년, 1992년도의 평균증가율은 45.3%였다.

<식 3-27> 임시세외수입 예측식

$$Y = (1 + 0.453)X, \quad X = \text{임시세외수입 (t년도)}, \quad Y = \text{임시세외수입 예측치 (t+1년도)}$$

<표 3-41> 임시세외수입 변화율

(단위: 백만원, %)

항목 \ 년도	1989		1990		1991		1992	
	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율	액수	증가율
임시세외수입	84,394	-	184,301	118.3	285,131	54.7	387,577	35.9

③ 조정교부금

조정교부금의 3개년도에 걸친 변화율이 제시되어 있는데, 3개년도의 평균변화율은 20.7%였다. 자치구 조정교부금에 대한 예측은 평균변화율을 기초로 한다.

<식 3-28> 조정교부금 예측식

$$Y = (1+0.207)X, \quad X = \text{조정교부금}(t\text{년도}), \quad Y = \text{조정교부금 예측치}(t+1\text{년도})$$

<표 3-42> 조정교부금 변화추이

(단위: 백만원, %)

항목 \ 년도	1989		1990		1991		1992	
	액수	변화율	액수	변화율	액수	변화율	액수	변화율
조정교부금	377,401	-	463,423	22.8	557,447	20.3	663,711	19.0

(2) 세출모형

① 의회비

의회비의 경우 분석을 위해 사용된 6개의 변수는 歲出分析에 공통적으로 사용된 6개의 변수였는데, 그 중 물가지수와 총인구 이 두개의 변수가 의회비를 설명하는데 유의미한 변수로 선정되었다. 물가지수의 경우 1%가 증가하게 되면 의회비는 대략 2천4백만원이 증가할 것으로 예상되었으며 인구 1명 증가는 의회비를 46만원 증가시키는 요인으로 작용한다. 그 외의 변수들인 GNP, 동행지수, 행정구역면적, 1인당 직접세는 의회비를 설명하는데 유의하지 못했다.

<식 3-29> 의회비 예측식

$$Y = -2294787 + 24319 A + 0.462 B$$

A= 물가지수, B= 총인구

<표 3-43> 의회비 분석

R Square .46360

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
물가지수	24319.664267	3788.220868	.615086	.0000
총인구	.462371	.211889	.209072	.0330
(Constant	-2294787.381	416978.3136	-5.503	.0000

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
1인당 직접세	-.021834	-.023986	.634507	-.184	.8544
행정구역면적	-.036277	-.041970	.709063	-.323	.7481
동행지수	-4.732E-04	-.000241	.138156	-.002	.9985
G N P	-.027500	-.013996	.138508	-.108	.9147

② 일반행정비

일반행정비의 경우 공통적으로 사용된 6개의 변수외에 가구수, 20세이하 인구수, 20-64세 인구수, 65세이상 인구수를 사용해서 분석을 했는데, 주로 인구관련 변수들을 많이 사용하여 보았다. 최종회귀식에 포함된 다섯개의 변수는 GNP, 가구수, 1인당 직접세, 물가지수, 20세이하 인구수였다. GNP는 10억원 증가시 2만5천원의 일반행정비 증가를 가져오며 가구수는 1가구 증가시 14만8천원의 일반행정비를 그리고 1인당 직접세는 6억 8천만원의 지출증가 효과가 생기게 된다. 그리고 20세이하 인구수는 1명 증가시 일반행정비를 6만8천원 감소시킬 것으로 나타났다.

한편 행정구역면적, 20-64세 인구수, 65세이상 인구수, 동행지수는 일반행정비를 설명하는데 그 설명력이 없는 것으로 나타났다. 표준화된 회귀계수로 관찰한 변수들의 GNP, 가구수, 물가지수, 20세이하 인구수, 1인당 직접세 순이었다. 최종회귀식은 다음과 같다.

<식 3-30> 일반행정비 예측식

$$Y=10441659.720+ 25.460 A+ 148.379 B+ 685744.427 C+ -439096.631 D+ -68.246 E$$

A= GNP, B= 가구수, C= 1인당 직접세, D= 물가지수, E= 20세이하인구수

<표 3-44> 일반행정비 분석

R Square .83920

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
G N P	25.460358	3.721454	1.215409	.0000
가구수	148.379927	32.625245	.916279	.0000
1인당 직접세	685744.42656	195355.9654	.188057	.0007
물가지수	-439096.6313	123508.1204	-.653534	.0006
20세이하인구수	-68.245733	24.712051	-.532864	.0071
(Constant)	10441659.720	6991686.885	1.493	.1392

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
행정구역면적	-.003704	-.007812	.046405	-.070	.9441
총인구	.376194	.096728	.010631	.875	.3843
동행지수	.331382	.029347	.001261	.264	.7923
20-64세 인구수	.042397	.044224	.045140	.398	.6914
65세이상 인구수	.045410	.070156	.042244	.633	.5285

③ 사회복지비

사회복지비의 경우 공통적인 6개의 변수외에 20세이하 인구수, 20-64세 인구수, 65세이상 인구수, 가구수를 추가적인 변수로 사용했는데 최종 회귀식에 포함된 변수로는 물가지수, 1인당 직접세, 65세이상 인구수, 20-64세 인구수, 생활보호 대상자수였다. 이 모든 변수들은 사회복지비 지출과 정적(+)관계를 가지는 것으로 나타났다. 물가지수의 경우 1% 증가시 사회복지비 지출은 2억8천여만원이 증가하며 1인당 직접세가 1만원 증가시 6억9천만원의 지출증가를 가져오게 된다. 인구관련 변수로 65세이상 인구수는 1인당 27만원의 지출을 20-64세 인구수는 1만9천원의 지출증가 효과를 가져오며 생활보호 대상자수는 1명 증가시 12만8천원의 지출증가 효과를 가져올 것으로 예측되었다.

한편 변수별 중요도는 물가지수, 20-64세 인구수, 65세이상 인구수, 1인당 직접세, 생활보호대상자수 순이었다. 최종회귀식은 다음과 같다.

<식 3-31> 사회복지비 예측식

$$Y = -30694114.60 + 287967.503A + 699234.200B + 277.649C + 19.067D + 128.027E$$

A= 물가지수, B= 1인당 직접세, C= 65세이상인구수, D= 20-64세인구수,
E= 생활보호대상자수

<표 3-45> 사회복지비 분석

R Square .76820

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
물가지수	287967.50269	27206.24665	.610107	.0000
1인당 직접세	699234.20025	166633.5775	.272963	.0001
65세이상 인구수	277.648571	76.158103	.274013	.0005
20-64세 인구수	19.066682	4.275293	.335263	.0000
생활보호대상자수	128.027292	49.912829	.156531	.0121
(Constant)	-30694114.60	2824938.001		.0000

<삭제 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
행정구역면적	.004319	.008005	.461449	.072	.9427
총인구	-.123063	-.089281	.122003	-.80	.4222
가구수	-.069930	-.048352	.110819	-.436	.6642
20세이하 인구수	-.261908	-.208946	.147533	-1.923	.0580

④ 산업경제비

산업경제비는 민방위비와 함께 회귀식의 설명력이 가장 낮은 변수였는데, 일반적으로 산업경제비와 높은 상관관계를 보일 것으로 예상되는 변수들중에서 회귀식에서 유의미한 변수로는 GNP와 물가지수 두개의 변수뿐이었다. 물가지수의 회귀계수가 음수값을 보인 것은 GNP와의 높은 상관관계 때문인 것으로 분석되었다.

GNP가 10억원 증가할시 산업경제비는 4백7십만원의 증가효과가 있는 것으로 분석되었는데, 이외의 변수들인 공통변수들과 65세이상 인구수, 상

공업면적, 20-64세 인구수, 산업인구수 등은 산업경제비를 설명하는 변수로 채택되지 못했다.

<식 3-32> 산업경제비 예측식

$$Y = 4122024.867 + 4.722 A + -119240.221 B$$

A= GNP, B= 물가지수

<표 3-46> 산업경제비 분석

R Square .18042

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
G N P	4.721541	1.347812	1.377333	.0007
물가지수	-119240.2217	43229.35378	-1.084497	.0071
(Constant)	4122024.8665	2230760.827	1.848	.0681

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
65세이상 인구수	.049369	.053507	.062125	.491	.6246
상공업면적	-.034696	-.038325	.062374	-.352	.7261
행정구역면적	.086111	.095118	.062373	.876	.3837
1인당 직접세	-.117506	-.128723	.062274	-1.190	.2375
20-64세 인구수	.084385	.092840	.062322	.855	.3952
산업인구수	-.103765	-.114611	.062372	-1.057	.2934
총인구	.113667	.125385	.062366	1.158	.2500
동행지수	-3.582869	-.148068	.001400	-1.372	.1737

⑤ 지역개발비

상공업면적, 도로면적, 미개설도로면적, 시가화가능면적 이 4개의 변수들은 지역개발비 분석을 위해 공통변수 외에 추가한 변수였다. 그러나 최종회귀식에서는 GNP만이 지역개발비를 설명하는 변수로 나타나서 나머지 변수들은 지역개발비와 별로 상관관계가 없는 것으로 나타났는데, 지역개발비의 최종회귀식의 설명력은 0.15였다.

<식 3-33> 지역개발비 예측식

$$Y = -3874756.487 + 8.183 A, A = \text{GNP}$$

<표 3-47> 지역개발비 분석

R Square .15773

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
G N P	8.183448	2.039197	.397150	.0001
(Constant)	-3874756.487	3883889.380	-.998	.3212

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
1인당 직접세	.009492	.010257	.983595	.095	.9249
행정구역면적	-.044282	-.048250	.999994	-.445	.6572
총인구	.061267	.066671	.997393	.616	.5395
물가지수	-.241588	-.065743	.062374	-.607	.5452
동행지수	-3.334316	-.136381	.001409	-1.269	.2078
상공업면적	.075862	.082660	.999999	.765	.4466
도로면적	.008163	.008266	.863588	.076	.9394
시가화가능면적	.027443	.029662	.984025	.274	.7851
미개설도로면적	.098739	.092808	.744134	.859	.3926

⑥ 민방위비

민방위비의 경우 경기관련 변수들과 총인구, 1인당 직접세, 행정구역면적을 독립변수로 분석해 보았는데, 총인구와 1인당 직접세만이 유의미한 변수였다. 총인구의 경우 1명 증가시 민방위비는 대략 1천7백원이 증가하게 되며 1인당 직접세의 경우 1만원 증가시 8만2천원 가량의 민방위비 증가를 가져올 것으로 예상되었다. 민방위비의 경우 물가지수와 동행지수, GNP 그리고 행정구역면적은 그 유의수준이 보여주듯이 그 설명력이 매우 낮은 것으로 분석되었다.

<식 3-34> 민방위비 예측식

$$Y = 35576.603 + 0.171 A + 8224.349 B$$

A= 총인구, B= 1인당 직접세

<표 3-48> 민방위비 분석

R Square .12025

변 수 명	회귀계수	회귀계수표준편차	표준화된 회귀계수	유의수준
총인구	.171908	.050637	.412598	.0010
1인당 직접세	8224.348800	3892.052110	.256816	.0375
(Constant)	35576.603050	27615.0790	1.288	.2011

<식에 포함되지 않은 변수들>

변 수 명	Beta In	Partial	Min Toler	T	Sig T
행정구역면적	-.027166	-.025296	.602024	-.232	.8172
물가지수	.001716	.001797	.677982	.016	.9869
동행지수	-.005218	-.005460	.676666	-.050	.9602
G N P	.011019	.011527	.676308	.106	.9161

IV. 자원배분의 개선방안

1. 지방세 구조의 개선방안

2. 조달청부금 제도화 개선방안

IV. 財源配分의 改善方案

1. 地方稅 構造의 改善方案

1) 세원 배분체계의 기준

자치구의 財政的 취약성과 격차를 해소하기 위하여 가장 광범위하게 이용되는 방식은 조정교부금제도이다. 그러나 현행의 조정교부금제도는 후술하는 바와 같이 수직적 財政不均衡 완화에는 기여하고 있으나, 자치구간의 財政的 不均衡을 시정하는 효과는 충분하지 못한 것으로 평가된다. 따라서 서울시와 자치구간 그리고 자치구 상호간의 財政力 격차를 해소하기 위하여는 조정교부금의 비중을 상대적으로 축소하여 수평적 財政均等化 기능에만 주력하도록 하는 것이 바람직하다. 조정교부금이 일반재원적 성격을 보유하고 있다면 사전에 자치구세로 지정하여 자치구의 자주권 신장을 도모하여야 할 것이다. 세원분포의 편재도가 가급적 낮은 세목을 적정규모의 地方稅로 지정한다면 취약한 자치구간의 財政力 격차를 사전적으로 완화할 수 있을 것이고 조정교부금제도의 운영과 관련된 행정적 비효율성과 논란의 소지를 없앨 수 있을 것이다. 본 연구는 세목조정의 기본방향을 市財政의 위축이 없는 범위내에서 자율적인 자치구 행정을 보장하는 수준까지 區財政을 확보하되 구간의 상대적 격차를 완화할 수 있는 방향으로 설정하고자 한다. 따라서 세수기여도가 높은 반면 세원분포의 편재도는 낮은 것, 그러나 상대적으로 높은 세수증가율을 유지하고 있는 세목을 중심으로 세원재배분을 검토한다.¹⁾

1) 지금까지 자치구세를 위한 조건이 특별히 논의된 바는 없으나 Davey, Wittman, Linn, Bahl 등 많은 학자들이 지방세의 조건을 제시하고 있다. 그

(1) 세원분포의 편제도

구간의 세원분포도는 세목별 변이계수를 이용하여 측정할 수 있는데, 변이계수는 1인당 조세부담 규모의 표준편차를 평균으로 나눈 것으로 변이계수가 낮을수록 세원의 구간 편제도가 작은 것을 의미한다. 따라서 변이계수가 낮은 세목이 이관을 위한 우선적인 검토대상이 되어야 할 것이다. <표 4-1>에 나타난 1992년도의 변이계수를 살펴보면 면허세, 자동차세, 재산세, 취득세, 등록세, 도시계획세, 소방공동시설세, 종합토지세, 사업소세, 주민세, 농지세, 도축세 등의 순위로 나타나고 있다. 1990, 1991, 1992년도의 통계에 기초하여 계산된 변이계수 모두 큰 차이가 없는 것으로 보아 세원의 구간 분포비율은 안정성을 보임을 알 수 있다. 담배소비세는 시세입으로 일괄 징수되고 있는 관계로 변이계수를 계산할 수 없다는 단점이 존재하고 있으나, 흡연율에 큰 차이가 없다고 전제한다면 자치구간 변이계수가 다른 어느 세목보다 낮을 수 밖에 없을 것이다.²⁾ 그러나 현재 자치구세로 되어 있는 면허세, 재산세, 종합토지세, 사업소세 중 면허세와 재산세는 지역간 편제도가 낮은 반면 종합토지세와 사업소세는 편제도가 매우 높아 자치구간 財政力 격차를 유발하는 주요 원인이 되고 있음을 알 수 있다. 따라서 자치구세로서는 부적합하다고 판단되나, 사업소세는 목적세라는 점을 감안하여 논외로 한다.

그러나 이들이 제시하는 능률성, 공정성, 탄력성, 행정의 용이성, 공평한 분포, 낮은 징세비와 납세협력비용, 조세지각의 정도와 초과부담의 크기가 과도하지 않고 조세위착의 분산, 거시경제적 효과와 같은 모든 조건을 충족하는 세목이란 현실세계에는 존재하지 않는다.

- 2) 그러나 담배판매량을 중심으로 배분하는 현재의 담배소비세 배분방식은 지역간 세수확보 경쟁을 불러일으켜 흡연을 부추키는 결과를 가져온다는 점에서 sin tax로서의 담배소비세의 성격에 어긋나는 운용방식이라 할 수 있다. 따라서 담배소비세를 자치구로 이관하는 경우 판매량 보다는 인구에 비례한 배분방식이 채택되어야 할 것이다.

<표 4-1> 자치구별 세원분포 실태

구 분	1990년도		1991년도		1992년도	
	변이계수	순위	변이계수	순위	변이계수	순위
취 득 세	42.44	3	40.477	2	61.152	4
동 룝 세	74.367	8	52.614	4	69.298	5
면 허 세	41.649	2	41.398	3	46.781	1
주 민 세	166.121	12	174.071	11	200.272	11
재 산 세	51.739	4	54.750	5	58.797	3
자동차세	38.575	1	38.588	1	48.212	2
농 지 세	158.590	11	222.649	12	325.786	12
도 축 세	331.662	13	331.662	13	278.568	13
종합토지세	120.135	9	118.079	9	128.347	9
도시계획세	55.674	5	55.806	6	78.913	6
소 방 세	67.504	7	67.672	8	102.388	7
사업소세	129.823	10	132.623	10	187.827	10
과년도지방세	59.071	6	66.606	7	104.804	8
평 균	89.144		93.131		106.743	

(2) 세목별 세입구성비

세원배분을 위한 두번째 요건은 충분성의 원칙이다. 따라서 세원분포가 균등한 세목이라 하더라도 해당 세목의 이전이 자치구의 財政力을 향상시키는데 별 도움이 되지 못한다면 큰 의미가 없다. 현행 자치구세 중에서 면허세의 경우 균등도는 높지만 자치구의 財政力 향상에 기여하는 바는 작다. <표 4-2>를 살펴보면 1992년도 기준으로 등록세(20.45%), 주민세(15.83%), 담배소비세(14.52%), 취득세(14.45%), 자동차세(10.57%), 종합토지세(8.58%), 도시계획세(5.14%), 재산세(4.49%)의 순으로 나타난다. 그러나 등록세는 자동차사업소 징수분 5.32%를 제외하면 구성비가 15.13%로 감소한다.

<표 4-2> 세목별 구성비

구 분	1990년도		1991년도		1992년도	
	구성비	순위	구성비	순위	구성비	순위
취 득 세	15.03	3	14.77	3	14.45	4
등 록 세	22.80	1	23.09	1	20.45	1
면 허 세	0.99	11	1.53	10	1.53	10
주 민 세	12.72	4	13.78	4	15.83	2
재 산 세	4.12	8	4.00	8	4.49	8
자 동 차세	9.24	5	10.31	5	10.57	5
농 지 세	0.00	14	0.00	14	0.00	14
도 축 세	0.17	13	0.16	13	0.14	13
종합토지세	6.64	6	7.37	6	8.58	6
담배소비세	19.47	2	16.19	2	14.52	3
도시계획세	4.53	7	4.62	7	5.14	7
소 방 세	1.44	10	1.42	11	1.52	11
사 업 소세	2.00	9	1.95	9	2.00	9
과년도지방세	0.84	12	0.81	12	0.79	12

자료: 서울시 통계연보(세목별 지방세 징수상황). 1991, 1992, 1993.

(3) 세목별 세수증가율

합리적인 세원배분을 위한 세번째 조건은 신장성이다. 취약한 자치구 財政을 보완하기 위하여 현재 세입기여도가 높은 세목을 이관하는 것도 중요하지만 세입규모의 변화추이가 감소하거나 증가율이 매우 낮다면 개편안의 효과가 단기간에 그치게 된다. 따라서 비교적 세수 신장성이 높은 세목을 이관대상으로 선정할 필요가 있다. 현행 자치구세의 세목별 세수증가율을 살펴보면, 자치구세의 대종을 이루고 있는 종합토지세의 연간 신장율은 39.84%이고, 재산세는 25.86%로 비교적 높은 수준을 유지하고 있어 세수 신장성이라는 측면에서는 문제가 없음을 알 수 있다.

<표 4-3> 세목별 신장율

구 분	1988	1992	연간증가율	순 위
취 득 세	250,379	420,209	16.96	11
등 록 세	346,046	594,476	17.95	10
면 허 세	13,632	44,423	74.42	1
주 민 세	179,201	460,146	39.20	4
재 산 세	86,081	130,610	25.86	6
자 동 차세	111,716	307,143	48.61	2
농 지 세	16	9	-10.94	14
도 축 세	3,978	3,985	00.16	13
마 권 세	14,755	-	-	-
종합토지세	138,819	249,427	39.84	3
담배소비세	369,638	422,047	4.73	12
도시계획세	58,315	149,524	39.11	5
소 방 세	21,197	44,098	27.01	7
사 업소세	29,801	58,144	23.78	8
과년도지방세	12,684	22,900	20.14	9
평 균		193,809.47	26.19	

주: 재산세와 종합토지세는 1990년과 1992년을, 담배소비세는 1989년과 1992년을 비교하였음.

2) 자치구세 선정을 위한 대안

위에서 언급한 세가지 조건을 비교적 충실하게 충족하는 세목은 자동차세이다. 담배소비세, 취득세, 등록세는 세수신장율은 다소 낮은 반면 현재의 세원 구성비는 비교적 높기 때문에 이관하는 경우 단기적으로는 자치구의 財政力 격차해소는 물론 전반적인 財政力 강화 효과가 있을 것으로 기대된다. 특히 담배소비세의 경우 세원의 분포가 월등히 고르다는 점에서 이관대상으로 적합하다고 판단된다. 취득세와 등록세는 이미 조정교부금의 세원으로 활용되고 있어 이관을 위한 고려대상에서 우선순위가 낮은 주장도 있을 수 있겠으나 지역간 편차가 비교적 낮은 세목이라는 점에서 이관대상에 포함시키는 것을 긍정적으로 고려해 볼만하다. 그 대신 지역간 편차가 극심한 주민세나 종합토지세를 조정세로 선정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 세목별 자치구세 이관의 적합성에 대한 종합적인 분석은 <표 4-4>에 정리되어 있다.

<표 4-4> 세목별 자치구세 이관의 적합성 분석

세 목	변이계수	구성비	신장율	자치구세로서의 적합성
취 득 세	4	4	11	신장율 미흡
등 록 세	5	1	10	신장율 미흡
면 허 세	1	10	1	구성비 미흡
주 민 세	11	2	4	지역간 편차 극심
재 산 세	3	8	6	신장율,구성비미흡
자동차세	2	5	2	자치구세로 적합
농 지 세	12	14	14	부 적 합
도 축 세	13	13	13	부 적 합
종합토지세	9	6	3	지역간 편차 극심
담배소비세	*	3	12	신장율미흡
도시계획세	6	7	5	조세성격상 부적합
소 방 세	7	11	7	조세성격상 부적합
사업소세	10	9	8	목 적 세
과년도지방세	8	12	9	고려대상 제외

(1) 1개 세목대체의 효과분석

자치구세 및 조정세 선정을 위한 기준에 입각하여 자치구세 및 조정세 선정을 위한 1-4안의 대안들을 대안 각각에 대해서 정리해 보면 <표 4-5>와 같고 대안별 財政自立度는 <표 4-6>에 정리되어 있어 각각의 개편안에 따른 효과와 문제점을 살펴볼 수 있도록 하였다. 대안별 효과를 살펴보면 담배소비세를 이관하는 2안의 경우 자치구 財政自立度 평균을 66.24로 높힘은 물론 변이계수도 21.92로 감소하여 가장 바람직한 대안으로 평가된다. 그러나 담배소비세의 세수신장율(연간 4.73%)이 자동차세(48.61%)나 등록세(17.95%), 취득세(16.96%)에 월등히 못미치기 때문에 장기적인 財政力 개선효과는 다소 감소할 것으로 예측된다. 자동차세를 이관하는 1안이나, 취득세를 이관하는 3안, 등록세를 이관하는 4안의 효과는 비슷한 수준이다. <표 4-7>은 각각의 개편안이 자치구의 財政力 제고와 지역간 격차해소에 미칠 효과를 미리 예측해 본 결과를 정리하고 있다. 모든 세목의 신장율이 과거의 추세를 유지할 것이라는 전제아래 interrupted time series 분석을 시도하였기 때문에 세제개편이나 세율의 급격한 변동 등은 상당한 변화를 가져 올 수 있다.

<표 4-5> 자치구세 및 조정세목 재조정을 위한 대안

구 분	현 행	1안	2안	3안	4안
자치구 세 목	면 허 세	면 허 세	면 허 세	면 허 세	면 허 세
	재 산 세	재 산 세	재 산 세	재 산 세	재 산 세
	종 토 세	자동차세	담배소비세	취 득 세	등 록 세
	사업소세	사업소세	사업소세	사업소세	사업소세
조정세목	취 득 세	종합토지세	취 득 세	등 록 세	취 득 세
	등 록 세	등 록 세	등 록 세	종 토 세	주 민 세

<표 4-6> 대안별 재정자립도 및 변이계수

대안	자립도평균	표준편차	변이계수	시세:자치구세
현행안	61.53339	17.59300	28.29097	83.41:16.61
1안	63.41776	16.27786	25.66767	80.62:19.38
2안	66.24009	14.52150	21.92224	76.67:23.33
3안	64.78053	15.96506	24.64484	76.74:23.26
4안	64.77167	16.24131	25.07424	76.06:23.94

<표 4-7> 수평적 재정 균등도의 대안별 변화추이

구분	1992년			1995년			1997년			2000년		
	지니	변이	평균 자립도	지니	변이	평균 자립도	지니	변이	평균 자립도	지니	변이	평균 자립도
현행	0.1412	28.5910	61.5334	0.1379	28.0741	62.0094	0.1342	27.2817	62.7805	0.1301	26.5613	63.4975
1안	0.1261	25.6677	63.4178	0.1249	25.4723	63.5987	0.1224	24.8834	64.2214	0.1198	24.3429	64.8042
2안	0.1069	21.9222	66.2419	0.1132	23.3689	64.8516	0.1122	23.1391	65.1822	0.1094	22.5762	65.8368
3안	0.1222	24.6448	64.7805	0.1235	25.0806	64.2655	0.1219	24.7077	64.6429	0.1205	24.3608	65.0126
4안	0.1250	25.0747	64.7717	0.1265	25.3459	64.3828	0.1245	24.9775	64.7326	0.1222	24.6348	65.0641

또 다른 효과분석을 위하여 1-4안에 대안에 대해서 財政自立度 및 자치구세 수입의 조정상태를 분석하여 보면 <표 4-8>과 <표 4-9>와 같다. 조정대안중 1안을 선택할 경우 財政自立度 및 자치구세 수입의 조정상태를 살펴보면 財政自立度 및 자치구 세수입이 높은 중구, 서초, 강남구의 경우 다음과 같은 조정이 예상된다. 중구의 경우는 현행안보다 財政自立度는 0.5% 구세수입액은 19,546백만원, 서초구의 경우 財政自立度の 변경은 없으며 구세수입액은 1,499백만원, 강남구는 財政自立度 0.1% 구세수

입액은 5,073백만원 정도 감소시킨다. 이에 비해 財政自立度 및 자치구 세 수입이 낮아 財政現況이 좋지 않은 관악, 성북, 중랑구의 財政狀態 조정현황을 살펴보면 관악구는 財政自立度 2.6% 구세수입액은 5,228백만원, 성북구는 財政自立度 1.7% 구세수입액 2,799백만원, 중랑구는 財政自立度 2.8% 구세수입액 3,944백만원 정도 증가시킨다. 구세조정대안 중 2안을 살펴보면 중구의 경우 구세수입을 현행 세원체계와 비교할때 9가지 조정대안중 가장 많이 감소시킨다. 강남구도 역시 가장 많은 감소를 보인다. 財政自立度を 살펴보면 중구의 경우 조정대안 2안이 조정대안 중 가장 낮은 財政自立度を 보여 가장 많은 감소를 보이고 있으며 강남, 서초구의 경우에도 財政自立度を 가장 많이 감소시킨다. 財政現況이 열악한 관악구는 財政自立度を 7.7% 구세수입을 17,278백만원, 성북구는 財政自立度を 7.6% 구세수입을 14,009백만원, 중랑구는 財政自立度を 8.4%, 구세수입을 13,620백만원 증가시켜 4가지 대안중 財政自立度 및 구세수입을 가장 많이 증가시킨다. 財政自立度 및 자치구세가 높은 자치구의 구세를 감소시켜 22개 자치구간의 財政衡平性을 기하는 목적하에서 보면 제 2안이 타당성이 있는 대안이 될수 있다. 기타 3, 4대안은 그 효과가 유사하다.

<표 4-8> 구세조정대안에 따른 재정자립도 변화치

(단위: %)

구 별	재정자립도	재정자립도1	재정자립도2	재정자립도3	재정자립도4
총 로	77.5	74.4	74.6	77.9	78.3
중 구	98.1	97.6	97.5	97.8	97.8
용 산	64.9	64.7	65.9	66.1	65.7
성 동	57.5	59.5	63.0	60.7	60.2
동대문	51.0	52.4	57.0	53.0	53.6
중 랑	48.5	51.3	56.9	52.4	50.7
성 북	42.6	44.3	50.2	46.6	45.3
도 봉	50.1	53.5	58.9	57.6	56.8
노 원	51.7	56.0	59.6	58.7	61.0
은 평	49.5	53.5	58.1	53.0	53.7
서대문	47.7	49.9	53.8	53.6	51.1
마 포	51.6	53.6	56.2	53.7	55.0
양 천	51.2	57.0	59.3	56.7	57.3
강 서	54.0	56.6	59.8	59.7	58.3
구 로	55.1	57.2	61.8	58.0	58.5
영동포	75.3	74.5	75.2	76.8	78.8
동 작	58.0	59.6	62.5	60.7	59.8
관 악	48.1	50.7	55.8	51.5	50.6
서 초	99.0	99.0	98.9	99.1	99.2
강 남	98.4	98.3	98.1	98.6	98.6
송 파	72.1	74.6	74.6	75.3	75.7
강 동	50.7	55.8	58.6	56.8	58.0

<표 4-9> 구세조정대안에 따른 구세 변화치

(단위: 백만원)

구 별	구 세	구세1	구세2	구세3	구세4
총 로	28596	20202	20599	30012	31247
중 구	49889	30343	26360	34060	36047
용 산	18652	18285	20762	21183	20414
성 동	26233	32116	44625	36299	34524
동대문	14054	16375	25479	17482	18595
중 랑	9852	13846	23472	15544	12971
성 북	13358	16157	27367	20225	17879
도 병	16811	24355	39242	35245	32969
노 원	10990	19911	28895	26330	32686
은 평	11960	18134	26362	17166	18354
서대문	11696	15013	21579	21232	16966
마 포	15416	19417	25264	19809	22509
양 천	11469	21769	26632	21167	22391
강 서	17487	22222	28738	28528	25536
구 로	24650	30014	43564	32056	33609
영등포	34362	31679	33952	39466	47451
동 작	12279	15867	23013	18283	16227
관 의	12910	18138	30188	19812	17811
서 초	44528	46027	36512	60440	66713
강 남	68501	63428	50124	87048	92039
송 파	34366	43958	44002	47188	48940
강 동	17475	25964	31382	27712	30049

(2) 2개 세목대체의 효과분석

지금까지의 분석내용을 살펴보면, 현재의 종합토지세를 세입규모가 큰 자동차세나 담배소비세와 교환하는 개편이 자치구간의 財政力 격차해소에는 상당한 효과가 있는 것으로 분석되고 있으나, 예상과는 달리 취약한 자치구 財政力을 개선하는 효과는 예상보다 적음을 알 수 있다. 따라서 장기적으로는 추가적인 자치구세의 지정이 필요하게 된다. 이 경우 현재의 종합토지세를 자치구세로 유지하면서 자동차세, 취득세, 등록세, 담배소비세 중의 하나를 추가 이관하는 경우와 종합토지세를 시세로 이관하는 대신 두개의 세목을 이관하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 그 결과 예상되는 효과가 <표 4-10>과 <표 4-11>에 정리되어 있다.

<표 4-10> 자치구 재정력 강화를 위한 세원개편안

구 분	5안	6안	7안	8안	9안
자치구 세 목	면허세	면허세	면허세	면허세	면허세
	재산세	재산세	재산세	재산세	재산세
	자동차세	담배소비세	취득세	등록세	자동차세
	사업소세	사업소세	사업소세	사업소세	사업소세
	종합토지세	종합토지세	종합토지세	종합토지세	담배소비세
조정세목	취득세	취득세	등록세	취득세	등록세
	등록세	등록세	주민세	주민세	종합토지세

<표 4-11> 수평적 재정 균등도의 대안별 변화추이 (1992년 기준)

대 안	자립도평균	표준편차	변이계수	시세:자치구세
현행안	61.53339	17.59300	28.59097	83.41:16.61
5안	66.21944	15.72543	23.74728	72.83:27.17
6안	68.71203	14.13657	20.57364	68.88:31.12
7안	67.34715	15.39069	22.85279	68.95:31.05
8안	67.31516	15.62240	23.20786	68.27:31.73
9안	69.91850	13.29871	19.02031	66.10:33.90

특히 지역간 격차가 큰 종합토지세를 조정세목으로 활용하는 대신 담배소비세와 자동차세를 자치구로 이관할 것을 제시하는 9안의 경우 지역간 財政力 격차(19.02)를 현저히 감소시키는 물론 자립도 평균도 69.92로 현재보다 8.39나 높히고 있다. 물론 이와같은 세원재배분이 市財政을 과도하게 위축할 가능성이 있다는 문제제기가 있을 수 있으나 현재 50%로 되어 있는 조정세원의 배분율을 융통성 있게 조정하여 손쉽게 극복될 수 있는 문제이다.

5-9안에 대안에 대해서 財政自立度 및 자치구세 수입의 조정상태를 분석하여 보면 구세조정대안 중 8안은 중구 16,490만원, 서초구 46,350백만원, 강남구 63,424백만원 정도의 구세 증가가 있는 반면 財政狀態가 열악한 관악구는 10,308백만원, 중랑구는 7,134백만원, 성북구는 10,798백만원 정도의 감소를 보여 구세수입 및 財政現況이 열악한 관악구, 중랑구, 성북구는 구세수입이 감소함에 비하여 財政自立度와 구세수입이 양호한 중구, 서초, 강남구는 구세가 증가하는 경향을 보여 구세조정 대안으로는 많은 모순을 안고 있다. 자치구 세수입확보를 위한 9가지 대안중 종합토지세를 조정세목으로 하고 자동차세와 담배소비세를 구세에 편입하는 대안9를 살펴보면 구세수입의 경우 財政自立度가 48.1%에 불과한 관악구는 財政自立度가 59.5%로 신장율이 제일 높은 대안이며 구세수입을 살펴볼 때도 현행 세원체계보다 4배정도의 세수입 신장이 예상되어 다른 대안보다 세수입 신장에서 가장 효과가 있는 것으로 나타나고 있으며, 財政自立度가 매우 높은 강남구와 제일 낮은 관악구와의 세수입 격차도 현재 6배의 차이에서 2배의 차이로 줄어들어 세수입 편차측면에서도 9가지 대안중 가장 우수한 대안으로 생각된다. 그 외의 대안들은 財政自立度, 자치구세수입 조정측면에서 유사한 것으로 나타나고 있다(<표 4-12>, <표 4-13>참조).

<표 4-12> 구세조정대안에 따른 재정자립도 변화치

(단위: %)

구 별	재정자립도5	재정자립도6	재정자립도7	재정자립도8	재정자립도9
종 로	79.9	80.0	82.1	82.3	77.6
중 구	98.3	98.3	98.4	98.4	97.8
용 산	68.7	69.6	69.8	69.5	69.5
성 동	62.8	65.8	63.9	63.4	67.1
동대문	55.8	59.8	56.4	56.9	60.7
중 랑	53.8	58.9	54.8	53.3	60.7
성 북	47.7	53.0	49.8	48.6	54.1
도 봉	56.2	61.1	59.9	59.2	63.2
노 원	57.7	61.1	60.2	62.3	63.9
은 평	56.5	60.5	56.0	56.6	63.0
서대문	53.0	56.4	56.2	54.0	57.9
마 포	56.6	58.9	56.7	57.8	60.3
양 천	59.1	61.2	58.8	59.4	64.9
강 서	59.3	62.1	62.0	60.8	63.9
구 로	60.5	64.4	61.2	61.6	65.8
영등포	79.3	79.7	80.8	82.2	79.2
동 작	62.0	64.5	62.9	62.1	65.7
관 악	53.2	57.8	53.9	53.0	59.5
서 초	99.2	99.1	99.3	99.3	99.1
강 남	98.7	98.6	98.9	98.9	98.6
송 파	78.0	78.0	78.6	78.8	79.6
강 동	59.4	61.8	60.2	61.2	65.0

<표 4-13> 구세조정 대안에 따른 구세변화치

(단위: 백만원)

구 별	구세5	구세6	구세7	구세8	구세9
종 로	36970	37367	46780	48015	28973
중 구	60675	56692	64392	66379	37146
용 산	27221	29698	30119	29350	29331
성 동	43753	56262	47936	46161	62145
동대문	23055	32159	24162	25275	34480
중 광	17861	27487	19559	16986	31481
성 북	22434	33644	26502	24156	36443
도 동	31425	46312	42315	40039	53856
노 원	24006	32990	30425	36781	41911
은 평	23259	31487	22291	23479	37661
서대문	20139	26705	26358	22082	30022
마 포	26206	32053	26598	29298	36054
양 천	26154	31017	25552	26776	41317
강 서	27819	34335	34125	31133	39070
구 로	39528	53078	41570	43123	58442
영등포	49527	51800	57314	65299	49117
동 작	21579	28725	23995	21939	32313
관 악	23545	35595	25219	23218	40823
서 초	70192	60677	84605	90878	62176
강 남	103314	90010	126934	131925	84937
송 파	60816	60860	64046	65798	70482
강 동	33168	38586	34916	37253	47075

2. 調整交付金 制度의 改善方案

1) 조정교부금제도의 의의

조정교부금제도는 자치구간의 財政力 衡평을 기하고 財政力의 확충을 기하기 위하여 상급자치단체가 관할 자치구에 일정금액을 배분하는 제도이다. 서울시의 경우는 22개 자치구에 자치구별로 차등적으로 일정액을 교부하고 있다. 이는 지방자치법 160조에 근거를 두고 있다. 조정교부금은 일정한 배분방식에 의하여 교부되는데, 배분방식은 基準財政需要額에서 基準財政收入額을 차감한 금액인 재원부족액에 일정의 조정율을 곱하여 조정교부금액을 산출한다. 조정율이 필요한 이유는 조정교부금의 재원규모가 조정세원의 일정율로 제한이 되어있어 배분될 조정교부금 전체액수와 자치구 재원부족액을 일치시키기 위해서이다. 基準財政需要額은 측정항목별 측정단위 수치 \times 단위비용으로 계산이 되는데 측정항목, 측정단위, 단위비용은 조례로 정한다. 基準財政收入額은 자치구세 수입예상액의 95%와 경상적 세외수입을 산입하여 계산한다. 현행 제도상으로는 조정교부금의 재원은 地方稅法 제5조의 규정에 의하여 부과하는 당해년도 취득세·등록세 합산액의 50/100에 해당하는 금액으로 정해져 있다. 基準財政需要額이란 각 자치구의 재정수요를 합리적으로 측정하기 위하여 산정한 금액이고 基準財政收入額은 각 자치구의 財政收入을 합리적으로 측정하기 위하여 산정한 금액이다. 조정율은 財政不足額이 발생한 각 자치구 基準財政收入額의 합산액+보통교부금의 총액을 財政不足額이 발생한 각 자치구 基準財政收入額의 합산액으로 나눈 값을 말한다. 1991년 6월에 개정된 서울특별시의 “자치구의 재원조정에 관한 조례 및 동 규칙”에 따르면 23개항목(7개 대항목)에 25개의 측정자료가 사용되고 있다. <표 4-14>는 조정교부금의 측정항목, 측정단위를 나타내고 있다.

2) 조정교부금제도의 문제점 및 개선방향

(1) 조정교부금제도의 문제점

아무리 세원분포가 고른 세원을 이양한다고 하더라도 세원이양만을 통하여 자치구의 財政的 취약성이나 격차가 완전히 해소될 수는 없다. 오히려 지역경제력의 차이로 인하여 수평적 財政不均衡이 심화될 가능성도 있다. 따라서 세원배분체계의 개편과 함께 조정교부금제도의 운영방식의 개선이 요청된다. 현행의 조정교부금제도에 대하여는 많은 비판이 제기되고 있으나, 이들 문제점의 대부분은 교부금배분방식과 직·간접적으로 관련되어 있기 때문에 배분방식의 개선을 통하여 교부금제도가 안고 있는 부정적 측면의 상당부분이 해소될 수 있을 것이다.

현행 제도상으로는 조정교부금의 재원은 地方稅法 제5조의 규정에 의하여 부과하는 당해년도 취득세 및 등록세의 합산액의 100분의 50에 해당하는 금액으로 정해져 있다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 취득세나 등록세는 세원분포의 편재도가 매우 낮은 세목이라는 점에서 자치구세로 이관하고 지역간 편차가 비교적 큰 종합토지세나 주민세를 조정세목으로 하여야만 수평적 財政均等化라는 조정교부금제도 본래의 목적달성에 효과적일 것으로 판단된다.

그러나 조정교부금제도가 소기의 성과를 거두지 못하는 주된 원인은 교부금 배분방식과 관련되어 있다. 특히 基準財政需要의 산정을 위한 측정단위의 당위성이 문제가 되고 있다. 1991년 6월에 개정된 '서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례 및 동시행규칙'에 따르면 23개 항목(7개

대항목)에 25개의 측정지표가 사용되고 있다. 이는 과거에 사용되던 13개의 측정단위에 비하여 그 수나 내용에 있어 상당히 개선되었다. <표 4-14>를 보면 측정단위의 설명력이 종전보다 현저히 향상되었음을 알 수 있다. <표 4-14>에 개정전의 측정단위와 개정후의 측정단위의 내역과 설명력이 비교 제시되어 있다.

그러나 이와같은 개선에도 불구하고 조정교부금의 배분방식에는 여전히 많은 문제점들이 내포되어 있다. 우선 측정항목과 豫算項目의 불일치 문제이다. 현재의 측정항목은 지방의회비, 인건비, 일반행정비, 사회복지비, 산업경제비, 지역개발비, 민방위비 등 23개 항목으로 되어 있다. 그러나 인건비를 포함하는 대부분의 경비가 豫算項目에 분산 계상되어 있기 때문에 종전의 연구들은 인건비에 해당하는 세세항이나 목을 일일이 재분류하여 합산하여 종속변수로 삼고 이에 합당한 측정단위를 모색하였다.

그러나 豫算項目을 측정항목에 따라 재분류하는 과정에서 상당한 자의성과 오류가 개입될 가능성이 커지게 된다. 더욱 문제가 되는 것은 이와같이 많은 노력을 들여 선정된 측정단위에 기초하여 산정된 基準財政需要가 전반적인 자치구 재정수요를 반영하지 못한다는 점이다. 基準財政需要 산정을 위한 측정항목들이 해당 豫算項目의 일부만을 포함하기 때문이다.

3)

다음으로 제기되는 문제는 현재의 豫算規模를 효과적으로 설명하고 있는 측정단위의 선정이 정당한가에 관한 것이다. 특정 항목의 豫算規模가 크다는 것은 해당분야의 공공서비스의 공급규모와 수준이 상대적으로 양

- 3) 측정항목과 측정단위의 성격에 부합하는 일부 예산항목만을 대상으로 분석하기 때문에 <표 4-14>에 나타난 바와 같이 설명력이 극단적으로 높게 나타날 수 있는 것으로 판단된다. 예를들면 공무원의 기본급여는 공무원수에 따라 결정되기 때문에 기본급여 항목에 대한 공무원수의 설명력은 100%에 가까울 수밖에 없다.

호하다는 사실을 의미하는 것이지 우리가 측정하고자 하는 재정수요가 크다는 사실을 뜻하지는 않는다.

따라서 이와같은 방식으로 재정수요를 예측하는 것은 합당한 재정수요를 산정하여 財政不足分을 보전하는 것이 아니라 기존의 공공서비스 공급 규모에 비례하는 財政支援을 지속하는 결과를 가져올 뿐이다. 이에 따라 조정교부금 배분이 빈익빈 부익부 현상을 심화할 뿐만 아니라 방만한 財政運用을 장려하는 결과를 가져올 수 있다. 예를 들어 인건비를 공무원수를 기준으로 배분하는 것은 이미 많은 공무원을 확보한 자치구에 대한 財政支援을 늘이게 되고 많은 자치구로 하여금 경쟁적으로 공무원수 확대에 나서도록 할 가능성이 있다.⁴⁾ 더우기 지방의회비, 일반행정비, 사회복지비, 지역개발비, 민방위비 등 행정기능별로 基準財政需要를 산정한다면 인건비와 같은 공급측면의 수요산정은 불필요하게 된다.

(2) 조정교부금제도의 개선방향

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 측정항목을 豫算項目에 맞추어 재분류한다. 그것은 豫算項目의 분류는 기능별로 되어 있어 행정수요의 예측을 잘 반영하고 있다고 판단되기 때문이다. 현재와 같이 豫算項目과 측정항목이 일치하지 아니한 상태에서 배분되는 교부금제도하에서는 자치구나 서울시의 입장에서 배분내역의 타당성을 확인할 길이 없음은 물론 배분된 교부금이 배분목적에 부합하게 사용되고 있는지를 확인할 방법을 없

4) 물론 현행 지방공무원법에 따르면 지방공무원수는 인구수와 같은 획일적인 기준에 따라 상한선이 결정되고 있다. 그러나 지방자치제의 실시로 인해 자치단체가 향후 지방공무원의 충원에 관한 상당한 재량권을 보유하게 될 것으로 예상된다.

게 한다. 이와같은 이유에서 측정항목은 豫算項目에 일치하도록 재분류할 필요성이 있다.

이와같은 원칙에 입각하여 새로이 제시된 측정항목과 측정단위가 <표 4-15>에 제시되어 있다. 대부분의 항목에 걸쳐 설명력이 0.590이 넘어서서 공급측면이 아닌 행정수요를 반영하는 측정단위를 재구성할 수 있었다.

하지만 다소 설명력이 낮은 항목은 산업경제비(0.767)이다. 이는 산업경제비의 편성규모가 자치구별로 편차가 심해 효과적으로 설명하는 변수를 발견하기 어렵기 때문이다. 이러한 이유로 측정단위의 선정시 현재의 豫算規模(행정서비스 공급실적)을 정확히 반영하는 변수를 발견하기 위하여 애쓰기 보다는 진정한 의미에서 해당항목의 '豫算需要'를 반영하고 논리적 타당성이 있는 변수를 발견할 수 있다면 충분할것으로 생각된다. 이러한 변수가 비록 산업경제비를 설명하는데 있어 다소 미흡하더라도 이는 측정단위가 부당하기 때문이라기 보다는 현재의 豫算編成이 무원칙하게 이루어지고 있다는 것을 의미하기 때문이다.

<표 4-14> 1991년도 개편전후의 측정단위의 설명력

측정항목	세부측정항목	종 전 안		현 행 방 식	
		측정단위	설명력	측 정 단 위	설명력
지방의회비	의회경비	의 원 수		--	--
	의원선거비	투표구수		--	--
	의외운영비	의 원 수		--	--
인 건 비	기본급여	공무원수	0.9869	--	--
	부 담 금	공무원수	0.9868	--	--
	정액수당	공무원수	0.9909	--	--
일반행정비	구행정비	구공무원수	0.9677	--	--
	동행정비	인 구 수	0.9802	--	--
	문화공보비	가 구 수	0.8655	단독주택수	0.9351
	징 세 비	가 구 수	0.7922	과세건수	0.9647
	건 물 비	건물면적	0.9357	--	--
사회복지비	사회복지비	가 구 수	0.8571	가 구 수	0.9877
	생활보호비	생활보호자수	0.9981	저소득가구수	--
	보 건 비	인 구 수	0.9537	--	--
	청 소 비	인 구 수	0.8905	단독주택수	0.9827
산업경제비		산업인구수	0.6679	인 구 수	0.9794
				상업인구수	
지역개발비	도시행정비	면 적	0.8971	면적가로동,보안동수, 시가화가능면적	0.9346
	도시토목비	면 적	0.7434	하수도연장,유수지수, 녹지면적,산업인구수	0.9633
	도로투자비	면 적	0.8730	하수도연장,유수지수, 녹지면적,산업인구수	0.9343
	도로유지비	도로연장	0.8609	행정구역면적,미개설도로연장, 도로면적,도로시설물의 연장	0.9407
	공원녹지비	녹지면적	0.7843	녹지면적, 공원아산	0.8261
					0.9261
	지역개발비	인 구	0.9325	인구수,시가화 가능면적	0.9467
인방위비		민방위대원수	0.7632	--	--

주: 1) 의회비는 분석당시 자료가 없는 관계로 계산되지 않음.

2) --는 개편전의 측정단위의 설명력이 충분히 높아 그대로 사용하는 것을 의미함.

<표 4-15> 측정지표별 단위비용

예 산 항 목		측정단위	표시단위	R ²	단위비용 (단위:원)
1. 의회운영비		의원정수	1인	0.9656	20,335,821
2. 일반행정비	가. 기획관리비	구공무원수	1인	0.9985	12,698,168
	나. 내부행정비	가 구 수 행정구역면적	1인 1km ²	0.9723	86,444 73,213,228
	다. 재무행정비	단독주택수 과세건수	1동 1건	0.8038	22,760 262
3. 사회복지비	가. 복지사업비	단독주택수 저소득가구수	1동 1가구	0.8942	121,716 790,815
	나. 보건위생비	단독주택수 가 구 수 행정구역면적	1동 1가구 1km ²	0.9697	14,607 3,927 19,091,274
	다. 환경녹지비	도로시설물의 연장 도로의 면적 행정구역면적	1m 1m ² 1km ²	0.9553	409,180 3,668 39,448,850
4. 산업경제비		인 구 수	1인	0.7671	1,861
5. 지역개발비		가로등·보안등수 시가화 가능면적 도로시설물의 연장	1등수 1km ² 1m	0.9661	1,063,345 529,597,724 357,634
6. 민방위비		민방위 대원수	1인	0.9657	2,374

(3) 조정교부금제도 개선대안별 효과

① 기준재정수요액 조정에 따른 효과분석

기존의 조정교부금 산정방식에 따른 基準財政需要額<표 4-16>과 조정방식에 따른 基準財政需要額<표 4-17>을 비교해 보면 큰 차이를 발견할 수 있다(<표 4-18> 참조). 우선 총액규모를 비교해 보면 새로운 방식은 1조4058억원, 기존의 방식은 1조2,939억원 규모로 현행방식에 비해 약 1,120억원 증가되는데 평균적으로 각 구의 基準財政需要額은 5,086백만원

씩 증가한다. 이는 기존의 방식이 예산의 일부만을 반영하고 있는 반면 새로운 방식은 전체 예산규모를 반영하기 때문이다.

각 자치구별로 살펴보면 종로구, 노원구, 영등포구, 송파구, 강동구 등에서 현재의 방식에 따른 基準財政需要額이 상대적으로 많이 책정되어 있음을 알 수 있다. 종로구의 경우 새로운 방식에 의한 基準財政需要額이 오히려 6,880백만원 감소하는데 이는 인건비 때문인 것으로 판단된다. 동공무원을 포함한 각 구의 공무원수는 인구 289명당 1명꼴인데, 반하여 종로구는 135명 당 한명으로 나타나 공무원수가 다른 구 보다 2배이상 많음을 발견할 수 있다. 이러한 이유로 기존의 방식은 종로구의 기준재정수요액을 지나치게 많이 책정하고 있는 것으로 판단된다. 한편 노원구, 영등포구, 송파구, 강동구 등은 새로운 방식이 지역개발비에 있어서 기존의 방식보다 상대적으로 적게 책정된다. 즉 <표 4-18>에서 보듯이 지역개발비는 새로운 방식이 기존의 방식보다 자치구 평균 2,797백만원 더 많이 책정이 되는데 반하여 노원구, 송파구, 강동구 등은 오히려 1,094백만원, 2,756백만원, 993백만원 감소하고, 영등포구는 단지 806백만원 밖에 증가되지 않아 이들 구에 지급될 조정교부금액은 크게 감소하게 될 것이다.

반면 성동구, 성북구, 마포구 등의 사회복지비, 지역개발비의 기준재정수요액은 새로운 방식이 현행 방식보다 많이 책정된다. 즉 사회복지비와 지역개발비는 각 자치구에 평균 10,451백만원, 2,797백만원씩 더 책정되는데 반하여 성동구의 경우는 각각 19,139백만원, 5,286백만원, 성북구의 경우는 15,564백만원, 5,199백만원씩 더 책정되고, 마포구의 경우는 지역개발비가 6,478백만원 더 책정됨으로써 이들 구에 지불될 조정교부금액은 큰 폭으로 증가될 것이다.

<표 4-16> 현행방식에 따른 기준재정수요액

(단위: 원)

현행안	의회비	인건비	일반행정비	사회복지비	산업경제비	지역개발비	민방위비	총 합
총 로	286218446	28797926292	18909799143	2917286112	38942517	7204000324	64260614	58209433448
중 구	237859487	27334201906	8643984620	2341408608	49247912	6640881434	87676248	45335260214
용 산	281400212	25019474970	7791421014	3477081247	30394584	9657330480	51189226	46308291733
성 동	596465020	40269440666	12434732743	8556360660	75456734	19082064259	117419995	81131940077
동대문	466183407	30840332412	9289855965	5452705179	45678148	9789573841	72003261	55936332213
중 랑	381851636	26023657979	8323620752	5440136875	40252803	10193555267	65276145	50468351456
성 북	492620652	32627437767	9887360099	6436116532	45988222	11672003845	74940470	61236467587
도 봉	559407480	35520846437	11416696473	10068964324	67672164	15947743534	102961419	73684291831
노 원	417382985	28457525272	9502140967	11685095757	78471006	13834951466	78418384	64023985837
은 평	416840621	27078901141	10409427832	5468504750	42973404	10815175612	65003928	54296827289
서대문	361998477	26585319662	8580101445	4555481552	34217707	8469536994	53394308	48640050145
마 포	397088363	27912883640	8773690864	5907280527	42933388	13079428976	64049304	56177355062
양 천	456206377	25717297061	8743899527	4173314124	44063650	13076493535	71583127	52282857421
강 서	321207431	23274775735	8560305168	5662227592	41310760	14996405396	64045575	54920277656
구 로	587913280	36167608375	12214994829	7847211964	86987024	16600809337	124022811	73629547620
영등포	393695419	29121307261	10120665364	4772178374	64327820	14662702075	94008900	59228884403
동 작	343469707	26891680580	8903902520	5615590329	37183628	11686498686	55778382	53534103832
관 약	498422713	31759415166	10944716145	6960696043	51628255	12835680180	79365550	63129924052
서 초	322632721	25053515072	8121361484	3382659250	46085440	14938358444	64445821	51929058232
강 남	450063754	23614888740	9203689127	7723849106	65222395	16378181757	84558804	63520453683
송 파	532528772	32167896390	11783940412	5627096109	62431243	20631557693	95041023	70900491642
강 동	447213174	28066064099	9257009799	4807129512	48441191	12624269184	770995136	55327265520
총 합	9248669954	646302396623	221817316292	128878374796	139909995	284797202339	1706542046	1293881412043

<표 4-17> 조정방식에 따른 기준재정수요액

(단위: 원)

조정안	의회비	일반행정비	사회복지비	산업경제비	지역개발비	민방위비	총 합
총 로	447388062	24465377898	12242323666	401486868	13649672979	122731052	51328980526
중 구	386380599	21593628370	9354212323	311408196	12944206769	167452464	44757288720
용 산	488059704	23344215929	12104953074	505625364	16699322258	97766068	53239942397
성 동	1016791050	42756924531	27695054025	1374506286	24368493729	224259910	97436029531
동대문	793097019	29468700895	14729345094	828716034	15204750547	137518698	61162128287
중 랑	650746272	27024880403	14231474953	807226551	13400988407	124670610	56239987196
성 북	894776124	32053782668	22000381961	928568256	16871429977	143128460	72892067446
도 봉	1016791050	38743639876	22389076236	1350333039	18353065017	196645542	82049540761
노 원	711753735	31910400189	19564790246	1006997913	12740522870	149770912	66084235865
은 병	752425377	29554027177	16616134931	893797311	12081273567	124150704	60021809067
서대문	589738809	25657579893	13810178038	687036540	12425198647	101977544	53271709472
마 포	630410451	28187440224	16232332017	761549733	19558359395	122327472	65492419292
양 천	793097019	26480365594	14067870524	894757056	13162471734	136716286	55535278213
강 서	549067167	27196959514	16111276344	771198252	17935111685	122320350	62685933312
구 로	1016791050	39197543973	19385960099	1301227554	19959508439	236870598	81097901713
영등포	671082093	29219252909	14796943448	7981838160	15468888190	179545620	61133906076
동 작	589738809	27194326779	14572645157	752802846	13989195418	106530876	57205239894
관 악	833768661	33551495181	17776039909	1038382455	15700251366	151579900	69051517472
서 초	549067167	27809561442	13167011076	739206165	15320472867	123084778	57708403494
강 남	772761198	31150673155	19273694142	984518748	18998664265	161498472	69341809980
송 파	894776124	35711249378	16658023678	1214066859	17875593608	181518414	72535228061
강 동	772761198	29951688006	12027475084	9663311406	11631635485	147252098	55497143012
총 합	15821268738	662223713984	358807196025	19317926982	346339077219	3259316828	1405768499776

<표 4-18> 조정안과 현행안의 기준재정 수요액 편차

(단위: 원)

구 분	의 회 비	인 건 비	일반행정비	사회복지비	산업경제비	지역개발비	민방위비	총 합
종 로	161169616	-28797926292	5555678755	9325037554	362544351	6445672655	58470438	-6860452922
중 구	148521112	-27334201906	12949643750	7012803715	262160284	6303325335	79776216	-577971494
용 산	206659492	-25019474970	15552794915	8627871827	475230780	7041991778	46576842	6931650664
성 동	420326030	-40269440666	30322191788	19138693365	1239049552	5286429470	106839915	16304089454
동대문	326913612	-30840332412	20178844930	9276639915	783037886	5435176706	65515437	5225796074
중 랑	268894636	-26023657979	18701259651	8791338078	766973748	3207433140	59394465	5771635740
성 북	402155472	-32627437767	22166422569	15564265429	882580034	5199426132	68187990	11655598859
도 봉	457383570	-35520846437	27326943403	12320111912	1282660875	2405311483	93684123	8365248930
노 원	294370750	-28457525272	22408259222	7879694489	328526907	-1094428596	71352528	2030250028
은 평	335584756	-27078901141	19144599345	11147630181	850823907	1266097955	59146776	5724981779
서대문	227740332	-26585319662	17077478448	9254696486	652818833	3955661653	48583236	4631659327
마 포	233322088	-27912883640	19413749360	10325051490	718616345	6478930419	58278168	9315064230
양 천	336890642	-25717297061	17736466067	9894556400	850693406	85978179	65133159	3252420792
강 서	227859736	-25274775735	18636654346	10449048752	729887492	2938706289	58274775	7765655655
구 로	428877770	-36157608375	26982549144	11538748135	1214240530	3358699102	112847787	7468354093
영등포	277386674	-29121307261	19098587545	10024765074	733855996	806196115	85537530	1905021673
동 직	246269102	-26891680580	18290424259	8957054828	715619218	2302696732	50752494	3671136052
관 악	335345948	-31759415166	22606779036	10815343866	986754200	2854571186	72214350	5921593420
서 초	226434446	-25053515072	19688199958	9784351556	693120725	382114423	58638957	5779344992
강 남	322697624	-29614888740	21946984028	11549845036	919296353	620482508	76939668	5821356477
송 파	362247352	-32167896390	23927308966	11030927569	1151635616	-2755964085	86477391	1634736419
강 동	325548024	-28066064099	20694678207	7220345572	917889949	-992633699	70152537	169916492
합 계(A)	6572598784	-646302396623	440406397692	229928821229	18178016987	61541874680	1552774782	111887087733
A/22자치구	298754490	-29377381665	20018472622	10451310056	826273499	2797357949	70580672	5085776715

② 기준재정수입액 조정에 따른 효과분석

현행 조정교부금은 취득세와 등록세의 50%이며 이 산정방식에 따라 구해지는 조정교부금중 95%는 보통교부금으로 각 자치구에 배분되고 나머지 5%는 특별교부금으로 배분된다. 보통교부금은 基準財政需要부족에 우선 충당하며 특별교부금은 대상사업에 대해서 별도의 심의를 하여 그 결과에 따라 추후에 교부한다.

1994년의 보통교부금은 565,186백만원, 특별교부금은 29,747백만원으로 산정되었다. 보통교부금 배분방법은 먼저 자치구 수입액인 基準財政收入額에서 基準財政需要額을 제한 基準財政需要 부족액에 우선 충당하며 基準財政需要부족액 충당후 잔여재원을 잔여재원 배분방식에 따라 배분한다.⁵⁾ 22개 자치구중에서는 基準財政收入額이 基準財政需要額을 초과하는 자치구는 조정교부금 불교부 단체로 구분된다.

취득세와 등록세의 50%로 하는 조정교부금중 보통교부금총액을 수요 부족액에 비례하여 배분하면 <표 4-19>와 같다. 이 경우 성북구는 47,515백만원으로 가장 많은 조정교부금을 배분 받고 있으며, 용산구가 23,071백만원으로 가장 적은 조정교부금을 받게되고 기존의 불교부단체인 중구, 서초, 강남구 외에 종로구가 불교부 단체에 포함된다(<표 4-19>).

基準財政收入額에서 基準財政需要額을 제한 基準財政需要부족액을 산정해 보면 현행방식의 경우 부족액은 396,929 백만원으로 조정교부금총액 565,186백만원에 비해 그 차액이 매우 큼을 알 수 있다. 새로운 방식에 의할 경우 부족액은 500,010백만원으로 현행 방식보다 그 차액은 적어져 더

5) 기준재정수요부족액 충당후 잔여재원 배분방식은 다음과 같다.

- ① 기준재정수요액의비율로 배분한 규모에 기준재정수요액 충족도의 편차를 보정한후 1993년 특별수요 회수분 반영
- ② 비교부단체 해당분 50% 및 1993년 특별회수분을 1993대비 감소비율에 따라 재보정

합리적인 방법으로 생각할 수 있지만, 여전히 65,176백만원정도의 잔여액이 발생하여 잔여재원 배분에 있어 자의성이 개입될 가능성이 있다.

이와같은 문제점을 개선하기 위해 基準財政收入額을 자치구 수입예산액의 90%로 하는 조정대안1과 85%로 하는 조정대안2를 생각할 수 있다. 基準財政收入額을 자치구 예상수입액의 90%로 하는 조정대안1은 基準財政需要不足額이 536,565백만원으로 조정교부금 총액과 근사하게 되며 성동구가 46,010백만원으로 가장 많은 조정교부금을 배분받고 있으며, 종로구가 6,641백만원으로 가장 적은 조정교부금을 받고 있다(<표 4-20>).

基準財政收入額을 자치구 예상수입액의 85%로 하는 조정대안2는 基準財政需要不足額이 575,312백만원으로 교부금 배분액에 가장 근접한다. 이 대안의 경우 성동구가 45,845백만원으로 가장 많은 조정교부금을 배분받고 있으며 종로구가 3,386백만원으로 가장 적은 조정교부금을 받고 있다(<표 4-21>).

<표 4-19> 기존방식에 의한 재정수입액 (95% 기준시)

(단위: 원)

구 분	기준수입액 (95%)	부 족 액	차	배 분 액
총 로	5351500000	21860919474	-13833000000	0
중 구	9896600000	54208711279	0	0
용 산	32829000000	20410942396	3137495562	23071495562
성 동	56742000000	40694029531	9048470011	45998470010
동대문	33234000000	27928128286	701541780	31568541780
중 랑	26655000000	29584987195	2540371178	33441371178
성 북	30856000000	42036067445	8526441701	47515441701
도 봉	42434000000	39615540760	3154400925	44779400925
노 원	37538000000	28546235864	-3189780718	32267219282
은 평	29260000000	30761809067	2112591021	34771591020
서대문	26762000000	26509709471	724232988	29965232988
마 포	35190000000	30302419292	5011320085	34252320085
양 천	26311000000	29224278212	-289355988	33033644012
강 서	35210000000	27475933312	3670403482	31057403482
구 로	49452000000	31645901712	-223075428	35770924572
영등포	56685000000	4448906076	-6558181889	5028818111
동 작	30793000000	26412239884	-399941697	29855058303
관 학	31649000000	37402517472	1319911480	42277911479
서 초	83425000000	-25716596505	0	0
강 남	124098000000	-54756190019	0	0
송 파	67193000000	5342228060	-10005415960	6038584040
강 동	33829000000	21668143011	-5408428534	24492571465
합 계		500010017055		565186000000

<표 4-20> 재정수입액 조정대안1 (90% 기준시)

(단위: 원)

구 분	기준수입액(90%)	부 족 액	차	배 분 액
총 로	50698421052	630559473	-13218809528	664190471
중 구	93757263157	0	0	0
용 산	31101157894	22138784501	3385560403	23319560403
성 동	53755578947	43680450583	9060154972	46010154972
동대문	31484842105	29677286181	393129374	31260129374
중 랑	25252105263	30987881932	173925976	32640625976
성 북	29232000000	43660067445	6999684696	45988684696
도 봉	40200631578	41848909181	2455927993	44080927993
노 원	35562315789	30521920075	-3306188036	32149811963
은 평	27720000000	32301809067	1364631642	34024631642
서대문	25353473684	27918235787	166259723	29407259723
마 포	33337894736	32154524555	4628491685	33869491685
양 천	24926210526	30609067686	-1081392393	32241607606
강 서	33356842105	29329091206	3506363360	30893363360
구 토	46849263157	34248638554	81295617	36075295617
영등포	53701578947	7432327128	-3758268418	7828731581
동 작	29172315789	28032924095	-716935048	29528064951
관 악	29983263157	39068254314	193966417	41151966417
서 초	79034210526	0	0	0
강 남	117566526315	0	0	0
송 파	63656526315	8878701745	-6691751161	9352248838
강 동	32048526315	23448616695	-5201747275	24699252724
합 계		536568050212		565186000000

<표 4-21> 재정수입액 조정대안2 (85% 기준시)

(단위: 원)

구 분	기준수입액(85%)	부 족 액	차	배 분 액
종 토	47881842105	3447138420	-10496534870	3386465130
중 구	88548526315	0	0	0
용 산	29373315789	23866626607	3512548680	23446548680
성 동	50769157894	46666871636	8895485228	45845485228
동대문	29735684210	31426444076	6305348	30873305348
중 랑	23849210526	32390776669	919664666	31820664665
성 북	27608000000	45284067445	5498019857	44487019857
도 불	37967263157	44082277602	1681382790	43306382789
노 원	33586631578	32497604285	-3530387997	31925612002
은 평	26180000000	33841809067	586157354	33246157354
서대문	23944947368	29326762103	-430419996	28810580003
마 포	31485789473	34006629818	4167077086	33408077086
양 천	23541421052	31993857159	-1892268640	31430731360
강 서	31503684210	31182249101	32464008464	30633408463
구 료	44246526315	36851375396	208752127	36202752127
영등포	50718157894	10415748181	-1345580027	10232419972
동 작	27551631578	29653608305	-1113326634	29131673366
관 악	28317526315	40733991156	-940970266	40017029733
서 초	74643421052	0	0	0
강 남	111035052631	0	0	0
송 파	60120052631	12415175429	-3847344818	12196655181
강 동	30268052631	25229090380	-5115968354	24785031646
합 계		575312102844		565186000000

③ 새로운 조정교부금제도의 적용

위에서 개발한 새로운 조정교부금제도는 재정력이 약한 자치구들에 더욱 많은 조정교부금을 배정함으로써 자치구 재정에 혁신적인 개선을 가져올 것으로 예상된다. 하지만 몇몇 자치구의 조정교부금액에는 큰 폭의 삭감이 이루어져 이들 자치구들의 저항이 예상된다.

이러한 충격을 완화시키기 위하여 새로운 방식에 의한 산정방법의 100% 적용을 3년, 혹은 5년동안 유예하여 각 자치구들이 적응할 수 있는 기간을 주는 방안을 생각할 수 있다. 예를 들어 3년의 유예기간을 두는 경우 시행 첫해에는 전해와의 차액의 33%만을, 둘째해는 첫해와의 차액의 67%만을 인정하고, 3년째는 새로운 방식을 100% 적용하는 것이다. 단 전년도와의 조정교부금총액에 증감이 있는 경우 증감율을 각 자치구 조정교부금액에 곱하여 차액을 보정한다. 이를 도식화하는 경우 다음과 같다.

<표 4-22> 새로운 조정교부금 산정방식 대안(I)

구 분	방 식
1년차 조정교부금액 (t년도)	$(t-1)\text{년도 조정교부금액} + (\text{새로운 방식의 조정교부금액} - (t-1)\text{년도 조정교부금액} * X) * 0.33$
2년차 조정교부금액 (t+1년도)	$t\text{년도 조정교부금액} + (\text{새로운 방식의 조정교부금액} - t\text{년도 조정교부금액} * X) * 0.67$
3년차 조정교부금액 (t+2년도)	새로운 방식의 조정교부금액

주: X = 조정교부금 총액의 증감율

마찬가지로 5년의 유예기간을 둘 경우는 다음과 같다(<표 4-22>, <표 4-23>).

<표 4-23> 새로운 조정교부금 산정방식 대안(Ⅱ)

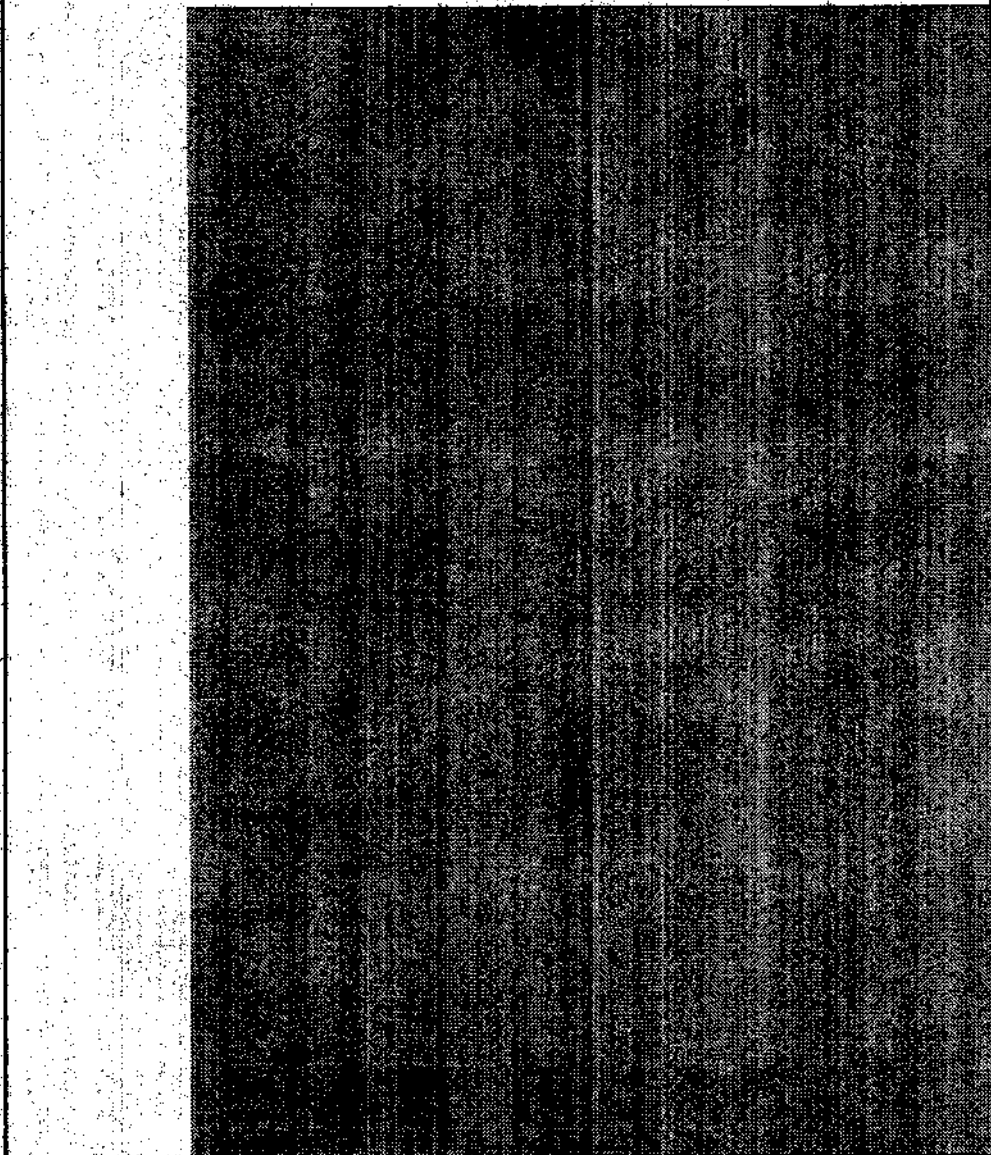
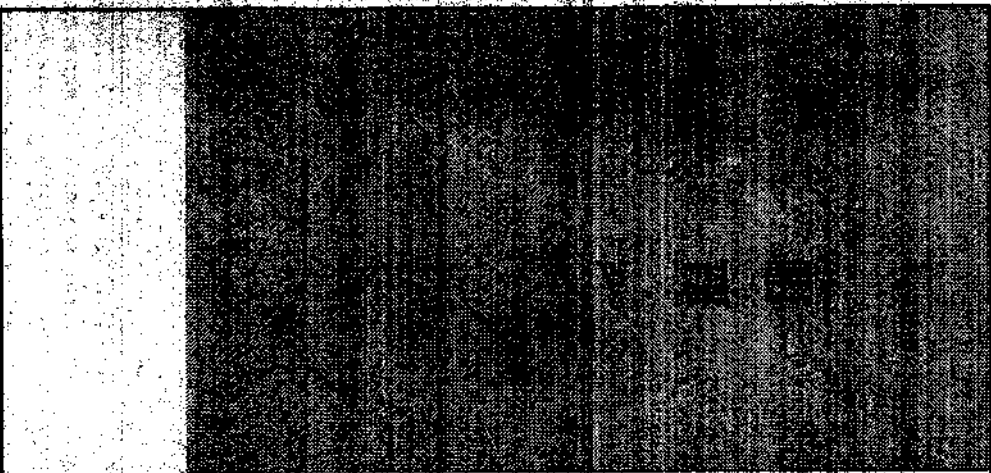
구 분	방 식
1년차 조정교부금액 (t년도)	$(t-1)\text{년도 조정교부금액} + (\text{새로운 방식의 조정교부금액} - (t-1)\text{년도 조정교부금액} * X) * 0.20$
2년차 조정교부금액 (t+1년도)	$t\text{년도 조정교부금액} + (\text{새로운 방식의 조정교부금액} - t\text{년도 조정교부금액} * X) * 0.40$
3년차 조정교부금액 (t+2년도)	$(t+1)\text{년도 조정교부금액} + (\text{새로운 방식의 조정교부금액} - (t+1)\text{년도 조정교부금액} * X) * 0.60$
4년차 조정교부금액 (t+3년도)	$(t+2)\text{년도 조정교부금액} + (\text{새로운 방식의 조정교부금액} - (t+2)\text{년도 조정교부금액} * X) * 0.80$
5년차 조정교부금액 (t+4년도)	새로운 방식의 조정교부금액

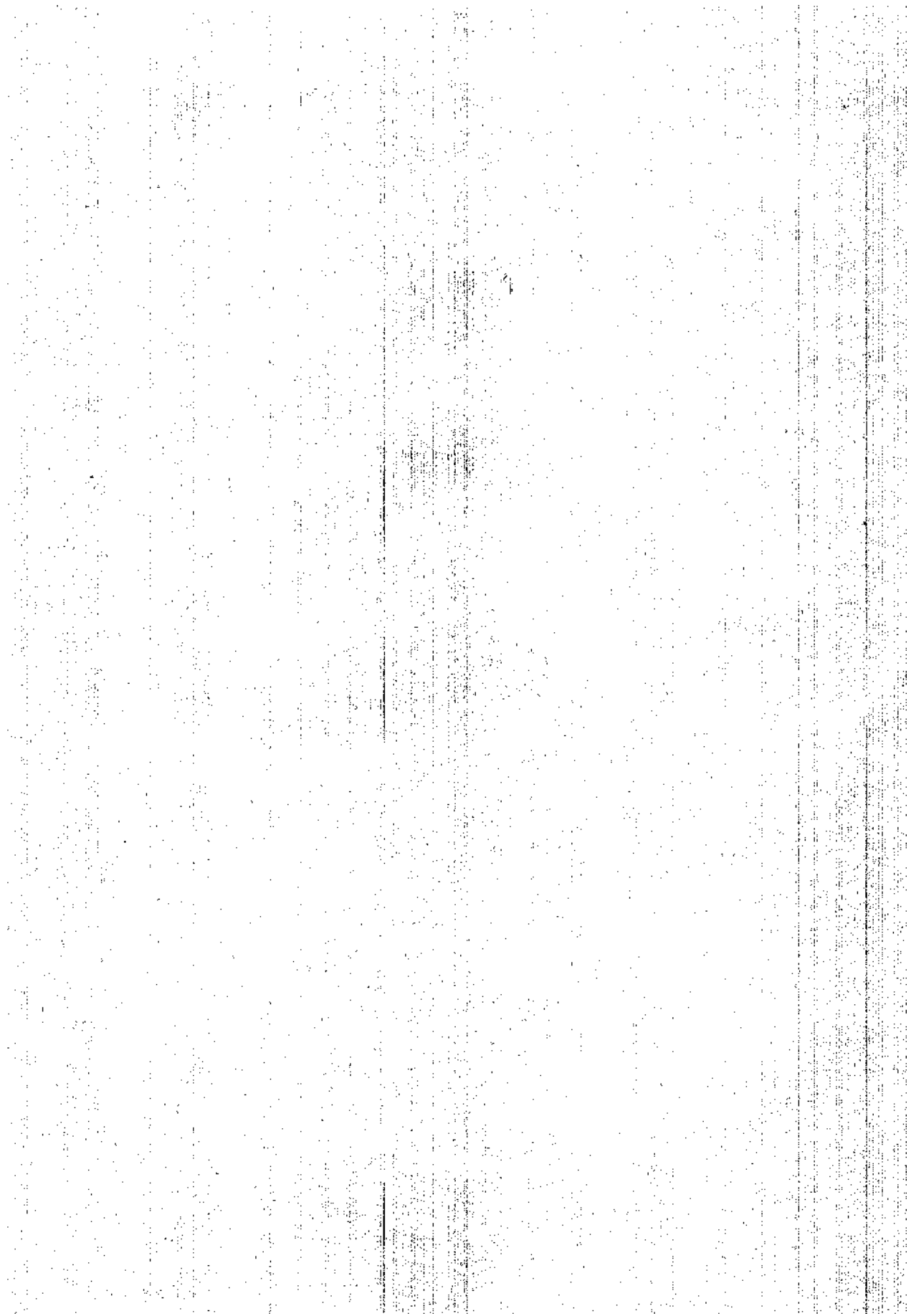
주: X = 조정교부금 총액의 증감률

마지막으로 특별교부금의 증액이 요청된다. 현재 특별교부금은 첫째 재해로 인한 특별한 재정수요가 있어 예비비를 포함한 당해 자치구의 재원으로 충당할 수 없는 경우, 둘째 자치구의 청사 기타 공공복지시설의 신설, 복구, 보수등의 사유로 인한 특별한 재정수요가 있어 市長이 필요하다고 인정하는 경우, 셋째 가타 예산성립 후에 특별한 재정수입의 감소가 있거나 특별한 재정수요가 있어 市長이 필요하다고 인정하는 경우 교부할 수 있다(서울특별시 조례 제2756호 제10조).

현재 서울시의 경우 특별교부금은 조정교부금 총액의 5%를 차지하고 있는데, 중앙정부에서 지방자치단체에 교부하는 지방교부세의 경우 특별교부세가 차지하는 비율은 20%임에 비추어 볼 때 구성비가 매우 적음을

알 수 있다. 실제로 1994년의 경우 그 총액은 297억원 정도에 지나지 않아 실질적인 효과를 거두기에는 어려움이 있다. 따라서 특별교부금의 구성비를 조정교부금 재원의 10% 이상으로 상향 조정함으로써 자치구의 특별한 재정수요에 대처할 수 있도록 하는 것이 더욱 효과적일 것으로 판단된다. 특별교부금의 증액이 조정교부금의 자의적 배분에 대한 우려를 낳을 수도 있는데, 이는 특별한 재정수요가 발생하지 않을 경우 일정시점 이후 나머지 재원을 위에서 언급한 보통교부금의 산정방식을 통해 배분함으로써 이러한 우려를 제도적으로 통제할 수 있다.





V. 結論

지방자치시대의 도래를 맞이하여 주민들의 다양한 요구¹⁶⁹⁾에 의한 行·財政需要의 증가현상이 나타날 것이다. 서울시와 22개 자치구도 예외는 아니어서 이러한 行·財政需要에 합리적으로 대응할 수 있는 대책을 세워야 한다. 본 연구에서는 서울시와 자치구의 세입·세출 분석을 통하여 이러한 대책 마련의 기초적 자료인 세입·세출 예측모형을 개발하였다. 예측모형은 III장에 설명이 되어 있고, 이는 실제 서울시와 자치구의 豫算決定에 좋은 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 생각된다.

한편 財政自立度가 98.62%에 달하고 있는 서울시와는 대조적으로 자치구의 財政狀態는 취약성이 심각할 뿐만 아니라 지역간 격차의 정도도 매우 크다. 다가온 선거를 통해 당선된 자치단체장은 상당한 문제점을 내포하고 있는 기존의 세원배분체계나 財政調整方式의 타당성을 따지게 될 것이다. 그러나 수직적, 수평적 財政不均衡을 시정하려는 시정부의 노력은 일부 자치구의 반발로 무산될 가능성이 크다. 따라서 표면적인 명분과 내면적 합리성을 갖춘 개혁안을 만들어 자치단체장 상호간의 불필요한 마찰과 갈등의 소지를 예방할 수 있도록 대비할 필요가 있다. 이를 위하여 본 연구에서는 시세와 자치구세 배분방식의 개편방안과 조정교부금제도의 개편방안을 개발하였다.

현재 자치구세로 되어 있는 종토세는 지역간 편제도가 심하다는 점에서 수평적 財政力 격차를 초래하는 주된 원인이 되고 있다. 더욱기 세수 신장성이 높다는 점에서 자치구간의 財政隔差를 완화하기 보다는 시간이 경과함에 따라 심화시킬 가능성이 크다. 따라서 조정세목으로 전환하는 것이 바람직하다

반면에 현재 시세로 되어 있는 자동차세는 세원의 고른 분포, 높은 신장율과 세입기여도라는 기초자치단체의 세원이 갖추어야 할 조건을 두루 구비하고 있다. 따라서 자동차세를 자치구세로 이관하는 것이 바람직하다.

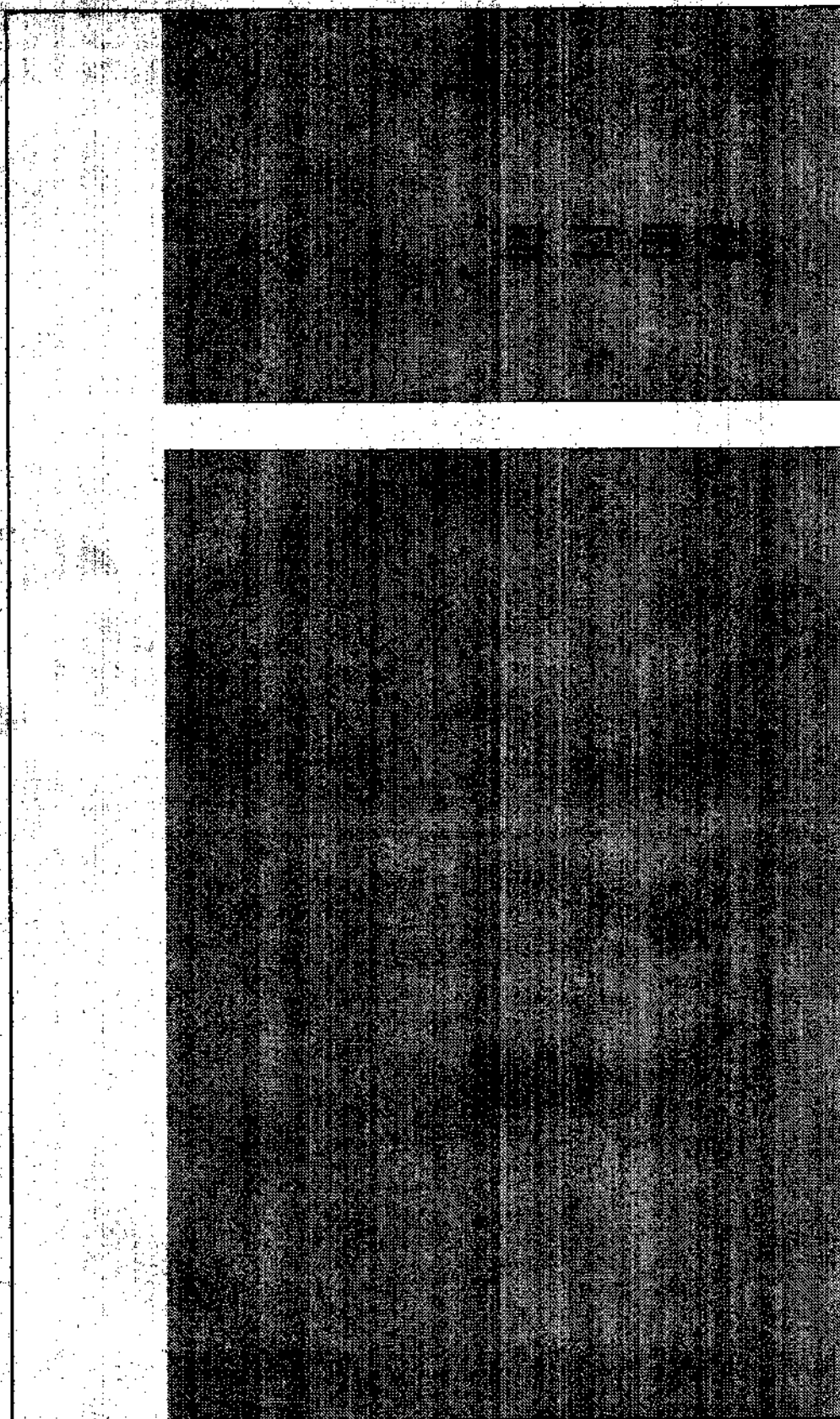
담배소비세를 자치구세로 이관하는 경우 자치구의 財政自立度는 66.24%로 높아짐은 물론 변이계수도 21.92로 감소하여 가장 바람직한 대안이라고 볼 수 있다. 그러나 세수신장율이 자동차세, 등록세, 취득세에 월등히 못 미치기 때문에 장기적인 財政力 개선효과는 그리 크지 않다. 따라서 자동차세를 자치구세로 이관하고, 종합토지세를 조정세목으로 하되 취득세를 시세에 포함하는 것이 가장 바람직한 개편방안으로 판단된다.

그러나 이와같은 방식도 자치구의 財政自立度 평균을 현재의 61.53%에서 63.41%로 다소 향상시킬 뿐이어서 財政力 개선효과는 미미하다. 따라서 장기적으로는 추가적인 자치구세의 지정이 필요하게 되는데 자동차세와 담배소비세를 자치구세로 이관하고, 등록세와 종합토지세를 조정세목으로 하는 제 9안이 가장 효과적일 것이다. 이 경우 財政自立度는 69.92%로 현재보다 8.39정도 높아짐은 물론 변이계수도 19.02%로 현저히 낮아진다. 이 경우 市財政이 과도하게 위축된다는 비판이 제기될 수 있겠으나, 이는 현재 50%로 되어 있는 조정세목의 배분율을 조정함으로서 해결될 수 있는 문제이다.

다음으로 본 연구는 조정교부금의 배분방식을 개편할 것을 주장한다. 豫算項目과 연계없이 설정되어 있는 측정항목을 재분류하여 豫算項目과 일치시킬 필요가 있다는 것이다. 특히 인건비는 基準財政需要 측정항목에서 제외하여야 할 것이다.

다음으로 측정단위의 선정시 현재의 행정서비스 공급실적을 나타내는데 불과한 과거의 측정단위는 다소 설명력이 낮더라도 행정수요를 반영하

는 변수로 교체하여야 한다. 그것은 상당히 무원칙하게 편성운영되고 있는 특정항목에 대한 설명력이 높은 변수를 선정하여 기존의 무원칙한 豫算編成 行態를 장려하는것 보다는 다소 설명력이 떨어지더라도 타당성 있는 변수를 선정하여 豫算編成의 합리성을 높히도록 유도할 필요가 있기 때문이다.



= 參 考 文 獻 =

國內 文 獻

1. 서 적

고려대 행정문제연구소, (1991). 「自治區 調整交付金 配分技法開發 및 서울특별시와 自治區間의 業務配分 再定立」.

김규정, (1987). 「新稿 行政學原論」. 법문사.

김동진, (1993). 「財政改革의 課題와 基本方向」. 서울대학교 행정대학원 행정연구소.

김동진, (1989). 「現代財政學」. 박영사.

김안제의 (공저), (1993). 「韓國의 地方自治와 地域開發」. 박문각.

김영훈 (편), (1992). 「財務行政論輯」. 정훈출판사.

나중식, (1992). 「財務行政論」. 형설출판사.

박종구, (1992). 「地方自治制實施에 따른 中央·地方 財政機能의 再定立」. 한국개발연구원.

손광락, (1993). 「租稅體系의 適定化에 관한 研究」. 한국조세연구원.

송대희·노기성, (1992). 「地方自治制 實施에 따른 中央·地方財政의 機能의 再定立」. 한국개발연구원.

- 송문섭, (1993). 「SAS를 이용한 統計資料分析」, 자유아카데미.
- 신무섭, (1992). 「財務行政學」, 대영문화사.
- 심정근, (1993). 「都市財政論」, 법문사.
- 오연천, (1992). 「韓國租稅論」, 박영사.
- 오연천, (1987). 「韓國地方財政論」, 박영사.
- 유 훈, (1989). 「財務行政論」, 법문사.
- 이계식·박종구·오연천, (1990). 「地域發展과 地方財政」, 한국개발연구원.
- 이계식외, (1990). 「地域發展과 地方財政」, 한국개발연구원.
- 이성옥, (1994). 「稅制改革의 課題와 方向」, 조세정책토론회 발표자료.
한국조세연구원
- 정세옥, (1990). 「地方行政學」, 법문사.
- 조정제, (1990). 「都市經營」, 법문사.
- 최 광, (1991). 「韓國財政의 주요 당면 政策課題」, 국민경제제도연구원.
- 한국지방행정연구원, (1990). 「區自治制의 效率的 運營方案에 관한 研究」.
- 한국지방행정연구원, (1992). 「地方自治관련 財政需要의 展望과 對策」.
- 한국지방행정연구원, (1993). 「地方財政運營評價의 指標開發 및 活用 方案」.

2. 논 문

강인재, (1987). “地方政府 公共支出의 決定要因과 決定過程에 관한 研究”. 서울대학교 행정대학원. 박사학위논문.

강인재, (1991). “地方政府의 財政力 分析模型에 관한 研究”. 「한국행정학보」. 제 25권 제 3호.

김제훈, (1993). “政府支出 決定要因 檢證을 위한 새로운 試圖”. 「한국행정학보」. 제 27권 1호.

기 타

내무부, (1992-1993). 「地方財政年鑑」.

서울시, (1988-1993). 「서울 統計年譜」.

서울시, (1988-1993). 「地方稅政鑑鑑」.

서울시, (1992-1993). 「自治區 統計年譜」.

外國文獻

Berman, R., & Lawrence L. Martin. (1988). "State-Local Relations: An Examination of Local Discretion". *Public Administration Review* 48: 637-641.

Clark, Terry Nichols, Lorna C. Ferguson, & Robert I. Shapiro. (1982). "functional Performance Analysis: A New Approach of the Study of Municipal Expenditures and Debt." *Political Methodology* 8: 187-223.

International City Management Association. (1987). *Management Policies in Local Government Finance*. Washington DC: ICMA.

McCollough, Jane. (Oct. 1990). "Municipal Revenue and Expenditure Forecasting: Current Status and Future Prospects." *Government Financial Review*.

Peterson, Paul E. (1981). *City Limit*. Chicago: The University of Chicago Press.

Schroeder, Larry. (1984). "Multi-Year Revenue and Expenditure Forecasting." in John Matzer, Jr. (ed.), *Practical Financial Management: New Techniques for Local Government*. Washington DC.: ICMA.

Wolman, Harold. (1990). "Local Government Strategies to Cope With fiscal Pressure." in Charles H. Levine & Irene Rubin(eds.), *Fiscal Stress and Public Policy*. Beverly Hills: SAGE.

Hsiao, Cheng. (1986). *Analysis of Panel Data*. N.Y.: Cambridge University Press.

Sayrs, Lois W. (1989). *Pooled Time-Series Analysis*. Newbury Park, Ca: SAGE.