

제 1 장 총 설

제1절 지방재정의 의의와 지방재정사

1. 지방재정의 의의

재정은 국가 또는 지방자치단체와 같은 공권력체가 그 임무를 수행하는데 필요한 물적 수단을 조달하고 관리하고 사용하는 일체의 경제활동을 가리키는 말이다. 재정의 주체는 가입이 강제된 각종 공공단체에서부터 넓게는 유럽연합(EU)이나 국제연합(UN)까지로 확대할 수 있다. 그러나 일상생활 속에서 재정이라는 말을 자주 듣게 되는 것은 주로 국가재정이나 지방재정과 관련해서이다. 특히 1991년에야 비로소 자치다운 지방자치가 부활된 한국에서는 그동안 재정은 주로 국가재정이 주요 대상이었다.

국가재정의 내용은 국가의 존재와 그 활동 범위 및 성격에 의해 규정된다. 오늘날 자본주의국가의 활동은 방위·치안·재판·외교라든가, 치산·치수라든가, 사회보장·교육 등 그 범위가 매우 다양하다. 이러한 국가활동을 한마디로 요약하면 각각의 사회체제를 유지·발전시키기 위한 것이고, 자본주의국가에서는 자본주의체제를 유지·발전시키기 위한 활동이라 하겠다.

그런데 국가가 일정한 목적에 따라서 다양한 활동을 수행하려면 반드시 일정한 노동력과 재화를 필요로 하며, 이러한 물적 수단을 목적에 맞게 소비하지 않으면 안 된다. 그러나 국가는 본래 생산 관계·사회체제 유지를 목적으로 하는 권력기관이지, 스스로 생산활동을 목적으로 하는 기관은 아니다. 그러므로 국가는 사회적으로 생산된

재화를 조달하고, 이것을 소비함으로써 스스로의 활동을 전개할 수 있다. 따라서 국가 활동 그 자체는 한편에서 보면 입법·행정·군사 등 정치활동이지만, 동시에 다른 편에서 보면 일정한 재화와 노동력을 조달하고 그것을 소비하는 경제활동이라고 할 수 있다. 재정을 ‘국가의 경제’라고 정의했던 것은 이러한 국가활동의 경제적 측면을 가리킨 것이고, 그런 의미에서 재정은 정치의 물질적 기초라고 말할 수 있다. 동시에 재정은 ‘경제적 표현을 취하고, 경제적 내용을 가지는 정치’, 바꾸어 말하면 국가의 경제적 역할이다. 따라서 재정은 정치와 경제의 매개변수, 정치와 경제가 교류하는 장, 또는 정치와 경제의 복합현상이라고도 말할 수 있다.¹⁾

국가가 어떠한 형태로 사회적 생산물을 조달하고, 그것을 이용하는가는 역사적으로 특정화된 경제구조에 따라 다르다. 따라서 ‘국가의 경제’라는 일반적 정의만으로는 각 시대 국가재정의 구체적 성격을 이해할 수 없다. 왜냐하면 첫째, 국가가 필요로 하고 조달하려고 하는 재화가 어떠한 생산 관계 아래 생산·분배되는가는 시대의 경제 구조에 따라 각각 다르다. 둘째, 각 시대의 경제적 토대에 조응하여 그 상부구조인 국가 자체도 역사적 존재이며, 그 권력형태·구조나 운동 원리도 역사적으로 서로 다른 것으로서 나타난다. 셋째, 따라서 국가의 경제활동도 이 주체의 역사적 차이에 따라서 당연히 변화하지 않으면 안 된다.

이처럼 ‘국가의 경제’를 역사적 현상이라고 한다면, 넓은 의미에서 재정은 고대국가·봉건국가·자본주의국가에서 각각 역사적·구체적인 것으로서 존재하고, 우리들은 그 역사적으로 특수한 형태에 착안하여 그것을 분석함으로써 과학적 이해에 도달할 수 있다. 재정 현상을 역사적으로 파악해야 하는 이유가 여기에 있다.

한편 지방재정은 지방(자치단체)의 재정이다. 그런데 좀 더 구체적으로 지방이란 무엇이고, 재정이란 무엇인가를 엄밀하게 정의한다는 것은 그렇게 간단하지 않다. 우리는 보통 국가의 재정(예산)과 지방의 재정(예산)을 합쳐서 한국의 재정(예산)이라고 말한다. 이처럼 국가재정과 지방재정을 대비시키는 경우가 많지만, 지방도 국가의 일부라는 관점에서 보면 국가와 지방의 대비보다는 경제협력개발기구(OECD)와 같은 국제기구의 분류와 같이 중앙(central, 연방국가 경우 federal)과 지방(local)을 대비시켜 중앙정부와 지방정부(지방자치단체)로 구분하고, 중앙재정(예산)과 지방재정(예산)을 합쳐 한국재정으로 파악하는 것이 바람직하다고 판단된다.

1) 최인환·정재철·이재은, 《재정학》, 법문사, 1998.

21세기에 들어오면서 한국에서도 地方分權이 크게 진전되고 있다. 한편에서는 왜 국가와 지방을 구분해야 하는가라는 반론도 없지 않다. 그러나 지구 규모에서 경제활동이 전개되는 세계화시대에는 국경의 높이가 낮아지고 국가 존립마저 위협받는 이른바 ‘국민국가의 황혼’이 대두하고 있다. 이러한 시대적 변화는 국가 내부에서 지방의 역할이 더 높아지는 역전된 움직임이 강해질지도 모른다. 이러한 점에서 지방재정의 의의와 그 역사적 성격을 이해하는 것은 바람직하다.

2. 지방재정사의 범주

지방의 역사를 단순하게 유형화해 보면 다음과 같다. 동서양을 막론하고 근대 이전의 사회이든 국가이든 중앙에 비해서 지방의 권위가 더 높고 분권적이었다. 이른바 封建的 分權制이다. 근대국가의 형성은 이러한 분권제를 붕괴시키고 통일적·중앙집권적 국민국가를 창출했다. 그 근간을 이루는 새로운 제도나 조직이 전통적인 지역성을 해체시키고 전국적·획일적인 것으로 만든 기제들은 <헌법>을 비롯한 법률체계나 화폐제도, 국가 전체에서 징수하는 국세, 전국에서 徵集되는 국민상비군에 의한 봉건적 무력체계의 치환 등을 열거할 수 있다. 이러한 측면을 강조하면 지역·지방의 해체와 중앙에 의한 직접통치체제가 바람직한 것처럼 보인다.

그러나 성립기의 근대국가도 스스로 존립하기 위해서 지방조직을 필요로 했다. 왜냐하면 중앙정부는 지방 특유의 행정수요는 물론이고 전국 획일적인 행정을 수행할 만한 기구나 재원·인재·정보도 갖고 있지 못했기 때문이다. 그리하여 이른바 근대적 지방이 성립한 것이다. 근대에 성립한 새로운 지방조직의 담당자는 봉건사회의 지방단위가 그대로 이행한 경우도 있고, 격렬한 혁명 과정을 거치면서 舊體制가 크게 이합집산 하여 새로운 지방단위가 설정되는 경우도 있다. 한국 경우에는 외세의 압력 아래 추진된 주체적 개혁의 좌절, 일제강점으로 식민통치를 위해 파행적으로 이식된 근대제도 등 근대국가체제의 형성과정의 왜곡되었기 때문에 두 요소가 교집합되어 나타났다고 볼 수 있다.

국가재정과 구분되는 지방재정의 존재를 파악함에 있어, 그 성격은 기본적으로 국가재정과 왕실재정이 분리되지 않는 전근대적 재정과 구분되는 근대적 재정제도를 전제

로 한다. 지방재정이라는 말은 이미 지방정부 또는 지방자치단체의 재정을 의미하여, 이 경우 지방재정은 지방정부가 그 부여된 기능을 수행하는데 소요되는 물적 수단(재화와 서비스)를 조달하고 관리하며 사용하는 계기적·반복적 활동을 總稱한다. 다시 말해 국가재정이 국가의 경제 내지 국가의 물적 토대라면, 지방재정은 지방정부의 경제 내지 지방정부의 물적 토대이다. 이 경우 지방정부는 일정한 범주 안에서 자율성을 갖는 단체이며, 지방재정은 그 지역 주민의 복리증진과 지역경제 발전을 주된 기능으로 한다. 따라서 지방재정은 지역적 여건의 차이에 따라 다양한 특징을 갖는다.

그런데 이러한 독자성·자율성을 갖는 지방정부의 재정, 즉 지방재정은 몇 가지 전제조건을 충족해야 한다. 첫째, 국가(또는 왕실)로부터 일정하게 자립한 지방자치단체가 성립되어야 한다. 둘째, 국가재정과 분리된 지방재정이 성립하려면 근대적 예산회계제도가 도입 실시되어야 한다. 셋째, 국가재정과 독립된 지방재정이 성립하려면 근대적 조세제도로서의 지방세제도가 확립되어야 한다. 이처럼 우리가 지방재정이라고 규정하는 현상은 기본적으로 근대적 성격을 지니고 있어야 한다. 그리고 근대적 지방재정이라고 하면 넷째, 국가재정과 마찬가지로 화폐재정이 확립되어야 한다.

따라서 엄밀한 의미에서 지방재정사의 파악은 근대재정 확립기 이후부터 파악할 수 있다. 다만 근대적 지방재정 성립과정으로서의 前近代 지방의 행·재정을 이해하는 것도 필요하다.

3. 서울 재정사의 기술 범위

이 책은 서울 재정의 역사적 발자취를 정리하는 것이다. 서울이라는 특정한 지역의 지방재정사를 기록하고자 할 경우, 우리는 두 가지 요소를 고려해야 할 것이다. 하나는 서울이라는 특정한 지역의 通史的 범주를 어떻게 설정할 것인가 이며, 다른 하나는 국가재정과 구분되는 지방재정의 구조와 움직임을 전제로 서울이라는 지방조직²⁾

2) 여기에서 지방조직이라고 하는 이유는 오늘날 서울특별시의 위상은 법률에 의해 그 통할 범위가 부여된 지방자치단체이지만, 통사적으로 보면 지방자치가 존재하지 않았던 중앙집권적 왕조시대의 단순한 변방의 지방조직 또는 수도로서의 특수성이 부여된 지방조직의 성격도 지니고 있었기 때문이다.

이 갖는 국가통치구조상의 위상을 파악하고 그 서울이라는 지방조직의 재정적 특징을 파악하는 것이다.

전자의 경우 서울이라는 한반도에서의 지리적 특징에 주목하여 삼국시대에서 고려·조선시대의 서울 지역을 파악하고, 그 지역의 대표적 대상을 선정하여 그 재정적 내용을 살펴볼 수 있다. 이 책에서는 제2장~제3장까지 봉건시대의 재정제도 일반과 서울 지역의 특징, 특히 조선왕조의 수도로서 漢城府의 재정을 기술하고 있다. 이 시대 서울 지역의 재정은 엄밀한 의미에서의 지방재정사는 아니다. 그것은 앞에서 서술했듯이 지방재정사의 대상은 중앙정부와 일정하게 자립한 지방정부의 존재를 전제로 하기 때문이다.

후자의 경우 지방재정을 앞에서 기술한 근대적 지방재정으로 파악한다면, 지방재정사로서의 서울 재정사도 근대 이후의 재정사로서 파악하고 기술되어야 할 것이다. 근대재정으로서의 서울 재정사를 기술한다면, 우선 ‘근대’의 전환점을 언제로 파악할 것이냐가 논점이 된다. 이 책에서는 논란의 여지는 있지만 일단 개항기 특히 甲午改革을 전후한 시점을 근대의 전환점으로 파악하고 기술하고 있다. 이는 개항이 한국 전통사회에 충격을 가해 동학농민운동을 비롯한 反帝 및 反封建運動을 전개하는데 기름을 붓는 역할을 수행했기 때문이다. 그리고 이후 비록 타율의 성격이 강했고 결과적으로 자율적 개혁의 좌절로 식민지로의 이행의 계기로 작용했지만, 근대적 제도 도입을 통한 개혁을 시도했다는 점에서 이 시기를 근대의 전환점으로 기술하고 있다.

이 책에서는 서울 재정사를 기술함에 있어 일단 왕조 변화와 서울 위상의 변화가 대체로 일치함에 따라 근대 이전의 시기는 삼국~고려시대까지, 조선 초기~18세기까지로 나누어 살펴보고, 19세기 개항기에서 일제강점기까지를 근대로 다루고, 해방 이후를 현대로 구분하여 다룬다. 앞에서 언급한 지방재정사를 근대 이후로 파악할 경우 특히 일제강점 아래 종속적 상태를 고려할 때, 주로 해방 이후 현대사가 중요하게 파악될 수밖에 없다. 따라서 현대는 해방 이후 정부수립까지, 정부수립 이후 1950년대, 5·16군사정변 이후 1979년 10월유신까지, 10월유신 이후 1987년까지, 그리고 1988년 이후로 구분하여 다루고 있다. 이러한 시대구분은 한국 현대사의 역사적 굴절점인 동시에 지방자치와 지방재정의 중요한 전환점으로서의 의미를 지니기 때문이다.

근대까지는 자료의 제약으로 기술방법에 통일을 기하기 어려워 각 시대적 특징을 기술하는 것에 한정할 수밖에 없었다. 그러나 현대사 부분은 가능한 한 재정여건의 변화, 재정법규와 특징, 재정운영의 기초, 재정현황과 분석 순으로 기술하였다. 다만 각 장·절 별로 분담 집필하였기 때문에 다소 기술방식의 차이는 존재한다. 그러나 전

체적 맥락에서 서울 재정사를 조망하는 데는 큰 무리가 없을 것이라는 기대를 갖고 이 책을 정리했음을 밝혀둔다.

〈이 재 은〉

제2절 서울 재정의 발전과 특징

1. 근대 이전 서울 재정의 특징

(1) 삼국시대 · 통일신라

오늘날 서울 지역은 백제가 慰禮城을 도읍으로 정한 후 475년 熊津으로 遷都할 때까지 백제의 수도였다. 백제가 웅진으로 천도한 이후 서울 지역은 수도의 지위는 잃었지만, 지역의 중요한 중심도시로서의 위상은 계속 유지하였다. 삼국시대부터 고려시대까지 서울지역의 변천과정과 각 시기 재정운영 상황을 개관해보기로 하자.

《삼국사기》에 따르면 처음 위례성에 도읍하였던 백제는 온조왕 14년(B.C. 5)에 漢山(河南慰禮城)으로 천도하였다. 천도 후 성을 쌓아 王都의 모습을 점차 갖춘 곳이 漢城이다. 한성은 475년 고구려에 함락되어 수도를 웅진으로 옮길 때까지 오랜 기간 백제의 수도였다. 이 시기를 백제의 ‘한성시대’라고 부른다.

이 시기 백제의 재정운영에 대해서는 賑恤 사례를 제외하고는 구체적 기록이 거의 없다. 백제는 조세제도를 정비하여 民戶로부터 租·調·力役 3稅를 거두어 국가재정을 운영하였다. 당시 국가의 주요 지출 항목으로는 제사비용·진흥비용·왕실경비·전쟁비용·관리 녹봉비용 등이 있었다. 이 때 재정업무를 총괄한 관리가 內頭佐倅이다.

개로왕 21년(475) 고구려 장수왕이 백제를 침입하여 한성을 함락하고 개로왕을 살해하였다. 개로왕을 이은 문주왕이 수도를 웅진으로 옮기면서, 이곳 서울 지역은 고

구려 영역이 되었다. 고구려는 오늘날 서울 지역에 北漢山郡(南平壤)을 설치하여 南進을 위한 군사 중심지로 삼았다. 이 시기 고구려의 재정운영을 밝힐 자료도 남아 있지 않다. 이 시기 북한산군의 민호들은 정해진 기준에 따라 곡물과 직물류를 납부하고 역역에 징발되었으며, 빈부에 따라 부가세로 戶租를 납부하였다. 이곳에서 거둔 수취물은 중앙정부로 이송되기도 하였겠지만, 대부분 군사도시였던 이 지역의 지방관이나 군사 지휘자의 녹봉과 이곳에 주둔하였던 군인들의 軍糧 등 자체 경비로 지출되었을 것이다.

성왕 29년(551) 백제 성왕은 신라와 동맹하여 한강 유역을 회복하여 지금 서울 지역은 일시적으로나마 백제 영토로 회복되어 北漢城 혹은 漢城의 이름을 되찾았다. 그렇지만 2년 후인 553년 신라가 한강 유역을 독점하게 되면서, 백제는 다시 한강 유역을 잃었다. 신라는 이곳에 新州를 설치하였다가 선덕왕 6년(637)에 신주를 漢山州와 牛頭州로 분리하였는데, 이 때 현재 서울 지역을 중심으로 광역 행정구역인 한산주가 설치되었다. 한산주는 660년 한 때 南川州로 개칭된 적이 있지만 곧 한산의 이름을 되찾았으며, 통일 후인 신문왕 5년(685) 지방제도가 개편되면서 9주의 하나가 되었다.

통일기 신라에서도 民으로부터 기본세인 租·調·力役 3세와 일종의 부가세인 戶租를 징수하여 국가운영에 사용하였다. 각 세목의 징수기준과 징수방법은 분명치 않지만 현물세인 租와 調는 土地結數와 戶口數를 기준으로 징수하고, 역역은 호구 수를 기준으로 일정한 나이 이상의 남자를 징발하였을 것이다. 漢州나 漢陽郡 등 신라의 지방 군현에서는 징수한 조세 중 일부는 중앙정부에 보내고, 나머지는 각 군현에 두고 군현의 경비에 사용하였다. 한편 救恤을 명분으로 징수한 부가세는 각 군현 창고에 보관하여 구휼에 대비하였지만, 이것은 國庫 성격을 갖는 것으로 지방관이 임의로 사용할 수 없었다.

통일기 신라 각 군현에서 가장 큰 지출은 중앙에 정해진 조세를 납부하는 것인데, 각 군현에서 중앙에 얼마를 보냈는지 자세한 내역은 알 수 없다. 중앙에 납부하는 조세 이외에 각 군현의 주요 재정 지출에는 지방관 녹봉·지방관청의 행정경비·사신 접대비·구휼비·군사비 등이 있었는데, 한주와 한양군 등 한산주 영역의 군현들은 군사비 지출이 많았을 것이다. 이 시기 한산주는 군사적으로 매우 중요한 지역이었으므로 다른 군현보다 軍需 비중이 높았다. 한편 한주에는 장관인 都督과 그 속관인 州助·長史가 파견되었고, 그 아래 군현에도 太守와 縣令이 파견되었으므로 그에 대한 지출 역시 적지 않았다.

한편 농업 재생산을 위한 진휼 비용도 적지 않았다. 지방 郡縣倉에 보관 관리되었던

賑恤穀은 왕명에 따라 지출하였다. 이것은 헌덕왕 9년(817) 겨울에 굶어 죽는 사람이 나오자 州郡에 敎를 내려 창고를 열어 구휼하게 하였던 예에서 확인할 수 있다. 진휼 곡은 특별한 경우가 아니면 利息없이 지출하였다.

(2) 고려시대

오늘날 서울 지역은 후삼국시대에는 泰封의 영역에 포함되었다가, 고려가 건국되면서 고려의 영역으로 들어왔다. 고려는 후삼국 통일 후인 태조 23년(940) 지방제도를 개편하여 州府郡縣의 명칭을 고쳤는데, 이 때 한주의 主治였던 한주(한산주)는 廣州로, 한양군은 楊州로 고쳤다.

광주와 양주는 성종 2년(983) 고려에서 처음 外官을 파견할 때 12牧이 되어 외관이 파견됨으로써 고려에서도 大邑으로 성장할 기반을 확보하였다. 현종 9년(1018) 4都護 8牧 56知州郡事 28鎭將 20縣丞을 설치함으로써 고려 지방제도의 기본 틀이 만들어졌는데, 이 때 광주는 8목의 하나가 된 반면, 양주는 지주사로 강등되었다. 그렇지만 이때에도 양주는 9개 屬郡縣을 거느린 지역 중심지의 위상은 유지하였다. 고려 초 양주(현 서울)보다 광주(현 하남)가 더 중시된 것은 광주는 신라 때부터 한산주의 주치로서 발달해왔기 때문일 것이다.

문종 21년(1067) 양주는 南京留守官으로 승격되고 인근 군민이 옮겨옴으로써 남경 유수관은 開京·西京과 함께 3京의 하나가 되었으며, 아울러 廣州·忠州·淸州와 함께 楊廣道의 界首官의 위상도 갖게 되었다. 숙종 때 남경 경영이 추진되어 남경이 건설됨에 따라 그 위상이 훨씬 높아졌다. 이와 함께 개경에서 남부 지방으로 가는 중심 교통로가 長湍-積城-見州-廣州를 잇는 長湍道에서 臨津-坡平-楊州를 잇는 臨津道로 옮겨 가면서 남경의 위상은 더욱 높아졌다.

고려시대 남경유수관·楊州는 계수관의 하나였다. 계수관은 영역을 대표하여 八關會 등 국가기념일에 중앙에 축하사절을 보냈으며, 제사 등 국가 주요 행사를 개최하였고, 영역 안에 들어온 왕의 행차나 외국 사신을 접대하였다. 또 계수관은 고려 초 군현의 司法 행정을 감독하기도 하였지만, 按察使 등의 기능이 정비되면서 계수관은 鄉貢을 뽑아서 중앙에 올리는 일을 제외하고는 영역 안의 군현을 지휘 감독하는 일은 거의 하지 않았다. 그렇지만 고려시대 계수관은 많은 인구와 넓은 토지·관원과 시설을 가진 대읍으로서, 지방통치·교통·경제활동·교육문화의 중심지였다. 남경유수관·

양주는 4개의 領郡縣과 그에 딸린 屬縣을 포함하는 넓은 영역의 대표인 동시에, 그 자체가 독립된 영역을 가진 단위 군현이었으며, 또 9개의 속군현을 거느린 主縣의 하나로서 속현을 포함한 지역의 중심지였다.

고려시대 500여개의 단위 군현은 주현·속현 구분과 관계 없이 독립된 영역과 독자적인 운영체제인 邑司를 가진 존재였다. 따라서 각 단위 군현은 재정운영의 단위이자 경제운영의 주체였다. 이 점은 계수관 남경유수부·양주도 마찬가지였다.

남경의 재정수입 중 가장 중요한 것이 公力田에서 거두는 田租 수입이었다. 성종 2년에 정해진 공해전 지급규정에 따르면 남경은 최다액인 公須田 300結을 받았으며, 여기서 들어오는 수입은 1년에 약 900석 정도였다. 이어서 성종 12년에는 公須柴地를 지급하였는데, 이 때 남경이 받은 것은 100결이었다. 공수시지는 땀감이나 재목 채취 또는 공물 조달에 중요한 기반이 되었으며, 개간하여 田地로 사용할 수 있었다. 또한 속종 4년 국가가 각 군현에서 屯田 5결씩을 경작하도록 허락하면서 공해전에 주로 의지하던 지방관아의 재정구조는 변하게 되었다. 물론 이 때 경작을 허용한 5결은 남경 같은 대읍의 재정수입에는 큰 보탬이 되지 않았지만, 이를 계기로 각 군현에서는 토지를 개간하여 재정수입을 늘릴 수 있게 되었다. 남경의 둔전과 이후 새로 개간한 토지 규모를 확인할 수는 없지만, 고려 말 濟用財를 설치하였던 南原府 사례를 통하여 남경에도 공해전 외에 공해전에 버금가는 규모의 토지를 재정 기반으로 확보하고 있었다는 것을 유추할 수 있다. 이외에도 남경의 주요 수입으로는 체납조세·借貸에 따른 利息·각종 수수료 수입을 생각할 수 있다.

남경의 재정지출 중 구체적인 내용을 알 수 있는 것이 외관 녹봉이다. 《고려사》百官志 外官에 따르면 문종대 남경유수관의 관원은 留守 1명을 포함하여 모두 8명인데, 이들에게 지급된 녹봉 액은 모두 513석 5두이다. 이 중 반을 남경에서 지급했다고 할 때, 남경에서 외관 녹봉으로 지출하는 액수는 매년 약 260석 정도로, 公須田租로 거둔 약 900석의 1/3 정도 되는 많은 양이다. 한편 남경의 戶長을 비롯한 鄉吏들에게 지출되는 비용도 적지 않았을 것이다. 대읍인 남경에는 호장 8명, 부호장 4명을 비롯하여 모두 84명의 향리가 있었다. 이들에게는 鄉吏役을 매개로 鄉吏田으로 통칭되는 토지가 분급된 것으로 알려져 있지만, 호장층을 제외하고는 그 구체적 양상을 확인할 수 없다. 외관 파견 여부와 관계 없이 공해전이 분급되었던 것을 고려한다면, 공해전 수입의 상당수는 향리에게 지출되었을 것으로 짐작할 수 있다.

(3) 조선시대

1) 조선시대 서울의 위상

서울은 그 지정학적 위치로 인해 우리 역사에서 일찍부터 주목받아온 지역이었다. 서울은 크고 작은 산과 하천으로 둘러싸였기 때문에 군사상과 물류 교통의 편리성 등과 관련지을 때 반드시 확보해야 할 지역이었던 것이다. 1392년 조선왕조를 건국한 태조 李成桂는 1394년에 개성에서 한양으로 천도하여 궁궐·종묘·사직·관아 등 수도의 기본시설을 건설하면서 왕도로서의 기본적인 면모를 갖추어갔다. 그러나 정종 원년(1399)에 다시 개경으로 還都하여 수도 건설공사가 한 때 중단되었으나, 태종 5년(1405)에 한양으로 재천도하면서 다시 활기를 띠게 되었다.

수도 건설은 창덕궁·창경궁 등 궁궐뿐만 아니라 市廛 行廊 건축, 開川 굴착공사, 주택지 조성 등 도시기반 건설이 병행되었다. 이 가운데 가장 주력한 부분은 시전 행랑 건축이었다. 아직 개경의 시전과 같은 활발한 상권이 형성되지 못한 한양에서는 국가 주도의 시전 건설이 무엇보다 우선되어야 했다. 왕실과 관청의 수요품 조달과 재정 물자의 불하, 한양 도성민의 생활필수품 조달 등이 원활히 이루어져야 도읍으로서의 제 기능이 가능하기 때문이다. 이후에도 일련의 도시시설 기반공사가 부분적으로 계속되지만, 이를 기점으로 서울은 도읍지로서의 면모를 갖추게 되었다.

이러한 활발한 건설에 힘입어 지방도시에 불과했던 서울의 재정규모는 비약적으로 확대되었다. 뿐만 아니라 중앙관아에 속한 관료와 그 가족의 유입, 중앙 상권 형성에 따른 상인들의 유입, 궁궐 수비를 위한 재정 군인층 등 인구 증가 역시 재정규모를 확대하는데 일조하였다. 이러한 요소들이 한성부 재정운영에 상당한 영향을 미쳤음은 쉽게 추측할 수 있다.

하지만 구체적으로 한성부 재정규모나 운영 양상을 파악하기는 쉽지 않다. 왜냐하면 도읍지로서의 서울은 전국을 대상으로 하는 중앙 재정기구가 집중되어 있어, 이 가운데 서울의 재정만을 별도로 다루기가 쉽지 않기 때문이다. 즉 서울의 재정을 이해하기 위해서는 중앙재정과 한성부와의 관계를 이해할 필요가 있다.

한성부는 하나의 지역을 관리하고 있다는 점에서 지방관아와 같은 역할을 하고 있었다. 하지만 한 나라의 도읍지로서 궁궐을 비롯한 중앙관아가 한성부에 위치하고 있었기 때문에, 지방관아의 그것과는 많은 위상 차이가 있었다. 특히 국가의 모든 정치행위들이 서울에서 이루어지고 있었기 때문에 한성부는 중앙 각 기관과 유기적으로 연

관되어 있었다. 도성 수비나 관리, 왕이나 사신 행렬에 대한 보조 등의 업무는 한성부 도성민을 차출할 수밖에 없었기 때문이다. 이와 함께 도성주민이나 일시적으로 거주하는 사람들에 대한 한성부의 경비 조달과 지출은 중앙관부의 각 재정기구와 밀접한 관련을 가지고 행해졌다. 즉 한성부 재정의 세입·세출은 각 중앙부서와의 협조 속에서 이루어졌다. 도성민에 대한 호적 업무에 쓰이는 경비는 호조, 구휼 경비는 惠民署, 시전상인에 대한 통제 경비는 京市署 등을 통해 지원받았다. 그리고 坊役에 의해 동원된 인원을 관리하는 관리인건비는 방역의 성격에 따라 지급 기관이 달랐을 것이다. 이외에도 한성부는 고유 업무의 성격 때문에 전국의 각 관청과도 유기적 관계를 맺고 있었다. 이 가운데 지방 각 관과의 유기적 관계는 호적과 刑政 업무로 인한 것이다.

당시 한성부 주민들의 직업 구성을 살펴보면 官人·상공업자·하급관리·番上軍人 등 지방 군현과는 많은 차이를 보이고 있었다. 이들 가운데 상당 부분은 비농업적 직업인이거나 또는 농업적 배경을 가지고 있다 하더라도 半은 농업적 직능인 이었다는데 특색이 있다. 이들은 건국 초부터 身役이나 商稅·匠稅 등으로 國役に 종사하고 있었다. 그리고 이들의 경제생활은 租稅나 地代의 소비 운영을 통한 폐쇄적인 상품 유통에 기반을 두고 있었다. 이것은 자연경제 원칙 아래 가능한 상품유통경제였고, 곧 왕도로서 중세도시의 존립 기반이었다. 서울 주민의 도시적 삶은 그러한 특징에 규정받고 있었다. 이와 같이 그 구성적 전제가 일반 농촌사회와 다른 도시민들에게 ‘公民’적 지배를 관철시킨 均賦均役의 부세제도가 坊役制였다.

2) 한성부 재정의 특징

조선시대 국가재정은 왕토를 인민에게 배분하여 인민이 생산 활동을 영위할 수 있도록 하며, 인민은 그에 대한 보답으로 국가 공공업무를 직접 수행하거나 공공업무를 수행하기 위한 재원을 제공한다는 王土思想에 기초하고 있다. 왕토를 배분하고 인민의 생활을 보장하는 것이 왕의 의무이므로 愛民과 節用의 이념으로 조세를 징수하며, 그 재원을 공공업무를 위해서 지출할 뿐만 아니라 인민의 지속적인 생산 활동을 위한 구휼사업에 사용하는 것이다. 따라서 국가재정의 목적은 징수에 있는 것이 아니라, 재원의 배분에 있다고 할 수 있다.

국가에서 필요로 하는 재원을 설정하는 것을 ‘賦’라 하고, 인민이 바치는 것을 ‘貢’이라 하며, 이 두 가지는 하나의 재정체계로 통일되어 있었다. 국가적 수요는 소비되는 현물 자체이며, 소비되는 액수만큼을 원액으로 설정하였다. 그에 대해 우선 지방

의 행정구역을 나누어 그 지역 생산물의 일부를 지역 주민들로 하여금 국가에 상납하도록 하였다. 이 가운데 지역마다 특정 물품과 분량을 설정하여 바치도록 한 것이 바로 貢納이다. 공납하는 현물의 분량은 지역 주민의 생산능력에 준하여 정해졌으며, 그것은 또한 정기적·일률적으로 파악된 戶口에 분배되는 것이 원칙이었다. 그런데 이렇게 왕토를 영역적으로 배분하는 방식에서 좀 더 발전한 배분 형태가 곡물을 생산하는 경작지에서 전개되어 왔다. 그것은 경작 농민을 호구로 편성하여 그에 따라 토지를 배분하고, 생산물의 일부를 田稅로 징수하는 방법이다. 이것은 중앙 재무기관을 통하여 일괄적으로 징수되어 국고 수입이 되었다. 또 하나는 호구마다 職役을 부과하고 그에 따라 토지를 배분하여, 직역을 수행하기 위한 비용을 취하게 했다.

조선시대 국가재원의 중심을 이루는 조세인 田稅·職役(혹은 軍役)·貢納·雜稅·雜役 등은 이러한 조선시대 재정이념에 기초한 것이다. 이것은 土地·人身·戶라고 하는 과세 대상을 기준으로 설정된 조세제도상의 분류라 할 수 있다. 이같이 국가재정은 그 수입 면에서 田稅 수입, 신분에 따라 신역을 통한 수입, 또는 공물·진상 수납에 의지하기도 하는 등 다양한 수입원을 가지고 있었다. 16세기부터 還穀도 재정의 일부로 편성되었다. 국가의 세입예산표인 ‘貢案’을 살펴보면, 전세를 비롯하여 각종 賦役·貢物·進上·漁稅·鹽稅·船稅·工匠稅·坐賈稅·公廊稅·行商路引稅·家基稅·奴婢身貢 등이 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 국가가 사용하는 國用經費는 공안·貢額의 범위 내에서만 지출해야 했다. 공안에 비하여 경상비가 부족한 경우에는 임시 조치로서 引納과 別貢의 加定 혹은 量減·移定 등의 방법이 취해졌다.

한편 조선시대 재정은 재원의 수취와 배분 관계라는 관점에서 두 가지 재정구조를 병행하고 있었다. 하나는 각종 국가기관에게 재원의 근거를 분급하여 스스로 수취하게 하고, 그로부터 각 기관이 고유한 공공업무 수행에 드는 재정수요를 충당하도록 하는 구조다. 또 하나는 중앙 재무기관이 일괄적으로 재원을 징수하여 각 국가기관에 재배분하는 구조다. 즉 재원의 수취와 배분이 분리된 재정구조이다. 중앙집권적 재정정책의 시행은 후자의 재정구조를 목표로 재원에 대한 중앙집권적 배분체제를 수립하고자 하는 것이었다. 그러나 19세기에 이르기까지 조선의 재정구조는 후자로 하나로 통일되지 않고 국가재정과 지방재정에서 양자가 결합된 형태를 지속시켰다. 한성부 재정의 상당 부분이 호조에 의존하고 있었던 것도 이러한 재정구조의 결과였다.

이와 함께 조선시대 재정에는 중앙 재무기관에 의해 국고 수입으로 취득되고 권력 기관에 배분되는 중앙집권적 재정 부문과, 공무 수행자나 통치기구가 재원의 관리·징수·배분을 행할 수 있는 分權的 재정 부문이 병존하고 있었다. 국가기관에 대한 재

원 배분은 고유의 공공업무를 수행하기 위한 정액의 재원을 배분함과 더불어, 수취 대상에 대한 관리나 그로부터 재원을 징수할 수 있는 권리를 부여함으로써 시행되었던 것이다. 여기에 조선후기 재정정책은 후자의 재정 부문을 제한하고 전자의 중앙집권적인 재정 부문으로 일원화하는 방향으로 진행되었다. 재원의 중앙집권화는 각급 국가 권력기관에 배분된 개별 분산적인 재정권을 제한하면서 賦稅의 地稅化와 재원의 定額化를 수단으로 진행되어, 조선시대 재정의 중앙집권적인 이념을 현실화 해갔다. 18세기 말까지 재원의 중앙집권화는 중앙 재무기관이 지방관청을 통하여 재원을 파악하고 각 기관에 배분하는 방법과, 각 기관에 배분해야 하는 정액의 지방 소재 재원을 군현에서 직접 수송하도록 하는 방법으로 일단 일원적 재원 배분의 원칙을 관철 시켰던 것이다. 하지만 각 기관의 재정권을 제한하는 재정의 중앙집권화는 지방관청에 대하여 재정권 발휘를 보장하는 역할을 수행하기도 했다.

한성부의 재정 운영은 재원의 수취와 배분이 분리된 국가재정의 운영 원칙 아래 있었다. 즉 일부 재원은 국가 재무기구인 호조나 그 산하기구로부터 재분배 받았으며, 일부 재원은 한성부 자체에서 스스로 마련하였던 것이다. 즉 상급 관원의 녹봉은 중앙 재무기구인 호조에서 지급받은 것이며, 하급 관원의 급료와 업무비는 중앙 재무기구에서 받은 것이 아니고 지방 각도와 賑恤廳·懸房에서 錢과 米穀을 받아 충당했다. 이들 세입과 세출을 대비해보면 세출·세입에 차이가 나는데, 이것은 田畝料·家屋料 징수를 통한 수입 등 다른 수입을 통해 보전했을 것이다. 이러한 운영경비 외에 한성부는 업무 성격에 따라 다양한 방식으로 각 부처를 통해 경비를 지원받아 집행하였던 것으로 보인다. 호적 작성에 필요한 경비를 각 중앙부처나 지방에서 지원받은 것이 그것이다.

한편 한성부민들은 중앙 및 각 군부의 재정경비를 일부 부담하기도 했다. 이와 관련하여 契房을 살펴볼 필요가 있다. 본래 계방은 조선후기 軍役 부담으로부터 벗어나려는 방법의 하나로 이용되면서 설치되기 시작하였다. 이러한 계방은 민의 입장에서는 과중한 부세 부담을 덜 수 있고, 지방 각 관에서는 재정수입을 확보할 수 있다는 양쪽의 이해가 반영된 타협의 산물이라 할 수 있다. 이러한 契房村은 한성부에서도 그 존재가 확인된다. 조선후기 한성부는 部-坊-契의 행정체제를 갖추고 있었는데, 이때 계는 행정 기능과 함께 상부상조의 목적도 함께 수행했던 것으로 보인다.

2. 개항기~일제강점기 서울 재정의 특징

(1) 개항기 한성부 재정운영의 특징

한성부의 인구가 늘고 상공업이 발전하면서 직제와 기능도 확대되어 갔다. 判尹(정 2품) 이하 한성부 관리는 1850년 경 92명에서 1880년대 들어 이미 200여 명을 넘어섰다. 無名雜稅 징수는 이에 필요한 자원 마련을 위한 것이었다. 그러나 증가하는 세출에 턱없이 부족해서 한성부도 다른 지방관아처럼 자원 조달과 함께 정원 조정을 해야 했다.

1894년 6월 25일 정부는 軍國機務處를 설치한 뒤 6월 28일 〈各衙門官制〉를 제정하여 度支衙門이 재정의 회계·출납과 조세·國債·화폐 등 모든 재정 사무를 통할함과 더불어 각 지방재무도 감독하는 정책을 시행했다. 그리고 宣惠廳·均役廳·常平廳·軍資監·養賢庫·長興庫·濟用監·轉運署 등을 혁파하여, 이들 기관이 보유한 재원을 탁지아문으로 이속시켰다. 〈宮內府官制〉를 제정하여 왕실재정도 탁지아문의 감독 아래 귀속되었고, 각종 잡세가 혁파되면서 탁지아문으로 귀속되었다.

독자 재원으로 운영되던 군사기관과 지방관아 재정도 국가재정으로 흡수되었다. 우선 1895년 1월 평안도 지역의 조세를 다른 도와 마찬가지로 국가재정에 흡수했다. 지방관아 재정을 해체시켜 전국 각 부·군의 경비를 結數에 따라 배정함으로써, 지방관아는 독자적 재원을 보유하거나 개별적 운영이 금지되었다.

1895년 3월에는 〈會計法〉을 발포하여 종래 관서별로 운영되어 왔던 수입·지출을 통합 정리했다. 그러나 중앙의 회계검사가 이뤄지지 않은 가운데 각 관서의 회계는 종전처럼 각부와 지방관에 의해 여전히 자의적으로 운영되었다. 1894년 6월 校正廳 설치 이후 조선 후기 이래 국가재정을 통한 지방경비 배정 방안을 계승하는 방향으로 중간수탈 방지 등 지방재정개혁이 착수되었지만, 일본의 간섭으로 교정청이 폐지되었다. 정부의 지방재정 장악과 개혁은 성공적이지 못했지만, 그 방향은 지속되어 지방관아의 독자적 재정권은 약화되어 갔다.

1894년 7월에는 정부가 전국의 邑事例를 취집한다는 공문을 지방관아에 내려 보내 지방관아의 인사와 재정 등 여러 사정을 파악하여 지방정책 수립에 참고하려 하였다. 각 읍은 이 사례에 따라 결전 가운데 監營과 外營의 上納, 邑의 각종 用下, 그리고 예

비비에 해당되는 ‘不恒上下’ 까지 미리 배정하여 액수를 정한 다음에 상납했다. 이는 지방관아의 재정권을 박탈하여 개별적이고 여러 갈래인 지방재정 구조를 통일시키고 분립적 운영방식을 부정한 것이었다.

한성부 직제 역시 甲午改革의 관제개편과 함께 전면 개편되었다. 먼저 한성부 左尹과 右尹을 없애고, 判官과 主簿를 主事로 칭했고, 判尹을 없애는 대신 小尹을 漢城府尹으로 개칭하여 주임 3품관으로 정하고 그 밑에 7명을 두었다. 7명의 주사는 판관·주부·衛前·5部の 丞·都事 중에서 內務衙門이 임명하고, 내무아문 총무국에 소속하도록 하였다. 이는 한성부가 이전과 달리 內部 지휘 아래 행정업무를 담당하게 되었음을 의미한다.

또 전국 군현의 호적을 수합하고 관리하는 국가행정 업무를 담당하지 않고, 국가위임 업무와 지방행정 업무만 담당하도록 규정되었다. 1895년 3월에는 내부와 度支部 관제 개편에 따라 지방관아들이 지방행정과 지방이재만 담당하도록 규정했다. 즉 한성부는 중앙과 지방 행정기구의 이중구조에서 지방행정기구로 개편되었다. 경비 지원도 내부와 탁지부 지휘 아래 지급받았다.

지방제도 개혁에 의해 한성부 재정구조도 바뀌어 여러 중앙행정기구와 지방행정구에 의한 자금 조달이 아니라 내무아문의 배정에 따라 경비를 지급받았다. 탁지부가 편성한 예산에 따라 한성부 직원들의 봉급과 각종 경비를 책정하여 지급함에 따라, 한성부가 독자적으로 징수하거나 타 기관으로부터 지원받은 재원은 폐지되었다.

1896년 2월 俄館播遷으로 金弘集 內閣이 무너지고 왕정이 회복되었다. 8월에는 23府制가 폐지되고 13道制가 실시되었다. 23부제가 성과를 거두지 못했고 지방경비 축소가 필요했기 때문이다. 한성부는 각국 領事가 주재하고 觀察使가 통합하기 어려워 府를 따로 두는 대신, 한성부가 관할하였던 모든 郡을 경기도로 이속했다. 한성부윤은 내부대신의 지휘 감독에 속하여 京都 5署 구역 내 행정사무를 담당하며, 각 부 관련 사무는 각 부 대신의 지휘를 받고 외국영사와의 교섭을 관장했다.

정부는 매년 예산 편성에서 한성부 세출예산을 책정했다. 1897년에 세출예산이 증가한 것은 雜級이 증가했기 때문이었다. 鐘閣 일꾼 3명이 한성부에 이속되었고, 漢城府廳 수리 기사를 고용함과 동시에 청사와 종각 수리비를 책정했다. 이후 한성부 세출예산은 다시 감소했는데, 한성부가 지방행정 업무만 담당하고 국가위임 업무는 필요할 때마다 해당 중앙행정기관의 예산 지원을 받아 집행했기 때문이다.

정부는 魚允中 등 온건개혁론자가 추진했던 지방재정 개혁의 방향을 그대로 이어 받아 13도제 시행과 군 경비 감축을 위해 지방경비 배정제도 확립을 시도했다. 또 鄉

長制를 시행하여 人民의 성장을 수용하고 인민을 鄉會에 참여시켜 국가 집권력을 지방사회에 관철시키는 제도를 모색했다.

대한제국 정부의 지방제도 개혁은 징세조직에서 배제되어 기득권을 상실한 吏鄕層 등 보수층의 반발을 초래하였다. 그들은 정부의 지방제도 개혁 방침을 무시하고 지방 경비를 예전대로 염출하여 지방경비 운용의 난맥을 야기하였다. 結戶錢 상납을 연체하거나 사사로이 소비하여 국가재정의 위기를 초래하기도 했다.

일본은 러일전쟁에서 승기를 잡아 조선에서 식민지 수탈체계를 구축하고, 그에 필요한 재원 마련을 위해 재정과 금융 부문 장악에 몰두했다. 먼저 1906년 2월 統監府 설치 이후 징세기구를 개편하여 세입구조를 장악했다. 1906년 9월 <管稅官官制>를 제정하고 탁지부 관할 아래 稅務監·稅務官·稅務主事 등을 두었다. 이어서 10월에는 <租稅徵收規程>을 반포하여 최하급 징세단위인 면에까지 면장·임원·공전영수원을 두어 종래 징세사무를 담당하던 吏胥와 鄕任層을 배제했다. 또한 1907년 3월에는 재정사무 전반을 감독할 財政監查廳을 두고 각지에 財務官과 財務官補를 파견하여 지방 세무와 재정 일반에 걸친 사무를 감독했다.

1907년 7월 헤이그 특사사건을 빌미로 고종을 퇴위시킨 뒤 일본인 차관들이 행정조직을 장악한 가운데 1908년에는 <관세관관제>를 폐지하고 <財務監監督局官制>와 <財務署官制>를 실시했다. 재무감독국장은 모두 일본인이었고, 재무서장도 대부분 일본인이 임명되었다. 재무기관과 행정기관이 분리되고, 일본인들이 재무를 장악하는 일원적인 징세·재무기구가 완성되었다.

일제는 갑오개혁과 光武政權이 추진했던 지방행정 일원화 방침을 활용하면서도 鄕會制度와 鄕長制 등 일정하게 시행되어 가던 지방자치제를 압살하면서 조세수탈 기반 조성에 주력했다. 지방경비 배정제도 폐지와 지방재정 복구는 이러한 의도 아래 진행되었다. 지방재정 복구는 통일된 법률의 적용을 받는 근대적 지방재정을 창출하는 것이었다. 그러나 재정권은 한국정부나 지방자치단체가 아니라 통감부에 귀속되었다.

지방세제 제정에 필요한 준비가 이루어지면서, 통감부는 대한제국 내각의 이름을 빌어 1906년에 지방자치제 실시를 명분으로 <地方稅規則>을 공포했다. 이를 통해 토목·교육·勸業·위생 및 행정 등 경비내역을 규정하고 市場稅·浦口稅·旅閣稅·橋稅·人力車稅·自動車稅·荷車稅 및 花稅 등 각종 세목의 지방세 과세를 규정했다. 일제는 이러한 각종 명목의 지방세를 각 도·군 예산에 반영하여 지방경비에 충당했다. 한성부도 마찬가지였다. 일제는 지방행정기관이 비공식적으로 징수하는 무명잡세를 조사

했는데, 이는 지방세 과세를 위한 자료조사로서 이후 京城府 府稅로 상당 부분 실행되었다. 漢城府尹도 각도 관찰사와 마찬가지로 지방 수입지출에 관해 매년 예산을 편성하고, 내부와 탁지부대신에게 제출하여 인허를 받도록 규정했다. <지방세규칙> 제정의 목표는 조세 증수와 식민지 지방제도 수립에 있었지만, 의병전쟁 등 대대적인 반일투쟁과 징수기구의 취약성으로 내용있는 성과를 거두지 못했다.

항일투쟁에 맞서 통치비용이 더욱 요구되는 상황에서 통감부는 1909년 4월 國稅에 대한 附加稅 방식을 가미하여 안정된 세원 확보에 초점을 둔 <地方費法>을 공포했다. 국세로서 地稅를 인상하고 家屋稅·煙草稅·酒稅 등 각종 명목의 세금을 신설하였으며, 이에 따른 부가세를 地方稅로 신설하여 지방 장악을 위한 세원 마련에 착수했다.

러일전쟁이 일본의 승리로 귀결되고 대한제국 주권을 실질적으로 장악한 일제의 영향력 아래 놓이면서, 한성부 위상도 큰 변화를 겪게 되었다. 1905년 12월 26일 한성부 직제가 다시 개정되어 尹 1명(勅任), 윤의 지휘를 받는 參書官 1명(奏任), 主事 5명(判任)을 두었고 한성부윤은 내부대신의 지휘감독을 받아 京都 5署 구역 내 행정사무를 장리하며, 각 부와 관련된 사무는 각부대신의 지휘를 받았고, 외국영사와 교섭하는 사건을 관장하였다. 각국 인민의 부내 居留者에 대하여 인명과 재산 등에 관한 일을 교섭하는 권한이 신설되었다.

통감부 설치 이후에도 한성부 재정구조는 그대로 유지되었다. 일제의 지방제도 조사가 아직 완료되지 않아 각 군 경비 배정제도를 그대로 활용했기 때문이다. 중앙재정에서 예산을 편성할 때 한성부 세출예산도 함께 배정되었다. 세출예산은 1907년에 급증한 이후 증가 추세가 계속되었는데, 봉급·잡급 등 인건비 급증 때문이었다. 일제가 식민통치 기반을 만들기 위해 경찰사업비·지방행정비 등을 늘리는 가운데 일본인 관리들을 대거 고용하였기 때문이다.

(2) 일제강점기 경성부 재정운영의 특징

일제는 강제 점령한 대한제국의 수도인 한성부의 권위를 없애기 위해 명칭을 京城府로 개칭했다. 그리고 1913년 <府制> 제정, 1914년 <府制施行規則> 시행을 통해 행정 차원에서도 다른 11개의 작은 府와 같은 수준으로 격하시켰다. 府 살림의 근간인 예산과 지출을 비롯한 세무행정과 행정 일반에 관한 기본적인 결정권은 조선총독-경기도장관(도지사)이 장악했고, 京城府尹은 실무 차원의 집행권만 갖는 체제였다. 부

는 조선총독부 탁지부(나중에 재무부로 명칭이 바뀜) 소속 司稅局 稅務課와 司計局 豫算決算課 및 財務課, 그리고 道 財務部 稅務係와 理財係에 의해 수직적 통제를 받는 행정기구였다.

경성부는 다른 府와 마찬가지로 조선총독(부), 더 직접적으로 경기도(도장관-도지사)의 지휘와 명령을 받는 일개 府로 전락했다. 재정운영의 기본적 실무사안조차 조선총독 또는 경기도장관의 허가를 받아야 했다. 부는 法人으로서 官의 감독을 받아 공공사무와 법령에 따라 부에 속한 사무를 처리하는 하부 행정기구로서, 부의 廢置와 이에 따른 재산처분에 대해서도 부윤은 도장관이 의견을 듣는 대상에 불과했다. 府條例의 설치 또는 개폐, 府債의 起債와 그 방법, 이자율과 상환방법에 대해서는 조선총독의 허가를 받은 후 府協議會의 자문을 받아 부윤이 시행하도록 규정했다. 심지어 현금 출납과 보관을 위해 필수적인 부의 금고업무 취급은행인 府金庫 설정에 관한 결정도 도장관 허가를 받은 후 부윤이 정하도록 규정했다.

경성부윤의 종속성은 특히 부세 징수행정에서 강하게 규정되었다. 부윤은 府條例를 설치할 수 있었지만, 이는 조선총독과 도장관의 지휘감독을 받아 법령을 집행하는 기관으로서, 실무적 사안 처리를 위한 것이었다. 이러한 경성부윤의 위상은 郡守와 같은 격이었다. 이처럼 일제강점 초기에는 사소한 실무적 사안의 집행조차 경성부윤은 조선총독-경기도장관(도지사)의 허가와 통제를 받도록 규정되었다. 따라서 과거 일국의 수도로서 갖는 권위나 위상, 독자적 세무행정의 여지는 완전히 제거되었다.

다만 1920년 지방제도 개편으로 府協議會員을 선거제로 바꿈에 따라 부윤의 실무 집행 권한을 제한적으로 상향 조정하는 경향이 나타나기도 했다. 즉 1922년 개정 <부제시행규칙>에서는 예산에 대한 부윤의 도장관 허가 사항을 도지사에 대한 보고로 수정했다. 추가경정예산 결정·예비비 지출 등 부 재정운용에 대한 부윤의 도지사 보고 규정 역시 지방제도 변화에 따라 완화되어 1922년 개정 <부제시행규칙>에서는 추가경정예산 결정과정에서 도지사의 허가 규정이 삭제되고, 1927년 개정 <부제시행규칙>에서는 예비비 지출에 대한 도지사 허가 조항도 삭제되었다. 이는 1910년대를 지나는 동안 식민통치에 요구되는 종속적 지방제도가 ‘안정적으로’ 정착되었다고 판단한 결과로 보인다. 즉 식민통치가 ‘안정화’ 되면서 중간절차를 간소화한 것으로 이해된다.

경성부는 일제강점 직후인 1910년 9월에 경성부로 명칭이 바뀌면서 수도로서의 위상이나 독자성을 완전히 상실했다. 한성부가 관할하던 재정 관련 업무 즉 國費會計 관련 사무, 국유와 지방비 소속 재산 취급사무, 官有 물품과 지방비 소속 물품 취급사

무, 지방비 사업과 출납 관련 사무 등 업무는 모두 상급기관인 경기도로 이관되었다. 경성부는 토지·가옥 증명이나 소유권 증명에 관한 건, 강제집행에 관한 건 등만 관장하게 되었다. 경성부는 <부제> 시행 이전까지 세무행정 권한이 없었기 때문에, 한성부에서 부과해 온 세목에 대한 징수 책임과 세입의 귀속도 경기도 지방비[道稅]로 이관되었다.

한성부가 과세하고, 이후 경성부에서 과세된 세목 구성의 특징을 보면, 市街地稅 과세 시작 이전이어서 시가지세부가세와 지세부가세 과세가 없는 대신, 소득수준이 높은 수도로서의 특성에 따라 재산세로서 토지가옥소유권취득세와 저당권취득세를 부과했다. 그리고 도 재정에서 屠場(畜)稅가 도세에서 점하는 비율이 높았던 것에 비추어, 도축세 과세는 소비수준이 높은 한성부-경성부의 중요한 세원이었다. 시장세 역시 도 재정에서는 단일세 과세였지만, 상권 범위가 넓은 한성부-경성부에서는 영업 규모에 따라 5개 등지로 구분하여 정액 월세를 부과했다. 즉 <부제> 시행 이전까지 한성부-경기도의 부과금 세목은 무차별적 단순비례세 세목인 도축세와 시장세, 재산세 성격을 띤 토지가옥소유권취득세와 저당권취득세 등 두 범주로 구분된다. 도축세와 시장세를 중심으로 한 가운데 두 재산세 세목이 보완 세원 역할을 했다.

경성부의 재정 운영은 <부제>가 시행되는 1914년부터 새롭게 시작되었다. 세목도 근본적으로 달라졌고, 조선총독과 경기도장관의 직접적 통제 아래 놓인 가운데 다른 부와 마찬가지로 세무행정을 비롯한 행정 전 분야에 걸쳐 독자성을 상실하게 되었다. 경성부의 수입원 운영의 골간인 부세·사용료·수수료 및 부역현품과 그 부과징수에 관한 사항은 조선총독이 정했고 경성부는 과세 행정의 실무기관에 불과했다.

예산 통계를 통해 경성부 재정규모를 보면 1914~1943년간 경성부 세입총액(2억 2천여만 엔)은 1914년 12개 府에서 시작되어 1944년 22개 부에 이른 전체 부 재정 세입총액(7억 938만여 엔)의 31%를 차지했다. 이는 일제강점 이전 대한제국의 수도였고 조선 최대 도시에 걸맞는 규모였다.

그러나 당시 경성은 4대문 중심으로 제한된 지역으로서 인구도 20~40만 정도였다가 1936년에 이르러 경기도 일부 지역이 경성부에 편입됨으로써 인구는 64만여 명, 면적도 4배 가까이 확장되었다. 그렇더라도 해방 후 서울과 비교할 때 일제강점 아래 경성부는 인구나 면적 면에서 큰 차이가 있었다. 그리고 경성부에는 일본인이 많아 1933년 경우 일본인 호수가 31%나 되었다. 공무·자유업자가 전체 호구의 1/3을 차지했고, 상업·교통업 종사자도 1/4 정도나 되었다.

3. 해방 이후 서울 재정의 전개와 특징

(1) 정부 간 재정관계의 변화

1) 양적 추이

한국의 지방자치는 선진국의 그것과는 크게 다른 측면을 갖고 있다. 예컨대 지방자치의 기본인 치안유지 기능과 교육 기능 그리고 복지 기능이 지방자치단체의 주요 기능으로 존재하지 않고, 경찰은 국가경찰, 교육자치는 일반 지방행정과 분리되어 실시되고 있다.

해방 이후 지방자치 도입과정과 1950년대의 파행적 개편과정, 4·19혁명 이후 전면적 지방자치 실시와 5·16군사정변에 의한 지방의회 해산, 이후 1991년 지방의회 부활과 1995년 단체장 주민 직선이 실시되기까지 한국의 지방자치는 긴 암흑기를 겪었다.

해방 이후 한국의 정부간 재정관계¹⁾의 양적 추이를 재정의 총체적 규모 변화, 정부 부문 내 중앙·지방의 재정규모의 상대적 비율을 통해 살펴보면 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

첫째, 재정의 총체적 규모 변화를 살펴보면, 중앙재정은 한국전쟁, 4·19혁명, 5·16군사정변, 10월유신, 10·26사태, 1987년 민주화운동, 1997년 외환금융위기 등 중요한 역사적 계기를 전환점으로 해서 변동 폭이 크다. 그러나 지방재정은 1950년대 후반부터 1960년대 중반까지 감소추세를 보였지만, 전체적인 추세는 완만한 증가 경향을 보여 왔다. 특히 1990년대 지방자치 부활 이후 지방재정의 절대적·상대적 규모는 비약적으로 증가했다.

둘째, 중앙정부와 지방정부의 일반회계 세출 배분 관계는 지방재정 비율이 한국전

1) 중앙정부와 지방정부의 관계를 정부간 관계라 부르고, 이 중 중앙정부 지출과 지방정부 지출 또는 국세와 지방세 등 중앙재정과 지방재정의 관계를 정부 간 재정관계라 부른다. 정부간 관계는 결정권을 누가 갖느냐에 따라 중앙집권형과 지방분권형을 대비시키고, 집행권을 누가 갖느냐에 따라 집중형과 분산형으로 대비시킬 수 있다. 이를 조합하면 정부간 관계는 중앙집권적 집중형·중앙집권적 분산형·지방분권적 분산형으로 구분할 수 있다. 이재은, <한국의 정부간 재정관계의 역사적 특징>, 《지방재정논집》 제7권 제2호, 한국지방재정학회, 2000, 1~52쪽 참조.

쟁 말 12% 수준부터 전후복구기에 26~28%로 증가하고, 5·16군사정변 직후에 15% 수준까지 감소하다가 이후 26% 수준으로 회복되고, 1972년 10월유신 이후에는 22% 수준으로 낮아졌다가 이후 25% 수준을 유지했다. 1980년대에는 완만한 상승 추세를 보이다가, 1987년 민주화운동을 계기로 지방자치 부활이 추진·실현되면서 급증 추세로 바뀌었다. 이후 외환금융위기를 계기로 지방재정이 크게 위축되었으나, 위기 극복과 함께 빠르게 회복되었고, 分權改革 추진과 함께 2005년도에는 중앙정부와 지방자치단체의 실질적 재정 사용액이 거의 비슷한 수준으로 바뀌었다.

한편 세원 배분의 정부간 관계를 형식적 관계와 실질적 관계로 나누어 살펴보면, 우선 형식적인 세원 배분 관계는 총 조세에 대한 지방세 비율이 1951년 4.8%에서 1955년 11.4%로 증가하고, 이후 감소하여 1960년에 6.8%이었다. 1961년 전면적 稅制 개혁 결과 지방세 비율이 높아지면서 1962~1966년간에는 14~17% 수준이었다. 그러나 1966년 세제 개혁으로 역전되어 1967~1972년 사이에 8~9% 수준을 차지하고 1972년 세제 개혁에서 11% 수준으로 증가하고, 이후 1987년까지 대략 11~12% 수준을 보이고 있다. 1987년 이후 담배소비세·종합토지세 등 새로운 세목 창설이나 국세의 지방이양으로 지방세 비중이 크게 증가하였고, 지방자치 부활 이후 총 조세의 20% 수준을 오르내리고 있다.

이러한 양적 추이에서 알 수 있듯이 한국의 세원 배분은 2000년대 초까지도 철저한 중앙집권적 특징을 지니고 있기 때문에, 세원 배분의 변화 양상이 대단히 유동적이었다. 지방세 추이가 유동적이었던 이유는 지방세 체계가 소득 탄력성이 낮은 재산세제 중심으로 되어 있고, 서울도 定率制이므로 인위적 세제 개편이 없으면 세수가 증가하지 않는 구조였기 때문이다.

한국의 정부간 재정 관계에서 실질적 재정 사용액의 배분과 실질적 세원 배분의 특징이 중앙집권적이라는 것은 지방재정이 중앙정부로부터의 재정 이전에 크게 의존하고 있다는 것을 의미한다. 구체적인 재원이전제도, 특히 재정조정제도 도입과 변화에 따라 실질적 세원 배분의 양적 변화 추이를 살펴보자. 한국전쟁 동안 지방세적 성격이 강한 지세를 임시토지소득세라는 이름으로 국세로 징수하면서 임시지방분여세제도를 도입하였다. 그 결과 실질적 세원 배분에서 지방재정 비중은 1951년 16.7%이고, 휴전 후 증가하여 1955년 48%에 달하고 1959년까지 40% 수준을 유지했다. 1960년대에는 25~28%, 1974년 이후 1984년까지는 20~23% 수준으로 감소하고, 지방자치 논의가 활발해지면서 완만하게 증가하였다가 1988년 이후 급증 추세를 보여 2005년도에는 지방의 실질적 세원 배분 몫이 56.5%로 중앙재정을 압도하고 있다.

이전재정 수입과 지방세 규모를 비교해보면, 1950년대에는 이전재원 크기가 압도적이었고, 1960년대 전반기에는 지방세수가 더 크고, 1967~1976년간에는 이전재원 크기가 훨씬 커졌다. 1977년 이후 다시 지방세수 쪽이 더 커졌지만, 지방자치 부활 과정에서 국세의 지방세 이양보다 지방양여금 도입과 지방교부세 법정교부율 인상 등으로 지방세수보다 이전재원 비중이 더 크게 나타나고 있다. 물론 교육자치 재정을 제외한 일반재정 경우에는 지방세 비중이 이전재원 비중보다는 조금 더 크다.

이전재원 중에서 지방교부세 등 일반재원과 국고보조금의 추이를 살펴보면, 1965년까지는 국고보조금 쪽이 지방분여세나 지방교부세 쪽보다 압도적으로 크고, 1966년 이후부터 지방교부세 비중이 커지고 있다. 즉 한국에서 지방단체 간 재정력 격차 해소를 위한 재정조정제도는 1966년 이후부터 그 역할이 정립되고 있다. 그러나 1972년 10월유신에 의해 지방교부세 법정교부율이 중지되며 지방재정이 급속도로 축소되었다. 이후 1980년대에 지방자치 부활을 대비하면서 법정교부율은 중지되었던 시점의 비율인 내국세의 13.27%로 복원되었고 지방자치가 부활된 이후 지방교부세 법정교부율이 2000년 15%, 2005년 19.13%, 2006년 19.24%로 증가하고 있다. 물론 지방자치 부활 과정에서 지방교부세 이외에 조건부 일반재원인 지방양여금이 확대되면서 이전재원 비중은 크게 높아진다.

2) 구조 변화

해방 이후 한국의 지방제도와 지방재정의 과제는 일제강점기 官治的·식민지적 지방자치와 지방재정을 청산하고, 지방분권과 주민자치를 실현하는 동시에 자치재정을 확립하는 것이었다. 그러나 한국 사회·경제에는 미국의 영향력에도 불구하고 식민지 유제가 남아 정부간 관계는 기본적으로 중앙집권구조 아래 관치적 성격을 갖고 출발하였다. 1946년 3월 10일 미군정은 의결기구의 일종인 각종의 會(道會, 府·邑會, 評議會, 協議會 등)를 해체시키고, 도·부·읍·면의 지방행정기구는 일제강점기 것을 계승하고, 지방행정기관장이 모든 권한을 행사하게 된다. 같은 해 11월 15일 지방기관장과 지방의회 의원의 직접선거를 규정한 미군정법령 제126호를 공포하였지만 실시되지 못했다.

보통·평등선거의 住民參政과 대의제 지방자치제도의 기초는 1948년 <헌법>의 지방자치 규정에서 나온다. 그리고 구체적인 지방자치제도는 1949년 7월 4일 공포된 <지방자치법>에 규정되어 있다. 최초 <지방자치법>의 주요 내용을 살펴보면, 지방자치단

체는 광역(특별시·도)과 기초(시·읍·면)의 중층구조이며, 지방의회 의원은 임기 4년의 명예직으로 주민이 직선하지만, 광역단체장은 대통령이 임명하고, 기초단체장은 의회 간선이며, 의회의 단체장 불신임권과 수장의 의회 해산권을 부여하고 있다. 자치체의 사무는 고유사무와 위임사무로 구성되어, 자주재정권과 조례제정권을 법률 범위 내에서 인정하고 있다. 또 자치체에 국가공무원 배치를 인정하고, 교육자치가 분리되고, 경찰 등은 국가사무로 되어 있다.

그러나 이 <지방자치법>은 여순사건 등 여러 사정으로 실시되지 못하고, 같은 해 12월 15일 개정되어 의회가 구성될 때까지 의회 기능은 상급기관(특별시·도는 내무부장관, 시·읍·면은 도지사) 승인으로 대체하고, 단체장은 모두 임명제로 되어 있었다.

한국의 지방자치는 1952년에 시작된 총선부터 본격 실시되고 있다. 1952년 4월과 5월에 지방의회 의원 선거가 실시되고, 이후 기초단체장 간선도 실시되었다. 1955년 12월 제2차 개정에 의해 의원과 단체장의 임기를 3년으로 단축하고, 기초단체장이 주민 직선으로 선출되고 불신임권과 의회해산권이 폐지되고 의원 수나 회기일수도 축소되었다. 1956년 8월에 기초단체장 선거가 실시되었다. 1958년 12월에는 제4차 개정에 의해 임기를 4년으로 복원시키고, 단체장은 모두 임명제로 바꾸어 불신임권과 의회 해산권이 부활되었다. 이러한 개정의 배경에는 李承晩 대통령의 장기집권과 깊은 관련이 있다.

4·19혁명으로 새로 등장한 민주당 정부는 내각제에 기초하여 1960년 10월 12일 <지방자치법>을 전면 개정하여 각급 자치단체 의회 의원과 단체장을 주민직선제로 변경하고, 같은 해 12월에 지방선거를 실시하였다. 그러나 처음으로 주민통치를 실현한 최초의 지방자치는 5·16군사정변에 의해 중단되었다.

1961년 집권한 군사정권은 지방의회를 해산하고 지방자치를 중지시킨 채 강력한 중앙집권적 국가체제로 출발한다. 같은 해 10월 1일 <지방자치에 관한 임시조치법>으로 기초지방단체가 종래의 시·읍·면에서 시·군으로 광역화 되었다. 또한 직할시라는 도시특례제도가 도입되었다. 이러한 제도 개편은 두 가지 의미를 지니고 있다. 하나는 기초자치단체가 광역화되기 때문에 중앙이 통제하는 지방단체 수가 대폭 감소하여 강력한 중앙집권이 쉬워졌다는 점이다. 즉 단체 자치라도 주민과 직결된 읍·면 자치가 자치의 학습기회를 넓혀주어 민주적 분권으로의 발전 가능성을 갖고 있지만, 광역화와 단체 수 축소는 능률적인 중앙통제가 가능해지는 조치라는 점이다. 또 하나는 특별시 제도와 함께 새로 도입된 직할시라는 도시특례제도는 본래 의도했던 아니든 지방재정제도의 문제점과 어우러져 대도시로의 인구집중을 초래하는 상승 작용을 해왔다.

군사정권은 적극적인 경제개발정책 수행을 위해서 지방단체의 역할을 정비하고 지방재정제도도 확충시켰다. 이 시기 중앙과 지방의 사무 배분을 근거로 《한국지방행정사》는 ‘관치우월적 이원적 기능’의 지방자치였다고 기록하고 있다.²⁾ 요컨대 출발부터 이원화되었던 경찰·교육행정의 중앙집권, 사무 배분과 권한의 중앙집권, 인사의 중앙집권, 자치단체장은 자치단체의 집행기관이자 기관 위임사무를 위한 국가기관인 점 등을 그 예로 들고 있다.

한편 기능 면에서는 강력한 중앙집권체제 구축이 추진되면서도 중앙정부의 정책적 운용을 위해서 지방의 재정적 기반은 다소 강화되는 모습을 보이기도 했다. 1961년에 <지방교부세법>과 <국세와 지방세의 조정에 관한 법률>을 제정하고, 1962년 세제 개혁에서 지방세로서 국세부가세 제도를 채택하였다. 개발계획 추진을 위한 대대적인 세제 개편으로 종전의 국세 20개, 지방세 18개 세목에서 국세 15개, 지방세 13개 세목으로 정비되었고, 지방재원 확충을 위해 독립세가 증가하고, 부가세에서도 소득과세의 일부가 지방재원으로 포함되었으나 시·군세는 여전히 부가세가 중심을 이루고 있었다. 또한 1963년에 <지방재정법>과 <보조금관리법>이 제정되어 지방재정에 관한 법적 장치가 마련되었다.

그러나 1966년 세제 개편에서는 지방세로서 국세부가세 제도를 폐지하고, 지방세가 모두 독립세로 설정되었다. 부가세가 폐지되면서 국세로의 세원 집중은 더욱 심화되었고, 이것을 보전하기 위해 지방교부세율이 인상되었다. 이러한 개정과정은 지니는 1960년대 지방세제의 특징은 부가세를 정리하는 과정으로, 시·군세가 재산보유에 대한 세목으로 구성되는 시기였다고 볼 수 있다.

1960년대 지방행·재정은 지방의회 해산, 지방자치 중지, 지방자치단체의 광역화 등을 통해 중앙의 통제가 용이한 강력한 중앙집권적 행·재정구조가 형성되었고, 이러한 구조는 1970년대 고도성장기에 더욱 강화된다.

특히 고도성장의 부산물로 표출되는 다양한 사회경제적 요구와 정치적 민주화 요구가 거세지자, 이를 억압하기 위해 1972년 10월 유신체제를 선포하고 대통령 간선제·노동운동 금지 등이 시행되었고, 이와 함께 지방자치를 포함한 민주화 논의는 금지되었다. 1972년 12월 27일 공포된 <헌법>은 부칙 제10조에서 “이 헌법에 기초한 지방의회는 조국통일이 달성될 때까지 구성하지 않는다.”고 명문화했고, 지방자치 부활은 현실에서 멀리 떨어진 과제가 되었다. 예컨대 1969년 3월 12일 <지방자치법> 개정안

2) 한국지방행정연구원, 《한국지방행정사(1948~1986)》, 1988.

이 제출되고 이후 1979년 9월 29일 개정안이 제출될 때까지 10년간 이 법의 개정의지는 전혀 표출되지 못했다.

1970년대 재정 관계 변화를 보면, 우선 외자도입기업의 광범위한 부실과 베트남전쟁 종식에 따른 전쟁특수 감소, 그리고 미국 경기 침체 등으로 경제여건이 악화되자 1972년 <대통령 긴급조치>(이른바 8·3조치)가 선포되었고, 이어서 유신체제가 성립되었다. 이 과정에서 지방교부세 법정률 17.6%가 폐지되었고, 이후 해마다 정책적으로 배분되었던 지방교부세율은 11% 수준으로 크게 감소하였다. 그리고 1973년 세계 개정으로 대도시의 인구·경제 기능의 집중을 억제하기 위한 조치로 주민세 균등화와 소득할이 道稅로 신설되고, 취득세나 재산세의 차등 누진과세도 시행되었다.

1972년 세계 개혁에서 장기적 세제로 설정된 부가가치세를 1976년부터 도입하면서 종합소득세와 부가가치세를 축으로 하는 한국형 세제가 확립되었다. 즉 고도성장기 정부의 재원 조달을 위해 부가가치세를 도입하면서 세제의 불공평성에 대한 여론이 높아지자, 부가가치세 도입을 위한 정치작업으로 1974년에 종합소득세를 도입하였다.

이러한 세계 개혁 중 지방세였던 유흥음식세가 부가가치세로 흡수되자, 도·시·군간의 지방세 체계를 개편하였다. 국세였던 등록세가 도세로 이양되고, 도세 부가세를 폐지하고 주민세·자동차세·도축세·마권세가 시·군세로 이양되었다. 도시환경 개선 정비를 위해서 목적세인 사업소세가 창설되고, 이러한 세계 개정 결과 지방세는 모두 독립세로 되었으며, 도세 3세목, 시·군세 6세목, 목적세 3세목으로 이른바 한국형 개발세제의 지방세제가 확립되었다.

한편 1979년 10·26사태로 유신체제가 붕괴된 이후 등장한 제5공화국은 <헌법> 부칙에서 “지방의회는 지방자치단체의 재정자립도를 감안해서 순차적으로 구성하며, 그 구성 시기는 법률로 정한다.”고 규정하였다. 유신체제 때 통일 이후로 미루었던 지방자치 실시는 여전히 불확실한 상태였다.

그러나 야당은 이러한 <헌법> 조항을 근거로 1981년 11월 2일(국민당)과 12월 25일(민한당)에 지방자치 실시에 관한 법률을 국회에 제출했지만, 1984년 3월 12일 발의자의 요구에 의해 兩案은 철회되었다.

사실 이때까지 정치권도 학계도 지방자치에 대해 큰 관심을 기울이지 않았었다. 그런데 <지방자치법>이 제기된 이후 본격적인 논의가 진행되기 시작했다. 그리고 1984년 11월 23일 여야 3당간에 “1987년 상반기까지 적합한 일부 지역(특별시·직할시·도)에 지방의회를 제1차적으로 구성하고, 여건이 정비되는 대로 지방의회 구성을 순차적으로 확대 실시한다.”는 정치적 타협이 이루어졌다. 그 후 지방자치실시연구위원

회와 산하 실무작업단이 설치되어 지방자치의 부활·실시 가능성이 열리기 시작했다. 실무작업단이 주도한 연구 심의 결과를 바탕으로 관계기관 회의를 통해 1986년 6월 23일 시안이 마련되고, 전국 14개 도시 공청회를 개최하였으며, 1986년 10월 2일 국무회의 의결을 거쳐, 같은 달 10일 <지방자치법> 개정안이 국회에 제출되었다. 그러나 정부 개정안은 1년 후로 다가온 대통령선거 방법을 둘러싼 헌법 개정문제와 연계되어 입법화되지 못했다.

그러나 1987년 6월 민주화운동은 결국 6월 29일 ‘민주화선언’을 이끌어냈고, 그 속에는 “지방자치·교육자치의 조속한 실시” 항목도 포함되었다. 이를 계기로 순차적 실시에서 전면적 실시로 방침이 바뀌었다. 같은 해 <헌법> 개정을 거쳐 대통령선거가 실시되었으나 <지방자치법> 개정 문제는 제대로 관심을 끌지 못했다.

이러한 정치 상황 속에서 여당은 1988년 3월 8일 단독으로 국회 법사위원회에서 <지방자치법> 개정안을 통과시켰고, 야당은 선거불참선언으로 반발했다. 1989년에 지방자치가 쟁점이 되어, 1989년 12월 30일 제8차 <지방자치법> 개정, 1990년 12월 31일 제9차 개정을 거쳐 비로소 1991년 3월 26일 기초자치단체 의원 선거(시·군·구 의원 4,303명)가 실시되었고, 같은 해 6월 20일 광역자치단체 의원(시·도의원 866명) 선거가 실시되었다. 1992년 6월 30일 이내에 실시하기로 했던 단체장 선거는 연기를 거듭하다 1995년에야 실시되었다.

지방자치 부활 이후 지방재정은 양적인 면에서 절대적·상대적으로 팽창을 거듭하고 있다. 국가재정과 지방재정 규모를 국민총생산(GNP)에 대한 상대적 비중으로 살펴보면, 지방자치 실시 전인 1989년도에 총 재정규모는 23.7%이고 지방재정은 5.5%이었는데, 지방자치가 실시되는 1991년도에는 각각 26.1%, 7.7%, 1994년도에는 각각 29.8%, 9.3%, 1997년도에는 각각 33.2%, 11.2%로 증가하고 있다. 즉 지방재정의 상대적 비중이 불과 10년도 안 되어 두 배로 증가하고 있다는 사실은 적어도 양적으로는 지방재정의 지위가 급속히 높아졌다고 볼 수 있다. 그러나 양적 팽창이 곧 자치의 신장을 의미하는 것은 아니다.

1994년 1월 현재 총 사무 수 15,774개 중 국가사무가 75%인 11,744개이고 지방사무는 25%인 4,030개인데, 이 중 1,920개가 위임사무이고 자치사무는 불과 13%인 2,110개에 불과한 것으로 조사되었다. 1998년 지방이양추진위원회를 발족시키고 국가사무의 지방이양을 추진한 결과 2002년도 국가사무 전수조사 결과에 따르면 총 사무 수는 41,603개이며 이 중 국가사무가 73%인 30,240개이고 지방사무는 27%인 11,363개인데, 지방사무에는 1,311개 위임사무가 포함되어 있다고 한다. 지방사무는

시·도 사무가 5,318개, 시·군·구 사무가 2,950개, 시·도/시·군·구 사무가 3,095개로 되어 있다. 1994년과 2002년 조사를 직접 비교할 수 있는지 분명하지 않지만, 일단 지방사무 비율이 다소 증가하고 있으며 위임사무 수도 많이 줄었다.

그러나 2002년까지 사무의 지방이양의 전반적인 모습은 사무이양이 형식에 그치고 오히려 지방에는 부담만 증가시키는 결과를 초래했다는 비판을 받고 있다. 결국 한국의 지방재정은 자치사무의 제약으로 이른바 ‘세출의 자치’가 확보되지 못하고 있으며, 지방비 부담의무와 각종 재정통제 제도에 의해 지방재정 운용은 여전히 자율성을 제약받고 있다.

이러한 사무·기능 재배분의 파행성과 지방재정의 취약성은 자율-참여-책임이라는 지방자치 본래의 모습을 실현하지 못하는 원인으로 작용하고 있으며, 이러한 지방자치의 현실적 제약을 인식하고 2002년 취임한 盧武鉉 정권은 지방분권과 국가균형발전을 국정과제로 내걸고 지방분권개혁을 추진하고 있다.

(2) 서울 재정의 특징

1) 재정규모의 변화와 특징

① 해방 이후 1950년대

해방 직후 서울시 재정규모는 발굴된 통계자료가 없기 때문에 전혀 짐작할 수 없는 형편이다. 정부 수립 후 서울특별시 총 재정규모(일반회계+특별회계)는 1948년 22억원, 1949년 34억원, 1950년 52억원이다. 그리고 일반회계 규모는 1949년도 15억원, 1950년도 22억원 정도이다. 그러나 결산자료가 발굴되지 않은 상태에서 그 예산이 그대로 집행되었는지는 확인할 수 없다.

서울시 재정규모는 1951년도부터 정리되어 있다. 이 시기는 전쟁으로 인한 혼란·화폐단위 변경·지방교육비특별회계 관장기관 이동 등으로 제도 변화에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다. 그러나 아직 이 부분에 관한 정리가 부족한 형편이다.

총 재정규모를 예산액과 세입결산액을 비교하며 살펴보자. 재정규모를 예산액으로 보면, 현재의 화폐단위로 1951년도 1,784만원에서 1952년도에는 3,551만원으로 증가하였다. 1953년도에는 1억 1,210만원 규모로 급증하고, 1960년도에는 26억원으로 증가하였다. 1954년도와 1955년도는 회계연도 조정을 위해 기간이 12개월을 초과하

고 있어 직접 비교는 할 수 없다.

재정규모를 세입결산액 기준으로 보면, 1951년도는 638만원 정도에 불과하였으나, 전쟁이 소강상태에 접어든 1952년도는 1,689만원으로 증가하고 1953년도는 7,856만원 규모로 급증하였고, 1960년도는 18억 6천만원에 이르고 있다. 1957년도에는 예산액과 세입결산액 모두 절대액이 감소하고 있는데, 이는 2개 요인이 복합되어 나타난 것으로 판단된다. 하나는 1955년 회계연도가 1957년도보다 6개월이 길기 때문에 재정규모도 당연히 클 것이다. 또 다른 요인은 제도 변화로 인하여 교육비 관련 특별회계가 전과 달리 취급되었기 때문이다. 1956년에 교육위원회가 구성됨에 따라 교육 관련 예산은 서울특별시 예산에서 분리되었다. 즉 대규모의 초등교육비특별회계·중고등교육비특별회계·초급농업대학비특별회계가 교육위원회 관할로 이관되었다. 참고로 1955년도 경우 이 3개 교육비특별회계는 세입결산 총액의 21%, 일반회계 세입결산의 40%를 차지했다.

휴전이 성립된 1953년도 기준으로 재정규모 변화를 살펴보면, 1958년도부터 세입결산액이 빠르게 증가하여, 휴전 후 7년만인 1960년도에 재정규모가 23배 정도 증가했다.

이 시기 예산액과 결산액 차이가 매우 컸는데 예산액과 세입결산액은 일치하지 않는 것이 일반적이지만, 그 정도가 심하면 재정에 구조적인 문제가 있는 것이다. 1950년대 서울은 예산액보다 세입결산액이 현저히 낮다. 예산액 대비 세입결산액 비율을 살펴보면 1959년을 제외하면 50~70% 수준이다. 특히 1951년도와 1952년도의 비율이 낮은 것은 전시상황으로 예산에 편성된 수입이 차질을 빚어 계획대로 집행되지 못했기 때문이다. 이러한 현상은 예산편성의 행정경험이 적었기도 했지만, 더 근본적인 이유는 경제가 불안정한 상태에서 장래 예측이 매우 어려웠기 때문일 것이다.

한편 1950년대 서울특별시 일반회계를 세출결산 기준으로 살펴보면(화폐단위는 현재의 원), 1951년도에는 291만원이었으나, 1953년도에는 3,024만원으로 급증했다. 그 이후에도 세출액은 매년 증가를 거듭해 1960년도에는 12억 7,189만원에 달했다. 1951년을 기준으로 할 경우 서울시 일반회계 규모는 9년 만에 438배나 증가한 것이다.

② 5·16군사정변 ~ 10월유신

1961년 서울특별시 인구는 257만 7천명이었으나, 1972년에는 600만명을 넘어섰으며 총 재정규모도 1961년 32억 6,200만원에서 1972년 732억 4,200만원으로 크게

증가하였다. 연대별로 예산규모 증가 추세를 보면 1960년대에는 15~79% 증가율을 보여 연평균 35% 증가율을 보였으며, 1970년대에는 그 증가율이 약간 둔화되어 9~50% 증가율을 보여 연평균 33% 증가율을 보였다. 특히 1966년도에 처음으로 100억원을 넘어서는 등 서울특별시 예산은 지속적으로 급격하게 팽창하였다.

이 시기 서울특별시 예산규모 증가 원인을 살펴보면 첫째, 제1차 경제개발계획의 성공적 수행에 따른 경제발전을 들 수 있다. 경제발전에 의해 전국적으로 도시화와 산업 발전에 따른 급격한 인구 증가와 도시집중현상이 나타나면서 도로·교통·주택·상하수도 등 도시기반시설의 본격적인 정비와 이에 따른 행정기구 확대가 그 주요 원인이었다. 둘째, 특히 서울은 한국 경제발전의 상징이기도 했기 때문에 집중적인 개발이 추진됨에 따라 건설사업비 증가가 현저하였다는 사실이다. 이 기간 중 주요 특징은 공익 사업비 중 건설사업비가 대폭 증가했었다는 것이다. 1960년대 전반기부터 서서히 일기 시작한 부동산경기 호황으로 인한 지가 상승에 따른 보상비 증가가 건설사업비 뿐만 아니라 예산규모 팽창의 주요 원인의 하나가 되었다. 그러나 이 기간 중 예산규모가 팽창한 것은 보상비의 절대적 증가에도 그 원인이 있었지만, 가장 중요한 원인은 도시개발사업을 그만큼 많이 수행했다는 사실이다. 예컨대 같은 기간 중 건설사업비 비중은 일반회계 전체 예산액의 40%(평균)에 달하고 있으며, 1967년에는 55%를 웃돌 정도였다. 건설사업비 규모도 1967년 54억원에서 1968년에는 62억원, 1970년에는 108억원을 웃돌았으며 1971년에는 122억원으로 팽창되었으나, 1972년에는 72억원으로 결산율도 낮고 다소 주춤한 것으로 나타나고 있다.

1961~1972년까지 서울특별시 재정운영의 기초 측면에서 주요 건설사업으로는 택지조성사업·한강개발사업·여의도개발사업·용수사업·교통문제에 대한 대응(지하철 건설) 등이 추진되었다.

③ 10월유신~1987년

1972년 이후 서울 재정규모의 변화 추이를 보면 다소 기복을 보이고 있었지만, 전반적으로는 1970년대 초반 이래 높은 증가세를 보이고 있으며, 그러한 추세는 1970년대 후반기까지 이어지고 있음을 볼 수 있다. 일반회계와 특별회계를 합친 총괄규모 면에서 볼 때 1972년에는 전년 대비 2.1% 증가율을 보였지만, 1970년대 초반 이래 높아지기 시작해서 1975년도 60% 증가율을 정점으로 해서 상당한 진폭이 있었음에도 불구하고 1970년대 말까지 40% 전후의 높은 증가세를 보이고 있었다.

그러나 1970년대의 이러한 세출규모 증가 추세는 1980년대에 들어서면서 상대적

으로 안정적인 하향 추세로 돌아서고 있었다. 이러한 양상은 국가 경제정책 방향이 1970년대의 성장 중심에서 1980년대 들어서면서 경제 안정화 쪽으로 바뀌고 있는 사실을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 물론 그와 같은 재정규모 체감 현상은 단순하게 국가적인 안정화정책의 결과라는 측면 이외에도, 1980년대 초반의 경제침체로 인한 서울특별시의 경기침체 현상을 반영한 것이기도 하며, 또 한편으로는 서울특별시의 비탄력적인 재정수입체제로 인해 자원조달에 한계가 있었기 때문이기도 했다.

세입도 세출과 같이 서울 재정을 둘러싸고 있는 재정여건과 재정 운영기조로부터 자유로울 수는 없다. 세입규모 면에서는 1970년대에는 성장정책에 힘입어 서울특별시 세입규모도 꾸준히 늘어나는 추세를 보이고 있었으나, 1980년대 중반 이래 큰 폭으로 떨어져 크게 증가하지 못하거나 오히려 줄어드는 현상까지 나타나고 있었다. 이처럼 세입규모가 크게 감소한 이유는 경제성장률이 1980년대 초반 이래 크게 둔화된 탓도 있지만, 각종 투기억제시책 등으로 인한 부동산경기 후퇴에 의해 부동산거래가 부진한데다가, 과세표준 비현실화로 인해 서울시 조세수입의 상당 부분을 차지하는 부동산 관련 세제의 세수가 격감한데 따른 것이며, 특별회계에서는 사업 관련 수입이 늘어나지 못한데 기인하고 있었다.

세입구조 면에서도 세출구조 경우와 상응하여 1970년대에는 일반회계 비중은 꾸준히 상승하고 있었는데 비해, 특별회계는 지속적으로 그 비중이 줄어들고 있었다. 그러나 1980년대 들어서면서 그 두 회계수입 사이 격차가 줄어들다가, 1980년대 중반에 이르면 그 추세가 역전되어 거꾸로 특별회계 세입규모가 일반회계를 앞지르는 양상을 보이고 있었다. 이러한 사실은 1980년대 들어서면서 지하철 건설·상수도시설 확충 등 도시기반시설의 운용 폭이 넓어지면서 특별회계 규모가 늘어난데 기인하는 것이다.

④ 1988년 이후

서울특별시 재정규모는 순계 세입 기준으로 1988년 2조 7,384억원에서 2003년 18조 4,981억원으로 6.8배 증가하였다. 이 중 일반회계 세입은 순계 기준으로 1988년 1조 2,658억원에서 2003년 14조 2,330억원으로 11.2배 증가하여 2.1배 증가에 그친 특별회계에 비해 증가율이 월등히 높았다. 또한 일반회계 세입규모도 순계 기준으로 보면 1989년 이후, 총계 기준으로 보면 1996년 이후 특별회계 세입규모에 비해 커지고 있는데, 이와 같이 일반회계 규모가 특별회계 규모에 비해 커졌다는 점은 예산운영의 효율성 증대에 기여한 것으로 판단된다.

1988년 이후 서울특별시 일반회계 세입규모는 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있으나, 연도에 따라 큰 차이를 보이기도 하였다. 전년 대비 증가율을 살펴보면 1989년에는 61.7%, 1990년에는 26.6%, 1991년에는 18.2% 증가율을 보였고, 1992년과 1993년에는 각각 3.8%와 2.5% 증가율을 나타내 성장속도가 둔화되었다. 특히 1989년에는 전년 대비 61.7%나 증가했는데 그 이유는 담배소비세가 도입되었기 때문이며, 세외수입도 전년 대비 큰 폭으로 증가했는데 이월금 등 임시적 세외수입이 크게 증가하였다.

1994년부터 일반회계 세입규모는 다시 크게 증가했는데 1996년까지 13.7~32.3% 증가율을 보였다. 하지만 1997년에는 증가율이 6.3%로 다시 둔화되고 1998년에는 11.5%나 감소하였다. 이는 외환위기 영향이었다. 1999년에는 다시 12.35%로 증가하여 외환위기로부터 회복세를 보였고, 그 이후 10.5~26.5% 증가율을 보여 2000년에는 세입규모가 10조원을 돌파하였다. 이후 부동산세제 개혁과 함께 2004년에는 취득세·등록세 등 부동산거래세 감소로 인해 1% 감소하였다.

1988년부터 2004년까지 지방세 규모도 1조 184억원에서 8조 5,050억원으로 8.4배 증가했다. 연도별로 살펴보면 1989년 34.7% 증가율을 보였고 그 이후 1997년까지 11~20%로 꾸준히 증가세를 보이다가, 외환위기로 인한 부동산경기 하락에 따라 1998년도에는 7.5% 감소하였다. 1999년에는 경기회복에 따라 다시 증가세로 돌아서 14.3% 증가했고, 2000년도에는 12.2% 증가하여 처음으로 5조원을 넘어섰다. 2001년도에는 지방교육세 도입으로 32.6% 증가하였고, 2002년도 20.5%라는 높은 증가율을 보였다. 이후 2003년도에는 3.2% 증가하고, 2004년도에는 3.8% 감소한 것으로 나타났다.

부동산거래세인 취득세와 등록세를 살펴보면, 취득세는 1988년 2,504억원에서 2004년도에는 1조 3,853억원으로 5.5배 증가하였고, 등록세는 같은 기간에 3,460억원에서 1조 8,722억원으로 5.34배 증가했다. 연도별로 살펴보면 증가율에 차이가 크지만 부동산거래가 침체되었던 1998년과 세율 인하가 이루어진 2004년에 큰 폭으로 하락한 것 이외에는 대체로 증가세를 보였다. 즉 거래세는 부동산경기에 따라 변동이 커서 재정의 안정성을 해치고 있다.

다음으로 소득과세의 일종인 주민세는 1988년 1,792억원에서 2004년도 1조 8,722억원으로 무려 10.4배나 증가했다. 연도별로 살펴보면 매년 높은 증가율을 보였으며, 그 결과 주민세는 등록세 다음으로 기간세목으로 자리 잡았다.

대표적 지방소비세인 담배소비세는 1989년 도입되어 3,696억원의 세수를 기록하

여 당시 등록세 다음으로 중요한 위치를 차지하였으며, 이후 금연운동의 영향 등 담배 소비량 감소로 2004년도에는 5,997억원으로 1.6배 신장하는데 그치고 있다.

자동차세는 1988년 1,117억원에서 2004년도 4,202억원으로 3.8배 증가하는데 그쳤다. 하지만 이러한 낮은 증가율은 1999년부터 자동차세 세율이 인하되었기 때문이며 자동차세율 인하로 인한 재정규모 감소를 보전해주기 위해 도입된 주행세를 포함할 경우 7.3배의 증가율을 보이고 있다.

1994년에 마권세가 레저세로 개편되면서 높은 성장률을 보여 2001년 이후 2,000억원 이상의 규모를 보이고 있다. 이 밖에 목적세인 도시계획세와 소방공동시설세도 부동산가격의 지속적 상승으로 세수 기여율이 높다. 즉 도시계획세 경우 1988년도 212억원에서 2004년도 4,088억원으로 무려 19.3배 증가했으며, 소방공동시설세도 같은 기간 105억원에서 1,215억원으로 11.6배 증가했다. 1995년도에 도입된 지역개발세는 2004년도에 589억원으로 상대적으로 재정 기여도가 낮다. 보통세 중 농업소득세와 도축세는 그 규모가 미미하여 서울 재정에서 차지하는 의미가 거의 없을 정도다.

한편 서울특별시 일반회계 세외수입은 1988년도 2,170억원에서 2004년도 2조 7,763억원으로 12.8배 증가했다. 이 중 경상적 세외수입은 같은 기간 12.1배 증가한 반면, 임시적 세외수입은 13배 증가했다. 그러나 세외수입의 기간별 추이를 보면 이월 금이나 재산매각수입 등 임시적 세외수입의 불규칙성 때문에 변동 폭이 매우 크게 나타났다.

서울특별시 의존재원은 순계 기준으로 1988년 426억원에서 3,131억원으로 7.4배 증가하였고, 총 세입에서 차지하는 비율은 1988년 이후 10%를 넘지 못하고 대부분 5% 이하를 나타내고 있다. 이처럼 서울시 의존재원 규모가 그다지 크지 않은 것은 서울시는 재정력이 높기 때문에 보통교부세를 교부받지 못하고 있으며, 1992년부터 교부되었던 지방양여금대상에서도 제외되었기 때문이다. 서울시의 극히 제한적인 의존재원은 국고보조금이 대부분이다.

서울특별시 지방채는 대부분 특별회계 재원으로 활용되었으며, 그 발행규모는 연도별로 큰 편차를 보이고 있다. 또한 지방채는 증서차입채에 대부분 의존하고 있으며 주로 지하철·상수도·주택사업의 재원으로 활용하였는데, 지하철 건설 부채는 서울특별시지하철공사와 서울특별시도시철도공사로 이관되어, 현재 서울시 본청 부채는 대부분 상수도·주택사업과 연관된 부채이다. 서울시는 일반회계에서는 지방채를 그다지 발행하지 않았으며, 특히 2002년도 이후에는 전혀 발행하지 않고 있다.

한편 서울특별시 특별회계 세입규모는 1988년부터 1995년까지 꾸준한 증가세를 보

였다. 즉 1988년 1조 5,057억원 규모를 나타냈는데 1989년 24.3%, 1990년 24.1%, 1991년 39.3%로 높은 증가율을 보였고, 1992년에는 10.3%, 1993년 2.1%로 증가율이 둔화되다가, 1994년도에는 21.4%로 다시 높아졌고 1995년도에는 7%로 둔화되었다.

그러나 민선 시장 선출 이후에는 전반적으로 감소 추세를 보이고 있으며, 이는 특별회계 통폐합으로 재정운영의 투명성을 확보하기 위한 것이다. 예컨대 1996년도 13.4%, 1997년도 9.96%, 1998년 9% 감소하였으며, 1999년과 2000년도에는 각각 12.7%, 5.75% 증가했다. 2003년도 현재 특별회계 세입규모는 4조 9,304억원이다.

2) 재정구조의 변화와 특징

① 해방 이후 1950년대

1945년 해방 당시 경성부 면적은 133.904km², 둘레는 62,856m로서 관할 행정구역은 중구·종로구·동대문구·서대문구·용산구·성동구·영등포구·마포구 8개 구로 구분되었고, 구 아래 행정구역인 町은 총 268개 町·丁目으로 구성되어 있었다. 町·丁目을 분합하여 사무를 관할하는 사무구역인 町會는 약 280여개가 있었다.

해방 이후 정부 수립 이전까지 서울시 인구변화를 보면, 해방 당시 경성부 인구는 대략 90만명 정도였으나, 해방과 함께 급속히 증가하기 시작하여 1946년도 126만 6천명, 1947년도 164만 7천명, 1948년도 170만 7천명으로 기록되어 있다. 3년 사이 인구가 거의 2배로 늘어난 것이다.

1946년 8월 14일 <서울시헌장>을 발표한 미군정은 같은 해 9월 18일자 군정법령 제106호로 <서울특별시의 설치>를 공포한다. 그 제1조에서 서울시를 경기도 관할에서 분리한다는 점, 제2조에서 서울시는 조선의 도시로서 특별시로 하고 道와 동등한 직능과 권한을 가진다는 점, 제5조에서 이 법령은 공포 후 10일에 효력이 생긴다고 규정하고 있다. 즉 서울특별시가 공식적으로 출범한 것은 1946년 9월 28일이다.

이처럼 서울시는 해방 국면에서 정부 수립의 중심축으로서, 특별시로서 그리고 이후 수도의 기능을 위한 준비과정을 거치며, 1948년 8월 15일 정부 수립 이후 대한민국의 수도로서 출발한다.

정부 수립 직후 발발한 한국전쟁은 서울시 재정수요를 팽창시키는 한편, 세원을 고갈시켜 도시문제를 더욱 악화시켰다. 서울은 戰災를 복구하면서 매년 20만명 규모의 인구증가에 대처해야 했다. 재정난 속에서 식량·연료·주택·상수도·청소·위생·치산치수·도로·교통·교육문제에 직면한 서울시는 소극적으로 대처할 수밖에 없었다. 세입

결산액이 예산액을 크게 밑돌고 있었다는 사실이 서울시 재정난을 대변해 주고 있다.

휴전 후 서울시 재정자립도는 80% 수준으로 재정력이 넉넉한 것으로 보이나, 이는 예산에서 결손이 발생한 부분을 제외하고 계산했기 때문에 나타난 착각에 불과하다. 높은 자립도는 오히려 공채 소화도 원활하지 못하고, 의존재원도 불충분했던 사실을 반영한 것이다. 그리고 영업세부가세가 지방으로 환원되면서 세수의 서울 집중이 진행되어, 1960년도에는 지방세수의 42%가 서울에서 징수되었다.

1950년대 서울시 재정은 전시에는 일반행정비 비중이 높고, 전후에는 공익사업비가 큰 비중을 차지하는 특징을 보이고 있다. 이와 함께 토지·주택과 관련된 특별회계를 설치해 도시문제에 대해 적극적으로 대처하는 모습도 찾아볼 수 있다. 그러나 서울은 경제기반과 도시기반시설이 갖추어지지 않은 상태에서 250만 대도시로 변했다.

전쟁 중이던 1951년도와 1952년도를 제외하면, 서울시 세입에서 차지하는 시세 비중은 60% 수준에서 움직이고 있다. 또한 세외수입은 1951년도와 1952년도를 제외하면, 20% 전후에서 움직이고 있다. 이는 생각보다 높은 비율로 보아도 좋을 것이다.

자주재원이 세입 총액에서 차지하는 비율을 ‘지방재정자립도’라 하고, 재정력을 가늠하는 하나의 지표로 이용하고 있다. 지방재정자립도를 보면 1952년도를 제외하면 80% 수준에서 움직이고 있다. 이 영향으로 의존재원 비율은 전쟁 기간을 제외하면 10% 수준에서 움직이고 있다. 일반보조금이든 특정보조금이든 국가로부터 받는 재정적 지원이 크지 않았던 것이다.

1950년대에는 세목의 신설과 폐지가 잦고 영세한 세목이 많았다. 대체로 전쟁 기간에는 호별세·가옥세·취득세·특별행위세가 기간세원 역할을 했고, 휴전 후에는 영업세부가세·취득세·특별행위세가 기간세 역할을 하고 있다. 호별세·가옥세·특별행위세는 1950년대 후반으로 가면서 비중이 감소한 반면, 경제활동이 활발해짐에 따라 취득세와 교통세 비중이 증가하고 있다.

휴전 후 이미 세수의 서울 집중은 시작되었다. 1951년도와 1952년도는 지방세수 중에서 서울시세가 차지하는 비중이 4% 정도에 불과했으나, 휴전이 되고 還都함에 따라 16% 수준으로 증가했다. 더욱이 영업세부가세가 환원된 1954년도에는 24%로 높아졌다. 세수 집중 경향은 시간의 흐름과 함께 더욱 강해져 1960년도가 되면 42%가 되었다.

이 시기 지방 전체와 서울시 의존재원 규모와 세입에서 차지하는 의존재원 비율을 살펴보면, 우선 주목되는 것은 지방재정이 중앙재정에 크게 의존하고 있다는 사실이다. 휴전 후 지방세입의 60% 정도가 의존재원이다. 이는 농업사회에서 중요한 세입원은

농업소득임에도 불구하고 토지에 대한 과세를 중앙정부가 독점한 당연한 결과로 해석된다. 그러나 서울시는 의존수입 비율이 10% 수준에 불과하다. 이는 영업세부가세가 지방세로 환원되었어도 세원 집중으로 서울 이외의 지역은 혜택을 보지 못한 것을 의미한다.

일반보조금과 특별보조금 비율을 보면, 지방분여제도가 폐지되고 지방재정조정교부금제도가 실시된 1959년도 이전에는 압도적으로 국고보조금 비율이 높다. 1957년도 경우 특별보조금이 90% 이상을 차지하고 있다. 지방분여제는 재원 규모도 작고 일정한 기준에 따라 배분하게 되어 있기 때문에, 교부받는 연도도 있고 그렇지 않은 해도 있다. 국고보조금은 국가의 민간 부문 개입 정도가 커지면서 그 종류도 다양해지고 액수도 증가하는 것이 일반적인 경향이다. 서울의 경우 휴전이 되면서 국고보조금 규모가 증가하는 경향을 보이고 있다. 그러나 의존재원이 서울시 재정에서 차지하는 비율은 높지 않다.

1950년대 서울특별시 일반회계 세출구조를 살펴보면, 전시에는 일반행정비가 압도적인 비중을 차지하고 있다. 주민과 가장 근접한 곳에서 전쟁 수행에 필요한 인적·물적 자원을 동원해야 했기 때문으로 생각된다. 휴전 이후에는 공익사업비 비중이 예산의 거의 반 정도를 차지하고 있다. 이는 전재 복구와 경제부흥을 위한 기반시설을 정비하기 위해서 도로·교량·치산치수 등 토목사업이 활발히 전개되었기 때문이다. 사회복지비는 1950년대를 통해 10% 수준에서 움직이고 있지만, 그 내용을 보면 청소 관련비가 대부분을 차지하고 있다. 산업경제비는 전 기간을 통해 미미한 수준에 머물러 있다. 이는 농촌·산촌·어촌도 아니고 공업도시도 아닌 서울의 성격을 말해주고 있다.

② 5·16군사정변~10월 유신

1961년부터 1972년까지 서울특별시 일반회계 세입 결산액의 세원별 구성 비율을 보면 다음과 같다. 1961년도는 일반회계 총 규모가 16억 6,400만원인데 자체수입이 13억 6,400만원으로 82%를 차지하고 있다. 이 중 시세수입이 10억 2,100만원으로 61.4%를 차지하고, 의존재원으로는 국고보조금이 3억원으로 18%를 차지하고 있다. 그러나 1966년까지 보조금의 대폭적인 감소와 시세 및 세외수입의 점진적인 증가 현상을 보이고 있다.

1966년도는 일반회계 총 규모가 73억 5,900만원인데 자체수입이 71억 7,700만원으로 97.5%를 차지하고 있어, 서울특별시 세입의 거의 대부분을 차지하고 있다. 이 중 시세수입이 55억 3,500만원으로 75.2%를 차지하고 있다. 그리고 의존재원으로

는 국고보조금이 18억 1,900만원으로 2.5%를 차지하고 있다. 그러나 지방교부세제도가 확충된 1967년도는 일반회계 총 규모가 97억 6,400만원인데 자체수입이 74억 3,600만원으로 76.2%를 차지하고 있다. 이 중 시세수입이 56억 7,400만원으로 58.1%를 차지해 상대적으로 낮아지고 있다. 의존재원은 23억 2,800만원으로 23.8%를 차지하고 있다. 이 중 신설된 지방교부세가 22억 1,500만원으로 22.7%, 국고보조금이 1억 1,200만원으로 1.1%에 불과하다. 1972년도는 일반회계 총 규모가 318억 3,400만원인데 자체수입이 284억 6,400만원으로 89.4%를 차지하고 있다. 여전히 서울특별시 세입의 거의 대부분을 차지하고 있다. 이 중 시세수입이 210억 5,400만원으로 66.2%를 차지하고 있다. 그리고 의존재원은 33억 7,000만원으로 10.6%를 차지하고, 이 중 지방교부세가 29억 800만원으로 9.1%로 차지해 대폭 낮아지고 있다.

한편 일반회계 세입구조를 연도별로 살펴보면, 시세는 결산액 기준으로 1961년에 일반회계 세입 총액 중 61.4%로 구성비가 약간 낮다. 그러나 1963년 67.4%, 1964년 68.8%, 1965년 75.7%, 1966년 75.2%로 점차 그 구성비가 높아가고 있음을 알 수 있다. 그리고 세외수입의 구성비를 보면 1961년 20.6%, 1963년 19.8%, 1964년 26.3%, 1965년 20.8%, 1966년 22.3%로 일반회계 세입예산의 20% 수준이었다. 따라서 1961~1966년까지 서울특별시 일반회계 세입은 시세와 세외수입을 합한 자체수입이 결산액 기준으로 1961년 82.0%, 1962년 88.6%, 1963년 87.2%이었으며, 1964년 95.1%, 1965년 96.5%, 1966년 97.5%로 1964년 이후부터 90%를 크게 초과하고 있어, 서울특별시 재정자립도는 1964년 이후에 크게 향상되고 있음을 알 수 있다.

한편 1960년대 후반에는 1966년 일반회계 세입총액에 대한 시세수입액의 비중이 75.2%이었는데 1967년에는 58.1%로 낮아졌으며, 1968년에는 63.5%를 보이고 있다. 1969년에는 65.7%로 약간 높았으며, 1970년에 들어서 67.5%에 달하였다. 1971년에는 64.3%, 1972년에는 66.2% 수준을 보이고 있다. 또한 세외수입 구성비를 보면 1967~1972년까지 6년 동안 18~25%선으로 큰 변화가 없음을 알 수 있다.

③ 10월 유신~1987년

10월 유신 이후 서울특별시 재정의 구조변화를 우선 세출구조 측면에서 일반회계 세출과 특별회계 세출 구성비 변화 추이를 보면, 1970년대 후반에 이르기까지 전반적으로 일반회계 세출이 특별회계 세출규모를 웃돌고 있었다. 그러던 것이 1970년대 후반 이래 1980년대 줄곧 일반회계의 상대적 비중이 점차 줄어들기 시작하였으며, 1985

년을 분기점으로 특별회계의 상대적 비중이 앞서고 있었다. 이러한 사실은 1970년대 성장위주 경제정책이 지속되면서 재정 면에서 일반회계 증가세가 특별회계 증가세를 앞지르고 있었던 것이, 1980년 이래 정부의 강력한 경제안정화시책 시행에 따라 세출 규모 증가세가 둔화된 반면, 특별회계는 지하철 건설사업 등 도시기반시설에 대한 투자가 급증하고 올림픽 관련사업 등 국가정책적 사업을 수행한데 따른 현상이다.

일반회계 기능별 세출구조의 특성을 보면, 전반적으로 공익사업비가 가장 높은 비중을 차지하고 있었으며, 그 뒤를 이어 일반행정비와 사회복지비·지원제비 등이 나타나고 있었다. 나머지 세 항목은 서로 다른 추세를 보이면서도 전반적으로 유사한 비중을 보이고 있었다. 이와 같이 공익사업비가 서울시 세출 전체 구성 면에서 제일 높은 비중을 차지하고 있다는 사실은 서울시가 전반적으로 수도로서의 위상을 지키기 위한 각종 건설사업과 치수·교통관리사업 등에 제일 큰 비중을 두는 행정활동을 수행해왔음을 알 수 있다. 이러한 공익사업비는 사업적 성격을 띠고 있는 것이기 때문에 시정활동을 위한 일반적이고 항상적인 세출 항목들에 비해, 경기추세 내지 시정 방향에 따라 그 시행 여부가 크게 좌우되는 성격을 띠고 있다. 또한 서울시가 지원제비를 통해 교육비라든가 지하철 건설·올림픽 관련사업과 같은 국가정책적 사업에 재정의 상당 부분을 지출함으로써 국가정책적인 방향 변화에 따라 세출구조가 변화되고 있었다.

한편 특별회계 세출구조 면에서는 주택건설 관련 사업비와 운수교통·상하수도 관련 사업이 중심을 이루고 있었는데, 그 증감 폭이 심하게 진동하고 있었다. 그 세부 내역을 보면 이 또한 지하철 건설사업이나 올림픽 관련사업 등 국가정책적인 방향 전환이 시기마다 서울시 세출 결정의 중요 요인으로 작용하고 있었음을 알 수 있다.

이러한 시기적인 특성 변화에도 불구하고, 전반적으로 세출구조 면에서 다음과 같은 몇 가지 특성이 관찰되고 있다. 먼저 서울시 자체가 수도로서 갖는 고유한 특성상 도로·교통·상하수도 등 일상생활 내지 생산지원적인 주요 기간시설 확충사업에 끊임없이 지출이 행해지는 구조를 보이고 있다. 그러나 또 한편으로는 서울시 지출구조에 반영된 서울시 행정수요를 보면, 서울시 당국이나 시민의 의사와는 전적으로 또는 거의 관계없이 국가 시책에 의해 시행되는 유신체제 지원·방위체제 구축·국가기관 위임사무·교육비 지원·올림픽 운영 등과 같은 국가적 사업의 수행 부분에도 상당 정도 할당되고 있었음을 볼 수 있다.

뿐만 아니라 서울특별시 자체에서 발생한 각종 일상적인 행정수요라는 것도 국가적 차원의 강력한 경제성장정책 수행과정에서 도시화 내지 산업화가 급속도로 확산되면

서 수도 서울로의 집적의 불이익이 누적되어 나타난 현상임을 고려해보면, 서울시 세출구조는 통시적으로 국가정책에 직간접적으로 강한 영향을 받고 있음을 알 수 있다.

한편 세입 측면에서도 각 회계별로 그 구조적 특성을 개관해보면, 먼저 일반회계는 전반적으로 자체수입이 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 즉 1970년대는 그 비중이 90~95% 전후 수준을 차지하고 있었던데 비해, 1980년대 초반 이래 95% 이상 97~98%로 그 비중이 높아지고 있었다. 이처럼 높은 자체수입 비중은 70~80% 수준을 차지하고 있던 시세수입의 높은 비중을 기인하고 있었다. 1980년대 중반 이래 서울시 일반회계 세입규모 증가율이 둔화되고 있었던 것은 이와 같이 높은 비중을 차지하고 있었던 시세수입 증가율이 둔화된 데 따른 것이다. 특히 서울시세의 80% 전후 수준을 臺帳課稅 성격을 갖는 재산 관련 조세가 조달하고 있기 때문이다.

한편 특별회계 세입구조 면을 보면, 전반적으로 자체수입 구성비가 90% 전후 수준을 차지하여, 의존수입에 비하여 압도적으로 높은 비중을 차지하고 있었다. 시기별로는 1970년대에는 80~90% 비중을 보이고 있던 것이, 1980년대 초반을 넘어서면서 90% 이상으로 그 비중을 높여가고 있다. 자체수입 중에서는 전반적으로 사업수입이 높은 비중을 차지하고 있었으나, 1980년대 이래 사업수입 비중이 1970년대에 비해 낮아지고 있었다. 이와 같이 특별회계가 사업수입보다 사업외수입에 크게 의존하고 있는 현상은 궁극적으로 서울시 재정의 압박요인으로 작용하였다.

서울특별시 세입 중 조세수입의 구조적 특징을 살펴보면, 서울시 조세수입의 80% 전후 수준을 재산 관련 세수가 차지하고 있으며, 1973년 주민세가 신설되고 1978년 유흥음식세가 국세로 이양되기 전까지는 소비세군과 소득세군의 세수가 비슷한 수준을 차지하고 있다. 이들 구성비의 변화 추이를 1970년대와 1980년대로 나누어서 살펴보면, 1970년대 재산과세 비중은 1972년 82.1%를 정점으로 그 비중이 상대적으로 줄어들어 1977년 57.2%까지 떨어졌다가 이듬해인 1978년 다시 83.0%로 올라갔으며 1979년에는 다시 76.8%로 낮아졌다. 한편 소득과세의 비중은 1972년 0.1%에 불과하던 것이 1973년 주민세 신설과 더불어 15.3%로 급증했다가, 1974·1975년에 각각 10.4%·12.3%로 다소 낮아졌으며 1976년에 다시 반등하여 16.2% 수준을 보였으며 1970년대 말까지 계속 오름세를 보이고 있다. 이에 비해 소비과세 비중은 1972년 17.8%에서 1973년 14.2%로 낮아진 이후 한동안 14%대에서 머물다가 1976년에 다시 16.3%로 올라가고 1977년에 25.8% 수준으로 높아졌다. 그러던 것이 1978년 유흥음식세가 국세로 이양된 이래 소비세군 비중은 1~2% 수준에 머물고 있다. 이러한 소비과세 비중이 다시 회복되는 것은 1989년 담배소비세의 등장을 기다려야 했다. 전반

적으로 1970년대는 재산과세의 절대적인 우위 속에서도 재산과세 수입이 상대적으로 줄어들고 소득과 소비 관련 세수 비중이 약간이나마 높아지는 추세를 보이고 있다.

1980년대에는 재산과세 세수 비중이 80% 전후 수준에서 일정한 추세를 보이고 있다. 반면 소비과세는 유흥음식세의 국세 이양으로 미미한 수준에 머물고 있었으며, 소득 관련 세수가 1980년 19.3%에서 출발하여 1980년대 초반에 소폭으로 줄어들다가 1983년 13.8%를 저점으로 해서 다시 높아지고 있었다.

한편 서울특별시의 중앙정부로부터의 의존재원의 세부구성 내용을 보면, 먼저 전반적으로 서울시 의존재원은 지방교부세보다는 보조금으로 이루어져 있다. 1970년대 초반까지는 상대적으로 높은 비중의 지방교부세가 지원되고 있었다. 1972년에는 29억 800만원이 교부되었던 바, 이 금액은 당시 일반회계 세입규모 대비 10%에 달하는 규모였다. 그러나 곧바로 이듬해인 1973년에 17억원으로 일반회계 세입 대비 3.7% 수준으로 줄어든 이래 1974년 이후에는 급격하게 줄어들고 있었다. 이러한 현상은 1972년 8·3조치로 1973년부터 지방교부세 교부가 그 동안의 법정률 방식이 폐지되고 해마다 정부예산의 내용에 따라 교부세액을 결정하는 예산 방식으로 바뀌면서 지방교부세 규모 자체가 대폭 감소됨에 따라 나타난 현상이다. 이후 1983년부터 다시 법정 방식으로 바뀌었으나, 서울시는 불교부단체로 인정되어 특별한 경우가 아니면 지방교부금 교부가 거의 이루어지지 않고 있었다. 예외적으로 1980년과 1987년에 높은 금액의 특별교부세가 교부되었다. 이 중 1980년에 이전된 특별교부세 24억 7,900만원은 경찰관 파출소 신축 18억 7,200만원과 우수새마을특별지원 6억 700만원 지원에 따른 것이었으며, 1987년 23억원은 당시 올림픽 대비 경찰관 숙영시설비 지원을 위해 이전된 것이었다.

이에 비해 보조금은 그 비중이 1970년대 중반 이래 일반회계 총계 대비 5% 전후 수준으로까지 올라가고 있었다. 이 때 보조금 비중이 늘어난 것은 1974년부터 영세민 취로사업을 실시함으로써 보조금 규모가 증대하였기 때문이다. 그러나 보조금이 일반회계 수입에서 차지하는 상대적 비중은 1980년대 중반 이래 다시금 1~2%의 낮은 비중을 보이고 있다.

한편 중앙정부 이전제도와 관련하여 이 시기에 특기할 사항은 1977년부터 병사·호적·민방위 분야 등 국가사무 대행처리에 따른 의무부담금을 지불하는 교부금이 발생하고 있다는 사실이다.

④ 1988년 이후

1988년 이후 서울특별시 세입구조 변화를 살펴보면, 세입은 주로 지방세와 세외수입으로 조달되었다. 자주재원 비율이 1994년 76.5%로 가장 낮았던 경우를 제외하면 대체로 80% 이상을 보였다. 자주재원 비율이 낮았던 해도 의존재원 비중이 높아서가 아니라, 지하철 건설 등을 위한 지방채 발행 때문이었다. 서울시 자주재원 비율이 높다는 것은 그만큼 자주적 재정운용이 가능하다는 것을 의미한다. 서울특별시는 재정력이 우수하다는 이유로 중앙정부로부터 지방교부세(특히 보통교부세)와 지방양여금을 지원받지 못하였으며, 또한 일부 국고보조금은 차등적으로 낮은 보조율을 적용받고 있다.

자주재원 중에서도 지방세 비중이 높다. 즉 1988년 지방세 비중은 37.2%였으나, 이후 계속 높아져 2000년 이후에는 50%를 넘고 있다. 세외수입은 1988년도 61.3%에서 증감을 반복하다가, 1993년 처음으로 지방세보다 비중이 낮아졌으며 이후 30~40% 수준을 유지하고 있다.

의존재원 비중을 살펴보면 서울시는 보통교부세 불교부단체이기 때문에 주로 국고보조금을 지원받고 있으나, 그 비중은 매우 미약하다. 1991년과 1999년에 9% 수준이였으나 나머지 대부분의 해는 5% 미만의 비중을 보였다.

지방채 비중을 살펴보면 민선 시장 이후 그 비중이 낮아지고 있다. 1990년도에는 11.5%, 1992년도 9.9%, 1993년도 16.8%, 1994년도 18.1%, 1995년도 11.4%의 지방채 의존율을 보였으나, 1996년 이후에는 10% 미만으로 낮아지고 있다. 특히 일반회계는 자주재원 비율이 1999년도를 제외하면 95% 수준을 웃돌고 있고, 지방세 비중이 70% 수준 이상이었다. 세외수입 의존율은 12~29%로 연도별 편차가 크며, 의존재원 비중은 대체로 5% 이하이고, 지방채 비중은 1% 미만에 그치고 있다.

서울시 지방세는 1988년 1조 185억원에서 2004년 8조 5,050억원으로 8.4배 증가한 것으로 나타나, 총 세입 증가율에 비해 높은 것으로 나타났다. 이처럼 높은 증가율이 나타난 것은 1989년 담배소비세가 도입되어 서울시 재정에 크게 기여하였으며, 비록 서울시 일반재정에는 기여하지 못하나 2001년 지방교육세가 도입되었기 때문이다.

지방세 구성을 살펴보면 1988년에는 등록세 비중이 34%로 가장 높고, 취득세와 주민세가 그 뒤를 이었다. 담배소비세가 도입된 1989년에는 취득세 비중이 28.2%로 가장 높게 나타났고, 담배소비세가 23.7%로 중요한 세목이 되었다. 하지만 주민세 신장률이 다른 세목에 비해 높아 1992년에는 그 비중이 19%로 취득세와 담배소비세에

비해 더욱 중요한 세목이 되었으며, 담배소비세는 신장률이 낮아 2000년에는 자동차 관련 세(자동차세·주행세)에 비해서도 그 비중이 낮아졌다. 2001년 지방교육세 도입 이후에도 이런 추세는 계속되어 2004년도에 비중이 높은 세목은 취득세·주민세·등록세·지방교육세·자동차 관련 세·담배소비세 순으로 나타났다. 도시계획세 등 목적세는 지방교육세 도입 이전인 2000년까지 6~9%의 안정적 비중을 유지했다.

서울특별시 세외수입은 순계 기준으로 1988년 1조 6,773억원에서 2003년 7조 3,255억원으로 4.4배 증가하였다. 특히 세외수입은 특별회계의 가장 중요한 재원이었다. 일반회계 경우 세외수입 중 임시적세외수입 규모가 경상적세외수입에 비해 월등히 큰 것으로 나타났는데 그 이유는 이월금 때문이다. 이와 같이 이월금 비중이 높은 것은 지방재정의 안정적 운영에 문제가 될 수도 있다.

서울특별시 세출규모는 순계 세출 기준으로는 1988년 1조 7,233억원에서 2003년 13조 4,888억원으로 7.8배 증가하였다. 이 중 일반회계는 순계 기준으로 1988년 7,397억원에서 2003년 9조 4,229억원으로 12.7배 증가한 반면, 특별회계는 4.1배 증가에 그쳤다. 일반회계 회계기준이 변경되기 이전인 1995년까지의 세출구조를 살펴보면, 지역개발비 비중이 사회복지비 비중에 비해 높게 나타났다. 회계기준이 변경된 1996년 이후를 살펴보면, 사회복지비와 경제개발비 비중이 유사하게 나타나다가 2001년 이후에는 사회복지비 비중이 경제개발비 비중에 비해 월등히 높게 나타났다. 이러한 결과는 서울특별시가 사회개발에 더욱 주력하고 있음을 의미한다. 한편 서울특별시는 자치구에 취득세와 등록세의 50%를 조정교부금으로 교부하고 있는데, 이러한 지원경비의 총 세출에 대한 비율은 1988년 이후 20%를 넘고 있다.

4. 21세기 서울 재정의 전망

한국의 수도인 서울은 세계도시로서의 위상과 국민경제의 중추도시로서의 역할이라는 두 가지 상반된 입장에서 변화를 요구받고 있다. 세계도시로서 국제경제의 중심 역할을 수행하기 위해서는 재정자원·행정자원·인적자원을 극대화하여 국제경쟁력을 확보해야 하지만, 동시에 수도로서 서울은 지역적 양극화라는 불균형을 해소하기 위해서 재정적·경제적 자기이익의 희생을 강요받고 있다. 이러한 두 가지 상충되는

목표를 적절히 조화시켜 나가면서 긍정적 성과를 도출하는 것이 21세기 서울의 과제이며, 이를 위해서는 相生的 協治를 실현하는 것이 중요하다.

서울의 발전전략을 추진하는데 있어 적절한 재정자원을 확보하고, 이를 적절하게 배분하며 효율적으로 사용하는 것은 매우 중요한 과제이다. 서울 재정에 긴밀하게 영향을 미칠 것으로 예상되는 제반 여건들을 살펴보자.

첫째, 행정중심복합도시 및 혁신도시 건설과 중앙부처·공공기관 이전이다. 행정중심복합도시와 혁신도시를 건설하여 중앙행정부처와 공공기관을 이전하는 계획은 참여정부가 국가균형발전 차원에서 강력하게 추진하여 온 정책으로서, 중장기적으로 서울 재정에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 우선 행정중심복합도시는 2012년부터 행정기관의 단계적 이전 및 주민 입주가 시작될 예정이다. 176개 공공기관을 이전하는 10개 혁신도시는 지역산업과 연계하여 조성되는데 인구 2~5만명의 중·저밀도 도시로 조성될 예정이다. 혁신도시는 2010년까지 토지공사·주택공사·도로공사 등 선도기관이 우선 이전되며, 2012년까지는 나머지 기관도 이전될 예정이다.

중앙 행정부처와 공공기관의 지방 이전이 서울과 수도권에 미칠 영향은 우선 수도권의 양적 팽창이 억제되고 인구가 안정화될 것으로 예상되며, 수도권 주민의 삶의 질이 개선될 것이다. 이러한 분산정책이 계획대로 추진될 경우 서울 재정에는 복합적인 효과가 나타나게 될 것으로 예상된다. 우선 직접적으로는 인구분산 및 공공기관 이전 등에 따라 서울의 지방세수는 감소하게 될 것이다. 176개 이전 대상 공공기관이 2002~2004년 3년 동안 납부한 지방세는 2,268억원(연평균 756억원)으로서 같은 기간 중 서울시 지방세 징수액의 0.78%에 해당하고 있다. 이러한 직접적인 지방세 이외에도 세외수입과 근무직원들이 납부하는 제반 지방세 등을 포함하는 경우 그 규모는 상당할 것으로 예상된다.

한편 수도권억제정책이 완화되고 그에 따라 서울과 수도권 지역경제가 활성화되며 고용증가와 부가가치 유발 효과가 나타나는 경우, 그에 따른 재정수입 증대 효과가 나타날 것으로 예상된다. 물론 이 효과는 과연 수도권 규제가 어느 정도 완화될 것인가에 따라 달라지게 될 것이다.

둘째, 인구증가를 감소와 노령인구의 급속한 증가이다. 주민등록 인구를 기준으로 할 때 2004년 말 현재 서울에는 총 378만세대 1,028만 8천명의 인구가 거주하고 있으며, 이는 전국의 20.97%에 달하는 것이다. 서울의 인구규모는 2000년대 들어 감소하고 있으며, 따라서 전국인구 대비 비중도 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

이처럼 서울시 인구 및 그 구성 변화는 세입과 세출 측면에서 동시에 서울시 재정에 영향을 미치게 될 것으로 예상된다. 우선 세입 측면에서는 지방세 세수 감소 등이 초래될 것이다. 비록 점진적이기는 하지만 인구가 감소함으로써 취득세와 등록세 등 부동산 거래세수가 감소하고 주민세와 자동차세 등의 세수도 감소하게 될 것으로 예상된다. 다음으로 노령인구의 급속한 증가는 세출 측면에 있어 사회복지 지출이 크게 늘어나는 유인으로 작용할 것이다. 노령화 추세는 물론 전국적인 현상이지만, 서울시 경우 그 증가속도가 더욱 빠를 것으로 예상되고 있기 때문에 복지 지출 증가가 상대적으로 더욱 커질 것으로 보인다.

셋째, 지방분권 개혁의 가속화이다. 현재 2단계로 되어 있는 지방자치 구조를 단일 단계로 축소하는 등 지방정부 구조를 개편하려는 여러 대안들이 논의되고 있다. 그러나 이러한 논의와 관계없이 자율과 책임 체제를 통해 자원배분의 효율성을 제고하려는 지방분권의 기본이념은 더욱 강화될 것이며, 자치단체의 재정 자주권이 더욱 확대될 것이다. 특히 지방자치 발전에 따라 현재는 단순히 지방정부의 재원을 조달하는 수단으로서만 인식되고 있는 지방세의 역할은 크게 강화될 것인데, 자율과 책임 체제를 실현하는 가장 핵심적인 역할은 지방세가 그 조세가격 기능을 통해서 수행하는 것이기 때문에, 이러한 조세가격 기능을 강화하는 방향으로 지방세 개편이 추진될 것이다.

한편 지방자치가 고도화됨에 따라 서울특별시와 자치구간 행정 및 재정 관계에도 여러 변화가 나타나게 될 것이며, 이들 양자간의 협치를 모색하기 위한 다각적인 시도가 이루어질 것으로 예상된다.

중앙재정과 비교한 서울특별시 재정규모는 본청의 경우 연도별로 다소 차이는 있지만 약 8%대를 유지하고 있으며, 자치구는 약 4% 수준에서 최근에는 3.5% 수준으로 하락한 것으로 나타나고 있다. 서울시 재정규모의 변화 추이는 당분간 유지될 것으로 추정된다. 즉 중앙재정과 비교할 때 서울시 본청의 재정규모는 약 8% 수준에서 유지하는 것으로 계획되고 있다. 다만 서울시는 지속적인 지출구조 조정과 재정운용의 건전성 제고를 통해서 향후 세출 증가를 최소한으로 억제하도록 하고 있다.

서울시 본청을 기준으로 할 때 자원조달은 전적으로 지방세와 세외수입에 의존하고 있으며 특히 지방세 수입의 중요성은 매우 높는데, 이러한 현상은 앞으로도 지속될 것이다. 따라서 지방세제가 어떻게 개편될 것인가가 서울시 재정수입 측면에는 핵심적인 영향을 미치게 되는 것이다.

우선 참여정부가 추진하고 있는 부동산 투기억제를 위한 부동산 보유과세 개편은 종전의 재산세와 종합토지세를 통합하여, 주택분에 대하여 재산세율은 낮은 비례세

율을 적용하고, 누진세율 부분은 국세인 종합부동산세를 신설하여 그 세수는 지방재정에 다시 교부하는 것으로 되어 있다. 이러한 세제 개편의 영향으로 보유세 부담이 급증하자 국민들의 불만 여론이 고조되고, 이것이 2006년도 지방총선거에 반영되어 여당이 참패하기도 했다. 그런데 보유과세 개편으로 서울 강남지역을 중심으로 한 주택가격 수준이 높은 지역의 재산세수가 크게 증가하자, 탄력세율을 활용하여 세율 인하를 시도하기도 했다. 또한 보유세 부담 증가에 대한 반발이 강해지자, 정부는 거래세 인하를 피하면서 광역단체 세목인 등록세와 취득세 세율을 인하하였고 추가적인 세율 인하를 시도하고 있다. 이러한 부동산투기 관련정책의 변화가 곧바로 서울시 본청과 자치구 세수에 영향을 미치고 있다.

한편 참여정부에 들어와 진행되고 있는 지방세 개편 논의는 기본적으로 지방재정 확충을 위하여 국세 세원 이양을 통해서 지방세를 강화하는 것에 집중되어 있다고 할 수 있는데, 지방소비세와 지방특별소비세 도입 등이 그 동안 가장 집중적으로 논의되어 온 과제이다. 그러나 지방세원 확충방안을 검토함에 있어 재정의 자치단체간 수평적 불균형이 가장 어려운 요인으로 작용하고 있다. 즉 지방세원을 확충할 경우 현재 재정력이 풍부한 서울이나 경기 등에 더욱 많은 재원이 배분된다는 점이 지적되고 있는 것이다. 이에 대처하는 방안으로 재정력을 기초로 하여 지방소비세 세수배분 공식을 설정하거나, 자치경찰이나 교육자치 등 새로운 기능을 지방으로 이양하는 것과 연계하여 지방세원을 확충하는 방안 등이 논의되고 있다. 기본적으로 지방세원을 확충하는 논의는 서울시 재정 확보에는 긍정적인 방향으로 작용할 것이지만, 전체적인 재정 효과는 중립적으로 나타나게 될 가능성이 높다.

서울특별시 중기재정계획은 2009년까지 부문별 투자재원 배분계획을 제시하고 있는데, 최적의 재원배분을 통해서 서울을 세계 일류도시로 발전시킨다는 기본이념 아래 제시한 부문별 재원배분의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 세계 일류도시 건설의 비전(vision)을 구체적으로 가시화하고 투자 효율성이 높은 사업에 집중투자한다. 둘째, 서울시의 당면 현안 분야 중 문화도시 서울 조성과 도시개발·주택 부분, 교통문제 해결 등 주요 시책사업을 우선 지원한다. 셋째, 기타 분야별 우선순위를 고려하여 선택과 집중을 통해 안정적으로 재원 배분하되 시민생활 불편해소와 사업 타당성이 큰 시책사업을 집중 지원한다.

〈이 재 은〉