

서울특별시 재정지출 예산안 2000

서울시 재정지출 요인분석 및 수요전망
계량예측모형을 중심으로

김 지 옥

서울특별시 재정지출 예산안 2000

시 정 연
00-R-13

서울시 재정지출 요인분석 및 수요전망

- 계량예측모형을 중심으로 -

A Determinant Analysis and Forecast Modeling for Local Government
Expenditure in Seoul : the Focus on Econometric Methods

2000

연구진

연구책임	김 지 욱 • 도시경영연구부 연구위원
연구진	송 우 경 • 도시경영연구부 위촉연구원
	조 원 구 • 도시경영연구부 위촉연구원
	윤 봉 회 • 도시경영연구부 위촉연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

I. 연구의 요약

○ 연구의 목적 및 필요성

- 1995년 지방자치단체장 직선 이후 본격적인 지방자치시대가 열림에 따라 각 지방자치단체는 지역경제활성화와 지역주민 및 지역 내 기업에 대한 공공서비스 제공을 위한 다각적인 정책운용을 추진중임. 지방재정의 활동은 안정적인 재원의 확보와 조달뿐만 아니라 확보된 재원을 얼마나 효율적으로 합리적으로 운영하는가에 달려 있음. 재정지출은 재정수입과 함께 재정활동의 기본 축으로 지역경제 활성화와 주민복지 및 주민소득에 커다란 영향을 주고 있음.

- 지금까지 기존 연구에서는 중앙과 지방간 세원배분 문제, 지방세 개편, 재원조달방안 등 재정확충 방안을 중심으로 많은 연구가 이루어졌으나 지방세출 측면에 대한 연구가 부족하였음.

- 따라서 서울시의 재정지출의 현황 및 재정지출이 어떠한 경제적, 정치적, 사회적 및 지리·인구적 요인에 의하여 결정되고 있으며 특히, 재정지출 기능별로 그리고 성질별로 변화요인을 분석할 필요성이 대두되고 있음. 그리고 이러한 요인들이 변화되었을 때 재정지출에는 어떠한 영향을 미치는 지도 살펴볼 필요가 있음.

- 합리적인 재정계획을 수립하고 추진하기 위해 투자사업 부문별 수요분석과 여러 계량모형에 의한 재정수요 분석의 요구가 증가하고 있는 실정임. 뿐만 아니라 선진국 대도시의 지방재정지출의 구조와 변화형태를 살펴봄으로서 서울시의 향후 재정지출수요에 대한 벤치마킹의 필요성도 제기되고 있음.

- 따라서 본 연구는 서울시 재정수요 예측모형의 구축 및 제시, 그리고 향후 재정지출 규모전망 및 지출방향을 제시하는 데 연구의 목적을 두고 있음.

○ 연구의 내용

- 재정지출 현황분석

· 서울시 일반회계의 기능별 지출비중을 살펴보면 경제개발비가 1985년 39% 수준에서 1992년 14%까지 비중감소를 보이다가 1993년 이후 증가하여 2000년 현재 30%에 머물고 있음. 사회개발비의 경우는 1985년도 16%의 수준에서 2000년 35% 수준에 이르고 있음.

· 성질별 지출비중을 보면 자본지출이 1980년대 중반에는 50%의 지출비중을 보이다 감소추세 이후 현재 30%대에서 지출되고 있음. 인건비의 비중도 최고 21% 수준까지 이르다 현재 5% 수준임. 보상금, 출연금 및 보조금 지원 등 이전경비가 꾸준히 증가하여 1999년 현재 32% 수준에 있음.

· 기능별 분류기준에서 성질별로 다시 재정지출을 분류하면 일반행정비의 경우 인건비와 물건비의 비중이 높게 나타나고, 사회개발비의 경우 환경시설투자에 따른 자본지출의 비중이 높으며 교육비이전과 같은 내부거래 비중도 높게 나타남. 또한 경제개발비의 경우 자본지출 비중과 용자 및 출자비중이 높으며 민방위비의 경우 역시 인건비와 물건비의 비중이 높은 것으로 나타남.

- 일본 東京都와 재정지출 비교분석

· 1998년 외환위기 이후 한국의 1인당 국내총생산 8,700달러 수준과 비슷한 시기인 일본의 1976년의 동경도의 재정지출구조를 살펴보고 1996년의 지출구조와 비교함으로써 지출구조가 어떻게 변화하여 왔는가를 분석함으로써 서울시의 재정지출구조변화의 시사점을 찾고자 하였음.

· 서울시와 성질별 지출(1998년기준)비교에서는 인건비의 경우 동경도(1996년기준)는 26.4%를 지출비중을 보인 반면 서울시는 12.4%(서울시 및 자치구의 일반

회계 기준)의 비중을 보이고 있는데 이러한 차이는 동경도의 경우 지방자치화 되어 있는 경찰, 소방, 교육 등에 인건비가 높은 비중을 차지하고 있기 때문으로 판단됨. 우리 나라도 경찰 및 교육행정이 지방자치단체로 이관된다면 인건비의 비중이 매우 높게 나타날 것으로 보임. 자본지출의 경우 동경도는 22.4%의 비중을 보인 반면 서울시는 47.3%의 비중을 보여 서울시는 아직까지 사회기반시설투자에 집중적으로 투자배분이 이루어지고 있음을 알 수 있음.

- 기능별 지출비교에서는 동경도의 경우 경제개발비가 전체 예산의 20.3%의 비중을 차지하고 있는 반면 서울시는 35.2%를 차지하고 있어 상대적으로 높은 비중을 보이고 있음. 한편 민방위비 비중의 경우 동경도가 26.4%인 반면 서울시는 5.2%에 불과한데, 이는 東京都에서는 도시안전 및 재난관련 민방위부문에 많은 예산을 배분하고 있음을 보여줌.

- 서울시의 5개년 중기재정계획(1999년~2003년)을 살펴보면 총 28조9천억원 투자계획 가운데 교통난 해소부문에 34.8%, 쾌적한 환경보호부문에 20.4%, 시민복지증진에 12.4%, 주택 및 도시개발사업에 11.6%, 도시안전관리에 8.5%, 산업경쟁력제고에 5.8%가 배분될 계획임. 이러한 중기재정계획의 내용을 살펴보면 서울시가 양적 성장을 위한 경제적 기반시설투자에서 삶의 질 향상을 위한 사회적 기반시설로 투자비중이 옮겨가고 있음을 알 수 있고 이러한 추세는 선진국 도시발전사례에서 전형적으로 나타나는 현상임.

- 재정수요 분석

- 계량분석을 위한 서울시 관련 기초자료의 분석 결과, 서울시 총재정지출 및 경제·사회적 관련 변수들은 단위근검정을 통하여 모두 불안정적인 시계열과정으로 판명됨. 또한 서울시 총재정지출, 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산 등 4개 변수들간 공적분검정에서는 공적분계수가 적어도 두 개 존재하는 등 공적분관계에 있는 것으로 밝혀져 차분에 따르는 자료의 손실을 막을 수 있었음.

- ARIMA모형을 이용하여 서울시 재정지출에 대한 수요를 전망한 결과, 서울시

실증분석에서 ARIMA(1, 1, 1)모형이 가장 적합한 추정모형으로 판정되었음. 본 모형을 이용한 단기적 예측에서 IMF외환위기전인 1997년까지를 고려한 자료에서는 2001년 서울시의 총지출 10조4,446억원, 2002년 11조339억원으로 전망되었으며 외환위기 극복후인 1998년 자료까지를 포함한 분석에서는 2001년 11조4,055억원, 2002년 12조원에 이르는 것으로 분석됨(정부간 업무이양 및 재원조정 전).

· 시계열변수들간에 상호작용을 파악하여 미래의 방향을 예측하는 다변량시계열모형인 자기회귀(VAR)모형을 이용하여 분석한 결과, 본 분석의 자료에서는 추정기간의 표본크기가 작아 예측력을 저하시키는 과다계수문제가 발생할 가능성이 높아 선형적 주관(베이지안 사전확률)을 이용하여 추정계수에 사전적인 제약을 부과하는 베이지안VAR모형을 사용하였음. 본 모형을 활용하여 추정한 결과, 2001년 11조82억원, 2002년 11조6,505억원의 총재정지출이 전망되었음(기존의 추계 방식).

· 주요 경제변수들의 충격에 대한 재정지출의 반응함수 분석에서는, 지역내총생산의 재정지출에 대한 충격효과는 1년 후에는 거의 반응이 없다가 2~4년에 걸쳐 증가하여 8년에서 10년까지 충격효과가 극대가 되며 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타남. 또한 지방세 충격은 초기 1년에 재정지출을 감소시키나 3년 이후 재정지출을 증가시키며 약 10년 후에 효과가 극대가 되었고 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타났음. 반면에 가구당소득의 충격이 발생한 1년 후에는 즉각 총재정지출을 증가시키고 2년 이후 시간이 지남에 따라 그 효과가 감소하고 있지만 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타났음.

· 그랜저 인과관계 분석에서는 재정지출이 가구당소득, 지방세수입 및 지역내총생산 등에 영향을 미치는 인과관계가 없는 것으로 추정되어 재정지출 변수가 각 변수들의 정확한 예측에 도움이 되지 못하는 것으로 조사되었음. 그러나 지역내총생산이나 지방세수입은 재정지출의 예측에 도움이 되는 인과관계가 존재하는 것으로 실증분석 되었음.

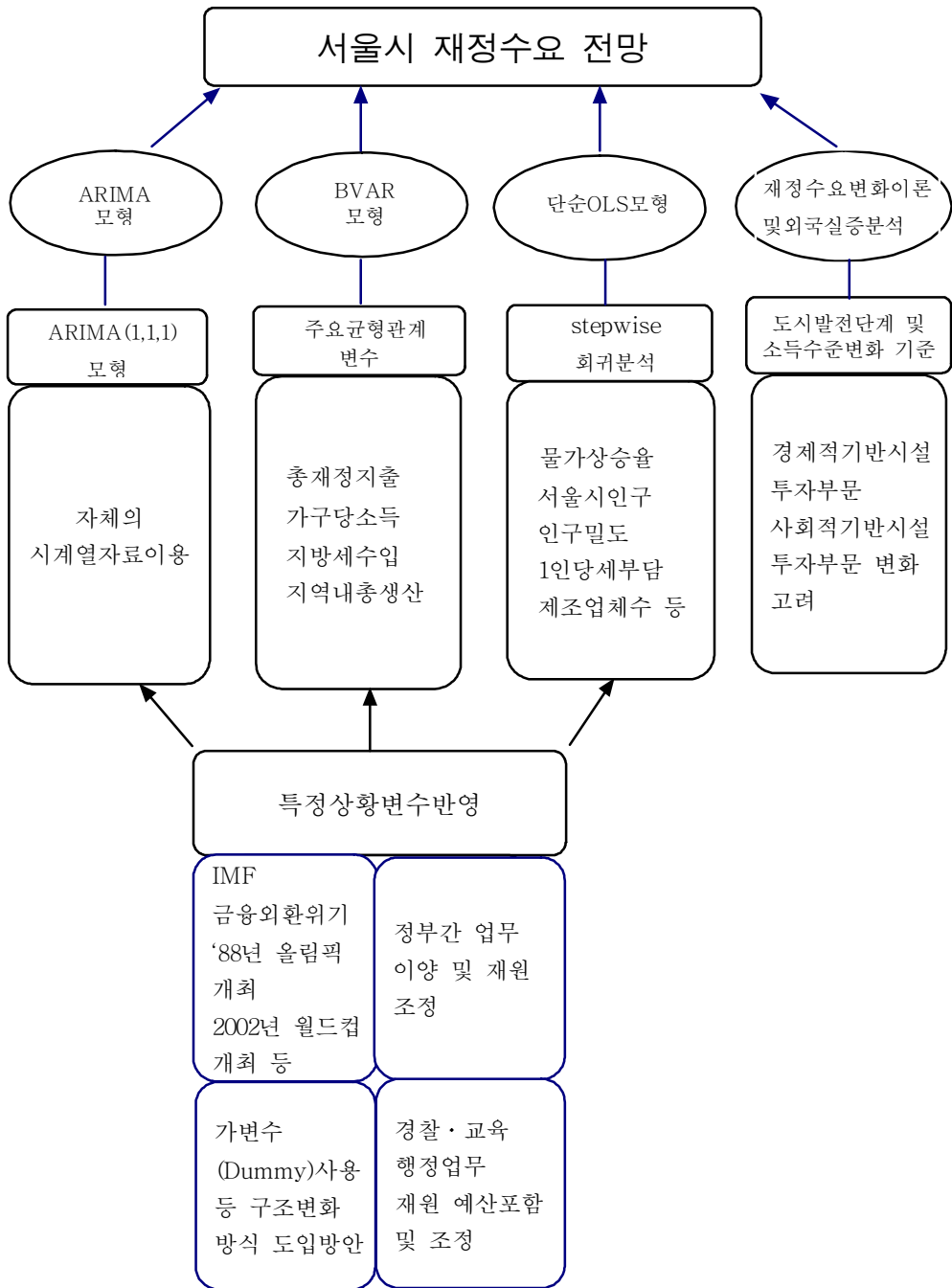
- 재정수요 전망시스템 구축방안

· 서울시 재정수요를 전망함에 있어 ARIMA, BVAR, 단순 OLS 등의 계량 통계 모형과 규범적 차원에서 재정수요변화 이론 및 외국의 사례 등을 종합적으로 활용함이 필요함.

· ARIMA 모형의 경우 서울시의 과거 시계열자료를 이용할 수 있으며, BVAR 모형은 장기균형관련변수로서 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산 변수들의 변화에 주목하면서 서울시의 재정지출을 전망할 수 있음. 또한 재정지출 유형별 전망에는 단순 OLS 모형에서 유의하게 판단된 물가상승률, 인구, 인구밀도, 1인당세부담, 제조업체수 등의 변수를 활용하도록 함.

· 통계모형이 지닌 한계를 극복하기 위해 규범적 차원에서 재정수요변화에 대한 이론과 서울시와 도시발전단계에서 준거가 될 수 있는 해외도시의 사례연구를 통해 재정지출 패턴에 대한 시사점을 도출하여 정책방향 설정에 활용하도록 함.

· 또한 IMF 금융위기와 같은 특정상황 변수 등과 중앙 및 지방정부간 업무조정 에 따른 지방재정 구조개편 등의 제도적 변수도 재정수요 전망 시 고려하도록 함.



〈재정수요 전망시스템 구축방안〉

II. 정책건의

○ 재정수요전망 종합시스템 활용

- 전술한 바와 같이, 서울시 재정수요를 전망함에 있어 ARIMA, BVAR, 단순 OLS 등의 통계모형과 규범적 차원에서 재정수요변화 이론 및 서울시와 도시발 전단계에서 준거가 될 수 있는 해외도시의 사례연구를 등을 종합적으로 활용하여 재정수요 전망 종합시스템을 구축하고 정책방향 설정에 활용토록 함.

○ 부문별 적합한 계량모형을 활용한 재정수요 전망

- 서울시 총재정지출 전망시 ARIMA(1,1,1)모형 적합 : 총재정지출 자체에 대한 단변량 예측시 ARIMA모형중 1차차분한 시계열을 1차의 자기회귀과정, 1차의 이동평균과정을 결합한 ARIMA(1,1,1)모형이 가장 적합한 것으로 분석됨에 따라 재정수요 전망에 활용.

- 다변량시계열모형중 베이저언벡타자기회귀모형 선호 : 미래의 방향을 예측하기 위한 목적으로 개발한 다변량시계열모형인 벡터자기회귀(VAR)모형 중 서울시의 경우 자료확보기간이 짧아 과다계수문제의 발생 가능성이 높을 것으로 판단되어 추정계수에 사전적인 제약을 부과하는 베이저언VAR모형을 사용하였고 사후 예측력이 향상 개선되는 것이 확인되었음.

○ 재정지출 전망시 통계적 유의변수 및 국내외 상황변수 반영

- 총재정지출과 안정적 균형관계의 변수 지속적 관찰 : 서울시의 사회·경제적 여러 변수들중 총재정지출과 장기적인 안정적 균형관계가 존재하는 것으로 밝혀진 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산 자료 변화에 대한 지속적인 관찰이 필요.

- 국내외 경제상황 변화 고려 : 서울시 재정수요 전망에 있어 국내경제 뿐만 아니라 세계경제에 대한 향후 전망도 중요함. 수출의존도가 높은 한국의 경우 세계

경제변화는 국내총생산(소비, 투자, 정부지출 및 순수출 등의 합으로 구성) 수준에 큰 영향을 미침. 국내총생산 수준은 총조세수입에 영향을 미치며 또한 재정지출수준에 제약요인으로 작용하고 있어 이에 대한 정책적 고려가 필요한 실정임.

- 특정상황 변수 반영 : 중앙 및 지방정부간 업무조정과 그에 따른 재원부담의 조정으로 국세인 교육세의 지방세로의 전환, 경찰기능의 업무이양 및 재원분담 등 제도적인 변수를 재정수요 전망에 포함.

○ 외국 지방정부의 재정지출의 구조변화에 대한 관심 및 분석

- 기능별 비중변화 : 일본 동경도의 20년간 재정지출변화분석에서 살펴본 바와 같이 국민소득수준 및 도시발전단계에 따라 사회기본시설투자 비중이 높은 경제개발비의 비중은 낮아지고 있으며 사회복지부문, 교육, 문화 및 생활환경개선 투자를 포함하는 사회개발비의 비중이 증가하고 있는 추세임. 또한 도시방재 및 긴급구조 등 민방위비의 지출비중도 높은 증가세를 유지하고 있어 서울시의 재정지출변화에 대한 기초자료로 활용함.

- 성질별 비중변화 : 경찰 및 교육부문 인건비의 비중이 60%내지 70%에 이르고 있어 일본 동경도의 경우와 같이 관련 업무가 지방자치단체로 이관된다면 서울시 총재정지출 성질별 분류에서 인건비의 비중은 단기적으로 증가할 것으로 보임. 그러나 동경도의 경우에서도 보았듯이 20년 동안 인건비의 비중이 절반이하로 떨어진 것같이 인건비의 절감은 지속적으로 추진되어야 할 것으로 보임. 자본지출 비중의 경우 현 시점에서 서울시는 동경도 지출비중의 2배 이상이 이루어지고 있어 아직까지 사회간접시설에 많은 투자가 이루어지고 있음. 그렇지만 서울시에서도 그 증가비율이 감소되고 있음은 중기재정계획에서도 나타나고 있음.

○ 투자사업의 지속화

단기적인 경제침체 또는 경제위축에서 오는 재원부족으로 세출삭감을 단행하여 투자사업을 줄이기보다 세대간 비용을 분담할 수 있는 지방채 발행 등 다양한 재원조달 방안을 강구하여 투자사업의 지속화가 필요함.

목 차

제 1 장 서 론	1
제1절 연구의 목적 및 필요성	1
제2절 연구의 범위 및 내용	1
제3절 연구의 방법 및 연구흐름도	2
제 2 장 서울시 재정지출 현황 분석	5
제1절 재정지출의 개념 및 분류	5
1. 재정지출의 개요	5
2. 재정지출의 분류	7
3. 재정지출의 변화 및 결정요인 관련 이론	14
제2절 서울시 재정지출 현황분석	17
1. 규모별 분석	17
2. 구조별 분석	19
제3절 재정지출 추세분석 및 구조분석	22
1. 재정지출 추세분석	22
2. 재정지출 구조분석	26
제 3 장 재정지출 요인분석 및 예측모형	37
제1절 계량모형에 의한 재정지출 수요분석	37
1. 자료특성분석	38
2. ARIMA 모형	47
3. 베이지언 벡터자기회귀(BVAR)모형	53
4. 인과관계 검정	66
5. 다단계 회귀분석	69
6. 계량모형의 비교 평가	73
제2절 사업부문별 투자정책	76
1. 중·장기 지방재정계획의 개관	76
2. 부문별 투자사업 정책	84

제3절 서울시 부문별 투자사업 정책방향	102
1. 투자사업 관련 기존 이론 검토	102
2. 서울시 투자사업 정책 방향	104
제 4 장 외국지방정부의 재정지출 분석	107
제1절 일본 東京都의 재정지출	107
1. 東京都 예산안 개요	107
2. 東京都 세출구조 분석	120
제2절 일본 지방정부의 재정지출	125
1. 재정지출의 규모 및 지출동향	125
2. 사회복지부문의 재정지출	131
3. 공공투자부문의 재정지출	135
제3절 시사점 및 전망	137
1. 재정지출 전반	137
2. 부분별 지출 전망	140
제 5 장 재정지출 수요전망 및 정책제안	143
제1절 재정지출 수요전망 요약	143
1. 재정지출 현황분석	143
2. 재정수요 전망분석	144
3. 서울시와 동경도의 재정지출 비교분석	146
4. 재정수요 전망시스템 구축방안	147
제2절 정책제안	150
참고문헌	153
부록	155

표 목 차

<표 2-1> 기능별 분류에 따른 세출항목	9
<표 2-2> 서울시 세출항목의 변화	10
<표 2-3> 성질별 분류에 따른 세출항목	13
<표 2-4> 재정지출 변화요인에 대한 논의	16
<표 2-5> 중앙 및 지방재정의 규모 및 비중	17
<표 2-6> 중앙 및 지방재정의 국제 비교	18
<표 2-7> 서울시 예산규모(1999년)	19
<표 2-8> 기능별 세출현황(1999년)	20
<표 2-9> 성질별 세출현황(1999년)	21
<표 2-10> 기능별·성질별 심층 구조분석	27
<표 2-11> 부문별 투자재원배분 현황	35
<표 3-1> 단위근 검정결과	41
<표 3-2> 변수별 단위근 검정결과	42
<표 3-3> 공적분 검정 결과	43
<표 3-4> 공적분 검정결과	46
<표 3-5> 공적분 계수벡터의 추정	46
<표 3-6> ARIMA(p,d,q)모형 추정계수 유의성검정	48
<표 3-7> ARIMA모형 적합도 검정결과	50
<표 3-8> ARIMA(1,1,1)모형 예측치	50
<표 3-9> 모형별 예측력 비교	58
<표 3-10> 변수별 충격반응	62
<표 3-11> 일인당 총지출 예측치(불변 1995기준, 단위: 원)	64
<표 3-12> 소비자물가상승율 예측치	65
<표 3-13> 총재정지출 예측치	65
<표 3-14> 그랜저 인과관계 분석(1)	67
<표 3-15> 그랜저 인과관계 분석(2)	68
<표 3-16> 그랜저 인과관계 분석(3)	69
<표 3-17> 서울시 주요 경제변수 특성	70
<표 3-18> 기능별 주요 영향변수	71
<표 3-19> ARIMA모형 및 BVAR모형 예측치	74
<표 3-20> 세부 경비항목의 구분	81
<표 3-21> 중·장기 지방재정계획 수립일정	83

<표 3-22> 중기재정계획(1999~2003)의 투자규모	85
<표 3-23> 도로·교통 부문의 연도별 투자계획	88
<표 3-24> 도로·교통 부문의 2000년 투자계획과 예산액	90
<표 3-25> 사회복지 부문의 연도별 투자계획	92
<표 3-26> 사회복지 부문의 2000년 투자계획과 예산액	95
<표 3-27> 도시안전관리 부문의 연도별 투자계획	96
<표 3-28> 환경 부문의 연도별 투자계획	97
<표 3-29> 문화 부문의 연도별 투자계획	98
<표 3-30> 주택 및 도시개발 부문의 연도별 투자계획	99
<표 3-31> 지역경제 부문의 연도별 투자계획	100
<표 3-32> 일반행정관리 부문의 연도별 투자계획	101
<표 3-33> 투자배분관련 이론적 논의	104
<표 3-34> 서울시의 재정지출 방향	105
<표 4-1> 재정규모의 추이	109
<표 4-2> 재정규모의 추이(일반회계당초예산)	110
<표 4-3> 생활도시 동경의 전개개정중점계획의 '99년도 예산 현황	111
<표 4-4> 경기대책의 관련 예산 및 사업 현황	112
<표 4-5> 세입현황	113
<표 4-6> 세출현황(일반회계, 목적별 분류)	114
<표 4-7> 세출현황(일반회계, 성질별 분류)	114
<표 4-8> 세출삭감 등의 상황	115
<표 4-9> 少子化·고령화 사회 대비 추진사업 현황	116
<표 4-10> 안전한 마을 건설 추진사업 현황	117
<표 4-11> 환경형 사회의 형성 추진 사업 현황	118
<표 4-12> 주요 추진사업 현황	118
<표 4-13> 산업진흥 정책의 주요사업 현황	119
<표 4-14> 동경도 일반회계 세출결산 및 경제관련 자료	120
<표 4-15> 동경도 세출 성질별 분석(일반회계)	122
<표 4-16> 동경도 세출 목적별 분석(일반회계)	124
<표 4-17> 국가·지방간 세출과 경비부담 비율	126
<표 4-18> 지방경비의 구조(1989년)	127
<표 4-19> 성질별 세출의 구성 추이	129
<표 4-20> 목적별 세출의 구성 추이(1996년도 결산)	131
<표 4-21> 서울시와 동경도의 세출비교(일반회계 성질별)	138
<표 4-22> 동경도 경찰, 교육지출의 인건비 비중	139

그림 목 차

<그림 1-1> 연구흐름도	3
<그림 2-1> 서울시 재정지출 규모의 변화	22
<그림 2-2> 서울시 기능별 재정지출 변화	23
<그림 2-3> 서울시 기능별 재정지출 비중변화	24
<그림 2-4> 서울시 성질별 재정지출 변화	25
<그림 2-5> 서울시 성질별 재정지출 비중변화	25
<그림 2-6> 세출의 기능별 구조	28
<그림 2-7> 일반행정비의 성질별 구조	30
<그림 2-8> 사회개발비의 성질별 구조	31
<그림 2-9> 경제개발비의 성질별 구조	32
<그림 2-10> 민방위비의 성질별 구조	33
<그림 2-11> 지원 및 기타경비의 성질별 구조	33
<그림 3-1> 변수별 수준자료	39
<그림 3-2> 변수별 차분자료	40
<그림 3-3> 재정지출총액 실제치 및 예측치	51
<그림 3-4> 재정지출과 경제변수와의 관계	52
<그림 3-5> 변수별 충격반응결과	61
<그림 3-6> 중기지방재정계획의 기간 구분	78
<그림 3-7> 지방재정계획의 수립체계	80
<그림 3-8> 2000 중·장기 지방재정계획 제출체계	83
<그림 4-1> 동경도 일반회계 세출결산 추이	121
<그림 4-2> 동경도 일반회계 성질별 세출 추이	123
<그림 4-3> 동경도 일반회계 목적별 세출 추이	124
<그림 5-1> 재정수요 전망시스템 구축방안	149

第 I 章 서론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

제 2 절 연구의 범위 및 내용

제 3 절 연구의 방법 및 연구흐름도

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

1995년 지방자치단체장 직선이후 본격적인 지방자치시대가 열림에 따라 각 지방자치단체는 지역경제활성화와 지역주민 및 지역 내 기업에 대한 공공서비스 제공을 위한 다각적인 정책운용을 추진중이다.

지방재정의 활동은 안정적인 재원의 확보와 조달뿐만 아니라 확보된 재원을 얼마나 효율적으로 합리적으로 운영하는 가에 달려 있다. 지방재정지출은 재정수입과 함께 주요한 재정활동의 기본축으로 지역경제 활성화와 주민복지 및 주민소득에 커다란 영향을 주고 있다.

지금까지 기존의 연구에서는 중앙과 지방간 세원배분 문제, 지방세 개편, 조달방안 등 재정책충 방안을 중심으로 많은 연구가 이루어졌으나 지방세출 측면에 대한 연구가 부족하였다.

따라서 서울시의 현재 재정지출의 현황 및 재정지출이 어떠한 경제적, 정치적, 사회적 및 지리·인구적 요인에 의하여 결정되고 있으며 특히, 재정지출 기능별로 그리고 성질별로 변화요인을 분석할 필요성이 대두되고 있다. 그리고 이러한 요인들이 변화되었을 때 재정지출에는 어떠한 영향을 미치는 지도 살펴볼 필요가 있다. 합리적인 재정계획을 수립하고 추진하기 위해 투자사업 부문별 수요분석과 여러 계량모형에 의한 재정수요 분석의 요구가 증가하고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 선진국 대도시의 지방재정지출의 구조와 변화형태를 살펴봄으로서 서울시의 향후 재정지출수요에 대한 벤치마킹의 필요성도 제기되고 있다.

따라서 본 연구는 서울시 재정수요 예측모형의 구축 및 제시, 그리고 향후 재정지출 규모전망 및 지출방향을 제시하는 데 연구의 목적을 두고 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 내용

본 연구는 주로 지방정부의 재정활동 중에서 재정지출의 측면에 연구초점을 두었

으며, 연구단위로는 서울시 본청의 재정활동을 위주로 분석하였다.

제1장에서는 연구의 목적 및 필요성, 연구의 범위 및 내용, 그리고 연구의 방법 및 연구 흐름에 대해 서술하였고, 제2장에서는 재정지출의 개념, 특징 및 관련 이론을 살펴보고 서울시의 재정지출 현황을 규모별, 구조별로 분석한다. 또한 지출분류에 따른 추세분석 및 구조분석, 특히 기능별 분류에 의한 성질별 분류를 통하여 입체적인 구조 분석이 되고자 하였다.

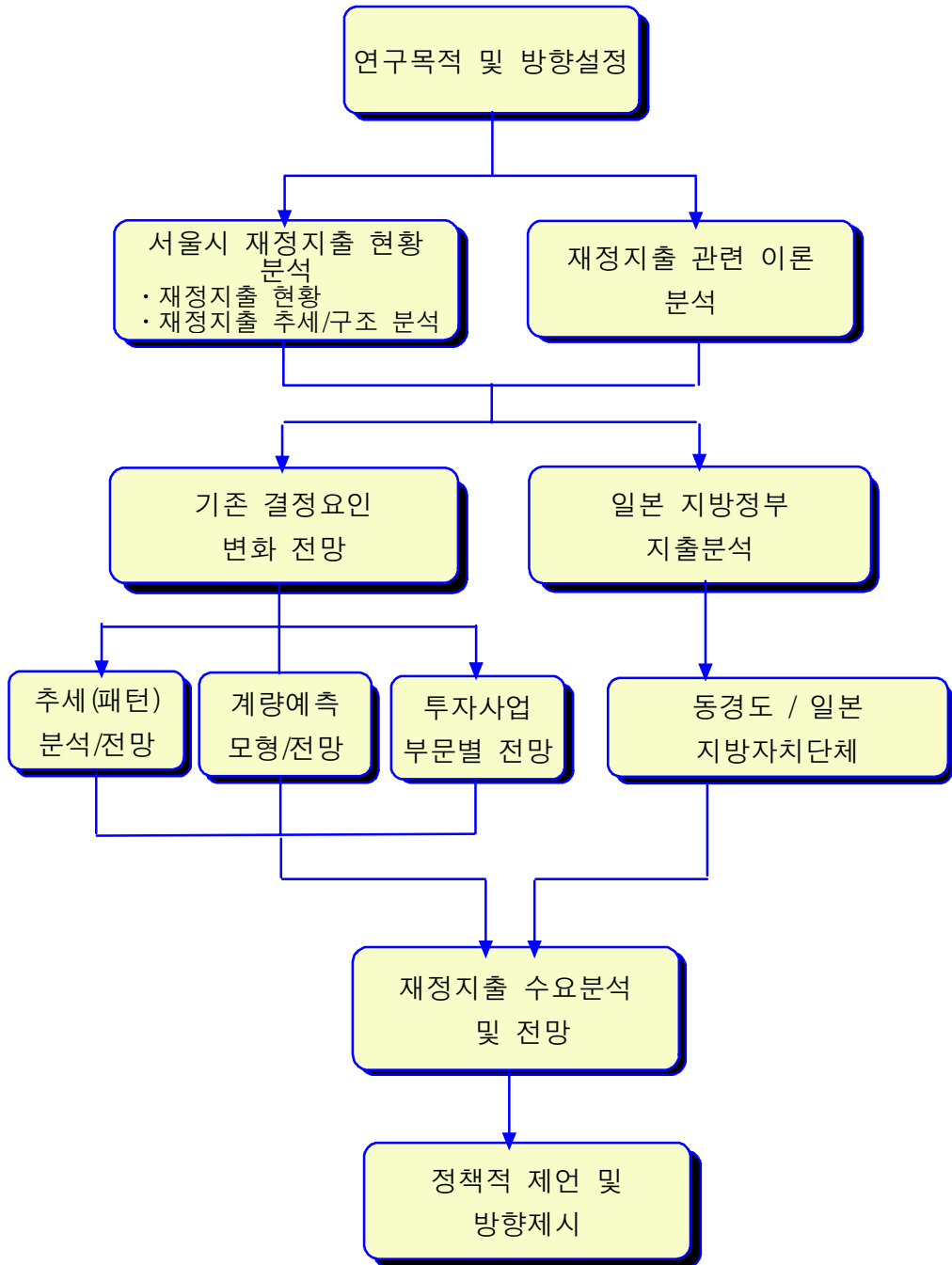
제3장에서는 크게 두 부분으로 나누어 여러 계량모형에 의한 재정지출 수요전망분석과 사업부문별 투자수요 및 전망 등을 다루고 있다. 단변량분석의 ARIMA모형, 다변량분석에는 베이지언벡터자기회귀모형을 설정하여 단기적인 재정지출에 대한 수요를 전망하고 있으며, 또한 관련변수들의 충격에 의한 서울시 재정지출의 반응정도를 충격 반응함수를 통하여 분석하고, 주요 18개의 사회·경제적 변수를 이용하여 재정수요에 대한 주요 영향변수들을 도출하였다.

제4장에서 일본 東京都와 일본 지방정부의 재정지출 자료를 이용한 외국 지방정부의 재정지출에 관한 분석을 통하여 서울시의 재정지출 방향 및 수요를 전망하고자 하였는데, 특히 현재의 한국 1인당 국내총생산수준과 비슷한 시점을 기준으로 20년간 동 정도의 지출변화를 비교 분석하였다. 제5장에서는 종합적인 재정지출 수요전망 및 정책방향을 제시하고 있다.

제 3 절 연구의 방법 및 연구흐름도

본 연구에서는 서울시의 재정지출 현황을 분석하고, 이러한 지출의 결정요인을 파악한다. 특히, 과거추세에 의한 수요전망과 결정요인의 변화에 대응하는 수요예측 및 외국 지방정부의 재정지출에 관한 분석을 통한 수요변화를 전망하고자 하였다. 특히 경제 계량분석 틀을 사용하여 객관적이고 합리적인 수요 예측을 수행하고자 하였다.

지방재정지출의 기본원리를 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 그리고 형평성(equity)으로 정의한다면, 이에 따른 정책선택의 최적화를 추구하고 재정운영시스템의 개선을 통하여 공공서비스의 안정적인 공급을 도모하고자 한다.



<그림 1-1> 연구흐름도

第 II 章 서울시 재정지출 현황 분석

제 1 절 재정지출의 개념 및 분류

제 2 절 서울시 재정지출 현황분석

제 3 절 재정지출 추세분석 및 구조분석

제 2 장 서울시 재정지출 현황 분석

제 1 절 재정지출의 개념 및 분류

1. 재정지출의 개요

정부는 인적, 물적 생산요소들을 결합하여 공공서비스를 공급하고, 주민들은 이런 서비스에서 편익 또는 만족을 얻는다. 공공서비스의 제공은 정부가 존재하는 근본적인 이유이고 재정지출은 공공서비스를 제공하는 수단이다. 지방정부는 주민의 공공욕구를 충족시킬 수 있는 적절한 수준의 서비스를 제공할 책임이 있으며 이런 책임을 다하기 위해 적절한 재정지출은 필요하다¹⁾. 공공서비스의 성질에 따라 통상 과급효과가 전국적으로 미치는 경우 중앙정부가 공급주체가 되며, 지역적으로 상이한 주민의 일상생활과 밀접한 서비스는 지방정부의 공급대상이 된다. 또한 중앙정부의 재정활동이 국가의 전체적 입장에서 경제의 안정과 번영을 목표로 하는 반면에, 지방재정은 지역의 경제개발이나 지역주민의 복리증진에 주된 목표를 두고 있어 양자간의 차이가 있다.

이러한 지역주민의 공공욕구를 충족시키기 위해 지방정부가 관할 구역 내에서 필요한 재원을 조달하고 지출·관리하는 일련의 과정을 통해 공공서비스를 제공하는 행위를 지방재정이라 정의할 수 있다²⁾. 지방정부는 이러한 재정활동을 통해 자원배분, 소득재분배, 경제안정화 기능을 수행하게 되는데 일반적으로 소득재분배와 경제안정화 정책보다는 자원배분을 통한 지방공공재의 공급을 지방재정의 주요 기능으로 인식하고 있다.

지방세출³⁾은 지방재정을 구성하는 중요한 구성부분으로서 지방정부의 전반적인 활동수준이나 추진정책을 파악할 수 있는 유용한 측정지표라 할 수 있다. 지방세출은 정

1) 김석태, “공공서비스와 공공지출”, 강인재(외), 「지방재정론」, 대영문화사, pp.181-182, 1993.

2) 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, p.31, 1997.

3) 지방세출은 지방경비, 공공지출, 지방재정지출과 같은 의미로 사용되며, 유사한 개념으로 재정수요가 있음. 재정수요란 지역주민이 원하는 행정수요와 지방정부가 의무적으로 공급해야 할 행정수요를 주어진 예산의 범위 내에서 적절한 방법으로 공급하는데 소요되는 인적·물적 비용을 종합적으로 추정한 것으로, 지방세출이 실제 지출규모를 의미하는 반면 재정수요는 행정서비스 공급에 필요한 비용의 추정규모를 나타냄.

부 내 모든 수준에서 이루어진 결정의 합으로서 지방정부의 활동의 실체를 파악할 수 있는 중요한 분석대상이 되고 있다⁴⁾. 지방세출은 중앙정부의 지출활동과 비교할 때 다음과 같은 차이점을 보인다. 먼저, 지방자치단체는 주민들의 일상생활에 필요한 공공서비스를 제공하는 기본 행정단위로서 지방세출은 주민과 직접 관련된 기본 서비스를 충족시키는 지출로서의 성격 둘째, 지방세출의 상당부분을 중앙정부 등 상급 자치단체에 의존하기 때문에 재정운용의 자율성이 낮다는 점 셋째, 지방정부의 자연적, 사회적, 경제적 조건에 따라 세출구조가 달라지는 다양성⁵⁾ 등을 특징으로 하고 있다. 또한 지역 주민이 소비하는 공공서비스의 크기에 따라 비용부담이 결정되는 응익성과 지출규모나 구조가 장기적 투자계획보다는 정치적 요인에 의해 결정될 가능성이 높다는 점이 일반적으로 지적되고 있다⁶⁾.

한편, 지방세출은 다양한 요인에 의하여 영향을 받는데 이 문제는 많은 학자들의 관심거리로서 이론적, 실증적 연구를 통해 다양한 요인들이 밝혀지고 있다. 지방정부 세출의 규모, 구조의 변화를 야기하는 요인으로 지방자치단체의 사회·경제적 요인, 정치·행정적 요인, 기타 요인들이 지적되어 왔다⁷⁾.

지방세출은 지역의 경쟁력 강화 및 지역경제활성화의 중요 요소로서 기능하고 있는데, 지방세출과 지역경제의 상호관계를 살펴보면 다음과 같다. 지역경제는 지방정부의 세입, 세출에 영향을 미치고 지방세출은 다시 지역경제에 영향을 미치는 순환적 관계를 맺고 있다. 지역경제의 성장과 발전은 지역생산 및 소득을 증대시켜 세입부문의 확대를 야기하고 세입의 증대는 지방세출을 충당하는 재원으로서 재정지출의 확대를 유도한다. 지방세출의 확대는 사회간접자본건설, 지역개발사업 등을 통해 지역의 생산 활동 및 고용기회를 확대하는 한편 지역 생산활동의 애로요인을 제거하게 되어 지역경제의 활성화를 달성할 수 있다. 이러한 지역경제활성화는 지방세입의 증대를 통해 새로운 세출과 보다 낫은 공공서비스를 제공할 수 있는 기반이 됨으로써 상호 상승적인

4) 김주원, “지방자치단체 재정지출의 효율화 문제”, 강원광장, p59, 1999.

5) 우리 나라의 지방재정은 서울특별시, 6개 광역시, 9개의 도의 광역자치단체와 234개의 기초자치단체(71시, 94군, 69자치구)의 각기 다른 독립된 재정주체로 구성되어 있음.

6) 김정수, 「한국 지방재정의 이론과 실제」, 법문사, pp.140-141, 1999.

7) 지방세출의 결정요인 분석에서 연구자의 관심, 종속변수 등에 따라 다양한 독립변수가 사용되고 있음. 사회·경제적 요인으로는 소득, 인구밀도, 도시화, 교육, 연령 등이, 정치·행정적 요인으로는 공무원 수, 중앙정부의 이전재원, 선거, 지방정부체제 등이 주로 분석에 이용되고 있음

순환과정을 구축하게 된다⁸⁾. 반면에 지역경제가 침체되면 지방세수가 감소하고 이에 따라 지방세출이 감소하여 지역경제가 더욱 침체될 가능성이 있다.

지역경제와 지방재정의 관련성을 실증적으로 파악하기 위해 '92~94년 기간 동안 시도별 지방재정규모(일반회계+특별회계)와 지역총생산의 상관관계를 분석한 결과에 따르면, 상관계수가 0.979정도로 매우 밀접한 관련성을 보이고 있으며, 인건비·물건비·경상이전 등의 경상비보다는 지역개발·경제진흥에 투자되는 자본지출이 지역경제에 더 많은 기여를 하고 있는 것으로 나타나고 있다⁹⁾.

2. 재정지출의 분류

지방자치단체의 재정지출분류는 재원의 특성에 근거한 회계별 분류, 일반적으로 행 정목적에 의한 기능별 분류, 경제성질에 의한 성질별 분류로 나눌 수 있다.

1) 회계별 분류

서울시의 회계는 일반회계, 특별회계로 나누고 특별회계는 도시철도건설, 교통사업, 주택사업, 하수도사업, 상수도사업, 월드컵 주경기장 건설, 토지구획, 에너지 공급 및 의료보호 등 9개의 특별회계로 구성된다.

2) 기능별 분류

일반행정보는 지방자치단체의 조직을 운영·유지하는데 소요되는 일반관리비적 경비로 입법 및 선거 관계와 일반행정 과목으로 구성되며, 입법 및 선거 관계 과목은 지방의회의 구성 및 활동경비이고, 일반행정과목은 일반관리적인 사무의 경비와 청사 및 시설건설, 운영경비 및 시군이 행하는 호적, 병무, 주민등록에 관한 경비이다.

사회개발비는 지방자치단체의 교육 및 문화예술 진흥을 위한 경비와 주민의 보건 및 생활환경을 개선하기 위한 경비와 사회복지활동을 수행하는데 소요되는 경비 및 주

8) 김정수, 전개서, pp.141-142

9) 김정완, "지역경제개발과 지방재정", 심정근(외) 「지방재정학」, 박영사, pp.421-439, 1997.

택과 지역개발을 위한 경비로 교육 및 문화, 보건 및 생활환경개선, 사회보장, 주택 및 지역사회개발의 과목으로 구성되어 있다.

경제개발비는 지역산업을 육성하거나 지역경제의 활성화를 위해 소요되는 경비로 농수산물개발, 지역경제개발, 국토자원보존개발, 교통관리 과목으로 구성된다.

민방위비는 민방위비와 소방비의 과목으로 구성되며, 민방위비에는 민방위 편성, 운영, 훈련 등에 관한 경비와 민방위시설의 설치 및 관리에 관한 경비가 포함되고, 소방비는 소방활동에 관한 경비라 할 수 있다.

지원 및 기타경비는 지방채상환, 제지출금, 교부금, 예비비 등으로 구성되며, 지방채의 원리상환금과 당해 연도 일시입금의 이자가 포함되고, 전출금은 일반회계에서 특별회계로의 전출금이다.

<표 2-1> 기능별 분류에 따른 세출항목

장	관	항	세항
일반행정비	입법 및 선거관리	선거관리, 지압의회운영	선거관리, 의사운영, 의정활동
	일반행정비	기획관리, 공보관리, 행정감사 내무행정, 재무행정, 공무원교육원 운영	기획관리, 심사분석, 예산운영 투자관리, 시정개발, 법무관리, 기술심사, 통계전산운영, 사업소운영, 공 보관리, 감사관리, 서무관리, 인사관리, 사회진흥, 민원실운영, 일선행정조직 운 영, 출장소 운영, 세정관리, 회계관리, 사 업소 운영, 서무관리, 교학관리
사회개발비	교육 및 문화	문화·예술, 체육진흥관리, 사회교육, 대학교육	예술문화, 문화재관리사업소 운영, 체육 진흥사업소 운영, 일반사회교육사업소 운영, 시·도립대학 운영, 입시 및 논문 심사
	보건 및 생활환경 개선	보건, 환경관리, 공원, 녹지관리	보건관리, 위생관리, 의약관리, 의료원운 영, 사업소 운영, 환경관리, 청소관리사 업 운영, 공원관리, 녹지관리사업소 운영
	사회보장	일반사회복지, 생활보호, 가정복지	사회복지사업소 운영, 저소득주민보호, 부랑인보호, 의료보험사업소 운영, 가정 복지, 부녀복지, 청소년복지, 유아복지사 업소운영
	주택 및 사회개발	주택사업, 도시개발 지역사회개발	주택기획, 건축지도, 도시경관관리, 주택 개량, 도시재개발사업소 운영, 도시계획 관리, 도시개발관리, 도시정비, 하수처리, 지적관리사업소 운영 지역계획관리, 지역개발, 공원관리, 사업 소 운영
경제개발비	농수산개발	농정관리, 축·수산진흥, 농촌진흥	농정관리, 양정관리, 농산관리, 농업기반 조성, 농산물유통관리사업소 운영, 축산 행정, 어장관리, 수산증식, 어업관리사업 소 운영, 서무관리, 농사시험연구, 농촌 지도사업소 운영
	지역개발·경제개 발 및 국제교류	지역경제개발, 광고업관리, 관광	지역경제관리, 통상관리, 연료대책사업소 운영, 공공업관리, 중소기업 진흥, 노정 관리사업소 운영, 관광관리, 국제교류사 업소 운영
	국토자원보존개발	산림자원개발, 치수 및 재해대책 건설관리	산림관리, 조림관리, 사방관리 사업소 운 영, 하천관리, 재해대책, 건설행정, 도로 건설 사업소 운영
	교통관리	교통행정관, 교통안전	교통기획행정, 교통 및 운수지도, 주차관 리사업소 운영, 교통안전시설, 교통안전 관리, 운전면허사업소 운영
민방위비	민방위관리	민방위관리	민방위관리, 비상대책, 병사관리, 사업소 운영
		소방관리	소방행정관리, 소방방호관리, 소방학교운 영, 소방서 운영
지원 및 기타경비	지방채상환	지방채상환	지방채상환
	제지출금	제지출금	제지출금
	교부금	징수교부금, 조정교부금	징수교부금, 조정교부금
	예비비	예비비	예비비

자료: 행정자치부, 「지방자치단체 예산과목구분과 설정」

〈표 2-2〉 서울시 세출항목의 변화

		84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	1996년~ 현재	
의회비														입법 및 선거관계	일반 행정비
일반 행정비	행정													일반행정	
	재정														교육 및 문화
	공보													보건및 생활 환경개선	
	기획행정													사회보장	
	내무행정													주택및 지역사회 개발	
	재무행정													농수산 개발	
	문화공보													지역경제 개발	
사회 복지비	사회사업													국토자원 보존개발	경제 개발비
	보건위생													교통관리	
	환경녹지													민방위 관리	
	시민생활													소방관리	
	청소사업													예비비	
산업 경제비	농수산													교부금	지원 및 기타경비
	지역경제													지방채 상환	
	건설사업													제지출금	
지역 개발비	치수사업														
	도시주택														
	안전관리														
	교통관리														
	도시개발														
문화 체육 및 교육비	문화예술														
	올림픽사업														
민방위 운영비	교육														
	체육														
지원 및 기타 경비	민방위														
	소방														
	전출금														
	지방채														
	예비비														
	시채														
	교부금														
	자치구지원														
채무상환															
제지출금															

자료: 1985년 ~ 1993년 서울시 통계연보(서울시)
1993년 ~ 1998년 지방재정연감(행정자치부)

3) 성질별 분류

인건비는 지방자치단체의 활동에 필요한 인력고용에 따른 의무적 경비로 공무원의 기본급, 수당, 기타직 보수, 일용인부임 등으로 구성된다.

물건비는 지방자치단체의 행정사무의 집행에 필요한 원재료, 설비, 역무 등의 조달비, 기타의 활동비로 기관운영에 통상적으로 소요되는 경비이며, 일반운영비, 관서당경비, 일반업무추진비, 특수활동비, 의회비, 복리후생비, 연구개발비 등 8개 항목으로 구성된다.

이전경비는 지방자치단체로부터 국가 또는 다른 지방자치단체, 개개의 가게 내지 기업에 지출되는 단순한 경상이전적 경비로 일반보상금, 이주보상금, 포상금, 연금부담금, 배상금, 출연금, 민간이전, 사회단체보조금, 자치단체이전, 경상전출금, 해외이전, 차입금이자 등 12개 항목으로 이루어져 있다.

자본지출비는 일반적으로 직접 또는 간접적으로 자본형성과 연결되는 투자적 경비로 시설비, 민간자본이전, 자치단체자본이전, 자본전출금, 자산취득비, 차관물자 용역대, 건설가계정, 무형고정자산, 해외자본이전, 투자 및 기타 자산의 10개 항목이다 .

융자 및 출자는 지방자치단체가 민간, 기업회계 및 양곡관리기금 등 비금융공기업, 자치단체, 금융기관에 융자 및 출자를 한경비로 융자금과 출자금으로 구성된다.

보전재원은 국내 차입금 상환과 차관을 비롯한 해외채무상환에 소요되는 경비로 차입금원금 1개 항목으로 되어 있다.

내부거래는 자치단체내의 회계간·재정간의 전출금, 예탁금에 소요되는 경비로 전출금 및 예탁금, 예수금원리금상환, 감가상각비, 당기순이익, 이연자산적립금의 5개 항목으로 구성된다.

예비비 및 기타항목은 예상치 못한 재정수요에 사용하기 위한 예비비와 반환금을 포함하고 있다.

4) 기타의 분류

경상적 경비와 임의의 경비 : 경상적 경비는 매 회계연도마다 규칙적, 계속적 주기적으로 필요한 경비로 지방자치단체가 행정활동을 하기 위해 필요한 일종의 고정적 경

비이며, 임의적 경비는 돌발적 내지 일시적인 행정수요에 대처하기 위한 임시적 경비라 할 수 있다.

의무적 경비와 임시적 경비 : 의무적 경비란 그 지출의 의무가 부과된 경비로서 일반적으로 인건비, 구호비, 공채비를 지칭한다.

소비적 경비와 투자적 경비 : 소비적 경비는 인건비, 물건비 등과 같이 지출의 효과가 단기간에 그치는 경비이며, 투자적 경비는 지출이 자산취득비, 건설사업비 등과 같이 지출의 효과가 자본형성에 영향을 주는 경비이다.

이전적 경비와 실질적 경비 : 이전적 경비란 구호비와 같이 경비지출이 단순한 소득의 재분배에 그치는 것을 말하고, 실질적 경비란 물건비, 인건비와 같이 직접적인 재화·서비스의 구입을 행하는 경비를 말한다.

보조사업비와 단독사업비 : 보조사업비란 국고보조금이나 소비보조금의 교부를 받아서 시행하는 사업비이며, 단독사업비 또는 자체사업비는 국고보조금 또는 도비 보조금을 재원의 일부로 충당하지 않고 시행하는 사업의 경비이다.

<표 2-3> 성질별 분류에 따른 세출항목

대분류	중분류	소분류	
인건비	인건비	기본급 수당, 기타적 보수, 일용인부임	
물건비	일반운영비	일반수용비, 위탁교육비, 공공요금 및 제세, 운영수당, 피복비, 급량비, 임차료, 연료비, 시설장비유지비, 차량·선박비, 재료비, 의료비	
	관서당 경비	기관 및 부성운영비, 읍·면·동의 표준경비	
	여비	국내여비, 월액여비, 국외여비, 외빈초청여비	
	일반업무추진비	기관운영 일반업무추진비, 정월가산 일반업무추진비, 시책추진업무추진비, 직책급업무추진비, 직급보조비, 부서운영 업무추진비, 특정업무 수행활동비	
	특수활동비	기관운영, 시책추진	
	의회비	의정활동비, 회의수당, 여비, 의정운영, 공통업무추진비, 기관운영 일반업무추진비, 기관운영 특수활동비, 의원상해부담금	
	복리후생비	정액급식비, 교통비, 명정휴가비, 체력단련비, 연가보상비	
이전경비	연구개발비	학술용역비, 전산개발비, 시험연구비	
	일반보상금	사회보장적 수혜금, 장학금·학자금, 의용소방대 지원경비, 자율방범대원 운영비, 동·리·반장수당 및 활동비, 각종 보상금 등 12개 항목	
	이주보상금		
	포상금	모범공무원 산업시찰, 공로해외연수비, 생계비지원, 해외파견공무원 학자금, 기타 포상금	
	연금부담금 등	연금부담금, 의료보험금	
	배상금 등	배상금, 보전금, 변상금	
	출연금	자치단체 출연금, 기타 출연금	
	민간이전	구료비, 민간경상보조, 민간위탁금, 보험금, 연금지급금, 이차보전금	
	사회단체 보조금	정보보조단체 보조금, 임의보조단체 보조금	
	자치단체이전	자치단체 경상보조금, 자치단체 교부금, 자치단체 부담금, 자치단체간이전, 교육기관에 대한 보조금	
	경상전출금		
	해외이전	해외이전, 국제부담금	
	차입금이자	기업회계차입금이자, 기타 국내차입금이자, 차관이자, 기타 해외부채이자	
	자본 지출비	시설비 등	기본조사설계비, 실시설계비, 토지매입비, 시설비, 시설부대비, 감리비
		민간자본이전	민간자본보조, 민간대행사업비
자치단체 자본이전		자치단체 자본보조, 자치단체 대행사업비	
자본전출금			
자산취득비		자산 및 물품취득비, 도서구입비	
차관물자용역대			
건설가계정			
무형고정자산			
해외자본이전			
용자 및 출자	용자금	민간용자금, 자치단체에 대한 용자금 및 대부금, 기업회계등 용자금, 통화 금융기관 용자금	
	출자금		
보전재원	차입금 원금	기업회계 등 차입금 상환, 예금은행 차입금 상환, 기타 국내차입금 상환, 차관상환, 기타 해외채무상환	
내부거래	전출금 및 예탁금	타회계전출금, 교육비특별회계전출금, 예탁금	
	예수원리금상환		
	감가상각비		
	당기순이익		
예비비 및 기타	적립금		
	예비비		
	반환금 등	반환금, 과오납금, 잡손금, 조상충용충담금	

자료: 행정자치부 「지방자치단체 예산과목구분과 설정」

3. 재정지출의 변화 및 결정요인 관련 이론

재정지출과 관련된 이론적 논의는 지출의 규모증가 및 이에 영향을 미치는 결정요인을 찾아내어 향후 전망하는 입장과 지출항목간의 상대적 비중 변화에 관심을 갖고 지출패턴을 분석하고 예측하는 부류로 구분할 수 있다. 전자는 주로 공공부문 재정의 수요변화와 관련된 결정요인을 찾아내어 과거의 지출변동 및 향후 지출변화를 전망하는데 이러한 일련의 연구를 정책결정요인분석이라 지칭한다. 후자는 국가 또는 지방정부 수준에서 주로 발전단계이론과 관련하여 재정지출의 구조변화를 분석하는데 관심을 두고 있다. 재정지출 구조변화에 대한 논의는 제3장 2절에서 기술하기로 하고 여기서는 결정요인분석을 중심으로 재정지출 관련 논의를 살펴보고 재정지출에 영향을 주는 수요요인에 대한 논의를 간략히 살펴보고자 한다.

1) Wagner의 법칙과 Peacock와 Wiseman의 전위효과 가설

재정지출의 규모가 증대되는 현상에 대해 이를 실증적으로 규명하고자 하는 연구는 1950년대 이후 재정학에서 꾸준히 진행되고 있다. 재정지출 증대에 대한 고전적 논의는 와그너(Wagner)의 공공지출 증가법칙과 피코크·와이즈만(Peacock and Wiseman)의 전위효과 가설을 들 수 있다. 와그너는 경제가 발전함에 따라 소득이 증가하고, 소득증대에 따라 재정지출이 증가하는 메커니즘을 상정하고 경제사회가 발전함에 따라 새로운 국가활동이 추가되는 한편 기존의 국가활동이 확대됨에 따라 공공부문이 국민경제에서 점하는 비중이 점차 커져 감을 주장하였다¹⁰⁾.

와그너 법칙이 공공지출의 비교적 안정적인 지속적 증가추세를 가정한 반면, 피코크와 와이즈만은 공공지출이 불안정적인 단층적 증가추세를 보인다고 주장하고 있다. 이들은 공공부문의 지출이 전쟁, 기근, 전재지변 등의 사회적 혼란기에는 조세부담 증가를 용인하는 분위기가 발생하여 재정지출이 갑작스럽게 기존의 지출수준과 단층을 보이며 늘어남을 설명하고 위기상황이 해소된 이후에도 채무이행, 복구사업 등으로 재정지출이 일정기간 동안 정상적인 수준으로 복귀하지 못하고 높은 수준에 머물러 있음을 지적하였다¹¹⁾.

10) Brown,C.V., and Jackson,P.M, *Public Sector Economics*, Basil Blackwell · Oxford, 1992.

11) 김의섭, "한국의 재정지출팽창과 전위효과가설." 한국재정학회 「재정논집」 11(2), 1996.

2) 공공정책 결정요인 분석

이러한 논의들은 주로 공공지출의 증대 및 변화현상 자체에 관심을 두고 연구가 진행되었지만 1950년대 이후 정책학의 공공정책결정분석들은 공공지출의 변화에 영향을 미치는 수요요인을 규명함에 초점을 두어왔다.

공공정책결정분석에서 중요한 부분은 재정지출에 영향을 미치는 수요요인을 규명하는 것이지만, 지방재정수요가 어떠한 요인에 의해 변화하는가에 대한 규범적인 일반이론은 아직 정립되어 있지 않으며 보통 지방정부를 둘러싼 행정환경의 변화가 지방재정수요에 영향을 미치고 이러한 재정수요가 재정지출에 영향을 준다고 인식하고 있다. 그리고 지방재정수요에 영향을 미치는 요인으로 통상 사회경제적 요인, 정치적 요인, 행·재정적 요인, 그리고 점증적 요인 등이 연구자들에 의해 주로 독립변수로 이용되고 있다.¹²⁾

이러한 결정요인분석은 경제학자와 재정학자들이 중심이 되어 공공지출이 지방정부의 사회·경제적 환경요인에 의해 결정된다고 보는 사회·경제적 결정이론과 공공지출의 결정요인으로 정당 및 정치변수의 중요성을 강조하는 정치적 결정요인으로 구분할 수 있다. 그간의 많은 연구들이 재정지출의 변화를 설명하는데 있어 사회·경제적 요인과 정치적 요인의 상대적 우수성을 증명해 왔다.¹³⁾

3) 제약요인 분석

한편 폴란드의 Boleslaw Malisz의 교수에 의해 개발된 제약요인분석(Threshold Analysis)은 도시정부에 초점을 맞추어 도시가 성장하는 과정에서 계속적으로 직면하는 제약요인(예: 지형적 조건 등 물리적 제약요인, 기반시설의 수용능력, 불량지구 등 도시내부의 구조적 제약)을 분석하고 이를 극복하기 위한 추가적 개발비용 때문에 도시정부의 공공지출이 불연속적으로 증가함을 설명하고 있다¹⁴⁾.

12) 손희준, “지방행정수요이론”, 「지방재정학」, 심정근(외), 박영사, pp.85-87, 1997.

13) 강인재(외), 공공정책의 결정요인분석, 법문사, 1993.

14) Richardson, H.W., *Regional Economics: Location Theory, Urban Structure, and Regional Change*. Praeger Publishers, 1969.

4) 도시계층이론

1980년대 이후 재정지출의 정책결정론에 대한 비판이 제기되자 일군의 연구자들에 의해 재정지출의 설명을 위해 도시계층이론(Urban Hierarchy Theory)을 제시하였다. 이론적 뿌리를 지리학의 중심지 이론에 두고 있는 도시계층이론은 도시정부간에 존재하는 관계(상하, 수평관계)를 강조하며, 도시간에 존재하는 연계와 계층분석을 통해 지방정부의 공공서비스 공급과 재정지출을 보다 잘 설명할 수 있다고 주장하고 있다.

도시계층의 효과가 지방정부의 서비스공급 및 재정지출의 결정에 영향을 미치게 되는 구조는 생태적 계층, 행정적 계층, 경제적 계층, 도시성 등을 들고 있는데, 생태적 계층은 중심지 이론이 주목했던 배후지로부터의 공공서비스의 요구를 의미하며 지방정부는 해당 지역내의 주민 뿐 아니라 배후지의 주민들이 필요로 하는 공공서비스까지 제공해야 한다는 것이다. 경제적 계층은 지역의 경제적 특징과 도시정부의 공공서비스 공급간의 관계를 분석하는데, 경제·산업적 여건에 따라 특정한 공공서비스 수요가 발생하고 각 지방정부는 이러한 필요를 반영한다는 것이다. 행정적 계층은 한국이나 일본처럼 다층구조의 지방정부체계를 지닌 국가에 적용되는 것으로 행정계층에 따라 서비스 공급과 공공지출이 달라질 가능성이 있다는 것이다. 한편 도시정부의 내부적 요인을 의미하는 도시성은 특정지역 내부에 존재하는 차이가 지방정부의 인력, 재정적 서비스 공급차이를 결정하게 된다는 입장으로 예를 들면 인구밀도가 높은 도시에서 도로, 교통, 위생, 치안, 소방 등에 대한 지출이 증가한다는 것이다¹⁵⁾.

<표 2-4> 재정지출 변화요인에 대한 논의

유 형	재정지출 변화요인
와그너 법칙	소득증가
전위효과가설	전쟁, 기근, 천재지변 등 사회적 혼란
정책결정분석이론	사회경제적 접근: 인구, 소득, 도시화, 산업화 등 정치적 접근: 정당, 선거, 정치체제 접증주의: 전년도 지출
제약요인분석	제약요인: 물리적 요인, 기술적 요인, 구조적 요인
도시계층이론	도시간 계층 및 연계: 생태적 계층, 행정적 계층, 경제적 계층, 도시성

15) 이종수, “38개 시·군통합지역의 공공서비스 공급능력 측정평가.” 「지방자치연구」 제7권, 1996.

제 2 절 서울시 재정지출 현황분석

1. 규모별 분석

1) 중앙정부와 지방정부

중앙정부와 지방정부의 재정규모 비중이 3개년의 자료로 <표 2-5>에 비교되어 있다. 1993년에는 중앙재정과 지방재정을 합한 일반재정대비 지방재정의 비율이 36.1% 수준이었고 1995년에는 40.5%로 증가하다가 다시 1999년 30.0%로 하락하고 있다. IMF 외환위기이후 지방재정의 어려움을 보여주고 있는데, 국민총생산대비 지방재정의 비율도 1993년 10.9%, 1995년 15.4%, 1999년 11.2%로 나타나고 있다.

1999년 전체 일반재정이나 중앙재정의 규모가 1993년에 비해 2배 이상 확대되었으나 지방재정의 경우에는 2배 이상 증대되지 못하였다.

<표 2-5> 중앙 및 지방재정의 규모 및 비중

(단위 : 십억원, %)

구 분	1993년	1995년	1999년
일반재정(A)	80,063	129,296	166,520
중앙재정(B)	51,188	76,917	116,455
지방재정(C)	28,876	52,379	50,065
GNP	263,861	339,529	446,564
C/A	36.1	40.5	30.0
C/B	56.4	68.1	42.9
C/GNP	10.9	15.4	11.2
A/GNP	30.3	38.1	37.2

주 : 1) 세출순계결산기준(일반회계+특별회계) 2) 일반재정 = 중앙재정+지방재정

자료 : 경제기획원, 『예산개요』, 1993년-1995년, 내무부, 『지방재정연감』, 1993년-1995년
행정자치부, 『지방자치단체 예산개요』, 1999년

세계 여러 나라의 중앙 및 지방재정의 규모비중을 나타낸 <표 2-6>를 보면, 1992

년 영국의 경우 중앙 및 지방재정의 비중이 76.8 대 23.2로 지방재정 비중의 낮은 경우를 제외하고는 미국(1992년) 54.5 대 45.4, 독일(1992년) 59.0 대 41.0이며 일본(1993년)의 경우에는 오히려 34.4 대 65.6로 지방의 비중이 높다. <표 2-6>에서 본 바와 같이 1999년 한국의 70 대 30 비중으로 볼 때 지방재정의 규모가 취약함을 알 수 있다.

전체 재정지출 중 한국의 경우 경제개발분야에 31.5%로 가장 많은 지출이 이루어지고 그 다음으로 사회개발분야에 21.5%, 교육분야에 16.5%의 비중으로 지출되고 있다.

그러나 일본의 경우 사회개발분야에 43.4%의 높은 비중으로 지출되고 있고 그 다음으로 교육분야에 15.3%의 비중으로 지출하고 있다. 영국의 경우 사회개발분야에 43.3%, 교육분야에 10.6%의 비중으로 지출되고 경제개발은 6.7%에 불과하다. 독일의 경우에는 사회개발에 무려 57.5%의 비중으로 지출하고 있고 그 중에서 사회복지분야에 전체 대비 36.2%를 차지하고 있다.

<표 2-6> 중앙 및 지방재정의 국제 비교

(단위 : %)

구 분	단일형 국가									연방형 국가					
	한국(1995)			일본(1993)			영국(1992)			미국(1992)			독일(1992)		
	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방	계	중앙	지방
· 일반행정	17.4	7.6	9.8	9.1	1.9	7.3	4.1	3.1	1.0	6.2	4.4	1.8	6.7	4.1	2.6
· 국방	12.0	11.9	0.1	3.3	3.3	-	7.6	7.6	-	11.2	11.2	-	4.5	4.5	-
· 교육	16.5	8.4	8.1	15.3	2.1	13.2	10.6	2.6	8.0	17.7	1.0	16.7	7.4	0.4	7.0
· 사회개발	21.9	12.9	9.0	43.4	13.2	31.2	43.3	35.4	7.9	41.5	26.8	14.7	57.5	39.3	18.2
-보건	2.2	0.7	1.5	4.9	0.5	4.5	10.8	10.8	-	15.9	9.7	7.2	14.7	10.5	4.2
-사회복지	8.6	6.5	2.1	17.4	8.8	9.6	24.4	22.0	2.4	21.5	15.5	6.0	36.2	27.7	8.5
-주택 등	10.7	5.2	5.5	22.0	4.9	17.1	6.8	2.2	4.6	2.2	1.5	0.7	4.1	0.2	3.9
-기타	0.4	0.4	0.0	0.0	-	0.0	1.3	0.4	0.9	0.9	0.1	0.8	1.7	0.1	1.6
· 경제개발	31.5	17.0	14.5	7.2	2.2	5.0	6.7	5.0	1.7	7.6	3.3	4.3	9.9	4.8	5.1
· 기타	0.8	-	-	20.8	11.9	8.9	27.6	23.0	4.6	16.8	8.9	7.9	143.7	6.6	8.1
합계	100	60.9	39.1	100	34.4	65.6	100	76.8	23.2	100	54.5	45.4	100	59.0	41.0

자료: 일본자치성(1995), 한국은행(1995), IMF(1994), 권형신 외(1998)자료 재인용

2. 구조별 분석

1) 예산규모

1999년도 예산규모를 살펴보면 서울시 본청과 자치구를 모두 합한 총 예산규모가 11조원 규모이며, 이 중 서울시 76.7%, 자치구 23.3%의 비중을 차지하고 있다. 또한 일반회계는 7조8천억원, 특별회계는 3조6천억원으로 전체 예산규모 대비 68%대 32%의 비율을 보이고 있다.

한편 서울시 본청의 경우 일반회계와 특별회계가 각각 5조5,900억원과 3조2,800억원 규모로 63% 대 37%의 비율이고, 자치구의 경우는 일반회계와 특별회계가 각각 2조 2,800억원과 4,000억원 규모로 85% 대 15%의 비율로 본청의 특별회계 예산비중이 높은 편이다.

<표 2-7> 서울시 예산규모(1999년)

(단위 : 백만원, %)

계 (100)			서울시 본청 (76.7)			서울시 자치구 (23.3)		
계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계	계	일반회계	특별회계
11,560,424	7,874,507	3,685,917	8,871,525	5,590,200	3,281,325	2,688,899	2,284,307	404,592
(100)	(68.1)	(31.9)	(100)	(63.0)	(37.0)	(100)	(84.9)	(15.1)

2) 기능별 세출현황

<표 2-8>의 1999년 기능별 세출 현황에서, 서울시 본청 일반회계 중 경제개발비의 비중이 41.1%로 가장 높고 그 다음이 사회개발비로 31.9%의 비중을 나타내고 있다. 일반회계와 특별회계를 합한 본청의 경우 사회개발비가 3조7,900억원 규모로 가장 큰 42.8%비중을 차지하고 있으며, 다음으로 경제개발비가 3조5,600억원(40.1%) 규모를 나타내고 있다. 경제개발비와 사회개발비를 합한 경우 일반회계와 특별회계를 합한 전체 세출예산의 82.8%를 차지한다.

한편 자치구의 경우 일반행정비가 1조1,800억원(44.1%)으로 가장 크며, 사회개발비는 9,600억원(35.7%)으로 나타난다. 일선 지역주민과 직접 접촉하며 행정서비스를 제공해야 하는 업무 성격이 반영되고 있다고 판단된다.

서울시 본청과 자치구를 합한 전체 예산에서 사회개발비가 41.2%로 가장 높고 그 다음이 경제개발비가 34.8%를 차지하고 있다. 서울시의 경우 이미 선진국의 세출 기능별 수준과 유사한 구조를 보이고 있다.

<표 2-8> 기능별 세출현황(1999년)

(단위 : 백만원, %)

비 고	본청 및 자치구 합계 (일반+특별회계)	서울시 본청		서울시 자치구	
		일반회계	일반+특별회계	일반회계	일반+특별회계
계	11,560,424(100)	5,590,200(100)	8,871,525(100)	2,284,307(100)	2,688,899(100)
일반행정비	1,402,440(12.1)	217,126(3.9)	217,126(2.4)	1,185,314(51.9)	1,185,314(44.1)
사회개발비	4,760,621(41.2)	1,785,131(31.9)	3,799,756(42.8)	836,159(36.6)	960,865(35.7)
경제개발비	4,021,957(34.8)	2,294,845(41.1)	3,561,545(40.1)	180,526(7.9)	460,412(17.1)
민방위비	291,720(2.5)	277,463(4.9)	277,463(3.2)	14,257(0.6)	14,257(0.6)
지원 및 기타	1,083,686(9.4)	1,015,635(18.2)	1,015,635(11.5)	68,051(3.0)	68,051(2.5)

3) 성질별 세출현황

<표 2-9>에 나타난 1999년 성질별 세출현황을 살펴보면, 우선 본청 일반회계의 경우 이전경비가 1조7,600억원(31.6%), 내부거래가 1조2천억원(21.5%), 자본지출이 1조1,500억원(20.7%)을 나타내고 있다. 주민이나 자치단체에 대한 보상금 및 보조금이 주류를 이룸. 일반회계 및 특별회계를 합한 예산에서는 자본지출이 35.3%의 비중으로 가장 높게 나타나고 있다.

자치구의 경우는 인건비가 8,500억원(31.8%)으로 가장 높은 지출 비중을 차지하고 있고, 이전경비 6,200억원(23.4%)의 순서로 지출이 이루어지고 있다.

서울시 본청 및 자치구를 합한 총예산에서도 자본지출이 31.5%로 가장 높은 지출 비중을 보인다.

<표 2-9> 성질별 세출현황(1999년)

(단위 : 백만원, %)

비 고	본청 및 자치구계 (일반+특별회계)	서울시 본청		서울시 자치구
		일반회계	일반+특별회계	일반+특별회계
계	11,560,424(100)	5,590,200(100)	8,871,525(100)	2,688,899(100)
인건비	1,201,948(10.4)	246,173(4.4)	347,141(3.9)	854,807(31.8)
물건비	1,094,094(9.5)	284,915(5.1)	577,139(6.5)	516,955(19.2)
이전경비	2,993,300(25.9)	1,767,439(31.6)	2,365,044(26.7)	628,256(23.4)
자본지출	3,638,829(31.5)	1,157,997(20.7)	3,134,477(35.3)	504,352(18.8)
융자 및 출자	539,474(4.7)	459,075(8.2)	526,947(5.9)	12,527(0.4)
보전재원	477,749(4.1)	408,290(7.3)	477,714(5.4)	35(0.0)
내부거래	1,368,645(11.8)	1,199,529(21.5)	1,303,863(14.7)	64,782(2.4)
예비비 및 기타	246,385(2.1)	66,782(1.2)	139,200(1.6)	107,185(4.0)

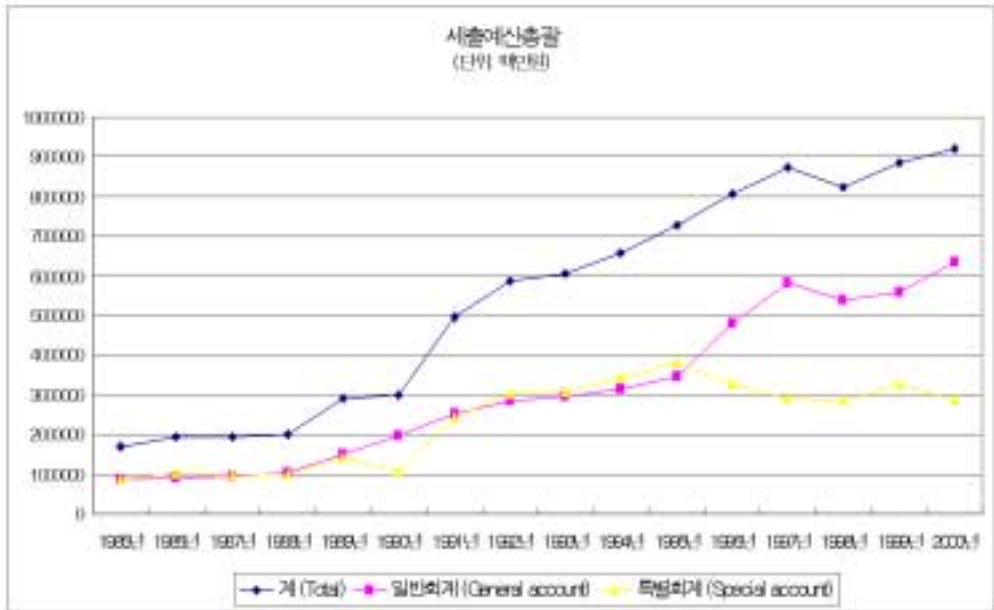
제 3 절 재정지출 추세분석 및 구조분석

1. 재정지출 추세분석

1) 규모의 변화분석

서울시의 재정지출 규모의 추세를 나타내는 <그림 2-1>에서 보는 바와 같이, 80년대 2조원대에서 머물던 세출예산 규모가 1990년대부터 급격히 신장하여 1997년 8조7천억원까지 늘어났다 1997년 외환위기이후 1998년도 감소현상을 보이다 다시 경기회복에 힘입어 증가추세에 있다.

1995년도까지 일반회계와 특별회계의 비중이 비슷하게 증가하다가 1995년을 기점으로 특별회계는 감소추세이다.



<그림 2-1> 서울시 재정지출 규모의 변화

2) 기능별 변화분석

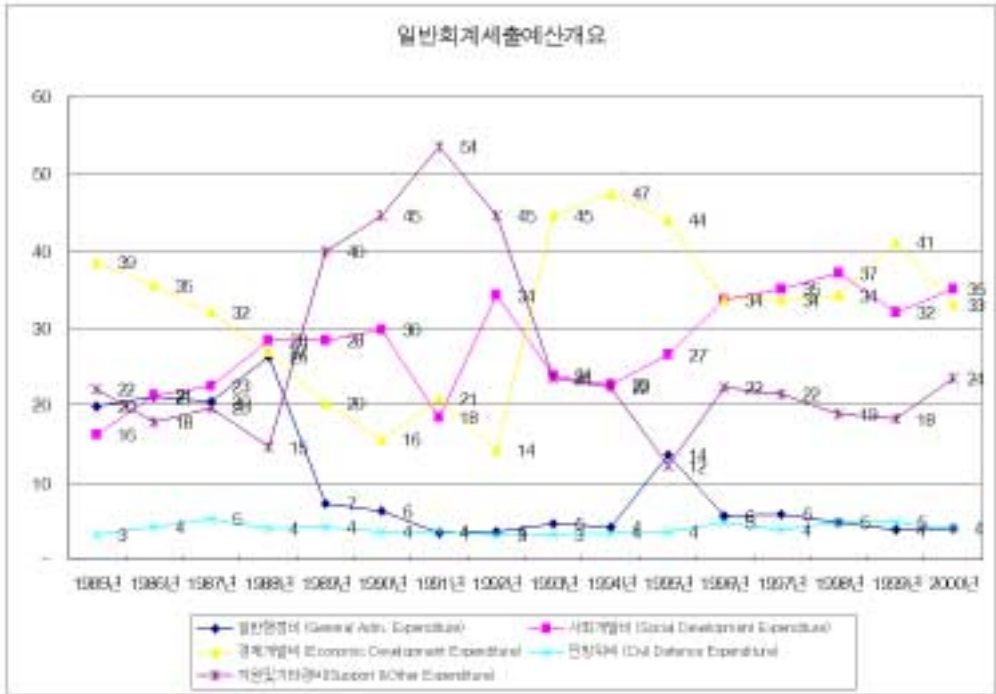
일반회계의 기능별 분류 중 경제개발비는 1992년 4,500억원에서 1993년 1조4,200억원으로 1년만에 급격히 늘어나고 이후 꾸준한 상승세를 유지하고 있다. 사회개발비도 1994년 7,700억원에서 1997년까지 가파르게 상승하여 2000년 예산은 2조2,200억원을 나타내고 있다. 이는 사회복지부분에 대한 수요확대에 따른 예산편성의 결과로 판단된다.

지원 및 기타 경비의 경우는 1992년 1조4천억원까지 예산이 늘었으나, 그 이후 1995년 4,500억원까지 다시 감소하고 있는데 1993년도에 경제개발비 등과 항목간 조정이 이루어진 것으로 보인다. 2000년 예산은 다시 1조4천억원에 이르고 있어 자체 내 예산의 편성에 있어 기복이 심하다.

지출비중으로 보면 경제개발비가 1985년 39% 수준에서 감소추세를 보이다가 다시 1993년 증가이후 현재 30% 수준에 머물고 있다.



〈그림 2-2〉 서울시 기능별 재정지출 변화



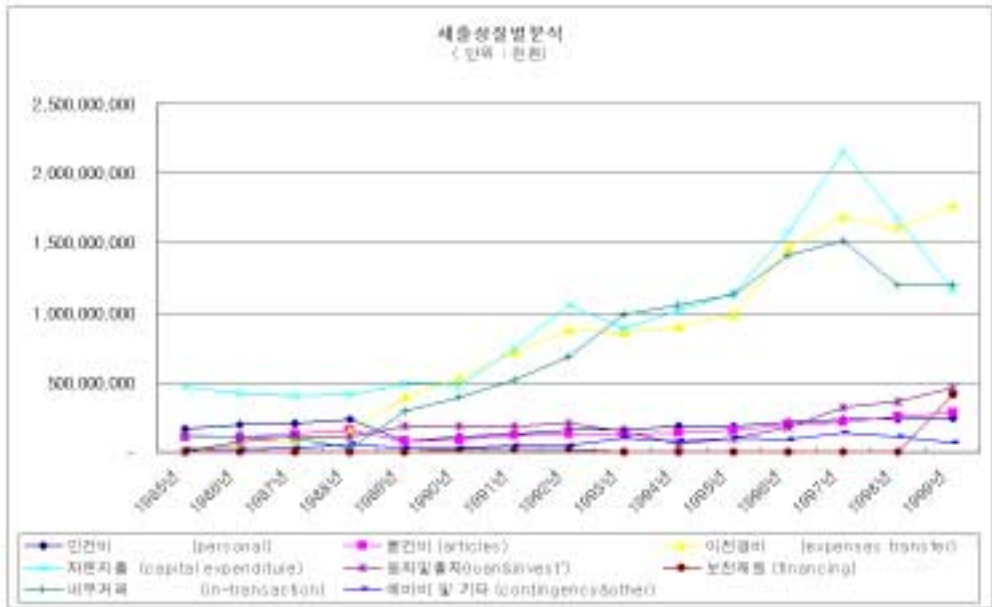
〈그림 2-3〉 서울시 기능별 재정지출 비중변화

3) 성질별 변화분석

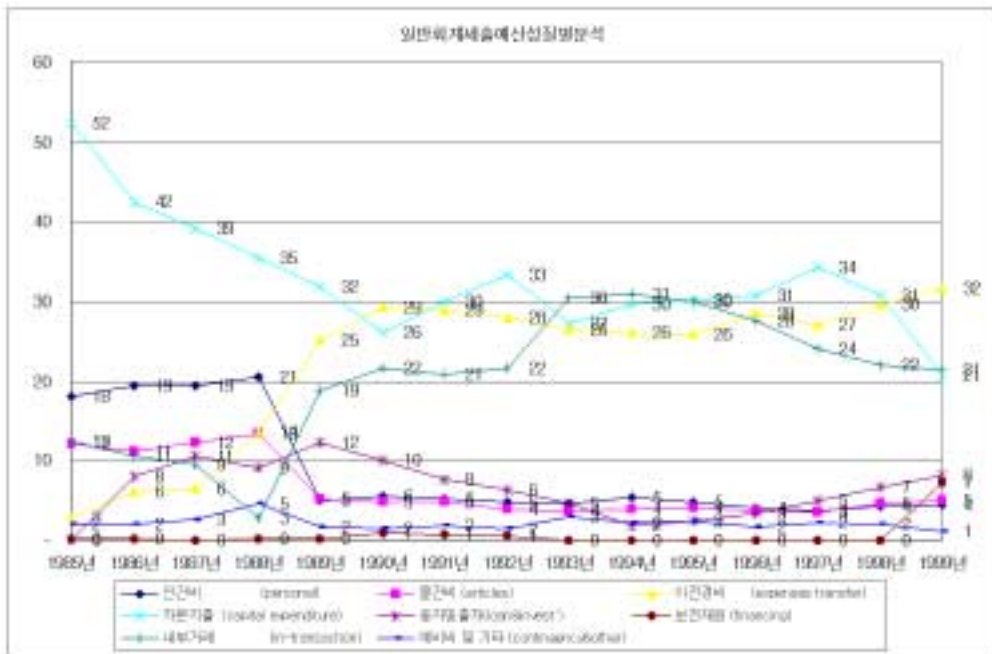
자본지출은 꾸준히 상승하여 1997년 2조1,500억원에 이른다 외환위기 이후 급격히 감소하였다. 반면 이전경비는 계속하여 성장추세를 이어가고 있으며 1999년 현재 예산에서 1조7,600억원으로 가장 큰 금액을 차지하고 있다.

내부거래도 꾸준히 늘어나 1999년 예산이 1조1,500억원에 이르고 있으며, 기타 인건비나 물건비는 지출증가 없이 일정한 수준을 유지하고 있다.

자본지출이 1980년대 중반에는 50%대의 지출비중을 보이다 감소추세이후 현재 30%대에서 지출되고 있다.



〈그림 2-4〉 서울시 성질별 재정지출 변화



〈그림 2-5〉 서울시 성질별 재정지출 비중변화

4) 예산집행 실적분석

최초의 예산 및 추경예산을 합한 예산현액(budget)에서 지출액(expenditure)을 차감한 금액에서 다음연도 이월액을 제한 예산을 불용액이라 한다.

1998년 결산내용 중 일반회계의 경우 2,269억원, 특별회계 2,650억원이 불용액으로 처리되어 총 4,919억원이 서울시 불용액으로 처리되었다. 예산현액 대비 불용액 비율이 일반회계 3.8%, 특별회계 7.5%로써 특별회계의 불용액 정도가 상대적으로 크게 나타나고 있다.

세입과 세출의 차이는 잉여금으로 처리되고 잉여금에서 명시이월, 사고이월, 계속비이월, 보조금 사용잔액 등을 제외한 나머지 금액이 순세계잉여금이다. 잉여금은 일반회계에서 2,394억원, 특별회계에서 5,499억원이 발생하였다. 회계별 불용액 및 잉여금 발생원인에 대한 파악이 필요한 실정이다.

2. 재정지출 구조분석

기능별로 편성되어 있는 2000년도 서울시 예산을 기능별 분류와 성질별 분류를 함께 조합하여 지출구조를 살펴보면 <표 2-10>에서 보는 바와 같다. 우선 <표2-10>을 보는 방법은 두 번째 컬럼의 기능별 구성비가 전체 지출구성 중 일반행정비가 4.1%, 사회개발비 35.0%, 경제개발비 33.2% 등의 비중으로 서술되어 있으며, 가로축은 기능별로 분류된 각 항목을 다시 성질별로 재분류한 비중이 나타나 있다. 실제로 사회개발비의 경우 인건비 2.5%, 물건비 3.3%, 이전경비 25.3% 등의 비중으로 표시되어 오른쪽 끝에 구성합이 100%임을 나타내고 있다.

<표 2-10> 기능별·성질별 심층 구조분석

(단위: %)

구 분		기능별 구성비	인건 비	물건 비	이전경 비	자본 지출비	융자/ 출자	보전 재원	내부 거래	예비비/ 기타	합계
		4.1	29.9	29.1	17.2	23.9	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
일 반 행정비	입법 및 선거관리	0.2	30.7	55.5	6.4	7.4	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	일반행정비	3.9	29.9	27.6	17.8	24.8	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
		35.0	2.5	3.3	25.3	35.4	0.3	0.0	32.8	0.3	100.0
사 회 개발비	교육 및 문화비	12.8	2.3	3.2	7.0	11.3	0.0	0.0	76.0	0.2	100.0
	보건 및 생활 환경개선비	7.1	7.7	8.6	13.7	69.6	0.4	0.0	0.0	0.0	100.0
	사회보장비	9.1	0.5	0.6	75.8	9.9	0.0	0.0	12.6	0.6	100.0
	주택 및 지역 사회개발비	6.0	0.0	1.4	1.8	84.8	1.3	0.0	10.3	0.4	100.0
		33.2	1.7	3.1	8.5	36.3	21.5	0.2	28.7	0.0	100.0
경 제 개발비	농수산개발비	0.5	2.7	5.0	6.6	70.7	0.2	14.8	0.0	0.0	100.0
	지역경제 개발비	3.3	0.0	18.6	77.2	3.9	0.0	0.0	0.0	0.3	100.0
	국토자원보존 개발비	14.5	3.8	2.7	0.9	79.6	0.0	0.0	13.0	0.0	100.0
	교통관리비	14.9	0.0	0.0	0.9	0.0	47.8	0.0	51.3	0.0	100.0
		4.1	36.6	35.9	12.8	11.8	0.0	0.0	2.9	0.0	100.0
민방위비	민방위관리비	0.5	0.0	3.3	57.1	17.5	0.0	0.0	22.1	0.0	100.0
	소방관리비	3.6	42.2	40.9	6.0	11.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
		23.5	0.0	0.0	88.6	0.0	0.0	0.0	0.0	11.4	100.0
지원 및 기타경비	교부금	20.8	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	예비비	2.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	100.0
성질별 구성비		100.0	4.2	4.9	33.8	25.9	7.2	0.1	21.1	2.8	100.0

주 : 서울시 2000년도 예산자료를 기능별을 기준으로 성질별로 분류하여 연구원에서 작성한 것임.

1) 기능별 구조분석

기능별 분류에 따른 구성비율을 보면 사회개발비와 경제개발비가 각각 35.0%, 33.2%로써 가장 큰 비율을 차지하고 있으며, 지원 및 기타경비는 23.5%, 일반행정비와 민방위비는 4.1%로 동등한 비중을 차지하고 있다.

이처럼 사회개발비와 경제개발비의 비중이 높은 것은 환경, 사회보장, 지방화 등 21세기의 새로운 여건변화에 대응하기 위한 재정소요가 계속해서 증가되기 때문이며, 특히 2002년 월드컵 개최를 대비하여 각 분야에 대한 정비와 사업지원을 추진하고 있기

때문으로 판단된다.

서울시의 2000년도 주요역점 11개 분야 457개 사업에 대한 예산내역을 보면 총 1조 6,490억원의 예산이 배정되었으며, 이 중 월드컵경기장 건설 및 주변시설 정비와 관련한 15개 사업에 총 5,870억원, 교통관리체계 개선 분야에 1,500억원, 새서울 시민안전대책 분야 2,075억원, 맑고 푸른 서울 만들기 분야 2,783억원, 생산적 복지 확대 분야에 2,636억원 등 환경 및 복지 부문에 대한 사업 투자가 이루어졌다.

또한 지식 및 정보화, 문화사회를 앞당기기 위한 인프라 구축의 일환으로 서울형 신산업 육성 분야에 158억원, 정보화체제 구축에 434억원 등 경쟁력 강화를 위한 노력이 지속되고 있어 사회 전반의 양적·질적인 향상을 위하여 사회개발비와 경제개발비가 차지하는 비율이 높으며, 앞으로 이러한 증가추세가 계속 이어질 것으로 전망된다.



<그림 2-6> 세출의 기능별 구조

기능별 세부항목으로 우선 4.1%의 구성비를 차지하는 일반행정비는 입법 및 선거관리가 0.2%, 일반행정비가 3.9%를 각각 차지하고 있다. 사회개발비는 교육 및 문화비

항목이 12.8%로 가장 높으며, 사회보장비가 9.1%, 보건 및 생활환경개선비가 7.1%, 주택 및 지역사회 개발비가 6.0%의 순으로 구성비율을 보이고 있다.

경제개발비의 경우는 교통관리비와 국토자원보존개발비 항목이 각각 14.9%와 14.5%로 농수산개발비 및 지역경제개발비에 비해 10%이상의 차이를 나타내고 있다. 민방위비의 경우 세부 항목으로써 소방관리비가 3.6%, 민방위관리비가 0.5%의 비중을, 지원 및 기타경비의 경우 교부금이 20.8%, 예비비 항목이 2.7%의 비중을 차지하고 있다.

2) 성질별 구조분석

성질별 분류에 따른 구성비율을 보면, 먼저 인건비와 물건비의 경우 민방위비에서 각각 36.6%와 35.9%, 일반행정비에서 각각 29.9%와 29.1%로 높은 비율을 나타내고 있다. 이처럼 인건비와 물건비의 비율이 높게 나타나는 이유는 일반행정비와 민방위비 부문이 다른 부문에 비해서 투자사업비보다는 경직성경비의 비중이 상대적으로 높기 때문이며, 생산성이 낮은 대인 서비스라는 점 또한 원인으로 작용하고 있기 때문으로 판단된다.

한편 이전경비의 구성비율은 교부금과 관련한 지원 및 기타경비에서 88.6%로 가장 높으며, 그 다음으로 사회개발비가 25.3%를 나타내고 있다. 자본지출비의 경우에는 경제개발비가 36.3%, 사회개발비가 35.4%, 일반행정비가 23.9%의 순으로 점유율을 보이고 있다.

내부거래는 사회개발비와 경제개발비에서 각각 32.8%와 28.7%의 비중을 차지하고 있으며, 특히 내부거래 중 타회계 전출금이 도시철도 건설사업에 4,100억원, 교통사업 732억원, 하수도사업 8억원, 주택사업 386억원, 의료보호기금 630억원, 그리고 월드컵경기장 건설에 890억원 등 사회개발과 경제개발 부문과 관련된 11개 사업에 총 6,745억원의 금액이 책정되었다.

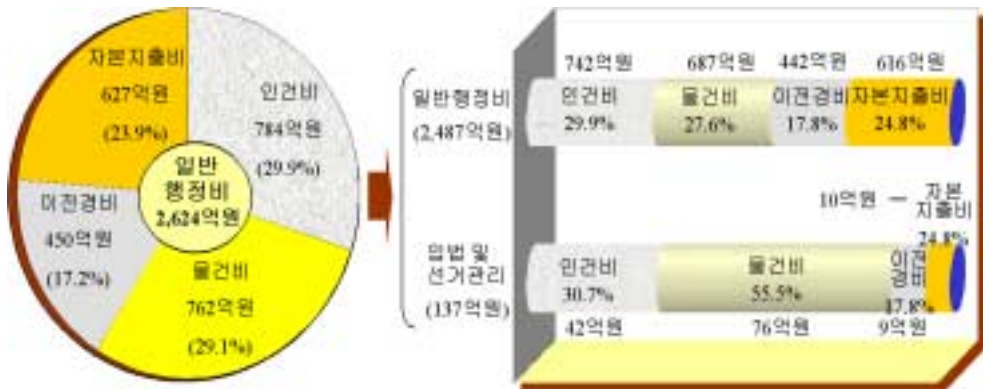
3) 기능별 분류에 의한 성질별 구조분석

기능별 분류에 따른 성질별 구성비를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 일반행정비

먼저 일반행정비는 인건비가 29.9%, 물건비가 29.1%, 자본지출비가 23.9% 순으로 나타나고 있다. 기능별 세부항목으로 입법 및 선거관리의 경우, 지방의회 운영과 관련한 의사운영에 약 42억원의 인건비와 76억원의 물건비가 책정되어 가장 큰 비율을 차지하고 있다.

또한 일반행정비 중에서 기관운영에 따른 인건비와 물건비가 각각 693억원과 258억원으로 가장 큰 규모를 보이고 있으며, 자본지출비는 예산운영과 관련한 자치구 인센티브사업에 190억원, 도봉구 및 성동구 청사건립지원에 207억원의 규모로 나타나 그 비율을 높이는 요인이 되고 있다.



<그림 2-7> 일반행정비의 성질별 구조

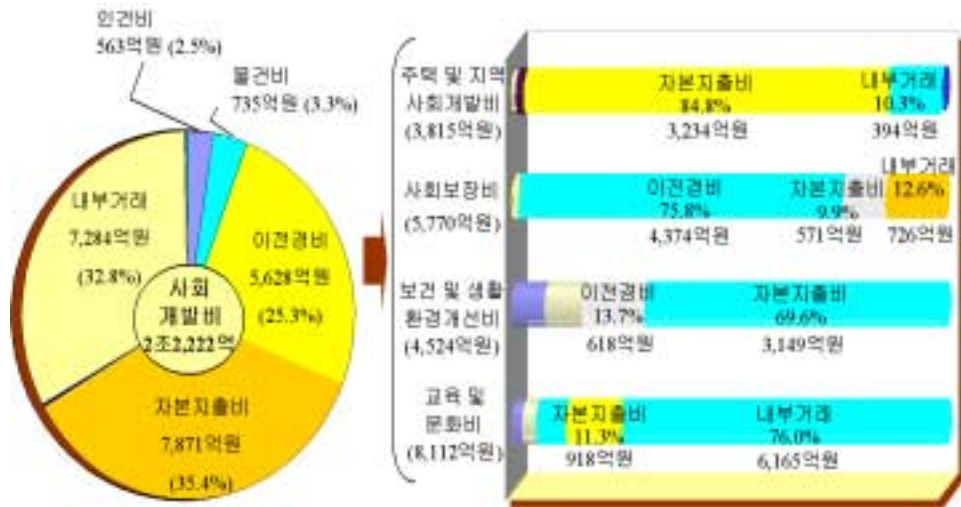
(2) 사회개발비

사회개발비를 성질별 비중으로 분류하면 이전경비가 25.3%, 자본지출비가 35.4%, 내부거래가 32.8%를 점하고 있다. 사회개발비를 세부항목별로 보면 교육 및 문화비의 경우 내부거래가 76.0%로 가장 높은 비중을 차지하고 있는데, 교육비 특별회계 전출금에 6,165억원이 책정되어 있기 때문으로 보인다.

보건 및 생활환경개선비 항목에서는 자원회수시설 건설 및 운영(593억원), 남산북

원사업 및 환경공원 조성 시설비(942억원) 등으로 인해 자본지출비의 비중이 69.6%로 높게 나타나고 있다. 사회보장비에서는 저소득 주민보호 및 노인복지와 관련한 이전경비가 각각 1,625억원과 1,180억원으로써 75.8%의 비율을 차지하고 있다.

주택 및 지역사회개발비 항목의 경우 자본지출비에서 84.8%의 높은 비중을 나타내고 있는데, 18개 지구 택지개발사업에 2,960억원의 규모가 투자되고 있기 때문으로 보인다.



〈그림 2-8〉 사회개발비의 성질별 구조

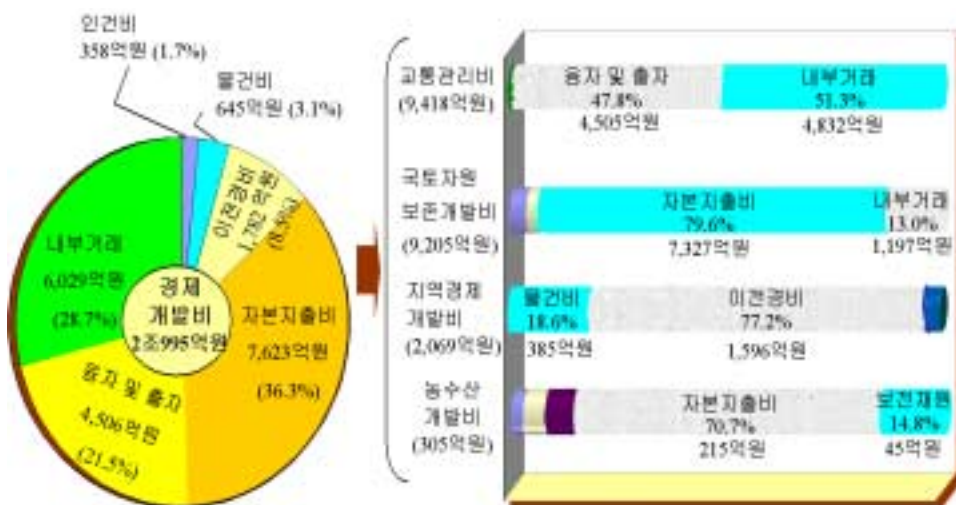
(3) 경제개발비

경제개발비를 품목별로 보면 자본지출비(36.3%), 내부거래(28.7%), 용자 및 출자(21.5%)에서 높은 비중을 차지하고 있다. 경제개발비를 세부항목별로 보면, 먼저 농수산개발비는 서남권 도매시장 건설 및 운영에 따른 소요예산이 180억원으로 책정되는 등 자본지출비의 비중이 70.7%로 높게 나타났다.

지역경제개발비의 경우 이전경비에서 77.2%의 비중을 보이고 있는데, 자치구 공공근로사업비 지원에 927억원 등 산업정책사업에서 자치단체 및 민간단체 경상보조가 크기 때문이다. 국토자원보존개발비도 도로와 교량 건설 및 확장사업에 3,397억원, 도로

유지관리에 2,752억원이 배정되는 등 자본지출비의 비중이 79.6%로 큰 비중을 점하고 있다.

교통관리비의 경우 지하철공사 및 도시철도공사에 4,505억원의 출자금이 책정되었으며, 도시철도 건설사업비 및 교통사업 특별회계 전출금으로 4,832억원이 배정됨에 따라 품목별 항목 중 용자 및 출자와 내부거래에서 각각 47.8%와 51.3%로 높은 비중을 차지하고 있다.

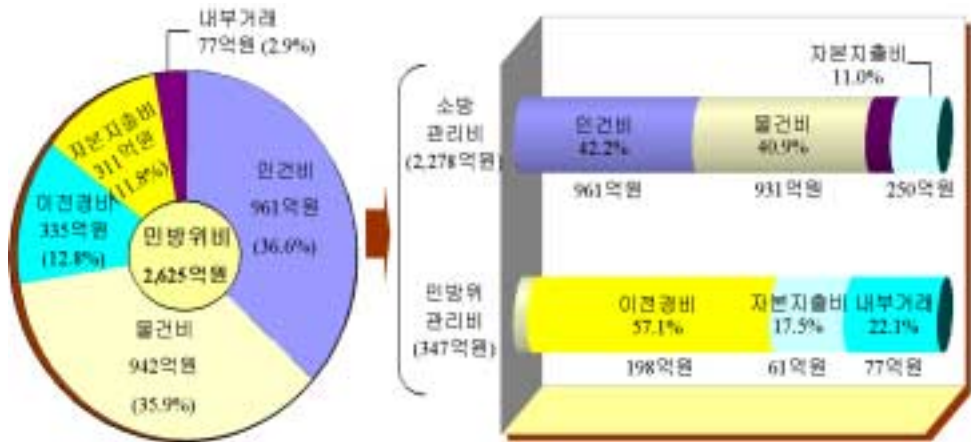


〈그림 2-9〉 경제개발비의 성질별 구조

(4) 민방위비

기능별 분류 중 민방위비의 경우 인건비와 물건비의 비중이 각각 36.6%와 35.9%로 가장 큰 비율을 보이고 있다. 민방위비의 세부항목 중 민방위관리비에서는 이전경비가 57.1%로 다른 성질별 항목 가운데 가장 높은 비율을 보이고 있는데, 약 179억원의 삼풍백화점 붕괴사고 보상금 책정 등 이전경비의 비중이 높게 나타나기 때문이다.

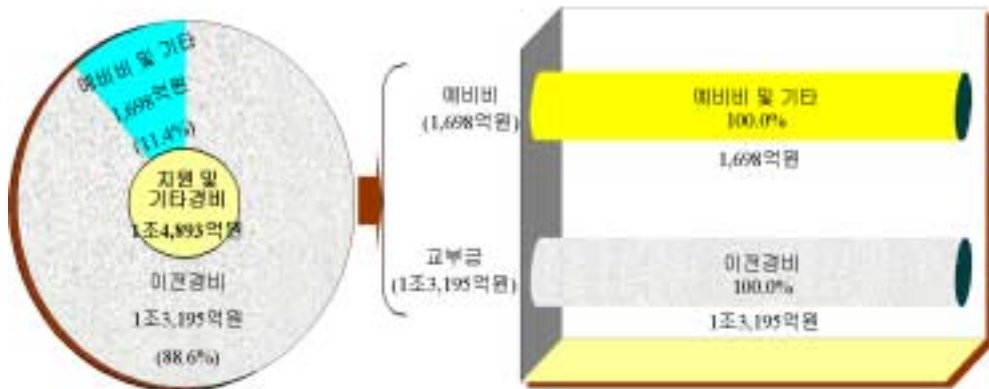
또한 소방관리비의 경우 소방행정관리에 따른 인건비가 961억원, 소방서 운영에 충당되는 물건비 예산이 487억원으로 나타나 인건비와 물건비의 비율이 각각 42.2%와 40.9%로 가장 높은 비중을 차지하고 있다.



〈그림 2-10〉 민방위비의 성질별 구조

(5) 지원 및 기타 경비

지원 및 기타경비 항목에서는 이전경비의 비율이 88.6%로 가장 큰 비중을 점하고 있으며, 이 중 자치단체 교부금이 1조 1,497억 원으로써 교부금 항목에서 이전경비의 비율을 높이는 요인이 되고 있다. 또한 예비비의 경우 부채상환 목적 예비비 1,000억 원 등 예비비 및 기타 항목에서 1,698억 원의 예산배정이 이루어져 성질별 분류 항목에서 이전경비 다음으로 높은 11.4%를 차지하고 있다.



〈그림 2-11〉 지원 및 기타경비의 성질별 구조

3) 2000년도 서울시 예산 투자재원배분 개괄

1999년과 2000년도의 일반회계와 특별회계의 순계규모로서 부문별 예산 재원배분이 <표 2-11>에 나타나 있다. 본 내용은 중기재정계획상의 부문별 투자사업비뿐만 아니라 인건비 및 기본경비 등 경직성경비 모두를 포함한 부문별 예산 배분을 나타내고 있다.

부문별 세부현황을 보면, 교통난 해소 부문에 2조 3,928억원으로 총계대비 25.9% 예산배분으로 그 규모가 가장 크며, 월드컵주경기장 및 주변도로망 확충, 그리고 2기 지하철공사에 대한 투자재원의 집중 배분으로 인해 교통난 해소 부문의 수치가 높게 나타난 것으로 판단된다. 이 비율은 1999년과 비교하면 1.3% 감소한 수치이다.

산업경쟁력 제고와 환경보전 부문의 경우에는 2,373억원과 1조 4,397억원으로서 총계대비 각각 2.6% 및 15.6%에 달하고 있다. 또한 시민복지증진과 문화수준 향상 부문의 금액이 7,146억원(7.7%)과 2,446억원(2.6%)으로 전년대비 각각 12.6%와 54.7%의 증가를 보이고 있다. 이러한 수치는 도시경쟁력 강화 및 시민의 삶의 질 향상을 위해 환경·복지·문화 및 산업경제 분야에 지속적으로 투자가 확대되고 있다는 것을 보여주고 있다.

도시안전관리 부문은 7,238억원(7.8%)으로 작년대비 1.1%의 감소추세를 보이지만, 분야별 항목인 시설안전의 경우에 작년대비 13.3%의 증가를 보이고 있는데, 이는 투자재원 배분이 도로·교량 등 하드웨어적인 투자에 적정규모의 증가세만을 유지토록 조정되고 있음을 나타내는 것이다.

주택·도시개발 부문은 2000년도 재원배분이 1조 883억원(11.8%)으로서 전년대비 10.4%의 증가를 보이고 있다. 특히 도시개발 분야의 경우에는 전년대비 290%의 높은 증가수준을 나타내고 있는데, 대규모 택지개발 및 주택재개발사업에 투자재원이 증가했기 때문인 것으로 보인다.

일반행정 부문의 경우 2,944억원(3.2%)의 금액으로서 전년대비 1.6%의 증가를 보이고 있지만, 그 비율이 작년과 비교해 볼 때 0.1%의 미미한 증가 수치를 나타내고 있다.

<표 2-11> 부문별 투자재원배분 현황

(순계규모: 일반회계 + 특별회계, 단위 : 백만원)

부문별	분야별	항별·회계별	2000년	%	1999년	%	증감액	%
총 계			9,241,393	100	8,892,451	100	348,942	3.9
산업경쟁력 제고	계		237,327	2.6	445,600	5.0	△208,273	△46.7
	산업경제	농정관리	30,461	0.3	38,464	0.4	△8,003	△20.8
		지역경제개발	206,866	2.2	407,136	4.6	△200,270	△49.2
환경보전	계		1,439,718	15.6	1,364,851	15.3	74,867	5.5
	수질	하수도사업(특)	238,139	2.6	216,088	2.4	22,051	10.2
		수도사업(특)	709,200	7.7	712,796	8.0	△3,596	△0.5
		한강수질보전(특)	5,000	0.1	-	0.0	5,000	-
		한강수질보전(일)	8,792	0.1	9,396	0.1	△604	△6.4
	대기	집단에너지(특)	100,500	1.1	107,000	1.2	△6,500	△6.1
		환경관리	118,826	1.3	114,027	1.3	4,799	4.2
	환경	공원관리	244,581	2.6	191,669	2.2	52,912	27.6
		보건환경연구원	14,680	0.2	13,875	0.2	805	5.8
		계	2,392,784	25.9	2,419,155	27.2	△26,370	△1.1
교통난해소	도로	건설관리	378,456	4.1	380,804	4.3	△2,347	△0.6
		월드컵경기장주변도로(특)	36,224	0.4	35,000	0.4	1,224	3.5
	교통	교통행정관리	458,604	5.0	669,394	7.5	△210,790	△31.5
		도시철도건설(특)	1,278,900	13.8	1,133,657	12.7	145,243	12.8
		교통사업(특)	240,600	2.6	200,300	2.3	40,300	20.1
계	723,812	7.8	732,065	8.2	△8,254	△1.1		
도시안전관리	시설안전	건설관리	309,157	3.3	272,889	3.1	36,267	13.3
		도로유지관리	261,419	2.8	228,982	2.6	32,436	14.2
		건설안전관리	44,557	0.5	39,753	0.4	4,804	12.1
		건설기술	3,181	0.0	4,154	0.0	△9,973	△23.4
		시민아파트 정리	17,089	0.2	22,381	0.3	△5,292	△23.6
	소방	소방관리	227,782	2.5	232,436	2.6	△4,654	△2.0
		민방위관리	34,113	0.4	83,982	0.9	△49,869	△59.4
	민방위	비상기획	622	0.0	458	0.0	164	35.8
	수방	치수및재해대책	135,049	1.5	119,919	1.3	15,130	12.6
	계	714,651	7.7	701,145	7.9	13,506	1.9	
시민복지증진	사회복지	사회복지	419,605	4.5	406,009	4.6	13,596	3.3
		여성정책	94,484	1.0	85,484	1.0	9,000	10.5
	보건	보건(보건환경연구원제외)	74,362	0.8	56,552	0.6	17,810	31.5
		의료보호기금(특)	126,200	1.4	153,100	1.7	△26,900	△17.6
계	244,613	2.6	158,168	1.8	86,445	54.7		
문화수준향상	문화	문화예술	119,551	1.3	77,908	0.9	41,643	53.5
		체육진흥관리	33,333	0.4	31,898	0.4	1,435	4.5
	체육	월드컵주경기장건설(특)	89,076	1.0	45,800	0.5	43,276	94.5
		국제교류	2,653	0.0	2,562	0.0	91	3.6
계	1,088,286	11.8	986,155	11.1	102,131	10.4		
주택·도시개발	주택	주택사업(특-시민A 제외)	617,385	6.7	669,343	7.5	△51,958	△7.8
		주택사업(시민A 제외)	313,431	3.4	209,872	2.4	103,559	49.3
	도시개발	도시개발	19,270	0.2	4,940	0.1	14,330	290.1
		토지구획(특)	138,200	1.5	102,000	1.1	36,200	35.5
일반행정	시정관리	시정관리	294,440	3.2	289,776	3.3	4,664	1.6
타기관지원	계		1,935,992	20.9	1,730,469	19.5	205,523	11.9
	자치구	시세징수 교부금	169,845	1.8	151,561	1.7	18,284	12.1
		조정 교부금	1,149,680	12.4	965,595	10.9	184,085	19.1
	교육청	사회교육	616,467	6.7	613,313	6.9	3,154	0.5
기타	예비비	예비비	169,770	1.8	65,067	0.7	104,703	160.9

자료 : 서울시 예산자료(2000)

第 Ⅲ 章 재정지출 요인분석 및 예측모형

제 1 절 계량모형에 의한 재정지출 수요분석

제 2 절 사업부문별 투자정책

제 3 절 서울시 부문별 투자사업 정책방향

제 3 장 재정지출 요인분석 및 예측모형

제 1 절 계량모형에 의한 재정지출 수요분석

서울시 재정지출의 규모와 내용이 경제적 요인뿐만 아니라 정치·사회적 요인, 지리적·인구관련 요인 등에 의하여 영향을 받는다. 본 장에서는 이러한 재정지출을 결정하는 유의미한 요인은 무엇이며, 이러한 요인들의 변화가 예상될 때 지출은 어떠한 방향으로 변화할 것이며, 선진국의 대도시들, 특히 일본의 東京都를 중심으로 과거부터 현재까지 재정지출의 내용은 어떻게 변화해 왔으며, 향후 어떻게 전개될 것인가를 분석하고자 한다. 이를 통해 서울시의 재정지출은 향후 어떠한 방향으로 정책의 초점이 맞추어져야 하는지 등에 대한 분석을 수행하고자 한다.

본 장에서 수행한 계량분석은 다음과 같다.

1) 단변량분석: ARIMA모형

기간: 1970년 ~ 1998년

자료: 서울시 총재정지출

2) 다변량분석: 베이지언벡터자기회귀(BVAR)모형

기간: 1970년 ~ 1998년

자료: 서울시 총재정지출, 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산

3) 단위근검정(Unit Root test) : ADF test, P-P test

4) 공적분검정(Co-integration test): Johansen공적분분석, Engle-Granger분석

5) 충격반응함수(Impulse reponse)

6) 다단계회귀분석(Stepwise regression)

기간: 1985년 ~ 1998년

주요 18개 변수: 인구밀도, 인구수, 본청공무원, 1인당세부담, 건축허가면적, 자동차등록대수, 유류소비, 제조업전력사용량, 소비자물가지수, 범죄건수, 제조업사업체수, 사회복지시설수, 생활보호대상자, 쓰레기배출량, 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산, 경제활동인구 등

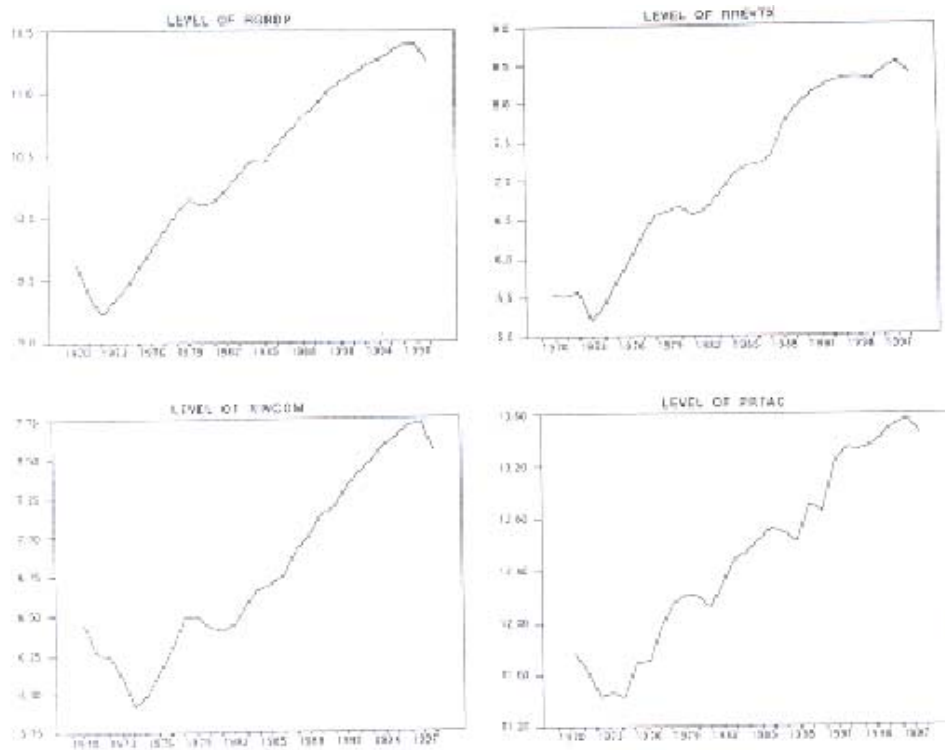
1. 자료특성분석

1) 수준변수 및 차분변수

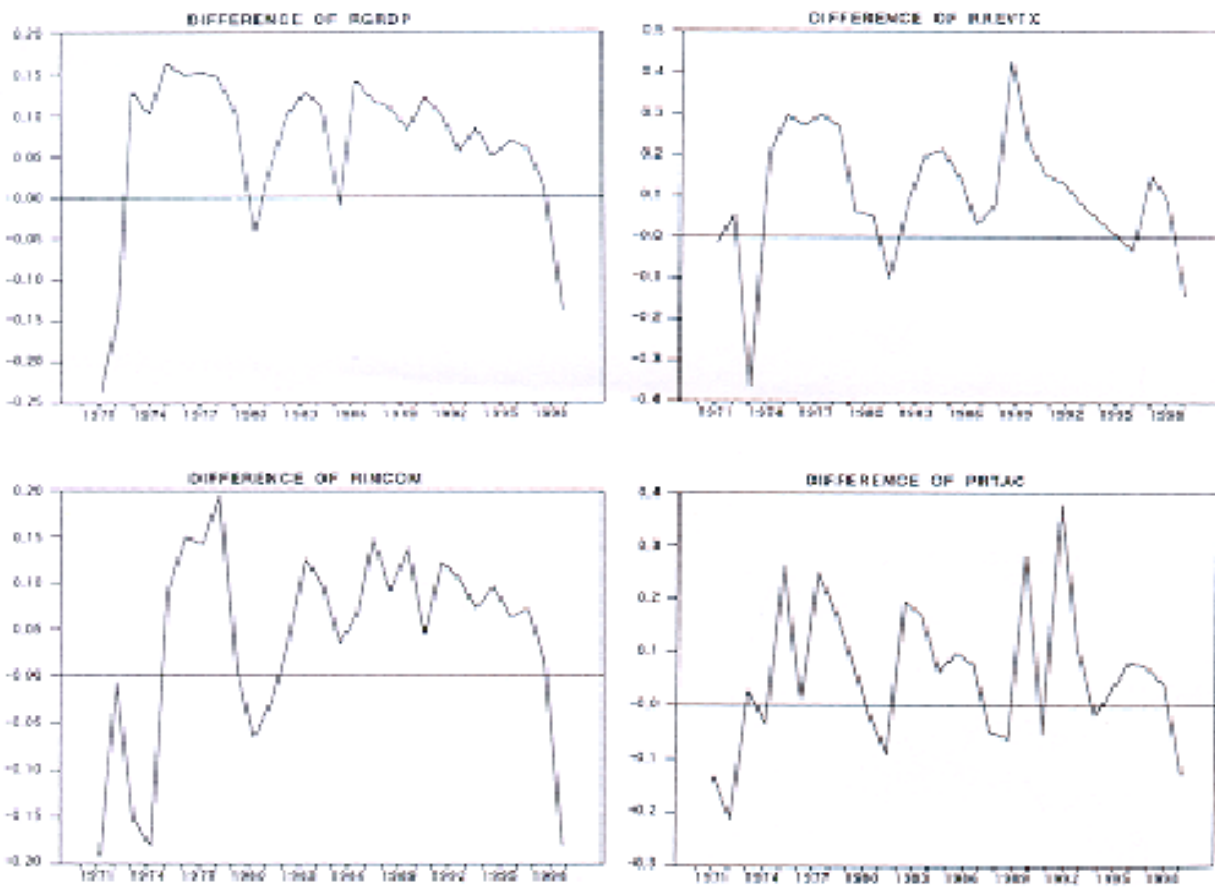
먼저 시계열자료들을 계량분석에 이용하기 위해서는 시계열자료들이 안정적인 과정(stationary process)을 따르고 있는 지를 확인하여야 한다. 왜냐하면 불안정한 과정을 따르는 자료들을 회귀분석에 이용하면 변수간 상관관계가 없으면서도 높은 상관관계가 있는 것처럼 나타나는 허구적 회귀(spurious regression)현상의 문제가 발생하기 때문이다. 따라서 변수들의 안정적 과정여부를 판단하는 단위근검정을 실시하기에 앞서 먼저 도표를 통한 대략적인 판단을 시도하고자 한다.

<그림 3-1>은 1970년부터 1998년까지의 서울시 1인당 총재정지출(PRTAC), 기구당소득(RINCOM), 지방세수입(RREVTX), 지역내총생산(RGRDP)의 자료의 수준변수자료를 나타내고 있는데, 모두 대수변환(log linear)되었으며 서울시 소비자물가지수로 나눈 불변자료를 사용하였다.

그림과 같이 시간이 지남에 따라 상향증가 추세에 있고 변수 모두 불안정한 과정을 보이고 있다. 따라서 1차 차분한 자료가 <그림 3-2>에 나타나 있는데, 그림상으로는 1차 차분만으로도 안정적 과정으로 변환될 수 있음을 보여주고 있다.



<그림 3-1> 변수별 수준자료



〈그림 3-2〉 변수별 차분자료

2) 단위근 검정

<표 3-1>은 1인당 총재정지출(PRTAC)과 1인당 일반회계지출(pgac)의 자연대수로 변환된 자료들의 수준변수와 1차차분변수에 대한 단위근 존재여부를 ADF검정 및 Phillips-Perron방식의 검정 결과를 보이고 있다. 두 검정 모두 t-test를 포함하고 trend항은 제외되었으며 시차(lags)가 0, 1 및 3인 경우로 나누어 실시하였다.

결산기준으로 일반회계 및 특별회계를 합한 총지출액과 일반회계 수준변수의 단위근 존재에 대한 귀무가설을 5%유의수준에서 기각하지 못하여 단위근을 가지고 있는 것으로 판명되었다. 1차 차분변수에서는 안정적 시계열로 밝혀져 모든 자료들이 한개의 단위근을 가지고 있음을 나타내고 있어 1차차분만으로 시계열자료의 안정성을 확보할 수 있다.

<표 3-1> 단위근 검정결과

		1인당 총지출		1인당 일반회계지출	
		PRTAC	dPRTAC	pgac	dpgac
ADF (t-test)	lags=0	1.52	-20.00*	2.52	-15.57*
	lags=1	1.33	-14.57*	1.46	-817.82*
	lags=3	1.07	-10.69*	2.72	-19.35*
P-P (t-test)	lags=0	1.52	-20.00*	2.52	-15.57*
	lags=1	1.51	-19.35*	2.47	-17.38*
	lags=3	1.51	-20.77*	2.73	-15.16*

- 주: 1) ADF및 P-P검정 모두 t-test포함하고 trend항은 제외됨.
 2) 변수앞의 d표시는 1차 차분변수를 표시함
 3) 5%의 유의수준에서의 임계치는 n=25일 때 -3.00임.
 4) *표시는 5%의 유의수준에서 단위근존재에 대한 귀무가설이 기각됨.
 5) PRTAC는 1인당 총재정지출액, pgac는 1인당 일반회계지출액

<표 3-2>는 가구당소득(RINCOM), 지방세수입(RREVTX), 지역내총생산(RGRDP)의 자료의 단위근 검정결과를 보이고 있다. 단위근 검정결과 모두 단위근이 존재하여 시계열이 불안정적임을 알 수 있다. 변수들의 1차 차분변수들에 대한 단위근 검정결과 모두 1% 유의수준에서도 단위근이 존재하지 않는 것으로 판명되었다.

〈표 3-2〉 변수별 단위근 검정결과

	가구당소득 (RINCOM)	지방세수입 (RREVTX)	지역내총생산 (RGRDP)
lags=0	0.255	-0.524	-0.219
lags=1	-2.192	-1.203	-2.169
lags=3	-1.965	-1.716	-1.657
	dRINCOM	dRREVTX	dRGRDP
lags=0	-14.341*	-19.119*	-15.279*
lags=1	-14.811*	-22.684*	-27.284*
lags=3	-15.519*	-52.097*	-25.775*

- 주: 1) ADF 모두 t-test포함하고 trend항은 제외됨
 2) 변수앞의 d표시는 1차 차분변수를 표시함
 3) 5%의 유의수준에서의 임계치는 n=25일 때 -3.00임
 4) *표시는 5%의 유의수준에서 단위근존재에 대한 귀무가설이 기각됨

3) 공적분 검정

우리는 대부분의 변수들이 최소한 하나의 단위근을 가지고 있음을 보았다. 분석을 위하여 1차차분을 통한 안정적 과정을 확보할 수 있으나 1차차분은 자료의 특성을 손실할 가능성이 많다. 그러나 자료들간에 공적분관계(cointegration)에 있을 때는 수준변수들을 이용할 수 있다.

공적분검정을 통해 변수간의 장기적 안정관계의 존재 유무를 살펴볼 수 있는데, 공적분 검정방법으로는 잔차항의 단위근존재 유무를 밝히는 Engle-Granger(1987)의 방법이 있고 다변량 자기회귀모형을 이용한 Johansen(1988) 및 Stock-Watson(1988)방법들이 있으며 먼저 Engle-Granger방법을 사용하였다.

검정통계량중 *CRDW*통계량은 공적분 회귀식에 대한 Durbin-Watson통계량을 의미하며 이 통계량이 충분히 크다면 변수들이 공적분되지 않았다는 가설이 기각된다. DF 및 ADF검정법은 잔차항에 대한 단위근 존재유무로 공적분 관계를 검정한다.

(1) Engle-Granger(1987)의 방법

다음과 같은 모형을 설정하기로 한다.

$$Y_t = \alpha + \beta X_t + \varepsilon_t$$

여기에서 Y_t 는 1인당 총재정지출, X_t 는 설명변수인 가구당소득(RINCOM), 지방세수입(RREVTX), 지역내총생산(RGRDP)의 자료중 제1모형은 전 독립변수를 포함한 모형이고 제2모형, 제3모형은 독립변수중 각각 첫 번째, 두 번째변수들을 제외한 모형이다.

위식에서 구한 잔차항에 대하여 다음과 같은 ADF검정을 실시한다.

$$\Delta \hat{\varepsilon}_t = \gamma \hat{\varepsilon}_{t-1} + \sum_{i=1}^3 \rho_i \Delta \hat{\varepsilon}_{t-i} + v_t$$

이때 검정할 가설은 $H_0 : \gamma = 0$ 임. γ 의 t통계량값이 임계치보다 크면 귀무가설을 기각하는 데, 즉 단위근이 존재하지 않는다는 것이며 변수들간에는 공적분관계가 있다는 것이다.

시차를 3기로 설정하였으며 각 모형에 대한 공적분 검정결과가 <표 3-3>에 정리되어 있다. 제1모형에서는 CRDW통계량이 1.44로서 임계치 0.78을 상회하여 공적분이 존재하는 것으로 밝혀졌고 ADF검정법에서도 공적분관계가 존재하나 DF검정에서는 공적분관계가 나타나지 않았다. 제2모형, 제3모형에서도 동일한 결과가 도출되었으나 DF보다 ADF통계량이 상대적인 신뢰성을 감안할 때 공적분 결과를 채택하였다.

<표 3-3> 공적분 검정 결과

	CRDW	ADF	DF
모형1	1.44	-4.02	-1.10
모형2	1.52	-4.43	-1.64
모형3	1.48	-4.40	-1.56
n=2 ~4, T=29	5% : 0.78 10% : 0.69	5% : -3.67 10% : -4.35	5% : -3.29 10% : -3.98

주: CRDW: cointegration regression Durbin-Watson statistic.

$$CRDW = \sum (\hat{\varepsilon}_t - \hat{\varepsilon}_{t-1})^2 / \sum (\hat{\varepsilon}_t)^2 \text{에서 } \hat{\varepsilon}_t \text{는 공적분분석에서 잔차항임.}$$

(2) 요한센(Johansen) 다변량공적분 분석

앞 절에서 우리는 서울시 시계열자료간에 장기적 균형관계의 존재에 대한 공적분 분석을 시도하였다. Enger and Granger(1987)의 방식은 각각의 시계열자료가 단위근을 가지고 있다 할지라도 일정한 조건하에서 장기적 관계를 유도하는 2단계공적분 방법을 제시한다.

그러나 그들의 방법은 공적분 벡터의 모수를 추정하는데 초일치성을 가정한 최소자승법을 이용하였는데 제한적인 표본에서는 심각한 편차를 야기할 수 있다. 또한 변수가 2개이상인 다변량의 경우에는 공적분의 개수가 2개 이상 존재하는 가능성에도 불구하고 공적분의 개수를 파악할 수 없다. 뿐만 아니라 벡터자기회귀에 기초하지 않고 단일방정식을 추정하고 있어 독립변수와 종속변수간의 선택구별이 확실하지 않다.

이러한 Enger and Granger(1987)의 방식의 한계점을 극복하고 다변량 공적분벡터를 추정하고 검증하는데 매우 유용한 Johansen(1988)과 Johansen and Juselius(1990)이 제시한 최우추정방법(maximum likelihood estimation)을 들 수 있다.

Johansen의 다변량검정법을 간략하게 설명한다면 I(1)변수들이 k차의 벡터자기회귀과정(vector autoregressive process)을 따른 것으로 가정하면 다음 식으로 표현된다.

$$X_t = \Pi_1 X_{t-1} + \dots + \Pi_k X_{t-k} + \mu + \varepsilon_t$$

$$(t=1, \dots, T)$$

위 식에서 $\varepsilon_1 \dots \varepsilon_T$ 는 정규분포를 따르는 백색잡음이다. 즉, 평균 0, 분산이 Λ 인 iid(0, Λ)인 정규분포로서 잔차간에 서로 독립적이며 모집단과 동일하게 분포하는 확률변수를 나타낸다. 대부분 경제시계열이 불안정적과정을 나타내므로 1차 차분형태로 추정한다.

$$\Delta X_t = \Gamma_1 \Delta X_{t-1} + \dots + \Gamma_k \Delta X_{t-k+1} + \Pi X_{t-k} + \mu + \varepsilon_t$$

$$\Gamma_i = -(I - \Pi_1 - \dots - \Pi_i)$$

$$\Pi = -(I - \Pi_1 - \Pi_k), \quad i = 1, \dots, k-1.$$

$II'X_{t-k}$ 항의 계수행렬 II 를 통하여 계수간의 장기적 균형관계의 존재를 분석할 수 있으며 다음과 같은 3가지가 있다.

1) $\text{rank}(II) = n$

II 가 완전계수(rank)이며 벡터과정 X_t 가 안정적이다. 즉 $I(0)$ 임을 의미한다.

2) $\text{rank}(II) = 0$

II 가 공행렬(null matrix)이며 변수들 간에 장기적인 관계가 존재하지 않음을 나타낸다.

3) $\text{rank}(II) = r, (1 < r < N)$

이 경우는 $II = \alpha\beta'$ 로 표현되는 $(N \times r)$ 행렬 α 와 β 가 존재한다. 즉 장기적인 균형관계가 존재하며 $\beta'X_t$ 가 $I(0)$ 이다.

최대 r 개의 공적분벡터가 존재한다는 가설에 대한 우도비검정통계량은 다음과 같이 표시되는 Trace 통계량과 같다.

$$\text{Trace} = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \lambda_i)$$

여기에서 T 와 n 은 각각 표본의 크기와 변수의 개수를 나타낸다.

공적분의 계수(rank)를 결정하기 위하여 n 개의 단위근이 존재한다 ($\lambda_1 = \dots = \lambda_n = 0$)는 가설부터 시작하여 차수를 하나씩 줄여나가면서 계속적으로 검정을 하게 된다¹⁶⁾. 즉 n 개의 단위근 가설이 기각되면 다시 $n-1$ 개의 단위근이 존재한다는 가설을 검정하게 된다. 결국 k 개의 단위근 가설이 채택되면 $r (= n-k)$ 개의 공적분계수가 존재한다.

또한 공적분 계수행렬 β 의 계수(rank)가 r 인지 $(r+1)$ 인지에 대한 우도비검정은 다

16)) λ_i 는 X_{t-k} 와 ΔX_t 간의 평방정준상관(squared canonical correlation)을 의미하고 ΔX_t 와 X_{t-k} 를 ΔX_t 의 시차와 상수에 대하여 다음과 같이 회귀분석을 실시함.
 $\Delta X_t = \sum_{i=1}^{k-1} A_{0i} \Delta X_{t-i} + \hat{\mu} + R_{0t}$ $\Delta X_{t-k} = \sum_{i=1}^{k-1} A_{1i} \Delta X_{t-i} + \hat{\mu} + R_{kt}$, 두 회귀식에서 추정
 한 잔차항 R_{0t} 와 R_{kt} 를 이용하여 S_{kk} 에서 $S_{k0} S_{00}^{-1} S_{0k}$ 의 고유근 λ 를 찾는 것임. 즉 다음의 방정식을 풀. $|\lambda S_{kk} - S_{k0} S_{00}^{-1} S_{0k}| = 0$, $S_{il} = T^{-1} \sum_{i=1}^T R_{ij} R'_{il}$ $i, l = 0, k$.

음의 λ_{\max} 통계량을 사용한다.

$$\lambda_{\max} = -T \cdot \ln(1 - \lambda_{r+1})$$

[공적분 검정결과]

자료: 1970년부터 1998년까지 서울시의 지역내총생산, 가구당소득, 지방세수입, 그리고 1인당 재정총지출의 자료이며 소비자물가지수로 불변가격으로 환산하였다.

λ_{\max} 통계량분석결과 $h_0: r=1$ 에서 λ_{\max} 통계량이 20.43으로서 5%유의수준에서 기각되고 $h_1: r=2$ 에서는 λ_{\max} 통계량이 7.67으로서 5%유의수준에서 기각시킬 수 없다. 따라서 지역내총생산, 가구당소득, 지방세수입, 그리고 1인당 재정총지출 등의 네가치 변수사이에는 적어도 2개의 공적분계수가 존재하는 것으로 밝혀졌다.

Trace통계량분석도 $h_0: r=1$ 에서 Trace통계량이 32.83으로서 5%유의수준에서 기각되고 $h_1: r=2$ 에서는 Trace통계량이 12.40으로서 5%유의수준에서 기각시킬 수 없어 적어도 2개의 공적분계수가 존재하는 것으로 밝혀졌다.

그러므로 지역내총생산, 가구당소득, 지방세수입, 그리고 1인당 재정총지출 등의 네 변수사이에는 장기적인 균형관계가 존재함을 알 수 있다. 위 모형에 의해 공적분계수를 추정한 결과가 다음 <표 3-5>에 나타나 있다.

<표 3-4> 공적분 검정결과

$H_0: r$	$n-r$	eigenvalue	λ_{\max}	Trace	$\lambda_{\max,90}$	Trace ₉₀
0	4	0.9196	40.34	73.17	17.15	43.84
1	3	0.7211	20.43	32.83	13.39	26.70
2	2	0.3807	7.67	12.40	10.60	13.31
3	1	0.2559	4.73	4.73	2.71	2.71

<표 3-5> 공적분 계수벡터의 추정

α		β		$\Pi = \alpha\beta'$			
-1.547	0.025	1.000	0.307	-1.539	-0.659	0.468	1.152
1.048	0.087	0.419	-0.435	1.075	0.401	-0.403	-0.676
2.593	0.738	-0.316	-0.832	2.820	0.764	-1.433	-1.149
1.163	-0.156	-0.728	1.000	1.115	0.555	-0.237	-1.003

2. ARIMA 모형

1) ARIMA모형의 개괄

박스-젠킨스(Box-Jenkins)모형이라 불리는 ARIMA모형(Autoregressive Integrated Moving Average Model)이 시계열자료의 정밀한 미래 예측을 위하여 최근에 많이 사용되고 있다. 분석대상이 되는 변수의 과거 관측치 만으로 미래예측을 실시하며 경제이론에 근거하지 않고서도 전통적인 회귀분석보다 높은 정확성을 보여준다.

ARIMA모형은 확률적 과정에 의하여 정의될 수 있는데 대표적으로 자기회귀확률과정(AR process)과 이동평균확률과정(MA process)으로 표현될 수 있다. 대부분의 시계열자료가 불안정적 과정을 보일 때 1차 또는 2차 차분만으로 안정적 과정으로 전환될 수 있음을 앞절에서 보았다. ARIMA(p, d, q)모형은 d번 차분한 시계열을 p차의 AR과정과 q차의 MA과정의 결합함수로 표현된다.

ARIMA(p, d, q)모형을 후방전위연산자(backward shift operator, L)을 이용하여 표현하면

$$(1) \varphi(L)X_t = \theta(L)\varepsilon_t$$

$$\varphi(L) = \Delta^d \phi(L), \quad \Delta^d = (1-L)^d$$

$$\phi(L) = 1 - \phi_1 L - \phi_2 L^2 \cdots - \phi_p L^p$$

$$\theta(L) = 1 - \theta_1 L - \theta_2 L^2 \cdots - \theta_q L^q$$

여기서 $\phi(L)$ 은 AR연산자, $\theta(L)$ 은 MA연산자를 의미한다.

추정결과 모델전체가 바람직한 상태인지를 확인하는 적합도검정은 RMSE방식과 MAPE방식이 사용된다. RMSE는 오차자승의 평균에 평방근을 씌운 값으로 상대적으로 적은 값을 갖을수록 실제자료에 적합도가 높다. 물론 e_t 는 알지 못하므로 그 추정량인 \hat{e}_t 를 사용한다.

$$RMSE = \sqrt{\frac{\sum e_t^2}{t-v}} = \sigma_e$$

MAPE(Mean absolute percent error)는 잔차항을 원시계열로 나눈 후 다시 관측치로 나눈 평균비율을 구한 뒤 100을 곱하여 주어 %값으로 환산하여 표시된다.

$$MAPE = 100 * \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T \left| \frac{\hat{e}_t}{Y_t} \right|$$

또한 확률적 충격의 독립성을 검정하기 위해서는 Bartlett검정법 및 Box-Pierce검정법등이 사용된다.¹⁷⁾

2) 모형의 추정과 진단

본 실증분석에서는 결산기준으로 일반회계 및 특별회계를 합한 1인당 총지출액(PRTAC)의 대수변수값으로 1970년대부터 1998년까지 연간자료를 이용하였다. 자료에 대한 단위근검정은 앞 절에서 수행하였다.

(1) 추정계수의 유의성검정

<표 3-6>에서는 확률과정의 단순성(parsimony)을 고려하여 각 ARIMA모형 추정계수의 유의성 검정을 실시하였다.

<표 3-6> ARIMA(p, d, q)모형 추정계수 유의성검정

모형	(0, 1, 1)	(1, 1, 0)	(1, 1, 1)
constant (t값)	0.19 (6.30)	0.18 (5.6)	-0.13 (-0.01)
ϕ_1 (t값)	-	0.12 (0.58)	0.99 (3.44)
ϕ_1 (t값)	0.07 (0.33)	-	-0.92 (-2.28)
모형	(1, 1, 2)	(2, 1, 1)	(2, 1, 2)
constant (t값)	0.17 (4.28)	0.18 (3.35)	0.18 (6.21)
ϕ_1 (t값)	-0.04 (-0.08)	0.09 (0.19)	0.04 (0.26)
ϕ_2 (t값)	-	0.37 (1.79)	-0.34 (-2.79)
θ_1 (t값)	0.13 (0.25)	0.04 (0.07)	0.08 (0.25)
θ_2 (t값)	0.41 (2.02)	-	1.78 (5.58)

17) 자세한 내용은 이종원(계량경제학, 박영사 1994) 참조

추정계수들의 안정성 및 가역성조건을 충족시키기 위해서는 다음의 조건을 만족시켜야 한다.

$$(2) \quad |\hat{\phi}_i| < 1, \quad |\hat{\theta}_i| < 1,$$

$$\sum \phi_i < 1, \quad \sum \theta_i < 1$$

$$\phi_2 - \phi_1 < 1, \quad \theta_2 - \theta_1 < 1, \quad \text{단 } i=1, 2.$$

ARIMA(2,1,2)모형만이 위의 조건을 만족시키지 못하고 다른 ARIMA(p,d,q)모형들은 위의 조건을 만족시키고 있다.

(2) 모형적합도 검정

<표 3-7>의 모형 적합도검정에서 높은 R^2 와 낮은 MAPE(Mean Absolute percent error)는 실제자료에 대한 적합도가 높음을 의미한다. 잔차항의 독립성검정에서 Ljung-Box검정을 적용하면 자유도 6 또는 7일 경우 임계치가 12.59 또는 14.07을 기준으로 χ^2 값 모두가 잔차항의 독립성이 보장됨을 보인다.

또한 확률충격의 독립성여부를 검정하기 위하여 Bartlett검정법을 사용하면 자기상관함수의 t값이 k=1, 2, 3에서 1.25보다 작고 k ≥ 4에서 1.6보다 작다면 확률충격의 독립성이 보장된다. 검정결과 k=2일때 ARIMA(0,1,1)모형과 ARIMA(1,1,0)모형은 위의 조건을 충족시키지 못하고 있다.

이제 남은 3가지 모형ARIMA(1,1,1)모형, ARIMA(1,1,2)모형 및 ARIMA(2,1,1)모형 중에서 <표 3-7>의 추정계수의 t값을 살펴볼 때 ARIMA(1,1,1)모형만이 추정계수가 통계적으로 유의함을 보여 ARIMA(1,1,1)모형이 최선의 모형으로 판명되었다.

<표 3-7> ARIMA모형 적합도 검정결과

	(0,1,1)	(1,1,0)	(1,1,1)	(1,1,2)	(2,1,1)
MAPE	0.72	0.70	0.65	0.65	0.57
R^2	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99
Lung-Box Q	3.52	3.32	2.53	0.51	1.67
Bartlett(t값) ρ_1	0.12	-0.12	-0.15	0.13	0.01
ρ_2	1.75	1.64	1.22	0.06	0.24
ρ_3	0.53	0.26	-0.15	0.56	0.78
ρ_4	0.17	0.01	-0.45	0.11	-0.64

3) 예측 (forecasting)

ARIMA모형의 주목적은 정확한 단기예측을 수행하는 데 있다. 최선의 모형으로 선정된 ARIMA(1,1,1)모형을 이용하여 4년간 사전적 예측을 실시하였다. 예측결과가 <표 3-8>에 나타나 있는데 예측치1)은 기존의 1998년까지 분석결과이며 예측치2)는 IMF위 기 특수상황인 1998년을 제외하고 동일한 방법으로 추정된 결과이다.

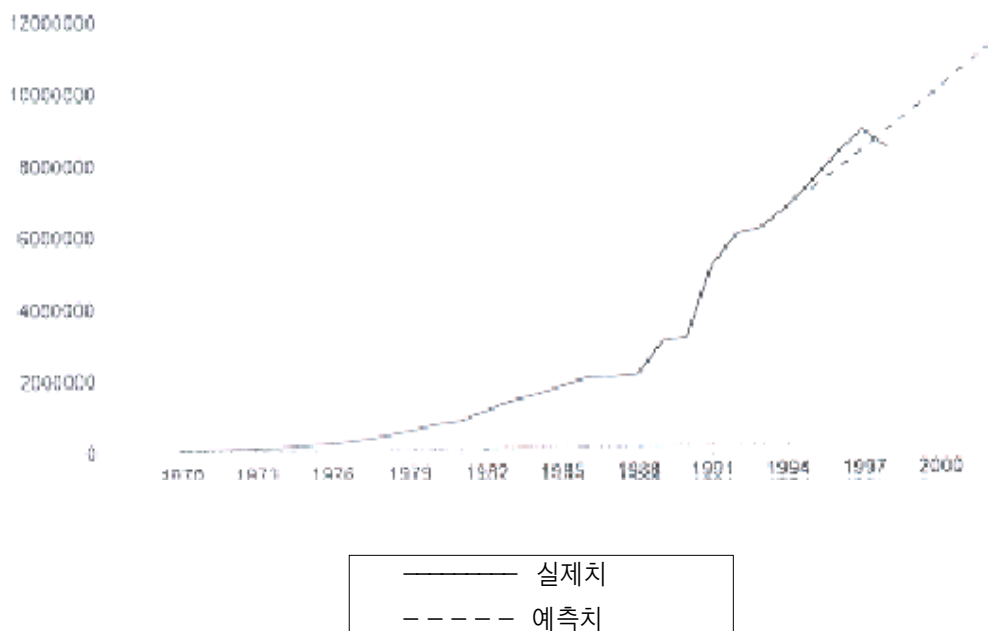
예측치1)에서 1999년도의 총재정지출액(결산액, 경상기준)은 9조2,977억원, 2000년도 9조8,679억원, 2001년도 10조4,466억원, 2002년도 11조339억원으로 예측되었다. 예측치 2)에서 2000년도의 총재정지출액(결산액, 경상기준)은 10조490억원, 2001년도 11조4,055억원, 2002년도 12조977억원으로 예측되었다. 2000년 또는 2001년도에는 총재정지출액(경상가격)기준으로 10조원수준을 넘을 것으로 추정되었다.

<표 3-8> ARIMA(1,1,1)모형 예측치

총재정지출\년도	1999년도	2000년도	2001년도	2002년도
예측치1) (결산, 경상기준)	9,297,692	9,867,881	10,446,650	11,033,904
예측치2) (결산, 경상기준)	9,384,673	10,049,019	11,405,585	12,097,723
예산(Budget)	8,871,525*	9,441,000**	-	-

- 주: 1. 예측치1)은 1998년까지 고려된 기존 모형의 결산(Expenditure)자료의 예측치임
 2. 예측치2)는 1997년까지 고려된 모형의 결산(Expenditure)자료의 예측치임
 3. *표시는 1999년도 추경예산임.(연구시점에서 결산자료 나오지 않음), **표시는 2000년도 본예산임.

<그림 3-3>에서는 1970년도에서 1988년까지 서울시 총지출결산총액이 실선으로 나타나 있다. 장기추세선에서 보면 지방자치제가 실시된 1992년부터 지출액이 급속히 증가하고 있음을 알 수 있고, 1997년말 외환위기가 이후 1998년에 총지출이 감소되고 있음을 보이고 있다. 점선으로 표시된 예측치는 ARIMA(1,1,1)모형에서 도출되었으며 1995년부터 실제치가 예상추세선보다 높게 증가하였음을 보이고 있다. 2000년 추경예산을 고려하면 결국 총지출액변동이 조정 가운데 있지만 재정지출이 추세선으로 복귀하고 있음을 보인다.



<그림 3-3> 재정지출총액 실제치 및 예측치

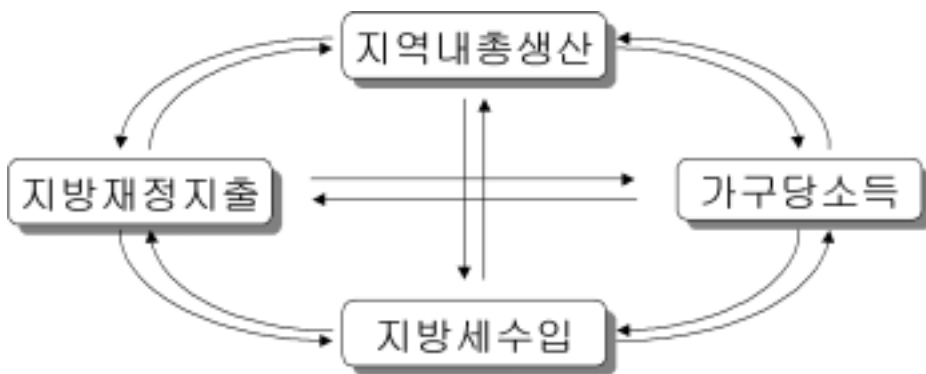
3. 베이지언 벡터자기회귀(BVAR: Bayesian Vector Autoregression)모형

1) 지방재정지출과 경제변수와의 관계

지방재정의 운영과 지역경제간에는 중요한 상호 밀접한 인과관계를 맺고 있다. 국가차원의 재정지출과 경제성장간의 실증분석에는 케인지언의 견해인 정부의 재정지출 증가가 경제성장을 야기한다는 견해와 경제성장이 재정지출을 늘린다는 와그너류형의 가설, 그리고 인과관계가 서로 쌍방관계라는 연구보고가 나와 있다.

지역경제의 활성화로 지역내총생산이 확대되고 이에 따른 요소소득의 배분으로 가구당 소득이 증대되고 따라서 서울시의 세수입이 증가한다. 세수입의 증가는 다시 재정지출의 증대로 이어진다고 볼 수 있다. 다른 한편으로 한 지방정부의 재정지출증대는 지역경제활성화로 이어져 지역내 총생산이 증대되고 이에 따른 주민소득 증가 및 세원의 증대로 연결된다고도 설명된다. 본 연구에서는 전자의 흐름을 전제로 벡터자기회귀모형의 변수를 가구당소득(rincom), 조세수입(prevtx), 총재정지출(prtac) 그리고 지역내총생산(rgrdp)의 순서로 설정한다.

분석자료의 형태는 소비자물가지수(1995년=100)로 조정한 불변가격으로 전환하여 자연대수를 취했다. 총재정지출의 경우 인구수로 나눈 1인당 총재정지출을 사용하였다. 시계열자료의 안정성 유무를 검정하기 위하여 단위근 검정 및 공적분 관계는 앞 절에서 분석하였다.



<그림 3-4> 재정지출과 경제변수와의 관계

2) BVAR모형 개요

(1) VAR모형

VAR모형이란 시계열변수들간에 상호작용을 파악하여 미래의 방향을 예측하기 위한 목적으로 개발한 다변량시계열모형이다. 선형적인 경제이론을 배제한 상태에서 변수들간의 관계에서 나타나는 특징을 분석한다. 또한 VAR모형은 전통적인 거시계량모형이 안고 있는 '0의 제약'이라는 경직성 및 자의적인 내생변수와 외생변수와의 구분 등의 문제점을 극복하고 보다 정확한 예측을 얻기 위한 대안으로 개발되었다.

VAR모형은 n 개의 선형회귀방정식으로 구성되는데 각 방정식은 각 변수들의 현재 관측치를 종속변수로 하고 자신과 타 변수들의 과거 관측치를 설명변수로 설정한다.

$$\begin{aligned} X_t &= A(L)X_t + e_t \\ &= \sum_{k=1}^L A_k X_{t-k} + e_t, \\ &\quad (X_t \text{는 } n \times 1 \text{ 벡터, 시차 } L) \end{aligned}$$

그런데 VAR모형에서도 다음과 같은 문제점이 있다. VAR모형은 모형의 추정이나 충격함수, 예측오차의 분산분해 등 자료의 분석에서 모형체계에 포함되는 변수의 종류, 변수의 순서 등에 설정에 따라 분석결과가 예민하게 반응한다.

시차분포에 사전제약이 없는 비제약VAR모형은 한정된 자료를 가지고 계수를 추정함으로 과다모수로 인해 자유도가 급격히 떨어져 계수추정치가 불안정해지고 이에 따른 예측자체의 정확도를 크게 떨어뜨리는 결과를 초래한다. 대부분 경제시계열이 짧으므로 시차를 길게 할수록 문제가 있게 된다.

(2) BVAR모형

따라서 추정기간의 표본크기가 작아 예측력을 저하시키는 과다계수문제(overparameterization)가 발생할 가능성이 높을 것으로 우려됨에 따라 Todd, Litterman 등이 제시한 선형적 주관(베이지안 사전확률, Bayesian prior)을 이용하여 추

정계수에 사전적인 제약을 부과하는 베이지안VAR모형을 사용하였다.

베이지안VAR모형은 통계적으로 시차가 길어질수록 시차항계수의 사전분포는 0이고 표준편차도 작은 정규분포에 따른다는 개념에 기초하고 있다. 시차가 길어질수록 계수의 표준편차에 대하여 0에 가까운 사전확률을 부여함으로써 추정상의 문제를 해결한다.

1. VAR에서 각 방정식내의 각 결정항에 대한 사전확률은 비정보적이다.
2. 시차의 사전분포는 독립된 정규분포에 따른다.
3. 모든 계수의 사전분포에 대한 평균은 0. 단, 각 식에서 종속변수에 대한 첫 번째 시차계수의 평균은 특별히 다른 값을 주지 않는 한 1로 가정하여 시계열 변수들이 랜덤워크 가설(random walk hypothesis)을 따른다.

위의 세가지 가정을 기초로 사전확률을 설정하기 위해 다음과 같은 두가지 정보를 필요로 한다. 첫째는 각 식에서 종속변수의 첫 번째 시차변수의 계수에 대한 사전분포의 평균이며 둘째는 i 식에서 변수 j 의 l 번째 시차에 대한 사전분포의 표준편차 $S(i, j, l)$ 이다. 보통 첫 번째 시차계수의 사전평균을 1로 정하므로 표준적인 사전확률은 다음의 표준편차를 정해주는 문제이다.

$$S(i, j, l) = \frac{[\lambda g(l)f(i, j)] * S_i}{S_j}$$

$$i, j = 1, 2, \dots, n,$$

$$l = 1, 2, \dots, p, \quad f(i, i) = g(1) = 1.0$$

S_i 는 i 식에서 일변량자기회귀식의 표준오차이며 상이한 변수크기를 조정할 목적으로 S_i/S_j 를 곱한다. 이때 $\lambda g(l)f(i, j)$ 은 각 계수에 부여되는 사전확률에 대한 가중치를 의미한다. 베이지안VAR모형은 이 값을 결정하는 문제로 요약된다.

λ 는 전체적인 가중치(overall tightness)로서 종속변수의 첫 번째 시차항계수에 대한 표준편차를 의미한다. 일반적으로 0.1과 0.2사이의 값을 택하나 λ 값이 크면 사전확률이 느슨해져 베이지언 VAR모형은 비베이지언VAR모형으로 바뀌게 된다.

$g(l)$ 은 첫 번째 시차와 비교한 l 번째 시차의 상대적 중요도로서 시차의 길이에

따른 시차형태를 정한다. VAR모형에서는 사전확률을 정하지 않고 시차를 짧게 설정하는 것보다는 시차를 다소 길게 설정한 후 긴 시차일수록 작은 값의 사전확률을 정하는 것이 보다 나은 방법으로 알려지고 있다. 함수 $g(l)$ 의 형태는 크게 두 가지로 구분된다.

hamonic인 경우 $g(l) = l^{-d}$, 여기서 d 값을 크게 정하면 시차가 길어질수록 계수값이 0에 더욱 근접한다.

geometric인 경우 $g(l) = d^{l-1}$, 여기서 d 값을 작게 정하면 시차가 길어질수록 계수값이 0에 더욱 근접한다. 일반적으로 d 가 1 또는 2인 hamonic 시차감소유형을 이용한다.

$f(i, j)$ 는 i 식에서 종속변수 i 와 비교한 변수 j 의 상대적 중요도로 다음과 같이 표현된다.

$$f(i, j) = 1.0, \quad \text{if } i = j \\ w, \quad \text{otherwise}$$

w 값의 결정이 중요한데 일반적으로 대칭적, 일반적, 주변핵심 사전확률 등 세가지 방법이 있다. 대칭적(symetric) 사전확률은 각 식에서 종속변수에 대한 타 변수들의 중요도를 모두 동일하게 취급하는 방법으로 주로 5개 이하의 변수들로 구성되는 소규모 VAR체계에서 많이 이용된다. 일반적(general) 사전확률은 변수의 상대적 중요도(relative tightness)에 따라 w 를 모두 다르게 하는 방법이다. 주변핵심 사전확률은 예측에 대한 기여도 및 변수의 상대적 중요도 측면에서 우월하다고 판단되는 변수를 핵심으로 하고 그렇지 못한 변수를 주변변수로 하여 핵심변수의 시차항계수에 대한 표준편차가 주변변수에 비해 커지도록 사전확률을 정하는 방법이다.

베이지언VAR모형을 구축하기 위해서는 대상변수의 선정, 시차길이의 선택, 베이지언사전확률탐색 등을 하여야 한다.

- ① 본 분석에 사용된 자료는 1970년부터 1998년까지 29년간의 연간자료
- ② 대상변수의 선정
- ③ 변수의 형태: 1995년을 기준(=100)으로 한 소비자 물가지수를 조정된 불변가격으로 전환 하여 자연대수를 취함. 총재정지출의 경우 인구

수로 나눈 1인당 총재정지출을 사용

- ④ 시차구조: 심즈(Sims)의 우도비검정에 의한 오차항의 회귀잔차가 백색오차가 되는 최소 시차결정법이 있으나 예측오차를 최소화하기 위한 시차 길이를 모형예측력을 최소화하는 시차구조 3년을 설정
- ⑤ 결정항: 상수항과 추세항
- ⑥ 감소유형: d 가 1인 hamonic을 선택하여 각 방정식에서 종속변수 자산의 l 번째 시차계수의 표준편차* $1/l$ 을 표준편차로 갖도록 함

(3) 모형별 계수값

일변량AR, 일변량BVAR, 단순BVAR모형과 일반적 사전확률에 의한 베이지언VAR 모형 등의 사후예측력을 비교하였다.

- 일변량자귀회귀모형: $\lambda_{값}=2.0$, $w_{값}=0.001$
- 일변량베이지언VAR모형: $\lambda_{값}=0.1$, $w_{값}=0.001$
- 단순베이지언VAR모형: $\lambda_{값}=0.1$, $w_{값}=0.5$
- 일반적 사전확률에 의한 베이지언VAR모형
{(1.00 0.50 0.50 0.50), (0.1 1.50 0.10 0.10),
(0.5 0.5 1.00 0.50), (0.50 0.50 0.50 1.00)}

1차시차변수계수의 표준편차(λ)와 타변수간의 상대적 표준편차의 비율(w)을 각각 0.1, 0.2, ~ 2.0까지 변경시키면서 $\lambda_{값}$ 과 $w_{값}$ 별로 칼만(Kalman)의 여과법을 이용하여 1999년부터 2007년까지 9년간 사후예측을 하였다. 여기서 사후예측을 위한 예측단계별 예측력검정통계량은 관측자료의 크기나 단위와 무관한 타일(Theil)의 불균등계수 U 를 이용하였다.

3) 베이지언 사전확률의 선택

<표 3-9>는 각 모형에 대한 내생변수들의 타일 U값을 나타내고 있다. 각각 내생 변수에 대해 일변량자귀회귀모형, 일변량베이지언VAR모형, 단순베이지언VAR모형, 그리고 일반적 사전확률에 의한 베이지언VAR모형 등 4가지 유형에 의한 사후예측결과가 나타나 있다. 일반적 사전확률에 의한 베이지언VAR모형의 사후 예측력이 일변량자귀회귀모형, 일변량베이지언VAR모형보다는 현저히 타일 U값이 개선되고 있다.

그러나 단순BVAR모형과 비교시 일인당 주민소득의 타일 U값이 보다 더 개선되고 있으나 세수입에서는 타일 U값 개선이 뒤떨어지고 있다. 동 분석에서는 단순베이지언VAR모형과 일반적 사전확률에 의한 베이지언VAR모형 모두를 이용하여 1인당 총재정지출을 예측하여 보았으나 결과는 매우 유사하였다.

<표 3-9> 모형별 예측력 비교

		일변량 AR	일변량 BVAR	단순 BVAR	BVAR
RINCOM	1	0.84	0.88	0.80	0.80
	2	0.78	0.76	0.64	0.64
	3	0.69	0.66	0.51	0.51
	4	0.73	0.63	0.47	0.47
	5	0.67	0.57	0.43	0.43
	6	0.74	0.58	0.44	0.44
	7	0.77	0.52	0.44	0.43
	8	0.71	0.46	0.39	0.38
	9	0.84	0.56	0.40	0.40
	10	0.92	0.40	0.20	0.19
RREVTX	1	0.79	0.87	0.77	0.85
	2	0.83	0.85	0.72	0.83
	3	0.86	0.93	0.71	0.89
	4	1.10	1.16	0.85	1.13
	5	1.34	1.38	0.99	1.34
	6	1.52	1.54	1.06	1.50
	7	1.58	1.54	1.07	1.51
	8	1.36	1.33	0.91	1.31
	9	1.28	1.23	0.72	1.21
	10	1.48	1.09	0.62	1.07
PRTAC	1	1.02	0.96	0.96	0.96
	2	0.90	0.84	0.83	0.83
	3	0.91	0.82	0.82	0.82
	4	0.90	0.78	0.79	0.79
	5	0.89	0.77	0.78	0.78
	6	0.94	0.80	0.80	0.80
	7	0.85	0.77	0.80	0.80
	8	0.85	0.69	0.76	0.76
	9	0.94	0.74	0.84	0.84
	10	1.08	0.81	0.97	0.97
RGRDP	1	0.78	0.79	0.79	0.79
	2	0.64	0.64	0.64	0.64
	3	0.52	0.51	0.51	0.51
	4	0.44	0.44	0.44	0.44
	5	0.44	0.43	0.43	0.43
	6	0.39	0.38	0.37	0.37
	7	0.42	0.42	0.42	0.42
	8	0.37	0.36	0.38	0.38
	9	0.21	0.21	0.20	0.20
	10	0.14	0.14	0.11	0.10

4) 충격반응함수

충격반응함수(impulse response function)는 BVAR의 추정계수를 바탕으로 한 변수의 잔차항에 충격을 가하면 그 충격에 따라 모형 내 모든 변수들이 시간에 따라 어떻게 변하는지를 나타내 주는 함수이다. 충격반응함수는 AR모형이 추정되면 변수의 과거예측오차의 이동평균모형으로 표현할 수 있다.

$$y = X\beta + \sum_{s=0}^{\infty} Au$$

$X\beta$: y 의 결정항, u : 백색잡음

그런데 예측오차 u 는 계열상관은 없으나 동일시점에서 오차항간의 동시 상관관계가 존재한다. 따라서 순수한 u 의 개별요소의 효과를 분석하기 위해서는 분산공분산행렬인 Σ 을 대각화하는 직교화과정(orthogonalization)이 필요하다. 일반적으로 공분산행렬 $\Sigma = E(u, u')$ 은 직교화가 아니기 때문이다. $G^{-1}\Sigma G'^{-1} = I$ 를 만족시키는 어떤 행렬 G 를 선택하면 새로운 충격 $v = uG^{-1}$ 은 $E(v, v') = I$ 을 만족한다.

예측오차벡터의 직교화에는 여러 방법이 있으나 본 분석에는 choleski factorization(분해)를 사용한다. 양정부호대칭행렬(positive definite symmetric matrix)인 Σ 가 주어지면 양의 대각원소를 갖는 하방삼각(lower triangular)행렬 G 행렬을 선택하며 이때 e_j 는 X_j 를 예측할 때의 정규화된 오차가 된다. 이러한 방법에 의해 예측오차벡터 u 를 직교화하면 충격반응함수를 얻을 수 있다.

[추정결과]

(1) 총재정지출의 반응

가구당소득의 충격이 발생한 1년 후에 즉각 총재정지출을 증가시키고 2년 이후 시간이 지남에 따라 그 효과가 감소하고 있다. 그리고 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타났다. 반면에 실질지역총생산의 재정지출에 대한 효과는 1년에는 거의 반응이 없다가 2~4년에 걸쳐 증가하여 8년에서 10년까지 효과가 극대가 된다. 그리고 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타나고 있다.

지방세 충격은 초기 1년에 재정지출을 감소시키나 3년 이후 재정지출을 증가시키며 약 10년에 효과가 극대가 되며 실질지역총생산과 마찬가지로 그 효과가 지속되고 있다.

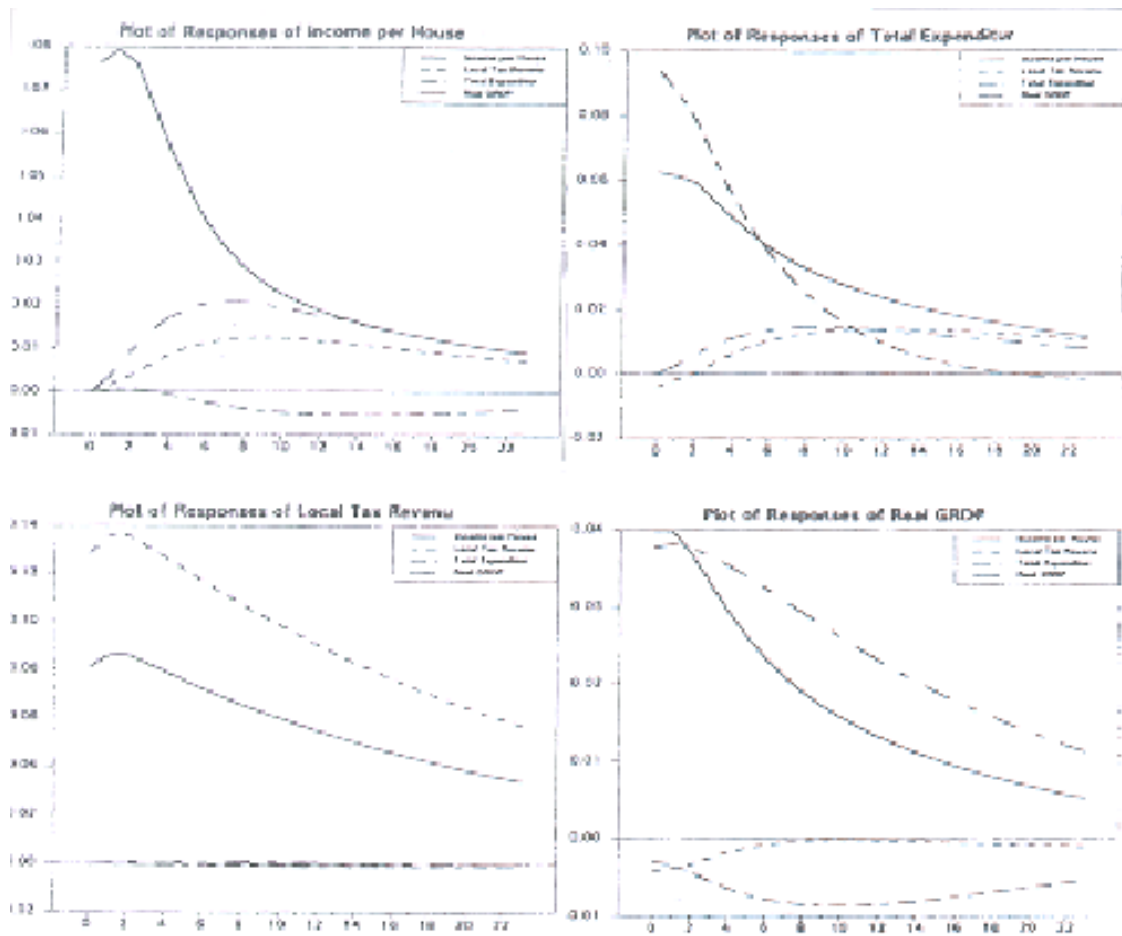
(2) 지방세수입의 반응

가구당소득 충격의 지방세 효과는 1~2년 후에 그 효과가 극대가 되다가 감소하지만 그 효과는 지방세수입의 증가의 지속성을 초래하는 것을 알 수 있다. 그러나 총재정지출이나 지역내총생산의 지방세수입에 대한 효과는 거의 없는 것으로 나타났다.

(3) 지역내총생산의 반응

자체 충격이외에 가구당소득의 충격효과가 가장 크게 나타나고 있으며 2년 이후부터 감소하고 있다. 재정지출의 지역내총생산에 대한 효과는 즉각 생산을 감소시키고 8년에서 10년까지 감소추세가 지속적으로 이어지고 있음을 알 수 있다. 즉 지방정부의 재정지출을 늘릴 경우 오히려 지역경제에는 마이너스효과를 미치고 있음을 보인다.

충격반응에 대한 결과가 <그림 3-5>와 <표 3-10>에 나타나 있음. <표 3-10>은 가로축에 있는 각 변수들이 세로축의 각 변수에 의한 충격의 결과가 기간별로 표시되어 있다.



〈그림 3-5〉 변수별 충격반응결과

<표 3-10> 변수별 충격반응

충격변수(세로)		충격반응			
		RINCOM	RREVTX	PRTAC	RGRDP
RINCOM	1	0.0761	0.0812	0.0627	0.0398
	2	0.0792	0.0861	0.0614	0.0397
	3	0.0761	0.0863	0.0596	0.0370
	4	0.0660	0.0831	0.0540	0.0331
	5	0.0558	0.0794	0.0486	0.0294
	6	0.0466	0.0757	0.0436	0.0261
	7	0.0391	0.0722	0.0393	0.0233
	8	0.0332	0.0689	0.0356	0.0209
	9	0.0287	0.0659	0.0325	0.0189
	10	0.0253	0.0630	0.0299	0.0171
	11	0.0226	0.0602	0.0275	0.0156
	12	0.0205	0.0576	0.0255	0.0143
	13	0.0187	0.0551	0.0237	0.0131
	14	0.0173	0.0528	0.0221	0.0121
	15	0.0161	0.0505	0.0206	0.0111
	16	0.0150	0.0484	0.0193	0.0102
	17	0.0140	0.0463	0.0181	0.0094
	18	0.0131	0.0444	0.0170	0.0087
	19	0.0123	0.0425	0.0159	0.0080
	20	0.0115	0.0407	0.0150	0.0074
RREVTX	1	0.0000	0.1285	-0.0040	-0.0041
	2	0.0016	0.1358	-0.0020	-0.0038
	3	0.0034	0.1360	-0.0001	-0.0033
	4	0.0061	0.1316	0.0030	-0.0025
	5	0.0084	0.1266	0.0059	-0.0018
	6	0.0102	0.1216	0.0083	-0.0012
	7	0.0114	0.1167	0.0102	-0.0008
	8	0.0122	0.1120	0.0116	-0.0005
	9	0.0125	0.1074	0.0126	-0.0003
	10	0.0126	0.1030	0.0133	-0.0002
	11	0.0124	0.0988	0.0138	-0.0002
	12	0.0121	0.0947	0.0140	-0.0002
	13	0.0118	0.0908	0.0141	-0.0002
	14	0.0114	0.0871	0.0140	-0.0003
	15	0.0109	0.0835	0.0139	-0.0003
	16	0.0104	0.0801	0.0137	-0.0004
	17	0.0100	0.0767	0.0134	-0.0005
	18	0.0095	0.0736	0.0131	-0.0005
	19	0.0091	0.0705	0.0127	-0.0006
	20	0.0087	0.0676	0.0123	-0.0007

<표 3-10> 변수별 충격반응(계속)

충격변수(세로)		충격반응			
		RINCOM	RREVTX	PRTAC	RGRDP
PRTAC	1	0.0000	0.0000	0.0938	-0.0029
	2	0.0005	0.00001	0.0870	-0.0033
	3	0.0007	-0.00003	0.0788	-0.0042
	4	0.0001	-0.0001	0.0665	-0.0053
	5	-0.0006	-0.0003	0.0555	-0.0064
	6	-0.0015	-0.0004	0.0459	-0.0072
	7	-0.0024	-0.0006	0.0377	-0.0078
	8	-0.0032	-0.0007	0.0307	-0.0082
	9	-0.0038	-0.0007	0.0249	-0.0085
	10	-0.0044	-0.0008	0.0200	-0.0087
	11	-0.0048	-0.0008	0.0159	-0.0087
	12	-0.0050	-0.0009	0.0125	-0.0086
	13	-0.0052	-0.0009	0.0096	-0.0085
	14	-0.0053	-0.0009	0.0073	-0.0083
	15	-0.0053	-0.0008	0.0054	-0.0081
	16	-0.0053	-0.0008	0.0038	-0.0078
	17	-0.0052	-0.0008	0.0025	-0.0075
	18	-0.0051	-0.0008	0.0014	-0.0072
	19	-0.0050	-0.0007	0.0006	-0.0069
	20	-0.0048	-0.0007	-0.00004	-0.0066
RGRDP	1	0.0000	0.0000	0.0000	0.0377
	2	0.0035	0.0003	0.0024	0.0381
	3	0.0088	0.0007	0.0057	0.0376
	4	0.0134	0.0009	0.0086	0.0366
	5	0.0169	0.0010	0.0109	0.0353
	6	0.0192	0.0011	0.0125	0.0339
	7	0.0204	0.0011	0.0136	0.0324
	8	0.0209	0.0011	0.0142	0.0308
	9	0.0207	0.0010	0.0145	0.0292
	10	0.0202	0.0009	0.0145	0.0275
	11	0.0195	0.0009	0.0144	0.0260
	12	0.0186	0.0008	0.0141	0.0244
	13	0.0176	0.0007	0.0137	0.0230
	14	0.0167	0.0006	0.0132	0.0216
	15	0.0157	0.0005	0.0127	0.0202
	16	0.0148	0.0004	0.0122	0.0190
	17	0.0139	0.0004	0.0116	0.0178
	18	0.0130	0.0003	0.0111	0.0167
	19	0.0122	0.0002	0.0105	0.0156
	20	0.0114	0.0002	0.0100	0.0146

5) 일인당 총재정지출 예측

일반적 사전확률에 의한 베이저언VAR모형으로 추정된 결과가 <표 3-11>에 나타나 있다. PRTAC(1)은 1970년부터 1998년까지 추정된 후 이를 이용하여 1999년부터 2008년까지 예측한 1인당 총지출(1995년 불변가격)이다. 1997년에 77만3천원의 1인당 총재정지출이 실현(결산기준)되었으나 외환위기이후 1998년에 68만 2천원으로 하락하였다. 이에 대한 영향으로 예측치는 1999년부터 소폭 증가세를 유지하여 2004년에 가셔야 1997년 수준의 지출이 이루어짐을 알 수 있다.

PRTAC(2)는 1970년부터 1997년까지 추정된 후(외환위기와 같은 특이상황 배제) 이를 이용하여 1998년부터 2007년까지 예측한 1인당 총지출(1995년 불변가격)이다. 1997년에 77만3천원의 총재정지출이 실현(결산기준)되었고, 동 모형에 의한 1998년 추정치는 82만1천원의 1인당 총지출을 예측하였다. 그러나 예상치 못한 외환위기로 인하여 실제 1998년 총재정지출은 68만 2천원으로 하락하였다.

1999년에 10.7%의 경제성장률과 2000년도에도 8.3%에 이르는 경제성장률이 전망되고 있어 모든 경제분야의 규모가 외환위기이전 수준으로 급속히 회복되고 있어, 따라서 향후 예측치를 사용할 시에는 두 전망자료의 범위 내에서 총지출이 실현될 것으로 판단된다.

<표 3-11> 일인당 총지출 예측치(불변 1995기준)

(단위: 원)

	PRTAC(1)	PRTAC(2)
1995 : 01	(688,083)	(688,083)
1996 : 01	(740,739)	(740,739)
1997 : 01	(773,734)	(773,734)
1998 : 01	(682,097)	821,368
1999 : 01	696,160	869,579
2000 : 01	710,486	919,103
2001 : 01	727,113	970,115
2002 : 01	743,880	1,022,662
2003 : 01	760,817	1,076,755
2004 : 01	777,609	1,132,414
2005 : 01	794,159	1,189,655
2006 : 01	810,404	1,248,497
2007 : 01	826,319	1,308,957
2008 : 01	841,894	-

주: 괄호안의 수치는 실제 총지출결산자료임

위에서 구한 불변가격기준인 1인당 총재정지출(PRTAC)을 이제 경상가격으로 총지출액으로 전환하여 지출규모를 파악하여 본다. 먼저 소비자물가상승율은 <표 3-12>에 나와 있는 바와 같이 2000년도 2.4%, 2001년도 이후는 3.0%를 가정하여 구한 예측치이며, 서울시 인구는 1998년 10,321,496명을 기준으로 변화가 없다고 가정한다.

외환위기이후 재정지출의 감소와 2년 이내에 외환위기 전의 수준으로 회복되고 있는 국내경기를 감안한 재정지출 예측은 2개의 모형에서 구한 값의 평균값이 현실적인 경제상황을 반영한다고 판단되어 연도별 총재정지출액(경상가격)은 다음과 같다.

2000년도 10조 3,042억원

2001년도 11조 82억원

2002년도 11조 6,506억원

2003년도 12조 8,573억원

<표 3-12> 소비자물가상승율 예측치

(1995년 =100기준)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
서울	108.6	116.7	117.7	120.5	124.1	127.8	131.6

주: 연도별 물가상승율은 '97 = 4.5%, '98 = 7.5%, '99 = 0.8%, 2000 = 2.4%,
2001이후는 3.0% 로 추정.

<표 3-13> 총재정지출 예측치

(단위: 백만원)

년도/예측치	총재정지출 PRTAC(1) 기준	총재정지출 PRTAC(2)기준	총재정지출*
2000년	8,836,175	11,772,203	10,304,189
2001년	9,590,793	12,425,583	11,008,188
2002년	9,811,954	13,489,155	11,650,554
2003년	10,333,748	15,380,940	12,857,344

주: 총재정지출* 는 PRTAC(1)기준 예측치와 PRTAC(2) 기준 예측치의 평균값임.

4. 인과관계 검정(Granger's test of Causality)

1) 추정방법

경제변수들간 상호간에 인과관계를 검정하는 간편한 방법은 그랜저 인과검정이다. 경제변수 Y를 예측하는 데 있어 Y의 시차변수와 함께 X의 시차변수를 사용하는 것이 Y의 시차변수만을 가지고 예측했을 때보다 Y의 예측치가 더 정확하다면 X로부터의 Y에게로의 인과관계가 존재한다고 간주한다. 즉 X는 Y를 그랜저한다고 말한다. 또한 X를 예측하는 데 있어 X의 시차변수와 함께 Y의 시차변수를 사용하는 것이 X의 시차변수만을 가지고 예측했을 때보다 X의 예측치가 더 정확하다면 Y는 X를 그랜저한다고 한다.

변수Y와 변수X의 인과관계는 다음 식을 통하여 검정할 수 있다.

$$Y_t = c_0 + \sum_{i=1}^m a_{1i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^m b_{1i} X_{t-i} + e_i$$

$$X_t = d_0 + \sum_{i=1}^m a_{2i} Y_{t-i} + \sum_{i=1}^m b_{2i} X_{t-i} + \eta_i$$

적절한 시차를 고려하고 두 식(1), (2)를 그대로 추정한다. 그 다음에 각각 $b_{1i} = 0$ for $\forall i$, $a_{2i} = 0$ for $\forall i$ 이라는 조건하에서 추정한 다음 F검정을 실시함. 우리는 다음과 같은 4가지를 경우를 고려할 수 있다.

1) 귀무가설 $b_{1i} = 0$ 는 기각되고 귀무가설 $a_{2i} = 0$ 는 채택이 되는 경우: X는 Y에 영향을 미치지만 Y는 X에 영향을 미치지 못하다.

2) 귀무가설 $b_{1i} = 0$ 는 채택되고 귀무가설 $a_{2i} = 0$ 는 기각이 되는 경우: X는 Y에 영향을 미치지 못하지만 Y는 X에 영향을 미친다.

3) 귀무가설 $b_{1i} = 0$ 와 귀무가설 $a_{2i} = 0$ 모두가 기각되는 경우: 인과관계는 쌍방간에 영향을 미친다.

4) 귀무가설 $b_{1i} = 0$ 와 귀무가설 $a_{2i} = 0$ 모두가 채택되는 경우: 인과관계는 쌍방간에 영향을 미치지 못한다.

위 방식은 각 변수가 안정적 시계열이거나 변수간 공적분관계가 있을 때 가능하다. 우리는 변수간 요한센 공적분분석을 통하여 공적분관계가 존재하는 것을 확인하였으므로 위 식을 이용한다.

[실증분석]

전 절에서 사용한 1970년부터 1998년까지의 서울시 일인당 재정지출, 지역내총생산, 지방세 수입, 가구당소득 등의 자료가 소비자물가지수로 조정된 불변가격계념으로 이용되었다.

2) 서울시 재정지출과 지역내 총생산

재정지출이 지역내총생산에 미치는 인과관계분석에서 시차 4의 경우 F검정통계량 0.751값의 한계유의수준은 0.5741이므로서 설정된 유의수준 5%보다 크므로 귀무가설 $b_{1i} = 0$ 를 기각할 수 없다. 시차를 2를 둔 경우도 동일한 결과를 얻었다. 재정지출이 지역내총생산에 영향을 미치지 않는다는 것이다. 즉 지역의 경제활성화를 위하여 재정지출을 늘리겠다는 정책은 실효를 거둘 수 없다는 것이다.

지역내총생산이 재정지출에 미치는 인과관계분석에서 시차 4의 경우 F검정통계량 3.608값의 한계유의수준은 0.027이므로서 설정된 유의수준 5%보다 작으므로 귀무가설 $a_{2i} = 0$ 를 기각할 수 있다. 지역내총생산이 재정지출에 영향을 미친다는 것이다. 즉 지역의 경제활성화로 지역내총생산이 증가하면 세수입 증대에 따라 재정지출도 증가한다는 결과가 도출된다.

<표 3-14> 그랜저 인과관계 분석(1)

	시차=4	시차=2
재정지출→	F(4,16)=0.751	F(2,22)=0.297
지역내총생산	0.5741*	0.7458*
지역내총생산→	F(4,16)=3.608	F(2,22)=13.920
재정지출	0.027	0.000

주: *표시는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각할 수 없음.

3) 재정지출과 지방세 수입

재정지출이 지방세수입에 미치는 인과관계분석에서 시차 4의 경우 F검정통계량 0.405값의 한계유의수준은 0.5741으로서 설정된 유의수준 5%보다 크므로 귀무가설 $b_{1i} = 0$ 를 기각할 수 없다. 시차를 2로 둔 경우도 동일한 결과를 얻었다. 재정지출이 지방세수입에 영향을 미치지 않는다는 것이다. 즉 재정지출을 늘렸다고 해서 지방세수입 증대로 연결되지 않는다.

지방세수입이 재정지출에 미치는 인과관계분석에서 시차 4의 경우 F검정통계량 4.197값의 한계유의수준은 0.016으로서 설정된 유의수준 5%보다 작으므로 귀무가설 $a_{2i} = 0$ 를 기각할 수 있다. 이는 지방세수입이 재정지출에 영향을 미친다는 것이다. 즉 세수입이 증대하면 조세부담 주체인 지역주민의 재정수요 요구에 부응하기 위하여 자연히 재정지출도 증가한다는 것이다.

<표 3-15> 그랜저 인과관계 분석(2)

	시차=4	시차=2
재정지출→	F(4,16)=0.405	F(2,22)=0.9859
지방세 수입	0.801*	0.3889*
지방세 수입→	F(4,16)=4.197	F(2,22)=6.513
재정지출	0.016	0.006

주: *표시는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각할 수 없음.

4) 재정지출과 가구당 소득

재정지출이 가구당소득에 미치는 인과관계분석에서 시차 4의 경우 F검정통계량 0.260값의 한계유의수준은 0.899으로서 설정된 유의수준 5%보다 크므로 귀무가설 $b_{1i} = 0$ 를 기각할 수 없다. 시차를 2로 둔 경우도 동일한 결과를 얻었다. 즉 재정지출을 늘렸다고 해서 가구당 소득의 증가로 연결되지 않는다.

가구당 소득이 재정지출에 미치는 인과관계분석에서 시차 4의 경우 F검정통계량 0.318값의 한계유의수준은 0.861로서 설정된 유의수준 5%보다 크므로 귀무가설 $a_{2i} = 0$ 를 기각할 수 없다. 즉 가구당 소득의 증대는 재정지출 증가에 영향을 미치지 못함을

보이고 있다.

<표 3-16> 그랜저 인과관계 분석(3)

	시차=4	시차=2
재정지출→	F(4,16)=0.260	F(2,22)=1.842
가구당 소득	0.899*	0.182*
가구당 소득→	F(4,16)=0.318	F(2,22)=1.189
재정지출	0.861*	0.323*

주) *표시는 5% 유의수준에서 귀무가설을 기각할 수 없음.

5. 다단계 회귀분석(stepwise regression procedure)

1) 분석방법

일반회계의 기능별분류중 주요 항목인 일반행정비, 사회개발비, 및 경제개발비에 대하여 서울시의 주요 사회경제적 변수를 도출하여 재정지출에 미치는 영향을 분석해 보고자 하였다. 주요 분석방법으로는 최초모형 설정 시 과정자체의 설정오류를 피할 수 있는 단계적 회귀분석방법(stepwise regression procedure)을 사용하고자 하는데, 동 분석은 축소제외법(backward elimination)과 확대도입법(forward selection)을 동시에 적용하는 방법이다. 축소제외법은 적절하다고 판단되는 모든 설명변수들을 모형에 포함시켜 회귀분석을 시도하면서 유의수준을 사전에 설정하여 가장 유의성이 작은 변수들을 차례로 제거해 나가는 방법이다. 한편, 확대도입법은 먼저 가장 핵심적인 주요 변수들을 모형에 포함시켜 설정하고 추정된 후에 차례로 추가적인 변수들을 확대해 나가는 방법이다. 더 이상 유의적인 변수가 발견되지 않을 때까지 확대시켜 나간다.

단계적 회귀분석방법은 확대도입법과는 달리 최초의 모형에 일단 포함된 변수가 계속 모형 내에 머물러 있다는 보장은 없으며 기본적으로 확대도입법을 시행하면서 동시에 축소제외법을 동시에 적용한다.

2) 분석자료

지방정부의 일반회계는 기능별로 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지

원 및 기타경비 등으로 분류되나 민방위비, 지원 및 기타경비의 비중은 매우 낮으므로 분석에서 제외하고 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비만 분석대상으로 하였다.

본 분석을 사용하기 위한 서울시의 사회경제적 변수는 확보 가능한 18개 변수로 구성하였다. 주요 선택된 변수로는 인구밀도, 인구수, 본청공무원, 1인당세부담, 건축허가면적, 자동차등록대수, 유류소비, 제조업전력사용량, 소비자물가지수, 범죄건수, 제조업사업체수, 사회복지시설수, 생활보호대상자, 쓰레기배출량, 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산, 경제활동인구 등이다.

그러나 기능별재정수요를 분석할 때 관련된 주요 변수만을 먼저 선택하였다. 일례로 일반행정비의 경우 주요 영향변수로는 인구밀도, 인구수, 본청공무원, 1인당세부담, 범죄건수, 쓰레기배출량, 가구당소득, 지역내총생산, 경제활동인구 등 9개 변수만을 사용하였다. 또한 경제개발비의 경우 인구밀도, 인구수, 건축허가면적, 자동차등록대수, 유류소비, 제조업전력사용량, 소비자물가지수, 제조업사업체수, 지방세수입, 지역내총생산, 경제활동인구 등을 대수변환하여 설명변수로 사용하였다.

<표 3-17> 서울시 주요 경제변수 특성

(1985-1998)

변수	단위	평균	최소	최대
인구밀도	명/km ²	17,257	15,921	18,121
인구수	명	10,448,536	9,639,110	10,969,862
본청공무원수	명	2,067	1,886	2,610
건축허가면적	m ²	15,807,064	5,873,429	20,531,747
자동차등록대수	대	1,415,642	445,807	2,248,567
유류소비	1000배럴	64,396	28,904	97,375
제조업전력소비량	MWh	3,121,545	2,503,991	3,434,877
소비자물가지수	1990 = 100 기준	83	57	116
1인당세부담	원	276,925	81,048	515,916
범죄건수	회	315,729	239,470	376,053
제조업체수	개	17,610	13,636	20,608
사회복지시설수	개소	111	92	142
생활보호대상자	명	160,879	88,787	252,028
쓰레기배출량	톤/일	21,351	10,765	31,978
지역내총생산	십억원	68,879	38,307	91,336
가구당소득	만원/년	1,385	464	2,470
지방세수입	십억원	2,510	748	4,607
경제활동인구	천명	4,422	3,202	5,043
총재정지출	십억원	4,947	1,705	8,729
일반회계	십억원	2,724	848	5,833
일반행정비	십억원	219	87	516
사회개발비	십억원	852	145	2,196
경제개발비	십억원	950	285	2,105

<표 3-18> 기능별 주요 영향변수

기능별 대분류	기능별 세분류	영향변수	
일반행정비	입법 및 선거관리	인구밀도(인구수), 본청공무원, 1인당세부담, 범죄건수,	
	일반행정비	쓰레기배출량, 가구당소득, 지역내총생산, 경제활동인구	
사회개발비	교육 및 문화	인구밀도(인구수), 1인당세부담, 범죄건수, 사회복지시	
	보건 및 생활환경개선		설수, 생활보호대상자, 쓰레기배출량, 지방세수입, 지역
	사회보장	내총생산, 경제활동인구	
	주택 및 사회개발		
경제개발비	농수산개발	인구밀도(인구수), 건축허가면적, 자동차등록대수, 유류	
	지역개발경제개발		소비, 제조업전력사용량, 소비자물가지수, 제조업사업체
	국토자원보존개발		수, 지방세수입, 지역내총생산, 경제활동인구
	교통관리		

[실증분석]

3) 일반행정비

회귀방정식의 종속변수인 일반행정비에 대한 일부 독립변수들, 즉 본청공무원수, 범죄건수 및 지역내총생산 등이 모두 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다. 인구수나 인구밀도를 선택적으로 포함하는 2가지 모델(모델1, 모델2)에서 두변수 모두 유의한 것으로 나타났다. 예상대로라면 서울시의 인구수나 인구밀도가 증가할수록 대시민 서비스 확대를 위한 일반행정비에 대한 수요가 증가하는 것으로 나타나야 하는 것이지만, 결과는 반대로 나타났다.

이러한 결과에 대한 해석으로는 이미 서울시의 인구수가 지난 10년 동안 감소 내지는 그 수준에서 유지되는 상황에서 서울시의 재정지출은 꾸준히 증가되어 왔다는 사실에서 이미 예견되었다. 따라서 서울시의 입법 및 선거관리, 일반행정비용 등에 지출되는 일반행정비의 수요는 인구수는 줄어도 단위당 비용이 많이 소요되는 질적인 서비스가 제공되고 있다고 판단된다.

또한 독립변수 인구밀도의 경우에도 추정값이 음수로 나와 해석이 쉽지는 않지만, 서울시 인구밀도가 높을수록 대민 행정서비스의 집중공급으로 인하여 지출비용을 줄일 수 있는 것으로 판단되는 결과이다.

쓰레기배출량의 경우에도 두 모델 모두 유의한 것으로 판명되었지만 부호는 반대

로 나타났다. 따라서 이러한 결과의 해석에는 일반쓰레기의 수거가 구청직영(환경미화원)에서 민간부문이 수거하는 대행체제로 옮겨가는 추세에 있어 쓰레기수거에 관련되는 공무원수 및 관련비용은 줄어들고 있다는 것이다. 즉 주민들이 쓰레기봉투값을 지불하고 대행수거업체에서 일반쓰레기의 수거를 전담하는 체제에서는 추정값의 부호가 반대로 나타날 수 있다고 해석된다.

4) 사회개발비

교육·문화, 생활환경, 사회보장 및 주택개발부문 등 사회개발비 지출에 영향을 미칠 것으로 보이는 범죄건수, 사회복지시설수, 쓰레기배출량 등이 영향을 미치지 못함을 보였다.

실증분석결과, 1인당 세부담이 1단위 증가하면 사회개발비 지출이 0.7단위 증가하는 것으로 나타나 1인당세부담액이 유의한 것으로 나타났는데 주민세부담이 높을수록 사회복지부문이나 생활환경개선 등에 많은 주민수요에 부응하는 지출이 이루어지고 있다. 그러나 생활보호대상자의 수는 사회개발비와의 부(負)의 관계로 유의한 것으로 나타났는데, 보호대상자의 수가 많을수록 재정지출이 늘어나야 하는 의미보다는 생활환경개선, 주택개발 및 사회보장부문에 지출되는 사회개발비가 증가할수록 최저생활자의 수준을 향상시킴으로서 생활보호대상자의 수를 감소시키는 것으로 해석한다면 지방재정의 주요 역할 중의 하나인 주민복지수준을 향상시키는 긍정적인 역할을 수행하고 있는 것으로 판단된다. 또한 대분류의 사회개발비는 교육, 문화, 주택, 보건, 사회보장 등 다양한 지출항목의 합으로 구성되어 있기 때문에 사회개발비와 생활보호대상자간의 관계가 통계적으로 유의미하게 나타나지 않은 것으로 판단된다.

5) 경제개발비

지역개발, 국토보전개발, 그리고 교통개발 등에 지출되는 경제개발비는 자동차등록대수, 소비자물가지수, 제조업사업체수의 영향을 받는 것으로 나타났다. 소비자물가지수가 1단위 증가할 때 경제개발비가 가장 탄력적으로 증가하고 있어 물가변화에 민감하게 반응하고 있음을 알 수 있다.

또한 지역 내 제조업체의 수가 증가할수록 경제개발비에 대한 수요가 증가하는 것은 예상가능하나 자동차등록대수가 증가할수록 경제개발비가 감소한다는 추정결과는 사전예상과는 상이하게 나타났다. 해석상으로는 자동차운행의 증가에 따른 대기오염방지투자 및 도로관리 등 도시개발투자가 사회개발비 투자증가로 이어져 경제개발비 예산은 오히려 감소하고 있는 것이 아닌가 판단된다. 그리고 대부분의 경제개발비는 농수산 개발, 지역개발, 국토자원 보전개발, 교통관리 등 다양한 지출항목의 합으로 구성되어 있기 때문에 경제개발비와 자동차등록대수간의 관계가 통계적으로 유의미하게 나타나지 않은 것으로 판단된다.

6. 계량모형의 비교 평가

1인당 총재정지출의 예측을 실시하기 위해서 ARIMA(1,1,1)모형을 사용하고 있다. 총재정지출변수 자체의 움직임은 모든 경제변수들의 함축된 영향이 반영된 변동이라고 볼 수 있다. 따라서 변수자체의 규칙적인 움직임을 파악하여 향후 몇 년간의 변화를 예측하는 것인데, 1절에서 추정된 ARIMA모형은 다음과 같다.

ARIMA(1,1,1)모형

$$y^* = -0.13 + 0.98y_{t-1}^* + e_t - 0.92e_{t-1}$$

$$y^* = y_t - y_{t-1}, y_t \text{는 1인당 재정지출}$$

또한 장기적인 균형관계에 있는 변수들(1인당 총재정지출, 지역내총생산, 총조세수입, 가구당소득)을 고려하여 추정하는 벡터자기회귀모형에서는 추정기간의 표본크기가 작아 예측력을 저하시키는 과대계수문제 발생 가능성을 우려하여 베이지언벡터자기회귀모형을 사용하였다. 가장 사후예측력이 높은 다음의 모형을 선택하였다.

일반적 사전확률에 의한 베이지언VAR모형

$$\{(1.00 \ 0.50 \ 0.50 \ 0.50), (0.1 \ 1.50 \ 0.10 \ 0.10), \\ (0.5 \ 0.5 \ 1.00 \ 0.50), (0.50 \ 0.50 \ 0.50 \ 1.00)\}$$

ARIMA모형과 BVAR모형을 이용하여 단기적인 예측을 수행하면 ARIMA모형중 예측치(모형1)은 1998년까지 고려된 기존 모형의 결산(Expenditure)자료의 예측치로서 2001년 10조4,466억원, 2002년 11조339억원으로 예측되었다. IMF금융위기를 극복한 1999년을 고려하여(1998년 특수상황간주) 볼 때, 예측치(모형2)는 1997년까지 고려된 모형의 결산(Expenditure)자료의 예측치인 데 2001년 11조4,055억원, 2002년 12조977억원으로 예측되었다.

BVAR모형 예측치는 경상가격 결산기준으로 2001년 11조81억원, 2002년 11조6,505억원으로 추정된다.

<표 3-19> ARIMA모형 및 BVAR모형 예측치

(단위: 백만원)

총재정지출\년도		1999년도	2000년도	2001년도	2002년도
ARIMA 모형 (결산, 경상기준)	예측치 (모형1)	9,297,692	9,867,881	10,446,650	11,033,904
	예측치 (모형2)	9,384,673	10,049,019	11,405,585	12,097,723
BVAR모형 예측치		-	10,304,189	11,008,188	11,650,554
실제 편성 예산(Budget)		8,871,525*	9,441,000**	-	-

- 주: 1. 예측치(모형1)은 1998년까지 고려된 기존 모형의 결산(Expenditure)자료의 예측치임
 2. 예측치(모형2)는 1997년까지 고려된 모형의 결산(Expenditure)자료의 예측치임
 3. *표시는 1999년도 추경예산임.(연구시점에서 결산자료 나오지 않음), **표시는 2000년도 본예산임.

베이지언VAR모형에서의 총재정지출의 충격반응

가구당 소득의 충격이 발생한 1년 후에 즉각 총재정지출을 증가시키고 2년 이후 시간이 지남에 따라 그 효과가 감소하고 있다. 그리고 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타났다.

반면에 실질지역총생산의 재정지출에 대한 효과는 1년에는 거의 반응이 없다가 2~4년에 걸쳐 증가하여 8년에서 10년까지 효과가 극대가 된다. 그리고 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타났다.

지방세충격은 초기 1년에 재정지출을 감소시키나 3년 이후 재정지출을 증가시키며

약 10년에 효과가 극대가 된다. 실질지역총생산과 마찬가지로 그 효과가 지속되고 있다.

재정지출충격에 대한 각 변수의 반응

재정지출충격에 대한 각 변수의 반응을 살펴보면 지방세수입에는 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 가구당소득의 경우에도 초기에는 영향을 미치지 못하다 6년 이후부터는 음의 영향을 나타내고 있다. 또한 지역내총생산의 경우 초기부터 음의 효과를 보여 구축효과와 영향이 미약하게 나타나고 있다.

이러한 결과는 서울시는 우리 나라의 행정수도로서 또한 정치, 경제, 사회 및 문화 등 모든 분야에서 집중된 대도시로서 중앙정부의 정책에 직접적으로 영향을 받고 있어 서울시의 재정활동이 민간활동에 크게 영향을 미치지 못하고 있음을 보이고 있고 재정지출의 확대는 재정수입의 확대와 연결되고 이것은 민간부문의 활동의 제약을 가져온다는 구축효과도 일부 나타나고 있음을 보이고 있다.

각 변수의 충격에 의한 총재정지출의 반응은 인과관계분석(Granger Causality Analysis)에서도 비슷하게 나타나고 있다. 또한 서울시 재정지출이 각 변수에 미치는 영향분석에서는 거의 인과관계가 없는 것으로 나타나, 재정지출이 단기적인 고용창출 및 지역경기활성화에 영향을 미치기는 하나 장기적으로는 그 영향이 미미함을 알 수 있다.

제 2 절 사업부문별 투자정책

1. 중·장기 지방재정계획의 개관

1) 중·장기지방재정계획의 의의

(1) 개념

중·장기지방재정계획은 의회가 집행부를 통제하기 위하여 채택해 온 기존의 단년도 예산의 원칙을 벗어나서 예산의 시계를 5년 전후로 연장하여 중·장기재정계획을 수립하고 이를 기초로 자원배분방향을 매년 연동화하여 예산편성의 합리화를 도모하는 제도라 할 수 있다¹⁸⁾. 여기서 연동화 방식은 중·장기재정계획의 집행과정에서 매년 계획을 수정·보완하되 계획기간을 계속하여 1년씩 늦추어가면서 동일한 연한의 계획을 유지하도록 추진하고 있다.

중·장기지방재정계획은 일반적으로 중·장기적 지역개발계획과 연결하여 중·장기적인 안목에서 재정정책을 수립하고 이에 따라 자원조달과 투자방향을 설정함으로써 지역개발계획의 실천성과 투자의 효율성을 제고하는 계획으로 인식되고 있다.

(2) 법적 근거

지방재정규모가 크게 증대되면서 재정을 계획적이고도 효율적으로 운용하기 위해 정부는 '88년 지방재정법을 개정하여 지방자치단체도 중·장기지방재정계획을 수립할 수 있는 법적 장치를 마련하고 있다.

지방재정법 제16조를 보면 중·장기지방재정계획의 수립과 관련하여 “지방자치단체의 장은 재정을 계획성 있게 운용하기 위해 중·장기지방재정계획을 수립하여 의회에 보고하고 이를 행정자치부장관에게 제출하도록 하며 지방재정계획을 수립할 때에는 행정자치부장관이 정하는 계획수립절차 등에 의하여 당해 지방재정계획이 관계법령에 의한 국가계획 및 지역계획과 연계되도록” 규정하고 있다. 또한 “중·장기지방재정계획의 수립에 관한 지방자치단체장의 자문에 응하기 위하여 지방자치단체에 지방재정계획

18) 이규환, "중기지방재정계획제도의 의의와 기대효과", 지방재정 제16권 6호, pp. 20-21, 1997.

심의위원회를 설치하도록” 규정하고 있다. 동법 시행령 제30조의4에는 “지방의회에 제출하는 예산안에 지방재정계획서를 첨부하여” 제출하도록 하고 있다.

한편 우리 나라의 중·장기지방재정계획과 유사한 제도로 일본의 東京都는 財政健全化計劃¹⁹⁾을 운용하고 있으며, 미국의 지방정부들은 자본투자계획(Capital Improvement Program; CIP)²⁰⁾을 활용하고 있다.

(3) 목적 및 성격

지방자치단체가 중·장기지방재정계획을 수립하는 목적은 장래의 신규 사업 및 기존 사업을 추진할 수 있는 가용재원의 정확한 파악, 가용재원의 범위 안에서 사업간 우선 순위를 결정하여 사업선정의 합리성 및 사업의 실천성 제고, 중·장기적 안목에서 경비지출의 타당성을 검토하여 재정지출계획의 수정, 세입구조의 건전화 도모, 그리고 지방정부의 활동에 대한 주민의 이해 및 참여 유도 등이다²¹⁾.

중·장기지방재정계획은 사업의 우선 순위 선택에 필요한 일종의 기준으로서, 매년 변화하는 환경에 따라 변경되는 가변적 계획으로서의 성격을 지니고 있다. 또한 중기지방재정계획의 중심내용은 경상적 지출보다는 재원의 뒷받침을 가진 투자사업계획이란 특성도 아울러 갖고 있다.

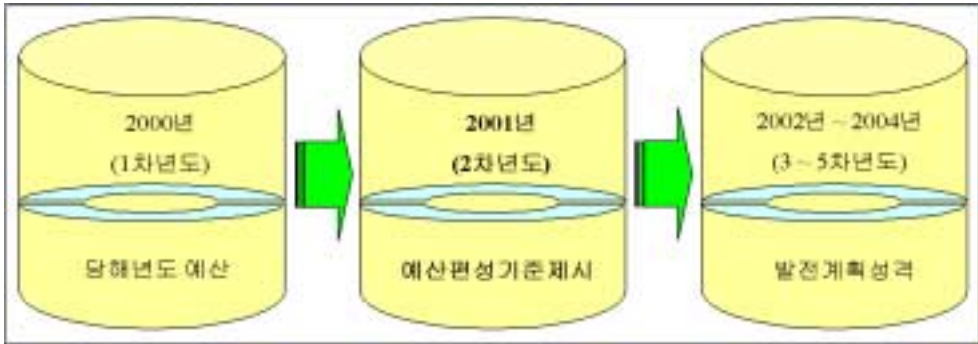
이러한 중·장기지방재정계획을 기간별로 보면, 5개년을 기준으로 1차 연도는 당해 연도 예산, 2차 연도는 예산편성의 기준제시, 3~5차 연도는 발전계획의 성격을 지닌다²²⁾.

19) 東京都는 지방재정법 제2조, 제4조의2에 근거하여 건전한 재정운영을 위한 중기재정계획을 세우고 있음. 東京都의 재정건전화계획은 단년도 계획이 아닌 3개년도에 걸친 중기재정계획으로서 단순히 재원부족을 해소하기 위한 재정계획이 아니고 재정의 건전화를 도모하고 주민의 행정서비스에 대한 장기적 대응책을 수립하는 한편, 동경도 재정의 중장기적 전망의 기초를 제공하고 있음. (최원구, “중기지방재정계획제도의 일본에서의 사례”, 지방재정 제16권제6호, pp.62-81, 1997.)

20) 자본투자계획은 투자사업을 효과적으로 수행하기 위하여 사용되는 연동식 계획으로서 장기업무계획, 시설개발계획 및 장기재정계획을 포괄하는 계획임. 자본투자계획은 보통 5년을 기간으로 하며 이를 통해 물리적 투자의 우선순위, 재원조달 방법, 사업집행 일정을 수립함. (John M. Levy, *Contemporary Urban Planning*, pp. 182-185, 1997.)

21) 이규환, “중기지방재정계획제도의 의의와 기대효과”, 지방재정 제16권 6호, pp. 22-23, 1997.

22) 서울특별시, 중기투자·재정계획, p. 5, 1999.



〈그림 3-6〉 중기지방재정계획의 기간 구분

(4) 기능 및 역할

중기지방재정계획을 수립함으로써 지방정부는 지방재정을 거시적 차원에서 전체적으로 파악할 수 있으며, 재정규모와 투자사업 등 재정운용의 방향을 설정할 수 있다. 즉, 중기지방재정계획을 통해서 지방자치단체는 매년도 예산과 연계하여 편성하므로 사업계획의 수립에 있어 좀 더 확실한 기준을 제시하는 역할을 한다²³⁾.

지방재정계획은 3~5년간의 연도별 세입전망을 기초로 가용재원을 미리 파악하고 한정된 재원을 동원·배분함으로써 정책방향과 우선 순위를 고려하여 불필요한 지출을 억제시키는 역할을 한다.

또한, 중기지방재정계획에서 제시된 사업내용을 통해 각 부서별 가용재원의 한계를 사전에 예측할 수 있게 함으로써 무계획적인 예산요구나 사업 변경에 대한 예산낭비를 방지할 수 있다. 따라서 예측된 재정규모 내에서 행정서비스의 안정적 공급을 가능하게 한다.

한편, 중기지방재정계획은 지방자치단체의 재정상황을 분석, 예측하고 이에 대처하기 위한 새로운 지방재원조치의 내용과 방법을 제시함으로써 지방자치단체의 행·재정 지표 기능을 수행하기도 한다.

23) 그러나 중기지방재정계획은 세입추계 및 전망의 합리성 결여, 세출항목의 객관화 및 표준화 부족, 가용재원의 규모 협소, 정책적·직관적인 계획지표 및 투자재원배분결정, 예산편성의 자율성 및 전문성 결여 등의 문제를 안고 있어 재정계획의 수립, 운영에 문제점을 보이고 있음(장노순, “지방재정계획”, 심정근(외), 「지방재정학」, 박영사, pp.344-345, 1997.)

2) 중기지방재정계획의 수립체계 및 과정²⁴⁾

(1) 계획의 절차

중기지방재정계획의 수립체계는 다음 같은 7개의 과정을 거쳐 확정되고 있다.

- ① 현황분석 및 문제점 도출
- ② 장기전략목표 설정
- ③ 성과목표 설정
- ④ 성과지표 작성
- ⑤ 투자가용재원 판단 및 투자계획 수립
- ⑥ 부족재원 대책
- ⑦ 계획확정

첫 번째 과정에서는 주요사업의 추진실적을 토대로 하여 사업의 달성여부를 평가하고, 분야별 재정 및 행정수요의 변화를 예측하여 현재의 공급추세와 비교분석을 한다. 이를 통해 현행제도 및 사업계획, 그리고 집행상의 문제점을 도출한다.

두 번째 과정인 장기전략목표 설정은 실·국이 달성하고자 하는 목표 및 가치, 기능 등을 포괄하는 광범위한 목표를 설정하되, 실현가능하고 타당성 있게 제시한다.

세 번째 과정은 전략목표를 달성하기 위한 구체적인 성과목표를 설정하는 것으로서, 측정이 용이하고 성과지표 도출이 가능한 목표를 설정한다.

네 번째 과정은 이러한 전략목표와 성과목표의 연계성을 제고하면서 현실적인 행정여건을 감안하여 실천 가능한 지표를 작성한다.

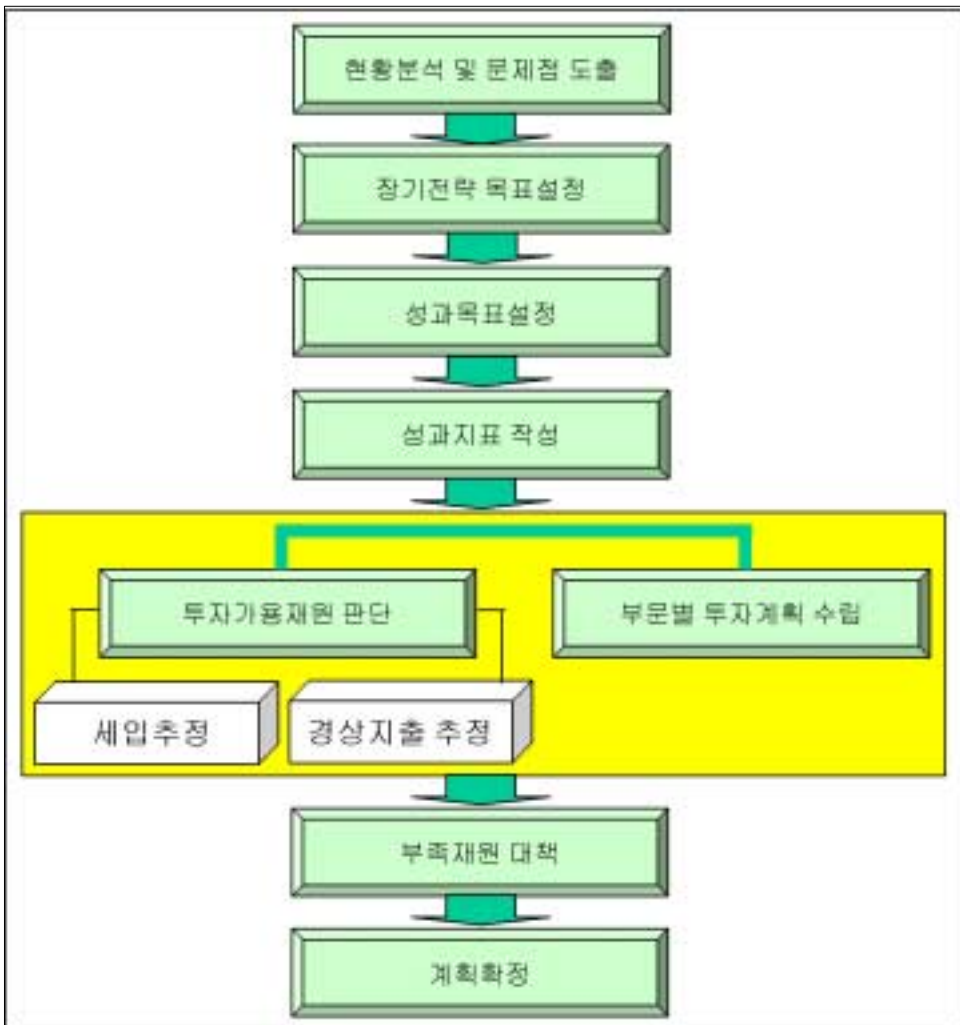
다섯 번째 과정은 투자가용재원 배분 및 투자계획 수립으로 구성되는데 지방세, 세외수입 등 자주재원과 지방교부세, 보조금 등 의존재원에 대한 세입추계와 경상사업비, 자체사업비 등의 경상지출 추계를 토대로 투자가용재원 규모를 결정한다. 투자부문별로 구분하여 과거의 투자실적, 투자지출의 구조, 주민의 기본수요 및 상위계획의 방향을 고려함으로써, 부문별 투자사업에 대해 합리적인 투자 우선 순위를 설정하고 투자사업계획을 수립한다.

여섯 번째 과정인 부족재원 대책에서는 사업추진과 관련하여 조달 가능한 국고보

24) 서울특별시, 2000년 중·장기 지방재정계획 수립 지침 내용을 요약·정리하였음.

조, 정부의 특별회계, 기금의 재원 조달원을 최대한 발굴 확보해야 하며 다만, 부족재원에 대해 불가피하게 지방채를 발행해야 할 경우 상환조건 등을 고려하여 최소한도의 지방채만 도입하도록 한다.

이러한 수립체계의 과정을 통해 마련된 재정계획은 재정계획심의위원회의 심의를 거쳐 계획이 확정되며, 최종계획은 지방의회에 보고되고 행정자치부장관에게 제출되는 일련의 과정을 거친다.



<그림 3-7> 지방재정계획의 수립체계

자료: 서울시 중·장기 지방재정계획 수립(2000)과 심정근(1997: 343)에서 재구성

② 세부 수립체계

중·장기지방재정계획의 세부 수립체계를 살펴보면 체계적인 수립을 위해 계획을 회계별로 구분하고 경비를 항목별로 구분하여 계획의 수립 및 자원배분을 제시하도록 한다.

중·장기투자계획을 일반회계와 특별회계로 구분하여 작성함으로써, 단년도 예산과의 연계성을 유지·강화하며 연도별 자원배분의 왜곡을 방지한다. 특별회계의 경우 자체재원 조달이 가능한 범위 내에서 수립하여 재정자립도를 강화하도록 하고, 일반회계로부터의 전출은 시의 정책상 지원이 필요한 경우로 한정하여 지원을 최소화한다. 또한 재정투융자기금의 연도별 운용계획을 수립하여 회계별 차입규모와의 일치를 도모하도록 하고 있다.

또한 항목별 경비를 <표 3-20>에서처럼 세부적으로 구분하여 작성하게 되는데, 경비항목의 경우 지방자치단체의 행정활동에 필요한 의무적 경비에 해당하는 인건비, 법정경비 등의 경직성 경비, 그리고 자본형성적 경비와 비자본형성적 경비인 사업비로 구분하여 작성한다.

<표 3-20> 세부 경비항목의 구분

구분	세부항목	내용
경직성 경비	인건비	인력고용에 따른 경비로서 지방자치단체의 재화와 서비스의 공급에 필수적인 인적 요소의 경상구입에 필요한 경비를 말하며, 봉급 및 복리후생비 등이 있음
	기본경비	기관별 조직운영 및 존립목적상 기본적 업무수행에 소요되는 경상적 경비
	법정의무 경비	조정교부금 및 징수교부금의 자치구교부금, 교육비지원, 재해구호기금과 재난관리기금의 기금법정적립 등 법적근거에 따라 일정요율을 지원해야 하는 경비
	부채상환	연차별 상환계획에 따른 원금·이자 및 채무부담행위상환
사업비	투자사업비	건설사업비와 같이 지출이 자본형성과 유지로 향해지는 경비
	일반사업비	연구개발비, 이전사업비 등 비자본형성적 관리사업비

자료: 서울시 중·장기 지방재정계획 수립지침(2000)

분야별 자원배분의 기준을 살펴보면 경직성경비의 경우 지출 증가를 억제하고 투

자사업비를 확충하도록 한다. 인건비 및 기본경비는 동일수준 내지 감소를 유도하고 법정무경비 및 부채상환은 법정요율 및 상환계획에 따른 실소요액을 반영하도록 한다. 사업비의 경우에는 각 부문의 연도별 총액을 전년도 사업비 예산의 110% 범위 내로 한정하도록 하고 있다. 중점 추진사업 및 일반 투자사업 분야는 전년도 예산대비 10% 증가이내로 하고 있으며 기타 일반사업비는 전년도 예산대비 동일수준 내지 감소유지를 하도록 하고 있다.

그리고 중·장기지방재정계획은 수립과정에서 각 분야의 중·장기계획과 통합, 조정하도록 하고 있다. 기수립된 각종 중장기계획(시민복지5개년계획, 공원녹지확충5개년계획, 폐기물관리 종합계획, 생명의 나무 1000만그루심기 4개년계획, 주택재개발 기본계획 등)은 변화된 여건에 맞게 재원의 변동 및 투자 진행상황 등을 감안하여 계획을 수정하도록 하고 있다. 기존 계획서의 수정은 사업주관부서에 의해서 변동여건을 고려하고 계획지표 및 사업규모, 그리고 소요예산 등의 계획을 수정·작성하여 기획예산실에 제출하며 기획예산실은 중·장기계획의 자원범위 내에서 개별계획을 종합적으로 조정하여 계획을 확정한다.

또한 중·장기재정계획의 수립방향으로서 실·국별 책임예산제도의 지속적 추진 및 중·장기계획과 예산과의 연계성을 강화하도록 하고 있다. 책임예산제도의 추진을 위해 경상비는 실·국별 완전 자율편성을 하도록 하고, 사업비는 각 부분별 연도별 총액을 전년도 사업비 예산의 110% 범위 내로 한정하고 있다. 그리고 중·장기계획과 예산과의 연계성 강화를 위해 중·장기계획에 포함되지 않은 사업은 2001년도 예산편성에 배제하도록 하며, 특히 계속사업은 내년도 예산편성과 연계한 사전 편성단계로 인식하고 있다.

서울시의 2000년 중·장기지방재정계획(2000~2004) 수립 지침을 통해 계획수립 일정 및 계획의 제출 체계를 살펴보면 다음과 같다.

계획의 수립 일정은 <표 3-21>에서 보는 바와 같이 3월에 계획수립 지침 작성을 시작으로 하여 11월 2001년 예산안을 시의회에 제출하는 시기까지 여러 단계에 걸쳐 이루어지고 있다.

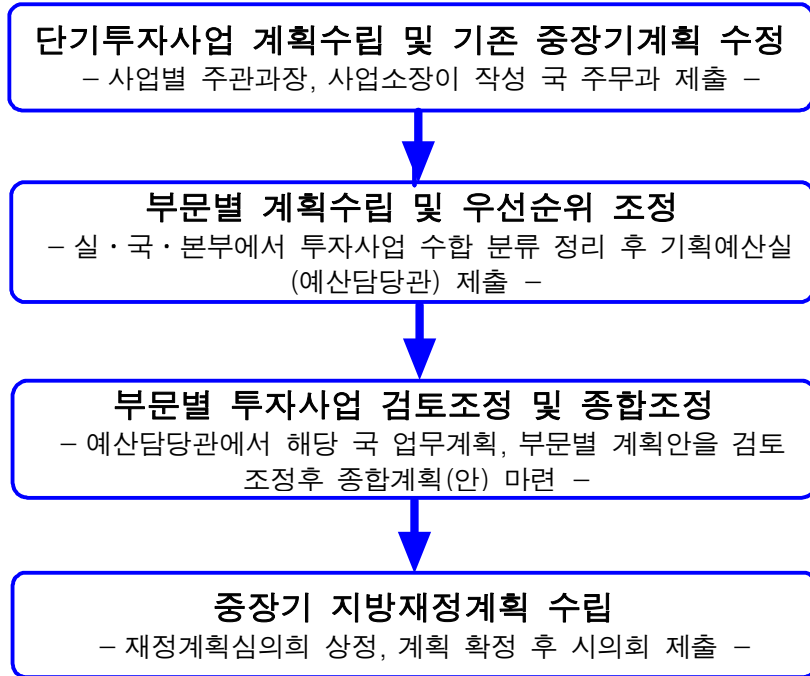
서울시의 2000년 중·장기 지방재정계획의 제출체계를 보면, 먼저 사업별 주관과장 및 사업소장이 단위투자사업계획을 수립하고 기존 중·장기 계획을 수정하여 국 주무과에 제출한다. 실·국·본부에서는 투자사업을 통합 및 분류한 후 예산담당관에게 제

출하면 부문별 계획안을 검토·조정한 후 종합계획안을 마련하게 되며, 마지막으로 중·장기 지방재정계획을 재정계획심의회에 상정하여 심의를 마친 후에 계획이 확정되면 시의회에 제출하게 된다. 이러한 제출 체계의 과정을 도식화하면 <그림 3-8>과 같다.

<표 3-21> 중·장기 지방재정계획 수립일정

구 분	기 간	비 고
계획수립 지침 작성	3.10 ~ 3.28	예산담당관
지침 시달	4월중	전산교육 포함 시달
각부서 계획(안) 수립	4. 11 ~ 5. 10	각 실·국·본부
부문별 검토 조정	5. 11 ~ 5. 31	예산담당관
종합조정 및 계획(안) 수립	6. 1 ~ 6. 20	예산담당관
재정계획심의회위원회 심의	6월말	예산담당관
계획 확정	7월중	예산담당관
시의회 제출	2001 예산(안) 제출시 (2000. 11. 11)	예산담당관

자료: 서울시 중·장기 지방재정계획 수립지침(2000)



<그림 3-8> 2000 중·장기 지방재정계획 제출체계

2. 부문별 투자사업 정책

1) 전체적 투자규모 및 배분 정책

(1) 투자배분 현황

서울시의 중기재정계획기간(1999년~2003) 중 총투자사업비는 29조 8,303억원에 달하며 분야별로 투자비 내역을 살펴보면 도로·교통부문, 환경부문, 사회복지부문이 전체의 68%로 대부분을 점하고 있다.

도로·교통부문의 투자재원규모는 10조 3,780억원이며 전체의 34.8%를 점해 가장 높은 비중을 보인다. 환경부문의 경우 투자재원 규모가 6조 892억원으로, 도로·교통부문 다음으로 높은 20.4%의 비율을 보이고 있다.

사회복지부문은 3조 7,117억원의 투자재원 규모로 12.4%의 점유율을 나타내며 환경부문 다음으로 투자사업비가 배분되어 있으며, 11.6%의 비율을 보이는 주택·도시개발부문은 3조 4,606억원의 투자규모를 보인다.

도시안전관리부문의 경우 2조 5,209억원으로 전체의 8.5%를 점하고 있으며, 산업경쟁력 제고부문은 1조 7,179억원으로 5.8%의 비율을 점하고 있다.

문화부문의 경우 1조 2,084억원으로서 4.1%의 비중을 차지하고 있으며, 일반행정·관리 부문은 2.5%의 점유율을 나타내고 있다.

한편 부문별 투자규모를 연도별로 살펴보면, '99년에 5조8,204억원(전체의 19.5%), 2000년에 6조1,055억원(20.5%), 2001년 5조9,751억원(20.0%), 2002년 5조9,087억원(19.8%), 그리고 2003년에는 6조205억원(20.2%) 규모로 5개년에 걸쳐 균등하게 배분되고 있다.

중기재정계획기간 동안 총 투자비에서 점하는 부문별 비중의 변화를 살펴보면 전반적으로 환경부문, 사회복지부문, 문화부문은 증가하고 있는 반면, 주택·도시개발부문은 감소하고 있다.

쾌적한 환경조성 및 시민의 삶의 질 향상과 관련된 환경부문, 사회복지부문, 문화부문은 총 투자비에서 점하는 비중이 '99~2003의 기간동안 17.4%에서 23.5%로, 11.0%에서 14.2%로, 2.4%에서 5.2%로 각각 증가하는 추세를 보이고 있다.

대규모 택지개발 완료 및 주택재개발사업 신규대상 구역 감소 등으로 주택·도시

개발부문의 점유율은 15.4%에서 5.9%로 감소하고 있고 있다.

도로·교통, 도시안전관리, 산업경쟁력제고, 일반행정·관리부문의 일정한 비율을 유지하며 큰 변화를 보이지 않고 있다.

<표 3-22> 중기재정계획(1999~2003)의 투자규모

(단위: 백만원)

구 분	합계 (‘99~2003)	‘99	2000	2001	2002	2003
합계	29,830,272	5,820,419	6,105,475	5,975,136	5,908,710	6,020,532
도시안전관리	2,520,856 (8.5)	505,225 (8.7)	472,618 (7.7)	570,060 (9.5)	483,413 (8.2)	489,540 (8.1)
교통난 해소	10,378,057 (34.8)	2,099,125 (36.1)	2,328,839 (38.1)	1,916,545 (32.1)	1,994,179 (33.7)	2,039,369 (33.9)
쾌적한 환경보전	6,089,224 (20.4)	1,014,710 (17.4)	1,058,411 (17.3)	1,231,900 (20.6)	1,371,601 (23.2)	1,412,602 (23.5)
시민복지 증진	3,711,683 (12.4)	639,258 (11.0)	655,620 (10.7)	733,506 (12.3)	826,308 (14.0)	856,991 (14.2)
문화수준 향상	1,208,438 (4.1)	138,530 (2.4)	219,901 (3.6)	246,336 (4.1)	291,085 (4.9)	312,586 (5.2)
주택·도시 개발	3,460,613 (11.6)	898,409 (15.4)	981,320 (16.1)	821,139 (13.7)	402,898 (6.8)	356,847 (5.9)
산업경쟁력 제고	1,717,991 (5.8)	401,935 (6.9)	244,912 (4.0)	298,628 (5.0)	372,553 (6.3)	399,963 (6.6)
일반행정· 관리	743,410 (2.5)	123,227 (2.1)	143,854 (2.4)	157,022 (2.6)	166,673 (2.8)	152,634 (2.5)

주 : ()의 %는 부분별 점유 비율임

2) 부문별 투자정책

서울시 중기재정계획(99~2003)의 부문별 투자는 전술한 8개의 분야로 구성되어 있다. 본 절에서는 이중 투자비 규모에서 가장 높은 비중을 점하고 있는 도로·교통부문과 지출규모·비중이 빠르게 증가하고 있는 사회복지부문을 중심으로 세부 투자배분 현황과 투자수요를 전망하고자 하며, 나머지 6개 분야는 주요 정책방향과 연도별 투자계획을 중심으로 개략적으로 살펴보고자 한다.

(1) 도로·교통부문

① 전체적 정책방향

중기투자·재정계획(99~2003)의 도로·교통부문의 정책방향은 교통대동맥의 완성, 대중교통 서비스 수준의 개선, 미래지향적인 교통시스템 구축을 중심으로 교통난 해소를 위한 투자가 이루어지고 있다.

정책방향을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 교통대동맥의 완성을 위해 2기 지하철 6·7·8호선을 2000년에 완공·개통하고 종합적인 광역교통체계의 구축을 통하여 종합 네트워크를 구성을 추진하고 있다.

대중교통 서비스의 수준을 개선하기 위하여 지하철과 버스와 연계 이용체계를 강화해 나가고, 버스 이용시민을 위해 서비스 수준 개선 및 효율적인 경영기반 구축을 지원함으로써 안정적인 서비스를 제공한다.

미래지향적인 교통시스템을 구축하고자 병목·정체구간을 해소함으로써 원활한 소통체계를 만들도록 하며, 주차 및 물류 시설의 공급을 확대하고 각종 첨단관리시스템의 도입을 통해 과학적인 소통체계를 추진하고 있다.

② 부문별 정책방향 및 주요 투자사업

전술한 정책방향을 달성하기 위한 부문별 세부 정책방향 및 투자사업을 살펴보면 다음과 같다. 지하철 건설의 투자방향은 2기 지하철의 2000년 완전 개통, 지하철 중심의 대중교통체계 구축, 수도권 광역전철과 연계하여 기존 노선의 효율성을 제고를 초점으로 하고 있다. 주요 투자사업으로 제2기 지하철 건설과 9호선 1단계 건설이 있으

며, 각각 총사업비가 9조7,456억원(계획기간 1조 7,744억원) 및 2조,522억원(계획기간 1조 1,793억원)이다.

도로·교량건설의 투자방향은 월드컵경기장 주변 도로망 확충, 현재 착공중인 사업을 중심으로 도시고속도로·한강교량 건설, 병목·정체구간의 개선을 통한 기존 도로의 효율성 증진으로 하고 있다. 주요 투자사업으로 월드컵 주경기장 주변 도로망 확충은 총사업비가 5,341억원이며 계획기간중 4,378억원이 투자된다. 한강교량 건설에 총사업비가 4,312억원(계획기간 1,210억원) 규모를 보이고 있으며, 도시고속도로 건설에 총사업비가 3,743억원에 달하고 있다.

교통관리·개선분야의 투자방향은 이용자 중심의 교통서비스 체고 및 미래지향적인 교통운영체계를 확보, 합리적인 교통수요 관리 및 교통시설·운영 혁신, 인간중심의 교통환경 조성에 중점을 둔다. 주요 투자사업은 시내버스 공영차고지건설, 도시고속도로 교통관리시스템 설치 732억원, 신신호시스템 확대설치 731억원(계획기간 : 692억원), 간선도로 교통류 종합개선 890억원으로 구성되어 있다.

③ 투자계획 전망

중기재정계획기간('99~2003) 동안 도로·교통부문에 대한 전체 투자규모는 10조 3,781억원이다. 도로·교통부문은 전술한 지하철 건설, 도로·교량 건설, 교통관리·개선부문으로 구성되어 있으며, 투자규모로 볼 때 지하철건설, 교통관리·개선, 도로·교량건설 순서이다.

지하철 건설은 계획기간 중 투자사업비가 4조4,930억원으로 도로·교통부문 전체 사업비의 43.3%를 차지하고 있지만 '99~2003년 기간동안 투자비 점유비중이 52.0%에서 35.1%로 투자비중이 감소하고 있다.

도로·교량건설 분야는 2조628억원의 투자계획을 하고 있으며 도로·교통부문 전체 투자사업비의 19.9%의 비중을 점한다. '99~2003년 기간동안 투자비 비중을 보면 18.8%에서 22.3%로 도로·교통부문 내에서 그 비중이 증가하고 있다.

교통관리 및 개선분야의 경우 투자사업비가 3조8,222억원으로 36.8%의 점유율을 나타내고 있으며 계획기간 중 투자비 비중이 급증하여 '99년 29.2%에서 2003년 42.6%로 나타나고 있다.

이러한 추세를 종합할 때, 계획기간 중 도로·교통부문 내에서 지하철 건설투자의 비중은 감소하는 반면 도로·교량건설과 교통관리·개선 부문의 비중증가가 전망된다.

<표 3-23> 도로·교통부문의 연도별 투자계획

(단위: 백만원)

구 분	총사업비	기투자 (~'98)	'99 ~ 2003 계획					2004년 이후	
			계	1999년	2000년	2001년	2002년		2003년
계	27,302,527	9,711,062	10,378,057	2,099,125	2,328,839	1,916,545	1,994,179	2,039,369	7,213,405
지하철 건설	13,647,326	8,053,334	4,493,016 (43.3)	1,092,227 (52.0)	1,200,614 (51.6)	731,465 (38.2)	753,817 (37.8)	714,893 (35.1)	1,100,976
도로 및 교량건설	9,699,743	1,557,290	2,062,877 (19.9)	393,837 (18.8)	359,135 (16.9)	429,198 (22.4)	425,501 (21.3)	455,206 (22.3)	6,079,576
교통관리 및 개선	3,955,458	100,438	3,822,164 (36.8)	613,061 (29.2)	769,090 (33.0)	755,882 (39.4)	814,861 (40.9)	869,270 (42.6)	32,856

자료: 서울시 중기투자·재정계획(2000)

주 : ()의 수치는 점유율을 나타냄

④ 2000년도 분야별 예산과 투자계획

서울시 도로·교통분야의 관련 부서는 건설국, 교통관리실, 지하철건설본부로 구성되어 있는데, 중기재정계획기간 중 전술한 도로·교통분야의 정책목표 및 세부 정책목표를 달성하기 위해 2000년에 추진하고 있는 주요 사업을 살펴보면 다음과 같다.

건설국은 1조1,190억원의 사업비로 도로부문(4,525억원), 안전관리(2,764억원), 재해대책(1,438억원), 하수도정비(2,463억원) 부문에 투자하고 있다. 중점 추진사업은 재해예방시설 및 기능확충 사업, 재해대책기능 보강사업, 불량하수관거 정비 및 하수처리능력 제고사업, 기존 도로 구조개선 및 정비, 교통망 확충, 걷고싶은 도시 만들기 사업 등을 포함한 11개 시책, 40개 단위사업으로 구성되어 있다.

교통관리실은 2,406억원의 사업비로 이용자 중심의 교통서비스 제고사업(지하철 이용편의 제고, 시내버스체계의 개선, 택시제도개선), 미래지향적 교통운영체계 구축사업(교통정보화 추진, 국제행사 준비 등), 교통수요관리사업(교통특별관리구역 지정·운영, 주차 수요 관리체계구축 등)교통시설 확충 및 운영혁신사업(민자유치 주차장 건설, 주차장관리 현대화 등), 인간중심의 교통환경 조성사업(보행환경개선 및 교통안전강화,

교통문화선진화 등)분야의 58개의 단위사업을 추진하고 있다.

지하철건설본부는 1조2,789억원의 사업비로 지하철 9호선 1단계 건설준비, 제2기 2단계 지하철의 개통, 월드컵 경기장 주변 지하철시설 확충, 안전시공 및 공사관리, 지하철 서비스의 획기적 개선(쾌적한 역사조성, 지하철 차량 수준 향상, 정차장 화장실 개조사업 등)사업 등을 추진하고 있다.

도로·교통분야의 2000년도 중기투자·재정계획상의 투자계획과 서울시 2000년도 실제 예산액을 비교하여 투자규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2000년도 예산액은 예산서 상의 기능별 분류에서 인건비, 기본경비를 제외한 경상사업 부문에서 투자사업의 세부항목별로 작성하여 중기투자·재정계획의 분류기준과 일치시켜 작성하였다.

<표 3-24>에서 도로·교통 부문에 대한 2000년도 예산을 보면 2조3,062억원으로 2조3,288억원인 투자계획과 비교해 볼 때 226억원의 차이가 발생하며, 투자계획 대비 1%의 증가율을 보이고 있다.

분야별로 살펴보면, 먼저 지하철 건설의 경우 제2기 지하철 건설, 9호선 1단계 건설, 분당선 건설부담금, 지하철 경상전출금 등의 세부항목으로 구분된다. 지하철 건설 총 예산액은 1조1,992억원이며 투자계획은 1조2,006억원으로 나타나 14억원의 금액이 차이가 난다. 세부항목 중에서 제2기 지하철 건설에 대한 예산액은 8,634억원으로 편성되었으며, 연도별 투자재원에서 계획된 규모로 유지되고 있다. 또한 9호선 1단계 건설 항목도 투자계획에서 배분된 금액과 같은 230억원으로 편성되었다.

도로·교량 건설의 경우 2000년 예산액이 3,498억원인데 반해, 투자계획은 3,591억원으로 투자계획 대비 2.6%의 감소율을 보여주고 있다. 세부항목을 살펴보면, 월드컵 주경기장 주변도로망 확충에 1,273억원을 배정하였으며, 투자계획에서 배분한 재원규모와 같다. 도시고속도로 건설의 경우 예산액은 567억원이고 투자계획은 579억원으로 나타나고 있어 12억 정도의 차이를 보인다.

교통관리 및 개선 분야의 경우에 7,572억원의 예산액으로서 7,691억원인 투자계획과 비교해 볼 때 119억원의 차이가 발생하였으며, 투자계획 대비 1.6%의 감소율을 보인다. 세부항목은 버스운영 개선, 교통안전·교통체계 개선, 도로이용 효율 증진, 주차시설 확충·개선 등으로 구분되며, 부채상환 준비자금이 가장 규모가 큰 것으로 나타난다. 버스운영 개선 항목의 경우 예산액과 투자계획이 각각 410억원과 419억원으로서 투자계획 대비 2.2%의 감소율을 보인다. 주차시설 확충 및 개선 항목은 부채상환 준비

자금을 제외하고 가장 규모가 큰 항목으로, 예산액이 646억원으로 편성되었으며, 투자 계획 대비 2.9%의 감소율을 나타내고 있다.

<표 3-24> 도로·교통 부문의 2000년 투자계획과 예산액

분야별	세부항목	투자계획(천원)	예산액(천원)
	계	2,328,839,000	2,306,283,470
	소 계	1,200,614,000	1,199,229,682
지하철 건설	제2기 지하철 건설	863,400,000	863,400,000
	9호선 1단계 건설	20,799,000	20,799,174
	분당선 건설부담금	24,680,000	24,680,000
	중앙선, 경의선 부담금	6,358,000	6,358,000
	지하철 경상전출금	281,524,000	280,140,000
	기타(마천역 출입구 공사 등)	3,853,000	3,852,508
			359,135,000
도로·교량 건설	월드컵주경기장 주변도로망 확충	127,256,000	127,256,000
	도시고속도로 건설	57,852,000	56,655,000
	한강교량 건설	18,774,000	15,774,000
	교차로 개선	42,161,000	14,938,000
	일반도로 개설·확장	90,300,000	113,046,000
	도로 유지관리 등	22,792,000	22,206,000
			769,090,000
교통관리 및 개선	버스운영 개선	41,893,000	40,957,600
	교통안전 및 교통체계 개선	49,655,000	545,669,321
	도로이용 효율 증진	56,119,000	1,530,000
	주차시설 확충 및 개선	66,519,000	64,617,627
	교통방송 운영	4,404,000	4,404,240
	부채상환 준비자금	100,000,000	100,000,000

자료: 예산액은 서울시 2000년도 예산안에서 투자사업 부문별로 연구원에서 재분류하여 작성한 것임. 투자계획은 서울시 중기투자·재정계획(2000)에서 인용.

② 사회복지부문

① 전체적 정책방향

중기투자·재정계획의 사회복지부문 정책방향은 수요자 중심의 시민밀착형 복지행정 구현, 사회복지 종합서비스 전달체계 강화, 여성의 지위향상과 사회참여 활성화 등에 정책방향을 두고 있다. 또한 지역특성과 대상계층의 수요에 맞는 다양한 프로그램을 개발하고 복지시설의 연계를 강화하는 등 기존시설 이용효율의 극대화를 통한 운영의 내실화에도 중점을 두고 있다.

② 부문별 정책방향 및 주요 투자사업

전술한 정책방향을 달성하기 위한 부문별 정책방향과 주요 투자사업을 살펴보면 다음과 같다. 일반사회복지부문은 복지시설의 확충보다 기존 시설의 이용 효율화, 최저한의 기본 생계보장 차원에서 전체 시민의 삶의 질 향상, 장애인 이용편의 및 재가 복지서비스를 증진, 장묘문화의 개선으로 화장에 대한 인식 제고를 투자방향으로 하고 있다. 주요 투자사업으로 제2화장장 건립(863억원)과 지하철 무임승차 보전(1,620억원)을 추진하고 있다.

여성·아동복지부문은 여성의 사회참여 활성화를 위한 기반 조성, 여성능력개발 교육을 강화하여 여성인력의 자원화와 경제력의 향상 도모, 다양한 보육시설의 공급과 수준 높은 보육서비스 제공, 보호가 필요한 여성 및 아동을 위한 지원의 내실화를 투자방향으로 설정하고 있다. 주요 투자사업으로 여성프라자 건립(472억원)과 동부여성발전센터 건립(119억원)을 들 수 있다. 보건·의료부문의 투자방향은 시립병원의 기능을 특화하여 공공진료의 기능 강화, 연중 의료보호 급여 혜택을 받을 수 있도록 의료보호 수준 제고로 설정하고, 주요 투자사업으로는 은평병원(270억원), 시립 서대문병원(483억원) 등 시립병원의 신·증축과 생활보호대상자 및 시설보호자 등에 대한 의료보호비 지원(7,131억원)을 추진하고 있다.

③ 투자계획 전망

중기재정계획기간('99~2003) 동안 사회복지부문에 대한 투자규모는 3조7,077억원이며 전술한 일반사회복지, 여성·아동복지, 보건, 의료의 세부 항목으로 구성되어 있다.

계획기간에 배정된 투자비 규모를 보면 일반사회복지, 의료보호, 여성·아동복지, 보건 순으로 되어 있다.

일반사회복지는 계획기간 중 투자사업비가 2조 2,126억원으로 사회복지부문 전체 투자사업비의 59.7%를 차지하고 있으며 '99~2003년 동안 투자비 비중에 큰 변화를 보이지 않고 사회복지부문 투자사업비의 약 60%를 지속적으로 점하고 있다.

여성·아동복지부문은 계획기간 중 5,408억원의 투자계획을 하고 있으며 총 투자사업비의 14.6%의 비중을 점하고 있다. '99~2003년 기간동안 투자비 점유율을 보면 12.1%에서 16.2%로 사회복지부문 내에서 투자비 비중이 증가하고 있다. 보건분야의 경우 투자사업비가 2,412억원으로 전체 투자비의 6.5%의 점유율을 나타내고 있으며 계획기간 중 투자비 비중에 큰 변화를 보이지 않고 있다. '99년에는 사회복지부문 투자의 4.9%, 2003에는 5.4%의 비중을 점하고 있다. 의료분야는 계획기간 중 사업비 규모가 7,131억원으로 전체 사업비의 19.2%를 점하고 있다. 계획기간 중 투자비 비중의 변화를 보면 '99년 23.9%에서 2003년 17.4%로 감소를 하고 전망하고 있지만, 최근 실시된 의약분업 등 정책적 변화로 투자규모 증대가 예상되고 있다.

이러한 추세를 종합할 때, 계획기간 중 사회복지부문 내에서 여성·아동복지의 투자비중이 증가하는 반면 일반사회복지, 보건, 의료의 투자비중은 큰 변화를 보이지 않고 안정적인 투자추세를 보일 것으로 전망된다.

<표 3-25> 사회복지 부문의 연도별 투자계획

(단위: 백만원)

구 분	총사업비	기투자 (~'98)	'99 ~ 2003 계획					2004년 이후	
			계	1999년	2000년	2001년	2002년		2003년
계	3,785,862	38,938	3,707,779	639,258	651,716	733,506	826,308	856,991	39,145
일 반 사 회 복 지	2,238,216	9,112	2,212,638 (59.7)	377,245 (59.0)	397,382 (60.9)	429,773 (58.6)	485,826 (56.8)	522,412 (60.9)	16,466
여 성 · 아 동 복 지	564,330	824	540,824 (14.6)	77,395 (12.1)	88,304 (13.5)	98,762 (13.5)	137,212 (16.6)	139,131 (16.2)	22,697
보 건	270,209	29,002	241,207 (6.5)	31,469 (4.9)	39,881 (6.1)	64,619 (8.8)	58,688 (7.1)	46,550 (5.4)	-
의 료	713,110	-	713,110 (19.2)	153,149 (23.9)	126,149 (19.4)	140,352 (19.1)	144,562 (17.9)	148,898 (17.4)	-

자료: 서울시 중기투자·재정계획(2000)

주 : ()의 %는 점유율을 나타냄

④ 2000년도 분야별 예산과 투자계획

서울시 사회복지분야의 관련 부서는 사회복지국과 여성정책관실로 구성되며, 중기 재정계획기간 중 전술한 사회복지분야의 정책목표 및 세부 정책목표를 달성하기 위해 2000년에 추진하고 있는 주요 사업을 살펴보면 다음과 같다.

사회복지국은 6,977억원의 투자재원으로 따듯한 겨울보내기 사업, 시민기초생활 보장, 자활중심의 노숙자 보호, 장묘문화 개선 및 장묘시설 확충, 노인복지관 확충, 장애인 편의시설 확충, 청소년유해업소정비, 시립병원 현대화 사업을 포함한 33개 계속사업과 7개 신규사업을 추진하고 있다.

여성정책관실은 986억원(시비 784억원, 국비 202억원)의 재원으로 영·유아보육수준 향상, 방과후교실 활성화, 여성의 사회참여지원, 소외여성 보호 및 예방활동 강화, 시민참여 아동복지 프로그램 확대, 여성발전센터 운영 내실화, 여성복지시설 확충, 성평등의식 제고 및 차별 개선 사업을 추진하고 있다.

사회복지분야의 2000년도 중기투자·재정계획상의 투자계획과 서울시 2000년도 실제 예산액을 비교하여 투자규모의 변화를 살펴보면 다음과 같다.

2000년도 예산액은 예산서 상의 기능별 분류에서 인건비, 기본경비를 제외한 경상사업 부문에서 투자사업의 세부항목별로 작성하여 중기투자·재정계획의 분류기준과 일치시켜 작성하였다.

사회복지 부문의 2000년도 예산 현황이 <표 3-26>에 세부 분야별로 나타나 있는데, 먼저 사회복지 부문에 대한 총 예산액과 투자계획을 살펴보면, 각각 6,637억원과 6,517억원의 금액으로 투자계획 대비 1.8%의 증가율을 보이고 있다.

분야별 사업을 보면, 일반사회복지 분야의 경우 사회복지부문 총예산액 6,637억원 중에서 4,050억원 규모로 나타나 가장 높은 61%의 비중을 차지하고 있으며, 투자계획 또한 3,974억원으로 가장 큰 규모이다.

2000년 예산액에 대한 세부항목을 보면, 생활이 어려운 시민 및 중산층 지원사업 1,372억원, 사회복지시설 운영 326억원 등 일반사회복지에 1,967억원 규모를 보이면서 가장 높은 예산액을 차지하고 있다.

노인복지 항목은 1,406억원을 나타내고 있으며, 장애인복지의 경우 677억원의 예산 규모를 보인다.

여성 및 아동복지 분야는 874억원으로 투자계획 금액 883억원과 9억원의 차이를 나타내며, 투자계획 대비 1%의 감소율을 보이고 있다.

세부항목별로 살펴보면, 예산액과 투자계획의 경우 아동·유아복지에서는 각각 627억원과 639억원으로 12억 정도의 차이를 보이고 있다.

한편 여성복지에 대한 예산액과 투자계획은 각각 247억원과 244억원으로 투자계획 대비 1.2%의 증가율을 보이고 있다.

보건 및 의료 분야의 예산액은 1,713억원으로 일반사회복지 분야 다음으로 큰 예산액이며, 1,660억원인 투자계획과 비교해 볼 때 53억원의 차이를 보이고 있다.

2000년 예산액으로 세부항목을 보면, 보건수준 향상에 452억원, 의료호보대상자 진료비 지급에 1,261억으로 편성되어 있다.

〈표 3-26〉 사회복지 부문의 2000년 투자계획과 예산액

분야별	세부항목	투자계획(천원)	예산액(천원)	
	계	651,716,000	663,653,564	
	소 계	397,382,000	404,967,515	
일 반 사 회 복 지	일 반 사회복지	생활이 어려운 시민 및 중산층 지원사업	193,678,000	196,718,155
		사회복지시설 운영	130,696,000	137,247,847
		사회복지시설 확충 및 기능보강	34,945,000	32,550,651
		시설보호자 생계지원	10,746,000	11,179,669
		시설보호자 생계지원	11,479,000	12,151,090
		종사자 교육 및 실적평가 등	5,812,000	3,588,898
	장애인 복 지	장애인 복지	64,632,000	67,656,660
		생활이 어려운 장애인 지원	8,882,000	9,914,140
		장애인 복지시설 운영	45,632,000	46,835,529
		장애인 복지시설 확충 및 기능보강	7,079,000	7,268,957
		장애인 보호사업 지원	2,039,000	2,638,034
	노인복지	장애인 복지기금 조성	1,000,000	1,000,000
		노인복지	139,072,000	140,592,700
		시립묘지 수해복구	-	-
		화장장 증설	9,602,000	9,101,963
		노인복지시설 운영	28,365,000	29,358,059
		노인복지시설 확충 및 기능보강	15,861,000	16,689,086
		노인연금, 수당 등 지원	51,479,000	51,478,832
		가정도우미 등 노인지원사업	6,765,000	6,964,760
지하철 무임승차 지원	27,000,000	27,000,000		
	소 계	88,304,000	87,355,939	
여 성 및 아 동 복 지	여성복지	여성복지	24,402,000	24,653,542
		생활이 어려운 편부모가정 지원	5,681,000	5,680,921
		여성복지시설 운영	4,197,000	5,521,332
		여성복지시설 기능 보강	547,000	547,158
		시직영 여성발전센터 운영	1,610,000	1,533,881
		여성 프라자 건립	8,925,000	7,925,000
		동부여성발전센터 건립	3,366,000	3,366,000
		여성 교육강화 등 여성복지사업 지원	76,000	79,250
	아동 및 유아복지	아동복지	63,902,000	62,702,397
		소년소녀 가정세대 지원	1,477,000	1,477,320
		보육기능 강화(방과후 교육 등)	13,548,000	13,334,131
		아동복지시설 운영 지원	45,385,000	41,664,289
		아동복지시설 기능 보강	1,610,000	2,422,343
		시설아동 지원 및 아동상담소 지원 등	1,882,000	3,804,314
	소 계	166,030,000	171,330,110	
보 건 및 의 료	보건수준 향 상	보건수준 향상	39,881,000	45,181,250
		병원시설 확충 및 기능보강	2,885,000	8,651,513
		병원 신·증축	18,794,000	23,944,277
		전염병 예방 및 치료사업	3,323,000	2,315,914
		정신요양시설 운영	2,701,000	1,992,479
		시민건강생활 지원	1,258,000	2,973,041
		시립병원 운영	10,920,000	5,304,026
		진료비 지급	126,149,000	126,148,860
	의료보호대상자 진료비 지급			

자료: 예산액은 서울시 2000년도 예산안에서 투자사업 부문별로 연구원에서 재분류하여 작성한 것임. 투자계획은 서울시 중기투자·재정계획(2000)에서 인용.

(3) 기타 부분

① 도시안전관리 부문

○ 정책방향

도시안전관리 부문은 종합적인 도시안전관리망 구축, 도시시설물의 체계적인 안전관리 제도화, 항구적 수방대책으로서 수해없는 서울』 건설이라는 세 가지 정책방향으로 추진되고 있다.

○ 연도별 투자계획

전술한 정책방향에 따라 '99~2003년의 계획기간에 배분된 도시안전관리부문에 대한 투자는 <표 3-27>에서 보는 바와 같이 2조 5,209억원으로 전체 투자사업의 8.5%의 점유율을 나타내고 있다. 도시안전관리부문의 세부 투자부문은 도시시설물안전관리, 재난구조구급체계구축, 치수 및 재해대책, 시민아파트 정리로 구성되어 있으며 투자규모 면에서 도시시설물안전관리와 재난구조구급체계구축에 높은 투자 우선순위를 부여하고 있다.

도시시설물안전관리에 대한 투자는 1조 3,682억원으로 54.3%의 비중을 차지하고 있으며, 재난구조·구급체계 구축 분야는 5,338억원의 투자사업비로 21.2%의 점유율을 보이고 있다. 치수 및 재해대책 분야는 계획기간 중 5,464억원으로 21.7%의 비중을 차지하고 있으며, 시민아파트 정리분야에 대한 투자는 725억원으로 2.9%의 비중을 나타내고 있다.

<표 3-27> 도시안전관리부문의 연도별 투자계획

(단위: 백만원)

구 분	총사업비	기투자 (~'98)	'99 ~ 2003 계획					2004년	
			계	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	이후
계	3,615,441	497,132	2,520,856	505,225	472,618	570,060	483,413	489,540	597,453
도시시설물 안전관리	2,035,439	249,780	1,368,191	241,997	271,874	323,196	263,960	267,164	417,468
재난구조구급 체계구축	743,902	105,662	533,806	167,481	98,632	91,773	87,017	88,903	104,434
치수및재해대책	659,390	37,474	546,365	73,366	85,023	137,067	117,437	133,472	75,551
시민아파트정리	176,710	104,216	72,494	22,381	17,089	18,024	15,000	-	-

자료: 서울시 중기투자·재정계획(2000)

② 환경부문

○ 정책방향

환경부문은 시민이 즐겨 찾기에 편리한 한강 조성, 푸른 녹색도시로 바꾸기 위한 『생명의 나무 1000만그루 심기』, 안심하고 마실 수 있는 수돗물 공급, 맑고 깨끗한 대기환경 보전, 폐기물의 감량 및 관리대책의 추진을 정책방향으로 설정하고 있다.

○ 연도별 투자계획

상기 정책목표를 달성하기 위해 계획기간 중 환경부문에 대한 투자는 6조892억원이며, 환경부문의 세부 투자부문은 폐기물관리개선, 자연환경 가꾸기, 맑은 물 공급, 환경수질보전, 맑은 공기 보전의 5개로 구성되어 있으며 맑은 물 공급, 자연환경 바꾸기에 높은 투자 우선 순위를 두고 있다.

폐기물 관리개선의 경우 7,323억원으로 12%의 비중을 차지하고 있으며 연평균 1,465억원의 투자사업비가 배분되고 있다. 자연환경 가꾸기에 대한 계획기간 중 투자사업비는 1조4,337억원으로 23.5%의 비중을 차지하고 있으며, 맑은 물 공급 분야는 투자사업비가 2조6,283억원으로 환경부문 투자사업의 43.2%를 점하고 있다. 한강수질보전 분야의 경우 계획기간 중 투자사업비가 7,347억원으로 12.1%를 차지하고 있으며, 연평균 1,470억원이 배분되고 있다. 맑은 공기 보전에 대한 계획기간 중 투자사업비는 5,600억원으로 9.2%의 비중을 차지하고 있고 연평균 2,867억원의 재원이 배분되고 있다.

<표 3-28> 환경부문의 연도별 투자계획

(단위: 백만원)

구 분	총사업비	기투자 (~'98)	'99 ~ 2003 계획					2004년	
			계	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	이후
계	11,382,446	1,552,949	6,089,224	1,014,710	1,058,411	1,241,900	1,371,601	1,412,602	3,730,273
폐기물 관리개선	1,296,339	66,758	732,333	119,323	124,243	128,444	178,953	181,370	497,248
자연환경 가꾸기	2,581,768	224,083	1,433,660	170,673	196,783	270,517	384,815	410,872	924,025
맑은물 공급	3,736,767	1,108,391	2,628,376	503,210	500,182	552,238	534,872	537,874	-
한강수질 보전	3,105,830	152,387	734,775	115,052	135,112	160,950	158,749	164,912	2,218,668
맑은공기 보전	651,742	1,330	560,080	106,452	102,091	119,751	114,212	117,574	90,332

자료: 서울시 중기투자·재정계획(2000)

③ 문화 부문

○ 정책방향

문화부문의 정책방향을 살펴보면, 2002년 월드컵 경기장을 고부가가치의 미래형 경기장으로 건설, 다양한 문화이벤트와 축제가 어우러지는 문화월드컵의 준비, 시민의 참여와 협조 속에 치러지는 시민 월드컵 추진에 역점을 두고 있다. 또한 문화기반의 조성, 서울의 전통문화 계승·발전, 서울의 관광경쟁력을 강화를 추진하고 있다.

○ 연도별 투자계획

전술한 정책방향에 따라 문화부문에 대한 투자는 계획기간 동안 1조2,084억원으로 전체의 4.1%의 비중을 차지하고 있으며, 연도별 투자계획은 <표 3-29>에서 보는 바와 같다. 문화부문의 세부 투자부문은 월드컵대회 준비와 기타 문화·체육분야로 구성된다.

월드컵대회 준비를 위한 경기장 건설과 문화월드컵 추진에 3,263억을 투자하여 문화부문 투자비의 26.9%를 점하고 있다.

문화예술진흥 분야의 경우 4,476억원으로 연평균 896억원의 투자계획이 이루어지고 있으며 청소년 문화육성 분야는 2,557억원을 계획기간 중 투자하고 있다. 체육진흥 분야는 1,737억원, 관광 및 국제교류 분야는 관광경쟁력과 교류협력을 강화하는 방향으로 계획기간 중에 50억원을 투자사업계획에 편성하고 있다.

<표 3-29> 문화 부문의 연도별 투자계획

(단위: 백만원)

구 분	총사업비	기투자 (~'98)	'99 ~ 2003 계획						2004년 이후
			계	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	
계	1,446,801	139,506	1,208,438	138,530	219,901	246,336	291,085	312,586	98,857
월드컵대회준비	331,236	4,976	326,260	50,209	100,521	96,735	42,550	36,245	-
경기장 건설	215,781	4,976	210,805	44,875	87,133	78,797	-	-	-
문화월드컵추진	115,455	-	115,455	5,334	13,388	17,938	42,550	36,245	-
기타 문화 및 체육분야	975,742	134,530	742,007	88,321	119,380	129,430	188,535	216,341	99,205
문화예술진흥	536,906	81,601	447,764	50,861	72,181	90,879	111,806	122,037	7,541
청소년문화육성	331,323	23,806	255,702	20,099	28,232	33,673	82,394	91,304	51,815
체육진흥	238,532	25,339	173,692	16,477	17,877	24,048	53,334	61,956	39,501
관광및국제교류	8,804	3,784	5,020	884	1,090	1,001	1,001	1,044	-

자료: 서울시 중기투자·재정계획(2000)

④ 주택·도시개발 부문

○ 정책방향

주택·도시개발 부문은 환경친화적 삶의 질 향상을 도모하는 주거단지 개발, 삶의 질을 존중하는 생활도시를 조성, 도시의 품격을 높이는 『새서울 얼굴 바꾸기』에 역점을 두고 있다.

○ 연도별 투자계획

상기 정책방향에 따라 계획기간 중 주택·도시개발 부문에 3조4,606억원을 배분하여 전체 투자비의 11.6%의 비중을 차지하고 있다.

주택·도시개발 부문의 세부 투자부문은 도시개발, 택지개발, 주택건설, 토지구획정리도 구성되는데 투자 규모면에서 주택건설, 택지개발, 토지구획정리 순으로 우선순위를 두고 있다. 분야별 투자계획을 살펴보면, 도시개발 분야에 3,385억원(9.8%)의 투자사업비를 배분하고 있으며, 택지개발 부문의 경우 8,077억원으로 23.3%의 점유율을 보이고 있으며, 연평균 1,615억원을 투자하고 있다. 주택건설 분야는 낙후된 주거지역의 불량주택 개선으로 쾌적한 주거환경을 조성하고 안정적인 공공임대주택 건설을 위하여 1조 7,580억원(50.8%)의 투자사업비를 집중 배분하고 있으며, 토지구획정리사업의 경우 5,565억원으로 16.1%의 비중을 차지하고 있다.

<표 3-30> 주택 및 도시개발 부문의 연도별 투자계획

(단위: 백만원)

구 분	총사업비	기투자 (~'98)	'99 ~ 2003 계획					2004년 이후	
			계	1999년	2000년	2001년	2002년		2003년
계	8,645,565	4,719,851	3,460,613	898,409	981,320	821,139	402,898	356,847	465,101
도시개발	1,596,185	1,167,712	338,473	62,357	58,164	54,879	71,573	91,500	90,000
택지개발	3,856,526	3,037,826	807,700	195,517	312,683	206,000	52,000	41,500	11,000
주택건설	2,417,383	440,422	1,757,964	544,852	481,400	447,140	168,326	116,246	218,997
토지구획 정 리	775,470	73,891	556,475	95,683	129,072	113,120	110,999	107,601	145,104

자료: 서울시 중기투자·재정계획(2000)

⑤ 지역경제 부문

○ 정책방향

지역경제 부문은 기술집약적인 고부가가치의 서울형 신산업을 집중 육성하고 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 창업 및 금융 판로를 지원하는데 정책방향을 두고 있다. 아울러 실직자의 유형에 따라 각자의 처지와 능력에 맞는 다양한 일자리를 마련하고 재취업 기회를 확대하는 데에도 중점을 두고 있다.

○ 연도별 투자계획

지역경제부문에 대한 투자사업비는 1조7,180억원으로 전체 투자비의 5.8%의 비중을 보이고 있으며, 연도별 투자계획에 대한 현황은 <표 3-31>에서 보는 바와 같다.

지역경제부문의 세부 투자부문은 산업경쟁력 강화, 도시형 농업육성 및 유통시설 확충으로 구성되는데 산업경쟁력 강화의 투자비중이 높다.

산업경쟁력 강화의 경우 1조5,032억원의 투자재원이 배분되었으며, 도시형 농업육성 및 유통시설 확충에는 2,148억원의 투자계획을 하고 있다.

<표 3-31> 지역경제 부문의 연도별 투자계획

(단위: 백만원)

구 분	총사업비	기투자 (~'98)	'99 ~ 2003 계획					2004년 이후	
			계	1999년	2000년	2001년	2002년		2003년
계	1,851,658	106,617	1,717,991	401,935	244,912	298,628	372,553	399,963	27,050
산업경쟁력 강 화	1,526,080	435	1,503,225	376,863	192,156	201,687	342,091	390,428	22,420
도시형농업 육성 및 유통 시설확충	325,578	106,182	214,766	25,072	52,756	96,941	30,462	9,535	4,630

자료: 서울시 중기투자·재정계획(2000)

⑥ 일반행정관리 부문

○ 정책방향

일반행정관리 부문에서는 저비용·고효율의 경영조직으로 탈바꿈하고자 구조조정을 지속적으로 추진하고 시정의 경영성 및 효율성 제고를 위해 인센티브 사업을 추진하는 데에 정책방향을 두고 있다. 또한 목표관리에 의한 사업추진 성과 분석을 함과 아울러 시민위주의 열린 시정을 구현하는 방향으로 추진하고 있다.

○ 연도별 투자계획

일반행정 관리부문의 투자규모를 살펴보면, 총 투자사업비중 시정관리에 대한 투자는 7,434억으로 2.5%의 비율을 보이고 있다.

<표 3-32> 일반행정 관리부문의 연도별 투자계획

구 분	총사업비	기투자 (~'98)	'99 ~ 2003 계획					2004년 이후	
			계	1999년	2000년	2001년	2002년		2003년
시정관리	845,737	67,589	743,410	123,227	143,854	157,022	166,673	152,634	34,738

자료: 서울시 중기투자·재정계획(2000)

제 3 절 서울시 부문별 투자사업 정책방향

1. 투자사업 관련 기존 이론 검토

앞 절에서는 서울시의 중기재정계획을 통하여 서울시의 부문별 투자정책을 간접적으로 살펴보았다. 본 절에서는 지방정부의 투자배분 패턴과 관련된 기존의 이론적 논의를 통해 서울시가 향후 지향하여야 할 투자정책 방향에 대하여 살펴보고 또한 일본 동경도의 20년간 부문별 투자정책 변화추이를 살펴봄으로서 서울시의 간접적인 투자방향을 전망하고자 한다.

지방정부의 재정지출은 시간이 지남에 따라 일정한 특성과 지향을 갖게 되는데 이러한 특성과 변화의 방향을 설명하는 것으로 재정지출의 발전단계이론이 있으며 주로 항목간 구성비의 변화에 초점을 맞추어 논의가 진행되어 왔다²⁵⁾.

재정지출의 발전단계 이론은 공공부문의 재정지출을 분석함에 있어 동일한 정치·사회적, 경제적 발전단계에서는 동일한 지출형태를 취할 것이라는 기본가정을 하고 있다.

재정학자인 머스그레이브(Musgrave)는 경제의 발전단계에 따라 지방정부 재정지출의 기능별 구성패턴이 변화한다고 주장하고 있다. 경제발전 초기단계에서는 사회간접자본시설(social overhead capitla)에 집중적 투자가 이루어지지만 어느 정도의 시간이 경과하면 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 사회복지부문의 지출이 증가함을 주장하고 있다²⁶⁾.

벨기에의 도시를 사례로 한센(Hansen)은 기반시설에 대한 투자사업을 경제적 기반시설(도로, 전력, 상하수도, 교량 등)과 사회적 기반시설(교육, 보건위생, 소방, 경찰, 노인정 등)로 구분하고 생산활동을 지원하기 위한 전가가 충족되면 사회적 쾌적성 및 생

25) 재정지출의 발전단계 논의는 처음에는 국가단위에서 경제발전에 따른 정부지출의 부문별 비중변화에 대한 관심에서 출발되었지만, 최근에는 지방정부 수준에서도 지역발전단계, 지역소득 증가에 따라 지출비중 변화에 대한 관심과 연구가 진행되고 있음. 국가단위의 지출변화 패턴에 관한 연구는 R. Rose와 K.W. Deutsch가 대표적인데 이들은 유럽 각국의 정부지출구조를 장기적으로 고찰하고 정부지출에서 규칙적인 패턴을 발견하고자 노력하였음. 또한 공공부문의 장기적인 공공지출 발전패턴을 고찰하여 경제 및 정치적 발전이론과 연결하려는 시도는 Rostow의 경제성장 단계이론과 Rokkan의 국민국가건설론 등이 있음.

26) 강인제 외, 지방재정론, 대영문화사, p.421, 1993.

활의 질을 높여 주는 후자로의 투자비중이 전환됨을 제시하고 있다²⁷⁾.

이와 유사한 주장은 국내의 연구자들에 의해서도 제기되고 있는데 노춘희는 도시의 개발투자비를 기초적 시설투자(도로, 상하수도 등)와 복지형 시설투자(주택, 병원, 운동시설, 복지시설)로 구분하고 기초적 시설이 점차 갖추어 지면 후자로 투자 비중이 이동함을 지적하였고²⁸⁾, 박재홍(1994)은 사회간접자본투자를 공급측면의 사회간접자본(도로, 상하수도, 항만, 철도 등)과 수요측면의 사회간접자본(공공주택, 공원, 교육, 병원 등)으로 구분하고 경제가 성숙되어 가면 전자에서 후자로 관심이 전환됨을 주장하고 있다.

김원(1993)은 도시재정의 수요패턴을 산업발전단계와 관련하여 설명하고 있는데, 초기 산업도시는 일방행정 및 산업경제비용에, 중기 산업도시는 공익투자 및 도시개발비용에, 후기 산업도시는 사회복지 및 도시재개발 비용에 높은 우선 순위를 둘을 지적하고 있다.

한편 서몬드(Thurmond)는 도시재정의 수요패턴을 Maslow의 인간욕구 발전단계와 관련하여 설명하고 있다. 기본적 인간욕구는 기본적 기반시설(도로, 상하수도, 가스 등)로 충족되며 이러한 기본적 욕구충족을 바탕으로 보다 고차원적인 안전욕구(경찰, 소방서), 사회적 욕구(묘지, 공원), 개인가치 욕구(도서관, 수영장), 성취욕구(골프장), 자아실현 욕구(박물관, 오페라 극장 등)가 충족될 수 있다고 보고 있다²⁹⁾.

또한 국가단위의 비교분석에서도 유사한 지출패턴을 살펴볼 수 있는데 구미와 유럽의 선진국가들은 이미 많은 양의 물리적 기반시설의 축적으로 이 분야에 대해서는 낮은 투자수준을 보이는 반면, 기존 기반시설에 대한 유지관리와 사회보장 및 보건을 포함한 사회개발에 대한 지출비중은 증가하고 있다. 한편 개발도상국의 경우 경제성장 과정에서 물리적 기반시설에 대한 수요증가로 경제개발부문이 높은 지출비중을 보인다³⁰⁾.

재정지출의 투자패턴 변화에 대한 논의에서 경제적 기반시설과 사회적 기반시설간

27) Hansen,N.M, "The Structure and Determinants of Local Public Investment Expenditure". *The Review of Economic and Statistics* vol 47. pp.150-162, 1965.

28) 노춘희, 도시학개론, 형설출판사, 1994.

29) Claire L. Felbinger, "Conditions of Confusion and Conflict: Rethinking the Infrastructure-Economic Development Linkage", *Buinding the Public City*, Sage Publications, pp. 132-133, 1996.

30) 양지청, 사회간접자본론, 서울프레스, pp. 46-52, 1994.

의 비중 변화뿐만 아니라 각 부문 내에서의 시설간 투자비중의 변화에 대한 관심도 증가하고 있다.

World Bank(1994)는 국가의 경제소득 수준에 따라 사회간접자본(특히 경제적 기반 시설)의 구성비에 변화가 있음을 실증적 연구를 통해 밝힌바 있다. 소득수준이 높아짐에 따라 사회간접자본의 투자비중이 관계, 위생부문에서 도로부문을 거쳐 전력, 통신부문으로 전환됨을 국가간 비교연구에서 제시하고 있다.

〈표 3-33〉 투자배분관련 이론적 논의

연구자	투자비중 변화		
Hansen	경제적 기반시설 (도로, 전력, 상하수도, 교량 등)	=====▶	사회적 기반시설 (교육, 보건위생, 소방, 경찰, 노인복지 등)
Musgrave	사회간접자본부문		사회복지부문
Thurmond	기본적 욕구 충족 시설 (도로, 상하수도, 가스 등)		안전, 성취, 자아실현 등 고차원 욕구 충족 시설 (경찰, 소방서, 공원, 도서관, 박물관)
노춘희	기초적 시설투자 (도로, 상하수도 등)		복지형 시설투자 (주택, 병원, 체육, 복지시설 등)
박재홍	공급 측면 사회간접자본 (도로, 항만, 철도, 상하수도 등)		수요 측면 사회간접자본 (공공주택, 공원, 교육, 병원 등)

2. 서울시 투자사업 정책방향

서울시는 외연적, 양적 도시성장의 단계를 지나 안정과 성숙의 단계로 이전하고 있다. 또한 시민소득의 증가 및 가치의 변화는 공공서비스의 양적인 증대뿐만 아니라 질적인 측면에서 높은 삶의 질과 쾌적성을 요구하고 있다. 투자배분의 방향은 정책적인

판단에 의해 영향을 받지만 도시의 발전단계 및 시민의 소득수준 향상에 따른 투자수요의 변화에 의해 영향을 받는다. 전술한 이론적 논의를 토대로 서울시의 투자배분 방향을 전망하면 다음과 같다.

양적 성장을 위한 경제적 기반시설 투자보다 삶의 질 향상을 위한 사회적 기반시설 투자의 규모 및 비중 증대가 예상된다. 이러한 경향은 '99~2003년 중기재정계획에도 나타나고 있는데, 경제적 기반시설과 관련된 도로·교통부문의 투자 비중이 전술한 바와 같이 동기간 동안 감소하고 있는 반면 복지, 문화, 환경부문의 사회적 기반시설은 투자규모와 비중 면에서 증가하고 있다. 이러한 추세는 향후 지속될 것으로 전망되며, 전술한 이론적 논의를 통해 볼 때 도시발전 과정의 바람직한 현상으로 파악된다.

또한, 하드웨어적인 신규 투자 중심에서 기존 시설의 유지관리를 위한 소프트웨어 부문에 대한 투자가 증대할 것으로 전망된다. 전술한 김원과 서문드의 도시재정 수요 패턴에 대한 이론적 주장과 관련하여 볼 때 서울시는 대규모 택지개발 완료, 물리적 기반시설의 완공으로 향후 대규모 신규 투자보다는 기존 시설의 효율적 운영관리, 재개발 사업, 안전관리 부문의 지출규모와 비중이 증대될 것으로 전망된다.

〈표 3-34〉 서울시의 재정지출 방향

도시발전단계	양적 성장단계	질적 안정화단계
재정지출목표	가치창조	가치배분
주요지출항목	경제적 간접자본 하드웨어부문의 신규투자	사회적 간접자본 기존 시설의 유지관리
재정지출 방향	—————▶	

第 IV 章 외국 지방정부의 재정지출 분석

제 1 절 일본 東京都의 재정지출

제 2 절 일본 지방정부의 재정지출

제 3 절 시사점 및 전망

제 4 장 외국지방정부의 재정지출 분석

제1절 일본 東京都의 재정지출

1. 東京都 예산안 개요³¹⁾

1) 예산편성방침

일본 경제의 침체로 대도시권 대부분의 지방자치단체는 심각한 재정위기에 직면하고 있다. 東京都의 재정상황도 '98년의 도세 수입이 당초 추계규모를 크게 하회하리라 예상되고 결산에서도 18년만에 수지가 적자로 전화될 것으로 전망된다. '99년도 이후 경기가 회복된다 해도 곧바로 도세 수입의 신장을 기대하기가 곤란하기 때문에 재정재건단체³²⁾로의 전략이 현실의 문제로 부각되고 있다. 한편 東京都는 少子化·고령자 사회에 대한 대응, 어려운 경제상황에 대한 경기대책 등 도민의 요구에 신속하게 대응하고 도민의 삶을 질을 유지하기 위해 도정운영의 전환을 요구받고 있다.

따라서 '99년도 예산편성의 기본방향을 “동경도민의 생활의 질을 계속 유지하고 당면한 재정재건단체로의 전략을 방지할 수 있는 예산”으로 설정하고 ① 행정개혁을 강력하게 추진하여 동경도민의 수요에 응할 수 있는 집행체제를 확립함과 동시에 추진시책의 재검토 등 모든 정책을 강구하여 「재정재건단체」로의 전략을 회피할 것과 ② 한정된 재원을 중점적, 효율적으로 배분함으로써 「생활도시 동경의 전개 개정중점 계획」이나 경기대책 등 도민의 생활을 지키기 위한 긴급한 현안에 대응할 것을 제시하고 있다. 전술한 예산편성의 방침을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

· 「생활도시 동경의 전개 개정중점계획」에 제시된 계획사업에 대해서는 재원을 중

31) 東京都, 平成 11年, “東京都豫算案의 概要” 내용을 요약·정리한 것임

32) 재정재건단체란 실질수지의 적자액이 일정한도를 초과하는 경우 지방채가 원칙적으로 발행될 수 없고 실질적으로 재정운영이 불가능하게 된 지방자치단체임. 의회의 의결을 거쳐 재정재건의 신고를 자치대신에게 하고 그 지정을 받아서 지방채의 발행제한 해제를 받는 한편 국가로부터 각종의 조치나 감독 아래에서 재건에 대처하는 방법을 취하는 것이 일반적임. 이 지정을 받는 단체를 통상 「재정재건단체」라 부르고 있음. 이 경우 국가의 지도·감독 아래에서 재정재건계획을 책정하였지만 그 계획으로는 국가의 수준을 상회하는 서비스나 그 단체가 독자적으로 행하고 있는 사업에 대해서 축소나 폐지 등 대폭적인 검토를 행하게 됨.

점적으로 배분하여 착실한 추진을 도모한다.

- 어려운 경제상황에 맞추어 고용확보, 중소기업의 경영안정화 등의 경기대책에 대해서는 중점적으로 대응한다.

- 경상경비에 대해서는 사무사업의 정리에 노력함과 동시에 모든 시책을 비용 면에서 재검토함으로써 총액에서 전년도 예산액을 넘지 않도록 삭감한다.

- 투자적 경비에 대해서는 경기대책이나 사회자본정비의 추진 등에 지출하면서 보조사업의 확보에 계속 노력하고 단독사업의 억제에 지양한다.

- 신규의 시설 건설에 대해서는 원칙적으로 금지하기로 하고 이미 계획 등이 실시되고 있는 시설에 대해서도 필요성, 긴급성, 우선도 등의 관점에서 충분한 검토를 행한 뒤에 소요액을 배분하고 건설비용의 감축에 대처함에 따라 사업량의 확보에 노력한다.

- 신규사업 및 레벨 업 사업에 대해서는 원칙적으로 「개정중점계획」에 기재된 사업 및 기존시책의 재검토와 병행하여 실시하는 사업만을 추진한다.

- 직원 정수에 대해서는 「제2차 직원정수 삭감계획」을 착실하게 실행함으로써 全廳的인 직원배치의 적정화를 도모하고 가일층의 삭감을 실시한다.

- 동경도 감리단체에 대한 재정지출에 대해서는 단체의 자주적, 자율적인 경영개선을 촉진하고 가일층 경영책임의 명확화와 효율적, 효과적인 사업집행을 도모하는 관점에서 보조, 위탁 및 대부의 내용, 방법 등을 재검토하고 삭감을 실시한다.

- 구시정촌에 대해서는 지역의 발전과 주민복지의 향상에 이바지하려는 적절한 조치를 강구함과 동시에 재정지원에 대해서 역할분담을 명확하게 하여 구시정촌의 자주성, 독립성을 한층 높이는 관점에서 재검토를 추진한다.

- 도세에 대해서는 계속해서 징세 노력을 행함과 동시에 금후의 경제동향 등을 정확하게 통찰한 뒤에 연간수입예상액을 계상한다.

- 도채에 대해서는 투자적 경비 등의 재원으로서 적절하게 활용을 도모하기로 하고 장래의 재정부담을 고려하면서 도채발행의 기준에 따라 계상한다.

- 국고지출금에 대해서는 증수노력에 힘쓰고, 국가의 예산편성의 동향을 밝아서 연간내시예상액을 계상한다.

- 사용료 및 수수료에 대해서는 도민생활의 영향 등을 고려하여 항목의 신설 등을 추진한다.

- 가능한 세출삭감을 한 후에도 발생할 재원부족에 대해서는 재원대책 등 모든 방

책을 강구하도록 한다. 회계간에서 자금의 유효 활용을 도모하기로 하고 중앙도매시장 회계로부터 차입을 실시하고, 퇴직수당의 재원으로서 특별하게 인정되는 퇴직수당채를 계상한다. 그리고 「재정재건계획(가칭)」의 책정을 전제로 하여 재정건전화채를 계상하며, 감채기금에 대해서는 본래 적립할 액수의 일부의 계상을 보류하도록 한다.

2) 재정규모 및 특성

(1) 재정규모

‘99년도 일반회계의 예산규모는 6조2,980억엔으로 전년도 당초예산 6조6,750억엔에 비하여 3,770억엔(5.6%)이 감소하였다. 일반세출에서는 전년도 대비 4.1%가 줄어들었고 4년 연속 감소하고 있으며, 또한 경상경비는 3년 연속, 투자적경비는 7년 연속하여 감소추세를 보이고 있다.

<표 4-1> 재정규모의 추이

(단위: 억엔, %)

구 분	‘99년	‘98년	증감액	증감율
일반회계	62,980	66,750	△ 3,770	△ 5.6
일반세출	49,699	51,799	△ 2,100	△ 4.1
경상경비	40,625	41,211	△ 586	△ 1.4
투자적경비	9,074	10,588	△ 1,514	△14.3
특별회계(19회계)	35,814	39,662	△ 3,848	△ 9.7
공영기업회계(11회계)	24,415	21,189	3,226	15.2
합계(31회계)	123,209	127,601	△ 4,392	△ 3.4

주: 일반세출이란 일반회계 중에서 공채비와 특별구 재정조정회계 이출금이나 지방소비세 교부금 등 세금의 일정 비율을 구시정촌에 교부하는 경비를 제외한 금액

<표 4-2> 재정규모의 추이(일반회계당초예산)

(단위: 억엔, %)

구 분	88년	89년	90년	91년	92년	93년	94년	95년	96년	97년	98년	99년
재정규모	52,298	62,101	66,630	70,691	72,314	70,112	68,350	69,700	68,650	66,550	66,750	62,980
신장율	19.9	18.7	7.3	6.1	2.3	△3.0	△2.5	△2.0	△1.5	△3.1	0.3	△5.6
일반세출	42,812	50,958	55,395	59,210	61,473	60,089	57,831	58,583	57,368	53,884	51,799	49,699
신장율	20.5	19.0	8.7	6.9	3.8	△2.3	△3.8	△1.3	△2.1	△6.1	△3.9	△4.1
경상경비	32,500	36,562	37,562	39,969	41,481	40,691	40,229	41,812	42,116	42,116	41,211	40,625
투자적경비	10,311	14,396	17,833	19,241	19,993	19,398	17,603	16,771	15,252	11,768	10,588	9,074

(2) '99년도 예산의 특징

일반회계의 재정규모는 6조2,980억엔으로 전년도 대비 3,770억엔 즉, 5.6%라는 과거 최대의 감소가 발생하였다. 이는 세입의 근간을 이루는 도세 수입이 전년도에 비하여 5,751억엔 즉, 12.4%의 대폭적인 감소에 의한 것이다. 그리고 사회자본 정비기금 등의 재원으로서 활용 가능한 기금으로부터의 이입은 전년 대비 539억엔의 대폭적인 감소가 이루어졌다. 이러한 대폭적인 세입의 감소에 대응하기 위하여 '99년도 예산에서는 여러 가지 방책을 강구할 필요성이 대두되었다.

'99년도 예산에서는 전년도를 상회하는 내부 노력을 비롯하여 2,079억엔의 세출삭감 등을 행하였지만 4,216억엔의 재원부족이 발생하였기 때문에 다양한 재원대책을 강구하여 예산을 편성하고 있다. 이 때문에 다른 회계로부터의 차입 등 4,216억엔의 재원대책을 마련하여 대응하고 있다.

어려운 재정상황에도 불구하고 동경도민의 생활의 질을 유지하기 위하여 한정된 재원을 「생활도시 동경의 전개 개정중점계획」이나 고용확보, 중소기업의 경영안정화 등의 경기대책에 중점적으로 배분하였다. 「생활도시 동경의 전개 개정중점계획」에 게시된 사업에 대해서는 어려운 재정상황에도 불구하고 거의 100% 예산을 배정하여 계획의 착실한 추진을 도모하고 있다.

〈표 4-3〉 생활도시 동경의 전개 개정중점계획의 '99년도 예산 현황

(단위 : 억엔, %)

구 분	계획	예산	예산화율
少子化, 고령화 사회에 대한 대비	550	551	100.2
震災대책 등 안전·안심의 마을 만들기	938	909	96.9
순환형 사회의 형성	1,022	995	97.3
활력과 여유 있는 도시 만들기	2,520	2,532	100.5
생활을 지지하는 산업의 진흥	136	137	101.2
합계	4,998	4,987	99.8

주 : 합계는 복수 항목에 계상하고 있는 사업비의 중복을 공제한 액수임

또한 동경도민의 생활의 질을 유지하기 위하여 고용확보, 중소기업의 경영 안정화, 대출 경색 대책 등에 중점적으로 대처하고 있다.

<표 4-4> 경기대책의 관련 예산 및 사업 현황

예산규모	경기대책관련예산 : 3,444억엔(회계간 중복 공제 후) 1999년도 당초예산 : 1,772억엔(회계간 중복 공제 후) 1998년도 최종보정예산 : 1,673억엔(회계간 중복 공제 후)	
사업규모	경기대책 관련사업규모 중소기업금융 안정화특별보증 : 4조 4,000억엔 정도 기타 경기대책관련 : 4,800억엔 정도	
관련사업	고용 확보 대책	特別求人確保 추진사업 : 0.3억엔 특별공공직업훈련(긴급고용대책) : 1억엔 고령자의 취업기회확대에 대한 종합적인 대책(신규) : 0.1억엔 청년 노동자 조기취직 지원사업(신규) : 0.1억엔 패밀리서포트 센터 사업 : 0.7억엔 생산능력개발 등 조성급부사업 : 5.5억엔
	대출 경색대책	중소기업금융안정화 특별보증 : 446억엔 소규모기업용 장기자금융자 : 1,224억엔
	중소기업 경영 안정화 정책	창조적 사업활동 촉진사업 : 5억엔 신제품·신기술개발조성 : 2억엔 중소기업용 고도연구개발설비의 공동이용촉진사업(신규) : 0.1억엔 중소기업 업종별 활성화 대책사업 : 4억엔 공업집적지역활성화 지원사업 : 2억엔 기반적 기술산업집적 활성화 지원사업(신규) : 0.7억엔 활기를 보이는 상점가 사업 : 5억엔 활력있는 상점가 육성사업 : 10억엔 챌린지 마트 사업(비어있는 점포대책) (신규) : 1억엔 중심 시가지 상업활성화기금(TMO기금) 사업(신규) : 10억엔 섬유산지활성화기금사업(신규) : 10억엔
	경제 활성화 정책	都營 지하철 12호선 環狀部 : 440억엔 도로·가로의 정비촉진(⑩보) : 267억엔 하천·高潮대책등(⑩보) : 103억엔 구획정리·시가지재개발사업(⑩보) : 60억엔 동경향·시마소 향만등의 정비(⑩보) : 119억엔 帝都고속교통영단에 대한 보조(⑩보) : 326억엔 수도고속도로공단에 대한 출자(⑩보) : 12억엔 공영주택의 정비(⑩보) : 179억엔 도영주택의 슈퍼 리폼(⑩보) : 4억엔 간호보험관련 서비스 기반정비사업(⑩보) : 14억엔 구급병원·진료소 등 긴급개수사업(⑩보) : 4억엔 서기 2000년 문제특별대책(⑩보) : 4억엔 시민농원정비추진사업(⑩보) : 0.1억엔 하수도의정비촉진(⑩보) : 135억엔

3) 세입, 세출의 개요

(1) 세입개요

도세는 4조449억엔으로 법인2세의 대폭적인 감소 등의 영향에 따라 전년 대비 12.4%의 대폭적인 감소가 발생하였고, 재원대책으로서 타 회계 차입금이나 퇴직수당 채·재정건전화채를 계상하였다.

<표 4-5> 세입 현황

(단위: 억엔, %)

구 분	'99년 당초		'99년 동시보정후 (A)		'98년도 (B)		증감액 A-B	증감율
	규모	구성비	규모	구성비	규모	구성비		
도세	41,194	65.4	40,449	64.2	46,200	69.2	△5,751	△12.4
법인2세	14,408	22.9	14,040	22.3	18,548	27.8	△4,508	△24.3
국고지출금	4,836	7.7	4,836	7.7	4,831	7.2	5	0.1
繰入金	3,207	5.1	3,207	5.1	1,738	2.6	1,469	84.5
사회자본 등 정비기금	631	1.0	631	1.0	1,170	1.8	△539	△46.1
타 회계차입금	2,000	3.2	2,000	3.2	-	-	2,000	-
도채	5,340	8.5	5,729	9.1	5,260	7.9	469	8.9
지방특례교부금	-	-	356	0.6	-	-	356	-
기타 세입	8,404	13.3	8,404	13.3	8,721	13.1	△317	△3.6
합 계	62,980	100.0	62,980	100.0	66,750	100.0	△3,770	△5.6

주 : 기타의 세입은 분담금 및 부담금, 사용료 및 수수료, 재산수입, 제수입 등임.

(2) 세출개요

우선 목적별 내역을 살펴보면 전체 분야에서 전년 대비 감소추세를 보이고 있다. 복지·보건 분야는 전년도에 비하여 지출규모에서 0.6% 감소되었지만 다른 분야에 비하여 감소율이 낮았고 구성비는 과거 가장 높은 11.3%가 되었다. 가장 큰 감소율을 보인 공채상환분야는 전년대비 13.8% 감소되었는데 이는 감채기금에 대한 적립을 일부 보류한 때문이다.

다음으로 성질별 내역을 살펴보면, 급여관계비는 2년 연속 감소하였고 물건비, 유지보수비도 경비의 철저한 절감노력에 의하여 각각 감소추세를 보이고 있다. 보조비 등은 전년도까지의 감소로부터 증가로 반전하였고 투자경비는 7년 연속하여 감소하였지

만 보조사업은 약간 증가되는 추세를 보이고 있다.

<표 4-6> 세출 현황(일반회계, 목적별 분류)

(단위: 억엔, %)

구 분	'99년도		'98년도		증감액 A-B	증감율
	규모	구성비	규모	구성비		
복지와 보건	7,122	11.3	7,165	10.7	△ 43	△ 0.6
교육과 문화	10,193	16.2	10,413	15.6	△ 220	△ 2.1
노동과 경제	3,829	6.1	3,911	5.9	△ 83	△ 2.1
생활환경	2,488	3.9	2,999	4.5	△ 511	△17.0
주택건설	2,598	4.1	3,069	4.6	△ 471	△15.4
도시정비	7,303	11.6	7,769	11.6	△ 466	△ 6.0
경찰과 소방	8,764	13.9	8,766	13.1	△ 2	△ 0.0
기획·총무	4,020	6.4	4,216	6.3	△ 196	△ 4.6
공채상환	4,361	6.9	5,058	7.6	△ 697	△13.8
특별구재정조정회계이출금	8,920	14.2	9,893	14.8	△ 973	△ 9.8
기타회계지출	3,384	5.4	3,492	5.2	△ 108	△ 3.1
합 계	62,980	100.0	66,750	100.0	△3,770	△ 5.6

주: 특별구 재정조정회계이출금 등은 특별구 재정조정회계이출금, 지방소비세교부금 등임.

<표 4-7> 세출 현황(일반회계, 성질별 분류)

(단위: 억엔, %)

구 분	'99년도		'98년도		증감액 A-B	증감율
	규모	구성비	규모	구성비		
급여관계비	18,707	29.7	18,873	28.3	△ 166	△ 0.9
물건비	3,738	5.9	3,889	5.8	△ 151	△ 3.9
유지보수비	889	1.4	1,000	1.5	△ 111	△11.1
부조비	2,235	3.5	2,023	3.0	212	10.5
보조비 등	7,588	12.0	7,520	11.3	68	0.9
투자적 경비	9,074	14.4	10,588	15.9	△1,514	△14.3
보조사업	3,336	5.3	3,295	4.9	41	1.2
단독사업	5,738	9.1	7,293	10.9	△1,555	△21.3
공채비	4,288	6.8	4,995	7.5	△ 707	△14.2
특별구재정조정회계이출금등	8,920	14.2	9,893	14.8	△ 973	△ 9.8
기타회계지출	7,543	12.0	7,968	11.9	△ 425	△ 5.3
합 계	62,980	100.0	66,750	100.0	△3,770	△ 5.6

주: 1. 투자경비의 단독사업에는 국가직할사업부담금이 포함 2. 특별구재정조정회계이출금 등은 특별구재정조정회계이출금, 지방소비세교부금 등임 3. 기타의 세출은 출자금, 대부금 등임.

4) 재원부족에 대한 대응

세입의 대폭적인 감소에 대응하여 전년도를 상회한 엄격한 자체 내부노력과 불요 불급한 사업의 폐지 등 기존 시책의 재검토를 통하여 2,079억엔의 세출 삭감을 이룩하였으며, 세출삭감의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 4-8〉 세출삭감 등의 상황

(단위 : 억엔)

구 분		금액	비고
내부 노력		613	
내역	정수 등의 재검토	171	직원정수의 삭감
	관리사무비 등의 삭감	260	시설의 유지관리경비의 절감 등
	동경도 감리단체에 대한 재정 지출의 재검토	182	사업비의 삭감 인건비의 감축 등
시책의 재검토		1,265	
내역	경상경비의 재검토	435	불급한 사업 폐지 등
	투자적 경비의 재검토	830	건설비용의 감축 등
세입확보 노력		201	
	미이용재산의 매각 등	201	도유지의 매각 등
합 계		2,079	

5) 동경도민의 생활의 질 유지 시책

성숙사회의 도래와 급격하게 변하는 시대에 부응하여 생활자의 시각에서 도정의 실현목표를 설정하고 새로운 시대에 부합하는 시책을 추진하고 있는데, 주요 시책은 少子化·고령화 사회에 대한 준비, 震災대책 등 안전한 마을 만들기, 환경형 사회의 준비, 활력과 여유가 충만한 도시 건설, 생활을 지탱하는 산업의 진흥을 들 수 있다.

(1) 少子化·고령화 사회에 대한 준비

본격적인 少子化, 고령화 사회의 도래에 대응하여 필요한 서비스를 적절하게 제공할 수 있는 체제를 정비한다. 고령자에 대해서는 간호보험제도의 도입을 추진하고, 심

신장애인의 자립을 지원하기 위해서 서비스의 충실을 도모하고 동시에 안심하고 자녀 양육이 가능하도록 의료, 교육 분야에서의 대책을 추진하고 있다.

〈표 4-9〉 少子化・고령화 사회 대비 추진사업 현황

분 야	추진사업	사업비(억엔)
간호보험제도도입준비	간호보험제도도입준비	4
고령자재택 서비스 강화	종합적인 서비스 제공을 위한 상담・조정	39
	고령자 가정 도우미 서비스 사업보조	70
	방문간호스테이션의 정비	2
	고령자 재택 서비스센터 사업보조	118
	short stay 충실	14
고령자 서비스사업 지원	특별양호노인 가정의 정비	253
	노인보건시설의 정비	98
	요양형 병산군의 정비	79
치매성 고령자 대책	치매성 고령자 종합 치료 연대시스템 사업	0.1
	치매성 고령자 홈 사업	16
	치매성 고령자 그룹 홈 사업	1
장애인 지역생활 지원	신체장애자, 지적장애자 홈 서비스 사업	45
	정신장애자 지역생활지원센터 운영비 보조	2
	지역복지 서비스 지원 모델 사업	0.2
	치과의료연대 추진사업	0.2
	중증 뇌기능장애인 대책	0.1
아이들 양육체제 정비	임신, 출산, 신생아 관련 주산기 의료체제 정비	5
	乳幼兒 특수구급의료사업	5
	아토피성 질환 치료의 기초연구	1
	零歳兒 보육대책(중)	24
	연장보육사업(중)	2
	어린이 가정 지원 센터 사업보조(중)	2
	산후휴가・양육휴가 만기 입소 예약모델사업	0.5
집단따돌림・등교거부 대책 추진	집단따돌림・등교거부 대책 추진	2
	야간전화상담의 실시	0.1
도립고교 활성화 추진	새로운 타입의 고등학교 설치	37
지역의료의 충실	휴일・췌야간 진료사업	32
	난치병 환자 등 주택생활 지원사업	0.8
	도립병원의 정비	92
복지마을 건설 추진	복지 마을 건설 지역지원사업	0.8
고령자 주거지 정비	고령자용 우량 임대주택 공급 지원	0.2
남녀평등사회 실현	남녀평등에 관한 소송지원	0.1

(2) 震災대책 등 안전한 마을 만들기

재해에 강한 도시구조를 만들기 위하여 도시방재불연화촉진사업 등을 추진함과 동시에 直下지진까지도 고려하여 교량이나 지하철 등 도시기반의 내진 강화를 추진하고 있다. 또한 신체에 해로운 유해물질 등이 없는 건강하고 안심하며 살 수 있는 생활 환경의 확보를 위해 다양한 사업에 예산을 배정하고 있다 .

<표 4-10> 안전한 마을 건설 추진사업 현황

분 야	추진 사업	사업비(억엔)
방재마을 건설	방재생활권 촉진사업	6
	목조주택 밀집지역 정비촉진사업	19
	도시방재불연화 촉진사업	4
官·民·社의 연계강화	도시부흥 매뉴얼의 충실 강화	0.1
도시기반 내진 강화	직하지진을 고려한 도시기반의 내진 강화	62
자연재해 지원체제	피해자의 생활재건 지원기금 각출	28
다이옥신류 대책	모니터링, 조사연구의 추진	2
	都有시설에의 대책	127
	시정촌 대책 지원	0.8
	사업자 등에 대한 지도 사업	0.4
환경호르몬 대책추진	현상 파악의 추진	5
	조사연구의 추진	0.7
	정보수집 및 제공의 추진	0.1

(3) 환경형 사회의 형성

지금까지의 「일방통행형 사회」를 재검토하여 지구규모에서 「환경형 사회」를 형성해 가는 것이 장래 세대에 대한 우리들의 책무로 보고, 도민·NPO·사업자 등과 함께 省에너지나 新·未이용 에너지의 도입을 비롯한 에너지 시책이나 자동차 공해대책 등 지역환경 문제에 대한 대책을 추진하고 있다.

<표 4-11> 환경형 사회의 형성 추진 사업 현황

분 야	추진 사업	사업비(억엔)
에너지 대책	에코·스테이션 등 설치자금의 융자알선	0.1
	주택용 태양광발전 시스템 설치자금 융자알선	0.2
	청정 에너지 차 구입자금의 융자알선	0.2
도의 술선수범	환경 IOS 취득	0.5
쓰레기 발생배출억제	동경 Rule의 추진	78
	재활용사업의 추진	0.3
물 환경대책	물 환경의 추진에 관한 조례 재정 검토	0.1
	물 환경 재생사업	0.7
주택 시책	도영주택의 슈퍼 리폼	92
자동차 공해 대책	자동차 사용에 관한 동경 Rule 제정	0.1
	저공해차 보급 촉진	8

(4) 활력과 여유가 충만한 도시 건설

근린 생활권이나 도시 전체에서 업무, 상업, 문화, 거주 등 諸기능이 조화된 마을의 실현을 목표로 하여 생활중심의 육성·정비의 촉진과 주민과 협동하는 마을 만들기에 대한 지원을 촉진한다. 또한 공공교통의 정비나 도로망의 형성 등에 따라 교통혼잡을 완화하고 효율적인 도시활동을 위한 기반 만들기를 추진한다.

<표 4-12> 주요 추진사업 현황

분 야	추진 사업	사업비(억엔)
근린 생활권 조성사업	생활중심의 육성·정비계획 지원	0.1
	시정촌 활기찬 마을 만들기 사업 교부금	5
민간사업자의 주택공급 촉진	우량 민간임대주택 등 이자보급 조성사업	71
종합적 교통 수요 관리	TDM 동경구상의 추진	0.3
	철도의 연속 입체 교차화	280
	원활한 교통 계획 100	92
도로망 형성	區部 環狀·多摩 남북방향의 도로의 정비	952
	거리 만들기·마을 만들기 파트너 사업	25
공공교통망 총실	철도·모노레일의 정비	650

(5) 생활을 지탱하는 산업의 진흥

사회경제의 환경변화에 적절하게 대응하고 동경의 산업을 더욱 활성화하기 위하여 제품개발·시장개척이나 창업의 지원을 촉진함과 동시에 지역의 특성을 반영한 산업의 활성화나 순환형 사회를 목표로 하는 기업의 지원 등 다면적인 시책을 전개한다. 또한 풍부한 취업기회를 제공하는 한편 산업을 지원하는 기반정비를 행하고, 종합적인 산업 진흥정책을 추진하고 있다.

<표 4-13> 산업진흥 정책의 주요사업 현황

분 야	추진 사업	사업비(억엔)
창업지원	TOKYO 창업학교 지원	0.1
	창업지원 기능의 정비	7
	창업지원용자의 충실	130
순환형 사회를 지향하는 기업 지원	ISO14000시리즈 취득 지원사업	0.1
	순환형 사회 만들기 지원사업	1
	환경·복지·자원재활용 등 대응자금 융자	61
제품개발과 시장개척 지원	창조적 사업활동 촉진사업	5
	신제품·신기술개발 조성 사업	2
	중소기업용 고도연구개발설비의 공동이용 촉진 사업	0.1
지역산업의 활성화	공업집적지역 활성화 지원사업	2
	기본적 기술산업집적 활성화 지원사업	0.7
	활기찬 상점가 사업	5
	챌린지 마트 사업	1
	중심시가지 상업활성화 기금 사업	10
취업기회 제고	고령자의 취업확대 대책	5
	청년 노동인력 조기 취업 지원사업	0.1
	오차노미즈 기술전문학교의 정비	8
동경항구 진흥	항만진흥 촉진사업	1
시장정비	世田谷 시장 화예부 정비 사업	56

2. 동경도 세출구조 분석

1) 경제변수와 세출 추이

동경도의 세출구조를 분석함에 있어 우리 나라 IMF 금융위기시의 1인당 GDP(불변 가격)과 비슷한 시점인 일본의 1976년 동경도 예산부터 살펴보고자 한다. 일본의 1인당 GDP는 1976년에 8,678달러를 시작으로 1980년 10,072달러, 1988년 13,156달러, 1992년 15,105달러로 지속적인 증가를 보이면서 1996년에는 18,500달러 수준에 이르러 있다. 주요 각 연도별 1인당 GDP 수준에서 일본 동경도의 재정부문별 지출내역을 파악함으로써 향후 서울시의 재정지출 정책방향을 전망하고자 한다. 동경도의 1인당 GDP (또는 주민소득, 불변가격, 달러표시)자료 확보가 용이하지 않고 자료의 일관성을 위하여 일본 1인당 GDP자료를 사용하였다.

일본 동경도의 일반회계 세출규모가 도내총생산에서 점하는 비중의 변화를 살펴보면 1976년에 2조430억엔(5.7%), 1988년 5조4,820억엔(7.7%), 1992년 6조8,710억엔(8.0%)으로 지속적인 증가를 보이다가, 1996년에는 6조7,800억엔으로 세출 금액은 약간 감소된 반면, 도내총생산 비중은 0.1%로 증가한 8.1%를 나타내고 있다.

<표 4-14> 동경도 일반회계 세출결산 및 경제관련 자료

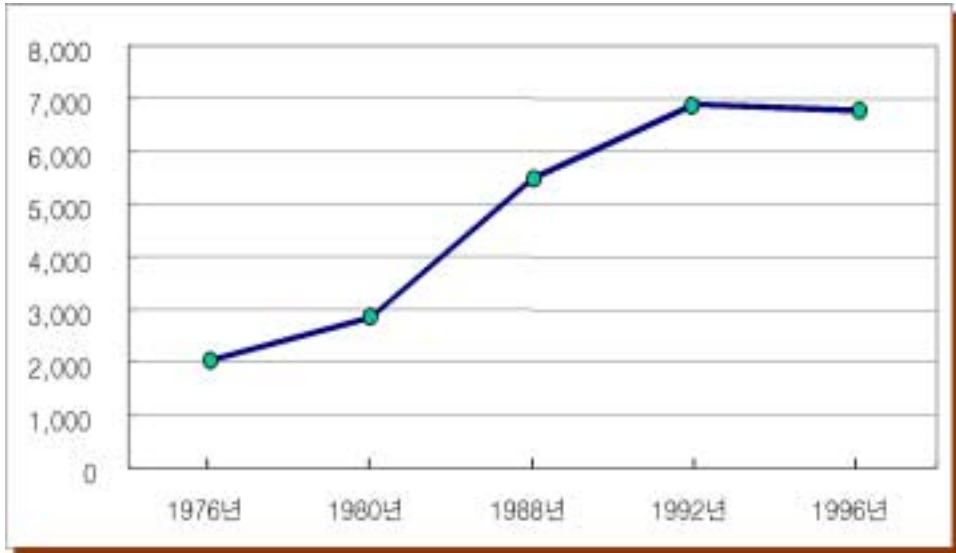
구 분	1976년	1980년	1988년	1992년	1996년
일반회계 세출 (십억엔)	2,043	2,846	5,482	6,871	6,780
(도내총생산비중)	5.7%	7.2%	7.7%	8.0%	8.1%
도내 총생산 ¹ (십억엔)	35,783	39,583	71,372	86,083	84,129
국내 총생산 (십억엔)	166,573	240,176	373,973	471,021	500,310
1인당 GDP(달러) ²	8,678	10,072	13,156	15,105	18,500

주 1: *: 76년, 80년, 92년, 96년 도내 총생산은 각각 78년, 79년, 91년, 95년도 금액임

2: 1인당 GDP: Penn World Table 5.6 자료(1985년 불변가격 기준). 동경도의 1인당 GDP (불변가격, 달러표시)자료 확보가 곤란하여 국민전체 자료 사용함

3: 1인당 GDP가 한국의 IMF 금융위기시와 비슷한 '76년부터 자료분석을 시도함

동경도의 일반회계 세출규모와 도내 총생산은 '76년부터 '96년까지 20년 동안 증가 추세를 보이며 상호 밀접한 연관성을 보이고 있는데, 전술한 표에 제시된 자료를 이용하여 상관관계를 분석한 결과 상관계수가 0.99(유의수준 0.01)로 나타나고 있다.



<그림 4-1> 동경도 일반회계 세출결산 추이

2) 동경도 세출구조 분석

(1) 성질별 분석

일본 동경도의 '76년부터 '96년까지 주요 기간별 성질별 세출을 분석하면 <표 4-15>에서 보는 바와 같다.

우선 인건비의 경우 전체 총액에서 차지하는 비중이 1976년 42.5%, 1980년 39.0%, 1988년 25.9%로 감소 추세를 보였지만 1996년에는 26.0%로 약간의 증가 추세를 나타내고 있으며, 20년 기간동안 가장 높은 비중감소를 보인 항목이다.

일반행정경비의 경우에도 1976년과 1980년에 각각 24.4%와 25.3%로 증가하다가 1988년에 24.0%로 감소하여 1996년에는 9.1%에 이르고 있으며 대체적으로 감소추세를 보이고 있다.

유지보수비 항목은 1976년 1.2%를 시작으로 1%대를 계속 유지하다가 1996년에 25.4%의 높은 증가율을 나타내고 있다.

반면, 보통건설사업비는 1976년과 1980년에 각각 15.6%와 15.2%로 1992년까지 4%~5% 가량 증가하다가 1996년에 22.4%로 감소 추세를 보이고 있다.

공채비는 1976년과 1980년에 각각 6.8%와 9.4%로 증가하였지만 1988년에 7.1%, 1992년 4.7%로 감소하다가 1996년에 다시 7.1%로 증가추세를 보이며 증감을 반복하고 있다.

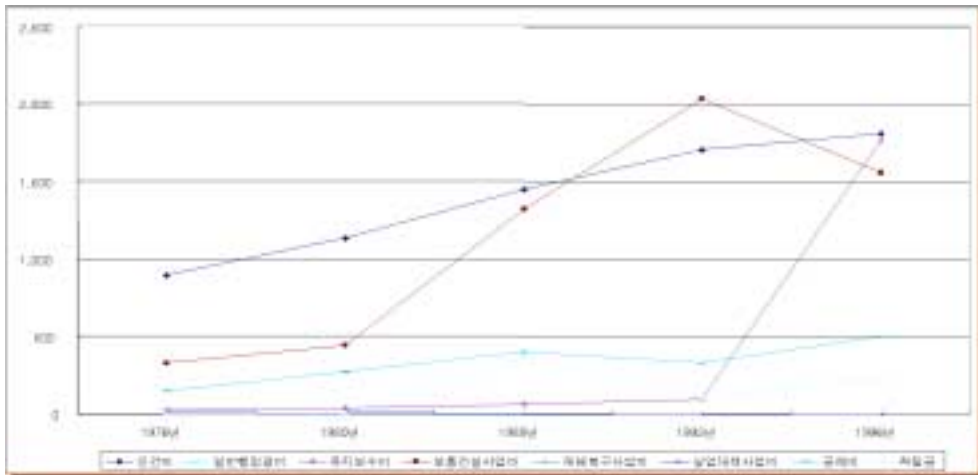
<표 4-15> 동경도 세출 성질별(일반회계) 분석

(단위: 십억엔)

구 분		1976년		1980년		1988년		1992년		1996년	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
총 액 (Total)		2,098	100.0	2,902	100.0	5,582	100.0	6,952	100.0	6,944	100.0
인건비 (Salaries)		892	42.5	1,132	39.0	1,444	25.9	1,697	24.4	1,807	26.0
일반행정 경비 (General works)	물건비 (Non-personnel expenses)	512	24.4	734	25.3	1,339	24.0	330	4.7	371	5.3
	부조비 (Capital expenses)							120	1.7	108	1.6
	보조비 등(Allowances)							1,721	24.8	156	2.2
유지보수비 (Maintenance & repair)		25	1.2	36	1.2	62	1.1	91	1.3	1,764	25.4
보통건설사업비 (Ordinary construction)		328	15.6	442	15.2	1,322	23.7	2,033	29.2	1,554	22.4
재해복구사업비 (Disaster restoration)		1	0.0	1	0.0	2	0.0	3	0.0	2	0.0
실업대책사업비 (Unemployment countermeasures)		8	0.4	8	0.3	3	0.1	2	0.0	0	0.0
국직회사업무단급 (Share for enterprises under direct supervision)		8	0.4	13	0.4	26	0.5	-	-	-	-
공채비 (Debt service)		142	6.8	274	9.4	397	7.1	324	4.7	494	7.1
적립금 (Reserve fund)		1	0.0	3	0.1	357	6.4	101	1.5	225	3.2
특별구 재정조정 교부금 (Finance equalization grants for ku)		183	8.7	259	8.9	631	11.3	-	-	-	-
투자 및 출자금 (Investment)		-	-	-	-	-	-	57	0.8	50	0.7
대부금 (Loans)		-	-	-	-	-	-	448	6.4	395	5.7
조출금 (Accounts brought out)		-	-	-	-	-	-	24	0.3	17	0.2

주 : 인건비 항목은 1992년 이전에는 급여관계경비로 사용되었음. 일반행정경비 항목은 1992년 이후로 물건비 등으로 세분되었음.

출처: 동경도 통계연감(1976~1996).



〈그림 4-2〉 동경도 일반회계 세출 성질별 추이

(2) 목적별 분석

동경도 일반회계의 목적별 세출을 <표 4-16>을 통해 살펴보면, 복지비는 1976년 7.0%에서 1992년 5.6%로 그 비중이 감소되다가 1996년에 다시 7.3%로 증가하고 있으며, 청소사업비도 1976년 6.1%에서 1992년 3.6%까지 감소하다가 1996년에 4.6%로 증가세를 보이고 있다. 노동경제비의 경우 4%대를 유지하다가 1992년과 1996년에 6.3%와 5.9%로 비중이 높아지고 있는 반면, 높은 비중을 차지하고 있는 교육비는 1976년 20.3%에서 계속 감소하여 1996년에 13.0%에 이르고 있다.

한편 토목비는 1976년 6.6%를 시작으로 1992년까지 증가추세를 보이다가 1996년에 10.6%로 다소 감소추세를 나타내고 있으며, 제지출금 또한 1976년(16.5%)부터 1988년(27.5%)까지 증가하다가 1992년과 1996년에 19.8%와 21.5%로 비중이 낮아지고 있다.

1976년 11.6%와 4.2%의 비중을 차지하던 경찰비와 소방비는 1988년까지 감소되다가 1992년에 각각 8.2%와 3.4%로 다시 증가세를 보이고 있으며, 공채비의 경우 1976년 5.6%에서 1980년 7.0%로 증가하다가 1992년부터 다시 5.5%로 감소하여 1996년에 4.9%의 비중을 보이고 있다.

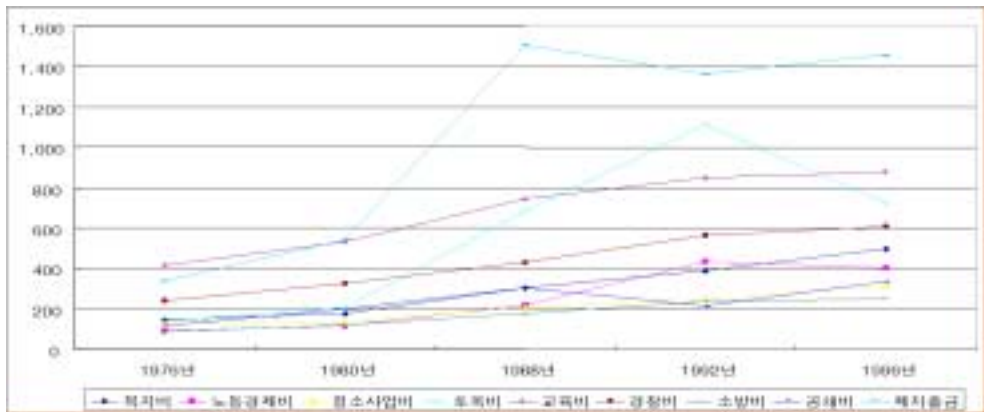
<표 4-16> 동경도 세출(일반회계) 목적별 분석

(단위: 십억엔)

구 분	1976년		1980년		1988년		1992년		1996년	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
총액 (Total)	2,043	100.0	2,846	100.0	5,482	100.0	6,873	100.0	6,780	100.0
의회비 (Metropolitan assembly)	2	0.1	3	0.1	5	0.1	6	0.1	7	0.1
총무비 (General administration)	70	3.4	89	3.1	204	3.7	319	4.6	218	3.2
징세비 (Tax collection)	46	2.3	59	2.1	93	1.7	121	1.8	109	1.6
생활문화비 (Citizens & cultural affairs)	-	-	8	0.3	36	0.7	72	1.0	83	1.2
도시계획비 (City planning)	43	2.1	54	1.9	88	1.6	163	2.4	114	1.7
환경보전비 (Environmental protection)	8	0.4	9	0.3	12	0.2	33	0.5	23	0.3
복지비 (Social welfare)	142	7.0	176	6.2	304	5.5	386	5.6	496	7.3
노동경제비 (Labor & economy administration)	90	4.4	114	4.0	217	4.0	432	6.3	402	5.9
주택비 (Housing)	90	4.4	146	5.1	199	3.6	360	5.2	321	4.7
위생비 (Sanitation)	39	1.9	47	1.7	82	1.5	140	2.0	149	2.2
청소사업비 (Waste disposal)	125	6.1	129	4.5	209	3.8	245	3.6	310	4.6
토목비 (Public works)	134	6.6	204	7.2	680	12.4	1,115	16.2	721	10.6
항만비 (Port & harbor)	33	1.6	42	1.5	55	1.0	106	1.5	140	2.1
교육비 (Education)	414	20.3	531	18.7	744	13.6	848	12.3	879	13.0
학무비 (Educational affairs)	32	1.6	56	2.0	141	2.6	156	2.3	165	2.4
경찰비 (Police)	237	11.6	323	11.3	428	7.8	562	8.2	610	9.0
소방비 (Fire fighting)	86	4.2	117	4.1	174	3.2	234	3.4	248	3.7
공채비 (Debt service)	114	5.6	199	7.0	304	5.5	214	3.1	332	4.9
제지출금 (Miscellaneous disbursement)	338	16.5	542	19.0	1507	27.5	1,360	19.8	1,457	21.5
예비비 (Reserve fund)	-	-	-	-	-	-	1	0.0	2	0.0

주 : 생활문화비 항목은 1988년 이전까지 도민생활대책비로 사용되었으며, 환경보전비 항목은 공해대책비로, 복지비 항목은 민생비로 각각 사용되었음.

출처: 동경도 통계연감(1976~1996).



<그림 4-3> 동경도 일반회계 목적별 세출 추이

제 2 절 일본 지방정부의 재정지출³³⁾

1. 재정지출의 규모 및 지출동향

1) 지방경비의 규모

지방정부의 활동 및 역할을 파악하는데 있어 지방경비의 규모와 구조의 관찰은 유용하다. 지방경비는 중앙정부의 세출을 상회하고 있으며, 중앙정부 세출의 1/3이상은 지방에 이전되어 지출되고 있다. 이러한 지방경비의 증가는 중앙정부를 대신하여 실시하는 위임사무의 증가와 관련이 있다.

지방정부의 경비규모 추이를 보면 국민소득에 대한 비중이 1981년까지 지속적으로 증가하여 오랜 기간에 걸쳐 「팽창」을 계속하여 왔다. 특히 1960년대 후반부터 70년대 전반에 걸쳐 「급격한 팽창」을 보이며 중앙정부의 「경비팽창」을 능가하였다. 그러나 1982년 이후 「팽창」추세는 정지하고 역으로 경비의 「축소」가 발생하였고 1986년까지 국민소득에 대한 비중이 1포인트 이상의 하락을 보이고 있다. 그후 재 상승의 조짐은 보이지만, 경비규모는 정체상태에 머물고 있다. 전술한 재정규모의 변화추이는 제2차대전후의 사회·경제의 극적인 변천과 그것에 수반하는 재정수요의 변화를 반영하고 있지만 보다 직접적으로는 국가의 「정책」에 많은 영향을 받고 있다.

2) 지방경비의 분류

경비의 분류는 이용 목적에 따라 매우 다양하지만, 전국 규모에서 통상 이용되는 방식은 자치성의 수단에 의한 목적별 분류와 성질별 분류이다. 목적별 분류는 토목비, 교육비 등 행정 목적을 분류의 기본으로 하고 있으며, 성질별 분류는 재무·회계상의 사용처를 기준으로 하여 경비를 인건비, 보통건설사업비, 적립금 등으로 구분함으로써 경비의 경제적인 성질을 파악할 수 있다. 기타의 분류로 경제효과별 분류는 경비의 경제적 기능에 중점을 두고 있는데, 경비의 구분은 경상지출(정부 최종소비지출), 자본지출(정부 총고정자본형성), 이전지출의 세 가지로 구성된다.

33) 본 절의 내용은 和田八東, 野呂昭郎 編, 『現代の地方財政』, 有斐閣의 내용을 요약 정리하였음

3) 지방경비의 구조

일본의 지방정부는 <표 4-17>에서 알 수 있듯이 특정한 행정을 일괄하여 담당하는 것이 아니라 외교와 방위(및 사법)를 제외하고 동일한 행정을 국가와 분담하고 있다. 지방경비의 범위는 다양한데 이는 지방자치단체에 의한 국가행정업무의 대행 때문으로, 국가로부터 지방으로 대규모의 재원이 이전되고 있다. 구체적으로 경비구조를 살펴보면 다음과 같다.

<표 4-17> 국가·지방간 세출과 경비부담 비율

(단위: %)

	국가세출(A)	지방에이전된 비율(B)	순계(C)			
			국가세출(D)	지방세출(E)	각 항목에 점하는 보조금의비율(B)/(E)	순계 중 지방의 비율(E)/(C)
기계비	4.3	6.5	6.4	19.3	1.4	82.9
일본방위경비	1.3	15.3	1.7	12.9	1.5	92.5
중립경찰소방비	1.4	6.2	2.1	5.1	1.7	79.3
외교비	0.8	-	1.3	-	-	-
징세비	0.8	-	1.3	1.3	-	62.0
지방재정비	2.39	88.5	4.4	-	-	-
방위비	5.6	0.7	8.8	-	-	-
국토보전·개발비	12.3	49.8	9.8	24.6	24.5	80.2
국토보전비	2.4	47.1	2.0	3.5	32.2	73.4
국토개발비	8.9	49.2	7.2	20.3	21.4	81.9
재해보상비	0.8	71.3	0.4	0.8	67.9	78.5
기타	0.1	-	0.2	-	-	-
산업경비	6.8	9.6	9.8	6.4	10.0	51.3
농림수산업비	3.5	15.0	4.8	2.2	24.3	42.1
상공비	3.3	3.6	5.0	4.2	2.8	57.7
교육비	7.3	59.8	4.7	21.2	20.4	88.0
학교교육비	6.4	61.3	4.0	16.5	23.7	87.0
사회교육비	0.3	14.9	0.4	1.7	2.2	88.7
기타	0.6	63.8	0.3	3.0	12.7	93.3
사회보장관계비	20.1	22.1	24.9	19.3	22.7	55.5
민생비	16.8	19.7	21.4	11.2	29.0	45.7
위생비	1.0	54.1	0.7	5.7	9.4	92.6
주택비	2.1	25.4	2.5	2.2	24.4	58.3
기타	0.2	28.0	0.3	0.2	36.0	52.0
은급비(恩給費)	2.6	-	4.1	0.2	-	8.7
공채비	17.1	-	27.1	8.9	-	34.5
기타	0.1	-	0	-	-	-
합계	100	37.0	100	100	36.6 ²⁾	61.6

주 1 : 지방재정비로서 국가에서 이전된 교부금(주로 지방교부세)를 제외함. 단 합계란은 교부금도 포함.

2 : 지방재정비로서의 교부금을 포함

3 : 지방에서 국가로의 이전으로서 국가직할사업부담금이 있다.

자료 : 자치성, 『지방재정백서』, 1991년판

<표 4-18>는 목적별 분류에 성질별 분류의 일부를 조합하여 지방경비의 구조를 나타내고 있는데, 먼저 목적별 구성에서 가장 큰 비중을 점하고 있는 토목비와 교육비가 22.6%와 21.0%로 유사하다. 그 다음으로 큰 민생비와 총무비는 10.6%와 12.8%를 점하고 있다. 여기에서 지방행정의 중점은 사회자본정비와 교육의 두 부문에 있음을 파악할 수 있다. 또한 민생, 위생, 노동비를 포함한 사회서비스의 비중이 16.8%로 높게 나타나 주요한 지출 대상이 되고 있다.

<표 4-18> 지방경비의 구조(1989)

(단위: %)

	목적별구성비	인건비	물건·유지 보수비	보조비 등	보통건설 사업비	기타	합계
의회비	0.6	84.9	10.4	4.2	0.5	0	100
총무비	12.8	31.7	11.1	6.0	9.1	42.0	100
민생비	10.6	20.5	5.7	8.2	6.2	59.5	100
위생비	5.6	29.4	22.6	14.1	15.9	18.0	100
노동비	0.6	20.1	9.5	12.2	12.4	45.8	100
농림수산업비	6.6	14.9	4.3	6.8	67.7	6.3	100
상공비	4.2	6.3	3.5	8.7	12.0	69.4	100
토목비	22.6	5.1	5.1	4.0	70.5	15.3	100
경찰비	3.3	81.4	8.0	0.7	9.7	0.1	100
소방비	1.7	71.7	9.0	3.2	15.6	0.5	100
교육비	21.0	65.1	10.5	4.8	17.1	2.5	100
재해보상비	0.8	-	-	0	-	100	100
공채비	8.7	-	0.3	-	-	99.7	100
기타	0.6	-	0	51.6	34.5	13.9	100
성질별구성비	100	28.6	7.7	5.7	28.1	29.9	100

자료: 지방재정협회, 『지방재정통계연보』, 1991년판

다음으로 성질별 내역을 보면 토목비에서는 보통건설사업비(70.5%), 교육비에서는 인건비(65.1%)가 높은 비율을 점하고 있다. 보통건설사업비와 인건비는 경비전체의 구성에서도 높은 비중을 보이고 있고, 성질별 분류의 주요경비가 되고 있다. 인건비는 의회비(84.9%), 경찰비(81.4%), 소방비(71.7%)에서 높은 비율을 보이고 있는데 이는 교육, 경찰, 소방과 사회서비스는 이른바 생산성이 낮은 對人 서비스의 노동집약적인 특성 때문으로 판단된다.

4) 지방경비의 구조 변화

(1) 시기별 구조변화

1970년대 전반은 석유쇼크 후의 경제침체, 고도성장의 부산물로 공해문제나 도시문제 등에 대한 인식으로 경제성장 우선 정책을 재검토하고, 사회서비스나 교육의 확충이 요구되어 지출구조에 변화가 발생. 토목, 보통건설사업비의 비중이 크게 감소하고 반대로 교육, 민생, 위생비와 인건, 부조비의 비중이 상승하였다.

1970년대 후반의 특징은 공채비의 급상승과 보통건설사업비의 비중 증가를 들 수 있는데, 이는 지방행정이 경제침체로 인한 재원부족을 지방채로 충당하였고, 국가의 경기부양책에 따라 공공사업의 증가를 반영하고 있다.

1980년대에 들어서면 공채비만 급증을 보이고, 기타의 경비는 거의 모두 비중이 감소하고 있는데, 그 원인은 물론 지방채의 대량발행에도 있지만 그것보다도 국가의 재정재건·행정개혁과 보조를 같이 하여 지방경비의 억제가 그 원인이다. 지방행정의 「감량화」·「효율화」가 제기되고, 또한 국가의 보조금 삭감에 의하여 지방의 부담이 증대함에 따라 지방경비는 인건비나 교육비를 중심으로 의무적으로 억제되었다.

1980년대 말에는 각종 기금에 대한 적립금이 급증한 것으로 인하여 총무비가 급상승을 보이고 있으며 토목비, 보통건설사업비도 비중을 높여가고 있다. 이들 경비에 관해서는 금후 상승이 예측되고 있는데 이는 “日美구조협약”의 결과 일본 공공사업비는 1990년대에 대폭 증액되었기 때문이다.

(2) 지출항목별 추이

지방재정의 시계열 추이를 성질별 세출로 살펴보면 <표4-19>과 같이 인건비, 부조비, 공채비의 합계인 의무경비는 인건비의 감소 폭이 커서 공채비의 증가에도 불구하고 저하하고 있다. 의무경비는 1955년 54.1%, 1965년 45.6%로 감소하였지만 1975년 48.3%로 다시 증가하였고, 1985년 48.8%로 인건비의 감소에도 불구하고 증가하였다. 1996년은 42.0%로 인건비 억제 효과가 부분적으로 표면화되고 있지만 지방채 잔고의 크기를 생각하면 장래의 재정경직화에 대한 우려를 부정할 수는 없는 실정이다. 보통건설사업비는 1996년 기준 가장 높은 비율을 점하고 있는 항목으로서 1960년 이후

1996년까지 약 20~30%의 점유율을 보이고 있다. 물건·유지보수비는 1970년 이후 약 7~8%의 점유율을 보이고 있다.

<표 4-19> 성질별 세출의 구성·추이

(단위: 십억엔, %)

구분	금액	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1996
인건비	26,421	40.0	36.6	36.7	32.7	36.9	31.6	32.0	28.4	26.7
부조비(扶助費)	5,781	9.1	7.9	5.6	5.2	7.1	7.3	6.6	5.3	5.8
공채비	9,442	5.0	6.1	4.3	3.8	4.3	7.1	10.2	8.3	9.5
보통건설사업비	29,907	19.3	23.8	30.2	34.6	29.7	31.7	26.8	28.8	30.2
보조사업비	13,170	16.0	14.7	18.1	18.0	17.3	19.0	14.2	10.3	12.0
단독사업비	16,737	3.3	9.1	12.1	16.6	12.4	12.7	12.6	18.5	16.9
물건·유지보수비	8,511	11.7	10.4	8.3	7.9	7.1	7.5	7.9	7.8	8.6
기타의 경비	18,904	14.9	15.2	14.9	15.8	20.2	14.8	16.5	21.4	19.2
합계	99,026	100	100	100	100	100	100	100	100	100

주 : 금액은 1996년 결산, 보조사업에는 국가 직할사업을 포함한다.

자료: 각년도, 『지방재정백서』.

지방정부 세출의 시계열 추이를 <표 4-20>의 목적별 지출로 살펴보면 다음과 같다. 토목비는 1955년 12%에서 1970년에는 25%로 급증하였지만 1975년에는 감소하였고 그후 조금씩 증가하여 1996년 현재 약 23%의 수준을 유지하고 있다. 조만간 재검토의 대상이 되어 20%이하가 될 가능성도 있다. 토목사업의 경우 도도부현은 도로·하천·해안·항만 등 광역사업, 산업기반의 정비에 중점을 둔 보조사업, 국가의 경기조절정책이나 국토개발정책에 따른 사업을 시행하고, 시정촌은 생활기반의 정비, 구체적으로는 도로·하수도·공원 등의 도시계획사업을 주로 담당한다. 생활기반의 정비와 관련하여 정비의 확충을 촉진하는 요인과 확충에 장애가 되는 요인 존재하고 있는데 전자로서는 국제적으로 본 정비수준의 저하(하수도 보급율 등)이나 “일미구조협”에 의한 확충의 공약이 있고, 후자에 대해서는 공공사업의 “省廳間 배분”·“생활관련제약”을 둘러싼 문제나 도시부의 용지 취득비 증대가 지적되고 있다.

교육비는 지방재정의 주요 세출항목으로서 前後 25%내외를 점하여 왔지만 인구 급증시기를 넘어서면서 점차 감소하여 1989년에 들어서는 20%를 미달하고 있다. 복지부

문에 대한 지방재정의 부담을 생각하면 교육비로부터 민생비로의 예산 이동은 피할 수 없을 것으로 보인다. 교육비와 관련하여 도도부현은 소·중·고교의 인건비를 지출하고, 시정촌은 소·중학교 및 문화·스포츠 시설의 건설과 그 유지운영을 담당한다. 교육비 내부적으로 보면 비용의 60% 이상이 소·중학교, 고교에 쓰여지고 있지만 그 비율은 계속 감소하고 있으며, 대신 사회교육비와 보건체육비의 비중이 증가하고 있다. 兩경비는 생애교육이나 문화·스포츠시설에 대한 수요를 고려하면 금후도 계속 증대할 것으로 예상된다.

민생비는 1965년 7%에서 점차 상승하여 1996년 현재 12.3%이며 장래 재정수요가 증가할 가능성이 높은 항목이다. 민생비는 ① 생활곤공자에 대한 공적부조, ② 각종 사회복지, ③ 의료·연금 등 사회보험 경비로 구성되어 있다. 이전에는 ①에 해당하는 생활보호비가 중심을 점하고 있었지만, 현재는 ②의 아동복지, 사회복지(신체장애인 등을 대상), 노인복지비가 빠른 증가를 보여 지금은 80% 이상을 점하고 있다. 전술한 3개의 경비 중에서 아동복지비(보육소나 아동수당제도의 경비)가 가장 큰 비중을 점하고 있지만 노인복지비(노인의료, 각종시설·채택서비스 등의 경비)가 인구의 고령화나 후생성의 서비스 개선 장기계획을 고려하면 계속 급증할 것이라고 생각된다. 하지만 한편에서는 경비 억제(공적부담의 경감)의 움직임도 보여지고 있다.

위생비도 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며 청소관련경비의 증가에 기인하여 점유율이 10%에 근접할 수도 있다. 위생비는 공중위생비와 청소비가 90% 이상을 점하고 있는데 공중위생비의 경우 도도부현에서 높은 비중을 보이고 있지만 금액에서는 시정촌이 크다(도도부현의 위생비가 상대적으로 작기 때문). 청소비의 경우 도시부를 중심으로 “쓰레기문제”가 점점 심각해지고 있으며 행정의 확충이 긴급한 과제로 대두되고 있다. 만성적으로 부족한 처리시설의 정비에 그치지 않고 폐기물의 감량화나 재활용 등 새로운 대응도 취해지고 있다.

공채비의 비율은 1955~1975년까지 약 4%대였지만 1975년 이후 지방채에 의한 투자사업의 확대, 재원부족의 충당 등의 결과 10%에 근접하고 있으며 장래에는 기채잔고로 보아 10%로 증가가 확실시된다.

<표 4-20> 목적별 세출의 구성 추이(1996년도 결산)

(단위: 십억엔, %)

구분	금액	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1996
총무비	9,661	14.0	14.4	10.4	10.2	9.9	9.7	9.7	13.4	9.8
민생비	12,195	11.0	9.8	7.1	7.7	11.1	11.0	11.1	10.4	12.3
노동비	506			2.1	1.7	1.1	0.9	0.9	0.6	0.5
위생비	6,648	2.0	2.3	5.9	5.9	6.8	6.2	6.0	5.9	6.7
농림수산비	6,802	10.0	10.3	8.5	8.6	7.7	8.5	7.1	6.3	6.9
상공비	5,371			3.8	4.2	3.9	3.7	4.1	4.4	5.4
토목비	22,476	12.0	17.3	21.4	25.2	19.9	20.7	20.8	22.3	22.7
경찰비	3,383	6.0	5.9	5.7	5.6	5.9	3.7	3.3	3.3	3.4
소방비	1,853						1.7	1.8	1.8	1.9
교육비	18,845	27.0	27.5	26.3	24.9	27.0	25.3	23.6	21.2	19.0
공채비	9,491	4.0	5.3	3.4	3.8	4.3	7.1	10.2	8.2	9.6
기타	1,795	14.0	7.2	5.4	2.2	2.4	3.1	1.4	2.2	1.8
합계	99,026	100	100	100	100	100	100	100	100	100

2. 사회복지부문의 재정지출

1) 복지재정과 지방정부

공적 분야의 복지대상이 처음에는 저소득자, 필수적 생활수단을 결여하고 있는 사람들에 한정된 "선별적 복지"였지만, 사회경제가 발전하고 생산이나 생활의 사회화가 진전되고 또한 소득수준의 향상과 생활의 고도화, 다양화가 진행함에 따라 "선별적 복지"의 대상자 이외의 사람들의 복지 요구도 증대하고 있다. 복지의 내용도 생활 필수적인 것에서 최저수준이상의 "선별적 복지"로 확대, 변화되고 있다.

복지재정의 범위를 『지방재정백서』를 통해 살펴보면 민생비, 위생비, 주택비, 기타

의 네 항목 구성되며, 민생비는 전술한 바와 같이 사회복지, 노인복지, 아동복지, 생활보호, 재해구조의 다섯 항목으로 구성된다.

2) 지방재정에서 복지재정의 지위와 동향

(1) 민생비의 목적별 분석

「지방재정백서」의 「사회보장관계비」중에서 주택과 청소의 비용을 제외하면 민생비가 전체의 70% 이상을 점하여 사회보장관계비의 최대 항목이 되고 있다. 민생비를 통해 지방자치단체의 복지재정을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 지방재정에서 민생비의 동향을 살펴보면 지방재정 세출 총액에서 점하는 민생비의 구성비율이 1970년도의 7.7%에서 1975년의 11.1%로 3.4%포인트 상승하였는데 이는 지방재정에서 민생비의 지위가 1970년부터 1975년 사이에 현저하게 향상한 결과이다. 1975년 이후에는 거의 변화가 없고 오히려 정체추세를 보이고 있다.

다음으로 민생비의 내용에 관하여 항목별 동향을 살펴보면 1989년도의 민생비를 구성하는 항목에서 가장 구성비가 높은 것은 아동복지비로 30% 이상이고, 다음으로 사회복지비, 노인복지비, 생활보호비로 이어지고 있다. 이들 항목별 구성비의 1970년 이후 경향을 살펴보면 큰 변화를 보인 것은 노인복지비로서 1970년도의 8%에서 1989년의 23.8%로 15.8%포인트 상승하였다. 이와 대조적인 것은 생활보호비로서 39.4%에서 19.9%로 19.5%포인트 감소하였고 나머지 사회복지비는 20.2%에서 25.9%로 상승하였고, 아동복지비는 반대로 32.2%에서 30.4%로 감소하였다. 노인복지비의 현저한 증대는 노인의료비의 무료화가 제도적으로 확립한 1972년도부터 시작되었다.

(2) 성질별 경비의 분석

경제적 성질을 기준으로 하여 분류한 민생비의 성질별 경비의 구성비율을 보면 1989년도에는 부조비가 특히 높아 47.1%를 점하고 다음으로 인건비, 보조비 등 보통건설사업비로 이어지고 있다. 민생비의 성질별 구성에서 특징적인 것은 부조비와 인건비의 비중이 전체의 70%에 근접하고 있다. 이는 민생비라는 경비가 원래 주민의 생활과 밀접하게 관련한 서비스를 목적으로 하고 있으며 사람들의 생활을 보장하기 위한 부조

나 인수를 필요로 하는 서비스를 주된 내용으로 하고 있기 때문이다.

3) 국가와 지방의 관계 및 재원구조

(1) 민생비에서 국가와 지방의 관계

민생비에서 국가와 지방의 관계를 1971년도 이후에 관하여 보면 “실질적 지출”의 총액에서 점하는 지방지출의 비율은 1971년도에 57.9%에서 1989년도에는 45.7%로 하락하였고, 국가에 비하여 지방의 지위가 매년 감소하고 있는데, 이는 국가에서 지방으로 배분된 금액이 상대적으로 감소하고 있는 데다가 국가의 “명목적 지출”의 절대액이 크기 때문이다.

(2) 지방정부의 복지재원의 구조

1990년도와 1983년도의 민생비의 재원구성을 보면 1983년도에는 일반재원 등이 약 50%를 점하여 가장 높으며 국고보조금이 40%로 양자가 민생비 재원의 거의 90%할을 점하고 있다. 그러나 1989년도가 되면 국고보조금이 전체의 약 30%까지 감소하였고, 반대로 일반재원이 60% 이상까지 상승하고 있다.

4) 노인복지재정의 현상과 과제

(1) 고령화사회와 재정문제

고령인구의 증대가 재정부담이나 국민의 세부담을 현저하게 높이는 것은 아닌지 우려되고 있는 가운데, 인구의 고령화와 재정부담의 관계에 대한 관심이 증대하고 있다. 첫 번째 문제는 고령화와 국민부담의 관계에 관한 것으로 인구통계에 의하면 고령화율은 현저하게 상승하고 있지만 명백한 것은 고령자인구의 증대가 국민부담의 증대와 동일한 것은 아니라는 점이다. 국민전체의 부담을 문제로 하는 경우는 고령자뿐만 아니라 연소자인구를 포함하는 부양인구도 주요한 관심대상이다. 두 번째로 고령화와 재정부담의 관계는 노인의 복지 욕구에 재정만이 대응하고 있는 것은 아니며, 공적 부문이 공급주체일지라도 비용정수나 수익자부담 및 소득제한 등에 의하여 재정부담을

완화할 수 있다. 또한 재정 전체는 많은 지출항목으로 구성되고 있어서 고령자인구가 증가하여도 연소자 인구가 감소하여 아동복지비나 교육비가 감소하는 것도 생각할 수 있기 때문에 노인복지비의 증가로 재정전체에 부담이 증가한다고는 단정할 수는 없다.

(2) 지방재정에서 노인복지비의 지위

먼저 증가율 측면에서 1970년도와 1989년을 비교하면 노인복지비는 약 30배 증대하였음에 반하여 민생비는 약 10배, 지방재정 전체의 세출합계는 약 7.4배 증대하였다. 또한 비중측면에서 지방재정 세출총액에서 점하는 노인복지비의 비율은 1970년도에 0.6%에서 1989년도에는 2.5%로 약 2%포인트 높아 졌고 민생비에서 점하는 노인복지비의 비율은 1970년도에 7.9%에서 1975년도에는 18.7%까지 높아졌고, 그 후 20%를 유지하고 있다.

(3) 노인복지재원의 구성

지방자치단체의 노인복지비 재원의 구성비와 그 추이를 살펴보면 먼저 첫째, 1986년도의 경우 지방세나 지방교부세를 포함하는 일반재원이 전체의 75%를 점하고, 다음으로 국고보조금이 약 16%를 점하여 이 양자가 전체의 90% 이상에 달하고 있다. 또한 이 경향은 도도부현도 시정촌도 동일하지만 단 시정촌 경우 도도부현에서의 지출금이 11.7%나 점하고 있는 것을 그 특징으로 지적할 수 있다. 둘째, 1983년도와 1986년도를 비교하면 국고보조금이 약 9% 포인트나 낮아졌고 이와 대조적으로 일반재원이 약 8% 포인트 높아지고 있는 것이 큰 특징이다. 시정촌의 입장에서는 도도부현 지출금이 국고보조금과 동일하게 감소하고 있다.

(4) 노인복지재정에서 도도부현과 시정촌의 관계

전술한 바와 같이 노인복지를 둘러싼 도도부현과 시정촌은 도도부현의 지출금에 따라 재정적으로 강하게 결부되어 있다. 특히 실시주체가 시정촌인 사무에 대해서 국가, 도도부현, 시정촌의 삼자가 재원을 공동으로 분담하는 방식은 책임 소재를 애매하게 할뿐만 아니라 시정촌의 입장에서는 이중의 감독과 사무 절차에 쫓기게 된다.

동경도의 노인복지시책의 사례를 보면 국민연금시책의 실시주체는 국가이고, 여기에 필요한 재원은 국가가 모두 부담하고 있다. 도가 실시주체인 都營주택은 국가와 도에서 1/2씩 부담하고 있으며, 노인복지시책에서 대부분은 구시정촌이 실시주체가 되고 있다. 그리고 이들 시책에서 필요한 재원의 부담은 국가, 도, 시정촌에서 1/3씩 부담하고 있는 것과 국가가 1/2 부담하고 나머지를 도와 시정촌에서 1/4씩 부담하는 것이 많다. 국가의 부담이 없는 경우는 도와 구시정촌에서 반씩 부담하여 재정적으로 도가 큰 부담을 하게 된다.

3. 공공투자부문의 재정지출

1) 공공투자 이해의 前提

공공투자의 주체는 상당부분이 지방자치단체이며, 공공투자에 따라 지역의 산업·생활이 많은 영향을 받는다. 지방자치단체는 우리들의 생활이나 산업과 밀접하게 연관된 도로·공항·공원·교육시설·쓰레기처리시설·하수도 등 다양한 공공시설을 관리하고 있다. 그러나 여기서 전제조건으로 미리 알아야 할 것은 공공투자에서 하드뿐만 아니라 소프트도 중요하다는 것이다. 하드(공공시설)를 어떤 생각으로 만들 것인지, 또한 일단 만들어진 시설을 어떻게 운영할 것인지 라는 소프트한 부문이 중요하기 때문에 하드와 소프트를 함께 중요시하지 않으면 안된다.

2) 공공투자의 주체

공공투자에는 여러 종류가 있어서 국가가 실시주체가 되고 있는 것, 도도부현이 실시주체로 되고 있는 것, 시정촌이 실시주체로 되어 있는 것으로 구분할 수 있다. 도도부현·시정촌을 구분하지 않고 지방으로 하여 국가와 지방의 배분을 보면 공항 이외는 모두 지방이 주요 주체가 되고 있으며, 지방이 실시하는 비율이 큰 공공투자를 보면 농림수산, 도시계획, 환경위생, 후생복지, 문교시설 등이다.

도도부현과 시정촌을 구분할 때, 시정촌은 도시계획, 환경위생, 문교시설 등 일상생활에 밀접하게 결부되어 있는 사업을 주로 담당하고 있으며, 국가로부터 많은 보조금을 받고 있는 분야는 도로·항만, 국토보전, 농림수산 등이다.

3) 지방 공공투자의 역사

(1) 하드 중심의 공공투자- 1980년대까지

공공투자는 종전직후인 1945년부터 10년간 황폐한 일본을 다시 세우는 데서 출발하여, 1955년 이후 경제가 궤도에 오르자 이 단계에서는 도로부문이 투자중심이 되어 이른바 산업기반 중심의 공공투자 시대가 열렸다. 항구에 대해서는 종전직후 1945년부터 1965년까지 정비가 행해졌지만 1965년 이후 국제화와 관련 세계를 시야에 넣은 항구 만들기라는 방향이 현저하게 부각되었다. 그리고 하천 정비에 대해서는 종전직후 1945년부터 1965년까지 태풍이 종종 내습하고 재해가 빈발하였기 때문에 재해로부터 인명을 지키는 것에 먼저 중점을 두었으며, 하수도는 1965년 이후 급격한 도시화로 인한 과밀·거대도시의 출현에 의하여 하수도의 정비가 갑자기 각광을 받게 되었다. 이 같이 공공투자는 물리적인 시설을 건설하는 하드 중심에 초점을 두고 진행되었다.

(2) 소프트 관점에서의 공공투자- 1985년 이후

그렇지만 최근 들어, 특히 1985년 이후 “유택”, “편안함”, “소프트” 라는 관점이 우선시 되고 있다. 특히 하천에 대해서 보면 최초 1945년부터 1965년까지는 치수가 중심이고 음수, 농업용수가 중심이었지만, 최근에는 親水, 곧 川水에 어떻게 친숙해지듯이 하천의 개수를 할 것인지가 중시되고 있다. 따라서 하천 개수를 하여 인명을 지키는 것뿐만 아니라 거기에 머물고 있는 사람들이 어떻게 물과 친해지느냐가 주요 관심사항이 되고 있다. 최근에는 護岸으로 계단을 만들거나, 블록에 특수한 장치를 만들어 고기가 홍수 때에 숨을 수 있으며 산란할 수도 있고, 어린이도 놀며 경우에 따라서는 평탄부분을 취하여 벤치를 두어 여름 저녁에 바람 쐬 수 있도록 親水의 기능이 중시되고 있다. 항구에 대해서도 단지 배를 정박하여 물류 수단으로만 이용하는 것이 아니라 항구 자체도 시민과 친숙한 항구 만들기 방향으로 변하여 도로의 분리대 植栽, 보도 포장, 혹은 보도목 등의 구조를 유택함이 있는 방향으로 전환하고 있다.

그러나 한편으로는 기반시설에 대한 공공정비의 수준이나 양, 즉 절대량이 아직 부족한 실정으로 쓰레기 처리시설도 압도적으로 부족하고 하수도 정비수준도 구미와 비교할 때 부족한 실정이다.

제 3 절 시사점 및 전망

동경도의 '76년도 1인당 GDP 규모는 8,678달러로 우리 나라 IMF 금융위기시의 시점과 비슷한 수준을 보이고 있으며, '98년 서울시의 1인당 GDP 규모 7,578달러를 조금 상회하고 있다. 1인당 GDP 수준으로 볼 때, 동경도의 '70년대 중반과 IMF의 영향을 고려한 서울의 90년대 후반이 세출의 상호 비교시점으로 가능하다고 보이며, '70~90년대의 동경도의 재정지출 패턴을 고찰은 향후 서울시의 재정지출을 전망하는데 유용한 정보를 제공한다고 판단된다. 두 도시의 재정지출에 영향을 미치는 많은 내부적, 환경적 요인이 상이하고 지출항목 구성의 차이점을 고려할 때 두 도시의 단선적인 직접 비교는 불가능하지만 향후 서울시의 재정지출을 전망하는데 하나의 준거자료로 활용될 수 있다고 판단된다.

1. 재정지출 전반

1) 서울시 재정지출 성질별 기준 비교

성질별 세출예산을 가지고, 동경도의 '76년과 서울시의 '98년 자료를 비교할 때 가장 큰 특징은 서울시의 상대적으로 낮은 인건비, 물건비 비중과 자본지출의 상대적으로 높은 비중을 들 수 있다. 동경도의 인건비, 물건비의 비중이 42.5%, 25.6%인 반면 서울시는 5.4%, 7.8%의 비중을 보이고 있으며, 자본지출의 경우 동경도가 15.6%임에 반해 서울시는 51.3%를 나타내고 있다.

인건비, 물건비에 있어 두 도시간의 비중 차이는 세출구조의 차이에서 연유하는 바가 큰데, 東京都는 인건비의 비중이 높은 교육비, 경찰비, 소방비를 주요 지출항목으로 포함하고 있지만, 서울은 소방관리에 있어 일부 지출을 하고 있을 뿐 경찰, 교육부문은 지출항목이 되지 않고 있기 때문이다.

따라서 서울시가 동경도에 비해 상대적으로 도시기반시설 건설을 위한 투자적경비에 많은 예산배정을 하는 반면, 인건비를 포함한 경상적 경비에는 적은 예산을 배정하고 있어 상호대조를 보이고 있다.

한편, 동경도는 '76년 이후 인건비의 비중은 지속적인 감소추세를 보이고 있는 반면 물건비의 비중은 지속적인 상승추세를 보임에 따라 서울시도 이러한 추세에 대한 고려 필요하다. 또한 투자적 경비인 동경도의 자본지출이 '92년을 기점으로 감소추세에 있음을 고려할 때, 서울시도 기반시설의 확충단계를 넘어서면 투자경비의 감소를 예상할 수 있다.

<표 4-21> 서울시와 동경도의 세출비교 (일반회계 성질별)

(단위: %)

구 분	동경도 지출비중 변화					서울시('98년) 지출비중	
	일본 및 한국의 1인당 GDP (불변가격, 달러)	8,678	10,072	13,156	15,105	18,500	8,700
총 액	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0 (본청)	100.0 (본청+구청)
인건비	42.5	39.0	25.9	24.4	26.0	5.3	12.4
물건비	25.6	26.5	25.1	32.5	34.5	6.8	11.1
이전경비	9.5	9.6	11.9	-	-	16.5	15.9
자본지출	15.6	15.2	23.7	29.2	22.4	53.2	47.3
융자 및 출자	-	-	-	7.2	6.4	5.0	3.6
보전재원	6.8	9.5	13.5	6.2	10.3	0.6	0.4
내부거래	-	-	-	-	-	12.2	9.1
예비비 및 기타	-	-	-	0.3	0.2	0.3	0.3

주: 일본 동경도의 목적별 세출예산분류를 서울시의 성질별 분류로 재편성한 자료임.

서울시와 동경도의 성질별 세출구조, 특히 인건비를 비교함에 있어 경찰, 교육부문의 항목차이를 고려할 필요가 있다. 동경도의 인건비에는 경찰, 교육부문이 포함되어 있는데, '96년 기준 경찰비 부문에서 인건비 비중은 약 78%, 교육비 부문에서 인건비 비중은 약 73%에 달해 양 부분은 인건비 비중이 매우 높은 노동집약적 서비스 항목임을 알 수 있다.

〈표 4-22〉 동경도 경찰, 교육세출의 인건비 비중

(단위: 천엔)

		1996		1997	
		금 액	비 중	금 액	비 중
경찰	전체	610,066,858	77.6	617,349,999	79.8
	인건비	479,367,961		492,504,673	
교육	전체	1,046,137,511	72.8	1,032,265,489	73.7
	인건비	751,385,002		760,275,257	

만약 위와 같은 동경도의 성질별 세출분류에서 인건비 비중이 높은 교육, 경찰부문을 제외하면 동경도의 인건비는 10.6%로 서울시 본청 5.3%보다는 높고 본청과 구청을 합한 12.4% 보다는 낮은 수준으로 나타났다.

2) 서울시 재정지출 기능별 기준 비교

기능별 세출 측면에서, '98년 서울시와 '76년 동경도를 비교할 때, 공통적으로 사회개발비가 가장 높은 점유율을 보이고 있지만 일반행정비는 낮은 비중을 보인다. 서울시가 전체 세출 중 사회개발비에 37.2%, 일반행정비에 5.3%의 예산을 배정했으며, 동경도는 41.7%, 5.8%를 각각 배분하고 있다. 한편 동경도는 지원·기타경비, 민방위비 부문에 높은 비중을 보이고 있는 반면, 서울시는 경제개발비에 상대적으로 많은 예산을 배정하고 있다. 이는 전술한 성질별 분석에서도 나타난 바와 같이 서울시는 도시경제·건설과 관련된 기반시설부문에 아직도 높은 우선 순위를 두고 있음을 시사한다.

동경도의 경우 '76년 이후 사회개발비가 지속적으로 감소하고 있으며, 경제개발비는 '76년부터 '92년까지 증가하다 '96년에 다시 감소 추세를 보이고 있다. 사회개발비의 지속적인 감소추세는 사회복지에 대한 지출증가가 예상되는 서울시와 차이점을 보인다. 한편 도시안전 및 재난관리와 관련된 민방위비가 '76년 이후 '96년까지 꾸준히 10%이상의 안정된 점유율을 보이고 있음을 볼 때, 서울시도 도시안전 및 재난관리와 관련된 민방위 부문의 지출증대 수요를 예상할 수 있다.

<표 4-23> 서울시와 동경도의 세출 비교 (일반회계 기능별)

(단위: %)

구 분	동경도 지출비중 변화					서울시('98년)
						지출비중
일본 및 한국의 1인당 GDP(불변가격, 달러)	8,678	10,072	13,156	15,105	18,500	8,700
총 액	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
일반행정비	5.8	5.3	5.5	6.5	4.9	5.3
사회개발비	41.7	38.8	31.5	32.5	35.7	37.2
경제개발비	14.7	14.6	19.0	26.4	20.3	35.2
민방위비	15.8	15.4	11.0	11.6	12.7	5.2
지원 및 기타경비	22.1	26.0	33.0	22.9	26.4	17.1

주: 일본 동경도의 목적별 세출예산을 서울시 기능별 분류기준으로 재편성한 자료임.

2. 부분별 지출 전망

1) 사회복지 부문

한편 본 장의 제2절에서 기술한 바와 같이 사회복지관련 재정지출에서 전체 규모 뿐만 아니라 부문 내 항목간의 비중변화도 중요한 관심대상이 된다. 동경도의 노인복지비 비중이 '70년 8%에서 '89년 23.8%로 급격한 증가(규모 면에서 동기간 동안 30배 증가)를 보인 점을 고려할 때, 고령화 추세를 반영한 서울시의 노인복지비 부문의 증가가 전망된다.

또한 국내여건으로서 IMF 구조조정으로 인한 실업률 증가 및 소득의 감소 등을 고려할 때 사회복지부문 내에서 생활보호비 등의 지출수요 증대도 예상된다.

사회복지관련 지출의 증대는 성질별 분류 측면에서 보면 인건비와 부조비의 증가를 야기할 수 있다. 사회복지부문은 생활을 보장하기 위한 부조나, 서비스 공급 시 많은 인력을 필요로 하는 노동집약적인 특성을 지니고 있기 때문이다. 일본 동경도의 경우도 복지관련 민생비 지출의 약 70%를 부조비와 인건비가 점유하고 있다.

사회복지관련 지출의 증대와 함께 소요재원의 조달문제도 향후 중요한 이슈로 부각될 전망이다. 일본 동경도의 경우 국고보조금의 비중이 감소하고 일반재원의 비중이 증가하는 추세를 볼 때 서울수도 사회복지관련 재원조달을 위해 시 차원의 다양한 방안을 모색할 필요성이 대두된다. 또한 사회복지관련 업무의 분장과 관련하여 중앙정부와 서울시간에 사안별로 재원, 담당업무를 명확히 설정하여 행정의 이원화 및 재원의 낭비를 예방하고 수요자중심의 효율적 복지서비스 공급 시스템을 구축할 필요성 대두되고 있다.

2) 공공투자 부문

일본 동경도의 공공투자 정책이 '70년대 말까지는 물리적 시설(hard)확충 중심이었지만 '80년대 들어 기존 시설의 운영(soft)에 초점을 두는 방향으로 전환되고 있음을 고려할 때, 서울수도 기반시설의 양적인 확충정책에서 질적인 정비·관리 정책으로 전환이 향후 전망되고 있다. 특히 효율성 중심의 시설확충 사고에서 시민의 이용측면을 고려하여 편안함, 친근감을 제고하는 관리계획들이 요구될 전망이다.

서울시는 지금까지 도시팽창 과정에서 새로이 물리적 시설을 확충하는 정책에 우선 순위를 두어 왔다. 그러나 향후 고밀·고도화 사회에서 요구되는 것은 기존에 축적된 도시시설을 잘 유지·관리하고 활용하는 일이며, 이와 관련된 기술, 인력, 예산수요가 증대할 전망이다.

第 V 章 재정지출 수요전망 및 정책제안

제 1 절 재정지출 수요전망 요약

제 2 절 정책제안

제 5 장 재정지출 수요전망 및 정책제안

제 1 절 재정지출 수요전망 요약

1. 재정지출 현황분석

중앙정부와 지방정부의 재정규모 비율이 미국(1992년)의 경우 54.5 대 45.4, 독일(1992년) 59.0 대 41.0이며 일본(1993년)의 경우에는 오히려 34.4 대 65.6로 지방의 비중이 높으나 우리 나라의 경우에는 1999년 70 대 30 비중으로 볼 때 지방재정의 규모가 취약함을 알 수 있다.

동 비율이 1993년에 64 대 36 수준에서 1995년에는 59 대 41까지 지방재정비율 증가추세를 보이다 1999년 지방재정비율이 30% 수준으로 다시 하락하였는데, 이는 IMF 금융외환위기 이후 지방재정의 어려움을 보여 주고 있다.

중앙 및 지방재정을 합한 일반재정부문의 사업별 현황을 보면 한국의 경우 총지출액 중 경제개발분야에 31.5%로 가장 많은 지출이 이루어지고 그 다음으로 사회개발분야에 21.5%, 교육분야에 16.5%의 비중으로 지출되고 있다. 그러나 일본의 경우 사회개발분야에 43.4%의 높은 비중으로 지출되고 있고 그 다음으로 교육분야에 15.3%의 비중으로 지출되고 있다. 한편 영국의 경우 사회개발분야에 43.3%, 교육분야에 10.6%의 비중으로 지출되고 경제개발은 6.7%에 불과하다. 독일의 경우에는 사회개발에 무려 57.5%의 비중으로 지출되고 있고 그 중에서 사회복지분야에 전체 대비 36.2%를 차지하고 있다. 이러한 선진국의 사업별 재정배분은 향후 한국의 사업부문별 투자비율 변화방향을 간접적으로 제시하고 있는 자료로 볼 수 있다.

서울시 일반회계 중 기능별 지출비중으로 보면 경제개발비가 1985년 39% 수준에서 1992년 14%까지 비중감소 추세를 보이다 1993년 이후 증가하여 현재 30% 수준 대에 있다. 사회개발비의 경우에는 1985년도 16%의 비중에서 2000년 35% 수준에 이르고 있다.

성질별 지출비중을 보면 자본지출이 1980년대 중반에는 50%대의 지출비중을 보이다 감소 추세 이후 현재 30%대에서 지출되고 있다. 인건비의 비중도 최고 21% 수준까

지 이르다 현재 5% 수준에 머무르고 있다. 그리고 보상금, 출연금 및 보조금 지원 등 이전경비의 경우 꾸준히 증가하여 1999년 현재 32% 수준에 있다.

기능별 분류기준에서 성질별로 다시 재정지출을 분류하면 일반행정비의 경우 예상대로 인건비와 물건비의 비중이 높게 나타나고, 사회개발비의 경우 환경시설투자에 따른 자본지출의 비중이 높고 교육비이전과 같은 내부거래 비중도 높게 나타나고 있다. 또한 경제개발비의 경우 자본지출 비중과 용자 및 출자 비중이 높으며 민방위비의 경우 역시 인건비와 물건비의 비중이 높음을 알 수 있다.

2. 재정수요 전망분석

우선 계량분석을 실시하기 위하여 서울시 관련 자료에 대한 성격분석을 실시하였다. 서울시 총 재정지출 및 경제·사회적 관련 변수들은 단위근검정을 통하여 모두 불안정적인 시계열과정을 따르는 것으로 판명되었다. 또한 서울시 총재정지출, 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산 등 변수들간 공적분검정에서는 공적분계수가 적어도 두 개 존재하는 등 공적분관계에 있는 것으로 밝혀져 차분에 따르는 자료의 손실을 막을 수 있었다.

분석대상이 되는 변수의 과거 관측치만으로 미래예측을 실시하며 경제이론에 근거하지 않고서도 전통적인 회귀분석보다 높은 정확성을 보여주는 ARIMA모형을 이용하여 서울시 재정지출에 대한 수요를 전망하였다. ARIMA(p, d, q)모형은 d번 차분한 시계열을 p차의 AR과정과 q차의 MA과정의 결합함수로 표현되는 데, 서울시 실증분석에서 ARIMA(1, 1, 1)모형이 가장 적합한 추정모형으로 판정되었다.

본 모형을 이용한 단기적 예측에서 IMF외환위기전인 1997년까지를 고려한 자료에서는 2001년 서울시의 총지출 10조4,446억원, 2002년 11조339억원으로 전망되었다. 외환위기극복후인 1998년 자료까지를 포함한 분석에서는 2001년 11조4,055억원, 2002년 12조원에 이르는 것으로 분석되었다.

두 번째 모형은 시계열변수들간에 상호작용을 파악하여 미래의 방향을 예측하기 위한 목적으로 개발한 다변량시계열모형인 자기회귀(VAR)모형을 이용하였다. 그런데 우리의 자료에서는 추정기간의 표본크기가 작아 예측력을 저하시키는 과다계수문제(overparameterization)가 발생할 가능성이 높을 것으로 우려됨에 따라, 선형적 주관(배

이지안 사전확률, Bayesian prior)을 이용하여 추정계수에 사전적인 제약을 부과하는 베이즈안VAR모형을 사용하였다. 추정결과, 2001년 11조82억원, 2002년 11조6,505억원의 총재정지출이 전망되었다.

각 주요 경제변수들의 충격에 대한 재정지출의 반응함수 분석에서는, 지역내총생산의 재정지출에 대한 충격효과는 1년 후에는 거의 반응이 없다가 2~4년에 걸쳐 증가하여 8년에서 10년까지 충격효과가 극대가 되었다. 그리고 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타났다. 또한 지방세 충격은 초기 1년에 재정지출을 감소시키나 3년 이후 재정지출을 증가시키며 약 10년 후에 효과가 극대화되었다. 지역내총생산과 마찬가지로 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타났다.

반면에 가구당소득의 충격이 발생한 1년 후에는 즉각 총재정지출을 증가시키고 2년 이후 시간이 지남에 따라 그 효과가 감소하고 있지만 그 효과는 어느 정도 지속성을 가지는 것으로 나타났다.

그런저 인과관계 분석에서는 재정지출이 가구당소득, 지방세수입 및 지역내총생산 등에 영향을 미치는 인과관계가 없는 것으로 추정되어 재정지출이 각 변수들의 정확한 예측에 도움이 되지 못하는 것으로 조사되었다. 그러나 지역내총생산이나 지방세수입은 재정지출의 예측에 도움이 되는 인과관계가 존재하는 것으로 실증분석 되었다.

또한 서울시 재정수요에 영향을 미치는 서울시 사회경제적 주요 변수들, 즉 인구밀도, 인구수, 본청공무원, 1인당세부담, 건축허가면적, 자동차등록대수, 유류소비, 제조업 전력사용량, 소비자물가지수, 범죄건수, 제조업사업체수, 사회복지시설수, 생활보호대상자, 쓰레기배출량, 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산, 경제활동인구 등 18개 변수를 사용하여 다단계회귀분석을 시도하였다.

분석결과 재정지출의 기능별 분류에 따른 일반행정 지출에서는 서울시의 인구수가 정(正)의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 사회개발비 지출에서는 1인당세부담액이 유의한 것으로 나타났는데 주민세부담이 높을수록 사회복지부문이나 생활환경개선 등에 많은 주민수요에 부응하는 지출이 이루어지고 있음을 보인다. 경제개발비는 물가변화에 민감하게 반응하고 있는 것으로 나타났으며 지역내 제조업체수가 증가할수록 지역개발 및 국토보전개발 등을 위한 경제개발비 지출도 증가하는 것으로 나타났다.

서울시의 5개년 중기재정계획(1999년~2003년)을 보면 총 28조9천억원 투자계획 가운데 교통난해소부문에 34.8%, 쾌적한 환경보호부문에 20.4%, 시민복지증진에 12.4%,

주택 및 도시개발사업에 11.6%, 도시안전관리에 8.5%, 산업경쟁력제고에 5.8%의 배분 계획으로 이루어져 있다. 연간 비중변화가 큰 부문을 살펴보면 환경부문에 1999년 17.4%에서 2003년 23.5%, 시민복지에 11%에서 14.2%, 문화수준향상에 2.4%에서 5.2% 등의 증가를 보인 반면, 교통난해소에는 36.1%에서 33.9%, 주택도시개발에 15.4%에서 5.9%의 비중 감소변화를 보이고 있다.

서울시 중기재정계획에서 보면 서울시도 양적 성장을 위한 경제적 기반시설투자에 삶의 질 행상을 위한 사회적 기반시설투자로 옮겨가고 있음을 알 수 있다. 경제적 기반시설, 도로, 상하수도 및 교량건설 등 하드웨어적인 투자에서 사회적 기반시설, 보건, 위생, 소방 및 노인복지 등 소프트웨어적인 투자에 중점을 두는 도시발전단계의 질적 안정화단계에 접어들고 있음을 알 수 있다. 또한 신규투자중심에서 기존시설의 유지관리를 위한 투자로 전환되고 있는 것으로 보이는데, 이러한 추세는 선진국 도시 발전사례에서 전형적으로 나타나는 현상이다.

3. 서울시와 東京都의 재정지출 비교분석

외국 지방정부의 재정지출 분석에서 일본 동경도의 경우 재정규모가 1992년까지 팽창되어오다 1992년 이후 지속적인 감소추세로 이어져 현재의 재정규모는 1980년대 말의 수준에 머물러 있다. 1990년대 들어와 일본경제 전체의 장기불황에 따른 세수입 감소 등으로 재원부족으로 인한 세출삭감을 단행하고 있다. 1998년 외환위기 이후 한국의 1인당 국내총생산 8,700달러 수준과 비슷한 시기인 일본의 1976년의 동경도의 재정지출구조를 살펴보고 1996년의 지출구조와 비교함으로써 지출구조가 어떻게 변화하여 왔는가를 분석함으로써 서울시의 재정지출구조변화의 시사점을 찾고자 하였다.

동경도의 세출 성질별 분류에서 1976년에는 인건비의 비중이 42.5%이었는데 1996년 26%로 급감하였고, 일반행정비도 24.4%에서 9.1%로 줄어들었다. 공채비는 비슷한 수준을 보이고 있으나 보통건설사업비의 경우 1976년 15.6%에서 1992년 29.2%까지 지출 증가가 이루어졌는데 1990년대 경기침체에 따른 지방경기활성화를 위한 대대적인 공공사업투자에 기인한 것으로 보이며 1996년에는 22.4% 수준에 머물러 있다. 유지보수비의 경우 1976년 1.2%에서 1996년 22.4%로 급증하여 신규투자보다는 기반시설의 유지보수에 많은 투자가 이루어지고 있음을 알 수 있다.

세출 목적별 분석에서는 1976년의 경우 교육비지출 비중이 20.3%로 가장 높았고 그 다음으로 경찰비지출 비중이 11.6%, 복지비 7.0% 순이었다. 1996년에도 교육비지출 비중이 13.0%로 가장 높았고 토목비지출의 비중이 그 다음으로 10.6%를 기록하였다.

1976년과 1996년의 두 시점간 지출비중변화를 보면 위생 및 청소사업비비중이 8.0%에서 6.8%로 감소하였고 교육비도 20.3%에서 13.0%의 비중으로 감소하였다. 또한 경찰소방비의 경우에도 1976년 15.8%에서 1996년 12.7%로 감소추세를 보이고 있다.

서울시와의 성질별 지출(1998년기준)비교에서는 인건비의 경우 동경도(1996년기준)는 26.4%를 지출비중을 보인 반면 서울시는 12.4%(서울시 및 자치구의 일반회계 기준)의 비중을 보이고 있는데 이러한 차이는 동경도의 경우 지방자치화 되어 있는 경찰, 소방, 교육 등의 구성비에 인건비가 높은 비중을 차지하고 있기 때문으로 판단된다. 우리 나라도 경찰 및 교육행정이 지방자치단체로 이관된다면 인건비의 비중은 매우 높게 나타날 것으로 보인다. 자본지출의 경우 동경도는 22.4%의 비중을 보인 반면 서울시는 47.3%의 비중을 보여 서울시는 아직까지는 사회기반시설투자에 집중적으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

기능별 지출비교에서는 동경도의 경우 경제개발비가 전체 예산의 20.3%의 비중을 차지하고 있는 반면 서울시는 35.2%를 차지하고 있다. 민방위비의 경우 동경도가 26.4%, 서울시는 5.2%에 불과한데 동경도에서는 도시안전 및 재난관련 민방위부문의 투자가 많은 부문을 차지하고 있다.

4. 재정수요 전망시스템 구축방안

서울시 재정수요를 전망함에 있어 ARIMA, BVAR, 단순 OLS 등의 통계모형과 규범적 차원에서 재정수요변화 이론 및 외국의 사례 등을 종합적으로 활용함이 필요하다.

ARIMA 모형의 경우 서울시의 과거 시계열자료를 이용할 수 있으며, BVAR 모형은 장기균형관련변수로서 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산 변수들의 변화에 주목하면서 서울시의 재정지출을 전망할 수 있다. 또한 재정지출 유형별 전망에는 단순 OLS 모형에서 유의하게 판단된 물가상승률, 인구, 인구밀도, 1인당세부담, 제조업체수 등의 변수를 이용할 수 있다.

따라서, 통계모형이 지닌 한계를 극복하기 위해 규범적 차원에서 재정수요변화에 대한 이론과 서울시와 도시발전단계에서 준거가 될 수 있는 해외도시의 사례연구를 통해 재정지출 패턴에 대한 시사점을 도출하여 정책방향 설정에 활용할 필요가 있다.

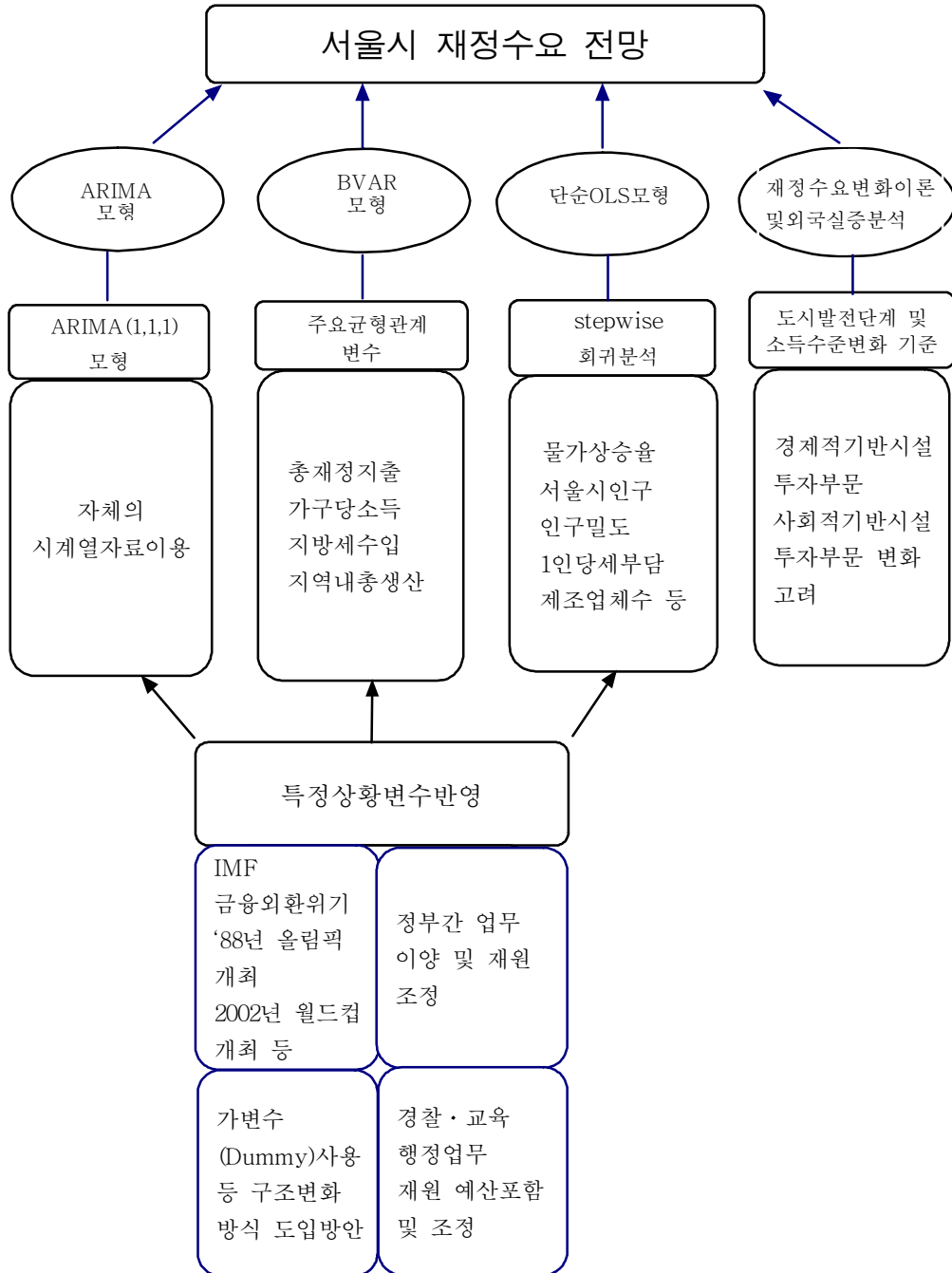
그리고 특정 상황변수 반영시 IMF 금융위기와 같은 상황은 사전에 예측이 어려워 사후적으로 모형추정시 반영하도록 하며, 올림픽개최나 월드컵개최 등은 개최연도 3~5년 전에 결정됨으로써 “서울시중기재정계획”안에서 부문간 투자비율조정이 이루어져 큰 투자변화는 보이지 않고 있다.

중앙 및 지방정부간 업무조정과 그에 따른 재원부담의 조정도 이루어지고 있는 바 2001년부터 지방재정 구조개편으로 국세인 교육세가 지방세로 전환됨에 따라 약 1조원에 이르는 재원이 서울시 예산에 포함될 예정이다. <부록 5>에 제시된 지방자치단체 교육비 특별회계 세입세출결산분석 자료에서 보듯이 서울시의 교육관련 국가부담수입은 1998년에 지방교육재정교부금, 지방교육양여금, 교육환경개선금 및 국고지원금을 합하여 1조6,000억원에 이르고 있다. 이중 교육세부문인 지방교육양여금이 서울시의 지방세 재원으로 넘어오는 것이다.

경찰기능의 업무이양 및 재원분담에 대해서는 아직까지 논의 중에 있지만 1999년 전체 경찰예산 약 3조5,000억원 중 서울시의 예산부문이 30%정도 수준이라면 서울시 경찰업무소요예산은 약 1조원에 이를 것으로 추산된다.

향후 이러한 중앙업무의 지방이양에 대한 재원분담으로 서울시의 예산에 포함되는 부문은 공식적인 분석자료에서는 이전되는 시점부터 고려되겠지만 분석의 성격에 따라 기능별이나 성질별 분석을 위해서는 해당 성격의 재원만큼 과거자료에도 삽입하여 분석할 필요성도 있을 것이다.

또한 제4절에서 고려한 일본 동경도 및 지방자치단체의 20년간 재정지출변화 추이를 참고하여 향후 서울시의 재정지출 방향을 설정하는 데 많은 도움이 될 것으로 판단된다.



<그림 5-1> 재정수요 전망시스템 구축방안

제 2 절 정책제안

1. 서울시 총재정지출 전망시 ARIMA(1,1,1)모형 적합

총재정지출 자체에 대한 단변량 예측시 ARIMA모형중 1차차분한 시계열을 1차의 자기회귀과정, 1차의 이동평균과정을 결합한 ARIMA(1,1,1)모형이 가장 적합한 것으로 분석된다.

2. 총재정지출과 안정적 균형관계의 변수 지속적 관찰

서울시의 사회·경제적 여러 변수들 중 총재정지출과 장기적인 안정적 균형관계가 존재하는 것으로 밝혀진 가구당소득, 지방세수입, 지역내총생산 자료 변화에 대한 지속적인 관찰이 필요하다. 가구당소득, 지방세수입 및 지역내총생산의 변수들의 충격이 총재정지출에 가해질 때(변수들의 변화가 있을 때) 변수 모두에 대한 그 충격효과가 사라지지 않고 어느 기간정도 지속성을 가지고 있는 것으로 조사되었는데 특히, 가구당소득의 충격에 의한 1년 후 재정지출반응이 가장 크게 나타났다.

3. 다변량시계열모형중 베이저언벡타자기회귀모형 선호

미래의 방향을 예측하기 위한 목적으로 개발한 다변량시계열모형인 벡터자기회귀(VAR)모형중 서울시 자료사용에서는 자료확보기간이 짧기 때문에 추정기간의 표본크기가 작아 예측력을 저하시키는 과다계수문제의 발생 가능성이 높을 것으로 판단되어 추정계수에 사전적인 제약을 부과하는 베이저언VAR모형을 사용하였는데 사후 예측력이 개선되는 것이 확인되었다.

4. 재정지출 전망시 국내외 경제상황 분석의 필요성

국내경제전망 뿐만 아니라 세계경제에 대한 향후 전망도 중요한 데 전지구의 세계화(글로벌화)로 하나의 생활공동체로 되고 있으며 특히 수출의존도가 높은 한국의 경우 세계경제변화는 국내총생산(소비, 투자, 정부지출 및 순수출등의 합으로 구성) 수준에 큰 영향을 미친다. 그리고 국내총생산 수준은 총조세수입에 영향을 미치며 또한 재

정지출수준에 제약요소로 작용한다.

외환위기 이후 1999년에는 경제성장률 10.7% 달성이라는 놀라운 경제회복과 2000년도 8.5%에 이르는 높은 경제성장률이 예상되나 2000년 후반 공공부문, 금융부문, 기업부문 등 각 사회부문에서의 구조조정 지연 및 실패우려로 제2의 경제위기 도래에 대한 사회 전반적인 위기감이 팽배해 있다. 또한 향후 경제전망에 대한 불확실성에 따른 기업투자 및 대출이 위축되고 있고 부실기업 퇴출 및 구조조정에 따른 대량실업의 발생으로 건전한 소비지출도 위축되고 있는 실정이다. 국제유가 급등에 따른 국내 물가 상승, 환율불안과 경수수지 흑자 폭의 감소 등 향후 2, 3년간의 경제환경변화에 대한 전망은 재정수요전망의 전제조건이 된다. 2001년의 경제성장률은 5%대 수준과 물가상승률은 3%대 수준이 예상되고 있다.

5. 지속적인 투자사업은 이루어져야 함

우리 나라의 잠재경제성장률이 향후 5%내지 6%대 수준에 머물 것으로 판단되며 과거와 같은 8내지 9%대의 높은 경제성장률 달성은 어려울 것으로 보인다. 물론 경제 전반에 걸친 성공적인 구조조정이 이루어지고 신기술투자 및 벤처사업에 대한 투자의 효율성이 나타나 향후 5년 이후 성공적인 신경제가 도래한다면 다시 높은 경제성장을 실현할 수도 있다. 따라서 단기적인 경제침체 또는 경제위축에서 오는 재원부족으로 세출삭감을 단행하여 투자사업을 줄이기보다 지방채 발행 등을 통한 다양한 재원조달 방안을 강구할 필요가 있다. 사회기반시설투자는 미래의 사회적 비용을 줄이기 위해서도 필요하며 또한 세대간 재원부담의 의미도 갖고 있다.

6. 재정지출 기능별 비중 변화

일본 동경도의 20년간 재정지출변화분석에서 살펴본 바와 같이 국민소득수준 및 도시발전단계에 따라 사회기반시설투자 비중이 많은 경제개발비의 비중은 낮아지고 있으며 사회복지부문, 교육, 문화 및 생활환경개선 투자를 포함하는 사회개발비의 비중이 증가하고 있는 추세이다. 또한 도시방재 및 긴급구조 등 민방위비의 지출비중도 높은 증가세를 유지하고 있어 서울시의 재정지출변화에 대한 기초자료로 활용할 수 있다.

7. 재정지출 성질별 비중 변화

경찰 및 교육부문 인건비의 비중이 60%내지 70%에 이르고 있어 일본 동경도의 경우와 같이 관련 업무가 지방자치단체로 이관된다면 서울시 총재정지출 성질별 분류에서 인건비의 비중은 단기적으로 증가할 것으로 보인다. 그러나 동경도의 경우에서도 보았듯이 20년 동안 인건비의 비중이 절반 이하로 떨어진 것같이 인건비의 절감은 지속적으로 추진되어야 할 것으로 보인다. 자본지출 비중의 경우 현 시점에서 서울시는 동경도 지출비중의 2배 이상이 이루어지고 있어 아직까지 사회간접시설에 많은 투자가 이루어지고 있다. 그렇지만 서울시에서도 그 증가비율이 감소되고 있음을 중기재정계획에서도 나타나고 있다.

8. 특정상황변수 반영

중앙 및 지방정부간 업무조정과 그에 따른 재원부담의 조정도 이루어지고 있는 바 2001년부터 지방재정구조개편으로 국세인 교육세가 지방세로 전환됨에 따라 약 1조원에 이르는 재원이 서울시 예산에 포함될 예정이다. 경찰기능의 업무이양 및 재원분담에 대해서는 아직까지 논의 중에 있다. 이러한 중앙업무 지방이양에 대한 재원분담으로 서울시의 예산에 포함되는 부문은 공식적인 분석자료에서는 이전되는 시점부터 고려되겠지만 분석의 성격에 따라 기능별이나 성질별 분석을 위해서는 해당 성격의 재원만큼 과거자료에도 삽입하여 분석할 필요성도 있을 것이다.

9. 재정수요 전망 종합시스템 구축방안

서울시 재정수요를 전망함에 있어 ARIMA, BVAR, 단순 OLS 등의 통계모형과 규범적 차원에서 재정수요변화 이론 및 외국의 사례 등을 종합적으로 활용함이 필요하다. 그리고 통계모형이 지닌 한계를 극복하기 위해 규범적 차원에서 재정수요변화에 대한 이론과 서울시와 도시발전단계에서 준거가 될 수 있는 해외도시의 사례연구를 통해 재정지출 패턴에 대한 시사점을 도출하여 정책방향 설정에 활용하도록 한다.

참고문헌

참 고 문 헌

- 강인재(외), 「공공정책의 결정요인분석」, 법문사, 1993
- 김석태, “공공서비스와 공공지출”, 「지방재정론」, 대영문화사, 1993
- 김원, 「도시행정론」, 박영사, 1993
- 김의섭, “한국의 재정지출팽창과 전위효과가설.” 한국재정학회 「재정논집」 제11집 제2호, 1996
- 김정수, 「한국 지방재정의 이론과 실제」, 법문사, 1999
- 김정완, “지역경제개발과 지방재정”, 심정근(외) 「지방재정학」, 박영사, 1997
- 김중순, 「지방재정학」, 삼영사, 1997
- 김주원, “지방자치단체 재정지출의 효율화 문제”, 「강원광장」, 1999
- 노근호(외), “한국의 지역경제성장과 지방재정”, 「경제학연구」 제43집 제2호, 1995
- 노춘희, 「도시학개론」, 형설출판사, 1994
- 박완규, “정부지출과 국민소득간의 관계: 한국의 경우”, 「재정금융연구」 제3권 제1호, 1996
- 서울시정개발연구원, 「서울시 지방재정 예측과 배분에 관한 연구」, 1994
- 서울시정개발연구원 서울21세기연구센터, 「부문별정책구상-도시기반부분」, 1994
- 서울특별시, 서울통계연보 각 연도
- _____, 2000 중·장기 지방재정계획 수립지침, 2000
- _____, 중기투자·재정계획 1999-2003, 1999
- _____, 2000년도 예산(Ⅲ -I, II, III), 2000
- 손희준, “지방행정수요이론”, 「지방재정학」, 심정근(외), 박영사, 1997
- 심정근, 「지방재정학」, 박영사, 1997
- 양지청, 「사회간접자본론」, 서울프레스, 1994
- 이규환, “중기지방재정계획제도의 의의와 기대효과”, 「지방재정」 제16권 제6호, 1997
- 이은국, “서울시 세입·세출의 예측형태와 예측의 정확도를 위한 Box-Jenkins 모형 분석”, 「한국행정학보」 제28권 제1호, 1994
- 이종수, “38개 시·군통합지역의 공공서비스 공급능력 측정평가.” 「지방자치연구」 제7권, 1995
- 장노순, “지방재정계획”, 심정근(외), 「지방재정학」, 박영사, 1997
- 최원구, “중기지방재정계획제도의 일본에서의 사례”, 「지방재정」 제16권 제6호, 1997

- 한국지방행정연구원, 「지방재정지출수요의 측정모델」, 1999
 행정자치부, 지방재정연감 각 연도
- Brown,C.V., and Jackson,P.M, 「*Public Sector Economics*」, Basil Blackwell · Oxford., 1982
- Claire L. Felbinger, "Conditions of Confusion and Conflict: Rethinking the Infrastructure-Economic Development Linkage", 「*Buinding the Public City*」, Sage Publications, 1996
- Craig Knowles, 「*Tomorrow: Planned Urban Infrastructure Investment: 1999 to 2004*」, New South Wales Ministry of Urban Infrastructure Management, 1999
- Engle, R.F. and Granger, C.W.J, 1987, "Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing," 「*Economertica*」 vol 56, 1987
- Hansen,N.M, "The Structure and Determinants of Local Public Investment Expenditure", 「*The Review of Economic and Statistics*」 vol 47, 1965
- Johansen, S., "Statistical Analysis of Cointegration Vectors," 「*Journal of Economic Dynamics and Control*」 vol 12, 1988
- John M. Levy, 「*Contemporary Urban Planning*」, Prentice Hall, 1997
- Stock, J.H. and Watson, M.W., "Testing for Common Trends," 「*Journal of American Statistical Association*」 vol 83, 1988
- Richardson,H.W, 「*Regional Economics: Location Theory, Urban Structure, and Regional Change*」, Praeger Publishers, 1969
- World Bank, 「*World Development Report 1994*」, 1994
- 自治省, 「地方財政白書」 각 연도
 東京都, 「東京都豫算案 の 概要」, 平成11年
 _____, 「決算 の 状況」, 平成9年
 東京都統計協會, 「東京都統計年鑑」, 平成8年
 地方財務協會, 「地方財政統計年報」, 1976~1996
 和田八束, 「現代の地方財政」, 有斐閣, 1995

부 록

1. 서울시 및 지방자치단체의 세출구조 분석표(1998)
2. 서울시 예산 및 사회·경제적 관련 자료(1970~1998)

1998년도 서울시 세출결산 순계규모를 기능별로 구분하여 품목별 항목에 따라 살펴보면 먼저 총 금액 6조2,549억원 중 자본지출 항목이 3조2,081억원(51.3%), 이전경비 9,321억원(14.9%), 내부거래 7,422억원(11.9%) 순이다.

기능별 분류 중 일반행정비를 보면 품목별 분류 중 인건비(35.3%)와 물건비(29.0%)의 비중이 가장 높으며 세부항목으로 입법 및 선거관리의 경우 자본지출비(48.2%)에서, 일반행정비의 경우 인건비(37.7%)에서 높은 비중을 보이고 있다. 사회개발비의 경우 총 3조502억원 가운데 자본지출비에서 1조4,025억원(46.0%), 내부거래에서 6,660억원(21.8%)으로 성질별 항목 중 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

세부항목별로 교육 및 문화비의 경우 내부거래가 6,091억원(84.9%), 보건 및 생활환경 개선비와 주택 및 지역사회개발비의 경우 자본지출비에서 각각 6,860억원(54.5%)과 6,100억원(75.7%), 사회보장비의 경우 이전경비(70.8%)에서 제일 높은 점유율을 보이고 있다. 그리고 경제개발비 총 2조7,317억원 중 1조7,295억원이 자본지출비(63.3%) 금액이며, 세부항목 가운데 자본지출비의 비중이 농수산개발비(67.6%), 국토자원보존개발(90.7%), 교통관리(53.2%)에서 가장 높음을 알 수 있다. 민방위비의 경우 총 2,801억원 중 인건비 861억원(30.7%), 물건비 830억원(29.6%), 이전경비 648억원(23.1%)에서 높은 비율을 보이고 있으며, 세부항목 가운데 민방위관리에서는 이전경비(94.1%), 소방관리의 경우 인건비(39.1%)와 물건비(37.3%)에서 높은 비중을 차지하고 있다.

한편, 투자적 경비는 지출이 건설 사업비 또는 시설 등 자본형성으로 이어져 장래까지 지출효과가 계속되는 토대를 마련하는 비용을 말하는데, 이러한 투자적 경비는 기능별 분류 중 사회개발비와 경제개발비에 주로 집중되어 있으며, 성질별 분류 가운데 자본지출, 융자 및 출자, 보전재원, 내부거래를 합산한 금액이다. 또한 투자적 경비의 사업재원 명세에는 자체재원, 국고보조, 지방채, 전입금, 지방양여금 등으로 구성되어 있다.

서울시와 광역시를 합산한 1998년도 투자적 경비에 대한 순계 규모는 총 8조9,692억원이며, 사업비 명세 가운데 자본지출비가 6조7,984억원(75.8%)으로 가장 많은 비중을 보이고 있다. 이러한 투자적 경비의 사업재원 명세로는 자체재원이 6조128억원(67.0%), 지방채 1조 1,516억원(12.8%), 국고보조 1조 1,185억원(12.5%) 순으로 나타나 있다.

<부록 1> 서울특별시(본청) 세출결산 순계 분석

(단위: 백만원, %)

구 분	인건비	물건비	이전경비	자본지출	융자 및 출자	보전재원	내부거래	예비비 및 기타	합 계
합 계	340,215 (5.4)	488,126 (7.8)	932,124 (14.9)	3,208,146 (51.3)	475,348 (7.6)	46,231 (0.7)	742,164 (11.9)	22,523 (0.4)	6,254,877 (100.0)
일반행정비	68,175 (35.3)	55,864 (29.0)	33,452 (17.3)	30,074 (15.6)	-	-	-	5,342 (2.8)	192,907 (100.0)
입법 및 선거관리	3,519 (16.3)	7,141 (33.1)	525 (2.4)	10,408 (48.2)	-	-	-	-	21,593 (100.0)
일반행정	64,656 (37.7)	48,723 (28.4)	32,927 (19.2)	19,666 (11.5)	-	-	-	5,342 (3.1)	171,314 (100.0)
사회개발비	141,531 (4.6)	300,772 (9.9)	380,536 (12.5)	1,402,469 (46.0)	100,118 (3.3)	42,900 (1.4)	665,995 (21.8)	15,871 (0.5)	3,050,192 (100.0)
교육 및 문화	18,299 (2.5)	22,169 (3.1)	22,850 (3.2)	45,170 (6.3)	-	103 (0.0)	609,135 (84.9)	-	717,726 (100.0)
보건 및 생활 환경 개선비	118,070 (9.4)	265,285 (21.1)	149,266 (11.9)	685,984 (54.5)	2,000 (0.2)	32,469 (2.6)	-	4,605 (0.4)	1,257,679 (100.0)
사회보장	4,613 (1.7)	9,196 (3.4)	190,518 (70.8)	61,279 (22.8)	-	73 (0.0)	-	3,276 (1.2)	268,955 (100.0)
주택 및 지역사회개발	549 (0.1)	4,122 (0.5)	17,902 (2.2)	610,036 (75.7)	98,118 (12.2)	10,255 (1.3)	56,860 (7.1)	7,990 (1.0)	805,832 (100.0)
경제개발비	44,387 (1.6)	48,534 (1.8)	453,327 (16.6)	1,729,450 (63.3)	375,230 (13.7)	3,331 (0.1)	76,169 (2.8)	1,276 (0.0)	2,731,704 (100.0)
농수산개발	927 (5.5)	824 (4.9)	2,441 (14.5)	11,358 (67.6)	-	-	-	1,256 (7.5)	16,806 (100.0)
지역경제개발	2,016 (1.0)	3,815 (1.8)	143,840 (68.4)	20,584 (9.8)	-	-	40,000 (19.0)	20 (0.0)	210,275 (100.0)
국토자원 보존개발	29,750 (3.1)	24,770 (2.5)	7,352 (0.8)	883,638 (90.7)	-	-	28,371 (2.9)	-	973,881 (100.0)
교통관리	11,694 (0.8)	19,125 (1.2)	299,694 (19.6)	813,870 (53.2)	375,230 (24.5)	3,331 (0.2)	7,798 (0.5)	-	1,530,742 (100.0)
민방위비	86,122 (30.7)	82,956 (29.6)	64,809 (23.1)	46,153 (16.5)	-	-	-	34 (0.0)	280,074 (100.0)
민방위관리	580 (0.9)	1,479 (2.4)	57,789 (94.1)	1,573 (2.6)	-	-	-	-	61,421 (100.0)
소방관리	85,542 (39.1)	81,477 (37.3)	7,020 (3.2)	44,580 (20.4)	-	-	-	34 (0.0)	218,653 (100.0)
지원 및 기타경비	-	-	-	-	-	-	-	-	-
지방채상환	-	-	-	-	-	-	-	-	-
제지출금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
교부금	-	-	-	-	-	-	-	-	-
예비비	-	-	-	-	-	-	-	-	-

주 : 1998년도 서울시 세출결산 순계규모를 기능별로 구분하여 품목별 항목에 따라 분류
 자료: 지방재정연감(1999), 행정자치부

<부록 2> 서울시 및 광역시 투자적 경비 순계분석 총괄(기능별)-사회개발비

(단위: 백만원, %)

구 분	사업비명세	사업재원명세								합 계
	자본지출	국고보조	시·도비 보 조	전입금	지방채	지방 교부세	증액 교부금	지방 양여금	자체제원	
합 계	6,798,406 (75.8)	1,118,549 (12.5)	-	509,694 (5.7)	1,151,550 (12.8)	27,203 (0.3)	4,844 (0.1)	144,549 (1.6)	6,012,767 (67.0)	8,969,156 (100.0)
사회개발	2,954,547 (68.5)	330,819 (7.7)	-	162,651 (3.8)	507,438 (11.8)	15,966 (0.4)	-	1,910 (0.0)	3,292,442 (76.4)	4,311,226 (100.0)
교육 및 문화	341,216 (25.1)	166,057 (12.2)	-	4,140 (0.3)	54,300 (4.0)	13,270 (1.0)	-	828 (0.1)	1,120,385 (82.4)	1,358,980 (100.0)
문화예술	39,879 (75.1)	11,835 (22.3)	-	14 (0.0)	3,121 (5.9)	1,270 (2.4)	-	-	36,851 (69.4)	53,091 (100.0)
체육진흥관리	272,159 (97.1)	136,850 (48.8)	-	8 (0.0)	47,897 (17.1)	12,000 (4.3)	-	828 (0.3)	82,717 (29.5)	280,300 (100.0)
사회교육	7,293 (0.7)	17,372 (1.7)	-	10 (0.0)	3,282 (0.3)	-	-	-	982,937 (97.9)	1,003,601 (100.0)
대학교육	21,885 (99.5)	-	-	4,108 (18.7)	-	-	-	-	17,880 (81.3)	21,988 (100.0)
보건 및 생활 환경개선	1,363,418 (91.5)	138,082 (9.3)	-	89,518 (6.0)	179,830 (12.1)	44 (0.0)	-	460 (0.0)	1,081,817 (72.6)	1,489,751 (100.0)
보건	231,202 (89.4)	68,377 (26.4)	-	34,461 (13.3)	9,322 (3.6)	44 (0.0)	-	-	146,529 (56.6)	258,733 (100.0)
환경관리	845,775 (89.8)	54,790 (5.8)	-	41,232 (4.4)	168,615 (17.9)	-	-	460 (0.0)	676,495 (71.8)	941,592 (100.0)
공원·녹지 관리	286,441 (99.0)	14,915 (5.2)	-	13,825 (4.8)	1,893 (0.7)	-	-	-	258,793 (89.4)	289,426 (100.0)
사회보장	87,437 (76.4)	21,191 (18.5)	-	3,028 (2.6)	14,332 (12.5)	-	-	267 (0.2)	75,633 (66.1)	114,451 (100.0)
일반사회복지	36,211 (57.8)	12,208 (19.5)	-	3,006 (4.8)	13,892 (22.2)	-	-	-	33,573 (53.6)	62,679 (100.0)
생활보호	3,162 (90.1)	2,208 (62.9)	-	12 (0.3)	350 (10.0)	-	-	267 (7.6)	674 (19.2)	3,511 (100.0)
가정복지	48,064 (99.6)	6,775 (14.0)	-	10 (0.0)	90 (0.2)	-	-	-	41,386 (85.8)	48,261 (100.0)
주택 및 지역 사회개발	1,162,476 (86.2)	5,489 (0.4)	-	65,965 (4.9)	258,976 (19.2)	2,652 (0.2)	-	355 (0.0)	1,014,607 (75.3)	1,348,044 (100.0)
주택사업	885,041 (83.2)	1,216 (0.1)	-	65,249 (6.1)	258,960 (24.4)	-	-	-	737,874 (69.4)	1,063,299 (100.0)
도시개발	97,339 (98.1)	2,413 (2.4)	-	326 (0.3)	16 (0.0)	-	-	355 (0.4)	96,157 (96.9)	99,267 (100.0)
지역사회개발	180,096 (97.1)	1,860 (1.0)	-	390 (0.2)	-	2,652 (1.4)	-	-	180,576 (97.4)	185,478 (100.0)

<부록 3> 서울특별시 및 광역시 투자적경비 순계분석(기능별)-경제개발비

(단위: 백만원, %)

구 분	사업비명세		사 업 재 원 명 세							합 계
	자본지출	국고보조	시·도비 보조	전입금	지방채	지방 교부세	증액 교부금	지방 양여금	자체재원	
합 계	6,798,406 (75.8)	1,118,549 (12.5)	-	509,694 (5.7)	1,151,550 (12.8)	27,203 (0.3)	4,844 (0.1)	144,549 (1.6)	6,012,767 (67.0)	8,969,156 (100.0)
경제개발	3,843,859 (82.5)	787,730 (16.9)	-	347,043 (7.5)	644,112 (13.8)	11,237 (0.2)	4,844 (0.1)	142,639 (3.1)	2,720,325 (58.4)	4,657,930 (100.0)
농수산개발	122,338 (98.7)	66,037 (53.3)	-	-	19,230 (15.5)	1,400 (1.1)	4,502 (3.6)	6,633 (5.4)	26,116 (21.1)	123,918 (100.0)
농정관리	69,121 (99.2)	39,454 (56.6)	-	-	9,221 (13.2)	1,400 (2.0)	2,423 (3.5)	6,633 (9.5)	10,579 (15.2)	69,710 (100.0)
축수산진흥	36,355 (98.6)	22,418 (60.8)	-	-	4,501 (12.2)	-	2,079 (5.6)	-	7,871 (21.3)	36,869 (100.0)
농촌진흥	16,862 (97.2)	4,165 (24.0)	-	-	5,508 (31.8)	-	-	-	7,666 (44.2)	17,339 (100.0)
지역경제 개발	224,505 (60.9)	20,351 (5.5)	-	3,199 (0.9)	5,039 (1.4)	1,067 (0.3)	295 (0.1)	1,826 (0.5)	337,155 (91.4)	368,932 (100.0)
지역경제 개발	157,803 (61.3)	12,177 (4.7)	-	998 (0.4)	3,582 (1.4)	1,067 (0.4)	295 (0.1)	1,495 (0.6)	237,778 (92.4)	257,392 (100.0)
관광업관리	64,164 (59.9)	6,831 (6.4)	-	1,968 (1.8)	1,291 (1.2)	-	-	331 (0.3)	96,692 (90.3)	107,113 (100.0)
관광 및 국제교류	2,538 (57.3)	1,343 (30.3)	-	233 (5.3)	166 (3.7)	-	-	-	2,685 (60.7)	4,427 (100.0)
국토자원 보존개발	1,731,548 (93.7)	175,378 (9.5)	-	4,316 (0.2)	263,327 (14.3)	8,770 (0.5)	47 (0.0)	134,180 (7.3)	1,261,535 (68.3)	1,847,553 (100.0)
산림자원 개발	22,160 (53.9)	4,109 (10.0)	-	2,325 (5.7)	2,900 (7.1)	-	-	619 (1.5)	31,172 (75.8)	41,125 (100.0)
치수 및 제해대책	100,293 (60.0)	9,625 (5.8)	-	1,572 (0.9)	11,050 (6.6)	-	26 (0.0)	14,324 (8.6)	130,503 (78.1)	167,100 (100.0)
건설관리	1,609,095 (98.2)	161,644 (9.9)	-	419 (0.0)	249,377 (15.2)	8,770 (0.5)	21 (0.0)	119,237 (7.3)	1,099,860 (67.1)	1,639,328 (100.0)
교통관리	1,765,468 (76.2)	525,964 (22.7)	-	339,528 (14.7)	356,516 (15.4)	-	-	-	1,095,519 (47.3)	2,317,527 (100.0)
교통행정 관리	1,467,735 (77.7)	426,350 (22.6)	-	335,518 (17.8)	350,456 (18.6)	-	-	-	775,792 (41.1)	1,888,116 (100.0)
교통안전	297,733 (69.3)	99,614 (23.2)	-	4,010 (0.9)	6,060 (1.4)	-	-	-	319,727 (74.5)	429,411 (100.0)

<부록 4> 서울특별시 및 광역시 의존재원 세입결산 분석(단체별)

구 분	서 울		광 역 시 계		합 계	
	금액(백만원)	비율(%)	금액(백만원)	비율(%)	금액(백만원)	비율(%)
합 계	223,463 (100.0)	13.9	1,380,373 (100.0)	86.1	1,603,836 (100.0)	100.0
지방교부세	2,995 (1.3)	1.6	181,638 (13.2)	98.4	184,633 (11.5)	100.0
중액교부금	-	-	19,136 (1.4)	100.0	19,136 (1.2)	100.0
지방양여금	-	-	320,536 (23.2)	100.0	320,536 (20.0)	100.0
조정교부금	-	-	-	-	-	-
보 조 금	220,468 (98.7)	20.4	859,063 (62.2)	79.6	1,079,531 (67.3)	100.0
국고보조금	220,468 (98.7)	20.4	859,063 (62.2)	79.6	1,079,531 (67.3)	100.0
일반행정비	54,814 (24.5)	26.1	155,313 (1.3)	73.9	210,127 (13.1)	100.0
사회개발	124,407 (55.7)	21.8	445,676 (32.3)	78.2	570,083 (35.5)	100.0
경제개발	40,711 (18.2)	13.8	254,244 (18.4)	86.2	294,955 (18.4)	100.0
민방위비	536 (0.2)	12.4	3,776 (0.3)	87.6	4,312 (0.3)	100.0
지원 및 기타경비	-	-	54 (0.0)	100.0	54 (0.0)	100.0
시·도비보조금	-	-	-	-	-	-

주) 지방세입 중 의존재원을 1998년도 세입결산을 근거로 서울시와 광역시로 구분하여 살펴보면 우선 의존재원 총 규모는 1조 6,038억원이며 세입원별로는 지방교부세 1,846억원(11.5%), 중액교부금 191억원(1.2%), 지방양여금 3,205억원(20.0%), 보조금 1조 795억원(67.3%)으로 나타났으며, 보조금 중 특히 국고보조금이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것을 알 수 있음. 의존재원을 서울시를 중심으로 광역시와 상호 비교해 보면 총 규모에서는 서울시가 2,235억원(13.9%), 광역시 1조 3,804억원(86.1%)으로 편성되어 서울시의 의존재원 비율이 상대적으로 낮게 나타나 있음.

<부록 5> 지방자치단체 교육비 특별회계 세입·세출결산분석(총괄)

구 분	서 율		광역시	
	금액(백만원)	비율(%)	금액(백만원)	비율(%)
세입합계	2,732,107 (14.6)	100.0	4,770,563 (25.5)	100.0
국가부담수입	1,610,180 (8.6)	58.9	3,468,356 (18.5)	72.7
지방교육재정교부금	454,965 (2.4)	16.7	2,016,936 (10.8)	42.3
지방교육양여금	1,016,193 (5.4)	37.2	1,198,573 (6.4)	25.1
교육환경개선금	106,984 (0.6)	3.9	204,514 (1.1)	4.3
국고지원금	32,038 (0.2)	1.2	48,333 (0.3)	1.0
일반회계부담수입	609,797 (3.3)	22.3	409,360 (2.2)	8.6
법정전입금	598,666 (3.2)	21.9	400,455 (2.1)	8.4
미법정전입금	10,469 (0.1)	0.4	8,605 (0.0)	0.2
지원금	662 (0.0)	0.0	300 (0.0)	0.0
특별회계부담수입	510,026 (2.7)	18.7	890,564 (4.8)	18.7
재산수입	6,800 (0.0)	0.2	15,954 (0.1)	0.3
입학금 및 수업료 수입	247,329 (1.3)	9.1	363,740 (1.9)	7.6
사용료 및 수수료 수입	6,217 (0.0)	0.2	2,682 (0.0)	0.1
잡수입	22,902 (0.1)	0.8	40,474 (0.2)	0.8
이월금	226,778 (1.2)	8.3	467,714 (2.5)	9.8
지방교육채	-	-	-	-
주민부담수입	2,104 (0.0)	0.1	2,283 (0.0)	0.0
세출합계	2,634,023 (15.4)	100.0	4,511,011 (26.3)	100.0
교육위원회비	1,043 (0.0)	0.0	2,850 (0.0)	0.1
교육행정비	1,722,002 (10.1)	65.4	2,405,073 (14.0)	53.3
인건비	1,677,536 (9.8)	63.7	2,103,060 (12.3)	46.6
운영비	44,466 (0.3)	1.7	302,013 (1.8)	6.7
교육사업비	14,716 (0.1)	0.6	40,796 (0.2)	0.9
학교비	237,580 (1.4)	9.0	318,422 (1.9)	7.1
사학지원비	361,817 (2.1)	13.7	516,423 (3.0)	11.4
시설비	296,751 (1.7)	11.3	1,213,735 (7.1)	26.9
제지출경비	114 (0.0)	0.0	13,712 (0.1)	0.3
예비비	-	-	-	-

<부록 6> 지방자치단체 투자적경비 순계분석 총괄(기능별) - 사회개발비

(단위: 백만원, %)

구 분	사업비명세	사 업 재 원 명 세								합 계
	자본지출	국고 보조	시·도비 보조	전입금	지방채	지방 교부세	증액 교부금	지방양여금	자체재원	
합 계	24,966,603 (86.8)	4,776,009 (16.6)	2,070,814 (7.2)	749,986 (2.6)	1,905,381 (6.6)	529,463 (1.8)	36,916 (0.1)	1,938,212 (6.7)	16,760,730 (58.3)	28,767,511 (100.0)
사회개발	11,000,542 (85.1)	1,162,606 (9.0)	966,914 (7.5)	347,618 (2.7)	939,052 (7.3)	230,717 (1.8)	5,251 (0.0)	575,323 (4.4)	8,703,465 (67.3)	12,930,946 (100.0)
교육 및 문화	1,121,436 (52.3)	342,437 (16.0)	126,484 (5.9)	12,224 (0.6)	73,958 (3.4)	40,446 (1.9)	949 (0.0)	4,360 (0.2)	1,543,245 (72.0)	2,144,103 (100.0)
문화예술	432,567 (96.6)	120,593 (26.9)	54,692 (12.2)	4,838 (1.1)	10,039 (2.2)	17,731 (4.0)	-	1,544 (0.3)	238,414 (53.2)	447,851 (100.0)
체육진흥 관리	622,566 (98.3)	195,586 (30.9)	69,886 (11.0)	1,798 (0.3)	60,627 (9.6)	21,461 (3.4)	949 (0.1)	2,652 (0.4)	280,325 (44.3)	633,284 (100.0)
사회교육	27,499 (2.7)	21,101 (2.1)	1,906 (0.2)	760 (0.1)	3,292 (0.3)	1,254 (0.1)	-	164 (0.0)	995,584 (97.2)	1,024,061 (100.0)
대학교육	38,804 (99.7)	5,157 (13.3)	-	4,828 (12.4)	-	-	-	-	28,922 (74.3)	38,907 (100.0)
보건 및 생활 환경 개선	4,669,537 (96.1)	459,620 (9.5)	338,127 (7.0)	204,350 (4.2)	364,952 (7.5)	57,765 (1.2)	1,622 (0.0)	290,453 (6.0)	3,140,937 (64.7)	4,857,826 (100.0)
보건	686,471 (94.9)	125,792 (17.4)	29,686 (4.1)	48,714 (6.7)	32,049 (4.4)	10,223 (1.4)	1,622 (0.2)	6,494 (0.9)	469,014 (64.8)	723,594 (100.0)
환경관리	3,488,330 (96.0)	302,443 (8.3)	287,323 (7.9)	141,799 (3.9)	330,084 (9.1)	44,255 (1.2)	-	277,820 (7.6)	2,248,425 (61.9)	3,632,149 (100.0)
공원· 녹지관리	494,736 (98.5)	31,385 (6.3)	21,118 (4.2)	13,837 (2.8)	2,819 (0.6)	3,287 (0.7)	-	6,139 (1.2)	423,498 (84.3)	502,083 (100.0)
사회보장	716,527 (87.0)	162,372 (19.7)	126,608 (15.4)	8,663 (1.1)	15,909 (1.9)	9,918 (1.2)	989 (0.1)	13,699 (1.7)	485,582 (58.9)	823,740 (100.0)
일반사회 복지	220,636 (78.5)	55,270 (19.7)	30,999 (11.0)	5,942 (2.1)	14,171 (5.0)	2,741 (1.0)	989 (0.4)	179 (0.1)	170,700 (60.7)	280,991 (100.0)
생활보호	126,867 (76.8)	32,193 (19.5)	29,728 (18.0)	2,229 (1.3)	1,014 (0.6)	1,306 (0.8)	-	2,304 (1.4)	96,498 (58.4)	165,272 (100.0)
가정복지	369,024 (97.8)	74,909 (19.8)	65,881 (17.5)	492 (0.1)	724 (0.2)	5,871 (1.6)	-	11,216 (3.0)	218,384 (57.9)	377,477 (100.0)
주택 및 지역 사회 개발	4,493,042 (88.0)	198,177 (3.9)	375,695 (7.4)	122,381 (2.4)	484,233 (9.5)	122,588 (2.4)	1,691 (0.0)	266,811 (5.2)	3,533,701 (69.2)	5,105,277 (100.0)
주택사업	1,312,124 (80.2)	36,907 (2.3)	43,595 (2.7)	81,139 (5.0)	298,282 (18.2)	15,885 (1.0)	951 (0.1)	27,188 (1.7)	1,132,675 (69.2)	1,636,622 (100.0)
도시개발	1,671,833 (97.7)	49,786 (2.9)	178,390 (10.4)	34,685 (2.0)	53,572 (3.1)	64,629 (3.8)	700 (0.0)	165,220 (9.7)	1,164,245 (68.0)	1,711,227 (100.0)
지역사회 개발	1,509,085 (85.9)	111,484 (6.3)	153,710 (8.7)	6,557 (0.4)	132,379 (7.5)	42,074 (2.4)	40 (0.0)	74,403 (4.2)	1,236,781 (70.4)	1,757,428 (100.0)

<부록 7> 지방자치단체 투자적경비 순계분석 총괄(기능별) - 경제개발비

(단위: 백만원, %)

구 분	사업비명세	사 업 재 원 명 세								합 계
	자본지출	국고 보조	시·도비 보조	전입금	지방채	지방 교부세	증액 교부금	지방 양여금	자채재원	
합 계	24,966,603 (86.8)	4,776,009 (16.6)	2,070,814 (7.2)	749,986 (2.6)	1,905,381 (6.6)	529,463 (1.8)	36,916 (0.1)	1,938,212 (6.7)	16,760,730 (58.3)	28,767,511 (100.0)
경제개발	13,966,061 (88.2)	3,613,403 (22.8)	1,103,900 (7.0)	402,368 (2.5)	966,329 (6.1)	298,746 (1.9)	31,665 (0.2)	1,362,889 (8.6)	8,057,265 (50.9)	15,836,565 (100.0)
농수산 개발	3,562,101 (97.0)	1,941,299 (52.8)	334,186 (9.1)	14,791 (0.4)	45,188 (1.2)	82,634 (2.2)	28,070 (0.8)	120,520 (3.3)	1,106,997 (30.1)	3,673,685 (100.0)
농경 관리	2,961,886 (97.1)	1,678,449 (55.0)	265,555 (8.7)	11,584 (0.4)	34,802 (1.1)	72,439 (2.4)	22,078 (0.7)	108,368 (3.6)	858,626 (28.1)	3,051,901 (100.0)
축수산 진흥	409,125 (98.5)	202,410 (48.7)	47,453 (11.4)	1,568 (0.4)	4,513 (1.1)	7,179 (1.7)	5,992 (1.4)	7,328 (1.8)	139,101 (33.5)	415,544 (100.0)
농촌 진흥	191,090 (92.7)	60,440 (29.3)	21,178 (10.3)	1,639 (0.8)	5,873 (2.8)	3,016 (1.5)	-	4,824 (2.3)	109,270 (53.0)	206,240 (100.0)
지역경제 개발	652,320 (60.4)	172,367 (16.0)	26,082 (2.4)	10,785 (1.0)	40,450 (3.7)	10,892 (1.0)	295 (0.0)	6,439 (0.6)	812,173 (75.2)	1,079,483 (100.0)
지역경제 개발	327,222 (59.2)	39,800 (7.2)	11,506 (2.1)	8,141 (1.5)	15,261 (2.8)	2,668 (0.5)	295 (0.1)	3,487 (0.6)	471,716 (85.3)	552,874 (100.0)
광공업 관리	225,526 (53.2)	103,976 (24.5)	2,821 (0.7)	2,271 (0.5)	17,745 (4.2)	2,312 (0.5)	-	1,432 (0.3)	293,037 (69.1)	424,130 (100.0)
관광 및 국제교류	99,572 (97.2)	28,591 (27.9)	11,755 (11.5)	373 (0.4)	7,444 (7.3)	5,912 (5.8)	-	1,520 (1.5)	47,420 (46.3)	102,479 (100.0)
국토자원 보존개발	7,702,119 (91.2)	968,901 (11.5)	718,713 (8.5)	29,621 (0.4)	524,174 (6.2)	202,495 (2.4)	3,300 (0.0)	1,235,514 (14.6)	4,765,203 (56.4)	8,447,921 (100.0)
산림자원 개발	587,031 (96.6)	292,580 (48.2)	41,988 (6.9)	3,077 (0.5)	2,964 (0.5)	26,481 (4.4)	2,099 (0.3)	11,949 (2.0)	226,351 (37.3)	607,489 (100.0)
치수 및 재해대책	1,164,431 (77.9)	148,540 (9.9)	179,863 (12.0)	4,149 (0.3)	15,699 (1.1)	30,258 (2.0)	431 (0.0)	82,327 (5.5)	1,033,512 (69.1)	1,494,779 (100.0)
건설 관리	5,950,657 (93.8)	527,781 (8.3)	496,862 (7.8)	22,395 (0.4)	505,511 (8.0)	145,756 (2.3)	770 (0.0)	1,141,238 (18.0)	3,505,340 (55.2)	6,345,653 (100.0)
교통관리	2,049,521 (77.8)	530,836 (20.1)	24,919 (0.9)	347,171 (13.2)	356,517 (13.5)	2,725 (0.1)	-	416 (0.0)	1,372,892 (52.1)	2,635,476 (100.0)
교통행정 관리	1,697,842 (78.9)	430,428 (20.0)	19,478 (0.9)	342,081 (15.9)	350,456 (16.3)	1,584 (0.1)	-	73 (0.0)	1,007,120 (46.8)	2,151,220 (100.0)
교통 안전	351,679 (72.6)	100,408 (20.7)	5,441 (1.1)	5,090 (1.1)	6,061 (1.3)	1,141 (0.2)	-	343 (0.1)	365,772 (75.5)	484,256 (100.0)

서울시 예산결산 총괄 (Summary of Budget and Settlement)

(단위 : 백만원)

연도	예산현액 (Budget)			세입 (Revenues)			세출 (Expenditures)			잉여 (Surplus)		
	계 (Total)	일반회계 (General account)	특별회계 (Special account)	계 (Total)	일반회계 (General account)	특별회계 (Special account)	계 (Total)	일반회계 (General account)	특별회계 (Special account)	계 (Total)	일반회계 (General account)	특별회계 (Special account)
1970년	49,426	27,071	22,355	45,352	25,329	20,023	43,755	24,828	18,927	1,597	501	1,096
1971년	67,122	35,533	31,590	56,166	30,312	25,854	55,745	30,262	25,484	420	50	370
1972년	73,243	37,797	35,446	58,580	31,835	26,745	56,898	31,408	25,490	1,682	427	1,255
1973년	80,869	45,932	34,937	81,292	45,890	35,403	74,761	42,752	32,009	6,532	3,138	3,394
1974년	102,274	64,917	37,357	101,136	65,617	35,520	93,609	59,733	33,875	7,529	5,884	1,645
1975년	165,766	101,548	64,219	163,813	103,286	60,528	149,795	92,012	57,783	14,019	11,274	2,745
1976년	220,391	135,692	80,977	216,740	141,355	75,385	185,167	119,810	65,357	31,573	21,545	10,028
1977년	331,160	226,297	104,863	319,236	213,957	105,288	272,732	184,759	87,973	46,513	29,198	17,315
1978년	463,222	315,607	147,615	450,622	298,869	151,754	386,481	261,953	124,527	64,143	36,916	27,227
1979년	650,624	402,760	247,864	581,230	374,584	206,691	514,254	332,690	181,563	67,022	41,894	25,128
1980년	806,179	469,555	336,624	722,175	429,794	292,381	672,890	407,483	265,407	49,285	22,311	26,974
1981년	1,003,204	535,535	467,669	877,532	510,616	366,916	774,964	473,257	301,706	102,569	37,359	65,210
1982년	1,332,186	663,926	668,260	1,262,305	675,639	586,666	1,040,882	572,132	468,749	221,424	103,507	117,917
1983년	1,795,266	840,084	955,181	1,646,732	873,188	773,544	1,318,393	706,963	611,429	328,340	166,225	162,115
1984년	2,174,308	979,071	1,195,237	1,690,556	940,048	750,508	1,483,364	855,570	627,793	207,193	84,478	122,715
1985년	2,319,004	1,028,781	1,290,223	1,853,823	888,858	964,965	1,705,749	848,815	856,934	148,074	40,043	108,031
1986년	2,513,917	1,046,309	1,467,608	2,200,855	981,781	1,219,074	1,925,924	895,124	1,030,800	274,931	86,657	188,274
1987년	2,483,928	1,146,591	1,337,337	2,443,714	1,073,551	1,370,163	1,940,854	944,971	995,883	502,860	128,580	374,280
1988년	2,572,782	1,139,437	1,433,345	2,754,160	1,266,056	1,488,104	2,011,597	1,012,746	998,851	742,563	253,310	489,253
1989년	3,759,466	1,765,589	1,993,877	3,919,349	2,047,512	1,871,837	2,901,899	1,490,124	1,411,775	1,017,450	557,388	460,062
1990년	5,185,507	2,260,069	2,925,438	4,715,703	2,392,258	2,323,445	3,006,694	1,952,970	1,053,724	1,709,009	439,288	1,269,721
1991년	6,485,308	2,767,763	3,717,545	7,143,299	3,906,025	3,237,274	4,968,000	2,524,152	2,443,848	2,175,299	1,381,873	793,426
1992년	7,449,048	3,167,833	4,281,215	6,748,999	3,179,973	3,569,026	5,865,646	2,825,430	3,040,216	883,353	354,543	528,810
1993년	7,794,690	3,458,451	4,336,239	6,905,784	3,260,676	3,645,108	6,045,031	2,962,877	3,082,154	860,753	297,799	562,954
1994년	8,616,497	3,603,154	5,013,343	8,132,260	3,707,881	4,424,379	6,578,828	3,164,355	3,414,473	1,553,432	543,526	1,009,906
1995년	9,002,857	4,076,105	4,926,752	9,269,740	4,529,164	4,740,576	7,290,895	3,480,981	3,809,914	1,978,845	1,048,183	930,662
1996년	9,484,430	5,511,630	3,972,800	10,093,969	5,992,621	4,101,348	8,081,160	4,804,503	3,276,657	2,012,809	1,188,118	824,691
1997년	10,521,583	6,680,018	3,841,565	10,066,793	6,370,586	3,696,207	8,729,674	5,833,284	2,896,390	1,337,119	537,302	799,817
1998년	9,391,182	5,893,286	3,497,896	9,005,426	5,640,143	3,365,283	8,215,993	5,400,671	2,815,322	789,433	239,472	549,961
1999년	8,871,525	5,590,200	3,281,325				8,871,525	5,590,200	3,281,325			

* 91년 특별회계의 세입과 세출의 예산이 차이가 있어 세출예산을 사용
 * 99년 예산은 당초예산임.
 * 자료 : 85-98년 서울통계연보, 99년 지방자치단체 예산개요(행자부)

70 ~ 72년까지는 당초 예산액(지방재정연감)이며, 73 ~ 84년까지는 최종예산액(재정연감)임.
 다만, 70년도를 성질별 분류로 한 것은 지방재정연감이지만, 국회와 시청에 없음.

(단위: 천원)

연 도	인건비 (personal)	물건비 (articles)	이전경비 (expenses transfer)	자본지출 (capital expenditure)	융자및출자 (loan& invest')	보전재원 (financing)	내부거래 (in-transaction)	예비비 및 기타 (contingency& other)	계
1971년	5,320,741	3,676,339	2,766,971	12,871,429	178,350	546,576	5,801,780	440,061	31,602,247
1972년	6,096,240	5,268,707	3,192,871	11,300,142	272,000	3,015,976	6,290,072	514,394	35,950,402
1973년	7,901,500	5,403,157	5,040,109	14,059,282	41,080	4,310,249	9,602,138	384,274	46,741,789
1974년	10,721,318	7,911,910	8,037,267	24,784,768	39,500	65,792	13,010,376	345,578	64,916,509
1975년	12,535,739	10,207,920	4,137,695	56,968,160	10,000	645,316	14,134,213	2,908,747	101,547,790
1976년	19,503,573	11,680,570	2,936,395	73,369,805	1,109,657	3,525,863	22,317,521	4,970,973	139,414,357
1977년	29,607,365	19,270,830	6,857,946	129,457,857	-	880,936	31,465,000	8,757,207	226,297,141
1978년	47,597,298	32,135,198	7,387,445	187,738,784	-	1,367,559	30,465,000	8,915,826	315,607,110
1979년	65,630,929	39,078,023	11,059,507	239,505,738	352,500	1,449,189	30,290,599	11,327,969	398,694,454
1980년	83,953,658	54,996,296	14,878,914	238,718,914	3,391,500	1,627,405	58,522,348	13,380,904	469,469,939
1981년	108,449,408	74,211,066	17,353,746	190,249,843	31,500,000	2,053,310	98,208,068	13,509,576	535,535,017
1982년	130,258,420	84,967,177	20,750,246	254,073,866	42,237,000	4,716,991	126,681,270	13,028,500	676,713,470
1983년	149,277,398	83,946,209	31,000,145	383,712,163	84,050,000	2,292,173	93,658,118	12,148,148	840,084,354
1984년	157,473,681	90,351,875	29,369,449	450,575,754	114,128,000	3,303,375	112,916,307	23,952,501	982,070,942
1985년	163,876,650	109,329,296	24,890,851	472,591,183	450,000	1,357,508	113,059,000	18,396,512	903,951,000
1986년	191,160,962	109,732,336	61,306,502	417,656,990	78,600,000	955,501	104,206,248	19,933,461	983,552,000
1987년	200,626,825	127,321,578	66,629,379	403,185,522	108,809,000	659,200	97,470,266	26,727,230	1,031,429,000
1988년	236,613,157	154,888,822	156,140,316	407,949,150	105,700,000	1,651,200	32,918,302	54,045,053	1,149,906,000
1989년	77,578,896	79,572,918	386,285,489	488,044,885	187,347,000	2,467,200	288,852,411	24,713,201	1,534,862,000
1990년	102,921,489	89,710,302	532,992,146	477,392,604	184,593,000	16,596,800	395,130,905	28,147,754	1,827,485,000
1991년	130,421,739	117,856,022	710,240,617	741,281,689	188,515,525	16,740,900	515,040,297	44,299,211	2,464,396,000
1992년	151,771,604	122,990,478	881,679,229	1,054,263,401	202,891,000	16,740,900	683,248,027	49,555,361	3,163,140,000
1993년	152,201,000	122,198,000	863,616,000	889,254,000	150,500,000	846,000	989,991,000	97,524,000	3,266,130,000
1994년	182,454,000	137,001,000	895,601,000	1,012,801,000	63,190,000	434,000	1,057,540,000	76,279,000	3,425,300,000
1995년	187,517,000	158,454,000	981,557,000	1,144,199,000	94,900,000	951,000	1,136,900,000	95,522,000	3,800,000,000
1996년	213,754,000	195,865,000	1,468,821,000	1,581,126,000	176,750,000	1,080,000	1,420,245,000	89,759,000	5,147,400,000
1997년	230,343,000	216,899,000	1,692,456,000	2,153,481,000	318,850,000	1,434,000	1,510,947,000	139,631,000	6,264,041,000
1998년	236,933,000	250,162,000	1,608,600,000	1,670,069,000	359,300,000	216,000	1,194,682,000	111,599,000	5,431,561,000
1999년	246,173,000	284,915,000	1,767,439,000	1,157,997,000	459,075,000	408,290,000	1,199,529,000	66,782,000	5,590,200,000

* 주 : 1995년까지의 자료는 당초예산을 1996년 이후의 자료는 최종예산을 사용하였음. (단99년은 당초예산임)
 98년,99년은 [1999년 예산개요]를 참조

(단위: 천원)

연 도	계 (Total)	일반행정비	사회개발비	경제개발비	민방위비	지원및기타경비
1970년	23,632,658	3,187,361	4,763,933	9,509,891	382,871	5,788,602
1971년	31,602,247	5,065,268	7,069,624	12,533,339		6,934,016
1972년	35,950,404	5,450,397	8,903,308	10,994,066		10,602,633
1973년	45,931,789	6,083,272	10,484,317	14,208,438	444,168	14,711,594
1974년	64,916,806	11,094,470	17,008,703	23,448,707		13,364,926
1975년	101,547,790	17,282,269	28,262,193	39,893,531	985,269	15,124,528
1976년	135,692,153	24,470,045	22,462,137	61,007,766	556,386	27,195,819
1977년	226,297,138	41,611,883	32,183,552	107,752,063	4,504,043	40,245,597
1978년	315,607,110	63,088,689	63,360,192	142,736,949	7,553,166	38,868,114
1979년	402,760,292	77,643,379	93,136,300	181,108,803	9,902,483	40,969,327
1980년	469,555,074	105,071,483	119,379,451	157,509,889	16,934,909	70,659,342
1981년	535,535,027	122,318,759	132,263,595	153,678,348	17,241,950	110,032,375
1982년	663,925,805	133,173,720	160,625,490	213,204,308	20,759,551	136,162,736
1983년	840,084,354	163,400,980	235,623,540	233,620,350	23,002,502	184,436,982
1984년	979,070,942	178,811,825	243,456,549	283,211,821	29,460,576	244,130,171
1985년	903,951,000	180,002,658	145,792,621	348,793,450	30,220,805	199,141,466
1986년	983,552,000	206,817,672	209,774,118	349,139,379	41,950,642	175,870,189
1987년	1,031,429,000	211,273,564	232,338,580	329,382,745	54,915,329	203,518,782
1988년	1,149,906,000	301,997,404	325,858,845	309,565,283	45,691,477	166,792,991
1989년	1,534,862,000	110,937,445	435,685,188	310,315,016	65,057,935	612,866,416
1990년	1,827,485,000	116,626,980	542,854,148	285,791,204	66,829,952	815,382,716
1991년	2,464,396,000	87,399,170	452,902,478	515,775,082	88,818,505	1,319,500,765
1992년	3,163,140,000	113,170,264	1,085,243,581	451,034,506	105,423,453	1,408,268,196
1993년	3,202,500,000	148,526,000	764,625,000	1,428,286,000	106,835,000	754,228,000
1994년	3,425,300,000	145,038,000	776,007,000	1,621,844,000	119,934,000	762,477,000
1995년	3,800,000,000	516,748,000	1,011,396,000	1,670,356,000	141,780,000	459,720,000
1996년	5,147,400,000	292,878,000	1,731,974,000	1,728,927,000	245,698,000	1,147,923,000
1997년	6,264,041,000	365,707,000	2,196,892,000	2,105,802,000	246,047,000	1,349,593,000
1998년	5,431,561,000	269,726,000	2,018,771,000	1,858,513,000	261,543,000	1,023,008,000
1999년	5,590,200,000	217,126,000	1,785,132,000	2,294,845,000	277,462,000	1,015,635,000

비 고	인구밀도 (명/km2) Population Density	지방세 수입 (천원) Local Tax Revenue	인구수(명) Population	공무원 수 Public Officials		건축허가면적 (m2) Building Construction Permit	자동차등록(대) Num. Of Reg. Motor Vehi.	유류소비 (천배럴) Oil Consumption	제조업전력사용량 (MWh) Amount of Power Use by Manufacturing)	소비자물가지수 (1995=100) Consumer Price Index
				총괄(명)	본청(명)					
1970년	9,013	15,726,942	5,525,262	18,915	1,267	4,783,856	60,442	78년도까지	N/A	6
1971년	9,544	21,203,061	5,850,925	20,138	1,492	3,783,656	67,275	없음	854,291	9
1972년	9,912	27,002,027	6,076,143	21,592	1,411	3,043,594	68,492		1,033,272	10
1973년	10,030	23,019,700	6,289,556	21,684	1,391	5,106,312	76,303		1,465,293	13
1974년	10,432	35,104,178	6,541,500	24,250	1,326	6,615,184	80,248		1,612,586	16
1975년	10,987	54,962,853	6,889,502	25,421	1,396	7,359,927	85,407		1,820,927	18
1976년	11,569	82,995,941	7,254,958	27,424	1,582	6,266,158	96,557		2,109,433	21
1977년	12,001	123,597,535	7,525,629	29,336	1,697	6,640,521	121,489		2,224,212	23
1978년	12,475	184,230,000	7,823,195	32,502	1,733	6,704,599	167,101	23,971	2,436,363	27
1979년	12,939	230,657,000	8,114,021	36,058	1,881	5,325,767	201,188	26,208	2,408,570	32
1980년	13,343	311,959,000	8,366,756	39,605	1,752	6,215,999	206,778	23,640	2,132,868	41
1981년	13,836	341,019,000	8,676,037	43,968	1,781	5,960,558	221,644	20,872	2,173,456	49
1982년	14,219	397,899,000	8,916,481	47,035	1,758	9,633,926	253,647	28,227	2,205,153	53
1983년	14,678	502,168,000	9,204,344	45,908	1,768	12,360,705	314,777	32,640	2,442,728	55
1984년	15,695	634,664,000	9,501,413	45,753	1,777	10,322,846	377,220	38,734	2,597,038	56
1985년	15,921	748,412,000	9,639,110	47,197	1,887	10,171,599	445,807	32,759	2,588,522	57
1986년	16,185	789,774,000	9,798,542	50,547	1,914	15,924,979	521,521	36,967	2,873,213	59
1987년	16,503	879,943,000	9,991,089	52,087	1,886	12,393,592	631,794	37,295	3,107,770	61
1988년	16,990	1,444,097,313	10,286,503	57,344	1,984	13,840,340	778,940	46,465	3,346,358	65
1989년	17,470	1,910,817,840	10,576,794	66,612	1,914	17,782,650	991,290	50,165	3,350,278	69
1990년	17,532	2,413,664,796	10,612,577	73,135	1,932	20,352,247	1,193,633	64,432	3,434,877	75
1991년	18,014	3,014,549,355	10,904,527	52,444	2,014	20,531,747	1,374,677	64,053	3,414,754	82
1992년	18,121	3,437,985,000	10,969,862	54,597	1,990	17,531,372	1,539,399	78,861	3,386,015	87
1993년	18,047	3,743,717,000	10,925,464	53,513	1,946	20,208,815	1,750,880	90,259	3,246,290	91
1994년	17,836	3,967,202,000	10,798,700	51,251	1,969	15,023,567	1,932,233	67,966	3,213,074	96
1995년	17,491	3,964,995,000	10,595,943	54,260	2,055	18,966,956	2,043,458	73,414	3,149,214	100
1996년	17,289	4,791,784,000	10,469,852	55,165	2,432	19,642,181	2,168,182	90,123	3,125,593	104
1997년	17,157	5,442,046,000	10,389,057	55,022	2,610	13,055,434	2,248,567	97,375	2,961,986	109
1998년	17,046	5,031,422,000	10,321,496	48,650	2,414	5,873,429	2,198,619	84,344	2,503,991	117

비 고	1인당 세부담액(원) Tax burden	범죄발생건수(건) Criminal Offences Occurrence	광업 및 제조업 사업체수(개) Mining & anufacturing	사회복지시설(개소) Social Welfare Facilities	생활보호대상자(명) Relief for the Livelihood	쓰레기배출량(통/일) Total amount of discharge per day	경상시내총생산 (십억) GRDP	가구당 소득 (천원) Income per Household
1970년	3,089	210,135	5,773	72	127,707	6,134	N/A	39
1971년	3,330	225,169	5,624	85	167,397	6,730	N/A	44
1972년	3,467	485,016	5,258	74	177,824	7,019	1,041	53
1973년	5,127	93,607	5,855	98	162,163	7,591	1,455	56
1974년	7,032	90,799	5,870	89	156,221	7,699	1,997	58
1975년	10,201	110,291	5,560	84	171,530	8,191	2,727	74
1976년	13,837	135,724	6,155	87	210,194	8,660	3,632	99
1977년	19,956	146,790	7,307	80	190,877	9,332	4,652	126
1978년	26,074	151,188	7,771	79	223,660	10,981	6,121	175
1979년	30,948	160,702	8,261	76	207,330	15,194	7,979	208
1980년	35,907	172,500	7,666	72	192,026	20,382	9,826	251
1981년	46,578	178,854	8,770	65	216,985	20,030	12,374	296
1982년	58,061	196,423	10,904	69	455,669	20,574	14,647	330
1983년	73,319	242,743	12,322	71	311,814	22,087	17,201	388
1984년	74,753	238,705	12,878	71	252,443	23,344	19,550	437
1985년	81,048	239,470	13,636	92	252,028	23,455	19,714	464
1986년	83,888	248,887	15,249	94	219,526	25,468	23,221	507
1987년	97,853	278,846	15,859	97	223,457	27,116	26,948	608
1988년	127,541	270,854	17,130	99	222,358	28,880	32,048	712
1989년	182,797	324,529	18,218	102	206,517	29,899	36,609	863
1990년	216,438	309,165	17,523	101	200,558	30,439	44,853	983
1991년	257,116	310,362	17,436	107	166,547	31,978	54,229	1,220
1992년	295,035	314,957	17,412	114	135,418	19,055	60,304	1,431
1993년	299,351	345,568	20,532	118	116,780	16,021	68,643	1,616
1994년	357,822	348,993	20,608	122	123,766	15,397	76,224	1,887
1995년	411,291	353,994	20,295	123	112,613	14,102	84,599	2,087
1996년	469,434	349,118	19,645	127	93,809	13,685	93,272	2,336
1997년	515,916	349,414	18,112	124	88,787	12,662	97,947	2,471
1998년	481,421	376,053	14,885	142	90,154	10,765		2,213

시정연
2000-R-13

서울시 재정지출 요인분석 및 수요전망

- 계량예측모형을 중심으로 -

발행인 권원용

발행일 2000년 12월 31일

발행처 서울시정개발연구원

100-250 서울시 중구 예장동 산 4-5

전화: (02)726-1103 팩스: (02)726-1245

ISBN 89-8052-208-8-93350

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.