

서울시립대학교 도시과학연구원
도시과학논총 제26권 2000년 12월
The Journal of Urban Sciences
The University of Seoul
Vol. 26, No. 1, December 2000

토지이용이 지방세입에 미치는 영향 - 서울특별시 조정교부금 제도개선방안에 관한 연구 -

정 창 무 · 김 광 우
(서울시립대학교 도시공학과·전남대학교 지역개발학과)

The Linkage between Tax and Land Use Policies

Jung, Chang-Mu · Kim, Kwang Woo

ABSTRACT

The underlying theme of this article is an exploration of the linkages between tax and land use policies at the local level. The local fiscal impact of zoning regulations and land use in the Seoul metropolitan area is assessed by first reviewing previous studies and then investigating the statistical relationship between nonresidential development and local tax base. Regression analysis indicates that office development is positively associated with fiscal benefits while commercial development is inversely related to tax revenue. Based on empirical findings, a tax-base sharing system is introduced. Under the system, each municipality must contribute to a regional fund of tax revenue from its commercial tax base. This money then will be redistributed in inverse proportion to the amount of nonresidential assessed property in each municipality. Clearly, this system reduces the incentives for taxbase competition. It also creates greater equity in the ability to fund local services. It is a way of addressing the fact that different municipalities have unequal amounts of taxable property and therefore differ in their ability to raise revenue. Tax-base sharing has the potential to reduce competition between communities, while enabling them to offset some of the negative effects of urban sprawl.

Key Words : Tax-Base Sharing System, Land Use Policy, Property Tax

I. 서론

지난 12월 27일 대한상공회의소에서는 지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회가 열렸다. 최근 정치권의 지방자치제도 개편 논의에 따라 세상의 이목이 집중되었던 이 토론회는 6개의 분과로 나누어 개최되었으며, 그중 2개 분과가 지방재정에 관한 내용이었다. 「지방재정의 건전성 확보」가 3번째 분과주제였으며, 「지방재정 조정제도」가 6번째 분과주제였다.

지방자치제도 개선을 위한 국민대토론회에서 논의된 지방재정의 두 가지 분과주제는 우리나라의 지방재정제도가 가진 두 가지 당면과제라고 할 수 있다. 중앙재정과 달리 지방재정지출은 지역사회의 교육·도로·주민·의료 등 지방주민의 복지 및 후생에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 지방재정규모의 불균형은 지역주민에 대한 복지 및 후생서비스의 불평등으로 이어지고, 이러한 상황이 심화될 경우 지역갈등에 따른 국민통합이 와해될 수 있는 위험을 내포하고 있다. 지방재정의 이러한 문제점을 해결하기 위해 고안된 장치가 지방재정조정제도이다. 최근 이러한 지방재정조정제도 개편의 뜨거운 감자로 등장한 사안이 서울시의 시세인 담배세와 구세인 종합토지세의 교환문제이다. 이 교환문제를 둘러싸고 구청간의 치열한 설전이 전개되고 있다. 가난한 구청 관계자들은 “독자적으로 예산을 편성할 수 있는 재정력만 확보되면 구청의 자율성은 보장된다”며 “시세인 담배세와 구세인 종토세를 이른 시일 안에 교환해야 한다”고 주장하는 반면,¹⁾ 강남·서초·강동·송파·용산·종로구 등은 이들 세목을 맞바꾸는 것은 지방자치발전을 심각하게 저해하는 행위라고 주장하고 나섰다.²⁾ 이러한 논란의 배경은 1998년 10월말

을 기준으로 종토세 세수규모가 가장 큰 강남구의 세수입은 6백56억8천4백만원으로 규모가 가장 작은 도봉구의 56억8천6백만원 보다 11배가 넘는 등, 자치구간의 심각한 재정불균형 때문이다. 서울시 25개 구중에서 종토세 세수규모가 가장 큰 강남구의 권문용 구청장은 “구간 재정격차는 도시계획으로 해결해야한다”며 “재정자립도가 낮은 광진·도봉 등은 상업지역을 늘려 세수를 늘릴 수 있다”고 주장하는 반면,³⁾ 재정여건이 열악한 자치구 관계자들은 종토세 세수규모를 결정하는 지가격차(地價隔差)는 자치구가 제공하는 서비스상의 차이가 아니라, 과거 서울특별시의 도시계획이나 교통계획에 의해 발생한 것이며, 이러한 토지이용상의 규제나 계획은 광역자치단체인 서울특별시의 기능에 의한 것이므로, 종토세를 시세로 하는 것이 바람직하며, 일부 부유한 구가 주장하는 것처럼 종토세를 자치구세로 하는 것은 무임승차행위라고 주장하고 있다(원윤희, 1996: 82).

이 연구는 문제가 되고 있는 토지이용상의 규제와 계획이 지방세수입에 미치는 영향을 실증적으로 검토한 것이다. 과연 지방세인 구세는 도시계획이나 교통계획과 같이 토지이용상의 규제나 계획에 의해 영향을 받고 있는지, 받는다면 어느 정도나 영향을 받고 있는지를 살펴보고자 한다. 또한 강남구 등 부유한 자치구가 주장하는 것과 같이 구간 재정격차를 상업지역 확대 등 토지이용계획으로 해결할 수 있는가를 검토하며, 재정자립도가 낮은 자치구에서 토지이용을 고도화할 경우 세수규모를 확대할 수 있는가를 실증적으로 검토한다. 이러한 가설검증을 위해 1997년도의 자치구세 총수입(종합토지세, 재

1) 한겨레신문, 2000년 1월 12일, “[수도권] 서울시 25개 자치구 '홀로서기' 가능한가...”

2) 한국경제, 1999년 12월 16일, “종토세·담배세 맞교환 논란”

3) 한국경제, 1999년 12월 16일, “종토세·담배세 맞교환 논란”

산세, 면허세, 사업소세)를 종속변수로 하고, 지역의 경제력을 측정하는 변수와 자치구의 토지이용규제를 대표할 수 있는 변수들을 독립변수로 채택한 회귀분석을 수행하며, 토지이용변수는 도시계획 구역 면적과 건축물과세대장상의 건축물 용도별 연상면적을 이용할 계획이다.

II. 기존연구의 검토

중앙재정과 달리 우리나라의 지방재정은 지역 사회의 교육·도로·주민·의료 등 지방주민의 복지 및 후생에 직접 관계가 있는 지출의 비율이 크지만, 자주재원이 빈약하고, 지방자치단체에 따라 재정규모나 그 내용에 큰 격차를 가지고 있다는 점을 특징으로 하고 있다. 이러한 지방재정의 격차를 해소하기 위해 교부세나 보조금 등을 통해 지방재정의 격차를 완화시켜 주는 제도가 지방재정조정제도이다.

지방자치단체의 자주재원인 지방세로는 지방자치단체의 일반 경비에 충당하기 위하여 징수되는 보통세(普通稅)와 특정 경비에 충당하기 위하여 과징(課徵)되는 목적세로 구분된다. 보통세의 세목은 취득세, 등록세, 경주·마권세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 담배소비세, 도축세, 종합토지세등이며, 목적세의 세목은 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세 등이 있다. 특별시인 서울시의 지방세는 11개 세목의 서울시세와 4개 세목의 자치구세로 구분되어 운영되고 있다. 자치구세는 보통세인 재산세, 종합토지세, 면허세와, 목적세인 사업소세로 구성되어 있다. 재산세와 종합토지세는 건물과 토지에 부과되는 세금이며, 면허세와 사업소세는 지역에 위치한 사업체의 사업활동에 부과되는 세금이다. 따라서 자치구의 자주세원규모는

관내 지역의 토지이용의 양태와 직접적인 관련을 맺고 있다.

이에 따라, 자주재원규모를 확대시키려는 자치구들간의 경쟁은 상업지역의 경쟁적 확대지정과 지구단위계획구역의 확산을 통한 토지의 고도이용과 용적률 확대전략으로 이어지고 있다.⁴⁾ 이러한 자치구간의 경쟁은 도시기반시설에 대한 과부하와 환경파괴로 이어지는 도시난개발을 부채질하고 있으며, 제대로 대처하지 못할 경우 "서울은 재생불가능한 도시로 전락하고 말 것"이며, "이미 천도(遷都) 문제까지 검토해야 할 상황"에 이르렀다는 자성의 목소리도 들리고 있다.⁵⁾

어떤 지역의 토지이용이 지방재정에 직접적인 관련을 맺고 있다는 것은 주지의 사실이지만(원윤희, 1996), 이에 대한 실증연구는 찾아보기 힘들고, 지방자치단체의 토지이용규제가 어떤 경로를 통해 어떤 방식으로 지방재정에 영향을 미치는가를 규명한 국내의 실증적 연구는 전무한 실정이다. 기초자치단체의 관내 토지이용의 현황과 전망은 기초자치단체의 자주재원의 건전성을 파악할 수 있는 직접적이고 명백한 수단이었음에도 불구하고, 지방자치재정력을 검토한 우리나라의 실증연구들은 지역의 부동산관련 세수 구조에는 관심을 기울였지만(황명찬·김종순·민규식, 1993; 김대영, 1998; 이영희, 1998), 부동산 세수를 결정하는 지역의 토지이용은 주목하지 않았다.

4) 강북구의 경우, http://kangbuk.seoul.kr/news/monthly_news/old/9903/main.htm 참조; 송파구의 경우, <http://dongbunews.co.kr/news/307/307-7-6.htm> 참조.

5) 서울특별시 도시계획국 도시계획과 문승국과장의 주장, <http://www.entopia.co.kr/alzza/alzza1/center/926-02.htm> 참조.

94 정창무 · 김광우

<표 1> 지방자치단체 재정력 측정 모형들

연구자	연도	종속변수	독립변수	추정방법	수정 R ²	출처
이상룡·이효	1988	성남시의 10년간 지방세수	10년간 GRP	시계열적 회귀분석	0.9735	논문
강병주	1990	5개대도시의 14개 지방세	1977년부터 1987년까지 11년간 개인소득, 인구수, 세원, 세율, 지방세 감면정도, 경제율	시계열적 회귀분석		논문
임성일	1991	10개 광역자치단체 2개년(1977, 1978)의 총조세수입	1인당 주민소득, 인구, 특정세원의 세율들, 상대가격	대수선형 회귀분석	0.9900	논문
우동기·배인명	1994	서울시 자치구 면허세	물가지수, 면허세건수, 행정구역면적, 사업제수	선형회귀	0.8324	pp.105-12
		서울시 자치구 재산세	상공업허가면적, 사업제수	선형회귀	0.5731	
		서울시 자치구 종토세	1인당 직접세, 동행지수, 행정구역면적	선형회귀	0.6789	
		서울시 자치구 사업소세	1인당 직접세, 사업소세 종업원할 사업주수, 행정구역면적	선형회귀	0.8402	
배인명·양기용	1995	국세, 지방세, 도세, 시세 등	지역내 9개 산업의 종업원수	집적시계열분석		논문
노근호·정초시·김성태	1995	총지방재정지출, 지방투자지출, 지방소비지출	지역총생산(1970-1991), 지역별 1인당 GRP 등	그랜저십스 인과관계검정		논문
임성일	1997	33개 지방자치단체 지방세수입	인구, 공시지가, 파표현실화율, 자동차수, 2차산업종사자수	대수선형 회귀분석	0.9580	pp. 123-5
서의택·최열	1998	총관세규모의 지방세수입(결산)	1990년부터 96년까지 6년간 각 제조업 생산액	집적시계열분석	0.84-0.95	논문
배인명	2000	지방세출중 일반행정비비율, 경제개발비비율, 사회개발비비율 등	일반회계세수입중 일반재원, 인구밀도, 인구대비 자동차수, 일인당 지방세, 생활보호자비율	집적시계열분석		논문

지방자치재정력을 측정하고 있는 실증연구들이 주로 채택하고 있는 방법은 독립변수로 산업경제변수(배인명·양기용, 1995; 서의택·최열, 1998), 인구나 토지면적 등 지역사회변수(강병주, 1990; 임성일, 1991; 우동기·배인명, 1994), 거시경제변수(이상룡·이효, 1988; 노근호·정초시·김성태, 1995), 또는 혼합변수(임성일, 1997; 배인명, 2000) 등을 사용하여 지방세수등의 지방자치재정력을 측정하고 있다. 서울특별시 자치구의 자치구세를 추정한 우동기·배인명(1994)의 연구는 상공업허가면적이나 행정구역면적 등 토지관련자료를 활용하고 있지만, 도시

계획구역 면적이나, 용도별 토지이용면적 등을 독립변수로 고려하고 있지는 않다(이용규, 1992).

현재 서울시의 재산세·종토세·면허세·사업소세 등에 대한 기준재정수입액의 추정에 있어서도 수입액의 계산자료인 현재표 및 부과조정액 등을 중심으로 당해 연도 세수입결산을 전망한 뒤, 2년평균 상승률을 고려한 결산전망을 토대로 추계된 다음 연도 세수입액 추정치에 근거하고 있어(유재원, 1996 : 12), 지방자치재정력 측정에 해당지역의 도시계획규제나 계획상황이 직접적으로 반영되지 않고 있다.

반면, 외국의 경우는 지역의 토지이용과 지방재정과의 관계에 대한 다양한 연구들이 수행되었다. 미국의 경우 지방정부의 재정 확충전략의 중요한 전략도구로 토지이용규제에 대한 인식이 높아지고 있다(Ladd, 1988). 상업 및 업무용 시설의 유지와 개발은 개발로 인한 재산세 수입증가와 환경악화라는 측면에서 형량되고 있다. 상업용 토지이용의 확대와 지방재정력과의 관계에 대한 대표적인 연구로 오클랜드와 테스트아(Oakland & Testa, 1995)의 실증연구를 들 수 있다. 오클랜드와 테스트아(1995)의 실증연구는 시카고시 주변의 115개 지방정부를 대상으로 일정 규모 이상의 상업적 개발사업들이 해당지역의 재정지출 증가효과보다는 오히려 지방세 수입 증가효과가 크다는 것을 밝히고 있다. 상업용 토지이용의 증가는 교통·물·쓰레기 등 지역의 생산과 판매를 위한 공공서비스만을 사용하며, 학교·교육·문화 등 주민복지관련 재정지출에는 영향을 미치지 않아, 세출효과보다는 세수입 증대효과가 더 크기 때문이다(Dipasquale & Wheaton, 1996 : 338-41). 하지만, 상업용 토지 개발은 인근 주거지역의 가치를 하락시킨다는 수많은 실증연구들이 있다(Knaap, 1998;

Thibodeau 1990; Grieson and White 1989; 85). 따라서 무분별한 상업용 토지개발은 지역 전체적으로 부동산세에 기반한 지방정부의 재정력을 침식할 수도 있다.

이러한 지방재정과 지역토지이용간의 관계에 대한 미국의 연구는 도시성장관리란 관점에서 많은 연구성과가 축적되어 있다(Wiewel-Persky-Sendzik, 1999). 미국의 도시성장관리정책이 처음으로 정책의 지평에 등장한 것은 1969년 미국의 라마포(Ramapo)시의 성장유도프로그램의 시행이라고 할 수 있다(이양재·조상운·맹다미, 1996: 11-2). 1940년부터 1968년까지 28년간의 폭발적인 인구성장과 무질서한 주택개발로 인한 도시외연확대로 생활환경의 급격한 저하를 경험했던 라마포시는 지역지구조례를 변경하여 지역개발을 허가하는 과정에서 상하수도, 공원, 학교, 도로 등 공공기반시설의 공급여부를 점수화하여, 공공기반시설이 충분한 경우에만 개발허가를 내주는 개발시기규제체도를 1969년부터 시행하게 되었다. 당시로서는 획기적인 이 정책은 연방최고재판소에서 합헌판결을 받으면서 향후 많은 지방자치단체들이 성장관리정책을 채택하는 계기를 제공하게 된다. 라마포시의 첫 시도는 미국의 많은 지방정부들과 시민들의 지지와 공감을 얻게 되었다. 특히 1970년대 도시외곽지대의 「무분별한 도시의 외연적 확산」(urban sprawl)에 따라 도시재정의 파산, 대기오염, 농지와 녹지의 잠식, 에너지소비증가, 교통난 등의 문제가 심각해지면서 미국의 많은 지방정부들이 도시성장관리정책을 적극적으로 도입하게 되었다. 이러한 도시성장관리정책의 필요성에 대해 미국의 녹색연대 프로그램(American Greenways Program)의 국장인 맥마혼(McMahon)은 대도시의 난개발이 녹지감소, 도시개발투자 감소, 불합리한 재정투자를 가져온다고 주장하며, 이러한 난개발의 문제

를 해결하기 위해 도시성장관리정책이 도입되어야 한다고 강조하고 있다(McMahon, 1997). 다시 말해 성장관리정책의 목적은 도시의 외연적 확산(urban sprawl)을 방지하고, 납세자를 보호(taxpayer protection)하며, 성장관리의 경제적 목적(the economic purpose of growth management)을 달성하여, 효율적인 도시형태를 구축(issues of efficient urban form)함으로써, 궁극적으로는 시민의 삶의 질을 향상(relation to quality of life)시키는 것이라 할 수 있다(이양재·조상운·맹다미, 1996: ii). 하지만, 우리나라의 경우 납세자를 보호하고, 효율적인 도시형태를 구축하기 위한 어떤 시도도 명시적으로 수행된 바 없으며, 그런 관점에서 보면, 지역의 토지이용과 지방재정과의 관계에 대한 사회적인 관심도 맹목에 가까운 실정이다.

III. 연구가설과 방법

이 연구는 지역의 토지이용과 지방재정과의 관계를 실증적으로 검토하는 것이다. 과연 상업적 토지개발 또는 상업지역의 확대지정과 같은 토지이용에 대한 도시계획적 규제가 지방재정에 어떤 영향을 미치는가를 살펴보는 것이다. 서울시의 일부 자치구에서 주장하듯 구간 재정격차를 도시계획으로 해결할 수 있는지, 또는 재정자립도가 낮은 자치구의 경우 상업지역을 늘려 세수를 늘릴 수 있는가를 실증적으로 검토하는 것이다. 따라서 이 연구에서 검증하고자 하는 첫 번째 가설은 도시계획상 상업지역의 확대 또는 상업용 토지이용의 확대는 자치구세라는 자주재원규모를 확대시킨다는 것이다. 첫 번째 가설과 관련한 두 번째의 부대 가설은 만약 상업지역의 확대 또는 상업용 토지이용의 확대가 자치구세의 순증가로 이어지기 위해서는 상업용 토지이용의 확대에 야기되는 재정수입이 재정지출보다 커야 한다는 것이다. 세 번째 가설은 상

96 정창무 · 김광우

업지역 확대 또는 상업용 토지이용의 확대가 주거지역 확대 또는 주거용 토지이용의 확대보다 자치구세 수입증대에 더 큰 기여를 하기 위해서는 상업지역 확대 또는 상업용 토지이용의 확대가 주거지역 확대 또는 주거용 토지이용의 확대보다 세수입증대효과가 커야 한다는 것이다.

<표 2> 가설검증을 위한 변수들

변수명	설명	단위	출처
LT	지방세입	백만원	지방재정연감(1998)
NLT	세의수입	백만원	지방재정연감(1998)
TE	세출	백만원	지방재정연감(1998)
HH	가구수	가구	서울시 통계연보(1998)
EM	고용자수	인	서울시 통계연보(1998)
POP	인구수	인	서울시 통계연보(1998)
RT	주민세	백만원	지방재정연감(1998)
MEM	광공업종사자	값*12개월	서울시 통계연보(1998)
VA	광공업부가가치	백만원	서울시 통계연보(1998)
RTPEM	고용자1인당주민세	백만원/인	서울시 통계연보(1998)
HHD	가구밀도	가구/㎢	서울시 통계연보(1998)
EMPPOP	고용인구비율	고용자수/인구	서울시 통계연보(1998)
MEMPPOP	광공업종사자인구비율	광공업종사자/인구	서울시 통계연보(1998)
MEMPEM	광공업종사자비율	광공업종사자/고용자	서울시 통계연보(1998)
SIZE	행정구역면적	㎢	서울시 통계연보(1998)
R	주거지역면적	㎢	서울시 통계연보(1998)
C	상업지역면적	㎢	서울시 통계연보(1998)
I	공업지역면적	㎢	서울시 통계연보(1998)
G	녹지지역면적	㎢	서울시 통계연보(1998)
BH	주거연상면적	㎢	서울시 건축물관리대장 (1997년 5월 2일 현재)
BC	상업연상면적	㎢	
BO	사무실연상면적	㎢	
BI	공업연상면적	㎢	
BX	기타용도연상면적	㎢	

가설검증을 위해 1997년도의 자치구세 총수입(종합토지세, 재산세, 면허세, 사업소세)을 종속 변수로 하고, 광공업종사자수나, 광공업부가가치 등 지역의 경제력을 측정하는 변수와 도시계획 구역 지역면적과 용도별 연상면적 등 토지이용 규제를 대표할 수 있는 변수들을 독립변수로 하는 회귀모형을 구축하였다.⁶⁾ 용도별 연상면적

변수는 1997년 서울시의 재산세 과세자료로 활용한 건축물 과세대장 자료로 1997년 5월 2일 현재 2,975,037개 건축물에 대해 용도별로 면적을 합산한 자료이다. 건축물 과세대장상의 건축물 용도는 35개로 구분되어 있으며, 용도별 연상면적 합산을 위한 분류기준은 <표 3>과 같다.

<표 3> 건축물 용도분류기준

주거용	·단독주택, 다가구주택, 아파트, 연립주택, 다세대 주택, 사원 아파트
상업용	·전문하숙집, 여인숙, 식품위생시설, 콘도미니엄, 호텔, 유통 시설, 환경위생시설, 의료시설, 근린생활시설, 문화시설, 숙박시설, 시장 등
업무용	·사무실
공업용	·생산시설, 차량관련시설, 운수시설,
기타	·유기시설, 교육연구시설, 종교시설, 체육시설, 공공체육시설, 농어가주택, 광산주택, 협오시설, 복지시설 농업생산시설 등

IV. 분석결과

종속변수인 자치구세 총수입을 설명하기 위해 동원된 독립변수들은 각 자치구의 지역경제 여건을 설명하는 사회경제변수들과 자치구의 도시계획과 토지이용을 설명하는 토지이용변수들이다. 이들 독립변수들을 묶어, stepwise기법을 적용하여 회귀분석을 시행한 결과 독립변수들간의 심각한 다중공선성문제가 발생하였다. 특히 고용자수와 주민세, 고용자수와 사무실연상면적, 주민세와 사무실 연상면적 변수들은 높은 상관관계를 나타내었다. 분석의 초점이 자치구 토지이용변수와 자치구세 총수입과의 관계에 있으므로, 사무실연상면적과 상관관계가 높은 고용자수와 주민세 변수를 제외하고 다시 모형을 추정한 결과가 <표 5>에 정리되어 있다.

6) 분석대상연도를 1997년으로 한 것은 건축물 용도별 연상면적 변수작성에 동원된 건축물 과세대상자료의 기준연도가 1997년이기 때문이다.

<표 4> 변수들간의 상관관계(일부)

항목	가구수	고용자수	인구수	주민세	고용자 1인당 주민세	주거지역면적	상업지역면적	공업지역면적	녹지지역면적	주거연상면적	상업연상면적	사무실연상면적	광공업연상면적	기타용도연상면적
가구수	1.000													
고용자수	-0.136	1.000												
인구수	0.991	-0.186	1.000											
주민세	-0.182	0.983	-0.228	1.000										
고용자1인당 주민세	-0.240	0.885	-0.298	0.917	1.000									
주거지역면적	0.672	0.143	0.633	0.116	0.152	1.000								
상업지역면적	-0.364	0.819	-0.390	0.827	0.843	-0.085	1.000							
공업지역면적	-0.156	0.091	-0.160	0.092	-0.053	-0.567	0.058	1.000						
녹지지역면적	0.459	0.114	0.475	0.067	0.021	0.361	-0.007	-0.206	1.000					
주거연상면적	0.894	0.146	0.870	0.103	0.045	0.791	-0.165	-0.220	0.559	1.000				
상업연상면적	0.232	0.886	0.186	0.859	0.719	0.437	0.610	-0.092	0.226	0.476	1.000			
사무실연상면적	-0.150	0.988	-0.205	0.985	0.904	0.103	0.812	0.123	0.098	0.131	0.857	1.000		
광공업연상면적	-0.134	0.644	-0.174	0.582	0.403	-0.188	0.359	0.674	-0.089	0.017	0.505	0.649	1.000	
기타용도연상면적	0.537	0.486	0.484	0.407	0.339	0.657	0.224	-0.097	0.368	0.747	0.727	0.446	0.349	1.000

<표 5> 분석결과

종속변수	독립변수	계수	t-값	수정R ²
자치구 세수입	상수	-12,815.00	-2.74	0.9905
	상업연상면적	7,839.39	4.18	
	사무실연상면적	10,167.00	8.82	
	주거지역면적	736.91	3.02	
	가구밀도	-0.93	-2.48	
	광공업종사자비율	2,646.86	3.65	
	주거연상면적	3,410.89	4.54	
	가구수	-0.12	-2.72	
자치구 세출	고용인구비율	4,818.91	1.99	0.8035
	상수	86,330.00	9.11	
	상업연상면적	12,173.00	2.15	
	고용인구비율	-40,237.00	-3.99	
	주민세	1.32	2.99	
	사무실연상면적	-28,119.00	-2.44	

자치구 세수입모형의 경우 8개의 변수가 독립변수로 채택되었으며, t값으로 본 계수값도 모두 유의한 것으로 나타났다. 모형 전체의 설명력은 수정 R²로 0.9905로 나타났다. 일반의 예상과는 달리 상업지역이나 공업지역 등 도시계획 변수들은 탈락하였지만, 상업연상면적과 사무실연상면적, 주거연상면적 등 토지이용변수

들은 모두 자치구세 수입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 업무용 토지이용의 경우 건물 연상면적 평당 33,610원, 상업용 토지이용의 경우 건물 연상면적 평당 25,915원의 자치구 세수입에 기여하는 것으로 나타났다. 주거용 연상면적의 경우 평당 11,276원의 수입증대 효과가 있는 것으로 나타나, 사무실 연상면적, 상업연상면적에 이어 자치구 수입에 큰 영향을 주는 요소로 나타났다.

가구밀도가 높을수록 또 가구수가 많을수록 자치구세 수입은 줄어드는 것으로 나타났으며, 광공업종사자비율과 고용인구비율이 높을수록 자치구세 수입은 증가하는 것으로 나타났다. 지대이론에 따르면, 광공업종사자비율과 고용인구비율이 크다는 사실은 해당지역의 입찰지대가 상대적으로 높다는 것을 의미하므로(McDonald, 1997: 114-30), 부동산과세수입 의존도가 높은 자치구 재정수입에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다. 반면, 동일한 토지자원내에 가구수가 많고 가구밀도가 높은 곳은 가구수가 작고 가구밀도가 낮은 경우와 비교하여 누진세율이 적용되고 있는 재산세와 종토세의 총부담액이 작아지게 된다. 따라서 가구수와 가구밀도는 다른 조건이 동일하다면, 자치구 재정수입에 부정적인 효과를 미치게 된다.

상업연상면적이나 사무실연상면적 등의 재정수입효과가 주거연상면적 등의 다른 토지이용변수에 비해 높은 이유는 몇 가지로 구분해 설명할 수 있다. 우선 상업연상면적이나 사무실연상면적이 주거연상면적에 비해 재산세나 종토세의 과표가 높다는 점을 들 수 있다. 두 번째로는 상업연상면적이나 사무실연상면적은 <표 4>의 상관관계분석에서 보듯, 고용자수 등과 높은 상관관계를 보이고 있어, 고용자수와 연관된 사업소세나 면허세 수입 역시 상업연상면적

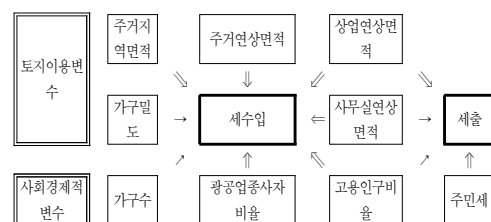
이나 사무실연상면적으로 설명될 수 있다는 점이다. 마지막으로 종토세 부과시 개별합산과 종합합산의 누진세율제도로 전국적으로 토지를 많이 가진 법인토지소유자들의 세금부담액이 관내에 법인과 동일한 토지면적을 소유한 개인토지소유자에 비해 종토세 부담액이 일반적으로 크다는 점을 들 수 있다(이영희, 1998: 35-43). 따라서, 이러한 요인들로 인해 상업연상면적이나 사무실연상면적의 지방재정수입에 대한 기여효과는 크게 나타난다.

지역지구면적이란 측면에서 의미있는 변수는 주거지역면적 하나뿐인 것으로 나타났다. 녹지지역이나 공업지역면적 등은 과표가 낮아 지방재정수입에 미치는 효과가 미미한 것으로 해석할 수 있으며, 상업지역면적은 상업연상면적이나 사무실연상면적 등과의 상관관계가 높아 지방재정수입을 설명하는 독립변수군에서 탈락하였다.

자치구 세출모형의 경우 4개의 독립변수가 채택되었으며, 상업연상면적과 주민세는 긍정적인 효과를 고용인구비율과 사무실연상면적은 부정적인 효과를 미치는 것으로 나타났다. 자치구 세출모형의 전체적인 설명력은 수정 R²로 0.8035이며, 선정된 독립변수들의 계수값 모두가 유의한 것으로 나타났다. 하나 특기할 점은 같은 상업용 토지이용이라고 할지라도, 상업용 연상면적의 경우 조세지출을 확대시키는 요인으로 작용하는 반면, 업무용 연상면적은 조세지출을 감소시키는 요인으로 작용한다는 것이다. 즉 식품위생시설이나, 호텔, 근린생활시설 등의 상업시설들은 자치구의 재정기반을 확대시키기도 하지만, 공공서비스 사용에 대한 자치구의 더 큰 재정지출을 야기해, 자치구 재정기반을 침식하는 요인으로 작용한다는 점이다. 유통시설이나 식품위생시설, 근린생활시설 등의 상업

용 토지개발은 주택 등의 택지개발에 비해 도로나 하수도 시설 확충과 같은 지역개발업무와 쓰레기처리와 같은 청소업무, 인허가나 점검 등과 같은 일반행정업무나 산업경제업무량을 큰 폭으로 증대시켜 지방재정지출을 늘리는 요인으로 작용하게된다. 반면, 사무실건물과 같은 업무용시설의 경우는 재산세나 종토세, 사업소세나 면허세 등의 자치구재정수입을 증가시키지만, 자치구 재정지출을 야기하는 공공서비스에 대한 요구가 적어, 자치구 재정을 살찌우는 가장 중요한 변수로 나타났다. 반면, 고용인구비율의 증가는 상대적으로 사회복지혜택을 받아야할 지역주민들의 수가 감소한다는 점에서, 주민세는 소득수준에 따른 지역주민 행정서비스 요구수준을 반영한다는 점에서 자치구 지방재정지출에 각각 음의 영향과 양의 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

토지이용이 지방재정에 미치는 영향을 요약하면, 주거연상면적은 자치구 세출에 큰 영향을 미치지 않은 것으로 나타나, 재정수지차란 관점에서 파악할 경우 상업시설은 평당 14,326원 적자, 주거연상면적은 11,276원의 흑자, 업무용시설은 126,566원의 지방재정흑자를 가져오는 것으로 나타난다.



주) → 는 부정적 효과, ⇒ 는 긍정적 효과

<그림> 자치구 세수입과 세출에 영향을 미치는 토지이용변수와 사회경제적 변수

이상의 관점에서 보면, 재정기반이 취약한 자치구들이 상업지역을 확대해 세수를 확충할 수

있다는 주장은 신빙성이 없는 것으로 파악되었으며, 토지의 상업적 개발이라고 하더라도, 상업이나 유통보다는 사무실과 같은 업무용 토지이용의 증대가 재정기반을 확대시키는 것으로 나타났다. 업무용이 아닌 일반적인 상업용 토지이용의 증대는 재정수지차란 측면에서 볼 경우 적자를 야기하며, 이런 견지에서 파악할 경우 일반적인 상업지역개발보다는 주거지역개발이 보다 큰 지방재정확충효과가 있는 것으로 나타난다.

지방재정확충을 위한 업무용 토지이용의 증대는 단순히 상업지역을 (확대)지정하는 것으로 달성되기 어려우며, 서울시의 전체적인 공간구조전략의 일환으로 수행될 수 있는 일이다. 예를 들어 강남이나 여의도 부도심의 경우 강남구나 영등포구의 상업지역 지정만으로는 업무용 토지이용이 활발한 부도심지역으로 성장할 수 없다. 이들 지역이 부도심으로 성장한 것은 서울시 차원의 교통인프라와 도시계획 인프라가 구축되었기 때문이다. 따라서 현재 서울시 각 자치구들이 재정기반확충을 위해 시도하고 있는 상업지역의 확대(상업용 연상면적 증가)는 자치구 재정기반을 확대시킨다기보다는 오히려 역효과가 발생할 가능성이 크다고 할 수 있다.

V. 조정교부금제도의 개선방안

서울특별시와 같은 대도시내에서 자치구간 재정력 불균형이 존재한다는 것은 자치구에 따라 최소한의 공공재공급을 불가능하게 할 수도 있으며, 상대적 박탈감에 의한 지역갈등으로 대도시관리의 비효율성이 노정될 수 있다. 자치구별로 경쟁적으로 벌어지고 있는 상업지역의 확대가 그 한 예라고 할 수 있다. 효율적이고 공

평한 조세체계를 유지하고, 공공재의 효율적 공급을 위해서, 서울시 자치구간의 조정교부금 배분제도 개편이 필요한 시점이다.

현행 지방재정조정제도는 지방교부세 방식과 서울특별시와 울산광역시에서 시행하고 있는 조정교부금 방식이 대표적이다(원윤희, 2000). 지방교부세 방식은 기준재정수요액에서 기준재정수입액을 차감한 재정부족액의 합계가 보통교부세의 총재원규모를 초과하는 경우, 재정부족액에 일정한 조정율을 곱해 각 자치단체에 교부할 금액을 산정하는 방식이다. 반면 서울특별시와 울산광역시 등 일부 광역자치단체에서 활용하고 있는 조정교부금방식은 지방교부세방식에서 배분기준이 되었던 재정부족액을 대신하여 기준재정수요액을 기준으로 한다는 점에서 근본적인 차이를 보이고 있다.

일견 합리적으로 보이는 현행 지방재정조정제도에 의하면 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 자치단체는 그 재정초과액의 규모와 관계없이 무조건 불교부단체가 되며, 보정계수의 크기에 따라 자치단체별로 재정부족액의 규모가 달라지며, 지역주민이 수혜하는 행정서비스란 관점에서 검토한 지방재정조정제도가 아니라는 문제를 안고있다(허명환, 2000). 이러한 문제점을 해결하기 위한 대안으로 교부세 배부액의 한계사후후생을 고려한 조정율의 제안(원윤희, 2000), 역교부금제도와 미국 미네소타주 등에서 운영되고 있는 세원공동제도의 도입(박완규, 1999; 이영희, 1998; 박정수, 1997; 원윤희, 1994), 취득세나 등록세 대신 종합토지세나 주민세를 조정교부금의 재원으로 하는 방안(김병훈, 1998) 등이 제시되고 있다.

배인명(1996)은 서울시 자치구 재정의 취약성문제와 불균형문제를 해결하기 위한 대안으

로 지방세를 시에서 일괄 징수하여 일정비율을 인구비례로 자치구에 배분하는 방법과, 자치구별로 지방세를 징수하여 그 중 일정비율을 자치구가 차지하고 나머지를 세원공동활용방식에 의해 배분할 것을 제안하고 있다. 분리방식에 의한 세원배분을 취할 경우, 종합토지세를 시세로 전환할 경우 담배소비세를 자치구세로 전환하는 것이 자치구간 재정불균형 해소에 더 큰 효과가 있을 것으로 전망하고 있다(배인명, 1996: 110). 세원공동방식과 관련하여 박정수(1997: 143-4)는 현행 종합토지세를 이원화하여 기초자치단체가 관할하는 종합토지세와 광역자치단체가 관할하는 신종합토지세 신설을 제안하고 있다. 이와 같이 세원공동활용의 대상으로 대도시지역의 종합토지세가 주로 거명되는 것은 밀집된 대도시지역의 토지가 가지는 외부효과 때문이다(이영희, 1998: 11-2).

이러한 조정교부금 제도의 개편방안들은 주로 자치구 재정의 취약성과 불균형문제 해결에만 초점을 맞추었지, 도시성장관리나 지역균형발전이란 측면의 고려는 미비하였다. 서울시 자치구들의 경쟁적인 상업지역 확대지정이나 용적율 상향에 의한 토지의 고도이용으로 야기될 도시관리비용 증대 및 난개발문제와 그로 인한 도시생활환경 악화에 대한 조세정책적 고려는 무시되었다. 대도시지역내 균형발전과 생활환경 개선을 위해 조세정책이 논의된다면, 토지세원의 공동활용방안은 바람직한 대안이 될 수 있다. 앞에서 논의한 바와 같이 자치구 관내의 토지이용은 자치구세 수입에 결정적인 영향을 미치므로, 이에 근거해 세원의 공동활용방안을 강구할 수 있다.

다음의 표는 업무용 연상면적을 고려해 조정된 자치구세 추계내용이다. 1997년을 기준으로 서울시내 산재한 사무실 용도의 연상면적 누계

는 31.928km²이며, 1998년의 자치구세 합계금액은 847,121백만원이다. 업무유발 세수입추계는 세수입 회귀모형에서 제시된 단위당 업무용 연상면적 세수입규모인 10,167백만원/km²을 자치구내의 업무용 연상면적과 곱한 금액이다. 세원공동활용제도 시행의 성공적인 사례라 할 수 있는 미국 미네소타주의 경우 세원 공동활용의 대상은 상업·업무용 부동산에 대한 가격증가분의 40%만을 공동세원으로 하고 있으며, 각 자치단체의 상업·업무용 부동산 가치에 반비례하여 공동세원을 배분한다(Wiewel·Persky·Sendzik, 1999). 여기서 사용하는 공동세원 배분방식은 미네소타주의 경우와는 달리, 상업·업무용 부동산이 아니라, 업무용 부동산만을 대상으로 하였으며, 공동세원 배분금액도 업무유발세수입추계금액의 자치구 평균값에서 각 자치구의 업무유발세수입추계금액을 감한 규모로 하였다. 이렇게 추정된 공동세원배분금액과 지방세액을 합한 금액이 조정된 지방세액이다. 종토세, 재산세, 면허세, 사업소세로 구성된 1998년도 자치구세수입의 변이계수는 0.8635임에 반하여 조정된 자치구 세수입추계금액의 변이계수는 0.4988로 자치구간의 재정격차가 크게 개선되는 것으로 나타났다. 이렇게 조정한 수입과 조정하기 전의 수입규모의 자치구별 순위도 큰 변동을 보이지 않고 있다.

업무용 연상면적에 기초한 공동세원활용방식은 거주요건을 고려한 지역성의 원칙에서나 세수의 분포와 신장성이란 측면에서 볼 때 바람직한 지방재정조정제도의 요건을 갖추고 있다(원윤희, 1994). 지역성의 원칙을 “단순히 해당 자치구가 제공하는 공공서비스 편익과의 연계만을 의미한다기 보다는 투표권을 행사하기 위해 필수적으로 요구되는 거주요건”(원윤희, 1994: 94)으로 엄격하게 규정한다 하더라도 업무용 부동산의 경우, 사용자 대부분이 직주분리

상태에 있으므로 기초자치단체인 구보다는 광역자치단체인 시가 관할권을 갖는 것이 합리적이며, 업무용 건물의 지역적 편재나 조세수입의 신장성이라는 측면에서도 광역자치단체인 서울시의 세원으로 활용하거나, 자치구간의 공동세원으로 활용하는 것이 바람직하다.

〈표 6〉 업무용 연상면적을 고려한 조정된 자치구세 추계

지역	업무용 연상면적	지방세액(1998)	업무유발 세입추계	공동세원 배분	조정된 지방세액	순위	
	㎢	백만원	백만원	백만원	백만원	지방세액 (1998)	조정된 지방세액
종로구	2.554	47,450	25,970	-12,985	34,465	6	6
중구	4.339	73,666	44,110	-31,126	42,540	3	4
용산구	1.115	27,867	11,337	1,648	29,515	8	11
성동구	0.742	18,444	7,541	5,444	23,888	19	22
광진구	0.729	21,828	7,414	5,571	27,399	12	14
동대문	0.767	21,994	7,799	5,185	27,179	11	16
중랑구	0.436	16,789	4,437	8,548	25,337	22	20
성북구	0.357	21,796	3,633	9,351	31,147	13	8
강북구	0.351	13,221	3,572	9,413	22,634	25	25
도봉구	0.291	13,354	2,957	10,027	23,381	24	24
노원구	0.224	19,175	2,274	10,710	29,885	16	10
은평구	0.328	17,711	3,339	9,645	27,356	21	15
서대문	0.578	18,088	5,878	7,107	25,195	20	21
마포구	1.297	25,544	13,186	-202	25,342	9	19
양천구	0.459	20,848	4,669	8,315	29,163	15	12
강서구	0.771	33,168	7,843	5,141	38,309	7	5
구로구	0.696	21,577	7,080	5,905	27,482	14	13
금천구	0.507	15,855	5,158	7,827	23,682	23	23
영등포	3.715	54,815	37,775	-24,791	30,024	5	9
동작구	0.548	19,096	5,574	7,411	26,507	17	17
관악구	0.601	18,662	6,108	6,877	25,539	18	18
서초구	2.898	75,519	29,463	-16,478	59,041	2	3
강남구	5.545	143,478	56,380	-43,395	100,083	1	1
송파구	1.421	61,879	14,452	-1,467	60,412	4	2
강동구	0.655	25,297	6,664	6,320	31,617	10	7
합계	31.928	847,121	324,612	0	847,121		

참고 : 행정자치부, 1998, 「지방자치단체 예산 개요」

VI. 결론

이 연구는 토지이용이 지방재정에 미치는 영향을 실증적으로 검토한 것이다. 이를 위해 도시계획상 상업지역의 확대 또는 상업용 토지이용의 확대가 과연 자주재원규모를 확대시키는가를 서울시 자치구 재정자료를 이용해 검증하

였다. 검토 결과 도시계획상 상업지역의 확대가 자주재원규모를 확대시킨다는 증거를 찾지 못하였지만, 토지이용에 있어서 상업용 부동산과는 달리 업무용 부동산은 지방재정수입에 순증가 효과를 갖는 것으로 나타났다. 이 실증연구 결과에 바탕을 두어 업무용 연상면적에 기초한 공동세원활용방식을 제안하였다. 업무용 연상면적에 기초한 공동세원활용방식은 대도시 부동산이 가지는 외부성, 거주요건을 고려한 지역성의 원칙에서나 세수의 분포와 신장성이란 측면에서 볼 때 바람직한 지방재정조정제도의 요건을 갖추고 있으며, 자치구 재정의 취약성과 불균형 문제해결에도 일조할 수 있는 것으로 분석되었다. 업무용 연상면적에 기초한 공동세원 활용방식은 지방세수입이 큰 자치구의 조세노력(tax effort)회피와 같은 도덕적 해이와 정치적 반발, 업무유발 세수입추계의 어려움 등 현실적 타당성의 문제를 안고 있지만, 대도시의 균형발전을 도모하고 난개발을 방지할 수 있는 재정정책 전개의 가능성을 열었다는 점에서 큰 의미를 부여할 수 있으리라 생각한다.

〈참 고 문 헌〉

1. 강병주, 1990, “지방자치에 바람직한 재정수입 구조분석,” 지방자치연구 2(1), pp. 55-73.
2. 김대영, 1998, 「부동산세구조 조정의 지방재정 파급효과」, 수원 : 한국지방행정연구원 연구보고서.
3. 김병훈, 1998, “자치구 조정교부금 제도에 관한 연구,” 한국행정사학지 제 6 호, pp. 295-321.
4. 노근호·정초시·김성태, 1995, “한국의 지역경제성장과 지방재정 : 동태적 인과관계 분석을 중심으로,” 경제학연구 43(2), pp. 37-64.
5. 박완규, 1999, “자치구 조정교부금제도에 대한 연구,” 공공경제 4(1), pp. 100-30.

6. 박정수, 1997, 「광역자치단체와 기초자치단체
재원조정에 관한 연구」, 서울 : 한국조세연구원
연구보고서 97-01.
7. 배인명, 1995, 「지방정부 재정진단 모형에 관
한 연구」, 서울시정개발연구원
8. 배인명, 1996, “시세와 구세의 조정방안-서울
시를 중심으로,” 지방행정연구 10(4), pp.
97-112.
9. 배인명, 2000, “지방정부 자치재정력과 지방
세출구조에 대한 효과분석 : 시정부를 중심으
로,” 한국행정학보 34(2), pp. 161-77.
10. 배인명·양기용, 1995, “지역경제의 지방재
정수입에 대한 효과분석 : 시정부를 중심으로,”
한국행정학보 29(3), pp. 771-83.
11. 서의택·최열, 1998, “지역산업이 지방재정
에 미치는 영향분석 : 6대 대도시를 중심으로,”
한국지역개발학회지 10(1), pp. 1-16.
12. 우동기·배인명, 1994, 「서울시 지방재정 예
측과 배분에 관한 연구」, 서울시정개발연구원
13. 원윤희, 1996, “자치기간 재정불균형 개선방
안에 관한 연구,” 지방행정연구 10(4), pp.
73-95.
14. 원윤희, 2000, “보통교부세 배분에 있어서의
조정을 결정에 관한 연구,” 한국지방재정학회
2000년 제1차 학술대회 Proceeding, pp. 26-40.
15. 유재원, 1996, 「서울특별시 조정교부금 배분
방법 연구」, 서울 : 현대출판사
16. 이상룡·이효, 1988, “지방재정계획을 위한
재정예측 모델의 응용,” 지방행정연구 3(3), pp.
1-19.
17. 이양재·조상운·맹다미, 1996, 「서울시 성
장관리기법의 도입에 관한 연구」, 서울: 서울시
정개발연구원.
18. 이영희, 1998, 「토지세원의 공동활용-서울
지역을 중심으로」, 수원 : 한국지방행정연구원
연구보고서 97-19.
19. 이용규, 1992, “지방자치단체의 재정예측모
델 개발과 활용-단기예측과 복수기법혼합사용
을 중심으로,” 지방자치연구 4(2), pp. 57-76.
20. 임성일, 1991, “지방세입 탄력성의 추정에관
한 연구,” 지방행정 6(3), pp. 69-76.
21. 임성일, 1997, 「지방자치단체의 재정력 측
정모델 개발」, 수원 : 한국지방행정연구원 연구
보고서 97-17.
22. 한국지방자치학회·한국지방행정연구원,
2000, 「지방자치제도 개선을 위한 국민대토론
회 자료집」, 한국지방자치학회·한국지방행정
연구원 주최, 2000년 12월 27일(수) 09:30 ~
17:00, 장소 : 대한상공회의소.
23. 허명환, 2000, “보통교부세 공식 디자인론,”
한국지방재정학회 2000년 제1차 학술대회
Proceeding, pp. 3-25.
24. 황명찬·김종순·민규식, 1993, “지방재정력
강화를 위한 과표현실화 및 재산세 부과의 형평
성에 관한 연구,” 지방자치연구 5(2), pp. 45-63.
25. Benfield, F. Kaid, Mathew Raimi, and
Donald Chen, 1999, Once There Were
Greenfields: How Urban Sprawl is
Undermining America's Environment,
Economy and Social Fabric, Washington, D.C.
: Natural Resources Defense Council.
26. Dipasquale, Denise, and William C.
Wheaton, 1996, Urban Economics and Real
Estate Markets, Englewood Cliffs :
Prentice-Hall.
27. Grieson, Ronald E., and James R. White,
1989, "The existence and capitalization of
neighborhood externalities: A reassessment,"
Journal of Urban Economics 25(1), pp. 68-76.
28. Knaap, Gerrit, 1998, "The determinants of
residential property values: Implications for
metropolitan planning," Journal of Planning
Literature, 12(3), pp. 267-82.
29. Ladd, Helen F., 1998, Local Government

Tax and Land Use Policies in the United States: Understanding the Links, Cheltenham, UK : Edward Elgar Publishing.

30. McDonald, John, F., 1997, Fundamentals of Urban Economics, Upper Saddle River, New Jersey : Prentice-Hall.

31. McMahon, Edward T., 1997, "Stopping Sprawl by Growing Smarter," Planning Commissioners Journal 26, <http://www.plannersweb.com/articles/look26.html>.

32. Oakland, William H. and William A. Testa, 1995, "Does business development raise taxes?: and empirical appraisal", Economic Perspectives, 19(2), pp. 22-32.

33. Thibodeau, Thomas G., 1990, "Estimating the effect of high-rise office buildings on residential property values," Land Economics, 66(4), pp. 402-8.

34. Wiewel, Wim, Joseph Persky, and Mark Sendzik, 1999, "Private benefits and public costs: Policies to address suburban sprawl," Policy Studies Journal, 27(1), pp. 96-118.