

서울특별시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관한 연구

김보현* · 최항도**

A Study on the Effect of the Shared Property Tax System on the Fiscal Condition of Autonomous Districts of the Seoul Metropolitan Government

Bo Hyun Kim* · Hang Do Choi**

요약 : 서울특별시 25개 자치구의 재정실태는 강남, 서초, 중구 등 재정력이 높은 일부를 제외하면 대부분 낮은 수준의 재정자립도를 보이고 있다. 재정력의 차이는 자치구들 간의 공공서비스와 복지수준의 차이로 이어질 수 있는 문제이다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 서울특별시는 2008년부터 재산세 공동과세 제도를 도입하였다. 이 제도는 자치구세인 재산세의 일부를 공동과세하는 방법으로, 자치구 간 일종의 수평적 재원조정제도의 성격이 매우 강하기 때문에 관련 당사자들 간의 갈등을 유발할 가능성이 큰 특징이 있다. 그러나 자치구의 열악한 재정여건과 자치구들 간 재정격차 해소를 위한 수평적 재정조정을 위한 중요한 수단으로서 재산세 공동과세제도는 그 타당성을 가진다고 평가할 수 있다.

주제어 : 재정격차, 재산세 공동과세, 재정격차 해소

ABSTRACT : The level of fiscal independence of autonomous districts in Seoul is generally low except for a few districts that have stronger financial capacity. The difference and inequality in fiscal power among the districts is a critical matter that can easily lead to an imbalance in the quality of public service and welfare provided in each district. In an attempt to address the issue, the Seoul Metropolitan Government has adopted the Shared Property Tax System since 2008. Property tax traditionally belonged to the respective district but the new system allocates a portion of property tax into shared revenue. It is a horizontal fiscal adjustment system, which is known to carry a high risk of triggering conflicts between stakeholders. However, the Shared Property Tax System is an important tool to resolve the severe fiscal gap between districts and address unsound fiscal environment. Therefore, the feasibility of the system can be evaluated in the regard of the important roles it performs.

Key Words : The Fiscal Inequality, The Sharing System of The Property Tax, Reducing The Gap of Financial Capacity

* 동국대학교 행정학과 교수(Professor, Department of Public Administration, Dongguk University)

** 서울특별시 경쟁력강화본부장(Assistant Mayor for Urban Competitiveness, Seoul Metropolitan Government),
교신저자(E-mail: hdchoi@seoul.go.kr, Tel: 02-2171-2411)

I. 서론

30년 만에 부활된 지방자치는 그 순기능만큼이나 역기능도 가져온 것이 사실이다. 지방자치의 부활이 가져온 대표적인 역기능 중 하나가 지방재정의 지역 간 불균등 심화이다. 예를 들어 지방자치제도가 부활된 1991년 당시, 서울특별시 자치구의 재정자립도는 한강을 경계로 강남 일부 자치구를 제외하고는 약간의 차이는 있었으나 대체적으로 평균화되어 있었다. 그러나 지방자치 부활 이후 도로 등 도시기반시설, 기업 등 경제활동, 학교와 학원 등 교육인프라, 문화시설 등의 지역적 편중에 따라 자치구의 세입에 큰 영향을 미칠 수 있는 부동산가격이 큰 폭의 변화를 보이면서 자치구 간 재정의 불균형 현상이 나타나기 시작하였고, 이러한 격차는 점차적으로 더 크게 벌어지는 양상을 보였다.¹⁾

자치구 간의 재정력 격차는 주민의 입장에서 보면 행정서비스의 수준차이로 이어질 수 있다. 즉, 지역의 경제적 기반과 세수격차에 의한 재정자립도의 차이는 주민들의 생활여건 차이로 나타날 수 있으며, 결과적으로는 어느 지역에 거주하느냐에 따라 복지와 행정서비스 혜택의 정도가 크게 차이가 나게 된다. 이러한 현상은 지방자치 실시가 지역 간의 균형발전과 평등한 복지서비스 제공에 부정적인 영향을 준 한 측면이라고 볼 수 있다. 나아가 이러한 자치구 간 재정력의 차이는 거주지역에 따라 주민들의 수준을 평가하는 분위기를 조성해 주민 간의 위화감을 유발하는 원인이 될 수 있다.

따라서 세원이 풍족한 지역과 상대적으로 세원이 부족한 지역의 재정격차를 줄이기 위한 노

력이 필요하였으며, 이러한 방법의 하나로 2007년 지방세법 개정을 통해 서울의 25개 자치구를 대상으로 하는 재산세 공동과세제도를 도입하였다. 공동과세에 대한 논의는 1990년대 중반 이후 다양한 형태로 전개되어 왔으며, 그러한 논의들 중에는 정부안으로 서울특별시세인 담배소비세와 자치구세인 종합토지세를 교환하는 방안이 추진된 이후 여러 차례 의원입법의 형태로 지방세법의 개정이 추진되었다. 다른 한편으로 재산세, 담배소비세, 주행세 그리고 자동차세까지를 포함한 지방세 전반으로 그 범위가 확대된 형태로 개편에 대한 논의가 진행되기도 하였다.

이러한 다양한 형태의 재정조정에 관한 논의는 2006년 이후 서울시가 주도적 역할을 하면서 최종적으로 재산세를 서울시와 자치구가 공동으로 과세하는 방향으로 본격 추진하게 되었다. 그동안 지속적으로 논의되었던 주거용과 비주거용 재산에 대한 구분으로서 주거용 재산세의 경우 해당 지역에 거주하는 주민이 납부부담을 지게 된다는 점에서 자치구세로 적합하며, 비주거용의 경우 그 재산가치 등이 자치구보다는 서울시의 정책에 더 많은 영향을 받는다는 점에서 서울시가 과세하는 것이 보다 적합하다는 취지였다. 이에 따라 비주거용 재산세에 대한 과세를 서울시가 일정비율로 일률적으로 공동과세하고, 그 공동과세한 세입을 각 자치구들에 균등하게 배분하는 방식으로 운영을 시작하였다.

이에 본 연구는 제도의 도입시점인 2007년을 기준으로 서울시 25개 자치구 간의 재정실태를 분석하고, 재산세 공동과세제도가 자치구 재정에 미치는 영향 및 향후 과세에 대해 고찰하기로 한다.

1) 2008년도를 기준으로 한 서울특별시의 25개 자치구를 대상으로 한 재정현황을 살펴보면 일반회계의 재정자립도가 90%를 초과하는 자치구가 있는 반면에 어떤 자치구는 30%에도 미치지 못하여 자치구 간의 재정력에 있어서 큰 차이가 있음을 보여 주고 있다.

II. 지방재정과 공동과세에 관한 이론적 논의

1. 지방재정의 의의

지방자치단체의 업무수행에 필요한 경비는 자주재원인 지방세 수입과 세외수입으로 충당하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 지방세 수입은 지역 간 세원의 차이가 있어 각 자치단체들에서 균등하게 조달되지 못하는 문제가 있다. 이는 궁극적으로 지역 간의 재정격차를 발생시키게 되는 원인이 된다. 지방자치단체 간의 재정격차를 방지할 경우, 지역에 따라 주민의 조세부담과 공공서비스 수준 간의 차이로 나타나게 된다. 때문에 재정을 재분배하여 지방자치단체 간의 재정력 격차를 시정하고 모든 지방자치단체가 일정 수준의 공공서비스를 균등하게 유지하도록 하는 노력으로서 각종 재정조정제도를 실시하고 있다(손희준 외, 2008).

지방재정의 측면에서 보면, 지방세는 자율과 책임이라는 지방자치의 기본이념을 실현하는 핵심적인 역할을 수행하는 수단으로서 다른 어느 수단들보다 그 중요성이 강조되고 있다. 그러나 지방세만으로는 수요를 충족시키지 못하는 것이 우리 지방재정의 현실이기 때문에 세외수입과 지방교부세, 보조금 등으로 지방자치단체의 부족한 재원을 조달하고 있다. 일반적으로 지방자치단체의 재원은 자주재원을 통해서 조달되는 것이 바람직하다. 이러한 자주재원의 중요성은 단순히 자치단체들이 자율적으로 사용할 수 있다는 측면에서만 아니라 동시에 자주재원이 조세가격의 역할을 통해서 행정서비스에 대한 주민들의 책임성을 확보할 수 있도록 하는 수단이기 때문이다. 자주재원으로서는 지방세는 성격상 지역의 특성과 주민들의 선호에 부합하는 사업을 자율적으로 선택할 수 있게 하

는 중요한 기능을 한다.

지방세의 또 다른 역할은 자치단체들이 스스로 선택한 사업에 필요한 재원의 부담이 주민들에게 귀속되도록 함으로써, 주민들로 하여금 과연 그 부담을 지고서도 사업(서비스)을 할 것인지를 결정하도록 하는 기능이다. 즉, 지방세는 주민들의 의사결정에 근거한 재정 부담을 주민들이 스스로 하도록 하는 재정책임성의 확보를 통해서 궁극적으로는 재원부담에 부응하는 편익 창출이 가능한 사업이 선택되도록 하여 사회전체적 차원에서 자원배분의 효율성을 달성할 수 있도록 하는 것이다.

그러나 현행 우리나라의 지방세제는 일부를 제외하고는 대부분의 자치단체에서 세입 중 지방세가 점하고 있는 비중은 매우 낮기 때문에 중앙의 준적인 재정구조가 나타나고 있다. 또한 현재의 지방세가 조세가격으로서의 역할도 거의 수행하지 못하고 있는 상황에서 추가적인 재원조달도 지방세가 아니라 보조금 등 중앙으로부터의 지원에 의존하고 있다. 이러한 재정구조로 말미암아 지방의 중앙의존적인 행태는 더욱 심화되는 양상을 보이고 있다. 대부분의 지방자치단체의 경우 자기부담이 아닌 외부의 지원을 통한 재원으로 사업을 수행하고 있기 때문에 주민들은 공급되는 지방공공재의 가격을 실제보다 저렴하게 인식하게 되고, 따라서 적정수준 이상으로 그 수요가 확대되는 결과를 보이는 특징이 있다(권형신 외, 2006).

2. 재산세 공동과세제도의 이론적 논의

위와 같이 지역 간 세원의 차이로 나타나는 자치단체 간 재정력의 차이를 완화하기 위한 재정조정 방법으로서 서울특별시의 자치구를 중심으로 고려되고 시행된 제도가 재산세 공동과세제이다. 재산세 공동과세제도의 도입은 기존의 자치구세

인 재산세의 일부를 자치구의 상위자치단체인 서울특별시와 공동으로 과세권을 행사하여, 그 세입을 지원금의 형태로 자치구에게 돌려주는 것을 의미한다. 이는 자치단체 간 세원배분기준의 적합성과 관련된다. 자치단체 간 세원배분기준은 편익성의 원칙, 보편성의 원칙, 부담분임의 원칙, 안정성의 원칙, 신장성의 원칙 등이 있다(Oates, 1972; Musgrave and Musgrave, 1983; King, 1984; McLure, 1986; Shah, 1994; 박정수, 1997 등).

이러한 지방세의 원칙들에 근거하여 서울특별시는 재산세 일부, 구체적으로 업무용 비주택과 관련된 재산세가 편익성의 원칙과 부담분임의 원칙을 고려할 때에 특별시세적인 성격이 크다고 판단하였다. 이는 업무용 비주택이 서울특별시의 공공서비스로부터 상당한 편익을 받고 있는 재산이며, 소유자가 해당 자치구민이 아닌 경우가 많기 때문에, 이와 관련된 재산세는 자치구세로 바람직하지 않다는 것이다. 그러나 비주택 건물이라고 하더라도, 자치구가 수행하는 지역개발사업이 어느 정도 건물의 가치에 영향을 줄 수 있다는 점, 다른 지역으로 이동할 수 없다는 점, 그리고 비주택 건물이 입지하고 있는 자치구에 공해 및 혼잡과 같은 일정부문의 비용을 야기할 수 있다는 점 등을 고려하면, 재산세의 일부가 자치구세와 특별시세 중 어떤 것으로 분류되는 것이 바람직한 것인가에 관련된 심층적인 논의가 필요한 부분은 있을 수 있다.

서울특별시가 재산세의 일부를 자치구에 배분하는 재산세 공동과세제도는 자치구에 대한 지원금 형태의 하나로 간주될 수 있다. 정부지원금제도의 정책목표는 일반적으로 효율성의 증진, 형평성의 증진, 가치재(merit goods) 공급 등이다. 이러한 정책목표 중에 현행 제도가 외부효과의 차단을 위한 효율성의 증진과 특정 지방공공재를

가치재로 파악하여 공급하려는 정책목표를 가지고 있다고는 볼 수 없다. 반면 형평성 증진의 두 가지 측면인 수직적 재정불균형과 수평적 재정불균형 완화 중에서는 후자의 정책목표에 무게를 가지고 있다. 후자의 정책목표인 수평적 재정불균형 완화의 근거는 헌법상에 보장된 평등권과 연관된다. 한 나라의 국민이 거주지역 차이 때문에 국가로부터 받는 최소한의 서비스에 차별적 대우를 받아서는 곤란하기 때문이다. 더욱이 서울처럼 생활권이 동일한 특성을 갖는 광역대시에 있어서 자치구 간의 서비스는 분할성이 희박하기 때문에 더욱 그러하다. 결국 재산세 공동과세제도의 의의는 헌법에 보장된 보편적 정부서비스 수준의 평등성원칙에 부합하도록 자치구 간의 재원을 조정한다는 점에서 찾을 수 있다고 할 수 있다.

3. 재산세 공동과세제도 도입에 대한 논의

지역 간 재정불균형을 완화하기 위한 노력은 재산세 공동과세제도가 도입되기 전에도 다양하게 논의되어 왔다. 아래에서 유태현·한재명(2007)의 연구를 중심으로 지방자치단체 간(자치구 간) 재정형평성 완화를 위한 노력으로서 재산세 공동과세제도와 세목교환에 대해 살펴보기로 한다. 재산세 공동과세방안과 세목교환 방안은 모두 자치구 간 재정불균형의 해소를 목적으로 하고 있지만 추진논리, 중장기적 세수효과 등에서 차이가 있다. 우리나라의 지방세법에는 그 성격상 공동세에 해당하는 세목이 적지 않게 포함되어 있다. 예컨대, 국세인 소득세 및 법인세에 부과하여 징수하는 주민세, 법인세할 주민세의 지방자치단체 간 안분공유, 경매장·장외발매소 소재지 자치단체 간 레저세 50% 공유 등은 본질적으로 공동세라고 할 수 있다. 공동과세와 세목

교환이라는 두 방안 모두 서울특별시 25개 자치구 간 자주재원의 불균형을 해소하고 궁극적으로 온전한 지방자치의 구현을 목적으로 하고 있다. 어느 방안을 채택해야 하느냐의 문제는 매우 중요한 사안임에 틀림이 없다.

서울시 25개 자치구 간 자주재원 불균형 해소 방안은 현재의 서울특별시 본청과 자치구 간 입장, 실효성, 향후 전망 등을 종합적으로 고려하여 합리적인 결정을 도출해야 하며, 이 경우 직접적 관련 당사자인 각 지방자치단체의 의사를 정확히 확인하여 반영하는 절차가 무엇보다도 중요하다. 재산세 공동과세제도의 경우 현재 재산세 세수가운데 주택분과 비주택분의 비율이 각각 50% 수준이고, 주택분은 기초단체의 행정서비스와 밀접한 관련이 있는 반면, 비주택분은 광역단체의 정책이나 행정서비스와 더욱 관련이 깊기 때문에 재산세 세수의 50%를 25개 자치구 공동세원으로 만들어 자치구 간 재정 불균형 해소를 위해 활용하는 것이 바람직하다는 입장이다.²⁾ 세목교환 방안은 자치구 간 재정불균형의 주요 원인인 재산세를 시세로 전환하되 그 대신 구별 세원의 보편성을 담보할 수 있는 시세를 자치구세로 맞교환하는 방식을 말하며, 구체적으로 현재 재산세 규모와 유사한 시세의 세목이 없기 때문에 자동차세·주행세·담배소비세를 묶어 자치구세로 전환하자는 것이다.³⁾ 따라서 세목 교환 방안을 따를 때 자동차세, 주행세, 담배소비세가 왜 자치구세로 전환되어야 하는가에 대한 근거가 보다 명확해야 하는 문제가 있을 수 있다.

공동과세 방식을 활용하여 재산세를 운영하는

공동세제도는 미국 등 외국에서는 상당히 보편화되어 있는 상황이라고 할 수 있다. 현재 미국 미네소타주의 지방정부들은 공동재산세로서 상·산업용 재산분 과세표준의 일정비율을 카운티(county) 내 시티(city)와 타운(town)의 공동세원으로 활용하고 있다. 영국은 카운실세(주거용 재산세), 사업용 레이트(비주거용 재산세)를 분리하여 운영하되 사업용 레이트를 인구비례에 따라 지방자치단체에 배분하는 공동재산세를 시행하고 있다. 반면, 중앙정부 또는 광역자치단체가 특정세목의 과세권을 기초자치단체에서 회수할 목적으로 세목교환을 시도한 사례는 거의 없다.

서울특별시 자치구 간 재정불균형을 해소하는 방안으로 제안되었던 재산세 공동과세방안과 세목교환은 각자 나름의 장점을 보유하고 있기 때문에 어느 한 방안이 다른 방안을 압도할 수 있는 유일한 대안이 될 수는 없었다. 세목교환 방안은 상당한 장점을 갖고 있음에도 불구하고 전형적인 기초자치단체 세목인 재산세 과세권을 자치구로부터 박탈하는 방식을 취하였고, 기초행정서비스의 대가로서 부과하는 재산세 성격을 무시한다는 점에서 볼 때 지방자치와 세제의 기본 원리에 부합하지 않는 측면이 있었다. 또한 자치구로 이관할 담배소비세는 흡연인구의 역제를 정책목적으로 한다는 점에서 주민의 건강증진의무가 있는 자치구의 세목으로 전환하는 것은 부적절할 뿐만 아니라 향후 세수감소가 예상되고 있었다.⁴⁾

종합적으로 보면, 세목교환 방안은 자치구 간 재정불균형을 해소할 수 있는 기능은 하겠지만 항구적이고 근본적인 대책이기보다는 임시방편

2) 공동과세 방안은 과세권자 간의 엄격한 세원분리에서 오는 세원배분의 경직성과 지역적 편중 현상을 해결하기 위한 제도로서 조세제도와 재정제도를 혼합한 새로운 방식의 세입제도를 말한다. 이 방식은 과세권 다툼 및 지역 간 재정불균형 문제를 민주적이고 합리적으로 해결하는 방안에 해당하며, 독일 등에서 적극 활용되고 있다.

3) 배인명(1996)은 구세인 종합토지세(2005년부터 재산세로 흡수됨)와 시세인 담배소비세, 자동차세를 교환하는 방안을 제시하였으며, 원운회(2005)는 종합토지세와 재산세의 비주거용(주거용은 구(區)세로 존치), 사업소세는 시세로 전환하는 방안을 제안하기도 하였다.

4) 세목교환 옹호자들은 지방세의 보편성 원칙을 강조하고 있다. 그러나 지방세 원칙 중 보편성 원칙과 함께 중요한 원칙의 하나가 바로

적 수단에 가깝다. 반면 재산세 공동과세방안은 향후 과표현실화 등에 따라 세입 신장성이 크게 제고됨으로써 25개 자치구 간 재정불균형 해소는 물론 자치구의 재정확충에도 기여할 수 있을 것으로 기대되었다. 아래에서 서울특별시 자치구의 재정실태와 재산세 공동과세제도의 운영 실태를 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 서울특별시 자치구의 재정현황

1. 서울특별시 자치구의 재정규모

〈표 1〉은 서울특별시와 25개 자치구의 전체 예산에서 서울특별시와 자치구의 구성비를 나타내고 있다. 서울특별시와 자치구의 비중은 매년 거의 비슷한 수준임을 알 수 있다. 이는 지방자치제가 실시되어 서울특별시와 자치구의 역할과 기능이 상당히 변화되었음에도 불구하고 서울시와 자치구 간의 재정실태는 큰 변화를 보이지 않고 있음을 반영하고 있다.

〈표 1〉 서울특별시와 25개 자치구의 예산 비중

(일반회계, 단위: 억 원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008
계	151,233 (100%)	167,231 (100%)	173,326 (100%)	163,025 (100%)	195,070 (100%)	197,414 (100%)
서울특별시	103,497 (68.4%)	112,811 (67.5%)	117,634 (67.9%)	106,682 (65.4%)	128,798 (66.0%)	132,930 (67.3%)
자치구	47,736 (31.6%)	54,420 (32.5%)	55,692 (32.1%)	56,343 (34.6%)	66,272 (34.0%)	64,484 (32.7%)

자료: 서울특별시, 2008 성과주의 예산

〈표 2〉는 서울시 자치구의 재정자립도 현황이다. 재정자립도는 산출하고자 하는 연도의 자치단체의 자체재원인 지방세와 세외수입의 합계액을 당해 자치단체 일반회계 총세입예산 규모로 나눈 수치의 백분율, 즉 당해 자치단체의 일반회계 총액으로 자체수입의 총액을 나눈 것으로서 자치단체 재정상태의 자립정도를 나타내는 자료로 사용되어 왔다. 그러나 재정자립도의 개념이 단지 일반회계 예산 중 지방세수입과 세외수입이 차지하는 비중만을 의미하기 때문에 지역주민의 공공서비스 수요에 지방자치단체가 어느 정도 탄력적으로 대응할 수 있는가를 나타내 주지 못한다는 한계가 있어(하연섭, 1996), 최근에는 기준재정수요충족도와 자치단체별 재정력지수 등을 대신 사용하기도 한다.

서울특별시 자치구별 재정자립도 평균은 2003년 49.1%에서 2007년 50.5%로 다소나마 향상되는 추세를 나타내고 있다. 2007년 말을 기준으로 재정자립도가 높은 서초구(90.5%), 강남구(88.0%), 중구(83.0%)와 낮은 관악구(28.3%), 노원구(28.8%), 중랑구(29.5%) 간의 재정자립도 편차는 3.2배 정도의 커다란 격차를 나타내고 있다. 또한 2007년 기준으로 재정자립도의 분포를 살펴볼 때 평균 재정자립도를 넘는 자치구가 절반도 안 되는 9개 자치구에 불과하며, 16개 자치구(성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원, 은평, 서대문, 강서, 구로, 금천, 동작, 관악, 강동)는 재정자립도가 50% 이하의 열악한 상황이다. 이와 같은 열악한 재정자립도는 상대적으로 재정의존도를 높이게 되며, 이는 수직적 또는 수평적 재정조정의 필요성이 강조되는 한 요인이 된다.

응익성(應益性) 원칙이라고 할 수 있다. 세목교환은 보편성 원칙을 담보함으로써 자치구 간 자주재원의 균형화라는 긍정적 효과를 모색하지만 응익성 측면에서 볼 때 기초 행정서비스와 연계성이 떨어지는 담배소비세 등을 자치구세로 전환하는 것은 적절한 접근이 아니라고 판단된다. 나아가 현재 담배소비세 세수의 일정분은 지방교육재정으로 이전되어 사용하고 있기 때문에 담배소비세를 시세로 전환하는 것은 해당 교육재정에 대한 보전문제를 고려해야 하는 등 극복해야 할 난관이 적지 않은 실정이다(원윤희, 2005).

〈표 2〉 서울특별시 자치구의 재정지립도 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	계	자체재원		의존재원	
		지방세 세외수입	자립도(%)	조정교부금, 재정보전금, 보전금 등	의존도(%)
합 계	6,448,421	3,287,444	51.0	3,160,977	49.0
종로구	215,694	155,729	72.2	59,965	27.8
중 구	244,572	210,286	86.0	34,286	14.0
용산구	267,366	187,619	70.2	79,747	29.8
성동구	222,211	100,458	45.2	121,753	54.8
광진구	211,411	94,394	44.6	117,017	55.4
동대문	241,600	39,616	38.7	147,984	61.3
중랑구	261,439	80,725	30.9	180,714	69.1
성북구	270,455	111,436	41.2	159,019	58.8
강북구	237,849	85,995	36.2	151,854	36.5
도봉구	203,757	71,867	35.3	131,890	64.7
노원구	337,898	98,225	29.1	239,673	70.9
은평구	263,000	92,027	35.0	170,973	65.0
서대문	232,018	105,228	45.4	126,790	54.6
마포구	245,000	121,400	49.6	123,600	50.4
양천구	249,203	131,852	52.9	117,351	47.1
강서구	294,240	103,155	35.1	191,085	64.9
구로구	237,300	98,230	41.4	139,070	58.6
금천구	198,148	82,829	41.8	115,319	58.2
영등포	253,500	169,504	66.9	83,996	33.1
동작구	233,866	101,432	43.4	132,434	56.6
관악구	252,000	86,077	34.2	165,923	65.8
서초구	292,438	225,60	77.1	66,838	22.9
강남구	466,131	352,103	75.5	114,028	24.5
송파구	295,209	208,421	70.6	86,788	29.4
강동구	222,116	119,236	53.7	102,880	46.3

자료: 서울특별시, 2008 성과주의 예산

지방자치단체의 재정력지수는 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나눈 값으로 자치구 기본행정 수행을 위한 재정수요의 실질적 확보 능력을 나타내는 세입분석 지표로서, 비율이 높을수록 세입 자주기반이 좋다는 것을 의미한다. 국가에서는 보통교부세 등을 배정하기 위해 산

출하며, 서울특별시의 경우 자치구 조정교부금을 교부하기 위해, 즉 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달되는 자치구에 대해 그 미달액을 기초로 보통교부금을 교부하고 있다.

〈표 3〉을 통해서 25개 자치구의 재정력지수 추이를 살펴보면 전체적으로 2004년부터 2007년까

〈표 3〉 서울특별시 자치구 재정력 추이

(단위: %)

구분	2004	2005	2006	2007	2008
계	65.6	65.2	61.1	58.1	76.5
종로구	88.8	82.4	88.4	73.3	88.8
중구	155.2	144.0	140.6	120.8	137.0
용산구	52.4	58.3	53.3	54.1	75.4
성동구	39.1	37.5	40.1	41.3	57.1
광진구	38.8	37.4	40.5	39.5	61.3
동대문구	40.7	38.5	37.4	36.7	53.1
중랑구	32.9	31.1	26.3	26.5	42.3
성북구	46.2	45.1	42.2	37.2	52.1
강북구	33.2	31.4	31.4	26.7	46.6
도봉구	32.9	33.3	34.2	30.2	46.0
노원구	35.8	33.9	31.3	31.9	44.0
은평구	35.5	31.9	30.3	27.5	43.2
서대문구	38.1	34.4	32.2	34.5	54.4
마포구	46.1	45.5	48.8	54.0	61.4
양천구	50.6	60.4	57.2	54.8	74.9
강서구	57.3	52.9	79.9	45.4	60.8
구로구	40.4	42.1	44.3	39.1	54.0
금천구	35.3	30.8	30.7	32.8	53.7
영등포구	95.3	85.0	81.1	79.3	92.6
동작구	44.6	43.6	41.0	38.5	54.6
관악구	38.8	35.3	34.5	33.5	47.4
서초구	134.9	146.2	126.5	124.2	148.9
강남구	237.2	252.4	196.6	197.9	223.4
송파구	99.0	101.2	93.9	86.9	115.3
강동구	50.3	52.5	52.9	52.1	68.8

자료: 서울특별시, 2008 성과주의 예산

지는 65.6%에서 58.1%로 하락하고 있음을 알 수 있다. 반면, 2008년도의 평균은 76.5%로 대폭 상승했고 25개 전 자치구가 2007년도에 비해 전반적으로 상승한 것을 볼 수 있는데, 이는 재산세 공동과세제도로 인해 서울특별시로부터 균등 배분받

은 재산세가 반영된 결과로 볼 수 있다. 재정력은 강남구가 223.4%로 가장 높으며 중랑구는 42.3%로 가장 낮다. 이들 간의 격차는 약 5.2배이다. 재정력지수가 100%가 넘는 양호한 재정력을 가진 자치구는 강남구를 비롯하여 중구와 서초구, 송파구 등 네 곳에 불과한 반면, 재정력지수가 50%에도 못 미치는 구는 중랑구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 관악구 등 여섯 곳이나 된다.

자치구 간의 재정불균형은 자치단체의 자주성을 저해하는 측면 외에 보다 본질적인 문제를 내포하고 있다. 즉, 모든 주민들은 자기가 거주하고 있는 지역의 재정능력과는 관계없이 동일한 공공서비스를 보장할 것을 요구할 것이기 때문이다. 따라서 사회전체의 균등한 후생증진을 위해 적정수준의 재정균형을 유지할 필요가 있다. 재정격차는 자치구별 개발수준을 달리하게 되고, 동일 대도시 내에 거주하는 생활권이 동일한 주민들이 거주하는 자치구에 따라 상이한 수준의 행정서비스를 제공받게 된다는 문제를 야기하게 된다. 또한 앞으로도 재정력의 격차에 따라 투자 규모를 달리하게 되고, 그에 따라 발전의 정도가 결정됨으로써 자치구별 재정격차는 한층 심화해질 것이고, 삶의 질 역시 그 수준을 달리할 가능성이 크다.

주민의 기초수요를 충족시켜 주어야 할 기능을 가진 기초자치단체인 자치구의 재정 측면의 문제점은 자립도가 낮다는 것도 있지만, 보다 근본적으로는 자치구 간 재정력의 격차가 크다는 데 있다. 왜냐하면 이러한 자치구 재정의 수평적 격차는 결과적으로 자치구 관할 구역 내 주민들의 구역이탈을 초래하여 자치구의 빈곤화를 가져올 우려가 높기 때문이다. 이러한 현상을 그대로 방치해 둘 경우 자치구 간 격차는 더욱 커지게 될 것이다.

〈표 4〉 서울특별시 자치구 세수 현황

(단위: 백만 원, %)

구분	자치구세				
	소계	재산세	면허세	사업소세	작년도 구세
계	1,409,968(100)	1,174,654(100)	19,916	195,607	19,791
종로구	65,589(4.7)	49,262(4.2)	825	14,750	752
중구	107,894(7.6)	68,012(5.8)	1,226	37,305	1,050
용산구	50,012(3.5)	43,334(3.7)	731	5,487	460
성동구	35,024(2.5)	31,040(2.6)	581	2,944	459
광진구	34,521(2.4)	31,269(2.7)	578	2,062	612
동대문구	30,218(2.1)	26,494(2.3)	751	2,516	457
중랑구	19,876(1.4)	18,134(1.5)	568	893	281
성북구	29,685(2.1)	26,947(2.3)	564	1,415	759
강북구	17,283(1.2)	15,852(1.3)	433	685	313
도봉구	21,124(1.5)	19,252(1.6)	422	1,163	287
노원구	32,247(2.3)	29,232(2.5)	612	1,967	436
은평구	22,385(1.6)	20,440(1.7)	634	1,009	402
서대문구	27,748(2.0)	25,017(2.1)	511	1,585	635
마포구	74,571(3.4)	40,541(3.5)	865	5,644	531
양천구	47,922(3.4)	43,168(3.7)	671	3,294	789
강서구	50,569(3.6)	42,267(3.6)	860	6,751	491
구로구	34,000(2.4)	28,596(2.4)	725	3,878	801
금천구	24,551(1.7)	18,139(1.5)	518	5,582	312
영등포구	83,731(5.9)	57,194(4.9)	1,117	24,460	960
동작구	30,357(2.2)	26,562(2.3)	540	2,823	432
관악구	30,811(2.2)	28,053(2.4)	693	1,745	320
서초구	156,389(11.2)	137,112(11.7)	1,332	16,166	1,779
강남구	256,011(18.2)	209,002(17.8)	2,111	40,730	4,168
송파구	108,889(7.7)	97,400(8.3)	1,393	8,870	1,226
강동구	45,851(3.3)	4,334(3.6)	755	1,883	879

자료: 서울특별시, 2008, 2007 성과주의 예산(당초예산 기준)

2. 서울특별시 자치구의 재정수입 구조

〈표 4〉는 2007년 당초 예산기준으로 서울특별시 25개 자치구가 면허세, 재산세, 사업소세의 3가지 자치구세를 통해 어느 정도 세수를 확보할 수 있는가의 전망치를 제시하고 있다. 과년도 수입을 포함한 25개 자치구 총세수(1,409,968백만

원)에서 면허세(19,916백만 원), 재산세(1,174,654백만 원), 사업소세(195,607백만 원)의 비중은 각각 1.4%, 83.3%, 13.9%이다. 이는 자치구의 3가지 세목 가운데 재산세가 가장 중요한 기간 세목이며, 나머지 면허세와 사업소세의 세수확충 기능은 매우 미약함을 의미한다. 세부적으로 재산세수가 가장 많은 강남구 몫(209,002백만 원)이

전체 재산세수에서 차지하는 비중은 대략 17.8%의 수준을 나타내고 있는 반면, 가장 작은 강북구의 재산세수(15,852백만 원)가 전체 재산세수에서 점유하는 비중은 1.3%에 불과하다.⁵⁾

따라서 2007년 당초예산을 기준으로 볼 때 재산세 수입이 가장 많은 강남구와 가장 작은 강북구의 재산세수 격차는 대략 13.2배이다. 이를 통해 서울특별시 25개 자치구의 세수(세입) 격차는 재산세수 차이에서 기인함을 알 수 있다. 재산세 중심으로 되어 있는 자치구세의 구조적 특징 때문에 부동산 실거래가제도의 정착, 부동산 과표 현실화를 제고 등이 본격화되면 서울특별시 25개 자치구의 세수 차이는 더욱 심화될 수밖에 없으며, 이는 현행 자치구세의 편제를 획기적으로 개편하지 않는 한 자치구 간 재정력 격차의 개선은 기대하기 어려움을 시사하고 있다.

〈표 5〉에서 보면 서울특별시 자치구의 일인당 평균 세수입은 2008년 총계규모로 681천 원이다. 일인당 세수입이 가장 많은 중구는 2,083천 원으로 이는 비주택용 상가 건물이 많고, 상주인구보다는 주간 유동인구가 더 많기 때문이고, 종로구나 용산구의 경우도 마찬가지이다. 자치구 중 세수가 가장 많은 강남구는 거주인구도 많아서 일인당 세수입은 890천 원이며, 송파구는 세수입이 많은데도 불구하고 인구가 가장 많은 이유는 일인당 세수가 평균 이하로 나타나고 있기 때문이다. 서울특별시 25개 자치구 중 평균세수 이하인 자치구는 반 이상인 13개구나 되며, 특히 적은 세수와 많은 인구로 평균 세수를 훨씬 밑도는 구도 많다. 서울특별시 자치구는 6대 광역시 자치구와 비교할 때 상대적으로 재정상황이 다소 양호할 뿐이며, 강북권으로 불

리는 자치구 대부분의 재정여건은 매우 취약하여 별도의 실효성 있는 조치가 마련되어야 할 상황에 처해 있다.

〈표 5〉 자치구 주민 1인당 세수입

(단위: 백만 원, %)

구분	자치구 세원 (백만 원)	인구	1인당 세입 (천 원)	재정 자립도 (%)	재정력 지수 (%)
계	6,943,555	10,192,710	(평균)681	51.0	76.5
종로구	250,950	165,846	1,513	72.2	88.8
중구	270,992	130,044	2,083	86.0	137.0
용산구	274,637	235,832	1,206	70.2	75.4
성동구	238,402	333,535	714	45.2	57.1
광진구	220,755	376,572	586	44.6	61.3
동대문구	272,904	376,421	725	38.7	53.1
충랑구	271,330	427,071	635	30.9	42.3
성북구	290,052	469,973	617	41.2	52.1
강북구	251,625	345,478	728	63.2	46.6
도봉구	309,007	375,945	556	35.3	46.0
노원구	352,615	616,753	572	29.1	44.0
은평구	270,874	459,196	590	35.0	43.2
서대문구	242,287	348,575	695	45.4	54.4
마포구	268,226	392,650	683	49.6	61.4
양천구	261,891	503,650	520	52.9	74.9
강서구	308,437	560,424	550	35.1	60.8
구로구	246,416	420,452	586	41.4	54.0
금천구	206,515	249,108	829	41.8	53.7
영등포구	295,165	408,178	726	66.9	92.6
동작구	250,495	405,967	617	43.4	54.9
관악구	268,400	535,571	501	34.2	47.4
서초구	334,407	405,969	824	77.1	148.9
강남구	499,224	560,958	890	75.5	223.4
송파구	326,802	623,876	524	70.6	115.3
강동구	250,947	464,546	540	53.7	68.8

자료: 서울특별시, 2008, 성과주의 예산 제작성

5) 2004년 말에 단행된 지방세법 개정으로 2005년부터는 자치구세가 재산세(종합토지세통합), 면허세, 사업소세의 3가지 세목으로 조정되었다.

앞에서 보았듯이, 서울특별시의 25개 자치구 가운데 16곳이 재정자립도 50% 미만의 열악한 재정여건에 처해 있고, 서초, 강남, 중구 등 일부 지역만 재정상황이 상대적으로 양호한 실정이다. 더욱이 2007년 당초예산을 기준으로 볼 때 25개 자치구 가운데 20곳(종로, 용산, 성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원, 은평, 서대문, 마포, 양천, 강서, 구로, 금천, 동작, 관악, 강동)은 재정여건이 매우 취약하다. 이러한 서울특별시 자치구 간 재정여건의 차이는 재산세 수 격차에 기인하여 발생하는 것이며, 그런 상황을 해소할 수 있는 유용한 대책이 마련되지 않는다면 자치구 간 재정력의 격차는 향후 더욱 벌어질 수밖에 없는 상황이다. 이러한 점들을 고려할 때 2007년 7월 지방세법 개정을 통해 새롭게 신설된 재산세 공동과세제도는 서울특별시 자치구 간 재정력 격차 완화에 실질적인 역할을 기대할 수 있다.

IV. 재산세 공동과세제도의 운영실태

재산세 공동과세제도는 2007년 6월 지방세법 일부개정법률안에 따라서 서울특별시 25개 자치구가 당해 재산세수의 50%(2008년: 40%, 2009년: 45%, 2010년 이후: 50%)를 출연하여 조성한 공동재원을 25개 자치구에 균등 배분함으로써 재정 형평화 기능을 담당하도록 되어 있다. 이와 더불어 서울특별시는 제도도입에 따라 세입(재산세수)이 감소되는 자치구의 재원보전을 위해 재정보전금의 명목으로 일정금액을 보전해 준다. 이와 같이 새로 신설된 재산세 공동과세제도의 운영방식은 다음과 같다.

1. 재산세 공동과세제도의 운영방식

2008년 1월 1일부터 시행된 재산세 공동과세제도는 현행 자치구세인 재산세의 세수 가운데 일부가 명목상 특별시세로 전환되고, 그 특별시세분 재산세 전액이 서울특별시 25개 자치구에 균등 배분되는 방식으로 운영된다. 먼저, 특별시세분 재산세의 과세대상은 특별시 관할 구역 안에 있는 선박 및 항공기를 제외한 재산세 과세대상이다. 따라서 토지, 건축물, 주택이 특별시세분 재산세의 과세대상에 해당하며, 납세의무자는 재산세 과세기준일 현재 재산을 사실상 소유하고 있는 자이다. 다만, 공유재산인 경우에는 그 지분에 해당하는 부분(지분의 표시가 없는 경우에는 지분이 균등한 것으로 본다)에 대하여 그 지분권자를 납세의무자로 보며, 주택의 건물과 부속토지의 시가 표준액 비율로 안분 계산한 부분에 대하여 그 소유자를 납세의무자로 간주한다.

그리고 특별시세분 재산세의 과세권자는 토지, 건축물, 주택의 소재지를 관할하는 자치구이다.

〈표 6〉 재산세 공동과세제도의 특징

구분	개정 전	개정 후
세목	구세인 재산세	- 공동세인 재산세
과세권자	해당 구청장	- 서울특별시장(50%), 각 구청장(50%)
부과·징수권자	해당 구청장	- 각 구청장(서울특별시장이 50% 부과·징수권을 구청장에게 위임)
세입처리	당해 구청의 세입으로 처리	- 각 구청에서 재산세를 부과·징수 - 징수액의 50%는 당해 구청의 재산세입으로 처리 - 나머지 50%는 서울특별시로 각각 납입, 각 구청에 1/25씩 배분 - 각 구청에서는 서울특별시 배분액을 당해구청의 재산세입으로 처리

따라서 관할 자치구에 대해 자치단체의 재산세와 더불어 특별시세분 재산세의 부과 징수까지 처리하도록 서울특별시가 관련 사무를 관할 자치구에 위임하게 된다. 특별시세분 재산세액은 제188조 제1항에 따른 표준세율을 적용하여 산출된 재산세액의 50%이다. 다만, 부칙에서 2008~2009년에는 특별시분 재산세와 자치구분 재산세액은 표준세율을 적용하여 산출된 재산세액의 40%와 60%(2008년) 혹은 45%와 55%(2009년)로 한다고 규정하고 있다. 나아가 서울특별시는 재산세 공동과세에 따라 신설되는 특별시세인 재산세의 부과징수와 관련된 사무를 자치구에 위임하여 처리하도록 하였다. 특별시분 재산세의 배분 방식은 2007년 7월 신설된 지방세법 제6조의3 제2항에 따라 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 자치구의 지방세수 등을 감안하여 특별시의 조례로 정하도록 규정하고 있다. 따라서 별다른 변동사항이 발생하지 않는 한, 2008년 이후부터 부과 징수되는 특별시분 재산세의 교부는 균등배분을 원칙으로 하고 있다.

2. 세수 감소 자치구의 재정보전 방법

재정보전금은 재산세 공동과세제도의 도입에 따라 세입이 크게 감소하는 자치구를 대상으로 재정 충격완화교부금 명목으로 지원하도록 고안되어 있다. 즉, 재정 충격을 완화시키는 재원보전의 정도는 제도시행 이후 3년간 연차적으로 재산세 감소분의 60%, 40%, 20%를 보전해 주는 방안이다. 또한 재산세 감소분의 일정비율을 보전해 준 이후 남은 잔여 재원을 1차 보전에서 제외된 나머지 자치구들을 대상으로 일정한 배분공식에 따라 배분하도록 되어 있다. 즉, 재산세 공동과세 시행에 따른 자치구의 급격한 재원감소에 따른 재정충격을 완화함으로써 재원감

소 자치구의 재정운영에 원활을 기하기 위한 것으로서 취득세 및 등록세액의 50%를 재원으로 재원감소 자치구에 한시적으로 2008년에는 재원감소액의 60%, 2009년에는 40%, 2010년에는 20%를 보전해 준다.

공동과세 도입에 따른 재원 감소분을 3년간 보전해 주는 사유는 도입 후 일정기간이 경과한 후에는 자치구가 재정운영 계획을 변경할 시간적 여유를 갖게 되며, 공시지가 인상, 과표적용률 인상(매년 5%) 등의 사유로 재원감소 자치구의 재산세 세입규모가 2010년 이후에는 공동과세 도입 전인 2007년 수준을 초과하게 되는 점 등을 고려하였다. 따라서 자치구 간 재정 불균형 완화라는 재산세 공동과세 도입취지 및 타 자치구와의 관계를 고려할 때 지속적인 재원보전에는 한계가 있을 수 있다.

3. 재산세 공동과세의 시행효과

〈표 7〉은 서울특별시가 2008년 1월 1일 최초로 시행하게 된 재산세 공동과세의 시행효과를 부과액기준으로 분석한 결과이다. 통상적으로 서울시가 부과하는 재산세의 경우 매 연말 기준 결산결과 징수율이 98%에 이르는 것을 보면 부과액을 기준으로 한 분석결과도 최종적으로 징수한 결과와 크게 차이가 없다. 전술한 바와 같이 재산세 공동과세액의 규모는 시행 첫해인 2008년에 40%, 2009년도에 45%, 2010년에 50%로 적용하도록 되어 있다. 따라서 서울시가 분석한 2008 부과기준 재산세 공동과세 시행효과는 첫해인 전체 비주거용 재산세액의 40%를 균등배분한 효과인 것이다.

서울시가 분석한 자료에 의하면, 재산세 공동과세제도 시행 첫해의 경우 시행 전인 2007년도 기준 재산세 세수규모가 25개 자치구 중에서 가장 적은 강북구를 기준으로 볼 때, 가장 많은 강남

〈표 7〉 재산세 공동과세 시행효과

2008년 부과액 기준 (단위: 억 원)

구분	2008년 당초 재산세	재산세 공동과세				세입격차	
		구분 재산세 (55%)	특별시분 재산세 (45%)	조정 후 재산세	증감액	조정 전	조정 후
계	16,347	9,818	6,529	16,347	0	-	-
종로구	641	385	262	647	6	3.3	1.7
중 구	840	504	262	766	-74	4.3	2.0
용산구	689	413	262	675	-14	3.5	1.8
성동구	375	225	262	487	112	1.9	1.3
광진구	401	241	261	502	101	2.0	1.3
동대문	365	219	261	480	115	1.9	1.3
중랑구	226	136	261	397	171	1.2	1.0
성북구	362	217	261	478	116	1.8	1.3
강북구	196	118	261	379	183	1.0	1.0
도봉구	223	134	261	395	172	1.1	1.0
노원구	337	202	261	463	126	1.7	1.2
은평구	256	153	261	414	158	1.3	1.1
서대문	296	178	261	439	143	1.5	1.2
마포구	498	299	261	560	62	2.5	1.5
양천구	601	361	261	621	20	3.1	1.6
강서구	541	334	261	595	54	2.8	1.6
구로구	369	221	261	482	113	1.9	1.3
금천구	217	130	261	391	174	1.1	1.0
영등포	744	446	261	707	-37	3.8	1.9
동작구	356	213	261	474	118	1.8	1.3
관악구	346	209	261	470	124	1.8	1.2
서초구	1,902	1,141	261	1,403	-499	9.7	3.7
강남구	3,352	2,011	261	2,272	-1,080	17.1	6.0
송파구	1,630	978	261	1,239	-391	8.3	3.3
강동구	584	350	261	611	27	3.0	1.6

자료: 서울특별시 2008 재산세 공동과세 시행효과(세입격차는 재산세액규모가 가장 작은 강북구를 기준으로 한 배수크기 비교치임)

구는 17.1배, 서초구 9.7배, 송파구 8.3배에 이르는 것이 공동과세제도 시행 첫해인 2008년의 경우 강남구 6배, 서초구 3.7배, 송파구 3.3배로 세입격차가 크게 줄어든 것을 확인할 수 있다. 40%에 달하는 비주거용 재산세액의 균등배분 효과로 적게는 양천구 20억 원, 강동구 27억 원, 강서구 54억 원부터 많게는 은평구 158억 원, 중랑구 171억 원,

도봉구 172억 원, 금천구 174억 원, 강북구 183억 원 등 재정이 열악했던 자치구의 재산세액 규모에 대한 증가효과를 가져온 것으로 나타났다.

자치구의 핵심적인 자주세입원인 재산세 세수 규모면에서의 이러한 결과는 전체 세입에도 크게 영향을 주어 재산세 공동과세제도 도입 직전인 2007년도와 최초로 시행된 2008년도의 각 자치구별 재정자립도 및 재정력지수에도 그대로 반영되어 나타나고 있다. 〈표 8〉은 2007년 및 2008년 양 연도 간의 25개 자치구에 대한 재정자립도 및 재정력지수에 대한 비교표이다. 우선 재정자립도면에서 보면, 자치구 전체의 재정자립도는 2007년 50.5%에서 2008년 51.0%로 크게 차이가 없다. 이것은 재산세 공동과세제도가 자치구 전체 입장에서 볼 때 자체세입원에 대한 순증이 아니라 상대적으로 양호한 자치구의 자체세입을 열악한 자치구에 재분배하는 소위 수평적 재정조정기능을 수행하기 때문이다.

그러나, 개별 자치구의 상황을 분석해 보면, 가장 재정자립도가 낮은 관악구가 28.3%에서 34.2%로, 강북구가 30.0%에서 36.2%로, 은평구가 33.0%에서 35.0%로 자립도 수준이 대폭 개선된 것으로 나타나고 있으며, 그 정도는 자립도 수준이 낮은 자치구에서 보다 더 큰 개선효과가 나타나고 있음을 알 수 있다.

한편, 자치구의 실질적인 재정능력을 나타내는 재정력지수에서는 그 효과가 더욱 크게 나타나고 있음을 보여 주고 있다. 자치구의 기준재정수입액을 기준재정수요액으로 나누어 백분율로 계산하는 재정력지수는 자치구 전체를 기준으로 볼 때 2007년 58.1%에서 2008년 76.5%로 대폭 개선된 것으로 나타나고 있다.

역시 재정력지수가 가장 낮았던 중랑구가 2007년 26.5%에서 2008년 42.3%로, 강북구 26.7%에서

46.6%, 은평구 27.5%에서 43.2%, 금천구 32.8%에서 53.7%로 크게 개선된 것을 보여 주고 있다.

서울시 자료에서와 같이 재산세 공동과세제도

는 수평적 재정조정 기능이 뛰어난 제도이며, 시행초기 비업무용 재산세 40%의 공동세원화를 통한 재분배 효과에서 재정여건이 열악한 자치구

〈표 8〉 2007~2008 자치구별 재정지표

(단위: 백만 원, %)

구분	예산규모(일반회계)		자체재원 규모		재정지표			
	2007	2008	2007	2008	재정자립도		재정력지수	
					2007	2008	2007	2008
합계	5,342,144	6,448,421	2,698,946	3,287,444	50.5%	51.0%	58.1%	76.5%
종로구	186,622	215,694	130,201	155,729	69.8%	72.2%	73.3%	88.8%
중 구	206,096	244,572	171,018	210,286	83.0%	86.0%	120.8%	137.0%
용산구	178,626	267,366	94,611	187,619	53.0%	70.2%	54.1%	75.4%
성동구	186,925	222,211	74,672	100,458	39.9%	45.2%	41.3%	57.1%
광진구	172,673	211,411	68,811	94,394	39.9%	44.6%	39.5%	61.3%
동대문	96,000	241,600	72,399	93,616	36.9%	38.7%	36.7%	53.1%
중랑구	193,215	261,439	57,065	80,725	29.5%	30.9%	26.5%	42.3%
성북구	221,922	270,455	86,672	111,436	39.1%	41.2%	37.2%	52.1%
강북구	193,025	237,849	57,844	85,995	30.0%	36.2%	26.7%	46.6%
도봉구	168,268	203,757	58,226	71,867	34.6%	35.3%	30.2%	46.0%
노원구	280,459	337,898	80,899	98,225	28.8%	29.1%	31.9%	44.0%
은평구	215,000	263,000	70,887	92,027	33.0%	35.0%	27.5%	43.2%
서대문	195,884	232,018	78,961	105,228	40.3%	45.4%	34.5%	54.4%
마포구	212,000	245,000	109,851	121,400	51.8%	49.6%	54.0%	61.4%
양천구	209,870	249,203	110,898	131,852	52.8%	52.9%	54.8%	74.9%
강서구	254,674	294,240	96,911	103,155	38.1%	35.1%	45.4%	60.8%
구로구	209,800	237,300	90,101	98,230	42.9%	41.4%	39.1%	54.0%
금천구	166,580	198,148	55,560	82,829	33.4%	41.8%	32.8%	53.7%
영등포	229,000	253,500	154,310	169,504	67.4%	66.9%	79.3%	92.6%
동작구	194,247	233,866	81,791	101,432	42.1%	43.4%	38.5%	54.6%
관악구	205,700	252,000	58,136	86,077	28.3%	34.2%	33.5%	47.4%
서초구	262,473	292,438	237,578	225,600	90.5%	77.1%	124.2%	148.9%
강남구	369,440	466,131	324,976	352,103	88.0%	75.5%	197.9%	223.4%
송파구	246,436	295,209	184,533	208,421	74.9%	70.6%	86.9%	115.3%
강동구	187,209	222,116	92,035	119,236	49.2%	53.7%	52.1%	68.8%

1. 재정자립도=자체수입(지방세+세외수입)/일반회계 예산규모*100%

2. 기준재정수요충족도(재정력지수)=기준재정수입액/기준재정수요액*100%

3. 2007, 2008 서울특별시 성과주의 예산

일수록 더욱 많이 개선된 효과를 보여 주고 있는 점을 볼 때, 2010년 50%의 공동과세재원이 재분배되는 경우 그 개선효과는 더욱 두드러질 것으로 보인다.

V. 재산세 공동과세의 타당성과 한계

이상에서 살펴본 바와 같이, 서울시와 자치구는 다른 지방자치단체들과 비교하면 상대적으로 재정여건이 나은 편이다. 서울특별시 본청은 2007년을 기준으로 광역자치단체 가운데 재정자립도가 가장 높아 88.7%를 나타내고 있으며, 서울특별시 25개 자치구의 재정자립도 평균(50.5%)은 전국 69개(서울특별시 25개 포함) 자치구의 재정자립도 평균(37.5%)을 크게 상회하고 있다. 그러나 이는 다른 자치단체들의 재정여건이 워낙 열악한 탓이다. 한편, 서울특별시 본청을 제외한 25개 자치구 가운데 16곳은 재정자립도가 50%보다 낮은 수준으로 재정상태가 매우 취약한 상태이다.

나아가 서울특별시 본청 역시 향후 예상되는 교육자치 및 경찰업무의 지방자치단체 이관, 그리고 주민복지 욕구의 증대 등으로 말미암아 현재의 재정여건을 크게 강화할 수 있는 토대를 만들지 않을 경우 상당한 어려움에 직면하게 될 것이다. 요컨대, 서울특별시의 재정여건이 우월하다는 평가는 어디까지나 재정력이 열악한 우리나라 다른 지방자치단체와의 비교에 의한 상대적인 우월성이라는 것이다. 주요 선진국 도시와의 경쟁력 확보와 온전한 지방자치의 구현을 위해서는 현재보다 재정여건을 강화할 수 있도록 중장기적 대책을 마련하여 지속적으로 추진해야 할 것이다.

서울특별시의 25개 자치구는 일부 자치구를 제외하고는 재정자립도가 전반적으로 낮으며, 각

자치구 간 재정력의 격차도 매우 큰 실정이다. 위에서 본 바와 같이, 서울특별시 25개 자치구의 재정자립도 평균은 50.5%에 불과하며, 재정자립도가 80% 이상을 넘는 자치구도 서초구(90.5%), 강남구(88.0%), 중구(83.0%) 등 3곳에 불과하다. 재정자립도가 가장 높은 서초구(90.5%)와 가장 낮은 관악구(28.3%)는 그 차이가 3.2배에 이를 정도로 재정력 격차가 심하며, 이는 같은 서울특별시에 소재한 25개 자치구 간에 재정여건이 얼마나 차이가 있는지를 보여 준다.

서울특별시 자치구의 지방세 수입은 재산세, 면허세, 사업소세의 세 가지 세목으로 되어 있으며, 서울특별시 25개 자치구의 경우 전체세수의 80% 이상을 재산세 수입으로 확보하고 있다. 재산세는 건물과 토지, 즉 부동산 보유에 대해 과세하는 세목이기 때문에 그 세수의 크기는 부동산 과표에 의해 결정되며, 이에 따라 동일한 면적일지라도 부동산 과표가 높은 소위 강남권의 재산세수가 클 수밖에 없다. 실제 2007년 당초예산을 기준으로 볼 때 재산세수가 가장 많은 강남구(209,002백만 원)와 가장 적은 강북구(15,852백만 원)의 격차는 13.2배에 이르며, 특별한 조치가 없는 한 그 차이는 향후 더욱 커질 것이다. 따라서 재산세 중심으로 되어 있는 현행 자치구세의 골격이 그대로 유지되는 한 서울특별시 25개 자치구 간 재정여건 차이는 앞으로 더욱 커질 것이 분명하다.

기존의 지방세 제도와 지방재정조정제도가 개편되지 않는 한 서울특별시 25개 자치구는 자체적으로 부족한 재원을 확충할 수 없을 뿐만 아니라 심화되고 있는 자치구 간 재정력 격차를 시정할 방법이 없는 상황에서 자치구의 재정여건 개선과 재정력 격차해소를 위한 실효성 있는 대책의 한 방편으로서 2008년부터 시행된 재산세 공동과세 제도는 시행 첫해의 경우만을 살펴보더라도 자치

구 간의 재산세 규모, 재정자립도, 재정력지수 등에서 크게 개선·완화시키는 효과가 있음을 보여주고 있다. 그리고 이는 특히 그동안 재정여건이 열악했던 자치구에 있어서 그 개선효과가 더 크게 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 이 제도가 당초 계획했던 비업무용 재산세액의 50%가 아닌 시행초기 40%만을 적용한 효과임을 감안할 때 제도의 완전한 적용이 이루어질 경우 서울특별시 자치구 간의 재정격차를 완화하는 아주 유용한 수단이 될 수 있을 것으로 볼 수 있다.

그러나 서울시 재산세 공동과세 제도는 이러한 이점이 있음에도 불구하고 여러 한계가 지적되고 있다. 먼저, 공동과세 비율에 대한 지적이다. 전체적으로는 재산세의 주택분과 업무용 비주택분이 각각 50% 정도의 비율일지라도 자치구별로는 상당한 차이가 있을 가능성이 있으며, 지역적 편익 원칙과 거주자부담원칙을 적용하는 데 있어 재산세의 주택분과 업무용 비주택분과 관련된 소유자가 자치구민인 경우와 비자치구민인 경우를 구별하여 분석하는 것이 좀 더 정확한 공동과세율의 근거가 될 것이라는 주장도 있다(최병호·정종필, 2007).

둘째, 균등배분에 대한 문제이다. 공동과세율을 고정시킨다고 가정할 때에도, 다른 배분방식이 균등방식보다 재정형평화 효과에 관한 상대적인 기여를 항상 기대할 수는 없기 때문이다. 이러한 문제점은 현행 제도의 목표인 재정형평화의 기여에 있어 배분방식의 비효율성을 야기할 수 있음을 의미한다. 이는 배분방식을 둘러싼 자치구들 간의 새로운 갈등을 발생시킬 수 있다. 재정형평성의 확보가 상대적으로 어려울 수 있다는 것은 제도의 취지에 취약성이 있으며, 배분방식의 문제는 더 많은 혜택을 위한 자치구들 간의 논쟁의 중심문제가 될 소지가 있는 것이다.

VI. 결론

지방자치는 자치권에 의해 그 성패가 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 여기서 자치권에 자치재정권이 중요한 핵심요인으로 포함되어 있음은 주지의 사실이다. 그러나 한국의 지방자치단체들은 거의 모두가 재정적으로 열악한 환경에 직면해 있다. 비교적 다른 자치단체들에 비해 재정력이 양호하다고 평가되는 서울특별시와 25개 자치구도 재정자립도가 100%에 미치지 못한다. 더욱이 문제가 되는 것은 이러한 열악성과 함께 자치구들 간에도 상당한 재정력의 차이가 있다는 현실이다. 일부 재정력이 높은 단체를 제외하면 대부분의 자치구들은 낮은 수준의 재정자립도를 보인다. 이는 단순한 재정력의 차이를 떠나 같은 광역단체 내에 위치하는 자치구들 간의 공공서비스와 복지수준의 차이로 이어질 수 있는 문제이기 때문에 중요하게 고려되어야 한다.

중앙정부와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 재정불균형을 완화하기 위한 제도로써 지방재정조정제도가 있다. 일반적으로 운영되고 있는 지방재정조정제도는 수직적 재정조정이 대부분이다. 그러나 2008년부터 시행되고 있는 서울특별시의 재산세 공동과세제도는 자치구들 간의 재정불균형을 완화하기 위하여 자치구세의 일부를 공동과세하는 방법으로서 수평적 재정조정 성격이 매우 강하다. 이러한 수평적 재정조정은 수직적 재정조정에 비해 관련 당사자들 간의 갈등이 더 높은 것이 특징이다. 서울특별시의 재산세 공동과세 도입과정에서도 이러한 갈등은 많이 표출되었다.

그러나 자치단체 간의 재정불균형은 당장은 지방자치단체 간의 문제일 수 있지만, 장기적으로는 국가의 중요한 문제로 발전될 수 있다. 따라

서 일부 자치구는 상대적으로 재정력이 높은 반면 대부분의 자치구가 재정력이 열악한 환경에서, 자치구들 간의 심각한 재정력 격차해소를 위한 한 방법으로서 재산세 공동과세제도가 제도 도입의 의의 면에서나 시행초기단계에서 보여준 제도의 효과 면에서 볼 때 아주 중요한 수단이 될 수 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 측면에서 보면, 서울특별시에 있어서 재산세 공동과세제도의 도입은 자치구 상호 간의 수평적 재정조정제도로서 그 타당성을 갖는다고 평가할 수 있다. 그러나 이제 막 제도가 도입되어 운영되고 있기 때문에 그동안 지적되어 온 문제점들과 더불어 도입의 효과에 대한 지속적인 평가를 통해 보완해 나가야 할 것이다.

참고문헌

권형신 · 이상용 · 이재성, 2006, 『한국의 지방재정』, 서울: 도서출판 해남.

김동기, 2005, 『지방분권시대의 한국지방재정학』, 서울: 법문사.

김민훈, 2003, “지방재정의 현실과 과제”, 『자치연구』, 제14권.

김성태 · 김창은, 2004, “한국 지방재정운영 평가 분석”, 『한국지방재정논집』, 9(2), 한국지방재정학회.

김종순, 2006, 『지방재정학』, 서울: 삼영사.

김철 · 신해용, 1990, 『지방재정학』, 서울: 세명서관.

김홍래, 2005, 『지방재정의 이론과 실제』, 서울: 박영사.

나성린 · 원윤희, 2007, “바람직한 지방자치를 위한 지방세제 개편방향”, 『한국지방재정논집』, 12(3).

박완규, 1999, “자치구 조정교부금제도에 대한 연구”, 『한국지방재정논집』, 6(1).

_____, 2003, “서울특별시 자치구 간 지방세수입 불균형 완화에 대한 연구”, 『한국지방재정논집』, 8(2).

박정수, 1997, 『광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구』, 한국조세연구원.

배인명, 1996, “시세와 구세의 조정방안: 서울시를 중심으로”, 『지방행정연구』, 10(4).

서울특별시, 2008, 성과주의 예산 개요.

손희준, 2004, “지방자치제 도입 이후 지방재정개혁에 대한 평가”, 『지방행정연구』, 18(2).

손희준 · 강인재 · 장노순 · 최근열, 2008, 『지방재정론』, 서울: 대영문화사.

안용식 · 강동식 · 원구환, 2000, 『지방행정론』, 서울: 대영문화사.

원윤희, 1996, “자치구 재원조정에 관한 연구”, 『지방행정연구』, 10(4).

_____, 2005, “서울특별시와 자치구 간 세목교환: 쟁점 분석”, 『지방세』, 6.

원윤희 · 이영희, 2007, “지방분권의 활성화를 위한 지방세제의 개편방안”, 한국지방재정학회 발표논문.

원윤희 · 임주영 · 최원석 · 유태현, 2005, “지방자치이론을 위한 조세체계의 합리적 개편방안 연구”, 서울시립대학교 지방세연구소.

유태현 · 한재명, 2007, “서울특별시 재산세공동과세제도 도입효과 분석”, 서울시립대학교 지방세연구소.

이재은, 2006, “지방소득세 도입의 이론적 근거와 구체적인 도입방안”, 한국지방재정학회 발표논문.

이재은 · 이영희 · 김대영 · 문병근 · 원윤희 · 송상훈 · 이용환, 2006, 『중장기 지방세 혁신방안 연구』, 한국지방행정연구원.

임승빈, 2006, 『지방자치론』, 서울: 법문사.

최병호 · 정종필, 2007, “서울특별시 자치구 간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안 모색방안”, 『한국지방재정논집』, 11(2).

하연섭, 1996, “서울특별시 자치구 재정문제의 현황과 과제”, 한국행정학회 발표논문.

_____, 2003, 『재정학의 기초』, 서울: 다산출판사.

행정자치부, 2007, 지방자치단체 예산개요.

King, D. N., 1984, *Fiscal Tires: The Economics of Multi-Level Government*, London: George Allen & Unwin.

McLure, Charles E., 1986, “Tax Copetition: Is What’s Good for The Private Goose Also Good for The Public Gander?”, *National Tax Journal*, vol.39.

Musgrave, Richard A. and Musgrave, Peggy B., 1984, *Public Finance in Theory and Practice*, 4th ed.,

New York: McGraw-Hillbook Company.

Oates, Wallace E., 1972, *Fiscal Federalism*, New York:
Harcourt Brace Jovanovich.

Shah, Anwar, 1994, *The Reform of Undergovernmental
Fiscal Relations in Developing and Emerging Marker
Economies*, Washington, D. C.: The World Bank.

원 고 접 수 일 : 2010년 8월 19일

1차심사완료일 : 2010년 8월 27일

최종원고채택일 : 2010년 9월 3일