

서울시 재정균형발전을 위한
'다 같이 잘 사는
서울 만들기' 토론회

발제문

재산세 공동과세의 서울시 자치구 간 재정형평화 효과 분석

정종필 (지방자치인재개발원 교수)·최병호 (부산대학교 경제학부 교수)

재산세 공동과세의 서울시 자치구 간 재정형평화 효과 분석

2024. 06. 27

정종필(자치인재원)·최병호(부산대)



01 문제의 제기

◆ 연구 배경

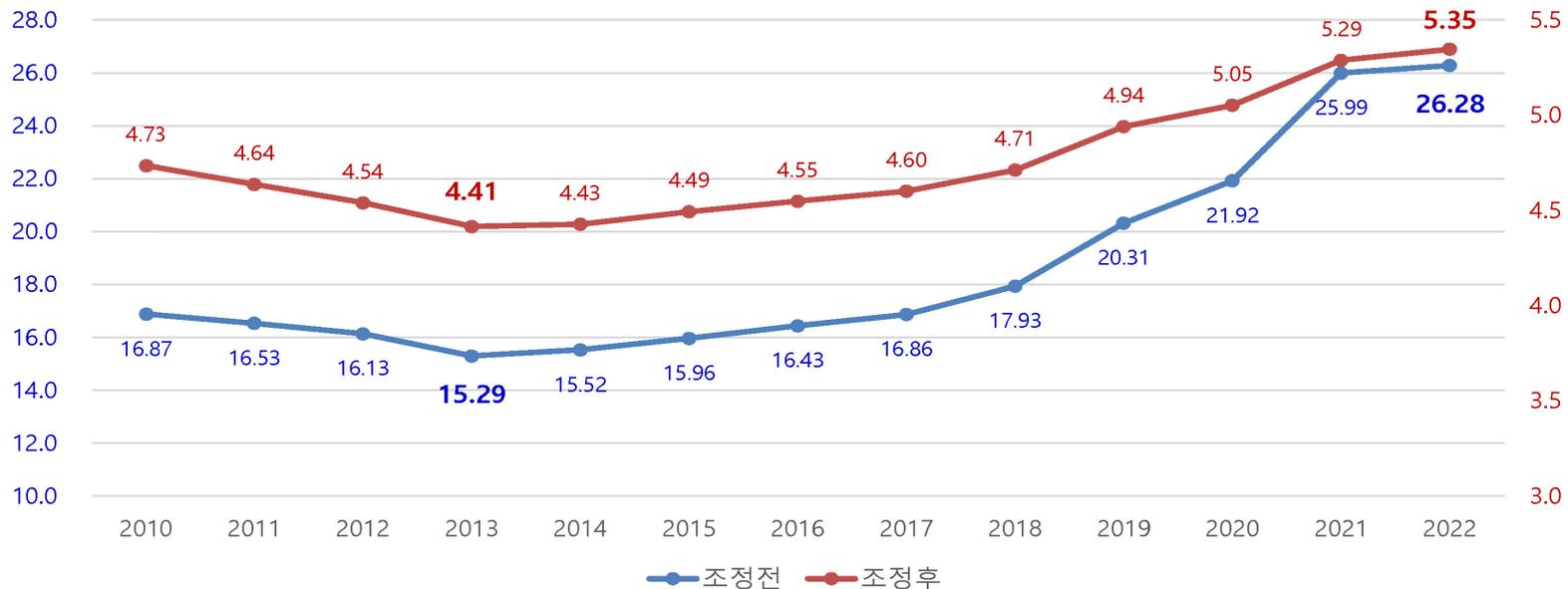
- ❖ 서울시 자치구 간 재정격차 완화를 위하여 2008년 재산세 공동과세 도입
 - 선박 및 항공기에 대한 재산세와 재산세 도시지역분을 제외한 토지분, 건축물분, 주택분 등에 대한 재산세에 대해 서울시와 자치구가 각각 50%의 과세권 보유
 - 서울특별시분 재산세는 25개 자치구에 균등배분
 - 공동과세에 따른 재산세 감소 자치구의 재정충격을 고려하여 공동과세 비율을 단계적 인상 (2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 50%)
 - 자원 감소 자치구의 재정충격 완화를 위하여 2010년까지 자원감소분 일부를 보전 (2008년 60%, 2009년 40%, 2010년 20%)
- ❖ 2008년 재산세 공동과세 도입 후 자치구 간 재산세 격차는 상당 부분 완화
 - 재산세 공동과세 도입 이전(2007, 공동세 비율 0%): 최고/최저 비율 14.9
 - 재산세 공동과세 도입 이후(2008, 공동세 비율 40%): 최고/최저 비율 6.0
 - 재산세 공동과세 도입 이후(2010, 공동세 비율 50%): 최고/최저 비율 4.7

01 문제의 제기

◆ 연구 배경

❖ 서울시 자치구 간 재산세 격차가 최근 들어 다시 확대되는 추세

- 조정전 재산세 최고/최저 비율: 2010년 16.87, 2013년 15.29, 2022년 26.26
- 조정후 재산세 최고/최소 비율: 2010년 4.73, 2013년 4.41, 2022년 5.35

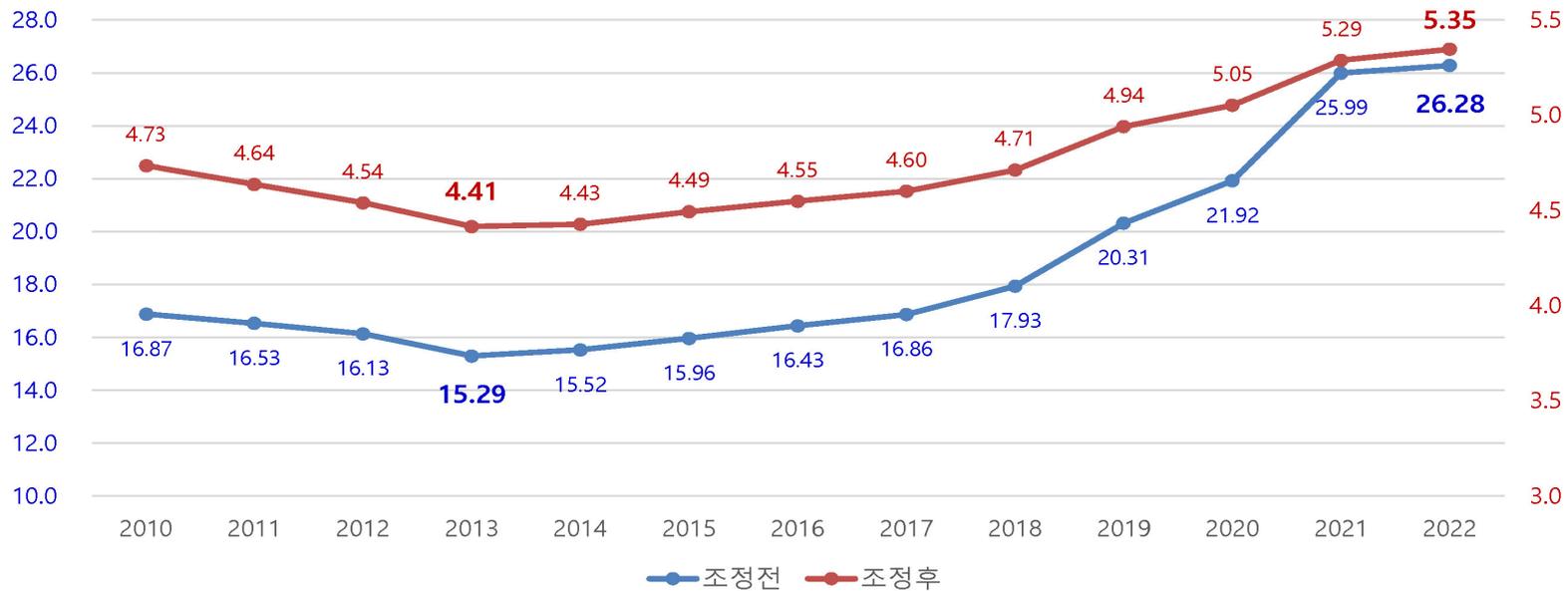


01 문제의 제기

◆ 연구 배경

❖ 서울시 자치구 간 재산세 격차가 최근 들어 다시 확대되는 추세

- 조정전 재산세 최고/최저 비율: 2010년 16.87, 2013년 15.29, 2022년 26.26
- 조정후 재산세 최고/최소 비율: 2010년 4.73, 2013년 4.41, 2022년 5.35



01 문제의 제기

◆ 연구 범위

- ❖ 재산세 공동과세 도입 논리 및 기존 논의 검토
 - 재산세 공동과세 도입 논리 및 현실적 배경
 - 도입 이후 재산세 공동과세 관련 선행연구
- ❖ 재산세 공동과세 현황 및 재정격차 완화효과 분석
 - 2010년 이후(공동과세 비율 50%) 자치구분, 공동세분, 조정분 등 추이 분석
 - 자치구분, 공동세분, 조정분 등에 대한 최고/최소비율, 변이계수 등을 통한 형평화 효과 분석
- ❖ 재산세 공동과세 비율 및 배분 방식 별 시뮬레이션
 - 공동과세 비율 50%~100% 조정에 따른 자치구별 배분액 및 형평화효과 분석
 - 배분방식 변경에 따른 자치구별 배분액과 형평화효과 분석
- ❖ 정책 제언 및 요약

02 재산세 공동과세관련 논의

◆ 재산세 공동과세 도입 논리와 배경

- ❖ 도입 논리
 - 재산세는 대표적인 편익과세, 기초 단위 지방정부 과세권 보유
 - 주거용 부동산은 기초 지자체 제공 공공서비스로부터 편익 발생 산업 및 상업용 부동산은 광역 지자체 공공서비스로부터 편익 발생
 - 일정한 범위에서 광역-기초 지자체 간 징세권 배분 가능
- ❖ 실질적 배경
 - 재산세는 자치구 지방세수입의 80%이상 차지, 재산세수입 격차로 인한 자치구 간 재정 격차 발생 및 확대
 - 자치구 재산세의 1/2을 특별시분으로 징수, 균등배분하여 지방세 수입 격차 완화

02 재산세 공동과세관련 논의

◆ 재산세 공동과세 기존 연구

- ❖ 재산세 공동과세제도 도입의 문제점과 개선방안 연구
 - 재산세제도의 정체성, 공동세율 50%, 균등배분 방식의 적정성 논의
 - 최병호·정종필(2007), 유태현·한재명(2007), 순화정·이희정(2008), 최병호 외(2009)
- ❖ 재산세 공동과세제도의 재정형평화 효과 분석
 - 재산세 공동과세에 따른 자치구 간 재정불균형 완화 효과 측정
 - 나성린·원윤희(2007), 최병호·정종필(2007), 유태현·한재명(2007, 2014), 최병호 외(2009), 최항도(2010), 최정열·금현섭(2012), 복문수(2018), 최병호(2023)
- ❖ 재산세 공동과세도가 자치구 재정성과에 미치는 효과 분석
 - 재산세 공동과세가 자치구의 재정건전성, 재정수지 및 지출에 미친 영향 분석
 - 최정우 외(2011), 조진형·이인실(2016), 허명순(2021)

03 재산세 공동과세 현황 및 형평화 효과

◆ 재산세 공동과세 현황(2010-2022)

(단위: 백만원)

| | 2010 (A) | 2019 | 2022 (B) | B/A |
|------|-------------|-----------|-------------|------|
| 자치구분 | 최고 | 282,717 | 413,450 | 2.45 |
| | 최저 | 13,918 | 15,734 | 1.57 |
| | 평균 | 54,319 | 75,783 | 2.32 |
| 공동세분 | 총액 | 1,357,571 | 1,894,570 | 2.32 |
| | 자치구당 | 54,319 | 75,783 | 2.33 |
| 조정후 | 최고 | 337,036 | 489,233 | 2.43 |
| | 최저 | 68,237 | 91,517 | 2.15 |
| | 평균 | 108,638 | 151,566 | 2.33 |

자료: 지방세 통계연감자료를 이용하여 저자 작성.

03 재산세 공동과세 현황 및 형평화 효과

◆ 재산세 공동과세 형평화 효과(2010-2022)

- ❖ 재산세 공동과세의 자치구 간 재산세 형평화효과는 둔화되는 추세
 - 최고/최저 비율: 2013년 4.41이후 지속적으로 높아져 2022년 5.35로 확대됨
 - 변이계수: 2013년 0.485로 최저 수준, 이후 증가하여 2022년 0.571까지 증가함



04 재산세 공동과세 정책 실험

◆ 재산세 공동과세 비율 조정효과(2022년 기준)

- ❖ 재산세 공동과세 비율 50%~100%, 5%간격 조정, 자치구별 배분액 시산
 - 배분방식: 균등배분(2013년 최고/최저 비율 4.41, 변이계수 0.485)



04 재산세 공동과세 정책 실험

◆ 재산세 공동과세 배분방식 조정효과(2022년 기준, 공동세 50%)

- ❖ 재산세 공동과세 비율을 50%에 다양한 배분방식 적용하여 비교 분석
 - 균등배분, 인구 및 재정력(재정력 역지수) 조합

(단위: 백만원)

| | 균등 배분 | 인구 100% | 인구 75% 재정력 25% | 인구 50% 재정력 50% | 인구 25% 재정력 75% | 재정력 100% |
|-------|----------|------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------|
| 최고 | 489,233 | 519,769 | 500,947 | 482,124 | 463,302 | 444,479 |
| 최소 | 91,517 | 69,950 | 78,306 | 86,663 | 95,019 | 103,375 |
| 최고/최소 | 5.35 | 7.43 | 6.40 | 5.56 | 4.88 | 4.30 |
| 변이계수 | 0.571 | 0.647 | 0.604 | 0.562 | 0.521 | 0.482 |

자료: 지방세 통계연감자료를 이용하여 저자 작성.

05 형평화에 대한 추가적 고려

- ❖ 자치구 간 재정형평화 효과는 재산세 공동과세만으로 평가할 수 없음
 - 서울시 자치구의 재정조정은 공동세의 배분과 (일반)조정교부금의 배분의 2단계로 이루어짐
 - 제1단계: 특별시분 재산세의 균등 배분
 - 제2단계: 재정부족액에 비례한 조정교부금의 차등 배분
 - 재정부족액 = 기준재정수요액 - 기준재정수입액
 - 기준재정수입액 = 재산세 수입(자치구분+공동세분) + 기타 자체수입 + 부동산교부세 ...
- ⇒ 공동세의 증가는 기준재정수입액의 증가를 통해 조정교부금의 감소 초래
- ❖ 공동과세의 형평화 효과는 특별시분 재산세 배분만으로 판단할 수는 없음
 - 일정한 재정형평화 효과를 지닌 부동산교부세의 배분과 조정교부금의 배분 이후 최종적인 자원배분 결과를 통해 판단해야 함

06 제언 및 결론

- ❖ 재산세 공동과세 비율을 상향할수록 자치구 간 재산세의 형평성은 증가함
- ❖ 배분방식 조정은 인구와 재정력 조합 외에 다양한 방법 분석 필요
 - 인구, 재정력, 징수실적(징수액, 징수건수)
- ❖ 재산세 공동과세 비율 조정과 배분방식 조정의 다양한 조합에 따른 분석, 제도 변화에 따른 자치구의 재원변동 파악, 재정충격 완화 방안이 요구됨
- ❖ 자치구 간 재정형평화는 재산세 공동과세와 조정교부금 간의 관계를 고려한 개편을 통해 제고할 수 있음
 - 재산세 공동과세 조정, 자치구 조정교부금 재원 확충 등 다양한 정책 조합을 병행하여 검토하여야 함

07 별첨: 재산세 공동과세와 자치구 조정교부금(최병호, 2023)

◆ 재산세 공동과세 배분

- 기본 모형

n 개의 자치구, 당초 재산세 수입 $PT_i (i=1, \dots, 25)$, 공동세 기여율 $\delta (=0.5)$

공동세 세수: $\delta \sum PT_j$, $\delta = 0.5$

공동세 배분 후 재산세 수입: $PT_i^S = \underbrace{(1-\delta)PT_i}_{\text{자치구분 재산세}} + \underbrace{\frac{\delta \sum PT_j}{n}}_{\text{공동세 균등 배분액}}$

$$PT_i^S \geq PT_i \Leftrightarrow \underbrace{\frac{\delta \sum PT_j}{n}}_{\text{공동세 균등 분배분}} \geq \underbrace{\delta PT_i}_{\text{공동세 기여분}}$$

$$\frac{dPT_i^S}{dPT_i} = \underbrace{(1-\delta)}_{\text{자치구 재산세 증가}} + \underbrace{\frac{\delta}{n}}_{\text{공동세 균등 배분액 증가}} < 1$$

06 별첨: 재산세 공동과세와 자치구 조정교부금(최병호, 2023)

◆ 자치구 조정교부금제도

- 개요
 - 목적: 자치구 간 재원 조정을 통한 재정격차 완화
 - 재원: 서울특별시 보통세 수입(특별세 수입(특별시분 재산세수입 제외)의 22.6%, 9/10는 일반조정교부금
 - 일반조정교부금의 배분: (재정 부족이 발생한) 자치구의 재정부족액 (+ 가산 교부액)

• 일반조정교부금 배분 모형

$$\begin{aligned}
 & \text{- Case 1: } \bar{G} < \underbrace{\Sigma(FN_j - FR_j^S)}_{\text{재정부족액의 합}} \quad \beta = (\Sigma FR_i^S + \bar{G}) / \Sigma FN_j; \quad FR_i = \alpha L T_i^S \\
 & G_i^S = \begin{cases} \beta FN_i - FR_i^S & \text{if } FN_i > FR_i^S \\ 0 & \text{if } FN_i \leq FR_i^S \end{cases} \\
 & \text{- Case 2: } \bar{G} > \Sigma(FN_j - FR_j^S) \\
 & G_i^S = \begin{cases} [FN_i - FR_i^S] + [\bar{G} - \Sigma(FN_j - FR_j^S)] \frac{FN_i}{\Sigma FN_j} & \text{if } FN_i > FR_i^S \\ 0 & \text{if } FN_i \leq FR_i^S \end{cases}
 \end{aligned}$$

06 별첨: 재산세 공동과세와 자치구 조정교부금(최병호, 2023)

◆ 재산세 공동과세에 의한 재정형평화

- 특별시분 재산세의 균등 배분, 자치구간 재산세수입의 격차 축소

→ 수입 형평화(revenue equalization)

$$\sum PT_j = 3,464\text{십억 원}$$

$$\frac{\delta \sum PT_j}{25} = 69.3\text{십억 원}$$

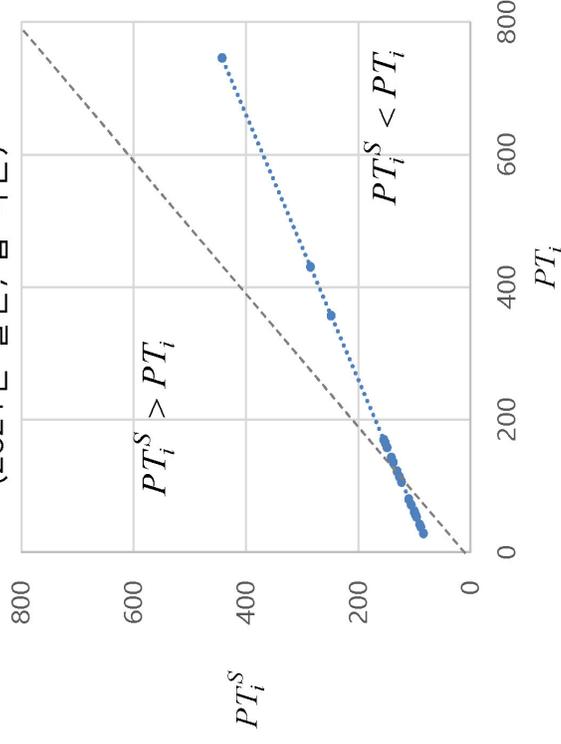
당초: max/min=25.9

공동세 배분 후: max/min=5.3

최대 순 기여 자치구: -3,036억 원

최대 순 수혜 자치구: +549억 원

특별시분 균등배분 전후의 재산세수입 분포
(2021년 결산, 십 억 원)



자료: 최병호(2023) 재인용

06 별첨: 재산세 공동과세와 자치구 조정교부금(최병호, 2023)

◆ 재산세 공동과세에 의한 재정행평화

- 재정력지수: 기준재정수요액 대비 기준재정수입액
- 가정: 재산세가 유일한 자치구세, FCI_i^S

$$FR_i^S = \alpha LT_i^S = \alpha PT_i^S$$

- 당초 재정력지수:

$$FCI_i = \frac{FR_i}{FN_i} = \frac{\alpha PT_i}{FN_i}$$

- 공동세 배분 후 재정력지수:

$$FCI_i^S = \frac{\alpha PT_i^S}{FN_i}$$

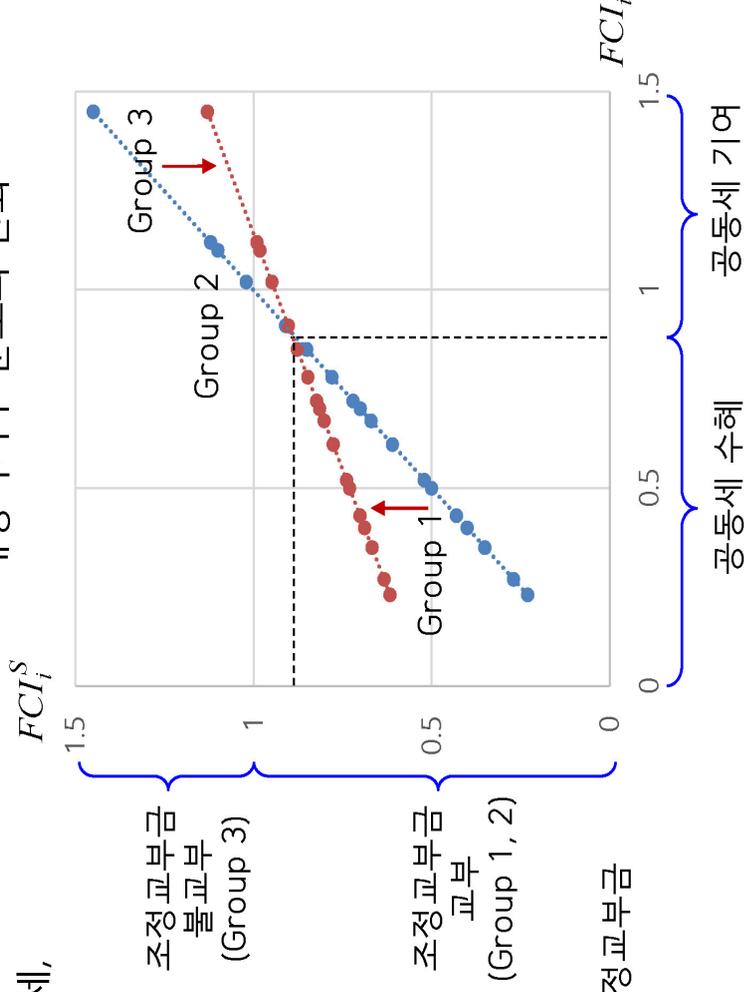
- 당초 재정력지수와

공동세 배분 후 재정력지수

- Group 1: $FCI_i < FCI_i^S < 1$ 일반조정교부금
- Group 2: $FCI_i > 1, FCI_i^S < 1$ 교부

Group 3: $FCI_i > FCI_i^S > 1$

공동세 균등 배분 후
재정력지수 분포의 변화



자료: 최병호(2023) 재인용

06 별첨: 재산세 공동과세와 자치구 조정교부금(최병호, 2023)

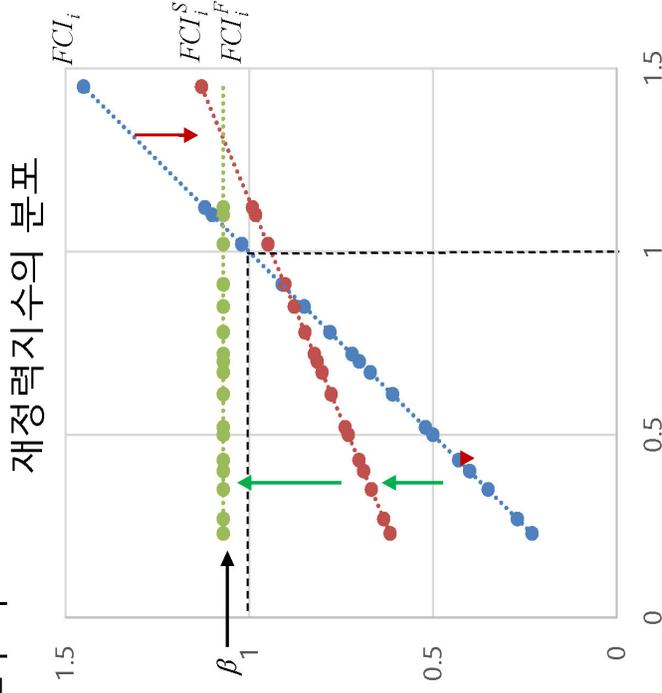
◆ 일반조정교부금을 통한 재정형평화

- 자치구별 교부액 = 재정부족액의 100% + 가산교부액
 → 격차 보전 형평화 (gap-filling equalization)

$$G_i^S = \begin{cases} [FN_i - \alpha PT_i^S] + [\bar{G} - \Sigma(FN_j - \alpha PT_j^S)] \frac{FN_i}{\Sigma FN_j} & \text{for all } i \neq g \\ 0 & \text{for all } i = g \end{cases}$$

- 조정교부금 배분 후 최종 재정력지수

$$FCI_i^F = \begin{cases} \frac{\alpha PT_i^S + G_i}{FN_i} = \frac{\Sigma \alpha PT_j^S + \bar{G}}{\Sigma FN_j} = \beta > 1 & \text{for all } i \neq g \\ \frac{\alpha PT_i^S}{FN_i} & \text{for } i = g \end{cases}$$



자료: 최병호(2023) 재인용

참고문헌

- 강성훈·정민석·정성호.(2023). "재산세 공동과세 제도가 지방재정에 미치는 영향", 「한국주택학회 학술대회 발표 논문집」, 2023 상반기, pp.416-433.
- 복문수.(2018). "서울시 재산세 공동과세제도의 재정행평화 효과 분석", 「한국거버넌스 학회보」, 25(2), pp.75-101.
- 손화정·이희정.(2008). "서울시 재산세 공동과세 제도의 확립방안:공동과세율과 배분방식의 재정점을 중심으로", 「지방행정연구」, 22(3), pp.155-186.
- 유태현·한재명.(2007). "서울시 재산세공동과세제도 도입경과와 효과분석", 「지방행정연구」, 21(4), pp.115-150.
- 유태현·한재명.(2007). "서울시 재산세공동과세제도 운용 개선방안 연구-조정교부금제도 개편과 합리적 연계를 중심으로", 「재정정책논집」, 16(2), pp.3-33.
- 최병호.(2023). "재산세 공동과세제도: 도입 이후의 평가와 추가적 과제", 「한국주택학회 학술대회 발표 논문집」, 2023 상반기, pp.400-415.
- 최병호·정종필.(2007). "서울시 자치구간 재산세 공동세제도 추진방안 분석과 대안 모색방안", 「지방정부연구」, 11(2), pp.65-86.

참고문헌

- 최병호·이근재·최성희.(2009). "재산세 공동과세 재원배분 효과", 「지방정부연구」, 13(4), pp.103-126.
- 최정우·김나래·배수호.(2012). "서울시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정건전성에 미치는 영향 분석", 「한국정책학회보」, 21(2), pp.310-326.
- 최정열·금현섭.(2012). "재산세공동과세제도의 수평적 재정형평성 효과에 관한 연구: 공급비용과 배분방식을 중심으로", 「지방행정연구」, 26(4), pp.175-198.

서울시 재정균형발전을 위한
‘다 같이 잘 사는
서울 만들기’ 토론회

토론문

한재명 (한신대학교 경제학과 교수)

신가희 (서울연구원 연구위원)

양재섭 (도시정책연구소 도연재 대표 / 서울연구원 명예연구위원)

박창수 (법무법인 태평양 변호사)

서은경 (서울특별시 세제과장)

01

재산세 공동과세의 서울시 자치구 간 재정형평화 효과 분석

한재명 (한신대학교 경제학과 교수)

□ 총평

- 본 발표문은 서울시 재산세공동과세와 관련한 다양한 정책실험을 통해 자치구 간 재정형평화를 높이기 위한 실효성 있는 정책 대안을 탐색하고 있음.
- 재산세공동과세 비율 조정과 배분방식 조정의 다양한 조합에 대해 분석한 결과에 기반하여 공동과세 비율을 상향하거나 재정력 반영 비율을 높일수록 형평화 효과가 더 크게 나타남을 보여줌.
- 이는 향후 재산세공동과세제도 개편을 위한 주요 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 기대됨.
- 다만 논의를 좀 더 구체화하는 의미에서 본 토론자는 서울시 재산세공동과세제도의 의의, 서울시 (일반)조정교부금과의 관계, 세수 및 재정형평화 측정을 위한 기준변수 선택 문제 등과 관련하여 개인적 소견을 말씀드리려 함.

□ 서울시 재산세공동과세제도의 의의

- 재산세공동과세제도 추진논리 및 세목교환방안과의 비교¹⁾
 - 재산세공동과세제도 신설 당시 재산세 세수 중 주택분과 비주택분의 비율이 각각 50% 수준이고, 주택분은 기초단체의 행정서비스와 밀접한 관련이 있는 반면 비주택분은 광역단체의 행정서비스와 더욱 관련이 깊다는 점이 주목받았음.
 - 이를 반영하여 재산세 세수의 50%를 25개 자치구 공동세원으로 만들어 자치구 간 재정불균형을 해소하는 데에 활용하는 것이 바람직하다는 주장이 제기됨.
 - 이 주장은 자치구간 재정불균형의 주요 원인인 재산세를 시세로 전환하되 그 대신 자치구별 세원의 보편성을 담보할 수 있는 시세(자동차세·주행세·담배소비세)를 자치구세로 맞교환하자는 세목교환방안과 우열을 다퉈.
 - 그러나 세목교환방안을 따를 때 자동차세·주행세·담배소비세가 왜 자치구세로 전환되어야 하는가에 대한 논리적 근거는 매우 취약했음.

1) 유태현·한재명, “서울시 재산세공동과세제도의 도입경과와 효과분석”, 「지방행정연구」, 21(4), 2007 참조

- 오히려 일부 주요 국가(미국 미네소타주 기초자치단체간 공동재산세 등)가 공동과세 방식을 활용하여 재산세를 운영하는 등 공동세제도가 상당히 보편화되어 있는 상황이라는 점이 크게 주목받으면서 재산세공동과세제도 도입 방안이 힘을 얻음.

○ 재산세공동과세제도의 의의

- 재산세를 근간으로 하는 자치구세제 아래에서 2005~2007년 부동산시장 과열 등의 여파로 강남권 자치구와 기타 자치구 간의 세수 격차가 크게 벌어졌고, 최근 2018~2022년에도 그와 유사한 상황에 직면해 있음.
- 이 같은 상황에서 재산세공동과세제도와 같은 수평적 세수형평화 장치가 가미된 공동세(tax sharing)제도가 없었다면 강남과 강북의 자치구들간의 재정여건 차이는 크게 확대되었을 것임.
- 기초자치단체간 재정력 격차 문제를 완화하기 위해 중앙정부 지원과는 무관하게 광역인 서울특별시와 기초인 25개 자치구가 양보와 협조를 통해 재산세공동과세라는 대안을 이끌어냈다는 점은 그 의의를 과소평가할 수 없을 것임.

□ 서울시 (일반)조정교부금과의 관계

- 서울시 재산세공동과세제도는 수평적 세수형평화 장치가 가미된 공동세로 볼 수 있고, 이를 통해 1차적으로 서울시 자치구 간 세수격차 문제를 일부 완화함.
- 그러나 2차적으로 개별 자치구의 세수(수입)와 수요를 모두 고려한 자치구 간 재정격차 문제는 조정교부금제도를 통해 일부 해소됨.
- 이는 서울시 재산세공동과세의 형평화 효과는 세수와 세입(재정) 측면으로 구분하여 접근할 필요가 있고, 세입(재정) 측면에서 볼 때에는 (일반)조정교부금의 변화까지 고려할 필요가 있음을 의미함.
- 본 발표문에서 언급하고 있듯이 자치구간 재정형평화는 재산세공동과세와 일반 조정교부금 간의 관계를 고려한 개편을 통해 제고할 수 있을 것이므로, 이 두 제도와 관련한 다양한 정책 조합에 대한 검토가 향후 필요할 것으로 보임.

□ 세수 및 재정형평화 측정을 위한 기준변수 선택 문제

- 본 발표문에서는 자치구 간 재정(세수) 형평화 효과 측정을 위해 자치구 수준의 재산세 규모 대한 최고/최소비율과 변이계수를 이용함.
- 그러나 자치구 간 수평적 세수 형평성 수준을 측정하기 위한 기준변수로 세수(재산세) 규모 변수가 적절한지 의문임.

- 자치구별로 인구, 면적 등이 다를 것이므로 세수 형평성 수준은 이러한 자치구 특성을 고려하여 측정할 필요가 있기 때문임.
- 이와 관련하여 통상적으로 수평적 세수 형평성 수준을 측정하기 위한 기준변수로는 1인당 규모 변수가 적절하고, 수평적 재정 형평성 수준을 측정하기 위한 기준변수로는 재정력지수 등이 적절할 수 있음.
- 즉 지방세 등 (경상)자체수입에 대한 수평적 세수 형평성 수준 측정을 위해서는 1인당 변수를 이용하고, 여기에 일반이전재원을 추가한 경상일반재원에 대한 수평적 재정 형평성 수준 측정을 위해서는 재정력지수 등을 이용하는 것이 적절할 수 있다는 것임.
- 다만 재정력지수는 재정수입을 과소반영하는 문제와 재정수요 측정이 갖고 있는 근본적 문제로 인해 실제 수평적 재정 형평성 수준과 괴리될 수도 있어 기준 변수로 활용하는 경우 이에 대한 개선이 필요한 한계가 있음.
- 최병호(2018)는 보통교부세 기준재정수입액과 보통교부세 교부액의 합계를 기준 재정수요액으로 나눈 변수를 조정재정력지수로 정의하고, 기존 재정력지수와 신규 조정재정력지수 간의 비교를 통해 지방소득세 확충에 따른 재정 형평화 효과를 분석한 바 있음.
- 따라서 향후 재산세공동과세와 일반조정교부금 간의 관계를 고려한 개편 방안을 분석하는 경우 수평적 세수 형평성 수준 측정을 위해서는 1인당 변수를 이용하고, 수평적 재정 형평성 수준 측정을 위해서는 재정력지수를 이용하는 것이 적절하지 않을까 생각됨.

02

「서울시 재정균형발전을 위한 '다같이 잘사는 서울 만들기' 토론회」 토론문

신가희 (서울연구원 연구위원)

- 서울시 자치구는 부동산 경기 악화와 정부 세제 개편으로 세입 축소되는 반면, 사회복지 지출이 지속 증가하여 재정 여력이 부족한 상황
 - 코로나19 이후 지속된 경기침체와 정부 부동산 세제 개편(개별 공시지가 현실화, 재산세 감면, 특례세율을 추가 적용)에 따라 2023년 서울시 자치구 7월·9월 재산세 수입이 전년 동월 대비 약 7,800억 원 감소함¹⁾
 - 한편, 저출생·고령화, 1인 가구 증가 등 사회복지 수요가 증가함에 따라 서울시 자치구의 사회복지 지출이 전체 지출의 절반을 차지하고 있음. 2022년 서울시 자치구 평균 사회복지비 비율은 50%이며, 10년 전('12년 42%)과 비교해 사회복지비 비율이 8%p 증가하였음

- 서울시 자치구 재정자립도 감소하고 의존재원 없이 자체수입으로 지출 수요를 충당하는 데 한계가 있으며 자치구 간 재정력 격차 확대되는 추세
 - 재정 운영의 자립 능력을 보여주는 재정자립도가 서울시 자치구 평균 '18년 27.7%에서 '22년 25%로 하락하였고, 기준재정수요 충족도는 '23년 평균 72.7%로 자체 수입으로는 지출 수요를 충당하기 어려운 구조임
 - 재정자립도가 가장 높은 자치구와 가장 낮은 자치구의 격차는 '18년 34.3%p에서 '22년 37.4%p로 3%p 증가하였고, 불평등도를 나타내는 지니계수 값이 상승하였음('18년 0.218, '22년 0.220)

- 재산세 공동과세 제도와 조정교부금 제도는 자치구의 부족한 재원을 보장하고, 자치구 간 재정력 격차를 완화하는 2단계 형평화 기능을 수행
 - 재산세 공동과세 제도는 자치구 재산세 수입의 50%를 균등 배분해 자치구 간 재산세 수입의 격차를 축소하는 수입 형평화 제도임

1) 서울시 보도자료(2023.7.12.) “주택 공시가격 현실화·공정시장가액비율 인하에 따른 자치구 재산세입 감소”, 서울시 보도자료(2023.9.13.) “서울시, 토지 및 주택(1/2) 9월분 재산세 4조 806억 원 부과” 참고

- 조정교부금 제도는 자치구 재정부족액의 100%를 충당해 자치구가 필수 행정서비스를 제공할 수 있도록 재원을 보장하고 자치구 간 재정력 격차를 완화해주는 격차 보전 형평화 제도임
 - 재산세 공동과세 제도는 자치구 수입의 격차를 완화하는 1단계 형평화 기능을, 조정교부금 제도는 자치구 기준재정수요충족도의 격차를 완화하는 2단계 형평화 기능을 수행하고 있음
- **재산세 공동과세 제도는 자치구 수입의 형평화 효과가 있지만, 균등배분 방식이 ‘재정 형평화 효과’를 극대화하는 방식인지에 관한 문제 제기**
- 자체 재원은 재산세 외 지방세입과 세외수입으로 구성돼 재산세 수입과 그 외 수입의 비중에 따라 자치구 간 유·불리가 발생할 가능성이 있음
 - 자치구별 특성에 따라 상이한 재정 수요, 공공서비스 공급 비용 등 자치구의 지출·수요·비용에 관한 고려가 미흡함
 - 재산세 공동과세 제도에 따른 재산세 수입의 증감은 조정교부금 기준재정수입액 증감으로 연동돼 재정부족액을 감소시켜 재정 형평화 효과가 일부 축소됨
- **재산세 공동과세 제도가 실효성 있게 작동하기 위해서는 배분 방식의 타당성 및 효과성에 대한 점검이 필요하며, 제도 개편 시에는 연관 제도에 미치는 영향을 함께 고려할 필요**
- 첫째, 현 배분 방식과 재산세 공동분을 재산세 수입 외 자체 재원 또는 자치구별 주요한 재정 수요 등을 고려한 차등배분 방식으로 전환할 경우 자치구 재정에 미치는 효과에 대한 비교 분석이 선행되어야 제도 개편의 타당성을 얻을 수 있음
 - 둘째, 재산세 공동분의 비율을 상향 조정(50%+a)할 경우, 세입 감소가 발생하는 자치구에 대한 별도의 세입 보전 대책이 마련되어야 함
 - 셋째, 재산세 공동과세 제도의 개편으로 자치구 수입의 변화 시 조정교부금 산정과 지방보조금 차등보조율 적용에 영향을 미칠 수 있음. 자치구 기준재정수입액 변화 시 조정교부금 교부액 및 지방보조금 보조금액의 변화와 재정에 미치는 효과를 고려해야 함
 - 「서울시 지방보조금 관리 조례 시행규칙」의 별표에 따르면, 재정력(기준재정수요충족도)에 따라 보조율을 30%~70% 이내로 차등 적용할 수 있고, 특히 노

인종합복지관·장애인복지관·구립도서관 등 6종 시설은 기준재정수요충족도와 사회복지비 비중을 고려해 보조율을 차등 적용함

□ 서울시 재정균형발전을 위해서는 재산세 공동과세 제도 외 지방세제의 근본적인 개편, 중앙정부의 재정조정제도 개선 논의의 병행 요구

- 자치구세는 재산세, 등록면허세로 세입 구조의 취약성을 보완하고, 급격하게 증가하는 세출 수요에 대응하기 위해 자치구세의 확대 개편, 지방교부세 법정률 인상과 함께 자치구에 보통교부세를 직접 교부하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 정부의 부동산 세제 개편 시 줄어드는 자치구 세입에 대한 보전 대책이 요구됨. 특히, 최근 논의되는 종합부동산세 폐지로 인한 부동산교부세 수입의 축소를 대체할 수 있는 세입 확보 방안이 마련되어야 함

□ 서울시와 자치구, 자치구 상호 간 재정건전성과 책임성에 관한 공동의 노력 필요

- 2023년 7월 서울시와 25개 자치구는 불필요한 예산을 과감하게 줄이고 재정의 지속가능성을 확보하는 데 합의하는 건전재정 공동선언을 실시하였음. 광역자치단체와 기초자치단체가 건전재정 확보를 위해 상호 협력 체계를 구축하고 향후 이행 사항을 공동으로 선언한 것은 전국 최초의 사례로 서울시와 자치구가 재정건전성을 달성할 수 있도록 지속적인 공동의 노력이 요구됨
- 재산세 공동과세는 「지방세법」에 따른 재산세 탄력세율의 적용²⁾을 어렵게 하는 제도로 자치구의 특수한 재정수요 발생 시 탄력세율의 적용 방식과 책임성 확보에 관한 대안 마련이 필요함

□ 서울시 자치구 간 재정균형발전뿐만 아니라 필수 인프라 및 삶의 질이 균등하게 보장될 수 있도록 서울시 차원의 실효성 있는 균형발전 정책 추진도 중요

- 서울시는 지역 격차 해소를 통한 균형발전과 지역별 특성있는 발전을 추진하기 위해 2022년 「서울시 지역균형발전계획」을 수립하고, 산업일자리, 생활SOC, 주거, 교통, 교육 분야의 이행과제를 발굴·추진 중임. 또한, 균형발전영향평가제 등 중장기계획 수립 시 지역 간 불균형 정도를 심화시키지 않도록 사전 점검하는 방안을 검토중에 있음

2) 「지방세법」 제111조 제3항 지방자치단체의 장은 특별한 재정수요나 재해 등의 발생으로 재산세의 세율 조정이 불가피하다고 인정되는 경우 조례로 정하는 바에 따라 제1항의 표준세율의 100분의 50의 범위에서 가감할 수 있다. 다만, 가감한 세율은 해당 연도에만 적용한다.

- 서울시 균형발전 정책이 실효성 있게 추진되기 위해서는 사전절차의 신속한·유연한 추진과 함께 서울시 차원의 안정적인 재원확보 또한 요구됨. 균형발전 정책의 추진을 위한 안정적인 예산을 확보하기 위해 목적 재원 마련, 용도가 유사한 회계·기금의 정비, 과밀부담금 제도의 개편 등이 요구됨

03

서울시 재정균형발전을 위한 토론회 토론문

양재섭 (도시정책연구소 도연재 대표 / 서울연구원 명예연구위원)

- 오늘 토론회 주제인 재산세 공동과세를 통한 재정균형발전은 서울시 강남북 균형발전정책의 일환이라고 생각됨. 얼마 전 “무더위 그늘막도 강남이 강북의 3배”라는 언론보도(연합뉴스, 2024.6.9)에서 보듯이 강남북 균형발전은 1990년대 이후 서울시정의 제1순위 정책 목표임. 오늘 주제와 관련하여 과거 추진된 서울의 강남북 균형발전정책은 강북지역의 물리적 환경개선하는데만 중점을 두었고, 균형발전을 위한 서울시 차원의 재원 확보와 자치구 간 과세 형평화 등 재정 분야의 노력은 미진했다고 판단됨.
- 서울시 강남북 균형발전정책은 1990년 고건 시장의 강남북 균형발전 종합대책에서 시작됨. 이 때의 주안점은 강남북 간에 차등적용했던 용적률과 건폐율을 동일하게 적용하고, 강북지역에 집중되었던 시설입지 제한 등 각종 규제를 완화하는 것이었음. 즉, 1970~80년대 강남 개발을 위해 추진했던 도심집중 및 강북개발 억제 정책을 정상화시키는 소극적인 조치라고 할 수 있음. 강북 개발에 우선순위를 둔다고 했으나, 강북지역에 대한 서울시 차원의 실질적인 개발유도와 예산투자는 적극적으로 이루어지지 않았음.
- 두 번째, 2002년 이명박 시장의 뉴타운사업을 통한 지역균형발전정책은 노후주거지에 대한 대규모 재개발(뉴타운)사업을 통해 강북지역을 활성화하려는 정책이었음. 그러나 뉴타운사업은 한 번에 너무 많은 사업지구를 대규모로 지정하여 민간 주도로 빠르게 추진하는 과정에서 전면철거와 세입자문제, 고층고밀 개발로 인한 문제점과 부작용을 초래하다가 2008년 세계금융위기를 계기로 중단되었음. 대규모 부동산 개발을 통해 노후주거지의 물리적 환경개선만을 고려한 강남북 균형발전정책의 한계를 노정하였음.
- 세 번째 정책은 2018년 박원순 시장의 강북 우선투자를 통한 강남북 균형발전정책임. 삼양동 한달 살이 후 발표된 정책은 교통인프라 확충, 주거환경 개선, 지역경제 자생력 강화, 교육·문화·돌봄인프라 확충, 재정투자 패러다임 전환 등을 통해

강남북의 기울어진 운동장을 바로잡으려고 했음. 특히, 1조원 규모의 균형발전특별회계를 조성해 균형발전 재원으로 활용하고, 90년대 이후 획일적으로 적용됐던 1개 자치구 1개 시설에서 전환하여 서울형 균형발전기준선을 마련한 점이 돋보임. 그러나 시정의 변동으로 인해 정책이 지속적으로 추진되지 못하였음.

- 지금까지 추진된 강남북 균형발전정책은 강북지역의 규제를 완화하고, 노후지역의 물리적 환경을 개선하는데 주안점을 두어 왔음. 이에 비해 강북지역에 대한 기반시설 확충과 생활환경 개선을 위한 서울시의 적극적인 예산 투자와 지원조치가 미흡했으며, 강남북 균형발전을 위한 균형발전특별회계 등 재원 조성과 자치구 간 재정 격차 완화를 위한 노력 또한 미흡했다고 판단됨.

2024년 발표된 오세훈 시장의 강남북 균형발전정책인 ‘강북 전성시대’에서도 강북지역의 규제 완화를 통한 중심지 개발과 일자리 확충에 주안점을 두고 있으나, 균형발전기금 조성과 자치구 간 재정 격차 완화 등의 문제는 비중 있게 다루어지지 못함.

- 앞으로 도래할 저성장·인구감소·고령화시대의 강남북 균형발전정책은 강북지역의 특성을 고려한 지역단위의 중소규모 생활개선사업이 포함되어야 함. 시민생활과 밀착된 생활환경 개선사업, 소규모 주택정비사업, 보행일상권 조성 시범사업 등을 비롯해 육아, 청소년, 고령자를 위한 지역맞춤형 건강·의료·복지·교육 관련시설과 서비스를 균형발전기준선에 부합하도록 제공해야 하며, 이를 위한 서울시 차원의 재원 확보와 자치구 간 과세 형평화 등 재정 분야에서의 노력이 필요하다고 생각됨.
- 끝으로 발표자료에 따르면, 서울시 자치구 간 재정격차 완화를 위해 2008년 도입된 재산세 공동과세제도는 초기에는 자치구 간 격차를 완화하는 효과가 있었으나, 최근 들어(2019년 이후) 다시 확대되는 추세로 나타남. 2019년 이후 자치구간 재정 격차가 확대되는 원인이 무엇이며, 균등배분에 따른 격차를 보완하기 위해 인구와 재정력 변수를 조합하여 정책실험한 이유에 대해 여쭙고 싶음.

04

재산세 특별시세 공동과세 제도의 적정한 공동과세분 비율에 관하여

박창수 (법무법인 태평양 변호사)

1. 서설

정종필 교수님, 최병호 교수님 두 분 발제자분들께서 (i) 재산세 공동과세 현황 및 각 자치구의 재정형평화 효과를 소개해주시고, (ii) 자치구 간 재산세 형평화 효과가 둔화되고 있는 현재의 추세를 개선하기 위한 정책 실험을 충실하게 잘 정리해주신 덕분에 저도 재산세 특별시세 공동과세 제도에 관하여 많은 것을 배우고 고민해 볼 수 있는 기회가 되었습니다. 귀중한 발표에 대하여 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

저도 두 분 발제자분이 제안해주신 의견에 동의하고, 토론을 활성화하는 차원에서 발제자분들께서 소개해주신 두 가지 정책 실험에 관한 제 의견을 말씀드리면서, 발제자분들께 몇 가지 질문을 드리고자 합니다.

2. 지방세기본법상 특별시분 재산세 비율 상향

발제자분들께서는 첫 번째 정책 실험으로 지방세기본법 개정을 통하여 기존 특별시분 재산세의 비율을 상향하는 경우의 형평화 효과를 설명해주셨습니다.

이에 관하여는 과거 (i) 유태현, 한재명 교수님이 기존 특별시분 재산세의 비율을 55%로 상향조정하는 방안을 제시한 바 있고,¹⁾ (ii) 제21대 국회에서는 이해식 의원 등 13인이 특별시분 재산세의 비율을 60%로 상향조정하는 지방세기본법 일부개정법률안을 발의한 바 있습니다.

첫 번째 정책 실험의 장점은 서울특별시가 각 자치구에 교부할 수 있는 재산세 특별시세의 총액이 증가하므로 결과적으로 서울특별시 자치구의 재산세 격차 완화 효과를 증대하면서도, 기존 특별시분 재산세 균등배분 방식은 변경하지 않으므로 재산세 징수 및 배분 과정이 간단하다는 점을 들 수 있을 것 같습니다.

1) 유태현, 한재명, 위의 글

다만, 현행 지방세기본법상 특별시분 재산세의 비율 50%의 경우에도 그 비율의 결정근거가 불명확하다는 비판이 있다는 점을 고려하면,²⁾ 비율을 상향하고자 하는 경우에도 구체적으로 어느 수준까지 비율을 상향하는 것이 적절한지에 대해서는 의견 대립이 있을 것 같습니다. 과거 2007년 재산세 특별시세 공동과세 제도가 최초 도입될 당시 서울시구청장협의회회의의 다수의견은 35%이고, 소수의견은 현행유지 또는 30%로 제시되었으나,³⁾ 국회 입법 과정에서는 최종적으로 50%로 정해진 것으로 알고 있습니다.

개인적인 견해로는, 만약 지방세기본법상 특별시분 재산세의 비율을 상향하고자 한다면, 헌법재판소가 헌법이 허용하는 선거구 인구편차 기준을 제시한 사례와 같이, 서울특별시 각 자치구 간 재산세 격차를 허용할 수 있는 범위를 우선 합의한 후, 그에 따라 특별시분 재산세의 비율을 조정하는 것이 바람직할 것으로 생각합니다.

이에 관하여 발제자님들께서는 지방세기본법상 특별시분 재산세 비율을 현재의 50%에서 상향할 필요가 있다면 그 적정 비율은 몇 %라고 생각하시는지, 그리고 그 근거는 무엇인지에 관하여 고견을 여쭙고자 합니다.

한편, 2007년 재산세 특별시세 공동과세제도가 최초 도입되었을 당시 강남구 등은 국회가 기존 구(區)세인 재산세 중 특별시의 관할구역 안에 있는 구의 재산세를 ‘특별시 및 구세’로 하여 특별시가 50%를 징수하도록 하는 지방세법과 자치구가 공동과세할 수 있도록 하는 지방세법을 제정함으로써 강남구 등의 자치재정이 악화되는 결과가 발생하여 지방자치권이 침해되었다고 주장하면서 권한쟁의심판을 청구한 바 있습니다.

이에 대하여 헌법재판소는 (i) 지방자치단체에 자치재정권이 있다는 사실만으로 특정한 조세 등 수입원을 보장받을 권한이 생기는 것은 아닌 점, (ii) 어떤 종류의 조세를 어떤 기관에 귀속시킬 것인가 하는 문제는 그 조세의 과세근거, 징수의 효율성, 조세의 귀속주체 간의 재정적 상태 등을 고려하여 국가정책적으로 결정할 사항이지, 어떤 종류의 조세를 반드시 국세나 지방세로 하여야 한다는 헌법적 근거나 논리적 당위성은 없는 점, (iii) 종래 기초자치단체에게 귀속되던 조세를 기초자치단체와 광역자치단체에게 공동으로 귀속시키도록 변경하는 것도 입법자의 권한에 속하는 것인 점, (iv) 이 사건 법률조항들로 인하여 재산세 수입이 감소하더라도 청구인들은 100%를 상회하는 기준재정수요 충족도를 유지할 수 있는

2) 김남철, “서울시 자치구 재산세 공동과세의 공법적 과제”, 지방자치법연구 통권 제31호 제11권 제3호(2011), 193~194면

3) 김충환 의원의 2007. 4. 12.자 지방세법 일부개정법률안에 대한 심사보고서

것으로 보이는 점 등을 들어, “이 사건 법률조항들로 인하여 청구인들의 재산세 수입이 다소 감소함으로써 청구인들의 자치재정권이 다소 제한되었다고 하더라도 그로 인하여 청구인들의 자치재정권이 유명무실하게 될 정도로 지나치게 침해되었다고 할 수 없다.”라고 결정한 바 있습니다(헌법재판소 2010. 10. 28. 선고 2007헌라4 전원재판부 결정).

위와 같은 헌법재판소 전원재판부 결정의 취지에 비추어 보면, 개인적으로는 국회가 현행 지방세기본법상 특별시분 재산세의 비율을 60%로 상향하는 법률을 제정하더라도 서울특별시 자치구의 지방자치권을 침해하지 않은 것으로 판단될 가능성이 높다고 생각됩니다. 다만, 종전과 다르게 특별시분 재산세의 비율이 50%에서 60%로 상향된다면, 그에 따라 자치구가 받는 재정적 영향도 더 증가할 수밖에 없으므로, 법률개정에 의하여 재정이 감소하는 서울특별시 자치구와 국회 사이에서 분쟁이 발생할 가능성을 배제할 수 없을 것 같습니다.

3. 서울특별시 조례 개정을 통한 특별시분 재산세 교부기준 개정

발제자분들께서는 두 번째 정책 실험으로 서울특별시 조례를 개정하여 현재의 특별시분 재산세 균등배분 방식을 개편하는 경우의 형평화 효과를 설명해주셨습니다.

지방세기본법 제10조 제2항은 ‘특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 구의 지방세수 등을 고려하여 특별시의 조례로 정한다. 다만, 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 구에 균등 배분하여야 한다’고 규정하고 있습니다. 이러한 법규정의 문언에 의하면, 입법자는 (i) 서울특별시에게 각 자치구의 지방세수 등을 고려하여 특별시분 재산세 교부기준을 정할 수 있는 재량을 부여하되, (ii) 교부기준을 정하지 않은 경우에는 보충적으로 균등배분 방식을 따라야 하는 것으로 정한 것으로 생각됩니다.

그러므로 서울특별시 조례를 개정하여, 지방세수 등이 부족한 자치구에 더 많은 특별시분 재산세를 배분하는 방식으로 교부기준을 정하는 방안은 현재의 균등배분 방식보다 지방세기본법상 재산세 특별시세 공동과세 제도의 입법취지에 부합하는 방식이라고 생각됩니다.

다만, 각 자치구의 지방세수 등을 고려하여 특별시분 재산세 교부기준을 개정하고자 하는 경우에도 구체적으로 어떠한 재정지표를 기준으로 교부기준을 정할 것인지 정하는 것은 쉽지 않을 문제일 것으로 생각됩니다. 개인적 견해로는, 특별시분

재산세를 차등분배하는 서울특별시 조례가 위임법령인 지방세기본법의 위임범위를 벗어난 것으로 볼 수 있는지에 관한 논란을 피해가 위해서는 적어도 지방세기본법에서 명시적으로 예시하고 있는 “지방세수” 지표는 고려할 필요가 있다고 생각합니다.

이에 관하여 발제자님들께서는 인구, 재정력, 징수실적 등 다양한 지표에 따른 분배기준을 분석할 필요가 있다고 제언해주셨는데, 발제자님들께서 이러한 지표들을 고려하게 된 근거는 무엇이고, 그 중에서도 특별시분 재산세 분배기준 지표로 삼기에 가장 적절하다고 생각되는 지표는 무엇이라고 생각하시는지 고견을 여쭙고자 합니다.

4. 정책 실험에 대한 종합 검토

재산세 특별시세 공동과세 제도는 2007년 최초 도입된 이후 서울특별시 자치구 간 재정력 격차 완화에 상당한 기여를 하고 있으나, 2010년대에 이르러서는 완화 효과가 점차 둔화되고 있습니다.

이와 같은 문제점을 해소하기 위한 대안으로는 발제자분들께서 소개해주신 내용과 같이 (i) 지방세기본법 개정을 통하여 기존 특별시분 재산세의 비율을 상향하는 방안과 (ii) 서울특별시 조례를 개정하여 현재의 특별시분 재산세 균등배분 방식을 각 자치구의 지방세수 등을 고려하는 배분방식으로 개편하는 방안을 고려해볼 수 있다고 생각합니다.

개인적인 견해로는 현재보다 서울특별시 각 자치구 간 재산세 격차를 완화하고자 한다면, 두 가지 대안 중 하나만을 시행하는 것보다는 두 대안을 모두 시행하는 것이 효과적일 것이라고 생각합니다.

첫 번째 대안인 지방세기본법 개정을 통한 특별시분 재산세의 비율 상향의 경우 서울특별시가 각 자치구에 교부할 수 있는 재산세 특별시세의 총액이 증가한다는 장점이 있습니다. 그러나 현재와 같은 서울특별시 인구 집중 및 부동산 양극화 현상이 지속된다면 각 자치구 간 재산세 격차가 증가하는 추세도 계속될 것으로 생각되고, 그렇다면 특별시분 재산세 균등배분 방식 개편을 동시에 시행하지 않고서는 또다시 증가한 자치구 간 재산세 격차를 완화하기 위해 특별시분 재산세의 비율을 상향하여야 한다는 논의가 나올 수 있다고 생각합니다. 그러나 자치구 간 재산세 격차가 증가할 때마다 법률을 개정하여 특별시분 재산세 비율을 조정하는 것이 효율적이라고 볼 수는 없으므로, 지방세기본법 개정을 통한 특별시분 재산세 비율을 상향하는 대안은 한계가 있을 것으로 생각합니다.

반면, 두 번째 대안인 서울특별시 조례 개정을 통한 특별시분 재산세 교부기준 개편의 경우 그 교부기준이 잘 설계된다면, 서울특별시 각 자치구 간 조정 전 재산세 격차가 계속해서 증가하는 경우에도 그 격차를 적정 수준으로 완화 및 유지할 수 있을 것으로 생각됩니다. 다만, 서울특별시가 각 자치구의 재산세 격차를 적정 수준으로 완화하도록 특별시분 재산세를 교부하기 위해서는 충분한 금액의 특별시분 재산세가 필요할 수 있으므로, 지방세기본법 개정을 통한 특별시분 재산세의 비율 상향이 함께 수반된다면 두 번째 대안은 더욱 효과적일 것으로 생각됩니다.

서울특별시의 인구 집중 및 부동산 양극화 현상은 서울특별시의 문제이기도 하지만 동시에 국가 차원의 문제이기도 합니다. 재산세 특별시세 공동과세 제도는 최초 도입 이후 서울특별시 각 자치구 생활여건 개선의 기초가 되는 재정여건 개선에 크게 기여한 제도인 만큼 최근 다시 증가하고 있는 각 자치구간 재산세 격차를 완화하기 위해 합리적인 대안에 대한 논의가 활성화되어 제도의 개편이 이루어지기를 바라겠습니다.

05

서울시 재정균형발전을 위한 '다같이 잘사는 서울 만들기' 토론문

서은경 (서울특별시 세제과장)

1. 시작하며

안녕하십니까. 서울시 세제과장 서은경입니다.

먼저 서울시 재정균형발전을 위한 '다 같이 잘 사는 서울 만들기'의 본 토론회를 마련해 주신 서울시의회 행정자치위원회 및 박수빈 의원님, 그리고 발제를 맡아 주신 정종필 교수님, 최병호 교수님과 좌장이신 배인명 교수님, 토론자로 참석해 좋은 의견을 주신 각계 전문가분들께 감사의 말씀을 드립니다.

우리 서울시에서도 본 토론에 앞서, ① 재산세 공동과세 비율 상향 조정 시의 단계별 효과와, ② 공동과세 배분방법을 균등에서 차등으로 변경 시 행정수요를 반영할 수 있는 인구수와 재정격차 해소의 관점으로 본 재정자립도의 역지수(1 - 재정자립도)를 배분 기준으로 한 효과를 검토한 바 있지만, 그 결과 또한 본 토론의 발제 내용과 크게 다르지 않아 토론 중에는 가급적 발제 자료를 인용하여 말씀을 드리도록 하겠습니다.

2. 서울시의 자치구 간 재산세 공동과세 제도

가. 도입 배경

1995년 지방자치제가 본격 부활한 후, 서울시 자치구 간의 재정불균형 해소를 위한 최초 논의는 '95. 11. 2. 서울시가 시세인 담배소비세와 자치구세인 종합토지세의 세목 교환을 정부에 건의하여 정부안으로 입법이 추진된 이후, 여러 차례 의원 입법의 형태로 재산세, 담배소비세, 주행세 그리고 자동차세까지를 포함한 지방세 전반으로 자치구 간 재정불균형 해소를 위한 세목 교환 등이 치열하게 논의되어 오다가,

'07. 7. 3. 현재의 재산세 공동과세 제도가 국회 본회의를 통과하여 '08년부터 시행되었으며, 시행 초 3년간은 발제 자료와 같이 공동과세에 따른 재산세 감소(자치구1)의 재정충격을 고려하여 공동과세의 비율의 단계적 인상('08년 40%, '09년 45%, '10년 50%) 및 재정충격 완화를 위한 재원감소분 일부 보전의 조치('08년

1) 조정교부금 교부 전 감소구 6개구(강남, 서초, 송파, 중구, 영등포, 종로), 조정교부금 교부 후 감소구 3개구(강남, 서초, 중구)

60%, '09년 45%, '10년 20%)가 있었습니다.

나. 재산세 공동과세 제도의 의의

이러한 재산세 공동과세 제도는 현재까지도 서울시에만 존재하는 제도로서, 자치구 간 재정형평화 제도 중 하나인 서울시 보통세의 22.6%를 재원으로 하는 조정교부금 제도와 달리 자치구 간 재산세란 재원의 이전으로 수평적 재정불균형을 해소하는 제도라는 점에서 그 의의가 크며, 그러한 점에서 현행 재산세 공동과세 제도의 변화에는 당사자인 자치구 간의 충분한 논의와 합의가 전제되어야 할 것으로 생각됩니다.

3. 재산세 공동과세 제도 개선(안) 분석 및 고려사항

가. 재산세 공동과세 비율 상향(현행 50% → 60% 이상)에 대한 검토

'23년도 결산액을 기준으로 재산세 공동과세 비율을 각 10%p씩 상향 시(균등배분 기준), 발제문 10페이지의 자료와 같이 변이계수²⁾ 측정 외, 세액 대비 최고와 최소 자치구의 격차는 최종 100%일때는 동등한 선까지 좁혀지며*, 현행 재산세 공동과세 비율 50% 적용시의 재산세 감소 7개구의 재원이 비율이 상향되는 정도에 따라 더 크게 나머지 18개구로 이전되는 것을 확인할 수 있습니다.

* 최소구와의 격차 배율 : 50% → 5.5배, 60% → 4.2, 70% → 3.1, 80% → 2.3, 90% → 1.6, 100% → 1.0

이처럼 공동과세 비율을 상향하면 할수록 자치구 간의 재정불균형 해소에는 더욱 직접적인 효과를 볼 수는 있지만, 재산세 수입이 감소하는 자치구 재원의 크기는 더욱 커지게 돼 과거의 지방자치권 내지 지방재정권 침해 논란³⁾ 및 해당 자치구의 반발에 대한 충분한 사전의 검토가 있어야 할 것으로 생각됩니다.

나. 재산세 공동과세 배분방법 변경(현행 균등 → 차등)에 대한 검토

1) 인구수를 기준으로 한 배분

인구수를 기준으로 한 차등 배분방법에 따라 서울시에서 자체 검토한 결과와 발제 자료의 결과는 기준년도(서울시 '23년 결산 기준, 발제문 '22년 기준)와 방법 등에서 다소는 차이가 있을 수 있으나, 그 결과에서는 발제자료 11페이지의 최소와 최고구의 격차에 있어서는 7.4배로 동일한 결과를 나타내고 있습니다.

2) 변이계수 : 표준 편차를 평균값으로 나눈 값으로 0에서 1 사이의 값을 가지며 0에 가까울수록 평등한 상태를 의미(격차나 불공평성을 측정하는 지수 중 하나)

3) 헌법재판소 2010. 10. 28. 선고 2007헌라4 전원재판부 [강남구등과국회간의권한쟁의]

따라서 인구수를 기준으로 한 차등 배분방법은 종전 균등배분 방법에 따른 최소와 최고구의 격차('22년 5.35배, 23년 5.4배)에서 더 벌어진 격차의 결과를 보여줌으로써 인구 배분방식 하나만을 차등배분의 지표로 사용하는 것은 자치구 간의 재정형평화에는 도움이 되지 못하는 것을 보여주며, 다만 발제자료와 같이 재정력 역지수 등과 복합하여 기준으로 하는 것은 면밀히 검토할 필요가 있어 보입니다.

➔ 강남3구의 경우, 인구배분 방식의 경우 균등배분 방식보다 합계 811억원 증가

2) 재정력 역지수(1 - 재정력지수)를 기준으로 한 배분

또 다른 방법 중 하나인 자치구 간 재정력 역지수를 기준으로 한 차등 배분방법은 발제문 자료의 재정력 100%를 기준으로 하였을 때 최소와 최고구의 격차가 종전 균등배분 방식의 5.35배에서 4.3배로 크게 개선되어, 본 토론회의 목적인 자치구 간 재정형평화 및 불균형 해소만으로 보면 재정력 역지수의 방법으로 차등배분을 하는 것이 가장 효과적으로 보일 수는 있겠으나,

현행 재산세 공동과세 제도에서 한 자치구의 재산세 50%를 특별시분으로 한 후 그 총액을 25개 자치구가 균등배분 하는 방법에서도, 재산세 감소 자치구의 입장에서 보면 타 자치구보다 더 많은 절대 액수를 특별시분으로 부담하면서 균등배분 방법으로 더 적게 받는 것으로 재정력 역지수는 이미 반영되었다는 시각이고,

학계 일각에서도 제도 시행 당시 현행 균등배분 방식의 도입은 일정 부분 자치구 간 정치적 타협의 산물임을 고려하여, 재정력 기준 배분방식에서의 전환은 자치구 간 갈등의 조정과 타협, 설득의 문제로 귀결될 문제(최정열, 금현섭, 2012)로 보고 있어 이에 대한 자치구 간의 협의를 바탕으로 한 합의가 필요할 것으로 판단됩니다.

4. 맺음말

서울시 자치구 간의 재정 불균형 해소에는 오늘 토론의 여러 말씀처럼 재산세 공동과세 제도뿐만 아니라 여러 가지 제도 개선의 병행 및 이를 뒷받침할 수 있는 서울시 재정의 확충이 있어야 각 자치구의 공감대 형성 및 정치적 수용성을 높일 수 있다고 생각하며 서울시에서는 이에 대한 모든 가능성을 열어 놓고 검토·연구토록 하겠습니다.

아울러, 서울시에서는 지난해 10월 자동차세 주행분의 세수보전액 규모 현실화⁴⁾ 등 개선안을 행안부에 건의하여 현재 관계부처 간 협의 중에 있는 등 자치구 지원을 위한 재정확충에 다각도로 노력을 기울이고 있다는 말씀을 드리며 토론을 마치겠습니다.

4) '98년 한·미 자동차 통상협상에 따른 자동차세(소유분) 세율 인하 등에 따른 보전액, 전국 9,830억원 규모를 약 4.7조 원 규모로 증액 개선 건의