

연구보고서 98- (제 권)

토지세원의 공동활용:  
서울을 중심으로

연구책임 이 영 희

한국지방행정연구원

토지세원의 공동활용:  
서울지역을 중심으로

Tax Base Sharing of Land Tax:  
Seoul Metropolitan Area

이 영 희

한국지방행정연구원

## 서 문

대도시내 지방정부간의 재정격차는 앞으로 지방분권과 재정분권이 활성화 될 수록 심각해 질 것이다. 주요 선진국은 1970년대 중반부터 대도시에서 발생하는 재정문제의 완화를 위해 다양한 해결책을 강구하였다. 이중에서 미네소타주의 쌍둥이 시(Twin City)에서 실시되고 있는 세원공동활용제도는 대도시의 재정 문제를 완화하는데 성공적인 사례로 널리 알려져 있다.

이에 본 연구는 대도시의 특징이 가장 강한 서울시를 대상으로 당면한 재정문제의 해결을 위해 미네소타주에서 활용되고 있는 세원공동활용제도의 이용 가능성을 모색했다. 그러나 본 연구는 개념적 차원에서 도 안한 것이기 때문에 실제로 활용되기 위해서는 보다 구체적인 연구가 선행되어야 할 것이다.

행정자치부 세정과의 자료 협조와 바쁜 일정에도 불구하고 본 연구를 위한 토론회에 참석하여 좋은 조언을 아끼지 않은 서울시립대의 元允禧 교수와 조세연구원의 金正勳 박사께 감사의 뜻을 전하고 싶다.

1998년 12월

한국지방행정연구원 원장

## 요약

본 연구는 대도시내 지방정부들의 재정격차를 완화하기 위해 미국에서 시행하고 있는 세원공동활용제도에 대한 이론적 검토와 서울지역으로의 활용 가능성을 탐색하였다. 미국은 이미 1970년 중반부터 대도시의 재정문제가 심각했기 때문에 문제의 해결을 위해 많은 방법을 시도하였으며, 세원의 공동활용은 그 중의 한 방법이다. 세원의 공동활용은 특히 미네소타주의 쌍둥이 시에서 시작되어 오늘까지 성공적으로 활용되고 있다. 따라서 본 연구는 미네소타주에서 활용되고 있는 세원공동활용제도를 면밀히 검토하여 서울시 자치구들간의 재정격차 문제의 완화를 위해 적용 가능성을 모색하였다.

대도시권에 있는 지방정부는 비대도시권에 있는 지방정부들과는 달리 대개가 동질적인 인적구성과 구조를 지니고 있을 뿐만 아니라 공간적으로도 밀집되어 있기 때문에 정부에서 제공되는 서비스간의 외부효과가 크다. 각 지역의 공공재는 외부효과가 없는 것을 전제로 공급되지만, 그렇지 못할 경우에는 이에 대한 비용을 지불해야 하는 것이 원칙이다. 그러나 외부비용을 계산하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에, 세원의 일부

를 서로 공동화함으로써 어느 정도 정산을 유도할 수 있다면 바람직할 수 있다고 본다. 앞으로 지방분권이 활성화되면서 중앙과 지방정부보다는 지방정부간의 재정문제가 더욱 심각해질 것이므로 본 연구는 서울지역을 대상으로 대도시 재정불균형 문제의 해결방안을 모색하는 데 연구의 목적이 있다.

본 연구의 주요 쟁점은 자치구간의 재정격차를 완화하기 위해 시도하는 세원공동활용이 바람직한 대안인가에 대한 논의, 그리고 세원공동활용시 i) 공동세원 대상의 선택, ii) 공유비율의 선정, 그리고 iii) 배분방법이 가장 중요한 문제라고 할 수 있다. 우선 세원공동활용이 서울과 같은 대도시의 재정불균형을 완화하는 방법으로 바람직한 이유는 대도시는 공간적으로 밀집되어 있으므로 지방정부에서 제공하는 지역공공재의 경계가 엄격히 구분되기 어렵기 때문이다. 즉 자치구에서 제공하는 서비스가 인근지역으로 누출되는 경향이 강하기 때문에 이에 대한 해결방안의 하나로 세원의 일부를 공동화한 후, 이 세원을 재원이 빈약한 지역에 귀속되도록 배분함으로써 재정격차를 완화하는 것은 의미 있는 방법이라고 본다. 자치구간의 재정형평화가 주목적이지만 배분방법의 준거로서 효율성에 입각한 외부성을 고려하여 일부의 세원을 재배분하는 것이다. 물론 상위정부에서 자치구의 재정조정을 담당하고 있지만 이것만으로는 부족한 실정이다. 세원공동활용제도는 지방정부들 자체적으로 자치권을 그대로 유지하면서 지역의 재정불균형문제를 완화할 수 있기 때문에 미국의 지방정부들에서 선호하고 있는 제도이다.

공동세원의 대상은 토지세원으로 정하였다. 그 이유는 토지세가 자

자치구의 기간제 이면서 가격 기능의 역할을 수행할 수 있는 가장 바람직한 조세이기 때문이다. 그렇기 때문에 토지세는 가장 기초단위 정부의 세원으로 되어 있는 것이 일반적이다. 토지가액은 자치구에서 제공하는 서비스에 의한 가격 이외에 광역정부인 서울시로부터 제공되는 공공재와 인접 자치구에 의한 혜택의 일부가 토지가격에 내재화되어 있다. 따라서 토지세원은 자치구의 세원이지만 일부는 서울시와 인근 자치구에 의한 것도 포함되어 있으므로 토지세원을 공동화하는 것이 가장 바람직하였다.

문제는 토지세원중 어느 부분을 공동세원대상으로 할 것인가 이다. Fischel (1975)은 토지의 일부보다 전체를 대상으로 할 경우의 재정형평화 효과가 크다고 한다. 그러나 본 연구는 두 부분으로 나누어 시뮬레이션을 하였다. 첫 번째는 토지세원중 법인분만을 대상으로 하였고, 두 번째는 토지세원 전체를 대상으로 하였다. 첫 번째의 경우 업무용토지만을 대상으로 하는 것이 바람직하지만, 토지과표가 법인과 개인으로만 구분이 되어 있기 때문에 업무용토지와 비교적 차이가 적은 법인분을 대상으로 하였다. 왜냐하면 업무용 토지는 지역주민들의 선호를 나타내는 투표과정을 통하지 않기 때문에 지역주민의 의사가 지역공공 서비스에 반영되지 않으므로 자치구의 세원보다는 지역적으로 밀집되어 있는 대도시의 세원으로 활용하는 것이 바람직하기 때문이다. 뿐만 아니라 서울과 같이 생활권이 같거나, 공간적으로 밀집되어 있는 동질적인 지역에서 법인의 빈번한 자본이동을 자치구 별로 구분하는 것은 의미가 없기 때문이다.

그 다음 단계에서 결정해야 할 부분은 토지세원중 공동세원의 비율

을 얼마로 할 것인가 이다. 세원의 공유비율을 정하는 것은 자치구간의 협의를 통하여 결정해야 할 사항이기 때문에 본 연구에서는 0.002에서 0.025까지 다양하게 시뮬레이션 하였다. 공유비율이 높을수록 부유한 자치구에서 열악한 자치구로 재원이 이전되기 때문에 형평화 효과는 좋게 된다. 왜냐하면 공유비율이 높을수록 부유한 자치구의 공동세원으로의 기여액이 높아지기 때문이다. 그러나 공유비율이 높다고 바람직한 것은 아니기 때문에 본 연구에서는 공유비율을 결정하기보다는 형평화 효과의 변화에 대한 시뮬레이션을 제시하였다.

마지막으로 공동화세원 배분방법의 기준을 정하는 것이다. 배분기준은 재정력과 인구수를 기준으로 하였다. 즉 1인당 토지 과표가 평균 보다 높으면 세원배분을 적게, 그리고 인구가 많으면 세원배분을 많게 하도록 배분공식을 산정 하였다. 세원공동활용의 주목적이 자치구간의 재정형평화에 있기 때문에 재정이 빈곤한 자치구로 공동세원이 많이 배분 되도록 한 것이다.

본 연구에서 제시한 배분방식에 따라 공동세원을 배분하게 되면 중구와 같이 인구는 적으면서 과표가 높은 지역은 기여액에 비하여 배분액은 상당히 적게 된다. 시뮬레이션 결과 중구, 서초, 그리고 강남구 등과 같이 재정상태가 풍부한 자치구는 배분액 보다 기여액이 많기 때문에 결국 재정상태가 열악한 자치구들에게 재정적 도움을 주기만 하는 결과가 된다. 반면에 노원구, 도봉구 등 재정이 열악한 지역은 기여액보다 배분액이 많기 때문에 재정이 좋아지게 된다.

결과적으로 보면 부유한 자치구는 재정지원만 하기 때문에 재정적

손실이 크다고 할 수 있으나, 주민의 이동으로 발생하는 새로운 재정수요에 대한 비용을 계산한다면 꼭 손실만 있는 것은 아니다. 왜냐하면 부유한 자치구에서 제공하는 공공서비스가 타 자치구보다 좋을 경우에는 시간이 흐르면서 지역주민들이 좋은 자치구로 이동을 하게 될 것이고, 더불어 수요는 증가할 것인데 만약 공급이 한정되어 있으면 서비스의 질은 자동적으로 악화될 것이기 때문이다. 따라서 부유한 자치구는 사전에 재정이 열악한 자치구의 공공재 공급에 대한 비용의 일부를 수평적 재정조정을 통해 지원해 줌으로서 서비스의 질을 계속 유지할 수 있기 때문에 지원하는 것이 바람직할 수도 있다.

그러나 세원공동활용제도의 문제는 자치구간의 재정격차가 너무 심할 경우에는 합의가 쉽지 않을 수 있다. 따라서 세원공동활용에 의한 수평적 재정조정은 상위정부의 수직적 재정조정 작업이 이루어지고 난 이후 단계로서의 역할만 수행해야 한다고 본다. 그러한 의미에서 조정교부금제도와 세원공동활용제도는 같이 병행하는 것이 바람직 할 것이다.

세원공동활용제도는 아직 우리나라에서 익숙하지 않은 제도이다. 그러나 앞으로 지방분권이 활성화되면 될 수록 대도시의 재정불균형 문제는 계속 심화될 것이다. 따라서 미국에서 도입하여 성공적으로 활용되고 있는 토지세원의 공동화를 통해 문제를 해결하고자 탐색적 도안을 해 보았다. 그러나 현실적으로 활용이 되기 위해서는 조정교부금과의 관계, 종합토지세제의 개편 등과 연계되어야 하므로 이 부분은 다음의 연구를 위해 남겨놓았다.

---

## 목 차

제1장 서론 .....	1
제1절 연구목적 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	7
1. 연구의 범위 .....	7
2. 연구의 방법 .....	8
제2장 토지세의 역할 .....	10
제1절 토지세의 역할 .....	10
1. 토지세와 지방세 .....	10
2. 토지세와 외부효과 .....	13
제2절 종합토지세의 역할 .....	15
1. 종합토지세의 도입 배경 .....	15
2. 종합토지세의 역할 .....	16
제3장 대도시의 토지세원 공동활용에 대한 논의 ....	19
제1절 세원공동활용의 필요성 .....	19
제2절 이론적 배경 .....	21
1. 형평성 .....	21
2. 효율성 .....	25

제3절 세원공동활용의 사례 .....	29
제4절 평가 .....	32
<b>제4장 토지세원 공동활용의 탐색 .....</b>	<b>35</b>
제1절 배경 및 기본방향 .....	35
1. 배경 .....	35
2. 기본방향 .....	36
제2절 세원의 배분실태 .....	39
1. 세원의 불균형 .....	39
2. 토지세원의 불균형 .....	42
제3절 공동활용의 탐색 .....	51
1. 세원의 대상 .....	51
2. 세원의 비율과 규모 .....	53
3. 배분방법 .....	54
4. 서울시의 적용 .....	56
5. 종합적 논의 .....	63
<b>제5장 요약 및 정책건의 .....</b>	<b>67</b>
제1절 요약 .....	67
제2절 정책건의 .....	70
<b>참고문헌 .....</b>	<b>73</b>

영문요약 .....	76
부 록 .....	79
<부록 1> 자치구의 기여액( $C_i$ ) .....	80
1. 자치구의 기여액( $C_i^b$ ) : 법인분 .....	80
2. 자치구의 기여액( $C_i^c$ ) : 총토지세분 .....	82
<부록 2> 자치구의 배분액( $D_i$ ) .....	84
1. 자치구의 배분액( $D_i^b$ ) : 법인분 .....	84
2. 자치구의 배분액( $D_i^c$ ) : 총토지세분 .....	86
<부록 3> 추정된 자치구의 토지세( $O_i$ ) .....	88
1. 추정된 자치구의 토지세( $O_i^b$ ) : 법인분 .....	88
2. 추정된 자치구의 토지세( $O_i^c$ ) : 총토지세분 .....	90
<부록 4> 추정된 지방세와 조정교부금의 규모 .....	92
1. 추정된 지방세 + 조정교부금: 법인분 .....	92
2. 추정된 지방세 + 조정교부금: 총토지세분 .....	94

---

## 표 목 차

<표 2-1> 각국의 토지세 비교 .....	12
<표 4-1> 지방세의 부과현황(1998) .....	40
<표 4-2> 토지소유자별 종합토지세(1998) .....	43
<표 4-3> 자치구별 토지과표현황(1998) .....	44
<표 4-4> 토지용도별 종합토지세(1998) .....	45
<표 4-5> 과세구간별 서울지역의 종합합산분포 .....	46
<표 4-6> 과세구간별 서울지역의 별도합산분포 .....	47
<표 4-7> 자치구별 종합토지세의 1인당 부과현황(1998) .....	48
<표 4-8> 추정토지세( $O$ )에 대한 변이계수 .....	59
<표 4-9> 공동활용 지방세와 조정교부금에 대한 변이계수 .....	61

---

## 그림 목차

<그림 4-1> 각 구별 1인당 종합토지세 .....	49
<그림 4-2> 추정토지세( $O$ )의 변이계수 .....	60
<그림 4-3> 공동활용 지방세와 조정교부금의 변이계수 .....	62

## 제1장 서론

### 제1절 연구목적

재정조정은 크게 상위정부에서 하위정부로의 수직적 재정조정과 동일 계층의 정부들 상호간에 조정하는 수평적 재정조정으로 구분할 수 있다. 본 연구에서 다루고자 하는 것은 후자를 이용한 방법으로 토지세원의 공동활용(tax base sharing)을 통해 대도시내의 재정 불균형 문제를 완화하고자 미국에서 시행하고 있는 경우를 활용하여 서울지역으로의 도입을 개념적 도안(conceptual design)을 통해 살펴보고자 한다. 본 연구에서 논하는 재정불균형은 지방정부 재정규모상 차이를 일컫는 것으로 효율성보다는 형평성차원에서의 불균형을 의미한다.

본 연구에서 논하고자 하는 “세원의 공동활용”은 일반적으로 사용되는 서로 다른 계층의 정부가 세원을 공동으로 활용하는 것을 의미하는 것이 아니라, 동일한 계층의 정부들이 세원의 일부를 공동화(pooling)한 후, 이 세원을 다시 동일 계층의 지방정부로 재배분함으로써 수평적 재정조정 재원으로 활용하는 것을 의미한다.

세원의 공동활용을 영어로 표기하면 “Tax Base Sharing”으로 일반적

으로 사용하는 다른 정부간 세원의 공동활용, 그리고 공동세와 유사하지만, 방법은 약간씩 다르다. 예를 들면 Bahl(1995)에 의한 일반적으로 사용하는 세원의 공동활용은 독자모형(the assignment model) 중 부가세와 같은 중복방식에 속하므로 독립세의 일종이다. 반면에 공동세는 공유모형(the sharing model)으로서 정부계층의 구별 없이 징수한 다음 중앙과 지방이 일정비율에 의해 배분하는 것으로 독립세가 아니다<sup>1)</sup>. 하지만 본 연구에서 사용한 세원의 공동활용은 지방정부 독립세의 일부를 공동화재원으로 활용한다는 의미로 쓰여졌다.

세원(tax base)은 국가에 따라 중앙과 지방이 별개의 세원을 독립적으로 분리하기도 하고, 동일한 세원에 세율만을 달리하여 공동으로 활용하기도 한다. 우리 나라는 대체로 독립세원을 고수하는 국가인 반면, 선진 외국은 동일한 세원을 연방, 주, 그리고 지방에서 서로 공동으로 활용하고 있다<sup>2)</sup>. 물론 우리나라에서도 소득세의 세원은 중앙의 소득세와 지방의 소득할 주민세가 공동으로 활용하고 있다고 볼 수 있으며, 그 이외에 국세의 목적세로 되어 있는 교육세, 농어촌특별세, 그리고 교통세는 지방세의 취득세, 등록세, 종합토지세, 자동차세, 그리고 경주마권세 등의 세원을 이용한 부가세(sur tax) 형식으로 되어 있다. 그러나 2000년부터는 부가세가 거의 없어질 계획이므로 세원의 독립성은 더욱 강해질 것이다.

---

1) 보다 자세한 설명은 Bahl(1995)의 논문을 참고하기 바람.

2) 본 연구에서 논하는 독립세원이란 표현은 과표와 세율을 정하는 권한은 배제한 상태에서 단지 세원이 공유되어 활용되는지 또는 별개로 활용되는지에 대해서만 언급하고 있음. 왜냐하면 Bahl(1995)의 세원모형 구분에 의한 독자모형(the assignment model)과 공유모형(the sharing model)에서 우리나라의 지방세는 과세권이 없기 때문에 독립세원을 갖고 있지 않다고 하기 때문임.

자치권을 갖고 있는 정부 단위에서 독립세를 갖는 것은 가장 바람직하지만 세원이 독립적일 필요는 없다. Owen(1992)에 의하면 지방정부의 자주성 신장을 위해서는 과표와 세율을 지방정부의 권한에 의해 정하는 독립세가 가장 바람직하고, 그 다음으로 과표는 중앙정부에서 세율은 지방정부에서 정하는 중복방식이, 그리고 중앙에서 과표와 세율은 결정하지만 지방과의 배분비율을 정하는 공동세 방식의 순서로 바람직한 지방세를 제시하였다. 그가 제시했듯이 지방정부에서 과세자주권을 갖는 독립세는 가장 바람직한 지방세라고 할 수 있다. 그러나 독립세와 독립세원은 필요충분조건이 아니다. 중앙과 지방이 서로 공유하는 세원이라도 과세권은 각각의 정부에서 행사하는 독립세일 수 있기 때문이다. 미국의 소득세원은 연방과 주 그리고 지방에서, 판매세는 주로 주와 지방에서 공유하지만 독립세의 일종이다. 우리 나라와 같이 지방세의 세원확보가 제한적인 상황하에서는 세원을 공동으로 활용하는 것이 보다 효율적이라 할 수 있다. 단지 현재 진행되고 있는 세계개혁 속에서 조세의 단순화를 위한 부가세의 폐지는 조세의 효율성 제고보다는 그 동안 무계획적으로 활용되고 있는 목적세의 단순화에 역점이 있다고 볼 수 있다.

세원의 공동활용은 중앙과 지방에서뿐만 아니라 지방정부간인 광역과 기초사이에서도 이용가치가 있다. 우리 나라에서는 시세와 구세 또는 도세와 시·군세가 엄격히 구분되어 있으나 외국의 경우에는 지방정부차원에서도 동일세원에 세율을 달리하여 해당 정부의 세수입으로 확보하고 있다. 세원의 배분은 효율적인 공공재의 공급과 밀접한 관계가 있기 때문에 광역과 기초정부에서 제공할 수 있는 공공재의 범위에 따라 그에

상응한 세원의 배분은 공동활용을 통해서 이루어질 수 있다.

본 연구에서 시도하고자 하는 대도시 지역에서 이용되는 세원의 공동활용 역시 자치권은 그대로 유지하면서 수평적 재정조정을 할 수 있기 때문에 지방정부로부터 긍정적인 평가를 받고 있는 제도이다. 일반적으로 재정불균형 문제의 해결을 상위정부에서 담당하고 있지만, 그럴 경우에는 항상 조건이 연결되어 있는 경우가 대부분이기 때문에 자치권이 저해된다고 보는 것이 일반적이다<sup>3)</sup>.

지방분권이 활성화되면서 지방정부의 기능과 권한이 확대되면 지역 주민으로부터 지방정부의 역할 수행에 대한 기대 또한 상승할 것이다. 즉 지방정부에서 제공하는 공공재에 대한 수요가 증가할 수밖에 없고, 지방정부는 이에 대한 대책으로 재정분권에 대한 요구를 할 수밖에 없을 것이다. 민선 자치단체장 제2기에 접어든 우리 나라의 현 상황이 이러한 시점에 도달해 있다고 볼 수 있다. 결국 재정수요의 증대는 지역간의 재정불균형을 심각하게 할 것이고, 이는 곧 지역이기주의(NIMBY)의 요인으로 작용할 것이다.

선진국에서는 정부의 기능에 따라 일반지방정부(*general-purpose local government*)와 특별지방정부(*special-purpose local government*)로 구분하여 일반지방정부에서 해결하기 어려운 정부간의 문제를 광역단위

---

3) 서울시와 송파구, 그리고 대전시와 유성구에서 발생되고 있는 조정교부금의 배분과 관련된 문제는 상위정부의 권한에 대한 하위정부의 거부로 갈등을 자제히 나타내고 있음. 송파구에서는 조정교부금의 배분이 적절히 이루어지지 않을 경우 조례제정을 통해 서울시 재산에 대한 과세를 하겠다는 압력과 유성구의 시의 위임사무 거부는 예전에는 상상하기 어려운 일이지만, 점차 기초지방정부의 역할이 커지고 있음이 간접적으로 나타나는 일면이라고 할 수 있음. 서울경제신문 98년 11월 25일, 중앙일보 98년 11월 25일.

에서 해결하도록 하기 위해 특별지방정부에게 권한을 주고 있다. 특별지방정부가 설치된 이유는 공공재 공급에 대한 규모의 경제, 외부효과, 수평적 공평 등을 고려할 때 일반지방정부에서 제공하는 것보다 효율적이기 때문이다. 우리 나라에서는 특별지방정부에 대한 인식은 있지만 아직 고려되지 않고 있으며, 이와 유사한 업무는 광역정부에서 어느 정도의 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 그러나 본 연구에서 대도시 지역으로 도입하려고 하는 세원공동활용제도는 수평적 재정조정제도이기 때문에 상위정부에서 담당하기보다는 참여 대상이 되는 지방정부들이 자체적으로 해결하는 것이 좋다고 보는데, 그럴 경우 외국의 특별지방정부와 유사한 성격의 조직이 필요할 수 있다고 본다.

대도시는 많은 지방정부들로 구성되어 있고 이들 지방정부들은 비 대도시권과는 달리 대개가 동질적인 인적구성과 구조를 지니고 있을 뿐만 아니라 공간적으로 밀집되어 있으므로 외부효과 역시 크다고 본다. 각 지역의 공공재는 외부효과가 없는 것을 전제로 공급되지만, 그렇지 못할 경우에는 이에 대한 비용을 지불해야 하는 것이 원칙이다. 그러나 외부효과에 의한 비용을 계산한다는 것이 현실적으로 어렵기 때문에, 세원의 일부를 서로 공동화함으로서 어느 정도 정산을 할 수 있다면 바람직할 수 있다고 본다. 앞으로 지방분권이 활성화되면서 중앙과 지방정부보다는 지방정부간의 문제가 더욱 심각해 질 것이므로, 본 연구는 서울 지역을 대상으로 대도시 재정불균형 문제의 해결방안을 모색하는 데 연구의 목적이 있다.

대도시에 위치한 지방정부(municipality)들간의 세원공동활용방법에

## 토지세 원의 공동활용: 서울을 중심으로

---

의한 대도시의 문제 해결은 이미 미국에서 1970년 중반부터 도입되어 활용되고 있는 제도이다. 따라서 앞으로 우리 나라에서도 심각해질 대도시의 정부간 재정편차 문제를 고려할 때 세원공동활용방법에 의한 해결방안을 모색하는 것은 의미 있는 일이라고 생각되므로 연구의 대상으로 정하였다.

따라서 본 연구는 자치구간의 재정불균형 문제를 지방정부의 기간세 역할을 하는 토지세 원을 중심으로 해결방안을 모색하고자 한다. 즉 자치구 토지세 원의 일정부분을 다른 자치구와 공유함으로써 지방정부간의 재정적 편차를 완화하는 데 목적이 있다.

## 제2절 연구범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구에서는 이미 미국에서 대도시의 문제를 해결하는 방안으로서 1970년 중반부터 도입되어 활용되고 있는 세원공동활용제도에 대하여 서울시를 대상으로 가능성을 탐색하고자 한다. 아직 우리 나라에서는 동일한 계층의 수평적 재정조정제도가 생소하지만 활용이 가능하다고 본다. 따라서 본 연구는 대도시 전체를 대상으로 하기보다는 시범적으로 대도시 중에서 재정격차 문제가 가장 심각할 수 있는 서울지역만을 대상으로 하였다. 구체적으로 서울지역의 25개 자치구를 연구의 범위로 정하였다.

본 연구는 새로운 제도의 도입에 대한 평가보다는 일종의 새로운 제도에 대한 탐색적 도안 (conceptual design)이라 할 수 있다. 따라서 세원을 공동으로 활용하는 개념에 대한 소개와 함께 서울지역의 자료로 가능한 시뮬레이션을 시도하여 기존의 제도하에서의 결과와 비교하고자 한다. 따라서 가능한 한 문제를 단순화시키려고 하며, 부수적으로 야기될 수 있는 문제는 다음의 연구를 위해 남겨 놓기로 한다. 한 예로 자치구간의 재정불균등 완화를 위해 공동활용하게 될 세원인 토지세의 경우, 현재활용되고 있는 토지세인 종합토지세와의 비교는 하지만, 종합토지세의 세율조정 등의 개편방안에 대하여서는 또 다른 차원의 연구대상이므로 본 연구에서는 논외로 하고자 한다. 뿐만 아니라 서울시의 재정조정 기능을 담당하고 있는 조정교부금제도와 관련하여서도 세원공동활용으로 인한 결과를 비교하기는 하지만 조정교부금과는 별도로 연구를 진행하고

자 한다. 외국의 경우에도 재정불균형 완화를 위한 상위정부로부터의 조정교부금에 의한 조정이 1차적으로 이루어지고 난 후, 공동세원에 의한 수평적 재정조정이 이루어지고 있다.

## 2. 연구의 방법

본 연구의 초점은 미국에서 실시하고 있는 대도시의 세원공동활용제도에 대한 이론적 또는 실증적 분석을 통해 우리 나라로의 도입 가능성을 간접적으로 타진하는 데 있다. 따라서 선진외국에서 활용되고 있는 토지세의 세원공동활용제도에 대한 소개와 특히 1970년대 중반부터 미국에서 도입되어 활용되고 있는 제도에 대한 재정학자들의 이론적 견해를 면밀히 분석하고자 한다. 따라서 연구의 방법은 우선 세원의 공동활용에 대한 재정학자들의 논의를 기초로 우리 나라에서의 적용 가능성을 탐색하는 데 초점을 두고자 한다. 그리고 실제 자료를 이용하여 시뮬레이션을 함으로서 재정효과를 기존 제도와 비교하고자 한다.

본 연구에서 세원을 공동활용할 때 고려해야 할 사항은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 토지세원 대상을 전체로 할 것인지 또는 성격에 따라 일부로 한정할 것인지의 문제, 둘째, 공동세원의 비율은 얼마로 정할 것인지의 문제, 그리고 마지막으로 공동화된 세원을 배분할 때의 기준은 어떻게 적용할 것인지에 대한 것이다.

본 연구의 진행은 제2장에서 토지세가 세원공동활용의 대상으로서 가장 적당한 이유를 이론적으로 검토하고, 우리 나라의 토지세인 종합토

지세가 지니고 있는 토지세로서의 한계와 문제점을 지적하고자 한다. 제3장에서는 미국에서 활용되고 있는 대도시의 세원공동활용제도에 대한 재정학자들의 이론적인 논의를 기술하고자 한다. 특히 세원을 공동활용함으로써 야기되는 형평성과 효율성에 대해 논의하고자 한다. 뿐만 아니라 현재 활용되고 있는 미국의 세원공동활용제도에 대한 사례를 소개하고자 한다. 제4장은 본 연구의 초점이 되는 장으로 세원의 공동활용에 대한 필요성과 도입 가능성에 대한 탐색을 실증적 자료를 통해 시뮬레이션하고자 한다. 특히 1998년도 종합토지세의 과세자료를 토대로 공동세원에 포함될 비율과 자치구에 배분될 기준 등을 모색하고자 한다. 그리고 제5장인 마지막장은 본 연구의 요약 및 정책건의 부분이다.

## 제2장 토지세의 역할

### 제1절 토지세의 역할

#### 1. 토지세와 지방세

세목을 국세로 정할 것인지 또는 지방세로 정할 것인지에 대한 논의는 정부의 공공재 공급과 이에 대한 비용의 부담 방법과 밀접한 관련이 있다. 일반적으로 국가에서는 외부의 누출효과(spillover effect)가 큰 공공재인 국방, 치안 등을 담당하며, 이에 대한 비용충당은 국민소득의 능력원칙(ability-to-pay principle)에 따라 배분하고 있다. 소득 능력은 국가에 따라 약간씩 정의를 달리하고 있으나 일반적으로 근로소득과 같이 화폐단위로 나타낼 수 있는 편리성 때문에 소득을 근거로 과세되고 있으며, 대부분의 선진 외국에서 활용되고 있는 국세 중의 하나이다. 따라서 소득세는 대부분 누진구조를 지니고 있으며, 소득이 많은 사람은 많은 세금을 부담하고, 반면에 소득이 적은 사람은 같은 공공재의 혜택을 받으면서도 적은 세금을 부담하고 있는 것이다.

국세가 형평성(equity)을 고려한 조세라면 지방세는 효율성(efficiency)에 입각하여 부과하는 조세라고 할 수 있다. 그렇기 때문에

지방세는 지역공공재의 혜택범위에 따라 부담하는 편익원칙(benefit principle)에 의한 것이 일반적이다. Bird(1993)는 지방정부의 역할은 국가와 달리 해당지역의 주민에게 적절한 공공서비스를 제공하고 이에 대한 대가를 지방세로 징수하여 계속적으로 그 지역을 위해 양질의 서비스를 제공해야 한다고 주장한다. 따라서 편익과 관련된 세는 어느 것이나 지방세로서 가능하지만 가장 쉽게 적용이 용이한 지방세로 재산세(property tax)를 들고 있다<sup>4)</sup>. 그 이유는 토지에 대한 세무행정은 복잡하기 때문에 그 관할 정부에서 담당하는 것이 효율적일 뿐만 아니라, 가장 중요한 것은 토지만큼 그 지역의 가격기능 역할을 충분히 수행할 수 있는 조세가 없기 때문이다.

지방정부에서 제공하는 지역공공재인 도로포장, 소방시설 등은 그 지역의 토지가액과 밀접한 관련이 있다. 한 지역에서 제공하는 지역공공재가 타 지역보다 우수할 경우 그 지역의 토지가액은 다른 지역에 비해 높아질 수밖에 없다. 그 이유는 토지는 지역간 이동을 하지 않으며, 지역공공재로 인한 결과가 토지에 내재화되기 때문이다. 한 예로 도로포장이 잘된 도로변의 건물은 도로변이 아닌 지역에 비해 토지가액이 높는데 이것은 도로변에 있는 건물의 편익이 그렇지 않은 건물보다 크기 때문이다. 따라서 토지세는 편익의 범위에 따라 상응한 대가를 부담하도록 해야 한다. 편익의 범위를 정확하게 측정하기는 쉬운 일이 아니지만 일반

4) Bird(1993)는 재산세만을 지방세로 할 것이 아니라 세원의 범위를 소득·소비세로 넓혀야 할 필요가 있다고 주장함. 즉 지역공공재의 수요가 소득탄력적이면 소득세를 지방세로 또는 소비탄력적이면 소비세를 지방세로 하는 것이 바람직하다고 하며, 특히 소득세를 지방세로 활용하는 것을 권장함. 미국은 많은 주에서 연방의 소득세를 주와 지방정부가 함께 동일한 세원을 공유하고 있음.

토지세 원의 공동활용: 서울을 중심으로

적으로 면적과 장소에 따라 과표를 달리하고 있다.

<표 2-1> 각국의 토지세 비교

나 라	세 목	과세대상	과세표준	세 율	세입주체
미 국	재 산 세	토지와 건물	시장가치	budget1)	지방정부, 기초정부
일 본	고정자산세	토지와 건물	시장가치	1.4~2.1%	기초정부
	특별토지 보유세	토 지	취득비용	1.4, 3%	기초정부
영 국	의 회 세	토지와 건물	시장가치	-	중앙으로부터 배분
프랑스	재 산 세	토지와 건물	임대가치	중앙정부에서 상한 세율 지정	지방정부, 기초정부
	토 지 세	토 지	임대가치		
	주 택 세	거주용주택	임대가치		
캐나다	재 산 세	토지와 건물	시장가치	budget	기초정부 (4개의 주)
호 주	local rates 토 지 세	지방의 선택 토 지	다양함 시장가치	budget 주별로 결정	기초정부 지방정부
덴마크	토 지 세	토 지	시장가치	0.6~2.4%	지방정부,기 초정부
	서비스세	건 물	시장가치	정 부:0.9% 영 업용:1.0%	지방정부,기 초정부
네덜란드	재산세(소유 주, 사용자)	토지와 건물	시장가치 면적	budget	지방정부
스웨덴	재 산 세	토지와 건물	시장가치의 75%	1.2~3.5%	중앙정부
스위스	재 산 세	토지와 건물	시장가치, 장부가가의 75~100%	0.05~0.3%	지방정부, 기초정부

주 : 1) 예산에 따라 세율을 결정

자료: J. Youngman and J. Malme, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Lincoln Institute of Land Policy, 1994에서 재구성.

토지는 이와 같은 지역공공재의 가격기능 역할을 하기 때문에 토지세가 지방세로서 가장 적합하다고 할 수 있으며, 그렇기 때문에 대부분의 국가에서 지방세로서 활용하고 있다. 스웨덴을 제외한 선진 외국에서는 일반적으로 지방세 중에서도 기초단위 정부의 지방세로 되어 있으나, 국가에 따라 바로 상위의 지방정부와 공동으로 세원을 배분하기도 한다 (<표 2-1> 참조).

## 2. 토지세와 외부효과

토지세는 지방세 중에서도 가장 기초단위정부에 적합한 조세이다. 그 이유는 앞서도 언급했듯이 해당 지방정부에서 제공하는 공공서비스에 대한 가격이 토지에 가장 잘 반영되기 때문이다. 이는 공공재의 공급이 주로 기초정부에서 제공되고 있다는 사실을 전제한 것이다. 그러나 현실적으로 지역공공재의 공급은 기초정부뿐만 아니라 광역행정을 담당하고 있는 지방정부에 의해서도 공급되고 있음을 고려할 때 토지에 대한 가격은 외부효과에 의해서도 내재화되어 있음을 상기할 필요가 있을 것이다.

국가에 따라 행정계층별 정부의 기능은 약간씩의 차이가 존재함으로 공공재 공급의 주체가 서로 다를 수 있다. 일반적으로 공공재 공급의 주체를 정할 때 가장 염두에 두는 것이 외부효과의 유무에 있다고 할 수 있는데, 만약 외부효과가 존재하면 공공재의 특성으로 인해 과소공급(under provision)될 수 있으므로 외부효과의 범위를 포함할 수 있는 상

위정부에서 담당하는 것이 가장 효율적이라는 것은 너무도 잘 알려진 사실이다. 그렇기 때문에 지방정부에서 제공하는 공공재는 외부효과의 범위가 비교적 적은 쓰레기 수거, 도로 청소 등 지역주민과 밀접한 관련이 있는 것들로 한정되어 있는 것이다. 우리 나라는 이와 같은 공공재의 성격에 따른 구분 이외에도 정부의 기능과 관련해서도 제한적이라고 할 수 있다. 우리 나라와 같이 지방자치가 미숙한 상태에서 공공재의 공급과 자치권의 권한은 무관하지 않기 때문이다. 따라서 자치구의 자치권한이 제한되어 있는 상황에서 제공되는 공공재는 외국에 비해 더 한정되어 있다고 할 수 있다.

한편 외부효과는 행정구역의 범위에 따라 달리 나타날 수 있다. 동일한 정부계층이라도 대도시권과 비대도시권간에는 많은 차이가 있기 때문이다. 그에 대한 대표적인 이유는 대도시권지역은 비대도시권지역보다 면적이 일반적으로 좁기 때문에 모든 기능이 밀집되어 있는 반면에 비대도시권지역은 기능이 산재해 있으므로 외부효과가 대도시권지역보다는 적을 것이다. 따라서 대도시지역에서 공급하는 공공재는 이러한 특수한 사항을 고려하여 공급해야 하기 때문에 동일한 행정계층의 정부라도 공급하는 서비스에는 차이가 있을 수밖에 없다. 미국에서도 일반적으로 대도시지역(Metropolitan Area)은 일반 군(County)보다는 광역집권적이기 때문에 공공재의 범위에 차이가 있다. 우리 나라에서도 동일한 광역자치단체일지라도 광역시와 도의 기능에 차이를 두고 있는 것은 이와 같은 이유라고 할 수 있다. 결국 서울시에서 제공하는 공공재는 경기도 내의 일반 시인 기초정부에서 제공하는 서비스까지 담당해야 하는 경우도 생

길 수 있다는 것이다.

결국 자치구에서 제공하는 공공서비스에 의한 가격기능 역할을 수행하는 토지가격은 순수한 기초지역공공재(basic unit local public goods)에 의한 것만은 아니라는 것이다. 한 예로 토지가격과 밀접한 관련이 있는 지하철, 도시계획 등은 광역정부인 서울시에서 제공하는 공공재이다. 이 경우 서울시에서 제공하는 공공재의 외부효과에 의해 각 자치구의 토지가격은 높아질 수밖에 없다. 그렇다면 이에 상응하는 대가에 대한 비용이 서울시에도 귀속되어야 하는 것은 당연한 사실이다. 물론 토지세 이외의 지하철 요금 등에 의해 일부 비용으로 처리되고 있지만 토지소유자에게로 내재화된 가격상승 요인에 대한 부분은 역시 그대로 남아 있게 된다. 공공재의 편익에 대한 외부효과를 계산해 내기란 불가능하지만, 분명한 것은 자치구 토지가격의 일부는 서울시에서 제공하는 공공재로 인한 것이다. 따라서 토지세원의 일부를 공동세원화해서 다시 자치구로 배분한다면 서울시에서 해야 할 재정조정 역할을 대신할 뿐만 아니라 자치구의 자치권도 그대로 유지할 수 있게 된다.

## 제2절 종합토지세의 역할

### 1. 종합토지세의 도입 배경

종합토지세는 1990년 토지공개념제도의 일환으로 도입되었다. 토지

공개념제도가 도입된 가장 근본적인 이유는 지가상승으로 인한 토지투기로 말미암아 일부 계층에 의한 토지과다보유를 억제하기 위한 것이었으며, 이에 대한 대책으로서 토지초과이득세, 택지초과소유부담금, 개발부담금 등과 더불어 종합토지세가 도입된 것이다. 사실 지가인플레이 등은 토지정책보다 금융정책 등 거시정책에 의해 많은 영향을 받는데도 불구하고 정부에서는 토지와 관련된 정책으로 문제를 해결하고자 토지공개념법을 도입 하였던 것이다. 따라서 그 당시 토지분 재산세와 토지과다보유세로 되어 있던 지방세가 종합토지세로 전환되어 지금까지 활용되고 있는 것이다.

## 2. 종합토지세의 역할

종합토지세의 기본 취지는 소유자별로 전국의 모든 토지를 합산하여 과세하는 종합합산과세가 원칙이다. 우선 종합토지세의 일반적 사항에 대하여 살펴보면, 개별토지가 생산적 활동을 위한 토지 또는 골프장 등과 같은 특수산업을 위한 토지 등으로 구별되기 때문에 이에 정책적으로 세율적용을 달리하고 있다. 따라서 종합토지세는 종합합산대상토지, 별도합산대상토지, 그리고 분리과세대상토지로 나누어진다.

분리과세 대상은 전·답 등 자경농지, 기준면적이내의 생산활동에 이용되고 있는 토지와 산업용지로 활용되고 있는 토지에 대하여는 낮은 세율을 적용하고(0.1%, 0.3%), 반면에 골프장, 별장 등 사치성재산으로 이용되는 토지에 대하여는 높은 세율(5%)을 중과함으로써 그 소유의 억

제효과를 얻기 위하여 이를 종합합산에서 분리하여 별도세율을 적용하도록 하고 있다.

별도합산대상은 일반영업용건축물의 부속토지가 과세대상으로 9단계로 나누어 0.3 ~ 5%로 초과누진과세하고 있다. 즉 영업용건축물의 부속토지라도 비업무용에 해당하는 토지는 종합합산으로 분류되고, 업무용토지만이 별도합산으로 과세되고 있다.

종합합산대상은 별도합산과 분리과세대상 토지를 제외한 모든 토지이다. 즉 주거용토지, 부채지주소유농지, 법인소유농지, 나대지, 잡종지 등이다. 종합합산 역시 별도합산과 같이 과표를 9단계로 분류하여 0.2 ~ 5%의 초과누진세율이 부과되고 있다.

이상에서 살펴보았듯이 종합토지세의 목적은 단지 지방세로서의 재정기능과 지역공공재 서비스에 대한 가격기능 역할을 담당하는 것이 아니라 국가의 정책목적인 토지과다보유의 억제 역할을 담당하고 있다. 즉 종합토지세는 순수한 토지세로서 보다는 소득 재분배의 정책적 기능이 강하다. Bruce(1997)는 다른 경제 학자들과 마찬가지로 소득세가 정확하게 부과되고 징수된다면 굳이 또 다른 종류의 재산과세(wealth tax)는 필요하지 않다고 언급하고 있다. 즉 소득세 하나만으로 부의 측정이 가능하다면 가장 이상적으로 다른 세목에 의한 중복과세의 필요가 없다는 것이다. 그러한 측면에서 보면 종합토지세는 틀림없이 부에 대한 중복과세인 것이다. 물론 대상세원이 소득과 토지로 서로 다르지만, 종합합산함으로써 소득이 높은 납세자와 종합토지세의 납부세액이 높은 납세자와는 무관하지 않을 것이기 때문이다. 그렇기 때문에 종합토지세는 일부계층에

## 토지세 원의 공동활용: 서울을 중심으로

---

의해 소유되고 있는 토지의 재배분을 위해 종합합산하여 누진과세 함으로서 소득세의 역할인 소득의 재배분을 담당하고 있다고 할 수 있다. 결국 세액 계산을 위해 전국적으로 합산하는 과정에서 지방정부의 서비스에 대한 가격기능 역할인 토지세의 기능은 없어지게 된다.

그러한 의미에서 지방세인 종합토지세의 기능은 토지세로서 재정립될 필요가 있다. 세율체계를 누진에서 단순세율체계로 전환해도 현재 종합토지세가 지니고 있는 문제는 어느 정도 해결될 수 있다고 본다. 즉 종합토지세의 소득분배적 기능을 지방세인 토지세에서 분리함으로서 지방세로서의 역할만을 담당토록 하는 것이 바람직하다.

## 제3장 대도시의 토지세원 공동활용에 대한 논의

### 제1절 세원공동활용의 필요성

대도시지역의 개인간 소득격차(income disparity)와 지역간 재정격차(fiscal disparity)는 지방분권·재정분권이 활성화되면 될수록 나타나는 일반적인 현상이다. 이러한 재정불균형 현상은 1960년과 1970년대 특히 미국 동부와 중서부 대도시지역의 문제를 심각하게 하였다(Aronson and Hilley, 1986: 28). 대도시 지역은 하나의 지방정부가 아니라 여러 계층의 독립적인 정부구조로 구성되어 있기 때문에 정부간의 협조 없이는 대도시 문제의 해결은 쉽지 않았다. 도시 중심지역은 도시 외곽에 비하여 많은 지출을 요구하게 되어, 결국 대도시내 중심지역의 거주자 또는 기업은 높은 세금의 부담을 피하기 위해 교외로 이주하기 시작했고, 그 결과 도시 중심지역의 재정상황은 더욱 어려워지기 시작하였다<sup>5)</sup>. 즉 대도시 중심지역에 소수민족, 빈민자 등의 집단(ghetto)화가 촉진되는 계기가 되

---

5) 보다 자세한 논의는 ACIR(1984)에 37개 대도시를 중심으로 재정불균형에 대한 분석이 있으므로 참조하기 바람.

었다. 결국 계속해서 악화되는 재정불균형 현상은 심각한 도시문제가 되었으며, 이의 해결을 위해 정부들은 조세정책, 지역개발정책, 복지정책 등 새로운 정책의 시도를 통해 문제를 해결하고자 하였다.

Orfield(1997)에 의하면 미국 대도시내의 빈부격차는 미국 사회 전역에 걸쳐 나타나는 일반적인 사회현상이지만 이의 해결을 위해 정부는 우선 쾌적한 주택을 제공하는 것이 가장 바람직하고, 그 다음의 대체방안으로서 재산세원을 공동으로 활용하는 것이라고 제안한다. 지방정부의 필수공공재가 재산세에 의존하고 있는 이상 대도시의 안정을 위해 재산 가치가 높은 주택으로부터 재산세의 일부를 전 지역의 공동세원으로 활용하는 것이 바람직하다고 주장한다.

결국 대도시의 재정불균형 문제는 특정 지역의 재정수요가 재정지출 한도를 초과하기 때문에 나타나는 현상이다. 따라서 필요경비의 지출 절감이 불가능 할 경우에는 상위정부로부터 재정지원을 받는 방법과 더불어 동일 계층의 정부들로부터 재정지원을 받음으로서 재정불균형의 문제를 해결할 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 미네소타주의 세계개혁은 널리 알려져 있는 성공적인 사례이다. 즉 미네소타주는 동일 계층의 지방정부들의 재산세원을 공동으로 활용함으로써 대도시의 재정격차 문제를 해결하고자 하였다.

Reschovsky(1980) 역시 대도시의 재정불균형 문제는 i) 비효율적인 지역공공재의 배분, ii) 비효율적인 토지의 이용, 그리고 iii) 대도시지역 거주민간의 수평적 불공평이 요인이라고 지적하며, 이의 해결을 위해서는 대도시지역내 지방정부들간 재산세원의 공동활용이 바람직한 제도라

고 한다. 즉, 세원공동활용의 필요성은 부유한 지방정부와 빈곤한 지방정부 세원의 일부를 공동화한 후 일정기준에 의해 재배분 함으로서 자치권을 그대로 지키면서 재정력 격차를 완화하는 데 있는 것이다. 결국 기초 단위 지방정부의 주요 세원인 재산세의 일부를 공동으로 활용함으로써 대도시 지역에서 발생되고 있는 재정불균형 문제를 완화하기 위한 것이 세원공동활용의 주된 목적이라 할 수 있다.

## 제2절 이론적 배경

### 1. 형평성

대도시의 재정불균형 문제를 해결하기 위해 “대도시 재정 불균형법 (Metropolitan Fiscal Disparity Act)<sup>6)</sup>”까지 제정된 것은 대도시내의 지방정부들 간의 수평적 불균형이 무엇보다도 심각하기 때문이다. 즉 수평적 불균형을 완화하기 위한 세원의 공동활용은 세원이 풍부한 지역에서 세원이 빈약한 지역으로 배분하는 것이 목적이므로 지방정부간의 재정적 형평은 당연히 나아져야 할 것이다. 단지 문제는 공동세원을 배분하는 방법이 과연 재정 불균형을 완화시킬 수 있는지의 여부가 재정학자들의 관심사항이라고 할 수 있다.

Reschovsky(1980)는 Tiebout(1956)의 주장처럼 개인 또는 기업인이

6) Minnesota Statutes, 1971, Chapter 473 E.

지역을 선택할 때는 가장 적은 비용으로 최대의 공공서비스를 제공받을 수 있는 곳을 선택한다고 하지만, 지방정부에서 제공하는 공공서비스의 재원은 거의 재산세에 의존하고 있으며 재산세율은 지역에 따라 차이가 많기 때문에 결국 개인 또는 기업인이 부담하는 비용과 공공서비스 제공에 대한 비용은 밀접하게 연관되어 있지 않다고 한다. 특히 공공서비스에 대한 단위가격(tax-price)의 격차 문제는 대도시 지역에서 많이 발생되고 있기 때문에 재정불균형의 원인이 되고 있고, 이는 결국 재정적으로 공공서비스의 단위가격이 낮은 지역을 선호하게 되기 때문에 비효율적인 지역을 선택하게 된다고 주장한다.

따라서 Reschovsky(1980)가 염려하는 문제의 해결을 위해서는 이미 공간적으로 불균등하게 배분되어 있는 지역간의 세원을 참작하여 배분하는 제도를 도입하여야 할 것이다. 이에 대한 해결방안의 하나로 지역간의 단위가격이 같도록 하는 단일세율체계가 효과적일 수 있다. 즉, Reschovsky and Knaff(1977)와 Reschovsky(1980)가 주장하듯이 재산세원의 일부를 공동세원화하여 이 세원으로 빈약한 지역에 보다 많이 배분하도록 하는 제도는 바람직하다고 본다. 그러한 의미에서 미네소타주에서 도입한 세원공동활용제도는 이와 같은 대도시의 세원불균형 문제뿐만 아니라 재정불균형문제를 완화시킬 수 있는 바람직한 제도라고 할 수 있다.

Reschovsky(1980)는 미네소타주에서 1974년부터 실시한 세원공동활용제도에 대한 평가를 한 결과, 쌍둥이 시에 있는 195개의 지방정부들간의 재정 불균형이 완화되었음을 검증하였다. 즉 재정이 풍부한 지방정

부에서 재정이 빈곤한 지방정부로 업무용 재산(commercial-industrial property)가치 증가분의 40%가 공동세원화되어 재배분 됨으로써 정부간의 재정형평화 효과가 있음을 도출하였다.

대도시의 세원공동활용제도에 대한 긍정적인 평가는 Lyall(1975)에 의해서도 검증되었다. 그녀는 Maryland 주의 경우를 분석한 결과 세원을 공동으로 활용할 경우 조세경쟁으로 인한 문제가 감소되기 때문에 새로운 기업 유치를 위한 지방정부들 간의 경쟁이 협조적으로 변화될 수 있으므로 지역개발이 보다 균등하게 이루어질 가능성이 있음을 제시하였다.

그러나 세원공동활용제도의 시행이 대도시의 재정불균형 문제의 완화에 꼭 긍정적인 것만은 아니라고 주장하는 학자들이 있다. 대표적인 학자로는 Bahl and Puryear(1976), Vogt(1979) 그리고 Fox(1981) 등이 있다. Bahl and Puryear(1976)는 공동세원이 지역간의 재정불균형을 완화할 정도로 충분하지 않기 때문에 형평화에 기여하는 정도가 미약할 뿐만 아니라, 개인간의 불형평 완화에도 도움이 안 된다고 한다. 그러나 그들이 염려하는 공동세원의 조성은 각 지방정부의 몫과 공동세원의 비율 조정에 의해 충분히 고려될 수 있다고 본다.

Vogt(1979)는 총체적인 의미에서 세원의 공동활용제도는 지역간의 재정 형평화에 기여하지만 새로운 불균형의 문제가 제기되기 때문에 바람직하지 않다고 한다. 그는 San Diego County에 있는 13개시를 대상으로 Maryland 주에서 활용하고 있는 방법을 적용하여 분석하였다. 즉 공동세원을 각 지방정부의 인구와 단위당 주거용 재산가격을 기준으로 배

분한 결과, 평균적 개념으로는 어느 정도 형평화 된 것으로 도출되었으나 각 지역의 가구당 소득이 배제된 상태에서 공동세원을 배분하기 때문에 소득이 높은 지역으로 더 많은 세원이 배분되는 경우가 발생하는 것으로 나타났다. 위와 같은 경우는 사실 독특한 경우라 할 수 있다. 즉 가구당 소득은 높은 지역이지만 공공재에 대한 수요가 많지 않기 때문에 재산세가 낮게 책정되어 있었으므로, 주거용 재산가격에 따라 배분되는 공동세원이 많게 배정될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 Vogt(1979)가 염려하는 문제는 배분공식의 수정을 통해 달성될 수 있다고 본다.

세원의 공동활용제도가 대도시의 재정불균등 완화에 긍정적이지 못하다고 주장하는 학자들의 공통점은 도입 이전보다는 완화되겠지만 배분공식이 완전하지 않으므로 형평화 효과를 과대평가해서는 안 될 것이라는 것이다. Fox(1981)도 역시 Reschovsky(1980)의 주장과는 달리 세원의 공동활용이 대도시의 재정 불균형에 대한 형평화 효과가 크지 않을 것으로 보았다. 그 이유중의 하나는 공공서비스에 대한 단위가격인 "tax-price"의 정의가 잘못 설정되어 있기 때문이라고 한다. 가장 큰 이유는 업무용 재산으로부터 부담되는 비용은 영업행위를 함으로서 야기되는 외부성에 대한 대가이므로 그 지역에서 제공되는 공공재에 대한 가격으로 간주하지 않아야 하는데 그 구별을 하지 않았으므로 각 정부에서 계산된 단위가격은 틀릴 수 있기 때문이라는 것이다. 하지만 Fox(1981) 역시 세원공동활용제도 자체가 형평화 효과에 부정적이라고는 보지 않았다.

종합적으로 세원의 공동활용제도의 도입 취지는 지방정부간의 재정

불균형 완화에 있는데, 그 목적은 어느 정도 달성 될 수 있다고 본다. 그렇기 때문에 미네소타주의 세원공동활용제도는 지금까지 성공한 사례로 일컬어지고 있다. 단지 문제는 어느 정도가 달성되어야 하는지와 과연 부수적으로 발생하는 문제는 없는가에 있다고 할 수 있다. 대부분의 학자들이 주장하듯이 기존에 도입된 제도의 배분방법상에 문제가 있지만, 이는 항상 수정이 가능한 부분이라고 볼 수 있다. 기본적으로 대도시내 지방정부들간의 재정불균형이 심각하다면 그리고 상위정부의 재원이 충분하지 않다면 동일 계층간의 세원공동활용제도는 바람직하다고 본다.

## 2. 효율성

형평성(equity)과 효율성(efficiency)은 항상 상충될 수밖에 없는 특성을 지녔기 때문에 두 성질을 모두 동시에 충족할 수는 없다. 따라서 형평성에 역점을 두게되면 효율성에 문제가 제기될 수 있고, 효율적이면 형평성에 위배되는 경우가 종종 발생한다. 대도시지역의 세원을 공동화하는 배분과정에 있어서 학자들 간 방법론 차이에 대한 이견은 많지만, 이 제도가 지역간의 재정적 불균형을 어느 정도 형평화하는 효과가 있다는 것을 완전히 부인하지는 않는다. 단지 세원공동활용으로 인한 토지이용의 효율성 측면의 효과에 대해서는 서로 상반되는 의견이 많은 것뿐이다.

지방정부들의 서로 다른 재산세율체제로 인한 세부담의 격차에 대해 학자들은 토지이용의 효율성과 관련하여 서로 견해를 달리하고 있다. 그

렇기 때문에 세원공동활용과 같이 일부 토지세원의 세율을 동일하게 취급하는 제도의 효율성에 대한 찬·반 의견이 대립되고 있다. 세원을 공동으로 활용함으로써 토지의 이용이 보다 효율적일 수 있다는 대표적인 학자는 Reschovsky(1980)가 있으며, 토지의 효율적 이용을 저해한다고 주장하는 학자로는 Fischel(1976)와 Fox(1981)가 있다.

세원공동활용제도가 토지이용의 비효율성을 유발하기 때문에 바람직하지 않다고 주장하는 학자들은 지방정부간의 세율이 동일하다면, 지방정부에서 기업을 유치하지 않기 때문에 시장의 기능을 왜곡시킨다는 의견을 가지고 있다. 지방정부에서는 기업이 영업활동을 행함으로써 발생하는 외부효과(대부분이 외부불경제)에 대한 비용을 요구함으로써 거주민의 재산세 부담을 낮게 할 수 있는데, 이에 대한 편익이 주어지지 않으면 기업을 유치하려고 하지 않을 것이라고 주장한다. 결국 Fox(1981)의 주장처럼 세원의 공동활용제도하에서는 기업이 지불하는 외부불경제에 대한 보상비용이 적어질 수밖에 없는데, 결과적으로 지방정부는 기업의 유치를 꺼리게 되고 이것은 기업의 입지비용을 높이게 되어 산업의 입지선정을 왜곡시키게 될 것이라고 한다. 그렇기 때문에 세원공동활용제도를 반대하는 입장에서는 입지를 선택할 때 재정적 부담의 감소만으로 지역개발이 효율적으로 되는 것이 아닐 뿐만 아니라 오히려 시장의 기능을 교란시킴으로서 비효율적인 토지이용을 유발시킨다고 한다.

유사한 주장은 Fischel(1975)에 의해서 이미 제기되었던 것이다. 그 역시 세원공동활용제도는 공해시장("pollution market")의 기능을 교란시키기 때문에 결국은 토지이용의 비효율성이 유도될 수밖에 없다고 한다.

그는 New Jersey 주의 Newark 시에 있는 82개의 지방정부 (municipality)를 대상으로 세원의 공동활용을 단일세율체제로 가정하고 분석한 결과, 대도시 중심지역에 새로운 제도 도입이전보다 기업이 유치될 가능성이 있지만 비싼 토지비용 등으로 인해 생산량의 감소가 초래됨으로서 결국 토지이용이 비효율적이라고 한다. 이 분석은 단기간의 효과에 대한 결과만을 제시한 것이기 때문에 보다 신뢰성을 지니려면 장기간에 따른 효과를 연구할 필요가 있다고 본다.

이에 반하여 세원공동활용제도를 주창하는 Reschovsky(1980)는 이 제도를 활용함으로써 토지도 효율적으로 활용될 수 있다고 한다. 지방정부간에 세부담의 격차가 존재할 경우, 개인이나 기업의 입지 선정에 다른 요인보다도 재정적 부담, 즉 재산세의 부담이 가장 크게 영향을 미치는데, 이와 같은 재산세 부담으로 인한 왜곡은 지역개발에 비효율적일 수밖에 없다고 한다. 그렇기 때문에 지방정부간에 세원을 공동화하여 지역간의 재정부담에 대한 격차를 완화시키면서, 그와 더불어 지역계획 또는 개발과 관련된 규제제도와 함께 활용된다면 보다 효율적인 지역개발이 추진될 것이라고 주장한다. 그의 주장에 의한다면 우리 나라와 같이 지방정부간의 토지세율이 동일한 조건에서는 기업이 입지선정을 할 때 재정적 부담이외의 다른 요인들을 고려할 수 있기 때문에 지역개발이 보다 효율적이라고 보는 것이다.

경제적 의미의 효율성에 대한 개념은 “최소 비용에 의한 생산뿐만 아니라 적정 생산량의 산출” 이기 때문에 최소 비용에 의한 생산이라도 과대 생산 또는 과소 생산은 비효율적이다. 그렇기 때문에 지역간의 세

울체계가 서로 상이한 곳에서 세원공동활용제도의 도입은 지방정부의 기업유치에 대한 경쟁을 둔화시키게 되어 결국 지역의 발전에 저해가 되고 제공해야 할 공공재가 과소 공급되기 때문에 비효율적일 수 있다.

그러한 측면에서 Zodrow(1984)는 세원공동 활용에 대한 장기간의 효과를 대도시지역 거주민, 그리고 대도시지역 거주민과 비거주민 모두를 대상으로 구별하여 분석을 시도한 결과 세원공동활용제도로 인한 효율성 증진은 아주 미약한 것으로 나타났다. 즉 대도시 외곽지역으로부터 중심지역으로 이전되는 재원의 규모에 비해 얻게 되는 효율성은 낮은 것으로 나타났다. 그는 또한 개인이 받게 되는 지역공공재 서비스의 차이 또는 기업이 지역에 지불하는 보상적 차원의 비용의 차이가 비효율성에 반영될 수는 있지만, 지방정부간의 서로 다른 재산세율의 차이가 지역의 비효율성을 의미하지는 않는다고 하면서 Reschovsky(1980)의 주장에는 동의하지 않았다.

Reschovsky(1980)는 개인이나 기업이 대도시 중심에서 외곽지역으로 이주하는 것은 재정부담이 가장 큰 원인이기 때문에 세원을 공동화함으로써 이 현상을 방지할 수 있다고 하지만, 대도시 외곽으로의 이주는 재정부담이외의 교육, 환경 등 다른 부수적인 입지 요인이 더 클 수 있다고 본다. 그는 또한 세원의 공동활용제도의 도입은 정부들 간의 기업유치 경쟁을 경감시키기 때문에 녹지와 같은 유희지 공간을 확보함으로써 지역주민의 환경을 좋게 할 수 있다고 하지만, Vogt(1979)의 주장처럼 녹지공간의 제공은 유희비용(holding cost)의 절감과 누출효과(spillover effect)간의 차이에 따라 다를 수 있기 때문에 과대공급(over provision)

될 수도 있고 과소공급(under provision)될 수도 있다. 따라서 세원의 공동활용제도의 도입으로 지방정부간의 형평화 효과는 있지만 효율성 증진에 대한 효과는 Reschovsky(1980)의 주장처럼 크지 않을 수 있다. 그러나 그의 주장처럼 단일세율체제를 택하고 있는 우리나라의 경우 지역간의 조세부담이 동일하기 때문에 조세부담이외의 입지요인인 교육, 환경, 정보 등을 고려하여 선택할 수 있기 때문에 그렇지 않은 경우보다 효율적일 수 있다고 본다.

### 제3절 세원공동활용의 사례

대도시지역의 재정불균형 문제를 해결하기 위한 노력은 미네소타주의 쌍둥이 시 이외에도 뉴저지주의 Hackensack Meadowlands District<sup>7)</sup>, 그리고 Maryland 주 등 다른 대도시에서도 활발하였으나<sup>8)</sup>, 특히 쌍둥이 시에서 단행한 재산세제 개혁은 대도시의 재정편차 문제를 완화하는데 성공한 대표적인 사례로 알려져 있다. 세원의 공동활용제도는 대도시에 따라 약간씩의 차이는 있지만, “대도시 재정불균형법(Metropolitan Fiscal Disparities Act)”에 의한 목적, 방법 등이 거의 유사하기 때문에 잘 알려진 미네소타주를 중심으로 살펴보고자 한다.

7) 자세한 논의는 Hackensack Meadowlands Development Commission의 보고서를 참고하기 바람. <http://www/hmdc.state.nj.us/taxshare/>.

8) Colorado주의 Denver시에서는 지역개발의 균형발전을 위해 판매세(sales tax)를 공동세원화하는 움직임이 1995년부터 시작되고 있다. 보다 자세한 논의는 “Revenue Sharing and Urban Growth Agreements in the Denver Area,” Government Finance Review, Vol. 14, No. 2, 1998을 참고바람.

미국의 대도시지역은 독립적인 지방정부들로 구성되어 있으며, 이들 지방정부에서 제공하는 서비스는 주로 재산세(property tax)에 의존하고 있다. 미네소타주에 있는 Minneapolis와 St. Paul의 쌍둥이 시(Twin Cities)는 재산세에 대한 세계개혁을 단행함으로써 대도시의 재정 불균형 문제를 해결 하였다.

미네소타주는 1967년 주법에 의해 미국에서 광역협의체로 잘 알려진 The Twin Cities Metro Council을 설립하여 대도시내의 제반문제를 해결하고자 하였다<sup>9)</sup>. 미네소타주는 1971년 대도시 재정불균형법(The Metropolitan Fiscal Disparities Act)을 통과시켰으며, 1974년부터 시행 하였다. 이때 The Twin Cities Metro Council로 하여금 대도시내의 재산세 원의 일부를 공동세원화(pooling)하고 각 지방정부들에게 배분하는 역할을 담당하도록 하였다.

쌍둥이 시에는 7개의 군과 약 250개 정도의 기초지방정부(municipality)로 구성되어 있는데, 이들 시의 업무용재산 과표(commercial-industrial assessed value) 증가분의 40%를 공동 세원으로 활용하도록 하고 있다. 따라서 업무용토지 증가분의 60%와 일반 주거용 토지에 대한 과표는 각 지방정부에서 예전과 같이 각 지방정부의 세입으로 계산되는 것이다. 각 지방정부들로부터 기여된 공동세원은 지방정부

---

9) The Twin Cities Metro Council은 임명직으로 공무원이 아닌 17명으로 구성되어 있으며, 주요 업무는 7개 군(counties) 지역의 지역계획과 서비스공급의 조정을 위한 것이다. 오물처리에 대한 서비스가 성공적으로 처리되자 미네소타주는 업무의 범위를 점차 공원, 비행장, 공공교통, 쓰레기, 주택, 보건, 그리고 범죄 등으로 확대시켰다. 1992년 현재는 194명의 직원으로 늘어난 큰 조직으로 확대되었다. 보다 자세한 논의는 [http://rin.buffalo.edu/gov\\_report/chapter\\_10.html](http://rin.buffalo.edu/gov_report/chapter_10.html)를 참조 바람

의 인구수와 재정력(fiscal capacity)에 따라 다시 필요로 하는 지방정부로 재배분 된다(10).

세원을 공동으로 활용할 때 가장 주요한 사항은 과표의 정확한 평가에 있다고 할 수 있다. 일반적으로 과표를 시장가격보다 낮게 평가함으로써 공동세원으로서의 기여도를 감소시키려는 경향이 있기 때문이다. 따라서 미네소타주정부는 1977년 토지과표의 과소평가를 방지하기 위해 “부당과표 평가법(Improper Assessment Penalty Law)”을 통과시켰다. 이 법을 위배하는 지방정부에게는 주에서 보조금을 삭감하는 방법을 택함으로써 방지책이 되게 하였다. 한편 지방정부에서 과표를 평가하기보다는 군(county)에서 평가업무를 관장하도록 함으로서 지방정부의 개입을 배제하였다.

미네소타주의 세원공동활용제도는 Reschovsky(1980)에 의해 긍정적으로 평가되었다. 그는 재산세원이 풍부한 지역에서 빈곤한 지역으로 이전됨으로서 지역간의 재정불균형이 어느 정도 완화되었음을 쌍둥이 시의 자료를 통해 검증하였다(11).

10) 공동세원은 각 정부의 업무용 재산가액 증가분의 40%로 구성되며 배분은 지방정부의 재정상태와 인구에 따라 재배분 되는데, 인구가 적으면서 재정상태가 취약한 지방정부로는 인구에 2배의 가중치를 두어 재배분 하고 있음.

11) 이 논문의 자세한 결과에 대한 논의는 제3장 제2절에서 다루었음.

## 제4절 평가

미국에서 도입하여 시행하고 있는 세원의 공동활용제도는 대도시처럼 많은 지방정부가 밀집되어 있는 지역의 재정불균형 문제의 해결을 위한 바람직한 제도라고 생각한다. 대도시에 있는 지방정부들은 인적구성, 문화여건 등 동질적인 요소가 많을 뿐만 아니라 공간적 크기가 비교적 작고 밀집되어 있으므로 외부효과도 크다. 따라서 외부효과에 대한 비용을 지방정부간에 계산하는 것도 어려운 일이므로 일부의 세원을 공동으로 활용하여 재배분함으로써 어느 정도 대도시의 재정적 불균형을 완화하는 데 기여할 수 있기 때문에 바람직하다고 본다.

대도시의 재정불균형 완화는 상위지방정부에서 조정할 수도 있고, 미네소타주의 경우처럼 수평적으로 재정조정을 할 수도 있다고 본다. 그러나 전자에 의한 재정조정은 상위정부의 간섭을 받을 수 있기 때문에 미국에서는 후자에 의한 수평적 재정조정제도를 선택하였다. 즉 각 지방정부의 자치권을 그대로 인정하면서 대도시내에서 발생하는 재정문제를 지방정부 자체적으로 해결하고자 하였다. 그러한 의미에서 지방자치가 아직 미숙한 우리 나라에서도 이와 같은 자치권을 인정할 수 있는 수평적 재정조정제도의 도입을 고려한다면 지방자치를 정착시킬 수 있는 지름길이 될 수 있다고 본다.

대도시의 재정격차 문제는 우리 나라도 예외일 수 없다. 미국의 1960년과 1970년대 심각하게 나타나기 시작한 대도시권의 문제는 산업화 되는 과정의 일부이기 때문에 현재 우리 나라의 대도시가 직면한 문제이

기도 하다. 그 동안 중앙집권하에서 모든 재정문제의 책임은 궁극적으로 중앙에서 담당하고 있었기 때문에 지방정부간의 재정문제는 크게 부각되지 않았었다. 하지만 지방자치가 활성화되면서 그리고 지방정부의 장이 민선에 의해서 선출되면서 재정문제는 부각되기 시작하였다.

특히 서울지역과 같이 인구가 밀집되어 있는 동일권 지역내에서 자치구간의 재정격차로 인해 주민이 받는 지역공공재의 서비스에 차이가 난다면 이는 어느 정도 경감할 필요가 있다. 만약 지역공공재의 서비스 수준에 차이가 난다면, 서울과 같은 지역의 주민들은 양질의 서비스를 위해 이동하게 되고, 결국은 그 지역의 공급 비용을 상승시키게 되어 서비스의 수준은 하향 조정되는 결과가 된다<sup>12)</sup>. 결국 해결방안은 지역공공재의 서비스 수준이 낮은 지역에 재정지원을 함으로서 지역주민의 이동을 방지하는 것이 서로를 위해 바람직한 결과가 된다.

우리 나라의 경우 도시개발의 주체는 서울시이고 이로 인한 편익은 각 지방정부의 토지에 내재화되었기 때문에, 이 부분은 서울 전지역이 어느 정도 공유할 필요가 있다고 본다. 따라서 현재 문제가 되고 있는 서울시 자치구간의 재정문제는 토지세와 더불어 해결방안을 찾아야 한다고 본다. 그러한 의미에서 미국에서 시행하고 있는 세원의 공동활용제도에 대한 우리 나라로의 도입 가능성에 대한 검토는 의미 있다고 할 수 있다.

미국에서 시행되고 있는 세원공동활용제도의 우리 나라로의 적용은

12) 우리 나라는 단일세율체제를 지니고 있으므로 지역공공재의 서비스 수준에 따라 지역주민의 조세부담은 증가하지 않기 때문이다.

보다 문제가 적을 수 있다고 본다. 왜냐하면 많은 학자들이 지적하는 효율성과 관련된 문제 중의 하나는 각 지방정부마다의 서로 다른 토지세율로 인한 조세경쟁 등의 문제인데, 우리 나라의 토지세는 단일세율체제로 되어 있기 때문에 제도가 도입되어도 그로 인한 변화는 발생되지 않기 때문이다.

특히 우리 나라의 토지세인 종합토지세는 제2장 제2절에서 논의했듯이 순수한 토지세가 아니기 때문에 지방정부의 가격기능 역할을 수행하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 종합토지세의 초과누진세율체계는 지방정부간의 재정상태만 더욱 불균등하게 조장하므로, 종합토지세를 순수토지세로 개편함과 동시에 토지세의 일부를 세원공동활용과 같은 새로운 제도의 도입을 통해 자치구간의 재정문제를 해결하는 것도 고려해 볼만하다고 할 수 있다.

## 제4장 토지세원 공동활용의 탐색

### 제1절 배경 및 기본방향

#### 1. 배경

서울시에 있는 25개 자치구의 세입은 종합토지세, 재산세, 면허세, 그리고 사업소세인 자치구세와 세외수입, 그리고 서울시에서 배분하는 조정교부금에 의해 이루어진다. 자치구의 자주재원은 구에 따라 많은 차이를 보이고 있는데, 그 중에서 종합토지세로 인한 재정격차는 특히 심하다. 자치구간의 재정격차는 서울시의 조정교부금만으로 해결하기 어려울 정도로 심각하기 때문에, 서울시는 시세인 담배소비세와 종합토지세와의 교환을 제안하였다. 담배소비세는 비교적 자치구간 세수의 편차가 적은 반면에 종합토지세는 자치구간의 편차가 심하다. 그러나 종합토지세수가 비교적 많은 강남구, 서초구, 중구 등은 토지세는 기초자치단체의 기간세라는 이유를 들어 서울시의 의견에 반대를 표명하고 있는 실정이다.

서울시는 이에 대한 안을 지난 1995년 11월 지방세법개정(안)에 포함하여 국무회의에 상정하였으나 심의보류 되었다. 그러나 1997년 7월

제184회 임시국회에서 일부 국회의원에 의해 다시 내무위원회에 상정되었으나 역시 심의보류 되었다. 심의보류 된 교환에 관한 안은 1998년 지방세법개정(안)에 포함되어 정기국회에 상정되어 있으나 현재까지 결론이 안 나고 있는 상태이다. 이와 같이 담배소비세와 종합토지세의 교환은 서울시의 가장 민감한 사항 중의 하나로 벌써 몇 년 동안 추진되어 오고 있는 실정이다.

우리 나라의 지방세는 대도시권과 비대도시권으로 구별되어 구성되어 있는바, 서울특별시와 기타 광역시의 조세체계가 동일하기 때문에 서울특별시의 세목 교환은 다른 광역시에도 영향을 줄 것이다. 그렇기 때문에 자치구간 재정격차의 심각성이 서울시가 가장 크다고 할지라도 심사숙고하여 결정되어야 할 사항이다.

## 2. 기본방향

서울시에서 제기하는 담배소비세와 종합토지세의 교환은 심각한 자치구간의 재정불균형 문제의 해결을 위해 바람직하지 않은 방안이다. 그 이유는 단지 지방세로서의 논리보다도 담배소비세의 세수가 보편적으로 분포되어 있으므로 교환해야 된다는 논리는 설득력이 약할 뿐만 아니라, 추후에 변화가 있게 되면 또 다시 다른 세목과의 교환이 이루어져야 하기 때문이다. 우리 나라의 조세는 대부분 그 당시의 상황에 의하여 세목이 조정되는 경향이 강했다고 할 수 있다. 국세와 지방세간의 세목조정도 이와 같은 “거래”에 의하여 정해지는 경향이 많았다고 할 수 있다.

한 예로 국세로 되어 있던 등록세가 지방세화 될 때, 지방세였던 유흥음식업과 숙박업에 대한 영업세가 국세와 거래된 것이다. 그러나 지금에 와서는 유흥음식업과 숙박업에 관한 세금은 지방정부와 밀접한 관련이 있기 때문에 지방세로 되어야 한다는 주장이 강하다. 이와 같은 결과는 결국 교환될 때 보다 신중하게 고려하지 않고 당면한 문제만 해결하려고 했기 때문이다. 따라서 서울시에서 제안하고 있는 세목교환도 현안 문제의 해결에 너무 치우치기보다는 광역시세와 자치구세간의 특성을 고려하여 검토되어야 할 것이다.

그 이외에도 도와 시·군간의 세목조정에 있어서도 시·군 세원의 취약성에 대한 보완 조건으로 도세징수교부금제도를 도입하여 징수수수료이외에 시·군의 재정보전의 역할을 하고 있는 상황이지만, 많은 문제를 지니고 있는 제도이다. 이와 같이 거래에 의한 제도의 결정은 항상 상황이 변화되면 다시 변화되어야 하기 때문에 원칙에 입각하여 결정되어야 한다고 본다. 특히, 세목의 결정은 그 동안 많은 문제가 있었기 때문에 더욱 신중을 기해야 한다고 본다.

그러한 의미에서 토지세인 종합토지세는 기초정부의 기간세로서 해당정부의 가격기능 역할을 담당해야 한다고 본다. 제2장 제2절에서 자세히 설명했지만 우리 나라의 종합토지세는 토지세로서의 기능을 충분히 수행하지 못하고 있기 때문에 향후 순수토지세로 개편되어야 한다고 언급했다. 그렇게 되면 종합토지세의 세수도 감소될 뿐만 아니라 자치구간의 세원 불균형도 지금처럼 심하지 않을 것이다. 만약 세목교환이 서울시의 주장대로 이루어진다면, 학자들에 의한 자치구의 기간세인 토지세

가 자치구로 다시 환원되어야 한다는 논의는 계속될 것이다.

그러나 제2장 제1절에서도 제시했듯이, 각 필지에 내재화된 토지가격은 해당 자치구에 의한 서비스뿐만 아니라 인접 자치구 그리고 특히 서울시에서 제공한 공공재로 인한 부분도 있기 때문에 토지세의 일부는 해당 정부로 귀속되어야 한다고 본다. 예컨대 서울시에 의한 도시개발 또는 지하철 등에 의한 편익은 해당지역의 토지가격 상승의 요인이 되었을 것이므로 각 자치구의 토지가액 중 일부는 서울시 뿐만 아니라 인접 자치구로 귀속되도록 해야 한다. 따라서 본 연구는 서울시에서 해결하려고 하는 자치구간의 재정문제를 서울시의 외부효과로 인해 토지가격에 내재화된 토지세 원의 일부를 공동세원화하여 활용하는 차원에서 접근하고자 한다. 즉 각 자치구에서 외부효과로 인한 편익에 대한 비용 부담차원에서 토지세의 일부를 공동화한 후, 이 세원을 다시 일정기준에 의해 재배분함으로써 서울시에서 해결하려고 하는 재정격차를 경감하고자 한다.

결국 자치구의 재정불균형 완화에 대한 해결방안은 미네소타주의 쌍둥이 시처럼 토지세의 일부를 공동세원화하여 일정공식에 의하여 배분하는 것이 바람직할 것 같다. 따라서 본 연구는 서울시뿐만 아니라 머지않은 장래에 다른 대도시에서도 발생 가능성이 높은 자치구간의 재정불균형에 대한 해결방안으로서, 토지세 원의 공동활용방안에 대한 가능성을 검토하고자 한다.

## 제2절 세원의 배분실태

### 1. 세원의 불균형

자치구의 고유한 지방세로는 종합토지세, 재산세, 면허세, 그리고 사업소세로 구성되어 있다. 1998년도 지방세 총액 예산은 8,470억94백만원인데 이 중에서 종합토지세가 서울의 25개 자치구 중에서 가장 높은 55.3%, 그리고 재산세, 사업소세, 면허세 순서로 각각 20.8%, 13.4%, 그리고 8.4%로 구성되어 있다. 자치구세 중 종합토지세가 점하는 비율이 가장 높기 때문에 자치구간 세원의 분포에 가장 많은 영향을 미치고 있다.

<표 4-1>은 자치구의 지방세수 현황을 나타낸 표로서 자치구간의 지방세액의 차이가 심한 것을 알 수 있다. 지방세액이 가장 많은 자치구는 강남구이고, 가장 적은 구는 강북구인데, 강남구의 1,434억78백만원은 강북구 132억21백만원의 약11배 가량이나 된다. 물론 강남구 주민 1인당 부담하는 지방세도 26만원으로 가장 많은 것으로 나타났다. 강남구는 기초자치단체로서는 재정상태가 아주 양호한 독특한 자치구라고 할 수 있다. 강남구의 종합토지세는 서울시 전체의 18.51%로 867억원이나 된다. 강남구는 법인을 비롯한 사업장이 많이 몰려있기 때문에 사업소세 또한 전체의 19.27%로 가장 높은 것으로 나타났다.

이처럼 자치구의 자주재원인 지방세수의 편차가 크기 때문에 서울시는 시세인 취득세와 등록세의 50%를 조정교부금 재원으로 활용하여 이를 자치구에 배분함으로써 재정적 편차를 완화하고 있다. 그러나 중구, 서초구, 그리고 강남구와 같이 재정이 풍부한 자치구는 재정조정교부금

<표 4-1> 지방세의 부과현황(1998)

(단위 : 백만원, %)

구 분	지방세액	종합토지세	재산세	면허세	사업소세
합 계	847,094 (100.00)	468,500 (100.00)	176,558 (100.00)	70,774 (100.00)	113,231 (100.00)
종 로 구	47,450 ( 5.60)	27,049 ( 5.77)	7,186 ( 4.07)	2,100 ( 2.97)	10,319 ( 9.11)
중 구	73,666 ( 8.70)	45,375 ( 9.69)	8,500 ( 4.81)	2,034 ( 2.87)	16,837 (14.87)
용 산 구	27,867 ( 3.29)	15,356 ( 3.28)	6,407 ( 3.63)	1,796 ( 2.54)	3,706 ( 3.27)
성 동 구	18,444 ( 2.18)	10,296 ( 2.20)	3,776 ( 2.14)	1,850 ( 2.61)	2,121 ( 1.87)
광 진 구	21,828 ( 2.58)	11,837 ( 2.53)	5,395 ( 3.06)	2,391 ( 3.38)	1,522 ( 1.34)
동대문구	21,994 ( 2.60)	13,019 ( 2.78)	4,582 ( 2.60)	2,361 ( 3.34)	1,479 ( 1.31)
중 랑 구	16,789 ( 1.98)	8,799 ( 1.88)	4,347 ( 2.46)	2,461 ( 3.48)	833 ( 0.74)
성 북 구	21,796 ( 2.57)	12,003 ( 2.56)	5,646 ( 3.20)	2,520 ( 3.56)	1,049 ( 0.93)
강 북 구	13,221 ( 1.56)	7,356 ( 1.57)	3,328 ( 1.88)	1,753 ( 2.48)	409 ( 0.36)
도 봉 구	13,354 ( 1.58)	6,197 ( 1.32)	3,861 ( 2.19)	2,131 ( 3.01)	896 ( 0.79)
노 원 구	19,175 ( 2.26)	8,554 ( 1.83)	5,412 ( 3.07)	3,301 ( 4.66)	1,347 ( 1.19)
은 평 구	17,711 ( 2.09)	9,675 ( 2.07)	4,149 ( 2.35)	2,726 ( 3.85)	610 ( 0.54)

제4장 토지세원 공동활용의 탐색

구 분	지방세액	종합토지세	재 산 세	면 허 세	사업소세
서대문구	18,088 ( 2.14)	9,569 ( 2.04)	4,717 ( 2.67)	2,005 ( 2.83)	1,360 ( 1.20)
마 포 구	25,544 ( 3.02)	12,498 ( 2.67)	5,741 ( 3.25)	2,517 ( 3.56)	4,212 ( 3.72)
양 천 구	20,848 ( 2.46)	10,740 ( 2.29)	5,294 ( 3.00)	3,314 ( 4.68)	1,046 ( 0.92)
강 서 구	33,168 ( 3.92)	11,531 ( 2.46)	12,783 ( 7.24)	3,311 ( 4.68)	4,786 ( 4.23)
구 로 구	21,577 ( 2.55)	12,514 ( 2.67)	4,250 ( 2.41)	2,198 ( 3.11)	2,159 ( 1.91)
금 천 구	15,855 ( 1.87)	7,284 ( 1.55)	3,203 ( 1.81)	1,604 ( 2.27)	3,480 ( 3.07)
영등포구	54,815 ( 6.47)	25,336 ( 5.41)	9,214 ( 5.22)	3,429 ( 4.84)	15,870 ( 14.02)
동 작 구	19,069 ( 2.25)	9,955 ( 2.12)	5,372 ( 3.04)	2,253 ( 3.18)	1,188 ( 1.05)
관 악 구	18,662 ( 2.20)	9,657 ( 2.06)	4,899 ( 2.77)	2,772 ( 3.92)	934 ( 0.82)
서 초 구	75,519 ( 8.92)	45,598 ( 9.73)	15,137 ( 8.57)	4,495 ( 6.35)	7,964 ( 7.03)
강 남 구	143,478 ( 16.94)	86,700 ( 18.51)	25,377 ( 14.37)	6,657 ( 9.41)	21,820 ( 19.27)
송 파 구	61,879 ( 7.30)	37,320 ( 7.97)	12,244 ( 6.93)	5,560 ( 7.86)	5,880 ( 5.19)
강 동 구	25,297 ( 2.99)	14,282 ( 3.05)	5,738 ( 3.25)	3,235 ( 4.57)	1,404 ( 1.24)

주 : 부과액기준, ( )는 비율을 나타냄.  
 자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 1998.

의 지원 대상이 아니다.

25개 자치구의 지방세수에 대한 변이계수를 구한 결과 1.01로 나타났다. 변이계수는 절대적인 기준은 못되지만 상대적인 비교는 가능한 지표이다. 조정교부금을 배분한 후의 지방세 변이계수는 0.35로 조정교부금 배분 이전에 비해 65.3%의 완화 효과가 있는 것을 알 수 있다. 그러나 자치구간의 재정편차가 너무 심하기 때문에 현재의 조정교부금만으로 재정적 불균형을 해결하기란 어려운 일이라고 할 수 있다. 특히 1998년도와 같이 부동산 경기가 침체되어 있는 상황하에서 조정교부금 재원인 취득세와 등록세의 징수 효과를 기대하기가 어렵기 때문에 더욱 문제이다.

## 2. 토지세원의 불균형

토지세원은 일반적으로 지형, 도시개발, 환경, 교육, 문화시설 등 많은 외부요인에 의해 결정된다. 그렇기 때문에 토지세원이 불균등하게 분포되는 것은 당연할 것이다. 외국은 세율로서 불균등한 세원을 조정할 수도 있으나 우리 나라의 경우에는 자치구마다 세율 조정권이 없기 때문에 과표에 의해 세원이 결정될 수밖에 없다. 특히 1996년 이후 현실화율이 거의 동결되어 있는 현 상황하에서 자치구의 자율 조정권에 대한 여지는 거의 없다고 볼 수 있다.

1998년도에 부과된 종합토지세의 현황이 <표 4-2>에 정리되어 있다. 서울시의 평균 과표현실화율은 27.6%로서 과표가 86조5,188억원이고, 물건수(필지수)는 227만9,226건이다. 이에 대한 총세액은 4,408억52백만원으

로 개인에 의한 것이 2,575억62백만원인 58.4%를 차지하고 있으며, 법인이 36.6%인 1,615억30백만원, 그리고 나머지는 기타단체에 의한 것이다. 그러나 물건수(필지수)는 개인이 소유한 토지가 법인보다 약 5배가 많고 면적은 약 9배가 넓은데도 불구하고, 법인에 부과된 세액이 개인의 60% 정도를 차지하고 있는 것은 법인이 소유하고 있는 토지는 일반적으로 토지가액이 높은 지역에 위치해 있기 때문일 것이다.

<표 4-2> 토지소유자별 종합토지세(1998)

구 분	합 계	개 인	법 인	기타단체
물 건 수	2,279,226 (100.00)	2,220,108 ( 97.41)	41,521 ( 1.82)	17,597 ( 0.77)
면 적(천㎡)	262,864 (100.00)	228,220 (86.82)	26,016 ( 9.90)	8,628 ( 3.28)
과 표(백만)	86,518,834 (100.00)	69,890,108 (80.78)	14,567,033 ( 16.84)	2,061,693 ( 2.38)
세 액(백만)	440,851 (100.00)	257,562 (58.42)	161,529 ( 36.64)	21,760 ( 4.94)

자료 : 행정자치부 내부자료, 1998

자치구별 개인과 법인간의 과표가 <표 43>에 나타나 있듯이 법인의 비중이 높을 경우 종합토지세액도 많은 것을 알 수 있다. 강남구와 중구의 법인에 의한 과표 비중이 각각 16.92%와 16.73%로 1위와 2위인데, 종합토지세액도 794억3천만원과 439억53백만원으로 가장 많은 것으로 나타났다.

토지세 원의 공동활용: 서울을 중심으로

<표 4-3> 자치구별 토지과표현황(1998)

(단위 : 백만원, %)

구 분	종합토지세액(비율)	개 인(비율)	법 인(비율)
합 계	440,841 (100.00)	69,870,095 (100.00)	16,648,740 (100.00)
종로구	25,860 ( 5.87)	2,633,616 ( 3.77)	1,241,781 ( 7.46)
중 구	43,953 ( 9.97)	2,326,571 ( 3.33)	2,785,482 ( 16.73)
용산구	14,204 ( 3.22)	1,911,177 ( 2.74)	515,615 ( 3.10)
성동구	10,392 ( 2.36)	2,176,971 ( 3.12)	409,630 ( 2.46)
광진구	10,761 ( 2.44)	2,307,044 ( 3.30)	270,180 ( 1.62)
동대문구	12,694 ( 2.88)	2,696,399 ( 3.86)	316,702 ( 1.90)
중랑구	7,914 ( 1.80)	2,062,426 ( 2.95)	176,996 ( 1.06)
성북구	11,347 ( 2.57)	2,553,662 ( 3.65)	204,454 ( 1.23)
강북구	7,235 ( 1.64)	1,649,179 ( 2.36)	162,734 ( 0.98)
도봉구	5,911 ( 1.34)	1,437,602 ( 2.06)	256,983 ( 1.54)
노원구	8,099 ( 1.84)	2,043,095 ( 2.92)	240,311 ( 1.44)
은평구	9,469 ( 2.15)	2,424,890 ( 3.47)	150,956 ( 0.91)
서대문구	9,049 ( 2.05)	2,061,992 ( 2.95)	209,074 ( 1.26)
마포구	12,768 ( 2.90)	2,536,214 ( 3.63)	393,451 ( 2.36)
양천구	9,759 ( 2.21)	2,444,752 ( 3.50)	210,672 ( 1.27)
강서구	11,436 ( 2.59)	2,573,113 ( 3.68)	396,852 ( 2.38)
구로구	11,712 ( 2.66)	2,111,278 ( 3.02)	703,064 ( 4.22)
금천구	7,343 ( 1.67)	1,508,272 ( 2.16)	482,412 ( 2.90)
영등포구	26,024 ( 5.90)	2,815,640 ( 4.03)	1,607,564 ( 9.66)
동작구	10,408 ( 2.36)	2,099,219 ( 3.00)	276,659 ( 1.66)
관악구	9,122 ( 2.07)	2,471,506 ( 3.54)	142,564 ( 0.86)
서초구	40,521 ( 9.19)	5,862,209 ( 8.39)	1,373,684 ( 8.25)
강남구	79,430 ( 18.02)	9,151,800 ( 13.10)	2,817,720 ( 16.92)
송파구	30,977 ( 7.03)	4,820,185 ( 6.90)	986,197 ( 5.92)
강동구	14,453 ( 3.28)	3,191,284 ( 4.57)	317,006 ( 1.90)

자료 : 행정자치부 내부자료.

강남구는 개인에 의한 과표 또한 전체의 13.1%로 가장 많은 자치구이다. 강북구 또는 도봉구와 같은 주거지역이 대부분인 경우에는 법인에 의한 과표의 비중이 각각 0.98%와 1.54%로 적을 뿐만 아니라 종합토지세액도 적게 나타났다. 결국 자치구간 토지세원의 분포는 해당 자치구에 위치한 법인소유 토지의 비중에 따라 차이가 많은 것을 알 수 있다.

종합토지세는 단일세율로 고율과세 또는 저율과세 하는 분리과세, 영업을 위한 토지에 초과누진과세 하는 별도합산, 그리고 그 이외의 모든 토지에 역시 초과누진과세 하는 종합합산으로 구분되어 있는데 그 현황이 <표 4-4>에 정리되어 있다. 종합합산 대상은 총과표의 55.55%이지만 이에 해당하는 세액은 총 세액의 43.02%인 1,896억56백만원으로 별도합산 대상의 세액보다 359억73백만원 적다. 별도합산 대상은 영업을 위한 토지로 과표가 높은 법인소유의 토지가 포함되어 있기 때문에 세액이 종합합산에 비하여 많게 나타났다.

<표 4-4> 토지용도별 종합토지세(1998)

구 분	합 계	종합합산	별도합산	분리과세	기 타
물 건 수	2,279,226 (100.00)	1,901,873 ( 83.44)	323,590 ( 14.20)	49,085 ( 2.15)	4,678 ( 0.21)
면 적(천㎡)	262,864 (100.00)	161,920 ( 61.60)	45,938 ( 17.48)	53,447 ( 20.33)	1,559 ( 0.59)
과 표(백만)	86,518,834 (100.00)	48,062,619 ( 55.55)	34,189,367 ( 39.52)	4,145,036 ( 4.79)	121,812 ( 0.14)
세 액(백만)	440,851 (100.00)	189,656 ( 43.02)	225,629 ( 51.18)	25,099 ( 5.69)	467 ( 0.11)

자료 : 행정자치부 내부자료, 1998

토지세 원의 공동활용: 서울을 중심으로

토지를 종합합산과 별도합산의 과세대상 별로 구분하여 과세구간에 따른 개인과 법인의 분포를 <표 4-5>과 <표 4-6>에 정리해 놓았다. <표 4-5>에 의하면 종합합산 대상의 개인토지 소유자의 90% 정도가 과표 최저 2단계의 과세구간에 속해 있는 실정으로 누진세율체계의 효과가 크지 않은 것으로 나타났다. 반면에 법인토지 소유자의 수는 과세구간이 높아지면서 점차 감소현상을 보이기는 하지만 최고 과세구간의 3단계에 속하는 인원이 약 5%정도 점하고 있는 것으로 누진세율체계는 개인 보다 법인토지 소유자에 적용되는 것 같다.

<표 4-5> 과세구간별 서울지역의 종합합산분포

(단위 : 명, 천원, %)

과세구간	개 인	법 인
합 계	1,710,566 (100.00)	4,742 (100.00)
2,000만원이하	908,663 ( 53.12)	1,255 ( 26.47)
5,000만원이하	613,944 ( 35.89)	1,245 ( 26.25)
10,000만원이하	144,466 ( 8.45)	741 ( 15.63)
30,000만원이하	39,771 ( 2.33)	805 ( 16.98)
50,000만원이하	2,619 ( 0.15)	248 ( 5.23)
100,000만원이하	886 ( 0.05)	199 ( 4.20)
300,000만원이하	198 ( 0.01)	162 ( 3.42)
500,000만원이하	17 ( 0.00)	46 ( 0.97)
500,000만원초과	2 ( 0.00)	41 ( 0.86)

자료 : 행정자치부 내부자료, 1998

별도합산 대상 토지의 분포도 종합합산의 유형과 유사한 양상을 보

이고 있다. <표 4-6>에 정리된 별도합산의 분포에 의하면 개인 토지소유자의 약 96% 정도가 최저 2단계의 과세구간에 포함되어 있는 반면, 법인 토지소유자의 58% 정도가 그 구간에 속해 있는 것으로 나타났다. 한편 개인 토지소유자는 최고 3단계의 과세구간에 포함된 인원이 8명밖에 없지만, 법인 토지소유자는 201명이나 되었다. 결과적으로 종합합산 또는 별도합산이 모두 초과누진세율체제로 되어 있지만, 누진세율체제로 인한 효과는 최고과세구간에 포함된 소수에만 적용되고 있을 뿐만 아니라 대상이 주로 법인토지 소유자임을 알 수 있다.

&lt;표 4-6&gt; 과세구간별 서울지역의 별도합산분포

(단위 : 명, 천원, %)

과세구간	개 인		법 인	
합 계	221,423	(100.00)	8,064	(100.00)
10,000만원이하	167,365	( 75.59)	2,475	( 30.69)
50,000만원이하	47,179	( 21.31)	2,252	( 27.93)
100,000만원이하	4,829	( 2.18)	1,136	( 14.09)
300,000만원이하	1,858	( 0.84)	1,369	( 16.98)
500,000만원이하	138	( 0.06)	355	( 4.40)
1000,000만원이하	46	( 0.02)	276	( 3.42)
3000,000만원이하	8	( 0.00)	145	( 1.80)
5000,000만원이하	-	-	36	( 0.45)
5000,000만원초과	-	-	20	( 0.25)

자료 : 행정자치부 내부자료, 1998

토지세 원의 공동활용: 서울을 중심으로

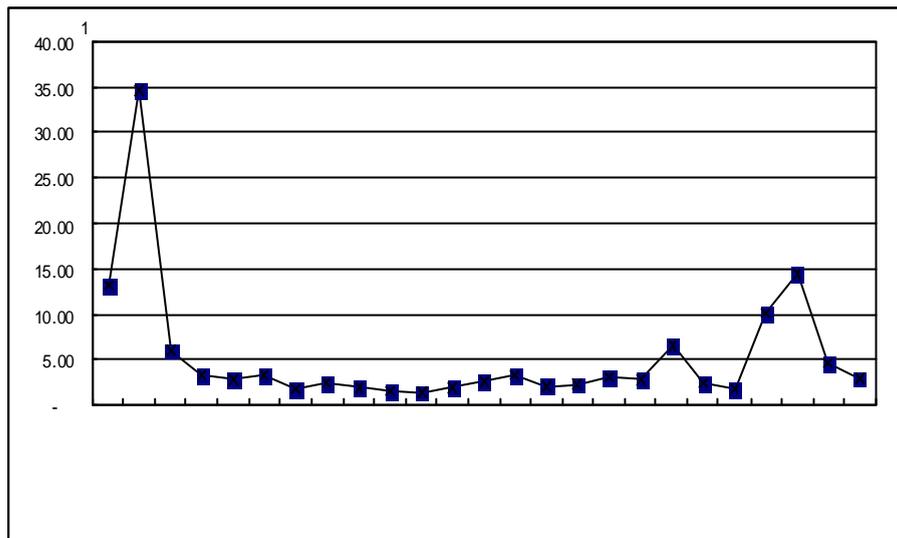
<표 4-7> 자치구별 종합토지세의 1인당 부과현황(1998)  
(단위 : 천원, %)

구 분	1인당과표(비율)		1인당세액(비율)	
서울 계	238,402	(100.00)	1,324	(100.00)
종로 구	19,911	( 8.35)	133	( 10.03)
중 구	40,300	( 16.90)	346	( 26.17)
용산 구	10,187	( 4.27)	60	( 4.50)
성동 구	7,973	( 3.34)	32	( 2.42)
광진 구	6,502	( 2.73)	27	( 2.05)
동대문구	7,766	( 3.26)	33	( 2.47)
중랑 구	4,716	( 1.98)	17	( 1.26)
성북 구	5,791	( 2.43)	24	( 1.80)
강북 구	4,929	( 2.07)	20	( 1.49)
도봉 구	4,372	( 1.83)	15	( 1.15)
노원 구	3,897	( 1.63)	14	( 1.04)
은평 구	5,256	( 2.20)	19	( 1.46)
서대문구	6,417	( 2.69)	26	( 1.93)
마포 구	7,540	( 3.16)	33	( 2.48)
양천 구	5,483	( 2.30)	20	( 1.52)
강서 구	5,736	( 2.41)	22	( 1.67)
구로 구	7,487	( 3.14)	31	( 2.35)
금천 구	7,356	( 3.09)	27	( 2.05)
영등포구	10,954	( 4.59)	64	( 4.87)
동작 구	5,516	( 2.31)	24	( 1.82)
관악 구	4,902	( 2.06)	17	( 1.29)
서초 구	17,940	( 7.52)	100	( 7.59)
강남 구	21,740	( 9.12)	144	( 10.90)
송파 구	8,612	( 3.61)	46	( 3.47)
강동 구	7,122	( 2.99)	29	( 2.22)

자료 : 행정자치부 내부자료, 1998

<그림 4-1> 각 구별 1인당 종합토지세

(단위 : 만원)



25개 자치구에 대한 1998년도 종합토지세 1인당 부과현황이 <표 4-7>에 나타나 있다. <표 4-7>과 <그림 4-1>에서 알 수 있듯이 자치구간 1인당 세액차이가 예상하였던 것과 같이 심각한 것을 알 수 있다.

중구의 경우 1인당 과표와 1인당 세액이 각각 4천30만원과 34만원으로 가장 높은 구로 나타났다. 중구는 대부분이 상업지역이기 때문에 주거하는 인구가 상대적으로 적으므로 1인당 과표와 세액이 높은 것이다. 반면에 강남구의 과표와 세액이 가장 많지만 주거인구 또한 많기 때문에 1인당 과표와 세액은 각각 2천17만원과 14만원이다. 1인당 과표와 세액이 가장 적은 자치구는 노원구로서 총과표와 총세액에서 점하는 비율이

각각 1.63%와 1.04%이다. 과표와 세액에 의한 비율이 일반적으로 자치구의 재정상태를 잘 나타내고 있다고 보여진다. 종로구, 중구, 서초구, 그리고 강남구의 과표와 세액의 비중이 높게 나타나 있는데 주로 이들 자치구의 재정상태는 상대적으로 양호한 자치구들이라고 할 수 있다.

자치구들의 지방세수만을 대상으로 계산한 변이계수는 1.01인데, 종합토지세에 대한 변이계수는 1.12로 나타났다. 즉 종합토지세의 자치구간의 분포는 지방세수 전체에 비하여 더욱 불균등한 것을 알 수 있다. 환언하면 자치구간의 재정불균형은 종합토지세의 불균등한 분포에 기인한 결과라고 할 수 있다. 종합토지세의 과표에 대한 변이계수도 0.70으로 세액보다는 낮지만 역시 심각한 것으로 계산되었다. 종합토지세액의 불균등도가 과표에 비하여 큰 것은 종합토지세가 지니고 있는 초과누진세율의 특이성 때문이다. 비록 종합토지세의 초과누진세율체계에 대한 효과가 최고과세구간의 경우에만 주로 적용되고 있기는 하지만, 전국의 토지를 합산하는 과정에서 세액이 해당 자치구의 과표에 비하여 누진되어 계산되기 때문이다.

따라서 종합토지세의 세율체계로는 서울지역의 자치구뿐만 아니라 전국의 모든 정부단위에서 불균형이 존재할 수밖에 없다. 특히 부유한 개인이나 법인이 소유한 토지의 필지가 많은 자치구일수록 또는 과표가 높을수록 종합토지세의 세율체계로 인한 부수적인 혜택이 해당 정부에 크다고 할 수 있다. 결국 서울시에서 염려하고 있는 자치구간의 재정불균형에 대한 해결방안의 하나는 종합토지세의 세율체계에 대한 개편이 될 수 있을 것이다.

## 제3절 공동활용의 탐색

### 1. 세원의 대상

토지세원을 공동으로 활용할 경우 가장 먼저 고려해야 할 사항은 토지세원 전체를 대상으로 할 것인지 또는 일부를 대상으로 할 것인지에 대한 결정이다. 만약 토지세원의 일부를 공동활용의 대상으로 할 경우는 다시 어떤 방법에 의해서 일부를 선택할 것인지에 대한 결정을 해야 할 것이다.

미네소타주나 Maryland 주에서는 주거용 토지를 제외한 업무용 토지(commercial - industrial property)만을 공동화 세원의 대상으로 하였다. 미네소타주에서는 업무용 토지에 대한 지가 증기분의 40%만을 공동세원으로 이용하였다. Fischel (1976)에 의하면 세원 공동활용의 대상을 업무용 토지 전체로 하는 것과 이의 증기분만을 대상으로 하는 것은 처음에는 차이가 있지만 몇 년이 지나면 업무용의 재배치 또는 인플레이션 등으로 경제적 효과가 같다고 한다. 일반적으로 업무용재산은 특성상 자본이 자유롭게 지역간을 이동하기 때문에 대도시지역의 세원공동활용 대상으로 적당하다고 보여진다.

그러나 Fischel (1976)은 세원 공동활용의 대상을 세 가지: i) 업무용 토지 전체, ii) 업무용 토지의 증기분, 그리고 iii) 토지 전체로 구분하여 형평화 효과에 대한 분석을 시도하였다. 부유한 지방정부에서 가난한 지방정부로의 재원이전에 대한 효과가 가장 큰 방법은 iii)에 의한 토지 전체를 대상으로 하는 것으로 나타났다. 한편 세원을 공동으로 활용

하지 않았을 때보다 거주민 다수의 편익이 좋아지는 경우는 ii) 방법에 의한 업무용 토지의 증기분만을 대상으로 하는 경우로 분석되었다. 그러나 그는 몇 년이 경과되면 i)에 의한 방법과 ii)에 의한 방법의 경제적 효과는 동일하다고 했다.

본 연구에서는 세원 공동활용의 대상을 크게 두 가지: i) 법인소유 토지와 ii) 법인토지 뿐만 아니라 개인토지 등을 포함한 토지전체로 이원화하여 시뮬레이션(simulation)을 하고자 한다. 첫 번째 방법은 본 연구에서도 미국의 경우처럼 업무용과 주거용으로 구분하여 분석을 하는 것이 옳다고 보지만<sup>13)</sup>, 현행 종합토지세의 과표가 종합, 별도 그리고 분리과세로 구분되어 있는 상태에서 토지의 필지를 용도별로 구분하는 데는 한계가 있었을 뿐만 아니라 개인소유 토지과표 중에서 업무용이 점하는 비율이 높지 않았기 때문에 법인소유의 토지를 업무용으로 간주하였다<sup>14)</sup>.

두 번째 방법은 재원이 부유한 지방정부에서 빈곤한 지방정부로 배분됨으로서 자치구간의 재정불균형을 완화하는 것이 목적일 경우에는 Fischel (1976)의 결과처럼 토지전체를 대상으로 하는 것이 효과가 있기 때문에 선택하였다.

---

13) 원윤희 교수는 본 보고서의 토론회에서 지방자치의 기본원리가 주민들의 선호에 따라 지방공공서비스의 공급이 이루어져야 하며 이러한 선호반영은 기본적으로 투표과정을 통해 이루어지고 있기 때문에, 납세자와 투표권자를 연계하는 것이 중요하기 때문에 주거용 토지는 해당 자치구의 세원으로 하되, 주거와 관계없는 업무용 토지의 경우는 광역 자치단체에 귀속시켜 공동세원으로 활용하는 방식이 적절하다고 봄.

14) 별도합산에 포함된 토지는 모두 업무용이지만 비업무용으로 판정된 일부 업무용 토지는 종합합산되어 과세되기 때문에 종합합산 대상에 통상 업무용으로 간주되는 토지가 포함되어 있다. 따라서 별도합산만을 업무용으로 간주하는 것보다 법인소유의 토지를 업무용으로 간주하는 쪽이 바람직하다고 보았다.

## 2. 세원의 비율과 규모

공동화 세원의 비율을 얼마로 할 것인가는 첫째, 정부간 재정격차를 어느 정도까지 완화할 것인가와 둘째, 지방정부가 어느 정도까지 공동화 세원에 기여할 것인가와 밀접한 관계가 있다. 공동화세원의 규모가 많으면 많을수록 자치구간의 재정형평화 기능은 강화될 것이다. 그러나 공동화 세원의 규모를 증가시키기 위해서는 재원이 풍부한 지방정부로부터의 기여액 규모도 동시에 증가시켜야 할 것이다. 결국은 자치구로 귀속되는 토지세원의 비율이 감소되어야 하는데, 토지세원이 너무 적을 경우에는 자치구의 재정 책임성이 약화될 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 즉 토지세에 대한 징세 노력이 감소되거나 비효율적으로 토지가 이용될 가능성이 농후하다. 뿐만 아니라 공유 세원의 비율이 너무 높아서 지역간의 재정형평성은 증진되겠지만 부유하였던 자치구가 재정력이 약한 자치구로 순위가 바뀐다면 현실적인 실효성이 없으므로 공유비율이 적절하게 선정되어야 할 필요가 있다.

적정비율은 외부효과의 범위에 따라 구분하는 것이 바람직하나 외부효과를 측정한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 미네소타주에서는 토지가액 증가분의 40%를 공동세원으로 하였는데, 본 연구에서는 시뮬레이션을 통해 변이계수를 최소화할 수 있는 공유비율인 모수(parameter),  $\alpha$ 를 구하고자 한다.

토지세원은 법인분( $B$ )과 토지전체( $L$ )로 나누었으므로, 각 자치구  $i$ 에서 기여하는 세원 ( $C_i$ )과 공동세원( $C_j$ )은 다음과 같이 정리할 수 있다.

$$C_i^b = a^b \cdot B_i \cdot t$$

$$C_j^b = \Sigma a^b \cdot B_i \cdot t$$

여기에서  $a^b =$  법인 토지세의 공유비율,

$B_i =$   $i$ 의 법인 토지과표,

$t =$  법인의 실효세율을 의미한다.

$$C_i^l = a^l \cdot L_i \cdot t$$

$$C_j^l = \Sigma a^l \cdot L_i \cdot t$$

여기에서  $a^l =$  총토지세의 공유비율,

$L_i =$   $i$ 의 총토지의 과표,

$t =$  총토지세의 실효세율을 의미한다.

### 3. 배분방법

공동화된 세원( $C_j$ )은 자치구의 인구( $N_j$ ), 그리고 토지세 원의 가치를 대변할 수 있는 1인당 자치구의 토지과표( $V_j$ )를 기준으로 배분하고자 한다. 즉 배분액은 자치구의 인구가 많을수록, 재정상태가 열악할수록 많이 배분하고자 한다. 재정상황이 양호한 자치구에 비해 열악한 지역에 공동화된 세원이 보다 많이 배분되어야 하기 때문에 재정상태에 반비례

하도록 공식을 산정하고, 인구가 많으면 많을수록 그만큼 공공재의 공급 비용이 클 것이기 때문에 인구수에는 정비례하도록 하고자 한다.

따라서 각 자치구로 배분되는 토지세액( $D_i$ )은 아래의 배분공식에 의하여 배분된다.

$$D_i = C_b \cdot \left( \frac{I_i}{\sum I_i} \right)$$

$$I_i = N_i \cdot \left( \frac{\bar{V}}{V_i} \right)$$

여기에서  $N_i = i$  자치구의 인구,

$V_i = i$  자치구의 1인당 토지 과표

$\bar{V} =$  자치구 전체 평균 1인당 토지 과표

결과적으로 각 자치구의 변화된 토지세액( $dR_i$ )은 공동세원( $C_b$ )에 기여한  $C_i$ 와 공동세원으로부터 재배분된  $D_i$ 와의 차이가 된다.  $dR_i$ 는 아래의 식으로 표시된다.

$$dR_i = D_i - C_i$$

$$\text{그러므로 법인분은 } dR^b_i = C_b \cdot \left( \frac{I_i}{\sum I_i} \right) - a^b \cdot B_i$$

$$\text{총토지분은 } dR^l_i = C_b \cdot \left( \frac{I_i}{\sum I_i} \right) - a^l \cdot L_i$$

따라서 각 자치구의 추정된 최종 토지세( $O_i$ )는 아래와 같이 표시할

수 있다.

$$O_i = R_i + dR_i$$

$$\text{결국 법인분은 } O_i^b = R_i + dR_i^b$$

$$\text{총토지세분은 } O_i^t = R_i + dR_i^t$$

#### 4. 서울시의 적용

서울시가 당면하고 있는 자치구간 재정불균형의 완화를 위해 토지세 원을 공동으로 활용함으로써 문제를 해결하고자 한다. 서울시의 재정불균형의 문제는 서울시에만 해당하는 것이 아니라 대도시 지역의 문제로 지방분권·재정분권이 활성화될수록 나타나는 현상이다. 단지 가장 큰 대도시인 서울지역에서 문제가 먼저 부각된 것뿐이다. 따라서 본 연구에서는 서울시의 25개 자치구를 대상으로 토지세 원의 일부를 공동화하여 배분하는 시뮬레이션을 통해 재정불균형의 상태를 살펴보고자 한다.

시뮬레이션의 단순화를 위해 다음과 같은 가정을 전제로 한다: i) 서울시 각 자치구의 종합토지세 ( $R_i$ )를 상수로 처리하고, ii) 현행 초과누진세율체계로는 서울시만의 적용이 어렵기 때문에 단일세율로 적용한다. 첫 번째 가정은 세원공동활용으로 인해 변화된 토지세( $dR$ )와 현 종합토지세 ( $R$ )의 비교뿐만 아니라 서울시의 현재 재정상태와의 비교를 위해 종합토지세를 일정하다고 가정하였다. 두 번째 가정은 현재 전국적

으로 합산하는 종합토지세의 초과누진세율체계로는 서울시만의 적용이 불가능하기 때문에 서울시의 실효세율을 계산하여 단일세율을 적용하고자 한다. 따라서 서울시 법인의 평균실효세율은 0.31%, 그리고 토지전체의 평균실효세율은 0.14%로 적용한다<sup>15)</sup>. 본 연구의 목적은 토지 세율체계의 조정에 있는 것이 아니라 세원을 공동으로 활용하는데 있기 때문에 단지 계산의 용이성을 위해 단일세율체계를 선택하였다.

우선 공동세원( $C_j$ )을 조성하기 위해 각 자치구는 일정부분의 토지세원( $C_i$ )을 기여해야 한다. 즉 공동세원은 제2항에서 제시한 세원공유비율( $\alpha$ )에 의거하여 각 자치구로부터 기여된다. 이때  $\alpha$ 의 비율은 0.002/ $t$ 에서부터 0.025/ $t$ 까지로 정한다<sup>16)</sup>. 실효세율( $\beta$ )은 서울지역의 평균법인 실효세율, 0.31%, 그리고 토지전체 실효세율, 0.14%를 적용하였다. 토지세원은 법인분과 총 토지세분으로 이원화하여 시뮬레이션 하였다. 시뮬레이션을 위해 사용된 토지 과표에 대한 자료는 1998년도 10월 종합토지세의 부과를 위해 집계된 것을 사용하였다.

### 가. 토지세의 추정

$\alpha$ 의 변화에 따른 25개 자치구의 기여액, 배분액, 추정된 토지세, 그

15) 서울시 25개 자치구의 실효세율은 약간씩 차이가 있지만 계산의 간소화를 위해 평균실효세율을 적용하였다.

16) 과표와 세율의 곱이 세수이기 때문에 공유비율은 과표와 세율을 먼저 계산한 후에 적용하는 것이 바람직하지만, 현 종합토지세를 고정시켜야 하는 제약속에서 그렇게 할 경우  $\alpha$ 의 값이 다음과 같이 복잡하게 나타나  $\alpha \cdot t$ 의 범위를 0.002에서부터 0.025까지 12단계로 단순화 시켰다. 즉, 법인의 경우 (실효세율 0.31%)  $\alpha$ 의 범위는 0.645에서 0.065이며, 실효세율이 0.14%인 토지전체의 경우는  $\alpha$ 가 1.429에서 17.857이다.

리고 추정된 토지세를 포함한 지방세와 조정교부금의 합계가 법인분과 토지전체로 구분되어 <부록 1>에서 <부록 4>까지에 정리되어 있다. 토지세원의 기여액은 주로 재정상태가 풍부한 자치구를 중심으로 재정상태가 열악한 자치구로 이전되는 것을 알 수 있다. 법인분과 총 토지세분의  $\alpha$ 가 클수록 부유한 자치구의 기여액이 배분액 보다 많아지는 것을 알 수 있다. 따라서  $\alpha$ 의 적정비율을 도출해 내는 것은 어렵지만 <부록 3>에 나타나 있듯이 추정 토지세( $O_j$ )가 음(-)의 값으로 되는  $\alpha \cdot t$ 는 현실적으로 불가능한 비율이다.

<표 48>은 세원의 공동활용에 따른 배분이 이루어지고 난 후의 추정된 토지세( $O_j$ )에 대한 변이계수이다. 현재 종합토지세에 대한 변이계수가 1.12인 것에 비한다면 <표 48>에 나타난 변이계수는  $\alpha \cdot t > 0.01$ 을 제외하고는 모두 낮게 도출되었다. 법인분의 경우  $\alpha \cdot t = 0.015$ 일 경우에 가장 재정형평화 효과가 있는 것으로 나타났으며, 전체 토지세의 경우에는  $\alpha \cdot t = 0.005$ 로 나타났다. <그림 42>는 <표 48>을 도식화한 것으로  $\alpha$ 의 최저점이 잘 나타나 있다<sup>17)</sup>. 단지  $\alpha \cdot t > 0.01$ 의 경우 구간

17) 추정토지세( $O_j$ )를 최소화하는  $\alpha$ 가 존재하는 것은 다음식을 통해 알 수 있다.

$$\begin{aligned} \text{Var}(O_j) &= \text{Var}[(1-\alpha) \cdot B_j] + \text{Var}\left[\alpha \cdot \sum C_i \cdot \frac{I_i}{\sum I_i}\right] \\ &\quad + 2(1-\alpha) \alpha \text{Cov}\left[B_j, \sum C_i \cdot \frac{I_i}{\sum I_i}\right] \\ &= (1-\alpha)^2 \cdot \text{Var}(B_j) + \alpha^2 \text{Var}\left[\frac{\sum C_i I_i}{\sum I_i}\right] \\ &\quad + 2(1-\alpha) \alpha \text{Cov}\left(B_j, \sum C_i \cdot \frac{I_i}{\sum I_i}\right) \end{aligned} \quad (\text{식 1})$$

을 0.005씩 증가 시켰기 때문에 0.001씩 증가한  $a \cdot t \leq 0.01$ 인 경우보다 기울기가 급격하게 나타나 있다.

<표 4-8> 추정토지세( $O_j$ )에 대한 변이계수

$a \cdot t$	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007	0.008	0.009	0.010	0.015	0.02	0.025
법 인	0.98	0.91	0.84	0.77	0.71	0.64	0.57	0.51	0.45	0.26	0.45	0.78
총토지세	0.76	0.59	0.45	0.37	0.39	0.50	0.66	0.83	1.02	1.99	2.98	3.98

앞에서 변이계수를 최소화하는  $a$ 를 구했지만, 세원을 공동활용하는 과정 속에서 최소점을 구하여 자치구간의 재정불균등도를 최소화하는 것만이 중요한 것은 아니다<sup>18)</sup>. 단지 본 연구에서는 세원을 공동활용 하게

$$\text{Var}(B_j) = k_0 \cdot \left[ \frac{\sum C_i^2 \cdot \text{Var}(I_i)}{(\sum I_i)^2} \right] = k_1$$

$$\frac{\sum C_i \cdot \text{Cov}(B_i, I_i)}{\sum I_i} = k_2 \quad \text{라 하면 (식 1)은 다음과 같이 정리할 수 있다.}$$

$$\text{Var}(O_j) = k_0(1-a)^2 + k_1a^2 + 2k_2(1-a)a$$

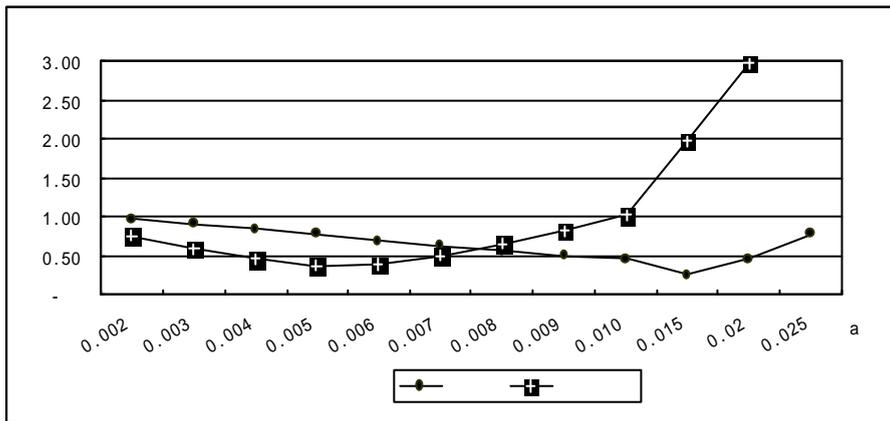
$$= (k_0 + k_1 - k_2)a^2 - 2(k_0 - k_2)a + a_0 \quad (\text{식 2})$$

(식 2)는  $a$ 에 대한 2차 방정식이므로 (그림 4-2)와 같은 2차함수가 도출되었고,  $\text{Var}(O_j)$  최소화하는  $a$ 가 존재한다.

18) 세원을 공동으로 활용할 경우 현재의 재정력 순위가 바뀌지 않는 범위에서 형평화효과를 조정하는 것이 바람직하다. 그러나 법인분의 시뮬레이션결과 상위 4개의 자치구(중구, 강남, 종로, 서초)는  $a \cdot t = 0.01$ 까지 순위가 변하지 않지만  $a \cdot t = 0.02$ 부터 24위와 25위였던 도봉구와 노원구의 순위가 바뀌기 시작된다. 총토지세분은 상위 4개의 자치구는  $a \cdot t = 0.003$ 까지 변하지 않지만  $a \cdot t = 0.004$ 부터 중구, 강남, 종로, 노원, 도봉의 순서로 대폭적인 교환이 이루어진다. 따라서 자치구간의 형평화가 가장 바람직한 최저점이 이상적인 공유비율은 아니라고 할 수 있다.

되면 현재의 서울에서 당면하고 있는 재정적 불균형문제가 완화될 수 있다는 차원에서 고려한 시뮬레이션의 결과이다. 왜냐하면 공동세원의 비율은 자치구 상호간의 협의에 의해 조정될 사항이지 일방적으로 재정불균형을 최소화하기 위해 결정될 사항은 아니기 때문이다. 세원을 공동으로 활용할 때 재정적 손해는 부유한 자치구에 한정되는 반면에 열악한 자치구에는 재정적 편익만 돌아가기 때문에 현실적으로  $\alpha$ 의 결정은 수식처럼 쉬운 일이 아니다.

<그림 4-2> 추정토지세( $O_j$ )의 변이계수



#### 나. 재정형평화 효과

앞에서 추정된 토지세( $O_j$ )의 변이계수를 현재 종합토지세와 비교해 본 결과 자치구간의 재정형평화 효과가 많이 증진된 것으로 나타났다. 따라서 세원을 공동으로 활용하게 되는 경우 새로운 지방세수에 대한 형평화 효과도 좋아질 것이다. <표 4-9>와 <그림 4-3>은 추정된 토지세

( $O_i$ )를 현재 종합토지세와 교환한 지방세 총액에 조정교부금을 더한 후의 재정불균등도를 계산한 결과이다<sup>19)</sup>.

변이계수가 절대적인 측정지표는 아니지만 상대적인 상호 비교는 가능하다. 조정전의 지방세수와 조정교부금에 대한 변이계수는 0.35로 나타났지만, 세원을 공동활용 할 경우에는 재정불균형의 정도가 완화된 것을 알 수 있다.  $\alpha \cdot t = 0.002$ 로 할 경우 법인분의 변이계수는 0.32로서 8.6% 감소하고, 총 토지세를 대상으로 할 경우에는 17.1% 감소하는 것으로 나타났다. 재정형평화 효과가 가장 좋은  $\alpha \cdot t$ 는  $O_i$ 에 대한 변이계수 결과와 동일한  $\alpha \cdot t = 0.015$ 와  $\alpha \cdot t = 0.06$ 이다.

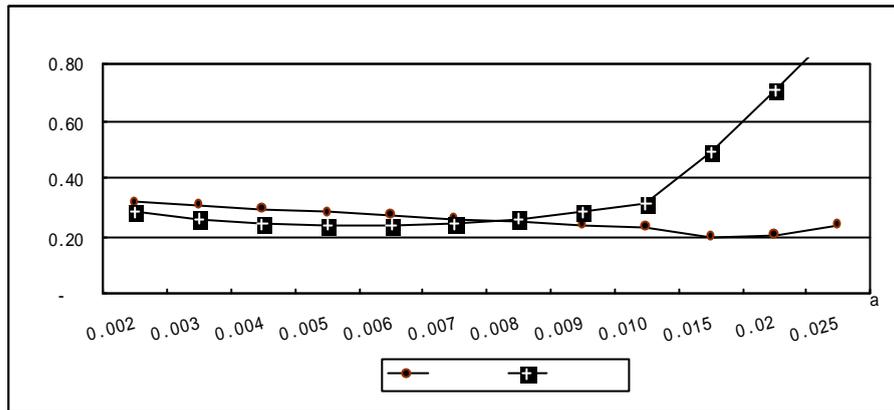
<표 4-9> 공동활용 지방세와 조정교부금에 대한 변이계수

$\alpha \cdot t$	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007	0.008	0.009	0.010	0.015	0.02	0.025
법 인	0.32	0.31	0.29	0.28	0.27	0.26	0.25	0.24	0.23	0.20	0.20	0.24
총토지세	0.29	0.26	0.25	0.24	0.24	0.25	0.26	0.29	0.31	0.49	0.70	0.92

<그림 4-3> 공동활용 지방세와 조정교부금의 변이계수

19) 조정교부금과 세원공동활용이 유사한 재정조정기능을 수행하기 때문에 자치구의 최종 세원과 관련이 있으나, 본 연구에서는 앞부분에서 언급하였듯이 조정교부금과는 독립적인 차원에서 세원공동활용을 검토하였다. 따라서 기준재정수요액과 기준재정수입액을 기준으로 배분되는 조정교부금 중에서 세원공동활용으로 인해 변화된 기준재정수입을 고려하지 않고 현재의 조정교부금을 그대로 적용하였다. 그러나 추후 세원공동활용과 조정교부금의 관계정립은 물론 이로 인한 세원의 조정이 필요하다고 본다.

토지세 원의 공동활용: 서울을 중심으로



결과적으로 세원의 공동활용은 세원의 일부가 공동화한 후 다시 재배분되기 때문에 부유한 자치구에서 재정상태가 취약한 자치구로 토지세 원이 이전되도록 되어 있다. 그 결과 자치구간의 재정형평화는 이전보다 좋아지게 될 것이다. 법인분 토지세원의 경우 비율이 가장 낮은  $\alpha \cdot t = 0.002$ 로 했을 때 중구, 강남구, 서초구 등 9개의 상대적으로 재정력이 풍부한 자치구에서 성동구, 광진구, 노원구 등 16개의 재정상태가 취약한 자치구로 토지세 원이 이전되는 것을 <부록 1>과 <부록 2>를 통해 알 수 있다<sup>20)</sup>.

서울시에서 주장하고 있는 종합토지세와 담배소비세의 교환을 통한 재정형평화 효과는 이론적인 측면을 논외로 하더라도 토지세를 공동으로

20)  $\alpha = 0.002$ 일 때 기여액이 배분액보다 많은 자치구는 종로구, 중구, 용산구, 구로구, 금천구, 영등포구, 서초구, 강남구, 그리고 송파구이며, 기여액이 배분액보다 적은 구는 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 동작구, 관악구, 그리고 강동구이다.

활용하는 것보다 바람직하지 못하다고 본다. 현재의 종합토지세에 대한 변이계수는 1.12로서 담배소비세를 자치구별로 배분했을 때의 변이계수 0.52보다 불균등한 것으로 나타났다<sup>21)</sup>. 한편, 추정한 토지세의 변이계수와 비교하면 담배소비세의 교환에 따른 재정형평화 효과는 크지 않은 것을 알 수 있다. 예컨대 법인분 토지세의 경우  $a \cdot t \geq 0.009$  이거나 총토지세  $a \cdot t > 0.004$ 이면 담배소비세의 변이계수보다 작아지기 때문이다. 그러나 자치구간의 형평화를 위한 변이계수만으로 판단할 것은 아니라고 본다. 그보다 더 중요한 기준은 자치구세로서 성격을 토대로 어느 것이 더 타당한 것인지에 대한 면밀한 검토가 선행된 후에 결정되어야 한다고 본다.

## 5. 종합적 논의

대도시 지역에서 흔히 발생하는 지역간의 재정불균형 문제를 해결하기 위한 하나의 방안으로서 본 연구는 서울시의 자치구를 대상으로 토지세원을 공동으로 활용하는 수평적 재정조정제도의 가능성을 모색하였다. 자치구의 수평적 재정조정제도는 우리 나라의 현 상황에서 상당히 생소한 느낌이 드는 제도이다. 그러나 대도시 지역의 재정불균형 문제는 지방화가 되면 될수록 더욱 심각해 질 것이다. 결국 미국에서 심각한 문제로 부각된 대도시의 재정불균형은 우리 나라의 대도시 지역에서도 심

21) 담배소비세는 서울시세이지만 자치구별 예산액을 기준으로 변이계수를 구했다. 자료는 서울시의 1998년도의 내부자료를 참고하였다.

각해 질 것이다. 그러한 측면에서 미국에서 성공적으로 활용되고 있는 세원공동활용제도의 검토를 통해 서울시로의 적용을 시뮬레이션 해보았다.

수평적 재정조정제도인 세원의 공동활용이 성공하기 위해서는 참여하는 정부의 재정력 차가 너무 크기 않아야 하는 제한이 있다. 너무 차이가 심할 경우에는 재정이 풍부한 지방정부는 계속해서 기여해야만 하는 문제가 있기 때문이다. 한 예로 연방의 간여 없이 주간의 수평적 재정조정을 시행하고 있는 독일의 역교부금 제도도 통일 이후 1990년부터 1994년까지 5년 동안은 재정적으로 열악한 동독지역을 대상에서 제외시켰었다. 즉 이처럼 재정력의 차이가 너무 심할 경우에는 수평적 재정조정제도 하나만으로 정부간의 재정불균형을 완화하는 데는 운영상 한계가 있었기 때문이다.

시뮬레이션의 결과 세원의 공동활용으로 인해 서울시의 재정격차가 경감될 수 있음을 알았다. 그러나 자치구들간의 토지세원 편차가 크기 때문에 세원을 공동화하는 과정 속에서 일부 자치구는 기여만 해야되는 문제가 발생되므로 조정교부금에 의한 1차 조정이 끝난 후, 세원공동활용제도로 조정된다면 바람직 할 것으로 판단된다.

수평적 재정조정방법인 세원공동활용은 자치권은 자치구에서 그대로 유지하면서 대도시 지역의 재정불균형 문제를 완화할 수 있기 때문에 자치구의 입장에서는 바람직한 제도라고 할 수 있다. 단지 재정이 부유한 자치구는 주로 기여하게 되고 열악한 자치구는 수혜자 입장이기 때문에 자치구 상호간의 협의가 쉽지 않을 수 있는 어려움은 있다. 그러나 시각

을 달리하여 이해하면 부유한 자치구의 지속적인 재정적 기여가 꼭 손실이라고 볼 수만은 없다. 왜냐하면 부유한 자치구에서 제공하는 공공서비스가 타 자치구보다 좋을 경우 시간이 흐르면서 타 자치구의 지역주민이 이주해 올 것이고 그렇게 되면 재정수요는 증가하기 마련인데, 만약 공급이 한정되어 있으면 서비스의 질은 자연스럽게 나빠질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 부유한 자치구는 사전에 재정이 열악한 자치구에 공공재 공급에 대한 비용을 수평적 재정조정제도를 통해 지원해 줌으로서 억제하는 것이 바람직할 수도 있다.

세원을 공동으로 활용할 경우 자치구 토지세원의 공유비율에 대한 결정이 가장 중요하다고 본다. 본 연구에서는 재정불균등도를 최소화하는  $\alpha$ 를 시뮬레이션을 통해 구했지만, 현실적으로  $\alpha$ 를 정하는 것은 제시한 수식만큼 간단하지 않다고 할 수 있다.  $\alpha$ 는 자치구가 서울시의 도시계획 또는 지하철 등의 서비스 제공으로부터 받은 외부경제효과에 대한 비용을 지불하는 정도에서 결정되어야 한다고 본다. 외부경제효과를 비용으로 산출 해낸다는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 자치구들간의 동의가 필요하다고 본다. 본 연구에서는 외부경제효과가 자치구의 토지가격에 내재화되어 있다고 보기 때문에 토지세원의 일부를 공동활용 재원으로 제안하였다.

토지중에서도 업무용토지를 대상으로 세원의 공동활용을 시도하는 것이 바람직하나 현행 토지과표가 법인과 개인으로 구분되어 있기 때문에 업무용과 차이는 나지만 법인을 대상으로 할 수밖에 없었다. 지방공공서비스는 주민들의 선호에 따라 이루어져야 하며 이러한 선호에 대한

## 토지세 원의 공동활용: 서울을 중심으로

---

반영은 기본적으로 투표과정을 통해서 이루어지고 있기 때문에 납세자와 투표권자를 연계하는 것이 바람직하다고 본다. 그러한 의미에서 주거용 토지는 해당 자치구의 세원으로 하고, 주거와는 관계없는 업무용 토지는 광역적인 공동세원으로 활용하는 것이 적절하다고 본다.

결과적으로 토지세 원의 공동활용은 서울시의 재정불균형을 완화시키는데 어느 정도 효과가 있다고 할 수 있다. 단지 이 제도가 성공을 하기 위해서는 부유한 자치구의 동의를 전제로 해야 하는 어려움이 있다. Bahl and Puryear (1976)는 공동세원이 충분하지 않으면 형평화 효과가 크지 않을 것이라고 염려했듯이 부유한 자치구의 공유비율 정도에 따라 자치구간의 재정불균형이 조정될 것이기 때문이다.

## 제5장 요약 및 정책건의

### 제1절 요약

본 연구는 대도시 재정불균형문제의 완화를 위해 미국에서 시행되고 있는 세원공동활용제도에 대한 이론적 검토와 서울지역으로의 활용 가능성을 탐색하였다. 세원의 대상은 토지세원의 일부인 법인분과 총 토지세분으로 이원화하여 적용하였으며, 세원 공유비율은 시물레이션을 통해 다양하게 도출하여 현재의 재정불균등도와 비교하였다. 각 장에 대한 요약은 다음과 같다.

제1장에서는 연구의 목적과 범위, 그리고 방법에 대하여 기술하였다. 연구의 목적은 서울지역의 재정불균형을 완화하고자 미국에서 시행하고 있는 세원공동활용제도에 대한 도입 가능성을 탐색하는 데 있었다. 재정조정은 크게 상위정부에서 하위정부와 조정하는 수직적 재정조정과 동일계층의 정부들 상호간에 조정하는 수평적 재정조정으로 구분할 수 있는데 본 연구는 후자를 이용한 방법이었다. 본 연구는 대도시의 문제가 가장 심각한 서울만을 대상으로 몇 가지의 가정을 전제로 시물레이션을 시도함으로써 재정력 격차의 변화를 모색하였다.

제2장은 토지세가 세원의 공동활용 대상이 되어야 하는 이유와 필요성에 대한 논리를 전개하였다. 따라서 제1절 토지세의 역할과 제2절 종합토지세의 역할로 구분하여 논의하였다. 특히 기초단위 정부의 가격 기능을 수행할 수 있는 조세로서 토지세가 가장 바람직한 이유와 광역 정부로부터의 외부효과에 대한 대가를 토지세의 세원공동활용을 통해 해결하는 것이 바람직하다는 논리를 제공하였다. 아울러 현재의 종합토지세는 순수한 토지세가 아니기 때문에 야기되는 문제와 앞으로의 방향에 대하여 언급하였다.

제3장은 수행하고자 하는 연구의 기초 논리를 제공함으로써 연구목적의 당위성을 제공하는 데 취지가 있었다. 따라서 제1절은 세원공동활용의 필요성, 제2절 이론적 배경, 제3절 사례, 그리고 제4절 평가로 구성하였다. 우선 세원공동활용의 필요성은 대도시지역의 재정적 문제는 지방분권과 재정분권이 활성화 될 수록 발생하는 문제이기 때문에 우리나라에서도 고려해야 할 사항이므로 미국에서 성공적으로 활용되고 있는 제도를 검토하여 도입 가능성을 타진하고자 하였다. 특히 광역정부의 공공재 공급으로 인한 외부효과가 기초단위 정부의 토지가격에 내재화되기 때문에 토지세 원의 일부를 공동으로 활용하는데 의미가 있다.

제2절의 이론적 배경에서는 세원공동활용제도의 형평성과 효율성에 대한 재정학자들의 논리를 비교·분석하였다. Reschovsky (1980) 등은 세원공동활용제도는 대도시내에 발생되고 있는 재정격차 문제를 해결하는 가장 바람직한 제도라고 주장하는 반면에, Fox (1981) 등은 형평화 효과는 있지만 제도를 찬성하는 학자들의 주장처럼 크지는 않다고 한다.

한편 효율성 측면에 대한 찬·반 의견의 대립은 더욱 심하다. 일부는 세원의 공동활용은 단일세율의 효과가 있기 때문에 토지의 이용이 보다 효율적이라고 하는가 하면, 이러한 제도는 공해 시장의 교란을 초래하기 때문에 비효율적이라고도 한다. 아울러 미국 미네소타주의 쌍둥이 시의 사례를 정리하여 놓았다.

제4절에서는 세원공동활용제도의 우리나라로의 도입 가능성에 대하여 언급하였다. 서울지역과 같이 자치구간의 생활권이 동질적이면서 광역정부인 서울시가 제공하는 지역공공재의 혜택을 보는 경우 세원공동활용제도는 자치구간의 재정불균형을 완화할 수 있는 바람직한 제도임을 언급하였다.

제4장은 세원공동활용제도의 가능성 타진에 대한 배경과 방법에 대하여 기술하고 있다. 우선 배경은 서울시와 자치구간의 세목교환에 대한 쟁점이 논의되면서 발생하는 문제의 해결방안으로서 고려하게 된 것이다. 세원공동활용에서 중요한 것은 세원의 선택, 세원공유 비율, 그리고 배분방법이다. 본 연구에서는 토지세원을 공동활용 세원으로 선택하였으며, 세원공유 비율은 시뮬레이션을 통해 형평화 효과의 변화에 따라 달리 정하였고, 배분방법은 자치구의 재정력에 반비례하고 인구에 비례하도록 기준을 정하였다. 제4장의 마지막 절은 종합평가에 대하여 기술하고 있다. 세원공동활용제도가 대도시내의 재정불균형을 완화하는 바람직한 수평적 재정조정제도이지만, 자치구간 서로의 협의가 우선되어야 하는데 재정이 부유한 자치구와 열악한 자치구간의 갈등이 해소되어야 하는 문제가 쉽지는 않음을 언급하고 있다.

## 제2절 정책건의

본 연구는 새로운 제도에 대한 탐색이기 때문에 정책건의보다는 지금까지 탐색한 결과에 대한 제안을 중심으로 건의하고자 한다.

세원공동활용 (tax base sharing)은 용어부터 우리나라의 실정에 생소한 제도이다. 부가세 (surtax) 형식으로 세원을 중앙과 지방이 공동으로 이용하기는 하지만 동일 계층 정부간의 재정조정을 위해 세원을 공동으로 활용하는 경우는 없었기 때문이다. 일종의 독일의 역교부금과 유사한 제도이지만 본 연구에서는 대도시내의 재정불균형을 해결하는 방안으로 활용되고 있는 미국의 경우를 검토하고 유사한 형식으로 서울지역으로의 도입을 시뮬레이션 하였다.

세원공동활용시 가장 중요한 문제는 i) 공동세원 대상의 선택, ii) 공유비율의 선정, 그리고 iii) 배분방법이라고 할 수 있다. 공동세원 대상은 토지세원으로 하였다. 그 이유는 토지세가 자치구의 기간제 이면서 가격 기능의 역할을 수행하는 가장 바람직한 조세이기 때문일 뿐만 아니라 광역정부인 서울시로부터 제공되는 공공재로 인한 혜택의 일부가 토지가격에 내재화되었기 때문이다. 따라서 토지세원은 자본이 지역간을 이동하는 법인분에 대한 토지와 법인분 뿐만 아니라 개인분을 포함한 토지 전체를 공동세원의 대상으로 하였다.

Fischel (1975)은 토지 전체를 대상으로 할 경우의 재정형평화 효과가 크다고 한다. 그러나 본 연구는 두 부분에 대한 시뮬레이션을 모두 하였지만 업무용토지와 큰 차이가 없는 법인분을 대상으로 하는 것이 바

람직하다고 본다. 왜냐하면 업무용 토지는 지역주민들의 선호를 나타내는 투표과정을 통하지 않기 때문에 지역주민의 의사가 지역공공 서비스에 반영되지 않으므로 자치구의 세원보다는 지역적으로 밀집되어 있는 대도시의 세원으로 활용하는 것이 바람직하기 때문이다. 뿐만 아니라 서울과 같이 공간적으로 밀집되어 있는 동질적인 지역에서 법인의 빈번한 자본이동을 자치구 별로 구분하는 것은 의미가 없기 때문이다.

세원의 공유비율은 0.002에서 0.025까지 다양하게 시뮬레이션 하였다. 공유비율이 높을수록 부유한 자치구에서 열악한 자치구로 재원이 이전되기 때문에 형평화 효과는 좋게 된다. 그러나 공유비율이 높다고 바람직한 것은 아니기 때문에 본 연구에서는 공유비율을 결정하기보다는 형평화 효과의 변화에 대한 시뮬레이션을 제시하였다.

공동화세원의 배분방법은 재정력과 인구수를 기준으로 하였다. 즉 1인당 토지 과표가 평균 보다 높으면 세원배분을 적게, 그리고 인구가 많으면 세원배분을 많게 하도록 배분공식을 산정 하였다. 따라서 중구와 같이 인구는 적으면서 과표가 높은 지역은 배분액이 적어지게 된다.

시뮬레이션 결과 중구, 서초, 그리고 강남구 등과 같이 재정상태가 풍부한 자치구는 배분액 보다 기여액이 많기 때문에 결국 재정상태가 열악한 자치구들에게 재정적 도움을 주기만 하는 결과가 된다. 그러나 한편으로 부유한 자치구들의 공공서비스가 타 자치구보다 좋을 경우에는 시간이 흐르면서 지역주민들이 좋은 자치구로 이동을 하게 됨으로서 서비스의 질이 악화될 수 있다. 따라서 부유한 자치구는 사전에 재정이 열악한 자치구의 공공재 공급에 대한 비용의 일부를 수평적 재정조정을 통

해 지원해 줌으로서 서비스의 질을 계속 유지할 수 있기 때문에 지원하는 것이 바람직할 수도 있다.

그러나 세원공동활용제도의 문제는 자치구간의 재정격차가 너무 심할 경우에는 협의가 쉽지 않다는 점이다. 따라서 세원공동활용에 의한 수평적 재정조정은 상위정부의 수직적 재정조정 작업이 이루어지고 난 이후 단계로서의 역할만 수행해야 한다고 본다. 그러한 의미에서 조정교부금제도와 세원공동활용제도는 같이 병행하는 것이 바람직 할 것이다.

## < 참고문헌 >

### 국내문헌

김동건 외, 「주요국의 지방재정」, 지방경제사, 1996.

이계식, 「지방재정조정제도와 자원배분」, 1987.

### 외국문헌

ACIR, *Fiscal Disparities: Central Cities and Suburbs*, 1981, (Washington: ACIR), 1984.

Aronson, R. and Hilley J., *Financing State and Local Governments*, The Brookings Institution, 1986.

Bahl, R. and D. Puryear, "Regional Tax Base Sharing: Possibilities and Implications," *National Tax Journal*, Vol. XXIX, No. 3, Sept. 1976.

Bahl, R., "The Decentralization of Government," 한국재정 학회발표논문, 1995.

Bird, R., "Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization," *National Tax Journal*, 46, 1993, pp. 207-227.

Bruce, N., *Public Finance*, (Addison Wesley: New York), 1997.

Fischel, W., "An Evaluation of Proposals for Metropolitan Sharing of

- Commercial and Industrial Property Tax Base," *Journal of Urban Economics*, Vol. 3, 1976, pp. 253-263.
- Fisher, R., "Regional Tax-Base Sharing: An Analysis and Simulation of Alternative Approaches," *Land Economics*, Vol. 58, 1982, pp. 497-515.
- Fox, W., "Evaluation of Metropolitan Area Tax Base Sharing: A Comment," *National Tax Journal*, Vol. XXXIV, No. 2, 1981, pp. 275-279.
- Martin, D. and J. Schmidt, "Expenditure Effects of Metropolitan Tax Base Sharing: A Public Choice Analysis," *Public Choice*, Vol. 40, 1983, pp. 175-186.
- Orfield Myron, "Metropolitics," *The Brookings Review*, Vol. 15, No. 1, 1997 (winter), <http://www.brookings.org/PUB/REVIEW/ORFLW197.HTM>.
- Owens, J. "Financing Local Government," in: *Local Government Economics in Theory and Practice*, D. King ed., (Routledge: London), 1992.
- How We Compare: Governance Elsewhere*, [http://rin.buffalo.edu/gov\\_report/chapter\\_10.html](http://rin.buffalo.edu/gov_report/chapter_10.html).
- Intermunicipal Tax Sharing Theory and Operation*, State of New Jersey, <http://www.hmdc.state.nj.us/taxshare/>
- Reschovsky, A., "An Evaluation of Metropolitan Area Tax Base Sharing," *National Tax Journal*, Vol. XXXIII, No. 1, 1980, pp. 55-66.

참고문헌

---

- Reschovsky, A., "An Evaluation of Metropolitan Area Tax Base Sharing: Reply," *National Tax Journal*, Vol. XXXIV, No. 2, 1981, pp. 281-282.
- Sheehan, R., "Revenue Sharing and Urban Growth Agreements in the Denver Area," *Government Finance Review*, Vol. 14, No. 2, 1988, pp. 25-30.
- Tiebout, C., "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, Vol. 64, October, 1956, pp. 416-424.
- Vogt, W., "Tax Base Sharing: Implications from San Diego County," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 45, No. 2, 1979, pp. 134-142.
- Zodrow, G., "The Incidence of Metropolitan Property Tax Base Sharing and Rate Equalization," *Journal of Urban Economics*, Vol. 15, 1984, pp. 210-229.

## SUMMARIZATION

This work investigates a tax base sharing system which is already implemented by Twin Cities in Minnesota in order to reduce the fiscal disparity among the basic local government units in Seoul metropolitan area. The tax base sharing is a mechanism for sharing the fiscal benefits of metropolitan area growth while maintaining the autonomy of local governments. The Minnesota tax base sharing plan is found to be successful to alleviate the fiscal disparities in metropolitan area. Therefore, in recent years economists have provided strong normative support for this system of local governments, particularly within the context of metropolitan area.

The main issue of this work is two things: one is discussing about the tax base sharing(TBS) system whether it is the most desirable alternative to reduce the fiscal disparities among 25 jurisdictions in Seoul metropolitan area. And the other is designing the TBS. For instance, if the TBS is implemented, then the following should be considered: i) selection of tax base, ii) proportion of

contribution for pooling tax base, and iii) formula for distribution.

A land tax is a proper local tax for the TBS, for the land can be capitalized all the services that local government provides. The assessed value of land is influenced not only by the service that its local government provides but those by the adjacent jurisdictions as well as Seoul. This study divides the land into two ways for pooling tax base: one way is to pool from the land owned by cooperation, and the other is from the total land tax base.

The proportion for the pooling tax base should be decided among the jurisdictions, because it is solely upon 25 jurisdictions' agreements. However, this work simulates the ratio from 0.002 to 0.025 of each jurisdictions' land tax base.

And the last thing to be considered for the TBS is the formula for distribution. The value of each government's share is determined by a formula based on each community's population and inversely related to the size of its fiscal capacity, i.e., the per capita assessed value of land. In other words, its share is larger if its population is large and its fiscal capacity low.

The tax base sharing system is not familiar to us yet. However, the more localized the government, the more fiscal disparities will occur. In that sense, the tax base sharing system would be a choice to consider to alleviate the fiscal problems in the metropolitan area like Seoul.



## 부 록

## 부록 1. 자치구의 기여액(c)

### 1. 자치구의 기여액(c) : 법인분

(단위:백만)

$a \cdot t$	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007
종로구	2,484	3,725	4,967	6,209	7,451	8,692
중구	5,571	8,356	11,142	13,927	16,713	19,498
용산구	1,031	1,547	2,062	2,578	3,094	3,609
성동구	819	1,229	1,639	2,048	2,458	2,867
광진구	540	811	1,081	1,351	1,621	1,891
동대문구	633	950	1,267	1,584	1,900	2,217
중랑구	354	531	708	885	1,062	1,239
성북구	409	613	818	1,022	1,227	1,431
강북구	325	488	651	814	976	1,139
도봉구	514	771	1,028	1,285	1,542	1,799
노원구	481	721	961	1,202	1,442	1,682
은평구	302	453	604	755	906	1,057
서대문구	418	627	836	1,045	1,254	1,464
마포구	787	1,180	1,574	1,967	2,361	2,754
양천구	421	632	843	1,053	1,264	1,475
강서구	794	1,191	1,587	1,984	2,381	2,778
구로구	1,406	2,109	2,812	3,515	4,218	4,921
금천구	965	1,447	1,930	2,412	2,894	3,377
영등포구	3,215	4,823	6,430	8,038	9,645	11,253
동작구	553	830	1,107	1,383	1,660	1,937
관악구	285	428	570	713	855	998
서초구	2,747	4,121	5,495	6,868	8,242	9,616
강남구	5,635	8,453	11,271	14,089	16,906	19,724
송파구	1,972	2,959	3,945	4,931	5,917	6,903
강동구	634	951	1,268	1,585	1,902	2,219

$\alpha \cdot t$ 자치구	0.008	0.009	0.010	0.015	0.020	0.025
종로구	9,934	11,176	12,418	18,627	24,836	31,045
중구	22,284	25,069	27,855	41,782	55,710	69,637
용산구	4,125	4,641	5,156	7,734	10,312	12,890
성동구	3,277	3,687	4,096	6,144	8,193	10,241
광진구	2,161	2,432	2,702	4,053	5,404	6,754
동대문구	2,534	2,850	3,167	4,751	6,334	7,918
중랑구	1,416	1,593	1,770	2,655	3,540	4,425
성북구	1,636	1,840	2,045	3,067	4,089	5,111
강북구	1,302	1,465	1,627	2,441	3,255	4,068
도봉구	2,056	2,313	2,570	3,855	5,140	6,425
노원구	1,922	2,163	2,403	3,605	4,806	6,008
은평구	1,208	1,359	1,510	2,264	3,019	3,774
서대문구	1,673	1,882	2,091	3,136	4,181	5,227
마포구	3,148	3,541	3,935	5,902	7,869	9,836
양천구	1,685	1,896	2,107	3,160	4,213	5,267
강서구	3,175	3,572	3,969	5,953	7,937	9,921
구로구	5,625	6,328	7,031	10,546	14,061	17,577
금천구	3,859	4,342	4,824	7,236	9,648	12,060
영등포구	12,861	14,468	16,076	24,113	32,151	40,189
동작구	2,213	2,490	2,767	4,150	5,533	6,916
관악구	1,141	1,283	1,426	2,138	2,851	3,564
서초구	10,989	12,363	13,737	20,605	27,474	34,342
강남구	22,542	25,359	28,177	42,266	56,354	70,443
송파구	7,890	8,876	9,862	14,793	19,724	24,655
강동구	2,536	2,853	3,170	4,755	6,340	7,925

## 2. 자치구의 기여액(C<sub>1</sub>) : 총토지세분

(단위:백만)

$\alpha \cdot t$	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007
자치구						
종로구	7,751	11,626	15,502	19,377	23,252	27,128
중구	10,224	15,336	20,448	25,560	30,672	35,784
용산구	4,854	7,280	9,707	12,134	14,561	16,988
성동구	5,173	7,760	10,346	12,933	15,520	18,106
광진구	5,154	7,732	10,309	12,886	15,463	18,041
동대문구	6,026	9,039	12,052	15,066	18,079	21,092
중랑구	4,479	6,718	8,958	11,197	13,437	15,676
성북구	5,516	8,274	11,032	13,791	16,549	19,307
강북구	3,624	5,436	7,248	9,060	10,871	12,683
도봉구	3,389	5,084	6,778	8,473	10,168	11,862
노원구	4,567	6,850	9,134	11,417	13,700	15,984
은평구	5,152	7,728	10,303	12,879	15,455	18,031
서대문구	4,542	6,813	9,084	11,355	13,626	15,897
마포구	5,859	8,789	11,719	14,648	17,578	20,508
양천구	5,311	7,966	10,622	13,277	15,933	18,588
강서구	5,940	8,910	11,880	14,850	17,820	20,790
구로구	5,629	8,443	11,257	14,072	16,886	19,700
금천구	3,981	5,972	7,963	9,953	11,944	13,935
영등포구	8,846	13,270	17,693	22,116	26,539	30,962
동작구	4,752	7,128	9,504	11,879	14,255	16,631
관악구	5,228	7,842	10,456	13,070	15,684	18,298
서초구	14,472	21,708	28,944	36,179	43,415	50,651
강남구	23,939	35,909	47,878	59,848	71,817	83,787
송파구	11,613	17,419	23,226	29,032	34,838	40,645
강동구	7,017	10,525	14,033	17,541	21,050	24,558

$\alpha \cdot t$	0.008	0.009	0.010	0.015	0.020	0.025
자치구						
종로구	31,003	34,879	38,754	58,131	77,508	96,885
중구	40,896	46,008	51,121	76,681	102,241	127,801
용산구	19,414	21,841	24,268	36,402	48,536	60,670
성동구	20,693	23,279	25,866	38,799	51,732	64,665
광진구	20,618	23,195	25,772	38,658	51,544	64,431
동대문구	24,105	27,118	30,131	45,197	60,262	75,328
중랑구	17,915	20,155	22,394	33,591	44,788	55,986
성북구	22,065	24,823	27,581	41,372	55,162	68,953
강북구	14,495	16,307	18,119	27,179	36,238	45,298
도봉구	13,557	15,251	16,946	25,419	33,892	42,365
노원구	18,267	20,551	22,834	34,251	45,668	57,085
은평구	20,607	23,183	25,758	38,638	51,517	64,396
서대문구	18,169	20,440	22,711	34,066	45,421	56,777
마포구	23,437	26,367	29,297	43,945	58,593	73,242
양천구	21,243	23,899	26,554	39,831	53,108	66,386
강서구	23,760	26,730	29,700	44,549	59,399	74,249
구로구	22,515	25,329	28,143	42,215	56,287	70,359
금천구	15,925	17,916	19,907	29,860	39,814	49,767
영등포구	35,386	39,809	44,232	66,348	88,464	110,580
동작구	19,007	21,383	23,759	35,638	47,518	59,397
관악구	20,913	23,527	26,141	39,211	52,281	65,352
서초구	57,887	65,123	72,359	108,538	144,718	180,897
강남구	95,756	107,726	119,695	179,543	239,390	299,238
송파구	46,451	52,257	58,064	87,096	116,128	145,160
강동구	28,066	31,575	35,083	52,624	70,166	87,707

## 부록 2. 자치구의 배분액(D)

### 1. 자치구의 배분액(D<sub>i</sub>) : 법인분

(단위:백만)

$a \cdot t$	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007
종로구	207	311	415	519	622	726
중구	67	100	134	167	200	234
용산구	496	744	992	1,241	1,489	1,737
성동구	864	1,295	1,727	2,159	2,591	3,023
광진구	1,294	1,940	2,587	3,234	3,881	4,528
동대문구	1,060	1,590	2,121	2,651	3,181	3,711
중랑구	2,137	3,205	4,273	5,341	6,410	7,478
성북구	1,745	2,618	3,491	4,364	5,236	6,109
강북구	1,583	2,374	3,165	3,957	4,748	5,539
도봉구	1,881	2,822	3,763	4,704	5,644	6,585
노원구	3,191	4,787	6,383	7,979	9,574	11,170
은평구	1,979	2,969	3,958	4,948	5,937	6,927
서대문구	1,170	1,756	2,341	2,926	3,511	4,097
마포구	1,094	1,640	2,187	2,734	3,281	3,828
양천구	1,875	2,812	3,749	4,687	5,624	6,561
강서구	1,916	2,874	3,832	4,790	5,748	6,706
구로구	1,066	1,598	2,131	2,664	3,197	3,730
금천구	781	1,171	1,561	1,952	2,342	2,732
영등포구	782	1,173	1,565	1,956	2,347	2,738
동작구	1,657	2,486	3,315	4,143	4,972	5,801
관악구	2,308	3,463	4,617	5,771	6,925	8,080
서초구	477	716	954	1,193	1,431	1,670
강남구	537	806	1,075	1,344	1,612	1,881
송파구	1,661	2,492	3,323	4,154	4,984	5,815
강동구	1,468	2,202	2,936	3,670	4,404	5,138

$\alpha \cdot t$	0.008	0.009	0.010	0.015	0.020	0.025
자치구						
종로구	830	933	1,037	1,556	2,074	2,593
중구	267	301	334	501	668	835
용산구	1,985	2,233	2,481	3,722	4,962	6,203
성동구	3,454	3,886	4,318	6,477	8,636	10,795
광진구	5,174	5,821	6,468	9,702	12,936	16,170
동대문구	4,241	4,771	5,301	7,952	10,603	13,254
중랑구	8,546	9,615	10,683	16,024	21,366	26,707
성북구	6,982	7,855	8,727	13,091	17,455	21,818
강북구	6,331	7,122	7,913	11,870	15,827	19,783
도봉구	7,526	8,466	9,407	14,111	18,814	23,518
노원구	2,766	14,362	15,957	23,936	31,915	39,894
은평구	7,916	8,906	9,895	14,843	19,791	24,738
서대문구	4,682	5,267	5,852	8,779	11,705	14,631
마포구	4,374	4,921	5,468	8,202	10,936	13,670
양천구	7,499	8,436	9,373	14,060	18,747	23,434
강서구	7,664	8,621	9,579	14,369	19,159	23,949
구로구	4,262	4,795	5,328	7,992	10,656	13,320
금천구	3,123	3,513	3,903	5,855	7,807	9,758
영등포구	3,129	3,520	3,911	5,867	7,823	9,778
동작구	6,629	7,458	8,286	12,430	16,573	20,716
관악구	9,234	10,388	11,542	17,313	23,084	28,855
서초구	1,909	2,147	2,386	3,579	4,771	5,964
강남구	2,150	2,418	2,687	4,031	5,374	6,718
송파구	6,646	7,477	8,307	12,461	16,615	20,768
강동구	5,872	6,606	7,340	11,010	14,680	18,350

2. 자치구의 배분액(D) : 총토지세분

(단위:백만)

자치구 \ a.t	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007
종로구	1,078	1,617	2,156	2,695	3,234	3,773
중구	347	521	694	868	1,041	1,215
용산구	2,579	3,868	5,158	6,447	7,736	9,026
성동구	4,488	6,732	8,975	11,219	13,463	15,707
광진구	6,722	10,084	13,445	16,806	20,167	23,528
동대문구	5,510	8,265	11,020	13,775	16,530	19,285
중랑구	11,103	16,655	22,206	27,758	33,309	38,861
성북구	9,071	13,606	18,141	22,677	27,212	31,748
강북구	8,225	12,337	16,449	20,562	24,674	28,786
도봉구	9,777	14,666	19,554	24,443	29,332	34,220
노원구	16,585	24,878	33,171	41,463	49,756	58,048
은평구	10,285	15,427	20,569	25,712	30,854	35,996
서대문구	6,083	9,124	12,165	15,207	18,248	21,289
마포구	5,683	8,525	11,366	14,208	17,049	19,891
양천구	9,742	14,613	19,485	24,356	29,227	34,098
강서구	9,956	14,934	19,913	24,891	29,869	34,847
구로구	5,538	8,306	11,075	13,844	16,613	19,381
금천구	4,057	6,085	8,114	10,142	12,171	14,199
영등포구	4,065	6,098	8,130	10,163	12,195	14,228
동작구	8,612	12,919	17,225	21,531	25,837	30,144
관악구	11,996	17,994	23,993	29,991	35,989	41,987
서초구	2,480	3,719	4,959	6,199	7,439	8,678
강남구	2,793	4,189	5,586	6,982	8,379	9,775
송파구	8,634	12,951	17,268	21,586	25,903	30,220
강동구	7,629	11,443	15,257	19,072	22,886	26,700

$\alpha \cdot t$	0.008	0.009	0.010	0.015	0.020	0.025
자치구						
종로구	4,312	4,851	5,390	8,085	10,780	13,475
중구	1,389	1,562	1,736	2,604	3,471	4,339
용산구	10,315	11,605	12,894	19,341	25,788	32,235
성동구	17,951	20,195	22,439	33,658	44,877	56,097
광진구	26,889	30,251	33,612	50,418	67,224	84,029
동대문구	22,040	24,795	27,550	41,325	55,100	68,875
중랑구	44,412	49,964	55,515	83,273	111,031	138,788
성북구	36,283	40,818	45,354	68,031	90,707	113,384
강북구	32,899	37,011	41,123	61,685	82,247	102,808
도봉구	39,109	43,998	48,886	73,329	97,772	122,215
노원구	66,341	74,634	82,926	124,390	165,853	207,316
은평구	41,139	46,281	51,423	77,135	102,847	128,559
서대문구	24,331	27,372	30,413	45,620	60,827	76,034
마포구	22,732	25,574	28,415	42,623	56,830	71,038
양천구	38,969	43,840	48,711	73,067	97,423	121,779
강서구	39,825	44,803	49,781	74,672	99,563	124,454
구로구	22,150	24,919	27,688	41,532	55,375	69,219
금천구	16,228	18,256	20,285	30,427	40,569	50,712
영등포구	16,261	18,293	20,326	30,489	40,652	50,814
동작구	34,450	38,756	43,062	64,593	86,125	107,656
관악구	47,985	53,983	59,982	89,972	119,963	149,954
서초구	9,918	11,158	12,398	18,597	24,795	30,994
강남구	11,171	12,568	13,964	20,946	27,929	34,911
송파구	34,537	38,854	43,171	64,757	86,342	107,928
강동구	30,514	34,329	38,143	57,215	76,286	95,358

### 부록 3. 추정된 자치구의 토지세( $O_i$ )

#### 1. 추정된 자치구의 토지세( $O_i^b$ ) : 법인분 (단위:백만)

자치구 \ $q \cdot t$	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007
종로구	23,584	22,446	21,308	20,170	19,032	17,894
중구	38,449	35,697	32,945	30,193	27,441	24,688
용산구	13,669	13,402	13,134	12,867	12,599	12,332
성동구	10,436	10,458	10,481	10,503	10,525	10,547
광진구	11,514	11,891	12,267	12,644	13,021	13,397
동대문구	13,121	13,334	13,548	13,761	13,975	14,188
중랑구	9,697	10,588	11,479	12,370	13,262	14,153
성북구	12,684	13,352	14,020	14,688	15,357	16,025
강북구	8,492	9,121	9,749	10,378	11,007	11,635
도봉구	7,278	7,962	8,646	9,330	10,013	10,697
노원구	10,810	12,165	13,521	14,876	16,232	17,587
은평구	11,146	11,985	12,823	13,662	14,500	15,339
서대문구	9,801	10,178	10,554	10,930	11,306	11,682
마포구	13,075	13,228	13,381	13,535	13,688	13,841
양천구	11,212	11,939	12,666	13,392	14,119	14,846
강서구	12,558	13,119	13,680	14,241	14,803	15,364
구로구	11,371	11,201	11,031	10,861	10,690	10,520
금천구	7,159	7,067	6,975	6,883	6,791	6,698
영등포구	23,591	22,375	21,158	19,942	18,725	17,509
동작구	11,512	12,064	12,616	13,168	13,720	14,272
관악구	11,145	12,157	13,169	14,180	15,192	16,204
서초구	38,251	37,116	35,981	34,845	33,710	32,575
강남구	74,332	71,783	69,234	66,685	64,136	61,587
송파구	30,666	30,511	30,355	30,200	30,044	29,889
강동구	15,287	15,704	16,121	16,538	16,955	17,372

$\alpha \cdot t$	0.008	0.009	0.010	0.015	0.020	0.025
차치구						
종로구	16,756	15,617	14,479	8,789	3,099	- 2,591
중구	21,936	19,184	16,432	2,672	-11,089	-24,849
용산구	12,064	11,797	11,529	10,192	8,854	7,517
성동구	10,569	10,591	10,614	10,724	10,835	10,946
광진구	13,774	14,150	14,527	16,410	18,293	20,176
동대문구	14,402	14,615	14,828	15,896	16,963	18,030
중랑구	15,044	15,936	16,827	21,283	25,740	30,196
성북구	16,693	17,362	18,030	21,371	24,713	28,054
강북구	12,264	12,892	13,521	16,664	19,807	22,950
도봉구	11,381	12,065	12,748	16,167	19,586	23,004
노원구	18,942	20,298	21,653	28,431	35,208	41,985
은평구	16,178	17,016	17,855	22,048	26,241	30,434
서대문구	12,058	12,435	12,811	14,692	16,572	18,453
마포구	13,995	14,148	14,301	15,068	15,835	16,601
양천구	15,572	16,299	17,026	20,659	24,293	27,926
강서구	15,925	16,486	17,047	19,852	22,658	25,463
구로구	10,350	10,180	10,009	9,158	8,307	7,455
금천구	6,606	6,514	6,422	5,962	5,501	5,041
영등포구	16,293	15,076	13,860	7,777	1,695	- 4,387
동작구	14,824	15,376	15,928	18,688	21,448	24,208
관악구	17,215	18,227	19,239	24,297	29,355	34,413
서초구	31,440	30,305	29,170	23,494	17,819	12,143
강남구	59,038	56,489	53,940	41,195	28,450	15,705
송파구	29,733	29,578	29,422	28,645	27,868	27,091
강동구	17,789	18,206	18,623	20,708	22,793	24,877

2. 추정된 자치구의 토지세 ( $O_2^t$ ) : 총토지세분 (단위:백만)

$a \cdot t$	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007
자치구						
종로구	19,187	15,851	12,514	9,178	5,842	2,505
중구	34,076	29,138	24,199	19,261	14,322	9,384
용산구	11,929	10,792	9,654	8,517	7,380	6,242
성동구	9,707	9,364	9,021	8,678	8,336	7,993
광진구	12,329	13,113	13,897	14,681	15,465	16,249
동대문구	12,178	11,920	11,662	11,404	11,145	10,887
중랑구	14,538	17,850	21,162	24,475	27,787	31,099
성북구	14,902	16,679	18,456	20,233	22,011	23,788
강북구	11,836	14,136	16,437	18,737	21,038	23,338
도봉구	12,299	15,493	18,687	21,881	25,075	28,269
노원구	20,117	26,127	32,136	38,145	44,154	50,164
은평구	14,602	17,169	19,735	22,302	24,868	27,435
서대문구	10,590	11,360	12,130	12,900	13,671	14,441
마포구	12,592	12,504	12,415	12,327	12,239	12,151
양천구	14,190	16,406	18,622	20,838	23,053	25,269
강서구	15,452	17,461	19,469	21,477	23,485	25,493
구로구	11,621	11,575	11,530	11,484	11,439	11,393
금천구	7,419	7,456	7,494	7,532	7,570	7,607
영등포구	21,243	18,852	16,461	14,071	11,680	9,290
동작구	14,269	16,199	18,129	20,060	21,990	23,920
관악구	15,890	19,274	22,658	26,042	29,427	32,811
서초구	28,529	22,533	16,537	10,540	4,544	- 1,452
강남구	58,284	47,711	37,138	26,565	15,991	5,418
송파구	27,998	26,509	25,020	23,531	22,041	20,552
강동구	15,065	15,371	15,677	15,983	16,289	16,595

$\alpha \cdot t$ 자치구	0.008	0.009	0.010	0.015	0.020	0.025
종로구	- 831	- 4,167	- 7,504	-24,186	- 40,868	- 57,550
중구	4,445	- 493	- 5,432	-30,124	- 54,817	- 79,509
용산구	5,105	3,967	2,830	- 2,857	- 8,544	- 14,231
성동구	7,650	7,307	6,965	5,251	3,537	1,824
광진구	17,033	17,817	18,601	22,520	26,440	30,360
동대문구	10,629	10,371	10,113	8,823	7,532	6,242
중랑구	34,411	37,723	41,035	57,596	74,156	90,717
성북구	25,565	27,342	29,120	38,006	46,892	55,778
강북구	25,638	27,939	30,239	41,741	53,243	64,746
도봉구	31,463	34,657	37,851	53,821	69,792	85,762
노원구	56,173	62,182	68,191	98,237	128,284	158,330
은평구	30,001	32,568	35,134	47,967	60,799	73,632
서대문구	15,211	15,981	16,752	20,603	24,455	28,306
마포구	12,063	11,975	11,886	11,446	11,005	10,564
양천구	27,485	29,700	31,916	42,995	54,073	65,152
강서구	27,501	29,510	31,518	41,559	51,600	61,641
구로구	11,347	11,302	11,256	11,028	10,801	10,573
금천구	7,645	7,683	7,721	7,910	8,099	8,287
영등포구	6,899	4,508	2,118	- 9,835	- 21,789	- 33,742
동작구	25,851	27,781	29,712	39,363	49,015	58,667
관악구	36,195	39,579	42,963	59,883	76,804	93,724
서초구	- 7,448	-13,444	-19,440	-49,421	- 79,401	-109,382
강남구	- 5,155	-15,728	-26,301	-79,166	-132,032	-184,897
송파구	19,063	17,574	16,084	8,638	1,192	- 6,255
강동구	16,901	17,207	17,513	19,043	20,573	22,103

## 부록 4. 추정된 지방세와 조정교부금의 규모

### 1. 추정된 지방세 + 조정교부금 : 법인분 (단위:백만)

$\alpha \cdot t$	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007
자치구						
종로구	71,906	70,768	69,630	68,492	67,354	66,216
중구	68,162	65,410	62,658	59,906	57,154	54,401
용산구	70,925	70,658	70,390	70,123	69,855	69,588
성동구	74,131	74,153	74,176	74,198	74,220	74,242
광진구	67,077	67,454	67,830	68,207	68,584	68,960
동대문구	87,004	87,217	87,431	87,644	87,858	88,071
중랑구	77,753	78,644	79,535	80,426	81,318	82,209
성북구	82,396	83,064	83,732	84,400	85,069	85,737
강북구	70,462	71,091	71,719	72,348	72,977	73,605
도봉구	66,708	67,392	68,076	68,760	69,443	70,127
노원구	85,532	86,887	88,243	89,598	90,954	92,309
은평구	80,882	81,721	82,559	83,398	84,236	85,075
서대문구	76,330	76,707	77,083	77,459	77,835	78,211
마포구	81,126	81,279	81,432	81,586	81,739	81,892
양천구	71,060	71,787	72,514	73,240	73,967	74,694
강서구	83,205	83,766	84,327	84,888	85,450	86,011
구로구	67,958	67,788	67,618	67,448	67,277	67,107
금천구	59,695	59,603	59,511	59,419	59,327	59,234
영등포구	69,829	68,613	67,396	66,180	64,963	63,747
동작구	74,950	75,502	76,054	76,606	77,158	77,710
관악구	85,555	86,567	87,579	88,590	89,602	90,614
서초구	73,249	72,114	70,979	69,843	68,708	67,573
강남구	138,380	135,831	133,282	130,733	128,184	125,635
송파구	76,272	76,117	75,961	75,806	75,650	75,495
강동구	74,753	75,170	75,587	76,004	76,421	76,838

$\alpha \cdot t$	0.008	0.009	0.010	0.015	0.020	0.025
자치구						
종로구	65,078	63,939	62,801	57,111	51,421	45,731
중구	51,649	48,897	46,145	32,385	18,624	4,864
용산구	69,320	69,053	68,785	67,448	66,110	64,773
성동구	74,264	74,286	74,309	74,419	74,530	74,641
광진구	69,337	69,713	70,090	71,973	73,856	75,739
동대문구	88,285	88,498	88,711	89,779	90,846	91,913
중랑구	83,100	83,992	84,883	89,339	93,796	98,252
성북구	86,405	87,074	87,742	91,083	94,425	97,766
강북구	74,234	74,862	75,491	78,634	81,777	84,920
도봉구	70,811	71,495	72,178	75,597	79,016	82,434
노원구	93,664	95,020	96,375	103,153	109,930	116,707
은평구	85,914	86,752	87,591	91,784	95,977	100,170
서대문구	78,587	78,964	79,340	81,221	83,101	84,982
마포구	82,046	82,199	82,352	83,119	83,886	84,652
양천구	75,420	76,147	76,874	80,507	84,141	87,774
강서구	86,572	87,133	87,694	90,499	93,305	96,110
구로구	66,937	66,767	66,596	65,745	64,894	64,042
금천구	59,142	59,050	58,958	58,498	58,037	57,577
영등포구	62,531	61,314	60,098	54,015	47,933	41,851
동작구	78,262	78,814	79,366	82,126	84,886	87,646
관악구	91,625	92,637	93,649	98,707	103,765	108,823
서초구	66,438	65,303	64,168	58,492	52,817	47,141
강남구	123,086	120,537	117,988	105,243	92,498	79,753
송파구	75,339	75,184	75,028	74,251	73,474	72,697
강동구	77,255	77,672	78,089	80,174	82,259	84,343

2. 추정된 지방세 + 조정교부금 : 총토지세분 (단위:백만)

자치구 \ a.t	0.002	0.003	0.004	0.005	0.006	0.007
종로구	67,509	64,173	60,836	57,500	54,164	50,827
중구	63,789	58,851	53,912	48,974	44,035	39,097
용산구	69,185	68,048	66,910	65,773	64,636	63,498
성동구	73,402	73,059	72,716	72,373	72,031	71,688
광진구	67,892	68,676	69,460	70,244	71,028	71,812
동대문구	86,061	85,803	85,545	85,287	85,028	84,770
중랑구	82,594	85,906	89,218	92,531	95,843	99,155
성북구	84,614	86,391	88,168	89,945	91,723	93,500
강북구	73,806	76,106	78,407	80,707	83,008	85,308
도봉구	71,729	74,923	78,117	81,311	84,505	87,699
노원구	94,839	100,849	106,858	112,867	118,876	124,886
은평구	84,338	86,905	89,471	92,038	94,604	97,171
서대문구	77,119	77,889	78,659	79,429	80,200	80,970
마포구	80,643	80,555	80,466	80,378	80,290	80,202
양천구	74,038	76,254	78,470	80,686	82,901	85,117
강서구	86,099	88,108	90,116	92,124	94,132	96,140
구로구	68,208	68,162	68,117	68,071	68,026	67,980
금천구	59,955	59,992	60,030	60,068	60,106	60,143
영등포구	67,481	65,090	62,699	60,309	57,918	55,528
동작구	77,707	79,637	81,567	83,498	85,428	87,358
관악구	90,300	93,684	97,068	100,452	103,837	107,221
서초구	63,527	57,531	51,535	45,538	39,542	33,546
강남구	122,332	111,759	101,186	90,613	80,039	69,466
송파구	73,604	72,115	70,626	69,137	67,647	66,158
강동구	74,531	74,837	75,143	75,449	75,755	76,061

$\alpha \cdot t$	0.008	0.009	0.010	0.015	0.020	0.025
자치구						
종로구	47,491	44,155	40,818	24,136	7,454	- 9,228
중구	34,158	29,220	24,281	- 411	-25,104	- 49,796
용산구	62,361	61,223	60,086	54,399	48,712	43,025
성동구	71,345	71,002	70,660	68,946	67,232	65,519
광진구	72,596	73,380	74,164	78,083	82,003	85,923
동대문구	84,512	84,254	83,996	82,706	81,415	80,125
중랑구	102,467	105,779	109,091	125,652	142,212	158,773
성북구	95,277	97,054	98,832	107,718	116,604	125,490
강북구	87,608	89,909	92,209	103,711	115,213	126,716
도봉구	90,893	94,087	97,281	113,251	129,222	145,192
노원구	130,895	136,904	142,913	172,959	203,006	233,052
은평구	99,737	102,304	104,870	117,703	130,535	143,368
서대문구	81,740	82,510	83,281	87,132	90,984	94,835
마포구	80,114	80,026	79,937	79,497	79,056	78,615
양천구	87,333	89,548	91,764	102,843	113,921	125,000
강서구	98,148	100,157	102,165	112,206	122,247	132,288
구로구	67,934	67,889	67,843	67,615	67,388	67,160
금천구	60,181	60,219	60,257	60,446	60,635	60,823
영등포구	53,137	50,746	48,356	36,403	24,449	12,496
동작구	89,289	91,219	93,150	102,801	112,453	122,105
관악구	110,605	113,989	117,373	134,293	151,214	168,134
서초구	27,550	21,554	15,558	-14,423	-44,403	- 74,384
강남구	58,893	48,320	37,747	-15,118	-67,984	-120,849
송파구	64,669	63,180	61,690	54,244	46,798	39,351
강동구	76,367	76,673	76,979	78,509	80,039	81,569