

# 自治區間 財政不均衡 改善方案에 關한 研究\*

A Study on Adjusting Fiscal Disparities among Districts

元 允 喜

(서울市立大學校 稅務學科 教授)

<目 次>

- I. 序論
- II. 서울特別市 自治區 財政의 現況 및 問題點
- III. 自治區間 財源調整을 위한 改善方案
- IV. 結論

<ABSTRACT>

This study looks into fiscal disparities among municipal districts in Soeul, and tries to find what causes them and the ways how they can be adjusted. Among the four taxes allocated to municipal districts are the Workshop Tax and the Aggregate Land Tax the ones the tax revenues of which are the most unequally distributed.

Reallocation of tax bases between the Seoul city government and districts, and reform of the grant system are suggested. Property taxes on land and buildings are differentiated into domestic and non-domestic parts; the former as district taxes, and the latter as city taxes. The main arguments for these changes to collect local taxes within benefit areas and to connect the voting rights with tax paymennts. And the equal levy among residents and the Automobile Tax are another taxes to be transferred to districts. It is also suggested that a reversal grant be incorporated into the current grant system.

---

\* 본 연구는 1994년도 서울특별시 학술연구조성비 지원을 받아 연구한 논문임.

## I. 序 論

1988년 지방자치법의 개정으로 특별시·직할시의 구는 自治區로 전환되어 자치단체로서의 法人格을 부여받게 되고, 재정측면에 있어서도 시본청과 별도의 세입과 세출을 운용하게 되었다. 또한 작년 6월에 실시된 지방선거를 통하여 민선구청장이 선출됨으로써 이제 自治區도 하나의 자치단체로서 그 位相이 確立되었다고 할 수 있다.

그러나 이러한 형식적인 측면에서만이 아니라 실질적으로 지방자치가 발전되고 그 장점들이 실현될 수 있기 위해서는, 적정수준의 그리고 자율적인 財源確保가 중요하다는 것은 언급할 필요가 없다고 할 수 있다. 지방자치란 주민들의 選好에 따라 공공서비스를 제공함으로써 資源의 효율적인 配分을 기하며, 또한 이러한 공공서비스 제공과정이 주민과 가까운 거리에서 2주민들의 참여가 용이한 형태로 이루어지도록 함으로써, 주민에 대한 정부의 책임성을 확보할 수 있다는데 그 중요한 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 지방자치의 기본적인 취지가 실현될 수 있기 위해서는, 지방자치단체가 安定的이면서도 彈力的인 재원을 확보할 수 있도록 하고, 재정과정에 있어서도 자율적인 의사결정을 할 수 있는 制度的인 裝置가 마련되는 것이 필요하다.

서울특별시의 自治區들은 시를 제외한 다른 기초자치단체들에 비해서 전체적으로 그 財政狀態가 비교적 양호하다고 할 수 있다. 그러나 서울특별시의 25개 自治區를 대상으로 하여 그 재정현황을 살펴보면 自治區간의 財政力에 있어서 매우 현격한 差異가 존재하는데, 일반회계의 재정자립도가 98%를 초과하는 自治區가 있는 반면에 그 비율이 50%에 불과한 自治區도 병존하고 있는 것이다. 중구와 강남구 등 상업지역의 경우 활발한 경제활동과 높은 부동산가격에 의해서 많은 세수입을 확보하고 있는 반면에, 주거지역을 중심으로 하는 自治區의 경우 상대적으로 많은 인구와 그에 따른 재정수요에 비해서 세수입은 미약한 실정이다. 최근 서울시에서 추진하였던 自治區稅인 종합토지세와 특별시세인 담배소비세의 相互交換방안도 이와 같은 自治區간의 재정불균형을 조정하려는 대표적인 시도였다고 할 수 있다.

본 연구는 서울특별시의 自治區를 분석대상으로 하여 현행의 自治區稅제와 調整交付金制度 등의 특성과 문제점을 살펴보고, 自治區간 재정력의 不均衡을 緩和하고 적정수준의 재원을 確保하기 위한 개선방안은 무엇인지를 살펴보는 것을 주목적으로 한다.

自治區는 다른 기초자치단체인 시·군과 비교할 때, 그 기능과 재정제도 등의 측면에서 여러 가지의 다른 특성들을 지니고 있다. 우선 지방자치법 제2조 2항에서는 自治區의 자치

권의 범위는 법령이 정하는 바에 의하여 시·군과 다르게 할 수 있다고 규정하고 있는데, 동법 시행령 제9조에는 시·군과 다르게 기초자치단체인 自治區에서 처리하지 않고 특별시·직할시에서 처리하는 사무들을 열거하고 있다<sup>1)</sup>. 이와 같이 自治區의 기능이 시·군과 다르게 설정되어 있는 것은, 인구가 밀집되어 있는 대도시의 특성상 기초자치단체인 自治區의 기능에 비해서 廣域行政의 비중이 월등히 높다는 점에 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

이러한 기능배분상의 차이와 더불어 재원배분의 측면에서도 크게 두 가지의 차이점이 있다고 할 수 있다. 우선 광역과 기초자치단체간에 지방세의 배분이 다르다는 점을 들 수 있다. 도와 시·군간에 있어서는 取得稅와 登錄稅 등 6개의 세목이 도세로, 그리고 9개의 세목이 시·군세로 배분되어 있는데 비해서, 自治區稅로 재산세와 종합토지세, 면허세, 사업소득세 등 4개의 세목이 설정되어 있고, 나머지 11개 세목은 특별시·광역시세로 설정되어 있는 것이다.

둘째, 지방자치법 제160조에서는 대도시행정의 특례사항중의 하나로서 自治區 재원에 관하여 규정하고 있는데, 특별시장 및 광역시장은 시세수입중의 일정액을 확보하여 당해 지방자치단체 관할구역안에 있는 自治區 상호간의 재원을 조정해야 한다고 규정하여, 自治區 調整交付金제도의 근거를 마련하고 있다. 시·군의 경우 중앙정부 지방교부세의 교부대상인데 비해서, 自治區의 경우 그 기준재정수요액이나 기준재정수입액을 특별시와 광역시에 합하여 계산하고, 이를 당해 특별시 또는 광역시에 교부하도록 되어 있다.

이하에서 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 우선 제2장에서는 지방세와 調整交付金制度 등 현행 서울시 自治區를 중심으로 한 재정구조의 특성과 문제점을 분석한다. 제3장에서는 自治區稅가 가져야 하는 기본적인 특성에 대해서 논의하고, 이러한 기준들을 바탕으로 시세와 自治區稅간의 세원배분과 自治區稅제의 개편 및 調整交付金제도의 개편방안 등에 대해서 논의한다. 自治區 재정력불균형을 완화하려는 현행의 재정제도에 관한 개선방향을 제시한다. 그리고 제4장에서는 이러한 분석들을 바탕으로 정책적인 시사점을 제시하게 된다.

1) 5종 51개의 사무가 열거되어 있는데, 이는 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무, 행정전산화에 관한 사무, 지방재정에 관한 사무, 매장 및 묘지 등에 관한 사무, 청소·오물에 관한 사무, 지방도목·주택건설 등에 관한 사무, 건축허가 등에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무, 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무, 상수도 사업에 관한 사무, 공공하수도에 관한 사무, 공원 등 관광·휴양시설의 설치 및 관리에 관한 사무, 지방제도사업에 관한 사무, 대중교통행정에 관한 사무, 지역경제육성에 관한 사무이다.

## II. 서울特別市 自治區의 財政現況 및 問題點

### 1. 서울市 自治區 財政現況

<표 1>은 1993년의 기초자치단체의 세입결산액과 그 재원별 構成內譯을 보여주고 있다. 이 표에서 나타나는 바와 같이, 地方稅와 稅外收入을 합한 자체재원의 비율(또는 재정자립도)은 시 자치단체가 73.4%로 가장 높고, 그 다음이 서울시의 68.5%, 그리고 광역시 自治區와 군 자치단체의 순서로 되어 있다. 그러나 시·군세와 自治區稅의 구성이 다르고, 自治區 調整交付金과 徵收交付金制度 등의 차이를 고려할 때, 이러한 직접적인 비교는 어렵다고 할 수 있다. 즉 自治區의 경우 調整交付金制度가 있는 반면, 시세 징수교부금이 3%로 되어 있지만, 시나 군의 경우 징수교부금의 교부율이 30%(인구 50만 이상의 시의 경우 50%)에 이르고 있는 것이다. 만약 시의 경우에 있어서 세외수입항목에 포함되어 있는 징수교부금 6,475억원을 제외한다면 그 재정자립도는 약 60.7%가 되기 때문에, 실질적으로는 서울시 自治區의 재정자립도가 가장 높다는 것을 알 수 있다<sup>2)</sup>.

<표 1> 기초자치단체의 세입결산액과 구성 (1993년)

(단위: 억원, %)

구 분	세입결산액 (억원)				세입구성 (%)				
	서울시 자치구	광역시 자치구	시	군	서울시 자치구	광역시 자치구	시	군	
자체재원	지방세	5,642	3,870	16,642	9,203	29.2	19.3	32.8	13.2
	세외수입	7,579	5,948	20,595	15,712	39.3	29.6	40.6	22.5
	소계	13,221	9,818	37,237	24,915	68.5	48.9	73.4	35.6
의존재원	교부금1)	5,284	6,627	6,870	26,262	27.4	33.0	13.5	37.5
	보조금	798	3,563	5,248	17,976	4.1	17.8	10.3	25.7
	지방채2)	-	55	1,357	815	0.0	0.3	2.7	1.2
	소계	6,082	10,245	13,475	45,053	31.5	51.1	26.6	64.4
세입 합계	19,303	20,063	50,712	69,968	100.0	100.0	100.0	100.0	

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1994.

주 1) 자치구의 경우 조정교부금, 시와 군의 경우 지방교부세액임.

2) 지방채 발행은 해당 자치단체의 기채노력 및 그 부담하에서 이루어지는 것이기 때문에 자체재원이라고 할 수 있지만, 일단은 해당 자치단체 외부의 기관으로부터 재원을 차입하여 사용하는 것이기 때문에 의존재원으로 분류하였음.

2) 물론 더 엄밀한 비교를 위해서는 자치구의 세외수입에 포함되어 있는 3%의 징수교부금액도 고려하여야 할 것이다.

<표 2>는 서울과 광역시 自治區의 평균 재정자립도와 그 변이계수를 보여주고 있다. 서울 22개 自治區의 재정자립도의 변이계수는 22.8%로서, 다른 여타의 광역시 自治區에 비해서 自治區간 편차가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 따라서 서울 自治區 재정현황의 특징은 다른 자치단체에 비해서 그 재정자립도는 높은 반면에 自治區간 재정력의 격차가 높게 나타나고 있다는 점을 들 수 있다. 한편 自治區간 재정격차가 가장 작은 광역시는 광주로서 평균 재정자립도도 가장 낮아 서울과는 대조를 이루고 있다.

<표 2> 자치구의 자체수입비율과 변이계수 (1993년)

(단위: 개, %)

구 분	자치구수	평균 재정자립도	변이계수
서울	22	68.5	22.8
부산	12	48.8	19.6
대구	7	49.6	20.7
인천	6	56.4	10.6
광주	4	38.1	4.8
대전	5	45.5	15.5

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1994.

## 2. 自治區稅制

### 가. 자치구간 세수분포현황

<표 3>은 1993년에 있어서 서울특별시의 시세와 自治區稅의 세수 및 그 비중, 최근 3년간의 세목별 세수증가율, 그리고 각 세목별 自治區간의 변이계수를 보여주고 있다. 전체적으로 시세와 自治區稅의 비중은 82.7:17.3으로 나타나고 있는데, 취득세와 등록세의 50%인 調整交付金을 고려한 실질적인 배분은 65:35가 된다는 것을 알 수 있다. 최근 3년간의 세수 증가율을 살펴보면 시세의 경우 평균 13.7% 증가하고 있는데 비해서, 自治區稅는 이보다 높은 21.3%의 증가율을 나타내고 있다. 이는 주로 自治區稅인 종합토지세의 경우 연평균 26%의 증가율을 보이고 있는 반면에, 시세의 경우 담배소비세, 등록세 등이 낮은 증가를 보여주고 있기 때문이라고 할 수 있다.

自治區간의 세수편차를 보여주는 변이계수를 살펴보면, 소득과세라고 할 수 있는 주민세와 사업소세가 각각 175.4%와 169.7%로서 가장 높게 나타나고 있고, 다음이 종합토지세로서 108%를 보여주고 있다. 한편 주민세를 균등할과 소득할로 구분하여 살펴보면 각각

51.6%와 181.8%로 계산되고 있으며, 종합토지세의 경우를 토지의 용도에 따른 과세형태인 종합합산, 별도합산, 분리과세의 형태로 구분하면 각각 50.3%, 146.8%, 그리고 95.4%로 계산되고 있다<sup>3)</sup>. 결국 주민세의 경우 소득할, 그리고 종합토지세의 경우 상업용 건물의 부속 토지가 주로 포함되는 별도합산의 경우가 自治區별 세수편차를 야기한다는 것을 의미하며, 사업소세의 경우까지를 종합적으로 고려할 때 自治區별 기업경제활동의 차이가 세수편차를 야기하는 가장 큰 요인이라고 할 수 있는 것이다.

<표 3> 서울특별시세와 자치구세의 세목별 특징1) (1993년)

(단위: 억원, %)

세 목		세 수	비 중	증 가 율 <sup>2)</sup>	변이계수 <sup>3)</sup>
시 세	취득세	4,679	14.4	14.9	69.3
	등록세	6,865	21.1	12.4	59.4
	주민세	5,085	15.6	19.1	175.4
	자동차세	3,480	10.7	15.9	43.4
	도축세	42	0.1	-2.3	-
	담배소비세	4,173	12.8	5.1	46.2
	도시계획세	1,728	5.3	20.0	67.5
	공동시설세	496	1.5	16.9	79.1
	과년도수입	408	1.3	-	-
	서울시세계	26,956	82.7	13.7	-
자 치 구 세	재산세	1,382	4.2	16.8	59.7
	종합토지세	3,042	9.3	26.0	108.0
	면허세	516	1.6	16.7	36.6
	사업소세	623	1.9	12.8	169.7
	과년도수입	78	0.2	-	-
자치구세계	5,641	17.3	21.3	-	
합 계	32,598	100.0	14.9	-	

자료: 서울특별시, 「지방세정연감」, 1994.

주 1) 농지세의 경우 세수가 극히 미미하여 제외하였고, 경주마권세와 지역개발세의 경우 부과·징수실적이 없음.

2) 1992년부터 1994년까지 3개년간 세수증가율의 단순평균임.

3) 자치구별 인구를 가중치로한 일인당 세수의 가중변이계수임.

담배소비세의 경우 1995년 6월 자치구별 판매실적을 기준으로하여 계산하였음.

<표 4>는 1993년의 경우 自治區稅와 세외수입의 自治區별 세입액이 각 항목별 평균과 얼마나 차이가 있는가, 그리고 전체 自治區稅수의 自治區별 비율과 각 세목별 세수의 自治

3) 이때 변이계수는 자료의 제약상 세액이 아닌 각 과세형태별 과세표준의 크기를 기준으로 계산하였다.

區別 비율과는 얼마나 차이가 있는가를 자체재원에 의한 기준재정수요 충족정도 (이하 기준재정수요 자체충족도)의 순서로 제시하고 있다. 이 표에서 제시되고 있는 내용을 요약하면 다음과 같다.

<표 4> 각 세목별 전체평균과 자치구별 차이

(단위: 천원, %)

구 분	평균과의 차이		전체 자치구의 세입항목별 일인당 평균세입과 개별 자치구의 일인당 세입의 차이(천원)					전체 자치구세수의 자치단체별 비중과의 차이1) (%)			
	재 정 자립도	충족도	재산세	종 합 토지세	면허세	사업소 세	세 외 수입	재산세	종 합 토지세	면허세	사 업 소세
강남	29.5	111.9	20.2	70.6	5.0	9.3	51.3	-2.2	2.2	-4.8	-2.0
중구	30.1	103.4	23.4	150.7	6.7	62.9	172.7	-4.9	1.1	-5.7	10.6
서초	29.2	82.5	14.1	46.1	4.7	3.8	28.9	-0.9	1.1	-1.4	-2.7
영등포	12.7	17.8	3.8	16.4	1.1	11.1	-9.1	-1.4	-0.2	-1.7	5.5
종로	8.9	16.3	9.7	53.6	2.3	19.1	52.1	-1.9	0.6	-2.6	3.7
송파	11.4	11.7	3.2	4.3	0.8	-2.7	-7.2	0.9	0.3	0.3	-3.6
용산	4.5	2.5	6.1	7.4	0.2	1.7	24.3	0.5	-0.1	-0.7	0.0
성동	-3.3	-11.5	-2.5	-9.9	-0.8	-2.0	-2.1	0.7	-0.4	1.0	-0.4
구로	-6.7	-15.7	-4.1	-12.4	-1.0	0.5	-16.0	0.1	-0.7	0.8	2.9
마포	-9.7	-16.7	-2.1	-8.3	-0.5	-1.5	-10.4	0.3	-0.2	0.6	-0.1
동작	-4.3	-17.7	-3.5	-12.4	-1.0	-4.1	17.5	0.5	-0.2	0.7	-1.2
노원	-12.2	-18.1	-5.5	-18.2	-0.9	-4.3	-2.7	0.6	-0.4	1.8	-0.9
강서	-6.5	-18.6	6.3	-10.7	0.1	1.2	2.7	2.1	-1.2	0.3	1.0
동대문	-11.3	-20.4	-4.0	-11.4	-0.9	-3.6	-11.9	0.3	-0.1	0.8	-1.1
강동	-9.6	-20.5	-2.8	-11.1	-0.4	-4.3	-21.4	0.7	-0.2	1.4	-2.0
은평	-16.1	-21.0	-4.5	-14.8	-1.0	-5.0	-22.8	0.6	-0.2	1.3	-1.7
도봉	-13.7	-22.1	-5.1	-16.5	-1.3	-4.2	-19.1	0.9	-0.4	1.8	-1.4
중랑	-14.3	-23.2	-5.2	-17.1	-1.1	-4.4	-8.3	0.6	-0.3	1.3	-0.9
서대문	-10.1	-27.2	-2.7	-11.6	-1.0	-3.9	10.0	0.6	-0.1	0.6	-1.1
성북	-18.3	-28.0	-4.8	-14.1	-1.6	-4.6	-19.5	0.6	-0.0	0.8	-1.6
양천	-16.5	-28.2	-4.8	-15.7	-0.3	-4.6	-27.9	0.6	-0.3	2.0	-1.4
관악	-13.0	-32.1	-5.0	-16.7	-1.5	-4.9	-3.5	0.8	-0.3	1.3	-1.6
평균치	68.5	81.6	12.6	27.9	4.8	5.7	69.5				

자료: 내무부, 「지방재정연감」, 1994.

서울특별시 조정교부금 산정자료.

주 1) 서울시 자치구세 총액의 구별 비중과 각 세목별 구별 비중과의 차이.

2) 재정자립도의 경우 단순변이계수, 그리고 각 세입항목의 경우에는 인구를 가중치로한 가중 변이계수임.

첫째, 財政自立度 및 基準財政需要 자체충족도와 세외수입을 포함한 모든 세목의 일인당 세입액의 크기는 비례하고 있는 것으로 나타나고 있다. 서초구의 사업소세 등을 비롯한 극

히 일부를 제외하고는 평균 이상의 재정자립도를 나타내고 있는 7개 自治區의 모든 세입항목은 평균 이상의 수치를 보여주고 있으며, 이와 반대로 평균 이하의 재정자립도를 나타내고 있는 自治區의 경우는 거의 대부분의 세입항목이 평균 이하임을 보여주고 있다. 또한 그 크기도 재정자립도의 순서에 따라 달라지고 있음을 알 수 있다. 이것은 自治區의 재정력의 차이가 단지 일부 세입항목에 의해서가 아니라 모든 항목에 의해서 결과하고 있음을 보여주고 있는 것이다.

둘째, 전체세수의 自治區별 비중과 각 세목별 세수의 自治區별 비중을 비교한 위 표의 오른쪽 부분을 살펴보면, 중구의 사업소세 등 일부를 제외한 모든 경우에 있어서 종합토지세와 사업소세는 재정자립도가 높은 自治區에서 그 비중이 높게 나타나고, 재산세와 면허세의 경우는 그와 반대의 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실은 재정력이 높은 自治區와 낮은 自治區간의 세수 편재현상이 종합토지세와 사업소세에 있어서 특히 심하게 나타나고 있다는 것을 의미한다고 할 수 있으며, 이러한 사실은 위 <표 3>에서 제시된 변이계수에 의해서도 파악되고 있다고 할 수 있다.

## 나. 현행 자치구세제의 평가

### 1) 지역성의 원칙과 자치구세제

통상 이상적인 지방세가 갖추어야 할 여러 조건들중에서도<sup>4)</sup> 가장 기본적인 것은 地域性의 원칙 또는 편익지역의 원칙이라고 할 수 있다. 이는 기본적으로 특정 지방자치단체의 공공서비스 공급을 위한 재원조달수단으로서 지방세는 그 공공서비스의 혜택이 미치게 되는 편익지역내의 세원으로부터 조달되어야 한다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 원칙에 따름으로써 공공서비스로부터 받게 되는 편익과 그 공급에 필요한 費用負擔間의 連繫가 이루어지고, 그에 따라 효율적이고 책임있는 공공서비스 공급을 기할 수 있다는 것을 의미하는 것이다. 자치단체간을 넘어서는 외부효과가 없다고 가정한다면 이는 결국 특정 지방자치단체의 지방세는 그 지역내의 세원, 특히 해당 지역주민이 최종적인 부담을 해야 한다는

4) Bahl(1995)은 지방세의 세원배분시 고려되어야 할 사항으로 다음과 같은 세 가지를 제시하고 있다. 첫째는 지역성의 원칙이라고 할 수 있는데, 지방세원은 그 세입을 재원으로 해서 제공되는 공공서비스로부터 혜택을 받게 되는 지역주민들이 부담해야한다는 지역적인 특성을 가져야 한다는 것이다. 둘째는 경제에 대한 중립성의 원칙이라고 할 수 있는데, 지방세는 기업들의 행동에 영향을 미침으로써 결과적으로 그 지역 또는 전체경제에 해로운 방식으로 부과되어서는 안된다는 것이다. 세제는 세무행정상의 원칙으로, 지방세는 높은 행정비용이나 순용비용을 야기하는 세목이어서는 안된다는 것이다. Bahl이 제시하는 이러한 원칙이외에도 책임분담의 원칙, 세수안정성 및 탄력성의 원칙, 세원의 보편성의 원칙 등이 일반적으로 제시되는 지방세의 원칙들이라고 할 수 있다.

것을 의미한다고 할 수 있다.

지방자치의 이념에 비추어 볼 때, 이 원칙은 우선 경제적인 效率性의 관점에서 해석할 수 있을 것이다. 지역주민의 선호에 따라 공공서비스를 제공하고, 그 비용은 공공서비스의 혜택을 받는 당해지역의 수혜자들로 하여금 부담하게 하여 응의과세를 실현할 수 있는 것이다. 이러한 과정을 통한 공공서비스 공급과 재원조달과정은 각 자치단체별로 적정규모의 공공서비스를 공급할 수 있게 한다는 점에서 사회전체적인 후생의 극대화를 달성할 수 있게 하는 것이다.

그러나 이러한 이론적인 지방자치의 장점이 실현될 수 있기 위해서는 원칙적으로 각 자치단체 지출의 규모나 구조결정, 그리고 재원조달과정에 있어서의 재정자주권 보장이라는 전제조건이 충족되어야 할 것이다. 주민의 선호와 지불의사에 따른 효율적인 공공서비스 공급이 이루어지기 위해서는 재정관련 의사결정에 있어서 일정수준의 자율권이 인정되어야 하는 것은 당연한 것이라고 할 수 있다.

지방세의 지역성 원칙은 또 한편 지방자치단체의 責任性 確保라는 지방자치의 정치적인 측면과 연계하여 고려될 수 있을 것이다. 현대 민주주의 국가에서 주민들의 선호 표현은 통상 투표를 통하여 이루어지게 된다. 공공지출수준과 그에 따른 지방세의 부담수준도 직접적 또는 주민대표를 통한 간접적인 과정을 통하여 投票過程과 연관되어 있고, 이는 결국 지역주민의 의사들이 보다 잘 반영되고 지방정부의 책임성이 제고되는 결과를 도출할 수 있게 하는 것이다. 이러한 측면에서 본다면 지방세는 그 부담수준등이 住民의 選好와 附屬하는지 여부가 가급적 투표를 통하여 검증될 수 있도록 하는 방식으로 설정되는 것이 바람직할 것이다. 다시 말해서 투표권을 가지는 해당 지역 주민들이 부담하는 세원에 대해 지방세가 부과되어야 하고, 그 부담수준등에 대해서 직접 또는 간접적인 방식으로 주민의 투표권이 행사될 수 있게 함으로써, 주민들에 대한 지방정부의 책임성 확보를 기할 수 있는 것이다.

이러한 투표권과의 연계를 통하여 지방세제를 평가한 대표적인 예로서 영국의 경우를 들 수 있다. 영국의 지방세제는 레이트라고 하는 재산과세가 그 골격을 이루고 있었다. 레이트는 크게 주거용 재산에 관한 것과 비주거용 재산에 관한 것으로 구성되어 있었는데, 대처정부의 개혁을 통해서 1990년 이후<sup>5)</sup> 주거용 레이트는 인두세인 주민부담금(Community Charge)으로 전환되었다. 그리고 비주거용 레이트는 국세로 전환되어, 각 지방자치단체에

5) 스코틀랜드의 경우는 1987년의 「주거용 레이트 폐지법(the Abolition of Domestic Rates (Scotland) Act)」에 의해서 1989년 3월말일에 폐지되었다.

의해 징수된 세수는 중앙으로 집중되고 이는 다시 성인인구수에 따라 각 지방에 배분되었다. 이러한 레이트 제도 개편의 기본출발은 납세자와 투표권자를 일치시키고자 하는 노력이었다고 할 수 있는데, 당시 약 3,500만명의 유권자중에서 약 50%인 1,800만명만이 레이트를 납부하였고, 그 중 약 600만명은 일부 또는 전액을 환불받음으로써 실질적으로는 약 34%만이 전액의 레이트를 납부하였던 것이다. 이와 같이 납세자와 유권자가 일치하지 않음으로써 비용을 부담하지 않는 많은 유권자들은 지방정부지출이 확대되는 방향으로 투표를 하게 되었으며, 또한 세부담에 있어서의 불공평을 야기하게 되었다고 주장되었던 것이다.

## 2) 현행 자치구세제의 특징

지방세의 지역성 원칙이라는 관점에서 본다면 현행 自治區稅는 다음과 같이 평가될 수 있을 것이다. 첫째, 통상 종합토지세와 재산세 등 부동산 보유과세는 부동산이라는 가장 地域的인 세원에 부과되는 세목으로서 기초자치단체인 自治區稅의 세목으로 적합하다고 여겨지고 있다. 부동산의 경우 이동성이 극히 제약되어 있으며, 통상 그 가치가 높을 수록 해당 자치단체의 공공서비스 혜택을 많이 받고 있다고 할 수 있다는 점이 그 이유로 제시되고 있다.

토지등 부동산은 移動性이 제약되어 있기 때문에 다른 세목들에 비해서 그 세부담이 해당 자치단체내의 稅源에 歸着된다는 점<sup>6)</sup>은 일반적으로 인정되고 있다고 할 것이다. 그러나 그 과세표준이 되는 지가등이 해당 자치단체에 제공하는 공공서비스의 편익을 반영하는 것인가에 대해서는 의문점이 있을 수 있게 된다. 현실적으로 지가등 不動產價格은 토지의 용도나 도시계획 등에 큰 影響을 받게 되는데, 대도시 행정의 특성상 이러한 기능은 대부분 광역자치단체의 기능에 속한다고 할 수 있다. 현재 自治區間 세수의 불균형이 매우 큰 綜合土地稅의 경우 그 원인이 되는 지가의 차이가 주로 서울특별시의 도시계획이나 교통계획 등에 연유한 것이지, 自治區가 제공하는 서비스상의 차이에서 유래한 것은 아니라는 측면에서 본다면 반드시 自治區稅의 세목으로 여겨져야 할 필요성은 없는 것이다.

둘째, 투표를 통한 주민참여라는 관점에서 살펴본다면 현행 自治區稅의 세목들은 대부분 해당 自治區에 거주하는 주민을 대상으로 한 것은 아니라는 점을 지적할 수 있다. 免許稅와 事業所稅의 경우 각종 사업면허나 사업소개설 등의 측면에 대한 과세이기 때문에 그 부

6) 물론 재산과세의 세부담이 최종적으로 누구에게 귀착되는가에 대해서는 그 조세의 형태가 전국적으로 통일적인 체계에 의한 것인가 또는 지방마다 다른 형태로 되는 체계인가, 부분균형분석인가 일반균형분석인가, 건물인가 토지인가, 그리고 재산의 용도가 무엇인가 등에 따라서 다양하게 분석된다.

담자가 해당 自治區의 구민일 필요는 없는 것이다. 한편 재산세와 종합토지세의 경우에 있어서도 많은 부분이 비주거용 건물과 토지에 과세되고 있으며, 이 또한 주민의 투표권과는 직접적인 關聯性은 없다고 할 수 있는 것이다.

1993년 서울시 종합토지세의 과세표준을 기준으로 살펴보면, 총 과표액 61조원중에서 주거용 건물의 부속토지를 주된 대상으로 하는 종합합산이 38.1조원으로서 약 62.5%를 점하고 있고, 상업용 건물의 부속토지를 주로 하는 별도합산의 경우 19.9조원으로서 약 32.6%를 점하고 있다. 중구와 서초구, 그리고 강남구 등 재정력이 월등히 높은 3개 自治區가 차지하는 비중을 살펴보면, 종합합산의 경우 8.9조원으로서 약 23.4%를 점하고 있는 반면에 별도합산의 경우는 8.4조원으로서 약 42.2%를 점하고 있는 것이다<sup>7)</sup>.

이상의 논의를 요약한다면, 서울시 自治區간의 재정불균형은 지방세 측면에서 볼 때, 종합토지세와 사업소세, 특히 전자에 있어서의 自治區간 격차가 주된 원인이라고 할 수 있다. 종합토지세의 과세형태별로는 주로 상업용 건물의 부속토지를 대상으로 하는 별도합산의 自治區간 격차가 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 自治區稅의 성격측면에서 현행 自治區稅의 세목들은 해당 自治區의 거주주민을 대상으로 한다기 보다는, 각종 사업활동에 관련된 세원들이 주를 이루고 있다고 할 수 있다. 이러한 측면은 自治區稅의 부담과 투표권의 연계관계를 미약하게 함으로써 투표과정을 통해 지방정부의 책임성을 증대한다는 지방자치의 이념과도 비교적 부합하지 않는 것이라고 할 수 있다. 또한, 대도시 광역행정의 특성상 부동산가치등 각종 세원의 분포 및 그 크기가 自治區의 공공서비스보다는 서울시의 도시계획 등에 의존하는 바가 크다는 점에서 自治區稅의 세원으로 적합한 것인가에 대한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

#### 다. 자치구 조정교부금제도의 현황과 문제점

自治區 調整交付金制度는 지방자치법 제 160조와 동법 시행령 제59조에 의거하여, 서울특별시와 각 광역시내 自治區간의 합리적 재원조정과 균형있는 발전을 도모함을 그 목적으로 한다. 1995년 11월 20일자로 개정된 서울특별시의 현행 제도를 살펴보면, 취득세와 등록세의 합산액(조정세)의 50%를 調整交付金의 재원으로 하는데, 이 중 90%는 보통교부금으로 그리고 나머지 10%는 특별교부금의 재원으로 하게 된다. 보통교부금의 배분은 12개 측정항목 19개 측정단위를 이용하여 산출한 기준재정수요액과 自治區稅와 세외수입을 합한 자체재원의 95%로 측정되는 기준재정수입액의 차이인 재정부족액을 기준으로 하게 된다.

7) 서울특별시, 「지방세정연감」, 1994, pp. 212~225.

특별교부금은 재해로 인한 특별한 재정수요나 청사신축 등의 특수한 사정을 고려하여 배분되게 된다<sup>8)</sup>.

1995년 11월 개정이전의 서울시 調整交付金제도는 1991년 전문개정된 조례에 의해 설정된 것인데 그동안 여러 가지의 점에서 비판을 받아 왔다. 시정개발연구원(1994)은 調整交付金제도의 문제점을 주로 교부금 배분방식과 관련하여 파악하고 있는데, 특히 기준재정수요의 산정을 위한 측정단위의 당위성에 많은 의문을 제시하고 있다. 우선 23개 측정항목과 예산항목의 불일치를 들고 있는데, 인건비를 포함하는 대부분의 경비가 예산항목에 분산계상되어 있기 때문에 이를 측정항목에 맞추어 재분류하는 과정에서의 자의성과 오류가 개입될 가능성이 많으며, 또한 이렇게 측정된 기준재정수요가 전반적인 自治區 재정수요를 잘 반영하지 못한다는 점을 들고 있다. 또한 예산규모를 기준으로 재정수요를 파악하는 것은 기존의 공공서비스 공급규모에 비례하는 재정지원을 계속하는 결과를 초래하는 것으로 사실상 측정하고자 하는 합당한 재정수요를 반영하는 것은 아니라는 것이며, 이러한 방식은 결과적으로 현행의 빈익빈 부익부 현상을 심화할 뿐만 아니라 방만한 재정운용을 장려하는 결과를 초래한다고 비판하고 있다.

유재원(1995)은 주로 실무적인 관점에서 현행 제도의 문제점을 세세하게 지적하고 그 개선방안을 제시하고 있다. 우선 기준재정수요 산정상의 문제점을 각 항목별로 구체적으로 제시하고 있는데, 예를 들어 1994년의 경우 인건비는 수요액의 110.5%로 실제보다 과대계상되었는데, 그 이유로서 일인당 단가와 인원수의 과대계상을 들고 있다. 청소비의 경우 실수요액의 13.4%만 계상되고 있는데, 그 이유로서는 청소비 측정단위인 단독주택에 대한 단가가 낮고, 가로청소경비와 공중변소관련 경비의 수요가 반영되지 않았음을 지적하고 있다. 두번째의 문제점으로 통계자료상의 문제점을 들고 있는데, 기준재정수요를 측정하는데 이용되는 각종 통계자료가 그 기준에 있어서 부적합한 측면이 있고, 또한 구체적인 수치상에 오류가 있음을 지적하고 있다.

이러한 연구결과와 함께 지금까지의 調整交付金제도 운용경험을 바탕으로 서울시 주무부서(1995)에서는 기존 제도의 문제점을 아래와 같이 파악하고, 조례개정을 통하여 제도개선을 추구하였던 것이다<sup>9)</sup>. 그 주요내용을 요약하면, 첫째, 현재 23개 측정항목이 예산항목과 불일치되어 진정한 재정수요를 측정하는 것이 어렵기 때문에, 예산항목에 맞추어 재분류하도록 하였다. 또한 각 항목의 측정단위 변경 및 단위단가 상향조정 등으로 수요측정액을

8) 개정이전에는 보통교부금액은 전체 교부금액의 95%, 그리고 나머지 5%를 특별교부금액으로 교부하였다. 또한 측정항목과 측정단위도 각각 23개와 25개였다.

9) 서울시 내부자료, “자치구 재정지원제도의 개선,” 1995.

실제 예산수요에 맞도록 조정하도록 하고 있다. 둘째, 현행의 방식은 행정서비스 공급실적 위주의 측정으로서, 각 예산항목에 분산 계상되어 있는 인건비수요를 별도로 측정함으로써 일반행정비 수요가 과대하게 측정되며, 이미 自治區 청사등 행정수행에 필요한 건물을 확보한 구나 인구가 많은 구에 배분액이 많아지는 문제점이 있다. 이를 조정하기 위하여 인건비 항목을 별도로 계산하지 않고 각 기능별 측정항목에 포함시켰으며, 청사신축등 특별한 재정수요에 신축적으로 대응하기 위하여 특별교부금 비율을 10%로 상향조정하였다. 셋째, 보통교부금 가산교부제를 도입하여 재정력이 취약한 구에 대하여는 보통교부금을 가산 교부할 수 있도록 함으로써 自治區間 재정력 편차를 완화하려고 하였다.

이상과 같은 현행의 調整交付金제도에 대한 문제점의 인식과 그 개선방안은 일단 현행 제도의 기본틀을 유지한 상태에서 주로 기준재정수요의 산정에 그 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있다. 지금까지 제시된 여러 가지 문제점들과 그 개선방안에 대해서 필자도 기본적으로 인식을 같이 하지만, 이러한 구체적인 측정방식에 대한 논의와 더불어 다음과 같은 점들도 지적될 수 있을 것이다.

첫째, 현행 제도는 재정력이 타 自治區에 비해서 월등히 높은, 즉 기준재정수입액이 기준 재정수요액을 초과하는 自治區에 대해서는 언급하고 있지 않고 있다<sup>10)</sup>. 물론 이 문제는 기준재정수요액과 수입액을 어떻게 정확하게 측정할 것인가와 아울러 특별시와 自治區간의 수직적 세원배분과도 밀접하게 연계되어 있는 문제라고 할 수 있지만, 동시에 자치단체 상호간에 재정조정이 이루어지는 소위 역교부금제도를 도입할 것인가의 문제와 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다.

둘째, 調整交付金제도를 통하여 달성하고자 하는 목적이 정확히 제시되어야 할 것이다. 물론 현재 조례상에 '서울특별시와 自治區 및 自治區 상호간의 합리적인 재원조정과 균형 있는 발전을 도모함'을 목적으로 한다고 되어 있지만, 운영과정에서는 그 구체적인 기준등이 제시되는 것이 객관적인 정책수립에 바람직할 것이다. 현행제도상 교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이인 재정부족액을 기준으로 배분한다고 되어 있어, 기본적으로 기준재정수요를 충당할 수 있는 기준재정수입의 확보를 調整交付金의 주목적으로 하고 있음을 알 수 있다. 또한 교부금총액이 재정부족액 총액에 미달하는 경우에는 기준재정수요액에 일정의 조정율을 곱하여 재정부족액을 산정하도록 되어 있고, 그와 반대로 교부금총액이 재정부족액 총액을 초과하는 경우에는 우선 평균 기준재정수요 충족비율이 못미치

10) 즉 재정부족액이 발생하는 자치구에 교부금을 배분하는 방식만이 규정되어 있고, 재정잉여가 있는 자치구에 대한 처리는 제시되어 있지 않다.

는 自治區에 가산교부하고, 이후의 잔여액은 기준재정수요비율에 따라 교부하도록 하고 있다<sup>11)</sup>.

통상 교부금 총액이 재정부족액 총액을 초과하는 서울시의 경우, 먼저 올해 도입된 가산교부금을 제외한다면, 각 자치단체별 교부금액은 아래와 같이 표현된다.

$$(1) \quad A_i = D_i - \alpha T_i + R(\alpha) \frac{D_i}{\sum D_i},$$

여기서  $D_i$ 는 自治區  $i$ 의 기준재정수요액,  $T_i$ 는 자체재원,  $\alpha$ 는 기준재정수입액으로 산정되는 자체재원의 비율로 현재는 0.95이고,  $R(\alpha)$ 는 총재정부족액을 초과하는 총교부금액의 잔여액으로서  $\alpha$ 의 크기에 비례하게 된다.

調整交付金を 고려한 수입액, 즉 기준재정수입액과 교부금액을 합한 금액이 기준재정수요를 얼마나 충족시키는가를 계산해보면,

$$(2) \quad \frac{\alpha T_i + A_i}{D_i} = 1 + \frac{R(\alpha)}{\sum D_i}.$$

위의 식 (2)는 교부금을 고려한 자치단체별 기준재정수요 충족비율을 나타내는 것으로서, 식 (1)과 같은 방식으로 교부금액이 결정되면 그 충족비율은 모든 자치단체가 동일하게 됨을 알 수 있다. 또한  $\alpha$ 가 커질수록 충족비율이 높아짐을 알 수 있다.

한편 기준재정수입이 아닌 자체수입과 교부금액을 합한 전체 세입액이 재정수요를 충족시키는 비율을 계산하면 아래와 같이 표현된다.

$$(3) \quad \frac{T_i + A_i}{D_i} = 1 + \frac{T_i}{D_i} (1 - \alpha) + \frac{R(\alpha)}{\sum D_i}.$$

위의 식 (3)은 전체세입액을 기준으로 할 때, 식 (1)에 의한 배분방식에 의하면 자체세입비율이 높은 자치단체의 재정수요 충족율이 높아지게 되고, 그 정도는  $\alpha$ 가 낮아질수록 심하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 최근 서울시가 조례개정을 통하여 평균 기준재정수요 충족비율이 못미치는 自治區에 일정범위에서 가산교부할 수 있도록 한 것은 이러한 측면을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 위의 식 (2)와 식 (3)을 통하여 나타나는 바와 같이 가산교부금의 타당성 여부는 自治區간 재정력 형평화의 기준을 어디에 두는가에 따라 달

11) 가산교부금은 1995년 말 개정을 통하여 도입된 것으로 이전까지는 잔여액은 통상 재정부족액이 발생한 자치구의 기준재정수요 비율에 따라 배분되었다.

라지게 된다고 할 수 있다.

마지막으로 여러 연구에서 언급된 바와 같이, 현행 제도하에서 재정수요의 산정은 현행의 예산구조에 크게 의존하게 된다. 즉 회귀분석등을 통하여 현행의 예산액을 가장 잘 반영할 수 있는 측정단위를 파악하며, 추정된 회귀계수를 각 측정단위에 대한 단위비용으로 하여 전체 재정수요액을 산정하는 것이다. 이러한 방식은 현행의 세출구조를 가장 잘 반영할 수 있는 장점이 있지만, 반면에 이것은 현행 구조가 가장 적절한 것이고, 앞으로도 이것이 지속되어야 한다는 전제가 필요한 것이라고 할 수 있다.

만일 調整交付金제도에 좀 더 적극적인 정책목표를 반영하여 재정구조의 변화를 유도하려고 한다면, 그 배분과정에서 이를 가능하게 할 수 있는 제도적인 장치가 필요하다고 할 수 있다. 예를 들어, 서울시에서 장기적으로 일반행정비등을 줄이고 사회복지비의 지출을 확대하는 것이 바람직하다는 정책목표를 설정하였다고 가정한다면, 전체 교부금액을 각 기능별로 어떻게 배분할 것인가에 대한 사전적인 기준을 설정하여 일반행정비의 비율을 줄이고 사회복지비의 비율을 늘리는 방식으로 교부금 배분이 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 즉 '90~'94년 기간동안 일반행정비와 사회복지비가 예산편성기준으로 각각 약 48%와 28%를 점하고 있는데, 만약 전자를 40% 수준으로 낮추고 후자를 30% 수준으로 높이는 것이 목표로 설정된다면, 산정된 총기준재정수요액을 기능별 가중치를 이용하여 조정하는 방안이 고려될 필요가 있다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 自治區間 財源調整을 위한 改善方案

#### 1. 序論

최근 시세인 담배소비세와 自治區稅인 종합토지세를 상호교환하지는 서울시의 안을 둘러싸고 많은 논란이 있어왔다. 이 논의를 둘러싼 쟁점들을 간단히 요약하면<sup>12)</sup>, 서울시에서는 현재 自治區 재정에 있어서의 가장 큰 문제는 재정력 자체라기 보다는 自治區간의 심각한 재정불균형에 있다고 보고 있다. 이러한 불균형 문제를 계속 방치할 경우 사회정의차원에서 심각한 문제로 발전할 것이라고 주장하면서, 이를 해소하기 위한 방안으로서 自治區간 세수편제가 심한 종합토지세와 균형분포된 담배소비세를 교환하는 방안을 제시하였던 것이다.

12) 서울특별시, "자치구 세수불균형 해소를 위한 세목교환," 내부자료, 1995.

이에 대해 종합토지세의 세수가 많은 自治區들을 중심으로, 종합토지세의 세수는 증가추세에 있는 반면, 담배소비세는 금연의 확산으로 세수가 감소할 것이라고 주장하며 세목교환을 반대하였고, 더 나아가 自治區의 전체적인 재정력을 증대하기 위하여 종합토지세의 시세 이양없이 담배소비세를 自治區稅로 전환하여야 한다고 주장하였던 것이다. 한편 담배소비세만의 自治區 이양주장에 대하여 서울시에서는 이 경우 自治區 평균기준재정충족도가 78.2%에서 108.9%로 되어 100%를 초과하는 自治區가 8개가 되며, 특히 200%를 초과하는 自治區가 2개 발생하여 自治區간의 부익부 빈익빈 현상을 심화시키게 된다고 반대하고 있는 것이다.

自治區 재정을 둘러싼 이러한 논의는 단순히 두 세목간의 교환에 국한되는 문제라기 보다는, 서울시와 自治區간, 그리고 自治區 상호간의 재정관계라는 전체적인 틀 안에서 시세와 自治區稅 체계와 교부금제도가 종합적으로 검토되고 대안들이 고려되어야 할 것이다. 본 절에서는 이론적인 측면에서 自治區稅가 가져야 할 특성들을 살펴보고, 지금까지 논의된 서울시 自治區의 재정현황과 문제점, 그리고 이론적인 논의들을 바탕으로 대안들을 검토하여 본다.

## 2. 特別市稅와 自治區稅間 稅源調整의 基準

### 가. 거주요건을 고려한 지역성의 원칙

시세와 自治區稅를 나누는 첫번째 기준으로 稅目的 性格을 들 수 있다. 지역성의 원칙에 비추어 볼 때 自治區稅는 해당 自治區가 제공하는 공공서비스의 惠澤이나, 그 공급에 필요한 비용을 유발하는 것과 밀접히 연결되는 세원에 부과되어야 하며, 기본적으로 그 세부담이 다른 自治區로 전가되지 않아야 할 것이다. 대부분의 국가에서 부동산에 관련된 세목들이 지방세로, 특히 가장 하위의 자치단체 세목으로 주로 설정되는 것은, 바로 이러한 便益地域性의 원칙과 전가가 어렵다는 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다.

그러나 한편 이러한 편익지역성의 기준에 의해서만 본다면 自治區稅의 부담은 해당 자치단체의 거주자만이 아니라 비거주자에게까지 미치게 된다. 종합토지세나 재산세 등 부동산 관련세의 경우 물세로서 부동산 자체가 세원이 되고, 그 소유자가 해당 자치단체내에 거주하는가의 유무는 과세요건에 포함되지 않기 때문이다. 면허세의 경우 자가용자동차의 등록의 경우를 제외하고는 대부분 居住地에 關係없이 당해 자치단체내의 각종 사업면허에 과세되는 것이며, 사업소세의 경우도 마찬가지라고 할 수 있다.

그러나 재정의 측면에서 지방자치의 이념을 해석한다면, 세입과 세출이라는 재정과정에

住民들의 選好가 반영되고, 이것이 결국 자원배분의 효율성과 지방정부의 책임성을 증진하게 하는 것이라고 할 수 있다. 민주주의 국가에서 주민들의 선호가 반영되는 궁극적인 수단인 투표이며, 투표권은 거주자에게만 주어져 있는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 自治區稅가 가져야 하는 또 다른 특성으로 가급적 해당 自治區의 住民들이 負擔하는 稅源에 부과되는 세목이어야 한다는 점을 들 수 있다<sup>13)</sup>.

이러한 기준에서 현행 지방세 체계내에서 개편방안을 모색하면 다음과 같다. 첫째, 綜合土地稅와 財産稅의 경우 크게 주거용과 비주거용으로 구분할 때, 전자는 편익지역성이라는 전통적인 기준과 아울러 거주자부담원칙에도 상당부분 부합한다고 평가할 수 있을 것이다<sup>14)</sup>. 그러나 비주거용 토지와 건물의 경우 우선 그 부동산가격을 결정하는 주요인이 상업지구의 지정등 시정부의 전체적인 도시계획 등이라고 할 수 있다. 또한 세부담이 거주유무와는 관련이 없이 이루어지기 때문에 투표권을 통한 선호의 표현이라는 지방자치의 이념과도 거리가 있다고 할 수 있는 것이다. 이러한 측면에서 본다면 현행의 재산과세는 크게 주거용과 비주거용으로 구분하여, 전자는 自治區稅로, 그리고 후자의 경우는 市稅로 과세하는 것이 바람직한 방향이라고 여길 수 있을 것이다.

거주요건을 고려한 지역성의 원칙에서 볼 때 自治區稅로 적합한 또 다른 세목은 현행 住民稅 均等割을 들 수 있다. 주민세 균등할은 人頭稅의 性格의, 자치단체 구성원으로서 부담하는 일종의 會費와 같은 성격으로 규정된다. 현행법상 납세의무자는 해당 자치단체내에 주소를 둔 개인<sup>15)</sup>과, 사무소 또는 사무소를 둔 법인으로 되어 있는데, 1994년 부과기준으로 세수의 약 47%는 개인이, 그리고 나머지 약 53%는 개인사업자를 포함하는 법인이 부담하고 있다. 물론 투표권과 관련된 주거요건에 비추어 본다면 법인과세분의 경우는 自治區稅원으로 적합하지 않다고도 할 수 있지만, 해당 自治區내에서 영업하며 활동할 수 있기 위한 일종의 기본회비로 이해할 수 있을 것이다.

免許稅의 64% 정도를 점하고 있는 자동차 등록에 관한 면허세는 주거요건의 측면에서 自治區稅로 적합하다고 할 수 있다<sup>16)</sup>. 물론 자동차 운행에 관련된 측면에서 본다면 공공서

13) 물론 투표권과 조세부담을 연계하는 이러한 이론적인 모형이 현실적으로 얼마나 큰 의미를 가지는가 하는 것은, 민주주의의 발달정도와 지방정부들이 가지는 (또는 지방정부들에 부여되는) 재정자주권의 수준에 크게 좌우된다고 할 것이다.

14) 물론 최종적인 세부담이, 특히 임대주택의 경우 소유자에 과세할 때 그 부담이 누구에게 최종적으로 귀착되는가는 분석기준에 따라 달라지게 되지만, 비주거용 재산에 비해서는 투표권과 밀접한 연계가 있다는 점은 확실하다고 할 수 있다.

15) 납세의무를 지는 세대주와 생계를 같이 하는 가족을 제외한다.

16) 자동차 등록세가 부과되면서 면허세를 동시에 부과하는 것이 타당한 것인가는 또 다른 차원에서 고려되어야 할 별개의 문제이다.

비스의 혜택이 해당 自治區에만 국한되는 것은 아니지만, 자동차라는 재산의 등록에 따른 것이 고려될 수 있을 것이다. 한편 자동차세의 경우도 재산과세적인 측면과 운행과세측면으로 구분될 수 있다면<sup>17)</sup>, 전자의 경우 自治區稅의 세목으로 적합하다고 할 수 있다.

#### 나. 세수의 분포와 신장성

自治區別 稅收偏差가 적어야 한다는 점은 自治區稅가 가져야 하는 또 다른 조건이라고 할 수 있다. 세수편차가 큰 세목이 自治區稅로 설정될 경우 그에 따라 발생하는 自治區간 재정력불균등으로 인하여, 自治區 구민들간의 수평적 재정형평성이 저해되기 때문이다.

또한 앞으로 지방자치가 고도화됨에 따라 지방재정에 대한 수요가 계속적으로 증가할 것이라고 예측되고 있기 때문에, 이러한 재정수요에 신속적으로 대응할 수 있는 彈力的인 稅收確保가 중요하게 된다. 특히 공공서비스에 대한 수요가 소득에 탄력적이라고 한다면, 결국 지방제도 소득에 탄력적인 세원에 부과되어야 할 것이다. 그러나 이러한 세수신장성의 특징은 비단 自治區稅만이 아니라 시세에서도 마찬가지로 요구되는 특성이라고 할 수 있기 때문에, 市稅와 自治區稅간의 稅源配分이라는 측면에서 볼 때 이러한 세수신장성의 특징은 보조기준으로 고려될 수 있을 것이다. 다시 말해서 市나 自治區 일방에 소득에 非彈力的인 세목이 집중되게 하는 등의 배분은 바람직하지 않을 것이다.

<표 3>에서 살펴본 바와 같이 自治區간 세수편차가 가장 적은 세목은 면허세, 자동차세, 담배소비세 등이다. 한편 위에서 언급된 바와 같이 주민세 균등화와 종합토지세 종합합산의 경우도 비교적 그 세수편차가 낮게 나타나고 있으며, 다음으로는 등록세와 재산세의 순으로 나타나고 있다<sup>18)</sup>. 세수증가율을 살펴보면 종합토지세와 도시계획세 등 土地關聯稅目들이 과표현실화율의 증가에 따라 가장 빨리 增加하고 있으며, 도축세를 제외할 경우 담배소비세가 가장 낮은 세수증가를 보이고 있음을 알 수 있다.

### 3. 財政調整制度의 設定方式과 稅源配分

自治區간의 財政力 隔差가 존재하는 현실에서 市와 自治區간의 수직적 세원배분은 財政調整制度의 설정방식과 긴밀하게 연계되어 있다고 할 수 있다. Bird(1993)는 중앙과 지방자

17) 주행세의 도입논의와 관련되어, 자동차세는 감가상각등 재산가치를 고려한 재산과세로, 그리고 운행에 따른 부분은 주행세로 구분하자는 방안을 생각할 수 있다. 구체적으로 주행세를 어떠한 방식으로 도입할 것인가에 대해서는 원윤희(1995) 참조.

18) 이상의 경우는 1993년 세수기준으로 계산된 수치인데, 다른 연도에 있어서도 거의 같은 결과가 나타나고 있다(김종순, p. 8).

자치단체간의 垂直的 財政均衡은 재정능력이 가장 높은 지방자치단체에 있어서 수입과 지출이 균형이 되도록 세원배분이 이루어졌을 때 달성된다고 주장한다. 재정능력이 이에 미치지 못하는 다른 자치단체들에 대해서는 중앙정부가 국가전체의 입장에서 정하는 최소한의 공공서비스수준을 공급할 수 있도록 교부금을 배정하는 것이다. 그러나 또 다른 방안으로서 고려될 수 있는 방안은 수입과 지출상의 균형이 이루어지는 자치단체의 기준을 평균적인 재정능력을 가진 자치단체로 설정하고, 평균이하의 단체에 대한 재정조정은 평균이상의 단체가 담당하는 소위 逆交付金制度를 채택하는 방식이다.

현재 서울시의 경우 기본적으로 전자의 방식을 채택하고 있다고 할 수 있다. 비록 서초구와 강남구, 그리고 중구 등 3개 구의 경우 기준재정수입액이 기준재정수요액을 훨씬 초과하고 있지만 이는 예외적인 경우이며, 기본적으로 서울시에 세원을 많이 배분하고 그 중 일부를 이용하여 自治區간의 財政不均衡을 調整하는 방식을 채택하고 있는 것이다.

자치단체의 재정력은 단순히 자체재원만으로 파악할 것이 아니라 상위자치단체나 중앙정부로부터 교부되는 재원까지를 고려하여 실질적인 측면에서 파악해야 한다는 주장처럼, 自治區 재정의 건전성을 단순히 자체재원 수준만으로 파악할 수는 없을 것이다. 그러나 의존재원의 비중이 높은 경우, 각 자치단체가 지역주민의 선호에 신속적으로 대응하여 공공서비스를 제공하기가 어려울 뿐더러, 새로운 공공서비스 수요에 적극적으로 부응할 수 있는 능력이 제약되는 것이다. 이러한 측면에서 본다면 서울시와 自治區간의 수직적 세원배분이 있어서도 현재보다는 많은 세원이 自治區에 이양되는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

그러나 自治區간의 재정력 불균등이 존재하며, 기준재정수요를 훨씬 초과하는 수입액을 조달하고 있는 自治區가 존재하는 상황에서, 이러한 세원이양은 역교부금제도의 도입을 요구하게 된다고 할 수 있다<sup>19)</sup>. 역교부금제도는 평균이상의 재정력을 보유한 자치단체로부터 자치단체간 재정불균형의 조정에 필요한 재원을 조달하여, 평균이하의 자치단체에 교부하는 제도이다. 이론적인 측면에서 볼 때 역교부금제도는 財政力의 限界效用을 자치단체간에 같게 유지함으로써 사회전체적인 효용을 극대화하는 것이라고 할 수 있다. 즉 재정력의 편차가 존재하는 상황에서는 재정단위당의 한계효용이 서로 다르게 나타나기 때문에, 자치단체 상호간의 재정조정을 통하여 재정단위당 한계효용을 동일하게하여 전체 효용의 극대화를 기하려는 시도라고 할 수 있다<sup>20)</sup>. 물론 재원을 이양해야 하는 자치단체들의 반발 등 현실적인 여러 가지 제약요건들이 있지만, 自治區 자체재원수준을 적정수준으로 증대시키며

19) 비록 자치구로의 추가적인 세원이양이 없다고 하더라도, 현재의 자치구세제하에서는 역교부금제도의 도입이 고려되어야 할 것이다.

20) 사회후생의 극대화라는 측면에서 교부금의 배분을 논의한 부분은 원윤희(1994), 안종석(1995) 참조.

동시에 自治區간 財力 不均等을 緩和하기 위해서는 逆交付金制度에 대한 고려가 요구된다고 할 수 있다.

### 3. 代案의 檢討

#### 가. 대안의 설정

이상에서의 논의를 바탕으로 현행 서울시 自治區의 財源調整을 위한 대안을 모색해 볼 수 있을 것이다. 대안모색의 기본틀은 自治區 자체재원의 水準을 높임으로써 향후 自治區의 재정수요증가에 적극적으로 대처할 수 있도록 함과 동시에, 自治區간의 재정력 隔差를 緩和하기 위한 방향으로 설정될 수 있다.

위에서 논의된 바람직한 自治區 세원의 기준과 세목별 특성을 바탕으로 대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 종합토지세와 재산세는 크게 주거용과 비주거용으로 구분하여 住居用의 경우에는 自治區稅로 존치하고, 非住居用의 경우에는 市稅로 전환한다. 이는 기본적으로 재산과세를 거주자에 대한 과세로 전환함으로써 자치구 재정과정의 책임성을 증가시킴을 목적으로 한다. 자치구간 세원의 격차가 큰 비주거용의 경우는 그 격차가 自治區의 공공서비스의 차이에서 연유했다기 보다는 주로 상위정부의 정책에 의존하고 있다는 점에서 시세로 과세하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 또한 앞으로 탄력세율의 적용 등 自治區의 재정자주권이 확대될 경우 投票權과 직접적인 관계가 없는 非住居用 財産으로 상대적으로 많은 세부담이 배분될 수 있다는 점도 고려될 수 있다.

둘째, 현재 시세로 되어 있는 住民稅 均等割은 自治區稅로 적합한 것으로 여겨진다. 또한 自治區稅인 事業所稅의 경우 市稅로 전환하고, 장기적으로는 주민세 소득할과 통합하여 지방소득세로 발전시키는 것이 바람직하다고 여겨진다<sup>21)</sup>. 이는 自治區간 세수편차가 심할 뿐만 아니라, 그 기본성격을 사업소가 설치됨에 따라 自治區의 재정수요를 증대시키는 것에 대한 비용분담의 측면이라고 본다면, 법인에 대한 주민세 균등할을 확대함으로써 그 목적을 어느 정도 달성할 수 있다고 할 수 있다.

셋째, 自動車稅는 거주요건과 밀접히 관련되어 있고 自治區간 세수가 비교적 공평하게 배분되어 있다는 점에서 自治區稅로 전환되는 것이 바람직하다고 여겨진다. 또한 주행세 도입논의와 관련하여, 재산과세 성격의 자동차세는 감가상각 등을 고려한 실질적인 재산과세로 전환하고, 운행과 관련되는 부분은 주행세로 하여 시세로 존치하는 것을 고려할 수

21) 현재 사업소세가 목적세로 설정되어 있지만, 현실적으로 목적세로서의 의미가 없이 운영되고 있으며, 또한 목적세로 하여야 할 뚜렷한 이유는 없다고 할 것이다.

있다.

네째, 免許稅의 경우 자동차등록과 관련되는 부분은 성격상 등록세와의 실질적인 구분이 곤란하기 때문에 장기적으로 폐지하고, 이밖에 각종 사업면허와 관련되는 부분은 응의과세의 측면에서 自治區稅로 擴大되는 것이 바람직하다고 여겨진다.

#### 나. 효과분석

이상의 네 가지 개편방안이 自治區의 재정에 미치는 효과를 분석하기 위해서는 세목별로 매우 구체적인 자료가 요구된다. 본 연구에서는 아래와 같은 가정을 설정하여 위의 개편방안에 대한 기본적인 효과를 분석하였다. 첫째, 현행 綜合土地稅의 종합합산과 財産稅의 주거시설분을 주거용 토지와 건물에 대한 과세로 가정하고, 재산세는 실제 세수를, 종합토지세의 경우는 自治區別 및 課稅形態別 課稅標準額의 比率대로 세수를 배분하였다. 둘째, 事業所稅를 廢止하는 대신 住民稅 均等割의 세수를 2배로 확대하였다. 셋째, 自動車稅와 免許稅는 現行의 세수를 그대로 이용하였다.

이상과 같은 가정하에서 1993년 서울시 自治區의 세목별 부과액을 기준으로 세수효과를 분석한 결과, 첫째, 自治區稅의 전체세수는 약 5,932억원에서 약 7,600억원으로 28% 증가하고 있어, 自治區의 자체재원수준이 증가하고 있음을 알 수 있다. 둘째, 自治區別 稅收分布의 변이계수는 92%에서 49.6%로 감소하고 있어, 自治區간 세원불균등이 상당 부분 줄어들고 있음을 알 수 있다. 셋째, 自治區別 세수의 변화를 측정하고, 이를 1993년의 실제 자체재원에 의한 기준재정수요충족도와의 相關關係를 분석한 결과, 상관계수는 -0.73 (유의수준 0.0001)으로 분석되고 있다. 이는 새로운 세원의 배분에 의한 경우 상대적으로 재정력이 취약했던 自治區의 세수가 많이 증가하고 있음을 말해주는 것이다.

이러한 세원배분과 아울러 재정수요에 비교하여 지나치게 높은 세수입을 확보하는 자치구로부터 일정부분의 재원을 조달하여 調整交付金財源에 追加함으로써 現행의 제도내에 역교부금제도를 도입하는 방안도 고려되는 것이 바람직할 것이다. 한편 현재 50%로 되어 있는 取得稅와 登錄稅의 조정재원 포함비율은 세원이 재배분되고 역교부금방식이 도입될 경우 전체적인 시와 自治區간의 재원배분의 측면에서 탄력적으로 검토되어야 할 것이다.

## IV. 結 論

본 연구에서는 서울시의 경우를 중심으로 현행 自治區의 재정현황을 분석하고, 自治區의

財政力 向上과 自治區間 不均衡을 緩和하기 위한 방안을 모색하고 있다. 市稅와 自治區稅간의 稅源배분을 위한 기준들로서 우선 自治區稅가 갖추어야 할 바람직한 特性을 제시하고 있는데, 그 가장 기본적인 것으로 해당 自治區내의 稅源이 부담해야 한다는 地域性의 原則을 들 수 있다. 이러한 地域性의 원칙은 단순히 해당 自治區가 제공하는 공공서비스의 便益과의 連繫만을 의미한다기 보다는 投票權을 행사하기 위해 필수적으로 요구되는 居住要件과 連繫되어야 할 것이다. 이러한 연계를 통하여 재정관계에 있어서 住民의 選好가 보다 충실히 반영되고, 그에 따라 資源配分의 效率性과 政府責任性의 增大라는 지방자치의 基本이념이 현실적으로 실현될 수 있는 뒷받침이 되는 것이다.

본 연구에서는 自治區稅에 적절한 稅목으로서 주거용 土地와 建物에 대한 綜合土地稅와 財產稅, 住民稅 均等割의 擴大, 財產稅 性格으로 改편된 自動車稅, 免許稅 등을 들고 있다. 또한 주민세 소득할과 사업소세는 시세인 지방소득세로 통합·改편하고, 現행 자동차세중 운행과세의 성격은 주행세등으로 改편하는 방안을 제시하고 있다. 또한 재정수요를 훨씬 초과하는 재정수입을 얻고 있는 자치구로부터 일부 재원을 조달하여 調整交付金財源을 확충하는 방식으로 逆交付金制度를 도입하는 것도 고려될 수 있을 것이다.

결국 市稅와 自治區稅간의 稅源조정등 제반 改편논의들은 단순히 現행의 지방세 테두리 안에서가 아니라, 중·장기적인 観点에서 지방세제의 전반적인 改편논의와 連繫되어야 할 것이다. 또한 본 연구에서는 언급되지 못했지만 향후 자치단체별 재정수요의 구조와 확대 전망 등도 면밀히 고려되어야 할 사항이라고 할 수 있다.

## 參 考 文 獻

- 고려대학교 행정문제연구소, 「자치구 조정교부금 배분기법개발 및 서울특별시와 자치구간의 업무배분 재정립」, 1990. 9.
- 김병국, “광역자치단체와 기초자치단체간 관계에 관한 연구-제도적 관계정립을 중심으로”, 「지방행정연구」, 제9권 제3호, 1994, pp. 93~116.
- 김종순, “서울시와 자치구의 재정관계 개편방향”, 서울시립대학교 도시행정세미나 발표논문, 1994.
- 서울시정개발연구원, 「서울시 지방재정 예측과 배분에 관한 연구」, 1994.
- 서울특별시, “자치구 재정지원제도의 개선”, 내부자료, 1995.
- 원윤희, “지방교부세의 배분방식에 관한 연구”, 「한국행정학보」, 제28권 2호, 1994, pp. 649~660.
- \_\_\_\_\_, “지방세와 세외수입에 있어서의 재정자주권 신장방안”, 「지방행정연구」, 제9권 3호, 1994, pp. 7~30.
- \_\_\_\_\_, “주행세 도입방안에 대한 연구”, 미발표논문, 1995.
- 유재원, “서울특별시 조정교부금 배분방법 연구”, 용산구청, 1995.
- 이영희, 이상용, 「광역과 기초자치단체간의 재원조정방안-도와 시·군을 중심으로」, 한국지방행정연구원, 1994. 2.
- 지방경제연구회, 「자치구 재원조정제도 개선연구」, 1992. 11.
- Bahl, Roy, “The Decentralization of Government,” 한국재정학회-한국지방행정연구원, 「한국재정 50년의 회고와 전망」, 1995. 10, pp. 35~69
- Bird, Richard M, “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization,” 「National Tax Journal」, Vol.46, No.2, pp. 207~227.