

서울시 재산세 공동과세 제도에 관한 확립방안

- 공동과세율과 배분방식의 쟁점을 중심으로 -

A Study on the Shared Property Tax System
among Autonomous Districts in Seoul Metropolitan City

- A Focus on Shared Property Tax Rate and Distribution Method -

손 화 정* · 이 희 선**

Sohn, Hwa-Jung · Lee, Hee-Sun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 서울시 재산세 공동과세 제도의 배경과 이론적 논의
- III. 서울시 재산세 공동과세 제도의 문제점
- IV. 합리적 확립방안의 진술
- V. 정책대안에 대한 평가
- VI. 정책제안

서울시 재산세 공동과세 제도의 도입으로 지난 1995년부터 시작된 서울시 자치구간 수평적 재정불균형의 완화를 위한 정책대안과 관련된 논의는 마침내 결론에 도달한 것으로 판단될 수 있다. 그렇다면 오랜 시간 논의의 결론인 현행 제도에 있어서, 제도의 근간이 되는 공동과세율과 배분방식이 과연 재정형평성과 정치적 수용성을 고려하여 치밀하고 합리적으로 결정되어졌는가?

이러한 의문의 해답을 모색하고자 이 연구는 『서울시 재산세 공동과세 제도에 관한 바람직한 확립방안은 무엇인가?』로 정책문제를 정의하고, 특히 『공동과세율과 배분방식을

논문 접수일: 2008년 5월 8일

* 한양대학교 행정학과 박사과정(제1저자)

** 한양대학교 행정학과 교수(교신저자)

중심으로 최선의 방안은 무엇인가?』라는 쟁점에 초점을 두어, 먼저 사회 각계 이해관련자들의 공동과세율과 배분방식에 관한 태도와 반응을 분석하였다. 이를 바탕으로 이 연구에서는 공동과세율과 배분방식을 조합한 대안들에 관하여 소망성기준인 재정형평성을 평가하고 실현가능성기준인 정치적 수용성을 평가하였다. 이러한 평가를 통하여 이 연구는 현행 제도와의 비교 및 최적(안)의 도출을 시도하였다.

그 결과 현행 제도의 50% 공동과세율과 균등방식을 조합한 정책대안보다는 40% 공동과세율과 재정력역지수를 조합한 정책대안이 상대적으로 보다 합리적인 대안이라는 결론을 내릴 수 있었다. 한편 평가 기준인 정치적 수용성과 재정형평성에 대한 상대적인 중요도와 관련하여 연구자의 주관적인 측면을 완전히 배제할 수는 없었지만, 정책관련 이해관계자들에게 논의의 기준점을 제시하여 줄 수 있다는 측면에서 이 연구는 의미가 있다고 판단된다.

□ 주제어: 재산세 공동과세, 공동과세율, 배분방식, 수평적 재정형평성, 소망성기준, 실현가능성기준

The newly enacted shared property tax system is to be implemented in the Seoul Metropolitan City Government from 2008. For the time being, the system is to be preserved under the 50% shared-property tax rate and the non-discriminatory distribution method for autonomous districts in Seoul Metropolitan City.

The purpose of this study is to examine the rationale for the 50% shared property tax rate and the non-discriminatory distribution method in the system and to find the best alternative for the tax rate and distribution method within the system.

In order to achieve the purpose, first, this study defined "What is the desired alternative for the established shared property tax system among autonomous districts in Seoul?" as a policy problem. Second, this study examined stake-holders' response and attitudes, focusing on the policy issue, "What is the best alternative for the shared property tax rate and distribution method?". Based upon this, Finally, this study evaluated the alternatives varying the tax rate and distribution method, considering the fiscal equalization and the political feasibility.

This study concluded that the 40% tax rate with the discriminatory distribution method could be better than the 50% tax rate with the non-discriminatory distribution method when we considered both the fiscal equalization and the political feasibility. Therefore, this study could provide

policy stake-holders with the criteria for the shared property tax rate and the distribution method although the relative significance for the fiscal equalization and the political feasibility was more or less determined by the author's preference.

□ Keywords: Newly Enacted Shared Property Tax System, Shared-Property Tax Rate, Distribution Method, Fiscal Equalization, Political Feasibility

I. 서론

이 연구의 기본적인 목적은 첫째, 서울시 자치구간 수평적 재정불균형을 완화하기 위하여 2008년도부터 시행되고 있는 서울시 재산세 공동과세 제도¹⁾와 관련하여 공동과세율과 배분방식을 중심으로 사회 각계 이해관련자들의 태도와 반응을 분석하고 둘째, 실현가능성분석을 통하여 공동과세율과 배분방식을 조합한 대안들의 최적(안)을 제시하여 정책결정자들에게 현행 제도의 확립을 위한 보다 합리적인 정책결정을 내릴 수 있도록 정책관련 지식 및 정보를 제공하려는데 있다. 이 연구가 현행 제도자체의 틀 내에서 공동과세율과 배분방식에 한정하여 그 문제점과 정책대안을 고찰하고자 하는 것은 현행 제도가 이미 2007년에 도입이 확정되어 2008년부터 시행되고 있어서 사실상 정책결정자들의 입장에서는 현행 제도의 틀 밖의 논의가 실익이 없다고 판단될 수 있기 때문이다.

지난 1995년 우리나라에서 지방자치가 실시된 이후로 특별시·광역시 자치구간의 수평적 재정불균형과 자치구와 특별시·광역시지방정부간의 수직적 재정불균형을 해소하기 위하여, 제도적 장치인 자치구재원조정제도(보통교부세와 특별교부세)가 도입되었다. 그러나 이와 관련된 주요재원인 등록세·취득세가 부동산거래세의 성격을 띠고 있기에, 상당히 부동산 경기에 민감하여 자치구재원조정제도의 목적달성에 태생적 한계가 있다는 지적이 학계 및 정책결정관련자간에 있어 왔으며, 현행 제도의 도입은 이러한 자치구재원조정제도의 목적달성

1) 서울시 재산세 공동과세와 서울시 재산세 공동세의 용어의 차이는 엄밀하게 재산세의 과세권을 서울시와 자치구들이 공통으로 가지는 경우에는 재산세 공동과세라는 용어가 적당하지만, 자치구들이 재산세의 과세권을 갖고 재산세의 일부를 서울시에 납입하는 경우에는 재산세 공동세라는 용어가 적당하다고 판단된다. 그러나 재산세의 일부를 공통으로 자치구들이 공유한다는 의미에서는 같은 의미로 쓰일 수가 있기에, 이 연구에서는 이러한 용어의 차이를 특별히 구분하여 사용하지는 않으며 같은 이유로 공동과세율과 공동세율의 차이도 구분하여 사용하지는 않는다.

의 한계를 극복하고자 하는 오랜 시간 동안의 논의가 마침내 결론에 도달한 것으로 판단될 수 있다. 이런 맥락에서 현행 제도의 틀 밖에서 서울시 자치구간 수평적 재정불균형의 문제점과 개선방안을 다시 논의하는 것은 정책결정자들이 현행 제도의 확립을 위한 보다 합리적인 정책결정을 내릴 수 있도록 정책관련 지식 및 정보를 제공하려는 이 연구의 궁극적인 목적과 부합되지 않는다고 판단된다. 오히려 현행 제도의 심각한 문제점의 기저에 있는 공동과세율과 배분방식을 중심으로 정책대안들을 조명해 보는 것이 정책결정자들에게 현행 제도의 확립을 위한 논의의 기준점을 제시하여 줄 수 있다고 판단된다.

이 연구는 앞에서 언급한 목적과 필요성과 부합하기 위하여 공동과세율과 배분방식을 조정한 정책대안들을 평가하여 최적 대안을 선택하고자 한다. 구체적으로 각 정책대안의 재정형평성 평가에는 변이계수(coefficient of variation)를 이용하고자 하며 정치적 수용성 평가에는 현행 제도이전보다 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세 감소금액을 이용하고자 한다. 즉, 어떤 정책대안의 변이계수가 또 다른 정책대안의 변이계수보다 적을수록 그 어떤 정책대안의 자치구간 수평적 재정형평성이 높다는 것을 의미한다. 또한 어떤 정책대안이 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세가 감소되는 동일한 자치구의 재산세 감소금액이 또 다른 정책대안의 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세가 감소되는 동일한 자치구의 재산세 감소금액보다 적을수록 그 어떤 정책대안의 정치적 수용성이 높다는 것을 의미한다. 이러한 재정형평성 평가와 정치적 수용성 평가를 통하여 가장 현행 제도의 틀 내에서 최적화될 수 있는 대안을 이 연구는 제시하고자 한다.

II. 서울시 재산세 공동과세 제도의 배경과 이론적 논의

1. 제도의 도입경위 및 주요내용

서울시 자치구간의 재정불균형 해소를 위한 최초의 논의는 1995년 11월 2일에 서울시가 시세인 담배소비세와 구세인 종합토지세의 세목교환을 정부에 건의함으로써 시작되었으나, 서울시 구청장협의회 반대로 인하여, 국무회의에서는 이러한 방안의 심의를 당해 11월 10일에 보류시켰다. 제15대 국회에서 이러한 방안이 또 다시 추진되었으나, 소수의 자치구들과 그 자치구들에 선거기반을 둔 한나라당의 반대로 인하여 결론을 내리지 못하는 못하였다. 즉, 국민회의 김근태 의원 외 19명의 국회의원들은 담배소비세와 종합토지세의 세목교환과 관련된

지방세법개정(안)을 1996년 12월 6일에 발의하였으나, 중구·용산구·강남구·서초구·송파구·강동구의 반대와 한나라당의 반대 등으로 발의된 지방세법개정(안)을 처리하지 못하였다(행정자치부 보도자료, 2007. 7. 6).

제16대 국회에서도 제15대 국회와 마찬가지로, 재정불균형 해소를 위한 논의의 결말을 맺지는 못하였다. 당시 민주당 이상수 의원 외 11명이 담배소비세와 종합토지세의 세목교환과 관련된 지방세법개정(안)을 2001년 11월 28일에 발의하였고, 이와 관련하여 행정자치위원회 법안심사 소위원회에서는 담배소비세와 종합토지세를 서울시와 자치구들이 50%씩 공유하는 방안까지도 제시되었으나, 국회의원직의 임기만료로 인하여 발의된 지방세법개정(안)이 폐기되어버렸다(행정자치부 보도자료, 2007. 7. 6).

오랜 시간 동안 논의되어 왔던 서울시 자치구간의 재정불균형 해소방안은 제17대 국회에서 마침내 서울시 재산세 공동과세 제도의 도입으로 결론을 내리게 되었다. 2007년도에 들어가서 국회심사과정에서 열린우리당 우원식 의원이 2005년 11월 9일에 발의한 세목교환 방식과 한나라당 김충환 의원이 2005년 12월 6일에 발의한 재산세 공동세 방식이 먼저 논의가 되었고, 그 후 2007년 4월 2일에 발의한 우원식 의원의 구세 중 재산세를 특별시세로 전환하여 재산세 전액을 각 자치구에 균형적으로 배분하는 방식이 더불어 논의되었다. 국회심사과정논의에서 우원식 의원의 세목교환과 관련된 2개의 입법(안)들에 대하여 서울시의 모든 자치구들이 크게 반대하는 현실적인 제약²⁾이 있음이 지적되었으며, 김충환 의원의 재산세 공동세 방식에 기초한 입법(안)에 대해서는 과세권과 관련된 지방세법상의 불합리³⁾ 등이 문제시되었다. 행정자치위원회 법안심사소위원회는 이러한 서울시와 자치구들의 이해와 지방세법과의 합리성 등을 감안하여, 서울시와 자치구들이 재산세에 관하여 공동으로 과세권을 갖는 재산세 공동과세 제도를 추진하게 되었으며, 2007년 7월 3일의 국회 임시회 본회의에서 이러한 공동과세(안)에 근거한 지방세법개정(안)이 마침내 통과되었다.

2) 이명박 전 서울시장 재직시에 처음으로 세목교환 방안의 대안으로 추진되었던 재산세 공동세 방안과 관련하여, 당시 서울시의 손성호 세제과장은 자치구들이 기존의 세목교환 방안에 반대하는 이유로 재산세의 신장성을 언급한 적이 있다. 즉, 서울시 손성호 세제과장은 2010년 이후엔 대부분의 자치구들에서 재산세가 담배세, 자동차세, 주행세보다 늘어나는 역전 현상이 일어나기에, 자치구입장에서는 세목교환에 찬성하기 힘들다며 재산세 일부를 아예 시가 거두는 방안을 내놓았다고 설명했다.(한겨레 2005. 9. 9).

3) 김충환 의원의 공동세 방식과 관련하여, 우원식 의원은 재산세의 과세권을 지방자치단체에 둔 상황에서 재산세의 50%를 공동세원으로 하기 위해서는 지방의회의 동의를 있어야 한다고 언급하면서 손해를 보는 자치구에서 지방의회의 반대 등으로 공동세의 세출예산이 미반영될 경우, 이를 강제할 제도적 장치가 없다고 비판하였다(CBS 노컷뉴스, 2007. 3. 6).

한편 현행 제도의 주요내용은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 자치구의 재산세에 대하여 서울시와 자치구들이 공동으로 50%의 과세권을 갖되, 서울시의 조례로 재산세의 교부기준을 정하지 아니한 경우에는, 서울시분 재산세는 다시 자치구에 균등하여 배분한다는 것이다.⁴⁾ 둘째, 강남구·서초구 등 세수가 감소되는 서울시의 자치구들의 재정적 충격완화를 위하여, 서울시는 공동과세율을 2008년에는 40%, 2009년에는 45%, 그리고 2010년에는 50%를 단계별로 인상 적용한다는 것이다. 지방세법 일부개정법률(안)의 부칙 제2조에 따르면 제6조의 2의 제2항의 개정규정에도 불구하고, 2008년의 특별시분 재산세와 구분 재산세는 제3장 제2절에 따라 산출된 재산세액의 100분의 40과 100분의 60을, 2009년의 특별시분 재산세와 구분 재산세는 제3장 제2절에 따라 산출된 재산세액의 100분의 45와 100분의 55를 각각 그 세액으로 한다고 적시하고 있다.

2. 제도의 이론적 논의

현행 제도의 도입은 기존의 자치구세인 재산세의 일부를 특별시세로 전환하여 지원금의 형태로 자치구에게 돌려주는 것을 의미한다. 이와 관련된 첫 번째 이론적 논의는 자치단체간 세원배분기준의 적합성과 관련되어 있다. 자치단체간 세원배분기준에 관한 이론적 논의(Oates, 1972; Musgrave, 1983; King, 1984; McLure, 1983; Shah, 1994; 박정수, 1997 등)를 통하여 공통적인 지방세의 원칙으로는 편익성의 원칙, 보편성의 원칙, 부담분임의 원칙, 안정성의 원칙, 신장성의 원칙 등이 있다. 서울시는 재산세일부가 이러한 지방세의 원칙들을 고려할 때에 특별시세에 적합하다고 판단하고 있다. 구체적으로 서울시는 업무용 비주택과 관련된 재산세가 편익성의 원칙과 부담분임의 원칙을 고려할 때에 특별시세적인 성격이 크다고 보고 있다. 이러한 논리는 업무용 비주택이 서울시의 공공서비스로부터 상당한 편익을 받고 있는 재산이며, 소유자가 해당 자치구민이 아닌 경우가 많기에, 업무용 비주택과 관련된 재산세는 해당 자치구세로 바람직하지 않다는 것이다. 그러나 비주택 건물이라고 하더라도, 자치구가 수행하는 지역개발사업이 건물의 가치에 커다란 영향을 줄 수 있다는 점, 비주택 건물이 이동할

4) 지방세법 일부개정법률(안)의 신설된 제6조의 2의 제1항에 따르면, 특별시 관할구역 안에 있는 구의 경우에 재산세(선박 및 항공기에 대한 재산세를 제외한다)는 제6조에도 불구하고, “특별시 및 구세인 재산세로”로 한다고 적시하고 있으며 제2항에 의하면, 제1항에 따른 특별시 및 구세인 재산세 중 특별시분 재산세와 구분 재산세는 각각 제3장 제2절에 따라 산출된 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다고 적시하고 있다. 또한 제6조의 3의 제1항과 제2항에 따르면 특별시장은 제6조의 2에 따른 특별시분 재산세 전액을 관할 구역 안의 자치구에 교부하여야 하며, 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 자치구의 지방세수 등을 감안하여 특별시의 조례로 정하며, 다만 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 자치구에 균등하여 배분하여야 한다고 적시하고 있다.

수 없다는 점 그리고 비주택 건물이 사실상 자치구에 공해 및 혼잡을 야기할 수 있다는 점 등을 고려하여 보면 과연 재산세의 일부가 자치구세와 특별시세 중 어떤 것에 분류되는 것이 바람직한 것인가에 관련된 심층적인 논의의 필요성이 제기될 수 있다.

두 번째 이론적 논의는 서울시가 재산세의 일부를 자치구에게 배분하는 정책목표와 관련되어 있다. 현행 제도는 자치구에 대한 정부지원금의 형태의 하나로 간주될 수 있다. 정부지원금제도의 정책목표는 일반적으로 효율성의 증진, 형평성의 증진, 부정적 간섭주의에 입각한 가치재공급 등의 세 가지로 정리될 수 있다(Jun, 1989). 이러한 정책목표 중에 현행 제도가 외부효과의 차단을 위한 효율성의 증진과 특정지방공공재를 가치재로 파악하여 공급하려는 정책목표를 가지고 있다고는 볼 수 없다.

현행 제도는 형평성의 증진의 두 가지 측면인 수직적 재정불균형의 완화와 수평적 재정불균형의 완화 중 후자의 정책목표를 가지고 있다고 판단된다. 후자의 정책목표인 수평적 재정불균형의 완화의 근거는 헌법상에 보장된 평등권과 연관된다고 볼 수 있다. 한 나라의 국민이 지역적인 위치 때문에 국가로부터 받는 최소한의 서비스에 차별적 대우를 받아서는 곤란하기 때문이다. 결국 현행 제도는 헌법에 보장된 생활수준의 평등성원칙과 부합하여 자치구간의 정부재원을 조정해야만 하는 정책목표를 가지고 있다고 판단될 수 있다.

Ⅲ. 서울시 재산세 공동과세 제도의 문제점

1. 문제점의 내용

현행 제도가 이미 실행되고 있기에, 이 연구는 문제점들 중에서 현행 제도자체의 틀 내에서 제도의 기본 목적인 재정형평화의 기여에 직접적인 영향을 주는 공동과세율과 배분방식에 한정하여 문제점을 고찰하고자 한다. 현행 제도에 대한 다른 대안의 가능성을 열어주는 문제점과 지원금의 일반적인 속성과 관련된 문제점 등에 관련된 고찰은 이 연구의 목적인 현행 제도의 확립을 위한 최적 대안의 제시에 부합되지 못하기 때문이다.

첫 번째 문제점은 현행 제도의 50% 공동과세율의 결정근거가 불명확하다는 것이다.⁵⁾ 즉, 서울시가 재산세 수입이 급격히 축소되는 자치구들과의 정치적 합의를 통하여 공동과세율을 결정하지 않고 어느 정도 일방적인 50% 공동과세율로 결정하였을 때에는 향후 공동과세율을 둘러싼 끊임없는 논쟁을 불식시키기 위한 분명한 근거가 있어야 함에도 불구하고, 서울시의 논리는 명확하지 않다고 판단된다. 서울시의 논리는 서울시의 전체 재산세 내용을 구체적으로 분석해 보았을 때, 재산세의 주택분과 업무용 비주택분이 각각 50%정도의 비율이고, 그 중에서 업무용 비주택분은 광역세적 성격이 크기 때문에, 서울시가 50% 공동과세권을 갖는 것에 문제가 없다는 것이다(행정자치부 보도자료, 2007. 7. 6). 결국 재산세의 주택분은 지역적 편익원칙과 거주자부담원칙에 잘 부합하기에 자치구의 세목으로 적합하나, 비주택분은 서울시로부터 상당한 공공서비스의 편익을 받고 있는 재산이고 소유자가 자치구민이 아닌 경우가 많기에, 해당 자치구에 대해 재산세를 납세하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 그러나 최병호·정종필(2007)은 전체적으로는 재산세의 주택분과 업무용 비주택분이 각각 50% 정도의 비율일지라도 자치구별로는 상당한 차이가 있을 가능성이 있으며, 지역적 편익원칙과 거주자부담원칙을 적용하는데 있어 각 자치구의 재산세의 주택분과 업무용 비주택분과 관련된 소유자가 자치구민인 경우와 비자치구민인 경우를 구별하여 분석하는 것이 좀 더 정확한 공동과세율의 근거가 될 것이라고 주장하고 있다.

두 번째 문제점은 동일한 공동과세율에서도 현행 제도에서 당분간 교부기준이 될 것으로 예상되는 균등방식이 다른 배분방식⁶⁾보다 수평적 재정형평화의 효과에 거의 상대적으로 기여하지 못할 가능성을 갖고 있다는 것이다.⁷⁾ 즉, 이러한 문제점이 현행 제도의 목표인 재정형평화의 기여에 있어 배분방식의 비효율성을 야기시킬 수 있음을 의미한다. 현행 제도가 도

5) 50% 공동과세율의 결정에 있어, 정부와 정치권에서는 세목교환의 완화효과와 수준을 맞추기 위한 명분으로 편익원칙과 거주자부담원칙 등 지방세 원칙을 언급하였을 가능성이 있다. 노재동 서울시 구청장협의의장은 공동과세율이 최소 50%는 되어야 하는 이유로 정부와 정치권에서 추진한 세목교환의 완화효과(13.7배⇒3.8배)와의 수준을 들고 있고(서울신문, 2007. 3. 5), 참여연대도 2007년도 재산세 재원 격차가 50%를 공동세로 조성하는 경우에는 격차가 4.1배까지 줄 수 있다는 서울시의 분석 자료에 입각하여, 세목교환의 완화효과인 13.7배에 근접하기 위해서는 최소한 재산세의 50% 이상을 공동세원으로 조성해야 한다고 주장하였다(연합뉴스 보도자료, 2007. 3.12).

6) 균등방식보다 상대적으로 재정형평성을 높일 가능성이 있는 배분방식은 조정교부금방식, 재정보전금방식 그리고 재정자립도, 재정력지수, 인구 그리고 면적 등의 재정수요를 반영하는 항목을 고려한 배분방식 등이 있다.

7) 여기서 '거의 상대적으로 기여하지 못할 가능성'이라는 표현을 쓴 이유는 공동과세율을 고정시킨다고 가정할 때에도, 다른 배분방식이 균등방식보다 재정형평성 효과에 관한 상대적인 기여를 항상 기대할 수는 없기 때문이다. 이 연구의 <표 1>의 공동과세율과 배분방식에 의한 변이계수를 살펴보면, 이러한 상황을 확인할 수 있다.

입되었을 무렵에, 자치구의 정치적 수용성을 고려한 서울시가 배분방식의 이러한 문제점을 일단 보류하기로 한 것으로 판단되지만, 재정형평화의 효과에 좀 더 기여할 수 있는 다른 배분방식이 존재할 가능성이 높다면 배분방식에 대한 논의는 필요하다고 판단된다.

2. 문제점의 심각성

첫 번째, 50% 공동과세율에 의하여 재산세 수입이 급격하게 축소되는 자치구들의 불만은 현행 제도가 국회를 통과하였음에도 불구하고, 강남구, 서초구 그리고 중구의 3개 자치구들로 하여금 2007년 8월 31일에 현행 제도와 관련하여 헌법재판소에 권한쟁의심판을 공동으로 청구하기에까지 이르렀다. 이들 3개 자치구들은 현행 제도가 헌법정신에 위배되고 지방자치의 본질을 훼손한다고 주장하면서, 지역주민들의 동의 및 여론수렴절차 등을 생략한 채, 일방적으로 희생만을 강요한 지방세법의 개정은 수용할 수 없다고 강력히 반발해오고 있다(강남까치소식, 2007. 9.25). 공동청구의 내용은 현행 제도자체를 이들 자치구들입장에서는 수용할 수 없다는 것이지만, 사실상 공동청구의 발단은 50% 공동과세율에 기인되었다고 판단된다. 즉, 어떤 공동과세율이 결정되느냐에 따라 자치구들의 이해관계가 첨예하게 대립되는 상황에서도, 서울시는 재산세 수입이 급격히 축소되는 자치구들과의 정치적 합의를 통한 공동과세율의 결정을 하지 않았기 때문이다.

두 번째, 현행 제도의 균등방식이 다른 배분방식보다 재정형평화의 효과에 거의 상대적으로 기여하지 못할 가능성은 두 가지 측면에서 심각성을 더하여 준다. 즉, 이러한 가능성은 첫째, 현행 제도를 통하여 재정형평성의 확보를 상대적으로 어렵게 만들 수 있고 둘째, 향후의 배분방식을 둘러싼 자치구들간의 새로운 갈등을 발생시킬 수 있다는 것이다. 즉, 재정형평성의 확보가 상대적으로 어려울 수 있다는 것은 4장에서 살펴볼 현행 제도의 궁극적인 목표인 서울시민들의 삶의 질 향상을 성취하기 위한 중간목표의 달성을 어렵게 한다는 것이다. 또한 향후의 배분방식을 둘러싼 자치구간의 새로운 갈등을 발생시킬 수 있다는 것은 배분방식과 관련하여 향후 자치구들의 이해에 따라서 본격적인 논쟁의 가능성이 매우 높다고 판단되기 때문이다. 서울시 의회에서 대부분의 의석들을 차지하고 있는 재산세 수입이 적은 자치구들의 입장에서는 서울시 조례의 신설을 통하여, 현행의 균등방식을 그들에게 좀 더 혜택을 제공할 가능성이 있는 다른 배분방식으로 전환하려고 할 것이기 때문이다.

IV. 합리적 확립방안의 진술

1. 합리적 확립방안의 정의

이 연구는 정책문제를 『서울시 재산세 공동과세 제도에 관한 바람직한 확립방안은 무엇인가?』로 정의하고자 하며, 특히 쟁점을 『공동과세율과 배분방식을 중심으로 최선의 방안은 무엇인지?』로 한정하여 바람직한 대안들을 조명해 보고자 한다. 즉, 현행 제도가 단기적으로 어느 정도 자치구간의 재정불균형을 해소하는 데에는 기여를 하겠지만, 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 제도의 문제점은 심각하다고 볼 수 있고 장기적인 측면에서 이러한 문제점을 고려한 현행 제도에 대한 합리적인 확립방안의 마련이 시급하다고 판단되기 때문에, 이 연구는 정책대안들의 고찰을 통하여 최적 대안을 도출하고자 하는 것이다.

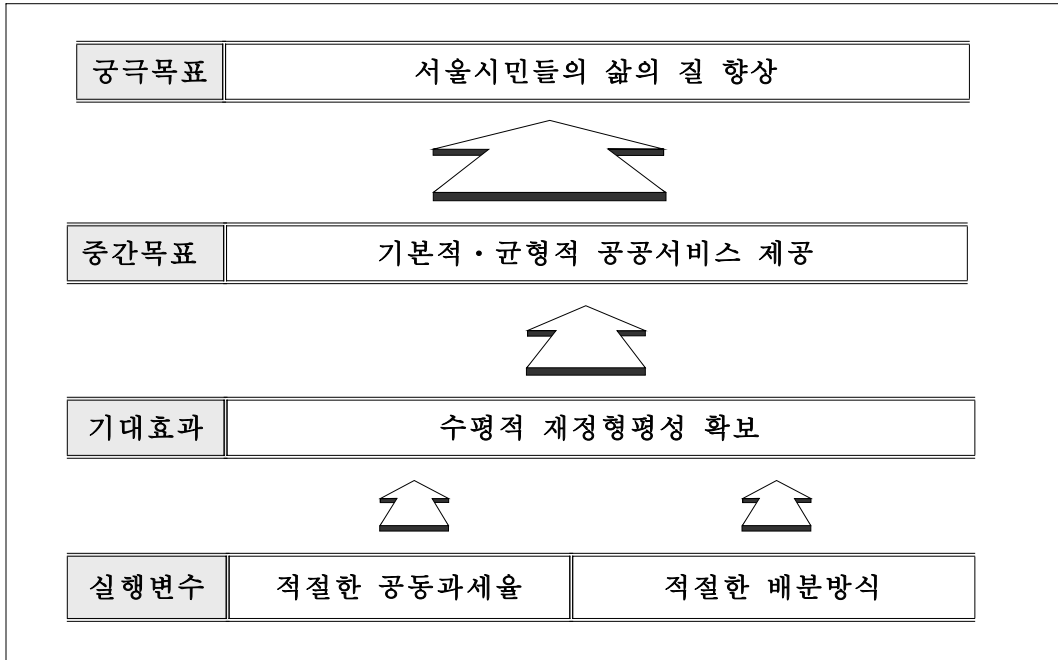
특히 이 연구가 공동과세율과 배분방식을 중심으로 바람직한 대안들을 조명해 보고자 하는 것은 현행 제도의 최적화를 달성하는데 있어 의미가 있다고 판단된다. 이전에 학계에서 광범위하게 기초단체간의 재정형평성을 위한 논의는 있었지만, 현행 제도의 도입이 확정된 지가 얼마 안 되기 때문에 제도 틀 내에서의 공동과세율과 배분방식을 중심으로 한 대안 제시는 초기적인 단계에 있기 때문이다. 나성린·원윤희(2007)는 그들의 연구에 있어 재산세에 국한하지 않고 구세와 시세와의 교환 혹은 조합된 정책대안들을 평가하였고, 최병호·정종필(2007)은 공동과세율은 고정시킨 채, 상이한 배분방식들을 채택하여 재정형평성을 고찰하였다. 그러나 이러한 연구들은 현행 제도의 근간을 이루는 축인 공동과세율과 배분방식의 두 가지 차원에서 조합된 정책대안들을 모색하고 있지는 않고 있다.

2. 합리적 확립방안의 목표체계

현행 제도의 궁극적인 목표는 서울시민들의 삶의 질을 보다 향상시키는 것이라고 할 수 있다. 이 제도가 행정적인 목적이나 여타 이해관련자들의 이익보다는 기본적으로 균형적인 공공서비스의 제공을 통한 서울시민들의 삶의 질 향상이 무엇보다 우선시 되어야 하기 때문이다.

이러한 궁극적 목표를 달성하기 위하여 현행 제도는 서울시민들에 대한 기본적·균형적 공공서비스를 제공하여야 하며, 이를 위해 자치구간의 수평적 재정형평성의 확보가 필요하다. 아울러 그 재정형평성의 확보는 정치적 수용성과 재정형평성을 고려한 적절한 공동과세율과 배분방식의 구축을 통하여 달성하여야 할 것이다.

<그림 1> 현행 제도의 확립을 위한 목표체계



3. 정책결정과정과 참여자

이 절에서는 구체적으로 주요 공식적 참여자로서 서울시, 행정자치부, 국회 그리고 서울시 자치구들의 태도와 입장을 그리고 비공식적 참여자로서 시민단체와 서울시 구청장협의회 등의 현행 제도의 도입이전 또는 이후의 태도와 입장을 살펴보고자 한다. 이러한 고찰은 정책대안의 정치적 수용성평가를 위한 근간을 제시하여 줄 것으로 판단된다.

1) 공식적 참여자

(1) 서울시

서울시는 50% 공동세율에 관하여 기본적으로는 이명박 전 서울시장의 재직시와 오세훈 현 서울시장의 재직시에 같은 입장을 가지고 있었지만, 자치구들의 입장에 대한 반응에 있어서는 다른 입장과 태도를 보였다. 이명박 전 서울시장의 재직시에 현행 제도의 근간인 재산세 50% 공동세 방안이 2005년 9월에 처음으로 제시되었다. 이러한 방안의 제시는 당시 서울시 자치구간의 재정불균형 해소를 위하여 추진되었던 여당인 열린우리당의 세목교환 방안

과 이에 반대하는 대부분의 자치구들의 입장을 절충한 것이었다.⁸⁾

한편 서울시는 공동세율에 관하여 자치구들의 입장에 대하여 어느 정도 유동적인 측면을 가지고 있었다. 당시 서울시가 검토 중이었던 50% 공동세율에 관련하여, 재산세 세수가 많은 자치구들의 입장은 공동세율이 너무 높으며 비율을 낮춰야 한다고 주장하였다(연합뉴스 2005. 9.10). 이에 서울시는 검토 중인 50% 공동세율을 40% 공동세율로 수정하여 자치구들에게 제의하였으나(서울신문, 2005. 9.12),⁹⁾ 당시 서울시와 자치구들의 공동세율에 관한 완전한 합의는 도출되지는 못하였다.

2006년 5월 31일의 서울시장선거에서 오세훈 현 서울시장의 당선됨으로써, 재산세 50% 공동세 방안이 다시 제시되어 빠르게 추진되었다. 재산세 50% 공동세 방안은 오세훈 서울시장의 선거공약¹⁰⁾이었고 이명박 전 서울시장의 재직 시에 추진되었다가 무산된 서울시 재산세 50% 공동세 방안과 일치하였기 때문이었다.¹¹⁾

한편 오세훈 서울시장 재직시에 서울시는 공동세율에 관련한 자치구들의 입장에 대한 반응에 있어 이명박 전 서울시장의 재직시와는 사뭇 다른 태도를 가지고 있었다.¹²⁾ 즉, 일부 자치구들의 반발에도 불구하고, 서울시는 재산세 50% 공동세의 추진을 단행하여 현행 제도를 도입하도록 하였다. 단지 현행 제도의 주요내용에서 살펴보았듯이, 서울시는 세수감소 자치구들의 재정적 충격완화를 위하여 공동과세율을 단계적으로 인상하여 적용하도록 하였고, 확정되지는 않았지만 이들 자치구들에 대한 별도의 재원보전대책을 추진 중에 있는 실정이다. 즉, 서울시

8) 우원식 열린우리당 의원은 2002년 시장선거에 앞서 이명박 시장이 세목교환을 공약사항으로 내걸었는데 세목교환이 여당에 의하여 추진되는 상황에서 재산세 공동과세 같은 절충안을 내놓는 것은 적당하지 않다고 비판했다(한겨레, 2005. 9.13). 반면 당시 이봉화 서울시 재무국장은 2009년쯤이면 재산세가 역전되어 세목교환으로는 지역들 간의 불균형이 해소되지 않을 것을 언급하면서 재산세의 일정부분을 걷어 각 자치구에 나눠주는 공동세 안이 강남과 강북의 재정격차 해소의 방법이 될 수 있다고 강조했다(데일리 서프라이즈, 2005. 9.20).

9) 당시 이봉화 서울시 재무국장은 재산세의 40%를 공동세로 조성하고 교부금 5% 지급하는 방안이 가장 합리적이지만 25개 구가 합의한다면 시장이 재검토할 것이라고 말했다(서울신문, 2005. 9. 13).

10) 참여연대가 발표한 당시 서울시장 후보들과 관련된 공개질의 결과에 따르면 오세훈 후보는 서울시 재산세 중 50% 정도를 재분배하면 평균 재정 수요 충족도가 상승하여 재정불균형이 상당히 해소될 것이라는 의견을 제시하면서 세목교환 방식은 증가되는 재산세를 시세로 돌리는 것이므로 실현하기 어려울 것이라고 답변하였다(조세일보, 2006. 5.30).

11) 당시 서울시는 강남과 강북의 자치구들간의 재산세 격차와 재정불균형 현상을 해소하기 위하여 재산세의 50%를 공동세로 거두는 입법의 필요성을 오세훈 시장당선자 및 인수위원회에 보고하기로 했다(동아일보, 2006. 6. 7).

12) 오세훈 서울시장은 2007년 19일에 재산세 공동과세와 관련하여 강남구 등 일부 자치구들이 반발하고 있는데 대하여 “어차피 통과된 것을 어떻게 하나”며 “불만이 나오지 않도록 일정부분을 시가 완화해주겠다”고 말했다(뉴시스, 2007. 7.19).

는 추가적인 교부금 재원을 취득세와 등록세의 일정비율(4%~5%)로 약 5,400억 원을 마련한 후에 처음 3년간 세수 감소의 60%(2008년)을, 40%(2009년)을 그리고 20%(2010년)을 각각 보전해주고, 남은 재원은 재정이 열악한 자치구들에게 배분하는 방안을 논의하고 있다(연합뉴스, 2007. 7. 5).

서울시는 배분방식에 관하여 이명박 전 서울시장의 재직시와 오세훈 현 서울시장의 재직시에 같은 의견을 가지고 있었을 것이라고 판단된다. 즉, 균등방식은 서울시가 기본적으로 재산세 50% 공동세 제도의 추진에 반발하는 자치구들의 정치적 수용성을 고려하여 선택되었을 가능성이 있다. 당시 서울시는 균등방식이 아닌 다른 배분방식을 제시하는 것이 쉽지 않았을 것이다. 서울시가 재산세가 적은 자치구들에게 더 많은 배분의 몫이 가는 차별적 배분방식을 제안했다라면, 당시 재산세 공동세 제도의 추진으로 이미 반발이 컸던 자치구들은 더 심하게 서울시에게 저항하였을 가능성이 있었기 때문이다.

(2) 행정자치부

2007년 초, 당시 행정자치부는 재산세 50% 공동세율에 관한 별도의 의견을 가지고 있지는 않았던 것으로 인식되며, 단지 세목교환 방안과 재산세 공동세 방안 중에 어떤 선택을 하여야 하는지에 관한 고민을 가지고 있었던 것으로 판단된다. 행정자치부는 기본적으로 여당인 열린우리당이 추진하였던 세목교환의 도입에 어느 정도 무게를 두고 있었을 가능성이 있었지만, 서울시의 재산세 50% 공동세의 도입도 고려하고 있었다. 2007년 2월 2일에 박명재 행정자치부 장관은 구세인 재산세를 시세인 담배소비세, 자동차세 그리고 주행세와 교환하는 방안과 재산세 50%를 공동세로 전환하여 균등하게 배분하는 방안을 추진한다는 업무보고 내용을 발표했다(매일경제, 2007. 2.21).¹³⁾ 그러나 이후 행정자치부는 정책추진에 있어 오세훈 서울시장의 적극적인 역할로 인해 여당인 열린우리당의 세목교환의 도입보다는 야당인 한나라당의 재산세 50% 공동세의 추진으로 선회하게 되었다. 이러한 선회의 이유들로는 당시 정부와 여당인 열린우리당의 부동산정책, 자치구들의 반대 그리고 세목교환방식으로 인한 추가적인 복잡성 때문이라는 의견이 있다.¹⁴⁾

13) 당시 서울시는 21일 행정자치부가 발표한 재산세 공동세 방안에는 찬성하지만, 세목교환에는 반대한다고 밝힌 바 있다(연합뉴스, 2007. 2.21).

14) 정부와 여당인 열린우리당이 당시 급격하게 치솟는 부동산가격을 잡기 위하여, 부동산과 관련된 과세를 강화하면서 재산세 세수가 급증하여 세목교환의 명분이 사라졌다(서울신문, 2007. 2.27). 즉, 세목교환의 명분은 세수가 많은 담배소비세, 주행세 등의 광역세를 재산세와 바꿔 자치구에 혜택을 준다는 것인데 재산세가 광역세를 웃돌면서 실익이 없어진 것이다(서울신문, 2007. 2.27). 또한 당시 서울시와 25개 전 자치구가 세목교환에 반대하고 있었고, 세목교환을 실행하게 되면 담

한편 행정자치부는 배분방식과 관련하여 유동적인 의견을 가지고 있다고 판단된다. 현행 제도의 도입이 확정될 무렵에 행정자치부는 균등방식과 관련하여 자치구들의 의견을 존중한다는 의견을 가지고 있었으나, 향후의 합리적인 배분방식의 채택가능성을 부인하지는 않았다.¹⁵⁾

(3) 국회

재산세 공동세 방안의 50% 공동세율과 배분방식에 관하여 여당인 열린우리당과 야당인 한나라당의 논의이전에 이러한 정당들의 첨예한 대립구도를 야기하여 왔던 재정불균형 완화에 대한 대안들을 우선 먼저 논의하고자 한다. 50% 공동세율과 배분방식에 관한 정당들의 입장과 태도에 관한 정보가 부족한 상황에서, 오랫동안 대립되어왔던 두 정당간의 대안들에 관한 고찰을 통하여 정당들의 입장과 태도를 간접적으로 유추하여 볼 수 있기 때문이다.

2005년에 열린우리당은 서울시 자치구들간의 재정불균형 완화에 대한 대안으로 재산세와 자동차세·주행세·담배소비세의 세목을 교환하는 대안을 추진 중이었다. 당시 대부분의 서울시 자치구들은 이러한 세목교환 대안에 대하여 크게 반대하였으며, 서울시는 대부분의 자치구들이 반대하고 있는 세목교환의 대안으로 각 자치구의 재산세 50%를 공동세로 하는 방안을 제시하였다. 이러한 서울시의 정책방향에 관하여 열린우리당은 크게 반발하였다.¹⁶⁾ 그 후 우원식 의원은 2005년 11월 9일에 특별시세 중 자동차세·주행세·담배소비세를 구세로 하고, 구세 중 재산세를 특별시세로 하는 세목교환 방식을 발의하였다.

한편 2005년에 한나라당은 서울시 자치구들간의 재정불균형 완화에 대한 대안으로 재산세 공동세 대안을 추진하였다. 열린우리당이 세목교환 방식을 발의한 지 한 달도 지나지 않아서, 한나라당 김충환 의원은 현행의 재산세의 과세권은 자치구에 그대로 두고, 재산세 징수액의 50%를 서울시로 납입하는 지방세법 개정안을 2005년 12월 6일에 발의하였다. 그

배소비세 등으로 빠져나간 교육세 등을 다시 채워줘야 하는 등 여러 가지로 문제가 복잡하여지기 때문이었다는 의견도 있다(서울신문, 2007. 2.27).

- 15) 박명재 행정자치부 장관은 오세훈 서울시장과 함께 2007년 7월 5일에 정부 중앙청사에서 서울시 공동과세 방안에 대한 기자회견을 갖았다. 이 자리에서 어떤 기자의 서울시 공동과세안이 25개 자치구에 균분하도록 하고 있는데 이러한 점이 역으로 형평성에 문제를 일으키지는 않느냐는 질문에 관련하여, 배분방식은 서울특별시 조례로 정할 문제이며, 이미 서울시 25개 구청장들이 균분하기로 의견을 모았기에 이 원칙이 당분간 지켜져야 한다고 언급하면서 다만 향후 합리적인 대안이 나올 가능성을 배제할 수는 없다고 언급하였다(연합뉴스, 2007. 7. 5).
- 16) 당시 열린우리당의 서울균형발전을 위한 국회의원모임은 서울시가 세목교환을 수용하지 않고 공동세를 제안한 것에 반대한다고 밝혔고, 균형발전의원모임 대표인 임채정 열린우리당 의원은 서울시의 어설픈 절충안은 기만책이라며, 서울시는 강남지역 자치구를 설득하는데 주력해야 한다고 언급했다(연합뉴스, 2005. 9.13).

후 열린우리당과 한나라당은 재정불균형 완화에 대한 대안들과 관련하여 참여한 대립을 보여 왔으나, 2006년에 서울시장에 당선된 현 오세훈 서울시장의 적극적인 행보를 통하여, 한나라당의 재산세 공동세 대안이 본격적으로 추진되었다. 즉, 오세훈 서울시장의 설득으로 여당과 뜻을 같이할 것 같았던 행정자치부가 재산세 공동세 대안을 지지하게 되어 재산세 공동세 대안이 현실적인 대안으로 추진되었다. 이후 2005년에 세목교환 대안을 발의하였던 우원식의원은 구세 중 재산세를 특별시세로 전환하고 재산세 전액을 각 자치구에 균형적으로 배분하는 재산세 100% 공동세 법안을 2007년 4월 2일에 발의하였고, 결국 위에서 언급하였던 의원입법안들과 절충된 현행 제도가 도입되게 되었다.

결론적으로 현행 제도의 도입경위를 살펴볼 때, 한나라당은 50% 공동세율과 균등방식에 처음부터 찬성하고 있었다고 판단될 수 있다. 열린우리당의 경우에는 비록 처음에는 재산세 공동세 대안자체를 반대하고 있었다고 판단될 수 있지만, 향후 우원식 의원의 재산세 100% 공동세 대안을 고려하여 본다면, 50% 공동세율에 관하여서는 반대를, 균등방식에 있어서는 찬성한 것으로 판단된다.¹⁷⁾

(4) 서울시 자치구

서울시 자치구들의 50% 공동세율에 관한 입장과 태도는 이득을 보는 자치구들의 집단과 손실을 보는 자치구들의 집단에 의하여 극명히 대조된다. 여기서는 이러한 대조를 재산세 공동세 도입이 최초로 논의되었던 2005년도와 재논의가 되었던 2007년도에 기초하여 살펴보고자 한다.

2005년 당시 서울시 재산세 공동세 도입에 대부분의 자치구들은 공감을 나타냈지만, 재산세 세입규모가 큰 강남구, 서초구, 송파구 그리고 중구는 시가 거뒤키는 재산세의 공동세율이 너무 높다고 반대하였다(서울경제, 2005. 9.11). 그러나 강남구, 서초구, 송파구 그리고 중구는 열린우리당의 세목교환방식까지 거론되는 와중에 무작정 반대만 하기는 어려운 상황이었기에(한겨레, 2005. 9. 9), 공동세율을 낮춰야 한다고 주장하였다(연합뉴스, 2005. 9.10). 특히 강남구는 20%로 낮추는 방안을 대안으로 제시했고(연합뉴스, 2005. 9.10), 구청장협의회장을 맡고 있던 강서구는 중간점인 35%의 중재안을 내놓았으나, 서울시 25개 자치구들중의 22개 자치구들만이 재산세 공동세율을 35%로 낮추는 방안에 합의하였을 뿐 강남구, 서초구 그리고 송파구는 이와 같은 방안에 크게 반발하여 전체 자치구간의 합의는 이루

17) 지난 5.31 지방선거에 출마한 5개 정당의 서울시장 후보들의 선거공약 중 공동세를 지지하였던 후보들 중에 배분방식에 있어 김종철 민주노동당 후보만이 법인 본사가 몰려있는 지자체의 재산수입을 다른 지자체에 차등 배분하여 해결해야한다고 주장하였다(조세일보, 2006. 5.30).

어지지 않았다(동아일보, 2006. 6. 7). 2007년에 들어와서 서울시의 50% 재산세 공동세 방안이 본격적으로 추진되자, 서초구 관계자는 30% 이하로 공동세 조성 비율을 낮춰야 한다고 지적했고(연합뉴스, 2007. 2.21), 강남구는 50% 대신 재산세 증가분을 모아서 나눠주든지 아니면 초기에 15% 혹은 20%로 시작해 점진적으로 늘려가자는 입장을 피력했었고, 송파구 그리고 중구도 비슷한 입장이었다(서울신문, 2007. 2.27). 한편 어떤 자치구들은 공동과세율을 60% 혹은 70%로 하자고 요구하는 곳도 있었다(파이낸셜뉴스, 2007. 3.13).

서울시 자치구들의 균등방식에 관한 입장과 태도를 살펴본다면, 이러한 균등방식에 의하여 잠재적 이득과 손실을 보는 자치구간의 배분방식에 관한 입장의 차이는 없었다고 판단될 수 있다. 잠재적 이득을 보는 강남구, 서초구, 송파구 등의 자치구들 입장에서는 서울시 자치구들간의 재정불균형의 완화라는 명분을 거부할 수 없을 바에는, 재산세 공동과세 도입의 가능성이 이미 높았기에 균등방식을 거부할 이유는 없었을 것이며, 잠재적 손실을 보는 재산세 수입이 적은 자치구들의 입장에서라도 당시 재산세 공동과세 제도자체의 도입이 더 시급하였기에, 균등방식에 관하여 문제를 삼지는 않았던 것 같다고 판단된다.

2) 비공식적 참여자

(1) 시민단체

시민단체들은 50% 공동세율과 균등방식에 국한된 입장과 태도를 가지고 있지는 않았으며, 단지 시민단체의 성격에 따라 재산세 공동세 방안 자체의 반대와 찬성의 입장을 가지고 있었다. 강남구를 대표하는 강남구 26개동 주민자치위원장들은 자치주민들에게 서비스를 제공하고 그 행정비용으로 받은 재산세를 재정자립도가 낮은 다른 구에 제공하는 것은 조세정의에 맞지 않는다고 주장하며 재산세 공동세 방안에 반대하였다(연합뉴스 보도자료, 2007. 3.12). 진보 성향의 참여연대는 서울시의 극심한 세수불균형 격차를 해소하기 위한 재산세 공동세 방안 혹은 세목교환 방안은 조세원리에 합당할 뿐 아니라, 지방자치제도가 건강하게 뿌리내릴 수 있는 기반이 될 것이라고 밝히며(조세일보, 2007. 3.13), 재산세 공동세 방안을 찬성하였다.

(2) 서울시 구청장협의회

균등방식에 관한 입장과 태도는 논외로 한다 하더라도, 서울시 구청장협의회는 50% 공동세율에 관하여 단일한 입장과 태도를 가지고 있었다고 말할 수는 없다.¹⁸⁾ 재산세 공동세 도

18) 균등방식에 관한 입장과 태도를 논외로 하는 이유는 당시 공동세율이 핵심적인 쟁점이 된 상황에서 배분방식은 차후의 문제였기 때문이다. 서울시 구청장협의회 일부 자치구들이 공동세율을 낮출 것

입이 최초로 논의되었던 2005년에 서울시 구청장협의회는 25개 자치구들 중에 22개 자치구들로 하여금 공동세율을 35%로 낮추는 방안에 합의하도록 하였지만, 나머지 3개 자치구들의 합의를 이끌어내지는 못하였고, 재논의가 되었던 2007년에는 이러한 시도조차 없었기 때문이다.

V. 정책대안에 대한 평가

1. 정책대안의 모색

현행 제도의 재정형평성에 대한 기여의 정도와 정책의 정치적 수용성에 대한 상대적인 중요도는 정책관련 이해관계자들의 관점 및 상호작용에 따라 결정될 것이다. 그럼에도 불구하고 현행 제도의 심각한 문제점의 기저에 있는 공동과세율과 배분방식에 관련하여 검토될 수 있는 모든 대안들에 대해서 다시 한 번 조명해 보는 것은 이러한 재정형평성과 정치적 수용성에 대한 상이한 상대적인 중요도를 가지고 있는 정책관련 이해관계자들에게 논의의 기준점을 제시하여 줄 수 있다는 측면에서 필요하다고 볼 수 있다.

이 연구에서는 두 가지 차원에서 조합된 정책대안들을 모색하고자 한다. 첫 번째 차원에서는 0%, 10%, 20%, 30%, 40%, 50%, 60%, 70%, 80%, 90% 그리고 100%로 하는 11개의 공동과세율을 설정하고, 두 번째 차원에서는 이러한 설정된 각 공동과세율에 관한 배분방식을 균등방식과 재정력지수방식¹⁹⁾의 두 가지 방식들로 설정하기로 한다.

이러한 두 가지 차원에서 조합된 정책대안들 중에 유의할 정책대안들은 다음과 같다. 50% 공동과세율과 균등방식이 조합된 정책대안은 현행 제도로서, 정책대안의 비교에 있어

을 주장하였거나 혹은 재산세 공동세 제도자체를 반대하였던 상황에서, 배분방식에 관한 논의가 별도로 이루어진 것 같지는 않다. 굳이 서울시 구청장협의회 배분방식에 관한 입장과 태도를 자치구들의 배분방식에 관한 입장과 태도를 통하여 유추하여 본다면, 균등방식에 찬성한 것으로 유추하여 볼 수는 있다. 서울시 자치구들의 균등방식에 관한 입장과 태도에서 살펴보았듯이, 잠재적 이득과 손실을 보는 자치구들이 모두 균등방식에 암묵적으로 찬성하였기 때문이다.

19) 재정력지수는 기본행정수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분석지표로 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율로 측정되며, 비율이 높을수록 세입 자주기반이 좋은 것을 의미한다(박완규, 2003). 따라서 재정력지수를 역수로 하여 배분하는 방식인 재정력역지수방식은 세입 자주기반이 낮은 자치구들에게 더 많은 배분을 할당하게 하는 차별적인 방식으로 인식할 수 있다.

기준점으로 간주될 수 있다. 0% 공동과세율과 균등방식 및 재정력역지수방식이 조합된 정책 대안들은 0% 공동과세율로 인하여, 사실상 현행 제도의 이전 상태를 의미한다. 한편 100% 공동과세율과 조합된 정책대안들은 자치구들의 재산세 전부가 특별시세로 전환되는 것을 의미한다.

2. 정책 대안에 대한 평가 기준

이 연구는 정책대안을 평가하고 최적 대안을 선택하기 위하여 소망성기준인 재정형평성과 실현가능성기준인 정치적 수용성을 이용(Dunn, 2007)하고자 한다.

1) 평가를 위한 가정

첫째, 이 연구는 자치구간의 재정형평성을 분석하는데 있어서, 재산세 수입에 한정하여 분석하고자 한다. 즉, 이 연구는 자치구간의 수평적 재정형평성의 측정에 재산세를 제외한 다른 세입항목을 포함하여 고려하지 않을 것이다. 재산세의 수입이 각 자치구의 세입 항목들 중에 단일 항목으로 가장 비중이 크면서 자치구간의 격차가 가장 심하기 때문에, 이 연구는 재산세 수입을 각 자치구의 전체 세입의 대안적 지표로 이용하고자 하기 때문이다.

둘째, 이 연구는 자치구간의 재정형평성을 분석하는데 있어서, 각 자치구의 1인당 재산세 수입의 변화가 아닌 각 자치구의 전체 재산세 수입의 변화에 근거하고자 한다. 이러한 가정은 서울시의 각 자치구 1인당 재원규모에 의한 수평적 재정형평성 측정이 기본 전제를 충족시키지 못하고 또한 이미 현행 제도가 서울시의 개별 자치구를 정책집행의 대상단위로 간주하고 있기 때문이다.²⁰⁾

셋째, 이 연구는 재정형평성을 분석하는데 있어서, 공동과세율과 배분방식에 의하여 일차적으로 배분되는 각 자치구의 재산세 수입의 변화에 한정하고자 한다. 각 자치구의 일차적 재산세 수입에 따른 각 자치구에게 배분되는 조정교부금의 고려는 재산세에 한정하여 재정형평성을 측정하려는 본 연구를 왜곡시킬 가능성이 있고, 아직 확정되지 않은 서울시의 별도

20) 1인당 재원규모에 의한 수평적 재정형평성 측정은 자치구간의 1인당 공공서비스 공급비용, 수요 그리고 세율의 동일성을 전제로 하여야 한다(김태일, 1999). 그러나 서울시 각 자치구의 경우 1인당 세율을 제외한 공공서비스의 1인당 공급비용과 수요는 자연적, 사회적, 경제적 여건의 차이에 따라 상당히 다를 것이다. 또한 재원수취방식으로써 각 자치구의 재산세 50%를 공동으로 하는 방식과 재원배분방식으로써 각 자치구에게 균등하여 배분하는 방식에서 볼 수 있듯이, 현행 제도는 이미 개별 자치구를 정책집행의 대상단위로 간주하고 있다. 따라서 이런 맥락에서 이 연구의 이러한 가정은 타당하다고 판단되어진다.

재원마련정책을 고려한다는 것도 자치구의 최종적인 재분배효과의 측정의 실익을 담보할 수 없다고 판단되기 때문이다. 따라서 이 연구는 자치구들의 조정교부금을 포함한 별도의 추가 재원을 일단 배제하고 일차적으로 배분되는 각 자치구의 재산세 수입의 변화에 한정하여 수평적 재정형평성을 분석하고자 한다.²¹⁾

2) 재정형평성

이 연구는 서울시 자치구간의 재산세의 수평적 재정형평성을 분석하기 위하여, 불균형도 평가방법중의 하나인 변이계수²²⁾의 방법을 이용하고자 한다. 변이계수는 상대적 불균형도를 나타내는 척도로 표준편차를 평균으로 나눈 값으로, 변이계수가 작을수록 자료들이 평균 주위에 보다 가깝게 분포되어 있다는 것을 의미한다. 따라서 배분방식이 고정되어 있다고 가정할 때 어떤 공동과세율이 서울시 자치구들간의 재정형평성에 기여하고 있다는 것이 입증되려면, 또 다른 공동과세율을 대상으로 이용하여 얻어진 변이계수보다는 그 어떤 공동과세율을 대상으로 얻어진 변이계수가 작은 수치일 것이 요구된다. 한편 공동과세율이 고정되어 있다고 가정할 때 어떤 배분방식이 서울시 자치구들간의 재정형평성에 기여하고 있다는 것이 입증되려면, 또 다른 배분방식을 이용하여 대상으로 얻어진 변이계수보다는 그 어떤 배분방식을 대상으로 얻어진 변이계수가 작은 수치일 것이 요구된다.

3) 정치적 수용성

이 연구는 공동과세율과 배분방식에 의하여 조합된 정책대안들의 정치적 수용성을 분석하기 위하여, 정책대안이 채택하고 있는 공동과세율과 배분방식에 의하여 현행 제도이전보다 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 이러한 자치구들의 재산세 감소금액을 이용하고자 한다. 즉, 어떤 정책대안이 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세가 감소되는 동일한 자치구

21) 공동과세율과 배분방식에 의하여 각 자치구는 일차적으로 지방세수입이 변화하고, 이러한 각 자치구의 지방세수입의 변화는 이차적으로 각 자치구의 조정교부금 배분금액을 변화시키어 최종적인 배분금액이 결정된다. 또한 서울시는 현행 제도 도입으로 인하여 세수가 급격히 적어지는 자치구들을 위하여 서울시의 취득세와 등록세의 일정비율로 추가적인 재원을 확보하여 세수의 감소금액의 일정부분을 보전해주고, 이후 남은 재원은 조정교부금 재원에 추가하여 재정현황이 열악한 자치구들에게 배분하는 방안을 논의하고 있는 실정이다. 이러한 것들을 모두 고려하는 것은 재산세에 한정하여 재정형평성을 측정하려는 이 연구를 왜곡시킬 가능성이 있고 자치구의 최종적인 재분배효과의 측정의 실익을 담보할 수 없다고 판단된다.

22) 불균등도 지수로는 다양한 척도들이 존재하지만, 그 중에서 변이계수는 계산이 간단하고(허재완, 1993), 피구-달튼의 이전의 원칙을 충족시키는 등 바람직한 속성(이준구, 1992)을 가지고 있다.

의 재산세 감소금액이 또 다른 정책대안의 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세가 감소되는 동일한 자치구의 재산세 감소금액보다 적을수록 그 어떤 정책대안의 정치적 수용성이 높다는 것을 의미한다. 따라서 배분방식이 고정되어 있다고 가정할 때 어떤 공동과세율이 서울시 자치구들간의 정치적 수용성에 기여하고 있다는 것이 입증되려면, 또 다른 공동과세율을 대상으로 이용하여 얻어진 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세가 감소되는 동일한 자치구의 재산세의 감소금액보다는 그 어떤 공동과세율을 대상으로 얻어진 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세가 감소되는 동일한 자치구의 재산세의 감소금액이 작은 수치일 것이 요구된다. 한편 공동과세율이 고정되어 있다고 가정할 때 어떤 배분방식이 서울시 자치구들간의 정치적 수용성에 기여하고 있다는 것이 입증되려면, 또 다른 배분방식을 대상으로 이용하여 얻어진 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세가 감소되는 동일한 자치구의 재산세의 감소금액보다는 그 어떤 배분방식을 대상으로 얻어진 재산세가 감소되는 자치구들의 수와 재산세가 감소되는 동일한 자치구의 재산세의 감소금액이 적은 수치일 것이 요구된다.

3. 평가결과

1) 재정형평성 평가결과

공동과세율 40% 이하의 균등방식과 조합된 정책대안들과 30% 이하의 재정력역지수방식과 조합된 정책대안들은 충분히 제거될 수 있다. 이러한 정책대안들은 현행 제도보다 재정형평성이 감소되는 것으로 판단될 수 있기 때문이다. <표 1>의 공동과세율과 배분방식에 의한 변이계수를 살펴보면, 2007년도의 공동과세율 50%와 균등방식이 조합된 정책대안의 변이계수가 0.46임을 알 수 있다. 이러한 변이계수를 기준으로 보았을 때, 0.46보다 높은 변이계수를 가지고 있는 정책대안들은 충분히 제거될 수 있다. 서울시의 추계자료를 사용한 2008년도 및 2009년도의 경우에도 같은 결과임을 알 수 있다.

한편 <표 1>의 공동과세율과 배분방식에 의한 변이계수를 살펴보면, 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 재정력역지수방식을 채택했을 때에 공동과세율을 점진적으로 높이면, 70% 공동과세율까지는 변이계수가 적어지다가 80%부터 100%까지의 공동과세율에 있어서의 변이계수들은 다시 점진적으로 상승한다는 것이다. 이러한 사실은 이 연구에 한정하여 살펴볼 때, 단순히 재정형평성을 높이기 위하여 80% 이상의 공동과세율과 재정력역지수방식을 조합한 정책대안들이 채택된다면, 70% 공동과세율과 재정력역지수방식이 조합된 정책대안보다 재정형평화의 효과에 덜 기여할 수 있음을 시사한다.

〈표 1〉 현행 제도의 공동과세율과 배분방식에 의한 변이계수 (2007~2009년)

연도	공동과세율 (%)		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
2007	배분방식	균 등	0.92	0.83	0.74	0.64	0.55	0.46	0.37	0.28	0.18	0.09	0
		재정력역지수	0.92	0.8	0.67	0.55	0.44	0.33	0.23	0.19	0.22	0.3	0.41
2008	배분방식	균 등	0.96	0.86	0.76	0.67	0.57	0.48	0.38	0.29	0.19	0.1	0
		재정력역지수	0.96	0.83	0.7	0.58	0.46	0.34	0.25	0.19	0.22	0.3	0.41
2009	배분방식	균 등	0.99	0.89	0.79	0.69	0.59	0.49	0.4	0.3	0.2	0.1	0
		재정력역지수	0.99	0.86	0.73	0.6	0.48	0.36	0.26	0.2	0.22	0.3	0.41

주: 2007년도는 서울시 성과예산을 기준으로 작성하였으며, 2008년도 및 2009년도는 서울시에서 추계한 자료를 기준으로 작성함.

2) 정치적 수용성 평가결과

이 소절에서는 위의 재정형평성 평가결과에서 제거되었던 정책대안들을 제외한 정책대안들만을 고려하여 정치적 수용성 평가를 하고자 한다. 이미 재정형평성 평가에 의하여 제거되었던 정책대안들은 본 연구의 목적인 최적 대안의 제시와 부합될 수 없기 때문이다. 따라서 이 연구는 정치적 수용성 평가의 대상인 정책대안들만을 기준점인 50% 공동과세율과 균등방식이 조합된 정책대안과의 비교를 통하여 정치적 수용성 평가를 하고자 한다.

〈표2〉는 공동과세율과 배분방식에 의하여 재산세가 감소되는 자치구들이 수를 나타낸다. 균등방식에서는 6개의 자치구들의 재산세가 감소되는 것으로 나타났으며, 재정력역지수방식에서는 기존의 6개의 자치구들에 4개의 새로운 자치구들을 합한 총 10개의 자치구들의 재산세가 감소하는 것으로 나타났다.²³⁾ 음영으로 표시된 정책대안들은 이 소절의 정치적 수용성 평가결과를 통하여 제거되는 정책대안들을 의미한다. 〈부표〉는 상대적으로 2007년도, 2008년도, 2009년도와 관련된 균등방식에서의 재산세감소 자치구 감소금액과 재정력역지수방식에서의 재산세감소 자치구의 감소금액을 나타낸다.

23) 균등방식에서 재산세가 감소되는 6개의 자치구들은 종로구, 중구, 영등포구, 서초구, 강남구 그리고 송파구로 나타났으며, 재정력역지수방식에서 재산세가 감소되는 자치구들은 기존의 6개의 자치구들과 추가되는 4개의 새로운 자치구들인 마포구, 양천구, 용산구 그리고 강동구로 확인되었다.

〈표 2〉 재산세가 감소되는 자치구들의 수 (2007~2009년)

공동과세율(%)		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
감 소 구	균 등	0	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
	재정력역 지수	0	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

주: 2007년도는 서울시 성과예산을 기준으로 작성하였으며, 2008년도 및 2009년도는 서울시에서 추계한 자료를 기준으로 작성함.

공동과세율이 기준점인 50% 공동과세율보다 높으면서 배분방식이 기준점인 균등방식과 동일한 정책대안들은 재정형평성에 있어 상당한 기여를 할 수 있지만, 일부 자치구들이 현행 제도에도 상당히 거센 반대를 하여왔던 점을 고려하여 볼 때, 정치적 수용성은 거의 없다고 판단되어진다. 이러한 정책대안들은 재산세가 감소되는 자치구들의 수가 기준정책대안과 동일함(〈표 2〉 참조)에도 불구하고, 자치구들의 감소되는 재산세의 금액이 기준정책대안의 경우보다 항상 높기 때문에(〈부표〉 참조), 충분히 제거될 수 있다고 판단되어진다.

또한 공동과세율이 기준점인 50% 공동과세율보다 높으면서 배분방식이 기준점인 균등방식과 상이한 재정력역지수방식과 조합된 정책대안들은 위에서 언급한 50% 공동과세율보다 높으면서 균등방식인 정책대안들보다도 정치적 수용성이 거의 없다고 판단되어진다. 이러한 정책대안들은 재산세가 감소되는 자치구들의 수에 있어 기준정책대안보다 4개나 추가될 뿐만 아니라(〈표 2〉 참조), 재산세가 감소되는 동일한 자치구들의 감소 금액에 있어서도 기준정책대안의 경우보다 항상 높기 때문에(〈부표〉 참조), 충분히 제거될 수 있다고 판단되어진다.

50% 공동과세율과 재정력역지수방식을 조합한 정책대안은 기준정책대안보다 재정형평성에 있어 기여를 할 수 있다. 한편 이러한 정책대안은 정치적 수용성에 있어서 위에서 충분히 제거될 수 있다고 판단되어진 정책대안들보다는 상대적으로 높지만, 여전히 기준정책대안보다는 항상 낮다. 즉, 이러한 정책대안은 기준정책대안보다 재산세가 감소되는 자치구들의 수가 4개나 확대되고(〈표 2〉 참조), 재산세가 감소되는 동일한 자치구들의 감소 금액에 있어서도 기준정책대안의 경우보다 항상 높기 때문에(〈부표〉 참조), 정치적 수용성이 거의 없다고 판단되어진다. 따라서 이러한 정책대안은 제거될 수 있다고 판단되어진다.

40% 공동과세율과 재정력역지수방식을 조합한 정책대안은 기준정책대안보다 재정형평성에 있어 기여를 할 수 있으나, 정치적 수용성은 일반적으로 기준정책대안보다는 낮다. 즉, 이러한 정책대안은 기준정책대안보다 재산세가 감소되는 자치구들의 수가 4개가 확대되고(〈표 2〉 참조), 강남구를 제외한 재산세가 감소되는 동일한 자치구들의 감소 금액에 있어서 기준정책대안보다 높다(〈부표〉 참조). 그러나 이러한 정책대안의 정치적 수용성이 기준정책

대안보다 일반적으로 낮다고 하여 정치적 수용성이 없다고 단정할 수는 없다. 강남구의 재산세 감소금액의 경우에는 40% 공동과세율과 재정력역지수방식을 조합한 정책대안이 오히려 기준정책대안보다 소폭이나마 낮아지기 때문이다. 따라서 이러한 정책대안은 좀 더 신중한 접근이 요구되기에, 아래의 종합적인 평가결과에서 구체적인 기준정책대안과의 비교를 통하여 최적 대안을 도출하고자 한다.

3) 종합적 평가결과

〈표 3〉은 현행 제도에 관한 정책대안들 중에서 위의 재정형평성 평가결과와 정치적 수용성 평가결과를 종합하여 남겨진 정책대안들이다. 즉, 50% 공동과세율과 균등방식을 조합한 정책대안과 40% 공동과세율과 재정력역지수방식을 조합한 정책대안이 다른 정책대안들보다 상대적으로 우세한 정책대안들로 판단된다. 이 소절에서는 이러한 정책대안들을 상대적으로 제1안 및 제2안으로 간주하여 구체적으로 비교하고자 한다.

〈표 3〉 서울시 재산세 공동과세 제도에 관한 주요대안

공동과세율(%)		0	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100
배분 방식	균 등						제1안					
	재정력역 지수					제2안						

이 연구에서 제1안과 제2안중에 평가의 순위를 정하는 것은 매우 어려운 결정이다. 제1안은 정치적 수용성에서 제2안보다 상대적으로 우세하고, 제2안은 재정형평성에서 제1안보다 상대적으로 우세하여 서로 상충되기 때문이다. 그러나 이 연구는 재정형평성에서 상대적 우위에 있는 제2안을 최적 대안으로 선정하고자 한다. 제2안이 정치적 수용성측면에서는 상대적으로 제1안보다는 낮지만, 제2안의 채택이 현저히 불가능하다고 판단되지는 않기 때문이다. 아울러 위에서 살펴보았듯이, 현행 제도가 수평적 형평성의 증진을 중간목표로 하고 있음을 상기할 필요가 있다. 다음의 아래에서 이러한 최적 대안의 선정이유를 구체적으로 살펴보고자 한다.

정치적 수용성의 측면에서 정책대안이 정치적 수용성이 전혀 없으면 정책대안의 채택자체가 불가능하기 때문에, 정치적 수용성은 최적 대안의 선정을 위한 필요조건이다. 그러나 엄밀한 의미에서 그 정도에 따라 이러한 기준은 정책대안들 중에 양자택일을 위한 필요조건으

로 쓰이거나 혹은 정책대안들의 양립을 가능하게 만들어 주기도 한다. 즉, 경쟁하는 정책대안들 중에 어떤 정책대안의 정치적 수용성이 전혀 없거나 혹은 매우 낮아 그 정책대안의 채택이 불가능하다고 판단되는 경우에는 이러한 기준이 최적 대안의 선택을 위한 필요조건으로 쓰이지만, 반대로 그 정책대안이 경쟁하는 다른 정책대안보다 정치적 수용성이 상대적인 측면에서는 낮지만, 절대적인 측면에서는 낮지 않아서 정책채택이 가능하다고 판단되는 경우에는 이러한 기준이 더 이상 최적 대안의 선택을 위한 필요조건으로 이용될 수 없다는 것이다. 즉, 제1안은 재산세가 감소되는 자치구들의 수가 6개인 반면에 제2안은 4개가 추가되어 총 10개지만 추가된 4개 자치구들의 감소금액이 상대적으로 적고 기존의 재산세가 감소하는 6개 자치구들 중의 하나인 강남구의 경우에는 오히려 제2안의 감소금액이 제1안의 재산세 감소금액보다 소폭이나마 적다. 이러한 점을 고려하여 본다면 제2안의 정치적 수용성이 제1안을 선택하기 위한 양자택일을 위한 필요조건으로 쓰일 만큼 현저히 낮다고 판단되지는 않는다. 따라서 더 이상 정치적 수용성은 제1안과 제2안중에 양자택일을 위한 필요조건으로 이용될 수는 없으며 재정형평성이 제1안과 제2안중에 최적 대안을 선정하기 위한 조건이 되어야 한다고 판단된다. 결국 재정형평성의 측면에서 상대적 우위에 있는 제2안이 제1안보다 좀 더 바람직한 대안으로 판단된다.

VI. 정책제안

1. 최적 대안

이 연구는 소망성기준인 재정형평성과 실현가능성기준인 정치적 수용성을 이용하여 현행 제도의 중심축인 공동과세율과 배분방식을 조합한 정책대안들을 평가하였다. 이러한 평가결과를 통하여 현행의 제1안인 50% 공동과세율과 균등방식이 조합된 정책대안보다 제2안인 40% 공동과세율과 재정력역지수방식이 조합된 정책대안을 최적 대안으로 선정되었다. 다만 2007년도와 달리 2008년도와 2009년도의 자료는 서울시의 추계자료를 사용하여 분석하였다는 점에서 이 연구의 수치가 엄밀한 의미를 가지고 있지는 않고 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 그러나 서울시의 예산이 점증주의적인 측면이 있을 것을 예상할 수 있기에 공동과세율과 배분방식의 변화에 따른 재정적형평성의 상대적 크기와 방향성에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있을 것으로 판단된다. 또한 이 연구의 결과는 재정형평성을 고려하여 평가하

였기에 현행 제도의 취지와 부합될 뿐만 아니라, 정치적 수용성을 고려하여 평가하였기에 현실적으로 실현가능성이 있다고 판단된다. 따라서 이 연구의 최적 대안은 현행 50% 공동과세율과 균등방식이 조합된 방식에서 발생할 수 있는 부작용을 최소화하고 서울시민들의 욕구인 기본적·균형적 공공서비스의 확대 및 강화를 통한 삶의 질의 향상에 최대한 근접하는 대안으로 판단된다.

2. 정책집행을 위한 전략

1) 기반 정비

첫째, 현행의 50% 공동과세율에서 40% 공동과세율로 변경하기 위해서는 현행의 지방세법을 개정하여야 한다. 현행 제도의 개정과 밀접한 관계가 있는 서울시 국회의원들에 한정하여 살펴볼 때, 현재 서울시의 지역구 국회의원 50명 중에 강남구를 제외한 재산세가 감소하는 자치구들인 9개 자치구의 국회의원 16명이 반대하고 나머지 지역구 국회의원 34명이 찬성한다고 가정한다면, 지방세법 개정을 위한 68%의 지지율을 확보할 수 있다고 판단된다.²⁴⁾ 그러나 지방세법의 개정을 위해서는 전체 국회의원들이 고려하여야만 하기 때문에, 서울시외의 다른 국회의원들의 지지가 필수적이다. 따라서 여당과 야당의 국회의원들은 그들의 입장만을 고려한 결정이 아닌 현행 제도의 보다 합리적인 확립방안에 관한 중요성을 인식하고 이를 토대로 합리적인 확립방안에 관한 정당간의 합의를 달성하려는 노력을 하여야 할 것이다.

둘째, 재정력역지수방식의 도입을 위해서는 서울시 조례의 신설이 불가피하며 서울시원들의 지지가 필요하다. 특히 자치구들 중에 강남구의 시의원들의 역할이 중요하다. 현재 105명의 시의원들 중에 강남구를 제외한 재산세가 감소하는 자치구들인 9개 자치구의 시의원 31명이 모두 반대하더라도, 나머지 4명의 강남구 시의원을 포함한 74명의 시의원들이 찬성한다고 가정한다면, 서울시 조례를 위한 70%의 지지율을 확보할 수 있다고 판단된다.²⁵⁾ 따라서 강남구의 시의원들이 배분방식의 변경을 위하여 조례의 신설에 찬성한다면 재정력역지수방식의 도입은 충분히 가능하다고 판단된다.

24) 강남구를 제외한 재산세가 감소되는 자치구들을 지역구로 둔 국회의원의 수는 종로 1명, 중구 1명, 영등포구 2명, 서초 4명, 송파구 3명, 용산구 1명, 마포구 2명, 양천구 2명 그리고 강동구 2명이다(대한민국국회 homepage 참조).

25) 강남구를 제외한 재산세가 감소되는 자치구들의 시의원의 수는 종로 2명, 중구 2명, 영등포구 4명, 서초 4명, 송파구 6명, 용산구 2명, 마포구 4명, 양천구 4명 그리고 강동구 4명이다(서울특별시의회 homepage 참조).

2) 부정적 효과에 대한 대책 마련

40% 공동과세율과 재정력역지수방식이 조합된 정책대안은 현행 제도의 50% 공동과세율과 균등방식이 조합된 정책대안과 마찬가지로 자치구들의 세수확보의 자구노력에 대한 유인을 감소시킬 수 있다는 부정적인 측면이 있다. 이러한 부정적인 효과는 재산세가 적은 자치구들뿐만 아니라, 재산세 수입이 많은 자치구들에게도 발생될 수 있다. 즉 재정력지수가 높은 달리 말해 일반적으로 재산세 수입이 많은 자치구들의 입장에서도 배분되는 금액이 재정력지수가 높을수록 적어질 것을 예상할 수 있기에, 재산세 수입을 증대시키고자 하는 유인이 감소될 수밖에 없다. 이러한 부정적인 효과는 대부분의 중앙정부와 지방정부간의 다양한 형태의 지원금과 관련된 공통된 문제이기도 하지만, 배분되는 금액에 대하여 이러한 부정적인 측면을 방지하기 위해서는 이 연구의 최적 대안에 서울시 자치구의 세수확보노력을 연계시킬 필요성이 있다.

【 참고문헌 】

- 강문희. (2006). 지방재정지원금 배분의 결정요인: 이론모형 및 실증연구에 관한 비판적 고찰. 『지방정부연구』, 10(4): 7-39.
- 김태일. (1999). 지방교부세의 수평적 재정 형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로. 『한국행정학보』, 33(3): 403-417.
- 김현아. (2007). 형평화보조금에 대한 논의. 『재정포럼』, 89(2): 26-42.
- 나성린·원윤희. (2007). 바람직한 지방자치를 위한 지방세제 개편방향: 재산세 공동과 세 보안을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 12(3): 59-84.
- 박완규. (1999). 자치구 조정교부금제도에 대한 연구: 서울특별시를 중심으로. 『공공경제』, 4(1): 99-130.
- 박완규. (2003). 서울시 자치구간 지방세수입 불균형 완화에 대한 연구. 『한국지방재정 논집』, 8(2): 101-128.
- 박완규. (2007). 광역시와 자치구간 재원조정에 대한 연구: 인천광역시를 중심으로. 『지방정부연구』, 11(1): 97-119.
- 박정수. (1997). 『광역자치단체와 기초자치단체간 재원조정에 관한 연구』. 한국조세연구원.
- 서울시. (2007). 『2007년도 서울시 성과예산 자료』. 서울시.
- _____. 『2007~2010 시세 세입추계 분석보고』. 서울시.
- 원윤희. (1996). 자치구 재원조정에 관한 연구. 『지방행정연구』, 10(4): 73-95.
- 원윤희. (2005). 서울시와 자치구간 세목교환: 쟁점분석. 『지방세』, 92(6): 18-31.
- 이승모·유재원. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의: 수평적 재정형평성의 개선을 중심으로. 『한국행정학보』, 40(3): 199-218.
- 이준구. (1992). 『소득분배의 이론과 현실』. 서울: 다산출판사.
- 전상경. (2007). 『현대지방재정론』. 서울: 박영사.
- 조기현. (1999). 조정교부금제도의 비판적 검토와 정책 대안: 서울시의 기준재정수요액 추정방식을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 4(2): 159-179.
- 지방세법. (개정 2007. 7. 20, 법률 제8540호).
- 최병호·배준호. (2002). 자치구 재정형평화 교부금 제도 개선방안. 『경제학연구』, 49(4): 115-141.
- 최병호·정종필. (2003). 서울특별시 조정교부금의 배분구조에 관한 연구: 자치구의 세수 노력결과와 문제점을 중심으로. 『재정논집』, 17(2): 29-62.
- 최병호·정종필. (2007). 서울시 자치구간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안 모색방안. 『지방정부연구』, 11(2) : 65-86.

- Break, G. F. (1980). *Financing Government in a Federal System*. Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Dunn, W. N. (2007). *Public Policy Analysis: An Introduction*. 4th ed. New. Jersey.: Prentice Hall.
- Jun, Sang-Kyung. (1989). *Essays on Political Economy of National Aid Distribution in Korea During 1962-1985*. Unpublished Ph. D. Dissertation. The University of Pennsylvania.
- King, D. (1984). *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Government*. London: George Allen and Unwin.
- Mclure, C. E. (1983). *Tax Assignment in Federal Financial Relations*. Australian National University.
- Musgrave, R. A. (1983). Who Should Tax, Where and What. In C. E. Mclure Jr. (ed.). *Tax Assignment in Federal Financial Relations*. Australian National University.
- Musgrave, R. A. & P. B. Musgrave. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. 5th ed. New.York.: McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. New.York.: Harcourt Brace Javanovich.
- _____. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, XLVI: 237-243.
- Rosen, H. S. (1985). *Public Finance*. Homewood: Richard D. Irwin.
- Shah, A. (1994). *The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economy*. Washington D. C. : The World Bank.
- 강남까치소식. (2007). “지방세법 개정 법률 현재에 권한쟁의심판 청구”. 9. 25.
- 뉴시스. (2007). “오시장, 공동세, 여차피 통과됐는데...일부구 반발에 췌기?”. 7. 19.
- 데일리 서프라이즈. (2005). “서울시, 공동세 50% 교부금 55% 조정 검토”. 9. 20.
- 동아일보. (2005). “[수도권]재산세 일부 구공동세 추진”. 9. 12.
- _____. (2006). “서울시, 재산세 50% ‘구공동세’ 추진”. 6. 7.
- 매일경제. (2007). “서울재산세 50% 공동세 추진”. 2. 21.
- 서울경제. (2005). “재산세 50% 일률 배분 서울 ‘공동세’ 도입 논란”. 9. 1.
- 서울신문 (2005a). “[Zoom in 서울] 서울시 ‘공동세 40%’도입 추진”. 2005. 9. 12.
- _____. (2005b). “구 재산세 35% ‘공동세’ 조성”. 2005. 9. 13.
- _____. (2007a). “[기고] ‘공동세’ 다같이 사는 길입니다./노재동 서울 은평구청장(서울시 구청장협의 회장)”. 3. 5.
- _____. (2007b). “서울시 ‘공동세’ 진통 예상”. 2007. 2. 27.

- CBS 노컷뉴스. (2007). “우원식 의원, 자치구간 공동세 비판 성명”. 3. 6.
- 연합뉴스. (2005a). “서울시, 세목교환 대신 공동세 도입 추진”. 9. 10.
- _____. (2005b). “여당, ‘세목교환’ 당론입법 추진”. 9. 13.
- _____. (2007a). “박행자-오세훈시장 ‘서울시 공동세’ 문답”. 7. 5.
- _____. (2007b). “서울시, 공동세 찬성. 세목교환 반대”. 2. 21.
- 연합뉴스 보도자료. (2007). “[참여연대] 참여연대 논평, 공동세 등을 조속히 도입하여 세수 불균형문제 해결해야”. 3. 12.
- 조세일보. (2006). “서울시장 후보들-세목교환 vs 공동세 ‘맞짱’”. 5. 30.
- _____. (2007). “참여연대, 지방세 세목교환-공동세 도입 시급”. 3. 13.
- 파이낸셜뉴스. (2007). “정부-서울 4개구 ‘공동세 갈등’ 증폭”. 3. 13.
- 한겨레. (2005). “서울시 ‘재산세 거둬 구마다 균등배분’방안에 열린우리‘불균형 해소 안 된다’”. 9. 13.
- _____. (2007). “서울시 재산세 50%똑같이 나누자”. 9. 9.
- 행정자치부 보도자료. (2007). “서울시 재산세 공동과세 확정, 자치구간 격차 해소 -서울 시민의 재산세액, 납세절차에는 변함없어-”. 7. 6.
- 대한민국국회 homepage(www.assembly.l.go.kr).
- 서울특별시 homepage(www.seoul.go.kr).
- 서울특별시의회 homepage(www.smc.seoul.kr).

<부록>

<부표 1-1> 균등방식에서의 재산세 감소 자치구의 감소금액 (2007년도)

(단위: 백만 원)

공동과세율	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%	
감소금액	종 로	277	455	682	910	1,137	1,365	1,593	1,820	2,048	2,275
	중 구	2,102	4,205	6,308	8,410	10,513	12,616	14,718	16,821	18,924	21,026
	영등포	1,020	2,041	3,062	4,083	5,103	6,124	7,145	8,166	9,187	10,207
	서 초	9,012	18,025	27,037	36,050	45,062	54,075	63,088	72,100	81,113	90,125
	강 남	16,201	32,403	48,604	64,806	81,007	97,209	11,3411	129,612	145,814	162,015
	송 파	5,041	10,082	15,124	20,165	25,206	30,248	35,289	40,331	45,372	50,413

주: 2007년도 서울시 성과예산을 기준으로 작성함.

<부표 1-2> 재정력역지수방식에서의 재산세 감소 자치구의 감소금액 (2007년도)

(단위: 백만 원)

공동과세율	10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%	
감소금액	종 로	2,144	4,289	6,434	8,579	10,724	12,868	15,013	17,158	19,303	21,448
	중 구	5,113	10,227	15,340	20,454	25,567	30,681	35,795	40,908	46,022	51,135
	영등포	3,148	6,296	9,445	12,593	15,742	18,890	22,039	25,187	28,336	31,484
	서 초	12,069	24,139	36,209	48,278	60,348	72,418	84,487	96,557	108,627	120,696
	강 남	19,870	39,740	59,610	79,480	99,350	119,220	139,090	158,960	178,830	198,700
	송 파	7,393	14,787	22,181	29,575	36,969	44,363	51,757	59,151	66,545	73,938
	마 포	278	557	835	1,114	1,393	1,671	1,950	2,228	2,507	2,786
	양 천	596	1,192	1,789	2,385	2,982	3,578	4,174	4,771	5,367	5,964
	용 산	564	1,129	1,694	2,259	2,824	3,389	3,954	4,519	5,084	5,648
	강 동	320	640	960	1,280	1,601	1,921	2,241	2,561	2,882	3,202

주: 2007년도 서울시 성과예산을 기준으로 작성함.

<부표 2-1> 균등방식에서의 재산세 감소 자치구의 감소금액 (2008년도)

(단위: 백만 원)

공동과세율		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
감소금액	종 로	278	557	836	1,115	1,394	1,673	1,952	2,231	2,510	2,789
	중 구	2,369	4,738	7,108	9,477	11,846	14,216	16,585	18,954	21,324	23,693
	영등포	1,063	2,127	3,191	4,254	5,318	6,382	7,446	8,509	9,573	10,637
	서 초	10,632	21,264	31,896	42,528	53,160	63,792	74,425	85,057	95,689	106,321
	강 남	19,101	38,203	57,304	76,406	95,508	114,609	133,711	152,813	171,914	19,1016
	송 파	5,972	11,945	17,918	23,891	29,864	35,837	41,810	47,783	53,756	59,729

주: 2008년도 서울시 추계자료를 기준으로 작성함.

<부표 2-2> 재정력역지수방식에서의 재산세 감소 자치구의 감소금액 (2008년도)

(단위: 백만 원)

공동과세율		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
감소금액	종 로	2,453	4,907	7,360	9,814	12,268	14,721	17,175	19,628	22,082	24,536
	중 구	5,784	11,569	1,7353	23,138	28,922	34,707	40,491	46,276	52,060	57,845
	영등포	3,477	6,954	10,431	13,908	17,385	20,862	24,339	27,816	31,294	34,771
	서 초	14,099	28,199	42,299	56,399	70,498	84,598	98,698	112,798	126,897	140,997
	강 남	23,262	46,525	69,788	93,050	11,6313	139,575	162,838	186,101	209,363	232,626
	송 파	8,641	17,282	25,924	34,565	43,206	51,848	60,489	69,130	77,772	86,413
	마 포	273	547	820	1,094	1,368	1,641	1,915	2,189	2,462	2,736
	양 천	600	1,200	1,801	2,401	3,002	3,602	4,203	4,803	5,404	6,004
	용 산	733	1,466	2,200	2,933	3,666	4,400	5,133	5,866	6,600	7,333
	강 동	274	548	822	1,096	1,370	1,644	1,918	2,192	2,466	2,740

주: 2008년도 서울시 추계자료를 기준으로 작성함.

〈부표 3-1〉 균등방식에서의 재산세 감소 자치구의 감소금액 (2009년도)

(단위: 백만 원)

공동과세율		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
감소 금액	총 로	322	644	967	1,289	1,612	1,934	2,257	2,599	2,902	3,224
	총 구	2,632	5,265	7,898	10,531	13,163	15,796	18,429	21,062	23,694	26,327
	영등포	1,090	2,181	3,271	4,362	5,452	6,543	7,633	8,724	9,814	10,905
	서 초	12,514	25,039	37,544	50,059	62,574	75,089	87,603	100,118	112,633	125,148
	강 남	22,457	44,915	67,373	89,831	112,289	134,747	157,205	179,663	202,121	224,579
	송 파	7,061	14,122	21,183	28,245	35,306	42,367	49,428	56,490	63,551	70,612

주: 2009년도 서울시 추계자료를 기준으로 작성함.

〈부표 3-2〉 재정력역지수방식에서의 재산세 감소 자치구의 감소금액 (2009년도)

(단위: 백만 원)

공동과세율		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	100%
감소 금액	총 로	2,786	5,572	8,359	11,145	13,932	16,718	19,504	22,291	25,077	27,864
	총 구	6,502	13,004	19,506	26,009	32,511	39,013	45,516	52,018	58,520	65,022
	영등포	,3824	7,649	11,474	15,299	19,124	22,949	26,774	30,599	34,424	38,249
	서 초	16,443	32,887	49,331	65,775	82,218	98,662	115,106	131,550	147,993	164,437
	강 남	27,172	54,345	81,517	108,690	135,862	163,035	190,207	217,380	244,552	271,725
	송 파	10,084	20,169	30,253	40,338	50,423	60,507	70,592	80,677	90,761	100,846
	마 포	260	521	781	1,042	1,303	1,563	1,824	2,085	2,345	2,606
	양 천	601	1,202	1,803	2,404	3,005	3,607	4,208	4,809	5,410	6,011
	용 산	939	1,879	2,818	3,758	4,697	5,637	6,576	7,516	8,455	9,395
	강 동	232	464	697	929	1,161	1,394	1,626	1,859	2,091	2,323

주: 2009년도 서울시 추계자료를 기준으로 작성함.