

재산세공통과세제도의 수평적 재정형평성 효과에 관한 연구

: 공급비용과 배분방식을 중심으로

A Study on the Effect of the Shared Property Tax System on the
Horizontal Fiscal Equity
: Focused on supply cost and allocation methods

최정열* · 김현섭**

Choi, Jeong-Yeol · Kum, Hyun-Sub

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 재산세공통과세제도의 수평적 재정형평성 분석
- IV. 요약 및 결론

본 연구는 2008년 서울시에 도입된 재산세공통과세제도가 서울시 25개 자치구 간 재정 격차를 완화하여 수평적 재정 형평성을 개선하고 있는지를, 그리고 현행 공동재산세 배분 방식인 균등배분방식이 다른 배분방식(인구기준방식, 재정력기준방식, 조합방식)과 비교할 때 더 효과적인지를 실증적으로 검토하는 데 그 목적이 있다. 특히 이 과정에서 자치구 간 인구와 면적으로 결정되는 서비스 공급비용의 차이를 고려한 비용지수를 도출하고, 도출된 지수를 자치구의 재원에 반영하여 그 효과를 측정하였다. 분석 결과 재산세공통과세 제도는 2008년 이후로 일관되게 자치구간 재정 격차를 완화함으로써 수평적 재정형평성의 개선에 일정부분 기여하는 것으로 나타났다. 그러나 배분방식에 있어서는 현재의 균등배분방식에 비해 재정력기준 배분방식이 상대적으로 효과가 큰 것으로 나타났다.

* 서울대학교 행정대학원 박사수료(주저자)

** 서울대학교 행정대학원 부교수(교신저자)

논문 접수일: 2012. 11. 13, 심사기간(1차): 2012. 11. 14 ~ 2012. 12. 17, 게재확정일: 2012. 12. 17

□ 주제어: 재산세공동과세제도, 재정형평성, 공급비용, 배분방식

This study analyzes the effect on the horizontal fiscal equity of the shared property tax system(revenue sharing) initiated by Seoul Municipal Government since 2008 with respect to two distinguished points; first, it compares the equal allocation method of the shared property tax revenue in progress with other allocation methods(the financial power index, the population size index, and mixed index), second, it takes into account the service supply cost differentials among 25 autonomous districts. Analysis shows that 1) the shared property tax system in Seoul has contributed to the decrease in horizontal fiscal disparity but the effect size is a pretty modest rather than significant, and 2) a allocation method by the financial power seems better than the current equal allocation method.

□ Keywords: shared property tax system, fiscal equity, supply cost, allocation method

I. 서론

재정 측면에서 지방자치는 당해 지역주민들이 소비할 지역공공재를 지역주민 스스로가 선택하고, 그 비용을 스스로 부담하는 이른바 ‘자기책임의 원칙’에 기초하고 있다. 이러한 점에서 지방자치는 일정한 지역 내에 거주하는 주민들이 스스로 집합적으로 소비하는 재화 및 서비스에 대한 수요와 선호를 표출할 수 있는 기회와 가능성을 제공하며, 이와 함께 지방자치 단체에는 지역주민들의 선호에 대응하는 효과적인 지방재정의 운영과 그 운영과정에서의 효율성, 형평성, 민주성 등의 확보를 요구하고 있다. 이러한 점에서 지방자치단체의 자주재원의 안정적 확보는 중요한 이슈로 등장하였고, 특히 지방자치단체의 절대적 재정규모뿐만 아니라 상대적 재정규모 즉, 중앙정부와 지방자치단체 간, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 수직적 재정불균형과 동급 지방자치단체 간의 수평적 재정불균형은 지방자치의 성숙화¹⁾를 위해 해결해야 할 과제로 여겨지고 있다.

1) 우리나라의 경우 1991년 지방의회가, 그리고 1995년 자치단체장이 민선에 의해 선출되면서 제도적 측면에서는 상당한 성숙화가 이루어졌다고 평가받고 있으나 운영적 측면에서는 그리 호의적이지 않은 것이 일반적이다.

그 중 동급 지방단체 간 수평적 재정불균형은 지방자치단체 간 균형발전이라는 정책적 필요성에 따라 지난 정부들에 의해 많은 노력이 기울어졌음에도 불구하고 여전히 심각한 문제로 자리 잡고 있다. 물론 수평적 재정균형의 수준을 어느 정도로 볼 것인지, 그리고 재정균형 그 자체가 얼마나 필요한 정책목표가 되어야 할 것인지에 대해서는 여전히 많은 논란이 있다. 하지만 비슷한 수준의 세금부담에도 불구하고 공공서비스 수혜에 상당한 격차가 발생한다면, 그리고 그 원인이 재정 불균형에 의한 것이라면 이에 대한 일정수준의 형평화 노력은 필요하다는 것이 정부를 포함한 일반 국민의 일반적 견해이다.

본 연구가 살펴보고자 하는 서울시에서도 자치구 간 재정불균형 문제는 지속적으로 제기 되어 왔다. 정치·경제·사회·문화 등 모든 분야에서 집중을 보이고 있는 서울시는 외형적으로는 광역자치단체들 중 가장 풍부한 경제력과 이에 따른 재정력을 지니고 있는 것이 분명하나, 그 하위단체인 자치구 수준에서 볼 때에는 다른 광역자치단체와 마찬가지로 경제기반의 격차와 그에 따른 상당한 수준의 재정력 격차가 진행되고 있다. 예를 들어, 2011년도를 기준으로 서울시 25개 자치구의 재정자립도를 살펴보면 강남구(82.8%)와 같이 80%를 초과하는 자치구가 있는 반면, 노원구(27.7%), 은평구(29.7%)의 경우와 같이 30%에도 미치지 못하는 자치구가 혼재되어 있다. 이러한 자치구 간 재정불균형은 결국 자치구의 재정운영에 많은 영향을 주게 되어 서울이라는 동일 생활권 내에서도 자치구간 행정서비스의 격차가 발생하고 있다(행정자치부, 2007).

서울시는 이러한 자치구간 재정불균형의 원인이 재정수입 측면에서 지방세의 80% 이상을 차지하는 재산세의 차이에 기인하는 것으로 보고 있으며, 그 대안으로 2008년부터 25개 자치구를 대상으로 재산세공동과세제도를 실시하고 있다. 이 제도는 그동안 서울시가 실시해 온 조정교부금제도와 국고 및 시비보조금 등에 더해 자치구의 재정적 결함을 보전하고 자치구간 재정불균형을 일정 부분 해소함을 목적으로 하고 있다.

본 연구는 지난 4년간 집행되어 온 재산세공동과세제도가 과연 자치구간 수평적 재정 형평성 제고에 얼마나 기여하고 있는지를 실증적으로 확인해 보는 데 그 목적이 있으며, 다음과 같은 연구 필요성을 제시할 수 있다.

첫째, 그 동안의 재산세공동과세에 대한 선행연구는 본 제도의 짧은 도입 기간으로 인해 그리 많지 않으며, 있는 경우에도 그 대부분이 제도 시행 전 가상적인 예측치를 통한 형평화 효과 분석에 그치고 있다. 또한 제도 시행 전과 비교하여 현재 재산세제에 많은 변화가 있었

2) 재산세공동과세제도 시행 전 제도 도입과정에서 서울시 재산세 과표적용률은 연간 5% 상승하고, 주택가격이 지속적으로 상승할 것으로 예상하였으나 2009년 지방세법 개정으로 공정시장가격이 도입됨으로써 실제 과표인상률은 60%에 그쳤으며, 재산세 세율은 기존 0.15%-0.5%에서 0.1-0.4%로

그 동안 시행되었던 재원감소 자치구에 대한 재원보전조치가 폐기된 상태이기 때문에 이들을 고려한 본 제도의 재정형평성 효과에 분석이 필요한 시점이다.

둘째, 현재의 제도는 자치구 간 균등배분방식을 취하고 있는데, 이는 제도 도입에 따른 정치적 의사결정의 결과로 볼 수 있다. 하지만 향후 제도 성숙화를 고려할 때 이러한 균등배분방식이 지속될 필요가 있는지에 대한 검토와 평가가 필요하다. 재원의 배분방식은 다양한 설계가 가능하지만 그 중 인구기준방식과 재정력기준방식은 오래 전부터 논의가 되어 오던 대안들이다. 따라서 현재의 균등배분방식에 따른 재정형평화 효과는 다른 배분방식을 도입했을 때 기대되는 형평화 효과와 비교·검토할 필요가 있다. 물론 다른 배분방식에 따른 효과는 현재의 자료를 기반으로 추정될 결과라는 한계가 있다.

셋째, 형평성 효과 분석에 있어서 대부분의 선행연구들은 자치구 간 1인당 재원의 절대액 분포를 이용하여 형평화지수를 산정하고 있는데, 이는 자치구 간 1인당 재정수요와 서비스 공급비용이 동일하다는 것을 전제하고 있다. 하지만 주민들에게 일정한 수준의 서비스를 제공하는 데 있어서 자치구 간 필요한 재정지출액에 차이가 존재한다면 비록 1인당 재원은 균등하게 배분되더라도 주민들이 실제로 누리는 공공서비스의 수준은 달라질 수밖에 없다. 예를 들어, 공공서비스에 대한 공급비용이 상대적으로 많이 소요되는 지역은 비록 세원이 크다고 할지라도 공공서비스의 공급수준은 세원의 크기만큼 높을 수 없다. 따라서 형평성 효과를 분석하는 데 있어 자치구 간 공급비용의 차이에 대한 고려는 선택적 사항이기보다는 수용해야 할 주어진 조건이라 할 수 있다. 따라서 이를 보다 명시적으로 분석에 반영할 필요가 있다.

본 연구에서는 이러한 고려를 바탕으로 재산세공동과세제도가 지향하는 수평적 형평화 측면에 대한 평가를 시도하고자 하며 향후 발생할 수 있는 배분방식 변경 논의³⁾ 및 동 제도가 다른 지역으로 확대 시행될 경우 필요한 고려요인에 대한 적절한 정보를 제공하고자 한다.⁴⁾

하향 조정되었다. 또한 6억원 이상의 주택분 재산세의 세부담 상한선이 기존 150%에서 130% 낮춰짐에 따라 재산세의 세입이 크게 낮아지게 되었다. 게다가 사업소세와 기타등록세의 세목교환 관련 지방세법의 개정(시행 2011년 1월1일)과 징수교부금 교부기준 변경으로 자치구의 세입 감소가 예상됨으로써 제도 도입 시의 전제조건과 상이한 중대한 변화가 발생하였다(이영환·노수만, 2011).

3) 2007년 7월 5일 박명재 행정자치부 장관과 오세훈 서울특별시장은 정부중앙청사에서 공동과세방안에 관한 기자회견에서 '25개 자치구에 균등배분하도록 하는 서울시의 공동과세안이 역으로 형평성에 문제가 있지 않느냐'는 질문에 '배분방식은 조례로 정할 문제인데 이미 서울시 25개 구청장들이 균분하기로 의견을 모았다. 이 원칙이 당분간 지켜져야 한다. 다만 향후 합리적인 대안이 나올 가능성을 배제할 수는 없다'고 언급하였다(연합뉴스, 2007.7.5).

4) 상기 기자회견에서 '서울시에 적용되는 공동과세안을 다른 지방자치단체에도 적용할 계획이 있느냐'는 질문에 박명재 행정자치부 장관은 '서울시의 성과를 봐서 광역·자치구, 도·시 등 계층별로 자치단체의 세원불균형 현상을 완화할 수 있는 방안을 일반화(전국으로 확대)하는 방안을 검토할 계획이다'고 언급하였다(연합뉴스, 2007.7.5). 현재 인천에서 이러한 움직임이 엿보이고 있다.

II. 이론적 배경

1. 재산세공통과세제도의 개요 및 운영실태

2008년 서울시에 도입된 재산세공통과세제도는 서울시 25개 자치구가 당해 재산세수의 일부를 서울시세로 공동재원화하여 25개 자치구에 균등배분함으로써 재정불균형을 일정부분 완화시키고자 하는 수입공유(revenue sharing) 방식의 수평적 재정형평화 제도이다.⁵⁾

지방자치제도가 도입된 1990년대 초반까지만 해도 서울시 자치구 간 재정불균형에 대해서는 일부 논의만 있었을 뿐 큰 정책적 관심이 주어지지 않는 않았다. 그러나 1990년에 지방세수 차원에서 가장 많은 자치구와 가장 적은 자치구의 차이가 5.9배 정도였던 것이 2000년 이후 10배를 넘게 되었고, 2005년에는 15배 이상으로 커지면서 자치구간 세원 불균형의 문제에 대한 관심이 높아졌다(심영택, 2008).

이에 대한 대안으로 1995년 이후 서울특별시세인 담배소비세와 자치구세인 종합토지세의 세목교환 방안이, 2005년에는 그 범위를 확대하여 재산세와 담배소비세 및 주행세, 자동차세를 포함한 세목교환이 시도되었으나 결론을 내리지 못하였다. 10여년 이상 치열하게 전개되었던 이러한 세목교환 논의는 결국 자치구간 재정불균형의 심각성과 그 원인으로 자치구세인 재산세액의 차이에 대한 공감대 형성으로 이어져 2007년 7월 지방세법개정(안)을 통해 서울시 재산세공통과세제도가 확정되었다.

재산세공통과세제도의 내용은 자치구의 재산세에 대하여 서울시와 자치구가 공동으로 과세권을 갖되, 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 자치구의 지방세수(地方稅收) 등을 고려하여 특별시의 조례로 정하도록 하였다. 다만, 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 자치구에 균등 배분하도록 하였다. 공동과세율은 50%로 설정되었는데, 이는 재산세 세수 가운데 주택분과 업무용 비(非)주택분이 각각 50% 정도의 비율이고, 그 중 업무용 비(非)주택분은 광역세적 성격이 크기 때문에 서울시가 이에 대한 과세권을 갖는다는 주장이 반영되었기 때문이다. 다만, 강남·서초 등 본 제도로 세수가 감소하게 되는 자치구의 급격한 세수손실을 완화하기 위해 서울시가 과세하는 비율은 2008년에는 40%, 2009년에는 45%, 그리고 2010년 이후부터는 50%로 단계적으로 인상·적용하도록 하였다.

이와 함께 공동과세의 시행으로 수혜액보다 기여액이 큰 자치구의 재정충격을 완화하기

5) 외국의 유사한 제도로 독일의 역교부금제도와 미국 일부 주의 공동세제도가 있다. 단, 미국의 공동세제도의 경우 제도의 목적이 재정 불균형의 완화뿐만 아니라 지방정부 간 경쟁 완화, 경제 발전, 환경 보전, 기금 마련 등의 다양한 목적으로 시행되고 있다.

위하여 2008년부터 2010년까지 한시적으로 취득세 및 등록세의 일정비율을 재원으로 2008년에는 재원감소액의 60%, 2009년에는 40%, 그리고 2010년에는 20%를 보전하도록 하였다. 따라서 2012년 현재 재산세공동과세제도는 세수감소 자치구에 대한 한시적인 재원보전 없이 공동과세를 50%가 적용되고 있으며 균등배분방식으로 서울시 25개 자치구에 대해 배분되고 있는 상황이다.⁶⁾

〈표 1〉은 2008년부터 2011년까지 재산세에 대한 서울시 재산세분과 25개 자치구의 재산세분에 대한 징수액을 비교한 것이다. 이에 따르면 서울지역 내 재산세는 지역마다 큰 차이를 보이고 있는데, 2008년 특별시 재산세분을 제외한 자치구 재산세분만 보더라도 강남구(약 2200억)가 재산세 징수액이 가장 크고 서초구와 송파구, 중구 등이 그 뒤를 잇고 있다. 반면에 강북구(355억)는 가장 낮은 수치를 보이고 있으며 강남구와 6배 이상의 차이가 나고 있고, 이러한 경향은 2009년, 2010년, 2011년에도 그대로 이어졌다. 또한 특별시분 재산세를 포함한 지역의 총 재산세액의 차이에서도 동일한 경향을 찾을 수 있다. 사실 재산세는 부동산보유에 대해 과세하는 세목으로 세수의 크기는 같은 면적일지라도 부동산과표가 높은 지역에서 재산세수가 클 수밖에 없으며, 부동산과표가 낮은 지역은 특별한 조치나 급격한지가상승이 이루어져 반영되지 않는 한 그 격차는 지속적인 수밖에 없는 구조라는 점을 고려할 때 충분히 이해될 수 있다.

〈표 1〉 재산세공동세의 배분현황(2008-2011)

단위: 백만원

구분	2008		2009		2010		2011	
	특별시 재산세	자치구 재산세	특별시 재산세	자치구 재산세	특별시 재산세	자치구 재산세	특별시 재산세	자치구 재산세
합계	639,831	1,564,089	663,728	1,523,375	813,907	1,597,060	1,758,279	1,668,962
종로구	24,851	61,336	27,715	62,322	31,760	63,038	62,879	65,514
중구	32,935	73,390	37,846	74,787	43,660	74,567	86,578	78,001
용산구	27,093	64,842	28,184	62,722	35,089	66,351	74,502	70,410
성동구	14,721	46,242	16,790	49,163	19,971	51,235	45,985	53,975
광진구	15,809	47,690	16,345	48,498	19,213	50,344	45,029	53,246
동대문	14,304	45,585	16,477	48,750	18,676	49,959	43,955	52,791
중랑구	8,744	37,256	9,912	40,769	11,308	42,436	28,421	45,152
성북구	14,103	45,255	15,603	47,630	18,154	49,358	45,515	52,313
강북구	7,614	35,565	8,665	39,235	10,062	41,279	23,963	43,622
도봉구	8,679	37,172	9,445	40,175	10,834	42,093	26,104	44,265

6) 자세한 내용은 지방세기본법 제9조, 제10조 참조.

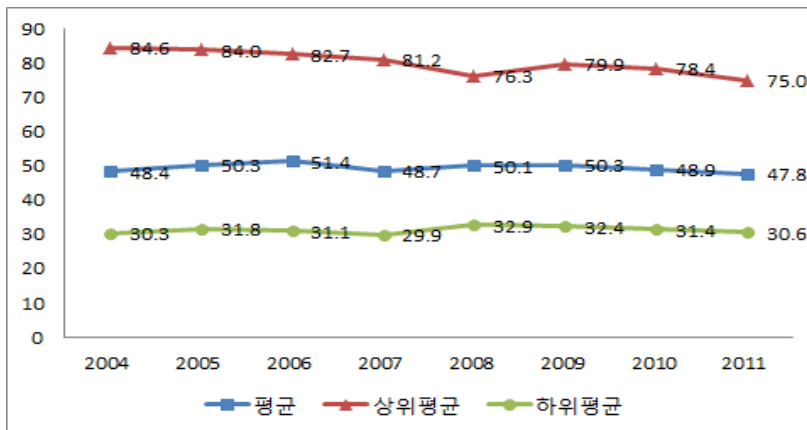
구분	2008		2009		2010		2011	
	특별시 재산세	자치구 재산세	특별시 재산세	자치구 재산세	특별시 재산세	자치구 재산세	특별시 재산세	자치구 재산세
노원구	13,240	44,016	15,378	47,436	17,771	49,009	43,684	51,611
은평구	9,900	38,992	11,684	42,918	14,157	45,335	36,351	48,541
서대문	11,459	41,369	12,629	44,063	14,987	46,402	34,605	48,528
마포구	19,504	53,465	21,845	55,000	26,633	57,947	61,933	61,746
양천구	23,719	59,508	19,950	52,656	25,840	57,115	60,590	59,714
강서구	20,242	56,796	21,784	57,534	25,167	58,998	56,831	61,214
구로구	14,418	45,762	16,344	48,572	18,846	50,090	44,964	52,665
금천구	8,483	36,846	9,751	40,567	11,718	42,985	29,679	46,380
영등포	29,282	67,949	30,617	65,848	37,405	68,624	79,392	71,045
동작구	13,854	44,839	15,324	47,359	17,907	49,125	43,875	52,150
관악구	13,600	44,573	15,512	47,611	17,917	49,157	43,249	51,667
서초구	75,043	136,211	70,164	113,231	90,717	121,577	185,384	126,329
강남구	131,358	220,730	131,926	187,863	168,854	200,250	322,512	201,924
송파구	64,046	120,295	60,309	101,370	78,186	109,516	164,815	112,775

자료: 서울시 내부자료

〈그림 1〉은 재산세공동과세제도를 시행한 2008년을 중심으로 하여 2004년부터 2011년까지 연간 재정자립도의 평균이 어떻게 변화하였는지를 보여주고 있다. 서울시 25개 자치구의 재정자립도의 평균은 전체적으로 50% 내외로 거의 변화가 없음을 알 수 있다. 강남구·서초구를 비롯한 상위 5개 자치구의 재정자립도의 평균값은 80% 내외로 매우 높은 반면, 강북구·노원구를 포함한 하위 5개 지역의 재정자립도의 평균값은 30% 내외로 상·하위 재정자립도의 차이는 약 2.5배 이상으로 나타나고 있다. 재산세공동과세가 시행된 2008년을 기준으로 비교를 해보면 처음 제도가 시행된 2008년에는 상위집단의 평균이 하락하고(81.2%에서 76.3%) 하위집단의 평균이 상승하여(29.9%에서 32.9%) 재정자립도를 기준으로 재정불균형이 다소 개선된 측면이 있으나, 2009년 이후로는 오히려 하위집단과 전체평균값이 모두 하락하고 있다. 2008년 이후 상위집단과 하위집단간의 격차가 약간이나마 줄어든 것도 사실은 상위집단의 재정자립도가 상대적으로 낮아졌기 때문으로 전체적인 재정자립도의 개선에는 한계를 보이고 있다. 그러나 재정자립도는 일반회계 전체 세입 중 자체재원(지방세+세외수입)의 비율로 재정력이 취약한 자치구라도 시에서 주는 교부금을 덜 받으면 자립도 수준이 올라가게 되고, 지출측면의 생산비 차이를 반영하지 못하고 있어 이를 재정불균형의 지표로 활용하기에는 일정한 한계가 있다. 또한 조정교부금을 비롯한 다양한 재원의 영향을 무

시할 수 없다는 점을 고려할 때 재산세공동과세제도의 재정형평화 효과를 가늠하기 위해서는 보다 체계적인 분석이 필요하다.

<그림 1> 서울시 자치구의 재정자립도 변화추이(단위: %)



주: 상위평균: 상위5개 자치구 평균, 하위평균: 하위 5개 자치구 평균
자료: 서울특별시 내부자료

2. 수평적 재정 형평성

한 국가 내에서 지방정부 간의 세원 편차 현상으로 지방정부 간 재정력 격차가 발생하는 경우는 자주 발견되는 현상으로 이는 지방정부의 건전한 재정운영을 저해하는 요인으로 간주되어 왔다. 지방재정조정제도는 이러한 재정력 격차를 교차보조를 통해 조정하고 균형화하여 자치단체로 하여금 일정수준의 재정력을 유지할 수 있도록 재정을 보조하는 기능을 수행한다. 물론 어느 수준을 균형이라 할 수 있는지, 그리고 이러한 균형을 위한 중앙정부의 어떤 수준의 개입을 적절하다고 할 것인지에 대해서는 또 다른 논란이 진행되어 왔다. 그러나 주민이 향유해야 할 기본적인 공공서비스의 최소수준은 국가가 보장해야 하며, 이를 위해서는 자치단체 간 일정 수준의 재정 형평성이 요구된다는 점에 대해서는 많은 의견수렴이 이루어지고 있다. 재정조정제도는 바로 이를 위해서 자치단체 간 수입과 지출에 사회적 형평의 원칙을 적용하여 재정적으로 빈약한 자치단체의 재정부담을 완화하고자 하는 제도로서 미국, 독일, 일본 등 많은 국가들이 도입하고 있다.

본 연구에서는 많은 선행연구(김태일, 1999; 김태일 외, 2001; 김정훈, 2001; 이승모·유재원, 2006; 이근재 외, 2009)에서처럼 수평적 재정형평성을 동종 자치단체 사이에 재정

력 격차가 평균화되어 있는 정도로 정의하고자 한다. 이는 Musgrave(1989)의 재정균등화 모형에 부합하는 것으로 각 지방정부에서 경제적으로 같은 지위에 놓여있는 주민이 각기 동일한 조세를 부담한다면 당연히 각 지방정부로부터의 공공서비스 급부수준은 같아야 한다는 것을 의미한다. 즉, 부담비율과 급부비율의 횡단면적 균등화가 재정조정 기준이 되는 것이다.⁷⁾ 따라서 재정형평성은 이전재원이 배분되기 전의 지역 간 재정력 격차가 이전재원이 배분된 후에 어느 정도 균등하게 이루어졌느냐를 기준으로 측정할 수 있다.

동일한 맥락에서 김태일(1999)은 <표 2>와 같은 예시를 제공하고 있다. 2개의 지역만이 존재하는 경우를 상정한 간단한 모형으로 첫 번째 행은 비용지표(C)이고, 이는 공공서비스 1단위당 공급비용의 차이를 나타낸다. 예를 들면 일정 수의 가정에 수도를 공급하는 비용은 인구밀도의 차이에 따라 도시지역보다는 농촌지역에서 더 높게 나타날 것이다. 도로사업의 경우 산악지역의 자치단체는 평야지역의 자치단체보다 도로의 건설비, 개축비, 설계비 등의 건설비용이 더 많이 들 것이다. 두 번째 행은 수요지표(N)로서 일정한 공공서비스 수준을 확보하기 위해 필요한 1인당 공공서비스의 총량을 나타낸다. 범죄자 비율이 높은 자치단체에 상대적으로 더 많은 치안서비스(방범시설, 경찰관 수)의 혜택이 주어져야만 동일한 수준의 서비스 혜택을 누릴 수 있을 것이다. 여기에서는 편의상 비용(C)과 수요(N)의 가중평균치가 모두 각각의 지역에서 동등하며 중앙정부가 정한 표준 수준, 즉 1이라고 가정한다.

1인당 과세소득을 T, 세율을 t라고 할 때 1인당 세수입인 tT는 단일세제를 가정한 경우 A지역보다 B지역이 더 크게 나타난다. 따라서 재정조정이 이루어지지 않을 경우 B지역의 서비스 수준(tT/CN)은 A지역보다 높아진다. 이는 지역 간에 서비스 공급비용이나 수요에 차이가 있는 경우에도 마찬가지이다. 이 때 중앙정부가 A지역에 보조금으로 0.2를 배분한다면 교부금 배분 후 양 지역의 공공서비스 수준(G+tT)/CN이 모두 1로서 동일하게 되므로 재정 형평성이 달성된다.

7) Musgrave(1989)와 달리 Buchanan(1950)에 따르면 재정 형평성은 재정잉여(fiscal residue)의 균등화가 이루어질 때 실현된다고 한다. 재정잉여란 조세부담에서 공공서비스의 편익을 차감한 것으로 조세부담과 공공서비스의 편익이 다르더라도 재정잉여가 균등하면 재정적으로 형평하다고 보았다. 그는 개인을 단위로 하는 재정잉여의 격차를 중앙정부가 지역적 차별과세에 의해 시정하는 것을 제안하였다. 그러나 이는 헌법상 조세부담의 형평성 규정에 위배되며, 중앙정부가 지방정부의 소득분배의 재량권을 효율적으로 제한할 때에만 달성할 수 있다는 한계가 있다. 또한 실제로 개인은 공공서비스의 격차보다도 조세부담의 격차에 보다 민감하게 반응하고, 공공서비스로부터 얻는 편익의 가치를 평가하기가 곤란하여 재정잉여의 측정에도 어려움이 있다.

<표 2> 자치단체 사이의 수평적 형평성 충족의 의미

	기호	A 자치단체	B 자치단체
비용지표	C	1	1
수요지표	N	1	1
1인당 과세소득	T	16	20
비례세율	t	0.05	0.05
1인당 세수입	tT	0.8	1
보조금 전 서비스 수준	tT/CN	0.8	1
보조금 배분	G	0.2	0
보조금 후 서비스 수준	(G+tT)/CN	1	1

자료: 박정수(1997: 30 <표 1>), 김태일(1999: 407 <표 2>)의 수정.

3. 선행연구 검토

재산세공동과세제도를 중심으로 한 재정조정제도의 수평적 재정형평화 효과를 분석한 선행연구들을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 재정형평화 효과에 관한 선행연구들은 주로 그 기능을 담당하는 재원인 지방교부세와 이와 유사한 조정교부금 및 재정보조금 등을 중심으로 이전재원의 형평화 효과를 분석하거나 국고보조금과 지방양여세의 형평화 효과를 비교하고 있다(윤석완, 2001, 2002; 김태일 외, 2001). 또한 이들 대부분은 다양한 정태적 형평화 지수를 사용하여 재원교부 이전과 이후의 지수값을 비교함으로써 그 효과를 파악하거나 다른 이전재원을 통한 효과와 비교하고 있다. 특이한 점은 이들 대부분이 이전재원의 자치단체 간 재정형평화 효과를 부정하고 있는 결과를 제시하고 있는데(박완규, 1996; 박정수, 1997; 서정섭, 1997; 1997; 박완규·이종철, 2001), 이들 분석을 살펴보면 대부분 자치단체들 간 수요와 서비스 공급비용이 동일하다는 전제를 하고 있다. 반면, 자치단체 간 수요와 서비스 공급비용의 차이를 반영하여 분석하고 있는 김수근 외(1997), 김태일(1999), 김태일 외(2001), 김정훈(2001)의 연구들은 이전 재원의 긍정적 형평화 효과를 보고하고 있다.

한편, 재산세공동과세에 관한 연구들은 법제화 초창기인 2007년 하반기와 2008년 초에 다수 이루어졌는데, 재산세공동과세를 통한 재정효과를 추계하고 나름대로의 개선방안을 제시하는 경우가 많았고(최병호·정종필, 2007; 유대현·한재명, 2007; 나성린·원윤희, 2007; 손화정·이희선, 2008), 2008년 이후 실제 수치를 바탕으로 효과를 분석한 연구는 최병호 외(2009)가 거의 유일하다. 특히, 최병호 외(2009)의 연구는 실측치를 가지고 조정교부금과 연계하여 재산세공동과세제도의 재정불균형 완화효과를 재정력증가 결정모형을 통

해 분석한 점에서 의의가 있으나 시기적으로 2008년도에 한정되어 있고, 균등배분 방식의 문제점을 지적하였을 뿐 이에 대한 대안에 대한 검토를 제시하지는 못하고 있으며, 자치구 간 공공서비스 공급비용의 차이를 반영하지 못하고 있다. 본 연구에서는 이러한 한계를 극복하고자 한다.

Ⅲ. 재산세공동과세제도의 수평적 재정형평성 분석

이하에서는 재산세공동과세제도로 인해 나타나는 재정형평화 효과와 배분방식에 따른 효과의 차이를 분석하고자 한다. 여기서 재산세공동과세제도의 수평적 재정형평화 효과를 추정하는 데 있어 당면하는 두 가지 문제점에 대해 주지할 필요가 있다. 먼저 형평의 정도를 측정하는 다양한 방법 중에서 본 연구에서는 변이계수(Coefficient of Variation: CV)⁸⁾를 측정지표로 활용할 것인데, 문제는 형평화 측정지수의 변화를 어떻게 해석할 것인가의 문제이다. 변이계수의 양적 변화는 $cv=0$, $cv<0$, $cv>0$ 으로 구분하여 그 변화의 방향성을 도출할 수 있지만 어느 정도의 변화가 의미있는 변화인지를 판단하기는 곤란하다. 결국 시계열 분석에서는 전기에 비해, 횡단면 분석의 경우에는 다른 변화에 비해 얼마나 변했는지를 상대적으로 판단할 수밖에 없다. 또 다른 문제는 자치구 간 존재하는 수요 및 공급비용의 격차를 어떻게 고려할 것인가에 대한 것으로 이는 동일한 재원규모이더라도 각 자치단체에 따라 상대적 재정력에 차이가 나타날 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 김태일(1999)에서 소개한 비용지수를 활용하여 재정력을 확인할 것이다. 먼저 비용지수에 대해 살펴보기로 한다.

1. 비용지수 추정

서울시의 특별시분 재산세의 배분으로 발생하는 자치구 간 재정형평화 정도를 측정하기 위해서는 각 자치구의 재정규모를 표준화하여 비교할 수 있어야 한다. 이때 각 자치구의 재

8) 격차나 불공평성을 측정하는 지수로 변이계수, 지니계수, Atkinson지수 등이 있고, 회귀분석이나 요인분석 및 시계열분석과 같은 통계기법도 자주 활용되고 있다. 여기에서는 변이계수를 사용하는데, 그 이유는 측정기법에 따른 연구결과의 차이가 거의 없는 반면에 변이계수는 측정방법이 비교적 간단하고, 변량의 측정 단위에 영향을 받지 않는 무영향성(scale invariance)을 가지며, 특정분포와 일대일의 대응을 보이지 않아 상이한 분포에서도 동일한 측정치를 계산할 수 있는 장점이 있기 때문이다. 표준편차를 평균으로 나눈 값으로 0에서 1 사이의 값을 가지며 0에 가까울수록 평등한 상태를 의미한다.

정규모(또는 이에 따른 재정력)는 그 자체보다는 각 자치구가 당면하는 지출과 관련된 비용이 갖는 격차를 고려할 때 비로소 그 실질적인 의미를 파악할 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 비록 1인당 재원이 균등하게 배분되더라도 지역에 따라 서비스 공급비용이 상이하다면 결국 동일규모의 재원으로부터 주민들이 실제로 누리는 서비스 수준은 달라질 수 있기 때문이다. 따라서 자치단체에 따라 상이할 수 있는 공공서비스의 공급비용이 반영된 재정규모가 필요하며, 이는 일종의 자치단체 간 재정력의 균등화(equivalent) 조치로 볼 수 있다. 이러한 비용지수의 구성은 다양한 방식으로 가능하지만 논의의 편의를 위해 다음과 같은 간단한 비용지수를 사용하였다(김태일 외, 2001).

먼저 자치단체별 1인당 재정지출액 결정모형을 <식 1>과 같이 추정하였다.

$$E_{it} = \alpha_0 + \beta_1 N_{it} + \beta_2 S_{it} + \epsilon_{it} \dots \dots \dots \langle \text{식 1} \rangle$$

(단, E_{it} 는 자치단체 i 의 1인당 지출액, N_{it} 는 인구규모의 자연대수 값, S_{it} 는 면적의 자연대수 값, 첨자 i 는 각 자치단체, 첨자 t 는 본 연구의 대상기간인 2008-2011년)

이때 설명변수로 인구와 면적을 고려하였는데, 이는 조정교부금의 기준재정수요액을 산정하는 경우와 마찬가지로 인구규모와 면적의 차이에 따라 1인당 공급비용에 차이가 발생할 것으로 판단되기 때문이다. 물론 서비스 공급비용을 결정하는 요인은 인구와 면적 이외에도 자치단체들의 사회·경제적 환경의 차이와 공공서비스의 특성에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 행정동의 수, 시승격 연수, 도시의 영세민 비율, 인구성장률, 중심도시와의 거리와 같은 지역적 특성은 물론 공공서비스의 유형(경찰서비스의 경우에는 범죄율을 고려한다든가, 소방서비스의 경우 화재율을 고려하는 것 등)들도 중요한 요인들이다. 그러나 본 연구에서는 가능한 한 단순한 모형추정을 이용하고자 하며, 특정 공공서비스의 유형에 따른 특성보다는 일반적인 공공서비스의 공급에 영향을 미칠 것으로 생각되는 변수에 초점을 맞추고자 한다. 특히, 공공경제학적 접근에서는 인구와 면적을 공공서비스의 공급비용에 가장 큰 영향요인으로 다루고 있고, 실제 상위정부에서 배분하는 조정교부금 기준재정수요액 산정에 있어서도 핵심적인 측정단위로 인구와 면적을 고려하고 있다는 점을 고려하여 이를 준용하기로 하였다. 보다 다양한 고려요인을 포함한 정밀한 비용지수 산정은 추후연구로 미뤄두기로 한다.

위의 모형에 제시된 것처럼 인구와 면적의 차이는 자치단체 간 재정지출액의 차이로 이어지는데, 동일한 수준의 서비스를 제공하는 데 요구되는 재정지출액은 규모의 경제의 효과로 인해 인구규모가 커질수록 감소하는 경향을 보일 것이며, 자치단체의 면적이 넓을수록 요

구되는 재정지출액은 증가할 것으로 보인다. 종속변수 E_{it} 는 1인당 세출결산액으로 각 자치단체가 실제로 지출한 비용을 반영하였다.

서울시 25개 자치구에 대해 2008년에서 2011년까지의 자료를 이용하여 <식 1>을 추정 한 결과는 <표 3>과 같다. 자치구의 1인당 지출액은 인구규모가 클수록 줄어들고, 면적이 증가함에 따라 증가하는 경향을 보여주고 있으며, $\overline{R^2}$ 의 값은 0.8에 가까운 수치로 나타나 인구와 면적이 1인당 지출액 차이를 설명하는 중요한 요인임을 보여준다.

<표 3> 자치단체에 대한 추정결과

구 분	2008	2009	2010	2011
상수항	10.019 (.000)	12.112 (.000)	8.873 (.000)	8.050 (.000)
인구수	-.759 (.000)	-.923 (.000)	-.651 (.000)	-.581 (.000)
면적	.153 (.103)	.215 (.052)	.104 (.270)	.066 (.408)
$\overline{R^2}$	0.799	0.816	0.758	0.784

주: 괄호안은 p값(p>|t|)를 나타냄.

한편, <식 2>는 <식 1>의 추정결과를 이용하여 각 자치단체 i 의 1인당 지출액 추정치를 구하고자 하는 것이다.

$$\widehat{E}_{it} = \alpha_0 + \widehat{\beta}_1 N_{it} + \widehat{\beta}_2 S_{it} \dots \dots \dots \langle \text{식 2} \rangle$$

(단, \widehat{E}_{it} 는 자치단체 i 의 1인당 추정값, N_{it} 는 인구규모의 자연대수 값, S_{it} 는 면적의 자연대수 값, 첨자 i 는 각 자치단체, 첨자 t 는 본 연구의 대상기간인 2008-2011년)

이때, \widehat{E}_{it} 을 자치단체들의 평균 1인당 지출액인 \overline{E}_{it} 으로 나눈 $\widehat{E}_{it}/\overline{E}_{it}$ 는 각 자치단체의 1인당 공급비용의 격차를 나타내는 비용지수가 되며¹⁰⁾, 실제 1인당 재원액을 비용지수로 나

9) 동일한 수준의 서비스를 제공하는 데 요구되는 재정지출액은 일정수준까지는 규모의 경제가 존재하지만 어느 한도를 지나면 오히려 규모의 불경제가 발생하여 U자형의 곡선형태를 이루게 된다. 따라서 이를 반영하기 위하여 독립변수로 인구제곱을 설정할 필요가 있으나 규모의 불경제를 누릴만한 인구규모를 형성하고 있지 않고 있어(최병호 외, 2008) 포함하지 않았다.

10) 김태일 외(2001)에 따르면, 분모인 \overline{E}_{it} 는 자치단체별로 동일하기 때문에 결국 자치단체의 1인당

는 값이 개별 자치단체의 1인당 서비스 공급수준이 된다. 예를 들어 A와 B라는 자치단체의 비용지수가 0.5와 2라면 A는 비용지수가 0.5로 공공서비스의 1인당 공급비용이 평균치의 절반 정도에 해당하고, B의 경우는 1인당 공급비용이 평균치의 두 배에 해당하는 것을 의미한다. 따라서 1인당 재원액이 10만원으로 같더라도 A자치단체는 20만원, B자치단체에는 5만원에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

〈식 2〉를 이용하여 비용지수를 도출한 결과는 〈표 4〉에 제시되었는데, 지수값은 대략 0.5-2 사이에 분포되어 있으며, 2008년을 기준으로 지수가 가장 큰 자치구는 중구로 1.93으로 나타났고 4개년도 모두 가장 높은 수치를 기록하였다. 반면, 지수가 가장 작은 자치구는 송파구로 2008년에는 0.52로 나타났으며 4개년 모두 가장 낮은 수치를 기록하였다. 종로구(1.85)와 용산구(1.47), 금천구(1.30) 등이 상대적으로 높은 수치를 보였으며, 노원구(0.62), 양천구(0.68) 등이 낮은 수치를 보였다. 이는 비용지수의 차이가 지역 간 최대 약 3.75배 이상 차이가 남을 의미하며, 2009년에는 3.65배, 2010년에는 2.88배 2011년에는 2.78배로 그 차이가 줄어들고 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 자치구 간 공공서비스 비용지수의 기술통계치

구분	최대	최소	최대/최소	평균	표준편차
2008	1.93 (중구)	0.52 (송파구)	3.75	1.00	0.35
2009	1.88 (중구)	0.52 (송파구)	3.65	0.99	0.33
2010	1.74 (중구)	0.61 (송파구)	2.88	1.00	0.27
2011	1.71 (중구)	0.62 (송파구)	2.78	1.00	0.26

공급비용의 차이는 분자인 \widehat{E}_{it} 에 달려있다. \widehat{E}_{it} 는 〈식 1〉에 의해 도출된 개별 자치단체의 1인당 지출액의 추정치로 각 자치단체의 인구와 면적에 상응하는 평균적인 1인당 서비스 비용지출액이라고 할 수 있다. 따라서 실제로 어느 한 자치단체가 실제 지출액인 E_{it} 가 \widehat{E}_{it} 보다 크면 인구와 면적에 비해 상대적으로 더 많은 서비스가 공급되고 있고, 반대로 E_{it} 가 \widehat{E}_{it} 보다 작으면 서비스가 더 적게 공급되고 있다는 것을 의미한다. 이렇게 구한 \widehat{E}_{it}/E_{it} 를 비용지수라고 정의할 수 있는데, 이는 각 자치단체의 1인당 공급비용 차이를 반영하는 \widehat{E}_{it} 를 각 자치단체의 평균 1인당 공급비용에 대비시킨 상대적 수치라고 할 수 있다.

2. 재정 형평화 효과분석

재산세공동과세제도의 수평적 재정형평화 효과를 다음과 같은 순서로 살펴볼 것이다. 먼저 본 제도가 시행된 2008년부터 2011년까지의 기간을 대상으로 각 자치구들의 1인당 재원에 대해 변이계수를 이용하여 그 불균형 정도를 측정하고, 이때의 결과가 위에서 도출한 비용지수를 반영한 즉, 서비스 공급비용을 고려한 1인당 재원에 대한 변이계수에 있어서도 동일하게 나타나는지를 검토하였다. 이때 각각의 경우에 있어서 재산세공동과세 이외에도 재정형평화 기능을 의도하고 있는 조정 교부금과 시비보조금 등을 순차적으로 고려하여 그 상대적 크기를 비교함으로써 재산세공동과세의 재정형평화 효과를 상대적으로 검토하였다. 이후 일종의 가상적 시나리오 분석으로서 현재의 배분방식인 균등배분방식에 의한 결과를 인구와 재정력을 기준으로 그 배분방식을 변경한 경우의 산정된 결과와 그 효과의 차이를 비교·검토함으로써 현재의 배분방식의 적절성에 대한 평가를 하였다.

1) 1인당 재원에 대한 변이계수를 통한 재정형평성 분석

먼저 재산세를 제외한 1인당 지방세와 1인당 세외수입의 합인 1인당 자체재원의 변이계수를 통해 재정의 불균형을 살펴보고 다음으로 이전재원인 재산세공동과세, 조정교부금, 그리고 보조금으로 이전된 재원이 각각 합계된 후의 변이계수를 통해서 어느 정도 재정형평화에 기여하고 있는지를 비교해 보았다.

〈표 5〉에서 볼 수 있듯이 자체재원에 재산세공동과세분을 더한 경우의 변이계수값이 2008년에 0.70에서 0.65(2009년), 0.60(2010년), 0.55(2011년)로 매년 낮아지고 있음을 알 수 있다. 이는 재산세공동과세제도가 일정부분 재정형평화에 기여하고 있음을 보여준다. 그러나 자체재원만의 변이계수값도 2008년 0.75에서 2011년 0.66으로 낮아진 만큼 재산세공동과세분의 기여정도는 그리 크지는 않은 것으로 보인다. 또한 자치구에 배분되는 조정교부금의 경우 변이계수의 값이 재산세공동과세가 합해진 경우보다 더 낮은 수치를 보임으로써(2008년에 0.52, 2009년에 0.49, 2010년에 0.46, 2011년에 0.48), 조정교부금의 형평성 제고가 재산세공동과세제도보다 더 큰 것으로 나타났다. 한편, 보조금의 경우 재원의 목적이 형평성 제고를 목적으로 하는 것은 아니지만¹¹⁾ 이 역시 추가적인 형평성 개선이 가능함을 보여주었다. 결국 이전의 조정교부금과 보조금이 지급된 상황에서 추가적으로

11) 박기목(2006)의 연구에 의하면 보조금의 경우에 일정한 재정형평화 효과를 보여주고 있고, 실제로 국고보조금의 경우 재정자주도에 의한 차등보조를 시도하거나, 국가균형발전특별회계의 보조금의 경우 재정력지수를 반영하여 배분하고 있다(주만수, 2009).

재산세공동과세가 도입된 이후 재정형평성 효과는 다소나마 제고된 것으로 나타났다.

한편, 재산세공동과세가 지금의 균등배분방식이 아닌 다른 배분방식에 따르는 경우 그 효과가 어떨지에 대해서 일종의 가상분석(what-if analysis)을 해 본 결과는 다음과 같다. 먼저 그 동안 제기되었던 방안 중 하나인 인구기준 배분방식은 공동과세분을 그 지역의 인구수에 비례하여 배분하는 것으로 25개 자치구의 평균인구수보다 많은 인구를 보유한 자치구는 더 많이 배분받고, 그렇지 않은 자치구는 덜 배분받는 방식이다. 이러한 인구기준 배분방식의 효과를 균등배분방식의 그것과 비교해 보면 2008년에는 0.70과 0.66, 2009년에는 0.65와 0.61, 2010년에는 0.60과 0.54, 그리고 2011년에는 0.55와 0.45로 인구기준 배분방식이 재정형평성을 더 개선시킬 것으로 추정되었다.

또 다른 대안인 재정력기준 배분방식¹²⁾의 경우는 재원의 배분을 자치구의 재정력에 따라 역배분하는 것으로 재정력이 높은 자치구는 덜 배분받고, 재정력이 취약한 자치구는 더 배분받는 방식이다. 이 경우에도 현재의 균등배분방식에 비해 재산세공동세의 형평성 제고 효과가 더 큰 것으로 나타났다. 즉, 변이계수값을 비교해 보면 2008년에는 0.70과 0.66, 2009년에는 0.65와 0.62, 2010년에는 0.60과 0.55, 그리고 2011년에는 0.55와 0.48이었다. 흥미로운 점은 인구기준 배분방식과 재정력기준 배분방식의 효과가 큰 차이가 없다는 점이며, 2008년 자체재원+재산세공동세의 경우(0.66, 0.66)를 제외하고는 인구기준 배분방식이 세 가지 배분방식 중 상대적으로 가장 나은 방식으로 추정되었다.

가정을 좀 더 진행시켜 인구기준 배분방식과 재정력기준 배분방식의 조합을 통해 새로운 배분방식을 고려해 보았는데, 이 경우 다양한 시나리오가 가능하지만 논의의 편의를 위해 인구기준과 재정력기준을 각각 25%, 50%, 75%의 상이한 가중치 수준의 조합으로 배분하는 경우의 형평성 효과를 살펴보았다. 그 결과 인구기준 배분방식의 가중치를 재정력기준 배분방식의 가중치보다 더 높게 할수록 더 나은 형평화 효과를 보여주었다. 정책적으로 일정한 수준의 형평화 효과를 기대하고자 하는 경우에는 이러한 조합방식을 통한 배분방식도 고려해 볼 수 있을 것이다.

한편, 시간의 변화에 따른 이전재원(조정교부금, 보조금)의 형평성 효과의 추이를 현재 실시되고 있는 균등배분방식을 기준으로 살펴보면 2008년 이래로 전반적으로 형평화 효과를 보이고는 있으나, 2011년의 경우 전년 대비 형평화 효과가 감소함으로써 교부금과 보조금과 같은 이전재원이 자치구 간 재정격차를 좁히는 기능이 다소 약화된 것으로 나타나고 있다. 그러나 재산세공동과세가 이를 보완함으로써 전체적으로 자치구 간 수평적 형평성을 개선시

12) 본 연구에서 재정력기준 배분방식은 재정력 지수를 사용한다. 재정력지수는 기본적인 행정수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분석지표로서 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율로 측정하며, 비율이 높을수록 세입자주기반이 좋은 것으로 평가된다.

키고 있음을 알 수 있다.

결론적으로 재산세공동과세제도는 2008년 시행된 이래로 자치구 간 재정형평성을 개선시키고 있으며, 배분방식에 있어서 현재 시행되고 있는 배분방식보다 인구기준 배분방식과 재정력기준 배분방식이 더 효과가 크게 나타나고, 두 가지 방식 중에서는 인구기준 배분방식이 가장 큰 효과를 보이는 것을 알 수 있다.

<표 5> 재산세공동과세제도의 수평적 재정형평화 효과(변이계수: 1인당)

배분방식		2008	2009	2010	2011
균분방식	자체재원	.75	.70	.66	.66
	자체재원 + 재산세공동과세(A)	.70	.65	.60	.55
	자체재원 + 조정교부금(B)	.52	.49	.46	.48
	자체재원 + 보조금(C)	.57	.51	.47	.49
	자체재원 + B + C	.43	.40	.36	.38
	자체재원 + A + B + C	.41	.38	.34	.35
인구배분 기준 방식	자체재원	.75	.70	.66	.66
	자체재원 + 재산세공동과세(A)	.66	.61	.54	.45
	자체재원 + 조정교부금(B)	.52	.49	.46	.48
	자체재원 + 보조금(C)	.57	.51	.47	.49
	자체재원 + B + C	.43	.40	.36	.38
	자체재원 + A + B + C	.39	.36	.31	.28
재정력 기준 방식	자체재원	.75	.70	.66	.66
	자체재원 + 재산세공동과세(A)	.66	.62	.55	.48
	자체재원 + 조정교부금(B)	.52	.49	.46	.48
	자체재원 + 보조금(C)	.57	.51	.47	.49
	자체재원 + B + C	.43	.40	.36	.38
	자체재원 + A + B + C	.39	.37	.32	.32
조합방식	자체재원	.75	.70	.66	.66
	자체재원+인구배분방식(25%)+재정력배분방식(75%)	.66	.62	.55	.47
	자체재원+인구배분방식(50%)+재정력배분방식(50%)	.66	.62	.54	.46
	자체재원+인구배분방식(75%)+재정력배분방식(25%)	.66	.61	.54	.45
	자체재원 + 조정교부금(B)	.52	.49	.46	.48
	자체재원 + 보조금(C)	.57	.51	.47	.49

주: 조합방식 중 %는 가중치임.

2) 자치단체 간 서비스 공급비용의 차이에 따른 재정형평성 분석

앞 절에서 재산세공동과세제도의 자치구 간 재정격차 완화효과를 다른 이전재원(조정교부금, 보조금)과 비교하면서 1인당 자체재원을 기준으로 분석하였다. 여기서 1인당 재원의 균등화 정도를 통하여 수평적 형평성을 측정하려는 취지는 자치단체 간 재정력 균등이라는 가정을 전제로 한다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 이는 자치단체별로 차이가 날 수 있는 공공 서비스에 대한 공급비용과 수요를 반영하지 못하고 있다. 따라서 공급비용과 수요를 고려할 경우에도 앞 절의 분석결과와 동일하게 도출되는지를 검토할 필요가 있다.

이를 위해 일반적인 공공서비스의 공급에 영향을 줄 것으로 판단되는 인구와 면적을 고려하여 서비스 공급비용에 대한 비용지수를 <표 4>와 같이 산정하였고, 이를 반영하여 앞 절과 같은 방식으로 재산세공동과세가 자치구 간 재정형평성을 개선시키고 있는지 다른 이전재원을 순차적으로 포함하여 분석하였다.

<표 6> 재산세공동과세제도의 수평적 재정형평화 효과(변이계수: 공급비용 고려)

배분방식		2008	2009	2010	2011
균분방식	자체재원	.55	.49	.48	.53
	자체재원 + 재산세공동과세(A)	.44	.39	.36	.32
	자체재원 + 조정교부금(B)	.34	.29	.29	.33
	자체재원 + 보조금(C)	.36	.29	.29	.35
	자체재원 + B + C	.25	.20	.19	.24
	자체재원 + A + B + C	.20	.16	.14	.13
인구배분 기준 방식	자체재원	.55	.49	.48	.53
	자체재원 + 재산세공동과세(A)	.44	.39	.34	.29
	자체재원 + 조정교부금(B)	.34	.29	.29	.33
	자체재원 + 보조금(C)	.36	.29	.29	.35
	자체재원 + B + C	.25	.20	.19	.24
	자체재원 + A + B + C	.20	.17	.14	.13
재정력 기준 방식	자체재원	.55	.49	.48	.53
	자체재원 + 재산세공동과세(A)	.41	.37	.32	.25
	자체재원 + 조정교부금(B)	.34	.29	.29	.33
	자체재원 + 보조금(C)	.36	.29	.29	.35
	자체재원 + B + C	.25	.20	.19	.24
	자체재원 + A + B + C	.19	.16	.13	.12

배분방식		2008	2009	2010	2011
조합방식	자체재원	.55	.49	.48	.53
	자체재원+인구배분방식(25%)+재정력배분방식(75%)	.41	.37	.32	.26
	자체재원+인구배분방식(50%)+재정력배분방식(50%)	.42	.38	.33	.27
	자체재원+인구배분방식(75%)+재정력배분방식(25%)	.43	.38	.34	.28
	자체재원 + 조정교부금(B)	.34	.29	.29	.33
	자체재원 + 보조금(C)	.36	.29	.29	.35

주: 조합방식 중 %는 가중치임.

〈표 6〉에 제시된 결과는 〈표 5〉와 비교했을 때 다소 차이를 보이고 있다. 먼저 1인당 재원을 기준으로 측정된 변이계수에 비해 서비스 공급비용을 고려하는 경우의 변이계수가 전반적으로 낮은 수치를 보이고 있다. 다만 변이계수의 변화 양상은 앞 선 〈표 5〉와 유사한 것으로 보인다.

둘째, 변이계수로 측정한 불균형 정도는 자체재원과 재산세공동과세제도만을 고려했을 때 2008년은 0.55에서 0.44, 2009년은 0.49에서 0.39, 2010년은 0.48에서 0.36, 그리고 2011년은 0.53에서 0.32로 해마다 모두 낮아지고 있어 형평화 효과가 나타나고 있다고 할 수 있다. 조정교부금의 경우에도 해마다 자치단체 간 형평화 재원으로서의 역할을 하고 있는 것으로 보이나 2011년의 경우 전년에 비해 그 효과가 다소 둔화되었고(0.29, 0.33), 재산세공동과세제도의 효과(0.32)가 조정교부금의 그것(0.33)보다 더 크게 나타나고 있다. 이는 2008년 이후로 서울시분 재산세율이 40%에서 2009년에 45%, 2010년에 50%로 상향 조정되고, 재산세에 대한 배분 결과로 기여액이 수혜액보다 많은 일부 자치구에 대한 재정보전금이 2011년부터 폐지됨에 따라 나타난 결과로 판단된다. 전체 재원(자체재원+A+B+C)을 기준으로 판단컨대 2008년 이후 해마다 꾸준히 불균형의 개선이 이루어지고 있으나, 개별 재원을 기준으로 조정교부금과 보조금은 2011년의 경우 전년에 비해 그 효과가 둔화된 모습을 보이고 있어 재산세공동과세제도로 인한 형평화 효과가 전체 재원의 형평화 효과를 개선시키는 양상을 보여주고 있다.

셋째, 인구기준 배분방식의 경우 균등배분방식과 큰 차이는 나타나지 않으나 다소나마 더 나은 것으로 판단된다. 2008년에 균등배분방식과 인구기준 배분방식의 변이계수가 각각 0.44, 0.44로 나타나고, 2009년에는 0.39와 0.39, 2010년에는 0.36과 0.34, 그리고 2011년에는 0.32와 0.29로 나타나고 있는데, 특히 인구기준 배분방식의 경우에도 2011년에는 조정교부금의 형평화 효과보다 재산세공동과세제도의 형평화 효과가 더 크게 나타나고 있다. 한편, 재정력기준 배분방식의 경우 균등배분방식과 인구기준 배분방식에 비해 형평화

효과가 큰 것으로 나타났다. 재산세공동세를 포함한 변이계수가 2008년에 0.41, 2009년에 0.37, 2010년에 0.32, 2011년에 0.25로 나타나 재산세공동과세제도의 형평화 효과가 2008년 이후로 해마다 꾸준히 개선되고 있을 뿐만 아니라 균등배분방식(0.44, 0.39, 0.36, 0.32)이나 인구기준 배분방식(0.44, 0.39, 0.34, 0.29)에 비해 상대적으로 형평화 효과가 크다는 점을 알 수 있다. 인구기준 배분방식과 재정력기준 배분방식을 조합하는 경우 앞의 분석과는 달리 재정력기준 배분방식의 가중치를 인구기준 배분방식보다 더 높게 할수록 형평화 효과가 더 크게 나타나고 있다.

결론적으로 공급비용을 고려한 경우에도 재산세공동과세제도는 2008년 이후 꾸준히 자치단체 간 수평적 재정형평화에 기여를 하고 있는 것으로 나타났고, 서울시 재산세율의 증가와 재정보전금의 감소 및 폐지로 그 역할이 상대적으로 강화되었음을 알 수 있다. 또한 공급비용을 고려한 경우 배분방식은 재정력기준 배분방식이 가장 큰 재정형평화 효과를 나타냄으로써 공급비용을 고려하지 않았을 때 인구기준 배분방식이 가장 큰 형평화 효과를 보인 것과는 차이를 보이고 있다. 따라서 현재 적용되고 있는 배분방식인 균등배분방식은 같은 양의 재원임에도 불구하고 인구기준 배분방식과 재정력기준 배분방식에 비해 다소 그 형평화 효과가 떨어진다는 사실을 알 수 있으며, 이는 조례의 개정을 통한 배분방식의 변경이 필요하다는 주장에 일정부분 일리가 있음을 지지한다고 하겠다.

IV. 요약 및 결론

지방자치단체 간 재정력 격차는 지역 간 균형적 발전을 저해하고 재정적으로 부유한 자치단체와 빈약한 자치단체 사이에 위화감을 조성하여 국가 전체적으로 사회후생(social welfare)을 감소시킬 수 있다. 지역마다 재정력뿐만 아니라 지역적 특성을 비롯한 다양한 조건들은 어느 정도 지역 간 차이를 인정할 수 있는 이유가 될 수는 있으며, 지방자치단체 간 공공서비스 양과 질의 차별화는 경쟁을 가능하게 하는 원동력이자 지방자치가 지향하는 또 다른 목표인 것은 인정된다. 그러나 한 국가 내에서 'National Minimum의 확보'라는 차원에서 어느 지역에 거주하든지 주민이 향유해야 할 공공서비스의 양과 질의 최소한은 가능한 균형을 맞출 필요가 있고, 이 과정에서 가장 논란이 되고 있는 자치단체 간 수평적 재정불균형의 완화를 위한 노력이 필요한 것도 사실이다.

본 연구는 서울시가 2008년 도입한 재산세공동과세제도가 원래의 목표인 자치단체 간 재정격차를 완화하는 데 어느 정도 기여하였는지를 다른 이전재원과 비교·분석하였고, 도입 이

후 유지되고 있는 균등배분방식이 다른 배분방식(인구기준방식, 재정력기준방식, 조합방식)과 어떠한 효과의 차이가 있는지를 분석하였다.

분석 결과 2008년부터 서울시에서 시행된 재산세공동과세제도는 다른 이전재원과 함께 일정부분 재정형평성에 기여하고 있는 것으로 나타났다. 특히, 공공서비스의 공급비용을 고려하여 자치구 간 재정형평성을 분석한 결과 제도가 시행된 2008년 이후로 꾸준히 지역 간 재정격차가 완화되고 있음을 알 수 있었다. 다른 이전재원의 경우 형평화 개선효과가 나타나고 있는으나 시간의 흐름에 따라 그 효과가 다소 제한적으로 나타나고 있는데, 재산세공동과세제도가 일정 부분 그 역할을 대체하고 있는 것으로 보인다. 특히 서울시 재산세공동과세율의 증가(50%)와 공동과세제도로 인해 손해를 보는 일부 자치구에 대한 재정보전금의 축소가 그 효과를 더욱 크게 하고 있는 것으로 추측된다.

또한 현재의 공동재산세 배분방식인 균등배분방식보다는 인구기준 배분방식이나 재정력기준 배분방식이 재정형평성 제고에 있어서 현재의 상태보다 더 개선할 수 있는 여지가 있는 것으로 판단된다. 다만 본 연구의 경우 경제적 측면만을 고려하였는데 균등배분방식이 일정부분 자치구 간 정치적 타협의 산물임을 고려한다면, 재정력기준 배분방식으로의 전환은 자치구 간 갈등의 조정과 타협, 설득의 문제로 귀결될 가능성이 크다 할 수 있다.

재산세공동과세제도가 지역 간 재정불균형 문제에 대한 완전한 해결책은 될 수는 없다. 다만 이러한 한계 속에서 제도의 효과를 극대화하고자 하는 데 제도의 목표가 있고, 이를 위한 다양한 제도설계 및 집행 노력이 뒤따라야 할 것이다. 또한 지방자치단체의 재정력을 제고하고 지역 간 균형적 발전을 위해서는 국세와 지방세 간 또는 광역-기초자치단체 간 세목조정을 통한 보다 근본적인 해결책이 강구되어야 할 것이다.

본 연구의 한계로는 먼저 재산세 수입의 변화에 따른 다른 이전재원의 변화를 고려하지 않았다는 점이다. 즉, 재산세공동과세제도는 자치구의 세수입을 변화시킬 수 있고, 이러한 변화가 다른 이전재원의 배분 금액을 변화시킬 수 있기 때문이다. 그러나 재산세공동과세제도를 제외하고서도 다른 이전재원 간 배분금액에 대한 영향은 불가피한 측면이 있고, 자치구의 인구만 증가하더라도 지방세는 증가하기 때문에 이러한 모든 경우를 고려하여 분석하기에는 어느 정도 한계가 있었다. 또한 배분방식과 함께 중요하게 고려되는 과세율 변화에 따른 효과의 차이를 고려하지 않았는데, 그 이유는 현재 시행되고 있는 50%의 과세율이 2008, 2009년에 시행되었던 40%, 45%로 다시 회귀할 가능성은 없어 논의의 실익이 제한적이고, 과세율이 증가함에 따라 자치구 간 재정형평화 효과는 당연히 증가할 것이기 때문이다. 현재 시행되고 있는 재산세공동과세제도가 자치구 간 재정불균형을 일정 정도 해소하고 있으나 여전히 일부 자치구에서 발생하는 재산세 규모의 급격한 신장으로 자치구 간 재정불균형 해소가 제한적임에 따라 19대 국회에서 서울시 국회의원 등 23인이 서울시 재산세 100%를 공

동과세하는 지방세법 개정안을 발의한 것은 이를 방증하고 있다고 할 수 있다. 또한 자치단체의 1인당 공급비용과 수요의 차이를 발생하는 원인으로서 인구와 면적만을 고려하였으나 그 외에 공공서비스의 종류에 따라 다양한 원인이 존재할 수 있을 것이다. 개별 서비스별로 특성을 고려하여 객관적 기준으로서의 서비스 수준, 각 서비스에 대한 비용의 격차 등을 고려한다면 더 적실한 연구가 될 것으로 기대한다.

참고문헌

- 김수근·최원구(1997). 지방교부세제도의 재정조정효과에 관한 연구. 『지방재정연구』, 창간호.
- 김정훈. (2001). 지방교부세의 형평화 효과에 관한 연구. 한국조세연구원.
- 김중순. (1997). 지역간 재정력 격차와 지방교부세제도의 역할. 『지방재정학보』, 2(1): 1-18.
- 김태일. (1999). 지방 교부세의 수평적 재정 형평화 효과 분석: 측정방법에 대한 논의를 중심으로. 『한국행정학보』, 33(3): 403-417.
- 김태일·김재홍·현진권. (2001). 지방재정조정제도의 수평적 재정 형평화 효과. 『한국지방재정논집』, 6(2): 3-19.
- 나성린·원윤희. (2007). 바람직한 지방자치 발전을 위한 지방세 개선방안: 재산세 공동과세 보안을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 12(3): 59-84.
- 박기묵. (2006). 국고보조금의 지역간 재정불균형 감소효과에 관한 연구: 지방교부세와의 비교를 중심으로. 『지방정부연구』, 10(1): 285-301.
- 박완규. (1997). 지방자치단체의 재정변수에 대한 실증분석. 『재정논집』, 11(2): 129-148.
- 박완규·이종철. (2001). 우리나라 지방재정 불균등의 실태와 원인분석. 『재정논집』, 16(1): 209-227.
- 박정수. (1997). 지방교부세의 형평화 및 재분배효과분석. 『재정금융연구』, 4(1): 26-51.
- 배인명. (2003). 조정교부금의 형평화 효과에 대한 비교연구. 『정부학연구』, 9(2): 183-212.
- 서정섭. (1997). 도시자치단체의 재정격차 결정요인분석과 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 손화정·이희선. (2008). 서울시 재산세 공동과세 제도에 관한 확립방안: 공동과세율과 배분방식의 쟁점을 중심으로. 『지방행정연구』, 22(3): 155-186.
- 심영택. (2008). 서울시 자치구간 세원불균형 완화를 위한 재산세 공동과세 도입. 『지방재정과 지방세』, 2: 127-138.
- 윤석완. (2001). 정부보조금이 재정력 불균등에 미치는 효과. 『한국지방재정논집』, 12(1): 55-75.
- 윤석완. (2002). 이전재원의 지방재정력 관계와 지방재정 조정효과에 대한 연구. 『한국재정정책학회』, 4(1): 113-128.
- 이근재·정종필·최병호. (2009). 재정이전이 지역 간 재정 형평화와 소득격차 완화에 미친 효과 분석. 『국토연구』, 60: 233-249.
- 이승모·유재원. (2006). 재정보전금 제도 도입의 정책효과 분석 및 함의. 『한국행정학보』, 40(3): 199-218.
- 이영환·노수만. (2011). 재산세 공동과세에 따른 문제점 및 개선방안. 『의정논총』, 6(2): 165-189.

- 주만수. (2009). 지방재정의 형평성분석과 이전재원에 의한 재정력 순위 변동. 『경제학연구』, 57(3): 101-129.
- 최병호·정종필. (2007). 서울시 자치구간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안 모색방안. 『지방정부연구』, 11(2): 65-86.
- 최병호·정종필·이근재. (2008). 기초자치단체의 최소효율 인구규모 및 혼잡효과 분석. 『지방정부연구』, 12(1): 87-105.
- 최병호·이근재·최성희. (2009). 재산세 공동과세의 재원배분 효과. 『지방정부연구』, 13(4): 103-126.
- 최영출. (1992). 도시 서비스 공급수준의 평가. 『한국행정학보』, 26(2): 625-644.
- 행정자치부. (2007). 서울시 재산세 공동과세 확정, 자치구간 격차 해소. 행정자치부 보도자료 (2007. 7. 6).
- Buchanan. J. M. (1950). Federalism and Fiscal Equity. *American Economic Review*, 40: 583-599.
- Musgrave. R. A. & P. B. Musgrave. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw-Hill.