

자치단체 계층간 세원 조정 방안

- I. 논의의 배경
- II. 정부간 세원배분에 대한 논의
- III. 세원조정 방안
- IV. 사례분석
- V. 결론

자치단체 계층간 세원 조정 방안

I 논의의 배경

- 현행 지방세입 구조는 중앙으로부터의 이전재원 비중이 크기 때문에 지방자치단체는 재정수요가 발생할 경우 자주재원인 지방세보다는 상위정부로부터의 이전재원으로 이를 충족시키고자 하는 경향이 강함
 - 이러한 현상은 광역자치단체보다 재정력이 열악한 기초자치단체의 경우가 더 심함
- 이전재원 비중이 큰 지방세입 구조하에서는 지역주민이 지방공공재 공급에 필요한 비용의 일부만을 부담하기 때문에 공공재 가격을 실제 가격보다 낮게 인식하여 과다 요구하게 됨으로써 지방공공재를 과다 공급하게 되어 자원배분의 비효율을 초래할 가능성이 있음
- 따라서 중앙정부는 지방자치단체의 표준적인 재정수요(standard minimum)를 충족할 수 있는 경비는 지원하지만, 이를 초과하는 지방재정수요는 자주재원인 지방세로 충당할 수 있도록 지방 세입구조를 개편하여 자원배분의 효율성을 제고할 필요가 있음
- 이렇게 지방세입에서 차지하는 지방세의 비율이 높아질 경우 지방의 재정자율성 뿐만 아니라 지역주민의 재정책임성이 동시에 지향됨
- 국세의 지방세 이양없이 광역·기초간 세원 조정을 통해 기초자치단체의 지방세 비율을 높이는 방안을 검토하였음
 - 이럴 경우 광역자치단체가 기초자치단체에 세원을 이전함으로써 발생하는 재원의 감소는 조정교부금 또는 재정보전금의 축소를 통해 보전하도록 함
- 제2장에서는 정부간 세원배분에 대한 논의를 자율성·책임성과 관련하여 논의하였으며, 제3장에서는 특별시·자치구, 광역시·자치구, 도·시, 도·군으로 구분하여 다양한 세원조정방안을 제시하고 파급효과를 분석하여 대안을 제시하였고 제4장에서는 최근 서울 시에서 시행한 재산세 공동과세의 사례를 살펴보았음

II. 정부간 세원배분에 대한 논의

자율성·책임성 제고와 세원배분

- 재정분권은 세출측면과 세입측면으로 나누어지는데, 세출측면에서의 재정분권의 정도는 지방정부가 중앙정부의 간섭없이 스스로 경비를 지출할 수 있는 정도를 의미하는 것으로 전체 세출 중에서 차지하는 용도제한이 없는 지출의 비중으로 측정될 수 있음
 - 즉, 용도제한이 없는 경비(총세출에서 특정보조금인 국고보조금 등에 의한 국고보조사업 등에 지출된 세출을 제외한 세출)가 총세출에서 차지하는 비중이 높을수록 분권화의 진행정도가 높다고 할 수 있음
- 세입측면에서의 재정분권의 정도는 지방정부가 스스로 자율적으로 재원을 조달할 수 있는 정도를 의미하는 것으로 재정분권화의 정도는 전체 세입 중에서 스스로 마련할 수 있는 재원인 지방세와 세외수입이 차지하는 비중이 높을수록 진행 정도가 높다고 할 수 있음
- 즉, 재정분권화가 진행되어 용도제한이 없는 경비의 비중이 높아질수록 세출측면에서의 자율성은 높아지고, 자주재원의 비중이 높아질수록 세입측면에서의 자율성이 높아진다고 할 수 있음
- 그러나 이러한 지방정부의 세출과 세입의 자율성이 높아진다고 해서 지방공공재의 효율적 배분이 달성되는 것이 아니며, 지방공공재의 효율적 배분이 달성되기 위해서는 지역주민 경비부담의 책임성이 높아야 함
 - 지역주민의 입장에서는 경비부담의 책임이 낮으면, 지역주민들은 지방공공재의 과다공급을 요구할 것이고 이는 지방공공재의 효율적 배분을 저해함
 - 그런데 지역주민의 경비부담의 책임성은 지방세입중에서 스스로 부담하는 재원인 자주재원(지방세와 지방세외수입)의 비중이 높을수록 높아짐
- 즉, 지방세입에서 차지하는 자주재원인 지방세수 비중이 높아져야만, 지역주민의 지방공공재 공급 비용 부담의 책임성이 제고되어 지방공공재 공급의 효율성이 높아짐
 - 이는 지역주민들이 지방공공재 공급비용을 정확하게 인식하게 되어 지방공공재의 적정공급이 이루어지기 때문임

- 만일 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중이 낮을 경우, 지방주민들을 지방공공재 공급 비용을 실제보다 낮게 인식하여, 지방공공재가 적정수준보다 과다 공급되게 됨
- 이와 같이 지방세입에서 차지하는 지방세 비중이 높아질 때, 지방재정의 자율성과 지역주민의 책임성이 제고되고 또한 지방공공재 배분의 효율성이 제고됨

■ 광역과 기초간 세원배분

- 중앙과 지방간 세원배분에 있어서도 가급적 지방정부 세입에 있어서 지방세 비중을 높이는 것이 효율적이라는 논리는 광역자치단체와 기초자치단체간에도 여전히 유효함
- 광역·기초간에도 기초자치단체의 자율성과 책임성을 제고하기 위해서는 광역과 기초간의 세원조정을 통해 기초자치단체의 지방세수 비중을 높이고, 재정보전금과 조정교부금 등 재정조정재원의 비중을 낮출 필요가 있음
- 다만, 이렇게 할 경우 지방조정재원의 축소로 재정조정기능이 약화될 수 있으므로 광역·기초간 세원조정이 기초자치단체간 재정력 격차를 심화시키지 않도록 할 필요가 있음
- 따라서 지방세원 조정을 위한 대상 세목은 기초자치단체의 세수불균형을 심화시키지 않도록, 세수분포가 보편적이며 편중이 심하지 않은 세목이 선정 대상이 될 것임
- 광역자치단체는 크게 특별·광역시와 도로 구분되어 지방제도 특별·광역시세와 자치구세, 도세와 시·군세로 구분되어 있으나, 특별시와 광역시의 성격이 다소 다르고, 시와 군의 성격이 다름
- 따라서 현재 특별·광역시세와 자치구세, 도세와 시군세로 되어 있는 지방세 체계를 특별시세와 특별시 자치구세, 광역시세와 광역시 자치구세, 도세와 시세, 도세와 군세로 분류하여 세원 조정을 추진하는 것이 바람직함

- 지금까지 세원조정에 관한 많은 논의가 있었지만, 실천되지 못한 것은 지방자치단체간 세수불균형이 장애요인으로 작용했기 때문임
 - 즉, 국세의 지방세 이양도 서울, 경기 등 광역자치단체나 강남 등 기초자치단체등의 존재로 더 이상 세목을 이양할 수 없었기 때문임
 - 따라서 세원조정 논의에서 서로 재정상황이 다른 특별시와 광역시, 시와 군을 동일하게 취급하여서는 대안을 마련하기 어려움

Ⅲ. 세원조정 방안

■ 기본방향

- 광역·기초간 세원 조정의 궁극적인 목적은 기초자치단체의 지방세입 중 자주재원인 지방세의 비중을 높임으로써 지방공공재의 과다 공급을 지양하여 자원배분의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 재정의 책임성을 강화하는데 있음
- 그러나 본 연구는 국세의 지방세 이양없이 지방세수 규모를 고정시킨 상태에서 기초자치단체의 지방세수 증대를 통한 재정능력 향상에 목적이 있으므로 광역자치단체의 지방세수 감소가 초래됨
- 광역자치단체의 세수감소는 광역으로부터 기초로 이전되는 조정교부금, 재정보전금 등 이전재원의 규모를 축소시켜 보전한다는 가정을 전제로 하기 때문에 광역과 기초의 전체 재원규모는 동일하되 기초자치단체의 지방세입구조만 개선하게 됨
- 광역으로부터 기초로 이전되는 이전재원의 비중을 감소시키는 것은 자치단체의 자주재원 비율을 상대적으로 증가시키는 작용을 하기 때문에 재정분권차원에서 바람직함
- 기초자치단체의 지방세 비율을 상향 조정할 경우, 자치단체간 세수 불균형이 매우 심하기 때문에 특별시와 자치구, 광역시와 자치구, 도와 시, 도와 군으로 구분하여 세원을 조정할 필요가 있음

- 현재는 지방세법 제6조(지방자치단체의 세목)에 의하여 특별시·광역시세(13 세목)와 자치구세(3개 세목), 도세(7개 세목)와 시·군세(9개 세목)로 구분하고 있음
- 세원조정은 무엇보다도 지방세의 성격에 기초하여 적절하게 조정해야 하지만 동시에 세수의 불균형도 고려하여 기초자치단체는 자치단체간 불균형이 가장 적은 세원으로 조정하고, 광역자치단체는 그 다음으로 보편적인 세원을 그리고 세원의 불균형이 심한 세원은 국세로 이관하도록 해야 할 것임
- 광역·기초간 세원 조정의 기본방향은 다음과 같음
 - 첫째, 지방세의 논리인 주민부담의 원칙과 가격기능의 원칙
 - 둘째, 기초자치단체 재정력의 상향조정
 - 셋째, 자치단체간 지방세수에 의한 재정불균형 완화
- 따라서 세원조정을 통하여 우선적으로 기초자치단체의 지방세수가 확대되도록 하는데, 가능한 기초자치단체의 세원은 주민부담의 원칙, 가격기능의 원칙을 고려한 보편적인 세원이 배분되도록 함
 - 동시에 세수 불균형도 고려하여 세수 불균형이 심하지 않은 세원은 기초자치단체로 배분하고 세수 불균형이 심한 세원일수록 광역자치단체로 배분하고자 함

■ 세원조정 방안

① 특별시와 자치구

㉠ 대상세목의 선정

- 특별시는 총세입에서 차지하는 지방세의 비율이 상대적으로 높고 자치구간 세수불균형이 심하므로 자치구의 지방세수 비중을 높이기 보다는 세수불균형을 완화하기 위한 세원조정이 바람직함
- 2004년도 특별시의 세목별 지방세수를 대상으로 가중변이계수를 살펴보면, 특별시세 중 세수가 보편적인 세목은 자동차세(0.400), 주행세(0.401), 담배소비세(0.417)임

- 자동차세는 소유주가세를 부담하고 있고, 자동차 등록은 소유주의 거주지에 하도록 하고 있으므로, 자치단체에서 제공하는 서비스가 간접적으로 해당 지역에 거주하는 소유주에게 전달될 수 있음
- 주행세는 한미자동차협상 결과에 따른 자동차세수 손실을 보전하기 위해 교통세의 일정액을 자치단체의 자동차 등록대수를 기준으로 배분하고 있어 자동차세와의 연계성이 크다고 볼 수 있음
- 담배소비세는 자치구의 서비스에 대한 편익과 직접적인 연계는 크지 않지만, 세수가 자치구별 인구와 유사한 형태로 고르게 분포되어 있어 세수불균형 완화에 기여할 수 있음
- 서울시 자치구 세수불균형의 가장 큰 원인은 부동산 가격 격차와 직접적인 연계가 있는 재산세라고 할 수 있는데, 재산세의 가중변이계수는 0.984로 높은 편임
- 재산세는 특성상 과세대상이 고착되어 있으므로 자치단체에서 제공하는 서비스가 토지 등에 내재화되기 때문에 편익과세의 대표적인 세목으로 대부분의 국가에서 기초자치단체세로 되어 있으므로 우리나라에서도 기초자치단체세로 배분하는 것이 적절함
- 그러나 특별시의 경우에는 자치구간 재산세의 세수 불균형이 매우 심하기 때문에 세수 불균형 완화를 위해서는 재산세의 조정이 불가피함

㉔ 대안의 선택

- 특별시세 중 자동차세, 주행세, 담배소비세를, 자치구세 중 재산세를 특별시와 자치구간 조정 가능한 세원이라고 보고 다음의 세 가지 안을 검토해 보았음
 - 제1안 : 특별시세 중 자동차세, 주행세, 담배소비세를 자치구세로 이전하고 자치구세 중 재산세를 특별시세로 이전
 - 제2안 : 특별시세 중 자동차세, 주행세를 자치구세로 이전하고 자치구세 중 재산세를 비주택분과 주택분으로 이원화 한 후 비주택분을 특별시세로 이전
 - 제3안 : 특별시세 중 담배소비세를 자치구세로 이전하고 자치구세 중 재산세를 비주택분과 주택분으로 이원화 한 후 비주택분을 특별시세로 이전

② 광역시와 자치구

㉠ 대상세목의 선정

- 광역시 자치구는 특별시 자치구와 달리 자치구간 세수불균형이 심하지 않으며, 또한 모든 자치구의 재정력이 낮은 상태이므로, 광역시에서 자치구로의 세원이전을 중심으로 방안을 검토하고자 함
- 2004년도 광역시의 세목별 세수 분포를 가중 변이계수를 이용하여 살펴보면, 평균 가중 변이계수가 가장 낮은 세목은 자동차세로 0.157이며, 다음으로 주행세(0.189), 담배소비세(0.369)순으로 나타났음
- 또한 재산세의 가중변이계수도 0.544로 비교적 다른 세목에 비하여 세수불균형이 심하지 않은 것으로 나타났음
- 따라서 광역시 자치구의 재정력을 강화하면서, 세수불균형을 야기하지 않을 이전대상세목으로는 세수불균형도가 낮은 자동차세(0.157), 주행세(0.189), 담배소비세(0.369)가 검토대상임

㉡ 대안의 선택

- 광역시세 중 세수 불균형이 적은 세목인 자동차세, 주행세, 담배소비세가 자치구세로의 이전을 검토할 수 있는 세목으로 다음의 세 가지 안을 고려해볼 수 있음
 - 제1안 : 광역시세 중 자동차세, 주행세, 담배소비세를 자치구세로 이양
 - 제2안 : 광역시세 중 자동차세, 주행세를 자치구세로 이양
 - 제3안 : 광역시세 중 담배소비세를 자치구세로 이양

③ 도와 시

㉠ 대상세목의 선정

- 시의 경우는 시간 재정력 격차도 크고 세수불균형이 심하므로 기초자치단체의 재정력을 강화하기 위한 도세의 이전은 수원시 등 일부 시에 세원이 과다하게 집중되는 등 세수불균형을 심화시킬수 있음
- 따라서 세원조정 목표를 시의 재정력 강화를 목표로 할 것인지, 세수불균형 완화를 목표로 할 것인지에 따라 조정방안이 달라 질 수 있으나 부유한 시의 재정력이 크게 증대되지 않는 방향에서 검토할 필요가 있음
- 시의 재정력을 강화하면서, 세수불균형을 야기하지 않을 이전대상세목으로는 도세 중 세수불균형도가 낮은 면허세(0.268), 공동시설세(0.374)가 검토대상임
- 공동시설세는 광역업무인 소방업무를 수행하기 위한 자원마련을 위해 도입된 목적세이므로 기초자치단체로의 이양은 바람직하지 않으므로, 면허세의 이전이 방안으로 검토될 수 있음
- 도·시간 세원조정의 또 다른 목표인 시의 세수불균형 완화를 위해서는 도세 중 세수불균형이 심하지 않은 세목을 시세로 이전하고, 시세 중 세수불균형이 심한 세목을 도로 이전하는 방안이 검토될 수 있음
- 도세에서 시세로 이전대상 세목은 면허세이며, 시세의 도세 이전대상 세목으로는 농업소득세(6.572), 도축세(1.561), 사업소세(0.821), 주민세(0.564)를 꼽을 수 있음
- 이중 농업소득세는 과세가 정지된 상태이므로 검토 대상에서 제외하면, 도축세, 사업소세, 주민세가 이전대상 세목으로 검토 될 수 있음

㉔ 대안의 선택

- 도세인 면허세를 시세 이전대상 세목으로 선정하고, 시세인 도축세, 사업소세, 주민세를 이전대상 세목으로 선정했음
- 제1안 : 도세 중 면허세를 시로 이전
- 제2안 : 도세 중 면허세를 시로 이전하고, 시세중 도축세와 사업소세를 도로 이전
- 제3안 : 도세 중 면허세를 시로 이전하고, 시세중 도축세와 사업소세를 도로 이전(대안2) 하고 추가로 인구가 50만이상이면서 재정력지수가 1을 상회하는 시에 한하여 시세인 주민세를 도세로 이전

④ 도와 군

㉕ 대상세목의 선정

- 군은 세수불균형이 상대적으로 크지 않으며 전반적으로 재정력도 낮으므로, 도세의 이전은 군간의 세수불균형을 크게 야기하지 않으면서 군의 재정력을 강화시킬 수 있음
- 따라서 세원조정의 목표는 군의 재정력 강화를 목표로 하여, 세수불균형을 크게 심화시키지 않으면서 재정력을 강화할 수 있는 방안을 모색하고자 함
- 군의 재정력을 강화하면서, 세수불균형을 야기하지 않을 이전대상세목으로는 도세 중 세수불균형도가 낮은 공동시설세(0.687), 등록세(0.663), 면허세(0.295), 지방교육세(0.587), 취득세(0.995)가 검토될 수 있음
- 그런데 이들 5개 세목중 목적세인 공동시설세, 지방교육세의 기초자치단체로의 이전은 바람직하지 않으므로, 등록세, 면허세, 취득세의 이전이 방안으로 검토될 수 있음

- 면허세는 세수규모가 적으므로 이전으로 인한 도의 세수감소가 크지 않으나, 등록세와 취득세는 도세 보통세의 근간으로 이들 2개 세목의 동시 이전은 어려우므로 이들 세목 중 1개 세목을 이전대상세목으로 선정할 필요가 있음
- 등록세는 취득세보다 세수규모가 크고, 동기·등록 사무가 국가사무인 점과 관련하여 중앙·지방간 세원조정을 위한 세목으로 유보하면, 도·군간 세원조정 세목으로는 취득세가 바람직함

㉔ 대안의 선택

- 도세인 취득세와 면허세를 군세로 이전할 대상 세목으로 선정하였는데, 대안은 다음 세가지로 볼 수 있음
 - 제1안 : 도세 중 취득세와 면허세를 군으로 이전
 - 제2안 : 도세 중 취득세를 군으로 이전
 - 제3안 : 도세 중 면허세를 군으로 이전

▣ 대안의 선택

- 자치단체 계층별로 3개씩 모두 12가지 방안을 평가하였음
- 평가는 각 방안별로 지방세수 증감효과, 재정력 증감효과와 세수불균형완화효과, 재정력 불균형완화효과를 중심으로 세원조정이 지방세 부문에 미치는 효과를 분석하였음
- 지방세 원칙에 크게 벗어나지 않는다면, 지방세수 증대, 재정력 강화(재정력지수 변화), 세수불균형 완화, 재정력 불균형 완화를 기준으로 평가하였음
- 자치단체 계층별 세원조정 평가기준에 의한 결과는 다음과 같음

〈표〉 자치단체별 세원조정방안 결과(2004)

구 분	방 안	지 방 세		지 방 세 (1 인 당)		재 정 력	
		지 방 세 수 (백 만 원)	가 중 변 이 계 수	지 방 세 수 (원)	변 이 계 수	재 정 력 지 수	가 중 변 이 계 수
특별시 자치구	현행	1,205,950	1,075	118,542	1,203	0.640	1,000
	1안	1,410,929	0.525	138,601	0.641	0.712	0.637
	2안	1,284,094	0.635	126,224	0.647	0.665	0.662
	3안	1,256,850	0.617	123,546	0.694	0.659	0.688
광역시 자치구	현행	791,637	0.555	64,856	0.736	0.261	0.712
	1안	2,348,372	0.275	192,395	0.403	0.637	0.513
	2안	1,699,889	0.297	139,267	0.416	0.479	0.521
	3안	1,454,443	0.422	119,158	0.581	0.423	0.632
시	현행	6,377,894	0.277	301,014	0.278	0.552	1,157
	1안	6,402,397	0.276	302,170	0.277	0.553	1,155
	2안	6,136,014	0.267	289,598	0.263	0.538	1,178
	3안	5,290,068	0.287	249,672	0.272	0.504	1,266
현 행	현행	1,285,410	0.442	256,232	0.818	0.167	0.998
	1안	1,768,464	0.500	352,523	0.890	0.211	0.965
	2안	1,763,434	0.501	351,520	0.891	0.211	0.967
	3안	1,290,440	0.440	257,234	0.810	0.168	0.996

❶ 특별시 자치구

- 특별시는 자치단체의 특성상 세수증대보다는 세수불균형 완화에 역점을 두고 세원조정을 하였음
- 세수불균형 완화에 적합한 방안은 가중변이계수가 가장 낮은 제1안이라고 할 수 있는데, 제1안의 문제는 기초세의 성격이 강한 재산세를 특별시로 이전하는 것임
- 제2안은 제3안 보다 세수·재정력증대효과와 세수·재정력불균형완화 면에서 다소 우월하며, 또한 제2안이 제3안에 비해 지방세 논리에 적합한 방안이라고 할 수 있음

- 따라서 특별시의 경우는 역점을 두는 방향에 따라 대안이 제1안이나 제2안으로 달라질 수 있음

② 광역시 자치구

- 광역시는 세입에서 점하는 지방세의 비율이 매우 낮기 때문에 세수불균형보다는 세수증대에 역점을 두고 세원조정을 하였음
- 세수증대에 적합한 방안은 제1안, 제2안, 제3안 순이지만, 제1안의 경우 일부 자치구의 재정력지수가 1을 초과하는 문제가 발생함
- 제2안과 제3안은 모두 세수증대뿐만 아니라 세수불균형 완화에 크게 도움이 되는 것으로 나타났지만, 제2안이 제3안에 비해 지방세 논리에 적합한 방안이라고 할 수 있음

③ 도의 시

- 시는 일부 부유한 시로 인한 시간 세수불균형이 심하기 때문에 세수증대에 역점을 둘 경우에는 부유한 시의 재정력이 더욱 강화되는 문제가 발생하므로 세수불균형 완화에 역점을 두었음
- 분석결과, 제2안과 제3안은 현행보다 시의 세수감소가 초래 될 뿐만 아니라 세수불균형이 심화되기 때문에 도에서 시로 면허세만을 이전하는 제1안이 적절한 것으로 판단됨

④ 도의 군

- 군은 세입 중 지방세 비율이 가장 낮은 자치단체계층으로 세수증대에 역점을 두어 진행하였음
- 분석결과 취득세와 면허세를 군으로 이전하는 제1안이 세수증대 뿐만 아니라 세수불균형 완화에도 도움이 되는 것으로 도출되었음

5 분석결과 종합

- 특별시는 제1안(시세인 자동차세·주행세·담배소비세를 자치구세로 이양하고, 자치구로부터 재산세를 이전)과 제2안(자동차세·주행세를 자치구세로 이양하고 재산세(비주택분)를 시세로 이전)이 적절함
- 광역시는 세수증대를 통한 재정력 강화에 역점을 두되 부유한 자치구의 재정력 지수가 1을 초과하지 않는 제2안(광역시의 자동차세·주행세를 자치구세로 이전)이 적절함
- 시는 경기도 일부 부유한 시로 인한 부익부 빈익빈 현상을 초래하지 않기 위해 제1안(도세인 면허세를 시로 이전)이 적절함
- 군은 세수증대를 통한 재정력 강화를 위해 제1안(도세 중 취득세와 면허세를 군세로 이전)이 적절함

IV. 사례분석 - 서울시의 세원 조정 사례 -

■ 그간의 경과

- 서울시의 자치구간 재정불균형을 완화하기 위하여 자치구세인 재산세를 서울시와 자치구가 공동으로 과세하는 재산세 공동과세가 2008년부터 실시됨(2007년 7월 3일 지방세법 개정안 통과, 10월 16일 서울시세 조례 개정안 통과)
- 재산세 공동과세의 도입목적은 서울특별시의 자치구간 재정불균형이 심각한 상태에 있으므로 세수편차가 심한 자치구세인 재산세를 서울시와 자치구가 공동과세하고, 서울시세로 과세된 재산세의 전부를 일정한 기준(인구 등)에 따라 자치구에 교부하도록 함으로써 서울시 자치구간의 재정불균형을 완화하고자 하는 것임

■ 재산세 공동과세 도입 과정

- 그동안 서울시 자치구간 재정불균형 완화방안으로 재산세의 공동과세외에도 시와 자치구간 세목교환, 재산세의 주택분(자치구세)과 비주택분(특별시세)의 분리 과세 등 다양한 방안이 제시되었지만, 공동과세 방안이 채택되었음
- 시와 자치구간 세목교환은 시세인 자동차세, 주행세, 담배소비세와 자치구세인 재산세를 교환하는 것임. 그러한 이러한 방안은 세원의 고정성, 주민의 재정책임성 등에서 기초자치단체세로서 가장 적합한 재산세의 전체를 광역자치단체세로 전환한다는 점에서 논란의 여지가 있었음
- 그리고 재산세 중 주택분과 비주택분의 분리하여 주택분 재산세는 자치구에서 과세하고, 비주택분 재산세는 서울시에서 과세하는 방안은 특정 자치구(중구 등)의 극심한 세수감소 등을 이유로 채택이 되지 않았음

- 따라서 논란 끝에 서울시 자치구세수 불균형 완화방안으로 재산세 공동과세가 채택되었음
- 재산세 공동과세는 재산세에 대하여 시와 자치구가 각각 50%씩 과세권을 갖고 징수하는 것임
 - 그리고 시분 재산세는 전액 자치구에 교부하여 재정조정의 역할을 수행하도록 하여 자치구간 재정불균형을 완화시키는 것임
 - 그러나 세수가 감소되는 일부 자치구의 반발로 특별시분 재산세의 비율을 단계적으로 상향 조정하도록 하였음
 - 즉, 특별시분 재산세는 2008년 40%, 2009년 45%, 그리고 2010년에는 50%로 상향 조정하도록 하였으며, 서울시에서 과세한 부분은 전액 기준에 따라 자치구에 재조정하도록 하였음
- 서울시는 우선 징수된 세액 전액을 자치구에 균등배분하는 방식을 도입하고 추후에 자치구 합의를 전제로 교부기준을 개선할 예정임
 - 서울시에 따르면 2008년 예산기준으로 17.2배(최대 강남구 3,093억원, 최소 강북구 180억원)에 이를 것으로 예상되던 재산세수 격차는 재산세 공동과세의 도입으로 그 격차가 6배(최대 강남구 2,097억원, 최소 강북구 350억원)로 줄어들 전망이다

■ 향후 전망

① 학자 및 전문가

- 재산세 공동과세안에 대해 학계에서는 논란이 계속되고 있음. 일부 학자들은 공동과세안이 부족한 자치구 재정을 충족하기에 불완전한 만큼 시세인 자동차세를 구세로 전환해야 한다고 주장하고 있음
 - 10월 15일 한국재정학회가 개최한 지방세제 개편 방향 정책 세미나에서 발표자인 나성린·원윤희는 시세인 자동차세를 구세로 전환하는 방안을 제시했음
 - 나성린·원윤희는 "강남구 재원이 가장 많이 줄어드는데 시세인 자동차세를 구세로 이관하면 장기적으로 자치구간 재정 불균형과 세수 부족을 함께 해결할 수 있다"고 주장하였음
 - 즉, 서울시 자동차세는 연간 약 4,000억원으로 자치구세로 전환하면 구별로 160억원의 세수가 확충되는 효과가 있음
 - 아울러 이들은 "서울시에만 적용하는 공동재산세를 다른 광역시에도 확대 적용하는 것이 지방세 원칙에 맞다"고 주장했음

② 주민

- 강남·서초·중구 등 공동세 도입으로 세입이 크게 줄어드는 3개 자치구 주민들은 공동 재산세에 대해 헌법재판소에 헌법소원을 접수시킬 예정임
 - 강남권 주민자치연합회에 따르면 최근 동별 자치회 대표 모임을 갖고 지방세법 개정 관련 헌법소원을 제기하기로 의견을 모은 것으로 알려졌음
 - 이들은 공동재산세가 지역 주민의 동의절차 없이 일방적으로 추진된 데다 지방자치단체간 재정불균형은 전국적인 현상인데 서울에만 적용하는 것은 형평성에 어긋난 지역이기주의라고 주장하고 있음
 - 헌법소원은 강남·서초·중구 등 공동세 도입으로 세입이 크게 줄어드는 3개구 주민이 공동 추진하며 동별 자치회 대표자 서명은 이미 받은 상태임

③ 자치구

- 강남구는 2008년부터 시행하는 공동과세로 인한 세수감소에 대비하여 2007년 하반기 집행예산부터 긴급재정에 들어간다고 밝혔다
 - 2007년 예산절감액은 363억 900만원으로 올해 예산(4,839억 8,000만원)의 7.5%, 하반기 집행예정인 예산의 12.5%에 해당하는 것임
 - 구체적인 예산절감 내역을 살펴보면, 인건비 45억 9,000만원(1년 예산 대비 5.9%), 조직 운영비 등 경상예산은 72억 2,300만원(1년 예산 대비 8.8%), 사업예산 202억 9,200만원(1년 예산 대비 6.7%), 기타 예비비 등에서 42억 400만원(1년 예산 대비 18.9%) 등임

④ 서울시

- 서울시는 재산세 공동과세의 실시에 따라 실질적으로 재원이 감소하는 강남 등 일부 자치구에 대하여 취득세·등록세를 재원으로 하는 별도의 재원을 마련하여 재산세 감소액의 일부를 보전해 줄 계획임
 - 2008년에는 재산세 감소액의 60%, 2009년에는 40%, 2010년에는 20%를 각각 보전함
 - 이러한 자원보전을 감안하면 강남구등 4개구의 2008년의 실질적 자원감소규모는 강남구 398억원, 서초구 194억원, 송파구 128억원, 중구 31억원으로 예상됨
 - 이러한 자원감소 규모라면 이들 4개 구의 2007년 일반회계 예산규모(강남구 3,694억원, 서초구 2,625억원, 송파구 2,464억원, 중구 2,021억원)를 감안할 때 재정운영에 큰 어려움이 없을 것으로 전망됨

5 소결

- 재산세 공동과세의 도입으로 세수가 감소하는 강남구 등 일부 자치구는 제도의 도입에 맞추어 예산감축으로 대응하고 있음
- 또한 서울 시도 재원이 감소하는 일부 자치구에 대하여 별도의 재원을 조성하여 재산세 감소액의 일부를 보전해 줄 계획임
- 따라서 서울시의 재산세 공동과세는 일단 제도로써 정착이 되고, 또한 광역시의 자치구간 세수불균형을 완화하기 위하여 광역시에도 도입될 가능성이 높음
- 그러나 강남권의 일부 주민들이 공동재산세가 지방자치의 근본을 훼손한다며 헌법소원을 제기하고 있고, 일부 학자·전문가들도 서울시세인 자동차세의 자치구세로의 이관 등 공동과세에 대한 보완책의 마련을 주장하고 있어 서울시의 재산세 공동과세를 둘러싼 논란은 당분간 계속될 것으로 보임

V. 결론

- 재정분권은 지역주민과 가장 밀접한 연관이 있는 자치단체에서부터 시작될 필요가 있는 점에서 기초자치단체의 재정분권이 우선되어야 하며, 광역과 기초간 세원조정은 중요한 의미가 있다고 봄
- 국세와 지방세의 세원조정 이론에 기초하여 광역세와 기초세간의 세원배분에 대한 여러 방안을 검토하였음
- 기초자치단체의 재정자율성과 재정책임성을 제고하는데 목적이 있으므로 기초자치단체의 재정력 강화를 위하여 지방세입에서 차지하는 지방세수 비중을 높이는 방향으로 세원조정 방안을 제시하였음
- 자치단체계층별 세원조정을 위한 대상세목의 선정과 각 방안별로 지방세수 증감효과, 재정력 증감효과와 세수불균형완화효과, 재정력불균형완화효과를 중심으로 세원조정이 지방세부문에 미치는 효과를 분석하였음
- 세원조정의 기본방향은 첫째, 지방세 원칙인 주민부담의 원칙, 가격기능의 원칙에 크게 위배되지 않을 것, 둘째, 기초자치단체의 재정력이 향상되도록 할 것, 셋째, 자치단체간 지방세수 불균형이 완화되도록 할 것의 세 가지에 역점을 두었음
- 지방세 원칙에 크게 벗어나지 않으면서 본 연구에서 추구하는 기본방향에 입각하여 자치단체 계층별로 3개의 방안을 선정하여 모두 12가지 세원조정방안을 평가하였음

- 분석결과를 종합하면 다음과 같음
 - 특별시는 제1안(특별시의 자동차세·주행세·담배소비세를 자치구세로 이양하고, 자치구로부터 재산세를 이전)과 제2안(자동차세·주행세를 자치구세로 이양하고 재산세(비주택분)를 시세로 이전)이 적절함
 - 제1안과 제2안의 최종 선택은 역점을 세수불균형 단체에 둘 것인지 지방세 논리에 따른 것인지에 따라 달라짐
 - 광역시는 세수증대를 통한 재정력 강화에 역점을 두되 부유한 자치구의 재정력지수가 1을 초과하지 않는 제2안(광역시의 자동차세·주행세를 자치구세로 이전)이 적절함
 - 시는 경기도 일부 부유한 시로 인한 부익부 빈익빈 현상을 초래하지 않기 위해 제1안(도세인 면허세를 시로 이전)이 적절함
 - 군은 세수증대를 통한 재정력 강화를 위해 제1안(도세 중 취득세와 면허세를 군세로 이전)이 적절함

- 이러한 방안은 모두 현행보다 기초자치단체의 지방세수 확충효과, 지방세수 형평화 효과, 재정력 증가효과, 재정력 형평화효과에서 우월한 것으로 나타났음

- 그동안 서울시 자치구간 재정불균형 완화방안으로 시와 자치구간 세목교환, 재산세의 주택분(자치구세)과 비주택분(특별시세)의 분리 과세방안과 재산세의 공동과세 등 다양한 방안이 제시되었지만, 재산세 공동과세 방안이 채택되었음

- 재산세 공동과세는 재산세에 대하여 시와 자치구가 각각 50%씩 과세권을 갖고 징수하는 것임
 - 그리고 시분 재산세는 전액 자치구에 교부하여 재정조정 역할을 수행하도록 하여 자치구간 재정불균형을 완화시키는 것임
 - 그러나 세수가 감소되는 일부 자치구의 반발로 특별시분 재산세의 비율을 40%부터 단계적으로 상향 조정하도록 하였음

- 기초자치단체의 지방세입에서 차지하는 지방세수비중을 높이고 조정재원을 축소하는 광역·기초간 세원 재조정이 필요하다는 것은 학계·전문가계층, 광역·기초 지방자치단체 모두에 폭 넓은 공감대를 형성하고 있음

- 서울시의 재산세 공동과세도 이러한 공감대를 배경으로 추진된 것으로 다소 진통은 있겠지만 일단 제도로써 정착이 될 것이고, 또한 광역시의 자치구간 세수불균형을 완화하기 위하여 광역시에도 도입될 가능성이 높음
- 향후 광역·기초간 세원 조정은 시도세의 시군구세로의 이양 방안 외에도 광역·기초간 공동세 방안을 포함하여 검토할 필요가 있음
- 다만, 광역시 자치구와 시, 군이 모두 재정상황이 다르므로 이를 감안하여 광역시세와 자치구세, 도세와 시세, 도세와 군세로 분리하여 검토할 필요가 있음

내용문의 : 이영희 연구위원(yhlee@krila.re.kr, 02-3488-7331)
김대영 수석연구원(kdy@krila.re.kr, 02-3488-7332)

「자료 회원」안내

재단법인 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞이하여 지방자치의 항구적인 정착, 발전을 위한 창의적이고 실천적인 조사, 연구 및 정책개발을 통하여 급변하는 행정변화에 대한 지방자치단체의 창의적이고 능동적인 대응을 지원하기 위하여 1984년 한국지방행정연구원육성법(법률 제3809호)에 의거하여 설립된 연구기관입니다.

당 연구원은 설립이래 지방자치 전반에 관한 각종 연구보고서를 발간하여 관련기관 및 인사에게 보급하여 왔습니다. 당 연구원은 유익한 자료를 여러분이 보다 편리하게 받아 볼 수 있도록 자료회원제를 실시하오니 많은 이용 있으시기 바랍니다.

1. 자료회원 가입방법

당 연구원 소정양식의 가입신청서를 작성하여 우편으로 우송하거나 팩스(02-3488-7370)로 전송하여 신청하실 수 있습니다.

또한 연구원 홈페이지(자료회원 가입안내)에서 양식을 Down 받아 작성하시고 메일(leeyong@krila.re.kr)로 신청하실 수 있으며, 직접 홈페이지에서 회원가입신청을 하실 수 있습니다. 가입신청은 연중 수시로 하실 수 있으며, 회원의 자격은 회비를 입금한 날로부터 1년간입니다.(기존 회원은 회비 만 납부)

2. 회원구분, 회비, 자료구독내용, 회비납부방법

회원구분		회비	자료구독내용	회비납부방법
일반회원	개인회원	30,000원	지방행정연구, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	○ 지로납부: 지로용지발송(지로 번호 7630619) ○ 은행송금: 국민은행 367-01-0044-581 (예금주:한국지방행정연구원)
	기관회원	50,000원		
특별회원	개인회원	100,000원	지방행정연구, 연구보고서, 연구자료 집, KRILA FOCUS, 세미나·공청회 초청장 등	
	기관회원	150,000원		

3. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실 조성사업팀

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7363 / F. 02-3488-7370 / E. leeyong@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>

「지방행정연구」원고 모집

한국지방행정연구원에서는 지방자치관련 전문학술지인 「지방행정연구」에 게재 할 논문을 모집합니다.

「지방행정연구」는 1986년 7월에 제1호 발간을 시작하여 그 동안 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책분야의 주제에 대한 수준 있는 연구논문들을 게재하여 지방행정의 전문화에 기여하고, 지방자치관련 분야의 활발한 지식교류를 위한 매체의 역할을 수행해 오고 있으며,

2004년 후반기에는 학술진흥재단의 등재후보학술지로 선정되었습니다.

투고하신 원고는 편집위원회에서 정하는 심사절차를 거쳐 한국지방행정연구원 논문심사판정기준에 따라 게재여부를 결정합니다. 관심 있는 전문가들의 적극적인 참여를 기대합니다.

1. 연구지 모집분야 : 자치행정, 지방재정·세제, 지역정책·균형발전

2. 연구지 발간일정 : 연 4회 발간

— 2007년 3월호(통권 제68호), 2007년 6월호(통권 제69호)

— 2007년 9월호(통권 제70호), 2007년 12월호(통권 제71호)

3. 논문 접수일정 : 연중 수시접수

4. 논문 제출 방식 : E-mail로 제출 (local@krila.re.kr)

5. 논문 작성 방식 : 한국지방행정연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)의

「지방행정연구지 기고안내」 참조

6. 제 출 처 : 한국지방행정연구원 혁신기획실

(137-873)서울특별시 서초구 서초동 1552-13

T. 02-3488-7356 / F. 02-3488-7305 / E. local@krila.re.kr



<http://www.krila.re.kr>