

# 市稅와 區稅의 調整方案

- 서울市를 中心으로 -

Distribution of Local Taxes between Seoul Metropolitan Government and  
Self-Governing Districts

裴 仁 明

(서울市政開發研究院 都市經營部 責任研究員)

<目 次>

I. 序論	IV. 市稅·區稅 調整方案
II. 稅源配分の 方式과 基準	V. 結論
III. 市稅와 區稅에 대한 評價	

<ABSTRACT>

Self-Governing Districts (SGDs) in Seoul have two critical financial problems; financial deficiency and inequity. To relieve these financial problems of SGDs, this study develops the alternatives to improve local tax system of Seoul. Analyzing local taxes based on three principles, including fair distribution, adequacy, and the growth rate, we find out that land tax, which is one of four SGD taxes, is a main source that causes financial inequity among SGDs.

First, this study suggestes to introduce tax-sharing system, which distributes local taxes to each SGD based upon either the population size, or tax ammounts collected by each SGD, after Seoul Metropolitan Government takes certain portion of total local taxes of Seoul (eg., below 60%).

Second, the study suggests to exchange lang tax with automobile tax or tobacco consumption tax. An alternative to exchange land tax with tobacco consumption tax is better alternative to improve the SGD financial problems of deficiency and inequity. However, because the growth rate of tobacco consumption tax is very low, this alternative may not improve the long-term financial condition of SGDs. An alternative which exchanges land tax with automobile tax seems better in the long-term, because the growth rate of automobile tax is very high.

We also take into account an alternative which exchanges land tax with automobile tax and tobacco consumption tax. It is very effective to improve the problems of financial deficiency and inequity of SGDs.

It is very difficult to suggest the best alternative, because each alternative has its own strengths and weaknesses. The decision should be made based upon the social, economical, and political situation.

## I. 序論

우리나라는 1995년 6월 지방자치단체장의 선거를 통하여 본격적인 지방자치시대를 맞이하였다. 하지만 아직도 많은 제도적 장치들이 성공적인 지방자치를 실시할 수 있도록 정비되지 못하고 있는 실정이다. 특히 自主的인 財政運營의 기초가 되는 地方稅 體系의 改善은 가장 시급한 사안 중의 하나이다.

우리나라의 지방자치단체들은 아직도 재정적으로 많은 문제점들을 안고 있다. 그 중 가장 큰 문제점으로 지적되는 두 가지는 財政的 脆弱性과 地域間의 不均衡 등이다(오연천, 1989). 이러한 문제점들은 비단 중앙정부와 지방자치단체들 간의 관계에서 뿐만 아니라 광역시와 자치구 간의 관계에서도 나타난다. 하지만 서울시의 경우 1993년 결산을 기준으로 지방세의 17.07%만이 자치구세이고 나머지 82.93%는 서울시정부가 차지함으로써 시와 자치구간에 큰 수직적 재정불균형을 보여주고 있다. 또한 중구, 강남구, 서초구 등의 1인당 자치구세는 각각 32만8,834원, 14만3,410원, 12만3,433원을 나타내고 있는 반면, 노원구, 중랑구, 관악구 등은 각각 1만9,727원, 2만2,598원, 2만2,831원을 나타냄으로써 자치구간에도 큰 수평적 재정불균형을 보여주고 있다.

이러한 자치구의 재정적 불균형과 취약성의 문제를 해결하기 위하여 여러 지방재정제도들의 개선은 필수적이다. 예를 들어 중앙정부와의 관계에 있어 地方稅와 國稅간의 調整, 地方交付稅, 國庫補助金, 地方讓與金 등을 포함하는 地方財政調整制度의 개선 등이 이루어져야 하고, 서울시와의 관계에 있어서는 각 자치구들에게 교부하는 조정교부금제도의 개선, 시세와 자치구세 간의 조정이 이루어져야 한다. 본 고에서는 자치구의 재정적 문제점을 해결하기 위한 하나의 방안으로 市稅와 區稅의 조정방안에 대하여 서울시를 중심으로 살펴보기로 한다. 좀 더 구체적으로 첫째 시세와 구세의 配分方式과 基準들은 어떠한 것들이 있는가를 이론적으로 살펴보고, 둘째 이러한 기준들에 의해 現在의 地方稅 體制를 評價한 후, 셋째 시세와 구세의 조정을 위한 대안을 개발해 보기로 한다<sup>1)</sup>.

1) 본고에서는 시세와 자치구세의 조정방안을 살펴보는 것이 목적이므로 다른 지방재정제도들은 주어진 것으로 가정하기로 한다.

## II. 稅源配分の 方式과 基準

### 1. 稅源配分方式

세원을 각 차원의 정부에 배분하는 방식은 크게 분리방식, 중복방식, 공동방식 등 세가지로 분류할 수 있다. 첫째, 分離方式이란 각 차원의 정부에 각각 獨立된 稅源을 分離하여 배분하는 방식이다. 즉 동일한 과세물건에 대하여 동시에 다른 차원의 정부가 과세하는 경우 서로 견제가 되어 자주적 과세를 할 수 없게 되기 때문에 同一한 課稅物件에 대하여 한 차원의 정부만이 과세할 수 있게 해 주어야 한다는 것이다(이상희, 1992).

분리방식의 가장 큰 장점은 위에서도 언급하였듯이 稅源의 重複을 防止함으로써 지방정부 課稅의 自主性を 確保해 줄 수 있다는 점이다. 만약 세원이 중복되는 경우 세율의 인상을 위해서는 납세자의 조세부담능력을 고려하여야 하기 때문에 자주적인 재정운영에 제약을 받을 가능성이 있다. 또 다른 장점으로서는 行政責任의 明確性を 들 수 있다.

하지만 분리방식에는 여러가지 短點이 있다. 첫째, 분리방식을 취하는 경우 국가, 혹은 上位地方政府에는 充分한 稅收을 確保할 수 있는 세목이 割當되고 下位地方自治團體에는 零細한 稅目만이 割當되어 항상 영세한 재정환경 속에 놓이게 되는 경우가 많다. 둘째, 분리방식을 취하는 경우 地方自治團體間에 稅負擔의 不均等이 擴大될 가능성이 높다.

둘째, 重複方式은 同一한 稅源에 대하여 國家 또는 地方自治團體가 重複하여 課稅하는 방식이다. 이러한 방식은 적은 세목으로 지방자치단체가 충분한 세수를 확보할 수 있게 해주긴 하지만 國家課稅權 優先에 의한 地方財政의 萎縮, 納稅者의 負擔 過重化 등이 단점으로 지적될 수 있겠다(최창호, 1994).

마지막으로 共同方式은 일정한 稅目에 대하여 國家와 地方自治團體가 統一된 課稅 방식에 의하여 共同으로 課稅하고 그 징수한 稅收入을 一定한 比率로 配分하는 방식이다. 이러한 방식은 伸張性이 높은 國稅를 地方稅源으로 이용할 수 있고 국가와 지방자치단체 사이의 稅源配分을 適正化시킬 수 있는 장점이 있으나 地方自治團體의 課稅自主權을 侵害하게 되는 단점이 있다.

이상에서 살펴보았듯이 위의 세가지 세원배분방식은 각각 장단점을 갖고 있다. 어떠한 방식이 가장 적합할 것인가는 각 국가 및 지방자치단체들의 實情에 따라 달라질 것이다. 다음에서는 시세 및 자치구세의 배분에 있어 적용될 수 있는 기준들에 대하여 살펴보기로 한다.

## 2. 稅源配分の基準

세원의 배분을 위한 기준들은 위에서 언급한 세원배분의 방식 중 어떠한 방식을 취할 것인가, 또한 만일 분리방식을 취할 경우 어떠한 세목을 자치구에 배정할 것인가에 대한 결정에 매우 중요한 의미를 갖는다.

稅源配分은 行政機能의 配分 과 一致되어야 가장 바람직할 것이다. 즉 지방정부에 할당된 사무에 상당하는 세원이 지방정부에 주어져야 한다는 것이다. 하지만 우리나라의 경우 광역시와 自治區間의 行政機能에 대한 明確한 區分이 없고, 따라서 어느 정도의 재원이 자치구에 할당되어야 할 것인가에 대하여 기준을 세우기에 큰 어려움이 있다.

이외에 여러 학자들은 地方稅의 適合性에 대해 또다른 基準들을 제시하고 있다. 여기에서는 이러한 기준들에 대해 살펴보고 어떠한 기준들이 우리나라의 시세와 자치구세의 배분에 적용되어야 하는가에 대해 살펴보기로 한다<sup>2)</sup>.

첫번째, 普遍性의 원칙을 들 수 있겠다. 普遍性의 原則이란 세원이 특정지역에 편재되어 있지 않고 고루 分布되어 있어야 한다는 원칙이다. 현재 기초지방자치단체 재정의 가장 큰 문제점 중의 하나는 위에서 언급한대로 地域間의 不均衡이다. 따라서 Davey(1983)가 주장하듯이 지역간의 공공지출과 조세부담, 재정력의 형평화에 기여할 수 있는 세원, 즉 普遍性의 性格을 띤 세원은 自治區稅로 適合하다고 할 수 있다.

두번째, 生産性(productivity)의 原則도 중요한 지방세의 기준이다. 生産性의 原則이란 세금은 충분하고 安定的인 稅入이어야 한다는 것을 의미한다(Ralphaelson, 1987: p. 201). 즉 적정한 세율로 충분한 자금을 확보해야 한다는 充分性(adequacy)의 원칙과 경기변동에 따라 세수의 기복이 크지 않아야 한다는 安定性(stability)의 원칙을 포함하는 개념이라 할 수 있다. 生産性의 原則에 적합한 세원은 지방자치단체가 지방자치의 주체로서 위임된 책임에 상응하는 재정권을 보장해 준다. 따라서 生産性의 原則은 財政의 脆弱性으로 대변되는 우리나라의 지방자치단체에 매우 중요한 의미를 갖는다. 세원이 아무리 普遍性을 갖고 있다 하더라도 기초자치단체의 재정력을 향상시키지 못한다면 그 의미는 매우 작아진다고 할 수 있겠다.

세번째, 伸張性의 原則을 들 수 있다. 만약 세입의 伸張性이 낮거나 감소한다면 아무리 生産性이 크다하더라도 미래의 지방재정구조를 악화시킬 우려가 있다. 특히 본격적인 지방자치시대를 맞이한 우리나라의 경우 지방자치단체의 행정수요는 크게 증가할 것으로 예상되므로 伸張性의 原則은 매우 중요하다고 볼 수 있다.

2) 자치구세의 기준에 관한 내용은 배인명(1994)를 재구성한 것임.

그밖에 應益性의 원칙을 지방세의 조건으로 드는 학자들도 있다. 응익성의 원칙이란 국가, 혹은 지방자치단체로부터 제공받는 재화 및 서비스에 相應한 負擔을 해야한다는 원칙으로 주민의 支拂能力에 따라 부담해야한다는 應能說과 區分된다. 특히 기초자치단체에 의해 공급되는 재화나 서비스는 국가 혹은 광역자치단체에 의해 공급되는 재화나 서비스에 비해 순수 공공재에 덜 가깝다고 볼 수 있다(배인명, 1993). 따라서 지방정부의 경우가 국가에 비해 소비의 競合性이나 排除性이 어느 정도 용이하여 상대적으로 수혜자와 이용정도를 파악하기 용이하다고 할 수 있겠다(원윤희, 1993). 이러한 경우는 광역자치단체와 기초자치단체 사이의 관계에서도 마찬가지이다. 하지만 수익을 정확히 계산할 수 없으며 공공서비스의 제공지역과 수익구역이 불일치되는 경우가 많으므로 응익성의 원칙에 반대하는 의견도 있다(최창호, 1994). 따라서 본 연구에서는 응익성의 원칙을 제외한 普遍性, 生産性, 伸張性의 세가지 기준에 비추어 地方稅를 評價해 보고자 한다.

### Ⅲ. 市稅와 區稅에 대한 評價

지방세의 적합성 기준을 토대로 현재의 지방세를 분석해 보는 것은 시세와 구세의 구분을 위해 매우 유용할 것이다. 따라서 여기서는 위에서 언급한 세가지 기준을 토대로 자치구세와 시세를 평가해 보기로 한다.

#### 1. 普遍性

기초자치단체들간의 財政的 不均衡을 피하기 위해서는 세원이 자치단체들에 고루 퍼져 있는 普遍性을 가져야 한다. 세원의 普遍性을 측정하기 위해서는 변이계수를 이용할 수 있다<sup>3)</sup>. 변이계수가 낮으면 세원이 지역간에 고루 퍼져 있음을 의미하고, 높으면 세원 분포가 편재되어 있음을 의미한다. 즉 변이계수가 낮을수록 普遍性이 높아 자치구세로 적합하다고 할 수 있다.

서울시 1인당 지방세의 구간 분포를 변이계수를 통해 살펴 보면 <표 1>과 같다. 1990년의 경우 보통세 중 免許稅, 自動車稅, 財産稅, 取得稅, 登錄稅 등이 각각 51.32, 56.54, 61.24, 66.51, 80.52의 변이계수를 보여줌으로써 서울시 1인당 지방세의 99.41에 비해 상대적으로 높은 普遍性을 보여주고 있는 반면, 종합토지세, 주민세, 농지세, 도축세 등은 각각 133.17,

3) 변이계수는 1인당 조세부담규모의 표준편차를 평균으로 나눈 값의 백분율이다.

191.33, 249.75, 280.12의 변이계수를 보여 높은 구별 분포의 편재성을 보여주고 있다. 1991년, 1992년, 1993년의 경우도 큰 차이는 없는데 특기할 만한 사항은 자동차세가 1993년의 경우 45.34의 변이계수를 보여 가장 높은 普遍성을 보여준다는 점이다. 중요한 지방세 중 하나인 담배소비세는 시세입으로 일괄 징수되고 있기 때문에 변이계수를 계산해 낼 수 없는 문제가 있다. 하지만 흡연율이 각 구마다 큰 차이가 없을 것이므로 변이계수도 상대적으로 다른 세목보다 낮을 것으로 예상된다.

目的稅의 경우는 1990년부터 1993년까지 매해 都市計劃稅, 消防稅, 事業所稅의 순으로 普遍성을 나타내고 있다. 자치구세인 사업소세가 가장 높은 편재성을 보이는 것이 특기할 만하다.

결론적으로 普遍성의 원칙에 의해 평가해 보면, 普通稅 중 현재 자치구세로 되어 있는 면허세, 재산세와, 시세로 되어 있는 담배소비세, 자동차세, 취득세, 등록세 등은 구간 편재도가 낮아 자치구세로 적합한 반면, 자치구세 중 보통세인 종합토지세는 지역간의 편차가 심해 자치구간 재정불균형을 야기시키는 원인중의 하나임을 알 수 있다. 자치구세인 사업소세가 목적세 중 가장 높은 편재도를 보이고 있긴 하지만 이는 목적세이기 때문에 논외로 하기로 한다.

<표 1> 자치구별 세원의 보편성(변이계수)

연도 세목	1990	1991	1992	1993
취득세	66.51	58.76	61.15	67.23
등록세	80.52	66.18	69.30	58.50
주민세	191.33	202.63	200.27	200.56
자동차세	56.54	53.23	48.21	45.34
농지세	249.75	217.50	235.62	240.24
도축세	280.12	278.82	278.57	284.58
재산세	61.24	62.09	58.80	63.72
종합토지세	133.17	127.99	128.35	123.48
면허세	51.32	49.51	48.21	46.60
도시계획세	82.13	79.84	78.91	79.53
소방세	113.64	106.01	102.40	108.12
사업소세	189.62	187.43	187.83	189.89
총지방세	99.41	97.44	100.37	97.86

## 2. 生産性

기초자치단체의 세원은 지방자치단체의 재정권을 보장해 줄 수 있어야 하는 生産性的의 원칙에 적합해야 한다. 앞서서도 언급했듯이 生産性的의 기준은 우리나라와 같이 지방자치단체

들의 재정구조가 취약한 경우 매우 중요하다.

1990년도 결산자료를 토대로 각 지방세의 生産性을 총지방세 중의 구성비로 살펴보면 보통세인 등록세, 담배소비세, 취득세, 주민세, 자동차세, 종합토지세, 재산세, 면허세가 각각 22.80%, 19.47%, 15.04%, 12.72%, 9.24%, 6.64%, 4.12%, 0.99%로 나타나, 농지세와 도축세를 제외한 生産性이 낮은 세목들이 자치구세임을 알 수 있다. 1993년도의 경우는 1990년도와는 다른 순위와 구성비를 보여주고 있는데, 담배소비세의 경우는 12.80%까지 구성비가 하락하였고, 주민세, 자동차세, 종합토지세 등은 각각 15.60%, 10.68%, 9.33%로 그 구성비가 1% 포인트 이상 증가하였다.

목적세의 경우 시세인 도시계획세가 1990년 4.53%의 구성비를 보였고, 1993년의 경우는 5.30%로 그 구성비가 증가하였으나, 자치구세인 사업소세는 1990년과 1993년 사이에 2% 이하의 구성비만을 보여주고 있다.

이상의 결과는 普遍性에 의한 평가와는 매우 다른 결과를 보여주고 있다. 즉 자치구세중 普遍性의 기준에 의해 가장 우수했던 免許稅의 경우 구성비가 2% 미만으로 生産性이 매우 낮아 자치구의 자주세원확보에 크게 기여하지 못하고 있고, 財産稅의 경우도 普遍性은 상당히 우수한 반면 구성비가 5% 미만으로 生産性은 그다지 우수하지는 못함을 알 수 있다. 자치구세 중 綜合土地稅의 경우는 구성비가 10% 미만인 반면, 시세인 등록세, 주민세, 담배소비세, 취득세, 자동차세는 10% 이상의 구성비를 나타내고 있어 상대적으로 높은 生産性을 보여주고 있어 자치구의 재정적 어려움은 시세와 구세의 배분에서 기인되었음을 알 수 있다.

<표 2> 세목별 구성비

(단위: %)

연도 세목	1990	1991	1992	1993
취득세	15.04	14.77	14.45	14.35
등록세	22.80	23.09	20.45	21.06
담배소비세	19.47	16.19	15.21	12.80
주민세	12.72	13.78	15.83	15.60
자동차세	9.24	10.31	10.57	10.68
농지세	0	0	0	0
도축세	0.17	0.16	0.14	0.13
재산세	4.12	4.00	4.49	4.24
종합토지세	6.64	7.37	8.58	9.33
면허세	0.99	1.53	1.53	1.58
도시계획세	4.53	4.62	5.14	5.30
소방세	1.44	1.42	1.52	1.52
사업소세	2.00	1.95	2.00	1.91

### 3. 伸張性

지방자치시대를 맞이하여 지방자치단체, 특히 기초자치단체들의 재정수요는 급증할 것으로 예상된다. 만약 세입신장율이 낮거나 감소한다면 급증하는 행정수요에 대처하지 못하는 결과가 발생함으로써 미래의 자치구재정에 압박을 가할 수도 있겠다. 따라서 자치구세의 기준으로 伸張性은 매우 중요한 기준의 하나로 사려된다.

현재 서울시 自治區稅의 伸張率을 보면, 보통세 중 자치구세인 면허세, 종합토지세, 재산세가 1989년과 1993년 사이 각각 53.69%, 39.71%, 20.20%의 연평균신장율을 보여주고 있다.

市稅 중에는 自動車稅가 동기간 동안 33.78%의 연평균신장율을 보여 상대적으로 많이 伸張한 반면 取得稅, 登錄稅는 각각 21.85%와 14.02%의 신장율을 보여주고 있어 연구기간 동안 큰 신장을 하지 못한 것으로 보여진다. 담배소비세의 경우는 연구기간 동안 3.22%의 연평균 신장율을 보여줌으로써 미래의 지방재정에 큰 도움이 되지 못할 것으로 생각된다.

<표 3> 세목별 신장성

(단위: 백만원, %)

세목	1989	1993	연평균신장율
면허세	16,394	51,600	53.69
종합토지세	138,819	304,207	39.71
자동차세	148,026	348,025	33.78
주민세	224,700	508,473	31.57
취득세	250,751	467,919	21.85
재산세	86,081	138,240	20.20
등록세	439,817	686,524	14.02
담배소비세	369,638	417,276	3.22
도축세	3,837	4,193	2.32
농지세	19	10	-11.84
도시계획세	70,268	172,811	36.48
소방세	26,354	49,573	22.03
사업소세	36,439	62,265	17.72

주: 재산세, 종합토지세는 1990년과 1993년을 비교하였음.

### 4. 綜合評價

위에서 살펴 본 듯이 普遍性, 生産性, 伸張性 등의 세가지 기준들을 완벽히 충족시키는 지방세는 없다. 현재의 자치구세로 되어 있는 財産稅는 普遍性의 측면에서 보면 우수하나, 生産性의 측면에서 보면 그리 우수한 세금은 아니며, 免許稅는 普遍性, 伸張性의 측면에서는 매우 우수하나 生産性의 측면에서는 매우 미흡하다. 또한 綜合土地稅는 신장율은 우수



하나 매우 높은 자치구 간의 편재성을 보여주고 있음을 알 수 있다.

현재의 시세들을 살펴보면 自動車稅가 普遍性, 伸張性 등에서 매우 우수하며 生産性의 측면에서도 우수한 세목으로 생각된다. 生産性自治區稅 기준에 가장 適合한 세목으로 보여진다. 한편 담배소비세는 生産性, 普遍性의 측면에서는 우수하나 伸張性의 측면에서 볼때 큰 문제점을 내포하고 있다. 취득세, 등록세 역시 신장율은 다소 낮은 반면 普遍性, 生産性은 상당히 우수한 편이다. 이상의 결과를 바탕으로 각 地方稅 評價를 요약하면 아래 표와 같다.

<표 4> 세목별 종합평가 결과

세목	보편성	생산성	신장성	종합평가
취득세	5	3	7	신장성 미흡
등록세	3	1	10	신장성 미흡
면허세	2	10	1	생산성 미흡
주민세	10	2	5	지역간 편재성 높음
재산세	4	8	8	신장성 생산성 미흡
자동차세	1	5	4	대체로 우수
농지세	11	13	13	부적합
도축세	12	12	12	부적합
종합토지세	8	6	2	지역간 편재성 높음
담배소비세	*	4	11	신장율 미흡
도시계획세	6	7	5	목적세로 고려대상제외
소방세	7	11	6	목적세로 고려대상제외
사업소세	9	9	9	목적세로 고려대상제외

주: 보편성, 생산성은 1993년도 결산을 기준으로 함

## IV. 市稅 · 區稅 調整方案

위에서도 언급했듯이 지방재정, 특히 自治區 財政의 問題點은 脆弱性과 水平的 不均衡에 있다. 이러한 문제점들을 해결하기 위해서는 자치구세들이 生産性과 普遍性의 기준을 만족시켜야 한다. 또한 미래 재정구조의 건전화를 위해서는 伸張性의 원칙도 만족시켜야 한다. 이러한 기준을 바탕으로 시세와 구세의 조정방안에 대해 살펴보기로 한다.

### 1. 共同方式

서울시와 자치구 사이의 재정불균형 문제와 자치구 간의 재정불균형 문제를 해결하기 위해서는 共同方式을 통한 세원배분방식을 생각해 볼 수 있다. 공동방식에 의한 세원 배분을

하는 경우 두가지 代案을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 자치구재정의 문제점을 완전히 해결하는 방안으로 시세와 구세의 구분 없이 서울시의 지방세를 一定比率로 市와 自治區에 配分한 다음 자치구에 할당되는 세금을 각 自治區의 人口比率로 配分하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 서울시와 자치구 간의 垂直的 財政 不均衡을 해결하기 위해서는 현재 자치구에 할당되는 地方稅의 比率이 높아져야 할 것이다. 1993년도의 결산기준으로 서울시의 자치구세는 서울시 지방세의 17.07%를 차지하고 있다. 하지만 자치구에 할당되는 지방세는 자치구세 외에도 조정교부금이 있다. 즉 현재 서울시에서는 자치구에 조정교부금을 교부하고 있는데 調整交付金의 財源은 取得稅, 登錄稅의 50%로 하고 있다. 따라서 조정교부금이 교부된 후 서울시 지방세 중 자치구 몫은 1993년 결산 기준 34.78%이다. 따라서 서울시 자치구의 재정적 어려움을 해결하기 위해서는 40% 이상의 지방세를 자치구에 할당해야 할 것이다.

이러한 방식은 각 자치구의 여러 사회경제적 환경에 대한 고려를 전혀 하지 못하고 세원 확보에 대한 각 자치구의 노력이 소홀해 질 우려가 있다. 뿐만 아니라 평균 보다 많은 세금을 거두어들이는 자치구의 政治的 反撥이 예상되기 때문에 現實的으로 適用하기에는 많은 어려움이 예상된다. 그럼에도 불구하고 자치구 간의 재정적 불균형을 완전히 해결할 수 있고, 재정적 어려움을 어느 정도 해결해 주는 방안임에는 틀림 없다.

위의 대안과는 달리 각 자치구가 지방세를 거두어들이고 각 자치구에 자신들이 징수한 지방세의 일정비율을 배분하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 배분비율은 위에서도 언급한 바와 같이 조정교부금이 없다면 40% 이상이 되어야 할 것이다.

이러한 방식은 각 자치구가 자신들의 세원확보를 위한 노력에 動機賦與를 할 수 있는 장점이 있고, 현행방식보다 자치구간의 재정불균형 문제도 어느 정도 완화시켜준다. 즉 1993년 결산기준 서울시의 1인당 지방세의 구간 편재도를 변이계수로 나타내면 97.86인데 반하여 1인당 자치구세의 변이계수는 110.76로 나타나 새로운 대안이 현행 방식에 비해 우수하다는 것을 알 수 있다. 하지만 그 효과는 미흡하다고 할 수 있겠다.

## 2. 地方稅 稅目的 調整

공동방식을 취하지 않고 현행대로 분리방식을 고수할 경우 현행 지방세구조는 위에서도 언급하였듯이 상당한 문제점이 있어 시세와 구세 간의 조정이 필요하다. III장에서도 살펴 보았듯이 현행 지방세구조에서 볼 때, 종합토지세는 生産性과 伸張性的의 원칙에 비추어 우수한 세목이나, 각 자치구 간의 재정불균형을 야기시키는 가장 큰 요인 중의 하나이므로

종합토지세는 자치구세로 적합하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 綜合土地稅를 市稅 혹은 調整交付金의 세원으로 하고 시세중 하나를 자치구세로 전환하는 방안을 생각할 수 있겠다.

첫째의 대안으로서 綜合土地稅를 담배소비세와 교환하는 방법을 생각할 수 있다. 담배소비세는 生産性과 普遍性에 있어 종합토지세 보다 자치구세로 더욱 適合하다고 볼 수 있겠다. 하지만 담배소비세는 그 목적 중의 하나가 담배소비를 억제하려는 데 있으므로 담배판매량을 중심으로 배분하는 현재의 담배소비세 배분방식은 지역간 세수확보경쟁을 불러 일으킬 가능성이 있다<sup>4)</sup>. 담배소비세를 자치구세로 이관하려면 인구 비례에 의한 배분방식이 채택되는 것이 더욱 바람직할 것으로 판단된다.

두번째 대안으로서는 자동차세가 위의 세가지 기준에 비추어 자치구세로 가장 적합한 세목이었으므로 自動車稅를 自治區稅로 移管시키고 종합토지세를 시세, 혹은 조정세목으로 이관시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 두가지 대안의 효과를 1993년 결산자료를 바탕으로 살펴보면 아래의 <표 5>와 같다.

<표 5> 두 대안의 효과 비교분석

대안	1인당 자치구세의 변이계수	자치구세의 비율
현행	110.76	17.07(%)
제1안	40.26	20.53
제2안	64.69	18.41

주: 제1안: 종합토지세와 담배소비세의 교환

제2안: 종합토지세와 자동차세의 교환

담배소비세를 자치구세로 이전하는 경우 1인당 자치구세의 변이계수는 110.76에서 40.28로 현저히 낮아지고 자치구세의 비율도 17.07%에서 20.53%로 높아진다. 자동차세를 자치구세로 이전하는 경우는 1인당 자치구세의 변이계수가 64.69, 자치구세의 비율은 18.41%로 나타난다. 두가지 대안 모두 現行 方式과 比較해 自治區의 財政不均衡과 脆弱性의 문제를緩和시켜 주긴 하지만 현재로서는 첫번째 대안이 두번째 대안보다 더욱 優秀한 것으로 분석된다. 하지만 위에서도 언급하였듯이 담배소비세는 伸張性이 매우 낮은 세목이고 自動車稅는 伸張率이 매우 높은 세목이기 때문에 미래에는 자동차세가 담배소비세와 비교해 자치구의 재정에 보다 큰 도움을 줄 수도 있을 것이다.

4) 실제로 경기도 부천시 공무원들은 자기 지역 내에서 담배를 사달라는 캠페인을 벌였다(조선일보, 1994. 6. 14).

두가지 대안 모두 공통적으로 안고 있는 문제들이 있다. 첫째, 담배소비세, 혹은 자동차세와 종합토지세와의 交換으로 財政收入에 損害를 보는 자치구들의 政治的 反撥이 豫想된다. 실제로 강남구, 서초구, 중구 등은 서울시의 담배소비세와 종합토지세의 교환에 대해 강력히 반발하고 있다. 아래의 <표 6>에서 보듯이 1993년 결산기준으로 보면 담배소비세와 종합토지세를 교환하는 경우 종로구, 중구, 영등포구, 서초구, 강남구 등이, 자동차세와 종합토지세를 교환하는 경우 이 외에 용산구가 현행 방식에 비해 손실을 보게 된다. 둘째, 위의 대안들은 자치구간의 재정 불균형의 문제는 어느 정도 해결할 수 있으나 재정의 취약성 문제에는 큰 도움이 되지 못한다.

<표 6> 대안들의 구별 효과분석

자치구	현안	제1안	제2안	차1	차2
종로	145411	96388	99693	-49024	- 45718
중구	328634	167794	197355	-160840	-131279
용산	72047	72102	68498	55	-3549
성동	36901	56689	44533	19788	7632
동대문	32557	53561	37756	21004	5199
중랑	22598	50378	32800	27780	10202
성북	27384	51059	33408	23676	6024
도봉	22847	50287	34830	27439	11983
노원	19727	49420	37625	29693	17898
은평	24944	50582	37946	25638	13002
서대문	33021	54482	42158	21461	9137
마포	40523	58280	48781	17757	8258
양천	26157	52018	47016	25861	20859
강서	41398	64862	52797	23464	11399
구로	35194	57443	42688	22248	7493
영등포	86784	79000	78005	-7784	-8779
동작	29334	52553	39854	23219	10520
관악	22831	50016	32782	27185	9951
서초	123433	85479	115683	-37954	-7750
강남	143410	91218	120716	-52192	-22694
송파	56955	62883	67389	5929	10434
강동	33697	54555	48777	20859	15081

주: 차1은 제1안과 현안의 1인당지방세 차이  
 차2는 제1안과 현안의 1인당지방세 차이

첫번째 문제를 해결하기 위하여 맞교환으로 야기되는 손실을 자치구에 전액 보상하는 방안을 생각할 수 있다. 이러한 방안은 실제로 종합토지세와 담배소비세와의 맞교환에 의해 손해보는 자치구들의 반발에 대한 절충안으로 서울시에 의해 제시되었다. 위의 두가지 방

안을 모두 이와 같이 수정한 후 효과를 분석하면 아래와 같다.

<표 7> 두 대안의 효과 비교분석(맞교환에 대한 손실 보상 후)

대 안	1인당 자치구세의 변이계수
현 행	110.76
제1안	78.19
제2안	93.26

주: 제1안: 종합토지세와 담배소비세의 교환  
 제2안: 종합토지세와 자동차세의 교환

수정 후의 두가지 대안은 수정전의 대안에 비해 변이계수가 상대적으로 높다. 따라서 수정 후의 대안은 수정 전의 대안에 비해 재정적 불균형 문제의 해결에 있어 큰 도움을 주지 못하는 것으로 판단된다. 하지만 세목의 교환에 의해 손실을 입는 자치구의 政治的 反撥을 防止할 수 있는 대안으로 그 의의를 찾을 수 있겠다.

하지만 한가지 稅目的 交換만으로는 自治區稅를 充分히 保障해 주지 못한다. 자치구 財政의 脆弱性을 補完해 주기 위해서는 종합토지세와 두가지 시세를 교환하는 대안을 생각할 수 있다. 즉 綜合土地稅는 市稅로 하고, 담배消費稅와 自動車稅를 自治區稅로 轉換하는 방안이다.

<표 8> 종합토지세와 담배소비세, 자동차세를 교환하는 경우의 효과분석

대 안	1인당 자치구세의 변이계수	자치구세의 비율
현 행	110.76	17.07(%)
대 안	39.95	33.79

市稅인 담배消費稅와 自動車稅를 自治區稅인 綜合土地稅와 交換하는 경우 1993년의 결산 자료를 바탕으로 분석해 보면 위의 <표 8>에서 보듯이 1인당 자치구세의 변이계수를 39.95로 낮추어 자치구 간의 財政力 隔差를 顯著히 줄여줄 뿐만 아니라 자치구세의 비율을 33.79%로 높여주어 자치구 재정의 취약성 문제도 상당한 정도 개선해 준다. 이 경우 조정 교부금이 교부된 후 자치구에 할당되는 서울시의 지방세 비율은 51.50%로 증가되어 지나치게 많은 지방세가 자치구에 배정된다는 비판을 받을 수 있겠다. 하지만 이러한 문제는 조정교부금의 교부율을 낮춘다면 해결할 수 있는 문제로 생각된다.

## V. 結 論

지방자치시대를 맞이하여 자치구의 財政的 어려움을 해결해 주기 위해서는 여러 地方財政制度들이 再整備되어야 한다. 현행 市稅와 區稅를 調整하려는 試圖도 自治區의 財政的 脆弱性和 自治區間의 水平的 財政不均衡 문제를 해결하기 위한 대안 중의 하나이다. 시세와 구세의 조정을 위해서는 우선 어떠한 配分方式을 취할 것이며, 어떠한 基準에 의해서 배분할 것인지를 결정해야 한다. 본 고에서는 지방세 배분 방식인 分離方式, 重複方式, 共同方式 등에 관해 그 장단점을 살펴보고, 지방세의 원칙으로 普遍性, 生産性, 伸張性 등을 채택하여 각 지방세목들을 評價해 보았다.

분석 결과 서울시의 경우 綜合土地稅는 伸張率에 있어서는 매우 優秀한 세목이긴 하지만 자치구간의 偏在度가 높음으로써 재정의 수평적 불균형문제를 심화시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 반면 自動車稅와 담배消費稅는 普遍性에 있어 매우 優秀한 세목으로 분석되었다.

본 고에서는 서울시 자치구 재정의 취약성 문제와 불균형 문제를 해결하기 위하여 우선 지방세를 市政府와 自治區政府간 共同으로 配分하는 방안을 제시하였는데 이에 두가지 대안이 있다. 첫번째 방식은 지방세를 시에서 일괄 징수하여 일정비율(40% 이상)로 시와 자치구에 배분한 다음 자치구에는 人口比例로 割當하는 방안이다. 이러한 방식은 서울시 자치구 재정 문제점을 根本的으로 解決할 수 있는 장점이 있으나 자치구의 여러 社會經濟的 環境을 考慮하지 못하고, 자치구가 적극적으로 세수를 확보하는데 동기부여를 하지 못한다는 단점이 있을 뿐 아니라 이로 인해 被害를 보는 自治區의 政治的 反撥도 예상된다.

두번째 共同方式에 의한 配分方案은 각 自治區別로 地方稅를 徵收하여 그 중 一定比率을 각 自治區가 차지하는 대안을 제시하였다. 이러한 방식은 각 자치구가 자신들의 세원확보를 위한 노력에 動機賦與를 하는 장점이 있긴 하지만 자치구 간의 재정력 격차를 줄이는데는 큰 도움을 주지 못하는 단점이 있다.

만약 분리방식에 의한 세원배분의 방식을 취할 경우 위에서도 지적했듯이 자치구간의 재정력 격차를 줄이기 위해서는 綜合土地稅를 市稅로 轉換하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이에 대한 보상 방법으로는 담배消費稅, 혹은 自動車稅를 自治區稅로 轉換하는 것이 바람직 하다. 두 대안 중 현재로서는 담배소비세를 자치구세로 전환하는 것이 재정적 불균형과 자치구 재정 的 취약성 문제를 해결하는데 더욱 큰 효과를 나타내고 있으나 담배소비세는 신장율이 매우 낮아 미래의 시점에서는 신장율이 높은 자동차세를 자치구세로 전환하는

것이 더욱 바람직할 것이다.

하지만 이러한 대안들은 종합토지세의 시세전환으로 피해를 보는 자치구의 큰 정치적 반발을 받고 있다. 따라서 종합토지세의 시세 전환으로 피해를 보는 自治區에 그 損失만큼을 補償해 주는 수정안을 생각할 수 있는데 이는 수정 전의 대안에 비해 자치구의 재정력 격차를 줄이는데는 큰 도움을 주지 못한다.

마지막으로 본 고에서는 두가지 市稅, 즉 담배消費稅와 自動車稅를 自治區稅인 綜合土地稅와 交換하는 代案을 제시하였는데 이는 분리방식에 의한 세원배분을 하는 경우 자치구의 財政的 脆弱性과 不均衡 問題를 緩和하는데 있어 가장 큰 效果를 보여준다. 하지만 지나치게 많은 세목이 자치구에 배분된다는 비판을 받을 수 있는데 이는 調整交付金の 調整稅率을 낮추어 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 듯이 각각의 대안은 나름대로의 장단점을 갖고 있다. 어떠한 대안을 선택하여야 할 것인가는 주어진 社會, 經濟的, 政治的 環境에 따라 決定되어야 할 것이다.

하지만 이상의 분석은 다른 지방세제도가 주어진 것으로 가정하였기 때문에 여러 약점을 가지고 있다. 예를 들어 국세와 지방세간의 배분이 달라지고 지방재정조정제도에 개편이 있거나 각 지방세의 세율, 방식 등의 개편이 있다면 다른 결과가 나타날 것이다. 따라서 완전한 분석이 이루어지기 위해서는 모든 지방세제도를 총괄하여 분석할 필요가 있다.

하지만 어떠한 제도적 개편이 있더라도 이러한 변화는 각 지방자치단체들의 환경에 적합하고, 자치구가 자주적으로 충분히 재정을 운영할 수 있도록 하여야 할 뿐 아니라 자치구간의 격차를 줄이는 방향으로 나아가야만 성공적 지방자치제도의 정착을 기대할 수 있을 것이다.

## 參 考 文 獻

- 배 인명, “미국 주 지방정부의 재정분권화와 세입 세출 유형”, 「한국정책학회보」, 제2호, 1993.
- 배 인명, “종합토지세와 시세·구세 조정”, 「지방세」, 1994.
- 원 윤희, “지방세”, 강인재 외, 「지방재정론」, 대영문화사, 1993.
- 이 상희, 「지방재정론」, 계명사, 1992.
- 최 창호, 「지방자치제도론」, 삼영사, 1994.
- Raphaelson, Arnold H, “The Property Tax,” in J. Richard Aronson (ed.), 「Management Policies in Local Government finance」, Washington DC.: ICMA, 1987.