

서울시 재산세공동과세제도의 도입경과와 효과분석

An Overview of the Sharing System of the Property Tax in Seoul Metropolitan City and Its Effects

유 태 현* · 한 재 명**

Yoo, Tae-Hyun · Han, Jae-Myung

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 서울시 재정현황과 특징
- III. 재산세공동과세제도 및 균형발전교부금제도(가칭)의 기본 틀
- IV. 재산세공동과세제도 및 균형발전교부금제도(가칭)의 도입 효과분석
- V. 결론

지역간 재정력 격차문제는 재정여건이 양호하다는 평가를 받고 있는 서울시 25개 자치구도 예외는 아니다. 더욱이 2005년부터 시행되고 있는 새로운 부동산보유세제는 서울시 25개 자치구간 재정력 격차를 더욱 확대할 것으로 예상된다. 이에 따라 서울시와 당해 25개 자치구는 협력하는 방식으로 2008년부터 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도(가칭)의 시행을 통해 자치구간 재정력 격차를 완화할 예정이다. 실증자료를 사용한 분석 결과 동 제도가 도입될 경우 자치구 간 재산세수와 세입의 균등화효과가 크게 나타날 것으로 전망된다. 하지만 동 제도의 도입취지를 보다 공고화하기 위해서는 세입구조 왜곡에 대한 시정, 항구적인 자주재원 확충방안의 마련 등의 보완조치가 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

□ 주제어: 재산세공동과세제도, 균형발전교부금, 조정교부금, 재정력, 균등화효과

논문 접수일: 2007년 11월 10일

* 서울시립대학교 지방세연구소 연구위원

** 서울시립대학교 지방세연구소 연구원

The 25 autonomous districts in Seoul is no exception for the problem of the gap of financial power though their financial conditions have been receiving healthy. In addition, the new property tax scheme took effect in 2005 is expected to amplify the gap of financial power between the 25 autonomous districts in Seoul. Accordingly, Seoul Metropolitan city and its 25 autonomous districts will lessen the gap of financial power between the districts through the operation of both the sharing system of the property tax and tentatively named "a balanced grant of development." Empirical results show that the introduction of these systems brings the equalization effects of both the property tax and tax revenue between the districts in Seoul. However, complementary measures that correct the distorted structure of tax revenue, establish a scheme expanding the independent revenue resources, and so on, should be constantly considered in order to make it clear the aims of introducing the systems.

□ Keywords: The Sharing System of the Property Tax, A Balanced Grant of Development, Autonomous District Control Grant, Financial Power, Equalization Effect

I. 서론

서울은 대한민국의 수도이며, 정치·경제·문화·교육 등의 분야를 주도하는 세계적인 거대도시의 면목을 갖추고 있다. 또한 인재, 자본(자금), 대기업의 본사, 공공기관 등이 집중적으로 몰려 있어 국가경쟁력을 좌우할 수밖에 없는 위치에 있다. 이와 같이 서울은 세계적인 대도시이고 성장과 발전을 거듭해 나아가고 있는 거대도시이지만, 서울을 구성하는 25개 자치구는 입장과 처지가 서로 상이한 상황이다.

서울시의 25개 자치구는 전체적으로 볼 때 과거보다 생활여건이 크게 향상되었을 뿐만 아니라 주요 선진국의 도시와 비견할 만한 경제적·문화적 성장을 달성한 것도 사실이다. 하지만 서울시의 25개 자치구는 재정여건이 상이할 뿐만 아니라 지역주민을 위한 기초적 인프라 구축 수준도 격차를 나타내고 있다.

강남구, 서초구, 송파구 등 재정여건이 양호한 강남권 자치구와 강북권으로 불리어지는 자치구 간 생활여건 차이가 존재하며, 이는 자치구 주민이 수혜 하는 복지수준의 격차로 이어

지고 있다는 지적이 제기되고 있다.

서울이라는 좁은 울타리 내에서 강남과 강북의 생활여건이 크게 다르고, 그에 따라 어느 지역에 거주하느냐에 따라 똑같은 서울 시민임에도 불구하고 복지 또는 행정서비스 혜택의 정도가 차이나는 것은 서울 시민 간의 위화감을 조성하는 원인이 될 수 있을 뿐만 아니라 결국 서울발전을 장애하는 부정적인 영향을 초래할 수밖에 없다.

재산세를 근간으로 하는 자치구세제의 구조와 최근 부동산과표의 현실화 등의 여파로 강남권 자치구와 기타 자치구 간의 재정력 차이, 즉 세수 격차가 심각한 수준으로 벌어지고 있다. 따라서 이에 대한 적절한 조치가 이루어지지 않는다면 향후 강남과 강북의 자치구들간의 재정여건 차이는 더욱 악화될 수밖에 없는 상황이다.

이러한 현실에 대한 공감대가 형성되면서 2007년 7월 20일 지방세법 개정을 통해 서울시는 25개 자치구를 대상으로 하는 재산세공동과세제도를 도입하였다. 또한 동 제도 도입이 초래할 재원감소 자치구의 재정충격을 완화하고 재원이 열악한 자치구의 재정확충 등을 위해 균형발전교부금제도(가칭)를 신설하여 시행할 예정이다.

본 연구는 새롭게 도입되는 재산세공동과세제도의 도입경과와 그 정당성을 검토하는 한편 동 제도의 도입 효과를 분석하는 것을 목표로 하고 있다. 아울러 재산세공동과세제도의 보완 수단으로 고려되고 있는 균형발전교부금제도(가칭)의 역할과 효과에 대해서도 알아보고자 한다.

재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도(가칭)의 도입효과를 분석하고, 양 제도의 합리적 운영방향을 제시하는 것을 목표로 하고 있는 본 연구의 각 장은 다음과 같은 내용으로 구성하였다. 먼저 제2장에서는 서울시와 25개 자치구의 재정현황을 실증자료를 통해 분석함으로써 그 특징을 파악하였다. 제3장에서는 2008년부터 시행될 예정인 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도(가칭)의 추진배경, 시행절차 및 방식 등을 정리하여 제시하였다. 제4장에서는 시기를 2008년, 2009년, 2010년 이후의 3기로 구분하여 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도(가칭)가 시행될 경우 서울특별시 본청 및 각 자치구의 세수(세입)에 미치는 영향을 분석하였고, 그에 근거하여 양 제도의 합리적 운영방안을 제안하였다. 마지막으로 제5장에서는 앞에서 언급되었던 내용을 요약·정리하여 결론을 맺는 한편 새롭게 시행되는 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도(가칭)가 합리적 운영 틀을 구축하고, 그 성과를 극대화할 수 있기 위해 고려해야 할 점을 제시하였다.

II. 서울시 재정현황과 특징

1. 서울시와 기타 지방자치단체 간 재정실태 비교

2007년 당초예산 순계기준으로 서울특별시 본청의 세입예산은 대략 15조 1,800억 수준으로 전체 지방자치단체 세입예산 111조 9,800억의 13.6%를 차지하고 있다. 또한 2007년 당초예산 총계기준으로 볼 때, 서울시 25개 자치구 예산은 5조 8,229억원으로 전체 자치구 예산 12조 3,313억원의 47.2%를 점유하고 있다. 특히 서울시 자치구와 기타 광역시 자치구 간의 세입규모를 비교해 보면 서울시 강남구의 세입예산(3,958억)이 가장 높다.¹⁾

이와 같은 사실들에 비추어 볼 때 지방자치단체들 가운데 서울특별시의 위상은 매우 높을 뿐만 아니라, 서울특별시에 소재한 25개 자치구는 다른 광역시의 자치구와 비교할 때 상대적으로 재정여건이 양호함을 알 수 있다.

2. 서울시 본청의 재정현황

<표 1>은 2001년부터 2005년까지 5년 동안 서울특별시 본청의 총세입, 시세(특별시세), 세외수입, 지방교부세, 국고보조금, 지방채의 규모가 각각 어떻게 변화되어 왔는가의 추이를 정리하여 나타내고 있다.

<표 1> 서울시 본청 세입추이 분석(일반회계 결산기준)

단위 : 억원, %

구분	2001	2002	2003	2004	2005
합계	88,526 (100.0)	105,645 (100.0)	119,247 (100.0)	117,983 (100.0)	114,844 (100.0)
시세	71,086 (80.3)	85,664 (81.1)	88,433 (74.2)	85,050 (72.1)	88,789 (77.3)
세외수입	12,770 (14.4)	16,083 (15.2)	26,416 (22.2)	27,763 (23.5)	20,300 (17.7)
지방교부세	60 (0.1)	72 (0.1)	20 (0.0)	17 (0.0)	689 (0.6)
국고보조금	4,580 (5.2)	3,826 (3.6)	4,377 (3.7)	5,154 (4.4)	5,066 (4.4)
지방채	30 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)

자료 : 서울특별시, 『2006년도 지방세정연감』, 2006.12, p.13.

1) 행정자치부, 『2007년도 지방자치단체 예산개요』, 2007. 3, p.9, p.11, p.165, p.173.

동 표가 보여주는 바와 같이 서울특별시 본청은 2005년 일반회계 결산을 기준으로 볼 때 전체 세입의 95%를 자주재원에 해당하는 시세(77.3%)와 세외수입(17.7%)으로 충당할 정도로 재정상태가 상당히 양호하다. 서울특별시는 재정여건이 양호하기 때문에 지방교부세(엄밀히 말해 보통교부세)를 배분받지 않고 있으며(보통교부세 불교부단체), 국고보조금 및 지방채의 규모도 크지 않은 상황이다.²⁾

서울특별시 본청의 재정여건은 세입구조 측면에서 볼 때 자주재원인 지방세(특별시세)와 세외수입을 근간으로 세입을 확보하고 있기 때문에 그 기반이 튼실하고 안정적이라고 할 수 있다. 아울러 다른 광역자치단체와 비교해서도 상대적으로 우월한 재정여건을 구축하고 있다.

3. 서울시 자치구의 재정현황

〈표 2〉는 2003년부터 2007년까지 5년 동안을 대상으로 당초 예산기준으로 서울시 중구, 강남구 등을 비롯한 25개 자치구 재정자립도의 현황을 정리하여 보여주고 있다.

〈표 2〉 서울시 25개 자치구의 재정자립도 현황(2007년 당초 예산기준)

단체명	2003	2004	2005	2006	2007	단체명	2003	2004	2005	2006	2007
합계	95.9	95.5	96.1	94.3	90.5	은평구	29.1	30.9	35.0	30.4	33.0
시본청	95.1	94.5	95.0	93.3	88.7	서대문구	38.8	39.6	43.5	43.6	40.3
자치구계	49.1	50.3	54.7	53.1	50.5	마포구	38.5	40.6	50.3	51.7	51.8
종로구	70.4	68.2	73.8	77.2	69.8	양천구	42.9	44.6	58.2	59.7	52.8
중구	91.9	92.7	92.5	74.4	83.0	강서구	41.4	43.8	45.3	43.9	38.1
용산구	45.9	53.0	55.3	53.5	53.0	구로구	40.6	39.3	47.1	43.9	42.9
성동구	38.0	34.5	38.0	40.7	39.9	금천구	36.2	32.9	31.8	32.9	33.4
광진구	37.3	37.6	41.6	44.9	39.9	영등포구	72.4	73.5	76.0	71.2	67.4
동대문구	34.5	36.4	38.3	41.3	36.9	동작구	42.0	43.3	47.1	48.2	42.1
중랑구	30.3	30.3	31.1	29.3	29.5	관악구	31.3	33.1	35.7	36.6	28.3
성북구	44.6	43.1	47.4	44.5	39.1	서초구	89.8	91.4	92.6	90.4	90.5
강북구	30.0	27.9	29.1	31.1	30.0	강남구	87.6	91.4	89.9	87.2	88.0
도봉구	35.1	38.3	37.2	38.5	34.6	송파구	62.9	74.1	83.7	84.2	74.9
노원구	30.1	29.5	30.7	32.0	28.8	강동구	41.3	41.2	53.8	53.1	49.2

자료 : 행정자치부, 『2007년도 지방자치단체 예산개요』, 2007. 3, p.90.

2) 한편 2007년 당초 예산기준으로 서울특별시 본청의 재정자립도는 88.7%이며, 이는 53.6%에 불과한 전국 지방자치단체의 재정자립도 평균보다 월등히 높은 수준이다.

동 표가 제시하고 있는 바와 같이 이 기간 동안 서울시 25개 자치구의 재정자립도 평균은 2003년 49.1%에서 2007년 50.5%로 다소나마 향상되는 추세를 나타내고 있다. 2007년을 기준으로 보면 재정자립도가 가장 높은 3곳은 서초구(90.5%), 강남구(88.0%), 중구(83.0%)이고, 가장 낮은 3곳은 관악구(28.3%), 노원구(28.8%), 중랑구(29.5%)이다. 따라서 재정자립도가 가장 높은 서초구는 반대 상황인 관악구와 비교할 때 재정자립도가 3.2배 가량 높은 수준을 나타내고 있다.

문제는 <표 2>에 나타나 있는 것처럼 관악, 노원, 중랑, 성북 등 재정자립도가 낮은 자치구의 재정여건은 시간이 흘러도 개선되지 않고 있다는 점이다. 또한 서울시 25개 자치구 가운데 16개 자치구(성동, 광진, 동대문, 중랑, 성북, 강북, 도봉, 노원, 은평, 서대문, 강서, 구로, 금천, 동작, 관악, 강동)의 재정자립도가 50% 이하의 재정자립도를 나타내고 있을 뿐이다.

한편 2007년 당초 예산기준으로 서울시 과년도수입을 포함한 25개 자치구 총세수(1,132,807백만 원)에서 면허세(19,430백만 원), 재산세(912,884백만 원), 사업소세(180,435백만 원)의 세수가 점유하는 비중은 각각 1.7%, 80.6%, 15.9%이다. 이는 자치구의 3가지 세목 가운데 재산세가 가장 중요한 기간 세목이며, 나머지 면허세와 사업소세의 세수확충 기능은 매우 미약함을 의미한다.

또한 2007년 당초예산을 기준으로 할 때 재정자립도가 가장 양호한 서초, 강남, 중구의 재산세수 합계액은 414,127백만 원으로 전체 재산세수(1,174,654백만 원)의 35.3%를 점유하고 있다. 세부적으로 재산세수가 가장 많은 강남구 몫(209,002백만 원)이 전체 재산세수에서 차지하는 비중은 대략 17.8%의 수준을 나타내고 있으며, 반면 반대 입장인 강북구의 재산세수(15,852백만 원)가 전체 재산세수에서 점유하는 비중은 1.3%에 불과하다.

4. 서울시 재정의 특징

서울시 본청과 자치구는 우리나라의 다른 광역 또는 기초 지방자치단체들과 비교하면 상대적으로 재정여건이 충실하다고 할 수 있지만, 아직은 기대치에 못 미치는 상황이라고 할 수 있다. 서울시 본청과 자치구 재정의 주요한 특징으로는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 서울시 본청과 25개 자치구의 재정자립도, 즉 재정력은 다른 자치단체들과 비교할 때 높은 것은 사실이지만 그 구체적인 원인을 살펴보면 다른 지방자치단체의 재정력이 지나치게 낮기 때문에 나타나는 양상이라고 할 수 있다. 그 근거로 서울시 본청을 제외한 25개 자치구 가운데 16곳은 재정자립도가 50%에 미달하는 실정이며, 17곳은 지방세 수입으로 소속 공무원의 인건비조차 조달할 수 없을 정도로 취약한 재정상황에 있다는 점을 들 수 있

다(전반적으로 낮은 재정자립도).

둘째, 서울특별시에 소재한 25개 자치구는 일부 자치구를 제외하고는 재정자립도가 전반적으로 낮으며, 각 자치구간 재정력의 격차도 매우 큰 상황이다. 2007년 당초예산을 기준으로 볼 때 재정자립도가 가장 높은 서초구(90.5%)와 반대 상황인 관악구(28.3%)는 그 차이가 3.2배에 이를 정도로 재정력 격차가 심하며, 이는 서울특별시에 소재한 25개 자치구 간에 재정여건이 얼마나 상이한가를 보여주는 사례라고 할 수 있다(재정력 격차의 심화).

셋째, 2007년 현재 자치구세는 재산세, 면허세, 사업소세의 3가지 세목으로 되어 있으며, 서울시 25개 자치구의 경우 전체 세수의 80%이상을 재산세수로 확보하고 있다. 재산세는 건물과 토지, 즉 부동산보유에 대해 과세하는 세목이기 때문에 그 세수의 크기는 부동산과표에 의해 결정되며, 이에 따라 동일한 면적일지라도 부동산과표가 높은 소위 강남권의 재산세수가 클 수밖에 없다. 실제 2007년 당초예산을 기준으로 볼 때 재산세수가 가장 많은 강남구(209,002백만 원)와 가장 적은 강북구(15,852백만 원)의 격차는 13.2배에 이를 것으로 예상되며, 특별한 조치가 없는 한 그 차이는 향후 더욱 커질 것으로 예상된다(재산세 중심의 세수구조와 자치구간 세수격차 심화 가능성).³⁾

넷째, 현행 지방세제와 지방재정조정제도가 개편되지 않는 한 서울시 25개 자치구는 자체적으로 부족한 재원을 확충할 수 없을 뿐만 아니라 심화되고 있는 자치구간 재정력 격차를 시정할 방법이 없다. 재산세를 근간으로 하는 자치구세가 그 틀을 유지하는 한 서울시 25개 자치구 가운데 부동산가격이 낮은 지역의 재정력은 강화되기 어려우며, 부동산가격이 높게 형성되어 있는 지역의 재산세수는 더욱 증대됨으로써 자치구간 재정력 격차는 심화될 것이다. 이런 점들을 종합적으로 고려할 때 재산세공동과세제도와 균형발전특별교부금제도(가칭)는 서울시 25개 자치구의 재정력 강화와 재정력 차이를 시정하는 유용한 수단으로서 역할을 할 것으로 예상된다(서울시 25개 자치구의 자구노력을 통한 재정력 확충 및 재정격차 완화 시스템의 결여).

3) 한편 2006년부터 시행되고 있는 부동산 실거래가격제도와 부동산과표 현실화율의 제고는 부동산가격이 높게 형성된 지역과 그렇지 않은 지역 간 재산세수 격차를 더욱 심화시킬 수밖에 없으며, 이는 자치구간 균형발전을 저해하는 원인으로 작용하게 될 것이다.

Ⅲ. 재산세공동과세제도 및 균형발전교부금제도(가칭)의 기본 틀

1. 재산세공동과세제도 및 균형발전교부금제도 도입의 필요성과 추진경과

1) 도입의 필요성

서울시 25개 자치구는 지리적으로 매우 밀접한 연계를 맺고 있으며, 서울이라는 공동체 내에서 도로망, 교육시스템, 치안망 등을 공유하고 있다. 이와 같은 긴밀한 의존성을 갖고 있음에도 불구하고, 서울시 25개 자치구의 재정여건은 매우 다를 뿐만 아니라 그 차이가 더욱 심화되는 양상을 나타내고 있다.

서울시 25개 자치구 간 재정력 차이를 근본적으로 개선하기 위해서는 자주재원, 즉 지방세수의 격차를 완화할 수 있는 실질적인 대책이 마련되어 추진되어야 한다. 그런데 현행 자치구 세제는 재산세, 면허세, 사업소세의 3가지 세목으로 구성되어 있고, 그 가운데 재산세를 근간으로 하고 있다. 따라서 자치구 세제의 틀이 그대로 유지될 경우 자치구 간 자주재원의 격차는 오히려 더욱 심화될 수밖에 없는 상황이다. 왜냐하면 서울시 25개 자치구 가운데 소위 강남권으로 불리는 자치구의 부동산과표가 다른 자치구의 그것보다 월등히 높음은 물론 부동산과표 현실화율의 제고 등에 힘입어 그 격차가 더욱 벌어지고 있기 때문이다.

재산세수 차이에 기인하는 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차를 그대로 방치할 경우 주민이 어느 자치구에 거주하느냐에 따라 수혜하는 행정서비스 및 복지수준이 달라지는 문제점이 나타날 수 있다. 이는 서울이라는 공동 울타리를 구성하는 25개 자치구 사이에 위화감을 발생시키고 통합을 저해하는 원인이 되며, 궁극적으로 서울의 발전을 가로막는 결과를 가져올 수밖에 없다.

이러한 인식에 공감대가 형성되면서 서울시 25개 자치구간 자주재원 격차 완화를 위해 1995년부터 3회에 걸쳐 구세인 종합토지세(2004년 말 폐지)와 시세인 담배소비세를 맞교환하는 방안이 거론되었다. 이후 2005년부터는 25개 자치구가 출연하는 재산세수를 공동재원으로 25개 자치구의 자주재원 격차를 조정하는 재산세공동과세방안이 등장하였다.

「시세와 구세 간 세목교환방안」과 「재산세공동과세방안」은 서울시 25개 자치구간 재정력 격차를 더 이상 방관할 경우 서울의 발전이 저해됨은 물론 궁극적으로 온전한 지방자치의 시행이 어려워진다는 공통인식을 바탕으로 둔 제안이라고 할 수 있다. 논란 끝에 「시세와 구세 간 세목교환방안」을 뒤로 하고 채택된 「재산세공동과세방안」과 그 보완조치에 해당하는 균형발전교부금제도(가칭)의 도입은 서울시 25개 자치구 간 재정력 격차의 완화를 위

한 불가피한 선택이었다고 할 수 있다.

2) 재산세공동과세방안과 세목교환방안의 비교

2005년 하반기에 이르러 서울시 25개 자치구 간 자주재원 불균형을 해소하기 위한 방안으로 재산세의 50%를 25개 자치구간 공동세로 하는 “재산세 공동세” 방안(한나라당 김충환 의원 안, 2005.12. 6)과 재산세를 시세로 하고 담배소비세·주행세 및 자동차세를 구세로 하는 “세목교환” 방안(열린우리당 우원식 의원 안, 2005.11. 9)이 제안되었다.⁴⁾

두 안을 놓고 수많은 격론 끝에 2007년 7월 20일 최종적으로 지방세법 개정을 통해 당초 “재산세 공동세” 방안이 부분적인 수정을 거쳐 “재산세공동과세”라는 명칭으로 탄생되었으며, 이는 향후 서울시 25개 자치구의 재정력 격차를 완화하는 유용한 수단이 될 것으로 예상된다.

재산세공동과세방안과 세목교환방안은 모두 자치구간 재정불균형의 해소를 목적으로 하고 있지만 추진논리, 중장기적 세수효과 등에서 차이가 있다.⁵⁾ 서울시 25개 자치구 간 자주재원 불균형 해소방안은 현재의 여건, 서울시 본청과 자치구의 입장, 실효성, 향후 전망 등을 종합적으로 고려하여 합리적인 결정을 도출해야 하며, 이 경우 직접적 관련 당사자인 지방자치단체의 의사를 정확히 확인하여 반영하는 절차가 무엇보다도 중요할 것이다.

먼저 추진논리를 살펴보면, 재산세공동과세방안의 경우 현재 재산세 세수 가운데 주택분과 비주택분의 비율이 각각 50% 수준이고, 주택분은 기초단체의 행정서비스와 밀접한 관련이 있는 반면 비주택분은 광역단체의 행정서비스와 더욱 관련이 깊기 때문에 재산세 세수의 50%를 25개 자치구 공동세원으로 만들어 자치구간 재정불균형 해소를 위해 활용하는 것이 바람직하다는 입장이다.⁶⁾

4) 열린우리당 우원식 의원은 서울시 25개 자치구 재정격차 해소를 위한 방안으로 “세목교환” 방안(2005.11. 9) 뿐만 아니라 후술하는 바와 같이 재산세 100% 공동세 법안(2007. 4. 2)을 발의한 바 있다.

5) 우리나라의 지방세법에는 그 성격상 공동세에 해당하는 세목이 적지 않게 포함되어 있다. 예컨대 국세인 소득세 및 법인세에 부가하여 징수하는 주민세, 법인세할 주민세의 지방자치단체간 안분공유, 경마분장·장외발매소 소재지 자치단체간 레저세 50% 공유 등은 본질적으로 공동세라고 할 수 있다.

6) 비주거용 재산세의 광역(공동)세원화 방안에 대해서는 원윤희 외 3인(2005, pp.130-138)을 참조하기 바란다. 한편, 세목교환방안의 주장자들은 공동세(재산세공동과세) 방안의 개념이 불명확하다고 지적하고 있는데, 공동세는 과세권자 간의 엄격한 세원분리에서 오는 세원배분의 경직성과 지역적 편중 현상을 해결하기 위한 제도로서 조세제도와 재정제도를 혼합한 새로운 방식의 세입제도를 말한다. 이 방식은 과세권 다툼 및 지역 간 재정불균형 문제를 민주적이고 합리적인

한편 세목교환방안은 자치구간 재정불균형의 주요 원인인 재산세를 시세로 전환하되 그 대신 구(區)별 세원의 보편성을 담보할 수 있는 시세를 자치구세로 맞교환하는 방식을 말하며, 구체적으로 현재 재산세 규모와 유사한 시세의 세목이 없기 때문에 자동차세·주행세·담배소비세를 묶어 자치구세로 전환하자는 것이다.⁷⁾ 그러나 세목교환방안을 따를 때 자동차세·주행세·담배소비세가 왜 자치구세로 전환되어야 하는가에 대한 논리적 근거는 매우 취약하다고 할 수 있다. 예컨대 세목교환방안이 추진하는 재산세의 시세로의 전환은 부동산에 대한 과세는 전통적으로 기초자치단체 영역이라는 특성과 재산세가 갖는 응익성의 속성을 무시한 처방이라고 할 수 있다. 아울러 담배소비세, 자동차세, 주행세를 기초자치단체 세목으로 전환하는 조치는 그 정당성 확보가 쉽지 않으며, 주행세의 자치구세 전환은 실제로 세수 효과도 미약하다.

이에 반해 일부 주요 국가가 공동과세 방식을 활용하여 재산세를 운영하는 등 공동세제도는 상당히 보편화되어 있는 상황이라고 할 수 있다. 현재 미국 미네소타주에 소재한 기초자치단체간에 공동재산세가 운영되고 있으며, 영국은 카운슬세(주거용 재산세)·사업용 레이트(비주거용 재산세)를 분리하여 운영하되 사업용 레이트를 인구비례에 따라 지방자치단체에 배분하는 공동재산세를 시행하고 있다. 반면 세목교환방안을 추진하여 중앙정부 또는 광역자치단체가 특정세목의 과세권을 기초자치단체에서 회수할 목적으로 세목교환을 시도한 사례는 나타나지 않고 있다. 오히려 독일과 같은 나라는 정부수준별 과세권 다툼을 해결하는 방안으로 공동세제도를 탄생시킨 사례를 보여주고 있다.

중장기적 세수효과 측면에서 보면 2006년부터 2009년까지는 세목교환방안이 재산세공동세방안보다 자치구의 세수확충효과가 더 나올 것으로 평가되지만, 2010년 이후부터는 상황이 역전되어 재산세공동과세방안이 세목교환방안보다 자치구의 세수확충효과가 더 클 것으로 전망되고 있다.⁸⁾

로 해결하는 방안에 해당하며, 독일 등에서 적극 활용되고 있다. 이런 관점에서 취득세, 등록세, 재산세(종합토지세)와 같은 재산과세에 대하여 광역시·도와 기초자치단체간 공동세화하는 방안을 제기하는 학자도 있다(이상범, 2005, p.44).

7) 배인명(1996)은 구세인 종합토지세(2005년부터 재산세로 흡수됨)와 시세인 담배소비세, 자동차세를 교환하는 방안을 제시하였으며, 원윤희(2006)는 종합토지세와 재산세의 비주거용(주거용은 구(區)세로 존치), 사업소세는 시세로 전환하는 대신 주민세균등할, 재산세적 성격으로 개편된 자동차세는 구세로 전환하는 방안을 제안하기도 하였다. 한편, 김성태·박원규(2006)는 최적세원배분원칙에 입각하여 특별시의 자동차세, 주행세, 담배소비세와 구의 재산세, 사업소세를 교환하는 것이 최적의 방안이라고 주장하였다.

8) 세목교환을 지지하는 주장자들은 재산세 공동과세방안은 자치구 간 재정균형화 효과가 낮다고 주장하고 있다. 하지만 자치구 간 재정불균형의 주된 요인은 당해 자치구에 있어 투표권을 가지고 있지 아니한 사업용 부동산 소유자가 부담하는 비주택분 재산세에서 발생하고 있으므로 이것

한편 세제원리 측면에서 보면 재산세공동과세방안은 기초자치단체 세목인 재산세 과세권을 자치구가 보유하게 된다는 점에서 자치원리에 충실하다. 또한 재산세는 본질상 기초자치단체가 제공하는 행정서비스 수혜에 대한 대가로서 부과 징수된다는 점에서 보면 세제원리를 충족하는 장점이 있다.

요약컨대 세목교환방안은 상당한 장점을 갖고 있음에도 불구하고 자치구로부터 전형적인 기초자치단체 세목인 재산세 과세권을 박탈하는 방식을 취하고 있고, 기초 행정서비스의 대가로서 걷는 재산세 성격을 무시한다는 점에서 볼 때 지방자치와 세제의 기본원리에 부합하지 않는 측면이 강하다. 또한 자치구로 이관할 담배소비세는 흡연의 억제를 목적으로 하고 있기 때문에 이것을 주민의 건강증진의무가 있는 자치구의 세목으로 전환하는 것은 부적절할 뿐만 아니라 향후 세수감소가 예상된다는 점도 주목해야 한다. 아울러 주행세는 변형된 교부세 형태의 세금이며, 한시세인 교통세에 부가하기 때문에 자주재원으로서의 성격이 약하고, 자동차세는 광역행정과 밀접한 세목으로 포화상태인 차량등록 대수를 고려할 때 향후 신장 가능성이 적다는 점도 간과해서는 안 된다. 따라서 세목교환방안보다는 재산세공동과세방안이 보다 현실적이고 타당성이 높은 25개 자치구간 재정불균형 해소방안이라고 할 수 있다.

3) 추진경과

서울시 25개 자치구의 재정력 격차완화를 위한 지방세법 개정은 제15대 국회 때부터 여러 차례 시도된 바 있으나 격론 끝에 번번이 좌절되었다. 제15대 국회 때 행정자치위원회에 상정된 “담배소비세(시세)와 종합토지세(자치구세)를 맞바꾸는 세목교환”을 내용으로 하는 지방세법 개정안은 여야 의원의 합의에 따라 동 위원회의 법안심사소위에서 종합토지세와 담배소비세 50%를 시와 자치구간 공동세원으로 하는 “공동세방안”으로 수정 가결되었다(1999. 12.14). 그 이후 국회 행정자치위원회 전체회의에서 “공동세방안”은 공청회 등을 거쳐 동 위원회 법안심사소위에 재상정하기로 하였으나 보류상태로 폐기되었다(1999.12.17).

서울시 25개 자치구의 재정격차 완화를 위한 노력은 상당 기간 수면상태에 있었으나, 2005년에 이르러 재산세를 시세로 하고 담배소비세·주행세 및 자동차세를 구세로 전환하는 세목교환 법안(2005.11. 9, 열린우리당 우원식 의원)과 재산세 50% 공동세 법안(2005.12. 6, 한나라당 김충환 의원)이 발의되면서 본격화되었다. “세목교환” 방안과 “재산

을 서울시 25개 자치구의 공동재원으로 활용할 경우 세목교환효과(12.4배 격차→3.7배)와 유사한 재정균형화 효과(12.4배 격차→4.1배)가 나타날 것으로 예상된다. 또한 재산세 과세권을 자치구가 그대로 보유함으로써 향후 증가되는 재산세 세수의 50%는 당해 자치구가 향유하고, 나머지 50%는 25개 전 자치구가 공유하게 되어 재정불균형 해소와 함께 중장기적인 자주재원 확충도 가능할 것이다(서울시 내부자료 인용).

세공동과세”(“재산세 공동세” 법안의 수정안) 방안은 나름대로의 장·단점을 갖고 있기 때문에 두 방안을 놓고 학자 및 관련 당사자 간에 상당한 의견차이가 존재했었다. 서울시 25개 자치구는 원칙적으로 “세목교환” 방안을 반대하는 입장을 피력하였고, “재산세공동과세제도” 방안에 대해서는 강남, 서초 등 일부 자치구를 중심으로 격렬한 반대의사 표명이 있었다. 그러나 치열한 논쟁과 표결 과정을 거쳐 두 방안 가운데 “재산세공동과세” 방안을 담은 지방세법개정안이 2007년 7월 3일 국회 본회의를 통과함으로써 서울시 25개 자치구는 재정력 격차를 시정할 수 있는 새로운 전기를 맞이하게 되었다.

2. 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도의 운영방식

재산세공동과세제도는 서울시 25개 자치구가 당해 재산세수의 50%(2010년 이후)를 출연하여 조성한 공동재원을 25개 자치구에 균분함으로써 재정형평화기능을 담당하도록 되어 있다. 이와 더불어 서울시는 동 제도 도입에 따라 세입(재산세수)이 감소되는 자치구의 재원 보전을 위해 시세인 취·등록세수의 4~5%를 재원으로 하는 균형발전교부금제도(가칭)를 신설할 예정이다. 이와 같이 새로 신설되는 두 가지 제도의 운영방식에 대하여 간략히 살펴 보도록 하자.

1) 재산세공동과세제도의 운영방식

2008년 1월 1일부터 시행될 예정인 재산세공동과세제도는 현행 자치구세인 재산세의 세수 가운데 일부가 명목상 특별시세로 전환되고, 그 특별시세분 재산세 전액이 서울시 25개 자치구에 균분되는 방식으로 운영될 예정이다. 따라서 그 구체적인 운영방식은 기본적으로 현행 재산세의 운영 틀을 크게 벗어나지 않을 것이다.

(1) 과세대상

특별시세분 재산세의 과세대상은 특별시 관할 구역 안에 있는(선박 및 항공기를 제외한) 재산세 과세대상이다. 따라서 토지, 건축물, 주택이 특별시세분 재산세의 과세대상에 해당한다.

(2) 납세의무자

특별시세분 재산세의 납세의무자는 재산세 과세기준일 현재 재산을 사실상 소유하고 있는 자이다. 다만, 공유재산인 경우에는 그 지분에 해당하는 부분(지분의 표시가 없는 경우에는

지분이 균등한 것으로 봄)에 대하여 그 지분권자를 납세의무자로 보며, 주택의 건물과 부속 토지의 소유자가 다를 경우에는 당해 주택에 대한 산출세액을 건축물과 그 부속토지의 시가표준액⁹⁾ 비율로 안분계산한 부분에 대하여 그 소유자를 납세의무자로 간주한다.

한편 재산세 과세기준일 현재 소유권의 귀속이 분명하지 않아 사실상의 소유자를 확인할 수 없는 경우에는 그 사용자가 재산세를 납부할 의무가 있다.

(3) 납세지

특별시세분 재산세의 납세지는 토지, 건축물, 주택의 소재지를 관할하는 자치구¹⁰⁾이다.

(4) 세액계산

특별시세분 재산세액은 지방세법 제188조 제1항에 따른 표준세율을 적용하여 산출된 재산세액의 50%이다. 다만 부칙에서 2008~2009년의 기간 동안은 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세액은 표준세율을 적용하여 산출된 재산세액의 40%와 60%(2008년) 혹은 45%와 55%(2009년)로 한다고 규정하고 있다.

(5) 부과징수방법

서울특별시는 재산세공동과세에 따라 신설되는 특별시세인 재산세의 부과징수와 관련된 사무를 자치구에 위임하여 처리하도록 관련 규정을 개정할 예정이다.¹¹⁾

9) 「지방세법」 제111조 제2항은 시가표준액을 다음과 같은 방법으로 정하도록 규정하고 있다. 첫째, 「부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 의하여 가격이 공시되는 토지 및 주택에 대하여는 동 법에 의하여 공시된 가액이다. 다만, 개별공시지가 또는 개별주택가격이 공시되지 않은 경우에는 시장·군수가 동 법의 규정에 의하여 건설교통부장관이 제공한 토지가격비준표 또는 주택가격비준표를 사용하여 산정한 가액으로 하고, 공동주택가격이 공시되지 않은 경우에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 시장·군수가 산정한 가액으로 하도록 하고 있다. 둘째, 첫째 이외의 건축물과 선박·항공기 그 밖의 과세대상에 대하여는 거래가격, 수입가격, 신축·건조·제조가격 등을 참작하여 정한 기준가격에 종류·구조·용도·경과연수 등 과세대상별 특성을 감안하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 장이 결정한 가액이다.

10) 관할 자치구에서 당해 단체의 재산세와 더불어 특별시세분 재산세의 부과징수까지 처리하도록 서울시가 관련 사무를 관할 자치구에 위임하면 된다.

11) 서울시, 내부자료, 2007. 6.

(6) 특별시분 재산세의 교부(배분)방식

2007년 7월 신설된 지방세법 제6조의3 제2항은 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 자치구의 지방세수 등을 감안하여 특별시의 조례로 정하도록 규정하고 있다. 다만 교부기준을 정하지 않은 경우에는 자치구에 균등배분하도록 명시하고 있다. 따라서 별다른 변동사항이 발생하지 않는 한, 2008년 이후부터 부과징수되는 특별시분 재산세의 교부는 균등배분을 원칙으로 추진될 예정이다.

2) 균형발전교부금제도의 운영방식

균형발전교부금제도는 재산세공동과세제도가 도입됨에 따라 단기적으로 향후 세입이 감소될 것으로 전망되는 일부 자치구들의 재정충격을 완화하고 중장기적으로는 자치구의 재원확충을 목적으로 하고 있다.

이에 따라 균형발전교부금제도는 취·등록세수의 4~5%에 해당하는 재원을 1차적으로 재산세공동과세제도 도입에 따라 재산세수가 감소하는 일부 자치구를 보전하고, 2차적으로 남은 재원은 전반적으로 열악한 자치구의 재원확충을 위해 특정 배분방식에 따라 배정하도록 되어 있다.

이와 같이 균형발전교부금제도는 자치구의 재정력 보강(확충)기능과 재정격차 완화기능을 모두 담당하도록 되어 있다.

(1) 균형발전교부금의 재원

균형발전교부금제도(가칭)의 재원은 서울시 취득·등록세 세입추계치의 4%(2008년), 4.5%(2009년), 5%(2010년부터) 규모가 될 예정이다.

(2) 균형발전교부금의 교부

균형발전교부금제도는 크게 두 가지 방식으로 운영될 예정이다. 첫째, 균형발전교부금은 1차적으로 세입이 감소하는 일부 자치구의 재정충격을 완화하기 위하여 공동과세제도 도입에 따라 감소된 재산세를 일부 보전해 주는 역할을 하게 될 것이다(재정충격완화교부금; 1차 균형발전교부금).

둘째, 이러한 재정충격완화교부금이 교부된 이후 남은 잔여재원은 1차 교부대상 자치구를 제외한 자치구들을 대상으로 일정한 배분공식에 따라 교부될 예정이다(재원확충교부금; 2차 균형발전교부금).

부연하면 1차 균형발전교부금(재정충격완화교부금)의 교부대상 및 교부액은 공동과세제도가 도입됨에 따라 재산세가 감소하는 자치구 가운데, 새로 조정교부금이 교부되거나 혹은 기존의 조정교부금이 증액됨으로써 감소된 재산세분이 충분히 보전되는 자치구는 1차 균형발전교부금의 교부대상에서 제외된다.

이와 같이 재산세가 감소하되 조정교부금에 의해 그 감소분이 보전되는 자치구는 보통 조정교부금 교부단체에 해당한다. 따라서 1차 균형발전교부금의 교부대상 자치구는 조정교부금 불교부단체에 한정되며, 그 교부액은 교부대상 자치구의 재산세 감소액 가운데 일정분이 될 것이다. 세부적으로 그 금액은 현재 2008년부터 2010년까지 위의 교부대상 자치구를 대상으로 재산세 감소액¹²⁾의 60%(2008년), 40%(2009년), 20%(2010년)로 산정될 계획이다.

한편 2차 균형발전교부금(재원확충교부금)의 교부대상은 1차 교부대상을 제외한 서울시 자치구들이다. 하지만 2차 균형발전교부금의 교부기준 혹은 교부액 산정방식은 아직 결정된 상태가 아니다. 다만 2차 균형발전교부금의 교부 목적이 열악한 자치구의 재원을 확충하는데 있다면, 옹당 그 교부방식은 두 가지 조건을 충족하여야 할 것이다. 첫째, 상대적으로 열악한 자치구에 더 많은 재원이 교부될 수 있어야 한다. 둘째, 1차 교부대상을 제외한 자치구들 모두의 재원이 확충될 수 있어야 한다.

이와 같은 조건을 만족시키는 방식으로서 재정력역지수¹³⁾와 인구를 활용한 배분방식이 제안될 수 있을 것이다. 예컨대 재정력역지수 및 인구에 가중치를 다르게 설정하여 이 둘을 조합하여 2차 균형발전교부금의 교부(배분)지표로 활용함으로써 서울시 자치구 간의 재원격차를 줄이는 동시에 전반적으로 자치구 재원을 확충할 수 있을 것으로 판단된다.

12) 이 부분은 당해 자치구의 재원 감소액으로 표현되기도 한다.

13) 일부 학자들은 현행 서울시 조정교부금의 기준재정수요 산정방식의 문제점을 지적하고 있다(최병호, 2007). 예컨대 1995년 이후 개정된 적이 없는 자치구의 기준재정수요 산정방식은 사회복지예산의 급증 등 최근 자치구가 겪고 있는 재정변화를 적절히 반영하지 못하고 있다는 것이다. 이런 점을 감안하면 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율인 재정력지수(기준재정수요충족도)를 이용한 2차 균형발전교부금 교부방식은 열악한 자치구의 재원확충을 위한 최적의 지표와는 어느 정도 거리가 있을 수밖에 없다. 하지만 조정교부금제도가 현재와 같은 운영 틀을 그대로 유지하는 상황에서는 재정력역지수와 인구를 반영한 교부(배분)지표가 나름대로 현실적인 접근일 것이다. 따라서 향후 조정교부금제도의 합리적 개편이 이루어진다면 본 연구에서 제안하는 교부(배분)지표도 수정되어야 함은 물론이다.

3. 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도 도입의 평가

재산세공동과세제도와 동 제도 도입에 따라 파생될 수 있는 문제점을 보완할 목적으로 고안되는 균형발전교부금제도(가칭)는 서울시 25개 자치구 재정격차 완화에 상당한 기여를 할 것으로 판단되지만 아울러 다음과 같은 적지 않은 한계도 내포하고 있다.

첫째, 재산세공동과세제도의 도입은 서울시 25개 자치구가 안고 있는 취약한 재정여건 및 재정력 격차 해소를 위해 고안된 교육지책에 해당한다. 따라서 동 제도의 시행은 지방세제뿐만 아니라 관련 지방재정조정제도를 복잡하게 만드는 원인으로 작용할 수 있다. 한편 지방자치단체의 낮은 재정력은 근본적으로 중앙에 편중된 세원배분 구조에 기인한 것이며, 이런 상황을 시정하지 않고 재산세공동과세제도를 도입하는 시도는 궁극적으로 미봉적인 처방이 아닐 수 없다.

둘째, 재산세공동과세제도의 도입은 서울특별시는 물론 자치구의 세입구조를 왜곡시키는 문제점을 드러내고 있다. 재산세공동과세제도는 서울시 25개 자치구가 각각 재산세수의 50%를 부담하여 조성한 공동세분 재산세를 특별시분 재산세로 규정함으로써 동 제도 시행은 서울특별시의 자주재원을 증액하고, 이는 서울특별시의 재정자립도를 향상시키는 결과를 초래한다. 그러나 특별시분 재산세는 반드시 전액 25개 자치구에 균분되도록 되어 있기 때문에 실질적으로 서울특별시의 자주재원 증가는 발생하지 않으며, 이는 서울특별시 재정자립도를 실질과 다르게 과장하는 영향을 미치게 된다.

셋째, 재산세공동과세제도의 도입이 추진되는 과정에서 강남구 등 일부 자치구는 서울특별시의 기여(재원지원) 필요성을 제기하였고, 그에 따라 서울특별시는 취·등록세수의 5%(2010년 이후)를 재원으로 하는 균형발전교부금제도(가칭)의 신설을 결정하였다. 그러나 신설될 예정인 균형발전교부금제도(가칭)는 조정교부금제도와 그 기능이 중복되는 등 상당한 문제점을 내포하고 있다.

넷째, 서울시의 균형발전교부금제도 도입 결정에 따라 서울시가 당해 25개 자치구에 지원하는 일반재원 형태의 교부금(보조금)은 기존 조정교부금, 공동세분 재산세, 균형발전교부금의 3가지 유형으로 나뉘게 되었다.¹⁴⁾ 이와 같이 균형발전교부금제도의 신설은 서울특별시가 당해 25개 자치구에 지원하는 일반보조금의 유형을 매우 복잡하게 만드는 원인이 되고 있다. 이에 따라 일각에서는 균형발전교부금제도를 신설하지 말고 현행 조정교부금의 재원규모를 증액하여 재산세공동과세제도 도입에 따라 재산세수가 감소되는 강남구 등 일부 자치구

14) 공동세분 재산세(특별시분 재산세)는 그것을 배분받은 자치구가 용도의 제약 없이 사용할 수 있기 때문에 일반재원에 해당한다. 마찬가지로 균형발전교부금을 교부받은 자치구는 그것을 제약 없이 필요한 용도로 사용할 수 있도록 되어 있다.

를 지원할 것을 주장하는 견해도 제기되고 있다.¹⁵⁾

IV. 재산세공동과세제도 및 균형발전교부금제도(가칭)의 도입 효과분석

1. 분석개요

본 장에서는 서울시 25개 자치구의 재산세 추계치, 시세인 취득·등록세 추계치, 25개 자치구별 기준재정수요액과 기준재정수입액의 추계치, 그리고 자치구 인구 현황(2006. 12.31 기준) 자료를 사용하여 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도(가칭) 도입 효과를 분석하였다.¹⁶⁾ 구체적으로 재산세공동과세제도의 도입과 더불어 균형발전교부금(가칭)을 배분할 경우 자치구의 재산세수, 세입(재원)을 중심으로 제도 도입 전후의 영향을 여러 가지 재분배지표(혹은 지수)의 변화를 통해 분석하였다.

균형발전교부금(가칭)은 공동세제도 도입에 따라 재산세수가 감소하는 일부 재산세 기여 자치구에 3년 동안에 걸쳐 재정충격을 완화할 목적으로 배분되는데, 이때 그 지원방식은 3년간 연차적으로 재산세 감소액의 60%, 40%, 20%씩 보전하도록 하고 있다(충격완화교부금, 1차 균형발전교부금). 또한, 충격완화교부금(1차 균형발전교부금)을 지원하고 남은 잔여 재원은 1차 배분에서 제외되는 자치구들을 대상으로 재정력역지수 및 인구를 이용한 차등 배분방식을 적용하여 배분하였다(재원확충교부금, 2차 균형발전교부금).

한편 재산세공동과세제도의 도입과 더불어 균형발전교부금(가칭)을 배분할 경우 나타나는 세수 및 세입 형평화효과는 균등화지수, 수직적 형평화지수, 서열변화지수를 이용하여 파악하였다.¹⁷⁾ 균등화지수는 주어진 변수(재산세수, 세입)의 변동을 제도 도입 전후로 파악하

15) 그러나 이러한 주장은 현행 조정교부금제도가 기준재정수요를 기준재정수입으로 충당하지 못하는 자치구만을 대상으로 지원된다는 점을 감안할 때 강남구 등 재정여건이 양호한 자치구는 조정교부금이 지원될 수 없는 현실적 제약을 제대로 파악하지 못한 한계를 내포하고 있다.

16) 재산세, 취득·등록세, 25개 자치구별 기준재정수요액과 기준재정수입액 등을 추계함에 있어 그 대상기간은 2008년부터 2010년까지로 하였다. 한편 인구현황은 2006년 12월말 인구가 2010년까지 동일하다고 가정하였다. 이와 관련해 <부표 1>~<부표 3>을 참조하기 바란다.

17) 각 지수의 구조, 측정방법, 특징 등에 관한 자세한 내용은 유대현·한재명(2007:58~64)을 참조하기 바란다. 한편 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도의 도입은 서울시 자치구의 재산세수 및 세입을 변화시키게 된다. 따라서 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도의 도입에

고, 그것에 기초하여 도출한 지니계수의 차이로서 계산하였다. 수직적 형평화지수는 제도도입 이전 변수를 대상으로 도출한 지니계수에서 제도도입 이전의 서열을 유지한다는 전제에서 얻어지는 집중계수를 뺀 값에 해당한다. 서열변화지수는 제도도입 후 변동된 변수를 대상으로 도출한 지니계수에서 제도도입 이전의 서열을 유지한다는 전제에서 구한 집중계수를 뺀 값을 말한다. 따라서 균등화지수는 수직적 형평화지수에서 서열변화지수를 뺀 값과 동일하다.¹⁸⁾

재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도(가칭)의 도입은 <그림 1>의 흐름도가 보여주는 바와 같이 직·간접적으로 각 자치구의 총세입 및 조정교부금의 규모에 영향을 미치게 된다. 즉 동 제도의 시행은 각 자치구의 재산세수의 규모를 변화시킴으로써 기준재정수입액에 영향을 미치며, 그 결과 당해 자치구에 교부되는 조정교부금의 크기를 증감시키는 결과를 초래하게 된다.

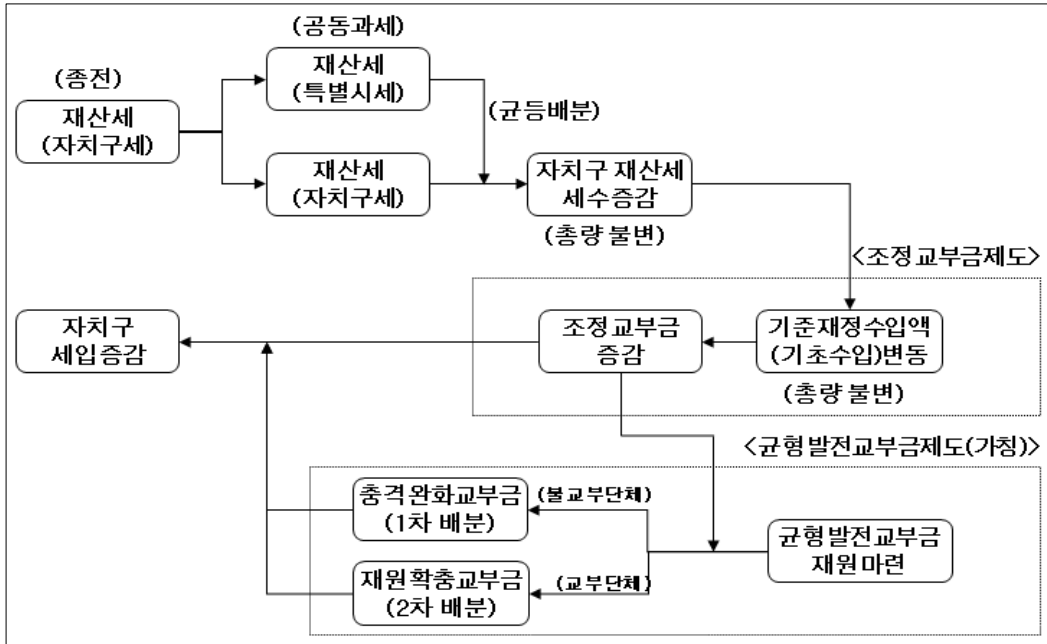
부연하면 재산세공동과세제도가 도입됨으로써 종전 자치구의 재산세 가운데 50~60%는 자치구세로 존치되고, 나머지 40~50%는 특별시세로 전환된다.¹⁹⁾ 따라서 지방세법상 특별시세분 재산세는 자치구의 세입으로 간주되기 때문에, 이러한 특별시세분이 각 자치구를 대상으로 균등하게 배분될 경우 종전 자치구의 재산세는 실질적으로 증감하게 된다. 또한 자치구 재산세의 증감은 각 자치구의 기준재정수입액에 반영되어, 서울시가 각 자치구를 대상으로 교부하는 조정교부금의 규모를 증감시키게 된다.

따라 서울시 25개 자치구간에 존재하는 이와 같은 변수들의 분포가 어떻게 달라지는가는 동 제도의 효과를 파악함에 있어 매우 유용한 시사점을 제공할 것이다.

18) 수직적 형평화지수(재분배효과의 수직적 효과부분)는 Kakwani(1984), 서열변화지수(재분배효과의 서열변화효과부분)는 Atkinson(1983), Plotnick(1981), Kakwani(1984, 1986)를 참조하기 바란다. 재분배효과(혹은 균등화효과)를 요인별로 분해하는 방법에 대한 체계적인 정리는 Ivica and Lambert(2005)에 의해 이루어진 바 있다.

19) 서울시 재산세 가운데 특별시세로 전환되는 비율은 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 이후 50%로 규정되어 있다.

<그림 1> 서울시 재산세공동과세제도의 도입에 따른 파급효과



한편, 취득·등록세의 4~5%를 재원으로 하는 균형발전교부금(가칭)은 우선 공동과세제도의 도입에 따라 세입이 감소하는 일부 자치구들(조정교부금 불교부단체)을 대상으로 연차적으로 재산세 감소분의 일정 비율을 보전해 주도록 되어 있다. 이때 세입이 감소하는 모든 자치구들을 대상으로 재산세 감소분의 일정분을 보전해 주지는 않는다. 왜냐하면 어떤 자치구의 재산세 감소에 따라 세입이 감소하더라도 그 감소분이 작은 경우에는 이미 재산세수 감소가 충분히 반영되어 증액된 조정교부금을 교부받게 될 것이기 때문이다. 따라서 1차 충격완화교부금의 교부대상은 재산세 감소에 따라 세입이 줄어드는 조정교부금 불교부단체로 한정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 균형발전교부금의 1차 배분이 이루어진 이후 잔여재원은 일정한 배분 공식에 따라 나머지 자치구들(조정교부금 교부단체)을 대상으로 배분된다(2차 배분).

<그림 1>의 구체적인 분석절차는 <표 3>과 <표 4>에 요약되어 있다.

<표 3> (보통)조정교부금제도의 기본 구조

(기본 변수)

구분	25개 자치구	조건별 합계		
		전부	$d_{it} > 0$	$c_{it} < C_t$
기준재정수요액	a_{it}	$A_t = \sum_{i=1}^{25} a_{it}$	$A_t^d = \sum_{d_{it} > 0} a_{it}$	$A_t^c = \sum_{c_{it} < C_t} a_{it}$
기준재정수입액	b_{it}	$B_t = \sum_{i=1}^{25} b_{it}$	$B_t^d = \sum_{d_{it} > 0} b_{it}$	$B_t^c = \sum_{c_{it} < C_t} b_{it}$
기준재정수요 충족도	$c_{it} = \frac{b_{it}}{a_{it}}$	$C_t = \frac{B_t}{A_t}$		
재정부족액	$d_{it} = a_{it} - b_{it} \mid_{a_{it} > b_{it}}$		$D_t^d = \sum_{d_{it} > 0} d_{it}$ $= A_t^d - B_t^d$	$D_t^c = \sum_{c_{it} < C_t} d_{it}$ $= A_t^c - B_t^c$
조정교부금재원	$E_t = \{(aq_t + re_t) \times 0.5 (+\Delta)\} \times 0.9$			

(보통조정교부금 산정절차)

조건		25개 자치구		
(보통) 조정교부금	$E_t < D_t^d$	$cr_t = \frac{B_t^d + E_t}{A_t^d}$	조정률	
		$sc_{it} = (cr_{it} \cdot a_{it}) - b_{it} \mid_{d_{it} > 0}$	조정교부금	
	$E_t \geq D_t^d$	$(E_t - D_t^d) < 0.1D_t^c$	$d_{it} \mid_{d_{it} > 0}$	보통교부금
			$sca1_{it} = (E_t - D_t^d) \times \frac{d_{it}}{D_t^c} \mid_{c_{it} < C_t}$	1차 가산교부금
		$sc_{it} = d_{it} + sca1_{it}$		조정교부금
		$(E_t - D_t^d) \geq 0.1D_t^c$	$d_{it} \mid_{d_{it} > 0}$	보통교부금
	$sca1_{it} = 0.1D_t^c \times \frac{d_{it}}{D_t^c} \mid_{c_{it} < C_t}$		1차 가산교부금	
	$sca2_{it} = (E_t - D_t^d - 0.1D_t^c) \times \frac{a_{it}}{A_t^d} \mid_{d_{it} > 0}$		2차 가산교부금	
$sc_{it} = d_{it} + sca1_{it} + sca2_{it}$		조정교부금		

주 : 하첨자 i는 각 자치구(1~25), t는 연도(2004~2010)를 나타냄.

〈표 3〉에 따르면, 서울시 i 자치구의 t 년도 기준재정수요충족도(c_{it} : 연도별 재정력지수)는 당해 연도 기준재정수요액(a_{it}) 대비 기준재정수입액(b_{it})의 비율을 말한다. 또한 조정교부금재원은 당해 연도 취득세(a_{qt}) 및 등록세(re_t) 합산액의 50%에 해당하는 금액과 정산액(Δ)을 합한 금액이며, 이 가운데 90%가 보통교부금의 재원이다.²⁰⁾

서울시 조정교부금은 크게 두 단계로 구분되어 산정된다. 첫째, t 년도 조정교부금(보통교부금) 재원(E_t)이 재정부족액의 합(D_t^d)보다 작으면, 재정부족액이 발생하지 않는 자치구를 제외한 각 자치구에 교부되는 t 년도 조정교부금(sc_{it})은 〈표 3〉에 제시되어 있는 조정률(cr_t)을 기준재정수요액(a_{it})에 곱하여 얻은 조정기준재정수요액에서 당해 자치구의 기준재정수입액(b_{it})을 빼고 남은 금액이 된다.

둘째, 조정교부금의 재원이 재정부족액의 합보다 크다면($E_t \geq D_t^d$) 재정이 부족한 모든 자치구의 재정부족액을 충당하여 주고도 조정교부금의 재원이 남게 되므로, 이런 경우에는 평균기준재정수요충족비율(C_t)에 못 미치는 자치구에 대하여 가산교부금이 교부된다(1차가산교부금). 이때 평균기준재정수요충족비율에 못 미치는 자치구에 교부되는 1차가산교부금액은 당해 자치구에 배분되는 보통교부금(D_t^c)의 10%를 초과할 수 없다. 만약 가산교부 후에도 잔여액이 있는 경우($(E_t - D_t^d) \geq 0.1D_t^c$)에는 재정부족액이 발생한 각 자치구에 대하여 기준재정수요비율($\frac{a_{it}}{A_t^d}$)에 따라 2차가산교부금을 교부할 수 있다.

균형발전교부금재원(EG_t)은 1차적으로 재산세공동과세제도의 도입에 따라 세입이 크게 감소하는 자치구를 대상으로 재정충격완화교부금 명목으로 지원하도록 고안되어 있다. 즉 재정충격을 완화시키는 대표적인 재원보전의 정도(δ_t)는 제도시행 이후 3년간 연차적으로 재산세 감소분의 60%, 40%, 20%를 보전해 주는 방안이다. 또한 재산세 감소분의 일정비율을 보전해 준 이후 남은 잔여 재원(EG_t^r)을 1차 보전에서 제외된 나머지 자치구들을 대상으로 일정한 배분공식에 따라 배분하도록 설계되어 있다(2차 재원확충교부금 배분). 본 연구는 재정력역지수 및 인구를 적용한 차등배분방식²¹⁾을 활용하여 2차 재원확충교부금이 배분된다고 가정한다. 〈표 4〉는 이러한 균형발전교부금의 산정 방식을 정리하여 나타내고 있다.

20) 나머지 10%는 특별교부금 재원이며, 이 부분은 본 연구에서 다루지 않는다. 이하에서 언급되는 조정교부금은 보통조정교부금을 말한다.

21) 이러한 차등배분 과정에서 재정력역지수를 활용할 때에는 전년도 재정력역지수가 아닌 당해 연도의 값을 사용해야 할 것이다. 왜냐하면 당해 연도 재정력역지수의 결정은 균형발전교부금의 배분과정과 무관하게 이루어지기 때문이다.

<표 4> 균형발전교부금 산정 방식

구분	변수 및 설명		25개 자치구
재정력역지수 구하기	연도별 재정력지수 (기준재정수요충족도)		$fp_{it} = c_{it} = \frac{b_{it}}{a_{it}}$
	재정력지수 (최근 연도별 재정력지수의 3년간 평균)		$afp_{it} = \frac{1}{3}(fp_{it} + fp_{i,t-1} + fp_{i,t-2})$
	재정력역지수		$rfp_{it} = \frac{1}{afp_{i,t}}$ (역교부금 없는 재정력역지수)
가중치 구하기	공동과세제도(균등배분)		$\gamma_{it} = \frac{1}{25}$
	균형발전 교부금	1차 재원보전 (보전비율)	연차별 차등배분(2011년 이후는 0%) $\delta_{2008} = 0.60, \delta_{2009} = 0.40, \delta_{2010} = 0.20$
		2차 재원확충 (차등배분)	$\gamma'_{it} = \alpha \frac{pop_{it}}{\sum_{a_{it} > b_{it}} pop_{it}} + (1 - \alpha) \frac{rfp_{it}}{\sum_{a_{it} > b_{it}} rfp_{it}}$
기준재정 수입액	공동과세제도 (균등배분)	기준재정수입액 (배분 전)	$b_{it}^{pre} = 0.95(pt_{it}^{pre} + et_{it} + \Delta)$
		재산세공동과세 비중	연차별 상향조정(2011년 이후는 50%) $\theta_{2008} = 0.40, \theta_{2009} = 0.45, \theta_{2010} = 0.50,$
		재산세액(배분 후)	$pt_{it}^{real} = (1 - \theta_t) \times pt_{it}^{pre} + \gamma_{it} \times \theta_t \sum_{i=1}^{25} pt_{it}^{pre}$
		기준재정수입액 (배분 후)	$b_{it} = b_{it}^{pre} - 0.95(pt_{it}^{pre} - pt_{it}^{real})$
균형발전 교부금 재원	취·등록세입 예상액의 일정분		연차별 상향조정(2011년 이후는 5.0%) $\rho_{2008} = 0.04, \rho_{2009} = 0.045, \rho_{2010} = 0.05$
	균형발전교부금 재원		$EG_t = \rho_t(aq_t + re_t)$
균형발전 교부금	1차 재원보전 (충격완화)	조정교부금 불교부 자치구 ($a_{it} \leq b_{it}$)	(1차 충격완화 재원보전) $eg_{it} = (pt_{it}^{pre} - pt_{it}^{real}) \times \delta_t _{a_{it} \leq b_{it}}$
		2차 재원확충	2차 재원확충교부금 재원
	2차 재원확충교부금		(조정교부금불교부단체를 제외한 2차배분) $eg_{it} = EG_t^r \cdot \gamma'_{it} _{a_{it} > b_{it}}$
	세입		$tr_{it} = b_{it} + sc_{it} + eg_{it}$

주 : 하첨자 i는 각 자치구(1~25), t는 연도(2004~2010)를 나타냄.

이하에서는 평균적인 예측을 적용하여 취득세 및 등록세의 세액을 추계한 결과와 함께 서울시가 추정한 기준재정수요액 및 기준재정수입액의 추계치를 이용하여 재산세공동과세제도의 도입 및 균형발전교부금제도(가칭)의 신설이 초래하는 효과에 대한 분석 결과를 제시하고자 한다.

2. 재산세수 변화

〈표 5〉는 재산세공동과세제도가 도입될 경우 2008~2010년의 기간을 대상으로 각 자치구의 재산세가 어떻게 변화할 것인가를 현행제도 아래 추정한 재산세액과 비교하여 보여주고 있으며, 아울러 재산세의 증감률을 정리하여 나타내고 있다.

〈표 5〉 재산세공동과세(균등배분) 도입에 따른 세수 변동 현황

단위 : 억원, %

자치구	2008			2009			2010		
	현행	공동과세 (균분)	증감률	현행	공동과세 (균분)	증감률	현행	공동과세 (균분)	증감률
계	13,324	13,324	-	15,096	15,096	-	17,089	17,089	-
종로구	561	550	(-2.0)	636	622	(-2.3)	719	701	(-2.5)
중구	770	675	(-12.3)	867	749	(-13.7)	972	828	(-14.9)
용산구	501	514	(2.6)	578	590	(2.0)	667	675	(1.2)
성동구	344	419	(22.0)	380	481	(26.5)	420	552	(31.4)
광진구	350	423	(21.0)	390	486	(24.6)	436	560	(28.5)
동대문구	293	389	(32.8)	323	449	(39.3)	355	519	(46.3)
중랑구	199	332	(67.4)	217	391	(80.3)	237	460	(94.4)
성북구	298	392	(31.6)	329	453	(37.6)	363	523	(44.2)
강북구	174	318	(82.3)	191	377	(97.1)	209	447	(113.2)
도봉구	209	339	(62.0)	227	396	(74.9)	245	465	(89.2)
노원구	318	404	(27.1)	345	461	(33.8)	374	529	(41.4)
은평구	226	349	(54.3)	250	409	(63.6)	277	480	(73.6)
서대문구	277	379	(37.0)	306	440	(43.8)	338	511	(51.2)
마포구	456	487	(6.8)	511	553	(8.1)	573	628	(9.6)
양천구	482	502	(4.2)	538	568	(5.5)	601	642	(6.9)
강서구	470	495	(5.4)	521	559	(7.1)	578	631	(9.2)
구로구	316	403	(27.5)	348	463	(33.2)	382	533	(39.4)
금천구	199	333	(67.1)	218	392	(79.8)	238	461	(93.8)
영등포구	639	597	(-6.7)	713	664	(-6.9)	793	738	(-6.9)
동작구	294	390	(32.5)	326	451	(38.5)	360	522	(44.9)
관악구	310	399	(28.8)	341	460	(34.6)	376	530	(40.9)
서초구	1,596	1,171	(-26.6)	1,855	1,292	(-30.4)	2,154	1,419	(-34.1)
강남구	2,443	1,679	(-31.3)	2,850	1,839	(-35.5)	3,318	2,001	(-39.7)
송파구	1,130	891	(-21.1)	1,310	992	(-24.3)	1,517	1,100	(-27.5)
강동구	471	496	(5.2)	526	561	(6.6)	587	635	(8.3)

주 : 1) 2008~2010년 기간 동안의 취득·등록세 세수 추계치는 중간가정, 기준재정수요액과 기준재정수입액 추계치는 서울시자료를 사용함.

2) 괄호()안의 값은 현행 제도 대비 관련 재산세수 증감액의 비중을 나타냄.

동 표에 따르면, 재산세공동과세제도의 도입에 따라 강남구, 서초구, 송파구, 중구, 영등포구, 종로구의 순서로 현행 제도하의 재산세액이 감소될 것으로 전망된다. 재산세가 감소하는 자치구 가운데 감소폭이 가장 큰 구(區)는 강남구로서 2008~2010년에 걸쳐 재산세액이 종전보다 매년 30% 이상 감소될 것으로 예상된다.

이와 같이 재산세공동과세제도의 시행에 따라 자치구 간 재산세수의 격차는 상당부분 완화될 것으로 전망된다. 예컨대 현행 제도가 유지될 경우와 비교할 때, 자치구 간 최대 재산세 격차(강남구와 강북구 간)는 2008년 14.02배에서 5.28배로, 2009년 14.90배에서 4.88배로, 2010년 15.84배에서 4.48배로 해마다 축소될 것으로 추정된다.

3. 세입(재원)변화

〈표 6〉은 균등배분에 기초한 재산세공동과세제도가 도입될 경우 2008~2010년을 대상으로 각 자치구의 세입(재원)이 어떻게 변화할 것인지를 정리하여 보여주고 있다. 동 표를 통하여, 재산세공동과세제도의 도입은 대체로 재정력이 튼실하여 조정교부금이 교부되지 않는 중구, 서초구, 강남구의 총재원을 감소시킬 것으로 예상되며, 2010년에는 송파구도 포함될 것으로 예상된다. 한편 재산세 공동과세제도가 도입될 경우 2008년의 최대 수혜구는 (재산세)증감률 측면에서 중랑구, 노원구, 은평구, 강북구 등의 순서를 나타낼 것으로 전망된다.

〈표 6〉에 따르면, 재원이 감소하는 자치구의 재원감소비율은 해마다 높아질 것으로 보인다. 이에 따라 자치구 간 세입의 격차는 완화될 것으로 예상된다. 구체적으로 자치구 간 최대 세입 격차(강남구와 금천구 간)는 2008년 2.88배에서 2.12배로, 2009년 2.98배에서 2.05배로, 2010년 3.10배에서 1.97배로 낮아질 것으로 추정된다.

<표 6> 재산세공동과세(균등배분) 도입에 따른 세입(재원) 변동 현황

단위 : 억원, %

자치구	2008			2009			2010		
	현행	공동과세 (균분)	증감률	현행	공동과세 (균분)	증감률	현행	공동과세 (균분)	증감률
계	35,277	35,277	0	37,615	37,615	0	40,075	40,075	0
종로구	1,240	1,241	(0.1)	1,268	1,312	(3.5)	1,295	1,385	(7.0)
중구	1,470	1,380	(-6.1)	1,556	1,443	(-7.2)	1,647	1,510	(-8.3)
용산구	1,249	1,297	(3.9)	1,316	1,392	(5.8)	1,381	1,486	(7.7)
성동구	1,251	1,310	(4.7)	1,318	1,398	(6.1)	1,385	1,485	(7.2)
광진구	1,201	1,261	(5.0)	1,287	1,368	(6.3)	1,375	1,476	(7.4)
동대문구	1,349	1,417	(5.1)	1,432	1,522	(6.3)	1,516	1,626	(7.2)
중랑구	1,278	1,353	(5.9)	1,364	1,456	(6.7)	1,453	1,556	(7.1)
성북구	1,421	1,494	(5.1)	1,515	1,612	(6.4)	1,611	1,729	(7.3)
강북구	1,193	1,260	(5.7)	1,271	1,353	(6.5)	1,351	1,444	(6.8)
도봉구	1,137	1,199	(5.4)	1,227	1,305	(6.4)	1,321	1,412	(6.9)
노원구	1,560	1,650	(5.8)	1,676	1,792	(6.9)	1,796	1,933	(7.6)
은평구	1,287	1,362	(5.8)	1,370	1,462	(6.7)	1,454	1,558	(7.2)
서대문구	1,194	1,256	(5.2)	1,256	1,335	(6.3)	1,318	1,410	(7.0)
마포구	1,349	1,399	(3.7)	1,410	1,440	(2.1)	1,434	1,534	(7.0)
양천구	1,277	1,324	(3.7)	1,337	1,384	(3.5)	1,398	1,496	(7.0)
강서구	1,484	1,556	(4.8)	1,576	1,678	(6.5)	1,670	1,800	(7.8)
구로구	1,295	1,360	(5.0)	1,384	1,471	(6.3)	1,475	1,582	(7.3)
금천구	1,117	1,173	(5.1)	1,189	1,261	(6.1)	1,262	1,346	(6.7)
영등포구	1,422	1,424	(0.1)	1,485	1,537	(3.5)	1,549	1,657	(7.0)
동작구	1,258	1,319	(4.9)	1,331	1,412	(6.1)	1,404	1,503	(7.1)
관악구	1,422	1,500	(5.5)	1,530	1,632	(6.7)	1,642	1,764	(7.5)
서초구	1,850	1,446	(-21.8)	2,066	1,531	(-25.9)	2,307	1,609	(-30.3)
강남구	3,219	2,493	(-22.5)	3,547	2,587	(-27.1)	3,908	2,657	(-32.0)
송파구	1,528	1,530	(0.1)	1,633	1,634	(0.1)	1,839	1,744	(-5.2)
강동구	1,225	1,272	(3.8)	1,272	1,298	(2.1)	1,284	1,373	(7.0)

주 : 1) 2008~2010년 기간 동안의 취득·등록세 세수 추계치는 중간가정, 기준재정수요액과 기준재정 수입액 추계치는 서울시자료를 사용함.

2) 괄호()안의 값은 현행 제도 대비 관련 세입(재원) 증감액의 비중을 나타냄.

한편 <표 7>은 균등배분을 적용한 재산세공동과세제도와 더불어 균형발전교부금제도(결합 제도: 재산세공동과세제도+균형발전교부금제도)가 도입될 경우 2008~2010년을 대상으로 각 자치구의 세입(재원)이 어떻게 변화할 것인지를 정리하여 보여주고 있다. 이때 2차 균형발전교부금(재원확충교부금)은 재정력역지수를 적용하여 배분된다고 가정한다.

〈표 7〉 재산세공동과세(균등배분)와 균형발전교부금제도 도입에 따른 세입(재원) 변동 현황

단위 : 억원, %

자치구	2008			2009			2010		
	현행	결합제도	증감률	현행	결합제도	증감률	현행	결합제도	증감률
계	35,277	36,627		37,615	39,183		40,075	41,865	
종로구	1,240	1,255	(1.2)	1,268	1,336	(5.3)	1,295	1,426	(10.1)
중구	1,470	1,436	(-2.3)	1,556	1,491	(-4.2)	1,647	1,539	(-6.6)
용산구	1,249	1,318	(5.5)	1,316	1,425	(8.3)	1,381	1,538	(11.4)
성동구	1,251	1,336	(6.8)	1,318	1,439	(9.1)	1,385	1,544	(11.5)
광진구	1,201	1,288	(7.2)	1,287	1,411	(9.6)	1,375	1,541	(12.0)
동대문구	1,349	1,446	(7.3)	1,432	1,567	(9.4)	1,516	1,691	(11.6)
중랑구	1,278	1,392	(8.9)	1,364	1,512	(10.9)	1,453	1,637	(12.7)
성북구	1,421	1,521	(7.0)	1,515	1,655	(9.2)	1,611	1,796	(11.5)
강북구	1,193	1,294	(8.5)	1,271	1,404	(10.5)	1,351	1,518	(12.4)
도봉구	1,137	1,231	(8.2)	1,227	1,353	(10.3)	1,321	1,483	(12.2)
노원구	1,560	1,685	(8.0)	1,676	1,845	(10.1)	1,796	2,013	(12.0)
은평구	1,287	1,397	(8.5)	1,370	1,515	(10.6)	1,454	1,637	(12.6)
서대문구	1,194	1,287	(7.8)	1,256	1,381	(9.9)	1,318	1,476	(12.0)
마포구	1,349	1,420	(5.3)	1,410	1,473	(4.5)	1,434	1,582	(10.3)
양천구	1,277	1,344	(5.2)	1,337	1,415	(5.8)	1,398	1,544	(10.4)
강서구	1,484	1,579	(6.4)	1,576	1,717	(8.9)	1,670	1,863	(11.6)
구로구	1,295	1,385	(6.9)	1,384	1,512	(9.2)	1,475	1,647	(11.6)
금천구	1,117	1,206	(8.0)	1,189	1,306	(9.9)	1,262	1,411	(11.8)
영등포구	1,422	1,438	(1.1)	1,485	1,561	(5.1)	1,549	1,698	(9.6)
동작구	1,258	1,346	(7.0)	1,331	1,453	(9.2)	1,404	1,564	(11.5)
관악구	1,422	1,532	(7.7)	1,530	1,681	(9.9)	1,642	1,838	(12.0)
서초구	1,850	1,701	(-8.0)	2,066	1,756	(-15.0)	2,307	1,756	(-23.9)
강남구	3,219	2,952	(-8.3)	3,547	2,991	(-15.7)	3,908	2,920	(-25.3)
송파구	1,528	1,543	(1.0)	1,633	1,656	(1.4)	1,839	1,782	(-3.1)
강동구	1,225	1,293	(5.5)	1,272	1,331	(4.6)	1,284	1,422	(10.8)

주 : 1) 2008~2010년 기간 동안의 취득·등록세 세수 추계치는 중간가정, 기준재정수요액과 기준재정수입액 추계치는 서울시자료를 사용함.

2) 괄호()안의 값은 현행 제도 대비 관련 세입(재원) 증감액의 비중을 나타냄.

3) '결합제도'란 균등배분방식이 적용된 공동과세제도가 도입되고, 동시에 재산세 감소분에 대한 연차적인 보전율이 60%, 40%, 20%가 적용된 균형발전교부금제도(가칭)가 신설되는 경우를 말함(이때 2차 재원확충교부금은 재정력역지수를 적용하여 배분된다고 가정).

동 표에 따르면, 재산세가 감소하는 강남구, 서초구 및 중구의 총재원은 현행과 대비하여 감소하게 되는데, 그 현행 대비 감소율의 절대치는 앞서 〈표 6〉에 제시되어 있는 값보다 작음을 알 수 있다. 이는 균형발전교부금제도의 도입이 재산세공동과세제도 도입 초기에 발생

할 수 있는 일부 자치구의 재원급감을 연차적으로 완화해 줄 수 있을 것이라는 점을 보여준다. 예컨대 추가적으로 균형발전교부금제도가 신설될 경우 세입이 가장 큰 자치구(강남구)와 가장 작은 자치구(금천구) 간 격차는 2008년 2.88배에서 2.45배로, 2009년 2.98배에서 2.29배로, 2010년 3.10배에서 2.07배로 낮아질 것으로 추정된다. 이를 통해 결합제도의 시행은 재산세공동과세제도만 도입될 경우보다 자치구간 세입격차의 완화효과를 약화시킬 것임을 알 수 있다.

4. 재산세수 및 세입(재원) 균등화 효과

〈표 8〉은 2008~2010년의 기간을 대상으로 균등배분방식의 재산세공동과세제도의 도입 효과를 현행제도가 계속 유지될 경우와 대비하여 나타내고 있다. 동 표를 통하여, 재산세공동과세제도의 도입에 따라 2008~2010년의 기간 동안 자치구 간 재산세가 균등화되는 효과(균등화지수)는 매년 15% 내외의 수준으로 상승하여, 동 제도의 시행이 현행 자치구 간 재산세의 격차를 상당히 완화시킬 것으로 예상된다. 더불어 자치구간 재산세 세수의 서열은 현행제도가 그대로 유지될 경우와 동일할 것임을 알 수 있다.

〈표 8〉 재산세공동과세제도 도입시 기준변수별 증감효과 요인분해 현황

단위 : %

기준변수	연도	제도변화효과 요인분해								
		균등화지수(A-B)			수직적 형평화지수(A)			서열변화지수(B)		
		값	비중	증가율	값	비중	증가율	값	비중	증가율
재산세수	2008	0.1583	(100.0)	-	0.1583	(100.0)	-	0.0000	-	-
	2009	0.1834	(100.0)	15.9	0.1834	(100.0)	15.9	0.0000	-	-
	2010	0.2097	(100.0)	14.3	0.2097	(100.0)	14.3	0.0000	-	-
세입	2008	0.0326	(100.0)	-	0.0351	(107.8)	-	0.0025	(7.8)	-
	2009	0.0389	(100.0)	19.3	0.0422	(108.7)	20.2	0.0034	(8.7)	32.8
	2010	0.0499	(100.0)	28.4	0.0542	(108.7)	28.5	0.0044	(8.7)	29.4

주 : 1) 2008~2010년 기간 동안의 취득·등록세 세수 추계치는 중간가정, 기준재정수요액과 기준재정수입액 추계치는 서울시자료를 사용함.

2) 비중은 균등화지수를 100으로 설정하였을 때 수직적 형평화지수 및 서열변화지수의 비율을 나타냄

3) 증가율은 연간 증가율(%)을 말함.

또한 공동과세제도의 도입은 자치구 간 세입의 격차를 상당부분 시정할 수 있을 것으로 예상되며, 그 균등화효과는 해마다 증가할 것으로 추정된다. 반면 공동과세제도가 실시됨으로

써 종전의 자치구간 세입의 서열에 약간의 변동이 발생할 것으로 예상된다. 하지만 이러한 현상을 나타내는 서열변화지수가 전체 균등화지수에서 차지하는 비중은 10% 내외의 수준을 벗어나지 않을 것으로 전망된다.

〈표 9〉는 균등배분에 기초한 재산세공동과세제도의 도입과 함께 균형발전재원이 조성될 경우 2008~2010년의 기간 동안 자치구 간 세입의 변화를 정리하여 보여주고 있다.²²⁾ 동 표에 의하면 재산세 감소에 따른 재정충격을 완화시켜주는 방식(2008~2010년의 기간 동안 연차적으로 재산세 감소분의 60%, 40%, 20%를 보전해 주는 방식)으로 균형발전재원의 1차배분이 이루어지는 경우 다음과 같은 결과가 나타날 것으로 예상된다.

〈표 9〉 재산세공동과세 도입과 균형발전재원 조성시 세입(재원)의 증감효과 요인분해 현황
단위 : %

기준 변수	배분 방식	인구 가중치	재정력 역지수 가중치	연도	제도변화효과 요인분해								
					균등화지수(A-B)			수직적 형평화지수(A)			서열변화지수(B)		
					값	비중	차이	값	비중	차이	값	비중	차이
세입 (재원)	균등 배분	-	-	2008	0.0326	(100.0)	100.0	0.0351	(107.8)	100.0	0.0025	(7.8)	100.0
				2009	0.0389	(100.0)	100.0	0.0422	(108.7)	100.0	0.0034	(8.7)	100.0
				2010	0.0499	(100.0)	100.0	0.0542	(108.7)	100.0	0.0044	(8.7)	100.0
	차등 배분	0%	100%	2008	0.0196	(100.0)	60.2	0.0210	(106.8)	59.7	0.0013	(6.8)	52.9
				2009	0.0298	(100.0)	76.6	0.0321	(107.9)	76.0	0.0024	(7.9)	69.8
				2010	0.0467	(100.0)	93.6	0.0508	(108.8)	93.6	0.0041	(8.8)	94.3
		50%	50%	2008	0.0186	(100.0)	57.2	0.0199	(106.7)	56.6	0.0013	(6.7)	49.5
				2009	0.0287	(100.0)	73.8	0.0308	(107.3)	72.8	0.0021	(7.3)	61.7
				2010	0.0451	(100.0)	90.5	0.0492	(109.1)	90.8	0.0041	(9.1)	94.1
		100%	0%	2008	0.0176	(100.0)	54.1	0.0188	(106.9)	53.6	0.0012	(6.9)	47.6
				2009	0.0275	(100.0)	70.8	0.0294	(106.8)	69.6	0.0019	(6.8)	55.8
				2010	0.0435	(100.0)	87.3	0.0477	(109.5)	87.9	0.0042	(9.5)	95.3

- 주 : 1) 2008~2010년 기간 동안의 취득·등록세 세수 추계치는 중간가정, 기준재정수요액과 기준재정 수입액 추계치는 서울시자료를 사용함.
 2) 비중은 균등화지수를 100으로 설정하였을 때 수직적 형평화지수 및 서열변화지수의 비율을 나타냄
 3) 증가율은 연간 증가율(%)을 말함.
 4) 차이는 균등배분의 경우를 100으로 설정하였을 때 각 차등배분방식이 초래하는 변동비율을 나타냄
 5) 차등배분은 균형발전재원의 1차배분이 완료된 이후 잔여재원으로 2차배분이 이루어질 때 적용되는 배분방식의 형태임.

22) 이하에서는 재정력역지수 및 인구를 적용하여 균형발전교부금의 2차배분이 이루어진다고 가정한다. 〈표 9〉는 이와 같은 두 가지 지표에 대한 가중치를 변화시킬 때 제도변화에 따른 균등화 효과의 요인분해 결과가 어떻게 달라지는지를 보여주고 있다.

첫째, 균형발전교부금제도의 병용은 균등배분에 기초한 재산세공동과세제도만이 도입되었을 때 달성되는 자치구 간 세입의 균등화효과를 전반적으로 크게 낮추는 결과를 초래할 것이다. 왜냐하면 균형발전재원의 1차 배분 이후 잔여재원이 2차적으로 각 자치구의 재정력역지수에 비례하여 배분되더라도 세입의 균등화효과와 개선정도는 그다지 높지 않기 때문이다.

둘째, 재산세공동과세제도의 도입에 따른 재정충격 자치구의 재산세 감소분을 일부 보전하고 재정이 열악한 자치구의 재정확충을 위하여 조성되는 균형발전재원이 각 자치구에 배분된다면, 재산세공동과세제도만이 도입되었을 때 유발되는 자치구 간 세입의 서열변화효과도 전반적으로 낮아지는 결과가 초래될 것이다.

셋째, 균형발전재원의 조성과 배분은 재산세공동과세제도만 도입할 때 달성될 수 있는 자치구 간 세입의 균등화효과는 물론 서열변화효과의 크기도 낮추는 결과를 초래하지만, 2009년까지는 전자의 감소폭이 후자의 감소폭보다 작게 될 것이다. 이는 연도별로 균등화지수의 변화폭보다 서열변화지수의 변화폭이 상대적으로 더 크게 나타남을 의미한다. 예를 들어, 재정력역지수에 대한 가중치가 100% 부여된 차등배분방식을 적용하여 균형발전재원의 2차 배분을 실시할 경우 균등화지수는 균등배분방식이 적용된 재산세공동과세제도만 도입될 때보다 2008년 (-)39.8%에서 2010년 (-)6.4%로 감소하게 되는 반면, 서열변화지수는 2008년 (-)47.1%에서 (-)5.7%로 그 감소폭(41.4%p)이 전자의 경우(33.4%p)보다 더 커지게 된다.

넷째, 재정충격 완화 목적으로 사용될 재원의 규모가 큰 2008년의 상황과는 달리 2010년의 경우에는 1차 배분에 소요되는 균형발전재원(재정충격완화교부금)의 규모가 축소됨에 따라 2차 배분을 위한 잔여 재원(재원확충교부금)이 증대됨으로써, 재정력역지수에 대한 가중치를 높일수록 자치구 간 세입의 균등화효과가 커지는 동시에 서열변화효과는 낮아지는 상황이 초래될 것으로 예상된다.

5. 분석결과와 시사점

균등배분방식이 적용된 공동과세제도가 도입되는 동시에 재원이 감소하는 일부 자치구의 재정충격을 완화(2008~2010년 동안 재산세 감소분 가운데 연차적으로 60%, 40%, 20%를 보전)하는 등의 목적으로 균형발전교부금제도(가칭)가 신설될 경우(결합제도)의 효과를 공동과세제도만 도입될 경우와 비교분석한 결과를 통해 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 공동과세제도의 도입과 함께 균형발전교부금제도(가칭)가 신설된 상황을 결합제도의 시행이라고 규정했을 때, 이러한 결합제도의 시행은 공동과세제도만 도입될 경우보다 자치구 간 세입을 균등화시키는 효과를 크게 낮출 것이다.

둘째, 결합제도가 시행될 때 자치구 간 세입의 서열이 뒤바뀌는 효과는 공동과세제도만 도입될 경우보다 크게 낮아질 것이다.

셋째, 결합제도의 시행에 따라 자치구 간 세입의 균등화효과가 연차적으로(공동과세제도만 도입될 때의 수준으로) 회복되는 속도는 세입의 서열변화효과의 그것보다 더 작을 것이다.

따라서 균등배분방식이 적용된 재산세공동과세제도가 도입될 때, 동 제도의 시행과정에서 재산세가 감소하는 일부 자치구의 재정충격을 완화할 목적으로 그 감소분의 일정분을 연차적으로 차등보전해 주는 동시에 기타 자치구에 대해서는 재원확충을 위한 교부금을 교부하는 방식으로 균형발전교부금제도(가칭)가 신설된다면, 공동과세제도만 실시될 경우 달성 가능한 자치구 간 세입의 균등화효과가 크게 축소된다는 점에서, 서울시 자치구 간 재원불균등 상태를 완화할 목적으로 입법화된 재산세공동과세제도 도입의 근본 취지를 크게 훼손할 수도 있을 것이다.

하지만 공동과세제도 도입과정에서 재산세 세수가 크게 감소됨으로써 중장기적인 세출계획을 급격히 변경하거나 축소할 수밖에 없는 일부 자치구의 재정압박을 감안한다면, 균형발전교부금제도의 신설은 새로운 제도시행에 수반될 역효과를 최소화시키는 동시에 신설제도가 안정적으로 정착될 수 있는 기반을 마련해 준다는 점에서 시의적절한 조치로 평가될 수 있다.

이러한 상황을 고려할 때 균형발전교부금제도가 재산세공동과세제도와 결합됨으로써 공동과세제도만 도입될 경우보다 세입의 서열변화효과를 낮춘다는 점에서 후자의 경우에 발생할 수 있는 일부 자치구의 반발을 최소화시킬 수 있을 것으로 판단된다.

한편, 균형발전교부금제도는 2단계의 배분과정을 거치게 되는데, 1차 재정충격완화교부금이 교부된 이후 잔여재원을 활용하여 1차 보전대상에서 제외되는 자치구들을 대상으로 2차 재원확충교부금이 배분된다. 이때, 2차 배분을 위한 재원이 크게 확대되는 2010년 이후부터는 2차 배분시 재정력역지수에 대한 가중치를 높일수록 자치구 간 세입의 균등화효과가 커지는 동시에 서열변화효과는 낮아지는 양상이 나타날 것이다.

또한 균형발전교부금의 1차 교부대상은 제도변화 이후에도 조정교부금불교부단체로 남게 되는 자치구로 한정하는 것이 적절하다. 균등배분방식이 적용된 재산세공동과세제도의 도입에 따라 재산세가 감소하는 자치구 가운데 일부는 서울시 조정교부금제도를 통하여 재산세 감소분에 상당하는 조정교부금을 새로 교부받거나, 혹은 종전보다 증액된 조정교부금을 교부받게 됨으로써 세입이 크게 줄지 않거나, 오히려 증가하게 된다. 따라서 공동과세제도의 도입에 따라 일부 자치구의 재정충격을 완화할 목적으로 교부되는 1차 균형발전교부금(재정충격완화교부금)의 교부대상은 제도변화 이후에도 여전히 조정교부금불교부단체로 남아 있는 자치구들(강남구, 서초구, 중구 등)을 대상으로 하여야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 2005년에 단행된 부동산보유세제 개편의 여파로 서울시 25개 자치구의 자주제원 격차가 더욱 심해지는 상황을 개선하는 방안으로 2008년부터 시행될 예정인 재산세공동과세제도와 그 보완수단으로 고려되고 있는 균형발전교부금제도(가칭)의 도입효과를 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도가 도입될 경우 자치구 간 재산세수와 세입의 균등화효과가 크게 나타날 것으로 예상되며, 자치구 간 세입 측면에서 자치구 간 서열변화는 그다지 크지 않을 것으로 전망된다. 또한 재산세공동과세제도의 도입에 따라 재산세수가 가장 큰 자치구(강남구)와 가장 작은 자치구(강북구) 간 격차는 2008년 14.02배에서 5.28배로, 2009년 14.90배에서 4.88배로, 2010년 15.84배에서 4.48배로 해마다 축소될 것으로 추정된다. 더 나아가 동 제도의 도입에 따라 세입이 가장 큰 자치구(강남구)와 가장 작은 자치구(금천구) 간 격차는 2008년 2.88배에서 2.45배로, 2009년 2.98배에서 2.29배로, 2010년 3.10배에서 2.07배로 낮아질 것으로 예상된다.²³⁾

재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도의 도입은 기초자치단체간 재정력 격차문제를 중앙정부의 지원과는 무관하게 광역자치단체인 서울특별시와 당해 기초자치단체인 25개 자치구가 양보와 협조를 통해 이끌어냈다는 점에서 볼 때 그 의의가 매우 크다. 또한 재산세공동과세제도의 시행은 향후 6대 광역시 자치구간 재정력 격차해소 방안 모색에도 유용한 사례가 될 것이며, 더 나아가 9개 도가 관할하는 시·군간 재정력 격차조정을 위한 대책 마련에도 의미 있는 참고 사례가 될 것으로 판단된다.

하지만 동 제도의 도입취지가 보다 공고화되기 위해서는 다음과 같은 보완이 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 첫째, 서울시 25개 자치구가 안고 있는 취약한 재정여건 및 재정력 격차 해소를 위해 고안된 재산세공동과세제도와 균형발전교부금제도는 그 성격상 중·단기적 처방이라는 점에 유념하여 향후 보다 근본적이고 항구적인 장치를 마련해야 한다.

둘째, 재산세공동과세제도의 시행은 현행 지방세제를 더욱 복잡하게 만들 뿐만 아니라 부수적으로 균형발전교부금제도(가칭)의 신설 등을 초래함으로써 광역자치단체인 서울특별시가 관할 자치구를 지원하는 조정교부금제도의 틀을 변경시키는 문제점을 발생시키기 때문에 그에 대한 합리적인 대책이 수립되어야 한다.

23) 재산세공동과세제도만 도입될 경우에는 강남구와 금천구 간 세입격차는 2008년 2.12배, 2009년 2.05배, 그리고 2010년 1.97배로 축소될 것으로 추정된다.

셋째, 재산세공동과세제도의 시행은 서울특별시와 25개 자치구의 재정자립도를 실질과 달리 과대평가함으로써 서울시(자치구 포함)의 세입구조를 왜곡시키는 결과를 초래하기 때문에 그에 대한 대책이 마련되어야 한다.

넷째, 2008년부터 시행될 예정인 재산세공동과세제도는 공동세분 재산세를 배분함에 있어 균등배분을 적용할 예정이지만, 향후 그것과 구분되는 차등배분의 효과도 면밀히 검토하여 보다 나은 개선안을 모색할 필요가 있다.

【참고문헌】

- 김성태·박완규. (2006). 광역·기초 자치단체간 최적 세원 재배분 방안. [한국지방재정논집], 제11권 제2호. 한국지방재정학회. 69-105.
- 배인명. (1996). 시세와 구세의 조정방안 -서울시를 중심으로-. [지방행정연구], 제10권 제4호 (통권 제38호). 한국지방행정연구원. 97-112.
- 서울시. (2006). 「2006년도 지방세정연감」. 2006.12.
- 서울시. (2007). 2007~2010 시세 세입추계 분석 보고. 재무국(세무과). 2007.3.19.
- 서울시의회. (1995). 서울특별시자치구의 재원조정에 관한 조례. 1995.11.20 조례 제2339호.
- 원윤희 외 3인. 「지방자치이념 구현을 위한 조세체계의 합리적 개편방안 연구」. 서울시립대학교 지방세연구소. 2005.12.
- 원윤희. (1996). 자치구세 재정불균형 개선방안에 관한 연구. [지방행정연구], 제10권 제4호 (통권 제38호). 한국지방행정연구원. 73-95.
- 원윤희. (2005). 서울시와 자치구간 세목교환 : 쟁점분석. [지방세], 제92호. 지방재정공제회.
- 유태현·한재명. (2007). 「서울시 재산세공동과세제도 도입효과 분석」. 서울시립대학교 지방세연구소. 2007.8.
- 이상범. (2005). 광역·시도와 기초자치단체간 세원배분 방향. [지방세], 제92호. 지방재정공제회.
- 이재은. (2006). 지방소득세의 이론적 배경과 한국에서의 도입방안. 한국지방재정학회 2006년 동계정기학술대회 자료집. 2006.2. 243-286.
- 중앙 및 지방정부 세입총계자료는 통계청정보시스템(KOSIS)[<http://kosis.nso.go.kr/>]참조.
지방세법 법률심사연혁 및 각종 개정안들은 국회 법률정보시스템[<http://search.assembly.go.kr/law/>]참조.
- 최병호. (2007). 서울특별시 자치구 재원조정교부금제도 개선방」. 서울특별시의회 행정자치위원회. 2007.4.
- 행정자치부. (2007). 「지방자치단체 예산개요」. 2007.
- 행정자치부. (내무부). 「지방세정연감」. 각 연도.
- 행정자치부. (내무부). 「지방재정연감」. 각 연도.
- Atkinson, A. B. (1983). *The Economics of Inequality*. Oxford: Clarendon Press, 2nd ed.
- Ivica, U. and J. L. Peter. (2005). Redistribution, Horizontal Inequality and reranking: How to measure them properly. Univ. of Oregon Economics Department.

- Kakwani, N. (1986). *Analysing Redistribution Policies: A Study Using Australian Data*. Cambridge University Press ed.
- Kakwani, N. (1984). On the Measurement of Tax Progressivity and Redistributive Effect of Taxes with Applications to Horizontal and Vertical Equity. *Advances in Econometrics*, 3. 149-168.
- Plotnick, R. (1981). A Measure of Horizontal Inequity. *The Review of Economics and Statistics*, LXII. 283-288.

<부표 1> 자치구의 재산세 추계 현황(2008~2010년)

단위 : 백만원, %

연도	2008		2009		2010	
종로	56,085	(4.2)	63,610	(4.2)	71,911	(4.2)
중구	76,989	(5.8)	86,713	(5.7)	97,245	(5.7)
용산	50,079	(3.8)	57,827	(3.8)	66,739	(3.9)
성동	34,376	(2.6)	38,009	(2.5)	41,966	(2.5)
광진	34,957	(2.6)	39,038	(2.6)	43,562	(2.5)
동대문	29,265	(2.2)	32,253	(2.1)	35,475	(2.1)
중랑	19,850	(1.5)	21,692	(1.4)	23,671	(1.4)
성북	29,774	(2.2)	32,880	(2.2)	36,299	(2.1)
강북	17,430	(1.3)	19,125	(1.3)	20,945	(1.2)
도봉	20,896	(1.6)	22,659	(1.5)	24,550	(1.4)
노원	31,762	(2.4)	34,479	(2.3)	37,400	(2.2)
은평	22,614	(1.7)	25,011	(1.7)	27,656	(1.6)
서대문	27,679	(2.1)	30,590	(2.0)	33,775	(2.0)
마포	45,561	(3.4)	51,128	(3.4)	57,308	(3.4)
양천	48,204	(3.6)	53,825	(3.6)	60,113	(3.5)
강서	46,989	(3.5)	52,143	(3.5)	57,770	(3.4)
구로	31,562	(2.4)	34,766	(2.3)	38,231	(2.2)
금천	19,906	(1.5)	21,779	(1.4)	23,761	(1.4)
영등포	63,933	(4.8)	71,291	(4.7)	79,342	(4.6)
동작	29,420	(2.2)	32,561	(2.2)	36,014	(2.1)
관악	30,976	(2.3)	34,146	(2.3)	37,586	(2.2)
서초	159,617	(12.0)	185,534	(12.3)	215,411	(12.6)
강남	244,312	(18.3)	284,965	(18.9)	331,806	(19.4)
송파	113,025	(8.5)	130,998	(8.7)	151,688	(8.9)
강동	47,127	(3.5)	52,615	(3.5)	58,674	(3.4)
계	1,332,390	(100.0)	1,509,638	(100.0)	1,708,899	(100.0)

주 : 자치구의 세입추계 자료임.

자료 : 서울시, 내부자료, 2007. 5.

<부표 2> 서울시 취득등록세 추계 현황(2008~2010년)

단위 : 백만원

연도	취득세			등록세		
	중간가정	양호가정	열약가정	중간가정	양호가정	열약가정
2008	1,599,604	1,850,597	1,333,028	1,774,935	1,985,064	1,691,267
2009	1,656,476	2,099,907	1,378,859	1,827,222	2,218,131	1,740,416
2010	1,705,335	2,400,781	1,417,961	1,874,283	2,480,694	1,784,587

주 : 1) 양호가정 : 2006년도 하반기 부동산가격 폭등에 따른 과표상승분 반영을 위해 개별 공시지가, 주택공시가격 등 세수추계 변수를 비교적 높게 상승한 최근 3년간의 평균상승률 등으로 적용하고, 또한 징수율 및 과표신장률, 거래신장률 등을 전 5년 중 최고수준으로 적용.

2) 중간가정 : 2006년도 중기재정계획을 적용(세액증감에 직접 영향을 주는 거래신장률, 세율인하 조치, 과표신장률 등을 반영).

3) 열약가정 : 행자부에서 추진중인 거래세 감면대상 확대(주택-)모든 부동산)에 따른 세입감소금액을 반영하고, 징수율 및 신장률 등을 전 5년 가운데 가장 낮은 수준으로 반영.

자료 : 서울시 재무국(세무과), 「2007~2010 시세 세입추계 분석 보고」, 2007. 3.19.

<부표 3> 서울시 자치구의 기준재정수요액 및 기준재정수입액 추정현황(2008~2010년)

단위 : 백만원

구분	기준재정수요액				기준재정수입액			
	최근 2년간 평균증감율에 기초한 추계				최근 5년간 평균증감율에 기초한 추계			
	2008년	2009년	2010년	평균 증감율	2008년	2009년	2010년	평균 증감율
종로구	124,125	126,789	129,511	2.1%	94,992	101,243	107,906	6.6%
중구	119,647	124,628	129,815	4.2%	146,962	155,589	164,723	5.9%
용산구	125,035	129,805	134,757	3.8%	72,215	80,106	88,860	10.9%
성동구	125,214	129,345	133,613	3.3%	54,699	59,820	65,420	9.4%
광진구	120,286	126,093	132,180	4.8%	49,133	53,253	57,718	8.4%
동대문	135,020	140,151	145,477	3.8%	51,657	55,834	60,350	8.1%
중랑구	127,989	132,923	138,047	3.9%	34,133	35,679	37,295	4.5%
성북구	142,266	148,269	154,526	4.2%	54,619	58,812	63,327	7.7%
강북구	119,419	123,920	128,591	3.8%	32,958	35,342	37,898	7.2%
도봉구	113,885	119,775	125,970	5.2%	35,149	37,735	40,510	7.4%
노원구	156,219	163,677	171,492	4.8%	50,833	54,371	58,156	7.0%
은평구	128,901	133,552	138,372	3.6%	36,414	38,710	41,151	6.3%
서대문	119,554	122,887	126,313	2.8%	43,332	46,779	50,499	8.0%
마포구	135,077	139,180	143,407	3.0%	79,377	88,954	99,688	12.1%
양천구	127,903	133,742	139,849	4.6%	75,814	85,805	97,112	13.2%
강서구	148,631	154,766	161,154	4.1%	69,463	74,457	79,810	7.2%
구로구	129,702	135,567	141,698	4.5%	52,307	56,364	60,736	7.8%
금천구	111,812	116,177	120,713	3.9%	38,066	41,063	44,297	7.9%
영등포	142,396	148,521	154,909	4.3%	114,606	121,393	128,581	5.9%
동작구	125,943	130,408	135,032	3.5%	51,163	55,848	60,963	9.2%
관악구	142,359	149,522	157,045	5.0%	49,307	53,523	58,098	8.5%
서초구	139,025	144,955	151,138	4.3%	184,998	206,594	230,710	11.7%
강남구	155,170	163,081	171,395	5.1%	321,900	354,683	390,804	10.2%
송파구	153,005	157,931	163,016	3.2%	145,048	163,307	183,866	12.6%
강동구	122,663	125,487	128,375	2.3%	70,051	78,592	88,174	12.2%
계	3,291,245	3,421,153	3,556,396	3.9%	2,009,195	2,193,855	2,396,651	8.8%

자료 : 서울시, 내부자료, 2007. 5.