



서울시 자치구 간 재정 불균형에 관한 연구 - 세목별 지역 균형성 분석을 중심으로

저자 (Authors)	고재학
출처 (Source)	한국행정학회 학술대회 발표논문집 , 2010.6, 1006-1023 (18 pages)
발행처 (Publisher)	한국행정학회(미사용) The Korean Association For Public Administration
URL	http://www.dbpia.co.kr/Article/NODE01542751
APA Style	고재학 (2010). 서울시 자치구 간 재정 불균형에 관한 연구. 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 1006-1023.
이용정보 (Accessed)	이화여자대학교 203.255.***.68 2018/12/03 14:35 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

서울시 자치구 간 재정 불균형에 관한 연구

-세목별 지역 균형성 분석을 중심으로-

고재학(대진대학교)

I. 서론

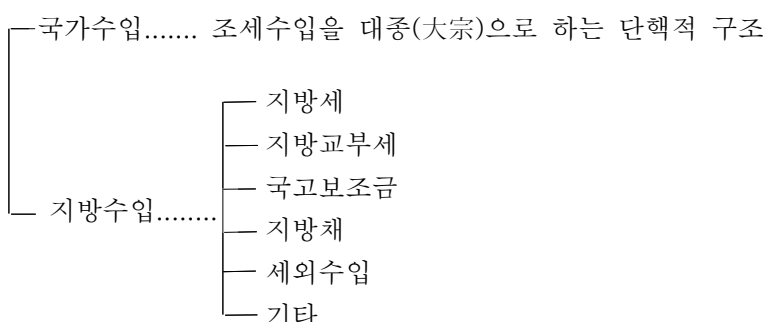
지난 88년 지방자치법이 전면 개정되면서 서울특별시 행정구에도 지방자치단체로서 법인격이 부여되었고, 이듬해부터 독립적인 구 예산을 편성 운영하게 되었다. 91년에는 처음으로 지방의회가 구성되었으며, 95년에는 선거를 통해 자치단체장이 선출됨으로써 본격적인 지방자치제가 실시되었다. 현재는 지방자치가 다시 실시된 이후 15년 동안 상당한 성과와 발전을 이루며 정착되어 가고 있는 중이다. 그러나 많은 부분에서 지방자치의 긍정적인 측면에도 불구하고 현재의 지방자치제도는 행정적 · 재정적 · 사회적 측면에서 여러 가지 문제점과 한계가 발생하고 있다. 이 중에서 본 연구는 지방자치 실시 이후 꾸준히 논란이 되어 온 서울특별시 자치구 간의 재정 불균형에 관한 연구이다. 저자는 1987년 논문을 통해 지방자치제도가 실시되기 이전의 서울특별시 수입분포에 관한 연구를 실시하였다(고재학, 1987). 이 논문에서 저자는 당시 서울특별시의 17개 구에 대한 지방세목별 수입분포를 분석하고, 결과로서, 지방자치제도 실시를 앞두고 자치구제로 거론이 되었던 면허세, 재산세, 사업소세 중에서 다른 세목에 비해 수입 불균형을 보이던 사업소세에 대한 자치구세 선정이 지역 간 재정 불균형의 원인으로 작용할 수 있다는 견해를 제시하였다. 그러나 1995년 지방자치 실시 이후 서울특별시는 서초, 송파, 양천, 광진, 금천, 강북, 중랑, 노원구가 신설되면서, 25개의 자치구로 분리되었으며, 지방세원 또한 많은 변화가 있었다. 1987년 저자가 우려했던 것처럼 서울특별시 자치구간의 재정 불균형 현상은 지방자치 실시부터 15년이 지난 지금까지도 여전히 존속되고 있다. 따라서, 본 연구는 이미 저자가 지방자치제도가 실시되기 이전부터 문제가 될 것으로 지적되었던 서울특별시 자치구 간의 세목별 세입격차에 관한 현황을 재분석하고, 그동안의 재정 불균형에 대한 정부의 해소노력 과정과, 차후 재정 불균형 해소를 위한 재정개편 방안을 변화된 현실에 맞게 제시하고자 한다.

II. 자치구 재정에 관한 이론적 고찰

1. 지방세의 지위

지방세는 지방자치단체가 지방행정 서비스를 제공하는 데 대한 반대급부로서 그 필요한 경비를 조달할 목적으로 지역의 주민들로부터 강제적으로 부과·징수하는 조세이다(손희준 외, 2006: 79). 여기서 지방세의 지위란 지방세가 어떤 구조 속에 있으며, 어떤 구조를 가지고 있는지를 말하는 것으로 이는 앞으로 논의될 자치구세의 구조적 고찰에 필요한 요소이다. 우선, 지방세는 지방자치단체가 그 경비의 재원으로 충당하기 위하여 취득하는 화폐적 수입인 지방수입의 구조 속에서 찾아 볼 수 있다. <표 2-1>에서 보듯이 국가의 재정이 조세수입을 대종(大宗)으로 하는 단핵적인 세입구조인 반면, 지방수입은 지방세, 지방교부세, 국고보조금, 지방채, 세외수입 등을 중심으로 하는 다핵적인 구조로 되어 있다.

<표 2-1> 지방수입 구조



지방자치단체의 수입은 몇 가지 기준에 의해서 분류될 수 있는 바, 수입조달의 구속성에 따라 자주재원과 의존재원으로 나누고, 그 용도를 기준으로 일반재원과 특수재원으로 나누며, 그 계속성과 안정성을 기준으로 경상적 수입과 임시적 수입 등으로 나눈다(손재식외, 1983: 293-295). 이렇게 분류해 볼 때 지방세는 지방자치단체가 자주적으로 수입하고, 지방자치단체가 어떤 경비에도 자유롭게 충당할 수 있는 수입이며, 매 회기년도마다 계속적으로 확보될 수 있는 것으로서 자주재원이며, 일반재원이고, 경상적 수입이다(손희준외, 2006: 129-138). 지방세의 구조는 <표 2-2>에서 보듯이 도세와 시군세로 분류되며, 시군세는 다시 보통세와 목적세로 구분된다. 여기서 광역시 특별시의 대도시세는 자치구제도 실시이후 면허세, 재산세, 종합토지세, 사업소세가 자치구세로 확정되었다.

<표 2-2> 지방세 구조

		대도시세	도세	시 • 군세	자치구세	과세유형	세율구조
보통세	취득세	√	√			재산과세	비례세
	등록세	√	√			재산과세	비례세
	경주 • 마권세	√	√			소비과세	비례세
	면허세		√		√	기타과세	정액세
	주민세	√		√		소득과세	정액/비례

	재산세			√	√	재산과세	누진세
	자동차세	√		√		재산과세	정액세
	농지세	√		√		소득과세	누진세
	담배소비세	√		√		소비과세	정액세
	도축세	√		√		소비과세	비례세
	종합토지세			√	√	재산과세	누진세
	주행세	√		√			정액세
목 적 세	공동시설세	√	√			재산과세	누진세
	지역개발세	√	√			재산과세	비례세
	도시계획세	√		√		재산과세	비례세
	사업소세			√	√	재산/소득	정액세
	16	12	6	10	4		

※ 사업소세의 재산할은 재산과세, 종업원할은 소득과세적 성격 **주민세의 소득할은 비례세, 균등할은 정액세적 성격. 자료: 안용식외(2002), 「지방행정」, 서울: 대영문화사, p.363.

2. 대도시 지방세의 조정

대도시는 광역시와 특별시로서 지방자치 실시 이후 자치구와 대도시로 중층구조를 갖게 되었다. 대도시에서 재원조정은 시와 구간에 이루어지는 수직적 조정과 구간에 이루어지는 수평적 조정으로 구분되는데, 수직적 조정은 자치단체 계층 간의 권한과 사무배분에 따라 결정되는 보장적 성격을 띠며, 조정기준은 행정의 능률성과 민주성이 조화되는 상태여야 한다. 수평적 조정은 각 기초자치단체인 구간의 행정수요와 세원의 불균형 분포에서 기인하는 재정적 격차를 해소하기 위한 보전적 성격을 띠며, 그 조정기준은 공간적 사회적 형평성이 있어야 한다(노용희, 1986: 32). 수직적 조정은 따라서 배분 될 재원의 크기를 결정하는 것으로, 시·구간의 각 자치단체가 담당할 사무의 배분상태에 의해서 결정된다고 하겠으며, 그 방식은 자치구세가 된다. 그런데 지역 간의 재정적 균형화와 안정성 확보를 위해서는 자치구세는 자치구의 중요한 자주재원임을 감안하여 안정성·보편성이 큰 세목으로 해야 한다. 수평적 조정은 또한 대도시 체계 내에 초래되고 있는 각 부분 지역들의 기능분담이나, 공간구조의 진화 등으로 인하여 경제적 불균형을 해소하기 위한 것으로 그 방식은 조정세가 된다. 이와 같은 조정세는 보편성과 안정성이 결여되어 있더라도 각 구의 부족재원 보전을 위해 세수의 충분성을 가져야 한다(손희준외, 2006: 177-180, 노용희, 1986: 32-42). 그러나 조정세의 지나친 의존은 지방자치의 목적을 저해할 소지가 있다.

3. 대도시와 자치구 간 세원배분

지방자치 실시 이후 재정 불균형을 해소하기 위해서 상위 시 정부와 하위 자치구 간에 세목을 어떻게 나눌 것인가가 관건이 되었다. 그러나 기존의 세원분할의 기본구도가 확정된 이후에도 추가적 세수확충 전략과 방안이 필요하다. 대도시와 자치구간의 세원배분을 구상함에 있어서 국세와 지방세의 일반적 배분원칙이 유추되어 판단기준으로 활용될 수 있다. 왜냐하면, 대도시와 자치구의 관계도 궁극적으로는 상위정부와 하위정부의 관계로 파악된다는 점에서 상위정부와 하위정부 간 재원배분의 기본적 판단기준을 제공하는 「중앙정부와 지방정부 간 조세원칙」이 이들 간의 조세분담 탐색에 기본적인 평가기준이 될 수 있기 때문이다. 우선 과세대상이 되는 세원이 자치구 단위에서 어느 정도 고르게 분포하고 있느냐 하는 것(보편성의 원칙)은 세원배분에서 매우 중요한 기준이 된다. 특히, 지방세의 대부분이 재산관련 조세라는 점에서 대도시 지역에서의 재산가치에 대한 지역적 분포를 파악하는 작업이 선행 되어야 한다. 실제로 지방자치 실시 이후 재산세의 종합과세화 방안이나 재산가치평가의 실세화는 자치구의 재정건실화에 크게 기여하였다. 따라서, 토지 및 건물에 대한 보유재산가치를 과세표준으로 하는 재산세가 타지방세목과 비교해 볼 때 어느 정도 세원분포가 고르게 이루어지고 있느냐는 매우 중요하다. 그러므로, 본 연구에서는 대도시세와 자치구세를 재편하는 것을 전제로 재산세를 포함한 대도시세 및 현행 자치구세의 세목별 세입 불균형성과 그 규모를 분석하고 세원의 재 배분 방안을 논의 하고자 한다.

4. 지방세의 세원 균형의 중요성

대도시와 자치구 간의 세원배분에 있어서 기준이 되는 것은 앞서 언급한 바와 같이 일반 지방세의 원칙이다. 이상희(1982)는 지방세의 원칙으로 보편성의 원칙, 안정성의 원칙, 정착성의 원칙, 응징성의 원칙, 분담분임의 원칙, 수입의 신장성 원칙을 들고 있으며, K.J. Davey는 충분성 및 탄력성(adequacy and elasticity), 형평성(equity), 행정관리 타당성(administrative feasibility), 정치적 수용성(political acceptability)을 들고 있다. 또한, W. Wittmann은 지방세로서 적합한 다섯 가지를 다음과 같이 들고 있다. 첫째, 지방세는 지방 자치단체의 재정수요에 대응할 수 있을 만큼 신장성이 있고, 충분한 수입을 제공하는 것이어야 한다(伸張性), 둘째, 지방세는 국세와는 달라서 경기감응적 이어서는 안 된다(安定性). 셋째, 지방세는 주민의 책임의식을 높이는 것이어야 한다(負擔分任性). 넷째, 지방세는 지역적으로 보편적이고, 재정수요를 가능한 한 평등히 보전하는 것이어야 한다(普遍性). 다섯째, 지방세는 기업의 입지나 경쟁에 있어서 중립을 유지하는 것이어야 한다(오연천, 1986: 116-117). 그 밖에도 지방세 부담의 응징성, 지방세의 자주성 등을 들기도 한다(유종해, 1984: 701-702). 그러나 이러한 기준은 지방세가 지니고 있는 특징적 성격을 예시적으로 부각시킨 상대적 기준에 불과할 뿐 지방세의 평가에 있어서 배타적인 기준을 제공하는 것은 결코 아니다. 일반적으로 지방세로 적합한 기준으로 가장 많이 거론되는 것은 자원배분 기능의 효과적인 수행과 관련한 능률성, 공공서비스에 대한 재원부담의 원칙으로서의 응징성, 세원의 지역적 분포와 세수의 안정성, 지역경제활동을 비례적으로 반영하는지의 여부와 지방단위의 세무행정에 적합한지의 여부 등을 들고 있다(손희준, 2006; 강인재, 1993; 오연

천,1993). 여기서 어떤 지방세의 과세기초가 상대적인 관점에서 균형적인 분포를 보이는 것이라면, 하위지방자치단체의 세원으로 배정하는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 과세대상이 되는 세원의 지역적 격차가 심할 경우, 이에 대한 지방세의 부과가 지방자치단체의 자주수입인 지방세 수입의 지역적인 불균형을 촉진시켜 결국 불균형을 시정하기 위한 상급자치단체의 추가적인 지원이 필요해지기 때문이다.

Ⅲ. 기존 재정 불균형 해소의 노력

1. 참여정부의 노력

앞서 언급한 바와 같이 지방세의 대부분은 재산관련 조세이기 때문에 자치구 간의 재정 불균형의 원인은 지역마다 차이가 나는 재산가치의 불균형에서 기인한다. 지난정부는 1990년 전국의 토지를 소유자별로 합산하여 누진과세하는 종합토지세를 신설하였으나, 지역 간 부동산 가격 안정화에는 실패하였다. 참여정부는 ‘서민안정’을 중점정책으로 하면서, 강남 집값 잡기를 목표로 2003년 10·29 부동산 대책과 2005년 8·31 부동산 대책, 2006년 3·30 부동산 대책 등을 취하였다.¹⁾ 이에 따라 주택수요(세제) 정책 / 주택공급 정책 / 토지시장안정 대책 / 서민주거안정 대책이 쏟아져 나왔다. 2006년부터는 보유세제 개편을 통해 종합부동산세를 2009년까지 단계적으로 과세표준을 높여 과세하는 조치를 취하였다. 종부세는 부동산 값을 잡기 위한 참여정부의 상징적 정책 중 하나였지만 현 정부 들어 세대별 합산에 대한 위헌 결정과 세율 및 과표 구간조정, 주택 및 토지 공시가격 하락 등의 조치가 취해지면서 세수가 다소 감소하였다.

<표 3-1> 종부세 과세대상 기준변경 내용

구분	2005	2006~8	2009
주택	인별 9억 초과	인별 6억초과	인별 6억 초과 (1세대1주택은 9억 초과)
종합토지	인별 6억 초과	인별 3억 초과	인별 5억 초과
별도토지	인별 40억 초과	인별 40억 초과	인별 80억 초과
서비스업토지	-	인별 200억 초과	폐지

자료: 국세청 보도자료(2009.11.26.)

2005년 도입 당시 종부세는 징수액 4천억 원을 시작으로 2006년엔 1조3천억 원, 2007

1) 10.29 대책 중의 핵심은 1가구 3주택자 이상 양도세 중과 조치, 8.31 대책의 핵심 내용은 2007년부터 1가구 2주택 양도세 50% 중과세 조치, 3.30 대책의 핵심은 시가 6억 원 이상 고가 주택에 대해 총부채상환비율(DTI)을 적용 등을 들 수가 있다.

년 2조4천억 원으로 증가세를 이어갔다. 당초 계획대로라면 과표 적용률이 2006년에 70%에서 매년 10%포인트씩 상향조정해 2009년엔 100%가 될 예정 이어서 2007년 이후에도 별다른 요인이 없는 한 세수가 계속 늘어나게 돼 있었다. 하지만 종부세의 세대별 합산에 대해 헌법재판소가 2008년 위헌 결정을 내린데 따른 환급금 등으로 종부세 징수액이 줄어들기 시작했고 종부세 부담을 합리화한다는 정부의 방침에 따른 과표 구간과 세율 조정 등으로 종부세 결정세액과 납세인원은 더 줄어들게 됐다. 특히 주택분의 종부세 납세 대상은 수도권에 밀집되어 있으며, 서울시의 경우 종부세 납부 대상인원은 그 비중이 68.2%가 되어 주택분 종부세의 과반수 이상이 서울에 거주하는 주택소유주들이 부담하고 있다²⁾. 이는 강남과 강북의 부동산 가격 격차로 인하여 두 지역 간에 세입격차를 가져오는 중요한 원인으로 작용하고 있다. 이와 같이, 주택수요(세제) 정책은 현 정부 들어 다소 물려 선 느낌이 있으나, 주택공급 정책과 서민주거안정화 정책은 꾸준히 진행되어 어느 정도 부동산 가격 안정화에 기여하고 있는 것으로 평가 되고 있다. 이렇듯 다양한 서민생활안정 대책은 지역 균형발전을 통한 지역 간 재정 불균형을 해소하는 기재로 작용되고 있으나, 아직도 그 결과는 <표 3-2>에서 보듯이 서울시의 각 자치구간의 재정자립도 편차를 크게 바꿀만한 수준은 아니다.

<표 3-2> 2008,12,31 현재 서울 각 자치단체 재정 자립도 현황

순 위	단 체 명	재정 자립도	재정 자주도
	서울 본청	85.7	92.0
1	중 구	86.0	89.7(1)
2	서초구*	77.1	88.1(3)
3	강남구	75.5	89.2(2)
4	종로구	72.2	85.5(5)
5	송파구*	70.6	80.1(6)
6	용산구	70.2	87.7(4)
7	영등포구	66.9	78.9(9)
8	강동구	53.7	79.6(7)
9	양천구*	52.9	74.9(15)
10	마포구	49.6	79.6(7)
11	서대문구	45.4	78.2(11)
12	성동구	45.2	78.8(10)

2) 2008년 종부세 납부 현황을 최종 집계한 결과 전국 주택호수의 15.9%를 차지하고 있는 서울에서는 주택분 종부세의 72.3%를 납부하고 있다. 경기도는 주택호수에서 27.9%를 차지하고 있는데, 주택분 종부세 납세액은 19.5%를 차지하고 있으며, 인천이 4.8%의 주택호수 비율에 주택분 종부세는 1.7%를 납부하고 있는 것으로 나타났다. 수도권에서는 주택분 종부세 납세액이 전체의 93.5%(전체 주택호수의 48.6%)를 차지하고 있어 주택분 종부세는 수도권이 거의 부담하고 있다. 이를 전체 인구와 종부세 대상인원의 비율로 살펴 보면 전체 인구의 51.8%가 거주하고 있는 수도권에서 종부세 대상인원의 94.5%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 서울은 전체 인구의 17.9%가 거주하고 있으면서 종부세 대상인원은 가장 많은 비중인 68.2%가 되어 주택분 종부세의 과반수 이상이 서울에 거주하는 주택소유주들이 부담하고 있다.(통계로보는 아파트 2010.03.03.)

13	광진구*	44.6	75.8(13)
14	동작구	43.4	76.4(14)
15	금천구*	41.8	77.4(12)
16	구로구	41.4	74.5(17)
17	성북구	41.2	74.9(15)
18	동대문구	38.7	74.8(16)
19	강북구*	36.2	71.0(20)
20	도봉구	35.3	74.9(15)
21	강서구	35.1	61.7(22)
22	은평구	35.0	71.6(19)
23	관악구	34.2	72.0(18)
24	중랑구*	30.9	67.8(21)
25	노원구*	29.1	61.2(23)

※ * 지방자치 실시 이후 신설된 자치구

○ 재정 자립도 : 지방세+세외수입-지방부채/일반회계 예산

○ 재정 자주도 : 지방세+세외수입+상급단체 교부금/일반회계 예산

(상급단체 교부금 : 지방교부세+재정보전금+조정교부금)

2. 정치권의 노력

부동산 대책과 더불어 지역 간 재정 불균형을 해소하는 방안으로 재정조정 방안이 정치권에서 제기되기도 하였다. 1995년 지방자치시대가 열리면서 정치적으로 지속적인 관심을 보인 것은 지방세 일부 개혁안 통과 여부다. 2010년 현재 논쟁 중인 지방세 개혁 안건은 크게 두 가지다. 현 민주당(과거 열린우리당)에서 내놓은 ‘세목 교환’과 한나라당 김충환 의원이 제시한 ‘공동 재산세(이후 공동세) 50% 안’. 세목 교환은 서울시 세목인 담배소비세, 자동차세, 주행세 3개 세목과 자치구세인 재산세를 서로 맞교환 해 자치구 간 세수 격차를 해소하자는 방안이고, ‘공동세 50%안’은 서울시 25개 자치구 재산세의 절반을 서울시가 걷어 25개 구에 균등하게 나눠주자는 제안이다. 재정자립도가 높은 강남 3개구(강남·서초·송파)는 반발하고 있다. 세목 교환과 공동세 안 어느 것도 수용할 수 없다는 입장이다. 반면 강북(노원·도봉·중랑·강북)에서는 세금을 나눠 세수 격차를 줄여야 한다고 주장한다. 이 논쟁은 95년 지방자치가 시작된 시점부터 15년간 지속돼 왔다. 그동안 다양한 개혁안이 논의됐지만 번번이 실패한 이유는 단 하나. 이해관계가 너무나 뚜렷하기 때문이다. 95년 11월 정부 차관회의에서 시세인 담배소비세와 자치구세인 종합토지세(이후 종토세)의 세목 교환 방안이 만장일치로 통과됐으나 추진되지 못했다. 이후 97년과 2001년에도 종토세와 담배소비세를 교환하는 방안이 추진된 적이 있으나 무산됐다. 구민을 위한 살림을 하는 구청이 구민 건강을 위협하는 담배소비세로 살림을 운영한다는 것이 바람직하지 못하다는 의견이

많았기 때문이다. 게다가 종토세는 갈수록 세원이 늘어나는 세금이고, 담배소비세는 금연 인구 증가로 갈수록 줄어드는 세원이라 자치구의 반발이 심했다. 이후 2005년 열린우리당 우원식 의원의 발의로 구세인 재산세와 시세인 담배세·자동차세·주행세 등 3가지 세목을 묶어 교환하자는 세목 교환이 거론됐다. 이 안건 역시 재정 여건이 좋은 구들은 재산세를 지키자고 하고, 재정 여건이 어려운 구들은 교환하자는 주장이 맞섰다. ‘공동세 50% 안’은 한나라당 김충환 의원이 세목 교환의 절충안으로 내놓은 안이다. 김 의원은 “세목 교환은 구 예산의 상당수를 차지하는 재산세 전부를 서울시에 내주는 것이라 지방자치 근간을 흔들게 되지만, 공동세 50%안은 재산세 절반은 구세로 지키면서 동시에 재정 불균형을 완화할 수 있는 최적의 방법”이라고 주장한다(시사한국 2007.4.11.).

<표 3-3> 12년간 지방세 개혁에 대한 논의 과정

- 1995년 정부 차관회의에서 담배소비세(시세)와 종합토지세(구세) 세목교환 방안 만장일치로 통과됐으나 무산
- 1997년 담배소비세와 종합토지세 세목교환 다시 거론됐으나 무산
- 2001년 담배소비세와 종합토지세 세목교환 3차 무산
- 2005년 재산세(구세)와 담배세·자동차세·주행세 등 세 가지 서울시 세목 교환 방안 나옴(열린우리당 우원식 의원), 서울시 25개 자치구 재산세의 절반을 서울시가 걷어 구에 균등하게 나눠주자는 ‘공동세 50%’안 발의(한나라당 김충환 의원)
- 2007년 행정자치부, “세목교환이든, 공동세 50%든 자치단체 균등 발전 위한 방안 마련하겠다”고 발표

3. 기존 연구에서 본 학계의 노력

이러한 재정 불균형 해소를 위한 학계의 연구도 그동안 꾸준히 진행되었다. 지방자치제도 실시 이후 지역 간 재정 불균형과 지역 균형발전적 차원의 지방세원 조정에 관한 연구가 진행되었다. 이들 연구를 분석해 보면, 일반재원주의 원칙에 입각한 지방교부세 현실화 방안이나, 재정조정제도 개선에 관한 연구(이창균, 2002), 현실에 적합한 지방세 신설(원윤희, 2003), 지방소득세 도입방안(이재은, 2002), 지방특별소비세 도입(유태현·한재명, 2006) 등으로 지방세의 전면개편과 같이 자주재원주의에 입각한 지방세제 개편방안을 제시한 연구는 많지 않았다. 또한 지방세제를 개편한다면, 어떤 세목의 교환이 바람직 한 것인지를 밝혀야 하는데, 대부분의 연구는 원칙과 이론에 입각하여 방향을 제시할 뿐 지방세가 전면적으로 개편된다면 구체적으로 어떤 세목교환이 필요한 지에 대한 분석적 연구(박완규(2001), 이영화·김대영(2007))는 적었다. 따라서, 기존 연구와는 달리 본 연구가 의의를 갖는 것은 지방세제 개편 시 요구되는 세원의 지역 간 균형성에 근거하여, 교환할 세목을 찾기

위한 양적 지표를 얻어내는 방법론을 제시하고 있다³⁾는 것과, 서울특별시를 사례로 지방자치 실시 이전과 지방자치 실시 이후 15년이 지난 현재의 서울특별시 자치구 간 재정 불균형 현상이 어떤 세목에서 야기되고 있는지를 비교분석하고 있다는 점이다.

IV. 연구방법

1. 본 연구의 방향

본 연구자는 지방자치제도가 실시되기 이전인 1987년에 지방자치제도가 실시되면, 서울특별시 자치구 간의 재정 불균형이 큰 문제로 대두될 것이라는 연구결과를 도출한 바 있다. 우려한 바와 같이 지방자치제도가 실시된 지 15년이 지난 현재에도 자치구간의 재정 불균형으로 인한 지역격차가 해소되지 않고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 이 문제를 해소하려는 노력이 꾸준히 있어왔으나, 정치권의 합의가 이루어지지 않음으로 인하여 해소의 기미는 여전히 불투명하다. 또한, 자치구의 분리로 인하여 당초 17개였던 자치구가 25개로 늘어났으며, 이에 따른 세수의 변화도 일어났다. 이에 따라 후속연구로서 자치구의 재정 불균형 현상이 어떻게 달라졌는지를 분석하고, 이에 대한 대책을 재 논의하고자 한다.

본래 도시행정 측면에서 볼 때 도시에 대한 연구가 도시정치학, 도시경제학, 도시사회학, 도시지리학, 도시계획학 등 다방면에서 접근이 가능하지만(이성복, 1986: 17), 여기서는 도시재정학적인 측면에서 연구하였다. 지리적 범위는 서울특별시의 자치구 중에서 종로구, 중구, 용산구, 성동구, 동대문구, 성북구, 도봉구, 은평구, 서대문구, 마포구, 강서구, 구로구, 영등포구, 동작구, 관악구, 강남구, 강동구의 17개 구를 대상으로 하였으며, 세목별로는 취득세, 등록세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세(농소세), 도축세, 마권세, 도시계획세, 소방공동시설세, 사업소세 등 12개 항목에 한정하였다. 범위를 한정 한 이유는 1987년 연구당시의 결과와 2010년 현재의 결과를 비교하는 것을 연구의 한 목적으로 하였기 때문이다.⁴⁾

이 때문에 본 연구에서 제외된 지역과 항목에 대한 분석이 결여되었다는 한계가 있다. 또한 지역분할로 인하여 세수지역의 변동이 있기 때문에 1987년 연구와의 비교에서 지리적, 인구적인 오차가 발생할 수 있다. 그러나 본 연구의 목적인 지방자치제도 실시 전후의 재정불균형 수준의 변화를 분석하고 대안을 논의 하는 데에는 무리가 없을 것으로 생각한다.

3) 유사한 연구로는 이영희·김대영(2007), “광역과 기초 간 세원배분에 관한 연구”가 있으며, 이 연구에서는 통계자료 2004년을 기준으로 자동차세 주행세를 자치구세로 이전하고 자치구세 중 재산세를 비주택분과 주택분으로 이원화한 후 비주택분을 특별시세로 이전하는 것이 바람직하다는 결론을 낸 바 있다.

4) 1987년 연구자료는 1986년 서울시 통계연보이며, 2010년 연구자료는 2009년 서울시 통계연보가 활용되었다.

2. 재정 불균형의 평가방법

지방재정의 지역간 격차를 분산 혹은 변이의 개념으로 정의하는 경우에 그 격차의 정도는 분산측정 방법에 의하여 계량적으로 파악될 수 있다. 통계학에서 일반적으로 사용하는 분산도 측정의 방법은 절대적 분산도를 측정하기 위한 것으로 범위, 사분위편차, 평균편차, 표준편차 등의 네 가지가 있고, 상대적 분산도를 측정하기 위한 것으로 변이계수, 평균편차계수, 사분위편차계수 등이 세 가지가 있다(Ya-Lun Chon, 1969: 87-107). 이 중에서 범위란 측정 자료들 가운데 최소치와 최대치 간의 차를 말하며(노화준, 1986: 51). 사분위편차는 어느 집단에 대한 측정 자료들을 크기 순으로 늘어 놓았을 때 가장 작은 값의 자료 항목으로부터 25%에 해당하는 위치에 있는 자료 항목의 값을 제1사분위수라 하고, 75%에 해당되는 위치에 있는 자료 항목의 값을 제3사분위수라고 하는데, 이때 제3사분위수와 제1사분위수간의 차를 사분위수 간 범위라 하고 이것을 둘로 나눈 것을 사분위편차라 한다(노화준, 1986: 52). 평균편차는 2개의 특수한 수치만을 가지고 분산정도를 나타내는 범위나 사분위편차의 결함을 극복하기 위해서 모집단을 구성하는 모든 단위의 값을 전부 고려의 대상으로 삼되, 어떤 대표적인 기준치로 부터의 차이의 절대치를 평균화 한 것이다(김안제, 1979: 374). 표준편차는 도수분포에서 자료의 각 항목들이 산술평균으로부터 얼마나 멀리 떨어져 있는가 하는 정도를 나타내기 위한 수단이다(노화준, 1986: 53).

이러한 것들은 계산이 간편하여 사용하기 편리하지만 절대적 분산도를 측정하는 수단이기 때문에 상대적인 분산도를 측정하기에는 미흡한 방법이다(노화준, 1986: 57-58). 따라서 여기서는 표준편차의 산술평균에 대한 비율로서 표시되는 변이계수를 이용하여 자치구 간 세원 분포의 지역적 격차를 평가 하였다. 변이계수는 도수의 상대적인 분산도를 측정하는데 유용한 방법으로 평가되고 있으며, 지방 소득격차의 연구에 자주 사용되고 있는 방법이기도 하다. 특히 J. G. Williamson(1968)은 단순한 변이계수를 사용하지 않고, 지역의 인구비중을 가중치로 사용한 가중변이계수를 사용하고 있다. 따라서 여기서도 세원의 상대적인 분포와 그 격차를 측정하되 세수입 규모가 당해지역의 인구규모와 밀접한 관련이 있다는 판단 하에 당해 지역의 인구비중을 가중치로 사용한 가중변이계수를 이용하여 재정불균형성을 측정하였다.⁵⁾ 본 연구에서 사용한 가중변이계수의 산출공식은 다음과 같다.

$$\text{가중변이계수(CV)} = \frac{\sqrt{\sum [(Y_i - \bar{Y})^2 P_i / P_t]}}{\bar{Y}} \times 100$$

Y = i 區의 1인당 세수입

5) 지방세입원(地方歲入源)의 하나인 지방세외수입의 규모에 있어서도 인구밀도보다는 인구규모의 설명력이 더 높음이 밝혀진 바 있다. 즉, 세외수입의 규모와 인구밀도, 인구규모간의 회귀분석에서 결정계수가 각각 0.53과 0.99로 나타나 세외수입 규모와 인구규모간의 상관관계가 아주 높은 것으로 나타났다(오연천, 1985: 111-112).

Y' = 전국의 1인당 평균 세수입

P_i = i 區의 인구수

P_t = 서울특별시의 총인구수

산출된 결과에서 변이계수의 수치가 적을수록 세수의 균형적 분포가 이루어진 것으로 분석한다.

V. 재정 불균형 분석결과

1. 1987년 자치구 간 세목별 세입 불균형 현황

<표 4-1>은 1987년 자치구별 지방세 세목의 세입 격차를 분석한 것이다. 당시의 연구에서는 지방세의 기반으로 인구, 면적, 사업소 및 생활보호대상자 현황 등을 분석하였으나(고재학, 1987: 31-51), 여기서는 지면의 한계로 이러한 지방세의 기반 중에서 인구변동 추세에 대해서만 언급하고자 한다.

<표 4-1> 1987년 자치구별 지방세 세목의 세입 격차

단위: 원/1인당

구분 세목	종로	중구	용산	성동	동대문	성북	도봉	은평	서대문	마포
취득세	15,786	28,017	14,301	8,196	7,069	6,435	7,513	6,625	7,028	8,528
등록세	20,981	29,146	14,539	9,100	7,227	5,957	8,021	7,353	8,061	9,994
면허세	1,870	3,764	1,098	790	726	686	555	732	755	757
주민세	42,797	156,440	13,187	6,183	3,967	4,024	2,738	2,737	4,466	5,239
재산세	20,835	33,882	11,801	6,791	6,186	5,828	5,215	6,123	6,465	7,503
자동차세	12,805	30,198	8,680	4,920	4,032	4,137	3,501	5,063	4,963	5,659
농지세(농소세)				2			14	11		
도축세				2,303						
마권세				9,404						
도시계획세	11,120	20,529	5,724	3,776	3,436	2,974	2,863	3,549	3,520	4,087
소방공동시설세	4,113	10,422	1,799	1,097	940	621	640	692	849	986
사업소세	6,431	22,041	2,172	1,731	804	419	938	418	531	855
소계	136,739	334,439	73,301	54,275	34,387	31,081	31,988	33,297	36,628	43,588
인구수	266,183	212,236	326,872	751,528↑	942,956↑	583,993	847,147↑	442,084↑	404,766	442,056↑

구분 세목	강서	구로	영등포	동작	관악	강남	강동	전국 평균 (합계)	가중변이 계수(CV)
취득세	10,118	11,004	33,855	6,600	6,264	31,063	21,467	13,587	63.50
등록세	9,457	11,868	22,269	7,068	6,296	41,323	22,355	14,755	71.80
면허세	688	727	1,291	724	621	1,524	711	1,059	18.76
주민세	3,911	7,534	23,726	4,349	2,324	13,481	2,673	17,575	137.46
재산세	6,852	7,318	13,803	6,531	5,478	21,649	8,620	10,640	58.38
자동차세	4,480	3,861	9,862	4,282	3,325	18,142	6,219	7,888	69.31
농지세	2	1					9	2	240.57
도축세	48	1,506					1,054	288	256.94
마권세								553	460.27
도시계획세	3,935	4,250	7,480	3,541	3,111	11,134	4,609	5,860	48.03
소방공동시설세	863	1,426	3,355	793	722	2,943	1,164	1,966	84.73
사업소세	1,644	3,231	5,401	657	330	2,180	541	2,965	117.48
소계	41,998	52,726	121,042	34,545	28,471	143,439	69,522	77,142	73.25
인구수	674,197↑	684,188↑	446,755↑	406,036↑	556,311↑	772,223↑	886,447↑	(9,645,932)	

※자료: 서울통계연보(1986. 12.) 자료에 의거 작성. 인구수는 1985년 인구통계 기준. ↑는 전년도 대비 인구증가지역

1987년 연구에서는 1982년부터 1985년까지 4년간의 구별 인구변동 추세를 조사하였다. 이 조사에서 17개 구 중에서 조사기간 동안 인구변동추세는 종로구, 중구, 서대문구의 경우는 서울시의 인구가 계속해서 증가추세였음에도 불구하고, 점차 감소하는 추세를 보였다. 그 외에도 성북구의 경우 1982년도에 비해 1983년도에 1,478명이 증가했으나 다음해인 1984년도에 다시 1982년도보다 1,160명이, 1985년도에는 다시 전년도보다 2,725명이 감소하여 대체적으로 감소현상이 나타나고 있었다. 용산구의 경우도 1984년에만 전년도에 비해 약간 증가했을 뿐 전체적으로 감소현상을 보였다. 그러나 대체적으로는 서울시 인구총수의 증가로 인하여 전술한 5개 구를 제외한 12개 구에서는 점차 증가추세를 보였다. 특히 강남구와 강동구의 경우는 거의 20만 명 이상의 인구증가 추세를 보이면서 당시 이들 지역의 개발로 인한 인구유입 요인이 작용하였다. 또한 서울시에서 가장 적은 인구를 갖고 있던 지역은 중구⁶⁾로서 이 지역은 상업지역이 집중되고 사무실용 빌딩이 밀집된 지역으로 상주인구보다는 직장인들이 몰리는 공동화 현상이 나타났다. 반면에 가장 인구가 많은 지역은 동대문구⁷⁾로서 하급행정기관인 동이 가장 많은 지역이었다. 이와 같이 서울시의 전체 인구는 계속 증가하였지만 특정 구에서는 오히려 그 상주인구가 감소하는 현상이 나타나고 있었기 때문에 구자치제를 실시함에 있어서 이와 같은 인구변동 추세에 따른 세원의 변화를 고려해야 할 것으로 분석하였다(고재학, 1987: 34-37).

한편, <표 4-1>은 서울시 17개 구의 1인당 지방세 수입을 기준으로 하고 당해 구의 인구비중을 가중치로 사용하여 계산한 지방세의 세목별 가중변이계수를 분석한 것이다. 여기서 세원이 완전히 균형적 분포를 이룰 때에는 가중변이계수가 0으로 나타나게 되며, 그 불

6) 서울시 전인구의 약 2.2%를 차지함.

7) 서울시 전인구의 약 9.9%를 차지함.

균형의 정도가 심화되면 될수록 가중변이계수의 절대값도 커지게 된다. 분석결과 서울시 지방세 전체의 가중변이계수 값이 73.25로 나타났으며, 취득세 63.50, 등록세 71.80, 면허세 18.76, 주민세 137.46, 재산세 58.38, 자동차세 69.31, 농지세 240.57, 도축세 236.94, 마권세 460.27, 도시계획세 48.03, 소방공동시설세 84.73, 사업소세 117.48 등으로 나타났다. 여기서 면허세, 도시계획세, 재산세, 취득세, 자동차세, 등록세 등은 전체 가중변이계수인 73.25보다 낮게 나타나는 세목으로 대체로 고른 분포를 보였다. 그러나 소방공동시설세, 사업소세, 주민세, 농지세, 도축세, 마권세 등은 분포가 고르지 못하여 당시에는 구자치제가 실시될 경우 세수 불균형의 원인이 될 수 있다고 분석되었다. 또한, 개인별 구간 지방세 수입의 경우에도 지역전체인구의 세수비중도와 다소 다른 양상을 보였다. 즉, 전체인구의 경우는 강남구, 중구, 강동구, 영등포구, 성동구, 종로구, 구로구, 동대문구, 강서구, 도봉구, 용산구, 마포구, 성북구, 관악구, 서대문구, 은평구, 동작구 등의 순이고, 개인별 세수비중은 그와는 다소 차이가 있는 중구, 강남구, 종로구, 영등포구, 용산구, 성동구, 구로구, 마포구, 강서구, 서대문구, 동작구, 동대문구, 은평구, 도봉구, 성북구, 관악구 등의 순으로 나타났다. 이와 같은 결과는 인구비례 및 지역특성에 따라 지방세의 세입원에 차이가 있기 때문으로 분석되었다.

당시 이와 같은 분석의 결과로 도출한 저자의 대안은 당시 정부가 자치구제로 내놓은 재산세, 면허세, 사업소세의 분산도를 볼 때 사업소세의 구간 분산도가 불균형 분포를 크게 이루고 있으므로 자치구제로 적합하지 못하며, 오히려 지역별 분산도에만 의존한다고 할 때 사업소세보다는 목적세 중에서 도시계획세가 고른 분포를 나타내므로 자치구세로서 적합하다는 의견을 제시한 바 있다.

2. 2010년 자치구 간 세목별 세입 불균형 현황

<표 4-2>는 2010년 현재 자치구별 지방세 세목의 세입 격차를 분석한 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 자치구제도가 실시된 지 15년이 지난 지금까지도 여전히 서울시 자치구 간의 지방세 수입 불균형 현상은 지속되고 있으며, 자치구 간의 세원 기반도 많은 변화가 있었다. 여기서는 1987년 자치구제도 실시 직전에 분석된 서울특별시 지방세 수입분포에 관한 연구에서 제시된 대안을 현실에 맞게 수정하고 여전히 논란이 되고 있는 서울시 자치구 간의 지방세 불균형을 해소하기 위한 새로운 대안을 1987년 분석내용과 비교하여 찾아보고자 한다.

<표 4-2> 2010년 자치구별 지방세 세목의 세입 격차

단위: 원/1인당

구분 세목	종로	중구	용산	성동	동대문	성북	도봉	은평	서대문	마포
취득세	381,148	662,339	411,359	105,665	100,685	107,876	78,458	113,621	101,983	195,144
등록세	430,677	727,708	374,660	137,024	124,381	108,622	115,331	112,181	114,239	194,394
면허세	4,200	6,973	2,744	1,766	1,755	1,134	1,146	1,186	1,479	2,214

주민세	1,596,259	4,779,188	2,106,029	117,689	93,016	78,006	41,348	43,190	117,820	181,458
재산세	341,221	528,704	258,290	143,306	119,437	94,003	78,678	84,149	121,412	135,959
자동차세	179,754	142,445	53,735	48,165	38,793	39,821	40,698	35,464	41,827	49,745
농지세	-	-	-							
도축세	-	-	-							
마권세										
도시계획세	160,096	286,547	124,325	66,350	56,054	46,743	35,545	33,737	49,141	71,172
소방공동시설세	29,618	63,431	16,292	10,663	10,773	7,234	6,963	5,788	8,584	15,840
사업소세	98,173	305,609	23,820	10,741	8,287	3,167	3,416	3,539	6,553	18,573
소계	3,221,146	7,502,944	3,371,254	641,369	553,181	486,606	401,583	432,855	563,038	864,499
인구수	179,754	138,811	251,043	322,679	381,663	481,419	376,698	463,364 ↑	340,731	393,241

구분 세목	강서	구로	영등포	동작	관악	강남	강동	전국 평균 (합계)	가중변이 계수(CV)
취득세	137,722	126,961	229,906	104,328	135,596	328,637	316,368	213,988	98.39
등록세	144,554	169,598	251,113	119,350	153,372	450,350	359,458	240,412	59.73 ▼
면허세	1,441	1,646	2,398	1,204	2,159	3,601	3,927	454,440	48.33
주민세	86,754	111,284	766,867	98,278	89,408	1,193,004	205,159	688,515	0.00155 ▼
재산세	97,329	101,988	153,198	109,114	80,766	390,241	327,690	186,205	61.05
자동차세	45,670	46,135	64,601	42,739	35,325	116,038	122,222	874,720	0.00114 ▼
농지세									
도축세									
마권세									
도시계획세	48,500	51,248	85,151	50,725	39,809	265,169	179,328	97,037	75.1606
소방공동시설세	9,522	13,396	21,112	8,334	8,371	40,122	23,553	17,623	69.11404 ▼
사업소세	15,306	59,657	73,941	7,998	3,602	93,190	13,145	114,660	84.86 ▼
소계	586,798	681,913	1,648,287	542,070	548,408	2,880,352	1,550,850	2,887,600	55.186355 ▼
인구수	583,545	448,696	443,537	410,934 ↑	551,873	565,624	178,232	(6,511,844)	-

자료: 서울통계연보(2009. 12.) 자료에 의거 작성. 인구수는 2008년 인구통계 기준

↑ 1987년 대비 인구증가 지역, ▼ 1987년 대비 균형화된 세목

먼저, 인구변동 추세를 살펴보면 1985년에 비해 17개 조사구의 인구는 크게 감소한 것으로 나타났다. 1985년 기준으로 9,645,932명이던 17개 자치구의 인구는 2008년을 기준으로 6,511,844명으로 크게 감소하였다. 물론, 자치구제도가 실시된 이후 17개 자치구는 25개 자치구로 분할⁸⁾되었기 때문에 본 연구에서 나타난 서울시의 인구는 서울시 전체인구 10,456,034명⁹⁾과는 차이가 있다. 그러나 여기서 주목할 것은 1987년 연구에서 당시 꾸준히 인구가 증가한 8개 자치구를 분구하면서, 자치구의 인구비율을 조정했다는 사실이다. 이로 인하여 각 자치구간의 지방세 세입 불균형을 크게 개선하는 효과를 가져왔다. 그 결과 17개 조사구의 가중변이계수는 73.25에서 55.186으로 낮아져 자치구간의 균형적인 수입분포를 이루는데 기여하였다. 또한 지방세목별 가중변이계수에도 많은 변화가 있다. 1987년 분석 때보다 불균형현상을 보이는 세목은 취득세(63.50→98.39), 면허세(18.76→48.33), 재산세(58.38→61.05), 도시계획세(48.73→75.1606) 반면에 그 때보다 균형분포를 이루

8) 1988년 1월 1일 분구(강남→서초, 강동→송파, 강서→양천, 동대문→중랑, 도봉→노원), 1995년 3월1일 분구(성동→광진, 구로→금천, 도봉→강북).

9) 2008년 인구조사에 의한 통계

는 세목은 등록세(71.80→59.73), 주민세(137.46→0.00155), 자동차세(69.31→0.00114), 소방공동시설세(84.73→69.11404), 사업소세(117.48→86.86) 등이다.

VI. 재정 불균형 해소방안

저자는 1987년 분석에서 당시 자치구세로 거론된 면허세, 재산세, 사업소세 중에서 당시 균형적 세입분포를 이루고 있는 면허세와 재산세는 자치구세로 전환하는 것이 옳으나, 사업소세는 지역 간 고른 세입분포를 갖지 못하고 있기 때문에 자치구세로의 전환이 바람직하지 않다는 결론을 낸 바 있다. 그러나 2010년 현재 분석 결과는 그 당시 상황과 많은 차이를 보인다. 우선 균형적 분포를 보이는 세목을 순서대로 나열하면, 자동차세(0.00114), 주민세(0.00155), 면허세(48.33), 등록세(59.73), 재산세(61.05), 소방공동시설세(69.11404), 도시계획세(75.1606), 사업소세(86.86), 취득세(98.39) 순으로 1987년 당시 분석과 차이를 보인다. 여기서 현재 자치구세인 면허세와 재산세는 1987년 당시 보다 지역 간 불균형을 이루고 있는 것으로 나타났으며, 주민세, 등록세, 자동차세, 소방공동시설세, 사업소세 등은 그 때보다 지역 간 균형분포를 이루고 있는 것으로 나타났다. 특히, 주민세와 자동차세는 가중변이계수가 0에 가까워 가장 지역 간 균형을 이루는 세목으로 나타났다. 따라서, 균형을 이루는 세원을 자치구세로 전환한다면, 주민세와 자동차세가 가장 바람직한 것으로 보인다.

여기서 주민세는 현재 균등할과 소득할로 구분하여 징수되고 있으며, 가장 재정자립도가 낮은 노원구는 지난 2009년 10월 30일 서울시세인 개인 균등할 주민세를 자치구세로 전환해 달라는 지방세법 개정 건의서를 행정안전부에 공식 전달한 바 있다. 또한 2010년 2월에는 세무 전문가를 대상으로 개인 균등분 주민세와 관련한 설문조사¹⁰⁾를 한 결과 응답자의 76.8%가 현재 시·군세인 주민세를 자치구세로 전환해야 한다는 의견을 제시하였고, 세무 전문가들은 개인 균등 주민세 이외에도 주민세와 자동차세, 담배소비세가 향후 자치구세로 이관해야 하며, 조사 결과 응답자의 85.8%는 특별·광역시와 자치구 간 세원 분배와 관련해 현재의 세수 불균형을 조정할 필요가 있다고 응답하였다. 또 향후 특별시·광역시와 자치구 간 세수 조정 비율에 대한 질문에 응답자의 82.2%가 자치구 세수가 30% 이상은 되어야 한다고 보고 있다. 현행 특별시·광역시와 자치구 간 세수 비율은 87대 13이며, 2008년 기준 서울시 총 세수 11조140억 원 대비 25개 자치구 전체 개인 균등분 주민세는 193억 원(0.17%)에 불과하다는 주장이다(세계일보, 2010. 2.11.).

노원구가 ‘개인 균등할 주민세’의 자치구 이관을 주장하는 이유는 간단하다.

지난해 구는 서울시로부터 개인 균등할 주민세 징수 대행금으로 건당 144원을 받았지만,

10) 노원구는 전문 여론 조사기관인 피플앤리서치에 의뢰해 특별시 및 광역시 세무공무원 739명과 서울 소재 세무사 362명을 대상으로 2010년 1월 7일부터 18일까지 설문조사를 벌였다. 세무공무원은 신뢰구간 95% ±3.6%, 세무사는 신뢰구간 95% ±5% 이다.

고지서 우편 송달 요금으로 250원이나 들었기 때문이다. 노원구에 따르면 지난해 부과한 서울시 전체 정기분 개인 균등할 주민세 395만여 건을 조사한 결과 총 징수액은 268만여 건으로 약 129억 원이었다. 이중 대행정수 교부금으로 각 자치구에 내려 보낸 금액이 3억 8000만 원으로 우편 요금에 소요된 9억 8000만 원의 40%에 불과했다. 오히려 각 구에서 6억여 원의 구비가 추가 소요된 셈이다. 각 자치구가 추가 부담하는 한 해 우편 송달 비용은 많게는 3600만원, 적게는 850만 원이다. 노원구는 3000여만 원이 추가 소요된 셈이다. 이와 같은 주장은 주민세는 개념상 각 자치구 거주자의 회비 성격과 지역 밀착성이 강한 토착적 조세로 징수금액이 소액인 데다 거주자가 많을수록 자치단체의 행정 수요가 가중된다는 점, 자치구별 세원분포가 고르다는 점, 어려운 재정여건 등을 이유로 들었다(서울신문 2010.2.11. p.25). 이러한 주장은 본 연구결과에서도 계량적으로 그 설명을 뒷받침해주고 있다. 따라서 본 연구에 의하면, 적어도 노원구에서 주장하는 주민세와 자동차세의 자치구세 전환요구는 지방세 수입분포의 균형성 확보라는 측면에서 합당한 것으로 보여진다. 아울러 자치구의 세수를 높이기 위해서 전환할 수 있는 세목으로 등록세의 자치구세 전환을 고려해 봐도 좋을 것이다. 이는 지역 간 세입 균형성으로 볼 때 현 자치구세인 재산세보다도 고른 분포를 나타내고 있는 세목이기 때문이다. 그러나 사업소세는 여전히 지역 간 세입 불균형의 원인으로 작용할 것으로 보여진다. 결론적으로 현재의 자치구 간 재정 불균형을 해소하기 위해서는 노원구에서 주장하는, 주민세 자동차세와 더불어 등록세를 자치구세로 전환하는 것을 고려할 수 있을 것이다. 여기서 주민세는 노원구에서 주장하는 균등할 이외에 소득할까지도 모두 포함한 개념이라는 점에서 노원구의 주장과 차이가 있다.

VII. 정책적 함의

위에서 살펴본 바와 같이 서울시의 각 자치구 간의 지역 간 재정편차는 지방자치가 실시된 이후 여전히 좁혀지지 않고 있다. 참여정부에서 그동안 주택수요(세제) 정책 / 주택공급 정책 / 토지시장안정 대책 / 서민주거안정 대책을 기재로 한 지역 간 재정 불균형에 대한 해소노력을 기울였으나, 현 정부에서는 부동산수요(세제) 정책이 다소 완화되었다. 이러한 상황에서 서울시의 각 자치구는 재정 불균형 현상이 여전히 존재하고 있으며, 이에 따라 세제개혁에 대한 각계의 논의가 진행되고 있는 중이다. 본 연구는 서울시의 지방세 수입에 대한 자치구 간의 불균형 정도를 측정하기 위하여 지방자치가 실시되기 이전인 1987년과 현재의 현황을 가중변이계수(CV)를 이용하여 분석하였다. 그 결과는 다음과 같다.

<표 7-1> 가중변이계수 분석결과와 비교

세목 년도(CV)	면허세	도시계획세	재산세	취득세	자동차세	등록세
1987	18.76	48.03	58.38	63.50	69.31	71.31
2010	48.33▲	75.16▲	61.05▲	98.39▲	0.00114▼	59.73▼

소 방 공 동 시설세	사업소세	주민세	농지세	도축세	마권세	평균
84.73	117.48	137.46	240.57	256.94	460.27	73.25
69.11▼	84.86▼	0.00155▼	-	-	-	55.17▼

분석결과 서울시 지방세목별 수입분포에 변화가 있음을 알 수 있었다. 이는 17개의 자치구가 25개의 자치구로 분구되었으며, 인구수의 변동 등으로 각 자치구 간의 지방세 기반이 변화되었기 때문이다. 지방재정의 불균형은 지역 간의 갈등을 초래하는 주 원인으로 작용될 수 있는 바, 이러한 지방재정의 격차를 줄이기 위해서는 지방세 기반의 변화에 맞춰 주기적으로 지방세의 수직·수평적 조정이 필요 하다. 특히, 수직적 조정에 있어서는 지방세 조정의 기준으로 지역 간 세목별 세입의 균형성이 가장 중요한 요인이 된다. 본 연구는 이러한 관점에서 지방세목별 지방세 세입의 자치구 간 격차를 분석하였으며, 지방세로 전환되는 데 적합한 세목으로 가장 균형성을 이루고 있는 자동차세와 주민세를 자치구세로 전환하는 것이 바람직하다는 결론을 도출하였다.

본 연구가 서울시로 범위를 한정하여 각 자치구 간의 세목별 세입격차를 분석하고 서울시 자치구 간의 지역균형발전을 위한 세제개혁 방안을 제시하고 있으나, 지역 간의 세목별 세입격차는 서울시만의 문제는 아니므로, 본 연구가 전국을 대상으로 하는 지역균형발전적 시각에서 각 시·도간의 재정불균형을 해소하기 위한 지방세 개혁방안을 연구하는 하나의 자료로 활용되기를 기대한다.

<참고문헌>

- 강인재외(1993), 「지방재정론」, 서울: 대영문화사.
- 고재학(1987), 서울특별시 지방세 수입분포에 관한 연구-구 자치제 실시를 대비하여-, 서울: 건국대학교 석사학위논문.
- 김광웅(1984), 「사회과학연구방법론-조사방법과 계량분석」, 서울: 박영사, p.362.
- 김성태·박완규(2006), 광역·기초 자치단체 간 최적 세원 재배분 방안, 서울: 한국지방재정학회 「한국재정논집」 제11권 2호, pp.69-105.
- 김종표(1986), 외국의 구자치와 지방재정, 서울: 대한지방행정공제회 「지방재정」 겨울호, 5권 4호(통권 35호)
- 김안제(1979), 환경과 국토, 서울: 박영사, p.374.
- 노용희(1986), 지방의회제도, 서울: 대한지방행정공제회 「지방행정」, 35권제397호, pp.32-42.
- (1986), 우리나라 지방자치의 적정규모, 서울: 지방행정연구소 「비교행정」 6호, p.8.
- 노화준(1986), 「행정계량분석」, 서울: 법문사, pp.51-53, 57-58.
- 박완규(2003), 서울시 자치구간 지방세수입 불균형 완화에 대한 연구, 서울: 한국지방재정학회 「한국재정논집」 제8권 2호, pp.101-128.
- 박응격(1986), 지방행정의 환경변화와 지방자치, 서울: 대한지방행정공제회, 지방행정 제16권 제400호, pp. 41-48.
- 서정섭(2005), 지방자치제 도입이후 지방재정 세입변화와 추이분석, 서울: 한국지방재정학회 「한국재정논집」 제10권 2호, pp.105-128.
- 손희준·강인재·장노준·최근열(2006), 지방재정론, 서울: 대영문화사.
- 안두순(1986), 대도시 경제의 구조변화 연구-서울의 산업구조 변화를 중심으로-, 서울: 서울시립대학교, 「도시행정연구1」, p.199.
- 안용식(2002), 「지방재정」, 서울: 대영문화사, p.363.
- (1982), 우리나라 지방자치제 확립에 관한 연구(I), 서울: 연세대학교 연세행정논총 제9호, p.42.
- 지면허용 관계로 일부 생략...
- Barlow, I. M.(1981), *Spatial Demensions of Urban Government*, New York : John Wiley & sons Ltd., p.15.
- Bollens, J. C. & Schmandt H. J.(1982), *The Metropolis-Its Poeple, Politics and Economic Life, 4ed.*, N. Y.: Harper & Row Publishers, p.6.
- Chon Ya-Lun(1986), *Statistical Analysis*, New York: Holt, Rinehart and Winston Inc., pp.87-107.
- Douglas E. A.(1981), *Policy and Policitics in Britain*, London: Tohn Wiley & Sons, p.172.
- John Friedmann(1978), *The Role of Cities in National Development*, in L. S. Bourne and J. W. Simmons, *Systems of Cities*, New York: Oxford University Press, p.76.
- 지면허용 관계로 일부 생략...