

서울특별시의회 연구용역 최종보고서

# 서울시 재정건전화를 위한 지방세제 개선방안

2012. 2. 27



서울특별시의회  
SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

# 提出文

서울특별시의회 의장 귀하

---

본 보고서를 「서울시 재정건전화를 위한 지방세제 개선방안」의 최종보고서로 제출합니다.

2012년 2월

한국지방자치학회

**< 연구진 >**

**연구책임자 : 김재훈 (서울과학기술대)**

**공동연구원 : 유태현 (남서울대)**

**조임곤 (경기대)**

# 목 차

I. 서론.....	1
1. 연구의 목적 및 필요성.....	1
2. 연구의 내용.....	3
3. 연구의 방법.....	5
II. 관련 선행연구의 분석.....	6
1. 재정건전화 관련 연구.....	6
2. 자치구 간 재정력 격차 해소 관련 연구.....	8
3. 지방세제 개선방안 연구.....	9
III. 서울시/자치구 별 재정의 구성 및 현황.....	11
1. 서울시 재정실태.....	11
2. 자치구 별 재정실태 .....	30
3. 재정분석에 나타난 서울시 및 자치구 재정실태.....	51
IV. 지방세제의 운영실태 분석 .....	59
1. 최근 지방세제 개편의 주요 내용과 특징.....	59
2. 지방세제의 현황과 문제점.....	66
3. 서울시 지방세제 운영실태 분석.....	76
V. 재정건전화 방안으로서 지방세제 개선방안.....	86
1. 지방세제 개선방안.....	86
2. 지방세제 개선을 위한 서울시 의회의 역할 .....	134
<참고문헌>.....	140
<부록>.....	143
1. 개편 지방세법 편제의 기본체계.....	143
2. 지방자치단체별 세목변경.....	144
3. 서울시 세목 별 지방세 징수실적.....	145

# 표목차

<표 3-1> 중앙정부, 지방정부, 서울시 예산규모(순계기준) (단위: 억원, %)	11
<표 3-2> 중앙정부, 지방정부 대비 서울시 예산규모 비중(순계기준) (단위: 억원, %)	12
<표 3-3> 지방정부, 서울시 당초예산과 최종예산(순계 기준) 추이 (단위: 억원, %)	13
<표 3-4> 서울시 예산순계와 예산총계 당초예산 최종예산 추이 (단위: 억원, %)	14
<표 3-5> 서울시 회계별 당초예산 최종예산(총계 기준) 추이 (단위: 억원, %)	14
<표 3-6> 서울시 세입 및 세출결산 추이 (단위: 백만원, %)	15
<표 3-7> 서울시 세입 결산 상세 추이 (단위: 백만원)	15
<표 3-8> 서울시 통합재정정보 (단위: 십억원)	16
<표 3-9> 서울시 회계별 당초예산 최종예산(총계 기준) 추이 (단위: 백만원, %)	17
<표 3-10> 서울시 일반회계의 법정의무경비 (단위: 백만원)	19
<표 3-11> 서울시 일반회계의 법정의무경비 (단위: 백만원)	20
<표 3-12> 순계 규모 대비 법정의무경비 비중 (단위: 억원, %)	20
<표 3-13> 서울시 세입예산 (단위: 억원, %)	21
<표 3-14> 우리나라 지방정부 자체수입 비중 (단위: 억원, %)	22
<표 3-15> 서울시 세목별 지방세 수입 (단위: 백만원, %)	23
<표 3-16> 서울시 회계별 예산 규모 추이 (단위: 백만원, %)	23
<표 3-17> 지방정부 회계별 예산 규모 추이 (단위: 백만원, %)	24
<표 3-18> 서울시 세출예산 추이 (단위: 억원, %)	25
<표 3-19> 우리나라 지방정부 세출예산 추이 (단위: 억원, %)	25

<표 3-20> 서울과 전국의 교육에 대한 지원 (단위: 백만원)	26
<표 3-21> 서울시 채무 추이 (단위: 백만원)	26
<표 3-22> 서울시 채권 추이 (단위: 백만원)	27
<표 3-23> 서울시 기금 세부 추이 (단위: 백만원)	28
<표 3-24> 서울시 자치구 재정자립도 및 재정자주도 (단위: %, 등)	30
<표 3-25> 서울시 자치구 예산지표 (단위: %, 등)	31
<표 3-26> 자치구 재정자립도 (단위: %)	32
<표 3-27> 자치구별 지방세 증가 추이 (단위: 백만원)	34
<표 3-28> 자치구의 재정자주도 (단위: %, 백만원)	35
<표 3-29> 자치구 세출구조 (단위: %)	36
<표 3-30> 자치구세 중 재산세와 종합토지세 합 의 변화	38
<표 3-31> 세제 개편으로 인한 자치구 세입 손실 추정 (단위: 백만원)	39
<표 3-32> 조정교부금의 변화	40
<표 3-33> 조정교부금의 변화 추정 (단위: 백만원)	40
<표 3-34> 자치구 65세 이상 인구 증가 수준 (단위:백만, %)	42
<표 3-35> 자치구 사회보장적수혜금 변화 (단위: 백만원)	42
<표 3-36> 사회복지분야 분권교부세 도입으로 인한 지방비 부담 변화(단위:억원, %)	44
<표 3-37> 사회복지사업(67개) 예산 추이 (단위:억원, %)	45
<표 3-38> 분권교부세 총사업(149개) 예산 추이 (단위:억원, %)	46
<표 3-39> 2011 분권교부세 배분 (단위: 천원, %)	47

<표 3-40> 2012 분권교부세 배분 (단위: 천원, %)	47
.....	
<표 3-41> 2011 분권교부세 배분 중 아동복지비 (단위: 천원, %)	48
.....	
<표 3-42> 2012 분권교부세 배분 중 아동복지비 (단위: 천원, %)	48
.....	
<표 3-43> 기초노령연금제도 지방비 부담 규모 전망 (단위: 억원)	50
.....	
<표 3-44> 서울시 및 자치구 재정건전성 지표 및 순위 (1) (단위: %, 등)	51
.....	
<표 3-45> 서울시 및 자치구 재정건전성 지표 및 순위 (2) (단위: %, 등)	52
.....	
<표 3-46> 서울시 및 자치구 재정효율성 지표 및 순위 (1)	53
.....	
<표 3-47> 서울시 및 자치구 재정효율성 지표 및 순위 (2)	54
.....	
<표 3-48> 서울시 및 자치구 재정효율성 지표 및 순위 (3)	55
.....	
<표 3-49> 서울시 및 자치구 재정계획성 지표 및 순위 (1)	56
.....	
<표 3-50> 서울시 및 자치구 재정계획성 지표 및 순위 (2)	57
.....	
<표 4-1> 새로운 지방세제의 기본 체계	61
.....	
<표 4-2> 지방세기본법의 기본 체계	62
.....	
<표 4-3> 지방세법의 개편 내용	63
.....	
<표 4-4> 지방세특례제한법의 구성	65
.....	
<표 4-5> 중앙과 지방재정의 규모 추이	67
.....	
<표 4-6> 지방자치단체 세입 추이(단위: 억원, %)	68
.....	
<표 4-7> 과세유형별 지방세 세수 규모 비교	69
.....	
<표 4-8> 지방세의 과세대상(2012년 기준)	72
.....	
<표 4-9> 통합 취득세의 세율체계(2012년 기준)	73
.....	

<표 4-10> 기타 지방세 세목의 세율체계(2012년 기준)	74
<표 4-11> 연도별 서울특별시세 및 구세 징수실적(단위 : 억원, %)	77
<표 4-12> 과세유형별 서울시세(특별시세+자치구세) 징수실적(단위 : 억원, %)	80
<표 4-13> 2010년도 세목별 자치구간 서울특별시세 및 구세 징수실적 분포	81
<표 4-14> 서울시 재산세공동과세에 따른 자치구 재산세입 현황(단위 : 억원, 천원, %)	82
<표 5-1> 일본 삼위일체 재정개혁의 주요 내용	93
<표 5-2> OECD 국가의 세원공유방식을 활용한 지방세 확충 사례	94
<표 5-3> 전통적인 세원배분이론과 새로운 세원배분이론의 주요 특징 비교	95
<표 5-4> 최근 5년간 지방세 세수 추이	100
<표 5-5> 주요국의 지방소득세 현황	103
<표 5-6> 단일비례세율 방식의 지방소득세 체계(2009년 결산기준)	104
<표 5-7> 3% 단일비례세율 방식의 지방소득세 구조	105
<표 5-8> 지방소득세 적용 세율별 세수변동	105
<표 5-9> 2010년 시도별 지방소비세 안분내역(단위 : 억원, %)	110
<표 5-10> 최근 10년간 주요국의 재정개혁 사례	112
<표 5-11> 스페인의 지방세 확충	112
<표 5-12> 호주의 지방세 확충	113
<표 5-13> 종합부동산세와 재산세를 묶는 『통합 재산세』 도입효과 분석	120
<표 5-14> 『통합 재산세』 도입에 따른 지역별 세수배분효과 분석	121
<표 5-15> 광역자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안	124



<표 5-16> 기초자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안	124
<표 5-17> 호텔 관련세의 세율	125
<표 5-18> 서울시 소재 호텔에 대한 호텔세 도입효과(단위 : 개, 백만원)	126
<표 5-19> 전국 특1등급 호텔에 대한 호텔세 도입효과(단위 : 개, 백만원)	126
<표 5-20> 특별시분 재산세 비중 상향조정의 효과(2010년 징수액 기준)(단위 : 억원, 천원, %)	128
<표 5-21> 특별시분 재산세 비중 상향조정의 효과(2010년 징수액 기준)(단위 : 억원, 천원, %)	130
<표 5-22> 미네소타 방식의 재산세공공과세 적용 효과(단위 : 억원, 천원, 천명)	133

## 그림 목차

<그림 3-1> 중앙정부, 지방정부 대비 서울시 예산규모 비중(순계기준) (단위: %)	12
<그림 3-2> 재정자립도와 사회복지비와의 관계	37
<그림 3-3> 재정자립도와 행정운영경비와의 관계	37

# I. 서론

## 1. 연구의 목적 및 필요성

### □ 서울시의 재정위기

- 지구적 경제위기와 우리나라 부동산 경기 침체
  - 리먼브라더스 파산에 기인한 전세계적인 금융위기와 그 극복을 위한 확장적 재정정책으로 초래된 주요 선진국들의 재정위기는 우리나라를 포함한 전세계적인 불황을 낳고 있음.
  - 이러한 경기 불황은 우리나라의 부동산 경기 침체를 가져오게 되어, 취득세·등록세 등 부동산 거래세 위주의 지방세체계를 가진 우리나라의 지방자치단체 재정에 상당한 부담을 주고 있음.
  
- 부동산 경기 침체와 서울특별시의 재정위기
  - 서울특별시도 여기에서 예외가 아니어서, 결산 기준 서울시 지방세 수입의 2002년부터 2010년까지 연평균 증가율은 3.98%인데 비하여, 금융위기 이후인 2008년부터 2010년에는 연평균 0.84%의 감소율을 보이고 있음.
  - 특히, 2009년에는 지방세수입이 3,150억원 가까이 감소함으로써 상당한 재정적 어려움을 겪었고, 이 위기 극복과정에서 지방채를 전년도보다 75.1% 많은 3조 2,454억원을 발행하였음.
  
- 복지정책 강화와 서울시 재정위기
  - 우리나라도 IMF 경제위기 이후 10년 간 사회안전망 확충으로 시작된 복지정책 강화로 인하여 국가재정의 복지예산 비중이 급격히 높아졌고, 복지보조금의 대응자금을 부담해야 하는 지방재정에도 예산부담이 매우 높아졌음.
  - 서울특별시의 경우, 2002년부터 2010년까지 연평균 국고보조금 증가율이 무려 29.8%에 달하여 이에 따라 부담하는 대응자금 규모도 커지게 되었음.
  - 게다가 서울특별시는 재정력이 비교적 높아서 국고보조율이 타 자치단체보다 낮게 적용됨에 따라 대응자금 부담이 상대적으로 더 높다는 점에서 재정적 어려움을 심화시키고 있음.

□ 자치구의 재정부담 및 재정력 격차 심화

○ 서울특별시 자치구의 재정부담 심화

- 부동산 경기침체는 취득세·등록세의 급감을 가져오고, 이는 자치구의 주요 세입원 가운데 하나인 조정교부금 재원을 축소시키게 되어, 자체세입인 재산세 수입이 적은 서울시 자치구들은 상당한 어려움을 겪고 있음.
- 복지정책의 강화로 인하여 복지보조금의 일부를 부담하여야 하는 자치구들은 자체재원 가운데 상당부분을 복지보조사업의 대응자금에 할당해야 함에 따라 자체재원의 비중이 점차 줄어 들고 있음.
- 그 결과, 서울시 자치구의 재정자립도는 2006년의 53.1%에서 지속적으로 감소하여 2010년에는 49.3%에 그치고 있으며, 서울시 자치구 일반회계에서 자치하는 사회복지비중이 2008년의 32.1%에서 2010년에는 34.2%로 2년 새 2.1% 포인트 높아졌음.
- 이와는 별도로 종합부동산세 신설과 요율 변화 그리고 거래세율 인하 등 최근의 지방세제 개편으로 인하여 자치구의 재정 손실이 크게 발생할 것으로 예측되고 있음.

○ 서울특별시 자치구 간의 재정력 격차 심화

- 자치구 세입의 주종을 이루는 재산세가 자치구 간 토지가격의 격차로 인하여 자치구의 재정력 격차가 매우 큰 형편이어서, 이 문제를 해결하기 위한 공동재산세제도의 도입에도 불구하고 아직도 격차가 상당히 큰 편임.
- 2011년의 경우, 재산세 공동과세 도입 전 방식으로는 가장 많은 강남구가 3,134억원, 가장 적은 강북구가 203억원으로 무려 2,931억원이나 차이가 났으며, 제도 개선 후에도 강남구 1,887억원, 강북구 422억원으로 1,465억원이나 차이가 나고 있음.
- 이와 함께 저소득층인 복지수혜자가 거주하는 지역이 주로 재정력이 약한 지역이기 때문에, 복지보조금의 증가로 인한 추가적인 자치구 재정부담이 재정력이 약한 자치구에 집중됨으로 인하여 자치구 간의 재정력 격차가 심화됨.
- 이처럼 세입과 세출 양 측면에서 자치구의 재정력 격차를 더욱 심화시키고 있음.

□ 재정건전화를 위한 지방세제 개편 모색 필요

- 이처럼 서울특별시 본청과 자치구의 재정적 어려움이 점차 심화되고 있고, 서울특별시 자치구 간의 재정력 격차 문제가 더욱 악화되고 있는 점을 고려할 때, 이 전재원 확대 혹은 예산절감 등 단편적이고 임시방편적인 해법 대신 보다 근본적인 해법으로서 재정건전화를 위한 지방세제 개편 방안을 강구할 필요가 매우 시급함.

## 2. 연구의 내용

□ 이 연구는 연구의 목적 및 필요성을 효과적으로 달성하기 위하여 관련 선행연구의 분석, 서울시/자치구 별 재정의 구성 및 현황, 지방세제의 문제점 분석 그리고 지방세제 개선방안 등의 네 가지 내용을 중심으로 이루어짐

○ 관련 선행연구의 분석

- 서울시 및 자치구의 재정건전화 관련 연구에 대한 분석으로, 중앙정부로부터의 이전수입의 감소, 중앙정부 재정정책 변경으로 인한 세입 감소 등에 초점을 맞춘 세입측면의 연구와 자치구의 사회복지지출 급증으로 인한 다양한 문제를 다룬 세출측면의 연구를 분석함.
- 자치구 간 재정력 격차 관련 연구에 대한 분석으로, 세입 감소 및 세출수요 증가가 자치단체 간에 불균형적으로 일어남에 따라 야기되는 재정문제들을 다룬 연구들을 분석함.
- 서울특별시와 자치구의 세입 감소 및 세출수요 증가로 인해 초래된 재정 악화에 대처하기 위한 대안으로 지방세제 개편을 논의하는 기존 연구들을 분석함.

○ 서울시/자치구 별 재정의 구성 및 현황

- 서울시의 세입 및 세출구조 분석, 서울시의 보조금 및 교부세 규모 분석, 서울시의 재정자립도 분석, 서울시의 지방채 분석 등을 통해서 서울시의 재정현황을 파악하고, 이러한 심층적 재정분석을 통해서 서울시 재정의 문제점을 도출함. 특정 시점의 재정 현황 뿐만 아니라 추이 분석을 통해서 잠재적인 문제점도 도출할 수 있을 것으로 기대함.
- 서울시 자치구의 세입 및 세출구조 분석, 서울시 자치구의 국비 및 시비 보조금의 규모 및 내용 분석, 서울시 자치구의 재정자립도 분석, 서울시의 지방채 분

석 등을 통해서 서울시의 재정현황을 파악하고, 이러한 심층적 재정분석을 통해서 서울시 자치구 재정의 문제점을 도출함. 자치구의 경우도 마찬가지로 특정 시점의 재정 현황 뿐만 아니라 추이 분석을 통해서 잠재적인 문제점도 도출할 수 있을 것으로 기대함.

○ 지방세제의 현황 및 문제점 분석

- 최근의 세제 개편의 내용과 그 의미를 분석하고, 서울시와 자치구의 세제 및 세수 현황을 분석하며, 이와 함께 세입의 추이 분석을 시도함.
- 우리나라 지방세 체계의 문제점으로 세원(재원)의 중앙 편중성, 지방세제의 낮은 세수 신장성, 지방자치단체의 세수 증대 노력 제약, 과세대상 및 세율구조의 복잡성을 제시함.
- 이러한 분석을 통해서, 서울시 지방세의 문제점으로, 자치구세의 낮은 비중, 세수 신장성 둔화, 높은 재산과세 비중, 재산세 공동과세제도의 배분방식의 적절성 미흡 등을 제시함.

○ 재정건전화방안으로서 지방세제 개선방안

- 우선 지방세 확충을 위하여 지방소득 및 소비과세 기능 강화, 지방자치단체의 과세자주권 강화, FTA, 개방화, 녹색성장 필요 등 변화된 여건과의 조화, 지방 재정조정제도와 연계, 세제의 단순화 및 납세자 배려 등을 기본방향으로 설정함.
- 지방행정기능의 다양화 및 이로 인하여 대폭 증가된 지방재정수요 감당을 위하여 세수의 충분성, 지방자치단체의 편익과세 및 과세자주권 강화 등을 실현하는 한편 지방재정의 책임성을 담보하는 방향으로 세제 개편이 필요함.
- 이러한 방향성 하에서 서울시를 포함한 지방자치단체 과세자주권의 확충, 지방소득세 및 지방소비세 강화를 통한 지방세 세수 신장성의 제고, 국세 세원의 지방이양, 재산세와 종합부동산세의 관계 재설정, 지방자치단체의 신세원 발굴, 서울시 재산세 공동과세제도의 배분방식 변경을 통한 형평성 제고 등을 제시함.
- 이러한 제도 개선이 이루어지기 위해서는 이론적으로 적절한 개선방안의 제시만으로는 부족하고, 서울시 및 서울시의회의 적극적인 역할이 필요한 바, 특히 재정자주권 확충을 위한 분권운동가로서의 지방의회의 역할의 강화를 제시함.

### 3. 연구의 방법

#### ○ 문헌연구

- 지방재정 및 지방세제 관련 학술논문, 정부 간행물, 조세연구원·한국개발연구원·국회예산정책처·서울시정개발원 등 국책연구기관의 연구보고서 등을 분석함.
- 행정안전부의 재정고와 서울특별시의 각종 통계를 분석함.
- OECD가 공개하고 있는 다양한 외국의 지방재정 및 지방세제 관련 통계 및 제도를 비교하여 우리의 문제점을 정확히 파악하고 대안을 제시함

#### ○ 관련자 인터뷰

- 서울특별시 예산 및 세무 담당자, 행정안전부의 지방세제 담당자, 서울특별시의회 의원 등에 대한 인터뷰 실시

#### ○ 전문가 회의

- 연구진의 분석 및 대안에 대해서 관련 학계 및 연구기관 전문가들의 자문회의 개최

## II. 관련 선행연구의 분석

### 1. 재정건전화 관련 연구

#### □ 개관

- 서울특별시는 타 시도에 비해서 비교적 재정이 건전하기 때문에 서울특별시 재정 건전성에 관한 연구는 그다지 없으나, 자치구의 재정위기를 경고하는 연구는 최근에 많이 등장하고 있음.
- 대부분의 연구들이 유사한 분석을 하고 있으며, 주로 경기침체에 따른 지방세 감소, 국세 감면 및 세율 인하로 인한 이전재원 감소 그리고 사회복지보조금의 급증으로 인한 서울특별시 및 자치구의 재정위기를 지적하고 있음.
- 이러한 문제를 해결하기 위한 대안으로서, 1) 지방세제 개편<sup>1)</sup>, 2) 중앙과 지방간 재정협력 강화, 3) 중앙정부의 재정관리제도 강화, 4) 지방자치단체의 재정준칙의 도입 등을 제시하고 있음.
- 여기에는 이재원(2010; 2011), 국회예산정책처(2009), 김재훈(2010; 2011), 조임곤(2010), 배준식·김범식(2010) 등이 포함됨.

#### □ 지방재정 위기의 원인

- 경기침체 및 인구 구성 변화에 따른 지방세 감소
  - 2008년의 글로벌 금융위기 및 2009년의 남유럽발 재정위기로 인하여 경기 침체가 가속화되고, 저출산 고령화로 인하여 주택 수요가 감소됨에 따라 부동산 시장이 얼어 붙음에 따라, 취득세·등록세 등 부동산 거래 과세가 주종을 이루는 지방세 수입이 대폭 감소하였음.
- 중앙정부 감세로 인한 지방재정 수입 감소
  - 2008, 2009 및 2010년의 중앙정부의 소득세, 법인세 감세는 이에 연계되어 있는 주민세의 직접적인 세수 감소와 내국세에 연계되어 지방교부세 및 부동산교부세의 감소를 초래하였음.

---

1) 지방세제 개편에 관한 연구는 해당 절에서 논의함.

- 분권교부세 및 복지보조금으로 인한 지방재정 부담 급증
  - 2005년부터 분권교부세의 형식으로 이양된 국고보조사업들에 대한 수요 증가가 내국세에 연동된 분권교부세 증가를 훨씬 상회함으로써 지방재정의 부담이 더욱 가중되는 결과를 초래함.
  
- 지방공기업 부채 증가
  - 지방자치단체들의 부채가 비교적 안정적인 반면에 ,지방공기업의 부채가 급증하여 30조에 이르는 지방자치단체 부채의 2배에 가까운 지방공기업 부채가 있고, 지방공기업의 부실은 결국 지방자치단체의 재정부담으로 귀착된다는 점에서 지방공기업의 부채가 지방재정위기의 원인으로 지목됨.

□ 지방재정 위기 해소를 위한 방안

- 중앙과 지방 간 재정협력 강화
  - 복지보조금 지출 결정과 같이 재원 부담 책임을 중앙과 지방이 분담하는 경우에는 지방재정이 상당한 악영향을 받게 되므로, 이러한 정책 결정에 있어서 지방자치단체와의 협의를 의무화하는 등 중앙과 지방 간 재정협력의 강화를 제안함.
  
- 중앙정부의 재정관리제도 강화
  - 현재 행정안전부가 주관하고 있는 재정분석제도에 있어서 재정건전성 지표를 보완/강화하고 현행 지방채 한도제의 문제점을 보완하는 재정관리제도를 강화하여 여 지방자치단체들의 도덕적 해이를 효과적으로 감소시킬 것을 제안함.
  
- 지방자치단체의 재정준칙 도입
  - 지방자치단체들의 공모적 도덕적 해이에 입각한 예산결정으로 인하여 지방재정 위기가 초래되므로, 이를 막기 위해서 지방자치단체들이 조례 등의 형식으로 계량적인 준칙을 만들게 함으로써 지방자치단체가 재정수입을 크게 초과하는 예산편성을 할 수 없도록 강제할 것을 제안함.



## 2. 자치구 간 재정력 격차 해소 관련 연구

### □ 개관

- 자치구 간 재정력 격차에 관한 대부분의 연구는 세입 격차에 초점을 맞추어 이루어졌으며, 일부를 예시하면 다음과 같음.
  - 대도시 자치구 간의 지방세 불균형으로 인한 문제 해결을 위하여 세목 별 자치구 간 세입 격차 분석 및 세원조정 시도한 손광락(2001), 박완규(2003), 고재학(2010)의 연구
  - 자치구 간의 재정력 격차 해소를 위한 재산세 공동과세제도의 배분방식에 관한 한상우(2007), 이상범(2010) 등의 연구와 재산세공동과세제도의 영향에 관한 김보현·최향도(2010), 국회예정처(2011)의 연구가 있음.
  - 자치구 간 (복지)보조금 부담 격차로 인한 부익부 빈익빈 문제를 분석한 이노근(2007), 김재훈(2011)의 연구가 있음.
  - 지방소득세 및 지방소비세 도입과 최근의 세제 개편 이후에 서울시 및 자치구 재정도 크게 변화했기 때문에 여기서는 주로 지방소득세 및 지방소비세 도입 이후의 최근 연구 내용을 중심으로 살펴 보기로 함.

### □ 자치구 재정력 격차 해소 관련 연구

- 세목 별 자치구 간 세입 격차 분석 및 세원조정
  - 세입 격차를 초래하는 가장 중요한 세목은 재산세이지만, 비교적 자치구 간에 골고루 분포되어 있는 세목인 자동차세와 주민세의 자치구 이양을 통해서 자치구 재정 간 불균형 완화를 추구할 것을 제안함.
- 재산세 공동과세제도 관련 연구
  - 서울특별시 이외에도 일부 광역시에서 자치구 간 재정불균형이 심화되고 있으므로, 재산세 공동과세제도를 재정불균형이 심한 광역시들에 대해서도 확대 시행할 것을 제안함.
  - 재산세 공동과세제도가 자치구 간 재정력 격차 해소에 상당한 효과를 거두고 있으며, 보다 강력한 형평화효과를 위하여 균등배분방식을 재검토할 것을 제안하고 있음.

- 자치구 간 복지재정수요 격차로 인한 문제 관련 연구
  - 재정력이 약한 자치구일수록 거주비용이 저렴하기 때문에 저소득층이 많이 거주하게 되고, 그 결과 사회복지서비스의 수혜 주민들이 많아져서 사회복지보조금 예산이 많아지고, 지방비 부담이 많아져서 자체사업비를 잠식하게 됨.
  - 국고보조율의 차등화를 개선하여 재정력을 고려한 국고보조율의 차등화를 제안하고, 중앙재정과 지방재정 간의 협력 관계 강화를 제안함.

### 3. 지방세제 개선방안 연구

#### □ 개관

- 그동안 지방세제에 관한 연구는 다양한 측면에서 이루어졌음.
  - 국세와 지방세의 배분에 관한 연구로는 원윤희 외 6인(2008), 이상용·라휘문(2003), 정병순외 2인(2003)이 있음.
  - 지방자치단체간 세수 불균등 해결을 위한 세목교환 연구로는 이세구(2004), 김정훈(2003), 광채기(2001), 원윤희(1996)이 있음.
  - 최근의 지방세 개편에 대한 논의는 지방소비세 및 지방소득세에 집중되어 있음 (이상운·김진하, 2011; 박상수·임민영, 2011; 최병호, 2010, 2011a & 2011b; 이상범, 2010a & 2010b).
  - 이는 지방소비세가 국세의 일부를 지방으로 내려 보낸 최초의 사례이기 때문이기도 하지만, 추가적으로 내려보내는 규모에 대한 배분에 지방의 관심이 모아지고 있기 때문임.
  - 상생기금의 지방재정조정 기능에 대한 관심도 매우 높은 실정으로 기금사업을 제한해야 한다는 주장도 있고(조기현 2011), 상생발전기금의 역할 강화 및 재원 확충에 관한 주장도 있음..

#### □ 자주재정권 강화 차원에서의 지방세제 개선에 관한 연구.

- 법정외세의 신설과 지역자원개발세의 확대 관련 연구
  - 헌법상의 조세법률주의에 의해서 지방자치단체의 세목 신설권이 허용되지 않음에 따라, 조세의 가격기능이 작동되지 않을 뿐만 아니라 결과 지방재정의 충분성 확보가 어렵고 지방재정이 방만하게 운영된다는 등의 문제 의식 하에, 자주재정권 확대를 위하여 법정외세의 신설을 제안함.

- 법정외세 신설을 위해서는 헌법개정이 필요한데, 이의 어려움을 감안한 현실적 접근으로서 현재의 지역자원개발세의 항목을 확대하여 사실상 세목 신설의 권한을 지방자치단체에게 부여할 것을 제안함.

□ 지방소비세제 개선방안 관련 연구

○ 지방소비세

- 지방소비세의 도입으로 당초 재정이 많이 부족한 자치단체일수록 지방소비세가 보다 많이 증가하는 것을 확인하였으나, 지역의 소비액에 대해 가중치를 적용하고 이 가중치를 수도권과 특별/광역시에 불리하도록 결정하였기 때문에, 자치단체 간의 재정형평화 효과는 제한적이므로, 배분기준의 개선을 제안함.
- 지방소비세의 도입으로 인하여 형평화효과가 일부 있으나, 지방자치단체에 세목 및 세율 결정권이 주어지지 않은 상태에서 지방교부세와 유사한 형평화기능을 수행한다는 점에서 지방소비세의 정체성에 의문이 제기됨.
- 현행 지방소비세 수입의 배분 기준인 민간최종소비지출은 해당 지역의 소비액 기준이 아니라 거주지의 소비액 기준에 의해서 이루어지기 때문에 지방자치단체 내의 실질적 경제활동을 적절하게 반영하기 어렵다는 점에서 개선이 필요하다는 대안을 제시함.

### III. 서울시/자치구 별 재정의 구성 및 현황

#### 1. 서울시 재정실태

##### 1) 서울시 예산 규모

□ 중앙정부, 지방정부, 서울의 예산규모 추이(순계)는 다음의 <표 3-1>과 같음

<표 3-1> 중앙정부, 지방정부, 서울시 예산규모(순계기준) (단위: 억원, %)

연도	중앙정부	증가율	지방정부	증가율	서울	증가율
2003	1,196,755	-	965,040	-	114,721	-
2004	1,196,447	-0.03%	972,309	0.75%	128,370	11.90%
2005	1,364,585	14.05%	997,142	2.55%	130,032	1.29%
2006	1,478,668	8.36%	1,090,904	9.40%	132,784	2.12%
2007	1,711,721	15.76%	1,182,428	8.39%	151,812	14.33%
2008	1,815,858	6.08%	1,330,400	12.51%	175,816	15.81%
2009	2,049,475	12.87%	1,449,206	8.93%	188,413	7.17%
2010	2,007,058	-2.07%	1,218,960	-15.89%	190,330	1.02%
2011	2,099,103	4.59%	1,410,393	15.70%	189,502	-0.44%

자료: 중앙정부 및 지방정부 재정은 행정안전부 (2011b), 서울시 재정은 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>). 2009까지는 결산액, 2010은 최종예산액, 2011은 당초예산액.

- 재정의 증가속도로 본다면 중앙정부 재정, 서울시 재정, 지방정부 재정 순서임.
  - 2003년과 2011년사이에 중앙정부 재정은 약 90조가 증가하여 동기간 동안에 75%의 성장을 보였으며, 서울시 재정은 약 7조 5천억이 증가하여 동기간 동안에 65%의 성장을 보였으며, 지방정부 재정은 약 44조 5천억이 증가하여 동기간 동안에 약 46%의 성장을 보였음.
  - 다만 2011년의 경우 중앙정부 및 지방정부 재정은 양(+)의 성장을 보인 반면 서울시 재정은 음(-)의 성장을 보이고 있음.
  - 전체적으로 2011년 지방정부 재정은 2009년 수준을 회복하지 못했지만, 서울의 경우는 2009년 수준을 회복하였음.
- 따라서 순계규모로 본 서울시 재정은 여타 지방정부에 비하여 우수한 것으로 판단됨.

□ 중앙정부, 지방정부 대비 서울시 예산 규모 비중은 다음의 <표 3-2>와 같음

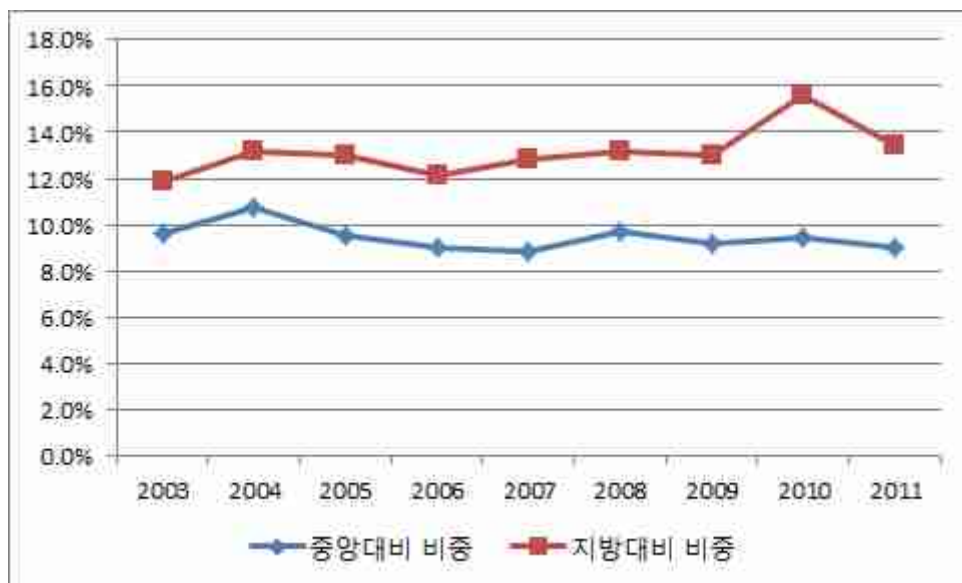
<표 3-2> 중앙정부, 지방정부 대비 서울시 예산규모 비중(순계기준) (단위: 억원, %)

연도	중앙정부	지방정부	서울	중앙대비비중	지방대비비중
2003	1,196,755	965,040	114,721	9.6%	11.9%
2004	1,196,447	972,309	128,370	10.7%	13.2%
2005	1,364,585	997,142	130,032	9.5%	13.0%
2006	1,478,668	1,090,904	132,784	9.0%	12.2%
2007	1,711,721	1,182,428	151,812	8.9%	12.8%
2008	1,815,858	1,330,400	175,816	9.7%	13.2%
2009	2,049,475	1,449,206	188,413	9.2%	13.0%
2010	2,007,058	1,218,960	190,330	9.5%	15.6%
2011	2,099,103	1,410,393	189,502	9.0%	13.4%

자료: 중앙정부 및 지방정부 재정은 행정안전부 (2011b), 서울시 재정은 재정고 (<http://lofin.mopas.go.kr>). 2009까지는 결산액, 2010은 최종예산액, 2011은 당초예산액.

- 중앙정부 재정규모에 대비한 서울시 재정규모는 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 2004년을 정점으로 2011년까지 낮아지는 경향을 보이고 있으며, 지방정부 재정재정규모에 대비한 서울시 재정규모는 2003년과 2011년 기간 동안 대체로 증가의 경향을 보이고 있음.

<그림 3-1> 중앙정부, 지방정부 대비 서울시 예산규모 비중(순계기준)  
(단위: %)



- 따라서 예산 규모로 본 서울시 재정은 여타 지방정부 재정에 비하면 규모면에서나 성장성 측면에서 재정력이 우수함.

## 2) 서울시 당초 예산 및 최종예산 추이

- 서울시의 당초예산과 최종예산 추이는 다음의 <표 3-3>과 같음.

<표 3-3> 지방정부, 서울시 당초예산과 최종예산(순계 기준) 추이 (단위: 억원, %)

연도	지방재정			서울시재정		
	당초예산 (A)	최종예산 (B)	(B-A)/A(%)	당초예산 (A)	최종예산 (B)	(B-A)/A(%)
2006	1,013,522	1,154,722	13.9%	132,784	139,776	5.3%
2007	1,119,864	1,280,366	14.3%	151,812	171,602	13.0%
2008	1,249,666	1,444,536	15.6%	175,816	190,109	8.1%
2009	1,375,349	1,567,029	13.9%	188,413	215,719	14.5%
2010	1,398,565	1,497,797	7.1%	190,330	193,616	1.7%
2011	1,410,393			189,502	-	

자료: 재정고 (<http://lofin.mopas.go.kr>). 2009까지는 결산액, 2010은 최종예산액, 2011은 당초예산액.

- 지방재정 전체로 보면 당초예산과 최종예산의 괴리가 약 10% 이상이 되고 있으며, 2010년에는 최종예산이 전년도에 비하여 감소하여 약 7%정도의 괴리를 보이고 있음.
- 서울시의 경우는 2006년과 2008년의 경우는 문제가 없으나, 2007년과 2009년의 경우는 당초예산과 최종예산의 차이가 매우 크게 나타나 계획적인 예산 편성과 집행이 요구된다고 할 수 있음.
- 또한 2010년의 경우는 최종예산이 전년도에 비하여 약 1조 8천억원이 감소하여 큰 문제를 보이고 있음.
- 경기도의 경우 2008년과 2010년 사이의 당초예산과 최종예산의 괴리 정도가 각각 8.3%, 9.3%, 8.4%로 되고 있으며, 2010년의 최종예산액도 전년도 최종예산액보다 약 0.6%가 증가하고 있음.
- 따라서 최근의 서울시 재정은 성장성에 문제가 있음을 지적할 수 있음.

- 총계기준으로 보아도 다음의 <표 3-4>에서 보는 바와 같이 유사한 경향이 발견되고 있음

- 일반회계와 특별회계를 구분하여 나누어 살펴보아도 <표 3-5>에서 보는 바와 같이 이러한 경향은 유사하게 나타나고 있음. 특히 일반회계와 특별회계 모두가 유사한 경향을 보이고 있는 것은 문제로 볼 수 있음. 우리나라 전체로 보면 특별회계의 당초예산 대비 최종예산의 비율은 낮은 편임.
- 특별회계 중 공기업 특별회계는 당초예산과 최종예산의 괴리가 상대적으로 적음.

<표 3-4> 서울시 예산순계와 예산총계 당초예산 최종예산 추이 (단위: 억원, %)

연도	예산순계			예산총계		
	당초예산 (A)	최종예산 (B)	(B-A)/A(%)	당초예산 (A)	최종예산 (B)	(B-A)/A(%)
2006	132,784	139,776	5.3%	151,600	159,854	5.4%
2007	151,812	171,602	13.0%	169,210	190,701	12.7%
2008	175,816	190,109	8.1%	194,343	209,744	7.9%
2009	188,413	215,719	14.5%	210,369	241,538	14.8%
2010	190,330	193,616	1.7%	212,573	215,859	1.5%
2011	189,502	-		205,850		

자료: 재정고 (<http://lofin.mopas.go.kr>). 2009까지는 결산액, 2010은 최종예산액, 2011은 당초예산액.

- 서울시 세입과 세출결산 추이를 보면 <표 3-6>에서 보는 바와 같이 2006년을 정점으로 세출결산과 세입결산의 차이가 급속하게 감소되고 있음.
- 이는 세입 여건이 좋지 않을 뿐만 아니라 2009년에 세출액이 급속히 증가하였기 때문임.

<표 3-5> 서울시 회계별 당초예산 최종예산(총계 기준) 추이 (단위: 억원, %)

연도	일반회계			특별회계		
	당초예산 (A)	최종예산 (B)	(B-A)/A(%)	당초예산 (A)	최종예산 (B)	(B-A)/A(%)
2006	102,030	106,682	4.6%	49,570	53,172	7.3%
2007	113,585	128,798	13.4%	55,625	61,902	11.3%
2008	132,930	144,897	9.0%	61,413	64,847	5.6%
2009	149,790	170,452	13.8%	60,579	71,086	17.3%
2010	154,220	156,141	1.2%	58,353	59,718	2.3%
2011	144,550			61,300		

자료: 재정고 (<http://lofin.mopas.go.kr>). 2009까지는 결산액, 2010은 최종예산액, 2011은 당초예산액.

<표 3-6> 서울시 세입 및 세출결산 추이 (단위: 백만원, %)

구분	세입결산(A)		세출결산(B)		A-B
	액수	증가율	액수	증가율	
2004	16,782,317		15,090,292		1,692,025
2005	17,184,268	2.40%	15,850,996	5.00%	1,333,272
2006	18,194,659	5.90%	15,189,012	-4.20%	3,005,647
2007	20,694,677	13.70%	17,859,275	17.60%	2,835,402
2008	21,790,937	5.30%	19,432,292	8.80%	2,358,645
2009	23,683,001	8.70%	22,767,443	17.20%	915,558
2010	20,925,637	-11.60%	19,978,233	-12.30%	947,404

자료: <http://www.seoul.go.kr>

- 전반적으로 세입증가율보다 세출 증가율이 높으며 3개년 동안 세출 증가율이 높다가 세출 감소율이 높아져 지출에 대한 관리가 필요함

□ 서울시 세입 결산의 상세 추이는 <표 3-7>과 같음.

<표 3-7> 서울시 세입 결산 상세 추이 (단위: 백만원)

구분	2008	2009	2010
세입결산합	21,790,937	23,683,001	20,925,638
일반회계합	14,792,752	16,359,345	14,634,416
지방세	11,295,077	10,826,303	10,953,331
세외수입	2,114,655	2,164,900	1,586,789
지방교부세	385,166	785,695	141,782
보조금	997,854	1,517,447	1,422,514
지방채및예치금회수		1,065,000	530,000
특별회계합	6,998,185	7,323,656	6,291,222
공기업합	1,109,811	1,000,864	868,314
지역개발기금	155,822	6,895	2,142
수도사업	953,989	993,969	866,172
기타특별회계합	5,888,374	6,322,792	5,422,908
도시철도건설사업비	663,942	834,692	944,225
교통사업	1,136,781	1,229,177	1,085,723
주택사업	742,424	964,093	736,878
도시개발	1,060,076	1,361,038	838,800
하수도사업	544,851	562,344	485,197
집단에너지공급사업	192,645	204,995	223,903
의료급여기금	664,227	642,984	613,630
한강수질개선	14,037	13,370	12,502
광역교통시설	257,368	310,849	314,909
재정비축진	422,787	199,250	167,141
기반시설부담금	189,236		0

자료: <http://www.seoul.go.kr>



- 2008년에는 특별시분재산세 신설(6,398억원), 신용카드 및 현금영수증 사용증가에 따른 주민세 증가 (2,663억원), 과표적용률 인상에 따른 도시계획세 및 공동시설세 증가(1,155억원) 등 지방세 세입증가 9,849억원, 특별회계 사업수익금 1,018억원 증가 등으로 전년대비 5.0%(1조 962억원) 증가함 또한, 사회복지부문 5,793억원, 교부금과 지방채상환을 위한 지원 및 기타 경비 5,434억원, 환경보전부문 4,187억원 증가 등으로 전년대비 8.1%(1조5,730억원) 증가하였음.
- 2009년에는 시세 세입은 정부감세정책, 법인소득 감소 등으로 전년대비 4.2%감소(4,688억원), 상암동 DMC 등 재산매각수입 등으로 일반회계 세외수입 2.4%증가(503억원), 정부의 예산조기집행 및 재정지출확대 등으로 인한 교부세, 보조금, 지방채 등의 예산액 증가로 전년대비 8.7%(1조 8,921억원)증가하였음. 또한 국내경제위기 조기극복을 위한 일자리 창출, SOC확충, 서민생활안정화 등의 사업이 확대됨에 따라 사회복지부문 전년대비 56.3%(1조2,146억원) 증가 등으로 전년대비 17.1%(3조 3,351억원)증가됨.
- 2010년에는 경기불황 등으로 세입여건이 어려워져 징수결정액(22조 1,927억원)보다 1조 2,670억원이 미수납된 바 이는 직전 회계연도보다 미수납액이 805억 9,700만원 증가했음.

□ 서울시 통합재정정보는 다음의 <표 3-8>과 같음.

<표 3-8> 서울시 통합재정정보 (단위: 십억원)

구분	세입	지출	순용자	순세계잉여금	통합재정규모(지출+순용자)	통합재정수지(세입-지출-순용자+순세계잉여금)	
2008	총계	16,327	18,672	423	3,073	19,094	306
	일반회계	13,342	11,994	59	1,138	12,053	2,426
	기타특별회계	2,105	4,632	272	517	4,903	-2,282
	공기업특별회계	641	1,082	-	156	1,082	-286
	기금	240	964	92	1,264	1,055	448
2009	총계	18,477	21,355	508	1,030	21,862	-2,355
	일반회계	15,481	13,558	163	488	13,721	2,248
	기타특별회계	2,163	5,651	289	392	5,940	-3,385
	공기업특별회계	635	863	-	150	863	-77
	기금	198	1,283	56	-	1,340	-1,142
2010	총계	17,390	18,439	405	127	18,844	-1,326
	일반회계	14,600	12,525	89		12,614	1,985
	기타특별회계	2,031	4,299	339	59	4,638	-2,549
	공기업특별회계	609	769		69	769	-91
	기금	151	846	-24		822	-671

자료: <http://www.seoul.go.kr>

- 재정운영공시 자료에 의하면, 2009년과 2010년에는 기타특별회계의 적자가 통합 재정수지에 나쁜 영향을 미치고 있으나, 이는 재정운영공시의 작성이 순계기준이기 때문에 나타난 것으로, 총계기준으로 보면 2009년과 2010년의 기타특별회계의 지출은 수입을 초과하지 않았음.

### 3) 서울시 회계간 전·출입 내역 및 법정 의무경비

□ 서울시의 회계간 전·출입 내역은 다음의 <표 3-9>와 같음.

- 2008년에는 일반회계에서 7개 특별회계로 진출되었으며, 2009년과 2010년에는 6개 특별회계로 진출되었고, 2011년에는 일반회계에서 5개 특별회계로 진출되었음.
- 특히 일반회계에서 특별회계로 진출된 금액은 2008년 약 1조 9,2478억원, 2009년 약 2조 1,519억원, 2010년 약 2조 1,622억원으로 증가의 경향에 있었으나, 2011년에는 약 1조 5,688억원으로 크게 감소하였음.

□ 재정건전성이 이슈가 된다면 현재의 사업에서 재원부족분 지원이라는 명목으로의 진출, 공공임대주택 확대 공급, 운영경비 지원 등의 진출을 줄이는 방안을 고려할 수 있음.

<표 3-9> 서울시 회계별 당초예산 최종예산(총계 기준) 추이 (단위: 백만원, %)

구분	2008	2009	2010	2011
합	1,956,792	2,172,482	2,181,873	1,590,388
일반회계 → 특별회계	1,924,738	2,151,924	2,162,203	1,568,789
교통사업	538,315	872,239	734,680	430,541
주차장사업 법정지원(도시계획세 10%)	99,472	84,354	84,100	92,600
주행세 법정지원(운수업체 유가보조)	414,598	325,385	206,180	313,441
재원부족분지원(교통관리계정)	3,145	438,700	417,000	
재원부족분지원(교통방송계정)	21,100	23,800	27,400	24,500
광역교통	138,356	147,353	195,200	-
광역도로건설부담(국비 50, 지방비 50)	48,941	67,404	76,780	
광역전철건설부담(국비 75, 지방비 25)	34,962	79,949		
광역전철 및 공영차고지 건설지원	54,453		118,420	
주택사업	230,495	121,040	205,669	89,875
도시및 주거환경 정비(도시계획세 10%)	131,782	84,354	84,001	89,875
공공임대주택 확대 공급	98,713	36,686	121,668	

	도시개발	413,616	590,479	639,209	629,123
	도시개발법정지원(도시계획세 70%)	413,616	590,479	589,209	629,123
	재원부족분 지원			50,000	
	하수도사업	2,034	-		
	관광호텔하수도 감면분	2,034			
	도시재정비	275,743	84,354	83,699	89,875
	법정지원(도시계획세 10%)	275,743	84,354	83,699	89,875
	의료급여기금	318,823	336,459	303,746	329,375
	법정 시비 부담(국비 50 시비 50)	318,823	336,459	303,746	329,375
	수도사업	7,356	-		
	관광호텔상수도 감면분	2,584			
	상수도전출금(기초수급자,장애생활시설, 청계천주변화장실)	501			
	소방용수 감면분	4,271			
특별회계 간		32,054	20,558	19,670	21,599
하 수 도	수도	17,595	17,858	17,009	18,872
	상수도통합고지 비용분담 수수료 (34.1%)	17,595	17,858	16,148	17,738
	상수도연구원 운영경비 지원			861	1,134
교통 사업	교통사업	11,553	-		
	교통개선부담금 계정 전출	11,553			
한강 수질	수도	2,906	2,700	2,661	2,727
	물이용부담금 위탁 징수 수수료(1.5%)	2,906	2,700	2,661	2,727

자료: [http://www.seoul.go.kr/v2007/publicinfo/estimate/2011\\_file/2011\\_data03.pdf](http://www.seoul.go.kr/v2007/publicinfo/estimate/2011_file/2011_data03.pdf)

- 또한 국비와 시비와의 부담률의 조정을 통한 전출금의 감소를 도모할 수 있음. 현재 광역도로의 건설부담은 지방비가 50%, 의료급여기금의 법정시비부담은 시비가 50%, 광역전철건설 부담은 지방비가 2007년에는 50%였다가 2011년에는 25%로 낮아졌음.
- 2007년에는 9호선 건설비에서 시비가 40% (국비 40%, 민자 20%), 3호선 연장 건설에서 시비가 60%, 7호선 연장건설에서 시비가 40%로 매우 높은 편이었음.
- 앞으로 국비와 시비 부담에 관한 체계적인 서울시 대응이 필요함.

□ 서울시 일반회계의 법정 의무경비는 다음의 <표 3-10>과 같음.

- 일반회계의 법정 의무경비는 2006년 약 4조 8,912억원에서 2011년 7조 8,520억원으로 증가하였음.
- 한편 특별회계의 법정 의무경비는 2006년 약 3,705억원에서 2011년 1,356억원으로 감소하고 있음

<표 3-10> 서울시 일반회계의 법정 의무경비 (단위: 백만원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총규모	4,891,227	5,955,378	7,387,771	7,727,907	7453527	7852021
법정경비	4,671,207	5,415,157	7,048,899	7,233,005	6746792	6810336
○ 자치구지원	1,992,782	2,098,853	2,749,273	3,141,975	2863264	2697070
• 조정교부금	1,684,499	1,789,503	1,777,785	1,929,896	1722072	1539345
• 징수교부금	259,483	260,730	322,672	350,940	315212	314335
• 재정보전금	48,800	48,620	44,902	48,815	44340	40140
• 공동재산세교부금			603,914	812,324	781640	803250
○ 교육청지원	1,609,070	2,033,663	2,553,548	2,486,026	2428800	2461234
• 담배소비세45%	213,483	246,202	253,758	256,195	255716	281354
• 지방세지원(시세10%)	478,686	709,137	927,895	908,940	856629	832530
• 지방교육세지원	908,644	923,908	1,202,160	1,184,085	1125052	1198204
• 교육환경개선사업비					51458	75377
• 학교용지매입비			113,617	74,893	129768	69592
• 교육지원사업비	-	48,826	49,676	57,897		
• 공공도서관운영비등	8,257	73,200	6,442	4,016	10177	4177
• 부동산교부세지원	-	32,390	-			
○ 특별회계법정전출	977,082	1,188,666	1,654,034	1,505,385	1350935	1544289
• 재개발지원	76,430	98,256	131,782	84,354	84001	89875
• 도시개발	382,149	306,947	413,616	590,479	589209	629123
• 도시재정비사업	-	184,331	275,743	84,354	83699	89875
• 주차장시설비	50,953	53,886	99,472	84,354	84100	92600
• 운수업체법정지원	253,039	305,600	414,598	325,385	206180	313441
• 의료급여기금	214,511	239,646	318,823	336,459	303746	329375
○ 기금법정출연	92,273	93,975	92,044	99,619	103793	107743
• 재난관리기금(구호)	17,361	17,523	-	-		
• 재난관리기금(재난)	69,444	70,092	73,118	78,052	82225	81607
• 자원회수시설주민기금	5,468	6,360	18,926	21,567	21568	26136
채무상환	215,359	530,223	329,992	457,178	661855	763991
○ 채무부담행위액상환	-	-	-	-		
○ 감채기금적립	215,359	530,223	329,992	457,178		
○ 재투융자금상환	-	-	-	-		
○ 지하철건설부채					233378	98866
○ 기타지방채상환					428477	665125
반환금,기타	4,661	9,998	8,880	37,724	44880	27551
○ 국고보조금잔액반환금	4,661	9,810	8,748	37,624	44770	27435
○ 과오납금등	-	188	132	100	110	116
지역상생발전기금						250143

자료: 서울시(2007), 서울시(2009), 서울시(2011)에서 재작성

<표 3-11> 서울시 일반회계의 법정외경비 (단위: 백만원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
순계 규모	132,784	151,812	175,816	188,413	190,330	189,502
법정의외경비 (일반회계)	48,912	59,554	73,878	77,279	74,535	78,520
순계 대비 비중	36.8%	39.2%	42.0%	41.0%	39.2%	41.4%
법정의외경비 (특별회계)	3,705	2,573	1,856	1,748	3,054	1,356
순계 대비 비중	2.8%	1.7%	1.1%	0.9%	1.6%	0.7%
법정의외경비 합	52,618	62,127	75,734	79,027	77,589	79,877
순계 대비 비중	39.6%	40.9%	43.1%	41.9%	40.8%	42.2%

자료: 서울시(2007), 서울시(2009), 서울시(2011)에서 재작성

- 이상과 같은 법정외경비는 예산순계 대비 약 42.2%에 달하고 있으며, 2006년부터 증가추세에 있어 서울시 재정에 부담을 주고 있음

<표 3-12> 순계 규모 대비 법정외경비 비중 (단위: 억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총규모	370,523	257,333	185,582	174,814	305,378	135,635
법정경비	11,484	44,283	48,339	26,712	28,887	28,686
○ 자치구지원	11,484	44,283	48,339	26,712	28,887	28,686
• 주차장수입징수 교부금(50%)	36	43	44	44	43	43
• 교통유발부담금 징수교부금(10%)	9,190	13,260	15,435	21,304	24,170	25,761
• 광역교통시설부담금 징수교부금(3%)	228	288	428	364	374	382
• 체비지대부료 징수교부금(30%)	2,030	3,000	3,000	5,000	4,300	2,500
• 기반시설부담금 징수교부금(30%)	-	27,692	29,432	-		
채무상환	353,897	207,426	132,662	145,220	275,056	98,738
○ 채무부담행위액 상환	102,400	-	-	19,673		
○ 재투자입금상환	127,901	105,841	89,369	79,525	232,328	56,096
○ 감채기금적립 및 지방채상환	123,596	101,585	43,293	46,022	42,728	42,642
반환금, 기타	5,142	5,624	4,581	2,882	1,435	8,211
○ 국고보조금잔액 반환금	3,311	4,774	1,941	1,240	615	7371
○ 과오납금등	1,831	850	2,640	1,642	820	840

자료: 서울시(2007), 서울시(2009), 서울시(2011)에서 재작성

#### 4) 서울시 세입 예산

□ 서울시 순계기준 세입예산은 다음과 같음.

- 순계기준으로 본 서울시 세입예산은 <표 3-13>에서 보는 바와 같이, 2009년 21조 5,719억원을 정점으로 하여 2010년 2011년 계속하락하고 있는 추세임.
- 반면, 자체수입의 비중은 <표 3-14>와 같이, 근래에 들어와 크게 증가하고 있어 이전의 수준을 회복하고 있음.
- 한편 보조금은 2005년 약 1조원이었던 것이 최근에는 약 2조원 수준을 보이고 있음.
- 그러나, 전반적으로 자체수입의 비중이 이전의 수준을 회복하고 있기에 재정의 의존성 심화라는 문제는 없음

<표 3-13> 서울시 세입예산 (단위: 억원, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
합계	150,419	139,776	171,602	190,109	215,719	193,616	189,502
자체수입	133,183	119,892	145,823	158,013	162,535	156,276	163,887
비중	88.5%	85.8%	85.0%	83.1%	75.3%	80.7%	86.5%
지방세	86,818	87,663	89,443	107,975	112,165	115,957	117,565
세외수입	46,365	32,229	56,380	50,037	50,370	40,319	46,323
의존수입	17,236	19,884	25,779	32,096	53,185	37,339	25,614
지방교부세	689	991	4,684	7,799	10,740	1,374	1,200
보조금	10,796	13,248	15,361	18,240	22,860	20,842	18,527
지방채및예치금회수	5,752	5,645	5,735	6,057	19,585	15,123	5,888

주: 2010년까지는 최종예산, 2011은 당초예산 기준임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

<표 3-14> 우리나라 지방정부 자체수입 비중 (단위: 억원, %)

구분	계	자체수입	의존수입	지방채
2007	1,119,504	659,241	425,673	34,590
		58.90%	38.00%	3.10%
2008	1,249,666	736,501	478,195	34,970
		58.90%	38.30%	2.80%
2009	1,375,349	808,378	530,085	36,886
		58.80%	38.50%	2.70%
2010	1,398,565	794,341	552,510	51,714
		56.80%	39.50%	3.70%
2011	1,410,393	793,219	579,813	37,362
		56.20%	41.10%	2.60%

주: 2010년까지는 최종예산, 2011은 당초예산 기준임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

- 우리나라 지방정부의 자체수입비중이 약 60%이라는 점을 감안하면 서울시의 자체수입비중은 높은 편임.

□ 결산으로 본 서울시 세목별 지방세 수입은 다음의 <표 3-15>와 같음.

- 최근 서울시세는 특별시 재산세, 지방교육세의 증가에 힘입어 외관상 크게 증가한 것으로 볼 수 있으나, 이 둘은 타 기관에 전출되므로 서울시 재정에 큰 도움이 안됨. 특히 2009년의 경우 서울시세의 감소는 국세 및 지방세의 감소율보다 크게 하락하고 있는데, 여기에 특별시 재산세, 지방교육세의 증가를 감안하면 서울시 지방세의 성장은 문제가 있는 것으로 볼 수 있음.
- 국세 대비 서울시세의 비중은 점차 낮아지는 경향을 보이고 있으며, 지방세 대비 서울시 비중은 거의 변화가 없는 상태임.
- 지방소득세 및 지방교육세의 도입은 이러한 서울시 재정의 어려움을 어느 정도 완화시켜 주고 있음.

<표 3-15> 서울시 세목별 지방세 수입 (단위: 백만원, %)

	2006	2007	2008	2009
취득세	1,913,495	1,680,881	1,667,349	1,511,159
등록세	2,121,596	1,876,864	1,822,785	1,840,404
면허세	-	-	-	-
주민세	2,381,331	2,889,118	3,155,404	2,758,552
특별시재산세	-	-	639,831	663,728
자동차세	471,862	513,826	558,336	568,721
농업소득세	-	-	-	-
도축세	3,702	3,807	3,923	3,993
레저세	90,667	107,129	117,400	122,293
담배소비세	582,783	560,690	557,956	641,453
주행세	503,760	589,062	493,820	437,202
도시계획세	599,711	721,596	831,599	821,201
지역개발세	559	522	486	429
공동시설세	131,798	136,968	142,479	137,907
지방교육세	1,059,130	1,080,742	1,149,549	1,153,156
과년도수입	145,150	149,000	154,161	166,104
서울시세	10,005,543	10,310,205	11,295,077	10,826,303
성장율		3.0%	9.6%	-4.2%
국세	138,044,300	161,459,100	167,306,000	164,638,200
성장율		17.0%	3.6%	-1.6%
지방세	41,293,700	43,524,300	45,479,700	44,457,500
성장율		5.4%	4.5%	-2.2%
국세대비	7.2%	6.4%	6.8%	6.6%
지방세대비	24.2%	23.7%	24.8%	24.4%

자료: 행정안전부, 각년도. 『세정연감』

### 5) 서울시 회계별 예산 규모 추이

□ 서울시 회계별 예산 규모 추이는 다음의 <표 3-16>과 같음.

<표 3-16> 서울시 회계별 예산 규모 추이 (단위: 백만원, %)

연도	합계	일반회계	비중	특별회계
2006	15,985,406	10,668,181	66.7%	5,317,225
2007	19,070,058	12,879,837	67.5%	6,190,221
2008	20,974,403	14,489,716	69.1%	6,484,687
2009	24,153,807	17,045,196	70.6%	7,108,611
2010	21,585,900	15,614,118	72.3%	5,971,782
2011	20,585,000	14,455,000	70.2%	6,130,000

주: 2010년까지는 최종예산, 2011은 당초예산 기준임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)



- 우리나라 지방정부의 일반회계는 다음의 <표 3-17>과 같이 약 82%인데 서울시의 경우는 약 10%p가 낮음. 앞으로 특별회계를 정리하고 일반회계의 비중을 높여야 함.

<표 3-17> 지방정부 회계별 예산 규모 추이 (단위: 백만원, %)

연도	합계	일반회계	비중	특별회계
2007	128,036,585	99,814,723	78.0%	28,221,862
2008	144,453,561	115,312,526	79.8%	29,141,035
2009	156,702,876	125,775,864	80.3%	30,927,012
2010	149,779,701	121,895,957	81.4%	27,883,743
2011	141,039,291	115,176,707	81.7%	25,862,584

주: 2010년까지는 최종예산, 2011은 당초예산 기준임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

- 2011년 당초예산 기준으로 부산은 73.6%, 대구는 68.2%, 인천 60.2%, 광주 77.3%, 대전 75.4%, 울산 72.0%였는데, 방만한 운영이 될수록 일반회계의 비중이 낮아지는 경향이 발견되기 때문임.

## 6) 서울시 세출예산 추이

- 서울시 세출예산을 사업예산의 분류에 따라 분류하면 다음의 <표 3-18>과 같음.
  - 세출이 감소하고 있는 분야는 공공질서 및 안정, 문화 및 관광, 환경보호, 보건, 산업중소기업, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발임. 반면 세출이 늘어나고 있는 분야는 일반공공행정, 교육, 사회복지, 농림해양 수산 등의 분야임.
  - 일반공공행정은 행정운영경비 절감 등으로 증가를 억제할 수 있으며, 교육 부문 역시 절감이 가능한 분야로 볼 수 있음.

<표 3-18> 서울시 세출예산 추이 (단위: 억원, %)

분야	2008	2009	증가	2010	증가	2011	증가
계	194,343	210,369	8.2%	212,573	1.0%	205,850	-3.2%
일반공공행정	34,635	35,855	3.5%	37,991	6.0%	41,523	9.3%
공공질서및안정	4,492	1,001	-77.7%	1,279	27.8%	1,100	-14.0%
교육	23,837	25,500	7.0%	25,053	-1.8%	26,331	5.1%
문화및관광	5,128	6,052	18.0%	5,509	-9.0%	4,705	-14.6%
환경보호	22,142	20,697	-6.5%	19,460	-6.0%	17,623	-9.4%
사회복지	38,925	40,948	5.2%	45,110	10.2%	47,322	4.9%
보건	3,958	3,064	-22.6%	4,150	35.4%	2,974	-28.3%
농림해양수산	92	95	3.3%	148	55.9%	724	389.3%
산업중소기업	2,583	1,799	-30.4%	2,198	22.2%	1,863	-15.2%
수송및교통	33,542	43,172	28.7%	38,382	-11.1%	32,735	-14.7%
국토및지역개발	23,785	19,884	-16.4%	20,630	3.8%	15,013	-27.2%
예비비	1,224	1,279	4.5%	1,377	7.7%	2,034	47.7%
기타		11,025	100.0%	11,286	2.4%	11,902	5.5%

주: 2010년까지는 최종예산, 2011은 당초예산 기준임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

○ 우리나라 지방정부 전체는 <표 3-19>와 같음.

<표 3-19> 우리나라 지방정부 세출예산 추이 (단위: 억원, %)

분야	2008	2009	증가	2010	증가	2011	증가
계	1,249,666	1,375,349	10.1%	1,398,565	1.7%	1,410,393	0.8%
일반공공행정	109,650	103,270	-5.8%	119,620	15.8%	125,034	4.5%
공공질서및안정	19,870	19,680	-1.0%	21,758	10.6%	23,366	7.4%
교육	69,551	78,785	13.3%	81,385	3.3%	90,143	10.8%
문화및관광	60,475	70,938	17.3%	77,949	9.9%	69,872	-10.4%
환경보호	136,795	143,932	5.2%	149,026	3.5%	150,305	0.9%
사회복지	216,658	241,455	11.4%	265,342	9.9%	284,632	7.3%
보건	18,951	19,241	1.5%	22,250	15.6%	20,082	-9.7%
농림해양수산	80,576	92,593	14.9%	97,237	5.0%	97,944	0.7%
산업중소기업	25,803	29,251	13.4%	30,172	3.1%	30,437	0.9%
수송및교통	163,051	183,886	12.8%	164,648	-10.5%	151,118	-8.2%
국토및지역개발	129,047	145,149	12.5%	128,440	-11.5%	116,385	-9.4%
과학기술	7,053	7,419	5.2%	4,375	-41.0%	3,293	-24.7%
예비비	22,483	23,561	4.8%	21,964	-6.8%	23,125	5.3%
기타	189,704	216,189	14.0%	214,400	-0.8%	224,657	4.8%

주: 2010년까지는 최종예산, 2011은 당초예산 기준임.

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

- 서울시와는 달리 공공질서 및 안정, 환경보호, 산업중소기업 등이 증가의 경향을 보이고 있는 것이 특징적인 현상이며, 사회복지비의 지출이 두드러지고 있음.
- 서울과 지방정부 전체의 교육에 대한 지원은 <표 3-20>과 같음.

<표 3-20> 서울과 전국의 교육에 대한 지원 (단위: 백만원)

		계	시도세	학교용지부담금	담배소비세	지방교육세	기타
2010	전국	8,651,958	2,217,306	316,576	573,939	4,609,100	935,037
	서울	2,597,543	908,940	74,893	256,195	1,184,085	173,430
2011	전국	9,147,531	1,600,085	354,976	584,571	5,061,718	1,546,183
	서울	2,756,505	832,530	69,592	281,354	1,198,204	374,825

자료: 행정안전부 (2011, 2010)

- 서울과 전국의 교육에 대한 원은 2010년과 2011년 기간 동안에 증가하고 있는데, 특히 기타 부분의 증가가 두드러지고 있음. 이는 무상급식 등의 요인 때문인데 재정 건전성이 중요시 된다면 줄여야 할 부문임.

### 7) 서울시 채무·채권 추이

- 서울시 채무 추이를 보면 다음의 <표 3-21>과 같음.

<표 3-21> 서울시 채무 추이 (단위: 백만원)

	2007	2008	2009	2010
총합계	1,554,600	1,856,316	3,245,354	3,817,701
일반회계	21,282	14,250	1,076,800	1,217,350
특별회계합	1,341,893	1,842,066	2,168,554	2,600,351
공기업합	172,109	319,679	316,793	331,648
공기업지역개발기금	148,921	299,132	299,093	299,093
공기업수도사업	23,188	20,547	17,700	32,555
기타합	1,169,784	1,522,387	1,851,761	2,268,703
도시철도건설사업비	379,867	742,267	1,036,054	1,507,732
주택사업	684,563	683,515	736,593	677,980
하수도사업	101,718	96,605	79,114	68,991
집단에너지공급사업	3,636		-	
세입세출외현금	76,702			
기타채무	114,723			
투자/출연		12,023,500	16,287,900	15,792,931
-지하철공사		1,917,700	1,793,800	2,220,117
-도시철도공사		1,156,100	925,400	820,764
-SH공사		8,946,600	13,567,100	12,751,625
-농수산물공사		3,100	1,600	425

자료: <http://www.seoul.go.kr>

- 기타채무에는 일반미지급금, 선수금, 선수수익, 장·단기미지급비용, 퇴직급여충당금 등이 포함되어 있음.
- 2008년에는 지하철9호선 건설을 위한 도시철도채권 등 3,624억원, 임대주택건설을 위한 지역개발채권 1,502억원 등으로 전년대비 25.4%( 5,303억원) 증가하였으나, 주로 상하수도사업, 도시철도건설사업, 공공임대주택매입 등 장기간에 걸쳐 편익이 발생하는 사업을 추진하기 위한 것으로 원리금 상환 도래시기가 편중되지 않아 재정운영에 어려움은 없음. 또한, 2008년 미국 발 금융위기로 촉발된 국내외 경기침체의 조기극복을 위한 범정부적 정책기조에 부응하여 2009년 및 2010년 지방채 발행 등을 통한 확대재정정책을 적극 추진했으며, 그 결과 2009년 32만 9천여개, 2010년 25만 9천여개의 일자리를 창출하였음.
- 2009년에는 재정지출을 통한 경기부양책 추진을 위한 자금마련을 위해 SOC등 일자리 창출사업 관련 차입금 및 지방채 (1조540억원), 도시철도사업을 위한 공채발행 (2,965억원), 재개발 임대주택 매입을 위한 차입금(550억원) 등으로 전년대비 1조 3,890억원 증가하였음.
- 한편 2008년에는 일반회계에서 5천억원, 주택사업특별회계에서 2천억원의 일시차입이 있었으며, 2009년에는 일반회계에서 1조원의 일시차입금이 있어 심각한 재정운영을 보였음.
- 여기에 공기업의 부채를 포함하면 19조 3,354억원으로 거의 서울시 예산규모에 육박하므로 서울시의 재정건전성에 문제가 있음.

□ 서울시 채권 추이를 보면 다음의 <표 3-22>와 같음.

<표 3-22> 서울시 채권 추이 (단위: 백만원)

구분	2007	2008	2009	2010
합계	3,315,989	3,470,681	3,724,322	3,542,493
일반회계	155,617	138,281	152,379	184,239
특별회계합	101,015	148,549	369,185	392,724
공기업합	5,157	4,509	144,357	144,312
지역개발기금		-	144,200	144,200
수도사업	5,157	4,509	157	112
기타특별회계합	95,858	144,040	224,828	248,412
도시철도건설사업비	535	493	505	505
교통사업	3,800	9,669	10,220	10,059
주택사업	74,639	133,617	188,019	212,660
도시개발	16,659	-	4,719	4,937

하수도사업	14	50	47	-
집단에너지공급사업	211	211	211	-
의료급여기금		-	388	246
재정비축진		-	20,719	20,005
기금합	3,059,357	3,183,851	3,202,758	2,965,530
재정투융자기금	1,448,060	1,358,040	1,293,020	1,442,500
식품진흥기금	4,049	15,576	13,585	11,295
중소기업육성기금	1,577,984	1,774,781	1,846,903	1,457,802
기후변화기금	29,264	28,376	36,720	36,705
사회복지기금	10,601	7,078	10,540	15,238
사회복지기금장애인복지계정			3,660	5,993
사회복지기금자활계정		1,325	1,788	2,633
사회복지기금주거지원계정		5,753	5,092	6,612
재난관리기금재난계정			1,990	1,990

자료: <http://www.seoul.go.kr>

- 2008년에는 중소기업육성기금의 소상공인과 영세자영업자 특별자금 융자 등의 채권 증가로 전년대비 4.15%(1,441억원) 증가하였음
- 2005년에 채권이 크게 증가한 사유는 시유지(뚝섬부지) 매각대금 미수금 발생과 주택사업 특별회계 및 재정투융자기금 융자금 증가, 중소기업육성기금의 생계형 영세상공인 특별경영안정자금 지원금 등의 채권이 증가하였기 때문임
- 2007년에 채권이 감소한 사유는 재정투융자기금 융자금 상환 및 내부거래에 의한 중복계산 정리 등에 기인함
- 2009년에는 재정비축진특별회계의 채권 증가 등으로 전년대비 7.31%(2,536억원) 증가하였음
- 2010년에는 중소기업육성기금의 채권이 전년대비 21.1%(3,891억원) 감소하였음
- 채무는 증가하고 있는 반면 채권의 증가는 그렇게 많이 이루어지지 않은 점은 서울시의 채무가 외부에서 오는 것으로 풀이할 수 있어 재정건전성에 문제가 있음을 시사하고 있음.

## 8) 서울시 기금 추이

서울시 기금 추이를 보면 다음의 <표 3-23>과 같음.

<표 3-23> 서울시 기금 세부 추이 (단위: 백만원)

구분	2008	2009	2010	2011
총계	4,183,500	3,277,000	3,640,200	3,797,700
재정투융자기금	1,942,000	1,170,000	1,764,600	1,928,300
중소기업육성기금	708,100	741,700	683,200	569,400

식품진흥기금	42,700	22,300	22,200	23,500
기후변화기금	36,000	40,100	42,400	24,700
도로굴착복구기금	48,500	35,500	46,200	31,600
여성발전기금	4,900	2,300	2,100	1,900
자원회수시설주변영향지역 주민지원기금	23,400	33,100	27,600	35,700
사회복지기금	38,500	32,800	34,400	30,800
체육진흥기금	6,800	7,500	2,400	3,600
감채기금	787,300	922,700	700,100	804,700
재난관리기금	353,300	251,100	301,100	334,100
남북교류협력기금	3,600	5,800	6,600	4,400
신청사건립기금	80,400	0	0	0
노들섬예술센터건립기금	98,600	0	0	0
대외협력기금	9,400	12,100	7,300	5,000

자료: <http://www.seoul.go.kr>

- 체육진흥기금은 전액을 재정투융자기금에 예탁·운용함에 따라 2008년도 현재액이 0원임 2008년도 및 2007년도 현재액은 금융기관 예치금(은행 적립금)임.
- 2008년에는 재정투융자기금의 특별회계 및 타기금 예탁금 감소(1,255억원)와 재난관리기금의 출연금 등 수입 감소와 목적사업 증가 등(1,359억원)으로 전년대비 37.0%(3,505억원) 감소하였음.
- 2009년에는 내부거래 수입인 예수금 감소(5,812억원), 전년도 이월금 감소(3,504억원), 출연금 수입 증가(2,327억원) 등으로 전년대비 33.7%(3,191억원)감소하였음.
- 신청사건립기금과 한강예술섬건립기금은 2010년 1월 1일로 폐지되어 2009회계연도 결산 잉여금은 일반회계로 귀속시키고 사고이월사업만 결산하여 감조정되었음.
- 2011년에는 13개 기금에서 전년도 이월금을 포함하여 총 6조 7,784억원을 조성하고 2조 1,144억원을 사용할 계획으로 연도말 조성현재액은 4조 6,640억원으로 추정되고 있음.
- 서울시 기금에서는 재난관리기금을 제외하고는 고유목적사업비의 비중이 매우 낮으며, 인건비, 물건비의 사용이 많은 단점이 있음.
- 2011년 기금 운용계획에 의하면, 총지출 3조 7,977억원에서 고유목적사업비는 약 3,674억원으로 약 9.7%가 고유목적사업비이며, 나머지는 예탁금, 예치금, 차입금상환, 예수 원리금상환 등에 사용되고 있음.
- 또한 고유목적사업비가 전혀 없이 일반회계에서 전입되는 기금이 존재하고, 고유목적사업비의 비율이 매우 저조한 기금이 존재하여 이의 정리가 필요함.

## 2. 자치구 별 재정실태

### 1) 예산지표로 본 자치구 재정

□ 2011년 당초예산기준으로 자치구의 재정자립도와 재정자주도 현황 및 244개 지방자치단체 전국 순위는 다음의 <표 3-24>와 같음.

- 세출이 재정자립도와 재정자주도를 비교하였을 때, 순위가 올라가는 자치구는 광진구, 동대문구, 마포구, 양천구, 관악구 등이며, 순위가 낮아지는 자치구는 종로구, 중구, 용산구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구, 서대문구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 서초구, 강동구 등임. 특히 순위가 낮아지는 자치구에 대해서는 구로, 은평, 성북, 서초, 도봉, 강서 등에 대해서는 특별한 배려가 필요함을 알 수 있음.

<표 3-24> 서울시 자치구 재정자립도 및 재정자주도 (단위: %, 등)

자치단체	재정자립도	재정자립도순위	재정자주도	재정자주도순위
본청	88.8	1	89.7	2
종로구	47.7	41	70.6	51
중구	72.1	6	81.9	7
용산구	77.1	4	81.9	7
성동구	63.8	11	80.5	11
광진구	51.0	32	76.4	15
동대문구	42.5	53	72.5	40
중랑구	43.1	50	69.7	64
성북구	31.5	88	62.8	143
강북구	35.8	74	66.9	94
도봉구	32.1	82	64.7	122
노원구	32.1	82	65.9	106
은평구	27.7	103	58.4	187
서대문구	29.7	92	62.8	143
마포구	40.0	63	70.5	55
양천구	49.3	34	73.1	32
강서구	41.1	59	67.1	91
구로구	34.5	77	59.0	184
금천구	38.7	67	68.0	78
영등포구	41.0	60	68.5	76
동작구	59.5	16	72.1	42

관악구	47.7	41	73.1	32
서초구	34.3	78	64.5	125
강남구	79.4	3	83.9	4
송파구	82.8	2	84.8	3
강동구	61.2	13	73.9	27

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

□ 2011년 당초예산기준으로 자치구의 행정운영비, 정책사업비, 사회복지비 비중은 다음의 <표 3-25>와 같음.

<표 3-25> 서울시 자치구 예산지표 (단위: %, 등)

자치단체	행정운영비		정책사업비(A)		사회복지비(B)		A-B	
	비중	순위	비중	순위	비중	순위	비중	순위
본청	6.5	244	76.4	175	23.4	127	53.0	139
종로구	30.9	17	67.0	229	38.8	51	28.2	201
중구	43.3	1	51.2	244	25.9	104	25.3	214
용산구	38.3	2	61.2	241	27.3	93	33.9	186
성동구	38.1	3	57.7	243	28.4	85	29.3	198
광진구	33.1	8	65.1	237	33.4	68	31.7	189
동대문구	35.1	4	60.0	242	34.9	66	25.1	215
중랑구	34.3	5	65.5	235	35.7	61	29.8	196
성북구	30.0	20	66.8	231	44.3	40	22.5	227
강북구	29.4	22	70.0	221	40.2	45	29.8	196
도봉구	31.5	16	68.4	225	46.3	38	22.1	230
노원구	32.7	13	64.4	238	44.2	41	20.2	239
은평구	24.0	38	72.9	210	51.6	23	21.3	234
서대문구	27.2	26	72.6	213	46.4	37	26.2	208
마포구	33.9	7	65.9	234	35.6	62	30.3	195
양천구	32.9	11	65.2	236	38.9	50	26.3	206
강서구	28.9	24	67.9	226	41.4	43	26.5	204
구로구	25.4	31	72.5	214	49.7	30	22.8	225
금천구	29.6	21	68.7	224	40.5	44	28.2	201
영등포구	32.7	12	63.6	239	39.5	47	24.1	220
동작구	33.0	10	66.7	232	36.3	59	30.4	194
관악구	30.5	19	69.3	222	38.0	54	31.3	191
서초구	33.0	9	66.9	230	43.0	42	23.9	221
강남구	32.4	14	67.1	228	25.7	106	41.4	174
송파구	21.7	49	74.3	201	33.2	70	41.1	175
강동구	30.8	18	67.9	226	35.4	63	32.5	188

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)



- 먼저 행정운영경비의 비중은 매우 높게 나타나고 있는데, 이는 대도시 지역의 특성상 공무원 수가 많기 때문으로 풀이할 수 있음.
- 정책사업비의 비중은 전국에서 매우 낮은 수준을 보이고 있으며, 사회복지비 비중 또한 매우 높은 편임. 정책사업비에서 사회복지비를 제외하는 경우 서울시 자치구가 다른 사업을 자유롭게 추진할 수 있는 여지가 매우 낮은 것으로 볼 수 있다.

## 2) 재정자립도 유형 구분

□ 2001년 이후 서울시 자치구 재정자립도 변화는 다음의 <표 3-26>과 같음.

<표 3-26> 자치구 재정자립도 (단위: %)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	기울기
종로구	72.3	75.7	70.4	73.8	73.8	77.2	69.8	72.2	81.2	78.5	72.1	0.32
중구	95.0	93.0	91.9	92.5	92.5	74.4	83.0	86.0	85.7	82.9	77.1	-1.55
용산구	51.8	52.8	45.9	55.3	55.3	53.5	53.0	70.2	60.4	62.7	63.8	1.55
성동구	42.2	41.0	38.0	38.0	38.0	40.7	39.9	45.2	51.0	52.0	51.0	1.30
광진구	42.3	39.0	37.3	41.6	41.6	44.9	39.9	44.6	47.1	44.0	42.5	0.50
동대문구	37.0	38.8	34.5	38.3	38.3	41.3	36.9	38.7	44.5	46.2	43.1	0.81
중랑구	35.1	32.0	30.3	31.1	31.1	29.3	29.5	30.9	30.2	30.5	31.5	-0.24
성북구	43.7	44.5	44.6	47.4	47.4	44.5	39.1	41.2	40.6	34.8	35.8	-1.01
강북구	30.4	31.8	30.0	29.1	29.1	31.1	30.0	36.2	35.0	31.7	32.1	0.35
도봉구	37.6	37.4	35.1	37.2	37.2	38.5	34.6	35.3	37.2	35.9	32.1	-0.31
노원구	33.5	33.2	30.1	30.7	30.7	32.0	28.8	29.1	29.2	27.4	27.7	-0.55
은평구	31.2	31.1	29.1	35.0	35.0	30.4	33.0	35.0	35.3	33.8	29.7	0.18
서대문구	39.1	42.3	38.8	43.5	43.5	43.6	40.3	45.4	41.9	38.6	40.0	0.00
마포구	46.7	44.7	38.5	50.3	50.3	51.7	51.8	49.6	48.2	47.1	49.3	0.47
양천구	58.2	60.4	42.9	58.2	58.2	59.7	52.8	52.9	50.8	43.6	41.1	-1.32
강서구	44.0	45.6	41.4	45.3	45.3	43.9	38.1	35.1	32.9	33.8	34.5	-1.34
구로구	45.5	43.4	40.6	47.1	47.1	43.9	42.9	41.4	40.1	40.1	38.7	-0.58
금천구	37.6	39.7	36.2	31.8	31.8	32.9	33.4	41.8	37.4	37.8	41.0	0.31
영등포구	78.8	81.9	72.4	76.0	76.0	71.2	67.4	66.9	68.8	66.5	59.5	-1.78
동작구	39.2	41.7	42.0	47.1	47.1	48.2	42.1	43.4	44.0	45.0	47.7	0.45
관악구	31.4	32.6	31.3	35.7	35.7	36.6	28.3	34.2	34.5	33.9	34.3	0.17
서초구	91.4	90.5	89.8	92.6	92.6	90.4	90.5	77.1	78.5	79.8	79.4	-1.54
강남구	90.8	87.7	87.6	89.9	89.9	87.2	88.0	75.5	79.4	77.1	82.8	-1.25
송파구	68.4	67.4	62.9	83.7	83.7	84.2	74.9	70.6	74.6	73.9	61.2	-0.09
강동구	41.8	43.3	41.3	53.8	53.8	53.1	49.2	53.7	49.0	44.5	47.7	0.48

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

- 재정자립도를 종속변수로 놓고 시간변수 t를 독립변수로 놓고 단순 회귀분석을 하여 보면, 몇가지 유형이 발견됨.
  - 첫 번째 유형은 지난 10년간 기울기가 -1인 유형으로 이는 영등포구, 중구, 서초구, 강서구, 양천구, 강남구, 성북구로 회귀식의 해석에 따르면 매년 재정자립

도가 1%p 감소한 구임. 양천구의 경우는 2001년 재정자립도가 58.2였으나, 2011년에는 41.1%로 하락하였고, 성북구는 2001년 재정자립도가 43.7%에서 2011년에는 35.8%로 하락하였음.

- 두 번째 유형은 기울기가 -1보다 작지만 음수인 유형으로 여기에는 구로구, 노원구, 도봉구, 중랑구, 송파구, 서대문구가 포함되어 있으며, 평균적으로 재정자립도가 감소하고 있는 구임. 여기에서 문제가 되는 곳은 중랑구, 도봉구, 노원구 등으로 2001년에도 재정자립도가 낮았지만, 여기에서 더욱 하락한 곳으로 볼 수 있음.
- 세 번째 유형은 기울기가 양수이면서 1보다 작은 유형으로 관악구, 은평구, 금천구, 종로구, 강북구, 동작구, 마포구, 강동구, 광진구, 동대문구가 포함되어 있으며 비교적 완만하게 재정자립도가 상승한 구임. 한편 은평은 2011의 자립도가 29.7로 2001년은 31.2보다 더욱 낮아지고 있음.
- 네 번째 유형은 기울기가 1이상은 유형으로 여기에는 성동구와 용산구가 포함되어 있음. 성동구는 2001년 재정자립도가 42.2였으나, 2011년에는 51.0%였고, 용산구는 2001년 재정자립도가 51.8%에서 2011년에는 63.8%로 상승하였음.
- 재산세의 공동세 시행으로 강남, 서초, 중구의 재정자립도는 낮아지고 있지만 강남, 서초, 중구의 재정자립도는 여전히 82.8%, 79.4%, 77.1%로 여타 자치구에 비하여 높음.
- 2011년 기준으로 재정자립도가 40이하인 구는 중랑 31.5, 성북 35.8, 강북 32.1, 도봉 32.1, 노원 27.7, 은평 29.7. 강서 34.5, 구로 38.7, 관악 34.3 등을 들 수 있음.
- 종합하면 자치구의 재정은 분권이라는 명목하에 추진되는 재정 정책에서 적극적인 관심을 받지 못하였고, 정부 정책 또는 특별 광역시의 재정 정책 등에 의해 상대적으로 큰 손해를 받았음.
- 이에 더해 자치구의 재정 자주성은 매우 약해 자치구가 재정자치를 통해 자치 사무를 충실히 수행하는데 큰 어려움에 직면함

### 3) 자치구 지방세 수입 구분

□ 그러나 이러한 재정자립도 격차는 해소가 되지 않을 전망이다.

- 다음의 <표 3-27>은 자치구별 지방세 증가를 보여주고 있음.
- 지방세를 종속변수로 놓고 시간변수 t를 독립변수로 놓고 단순 회귀분석을 하여

보면, 지방세의 평균신장을 구분하여 볼 수 있는데, 지방세의 평균 신장이 30억 미만인 곳은 중구, 강북구, 중랑구, 도봉구, 성북구, 은평구인데, 이러한 구는 재산세 공동세 제도, 조정교부금 제도 개선 등이 없는 한 재정자립도가 계속하여 낮은 구로 분류될 수 밖에 없음.

- 지방세의 평균 신장이 40억 이상 50억 미만을 보이는 곳은 노원구, 서대문구, 관악구, 동대문구, 종로구, 동작구, 금천구, 구로구, 광진구, 강서구, 성동구, 영등포구, 강동구인데, 동대문구까지는 약 42억의 증가를 보이고 있음.
- 반면 강남은 124억, 서초구는 92억, 송파는 90억의 신장을 보이고 있어 앞으로도 강남, 서초, 송파는 재정자립도가 높게 될 예정임.
- 이러한 측면에서 재산세 공동세 제도의 배분 방식에 관한 개편이 필요한 실정임.
- 실질적 세외수입의 증가가 어려운 현실을 감안한다면 재정자립도는 부익부 빈익빈이 지속될 전망이다.

<표 3-27> 자치구별 지방세 증가 추이 (단위: 백만원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	기울기
종로구	44,329	46,128	47,041	66,089	66,089	55,601	65,588	78,075	90,578	82,570	77,750	4,245
중구	78,271	80,915	85,533	118,251	118,251	87,852	107,594	115,111	126,459	119,491	103,663	3,519
용산구	27,435	26,808	27,565	47,176	47,176	38,356	50,012	67,103	80,495	72,654	76,716	5,739
성동구	20,113	19,302	19,891	26,637	26,637	26,968	35,024	50,097	57,764	55,292	58,876	4,606
광진구	21,534	20,269	20,703	29,810	29,810	29,880	34,521	51,009	59,539	53,086	58,605	4,366
동대문구	21,734	21,029	21,529	26,189	26,189	26,745	30,218	47,694	57,063	54,041	56,817	4,192
중랑구	15,718	14,360	14,852	21,612	21,612	18,493	19,876	38,668	47,425	44,260	47,828	3,730
성북구	21,780	20,715	21,315	33,071	33,071	28,016	29,685	46,711	55,590	52,053	58,186	3,946
강북구	13,625	13,392	13,869	19,932	19,932	14,935	17,283	36,536	45,089	42,598	46,018	3,664
도봉구	14,431	12,925	12,994	21,059	21,059	17,833	21,124	38,782	46,339	43,916	48,149	3,892
노원구	21,302	19,546	20,216	30,270	30,270	29,414	32,247	45,956	55,649	52,114	57,595	4,104
은평구	17,407	15,960	16,136	23,355	23,355	19,010	22,385	40,171	48,734	48,205	53,467	3,998
서대문구	17,578	16,775	17,138	25,507	25,507	22,545	27,747	45,874	53,175	48,828	52,962	4,147
마포구	26,431	25,296	25,946	39,450	39,450	39,595	47,581	60,222	70,136	66,460	73,199	5,279
양천구	18,193	20,384	21,809	41,007	41,007	41,964	47,922	61,369	72,823	62,663	67,935	5,623
강서구	30,789	29,250	30,693	48,518	48,518	44,925	50,569	61,971	70,658	68,375	70,828	4,596
구로구	21,429	21,013	21,834	35,322	35,322	30,010	34,000	50,004	59,560	56,270	60,609	4,347
금천구	16,346	16,632	17,170	21,008	21,008	19,876	24,552	43,577	52,931	51,634	51,980	4,310
영등포구	59,343	61,874	62,112	80,639	80,639	70,877	83,731	97,440	112,249	100,925	96,507	4,810
동작구	19,537	18,655	19,634	30,382	30,382	25,177	30,357	46,378	56,315	52,778	58,602	4,308
관악구	19,534	18,132	18,896	28,658	28,658	27,121	30,811	46,551	54,526	50,995	55,783	4,159
서초구	69,955	72,660	78,798	140,412	140,412	118,070	156,389	152,584	172,956	150,053	146,580	9,232
강남구	137,086	149,160	159,949	272,446	272,446	227,473	256,011	262,571	302,892	248,998	251,460	12,399
송파구	55,171	52,363	56,028	94,429	94,429	91,555	108,889	121,471	153,279	119,434	127,145	8,986
강동구	26,201	25,298	26,637	42,283	42,283	42,807	45,851	62,351	70,554	63,030	70,696	4,990

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

#### 4) 재정자주도

□ 자치구의 재정자주도는 다음의 <표 3-28>과 같음.

- 자치구의 재정자주도 중 전국 평균이하인 곳이 다수 발견되고 있음.
- 교부세+보조금+교부금의 자체재원에 대한 비중은 전국 평균이 47.8%인 반면, 동대문구, 양천구, 금천구는 60%대, 광진구, 강서구, 구로구, 서대문구는 70%대, 성북구, 관악구는 80%대, 중랑구는 99.4%, 강북구, 도봉구, 노원구, 은평구는 100%가 넘고 있어 자체재원의 취약성을 보여주고 있음.
- 자치구 재원의 비중 중 이전재원의 비중이 크다는 것은 지역 주민을 위한 현안 문제를 해소하기 위하여 재정이 투입되기 보다는 보조사업에 치중하게 되는 것을 의미하며, 보조사업에서도 조차 매칭율에 대응하지 못하여 보조사업 자체를 축소하는 사례도 증가되고 있는 현실임.

<표 3-28> 자치구의 재정자주도 (단위: %, 백만원)

자치단체	재정자립도	재정자주도	지방세+세외수입	교부세+보조금+교부금	비중
전국평균	51.9%	76.7%	57,296,411	27,404,970	47.8%
종로구	72.1%	81.9%	144,375	19,541	13.5%
중구	77.1%	81.9%	182,903	11,357	6.2%
용산구	63.8%	80.5%	139,635	36,602	26.2%
성동구	51.0%	76.4%	134,578	67,117	49.9%
광진구	42.5%	72.5%	104,356	73,777	70.7%
동대문구	43.1%	69.7%	121,820	75,256	61.8%
중랑구	31.5%	62.8%	97,437	96,884	99.4%
성북구	35.8%	66.9%	116,120	100,613	86.6%
강북구	32.1%	64.7%	88,966	90,374	101.6%
도봉구	32.1%	65.9%	79,682	83,785	105.1%
노원구	27.7%	58.4%	112,805	125,074	110.9%
은평구	29.7%	62.8%	93,641	104,439	111.5%
서대문구	40.0%	70.5%	99,387	75,609	76.1%
마포구	49.3%	73.1%	137,080	66,268	48.3%
양천구	41.1%	67.1%	122,173	77,302	63.3%
강서구	34.5%	59.0%	126,508	89,723	70.9%
구로구	38.7%	68.0%	112,022	84,838	75.7%
금천구	41.0%	68.5%	97,193	65,211	67.1%
영등포구	59.5%	72.1%	164,085	34,837	21.2%
동작구	47.7%	73.1%	128,675	68,781	53.5%
관악구	34.3%	64.5%	105,300	92,827	88.2%
서초구	79.4%	83.9%	203,667	11,527	5.7%

강남구	82.8%	84.8%	411,510	9,610	2.3%
송파구	61.2%	73.9%	212,611	44,170	20.8%
강동구	47.7%	71.9%	135,767	68,654	50.6%

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

## 5) 자치구 세출 구조

- 자치구의 세출구조를 보면 <표 3-29>에서 보는 바와 같이 사회복지비 비중이 높을수록 재정자립도는 낮아지는 것을 발견할 수 있음.

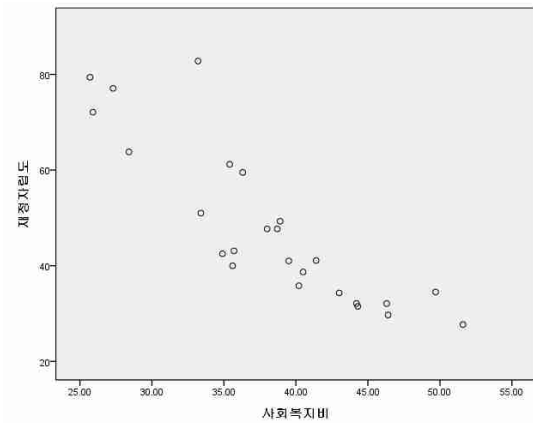
<표 3-29> 자치구 세출구조 (단위: %)

자치단체	재정자립도	정책사업비 중	사회복지비 중	행정운영경 비비중	정책사업비- 사회복지비
종로구	72.1	51.2	25.9	43.3	25.3
중구	77.1	61.2	27.3	38.3	33.9
용산구	63.8	57.7	28.4	38.1	29.3
성동구	51.0	65.1	33.4	33.1	31.7
광진구	42.5	60.0	34.9	35.1	25.1
동대문구	43.1	65.5	35.7	34.3	29.8
중랑구	31.5	66.8	44.3	30.0	22.5
성북구	35.8	70.0	40.2	29.4	29.8
강북구	32.1	68.4	46.3	31.5	22.1
도봉구	32.1	64.4	44.2	32.7	20.2
노원구	27.7	72.9	51.6	24.0	21.3
은평구	29.7	72.6	46.4	27.2	26.2
서대문구	40.0	65.9	35.6	33.9	30.3
마포구	49.3	65.2	38.9	32.9	26.3
양천구	41.1	67.9	41.4	28.9	26.5
강서구	34.5	72.5	49.7	25.4	22.8
구로구	38.7	68.7	40.5	29.6	28.2
금천구	41.0	63.6	39.5	32.7	24.1
영등포구	59.5	66.7	36.3	33.0	30.4
동작구	47.7	69.3	38.0	30.5	31.3
관악구	34.3	66.9	43.0	33.0	23.9
서초구	79.4	67.1	25.7	32.4	41.4
강남구	82.8	74.3	33.2	21.7	41.1
송파구	61.2	67.9	35.4	30.8	32.5
강동구	47.7	63.3	38.7	31.2	24.6

자료: 재정고(<http://lofin.mopas.go.kr>)

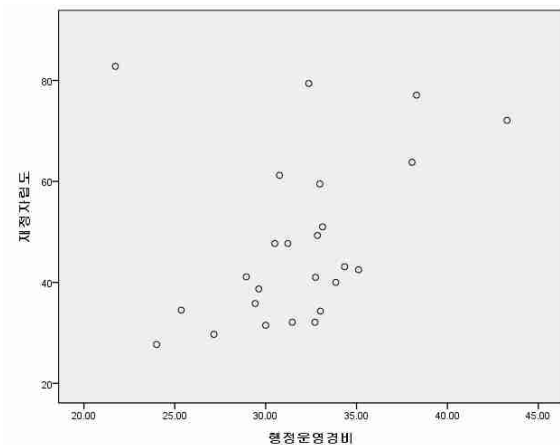
- 재정자립도와 사회복지비 비중의 관계를 살펴보면 아래와 같은 현상이 발견됨. 이러한 현상의 자치구 전체의 현실과 동일함. 즉 재정자립도가 낮을수록 사회복지비에 대한 부담이 커지고 있음.

<그림 3-4> 재정자립도와 사회복지비와의 관계



- 한편 재정자립도가 높아질수록 행정운영경비비율도 높아지는 것이 발견되기에 어느 정도 행정의 효율성에 대한 관리가 필요한 시점임.

<그림 5-3> 재정자립도와 행정운영경비와의 관계



- 또한 서울시 자치구의 지출에서 사고이월의 비중이 매우 높은 것으로 나타나는데, 사고이월을 줄이는 노력이 필요함.
- 2010년 지방재정연감에 의하면 서울시 자치구 사고이월의 비중은 평균 3.7%로 나타났는데, 부산 0.9%, 대구 1.0%, 인천 1.0%, 광주 1.5%, 대전 1.0%, 울산 0.4%로 나타나고 있음.
- 특히 성동구는 12.7%를 기록하여 문제로 볼 수 있음.

## 6) 자치구 재정의 문제점 및 발생 원인

- 자치구 재정이 악화된 이유는 다양하겠으나 정책적인 맥락과 제도 운영의 맥락 그리고 환경 변화로 요약될 수 있음.
- 정책적인 맥락은 상위 정부가 추진하는 재정 정책 등에 의해 부정적 영향을 받는 것을 말하는 것이며 제도 운영의 맥락은 정부간 재정이전 제도의 효율성이 낮기 때문이라는 것을 의미함.
- 그리고 환경적 맥락은 자치구 자체의 환경적 요인 - 예를 들면 인구, 장애인, 노령자뿐만 아니라 제도적인 맥락까지 고려되어 발생하는 재정악화 현상을 의미함. 환경적 맥락은 주로 사회보장 재원의 증가와 분권교부세의 비합리성을 의미함.

### □ 종합 부동산세 도입 및 세율 인하에 따른 자치구 재정 악화

- 2005년에 국가균형 발전을 위한 목적으로 종합부동산세(국세)가 신설되고 지방 부동산보유과세가 개편되면서, 자치구세의 변동이 있었음.
- 자치구세 중 재산세와 종합토지세합을 종속변수로 놓고, 전년도 자치구세 중 재산세와 종합토지세합을 독립변수로 놓고 단순회귀를 한 결과의 회귀계수 기울기는 아래와 같음.
- 종합부동산세의 신설로 자치구 2005년 재산세와 종합토지세합은 2004년 재산세와 종합토지세합의 평균 약 92.4%에 그치고 있음.

<표 3-30> 자치구세 중 재산세와 종합토지세 합의 변화

구분	2004년도 회귀식	2005년도 회귀식	2006년도 회귀식	2007년도 회귀식	2008년도 회귀식	2009년도 회귀식
전년도 재산세+종토세 합	1.36771	0.92402	1.12428	1.32018	0.84894	0.69928

자료: 조임곤 (2011).

- 2004년과 2005년 사이 국세의 평균 증가율이 9.3%, 지방세의 평균 증가율이 5.2% 인점을 감안하여 재산세와 종합토지세 합의 변화를 0% 증가, 3% 증가로 가정하여, 2009년까지의 지방세 손실분을 계산하면 자치구 세입 손실을 추정할 수 있음.

<표 3-31> 세제 개편으로 인한 자치구 세입 손실 추정 (단위: 백만원)

구 분	0% 증가	3% 증가
종로구	11,573	13,112
중구	30,279	32,694
용산구	3,767	4,793
성동구	378	1,054
광진구	2,430	3,206
동대문구	1,541	2,319
중랑구	2,974	3,495
성북구	5,478	6,316
강북구	4,098	4,617
도봉구	397	887
노원구	85	826
은평구	2,918	3,554
서대문구	2,004	2,648
마포구	3,093	3,987
양천구	827	1,779
강서구	3,722	4,796
구로구	1,922	2,671
금천구	777	1,220
영등포구	9,731	11,293
동작구	2,334	3,048
관악구	306	981
서초구	12,485	15,544
강남구	6,232	11,745
송파구	5,084	7,489
강동구	-1,079	-64

자료: 조임곤 (2011).

- 종합부동산세와 같은 제도적 변화가 없었고, 재산세와 종합토지세의 증가율이 0%에 머물렀을 것이라는 보수적인 가정 하에 재산세 및 종합토지세 손실분은 서울시 자치구 전체로 약 1,134억원에 이르고 있으며, 국세의 평균 증가율이 9.3%, 지방세의 평균 증가율이 5.2%인 점을 감안하여 재산세와 종합토지세의 증가율이 3%였다고 가정하면 약 1,4407억원의 손실을 추정할 수 있음.
- 이는 중앙정부의 거시적인 재정정책의 실행에 따라 자치구의 재정이 영향을 받을 수 있다는 점을 밝히는 것이며, 지방자치 실시이후 현재까지 대부분의 재정 정책은 자치구의 재정 악화를 발생시키는 요인으로 작용하였음.

거래세 인하에 따른 조정교부금 재원 감소

- 부동산과표의 실거래가 반영률 인상 및 취득세·등록세 등 거래세율 인하(5%→2%)로 인한 조정교부금 변화를 살펴보기 위해 금년도 조정교부금을 종속변수로



놓고, 전년도 조정교부금을 독립변수로 놓고 단순회귀를 한 결과의 회귀계수 기  
울기는 아래와 같음.

<표 3-32> 조정교부금의 변화

구분	2004년도 회귀식	2005년도 회귀식	2006년도 회귀식	2007년도 회귀식	2008년도 회귀식	2009년도 회귀식
전년도 조정교부금	1.01936	0.70089	1.05968	1.26831	0.77664	1.44439

자료: 조임곤 (2011).

- 취득세 등록세의 변화로 자치구의 2008년 조정교부금은 2007년 조정교부금의 평  
균 약 77.7%에 그치고 있음.
- 앞서 분석한 방법과 동일하게 조정교부금이 전년과 동일하거나 약 3%정도 증가  
하는 경우로 가정하는 경우 2007년과 2008년의 취득세, 등록세 제도 변화로 인한  
조정교부금 손실액은 각각 1,881억원과 2,556억원으로 추정할 수 있음.

<표 3-33> 조정교부금의 변화 추정 (단위: 백만원)

구분	0% 증가	3% 증가
종로구	11,433	13,004
중구	-7,080	-6,976
용산구	21,118	23,673
성동구	9,507	12,495
광진구	17,838	20,818
동대문구	7,870	11,333
중랑구	18,158	22,197
성북구	20,130	24,073
강북구	17,426	20,931
도봉구	2,918	6,002
노원구	15,290	19,714
은평구	18,975	22,961
서대문구	15,451	18,698
마포구	3,029	5,857
양천구	17,121	19,544
강서구	16,437	19,756
구로구	9,157	12,387
금천구	20,450	23,610
영등포구	12,276	13,871
동작구	9,706	12,871
관악구	10,804	14,649
서초구	-31,722	-31,614
강남구	-62,558	-62,422
송파구	2,645	3,979
강동구	11,717	14,212

자료: 조임곤 (2011).

□ 사회복지에 대응한 재정 확충의 필요성

- 1995년 지방자치 실시 이후 사회복지비 지출은 매년 증가되어 왔음. 특히 2005년 지방분권 특별법을 계기로 수 많은 중앙정부의 사업이 지방으로 이양되어 왔음. 현재까지 이양된 사업은 주로 복지사업이 다수를 차지하고 있는데, 이는 목적적인 맥락에서 볼 때 지역주민의 복리 증진이라는 지방자치단체의 본질적 가치와 일맥상통함.
- 그러나 문제는 사무 이양에 따라 발생하는 비용을 충당해야 하는 재원은 충분히 이양되지 못하고 있는 실정임. 비록 분권교부세를 통해 재원을 보전하고자 하였으나 현실적으로 분권교부세는 자치구가 수행하는 복지사업 비용을 적극적으로 충당하지 못하고 있음.
- 이에 더해 저출산 고령화 사회 도래에 따라 복지비 지출액은 기하급수적으로 증가되고 있는 상황임. 따라서 사회복지비 지출 규모 증가에 따른 재정 수요 확대 노력이 필요한 실정임.

□ 사회복지 수요의 변화와 재정 부담

- 자치구의 사회보장적수혜금은 2003년부터 급증하고 있음. 여기에 포함되는 것은 법령에 의하여 민간에 지급하는 사회보장적 수혜금 및 보철구 제작비, 국고보조금에 의한 사회보장적수혜금, 지방자치단체의 조례에 의해 저소득계층에 지원하는 사회보장적수혜금, 법령 또는 조례에 의해 지급하는 출산장려금, 노인장기요양보험제도에 따른 노인복지시설 운영비(국민건강보험관리공단에 지급하는 예산포함) 등임.
- 특히 자치구의 재정 압박에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로는 기초노령연금 등이라 할 수 있음. 우리나라는 통계청이 2008년에 발표한 자료에 따르면 2008년 현재 65세 이상 노인 인구는 501만 6,000명으로 전체 인구의 10.3%를 차지함으로써 고령화 사회를 넘어 고령사회에 거의 진입해 있음. 이러한 추세대로라면 2018년에는 노인 인구 비중이 전체 인구의 14.3%를 넘어섬으로써 고령사회가 되고 2026년에는 20.8%가 되어 초 고령사회로 도달할 것으로 전망됨.
- 2005년부터 현재까지 자치구의 65세 이상 인구 비중은 매년 증가되어 왔으며 2009년 현재 65세 이상 노인 인구는 2,040,168명으로 자치구 전체 인구의 약 9%를 차지하고 있음.

<표 3-34> 자치구 65세 이상 인구 증가 수준 (단위:백만, %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009
인구	22,579,424	22,659,645	22,768,835	22,821,224	22,825,128
65세 이상 인구	1,610,544	1,714,474	1,849,425	1,946,458	2,040,168
65세 이상 인구 비중	7.13	7.57	8.12	8.53	8.94

자료: 통계청 (<http://kostat.go.kr/portal/korea/index.action>)

- 이러한 환경 변화에 따라 자치구의 사회보장적 수혜금에 대한 지출은 지속적으로 증가될 것으로 예측됨.
- 특히 10년간 5세별 인구 전망 방법에 따라 추계를 할 경우 65세 이상 인구는 2018년에 약 300만명에 육박할 것으로 예상됨.
- 2003년부터 현재까지 서울시 자치구의 사회보장적 지출 총액은 급격하게 증가하고 있는데 2005년에 3,538억원이던 사회보장적 지출액은 2010년에 들어 1조 2,378억원으로 증가되었음. 따라서 지방분권의 일환으로 지방사무로 이양된 사업이 대부분인 사회보장이 자치구의 재정건전성을 저하시키지 말아야 할 것임.

<표 3-35> 자치구 사회보장적수혜금 변화 (단위: 백만원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
종로구	7,655	8,736	10,381	11,813	12,556	17,288	21,093	21,440
중구	7,973	9,168	11,095	13,075	14,938	19,113	22,257	22,908
용산구	9,698	10,795	12,763	15,335	17,356	23,964	27,877	27,939
성동구	13,344	15,610	18,748	21,141	24,210	33,235	37,533	37,469
광진구	9,588	10,670	13,083	15,124	17,743	26,900	32,637	33,205
동대문구	15,354	17,393	19,986	23,011	26,917	41,724	51,714	53,603
중랑구	18,866	21,564	26,422	30,969	34,262	47,834	61,517	65,269
성북구	15,755	18,415	22,839	27,210	31,200	48,012	61,778	64,303
강북구	17,402	20,135	24,876	29,423	33,322	45,948	56,821	75,085
도봉구	9,034	10,584	13,539	16,158	18,826	29,406	38,220	38,895
노원구	12,890	13,918	15,575	16,643	71,712	91,422	110,348	114,025
은평구	18,875	21,378	26,098	29,914	32,781	48,932	63,760	66,237
서대문구	12,388	14,142	16,792	19,990	24,599	35,704	41,790	43,062
마포구	13,516	14,985	17,839	19,708	23,646	32,923	39,943	43,312
양천구	5,070	5,759	6,678	7,602	8,335	20,351	26,372	28,604
강서구	38,253	43,714	50,408	56,437	60,082	77,369	90,785	92,462
구로구	14,740	16,105	19,488	22,427	24,433	34,103	42,128	43,585
금천구	11,178	13,621	17,752	21,840	25,237	34,295	41,511	42,181
영등포구	13,536	15,856	19,888	24,667	28,866	40,395	47,908	48,432
동작구	13,871	16,178	19,665	22,145	24,799	34,667	42,172	44,273
관악구	19,381	21,465	25,577	28,941	32,377	47,693	59,439	61,696
서초구	8,109	9,117	10,786	12,475	14,217	21,171	22,903	23,975
강남구	21,331	23,339	27,937	28,003	31,732	40,892	46,872	56,907

송파구	12,877	14,408	16,744	19,149	21,789	37,218	44,758	46,373
강동구	13,141	14,571	16,706	18,850	20,771	30,750	38,205	42,600
합계	353,825	401,626	481,665	552,050	676,706	961,309	1,170,341	1,237,840
증가율		13.5%	19.9%	14.6%	22.6%	42.1%	21.7%	5.8%

자료: 행정안전부. 각년도. 『도시연감』

- 본래 사회보장 또는 사회복지 등과 같은 안전망에 대한 정책은 국가 수준에서 통일화된 기준에 따라 수행해야 함. 즉, 사회보장은 국민의 안전과 직접적으로 연계되기 때문에 대한민국 국민이라면 누구나 동일한 수준의 보장이 필요함.
- 이러한 맥락에서 중앙정부는 노인, 장애인 등에 대한 사회보장적 임무를 수행해 왔음. 그러나 분권의 명목하에 2005년부터 지방으로 사업이 이전되어 왔으며, 이를 보전할 목적으로 분권교부세를 신설하였음.
- 그러나 분권교부세는 그 출발이 국고보조사업의 계승에 있기 때문에 보통교부세나 부동산 교부세와 마찬가지로 지출의 용도가 비제약적이지 않음.
- 그러나 분권교부세는 내국세 총액의 0.94%를 재원으로 하고 있으며, 그 재원의 액은 2009년 현재 1조 2,972억원 수준임. 그러나 이는 분권교부세액 전체를 자치구에 배분한다고 가정하더라도 2009년 자치구의 사회보장적 지출수준의 약 30% 밖에 되지 않음.
- 특히 5년을 기간으로 한시적으로 도입·운영된 분권교부세는 2009년에 다시 기한이 연장된바 있는데, 이는 이미 중앙 수준에서도 분권교부세가 존재하지 않을 경우 자치구의 사회보장적 사업이 전혀 실행될 수 없다는 것을 인식하였기 때문임.
- 특히 앞서 살펴본 바와 같이 사회보장비용 대비 가용재원의 비율은 광역시 자치구가 148%, 서울시 자치구가 78%, 시 34%, 군 28.5% 순으로 나타났음.
- 이 같은 원인은 자치구가 중앙정부의 보통교부세 직접 배부대상에서 제외됨에 따라 세입규모가 시군에 비해 낮아진 반면, 인구 밀집도가 높아 복지수요 집중되기 때문임.
- 또한 2002년부터 2007년까지 사회보장비용에 대한 지방비 부담액 증가율(17.4%)은 가용재원 증가율(8.5%)을 상회하며 특히 분권교부세로 지원되는 지방이양 사회복지사업의 지방비 부담률은 국고보조사업에 비해 더 빠르게 상승하고 있음.
- 따라서 이전재원으로 존재하는 분권교부세가 오히려 자치구의 재정을 악화시키는 요인인 사회 보장 사업과 연계되어 있다는 점을 감안할 때 사업의 재분배 또는 분권교부세의 확대 등에 대한 논의가 필요함.
- 참여정부가 국고보조사업을 지방에 이양하면서 2005년부터 도입한 분권교부세는 신중하지 못한 지방분권의 대표적인 사례로 불려지고 있음.

- 분권교부세의 재원 증가율은 내국세의 신장율에 고착되어 있는 반면, 사회복지분야의 예산 증가율은 내국세 신장율의 약 2배 이상 되기 때문에 지방비부담의 증가율은 이양 전의 16.8%에서 36.8%로 늘어났으며, 2010년 현재 분권교부세 수요 1조3,600억 원에 대해 지원액은 8,974억 원에 불과해 부족액의 규모가 2007년 767억 원에서 4,626억 원으로 증가하였음.<sup>2)</sup>
- 분권교부세 도입에 의한 지방비 부담의 변화는 2005년부터 급격히 상승하고 있음. 이와 같이 복지수요의 폭증에도 불구하고 지방이양사업의 지방비부담이 증가하는 경우, 필수적인 복지사업이 부실해지고 자체사업의 범위마저 축소될 우려가 있음.
- 이러한 지방비 부담의 급증을 토대로 감사원은 2008년 4월 발간한 사회복지분야 지방이양사업 운영실태 감사결과보고서에서, “중앙정부의 장·단기 사회복지정책과 밀접하게 연계되었거나 특정지역의 시설 편중으로 일부 지방자치단체에만 재정부담을 주는 등 지방이양사업으로 계속 추진하는 것이 부적정한 정신요양시설 및 노인·장애인생활시설 운영사업에 대한 국고보조사업으로의 환원”할 것을 권고 하였음.
- 이는 “지방이양사업을 선정할 때는 우선 사업의 성격을 면밀히 분석하여 국가 차원에서 보장하여야 할 최소한의 생존권적 기본권(National Minimum)에 해당하는 사업과 사회복지 생활시설의 입소대상이 지역주민에 국한되지 아니하고 시설이 지역적으로 편중되어 있는 등으로 특정 지방자치단체의 사무로 보기 어려운 사업, 그리고 국가에서 중장기 계획을 가지고 역점 추진하고 있는 국가정책사업과 관련되어 있어 향후 일정기간 국가의 재정적 지원 및 관리가 필요한 사업은 지방이양대상에서 제외하여야 했다”는데 그 근거를 삼거 있음.

<표 3-36> 사회복지분야 분권교부세 도입으로 인한 지방비 부담 변화(단위:억원, %)

연도		2002	2003	2004	2005	2006	2007
소계		9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,481
합계 (67개 사업)	분권교부세	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,734
	비중	45.60%	47.10%	47.20%	32.90%	36.20%	34.40%
	지방비	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,747
	비중	54.40%	52.90%	52.80%	67.10%	63.80%	65.60%
노인 (13개 사업)	소계	2,363	2,693	3,872	5,170	6,195	7,896
	분권교부세	865	1,637	2,442	1,568	2,410	2,574
	비중	40.80%	60.80%	63.10%	29.60%	38.90%	32.60%
	지방비	1,498	1,056	1,430	3,602	3,785	5,322
	비중	59.20%	39.20%	36.90%	70.40%	61.10%	67.40%
장애	소계	3,308	3,622	4,382	5,291	5,777	6,621

2) <http://www.kado.net/news/articleView.html?idxno=499245>

인 (25개 사업)	분권교부세	1,533	1,825	2,133	1,879	2,371	2,558
	비중	46.30%	50.40%	48.70%	35.50%	41.00%	38.60%
	지방비	1,775	1,797	2,249	3,412	3,406	4,063
	비중	53.70%	49.60%	51.30%	64.50%	59.00%	61.40%
아동 (10개 사업)	소계	1,236	1,350	1,725	2,516	2,825	3,268
	분권교부세	716	781	975	895	980	1,060
	비중	57.90%	57.90%	56.50%	35.60%	34.70%	32.40%
	지방비	520	569	750	1,621	1,845	2,208
기타 (19개 사업)	소계	2,340	2,769	2,972	3,843	4,404	4,696
	분권교부세	1,101	669	557	1,189	1,194	1,542
	비중	47.10%	24.20%	18.70%	30.90%	27.10%	32.80%
	지방비	1,239	2,100	2,415	2,654	3,210	3,154
	비중	52.90%	75.80%	81.30%	69.10%	72.90%	67.20%

자료: 감사원 (2008)

- 지방이양 사회복지사업(67개)의 재정수요가 당초 예측한 것을 훨씬 초과함에 따라 자치단체 재정부담 가중되고 있는데, 지방이양 이후 사회복지사업의 총 사업비는 연평균 약 15.0%씩 증가하였으나, 분권교부세는 연평균 약 7.7%씩 증가에 불과, 이에 따라 지방비는 연평균 증가율은 약 20.1%씩 증가하였음.
- 이에 따라 지방비 부담률은 지방이양 전보다 15.5%포인트 증가(52.8% → 68.3%)하였음.

<표 3-37> 사회복지사업(67개) 예산 추이 (단위:억원, %)

구 분	이양 전			이양 후						연평균 증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	이양전	이양후
계(A)	9,247	10,434	12,951	16,820	19,201	22,268	26,200	28,134	30,019	18.3	15.0
국비·분권(B)	4,215	4,912	6,107	5,531	6,955	7,955	9,518	8,507	9,509	20.4	7.7
비중(B/A)	45.6	47.1	47.2	32.9	36.2	35.7	36.3	30.2	31.7	-	-
지방비(C)	5,032	5,522	6,844	11,289	12,246	14,313	16,682	19,627	20,510	16.6	20.1
비중(C/A)	54.4	52.9	52.8	67.1	63.8	64.3	63.7	69.8	68.3	-	-

자료: 행정안전부. 내부자료

- 분권교부세 총사업(149개) 예산 추이는 <표 3-38>과 같은데 '09년도 분권교부세 감소(△10.7%)는 경기침체에 따른 내국세 감소(△10.6%)에 따른 자연감소임

<표 3-38> 분권교부세 총사업(149개) 예산 추이 (단위:억원, %)

구 분	이양 전			이양 후						연평균 증가율	
	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	이양전	이양후
계(A)	22,195	21,073	22,424	28,669	31,349	35,382	42,095	44,824	46,180	0.5	12.8
국비/분권(B)	8,765	8,987	9,755	8,454	10,065	11,387	13,784	12,305	13,187	5.5	5.2
비중(B/A)	39.5	42.6	43.5	29.5	32.1	32.2	32.7	27.5	28.6		
지방비(C)	13,430	12,086	12,669	20,215	21,284	23,995	28,311	32,519	32,993	-2.9	17.3
비중(C/A)	60.5	57.4	56.5	70.5	67.9	67.8	67.3	72.5	71.4		

자료: 행정안전부, 내부자료

- 자치구의 경우는 분권교부세의 배분 공식 때문에 사회복지비 부담이 더 가중되고 있음.
- 배분공식의 첫 번째 문제는 인원수가 아닌 시설수에 의한 분권교부세 배분에 있고, 두 번째는 재정력지수를 반영한 데 있음.
- 2011년도 분권교부세 배분을 보면 다음의 <표 3-39>, <표 3-40>과 같은데, 특별시 광역시의 경우는 전체 분권교부세액의 31.5%와 29.30%를 교부받고 있음.
- 노인복지비의 경우, 산식에서 고려되는 것이 노인복지회관수, 재가노인복지시설수 및 지역시니어클럽수, 경로당수인데, 특히 경로당 같은 경우는 대도시 지역의 전국 비중이 17.3%에 불과함.
- 또한 시설수가 전국의 비중을 어느 정도 감안하는 경우에는 산식에 재정력지수가 있어서 대도시 지역에 배분을 낮추고 있음. 자치구의 재정이 열악한 점을 감안한다면 배분공식에서 재정력지수를 삭제하는 것도 방안임. 아동복지비 관련에서는 약 40% 이상이 배분되어야 함에도 불구하고 재정력지수가 들어야 대도시는 약 30% 배분을 받았음.

<표 3-39> 2011 분권교부세 배분 (단위: 천원, %)

	총계	소계	노인복지비	장애인복지비	아동복지비	그밖의복지비	전국비중
계	721,517,625	560,413,421	120,721,611	90,280,907	159,810,130	189,600,773	100.0%
서울	54,798,805	41,970,726	10,903,316	7,756,757	11,233,093	12,077,560	7.5%
부산	48,985,576	39,850,549	7,446,595	4,929,830	8,328,629	19,145,495	7.1%
대구	36,660,539	30,847,805	5,549,529	4,050,931	8,332,556	12,914,789	5.5%
인천	23,694,450	19,825,176	3,153,670	3,414,847	6,221,900	7,034,759	3.5%
광주	22,243,390	19,299,062	2,868,607	3,104,579	5,052,363	8,273,513	3.4%
대전	18,257,981	16,049,473	2,220,108	2,832,630	5,402,328	5,594,407	2.9%
울산	10,872,674	9,062,038	3,212,117	2,166,257	1,715,140	1,968,524	1.6%
경기	82,743,646	63,879,015	16,375,579	7,346,841	19,378,938	20,777,657	11.4%
강원	43,646,242	34,147,906	7,674,596	7,242,311	8,516,523	10,714,476	6.1%
충북	40,569,981	31,728,506	7,305,079	6,011,902	10,455,913	7,955,612	5.7%
충남	44,812,657	32,802,494	5,729,830	6,691,687	10,211,358	10,169,619	5.9%
전북	67,124,659	55,542,785	13,151,126	7,272,771	16,639,541	18,479,347	9.9%
전남	73,845,623	53,672,395	15,969,283	7,635,085	13,293,620	16,774,407	9.6%
경북	72,002,248	51,812,399	9,247,318	9,216,208	14,970,370	18,378,503	9.2%
경남	65,947,929	48,421,693	8,779,589	7,545,057	16,243,235	15,853,812	8.6%
제주	15,311,225	11,501,399	1,135,269	3,063,214	3,814,623	3,488,293	2.1%

자료: 행정안전부 (2011a)

<표 3-40> 2012 분권교부세 배분 (단위: 천원, %)

	총계	소계	노인복지비	장애인복지비	아동복지비	그밖의복지비	전국비중
계	792,802,838	623,979,642	122,027,118	99,509,278	165,857,205	236,586,041	100.0%
서울	58,011,401	45,845,441	6,511,654	9,393,896	12,964,282	16,975,609	7.32%
부산	53,470,427	45,194,565	6,502,390	5,665,115	9,901,830	23,125,230	6.74%
대구	39,844,813	34,186,177	4,528,675	4,317,120	8,998,324	16,342,058	5.03%
인천	26,175,405	22,433,541	3,105,801	3,778,172	6,550,385	8,999,183	3.30%
광주	25,733,714	23,109,179	3,758,987	3,033,859	5,878,695	10,437,638	3.25%
대전	18,754,443	16,625,828	2,395,394	3,129,482	4,087,379	7,013,573	2.37%
울산	10,305,782	8,202,283	2,441,908	1,929,312	1,590,128	2,240,935	1.30%
경기	89,690,900	68,906,788	12,808,069	8,767,326	22,437,661	24,893,732	11.31%
강원	47,939,246	37,415,679	7,650,436	7,702,380	8,786,299	13,276,564	6.05%
충북	47,637,167	38,061,415	9,337,574	6,383,704	12,043,563	10,296,574	6.01%
충남	54,659,254	39,867,526	8,412,520	7,410,839	11,046,542	12,997,625	6.89%
전북	70,271,499	58,101,846	13,566,234	7,710,063	14,311,993	22,513,556	8.86%
전남	82,214,172	60,454,054	18,461,597	8,699,692	12,157,356	21,135,409	10.37%
경북	78,530,960	58,957,063	11,134,612	9,951,947	14,578,711	23,291,793	9.91%
경남	72,367,421	53,893,400	10,273,846	8,197,933	16,778,265	18,643,356	9.13%
제주	17,196,234	12,724,857	1,137,421	3,438,438	3,745,792	4,403,206	2.17%

자료: 행정안전부 (2012)



<표 3-41> 2011 분권교부세 배분 중 아동복지비 (단위: 천원, %)

	아동 시설수	전국 비중	아동보호전문 기관및가정위 탁지원센터수	전국 비중	아동 급식수	전국 비중	수요액	전국 비중
계	276		62		483,917		159,810,130	1
서울	41	14.9%	8	12.9%	44,339	9.2%	11,233,093	7.0%
부산	22	8.0%	3	4.8%	26,202	5.4%	8,328,629	5.2%
대구	22	8.0%	2	3.2%	26,589	5.5%	8,332,556	5.2%
인천	10	3.6%	3	4.8%	29,224	6.0%	6,221,900	3.9%
광주	12	4.3%	2	3.2%	12,971	2.7%	5,052,363	3.2%
대전	13	4.7%	2	3.2%	18,572	3.8%	5,402,328	3.4%
울산	1	0.4%	2	3.2%	9,827	2.0%	1,715,140	1.1%
경기	30	10.9%	10	16.1%	97,326	20.1%	19,378,938	12.1%
강원	10	3.6%	4	6.5%	17,449	3.6%	8,516,523	5.3%
충북	14	5.1%	4	6.5%	23,325	4.8%	10,455,913	6.5%
충남	15	5.4%	3	4.8%	25,824	5.3%	10,211,358	6.4%
전북	18	6.5%	4	6.5%	38,582	8.0%	16,639,541	10.4%
전남	23	8.3%	4	6.5%	22,769	4.7%	13,293,620	8.3%
경북	15	5.4%	5	8.1%	35,048	7.2%	14,970,370	9.4%
경남	25	9.1%	3	4.8%	47,962	9.9%	16,243,235	10.2%
제주	5	1.8%	3	4.8%	7,908	1.6%	3,814,623	2.4%

자료: 행정안전부 (2011a)

<표 3-42> 2012 분권교부세 배분 중 아동복지비 (단위: 천원, %)

	아동 시설수	전국 비중	아동보호전문 기관및가정위 탁지원센터수	전국 비중	아동 급식수	전국 비중	수요액	전국 비중
계	41	14.9%	8	12.9%	51,180	10.9%	12,964,282	7.8%
서울	22	8.0%	3	4.8%	29,865	6.3%	9,901,830	6.0%
부산	22	8.0%	2	3.2%	26,883	5.7%	8,998,324	5.4%
대구	10	3.6%	3	4.8%	27,675	5.9%	6,550,385	3.9%
인천	12	4.3%	2	3.2%	16,650	3.5%	5,878,695	3.5%
광주	14	5.1%	2	3.2%	12,056	2.6%	4,087,379	2.5%
대전	1	0.4%	2	3.2%	9,092	1.9%	1,590,128	1.0%
울산	30	10.9%	10	16.1%	88,994	18.9%	22,437,661	13.5%
경기	10	3.6%	4	6.5%	18,941	4.0%	8,786,299	5.3%
강원	14	5.1%	4	6.5%	27,903	5.9%	12,043,563	7.3%
충북	15	5.4%	3	4.8%	27,110	5.7%	11,046,542	6.7%
충남	16	5.8%	4	6.5%	30,054	6.4%	14,311,993	8.6%
전북	23	8.3%	4	6.5%	21,292	4.5%	12,157,356	7.3%
전남	16	5.8%	5	8.1%	30,486	6.5%	14,578,711	8.8%
경북	25	9.1%	3	4.8%	44,044	9.3%	16,778,265	10.1%
경남	5	1.8%	3	4.8%	9,290	2.0%	3,745,792	2.3%
제주	5	1.8%	3	4.8%	7,908	1.6%	3,814,623	2.4%

자료: 행정안전부 (2012)

- 아동복지비 지원만 보더라도 2011년 분권교부세 배분에서 시설수는 14.9%, 지원센터수는 12.9%, 이동급식수는 9.2%를 차지하고 있는데 수요액 산정에서는 7.0% 밖에 계산되지 않았으며, 2012년 분권교부세 배분에서 시설수는 14.9%, 지원센터수는 12.9%, 이동급식수는 10.9%를 차지하고 있는데 수요액 산정에서는 7.8% 밖에 계산되지 않았음.

□ 기초노령연금 확대에 대한 지방비 부담 가중

- 기초노령연금이란 우리나라 만 65세 이상 전체 노인의 일정 비율에게 매월 일정액의 연금을 지급하는 제도로 현재 65세 이상 노인의 70%에 국민연금 가입자 평균소득의 5%에 해당하는 기초노령연금을 세금으로 조성한 예산에서 지급하고 있음.
- 과거 2008년 1월에는 70세 이상의 노인에게만 지급되었지만, 2008년 7월부터는 만 65세 이상 노인에게 지급되었음
- 이처럼 제도 시행 이후 수급자수가 지속적·단계적 확대되었는데, 70세이상 노인의 60% 만을 대상으로 하였던 초기에는 지급인원이 194만명이었으나, 2010년도에는 373만명, 2011년도에는 387만명에게 기초노령연금이 지급되었으며, 수급대상자수는 2012년에 402만명으로 확대될 전망이다.
- 기초노령연금의 지방비 부담을 생각한다면 기초노령연금의 확대는 가난한 지방자치단체의 재정력 부담을 가중시킬 수 있음
- 국비의 경우 기초 지자체별 노인인구 비율과 재정여건 등을 고려, 40%~90% 범위 내에서 국고 보조금을 차등 지원하고 있는데, 2011년 평균 국고보조율 74.5%, 2010년 평균 국고보조율 73.3%, 2009년 평균 국고보조율 72.2% 등임.
- 수급자수의 지속적인 증가는 중앙정부와 지방정부 재정에 많은 부담이 되고 있다. 강원도의 예를 들면 기초노령연금 예산은 2010년 강원도의 경우 노인 예산에서 66.9% 차지하였음.
- 기초노령연금제도의 확대 개편이 정치권에서 강하게 제기되고 있는 가운데 현 제도가 유지된다는 아주 보수적인 가정에서의 지방비 부담을 예측하면 <표 3-43>과 같음. <표 3-43>에서는 통계청의 2006년 인구추계와 2011년 인구추계를 모두 반영한 것임.
- 2011년 인구추계에서는 65세 노인 인구가 더 많은 것으로 추계되었는데, 시간이 지날수록 지방의 부담은 크게 증가되는 것으로 전망됨. 2012년 지방의 부담은 1조 1,676억원이며, 2020년에는 2조원이 넘을 전망이며, 2030년에는 4조원, 2050년

에는 8조원이상의 지방비 부담이 예상된다.

<표 3-43> 기초노령연금제도 지방비 부담 규모 전망 (단위: 억원)

연도	2006인구 추계	2011 인구추계	인구 추계 차이
2012	11,383	11,676	293
2020	19,484	20,453	969
2030	37,963	40,794	2,831
2040	58,639	64,333	5,694
2050	74,042	82,453	8,411

주: 조임곤·황영호(2011)의 방식으로 지방비만 재 산정.

## 7) 의존재원 확충의 주요쟁점

### □ 보통교부세 교부율 상향 및 배분 방식 개선

- 자치구의 세입기반은 구조적으로 영세하고 취약할 뿐만 아니라, 통상적으로 지원 되어야 할 보통교부세의 지원 대상에서도 제외되는 등 지금까지 상대적으로 지방 재정 지원에서 소외되어 왔으며, 세출이 확대되는 상황에서 이를 보전해야 할 필요가 있다는 맥락에서 보통교부세의 직접 교부 대안이 제시되고 있음.
- 이상범(2010)은 현재 보통교부세를 교부받지 못하고 있는 자치구의 역차별을 완화하기 위한 대안으로 보통교부세의 직접적인 자치구 배분이 필요함을 강조
- 그러나 이를 위한 대안은 구체화 되어 논의되지는 않고 있으며 제도적인 측면에서의 변화가 필요함을 강조하는 수준임.
- 이에 대한 제도개선의 주요 내용은 현재 자치구에 대한 보통교부세를 당해 특별시 또는 광역시에 합산·산정하여 이를 특별시·광역시에 전액 교부하고 있는 현행 제도를 개편하여 자치구에 보통교부세가 직접 교부될 수 있도록 지방교부세법(제6조 제1항의 단서조항 삭제)의 개정 등임.

### □ 복지수요에 대응한 재정 확보

- 2005년 지방분권 추진의 일환으로 복지사무가 대폭 자치구로 이양되었으나 사업 운영을 위한 재원이 적극적으로 보전되지 못하여 이에 대한 개선이 필요하다는 의견으로 요약됨.
- 물론 분권교부세를 통해 복지현안 수요에 대응하고자 하였으나 근래 들어 고령

화·저출산 대책과 관련된 수요에 탄력적으로 대응하지 못하고 있는 현실임.

- 2006년 지방자치단체의 사회복지비 비중은 13%에서 2011년에는 21%로 그 비중이 점차 확대되고 있음. 반면 분권교부세의 증가폭은 6.9% 수준에 머무르고 있음.
- 이를 개선하기 위한 대안으로는 첫째, 기초노령연금 등 사회적 약자를 대상으로 한 사회복지사업에 대한 국고전환이 필요하며, 둘째, 자치단체에서 발생하는 신규 복지수요(국고로 환원된 복지 수요 이외의 수요)에 적극적으로 대응할 수 있도록 분권교부세의 유지가 필요하다는 논의가 쟁점화 되고 있음.

### 3. 재정분석에 나타난 서울시 및 자치구 재정실태

- 여기에서는 2011년 지방재정분석 결과(2010 회계연도)를 중심으로 서울시 및 자치구의 재정건전성, 재정효율성, 재정계획성을 살펴봄.

#### 1) 재정건전성

- 재정건전성 지표에는 통합재정수지비율, 경상수지비율, 지방채무잔액지수, 지방채무상환비율, 장래세대부담비율, 자체세입비율 등이 있음.

<표 3-44> 서울시 및 자치구 재정건전성 지표 및 순위 (1) (단위: %, 등)

구분	통합재정수지비율		경상수지비율		지방채무잔액지수		지방채무상환비율	
	수치	순위	수치	순위	수치	순위	수치	순위
본청	-3.68%	181	77.03%	167	18.90%	201	1.91%	207
종로구	-7.66%	228	126.82%	225	0.00%	1	0.17%	62
중구	-2.33%	144	101.72%	188	0.00%	1	0.00%	1
용산구	-12.99%	242	98.78%	183	0.00%	1	0.00%	1
성동구	-2.08%	139	144.08%	238	0.00%	1	0.00%	1
광진구	-6.96%	220	98.18%	182	0.00%	1	0.00%	1
동대문구	-10.21%	236	128.88%	229	0.00%	1	0.00%	1
중랑구	-5.17%	204	114.83%	208	0.00%	1	0.17%	62
성북구	-3.06%	165	98.86%	184	0.00%	1	0.00%	1
강북구	-6.74%	217	90.26%	178	0.00%	1	0.00%	1
도봉구	-1.77%	134	95.56%	180	0.00%	1	0.00%	1
노원구	-8.59%	231	123.23%	222	0.00%	1	0.00%	1
은평구	-6.84%	218	121.59%	218	0.00%	1	0.00%	1
서대문구	-4.71%	195	110.12%	200	0.00%	1	0.00%	1
마포구	-0.41%	102	108.66%	197	0.00%	1	0.00%	1
양천구	-5.31%	208	82.93%	174	0.00%	1	0.00%	1
강서구	-8.80%	232	122.31%	219	0.00%	1	0.00%	1

구로구	-2.37%	146	114.02%	204	0.00%	1	0.00%	1
금천구	-0.17%	99	100.34%	186	0.00%	1	0.00%	1
영등포구	-3.83%	185	113.54%	203	0.00%	1	0.00%	1
동작구	-3.76%	183	122.95%	221	0.00%	1	0.00%	1
관악구	-9.94%	235	123.51%	223	0.00%	1	0.00%	1
서초구	-14.04%	243	100.29%	185	0.00%	1	0.00%	1
강남구	-5.14%	203	80.81%	172	0.00%	1	0.00%	1
송파구	-9.32%	233	132.50%	230	0.00%	1	0.00%	1
강동구	-10.44%	237	104.82%	194	0.00%	1	0.00%	1

자료: 행정안전부. (2011c).

- 자치구의 경우 지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율에는 아무런 이상이 없지만, 서울시의 경우는 지방채무잔액지수, 지방채무상환비비율이 여타 지방자치단체와 비교할 때, 상당히 나쁜 편임.
- 따라서 이제는 서울시도 부채관리에 적극성을 보여야 함.
- 통합재정수지비율과 경상수지비율에서는 서울시와 자치구의 대부분이 전국의 하위권에 있음. 이는 기업으로 보면 지출을 줄이고, 슬림화하는 작업이 필요한 상황임을 보여주고 있음.
- 장래세대 부담비율에서도 서울시는 좋지 않은 것으로 볼 수 있음. 장래세대 부담비율은 부채총계에서 유형고정자산으로 나눈 수치인데 이 수치는 낮지만, 전국적인 순위에서는 나쁨. 다만 서울시는 자체세입 비율에서 전국 1위의 자리를 차지하고 있어 재정력에서는 아직도 튼튼한 것으로 볼 수 있음.

<표 3-45> 서울시 및 자치구 재정건전성 지표 및 순위 (2) (단위: %, 등)

구분	장래세대부담비율		자체세입비율		자체세입증감률	
	수치	순위	수치	순위	수치	순위
본청	4.73%	213	68.12%	1	-0.12%	134
종로구	0.34%	19	44.96%	12	-4.42%	179
중구	0.31%	15	58.41%	2	2.39%	91
용산구	0.76%	59	33.88%	28	2.96%	79
성동구	0.26%	11	21.47%	74	-3.87%	175
광진구	1.14%	91	27.45%	42	0.84%	115
동대문구	1.02%	78	20.39%	79	-0.14%	135
중랑구	0.56%	40	16.33%	108	1.44%	107
성북구	0.29%	13	20.17%	82	0.52%	123
강북구	0.39%	24	17.01%	102	0.70%	120
도봉구	0.43%	29	18.91%	92	2.67%	85

노원구	0.68%	52	15.23%	115	0.19%	129
은평구	0.33%	18	16.97%	103	1.34%	109
서대문구	0.53%	36	20.36%	80	1.97%	98
마포구	0.56%	40	26.66%	48	3.77%	67
양천구	0.50%	34	26.87%	46	1.98%	97
강서구	0.37%	23	22.19%	67	0.94%	112
구로구	0.58%	42	22.52%	65	2.39%	91
금천구	0.32%	16	24.06%	62	5.77%	46
영등포구	0.60%	44	40.93%	17	1.97%	98
동작구	0.78%	61	23.02%	64	0.78%	116
관악구	0.22%	8	19.09%	90	0.77%	117
서초구	0.20%	7	57.74%	3	7.68%	33
강남구	0.35%	20	56.33%	4	4.97%	50
송파구	0.39%	24	45.25%	11	5.98%	45
강동구	0.46%	30	25.63%	51	0.23%	128

자료: 행정안전부. (2011c).

○ 자체세입 증감율에서는 전반적으로 중위권을 자치하고 있음.

## 2) 재정효율성

□ 재정효율성에는 지방세징수율 제고노력도, 지방세 체납액 축소노력도, 경상세외수입확충노력도, 세외수입체납액 축소 노력도, 탄력세율 적용 노력도, 인건비 절감노력도, 지방의회경비절감노력도, 업무추진비 절감노력도, 행사축제경비절감노력도, 민간이전경비절감노력도 등이 있음.

<표 3-46> 서울시 및 자치구 재정효율성 지표 및 순위 (1)

구분	지방세징수율 제고노력도		지방세 체납액 축소노력도		경상세외수입 확충노력도		세외수입체납액 축소 노력도	
	수치	순위	수치	순위	수치	순위	수치	순위
본청	0.9958	149	-0.4752	206	1.0446	86	0.0522	21
종로구	1.0011	94	0.0783	8	1.0193	152	0.0061	32
중구	1.0026	78	-0.4023	185	0.9918	200	-0.0507	88
용산구	1.0023	81	-0.4323	193	1.0554	78	-0.154	203
성동구	1.0007	101	-0.5839	220	1.0336	107	0.0211	26
광진구	0.9906	193	-0.7751	233	1.0397	96	-0.0763	122
동대문구	0.9907	191	-0.5158	209	1.0044	183	-0.1159	184
중랑구	0.9979	131	-0.9709	238	1.0272	123	-0.0347	63
성북구	0.991	188	-0.8831	236	1.021	144	-0.0583	95
강북구	1.0002	107	-0.4434	194	1.0035	184	0.0007	36

도봉구	1.0001	110	-0.383	179	1.023	141	-0.0527	89
노원구	0.9976	134	-0.6005	223	0.9948	197	-0.1101	180
은평구	1.0035	68	-0.296	146	1.0732	54	-0.1217	189
서대문구	1.0018	89	-0.5245	214	1.0109	167	-0.1389	195
마포구	0.9966	145	-0.5198	210	0.9605	222	-0.1308	194
양천구	1.0066	44	0.0242	11	1.0144	161	-0.0125	45
강서구	1.0004	105	-0.2811	141	1.0305	115	-0.0668	106
구로구	0.9989	119	-0.6088	224	1.0082	175	-0.0456	79
금천구	1.0151	15	-0.6827	229	1.0963	40	-0.0916	152
영등포구	0.9997	114	-0.4234	191	1.0184	153	-0.0674	111
동작구	0.9887	200	-1.1985	242	1.01	174	-0.0292	62
관악구	0.9928	174	-0.5838	219	1.0409	94	-0.1044	172
서초구	0.9991	117	-0.2125	91	0.958	224	-0.1253	190
강남구	1.0033	72	-0.07	26	1.0655	69	-0.0757	120
송파구	1.001	97	-0.1533	57	1.0795	45	-0.0757	120
강동구	1.0023	81	-1.5373	243	1.0219	142	-0.072	114

자료: 행정안전부. (2011c).

- 재정효율성 지표 중, 지방세 징수율 제고 노력도, 지방세 체납액 축소 노력도, 경상세외수입확충 노력도는 대체로 전국에서 하위권에 머무르고 있는데, 특히 지방세 징수율 제고 노력도는 하위권 수준에 머무르고 있음. 지방세 체납액 축소 노력도, 경상세외수입확충 노력도도 유사한 경향을 보이고 있음. 앞으로 이러한 분야에서 더 많은 노력이 필요함.
- 인건비 절감노력도의 경우는 서울과 몇 개의 자치구를 제외하면 우수한 편에 속하나 지방의회 경비 절감노력도는 대체로 나빠 이 부분의 개선이 필요함.

<표 3-47> 서울시 및 자치구 재정효율성 지표 및 순위 (2)

구분	탄력세율적용노력도		인건비절감노력도		지방의회경비절감노력도	
	수치	순위	수치	순위	수치	순위
본청	1	3	-0.0194	205	0.1355	130
종로구	0.9956	56	0.028	84	0.088	169
중구	0.9979	21	-0.0056	189	0.1444	117
용산구	0.9933	106	0.0437	53	0.0376	213
성동구	0.9863	179	0.03	79	0.072	178
광진구	0.9819	201	0.0266	90	0.0292	218
동대문구	0.9826	198	0.007	144	0.083	172
중랑구	0.9665	234	0.0048	154	0.0947	165
성북구	0.9764	212	0.0901	14	0	232
강북구	0.9696	229	0.0515	41	0.1117	153
도봉구	0.9716	222	0.0629	33	0.2262	53

노원구	0.9726	219	0.0051	152	-0.0131	237
은평구	0.97	227	0.0311	74	0.0447	204
서대문구	0.9802	203	0.0223	102	0.0441	205
마포구	0.9875	171	0.0608	35	0.0623	191
양천구	0.9839	193	0.1193	6	0.1123	152
강서구	0.9833	194	0.0475	46	0.0851	171
구로구	0.9812	202	0.0128	128	0.1357	129
금천구	0.9856	183	0.068	28	0.1246	141
영등포구	0.9927	120	0.0036	159	0.3306	18
동작구	0.9802	203	0.0628	34	0.098	161
관악구	0.971	224	0.0491	44	0.1651	104
서초구	0.996	48	0.1175	7	0.1406	122
강남구	0.9971	30	0.0747	19	0.0138	228
송파구	0.9923	127	0.027	89	0.1682	98
강동구	0.9853	186	0.0603	36	0.0506	199

자료: 행정안전부. (2011c).

- 서울시의 경우 업무추진비 절감노력도가 나쁘나, 여타 자치구에서는 큰 문제가 없으며, 행사축제경비절감에서는 일부 구가 나쁜 지표를 보이고 있음. 한편 민간이전경비절감 노력도의 경우는 많은 개선이 필요한 영역으로 볼 수 있음.

<표 3-48> 서울시 및 자치구 재정효율성 지표 및 순위 (3)

구분	업무추진비 절감노력도		행사축제경비절감노력도		민간이전경비절감노력도	
	수치	순위	수치	순위	수치	순위
본청	0.1068	182	0.2183	21	-0.0359	90
종로구	0.3971	14	0.0334	63	-0.1892	142
중구	0.3978	13	-0.1538	127	-0.3019	183
용산구	0.2572	61	-1.3394	241	-0.6792	240
성동구	0.3095	41	-0.4858	205	-0.1357	120
광진구	0.4025	11	0.1198	38	-0.2649	174
동대문구	0.2064	104	-0.1643	129	-0.4201	212
중랑구	0.3266	34	0.1792	27	0.0808	59
성북구	0.2712	54	0.2443	18	-0.0037	77
강북구	0.3524	24	-0.0949	104	0.1351	46
도봉구	0.2972	45	-0.2186	140	-0.2551	170
노원구	0.3453	28	-0.0592	96	-0.1621	136
은평구	0.1994	113	-0.1187	112	-0.0965	106
서대문구	0.36	22	0.1079	40	0.2949	20
마포구	0.3218	36	0.0154	73	0.5625	5
양천구	0.4065	10	0.1568	32	-5.0524	243
강서구	0.2767	52	0.1744	28	0.1044	54
구로구	0.3063	42	-0.019	83	-0.6767	239



금천구	0.4238	5	0.0257	68	-0.0902	102
영등포구	0.3458	26	0.0613	55	0.071	60
동작구	0.2504	65	-0.2351	143	-0.9551	241
관악구	0.3316	33	-0.2664	154	0.0908	57
서초구	0.3609	21	-0.0264	85	-0.1545	129
강남구	0.2318	80	-0.3605	183	-0.2571	171
송파구	0.2476	66	-0.1718	131	-0.5504	233
강동구	0.3374	29	-0.0409	91	-0.2529	168

자료: 행정안전부. (2011c).

### 3) 재정계획성

□ 재정계획성에는 중기재정계획 반영비율, 예산집행률, 정책사업투자비율, 투융자 심사사업예산편성비율(자체심사 제외), 투융자심사사업예산편성비율(자체심사 포함) 등이 있음.

○ 중기재정계획 반영비율과 예산집행률은 중위권에 있으나, 정책사업투자비율은 하위권에 있기 때문에 여기에 대한 개선이 필요함. 이는 대도시 특성 상 공무원 수가 많은 데에서 기여하고 있음.

<표 3-49> 서울시 및 자치구 재정계획성 지표 및 순위 (1)

구분	중기재정계획 반영비율		예산집행률		정책사업투자비율	
	수치	순위	수치	순위	수치	순위
본청	101.90%	57	88.73%	40	29.98%	194
종로구	83.40%	231	82.14%	146	27.98%	204
중구	93.68%	166	81.66%	150	38.37%	167
용산구	115.02%	7	82.12%	147	26.59%	210
성동구	106.53%	24	80.34%	174	34.22%	177
광진구	85.89%	224	87.07%	59	24.48%	217
동대문구	91.58%	179	75.87%	226	29.48%	196
중랑구	92.40%	173	88.70%	41	24.93%	215
성북구	113.39%	9	88.18%	45	31.74%	190
강북구	88.35%	206	85.35%	91	22.02%	225
도봉구	123.13%	2	85.88%	78	26.91%	209
노원구	105.90%	27	91.57%	23	25.41%	212
은평구	104.14%	40	84.36%	107	24.53%	216
서대문구	107.18%	20	85.92%	77	29.11%	198
마포구	98.24%	110	79.08%	194	24.11%	218

양천구	90.11%	187	86.95%	61	32.69%	184
강서구	97.38%	127	85.48%	85	23.22%	221
구로구	98.36%	107	87.00%	60	25.95%	211
금천구	96.86%	134	82.33%	141	25.32%	213
영등포구	102.40%	52	83.02%	129	30.20%	193
동작구	102.46%	51	85.24%	92	21.72%	227
관악구	103.54%	44	86.41%	69	27.29%	206
서초구	107.87%	16	80.17%	175	45.86%	151
강남구	98.71%	100	82.95%	131	29.65%	195
송파구	98.02%	112	87.75%	50	28.45%	201
강동구	95.90%	145	84.90%	96	32.75%	183

자료: 행정안전부. (2011c).

- 투융자심사사업예산편성비율을 보면 중랑, 강북, 노원, 구로 등 극소수의 자치구를 제외하고는 전국에서 하위권에 속하고 있기 때문에 여기에 대한 개선이 필요함.

<표 3-50> 서울시 및 자치구 재정계획성 지표 및 순위 (2)

구분	투융자심사사업예산편성비율(자체심사 제외)		투융자심사사업예산편성비율(자체심사 포함)	
	수치	순위	수치	순위
본청	47.12%	143	69.81%	115
종로구	0.00%	189	0.00%	228
중구	46.70%	146	46.70%	193
용산구	0.00%	189	74.22%	97
성동구	0.00%	189	0.00%	228
광진구	0.00%	189	0.00%	228
동대문구	37.45%	163	40.80%	208
중랑구	208.62%	1	119.61%	5
성북구	56.25%	122	56.25%	168
강북구	0.00%	189	114.68%	7
도봉구	0.00%	189	0.00%	228
노원구	0.00%	189	111.95%	9
은평구	27.47%	180	31.45%	218
서대문구	0.00%	189	0.00%	228
마포구	0.00%	189	0.00%	228
양천구	0.00%	189	0.00%	228
강서구	0.00%	189	0.00%	228
구로구	0.00%	189	100.00%	22
금천구	0.00%	189	0.00%	228

영등포구	0.00%	189	0.00%	228
동작구	86.25%	58	88.10%	62
관악구	100.00%	21	80.68%	77
서초구	81.35%	66	85.53%	66
강남구	63.40%	102	46.05%	196
송파구	0.00%	189	72.18%	107
강동구	0.00%	189	0.00%	228

자료: 행정안전부. (2011c).

## IV. 지방세제의 운영실태 분석

### 1. 최근 지방세제 개편의 주요 내용과 특징

#### 1) 2011년 이전 지방세제

- 우리나라는 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입함으로써 지방세제의 세수 신장성을 제고할 수 있는 전기를 마련하였음
  - 두 세목의 신설과 더불어 지방세제는 큰 폭의 개편이 단행되었음
  - 그 내용을 살펴보면 2009년까지 지방세목 가운데 주민세는 균등할 주민세와 소득할 주민세로 구분되어 과세되었고, 사업소세는 종업원할과 재산할로 나뉘어 과세되었음
  - 2009년 말 지방세법 개정을 통해 2010년부터 소득할 주민세와 종업원할 사업소세를 묶어 지방소득세를 신설하였고, 균등할 주민세와 재산할 사업소세를 통합하여 주민세로 조정하였음
  - 이에 따라 2010년 이후 사업소세는 폐지되었고, 주민세는 주민세 균등분(관할구역 안에 주소를 둔 개인과 법인에 대하여 규정에 따라 정해진 금액을 부과하는 주민세)과 주민세 재산분(사업소 연면적을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세)으로 구분하여 과세하고 있음
  
- 지방소득세는 소득분(과거 소득할 주민세)과 종업원분(과거 종업원할 사업소세)의 두 부분으로 나뉘었고, 이때 전자는 지방소득세 소득분이라고 하며 후자는 지방소득세 종업원분임
  - 주민세(균등분+재산분)와 지방소득세(소득분+종업원분) 도입은 자치구세인 사업소세의 폐지를 초래함으로써 자치구는 세수 결손에 직면하기 됨
  - 이런 문제를 해소하기 위해 주민세와 지방소득세로 전환된 종전의 사업소세분 세수는 그대로 자치구세로 하고 있음
  - 이에 더하여 기존의 농업소득세는 영세농가 지원 및 농업의 국가경쟁력 강화를 위하여 폐지하였음

- 이러한 일련의 개편 결과 2010년 기준 우리나라의 지방세 세목은 취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 담배소비세, 도축세, 면허세, 지방소득세, 지방소비세(이상 보통세), 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세(이상 목적세)의 16개 세목으로 구성됨

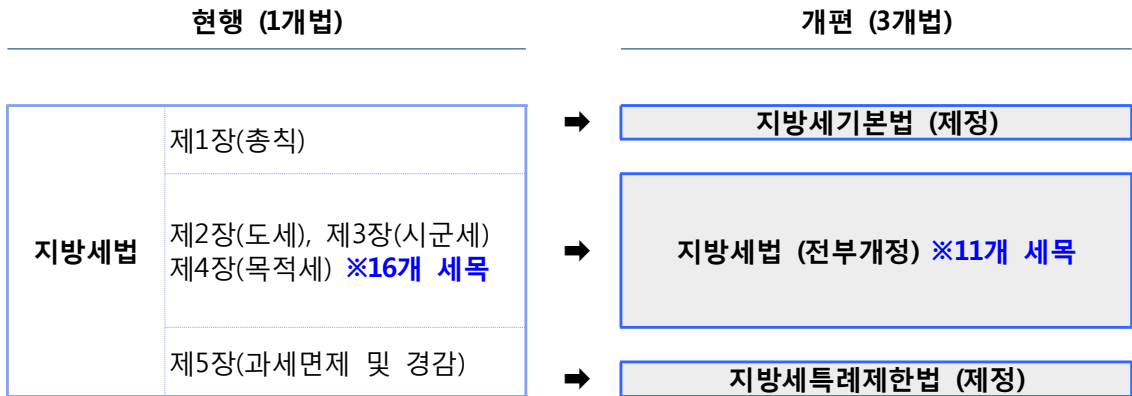
## 2) 최근 지방세제 개편의 주요 내용

- 우리나라는 2010년 2월 26일 국회에서 지방세분법화 법안을 통과시킴에 따라 2011년부터 그 이전과 상이한 지방세제를 운영하게 되었음
  - 개정 법안은 단일법이었던 기존의 지방세법을 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화하여 납세자 중심의 선진 지방세제를 구축하는 것을 핵심 목표로 하고 있음(<표 4-1>)
  - 지방세기본법 제정은 납세자 권익보호 강화와 지방세 통칙규정의 체계화를 뒷받침하기 위한 것이고, 지방세법의 전부개정은 지방세목 체계의 간소화와 납세자를 우선하는 지방세 운영을 위한 것이며, 지방세특례제한법의 제정은 비과세 감면의 전면 재정비와 감면조례 허가제 폐지를 골자로 하고 있음<sup>3)</sup>

---

3) 지방세특례제한법의 핵심 내용을 살펴보면 지역경제와 연계성, 수혜범위의 지역적 한정 등의 경우는 감면조례로 존치시키고 있다. 또한 지방세 감면조례에 대한 행정안전부의 사전허가를 폐지하고, 지자체에 시달되던 표준감면조례를 폐지할 예정이다(지방세 감면조례 허가제의 폐지). 이에 따라 지자체의 선심성·민원성 감면의 남발, 재정여건에 따라 지자체간 감면의 양극화, 표준조례 폐지로 인한 정부의 지방세 감면운용에 있어 탄력성 저하 등의 문제가 예상된다. 그 대책으로 민간전문가 등이 참여하는 기구를 통한 사전 심의절차의 마련과 지방세지출예산제도를 활용한 주민통제의 강화가 요구되며, 아울러 지자체 합동평가와 연계하여 감면운영에 대한 평가를 실시할 필요가 있다(주민 등 외부통제 장치 마련). 한편 현재는 지방세 감면액의 약 80%가 교부세로 보전되고 있는데 지자체가 스스로 결정한 감면은 교부세 산정시 기준재정수입액에 포함하고, 교부세 보전에서 제외할 필요가 있다(감면조례에 의한 감면액은 미보전). 또한 지자체가 감면할 수 있는 감면범위(감면율, 감면기간 등)를 설정하는 것이 적절하다고 판단된다(감면조례 제정요건의 법제화). 개편 지방세법의 기본 체계에 대해서는 <부록 1>을 참조하기 바란다.

<표 4-1> 새로운 지방세제의 기본 체계



□ 지방세기본법은 지방세의 기본적·공통적·절차적 사항을 규정하며, 동 법은 행정 중심에서 납세자 중심으로 새로운 지방세 제도를 운영함에 있어 그 기본 방향을 제시하고 있음

- 지방세기본법은 현행 지방세법의 총칙부분을 근간으로 하고 있으며, 납세자가 이해하기 쉽도록 납세절차 순서에 따른 편제를 구성하고 있음(<표 4-2>)
- 지방세기본법은 현행 지방세법 총칙부분이 1장 14절 100조문으로 되어 있는 것과 달리 10장 14절 147조문으로 구성함으로써 47개 조문을 증가시켰음
- 지방세기본법은 납세자 중심의 지방세제 운영을 위해 수정신고제도의 개선, 기한 후 신고의 확대, 성실납세자의 보호, 관허사업 제한의 요건강화, 세무조사 기간의 명확화 등을 핵심적인 내용으로 다루고 있음<sup>4)</sup>

4) 이에 대한 자세한 내용은 개정 지방세법안의 관련 조항을 참조하기 바란다.

<표 4-2> 지방세기본법의 기본 체계

현행 지방세법(총칙부분)	지방세기본법안
제1절 통칙	<b>제1장 총칙</b> - 제1절 통칙 - 제2절 과세권 등 - 제3절 지방세의 부과 등의 원칙 - 제4절 기간과 기한 - 제5절 서류의 송달  <b>제2장 납세의무</b> - 제1절 납세의무의 성립 및 소멸 - 제2절 납세의무의 확장 및 보충적 납세의무  <b>제3장 부과</b>  <b>제4장 징수</b> - 제1절 통칙 - 제2절 징수절차 등 - 제3절 지방세환급금과 환급가산금 - 제4절 징수유예 등 - 제5절 납세담보  <b>제5장 체납처분</b>  <b>제6장 지방세와 타 채권과의 관계</b> - 제1절 지방세의 우선 - 제2절 물적납세의무 등  <b>제7장 납세자의 권리</b>  <b>제8장 이의신청 및 심사와 심판</b>  <b>제9장 지방세 범칙행위에 대한 처벌</b>  <b>제10장 보칙</b>
제11절 서류의 송달	
제2절 납세의무의 승계	
제3절 연대납세의무	
제4절 제2차 납세의무	
제6절 납세의무의 성립 및 소멸	
제5절 납세의 고지 등	
제10절 과오납금 등의 처리	
제9절 징수유예	
제8절 납세보전	
(신설)	
제7절 지방세우선원칙 및 타채권과의 관계	
제12절 납세자의 권리보호	
제13절 이의신청 등	
제14절 보칙 중 일부	
제14절 보칙	

□ 지방세법은 각 세목에 대한 구체적이고 총괄적인 내용을 규정하며, 중복·유사·영세 세목의 통·폐합을 통해 세목의 간소화와 균분화를 추구하고 있음

- 취득관련, 재산보유관련세를 각각 ‘취득세’와 ‘재산세’로 통합하였으며, 과세취지를 상실한 영세세목(도축세)은 폐지하였음
- <표 4-3>에 제시되어 있듯이 세목이 통합되더라도 세원이 누락되거나 납세자 부담이 증가되지 않도록 설계하였으며, 행정체계 중심 세목순서를 납세자 이해중심으로 순서를 변경하였음<sup>5)</sup>

5) 지방자치단체별 세목변경 내용은 <부록 2>를 참조하기 바란다.

<표 4-3> 지방세법의 개편 내용

현 행 : 16개 세목		개 선 : 11개 세목
<b>구분</b>	<b>현 행</b>	<b>세목간소화</b>
<b>중복과세 통·폐합</b>	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분) ③ 재산세 + ④ 도시계획세	① 취득세 ② 재산세
<b>유사세목 통합</b>	② 등록세(취득무관분) + ⑤ 면허세 ⑥ 공동시설세 + ⑦ 지역개발세 ⑧ 자동차세 + ⑨ 주행세	③ 등록면허세 ④ 지역자원시설세 ⑤ 자동차세 ※ 주행세 → 자동차세 하위세원
<b>폐지</b>	⑬ 도축세	( 폐지 )
<b>현행유지</b>	⑩ 주민세      ⑪ 지방소득세 ⑫ 지방소비세   ⑬ 담배소비세 ⑭ 레저세      ⑮ 지방교육세	⑥ 주민세      ⑦ 지방소득세 ⑧ 지방소비세   ⑨ 담배소비세 ⑩ 레저세      ⑪ 지방교육세

- 구체적으로 동일세원에 대한 중복과세 문제를 지적받았던 취득세와 취득 관련 등록세는 ‘취득세’로 통합하였고, 재산세와 도시계획세는 ‘재산세’로 통·폐합하였음
  - 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세는 ‘등록면허세’로 개편하였으며, 공동시설세와 지역개발세는 ‘지역자원시설세’로 개편하였음
  - 자동차세와 주행세는 ‘자동차세’로 통합하였고, 도축세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 폐지하였음
  - 그 이외 주민세(균등분, 재산분)·담배소비세·레저세, 지방소비세, 지방소득세(소득분, 종업원분), 지방교육세는 2010년과 마찬가지로 유지하도록 하였음
- 지방세특례제한법은 지방세 감면 규정의 통합 등 감면관련 제도의 권리 강화를 통해 지방세정 운영의 건전성·책임성 확보를 추구하고 있음
- 동 법은 지방세 비과세·감면의 정비, 지방세 감면조례 허가제 폐지 등을 핵심 조항으로 다루고 있음
  - 지방세지출예산제도와 연계하여 수혜자별·목적별 감면 운영에서 기능별 운영방식으로의 전환을 도모하고 있음<sup>6)</sup>



- 지방세특례제한법은 지방세 감면규정의 통합, 지방세 감면 운영의 효율화<sup>7)</sup>, 지방세 비과세 감면의 합리적 정비<sup>8)</sup> 등에 관한 내용을 주요한 조항으로 다루고 있음
- 현행 지방세법상 제5장에 규정된 감면 사항과 각 세목에 규정된 비과세 중 감면적 성격이 강한 사항<sup>9)</sup>을 감면으로 전환하여 규정하고 있으며, 표준감면조례 중국가 정책적 목적 또는 전국 공통사항을 규정하고 있음
- 반면 지역경제와 연계성, 수혜범위의 지역적 한정 등의 경우는 감면조례로 존치시키고 있음
- 지방세 감면조례에 대한 행정안전부의 사전허가를 폐지하였고, 지자체에 시달되던 표준감면조례를 폐지하였음(지방세 감면조례 허가제의 폐지)<sup>10)</sup>

6) 지방세지출예산제도는 지방세 비과세·감면내역을 매년 지방의회에 제출하고 주민에게 공시하는 제도를 말한다. 그 도입·운영기준 등의 법적 근거는 2009년 말 지방세법 개정을 통해 마련되었고, 2010년부터 전면 시행되고 있다.

7) 지방세특례제한법의 제정에 따라 일괄일몰 방식의 감면 운영은 개별(조항별) 일몰방식으로 변경되었다. 구체적으로 전체 감면규정이 3년 단위로 일몰되는 현행 방식을 개선하여 개별조문별로 일몰을 규정하도록 하였다. 이는 감면조례 일몰제(최대 3년)를 운영함에 있어 시한 도래시 과세전환을 원칙으로 원점(Zero-Base)에서 재검토하기 위한 취지를 함께 내포하고 있다. 한편 현재 유권해석 등을 통해 감면대상을 판단하고 있기 때문에 납세자 불편이 가중되고 있으며, 법에서 감면대상을 막연히 규정하고 있는 문제점을 개선하기 위해 대상단체를 고시하도록 하여 세제지원 대상을 명확히 하도록 하였다.

8) 2010년 결산기준 지방세 비과세·감면액은 14조 8,106억원으로 전체 지방세수(부과액+비과세·감면액)의 21.7%(징수액을 기준으로 할 경우에는 23.2%)를 나타내고 있다.

9) 종교·학교 등 비영리사업자의 비과세, 산학협력단에 대한 주민세 비과세 등이 그에 해당한다.

10) 이에 따라 지자체의 선심성·민원성 감면의 남발, 재정여건에 따라 지자체간 감면의 양극화, 표준조례 폐지로 인한 정부의 지방세 감면운용에 있어 탄력성 저하 등의 문제가 예상된다. 그 대책으로 민간전문가 등이 참여하는 기구를 통한 사전 심의절차의 마련과 지방세지출예산제도를 활용한 주민통제의 강화가 요구되며, 아울러 지자체 합동평가와 연계하여 감면운영에 대한 평가를 실시할 필요가 있다(주민 등 외부통제 장치 마련). 한편 현재는 지방세 감면액의 약 80%가 교부세로 보전되고 있는데 지자체가 스스로 결정한 감면은 교부세 산정시 기준재정수입액에 포함하고, 교부세 보전에서 제외할 필요가 있다(감면조례에 의한 감면액은 미보전). 또한 지자체가 감면할 수 있는 감면범위(감면율, 감면기간 등)를 설정하는 것이 적절하다고 판단된다(감면조례 제정요건의 법제화).

<표 4-4> 지방세특례제한법의 구성

현 행		지방세특례제한법
< 신설 >		
지방세법	<b>제2장~제4장 비과세</b> ·각 세목별로 분산 규정 * 감면적 성격의 비과세 이관  <b>제5장 감면</b> 제1절 농어민 지원을 위한 감면 제2절 사회복지·국민생활 안정 감면 제3절 지역균형개발 등의 지원 제4절 공공법인 등에 대한 지원 제5절 공공사업 등의 지원	<b>제1장 총칙</b> ·목적/정의 ·조례에 따른 과세면제 등 ·지방세지출보고서의 작성  <b>제2장 감면</b> 제1절 농어업을 위한 지원 제2절 사회복지를 위한 지원 제3절 교육 및 과학기술 등에 대한 지원 제4절 문화 및 관광 등에 대한 지원 제5절 중소기업 등에 대한 지원 제6절 수송 및 교통에 대한 지원 제7절 국토 및 지역개발에 대한 지원 제8절 공공행정 등에 대한 지원
감면조례	·사회복지지원을 위한 감면 ·평생교육시설 등 지원을 위한 감면 ·대중교통 등의 지원을 위한 감면 ·서민주택건설 등의 지원을 위한 감면 ·지역발전지원 등을 위한 감면 ·농어촌지원을 위한 감면 등	
지방세법	<b>제5장 감면</b> ·보칙	<b>제3장 보칙</b> ·감면 제외대상 ·중복 감면의 배제 등 ·지방세 특례의 사전·사후관리 ·감면신청, 감면자료의 제출

### 3) 최근 지방세제 개편의 특징

□ 최근 지방세 개편의 핵심적인 특징으로 세목의 간소화와 합리화, 세수 신장성의 제고를 지적할 수 있는데, 이는 다음과 같은 목표의 달성을 염두에 둔 미래지향적 개혁이라고 할 수 있음<sup>11)</sup>

○ 첫째, 지방자치단체 세입 가운데 자체재원(자주재원)의 비중을 늘려줌으로써 취약한 재정여건을 개선하는 한편 지방재정의 독자성을 강화하여 지방자치단체가

11) 유태현, 「지방 자주재원 확충의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』(통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12, pp.48~49.

재정을 운영함에 있어 자기결정 및 자기책임을 강화시킴으로써 지역의 자치역량 향상을 이끌기 위한 것임(지방자치 기반의 강화)

- 둘째, 자체재원을 근간으로 하는 지방자치단체 세입구조의 확립은 각 지방자치단체가 스스로 책임을 지는 발전적이고 선진적인 재정 운영 체계의 마련을 유도하기 위한 것임(선진 재정시스템의 구축)
- 셋째, 주민이 부담하는 자체재원을 근간으로 하는 재정확충 체계의 구축은 주민으로 하여금 자신이 부담한 재원이 적합하게 사용되는가에 대한 관심을 유인하는 한편 지방자치단체의 합리적 재정운용을 유도함으로써 주민과 지방자치단체가 협력하는 조화로운 지방자치의 구현을 돕게 될 것임(주민 협력적 지방자치 체계의 정립)
- 넷째, 지방자치단체의 역할 확대에 따른 재정지출 증가를 자체재원보다 중앙정부로부터의 이전재원 중심으로 보전할 경우 예산제약의 연성화(soft budget constraint)를 초래함으로써 방만한 재정운용을 발생시킬 가능성이 커질 수밖에 없는데, 자체재원 강화는 지방자치단체의 재정 책임성을 증진시킴으로써 건전 재정운영 틀을 정착시키는 긍정적인 효과를 이룰 수 있을 것임(건전 재정운영의 유도)
- 다섯째, 지방자치단체의 자체재원 확충은 지역이 자유롭게 사용할 수 있는 가용재원을 늘려주는 효과를 초래하게 되며, 이는 지역발전을 견인할 수 있는 실효성 있는 지역사업의 추진을 활성화하는 역할을 하게 될 것임(지역사업 추진 여건의 개선)

## 2. 지방세계의 현황과 문제점

### 1) 세원(재원)의 중앙 편중성

□ 2011년 순계 당초예산(일반회계+특별회계) 기준 우리나라의 재정규모는 420.5조원 수준이며, 그 가운데 지방재정 규모는 전체 재정규모의 약 33.5%인 141.0조원임 (<표 4-5> 참조)<sup>12)</sup>

- <표 4-5>에 제시되어 있듯이 2008년 이후 전체 재정규모에서 지방재정의 몫이 차지하는 비중은 하락하는 양상을 나타내고 있음

12) 총재정규모는 중앙정부예산, 지방예산, 지방교육예산을 합한 것이다. 이때 지방이전 재원은 중앙과 지방재정 모두에 중복 계상되어 있다. 자세한 내용은 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요』, 2011.4, pp.3~4를 참조하기 바란다.

<표 4-5> 중앙과 지방재정의 규모 추이

단위 : 억원, %

(예산규모 기준)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
총계	3,078,888 (100.0)	3,223,734 (100.0)	3,579,193 (100.0)	3,950,102 (100.0)	4,068,932 (100.0)	4,205,181 (100.0)
중앙정부	1,753,882 (57.0)	1,767,561 (54.8)	1,951,003 (54.5)	2,174,723 (55.1)	2,259,413 (55.5)	2,355,574 (56.0)
지방정부	1,013,522 (32.9)	1,119,864 (34.7)	1,249,666 (34.9)	1,375,349 (34.8)	1,398,565 (34.4)	1,410,393 (33.5)
지방교육	311,484 (10.1)	336,309 (10.4)	378,524 (10.6)	400,030 (10.1)	410,954 (10.1)	439,214 (10.4)

(총재정사용액 기준)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
중앙정부	1,111,272 (46.1)	1,048,450 (42.3)	1,105,467 (40.3)	1,327,124 (42.9)	1,362,357 (43.7)	1,373,856 (42.8)
지방정부	976,066 (40.5)	1,080,497 (43.6)	1,235,229 (45.1)	1,339,061 (43.3)	1,335,584 (42.8)	1,364,800 (42.5)
지방교육	324,699 (13.5)	350,831 (14.1)	399,919 (14.6)	427,326 (13.8)	421,205 (13.5)	473,857 (14.8)

주 : 예산은 당초예산 순계 기준

자료 : 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.4. p.4.

- 또한 동 표에 따르면 세입측면에서 볼 때 중앙과 지방(지방교육 포함)의 비중은 56.0:44.0을 나타내고 있지만 세출측면에서 비교하면 양자는 42.8:57.2으로 역전됨
  - 이는 우리나라 재정이 중앙 편중적인 세입 구조를 형성하고 있음을 의미함
  - 덧붙여 말하면 우리나라 지방자치단체(지방교육 포함)는 전체 국가사무의 57.2%를 담당하고 있지만, 그에 필요한 만큼의 재원을 스스로 확보하지 못하고 중앙정부 지원에 의존하여 부족한 재원을 조달하고 있음
  - 이와 같은 세입과 세출 간 괴리는 방만한 재정운영과 그에 따른 지방자치단체의 재정책임성 저하, 중앙 의존적 재정구조의 고착, 지방재정의 타율성 심화 등 적지 않은 부작용을 드러낼 수밖에 없음

□ <표 4-6>은 최근 5년간 지방자치단체 세입구성의 변화를 정리하여 보여주고 있는데, 동 표에 따르면 자체재원(지방세+세외수입, 자체재원)의 비중은 다소 감소하는 양상을 나타내고 있는 반면 이전재원(의존재원)과 지방채의 비중은 소폭 증가하고 있음

- 이는 별도의 대책을 강구하지 않는 한 현재와 같은 지방자치단체 세입구조의 개선 기대하기 어려움을 시사함
- 이와 같이 우리나라 지방자치단체 세입은 높은 이전재원 비중으로 말미암아 중앙재정과 연동하여 변동되기 때문에 그 자주성과 자율성이 낮은 문제점을 안고 있음
- 따라서 지방자치단체 재정운용의 자율성을 제고하고, 그를 통해 실효성 있는 지방자치를 시행할 수 있기 위해서는 중앙 집중적 재원(세원) 배분구조를 개선하는 노력이 요구됨

<표 4-6> 지방자치단체 세입 추이(단위: 억원, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
합계	1,119,864(100)	1,249,666(100)	1,375,349(100)	1,398,565(100)	1,410,393(100)
자체재원	659,241(58.9)	736,501(58.9)	808,378(58.8)	794,341(56.8)	793,219(56.2)
이전재원	425,673(38.0)	478,195(38.3)	530,085(38.5)	552,510(39.5)	579,813(41.1)
지방채수입	34,950(3.1)	34,970(2.8)	36,886(2.7)	51,714(3.7)	37,362(2.6)

자료 : 행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 각 연도.

## 2) 지방세제의 낮은 세수 신장성

- 우리나라의 지방세제는 외형적으로 보면 소득, 소비, 재산의 세 가지 세원에 대하여 여러 세목을 과세<sup>13)</sup>하고 있음
- 하지만 그 내용을 보면 경제성장 또는 소득수준 향상의 결과가 세수증대로 연결될 수 있는 소득과세와 소비과세를 통한 세수의 비중은 2010년부터 지방소비세와 지방소득세가 도입되어 시행되고 있음에도 불구하고 아직 재산과세의 그것보다

13) 우리나라는 2010년 2월 26일 지방세분법안의 국회통과에 따라 기존의 단일법인 지방세법이 2011년부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 나뉘어 시행되고 있다. 지방세기본법은 지방세의 기본적·공통적 사항 등에 관해 체계적으로 규정하고, 지방세법은 각 세목에 대한 구체적이고 총괄적인 내용을 규정하며, 지방세특례제한법은 지방세 감면 규정의 통합 등 감면 관련 사항을 다루고 있다. 한편 16개의 지방세목은 2011년 이후 11개로 대폭 간소화되었다. 동일세원에 대한 중복과세 문제를 지적받았던 취득세와 취득 관련 등록세는 '취득세'로 통합되었다. 재산세와 도시계획세는 '재산세'로 통·폐합되었다. 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세는 '등록면허세'로 개편되었으며, 공동시설세와 지역개발세는 '지역자원시설세(부동산, 자원)'로 개편되었다. 자동차세와 주행세는 '자동차세(주행분, 차량분)'로 통합되었다. 도축세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 폐지되었다. 그 외 주민세(균등분, 재산분)·담배소비세·레저세, 지방소비세, 지방소득세(소득분, 종업원분), 지방교육세는 현행과 같이 유지하도록 하였다. 이들 11개 지방세 세목은 <표 4-7>과 같이 과세유형을 분류할 수 있다.

매우 낮은 실정임

- 이는 우리나라 세제가 보편성과 신장성이 큰 소득, 소비 세원에 대해서는 국세 중심으로 과세가 이루어지고 있기 때문임<sup>14)</sup>
- <표 4-7>은 OECD국가들의 평균과 비교할 때 우리나라의 지방세제는 소득·소비 과세 비중은 낮고 재산과세 비중은 높음을 보여주고 있음

<표 4-7> 과세유형별 지방세 세수 규모 비교

구 분	세 목	예산액 <sup>1)</sup> (억원, %)	OECD 평균 <sup>2)</sup> (%)
계	11개 세목	490,140(100.0)	100.0
○ 소득·소비과세(5)		181,777(37.1)	(60.9)
· 소득과세(1)	지방소득세	84,360(17.2)	40.3
· 소비과세(4)	지방소비세, 레저세, 담배소비세, 자동차세(주행분)	97,417(19.9)	20.6
○ 재산과세(4)		225,423(46.0)	(34.4)
· 보유과세(2)	재산세, 지역자원시설세(부동산)	86,389(17.6)	-
· 거래과세(2)	취득세, 등록면허세(등록분)	139,034(28.4)	-
○ 기타(5)	주민세, 등록면허세(면허분), 자동차세(차량분), 지역자원시설세(자원), 지방교육세	82,940(16.9)	4.7

주 : 1)2011년 당초 예산액임

2)2005년 기준 예산액임

자료 : 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요(상)』, 2011.4, p.106.

OECD(2007), Revenue Statistics 2007

### 3) 지방자치단체 세수증대 노력의 제약

□ 지방자치단체가 스스로 마련하는 자체재원(자주재원)은 중앙정부 또는 다른 지역의 간섭 없이 필요한 분야에 자유롭게 사용할 수 있는 특징이 있음

- 자체재원 중심의 세입구조를 구축하게 되면 지방자치단체는 재원을 사용함에 있어 보다 신중하게 되며, 그 성과의 극대화를 위해 적극적인 노력을 기울이는 태도를 보일 것으로 예상됨

14) 매년의 경제성장은 소득증대와 소비확대로 이어지는 것이 일반적이다. 반면 재산은 소득 가운데 소비되고 남은 몫이 축적되어 만들어지는 것이기 때문에 그 형성에 상당한 기간이 소요될 수밖에 없다. 이러한 연유로 소득과세와 소비과세는 재산과세와 비교할 때 상대적으로 세수신장성이 높은 특징을 나타낸다.

- 그 이유는 자체재원은 지방자치단체가 스스로의 노력을 통해 마련한 재원이므로 이전재원보다 좀 더 신중하게 사용함으로써 성과를 높이고자 하는 유인이 더욱 클 수밖에 없기 때문임
- 반면 이전재원(의존재원)은 지방자치단체 노력과 무관하게 법제도 또는 중앙정부의 재량적 판단 등에 의해 지원되기 때문에 그 소중함을 낮게 평가하는 도덕적 해이(moral hazard)를 수반함으로써 방만하게 사용될 가능성이 큼
- 이와 같은 자체재원과 이전재원의 특성 차이 때문에 지방자치단체의 재정력 강화는 자체재원을 확충시키는 방향으로 이루어져야 할 것임

□ 지방자치단체의 자주재원은 지방세와 세외수입으로 구성되어 있는데 현실적으로 지방자치단체에 의한 지방세와 세외수입의 운용은 대체로 법률의 테두리 내에서 이루어지도록 되어 있음

- 그런 까닭에 지방자치단체는 이미 법률로 확정되어 있는 지방세(또는 세외수입)에 대해 과세하고 징수할 뿐임
- 현행 지방세법은 지방자치단체가 레저세, 담배소비세, 지방소비세, 자동차세(주행분), 등록면허세(면허분)를 제외한 나머지 지방세목에 대해 법정 표준세율의 50% 범위 안에서 조례로서 가감할 수 있는 탄력세율제도를 도입하고 있지만 동 제도의 행사에는 적지 않은 제약이 있음<sup>15)</sup>
- 마찬가지로 세외수입의 증대를 도모하는 경우도 지방자치단체가 독자적으로 경영책임을 지고 시행할 수 있는 수익사업의 분야가 적을뿐더러 그 실현도 쉽지 않은 상황임
- 나아가 일부 지방자치단체장은 경영 마인드가 부족한 상태에서 차기 선거의 당선을 목적으로 무리하게 수익사업을 추진하다가 실패함으로써 지역 재원의 낭비를 초래하는 사례도 심심치 않게 나타나고 있음

15) 2005년 부동산세제 개편에 따라 재산세의 강화, 종합부동산세의 신설이 이루어지면서 부동산보유세 부담이 급증하게 되었다. 서울의 일부 자치구 등을 중심으로 주민의 세부담을 줄여주기 위한 방안으로 재산세 탄력세율제도를 적용하여 재산세율을 낮추는 조치를 단행하였다. 이는 탄력세율제도를 이용하여 세수 증진을 유도하고자 하는 동 제도의 취지와는 배치되는 결과라고 할 수 있다. 이에 따라 정부는 2007년부터 재산세 탄력세율제도의 적용요건 및 기준을 강화하여 시행하고 있다. 현재 재산세 탄력세율 적용은 자치단체가 특별한 재정수요·재해 등의 발생으로 특정지역의 세율조정이 불가피한 경우에 한하여 시행할 수 있도록 되어 있다. 또한 그 효력은 당해 연도에 한하도록 기한을 설정하고 매년 탄력세율 적용의 필요성을 엄격히 재검토함으로써 탄력세율제도의 입법취지에 부합하는 운용을 유도하고 있다. 한편 법정 표준세율을 인상시켜 탄력세율을 적용하고 있는 사례는 극히 일부 지역에서 나타나고 있다. 예컨대 강원도는 목적세인 지역자원시설세(자원, 구 지역개발세) 과세대상 가운데 지하수(음용수)에 대해 1㎡당 200원의 법정 표준세율을 50%인상하여 300원으로 과세하고 있다. 그 이외 사례로 경북(발전용수 2원→3원), 제주(지하수 20원~200원→20원~200원) 등이 있다.

- 이처럼 우리나라의 경우 지방자치단체가 탄력세율제도 등을 활용하여 자율적으로 자체재원을 증대할 수 있는 여지가 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 받을 수밖에 없는 상황임<sup>16)</sup>
- 이는 현재의 법제도를 넘는 특단의 대책 강구를 통해 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화해주는 조치를 하지 않는 한 지방자치단체가 스스로의 힘으로 자체재원을 확충하기는 쉽지 않음을 의미함<sup>17)</sup>

#### 4) 과세대상 및 세율구조의 복잡성

- 최근 일련의 지방세제 개편이 이루어지면서 2011년 이후 지방세 세목이 11개로 간소화되었지만 그 실상을 살펴보면 매우 복잡한 틀을 그대로 유지하고 있음
- <표 4-8>은 2012년 현재 우리나라 지방세 세목별 과세대상을 정리하여 제시한 것임
- 동 표를 통해서 알 수 있듯이 지방세의 과세대상이 매우 다양할 뿐만 아니라 복잡함
- 지방세 세목이 16개에서 11개로 축소되었지만 그 내용을 보면 유사한 성격의 세목들을 온전하게 통합한 것이 아니라 단순히 하나의 명칭으로 묶었을 뿐이며, 그런 까닭에 통합 이전의 운용체계를 그대로 따르고 있음
  - <사례> 자동차세와 주행세 통합→ 자동차세
  - 재산세와 도시계획세 통합→ 재산세
- 서로 성격이 다른 세목들을 묶어 공통점을 찾기 어려운 새로운 명칭의 세목을 만듦으로써 신설된 세목의 정체성이 모호하다는 지적을 받고 있음
  - <사례> 지역개발세와 (소방)공동시설세 통합→ 지역자원시설세

16) 지방자치단체가 지방세 탄력세율제도의 활용에 소극적인 이유로 다음을 지적할 수 있다. 첫째, 지방세 세율을 인상하는 방식으로 탄력세율제도를 활용할 경우 지역주민들의 조세저항을 초래할 수 있다. 둘째, 탄력세율제도의 시행은 자치단체 간 세원이동의 문제를 초래할 수 있다. 셋째, 탄력세율 적용으로 세수입이 증대할 경우 지방교부세 교부가 감소할 수 있다.

17) 그 이외의 문제점으로 후진적이고 복잡한 지방세법 체계, 비과세감면의 만성화와 관리체계의 미흡 등을 지적할 수 있다. 국세는 국세기본법, 조세특례제한법, 법인세법 등 20여개 법률로 운영되고 있지만 지방세법은 2010년까지 단일법 체계로 운영되었기 때문에 분야별(총칙, 세목, 감면) 전문화에 한계를 드러낼 수밖에 없었다. 다행히 2010년 2월 지방세법 개정안이 국회를 통과함으로써 2011년부터 지방세 세목이 대폭 간소화되는 한편 단일법인 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법되는 전기를 맞이하게 되었다. 현행 법제도를 넘는 특단의 대책으로는 지방세조례주의, 법정외세제도 등이 거론되고 있다.



- 정리하면 현행 지방세제는 그 과세대상이 대단히 복잡할 뿐만 아니라 일부 세목은 그 정체성이 불분명한 한계를 드러내고 있음

<표 4-8> 지방세의 과세대상(2012년 기준)

세 목	과 세 대 상	
1. 취득세	취득행위	부동산, 차량, 기계장비, 항공기, 선박, 입목, 광업권, 어업권, 골프회원권 등
2. 등록면허세	① 등기·등록	취득과 무관한 등기·등록
	② 면허(※ 구 면허세 대상)	허가·인가·면허 등
3. 레저세	레저행위	경륜, 경정, 경마, 전통소싸움
4. 담배소비세	담배	흡연용 담배, 씹는 담배 등
5. 지방소비세	재화와 용역의 공급 등	
6. 주민세	① 균등분(개인, 법인)	세대주, 사업장을 둔 개인, 법인
	② 재산분	사업장 330㎡ 초과 사업주
7. 지방소득세	① 소득분	소득세, 법인세 납세의무자
	② 종업원분	50인 초과 사업장 사업주
8. 재산세	① 부동산 등 재산	토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기
	② 과세특례(※ 구 도시계획세)	국토의 계획 및 이용에 관한 법률상 도시지역 내 토지, 건축물, 주택
9. 자동차세	① 소유분(※ 구 자동차세)	승용, 승합, 화물, 특수, 소형 자동차
	② 주행분(※ 구 주행세)	휘발유, 경유, 대체유류에 대한 개별소비세액
10. 지역자원시설세	① 특정자원(※ 구 지역개발세)	발전용수, 지하수, 지하자원, 컨테이너, 원자력발전
	② 특정부동산(※ 구 공동시설세)	공동시설로부터 이익을 받는 건축물, 선박, 토지
11. 지방교육세	7개 지방세 세액	취득세(중건 등록세분)·등록에 대한 등록면허세·레저세·담배소비세·주민세·재산세·자동차세액

자료 : 지방세법

□ 현행 11개 지방세목의 세율은 세목별로 정율 또는 정액의 형태를 띠고 있으며, 세목에 따라서는 누진세율 체계로 되어 있음

○ <표 4-9>는 근간 지방세 세목에 해당하는 취득세와 등록세를 통합하여 신설한 취득세의 과세대상별 적용 세율을 보여주고 있음

<표 4-9> 통합 취득세의 세율체계(2012년 기준)

구 분		현행세율		통합 취득세
		취득세 (법 §112①)	등록세 (법 §131~138)	
부동산	유상취득	2%	농지 1%	농지 3.00%
			기타 2%	기타 4.00%
	무상취득	2%	1.5%	3.50%
			비영리 0.8%	비영리 2.80%
	상속	2%	농지 0.3%	농지 2.30%
			기타 0.8%	기타 2.80%
	신탁재산	2%	1%	3.00%
원시취득	2%	0.8%	2.80%	
공유·합유·분할	2%	0.3%	2.30%	
선 박	유상취득	2%	1%	3.00%
	무상취득	2%	1%	3.00%
	상속	2%	0.5%	2.50%
	신탁재산	2%	1%	3.00%
	원시취득	2%	0.02%	2.02%
	소형선박	2%	0.02%	2.02%
차 량	비영업용	2%	5%	7.00%
	승용차		경차 2%	4.00%
	비영업용 승용차 외	2%	비영업용 3%	5.00%
			(경차 2%) 영업용 2%	(4.00%) 4.00%
자동차외 차량	2%	-	2.00%	
기계장비		2%	1%	3.00%
항공기		2%	5.7톤 이상 0.01%	2.01%
			5.7톤 미만 0.02%	2.02%
광업·어업권		2%	-	2.00%
입 목		2%	-	2.00%
골프·승마·콘도미니엄·종합체육시설이용회원권		2%	-	2.00%
중과기준세율		2%	-	2.00%

자료 : 지방세법

- 동 표에 따르면 2011년 현재 통합취득세의 세율은 구 취득세와 구 등록세의 세율을 단순히 합하는 방식으로 설정되어 있음<sup>18)</sup>
  - 이는 세목의 간소화 등을 위해 세목을 줄이되 납세자의 세부담을 늘리는 부작용을 초래하지 않는 방향에서 추진되었음을 시사함
- 한편 레저세의 세율은 10%로 되어 있음

□ <표 4-10>은 통합 취득세와 레저세를 제외한 나머지 지방세 세목의 세율 현황을 정리하여 보여주고 있음

- 동 표에 따르면 통합취득세의 세율체계와 마찬가지로 기타 지방세 세목의 세율체계도 매우 복잡함을 알 수 있음
- 세목 가운데 담배소비세는 모든 과세대상에 대해 정액세 형태로 과세되고 있음

<표 4-10> 기타 지방세 세목의 세율체계(2012년 기준)

구 분			세 율
등 록 면허세	부동산	소유권의 보존	0.8%
		지상권·저당권·전세권·가등기 등	0.2%
	선박	소유권의 보존	0.02%
	자동차	저당권 설정	0.2%
	건설기계	저당권 설정	0.2%
	법인등기	법인등기	0.4%
		자산재평가	비영리 0.2%
	광업권	설정	0.1%
		변경(증구·증감구)	90,000원
	어업권	이전(상속)	38,000원
		이전(상속 외)	3,000원
담배소비세	흡연용 담배	킬런 20개비당	23,000원
		파이프담배 50g당	641원
		엽킬런 50g당	1,150원
		각련 50g당	3,270원
	씹는 담배	50g당	1,150원
	냄새맡는 담배	50g당	1,310원
주민세	균등 개인	주소를 둔 개인	820원
			10,000원 이내

18) 예를 들어 부동산의 경우 유상취득 시, 농지는 종전의 취득세(1천분의 20)+등록세(1천분의 10)를 합한 것으로 2011년 1월 개정 이후에는 취득세가 1천분의 30이 되며, 농지 이외의 부동산을 유상취득 하는 경우에는 종전의 취득세(1천분의 20)+등록세(1천분의 20)을 합한 것으로 2011년 1월 개정이후의 취득세율은 1천분의 40이 된다. 또한 농지 상속의 경우 종전의 취득세(1천분의 20)+등록세(1천분의 3)로 2011년 1월 개정 후에 취득세는 1천분의 23 이 되며, 농지 이외의 부동산 상속은 종전의 취득세(1천분의 20)+등록세(1천분의 8)로 개정 이후 취득세는 1천분의 28이 된다.

	분	법인	사업장을 둔 개인	50,000원
			자본금 100억, 종업원 100명 초과	500,000원
			자본금 30억, 종업원 100명 초과	200,000원
			자본금 10~30억, 종업원 100명 초과	100,000원
재 산 분			사업소 면적 m <sup>2</sup> 당	250원

(표 계속)

구		분	세	율
재 산 세	토 지 (종합합산)	5,000만원 이하		0.2%
		5,000만 초과 ~ 1억원 이하		10만원+5천만원 초과 0.3%
		1억원 초과		25만원+1억원 초과 0.5%
	주 택	6,000만원 이하		0.1%
		6,000만원 초과 1.5억원 이하		6만원+6천만원 초과 0.15%
		1.5억원 초과 3억원 이하		19.5만원+1.5억원초과 0.25%
		3억원 초과		57만원+3억원 초과 0.4%
건축물	일반 건축물		0.25%	
과세특례	건축물·토지·주택		0.15%	
자동차세	자동차 소유 (비영업용 승용자동차)	800cc 이하		80원
		1,000cc 이하		100원
		1,600cc 초과		140원
		2,000cc 이하		200원
	자동차 주행	2,000cc 초과		220원
		개별소비세액		25%
지역자원 시 설 세	특정자원	발전용수(10m <sup>2</sup> 당)		2원
		지하자원		0.5%
	특정부동산	건축물·선박		가액에 따라 0.05~0.13% 까지의 구간별 누진세율
지방교육세	취득세액(중전 등록세분)			20%
	등록에 대한 등록면허세액			20%
	레저세액			40/120
	담배소비세액			50%
	주민세액	일반 시·군		10%
		인구 50만 이상		25%
	재산세액(도시계획세분 제외)			20%
자동차세액			30%	

자료 : 지방세법

□ 이상에서 살펴보았듯이 우리나라 지방세제의 과세대상과 세율체계는 매우 복잡하며, 세목에 따라서는 서로 이질적인 과세대상을 묶어 과세하는 등의 문제점을 안고 있음

○ 따라서 지방세 과세대상의 정비와 더불어 세율체계의 간소화가 요구됨

### 3. 서울시 지방세제 운영실태 분석

#### 1) 서울시 지방세 현황

□ 서울시에서 부과하는 지방세는 크게 서울특별시세와 자치구세로 구분됨

○ 2010년을 기준으로 할 때 서울특별시세는 취득세, 등록세, 주민세, 자동차세, 주행세, 도축세, 담배소비세, 레저세, 지방소비세, 지방소득세, 특별시분재산세(이상 보통세), 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세(이상 목적세) 등 총 15개의 세목으로 구성되어 있으며, 자치구세는 재산세, 면허세, 주민세(재산분), 지방소득세(종업원분)(이상 보통세) 등 총 4개의 세목으로 이루어져 있음<sup>19)</sup>

□ 2010년 징수실적을 기준으로 할 때 서울시 전체 세수는 12조 748억원의 수준을 나타내며, 그 중 서울특별시세가 차지하는 비중은 90.7%(특별시분재산세를 제외할 경우 84.0%<sup>20)</sup>)인 반면 자치구세의 그것은 9.3%(특별시분재산세를 포함할 경우 16.0%)를 나타내고 있음(<표 4-11> 참조)

○ 서울특별시세 및 자치구세를 막론하고 서울시 전체 세수 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 세목은 지방소득세(2조 8,898억원, 23.9%)이며, 그 다음으로 재산세(특

19) 우리나라는 2010년 초 지방세분법안의 국회통과에 따라 종전의 단일법인 지방세법이 2011년부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 구분되어 시행되고 있다. 지방세기본법은 지방세의 기본적·공통적 사항 등에 관해 체계적으로 규정하고, 지방세법은 각 세목에 대한 구체적이고 총괄적인 내용을 규정하며, 지방세특례제한법은 지방세 감면 규정의 통합 등 감면 관련 사항을 다루고 있다. 한편 2010년까지 16개 세목으로 구성되었던 지방세제는 2011년 이후 11개로 대폭 간소화되었다. 동일세원에 대한 중복과세 문제를 지적받았던 취득세와 취득 관련 등록세는 '취득세'로 통합되었다. 재산세와 도시계획세는 '재산세'로 통·폐합되었다. 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세는 '등록면허세'로 개편되었으며, 공동시설세와 지역개발세는 '지역자원시설세(부동산, 자원)'로 개편되었다. 자동차세와 주행세는 '자동차세(주행분, 차량분)'로 통합되었다. 도축세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 폐지되었다. 그 이외 주민세(균등분, 재산분)·담배소비세·레저세, 지방소비세, 지방소득세(소득분, 종업원분), 지방교육세는 현행과 같이 유지하도록 하였다. 한편 본 연구에서는 2010년까지의 서울시 결산 자료에 근거하여 세수현황을 살펴보고 있기 때문에 2011년 개정 이후의 세목이 아닌 2010년 기준 세목을 중심으로 분석을 전개하고 한다.

20) 서울시는 2008년부터 관할 자치구를 대상으로 재산세공동과세제도를 운영하고 있다. 이에 따라 선박 및 항공기에 대한 재산세 및 (구)도시계획세를 제외한 재산세는 특별시세와 구세로 구분하여 과세되고 있다(지방세기본법 제9조). 재산세 가운데 특별시세와 구세로 과세되는 비율은 제도의 안정적인 정착을 위해 2008년 이후 40:60(2008년), 45:55(2009년), 50:50(2010년 이후)로 조정되었다. 한편 특별시분재산세는 관할 구역의 구에 전액 교부되는데 그 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 특별시 조례로써 정하도록 되어 있다(동법 제10조). 따라서 특별시분재산세는 명목상 서울특별시세로 분류되어 있으나 전액 자치구에 배분되기 때문에 실질적으로는 자치구세로 볼 수 있다. 또한 법률적으로도 특별시로부터 교부받은 재산세는 해당 자치구의 재산세 세입으로 보도록 규정되어 있다(동법 동조 제3항). 그러므로 자치구 세수가 전체 서울시 세수에서 점유하는 비중은 명목적으로는 9.3%이지만 실질적으로는 16.0%로 볼 수 있다.

별시분재산세 포함시 1조 6,293억원, 13.5%), 등록세(1조 6,086억원, 13.3%), 취득세(1조 3,476억원, 11.2%), 지방교육세(1조 974억원, 9.1%), 도시계획세(8,977억원, 7.4%), 자동차세(5,862억원, 4.9%), 담배소비세(5,652억원, 4.7%) 등의 순서를 이루고 있음

- 따라서 지방소득세, 재산세, 취·등록세 등이 서울시 세수의 60% 이상을 차지하는 중추적인 세목에 해당함을 알 수 있으며, 자치구 입장에서는 재산세 세수가 주된 세입원에 해당함을 유추할 수 있음

<표 4-11> 연도별 서울특별시세 및 구세 징수실적(단위 : 억원, %)

구분	2000	2005	2008	2009	2010	00-10 연평균 변화율	05-10 연평균 변화율	
합계	62,042	100,117	125,377	119,227	120,748 (100.0)	7.3	4.0	
시세	소계	53,605	88,789	112,951	108,263	109,533 (90.7)	7.9	4.5
	취득세	8,158	17,137	16,673	15,112	13,476 (11.2)	6.6	-4.3
	등록세	14,017	18,141	18,228	18,404	16,086 (13.3)	2.5	-1.8
	주민세	14,304	20,138	31,554	27,586	-745 (-0.6)	-3.1	-13.3
	지방소득세	-	-	-	-	28,898 (23.9)	-	-
	특별시재산세	-	-	6,398	6,637	8,139 (6.7)	13.2	13.2
	자동차세	4,695	4,332	5,583	5,687	5,862 (4.9)	2.4	6.3
	농업소득세	0	-	-	-	-	0.2	-
	도축세	43	38	39	40	50 (0.0)	2.2	6.1
	레저세	1,787	1,839	1,174	1,223	1,294 (1.1)	0.5	-2.6
	지방소비세	-	-	-	-	4,277 (3.5)	-	-
	담배소비세	5,161	5,233	5,580	6,415	5,652 (4.7)	1.4	2.0
	주행세	617	4,393	4,938	4,372	3,459 (2.9)	25.2	-3.4
	도시계획세	2,700	5,015	8,316	8,212	8,977 (7.4)	13.1	12.6
	지역개발세	5	5	5	4	4 (0.0)	-1.4	-5.6
	공동시설세	929	1,155	1,425	1,379	1,529 (1.3)	5.3	5.9
지방교육세	-	9,940	11,495	11,532	10,974 (9.1)	1.9	2.1	
과관도시세	1,190	1,424	1,542	1,661	1,602 (1.3)	3.2	2.5	
구세	소계	8,437	11,328	12,426	10,964	11,215 (9.3)	3.9	1.1
	면허세	665	194	189	190	200 (0.2)	-4.9	0.8
	주민세	-	-	-	-	163 (0.1)	-	-
	지방소득세	-	-	-	-	2,545 (2.1)	-	-
	재산세	1,980	9,129	9,602	8,071	8,154 (6.8)	25.3	-0.3
	종합토지세	4,385	-45	-41	-4	-8 (-0.0)	-30.0	-51.4
	사업소세	1,157	1,804	2,448	2,505	-20 (-0.0)	-2.0	-13.3
과관도구세	251	246	228	202	180 (0.1)	-0.8	-5.9	
*재산세+특별시재산세	1,980	9,129	16,000	14,709	16,293 (13.5)	32.0	12.9	

주 : 일정 기간 동안의 연평균변화율은 동 기간 동안 각 항목 세수의 연도별 변화율 평균을 의미함

자료 : 서울특별시, 『지방세정연감』, 각 연도

- 서울시 세수는 2000년부터 2010년의 기간 동안 연평균 7.3% 증가하였으나, 최근 5년의 기간 동안(2005년~2010년)은 그 증가율이 4.0%로 둔화되었음(<표 4-11> 참조)

- 지난 10년의 기간 동안 서울시 세수는 2000년도 전반기에 단행된 국세의 지방세 이양 및 확충(주행세, 지방교육세 등), 2005년 부동산보유세제 강화 등에 힘입어 크게 신장된 것으로 보임
- 실제로 주행세는 2000년 도입 이후 세율인상<sup>21)</sup>을 통해 지속적으로 확대되어 왔으며(2000년 617억원 → 2001년 1,208억원 → 2002년 2,569억원 → 2004년 3,912억원 등), 지방교육세는 2001년 도입된 이후 약 1조원의 세수 증가로 나타나고 있음
- 또한 2005년 초에는 지방세인 종합토지세를 지방세(재산세)와 국세(종합부동산세)로 이원화하고, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하는 한편, 거래세를 완화하는 등 부동산관련 세제 개편이 단행됨으로써 종합토지세가 폐지되었으나 이에 따른 세수 감소는 재산세의 강화를 통해 다소 보완되었음(종합토지세와 재산세의 2004년 세수 1조 217억원 → 2005년 재산세수 9,129억원 → 2006년 재산세수 1조 520억원 등)
  - 2000년부터 2010년까지의 기간 동안 서울시 각 세목의 연평균세수신장률을 살펴보면 재산세(특별시분 포함)가 32.0%로 가장 높은 수준을 보여주고 있으나, 이는 2005년도 부동산보유세제 개편에 따른 재산세 강화의 영향이 큼(재산세수는 2004년 2,910억원 → 2005년 9,129억원으로 크게 신장됨)
- 한편 2005년 이후 서울시 세수 신장의 둔화에 크게 영향을 미친 요인으로는 취·등록세수 및 주행세의 감소를 들 수 있을 것임
  - 이는 2005년 부동산보유세 강화와 함께 취·등록세율 인하를 중심으로 하는 거래세 완화 조치가 병행됨으로써 초래된 결과로 설명할 수 있음
  - 부동산 경기가 고점을 찍고 하락하기 시작한 2007년 이후 서울시 취·등록세수는 대체로 감소하는 추이를 나타내고 있기 때문임(2005년부터 2010년까지의 연평균변화율은 취득세 -4.3%, 등록세 -1.8%임)
  - 최근 주행세의 감소 현상은 2008년 미국발 글로벌금융위기 이후 세계적인 경기 침체의 여파로 야기된 에너지 소비량의 감소에 따른 영향으로 볼 수 있음(2005년부터 2010년까지 주행세 세수의 연평균변화율은 -3.4%임)
  - 반면 2010년 지방소득세와 지방소비세의 신설은 서울시 세수 신장성의 약화를 다소 상쇄하는 영향을 미친 것으로 분석됨
  - 2010년을 기준으로 할 때 소득분 지방소득세(종전 소득할 주민세) 2조 8,898억원은 주로 종전 주민세(2009년 2조 7,586억원) 규모에 가까운 수준을 나타내고 있으며, 종업원분 지방소득세(종전 종업원할 사업소세) 2,545억원은 종전 사업소

21) 주행세율은 2001년 3.2%→11.5%, 2004년 11.5%→17.5%, 2005년 17.5%→21.5%로 지속적으로 상향조정되었다.

세(2009년 2,505억원) 세수에 가까운 규모를 보여주고 있음

- 아울러 종전 균등할 주민세와 재산할 사업소세가 통합되어 조정된 주민세는 163억원의 수준을 나타내고 있음

□ <표 4-12>는 서울시세를 소득·소비과세(소득과세+소비과세), 재산과세(보유과세+거래과세), 기타과세 등으로 구분하여 징수액이 어떻게 변화해 왔는지를 요약하여 정리하고 있음

○ 과세유형의 분류기준은 다음과 같음

- 소득과세는 주민세, 농업소득세(2005년부터 과세중단), 사업소세, 지방소득세(소득분+종업원분)로 구성됨
- 소비과세는 도축세, 레저세, 담배소비세, 주행세, 지방소비세로 편성됨
- 보유과세는 대표적으로 재산세를 비롯하여 종합토지세(2005년 폐지), 도시계획세, 공동시설세로 구성됨
- 거래과세는 취득세, 등록세로 구성됨
- 기타과세는 자동차세, 지역개발세, 지방교육세, 면허세로 편성됨

○ <표 4-12>에 따르면 2000년부터 2010년까지의 기간 동안 소득·소비과세가 재산과세(보유과세+거래과세)보다 더 높은 세수신장률을 나타내고 있으며, 최근 5년의 기간 동안(2005~2010)에는 월등히 더 높은 신장성을 나타내고 있음

- 이는 지방소득세와 지방소비세의 도입과 별도로 소득·소비과세의 세수신장성이 여타의 다른 세목에 비해 더 높다는 점을 시사함
- 그러나 최근 소득·소비과세의 강화에도 불구하고 2010년 서울시 징수액을 기준으로 할 때 전체 세수에서 소득·소비과세가 차지하는 비중(37.7%)은 재산과세의 비중(46.7%)보다 낮은 수준을 보여줌으로써 서울시 세수에서 재산과세가 점유하는 비중이 여전히 상당한 수준을 나타내고 있음을 알 수 있음

○ 재산과세의 경우 전체 서울시 세수에서 보유과세가 차지하는 비중은 2000년 16.1%에서 2010년 22.2%로 6.1%포인트 상승한 반면 거래과세의 비중은 2000년 35.7%에서 2010년 24.5%로 11.2%포인트 낮아진 것으로 나타나고 있음

- 이는 2005년 이후 부동산세제가 부동산 투기 억제를 위한 보유세 강화와 더불어 부동산 거래 활성화를 위한 거래세 완화를 목표로 개편됨으로써 초래된 결과로 볼 수 있음



<표 4-12> 과세유형별 서울시세(특별시세+자치구세) 징수실적(단위 : 억원, %)

구분	2000		2005		2008	2009	2010		00-10 연평균 변화율	05-10 연평균 변화율
		(%)		(%)				(%)		
합계	62,042	(100.0)	100,117	(100.0)	125,377	119,227	120,748	(100.0)	7.3	4.0
소득소비과세	23,068	(37.2)	33,444	(33.4)	45,733	42,140	45,573	(37.7)	7.2	6.7
소득과세	15,460	(24.9)	21,942	(21.9)	34,002	30,091	30,841	(25.5)	7.5	7.7
소비과세	7,608	(12.3)	11,503	(11.5)	11,731	12,049	14,732	(12.2)	7.3	5.5
재산과세	32,167	(51.8)	50,532	(50.5)	60,601	57,812	56,352	(46.7)	6.2	2.5
보유과세	9,992	(16.1)	15,254	(15.2)	25,700	24,296	26,791	(22.2)	10.8	12.4
거래과세	22,175	(35.7)	35,278	(35.2)	34,901	33,516	29,562	(24.5)	4.1	-3.0
기타과세	5,365	(8.6)	14,471	(14.5)	17,273	17,413	17,040	(14.1)	18.3	3.4
과년도분	1,442	(2.3)	1,670	(1.7)	1,769	1,863	1,783	(1.5)	2.4	1.4

주: 1) 일정 기간 동안의 연평균변화율은 동 기간 동안 각 항목 세수의 연도별 변화율 평균을 의미함

2) 소득과세에는 주민세, 지방소득세(소득분+종업원분), 농업소득세(2005년부터 과세중단), 사업소세가 포함되어 있고, 소비과세에는 도축세, 레저세, 지방소비세, 담배소비세, 주행세가 편성되어 있으며, 보유과세에는 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세가 속해 있고, 거래과세는 취득세, 등록세로 구성되어 있으며, 기타과세는 자동차세, 지역개발세, 지방교육세, 면허세로 편성되어 있음

자료 : 서울특별시, 『지방세정연감』, 각 연도

□ 2010년 징수실적을 기준으로 할 때 세목별 자치구간 세수분포는 변이계수를 통해 분석할 수 있음

- <표 4-13>에 제시되어 있는 변이계수는 25개 서울시 자치구들의 세목별 세수 및 1인당 세수를 대상으로 그 표준편차를 평균으로 나누어 산정하며, 이 수치가 높을수록 자치구간 세수 및 1인당 세수의 불균등한 정도가 더 높다고 해석할 수 있음
- 자치구별 세수를 기준으로 할 때 대체로 취득세(0.61), 등록세(0.74), 자동차세(0.50), 지역개발세(0.57), 면허세(0.50) 등의 변이계수가 낮게 나타나고 있어, 이들 세목들의 세수가 25개 서울시 자치구별로 대체로 고르게 분포되어 있음을 유추할 수 있음
- 반면 소득분 지방소득세(1.45), 특별시분 재산세(1.06), 종업원분 지방소득세(1.39), 주민세(0.95), 구분(區分) 재산세(1.05) 등의 변이계수는 상대적으로 높은 수준을 나타내고 있어, 그 자치구별 분포가 대체로 불균등한 상황에 놓여 있음을 알 수 있음
- 한편 이러한 자치구별 세수 기준 변이계수는 각 지역에 거주하는 인구를 감안하지 않고 있어 지역간 세부담의 불균등정도를 왜곡할 수 있는 여지가 있음

<표 4-13> 2010년도 세목별 자치구간 서울특별시세 및 구세 징수실적 분포22)

(자치구별 세수기준)

구분	합계	특별시세소계	취득세	등록세	주민세	지방소득세	특별시재산세	자동차세	도축세
변이계수	0.92	0.90	0.61	0.74	-2.19	1.45	1.06	0.50	-
구분	레저세	지방소비세	담배소비세	주행세	도시계획세	지역개발세	공동시설세	지방교육세	과년도수입
변이계수	0.77	-	-	-	0.85	0.57	0.75	0.76	0.58
구분	구세 소계	면허세	주민세	지방소득세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입	
변이계수	1.07	0.50	0.95	1.39	1.05	-3.53	-3.02	1.07	

(자치구별 1인당 세수기준)

구분	합계	특별시세소계	취득세	등록세	주민세	지방소득세	특별시재산세	자동차세	도축세
변이계수	1.23	1.24	0.92	1.02	-3.27	2.07	0.97	0.37	-
구분	레저세	지방소비세	담배소비세	주행세	도시계획세	지역개발세	공동시설세	지방교육세	과년도수입
변이계수	0.69	-	-	-	0.78	0.66	0.85	0.84	0.49
구분	구세 소계	면허세	주민세	지방소득세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입	
변이계수	1.17	0.68	1.29	1.92	0.96	-3.20	-2.22	1.26	

주: 1)자치구별 1인당 세수를 산정할 때 이용한 인구는 2010.12.31일 기준 주민등록인구(외국인 제외)임

2)변이계수는 서울시 25개 자치구를 대상으로 세목별 징수액 간 표준편차를 그 평균으로 나누어 산정하며, 관련 세수가 자치구 간에 얼마나 균등하게 분포되어 있는가를 보여주는 지표임

자료: 서울특별시, 『지방세정연감』, 2011

○ 따라서 자치구별 1인당 세수를 기준으로 자치구간 세부담의 불균등정도를 파악할 필요가 있음

- 1인당 세수를 기준으로 할 때에는 취득세(0.92), 등록세(1.02), 지역개발세(0.66), 공동시설세(0.85), 면허세(0.68), 주민세(1.29), 소득분 지방소득세(2.07), 종업원분 지방소득세(1.92) 등은 징수액을 기준으로 할 때에 비해 변이계수가 더 높게 나타나는 반면, 자동차세(0.37), 도시계획세(0.78), 특별시분 재산세(0.97), 구분 재산세(0.96) 등은 상대적으로 변이계수가 낮은 수준을 보여주고 있음

- 따라서 자치구 간에 상대적으로 고른 세수 분포를 형성하고 있는 자동차세의 경우 세수의 지역적 편차가 작다는 점에서 특별시세보다는 자치구세로 편성될 경우 심화되고 있는 자치구간 세수격차의 완화에 일부 기여할 수 있을 것으로 판단됨

□ 서울시는 2008년 이후 자치구간 균형발전 도모를 위해 재산세공동과세제도를 운영해 오고 있음

○ 서울시 재산세공동과세제도는 재산세수 중 50%(2008년 40%, 2009년 45%)를 특별시분 재산세로 징수한 후 공동재산세 전출금으로 25개 자치구에 균등 배분하는

22) 2010년도 세목별·구별 서울특별시세 및 구세 징수실적의 구체적인 분포에 대해서는 <부표 1>과 <부표 2>를 참조하기 바란다.

방식으로 운영되고 있음<sup>23)</sup>

- <표 4-14>는 2008년부터 2010년까지 자치구별 특별시분 재산세와 구분 재산세 징수실적에 근거하여 특별시분 재산세를 25개 자치구에 균등 배분했을 때의 자치구별 재산세입을 정리하여 나타내고 있음

<표 4-14> 서울시 재산세공동과세에 따른 자치구 재산세입 현황(단위 : 억원, 천원, %)  
(자치구별 세입기준 : 억원)

구분	2008			2009			2010		
	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계
합계	6,398	9,602	16,000	6,637	8,071	14,709	8,139	8,154	16,293
종로	256	372	628	265	337	602	326	318	643
중구	256	492	748	265	461	727	326	433	759
용산	256	407	663	265	341	606	326	351	676
성동	256	221	477	265	205	471	326	200	525
광진	256	235	491	265	198	464	326	191	516
동대문	256	214	470	265	201	466	326	187	513
중랑	256	131	387	265	121	387	326	112	437
성북	256	211	467	265	190	455	326	181	506
강북	256	114	370	265	106	371	326	100	426
도봉	256	130	386	265	115	381	326	108	434
노원	256	199	455	265	188	453	326	177	503
은평	256	148	404	265	143	408	326	141	466
서대문	256	172	428	265	154	420	326	151	477
마포	256	293	549	265	264	529	326	267	592
양천	256	354	609	265	240	506	326	258	584
강서	256	326	582	265	289	554	326	277	603
구로	256	216	472	265	199	465	326	188	514
금천	256	127	383	265	119	385	326	117	443
영등포	256	438	694	265	372	637	326	374	699
동작	256	207	463	265	187	453	326	179	504
관악	256	204	460	265	190	455	326	179	504
서초	256	1,121	1,376	265	846	1,111	326	903	1,229
강남	256	1,966	2,222	265	1,592	1,858	326	1,690	2,015
송파	256	961	1,217	265	727	993	326	783	1,108
강동	256	342	598	265	286	552	326	290	616
변이계수	0.00	1.06	0.64	0.00	0.99	0.54	0.00	1.05	0.53
최고/최저	1.0	<b>17.2</b>	<b>6.0</b>	1.0	<b>15.0</b>	<b>5.0</b>	1.0	<b>16.9</b>	<b>4.7</b>

(자치구별 1인당 세입기준 : 천원)

구분	2008			2009			2010		
	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계
합계	63	94	157	65	79	144	79	79	158
종로	150	218	368	157	200	357	191	186	377
중구	196	378	574	205	356	561	245	326	571
용산	107	171	278	111	143	254	133	143	276
성동	81	70	152	86	67	153	105	65	170

23) 2008년부터 2010년까지의 기간 동안 서울시 재산세 징수실적 현황에 대해서는 <부표 3>을 참조하기 바란다.

광진	68	63	131	71	53	124	87	51	138
동대문	69	58	127	73	56	129	89	51	140
중랑	60	31	90	63	29	91	76	26	102
성북	54	45	99	56	40	96	67	37	104
강북	75	33	108	78	31	109	94	29	123
도봉	68	35	103	72	31	103	88	29	118
노원	42	32	74	43	31	74	53	29	82
은평	56	32	88	57	31	88	67	29	96
서대문	77	52	129	81	47	128	100	47	147
마포	66	76	143	69	69	138	83	68	151
양천	51	70	121	53	48	101	65	52	117
강서	44	57	101	46	50	97	57	48	105
구로	61	51	112	63	47	110	77	44	121
금천	103	51	155	108	49	157	133	48	181
영등포	63	107	170	65	92	157	80	92	172
동작	64	52	115	67	47	114	81	44	125
관악	48	38	86	50	36	86	61	34	95
서초	63	276	339	62	199	261	75	208	283
강남	46	352	398	47	283	330	57	296	354
송파	38	144	182	39	107	146	48	114	162
강동	55	73	128	55	59	114	66	59	125
변이계수	0.488	0.974	0.699	0.494	0.967	0.684	0.488	0.964	0.640
최고/최저	5.1	12.3	7.8	5.3	12.5	7.6	5.2	12.5	6.9

주: 1)자치구별 1인당 세수를 산정할 때 이용한 인구는 연도 말(12.31) 기준 주민등록인구(외국인 제외)임

2)변이계수는 서울시 25개 자치구를 대상으로 세목별 징수액 간 표준편차를 그 평균으로 나누어 산정하며, 관련 세수가 자치구 간에 얼마나 균등하게 분포되어 있는가를 보여주는 지표임

자료 : 서울특별시, 『지방세정연감』, 각 연도

- 2008년 이후 징수액을 기준으로 할 때 서울시 재산세수는 2008년 1조 6,000억원, 2009년 1조 4,709억원, 2010년 1조 6,293억원으로 다소 변동해 왔음을 알 수 있음
- 이 기간 동안 특별시분 재산세수(2008년 6,398억원, 2009년 6,637억원, 2010년 8,139억원)는 25개 자치구를 대상으로 균등 배분(각 자치구에 대해 2008년 256억원, 2009년 265억원, 2010년 326억원)되었음
- 이와 같은 특별시분 재산세수의 배분을 통해 자치구간 재산세 세입 격차는 크게 완화된 것으로 나타나고 있어 재산세 공동과세가 자치구 간 재정 불균형 완화에 다소 기여해 왔음을 알 수 있음
  - 재산세공동과세제도의 운영으로 인해 재산세입이 가장 많은 자치구(강남구)와 가장 적은 자치구(강북구) 간 (재산세입) 격차는 2008년에는 17.2배에서 6.0배로, 2009년에는 15.1배에서 5.0배로, 2010년에는 16.8배에서 4.7배로 완화되었음<sup>24)</sup>
- 한편 재산세공동과세제도의 도입에 따라 자치구간 1인당 재산세입 격차는 2008년 12.3배 → 7.8배, 2009년 12.5배 → 7.6배, 2010년 12.5배 → 6.9배의 수준으로 완화

24) 서울시 발표에 따르면 재산세공동과세 도입에 따라 자치구간 격차(강남구와 강북구 간 재산세입 차이)는 2008년 17.1배 → 6.0배, 2009년 15.9배 → 5.2배, 2010년 16.6배 → 4.7배로 완화된 것으로 나타나고 있다(서울특별시, 「서울시 9월분 재산세 1조 9,790억원 부과」, 보도자료, 2010.9.14.).

된 것으로 분석됨

- 이와 같이 서울시 재산세공동과세제도는 자치구 간 재산세입 격차를 크게 축소시킴으로써 자치구 간 재정 불균형 완화에 일부 기여하고 있음
- 다만 특별시분 재산세를 25개 자치구에 배분할 때 적용되는 균분방식이 최선의 배분방식인가에 대해서는 의문이 제기되고 있는 실정임
- 균분방식은 서울시 25개 자치구를 동등하게 대우한다는 점에서 강점이 있으나 인구 및 면적과 같은 자치구의 특성을 감안하지 못하고 있다는 점에서 한계를 내포하고 있기 때문임

## 2) 서울시 지방세제의 문제점

□ 서울시 세수분석을 통해 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있을 것임

- 첫째, 전체 서울시 세수에서 서울특별시세가 차지하는 비중이 명목상 90%를 상회함으로써 자치구세의 비중이 매우 낮은 수준을 나타내고 있음
  - 구체적으로 서울특별시세 비중은 90.7%(특별시분재산세를 제외할 경우 84.0%)인 반면 자치구세의 그것은 9.3%(특별시분재산세를 포함할 경우 16.0%)에 불과한 실정임
  - 이는 지방세수가 광역자치단체(특별시)에 집중되는 결과를 가져옴으로써 기초자치단체(자치구)와의 균형 있는 발전을 저해하는 한편 기초자치단체 재정의 상당 몫을 광역자치단체에 의존하게 만드는 부작용을 야기할 수 있음
- 둘째, 서울시 세수의 신장성은 2000년대 후반부에 접어들면서 둔화되는 경향을 나타내고 있음
  - 서울시 세수는 2000년~2010년의 기간 동안 연평균 7.3% 증가하였으나, 최근 5년의 기간 동안(2005년~2010년)은 그 증가율이 4.0%로 둔화되었음
  - 이러한 세수신장성 둔화의 원인으로는 2008년 미국발 글로벌금융위기에 따른 경기침체와 저성장, 부동산 경기의 하강, 그리고 소득양극화에 따른 중하위 소득 및 소비 정체를 지목할 수 있을 것임
- 셋째, 최근 세수신장성이 높은 지방소득·소비세의 도입에도 불구하고 전체 서울시 세수에서 재산과세가 점유하는 비중은 여전히 높은 수준임
  - 2010년 서울시 징수액을 기준으로 할 때 전체 세수에서 소득·소비과세가 차지하는 비중(37.7%)은 재산과세의 비중(46.7%)보다 9%포인트 낮은 수준을 나타내고 있음

- 또한 참여정부 시절 단행된 부동산세제 개편의 결과 보유과세가 전체 서울시 세수에서 차지하는 비중은 2005년 15.2%에서 2010년 22.2%로 7.0%포인트 상승한 반면, 거래과세의 비중은 2005년 35.2%에서 2010년 24.5%로 10.7%포인트 하락함으로써 보유과세 강화정책에 따른 보유세 증가정도가 거래과세 완화조치에 기인한 거래세 감소정도를 하회하고 있음
- 이와 같이 재산과세는 부동산 투기억제 및 활성화를 목적으로 정부의 부동산정책이 변화할 때마다 그 세수가 증가하거나 감소함으로써 세수의 안정성 측면이 상당부분 훼손될 수 있어, 세수 신장성을 지속적으로 담보하기 쉽지 않은 특징이 있음
- 넷째, 자동차세의 경우 상대적으로 세수의 지역적 편차가 작다는 점에서 특별시세보다는 자치구세로 편성되는 것이 보다 적절할 수 있을 것으로 판단됨
  - 이를 통해 심각한 자치구간 세수격차의 완화에 일부 기여할 수 있을 것임
- 다섯째, 서울시 재산세공동과세제도는 자치구 간 재산세입 격차를 크게 축소시킴으로써 자치구 간 재정 불균형 완화에 기여하는 특징이 있는 반면, 특별시분 재산세를 25개 자치구에 배분할 때 적용되는 균분방식이 최선의 배분방식인가에 대해서는 의문이 제기되고 있는 실정임
  - 균분방식은 서울시 25개 자치구를 동등하게 대우한다는 점에서 장점을 갖고 있으나, 인구 및 면적과 같은 자치구의 특성을 고려하지 못하는 한계를 안고 있음

## V. 재정건전화 방안으로서 지방세제 개선방안

### 1. 지방세제 개선방안<sup>25)</sup>

#### 1) 지방세 확충의 기본방향

- 21세기는 각 지역의 성장이 국가의 발전과 대외적 위상을 결정하는 지방화시대임
  - 따라서 각 지역이 장점을 살리는 성장을 이룩하고, 그런 결과가 모여져 전체 국가 발전이 모색되어야 하는 지방화의 흐름은 더 이상 피할 수 없는 대세라고 할 수 있음
  - 개방화의 심화, FTA(Free Trade Agreement, 자유무역협정)의 확대, WTO(World Trade Organization, 세계무역기구) 체제의 본격 가동 등 변화된 세계질서는 상대적으로 중앙정부보다 지방정부(지방자치단체)의 역할 확대를 요구하고 있음
  - 한편 지역의 역량 제고와 그것에 기반을 둔 국가 경쟁력의 강화를 위해서는 지역의 튼실한 재정력 구축이 중요한 과제가 되고 있음
- 지방화의 흐름에 부응하는 지역운영은 궁극적으로 지방자치의 구현으로 귀결되며, 이를 위해서는 지역의 충실한 재정기반 구축이 요구됨
  - 지역의 튼실한 재정토대 마련을 위해서는 지방자치단체 세입 규모의 확대와 더불어 그 구성의 개선이 필요함
  - 지방세입은 크게 자체재원(지방세+세외수입), 이전재원(의존재원), 지방채수입으로 구분할 수 있음
  - 지방자치의 취지와 본질에 비추어 볼 때 지방세입의 근간은 지역이 재량껏 사용할 수 있는 자체재원으로 삼아야 하며, 그 가운데 지방세가 좀 더 핵심적인 역할을 담당해야 함
  - 현재 지방자치단체의 재정여건을 고려할 때 지방세입의 확충은 지방재정의 중앙 의존성을 낮춤으로써 세입과 세출의 괴리를 줄이는 한편 재정운영의 자율성과 책임성을 제고하여 그 성과의 향상을 도모하는 방식으로 추진되어야 할 것임

25) 본 절의 내용은 연구자의 그간 연구 성과를 수정 보완하는 방식으로 작성하였기 때문에 기존 연구를 크게 인용하였음을 밝힌다.

- 또한 향후 특별행정기관 정비, 자치경찰제 도입, 사무구분체계 개선 등을 통해 중앙정부의 사무가 지방으로 이양될 때 발생하는 소요재원을 조달할 수 있는 중장기적 변화를 반영할 수 있어야 할 것임
- 자체재원의 핵심에 해당하는 지방세 확충을 모색함에 있어 기본적으로 다음과 같은 방향을 설정할 수 있을 것임
  - 첫째, 지방세 세수 신장성의 향상을 위해 지방세의 소득 및 소비과세 기능을 실질적으로 강화시켜주어야 할 것임(지방소득 및 소비세의 내실화)
  - 둘째, 지방자치단체의 과세자주권 확충을 위한 현실적인 대안이 모색되어야 할 것임(지방자치단체 과세자주권의 강화)
  - 셋째, 지방세 확충은 FTA와 개방화 확대, 저탄소녹색성장 추구 등 변화된 환경과 조화를 이룰 수 있어야 할 것임(변화된 여건과의 조화)
  - 넷째, 지방세 확충과 관련한 지방세제 개편에 따라 나타나는 지방재정조정제도 등에 미치는 영향을 면밀히 검토하여 반영해야 할 것임(지방재정조정제도와 연계한 지방세제 개편)
  - 다섯째, 지방세 확충이 세제 운용을 복잡하게 하거나 납세자의 불편을 가중시켜서는 안 될 것임(세제의 기본 틀 유지 및 납세자 배려)
- 2009년 말 지방세법 개정을 통해 2010년부터 소득할 주민세와 종업원할 재산세를 묶어 지방소득세를 신설하였고, 지방소비세를 도입하였음
  - 문제는 현행 지방세제가 지방소득세 및 지방소비세 도입에도 불구하고 재산과세 중심으로 편성되어 있어 세수신장성 측면에서 볼 때 매우 취약하며, 점증하고 있는 지방재정수요에 대해서도 적절한 대응이 어렵다는 데 있음
  - 현재 소득, 소비와 같은 기간세원이 국세에 집중되어 있기 때문에 지역경제의 활성화효과가 지방세수 증대로 이어지지 않고 있으며, 지방자치단체의 세수확대를 위해서는 해마다 부동산과표를 인상조정하거나 세율을 변경해야 하는 실정임
  - 또한 지방자치단체의 전체세입에서 지방세 세수가 점유하는 비중이 낮기 때문에 지방재정의 높은 중앙재정 의존성으로 말미암아 지방자치단체가 재정을 운영함에 있어 자율성과 책임성을 발휘하기 쉽지 않은 상황임



- 지방세제의 강화는 향후 지방자치가 본격화됨에 따라 늘어나는 재정수요에 대응하고, 지방자치단체의 지역경제 활성화 노력이 세수증대로 연계될 수 있는 방향으로 이루어져야 할 것임
- 재산과세 중심의 현행 지방세제 아래서는 지방세수의 신장성이 제약될 수밖에 없음
- 따라서 이런 문제점을 타개하기 위해 당초 예정대로 2013년부터 지방소비세는 그 재원(세원)을 부가가치세 10%로 확대하는 한편 지방소득세를 실질적으로 강화할 수 있는 대책을 강구하여 시행해야 할 것임<sup>26)</sup>
- 지방세 강화가 실질적 성과를 거둘 수 있기 위해서는 다음과 같은 점을 함께 감안해야 할 것임
- 조세법률주의 등 현실적 한계를 고려할 때 지방세 확충은 다른 지방자치단체와 궤를 같이 하는 방식으로 추진되어야 할 것임

## 2) 세원배분에 대한 새로운 접근

- 지방자치단체의 취약한 재정여건을 타개하기 위해서는 다양한 방안이 강구되어야 하는데, 그 핵심은 중앙에 집중된 세원(재원)을 지방으로 이양하는 방안임
- 이는 지방자치단체가 겪고 있는 세입과 세출 간의 괴리를 시정하는 한편 지방세입의 근간을 튼실하게 만드는 대안에 해당함

### (1) 전통적 세원배분방식

- 전통적인 세원배분방식은 각각의 세원에 대해 국세와 지방세를 별개로 과세하는 세원분리를 원칙으로 함
- 이는 과세대상을 크게 소득, 소비, 재산(자산)의 3가지 분야로 구분할 때 각각에 대해 중복되지 않게 국세와 지방세를 부과하는 방식을 말함

<sup>26)</sup> 한편 지방소비세 도입에 따라 논의가 중단된 국세인 특별소비세의 일부 과세대상(골프장·경마장·경륜장·카지노의 입장행위, 유흥음식행위)을 지방에 이양하여 광역지방자치단체가 과세권을 갖는 지방특별소비세 신설방안도 그 필요성, 효과 등을 재검토할 필요가 있을 것이다.

- 세원의 성격상 소득과 소비는 재산에 비해 신장성이 우월한 특징이 있음
  - 따라서 각국의 경우 그 구체적인 비중은 서로 차이가 있을지언정 대개 국세는 소득과 소비를 중심 세원으로 하고 있으며, 지방세는 재산을 근간 세원으로 하여 과세하고 있음
  - 이는 전통적인 세원배분방식에 따르면 국세는 소득과세와 소비과세를 주축으로 하는 체계를 구성하고, 지방세는 재산과세를 근간으로 하여 운영되는 경향이 강하다는 것을 의미함
  
- 우리나라는 오랫동안 전통적인 세원배분방식을 따라 세제를 운용하여 왔다고 할 수 있음
  - 그에 따라 국세는 소비과세와 소득과세를 핵심으로 하고 있으며, 지방세는 재산과세를 중심으로 설계되어 있음
  - 문제는 지방화의 본격적인 진행에 따라 지역(지방)의 활동 영역이 더욱 확대되고 있지만 이런 변화된 환경을 뒷받침할 만큼 충실한 재원확보가 담보되지 않고 있음
  
- 우리나라 지방자치단체의 역할 확대에 상응하는 지방세입 증대가 이루어지지 않는 주요한 이유 가운데 하나는 지방세제가 상대적으로 신장성이 미약한 재산과세를 근간으로 체제를 형성하고 있기 때문임
  - 따라서 재산과세에 치우친 지방세제의 틀을 개편하지 않는 한 지방세입과 지방세출의 괴리는 더욱 심화될 수밖에 없는 상황임
  
- 재산과세 중심의 우리나라 지방세제가 안고 있는 문제점으로 다음을 지적할 수 있음
  - 첫째, 재산과세는 세수의 소득·소비탄력성이 낮아 국가의 경제성장이나 지역경제발전에 따라 나타나는 소득, 소비의 증가가 세수(지방세수)의 증대로 이어지지 않고 있음
    - 이는 재산과세가 상대적으로 세수신장성이 낮음을 의미함
  - 둘째, 부동산 거래과세 위주의 우리나라 지방세제는 부동산 거래의 영향을 크게 받기 때문에 안정성이 떨어짐<sup>27)</sup>

27) 대표적으로 1997년 IMF 외환위기와 2008년 세계금융 위기의 여파로 경제상황이 악화되면서 부동산

- 셋째, 재산세 등 재산보유과세는 부동산 과표 산정을 위해 부동산(재산) 가액을 매년 평가해야 하는 행정 부담과 더불어 납세의무자의 저항을 야기할 우려가 적지 않음
- 넷째, 재산과세 중심의 지방세제는 재정지출 수요의 증대에 대응하는 안정적인 수입기반을 확보하기 어려움
  - 따라서 중앙정부의 재정조정기능이 과도하게 확대되는 부작용을 드러냄

□ OECD 회원국의 조세체계 및 과세유형별 세부비중 등을 대상으로 그 특징을 살펴보면 일정한 규칙성을 찾아내기 어려움

- 연방형 국가들뿐만 아니라 단일형 국가들에서도 마찬가지로 상황임
- 이는 우리나라 조세체계의 개선이나 세수확충 방안을 모색함에 있어 다른 국가의 사례는 참고 수준을 뛰어넘는 의미를 제공할 수 없음을 시사함

□ 전통적 세원배분이론을 따를 때 지방세는 편익에 대한 과세, 이동가능성이 낮은 세원에 대한 과세, 보편적 세원에 대한 과세를 원칙으로 함

- 하지만 현실과의 괴리, 지방자치단체 기능의 변화 및 세입의 불충분성 등 지방세를 둘러싼 환경이 예전과 달라지면서 그 논리의 설득력이 크게 위협받고 있음

□ 전통적 세원배분이론의 논리적 기반을 약화시키는 원인으로 다음을 들 수 있음

- 첫째, 현실적으로 많은 국가들이 전통적인 세원배분이론의 기준에 부합하지 않는 세원에 대해 지방세를 과세하고 있음<sup>28)</sup>
- 둘째, 지방자치단체가 다양한 방식으로 소득재분배기능을 수행하고 있음에도 불구하고 전통적인 세원배분이론이 강조하는 편익원칙에 따라 지방세를 부과하여

거래가 침해되었고, 이는 취득세, 등록세의 감소를 통해 지방세수를 크게 위축시킨 사례를 지적할 수 있다.

28) 전통적인 세원배분이론에 위배되는 과세가 광범위하게 이루어지고 있다. 예를 들면 소득 및 소비과세는 납세자의 경제적 능력을 대상으로 하기 때문에 전통적 세원배분이론에 따르면 국세로 적합함에도 불구하고, 많은 국가들이 지방소득세와 지방소비세를 부과하고 있다. 우리나라에 국한하여 그 실태를 살펴보면 재산에 대해 지방세인 취득세·등록세(등록면허세)가 과세되고 있다. 이들 세목은 지방자치단체가 제공하는 편익에 따라 세수입이 결정된다는 점(편익원칙)에서 보면 지방세로 적합하다. 하지만 현실적으로 이들 세목의 세수는 국가의 부동산정책에 의해서 크게 영향을 받고 있기 때문에 편익원칙에 완전히 부합된다고 보기는 어렵다. 또한 기초단체인 시군구의 세목인 재산세 세수규모는 징수 주체인 시군구가 제공하는 공공서비스의 편익에 의존한다기보다는 광역단체인 시도와 중앙정부가 제공하는 도시계획 및 사회간접자본 투자에 밀접하게 연계되어 있다. 따라서 재산세는 시군구세보다는 시도세 혹은 국세로 전환하여야 한다는 주장도 제기되고 있다.

소요 재원을 마련하고자 한다면 그 실행이 어려울 수밖에 없음<sup>29)</sup>

- 전통적 세원배분이론으로 변화된 현실을 제대로 설명하지 못하는 상황이 자주 발생하면서 달라진 여건과 조화를 이룰 수 있는 새로운 세원배분이론을 모색하는 논의가 활발하게 이루어지고 있음

## (2) 새로운 세원배분방식

- 오늘날 지방정부(지방자치단체)는 지역개발을 담당하는 수준을 넘어 지역의 복지·일자리 창출(실업해소)·기업 유치 등 그 활동 영역이 날로 확대되는 상황에 직면해 있음

- 우리나라의 경우 지방자치 부활 이후 지방분권의 요구가 커지면서 국가 기능의 지방이양이 눈에 띄게 늘어났음
- 여기에 더하여 지방자치단체가 담당하는 지방자치의 영역이 넓어짐에 따라 향후 자치경찰제의 도입, 교육자치의 내실화 등이 이루어질 것으로 예상됨

- 변화된 환경은 지방재정 수요를 증대시키고 있지만 전통적인 세원배분방식은 그 대응에 있어 한계를 드러내고 있음

- 전통적인 세원배분이론은 중앙정부와 지방자치단체 간 엄격한 세원분리를 통해 지방재정의 자주권을 확보하는 방안을 중시함
- 그런데 전통적인 세원배분방식에 따르면 국세는 신장성 측면에서 우월한 소득 및 소비세원을 근간으로 하지만, 지방세는 안정성에 장점을 갖는 재산과세를 핵심으로 함
- 이런 차이로 말미암아 재산과세를 주축으로 하는 전통적인 지방세제는 빠르게 늘어나는 지방재정 수요를 충실하게 뒷받침할 수 있을 만큼 세수를 확보하는 것이 용이하지 않음

---

29) 지방자치단체의 역할이 경찰, 소방 등 주민의 재산보호나 안전시설의 유지를 뒷받침하는 것으로 한정될 경우 토지, 가옥, 영업행위에 의한 수익에 대해 지방세를 과세하여 재원을 조달(편익원칙)하는 방식이 적절할 것이다. 하지만 지방자치단체의 역할이 사회복지를 비롯한 대인적 서비스 제공 등으로 확대되고 있기 때문에 기존 지방세 과세논리의 수정이 요구되고 있다.

□ 환경의 변화와 현실적 제약을 간과하고 여전히 전통적인 세원배분방식을 고수한다면 지방재정의 취약성은 더욱 심화될 수밖에 없음

- 따라서 기존의 전통적 세원배분방식을 대체하는 새로운 세원배분 틀의 구축이 요구됨
- 기존의 전통적 세원배분이론을 보완하는 새로운 세원배분이론은 중앙 집중적 세원배분 구조를 개선하는 한편 실효적 지방자치의 수행을 위해 취약한 지방 재정력을 강화할 수 있는 대안을 마련하는데 초점을 맞추고 있음

□ 우리나라는 1960년대 이래 전통적 세원배분이론을 기본 틀로 하여 정부계층별 세원분리와 독립지방세주의를 지향해 왔음

- 그러나 최근 기존 체계를 탈피해야 한다는 목소리가 커지고 있음
- 그 방안으로 국세의 일부를 지방으로 이양하는 방식이 제안되고 있음

□ 새로운 세원배분이론을 모색하는 움직임의 배경으로 다음을 지적할 수 있음

- 첫째, 1995년 민선자치1기 부활 이후 지속적으로 국가 사무의 지방 이양이 추진되었지만 그에 상응하는 자원 이양은 이루어지지 못했음<sup>30)</sup>
  - 따라서 그간의 임시방편적이고 땀질식 재정 보완을 근본적으로 개선하기 위해서는 국가와 지방의 자원(세원) 체계를 혁신하는 노력이 필요하다는 반성이 있었음
- 둘째, 개발경제시대가 종언을 구하면서 그 산물인 중앙집권적 경제발전 전략의 의의가 약화되었고, 새로운 질서인 포스트모던 시대가 도래되면서 중앙정부의 역할보다는 지방정부(지방자치단체)의 위상과 역할이 강화되었음
  - 이런 분위기 속에 세출의 분권화보다는 세입의 분권화가 재정지출의 팽창을 막을 수 있다는 연구와 주장이 제시되고 있으며, 이에 따라 지방세입의 확충을 위해 중앙정부 세원의 지방이양 요구가 커지고 있음

30) 실효성 있는 지방자치가 이루어지기 위해서는 지방자치단체의 사무권한이 형식적으로 부여되는 데 그쳐서는 안 되며, 권한의 행사가 실질적으로 보장되어야 한다. 지방자치법 제141조에 따르면 지방자치단체는 그 사무 처리를 위해 비용 지출의무를 담당해야 하며, 이때 그 비용의 충당을 목적으로 필요한 세입을 확보하고 지출을 관리하는 재정적 권한의 보장은 필수 불가결한 지방자치의 요건에 해당한다. 이를 자주재정권 내지 재정고권(Finanzhoheit)이라고 한다. 따라서 지방자치단체가 사무권한에 상응하는 재정을 확보하는 것은 지방자치의 본질이며, 이는 지방자치제도의 성패를 결정하는 기늬대라고 할 수 있다. 조성규, 「지방자치단체의 자주재정권과 지방세 비과세·감면제도」, 『시도 뉴스레터(2011년 7-8월호)』(통권 31호), 전국시도지사협회, 2011. 7, p.5.

- 셋째, 이웃 나라인 일본에서 이루어진 보조금 축소, 교부금(교부세) 축소, 지방세의 확충이라는 삼위일체 재정개혁은 우리나라의 국가와 지방 간 재정체계 개편방안 마련에 의미 있는 시사점을 제공하는 계기가 되었음
- 이에 따라 지방세입 구조를 의존재원 중심에서 자체재원을 근간으로 하는 체계로 전환하기 위한 다양한 방안이 모색되고 있음(<표 5-1>참조)

<표 5-1> 일본 삼위일체 재정개혁의 주요 내용

기본목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방의 권한과 책임 확대, 새로운 지방분권형 행정시스템 구축</li> <li>· 지방세입·세출 양면에서의 자율성 제고</li> <li>· 지방세의 확충, 일반재원 비율 제고, 교부세 의존도 축소</li> <li>· 세출구조개혁, 효율적이고 작은 정부의 실현</li> </ul>	
구체적 개혁방안	국고보조 부담금개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 2006년도까지 4조엔 폐지·삭감(기본방침 2003)</li> <li>· 2005·6년도 3조엔 폐지·삭감(기본방침 2004)</li> <li>· 최종 목표액 : 2006년도까지 4.6조엔 폐지·삭감</li> </ul>
	교부세개혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교부세 총액 억제 및 재원보장기능 축소</li> <li>· 지역 간 재정력 격차 조정</li> <li>· 지방재정계획상 인원 4만명 이상 감축</li> <li>· 투자적 단독사업비 1990~1991년도 수준으로 억제</li> <li>· 산정방법의 간소화 및 단계보정의 개정</li> <li>· 지방단독사업 2005년도까지 2조 1,200억엔 삭감</li> </ul>
	세원이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보조금의 경우 폐지액의 8할 정도 세원이양</li> <li>· 의무적 사업은 경비절감 이후 소요액 전액 세원이양</li> <li>· 개인주민세 소득할의 비례세율화를 전제로 2006년도까지 소득세에서 3조엔 세원이양(기본방침 2004)</li> </ul>

자료 : 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령소속 지방분권추진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권추진위원회, 2011.5, p.89 재인용

- 새로운 세원배분이론은 늘어난 지방재정 수요를 뒷받침할 수 있도록 지방세입 기반을 강화하되 기존의 세원분리방식에 기초한 지방세 체제를 보완하여 중앙정부와 지방정부(지방자치단체)가 세원을 공유하는 공동세제도의 활성화를 강조하고 있음
- 더불어 재산과세 위주의 지방세 체계를 개선하여 소득 및 소비과세를 강화함으로써 지방세수의 신장성을 제고하는 것을 핵심적인 흐름(목표)으로 설정하고 있음

<표 5-2> OECD 국가의 세원공유방식을 활용한 지방세 확충 사례

국가별	공유대상 세원	재원배분방법 결정(변경)절차	재원배분 방법 변경주기	수평적 재정조정추구 여부
오스트리아	개인소득세, 법인소득세, 재산세, 부가가치세	의회, 재정형평화법	4년 주기	o
체코	개인소득세, 법인소득세, 부가가치세	정부, 세원할당법	불규칙	o
덴마크	개인소득세, 법인소득세	정부, 세원공유법	매우 드뭄	x
핀란드	법인소득세	정부, 세원공유법	-	x
독일	개인소득세, 법인소득세, 부가가치세	의회(양원)	1970년 이후 13회	o
그리스	거래 및 개별 서비스세	중앙정부	가끔	x
스페인	부가가치세, 개별소비세	의회	가끔	x
스위스	개인소득세	의회, 재정형평화법	1959년 이후 전혀 없음	o

자료 : 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령소속 지방분권추진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권추진위원회, 2011.5, p.93 재인용

새로운 세원배분이론에서는 세원공유(tax sharing)를 통한 지방세 체계의 통일성(uniformity)과 간소화를 중시함

- 또한 지방정부 간에 나타나는 공공서비스 편익의 외부유출, 조세수출, 조세경쟁 등 재정(조세)의 외부성을 통제할 수 있는 세원배분체계의 설계를 모색함
- 따라서 국세와 지방세 배분체계의 개편을 통한 재정분권화의 확대를 실현하기 위해 ‘공동세’ 형태의 세원공동이용방식을 적극 활용하는 방안을 강조하고 있음
- 덧붙여 말하면 재정분권화를 촉진하기 위해서는 소득과세와 소비과세를 지방세원으로 수용하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 정부단계별로 세원을 엄격하게 분리해서는 안 되고, 조세의 외부성을 통제하면서 세원을 공유하는 접근방법을 선택하는 것이 바람직하다는 논리를 핵심으로 내세우고 있음

전통적 세원배분이론은 지방정부 간 경쟁을 촉진하는 세원배분체계의 구축을 강조하지만 새로운 세원배분이론은 지방고유 세원의 충분성을 보장하는 가운데 지방재정의 책임성을 강화하기 위한 세원배분체계의 구축을 모색함

- 따라서 새로운 세원배분이론은 재정분권을 성공적으로 추진하기 위한 정부 간 세원배분체계의 개편 방향을 제시하는 한편 편익에 비례한 거주지 과세를 구현할 수 있는 세원배분체계를 설계하는 것을 핵심 목적으로 함(<표 5-3>참조)

<표 5-3> 전통적인 세원배분이론과 새로운 세원배분이론의 주요 특징 비교

비 교 기 준	전통적 세원배분이론	새로운 세원배분이론
모델의 기본성격	- 전통적인 재정연방주의에 기초하여 자원배분기능을 담당하는 지방정부에 적합한 세원배분 방향 제시 - 규범적 성격	- 재정분권화를 성공적으로 추진하는 데 필요한 수직적 재정불균형을 해소하기 위한 세원배분 방향 제시 - 정책론적 성격
지방정부의 재정기능분담	- 자원배분기능 담당	- 자원배분기능을 담당하는 가운데 재분배기능과 경제안정화기능도 일정 부분 분담
세원배분방식	- 세원분리방식과 지방세 독립세방식 강조	- 세원분리방식 외에 일정 세원의 정부 간 공유 필요성 인정
세원배분의 기준	- 효율성, 응익성 강조	- 효율성과 재정책임성 강조
조세의부성에 대한 인식	- 조세수출, 조세경쟁을 통한 통제강조	- 조세경쟁과 조세수출의 전략적 활용 가능
모델의 한계	- 수직적 재정불균형의 해소에 소극적 - 예산계약의 연성화 초래	- 정부 간 세원배분기준의 불명확성

자료 : 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령소속 지방분권추진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권추진위원회, 2011.5, p.94 재인용

□ 정리하면 최근 전통적인 세원배분이론의 한계를 보완하면서 세수의 충분성, 지방자치단체의 편익과세 및 과세자주권 강화 등을 실현하는 한편 지방재정의 책임성을 담보하는 방향으로 재원을 조달하는데 초점을 맞춘 새로운 세원배분이론의 필요성이 커지고 있는데<sup>31)</sup>, 그 이유로는 다음을 지적할 수 있음

- 첫째, 전통적인 세원배분이론에 따라 재산세 중심의 지방세제를 형성하고 있는 국가의 지방정부는 충분한 재원을 확보하지 못하고 있음
  - 부족한 재원의 확충을 위해서는 지방정부 세수의 충분성을 보장하는 방향으로 세원이 배분되어야 함
  - 현재 지방정부에 지워진 보건이나 교육 등의 기능을 수행함에 있어 재정적 부담이 급증하여 전통적인 세원배분이론의 근간에 해당하는 재산 관련 지방세만으로 이를 감당하기 어려운 실정임
  - 따라서 소득 및 소비과세 기능의 강화가 요구되는데, 이는 전통적인 세원배분이론과는 배치되더라도 현실적으로 지방소득세 또는 지방소비세 도입 및 확대의 필요성이 커졌음을 시사함
- 둘째, 지방정부가 다양한 노력을 기울여서 소득과 소비의 증대에 기여한다면 세원의 이동가능성이 높다고 하더라도 발생된 편익에 대한 과세가 이루어져야 함
  - 지방정부 지출(세출) 편익의 범위를 확대하여 전통적인 세원배분이론이 규정하는 재산가치의 상승뿐만 아니라 지방정부가 제공하는 관광객 유치에 관한 관광

31) 이원희, 「지방소비세제의 확대 발전방향」(대통령소속 지방분권추진위원회 주최 지방재정세미나 발표논문), 대통령소속 지방분권추진위원회, 2011.5를 재인용하였다.



자원의 보전 및 관광지 기반시설 조성 등 다양한 서비스 제공으로 인하여 발생하는 편익을 포함한다면, 지방정부가 그 편익에 대해서 과세하는 것은 편익원칙에 합치될 수 있음

- 이러한 편익 개념의 확대 및 지방세 세원으로의 편입은 부족한 지방재정을 보전하는데 기여할 수 있을 것임
- 셋째, 지방정부의 기능 강화에 따라 발생하는 재정부족을 해소할 수 있는 실효성 있는 방안이 모색되지 않을 경우 재정여건이 취약한 지방정부의 중앙재정 의존성은 더욱 커질 수밖에 없음
- 이는 지방정부의 연성예산제약(soft budget constraint)을 심화시킴으로써 지방재정의 책임성을 떨어뜨리는 부작용을 수반하게 됨
- 따라서 지방재정의 책임성 강화를 위해서는 현재보다 지방정부의 과세자주권을 확대하는 등 지방정부의 자주재정권을 실질적으로 보장할 수 있는 방안이 강구되어야 함

□ 지금까지 살펴본 새로운 세원배분이론 등을 고려할 때 지방세수를 증대시킴으로써 부족한 지방세입을 확충하고, 그것에 더하여 지방정부 자주재정권의 강화(과세자주권의 확충), 재정책임성과 자율성(효율성)의 제고, 세수 충분성(신장성)의 향상 등을 담보할 수 있기 위해서는 중앙에 집중된 세원의 지방이양이 요구됨

- 이는 구체적으로 국세와 지방세 간 조정을 통해 이루어질 수 있을 것이며, 이때 다음과 같은 두 가지 방향의 대안 모색이 검토될 수 있음
- 첫째, 중앙과 지방이 세원을 공유하면서 지방세입을 튼실하게 만드는 공동세제도의 활성화가 추진될 수 있을 것임(공동세제도의 활성화 방안)
- 둘째, 지방세의 세원으로 적합한 국세 과세대상을 과감하게 지방으로 이양하여 새롭게 지방세목을 설치하거나 기존 지방세의 세원으로 편입시키는 방안이 시행될 수 것임(국세 과세대상의 지방이양을 통한 지방세목 신설 또는 지방세 과세대상 확대 방안)

### 3) 지방자치단체 과세자주권의 확충

□ 지방자치를 뒷받침할 지방자치단체의 재정력 확충은 자체재원(자주재원)을 기반으로 해야 하며, 특히 지방세수의 증대를 통해 이루어져야 할 것임

- 그 이유는 지방세는 항시적이고 규칙성을 갖는 지방세입원이기 때문에 이것을 확대하는 것은 현재와 같이 열악한 지방자치단체의 재정여건을 개선함은 물론 안정적인 세입기반을 구축하는 토대가 될 것이기 때문임
- 지방세수의 증대를 위해서는 현행 지방세제의 구조를 개편하여 세수신장성을 제고할 수 있는 형태로 전환해야 하며, 아울러 지방자치단체가 재정자주권의 실질적 보장, 즉 과세자주권을 확대하는 조치가 이루어져야 할 것임
- 현재 명목적으로는 자주재원의 증대여부가 지방자치단체의 자율에 의해 결정될 수 있는 것처럼 되어 있지만 실질적으로는 법률이나 중앙정부의 통제를 거쳐야 하는 상황임<sup>32)</sup>
- 명실상부한 지방자치의 구현을 위해서는 이와 같은 자주재원 확충노력에 대한 제약 상황은 마땅히 시정되어야 함
- 기왕에 지방자치가 부활한 이상 지방자치단체에 더 많은 재정에 대한 결정권을 부여하고 독자적인 재정운영의 폭을 넓혀주어야 할 것임

□ 지방자치단체의 과세자주권은 헌법에 의하여 크게 제한되어 있음

- 헌법 제59조의 조세법률주의 규정에 따라 지방세의 세목과 세율, 과세대상(과세표준) 등은 모두 법률에 의하여 정해지도록 되어 있음
- 다만 예외적으로 탄력세율제도와 임의세제도가 운영되고 있음
- 탄력세율제도는 일부 지방세목을 대상으로 기본(표준)세율의 50%범위 내에서 조례를 통해 그 증감을 허용하고 있음
- 임의세제도는 지방자치단체가 과세를 임의로 결정할 수 있는 제도로서 현재 목적세인 도시계획세와 공동시설세가 임의세에 해당함<sup>33)</sup>
- 지방자치단체는 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 가지고 있지만 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있음
- 이러한 문제 해결을 위해 헌법 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정

32) 우리나라 지방자치단체는 탄력세율제도, 임의세제도에 의해 세율 또는 과세대상 결정에 있어서는 부분적 권한을 가지고 있다. 하지만 조세법률주의에 의해 세목 결정과 관련해서는 전혀 권한을 부여받지 못하고 있다.

33) 임의세제도는 지방자치단체가 지방세법에 의해 특정 세목의 과세대상으로 설정되어 있는 항목에 대해 과세여부를 임의로 결정할 수 있는 제도를 말한다. 임의세제도의 활성화를 위해서는 지방세법에 법정외세로 활용할 수 있는 세목을 구체적으로 나열하고, 지방자치단체의 재정형편에 따라 지방의회의 의결을 거쳐 징수할 수 있도록 하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 방법은 헌법 개정 등 별도의 제도적 정비나 중앙정부의 허가를 거치지 않고 법정외세를 활용할 수 있는 장점이 있다. 다만 장래에 세원의 변경사유가 있을 때 탄력적으로 대응할 수 없다는 단점이 있다. 헌법 개정이 쉽지 않은 현실을 고려할 때 임의세제도를 적극 활용하는 방안은 유용한 대안일 수 있다.

한다”, 혹은 일본과 같이 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”라고 개정하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있음<sup>34)</sup>

- 이때 법정외세 세목을 구체적으로 규정하지 않아도 되지만 지방자치단체가 법정외세를 신설하는 경우 행정안전부장관 등에 의한 허가를 받도록 함으로써 무분별한 법정외세의 난립을 제한할 필요가 있을 것임<sup>35)</sup>

□ 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 조치가 필요할 것임

- 첫째, 현재 조세법률주의를 채택하고 있어 지방자치단체가 자의적으로 세목을 신설하거나 세제를 변경할 수 없는 상황을 조정하여 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거 과세할 수 있는 법정외세목 신설에 대한 재량적 권한을 확대해 주는 실질적인 조치가 이루어져야 함
- 둘째, 중앙과 지방간, 광역과 기초 간에 동일한 세원을 공유하면서 그것에 대해 공동 과세하는 공동세제도의 도입을 늘려 지방자치단체의 취약한 재정여건을 보완하면서 지방자치단체의 과세기반을 확대해 주어야 함

34) 덧붙여 말하면 지방자치단체로 하여금 각 지역의 특성을 고려하여 발굴한 신세원에 대해서는 당해 자치단체의 조례에 의거하여 과세할 수 있는 법정외세목 신설방안 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 법정외세는 지방자치단체가 조례로서 세목을 설치하여 과세하는 조세를 말한다. 이러한 법정외세는 각 자치단체에 편재해 있는 특정 세원을 당해 자치단체가 포착해서 적합한 세목과 세율로 과세함으로써 지역의 재정수요에 충당하는 역할을 하게 된다. 일본은 법정외세제도를 크게 활용하고 있다. 일본 헌법 제84조는 “새로이 조세를 부과하거나 조세를 변경하고자 할 때에는 법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”라고 규정하고 있다. 또한 지방세법 제3조1항에는 ‘지방자치단체는 지방세의 세목, 과세객체, 과세표준, 세율, 기타 부과징수에 관한 규정은 지방자치단체의 조례에 따라야 한다’고 규정함으로써 자치단체의 조례가 지방세 부과 최종적 법적 근거임을 밝히고 있다. 한편 동법 제4조와 제5조는 도부현과 시정촌이 법정세 이외에 별도로 세목을 설치하여 과세할 수 있다고 규정하고 있다. 이에 더하여 동법 259-291, 669-698조는 도부현과 시정촌의 법정외세 설치근거 및 적용규정을 두어 지방자치단체 조례로써 법정외세를 설치할 수 있도록 하고 있다. 특히 2000년 4월부터 법정외보통세에 대해서는 종래의 허가제도를 총무대신의 동의를 요하는 협의제로 전환하였다. 또는 법정외목적세 도입, 신설 또는 변경에 대해서도 법정외보통세와 마찬가지로 사전 협의하도록 하였다. 이러한 제도 개선은 국가의 관여를 완화하고 지방분권을 촉진하기 위한 노력의 일환이라고 할 수 있다(과세자주권의 실질적 보장).

35) 이와는 달리 지방세 등 자주재원(자체재원)보다는 지방교부세와 같이 자금의 용도를 지정하지 않은 재원을 지방재원으로 활용하여야 한다는 일반재원주의의 견해도 제기되고 있다. 그러나 일반재원주의의 주장은 지방자치의 본질과는 괴리가 있다. 왜냐하면 중앙정부에 의하여 지방자치단체의 세입이 결정된다면 각 지방자치단체의 편익과 부담이 일치되지 않아 자원배분의 효율성 및 책임성은 크게 저해될 수밖에 없기 때문이다. 혹여 재원의 사용용도를 제한하지 않더라도 결국 중앙정부의 재원이므로 자치재정권의 위축을 초래하는 한계를 드러낼 수 있다. 또한 지방자치단체들이 자주재원 확충을 위한 노력을 기울이지 않는 등 ‘도덕적 해이’가 발생하고, 그로 인해 지방행정의 비효율성이 야기될 가능성도 크다. 따라서 지방자치 또는 지방분권의 장점을 최대한 살리기 위해서는 지방자치단체가 지방세 등 자주재원의 확충을 통해 지역 주민이 소망하는 서비스를 공급하는 것이 바람직하다고 판단된다.

- 셋째, 지방자치단체의 과세자주권 확보측면에서 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 함(지방세 비과세 감면제도의 합리적 정비 및 보전대책의 강구)<sup>36)</sup>

#### 4) 지방세 세수 신장성의 제고

- 지방세 세수 신장성을 제고하기 위해서는 소득과세와 소비과세를 강화해야 하며, 이는 현행 지방소득세와 지방소비세를 내실화하는 방안에 해당함
  - 이는 그 성격상 공동세제도를 활성화하는 접근을 말하며 중앙과 지방 간 세원공유방식을 따르고 있기 때문에 새로운 세원배분이론에 부합함
  - 하지만 지방소득세와 지방소비세 모두 세수 규모, 과세표준 산정, 과세행정 등의 측면에서 아직 완전한 틀을 구축하지 못하고 있음
  - 따라서 시행한지 2년밖에 경과되지 않은 시점이지만 두 세목의 운영 실태를 점검하여 문제점을 파악하고, 그 결과에 근거하여 당초 도입취지에 걸맞는 위상을 확보할 수 있도록 합리적 개선방안을 찾는 노력이 요구됨

##### (1) 지방소득세의 독립세화 및 세수확충 방안

###### 가) 지방재정의 여건

- 1997년 IMF 외환위기 이후 우리나라를 비롯한 많은 국가들이 최근까지 기본적으로 장기 경기침체의 어려움에 직면해 있다고 해도 과언이 아님
  - 이런 상황 속에 2008년 미국의 투자은행인 리먼 브러더스사가 파산되면서 본격화된 금융위기는 전 세계를 더욱 힘들게 만들었으며, 2011년 8월에 이르러서는 미국의 국가신용 등급이 하락하는 초유의 사태가 발생하였음
  - 또한 그리스, 스페인, 이탈리아 등 남유럽의 국가채무 급증에 따른 재정위기는 전

36) 현재 지방세 비과세·감면 형태로 이루어지고 있는 지방세지출 수준이 적정 수준을 초과하는 것으로 평가되고 있다. 문제는 국가적 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 지방세 비과세·감면 조치가 광범위하게 이루어지고 있으며, 이에 따라 지방세수 결손이 크게 발생하고 있지만 중앙정부의 재정적 보전은 전혀 이루어지지 않고 있다는 점이다. 따라서 지방세 비과세·감면의 범위를 전반적으로 재검토하여 정책과세의 폭을 대폭 축소하고 지방세의 과세기반을 확대하여 지방세의 재원조달기능을 확충해 주는 개선이 요구된다. 아울러 지방세 비과세·감면이 초래하는 자원배분의 왜곡, 부담의 불균형을 최소화하고, 비과세·감면의 합리적 정비를 체계적으로 지원할 수 있도록 2010년부터 전면 시행되고 있는 지방세지출예산제도를 조속히 정착시키는 노력도 함께 전개해 나가야 할 것이다.

세계의 미래를 한치 앞도 짐작할 수 없는 혼돈으로 내몰고 있음

□ 경제침체에 기인하는 재정여건 악화는 중앙과 지방 모두에 커다란 부담을 지우지만 상대적으로 재정력이 취약한 지방을 더욱 곤궁한 처지에 직면하게 만들 수밖에 없음

- 2011년 지방세수는 <표 5-4>에 제시되어 있듯이 경제성장세 둔화에 따라 전년대비 3.8% 증가에 그쳐 신장률이 다소 낮아질 전망이다
- 반면 지방재정 수요는 끊임없이 증가하고 있기 때문에 지방재정 여건은 작년에 비해 어려워질 것으로 예상됨<sup>37)</sup>

<표 5-4> 최근 5년간 지방세 세수 추이

단 위		2007년	2008년	2009년	2010년	2011년
금 액	억원	435,243	454,797	451,678	478,785	497,198
신장률	%	5.4	4.5	- 0.7	6.0	3.8

주: 2010년과 2011년은 당초예산 기준(행정안전부 자료)

□ 2009년 결산을 기준으로 볼 때 지방자치단체 재정지출 중 약 33%는 국고보조사업을 뒷받침하기 위한 예산임

- 이는 국가가 추진하는 정책의 집행을 보조하는 성격이 강하며, 취약한 지방재정 여건을 더욱 압박하는 요인으로 작용하고 있음(2009년의 경우 국고보조금 29.4조, 지방비 15.8조)
- 우리나라 지방자치단체가 보조사업비, 인건비·교육청전출금·예비비 등 법적·의무적 경비를 제외하고 실제 지역발전을 위해 자유롭게 사용할 수 있는 가용재원은 전체예산의 약 27.6% 수준에 불과한 실정임
- 가용재원의 부족은 지역주민이 원하는 복리증진사업의 시행과 지역발전을 유인하는 지역사업의 추진을 장애하는 걸림돌이 되고 있음
- 이러한 문제점의 해결을 위해서는 지방세 강화 등을 통해 항구적이며 상시적인 가용재원 확충 기반을 조성해야 함
- 이때 지방세를 강화함에 있어 세수 신장성의 제고는 절대적으로 중요하며, 그 핵

37) 이에 더하여 2011년 3월 22일 정부(기획재정부)에 의해 발표된 취득세 50%감면 조치(취득세 50%감면에 따른 지방세수 감소 규모는 2.5조 안팎으로 추정됨)는 그 보전대책의 강구에도 불구하고 열악한 지방재정 여건을 더욱 압박하는 부정적 영향을 미치고 있다는 지적이 적지 않다.

심 수단이 지방세제의 소득 및 소비과세 강화라고 할 수 있음

나) 지방소득세 체계의 불완전성

- 2009년 9월 관계부처 합동으로 지방소득·소비세 도입을 발표하였고, 2010년부터 두 세목이 과세되고 있음
  - 지방소비세는 국세인 부가가치세수의 5%를 우선 이양하고, 2013년부터 5%를 추가 이양하는 방식으로 설계되었음
  - 지방소득세는 소득세액과 법인세액에 10%의 세율을 적용(부가세, sur-tax)하는 소득할 주민세와 사업소세(2010년 이후 폐지) 가운데 중업원할을 지방소득세로 전환하는 방식으로 도입하였고, 2013년 이후 독립세화를 추진할 예정임
- 지방소득세는 납세자의 추가적 세부담을 지우지 않는 한편 국세청과 지방자치단체의 추가 징세비용이 발생하지 않도록 주민세 소득할의 징세체계를 그대로 유지하는 방식을 따르고 있음
  - 그런데 지방소득세가 국세인 소득세와 법인세의 부가세 형태로 설계되었기 때문에 지방자치단체가 과세권을 온전하게 행사하는 것이 여의치 않으며, 현행 체계가 그대로 지속되면 세수 신장성에도 한계를 드러낼 수밖에 없음
- 지방소득세는 지방세 가격기능에 충실한 장점과 더불어 세수 신장성을 담보할 수 있는 실효성 있는 세목이기 때문에 현행의 국세 부가세 형태에서 독립세화는 지방재정 확충과 지방자치 구현을 위해 긴요한 과제가 아닐 수 없음
  - 국세의 부가세 형태이기 때문에 현행 지방소득세는 명실상부한 지방세 세목으로 간주하기에는 문제점이 적지 않음
  - 따라서 지방소득세는 독립세화를 통해 정체성을 확실하게 정립하고, 그 세수 규모를 늘릴 수 있는 방안을 마련함으로써 지방세제의 근간으로 자리매김할 수 있는 확고한 틀을 구축해야 함

## 다) 개선방안

- 지방소득세는 2010년 결산 기준 세수가 7.9조원으로 총 지방세수 50조원의 15.8%를 차지하는 주요 지방세목임
  - 그런데 동 조세는 국세의 부가세 방식으로 운영되고 있기 때문에 완전한 체계와는 거리가 있음
  
- 지방소득세의 독립세화가 필요한 이유로 다음을 들 수 있음
  - 첫째, 일본을 비롯한 지방자치 선진국들은 독립세 방식의 지방소득세 시행을 통해 지방세의 세수 안정성과 신장성을 확보함으로써 지방자치를 뒷받침하는 튼실한 재정기반의 구축을 도모하고 있음(지방자치를 뒷받침하는 안정적 재정기반의 구축)
  - 둘째, 독립세 방식의 지방소득세는 지방세의 가격기능 수행에 있어 다른 세목들보다 우월한 장점을 발휘할 수 있으며, 지방소득세가 독립적인 체계를 구축하여 시행되면 감면, 투자공제 등 지역경제 활성화를 위한 조세정책의 자율적 수행이 가능해짐(독자적이고 자율적인 조세정책 수행 가능)
  - 셋째, 현행 지방소득세는 국세인 소득·법인세의 부가세이기 때문에 국세 정책변화(세율인하, 감면확대 등)에 따라 세수가 변동할 수밖에 없는데, 이런 문제를 해소함으로써 지방소득세가 진정한 지방세 세목으로 위상을 확보할 수 있기 위해서는 독립세 전환을 통해 국세의 정책변동이 지방소득세에 미치는 영향을 차단하여 세수안정성을 담보해야 함(지방재정 수입의 안정성 확보)<sup>38)</sup>
  - 넷째, <표 5-5>에 제시되어 있듯이 스웨덴, 노르웨이, 스페인, 일본 등 지방자치 선진국은 지방소득세를 독립적으로 운영하고 있음(선진국 사례)

38) 2008년 소득세·법인세 감면에 따른 여파로 지방소득세 감소액은 '08년 0.3조원, '09년 0.8조원이고, '10년 이후 연간 1.0조원으로 예상된다.

<표 5-5> 주요국의 지방소득세 현황

<p>◆ 스웨덴 : 소득세율 20 ~ 25%, 지방소득세율 28% ~ 35%</p> <p>* 국제인 소득세와 다르게 별도로 지방소득세의 과세표준·세율 등을 완전독립세 방식으로 결정 과세(스웨덴, 노르웨이)</p> <p>◆ 스페인 : 소득세율 15.66% ~ 27.13%, 지방소득세율 8.34% ~ 15.87%</p> <p>◆ 일 본 : 소득세율 5% ~ 40%, 지방소득세율 : 10%</p> <p>* 스페인, 일본 등 대부분의 국가들은 소득세와 지방소득세를 독립적으로 운영하되 지방소득세 표준세율은 국가가 설정하는 일반독립세 방식 시행</p>
---

□ 지방소득세의 독립세화를 추진함에 있어 그 기본 방향은 다음과 같이 설정될 수 있을 것임

- 첫째, 지방소득세의 독립세화는 과세표준, 행정처리 방식 등 기본운영 체계의 전환을 넘어 현재보다 세수 규모를 늘려줌으로써 동 세목이 지방세의 근간으로 자리매김할 수 있도록 해야 함<sup>39)</sup>
- 둘째, 국민의 추가적 조세부담 없이 선진국 수준의 세액이양을 모색함으로써 지방자치의 물질적 토대를 실질적으로 강화해주어야 함
- 셋째, 지방소득세 세수의 수도권 세원집중을 완화하고, 자치역량 강화와 연계할 수 있는 방안을 마련해야 함
- 넷째, 국민의 납세불편을 발생시키지 않고, 징세비용이 증가하지 않도록 개선이 이루어져야 함
- 다섯째, 지역경제와 선순환 관계(지역경제 활성화 → 지방세 확충 → 자치단체 재투자)를 유지하면서 독립세화를 실현할 수 있는 방식으로 지방소득세의 체계가 구축되어야 함

□ 우리나라 지방소득세의 독립세화는 현실적인 여건 등을 고려할 때 다음과 같은 방안이 적절할 것으로 판단됨<sup>40)</sup>

i) 시행시기

- 준비단계를 거쳐 2013년 이후 독립세화 추진

ii) 과세대상

39) 현행 지방소득세는 온전한 틀의 정립과 그 세수규모의 증대를 당면과제로 안고 있다. 하지만 일단 독립세화를 이룩해야 그 이상의 발전방안을 모색할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 보면 지방소득세는 우선 독립세화를 실현하는 데 더 많은 관심을 기울여야 할 것이다.

40) 본 연구에서 제시하고 있는 방안과 별도로 다양한 접근이 모색될 수 있음은 물론이다.



- 현행 세액(소득세수 및 법인세수)→ 소득금액

iii) 세율

- 단일비례세 방식<sup>41)</sup>(단일비례세율 방식의 지방소득세 구축)

□ 국민의 추가적 조세부담을 초래하지 않으면서 누진세율방식(북유럽) 대신 일본처럼 단일비례세율 방식으로 지방소득세를 독립세화할 경우 다음과 같은 방향으로 기본체계를 설계할 수 있을 것임(<표 5-6>참조)

○ 지방소득세의 세율은 일정 수준의 단일비례세로 하되, 세액공제방식을 채택하여 국세 세율은 현재 국세와 지방세 세율을 합한 총 세율로 하고 지방소득세에 해당하는 금액을 국세에서 공제하는 방법을 따를 수 있을 것임

<표 5-6> 단일비례세율 방식의 지방소득세 체계(2009년 결산기준)

구분	현행 지방소득세(부가세)	지방소득세(독립세)
세원	소득·법인세 결정세액 (부가세 방식)	개인·법인의 소득 (독립세 방식)
세율	국세 결정세액의 10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 표준세율 : 3%</li> <li>▪ 납세자 추가부담 없음</li> </ul>
규모	7.5조원	11.6조원
귀속	특·광역시세, 시군세	특·광역시세, 시군세

○ 지방소득세의 세율을 어느 수준에서 결정하느냐에 따라 세수의 크기가 달라지기

41) 지방소득세를 도입하여 시행하고 있는 선진국들은 국세인 소득세와 지방소득세를 독립적으로 과세하고 있으며, 그 세율은 누진세율방식을 채택하는 국가(예: 스웨덴의 지방소득세율 28% ~ 35%)들이 비례세율 방식(예: 일본의 지방소득세(개인주민세 소득할) 10%)을 따르는 국가보다 높다. 엄밀히 말해 일본의 경우 지방소득세라는 명칭의 세목은 없다. 현재 일본에서 과세되고 있는 세목 가운데 주민세, 사업세를 묶어 지방소득세라고 할 수 있다. 이때 주민세는 크게 개인주민세와 법인주민세로 구분된다. 개인주민세는 균등할과 소득할로 나뉘며, 각각에 대해 광역과 기초가 별도로 과세하고 있다. 따라서 개인주민세는 세부적으로 도부현민세 균등할, 도부현민세 소득할, 시정촌민세 균등할, 시정촌민세 소득할로 구분된다. 법인주민세는 균등할과 법인세할로 나뉘며, 각각에 대해 광역과 기초가 별도로 과세하고 있다. 이에 따라 법인주민세는 도부현민세 균등할, 도부현민세 법인세할, 시정촌민세 균등할, 시정촌민세 법인세할로 구분된다. 유의해야 할 사항은 개인주민세 소득할의 과세표준(과세대상)은 소득(소득금액)이지만 법인주민세의 과세표준은 법인세액(법인세수)이라는 점이다. 한편 사업세는 광역단체만 과세하기 때문에 도부현세이고, 이는 개인사업세와 법인사업세로 구분된다. 개인사업세는 소득을 과세대상으로 하며, 법인사업세는 업종에 따라 과세표준(과세대상)이 상이하다. 예를 들어 법인의 외형표준에 해당하는 수입금액(전기업, 가스업)을 과세대상으로 하거나 소득을 과세대상으로 하는 등 매우 복잡한 구조로 되어 있다. 현재 개인주민세 소득할의 경우 도부현민세 소득할과 시정촌민세 소득할의 세율을 합할 경우 소득의 10%수준이다.

때문에 합리적 결정이 요구되지만, 지방소득세의 독립세화를 도모할 경우 적어도 2009년 결산기준 세수 규모(7.5조원)는 담보할 수 있는 수준인 3%의 단일비례세율이 적절할 것임(<표 5-7>과 <표 5-8>참조)

<표 5-7> 3% 단일비례세율 방식의 지방소득세 구조

구분	과세표준	현행		변경	
		국세	지방소득세	국세	지방소득세
소득세분	1,200만원 이하	6%	0.6%	6.6%	3%
	1,200 ~ 4,600만원	15%	1.5%	16.5%	3%
	4,600 ~ 8,800만원	24%	2.4%	26.4%	3%
	8,800만원 초과	35%	3.5%	38.5%	3%
법인세분	2억원 이하	11%	1.1%	14.3%	3%
	2억원 초과	22%	2.2%	27.5%	3%

자료 : 소득세법, 법인세법, 지방세법

<표 5-8> 지방소득세 적용 세율별 세수변동

구분	5%적용	4%적용	3%적용	2%적용
증가규모	12조5,776	8조3,750	4조1,725	△301

iv) 세수 배분방법

지방소득세의 독립세화는 의도와 다르게 수도권과 비수도권 간 세수 격차를 심화시키는 부작용과 더불어 지방세입의 불균형을 초래할 수 있기 때문에 이에 대한 대책이 요구됨

- 지방세의 특성상 그 세수의 지역 간 분포에 격차가 발생하는 것은 불가피한 측면이 있음
- 이런 문제를 해소하기 위해서는 중장기적 차원에서 내실 있는 연구가 진행되어야 하며, 아울러 지자체 등 관련 부문으로부터 충실하게 의견을 수렴하여 반영한 결과에 근거하여 대안을 모색해야 함
- 그 대안으로 지방의 일반재정과 교육재정의 통합하여 단일 재정체계를 구축하고, 수도권과 비수도권의 재정운영 체계를 구분하는 방안이 검토될 수 있을 것임(차등적 재정분권 또는 이원적 재정분권)

- 이때 수도권은 지방교부세 및 지방교육재정교부금 지원에서 제외시키는 대신 자체재원인 지방세 세수만으로 전체 재정(교육재정 포함)을 운영하도록 하는 독립채산제를 지향하는 재정 틀의 구축을 모색해야 함
- 반면 비수도권은 취약한 재정여건을 감안할 때 중앙에 의한 재정지원(의존재원)과 자체재원이 조화를 이루는 방식으로 재정을 운영하되 점차적으로 의존재원을 줄여나가는 방식으로 전환해야 함
- 이와 같은 차등적 재정분권의 시행이 가능하기 위해서는 상당한 준비가 필요할 것으로 예상됨
- 지방소득세 및 지방소비세 강화를 통해 자체재원 중심의 지방세입 기반구축을 추진하는 과정에서 발생하는 지역 간 세수격차 완화를 모색할 수밖에 없는 현실적 제약을 감안하면 차등적 재정분권은 그 대안 가운데 하나일 수 있음
- 당장은 지방소득세의 독립세화에 따라 발생할 수 있는 지역 간 세수격차는 지방 재정조정제도를 통해 해결하는 것이 현실적인 접근으로 판단됨

#### v) 납세편의를 위한 사전준비의 강구

- 지방소득세의 독립세화는 현행 지방소득세 운영방식보다 체계화된 행정시스템의 구축을 필요로 할 것으로 예상됨
- 또한 납세자에게 예상치 못한 납세상 불편을 초래할 수 있음
- 이런 점을 감안하여 납세과정에서 야기될 수 있는 문제점에 대하여 충분히 사전 검토하고, 그것을 해소할 수 있도록 충실한 대책을 수립하는 노력이 함께 강구되어야 할 것임

#### 라) 기대효과

- 지방소득세의 독립세화와 세수이양 규모의 확대는 다음과 같은 기대효과를 거둘 수 있을 것으로 예상됨
- 첫째, 지방세수의 확충을 통한 지방자치단체 재정여건의 충실화와 지방자치 여건의 개선에 기여할 것임
- 둘째, 지방세의 과세자주권 신장과 지방소득세의 정책과세 기능 강화를 도모할 수 있음

- 셋째, 지역 간 재정격차 완화, 중앙과 지방간 상생적 재정기반 구축을 유도함

## (2) 지방소비세의 강화

### 가) 지방소비세의 기본체계

□ ‘자기결정과 자기책임의 원칙’에 따라 지방재정을 운영할 수 있기 위해서는 자체재원인 지방세 중심의 지방세입 기반 구축이 요구됨

- 2010년부터 시행되고 있는 지방소비세는 지방소득세와 더불어 지방세의 세수 신장성 제고와 지방세입 기반 강화를 핵심 목적으로 하고 있음<sup>42)</sup>

- 지방소비세는 국세에서 지방세로 세원이 이양된 최초의 사례에 해당함<sup>43)</sup>

□ 지방소비세는 중앙과 지방 간 재원 중립성의 준수, 지방교육재정의 불침해, 지역 간 재정격차의 조정 등 많은 사전적 제약을 지키는 방향으로 그 기본 체계가 설계되었음<sup>44)</sup>

- 지방소비세의 세수 규모는 국세인 부가가치세 세수의 5%로 설정(부가세, sur-tax)되었으며, 향후 점진적인 인상을 계획하고 있음

- 구체적으로 1단계는 2010년~2012년의 기간을 대상으로 부가가치세 세수의 5%를 재원(세원)으로 운영하며, 2단계는 2013년 이후의 기간으로 그 재원을 부가가치세 세수의 10%로 인상하도록 되어 있음

42) 2005년 국세인 종합부동산세 도입과 지방세인 재산세 개편을 통해 부동산보유세제를 대폭 강화하는 조치가 단행되었다. 이에 따라 부동산보유세 부담이 크게 늘어나게 되었고, 그런 상황을 조정하기 위해 여러 가지 조치가 강구되었다. 그러나 2008년 11월 종합부동산세의 일부 규정이 위헌 및 헌법 불합치 판결을 받음으로써 그 세수가 대폭 감소하게 되었다. 더하여 2009년 들어 경기상황까지 어려워짐에 따라 부동산보유세제를 더욱 낮추는 조치가 추진될 수밖에 없는 상황에서 이를 보전하기 위한 방편으로 지방소비세 도입이 보다 가속화된 측면이 있다.

43) 지방자치제도 부활 이전에는 지방세목 신설보다는 국세에서 지방세로 이양된 지방세목을 통해 지방세제의 재원조달기능을 유지·확충하였다. 현행 지방세 가운데 등록면허세(등록분), 자동차세(소유분), 담배소비세는 국세에서 지방세로 이양된 세목들에 해당한다. 지방자치제도 부활 이후 지난 10여 년 동안 진행된 지방세 제도 개편 실적을 살펴보면, 국세의 지방세 이양보다는 주로 새로운 세원발굴을 통한 지방세목의 신설 및 확장을 통해 지방세제의 재원조달 기능을 강화시켰다. 더하여 자동차세(주행분)와 지방교육세 신설 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 지방 자체재원 확충을 위해 공동세와 부가세 방식 등과 같은 세원 공동이용방식을 활용하였다.

44) 지방소비세를 도입함에 있어 부가가치세와 함께 지방소비세를 별도로 신고하거나 두 개의 세금을 내는 등의 번거로움으로 인해 납세협력비용이 추가적으로 발생하지 않도록 하였다. 납세자는 부가가치세만 납부하면 되고, 정부는 부가가치세수의 일부를 지방소비세라는 명목으로 지방에 배분하도록 설계하였다.

- 지방소비세는 광역단체 세목(시도세)이며, 그 세수의 시도별 배분은 민간최종소비지출<sup>45)</sup>을 적용하고 있음
- 시도별 안분기준 및 안분산식은 지방세법시행령<sup>46)</sup> 제110조의 규정에 의하여 다음과 같이 산출함<sup>47)</sup>

해당 도의 지방소비세액	=	지방소비세 총액 ×	$\frac{\text{해당 도의 소비지수} \times \text{해당 도의 가중치}}{\text{각 도별 소비지수와 가중치를 곱한 값의 전국 합계}}$
-----------------	---	------------	--

□ 지방소비세의 도입에 따른 수도권과 비수도권 간 세수격차를 완화시키기 위해 2010년 이후 10년간 수도권의 지방소비세수 중 일정 부분을 출연하여 매년 3,000억원씩 지역상생발전기금을 조성하여 비수도권의 지역개발에 투자될 수 있도록 하였음<sup>48)</sup>

- 그리고 지방소비세 도입으로 인한 지방교부세의 재원축소와 그에 따른 시·군의 재원 감소를 보전하기 위하여 지방소비세수의 27%를 재정보전금으로 삼아 시·군에 대해 교부하도록 하였음<sup>49)</sup>

45) 매년 통계청이 발표하고 있는 지역 내 총생산(GRDP)에 대한 지출은 최종소비지출, 총자본형성, 재화와 서비스의 순지출 등으로 구성된다. 최종소비지출은 소비주체의 재화와 서비스에 대한 소비수준(소비량)을 나타내는 지표로서 경제주체에 따라 민간최종소비지출(가계최종소비지출, 가계에 봉사하는 비영리단체의 최종소비지출), 정부최종소비지출로 나뉜다. 지방소비세의 안분기준인 민간최종소비지출은 일정기간 중의 최종생산물(재화 및 서비스)에 대한 민간(가계와 민간비영리단체)의 소비를 목적으로 하는 경상적 최종지출액을 의미한다. 가계최종소비지출은 지출목적에 따라 식료품 및 연초, 의류 및 신발, 임료 및 수도권 광열, 교통통신, 교육, 문화, 오락 등 다양한 비목으로 구성되어 있으며, 민간비영리단체의 최종소비지출은 교육조사연구, 의료보건, 복지 및 기타로 구성되어 있고, 이는 전화조사를 통해서 이루어지는 조사로 소비 지역 기준보다는 소비 주체 기준의 소비금액에 해당한다. 민간의 포괄범위는 주택소유라는 산업의 주체로서의 민간이 아니라 소비주체로서의 민간만을 포함한다.

46) 처음 의원입법 제안 당시에는 법률로 제시되었으나, 삭제되었고 시행령에서 관리하게 되었다.

47) 산식에서 "소비지수"는 「통계법」 제17조에 따라 통계청에서 확정 발표하는 민간최종소비지출(매년 1월 1일 현재 발표된 것을 말한다)을 백분율로 환산한 각 도별 지수이며, "가중치"는 지역 간 재정격차를 해소하기 위하여 소비지수에 적용하는 지역별 가중치로서 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권은 100분의 100, 수도권 외의 광역시는 100분의 200, 수도권 외의 도는 100분의 300을 말한다(권역별 가중치).

48) 이를 위해 지방자치단체기금관리기본법 부칙 조항에서 2019년 12월 31일까지 출연하도록 하였다. 그리고 동법 시행령 12조2항에서 수도권의 지방소비세수의 35%를 출연하도록 하였다. 지역상생발전기금은 2010년 이후 10년간(2019년) 3조원을 조성하도록 되어 있다. 그런데 현재의 속도라면 2019년 이전에 3조원의 조성이 달성될 가능성이 높다. 이럴 경우 서울, 인천, 경기도는 더 이상 출연을 하지 않아도 되는 지의 여부가 불분명하다. 한편 3조원의 목표액이 정치적 합의 사항이라면 그 시기는 중요하지 않을 수 있다. 문제는 지방자치단체기금관리기본법에는 2019년이라고 규정되어 있지만, 3조원의 규모(동법 시행령에 근거한 추정치)는 명문화된 규정이 없다는 점이다. 이런 까닭에 3조원의 규모보다 2019년이라는 시기가 더 큰 의미를 가질 것으로 판단된다.

- 한편 지방소비세 도입으로 국세인 부가가치세수가 감소하여 지방교육재정교부금도 줄기 때문에 이것을 보전하기 위하여 교육재정교부금율을 20%에서 20.27%로 상향조정하였음<sup>50)</sup>
- 이런 방식으로 설계되었기 때문에 현행 지방소비세는 지역 간 재정격차(재원 불균형) 해소에 어느 정도 기여할 수 있을 것으로 전망되지만 조세 본연의 모습과는 어느 정도 거리가 있음<sup>51)</sup>

#### 나) 지방소비세의 운영실태와 문제점

- 2010년을 대상으로 지방소비세 납입현황을 살펴보면 <표 5-9>에 제시되어 있듯이 2010년 11월까지 누계액이 26,790억원임
  - 이는 사실상 2010년 최종액으로 당초예산 24,710억원의 108.4%이며, 전망예산 26,076억원의 102.7%에 이르고 있음
  - 그 내역을 살펴보면 <표 5-9>에 제시되어 있듯이 광역자치단체별로 적게는 466억(제주특별자치도)에서 많게는 4,268억(서울특별시)의 세수(세입) 증진을 가져오므로써 지방자치단체의 자체재원 확충에 적지 않은 기여를 하고 있음<sup>52)</sup>
  - 지방소비세 세수는 2010년 2.68조원 규모에서 2011년의 예상세수는 2.79조원에 이를 것으로 전망되고 있음

49) 지방재정법 제29조에 따르면, ①시·도지사(특별시장 제외)는 다음 각호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 시군에 대한 재정보전금의 재원으로 확보하여야 한다. 1. ... 생략... 2. 해당 시·도(특별시 제외)의 지방소비세액을 전년도말의 시도의 인구로 나눈 금액에 전년도말의 시군의 인구를 곱한 금액.

50) 현행 지방교부세는 93%가 비수도권에 배분되고 있기 때문에 지방소비세 도입에 따른 세수 격차와 교부금(교부세) 감소에 기인한 재원 불균등이 동시에 발생하게 된다. 이에 대한 대책으로 지방소비세의 신설로 증가되는 세수의 일정 부분을 시·도의 교육청으로 전출하도록 하였다. 이는 지방소비세를 신설하면서 중앙정부와 지방정부의 재원 체계를 유지한다는 “재정중립의 원칙”을 설정하였기 때문이다.

51) 지방소비세의 지역별 안분기준으로 현재와 같은 민간최종소비지출 지표를 계속적으로 적용하면 동 지표의 변동에 따라 각 지역의 지방소비세 수입액에 차이가 발생하게 된다. 이는 지방소비세가 국세의 일부를 교부하는 지방교부세와 차이가 없다고 주장의 주요한 근거가 되고 있다. 지방교부세는 행정안전부가 교부하지만, 지방소비세는 서울시가 그 총액을 받아서 전국에 배분하도록 되어 있다. 이에 따라 지방소비세의 과세권은 지방에 있으며, 지방교부세의 교부와 구분되는 배분의 기능을 갖는다. 지방교부세액은 “필요-수요”에 근거한 산식을 통해 기계적으로 결정되지만, 지방소비세는 민간최종소비지출을 기초로 배분되기 때문에 지역 소비활동이 배분액에 영향을 미치므로 지역에서 보다 적극적으로 경제 활성화를 하도록 유인(인센티브)하는 기능을 내포하고 있다.

52) 한편 지방소비세 도입에 따라 자체재원인 지방세수는 증가하지만 교부세가 감소함으로써 전체 세입이 줄어드는 지자체가 발생한다는 점을 간과해서는 안 된다.

<표 5-9> 2010년 시도별 지방소비세 안분내역(단위 : 억원, %)

지역	배분 <sup>53)</sup> 비율	지방소비세액		지역	배분 비율	지방소비세액	
		당초 예산액	11월까지 누계			당초 예산액	11월까지 누계
전국	100	24,710	26,790				
서울	15.96	3,945	4,268	강원	4.45	1,099	1,194
부산	8.14	2,011	2,179	충북	4.31	1,064	1,155
대구	5.39	1,332	1,443	충남	5.93	1,465	1,591
인천	2.97	733	793	전북	5.03	1,242	1,348
광주	3.23	798	865	전남	4.84	1,195	1,299
대전	3.57	883	958	경북	7.65	1,890	2,052
울산	2.70	667	723	경남	10.20	2,520	2,737
경기	13.91	3,436	3,717	제주	1.74	429	466

자료 : 행정안전부 내부자료

□ 지방소비세는 지방세의 소비과세 기능을 강화하여 지방세의 세수 신장성과 안정성을 담보하기 위한 목적을 갖고 있는데, 현재와 같은 수준에서는 그런 역할을 제대로 수행하기 어려운 상황임

- 이는 현행 지방소비세 규모를 고수할 경우 열악한 지방재정 여건 개선에 큰 효과를 거두기 어려움을 시사함
- 따라서 당초 2009년 9월의 부처 및 당정협의를 따라 확정된 지방소비세 2단계 확대 계획을 충실하게 이행함으로써 2013년 이후 지방소비세의 규모를 현행 부가가치세 5%에서 10%로 인상<sup>54)</sup>하여 정부정책의 일관성과 신뢰성을 제고해야 함
- 더 나아가 지방소비세의 세수규모를 좀 더 과감하게 늘려줌으로써 자체재원 중심의 지방세입 구조를 구축하여 진정한 재정분권의 실현과 실효성 있는 지방자치의 구현을 뒷받침해야 함

□ 현행 지방소비세의 체계와 운용방식을 놓고 개선을 요구하는 의견이 지속적으로 제시되고 있는데, 대표적인 개선과제로 다음을 지적할 수 있음

- 첫째, 2013년 이후 지방소비세의 재원 규모를 예정대로 부가가치세 세수의 10%로 인상하여 지방재정력 강화에 기여할 수 있도록 확고한 틀을 마련해야 함
- 둘째, 지방소비세가 조세 본연의 체계를 구축할 수 있도록 권역별 가중치 적용을 통한 세수배분 방식을 지양함으로써 조세라는 명칭에 걸맞게 자체재원 조달 기능

53) 배분비율은 (해당 사도의 민간최종소비지출 × 가중치) / 각 시도별 민간최종소비지출과 가중치를 곱한 값의 전국 합계액으로 계산된다.

54) 이럴 경우 지방소비세의 규모는 2.68조원('10)에서 6.43조원('13)으로 대폭 증대할 것으로 예상된다.

(진정한 조세의 역할)만을 담당하도록 하고, 그에 따라 나타날 수 있는 지역 간 지방소비세수 격차는 지방재정조정제도를 통해 개선하도록 하는 방안을 모색해야 함

- 셋째, 수도권외 지방소비세를 지역상생발전기금으로 전입시킴에 있어 그 규모와 활용방법 등에 대한 종합적이고 중장기적 발전방향의 정립이 요구되며, 더불어 지방소비세와 지역상생발전기금의 관계를 원점에서 검토하여 합리적인 연계를 설정해야 함
- 넷째, 지방소비세의 배분지표로서 민간최종소비지출의 문제점을 개선할 수 있는 합리적인 지표의 개발이 요구됨<sup>55)</sup>

#### 다) 개선방안

##### i) 부가가치세수 이양비율의 점진적인 상향 조정

□ 취약한 재정여건을 개선하고 지방세의 세수 신장성 강화를 위해서는 현행 지방소비세의 재원규모를 점진적으로 확대하여 근간 지방세목으로 자리매김할 수 있도록 실질적인 조치가 이루어져야 함

- <표 5-10>~<표 5-12>에 제시되어 있는 것처럼 주요국들은 최근 10년 간 의존(이전)재원을 줄이는 대신 자체재원을 늘리는 방향으로 지방재정제도의 개혁을 추진하고 있으며, 그 핵심은 지방소비세와 지방소득세의 강화임<sup>56)</sup>

55) 지방소비세 세수 배분지표로서 민간최종소비지출은 다음과 같은 점을 감안하면 완전한 소비지표와는 거리가 있다. 첫째, 부가가치세와 지방소비세의 세수 귀속은 상이한 양상을 나타낸다. 국가(중앙정부)의 소비세(부가가치세)는 납세의무자가 사업자이지만 세부담이 전가되어 결국 최종소비자가 부담하게 된다. 지방소비세도 이런 점은 동일하지만 국가의 소비세와 지방소비세가 다른 점은 국세인 소비세의 경우 국가가 단일과세단체이기 때문에 국내의 사업자가 어느 지역의 세무서에 소비세를 지불해도 그것은 국가의 세수가 된다. 반면 지방소비세의 경우는 국내에서 유통되는 자산의 양도 등 유통과정의 각 지방자치단체(지방정부)로 세수를 귀속시켜야 하지만 여건의 미성숙(완벽한 소비지표의 미구축 등)으로 말미암아 그 자산 등이 실제로 소비되는 지방자치단체로 모든 지방소비세가 귀속되지 못하는 문제가 발생할 수 있다. 둘째, 지역 간 높은 이동성으로 인해 소비지역이 수시로 바뀔 수 있으므로 지방세 원칙 중 '지역적 정착성' 기준에 어긋난다. 지방세는 과세객체가 정착되어 있어야 이론적 및 세무 행정적으로 효율적 과세가 이루어지지만, 현재 소비지출은 수도권 등 특정지역에 편중되어 있다. 민간최종소비지출의 경우 수도권의 3개 사도가 전체의 55% 이상을 차지하고 있으며, IT 기술의 발달과 더불어 전자상거래가 급속도로 확산되면서 소비행위와 지출행위 간 괴리가 갈수록 커지고 있다. 예컨대 소비행위는 A지역에서 이루어지지만 지출행위는 B지역에서 발생하는 등의 사례가 적지 않다. 셋째, 민간최종소비지출은 지방세 원칙 가운데 '지역적 보편성' 기준에 위배된다. 지방세는 특정 지방에만 한정된 과세대상이 아니라 전국적으로 골고루 분포된 과세대상을 기준으로 설정되어야 한다. 그러나 민간최종소비지출은 수도권 및 광역시 등 특정지역에 과세대상이 밀집되어 있다. 따라서 지방소비세는 지역 간 세수 편차 문제를 발생시킬 수밖에 없는 태생적 한계를 안고 있다. 넷째, 민간최종소비지출을 적용한 지방소비세 세수 배분은 '세수의 안정성'을 충족하기 어려운 한계를 내포하고 있다. 민간최종소비지출은 변동 폭이 일정하지 않은 불안정한 지표이기 때문에 이것을 근거하여 지방자치단체의 지방소비세 세수 예산을 수립하면 정확성을 담보받기 어렵다.



<표 5-10> 최근 10년간 주요국의 재정개혁 사례

국가 (개혁 실시연도)	지방세입 중 지방세 비중 변화			개혁 방향	신설 또는 확충된 세목
	개혁 실시 전년도	개혁 실시 년도	개선 정도		
일본(2006)	39.1%	48.5%	9.4%p	교부금의 세원 대체	지방소득세
스페인(2002)	36.7%	55.5%	18.8%p	교부금의 세원 대체	지방소득세 지방소비세
호주(2000)	53.3%	71.0%	17.7%p	세원 확충 + 교부금 지원방식 변경	지방소비세
이탈리아(1998)	30.4%	50.0%	19.6%p	대규모 세원확충	지방소득세

자료: 행정안전부, 『지방소득·소비세백서』, 2011.12

<표 5-11> 스페인의 지방세 확충<sup>57)</sup>

대상 세목	내 용	징수	세수 귀속
지방소득세	<ul style="list-style-type: none"> <li>국세 소득세와 공동세 형태</li> <li>소득세의 공유비율을 15% → 33%로 확대하고 지방에 세율 조정권한 부여</li> </ul>	지방	징세지 소속 지방정부
지방소비세	<ul style="list-style-type: none"> <li>국세 부가가치세와 공동세 형태</li> <li>부가가치세액의 35%를 지방소비세로 전환하여 신설</li> </ul>	중앙	징세지 소속 지방정부
지방 특별소비세	<ul style="list-style-type: none"> <li>국세 개별소비세와 공동세 형태</li> <li>담배, 주류, 유류 관련 개별소비세액의 40%를 지방세로 전환하여 신설</li> </ul>	중앙	징세지 소속 지방정부

56) 주요국 사례의 특징은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 주요국은 지방세를 포함한 지방재정제도를 개편함에 있어 뚜렷한 패턴을 보이기도는 그 나라의 조세환경과 여건을 반영하여 다양한 방식으로 추진하고 있다. 둘째, 지방세의 재원확충 기능을 강화함에 있어 지방소득세와 더불어 지방소비세는 핵심적인 수단으로 확충하는 양상을 나타내고 있다. 셋째, 지방세 개편(지방소득세 및 지방소비세 도입 등)을 추진함에 있어 지방재정조정제도를 함께 조정하는 방식을 따르고 있다. 넷째, 지방정부의 세입을 자체재원 중심으로 개편하는 경향이 강하게 나타나고 있다.

57) 스페인은 2002년 국가와 지방간에 새로운 재원조달협약(re-negotiation of regional government financing)을 체결하였다. 이는 <표 5-11>에 제시되어 있는 것처럼 지방세를 획기적으로 확충하고, 교부금의 규모를 축소하는 한편 교부방식을 단순화하는 것을 골자로 하고 있다.

<표 5-12> 호주의 지방세 확충<sup>58)</sup>

대상 세목	내 용	징수	세수 귀속
지방소비세 (GST)	<ul style="list-style-type: none"> <li>부가가치세가 아닌 판매세 형태로 세목을 도입하면서 전액을 지방정부에 귀속</li> </ul>	중앙	징세지 주의를 기본으로 하되 재정형평화 기능 동시 수행

□ 부가가치세수 이양비율을 상향 조정하되 점진적인 접근을 채택하는 이유는 급격한 재정구조 변화에 기인하는 부작용을 최소화하는 한편 지방소비세 도입 당시 관계 부처와 당정 협의를 통해 지방소비세 규모를 인상하기로 한 약속을 준수함으로써 재정운용의 신뢰성을 담보하기 위한 것임

○ 따라서 부가가치세수의 5% 수준인 현행 지방소비세 규모를 2012년 7.5%, 2013년 10%, 2014년 이후 20% 이상으로 점진적인 인상을 추진해야 할 것임<sup>59)</sup>

ii) 지방소비세 배분방식의 개선

□ 부가가치세수 이양비율의 상향 조정은 필연적으로 지역 간 세수 격차를 심화시키는 문제점을 초래할 수 있기 때문에 이에 대한 대책으로 다음의 조치가 함께 모색되어야 할 것임

○ 첫째, 지방소비세 세수 확충에 따른 지역 간 세수격차 완화를 위해 단기적으로 권역별 가중치의 조정이 이루어져야 함<sup>60)</sup>

58) 호주는 2000년 지방재정 확충을 목적으로 전액을 지방세로 하는 일반판매세(General Sales Tax)를 도입하였다. 이어 2008년에는 교부금 제도의 효율성 제고를 위해 교부금의 기준을 단순화하는 한편 그 규모를 축소 조정하고, 재정형평화 기능을 지방소비세로 집중시키는 조치를 단행하였다.

59) 부가가치세수 이양비율의 중장기 목표치 20%의 근거로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 세액이양방식을 채택하고 있는 OECD국가의 부가가치세수 평균 이양비율은 대략 40%이며, 그 절반은 20%에 해당한다. OECD국가 가운데 세액이양방식을 채택하고 있는 국가들의 이양비율 평균은 39.2%(일본 25%, 독일 46.9%, 스페인 35%, 캐나다 50%)이다(세액이양방식 채택 OECD국가들 평균수준의 절반 적용). 둘째, 현재 국세와 지방세 간 세수비중(8:2) 만큼 지방소비세가 역할을 하도록 할 경우 부가가치세의 이양 비율을 20%로 결정하는 방안이 검토될 수 있을 것이다(국세와 지방세 간 세수비중 적용). 셋째, 우리나라와 문화적 전통이 유사한 일본의 경우 부가가치세의 이양 비율은 25%이며, 이를 고려할 때 부가가치세의 이양 비율을 20%이상으로 상향 조정하는 방안이 신중하게 검토될 필요가 있다(일본 사례의 적용). 넷째, 2010년 당초 예산기준 보통교부세 규모는 대략 24조이고, 조정율은 82% 수준이기 때문에 이것을 100%로 인상하려면 5.3조 가량이 필요하다. 지방소비세를 통해 이와 관련 재원을 조달할 경우 부가가치세의 이양 비율은 15%안팎으로 상향조정되어야 한다(보통교부세 조정율의 인상 지원).

60) 지방자치단체 간 세수 격차를 줄이는 방안으로는 지방재정조정제도의 기능개편, 지방재정의 비효율성을 통제하는 재정책임성 확보장치 강구, 지방자치단체의 재정할거주의 차단, 중앙재정과 지방재정 간 유기적인 연계를 위한 제도적 장치 마련 등이 제안될 수 있을 것이다.

- 단기적으로 재정여건이 열악한 비수도권의 지방소비세 배분규모를 늘릴 수 있도록 현행 권역별 가중치를 조정할 필요가 있음
- 이런 조치는 현재도 조세 본연의 모습과 차이가 있다는 지방소비세의 틀을 더욱 훼손하는 결과를 가져올 수 있음
- 하지만 현실적인 제약으로 말미암아 지방소비세의 세수 규모를 늘릴 경우 비수도권을 중심으로 권역별 가중치 조정의 요구가 커질 것으로 예상됨
- 권역별 가중치 조정방안으로는 지방소비세 도입 당시 검토되었던 수도권 100, 비수도권 광역시 300, 기타 도 500 등이 검토될 수 있을 것임(권역별 가중치의 조정)
- 둘째, 중장기적인 차원의 대책이 강구되어야 함
  - 예를 들면 중장기적으로 독일의 경우처럼 국세인 부가가치세 세수 사용을 역교부금제도 방식으로 전환시켜 중앙과 지방의 상호 협력체계 내에서 지방재정력 확충을 모색하는 방안도 신중히 검토할 필요가 있을 것임(중장기적인 대책의 모색)<sup>61)</sup>
- 셋째, 지방소비세가 조세 본연의 모습을 갖출 수 있도록 권역별(지역별) 가중치 부여와 같은 교부세적 요소를 제거해야 하며, 합리적인 소비지표를 개발하여 적용함으로써 동 조세의 틀을 공고화시켜야 함
  - 지방소비세 시행에 따른 지역 간 세수 격차는 원칙적으로 지방재정조정제도의 개편을 통해 조정하도록 해야 함(지방소비세 틀의 정비와 지방재정조정제도와 의 합리적 연계)<sup>62)</sup>
- 넷째, 지방소비세의 강화가 이루어질 수 있도록 「국세기본법」, 「지방세법」, 「국세와 지방세법의 조정 등에 관한 법률」 등 관련법과 제도의 정비가 이루어져야 함(관련 법제도의 정비)

61) 독일은 공동세 제도(Tax Sharing)를 활용하여 연방정부·주정부·지방정부간 재원을 배분한 후, 재정력이 양호한 주정부의 재원을 재정력이 취약한 주정부에 이전시키는 방식으로 수평적 재정조정을 시행하고 있다. 이와 같이 주정부 간에 재원을 직접 이전하는 수평적 재정조정방식을 역교부금제도(Negative Grants)라고 한다.

62) 이럴 경우 지방소비세의 조기정착을 위해서 현행 지방소비세의 배분지표인 거주지 기준의 민간최종소비지출을 대체할 수 있는 보다 합리적인 배분지표의 개발이 필요함은 물론이다(지방소비세 세수의 적정배분 지표 개발). 또한 예상되는 국가와 지방자치단체, 지방자치단체와 교육자치단체간 재원변동을 검토하고, 수도권과 비수도권, 광역자치단체와 기초자치단체간의 재정효과를 체계적으로 분석하여 지방재정조정제도를 개편하는 등의 방법을 강구하여 지역 간 세원불균형 문제를 완화하는 실효성 있는 대책을 마련해야 할 것이다.

## 라) 기대효과

- 현행 지방소비세의 세수 확대, 합리적 세수배분 지표 개발 등의 개선은 다음과 같은 기대효과를 가져올 것으로 예상됨
  - 첫째, 지방세수(지방세입) 확대를 통한 지방재정의 자립기반 강화에 기여할 것임
  - 둘째, 조세 본연의 기능 회복을 통해 기간세 세목의 위상을 정립시키는 역할을 할 수 있음
  - 셋째, 지역 간 재정력 격차 완화와 지역균형발전을 위한 재원조달 시스템의 구축에 이바지할 수 있을 것으로 전망됨

## 5) 국세 세원의 지방이양을 통한 지방세 신설 및 과세대상 확대

### (1) 양도소득세의 지방이양

- 양도소득세는 1967년 신설된 부동산투기억제세를 기원으로 하며, 부동산투기억제세는 1975년 종합소득세제 도입에 따라 양소득세로 전환되었음
  - 양도소득세는 그간 부동산투기억제를 목적으로 하는 정책과세 기능을 담당하여 왔음
  - 따라서 정부는 양도소득세를 활용하여 부동산투기억제와 불로소득 환수 등 다양한 정책적 효과를 얻어 온 것이 사실임
  - 또한 양도소득세는 부동산경기의 조정과 더 나아가 경제안정을 도모하는 주요한 수단인 역할을 해왔음
- 양도소득세는 범주적으로 소득세에 해당하지만 부동산 거래세의 속성을 함께 내포하고 있음
  - 부동산이 지방고유 세원의 성격이 강한 점을 감안하면 양도소득세의 세수를 지방으로 이양하여 지방자치단체의 취약한 재정여건을 개선하는데 일익을 담당하도록 하는 방안을 심도 있게 검토할 필요가 있음
  - 양도소득세는 지역의 부동산 거래에 과세하는 방식을 따르고 있기 때문에 그 세수의 전액 또는 일부를 지방으로 이양하는 방안은 지방재정 확충에 크게 기여할 수 있을 것임

□ 양도소득세 지방이양의 근거로 다음을 지적할 수 있음

- 첫째, 국세인 양도소득세는 토지나 주택을 거래할 때 발생하는 양도소득에 대해 과세하는 세금이기 때문에 이를 관리하는 지방자치단체가 부과·징수하는 것이 용이하므로 토지와 주택거래의 양도소득을 지방으로 이양하여 지방소득세로 흡수하는 것이 바람직함
- 둘째, 양도소득세가 갖는 정책과세의 성격을 감안할 때 그 세수를 중앙과 지방이 공유하는 공동세제도 방식으로 도입할 경우 관련 당사자인 중앙과 지방 간 조화·협력 관계를 강화시킴으로써 국가 재정운용 전반에 걸쳐 탄력성과 유연성을 부여하는 역할을 할 수 있을 것임<sup>63)</sup>

□ 하지만 양도소득세는 중앙정부의 대표적인 정책과세 세목에 해당하기 때문에 그 시행절차상 나타날 수 있는 부작용을 파악하여 적절한 대책을 마련한 이후에 공동세 방식의 도입 등 구체적인 양도소득세 지방이양 방안을 모색해야 소기의 성과를 기대할 수 있다는 점에 유의해야 함<sup>64)</sup>

## (2) 개별소비세(구 특별소비세) 일부 세원의 지방이양

□ 국세인 개별소비세(구 특별소비세) 과세대상 가운데 지역성이 강한 일부 과세대상을 지역의 세원으로 전환하여 (가칭)지방개별소비세(또는 (가칭)지방특별소비세)를 신설하는 방안은 지방세제의 소비과세 기능을 강화하는 접근에 해당하며, 그 근거로 다음을 들 수 있음

- 첫째, 국가사무의 지방이양과 고령화 사회로의 진행에 따른 복지사무의 증가 등으로 지방재정의 수요가 지속적으로 늘어나고 있지만 지방재정의 취약성으로 말미암아 적절한 대책의 수립이 이루어지지 못하고 있음
- 둘째, 부족한 지방재원의 안정적 확충을 위해서는 지방세의 세수 신장성 강화가 요구되며, 이럴 경우 (가칭)지방개별소비세(또는 (가칭)지방특별소비세)를 신설하는 방안이 적극 검토될 필요가 있음

63) 최근(2011년 3월 22일) 일각에서 부동산거래세(취득세) 세율인하가 초래하는 지방자치단체 세수감소분을 보전하는 대안으로 양도소득세의 중앙과 지방간 공동과세 방안이 제안된 바 있다.

64) 우리나라는 2012년 2월 현재 부동산과 비상장주식 양도차익에 대해 양도소득세를 과세하고 있지만, 상장주식은 대주주 거래 및 소액주주의 장외거래에 대해서만 과세하고 있다. 반면 모든 주식 거래에 대해 양도가액을 기준으로 증권거래세를 과세하고 있다. 양도소득세의 지방이양을 추진할 경우 주식 관련분야는 제외하고 부동산 부문에 국한하는 것이 바람직할 것이다.

- 지방개별소비세는 국세인 개별소비세가 부과되고 있는 과세장소 중 지역성이 강한 경마장·경륜장 또는 경정장, 골프장, 카지노를 과세대상으로 이양 받고, 과세 유흥장소 중에서 유흥주점 또는 외국인 전용 유흥음식점 그리고 그 밖에 이와 유사한 장소를 과세대상으로 이양하는 방식으로 고안될 수 있을 것임
- 지방개별소비세는 기초자치단체 세목보다 광역자치단체 세목으로 도입하는 방안이 적절하다고 판단됨
- 지방개별소비세의 과세대상으로 거론되고 있는 골프장·경마장·경륜장의 입장행위와 카지노 입장행위, 유흥음식행위에 대한 세수는 경제수준의 향상과 레저·오락에 대한 일반국민 관심의 증폭 등을 감안할 때 현재보다 더욱 신장될 가능성이 높으며, 이는 지방개별소비세가 향후 취약한 지방재정의 확충에 상당한 역할을 담당할 수 있음을 시사함
- 골프장·경마장·경륜장의 입장행위와 카지노 입장행위, 유흥음식행위에 대한 개별소비세 세수를 지방개별소비세의 세원(과세대상)으로 전환하는 것은 세수의 충분성, 세수의 신장성, 세수의 안정성 등에서 장점이 있음
- 지방개별소비세가 국세인 개별소비세의 일부 세원을 이양하는 방식으로 고안될 경우 그 세수를 각 지방자치단체에 적절하게 나누기 위한 합리적 배분지표의 개발이 중요한 과제가 아닐 수 없음<sup>65)</sup>

## 6) 재산세와 종합부동산세 관계 재설정

### (1) 재산세와 종합부동산세 관계 재설정의 필요성

- 2005년 초 지방세법 개정에 따라 우리나라의 부동산보유세제는 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 이원화되었음
- 그 결과 부동산보유세제의 위상이 과거보다 강화되었으며, 더불어 관련 세수도 크게 증가되었음
- 하지만 부동산보유세제 개편은 특히 서울과 경기도 지역에 소재한 고가 부동산 보유자의 세부담을 급증시키는 결과를 초래하였음

65) 그밖에 상속·증여세 가운데 부동산 관련 세수를 지방에 이양하거나 국세인 인지세, 주세 등을 지방세목으로 전환하는 등의 방안이 검토 대상으로 거론되고 있다.

- 이에 따라 2006년 9월에는 부동산거래세인 취득세와 등록세의 세율을 낮춤으로써 부동산보유세와 거래세 간 조화를 모색하는 한편 부동산거래를 활성화하기 위한 조치가 단행되었음
- 그러나 2008년 11월 헌법재판소는 종합부동산세의 핵심 틀에 해당하는 주택 및 토지에 대한 [세대별 합산과세]가 혼인과 가족생활 보장을 규정한 헌법에 위반된 다며 위헌판결을 내렸음(2008년부터 종합부동산세의 세대별 합산과세 중단)
- 이에 더하여 [주거 목적의 1주택 장기 보유자], [장기 보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자]를 대상으로 한 일률적 종합부동산세 과세에 대하여 헌법 불합치 판결을 내렸음
- 이러한 일련의 영향으로 말미암아 종합부동산세의 지속 여부를 단정하기 어렵게 되었고, 재산세와의 관계를 재정립해야 할 상황임

□ 재산세와 종합부동산세로 이원화되어 있는 현행 부동산보유세제의 틀을 재구축할 필요성이 커지고 있으며, 두 세목 간의 새로운 관계 정립과 관련하여 그 기본원칙으로 다음과 같은 방향이 제안될 수 있음<sup>66)</sup>

- 첫째, 부동산보유세는 지방자치단체(지방정부)의 근간 세입(세수)원이며, 각국의 사례와 이론적 관점에서 볼 때 그 과세권을 지방자치단체에 부여하는 경향이 강함
  - 따라서 재산세와 종합부동산세 간 통합 내지 새로운 관계 설정을 모색함에 있어 무엇보다도 지방자치단체로부터 충실하게 의견을 수렴해야 함(충분한 의견 수렴)
- 둘째, 재산세와 종합부동산세는 불합리한 세제정비 차원뿐만 아니라 직접적 당사자인 지방자치단체에 미치는 영향 등을 고려하여 그 관계를 합리적으로 설정해야 함
  - 두 세목을 통합할 경우 지방자치단체의 세입 감소를 초래함으로써 취약한 지방

66) 재산세와 종합부동산세의 관계를 재설계함에 있어 그 정당성과 관련된 명확한 근거의 설정이 중요하다. 두 세목 간의 관계를 재설계하는 이유를 분명히 할 필요가 있다. 두 세목 간의 관계를 재정립해야 하는 까닭은 그렇게 할 수밖에 없는 현실적 제약을 해결하기 위한 것과 더불어 그런 조치가 향후 더 바람직한 세제 틀을 정립하는 역할을 할 수 있기 때문이다. 이는 배분의 효율성, 분배의 형평성, 세제의 간편성 등 조세원칙에 충실한 세제 틀의 정립을 위한 측면도 중요하게 작용하지만 그것보다는 더 근본적인 문제에 해당하는 지방의 고유세원인 부동산을 그 본질에 맞게 과세할 수 있도록 지방세목으로 전환하고 중복과세에 따른 납세자 불편 등을 해소하기 위한 목적이 더 크다고 할 수 있다. 재산세와 종합부동산세의 통합은 부동산보유세제 과세체계의 일원화와 그 본질에 부합하는 과세를 실현하는 성과를 제공할 것이며 아울러 납세자 편의 증진 등의 부수적 효과를 거둘 수 있을 것이다. 다만 두 세목을 통합함에 있어 실현 가능성을 고려하여 충분한 분석과 검토를 거친 후 신중하게 추진되어야 할 것이다.

재정 여건을 더욱 악화시킬 수밖에 없음

- 따라서 재산세와 종합부동산세 간 통합은 불합리한 「세제정비」와 지방자치단체의 「재원보전」을 함께 모색하는 관점에서 추진되어야 함(세제정비와 재원보전 간 균형 도모)
- 셋째, 실물경기 하락으로 국가의 재정도 상당한 어려움을 겪고 있는 현실적 여건도 고려되어야 할 것임
- 예컨대 GDP 대비 국가채무 비중이 ('02)18.5% → ('05)29.5%→ ('09)33.4%로 높아지고 있음
- 따라서 종합부동산세와 재산세 간 통합은 이러한 현실을 감안하여 지방재정도 고통을 분담하는 방향으로 이루어져야 함(실물부문 침체와 국가재정의 고려)

## (2) 기획재정부의 입장

□ 기획재정부는 최근 종합부동산세와 재산세의 새로운 관계 설정을 모색함에 있어 다음과 같은 방안을 검토하고 있는 것으로 알려져 있음

- 첫째, 현행 종합부동산세를 그대로 유지하면서 세목만 지방세로 전환하는 방안(1안)
- 둘째, 종합부동산세를 현행 재산세로 흡수·통합하고, 종합부동산세는 폐지하는 방안(2안)
- 셋째, 종합부동산세 폐지방안(3안)

### 가) 현행 중부세를 그대로 유지하면서 세목만 지방세로 전환하는 방안(1안)

□ 현행 종합부동산세를 그대로 유지하면서 세목만 지방세로 전환할 경우 관련 세수 및 납세자의 세부담은 현재와 동일하게 됨

- 반면 세수를 배분함에 있어서는 기존의 부동산교부세 배분기준 등 지역별 징수세액과는 별도의 배분기준을 설정하여 균형재원으로 활용하는 등의 보완이 요구됨
- 이와 같은 방안의 장점으로는 법령 개정이 간편하고, 국민의 세부담을 현재 수준으로 유지할 수 있으므로 개편의 부작용이 적다는 점을 들 수 있음
- 단점으로는 전국합산과세를 따라야 하기 때문에 과세권자가 타 과세권자 관할 범위 내의 과세물건에 과세하게 되는 과세권 일탈 문제가 발생할 수 있고, 세수배분



기준의 설정을 둘러싸고 지방자치단체 간에 갈등이 야기될 수 있음

- 또한 현행 종합부동산세의 운영 틀이 실질적으로 달라지지 않기 때문에 제도 개편의 실익이 크지 않다는 지적이 제기될 수 있음

나) 종합부동산세를 재산세로 흡수·통합하고, 종부세는 폐지하는 방안(2안)

□ 종합부동산세를 현행 재산세로 흡수·통합하고, 종합부동산세는 폐지하는 방안(2안)은 종합부동산세와 재산세를 하나로 묶는 『통합 재산세』 설치 방안에 해당함

- 이 방안은 가장 현실적인 대안으로 평가되며, 그 도입 효과는 <표 5-13>와 같이 추정되고 있음<sup>67)</sup>
- 동 표에 제시되어 있는 바와 같이 이 방안을 채택할 경우 2010년 당초예산 기준 종합부동산세수(10,841억원)의 27% 가량(2,946억원)이 감소될 것으로 예상되고 있음

<표 5-13> 종합부동산세와 재산세를 묶는 『통합 재산세』 도입효과 분석

구분	현행	2안 도입 효과	세수변동
종합부동산세 총액 (2010년 예산기준)	10,841억	7,895억	-2,946억
(주택분)	(2,413억)	(817억)	(-1,596억)
(토지분)	(8,428억)	(7,078억)	(-1,350억)

- 구체적인 변동의 내용을 살펴보면 주택분 종합부동산세수 가운데 1,596억원(주택분 2,413억원 중 66%)이 줄 것으로 예상되며, 토지분의 경우는 1,350억원(토지분 8,428억원 중 16%)이 감소될 것으로 전망되고 있음

□ 2안 채택에 따른 세수배분 효과는 <표 5-14>와 같이 예상되고 있음

- 동 표에 나타나 있는 것처럼 지방자치단체별로 해당 종합부동산세수가 재산세로 흡수되면서 별도의 배분 기준을 마련하지 않으면 지역별 세수(재산세) 집중현상이 심화될 수밖에 없음

- 따라서 별도의 대책을 강구하지 않을 경우 종합부동산세수의 수도권과 비수도권

67) <표 5-13>과 <표 5-14>에 제시되어 있는 분석결과는 행정안전부, 『종합부동산세의 지방세 전환 관련 검토』(내부자료), 2010의 내용을 인용하였다.

간 배분 비율은 현행 24:76에서 거꾸로 76:24로 변경될 것이며, 이에 따라 수도권에 대한 배분액은 3,343억원 증가하고, 비수도권의 그것은 6,289억원 줄어듦 것으로 전망되고 있음

<표 5-14> 『통합 재산세』 도입에 따른 지역별 세수배분효과 분석

구분	현행	2안 도입 효과	배분액 변동
종합부동산세 총액 (2010년 예산기준)	10,841억	7,895억	-2,946억
수도권 배분액	2,633억	5,976억	+3,343억
비수도권 배분액	8,208억	1,919억	-6,289억

□ 이와 같은 『통합 재산세』 도입의 장점은 현행 재산세 과세방식의 유지를 통해 동 세목의 안정성을 확보할 수 있고, 시군구 관내합산 방식을 적용함으로써 지방 자치원리에 부합하며, 국민의 세부담을 완화할 수 있다는 점을 들 수 있음

○ 반면 이 방안은 종합부동산세가 채택하고 있는 전국합산 과세방식을 따르지 않기 때문에 세수가 대폭 감소하고, 지역별 세수 격차가 확대되는 단점을 안고 있음

### (3) 지방의 대응방안

□ 2005년 종합부동산세의 도입은 일부 지방자치단체의 재산세 세수를 감소시키는 결과를 초래하였음

○ 이에 따라 정부는 종합부동산세 세수를 재원으로 하는 부동산교부세를 신설하여 일차적으로 재산세 감소분을 보전(보유세 보전재원)하고<sup>68)</sup>, 남은 나머지 재원은 재정력이 취약한 지방자치단체에 나누어주는 균형재원으로 사용하도록 하는 보완대책을 마련하여 시행하고 있음

○ 부동산교부세는 2005년부터 3조 안팎의 재원을 지방에 제공하는 역할을 수행함으로써 주요한 지방세입 가운데 하나로 자리매김하였음

□ 2008년 11월 종합부동산세의 세대별 합산과세 방식이 위헌판결을 받음에 따라 동

68) 정부는 부동산보유세 강화를 보완하기 위해 2006년 9월 부동산거래세(취득세, 등록세)의 세율을 인하하는 조치를 단행하였다. 이에 따라 발생하는 지방자치단체의 거래세 세수 감소분도 부동산교부세를 통해 보전하도록 하였다. 그 결과 현행 부동산교부세는 ①재산세제 개편('05, '06년)에 따른 재산세 감소분 보전, ②보유세 강화를 보완하기 위한 거래세 완화정책에 따른 거래세 세율인하('06년)에 기인한 거래세 감소분 보전, ③균형재원의 용도로 사용되고 있다.

조세의 세수가 급감하게 되었음

- 이는 부동산교부세 재원의 감소로 이어짐으로써 열악한 지방재정 여건을 더욱 어렵게 만드는 부작용을 초래할 수밖에 없음
- 따라서 종합부동산세와 재산세 통합을 추진함에 있어 이에 대한 적절한 보전대책의 강구 여부는 그 합의 도출에 중요한 요건으로 작용할 수 있음

□ 재산세와 종합부동산세는 과거의 선례와 현재의 여건 등을 고려할 때 서로 통합하는 수순을 밟을 가능성이 큼

- 재산세와 종합부동산세의 관계 재설정 방안으로는 현행 종합부동산세를 그대로 유지하면서 세목만 지방세로 전환하는 방안(1안), 종합부동산세를 현행 재산세로 흡수·통합하고, 종합부동산세는 폐지하는 방안(2안, 『통합 재산세』), 종합부동산세를 폐지하고, 현행 재산세만을 부과하는 방안(3안)이 있음
- 세 가지 대안은 나름대로의 장점과 단점을 가지고 있기 때문에 어느 방안을 최종적인 대안으로 선택하느냐는 관련 부문들을 대상으로 한 충분한 의견 수렴과 실행 가능성 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것임<sup>69)</sup>
- 현재의 여건을 종합적으로 고려할 때 종합부동산세와 재산세의 새로운 관계 설정 방안으로는 종합부동산세를 현행 재산세로 흡수·통합하고, 종합부동산세는 폐지하는 방안(2안, 종합부동산세와 재산세를 하나로 묶는 『통합 재산세』 설치 방안)이 현실적인 대안으로 판단됨

□ 『통합 재산세』의 도입 방안은 현행 종합부동산세가 채택하고 있는 전국합산 과세방식을 따르지 않기 때문에 세수가 대폭 감소하고, 지역별 세수 격차가 확대되는 문제를 드러낼 수 있음

- 이는 수도권과 비수도권의 재산세수 격차가 보다 심화됨으로써 재정여건이 취약한 비수도권이 더욱 어려운 상황에 직면하게 될 수 있음을 의미함
- 아직 재산세와 종합부동산의 통합 방안이 구체적으로 마련되지 않은 상황이지만 2안의 채택을 전제로 할 때 지방입장에서는 다음과 같은 대책을 요구할 수 있음

69) 한편 우리나라의 부동산보유세제는 재산세 탄력세율제도의 불합리한 운영 개선, 재산세 부담상한제의 부작용 시정, 부동산공시가격제도의 한계 보완, 서울시 재산세공동과세제도의 전국 확산 필요성 및 가능성 검토 등 앞에서 거론한 이외의 많은 과제를 안고 있다. 따라서 이러한 과제들 역시 부동산보유세제의 발전을 위해 해결해야 할 주요한 숙제가 아닐 수 없다.

것임

- 첫째, 지방의 여건을 충실하게 고려하는 한편 각 지방별 특수성을 적극 반영한 합리적인 통합방안 마련을 모색해야 할 것임
- 둘째, 비수도권 지방의 재정여건 악화를 완화하기 위해서 실질적인 대책을 강구해야 할 것임
  - <예 1> 수도권 광역자치단체의 지역상생발전기금 출연액을 매년 3,000억원에서 그 이상으로 증액하고, 동 기금의 운영기간을 연장하는 방안 등을 검토할 필요가 있다고 판단됨
  - <예 2> 비수도권에 국고보조금과 광역·지역발전특별회계 지원함에 있어 지역경제기반 강화를 뒷받침하는 용도의 재원을 확대하는 조치가 요구됨
- 셋째, 지방 스스로 취약한 재정여건 타개를 위한 실질적인 대안을 찾는 노력을 지속적으로 추진해야 할 것임
  - <예> 충분한 연구와 사전 검토를 전제로 헌법 개정을 통해 현행 조세법률주의를 지방세조례주의로 개정하여 지방세 과세자주권을 실질적으로 확보하고, 신세원을 발굴하여 과세하는 방안을 모색할 필요가 있음(법정외세 도입 포함)

## 7) 지방자치단체 신세원 발굴 지원

- 지방자치단체의 자체재원 확충을 위해서는 각 지역이 여건을 반영한 새로운 과세대상을 모색하고, 그것에 대해 과세를 이끌기 위한 노력이 요구됨
  - 현실적으로 조세법률주의의 제한 때문에 지방자치단체가 신세원을 발굴하여도 그에 대한 과세를 실현하기까지는 상당한 장벽이 존재하는 것은 사실임
  - 하지만 2011년 3월 11일 지방세법 개정을 통해 화력발전이 새롭게 지역발전시설세의 세원(과세대상)으로 포함된 사례를 통해 알 수 있듯이 신세원 발굴과 그에 대한 과세가 전혀 불가능하기만 한 것은 아니라고 판단됨<sup>70)</sup>
  - <표 5-15>와 <표 5-16>은 그간 광역 및 기초자치단체에서 제안한 신세원 발굴 사례를 정리한 것임

---

70) 화력발전이 지역자원시설세의 새로운 과세대상으로 포함되기까지 관련된 지방자치단체의 노력이 함께 작용했을 것으로 짐작된다. 그런 가운데 충청남도가 보다 적극적인 태도를 보인 것으로 알려져 있다.

<표 5-15> 광역자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안

지자체	신세목 및 신세원 개발방안
서울	광고세 신설, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설
부산	원전세 신설
대구	광고세 신설
인천	벌크화물에 대한 지역개발세 부과
대전	광고세 신설
울산	컨테이너에 대한 지역개발세 부과
경기	상속·증여세에 대한 주민세 소득할, 입도세(入道稅), 온천세 신설
강원	관광세 신설, 지역개발세(수자원·지하자원) 세율 인상 및 과세대상 확대, 환경보전세 및 광고세 신설
충북	관광세 신설
전북	리모델링 건물 및 지하매설 전선에 대한 과세
전남	광고세신설, 환경보호세, 관광세, 문화관광시설세, 사리(砂利)채취세, 별장 등 소유세 신설, 원전세 신설
경북	광고세, 상속·증여세에 대한 주민세 소득할 신설, 원전세 신설
경남	관광세, 온천세 신설
제주	入道稅, 관광세 신설

자료 : 노근호(2001.2) 및 시도지사협의회(원윤희 외(2005. p.116) 재인용)

<표 5-16> 기초자치단체의 신세목 및 신세원 개발방안

지자체	신세목 및 신세원 개발방안
경북 울릉군	입도세 신설
전남 신안군	입도세 신설
경기 의왕시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과
경남 양산시	내륙컨테이너에 대한 지역개발세 부과
강원 동해시	시멘트제조세 신설
강원 삼척시	시멘트제조세 신설
강원 영월군	시멘트제조세 신설
충북 단양군	시멘트제조세 신설
경북 문경시	시멘트제조세 신설
강원 원주시	옥상 및 옥외 대형 광고물에 대한 취득세 부과
강원 속초시	내륙 어장과 바닷가 횃집에 대한 바닷물 사용료 부과
부산 기장군	내륙 어장과 바닷가 횃집에 대한 바닷물 사용료 부과
전남 여천시	컨테이너에 대한 지역개발세 부과

자료 : 노근호(2001.2) 및 시도지사협의회(원윤희 외(2005. p.117) 재인용).

(1) 호텔세 신설

- 서울과 같은 거대도시의 재원확충을 위한 유용한 방안으로 미국의 사례를 벤치마킹하여 (가칭)호텔세의 신설을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것임
- 미국 뉴욕시의 다음과 같은 세 가지 호텔 관련세를 시행하고 있음
  - 뉴욕주정부 판매세 (New York State Sales Tax): 4%
  - 뉴욕시 판매세 (New York City Sales Tax): 4.5%
    - 뉴욕시에서는 여기에 교통관련부담금 0.375%를 부과하기 때문에 뉴욕시세는 4.875%
  - 뉴욕시 호텔투숙세(호텔세: New York City Hotel Room Occupancy Tax)
- 호텔의 정의는 모든 종류의 숙박시설을 포함하며, 만일 180일 연속 거주하면 그런 경우는 면제됨
- 호텔 관련세의 세율은 <표 5-17>과 같이 설정되어 있음

<표 5-17> 호텔 관련세의 세율<sup>71)</sup>

숙박비	호텔세
10달러 이상 ~ 20달러 미만	하루 0.5달러 + 요금의 5.875%
20달러 이상 ~ 30달러 미만	하루 1달러 + 요금의 5.875%
30달러 이상 ~ 40달러 미만	하루 1.5달러 + 요금의 5.875%
40달러 이상	하루 2달러 + 요금의 5.875%

- 이외에도 모든 호텔 방 투숙에 대해서도 하루 1.5달러를 부과하고 있음
  - 이와 관련한 실제 운영은 매우 복잡함

(2) 서울시의 호텔세 도입효과

- <표 5-18>은 서울시에 소재하는 모든 호텔의 외국인 투숙객 수와 호텔세를 도입했을 때의 효과를 정리하여 나타낸 것임
- 서울시에 소재하는 모든 호텔의 외국인 투숙객을 대상으로 매출액을 과표로 하여 2%~3%의 세율을 적용하는 호텔세를 부과할 경우 2010년 기준으로 143억원(세율 2%)~214억원(세율 3%)의 세수를 확보할 수 있을 것으로 예상됨

71) [http://www.nyc.gov/html/dof/html/business/business\\_tax\\_hotel.shtml](http://www.nyc.gov/html/dof/html/business/business_tax_hotel.shtml)

<표 5-18> 서울시 소재 호텔에 대한 호텔세 도입효과(단위 : 개, 백만원)

구분	숙박객수	객실매출액(백만원)	2% 세율	3% 세율
2008	3,513,097	547,273	10,945	16,418
2009	4,660,003	651,950	13,039	19,558
2010	4,597,968	712,966	14,259	21,389

자료: <http://culturestat.mcst.go.kr/mcst/resource/static/topic/statistics03.html>

□ <표 5-19>는 특1등급 호텔의 외국인 투숙객을 대상으로 호텔세를 부과하는 경우의 세수증대효과를 정리하여 나타낸 것임

○ 호텔세를 부과하더라도 서울에 있는 모든 호텔을 대상으로 하는 것은 무리가 있고, 서울 호텔이 비싼 이유가 호텔 부족에만 있지 않다는 점과 특2등급의 시설이 약간 미흡하다는 점을 감안할 때 특1등급 호텔만을 대상으로 호텔세를 부과하는 것이 합리적인 방안일 수 있음

<표 5-19> 전국 특1등급 호텔에 대한 호텔세 도입효과(단위 : 개, 백만원)

구분	객실매출액(백만원)	서울시 비중(60%)	2% 세율	3% 세율	
외국인만	2007	431,616	258,970	5,179	7,769
	2008	469,387	281,632	5,633	8,449
	2009	542,098	325,259	6,505	9,758
	2010	608,597	365,158	7,303	10,955
모든 숙박객	2007	653,934	392,360	7,847	11,771
	2008	741,356	444,814	8,896	13,344
	2009	843,567	506,140	10,123	15,184
	2010	960,676	576,405	11,528	17,292

자료: <http://culturestat.mcst.go.kr/mcst/resource/static/topic/statistics03.html>

○ 특1등급은 거의 모두 서울에 있지만(일부 부산과 제주에 있음), 보수적으로 서울의 비중을 60%로 한정함

○ 특1등급 객실매출액에 호텔세 세율 2%~3%를 적용하고, 외국인에게만 호텔세를 징수한다면 73억원(세율 2%)~110억원(세율 3%) 정도의 세수 증대가 기대됨

- 한편 만일 모든 특1등급 숙박객에게 호텔세를 징수한다면 115억원(세율 2%)~173억원(세율 3%) 정도의 세수 증대가 기대됨

## 8) 서울시 재산세공동과세제도의 형평화 효과 제고 방안

### (1) 자치구 재산세 공동과세제도 배분방식 개선의 필요성

#### □ 재산세 공동과세제도 개선의 필요성

- 현행 방식으로서는 자치구 간 재정불균형(재정불형평)을 완전하게 해결하기 쉽지 않은 한계가 있음
- 재산세의 부익부 빈익빈 현상의 지속으로 현재와 같은 특별시분 재산세의 정액 교부는 자치구 재정 불균등 개선에 근본적인 도움을 주지 못함

#### □ 서울시 재산세공동과세제도의 형평화 효과를 높이기 위해서는 몇 가지 방안을 강구해 볼 수 있음

- 첫째, 서울시 재산세 가운데 특별시분이 차지하는 비중을 현행 50%에서 55% 또는 60%의 수준으로 5%포인트 또는 10%포인트 상향조정하는 방안임(특별시분 재산세 몫 상향조정)
- 둘째, 특별시분 재산세를 25개 자치구에 배분하는 방식을 균분에서 당해 지자체의 인구 및 면적을 감안하는 방식으로 변경하는 방안임(인구 및 면적 고려방안)
- 셋째, 1인당 상업용 재산세액에 근거한 재산세 공동과세제도를 운용하는 방안임(미네소타 방식)

### (2) 특별시분 재산세 몫의 상향조정

#### □ <표 5-20>은 2010년도 특별시분 재산세의 비중을 50%에서 55% 또는 60%로 상향조정할 경우 재산세공동과세의 효과를 요약하여 나타내고 있음

- 동 표를 통하여 특별시분 재산세의 비중을 50%에서 55% 또는 60%로 상향조정할 경우 2010년도 재산세 징수액이 가장 많은 자치구(강남구)와 가장 적은 자치구(강북구) 간 (재산세입) 격차는 4.7배에서 각각 4.2배 또는 3.7배로 완화될 수 있음을 알 수 있음
- 또한 특별시분 재산세 비중 조정에 따라 자치구간 1인당 재산세입 격차는 6.9배(특별시분 50%인 경우)에서 각각 6.6배(55%) 또는 6.4배(60%)의 수준으로 완화될 것으로 분석됨



<표 5-20> 특별시분 재산세 비중 상향조정 효과(2010년 징수액 기준)(단위 : 억원, 천원, %)  
(자치구별 세입기준 : 억원)

구분	특별시분 50% [구분 50%]			특별시분 55% [구분 45%]			특별시분 60% [구분 40%]		
	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계
합계	8,139	8,154	16,293	8,954	7,339	16,293	9,770	6,523	16,293
종로	326	318	643	358	286	644	391	254	645
중구	326	433	759	358	390	748	391	346	737
용산	326	351	676	358	316	674	391	281	671
성동	326	200	525	358	180	538	391	160	551
광진	326	191	516	358	172	530	391	153	543
동대문	326	187	513	358	168	526	391	150	540
중랑	326	112	437	358	101	459	391	89	480
성북	326	181	506	358	163	521	391	145	536
강북	326	100	426	358	90	448	391	80	471
도봉	326	108	434	358	97	456	391	87	477
노원	326	177	503	358	160	518	391	142	533
은평	326	141	466	358	127	485	391	113	503
서대문	326	151	477	358	136	494	391	121	512
마포	326	267	592	358	240	598	391	213	604
양천	326	258	584	358	233	591	391	207	598
강서	326	277	603	358	250	608	391	222	613
구로	326	188	514	358	169	528	391	151	541
금천	326	117	443	358	105	464	391	94	485
영등포	326	374	699	358	336	694	391	299	690
동작	326	179	504	358	161	519	391	143	534
관악	326	179	504	358	161	519	391	143	534
서초	326	903	1,229	358	813	1,171	391	722	1,113
강남	326	1,690	2,015	358	1,521	1,879	391	1,352	1,743
송파	326	783	1,108	358	704	1,062	391	626	1,017
강동	326	290	616	358	261	619	391	232	623
변이계수	0.00	1.05	<b>0.53</b>	0.00	1.05	<b>0.47</b>	0.00	1.05	<b>0.42</b>
최고/최저	1.0	16.9	<b>4.7</b>	1.0	16.9	<b>4.2</b>	1.0	16.9	<b>3.7</b>

(자치구별 1인당 세입기준 : 천원)

구분	특별시분 50% [구분 50%]			특별시분 55% [구분 45%]			특별시분 60% [구분 40%]		
	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계
합계	79	79	158	87	71	158	95	63	158
종로	191	186	377	210	168	378	229	149	378
중구	245	326	571	270	293	563	294	261	555
용산	133	143	276	146	129	275	160	115	274
성동	105	65	170	116	58	174	126	52	178
광진	87	51	138	95	46	141	104	41	145
동대문	89	51	140	98	46	144	107	41	147
중랑	76	26	102	84	24	107	91	21	112
성북	67	37	104	73	33	107	80	30	110
강북	94	29	123	103	26	129	113	23	136
도봉	88	29	118	97	26	124	106	24	130
노원	53	29	82	59	26	85	64	23	87
은평	67	29	96	73	26	99	80	23	103
서대문	100	47	147	110	42	152	120	37	158
마포	83	68	151	91	61	153	100	54	154
양천	65	52	117	72	47	118	78	41	120

강서	57	48	105	62	43	106	68	39	107
구로	77	44	121	85	40	125	92	36	128
금천	133	48	181	146	43	189	159	38	198
영등포	80	92	172	88	83	171	96	73	170
동작	81	44	125	89	40	129	97	35	133
관악	61	34	95	67	30	98	74	27	100
서초	75	208	283	82	187	269	90	166	256
강남	57	296	354	63	267	330	69	237	306
송파	48	114	162	52	103	155	57	91	148
강동	66	59	125	73	53	126	79	47	127
변이계수	0.488	0.964	<b>0.640</b>	0.488	0.964	<b>0.615</b>	0.488	0.964	<b>0.591</b>
최고/최저	5.2	12.5	<b>6.9</b>	5.2	12.5	<b>6.6</b>	5.2	12.5	<b>6.4</b>

주: 1)자치구별 1인당 세수를 산정할 때 이용한 인구는 연도 말(12.31) 기준 주민등록인구(외국인 제외)임

2)변이계수는 서울시 25개 자치구를 대상으로 세목별 징수액 간 표준편차를 그 평균으로 나누어 산정하며, 관련 세수가 자치구 간에 얼마나 균등하게 분포되어 있는가를 보여주는 지표임

### (3) 인구 및 면적 고려방안

□ <표 5-21>은 2010년을 기준으로 할 때 인구와 면적을 감안한 배분지표를 적용하여 특별시분재산세를 각 자치구에 배분할 경우 각 자치구의 재산세입이 어떻게 변화할 것인지를 요약하여 정리하고 있음

- 동 표에 따르면 인구와 면적을 80:20, 50:50, 20:80의 비중으로 혼합한 배분지표를 적용할 경우 2010년도 재산세입이 가장 많은 자치구(강남구)와 가장 적은 자치구 간 격차는 각각 7.0배, 7.2배, 7.5배의 수준을 나타낼 것으로 추정됨
  - 이는 현행 균분방식을 적용할 경우(4.7배)보다 자치구 간 재산세입격차가 더 벌어질 뿐만 아니라, 면적을 감안하는 정도가 높을수록 격차는 다소 더 커지게 됨을 의미함
- 그러나 인구와 면적을 감안한 배분지표를 적용할 경우 자치구간 1인당 재산세입 최저 대비 최고의 비율은 각각 4.1배, 4.4배, 4.8배의 수준을 나타냄으로써 현행 균분방식의 경우(6.9배)보다 더 낮은 수준을 나타나는 것으로 분석됨
  - 이는 서울시 자치구 재산세입 격차를 줄이고자 할 때 자치구당 재산세입 측면에서는 균분방식이 우월한 반면, 1인당 재산세입을 기준으로 할 경우에는 인구와 면적을 감안한 배분지표를 적용하는 방식이 더 적합할 수 있음을 시사함

<표 5-21> 특별시분 재산세 비중 상향조정의 효과(2010년 정수액 기준)(단위 : 억원, 천원, %)  
(자치구별 세입기준 : 억원)

구분	인구:면적=80:20			인구:면적=50:50			인구:면적=20:80		
	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계
합계	8,139	8,154	16,293	8,139	8,154	16,293	8,139	8,154	16,293
종로	172	318	490	228	318	546	284	318	602
중구	111	433	544	119	433	552	128	433	561
용산	213	351	564	244	351	595	274	351	625
성동	240	200	440	235	200	435	230	200	430
광진	283	191	474	263	191	454	243	191	434
동대문	270	187	457	240	187	427	211	187	398
중랑	320	112	431	293	112	405	266	112	378
성북	375	181	556	358	181	539	342	181	522
강북	282	100	382	295	100	396	309	100	409
도봉	288	108	396	285	108	393	281	108	389
노원	481	177	659	479	177	657	478	177	655
은평	388	141	529	392	141	533	396	141	537
서대문	252	151	404	246	151	398	241	151	392
마포	312	267	578	315	267	582	319	267	586
양천	362	258	621	314	258	573	266	258	525
강서	474	277	751	505	277	782	536	277	814
구로	322	188	510	302	188	491	283	188	472
금천	190	117	307	184	117	301	179	117	296
영등포	323	374	697	326	374	699	329	374	702
동작	298	179	477	269	179	447	239	179	418
관악	415	179	594	409	179	587	402	179	581
서초	401	903	1,304	488	903	1,391	574	903	1,477
강남	466	1,690	2,156	491	1,690	2,180	515	1,690	2,205
송파	524	783	1,306	498	783	1,281	473	783	1,255
강동	377	290	667	359	290	649	342	290	632
변이계수	0.31	1.05	<b>0.61</b>	0.32	1.05	<b>0.62</b>	0.35	1.05	<b>0.64</b>
최고/최저	4.7	16.9	<b>7.0</b>	4.2	16.9	<b>7.2</b>	4.5	16.9	<b>7.5</b>

(자치구별 1인당 세입기준 : 천원)

구분	인구:면적=80:20			인구:면적=50:50			인구:면적=20:80		
	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계	특별시재산세	재산세	소계
합계	79	79	158	79	79	158	79	79	158
종로	101	186	287	134	186	320	167	186	353
중구	83	326	409	90	326	416	96	326	422
용산	87	143	230	100	143	243	112	143	255
성동	78	65	142	76	65	141	74	65	139
광진	75	51	126	70	51	121	65	51	115
동대문	74	51	125	65	51	116	57	51	108
중랑	75	26	101	69	26	95	62	26	88
성북	77	37	114	73	37	110	70	37	107
강북	81	29	110	85	29	114	89	29	118
도봉	78	29	108	77	29	107	76	29	106
노원	79	29	108	78	29	107	78	29	107
은평	79	29	108	80	29	109	81	29	110
서대문	78	47	124	76	47	123	74	47	121
마포	80	68	148	80	68	149	81	68	149

양천	72	52	124	63	52	115	53	52	105
강서	83	48	131	88	48	136	93	48	142
구로	76	44	120	71	44	116	67	44	111
금천	77	48	125	75	48	123	73	48	121
영등포	79	92	171	80	92	172	81	92	173
동작	74	44	118	67	44	111	59	44	104
관악	78	34	112	77	34	111	76	34	109
서초	92	208	300	112	208	320	132	208	340
강남	82	296	378	86	296	382	90	296	387
송파	76	114	191	73	114	187	69	114	183
강동	77	59	136	73	59	132	70	59	129
변이계수	0.077	0.964	<b>0.523</b>	0.191	0.964	<b>0.556</b>	0.302	0.964	<b>0.591</b>
최고/최저	1.4	12.5	<b>4.1</b>	2.1	12.5	<b>4.4</b>	3.1	12.5	<b>4.8</b>

주: 1)인구와 면적은 연도 말(2010.12.31) 기준 주민등록인구(외국인 제외) 및 면적(km<sup>2</sup>)임

2)변이계수는 서울시 25개 자치구를 대상으로 세목별 징수액 간 표준편차를 그 평균으로 나누어 산정하며, 관련 세수가 자치구 간에 얼마나 균등하게 분포되어 있는가를 보여주는 지표임

- 한편 배분방식의 변경을 통해 특별시분 재산세액이 더 크게 배정되는 자치구는 조정교부금 산정의 기초가 되는 기준재정수입액이 커짐으로써 서울특별시로부터 교부받는 조정교부금의 규모가 작아질 수 있음
  - 조정교부금은 서울특별시와 자치구 및 자치구 상호간의 합리적인 재원조정과 균형 있는 발전을 도모하는 것을 목적으로 운영되고 있는 광역자치단체와 기초자치단체 간 재정조정제도의 일종임
  - 그 재원은 서울특별시세인 취득·등록세의 50%로 하며, 이 가운데 90%는 보통교부금, 나머지 10%는 특별교부금으로 교부됨
  - 보통교부금은 매년도 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치구를 대상으로 조정률을 감안하여 배분됨<sup>72)</sup>
  - 이때 기준재정수입액은 해당연도의 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 세외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액으로 구성되는데, 배분받은 특별시분 재산세 몫이 증가한 자치구의 경우에는 이러한 기준재정수입액이 증가함으로써 당해 연도 조정교부금이 감액될 수 있는 여지가 있음

72) 자치구의 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 해당 단위비용에 곱하여 얻은 금액과 고정비용을 합산한 금액으로 정의되며, 기준재정수입액은 해당연도의 세입 중 목적이 특정되어 있는 의존재원을 제외한 지방세, 세외수입(재산매각수입 제외), 지방교부세, 재정보전금 등의 추계액으로 산정된다. 또한 조정률은 재정부족액(기준재정수요액-기준재정수입액)이 발생한 자치구 기준재정수입액의 합산액과 보통교부금 총액을 더한 것을 재정부족액이 발생한 자치구 기준재정수요액의 합산액으로 나누어준 값을 말한다. 이러한 조정률을 감안하여 각 자치구를 대상으로 보통교부금이 배분된다. 구체적으로 재정부족액이 발생한 자치구별 기준재정수요액에 조정률을 적용한 금액에서 해당 자치구의 기준재정수입액을 차감하고 남은 금액이 해당 자치구에 교부된다(「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제6조~제9조, 서울특별시조례 제4718호, 2008.12.30.). 기타 보통교부금의 가산교부 등에 대해서는 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」를 참조하기 바란다.

(4) 1인당 상업용 재산세액에 근거한 재산세 공동과세액 배분방안(미네소타 방식)

□ 미국 미네소타의 재정력격차해소 프로그램(Fiscal Disparities Programs)

- 광역 도시 내 세원공유 운영의 대표적 사례로 여겨지는 미네소타의 경우 1971년 이후부터의 재산세 증가분 중 40%를 지방정부가 재원으로 마련한 다음, 재정력의 차이(일인당 재산세/일인당 평균 재산세)에 따라 재원을 배분하는 방식을 채택하고 있음
  - 이는 공동세의 재원은 지방자치의 원리에 비추어 볼 때 개인용 재산세 세수는 배제하는 방식이 적절하다는 논리를 반영한 것임
  - 이와 같은 미네소타 방식은 1인당 상업용 재산세액에 근거하여 공동세 재원(세수)을 배분하는 방안에 해당함
- 세원공유의 논거는 대도시의 성장과 발전에는 부도심의 생성이 필수적이고, 대도시내 부도심의 위치는 시장(市場)이 결정하거나 정부의 계획적인 발전에 의하여 이루어지는 것이지 부도심을 행정구역 안에 두고 있는 지방정부의 독자적인 노력 여하에 따라 형성되는 것은 아니라는 점임

□ 미네소타 방식의 재산세공동과세를 적용했을 때의 자치구별 재산세입 변화

- 2010년 징수액을 기준으로 할 때 다음과 같은 절차를 통해 미네소타 방식의 재산세공동과세를 적용할 경우의 자치구별 재산세입 변화는 <표 5-22>와 같이 요약할 수 있음
  - 첫째, 재산세액을 자치구 인구로 나누어 1인당 재산세액을 구함
    - 2010년 징수액 기준 서울시 1인당 평균재산세액(서울시 재산세액/서울시인구)은 158천원임
  - 둘째, 서울시 1인당 평균재산세액을 자치구의 1인당 재산세액으로 나누고 여기에 당해 자치구 인구를 곱함으로써 배분지수 및 배분율을 산정함
  - 셋째, 특별시분 재산세수 8,139억원에 배분율을 적용함으로써 새로운 재산세공동과세액을 산정할 수 있음
    - 또한 현행 자치구에 배분되는 특별시분재산세 325억원(=8,139억원/25)과의 차이도 구할 수 있음
- <표 5-22>에 따르면 미네소타 방식의 재산세공동과세를 적용할 경우 재산세입이 가장 많은 자치구(강남구, 1764억원)와 가장 적은 자치구(금천구, 315억원) 간의 격차는 5.6배의 수준을 나타낼 것으로 추정됨

<표 5-22> 미네소타 방식의 재산세공동과세 적용 효과(단위 : 억원, 천원, 천명)

구분	특별시 재산세 (A) (억원)	자치구 재산세 (B) (억원)	재산세징 수액소계 (C=A+B) (억원)	인구수 (N) (천명)	1인당 재산세 (D=C/N) (천원)	배분자수 $e_i$ $N_i(\bar{d}/d_i)$	배분율 $r_i$ $(\sum e_i)/e_i$	신재산세공 동과세분 (F) (억원)	현행과 차이	신재산세 (B+F) (억원)	현행공 동과세 재산세 (억원)
									(억원)		
합계	8,139	8,154	16,293	10,313	158	16,700	100.0%	8,139	0	16,293	16,293
종로	318	318	635	171	372	72	0.4%	35	-290	353	643
중구	437	433	870	133	655	32	0.2%	16	-310	449	759
용산	351	351	702	245	287	135	0.8%	66	-260	417	676
성동	200	200	399	309	129	378	2.3%	184	-141	384	525
광진	192	191	383	375	102	582	3.5%	283	-42	474	516
동대문	187	187	374	367	102	569	3.4%	277	-48	464	513
중랑	113	112	225	427	53	1,284	7.7%	626	300	738	437
성북	182	181	362	489	74	1,042	6.2%	508	182	689	506
강북	101	100	201	347	58	945	5.7%	461	135	561	426
도봉	108	108	217	368	59	989	5.9%	482	157	590	434
노원	178	177	355	611	58	1,662	10.0%	810	484	987	503
은평	142	141	282	488	58	1,334	8.0%	650	324	791	466
서대문	150	151	301	325	93	552	3.3%	269	-56	421	477
마포	266	267	533	392	136	455	2.7%	222	-104	489	592
양천	258	258	517	500	103	764	4.6%	372	47	631	584
강서	252	277	529	574	92	984	5.9%	480	154	757	603
구로	188	188	377	424	89	753	4.5%	367	41	555	514
금천	117	117	234	245	96	405	2.4%	198	-128	315	443
영등포	374	374	748	407	184	350	2.1%	170	-155	544	699
동작	179	179	358	403	89	716	4.3%	349	24	528	504
관악	179	179	358	531	67	1,246	7.5%	607	282	786	504
서초	907	903	1,810	435	416	165	1.0%	80	-245	984	1,229
강남	1,689	1,690	3,378	570	593	152	0.9%	74	-251	1,764	2,015
송파	782	783	1,564	685	228	474	2.8%	231	-94	1,014	1,108
강동	291	290	581	492	118	658	3.9%	321	-5	611	616
변이계수	1.06	1.05	1.06	0.32	0.97	0.65	0.65	0.65	-	<b>0.47</b>	<b>0.53</b>
최고/최저	16.8	16.9	16.8	5.2	12.5	51.9	51.9	51.9	-1.6	<b>5.6</b>	<b>4.7</b>

주: 1)자치구별 1인당 세수를 산정할 때 이용한 인구는 연도 말(12.31) 기준 주민등록인구(외국인 제외)임  
 2)변이계수는 서울시 25개 자치구를 대상으로 세목별 징수액 간 표준편차를 그 평균으로 나누어 산정하며, 관련 세수가 자치구 간에 얼마나 균등하게 분포되어 있는가를 보여주는 지표임  
 3)자치구의 1인당 재산세입을 기준으로 할 때 변이계수는 신재산세 0.34, 현행재산세 0.64로 산정되며, 최저재산세입 대비 최고재산세입의 비율은 신재산세 2.7배, 현행재산세 6.9배로 추산됨

- 이는 현행 방식을 적용했을 때(4.7배)보다 자치구간 재산세입 격차가 확대됨을 의미함
- 다만 25개 자치구 재산세입을 대상으로 구한 변이계수는 미네소타 방식(0.47)을 적용했을 경우가 현행 방식(0.53)보다 낮은 수준을 보여줌으로써 새로운 재산세 공동과세 배분방식을 적용할 경우 자치구 간 재산세입 격차는 전반적으로 완화될 수 있음을 유추할 수 있음
- 아울러 자치구의 1인당 재산세입을 기준으로 할 때 미네소타 방식을 적용할 경우의 변이계수(0.34)는 현행 방식(0.64)보다 더 작은 값으로 나타나고 있으며, 1인당 재산세입 최저 대비 최고의 비율은 신방식(2.7배)이 현행 방식(6.9배)을 크게 하회함으로써 미네소타 방식을 적용한 특별시분 재산세 배분을 통해 자치구간 1인당 재산세입의 격차가 상당 부분 완화될 수 있을 것임<sup>73)</sup>

## 2. 지방세제 개선을 위한 서울시 의회의 역할

### 1) 지방의회의 역할에 관한 이론적 논의

#### □ 통상적 역할이론 vs 분권운동가 역할이론

- 대부분의 연구는 지방자치법 상에 규정되어 있는 지방의회의 대내적 역할을 강조하고 이러한 법적 권한의 확대를 통한 지방의회 역할 강화를 제안하여 왔음. (김상미, 2006; 김순은, 2005)
  - 예산심의권 및 조례제정권의 확대를 통한 지방의회의 정책결정 상의 역할
  - 결산심의 및 행정사무감사 등을 통한 지방의회의 정책집행 상의 역할
  - 지역주민의 민원 전달 및 해결자로서의 역할
- 예컨대, 김태식(2000)은 1) 선거구를 대표하며 지방자치단체의 전체 이익에 관하여 관심을 갖는 ‘대표자’로서의 역할, 2) 선거구민들의 불만으로 야기된 문제 혹은 분쟁을 해결하는 ‘민원조사관’으로서의 역할, 3) 행정기관을 감독하는 ‘관리자’의 역할, 4) 지방의 욕구를 일체화시키고, 목표를 수립하며, 그러한 욕구에 부합되는 계획과 정책을 수립하고, 성과까지도 검토하는 ‘정책결정자’의 역할을 제시하고 있음.
- 김병준(2000)은 지방의회(의원)의 역할을 당위론적으로 제시하면서, 종래의 문제 발견자/정책제안자로서의 역할, 집행의 감시자/독려자로서의 역할, 분쟁조정자로서의 역할, 민원해결자로서의 역할 뿐만 아니라 합리적 분권운동가로서의 역할을 제시함으로써, 통상적인 연구와는 달리 강조하며 지방의회(의원)가 적극적인 대외활동을 통해서 지방자치단체의 자치권 확장에 나서야 한다고 주장하고 있음.
  - 의회의 구성 및 민선단체장 선출로 지방자치가 실시되었으나, 다양한 분야들에 있어서 여전히 중앙집권체제의 제도들이 잔존하고 있는 현실임.
  - 지방자치단체의 자치권이 미흡한 현실에서 중앙부처 공무원, 국회의원, 기업 등 지방자치에 부정적인 시각을 갖는 적지 않은 그룹들이 자치권 확대에 부정적인

73) 한편 2009년 결산 기준(행안부 지방세정연감 2010년)으로 서울시 재산세는 1,470,876,272천원인데 그 가운데 개인 토지가 450,610,570천원, 법인 토지가 280,611,619천원, 재산세 건축물이 134,303,901천원, 재산세 주택이 591,488,598천원이다. 따라서 상업용으로 볼 수 있는 재산세 세수(액수)는 법인토지+ 재산세 건축물인 414,915,520천원으로 전체 재산세의 28.2%수준이다. 이런 점을 고려할 때 서울시가 1인당 재산세액 대신 상업용 재산세액에 근거하여 재산세 공동과세액을 배분하는 방안(미네소타 방식)을 채택할 경우 이론적으로 보다 적합하지만 그 세수규모가 작아 자치구 간 재정 불균등 개선효과는 다소 약화될 것으로 예상된다.

영향을 미치고 있음.

- 현재 지방자치단체에 주어진 자치권이 상당히 좁게 설정되어 있는 지방자치단체의 자치권을 현실로 받아 들여서 지방자치법이 부여한 의회의 권한을 행사하는 등 행정문제 처리에 안주해서는 곤란함.
- 현재 지방의회의 권능을 제약하고 있는 법적·현실적 제약을 완화하기 위하여 중앙정부와 지방자치단체 간의 권한 재배분을 통하여 지방의회의 활동영역과 권능을 강화하는 ‘합리적 분권운동가’로서의 역할을 강화할 필요가 있음.

## 2) 지방세제 개선에 있어서의 서울시 의회의 역할 및 전략

### □ 지방세제 개선에 있어서의 서울시 의회의 역할

- 지방세제 개선에 있어서 서울시 의회가 역할을 하기 위해서는 김병준(2000)의 역할 분류 가운데 문제발견자/정책제안자로서의 역할과 합리적 분권운동가로서의 역할이 매우 중요함.
- 현재 세원의 중앙 편중성, 과세자주권의 미흡 등의 문제 해결을 위하여 앞에서 제시된 바와 같은 지방의 자주재정권 확대를 위한 다양한 대안의 제시가 필요한데, 지방의회도 문제발견자/정책제안자로서의 역할을 수행할 필요가 있음.
- 헌법 제 59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다”라고 규정하고 있어서, 헌법상의 원칙인 조세법률주의의 적용을 받는 지방세제 개선에 지방의회가 개입할 여지가 원칙적으로 없으며<sup>74)</sup>, 지방세법의 제 개정 권한을 갖고 있는 중앙정부 및 국회의 협조가 필수 불가결함.

### □ 서울시의회의 문제발견자/정책제안자로서의 지방세 개선 정책제안

#### <지방자치단체 과세자주권 확충>

- 지방자치단체의 과세자주권을 근본적으로 확충하기 위해서는 헌법 개정을 추진해야 하지만, 이런 방안의 실행이 현실적으로 쉽지 않으므로 현재 시행되고 있는 제도를 적극적으로 활용하는 차선의 대안 모색이 요구됨
- 현재 시행되고 있는 제도 가운데 지방자치단체 과세자주권 확충을 견인할 수

74) 다만, 지방세법이 50% 한도 내에서 조례로 정할 수 있는 탄력세율만 예외적으로 지방의회의 개입이 허용되고 있으나, 그것도 재산세 탄력세율의 경우, 그 요건과 기준을 강화하여, 특별한 재정수요·재해 등의 발생으로 특정지역의 세율조정이 불가피한 경우에 한하여 시행할 수 있도록 제한하고 있음.



있는 장치로는 탄력세율제도와 임의세제도를 들 수 있음

- 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 확대할 수 있기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 조치가 강구되어야 할 것임
  - 첫째, 헌법 제59조 규정을 “조세의 종목 및 세율은 법률과 조례로 정한다”, 혹은 일본과 같이 “법률 또는 법률이 정하는 조건에 따라야 한다”라고 개정하는 방안을 신중하게 검토할 필요가 있음. 법정외세목 신설을 위한 법제도적 근거를 마련하기 위해서는 심도 있는 검토와 공감대 형성 등의 과정이 필요하기 때문에 차선택으로 지역자원시설세가 채택하고 있는 임의세제도를 활성화하는 방안이 적절할 것임
  - 둘째, 지방자치단체의 과세자주권 확보측면에서 중앙정부 주도로 이루어지고 있는 지방세에 대한 비과세·감면의 축소와 정비가 이루어져야 함. 서울시 종로구의 경우 지역적 특성 때문에 정부 기관(대외 공관포함), 문화재 시설 등이 가장 많이 산재해 있는 대표적 지방자치단체에 해당함. 문제는 이들 건물과 시설이 국가정책 목적에 따라 재산세 비과세·감면 대상으로 설정되어 있기 때문에 종로구 재산세 세수를 크게 감소시키고 있지만 전혀 보전대책이 강구되지 않고 있다는 점임<sup>75)</sup>

#### <지방세 세수 신장성의 제고>

- 지방소득세의 독립세화
  - 시행시기 : 준비단계를 거쳐 2013년 이후 독립세화 추진
  - 과세대상 : 현행 세액(소득세수 및 법인세수)→ 소득금액
  - 세율 : 단일비례세 방식(단일비례세율 방식의 지방소득세 구축)
- 지방소비세의 강화
  - 현행 지방소비세의 강화를 위해서는 국세인 부가가치세수 이양비율의 점진적인 상향 조정이 필요함
  - 부가가치세수의 5% 수준인 현행 지방소비세 규모를 2012년 7.5%, 2013년 10%, 2014년 이후 20% 이상으로 점진적인 인상을 추진해야 할 것임

75) 이와 관련하여 2011년 3월 22일에 부동산 거래의 활성화를 명목으로 내세워 단행된 취득세 50%감면은 지방자치단체의 의견을 충분히 반영하지 않고 이루어짐으로써 지방자치의 훼손과 지방자치단체의 과세자주권을 침해하는 문제를 드러냈다고 할 수 있다. 따라서 지방재정에 영향을 미치는 일체의 조치는 직접적 당사자인 지방자치단체의 동의와 충실한 의견수렴을 거쳐 시행되어야 할 것이다.

○ 양도소득세의 지방이양

- 국세인 양도소득세는 토지나 주택을 거래할 때 발생하는 양도소득에 대해 과세하는 세금이기 때문에 이를 관리하는 지방자치단체가 부과·징수하는 것이 용이하므로 토지와 주택거래의 양도소득을 지방으로 이양하여 지방소득세로 흡수하는 것이 바람직함
- 양도소득세의 세수는 7조원을 상회하기 때문에 취약한 지방재정 여건 개선에 적지 않은 기여를 할 수 있을 것임

○ 개별소비세(구 특별소비세) 일부 세원의 지방이양

- 지방개별소비세는 국세인 개별소비세가 부과되고 있는 과세장소 중 지역성이 강한 경마장·경륜장 또는 경정장, 골프장, 카지노를 과세대상으로 이양 받고, 과세유흥장소 중에서 유흥주점 또는 외국인 전용 유흥음식점 그리고 그 밖에 이와 유사한 장소를 과세대상으로 이양하는 방식으로 고안될 수 있을 것임
- 지방개별소비세는 기초자치단체 세목보다 광역자치단체 세목으로 도입하는 방안이 적절하다고 판단됨
- 지방개별소비세의 과세대상으로 거론되고 있는 골프장·경마장·경륜장의 입장행위와 카지노 입장행위, 유흥음식행위에 대한 세수는 경제수준의 향상과 레저·오락에 대한 일반국민 관심의 증폭 등을 감안할 때 현재보다 더욱 신장될 가능성이 높으며, 이는 지방개별소비세가 향후 취약한 지방재정의 확충에 상당한 역할을 담당할 수 있음을 시사함

○ 재산세와 종합부동산세 관계 재설정 방안

- 종합부동산세와 재산세의 새로운 관계 설정 방안으로 ①현행 종합부동산세를 그대로 유지하면서 세목만 지방세로 전환하는 방안, ②종합부동산세를 현행 재산세로 흡수·통합하고, 종합부동산세는 폐지하는 방안, ③종합부동산세 폐지방안 등이 거론되고 있음
- 서울시 입장에서 보면 ③종합부동산세 폐지방안 이외의 대안은 지방세수 확충에 기여하게 될 것임

○ 신세원 발굴 차원의 호텔세 신설 추진

- 서울과 같은 거대도시의 재원확충을 위한 유용한 방안으로 미국의 사례를 벤치마킹하여 (가칭)호텔세의 신설을 적극적으로 검토할 필요가 있을 것임

- 서울시가 (가칭)호텔세의 도입을 추진할 경우 그 방안은 현행 지역자원시설세의 과세대상을 확대하는 방식을 따르는 것이 가장 현실적인 접근으로 판단됨
- (가칭)호텔세의 도입이 가능하기 위해서는 지방세법상 지역자원시설세의 과세대상을 추가하기 위한 법(지방세법) 개정 노력이 요구됨<sup>76)</sup>

○ 서울시 재산세 공동과세제도의 형평화 효과 제고방안

- 서울시 재산세 가운데 특별시분이 차지하는 비중을 현행 50%에서 55% 또는 60%의 수준으로 5%포인트 또는 10%포인트 상향조정하는 방안임(특별시분 재산세 몫 상향조정)
- 특별시분 재산세를 25개 자치구에 배분하는 방식을 균분에서 당해 지자체의 인구 및 면적을 감안하는 방식으로 변경하는 방안임(인구 및 면적 고려방안)
- 1인당 상업용 재산세액에 근거한 재산세 공동과세제도를 운용하는 방안임(미네소타 방식)

□ 서울시의회의 합리적 분권운동가로서의 지방세 개선 전략

○ 서울시의회가 합리적 분권운동가로서 지방세제 개선을 추진하는 것은 정치행위로서 다수의 지지를 확보하여 중앙정부의 지방세 제도 개선을 이끌어 내는 것이 목표 달성의 핵심적 요소이므로, 가급적 최대한 다양한 그룹과 네트워크를 형성하여 이들을 지방세법 개정 운동에 참여시키는 것이 매우 중요함.

- 서울시장도 서울시의 재정자주권 강화 및 재원 증가에 동일한 이해관계를 가지고 있으므로, 시의회가 제안한 개선안에 대하여 시장과의 공통된 인식을 도출하고, 이렇게 도출된 대안을 함께 중앙정부에 요구할 필요가 있음.
- 지방세제 개선안은 지방세법의 개정을 통해서 현실화될 수 있으므로, 서울시의회는 각 소속 정당의 정책위원회는 물론 개별 국회의원들의 지지 확보를 위해 노력할 필요가 있음.
- 지방세제 개선은 모든 시도에 적용되는 사안으로서 모든 시도가 이해관계를 갖기 때문에 시도의회·시장협의회 차원에서 문제 제기 및 대안 제시를 하도록 요청함. 이와 함께 서울시장에게 시도지사협의회 차원에서 문제 제기 및 대안 제시를 하도록 요청함.
- 대중적 지지의 획득을 위하여 시도지사, 시장, 국회의원 등 공식적 참여자 이외

76) (가칭)호텔세의 신설, 지방소비세의 강화, 지방소득세의 독립세화 등을 추진함에 있어 서울시를 비롯한 지방자치단체의 단합된 행동이 중요할 수밖에 없다. 따라서 지방세제의 개편을 추진함에 있어 지방자치단체가 서로 양보하고 협조하는 시스템의 구축을 위해 실질적인 방안이 지속적으로 모색되어야 할 것이다.

에도 전국의 지방분권단체들과 연계하여 지방세제 개선을 지방분권 차원의 대중적 캠페인을 시도함.

○ 주의할 점 (한계)

- 지방세제 개선을 위한 대안은 큰 틀에서는 모두 지방자치단체의 자주재정권을 제고하고 지방세수를 확대시키는 효과를 낳는다는 점에서 타 시도 및 시도 의회 그리고 지방분권운동단체들의 지지를 확보할 수 있음.
- 그러나, 이렇게 확대된 지방세수는 특별한 장치를 두지 않는 한, 경제활동이 활발하고 토지 등 재산가치가 압도적으로 높은 서울특별시에 가장 많이 배분될 것이므로 서울시가 가장 큰 수혜자가 될 수밖에 없음.
- 뿐만 아니라, 지방소비세 확대, 양도소득세의 일부 지방이양 등과 같은 지방세수의 확대는 내국세의 19.24%에 해당하는 지방교부세 재원과 내국세의 20%에 해당하는 지방교육재정교부금 재원 감소를 초래하여 이들 재원에 크게 의존하는 재정자립도가 낮은 지방자치단체의 재정에 상당한 타격을 주게 됨.
- 이러한 수도권과 비수도권 간 이해의 상충은 문제를 야기할 가능성이 높다는 점에서 구체적인 세제 개선안 설계에 있어서 비수도권의 재정력이 약한 시도에게 세수 확대분의 상당 부분이 배분될 수 있는 여지를 둘 필요가 있음.
- 한편 2012년까지만 시행되고 이후는 폐지되어 2013년부터 개별소비세(구 특별소비세)에 흡수될 예정인 교통·에너지·환경세의 처리방식 결정은 국세뿐만 아니라 지방세입 규모에 커다란 영향을 미치게 되기 때문에 적절한 대책의 마련이 요구됨<sup>77)</sup>
- 교통·에너지·환경세가 개별소비세에 통합될 경우 내국세의 19.24%를 재원으로 하는 지방교부세(보통교부세)의 재원규모가 늘어남으로써 지방교부세 불교부단체를 제외한 나머지 자치단체의 세입 확충에 기여하게 될 것임
- 하지만 국토해양부 등을 중심으로 교통·에너지·환경세의 시한을 2020년까지 늘리는 방안을 추진하는 움직임도 나타나고 있음<sup>78)</sup>
- 따라서 2012년은 지방자치단체 입장에서 교통·에너지·환경세 시한 도래에 대비하여 지방세입 구조 개선을 이끌 수 있는 실질적인 대책의 마련과 대정부 건의 등의 노력이 요구됨

77) 2010년 징수액 기준으로 세수 규모가 큰 내국세의 세목을 순서대로 나열하면 부가가치세, 소득세, 법인세, 교통·에너지·환경세이다. 이들 세목 가운데 법인세, 교통·에너지·환경세는 목적세에 해당하며, 그 세수 규모는 13조9000억원에 이르고 있다. 교통·에너지·환경세는 당초 2009년까지만 시행하고 폐지할 예정이었으나 이해 관계자들 간의 조율 실패 등에 따라 그 시한을 3년(2010년 1월부터 2012년 12월) 더 연장하였다. 따라서 동 세목은 금년(2012년) 안에 새로운 운영방향을 결정해야 할 상황에 직면해 있다.

78) <http://news.hankooki.com/lpage/economy/201012/h2010120702313421500.htm>

## <참고문헌>

- 고재학. 2010. 서울특별시 자치구 간 재정불균형에 관한 연구: 세목별 자치구 간 세입 격차 분석을 중심으로. 『한국정책연구 10:1 97-117』 .
- 곽채기. 2008. 지방소비세의 이론적 배경과 도입 방향. 『지방재정과 지방세』, 통권 제5호, 한국지방재정공제회, pp.34~65.
- 국회예산정책처 지방자치단체 재정난 극복 TF. 2010. 『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』. 국회예산정책처.
- 김경수. 2009. 감세의 지방재정 영향 분석: 지역별 지방재정 감소 및 지방소비세 세입증가 효과를 중심으로. 『예산현안분석』, 제30호, 국회예산정책처.
- 김보현·최항도. 2010. 서울특별시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관한 연구. 『서울도시연구』 11:3 87-104.
- 김재훈. 2011a. 지방복지재정 효율화를 위한 국고보조금제도 개선방안. 2011-2015 국가재정 운용계획 지방재정분야 작업반 워킹페이퍼.
- 김재훈. 2011b. 지방소비세 제도 개선에 관한 연구: 배분산식의 효율성과 형평성의 조합방식을 중심으로. ---지방재정논집 16:4.
- 박완규. 2007. 광역시와 자치구 간 자원조정에 대한 연구: 인천광역시를 중심으로. ---지방정부연구 11:1 97-121.
- 손광락. 2001. 대도시 자치구 세원재조정 방안. ---한국지방재정논집 6:1 195-222.
- 원윤희 외6인. 2008. 『국세-지방세 합리적 조정방안 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소, 2008.1.
- 원윤희·임주영·최원석·유태현. 2005. 지방자치이념 구현을 위한 조세체계의 합리적 개편방안 연구, 서울시립대학교 지방세연구소, 2005.12.
- 유태현. 2009. 지방 자주재원 확충의 발전방안, 『지방재정과 지방세』(통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12.
- 유태현. 2007.FTA 및 개방화에 대응하는 지방세제 발전방안, 『지방세』(통권 제103호), 한국지방재정공제회, 2007.10.
- 유태현. 2008. 종합부동산세 개편에 따른 지방재정 대책. 2009년도 예산안 분야별 쟁점 토론회 결과보고서 67-91. 국회예산정책처.
- 유태현. 2009. 지방소득·소비세 도입효과에 관한 연구. 『한국지방재정논집』, 제14권 제2호, 한국지방재정학회, pp.25~65.
- 이상범. 2010. 기초자치단체의 재원 확충 방안: 자치구를 중심으로. 『지방재정과 지방세』 .

- 이상범. 2010. 지방소득·소비세 도입과 세원배분 방안. 『지방재정과 지방세』, 통권 제26호, 한국지방재정공제회, pp.174~186.
- 이상범. 2010. 지방소비세 도입에 따른 지방재정조정제도의 형평화 효과. 『지방재정과 지방세』, 통권 제28호, 한국지방재정공제회, pp.41~60.
- 이상용·라휘문. 2003. 국세와 지방세의 합리적 재배분방안. 『지방행정연구』, 제17권 제1호 . 통권53호. , 한국지방행정연구원, pp.131-158.
- 이영희·김대영. 2009. 『분권축진을 위한 지방세제 개편방안』, 한국지방행정연구원, 2009.12.
- 이영희·김대영·이삼주·유태현. 2009. 『미래지향적 비과세·감면 모델 정립』, 한국지방행정연구원, 2009. 6.
- 이원희. 2009. 지방소득·소비세 도입에 따른 지방재정 구조개편. 한국지방재정학회 특별 세미나.
- 이재원. 2011. 사회복지분야 지방재정여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제. 사회복지분야 국가와 지방의 자원분담체계 개선, 2011년 지방재정세미나 자료집.
- 정병순 외2인. 2003. 『국가와 지방간 자원 재배분 방안 연구: 서울시를 중심으로』. 서울시정개발연구원.
- 조임근. 2003. 서울시 자치구 재정 불균등 완화방안. 사회과학논총 제 6집 129-141.
- 조임근. 2010. 지방재정의 건전성 분석에 관한 연구: 자치구 사회복지재정을 중심으로. 한국정책연구 10:3 419-435.
- 주만수·최병호. 2009. 지방소비세 도입의 논리와 한계, 그리고 극복방안. 『지방행정연구』, 제23권 제2호, 한국지방행정연구원, pp.133~163.
- 최병호. 2010. 지방소득·소비세 도입에 따른 지방재정제도의 변화와 개편 방향. 『지방재정과 지방세』, 통권 제28호, 한국지방재정공제회, pp.3~22.
- 최병호. 2010. 지방소비세 도입의 자원배분효과 분석, 『한국경제연구』, 제28권 제3호, 한국경제연구학회, pp.149~182.
- 최병호. 2011. 조세할당 원칙과 지방소득세제의 개편”, 지방재정분권 강화방안 마련을 위한 지방재정세미나 발표 논문.
- 최병호. 2011. 지방복지재정 확충을 위한 비례적 지방소득세 도입방안. 지방 복지재정 확충을 위한 지방소득세제 개혁방향 토론회 자료집.
- 최병호·정종필. 2007. 재정형평화교부금체계의 문제점과 개편 방향: 부동산교부세제도와 자치구 재정문제를 중심으로. 한국지방재정학회 학술대회 발표논문집.
- 한상우. 2007. 서울특별시 자치구 간 재정불균형 완화방안. 한국유럽행정학회보 4:1 37-60.
- 한재명·유태현. 2006. 『한국 지방세제 변천에 관한 연구』, 서울시립대학교 지방세연구소,

2006.12.

행정안전부. 2009. 「지방소비세·지방소득세 도입계획」, 2009.9.

행정안전부. 2010. 『2010년도 지방자치단체 예산개요』, 2010.

행정안전부. 2010. 『지방세 선진화·전문화를 위한 지방세제 개편』, 2010. 5.

행정안전부. 2007. 『지방세 중장기 발전방안』, 2007.9.

김상미. 2006. 지방의회의 역할 정립을 위한 실증적 연구: enabling 정부를 중심으로. 정부  
학연구 12:2 245-280.

김순은. 2005. 지방자치와 지방의회의 역할. 한국거버넌스학회 2005년 하계 기획세미나  
111-141.

김태식. 2000. 충청북도의 지역발전을 위한 지방의회의 정치리더십 정치정보연구 3:2  
243-274.

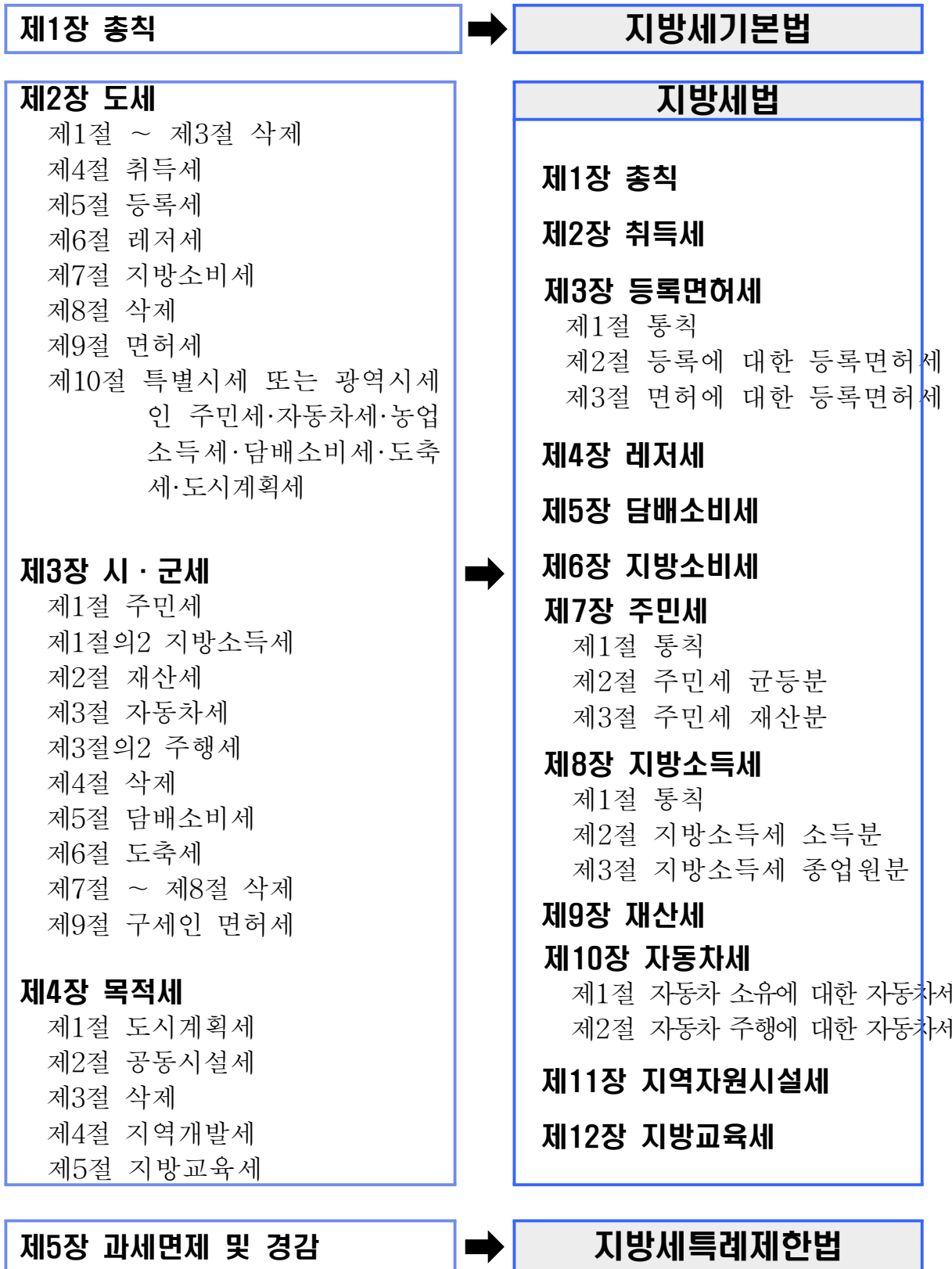
김병준. 2000. 한국지방자치론. 법문사.

<http://lofin.mopas.go.kr>

<http://www.moleg.go.kr>

<http://www.mopas.go.kr>

# 〈부록 1〉 개편 지방세법 편제의 기본 체계





## 〈부록2〉 지방자치단체별 세목변경

구 분	현 행		개 선	
	특별시	광역시	특별시	광역시
특별 시세 광역시 시세	①취득세 ②등록세 ③레저세 ④담배소비세 ⑤자동차세 ⑥주행세 ⑦도축세 ⑧공동시설세 ⑨지역개발세 ⑩도시계획세 ⑪지방교육세 ⑫주민세(균등분) ⑬지방소득세(소득 분) ⑭지방소비세	①취득세 ②등록세 ③레저세 ④담배소비세 ⑤자동차세 ⑥주행세 ⑦도축세 ⑧공동시설세 ⑨지역개발세 ⑩도시계획세 ⑪지방교육세 ⑫주민세(균등분) ⑬지방소득세(소득 분) ⑭지방소비세	①취득세 ②담배소비세 ③레저세 ④자동차세 ⑤지역자원시설세 ⑥지방교육세 ⑦주민세(균등분,재 산분) ⑧지방소득세(소득분,종업 원분) ⑨지방소비세	①취득세 ②담배소비세 ③레저세 ④자동차세 ⑤지역자원시설세 ⑥지방교육세 ⑦주민세(균등분) ⑧지방소득세(소득 분) ⑨지방소비세
자치 구세	①재산세 ②면허세 ③주민세(재산분) ④지방소득세(종업원분)	①재산세 ②면허세 ③주민세(재산분) ④지방소득세(종업원 분)	①재산세 <sup>79)</sup> ②등록면허세	①재산세 ②등록면허세 ③주민세(재산분) ④지방소득세(종업원 분) <sup>80)</sup>

도 세	①취득세      ②등록세 ③면허세      ④레저세 ⑤공동시설세 ⑥지역개발세 ⑦지방교육세 ⑧지방소비세	① 취득세      ② 등록면허세 ③ 레저세      ④ 지역자원시설세 ⑤ 지방교육세      ⑥ 지방소비세
사군 세	①재산세      ②도시계획세 ③자동차세      ④주행세 ⑤담배소비세      ⑥도축세 ⑦주민세(균등분,재산분) ⑧지방소득세(소득분, 종업원분)	① 재산세      ② 자동차세 ③ 담배소비세      ④ 주민세(균등분,재산분) ⑤ 지방소득세(소득분,종업원분)

79) 특별시는 특례에 의해 재산세에 통합된 종전 도시계획세분이 특별시세수로 귀속된다(지방세기본법안 9

<부표 1> 2010년도 세목별·구별 서울특별시세 및 구세 징수실적

단위 : 백만원, %

구분	합계	특별시세소계	취득세	등록세	주민세	지방소득세	특별시재산세	자동차세	도축세
합계	12,074,840	10,953,331	1,347,609	1,608,565	-74,543	2,889,771	813,907	586,198	5,024
서울특별시	1,662,641	1,662,641	-210	-89	-1,719	-	-	-1	-
종로	513,140	460,719	55,422	63,900	-4,850	230,161	31,760	11,260	-
중구	985,789	896,971	95,507	127,273	-29,024	541,893	43,660	16,038	-
용산	432,422	389,011	76,215	76,397	-1,324	103,270	35,089	14,780	-
성동	256,485	231,479	47,984	54,840	-194	31,574	19,971	16,821	-
광진	210,261	187,935	28,402	36,703	-9	34,953	19,213	18,198	-
동대문	243,849	220,980	40,956	40,362	-659	32,877	18,676	16,273	-
중랑	158,649	145,452	22,862	29,914	411	13,921	11,308	16,487	-
성북	262,784	241,886	52,527	46,766	-805	42,884	18,154	21,941	-
강북	133,248	121,621	23,356	24,944	73	13,234	10,062	12,073	-
도봉	144,978	132,015	19,018	25,684	204	14,705	10,834	16,907	-
노원	218,083	197,235	29,230	38,648	-251	27,770	17,771	29,262	-
은평	218,543	202,153	55,383	45,737	5	20,785	14,157	19,792	-
서대문	193,966	175,838	30,578	41,293	-1,437	32,772	14,987	15,031	-
마포	360,492	322,729	56,997	68,529	-288	75,750	26,633	21,405	-
양천	307,088	276,330	38,934	57,652	-1,883	56,591	25,839	28,487	-
강서	332,578	293,672	52,341	69,115	-297	45,969	25,167	29,476	-
구로	260,796	234,479	41,251	46,746	-289	47,231	18,846	23,678	-
금천	220,932	198,453	34,107	53,633	-386	47,294	11,718	12,413	-
영등포	699,919	624,877	76,225	44,946	-9,305	325,179	37,405	29,990	-
동작	222,585	200,273	36,406	39,823	-281	37,375	17,907	19,242	-
관악	219,826	198,471	34,307	39,462	113	25,543	17,917	21,453	-
서초	966,878	846,382	110,285	138,302	-5,972	289,321	90,717	41,466	-
강남	1,855,646	1,623,510	168,613	247,461	-13,581	647,639	168,854	62,154	-
송파	677,774	586,137	73,937	95,770	-1,765	114,252	78,186	46,014	5,024
강동	315,478	282,084	46,980	54,753	-1,030	36,826	29,075	25,560	-
변이계수	0.92	0.90	0.61	0.74	-2.19	1.45	1.06	0.50	-

구분	레저세	지방소비세	담배소비세	주행세	도시계획세	지역개발세	공동시설세	지방교육세	과년도수입
합계	129,429	427,677	565,227	345,884	897,676	385	152,883	1,097,411	160,227
서울특별시	-	427,677	565,227	345,884	-	-	-	282,571	43,299
종로	4,362	-	-	-	29,948	13	5,485	29,013	4,245
중구	1,320	-	-	-	40,223	17	9,178	47,420	3,467
용산	6,425	-	-	-	36,074	5	4,306	34,655	3,119
성동	5,451	-	-	-	24,233	13	3,744	24,484	2,557
광진	-	-	-	-	24,204	25	4,156	18,918	3,174
동대문	16,471	-	-	-	23,104	12	4,291	25,314	3,303
중랑	10,461	-	-	-	15,823	7	2,663	17,880	3,715
성북	3,565	-	-	-	24,794	10	3,804	23,677	4,569
강북	5,660	-	-	-	13,244	12	2,309	13,752	2,902
도봉	7,933	-	-	-	14,638	10	2,588	16,556	2,938
노원	-	-	-	-	24,284	22	4,228	21,629	4,641
은평	-	-	-	-	19,377	15	3,105	19,645	4,151
서대문	-	-	-	-	18,880	12	3,138	17,786	2,799
마포	477	-	-	-	31,556	8	6,844	29,520	5,298
양천	-	-	-	-	33,295	12	5,368	26,877	5,156
강서	-	-	-	-	30,592	18	6,077	29,297	5,919
구로	-	-	-	-	24,541	10	6,130	22,340	3,996
금천	-	-	-	-	15,585	8	5,119	16,621	2,341
영등포	24,807	-	-	-	40,704	25	10,228	40,235	4,438
동작	-	-	-	-	23,506	5	3,543	19,511	3,237
관악	4,357	-	-	-	23,970	10	4,930	22,018	4,392
서초	-	-	-	-	90,392	41	13,330	71,266	7,234

조3항). 반면 광역시는 도시계획세분도 자치구로 귀속되도록 하였다.

80) 광역시는 특례에 의해 광역시세인 주민세(재산분)와 지방소득세(종업원분)로 통합된 종전 사업소세분(재산할, 종업원할)을 자치구세로 세수귀속 유지하도록 하였다(지방세기본법안 11조).

강남	17,520	-	-	-	154,651	25	23,816	130,656	15,700
송파	8,419	-	-	-	84,112	31	9,895	63,666	8,596
강동	12,200	-	-	-	35,945	19	4,610	32,104	5,042
변이계수	0.77	-	-	-	0.86	0.57	0.75	0.76	0.58

(표 계속)

구분	구세 소계	면허세	주민세	지방소득세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입
합계	1,121,509	20,034	16,340	254,481	815,420	-817	-1,992	18,044
서울특별시	-	-	-	-	-	-	-	-
종로	52,421	838	796	16,979	31,773	-4	-64	2,104
중구	88,818	986	1,629	42,493	43,300	-94	-52	555
용산	43,412	723	378	6,745	35,086	0	-18	498
성동	25,006	554	556	3,535	19,970	0	11	380
광진	22,325	609	343	2,479	19,078	-572	-17	405
동대문	22,869	658	276	2,856	18,694	0	-8	355
중랑	13,197	576	174	1,059	11,168	-97	-18	336
상북	20,899	562	223	1,586	18,093	0	-157	592
강북	11,627	441	185	761	10,014	0	0	227
도봉	12,963	422	173	1,224	10,828	0	-4	321
노원	20,848	616	326	1,829	17,745	0	0	333
은평	16,391	570	158	1,195	14,069	-1	-8	408
서대문	18,129	487	192	1,911	15,135	0	1	403
마포	37,763	901	612	8,977	26,680	-1	-50	643
양천	30,757	645	403	3,136	25,849	0	-9	733
강서	38,906	870	649	9,079	27,732	-8	3	581
구로	26,317	771	635	5,692	18,825	0	-76	471
금천	22,479	585	899	9,014	11,719	0	-9	271
영등포	75,043	1,643	1,409	34,071	37,360	0	-45	606
동작	22,322	499	307	3,347	17,859	-1	-1	313
관악	21,354	683	415	1,936	17,892	0	-36	465
서초	120,496	1,318	1,502	26,191	90,312	-4	-151	1,329
강남	232,136	2,116	2,812	54,461	168,984	-25	-49	3,836
송파	91,636	1,231	946	11,148	78,250	-9	-1,215	1,285
강동	33,395	731	344	2,778	29,005	0	-18	555
변이계수	1.07	0.50	0.95	1.39	1.05	-3.53	-3.02	1.07

자료 : 서울특별시, 『지방세정연감』, 2011

<부표 2> 2010년도 세목별·구별 1인당 서울특별시세 및 구세 징수실적

단위 : 천원, %

구분	합계	특별시세소계	취득세	등록세	주민주세	지방소득세	특별시재산세	자동차세	도축세
합계	1,170.9	1,062.1	130.7	156.0	-7.2	280.2	78.9	56.8	0.5
서울특별시	161.2	161.2	0.0	0.0	-0.2	-	-	0.0	-
종로	3,008.2	2,700.9	324.9	374.6	-28.4	1,349.3	186.2	66.0	-
중구	7,421.9	6,753.2	719.1	958.2	-218.5	4,079.8	328.7	120.7	-
용산	1,766.0	1,588.8	311.3	312.0	-5.4	421.8	143.3	60.4	-
성동	829.8	748.9	155.2	177.4	-0.6	102.2	64.6	54.4	-
광진	560.0	500.5	75.6	97.8	0.0	93.1	51.2	48.5	-
동대문	664.8	602.5	111.7	110.0	-1.8	89.6	50.9	44.4	-
중랑	371.1	340.3	53.5	70.0	1.0	32.6	26.5	38.6	-
성북	537.5	494.7	107.4	95.6	-1.6	87.7	37.1	44.9	-
강북	384.5	351.0	67.4	72.0	0.2	38.2	29.0	34.8	-
도봉	393.6	358.4	51.6	69.7	0.6	39.9	29.4	45.9	-
노원	356.8	322.7	47.8	63.2	-0.4	45.4	29.1	47.9	-
은평	447.7	414.2	113.5	93.7	0.0	42.6	29.0	40.5	-
서대문	597.7	541.8	94.2	127.2	-4.4	101.0	46.2	46.3	-
마포	919.9	823.6	145.5	174.9	-0.7	193.3	68.0	54.6	-
양천	614.2	562.7	77.9	115.3	-3.8	113.2	51.7	57.0	-
강서	579.3	511.5	91.2	120.4	-0.5	80.1	43.8	51.3	-
구로	615.5	553.4	97.3	110.3	-0.7	111.5	44.5	55.9	-
금천	901.0	809.4	139.1	218.7	-1.6	192.9	47.8	50.6	-
영등포	1,720.4	1,536.0	187.4	110.5	-22.9	799.3	91.9	73.7	-
동작	552.7	497.3	90.4	98.9	-0.7	92.8	44.5	47.8	-
관악	413.6	373.5	64.6	74.3	0.2	48.1	33.7	40.4	-
서초	2,224.1	1,947.0	253.7	318.1	-13.7	665.5	208.7	95.4	-
강남	3,255.0	2,847.8	295.8	434.1	-23.8	1,136.0	296.2	109.0	-
송파	989.0	855.3	107.9	139.8	-2.6	166.7	114.1	67.1	7.3
강동	641.4	573.5	95.5	111.3	-2.1	74.9	59.1	52.0	-
변이계수	1.23	1.24	0.92	1.02	-3.27	2.07	0.97	0.37	-

구분	레저세	지방소비세	담배소비세	주행세	도시계획세	지역개발세	공동시설세	지방교육세	과년도수입
합계	12.6	41.5	54.8	33.5	87.0	0.0	14.8	106.4	15.5
서울특별시	-	41.5	54.8	33.5	-	-	-	27.4	4.2
종로	25.6	-	-	-	175.6	0.1	32.2	170.1	24.9
중구	9.9	-	-	-	302.8	0.1	69.1	357.0	26.1
용산	26.2	-	-	-	147.3	0.0	17.6	141.5	12.7
성동	17.6	-	-	-	78.4	0.0	12.1	79.2	8.3
광진	-	-	-	-	64.5	0.1	11.1	50.4	8.5
동대문	44.9	-	-	-	63.0	0.0	11.7	69.0	9.0
중랑	24.5	-	-	-	37.0	0.0	6.2	41.8	8.7
성북	7.3	-	-	-	50.7	0.0	7.8	48.4	9.3
강북	16.3	-	-	-	38.2	0.0	6.7	39.7	8.4
도봉	21.5	-	-	-	39.7	0.0	7.0	45.0	8.0
노원	-	-	-	-	39.7	0.0	6.9	35.4	7.6
은평	-	-	-	-	39.7	0.0	6.4	40.2	8.5
서대문	-	-	-	-	58.2	0.0	9.7	54.8	8.6
마포	1.2	-	-	-	80.5	0.0	17.5	75.3	13.5
양천	-	-	-	-	66.6	0.0	10.7	53.8	10.3
강서	-	-	-	-	53.3	0.0	10.6	51.0	10.3
구로	-	-	-	-	57.9	0.0	14.5	52.7	9.4
금천	-	-	-	-	63.6	0.0	20.9	67.8	9.5
영등포	61.0	-	-	-	100.1	0.1	25.1	98.9	10.9
동작	-	-	-	-	58.4	0.0	8.8	48.4	8.0
관악	8.2	-	-	-	45.1	0.0	9.3	41.4	8.3
서초	-	-	-	-	207.9	0.1	30.7	163.9	16.6
강남	30.7	-	-	-	271.3	0.0	41.8	229.2	27.5
송파	12.3	-	-	-	122.7	0.0	14.4	92.9	12.5
강동	24.8	-	-	-	73.1	0.0	9.4	65.3	10.3
변이계수	0.69	-	-	-	0.78	0.66	0.85	0.84	0.49

(표 계속)

구분	구세 소계	면허세	주민세	지방소득세	재산세	종합토지세	사업소세	과년도수입
합계	108.8	1.9	1.6	24.7	79.1	-0.1	-0.2	1.7
서울특별시	-	-	-	-	-	-	-	-
종로	307.3	4.9	4.7	99.5	186.3	0.0	-0.4	12.3
중구	668.7	7.4	12.3	319.9	326.0	-0.7	-0.4	4.2
용산	177.3	3.0	1.5	27.5	143.3	0.0	-0.1	2.0
성동	80.9	1.8	1.8	11.4	64.6	0.0	0.0	1.2
광진	59.5	1.6	0.9	6.6	50.8	-1.5	0.0	1.1
동대문	62.4	1.8	0.8	7.8	51.0	0.0	0.0	1.1
중랑	30.9	1.3	0.4	2.5	26.1	-0.2	0.0	0.8
성북	42.7	1.2	0.5	3.2	37.0	0.0	-0.3	1.2
강북	33.6	1.3	0.5	2.2	28.9	0.0	0.0	0.7
도봉	35.2	1.1	0.5	3.3	29.4	0.0	0.0	0.9
노원	34.1	1.0	0.5	3.0	29.0	0.0	0.0	0.5
은평	33.6	1.2	0.3	2.4	28.8	0.0	0.0	0.8
서대문	55.9	1.5	0.6	5.9	46.6	0.0	0.0	1.2
마포	96.4	2.3	1.6	22.9	68.1	0.0	-0.1	1.6
양천	61.5	1.3	0.8	6.3	51.7	0.0	0.0	1.5
강서	67.8	1.5	1.1	15.8	48.3	0.0	0.0	1.0
구로	62.1	1.8	1.5	13.4	44.4	0.0	-0.2	1.1
금천	91.7	2.4	3.7	36.8	47.8	0.0	0.0	1.1
영등포	184.5	4.0	3.5	83.7	91.8	0.0	-0.1	1.5
동작	55.4	1.2	0.8	8.3	44.3	0.0	0.0	0.8
관악	40.2	1.3	0.8	3.6	33.7	0.0	-0.1	0.9
서초	277.2	3.0	3.5	60.2	207.7	0.0	-0.3	3.1
강남	407.2	3.7	4.9	95.5	296.4	0.0	-0.1	6.7
송파	133.7	1.8	1.4	16.3	114.2	0.0	-1.8	1.9
강동	67.9	1.5	0.7	5.6	59.0	0.0	0.0	1.1
변이계수	1.17	0.68	1.29	1.92	0.96	-3.20	-2.22	1.26

주: 1)자치구별 1인당 세수를 산정할 때 이용한 인구는 2010.12.31일 기준 주민등록인구(외국인 제외)임

2)변이계수는 서울시 25개 자치구를 대상으로 세목별 징수액 간 표준편차를 그 평균으로 나누어 산정

하며, 관련 세수가 자치구 간에 얼마나 균등하게 분포되어 있는가를 보여주는 지표임

자료 : 서울특별시, 『지방세정연감』, 2011

<부표 3> 연도별 재산세 징수실적 현황

(자치구별 세수기준 : 억원)

단위 : 억원, 천원, %

구분	2008			2009			2010		
	특별사재산세	재산세	소계	특별사재산세	재산세	소계	특별사재산세	재산세	소계
합계	6,398	9,602	16,000	6,637	8,071	14,709	8,139	8,154	16,293
종로	249	372	620	277	337	614	318	318	635
중구	329	492	822	378	461	840	437	433	870
용산	271	407	678	282	341	623	351	351	702
상동	147	221	368	168	205	373	200	200	399
광진	158	235	393	163	198	362	192	191	383
동대문	143	214	357	165	201	366	187	187	374
중랑	87	131	218	99	121	220	113	112	225
성북	141	211	352	156	190	346	182	181	362
강북	76	114	190	87	106	193	101	100	201
도봉	87	130	217	94	115	210	108	108	217
노원	132	199	331	154	188	342	178	177	355
은평	99	148	247	117	143	260	142	141	282
서대문	115	172	287	126	154	280	150	151	301
마포	195	293	488	218	264	482	266	267	533
양천	237	354	591	200	240	440	258	258	517
강서	202	326	529	218	289	507	252	277	529
구로	144	216	360	163	199	363	188	188	377
금천	85	127	212	98	119	217	117	117	234
영등포	293	438	731	306	372	678	374	374	748
동작	139	207	345	153	187	340	179	179	358
관악	136	204	340	155	190	345	179	179	358
서초	750	1,121	1,871	702	846	1,547	907	903	1,810
강남	1,314	1,966	3,279	1,319	1,532	2,911	1,689	1,680	3,378
송파	640	961	1,602	603	727	1,330	782	783	1,564
강동	228	342	571	235	286	522	291	290	581
변이계수	1.07	1.06	1.07	1.00	0.99	0.99	1.06	1.05	1.06
최고/최저	17.3	17.2	17.2	15.2	15.0	15.1	16.8	16.9	16.8

(자치구별 1인당 세수기준 : 천원)

구분	2008			2009			2010		
	특별사재산세	재산세	소계	특별사재산세	재산세	소계	특별사재산세	재산세	소계
합계	63	94	157	65	79	144	79	79	158
종로	146	218	363	164	200	364	186	186	372
중구	253	378	630	292	356	649	329	326	655
용산	114	171	285	118	143	261	143	143	287
상동	47	70	117	55	67	121	65	65	129
광진	42	63	105	44	53	97	51	51	102
동대문	39	58	97	45	56	101	51	51	102
중랑	20	31	51	23	29	52	26	26	53
성북	30	45	74	33	40	73	37	37	74
강북	22	33	56	25	31	57	29	29	58
도봉	23	35	58	26	31	57	29	29	59
노원	21	32	54	25	31	56	29	29	58
은평	22	32	54	25	31	56	29	29	58
서대문	35	52	86	39	47	86	46	47	93
마포	51	76	127	57	69	126	68	68	136
양천	47	70	118	40	48	88	52	52	103
강서	35	57	92	38	50	88	44	48	92
구로	34	51	86	39	47	86	44	44	89
금천	34	51	86	40	49	89	48	48	96
영등포	72	107	179	75	92	167	92	92	184
동작	35	52	86	39	47	86	44	44	89
관악	25	38	64	29	36	65	34	34	67
서초	185	276	460	165	199	364	209	208	416
강남	235	352	588	235	283	518	296	296	593
송파	96	144	239	88	107	195	114	114	228
강동	49	73	122	49	59	108	59	59	118
변이계수	0.977	0.974	0.975	0.971	0.967	0.968	0.968	0.964	0.966
최고/최저	12.4	12.3	12.3	12.5	12.5	12.5	12.4	12.5	12.5

주: 1) 자치구별 1인당 세수를 산정할 때 이용한 인구는 연도 말(12.31) 기준 주민등록인구(외국인 제외)임  
 2) 변이계수는 서울시 25개 자치구를 대상으로 세목별 징수액 간 표준편차를 그 평균으로 나누어 산정하며, 관련 세수가 자치구 간에 얼마나 균등하게 분포되어 있는가를 보여주는 지표임

서 명(書名) : 서울시 재정건전화를 위한 지방세제 개선방안

출 판 : 2012년 2월 27일

연 구 진 : 책임연구원 김재훈  
공동연구원 유태현, 조임곤

발 행 인 : 서울특별시의회의장

발 행 처 : 서울특별시의회 입법담당관

연 락 사 항 : 서울특별시의회

주소 서울특별시 중구 태평로 1가 서울특별시의회  
전화 02-3702-1554 전송 02-3702-1560

한국지방자치학회

주소 서울특별시 강남구 역삼동 635-4 과학기술회관 본관 303호  
전화 02-567-3372 전송 02-3453-2407

**『본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있음을  
알려드립니다.』**