

서울특별시 자치구 간 재정불균형 완화를 위한 「지방세기본법」 개정 촉구 건의안 검 토 보 고

1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 2463
- 발 의 자 : 김용석 의원 외 23명
- 발 의 일 : 2021년 5월 27일
- 회 부 일 : 2021년 6월 1일

2. 주문

- 서울특별시의회는 자치구 간 재정불균형을 완화하기 위해, 「지방세법」에 따라 산출된 재산세액 중 특별시분 재산세액을 100분의 50에서 100분의 60으로 상향조정하는 「지방세기본법」의 조속한 개정을 강력히 건의함.

3. 제안이유

- 서울시는 자치구 간 세입격차를 줄이기 위해 2008년부터 ‘공동과세제도’를 도입하여 시행하고 있다. 공동과세제도는 자치구세인 재산세를 서울시와 자치구의 공동세로 서울시 전체의 재산세를 과세하여 그 중 50%를 특별시분 재산세로 징수하여 이를 25개 자치구에 균등배분하는 방식임.
- 실제로 공동과세제도를 도입하기 전인 2007년 재산세는 강남 2,560억원, 강북 175억원으로 14.6배 차이였지만, 공동과세 적용 후 2008년 재산세는

강남 1,570억원, 강북 332억원으로 4.7배 격차로 줄어들었음.

- 재산세 공동과세분의 비중은 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 50%로 순차적으로 확대된 후 10년째 50%의 비율을 유지해오고 있는 사이에 2020년 수입규모는 강남 6,512억원 강북 298억원으로 21.8배 격차가 더 벌어졌으며, 공동과세분을 적용하더라도 강남 3,870억원, 강북 763억원으로 5배 이상 차이로 재정불균형은 날로 심해지고 있는 실정임.
- 이에 서울특별시의회 의원 일동은 자치구 간 재정불균형을 완화하기 위해, 「지방세법」에 따라 산출된 재산세액 중 특별시분 재산세액을 100분의 50에서 100분의 60으로 상향조정하는 「지방세기본법」의 조속한 개정을 강력히 건의함.

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「지방세기본법」

5. 이송처

가. 국회, 행정안전부

보고 구분 재산세는 같은 조 제 3항의 보통세인 구세로 본다. ③ (생략)	----- ----- ③ (현행과 같음)
---	------------------------------

- 재산세는 「지방세기본법」(제8조)에 따라 구세(區稅)로서 특별시·광역시
 내의 자치구세로 규정되어 있음.

「지방세기본법」

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지방자치단체”란 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도·시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)를 말한다. (이하 생략)

제8조(지방자치단체의 세목) ① 특별시세와 광역시세는 다음 각 호와 같다.

② (생략)

③ 구세는 다음 각 호와 같다.

1. 등록면허세

2. 재산세

④ (이하 생략)

- 자치구 간의 심각한 재산세 세입격차(최대 15배¹⁾)로 인한 재정불균형
 상태에 대한 문제가 대두되어 구 「지방세법」 개정(2007.7.20.)을 통하여
 2008년부터 특별시의 관할구역 안에 있는 구(區) 재산세의 50%를
 ‘특별시분 재산세’로 과세하여 이를 자치구에 균등하게 교부하는
 ‘재산세 공동과세’ 제도가 운영되고 있음.

※ 재산세 중 특별시분 재산세 비율 : 2008년 40%, 2009년 45%, 2010년 이후 50%

※ 이후, 재산세 공동과세 제도 규정이 「지방세기본법」(제정, 2011.1.1.)으로 이관 규정

1) 서울시 자치구 재산세 공동과세의 공법적 과제, 김남철, 지방자치법연구 통권 제31호, 2011. 9.

< 재산세 공동과세 추진경과 >

- 구세인 종합토지세와 시세인 담배소비세의 세목교환안(정부입법안, 1995.11.2) 무산
- 김근태의원(1996.12.6.), 이상수의원(2001.11.28.) 세목교환안을 발의하였으나 폐기
- 재산세 공동과세안 발의(김충환의원 2005.12.5.) → “공동과세” 결정(2007.7.)

구 지방세법 [시행 2007. 7. 20.] [법률 제8540호, 2007. 7. 20., 일부개정]

◇ 개정이유

재산세의 세수 격차로 인한 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시의 관할구역 안에 있는 구(區)의 재산세를 “특별시 및 구세인 재산세”로 하여 공동과세할 수 있도록 함.

◇ 주요내용

가. 특별시 관할 구역 안 재산세의 공동과세(법 제6조의2 및 제6조의3 신설)

특별시 자치구(區) 간의 심각한 재정불균형상태를 해소하기 위하여 특별시의 관할구역 안에 있는 구의 경우에 재산세(선박 및 항공기에 대한 재산세를 제외한다)를 “특별시 및 구세인 재산세”로 하고, 특별시장은 특별시분 재산세 전액을 관할구역 안의 자치구에 교부하도록 함.

- 2020회계연도 결산 결과 각 자치구에서 징수한 총 재산세(도시지역분, 지역자원시설세, 지방교육세 제외)는 3조 7백억원으로, 서울시는 이 중 절반인 1조 5,350억원을 공동재산세로 징수한 후 이를 다시 각 구에 614억원씩 교부하였음.

< 서울시 공동재산세 전출금 교부(균등)_세출결산> (단위 : 백만원)

구분	2020년	2019년	2018년	2017년	2016년
교부액	1,577,165	1,300,009	1,165,213	1,077,375	982,902

※ 연도별 추가 세입 정산으로 실제 회계연도별 특별시분 재산세 징수액과 차이 있음.

- 재산세가 전액 구세라면 강남구 재산세 세입은 6,512억원, 강북구는 298억원으로 세입격차가 21.9배에 달하고 있으며,
- 재산세 공동과세로 인한 재산세 세입액은 강남구 3,870억원, 강북

구는 763억원으로 조정되어 세입격차가 5.1배로 완화되는 효과가 나타나고 있음(붙임 2).

- 2020회계연도 재산세 세입을 기준으로, 본 건의안을 적용하여 특별시분 재산세를 100분의 50에서 100분의 60으로 상향 조정할 경우 자치구 간 재정 불균형 상태의 완화 효과를 살펴보면,
 - 특별시분 재산세 규모는 현행(1조 5,350억원) 대비 20.0%(3,070억원) 증가한 1조 8,420억원 수준으로
 - 이를 각 자치구에 736억 8천만원씩 균등 교부할 경우, 재산세 공동과세로 인한 최종 재산세 세입액은 강남구 3,342억원(△528억원), 강북구는 856억원(증 93억원)으로 조정되어 세입격차가 현행 5.1배에서 3.9배(△1.2)로 완화될 것으로 전망됨(붙임 3).
- 따라서 현행 공동재산세 제도에 따른 자치구 재산세 세입의 편차가 상대적으로 최고 5배 내외의 수준을 유지하고 있다고는 하나, 재산세 세입의 절대적 규모 격차는 지속 확대되고 있는바,

< 재산세수입 관련 자치구 간 재정격차 추이 > (단위 : 억원)

비고	강남구	강북구	차액	배수
2018년도	2,869	610	2,259	4.7배
2019년도	3,400	689	2,711	5.0배
2020년도	3,870	673	3,197	5.1배

< 특별시분 재산세 제도에 따른 자치구 간 재정격차 완화 실적 > (결산액 기준)

2018년도	○강남, 강북구 간 재산세 세입격차가17.7배(강남4,792억, 강북 271억)에서 4.7배(강남2,869억, 강북610억)로 완화
2019년도	○강남, 강북구 간 재산세 세입격차가20.1배(강남5,712억, 강북 284억)에서 5.0배(강남3,400억, 강북686억)로 완화
2020년도	○강남, 강북구 간 재산세 세입격차가21.9배(강남6,512억, 강북 298억)에서 5.1배(강남3,870억, 강북763억)로 완화

- 이로 인한 서울시 내의 자치구 간의 재정불균형 완화를 위해 당초 재산세 총액에서 특별시분 재산세액을 현행 100분의 50에서 100분의 60으로 상향 조정할 수 있도록 「지방세기본법」이 개정 될 경우 자치구 간 세수격차 완화에 기여할 것으로 보여짐.
- 다만, 자치구세인 재산세에 대하여 법에 의한 일방적인 상향 조정이 기초자치단체의 재정자주권 침해 소지와, 세수가 대폭 감소하는 일부 자치구의 반대 등 자치구 간 갈등의 소지는 있을 것으로 사료됨.
- 또한, 본 특별시분 재산세를 포함한 자치구 전출금의 조정은 서울시 일반조정교부금(붙임 4)의 산정·배분을 수반하게 되는바, 이에 대한 효과도 함께 검토되어야 할 것으로 사료됨.

(참고자료) 재무국 검토의견 (세제과-7631, 2021.6.3.)

- 재산세 공동과세 비율 확대는 자치구 내에서 재원이 이전되는 문제이므로 자치구 간 협의가 필요한데, 강남구 등 세수가 대폭 감소하는 일부 자치구에서 반대 의견을 표명하고 있는 상황으로 자치구 간 갈등 예상
- 재산세는 자치구세이며 자치구의 주요재원으로서 공동과세 비율 상향은 자치구 간 충분한 논의를 거쳐 신중한 접근이 필요함

- 한편, 본 건의안에 대한 시의원(김평남, 도시안전건설위원회 부위원장, 강남구 제2선거구)의 반대 의견(붙임1)이 접수되어 있음.

전문위원	김태한	입법조사관	최석훈
------	-----	-------	-----

동 일부개정법률안은 재산세 공동과세율 인상안을 통해 강남구에 대한 일방적이고 부당한 희생을 전제로 하고 있으며, 이는 서울특별시와 자치구간의 재정조정제도의 기본 취지에 부합하지 않음은 물론 기초자치단체로서 강남구의 현실을 도외시 하고 자치재정권을 심각하게 침해하고 있습니다.

2008년부터 서울시에서만 시행되고 있는 재산세 공동과세 제도는 25개 자치구의 재정력 편차를 줄이기 위해 자치구에서 걷은 재산세 절반을 서울시가 공동 관리하여 각 자치구에 균등하게 배분하는 제도입니다. 이 제도를 통해 강남구는 연간 2000억 원 이상을 타 자치구들을 위한 재원으로 기여하고 있으면서도 지금까지 조정교부금은 전혀 지원받지 못하고 있는 실정입니다. 한편 서울시는 재산세가 감소한 자치구를 포함하여 강남구를 제외한 24개 자치구에 대해 매년 시 보통세의 22.6%에 해당하는 2조 9580억 원(2020년 기준)의 조정교부금을 지원에 오고 있습니다.

2021년 본예산 기준 주민 1인당 구세 부담액은 도봉구 28만 원, 강남구 83만 6천 원입니다.
주민 1인당 세출 예산액은 도봉구 202만 3천 원, 강남구 201만 5천 원입니다.
조정교부금, 보조금 보조 비율 차등 적용 등 서울시의 재정조정 제도로 이미 서울시 자치구간 재정력은 균형을 이루고 있음을 보여주는 수치입니다.

기초자치단체로서 강남구에 대한 각종 보조금 사업에 대한 차등지원과 자치구 재정조정제도 등 현행 자치재정제도는 그대로 둔 채 재산세 공동과세분을 60% 상향하게 되면, 재산세가 감소되는 7개 자치구¹⁾ 중 6개 자치구는 재산세 감소로 인한 재정부족액을 일반조정교부금으로 교부 받게 됩니다.

1) 중구, 용산구, 마포구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구

결과적으로, 유일하게 강남구 1개 자치구만 재원이 감소되고 그 재원을 가지고 24개 자치구로 배분되어지는 것입니다. 24개 자치구는 재원 증가액이 약 20억 원 내외로 그다지 크지 않지만 강남구는 약 500억 원 이상 대규모 재원 축소로 이어져 재정운영이 어렵게 되므로 이는 자치구 재정권을 지나치게 침해하는 것이라 아니 할 수 없습니다.

또한, 특정 1개 자치구의 재원만을 가지고 열악한 자치구에 재정을 지원하겠다고 하는 것은 자치구 재정조정 제도의 취지에도 맞지 않는 것입니다.

그동안 강남구와 강남구민들은 중앙정부나 서울시가 내세우고 있는 25개 자치구의 균형발전에 뜻을 함께 해 왔습니다.

그리고 강남구가 우리나라 대표도시, 제1의 도시로 발전하는데 정부의 특별한 투자와 배려가 있었음을 잘 알고 있습니다.

이러한 인식을 기반으로 지난 40여 년간 강남구의 성장과 발전의 결실을 전체 서울시 차원에서 함께 하기 위해 공동과세율 50%를 통한 재산세 공동과세 제도를 수용해 왔습니다.

하지만 세수확대 등 재정력 확충을 위한 근본적 대안을 찾는 노력 없이 재산세 공동과세율 60%로의 상향은 기초지방자치단체로서 강남구의 현실을 도외시하고 자치재정권을 지나치게 침해하는 것이며, 자치구 재정력 격차 완화 목적에 부합하는 방향성 설정과 제도개선 없는 재산세 공동과세율 인상은 근본 대책이 될 수 없습니다. 오히려 자치구의 서울시 의존도를 높여 자생력을 떨어뜨리고, 하향평준화로 이어져 궁극적으로 지방자치 발전과 성숙을 저해할 것입니다.

지난해 이해식 국회의원등 13인이 발의한 「지방세기본법」일부 개정법률안 입법예고에 대하여 강남구를 비롯하여 중구와 송파구에서도 지방자치제도의 근간을 흔드는 것으로 본 개정안에 반대한다는 의견을 제시한 바 있습니다.

또한 국회 행정안전위원회 수석전문위원의 검토보고서에서도 이는 “자치구 내에서 재원이 이전되는 문제이므로 자치구 간 합의가 필요한데, 세수가 대폭 감소하는 일부 자치구에서 반대 의견을 표명하고 있는 상황으로 자치구간 갈등이 예상”되어 신중한 검토가 필요하다는 입장을 취하고 있습니다.

이에 본 의원은 풀뿌리 민주주의의 발전과 기초지방자치단체의 자치권과 자주재정권 확보를 저해하는 지방세기본법 일부개정안에 절대 반대하며 동 건의안에 대해 의원님들이 현명하게 판단하셔서 결정해 주실 것을 요청 드립니다.

감사합니다.

'20년도 재산세 공동과세 시행 효과(강북구 기준)

(단위 : 억원 / 배)

구 분	2020년 재산세	공동과세 시행 전		공동과세 시행 후			증감액 (B-A)	세액대비 격 차	
		자치구분 재산세 (50%)	특별시분 재산세 (50%) (A)	시행 후 재산세	자치구분 재산세 (50%)	특별시분 재산세 (50%) (B)		당 초	조정 후
계	30,700	15,350	15,350	30,700	15,350	15,350	0	-	-
종로구	1,038	519	519	1,133	519	614	95	3.5	1.5
중 구	1,572	786	786	1,400	786	614	△172	5.3	1.8
용산구	1,448	724	724	1,338	724	614	△110	4.9	1.8
성동구	910	455	455	1,069	455	614	159	3.1	1.4
광진구	658	329	329	943	329	614	285	2.2	1.2
동대문	580	290	290	904	290	614	324	1.9	1.2
중랑구	382	191	191	805	191	614	423	1.3	1.1
성북구	614	307	307	921	307	614	307	2.1	1.2
강북구	298	149	149	763	149	614	465	1.0	1.0
도봉구	304	152	152	766	152	614	462	1.0	1.0
노원구	546	273	273	887	273	614	341	1.8	1.2
은평구	568	284	284	898	284	614	330	1.9	1.2
서대문	552	276	276	890	276	614	338	1.9	1.2
마포구	1,250	625	625	1,239	625	614	△11	4.2	1.6
양천구	930	465	465	1,079	465	614	149	3.1	1.4
강서구	1,026	513	513	1,127	513	614	101	3.4	1.5
구로구	604	302	302	916	302	614	312	2.0	1.2
금천구	414	207	207	821	207	614	407	1.4	1.1
영등포	1,374	687	687	1,301	687	614	△73	4.6	1.7
동작구	726	363	363	977	363	614	251	2.4	1.3
관악구	578	289	289	903	289	614	325	1.9	1.2
서초구	3,726	1,863	1,863	2,477	1,863	614	△1,249	12.5	3.2
강남구	6,512	3,256	3,256	3,870	3,256	614	△2,642	21.9	5.1
송파구	3,048	1,524	1,524	2,138	1,524	614	△910	10.2	2.8
강동구	1,042	521	521	1,135	521	614	93	3.5	1.5

'20년도 재산세 공동과세(50%→60%) 시행효과 분석(강북구 기준)

(단위 : 억원 / 배)

구 분	2020년 재산세	공동과세 시행 전		공동과세 시행 후			증감액 (B-A)	세액대비 격 차	
		자치구분 재산세 (40%)	특별시분 재산세 (60%) (A)	시행 후 재산세	자치구분 재산세 (40%)	특별시분 재산세 (60%) (B)		당 초	조정 후
계	30,700	12,280	18,420	30,700	12,280	18,420	0	-	-
종로구	1,038	415.2	622.8	1,152	415.2	736.8	114	3.5	1.3
중 구	1,572	628.8	943.2	1,366	628.8	736.8	△206	5.3	1.6
용산구	1,448	579.2	868.8	1,316	579.2	736.8	△132	4.9	1.5
성동구	910	364	546	1,101	364	736.8	191	3.1	1.3
광진구	658	263.2	394.8	1,000	263.2	736.8	342	2.2	1.2
동대문	580	232	348	969	232	736.8	389	1.9	1.1
중랑구	382	152.8	229.2	890	152.8	736.8	508	1.3	1.0
성북구	614	245.6	368.4	982	245.6	736.8	368	2.1	1.1
강북구	298	119.2	178.8	856	119.2	736.8	558	1.0	1.0
도봉구	304	121.6	182.4	858	121.6	736.8	554	1.0	1.0
노원구	546	218.4	327.6	955	218.4	736.8	409	1.8	1.1
은평구	568	227.2	340.8	964	227.2	736.8	396	1.9	1.1
서대문	552	220.8	331.2	958	220.8	736.8	306	1.9	1.1
마포구	1,250	500	750	1,237	500	736.8	△13	4.2	1.4
양천구	930	372	558	1,109	372	736.8	179	3.1	1.3
강서구	1,026	410.4	615.6	1,147	410.4	736.8	121	3.4	1.3
구로구	604	241.6	362.4	978	241.6	736.8	374	2.0	1.1
금천구	414	165.6	248.4	902	165.6	736.8	488	1.4	1.1
영등포	1,374	549.6	824.4	1,286	549.6	736.8	△88	4.6	1.5
동작구	726	290.4	435.6	1,027	290.4	736.8	301	2.4	1.2
관악구	578	231.2	346.8	968	231.2	736.8	390	1.9	1.1
서초구	3,726	1,490.4	2,235.6	2,227	1,490.4	736.8	△1,499	12.5	2.6
강남구	6,512	2,604.8	3,907.2	3,342	2,604.8	736.8	△3,170	21.9	3.9
송파구	3,048	1,219.2	1,828.8	1,956	1,219.2	736.8	△1,092	10.2	2.3
강동구	1,042	416.8	625.2	1,154	416.8	736.8	112	3.5	1.3

2021년도 일반조정교부금 배분액

(단위 : 억원 / 배)

구 분	기준재정수입액 (A)	기준재정수요액 (B)	배분전 충족도	일반교부금 배 분 액	배분후 충족도
합 계	6,795,671	9,263,638	73.4%	2,950,646	105.2%
총 로 구	232,956	280,934	82.9%	48,265	100.1%
중 구	265,476	275,247	96.5%	10,145	100.1%
용 산 구	251,306	310,842	80.8%	60,442	100.3%
성 동 구	197,269	294,562	67.0%	97,638	100.1%
광 진 구	221,211	340,591	64.9%	119,818	100.1%
동 대 문 구	205,163	357,814	57.3%	152,965	100.1%
중 량 구	223,904	389,828	57.4%	166,348	100.1%
성 북 구	201,969	392,183	51.5%	190,572	100.1%
강 북 구	222,974	391,435	57.0%	168,914	100.1%
도 봉 구	192,398	357,667	53.8%	165,662	100.1%
노 원 구	221,082	444,995	49.7%	224,463	100.1%
은 평 구	257,065	440,543	58.4%	183,950	100.1%
서 대 문 구	220,202	348,552	63.2%	128,748	100.1%
마 포 구	253,156	342,908	73.8%	90,035	100.1%
양 천 구	206,115	339,911	60.6%	134,227	100.1%
강 서 구	296,839	461,469	64.3%	165,029	100.1%
구 로 구	229,532	386,613	59.4%	157,563	100.1%
금 천 구	199,561	314,875	63.4%	115,735	100.1%
영 등 포 구	293,890	371,263	79.2%	77,720	100.1%
동 작 구	218,663	345,347	63.3%	127,205	100.2%
관 약 구	222,945	403,515	55.3%	180,994	100.1%
서 초 구	377,947	381,270	99.1%	3,666	100.1%
강 남 구	924,738	452,668	204.3%	-	204.3%
송 과 구	412,075	454,841	90.6%	43,292	100.1%
강 동 구	247,235	383,763	64.4%	137,254	100.2%