

조정교부금 제도개선 공청회 결과보고

합리적인 자치구 조정교부금제도 개선방안을 마련하기 위해 시의회, 자치구 등 관계기관, 전문가 및 시민의 의견을 수렴하고자 공청회를 개최하고 그 결과를 보고드립니다

■ 공청회 개요

- 주 제 : 자치구 조정교부금제도 개선방안
- 일 시 : 2012. 9. 27(목) 13:30 ~ 15:30
- 장 소 : 서울시청(신청사) 3층 대회의실
- 참 석 : 100여 명(시의원, 관계 공무원, 일반시민 등)

■ 주요내용

- 주제발표 : 배준식(서울연구원)
「자치구 조정교부금 제도개선 방안」
- 지정토론 : 7명
 - 좌 장(1) : 이상용(한국지방행정연구원 선임연구위원)
 - 시의회(2) : 김선갑(행자위 의원), 김용석(재경위 의원)
 - 학 계(2) : 박정수(이화여대 행정학과 교수), 주만수(한양대 경제학과 교수)
 - 자치구(1) : 고흥석(서대문구 부구청장)
 - 서울시(1) : 이창학(서울시 행정국장)
- 질의·답변 및 제안

■ 토론자 의견(요지)

● 박정수(이화여대 행정학과 교수)

- 자치구의 기준재정수요충족도가 지속적으로 축소되고 있는 것과 자체 재원보다 의존재원이 커지는 것에 대해 문제의식을 가져야 함
 - 2008년의 재산세 공동과세와 같은 부분을 조금 더 확충한 역교부금 제도 도입에 대한 장기적 검토 필요
- 기준재정수요액 측정항목의 단순화 필요
- (서울연구원 개선방안) 표5-27에서 기준재정수요액 항목별 비용 추정 결과를 논의하는데 사회복지비 구비부담금이 제외된 사유는?
- 現 취득세 50%에서 보통세 18~21% 정도로 하지는 서울연구원의 주장은 바람직하다고 생각됨. 보조금은 늘어나는데 비해 조정교부금은 상대적으로 줄어들고 있는 상황에서 (자치구의) 책임성 측면에서 일반재원인 조정교부금을 조금 더 늘려주는 것은 바람직하다고 생각함
- 기준재정수입액 산정방식 개선에 있어서 순세계잉여금이나 부담금의 포함여부를 고민하고 있는데, 이러한 제도의 개선시 가장 중요한 전제는 자치구의 전략적인 행태를 방지할 수 있어야 함. 現 조례안이 실질적으로 전략적 행태를 방지하는데 더 나은 대안이라고 생각함
- 인센티브 재원은 조정교부금 재원의 일정비율로 정하는 것보다 가산교부 형태를 통해 추가적으로 교부하는 것이 더 나은 대안이라고 생각함

● 주만수(한양대 경제학과 교수)

- 2012년 취득세의 50~60% 수준인 보통세의 18~21% 수준을 제안하나 2012년은 상대적으로 취득세 수입이 저조한 연도임. 서울연구원이 검토한 18년간(1995~2012) 평균인 22.8%으로 하는 것이 합리적일 수 있음
- 기존의 조정교부금 재원이 취득세의 50%이며 중앙정부의 취득세 감면 정책으로 수입이 줄어든 부분에 대해 (정부가) 재정보전을 제공하였으므로 50%는 교부금 재원에 포함시켜야 함
- (기준재정수요액 고정·단위비용 산정시) 과거 3개년 데이터를 사용하면 물가는 지속적으로 오르기 때문에 상대적으로 차기년도 수요액의 과소 추정을 방지하기 위하여 실질가치로 환산하여 사용하여야 함
- 기준재정수요액 측정항목의 단순화 필요
 - 인천시 12개 항목으로 단순화
- 수입액 산정시 임시적 세외수입 제외 필요
 - 임시적 세외수입은 변동성이 큼
 - 자치구에서 지방세를 열심히 걷을 인센티브 부재
- 인센티브 개선방안
 - 특별교부금 일정비율로 상시 운용
 - 자치구 담당이 어떻게 하면 인센티브를 받을 수 있는지 명확하게 알아야 함
- 조정교부금 산정자료 공개

- 비공식적으로 조정교부금 제도개선 연구를 하려는 연구자들 많음
- 많은 사람들이 이 문제에 대해 이슈화하고, 논의를 거쳐 실체가 무엇인지 알아야 좋은 개선방안이 도출될 것임

● 김선갑(서울시의회 의원, 행자위)

- (취득세) 2011년도 1년치 결산분만 가지고 보통세로 전환하는 것은 불합리
 - 최근 부동산 경기 침체로 취득세 감소
 - 2011년도 세목교환에 따라 자치구로 간 취득무관 등록세를 포함하여 보통세 비율을 산정해야 함
- 기준재정수입액 산정시 임시적 세외수입 이원화 필요
 - 임시적 세외수입을 제외하면 재정력이 높은 자치구의 교부금이 증가하여 조정교부금 취지(재정격차 완화)에 맞지 않음
 - 재정력이 높은 자치구는 부담금만, 낮은 자치구는 임시적 세외수입을 제외하는 이원적 접근 필요
- 보통세 비율은 21~21.5% 사이가 적정하며, 재정보전금은 현행대로 지급하여야 함
 - 서울시 재정여건도 좋지 않으나 (시세) 징수 결정액 대비 수납률(現 90%)을 높이고,
 - 지방소비세 비율을 타 광역시하고 비슷하게 교부 받을 수 있는 노력 필요

● 김용석(서울시의회 의원, 재경위)

- 6개의 측정단위 변경을 3년에 걸쳐 2개씩 순차적으로 적용해 충격 완화
 - 변경된 측정단위 적용시 10개 자치구가 손실을 보는데 충격 완화 필요
- 보통세의 비율은 22.8% ~ 27.4%로 조정
 - 18년 동안 취득세 50%는 보통세 22.8%이고 60%는 27.4%임
 - 서울시 재정여건의 어려움으로 충격을 완화한다면 첫 해 22.8%에서 최종 25% 및 27.4%까지 순차적으로 증액하는 것도 의미가 있을 것임
- 2011년 세목교환에 따른 손실분에 대한 재정보전금은 계속 교부해야 함
 - 내년 740억, 14년 440억 정도만 서울시가 부담하면 됨

● 고흥석(서대문구 부구청장)

- 서울연구원의 연구용역결과에 대해 아쉬움
 - 교부세율을 몇 %로 하느냐 하는 문제는 교부금액을 정해놓고 이 금액을 넘지 않는 선에게 시뮬레이션을 해서 여러 가지 안을 만든 것 같음
 - 자치구 사무를 먼저 설정하고 그에 맞는 재원규모 산정 필요
- 교부율을 과감하게 높이고, 시는 정부로부터 세원을 이양받아야 함
- 임시적 세외수입 제외
 - 재정력이 열악한 자치구에 교부금이 적게 배분된다면 별도의 방법으로 보전해 주는 것이 타당

● 이창학(서울시 행정국장)

- 자치구가 여러 가지 문제를 안고 있지만, 조정교부금이라는 하나의 수단을 통해 그 모든 문제를 해결할 수는 없다고 생각함
- (서울시가) 중앙정부로부터 더 많은 몫을 받아와야 되는 부분도 있지만, 또 굉장히 많은 노력을 하고 있지만, 아시다시피 여러 가지 넘기 힘든 장벽에 부딪쳐서 서울시가 바라는 바들을 제대로 구현하지 못하는 게 엄연한 현실임
- 최근에 무상보육 관련해서도 서울시 역시 아주 절박한 심정에서 자치구와 함께 어려움을 호소했고, 채무문제도 심각한데 그것은 어느 누구도 해결해 주지 않음. 서울시가 시민들과 함께, 그리고 뼈를 깎는 여러 가지 노력을 통해서 스스로 해결할 수밖에 없는 과제들이고, 저는 시와 자치구가 늘 상생하는 자세로 가야 된다고 생각을 하고, 그런 점에서 여러 가지 서로의 어려운 형편들을 충분히 고려할 필요가 있다고 생각함
- 이 어려운 조례 개정이라는 작업을 수행하면서 절차적 정당성을 확보하기 위해 많은 노력을 하고 있음
 - 자치구와 TF 구성을 해서 계속 의견수렴을 하고 있고
 - 행자위 · 재경위 위원님
 - 그리고 기초실, 재무국, 행정국 내부적으로 조례 개정을 위한 여러 가지 협의를 하고 있음
- 시가 여유가 있다면 교부율은 높을수록 좋다고 생각함. 그런데 시와 자치구의 재정운영은 분리되어서 운영되는 것이 아니라 연결되어 있음.

물론 그것이 일반 재원하고 꼬리표가 붙는 재원이라는 차이는 있겠으나 예를 들어 (기본적으로 재원은 한정되어 있기 때문에) 보통교부금이 상당 부분 올라간다면 시와 자치구 간에 여러 가지 보조에 따른 비율 전반에 대한 조정이 될 수밖에 없을 것임

- 교부율은 보통세 19%에 재정보전금을 별도로 주는 안과 20%로 하되 재정보전금을 빼고 가는 안(중구·강남 제외)으로 마련 했음. 충분히 의견수렴을 하고, 시의원님과 상의를 해서 서울시 입장에서도 감당이 가능하고 자치구 입장에서도 실질적으로 충족도를 높일 수 있는 방향으로 안을 마련하도록 노력하겠음
- 수입액 부분 중 많은 부분을 자치구 입장에서 줄여주는 게 좋다고 생각하고 있음. 그런데 임시적 세외수입을 줄이면 재정력이 좋은 자치구에 득이 되는 것은 분명해 자치구간의 형평화라는 조정교부금 취지에 역행할 소지가 많아 신중한 접근이 필요함
- 서울연구원에서 새로 제시한 측정항목과 단위가 충분히 합리성을 갖는다 할지라도 이것을 너무 급격하게 적용하면 정치적 합리성을 상실할 수 있다고 생각함. 제한적으로 시작해서 단계적으로 확대해 나가는 충격 완화 노력도 필요하겠다고 생각함
- 보통세로 전환하는 것이 (자치구 재정을) 안정화시키는 것뿐만 아니라 취득세는 계속 감소하는 세원이라고 한다면 보통세는 지속적으로 늘어나고, 특히 지방소비세의 경우는 늘어날 여지가 많아 보통세의 일정한 비율로 가더라도 베이스 자체가 계속 늘어나게 될 것임

■ 방청객 의견(요지)

● 김연선(서울시의회 의원)

- 서울연구원은 자치구의 문제점을 제대로 연구해 주시기 바람
 - 연구용역자료가 서울시 개선안을 뒷받침해 주는 수준임
- 조정교부금 산정자료 공개
- 교부율은 최소 24%(기준재정수요충족도 100%) 이상이 되어야 함

● 허수덕(중구의회 의원)

- 중구에 세목교환에 따른 손실에 대해 재정보전금이나 특별교부금 지원 요청

● 배준식(서울연구원 연구위원) 총괄답변

- 서울연구원에 대한 불신이 상당한 것 같음. (조정교부금 제도개선 방안은) 서울시에서 제공한 자료를 토대로 통계를 돌려 객관적인 데이터를 냈고 그러한 여러 가지 시뮬레이션 중에서 서울시에서 판단해서 결정한 사항임
- 주만수 교수님께서 말씀하신 기준재정수입액에서 임시적 제외수입을 제외해야 한다는 의견은 양면이 있는 것 같음. 포함이나 제외 등 어떤 게 옳고 그르다라고 말할 수 없고 서울시 재정여건이나 자치구 상황 등을 종합적으로 고려해서 판단해야 함
- (보통세 신장률이 높기 때문에 보통세율을) 20%나 21% 정도로 가져가도 나중에 가산교부할 여지가 나오지 않을까 생각함
- 기준재정수요액 측정단위를 점진적으로 가져가자는 의견에 대해서는

기준재정수요액이 줄어든다고 해서 반드시 보통교부금에서 손해보는 것은 아님. 기준재정수요액이 6개 자치구가 줄었다고 나오는데 실제 보통교부금 교부시에는 다르게 나올 수 있음

- 서대문구 부구청님께서 말씀하신 교부율과 관련해서 정해진 교부금의 제한을 두고 거기에 맞추어 시뮬레이션한 사실은 전혀 없음

■ 향후계획

- ~ 10. 17 : 조례 일부개정안 입법예고
- ~ 10. 17 : 시의회·자치구 의견수렴 및 입법안 보완
- 11. 2 ~ 12. 11 : 시의회 심의
- '13. 1. 1 : 조례 시행

■ 행정사항

- 공청회 참석 직원 상시학습시간(2시간) 인정