

요약

시비보조금 배분 시 복지수요변수 고려하고 시세징수보조금은 재정력지수 감안해 산정

자치구 간 재정불균형 줄이려면 서울시 자원조정 기능 개선 필요

경제침체로 인한 제한적인 세수확보와 더불어 지방자치단체의 재정여건은 갈수록 어려워지고 있다. 게다가 국고보조사업의 확대로 지방자치단체의 대응지방비가 증가하면서 재정압박이 나날이 심화하고 있다.

동시에 지역의 인구 및 경제 구조적인 문제로 자연적인 재정 격차를 유발하게 되고, 이는 결국 자치구 간 재정 불균형이라는 문제점을 발생시키게 된다. 서울은 주요 시설과 소득 등의 분포에 강남·북 간 차이가 존재하여 이러한 요인들이 세수에 직접적 영향을 미치는 구조적 문제가 심각하다.

지방자치 측면에서 자치구 간 재정여건의 차이가 발생하는 것은 일면 자연스러운 현상이라고 볼 수 있다. 그러나 서울시 전체의 균형적인 발전을 위해서 각 자치구의 자치권을 존중하는 가운데 자치구 간 재정 불균형을 완화해 주는 정책적 노력이 필요하다. 본 연구에서는 재정 불균형 완화를 위해 서울시가 시행하고 있는 주요 자원조정 기능들을 재점검¹⁾하고 현 제도의 틀 내에서 자원조정 기능의 개선을 위한 합리적 기준을 마련하고자 한다.

새 세원 발굴 어려운 상황에서 자원조정 합리적 기준 마련이 중요

새로운 세원을 발굴하기 어려운 시점에서 중요한 것은 현재 확보 가능한 자원들을 어떻게, 어떠한 기준으로 조정할 것인가 하는 것이다. 제한된 자원의 합리적 배분을 통해 현재의 어려운 재정여건 상황을 타개하고 보다 균형적이고 발전된 공공서비스를 제공하는 것이 곧 시민의 삶

1) 서울시의 자원조정 기능 중 자치구 자원조정교부금은 2015년 학술용역을 통해서 2016년 제도개선이 이루어졌으므로 본 보고서에서는 다루지 않는다.

의 질과 직결되는 부분이라고 할 것이다.

현시점에서는 재원의 효율적 배분을 통해 적재적소에 필요한 재원을 투입해야 할 것이다. 합리적 재원조정을 위해 자치구 상호 간의 재원배분 실태를 분석하여 현 제도의 한계를 극복하고 더 나은 제도를 위한 발전방향을 제시하고자 한다.

지방재정조정제도 개선 시 중앙·지방 갈등 최소화, 재정이전효과 극대화

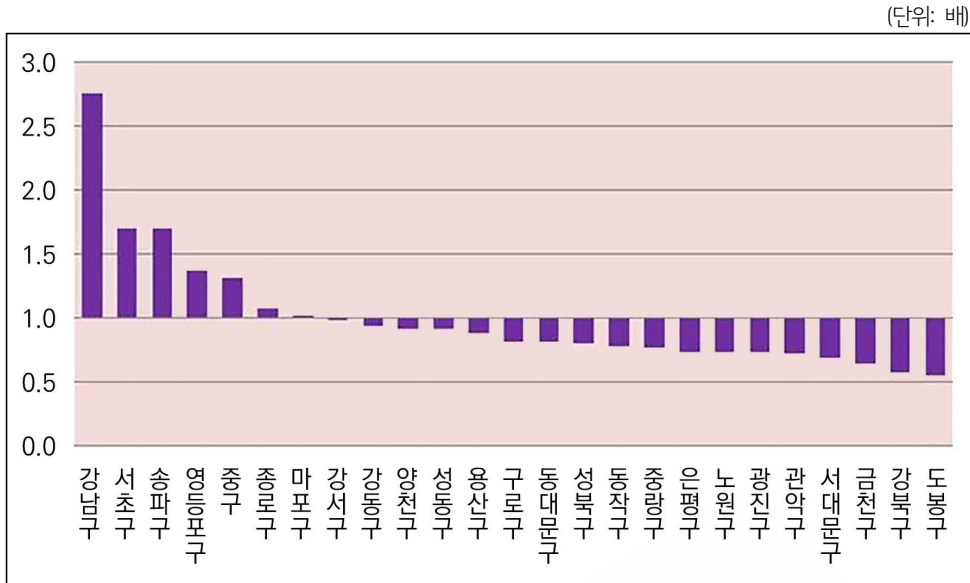
지방자치단체의 자체수입 기반이 상당히 취약한 상황에서 각종 투자사업 등과 관련한 중앙과 지방의 논리적 충돌이 발생하고 있다. 지방재정제도는 적절한 배분을 통해 상호 간의 절충점을 찾아 갈등요소들을 최소화하는 방향으로 전개될 필요가 있다. 이와 더불어 정부 간의 효율적 연계와 역할분담을 통해 재정이전 효과를 극대화할 수 있도록 지속적인 제도의 개선이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체 자체의 자구노력과도 연계되어야 할 것이다.

첫째, 시대적·환경적 변화에 따른 요소들을 적절히 고려하고 이를 통해 사회가 통념적으로 수용할 수 있는 지표를 개발하여 적용하고자 하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 둘째, 지방재정제도의 운용은 지방자치단체의 입장을 충분히 고려해야 할 것이다. 셋째, 다양한 지방재정조정제도를 종합적 관점에서 접근하여 제도를 적용해야 할 것이다.

자치구 간 재정불균형은 부동산 의존도 높은 세입격차가 가장 큰 요인

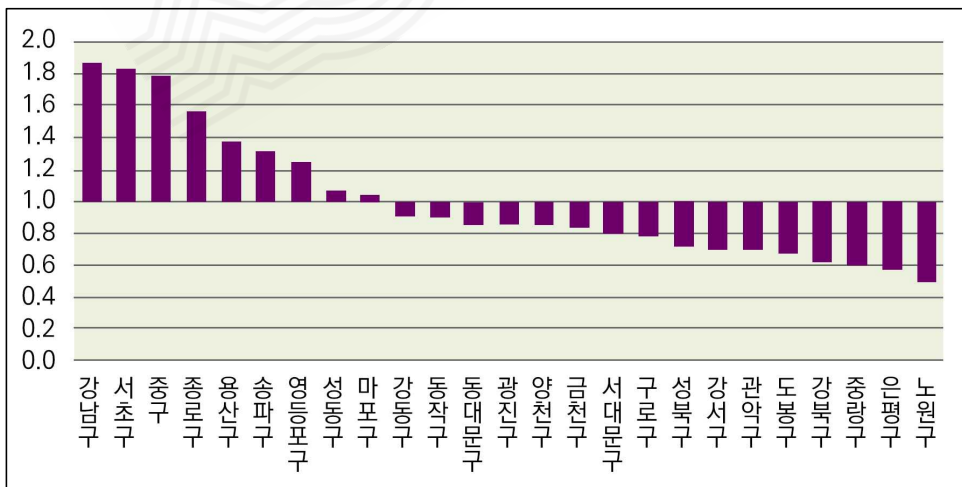
서울시 자치구는 인구산업의 집적 정도, 주거 및 사회복지, 교육여건 등에 의해 자치구 간 격차가 나타나고 있다. 서울시 자치구 간 재정 격차의 가장 큰 원인은 자치구 세입이 부동산 관련 사항에 대한 의존도가 상당히 높기 때문이다. 자치구 간 재정 불균형의 주요 원인이 되고 있다.

서울시 자치구의 재정분석 결과 자치구 간 재정 불균형 현상은 세입부문에서 특히 지방세수입 측면에서 양극화 현상이 크게 나타나고 있었다. 조정교부금 및 재산세 공동과세 등의 재원조정 결과 2008년 이후 자치구 간 세입격차가 상당히 완화된 것으로 나타났다. 각 자치구가 실제 재정을 집행하는 세출 부분에서는 양극화 현상이 크게 존재하지 않는 것으로 분석되었다.



[그림 1] 서울시 자치구별 자체재원 평균비중

서울시 25개 자치구 중 자체재원 수입액의 평균을 웃도는 자치구는 강남구, 서초구, 송파구, 영등포구, 중구, 종로구, 마포구 등 총 7개에 불과하였다([그림 1]). 나머지 18개 자치구의 자체재원 규모는 평균 이하 수준에 머물고 있어 상위 구의 점유비중이 상대적으로 크다는 것을 알 수 있다.



[그림 2] 서울시 자치구별 재정자립도 평균비중 비교

서울시 25개 자치구 가운데 재정자립도 수준이 서울시 자치구 평균인 31.5% 수준에 미치지 못하는 자치구가 총 16개로 나타났다([그림 2]). 이 중 재정자립도가 낮은 자치구는 노원구(15.9%), 강북구(18.6%), 도봉구(19.5%), 은평구(19.8%), 관악구(21.6%), 성북구(22.4%), 강서구(22.4%) 순으로 재정자립도가 20% 전후 수준이었다.

분석 결과 서울시 자치구 간 존재하는 수평적 불균형(horizontal fiscal inequality) 문제는 이를 보완하기 위한 여러 제도가 시행되고 있었다. 이러한 제도들의 효과에도 불구하고 다양한 재정조정 기능들을 통해 꾸준히 개선되어야 할 과제는 남아 있다.

조정교부금의 합리적 운영이 선행돼야 자치구 간 재정격차 완화

자치구 간의 재정 격차를 해소하기 위해서는 재정수입의 격차가 근본적으로 불합리한 제도적·환경적 요인에 의해 발생하고 있는지에 대한 면밀한 검토가 요구된다. 세입 격차로 인해 발생하는 재정 격차에 대해 서울시가 조정하고 있는 조정교부금의 합리적 운영이 선행되어야 한다. 이를 기반으로 다른 재원의 배분과 관련한 재정조정제도의 합리적 기준 마련이 필요하다.

세출 격차도 다수 자치구의 재정상태가 개선되는 것은 바람직하지만 이러한 과정에서 손실을 보는 자치구도 생각해 볼 필요가 있다. 손실을 보는 소수 자치구의 재정 감소분이 해당 자치구가 감당할 수 있는 능력 범위 내에서 발생하는가를 살펴보아야 할 것이다. 형평화와 갈등 해소라는 두 마리 토끼를 잡기가 쉽지는 않지만 보다 합리적이고 상식적인 선에서 제도적 조정을 통해 달성하고자 하는 노력이 요구된다.

재산세 공동과세는 재정조정제도 간 연계성 고려한 손질이 바람직

재산세 공동과세는 2008년 1월부터 서울시의 자치구 세목인 재산세에 대해 특별시 및 자치구 세목으로 50%를 공동재산세 전출금 형식으로 균등 배분하고 있는 제도이다. 이 제도의 목적은 자치구 간 재정 격차를 완화하는 것이다.

이 제도의 도입 이후 재정 격차가 완화되었다고 하나 여전히 운영 및 배분 방식 등에서 문제가

제기되고 있다. 이러한 문제 제기가 합리적인지 다양한 시나리오를 적용하여 검토하였다. 서울시 전체의 재원조정 효과를 측정하기 위해 재산세 공동과세 단일 측면뿐 아니라 조정교부금을 연동한 복합적인 효과까지 분석하였다.

재산세 공동과세만을 대상으로 할 때 현행 균등배분 방식을 대체하여 인구와 재정력을 고려한 차등배분을 고려해 볼 수 있다. 시나리오 분석 결과 인구와 재정력지수를 함께 반영한 혼합방식이 재원조정 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 구체적인 적용 비율은 더욱 정교한 작업을 통해 산출할 수 있을 것이다.²⁾

현재 시행되고 있는 조정교부금제도와 연동하여 조정할 경우는 상황이 좀 다르다. 인구와 재정력을 고려한 차등배분 방식이 오히려 재원조정 기능을 저해하는 것으로 나타났다. 이는 조정교부금 산정에 적용되는 인구적 요소와 재정력 기준이 중복으로 적용됨에 따라 조정교부금 산정 시 상대적으로 불이익을 받는, 재정력이 양호한 자치구들이 발생하게 된다. 이러한 자치구들은 공동세 배분에서도 같은 불이익을 당하게 되어 재정 형평성이 오히려 악화되는 결과를 가져오기 때문이다. 따라서 조정교부금을 연동한 분석에서는 현행의 균등배분 방식이 조정 효과가 더 나은 것으로 나타났다.

결국, 재정조정제도 간 연계성의 문제를 고려하여 제도를 개선할 필요가 있다. 단순히 하나의 제도를 개선하여 더 나은 결과를 도출할 수 있는 여건인지, 여러 상황을 고려하여 조정해 나가야 할 것인가에 관한 판단이 요구된다.

시비보조금 산정·배분 시 재정력지수 외 복지수요변수도 고려해야

시비보조사업이란 ‘서울특별시 이외의 자가 행하는 사무 또는 사업에 대하여 공익상, 시책상의 필요에 따라 시가 필요한 재원을 조성하거나 재정상의 보조를 위하여 교부하는 자금을 말한다(서울특별시 지방보조금 관리조례 제2조)’. 시비보조사업은 보조금을 집행하는 자치구의 사업 추진이 적정하게 되었는지, 그리고 서울시가 얼마나 적절한 기준으로 보조금을 지원하느냐에 따라 달라질 수 있다(한국지방재정학회, 2014).

²⁾ 지니계수의 경우 0~0.2 사이는 양호한 것으로 평가되므로 균등배분을 제외하고 배분 방식 간 큰 차이는 없다고 볼 수 있다.

현행 ‘서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙’에 명시되어 있는 차등보조율 기준인 재정력은 차등 보조율 적용 기준으로 일정 부분 타당하다고 볼 수 있다. 이는 사회복지 분야의 시비보조금 영역에 모두 유의미한 영향요인으로 작용하고 있기는 하지만 다소 미흡하다. 즉 시행규칙상 차등보조율 적용 기준은 단지 재정력지수에 의해 단순 분류되어 있으나 더욱 직접적인 영향요인인 복지 수요변수가 이 기준에 빠져 있기 때문이다. 재정력지수와 더불어 복지 수요변수를 고려하여 실증분석을 한 결과, 해당 영역에서 더욱 나은 설명력을 갖는 것으로 나타났다(표 1).

[표 1] 재정력지수 · 복지 수요변수를 포함한 회귀분석 결과

구분	1. 기초연금	2. 장애인연금	3. 영유아보육료	4. 국민기초생활보장
재정력 지수	-4.415185 (-1.38)	-0.9612887 (-0.49)	-87.5786*** (-7.28)	-10.88091*** (-4.33)
복지 수요변수	0.1182585*** (12.63)	0.1031873*** (10.8)	0.5021022*** (9.34)	0.8337992*** (48.72)
상수	-407.5539 (0.81)	-562.5703** (-2.29)	7546.331*** (5.03)	798.6384*** (3.03)
adj R^2	0.5501	0.5911	0.5085	0.9563

* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$, () 수치는 t값임.

또한, 재정조정 효과도 본 모델을 통한 분석결과 자치구 간 배분의 형평화 효과가 더 개선되는 것으로 나타났다. 복지 수요변수를 적용할 경우 보다 효율적인 배분과 동시에 재정조정 효과도 개선될 것으로 기대된다.

시세징수교부금도 재정력지수 고려해 배분하고 시세징수사무소 설치

시세징수교부금이란 광역자치단체가 기초자치단체에 지방세 징수과정에서 발생한 비용을 추후 보전해 주는 교부금이다. 지방세기본법 제67조 및 같은 법 시행령 제55조(도세 징수의 위임), 서울특별시 시세기본조례 제17조(시세징수교부금)에 근거를 두고 있다. 매월 자치구에서 징수하고 납입한 시세에 대해 그 처리비로서 납입액의 3%를 다음 달 말일까지 각 자치구에 지급하는 법정경비를 의미한다.

응익적 성격의 시세징수교부금도 배분을 통해 다소나마 재원조정의 효과가 있다고 판단되어 이에 대한 배분의 적용 기준을 마련할 필요가 있다.

재정력지수를 고려하여 배분 효과를 분석한 결과 현행 배분 방식보다 더 나은 재원조정 효과가 나타났다([표 2]). 다만, 이는 징수에 대한 응익적 성격의 재원이기 때문에 재정력 기준을 적용할 경우 자치구 간 갈등을 초래할 소지가 있다. 이를 도입하려면 자치구 간의 충분한 사전 협의와 동의가 전제되어야 할 것이다.

[표 2] 현행 배분과 역재정력지수를 통한 재원조정 효과 비교분석

연도	현행 배분	역재정력지수 적용배분
2013년	0.282	0.187
2014년	0.272	0.195
2015년	0.282	0.206

또한, 세무행정의 비효율성을 최소화하기 위해 시세징수사무소의 설치가 필요하다고 판단된다. 기초자치단체는 자체 업무와 함께 시세징수 업무를 수행함으로써 업무의 가중도가 높아진다. 업무의 부하는 결국 직접적인 대민 서비스를 담당하는 기초자치단체에 피해를 주고 세무행정상의 비효율을 발생시키게 된다. 서울시가 직접 시세를 징수할 수 있도록 권역별로 시세징수사무소를 설치하여 운영하게 된다면 집중화 현상을 통해 업무의 효율성을 증대시키고 비효율을 제거할 수 있을 것으로 기대된다.

서울시 전체 균형발전 위해 ‘자치구 재정력 향상’ 다양한 노력 필수

경기 침체와 더불어 세수확보에 어려움이 있는 자치구의 상황에서 합리적인 재원의 조정은 필요하다. 기초자치단체의 평균적인 재정력을 일정 수준으로 향상하기 위한 노력은 서울시 전체의 균형적 발전을 위해서 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

우선 재산세 공동과세는 여전히 재원 배분에 대해 자치구 간 잠재적 갈등요인으로 존재한다. 특히 배분 방식에 대하여 학계 등 다양한 관계자들의 문제 제기가 있는 상황이다. 이러한 문제

제기들이 합당한 것인지, 단순히 재산세 공동과세만이 아니라 서울시의 재정조정제도 전반을 고려하여 재정형평화 효과를 분석하는 것은 매우 의의가 있다.

시비보조금은 보조사업의 특성상 기초자치단체에 대응지방비라는 부담으로 작용할 여지가 크다. 이를 개선하기 위해 적절한 배분기준의 마련이 요구된다. 현행 시비보조금의 차등보조율은 산정기준이 매우 단순하여 자치구의 차등보조 기준으로서는 다소 불합리한 측면이 있다. 기존의 재정력지수와 함께 해당 사업영역의 수요변수를 고려한 배분이 이루어진다면 더욱 정확한 산정기준을 제시할 수 있을 것이다. 관련 조례 시행규칙의 개정도 고려할 필요가 있다.

마지막으로 시세징수교부금은 응익적 성격과 해당 자치구의 징수역량을 고려해야 할 것이다. 현행 징수 건수와 징수액을 50%씩 적용하여 배분하는 방식은 현재로서는 이견의 여지가 없다고 판단된다. 다만, 이후 징수율의 조정이나 배분에는 더 나은 지표들을 고려해 볼 필요가 있다. 시세징수사무의 효율성을 높이기 위해 시세징수사무소를 권역별로 설치하여 징수업무를 효율화하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

