

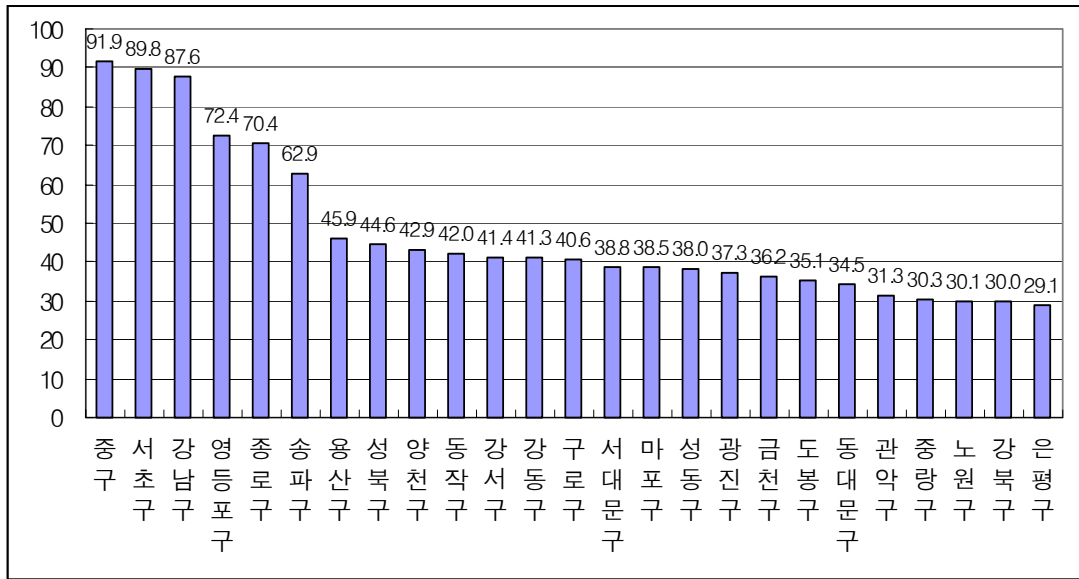
서울 자치구간 자원불균형: 현황과 완화방안

재정불균형으로 인한 자치구간 행정서비스 격차 초래

- 지방자치단체가 주민들에게 행정서비스를 제공하기 위해 소요되는 경비
는 가능한한 자주재원으로 조달되는 것이 바람직하나, 대부분의 지방자
치단체에 있어 현행 제도내에서의 자주재정의 실현은 요원할 뿐만 아니
라 지방자치단체간, 특히 서울시 자치구간 자원조달 능력에 격차가 발
생하여 재정불균형이 날로 심화되고 있는 실정임
 - 이는 지방자치를 실시하면서 재정여건이 전혀 감안되지 않고 정해진
행정구역 그대로 지방자치단체 영역이 정해졌으며, 세목 조정도 없이
10여 년간 유지한 결과 자치구간 재정불균등의 문제가 심각하게 나타
나는 것임
 - 지방자치가 시작될 때부터 지역별 편차가 심하여 어떤 구는 시설투자
가 어느 정도 이루어져 관리하는데 필요한 경비만 소요되고 있으나,
반대로 기반시설이 미약하여 시설투자를 위하여 모든 재원이 집중되
는 구도 있음
 - 재정이 빈약한 자치구는 자주재원의 확충을 위해 노력하고 있으나 자
치구간 지역여건 등을 감안한 정부의 지원이나 법·제도 등이 뒷받침
되지 않아 재정불균형이 심화되고 있음
- 이러한 재정불균형은 자치구간 행정서비스 수준의 차이를 가져오고 자
치구간의 균형발전에 있어서 걸림돌이 될 뿐만이 아니라 지역 주민들의
소외의식과 갈등요인으로 심화될 우려가 있음

세출측면에서의 자치구간 재원불균형 현황

- 자치구간 재정적 격차는 기본적으로 자체 수입의 근간을 이루는 세목의 선정에 있어서 세원분포의 보편성을 제대로 반영하지 않은데서 기인함
 - 2003년 예산액을 기준으로 보면 종합토지세가 53.9%로 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 다음으로 재산세(25.4%), 사업소세(16.2%), 면허세(1.9%) 순으로 나타남
 - 각 자치구별로 세목별 징수실적을 보면 강남구가 4개 세목 모두 가장 높은 수준이었고, 면허세와 재산세는 금천구, 종합토지세는 도봉구, 사업소세는 강북구가 가장 취약한 것으로 나타남. 특히 사업소세 징수실적은 최고와 최저 수준이 48배 이상, 종합토지세는 13배 이상, 재산세는 5배 이상, 면허세는 4배 이상의 격차를 보임
- 지방자치단체의 재정상황을 나타내는 지표인 재정자립도는 일반회계의 총규모에서 자주재원이 차지하는 비율을 나타내는데, 25개 자치구 가운데 중구가 91.9%로 가장 높고, 서초구 89.8%, 강남구 87.6%, 영등포구 72.4%로 높게 나타남. 반면 은평구, 강북구, 노원구, 중랑구는 각각 29.1%, 30.0%, 30.1%, 30.3%로 앞의 4개 자치구에 비해 현저히 낮은 재정자립도를 보임
 - 재정자립도가 높은 자치구의 경우에는 자주재정을 바탕으로 자율적 재정운영이 가능한 반면, 재정자립도가 낮은 자치구의 경우는 재정운영의 탄력성도 떨어지고 자율적 운영에도 상당한 제약을 받게 됨



[그림 1] 자치구별 재정자립도 비교(2003년 기준)

세입측면에서의 자치구간 재원불균형 현황

- 2003년도 25개 자치구의 세출예산 평균액에 대한 각 자치구 세출액 비중은 강남구가 183.3%로서 가장 높고, 도봉구·금천구는 76.7%로서 최고-최저 자치구간 2배 이상의 차이를 보이고 있음
 - 한편 2003년도 자치구의 세출 평균액이 25개 자치구의 평균 세출액의 90%에도 못 미치는 자치구는 용산구(87.2%), 성동구(89.7%), 광진구(87.0%), 강북구(87.9%), 도봉구(76.7%), 양천구(86.4%), 금천구(76.7%) 등 7개에 달함
- 2003년도 25개 자치구의 1인당 세출 평균액에 대한 각 자치구의 1인당 세출액 비중을 살펴보면 종로구와 중구는 자치구 세출총액에서는 평균 수준이었으나, 1인당 지출액에 있어서는 각각 202.9%와 303.2%로 월등히 높게 나타남. 반면, 노원구, 양천구, 관악구, 송파구, 강동구 등은 80%를 하회하는 것으로 나타남

- 2003년도 1인당 세출액에 있어서도 25개 자치구의 평균 1인당 지출액의 90%에도 못 미치는 자치구는 중랑구(87.7%), 도봉구(84.4%), 노원구(80.2%), 은평구(83.8%), 양천구(72.9%), 관악구(78.6%), 송파구(71.1%), 강동구(79.1%)로 8개에 달함
- 세출예산의 내용을 살펴보면 강남구의 경우 일반행정비, 사회개발비, 경제개발비, 민방위비, 지원 및 기타경비 모두 자치구 평균세출액을 상회하는 것으로 나타나며, 특히 지원 및 기타경비를 제외한 모든 기능별 세출경비는 평균의 2배를 넘어서고 있음

기준재정수요충족도의 불균형 실태

- 기준재정수요충족도란 필요한 경비를 자체적으로 조달할 수 있는 능력을 뜻하는 것으로 25개 자치구의 기준재정수요 충족도 현황을 보면, 자치구간 불균등이 해소되지 않고, 재정력이 풍부한 구와 재정력이 빈약한 구의 양극화 현상을 보이고 있음

[표 1] 자치구 기준재정수요충족도 현황(2003)

50% 미만	용산구(49.4%), 성동구(40.7%), 광진구(39.0%), 동대문구(39.5%), 중랑구(34.2%), 성북구(45.9%), 강북구(32.3%), 도봉구(34.5%), 노원구(34.3%), 은평구(30.8%), 서대문구(37.6%), 마포구(41.1%), 양천구(47.4%), 구로구(42.7%), 금천구(36.2%), 동작구(42.9%), 관악구(37.0%), 강동구(45.7%) 18개 구
50% ~ 100%	종로구(83.6%), 강서구(51.4%), 영등포구(87.4%), 송파구(74.6%) 4개 구
100%초과	중구(146.3%), 서초구(121.1%), 강남구(191.1%) 3개 구

- 그러나 기준재정수입액으로 기준재정수요액을 충당하지 못하는 자치구에 대해서 서울시는 취득세 및 등록세의 50%를 재원으로 하여 그 부족분을 채워주는 조정교부금 제도를 운영하고 있는데, 자치구간 기

준재정수요충족도의 차이는 보통교부금 배분 이후 상당부분 줄어드는 것을 확인할 수 있음

- 보통교부금 배분 이후의 25개 자치구 평균 기준재정수요충족도는 2001년 120.9%, 2002년 111.4%로서 보통교부금 배분을 통해서 모든 자치구의 기초재정수요가 100%이상 충족되고 있는 실정임

자치구간 재정불균형에 따른 문제점

- 자치구간 재정불균등 문제가 계속적으로 대두되어 재원의 많고 적음에 따라 행정서비스의 질의 차이가 발견되고 있음
 - 행정의 기초시설 건립을 위한 투자비용을 확보하지 못할 뿐 아니라 자체수입으로 인건비조차 충당하지 못하는 자치구도 있는 형편임
- 예산규모 격차로 인하여 초래되는 지역간 불균형이 심화될 우려가 있음
 - 재정불균형은 자치구간 지역사회개발이라는 측면에서의 불균형을 초래하여 자체 사업비에 있어서도 큰 차이를 보여 도시기반시설이 미비된 지역일수록 한정된 투자사업으로 주민생활의 불편이 가중되는 실정임
 - 자치구별 교육지원예산도 자치구간 극심한 차이를 보이고 있으며, 특히 14개 자치구는 학교지원금을 전혀 지원하지 못하고 있어 재정력차이에 따른 파급효과가 다음 세대로 이어지고 있음

자치구간 재정불균형 개선방안

- 서울시 자치구간 재정력 격차 완화를 위해서는 기본적으로 재원의 불충분성을 해소하고 재원의 안정성을 높이면서 자치구간의 재원분포의 격차를 줄이는 방향으로 재정제도를 개선 또는 개편하도록 노력하여야 할 것임

- 단기적으로는 현행 재정제도 및 체계 내에서 자치구간 재정불균등을 완화하는 방안을 모색하여야 함. 중·장기적인 관점에서는 국가와 시, 자치구간 사무배분의 적정성을 검토하고, 자치구 재정수요를 엄밀하게 측정함으로써 자치구 수행업무에 비해 배분된 자원(지방세, 세외수입, 조정교부금, 시비보조금)의 규모가 적정한가를 판단해야 함
- 따라서 단기적인 개선방안으로 조정교부금의 측정항목 등의 개선, 시비보조금 지급기준의 개선 등을 우선 고려할 수 있으며, 중·장기적인 개선방안으로는 정부간 사무배분의 적정화 검토를 통한 재원부담 주체의 명확화, 재원편재를 시정하기 위한 세목체계의 개편, 조정교부금 제도의 조정재원의 변경, 필요에 따라서는 역교부금제도의 도입 등을 검토할 필요가 있음

○ 조정교부금의 개선방안

- 현행 보통교부금 배분을 위한 기준재정수요 측정항목 및 측정단위와 단위비용, 고정비용 등에 대한 개선방안으로서 측정항목별 적절한 예산과목을 추출하고, 25개 자치구의 결산자료를 이용하여 표준재정수요액을 산출하여 이를 반영하는 개선안을 도출할 필요가 있음
- 그러나 이러한 개선안을 적용하여도 보통교부금 배분으로는 자치구간 재정력지수가 어느 정도 조정될 뿐 기준재정수요 외에 시민의 삶의 질을 높이기 위한 사업비는 고려되지 않는다는 문제점이 있음
- 특히 보통교부금 자체가 모든 자치구에 공통되는 기준적이고도 표준적인 행정수요를 보전해 주는 정도에 그치므로 자치구의 질적 특성을 반영하기에는 원초적인 한계가 있음
- 한편, 특별교부금 교부시에는 상대적으로 도시기반시설이 부족한 자치구에 집중 배정하여 지역균형발전을 유도할 필요가 있음. 특히 기초생활수요와 관련된 도시기반시설 등의 사업에 대해서 집중 배정하는 기

준의 설정이 필요한데 이는 광역적 시책업무추진을 위한 재원조정력을 강화하는 차원에서 그 근거를 찾을 수 있을 것임

○ 시비보조금의 개선방안

- 자치구에 대한 시비보조금 개선을 위해서는 우선 현행 각 부서별 보조금 지원사무를 재검토하여 관련 사무 또는 사업에 대하여 폐지, 일반재원화, 중점화, 부담금·보조금의 구분, 통합·메뉴화, 교부금화, 적정화·완화, 수속의 간소화, 유효활용·전용, 시 사업으로의 전환 등으로 재분류하여야 함
- 그런 다음 시비보조금 대상사업의 범위와 분야별 표준지원비율을 재설정하여야 하는데 이때 자치구의 재정력지수 및 기초생활서비스 수준과 연계하여 지원하는 방안을 고려해야 할 것임

○ 징수교부금의 개선방안

- 시세징수 대행에 대한 수수료 형태로 지급되고 있는 징수교부금이 자치구간 재정격차를 확대시키고 있음
- 경제력이 높고 재정자립도가 높은 자치구의 시세 징수액은 그렇지 않은 자치구에 비교할 때 당연히 클 수밖에 없으나 징세대행 서비스의 양과 질이 시세 징수액과 완전 비례하는 것은 아니기 때문에 이러한 차이가 발생하는 것은 불합리함
- 따라서 향후 징수교부금을 정액제로 운영하거나 혹은 현행 조정교부금 배분방식과 같이 고정비용을 인정하는 방법 등을 검토함으로써 징수교부금으로 인한 자치구간 재정력의 격차 확대를 시정하는 것이 필요할 수도 있음

○ 세제개편방안

- 자치구의 자주재원 자체를 확대시켜 기준재정수요를 충족하는 범위내

에서 세목체계를 조정하여 자치구의 평균재정력을 증대시키는 방안을 고려할 수 있음

- 현행의 자치구세 중 재산세와 종합토지세는 자치구간 격차가 심해 자치구간 재정불균형을 심화시키는 원인이 되고 있음. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 경기에 민감하거나 자치구간 세수입 격차가 큰 세목은 시세로, 안정성이 있고 자치구간 세수입 격차가 적은 세목을 구세로 전환하는 세목체계 조정방안 등을 고려하여야 할 것임
- 한편, 최근 학계에서 논의되고 있는 부동산관련 세목인 종합토지세 및 재산세 등의 재산과세를 거주자에 대한 과세로 전환하여 자치구 재정과정의 책임성을 높여 주거용은 자치구세로, 자치구간 편차가 큰 비주거용은 상위 정부로 이관하는 방안도 감안할 필요가 있음

○ 역교부금제도의 도입방안

- 현재의 조정교부금 제도가 자치구간 재정불균형을 충분히 완화시키는데는 한계가 있는 것으로 평가되고 있는 바, 이를 보완하기 위한 방안으로서 역교부금제도의 도입도 신중히 고려해 볼 필요가 있음
- 역교부금제도란 지방자치단체들간의 불균형을 해소해 주기 위한 재정조정제도 중 하나로서 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 지방자치단체에 대한 교부금을 부담함으로써 지방자치단체들간의 수평적 재정불균형을 시정하려는 제도로 중앙정부의 재정지원 없이 같은 차원의 지방자치단체들간에 이루어지는 재정조정제도를 말함
- 현재 독일의 연방과 주, 그리고 지방자치단체간에 적용되고 있는 이 제도를 적용한다면 자치구간 재정의 이전이 발생하여 자치구간 재정력 차이를 완화시킬 수 있을 것임
- 물론 역교부금제도를 도입할 경우 재정력이 풍부한 자치구로부터의 반발과 함께 징세노력의 약화와 방만한 예산운영 등의 문제점이 나타

날 가능성도 배제할 수 없음. 따라서 역교부금제도의 급격한 도입은 결코 바람직하지 않지만, 기준재정수입액이 기준재정수요액을 일정 비율 초과하는 자치구로부터 수입액이 수요액에 일정 비율 미달하는 자치구로 재원을 이전하게 만든 후, 그 비율을 연차적으로 낮춰 가는 방식을 현실적인 대안으로 고려할 수 있을 것임

이세구 . 서울시정개발연구원 연구위원
skrhee@sdi.re.kr