

서울시 자치구의 재원조정 개선방안

배준식 김범식 박성문

A Study on the Rational Arbitration of Fiscal Resources in Autonomous District of Seoul



서울연구원
The Seoul Institute

서울시 자치구의 재원조정 개선방안

연구책임

배준식 도시경영연구실 연구위원

연구진

김범식 시민경제연구실 실장
박성문 도시경영연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

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 재정조정을 위해 자치구 상호 간의 자원배분 실태를 분석하여 현 제도의 한계를 극복하고 더 나은 제도를 위한 발전방향을 제시하고자 한다.

지방재정조정제도 개선 시 중앙·지방 갈등 최소화, 재정이전효과 극대화

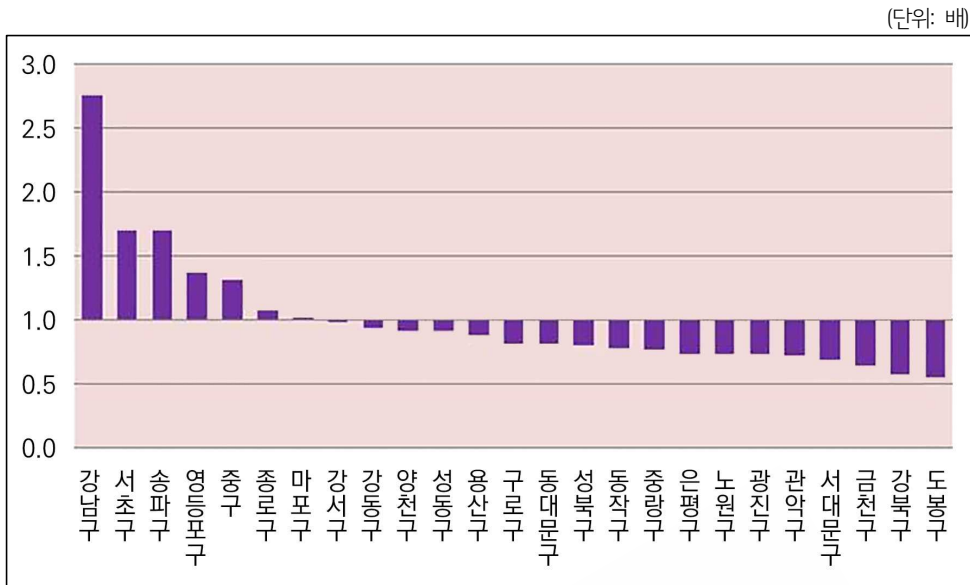
지방자치단체의 자체수입 기반이 상당히 취약한 상황에서 각종 투자사업 등과 관련한 중앙과 지방의 논리적 충돌이 발생하고 있다. 지방재정제도는 적절한 배분을 통해 상호 간의 절충점을 찾아 갈등요소들을 최소화하는 방향으로 전개될 필요가 있다. 이와 더불어 정부 간의 효율적 연계와 역할분담을 통해 재정이전 효과를 극대화할 수 있도록 지속적인 제도의 개선이 필요하다. 이를 위해서는 지방자치단체 자체의 자구노력과도 연계되어야 할 것이다.

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

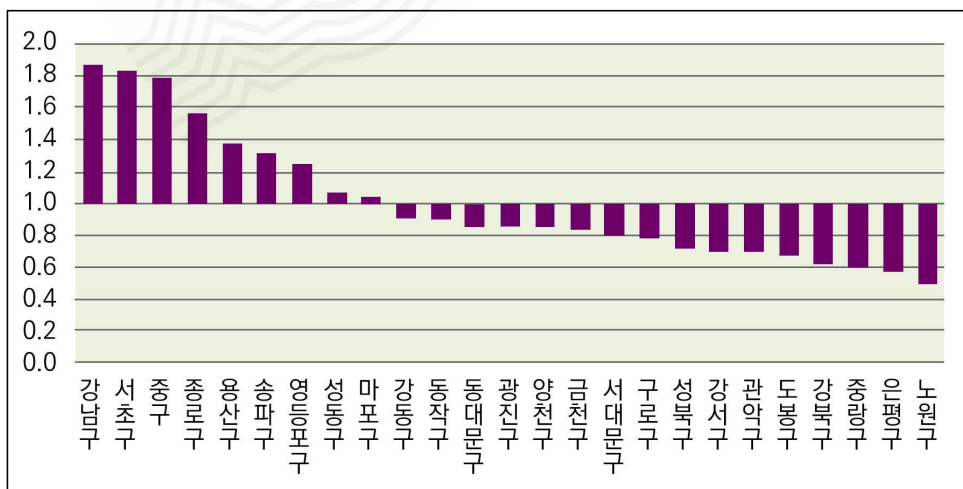
서울시 자치구는 인구산업의 집적 정도, 주거 및 사회복지, 교육여건 등에 의해 자치구 간 격차가 나타나고 있다. 서울시 자치구 간 재정 격차의 가장 큰 원인은 자치구 세입이 부동산 관련 사항에 대한 의존도가 상당히 높기 때문이다. 자치구 간 재정 불균형의 주요 원인이 되고 있다.

서울시 자치구의 재정분석 결과 자치구 간 재정 불균형 현상은 세입부문에서 특히 지방세수입 측면에서 양극화 현상이 크게 나타나고 있었다. 조정교부금 및 재산세 공동과세 등의 재정조정 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

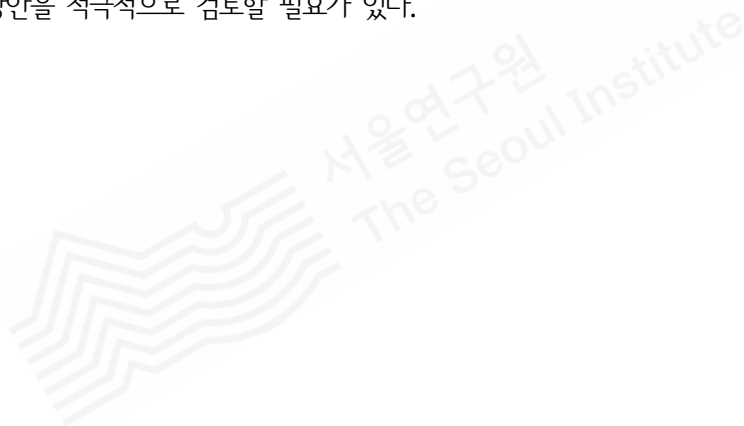
경기 침체와 더불어 세수확보에 어려움이 있는 자치구의 상황에서 합리적인 재원의 조정은 필요하다. 기초자치단체의 평균적인 재정력을 일정 수준으로 향상하기 위한 노력은 서울시 전체의 균형적 발전을 위해서 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

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.



목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	4
02 지방재정조정제도	6
1_지방재정조정제도의 의의와 기능	6
2_지방재정조정제도의 유형	9
3_지방재정조정제도의 발전방향	10
03 서울시 자치구의 재정실태와 문제점	14
1_서울시 자치구의 재정 현황	14
2_서울시 자치구 간 수평적 재정 불균형 분석	19
3_서울시 자치구의 재정문제 및 불균형 상황	38
4_서울시 자치구 재정 불균형 완화를 위한 과제	39
04 해외 주요국의 지방재정조정제도 운용 사례	42
1_미국의 재정조정제도	42
2_독일의 재정조정제도	51
3_일본의 재정조정제도	58
4_소결: 해외 재정조정제도의 시사점	65

05 재산세 공동과세	70
1_재산세 공동과세 개요	70
2_재산세 공동과세제도의 운영실태	71
3_재산세 공동과세제도의 주요 쟁점사항	76
4_재산세 공동과세제도 관련 설문조사 분석	77
5_재산세 공동과세 배분 방식에 대한 실증분석	89
6_조정교부금 연동 효과 분석	98
7_배분 효과 분석 및 연동 효과 분석 소결	106
06 시비보조금	108
1_시비보조금 개요	108
2_서울시 자치구 시비보조사업 현황 및 문제점	109
3_시비보조금 산정 영향 요인 분석 및 보조율 분석	113
4_소결	123
07 시세징수교부금	126
1_시세징수교부금 개요	126
2_시세징수교부금 현황 및 문제점	126
3_시세징수교부금 배분 효과 분석	129
4_시세징수금의 효율적 운영을 위한 시세징수사무소 설치	130
08 서울시 자치구의 합리적 자원조정 방안	134
1_재산세 공동과세의 합리적 배분	134
2_시비보조금의 합리적 배분기준 마련 및 효율적 배분	135
3_시세징수교부금의 효율적 운영 및 배분	136

참고문헌	137
부록	139
Abstract	144



표

[표 1-1] 서울 강남·강북 불균형 실태 지표	3
[표 3-1] 연도별 서울시 자치구 세입구조 비교	16
[표 3-2] 연도별 서울시 자치구 기능별 세출 구조 비교	19
[표 3-3] 서울시 자치구별 지방세 수입액 비교	21
[표 3-4] 서울시 자치구별 자체재원 현황 비교	23
[표 3-5] 서울시 자치구 기능별 세출 현황	26
[표 3-6] 연도별 서울시 본청과 자치구 간 재정자립도 비교	30
[표 3-7] 서울시 자치구별 재정자립도 비교	32
[표 3-8] 연도별 서울시 자치구별 기준재정수요충족도 비교	37
[표 4-1] 재정 불균형 완화 프로그램의 추구 목적	48
[표 4-2] 재정 불균형 완화 프로그램의 주요 사항	49
[표 4-3] 독일의 조세체계	52
[표 4-4] 기본법 제106조에 제시된 조세의 귀속주체에 따른 분류	54
[표 4-5] 독일의 재정조정제도	57
[표 5-1] 서울시 자치구별 재산세 현황	71
[표 5-2] 자치구별 재산세 비중	73
[표 5-3] 자치구별 재산세 부과 현황(2015년 7월 기준)	74
[표 5-4] 연도별 재산세 공동과세 총액 추이	74
[표 5-5] 강남구와 강북구의 공동재산세 효과 비교	75
[표 5-6] 서울시 자치구 연도별 재산세 과세대상별 비율(부과액 기준)	76

[표 5-7] 재산세 공동과세제도 운용의 찬성 · 반대 여부	78
[표 5-8] 재산세 공동과세제도 운용의 찬성 이유	79
[표 5-9] 재산세 공동과세제도 운용의 반대 이유	79
[표 5-10] 자치구 재정력 격차 해소 도움	80
[표 5-11] 자치구 재정력 격차 해소에 도움이 되는 이유	81
[표 5-12] 자치구 재정력 격차 해소에 도움이 되지 않는 이유	81
[표 5-13] 재산세 공동과세의 공공서비스 제공 영향	82
[표 5-14] 재산세 공동과세가 공공서비스 제공에 영향을 미치는 이유	82
[표 5-15] 재산세 공동과세가 공공서비스 제공에 영향을 미치지 않는 이유	83
[표 5-16] 공동과세를 결정근거의 합당 여부	84
[표 5-17] 공동과세를 결정근거가 합당하지 않은 이유	84
[표 5-18] 재산세 공동과세의 공동과세율	85
[표 5-19] 재산세 공동과세제도의 한계점	86
[표 5-20] 재산세 공동과세의 합리적 배분기준 방식	87
[표 5-21] 자치구 재정 격차 해소를 위한 방안	88
[표 5-22] 현행 균등배분 방식 분석	91
[표 5-23] 인구 기준 배분 방식 분석	92
[표 5-24] 재정력 기준 배분 방식 분석	93
[표 5-25] 혼합Ⅰ(인구 25% + 재정력지수 75%) 기준 배분 방식 분석	94
[표 5-26] 혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력지수 50%) 기준 배분 방식 분석	95
[표 5-27] 혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력지수 25%) 기준 배분 방식	96
[표 5-28] 변이계수 분석 종합	97
[표 5-29] 지니계수 분석 종합	97
[표 5-30] 조정교부금 포함 균등배분 방식 분석	99
[표 5-31] 조정교부금 포함 인구 기준 배분 방식	100

[표 5-32] 조정교부금 포함 재정력 기준 배분 방식	101
[표 5-33] 조정교부금 포함 혼합 I (인구 25% + 재정력지수 75%) 기준 배분 방식	102
[표 5-34] 조정교부금 포함 혼합 II (인구 50% + 재정력지수 50%) 기준 배분 방식	103
[표 5-35] 조정교부금 포함 혼합 III (인구 75% + 재정력지수 25%) 기준 배분 방식	104
[표 5-36] 변이계수 분석 종합	105
[표 5-37] 지니계수 분석 종합	105
[표 6-1] 시비보조사업 보조율 현황	109
[표 6-2] 자치구별 시비보조금 현황	110
[표 6-3] 시비보조금의 분야별 분포 및 추이	111
[표 6-4] 시비보조금 차등보조율 적용 기준	113
[표 6-5] 변수설명	114
[표 6-6] 현행 차등보조율 적용 기준 변수(재정력지수)를 통한 회귀분석 결과	115
[표 6-7] 재정력지수 · 복지 수요변수를 포함한 회귀분석 결과	116
[표 6-8] 기초연금 · 장애인연금 보조율 추정	117
[표 6-9] 영유아보육료 · 국민기초생활보장 보조율 추정	118
[표 6-10] 기초연금 · 장애인연금 분야 변이계수 비교분석	119
[표 6-11] 영유아보육료 · 장애인연금 분야 변이계수 비교분석	119
[표 6-12] 재정력과 복지 수요를 고려한 시비보조금 분포 비교	122
[표 7-1] 서울시 자치구별 징수교부금 현황	127
[표 7-2] 시세징수교부금 전체 추이	127
[표 7-3] 연도별 시세징수교부금 현황	128
[표 7-4] 현행 배분과 역재정력지수를 통한 재원조정 효과 비교분석	129

그림

[그림 3-1] 서울시 자치구 세입예산(2015년 일반회계 기준)	15
[그림 3-2] 연도별 서울시 자치구 자체재원과 의존재원 비중	16
[그림 3-3] 서울시 자치구 세출 구조	17
[그림 3-4] 연도별 서울시 자치구 기능별 재정지출 구조	18
[그림 3-5] 서울시 자치구별 지방세수입액 비교	20
[그림 3-6] 서울시 자치구별 자체수입액 비교	22
[그림 3-7] 서울시 자치구별 자체재원 평균비중	22
[그림 3-8] 서울시 자치구별 세출액 비교	25
[그림 3-9] 서울시 자치구별 세출액 평균비중 비교	29
[그림 3-10] 서울시 자치구별 재정자립도 평균비중 비교	33
[그림 3-11] 서울시 자치구별 자체재원 · 의존재원 비중 비교	34
[그림 3-12] 연도별 서울시 자치구 기준재정수요충족도	35
[그림 3-13] 서울시 자치구별 기준재정수요충족도 현황	35
[그림 5-1] 자치구별 재산세 평균액 연도별 추이	72
[그림 5-2] 연도별 공동재산세교부금 추이	75
[그림 5-3] 변이계수 · 지니계수 분석결과 비교	98
[그림 5-4] 변이계수 · 지니계수 비교분석	106
[그림 6-1] 서울시 시비보조금 전체 규모 추이	111
[그림 6-2] 시비보조금의 분야별 분포 및 추이	112
[그림 6-3] 기초연금 · 장애인연금 보조율 추정	117

[그림 6-4] 영유아보육료 · 국민기초생활보장 분야 보조율 추정	118
[그림 6-5] 기초연금 · 장애인연금 분야 변이계수 비교분석	119
[그림 6-6] 영유아보육료 · 장애인연금 분야 변이계수 비교분석	119
[그림 6-7] 기초연금 · 장애인연금 분야 시비보조금 분포	121
[그림 6-8] 영유아보육료 · 국민기초생활보장 분야 시비보조금 분포	121
[그림 7-1] 시세징수교부금 규모의 연도별 추이	128
[그림 7-2] 현행 배분과 역재정력지수를 통한 재원조정 효과 비교분석	130



01

연구개요

1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 위기의 지방재정

지방자치가 시행된 지 20여 년이 지난 지금도 지방재정은 전반적인 위기 상황에 직면해 있다고 할 수 있다. 기초자치단체로 내려갈수록 세수는 제자리걸음을 하고 있고 양극화 및 저출산, 고령화라는 경제·사회적 환경 변화로 인해 사회복지의 수요는 지속해서 증가하고 있다. 저금리시대임에도 불구하고 경기 침체라는 대외적으로 어려운 환경으로 인해 자치단체의 재정여건은 갈수록 악화하고 있다(2015년 예산 기준 서울시 자치구 재정자립도 평균 31.5%).

게다가 중앙정부의 복지정책에 따라 이루어지는 국고보조사업은 매칭비의 성격이 강하기 때문에 지방자치단체의 재정압박을 날로 심화시키고 있다. 자치단체의 재정부담에 대한 재정보전 방안이 담보되지 않은 채 추진되는 복지정책은 자치구의 살림을 더욱 힘들게 한다고 할 수 있다.

2) 자치구의 열악한 재정여건과 확대되는 재정 불균형

자치구의 재정여건은 더욱 열악하다고 할 수 있다. 앞에서 언급한 재정압박은 서울시 자치구에 직접적인 재정압박 요인으로 작용하고 있다. 이러한 상황에서 서울시의 경우 강남·북 간의 자체 세입격차는 갈수록 심해지고 있다. 주거지역과 상업지역의 구분으로 인해 발생하는 구조적인 격차가 심해진다고 할 수 있다. 주요 시설의 분포 등에 있어서도 강남·북 간의 차이가 존재함에 따라 세수와 직접 연결되는 구조적 문제가 심각하다고 할 수 있다.

[표 1-1] 서울 강남·강북 불균형 실태 지표

구분	강남권역 (강남, 서초, 송파, 강동)	강북권역 (중랑, 동대문, 성동, 광진, 도봉, 노원, 강북, 성북)
30층 이상 건축물(312)	199	14
전체 토지 대비 상업지역 비율(4.3)	4.41	2.23
관광호텔(155)	55	18
금융기관(본점 기준: 133)	24	0

()는 서울시 전체

출처: 새누리당 이노근 의원실 공개자료, 2015.8.20, 국회 국토교통위원회 서울시 제출

지방자치치를 시행하고 있지만 이러한 재정여건 아래에서 재정 불균형이 지속해서 개선되지 않는다면 서울시 전체적으로 재정여건이 하향하는 추세로 가게 될 것이다. 이러한 불균형을 최소화하고자 하는 노력에서 서울시가 시행하고 있는 재정조정제도를 다시 한번 점검하고 자치구 간 재정 불균형 수준을 측정함으로써 서울시의 재원조정 효과를 분석하는 것은 매우 시의적절하다고 할 것이다.

3) 재원의 확충뿐만 아니라 합리적 재원조정이 중요

2015년 서울시와 자치구 간 자치분권협의회가 발족함에 따라 조정교부금 제도개선 및 시비보조금, 징수교부금 등의 현실화 방안이 논의되고 있으나 서로 간의 견해 차이로 조정교부금의 교부를 인상 이외에는 별다른 진전이 없다고 할 수 있다. 현재 자치구와의 협의의 초점은 자치구의 재정확충에 맞춰져 있으나, 단순히 자치구의 재정확충뿐만 아니라 자치구 간의 합리적 재원조정이 더 중요한 과제라고 할 수 있다.

재원의 효율적 배분을 통해 적재적소에 필요한 재원을 투입하여 재정 격차를 완화하는 방향을 고민할 시점이라고 할 수 있다. 이에 합리적 재원조정을 위하여 서울시와 자치구 간 그리고 자치구 상호 간의 재원 배분의 실태를 분석하고 현 제도의 한계 극복과 더욱 나은 제도 시행을 위한 향후 발전방안을 제시하는 것이 본 연구의 목적이라 할 것이다.

2_연구내용 및 방법

1) 연구내용의 구성

이 연구는 서울시 자치구 간 재정 불균형 현상의 개선을 위해 시행되고 있는 제도에 대한 실증분석을 주요 내용으로 한다. 이에 서울시 자치구의 전반적인 자원배분 상황 및 재정여건에 대한 현황 및 문제점을 중심으로 기본적 내용을 보여준다.

재원조정과 관련한 실증분석에서는 첫째로, 2008년도에 도입된 재산세 공동과세에 대한 쟁점사항 및 문제점들을 살펴보고, 차등배분과 관련하여 더욱 효율적인 배분 효과가 있을 수 있는 기준 및 방법들을 실증분석하여 제시하고자 한다.

둘째는, 광역자치단체에서 지급하고 있는 시비보조금 배분의 문제점을 살펴보고, 이후 배분 효과 분석을 통해 보조금 운영의 효율적 방안들을 제시한다.

셋째로, 시세징수교부금의 현황을 살펴보고 교부에서 배분 효율성 제고를 위한 방안을 비교하고 효율적 운영을 위한 제도적 방안을 제시하고자 한다.

마지막으로, 도출된 분석결과를 중심으로 서울시 자치구의 합리적인 재정조정에 대한 기본적 방향을 제시하고자 한다.

2) 연구방법

연구방법은 주로 문헌연구와 2차 통계자료를 활용하는 방식으로 진행되었다. 2차 통계자료로는 중앙정부와 서울시와 자치구의 예산 및 재정자료를 이용하여 재정여건 및 불균형 정도를 분석하였고, 주요국의 사례는 주요 국외 문헌과 홈페이지의 자료들을 이용하였다.

02

지방재정조정제도

- 1_지방재정조정제도의 의의와 기능
- 2_지방재정조정제도의 유형
- 3_지방재정조정제도의 발전방향

02 지방재정조정제도

1_지방재정조정제도의 의의와 기능

1) 지방재정조정제도의 의의와 필요성

지방재정조정제도는 정부 간 재정적 협력을 포괄하는 의미로서 ① 중앙정부가 지방자치 단체에, ② 광역자치단체가 기초자치단체에, 그리고 ③ 동급 자치단체 간에 재원을 공여 하거나, 단체 간의 자원 불균형 해소를 위해 조정해 줌으로써 지방자치단체의 바람직한 역할수행을 뒷받침해주기 위한 자원 이전장치이다.

지방의 행정기능 수행에 대해 지방자치단체의 필요경비는 지방세와 세외수입 등 자체재원으로 충당하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 지역 간 자원 및 세원의 불균형으로 인해 단순히 국세의 지방세 이전이라는 조세체제의 개편만으로는 오히려 지역 간 재정 격차를 더욱 심화시켜 지방자치단체 간 재정 격차를 심화시킬 수 있다. 따라서 지역 간에 골고루 분포된 세원을 지방세로 하면서 대도시 및 일부 지역에 편재된 세원을 국세로 징수하여 취약한 지방의 재정구조를 보완하는 제도가 필요하다. 즉, 지방재정조정제도는 지방자치 단체가 최소한의 행정 수준(national minimum¹⁾)을 유지하는 데 필요한 재원을 보장해 주면서, 아울러 지방자치단체 간 재정 격차를 완화하기 위해 국세 수입의 일부 또는 기타 자금을 일정한 기준에 따라 지방자치단체에 배분하는 제도라고 할 수 있다.

이러한 중앙정부와 지방자치단체 간의 재정적 연계가 불가피한 것은 인위적이 아니라 자연 발생적이라 할 수 있고, 이에 오래된 역사적 연원이 있다.

첫째, 세입행위는 조세의 부과 · 징수방법에서 나타나는 것과 같이 전국적으로 통일성 · 강행성 · 일관성의 확보가 쉬운 중앙정부의 주된 책임 분야였던 반면, 세출 행위는 주민의

1) 한 나라 전체 국민의 생활복지상 불가결한 최저 수준을 나타내는 지표로서 한 나라의 경제 규모, 1인당 국민소득에 비취 영양·주거·생활환경 등이 '최저' 또는 '표준'으로서 어느 정도가 되어야 하는가를 수치로 나타낸 것을 말한다. 영국의 시드니 부처에 의해 처음으로 제창되어 1942년의 베버리지 사회보장계획에서 구체적인 정책목표로 설정되었다. 이것은 규범적 개념으로 사용되는 예도 있고 베버리지 계획처럼 구체적인 정책개념으로 쓰이는 예도 있다. 후자의 경우에는 필요 최저생활비를 계속해서 결정하지만, 그 수준은 시대에 따라 변화한다.

생활에 밀접하게 연관되어 민생안정을 위한 다양한 구호사업, 사회보장비의 지출 등 직접 문제를 해결하는 지방자치단체의 주된 책임 분야였다. 따라서 국가가 세수확보에 비교우위를 차지하고 있다는 사실 때문에 중앙정부가 재원을 조달하여 지방자치단체에 합리적으로 재배분해 주는 재정조정방식은 오랜 역사를 갖고 있다(지방행정연수원, 2012). 이처럼 조세징수가 지속해서 중앙집권화되어 왔던 것은 대다수 국가에서 공통으로 나타나는 현상이라 할 것이다.

둘째, 중앙정부로서는 지역 간의 지나친 재정적 불균형을 내버려 둘 수 없기 때문이다. 지역 간의 지나친 재정 격차는 행정서비스의 불균등, 공공재의 불공평성을 초래하게 되므로 국가 전체적으로 볼 때 정치적·사회적인 불안정을 초래할 위험이 있다(지방행정연수원, 2014). 그러나 한편, 지나친 조정을 시행할 경우 지방자치단체에 대한 중앙정부의 과도한 재정통제를 초래하게 됨으로써 지방자치단체가 자체적으로 성장할 수 있는 자율성을 제약하는 요인이 되기도 하였다.

2) 지방재정조정제도의 기능

초기 자본주의 시대에 지방자치단체는 그 지역사회의 경제력에 맞게 재정활동이 이루어졌으며, 따라서 지방자치단체가 국가로부터 재원을 지원받는 일은 거의 발생하지 않았다. 그러나 자본주의의 발달에 따라 지역 간 부의 편재 현상으로 인해 경제적 격차가 발생하게 되었고, 이는 결국 지역 간의 재정 불균형문제를 초래하게 되었는데, 오늘날 지방행정의 재정 불균형문제는 국가와 시대에 따라 정도의 차이는 있으나 공통으로 나타나는 현상이라 할 수 있다. 일반적으로 다음 두 가지 측면에서 그 배경을 살펴볼 수 있다.

첫째는 중앙정부와 지방자치단체 간 기능 배분과 관련하여 자원 조달능력에 차이가 존재한다는 것이다. 즉 지방자치단체가 중앙정부보다 공공재의 공급의무가 더 높음에도 불구하고 자원조달능력은 제한되어 있다고 할 수 있다. 또한, 정부의 재정기능을 자원배분조정, 소득재분배, 경제성장 안정화로 볼 때, 지방자치단체가 독자적으로 수행해야 할 주요 기능은 공공서비스의 효율적 공급과 관련한 자원배분기능이라는 것이다. 즉, 지방자치단체의 재원확보 능력이 서비스의 공급의무와 불일치함으로써 지방재정에 제약을 가져오는

재정 불균형문제가 발생하게 되는데, 이를 수직적 재정 불균형(vertical fiscal imbalance) 또는 수직적 재정 불공평(vertical fiscal inequity)이라고 한다(지방행정연수원, 2012).

둘째는 지방자치단체 간에 존재하는 조세부담능력과 각 지방자치단체의 사회·경제적 환경요인의 차이로 발생하는 지방 공공서비스의 단위당 생산비 격차로 인해 지방자치단체 상호 간의 재정 격차 문제가 발생하게 되는데, 이를 수평적 재정 불균형(horizontal fiscal imbalance) 또는 수평적 재정 불공평(horizontal fiscal inequity)이라고 한다.

이러한 재정 불균형문제를 해결하는 데에는 다양한 수단이 존재한다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체 간의 수직적 관계에서 발생하는 재정적 불균형문제를 해결하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간 기능의 재분배나 기능 배분에 부합되도록 세원을 늘려주는 방법을 고려해 볼 수 있다. 그리고 지방자치단체 상호 간의 수평적 관계에서 발생하는 재정적 불균형은 중앙정부가 재정력이 빈곤한 지방자치단체에 재정지원을 함으로써 표준이 되는 단체와 같은 수준의 공공서비스를 확보하게 하는 방법, 재정력이 표준적인 수준을 넘는 단체로부터 재원을 흡수하여 표준적인 수준에 미달하는 단체에 재정지원을 하는, 이른바 역교부방식 또는 지방재정에서의 재정 잉여 불균등을 중앙정부가 차별적인 국세부과로 조정하는 방법 등을 통해 해소할 수도 있을 것이다(지방행정연수원, 2012).

이처럼 지방재정조정제도는 자본주의가 고도로 발전함에 따라 필연적으로 발생할 수밖에 없는 지역 간의 경제 및 재정 격차와 함께 주민이 어떠한 지역에 살더라도 일정한 행정수준은 누릴 수 있어야 한다는 상호 모순된 명제를 조화시키려는 시도에서 나타난 제도라고 할 수 있다. 따라서 지방재정조정제도의 기능은 ① 지방자치단체 간의 재정 불균형을 조정하고, ② 일정한 행정 수준을 유지하기 위한 재원을 보장하며, ③ 국가적 관심사항에 대한 참여를 촉구하고 일정한 역할을 부담하며, ④ 재난 등의 특별대책에 따른 보조를 위한 것이다. 역사적으로 볼 때 재정적 불균형의 조정이 지방재정조정의 더욱 중요한 요소로 전개되어왔다고 할 수 있다(지방행정연수원, 2012).

2_지방재정조정제도의 유형

공공서비스 제공 수준을 일정하게 유지하기 위한 재정조정 방식은 크게 세 가지로 구분하여 나타난다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

1) 수직적 재정조정

수직적 재정조정이란 중앙정부가 지방자치단체에, 그리고 광역자치단체가 기초자치단체에 재원을 공여하거나, 단체 간의 재원 불균형을 조정해 주는 재원 재분배 방식을 의미한다. 여기에는 지방교부세, 보조금, 재정보전금, 공동세, 자치구의 재원조정 교부금 등이 존재한다. 여기서 보조금(grant)이란 용어를 광의로 해석하는 경우 지방교부세도 포함하는 개념으로 사용할 수 있다.

2) 수직적 역재정조정

수직적 역재정조정이란 지방자치단체가 중앙정부에 재원을 재분배해 주는 방식이다. 이른바 ‘지방 주권’의 주장에 근거하여 조달원천이 지방인 수입은 원칙적으로 지방이 그 사용권을 행사하며, 최소한도로 축소된 국가경영(예컨대, 외교, 국방, 사회보장, 교육 등)을 위한 모든 비용을 지방이 부담해야 한다는 것이다(지방행정연수원, 2014). 중국의 경우 상해, 광주 등의 대(對)중앙정부 지원 등의 예가 있으나, 실질적으로는 실현 가능성이 적은 제도라 할 수 있다.

3) 수평적 재정조정

수평적 재정조정이란 재정력이 강한 지방자치단체가 재정력이 약한 단체에 지원하는 동급 지방자치단체 상호 간의 재원재분배방식이다(지방행정연수원, 2014). 역교부세 개념으로서 현재 서울시에서 시행하고 있는 재산세 공동과세제도가 그 대표적인 제도라 할 수 있다. 또한, 독일의 주 정부 간 재정조정에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 자치단체 간의 재정 갈등은 자연적으로 발생할 수밖에 없다. 이러한 갈등으로 인해 발생하는 사회적 문제들을 해결해야만 할 것이며, 재원조정을 통해 사회적 문제들을 해결해야만 할 것이다.

3_지방재정조정제도의 발전방향

현재 우리나라 지방자치단체의 자체수입 기반은 상당히 취약하다고 볼 수 있는바, 자치단체가 시행하고자 하는 각종 개발사업 및 대부분 투자사업의 경우 중앙의 각종 지원에 크게 의존하고 있다. 이에 지방재정조정제도의 운용에서 중앙과 지방의 논리적 충돌이 지속해서 발생한다고 할 수 있다. 이에 지방재정조정제도는 다양한 정책수단 간의 효율적 연계와 역할분담을 통해 재정이전 효과를 자치단체 수준에서 극대화할 수 있도록 지속적인 제도의 개선이 요구된다 할 것이다. 이는 결국 지방자치단체의 자구노력과 연계되어야 한다. 이를 위한 주요 방향을 살펴보면 다음과 같다.

1) 재정조정기준의 확립

일반적으로 지방재정조정의 배분기준으로는 크게 ① 수요 측면인 필요요소, ② 수입 측면인 능력요소, ③ 재원확보(징세노력 등) 및 지출 건전화 측면인 자구노력요소가 고려되어야 한다(지방행정연수원, 2014). 그러나 이러한 세 요소를 지표화하고 배분 방식을 실제로 적용하는 데 있어서는 많은 논란의 여지가 발생하고 있다. 시대적·환경적 변화에 따른 요소들을 적절히 고려하고 이를 통해 사회가 통념적으로 수용할 수 있는 지표를 개발하여 적용하고자 하는 노력이 수반되어야 할 것이다.

2) 지방자치단체의 계획재정지원

국고보조금과 지방교부세 등 지방재정제도의 운용은 지방자치단체의 입장을 충분히 고려하는 방향으로 지원하는 성격의 확립을 통해 계획성이 제고되어야 한다. 결국, 지역의 특성에 부합하는 재정조정정책으로 제도가 설계되어야 하며 이를 통해 예측 가능한 지방의 재정을 유도해야 한다.

이에 국가의 지원은 현행 개별사업 중심의 지원방식을 벗어나 중기지역개발계획을 통한 종합지원방식으로 전환될 필요가 있다고 판단된다. 따라서 국가는 중기차원의 지역개발 계획과 재정계획을 기반으로 지방자치단체가 재정을 운용함에 지장을 주지 않는 범위 내

에서 보조금액 및 교부액의 내용을 사전적으로 일괄 결정할 필요가 있다.

3) 지역 이기주의의 해소 수단

지방자치의 확대와 더불어 경제적 격차의 발생으로 인해 각종 지역 이기주의가 당연히 표출되면서 이에 따라 발생하게 되는 갈등 현상은 피할 수 없을 것이다. 이러한 지방자치단체 간의 갈등 현상은 동일 계층이든 다른 계층이든 그 사이에서 존재한다는 것을 인정해야 할 것이다.

예를 들어, 쓰레기 처리장, 하수 및 분뇨 처리장, 봉안당 등과 같은 각종 혐오시설을 둘러싸고 발생하는 님비현상 및 핼피현상으로 인해 지역 간 갈등 및 분쟁사태는 끊임없이 발생하고 있다. 이러한 상황에서 지방자치단체들이 갈등 현상들을 얼마나 잘 관리할 수 있는가가 그 자치단체의 능력이라 할 수 있으므로 이들을 조정할 수 있는 재정조정수단을 통해 관리해 나갈 필요가 있다고 판단된다.

4) 지방재정조정제도 간의 연계성 강화

현행 지방재정조정제도는 제도 간에 체계적이고 일관된 연계성이 없고 그때그때의 도입목적에 부응하여 개별적으로 운영되고 있다고 볼 수 있다. 특히, 종합적 관점에서 재정의 효율성과 형평성을 동시에 고려하는 연계 효과가 약하다고 볼 수 있다. 다만, 부분적으로는 그러한 제도적 연계장치 및 협의체가 마련되어 있지만, 그 기능이 제대로 작동하는가에 대해서는 다소 의문이 든다고 볼 수 있다.

각각의 지방재정조정수단이 그 의의 및 기능이 왜곡되지 않도록 제도의 성격이 명확히 구분되어 나름의 제도가 갖는 고유의 특성을 유지하면서 정책수단의 역할을 특화할 필요가 있다.

03

서울시 자치구의 재정실태와 문제점

- 1_서울시 자치구의 재정 현황
- 2_서울시 자치구 간 수평적 재정 불균형 분석
- 3_서울시 자치구의 재정문제 및 불균형 상황
- 4_서울시 자치구 재정 불균형 완화를 위한 과제

03 | 서울시 자치구의 재정실태와 문제점

중앙정부나 지방정부에서는 다양한 조세정책 및 부동산 주택 관련 정책을 동원하여 지역 간 재정력 격차 및 불균형을 완화하기 위해 노력하고 있으며 서울수도 재정 불균형 완화를 위해 2008년 재산세 공동과세제도와 자치구 재원지원조례를 개정하고 더욱 합리적인 조정교부금 배분기준을 마련하여 자치구 간 재정 불균형 해소에 주력하고 있다.

서울시 자치구는 인구·산업의 집적 정도, 주거 및 사회복지, 교육여건 등에 의해 자치구 간 격차가 나타나고 있으며 서울시 자치구 간 재정 격차가 발생하는 가장 큰 원인은 자치구 세원이 해당 자치구가 보유한 부동산에 대한 의존도가 상당히 높기 때문이라고 볼 수 있다. 이는 자치구 간 재정 불균형의 주요 원인이 되고 있다.

서울시 자치구의 재정분석 결과 자치구 간 재정 불균형 현상은 세입부문에서 특히 지방세의 수입 측면에서 양극화 현상이 크게 나타나고 있었으나 조정교부금 및 재산세 공동과세 등의 재원조정을 통해 2008년 이후부터는 자치구 간 세입격차가 점진적으로 완화되고 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 각 자치구가 재정집행과 관련된 세출 부분에서는 재정 불균형 현상이 크게 완화되어 사실상 세출 부분의 양극화 현상은 존재하지 않는 것으로 분석되었다.

자치구 간의 재정 불균형을 조정하는 기능을 담당하는 다양한 재정조정제도에 대한 검토를 통해 제도를 좀 더 보완함으로써 자치구 간 재정 불균형문제를 근본적 차원에서 해소해 줄 수 있는 정책대안이 요구된다고 할 수 있다.

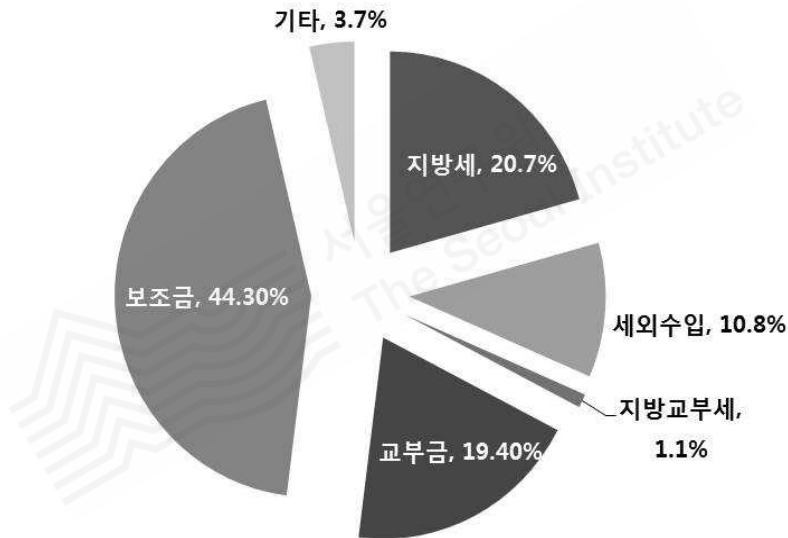
1_서울시 자치구의 재정 현황

1) 서울시 자치구 세입현황

2015년 기준 서울시 자치구의 세입규모는 일반회계 기준 총 10조 2,032억 원(기타²⁾

3,812억 원(3.7%) 포함) 규모로 세입구조는 [그림 3-1]에서와 같이 자체재원 비중이 전체의 31.5% 수준으로 지방세 20.7%, 세외수입 10.8%이고 의존재원 비중은 전체의 64.8% 수준으로 보조금 44.3%, 조정교부금 19.4%, 지방교부세 1.1%로 구성되어 있다.

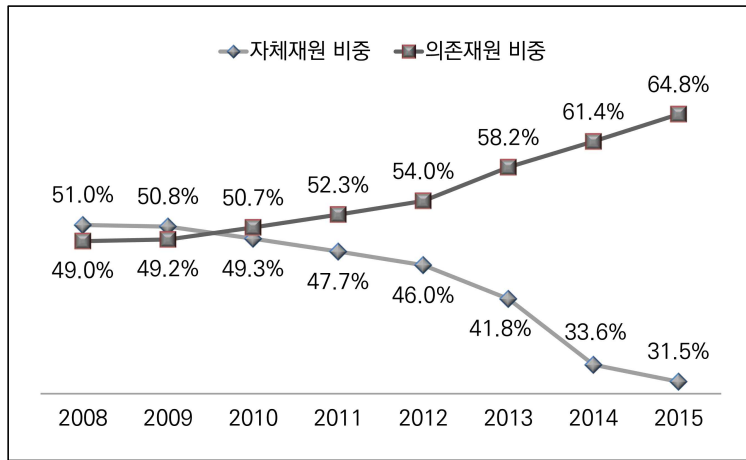
서울시 자치구의 세입구성을 연도별로 살펴보면 [그림 3-2]에서와 같으며 2008년 의존재원 비중은 51.0%, 자체재원 비중은 49.0% 수준이었으나 2010년을 기점으로 의존재원 비중이 자체재원 비중보다 커져 2015년 기준 서울시 자치구의 의존재원 비중은 64.8%, 자체재원 비중은 31.5% 수준으로 의존재원 비중이 지속해서 증가하는 현상을 나타내고 있다.



[그림 3-1] 서울시 자치구 세입예산(2015년 일반회계 기준)

자료: 서울시 통계정보시스템, 2015, '서울시 일반회계 세입예산개요 통계'

2) 2014년부터 임시적 세외수입에 포함되어 자체재원으로 분류되었던 잉여금, 이월금 등의 세입 재원이 기타(보전수입 등 내부거래)로 분류되어 자체재원에서 제외되었다.



[그림 3-2] 연도별 서울시 자치구 자체재원과 의존재원 비중

주: 자체재원³⁾ 비중 = (지방세+세외수입)/총세입

의존재원 비중 = (지방교부세+조정교부금+재정보전금+보조금)/총세입

자료: 서울시 예산정보(2008-2015)

[표 3-1] 연도별 서울시 자치구 세입구조 비교

(단위: 억 원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균	평균 비중
총세입	64,484	71,513	72,602	72,848	76,610	84,480	92,935	102,032	79,688	100%
자체재원	소계	32,874	36,359	35,817	34,723	35,267	35,333	31,226	34,215	42.9%
	구세	17,683	20,728	18,607	19,280	20,122	20,399	20,255	19,776	24.8%
	세외수입	15,192	15,631	17,210	15,443	15,145	14,935	10,971	14,439	18.1%
	경상적 세외수입	6,002	6,681	6,911	6,962	7,176	7,082	7,199	6,980	8.8%
	임시적 세외수입	9,190	8,951	10,298	8,481	7,969	7,852	3,771	7,459	9.4%
의존재원	소계	31,610	35,154	36,785	38,125	41,343	49,147	57,071	44,417	55.7%
	지방교부세	351	443	1,282	1,171	1,093	964	1,031	927	1.2%
	조정교부금 등	16,500	18,313	16,544	15,571	16,641	17,377	18,182	17,362	21.8%
	국고보조금 등	7,336	8,508	9,709	11,071	11,742	14,046	19,502	13,364	16.8%
	시비보조금 등	7,423	7,890	9,250	10,313	11,867	16,760	18,356	12,764	16.0%
기타	보전수입 및 내부거래	-	-	-	-	-	-	4,638	3,812	5.3%

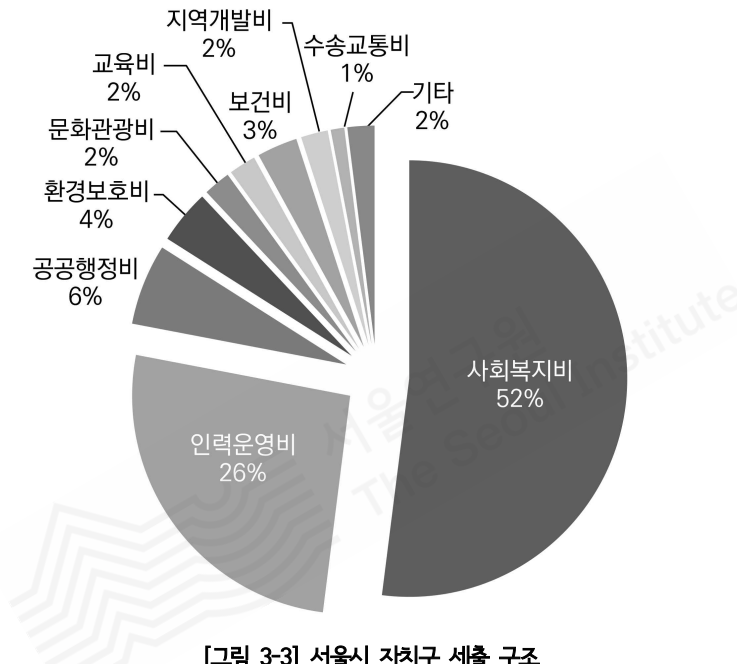
주: 2014년부터 임시적 세외수입 중 잉여금, 이월금 등을 기타로 분류

자료: 서울시 자치구 세입현황 일반회계 기준(2008-2015)

3) 자체재원 중 임시적 세외수입에 포함되어 자체재원으로 분류되었던 잉여금, 이월금 등의 세입 재원은 2014년부터 기타(보전수입 등 내부거래)로 분류되어 자체재원에서 제외하여 산출

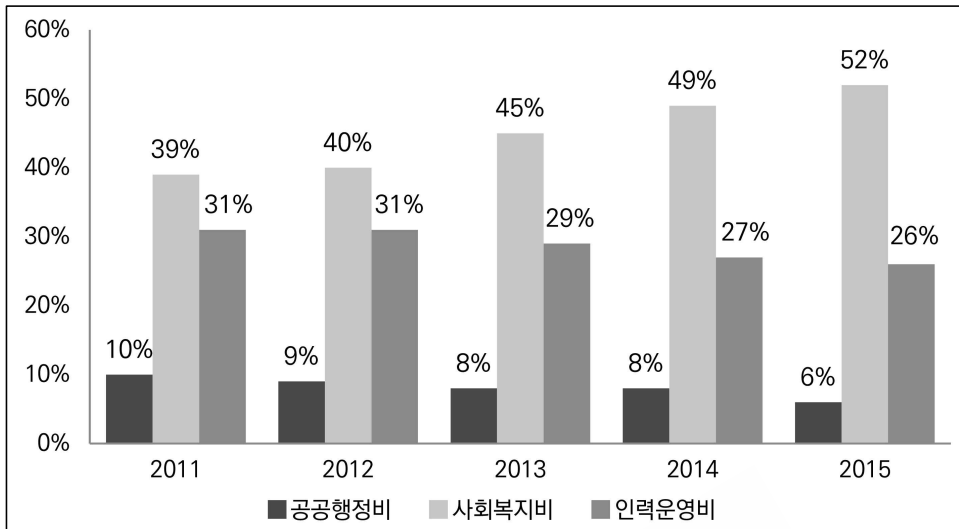
2) 서울시 자치구 세출 현황

2015년 기준 서울시 자치구의 세출 규모는 일반회계기준 10조 2,032억 원 규모이고 [그림 3-3]과 같이 세출 구조는 사회복지비 52%, 인력운영비 26%, 공공행정비 6% 순으로 전체의 84% 수준을 차지하고 있으며 나머지 16%는 환경보호비 5%, 보건비 3%, 교육비 2%, 문화관광비 2%, 지역개발비 2%, 수송교통비 1% 등으로 구성되어 있다.



자료: 서울시 자치구 기능별 분류, 일반회계 기준(2015)

서울시 자치구의 기능별 재정지출 구조는 사회복지비, 인력운영비, 공공행정비가 차지하는 비중이 자치구 총세출의 80%~84% 수준으로 매우 크게 나타났으며, [그림 3-4]에서와 같이 사회복지비가 자치구 세출의 가장 큰 비중을 차지하는 항목으로 나타났다.



[그림 3-4] 연도별 서울시 자치구 기능별 재정지출 구조

비중 = 기능별 세출액/총 세출액

자료: 서울시 자치구 기능별 분류, 일반회계 기준(2011-2015)

이는 기초노령연금, 영유아보육사업, 생계급여, 무상급식 지원 등 사회복지 분야 국고보조사업들이 시대적 요구에 따라 점차 증대되면서 자치구가 담당해야 할 재정적 부담이 급속히 증가했기 때문이라고 할 수 있다. 재정력이 취약한 자치구의 경우 새로 출범하는 정부의 정책 의지에 따라 다소 영향을 받겠지만 사회복지 분야 지출에 대한 재정부담은 지속해서 증가할 것으로 예상된다.

[표 3-2] 연도별 서울시 자치구 기능별 세출 구조 비교

(단위: 백만 원)

분야	2011	2012	2013	2014	2015	평균	비중
총계	7,284,797	7,660,996	8,448,044	9,293,459	10,203,227	8,578,105	100%
일반공공행정	704,038	687,270	647,730	720,822	642,645	680,501	7.93%
공공질서 및 안전	47,577	52,171	51,177	49,653	54,488	51,013	0.59%
교육	193,932	211,097	217,176	219,655	214,209	211,214	2.46%
문화 및 관광	203,036	213,484	235,588	219,987	245,045	223,428	2.60%
환경보호	384,683	378,656	393,085	380,862	440,780	395,613	4.61%
사회복지	2,826,372	3,064,835	3,767,590	4,513,597	5,250,009	3,884,481	45.28%
보건	176,197	202,086	239,985	248,442	293,166	231,975	2.70%
농림해양수산	11,387	10,236	11,822	8,798	8,772	10,203	0.12%
산업·중소기업	34,870	28,469	36,054	35,010	33,341	33,549	0.39%
수송 및 교통	155,352	147,684	155,731	138,647	145,527	148,588	1.73%
국토 및 지역개발	209,653	193,943	172,046	169,356	162,953	181,590	2.12%
과학기술	234	208	-	-	-	221	0.00%
예비비	86,960	89,959	102,295	100,610	100,118	95,988	1.12%
인건비 및 기타	2,250,505	2,380,897	2,417,766	2,488,018	2,612,176	2,429,872	28.33%

자료: 서울시 자치구 기능별 세출 현황, 일반회계기준(2011~2015)

2_서울시 자치구 간 수평적 재정 불균형 분석

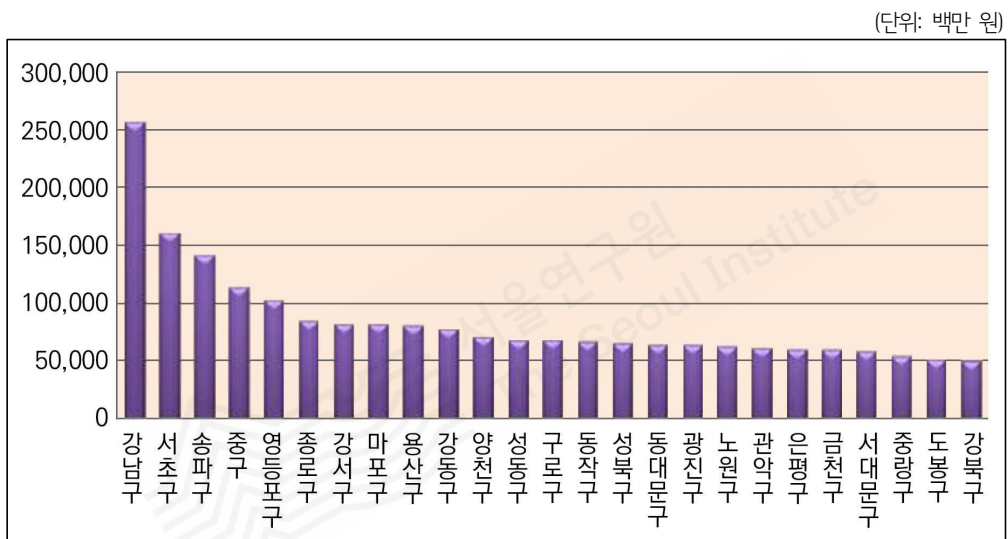
1) 세입 측면 재정 불균형 분석

2015년 기준 서울시 자치구의 총 세입규모는 총 10조 2,032억 원(일반회계 기준)으로 서울시 자치구의 세입 측면에서의 재정 불균형 현상은 지방세 부문에서 재정집중도와 양극화 현상으로 나타나고 있다.

서울시 자치구의 주요 재원이라 할 수 있는 지방세는 재산세와 등록면허세로 구성되어 있다. 이러한 지방세는 어떤 경비에도 자치구가 자율적으로 충당할 수 있는 수입으로 회

기연도마다 지속해서 확보될 수 있는 자주재원이자 일반재원이며 경상적 수입의 특성을 가진다고 할 수 있다. 이에 지방세는 자치구 재정의 안정성과 건전성 확보를 위해 매우 중요한 자원이라고 할 수 있다.

2015년 기준 서울시 자치구 지방세수입의 평균은 845억 원 규모로 [그림 3-5]에서와 같이 강남구(2,567억 원), 서초구(1,616억 원), 송파구(1,414억 원), 중구(1,138억 원) 순으로 4개 구가 상대적으로 높은 재정규모를 보이지만 강북구(508억 원), 도봉구(511억 원), 중랑구(546억 원) 순으로 가장 낮은 지방세 규모를 보인다.



[그림 3-5] 서울시 자치구별 지방세수입액 비교

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2015)

[표 3-3] 서울시 자치구별 지방세 수입액 비교

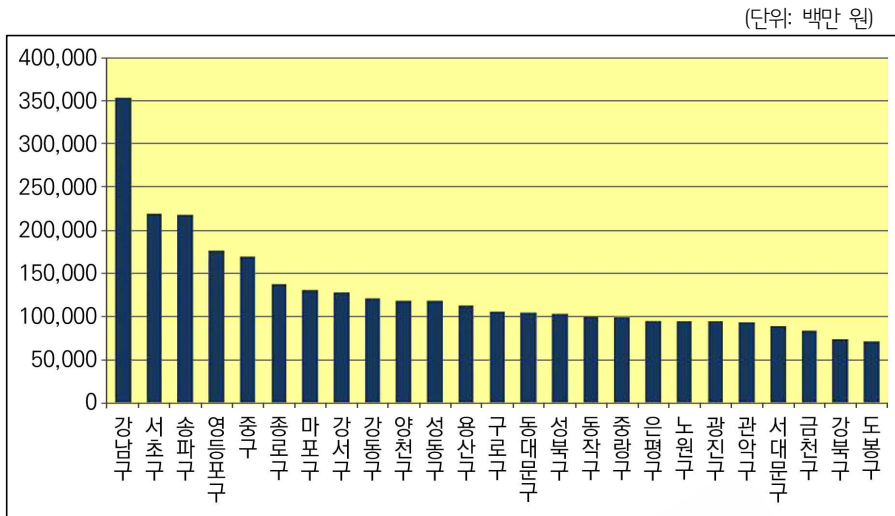
(단위: 백만 원, %)

구분	주민 1인당 지방세	지방세 수입액				평균액 비중*
		소계	등록면허세	재산세	과년도 구세	
합계	4,912,887	2,113,554	333,195	1,764,024	16,334	25.00
종로구	78,855	85,635	14,411	70,380	844	1.08
중 구	64,877	113,755	26,425	86,386	944	1.98
용산구	118,720	81,479	10,106	70,856	517	0.76
성동구	145,107	68,704	9,186	59,071	448	0.69
광진구	179,861	64,304	7,661	56,222	421	0.57
동대문	177,267	64,543	7,349	56,662	532	0.55
종랑구	200,014	54,591	5,561	48,690	340	0.42
성북구	228,097	65,198	7,705	56,896	597	0.58
강북구	160,946	50,753	4,296	46,189	268	0.32
도봉구	169,662	51,096	4,673	46,113	310	0.35
노원구	279,093	62,258	7,676	54,252	330	0.58
은평구	239,376	60,472	7,534	52,596	342	0.57
서대문	153,036	58,195	6,868	50,966	361	0.52
마포구	184,860	82,429	13,360	68,561	508	1.00
양천구	234,005	70,563	8,876	61,204	484	0.67
강서구	273,120	82,711	11,864	70,316	531	0.89
구로구	216,468	68,330	10,346	57,481	502	0.78
금천구	122,321	59,835	9,292	50,214	329	0.70
영등포	200,382	102,728	27,235	74,837	656	2.04
동작구	199,774	66,514	7,857	58,245	412	0.59
관악구	252,947	61,993	6,801	54,735	457	0.51
서초구	212,207	161,572	30,267	130,098	1,207	2.27
강남구	271,687	256,726	56,704	196,890	3,131	4.25
송파구	320,531	141,393	21,051	119,081	1,261	1.58
강동구	229,671	77,777	10,093	67,084	600	0.76
평균	196,515	84,542	13,328	70,561	653	1.00
최고/최저	4.9	5.1	13.2	4.3	11.7	13.3

* 평균액 비중 = 해당 자치구 지방세 총액/서울시 전체 자치구 평균 지방세 총액

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2015)

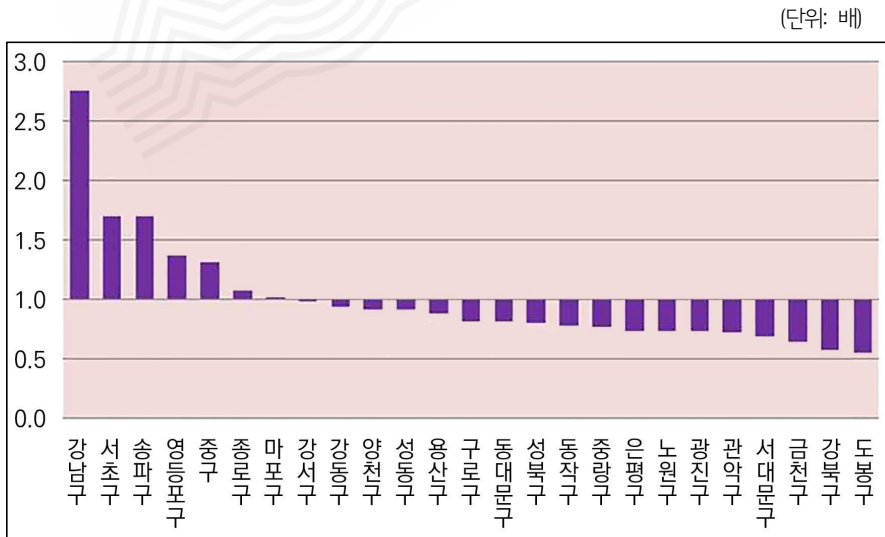
자치구의 세입은 자체재원과 의존재원으로 구분할 수 있으며 자체재원은 지방세수입(등록면허세, 재산세, 과년도 구세)과 세외수입(경상적 세외수입, 임시적 세외수입)의 총계이고 의존재원은 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금, 보조금의 총계를 의미한다(배준식 외, 2015).



[그림 3-6] 서울시 자치구별 자체수입액 비교

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2015)

2015년 기준 서울시 자치구 자체재원의 평균액은 1,285억 원 규모이며 [그림 3-7]은 서울시 자치구의 자체재원 수입액을 전체 평균액으로 나눈 것으로 1보다 낮으면 평균보다 적은 값을, 1보다 크면 평균보다 큰 값을 의미한다.



[그림 3-7] 서울시 자치구별 자체재원 평균비중

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2015)

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

[표 3-4] 서울시 자치구별 자체재원 현황 비교

구분	주민 1인당 자체수입 (원)	자체재원 (백만 원)	지방세수입 (백만 원)	세외수입		
				소계 (백만 원)	경상적 세외수입 (백만 원)	임시적 세외수입 (백만 원)
합계	309,357	3,212,255	2,113,554	1,098,701	782,938	315,763
종로구	829,700	138,282	85,635	52,647	32,489	20,159
중 구	1,231,852	168,914	113,755	55,159	40,783	14,377
용산구	450,244	112,976	81,479	31,497	25,499	5,997
성동구	385,458	118,217	68,704	49,513	27,253	22,261
광진구	247,384	94,042	64,304	29,738	22,963	6,774
동대문구	278,842	104,472	64,543	39,929	22,852	17,077
종랑구	233,424	98,678	54,591	44,087	18,729	25,358
성북구	213,333	102,847	65,198	37,649	27,931	9,719
강북구	218,102	74,191	50,753	23,438	17,389	6,049
도봉구	198,581	71,209	51,096	20,113	17,099	3,014
노원구	160,391	94,611	62,258	32,353	25,204	7,149
은평구	187,985	95,108	60,472	34,636	18,870	15,766
서대문구	274,315	88,727	58,195	30,532	16,864	13,668
마포구	335,662	131,147	82,429	48,718	32,370	16,348
양천구	239,430	118,418	70,563	47,855	33,929	13,925
강서구	221,504	127,864	82,711	45,153	36,279	8,873
구로구	230,300	105,366	68,330	37,036	26,370	10,666
금천구	322,177	83,293	59,835	23,458	19,371	4,087
영등포구	418,070	177,060	102,728	74,332	48,664	25,668
동작구	237,470	100,268	66,514	33,754	23,606	10,148
관악구	174,921	93,516	61,993	31,523	22,099	9,424
서초구	488,229	218,976	161,572	57,404	47,368	10,036
강남구	616,653	354,098	256,726	97,372	82,368	15,004
송파구	322,726	218,634	141,393	77,241	68,855	8,386
강동구	249,970	121,341	77,777	43,564	27,737	15,827
평균	350,669	128,490	84,542	43,948	31,318	12,631
최고/최저	7.7	5.0	5.1	4.8	4.8	8.5

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2015)

자체재원 평균액 비중이 가장 낮은 자치구인 도봉구(0.55)와 가장 높은 자치구인 강남구(2.76)가 5배가량 차이를 보여 자체재원 수입액 규모에서의 수평적 격차가 크게 발생하고 있음을 알 수 있다.

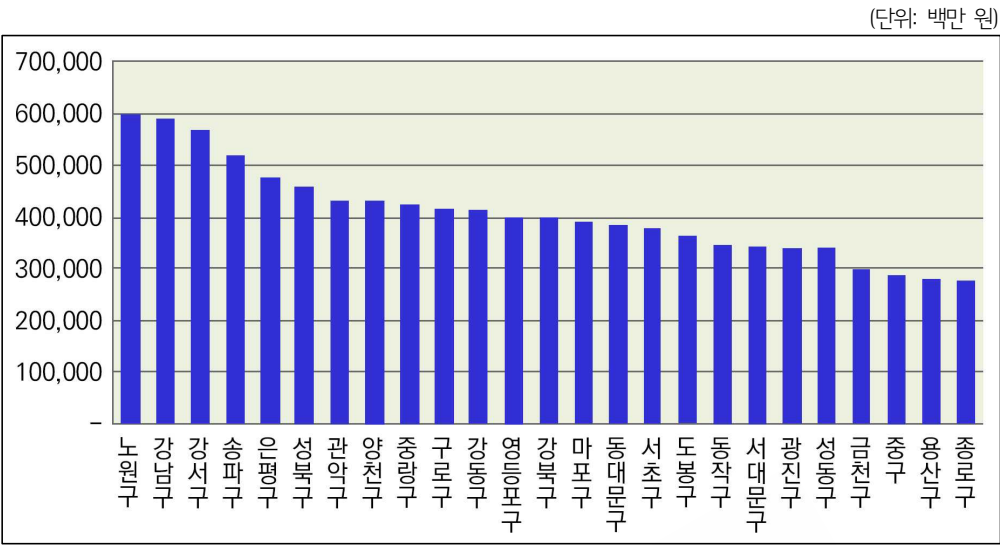
주민 1인당 자체수입액은 자체재원(지방세+세외수입)을 지역 주민의 수로 나눈 주민 1인당 자체재원 부담액으로 서울시 자치구의 주민 1인당 자체수입액은 평균 35만 원이고 [표 3-4]에서와 같이 중구가 123만 원으로 가장 높았으며, 다음으로 종로구(83만 원), 강남구(62만 원), 서초구(49만 원) 순으로 나타났고 자치구의 주민 1인당 자체수입액이 가장 낮은 자치구는 노원구(16만 원), 관악구(17만 원), 은평구(19만 원) 순으로 나타났다.

2) 세출 측면 재정 불균형 분석

2015년 기준 서울시 자치구의 총세출 규모는 총 10조 2,032억 원(일반회계 기준)으로 평균 4,081억 원 규모이고 세출 측면에서는 세입 측면과는 달리 서울시 자치구 간 큰 수준의 재정 불균형이 존재하지 않는 것으로 분석되었다.

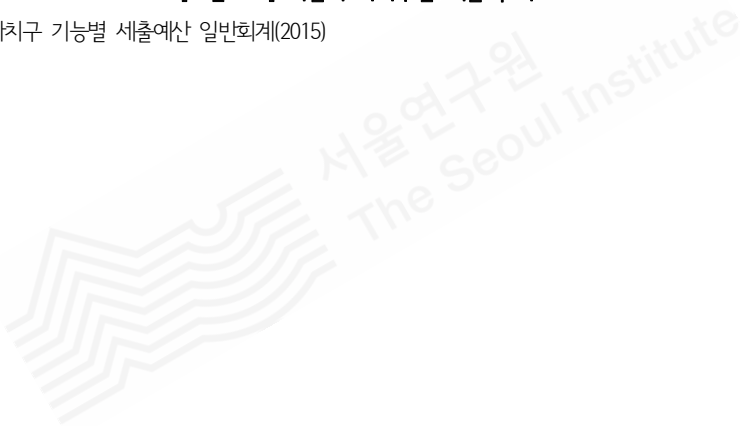
서울시 자치구의 기능별 세출 구성을 살펴보면 [표 3-5]에서와 같이 2015년 현재 대부분의 자치구는 사회복지비(평균 50.5%), 인력운영비(평균 26.4%), 공공행정비(평균 6.4%) 순으로 사회복지비가 가장 많은 비중을 차지하고 있었으나 중구와 종로구는 인력운영비(각각 36.8%, 35.9%)가 가장 큰 비중을 차지하는 반면 사회복지비 비중은 각각 전체 세출액의 35%와 33% 수준으로 나타나고 있다.

세출예산의 기능별 분류 중 자치구 간 최고/최저 세출액 격차를 가장 크게 보이는 부분은 공공질서 및 안전으로 2015년 기준 최고(강남구, 167억 원)와 최소(강서구, 4억 3,600만 원)의 세출 규모가 39.3배의 격차를 보였으며 산업·중소기업(34.3배), 국토 및 지역개발(16.1배), 문화 및 관광(14.3배), 농림 및 해양수산(12.7배) 순으로 나타났고 가장 적은 격차를 보이는 부분은 인건비 및 기타(1.5배), 보건(1.7배), 사회복지(1.9배) 순으로 나타나고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-8] 서울시 자치구별 세출액 비교

자료: 서울시 자치구 기능별 세출예산 일반회계(2015)



[표 3-5] 서울시 자치구 기능별 세출 현황

(단위: 백만 원, 배)

부문	총계	공공행정		공공질서 및 안전		교육		문화 및 관광	
합계	10,203,227	642,693	6.3%	54,488	0.5%	214,057	2.1%	245,022	2.4%
노원구	596,158	34,897	5.9%	667	0.1%	13,593	2.3%	10,432	1.7%
강남구	590,594	50,626	8.6%	16,740	2.8%	22,801	3.9%	16,524	2.8%
강서구	570,150	22,103	3.9%	426	0.1%	8,739	1.5%	15,353	2.7%
송파구	519,510	34,150	6.6%	3,882	0.7%	13,998	2.7%	7,469	1.4%
은평구	480,000	21,425	4.5%	1,226	0.3%	8,594	1.8%	9,408	2.0%
성북구	459,584	31,651	6.9%	1,305	0.3%	8,172	1.8%	13,271	2.9%
관악구	433,887	27,418	6.3%	1,786	0.4%	8,131	1.9%	6,525	1.5%
양천구	433,620	27,252	6.3%	2,521	0.6%	11,888	2.7%	11,342	2.6%
중랑구	425,501	19,921	4.7%	1,838	0.4%	7,828	1.8%	8,830	2.1%
구로구	420,380	23,158	5.5%	1,619	0.4%	8,874	2.1%	11,292	2.7%
강동구	415,541	21,912	5.3%	2,397	0.6%	8,251	2.0%	13,743	3.3%
영등포구	400,300	25,104	6.3%	1,456	0.4%	10,123	2.5%	10,951	2.7%
강북구	399,708	23,049	5.8%	1,482	0.4%	5,442	1.4%	7,412	1.9%
마포구	393,930	20,275	5.1%	3,067	0.8%	7,440	1.9%	18,171	4.6%
동대문구	387,500	20,084	5.2%	1,114	0.3%	7,006	1.8%	8,763	2.3%
서초구	381,314	31,525	8.3%	2,325	0.6%	9,281	2.4%	5,273	1.4%
도봉구	365,918	24,946	6.8%	589	0.2%	6,614	1.8%	5,730	1.6%
동작구	348,842	25,901	7.4%	481	0.1%	5,570	1.6%	1,267	0.4%
서대문구	344,850	25,352	7.4%	1,347	0.4%	6,708	1.9%	6,433	1.9%
광진구	342,671	23,605	6.9%	1,219	0.4%	8,929	2.6%	8,310	2.4%
성동구	342,276	21,554	6.3%	1,621	0.5%	8,048	2.4%	15,368	4.5%
금천구	304,062	19,317	6.4%	1,113	0.4%	3,419	1.1%	5,216	1.7%
중구	288,093	20,584	7.1%	2,089	0.7%	4,624	1.6%	13,171	4.6%
용산구	282,055	21,125	7.5%	1,090	0.4%	5,129	1.8%	4,189	1.5%
종로구	276,783	25,760	9.3%	1,090	0.4%	4,856	1.8%	10,581	3.8%
평균	408,129	25,708	6.4%	2,180	0.5%	8,562	2.0%	9,801	2.4%
최고/최저	2.2	2.6	2.4	39.3	38.0	6.7	3.4	14.3	12.7

[표 3-5 계속] 서울시 자치구 기능별 세출 현황

(단위: 백만 원, 배)

부문	환경보호		사회복지		보건		농림해양수산	
합계	440,856	4.3%	5,250,112	51.5%	293,172	2.9%	8,772	0.1%
노원구	15,001	2.5%	371,544	62.3%	17,207	2.9%	-	0.0%
강남구	40,535	6.9%	260,561	44.1%	16,200	2.7%	474	0.1%
강서구	28,662	5.0%	350,711	61.5%	15,577	2.7%	807	0.1%
송파구	30,445	5.9%	255,308	49.1%	19,211	3.7%	642	0.1%
은평구	18,423	3.8%	289,706	60.4%	15,115	3.1%	938	0.2%
성북구	15,359	3.3%	249,447	54.3%	13,267	2.9%	109	0.0%
관악구	13,606	3.1%	235,544	54.3%	11,522	2.7%	-	0.0%
양천구	11,866	2.7%	228,097	52.6%	12,700	2.9%	-	0.0%
중랑구	16,885	4.0%	240,246	56.5%	10,312	2.4%	136	0.0%
구로구	15,470	3.7%	230,007	54.7%	14,687	3.5%	332	0.1%
강동구	13,639	3.3%	221,013	53.2%	14,260	3.4%	1,255	0.3%
영등포구	21,472	5.4%	193,664	48.4%	11,111	2.8%	-	0.0%
강북구	14,911	3.7%	229,210	57.3%	10,889	2.7%	99	0.0%
마포구	20,404	5.2%	194,283	49.3%	10,357	2.6%	446	0.1%
동대문구	19,102	4.9%	206,522	53.3%	10,368	2.7%	-	0.0%
서초구	28,843	7.6%	154,506	40.5%	13,234	3.5%	1,064	0.3%
도봉구	8,520	2.3%	198,875	54.3%	10,583	2.9%	-	0.0%
동작구	11,613	3.3%	188,863	54.1%	11,030	3.2%	-	0.0%
서대문구	14,100	4.1%	165,866	48.1%	9,842	2.9%	913	0.3%
광진구	14,045	4.1%	160,962	47.0%	9,743	2.8%	-	0.0%
성동구	13,674	4.0%	154,679	45.2%	9,235	2.7%	531	0.2%
금천구	12,672	4.2%	157,683	51.9%	6,967	2.3%	323	0.1%
중구	15,018	5.2%	96,043	33.3%	6,541	2.3%	181	0.1%
용산구	13,634	4.8%	119,939	42.5%	7,233	2.6%	183	0.1%
종로구	12,958	4.7%	96,833	35.0%	5,981	2.2%	340	0.1%
평균	17,634	4.3%	210,004	50.5%	11,727	2.8%	351	0.1%
최고/최저	4.8	3.2	3.9	1.9	3.2	1.7	12.7	12.7

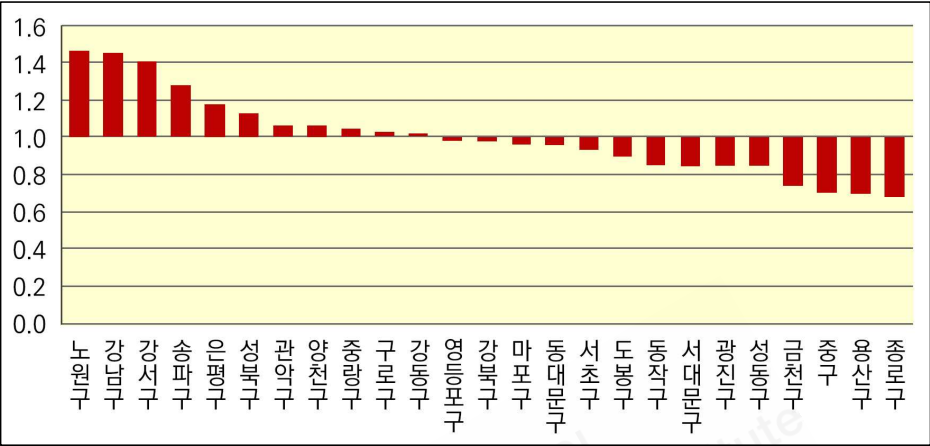
[표 3-5 계속] 서울시 자치구 기능별 세출 현황

(단위: 백만 원, 배)

부문	산업·중소기업		수송 및 교통		국토 및 지역개발		예비비		인건비 및 기타	
합계	33,341	0.3%	145,527	1.4%	162,953	1.6%	100,000	1.0%	2,612,176	25.6%
노원구	1,226	0.2%	4,169	0.7%	4,571	0.8%	5,903	1.0%	116,948	19.6%
강남구	3,496	0.6%	9,734	1.6%	15,021	2.5%	8,180	1.4%	129,702	22.0%
강서구	371	0.1%	5,673	1.0%	5,483	1.0%	5,690	1.0%	110,555	19.4%
송파구	258	0.0%	7,884	1.5%	16,480	3.2%	5,005	1.0%	124,780	24.0%
은평구	299	0.1%	3,601	0.8%	4,816	1.0%	4,917	1.0%	101,534	21.2%
성북구	1,634	0.4%	5,637	1.2%	6,096	1.3%	4,596	1.0%	109,040	23.7%
관악구	218	0.1%	4,419	1.0%	6,359	1.5%	2,000	0.5%	116,359	26.8%
양천구	7,494	1.7%	5,199	1.2%	7,359	1.7%	4,395	1.0%	103,506	23.9%
중랑구	442	0.1%	5,311	1.2%	4,958	1.2%	4,522	1.1%	104,272	24.5%
구로구	810	0.2%	7,643	1.8%	7,765	1.8%	3,735	0.9%	94,988	22.6%
강동구	465	0.1%	5,554	1.3%	4,166	1.0%	4,052	1.0%	104,834	25.2%
영등포구	633	0.2%	5,737	1.4%	6,581	1.6%	4,000	1.0%	109,467	27.3%
강북구	646	0.2%	3,895	1.0%	1,021	0.3%	3,997	1.0%	97,656	24.4%
마포구	1,321	0.3%	6,820	1.7%	4,513	1.1%	2,357	0.6%	104,476	26.5%
동대문구	583	0.2%	4,488	1.2%	3,634	0.9%	3,228	0.8%	102,609	26.5%
서초구	365	0.1%	8,358	2.2%	13,579	3.6%	8,409	2.2%	104,553	27.4%
도봉구	413	0.1%	4,891	1.3%	6,439	1.8%	4,132	1.1%	94,187	25.7%
동작구	398	0.1%	4,863	1.4%	3,430	1.0%	2,255	0.6%	93,171	26.7%
서대문구	3,361	1.0%	6,020	1.7%	3,753	1.1%	3,455	1.0%	97,701	28.3%
광진구	562	0.2%	5,986	1.7%	7,310	2.1%	2,700	0.8%	99,299	29.0%
성동구	3,982	1.2%	5,674	1.7%	5,616	1.6%	2,048	0.6%	100,246	29.3%
금천구	1,040	0.3%	3,038	1.0%	2,004	0.7%	2,000	0.7%	89,272	29.4%
중구	2,436	0.8%	7,344	2.5%	12,315	4.3%	4,353	1.5%	103,392	35.9%
용산구	334	0.1%	5,869	2.1%	3,254	1.2%	2,174	0.8%	97,904	34.7%
종로구	553	0.2%	7,720	2.8%	6,429	2.3%	1,957	0.7%	101,724	36.8%
평균	1,334	0.3%	5,821	1.5%	6,518	1.6%	4,002	1.0%	104,487	26.4%
최고/최저	34.3	34.7	3.2	4.0	16.1	16.7	4.3	4.8	1.5	1.9

자료: 서울시 자치구 기능별 세출예산 일반회계(2015)

서울시 25개 자치구의 총 세출액을 분석한 결과, 총 11개 구가 평균(4,081억 원)보다 높게 나타났으며 나머지 총 14개 자치구는 평균보다 낮게 나타났으나 전체적으로 평균에서 2배 이상 크게 벗어나지 않고 평균에 근접해 있는 자치구가 많음을 확인할 수 있다.



[그림 3-9] 서울시 자치구별 세출액 평균비중 비교

자료: 서울시 자치구 기능별 세출예산 일반회계(2015)

3) 재정자립도 불균형 분석

재정자립도는 자치구의 일반예산 세입 중 지방세와 세외수입의 합을 자치구의 총예산 규모로 나눈 비율로서 자체재원 비중을 의미하며 자치구 재정수입의 자체 충당능력을 나타내는 지표이다.

[표 3-6] 연도별 서울시 본청과 자치구 간 재정자립도 비교

(단위: %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
서울시	90.5	88.3	92.0	85.8	90.3	90.2	88.8	80.0	80.3	87.4
본청	88.7	85.7	90.4	83.4	88.8	88.7	87.7	80.4	80.4	86.0
자치구 평균	50.5	51.0	50.8	49.3	47.7	46.0	41.8	33.6	31.5	44.7
종로구	69.8	72.2	81.2	78.5	72.1	65.7	61.0	55.0	50.0	67.3
중구	83.0	86.0	85.7	82.9	77.1	76.9	70.9	63.5	58.6	76.1
용산구	53.0	70.2	60.4	62.7	63.8	61.6	55.4	43.1	40.1	56.7
성동구	39.9	45.2	51.0	52.0	51.0	50.4	48.7	32.2	34.5	45.0
광진구	39.9	44.6	47.1	44.0	42.5	37.7	34.2	30.4	27.4	38.6
동대문구	36.9	38.7	44.5	46.2	43.1	41.6	35.9	28.6	27.0	38.1
종랑구	29.5	30.9	30.2	30.5	31.5	30.7	28.0	23.0	23.2	28.6
성북구	39.1	41.2	40.6	34.8	35.8	33.4	30.5	23.9	22.4	33.5
강북구	30.0	36.2	35.0	31.7	32.1	29.6	26.2	20.4	18.6	28.9
도봉구	34.6	35.3	37.2	35.9	32.1	30.1	27.6	21.2	19.5	30.4
노원구	28.8	29.1	29.2	27.4	27.7	22.7	22.3	17.2	15.9	24.5
은평구	33.0	35.0	35.3	33.8	29.7	30.9	29.2	22.1	19.8	29.9
서대문구	40.3	45.4	41.9	38.6	40.0	40.8	39.2	28.4	25.7	37.8
마포구	51.8	49.6	48.2	47.1	49.3	49.1	46.1	32.8	33.3	45.3
양천구	52.9	52.9	50.8	43.6	41.1	39.0	35.8	29.4	27.3	41.4
강서구	38.1	35.1	32.9	33.8	34.5	33.1	29.7	23.3	22.4	31.4
구로구	42.9	41.4	40.1	41.2	38.7	36.8	32.1	27.1	25.1	36.2
금천구	33.4	41.8	37.4	37.8	41.0	42.2	39.1	30.3	27.4	36.7
영등포구	67.4	66.9	68.8	66.5	59.5	56.2	49.4	42.4	44.2	57.9
동작구	42.1	43.4	44.0	45.0	47.7	44.4	40.0	31.8	28.7	40.8
관악구	28.3	34.2	34.5	33.9	34.3	34.0	33.0	25.3	21.6	31.0
서초구	90.5	77.1	78.5	79.8	79.4	81.5	73.8	63.0	57.4	75.7
강남구	88.0	75.5	79.4	77.1	82.8	80.5	75.9	64.3	60.0	75.9
송파구	74.9	70.6	74.6	73.9	61.2	63.3	55.1	44.5	42.1	62.2
강동구	49.2	53.7	49.0	44.5	47.7	44.2	39.1	30.4	29.2	43.0

주: 재정자립도 = (지방세+세외수입)/총세입

자료: 서울시 통계(2007~2015)

서울시 본청과 자치구의 2015년 기준 재정자립도는 서울시 본청 80%, 25개 자치구 평균 32%로 나타났고 지난 9년간(2007년~2015년) 서울시 본청과 자치구의 재정자립도는 서울시 본청이 평균 86.0%지만 자치구는 평균 44.7% 수준으로 큰 격차를 보임을 알 수 있다.

서울시 본청의 재정자립도는 2009년이 92%로 가장 높았고, 자치구의 평균 재정자립도는 2008년이 50%로 가장 높았으며, 그 이후에는 서울시 본청과 자치구 모두 점차 의존재원 비중이 증가하고 자체재원 비중이 감소하여 재정자립도가 점차 낮아지는 경향이 나타나고 있음을 알 수 있다.

이는 지방자치 시행 이후 복지사업 등 많은 중앙정부 차원의 사업들을 지방자치단체로 이양시키고 국고보조사업이 점차 증가하지만 충분한 재원이전이 이루어지지 않은 채 중앙정부의 재정부담을 지방자치단체에 전가하는 양상이 지속함에 따라 오히려 지방자치단체의 국가의존도가 심화하고 있는 현상을 그대로 반영하고 있다고 할 수 있다.

서울시 본청과 자치구의 세입현황에서 알 수 있듯이 서울시 본청 대비 자치구 지방세 규모 비율은 86% : 14%(일반회계 기준) 수준으로 서울시 본청이 차지하고 있는 비중은 매우 높지만, 자치구의 비중은 매우 적은 것으로 나타났으며, 이는 자치구 스스로 세수확보 노력을 적극적으로 하지 않은 데에서도 기인하지만, 근본적으로는 지방정부의 권한이 매우 미약하여 지방자치단체 스스로 세수를 확충할 방안을 찾기가 힘든 우리나라 조세제도에 그 원인이 있다고 판단된다. 서울시 본청과 자치구 모두 향후 안정적인 세입기반을 구축하고 세외수입의 발굴을 지속해서 추진하여 재정력을 확보하는 노력이 요구된다.

서울시 25개 자치구의 재정자립도는 [표 3-7]에서와 같이 자체재원 비중이 평균 31.5% 수준으로 강남구(60.0%), 중구(58.6%), 서초구(57.4%), 종로구(50.0%) 등이 상대적으로 높은 재정자립도를 보이며 노원구(15.9%), 강북구(18.6%), 도봉구(19.5%), 은평구(19.8%) 등 총 16개 자치구의 재정자립도가 평균 수준보다 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다.

[표 3-기] 서울시 자치구별 재정자립도 비교

(단위: 백만 원, %)

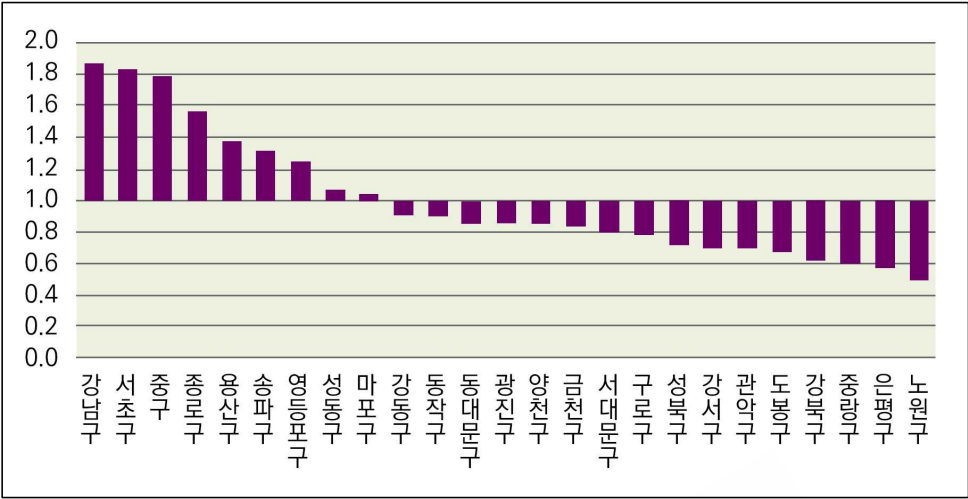
구분	세입 총액	자체재원*	자립도	의존재원**	의존도	기타***
합계	10,203,227	3,212,255	31.5	6,609,809	64.8	381,163
노원구	596,158	94,611	15.9	491,547	82.5	10,000
강남구	590,594	354,098	60.0	199,495	33.8	37,000
강서구	570,150	127,864	22.4	421,910	74.0	20,376
송파구	519,510	218,634	42.1	263,393	50.7	37,483
은평구	480,000	95,108	19.8	374,292	78.0	10,600
성북구	459,584	102,847	22.4	347,313	75.6	9,423
관악구	433,887	93,516	21.6	324,231	74.7	16,140
양천구	433,620	118,418	27.3	309,102	71.3	6,100
중랑구	425,501	98,678	23.2	323,773	76.1	3,050
구로구	420,380	105,366	25.1	306,582	72.9	8,433
강동구	415,541	121,341	29.2	281,700	67.8	12,500
영등포구	400,300	177,060	44.2	215,106	53.7	8,135
강북구	399,708	74,191	18.6	312,518	78.2	13,000
마포구	393,930	131,147	33.3	232,679	59.1	30,105
동대문구	387,500	104,472	27.0	273,706	70.6	9,322
서초구	381,314	218,976	57.4	137,130	36.0	25,208
도봉구	365,918	71,209	19.5	282,517	77.2	12,192
동작구	348,842	100,268	28.7	253,758	72.7	-5,184
서대문구	344,850	88,727	25.7	239,903	69.6	16,220
광진구	342,671	94,042	27.4	236,881	69.1	11,748
성동구	342,276	118,217	34.5	207,410	60.6	16,649
금천구	304,062	83,293	27.4	208,005	68.4	12,763
중구	288,093	168,914	58.6	98,679	34.3	20,500
용산구	282,055	112,976	40.1	147,079	52.1	22,000
종로구	276,783	138,282	50.0	121,100	43.8	17,400
평균	408,129	128,490	31.5	264,392	64.8	15,247
최고/최저	2.1	5.0	3.2	5.0	2.3	7.2

* 자체재원 = 지방세 + 세외수입

** 의존재원 = 지방교부세+조정교부금+재정보전금+보조금

*** 기타 = 임시적 세외수입에 포함되어 자체재원으로 분류되었던 잉여금, 이월금 등의 세입 재원이 2014년부터 기타(보전수입 등 내부거래)로 분류되어 자체재원과 별도로 구분

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2015)

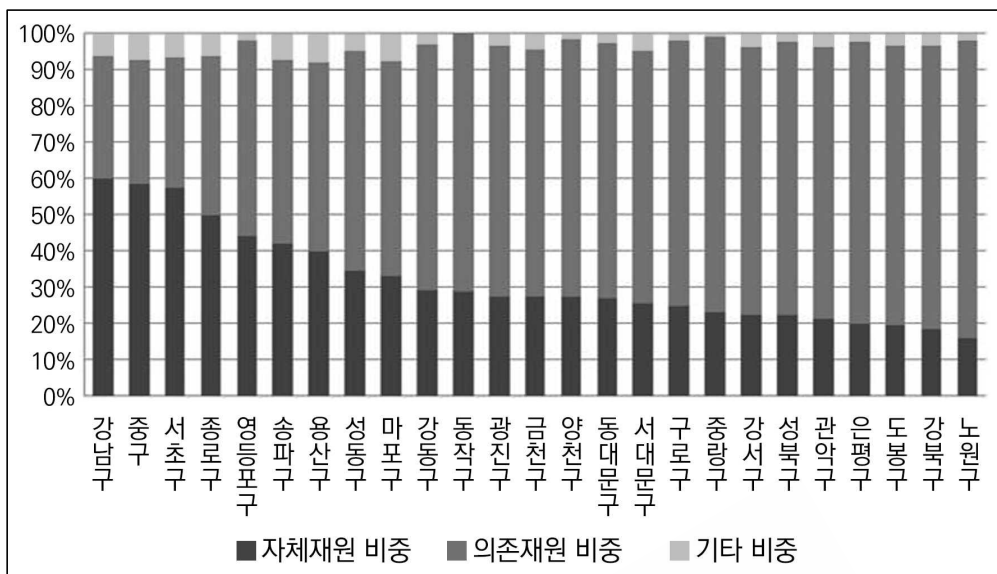


[그림 3-10] 서울시 자치구별 재정자립도 평균비중 비교

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2015)

[그림 3-10]은 서울시 자치구의 재정자립도를 전체 평균으로 나눈 것으로 1에 가까우면 서울시 전체 평균에 근접하며, 1보다 낮으면 평균보다 적은 값을, 1보다 크면 평균보다 큰 값을 의미한다.

서울시 25개 자치구 가운데 재정자립도 수준이 서울시 자치구 평균인 31.5% 수준에 미치지 못하는 자치구가 총 16개로 나타났으며, 이 중 재정자립도가 가장 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 수준에 머무는 것으로 나타났다.



[그림 3-11] 서울시 자치구별 자체자원 · 의존자원 비중 비교

자료: 서울시 자치구 당초예산 일반회계 기준(2015)

4) 기준재정수요충족도 불균형 분석

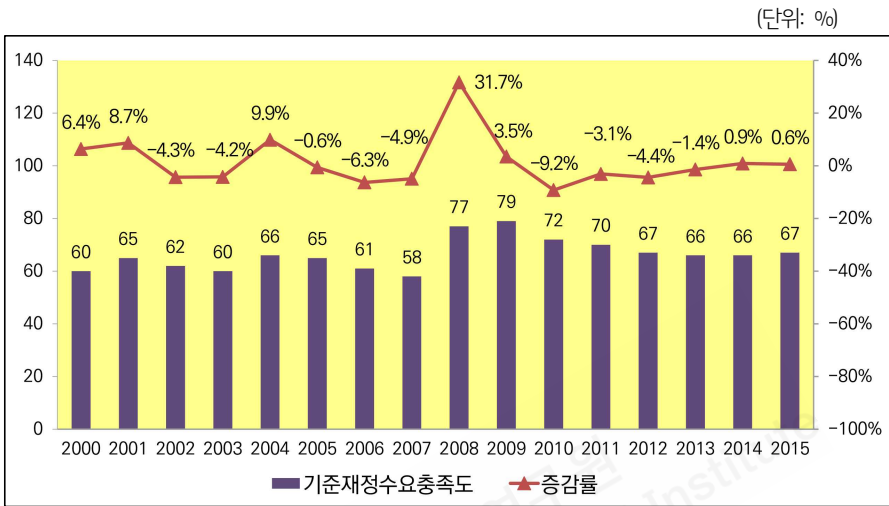
기준재정수요충족도는 자치구의 기준재정수요액을 기준재정수입액으로 나눈 비율로서 자치단체의 재정력을 나타내는 재정력 지표이다.

$$\text{기준재정수요충족도} = \frac{\text{기준재정수입액}}{\text{기준재정수요액}} \times 100$$

기준재정수요충족도는 100%를 기준으로 하여 자치구의 기준재정수요충족도가 100%보다 크면 그만큼 자치구의 재정력이 기준재정수요액을 초과하는 재정력을 가지고 있음을 의미하며 자치구의 기준재정수요충족도가 100% 미만이면 자치구의 재정력이 낮아 재정이 부족한 상태를 의미한다.

지난 16년간(2000년~2015년) 서울시 자치구의 기준재정수요충족도는 [그림 3-13]과 같이 나타났으며, 2000년~2006년까지 자치구 평균 60%~65% 수준으로 재정부족 문제를 전반적으로 겪고 있는 상황으로 나타났다. 2008년 재산세 공동과세 시행 이후 자치구의

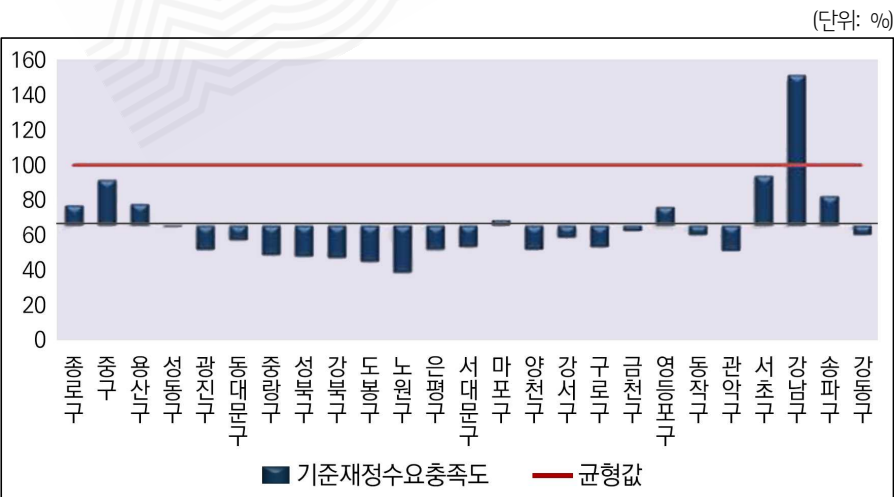
기준재정수요충족도는 76.5%로 전년 대비 31.7%의 증가율을 보였으며 2008년~2012년까지 70% 수준이었으나, 2013년~2015년에는 자치구 기준재정수요충족도가 60%대로 다소 감소하고 있음을 알 수 있다.



[그림 3-12] 연도별 서울시 자치구 기준재정수요충족도

주: 기준재정수요충족도 = 기준재정수입액/기준재정수요액

자료: 서울시 통계(2000~2015)



[그림 3-13] 서울시 자치구별 기준재정수요충족도 현황

주: 기준재정수요충족도 = 기준재정수입액/기준재정수요액

자료: 서울시 통계(2015)

2015년 현재 서울시 자치구의 기준재정수요충족도는 평균 66.2% 수준으로 강남구(151%)를 제외한 24개 자치구는 모두 기준재정수요충족도가 100% 미만으로 재정부족 문제를 겪고 있는 것으로 나타났다. 이들 가운데 강남구(151%), 서초구(95%), 중구(92%), 송파구(84%), 용산구(79%), 종로구(78%), 영등포구(77%), 마포구(70%) 등 총 8개 구를 제외한 총 17개 구는 모두 평균(66.2%) 이하의 재정력 수준으로 자치구 간 재정력 격차가 크게 나타났고 서울시 자치구 대부분은 모두 심각한 재정부족 문제를 겪고 있는 것으로 나타났다.

연도별 서울시 자치구의 기준재정수요충족도를 살펴보면 [표 3-8]에서와 같이 2012년 강남구(173.6%), 중구(121.4%) 순으로 가장 높게 나타났고, 2011년까지 100% 수준을 유지하였던 서초구는 2012년 91% 수준으로 하락하여 서초구를 포함한 총 23개 자치구의 기준재정수요충족도가 100% 미만으로 나타났다. 기준재정수요충족도가 50% 미만에 머물러 있는 자치구는 노원구(39.7%), 성북구(47.5%), 강북구(48.2%), 중랑구(49.8%), 관악구(48.9%) 등 5개 자치구로 나타났다.

서울시 자치구의 기준재정수요충족도 격차는 최고/최소 비율이 재산세 공동과세 제도 시행 전인 2006년은 최고인 강남구(197%)와 최저인 중랑구(26%)의 격차가 7.5배 수준으로 매우 컸으나 2008년 재산세 공동과세 시행 후 자치구 간 기준재정수요충족도 격차가 다소 완화되어 2015년 현재 최고인 강남구(174%)와 최저인 노원구(39.7%)의 격차는 4.4배 수준으로 나타났다.

[표 3-8] 연도별 서울시 자치구별 기준재정수요충족도 비교

(단위: 백만 원, 배)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
종로구	101	99.4	85.6	73.2	76.4	77.8	78.1
중구	124.1	135.3	112.9	121.4	104.0	90.9	92.3
용산구	81.0	76.5	78.3	74.9	77.2	77.3	79.0
성동구	64.0	59.2	63.1	59.5	61.6	64.9	65.8
광진구	66.4	59.5	59.3	51.0	52.1	53.1	52.9
동대문구	59.0	58.1	62.4	56.6	56.6	58.5	58.7
중랑구	48.6	45.3	51.7	49.8	49.2	50.1	50.1
성북구	54.1	51.2	53.2	47.5	47.9	49.8	49.4
강북구	54.0	47.6	51.6	48.2	47.8	49.4	48.3
도봉구	51.6	50.3	53.4	47.4	46.7	47.3	46.5
노원구	49.6	47.6	49.2	39.7	40.0	40.7	40.1
은평구	49.3	48.0	50.6	51.3	51.2	53.0	53.1
서대문구	58.1	53.4	56.7	53.2	53.6	54.9	54.7
마포구	64.7	63.1	66.1	65.8	67.7	69.0	70.0
양천구	70.1	61.1	58.5	51.6	52.5	54.0	53.5
강서구	60.0	58.7	61.9	56.1	57.6	59.9	59.9
구로구	58.9	57.0	59.1	51.6	53.3	55.0	54.5
금천구	59.6	54.6	60.7	61.8	63.3	64.0	63.7
영등포구	93.0	85.4	80.2	73.1	76.5	75.7	76.9
동작구	61.9	58.6	64.2	60.0	60.5	61.4	61.4
관악구	53.1	51.2	57.4	49.8	51.5	53.3	52.7
서초구	139.3	119.0	100.2	91.0	90.9	93.3	94.9
강남구	224.0	176.7	143.3	173.6	146.5	145.5	150.8
송파구	117.0	93.2	78.6	77.8	79.3	82.0	83.6
강동구	66.6	59.8	65.5	60.8	60.9	61.8	61.7
평균	77.2	70.8	68.9	65.9	65.0	65.7	66.1
증가율	3.9%	-8.3%	-2.6%	-4.5%	-1.3%	1.1%	0.6%
최고/최저	4.6	3.9	2.9	4.4	3.7	3.6	1.9

주: 기준재정수요충족도 = 기준재정수입액/기준재정수요액

기준재정수요충족도 100%를 기준으로 크기가 클수록 재정력이 큰 것을 의미함

자료: 서울시 통계(일반회계 기준, 2015년)

3_서울시 자치구의 재정문제 및 불균형 상황

1) 서울시 자치구의 재정문제

서울시 내 기초자치단체인 자치구는 그 특성상 인구, 산업의 집적 정도, 소득수준, 주거 및 교육여건 등에 의해 자치구 간 지방세 수입 격차가 나타남으로써 자치구 간 재정 불균형이 심화하며 자치구 세입이 부동산 관련 사항에 크게 의존함에 따라 자치구 간 재정 불균형의 주요 원인으로 작용하고 있다.

2015년 기준 서울시 25개 자치구의 자치구세 중 재산세는 건물과 토지, 즉 부동산 보유에 대해 과세하는 세목이기 때문에 그 세수의 크기는 부동산과표에 의해 결정되며, 이에 따라 같은 면적일지라도 부동산과표가 높은 소위 강남권의 재산세수가 클 수밖에 없는 상황이다. 이러한 상황에서 서울시 자치구 중 부동산 가격이 낮은 지역의 재정력은 강화되기 어려우며, 부동산 가격이 높게 형성되어 있는 지역의 재산세수는 더욱 증대됨으로써 자치구 간 재정력 격차가 커지는 현상을 유발하고 있다.

여러 가지 지표를 통하여 살펴본 결과 서울시와 자치구 간 수직적 불균형(vertical fiscal inequality) 문제와 자치구 간 존재하는 수평적 불균형(horizontal fiscal inequality) 문제는 아직 해결되어야 할 과제로 남아있으며 재정 격차의 계층화 및 양극화 현상이 나타나고 있다고 볼 수 있다. 자치구 간 재정 격차의 근본적인 원인은 지역 격차, 즉 지역 간 경제력의 격차로 인한 세원의 지역 편중에서 비롯되고 있다.

자치구 간 재정 불균형은 2008년부터 시행하고 있는 재산세 공동과세의 영향으로 자치구 간 재정 불균형문제가 상당 부분 완화되고 서울시에서 내주는 조정교부금을 통해 자치구의 재정형평화에 이바지하고 있는 것으로 판단된다.

2) 서울시 자치구 간 수평적 불균형문제

2011년의 세목 교환으로 지방자치단체의 재정수입이 감소하고 있지만, 저출산과 고령 인구의 증가, 각종 사회복지 분야에 대한 재정지출은 점차 증대되고 있어 자치구의 지방재정 격차 및 불균등문제도 심각하게 대두하고 있다. 재정력 격차는 자치구의 공공서비스 제공의 차이를 유발하고 있다.

서울시 자치구 간 재정 불균형 현상은 세입과 관련한 부문에서, 특히 지방세수입에서 양극화 현상이 크게 나타나고 있었으나 서울시는 재정 불균형 완화를 위하여 2008년 재산세 공동과세 도입과 자치구의 재원조정에 관한 조례를 개정하고 조정교부금 배분기준을 개선하여 자치구 간 재정 불균형 해소에 주력하고 있다.

4_서울시 자치구 재정 불균형 완화를 위한 과제

서울시 자치구의 재정 불균형문제는 재정의 지출이 아닌 수입 측면의 문제라고 할 수 있으며 지방세수입의 경우 소수의 자치구와 다수의 자치구 간에 큰 격차가 존재하지만, 지출 규모 면에서는 격차가 크지 않다고 볼 수 있다.

1) 세입 측면 재정 불균형 완화

세입규모의 격차는 지방세 세원의 지역 간 분포가 불균형한 데 일차적 원인이 있으며 이밖에 지역성장의 패턴, 조세징수능력, 정부정책 등으로부터 기인할 수 있다. 특히, 재산세 과세대상의 불균형한 분포와 부동산 가치의 성장 속도 차이는 서울시 자치구 간의 세입 불균형을 초래하는 주요 요인이 된다.

자치구 간의 재정 격차를 해소하기 위해서는 우선, 자치구 간에 존재하는 재정수입의 격차가 근본적으로 불합리한 제도적·환경적 요인에 의해 발생하고 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 할 것이다.

자치구 간의 세입규모 격차는 자치단체 간에 존재하는 재정능력의 차이에서 비롯되고, 세출 규모의 격차는 재정능력과 상위정부로부터의 이전재원 시스템에 의해 비롯된다고 할 수 있다. 일차적으로는 광역 정부 차원에서 자치구 간의 재정 불균형을 조정하는 조정교부금의 합리적 운영이 요구된다 할 것이다. 서울시 자치구의 기준재정수요충족도 분석과 함께 재정여건이 상대적으로 불리한 자치구를 중심으로 재정 불균형문제를 보다 근본적 차원에서 해소해 줄 수 있는 정책대안이 요구된다. 이후 현재 재정 격차 완화를 위해 시행되고 있는 재산세 공동과세, 시비보조금, 시세징수교부금과 같은 제도에서 개선이 필요한 부분은 새로운 기준 마련이 필요할 것으로 보인다.

2) 세출 측면 재정 불균형 완화

세출 규모의 격차는 자치구별 재정지출수요의 차이와 상위정부로부터의 이전재원(조정교부금과 각종 보조금 등)에서 그 원인을 찾을 수 있다.

분권화 추진 이후 자치구의 세입 자율성은 낮아졌지만 세출 자율성은 커졌을 때 자치구는 재정을 지나치게 팽창하려는 동기를 갖게 되며 중앙정부로부터 재정지원을 받게 된다는 확신은 오히려 자치구가 재정 운영상 전략적 행태(strategic behavior)를 유발하게 되고 자치구는 중앙정부로부터 추가적인 재원을 끌어낼 전략적 행동유인을 강하게 갖게 된다.

재정형평화 조치로 인하여 다수 자치구의 재정상태가 개선되고 자치구 간 재정 격차가 완화되는 것은 바람직한 현상이라고 할 수 있으나 이러한 과정에서 소수의 자치구가 자신의 정책 의지와 관계없이 치명적 재정손실을 입을 수도 있으므로 자치구 간 재정 불균형의 개선을 추진하는 동시에 소수 자치구의 재정 감소가 해당 자치구의 재정 수요를 감당할 수 있는 능력의 범위 내에서 이루어지는지도 주목할 필요가 있을 것이다.

자치구 간 수평적 재정 불균형문제를 보다 공정한 방식으로 개선하기 위해서는 각 자치구의 재정력을 객관적으로 판단할 수 있는 준거가 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 개인소득 대비 지방세 수입(또는 자체수입)의 수준을 파악할 수 있다면 더욱 객관적인 관점에서 자치구 간의 재정력이나 조세 노력의 정도를 비교할 수 있게 되고, 이를 바탕으로 더욱 공정한 재정형평화를 도모할 수 있으므로 이를 위해서는 자치구별로 개인(주민)소득 데이터를 구축할 필요가 있다.

04

해외 주요국의 지방재정조정제도 운용 사례

- 1_ 미국의 재정조정제도
- 2_ 독일의 재정조정제도
- 3_ 일본의 재정조정제도
- 4_ 소결: 해외 재정조정제도의 시사점

04 | 해외 주요국의 지방재정조정제도 운용 사례

1_미국의 재정조정제도

미국의 국가형태는 연방주의 국가이며, 연방정부(Federal Government)와 주(州) 정부(State Government), 지방정부(local government)의 3단계로 구성되어 있다. 미국은 건국과정에서 주 정부가 먼저 독립을 이루고, 독립된 주 정부들의 연합을 통해 연방정부를 구성하였다. 이러한 특성으로 인해 연방정부와 주 정부의 관계는 일반적인 중앙정부와 지방정부의 관계와는 다른 관계를 형성하게 되며, 재정의 운영 역시 이러한 특징을 반영하고 있다. 예를 들어 과세권의 경우 기본적으로 주 정부에 유보되어 있으며, 연방정부가 과세할 때는 연방헌법의 규정이나 연방법원의 헌법해석규정에 따라야만 한다(윤현석 외, 2008). 지방정부는 주 정부가 효과적인 행정서비스를 제공하기 위한 목적으로 설립되었다. 오늘날 독립적인 카운티, 시, 구역 정부와 같은 지방정부는 주 정부로부터 상당한 자치권(Home Rule)을 부여받아 과세행정을 수행하고 있다(장근호, 2011).

이러한 맥락에서 미국의 재정정책은 연방재정주의(Fiscal Federalism)를 따른다. 연방재정주의는 연방정부의 운영을 위하여 미국의 각 주가 재원을 각출하여 연방정부의 재정을 확보하는 것이다. 원래는 연방정부의 재정을 충당하고 이로 인해 파생되는 행정 수요를 각 주가 균등하게 누리는 것을 목적으로 하였으나 점차 각 주 사이에 발생하는 재정 불균형을 완화하기 위하여 연방보조금을 직접 지원해주는 목적으로 확대되었다(권오성 외, 2006; 윤현석 외, 2008).

1) 연방보조금의 개념

미국의 연방보조금제도는 연방정부에 의해 주 정부 간 혹은 지방정부 간의 재정 불균형을 완화하는 대표적인 수직적 재정조정제도이다. 미국의 보조금제도는 특정한 프로그램에 대해 지원하는 방식이 주를 이루고 있다. 연방보조금은 “소득보장(Income Support), 인프라정비(Infrastructure), 교육, 사회서비스 등 국내 공공정책의 거의 전 범위를 담당”하

고 있다(윤현석 외, 2008: 97). 연방보조금은 연방헌법 제1조 제8절 제1항에 근거를 두고 있다. 조항에 따르면, “미국채무를 지급하고, 공동범위와 일반복지를 위하여 조세, 관세, 부과금 및 소비세를 부과, 징수한다. 다만 관세, 공과금 및 소비세는 미국 전역을 걸쳐서 획일적이어야 한다(The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States)”⁴⁾라고 하여 연방보조금과 같은 재정지원의 정당성을 보장하고 있다.

2) 연방보조금의 운영

연방보조금에 해당하는 프로그램은 연방지원프로그램에 관한 목록(CFDA: Catalog of Federal Domestic Assistance)에 규정되어 있으며, 2016년 10월 현재 2,296개가 운영되고 있다.⁵⁾ 해당 홈페이지에서 프로그램에 대해 신청할 수 있으며, 연방정부는 신청자에 대한 심사를 거친 후 보조금의 지원 여부를 결정하게 된다. 일반적인 절차는 ㉠ 입법부의 프로그램 승인 및 배정, ㉡ 연방보조금의 공표, ㉢ 주 정부, 지방정부, 개인의 지원서 제출, ㉣ 프로그램에 부합하는 지원자의 선정, ㉤ 선정자에 대한 프로그램 시행, ㉥ 성과의 보고, ㉦ 감사, ㉧ 종결의 과정을 거쳐 이루어진다(윤현석 외, 2008).

3) 연방보조금의 종류

연방보조금은 다양한 분류기준에 의해 구분할 수 있다. CFDA는 연방보조금의 프로그램을 15가지의 유형으로 분류하고 있다. 15가지의 프로그램은 재정적 지원이 이루어지는 프로그램과 비재정적 프로그램으로 구분된다. 재정적 지원이 이루어지는 프로그램은 공식 보조금(Formula Grants), 사업보조금(Project Grants), 특정한 사용을 위한 직접지급

4) (원문출처: <https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei#section1>, 번역 출처: http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=957027&cid=43938&categoryId=43958#TABLE_OF_CONTENT2)

5) <https://www.cfda.gov/?s=main&mode=list&tab=list>

(Direct Payments for Specified Use), 제한 없는 직접지급(Direct Payments with Unrestricted Use), 직접대출(Direct Loans), 보장대출(Guaranteed/Insured Loans), 보험(Insurance) 등이 포함된다. 비재정적 프로그램에는 판매, 교환, 재화나 상품의 기증(Sale, Exchange, or Donation of Property and Goods), 자산, 시설, 장비의 사용(Use of Property, Facilities, and Equipment), 특화된 서비스의 공급(Provision of Specialized Services), 자문서비스(Advisory Services and Counseling), 기술정보의 보급(Dissemination of Technical Information), 교육훈련(Training), 고발에 대한 조사(Investigation of Complaints), 연방 고용(Federal Employment)이 포함된다. 2016년 10월 현재 CFDA에서 제시된 프로그램의 구체적인 내용은 다음과 같다.⁶⁾

㉠ 공식보조금(Formula Grants) - 특정한 프로젝트에 국한되지 않는 지속적인 성격의 활동에 관하여 법률 혹은 행정규칙에 따라 규정된 배분공식으로 주 정부나 지방정부 등에 재원을 할당한다.

㉡ 사업보조금(Project Grants) - 일정 기간 진행되는 특정 사업에 대해 자금을 지원하는 것이다. 사업보조금은 연구비, 장학금, 연구보조금, 교육훈련 보조금, 수습 기간 수당, 실험실습보조금, 계획보조금, 기술지원보조금, 설문조사보조금, 건설보조금 등을 포함한다.

㉢ 특정한 사용을 위한 직접지급(Direct Payments for Specified Use) - 특정한 활동을 장려하고 지원하기 위하여 연방정부로부터의 재정지원이 개인과 민간기업, 그리고 기타 민간 기관에 직접 제공되며, 수령자는 목적에 해당하는 것을 수행해야 한다. 이 유형에는 연방정부의 상품과 서비스의 조달을 위해 요청된 계약은 포함하지 않는다.

㉣ 제한 없는 직접지급(Direct Payments with Unrestricted Use) - 연방정부의 재정지원이 연방이 요구하는 자격 요건에 부합하는 사람들에게 제공되며, 지원금의 사용에는 제한조건이 달려 있지 않다. 이 방식에는 퇴직, 연금, 보상 프로그램 등이 포함된다.

㉤ 직접대출(Direct Loans) - 상환 가능성이 크다고 여겨질 때 일정 기간 연방정부 자금

⁶⁾ <https://www.cfda.gov/index?s=generalinfo&mode=list&tab=list&tabmode=list&static=assistance>

의 대출을 통해 재정지원을 제공하는 방식이다. 이러한 대출의 경우 이자의 지급을 요구하지 않을 수도 있다.

㉠ 보장대출(Guaranteed/Insured Loans) - 이 프로그램은 연방정부가 채권자에게 상환금의 일부 혹은 모든 채무불이행에 대한 보증에 동의를 해주는 것이다.

㉡ 보험(Insurance) - 특정한 조건으로 지속해서 발생하는 손실에 대한 보상을 보장하기 위해 제공되는 재정지원이다. 보장범위는 연방정부 또는 개인 사업자를 통해 직접 받을 수 있으며, 보험료의 납부를 포함 혹은 포함하지 않을 수 있다.

㉢ 판매, 교환, 재화나 상품의 기증(Sale, Exchange, or Donation of Property and Goods) - 이 프로그램은 연방의 부동산과 개인 자산, 상품, 그리고 토지나 건물, 장비, 음식, 의약품 등을 포함한 기타 재화의 판매, 교환 혹은 기증을 제공하는 방식이다. 여기에는 연방 시설 혹은 자산의 대출, 사용, 접근은 포함되지 않는다.

㉣ 자산, 시설, 장비의 사용(Use of Property, Facilities, and Equipment) - 연방 소유의 시설이나 자산의 대여, 사용 혹은 접근에 대한 허가를 제공해 주는 것이다.

㉤ 특화된 서비스의 공급(Provision of Specialized Services) - 이 프로그램은 지역사회 혹은 개인의 이익을 위해 특정 작업을 수행할 수 있는 연방 인력을 제공하는 것이다. 이러한 서비스는 미연방 인력을 통해 이루어질 수 있으나 이는 대체로 컨설팅, 자문, 상담의 경우이다.

㉥ 자문서비스 및 상담(Advisory Services and Counseling) - 지역사회 혹은 개인에게 상담 혹은 자문과 관련된 연방 전문가를 제공하며, 콘퍼런스, 워크숍, 혹은 직접 접촉을 통해 이루어진다.

㉦ 기술정보의 보급(Dissemination of Technical Information) - 정보센터 혹은 도서관을 통해 특정한 혹은 기술적인 정보나 자료를 배포하는 프로그램이다. 여기에는 일반 대중의 소비를 위해 제공된 공공정보는 포함되지 않는다.

㉧ 교육훈련(Training) - 연방정부에 의해 고용되지 않은 개인을 위해 연방 기관이 직접

교육활동을 제공하는 프로그램이다.

㉞ 고발에 대한 조사(Investigation of Complaints) - 연방의 법규, 연방의 정책 혹은 연방의 절차 위반에 대한 조사를 요청하는 공식 혹은 비공식적 요청에 대한 응답으로 연방 행정기관의 활동이 이루어진다. 조사의 요구는 연방정부의 외부로부터 비롯되어야만 한다.

㉟ 연방 고용(Federal Employment) - 연방 민간 기관 직원의 신규채용 및 고용에 대한 인사국의 책임을 반영하는 프로그램이다.

4) 연방보조금의 특징

CDFA에서 제시한 총 15가지의 지원프로그램은 교부대상이 주 정부, 지방정부, 기업, 비영리단체, 개인 등 매우 다양하다. 15가지 프로그램 중 개인이나 기업 등에 교부되는 재원은 프로그램의 특성상 연방과 개별 신청주체가 독자적으로 관계를 형성하는 것이기 때문에 주 정부 및 지방정부를 위한 직접적 재정조달이라고 보기 어려운 측면이 있다. 따라서 주 정부 및 지방정부에 직접 재정적 효과를 미치는 보조금의 종류와 그 특징에 대해 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.

① 포괄보조금(block grants)

포괄보조금(block grants)이란 몇몇 작은 규모의 개별보조금을 통합하여 주 정부와 지방정부에 지원하는 방식을 의미한다. 포괄보조금은 공식보조금에 포함되기 때문에 CFDA에서 따로 분류하여 지정하고 있지는 않다. 포괄보조금 대부분은 주 정부에 지원되며, 이에 대한 의사결정권이 위임되어 있어 주 정부는 자주적이고 효과적인 프로그램의 운영이 가능해진다(권오성 외, 2006).

② 공식보조금(formula grants)

공식보조금(formula grants)이란 법에 근거한 배분공식에 따라 주 정부와 지방정부에 재원을 보조해주는 것을 의미한다. 특히 구체적인 계획을 필요로 하는 사업보조금과는 달리 일반적인 성격의 계획 혹은 정책인 의료보조, 고속도로 건설, 학교급식, 교육 등에 대해

제공하는 보조금이다. 공식보조금은 연방보조금 중에서 차지하는 비중이 크다(권오성 외, 2006; 윤현석 외, 2008).

③ 사업보조금(project grants)

CFDA에서 밝히고 있듯 사업보조금은 일정 기간 진행되는 특정 사업에 대해 자금을 지원하는 보조금을 의미한다. 사업보조금은 공식보조금과 다르게 사업의 구체성이 있어야 하며, 보조금의 지원 기간이 제한적이라는 특징이 있다. 또한, 일반적으로 보조금의 배분이 지원기관과 수혜기관 간의 계약을 통해 이루어진다는 특징이 있다(권오성 외, 2006).

5) 연방보조금의 배분 방식

연방보조금은 프로그램의 성격에 따라 서비스를 제공하는 연방기관과 수혜자의 보조금 사용범위를 규정한다. 공식보조금의 배분은 법에 규정된 수식으로 이루어지는데, 연방의회에서 배분공식을 정할 수 있다. 보조금의 분배방식을 산출하는 데 있어 활용되는 구체적인 배분기준을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 인구비율에 따른 공정한 분배를 추구한다. 공식보조금은 기본적으로 주 정부나 지방정부의 지속적인 운영 및 행정서비스의 제공을 위한 목적이 있으므로 지역의 각 주의 인구비율을 반영한다. 둘째, 과세노력에 기초한 공정한 분배를 추구한다. 각 주는 연방재정주의에 따라 연방정부에 연방세를 낸다고 볼 수 있는데, 연방세의 지급액 비율에 따라 보조금을 각 주에 분배하게 된다. 셋째, 서비스요구에 따른 분배를 추구한다. 이는 서비스를 요구하는 수요에 따라 보조금을 분배한다는 취지로서 서비스요구의 지표는 빈곤층의 인구수와 취학연령의 인구로 이루어진 인구통계를 활용한다. 넷째, 재정균형을 위한 배분을 추구한다. 주 정부나 지방정부의 자주 재원 능력을 파악하여 주 정부 간 혹은 지방정부 간의 재정균형을 달성하는 방향으로 보조금의 비율을 결정하게 된다. 다섯째, 실제 총비용을 고려하여 배분한다. 이는 특정 주 정부 혹은 지방정부가 높은 서비스비용을 부담하고 있는 경우 이를 고려하여 보조금을 배분하게 된다. 마지막으로, 선별된 그룹에 배분을 집중한다. 이는 특정한 수급대상자가 많이 포함된 특정한 지역이나 범위에 따라 보조금을 배분하는 것이다(윤현석, 2008).

6) 미네소타 재정 불균형 완화 프로그램

미네소타주는 1971년에 전 세계적으로 생소한 자치단체 간 재정 불균형 완화 프로그램을 도입하였다(송상훈, 2006). ‘The twin cities area fiscal disparities program’으로 불리는 이 프로그램은 미네소타주 법률로 성문화되어 있으며, 지역 간 상업·산업 시설의 불균직한 분포에 따른 재정 불균형문제 해소에 그 목적을 두고 있다. 이는 우리나라의 자치구 간 재원 불균형 현상을 해소하는 데 있어서 참고할 만한 제도라고 볼 수 있다.

(1) 트윈시티 대도시권의 재정 불균형 완화 프로그램

이 프로그램은 Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Washington 카운티의 상업·산업용 재산세수 증가분 40%를 분담하여 공동 풀(pool)에 내도록 하고 있다.

① 재정 불균형 완화 프로그램이 추구하는 목적(입법 취지)

이 제도는 기본적으로 재원의 분배뿐만 아니라 여러 인센티브 제도와와의 연계 및 도시개발과 관련한 주요 사항들을 연계하는 제도로서 개발과 분배를 동시에 달성할 수 있는 제도라고 할 수 있다 그 구체적인 목적은 다음과 같다.

[표 4-1] 재정 불균형 완화 프로그램의 추구 목적

-
- 지방정부가 기존에 소유하고 있던 자원의 손실 없이 지역발전으로 창출되는 자원의 분배방식을 지방정부에 제공
 - 사업체, 주거 성장 또는 고속도로, 운송시설, 공항 주변에 있는 지역에 대한 재정적인 수혜를 감소시킴으로써 정돈된 도시개발의 가능성 증대
 - 모든 지역이 지역발전을 위하여 일할 수 있도록 인센티브 제공
 - 지역자원이 지방정부와 지역 의사결정 시스템에 의해 이용될 수 있는 방식 제공
 - 지역 간 발전 단계 고려를 통해 개발 초기 단계나 재개발 지역이 더 많은 자원을 이용할 수 있도록 도움 제공
 - 홍수 지역이나 공원 및 공공장소 보호를 위해 이들 지역에 대한 재정적인 변수의 영향을 줄임으로써 환경보호 장려
-

출처: 송상훈, 2006, “미네소타 재정 불균형 완화 프로그램, 「지방세」, p.144

이와 같은 프로그램의 주요 내용은 다음과 같다.

[표 4-2] 재정 불균형 완화 프로그램의 주요 사항

- 세수의 분담은 대규모 쇼핑센터, 공항, 고속도로 교차로와 같은 지역시설이나 경기장이나 체육관과 같은 휴양시설 등과 같은 개발사업에 의해 유발되는 재정이익을 확산시킨다.
- 세수가 적은 지역사회는 세수가 많은 지역사회와 동등한 서비스를 제공하기 위해 더 높은 세율을 부과해야만 하는데, 이는 사업체의 유치나 확장을 저해시켜 지역사회를 더욱 가난하게 만든다. 상업·산업용 재산세의 분담은 이러한 효과를 감소시킨다.
- 지역사회는 일반적으로 상업·산업용 재산은 그들이 받는 서비스에 비해 더 많은 세금을 낸다고 믿기 때문에, 조세상 특권이나 특별한 서비스를 경쟁적으로 제공하려 한다. 세수 분담은 이러한 경쟁을 막을 뿐 아니라 무분별한 도시 확장의 제재, 상하수도과 교통 등의 지역서비스 제공비용을 감소시킨다.
- 다른 지역의 상업적 발달의 이익을 누릴 수 있다는 것을 알고 있으므로 지역사회는 가까이 공원과 같은 환경시설 보전을 위해 지역시설에 대한 낮은 세입을 용인할 것이다
- 세수 분담은 낮은 도시의 도심재개발을 위한 추가적 자원의 제공이 가능하다.

출처: 송상훈, 2006, “미네소타 재정 불균형 완화 프로그램, 「지방세」, p.144

(2) 재정 불균형 완화 프로그램의 운영: 재산세 제도

① 공동세원에 대한 기부

재정 불균형법은 1971년 이래의 공동 풀 부과금으로 각각의 조세관할권의 상업·산업용 재산세 증가분의 40% 기부를 요구한다.⁷⁾

상업·산업용 재산은 모든 사업체, 사무실, 상점, 창고, 공장, 주유소, 주차 진입로뿐만 아니라 공동이용재산, 상업 또는 산업 지역에 있는 빈 땅도 포함하며, 상업·산업용 부동산과 개인소유 부동산 모두 포함될지라도 대부분의 개인 부동산은 과세가 면제된다. 고려된 가치 증가분은 1971년 이래의 순조세력 아래의 총계 순증감을 의미하는데 신규 건설, 인플레이션, 파괴, 평가절상, 환율상승, 환율인하를 포함하고 또한 새로운 부동산과 기존의 부동산 간 차별은 없다(송상훈, 2006).

7) 비록 1975년에 처음으로 시행되었지만, 1971년의 부과금을 기준으로 벤치마킹하였다.

② 공동세원의 배분

공동세원에 기반을 둔 순조세의 분배는 상대적 재정력에 따른 배분지수에 의해 결정된다.

$$\text{배분지수} = \text{해당 시티/타운의 인구} \times \frac{\text{지역 전체의 평균 재정력}}{\text{해당 시티/타운의 재정력}}$$

만약 해당 도시 정부의 재정력이 대도시의 평균과 같다면, 공동세원의 분배 몫(배분지수)은 그 지역 인구의 분배율과 같고, 대도시 평균보다 크면 배분지수는 작아지고, 대도시 평균보다 작다면 배분지수는 커지게 된다.

③ 과세관할 부과금 대 조세부담

공동세원의 분배는 지방관할권 세금 부과 이전에 발생하는데, 과세관할권은 지방서비스 제공을 위해 어느 정도의 과세를 해야만 하는지를 결정한다. 세원분배가 없을 때, 세금부과는 과세관할권 아래의 과세기준에 의해 간명하게 전개되지만, 재정 불균형 상태에서 납세자의 조세부담은 관할권의 부과보다 많거나 혹은 적을 수도 있다. 만약 과세관할권이 순 기부자라면 관할권 내의 부동산들은 관할권의 세금부과보다 더 많은 세금을 내게 되지만, 과세관할권이 순 수납자라면 부과금보다 더 적은 세금을 내게 된다.

④ 개인 거래액의 효과

상업·산업용 재산을 제외한 모든 부동산은 각 과세지역의 과세기준에 따른 재정 불균형의 순효과를 반영한 지방세율에 따라 결정된 재산세를 내게 된다.

상업·산업용 재산의 경우, 비율은 지방자치단체의 총상업·산업용-순조세력에 따라 기부액을 나누어 계산한다(과세기준연도 이래 성장률의 40%로 기부했다면, 비율은 40%를 초과할 수 없음). 이러한 비율은 공동세원에 의해 결정된 각 상업·산업용 거래의 순조세력의 몫을 대표한다. 이를 제외한 나머지 부분은 지방세율에 의해 결정된 세액을 내는데, 각 상업·산업용 거래의 몫은 동일세율에 의해 세금이 매겨지기 때문에 상업·산업용 부동산의 유사거래에 의한 조세부담은 재정 불균형이 없을 때보다 관할권과 관할권 사이의 변화가 더 적다.

2_독일의 재정조정제도

독일은 연방주의 국가이다. 독일의 정부는 연방, 주, 그리고 지방자치단체로 구성되어 있다. 독일의 연방주의는 결합체계(Verbundsystem)로서 유럽, 연방, 주 그리고 기초자치단체에서 단위체의 공동지회가 이루어진다(정재각, 2011). 지방자치로 주와 기초자치단체는 고유 업무와 연방의 위임사무를 담당하게 된다. 그러나 독일의 각 주 간의 재정력의 차이가 매우 크기 때문에 기초적인 재정력으로는 행정 수요를 감당하기 어려울 수가 있다(백승주, 2006).

독일에서는 이러한 재정력의 격차를 완화하기 위하여 법과 제도를 갖추고 있다. 우선 재정력의 격차를 완화할 수 있는 법으로 독일의 재정헌법(기본법)과 재정조정법(Finanzausgleichsgesetz, FAG)을 두고 있다. 재정헌법은 “연방과 주에서 자주적인 업무 수행과 정책적 활동을 위한 재정기초를 확립하는 데” 목적을 두고 있다(정재각, 2011: 266). 그리고 이상의 법에 근거하여 총 4단계에 걸친 재정조정제도를 운용하고 있으며, 4단계 재정조정과정에는 수직적 재정조정제도와 수평적 재정조정제도가 복합적으로 운영되고 있다.

1) 독일 재정조정제도의 개념

독일에서 사용되는 재정조정(Finanzausgleich)은 독일의 재정조정법에 근거하여 “공공세입(öffentliche Einnahmen)에서의 수입을 배분하는 것”이라고 정의할 수 있다(길준규 외, 2008: 119). 이러한 개념은 국가가 법으로 규정된 국가의 세입을 연방, 주, 지방자치단체에 배분하여 행정 수요를 감당할 수 있도록 하는 것을 의미한다.

독일연방공화국 기본법(독일헌법)에는 재정조정을 가능하게 하는 근거조항이 존재하는데 먼저 제106조는 연방, 주, 지방자치단체 간 조세수입배분에 대한 조항으로 연방, 주, 지방자치단체에 귀속되는 세금의 종류를 제시하고 있으며, 또한 공동세로 분류되는 항목을 제시하고 있다. 또한, 이 조항에 근거하여 연방에서 주와 지방자치단체로의 수직적 재정조정을 할 수 있다. 다음으로 제107조는 수평적인 재정조정과 기타 재정조정에 관한 사항을 제시하여 연방에 의한 수직적 재정조정 이후 미흡한 재정력 격차의 보완을 가능케 한다.

반복해서 언급하였듯, 독일에서 이루어지는 재정조정은 크게 수직적 재정조정과 수평적 재정조정으로 구분할 수 있다. 수직적 재정조정(vertikaler Finanzausgleich)은 연방과 주, 그리고 지방자치단체로 이어지는 상하관계에 있는 행정단위에서 세수입을 배분하는 것을 의미한다. 특히, 연방정부와 주 정부 간의 세수입 배분을 의미한다. 수평적 재정조정(horizontal Finanzausgleich)은 동일수준의 행정단위에서 세수입을 배분하는 것을 의미한다. 주들 간의 재정 격차를 완화하고자 주세를 많이 거두는 주에서 평균 수입률에 미치지 못하는 주에 재정지원을 하는 것을 뜻한다(권오성 외, 2006; 길준규 외, 2008).

독일의 재정조정을 이해하기 위해서는 독일의 조세체계에 대해서 살펴볼 필요가 있다. 독일은 한국이나 미국과 같이 국세 혹은 연방세로 거두어 각자의 방식에 따라 하위 행정주체에 재원을 교부하는 것이 아니라 연방, 주, 자치단체에서 각자 거두는 조세항목이 구분되어 있으며, 이와 동시에 재정조정을 위한 공동세와 이에 해당하는 조세항목이 별도로 존재한다. 독일의 조세체계는 기본법에 근거하여 공동세, 연방세, 조세, 지방자치단체세, EU 재정을 위한 세목으로 구분되며, 각 항목에는 각기 주체에서 거둘 수 있는 항목이 별도로 지정되어 있다. 이는 아래의 표와 같다.

[표 4-3] 독일의 조세체계

공동세	연방세	주세	자치단체세	EU 재정을 위한 세목
소득세 법인세 부가가치세 영업세	관세 일부 소비세(담배, 커피, 보험 등) 연대세	재산세 상속세 증여세 부동산취득세 자동차세 경주복권세 소방세 맥주세	영업세 재산세 부동산세 음료수세 유흥세 건세 수렵어업세 주점허용세 제2주택세	관세 부가가치세 일부

출처: 정재각, 2011, 「독일연방제도에 관한 연구」, 서울: 한국행정연구원, p.272

기본법 제106조 제3항에 따르면 “소득세의 수입은 제5항에 따라 지정되지 않는 한 그리고 부가가치세의 수입은 제5a항에 따라 지정되지 않는 한, 소득세, 법인세, 부가가치세의

수입은 연방과 각 주에 공동으로 귀속한다(공동세). 소득세와 법인세의 수입에 대하여는 연방과 각 주는 각 절반으로 참여한다. 부가가치세에 대한 연방과 각 주의 지분은 연방참사원의 동의가 필요한 연방법률로 확정한다.”라고 되어 있다(길준규 외, 2008: 177). 이는 독일에서 재정조정을 위해 공동세를 두고 있음을 알 수 있는 항목이며, 공동세의 재원이 재정조정에 사용된다는 것을 알 수 있다.

2) 독일 재정조정제도의 운용

독일의 재정조정제도는 기본법에 따라 크게 네 단계로 구분하는 것이 일반적이다. 각 단계를 구체적으로 살펴보기에 앞서 간략히 각 단계를 살펴보면, 첫 번째 단계는 수직적 재정조정이 이루어지는 단계이다. 기본법 제106조에 따라 연방과 주, 지방자치단체별 조세를 나누며, 공동세를 통해 연방, 주, 지방자치단체 간의 조세 배분을 달성한다. 두 번째 단계는 수평적 재정조정이 이루어지는 단계로서 기본법 제107조 제1항에 따라 공동세의 일부(부가가치세)를 재정력이 약한 주에 배분하게 된다. 세 번째 단계는 기본법 제107조 제2항에 의거 재정력 격차를 고려하여 주 간 재정조정을 시행한다. 마지막 네 번째 단계에서는 3단계의 조정을 거쳤음에도 불구하고 재정력이 평균 수준에 미치지 못하는 주와 지방자치단체에 연방예산을 활용하여 보충교부금을 제공한다(길준규 외, 2008).

① 제1단계 재정조정(제1차 수직적 재정조정)

앞서 간략히 언급하였듯 첫 번째 재정조정의 단계는 연방, 주, 지방자치단체가 각자에게 귀속되는 조세를 독점하는 것을 통해 조세를 배분하는 것이다. 이는 독일의 헌법인 기본법에 따라 수직적 재정조정을 시행하는 것이다. 기본법 제106조에서는 연방, 주, 지방자치단체, 그리고 공동세로 귀속되는 조세항목을 분류하여 각각의 단체에 독립적으로 귀속시켰다. 연방과 각각의 주와 지방자치단체가 독립적인 조세항목을 재원으로 한다는 것은 세원을 분리하여 재정조정을 한다는 것을 의미하며, 반대로 공동세의 존재는 세원의 공동 이용방법을 통해 재정조정을 한다는 것을 의미한다. 즉, 독일의 수직적 재정조정은 분리체계와 공동이용을 혼합한 재정조정제도라고 할 수 있다(권오성 외, 2006).

실질적 조세수입의 배분 역시 기본법의 규정에 따라 이루어진다. 기본법 제106조에는 공

동세, 연방세, 주세, 지방자치단체세로 귀속되는 조세항목을 구체적으로 분류하고 있어 상급 정부와 하급 정부의 재원은 이에 따라 형성된다. 기본법 제106조에서 분류한 조세를 정리하면 아래의 [표 4-4]와 같다.

[표 4-4] 기본법 제106조에 제시된 조세의 귀속주체에 따른 분류

귀속주체	세부내용
연방	· 재정독점의 수입 · 제2항에 따라 주에 귀속하지 않거나 제3항에 따라 연방과 주에 공동으로 귀속하지 않거나 제6항에 따라 지방자치단체에 귀속하지 않는 소비세 · 도로화물운송세 · 자본거래세, 보험세, 어음세 · 일회적인 재산세와 부담조정의 시행을 위하여 징수된 조정세 · 소득세와 법인세에 대한 부가세 · 유럽공동체 구조에서의 조세
주	· 재산세 · 상속세 · 자동차세 · 제1항에 따라 연방에 귀속하지 않거나 제3항에 따라 연방과 주에 공동으로 귀속하지 않는 거래세 · 맥주세 · 도박장세
지방자치단체	· 주로부터 받는 소득세 수입의 일부 · 부가가치세 수입의 일부 · 토지세 · 영업세 · 소비세 · 사치세
공동세	· 제5항에 따라 지정되지 않는 소득세 · 제5a항에 따라 지정되지 않는 부가가치세 · 법인세

연방과 주, 지방자치단체는 각각 고유한 조세를 부여받게 되나 이처럼 세원의 분리를 통해 돌아가는 조세수입은 전체의 30% 정도에 그친다. 더욱 중요한 것은 전체 조세수입의 70%에 해당하는 공동세이며, 이를 배분하는 것이 수직적 재정조정의 중요한 내용이 된다(길준규 외, 2008). 공동세에는 소득세와 부가가치세, 그리고 법인세가 포함된다. 공동세를 분배할 때에는 해당 조세수입을 기본법과 재정조정법에 근거하여 분배하게 된다. 공동세의 분배 역시 우선적으로 기본법에 따르는데, 이 역시 기본법 제106조에 규정되어 있다.

기본법 제106조 제3항에 따르면, ‘소득세와 법인세의 수입에 대하여는 연방과 각 주는 각 절반으로 참여한다’고 되어 있다. 이는 연방과 주에서 필요한 지출을 양자가 동등한 수준에서 감당하도록 요구한다. 이어 ‘부가가치세에 대한 연방과 각 주의 지분은 연방참사원의 동의가 필요한 연방법률로 확정한다’라고 되어 있는데 소득세와 마찬가지로 부가가치세 역시 연방과 주가 거의 균등한 수준(50.5(연방) : 49.5(주))에서 참여하고 있다(길준규 외, 2008). 다만 이러한 분배방식이 객관적인 수치와 수식에 근거한 것이 아니라 양자가 다른 요구사항을 제시하기 때문에 타협이 필요하다. 그리고 타협의 기준은 정치와 권력의 차원에서 분배된다는 점이 특징이다(정재각, 2011).

② 제2단계 재정조정(제1차 수평적 재정조정)

제2단계에서는 첫 번째로 수평적 재정조정이 이루어진다. 앞선 수직적 재정조정을 통해 연방과 주, 그리고 지방자치단체에 조세수입을 배분하고 난 뒤, 주간에 조세수입을 다시 배분하는 것이다. 주들 간의 재정조정을 하는 것은 일차적으로 재정 격차를 줄여 개별 주의 고유한 국가성(Eigenstaatlichkeit)을 보장하고, 다른 한편으로 연방국가의 연대공동체(Solidargemeinschaft)로의 연대성을 유지하기 위함이다(문병효, 2006). 2단계 재정조정은 기본법 제107조 제1항⁸⁾에 근거하여 이루어진다.

제1차 수평적 재정조정은 전체 주에 배분된 부가가치세 수입(수직적 재정조정을 통해 배분 받은 전체 부가가치세의 49.5%)을 통해 이루어진다. 먼저 보충지분(Ergänzungsanteil)을 시행하는데, 이는 재정력이 취약한 주에게 우선하여 배분하는 것으로 주에 배분된 부가가치세의 25%가 이에 해당한다. 다음으로 나머지 75%는 각 주의 인구수에 따라 배분이 이루어지는데, 전체 주의 1인당 평균 세수입에 각 주의 인구수를 곱하여 각 주당 해당액을 배분받게 된다(길준규 외, 2008).

8) (기본법 제107조 제1항) 주세의 수입과 소득세(Einkommensteuer)와 법인세(Körperssteuer) 수입에 대한 주의 지분은 그 조세들이 개별 주의 지역에 있는 세무서에 의하여 징수되는 한도에서(지역적인 수입) 개별 주에 귀속한다. 법인세와 근로소득세(Lohnsteuer)에 대하여 지역적인 수입을 배분하는 방법과 범위와 마찬가지로 경제설정에 관하여 자세한 규정은 연방 참사원의 승인이 필요한 연방법률에 따라 행해져야만 한다. 이러한 법률은 다른 조세의 지역적인 수입의 구분과 배분에 관한 결정도 해야 한다. 부가가치세(Umsatzsteuer)의 수입에 대한 주의 지분은 주의 거주자 수를 기준으로 하여 개별 주에 귀속하고, 최대한 이러한 주 지분의 4분의 1에 대하여는 연방 참사원의 승인이 필요한 연방법률에 따라 그 수입이 주세와 소득세와 법인세로부터 각 거주자가 주들의 평균 이하인 주들에 대한 보충적인 지분으로 규정될 수 있다. 영업세의 경우에는 담세력을 포함하여야 한다(길준규 외, 2008: 180~182).

재정력 격차의 완화를 위하여 1인당 평균세수입을 산출하여 전체 주의 1인당 평균세수입의 92%에 미치지 못하는 경우 지원을 통해 92%에 미치도록 부가가치세를 배분하게 된다. 다만 완전한 균등이 금지되어 있으므로 92%를 넘어 배분받을 수는 없다. 그리고 이 단계에서 이루어지는 재정조정에서 지방자치단체의 세수입은 배분기준에서 제외되기 때문에 주의 조세수입에 따라 재정조정이 이루어지게 된다(이철수, 2009; 정재각, 2011).

③ 제3단계 재정조정(제2차 수평적 재정조정)

3단계의 재정조정은 주들 간의 관계에서 재정조정(Länderfinanzausgleich, LFA)이 이루어진다. 기본법 제107조 제2항⁹⁾에 근거하여 1단계와 2단계의 재정조정을 거쳤음에도 여전히 주들 간의 재정력 격차가 존재하기 때문에 추가적인 재정조정을 하게 된다. 여기서 가정하는 것은 모든 주의 인구에 대한 재정수요가 동일하다는 것이다(정재각, 2011). 이에 근거하여 이 단계에서 재정조정의 방식은 전체 주(州)의 재정력을 측정하고, 평균보다 재정력이 높은 주에서 재정조정금을 분담하고, 재정조정력이 평균보다 낮은 주에서 재정지원을 받는 것이다(길준규, 2008; 이철수, 2009). 이 단계에서 이루어지는 재정조정을 통해 주 간의 평균 재정력의 95%까지 조정된다. 재정력측정치(Finanzkraftmesszahl, FKMZ)를 산출하여 각 주의 실질적인 재정력을 파악할 수 있으며, 조정측정치(Ausgleichsmesszahl, AMZ)를 산출하여 재정을 부담하는 주와 재정을 혜택받는 주를 결정해준다(정재각, 2011).

주 간의 재정조정은 몇 가지 원리에 의해 이루어진다. 첫째, 재정조정이 재정지출보다 우선하여 주들의 재정 수요를 고려하지 않는다는 것이다. 순수한 재정력에 근거하여 비교가 이루어진다. 둘째, 재정조정기준법에 따라 균등화금지(Nivellierungsverbot)와 재정력 순위 역전 금지(Verbot der Verkehrung der Finanzkraftreihenfolge)를 고려하여 재정조정이 이루어져야 한다(길준규, 2008; 정재각, 2011).

④ 제4단계 재정조정(제2차 수직적 재정조정)

3단계까지 재정조정이 이루어진 후에도 여전히 재정 격차가 발생하는 경우 연방정부에

9) (기본법 제107조 제2항) 주들의 다른 재정력이 적절하게 조정되는 것이 법률로 확보되어야만 하고, 여기서 지방자치단체(지방자치단체조합)의 재정력과 재정 수요가 고려되어야만 한다. 조정내용의 최고에 대한 기준과 조정권이 있는 주의 조정청구권과 조정의무를 지닌 주의 조정구성에 대한 전제조건은 법률에서 결정되어야만 한다. 법률은 연방이 자신의 자금에서 이행능력이 약한 주에게 그들의 일반적인 재정 수요를 보충적으로 충족하기 위한 배분(보충기부금)을 제공하는 것도 결정한다.

의해 최종적인 재정조정이 이루어진다. 이때 연방에서 지원하는 교부금을 연방보충교부금(Bundesergänzungszuweisungen)이라고 하며, 결손-연방보충교부금(Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen)과 특별수요-연방보충교부금(Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen)으로 구분된다(정재각, 2011).

결손-연방보충교부금을 통해 재정력이 취약한 주는 주 평균재정력의 99.5%까지 조정될 수 있다. 다른 단계에서의 조정과 마찬가지로 균등화 금지와 재정력 순위 역전 금지의 원칙은 같이 적용된다. 특별수요-연방보충교부금은 각 주의 특별한 재정 수요에 따라 재정지원을 하는 것이다. 특별수요-연방보충교부금은 실제의 재정력과는 관계가 없으며, 법에 근거하여 시행된다.

[표 4-5] 독일의 재정조정제도

구분	법 조항	특징
제1차 수직적 재정조정(1단계)	기본법 제106조	연방정부와 주 정부 간 세수입배분 공동 세목을 50%로 나눔
제1차 수평적 재정조정(2단계)	기본법 제107조 제1항, 재정조정법 제2조, 제7조	법인세의 배분은 기업소재지 원칙, 소득세는 주거지 원칙을 적용 거주민 수에 따른 부가가치세 수입배분 전체 주에서 배분된 부가가치세 수입의 75% 배분 전체 주에 배분된 부가세 몫의 최고 25%까지는 재정 력이 약한 주를 위한 교정적 배분
제2차 수평적 재정조정(3단계)	기본법 제107조 제2항, 재정조정법 제2조, 제4조, 제5조, 제7조	제1차 수직적 및 수평적 재정조정결과에 대한 교정적 재정조정 재정력 측정치와 재정조정 측정치를 비교 주 상호 간 재정조정액 산출
제2차 수직적 재정조정(4단계)	기본법 제107조 제3항, 제106조 제4항, 제8항, 제91a조 제4항, 제91b조, 제104a조 제4항	수평적 재조정이 이루어진 후에 교정적 재정조정 연방의 결손-연방교부금, 보충교부금 및 특별수요 연 방보충교부금

출처: 정재각, 2011, 「독일연방제에 관한 연구」, p.284

3_일본의 재정조정제도

일본의 재정조정제도는 재정 격차에 따라 재정지원을 해주는 방식이다. 일본의 지방자치 단체는 국가 및 지방 사무의 많은 부분을 담당하고 있다. 이를 위해 많은 재원을 필요로 하는데 지방자치단체에서 독자적으로 거둘 수 있는 재원은 많지 않다. 그러나 일본 헌법에 따르면 지방자치단체의 자주행정을 위하여 자주재정권을 보장하고 있다. 이는 지방자치단체가 스스로 필요한 재원을 조달하고 관리한다는 것을 의미하는데, 문제는 지방자치단체가 고유의 과세권을 가지는가에 대하여 헌법에 규정이 없다는 것이다(노기현, 2014). 이로 인해 일본의 지방재정은 과세권을 가진 중앙정부로부터 재원의 지원을 받아 자치사무 및 위탁사무를 담당한다.

일본 지방자치단체의 재원은 다양하게 구분할 수 있는데 조달방법에 따라 이를 구분해보면, 먼저 자주재원은 지방자치단체가 자체적으로 조달할 수 있는 재원조달방식으로 지방세, 지방채, 사용료 및 수수료, 잡수입 등이 포함된다. 반대로 의존재원은 중앙정부로부터의 재정조정을 통해 지방자치단체에 지원하며, 지방교부세, 지방양여세, 지방특례교부금, 국고지출금 등이 포함된다. 지방재정조정제도에 의해 재원분배가 이루어지는 것은 의존재원이 해당되며, 이는 모두 중앙정부에서 지방정부로 지원되는 일방적인 재원이전이라는 점이 특징이다. 재정조정을 통해 지원되는 재원이 지방자치단체의 수입 중 1/3 이상을 차지하기 때문에 지방정부가 중앙정부에 의존하게 되는 경향이 있다(조일운 외, 2008). 일본의 재정조정제도가 대체로 중앙과 지방 간의 수직적인 재정조정이나 지방 간에 이루어지는 수평적인 재정조정도 존재한다. 도구(道區)재정지원제도가 이에 해당하며, 동경도에 서 도와 특별구 그리고 특별구 상호 간 재정의 균형을 맞추기 위해 시행한다(권오성 외, 2006).

1) 지방교부세

(1) 지방교부세의 개념

지방교부세는 지방자치단체의 행정 수요를 처리하는 데 필요한 재원을 중앙정부로부터 부여받는 것을 의미한다. 지방자치단체에서 처리해야 하는 행정 수요와 자치단체의 재정

력의 한계 혹은 격차를 조정하기 위해 중앙정부에서 재정조정을 시행한다. 지방교부세는 국세 중 소득세, 법인세, 주세, 소비세, 담뱃세 일부를 지방자치단체에 교부한다. 지방교부세는 특별한 목적에 의해 사용되는 재원이 아니라 지방자치단체의 운영을 위해 용도에 국한되지 않고 자유롭게 사용할 수 있는 재원이다(조일운 외, 2008).

(2) 지방교부세의 특징

지방교부세법 제3조에 의하면 지방교부세의 운영은 다음과 같은 원칙에 따라 이루어진다. “첫째, 지방교부세의 총액은 재원부족단체에 의해 형평에 맞게 교부해야 한다. 둘째, 지방교부세의 교부에서는 지방자치의 본지(本志)를 존중하여 조건을 붙이거나 그 용도를 제한해서는 안 된다. 셋째, 자치단체는 행정운영에서 합리적이고 타당한 수준을 유지하도록 노력하고 적어도 법률 및 정령에 의무화된 규모나 내용을 갖추어야 한다”(권오성 외, 2006: 162).

이와 같은 지방교부세 운영원칙은 지방교부세가 가진 특징을 보여주는 것이다. 먼저, 지방교부세는 지방자치단체의 고유한 재원에 해당한다. 지방교부세는 지방자치단체 간의 재정 불균형을 조정하기 위하여 국가가 지방자치단체 대신 징수하여 재정조정을 시행하는 것이다. 다음으로 지방교부세는 지방자치단체의 일반재원에 해당한다. 중앙정부에서 지방교부세를 교부할 시에 특별한 조건을 붙일 수 없다. 중앙정부는 지방교부세를 교부만 할 뿐 재원의 사용은 전적으로 지방자치단체의 자주적인 판단으로 이루어진다. 마지막으로 중앙과 지방의 세원배분을 보완해준다. 일본의 중앙정부와 지방자치단체의 지출비율은 2:3으로 지방자치단체가 비율적으로 더 많은 국가 사무를 담당한다고 볼 수 있다. 그러나 일본의 국세와 지방세는 3:2의 비율로 지방의 세수가 더 적다. 지방교부세는 이처럼 행정 수요와 지방세수입의 격차를 보완한다(권오성 외, 2006; 조일운 외, 2008).

(3) 지방교부세의 재원 및 종류

지방교부세는 국세수입의 일정 부분을 할당받아 구성된다. 지방교부세는 소득세, 주세, 법인세, 소비세, 그리고 담뱃세 수입의 일정분과 특례가산분으로 매년 지방재정대책에 의한 일반회계에서의 가산과 차입금의 변제 등이 포함된다. 지방교부세 재원의 종류와 비율은 모두 법으로 규정되어 있으며, 다만 지방교부세법 제6조 제3항에 따라 예외적인 상황

에서 법정비율을 변경할 수 있게 되어 있다(이철수, 2009).

지방교부세는 지방교부세법 제6조의2 제1항에 따라 전체비율의 94%를 차지하는 보통교부세와 6%의 비율을 차지하는 특별교부세로 구성되어 있다. 보통교부세는 재원이 부족한 지방자치단체에 내주는 것이고, 특별교부세는 특별한 요인 등으로 인해 특별한 재정수요가 발생한 지방자치단체에 내주는 것으로서 재난의 발생 등이 이에 해당한다(권오성 외, 2006; 조일윤 외, 2008).

2) 지방양여세

(1) 지방양여세의 개념과 특징

지방양여세란 원래 지방세에 속하는 세원을 징수의 편의 등을 위해 국세로 징수하고 이를 다시 국가가 지방자치단체에 넘겨주는 세금이다(권오성 외, 2006). 즉, 지방양여세는 징수의 편의 등의 이유로 지방세를 국세에 포함하여 함께 징수한 후 지방세분을 지방양여세 명목으로 중앙에서 지방자치단체로 재원이전을 하는 것을 의미한다. 일반적으로 지방양여세는 중앙정부에서 일괄적으로 배분하는 것을 원칙으로 하는데, 지방교부세가 재정력이 취약한 지방자치단체 위주로 교부되는 것에 비해 모든 지방자치단체에 교부된다는 것이 특징이다(조일윤 외, 2008).

지방양여세는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 세금의 부과 및 징수의 편의를 위하여 우선 국세로 징수하고 징수한 세액을 징수한 지방자치단체에 그대로 넘겨주는 방식으로서 특별톤양여세가 이에 해당한다. 둘째, 납세와 징수의 편의와 더불어 해당 세원이 특정 지방에 편중되어 있으므로 먼저 국세로 징수하고, 이를 기준에 따라 지방자치단체에 넘겨주는 방식으로서 다른 나머지 지방양여세가 이에 해당한다(권오성 외, 2006).

지방양여세는 법에 따라 세수사용의 조건이 붙지 않는 특별톤양여세를 제외하고 모두 특별한 목적의 사용을 위한 재원에 해당한다. 그러나 사용처가 포괄적이기에 일반재원에 가깝다고 볼 수 있다(이철수, 2009).

(2) 지방양여세의 종류

지방양여세는 총 6가지의 세원으로 구성되며, 이는 지방도로양여세, 석유가스양여세, 자동차중량양여세, 항공기연료양여세, 특별톤양여세, 지방법인특별양여세가 이에 포함된다.

① 지방도로양여세

지방도로양여세는 지방자치단체의 도로목적 재원으로 1955년에 도입된 재원이다(권오성 외, 2006). 지방도로양여세의 총액은 국세로 징수되는 지방도로세수입의 전액에 해당한다. 일본에서 사용되는 휘발유에는 휘발유세와 지방도로세가 부과되는데 이 중 휘발유세는 국세로서 중앙정부의 재원에 해당하고, 지방도로세는 전액 지방자치단체의 재원으로 양도된다(이철수, 2009).

② 석유가스양여세

석유가스양여세는 액화석유가스(LPG)에 대해 부과되는 세금으로 도로목적을 위한 재원으로 1966년에 도입되었다(권오성 외, 2006). 전체 석유가스세수입의 절반은 석유가스양여세로 구분되어 지방자치단체의 재원으로 사용되고, 나머지 절반은 중앙정부의 도로목적을 위한 재원으로 사용된다. 석유가스양여세의 경우 지방양여세의 특장상 재원초과 단체에 대한 양도의 제한은 없다(권오성 외, 2006; 이철수, 2009).

③ 자동차중량양여세

1971년 도입된 자동차중량양여세는 도로재원확보를 위한 목적으로 도입되었다. 국세로 징수되는 자동차중량세의 1/4이 자동차중량양여세로 할당되며, 이의 절반은 시정촌의 도로연장을 기준으로 배분되고, 나머지 절반은 시정촌 내의 도로면적을 기준으로 하여 배분된다(권오성 외, 2006).

④ 항공기연료양여세

항공기연료양여세는 1972년 항공기 소음 방지 및 공항 주변의 관리를 위한 경비조달을 위한 목적으로 도입되었다. 항공기 연료에 대해 항공기연료세가 부과되었고, 그 일부를 항공기연료양여세로 규정하였는데 전체 항공기연료세의 2/13를 재원으로 한다(권오성 외, 2006).

항공기 및 공항 주변이라는 특수한 조건으로 인하여 항공과 관계된 시정촌에 4/5의 양여금이 부과되고, 도도부현에 나머지 1/5가 양도된다. 또한, 시정촌과 도도부현에 부과된 항공기연료양여세는 특정한 사용처가 법으로 규정되어 있다(조일운 외, 2008).

⑤ 특별톤양여세

특별톤양여세는 외항선박에 대한 고정자산세가 경감되었을 때, 감소분을 보전하기 위한 목적으로 1957년에 도입되었다(권오성 외, 2006). 항공기연료양여세와 마찬가지로 선박과 항만이라는 특수한 조건으로 인하여 항만시설 소재지인 시정촌에 대하여 양여세가 부여된다. 이 양여세의 특징은 톤세와 더불어 징수된 전액이 징수한 시정촌에 양도된다는 점과 고정자산세의 부족분을 충당하는 것이기 때문에 세수의 용도에 관해 조건이 붙어서는 안 된다는 것이다(권오성 외, 2006; 조일운 외, 2008).

3) 국고지출금

(1) 국고지출금의 개념과 특징

국고지출금이란 중앙정부에서 지방자치단체로 교부되는 재원 중에서 특정한 목적을 위해 교부되는 것으로서 지방재정법에 따라 규정된 재정지원을 의미한다. 일본의 지방재정법에 따르면 지방자치단체는 사무를 처리하는 데 있어 그 경비를 지방자치단체가 전액 부담한다는 규정이 있다(지방재정법 제9조). 그러나 동조항 단서에서는 예외를 두고 있는바 국고지출금으로 지원되는 사무가 이에 해당한다(조일운 외, 2008).

즉, 국고지출금은 국가가 정책을 수행하기 위해 지방자치단체에 그 사무를 위임하고 재정지원을 해줌으로써 지방자치단체가 일정한 행정수준을 유지하도록 하는 목적이 있다. 또한, 국가 수준의 대규모 건설사업과 지방자치단체에서 감당하기 힘든 재해가 발생하여 지방자치단체의 자체재원으로는 이를 감당할 수 없을 때, 재원을 지원하여 사업을 수행할 수 있게 해준다(권오성 외, 2006).

이러한 목적재원의 성격을 갖는 국고지출금으로 인해 몇 가지 문제 제기가 발생한다. 첫째, 지방정부가 중앙정부에 의존하기 때문에 지방정부의 자주성을 저해하여 지방자치의

약화를 가져올 수 있다는 점이다. 둘째, 국고지출금은 국가에 의해 위임된 사무에 대한 지원이기 때문에 재정력이 충분한 지방자치단체에도 지원되므로 초과부담의 문제가 발생할 수 있다. 마지막으로 지방정부가 선택할 수 있는 사업내용을 왜곡시키고 비효율적 자원배분을 초래한다는 문제가 제기된다(조일운 외, 2008).

(2) 국고지출금의 종류

① 국고부담금

국고부담금은 국가와 지방자치단체의 공동책임으로 수행되는 사업에 대해 국가의 경비부담이 필요한 사업에 대해 국가가 의무적으로 부담하는 이행금을 의미한다. 국고부담은 국가가 사업수행을 위한 경비를 전액부담 혹은 일정 부분을 부담한다. 국고부담금이 지원되는 사업은 교육, 생활보장, 도로와 항만 등 대규모 토목 및 건설사업, 재해 발생 시 등이 포함된다.

국가가 경비를 부담하는 사업의 항목 그리고 부담비율 등은 규정된 법에 근거하여 이루어진다. 그러나 부담비율이 추상적으로 규정되어 있는 경우가 많고, 부담비율의 결정이 중앙정부에 의해 이루어지게 된다(조일운 외, 2008).

② 국고위탁금

국고위탁금이란 국가의 사무이지만 효율성 등을 위해 지방자치단체에서 국가로부터 사무를 위탁받아 수행할 경우 이에 필요한 경비를 국고위탁금의 명목으로 지원하는 것을 의미한다. 지방재정법 제10의 4에서는 “오로지 국가의 이해와 관계가 있는 사무를 행하는 데 필요한 경비에 관해서는, 지방자치단체는 그 경비를 부담할 의무가 없다”고 규정하고 있다. 지방자치단체에서 수행하는 국세조사, 선거, 국민연금, 고용보험 등의 사무에 해당하는 경비는 국고위탁금에 의해 충당된다(조일운 외, 2008).

③ 국고보조금

국고보조금은 국가가 지방자치단체의 특정 사업을 장려하는 장려금 성격의 재정이전을 의미한다(이철수, 2009). 지방재정법 제16조는 “국가는 그 시책을 행하기 위하여 특별한 필요가 있다고 인정되는 때 또는 지방자치단체의 재정상 특별한 필요가 있다고 인정되는 때에 한하여 당해 지방자치단체에 대하여 보조금을 교부할 수 있다”고 규정하여 국고보조금의 근거를 제시하고 있다. 국고보조금은 장려적 보조금과 재정원조보조금으로 나누어지는데, 전자는 특정 사무나 사업의 시행을 장려하기 위한 목적의 보조금이며, 후자는 재정원조를 위한 보조금이다(조일운 외, 2008).

4) 지방자치단체 간 재정조정

(1) 도구(都區)재정조정제도

도구조정제도는 동경도에 포함된 도와 특별구, 그리고 특별구 간의 재원의 형평성을 추구하고 특별구가 자주적인 행정을 할 수 있도록 특별구재정조정교부금을 교부하게 된다. 도구재정조정지원금은 시정촌민세법인분, 고정자산세, 특별토지보유세 수입액 중 조례로 정한 비율을 재원으로 한다(권오성 외, 2006).

도구재정조정지원금은 전체 재원의 98%의 비중을 차지하는 보통교부금과 2%를 차지하는 특별교부금으로 구성된다. 보통교부금은 기준재정수요액이 기준재정수입액보다 많은 구에 대해 재원부족액을 교부해주는 것이고, 특별교부금은 환경적 요인과 같이 특별한 사정이 발생한 특별구에 교부하는 것이다. 이러한 도구재정조정제도에서 이루어지는 교부금의 배분은 동경도와 특별구가 도구협의회에서 협의를 통해 이루어지고 있다(이철수, 2009).

(2) 시정촌통합교부금제도

시정촌통합교부금제도는 1998년 야마가타현에서 보조금을 교부화하여 포괄보조금화를 실현한 사례이다. 야마가타현에서는 기존에 시정촌에 교부되던 보조금을 통합하여 목적재원이 아닌 일반재원으로서 시정촌에 교부하였다(이철수, 2009). 이렇듯 시정촌에 대한 포

괄적인 보조금의 교부는 시정촌의 자주적이고 지역에 적합한 재정운영을 가능하게 하였다.

시정촌통합교부금의 특징은 첫째, 일반재원 형식의 교부금이라는 점이다. 이는 시정촌의 분권 추진과 시정촌의 자체 지역에 부합하는 정책을 주체적으로 시행할 수 있다는 장점이 있다. 둘째, 교부액은 명확하게 산정된 기준에 의해 결정된다는 점이다. 마지막으로 평가 시스템을 마련하여 교부금의 자율적인 사용이 가능하지만, 반면 결과도 중요시하여 효과 검증이 이루어지고 있다(이철수, 2009).

4_소결: 해외 재정조정제도의 시사점

이상에서 살펴본 미국과 독일, 그리고 일본의 재정조정제에 대해 살펴보았다. 각각의 특징을 살펴보면, 먼저 미국은 분권형 시스템과 연방재정주의를 통해 주 정부와 지방정부의 재정자립을 가능하도록 체계를 갖추고 있다. 연방보조금을 통해 배분되는 재원은 주 정부 간의 재정 격차를 완화하는 것과 발생하는 행정 수요에 대해 연방 차원에서 효과적인 대응을 가능하게 해준다. 미국의 재정지원은 기본적으로 인구수에 기초하고, 이후 소득 격차 등을 고려하여 이루어진다. 이러한 점은 우리나라 지방교부세의 복잡한 산정공식을 단순화하는 것에 대한 시사점을 제공한다(이철수, 2009). 또한, 미국에서 활용되는 포괄보조금 방식의 적용을 고려해 볼 수 있다. 포괄보조금은 주와 지방정부에 재정운영에 있어 자율성을 확보해 줄 수 있어 지방자치의 의미를 강화하는 측면이 있다고 볼 수 있다(권오성 외, 2006). 따라서 우리나라 역시 지방자치단체의 재정적 자율성 확대라는 측면에서 포괄보조금의 도입은 의미가 있다고 볼 수 있다.

다음으로 일본의 사례를 살펴보면, 일본의 지방재정조정체계는 우리나라와 비슷한 체계를 갖추고 있다. 다만 일본에서 보조금의 통폐합이 이루어지고 있으며 이를 통해 국고보조금이 포괄보조금으로서 지원되는 경향이 나타나고 있다(권오성 외, 2006). 이러한 점은 중앙정부가 지방자치단체에 대한 재량권을 확대해준다는 점은 우리나라의 지방재정조정제도 운용에 있어 포괄적 형태의 보조금에 대한 시사점을 제공해준다(조일윤 외, 2008). 또한, 지방자치단체 간의 재정조정제도를 살펴보면, 도구재정조정제도의 경우 교부금의

배분이 도 정부에 의한 일방적인 교부가 아니라 도와 특별구 간에 협의를 통해 교부금의 배분이 이루어진다는 특징이 있다. 또한, 아마가타현의 시정촌통합교부금제도는 지방자치단체의 자율적 행정운영을 가능하게 해주었다는 점에서 지방자치단체 간의 재정지원에 있어 시사하는 바가 크다.

마지막으로 독일의 재정조정제도는 우리나라와는 두드러진 차이를 보인다. 우리나라의 경우 중앙-지방 간 그리고 지방-지방 간의 재정조정이 수직적 위계에 의해 이루어진다. 반면 독일은 재정조정을 위한 공동세제도를 두고 있으며, 동위의 지방자치단체 간의 재정조정을 위한 수평적 재정조정제도를 두고 있다는 특징이 있다.

독일의 공동세제도는 연방과 주 모두에게 분배되는 재원으로서 주에게 재원의 안정적인 확보를 가능하게 하고, 자주적인 재원의 사용을 통해 연방정부에 대한 의존력을 낮출 수 있다는 장점이 있다. 또한, 수평적 재정조정제도의 경우 독일 각 주 간의 공동의식을 통해 공동세 배분으로는 해결되지 않는 주와 지방자치단체 간의 재정 격차를 완화한다는 특징이 있다. 이러한 점은 지방자치단체 간의 격차를 줄여주고, 주들 간의 연대의식을 향상해 준다는 장점이 있다(권오성 외, 2006).

결론적으로 미국과 일본, 독일의 지방재정조정제도는 각국의 효과적인 재원 배분을 위한 노력의 산물이다. 따라서 각국의 역사적·정치적·행정적인 특성이 반영된 것이라고 볼 수 있으므로 그러한 맥락을 고려하여 각국 제도의 특징을 바라보아야 할 필요가 있다. 다만, 이들 국가 모두 지방자치제도를 시행하고 있으며, 지방자치제도를 통한 지방정부의 자율적인 운영이라는 고유한 의미를 퇴색시키지 않기 위한 재정조정제도를 시행하고 있다는 것이 공통된 점이라고 볼 수 있을 것이다. 그리고 그러한 맥락에서 세 국가 모두 정도의 차이와 시행방식의 차이는 있으나 포괄적인 재원의 교부를 통해 지방자치단체의 자주성을 확보해주려는 모습이 보인다는 점이 특징이라고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 법정화된 차원에서의 수직적 재정조정이 많고, 일반재원 형식이라기보다는 목적재원 형식의 재원이 많아 지방자치단체의 중앙정부로의 의존성을 심화시켜 지방자치의 자주성을 훼손한다는 문제 제기가 지속하여오고 있다. 따라서 포괄적 목적의 재원방식을 활용하는 것이 지방자치단체의 자주성을 확보해주는 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

또한, 세 국가 중에서 독일의 수평적 재정조정제도의 특징에 주목할 필요가 있다고 본다. 중앙정부에서 지방자치단체 간의 재정력을 고려하여 교부금 및 보조금을 지급하더라도 지방자치단체 간의 본질적인 재정력 격차로 인해 충분한 수준에서의 재정 격차 완화가 이루어지는 것은 한계가 있는 것으로 보인다. 독일의 두 차례에 걸친 수평적 재정조정제도는 지역 간의 재정 불균형을 상당한 수준에서 완화한다는 점에서 긍정적인 효과가 있다고 볼 수 있다.



05

재산세 공동과세

- 1_재산세 공동과세 개요
- 2_재산세 공동과세제도의 운영실태
- 3_재산세 공동과세제도의 주요 쟁점사항
- 4_재산세 공동과세제도 관련 설문조사 분석
- 5_재산세 공동과세 배분 방식에 대한 실증분석
- 6_조정교부금 연동 효과 분석
- 7_배분 효과 분석 및 연동 효과 분석 소결

05 | 재산세 공동과세

1_재산세 공동과세 개요

서울시가 운영하는 재산세 공동과세제도는 지방세기본법 제9조¹⁰⁾와 제10조¹¹⁾에 근거를 두고 있다. 2008년 1월 1일부터 서울시의 각 자치구 세목인 재산세에 대해 특별시 및 자치구의 세목으로 각각 50%를 특별시분 재산세로 징수한 후 이를 공동재산세 전출금 형식으로 하여 25개 자치구에 균등배분하여 운영하고 있다.

서울시 자치구 간 재정 불균형 현상이 심화하고 있고, 이러한 원인으로 재산세수의 격차에서 기인하는 측면이 크기 때문에 재산세 공동과세분의 균등배분을 통해 재정 격차를 완화하고자 하는 것이라 할 수 있다.

이 제도의 경우 수평적 재정조정 효과가 상당하다고 할 수 있으며 이를 통해 자치구 간 재정 형평을 도모하고 자체재원 확보를 통해 자치구의 재정건전성이 높아질 수 있다는 긍정적인 평가가 내려졌다(허혜선, 2013).

재산세 공동과세 제도의 도입이 서울시 자치구 간의 재정력 격차를 완화하는 데 이바지했다는 평가에도 불구하고 재원의 배분이나 운영상의 효율성 측면에서 개선이 이루어져야

10) 제9조(특별시의 관할구역 재산세의 공동과세) ① 특별시 관할구역에 있는 구의 경우에 재산세(「지방세법」 제8장에 따른 선박 및 항공기에 대한 재산세와 같은 법 제112조 제1항 제2호 및 같은 조 제2항에 따라 산출한 재산세는 제외한다)는 제8조에도 불구하고 특별시세 및 구세인 재산세로 한다.

② 제1항에 따른 특별시세 및 구세인 재산세 중 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 각각 「지방세법」 제111조 제1항에 따라 산출된 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다. 이 경우 특별시분 재산세는 제8조 제1항의 보통세인 특별시세로 보고 구(區)분 재산세는 같은 조 제3항의 보통세인 구세로 본다.

③ 「지방세법」 제112조 제1항 제2호 및 같은 조 제2항에 따른 재산세는 제8조 제1항 및 제3항에도 불구하고 특별시세로 한다.

11) 제10조(특별시분 재산세의 교부) ① 특별시장은 제9조 제1항 및 제2항에 따른 특별시분 재산세 전액을 관할구역의 구에 교부하여야 한다.

② 제1항에 따른 특별시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 구의 지방세수(地方稅收) 등을 고려하여 특별시의 조례로 정한다. 다만, 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 구에 균등 배분하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 특별시로부터 교부받은 재산세는 해당 구의 재산세 세입으로 본다.

한다는 의견들이 존재한다. 전반적인 재정여건의 변화에 따라 제도개선 필요성에 대한 검토가 필요하며, 경기 침체, 복지 수요의 증가와 같은 대외적 여건 변화에 따라 자치구 간 재정 격차의 확대 가능성에 대응하여 제도가 제대로 운용될 수 있도록 제도점검이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

2_재산세 공동과세제도의 운영실태

1) 자치구별 재산세 현황

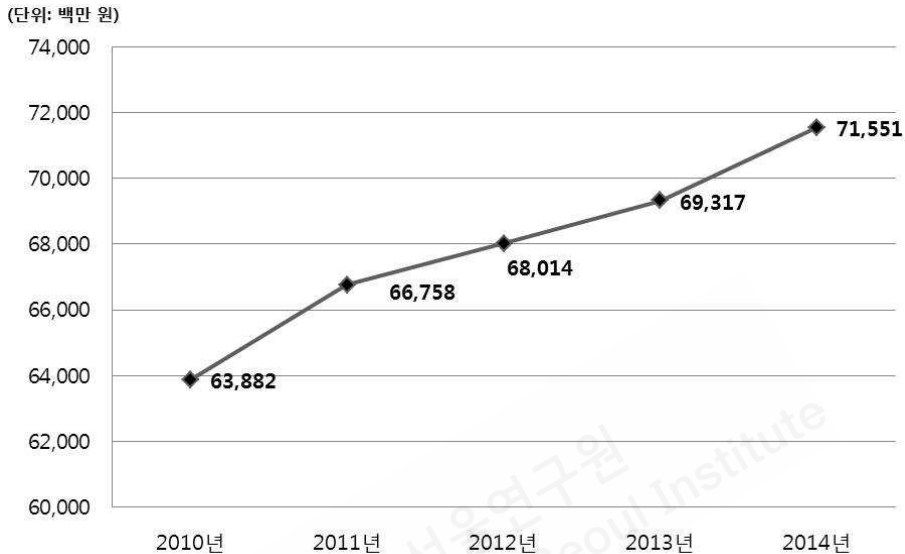
[표 5-1] 서울시 자치구별 재산세 현황

(단위: 백만 원)

자치구	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
종로구	63,038	65,514	67,309	70,010	70,913
중구	74,567	78,001	79,855	82,983	86,941
용산구	66,351	70,410	72,426	72,856	72,864
성동구	51,235	53,975	55,824	57,972	59,372
광진구	50,344	53,246	54,312	56,149	57,559
동대문구	49,959	52,791	53,364	55,687	56,826
중랑구	42,436	45,152	45,897	47,999	49,658
성북구	49,358	52,313	53,343	55,285	56,336
강북구	41,279	43,622	44,092	46,172	47,158
도봉구	42,093	44,265	44,684	46,452	47,311
노원구	49,009	51,611	51,985	53,974	55,054
은평구	45,335	48,541	49,991	52,397	54,295
서대문구	46,402	48,528	49,219	51,996	52,944
마포구	57,947	61,746	63,791	66,954	68,944
양천구	57,115	59,714	60,384	60,675	61,832
강서구	58,998	61,214	62,796	65,480	70,101
구로구	50,090	52,665	54,188	56,672	57,984
금천구	42,985	46,380	47,199	49,803	51,515
영등포구	68,624	71,045	72,427	74,250	75,953
동작구	49,125	52,150	53,266	55,482	57,233
관악구	49,157	51,667	52,508	54,604	55,901
서초구	121,577	126,329	130,182	126,794	132,537
강남구	200,250	201,924	203,215	197,552	205,405
송파구	109,516	112,775	113,404	109,618	117,321
강동구	60,270	63,384	64,681	65,121	66,814
평균	63,882	66,758	68,014	69,317	71,551

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/jsp3/>), 연도별 지방세징수(구별)

먼저 서울시 자치구별 재산세 현황을 살펴보면 평균 규모가 2010년 약 600억 원에서 2014년에 715억 원 규모로 증가하고 있음을 알 수 있다. 전체적인 재산가치의 상승 및 발전으로 인해 자치구 평균 재산세 규모가 지속해서 증가한다고 할 수 있다.



[그림 5-1] 자치구별 재산세 평균액 연도별 추이

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/jsp3/>), 연도별 지방세징수(구별)

그러나 강남구가 2,054억, 서초구가 1,325억, 송파구가 1,173억으로 다른 자치구에 비해 월등히 큰 규모를 나타내고 있음을 알 수 있다. 상업시설 및 기타 서비스 시설의 집중화로 인해 이러한 구조가 생겨났다고 볼 수 있다.

구세를 기준으로 한 재산세의 비중은 84% 이상을 점유하고 있다. 기초자치단체의 자체재원 중에서 가장 큰 비중을 담당하고 있음을 알 수 있다. 이는 재산세에 대한 의존도가 상당히 높다고 볼 수 있으며, 이를 근거로 자치구 간 수평적 재정 불균형을 완화하고자 재산세 공동과세 제도가 도입되었다고 할 수 있다.

[표 5-2] 자치구별 재산세 비중

(단위: 백만 원, %)

자치구	구세 합계	재산세	재산세 비중	자치구	구세 합계	재산세	재산세 비중
종로구	83,686	63,038	75.3	종로구	85,440	70,913	83.0
중구	120,084	74,567	62.1	중구	112,742	86,941	77.1
용산구	74,677	66,351	88.9	용산구	84,175	72,864	86.6
성동구	56,271	51,235	91.1	성동구	69,816	59,372	85.0
광진구	53,591	50,344	93.9	광진구	66,028	57,559	87.2
동대문구	54,135	49,959	92.3	동대문구	65,298	56,826	87.0
종랑구	44,463	42,436	95.4	종랑구	56,955	49,658	87.2
성북구	52,164	49,358	94.6	성북구	65,199	56,336	86.4
강북구	42,893	41,279	96.2	강북구	52,340	47,158	90.1
도봉구	44,229	42,093	95.2	도봉구	52,771	47,311	89.7
노원구	52,113	49,009	94.0	노원구	63,703	55,054	86.4
은평구	47,656	45,335	95.1	은평구	62,566	54,295	86.8
서대문구	49,395	46,402	93.9	서대문구	60,380	52,944	87.7
마포구	69,029	57,947	83.9	마포구	84,423	68,944	81.7
양천구	62,023	57,115	92.1	양천구	71,751	61,832	86.2
강서구	70,172	58,998	84.1	강서구	84,177	70,101	83.3
구로구	57,583	50,090	87.0	구로구	69,805	57,984	83.1
금천구	53,745	42,985	80.0	금천구	61,808	51,515	83.3
영등포구	106,308	68,624	64.6	영등포구	111,389	75,953	68.2
동작구	53,588	49,125	91.7	동작구	65,642	57,233	87.2
관악구	52,620	49,157	93.4	관악구	63,484	55,901	88.1
서초구	151,761	121,577	80.1	서초구	166,305	132,537	79.7
강남구	263,401	200,250	76.0	강남구	268,018	205,405	76.6
송파구	122,902	109,516	89.1	송파구	138,248	117,321	84.9
강동구	64,660	60,270	93.2	강동구	76,981	66,814	86.8
평균	76,126	63,882	87.3	평균	86,378	71,551	84.4

자치구별 2015년 7월분 재산세 부과현황을 살펴보면 강남구가 2,025억 원으로 가장 많고, 서초구가 1,289억 원, 송파구가 1,121억 원 순이며 가장 적은 구는 강북구 175억 원, 도봉구 207억 원, 중랑구 227억 원을 나타내고 있다. 점유비의 경우 강남구와 강북구의 차이가 10배 이상 나는 것을 알 수 있다.

[표 5-3] 자치구별 재산세 부과 현황(2015년 7월 기준)

(단위: 억 원)

자치구	순위	재산세액	점유비	자치구	순위	재산세액	점유비
강남구	1	2,025	15.7%	성북구	14	359	2.8%
서초구	2	1,289	10.0%	동작구	15	357	2.8%
송파구	3	1,121	8.7%	노원구	16	356	2.8%
영등포구	4	667	5.2%	관악구	17	342	2.7%
마포구	5	584	4.5%	광진구	18	341	2.6%
강서구	6	539	4.2%	동대문구	19	329	2.6%
중구	7	491	3.8%	은평구	20	315	2.4%
용산구	8	485	3.8%	금천구	21	302	2.3%
양천구	9	484	3.8%	서대문구	22	268	2.1%
강동구	10	455	3.5%	중랑구	23	227	1.8%
구로구	11	433	3.4%	도봉구	24	207	1.6%
종로구	12	365	2.8%	강북구	25	175	1.4%
성동구	13	359	2.8%				

출처: 서울시 재무국 세무과 보도자료, 2015.7.17.

2) 재산세 공동과세 현황

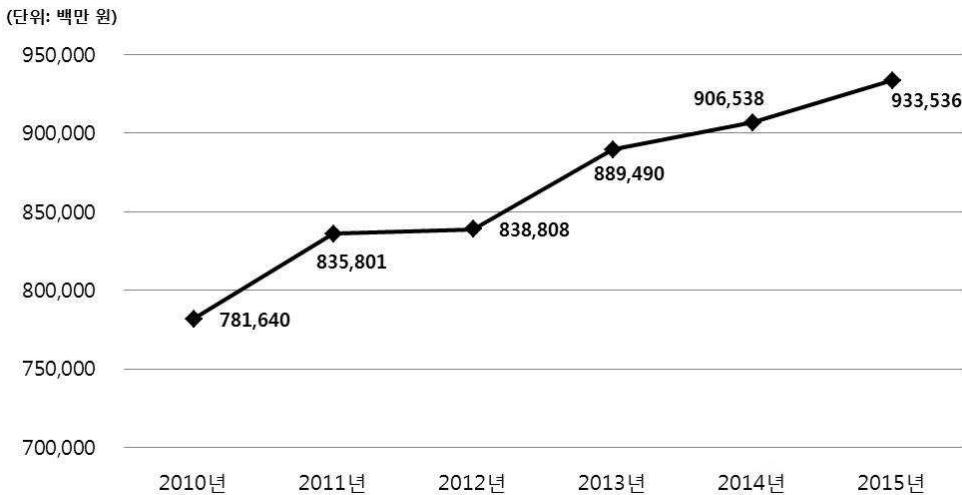
전체 재산세 공동과세 총액 추이를 살펴보면, 2010년 7,816억 원에서 2015년 9,335억 원 규모로 증가하고 있음을 알 수 있다.

[표 5-4] 연도별 재산세 공동과세 총액 추이

(단위: 백만 원)

자치구지원	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
공동재산세교부금	781,640	835,801	838,808	889,490	906,538	933,536

출처: 서울시 재무국 세제과 내부자료



[그림 5-2] 연도별 공동재산세교부금 추이

재산세수의 지속적인 증가로 인해 공동재산세교부금 역시 지속해서 증가하는 추세를 나타낸다고 할 수 있다. 이는 법정경비로서 자치구의 재정여건에 도움이 되는 재원으로 작용한다고 할 것이다.

강남구와 강북구의 공동재산세 효과를 비교해 보면 다음과 같다.

[표 5-5] 강남구와 강북구의 공동재산세 효과 비교

(단위: 억 원)

구분	재산세 징수액	공동재산세 조정			자치구 간 세입격차	
		자치구 재산세(50%)	특별시분 재산세(50%)	조정 후 자치구 세입	당초	조정 후
강남구	2,025	1,012.5	378	1,391	11.5배	3배
강북구	175	87.5	378	466		

2015년을 기준으로 재산세(도시지역분, 지역자원시설세, 지방교육세 제외) 1조 8,875억 원의 50%인 9,473억 원을 특별시분 재산세로 징수한 후 25개 자치구에 378억 원의 같은 금액을 균등배분한 결과 당초 11.5배의 세입격차가 조정 후에는 3배로 완화되는 것으로 나타났다.

3_재산세 공동과세제도의 주요 쟁점사항

1) 쟁점 1: 현행 제도의 50% 공동과세율의 결정근거가 논리적으로 타당한가?

현행 50%의 공동과세율 결정에서 자치구들과의 정치적 합의의 측면이 강해 50% 결정의 논리가 불명확한 측면이 존재한다고 할 수 있다. 엄밀하게는 지역적 편익원칙과 거주자부담원칙을 적용하면서 각 자치구 재산세의 주거분과 업무용 비주거분의 소유자가 해당 자치구민인 경우와 비자치구민인 경우를 구별하여 공동과세율의 근거를 제시할 필요가 있다고 볼 수 있다.

하지만 서울시의 입장은 비주거분 재산세의 비중을 대략 50% 정도로 간주하고 업무용 비주거분의 경우 서울시로부터 상당한 공공서비스 편익을 받고 있다는 점, 소유자가 해당 자치구민이 아닌 경우가 많다는 점 때문에 이를 특별시분으로 징수하는 것이 논리적으로 타당하다는 것이다. 그러나 업무용 비주거분의 비중도 변동적이므로 정확한 공동과세율의 근거로 제시하기에는 취약하다고 할 수 있다.

[표 5-6] 서울시 자치구 연도별 재산세 과세대상별 비율(부과액 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	계 (A=B+C)	주거분 재산세		비주거분 재산세	
		금액(B)	비중(B/A)	비주거분(C)	비중(C/A)
2014년	28,497	12,546	44.0	15,951	56.0
2013년	27,306	12,203	44.7	15,103	55.3
2012년	27,515	12,835	46.6	14,680	53.4
2011년	26,471	12,544	47.4	13,927	52.6

주: 연도별 결산기준(시세 포함)

비주거분 재산세: 토지분(나대지, 업무용) + 건축물분 재산세

출처: 행정자치부 연도별 지방세통계연감(2012~2015년)

2011년~2014년까지 비주거분 재산세가 55% 내외, 주거분 재산세가 45% 내외를 유지하고 있다.

2) 쟁점 2: 특별시분 재산세의 배분을 어떻게 할 것인가?

현행 균등배분 방식은 자치구의 정치적 수용성을 고려하여 결정한 것으로 볼 수 있으며, 자치구 간 재정 격차 완화를 위해서는 자치구의 재정여건을 고려한 다양한 배분 방식에 대한 논의가 필요하다고 할 수 있다.

현행 균등배분 방식의 경우 자치구 간 재정 격차 해소 기능이 제도 도입 이전보다는 낮다고 하지만 더욱 효율적인 배분을 통해 자치구 간 재원조정 효과를 높일 수 있을 것이란 의견들이 제기되고 있다.

대표적으로 인구 및 재정여건을 반영할 수 있는 재정력지수 등을 포함하여 여러 가지 배분 방식을 고려함으로써 재원조정 효과를 증대시키는 방안 등을 제시할 수 있을 것이다.

4_재산세 공동과세제도 관련 설문조사 분석

1) 설문조사 개요

(1) 설문조사의 목적 및 내용구성

설문조사의 목적으로는 현재 재산세 공동과세제도에 대한 전반적인 인식을 파악하고 이슈를 탐색하는 것을 기초로 하여 쟁점사항에 맞게 적절한 공동과세율이 어느 정도가 될 것인지, 그리고 배분기준의 주요 방식에 대한 탐색이라 할 수 있다.

조사의 주요 내용으로는 재산세 공동과세에 대한 전반적인 인식, 공동과세율 근거, 재산세 공동과세제도의 한계점, 재산세 공동과세의 합리적 배분기준 방식, 제도의 개선 방향 등이다.

(2) 설문 일반사항

재산세 공동과세와 관련한 설문조사의 일반사항은 다음과 같다.

- 조사대상: 지방재정 분야 전문가(교수 및 관련 분야 연구자) 34명, 자치구 재산세 담당

공무원 62명

- 조사 기간: 2016.4.14 ~ 5.3
- 조사방법: 1:1 면접 및 이메일을 통한 설문

2) 재산세 공동과세제도 관련 설문조사 분석결과

(1) 재산세 공동과세 운영의 찬·반 여부

재산세 공동과세 운영의 찬·반 여부에서 전문가의 91.2%, 공무원의 83.9%가 찬성하는 것으로 나타났다. 제도의 전반적인 취지에서는 두 집단 모두 동의한다고 볼 수 있다.

[표 5-7] 재산세 공동과세제도 운용의 찬성·반대 여부

현행 재산세 공동과세제도의 운영에 찬성하십니까?					
전문가			공무원		
찬·반 여부	빈도	퍼센트	찬·반 여부	빈도	퍼센트
찬성	31	91.2	찬성	52	83.9
반대	3	8.8	반대	10	16.1
합계	34	100.0	합계	62	100.0

찬성 이유에서 전문가는 ‘자치구 간 재정력 격차 해소’가 48.4%로 높게 나타났고, 공무원의 경우 ‘강남, 강북 간 재산세 수입 불균형을 해소함으로써 자치구 간 균형 발전 도모’라는 응답이 48.1%, ‘자치구 간 재정력 격차 해소’가 46.2%로 높게 나타나고 있다.

[표 5-8] 재산세 공동과세제도 운용의 찬성 이유

찬성하신다면 그 이유는 무엇입니까?			
전문가	찬성 이유	빈도	퍼센트
	자치구 간 재정력 격차 해소	15	48.4
	지역 설정을 반영한 특성화된 행정서비스 제공	1	3.2
	서울이라는 지역공동체 전체 차원의 공동발전	9	29.0
	강남, 강북 간 재산세 수입 불균형을 해소함으로써 자치구 간 균형 발전 도모	5	16.1
	기타	1	3.2
	합계	31	100.0
공무원	찬성 이유	빈도	퍼센트
	자치구 간 재정력 격차 해소	24	46.2
	서울이라는 지역공동체 전체 차원의 공동발전	3	5.8
	강남, 강북 간 재산세 수입 불균형을 해소함으로써 자치구 간 균형 발전 도모	25	48.1
	합계	52	100.0

반대 이유의 경우 공무원 집단에서는 ‘지방자치의 원칙에 위배’라는 응답이 높게 나타나고 있다. 이는 본 제도의 쟁점에서 밝힌 바와 같이 공공서비스 편익의 대상확정 문제와 자치구 고유의 재원을 어떻게 운용할 것인가에 대한 의견 대립이 존재하는 것으로 인한 응답이라고 판단된다.

[표 5-9] 재산세 공동과세제도 운용의 반대 이유

반대하신다면 그 이유는 무엇입니까?			
전문가	반대 이유	빈도	퍼센트
	자치구 간 재정 격차 해소의 방안으로 적절하지 않음	3	100.0
	합계	3	100.0
공무원	반대 이유	빈도	퍼센트
	제도의 비합리성으로 인한 자치구 간 갈등 초래	1	10.0
	자치구의 재정확충에 큰 도움이 안 됨	1	10.0
	자치구 간 재정 격차 해소의 방안으로 적절하지 않음	1	10.0
	지방자치의 원칙에 위배	7	70.0
	합계	10	100.0

(2) 재산세 공동과세제도의 자치구 재정력 격차 해소에 도움 여부

재산세 공동과세가 자치구 간 재정력 격차 해소에 도움이 되는가에 대한 질문에는 전문가의 91.1%, 공무원의 82.3%가 격차 해소에 도움이 된다고 응답하였다. 일차적인 재원 배분의 효과에서도 보았듯이 격차 완화에는 도움이 된다고 볼 수 있다.

[표 5-10] 자치구 재정력 격차 해소 도움

현행 재산세 공동과세제도가 자치구 재정력 격차 해소에 도움이 된다고 생각하십니까?					
전문가			공무원		
격차 해소 도움 여부	빈도	퍼센트	격차 해소 도움 여부	빈도	퍼센트
도움이 되지 않는 편이다.	2	5.9	전혀 도움이 되지 않는다.	1	1.6
보통이다.	1	2.9	도움이 되지 않는 편이다.	5	8.1
도움이 되는 편이다.	25	73.5	보통이다.	5	8.1
매우 도움이 된다.	6	17.6	도움이 되는 편이다.	36	58.1
합계	34	100.0	매우 도움이 된다.	15	24.2
			합계	62	100.0

도움이 되는 이유에 대해서는 ‘자치구의 주요 자체재원인 재산세수의 배분을 통해 자치구 간 재산세 세입격차가 크게 완화되었기 때문’이라는 응답이 전문가 집단에서는 71.9%, 공무원 집단에서는 75.0%로 가장 높게 나타나고 있다. 본 제도의 취지에 맞게 운영이 되고 있다고 볼 수 있다.

[표 5-11] 자치구 재정력 격차 해소에 도움이 되는 이유

도움이 되는 편이라고 생각하신 경우 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?			
전문가	도움이 되는 이유	빈도	퍼센트
	자치구의 주요 자체재원인 재산세수의 배분을 통해 자치구 간 재산세 세입격차가 크게 완화되었기 때문	23	71.9
	재산세라는 실질적인 재원이전을 통해 자치구의 가용재원이 증가하였으므로	8	25.0
	기타	1	3.1
	합계	32	100.0
공무원	도움이 되는 이유	빈도	퍼센트
	자치구의 주요 자체재원인 재산세수의 배분을 통해 자치구 간 재산세 세입격차가 크게 완화되었기 때문	42	75.0
	재산세라는 실질적인 재원이전을 통해 자치구의 가용재원이 증가하였으므로	9	16.1
	향후 재산세의 과표 현실화에 따라 신장성이 제고됨으로써 자치구 재정확충에 이바지할 수 있기 때문	5	8.9
	합계	56	100.0

[표 5-12] 자치구 재정력 격차 해소에 도움이 되지 않는 이유

도움이 되지 않는 편이라고 생각하신 경우 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?			
전문가	도움이 되지 않는 이유	빈도	퍼센트
	국세와 지방세 간, 광역과 기초 간 세목 조정을 통해 재정구조의 문제를 근본적으로 해결할 필요가 있기 때문	2	100.0
	합계	2	100.0
공무원	도움이 되지 않는 이유	빈도	퍼센트
	국세와 지방세 간, 광역과 기초 간 세목 조정을 통해 재정구조의 문제를 근본적으로 해결할 필요가 있기 때문	6	100.0
	합계	6	100.0

(3) 재산세 공동과세를 통한 자원 배분의 공공서비스 제공에 대한 영향 여부

재산세 공동과세를 통한 자원 배분이 공공서비스 제공에 영향을 미치는가 하는 질문에 대해서는 전문가의 76.5%가 영향을 미친다고 보았으며, 공무원의 경우 70.9%가 영향을 미친다고 응답하였다. 서울시 전체 차원의 공공서비스 제공에 기반을 둔 제도운영이라고 판단된다.

[표 5-13] 재산세 공동과세의 공공서비스 제공 영향

재산세 공동과세를 통한 재원 배분이 기본적, 균형적 공공서비스 제공에 영향을 미친다고 생각하십니까?					
전문가			공무원		
공공서비스 제공 영향	빈도	퍼센트	공공서비스 제공 영향	빈도	퍼센트
영향을 미치지 않는 편이다.	1	2.9	전혀 영향을 미치지 않는다.	1	1.6
보통이다.	7	20.6	영향을 미치지 않는 편이다.	6	9.7
영향을 미치는 편이다.	24	70.6	보통이다.	11	17.7
매우 영향을 미친다.	2	5.9	영향을 미치는 편이다.	34	54.8
합계	34	100.0	매우 영향을 미친다.	10	16.1
			합계	62	100.0

공공서비스 제공에 영향을 미친다고 생각하는 이유에 대해서는 ‘공공서비스 격차 해소를 위한 가용재원이 늘어났기 때문’이라는 응답이 두 집단 모두 50% 이상으로 나타나고 있다.

[표 5-14] 재산세 공동과세가 공공서비스 제공에 영향을 미치는 이유

공공서비스 제공에 영향을 미친다고 생각하신 경우 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?			
전문가	공공서비스 제공에 영향을 미치는 이유	빈도	퍼센트
	공공서비스 격차 해소를 위한 가용재원이 늘어났기 때문	21	63.6
	서울 전체 지역에 대한 포괄적 서비스 제공의 성격을 갖기 때문	9	27.3
	부동산 가격의 영향을 받는 교육, 복지시설, 문화시설에 대한 지역적 차별화가 일정 부분 해소되기 때문	2	6.1
	기타	1	3.0
	합계	33	100.0
공무원	공공서비스 제공에 영향을 미치는 이유	빈도	퍼센트
	공공서비스 격차 해소를 위한 가용재원이 늘어났기 때문	30	54.5
	서울 전체 지역에 대한 포괄적 서비스 제공의 성격을 갖기 때문	12	21.8
	부동산 가격의 영향을 받는 교육, 복지시설, 문화시설에 대한 지역적 차별화가 일정 부분 해소되기 때문	13	23.6
	합계	55	100.0

공공서비스 제공에 영향을 미치지 않는 편이라고 생각하는 경우에는 ‘본 제도의 도입에도 불구하고 재정자립도, 재정자주도, 재정력지수와 같은 지표들이 지속해서 하락하여 공공

서비스의 전체적인 저하가 예상되기 때문'이라는 응답이 공무원 집단에서 높게 나타났다. 이는 하향평준을 우려하는 의견이라고 볼 수 있다.

[표 5-15] 재산세 공동과세가 공공서비스 제공에 영향을 미치지 않는 이유

공공서비스 제공에 영향을 미치지 않는 편이라고 생각하신 경우 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?			
	공공서비스 제공에 영향을 미치지 않는 이유	빈도	퍼센트
전문가	본 제도의 도입에도 불구하고 재정지립도, 재정자주도, 재정력지수와 같은 지표들이 지속해서 하락하여 공공서비스의 전체적인 저하가 예상되기 때문	1	100.0
	합계	1	100.0
공무원	공공서비스 제공에 영향을 미치지 않는 이유	빈도	퍼센트
	자치구별로 제공되는 공공서비스의 차이가 여전히 존재하고 있기 때문(강남, 강북 간 공공서비스 격차)	2	28.6
	본 제도의 도입에도 불구하고 재정지립도, 재정자주도, 재정력지수와 같은 지표들이 지속해서 하락하여 공공서비스의 전체적인 저하가 예상되기 때문	3	42.9
	복지지출 증가로 인해 균등배분 방식으로는 재정력이 약한 자치구의 공공서비스 수요를 충당하기에는 한계가 있기 때문	2	28.6
	합계	7	100.0

(4) 현행 제도상 50% 공동과세율 결정근거의 적정성 여부

50% 공동과세율의 결정근거에 대해서는 전문가의 경우 합당하지 않다는 의견이 50.0%, 공무원의 경우 48.4%로 조사되었다. 잘 모르겠다는 응답도 다른 의견들에 비해 높게 나타나고 있다. 이에 대해서는 더 올려야 한다는 주장과 현행, 혹은 하향 조정해야 한다는 의견의 대립이 강하게 발생하고 있기 때문으로 풀이된다.

[표 5-16] 공동과세율 결정근거의 합당 여부

현행 제도상 50% 공동과세율의 결정근거가 합당하다고 생각하십니까?					
전문가			공무원		
공동과세율의 합당 여부	빈도	퍼센트	공동과세율의 합당 여부	빈도	퍼센트
합당하다.	10	29.4	합당하다.	30	48.4
합당하지 않다.	17	50.0	합당하지 않다.	23	37.1
잘 모르겠다.	7	20.6	잘 모르겠다.	9	14.5
합계	34	100.0	합계	62	100.0

합당하지 않다고 생각하는 경우 그 이유로는 전문가 집단의 경우 ‘제도 자체의 합리성보다는 정치적 의사결정을 통해 도출된 공동과세율이기 때문’이라는 응답이 58.8%로 높게 나타났고, ‘재산세의 다른 배분 방식을 충분히 고려하지 않고 균등배분 방식을 채택했기 때문’이라는 응답이 공무원 집단에서는 47.8%로 높게 나타나고 있다.

전문가의 경우 초기의 결정 단계에서의 문제점을 지적하였고, 공무원의 경우 균등배분에 대한 불만이 어느 정도 표출된 것으로 판단된다.

[표 5-17] 공동과세율 결정근거가 합당하지 않은 이유

합당하지 않다고 응답하신 경우 그 이유는 무엇입니까?			
전문가	공동과세율 결정근거가 합당하지 않은 이유	빈도	퍼센트
	제도 자체의 합리성보다는 정치적 의사결정을 통해 도출된 공동과세율이기 때문	10	58.8
	재산세의 다른 배분 방식을 충분히 고려하지 않고 균등배분 방식을 채택했기 때문	7	41.2
	합계	17	100.0
공무원	공동과세율 결정근거가 합당하지 않은 이유	빈도	퍼센트
	제도 자체의 합리성보다는 정치적 의사결정을 통해 도출된 공동과세율이기 때문	9	39.1
	재산세의 다른 배분 방식을 충분히 고려하지 않고 균등배분 방식을 채택했기 때문	11	47.8
	공동과세율 결정에 있어 자치구 간 협의가 미흡했기 때문	2	8.7
	기타	1	4.3
	합계	23	100.0

(5) 적절한 공동과세율

적절한 공동과세율은 어떻게 되는가 하는 질문에 대해서 50~60% 정도가 적절하다고 하는 응답이 전문가와 공무원 집단 모두 높게 나타나고 있다. 현행 비율이 정치적으로 결정되었든, 비거주민을 대상으로 한 비율을 통해 도출되었든 어느 정도 서로의 타협점이 맞는 부분이라고 볼 수 있다.

[표 5-18] 재산세 공동과세의 공동과세율

적절한 공동과세율은 어느 정도라고 생각하십니까?					
전문가			공무원		
공동과세율	빈도	퍼센트	공동과세율	빈도	퍼센트
50% 이하	9	26.5	50% 이하	20	32.3
51~60%	12	35.3	51~60%	20	32.3
61~70%	7	20.6	61~70%	14	22.6
71~80%	3	8.8	71~80%	3	4.8
91~100%	1	2.9	81~90%	1	1.6
100% 초과	2	5.9	91~100%	2	3.2
합계	34	100.0	100% 초과	2	3.2
			합계	62	100.0

(6) 재산세 공동과세 제도의 한계점

재산세 공동과세 제도가 갖는 한계점은 무엇이라는 질문에 대해서 ‘재원배분 근거의 불명확성’이라는 응답이 전문가 집단에서는 35.3%로 높게 나타났고, 공무원 집단의 경우 ‘자치구 간 재원 배분의 갈등 야기’라는 응답이 33.9%로 높게 조사되었다.

[표 5-19] 재산세 공동과세제도의 한계점

재산세 공동과세 제도가 갖는 한계점은 무엇이라고 생각하십니까?			
전문가	한계점	빈도	퍼센트
	소수의 기여자치구 발생	3	8.8
	재원배분 근거의 불명확성(현행 50% 재산세공동과세율 산정기준)	12	35.3
	자치구 간 재원 배분의 갈등 야기	7	20.6
	지방세의 응익원칙(조세는 납세자에게 제공하는 정부서비스의 대가라는 원칙)에 위배	11	32.4
	기초자치단체의 재정자주권 침해	1	2.9
	합계	34	100.0
공무원	한계점	빈도	퍼센트
	소수의 기여자치구 발생	8	12.9
	재원배분 근거의 불명확성(현행 50% 재산세공동과세율 산정기준)	7	11.3
	자치구 간 재원 배분의 갈등 야기	21	33.9
	지방세의 응익원칙(조세는 납세자에게 제공하는 정부서비스의 대가라는 원칙)에 위배	11	17.7
	기초자치단체의 재정자주권 침해	15	24.2
	합계	62	100.0

(7) 재산세 공동과세의 합리적 배분기준 방식

‘재산세 공동과세의 합리적 배분기준 방식은 무엇인가’라는 질문에 ‘조합방식(인구 배분 방식 + 재정력 배분 방식)’이 전문가에서는 52.9%, 공무원은 40.3%로 두 집단 모두 높게 나타나고 있다. 하나의 지표로 편중하여 배분하는 것보다 다양한 요인의 조합을 통해 배분하는 것이 더 타당할 것이라는 판단으로 풀이된다.

[표 5-20] 재산세 공동과세의 합리적 배분기준 방식

재산세 공동과세의 합리적 배분기준 방식은 무엇이라고 생각하십니까?			
전문가	배분기준 방식	빈도	퍼센트
	균등배분(현행)	1	2.9
	인구배분 기준 방식	4	11.8
	재정력 기준 방식	2	5.9
	조합방식(인구 배분 방식 + 재정력 배분 방식)	18	52.9
	공동세 재원을 조정교부금 재원으로 편입하여 운영하는 방식	9	26.5
	합계	34	100.0
공무원	배분기준 방식	빈도	퍼센트
	균등배분(현행)	16	25.8
	인구배분 기준 방식	3	4.8
	재정력 기준 방식	5	8.1
	조합방식(인구 배분 방식 + 재정력 배분 방식)	25	40.3
	공동세 재원을 조정교부금 재원으로 편입하여 운영하는 방식	12	19.4
	기타	1	1.6
	합계	62	100.0

(8) 재산세 공동과세제도가 서울시 자치구의 재정 격차 해소에 기여하기 위한 방안
 ‘재산세 공동과세제도가 서울시 자치구의 재정 격차 해소에 기여하기 위한 방안은 무엇인가’
 라는 질문에 대해서 전문가는 ‘현행 배분 방식의 개선’이라고 응답한 경우가 32.4%로 높게
 나타났고, 공무원의 경우 ‘자치구의 재정력을 고려한 공동과세제도 운용’이라는 응답이
 41.9%로 높게 조사되었다. 두 집단이 서로 다른 의견을 갖고 있다고 볼 수 있다.

[표 5-21] 자치구 재정 격차 해소를 위한 방안

재산세 공동과세제도가 서울시 자치구의 재정 격차 해소에 기여하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까?			
전문가	재정 격차 해소 방안	빈도	퍼센트
	공동과세율의 상향 조정	6	17.6
	현행 배분 방식의 개선	11	32.4
	공동세 재원의 조정교부금 재원 편입 운영	9	26.5
	자치구의 재정력을 고려한 공동과세제도 운용	8	23.5
	합계	34	100.0
공무원	재정 격차 해소 방안	빈도	퍼센트
	공동과세율의 상향 조정	17	27.4
	현행 배분 방식의 개선	7	11.3
	공동세 재원의 조정교부금 재원 편입 운영	10	16.1
	자치구의 재정력을 고려한 공동과세제도 운용	26	41.9
	기타	2	3.2
	합계	62	100.0

3) 재산세 공동과세제도 관련 설문조사 분석 소결

(1) 제도운영에 대한 공감대 형성

제도운영에 대한 공감대는 어느 정도 형성되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 자치구 간 재정력 격차를 해소하고, 서울이라는 지역 전체적 차원의 단일성에 대한 공감대는 어느 정도 형성되어 있다고 볼 수 있다. 다만, 헌법소원심판에 대한 기각 결정에도 불구하고 여전히 기여 자치구의 불만은 남아있는 상황이라고 볼 수 있다.

(2) 재원배분 근거의 불명확성과 자치구 간 재원배분 갈등 존재

50% 균등배분의 근거 기준으로 재산세의 주거분과 업무용 비주거분이 각각 50%라고 제시하고 있는데, 과연 이것이 지역적 편익원칙과 거주자부담원칙에 잘 부합하는가에 대한 의문이 남아있다고 볼 수 있다.

각 자치구의 재산세 주거분과 업무용 비주거분의 소유자가 해당 자치구민인 경우와 비자치구민인 경우로 구별하는 것도 고려해 볼 수 있으나 과세가 복잡해질 수 있다.

(3) 자치구 간 재원조정 효과를 최적화할 수 있는 배분기준 마련 필요

자치구의 수용성을 적극적으로 고려하여 정해진 균등배분 방식보다 당초 공동과세제도의 도입 취지를 살리고 동시에 자치구 간 재원조정 효과를 끌어 올릴 수 있는 대안 마련이 요구된다고 할 수 있다. 현실에 안주하는 것이 아니라 재원조정의 효율성을 극대화하는 방안을 마련함으로써 한정된 재원의 효율적 배분을 도모할 수 있을 것이다.

5_재산세 공동과세 배분 방식에 대한 실증분석

이 절에서는 재산세 공동과세의 배분 방식을 인구와 재정력을 통해 배분함으로써 어느 정도의 배분 효과가 나타나는가를 분석하고자 한다. 즉, 다양한 시뮬레이션을 통해 재산세 공동과세가 자치구 간 재원조정에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 이를 통해 도출된 차등배분 방식의 적용으로 재산세 공동과세의 개선을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

분석에서는 2011년~2015년까지 자치구별 재산세 공동과세분의 표준편차와 평균을 활용하여 집중화 정도를 파악할 수 있는 변이계수와 재원의 불균형 배분 정도를 파악할 수 있는 지니계수를 활용하였다.

변이계수(C.V.=coefficient of variation)는 표준편차(σ)를 평균($\bar{X}$)으로 나눈 수치를 의미하는 것으로, 상대적인 일탈도를 알아보기 위해 사용된다. 이 계수 값은 작을수록 평균 값에 가깝게 분포하는 것을 의미한다.

$$C.V = \frac{\sigma}{\bar{X}}$$

지니계수는 상대적 불평등도를 측정하는 지표로서 완전히 균등배분되는 경우에는 0의 값을 가지게 되며, 완전하게 불균등분배되면 1의 값을 갖게 된다. 서울시 25개 자치구의 불균형도의 측정을 위한 지니계수는 상호 간의 세입격차에 대한 산술적 평균값으로 도출되며 산식은 다음과 같다.

$$G = \frac{1}{2\mu} \times \frac{1}{n(n-1)} \times \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |X_i - X_j|$$

위 식에서 μ 는 전체 자치구의 세입평균 값이고 X_i 는 i 번째 자치구의 세입을 나타내며, n 은 전체 자치구의 수를 의미한다. $n(n-1)$ 은 n 개의 자치구들을 순서를 고려하여 둘씩 짝짓는다고 할 때 존재하는 경우의 수이며 $|X_i - X_j|$ 는 임의의 두 자치구 사이에 존재하는 세입격차를 뜻하기 때문에 지니계수는 자치구 간 세입격차의 평균을 전체 세입평균인 μ 로 나눈 비율로 구할 수 있다.

재원조정 효과를 분석하기 위해 인구와 재정력지수를 고려하였다. 인구를 기준으로 한 배분 방식의 경우 전체 인구 대비 자치구 인구비율을 통해 배분을 해보았고, 그다음으로 재정력지수를 통해 역재정력지수를 계산하여 배분해 보았다. 그리고 인구와 재정력지수를 혼합한 방식을 활용하였는데, 혼합Ⅰ은 인구 25%, 재정력지수 75%, 혼합Ⅱ는 인구 50%, 재정력지수 50%, 혼합Ⅲ은 인구 75%, 재정력지수 25%의 비율을 적용하여 분석하였다. 그리고 지니계수의 경우 상호 간의 세입격차들에 대한 산술적 평균값을 도출하였다. 분석자료는 서울통계에 있는 연도별 재산세 공동과세분과 인구, 재정력지수의 자료를 활용하였다. 구체적인 배분공식은 다음과 같다.

인구 기준 배분 방식: $\left\{ \text{재산세 } 50\% \times \left(\frac{\text{자치구 인구}}{\text{서울시인구}} \times 100 \right) \right\} + \text{재산세 } 50\%$

재정력 기준 배분 방식: $\left\{ \text{재산세 } 50\% \times \left(\frac{1 - \text{재정력지수}}{\sum (1 - \text{자치구 재정력지수})} \right) \right\} + \text{재산세 } 50\%$

혼합 기준 배분 방식 Ⅰ: 인구기준 재산세 배분액 $\times$ 25% + 재정력 기준 재산세 배분액 $\times$ 75%

혼합 기준 배분 방식 Ⅱ: 인구기준 재산세 배분액 $\times$ 50% + 재정력 기준 재산세 배분액 $\times$ 50%

혼합 기준 배분 방식 Ⅲ: 인구기준 재산세 배분액 $\times$ 75% + 재정력 기준 재산세 배분액 $\times$ 25%

1) 균등배분 방식

현행 균등배분 방식을 통해 보면 변이계수는 0.236~0.258로 나타났고, 지니계수는 0.228~0.233으로 나타나고 있다.

[표 5-22] 현행 균등배분 방식 분석

(단위: 천 원)

자치구	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
종로구	66,136,413	67,661,180	69,663,662	71,232,146	74,478,309
중구	72,379,651	73,934,580	76,149,967	79,245,938	82,281,213
용산구	68,584,136	70,219,749	71,086,625	72,207,416	75,018,313
성동구	60,366,528	61,918,734	63,644,481	65,461,246	68,066,043
광진구	60,002,326	61,162,874	62,733,170	64,554,960	67,149,768
동대문구	59,774,664	60,688,700	62,502,316	64,188,329	66,587,675
종량구	55,955,380	56,955,221	58,658,444	60,604,413	62,887,614
성북구	59,535,968	60,678,435	62,301,332	63,943,462	66,301,385
강북구	55,190,115	56,052,708	57,744,488	59,354,484	61,635,706
도봉구	55,511,713	56,348,704	57,884,723	59,430,944	61,633,252
노원구	59,184,959	59,999,256	61,645,462	63,302,560	65,737,914
은평구	57,649,723	59,002,495	60,857,238	62,922,914	65,396,779
서대문구	57,643,034	58,616,211	60,656,916	62,247,562	64,653,896
마포구	64,252,014	65,902,416	68,135,463	70,247,395	73,931,047
양천구	63,236,125	64,198,894	64,996,356	66,691,560	69,250,421
강서구	63,986,136	65,404,722	67,398,756	70,826,085	74,742,404
구로구	59,711,889	61,100,815	62,994,710	64,767,453	67,092,877
금천구	56,569,175	57,606,565	59,560,155	61,532,914	63,870,002
영등포구	68,901,743	70,220,473	71,783,568	73,751,868	76,977,915
동작구	59,454,078	60,640,049	62,399,624	64,392,149	66,730,177
관악구	59,212,813	60,261,064	61,960,506	63,726,028	66,172,440
서초구	96,543,691	99,097,842	98,055,468	102,044,056	106,671,537
강남구	134,341,404	135,614,409	133,434,703	138,477,975	146,478,295
송파구	89,766,838	90,708,940	89,467,666	94,436,055	98,876,374
강동구	65,070,993	66,347,533	67,219,294	69,182,195	71,839,454
합계	1,668,961,505	1,700,342,572	1,732,935,098	1,788,772,104	1,864,460,812
표준편차	17,205,596	17,346,893	16,354,356	17,236,462	18,435,943
평균	66,758,460	68,013,703	69,317,404	71,550,884	74,578,432
변이계수	0.258	0.255	0.236	0.241	0.247
지니계수	0.228	0.229	0.232	0.232	0.233

2) 인구 기준 배분 방식

인구 기준 배분 방식을 통한 재원조정을 살펴보면 변이계수는 0.317~0.338로, 지니계수는 0.148~0.150으로 나타나고 있다. 기여자치구는 9~10개 구(종로구, 중구, 용산구, 성동구, 마포구, 금천구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구)로 나타나고 있다.

[표 5-23] 인구 기준 배분 방식 분석

(단위: 천 원)

자치구	2011년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2012년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2013년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2014년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2015년 재산세 배분액	재산세 증감 규모
종로구	46,818,910	(18,685,466)	47,751,192	(19,557,465)	49,006,745	(21,003,175)	49,717,762	(21,195,645)	52,020,384	(22,357,802)
중구	50,220,619	(27,780,222)	51,391,546	(28,463,911)	53,001,010	(29,981,521)	55,220,188	(31,720,804)	57,153,199	(32,830,795)
용산구	55,755,337	(14,654,474)	56,997,687	(15,428,108)	57,440,984	(15,414,862)	57,987,265	(14,876,682)	60,173,033	(15,285,161)
성동구	51,459,294	(2,515,302)	52,895,575	(2,928,190)	54,556,863	(3,414,695)	55,896,656	(3,474,951)	58,395,265	(3,158,389)
광진구	57,269,701	4,023,509	58,441,326	4,129,281	59,890,291	3,741,355	61,328,427	3,769,391	63,826,709	4,105,605
동대문구	56,396,965	3,606,097	57,268,123	3,904,425	59,242,888	3,555,659	60,870,715	4,044,941	63,141,853	4,544,936
종랑구	56,551,476	11,399,176	57,440,289	11,543,549	59,135,116	11,135,631	61,348,523	11,890,581	63,497,306	12,300,511
성북구	65,343,222	13,029,747	66,617,013	13,273,846	68,125,418	12,840,157	69,220,054	12,884,014	71,522,826	13,498,489
강북구	49,451,028	5,829,258	50,255,624	6,163,910	51,605,413	5,433,840	52,767,187	5,609,103	54,623,066	5,930,087
도봉구	51,295,076	7,030,111	52,013,916	7,330,211	53,304,414	6,852,371	54,335,959	7,024,955	56,323,990	7,635,918
노원구	73,998,998	22,387,540	74,908,966	22,924,156	76,534,545	22,561,025	78,074,937	23,020,702	80,796,758	23,899,362
은평구	63,768,299	15,227,314	66,183,712	16,192,425	68,580,069	16,182,996	70,552,600	16,257,657	73,607,438	17,392,312
서대문구	49,985,051	1,457,444	51,047,534	1,828,814	53,028,639	1,032,211	54,146,649	1,202,409	56,616,333	1,886,973
마포구	62,466,829	721,261	63,938,599	147,470	66,098,241	(855,282)	68,612,620	(331,285)	72,705,727	(577,935)
양천구	69,929,713	10,215,923	70,942,993	10,558,908	71,796,913	11,111,605	73,240,092	11,407,857	76,232,729	12,310,319
강서구	76,246,826	15,033,014	78,113,374	15,317,632	80,720,482	15,240,374	86,081,208	15,979,922	91,382,859	16,476,483
구로구	62,704,404	10,039,087	64,095,341	9,907,414	66,051,336	9,379,320	68,419,941	10,435,919	70,960,307	11,352,986
금천구	44,134,125	(2,245,764)	44,827,402	(2,372,026)	46,442,416	(3,360,490)	48,012,774	(3,502,169)	49,772,343	(3,389,229)
영등포구	70,360,395	(684,630)	70,967,779	(1,459,464)	72,288,599	(1,961,134)	74,325,633	(1,627,219)	77,514,366	(1,863,032)
동작구	58,860,207	6,710,511	60,523,704	7,257,308	62,897,148	7,415,304	64,778,318	7,544,904	66,810,613	7,928,692
관악구	69,135,734	17,468,568	70,260,709	17,752,284	71,936,825	17,333,216	73,832,580	17,931,409	76,777,968	19,011,520
서초구	97,959,306	(28,388,615)	100,913,477	(29,268,504)	100,642,746	(26,150,787)	105,451,333	(27,085,894)	110,236,044	(28,528,587)
강남구	146,376,765	(55,547,582)	148,013,927	(55,201,188)	146,248,963	(51,303,039)	153,025,238	(52,379,828)	161,857,535	(56,520,622)
송파구	111,111,984	(1,663,231)	112,076,578	(1,327,600)	111,106,953	1,489,025	116,603,406	(717,820)	122,016,100	(1,158,216)
강동구	71,361,240	7,977,715	72,456,187	7,774,824	73,262,081	8,140,896	74,922,040	8,108,534	76,496,061	7,395,585
합계	1,688,961,535		1,700,342,572		1,732,995,098		1,788,772,104		1,864,463,812	
표준편차	22,583,156		22,786,543		22,003,999		23,425,216		24,906,580	
평균	66,758,460		68,013,703		69,317,404		71,550,884		74,578,432	
변이계수	0.338		0.335		0.317		0.327		0.334	
지니계수	0.148		0.149		0.148		0.149		0.150	

3) 재정력 기준 배분 방식

재정력 기준의 배분 방식 분석 결과 변이계수는 0.122~0.218로, 자니계수는 0.140~0.173으로 나타나고 있다. 기여자치구는 7~8개 구(종로구, 중구, 용산구, 마포구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구)로 분석되었다. 앞의 인구 기준 배분 방식보다 평균으로 집중화되는 경향을 나타낸다고 할 수 있다.

[표 5-24] 재정력 기준 배분 방식 분석

(단위: 천 원)

자치구	2011년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2012년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2013년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2014년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2015년 재산세 배분액	재산세 증감 규모
종로구	48,236,409	(17,277,957)	60,356,063	(6,952,594)	58,369,487	23,364,527	58,614,355	(12,299,052)	61,281,429	(13,096,757)
중구	25,133,614	(52,867,227)	18,606,194	(61,249,263)	37,531,176	(3,960,089)	52,963,047	(33,977,945)	53,462,818	(36,521,176)
용산구	58,531,239	(11,878,572)	61,220,866	(11,204,929)	59,000,432	22,572,509	60,111,194	(12,752,753)	60,831,337	(14,626,857)
성동구	66,652,814	12,678,218	68,263,385	12,439,620	67,002,637	38,016,858	66,299,928	6,928,321	68,400,476	6,846,822
광진구	70,373,407	17,127,215	75,976,359	21,664,314	75,496,538	47,422,070	77,702,665	20,143,629	81,675,577	21,954,473
동대문구	66,813,412	14,022,544	69,922,718	16,559,020	70,810,584	42,966,969	71,703,091	14,877,317	74,732,865	16,135,948
중랑구	74,496,053	29,343,753	72,964,306	27,067,566	74,292,877	50,293,135	76,881,530	27,223,588	80,493,721	29,296,926
성북구	76,464,221	24,150,746	78,979,087	25,635,920	79,222,794	51,580,164	80,533,520	24,197,480	84,677,567	26,653,230
강북구	73,838,282	30,216,512	73,655,927	29,564,213	74,764,952	51,679,166	76,361,797	29,203,713	81,222,005	32,529,026
도봉구	72,224,976	27,960,011	74,748,989	30,065,284	75,994,212	52,768,191	78,628,846	31,317,842	83,199,744	34,511,672
노원구	80,412,997	28,801,539	86,071,309	34,086,499	86,388,100	59,401,340	89,385,168	34,330,933	94,345,089	37,447,693
은평구	77,372,836	28,831,851	73,517,080	23,525,793	74,511,627	48,313,090	76,174,932	21,879,989	79,702,567	23,487,441
서대문구	70,808,975	22,281,368	71,237,763	22,019,043	71,935,250	45,937,036	73,517,619	20,573,379	77,199,513	22,470,153
마포구	67,313,461	5,567,893	65,970,167	2,179,038	65,454,483	31,977,721	66,809,214	(2,134,691)	69,645,032	(3,638,630)
양천구	74,467,163	14,753,373	78,414,579	18,030,494	77,363,715	47,026,061	78,900,440	17,068,205	83,116,166	19,193,756
강서구	71,562,357	10,348,545	75,136,907	12,341,165	74,717,001	41,976,947	76,880,455	6,779,169	81,567,466	6,661,090
구로구	70,297,959	17,632,642	75,316,500	21,128,573	74,570,051	46,234,043	75,933,196	17,949,174	79,858,515	20,251,194
금천구	65,435,331	19,055,442	61,659,650	14,460,222	61,235,273	36,333,820	63,310,420	11,795,477	66,514,659	13,353,087
영등포구	56,806,448	(14,238,577)	63,014,990	(9,412,253)	60,390,391	23,265,525	63,324,666	(12,628,186)	65,101,163	(14,276,235)
동작구	64,557,923	12,408,227	66,486,534	13,220,138	66,846,804	39,105,882	68,881,813	11,648,399	71,905,079	13,023,158
관악구	71,626,292	19,959,126	76,270,149	23,761,724	75,317,888	48,016,083	76,665,105	20,763,934	80,918,270	23,151,822
서초구	62,949,471	(63,379,450)	74,057,991	(56,123,990)	72,405,970	9,009,203	73,257,634	(59,279,593)	74,992,865	(63,771,776)
강남구	54,417,002	(147,507,345)	28,277,420	(174,937,695)	52,739,962	(46,036,039)	55,239,779	(150,165,267)	53,303,659	(165,074,498)
송파구	79,391,457	(33,383,758)	78,820,690	(34,583,488)	75,302,426	20,493,462	77,437,067	(39,884,139)	79,628,908	(43,545,408)
강동구	68,777,407	5,393,882	71,396,951	6,715,588	71,270,466	38,709,873	73,254,604	6,441,098	76,684,324	7,583,848
합계	1,689,961,505		1,700,342,572		1,732,935,088		1,789,772,104		1,864,463,812	
표준편차	11,656,933		14,857,280		10,108,410		8,742,388		10,079,657	
평균	66,758,460		68,013,703		69,317,404		71,550,884		74,578,432	
변이계수	0.175		0.218		0.146		0.122		0.135	
자니계수	0.140		0.160		0.156		0.173		0.173	

4) 혼합 I (인구 25% + 재정력지수 75%) 기준 배분 방식

혼합 I (인구 25% + 재정력 75%) 기준 배분 방식의 경우 변이계수는 0.121~0.195로, 지니계수는 0.119~0.152로 나타났으며, 기여자치구는 7~8개 구(종로구, 중구, 용산구, 마포구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구)로 나타났다. 변이계수 분석으로는 재정조정 효과가 가장 높다고 볼 수 있다.

[표 5-25] 혼합 I (인구 25% + 재정력지수 75%) 기준 배분 방식 분석

(단위: 천 원)

자치구	2011년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2012년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2013년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2014년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2015년 재산세 배분액	재산세 증감 규모
종로구	47,882,034	(17,632,332)	57,204,846	(10,103,811)	56,028,801	(13,981,119)	56,390,207	(14,523,200)	58,966,168	(15,412,018)
중구	31,405,365	(46,595,476)	26,802,532	(53,052,925)	41,398,635	(41,583,896)	53,527,332	(33,413,660)	54,385,414	(35,598,580)
용산구	57,837,263	(12,572,548)	60,165,071	(12,260,724)	58,610,570	(14,245,276)	59,580,211	(13,283,736)	60,666,761	(14,791,433)
성동구	62,854,434	8,879,838	64,421,433	8,597,668	63,891,193	5,919,635	63,689,110	4,327,503	65,899,173	4,345,519
광진구	67,097,481	13,851,289	71,592,601	17,280,556	71,594,976	15,446,040	73,609,105	16,050,069	77,213,360	17,492,256
동대문구	64,209,300	11,418,432	66,759,069	13,395,371	67,918,660	12,231,431	68,994,997	12,169,223	71,835,112	13,238,195
종각구	70,009,909	24,857,609	69,083,302	23,186,562	70,503,437	22,503,952	72,998,278	23,340,336	76,244,617	25,047,822
성북구	73,683,971	21,370,496	75,888,568	22,545,401	76,448,450	21,163,189	77,705,153	21,369,113	81,388,882	23,364,545
강북구	67,741,469	24,119,699	67,805,851	23,714,137	68,975,068	22,803,495	70,463,145	23,305,061	74,572,270	25,879,291
도봉구	66,992,501	22,727,536	69,065,221	24,381,516	70,321,763	23,869,720	72,555,624	25,244,620	76,480,805	27,792,733
노원구	78,809,497	27,198,039	83,280,723	31,295,913	83,924,711	29,951,191	86,557,611	31,503,376	90,958,006	34,060,610
은평구	73,971,702	25,430,717	71,683,738	21,692,451	73,028,737	20,631,664	74,769,349	20,474,406	78,178,784	21,963,658
서대문구	65,602,994	17,075,387	66,190,206	16,971,486	67,208,598	15,212,170	68,674,877	15,730,637	72,053,718	17,324,358
마포구	66,101,803	4,356,235	65,462,275	1,671,146	65,615,423	(1,338,100)	67,260,065	(1,683,840)	70,410,205	(2,873,457)
양천구	73,332,801	13,619,011	76,546,682	16,162,597	75,969,515	15,294,207	77,485,353	15,653,118	81,395,307	17,472,897
강서구	72,733,474	11,519,662	75,881,024	13,085,282	76,217,871	10,737,763	79,180,643	9,079,357	84,021,314	9,114,938
구로구	68,399,570	15,734,253	72,511,210	18,323,283	72,440,372	15,768,356	74,054,883	16,070,861	77,633,963	18,026,642
금천구	60,110,030	13,730,141	57,451,588	10,252,160	57,537,059	7,734,153	59,486,008	7,971,065	62,329,080	9,167,508
영등포구	60,194,934	(10,850,091)	65,003,187	(7,424,056)	63,364,943	(10,884,790)	66,074,908	(9,877,944)	68,204,464	(11,172,934)
동작구	63,133,494	10,983,798	64,995,826	11,729,430	65,859,390	10,377,546	67,855,939	10,622,525	70,631,462	11,749,541
관악구	71,003,652	19,336,486	74,767,789	22,259,364	74,472,622	19,869,013	75,956,973	20,055,802	79,883,195	22,116,747
서초구	71,701,930	(54,626,991)	80,771,863	(49,410,118)	79,465,164	(47,328,369)	81,306,059	(51,231,168)	83,803,659	(54,960,962)
강남구	77,406,943	(124,517,404)	58,211,547	(145,003,598)	76,117,212	(121,434,790)	79,686,144	(125,718,922)	80,442,128	(137,906,029)
송파구	87,321,588	(25,453,627)	87,134,662	(26,269,516)	84,253,558	(25,364,370)	87,228,667	(30,092,559)	90,225,706	(32,948,610)
강동구	69,423,366	6,039,841	71,661,760	6,980,397	71,768,370	6,647,185	73,671,463	6,857,957	76,637,258	7,536,782
합계	1,688,961,505		1,688,961,505		1,732,955,088		1,788,772,104		1,864,403,812	
표준편차	10,673,204		12,997,981		9,351,080		8,647,656		9,220,772	
평균	66,758,460		66,758,460		69,317,404		71,550,884		74,578,432	
변이계수	0.160		0.195		0.135		0.121		0.124	
지니계수	0.119		0.129		0.139		0.152		0.151	

5) 혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력지수 50%) 기준 배분 방식

혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력 50%) 기준 배분 방식의 경우 변이계수는 0.173~0.195로, 지니계수는 0.116~0.139로 나타났으며, 기여자치구는 7~8개 구(종로구, 중구, 용산구, 마포구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구)로 조사되었다.

[표 5-26] 혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력지수 50%) 기준 배분 방식 분석

(단위: 천 원)

자치구	2011년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2012년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2013년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2014년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2015년 재산세 배분액	재산세 증감 규모
종로구	47,527,659	(17,966,707)	54,053,628	(13,255,029)	53,688,116	(16,321,804)	54,166,058	(16,747,349)	56,650,907	(17,727,279)
중구	37,677,117	(40,323,724)	34,998,870	(44,856,587)	45,266,093	(37,716,438)	54,091,618	(32,848,374)	55,308,009	(34,675,985)
용산구	57,143,288	(13,266,523)	59,109,276	(13,316,519)	58,220,708	(14,635,138)	59,049,229	(13,814,718)	60,502,185	(14,956,009)
성동구	59,056,054	5,081,458	60,579,480	4,755,715	60,779,750	2,808,192	61,098,292	1,726,685	63,397,870	1,844,216
광진구	63,821,554	10,575,362	67,208,843	12,896,798	67,693,414	11,544,478	69,515,546	11,956,510	72,751,143	13,030,039
동대문구	61,605,188	8,814,320	63,595,420	10,231,722	65,026,736	9,339,507	66,286,903	9,461,129	68,937,359	10,340,442
종랑구	65,523,764	20,371,464	65,202,298	19,305,558	66,713,997	18,714,512	69,115,027	19,457,085	71,995,514	20,798,719
성북구	70,903,722	18,590,247	72,798,050	19,454,883	73,674,106	18,388,845	74,876,787	18,540,747	78,100,197	20,075,860
강북구	61,644,655	18,022,885	61,955,775	17,864,061	63,185,183	17,013,610	64,564,492	17,406,408	67,922,536	19,229,557
도봉구	61,760,026	17,495,061	63,381,452	18,697,747	64,649,313	18,197,270	66,482,402	19,171,398	69,761,867	21,073,795
노원구	77,205,997	25,594,539	80,490,137	28,505,327	81,461,323	27,487,803	83,730,053	28,675,818	87,570,923	30,673,527
은평구	70,570,568	22,029,583	69,850,396	19,859,109	71,545,848	19,148,775	73,363,766	19,068,823	76,655,002	20,438,876
서대문구	60,397,013	11,869,406	61,142,648	11,923,928	62,481,945	10,485,517	63,832,134	10,887,894	66,907,923	12,178,563
마포구	64,890,145	3,144,577	64,954,383	1,163,254	65,776,362	(1,177,161)	67,710,917	(1,232,988)	71,175,379	(2,108,283)
양천구	72,198,438	12,484,648	74,678,786	14,294,701	74,575,314	13,900,006	76,070,266	14,238,031	79,674,447	15,752,037
강서구	73,904,592	12,690,780	76,625,141	13,829,399	77,718,742	12,238,634	81,480,831	11,379,545	86,475,162	11,568,786
구로구	66,501,182	13,835,865	69,705,920	15,517,993	70,310,693	13,638,677	72,176,569	14,192,547	75,409,411	15,802,090
금천구	54,784,728	8,404,839	53,243,526	6,044,098	53,838,844	4,035,938	55,661,597	4,146,654	58,143,501	4,981,929
영등포구	63,583,421	(7,461,604)	66,991,384	(5,435,859)	66,339,495	(7,910,238)	68,825,149	(7,127,703)	71,307,765	(8,069,633)
동작구	61,709,065	9,559,369	63,505,119	10,238,723	64,871,976	9,390,132	66,830,065	9,596,651	69,357,846	10,475,925
관악구	70,381,013	18,713,847	73,265,429	20,757,004	73,627,356	19,023,747	75,248,842	19,347,671	78,848,119	21,081,671
서초구	80,454,389	(45,874,532)	87,485,734	(42,696,247)	86,524,358	(40,269,175)	89,354,484	(43,182,743)	92,614,454	(46,150,187)
강남구	100,386,884	(101,527,463)	88,145,673	(115,089,442)	99,494,463	(98,057,539)	104,132,508	(101,272,568)	107,580,597	(110,797,580)
송파구	95,251,720	(17,523,495)	95,448,634	(17,955,544)	93,204,690	(16,413,238)	97,020,247	(20,300,979)	100,822,504	(22,351,812)
강동구	70,069,324	6,685,799	71,926,569	7,245,206	72,266,274	7,145,089	74,088,322	7,274,816	76,590,192	7,489,716
합계	1,688,961,505		1,700,342,572		1,732,935,089		1,788,772,104		1,864,403,812	
표준편차	12,997,981		12,391,431		12,091,166		12,367,352		12,882,290	
평균	66,758,460		68,013,703		69,317,404		71,550,884		74,578,432	
변이계수	0.195		0.182		0.174		0.173		0.173	
지니계수	0.116		0.117		0.130		0.139		0.136	

6) 혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력지수 25%) 기준 배분 방식

혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력 25%) 기준 배분 방식의 경우 변이계수는 0.241~0.289로, 지니계수는 0.127~0.139로 나타났고, 기여자치구는 7~9개 구(종로구, 중구, 용산구, 성동구, 마포구, 영등포구, 서초구, 강남구, 송파구)로 나타났다.

[표 5-27] 혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력지수 25%) 기준 배분 방식

(단위: 천 원)

자치구	2011년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2012년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2013년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2014년 재산세 배분액	재산세 증감 규모	2015년 재산세 배분액	재산세 증감 규모
종로구	47,173,284	(18,341,082)	49,326,801	(17,981,856)	51,347,430	(18,662,490)	51,941,910	(18,971,497)	54,335,645	(20,042,541)
중구	43,948,868	(34,051,973)	47,293,377	(32,562,080)	49,133,551	(33,848,980)	54,655,903	(32,265,088)	56,230,604	(33,753,380)
용산구	56,449,312	(13,960,499)	57,525,585	(14,900,210)	57,830,846	(15,025,000)	58,518,247	(14,345,700)	60,337,609	(15,120,585)
성동구	55,257,674	1,283,078	54,816,551	(1,007,214)	57,668,306	(303,252)	58,497,474	(874,133)	60,896,568	(657,086)
광진구	60,545,627	7,299,435	60,633,205	6,321,160	63,791,852	7,642,916	65,421,986	7,862,950	68,288,926	8,567,822
동대문구	59,001,077	6,210,209	58,849,947	5,486,249	62,134,812	6,447,583	63,578,809	6,753,035	66,039,606	7,442,689
종각구	61,037,620	15,885,320	59,380,792	13,484,052	62,924,556	14,925,071	65,231,775	15,573,833	67,746,410	16,549,615
성북구	68,123,472	15,809,997	68,162,272	14,819,105	70,889,762	15,614,501	72,048,420	15,712,380	74,811,511	16,787,174
강북구	55,547,841	11,926,071	53,180,661	9,088,947	57,395,298	11,223,725	58,665,840	11,507,756	61,272,801	12,579,822
도봉구	56,527,551	12,262,586	54,855,800	10,172,095	58,976,864	12,524,821	60,409,181	13,098,177	63,042,929	14,354,857
노원구	75,602,498	23,991,040	76,304,258	24,319,448	78,997,934	25,024,414	80,902,495	25,848,260	84,183,841	27,266,445
은평구	67,169,434	18,628,449	67,100,383	17,109,096	70,062,959	17,665,886	71,958,183	17,663,240	75,131,220	18,916,094
서대문구	55,191,032	6,663,425	53,571,312	4,352,592	57,755,292	5,758,864	58,989,392	6,045,152	61,762,128	7,032,768
마포구	63,678,487	1,932,919	64,192,545	401,416	65,937,302	(1,016,221)	68,161,769	(782,136)	71,940,553	(1,343,109)
양천구	71,064,075	11,350,285	71,876,941	11,492,856	73,181,114	12,505,806	74,655,179	12,822,944	77,953,588	14,031,178
강서구	75,075,709	13,861,897	77,741,316	14,945,574	79,219,612	13,739,504	83,781,020	13,679,734	88,929,011	14,022,635
구로구	64,602,793	11,937,476	65,497,986	11,310,059	68,181,015	11,508,999	70,298,255	12,314,233	73,184,859	13,577,538
금천구	49,459,427	3,079,538	46,931,433	(267,995)	50,140,630	337,724	51,837,186	322,243	53,957,922	796,350
영등포구	66,971,908	(4,073,117)	69,973,680	(2,453,563)	69,314,047	(4,935,686)	71,575,391	(4,377,461)	74,411,066	(4,966,332)
동작구	60,284,636	8,134,940	61,269,058	8,002,662	63,884,562	8,402,718	65,804,192	8,570,778	68,084,230	9,202,309
관악구	69,758,373	18,091,207	71,011,889	18,503,464	72,782,091	18,178,482	74,540,711	18,639,540	77,813,043	20,046,595
서초구	89,206,847	(37,122,074)	97,556,541	(32,625,440)	93,583,552	(33,209,981)	97,402,908	(35,134,319)	101,425,249	(37,339,392)
강남구	123,386,825	(78,537,522)	133,046,864	(70,168,251)	122,871,713	(74,680,289)	128,578,873	(76,826,193)	134,719,066	(83,668,091)
송파구	103,181,852	(9,593,363)	107,919,592	(5,484,586)	102,155,821	(7,462,107)	106,811,826	(10,509,400)	111,419,302	(11,755,014)
강동구	70,715,282	7,331,757	72,323,782	7,642,419	72,764,177	7,642,992	74,505,181	7,691,675	76,543,126	7,442,650
합계	1,688,961,505		1,700,342,572		1,732,955,098		1,788,772,104		1,864,400,812	
표준편차	17,348,623		19,678,039		16,686,543		17,633,424		18,557,795	
평균	66,758,460		68,013,703		69,317,404		71,550,884		74,578,432	
변이계수	0.260		0.289		0.241		0.246		0.249	
지니계수	0.127		0.137		0.135		0.139		0.138	

7) 분석 종합

변이계수 분석결과를 살펴보면 혼합 I 방식을 통한 자원 배분의 조정 효과가 가장 큰 것으로 나타났다. 단순히 인구를 통한 배분의 경우 오히려 상대적 일탈도가 높게 나타나는 것을 알 수 있다. 분석에서는 인구 25%, 재정력 75%가 높게 나왔으나 실제 적용할 때는 일정 부분 다른 의견들을 수렴하여 조정할 필요가 있다고 판단된다. 다양한 지표의 배분을 통해 재산세 공동과세분을 조정해야 할 것이다.

[표 5-28] 변이계수 분석 종합

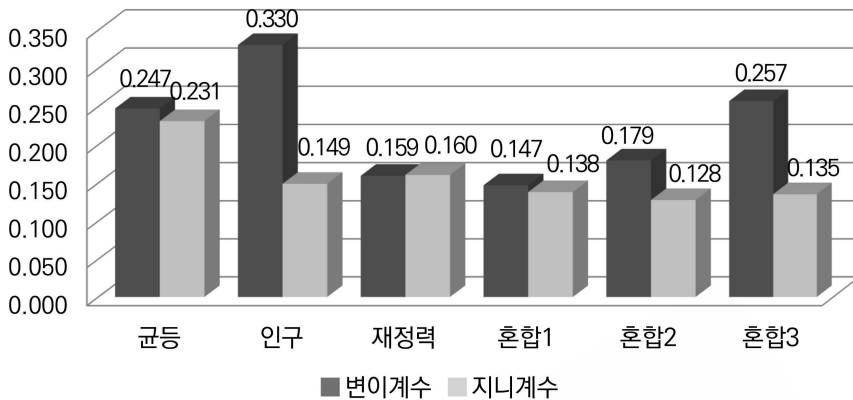
구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	평균
균등배분 방식	0.258	0.255	0.236	0.241	0.247	0.247
인구	0.338	0.335	0.317	0.327	0.334	0.330
재정력지수	0.175	0.218	0.146	0.122	0.135	0.159
혼합 I (인구 25% + 재정력지수 75%)	0.160	0.195	0.135	0.121	0.124	0.147
혼합 II (인구 50% + 재정력지수 50%)	0.195	0.182	0.174	0.173	0.173	0.179
혼합 III (인구 75% + 재정력지수 25%)	0.260	0.289	0.241	0.246	0.249	0.257

지니계수 분석에서는 변이계수와 다소 차이는 있지만, 혼합방식이 다른 배분 방식에 비해 전반적으로 불균형을 완화하는 것으로 나타나고 있다.

[표 5-29] 지니계수 분석 종합

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	평균
균등배분 방식	0.228	0.229	0.232	0.232	0.233	0.231
인구	0.148	0.149	0.148	0.149	0.150	0.149
재정력지수	0.140	0.160	0.156	0.173	0.173	0.160
혼합 I (인구 25% + 재정력지수 75%)	0.119	0.129	0.139	0.152	0.151	0.138
혼합 II (인구 50% + 재정력지수 50%)	0.116	0.117	0.130	0.139	0.136	0.128
혼합 III (인구 75% + 재정력지수 25%)	0.127	0.137	0.135	0.139	0.138	0.135

지니계수의 경우 균등배분을 제외하고는 형평화 효과가 상당히 양호한 것으로 나타나 두 계수를 종합적으로 비교해 봤을 때, 혼합 I 방식을 통해 배분하는 것이 재정조정 효과가 가장 큰 것으로 판단된다.



[그림 5-3] 변이계수 · 지니계수 분석결과 비교

6_조정교부금 연동 효과 분석

앞 절에서는 다섯 가지의 배분기준을 통해 재정조정 효과를 살펴보았다면, 본 분석에서는 재산세 공동과세분과 조정교부금이 포함된 재원의 조정 효과를 살펴보고자 한다. 재산세 공동과세분을 조정교부금에 포함하여 배부해야 한다는 의견이 존재하는바 이에 대한 실증분석을 통해 그 효과가 어떻게 나타날 것인가에 대해 분석해보고자 한다.

1) 균등배분 방식

균등배분 방식을 통한 분석에서 변이계수는 0.185~0.195로 나타났고, 지니계수는 0.137~0.151로 나타났다. 전체적으로 변이계수의 경우 0.2 이하로 상대적 일탈도가 상당히 낮게 나타난다고 할 수 있다.

[표 5-30] 조정교부금 포함 균등배분 방식 분석

(단위: 천 원)

자치구	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
종로구	77,396,413	98,636,180	101,445,662	105,960,146	112,302,309
중구	72,379,651	73,934,580	76,149,967	87,304,938	91,065,213
용산구	93,927,136	98,003,749	102,408,625	106,175,416	112,522,313
성동구	115,951,528	120,617,734	124,363,481	126,372,246	134,739,043
광진구	120,798,326	134,904,874	142,637,170	149,029,960	159,144,768
동대문구	123,267,664	129,280,700	139,029,316	144,804,329	154,164,675
종랑구	140,136,380	140,415,221	151,282,444	159,358,413	169,834,614
성북구	147,824,968	160,849,435	170,626,332	177,320,462	189,342,385
강북구	134,226,115	138,355,708	149,142,488	156,071,484	166,810,706
도봉구	128,032,713	138,570,704	149,088,723	156,989,944	168,727,252
노원구	170,126,959	190,664,256	202,280,462	213,172,560	227,388,914
은평구	149,476,723	145,199,495	156,969,238	163,806,914	175,828,779
서대문구	123,560,034	129,705,211	138,032,916	144,221,562	154,341,896
마포구	118,833,014	117,103,416	123,497,463	129,515,395	138,595,047
양천구	129,589,125	145,959,894	153,211,356	160,096,560	171,007,421
강서구	139,729,136	150,621,722	159,115,756	166,527,085	179,608,404
구로구	132,636,889	144,498,815	150,294,710	156,418,453	167,768,877
금천구	110,618,175	107,039,565	113,700,155	120,112,914	128,744,002
영등포구	92,910,743	107,237,473	109,690,568	119,335,868	127,210,915
동작구	115,043,078	120,454,049	128,930,624	136,584,149	145,917,177
관악구	139,051,813	152,414,064	159,156,506	166,425,028	177,852,440
서초구	96,543,691	99,097,842	103,037,468	107,136,056	112,831,537
강남구	134,341,404	135,614,409	133,434,703	138,477,975	146,478,295
송파구	120,381,838	121,668,940	125,675,666	131,000,055	138,617,374
강동구	121,598,993	126,982,533	137,476,294	145,271,195	155,728,454
합계	3,048,382,509	3,227,830,572	3,400,678,098	3,567,489,104	3,806,572,812
표준편차	22,497,879	24,254,504	26,516,753	27,119,875	29,466,123
평균	121,935,300	129,113,223	136,027,124	142,699,564	152,262,912
변이계수	0.185	0.188	0.195	0.190	0.194
지니계수	0.137	0.141	0.145	0.151	0.151

2) 인구 기준 배분 방식

인구 기준 배분 방식을 통한 분석에서는 변이계수 0.248~0.252, 지니계수는 0.086~0.104로 나타나고 있다. 앞의 균등배분 방식보다 전반적으로 변이계수가 높게 나타나고 있다.

[표 5-31] 조정교부금 포함 인구 기준 배분 방식

(단위: 천 원)

자치구	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
종로구	58,078,910	78,726,192	80,788,745	84,445,762	89,844,384
중구	50,220,619	51,391,546	53,001,010	63,279,188	65,937,199
용산구	81,098,337	84,781,687	88,762,984	91,955,265	97,677,033
성동구	107,044,294	111,594,575	115,275,863	116,807,656	125,068,265
광진구	118,065,701	132,183,326	139,794,291	145,803,427	155,821,709
동대문구	119,889,965	125,860,123	135,769,888	141,486,715	150,718,853
종랑구	140,732,476	140,900,289	151,759,116	160,102,523	170,444,306
성북구	153,632,222	166,788,013	176,450,418	182,597,054	194,563,826
강북구	128,487,028	132,558,624	143,003,413	149,484,187	159,798,066
도봉구	123,816,076	134,235,916	144,508,414	151,894,959	163,417,990
노원구	184,940,998	205,573,966	217,169,545	227,944,937	242,447,758
은평구	155,595,299	152,380,712	164,692,069	171,436,600	184,039,438
서대문구	115,902,051	122,136,534	130,404,639	136,120,649	146,304,333
마포구	117,047,829	115,139,599	121,460,241	127,880,620	137,369,727
양천구	136,282,713	152,703,993	160,001,913	166,645,092	177,989,729
강서구	151,989,826	163,330,374	172,437,482	181,782,208	196,248,859
구로구	135,629,404	147,493,341	153,351,336	160,070,941	171,636,307
금천구	98,183,125	94,260,402	100,582,416	106,592,774	114,646,343
영등포구	94,369,395	107,984,779	110,195,599	119,909,633	127,747,366
동작구	114,449,207	120,337,704	129,428,148	136,970,318	145,997,613
관악구	148,974,734	162,413,709	169,132,825	176,531,580	188,457,968
서초구	97,959,306	100,913,477	105,624,746	110,543,333	116,396,044
강남구	146,376,765	148,013,927	146,248,963	153,025,238	161,857,535
송파구	141,726,984	143,036,578	147,314,953	153,167,406	161,757,100
강동구	127,889,240	133,091,187	143,519,081	151,011,040	160,385,061
합계	3,048,382,505	3,227,830,572	3,400,678,098	3,567,489,104	3,806,572,812
표준편차	30,757,076	32,515,431	34,611,655	35,391,107	37,999,913
평균	121,935,300	129,113,223	136,027,124	142,699,564	152,262,912
변이계수	0.252	0.252	0.254	0.248	0.250
지니계수	0.086	0.091	0.097	0.103	0.104

3) 재정력 기준 배분 방식

재정력 기준 배분 방식을 통한 분석에서는 변이계수가 0.310~0.348로 나타났고, 지니계수는 0.163~0.182로 나타났다. 재정력 기준의 경우 변이계수가 급등하고 있는데, 이는 조정교부금의 경우 재정력을 충분히 반영한 상태에서 교부하는 관계로 이 영향이 재산세 공동과세분에 영향을 미치는 것으로 분석된다.

[표 5-32] 조정교부금 포함 재정력 기준 배분 방식

(단위: 천 원)

자치구	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
종로구	59,496,409	91,331,063	90,151,487	93,342,355	99,105,429
중구	25,133,614	18,606,194	37,531,176	61,022,047	62,246,818
용산구	83,874,239	89,004,866	90,322,432	94,079,194	98,335,337
성동구	122,237,814	126,962,385	127,721,637	127,210,928	135,073,476
광진구	131,169,407	149,718,359	155,400,538	162,177,665	173,670,577
동대문구	130,306,412	138,514,718	147,337,584	152,319,091	162,309,865
종랑구	158,677,053	156,424,306	166,916,877	175,635,530	187,440,721
성북구	164,753,221	179,150,087	187,547,794	193,910,520	207,718,567
강북구	152,874,282	155,958,927	166,162,952	173,078,797	186,397,005
도봉구	144,745,976	156,970,989	167,198,212	176,187,846	190,293,744
노원구	191,354,997	216,736,309	227,023,100	239,255,168	255,996,089
은평구	169,199,836	159,714,080	170,623,627	177,058,932	190,134,567
서대문구	136,725,975	142,326,763	149,311,250	155,491,619	166,887,513
마포구	121,894,461	117,171,167	120,816,483	126,077,214	134,309,032
양천구	140,820,163	160,175,579	165,578,715	172,305,440	184,873,166
강서구	147,305,357	160,353,907	166,434,001	172,581,455	186,433,466
구로구	143,222,959	158,714,500	161,870,051	167,584,196	180,534,515
금천구	119,484,331	111,092,650	115,375,273	121,890,420	131,388,659
영등포구	80,815,448	100,031,990	98,297,391	108,908,666	115,334,163
동작구	120,146,923	126,300,534	133,377,804	141,073,813	151,092,079
관악구	151,465,292	168,423,149	172,513,888	179,364,105	192,598,270
서초구	62,949,471	74,057,991	77,387,970	78,349,634	81,152,865
강남구	54,417,002	28,277,420	52,739,962	55,239,779	53,303,659
송파구	110,006,457	109,780,690	111,510,426	114,001,087	119,369,908
강동구	125,305,407	132,031,951	141,527,466	149,343,604	160,573,324
합계	3,048,382,506	3,227,830,574	3,400,678,096	3,567,489,105	3,806,572,814
표준편차	40,323,251	44,983,909	44,017,634	44,180,805	48,650,776
평균	121,935,300	129,113,223	136,027,124	142,699,564	152,262,913
변이계수	0.331	0.348	0.324	0.310	0.320
지니계수	0.169	0.182	0.165	0.163	0.164

4) 혼합 I (인구 25% + 재정력지수 75%) 기준 배분 방식

혼합 I (인구 25% + 재정력지수 75%) 기준 배분 방식을 통한 분석에서는 변이계수 0.285~0.312, 지니계수 0.145~0.157로 나타나고 있다. 인구비율이 일정 부분 들어가면서 재정력 기준보다는 변이계수가 다소 감소하고 있다.

[표 5-33] 조정교부금 포함 혼합 I (인구 25% + 재정력지수 75%) 기준 배분 방식

(단위: 천 원)

자치구	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
종로구	59,142,034	88,179,846	87,810,801	91,118,207	96,790,168
중구	31,405,365	26,802,532	41,398,635	61,586,332	63,169,414
용산구	83,180,263	87,949,071	89,932,570	93,548,211	98,170,761
성동구	118,439,434	123,120,433	124,610,193	124,610,110	132,572,173
광진구	127,893,481	145,334,601	151,498,976	158,084,105	169,208,360
동대문구	127,702,300	135,351,069	144,445,660	149,610,997	159,412,112
중랑구	154,190,909	152,543,302	163,127,437	171,752,278	183,191,617
성북구	161,972,971	176,059,568	184,773,450	191,082,153	204,429,882
강북구	146,777,469	150,108,851	160,373,068	167,180,145	179,747,270
도봉구	139,513,501	151,287,221	161,525,763	170,114,624	183,574,805
노원구	189,751,497	213,945,723	224,559,711	236,427,611	252,609,006
은평구	165,798,702	157,880,738	169,140,737	175,653,349	188,610,784
서대문구	131,519,994	137,279,206	144,584,598	150,648,877	161,741,718
마포구	120,682,803	116,663,275	120,977,423	126,528,065	135,074,205
양천구	139,685,801	158,307,682	164,184,515	170,890,353	183,152,307
강서구	148,476,474	161,098,024	167,934,871	174,881,643	188,887,314
구로구	141,324,570	155,909,210	159,740,372	165,705,883	178,309,963
금천구	114,159,030	106,884,588	111,677,059	118,066,008	127,203,080
영등포구	84,203,934	102,020,187	101,271,943	111,658,908	118,437,464
동작구	118,722,494	124,809,826	132,390,390	140,047,939	149,818,462
관악구	150,842,652	166,920,789	171,668,622	178,655,973	191,563,195
서초구	71,701,930	80,771,863	84,447,164	86,398,059	89,963,659
강남구	77,406,943	58,211,547	76,117,212	79,686,144	80,442,128
송파구	117,936,588	118,094,662	120,461,558	123,792,667	129,966,706
강동구	125,951,366	132,296,760	142,025,370	149,760,463	160,526,258
합계	3,048,382,505	3,227,830,574	3,400,678,098	3,567,489,104	3,806,572,811
표준편차	36,612,530	40,244,888	40,526,775	40,710,748	44,608,412
평균	121,935,300	129,113,223	136,027,124	142,699,564	152,262,912
변이계수	0.300	0.312	0.298	0.285	0.293
지니계수	0.145	0.157	0.147	0.148	0.149

5) 혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력지수 50%) 기준 배분 방식

혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력지수 50%) 기준 배분 방식을 통한 분석에서 변이계수는 0.266~0.282로 나타났고, 지니계수는 0.122~0.133으로 나타났다.

[표 5-34] 조정교부금 포함 혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력지수 50%) 기준 배분 방식

(단위: 천 원)

자치구	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
종로구	58,787,659	85,028,628	85,470,116	88,894,058	94,474,907
중구	37,677,117	34,998,870	45,266,093	62,150,618	64,092,009
용산구	82,486,288	86,893,276	89,542,708	93,017,229	98,006,185
성동구	114,641,054	119,278,480	121,498,750	122,009,292	130,070,870
광진구	124,617,554	140,950,843	147,597,414	153,990,546	164,746,143
동대문구	125,098,188	132,187,420	141,553,736	146,902,903	156,514,359
종랑구	149,704,764	148,662,298	159,337,997	167,869,027	178,942,514
성북구	159,192,722	172,969,050	181,999,106	188,253,787	201,141,197
강북구	140,680,655	144,258,775	154,583,183	161,281,492	173,097,536
도봉구	134,281,026	145,603,452	155,853,313	164,041,402	176,855,867
노원구	188,147,997	211,155,137	222,096,323	233,600,053	249,221,923
은평구	162,397,568	156,047,396	167,657,848	174,247,766	187,087,002
서대문구	126,314,013	132,231,648	139,857,945	145,806,134	156,595,923
마포구	119,471,145	116,155,383	121,138,362	126,978,917	135,839,379
양천구	138,551,438	156,439,786	162,790,314	169,475,266	181,431,447
강서구	149,647,592	161,842,141	169,435,742	177,181,831	191,341,162
구로구	139,426,182	153,103,920	157,610,693	163,827,569	176,085,411
금천구	108,833,728	102,676,526	107,978,844	114,241,597	123,017,501
영등포구	87,592,421	104,008,384	104,246,495	114,409,149	121,540,765
동작구	117,298,065	123,319,119	131,402,976	139,022,065	148,544,846
관악구	150,220,013	165,418,429	170,823,356	177,947,842	190,528,119
서초구	80,454,389	87,485,734	91,506,358	94,446,484	98,774,454
강남구	100,396,884	88,145,673	99,494,463	104,132,508	107,580,597
송파구	125,866,720	126,408,634	129,412,690	133,584,247	140,563,504
강동구	126,597,324	132,561,569	142,523,274	150,177,322	160,479,192
합계	3,048,382,506	3,227,830,571	3,400,678,099	3,567,489,104	3,806,572,812
표준편차	33,645,017	36,386,365	37,693,205	37,981,618	41,357,351
평균	121,935,300	129,113,223	136,027,124	142,699,564	152,262,912
변이계수	0.276	0.282	0.277	0.266	0.272
지니계수	0.122	0.132	0.128	0.133	0.133

6) 혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력지수 25%) 기준 배분 방식

혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력지수 25%) 기준 배분 방식을 통한 분석 결과 변이계수는 0.253~0.262로 분석되었고, 지니계수는 0.099~0.118로 나타났다.

[표 5-35] 조정교부금 포함 혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력지수 25%) 기준 배분 방식

(단위: 천 원)

자치구	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
종로구	58,433,284	80,301,801	83,129,430	86,669,910	92,159,645
중구	43,948,868	47,293,377	49,133,551	62,714,903	65,014,604
용산구	81,792,312	85,309,585	89,152,846	92,486,247	97,841,609
성동구	110,842,674	113,515,551	118,387,306	119,408,474	127,569,568
광진구	121,341,627	134,375,205	143,695,852	149,896,986	160,283,926
동대문구	122,494,077	127,441,947	138,661,812	144,194,809	153,616,606
종랑구	145,218,620	142,840,792	155,548,556	163,985,775	174,693,410
성북구	156,412,472	168,333,272	179,224,762	185,425,420	197,852,511
강북구	134,583,841	135,483,661	148,793,298	155,382,840	166,447,801
도봉구	129,048,551	137,077,800	150,180,864	157,968,181	170,136,929
노원구	186,544,498	206,969,258	219,632,934	230,772,495	245,834,841
은평구	158,996,434	153,297,383	166,174,959	172,842,183	185,563,220
서대문구	121,108,032	124,660,312	135,131,292	140,963,392	151,450,128
마포구	118,259,487	115,393,545	121,299,302	127,429,769	136,604,553
양천구	137,417,075	153,637,941	161,396,114	168,060,179	179,710,588
강서구	150,818,709	162,958,316	170,936,612	179,482,020	193,795,011
구로구	137,527,793	148,895,986	155,481,015	161,949,255	173,860,859
금천구	103,508,427	96,364,433	104,280,630	110,417,186	118,831,922
영등포구	90,980,908	106,990,680	107,221,047	117,159,391	124,644,066
동작구	115,873,636	121,083,058	130,415,562	137,996,192	147,271,230
관악구	149,597,373	163,164,889	169,978,091	177,239,711	189,493,043
서초구	89,206,847	97,556,541	98,565,552	102,494,908	107,585,249
강남구	123,386,825	133,046,864	122,871,713	128,578,873	134,719,066
송파구	133,796,852	138,879,592	138,363,821	143,375,826	151,160,302
강동구	127,243,282	132,958,782	143,021,177	150,594,181	160,432,126
합계	3,048,382,504	3,227,830,571	3,400,678,098	3,567,489,106	3,806,572,813
표준편차	31,630,586	32,914,287	35,673,895	36,161,561	39,095,500
평균	121,935,300	129,113,223	136,027,124	142,699,564	152,262,913
변이계수	0.259	0.255	0.262	0.253	0.257
지니계수	0.101	0.099	0.112	0.118	0.118

7) 분석 종합

변이계수 분석을 종합한 결과 조정교부금을 고려할 경우 현재의 균등배분 방식이 재원조정 효과가 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 재정력지수만을 고려할 경우 조정 효과가 많이 감소한다고 볼 수 있다. 이는 재산세 공동과세를 인구와 재정력에 따라 차등배분할 경우 재정적 손실을 보는 기여자치구와 현재 인구수(측정단위)와 기준재정수요충족도(재정력)에 따라 배분되는 조정교부금의 불균부단체 또는 상대적으로 조정교부금 배분액이 적은 자치구들이 서로 중복되는 현상이 발생하게 되어 이들 자치구의 재정여건이 급속히 악화하면서 오히려 불균형이 심화하는 현상이 나타나기 때문으로 풀이된다.

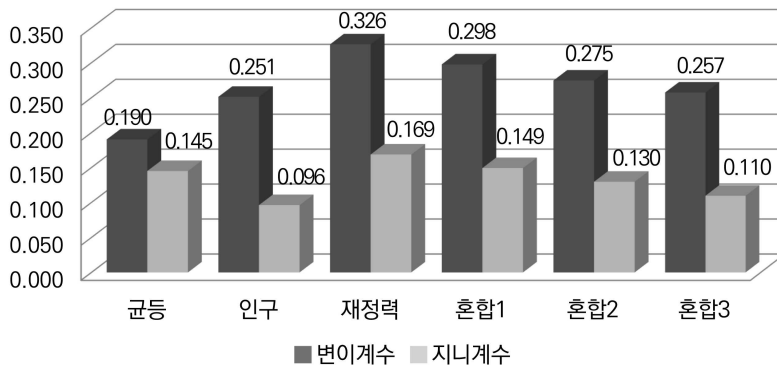
[표 5-36] 변이계수 분석 종합

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	평균
균등배분 방식	0.185	0.188	0.195	0.190	0.194	0.190
인구	0.252	0.252	0.254	0.248	0.250	0.251
재정력지수	0.331	0.348	0.324	0.310	0.320	0.326
혼합Ⅰ(인구 25% + 재정력지수 75%)	0.300	0.312	0.298	0.285	0.293	0.298
혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력지수 50%)	0.276	0.282	0.277	0.266	0.272	0.275
혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력지수 25%)	0.259	0.255	0.262	0.253	0.257	0.257

지니계수 분석 결과 ‘인구’, ‘혼합Ⅲ’ 방식의 배분이 조정 효과가 큰 것으로 나타나고 있으나 배분 방식 간 차이가 크지 않은 것으로 나타나고 있다.

[표 5-37] 지니계수 분석 종합

구분	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	평균
균등배분 방식	0.137	0.141	0.145	0.151	0.151	0.145
인구	0.086	0.091	0.097	0.103	0.104	0.096
재정력지수	0.169	0.182	0.165	0.163	0.164	0.169
혼합Ⅰ(인구 25% + 재정력지수 75%)	0.145	0.157	0.147	0.148	0.149	0.149
혼합Ⅱ(인구 50% + 재정력지수 50%)	0.122	0.132	0.128	0.133	0.133	0.130
혼합Ⅲ(인구 75% + 재정력지수 25%)	0.101	0.099	0.112	0.118	0.118	0.110



[그림 5-4] 변이계수 · 지니계수 비교분석

7_배분 효과 분석 및 연동 효과 분석 소결

1) 재산세 공동과세제도 측면에서는 인구와 재정력을 고려한 차등배분이 바람직

변이계수 분석 결과 인구(25%)와 재정력지수(75%)를 반영한 혼합방식이 재정조정 효과가 가장 큰 것으로 나타났으며, 지니계수의 경우 0~0.2 사이는 양호한 것으로 평가되므로 균등배분을 제외하고 배분 방식 간 큰 차이는 없다고 볼 수 있다.

자치구 간 격차가 발생할 수 있는 대표적 요인으로 인구와 재정력지수를 고려할 수 있으며, 구체적인 적용 비율의 경우보다 정교한 작업을 통해 산출할 수 있을 것이다.

2) 조정교부금과의 연동 효과 분석에서는 현재의 균등배분 방식이 바람직

조정교부금을 고려할 시에는 인구와 재정력을 고려한 차등배분 방식이 오히려 자치구 재정조정 기능을 저해하는 것으로 나타나고 있다. 이는 위에서도 지적한 바와 같이 동일기준이 중복으로 적용됨으로써 자치구 간 재정 형평성을 오히려 악화시키는 오류가 발생할 수 있으므로 서울시의 재정조정제도를 종합적으로 고려하면 현행 균등배분 방식의 유지가 바람직하다고 판단된다.¹²⁾

¹²⁾ 조정교부금 산정 시 이미 인구수(측정단위)와 재정력(기준재정수요충족도)이 반영되기 때문에 재산세 공동과세 배분 시 동일기준을 적용할 경우 조정교부금 배분에 불이익을 당한, 재정여건이 양호한 자치구들이 이중 피해를 보게 될 수 있다. 이 경우 재정여건의 역전현상이 일어나면서 재정 불균형이 심화하는 현상을 초래할 수 있다.

06

시비보조금

- 1_시비보조금 개요
- 2_서울시 자치구 시비보조사업 현황 및 문제점
- 3_시비보조금 산정 영향 요인 분석 및 보조율 분석
- 4_소결

06 | 시비보조금

1_시비보조금 개요

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

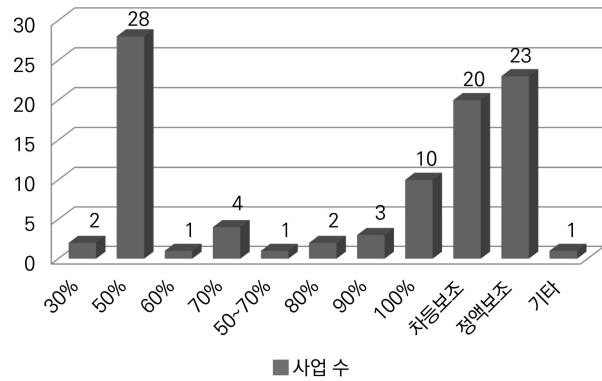
보조금은 정률보조, 정액보조, 차등보조로 구분할 수 있는데, 정률보조는 복지, 문화, 체육시설 운영비 등 자치구의 재정력과 연관시킬 필요가 적은 사업을 대상으로 하며 50%씩 서울시와 자치구가 각각 부담하는 것이라 할 수 있다.

정액보조는 단위당 단가 적용이 필요한 사업, 자치구 공동사업이나 시비와 구비 부담비를 산정이 곤란한 사업, 재정여건과 무관하게 정액지원이 효과적인 사업을 대상으로 한다(한국지방재정학회, 2014).

차등보조는 지역균형발전과 관련된 사업을 대상으로 하는데, 지방보조금 관리조례 제8조에서는 시장이 필요하다고 인정되는 지방보조사업에 대해서는 해당 자치구의 재정사정 등을 고려하여 차등보조율을 적용할 수 있도록 규정하고 있다. 차등보조율과 적용대상이 되는 자치구의 범위 및 적용 기준 등은 규칙으로 정하고 있다.

[표 6-1] 시비보조사업 보조율 현황

보조율	사업 수	비율
30%	2	2.1
50%	28	29.5
60%	1	1.1
70%	4	4.2
50~70%	1	1.1
80%	2	2.1
90%	3	3.2
100%	10	10.5
차등보조	20	21.1
정액보조	23	24.2
기타	1	1.0



자료: 서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙 [별표 1], '보조금 지급대상사업의 범위와 시비보조율' 재구성

2_서울시 자치구 시비보조사업 현황 및 문제점

1) 서울시 시비보조금 현황

2015년 기준 서울시 시비보조사업 총액은 약 2조 원이 넘는 규모로 나타나고 있다. 이러한 시비보조는 자치구의 실정에 따라 규모가 다르게 나타나고 있음을 알 수 있는데, 가장 많이 보조된 자치구는 노원구와 강서구가 약 1,370억 원, 은평구가 1,147억 원을 기록하고 있다. 강서구의 경우 복합문화센터와 장애인 체육시설 운영 등으로 인해 보조금이 증가한 것으로 나타났다.

[표 6-2] 자치구별 시비보조금 현황

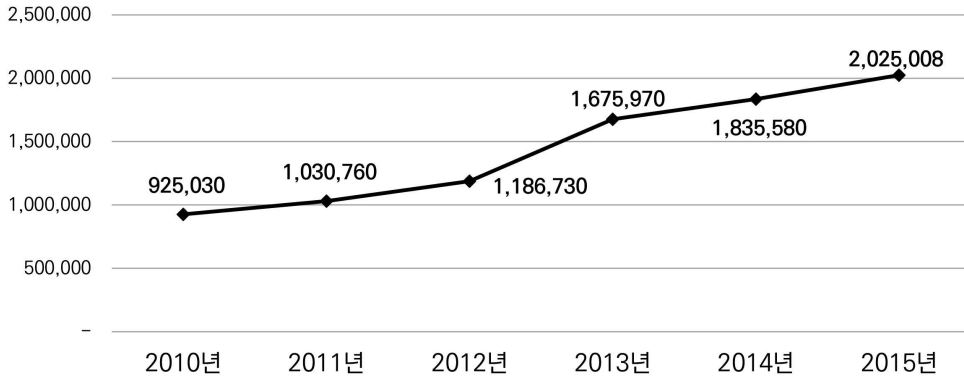
(단위: 백만 원)

구분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
종로구	16,943	16,847	20,187	31,456	29,669	34,576
중구	19,109	21,222	18,929	27,160	29,528	38,173
용산구	22,392	21,953	26,514	40,012	42,060	44,351
성동구	32,513	30,820	32,650	41,589	58,426	65,820
광진구	34,109	32,882	39,029	57,032	62,222	66,415
동대문구	32,449	38,793	45,341	67,301	69,094	78,403
종량구	47,604	54,268	59,909	78,910	84,981	95,038
성북구	46,724	50,162	58,861	81,587	89,422	97,485
강북구	42,573	45,053	51,325	70,763	77,511	79,947
도봉구	36,446	41,947	48,939	66,270	58,583	62,429
노원구	67,287	73,926	86,408	118,809	125,246	137,967
은평구	42,163	55,799	71,209	91,462	98,687	114,709
서대문구	34,205	34,500	38,084	54,281	56,691	63,159
마포구	31,927	34,039	37,085	50,762	72,382	75,553
양천구	46,197	49,976	59,155	79,686	85,735	95,035
강서구	66,175	68,622	76,912	115,492	120,688	137,463
구로구	40,041	47,221	56,229	82,920	89,442	97,212
금천구	35,264	35,433	38,020	48,415	49,451	52,502
영등포구	29,294	33,325	39,153	62,637	70,354	71,850
동작구	35,494	36,282	41,810	62,837	71,072	80,751
관악구	47,973	51,406	57,339	67,192	74,453	80,575
서초구	20,893	25,054	27,141	46,319	56,898	64,281
강남구	27,856	43,417	50,874	70,437	83,522	92,665
송파구	39,564	49,108	55,584	87,028	98,364	107,318
강동구	29,835	38,705	50,043	75,613	81,098	91,331
합계	925,030	1,030,760	1,186,730	1,675,970	1,835,580	2,025,008

자료: 서울통계(<http://stat.seoul.go.kr/jsp3/>), 연도별 일반회계 세입결산

전체 추이를 2010년부터 2015년까지 살펴보면 전반적인 규모가 지속해서 상승하고 있음을 알 수 있다.

(단위: 백만 원)



[그림 6-1] 서울시 시비보조금 전체 규모 추이

이러한 시비보조금의 전체적인 규모 증가의 원인은 보조사업의 특징 때문이라고 할 수 있다. 복지 수요의 지속적 증가에 따른 지출증가로 인해 나타나는 현상이라고 판단되며, 시비보조사업 대부분이 사회복지 분야에 편중되어 있으므로 복지 수요가 많은 지역에서 시비보조금의 규모가 크다고 할 수 있다.

2) 분야별 보조금 지출 현황

보조사업의 분야별 비중의 경우 최근 몇 년간 상당한 변화를 나타내고 있다.

[표 6-3] 시비보조금의 분야별 분포 및 추이

(단위: 십억 원)

구분	사회 복지	교육	보건	문화 관광	농림 해양 수산	산업 중소기업	환경 보호	국토 및 지역 개발	수송 및 교통	공공 질서 및 안전	일반 공공 행정
2008년	322	6	22	61	1	2	54	108	119	0	143
2009년	335	7	64	40	1	11	38	231	118	2	28
2010년	321	7	21	46	1	9	36	180	74	2	7
2011년	346	0	20	21	1	5	27	38	43	0	9
2012년	470	1	30	38	4	3	12	58	55	1	9

출처: 한국지방재정학회, 2006, 「서울시 재정확충 및 자치구와의 상생발전을 위한 재정관리 방안」

지속적인 사회복지 수요의 증가에 따라 2008년의 40% 수준에서 2012년에는 70%까지 시비보조금이 증가하였음을 알 수 있다. 국토 및 지역개발의 경우 2009년과 20019년에 높은 비중을 차지하였다가 점차 줄어드는 추세다. 일반공공행정 분야의 지출 역시 상당히 감소하였다.



[그림 6-2] 시비보조금의 분야별 분포 및 추이

3) 차등보조율의 적정성

서울시 시비보조사업에서 차등보조율의 적용 기준은 ‘서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙’ 제3조13)에 명시되어 있다. 여기에서는 보조사업의 성격과 내용에 따라 다양한 비율로 30~100%까지 기준보조율을 보인다.

13) 제3조(차등보조율의 적용 기준) 조례 제9조에 따라 적용되는 자치구의 차등보조율 범위 및 기준은 별표 2와 같다(개정 2010.01.14).

[표 6-4] 시비보조금 차등보조를 적용 기준

구분	적용 기준			
	재 정 력	보 조 율	40 ~ 50% 미만	50 ~ 70% 미만 70 ~ 100% 미만 100% 이상
보 조 율	70% 이내	60% 이내	50% 이내	필요시 30% 이내

출처: 서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙 [별표 2], '차등보조율의 적용기준'

그러나 이러한 보조율의 경우 자치구의 재정여건 등을 충분히 고려하여 적용되고 있는가에 대해서는 의문이 남아있다고 할 수 있다. 지속해서 악화하고 있는 자치구의 재정여건과 더불어 각각의 자치구별 재정수요 및 보조사업에 대한 수요가 제대로 반영되어 있는가에 대한 검토가 필요하다고 할 것이다. 보조사업의 경우 매칭사업으로서 수요 및 적용대상에 대한 면밀한 적용이 수반되어야 보조금 운용의 효율성을 담보할 수 있기 때문이다.

3_시비보조금 산정 영향 요인 분석 및 보조율 분석

본 분석의 경우 시비보조금의 약 70%에 달하는 사회복지 분야의 4대 주요 복지사업으로 분석범위를 정하여 시비보조금의 영향요인이 어떻게 작용하는가를 분석하고자 한다. 이를 통해 도출된 회귀모형으로 보조율을 추정해 보고 재원조정 효과를 통해 시비보조금의 합리적 재원 배분을 위한 기준을 어떻게 마련할 것인가를 탐색해 보고자 한다.

1) 분석대상 · 방법 및 영향변수

주요 분석대상 및 영향변수는 다음과 같다.

- 분석자료: 서울시 자치구 4대 복지 분야(기초연금, 장애인연금, 영유아보육료, 국민기초생활보장) 보조사업의 시비보조금 현황(2009~2014)
- 분석범위: 서울시 25개 자치구
- 영향변수: 재정력지수, 분야별 복지 수요(고령자 수, 장애인 수, 영유아 수, 국민기초생

활수급자 수)

- t-1 연도의 독립변수 활용

· 분석방법: Pooled OLS 분석을 통한 영향요인 분석

[표 6-5] 변수설명

구분	변수	측정방법	출처
종속변수	5대 사회복지 분야 시비보조금	-	행정자치부 내부자료
독립변수	재정력지수	기준재정수요액/ 기준재정수입액×100	지방재정365, 통계청 통계포털
	고령자 수	65세 이상 인구수	통계청 통계포털
	영유아 수	5세 이하 인구수	통계청 통계포털
	등록장애인 수	-	통계청 통계포털
	기초생활수급자 수	-	통계청 통계포털

앞에서 나열된 독립변수를 이용하여 1단계에서는 현재 적용되고 있는 재정력지수의 영향 정도를 파악하고 2단계에서는 재정력지수와 분야별 복지수요자 수를 적용한 모형을 통해 분석하고자 한다. 이러한 변수들을 이용한 함수식과 추정모형은 다음과 같다.

사회복지보조금 = f (재정력지수, 분야별 복지 수요)

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 X_{1t-1} + \epsilon_{-1} \dots \dots \dots \text{식(1)}$$

$$Y_{it} = \gamma_0 + \gamma_1 X_{1it-1} + \gamma_2 X_{2it-1} + \epsilon_{-1} \dots \dots \dots \text{식(2)}$$

Y_{it} : 종속변수(분야별 시비보조금), i : 자치단체, β_0, γ_0 : 상수항, X_{it-1} : 설명변수, ϵ_{it-1} : 잔차

식(1)과 식(2)의 종속변수 Y_{it} 는 5대 사회복지 분야별 시비보조금액으로 같고, 식(1)에서의 설명변수 X_1 은 현재의 차등보조를 적용 기준인 재정력지수이다. 식(2)에서의 설명변수

x_1 , x_2 는 각각 재정력지수와 분야별 복지 수요를 의미한다. 이러한 모형을 통해 각각의 변수들이 시비보조금에 대해 어떻게, 얼마나 영향을 미치는가를 살펴봄으로써 보조율 기준변수로서 적합성 여부 등을 검증하였다.

2) 사회복지 분야 시비보조금의 영향요인 분석

(1) 1단계: 현재 차등보조율 적용 기준 변수(재정력지수)를 통한 분석

먼저 현행 서울특별시 보조금 관리조례 시행규칙에 규정된 차등보조율 적용 기준인 재정력지수를 활용한 단일 회귀분석을 한 결과는 다음과 같다.

[표 6-6] 현행 차등보조율 적용 기준 변수(재정력지수)를 통한 회귀분석 결과

구분	1. 기초연금	2. 장애인연금	3. 영유아보육료	4. 국민기초생활보장
재정력 지수	-15.26522*** (-3.45)	-9.558259*** (-3.61)	-99.3481*** (-6.6)	-44.81881*** (-4.12)
상수	5209.332*** (15.27)	1692.516*** (8.8)	18592.47*** (16.02)	10060.43*** (12.27)
adj R^2	0.0682	0.1081	0.2222	0.1143

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

현재 시비보조금에서의 차등보조율 적용 기준인 ‘재정력지수’는 모두 부(-)의 방향으로 유의미한 영향을 주고 있는 것으로 분석되었다. 그러나 결정계수(adj R^2) 값의 경우 상당히 낮은 값으로 나타나고 있다.

재정력지수는 유의미한 영향요인으로 차등보조율 적용이 가능하다고 볼 수 있으나, 주요 사회복지 분야의 시비보조금을 결정하는 영향요인으로는 그 설명력이 부족하다고 판단되어 다른 설명변수의 탐색을 통한 추가 분석이 요구된다.

(2) 재정력지수와 복지 수요변수를 적용한 분석

2단계로 복지 수요를 재정력지수와 함께 적용하여 영역별로 회귀분석을 시행하였다. 분석 결과는 다음과 같다.

[표 6-7] 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.

직접적인 복지대상자를 포함하는 복지 수요변수를 통한 분석에서는 복지 수요변수가 모든 영역에서 유의미한 정(+)의 영향을 보이는 것으로 나타나고 있으며, 재정력지수의 경우 영유아보육료와 국민기초생활보장 영역에서 유의성을 가지는 것을 알 수 있다.

전반적인 결정계수 값(adj R^2)이 0.5 이상으로 나타나 복지 수요변수를 추가함으로써 설명력이 상당히 향상되고 있다. 따라서 더 나은 설명력을 갖는 본 회귀모형을 통해 보조율 추정이 가능할 것으로 판단된다.

3) 회귀분석을 통한 사회복지 분야 시비보조금 보조율 추정

앞에서 제시된 복지 수요변수를 적용한 회귀모형을 토대로 최근 기간별 보조율을 추정하여 분석하였다. 실제보조율보다 추정보조율이 높은 경우는 실제보조금이 과소 지급된 상태로 볼 수 있으며, 추정보조율이 낮은 경우는 보조금이 과다하게 지급된 것으로 해석할 수 있다. 주요 분석결과는 다음과 같다.

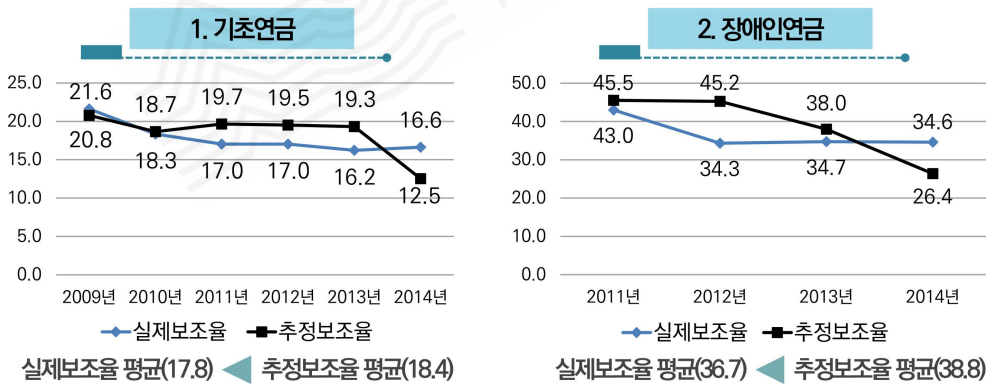
(1) 기초연금과 장애인연금 분야의 보조율 추정

기초연금과 장애인연금의 경우 재정력과 복지 수요변수 모두 모형을 통한 보조율 추정에서 평균 추정보조율이 높은 것으로 나타났다. 이는 최근 수년간 평균적인 실제보조금이 복지 수요를 정확히 반영하지 못한다고 볼 수 있을 것이다. 다만, 2014년 이후에는 실제 보조율이 추정보조율을 앞서 나가고 있다.

[표 6-8] 기초연금·장애인연금 보조율 추정

(단위: %)

1. 기초연금			2. 장애인연금		
연도	실제보조율	추정보조율	연도	실제보조율	추정보조율
2009년	21.6	20.8	2011년	43.0	45.5
2010년	18.3	18.7	2012년	34.3	45.2
2011년	17.0	19.7	2013년	34.7	38.0
2012년	17.0	19.5	2014년	34.6	26.4
2013년	16.2	19.3	평균	36.7	38.8
2014년	16.6	12.5			
평균	17.8	18.4			



[그림 6-3] 기초연금·장애인연금 보조율 추정

(2) 영유아보육료와 국민기초생활보장 분야의 보조율 추정

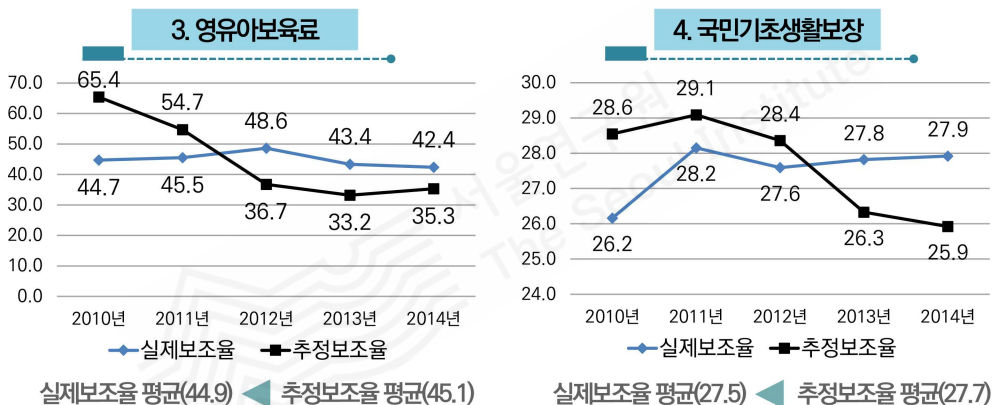
영유아보육료와 국민기초생활보장의 경우 평균 추정보조율이 다소 높게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 2012~2013년을 기점으로 실제보조율이 추정보조율보다 높게

나타나고 있다. 즉, 최근 연도 들어 추정보조율이 감소하는 경향을 보여 서울시의 시비보조율이 다소 과다한 것으로 풀이된다.

[표 6-9] 영유아보육료 · 국민기초생활보장 보조율 추정

(단위: %)

3. 영유아보육료			4. 국민기초생활보장		
연도	실제보조율	추정보조율	연도	실제보조율	추정보조율
2010년	44.7	65.4	2010년	26.2	28.6
2011년	45.5	54.7	2011년	28.2	29.1
2012년	48.6	36.7	2012년	27.6	28.4
2013년	43.4	33.2	2013년	27.8	26.3
2014년	42.4	35.3	2014년	27.9	25.9
평균	44.9	45.1	평균	27.5	27.7



[그림 6-4] 영유아보육료 · 국민기초생활보장 분야 보조율 추정

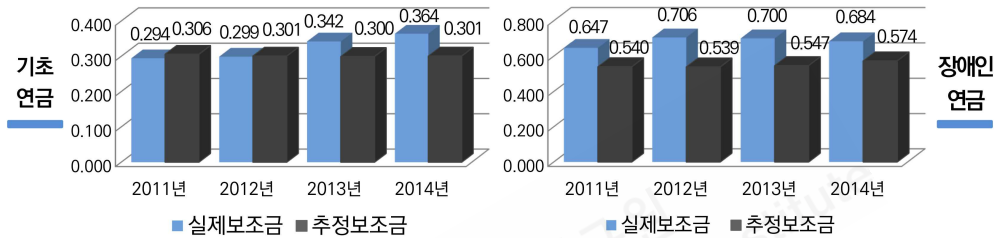
3) 변이계수를 통한 시비보조금의 재원조정 효과 분석

복지 수요변수를 활용한 회귀모형에서 추정된 회귀 값을 기준으로 하여 배분한 결과를 분석한 것이다. 본 모델을 통한 추정값으로 배분할 경우와 실제 지급된 보조금과의 변이 계수 차이를 살펴봄으로써 해당 모형의 재원배분 효과가 어느 정도로 나타나는가를 분석 해보고자 한다. 주요 분석결과는 다음과 같다.

[표 6-10] 기초연금 · 장애인연금 분야 변이계수 비교분석

(단위: %)

1. 기초연금			2. 장애인연금		
연도	실제보조금 변이계수	추정보조금 변이계수	연도	실제보조금 변이계수	추정보조금 변이계수
2011년	0.294	0.306	2011년	0.647	0.540
2012년	0.299	0.301	2012년	0.706	0.539
2013년	0.342	0.300	2013년	0.700	0.547
2014년	0.364	0.301	2014년	0.684	0.574

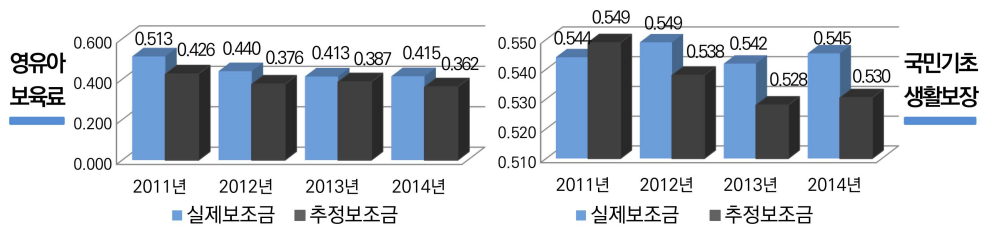


[그림 6-5] 기초연금 · 장애인연금 분야 변이계수 비교분석

[표 6-11] 영유아보육료 · 장애인연금 분야 변이계수 비교분석

(단위: %)

3. 영유아보육료			4. 국민기초생활보장		
연도	실제보조금 변이계수	추정보조금 변이계수	연도	실제보조금 변이계수	추정보조금 변이계수
2011년	0.513	0.426	2011년	0.544	0.549
2012년	0.440	0.376	2012년	0.549	0.538
2013년	0.413	0.387	2013년	0.542	0.528
2014년	0.415	0.362	2014년	0.545	0.530



[그림 6-6] 영유아보육료 · 장애인연금 분야 변이계수 비교분석

4대 복지영역 모두에서 추정보조금 배분을 통한 변이계수 값이 대부분 낮게 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 즉, 복지 수요변수를 통한 보조금 산정액의 배분이 자치구 간 재원조정의 효과를 발생시킨다고 할 수 있을 것이다. 재정력과 실질적인 복지 수요를 반영한 보조사업 추진을 통해 보조금의 효율적 사용과 자치구 간 재원조정의 효과를 기대할 수 있을 것으로 예상된다.

4) 재정력과 복지 수요를 고려한 시비보조금의 분포 분석

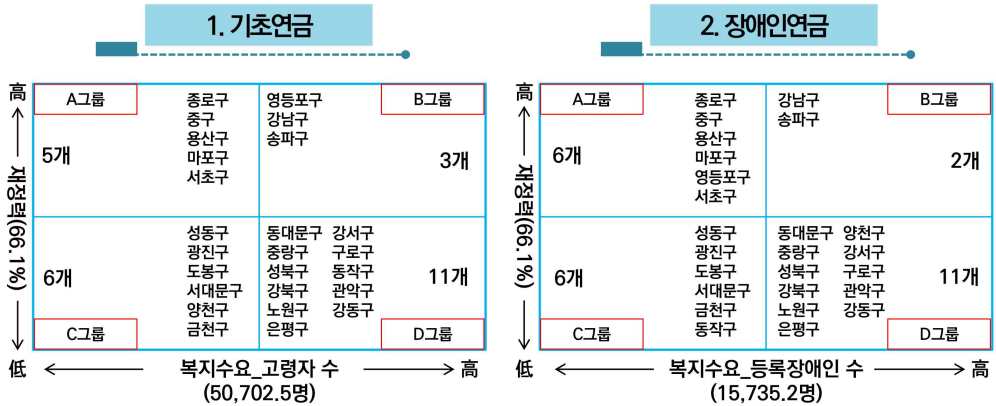
시비보조금 산정의 주요 기준이라 할 수 있는 재정력지수와 복지 수요변수를 통해 4개의 그룹으로 구분하여 시비보조금 지급 및 배분과 관련한 자치구의 유형을 분석하고자 한다. 이를 통해 재원이 감소하는 자치구와 증가가 예상되는 자치구의 분포를 파악할 수 있다.

일단 A, B, C, D 그룹으로 구분하고자 한다. A그룹의 경우 재정력지수가 높지만, 복지 수요가 낮은 영역으로 재원의 감소가 예상되는 영역이라 할 수 있다. B그룹은 두 변수 모두 높은 영역으로 지속해서 재원이 유지될 수 있는 영역이다. C그룹의 경우 재정력과 복지 수요 모두 낮은 곳으로서 복지 수요가 증가하게 되면 향후 재정에 부정적 영향을 받을 수 있는 그룹으로 평가할 수 있다. D그룹은 본 연구의 모형에 따라서는 복지 수요가 높으므로 향후 재원의 증가를 예상할 수 있는 그룹이라 할 수 있다. 분석결과는 다음과 같다.

(1) 분포 분석결과

기초연금 영역의 경우 재정력이 낮은 자치구 11개가 분포되어 있다. 평균점을 기준으로 우하향으로 집중된 분포를 나타내고 있다. 이는 고령자의 증가 추세를 반영하는 분포라고 할 수 있으며, 재정여건이 상대적으로 양호한 종로구, 중구, 용산구를 포함하는 5개 자치구의 재원감소가 예상된다.

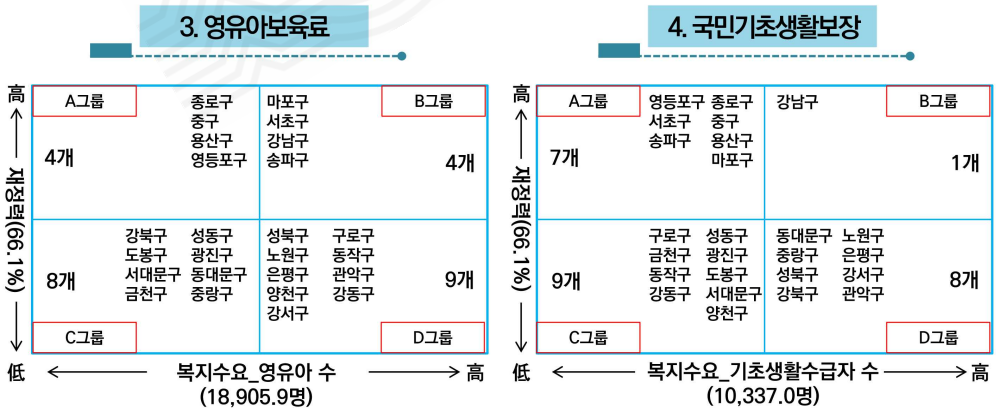
장애인연금의 경우 대부분 평균을 중심으로 분포하는 형태를 나타내고 있다. 강서구와 노원구의 경우 장애인연금 관련 보조금의 증가가 예상되며, 중구, 종로구, 용산구, 서초구 등의 재원감소가 예상된다.



[그림 6-기] 기초연금 · 장애인연금 분야 시비보조금 분포

영유아보육료 영역의 경우 대부분 평균점을 중심으로 집중분포되어 있다. 기여자치구로서 A그룹은 4개이고 수혜자치구는 D그룹으로 9개의 자치구가 해당한다.

국민기초생활보장의 경우 다른 영역에 비해 평균점에 대한 밀집도가 높다고 볼 수 있다. 다른 영역과 유사하게 그룹이 구성되고 있음을 알 수 있다. 여기에서는 A그룹의 수가 7개로 다른 복지영역에 비해 상대적으로 많은 자치구가 분포하고 있다.



[그림 6-8] 영유아보육료 · 국민기초생활보장 분야 시비보조금 분포

(2) 분포 분석 소결

재정력과 복지 수요를 고려하여 4대 복지영역의 분포를 비교해 보면, 기본적으로 재정력 분포에 의존하는 부분이 변하지 않기 때문에 4개 영역에서 유사하게 그룹 내 자치구가 구성되고 있는 것을 알 수 있다. 이는 전반적으로 주거지역 및 상업지역으로 구분된 자치구의 특성을 반영하여 나타난다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 복지 수요 역시 인구가 많고 전반적으로 재정력이 낮은 지역에 집중되는 경향이 나타나고 있다고 본다.

[표 6-12] 재정력과 복지 수요를 고려한 시비보조금 분포 비교

A그룹				B그룹			
기초 연금	장애인 연금	영유아 보육료	국민기초 생활보장	기초 연금	장애인 연금	영유아 보육료	국민기초 생활보장
종로구	종로구	종로구	종로구	영등포구	강남구	마포구	강남구
중구	중구	중구	중구	강남구	송파구	서초구	
용산구	용산구	용산구	용산구	송파구		강남구	
마포구	마포구	영등포구	마포구			송파구	
서초구	영등포구		영등포구				
	서초구		서초구				
			송파구				
중복자치구: 종로, 중, 용산				중복자치구: 강남			

C그룹				D그룹			
기초 연금	장애인 연금	영유아 보육료	국민기초 생활보장	기초 연금	기초 연금	장애인 연금	영유아 보육료
성동구	성동구	성동구	성동구	동대문구	동대문구	성북구	동대문구
광진구	광진구	광진구	광진구	종랑구	종랑구	노원구	종랑구
도봉구	도봉구	동대문구	도봉구	성북구	성북구	은평구	성북구
서대문구	서대문구	종랑구	서대문구	강북구	강북구	양천구	강북구
양천구	금천구	강북구	양천구	노원구	노원구	강서구	노원구
금천구	동작구	도봉구	구로구	은평구	은평구	구로구	은평구
		서대문구	금천구	강서구	양천구	동작구	강서구
		금천구	동작구	구로구	강서구	관악구	관악구
			강동구	동작구	구로구	강동구	
				관악구	관악구		
				강동구	강동구		
중복자치구: 성동, 광진, 도봉, 서대문, 금천				중복자치구: 성북, 노원, 은평, 강서, 관악			

기여자치구로는 A그룹의 종로구, 중구, 용산구, 마포구, 영등포구, 서초구 등이 주로 분포하고 있으며, 수혜자치구는 복지 수요가 높은 D그룹의 성북구, 노원구, 은평구, 강서구, 관

약구 등이 해당한다. 이러한 재정력과 복지 수요의 분포 구조를 고려한 자원 배분을 통해 효율적인 시비보조금의 배분을 추진한다면 더 나은 자원조정 효과를 기대할 수 있을 것이다.

4_소결

시비보조사업의 경우 약 70%가 사회복지 분야에 적용되고 있다. 이에 해당 영역에 대한 보조금의 지급에서 현행 차등보조 기준인 재정력과 더불어 복지 수요를 적용하여 보조금을 산출할 필요가 있다. 이는 자원 활용의 효율성뿐 아니라 배분의 형평성을 보다 높일 수 있는 지표라고 판단된다.

지역별로 복지 수요를 정확히 파악하여 조사한 결과를 토대로 보조금 배분기준으로 활용하고 이후에 추가로 기타 경제적 요인 등을 고려한 모형을 수립하여 시비보조금을 추정한다면 더 정확하고 합리적인 보조금액을 산출할 수 있을 것이다. 다만, 이 경우 보조금 산정방식이 복잡해지는 단점도 발생할 수 있으므로 변수 선정에 있어 정확성과 단순성을 모두 고려해야 할 것이다.

07

시세징수교부금

- 1_시세징수교부금 개요
- 2_시세징수교부금 현황 및 문제점
- 3_시세징수교부금 배분 효과 분석
- 4_시세징수금의 효율적 운영을 위한 시세징수사무소 설치

07 | 시세징수교부금

1_시세징수교부금 개요

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

교부방법은 각 자치구에서 징수하고 납입한 시세징수액의 3%를 징수교부금으로 산정한 후 징수금액과 징수건수를 각각 50%씩 적용하여 그 산출액을 자치구 세입금계좌로 입금하게 된다. 이 경우 시에서 직접 징수하는 지방소비세, 담배소비세, 주행분 자동차세, 38세금징수와 징수액 등과 특별시분 재산세 및 재산세 등에 병기되는 지방교육세는 제외하게 된다.

본 제도는 시 세입증대를 위해 자치구에 위임되고 있는 시세징수율을 높일 수 있고, 누락세원 발굴 등을 극대화함으로써 안정적인 재정운용의 효과를 기대할 수 있다.

2_시세징수교부금 현황 및 문제점

1) 시세징수교부금 현황

서울시 자치구별 징수교부금 현황을 살펴보면, 2015년 결산기준으로 3,385억 원 규모를 보인다. 자치구별로는 강남구가 506억 원으로 가장 크게 나타났고, 서초구가 224억 원, 중구가 182억 원 규모의 시세징수교부금을 받는 것으로 나타났다. 취득세, 레저세, 주민세, 지방소득세, 재산세(도시지역분), 자동차세, 지역자원시설세를 기반으로 하는 재원의 특성상 재정여건이 양호한 자치구에서 높게 나타난다고 할 수 있다.

[표 7-1] 서울시 자치구별 징수교부금 현황

(단위: 천 원)

구 분	2013년	2014년	2015년	3년 평균	점유비
계	247,552,462	273,206,436	338,572,477	286,443,792	100
종로구	10,188,667	10,856,716	12,776,500	11,273,961	3.94
중구	18,204,345	16,285,999	20,356,504	18,282,283	6.38
용산구	7,573,039	9,098,914	10,482,200	9,051,384	3.16
성동구	6,542,577	7,758,335	9,332,727	7,877,880	2.75
광진구	6,045,697	6,720,004	8,722,322	7,162,674	2.5
동대문구	6,657,610	7,511,737	8,811,903	7,660,417	2.67
종랑구	5,688,654	6,662,202	8,152,641	6,834,499	2.39
성북구	7,274,968	7,933,304	9,645,764	8,284,679	2.89
강북구	4,670,173	5,075,360	6,210,506	5,318,680	1.86
도봉구	5,085,798	5,574,762	6,963,822	5,874,794	2.05
노원구	8,065,223	8,744,410	10,572,927	9,127,520	3.19
은평구	6,761,149	7,647,906	10,000,509	8,136,521	2.84
서대문구	5,327,648	6,220,592	7,538,883	6,362,374	2.22
마포구	10,055,250	11,451,719	14,324,865	11,943,945	4.17
양천구	8,242,514	9,264,185	11,104,219	9,536,973	3.33
강서구	10,007,636	12,525,630	14,980,930	12,504,732	4.37
구로구	8,653,388	9,880,218	11,543,021	10,025,542	3.5
금천구	6,257,001	7,287,922	8,420,975	7,321,966	2.56
영등포구	15,345,900	16,235,737	20,712,536	17,431,391	6.09
동작구	6,643,631	7,107,703	8,984,372	7,578,569	2.65
관악구	7,401,166	8,055,471	10,159,496	8,538,711	2.98
서초구	19,503,246	22,044,421	25,815,523	22,454,397	7.84
강남구	32,876,965	35,825,014	50,627,639	39,776,539	13.89
송파구	16,136,602	18,327,669	21,155,116	18,539,796	6.47
강동구	8,343,615	9,110,506	11,176,577	9,543,566	3.33

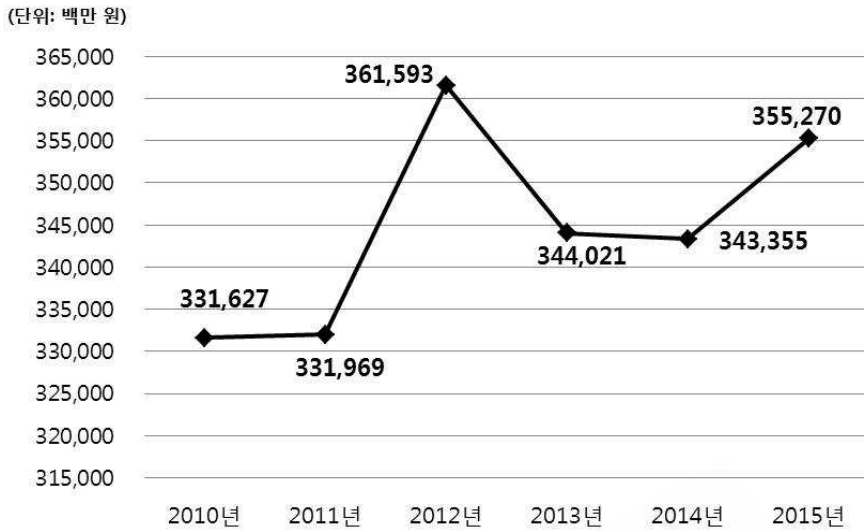
연도별 예산을 기준으로 한 전체 규모의 최근 5년간 추이를 살펴보면 2010년 3,316억 원에서 2015년에 3,553억 원으로 꾸준히 증가하고 있음을 알 수 있다.

[표 7-2] 시세징수교부금 전체 추이

(단위: 백만 원)

자치구지원	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
시세징수교부금	331,627	331,969	361,593	344,021	343,355	352,270

출처: 연도별 예산 기준(연도별 서울시 예산정보 참고)



[그림 7-1] 시세징수교부금 규모의 연도별 추이

2) 징수교부액의 편중현상

서울시의 경우 해마다 2천억 원 이상의 재원을 징수교부금을 통해 지급하고 있다. 이 가운데 강남구, 서초구, 송파구의 경우 전체 징수교부금의 상당 규모를 차지하고 있다고 할 수 있다. 최근 3년간 지급된 징수교부금 비율의 경우 27%를 웃도는 것으로 나타났다.

[표 7-3] 연도별 시세징수교부금 현황

(단위: 억 원)

구 분	2012년	2013년	2014년
시세징수교부금(A)	2,610	2,476	2,732
강남 3구 교부금(B)	722	685	761
강남구	367	329	358
서초구	199	195	220
송파구	156	161	183
비율(B/A×100)	27.7%	27.7%	27.9%

현재 징수액과 징수건수를 50%씩 반영하여 배분하고 있는 상황에서 더 이상의 조정은 무리일 수 있다는 주장도 존재한다. 시세징수교부금 역시 재산세 공동과세와 마찬가지로

기본적으로는 이러한 공공서비스의 소유 및 영역이 어디까지이냐는 점에서 그 궤를 같이 한다고 할 수 있다. 어떠한 관점을 취하는가에 따라 현재의 배분액을 보는 시각이 달라질 수 있을 것이다. 하지만 현재의 수치로 보면 강남, 서초, 송파에 집중화된 경향이 나타나고 있다고 볼 수 있다. 서울시의 전체적인 관점으로 봤을 때 재원의 또 다른 재분배를 고려해 볼 필요가 있다고 볼 수 있다.

3_시세징수교부금 배분 효과 분석

1) 분석개요

앞의 현황 부분에서 언급한 바와 같이 서울시의 전체적인 차원에서 재원의 재분배를 한번쯤 고려해 볼 수 있다는 판단하에 재정력지수를 고려한 배분 효과를 살펴보고자 한다.

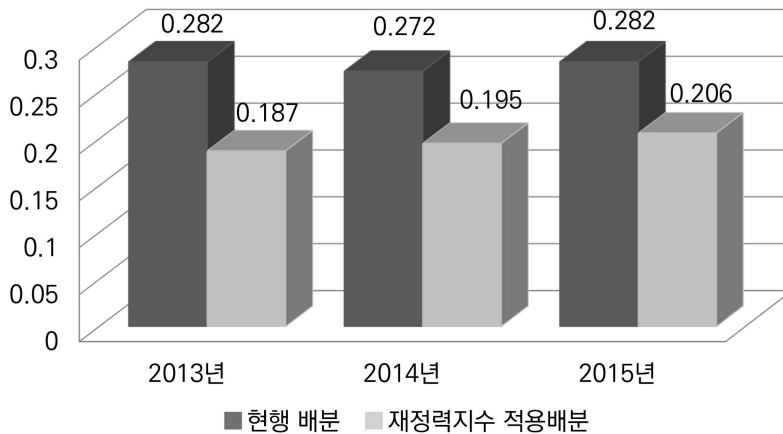
현재의 시세징수교부금의 배분 효과와 재정력지수를 고려한 배분 효과를 지니계수를 통해 비교함으로써 배분에서 개선되는 부분이 있는가를 분석하고자 한다. 자료는 2013년부터 2015년까지의 시세징수교부금 자료를 활용하였다.

2) 현행 배분과 역재정력지수를 활용한 자원조정의 비교분석

앞의 개요에서 언급한 바와 같이 시세징수교부액 총액을 자치구별 역재정력지수를 산출한 값을 적용하여 배분한 교부액과 현행 징수교부금의 효과를 비교하였다. 분석결과는 다음과 같다.

[표 7-4] 현행 배분과 역재정력지수를 통한 자원조정 효과 비교분석

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



[그림 7-2] 현행 배분과 역재정력지수를 통한 재정조정 효과 비교분석

현행 방식의 경우 지니계수는 0.272~0.282의 분포를 나타내고, 역재정력지수를 적용한 지니계수는 0.187~0.206으로 나타났다.

현행 배분 방식의 경우 과거에 단순히 징수액 점유비만을 적용하여 배분한 것에 비하면 건수를 적용했다는 점에서 자치구 간 배분을 좀 더 고려한 측면이 있다고 할 수 있다.

이에 더 나아가 자치구별 재정여건을 반영한다는 측면에서 재정력지수를 적용하여 배분하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

4_시세징수금의 효율적 운영을 위한 시세징수사무소 설치

1) 시세징수사무소 설치의 필요성

시세징수사무소를 설치하기 위한 근거로는 세무행정의 비효율성이라고 할 수 있다. 기초자치단체의 경우 자체 업무를 제대로 수행하기 어려운 상황에서 시세징수 업무를 떠안음으로써 그 업무의 가중이 높아진다고 볼 수 있다(김태호 외, 2015). 이러한 업무의 부하는 결국 주민들이 불편을 겪게 되는 등 여러 측면에서 세무행정상의 비효율을 발생시키게 된다. 이에 서울시가 직접 시세를 징수할 수 있도록 권역별로 시세징수사무소를 설치하여

운영하게 된다면 집중화 현상을 통해 업무의 효율성을 증대시키고 비효율을 제거할 수 있게 될 것으로 판단된다.

2) 시세징수사무소의 설치 근거

지방자치법에서는 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 사무위임에 관해 규정하고 있다(지방자치법 제151조~164조). 이 중에서 시세의 징수위탁은 광역자치단체별로 지역적 범위를 설정하고 해당 광역자치단체 내에 있는 기초자치단체들의 장들이 시세징수업무를 광역자치단체의 장에게 위탁하는 방식을 고려할 수 있다(지방자치법 제151조 사무의 위탁). 이 경우 본청에 총괄관리부서를 설치하여 시세징수와 관련한 전반적인 기획업무를 처리하게 되고 권역별로 3~5개의 사무소를 설치하여 지역별로 분담함으로써 주민과의 접근성을 향상하도록 한다.

3) 운영방식

사무위탁 방식을 선택하는 경우, 현재 기초자치단체의 장이 담당하는 광역자치단체의 지방세와 지방세 징수업무를 광역자치단체의 장이 처리하게 되므로, 기초자치단체의 체납징수 담당 공무원을 광역자치단체 소속 공무원으로 전출시키도록 한다.

사무소의 경우 앞에서 언급한 바와 같이 권역별 징수사무소를 설치하고 해당 인력을 자치구별로 인원을 할당하여 배분하는 방식을 활용한다.

4) 기대효과

시세업무에 대해 5개의 권역별 사무소에서 집중처리하게 됨으로써 해당 자치구에서는 기존의 시세징수 업무량이 감소하게 되어 여유 인력이 발생하게 되며, 이 인력을 부과업무 분야로 재배치하여 부과업무의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 부과업무의 효율성을 높임으로써 자체 세입의 정확한 측정 및 업무에서 발생하는 문제들을 감소시킬 수 있을 것이다. 이처럼 사무위탁 방식으로 하는 경우 자치구 인력이 서울시로 이동함으로써 인건비의

증감에는 영향을 받지 않게 된다.

이러한 시세징수사무소를 통해 자치구에 위임하여 징수하는 경우 징수에 적용되는 제반 비용을 절감할 수 있고, 체납분에 대한 징수교부금 수입이 증가할 수 있다(2014년 기준으로 체납 지방세에 대해 약 89억 원의 징수교부금 예상 가능).

전체적으로 체납의 규모를 줄여나가는 한편 징수율도 현재보다 좀 더 높일 수 있다는 측면에서 시세징수사무소의 설치를 고려해 볼 필요가 있다.



08

서울시 자치구의 합리적 재원조정 방안

- 1_재산세 공동과세의 합리적 배분
- 2_시비보조금의 합리적 배분기준 마련 및 효율적 배분
- 3_시세징수교부금의 효율적 운영 및 배분

08 | 서울시 자치구의 합리적 재원조정 방안

이상을 통해 서울시 자치구의 재원조정과 관련하여 재산세 공동과세, 시비보조금, 시세징수교부금을 축으로 배분 효과 및 주요 요인들에 대해 살펴보았다. 전체적인 경기 침체와 더불어 세수확보에 어려움이 있는 자치구들의 상황에서 더욱 합리적인 재원조정은 선결 조건이라고 할 것이다. 마중물 형식으로 일정 부분의 재원을 투입하여 기초자치단체가 자생할 수 있는 구조를 만들어 주는 것이 서울시 전체 차원에서 중요한 부분이라고 판단된다. 이제는 서울시 자치구의 재원조정을 통해 달성하고자 하는 가치가 무엇인지, 그리고 이를 위해 어떻게 재원을 합리적으로 배분할 것인가에 대한 전략적 접근이 필요한 시점이라 할 것이다.

1_재산세 공동과세의 합리적 배분

재산세 공동과세는 25개 자치구에 대한 합리적 배분이라는 측면에서 어떠한 가치를 가지고 접근하는가에 따라 제도 운용의 틀이 바뀔 수 있는 제도라고 할 수 있다. 또한, 어떠한 시각에서 보느냐에 따라 제도의 필요성, 과세율의 조정, 배분 방식의 개선 등 여러 측면에서 첨예한 논란이 있을 수 있는 제도이다.

물론 대법원의 판례를 통해 위헌의 여지는 없지만, 여전히 수혜자치구와 기여자치구 간의 보이지 않는 갈등의 벽이 존재하는 것은 사실일 것이다. 어쨌든 판결이 난 상황에서 합리적 배분에 초점을 두고 어떻게 하면 서로가 상생할 수 있는 제도적 구조를 만들어 갈 것인가 하는 부분에 중점을 둘 필요가 있다.

이에 본 연구에서 분석한 바와 같이 재산세 공동과세와 현재 교부금 형태의 조정제도로서 운용되고 있는 조정교부금제도를 종합적으로 고려하여 서울시 자치구의 재원조정 효과를 극대화할 필요가 있다고 본다. 단순히 재산세 공동과세제도라는 하나의 제도만을 기준으로 본다면 인구와 재정력지수를 적절히 고려하여 배분하는 것이 바람직하다고 할 수 있

다. 그러나 또 다른 자원조정 효과를 가져오는 조정교부금과 연동해서 보면 동일기준의 중복적용으로 인해 오히려 자치구 간 재정 형평성을 악화시키는 문제가 발생할 수 있다.

중복되는 측면들을 제거하고 서로 보완할 수 있는 제도적 기제들을 발굴하여 적용해 보는 것이 필요하다. 현행 균등배분의 개선을 위해서는 공동세 재원을 조정교부금에 통합하여 일원화하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

2_시비보조금의 합리적 배분기준 마련 및 효율적 배분

시비보조금의 경우 보조금이라는 성격상 자치구에 대응지방비로서의 부담을 주는 측면도 존재할 것이다. 하지만 한정된 재원의 효율적 활용이라는 측면에서 접근한다면 효율성과 자치구 간 자원조정이라는 두 마리의 토끼를 잡을 수 있을 것으로 기대한다.

우선은 보조사업의 수요에 부합하는 자원배분 기준을 적용할 필요가 있다. 현행 시비보조 사업은 자치구의 재정여건을 반영하고자 하는 취지에서 도입된 차등보조기준인 재정력지 수만을 고려하여 운영할 수 있지만, 더 정확한 복지 수요를 측정하여 분배지표로 적용한다면 보조금 지출의 비효율을 줄일 수 있고 이를 통해 재원의 합리적 배분을 달성할 수 있을 것이다. 추가로 기초자치단체의 경제적 요인 등을 고려한 모형을 생각해 볼 수 있으나 너무 복잡한 모형을 통해 보조금을 추정할 경우 오히려 추정의 비효율이 발생하게 되어 합리적 배분을 방해할 여지가 존재한다. 이에 변수 선정에서는 정확성과 단순성을 고려하여 최적모형을 도출할 필요가 있다.

시비보조를 과다 문제의 시정을 위해서는 더욱 정확한 산정변수의 선정과 변수 선정에서의 모호성과 불명확성을 제거하는 것이 필요하다. 이는 시비보조금의 산정방식에서도 마찬가지라고 할 것이다. 서울시의 시비보조사업에 대한 전달체계 파악과 더불어 보조율 산정 시 구체적이고 적용 가능한 지표들의 발굴 노력이 필요하다고 할 것이다.

3_시세징수교부금의 효율적 운영 및 배분

시세징수교부금은 서울시가 자치구에 시세징수과정에서 발생한 비용(인건비와 고지서 작성·송달비용 등)을 추후 보전해 주는 교부금으로 자치구 입장에서는 응징적인 성격이 강한 재원이라고 볼 수 있다. 현행 서울시는 자치구에서 징수한 시세의 징수금액과 징수건수를 각각 50%씩 반영한 교부기준을 적용하여 산출한 금액을 시세징수교부금으로 자치구에 매달 교부하고 있는데, 이 방식도 과거 징수금액만을 기준으로 배분했을 때보다는 개선된 방식이라고 할 수 있다.

시세징수교부금에서도 자치구 간 갈등 요소가 존재한다. 재정여건이 나은 자치구의 경우 징세율을 현행 3%에서 5%까지 올림으로써 세입을 늘릴 수 있는 여지를 만들고자 할 것이다. 그에 반해 전반적으로 시세징수교부금을 줄여나가고 징수교부금 축소로 발생하는 서울시 재정의 여유 자금을 재정이 열악한 자치구에 배당하는 방식으로 재정난을 해소하기 위한 재원으로 활용하고자 하는 논의도 존재한다. 이는 향후 재정여건의 변화에 따라 고려해 볼 사안이라고 판단된다. 본 연구에서 언급한 대로 시세징수교부금도 재정력지수를 적용하여 배분하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한, 시세징수교부금의 경우 효율적 운영과 배분을 위해서는 시세징수사무소의 설치를 고민해 볼 필요가 있을 것이다. 과거부터 지속해서 언급되어왔던 부분인 만큼 적극적인 검토가 필요할 것으로 본다. 서울시 체납징수액의 경우 1조 원을 넘는 현시점에서 체납규모를 줄여나가는 한편, 징수율도 높일 수 있을 것으로 판단된다. 이 역시도 효율적인 운영의 측면에서 접근하여 제도를 마련할 필요가 있을 것이다.

설문조사 결과에서 도출된 바와 같이 재산세 공동과세제도 및 기타 재원조정 제도의 운용과 관련한 공감대는 형성되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 여전히 서울시 전체 차원의 재원 배분과 관련하여 손해를 보는 자치구와 그 밖의 자치구 간 견해의 차이는 존재한다.

우선 이러한 갈등적 요소들에 대해 자치구 간 지속적인 대화와 의견 조정을 통해 합의점을 찾아가고자 하는 노력이 수반되어야 한다. 서울이라는 광역적 차원의 공동체 범위를 통한 공공서비스 제공 기준을 통해 전체적인 재원의 배분이 이루어져야 할 것이다. 재원조정제도 간의 충돌 및 효율성 저해 요인이 발생하지 않는가를 검토하여 최적화된 제도운영의 틀을 마련해야 한다.

참고문헌

- 권오성, 2006, “국고보조금 제도의 보조율체계에 관한 연구”, 『한국행정학회 춘계학술발표논문집』.
- 권오성 · 배인명 · 김성철 · 주운현 · 김길수, 2006, 「주요국 지방재정지원제도의 비교분석」, 한국행정연구원.
- 길준규 · 강주영, 2008, 「지방재정지원제도에 관한 법제연구(Ⅲ) - 독일」, 한국법제연구원.
- 김병민 · 신동면, 2015, “서울특별시 자치구의 사회복지예산 변화 영향요인에 관한 유형화: 퍼지셋 이상형 분석의 적용”, 『경희대 사회과학』, 제41권 제1호.
- 김승연, 2016, “서울시 복지재정 현황과 위기의 맥락”, 『서울경제』, 2016년 2월호.
- 김태호 · 정송이, 2015, 「지방세 체납관리 효율화 방안」, 한국지방세연구원.
- 노기현, 2014, “일본의 지방재정 동향과 지방재정건전화법에 관한 검토”, 『국가법연구』, 제10권 제1호, pp.53~71.
- 문병효, 2006, “독일의 재정조정시스템과 재정헌법의 개혁”, 『외법논집』, 제22권, pp.119~152.
- 배준식, 2015, 「사회복지 국고보조사업 보조율 산정방식 개선」, 서울연구원.
- 배준식 · 김범식 · 장재웅, 2015, 「합리적 조정교부금 산정을 위한 기준 설정 연구」, 서울특별시.
- 백승주, 2006, “현행 지방자치단체 재정조정제도의 개선에 관한 연구 - 독일의 지방자치단체 조정제도와의 비교를 중심으로”, 『공법연구』, 제35권 제1호, pp.527~554.
- 서정섭 · 조기현, 2007, 「지방재정조정제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
- 손화정 · 이희선, 2008, “서울시 재산세 공동과세 제도에 관련 확립 방안 - 공동과세율과 배분 방식의 쟁점을 중심으로”, 『지방행정연구』, 제22권 제3호, pp.155~186.
- 송상훈, 2006, “미네소타 재정 불균형 완화 프로그램”, 『지방세』, 5호, pp.143~154.
- 유태현 · 한재명, 2007, “서울시 재산세 공동과세제도의 도입경과와 효과분석”, 『지방행정연구』, 제21권 제4호, pp.115~150.
- 윤현석 · 성승제, 2008, 「지방재정지원제도에 관한 법제연구(V) - 미국」, 한국법제연구원.
- 이철수, 2009, “지방재정조정제도의 개선방안에 관한 연구 - 서울특별시 조정교부금제도를 중심으로”, 동국대학교 박사학위논문.
- 장근호, 2011, 「주요국의 조세제도 - 미국 편(Ⅱ)」, 한국조세연구원.
- 정재각, 2011, 「독일연방제도에 관한 연구」, 한국행정연구원.

조일윤 · 김세진, 2008, 「지방재정지원제도에 관한 법제연구(VI) - 일본」, 한국법제연구원.

지방행정연수원, 2014, 「지방재정조정제도」, 지방행정연수원 · 시도공무원교육원.

최병호 · 정종필, 2007, “서울시 자치구 간 재산세 공동세 제도 추진방안 분석과 대안 모색방안”, 「지방정부연구」, 제11권 제2호, pp.65~86.

최정열 · 금현섭, 2012, “재산세공동과세제도의 수평적 재정형평성 효과에 관한 연구: 공급비용과 배분 방식을 중심으로”, 「지방행정연구」, 제26권 제4호, pp.175~198.

한국지방재정학회, 2014, 「서울시 재정확충 및 자치구와의 상생발전을 위한 재정관리 방안」, 서울특별시.

허혜선, 2013, “재산세 공동과세 제도의 효과 및 문제점에 관한 연구 - 서울시 자치구 간 재정 불균형 문제를 중심으로”, 고려대학교 법무대학원 석사학위논문.

[https://www.cfda.gov/catalog of federal domestic assistance](https://www.cfda.gov/catalog%20of%20federal%20domestic%20assistance))

<http://kosis.kr/>(국가통계포털)

<http://lofin.moi.go.kr/portal/main.do>(지방재정365)

<http://openfinance.seoul.go.kr/main.do?localGovCd=00>(서울재정포털)

<http://stat.seoul.go.kr/jsp3/>(서울통계)

<http://www.law.go.kr/>(국가법령정보센터)

부록

통계법 제33조(비밀의 보호): 통계의 작성 과정에서 알려진 사항으로서 개인이나 법인 또는 단체 등의 비밀에 속하는 사항은 보호되어야 한다.

ID				
----	--	--	--	--

재산세 공동과세제도에 대한 관계 전문가 · 공무원 설문 조사

안녕하십니까? 귀하의 무궁한 발전을 기원합니다.
서울연구원에서는 『서울시 자치구의 합리적 재원조정 방안 연구』를 진행하고 있습니다. 본 연구와 더불어 이 조사 결과는 위 연구와 관련한 연구 목적으로만 사용되며, 본 조사의 설문내용 및 개인 신상은 통계법 제33조에 의해 비밀이 보장됨을 알려드립니다. 바쁘시더라도 좋은 연구결과가 도출될 수 있도록 설문조사에 적극적으로 협조해 주시기를 부탁드립니다. 감사합니다.

2016년 4월

- 조사기간: 2016. 4. 11(월) ~ 2016. 5. 6(금)
- 연구기관: 서울연구원 도시경영연구실

※ 연구개요

서울을 구성하고 있는 25개 자치구는 좁은 면적을 나누어 자치를 시행하는 과정에서 도로망의 확장, 교육환경의 개선, 유통체계의 정비, 주거 공간의 조성 등을 추진 시 서로 협력하지 않으면 소기의 성과를 기대하기 어려운 지정학적 관계를 형성하고 있음.
서울이라는 공동 울타리에 거주하는 모든 주민은 주거 지역과 상관없이 일정 수준의 생활 인프라를 이용할 수 있어야 하며, 비슷한 수준의 복지혜택을 받을 수 있어야 함.
이에 본 연구에서는 서울시와 자치구 간 그리고 자치구 상호 간 자원배분의 실태를 분석하고 현 제도의 한계와 더 나은 제도 시행을 위한 향후 발전방안을 제시하고자 함.

2-2. 도움이 되지 않는 편이라고 응답①, ②번 응답하신 경우 그 이유는 무엇이라고
생각하십니까? ()

4. 현행 제도상 50% 공동과세율의 결정근거가 합당하다고 생각하십니까? ()

- 1) 예 2) 아니오 3) 잘 모르겠다

4-1. 합당하지 않다고 응답하신 경우 그 이유는 무엇입니까?

- 1) 제도 자체의 합리성보다는 정치적 의사결정을 통해 도출된 공동과세율이기 때문
 2) 재산세의 다른 배분 방식을 충분히 고려하지 않고 균등배분 방식을 채택했기 때문
 3) 공동과세율 결정에 있어 자치구 간 협의가 미흡했기 때문
 4) 기타()

5. 적절한 공동과세율은 어느 정도라고 생각하십니까? ()

- 1) 50% 이하 2) 51%~60% 이하 3) 61%~70% 이하 4) 71%~80% 이하
 5) 81%~90% 이하 6) 91%~100% 이하 7) 100% 초과

6. 재산세 공동과세 제도가 갖는 한계점은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- 1) 소수의 기여자치구 발생
 2) 재원배분 근거의 불명확성(현행 50% 재산세 공동과세율 산정기준)
 3) 자치구 간 재원 배분의 갈등 야기
 4) 지방세의 응익원칙(조세는 납세자에게 제공하는 정부서비스의 대가라는 원칙)에 위배
 5) 기초자치단체의 재정자주권 침해
 6) 기타()

7. 재산세 공동과세의 합리적 배분기준 방식은 무엇이라고 생각하십니까? ()

- 1) 균등배분(현행)
 2) 인구배분 기준 방식
 3) 재정력 기준 방식
 4) 조합방식(인구 배분 방식 + 재정력 배분 방식)
 5) 공동세 재원을 조정교부금 재원으로 편입하여 운영하는 방식
 6) 기타()

8. 재산세 공동과세제도가 서울시 자치구의 재정 격차 해소에 이바지하기 위한 방안은 무엇이라고 생각하십니까? ()

Abstract

A Study on the Rational Arbitration of Fiscal Resources in Autonomous District of Seoul

Jun-Sik Bae · Bum-Sik Kim · Seong-Moon Park

Due to changes in the social environment, local governments are faced with increasingly difficult financial situations. Besides, due to the expansion of state aid projects, matching funds of local governments are being intensified due to increasing financial pressure.

If fiscal imbalances are accelerated, Seoul's fiscal situation could crumble. In the context of efforts to minimize the imbalance, the major local fiscal coordination system of Seoul require evaluation and it is necessary to provide a reasonable basis.

In the current situation, adjustment of the current financial resources is important. Through the rational allocation of limited resources, it provides balanced and developed public services that are directly related to the quality of a part of civil life.

The purpose of this study was to analyze the resource allocation status and propose the development direction for a better system.

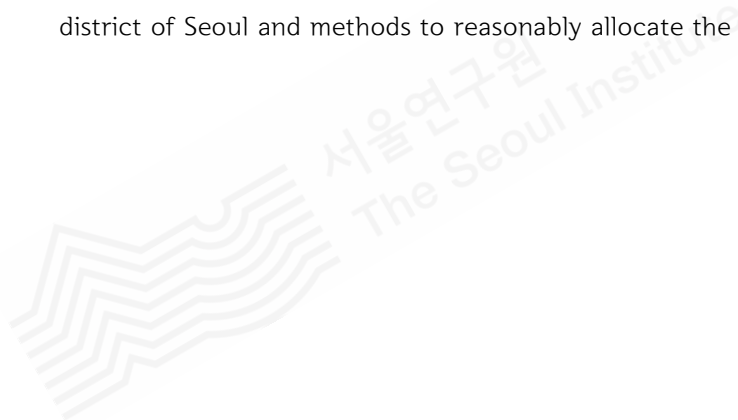
First, there are a variety of approaches in the allocation criteria of Joint Taxation of Property Tax. Since the introduction of the scheme, the financing gap has been mitigated but further increase in efficiency is required. This system modification is required, based on change in overall financial conditions. For this, different approaches of the allocation criteria are needed, considering the linkage issue between local fiscal coordination system.

Second, City Subsidy will be divided and calculated in consideration

of the demand. Financial power is feasible with current standards but explanatory power is weak. In this study, we conducted an empirical analysis considering the financial power and the demand. The result showed higher demand explanatory variables. If we apply the demand, it appears better balanced and shows efficient allocation effect.

Finally, collection grants will be allocated considering the financial power and office install of collection grant. Collection grants can also reflect the effect of adjusting the financial resources. For this, it is necessary to provide a distributed application basis. When considering the financial power, analysis revealed that adjustment effect is better. Also, to minimize the inefficiencies of the tax administration, installation of office is necessary.

Currently, a strategic approach is required for determining the value we want to achieve through fiscal coordination in the autonomous district of Seoul and methods to reasonably allocate the resources.



Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose of the Study
- 2_Main Contents and Research Methods

02 Local Fiscal Coordination System

- 1_Meaning and Function of Local Fiscal Coordination System
- 2_Type of Local Fiscal Coordination System
- 3_Future Direction of Local Fiscal Coordination System

03 Financial Status and Problems in Autonomous District of Seoul

- 1_Financial Status in Autonomous District of Seoul
- 2_Analysis of Horizontal Fiscal Imbalances between Autonomous District of Seoul
- 3_Financial Problems and Unbalanced Situation in Autonomous District of Seoul
- 4_Cause of fiscal imbalances in Autonomous District of Seoul
- 5_Assignment for Alleviating Fiscal Imbalances in Autonomous District of Seoul

04 Major Country Examples of Local Fiscal Coordination System

- 1_USA
- 2_Germany
- 3_Japan
- 4_Summary

05 Joint Taxation of Property Tax

- 1_Summary of Joint Taxation of Property Tax
- 2_Status of Joint Taxation of Property Tax
- 3_Issues of Joint Taxation of Property Tax
- 4_Survey: Joint Taxation of Property Tax
- 5_Empirical Analysis of Allocation Method
- 6_Empirical Analysis of Interlocking effect
- 7_Summary

06 City Subsidy

- 1_Summary of City Subsidy
- 2_Status and Problem of City Subsidy in Autonomous District of Seoul
- 3_Analysis of Influencing Factors and Subsidy Rate

07 Collection Grant

- 1_Summary of Collection Grant
- 2_Status and Problem of Collection Grant
- 3_Empirical Analysis of Allocation Effect
- 4_Office Install of Collection Grant

08 The Rational Arbitration of Fiscal Resources in Autonomous District of Seoul

- 1_Rational Allocation of Joint Taxation of Property Tax
- 2_Rational Allocation Standards and Efficient Allocation of City Subsidy
- 3_Efficient Operation and Allocation of Collection Grant

서울연 2016-BR-07

서울시 자치구의
재원조정 개선방안

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2016년 10월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-177-4 93350 10,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.