

서울시와 자치구간 세목교환 : 쟁점분석

원 윤 희

서울시립대학교 교수

I. 서 론

지난 2005년 7월 여당의원을 주축으로 하는 「서울균형발전을 위한 국회의원 모임」은 강남·북간 재정 격차를 해소하기 위해 서울시세인 담배소비세, 자동차세, 주행세와 구세인 재산세를 맞교환하는 방안을 본격 추진하기로 하였다¹⁾. 이후 이와 관련한 여러 차례의 공청회나 토론회 과정이 있었으며, 지난 11월 9일 열린우리당의 우원식 의원외 90명의 의원들이 발의한 지방세법 개정안이 국회에 제출되어 현재 행정자치위원회에 계류중에 있다.

이러한 세목 교환의 기본취지는 구별 편차가 큰 재산세는 시세로 하고, 편차가 작은 담배소비세와 자동차세, 주행세는 자치구세로 함으로써 강남과 강북 사이의 재정 격차를 해소하기 위한 것이라고 할 수 있다. 2005년

재산세 세수추정치에 따르면 강남구의 세수 규모(1763억원)가 금천구(110억원)의 16배에 달하는 것으로 집계되고 있으며, 특히 부동산 대책의 일환으로 정부가 보유세를 지속적으로 강화한다는 방침이어서 강남·북 편차가 더욱 커질 것으로 전망된다. 세목 교환이 실행에 옮겨지면 강남구와 서초구는 각각 900억원, 300억원의 세수가 감소하는 반면 강북에 소재한 구에는 최저 130억원에서 최고 450억원의 세수 증대 효과가 기대되고 있다.

이 같은 방안에 대해 강남·북 구청들은 이해득실에 따라 극명한 입장 차이를 보이고 있는데, 강남구 관계자는 “지자체 안에 있는 재원을 대상으로 세금을 걷어 지자체 살림을 꾸려나가는 게 지방자치의 기본인데 재산세 대신 소비세인 담배소비세 등을 기초지자체 세금으로 넘기는 것은 어불성설”이라며 “재산세를 기초자치단체에서 떼어내는 것은 지방자치 정신에 정면으로 위배된다”고 주장하고 있다. 강북지역 구청의 한

1) 자세한 내용은 부록 참조.

관계자는 “강남지역의 일부 구청은 돈이 남아돌아 매년 보도블록을 일부러 바꾸고, 재정자립도가 30%에도 못미치는 강북지역 구청들은 강남지역에서 폐기처분한 보도블록을 서로 먼저 가져다 쓰려고 한다는 소리가 나올 정도”라며 “어떤 식으로든 재정격차 해소가 필요하다”고 말했다²⁾.

한편 이러한 서울시 세목교환 논의는 새로운 것이라기 보다는 1995년 이후 10년 이상 지속되어온 사안으로서 이 문제에 대한 보다 심층적인 분석이 필요하다고 할 수 있다. 본 연구에서는 이러한 서울시와 자치구간 세목교환과 관련한 논의를 정리하고 이 문제를 보다 이론적이고 논리적으로 접근하여 수용가능성이 높은 합리적인 대안을 모색하고자 한다.

이하에서 본고의 진행은 다음과 같다. 2절에서는 1995년 이후의 논의과정을 연대별로 요약한다. 3절에서는 현재 이루어지고 있는 논의들을 중심으로 각 주장들의 내용과 대안별 효과 등을 살펴본다. 그리고 제4절에서는 관련되는 쟁점들을 파악해 본다.

II. 서울시 세목교환 논의의 전개과정³⁾

1. 정부안으로 지방세법 개정 추진 (1995년)

1995년 지방선거 이전부터 서울시는 담배

소비세와 종합토지세의 세목교환을 추진하여 왔는데, 자치구간 세수불균형을 해소하고 균형발전을 위해 종합토지세와 담배소비세를 맞바꿔줄 것을 내무부에 여러 차례 건의했던 것이다. 서울시는 세목교환을 추진하는 이유로서 연간 4천6백억원에 달하는 종합토지세 중 강남, 서초, 중구 등 3개구가 거둬들이는 비율이 40%나 되는 등 구별 세수입 차이가 최고 15배에 달하는 반면, 같은 규모의 담배소비세는 구별 세수입 차이가 최고 3배 밖에 되지 않는다는 점을 들고 있다.

내무부가 마련한 지방세법 개정안은 11월 2일 차관회의를 통과하였는데 이에 대하여 구청장들은 집단적으로 반발하였다. 즉 11월 4일 서울시 구청장협의회는 자치구 관련 법률은 각 구와 협의하도록 지방자치법에 명시돼있음에도 시가 독자적인 개정안을 내무부에 제출한 것은 부당하다며 시정을 요구하는 결의문을 채택했는데, 이날 모임에는 서울시내 25명의 구청장중 16명이 참석, 15명이 반대의사를 밝혔다. 특히 세목교환으로 실질적인 이익을 얻을 수 있는 구청장들까지 반대하였다는 점은 절차상의 문제를 염두에 둔 것이라고 할 수 있다. 그러나 국무회의 의결을 하루 앞둔 11월 9일 서울시내 구청장 14명이 세목교환을 찬성하는 건의서를 제출함으로써 세목교환에 대한 구청장들의 의견은 약 절반씩 갈린 것으로 나타났다고 할 수 있다.

11월 10일의 국무회의에서는 당시 조순 시장이 참석하여 “조세정책은 이익당사자간의 완전합의가 어려운 만큼 전체 형평의 관점에서 봐야 한다”며 세목교환의 필요성

2) 한국경제신문, 2005. 7. 27.

3) 이 부분은 당시의 여러 언론보도와 국회 의안정보시스템 등의 자료를 이용하여 요약하였음.

을 주장하였으나 일부 국무위원들의 우려 표명에 따라 세목교환안을 추후 다시 논의하기로 하고 보류했다. 이와 관련하여 당시 서울시의 이해찬 정무부시장은 “두 세목의 교환은 재정력이 취약한 과반수 이상 구의 재정운영에 중요한 문제이므로 중앙정부 및 국회가 현실을 바로 볼수 있을 때까지 설득, 세법개정을 추진해나갈 방침”이라고 말했다.

2. 의원입법 추진 (1996년)

1996년 12월 5일 새정치 국민회의의 이상수, 김근태 의원 등 20인의 공동발의로 담배소비세와 종합토지세의 세목교환을 위한 지방세법 개정안이 국회에 상정되었다. 이 개정안의 제안이유를 살펴보면 “현재 지방자치단체, 특히 서울특별시의 자치구들은 지방세 세원의 불균형으로 말미암아 재정형평성 문제가 발생하고 있음. 이에 자치구간의 세수편차가 적은 담배소비세를 구세로 전환하고, 편차가 큰 종합토지세를 특별시세로 전환하여 서울특별시의 자치구간의 재정형평”을 기하고자 한다고 제시하고 있다.

이 법안에 대한 전문위원의 검토보고서는 다소 유보적인 견해를 표시하였는데 그 주요내용은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 세목전환으로 세입이 대폭 감소되는 구인 강남구, 서초구, 중구 등에 대한 적절한 대책이 필요하다. 종합토지세 수입이 강남구는 783억원인데 담배소비세 수입은 305억원으로 큰 차이가 나고 있기 때문이다. 둘째, 담배소비세의 교육비특별회계 전출에 관련된 문제가 논의되어야 한다. 담배소비세는 지방교

육재정교부금법에 따라 그 세액의 45% 해당액을 매 회계년도 예산에 교육비특별회계 전출금으로 계상토록 규정하고 있는데, 개정안은 서울특별시에 한하여 이를 삭제하고 있다. 지방교육 및 학예에 관한 사무는 지방자치법 및 지방교육자치에 관한 법률에 의하여 특별시의 관장사무로 하고 있으므로 교육비특별회계의 전출액 상당금액에 대한 대체재원 마련 방안이 검토되어야 한다. 셋째, 시·구간 세목교환은 장기적으로 자치구의 재정자립도를 제고하는 방향에서 검토되어야 한다. 담배소비세 및 종합토지세의 세수 신장현황을 보면, 종합토지세의 신장률이 담배소비세의 신장률보다 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 논의를 바탕으로 하여 시·구간 세목전환은 관련 지방자치단체의 이견을 적절히 조정하면서 기초자치단체 세수의 형평성과 재정자립도를 제고하는 방향으로 심도 있게 검토되어야 한다.

이 법안은 계속 행정자치위원회에 계류중에 있다가 1998년 지방선거 이후 다시 활발하게 논의가 이루어지게 된다.

3. 1998년 지방선거 이후 재추진

1998년 지방선거에서 승리한 당시 여당인 새정치 국민회의와 자민련은 12월 18일 정책조정회의를 통해서 서울시 자치구간 세수균형과 형평을 기하기 위해 그 해 안에 지방세법을 개정, 특별시세인 담배소비세를 자치구세로, 자치구세인 종합토지세를 특별시세로 각각 조정키로 합의하였다. 세목교환으로 수입이 감소되는 중구와 서초·강남·송파

구 등에 대해서는 서울시가 자치구 재원조 정교부금의 일부를 책정해 연차별로 3년간 교부, 보전해줌으로써 재정충격을 최소화하기로 했다.

이러한 합의가 있기 이전부터 서울시는 공청회 등을 통해서 세목교환의 필요성 등에 대한 관심을 불러일으켰다고 할 수 있는데, 9월에 ‘지방재정 확충을 위한 지방세제 개선방안’에 대한 공청회를 개최하여 여론을 수렴하는 과정을 거쳤던 것이다.

세목교환에 대한 정치권의 합의에 대해서 자치구들의 의견은 크게 갈렸는데, 강남구, 서초구, 송파구, 강동구, 중구 등 종토세 비율이 높은 5개 자치구들은 강하게 반발하고 나선 반면 교환으로 이익을 보는 20개 자치구들은 지지성명을 내는 등 찬반이 크게 엇갈리게 나타났다. 찬성하는 자치구청장들은 성명서를 통해 “본격적인 지방자치화 실시되고 있으나 지방세법이 개정되지 않고 있어 자치구간 재정불균형이 갈수록 악화되고 있다”면서 “자치구의 세수균형 및 지역간 균등발전을 위해 지역간 편차가 심한 종합토지세와 지역간 보편성이 있는 담배소비세의 맞교환을 국회에서 추진하는 것을 전폭적으로 지지한다”고 밝혔다. 이에 반해 반대 자치구들은 “세목교환은 지방자치에 역행하는 것이며 결국 세수의 하향평준화를 가져온다”며 반대결의문을 채택하면서, 자치구가 징수하고 있는 시세의 징수업무를 중단할 수밖에 없다는 주장까지 하게 되었다.

당시 서울시 관련국장은 세목교환을 추진하는 논거로서 “땅값이 높아진 것은 지역개발 때문으로 주민 스스로 개발한 것은 아니

다. 다른 지역의 개발을 늦추면서 먼저 개발한 것일 뿐이다. 이젠 과거 개발대상에서 제외됐던 지역에 혜택이 돌아가도록 해야 한다.”고 주장하고, 재정이 축소되는 구에 대해서는 “종토세가 시세로 바뀌면 당장 내년부터 강남구 5백억원, 중구 1백50억원, 서초구 1백40억원 정도 재정규모가 줄어들게 된다. 재정규모 축소에 따른 충격을 완화하기 위해 내년에는 감소분의 80%를 보전해주는 등 앞으로 4~5년간 교부금을 지원해줄 방침이다”고 언급하였다.

지방세법 개정안을 다루는 행정자치위원회 법안심사소위원회의 당시 위원구성은 국민의회의 3명, 한나라당 3명, 자민련 1명 등 7명으로 국민의회의(찬성)와 한나라당(반대)이 대립한 상황에서 자민련에서 반대를 함으로써 법안추진이 무산되었다.

이후 이 법안은 2000년 5월 29일 제15대 국회의 임기만료로 자동 폐기되었다.

4. 의원입법 추진 (2001년)

서울시세와 자치구세의 세목교환을 위한 지방세법 개정시도는 16대 국회에서 다시 추진되었다. 2001년 11월 28일 민주당 이상수 의원 등 12인이 발의하고 105인의 의원이 찬성하여 서울시 세목교환을 위한 지방세법 개정안을 또 다시 국회에 제출한 것이다. 제안이유는 1996년 개정안에서의 제안이유와 같은데, “지방자치단체, 특히 서울특별시와 자치구들은 지방세 세원별 세수의 격차로 인하여 재정불균형 현상이 심화되고 있음. 이에 세수규모가 비교적 크면서 그

편차가 적은 담배소비세를 구세로 전환하고, 편차가 큰 종합토지세를 특별시세로 전환하여 서울특별시의 자치구간의 재정적 불균형을 완화함으로써 행정서비스의 형평성을 도모하고 서울특별시 전체의 균형발전을 도모”하는 것으로 제시되고 있어 서울시의 균형발전이라는 목적이 추가되었다.

이 법안도 2004. 5. 29 16대 국회의 임기 만료와 함께 폐기되었다.

5. 의원입법 추진 (2005년)

앞에서도 살펴보았던 바와 같이 이제 17대 국회에서 여당인 열린우리당 의원들이 중심이 되어 서울시세와 자치구세 세목교환이 다시금 추진되고 있다. 현재 이루어지고 있는 논의의 쟁점은 사실상 이전의 논의들과 매우 유사하다고 할 수 있지만 다음과 같은 두 가지 점에서 차이를 발견할 수 있다.

첫째, 서울시의 경우 과거 1995년과 1998년의 경우 적극적이고 주도적으로 세목교환을 추진하였던 반면 현재는 다소 소극적인 입장이며, 여당인 열린우리당이 주도하여 제안한 방안에 대해서 공동세 방안을 대안으로 제시하고 있다.

둘째, 이전에는 교환이 대상세목이 종합토지세와 담배소비세 두 가지 세목이었지만 현재는 재산세와 담배소비세, 자동차세, 주행세 등 그 범위가 확대되었다는 것이다. 이는 지방세제의 변화를 반영하고 자치구의 자주재원 확충이라는 의미가 반영된 것이라고 할 수 있다.

III. 주요 대안의 내용과 쟁점

1. 열린우리당 안

1) 세목교환의 필요성

서울특별시의 각 자치구, 특히 강남권과 비강남권 사이에는 지방세 세원별 세수의 격차가 날로 심각해져 자치구간의 재정불균형 현상이 심화되고 있는 실정이며, 이러한 재정불균형은 강남북간 불균형 발전과 생활격차로 인한 사회적 갈등의 한 원인을 제공하고 있다는 것이다. 1995년도에 지방자치제도가 본격적으로 시작되는 단계에서 강남·북간 재정불균형의 문제를 해결하지 못하고 지방자치를 시행하게 됨으로써 각 자치구가 비슷한 수준의 재정으로 공정하게 출발하였어야 하지만 시작부터 불평등하게 시작된 것이다.

강남권 자치구들을 비롯하여 기타 서울시내 자치구들의 성장의 주요요인은 서울시의 예산과 행정력 투입으로 이루어진 것인데, 예산과 행정력이 강남권에 집중적으로 투입됨으로써 현재의 불균형이 나타난 것일 뿐이다. 강남의 초기개발 당시 사회간접시설비는 정부 예산과 서울시민의 세금으로 충당되었으며, 정부는 ‘특정지구개발촉진에관한 임시조치법’을 만들어 건축업자들과 주민들에게 부동산투기억제세, 영업세, 등록세, 취득세, 재산세 등을 면제하는 각종 세제혜택을 주었기 때문에 강남의 재산세에 대한 권리가 강남에게만 있다는 주장은 옳지 않다는 것이다.

2005년 부과액 기준으로 자치구세인 재산세는 최고구와 최저구의 격차가 12.7배이지만 서울특별시세인 담배소비세와 자동차세, 주행세의 최고구와 최저구의 격차는 3.7배로 세목교환시 재정력 격차를 획기적으로 완화시킬 수 있는 것이다. 더욱이 재산세규모가 가장 적었던 금천구의 지방세규모가 151억원 증가됨에 따라서 서울 자치구의 재정력이 전반적으로 상향 평준화되는 장점이 나타나게 된다. 결국 이러한 세목교환은 국가 전체의 세수규모를 늘리지 않고 자치구간의 재정력 격차를 근본적이고 자주적으로 해결할 수 있는 방법이라는 것이다. 더군다나 서울시세나 자치구세 모두 국세가 아닌 지방세로서 그 혜택은 구민들이 받게 되기 때문에 재산세를 서울시세로 하는 것은 무방하다는 것이다.

2) 세목교환 효과

<표 1>은 자치구세인 재산세와 서울시세인 담배소비세, 자동차세, 그리고 주행세를 교환할 경우 나타나는 세수효과를 보여주고 있다. 재산세와 3개 세목의 2005년도 세수는 각각 9,322억원과 1조 2,403억원으로서 세목교환에 따라 자치구세가 3,081억원 증가하는 효과가 나타나는 것으로 계산된다. 자치구별로는 강남구의 경우 재산세와 3개 세목 세수합계가 각각 1,822억원과 1,139억원으로서 세수손실은 재산세액의 37.5%인 683억원으로 계산된다. 이에 비해서 재산세수가 140억원으로 가장 작은 금천구의 경우 세목교환으로 재산세수의 122%인 171억원

의 세수증가효과가 있는 것으로 계산되고 있다.

3) 강남구청 등의 주장

이러한 세목교환 방안에 대해서 강남구청을 중심으로 하는 반대 측에서는 향후 재산세의 세수증가율이 교환되는 3개 세목의 증가율에 비해서 현저히 높기 때문에 세목교환은 자치구 재정을 하향평준화시킬 뿐 아니라 재정자립도도 취약하게 되어 서울시에 대한 재정적 의존도만 높이게 되는 결과를 초래한다고 주장하고 있다 (서울특별시 구청장협의회, 2005). 즉 부동산 가격의 상승과 정부의 보유과세 강화정책에 따라 재산세는 급격하게 신장되는 반면 금연운동의 확산으로 자동차 보급량의 포화상태, 고유가로 인한 유류소비 감소로 담배소비세와 자동차세 및 주행세는 향후 낮은 신장률이 예상된다는 것이다.

그러나 한편 이러한 주장에 대해서 우원식(2005)은 이 연구결과는 서울시가 추진 중인 뉴타운개발이 완성된다고 가정하였고, 정부가 서울시 전체 세대의 보유세를 2012년까지 실효세율 1%로 강화한다는, 현실과 동떨어진 가정에 따라 재산세를 추계한 것이며, 담배소비세와 자동차세, 주행세의 세수규모는 2012년까지 거의 증가하지 않는다는 가정을 한 것으로 비판하고 있다. 2012년 이후라도 재산세는 담배소비세 등 3개 세목과 비슷하게 증가되어 재산세의 세수규모가 3개 세목 세수규모보다 적기 때문에 향후 재산세가 급증하여 세목교환 시에 자

<표 1> 자치구별 세목교환 효과

(단위: 백만원, %)

구 분	재산세 (A)	3개 세목				세목교환효과	
		합계 (B)	자동차세	담배소비세	주행세	금액 (C=B-A)	비율 (C/A*100)
계	932,221	1,240,274	436,716	596,807	206,751	308,053	33.0
종로	38,143	41,485	10,293	26,319	4,873	3,342	8.8
중구	50,766	41,700	10,682	25,961	5,057	-9,066	-17.9
용산	30,613	32,592	11,062	16,293	5,237	1,979	6.5
성동	22,408	39,925	13,001	20,769	6,155	17,517	78.2
광진	23,548	42,026	14,468	20,709	6,849	18,478	78.5
동대문	25,035	43,761	12,324	25,603	5,834	18,726	74.8
중랑	14,773	43,029	13,123	23,693	6,213	28,256	191.3
성북	25,175	43,179	14,399	21,963	6,817	18,004	71.5
강북	14,858	33,518	9,787	19,098	4,633	18,660	125.6
도봉	16,250	35,007	13,106	15,696	6,205	18,757	115.4
노원	25,510	57,433	22,980	23,574	10,879	31,923	125.1
은평	18,633	41,967	14,630	20,411	6,926	23,334	125.2
서대문	20,089	38,691	13,014	19,516	6,161	18,602	92.6
마포	28,097	45,483	15,477	22,679	7,327	17,386	61.9
양천	31,399	50,450	20,469	20,291	9,690	19,051	60.7
강서	31,508	54,929	19,984	25,484	9,461	23,421	74.3
구로	23,614	47,132	15,665	24,051	7,416	23,518	99.6
금천	13,986	31,058	9,049	17,725	4,284	17,072	122.1
영등포	42,836	62,648	20,849	31,929	9,870	19,812	46.3
동작	21,421	40,363	14,473	19,038	6,852	18,942	88.4
관악	22,710	50,969	16,041	27,334	7,594	28,259	124.4
서초	92,320	79,262	32,448	31,452	15,362	-13,058	-14.1
강남	182,223	113,896	47,894	43,328	22,674	-68,327	-37.5
송파	80,741	79,866	32,697	31,690	15,479	-875	-1.1
강동	35,565	49,903	18,801	22,201	8,901	14,338	40.3

자료: 서울시 내부자료.

치구들이 손해를 본다는 ‘서울시구청장협의회’의 주장은 옳지 않다고 주장하고 있다.

2. 재산세 공동세화 방안

재산세 공동세화 방안은 자치구간 세수격

차가 심한 재산세의 일정비율을 공동세원화하여 자치구간에 배분함으로써 자치구간 세수 불균형을 일정부분 해소하고자 하는 방안이다. 한편 재산세 만이 아니라 세목교환 대상이 되는 세목 전부를 공동세원화하는 방안도 일부 제시되기도 한다.

이러한 공동세원화 방안은 기본적으로 재산세 세원 중에서 개별자치단체에 귀속한다기 보다는 비주택분과 같이 광역행정서비스와 밀접히 연관되는 부분은 전체 자치구가 공유하지는 논리이다. 이 방안은 재산세의 과세권은 자치구에 그대로 둔 상태에서 세입의 일정비율을 자치구간 공동세원화 하는 것이다. 서울시는 재산세의 35% 또는 50%를 공동세원으로 하여 자치구에 균등 배분하고 자치구의 재원확충을 위하여 조정교부금 교부율을 일정비율 인상하는 방안을 제시하고 있다.

<표 2>는 재산세의 50%를 공동세원화하여 자치구간 균등배분할 경우의 세수효과를 보여주고 있다. 강남구의 경우 현행 재산세 수의 39.8%인 725억원의 세수감소 효과가 나타나게 되며, 금천구의 경우 현행 재산세 수의 83.3%인 117억원의 세수가 증가하는 것으로 계산된다.

3. 주거용 재산세와 비주거용 재산세의 이원화 방안

이 방안은 현행의 주택분 재산세는 자치구세로 유지하되 토지나 비주거용 건물에 대한 재산세는 서울시세로 전환하는 것이다 (원윤희, 1996; 현진권, 2005).

토지와 건물에 대한 재산세를 크게 주거용과 비주거용으로 구분할 때, 전자는 편익 지역성이라는 전통적인 기준과 아울러 거주자부담원칙에도 상당부분 부합하기 때문에 자치구세로 적합하다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 비주거용의 경우 해당 자치구가 제공하는 서비스 수준이 그 가치결정에 일정부분 영향을 미친다고 할 수 있지만 더욱 중요한 것은 도시계획이나 교통계획 등 광역자치단체의 결정에 더욱 큰 영향을 받았다 할 수 있다. 예를 들어, 서울 강남지역의 부동산 가격이 현재와 같이 크게 높은 것은 해당 자치구의 역할이었다기 보다는 강남지역 개발을 위한 서울시의 도시계획과 지하철이나 도로 등 교통시설 투자 등 서울시 전체 차원에서의 각종 투자가 결정적인 영향을 미친 것이라고 할 수 있는 것이다.

또한 비주거용 부동산에 대한 세부담의 결과와 관련하여 이들 부동산의 소유자는 기본적으로 해당지역의 주민이 아니기 때문에 해당지역의 지방선거에서 투표권을 가지지 않으며, 따라서 '대표없이는 과세없다'라는 민주주의 및 조세법률주의의 기본원칙에 본질적으로 위배되는 것이라고 할 수 있다.

통상 주거용에 비해서 비주거용 재산의 자치구별 분포가 불균등하게 분포하고 있기 때문에 이를 광역세로 전환하는 경우 자치구간 세수격차는 크게 감소하게 되는데, 2005년의 경우 비주거용 재산에 대한 재산세액의 자치구간 변이계수는 1.584로서 0.728인 주거용에 비해서 자치구간 편차가 크게 낮은 것으로 나타나고 있다.

이러한 여러 가지의 측면들을 고려할 때 하는 것이 바람직한 방향이라고 할 수 있다. 현행의 재산세를 크게 주거용과 비주거용으로 이전의 재산세와 종합토지세 체제에서는 세로 구분하여, 전자인 주택분 재산세는 자치 무행정상 주거용과 비주거용을 구분하는 것으로, 그리고 후자의 경우는 시세로 과세 이 어려웠으나 현재의 재산세는 주거용인

<표 2> 재산세 공동세 방안의 세수효과 (공동세 비율 50%)

(단위: 백만원, %)

구 분	재산세 (A)	공동세 조정			세목교환효과	
		계	재산세 자치구분	공동세		
계	932,221	932,221	466,111	466,111	0	
종로	38,143	37,716	19,072	18,644	-427	-1.1
중구	50,766	44,027	25,383	18,644	-6,739	-13.3
용산	30,613	33,951	15,307	18,644	3,338	10.9
성동	22,408	29,848	11,204	18,644	7,440	33.2
광진	23,548	30,418	11,774	18,644	6,870	29.2
동대문	25,035	31,162	12,518	18,644	6,127	24.5
중랑	14,773	26,031	7,387	18,644	11,258	76.2
성북	25,175	31,232	12,588	18,644	6,057	24.1
강북	14,858	26,073	7,429	18,644	11,215	75.5
도봉	16,250	26,769	8,125	18,644	10,519	64.7
노원	25,510	31,399	12,755	18,644	5,889	23.1
은평	18,633	27,961	9,317	18,644	9,328	50.1
서대문	20,089	28,689	10,045	18,644	8,600	42.8
마포	28,097	32,693	14,049	18,644	4,596	16.4
양천	31,399	34,344	15,700	18,644	2,945	9.4
강서	31,508	34,398	15,754	18,644	2,890	9.2
구로	23,614	30,451	11,807	18,644	6,837	29.0
금천	13,986	25,637	6,993	18,644	11,651	83.3
영등포	42,836	40,062	21,418	18,644	-2,774	-6.5
동작	21,421	29,355	10,711	18,644	7,934	37.0
관악	22,710	29,999	11,355	18,644	7,289	32.1
서초	92,320	64,804	46,160	18,644	-27,516	-29.8
강남	182,223	109,756	91,112	18,644	-72,467	-39.8
송파	80,741	59,015	40,371	18,644	-21,726	-26.9
강동	35,565	36,427	17,783	18,644	862	2.4

주택분과 기타의 토지와 건물로 구분하여 과세되고 있기 때문에 이러한 이원화 방안을 실천하는 것은 어렵지 않을 것이다.

서울시세로 전환된 비주거용 재산세의 세수는 현행 조정교부금의 배분재원으로 포함하거나 공동세원으로 설정하여 인구 등의 기준에 따라 다시 자치구로 배분하는 방식을 고려할 수 있다. 그리고 자치구의 자주재원 확충을 위하여 현행 시세인 자동차세를 자치구세로 전환하는 것을 동시에 고려할 수 있을 것이다. 시세로 전환된 비주거용 재산세를 조정교부금 재원으로 추가하는 경우 자치구간 재정불균등을 크게 감소시키는 효과가 있지만 자치구의 자주재원 비율을 떨어뜨리고 강남구 등의 재원감소를 더욱 크게 하여 현실적인 수용가능성이 낮아진다는 문제가 제기된다. 공동세원화하여 그 세수를 인구수를 기준으로 자치구에 배분하는 경우를 가정하면 전체적인 자치구별 주민 1인당 재산세수 분포의 변이계수는 조정 전에 1.012에서 0.349로 크게 감소하는 것으로 계산되고 있다.

한편 거주자가 아닌 사업체 등의 비거주자라 하더라도 해당 기초자치단체의 제반 행정서비스 등의 혜택을 받고 있으며 활동과 관련한 비용을 야기하고 있다고 할 수 있는데, 이와 관련해서는 현재 자치구세로 과세되고 있는 사업소세를 강화하는 방안이 고려될 수 있을 것이다.

지역성의 원칙에 비추어 볼 때 자치구세는 해당 자치구가 제공하는 공공서비스의 혜택이나, 그 공급에 필요한 비용을 유발하는 것과 밀접히 연결되는 세원에 부과되어

야 하며, 기본적으로 그 세부담이 다른 자치구로 전가되지 않아야 할 것이다. 대부분의 국가에서 부동산에 관련된 세목들이 지방세로, 특히 가장 하위의 자치단체 세목으로 주로 설정되는 것은, 바로 이러한 편익지역성의 원칙과 전가가 어렵다는 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다.

지방자치의 이념을 해석한다면, 공공서비스의 제공을 위한 재정과정에 주민들의 선호를 자율적으로 반영하고 이에 대한 재정적인 책임을 부담하도록 함으로써 궁극적으로는 자원배분의 효율성과 지방정부의 책임성을 증진하게 하는 것이라고 할 수 있다. 민주주의 국가에서 주민들의 선호가 반영되는 궁극적인 수단은 투표이며, 투표권은 거주자에게만 주어져 있는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 지방세가 가져야 하는 또 다른 특성으로 가급적 해당 지역주민들이 부담하는 세원에 부과되는 세목이어야 한다는 점을 들 수 있다.

IV. 주요 쟁점

1. 세목배분의 원칙

이상에서 살펴본 세목교환 논의에서 가장 핵심되는 쟁점중의 하나는 지방세의 세원배분과 관련한 원칙의 문제라고 할 수 있다. 지방세가 가져야 하는 여러 원칙 중에서 가장 핵심적인 것은 편익지역의 원칙, 보편성의 원칙, 주민부담의 원칙 등이라고 할 수 있다.

편익지역의 원칙은 자치단체의 재원을 해당 지방정부가 제공하는 서비스의 편익을 받는 세원으로부터 조달하여야 한다는 것으로서, 통상 부동산의 경우 그 고착성으로 인하여 이러한 원칙에 가장 부합하는 지방세원, 특히 가장 하위의 지방정부 세원으로 여겨져 왔다.

보편성의 원칙은 지방세의 세원은 가급적 지역간에 골고루 분포되어 있어야 한다는 것으로서, 특히 지방정부가 제공하는 서비스는 주민의 일상생활에 밀접히 관련되어 있기 때문에 그것을 공급하는데 필요한 재원은 자치단체간에 골고루 분포하고 있어야 한다는 것이다.

주민부담의 원칙은 지방정부의 재원은 해당 지방정부가 어떠한 공공서비스를 얼마만큼 제공할 것인가에 대한 최종적인 결정권을 가지고 있는 주민(투표권자)이 부담하도록 함으로써 재정적 책임성을 확보할 수 있어야 한다는 것이다. 민주주의 국가에서 주민들의 선호가 반영되는 궁극적인 수단은 투표이며, 투표권은 거주자에게만 주어졌 있는 것이기 때문에 지방세는 해당 지역의 투표권자인 주민에게 부과되는 것이 이상적인 것이다.

담배소비세 등과 재산세를 교환하고자 하는 방안은 기본적으로 자치단체간 세수보편성을 가장 중요한 세목배분의 기준으로 설정하고 있는 것이라고 할 수 있다. 그러나 지나치게 보편성의 원칙만을 세목배분의 기준으로 삼고 있어 다른 지방세 원칙들은 사

와 별도의 자치구세를 두어야 할 이유는 없는 것이며 모든 세목을 시세로 징수하여 자치구에는 필요한 세액만큼을 조정교부금의 형태로 배분할 수도 있을 것이다. 물론 담배소비세도 자주재원이라는 관점에서 이전재원인 조정교부금보다 바람직하다고 주장할 수 있을 것이다.

그러나 왜 우리가 자주재원을 강조하는 것인가에 대해서는 보다 깊은 성찰이 필요할 것이다. 우선 자주재원은 자치단체로 하여금 상위정부의 선호가 아닌 지역주민의 선호에 따라 자율적으로 사업을 수행할 수 있도록 하는 재원이라는 점에서 선호된다. 그러나 지출측면에서의 자율성은 일반재원인 조정교부금이나 지방교부세도 동일하게 가지고 있는 특성이라고 할 수 있다. 더구나 일반재원인 조정교부금이나 지방교부세는 그 교부재원을 상위단체 또는 중앙정부가 임의로 정하는 것은 아니며 조례와 법률로 법정화되어 있기 때문에 광역단체 세수나 내국세 세수가 변하는 경우 자동적으로 이들의 교부수준도 변화하고 있는 것이다. 물론 지방세의 경우 필요할 때 자치단체가 탄력세율 등을 적용하여 세수를 확대할 수 있는 여지가 있다고 할 수 있지만 지금까지 자치단체가 탄력세율을 적용하여 세율을 표준세율 이상으로 인상한 경우는 조세수출 등 매우 예외적인 경우였다고 할 수 있다.

그렇다면 지방분권시대에 왜 우리가 자주재원인 지방세를 강조하여야 하는가는 지방세의 또 다른 특성인 조세가격의 역할에서

을 고려한다면 굳이 시세 방자치의 본질은 어떠한 종류의 지방공공서 단체간 세수균형만

비스를 얼마만큼 공급할 것인가 등에 대한 의사결정을 각 지역이 지역주민들의 선호에 따라 자율적으로 할 수 있도록 하면서 동시에 그에 따른 재정적 책임을 부담하도록 함으로써 지역주민들이 그 지출의 타당성을 스스로 평가할 수 있도록 하고 궁극적으로 자원배분의 효율성을 극대화하도록 하는 자율과 책임의 메카니즘에서 찾을 수 있다. 다시 말해서, 자기부담 하에 공공서비스를 소비하도록 함으로써 과연 해당 공공서비스로부터의 편익이 자기의 부담에 부합하는 것인지를 판단하게 하여 그 부담 이상의 편익을 제공하는 공공서비스가 제공되도록 함으로써 전체적인 자원배분의 효율성이 달성되도록 하는 것이다. 이러한 자율과 책임의 지방분권 메카니즘을 실현하는 가장 핵심적인 역할은 지방세의 조세가격 기능이 수행하는 것이라고 할 수 있는데, 그것이 바로 지방재정과 관련된 논의에서 우리가 자주제원인 지방세 강화를 가장 강조하는가는 이유일 것이다.

이러한 관점에서 본다면 지방세가 가져야 하는 가장 핵심적인 특성은 바로 자치단체의 세부담은 그 단체가 제공하는 공공서비스의 혜택을 누리고 있는 지역주민들이 부담해야 한다는 것이다. 이러한 관점에서 본다면 담배소비세는 자치구세로 가장 부적절한 세목이라고 평가할 수 있을 것이다.

2. 서울시와 광역시간 상이한 세목구분의 문제

지금의 세목교환 논의에서 제기될 수 있

는 또 다른 문제는 서울시세와 자치구세의 배분이 광역시세와 자치구세의 배분과 크게 달라지게 된다는 점이다. 물론 현행의 국세와 지방세, 그리고 광역단체 세목과 기초단체 세목 등의 구분이 법률로 정해지는 것인 만큼 서울시와 광역시의 세목배분을 법률로서 달리하는 것은 충분히 가능하다고 할 수 있다.

그러나 정부간 세목의 배분은 기본적으로 그 기능의 차이를 반영하는 것이다. 서울시 자치구와 광역시 자치구간에 지방자치법상 기능의 차이가 거의 없다면 단순히 세수균형을 맞추기 위해 세목배분을 크게 달리하는 것이 지방세의 원칙에 부합하는 것인지는 의문이 제기되는 것이라고 할 수 있다.

예를 들어, 서울에서는 재산세가 서울시세인데 부산에서는 자치구의 세목이며, 담배소비세와 주행세가 서울에서는 자치구세인데 부산에서는 부산시세인 상황을 어떠한 논리와 지방세 원칙을 가지고 설명할 수 있을 것인지 매우 의문시 되는 것이다.

3. 교육재정의 문제

담배소비세는 그 세수의 일정부분을 지방교육재정으로 이전하여 사용하고 있기 때문에 이를 자치구세로 이관하는 경우 해당 교육재정에 대한 보전문제가 현실적으로 논의되어야 한다. 특히 최근 국세인 교육세의 세수도 불안정한 상황을 보이고 있다는 점에서 교육재정의 보전문제는 매우 현실적인 문제로 대두하게 될 것이다.

<참 고 문 헌>

김충환, 「서울시 자치구간 재정불균형 해소 방안 - 재산세 공동세화 방안을 중심으로」, 서울시립대학교 지방세연구소, 「서울시 구간 자주재원 불균형 해소방안 모색을 위한 토론회」 자료집, 2005. 11.

서울특별시 구청장협의회, 「세목교환의 불합리성 및 재정불균형 완화방안」, 2005. 8.

우원식, 「세목교환의 필요성과 타당성」, 서울시립대학교 지방세연구소, 「서울시 구간 자주재원 불균형 해소방안 모색을 위한 토론회」 자료집, 2005. 11.

원윤희, 「자치구간 재정불균형 개선방안에 관한 연구」, 『지방행정연구』, 지방행정연구원, Vol. 10, No. 4, 1996, pp. 73~95.

현진권, 「세목교환의 타당성 검토 - 서울특별시의 경우」, 공청회 발제자료, 2005. 9.

부록 1: <성명서> 강남북간의 재정불균형 해소를 위해 세목교환을 추진한다.

우리 ‘서울균형발전을위한국회의원모임(대표 임채정)’은 서울 자치구간의 재정불균형을 해소하기 위하여 서울시 지방세의 세목을 교환하는 지방세법개정안을 이번 정기국회에 제출하기로 결정하였다.

우리가 추진하는 세목교환은 그간 자치구

간 극심한 편차를 보이고 있는 구(區)세인 재산세와 비교적 세수편차가 적은 시(市)세인 담배소비세, 자동차세, 주행세를 교환함으로써 자치구간의 재정 격차를 줄이자는 것이다.

서울 강남북간 재정불균형이 극심한 이유는 자치구세 중 80%를 차지하는 재산세(토지분, 건물분)의 격차가 주요원인이라는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 더구나 보유세가 강화되면서 더욱 그 편차는 확대되고 있다는 것 역시 주지의 사실이다.

재산세의 최고자치구와 최소자치구 편차는 2003년 10배, 2004년 12배, 2005년 14배로 급격히 증가되고 있다.

2005년도 추계에 의하면 강남구의 재산세는 2,315억, 금천구는 159억이다. 이로 인하여 자치구의 재정력을 나타내는 재정력지수(기준재정수요충족도)는 강남구가 252.4%인 반면, 금천구 30.8%, 등으로 강북지역의 자치구들은 대부분 40%를 넘지 못하고 있다.

재산세를 특별시세로 하는 것에 대하여 강남지역에서 다소 반론이 있다. 하지만, 70년대 한강 남쪽에 강남이라는 또 하나의 서울을 개발할 때 정부는 ‘특정지구개발촉진에 관한임시조치법’을 만들어 건축업자들과 주민들에게 부동산투기억제세, 영업세, 등록세, 취득세, 재산세 등을 면제하는 각종 세제혜택을 주었다. 또한 강남의 초기개발 당시 사회간접시설비는 정부 예산과 서울시민의 세금으로 충당되었다.

따라서, 강남의 재산세에 대한 권리가 강남에게만 있다는 것에 대해 대부분의 국민들은 동의하고 있지 않다는 점을 분명히 하

고자 한다.

우리는 이번 정기국회에서 세목교환을 주된 내용으로 하는 지방세법개정안을 반드시 통과시킬 것이다. 법안이 통과되면, 강북지역의 자치구는 평균 160억 정도의 재원이 증가되어 강남·북간 자치구의 재정불균형이 상당히 완화될 것이다.

세목교환은 이미 여러 차례 문제제기가 있어 온 것은 주지의 사실이다. '95년 이해찬 정무부시장, '97년 김근태의원, 2001년 이상수의원이 추진하였지만, 당시 강남권을 기반으로 한 집권당과 다수당에 의해 보류되거나 부결되었다.

지방자치제가 실질적으로 시작한 '95년에 세목교환이 이루어졌더라면 현재와 같은

‘강·남북간의 극심한 편차도, 강남공화국이라는 오명도, 강북의 상대적 박탈감도 없었을텐데’라는 아쉬움이 남는다. 그러나, 늦었지만 시급히 해야 할 일이기에는 우리는 이번 국회에 반드시 세목교환을 이루고자 한다.

「서울균형발전을위한국회의원모임」 열린우리당 회원 일동

김근태, 김낙순, 김덕규, 김영춘, 김한길, 김형주, 김희선, 노웅래, 노현송, 신계륜, 오영식, 우상호, 우원식, 유기홍, 유재건, 이목희, 이미경, 이상경, 이인영, 이해찬, 이화영, 임채정, 전병헌, 정봉주, 정청래, 최규식, 최재천 의원(이상 27명) 

