

● 제324회 ●
서울특별시의회(정례회)
제3차 운영위원회

서울특별시의회 '다 같이 잘 사는 서울' 을 위한
재정균형발전 특별위원회 구성결의안
검 토 보 고 서

2024. 6. 28.

운 영 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【서울특별시의회 ‘다 같이 잘 사는 서울’을 위한 재정균형발전 특별위원회 구성결의안】

I. 결의안 개요

1. 제안자 및 제안경과

- 가. 제안자 : 박수빈 의원 등 37명
- 나. 제안일 : 2024. 04. 23.
- 다. 회부일 : 2024. 04. 26.
- 라. 의안번호 : 1808

2. 제안이유 및 주요내용

- 서울시는 오랫동안 강남 위주의 개발과정에서 잉태된 지역불균형 문제를 해소하기 위하여 조정교부금 확충, 인프라 투자, 관련부서 신설 및 조례 제정 등 다각적인 균형발전 정책을 추진해 왔으나, 서울의 불균형 구조는 나아지지 않고 더욱 심해지고 있음.
- 이러한 상황을 반영하여, 서울의 강남북 간의 지역 격차를 해소하고 특히 자치구간 재정불균형을 바로잡아 서울시민 누구나 형평성 있게 삶의 질을 누릴 수 있는 서울을 만드는 정책 및 제도 개선안을 마련하기 위해 서울 특별시의회 ‘다 같이 잘 사는 서울’을 위한 재정균형발전 특별위원회를 구성·운영하고자 함.

3. 참고사항

가. 관련 법령 : 「지방자치법」 제64조

「지방재정법」 제29조의2 및 제29조의3

「지방세기본법」 제7조~제10조

「서울특별시의회 기본조례」 제37조

「서울특별시 자치구의 자원조정에 관한 조례」 제4조 및 제6조

「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제5조~제12조

「서울특별시 시세 기본 조례」 제4조~제5조

나. 예산 조치 : 해당사항 없음.

다. 기 타 : 해당사항 없음.

4. 이송처

○ 서울특별시

II. 검토의견 (수석전문위원 최현재)

1 특별위원회 구성결의안의 취지

- 본 결의안은 서울시가 자치구 간 재정불균형 문제를 개선하기 위해 조정교부금 확충, 재산세 공동과세 제도 도입, 균형발전특별회계 설치 등 다양한 균형발전 정책을 추진함에도 불구하고 재정불균형의 실질적 완화가 이루어지지 않고 있어, 현재까지 추진한 재정조정 관련 제도를 분석·평가하고 그 대안을 발굴하고자 특별위원회¹⁾ 구성을 제안함.

2 특별위원회 구성의 타당성 검토

- 서울시는 지역 간 격차 해소와 지역별 특성에 맞춘 발전을 위해 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제5조에 의거 5년 단위의 ‘서울특별시 지역균형발전계획’을 지난 2022년 수립하고 세부 분야별 추진 전략과 실행 방안을 시행 중이며,²⁾ 재정적 격차 해소를 위해 대표적으로 조정교부금 차등 교부, 재산세 공동과세 제도 도입, 균형발전특별회계를 설치하고 있음.
- 서울시 지역균형발전계획은 교통인프라·주거환경, 사회인프라 등 공간적 부문과 산업(일자리), 교육, 자원 배분 및 투자 등 사회적 부문을 포함하는 종합적 계획임. 각 분야별 전략은 각각 추진실·국이 따로 나뉘어져 있고 소관상임위원회도 다양한 상황임.
 - ※ 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제8조에 따라 구성·운영되는 균형발전위원회를 중심으로 균형발전본부·주택정책실·도시교통실·평생교육국 등 각 실·국에서 이행과제를 발굴·추진하고 있음.³⁾

1) 「지방자치법」 제64조(위원회의 설치) 및 「서울특별시의회 기본 조례」 제37조(특별위원회)

2) 「서울특별시 지역균형발전 지원 조례」 제5조; 서울특별시, 「서울특별시 지역균형발전계획」(균형발전본부 균형발전정책과), 2022.11. 서울시 균형발전본부 구성 이후로 2022년 11월 수립된 계획으로 2022~2026년 계획이 수립되어 있음.

- 한편, 지역균형발전계획이 서울시 주도의 다양한 사업적 접근을 통한 균형 발전을 목표로 한다면, 각 자치구 간의 재정격차를 줄여 모든 시민들이 균등한 사회서비스를 누릴 수 있도록 하기 위하여 재산세 공동과세 제도와 조정교부금 제도가 시행되고 있음.
- 서울시 재산세 공동과세 제도는 자치구 간 재정 불균형 현상을 보완하기 위해 지난 2008년부터 시행된 것으로(2007년 지방세법 개정) 특별시 관할구역 안의 구 재산세의 50%를 서울시가 징수하여 각 자치구에 이를 균등 배분하는 것임.
- 재산세를 근간으로 하는 자치구의 세제를 그대로 유지하면 자치구의 세입 격차가 양극화될 수 있어 이를 조정해 자치구가 실제 재정 집행하는 세출 부분의 양극화를 줄이고자 한 것임.

※ 2024년도 재산세 공동과세 시행 효과 분석 자료에 따르면, 당초 예산액 기준 강남구 강북구 간 재산세 세입액 격차는 26.3배에서 5.4배로 완화됨.

[강남구·강북구 간 세입격차 개선효과(예산기준)] (출처 : 서울시 재무국 세제과)

(단위 : 억원 / 배)

구 분	2024년	2023년	2022년	2021년	2020년	2019년	2018년	2017년	2016년
금 액	16,909	19,643	18,375	16,454	14,292	12,120	10,958	10,216	9,829
개선 효과*	5.4배	5.3배	5.3배	5.0배	5.0배	5.0배	4.7배	4.6배	4.6배
(당 초)	(26.3)	(25.2)	(25.9)	(20.1)	(20.1)	(20.1)	(17.7)	(16.5)	(16.6)

- 다만, 그 배분방식을 균등방식으로 하기보다는 차등배분 방식으로 전환하거나 특별시분 재산세액을 상향 조정하지는 의견과, 특별시분 재산세액을 상향 조정하여 현재 구 재산세의 50%를 서울시가 징수하는 것을 60%로 상향하여 균등배분하는 것은 기초자치단체의 재정자주권을 침해할 소지가 있다는 의견이 대립되는 등 면밀한 검토가 요청되는 상황임.

3) 또한, 이들 서울시 균형발전 계획 시행을 위해서는 합리적 재정투자가 수반되어야 하며 이를 위해 지난 2019년부터 ‘균형발전특별회계’를 설치·운영하고 있음.

- 또한, 조정교부금 제도는 서울시 보통세 수입의 일정액을 자치구에 교부하여 자치구 간 재정력 격차를 완화하고 일정한 수준의 행정서비스를 제공할 수 있도록 하여 균형 발전을 도모하는 제도로, 「지방세기본법」 제8조제1항제1호 각 목에 따른 보통세의 100분의 22.6에 해당하는 금액과 제5조제2항에 따른 정산액을 재원으로 자치구의 부족한 재정을 지원하고 있음.⁴⁾

※ 최근 3년 자치구 일반조정교부금 교부내역을 살펴보면, 노원구·은평구·성북구 등에 2,000~3,000억원 규모의 조정교부금이 교부된 것에 비해 강남구·서초구·송파구에는 조정교부금이 교부되지 않거나 800억원규모가 교부 되고 있음.

- 서울시에서는 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제8조에 따라 자치구의 변화하는 행정수요액을 적시에 반영하기 위해 조정교부금 고정·단위비용 재산출을 포함한 제도개선 연구를 3년마다 진행하고 있으며,⁵⁾ 이를 통해 자치구 의견을 반영하여 조정교부금을 산정하고 있음.

- 이와 같은 상황 등을 종합적으로 고려했을 때, 서울시 균형발전과 이를 위한 재정적 균형 보완을 본격적으로 논의하기 위해 ‘균형발전 재정TF’ (가칭) 결성, 관련법 개정 건의, 전문가 및 자치구 의견수렴 등을 추진하고, 지금까지 서울시에서 추진된 재정조정 관련 제도의 시행 효과를 면밀히 분석·평가하고자 한 특별위원회 구성은 타당하다고 할 것임.

4) 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」 제6조.

5) 최근 보고서 출간 사항으로, 서울특별시 행정국 자치행정과, 「조정교부금 제도 개선을 위한 합리적 기준 설정 학술용역」 보고서(서울연구원), 2021년 10월.

○ 서울시 균형발전과 이를 위한 재정적 균형 보완 논의는 결국 서울시가 추진하는 지역균형발전사업 추진 현황과 조정교부금 및 공동과세로 인한 재정불균형 조정 현황이 유기적으로 검토되어야 하는바, 여러 상임위원회 소관과 관련되어야 하는 특별위원회의 구성요건을 충족하는 것으로 사료됨.

※ 자치구 조정교부금 배분은 행정국 및 재산세 공동과세의 경우 재무국 소관으로 행정 자치위원회, 지역균형발전계획의 경우 사업을 총괄하는 균형발전본부는 도시계획균형위원회, 세부 사업별로 일지리의 경우 경제정책실을 소관으로 하는 기획경제위원회 등이 관련됨.

- 다만 특별위원회에 활동과 관련하여, 재산세 공동과세 상향 또는 조정교부금 차등 지급에 대해 발생할 수 있는 서울시와 각 자치구의 견해 차이를 충분히 고려하여야 할 것으로 사료됨.

3 관련 상임위원회 의견 조희 결과

- 결의안과 관련하여 「서울특별시의회 기본조례」 제37조제2항6)에 따라 관련 상임위원회 사전협의 결과는 다음과 같음.
 - 기획조정실 소관 위원회인 기획경제위원회는 사전협의와 업무지원에 대해 부동의하였고, 행정국 및 재무국 소관 위원회인 행정자치위원회는 사전협의와 업무지원에 동의, 균형발전본부 소관 위원회인 도시계획균형위원회는 사전 협의에 대해서 동의함.

<특별위원회 구성 관련 상임위원회 사전협의 내역>

관련 상임위원회	사전협의 (O/X)	업무지원 (O/X)
행정자치위원회	O	O
기획경제위원회	X	X
도시계획균형위원회	O	X

6) 「서울특별시의회 기본 조례」 제37조(특별위원회)② 제1항에 따라 특별위원회를 구성하고자 하는 경우 관련된 상임위원회와 사전에 협의해야 하며, 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우에도 관련된 상임위원회의 의견을 들어야 한다.

[참고 1] 최근 3년 자치구 일반조정교부금 교부내역(출처:서울시 행정국)

(단위 : 억원)

구 분	2021년	2022년	2023년
합 계	36,423	45,450	42,266
종 로	597	948	839
중 구	130	427	291
용 산	744	1,099	971
성 동	1,208	1,540	1,425
광 진	1,478	1,858	1,729
동 대 문	1,885	2,260	2,150
중 량	2,052	2,428	2,294
성 북	2,352	2,714	2,592
강 북	2,081	2,506	2,335
도 봉	2,043	2,412	2,280
노 원	2,772	3,194	3,015
은 평	2,266	2,709	2,539
서 대 문	1,588	1,940	1,819
마 포	1,113	1,461	1,371
양 천	1,658	2,010	1,883
강 서	2,038	2,451	2,320
구 로	1,943	2,357	2,209
금 천	1,427	1,788	1,647
영 등 포	961	1,315	1,215
동 작	1,569	1,971	1,819
관 악	2,232	2,652	2,499
서 초	53	369	262
강 남	-	-	-
송 파	539	946	813
강 동	1,693	2,096	1,948

[참고 2] '24년도 재산세 공동과세 시행 효과(예산액 기준, 강북구 기준)
 (출처 : 서울시 재무국)
 (단위 : 억원 / 배)

구 분	2024년 당초 재산세 (A)	조정(공동과세 균등배분)			증감액 (B-A)	세액대비차	
		자치구분 재산세 (50%)	특별시분 재산세 (50%)	조정후 재산세 (B)		당초	조정후
계	33,817	16,909	16,909	33,817	0	-	-
종로구	1,100	550	676	1,226	126	3.9	1.5
중 구	1,662	831	676	1,507	△154	5.9	1.8
용산구	1,627	814	676	1,490	△137	5.8	1.8
성동구	1,083	541	676	1,218	135	3.8	1.5
광진구	722	361	676	1,037	315	2.6	1.3
동대문	626	313	676	990	363	2.2	1.2
중랑구	382	191	676	867	486	1.4	1.1
성북구	641	321	676	997	356	2.3	1.2
강북구	283	141	676	818	535	1.0	1.0
도봉구	285	143	676	819	534	1.0	1.0
노원구	549	274	676	951	402	1.9	1.2
은평구	576	288	676	964	389	2.0	1.2
서대문	613	307	676	983	370	2.2	1.2
마포구	1,406	703	676	1,379	△27	5.0	1.7
양천구	1,009	504	676	1,181	172	3.6	1.4
강서구	1,102	551	676	1,227	126	3.9	1.5
구로구	623	311	676	988	365	2.2	1.2
금천구	427	213	676	890	463	1.5	1.1
영등포	1,578	789	676	1,465	△113	5.6	1.8
동작구	820	410	676	1,086	266	2.9	1.3
관악구	561	281	676	957	396	2.0	1.2
서초구	4,123	2,062	676	2,738	△1,385	14.6	3.3
강남구	7,420	3,710	676	4,386	△3,034	26.3	5.4
송파구	3,399	1,700	676	2,376	△1,023	12.0	2.9
강동구	1,201	601	676	1,277	76	4.3	1.6

담당 연락처	02-2180-7689
--------	--------------