

## 김포시의 서울 편입으로 자체재원 감소, 의존재원 증가

'23년 기준 지방소득세, 담배소비세 등 김포시세 3,005억원 서울시세로 보통교부세 불교부 단체로 전환됨에 따라 '23년 1,728억원 전액 감액 재산세 절반(710억원)은 서울시공동세로 전환 후 자치구 균등 배분

작성 : 손종필 수석연구위원

나라살림연구소 소장: 정창수 | 서울 마포구 동교로 201 | <http://www.firiall.net/> | 02-336-0619

### 김포시의 서울 편입시 재정 운영 변화 분석

#### [요약]

- 우리나라 지방세의 이원적 체계(특광역시세 - 자치구세 : 광역도세 - 시·군세)로 인해 김포시의 지방세목이 축소.
  - 지방소득세, 담배소비세, 자동차세 -> 서울시세, 등록면허세 ->김포시세
- 김포시의 서울시 편입으로 세목이 변경되면서 2023년 1차 추가경정예산서를 기준으로 자동차세 635억원, 담배소비세 325억원, 지방소득세 1,335억원, 재산세 50%인 710억원 등 3,005억원이 서울시세로 전환(재산세 50%는 서울시공동세로 징수 후 자치구에 균등 배분)
- 지방교부세법에 따라 특·광역시의 보통교부세 산정은 본청과 자치구를 통합해 산정하도록 하고 있어 그동안 교부단체였던 김포시는 이후 불교부단체로 전환됨에 따라 보통교부세 1,728억원 전액 감액
- 김포시 감소한 지방세 수입과 중앙정부 이전재원은 서울시와의 사무 분장 등을 고려해 서울시의 조정교부금을 통해 일부 충당이 됨. 구체적인 조정교부금은 추후 산정이 가능

## 1. 분석 이유

- 정치적 논란(쟁점)이 되고 있는 김포시의 서울특별시 편입이 재정상 미치는 영향에 대한 검토를 통해 김포시의 재정 운영의 형태에 어떤 변화를 가져오는지에 대한 검토
- 김포시의 서울시 편입에 따른 정치적, 행정적, 경제적 편익의 여부와 달리 재정적 측면에서의 검토는 공공서비스 공급의 관점에서 바라보는 다양한 시각이 필요하다는 관점

## 2. 현황

### 1) 지방세의 이원적 체계로 지방소득세, 담배소비세 등 서울시세로 전환

- 우리나라 지방세는 11개가 있는데 특·광역시와 광역도가 다른 이원적인 구조를 가지고 있다는 점임. 특·광역시-자치구세와 광역도-시·군세의 체계가 다름.
  - 특광역시는 지방세목 11개 가운데 9개의 세목인데 반해, 광역도의 경우 6개 세목뿐이며, 나머지 5개는 시와 군의 세목임
- 이원적 체계를 가지는 이유는 광역자치단체와 기초자치단체 간 행정구역 및 업무 관계의 특성에서 기인한 것임.

<표 1> 우리나라 지방세 체계

특·광역시			광역시도		
특광역시세 (9개)	보통세 (7개)	취득세 레저세 담배소비세 지방소비세 주민세 지방소득세 자동차세	광역시도세 (6개)	보통세 (4개)	취득세 등록면허세 레저세 지방소비세
	목적세 (2개)	지역자원시설세 지방교육세		목적세 (2개)	지역자원시설세 지방교육세
자치구세 (2개)	보통세 (2개)	등록면허세 재산세 (주민세 사업소분, 종업원 분) (지방소비세)	시·군세 (5개)	보통세 (5개)	담배소비세 주민세 지방소득세 재산세 자동차세 (지방소비세)

## 2) 서울시 편입 후 지방소득세 등 3,005억원 서울시세로 변경

- 김포시는 「지방세기본법」에 따라 경기도에 속해 있으면서 시군세 5개 세목을 자체재원으로 가지고 있었으나, 서울특별시로 편입될 경우 재산세와 등록면허세 2개 세목을 가지게 됨.
- 이에 따라 담배소비세, 지방소득세, 자동차세가 서울시세로 전환되고, 등록면허세가 김포시세로 편입됨

<표 2> 서울시 편입에 따른 김포시의 지방세목 변화

편입 전	편입 후
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 담배소비세</li> <li>• 주민세(개인분, 사업소분, 종업원분)</li> <li>• 지방소득세(개인지방소득분, 법인지방소득분)</li> <li>• 재산세</li> <li>• 자동차세(등록분, 주행분)</li> <li>• (지방소비세)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 담배소비세</li> <li>• 주민세(개인분, 사업소분, 종업원분)</li> <li>• 지방소득세(개인지방소득분, 법인지방소득분)</li> <li>• 재산세</li> <li>• 자동차세(등록분, 주행분)</li> <li>• 등록면허세(등록분, 면허분)</li> <li>• (지방소비세)</li> </ul>

- 자동차세는 주행분은 유가보조금으로 환급이 되어 실질적으로 지자체의 세원으로 보기 어려움

- 2023년 김포시의 지방세 수입은 당초예산 기준으로 4,202억원이며, 이 가운데 재산세의 규모가 가장 크고, 다음으로 지방소득세의 규모가 큼

<표 3> 2023년 김포시 지방세 규모

(단위: 백만원)

	2023년 예산액	2023년 1차 추경	2022년 예산액	2022년 결산액
지방세수입	420,200	409,700	366,300	434,589
주민세	13,300	13,800	11,000	14,143
재산세	152,000	142,000	134,000	147,789
자동차세	62,000	63,500	65,000	64,962
담배소비세	32,000	32,500	29,000	33,211
지방소비세	15,400	15,400	12,900	12,965
지방소득세	136,000	133,500	105,400	148,602
과년도 수입	9,500	9,000	9,000	12,917

자료: 김포시, 2022년 결산서, 2023년 예산서, 2023년 1차 추경예산서

- 김포시의 2023년 1차 추가경정예산서를 기준으로 자동차세 635억원, 담배소비세 325억원, 지방소득세 1,335억원, 재산세 50%인 710억원이 서울시세로 전환
- ※ 주민세의 개인분은 감안하지 않았고, 지방소비세는 기존과 동일하게 교부된다고 전제

### 3) 김포시 보통교부세, 서울시 통합 산정으로 1,728억원 전액 감액

- 김포시가 서울시의 자치구가 되면 재정상 가장 큰 변화는 보통교부세 불교부단체가 된다는 점임(광역시 군의 사례처럼 별도의 지자체 형태로 존치할 경우 이와 다를 수 있음)
- 지방교부세법 제6조 ①항에서 ‘보통교부세는 해마다 기준재정수입액이 기준재정수요액에 못 미치는 지방자치단체에 그 미달액을 기초로 교부한다. 다만, 자치구의 경우에는 기준재정수요액과 기준재정수입액을 각각 해당 특별시 또는 광역시의 기준재정수요액 및 기준재정수입액과 합산하여 산정한 후, 그 특별시 또는 광역시에 교부한다’고 명시하고 있음
- 현재 서울시 자치구는 서울특별시와 통합 산정을 통해 불교부단체로 되어 있으며, 2023년 서울특별시 전체의 기준재정수입액은 27조 9,407억원, 기준재정수요액은 19조 8,519억원으로 서울특별시 전체의 재정력지수는 1.407로 보통교부세 교부 기준인 1을 초과하고 있음.
  - 김포시의 재정력지수는 기준재정수요액 8,431억원, 기준재정수입액 6,315억원에 따라 0.749를 보이고 있어 다른 지자체에 비해 상대적으로 양호한 수준임

<표 4> 2023년 김포시 보통교부세 산정내역

(단위: 백만원)

기준재정 수요액	기준재정 수입액	재정부족액	보통교부세 산정액	감액·보전액	보통교부세
843,058	631,493	211,565	172,702	50	172,752

자료: 행정안전부, 2023년도 보통교부세 산정내역

- 김포시의 2023년 보통교부세는 당초 1,727.5억원이었으나, 국세 감소에 따라 행정안전부에서 통보한 ‘일괄 16% 감액’ 결정에 따라 276.4억원이 감소한 1,451억원임

### 4) 김포시 재산세 절반인 710억원 서울시로 징수되어 균등배분

- 「지방세기본법」에 따라 김포시의 재산세 50%는 구(區)분 재산세로, 나머지 50%는 특별시세가 됨
  - 제9조(특별시의 관할구역 재산세의 공동과세) ① 특별시 관할구역에 있는 구의 경우에

재산세는 특별시세 및 구세인 재산세로 한다.

② 특별시세 및 구세인 재산세 중 특별시분 재산세와 구(區)분 재산세는 재산세액의 100분의 50을 그 세액으로 한다. 이 경우 특별시분 재산세는 보통세인 특별시세로 보고 구분 재산세는 보통세인 구세로 본다.

- 제10조(특별시분 재산세의 교부) ① 특별시장은 특별시분 재산세 전액을 관할구역의 구에 교부하여야 한다.

② 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.

○ 2023년 추경예산 기준 김포시의 재산세는 1,420억원이므로 710억원은 구세로 징수되고, 710억원은 서울시공동세로 징수됨

○ 2023년 서울시의 재산세 공동시세분은 당초 1조 9,470억원이었으나, 1차 추경예산에서 2,688억원이 감소해 1조 6,782억원으로 이를 김포시분 710억원을 통합해 김포시를 포함해 26개 지자체로 나눌 경우 673억원이 각각 배분되 김포시가 37억원 정도 적어지는 것으로 나타남

## 5) 조정교부금 배분 방식의 변화와 교부금 대폭 증가

○ 「지방재정법」 29조와 29조의2에서는 광역시와 광역도의 조정교부금 재원과 배분 방식에 대해 별도로 규정하고 있음

- 제29조(시·군 조정교부금) ① 시·도지사(특별시장은 제외)는 다음 각 호의 금액의 27퍼센트(인구 50만 이상의 시와 자치구가 아닌 구가 설치되어 있는 시의 경우에는 47퍼센트)에 해당하는 금액을 관할 시·군 간의 재정력 격차를 조정하기 위한 조정교부금의 재원으로 확보하여야 함. 1. 시·군에서 징수하는 광역시세·도세(목적세 일부 제외)의 총액 2. 해당 시·도(특별시는 제외)의 지방소비세액(일부 제외)을 전년도 말의 해당 시·도의 인구로 나눈 금액에 전년도 말의 시·군의 인구를 곱한 금액

② 시·도지사는 제1항에 따른 조정교부금의 재원을 인구, 징수실적(지방소비세 제외), 해당 시·군의 재정 사정, 대통령령으로 정하는 기준에 따라 해당 시·도의 시·군에 배분.

④ 시·도지사는 장외발매소에서 발매한 승자투표권, 승마투표권 등에 대하여 시·군에서 징수한 레저세의 100분의 20에 해당하는 금액을 그 장외발매소가 있는 시·군에 각각 배분.

- 제29조의2(자치구 조정교부금) ① 특별시장 및 광역시장은 대통령령으로 정하는 보통세 수입의 일정액을 조정교부금으로 확보하여 조례로 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체 관할구역의 자치구 간 재정력 격차를 조정. ② 특별시장 및 광역시장은 장외발매소에서 발매한 승자투표권등에 대하여 자치구에서 징수한 레저세의 100분의 20에 해

당하는 금액을 그 장외발매소가 있는 자치구에 각각 배분.

- 서울특별시의 조정교부금에 대한 규정은 「서울특별시 자치구의 재원조정에 관한 조례」에 있으며, 조정교부금의 종류는 일반조정교부금과 특별조정교부금으로 함.
  - 제4조(조정교부금의 재원) ② 조정교부금의 재원은 보통세의 100분의 22.6에 해당하는 금액과 정산액으로 함. ③ 일반조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 90에 해당하는 금액으로 하고, 특별조정교부금의 재원은 조정교부금 총액의 100분의 10에 해당하는 금액
- 김포시의 경우 서울시 편입시 지방세목의 일부가 서울시세가 되면서 부족한 재원은 서울시 조정교부금을 교부받아 충당하게 됨
  - 중앙정부 보통교부세의 기준재정수요액, 기준재정수입액 산정 방식과 서울시 일반조정교부금의 산정 방식이 동일하지 않고, 광역도의 시군과 특광역시의 자치구가 업무 범위 등에서 차이가 발생해 단순 비교가 어려움.

### 3. 나라살림연구소 의견

- 정치적·경제적 관점을 고려하지 않고 재정적 측면만 고려할 경우 김포시의 재정운용상의 자율성은 저하됨. 특·광역시의 특성상 광역지자체의 사무가 많은 부분을 차지하고 있어 기초 지자체의 역할이 축소되면서 재정 축소가 불가피
- 김포시의 서울시 편입이 법·제도적으로 확정될 경우 상당기간 동안 재정상의 특례를 통해 급격히 감소하는 지방세 수입을 보전하는 방안이 반드시 강구되어야 함