「지방정부연구」 제24권 제4호(2021 겨울): 199-215
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.4 (2021 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.4.8

부산광역시 자치구 간 재정력 차이의 실태와 공동재산세제도의 도입에 대한 분석*

강 윤 호**
이 희 태***

국문요약

본 연구는 부산시광역시의 자치구 간 재정력 격차의 현황과 그 차이의 해소방안의 하나로서 공동재산세제도에 대해 분석하는 것을 연구목적으로 하고 있다. 여기서 분석되는 공동재산세제도는 서울시에서 자치구간 재정력 차이를 해소하기 위해 시행하고 있는 중이다. 분석결과 부산시 관할구역 내 자치구 사이의 재정력은 재정자립도, 재정자주도, 지방세 규모, 재산세 규모의 면에서 상당한 차이가 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 이와 같은 부산시 자치구 간 재정력의 차이는 공동재산세제도가 도입될 당시의 서울시 관할구역 내 자치구 간 재정력 차이와 거의 같거나 그것에 버금가는 수준으로 분석되었다. 자치구 간 재정 형평화 제도인 자치구 조정교부금은 그 재원의 불충분성 등으로 인해 형평화 효과에 한계가 있었고, 자치구 간에 새로운 불공평성이나 역차별을 초래 할 수도 있는 분석결과가 도출되었다. 서울시에서 시행하고 있는 공동재산세제도를 부산시에 도입할 경우 재정력 형평화 효과를 분석한 결과, 그 효과가 상당히 있음을 알 수 있었다. 마지막으로 본 연구는 광역시에 적합한 공동재산세제도의 도입형태를 제안하였다.

주제어: 재정력, 공동재산세, 재정 형평화, 자치구, 정부지원금

Ⅰ. 서론

지역 간 균형발전의 중요성이 강조되고 있으나 그동안 수도권과 비수도권 간의 차이를 중심으로 하여 광역 단위 간의 균형발전에 논의의 초점이 맞춰져 왔으며, 기초지방자치단체 간의 발전 차이와 균형발전에 대한 논의는 상대적으로 소홀이 취급되고 있다. 어떤 하나의 광역지방자치단체 내에서도 기초지방자치단체 간에 경제·재정적 능력 및 발전 정도에 차이가 많으므로, 지역주민들의 공평한 서비스 수혜를 위해서는 기초지방자치단체 간 균형발전 역시 대단히 중요하다고 볼 수 있다.

---

* 이 논문은 한국지방정부학회 2020년도 추계학술대회에서 발표한 논문을 대폭 수정·보완한 것임.
** 제1저자
*** 공동저자

지역 간 균형발전에는 지방자치단체의 재정력이 중요한 변수가 될 수 있다. 재정력이 높은 지방자치단체는 예산의 사용에서 그만큼 자율성을 가질 수 있어서 지역주민들이 원하는 사업을 추진할 수 있고 주민들이 원하는 공공서비스를 공급할 수 있다. 반면에 재정력이 약한 지방자치단체는 그만큼 상급정부에 대한 재정의존도가 높아서 재정상의 자율성을 지닐 수 없기 때문에, 자체적으로 주민을 위한 사업을 수행하는 데에 한계를 지니게 된다. 특히, 열악한 재정여건은 자치행정 의욕을 저하시키며, 자치구들 간 행정서비스 품질차이를 야기할 가능성이 있으므로 건전한 지방자치의 발전을 위해 적절한 대책 마련이 필요하다(이영환·노수만, 2011: 166). 따라서 지방자치단체 간 재정력의 차이를 분석하고 그 차이의 해소방안을 찾는 것은 지역균형발전의 관점에서 대단히 중요하다고 볼 수 있다.

예를 들어 부산광역시의 경우 관할 구역 내 16개 자치구·군의 거주여건 차이에 대해 전문가들을 대상으로 조사를 수행한 결과, 교육여건, 사회복지 여건, 문화여건, 교통여건, 산업경제여건, 생활환경여건 등 많은 지표에서 큰 차이가 있는 것으로 분석되었다(부산광역시, 2019: 26 ~ 28). 이러한 차이는 관할 구역 내 기초지방자치단체 간의 재정력 차이에 기인할 가능성이 높으며, 이 차이를 해소하기 위한 방안이 필요하다.

지방자치단체 중 광역자치단체는 기초자치단체의 부족한 재원을 충당하고 이들 간 재정적 불균형을 완화시키기 위해 조정교부금이라는 이전재원을 활용한다. 시·군의 경우에는 중앙정부의 이전재원인 보통교부세 더불어 광역자치단체의 이전재원인 시·군조정교부금을 교부 받는다. 그러나 자치구는 중앙정부로부터의 보통교부세의 교부 대상이 아니기 때문에 광역자치단체(특별시와 광역시)로부터 자치구조정교부금만을 교부받는다(이상훈·임상수, 2018: 38). 따라서 자치구 간 재정력의 차이를 완화시키기 위해서는 조정교부금만으로 부족할 수 있다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 광역시 관할구역 내 자치구 간 재정 형평화에 초점을 두고 있다. 그동안 자치구 간 재정 형평화 제도에 관한 연구는 주로 대부분 자치구 조정교부금제도를 중심으로 논의되어 왔다. 그리고 2008년도에 서울특별시 관할 구역 내의 자치구 간 재정력 격차를 해소시키기 위해 재산세 공동과세 제도가 도입되었는데, 이 공동재산세제도의 도입 당시에 이에 대한 연구가 약간 존재하고 있을 뿐이다. 자치구 조정교부금제도만으로는 자치구 간 재정력 형평화에 한계가 지적되고 있는 상황에서, 자치 간 재정력 격차를 해소할 수 있는 방안에 대해 좀 더 다각적으로 분석해 볼 필요성이 있는 것으로 보인다.

따라서 본 연구에서는 부산시광역시 관할구역 내의 자치구 간 재정력 격차의 실태와 그 격차를 해소할 수 있는 하나의 방안으로서 재산세 공동과세 제도의 도입에 관해 분석하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다.

Ⅱ. 정부지원금제도의 현황

1. 정부지원금제도의 의의

정부지원금(grants-in-aids)은 국가나 상급지방정부가 형평성이나 효율성의 증진과 같은 특정 목적을 달성하기 위해 지방정부나 하위지방정부에 그 재정에서 지원하는 모든 프로그램을 총칭한다(강윤호 외, 2015: 242). Break(1980: 123-186)는 특정지원금(categorical grant), 포괄지원금(block grant), 일반지원금(general revenue sharing) 모두를 정부지원금에 포함시키고 있다. 여기서 특정지원금은 지원금의 지출용도를 특정 부문에 지정하여 지원되는 것이다. 포괄지원금은 지원금의 지출용도를 지정하여 지원하되 포괄적으로 넓게 지정되어 지원되는 것이다. 반면에 일반지원금은 지출의 용도를 지정하지 않고 일반재원으로 지원되는 것이다.

정부지원금을 활용하여 정부 간 재정조정이 필요한 이유는 중앙정부와 지방정부 간 수직적 재정 형평화, 지방정부 간 수평적 재정 형평화, 지방정부 간 공간적 외부성의 내부화를 통한 배분적 효율성 제고 등을 들 수 있다(Bahl, 2000: 1-4; Ma, 1997: 1-2).[1] 일반적으로 지방정부 간에 공간적 외부효과를 내부화함으로써 배분적 효율성을 제고시키는 목적을 위해서는 특정지원금이 유용하다. 정부 간에 수직적·수평적 재정불균형 시정을 통한 형평성 증진을 위해서는 일반지원금이 좋다(강윤호 외, 2015: 245-248).

현재 우리나라에서 시행되고 있는 정부지원금제도에는 여러 가지가 있지만, 여기서는 본 연구의 주제와 관련되어 있는 자치구에 일반재원을 교부하는 것을 내용으로 하는 자치구 간 수평적 재정 형평화 제도에 관해서만 살펴보기로 한다.

2. 자치구 간 재정 형평화 제도

1) 지방교부세

지방교부세는 지방자치단체가 주민들에게 행정서비스를 제공함에 있어, 부족하고 편재된 지방세원으로 인한 재정상의 어려움을 해결해 주고, 지방자치단체 간 재정력 격차도 완화해 주는 기능을 하고 있다(황순조, 2019: 6).

중앙정부에서 지방자치단체로 교부되는 지방교부세에는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세의 4종류가 있다. 지방교부세 중에서 가장 많은 몫을 차지하고 있으며 가장 대표적인 것은 지방자치단체에 일반재원으로 교부되는 보통교부세이다. 보통교부세는 자치구를 제외한 시·도, 시·군·자치구 등 모든 자치단체로 교부된다. 특별교부세는 특별한 수요가 있는 지방자치단체에 지원되는 특정재원으로서 지출의 용도가 지정되어 있다. 부동산교부세는 시·군·자치구로 배분되는데 시·군·자치구의 재정균형을 위해 일반재원으로 교부된다. 소방안전교부세는 지

1) 윤영진(2016: 161-163)에서 재인용.

출의 용도가 소방 및 안전과 관련된 사업으로 정해져서 지방자치단체로 교부되는 특정재원 이다(이재원, 2019: 176-199; 손희준, 2019: 242-264).

위의 4가지 지방교부세 중 지방자치단체에 수평적 재정 형평화의 목적으로 일반재원으로 교부되는 것은 보통교부세와 부동산교부세이지만, 자치구는 보통교부세이 교부대상이 아니므로 그 중 부동산교부세만 배분받고 있기 때문에, 지방교부세가 자치구의 수평적 재정 형평화 기능을 수행하는 데에는 한계가 있다.

2) 자치구 조정교부금

시·군의 경우는 지방교부세(보통교부세)를 통하여 중앙정부(상급지방자치단체)와 지방자치단체(하급지방자치단체) 간 수직적 재정불균형과 지방자치단체 간의 수평적 재정불균형이 시정된다. 하지만 자치구는 보통교부세의 교부대상이 아니기 때문에 수직적·수평적 재정불균형은 지방교부세가 아닌 다른 제도적 장치에 의해서 이루어져야 하는데, 그러한 장치가 자치구 조정교부금 제도이다.

자치구 조정교부금제도는 특별·광역시 본청이 조세수입의 일부를 재원으로 하여 재정력이 취약한 자치구의 부족재원을 조전해 줌과 동시에 자치구간에 존재하는 재정 격차를 완화하기 위해 1988년부터 운영되고 있는 제도이다(한상우, 2017: 87). 조정ㄱ부금제도는 특별·광역시세 중 일정부분을 재원으로 삼는 수직적 및 수평적 재정형평화 제도인 반면 재산세 공동과세는 자치구 상호간 수평적 재정형평화 제도의 성격을 가진다는 점에서 양 제도는 차이가 있지만 자치구간 재정격차의 완화를 위한 제도라는 공통점이 있다(최병호·이근재·최성희, 2009: 104).

자치구 조정교부금은 지방교부세와 마찬가지로 일반조정교부금과 특별조정교부금이 있다. 이 양자 간 재원의 배분비율은 조정교부금 총액에서 일반조정교부금 90%, 특별조정교부금 10%로 하도록 되어 있다. 일반재원으로 교부되는 일반조정교부금이 자치구 간 수평적 재정형평화제도로서의 기능을 수행한다. 특별조정교부금은 재해, 공공시설의 신설·복구·보호 등과 같이 특별한 재정수요가 발생한 경우 특정재원으로 교부된다.

3) 서울특별시 공동재산세

서울특별시에서 시행 중인 재산세 공동과세제도는 종래의 구세인 재산세의 일부를 시세로 부과하고, 이에 따라 시세로 징수된 재산세를 각 구에 균형있게 분배하는 제도이다. 공동과세 방식을 활용하여 재산세를 운영하는 공동세제도는 미국 등 외국에서는 상당히 보편화 되어 있다. 현재 미국 미네소타주의 지방정부들은 공동재산세로서 상·산업용 재산분 과세표준의 일정비율을 카운티 내 시티와 타운의 공동세원으로 활용하고 있다. 영국은 카운실세(주거용 재산세), 사업용 레이트(비주거용 재산세)를 분리하여 운영하되 사업용 레이트를 인구비례에 따라 지방자치단체에 배분하는 공동재산세를 시행하고 있다(김보현·최항도, 2010: 91).

우리나라에서는 2008년 처음으로 서울특별시에 도입되었다(김남철, 2011: 175). 서울시는 관할구역 내 자치구 간 재정력 격차를 완화시키기 위해 2008년부터 시와 자치구 간에 재산세 공동과세 제도를 도입하여 운영하고 있다. 즉 특별시 관할구역에 있는 자치구의 경우 재산세(선박 및 항공기에 대한 재산세와 재산세 도시지역분 적용대상 지역의 토지, 건축물 또는 주택의 과세표준에 0.14%를 적용하여 산출한 재산세는 제외)는 특별시세 및 구세인 재산세(공동세)로 하며, 이에 따른 특별시세 및 구세인 공동 재산세 중 특별시분 재산세와 자치구분 재산세는 각각 재산세액의 50%를 그 세액으로 한다(지방세기본법 제9조 제1항~제2항).

서울특별시장은 이렇게 조성된 특별시분 재산세 전액을 관할구역의 구에 교부하여야 하며, 그 교부방법 등은 구의 지방세수 등을 고려하여 특별시의 조례로 정하되, 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 구에 균등 배분하여야 한다. 특별시로부터 교부받은 재산세는 해당 구의 재산세 세입으로 본다(지방세기본법 제10조 제1항~제3항).

특별시분 재산세의 교부방법을 특별시의 조례로 정하도록 한 지방세기본법 제10조에 따라, 서울특별시 시세 조례 제26조는 시장이 특별시분 공동 재산세 전액을 관할 구역 안의 자치구에 균등 배분 하여 교부하도록 규정하고 있다.

Ⅲ. 선행연구의 검토

지방자치단체 간 수평적 재정형평화제도는 하위정부에 일반재원으로 지원되는 보통교부세, 부동산교부세, 시·군 일반조정교부금, 자치구 일반조정교부금, 지역상생발전기금, 서울시 공동재산세를 들 수 있다. 자치구는 가장 대표적인 재정 형평화 지원금인 보통교부세의 교부대상이 아니므로, 조정교부금(일반조정교부금)이 중요한 수평적 재정형평화제도로서의 역할을 하고 있다.

따라서 그동안 자치구 간 재정력 격차에 관한 분석은 자치구 조정교부금제도를 중심으로 진행되어 왔으며, 2008년 서울시에서 관할 자치구 간 재정력 격차를 완화시키기 위해 자치구세인 재산세를 서울시와 자치구 간에 50%씩 나눠 갖는 공동재산세제도를 도입한 시점에 이에 대한 연구가 몇몇 연구자들에 의해 수행된 적이 있다. 최근에는 자치구 간 재정력 격차 해소에 관한 연구가 활발히 진행되고 있지는 못한 실정이다.

우선 자치구 조정교부금제도에 관한 선행연구들을 살펴보면 다음과 같다. 권보람(2019)은 부산광역시 자치구 조정교부금제도의 현황 및 문제점과 제도 개산방안에 대한 연구를 수행하였다. 분석결과에 따르면 자치구 조정교부금제도는 자치구의 재원보장기능은 어느 정도 수행하고 있으나, 자치구의 재정불균형을 조정하는 기능 면에서는 충분한 성과를 달성하지는 못하고 있다. 이 논문은 자치구 간 재정불균형 조정 기능을 제고 할 수 있는 방안으로 자치구 조정교부금 규모의 법정화, 자치구 조정교부금 재원 확대, 조정교부금제도의 투명성 확보 등을 제시하고 있다.

조기현·이상범(2015)은 자치구 조정교부금의 배분체계와 개선과제에 대한 연구를 수행하였다. 이 연구는 특별·광역시와 자치구 간 재원배분의 문제점으로 특별·광역시로의 세수 편중 및 자치

구 세수 부족, 사회복지 수요 증가에 따른 자치구 재정압박 급증, 본청-자치구 간 재정관계의 비효율성, 본청-자치구 간 재원배분의 비적정성 등을 들고 있다. 또한 이 연구는 자치구 조정교부금의 개선과제로 조정교부금 교부율의 법정화, 조정교부금 확충의 실효성 제고, 조정교부금제도 투명성 확보를 들고 있다.

이상훈(2017)은 자치구 조정교부금의 재정 형평화 효과에 대해 조정률 적용방식을 중심으로 분석하였다. 이 논문은 특별·광역시별로 다르게 적용되고 있는 조정교부금의 조정률 작용방식 중에서 어떤 방식이 자치구 간 재정력 차이를 가장 잘 완화시키는지에 대해 분석하였다.

최병호 외(2016)는 부산광역시를 대상으로 하여 조정교부금제도의 자치구 간 재정조정 및 재정형평화 기능을 강화시키기 위한 교부기준 개편안을 제안하는 것을 목적으로 연구를 수행하였다. 이 연구에서는 조정교부금 재원, 기준수입액 산정, 기준수요액 산정의 측면에서 문제점과 개선방안을 제안하고 있다.

이종필(2006)은 부산광역시를 사례로 하여 자치구 조정교부금의 운영실태를 파악하고 산정방법 개선에 관한 연구를 수행하였다. 분석결과 부산시의 자치구 조정교부금의 산정에서는 기준재정수요액의 계산이 가장 중요한 요소이며, 기준재정수요액의 산정에서 측정항목과 측정세목이 복잡하게 구성되어 있고 자치구 예산체계와도 불일치하며, 측정항목의 측정단위의 개선이 필요한 것으로 나타났다.

이어서 서울시의 재산세 공동과세제도에 관한 선행연구들은 다음과 같다. 배준식·이세구(2008)는 서울시의 경우 자치구 간 재정 격차를 완화시키기 위해 조정교부금제도, 재산세 공동과제제도 및 시비보조금제도를 운영하고 있지만, 자치구 간 재정불균형을 완화하는 데에는 근본적으로 한계가 있는 것으로 보고 있다. 이 연구는 문제의 해결책으로 국세의 지방이양과 과제자주권을 통한 지방재정 확충을 제안하고 있다. 이 연구는 또한 조정교부금, 재산세 공동과세, 시비보조금 등을 통해 재정격차를 완화하되, 특히 2008년부터 실시되는 재산세공동과세제도는 재정 격차를 해소하는 데에 상당한 효과가 기대되는 만큼 특별시분 재산세의 배분에서 자치구 간 균등배분이 아닌 인구비례에 따른 배분방식을 채택함으로써 형평성을 제고할 수 있도록 개선이 필요하다고 보고 있다.

김보현·최항도(2010)는 서울특별시의 재산세 공동과세제도가 서울시 25개 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관해 연구를 수행하였다. 이 연구는 재산세공동과세제도가 자치구 간 수평적 재원조정제도의 성격이 매우 강해서 관련 당사자들 간의 갈등을 유발할 가능성이 크지만, 자치구의 열악한 재정여건과 자치구들 간 재정격차 해소를 위한 수평적 재정조정을 위한 중요한 수단으로서 그 타당성이 있다고 평가하고 있다.

복문수(2018)는 서울시 재산세 공동과세제의 도입 이전(2007년)과 그 후 2017년까지 25개 자치구의 재정상태 변화를 재정형평성 관점에서 분석하였다. 분석결과 재산세 공동과세제에 의한 재정형평성 개선효과는 재산세 수준 〉 자치구세 수준 〉 자주재원 수준 〉 총재정규모 수준 순으로 재정형평성 개선 효과가 있는 것으로 나타났으며, 특히 재산세 수준과 자치구세 수준에서는 30%이상의 재정형평화 효과를 확인하였으나, 자주재원 수준과 총재정규모 수준에서는 10%미만의 미미한 효과가 있는 것으로 나타났다.

Ⅳ. 자치구 간 재정력 차이의 실태

1. 재정자립도

재정자립도의 산정공식은 (자체수입÷자치단체세입)×100이다. 즉 재정자립도는 지방자치단체의 세입에서 지방자치단체 자체수입이 차지하는 비중이다. 여기서 지방자치단체의 자체수입은 지방세수입과 세외수입의 합계이다. 부산광역시 관할구역 내 자치구별 재정자립도가 〈표 1〉에 나타나 있다.

부산광역시 관할구역 내 15개 자치구의 2016년도 재정자립도는 강서구가 40.45%로 가장 높고 이어서 해운대구가 25.72%로 높으며, 영도구가 8.99%로 가장 낮고 이어서 서구가 10.36%로 낮게 나타났다. 2019년도의 재정자립도도 2016년도와 거의 유사한 결과를 보여준다.

재정자립도가 가장 높은 강서구와 가장 낮은 영도구 간 재정자립도를 비교해 보면(최대값/최소값), 강서구가 영도구에 비해 2016년도는 4.5배, 2019년도는 4.2배 더 크다. 15개 지방자치단체 중 최상위 2개와 최하위 2개 자치구를 비교한 결과 전자가 후자에 비해 2016년도는 3.4배, 2019년도는 3.3배 더 크다.

이와 같이 부산시 내 15개 자치구의 재정자립도를 보면 영도구와 서구 등 많은 자치구들의 재정자립도 절대적 크기도 매우 작을 뿐만 아니라 자치구 간 재정자립도의 격차도 매우 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 1〉 부산시 자치구별 재정자립도

(단위: 백만원, %)

구분	2019년			2016년
자치단체	자체수입 (A)	자치단체 세입결산규모 (B)	재정자립도 (A/B×100)	재정자립도
중구	33,792	179,069	18.87	18.41
서구	35,062	337,290	10.40	10.36
동구	40,858	290,797	14.05	15.09
영도구	33,207	351,169	9.46	8.99
부산진구	122,607	611,311	20.06	20.63
동래구	91,470	471,387	19.40	19.63
남구	92,534	490,892	18.85	19.58
북구	64,335	526,662	12.22	13.85
해운대구	172,546	673,686	25.61	25.72
사하구	93,217	596,962	15.62	16.86
금정구	73,266	480,565	15.25	17.96

주: 일반회계 결산 총계 기준
자료: 지방재정365

2. 재정자주도

재정자주도의 산정공식은 [(자체수입 + 자주재원) ÷ 자치단체세입] ×100이다. 즉 지방자치단체의 재정자주도는 지방자치단체의 세입에서 자체수입(지방세+세외수입)과 자주재원(지방교부세+조정교부금)이 차지하는 비중이다. 여기서 자주재원은 중앙정부나 상급지방정부로부터의 지원금 중에서 일반재원을 말하는데, 이것은 지원금을 교부받는 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원이다. 결국 지방정부의 자체수입과 자주재원은 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 재원이므로, 재정자주도는 지방자치단체가 자신의 세입 중에서 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 비중을 의미한다.

중앙정부나 상급지방자치단체로부터의 의존재원 중 지방자치단체가 자율적으로 사용할 수 있는 일반재원인 지방교부세와 조정교부금을 통해 자치구 간 재정 형평화 작업이 있은 후, 지방자치단체의 재정력을 나타내는 지표가 재정자주도이다. 부산광역시 관할구역 내 15개 자치구별 재정자주도가 〈표 2〉에 나타나 있다.

2019년도의 경우 재정자주도가 가장 높은 지방자치단체는 강서구(47.81%)이며 이어서 중구(46.86%)가 높게 나타났다. 재정자주도가 가장 낮은 지방자치단체는 사하구(31.62%)이며 이어서 금정구(32.04%)가 낮다. 2016년도 재정자립도 역시 강서구가 가장 높고 중구가 두 번째로 높게 나타났으며, 가장 낮은 지방자치단체는 북구(29.99%)이며 이어서 사하구(31.84%)가 낮다.

자치구 간 재정자주도의 차이를 비교해 보면, 최상위 1개 자치구는 최하위 1개 자치구에 비해 2016년도에 1.6배, 2019년도에 1.5배 더 큰 것으로 분석되었다. 또한 최상위 2개 자치구는 최하위 2개 자치구에 비해 2016년도와 2019년도 모두 1.5배 더 큰 것으로 나타났다.

여기서 주목할만한 점은 중구의 경우 재정자립도는 15개 자치구 중 2016년에 8번째로 높고 2019년에 5번째로 높다. 그런데 재정자주도는 2016년과 2019년 모두 2번째로 높게 나타나서 다른 자치구에 비해 일반재원인 지원금[2]을 상급정부로부터 상대적으로 많이 지원 받고 있다는 것을 알 수 있다. 반면에 2019년에 사하구와 금정구, 2016년에 북구와 사하구는 재정자주도가 가장 낮게 나타났다. 사하구, 금정구, 북구는 재정자립도가 영도구와 서구보다 더 큰데도 재정자주도는 더 낮게 나타나서 이 자치구들은 상급정부로부터 일반지원금의 교부 면에서 손해를 보고 있다고 볼 수 있다. 이것은 자치구 조정교부금에 의한 재정 형평화가 새로운 불공평성이나 역차별을 만들어 내고 있다는 것을 시사해 준다고도 볼 수 있을 것이다.

2) 자치구의 경우 지방교부세의 대부분을 차지하는 보통교부세의 교부대상이 아니므로 자치구가 교부받는 일반재원인 지원금은 대부분 자치구 조정교부금에 해당된다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 부산시 자치구별 재정자주도

(단위: 백만원, %)

구분	2019년				2016년
자치단체	자체수입 (A)	자주재원 (B)	자치단체세입결산규모 (C)	재정자주도((A+B)/C)x100	재정자주도
중구	33,792	50,121	179,069	46.86	44.69
서구	35,062	78,217	337,290	33.59	35.08
동구	40,858	69,947	290,797	38.10	39.73
영도구	33,207	83,335	351,169	33.19	33.65
부산진구	122,607	86,574	611,311	34.22	33.54
동래구	91,470	69,787	471,387	34.21	37.04
남구	92,534	74,757	490,892	34.08	35.39
북구	64,335	98,845	526,662	30.98	29.99
해운대구	172,546	72,952	673,686	36.44	35.46
사하구	93,217	95,518	596,962	31.62	31.84
금정구	73,266	80,708	480,565	32.04	34.20
강서구	145,867	28,399	364,472	47.81	48.94
연제구	64,562	68,821	386,224	34.54	35.49
수영구	59,047	61,611	334,455	36.08	37.76
사상구	78,272	69,562	436,084	33.90	35.37

주: 일반회계 결산 총계 기준
자료: 지방재정365

3. 지방세 규모

1) 지방세 총규모 및 주민 1인당 규모

부산 지역 15개 자치구의 지방세와 주민 1인당 지방세 규모가 〈표 3〉에 나타나 있다. 지방세총규모는 2015년과 2020년 모두 해운대구가 가장 크고 강서구가 두 번째로 높다. 지방세총액이 가장 작은 지방자치단체는 2015년도에는 서구, 2020년도에는 영도구로 나타났다.

지방세 총규모가 가장 큰 지방자치단체는 가장 작은 지방자치단체에 비해 2015년도에는 6.6배, 2020년도에는 7.1배 만큼 더 크다. 지방세규모에서 최대 2개 지방자치단체는 최소 2개 지방자치단체에 비해 2015년에는 5.7배, 2020년도에는 5.8배 만큼 더 크다. 이를 통해 자치구 간 재정력의 격차가 대단히 크다는 것을 알 수 있다.

주민1인당 지방세액은 2015년, 2020년 모두 강서구가 가장 크고 북구가 가장 낮다. 주민1인당 지방세액이 가장 큰 지방자치단체는 가장 작은 지방자치단체에 비해 2015년도에는 8.7배, 2020년도에는 6.1배 만큼 더 크게 나타나서, 자치구 간에 재정력의 차이가 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 부산시 자치구별 지방세의 총규모 및 주민 1인당 규모

(단위: 천원)

구분	2015년		2020년	
자치단체	주민1인당 지방세부담액	지방세액	주민1인당 지방세부담액	지방세액
계	163	550,019,000	273	888,149,500
중구	388	18,131,000	658	27,559,000
서구	101	11,972,000	233	25,207,000
동구	189	17,885,000	354	31,235,000
영도구	99	13,102,000	163	19,070,000
부산진구	158	61,244,000	258	92,436,000
동래구	123	34,028,000	225	60,953,000
남구	139	39,983,000	227	62,248,000
북구	93	28,628,000	153	44,637,000
해운대구	186	78,824,000	333	135,152,000
사하구	136	46,728,000	199	64,040,000
금정구	145	36,302,000	211	50,422,000
강서구	805	64,072,000	940	121,822,500
연제구	142	29,610,000	216	45,295,000
수영구	148	26,480,000	250	43,972,000
사상구	177	43,030,000	294	64,101,000

주: 일반회계 총계 예산 기준
자료: 지방재정365

2) 재산세 규모

자치구세에는 재산세와 등록면허세가 있다. 그런데 앞에서 살펴보았듯이 서울시의 경우는 시와 자치구 간에 재산세를 공동세로 운영하고 있다. 주민세는 특별·광역시세 이나 광역시의 경우는 주민세의 재산분 및 종업원분을 자치구세로 하고 있다.

부산시의 경우 대표적인 자치구세인 재산세의 규모는 2018년도 기준으로 해운대구가 93,235백만원으로 가장 크고 영도구가 12,928백만원으로 가장 작게 나타났다. 15개 자치구 재산세 총액에서 해운대구가 차지하는 비중은 15.1%인 반면 영도구가 차지하는 비중은 2.1%에 불과하다. 재산세 규모가 가장 큰 해운대구는 가장 작은 영도구에 비해 7.2배 만큼 큰 것으로 분석되었다. 이를 통해 부산시 관할구역 내 자치구 간 재산세의 규모에 차이가 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 4〉 2018년도 부산시 자치구별 재산세 규모

(단위: 백만원, %)

지자체	중구	서구	동구	영도구	부산진구	동래구	남구	북구
재산세	17,447 (2.8)	13,747 (2.2)	19,895 (3.2)	12,928 (2.1)	63,695 (10.3)	41,677 (6.8)	45,962 (7.5)	31,214 (5.1)
지자체	해운대구	사하구	금정구	강서구	연제구	수영구	사상구	계
재산세	93,235 (15.1)	45,396 (7.4)	39,750 (6.4)	83,251 (13.5)	33,161 (5.4)	31,368 (5.1)	44,064 (7.1)	616,790 (100)

주: 일반회계 결산 기준
자료: 행정안전부. (2019).「2018년도 지방재정연감(결산)」.

V. 재정력 차이 해소방안으로서 공동재산세

1. 도입의 필요성

1) 자치구 간 심한 재정력 차이

부산광역시 관할구역 내 15개 자치구 간 재정력 격차의 심각성이 공동재산세 제도의 도입 필요성을 제기해 주고 있다. 이상훈(2017)의 연구에 의하면 2017년도 예산 기준으로 7개 특별·광역시 중에서 광주와 울산을 제외한 5개 시에서 자치구 재정자립도의 최고/최저 격차가 2배를 넘고 있다. 그 중에서 부산시는 이 격차가 5.05로서 자치구 간 재정력 차이가 가장 크게 나타났다.

서울특별시는 2008년도부터 관할구역 내 25개 자치구 간 재정력 격차를 형평화 시키기 위해, 자치구세였던 재산세를 시와 자치구가 50%씩 갖도록 함으로써 공동재산세제도를 도입하고, 서울시 분인 50%를 각 구청에 1/25씩 균등배분 하도록 하고 있다(김보현·최항도, 2010). 아래에서 보듯이 최근 부산시의 경우 자치구 간 재정력 차이가 서울시에서 공동재산세 제도 도입 직전인 2008년 당시의 격차에 버금갈 정도로 큰 수준이므로, 서울시와 같이 재산세를 부산시와 자치구 간에 공동세화 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것으로 보인다.

서울시의 경우 2008년 공동재산세제도 도입 직전인 2007년도에 재정자립도가 중구가 최고인 86%, 노원구가 최저인 29.1%로서 중구가 노원구에 비해 3.0배에 달하였다(배준식·이세구, 2008). 부산시의 경우, 재정자립도가 가장 높은 강서구와 가장 낮은 영도구 간 재정자립도를 비교해 보면(최대값/최소값), 강서구가 영도구에 비해 2016년도는 4.5배, 2019년도는 4.2배로 더 크게 나타났다. 부산시의 경우 재정자립도에서 최상위 2개와 최하위 2개 자치구를 비교한 결과 전자가 후자에 비해 2016년도는 3.4배, 2019년도는 3.3배로 분석되었다. 이를 통해 현재 부산시 내 자치구 간 재정자립도의 격차는 2008년 당시 서울시보다 더 크다는 것을 알 수 있다.

서울시의 경우 공동재산세 도입 직전인 2007년도에 지방세수입이 최저인 강북구와 최대인 강남구 간 약 7배정도의 차이가 있었고, 지방세수입에서 상위 20%와 하위 20% 간 비교값이 6.77였다(배준식·이세구, 2008). 부산은 지방세 총규모가 가장 큰 자치구는 가장 작은 자치구에 비해

2015년도에는 6.6배, 2020년도에는 7.1배 만큼 더 큰 것으로 나타났다. 또한 부산시의 경우는 지방세 규모에서 최대 2개 지방자치단체는 최소 2개 지방자치단체에 비해 2015년에는 5.7배, 2020년도에는 5.8배 만큼 더 큰 것으로 분석되었다. 이를 통해 지방세수입 규모에서 현재 부산시 내 자치구 간 격차가 2008년 당시 서울시의 격차에 거의 버금가는 수준임을 알 수 있다.

서울시의 경우 2006년도에 총재산세 수입에서 상위 20%와 하위 20%가 차지하는 비중이 각각 48.4%, 7.8%였고 양자 간의 비율이 6.19배로 나타났다(임성일, 2007). 부산시의 경우 2018년도 기준으로 15개 자치구 재산세 총액에서 해운대구가 차지하는 비중은 15.1%, 강서구가 13.5%로 가장 큰 반면 영도구가 차지하는 비중은 2.1%, 서구는 2.2%에 불과하였다. 이들 최상위 2개(28.6%)와 최하위 2개(4.3%)가 차치하는 비중 간의 비율은 6.7배에 이르고 있다. 부산시의 경우 2018년도에 재산세 규모가 가장 큰 해운대구는 가장 작은 영도구에 비해 7.2배 만큼 더 크게 나타났다. 이를 통해서 현재 부산시 관할구역 내 자치구 간 재산세의 격차가 2008년 당시 서울시의 격차에 버금가는 수준임을 알 수 있다.

2) 자치구 조정교부금제도의 한계

자치구 조정교부금은 특별시·광역시가 관할구역 내 자치구에 일반재원으로 교부하는 재정 형평화 제도이다. 그러나 이 제도는 재정형평화제도로서 일정한 한계가 있는 것으로 보인다.

먼저, 2017년도 기준으로 부산광역시의 경우 조정교부금 교부 전 재정충족도(기준재정수입액/기준재정수요액)는 46%였는데, 일반조정교부금 교부 후 재정충족도((기준재정수입액+일반조정교부금)/기준재정수요액)는 79%로 증가하였다. 그러나 이것은 시·군의 보통교부세 교부 후 재정충족도 95%에 비해 많이 부족한 수준이다(권보람, 2019).

한편, 앞의 재정자주도 분석에서 알 수 있듯이, 부산시 관할구역 내 자치구에 대해 조정교부금으로 재정 형평화 작업을 시도한 후에 중구는 상대적으로 많은 일반재원을 지원받아 이익을 보는 반면에 사하구, 금정구, 북구는 상급정부로부터 일반지원금의 교부 면에서 손해를 보고 있다는 것을 알 수 있다. 이것은 자치구 조정교부금에 의한 재정 형평화가 새로운 불공평성이나 역차별을 만들어 내고 있을 가능성을 시사해 준다.

2. 도입의 효과

부산광역시의 2018년도 재산세 징수실적(결산)을 기준으로 부산시에 서울시와 같은 재산세 공동과세 제도를 도입할 시 얻을 수 있는 재정 형평화 효과를 분석하였다. 그 결과가 〈표 5〉에 나타나 있다.

재산세를 공동세화 하여 재산세액의 50%를 자치구세로, 나머지 50%를 부산광역시세로 한 다음, 광역시세분 50%를 균등하게 15개 자치구에 교부하여 자치구의 형평화된 재산세액을 산출하였다. 애초에 재산세액이 가장 큰 해운대구의 재산세 규모는 형평화 이전에 93,235백만원에서 형평

화 이후 67,177백만원으로 감소하였다. 반면에 재산세액이 가장 작은 영도구의 경우는 재산세 규모가 형평화 이전 12,928백만원에서 형평화 이후 27,024백만원으로 2배 이상 크게 상승하였다.

15개 자치구 총 재산세액에서 해운대구의 재산세가 차지하는 비중은 형평화 이전 15.1%에서 형평화 이후 10.9%로 감소하였으며, 영도구의 재산세 비중은 형평화 이전 2.1%에서 형평화 이후 4.4%로 크게 상승하였다. 재산세 규모가 가장 큰 해운대구와 가장 적은 영도구 간 재산세의 비율은 형평화 이전 7.2배에서 형평화 이후 2.5배로 크게 감소하였다.

〈표 5〉 2018년 기준 부산시 재산세 공동과세의 재정 형평화 효과

(단위: 백만원, %)

구분	2018년 재산세	형평화 재산세	2018년 지방세	형평화 지방세
중구	17,447 (2.8)	29,283 (4.7)	24,062 (3.0)	35,898 (4.5)
서구	13,747 (2.2)	27,433 (4.4)	19,908 (2.5)	33,594 (4.3)
동구	19,895 (3.2)	30,507 (4.9)	26,973 (3.4)	37,585 (4.8)
영도구	12,928 (2.1)	27,024 (4.4)	17,961 (2.3)	32,057 (4.1)
부산진구	63,695 (10.3)	52,407 (8.5)	78,943 (10.0)	67,655 (8.6)
동래구	41,677 (6.8)	41,398 (6.7)	51,180 (6.5)	50,901 (6.4)
남구	45,962 (7.5)	43,541 (7.1)	58,208 (7.4)	55,787 (7.1)
북구	31,214 (5.1)	36,167 (5.9)	37,535 (4.7)	42,488 (5.4)
해운대구	93,235 (15.1)	67,177 (10.9)	123,718 (15.7)	97,660 (12.4)
사하구	45,396 (7.4)	43,258 (7.0)	58,468 (7.4)	56,330 (7.1)
금정구	39,750 (6.4)	40,435 (6.6)	49,616 (6.3)	50,301 (6.4)
강서구	83,251 (13.5)	62,185 (10.1)	107,985 (13.7)	86,919 (11.0)
연제구	33,161 (5.4)	37,140 (6.0)	41,771 (5.3)	45,750 (5.8)
수영구	31,368 (5.1)	36,244 (5.9)	38,501 (4.9)	43,377 (5.5)

주: 일반회계 결산 기준
자료: 행정안전부. (2019). 「2018년도 지방재정연감(결산)」의 자료에 기초하여 산출하였음

이어서 지방세 총규모에서 원래의 재산세액을 삭감하고 대신 형평화된 재산세액을 추가시킴으로써 공동재산세로 형평화 작업을 수행한 이후 지방세 총규모의 변화를 살펴보자. 재산세 공동과세 이전 지방세액은 해운대구가 123,718백만원으로 가장 크고 영도구가 17,961백만원으로 가장 작았다. 재산세 공동과세로 재정을 형평화시킨 이후에는 해운대구는 97,660백만원으로 감소하였고 영도구는 32,057백만원으로 크게 증가하였다. 15개 자치구 지방세총액에서 해운대구는 15.7% 영도구는 2.3%의 비중을 보이고 있지만, 재정 형평화 작업 이후에는 그 비중이 해운대구는 12.4%로 감소하였고 영도구는 4.1%로 크게 증가 하였다. 지방세액이 가장 큰 해운대구와 가장 적은 영도구 간의 지방세 비율은 재정형평화 이전 6.9배였으나 재정형평화 이후에 3.0배로 크게 감소하였다.

3. 도입 형태

부산시 등 광역시에 서울특별시와 같은 공동재산세제도를 도입할 경우 다음과 같이 서울시와 거의 유사한 형태를 생각해 볼 수 있을 것이다. 서울시와 마찬가지로 현행 자치구세인 재산세를 광역시세 및 자치구세인 공동세로 한다. 공동재산세에서 광역시분 재산세와 자치구분 재산세는 각각 50%씩으로 하되 보통세인 특별시세와 보통세인 자치구세로 한다.

광역시장은 광역시분 재산세 전액을 관할구역 내 자치구에 교부한다. 광역시분 재산세의 교부기준 및 교부방법 등 필요한 사항은 자치구의 지방세수 등 재정여건을 고려하여 광역시의 조례로 정한다. 단, 교부기준을 정하지 아니한 경우에는 모든 자치구에 균등하게 배분한다. 이에 따라 광역시로부터 자치구로 교부된 재산세는 해당 자치구의 재산세 세입으로 본다.

이상의 도입방안은 서울특별시의 공동재산세의 내용과 거의 동일하다. 그러나 광역시의 경우 부산시를 제외하고는 자치구의 수가 적고 자치구 간 재정력 격차가 크지 않을 수 있으므로, 공동재산세제도의 도입 여부를 해당 광역시의 조례로 정하도록 하는 규정을 지방세기본법에 둠으로써 공동재산세의 시행 여부를 해당 광역시의 자율에 맡기는 것이 좋을 것으로 보인다.

그리고 서울시의 경우는 서울특별시 시세 조례에서 특별시분 재산세의 교부를 모든 자치구에 균등하게 하도록 하고 있으나, 부산 등 광역시는 균등배분보다는 자치구의 재정 여건 등을 고려하여 차등배분 하는 방향으로 조례 규정을 둔다면 재정 형평화 효과는 〈표 5〉에서 분석된 효과보다 더 클 것으로 보인다.

Ⅵ. 결론

각 지역의 주민들이 공공서비스의 수혜를 골고루 공평하게 향유할 수 있으려면 지방자치단체 간 재정력 차이가 너무 커서는 안되며, 따라서 지방자치단체 간 재정력의 형평화가 중요하다. 이러한 관점에서 본 연구는 부산시광역시의 자치구 간 재정력 격차의 현황을 분석해 본 다음, 그 재

정력의 차이를 해소할 수 있는 하나의 방안으로서 서울시에서 시행하고 있는 재산세 공동과세 제도의 도입을 모색하는 것을 연구의 목적으로 하였다.

분석결과 부산시의 자치구 사이에 재정력은 재정자립도, 재정자주도, 지방세규모, 재산세규모의 면에서 상당한 차이가 존재하고 있음을 확인할 수 있었다. 이와 같은 부산시 자치구 간 재정력의 차이는 2008년 공동재산세 제도가 도입될 당시의 서울시 자치구 간 재정력 차이와 거의 같거나 그것에 버금가는 수준으로 분석되었다.

자치구 간 재정 형평화 제도인 자치구 조정교부금은 그 재원의 불충분성 등으로 인해 형평화 효과에 한계가 있었고, 자치구 간에 새로운 불공평성이나 역차별을 초해 할 수도 있는 분석결과가 도출되었다. 따라서 서울시에서 시행하고 있는 공동재산세 제도의 도입을 검토해 볼 필요가 있다는 생각에, 그 제도 도입 시 부산시 자치구 간의 재정 형평화 효과를 분석해 본 결과 그 효과가 상당히 있음을 알 수 있었다. 마지막으로 공동재산세제도의 도입형태를 제안하였다.

지방자치의 실현을 위해서 지방분권은 대단히 중요하다. 그런데 지방분권과 지방의 자율성 부여는 지역 간에 불균형 발전을 초래할 가능성을 초래한다. 따라서 지방분권과 균형발전의 조화가 중요하다고 볼 수 있다. 지방분권을 통한 지방자치단체의 자율성 확대는 지방자치단체 간 발전수준에 차이를 더 심화시킬 수 있는 만큼, 지방자치단체 간에 균형발전을 도모할 수 있는 제도적 장치가 필수적이라고 볼 수 있을 것이다.

본 연구에서 부산시를 대상으로 한 공동재산세제도의 도입에 대한 분석은 아직 충분한 논의 없이 시론적인 분석 수준에 그치는 것이므로, 향후 이에 대한 더 심도 있는 분석이 필요할 것으로 보인다.

참고문헌

강윤호·민기·전상경. (2015).「현대지방재정론」. 서울: 박영사

권보람. (2019).「부산광역시 자치구 조정교부금제도의 개선방안」. 석사학위논문. 부산대학교 행정대학원.

김남철. (2011). 서울시 자치구 재산세 공동과세의 공법적 과제.「지방자치법연구」. 11(3): 175-203.

김보현·최항도. (2010). 서울특별시 재산세 공동과세제도가 자치구의 재정실태에 미치는 영향에 관한 연구.「서울도시연구」. 11(3): 87-104.

배준식·이세구. (2008). 지역 간 재정격차 어떻게 해소할 것인가?「SDI 정책리포트」: 1-17.

복문수. (2018). 서울시 재산세 공동과제제도의 재정형평화 효과 분석.「한국거버넌스학회보」. 25(2): 75-101.

부산광역시. (2019).「부산광역시 도시균형발전 기본계획(요약보고서)」.

서울특별시 시세 조례(서울특별시조례 제7611호, 2020. 7. 16 시행).

손희준. (2019).「새지방재정학」. 서울: 대영문화사.

윤영진. (2016).「새지방재정론」. 서울: 대영문화사.
이상훈.(2017). 자치구 조정교부금의 재정형평화 분석: 조정률 적용방식을 중심으로.「2017년 한국지방재정학회 동계학술대회 발표논문집」.
이상훈·임상수. (2018). 조정교부금이 자치구 재정 형평성에 미치는 영향.「한국지방재정논집」. 23(1): 37-55.
이영환·노수만. (2011). 재산세 공동과세에 다른 문제점과 개선방안.「의정논총」. 6(2): 165-189.
이재원. (2019).「지방재정론」. 서울: 윤성사.
이종필. (2006).「부산광역시 자치구 재원조정교부금 산정방법 개선」. 부산발전연구원.
조기현·이상범. (2015). 지방정부간 재정조정제도의 개선과제: 자치구 조정교부금을 중심으로.「2015년도 지방재정학회 추계학술대회 발표논문집」.
지방세기본법(법률 제17091호, 2020. 3. 24 시행)
지방재정365(https://lofin.mois.go.kr/portal/main.do#)
최병호·이근재·최성희. (2009). 재산세 공동과세의 재원배분 효과.「지방정부연구」. 13(4): 103-126.
최병호·정종필·이근재. (2016).「자치구 조정교부금 교부기준 개선 방안 연구」. 한국지방재정학회
한상우. (2017). 자치구 조정교부금 산정방식의 재정형평화 효과 비교분석.「지방행정연구」. 31(1): 85-106.
행정안전부. (2019).「2018년도 지방재정연감(결산)」.
황순조. (2019). 2020년도 지방교부세제도 운용 방향.「지방재정」. 2019(1): 46-60.
Bahl, Roy. (2000). Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries: Principles and Practice. The World Bank Municipal Finance, 21097.
Break, G. F. (1980). Financing Government in a Federal System. Washington, D.C.: Te Brookings Institution: 123-186.
Ma, Jun. (1997). Intergovernmental Fiscal Transfers in Nine Countries: Lessons for Developing Countries. The World Bank Policy Research Working Paper 1822.

강윤호(姜閏鎬): 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(1999), 현재 한국해양대학교 해양행정학과에 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방재정, 지방행정, 해양행정 등이다. 최근의 저서로는「현대지방재정론」(2021)이 있다(yhkang@kmou.ac.kr).

이희태(李熙泰): 부산대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 준공공문조직의 공공서비스 성과 영향요인 분석. 1998), 현재 신라대학교 보건행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 인사행정, 보건행정 등이며, 주요 논문으로는 지방 의료기관의 서비스 지향성이 구성원의 직무만족, 조직몰입 및 고객지향성에 미치는 영향: 부산지역을 중심으로(2013), 의료기관 구성원의 사회적 자본이 직무만족, 조직몰입에 미치는 영향: 부산지역을 중심으로(2017) 등이 있다. 한국지방정부학회 회장, 한국행정학회 부회장 등을 역임했다(heetae@silla.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 1. 5 / 심사개시일: 2021. 1. 5 / 심사완료일: 2021. 1. 12〉

Abstract

An Analysis of the Fiscal Disparities among Self-governing Districts and the Introduction of Shared Property Tax System in Busan Metropolitan City

Kang, Yunho

Lee, Hee-Tae

The paper tries to analyze the present state of fiscal disparities among the self-governing districts and the introduction of shared property tax system as a solution of the disparities in Busan Metropolitan City. The shared property tax system, which is analyzed in the paper, is being enforced in Seoul Metropolitan City. The results of the analysis indicated that the fiscal disparities were very enormous. The fiscal disparities were little less than those among self-governing districts in Seoul Metropolitan City in those days when it had introduced the system. The adjustment grant for fiscal equalization among self-governing districts had the limits in remedying the disparities and might have the possibility of inducing another inequity or reverse discrimination among the districts. The simulation of introducing the system to the Busan Metropolitan City indicated that the fiscal equalization effect of the system was very big. Finally, the paper proposed the relevant type of the shared property tax system in Busan Metropolitan City.

Key Words: fiscal disparity, shared property tax, fiscal equalization, self-governing districts, grants-in-aids