

# 종합부동산세 재원배분을 위한 평가지표 선정방향

박 충 훈

경기개발연구원 책임연구원

## I. 서 론

정부는 2004년 11월 11일 보도자료를 통해 부동산 보유세제 개편(안)을 발표하면서, 주택에 대해 재산세와 종합토지세로 구분하여 토지와 건물을 별도로 과세하던 방식을 개선하여 ①주택에 대한 과세 방식을 통합하여 과세하고, ②과세표준을 실제거래가액(시가)을 기준으로 평가하도록 하며, ③과세표준현실화에 맞춰 세율을 전반적으로 인하하여 복잡하고 급진적인 누진세율을 보다 단순하고 완만한 누진세율체제로 개선하는 방안을 제시하였다<sup>1)</sup>. 이에 따라 토지소유자들을 대상으로 주소지가 속한 지방자치단체가 관할구역의 토지를 대상으로 세금을 부과하는 종합토지세와 별도로, 국세청이 일정 기준을 초과하는 토지와 주택 소유자들의 전국 소유 현황을 분석해 누진세율을 적용

해 부과하는 종합부동산세법이 2005년 1월 5일 제정되었다.

정부의 부동산 보유세제 개편(안)이 발표된 이후, 국세로 종합부동산세를 도입하는데 대하여 지방분권화에 역행하는 제도라 하여 강력하게 반대하는 주장과 부동산가격의 안정화와 지역균형발전에 기여할 것으로 찬성하는 주장 등이 대립되어 첨예한 논란을 불러 일으켰으며, 세간에서는 종합부동산세가 적용되는 시점에서의 개인의 세(稅)부담 정도를 비교분석하는 등 종합부동산세의 도입은 우리 사회 전체를 한동안 뜨겁게 달군 주요 이슈 가운데 하나로 자리 매김 하였다. 그러나 이러한 과정에서 지방자치단체의 재정여건변화에 대한 논의는 충분히 이루어지지 않은 채, 종합부동산세 부과로 인한 부동산 시장의 안정화 및 세 부담의 형평성 추진, 확보재원의 전액 지방이전으로 인한 지역간 재정격차 완화 등 종합부동산세 도입에 따른 정책적 효과만 강조된 측면이 없

1) 재정경제부(2004), “보유세제 개편안에 대한 설명자료”, p.3.

<표 1> 지방세 중 등록세 비율(광역자치단체)

(단위: 백만원)

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
지방세	8,566,359	1,973,823	1,139,482	1,379,907	605,206	768,958	502,751	5,554,514
등록세	2,289,302	513,559	315,180	419,605	148,023	208,329	124,337	2,112,802
비율	26.7	26.0	27.7	30.4	24.5	27.1	24.7	38.0
지역	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
지방세	361,448	340,392	462,368	339,873	366,449	555,198	935,340	239,923
등록세	138,770	135,652	188,496	136,946	132,534	220,968	354,084	65,870
비율	38.4	39.9	40.8	40.3	36.2	39.8	37.9	27.5

자료: 지방재정연감(2003). 2002년도 결산자료 기준

지 않다.

사실 지방자치단체 재정여건의 측면에서 보면, 종합부동산세의 도입이 반드시 지방자치단체의 재정확충에 도움이 된다고 볼 수만은 없다. 그 이유는 부동산세제의 개편에 따라 2005년부터 과세표준 체계가 현실화되면서 거래세인 등록세의 세율이 3%에서 2%로 인하되고, 각 시·도가 자체 여건에 맞추어 국민의 세 부담이 급격히 증가하지 않도록 시·도의 감면조례를 통해 세 부담을 추가인하 하도록 추진되기 때문이다. 등록세는 광역자치단체의 조세로 <표 1>에서 보는 바와 같이 전체 지방세 중 1/3 정도의 규모를 차지하고 있으며, 특히 도(道)의 경우는 40%대를 차지할 정도로 비중이 높은 세목이다. 따라서 등록세율 인하에 따라 단기적으로는 광역자치단체의 재원 감소 현상이 나타날 가능성이 높으며<sup>2)</sup>, 이는 곧 광역

자치단체의 기능수행에 지장을 초래하는 방향으로 작용할 것이다.

이처럼 종합부동산세의 도입과정에 있어 시·도세의 감소에 따른 시·도의 기능축소나 감소재원 보충방안이 전혀 언급되지 않고 있어, 광역자치단체의 재원변화는 관심의 영역 밖으로 밀려나 있는 상태이다.

한편 등록세율 인하에 따른 광역자치단체의 재원감소는 기초자치단체의 재정에도 영향을 미치게 된다. 즉 광역자치단체의 세수감소는 기초자치단체로 이전되는 조정교부금이나 재정보전금의 총량을 감소시키는 결과를 초래하여 궁극적으로는 종합부동산세의 재원이 이전되는 효과를 일정부분 감소

될 경우 세수의 감소가 상쇄되거나 오히려 증가될 수 있으나, 과표 현실화의 수준과 이에 따른 부동산 거래물량에 따라 시차가 발생할 것으로 예상된다. 따라서 단기적으로는 세율인하에 따른 효과가 과표 현실화에 따른 효과보다 클 것으로 보여 진다.

2) 등록세율의 인하에도 불구하고 과표가 현실화

시키는 효과가 발생되기 때문이다. 특히 일부 기초자치단체의 경우에는 종합부동산세 재원의 배분방식이 어떻게 결정되느냐에 따라 오히려 이전에 비해 재원규모가 축소되는 현상이 나타날 가능성도 있다.

이러한 이유로 종합부동산세의 재원을 배분하기 위한 평가기준 및 평가지표의 구성에 대해 많은 지방자치단체들이 관심을 기울이고 있다. 종합부동산세법 신설에 따라 개정된 지방교부세법 제4조 제4항에서는 종합부동산세의 교부기준을 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 결정하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재까지 구체적인 재원배분의 기준을 마련하지 못하고 있는 상황이다.

본고에서는 종합부동산세의 도입과정에서 제기된 도입의 타당성과 구체적인 정책효과 등에 대해서는 논외로 하고, 종합부동산세의 도입에 따른 재원배분의 평가지표에 초점을 두어 논의하기로 한다.

## II. 재원배분의 평가지표 유형

종합부동산세의 교부는 종합부동산세의 도입에 따른 자치단체의 재원감소분을 보전하고, 재정형평성을 제고하기 위하여 적정하게 배분되어야 한다. 이에 따라 지방교부세법에서는 먼저 자치단체의 재원감소분을 기초로 배분하도록 규정하고 있으며, 주요 재원배분의 기준으로 재정여건, 지방세 운영상

황, 부동산 보유세 규모 등의 기준을 제시하고 있다<sup>3)</sup>. 따라서 재원배분을 위한 평가지표의 설정 역시 이러한 기준을 중심으로 구성되어야 할 것이다. 다음에서는 구체적인 각 기준에서의 고려 가능한 평가지표들을 검토하였다.

### 1. 재원감소분을 보전하기 위한 평가지표

지방교부세법에서는 종합부동산세의 도입에 따른 재원감소분의 보전을 기초로 산정하도록 규정하고 있다. 종합부동산세 도입에 따른 기초자치단체의 재원감소분은 크게 두 가지로 구분하여 살펴볼 수 있다.

#### 1) 평가지표의 유형 및 특성

먼저 앞에서 논의한 바와 같이 등록세율의 인하에 따른 조정교부금(광역시)과 재정보전금(도)의 감소에 따른 기초자치단체의 재원감소분을 고려할 수 있다. 조정교부금의 경우 특별시·광역시의 관할 자치구간 재정불균형을 해소하고 각 자치구로 하여금 기본적인 지방행정서비스에 대해서 일정수준을 유지할 수 있도록 지원하기 위하여 <표 2>에서와 같이 취득세와 등록세 합산액의 일정률을 조정교부금으로 책정하여 기초자치단체에 배부하고 있다.

3) 종합부동산세의 교부기준은 종합부동산세 신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되, 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 대통령령으로 정한다(지방교부세법 제4조 제4항).

<표 2> 조정교부금의 재원

구 분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
취·등록세 합산액 중 재원비율	50%	51%	52%	50%	70%	68%	58%

자료: 행정자치부(2003), 「2003년도 지방자치단체 예산개요」.

재정보전금의 경우는 기초자치단체가 도세징수과정에서 부담하는 비용을 실질적으로 보전해 주기 위하여 기초자치단체에서 징수하는 광역시·도세의 27%(단, 인구 50만 이상의 시와 일반구가 있는 시는 47%)를 재원으로 하여, 기초자치단체의 인구·징수실적, 재정사정 등을 감안하여 기초자치단체에 배분하고 있다.

이처럼 광역자치단체에서 기초자치단체로 이전되는 조정교부금과 재정보전금의 재원은 광역 시도세의 상당한 비중을 차지하는 등록세의 규모에 따라 영향을 받게 되므로, 종합부동산세 도입과 함께 추진된 등록세율의 인하는 단기적인 기초자치단체의 재원감소를 촉발하게 된다. 따라서 종합부동산세의 재원배분에 있어 조정교부금과 재정보전금

<표 3> 주택에 대한 세율개편안

개 편 전		개 편 후		
재산세(건물)	종합토지세(토지)	(건물+토지)		
1,200만원이하 0.3%	2,000만원이하 0.2%	4,000만원이하 0.15%	재산세	
1,600 " 0.5				
2,000 " 1.0				
3,000 " 3.0				
4,000 " 5.0				
4,000만원초과 7.0	5,000 " 0.3	4,000만원~1억원 0.3	종합부동산세	
	1억원이하 0.5			
	3 " 0.7	1억원초과 0.5		
	5 " 1.0	45억원~10억원 1.0		
	10 " 1.5			
	30 " 2.0			
	50 " 3.0	10억원~50억원 2.0		
50억원초과 5.0	50억원초과 3.0			
0.3% ~ 7%(6단계)	0.2% ~ 5%(9단계)	1차(시·군·구) : 0.15 ~ 0.5%(3단계) 2차(국 가) : 1.0 ~ 3%(3단계)		

자료: 재정경제부(2004), “보유세제 개편안에 대한 설명자료”, p.4.

<표 4> 기초자치단체 자원감소분 보전을 위한 평가지표 선정방향의 유형

범 위 \ 대 상	보유세 감소분	보유세감소분 + 재정이전감소분
전 액 보 전	I	II
일 부 보 전	III	IV

의 감소분에 대한 보완이 이루어질 수 있도록 고려되어야 할 것이다.

다음으로는 종합부동산세의 도입에 따라 현 부동산 보유세의 과세표준과 세율체계가 개편되고, 토지와 건물로 분리하여 과세하던 방식을 종합 합산하는 과정에서 발생하는 기초자치단체의 보유세 세수감소분을 고려할 수 있다. 주택에 대한 경우만 살펴보더라도, <표 3>에서 보는 바와 같이 건물과 토지에 대해 각각 6단계와 9단계의 상이한 세율체계와 과세구간으로 부과하던 방식을 합산하여 적용하는 과정에서 유사한 과세구간에 대한 적용세율이 하향 조정되고 있다.

물론 과세표준의 현실화 수준에 따라 세율의 하향이 반드시 세수의 감소로 나타나지는 않지만, 행정자치부에서 추정하는 2005년도의 보유세 감소예상액이 약 3,600억원 정도에 달하고 있는 만큼 기초자치단체의 부동산 보유세 자원감소는 단기적으로 나타날 것으로 예상된다.<sup>4)</sup>

4) 행정자치부의 내부자료에 의하면 2005년도 기초자치단체의 보유세 수입 추정액(주택·토지·건물분 재산세)은 약 28,352억원으로, 2004년도의 보유세 수입액(재산세, 종합토지세) 31,949억원 대비 11.3% 감소한 약 3,600억원이 감소할 것으로 전망하고 있다. 특히 전체 234개 기초자치단체 중 94%인 220개 단체(시

따라서 광역자치단체의 자원감소에 따른 기초자치단체의 조정교부금과 재정보전금을 보전하기 위한 평가지표와 세율조정에 따른 기초자치단체의 보유세 감소분을 보전하는 평가지표의 도입이 필요하다.

## 2) 지표의 적용방안

이처럼 기초자치단체의 자원감소분을 보전하는 평가지표의 선정을 위해서는 <표 4>에서와 같이 2가지 차원에서 접근이 가능할 것이다. 첫째는 자원감소분을 전액 보전하는 방식과 종합부동산세 재원의 일정비율을 자원감소분의 비율로 배분하는 방식에 대한 기준설정이 필요하며, 둘째는 기초자치단체의 보유세 감소분만을 보전하는 방식과 보유세 감소분과 광역자치단체로부터의 재정이전 감소분을 병행하여 보전하는 방식에 대한 기준설정이 필요하다.

### ① 자원감소분 보전의 범위

기초자치단체의 자원감소분 보전의 범위를 전액 보전하는 방안은 종합부동산세 도입 전후에 있어 기초자치단체의 재정여건을 동일하게 함으로써 모든 기초자치단체의 중

75, 군 86, 구 59)가 2004년도에 비해 부동산 보유세가 감소될 것으로 전망하고 있다.

합부동산세 재원배분 효과를 순증(純增)시키는 장점이 있는 반면, 재원감소분이 종합부동산세 재원의 상당한 부분을 차지할 경우 순증의 크기가 작게 나타날 수 있는 문제가 있다. 행정자치부의 추정에 따르면 2005년도의 종합부동산세 세수추계치는 약 6,900억원이며, 기초자치단체의 보유세 감소 예상액은 약 3,600억원이므로, 재정이전 감소분을 제외하고 보유세 감소분만을 전액 보전하더라도 실질적인 종합부동산세의 순증효과는 약 3,300억원에 지나지 않으며, 이를 234개 자치단체에 배분할 경우 자치단체당 평균 14억원의 순증효과만이 나타나게 되어, 일부에서 주장하듯이 종합부동산세 재원으로 지역간 재정격차완화를 기대하기란 사실상 어렵다고 보여진다.

재원감소분의 보전 범위를 일부 보전하는 방안은 종합부동산세 재원의 일정 범위 내에서 각 자치단체의 재원감소분 비율에 따라 배분하는 방식으로, 재원규모를 어떻게 설정하느냐에 따라 지역간 재정격차의 효과는 의미있게 나타날 수 있다<sup>5)</sup>. 그러나, 전액 보전의 방식에 비해 일부 기초자치단체의 경우 종합부동산세 도입 이전보다 실제 가용재원이 감소되는 현상이 나타나 일부에서는 이에 대해 반발하는 경우도 나타날 수 있게 된다. 또한 자치단체의 재원감소분을 기초로 하여 종합부동산세 재원의 교부기준을 산정한다는 지방교부세법의 개정취지를 고려할 때 재원감소분 보전을 위한 재원비

율을 지나치게 적게 설정하는 것도 문제가 될 수 있다.

② 재원감소분 보전의 대상

다음으로 재원감소분 보전의 대상을 보유세 감소분으로 국한할 것인지, 보유세 감소분과 함께 광역자치단체로부터의 재정이전 감소분까지를 포함할 것인지에 대한 기준 설정에 대한 논의가 필요하다.

기초자치단체의 재원감소분을 보전하기 위해서는 보유세 감소분뿐만 아니라 광역자치단체로부터의 재정이전 감소분까지를 포함하는 것이 이상적이기는 하나, 앞의 예에서 보듯이 재원감소분의 크기가 전체 배분 재원의 상당한 부분을 차지할 경우 종합부동산세 도입으로 인한 지역간 재정격차의 완화라는 목표를 달성할 수 없게 되는 문제점이 발생하게 된다. 또한 재정이전 감소분을 포함할 경우 일부 자치단체에서는 미실현이익(未實現利益)을 보상받는 문제가 발생할 수 있다.<sup>6)</sup> 따라서 재원감소분 보전의 대상은 보유세 감소분으로 국한하는 것이 타당할 것이다.

2. 재정여건과 관련된 평가지표

기초자치단체의 재정여건과 관련된 평가지표는 다양하게 제시될 수 있으나, 종합부동산세 재원의 배분을 위해서는 복잡한 평

5) 재원감소분 보전을 위한 재원규모를 적게 설정할수록 지역간 재정격차의 시정효과는 크게 나타날 것이다.

6) 조정교부금과는 별도로 재정보전금의 경우 징수 교부금적 성격을 가지는데 실제 징수과정이 이루어지지 않았다면, 이를 보전하는 것은 논리적 모순에 빠지게 된다.

가기준보다는 단순하면서도 적용이 쉬운 평가지표가 선정되어야 할 것이다.

일반적으로 지방자치단체의 재정여건을 나타내는 대표적인 지표로 재정자립도와 재정력지수를 많이 사용한다. 재정자립도와 재정력지수는 자치단체의 재정상태를 분석하는 대표적인 지표로, 행정자치부에서 실시하는 지방재정분석의 지표로도 활용되고 있다.

이 지표로는 일반적으로 재정자립도가 많이 사용되고 있으나, 재정자립도 산정 시 지방교부세와 보조금 등이 배제됨으로써 지방자치단체의 가용재원이 모두 반영되지 않는다는 단점이 있다. 또한 재정자립도는 수입 측면만을 고려한 지표로서 공공서비스의 제공 등 지출 측면의 여건을 고려하지 않아 재정여건을 충분히 나타내는 지표로 사용하기 어려운 문제가 있다.

### 1) 평가지표의 유형과 특성

재정자립도는 재정수입의 자체 충당능력 나타내는 세입지표로서, 일반회계의 세입 지방세와 세외수입의 비율로 측정하며 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미한다. 재정자립도의 산정과정에서는 중정부로부터 지원받는 의존수입인 지방교부세와 보조금, 외부로부터 차입하는 지방채 제외되므로 순수재정자립여건을 표시하는 지표로 볼 수 있다.

재정력지수는 기본행정수행을 위한 재정수요의 실질적 확보능력을 나타내는 세입분 지표로 기준재정수요액 대비 기준재정수입액의 비율로 측정하며, 비율이 높을수록 수입의 자주기반이 좋은 것을 의미한다. 기준재정수입액은 지방자치단체의 보통세 수액으로 산정하고, 기준재정수요액은 인건 등 26개 측정항목(2004. 12. 31 개정)으로 산정하며, 보통교부세 산정의 기준으로 활용되고 있다.

자치단체의 자체수입 충당능력을 나타내

에 있어 재정자립도에 비해 다소 복잡하나, 자치단체의 재정수요와 재정수입을 종합적으로 반영하고 있으며, 보통교부세 산정기준으로 활용됨으로써 지방자치단체의 재정여건을 나타내는 지표로 사용하기에 큰 어려움이 없다. 다만 교부세 재원과 별도로 구분되어 조성되는 종합부동산세 재원의 배분기준이 교부세 배분기준과 동일한 지표를 사용함으로써 교부세 재원과 차별성을 찾기 어렵다는 문제가 남아 있으나, 교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치단체에 대하여 그 미달액을 기초로 하여 조정률을 산정 한다는 점에서 재정력지수와는 차이가 있으며, 종합부동산세 재원의 여러 배분기준 중 일부로 재정력지수를 사용한다는 점에서 지방자치단체의 재정여건을 대표하는 지표로 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

### 2) 지표의 적용방안

종합부동산세 재원의 배분에 있어 기초자치단체의 재정여건을 반영한다는 의미는 재

정여건이 불리한 자치단체에 더 많은 재원을 배분함으로써 지역간 재정격차를 완화하고자 하는 의지가 반영되어 있다. 따라서 재원배분을 위한 평가지표의 적용을 위해서는 재정여건이 불리한 자치단체에 더 많은 재원이 배분될 수 있도록 역재정력지수에 의한 산정방식을 취하여야 할 것이다. 즉 재정력지수가 낮은 자치단체에 더 많은 재원이 배분될 수 있도록 적용되어야 할 것이다.

### 3. 보유세 규모와 관련된 평가지표

종합부동산세의 재원배분 기준으로 보유세 규모를 고려한다는 것은 재원배분의 일정부문을 재원의 소재지에 귀속케 함으로써 징세지주의에 입각한 배분을 고려하는 방안이라 할 수 있다. 종합부동산세의 주요 재원은 특정지역에 집중되어 있으므로<sup>7)</sup>, 해당 자치단체의 경우 지역의 세원규모에 비례하여 종합부동산세의 재원을 배분받기를 강력

히 희망하게 될 것이다. 따라서, 종합부동산세의 재원 배분시 이를 반영할 수 있는 평가지표 체계의 도입이 고려되어야 할 것이다. 보유세 규모와 관련된 평가지표로는 재산세만을 대상으로 하는 방안과 재산세와 종합부동산세를 합산한 것을 대상으로 하는 2가지 방안으로 구분할 수 있다.

#### 1) 평가지표의 유형과 특성

종합부동산세의 도입으로 인해 재산세와 종합토지세로 구성되던 기초자치단체의 부동산보유세가 재산세로 단일화 됨에 따라 기초자치단체의 보유세 규모와 관련된 평가지표로는 재산세 규모를 고려할 수 있다. 이때 재산세의 규모는 지방세법에 정한 주택·토지·건물분에 대한 보유세로 산정한다. 한편 기초자치단체의 보유세 규모를 세원의 규모로 본다면 재산세와 더불어 종합부동산세액을 합산하여 평가하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

지방자치단체의 보유세 규모는 재산세와 종합부동산세를 합산한 세액으로 산정하는 것이 징세지주의의 원칙을 보다 충실히 반영하는 이상적인 방안이라 할 수 있다. 그러나 종합부동산세의 지역적 편중이 지나치게 커서 종합부동산세의 재원배분시 재산세와 종합부동산세를 합산한 세액을 기준으로 배분이 이루어질 경우 중앙정부가 종합부동산세 재원을 통해 재정조정을 하는 실익이 상쇄될 가능성이 높아진다. 또한 종합부동산세 재원 배분의 취지가 지역간 재정격차의 완화를 도모한다는 점을 고려한다면, 징세지

7) 행정자치부는 종합부동산세의 주요 세입재원이 서울의 강남지역 및 강북도심지역, 경기도의 신도시 중심지역에 집중 분포되어 있는 것으로 파악하고 있다. 즉 서울의 경우 2005년도의 강남구, 서초구, 송파구, 광진구, 중구, 종로구의 종합부동산세가 서울 전체 종합부동산세 재원(4,866억원)의 87.9%(4,280억원)를 차지할 것으로 추정하고 있으며, 경기도의 경우도 성남시, 용인시, 안양시, 화성시가 전체 재원(941억원)의 49.9%(470억원)를 차지할 것으로 추정하고 있다. 한편 서울과 경기도의 종합부동산세 규모는 2005년도 전체 종합부동산세 규모(6907억원)의 84%를 차지하고 있어 지역적 편중이 심한 것으로 나타나고 있다.



주의의 특성을 살리면서도 자원배분의 효과가 나타날 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

따라서 이러한 점을 고려할 때 보유세 규모와 관련한 평가지표의 선정방향을 재산세액을 기준으로 하는 방안으로 국한할 필요가 있다.

## 2) 지표의 적용방안

종합부동산세의 자원배분에 있어 기초자치단체의 보유세 규모를 고려한다는 것은 세원 규모에 비례한 자원배분방안을 모색한다는 의미로 이해되어야 할 것이다. 따라서 자원배분을 위한 평가지표의 적용을 위해서는 보유세(재산세) 규모에 비례한 배분이 이루어질 수 있도록 지표가 적용되어야 한다.

## 4. 지방세 운영상황과 관련된 평가지표

지방교부세법에서 규정하고 있는 지방세 운영상황은 지방세 운영에 있어서 자치단체의 노력 정도를 고려하는 지표라고 볼 수 있다. 이러한 자치단체의 노력도를 반영하는 평가지표로는 지방세 징수율 제고, 탄력세율 적용, 지방세 체납액 축소 등과 같은 지표가 주로 고려될 수 있을 것이다.

### 1) 평가지표의 유형과 특성

지방세 징수율 제고란 지방세 징수율 제고실적을 기준으로 자치단체의 노력도를 반

영하는 지표이다. 이때 특정 자치단체의 지방세 징수율 제고 정도는 동종 자치단체의 지방세 평균 징수율을 기준으로 측정하게 된다. 탄력세율 적용이란 지방세법상 표준세율로 산출한 해당세목의 과세총액과 실제 적용세율로 산출한 해당세목의 과세총액의 차이를 의미한다. 이때, 비교의 대상이 되는 세목은 세원이 각 자치단체에 일반적·보편적으로 분포한 세목에 한하여 적용된다. 지방세 체납액축소란 특정년도 지방세 미징수액 누계액과 전년도 지방세 미징수액 누계액의 차이를 의미하며, 체납규모의 축소 정도를 총량규모로 측정하는 지표이다.

기초자치단체의 지방세 운영상황과 관련된 평가지표는 다양하게 제시될 수 있으나, 종합부동산세 재원의 배분을 위해서는 복잡한 평가기준보다는 단순하면서도 적용이 쉬운 평가지표가 선정되어야 할 것이다. 따라서 이 세 가지 평가지표를 다 고려하기보다는 어느 하나의 지표로 평가항목을 단순화할 필요가 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 탄력세율의 적용과 지방세 체납액 축소보다는 지방세 징수율 제고가 더 적합할 것으로 판단된다.

그 이유는 탄력세율 적용 지표의 경우 지방세법상 규정된 탄력세율의 운영이 실질적으로 잘 이루어지지 않고 있다는 점을 고려해야 하며, 지방세 체납액 축소 지표의 경우 사후적 개념의 지표로서 사전적 개념의 지표인 지방세 징수율 제고 지표에 비해 우수한 지표라고 보기 어렵다는 점을 고려해야 하기 때문이다. 즉 체납이 이루어진 이후의 체납축소 노력보다는 사전에 징

수율을 제고하는 노력이 자치단체의 재정 운영에 있어 유리한 환경을 조성하기 때문이다.

한편, 종합부동산세의 재원배분 시 지방세 운영과 관련된 지방자치단체의 노력정도를 다양하게 평가하여 반영하는 방안도 의미는 있으나, 지방세 징수율 제고, 탄력세율 적용, 지방세 체납액 축소 등의 지표는 지방교부세 배분 시 이미 반영하여 적용하고 있으므로, 종합부동산세 재원배분 시 다시 적용하게 된다면 중복하여 적용하는 문제가 발생한다. 이미 앞에서 재정력지수를 종합부동산세 재원배분의 기준으로 검토하였기 때문에 다시 지방세 운영상황을 중복하여 고려하게 되면 교부세와의 차별성이 그만큼 상쇄되게 되므로, 종합부동산세 재원배분의 기준으로 지방세 운영상황을 자치단체의 노력도에 따라 선정하는 방안은 재고(再考)되어야 할 것으로 생각된다.

#### 2) 지표의 적용방안

종합부동산세의 재원배분기준으로 자치단체의 노력도를 반영해야 한다면 지방세 징수율 제고 지표가 적절하다고 보여진다. 그럼에도 불구하고 재정운영상황과 관련한 지표들이 앞에서 논의한 바와 같이 이미 지방교부세 배분과정에서 적용되고 있다는 점을 고려한다면, 지방세 운영상황과 관련된 지표의 적용을 최소화하거나 또는 배제하는 방향으로 평가지표의 선정이 이루어지는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

### Ⅲ. 평가지표의 선정방향

#### 1. 평가지표 선정시 고려사항

앞에서는 종합부동산세의 재원배분을 위한 평가지표의 유형을 재원감소분에 대한 평가지표, 재정여건을 고려한 평가지표, 보유세 규모를 고려한 평가지표, 지방세 운영상황을 고려한 평가지표 등으로 구분하여 살펴보았다. 각각의 평가지표들은 독립적으로 매우 유용하게 사용할 수 있는 지표들이임에도 불구하고, 종합부동산세의 재원배분을 위한 기준으로 사용할 경우 어느 하나의 지표만으로는 효율적인 재원배분이 이루어지기 어렵다는 한계를 가지고 있다. 또한 재정여건을 고려하는 평가지표와 보유세 규모를 고려하는 평가지표에 대한 자치단체간 선호가 매우 첨예하게 구분되어 나타나고 있다는 점도 고려되어야 할 것이다. 행정자치부에서 종합부동산세의 교부기준에 대하여 자치단체의 의견을 수렴한 결과에 따르면, 대부분의 지방자치단체에서는 재정여건 기준에 의한 배분을 선호하고 있으나, 서울·부산·대구·울산·경기도 등의 시·군·구는 보유세비율 기준에 의한 배분을 선호하고 있는 것으로 나타났다<sup>8)</sup>. 또한 재정력이 취약한 강원·충북·전남 등의 시·군·구에서는 면적 기준에 의한 배분을 선호하고 있기도 하며, 서울·경기 등의 수도권 지역에서는 인구수를 고려하여 배분될 수 있도록 의견을 제시하기도 하였다.

8) 행정자치부 내부자료에서 인용.

이처럼 당해 지역의 종합부동산세 세입재원이 많은 자치단체와 재정여건이 취약한 자치단체간에 자원배분에 대한 의견이 상반되어 자원배분을 위한 평가기준의 선정에 있어 어려움이 있다. 재정여건을 기준으로 자원배분을 할 경우 재정여건이 취약한 자치단체의 재정확충은 제고할 수 있으나 종합부동산세 세입이 많은 자치단체의 배분액이 감소될 수 있으며, 반대로 보유세 규모를 기준으로 자원배분을 할 경우 종합부동산세 세입이 많은 자치단체를 중심으로 자원배분이 이루어져 자치단체간 재정격차가 심화될 수 있다. 따라서 합리적이고 효율적인 자원배분기준을 마련하기 위해서는 각각의 평가지표들을 적정한 비율로 가중치를 주어 종합지표화하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

## 2. 종합지표화 방안

종합부동산세 재원의 배분을 위한 평가지표의 구성은 자원감소분에 대한 보전의 범위에 따라 구성요소가 달라지게 된다. 즉 자원감소분에 대한 보전의 범위를 전액 보전하는 방향으로 기준을 설정할 경우 재정여건과 보유세 규모의 양 요소간 가중치를 고려한 지표구성이 이루어지게 되지만, 자원감소분에 대한 일부 보전의 방향으로 기준이 설정되게 되면 자원보전, 재정여건, 보유세 규모의 3 요소간 가중치를 고려하는 지표구성이 이루어지게 된다. 다만, 자원감소분(보유세 감소분)을 전액 보전할 경우에는 전체 재원의 약 50% 정도가 소요될 것으로

예상되기 때문에, 자원감소분의 일부 보전시 적용할 수 있는 가중치는 50%를 넘지 못하게 된다.

따라서 구성가능한 종합지표 구성체계는 다음과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다.

### 1) 자원감소분의 전액 보전 시 자원 보전 이후의 나머지 재원을 대상으로

제1안) 재정여건 : 보유세 규모 = 60 : 40

제2안) 재정여건 : 보유세 규모 = 40 : 60

제3안) 재정여건 : 보유세 규모 = 50 : 50

### 2) 자원감소분의 일부 보전 시 전체 종합부동산세 재원을 대상으로

제4안) 자원보전 : 재정여건 : 보유세 규모 = 30 : 40 : 30

제5안) 자원보전 : 재정여건 : 보유세 규모 = 30 : 30 : 40

제6안) 자원보전 : 재정여건 : 보유세 규모 = 30 : 35 : 35

제1안과 제4안은 재정여건을 우선 고려하는 안이며, 제2안과 제5안은 보유세 규모를 우선 고려하는 안이다. 제3안과 제6안은 재정여건과 보유세 규모를 대등하게 고려하는 방안이다.

재정여건을 우선 고려할 경우 자치단체간 재정격차의 완화효과는 발생하나 종합부동산세 세입이 많은 자치단체의 배분액이 대체적으로 감소되는 결과가 나타나고, 보유세 규모의 우선 고려 시 이와 반대의 결과가 나타난다는 점을 고려할 때, 적정한 대안을

모색하기란 상당히 어려울 것으로 생각된다.

다만 기초자치단체의 재원감소분을 전액 보전하는 방안일 경우 재정여건을 우선 고려하여도 종합부동산세 세입이 많은 자치단체의 수용이 가능할 것으로 판단되며, 일부 보전하는 방안일 경우는 보유세 규모를 우선 고려하던지 최소한 대등한 비율로 가져가는 방안이 적정할 것으로 판단된다. 그러한 이유는 기초자치단체의 재원감소분을 전액 보전해 줄 경우 종합부동산세 세입이 많은 자치단체에는 상당한 재원보전 효과가 나타나기 때문이며, 이 경우 나머지 재원을 가지고 배분하면서 재정여건의 비중이 높다 하더라도 다른 안에 비해 수용하기가 용이하기 때문이다. 반대로 일부 보전의 방안일 경우에는 종합부동산세 세입이 많은 자치단체는 이미 상당한 재원 손실을 감수해야 하기 때문에 나머지 재원의 배분에 있어 보유세 규모의 비중이 높던지 최소한 대등해야만 수용하기 용이하기 때문이다.

#### IV. 결 론

본 연구는 종합부동산세 징수세입으로 조성되는 재원의 지방자치단체 교부를 위한 평가지표의 선정방향을 살펴보고자 하는 목적을 가지고 수행되었다. 이를 위하여 평가지표의 유형을 재원감소분의 보전, 재정여건, 보유세 규모, 지방세 운영상황 등으로 구분하여 각각의 유형에서 적용가능한 지표들을 살펴보고, 또한 적용가능성에 대해서도 검토하였다. 그 결과 재원감소분의 경우

전액 보전과 일부 보전의 방식에 따라 지방자치단체에 배분되는 재원규모가 달라질 수 있으며, 재원감소분의 범위를 보유세 감소분으로 국한하더라도 이를 전액 보전할 경우 2005년도의 종합부동산세 예상세입의 50% 정도가 소진되어 재정격차 완화의 효과가 미미할 것으로 분석되었다. 한편 재정여건과 관련된 평가지표로는 재정력지수가 적정하며, 보유세 규모와 관련된 평가지표로는 재산세액이 적정한 것으로 생각된다. 다만 지방세 운영현황과 관련된 지표는 지방세 징수율이 비교적 적정하나 지방교부세 산정시 고려되는 재정력지수가 포함되어 있기 때문에 중복해서 다시 적용하는 것은 바람직하지 않다고 생각된다.

다음 단계로, 평가지표의 유형에서 선정된 평가지표들을 통해 종합부동산세의 재원배분을 수행하기 위해서는 단일기준 보다는 선정지표들을 종합할 수 있는 종합지표화하는 작업이 필요하다. 본 연구에서는 재원감소분의 보전 범위를 구분하여 전액 보전일 경우 재정여건의 가중치가 보유세 규모보다 높은 방안을, 일부 보전일 경우 재정여건의 가중치가 보유세 규모보다 낮거나 대등한 방안이 보다 수용가능성이 높은 대안이라고 판단하였다.

한편 지표 구성에 있어 지역간 재정격차의 완화가 주요 이슈로 등장하고 있으나, 기초자치단체의 보유세 감소분에 대한 전액 보전 후 재원배분 시 실제 개별 자치단체에 배분되는 평균 금액이 14억원 정도에 불과해 실질적인 재정격차 완화를 달성하는 수단으로는 한계가 있음을 주지할 필요도 있

다고 분석되었다. 즉 지표 구성 시 재정여건에 대한 우선 고려는 상징적 차원에서 검토되는 것이 바람직하다고 생각된다.

이상에서와 같이 본 연구에서는 종합부동산세의 자원배분을 위한 평가지표 선정방향과 이를 통한 종합지표화 방안에 대해 논의하여 보았다. 아직 구체적인 배분기준이 제시되지 않고 있는 시점에서 평가지표에 대한 개념적 접근을 시도한 감이 없지 않으나, 기초자치단체의 자원부족분에 대한 보전을 어떤 방식으로 할 것인지와 재정여건과 보유세 규모의 평가지표를 어떤 형태로 가져가야 할 것인지에 대한 시사점을 제시하였

다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

다만 앞으로 좀더 심도 있고 폭넓은 연구를 통하여 각 대안별로 발생할 수 있는 다양한 효과들에 대해 구체적이고 정확한 시뮬레이션을 수행하여 최적의 대안을 선택할 수 있도록 노력할 필요가 있을 것이다. 가장 이상적인 방안은 모든 자치단체들을 만족시킬 수 있는 대안을 마련하는 것이지만 이는 현실적으로 불가능할 것으로 판단되는 바, 보다 많은 자치단체에서 동의할 수 있는 최선의 대안이 도출될 수 있도록 하는 방향으로 논의가 전개되어야 할 것이다. ☺

