

종합부동산세 재원배분 기준설정 방향

조 기 현

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

정부는 지난 1월 부동산 보유세제 개편과 종합부동산세 신설을 골자로 한 지방세법 및 지방교부세법 개정, 그리고 종합부동산세법을 도입하였다. 종합부동산세법과 지방세법 개정법률안은 2003년 9월 1일에 종합부동산세를 신설하는 「부동산 보유세 개편방안」을 발표한 바 있으며 그 연장선상에서 지난해 11월 11일 최종방침을 확정하였다. 올해 1월 5일에는 부동산 보유세제 완결관으로서 지방세법과 지방교부세법 개정, 종합부동산세법 도입이 이루어진 것이다.

부동산에 대한 불공평한 조세부담을 해소하고 부동산 투기를 억제하는 한편, 그동안 ‘지방세답지 못한 지방세’라는 비판을 받아왔던 부동산 보유세제의 구조를 개편하려는 정책의도로 해석된다. 요컨대 종합부동산세를 신설함으로써 지방세로서의 재산세는 재원조달기능에 충실하고 국세인 종합부동산

세에 정책세제기능을 부여함으로써 부동산 정책과 조세정책의 효율성을 제고하는 것이 본 정책의 목적이다. 그 범위나 규모에 있어서 가히 조세개혁적 차원의 변화로 평가받는 금번의 세제개편은 지금까지 제기된 대부분의 논의가 자원배분의 효율성과 거시경제정책의 성과에 편향된 아쉬움이 있다.

물론, 부동산 보유세제 개편의 배경이 부동산시장의 안정화와 조세형평성 제고라는 정책수요에서 출발하였으나 재산세와 종합토지세가 지방세의 근간을 이루는 세원이라는 현실과 함께 정부간 재정관계와 지방재정 일반에 걸쳐 일정한 충격을 미치기 때문에 이 부분도 중요한 정책의제임에 틀림 없다. 이번의 세제개편으로 신설된 종합부동산세는 모두 지방자치단체에 이양할 계획이다. 따라서, 종합부동산세를 어떤 방식으로 이양할 것인가와 관련된 재원배분방법은 향후 지방재정의 중요한 정책과제로 대두 될 것이다. 종합부동산세의 배분방법은 지방교부

세나 국가균형발전특별회계(이하 균특), 조교부금, 재정보전금 등 다양한 요소들로 구성된 정부간 재정관계의 합리성에 상호의존적인 관계에 놓여 있기 때문이다.

이에 따라 본고의 문제의식을 종합부동산세 자원배분방법에 두고자 한다. II장에서는 최근 활발하게 논의되고 있는 재정분권과 신재정연방주의를 소개하고 합리적인 정부간 재정관계를 설계할 때 유의해야 할 정책적 시사점을 도출한다. III장에서는 종합부동산세 도입의 정책적 의의와 제도적 실태를 정리하며 우리나라와 주요 선진국의 정부간 재정관계를 살펴봄으로써 종합부동산세의 합리적인 자원배분을 위한 정책방향을 제시한다.

II. 재정분권과 정부간 재정관계

분권화는 매우 다양한 형태를 지닐 뿐 아니라 다차원적인 의미를 내포하며 분권화란 명분을 내걸고 추진하는 제도개혁이라 해도 내용상으로는 국가 내에서도 또는 동시대에서도 변종된 형태로 도입된다. 분권화의 개념에 대해서는 학자들마다 해석이 다르지만 일반적으로 기능분산(deconcentration), 권한위임(delegation), 권한이양(devolution)으로 설명하고 있다.¹⁾ 이러한 분권화의 개념

에 비추어 볼 때 재정분권화는 재정자원을 대상으로 중앙정부가 자치단체에 권한을 위임하거나 이양하는 제도적 변화로 해석할 수 있다. 그리고 제도변화의 실체와 동원하는 정책수단이 무엇이냐에 따라 정부간 재정관계의 분권양식을 규정하게 된다. 과세자주권이나 세출권한, 기채권, 수직적·수평적 불균형 조정이 재정분권화의 의제중심에 서는 이유가 여기에 있다.

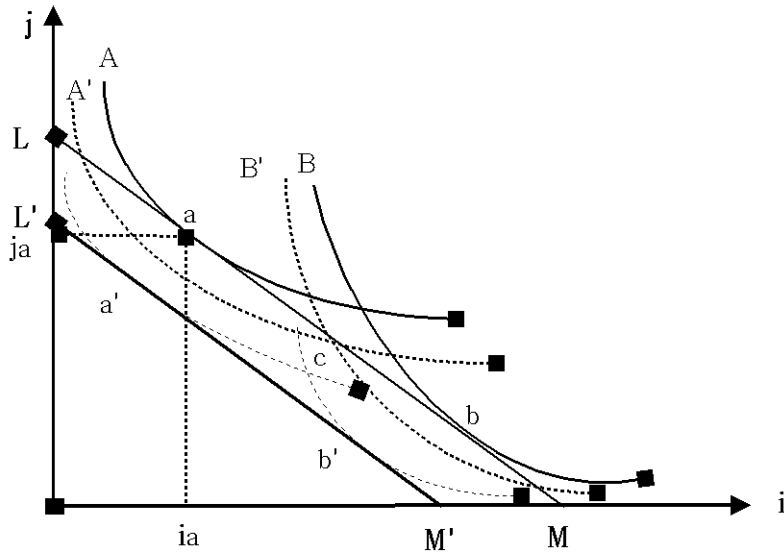
일반적으로 재정분권화는 이른바 재정연방주의(fiscal federalism)의 논리에서 출발하고 있다. 즉, 재정연방주의는 분권화의 당위성을 자원배분의 효율성과 후생수준의 개선에서 찾았는데, 중앙집권적 의사결정체제에서는 주민선호의 다양성에 신속한 대응이 어렵고, 설사 가능하다 해도 정보의 비대칭성은 본질적으로 자원배분의 비효율성을 노정 시킨다고 주장한다.

그러나 당위적으로 받아들였던 재정연방주의에 대하여 최근에는 비판적인 주장이 제기되고 있다. 자원배분의 효율성에 기반을 둔 분권화의 사회적 이득은 기본적으로 수요측면에서만 접근하고 있으며 반대로 지방공공재의 공급적 측면에서 보면 분권화가 반드시 자원배분의 효율성을 가져다 준다고 단언하기 어렵다는 것이 비판론자들이 제기하는 논거이다. 전통적인 재정연방주의는 암묵적으로 지방공공재의 공급이 항상 효율적이라고 전제하고 있으나 단체장이나 지방공

1) 분산은 중앙정부가 특정 행정서비스의 책임을 지방기관에 넘겨주는 것으로 권한을 이전하는 것이 아니라 점에서 분권과 다른 개념이다. 권한위임은 의사결정이나 행정적 관리에 대한 중앙정부의 책임을 자치단체나 중앙정부의 통제

력이 미치지 못하는 준독립적인 기관에 이전하는 것이며 권한이양은 보다 광범위한 분권화의 형태로서 중앙정부가 의사결정 권한을 자치단체에 이전하는 형식을 취한다.

[그림 1] 분권화의 사회후생적 이득 : 생산측면



무원의 부패, 느슨한 예산회계시스템, 규모의 경제 등으로 분권화가 자원배분의 효율성에 기여하지 못하거나 정반대의 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 재정분권화에 대한 비판적 견해는 다음과 같이 그림으로 쉽게 설명할 수 있다. 재정분권화로 지방공공재 공급구조의 비효율성이 발생하면 예산선은 LM에서 L'M'로 이동하며 그 결과 A지역은 a', B지역은 b'를 소비하게 함으로써 분권화 이전의 c에 비하여 후생손실이 발생하게 된다.

비판론자들은 분권화의 일반적 정책목적인 효율성, 투명성, 책임성은 물론이고 국가통합, 정치안정, 계층간·지역간 형평성 등 비재정적 정책목적까지 달성하기 위해서는 기능배분, 세원배분, 정부간 재정관계, 지방채 발행권과 관련된 제도적 설계가 합리적

으로 이루어져야 함을 강조하고 있다. 재정분권화의 바람직한 설계와 관련해서는 Bahl(1999)의 권고안에 구체적으로 집약되어 있다. Bahl은 12개의 원칙을 제시하면서 특히, 지방재정의 확충 이전에 각급 정부간 기능재배분이 이루어져야 하며 지방재정조정제도는 단순하게 설계되어야 하고, 분권화 자체가 정책목적이 아니라 정책수단임을 강조한바 있다. 국가 전체의 최상위 정책목표가 있으면, 분권화는 이 정책목표를 달성하기 위한 정책수단으로 기능해야 한다는 것이다. 따라서, 분권화의 수준과 속도는 거시경제의 안정이나 소득분배, 지속적인 경제성장을 저해하지 않도록 추진하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다.

한편, Bahl에 의하면 지방재정조정제도를 이전재원 규모의 결정방식과 배분방식에 따

라 9개 유형으로 구분되는데, 각각의 유형은 중앙정부와 자치단체의 입장에서 볼 때 서로 다른 정책효과를 가져오게 된다. 이와 관련해서는 III장에서 자세하게 다루겠지만 여기서 지적하고자하는 바는 종합부동산세의 배분방식을 논할 때 각 보조금 유형에 내재된 정책효과와 지방재정조정제도 구성요소의 실태를 종합적으로 분석하는 일이 선행되어야 한다는 사실이다. 자치단체에 종합부동산세를 배분하는 것 자체는 사실상 보조금적 성격을 내포하며 재정분권화와 정부간 재정관계의 재정립이라는 보다 큰 틀에서 접근할 필요가 있기 때문이다.

III. 종합부동산세의 의의 및 자원배분

1. 종합부동산세의 의의

그동안 부동산 보유세는 재산세와 종합토지세라는 지방세의 양대 축을 기반으로 하여 15년간 운영되어 왔으나 세부담의 불공평 문제, 지방세로서의 적합성 문제, 부동산 안정화를 위한 정책효과 문제 등을 둘러싸고 지속적인 비판을 받아 왔다. 과표현실화율이 낮고, 시가에 비례적이지 아니며 부동산 별로 편차가 심하여 세부담의 공평성과 부동산시장을 왜곡시킨다는 지적이 제기되어 왔다.²⁾ 특히, 종합토지세의 경우 과세대상이

다수의 자치단체에 걸쳐 산재해 있는 토지임에 따라 관할구역 이외 타 자치단체 토지까지 과세함으로써 지방세의 본질에서 벗어나며 부동산투기 억제는 거시경제의 안정화를 위한 정책세제기능에 해당함으로써 국세로 전환하는 것이 타당하다는 비판을 받았다. 예컨대 1990년 토지초과이득세나 택지소유상한제, 개발이익 환수제 등을 중심으로 하는 토지공개념을 도입하여 부동산 투기수요를 억제한 경험으로 볼 때 부동산 보유세를 대상으로 한 정책세제기능의 강화는 불가피한 정책 선택이라는 논리가 그것이다.

종합부동산세의 신설은 이렇게 부동산 보유세제에 내재된 한계를 극복함과 동시에 부동산시장의 안정화를 위한 정책세제기능의 보강이라는 점에 의의가 있다. 이는 종합부동산세법 제1조 “이 법은 고액의 부동산 보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다”에 잘 나타나 있다. 다시 말해서 투기수요에 의하여 왜곡된 부동산시장의 실패를 정부가 개입할 수 있는 정책수단을 종합부동산세로

도의 세목인 재산세와 종합토지세로 운영함에 따라 평가의 적정성 내지 구체적 타당성이 결여되었고, 이로 인하여 조세부담의 공평성이 저해되었다. 대표적으로 재산세 시가표준액의 산정방식에 있어서 각 구성요소의 지수에 대한 타당성 결여나 면적기준에 과도하게 의존하는 문제를 들 수 있다. 부동산 보유과세에 내재된 제도적 결함은 노영훈·장근호(1999)와 이영희(2004)를 참고하기 바란다.

2) 이 문제는 재산세와 종합토지세에 내재된 평가제도의 문제점으로 귀결된다. 토지와 건축물을 한 단위로 하여 거래되는 현실을 무시하고 별

<표 1> 부동산별 과세방법의 개편

과 세 대 상	개편 이전	개 편 내 용	
		재산세(1차)	종합부동산세(2차)
주 택	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 분리평가·분리과세 ▪ 토지 : 종토세 -0.2~5.0% ▪ 건물 : 재산세 -0.3~7.0% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 통합평가·통합과세 ▪ 낮은 세율로 과세 -0.15~0.5% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 기준시가 기준 9억원 초과분 ▪ 높은 세율로 과세 -1.0~3.0%
나대지	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 종토세 : 0.2~0.5% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 낮은 세율로 과세 -0.2~0.5% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공시지가 기준 6억원 초과분 ▪ 높은 세율로 과세 -1.0~4.0%
빌딩·상가·사무실 등 부속토지	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 종토세 : 0.3~2.0% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 낮은 세율로 과세 -0.2~0.4% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공시지가 기준 40억원 초과분 ▪ 높은 세율로 과세 -0.6~1.6%
사업용 건물	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 재산세 : 0.3% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 세율인하 : 0.25% 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 과세대상 제외

확보했다는데 의미를 둘 수 있다.³⁾

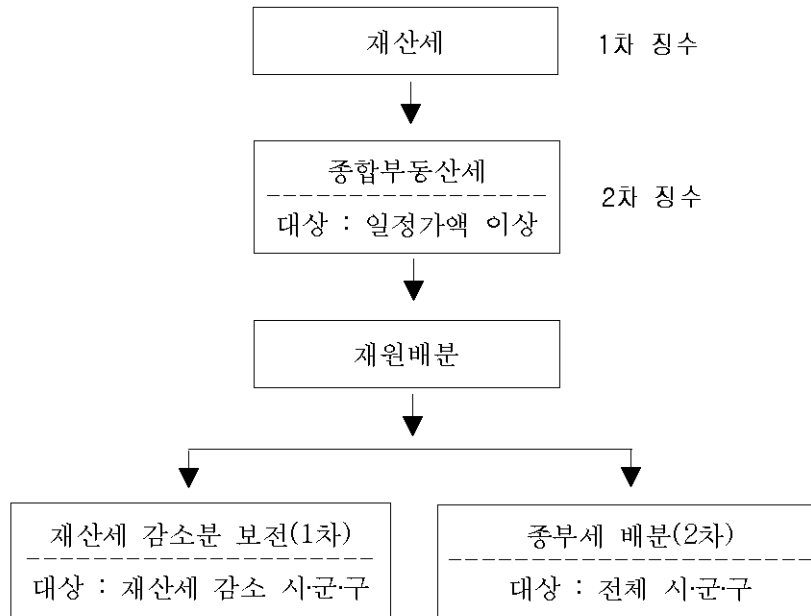
종합부동산세법 제1조에 동법의 목적이 지향하는바와 같이 종합부동산세는 조세부담의 형평성과 부동산가격의 안정화라는 두 가지 정책목적을 갖고 있으며 주 과세대상인 토지와 건물을 통합하고 과표를 시가기준으로 조정하는 방향으로 구체화되었다. 이렇게 되면 전국 어느 지역에 소재하던 동일 가격 동일부담의 공평과세기반을 구축할 수 있게 된다. 먼저, 종합부동산세 도입을 위한 첫 번째 단계로 재산세를 전면 개편하였다. 건물은 재산세로, 토지는 종합토지세로 구분하여 과세하던 과거의 방식에서 주택에 부속된 토지는 건물과 통합하여 '주택분 재산

세'를 도입하였으며 과표를 시가기준으로 변경하였다.

두 번째 단계는 이렇게 개편한 재산세제를 기반으로 종합토지세 신설을 골자로 한 부동산 보유세제의 이원화이다. 새롭게 개편한 재산세는 종전처럼 지방세로 관리하되, 신설된 종합부동산세는 국세로 편입시켰다. 이러한 세제개편은 지방세제를 자치원리에 맞게 정상화시키면서 종합부동산세의 신설로 조세부담의 공평성과 부동산시장의 안정을 상호보완적인 방향에서 재정립하려는 취지에서 비롯되었다. 과세대상 부동산은 크게 주택, 나대지, 빌딩·상가 등 업무용 토지, 사업용 건물 4개로 유형화할 수 있는데, 사업용 건물을 제외한 3개 과세대상 부동산 가운데 일정기준 이상이 종합부동산세 과세대상이 된다.

3) 물론, 부동산시장의 안정화라는 정책목적과 종합부동산세의 신설이라는 정책수단이 과연 정합성을 갖는가에 대해서는 논란의 여지가 있다.

[그림 2] 종합부동산세 배분체계



셋째, 지방세인 재산세는 재원조달기능에 충실토록 하고, 국세인 종합부동산세는 정책세체기능에 충실토록 이원화시켰기 때문에 이러한 정책목적을 효과적으로 실현하기 위해서는 세율조정이 있어야 한다. 시·군·구는 관할구역 내 토지와 주택만을 대상으로 낮은 세율로 과세하고 중앙정부는 전국의 토지와 주택을 인별로 합산하여 종합부동산세 과세대상을 선정, 높은 누진세율로 과세하게 된다. 종합부동산세는 1차로 시·군·구에서 과세한 재산세를 전액공제한 후 차액을 과세하며 징수한 종합부동산세는 다시 자치단체에게 이양한다.

넷째, 어떤 의미에서 보면 종합부동산세는 ‘특별재산세’로 볼 수도 있다. 재산세와 종합부동산세의 세율체계를 보면 별장을 제외한

주택, 분리과세 대상 토지 이외의 토지 가운데 기준가액 이상에 해당하면 3단계 세율을 적용받게 된다. 주택의 경우 건물과 토지를 하나의 주택 개념으로 보고 과표를 기준시가로 상향조정하였기 때문에 세부담이 증가하게 되고, 따라서 재산세 과세대상에 포함시킬 수도 있다. 그럼에도 불구하고 일정한 가액 이상에 대해서는 국세에 포함시켜 중앙정부가 관리하는 것은 지역간 재정격차를 완화시키려는 정책목적을 내포하기 때문이다. 대체로 종합부동산세 과세대상이 포함된 지역은 재정력이 풍부한 자치단체이기 마련임으로 이를 재산세로 할 경우 지역간 재정불균형은 더 악화될 가능성이 높다. 종합부동산세법 제1조의 지방재정의 건전한 발전을 도모한다는 의미는 바로 이러한 정

<표 2> 종합부동산세 세율체계 : 주택의 경우

현		행		개 편 안		
재산세(건물)		종합토지세(토지)		(건물+토지)		
1,200만원이하	0.3%	2,000만원 이하	0.2%	4,000만원이하	0.15%	재산
1,600 "	0.5%					
2,000 "	1.0%					
3,000 "	3.0%					
4,000 "	5.0%	5,000 "	0.3%			

4,000만원이하 0.3% 1,600만원이하 0.5%

4,000만원 이하 0.15%

5,000만원이하 0.3%

1,200만원 이하 0.3%

1,600만원이하 0.5%

1,600만원 이하 0.5%

2,000만원이하 1.0%

4,000만원~10억원 0.15%

3,000만원이하 3.0%

10억원~50억원 2.0%

5,000만원 초과 0.3%

50억원초과 0.3%

0.3% ~ 5% (8단계) 0.15% ~ 0.3% (8단계)

1차(신·중·구) 0.15~0.30%
2차(신·구) 0.10~0.18단계

책의도를 함축한다.

2. 우리 나라 지방재정조정제도의 재원배분 체계

위에서 기술한대로 종합부동산세의 정책 세제적 의의는 세부담의 공평성 및 부동산 시장의 안정이라는 거시경제적 관점과 자치단체간 재정격차 완화라는 지방재정적 혹은 지방자치적 관점 두 가지로 집약할 수 있다. 거시경제적 관점은 종합부동산세 도입과정에서 이미 충분히 거론되었고 향후 정책성

과에 따라 제차 검토할 사항에서는 지방재정적 관점에서 종합부동산세를 어떻게 배분할 것인가에 초점을 두고자 한다. 종합부동산세의 재원배분에서 종합부동산세의 재원배분 보조금적 성격을 지니고 있기 때문에 우리 나라 지방재정조정제도의 주요한 감안한 종합적인 검토가 요구된다.

가. 지방교부세와 조정금

주지하듯이 지방교부세는 자치단체가 실질적인 자치권을 행사하는데

장과 함께 자치단체간 재정격차를 부분적으로 완화시키는 조정기능도 수행한다. 흔히 말하는 수직적·수평적 재정조정기능이 지방교부세의 핵심적인 정책목적으로 내국세의 일정비율을 중앙정부와 자치단체가 공유함으로써 공동세적 성격을 내포하고 있다.

그러나 지방교부세의 일차적 의의 내지는 목적은 중앙정부와 자치단체 사이에 존재하는 수직적 불균형을 완화하고, 그럼으로써 지방공공재의 원활한 공급을 위한 적정수준의 재원보장에 있으며 자치단체간 재정격차의 완화는 이차적인 정책목적이라고 볼 수 있다.⁴⁾ 때문에 지방교부세의 배분방법 역시 일차적인 정책목적을 효과적으로 달성하는 수단으로 설계되어 있다. 기준재정수요와 기준재정수입을 측정하고, 이로부터 유도된 재원부족액을 기준으로 각 자치단체별 보통교부세 규모를 산정하는 방식이 대표적인 예이다. 이 과정에서 보정기법을 활용하여 부분적으로 균형발전 요소를 반영한다든가, 인센티브 요소를 가미하여 재정운영의 효율성을 촉진하는 등의 보완적인 장치가 동원된다.⁵⁾

- 4) 재원보장기능과 재정조정기능 중 어느 기능이 더 중요한가는 논란의 대상이 되고 있으나 현행 배분방식을 분석하면 재원보장기능에 우선순위를 두는 것으로 해석된다.
- 5) 보통교부세 산정시 적용하는 인센티브 요소는 크게 수요부문과 수입부문으로 분리하여 운영하고 있다. 재정수요 인센티브 항목으로는 공무원 정원감축, 비정규직 정원감축, 경상경비 절감, 수도요금 현실화, 읍면동 통합유도, 지방청사 적정화이며 재정수입 인센티브 항목으로는 지방세 징수율, 주민세 개인균등할 인상, 종토세 과표현실화, 수수료 현실화, 지방세 체납율 축소, 지방

보통교부세 배분에 있어 중요한 점은 역시 측정항목과 측정단위에 의한 기준재정수요의 측정에 있다. 31개 세항목으로 구성되어 있는 기준재정수요 측정항목은 인건비가 기준재정수요의 15% 내외를 차지할 정도로 가장 핵심적인 위치에 있으며 측정단위는 인구, 면적, 읍면동수, 가구수 등이 대부분이다. 특히 인구수가 절대적인 영향을 주는데, 2004년 보통교부세 산정시 기초수요액에서 특정단위가 인구인 측정항목의 재정수요액이 차지하는 비중은 시도 49.5%, 시 49.8%, 군 43.4%나 된다.

지방교부세와 달리 조정교부금은 특별시·광역시와 자치구 사이에 이루어지는 재정조정제도이다. 조정교부금제도의 재원은 지방자치법과 동법시행령의 규정에 의해 취득세와 등록세의 일정비율로 정할 수 있으며 구체적인 교부율은 특별시·광역시의 조례에 위임하고 있다. 재원규모는 특별시·광역시의 재정형편에 따라 자율적으로 정하나 대략 취득세 및 등록세의 50% - 70% 수준에서 연동시키고 있다.⁶⁾

조정교부금 역시 지방교부세와 같이 용도가 자유로운 무조건부 보조금(general grant)이며 배분방식 역시 기준재정수요와 기준재정수요에 입각해서 재정부족액을 산출하는 방식을 취한다. 측정단위가 인구인 측정항목이 상당한 영향력을 발휘하며 재정조정기능도

- 세 세원발굴이 있다.
- 6) 조정교부금 재원인 취득세와 등록세 합산액의 일정율을 보면 서울 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천, 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58% 수준이다.

부분적으로 포함하고 있으나 본질적으로 재원보장기능에 충실하도록 설계되어 있다.

나. 재정보전금

지방교부세나 조정교부금제도와 같이 상위정부와 하위정부 사이에 이루어지는 재정조정제도로 재정보전금이 있다. 지방교부세가 중앙정부와 자치단체, 조정교부금이 특별시·광역시와 자치구 사이에서 이루어지는 재정조정제도라면 재정보전금제도는 도와시·군간에 수직적·수평적 재정조정기능을 수행한다.

재정보전금은 일반재정보전금, 시책추진보전금으로 구성되며 일부 도의 경우에는 특별재정보전금을 운용하기도 한다. 일반재정보전금은 재정보전금의 90% 정도를 차지하며 인구와 도세징수실적에 비례하여 배분한다. 시책추진보전금은 재정보전금의 10% 가량으로 도의 시책추진 및 재해 등 특별한 재정수요에 대응할 목적으로 배분한다.⁷⁾ 재정보전금은 인구와 도세징수실적에 연동되어 있거나 일반적인 사업에 임의적으로 배분되어 보조금적 성격이 애매하고 시군간 수평적 재정조정기능이 미약하다는 비판을 받고 있다(서정섭 2003).

다. 국가균형발전특별회계

지역간 균형발전을 효과적으로 달성하는 정책수단으로 참여정부는 기존의 지방양여

금과 국고보조금, 특별교부세를 통합한 국가균형발전특별회계(이하 균특)를 신설하였다. 균특은 수도권 집중문제의 완화와 지역간 균형발전을 위한 물리적 지원체계로서 의의를 지니며 주 재원은 국고보조금이다. 그러나 구체적인 운용방법이나 배분방법에 대해서는 아직 검토과정에 있다. 균특의 재원배분방식에 대해서는 아직 결정된바 없으나 현재까지 검토되고 있거나 결정된 사항, 제도적 특성은 다음과 같다.

첫째, 지방양여금과 국고보조금이 비판을 받은 용도의 폐쇄성 문제를 완화하고 재정자원의 효율성을 제고하는데 목적을 두고 있다. 따라서, 균특은 보조금 일반론에 비추어 볼 때 국고보조금의 기본 틀에서 지방재정의 자율성과 성과중심적 운영·관리를 동시에 추구하는 조건부 보조금적 성격을 갖는다.

둘째, 조건부 보조금은 배분방식에서 공식에 의존하는 방식과 개별 사업단위별로 지원하는 방식이 있는데, 균특은 두 방식을 혼용하고 있으며 지방비 부담에 있어서도 사업별로 정책보조금과 대응보조금을 동시에 취하고 있다. 따라서, 균특은 기존의 국고보조금 및 지방양여금과 달리 상당히 복잡한 배분방식을 동원하며 이에 따라 제도적 성격을 쉽게 규정하기 어려운 부분이 있다. 이러한 특성은 균특의 세출내역에서 구체적으로 나타나는데, 균특은 크게 지역개발계정과 지역혁신계정으로 이원화되어 있고, 각각의 계정별로 서로 다른 배분방식을 적용한다. 예를 들면 지역개발계정의 자율편성 사업은 기본적으로 자치단체가 자율적으로

7) 경기도의 경우 일반재정보전금의 25%를 특별재정보전금으로 활용하는데, 보통교부세 불교부단체를 대상으로 배분한다.

<표 3> 군특의 세입·세출 구조

세 입				세 출			
	'04	'05	증감(%)		'04	'05	증감(%)
합 계	50,144	54,930	4,786 (9.5)	합 계	50,144	54,930	4,786 (9.5)
지역개발계정	39,922	42,058	2,136 (5.4)	지역개발계정	39,922	42,058	2,136 (5.4)
· 자체세입	25,743	26,156	413	· 자율편성	33,291	33,322	31
· 전입금	14,179	15,902	1,723	· 그린벨트 등	6,631	8,736	2,105
지역혁신계정	10,222	12,872	2,650 (25.9)	지역혁신계정	10,222	12,872	2,650 (25.9)
· 자체세입	5,594	5,875	281	· 지역전략산업	3,865	6,525	2,660
· 전입금	4,628	6,997	2,369	· 인력·R&D 등	6,357	6,347	△10

추진가능한 사업이며 이 사업의 배분방법은 일정한 공식을 적용하는 방향에서 연구·검토 중에 있다. 반면에 지역혁신계정의 신활력사업은 지역별 낙후도에 의한 기본배정 87.5%, 개별 사업의 정책효과에 의한 선택적 배정 12.5%로 구성되어 있다.8)

셋째, 일정 공식을 기준으로 배분하는 자율편성사업도 지금까지 연구결과에 의하면 기본요소와 낙후도 요소를 동시에 고려하고 있다. 관련 연구기관에서 검토하는 자율편성사업의 재원배분체계는 크게 두 가지 대안이 검토대상이다. 즉, 인구와 면적을 중심으로 한 단순·명료 배분방식이 하나이고 여기에 노령인구비율, 주민세소득할, 재정력지수, 낙후지역면적 등 지역 특수여건을 반영한 다소 복잡한 방식이 또 다른 하나이다.

8) 2005년도 신활력사업 예산은 2,000억원이며 이 가운데 지역별 낙후도지수에 의한 기본배정이 1,750억원, 개별사업의 평가결과 및 집행실적 등에 의한 인센티브 배정이 250억원이다.

군특의 상당 부분을 차지하는 자율편성사업의 배분방식이 이러하다면 지방교부세의 배분체계와 크게 다를 바 없으며 군특의 실효성에도 의문이 제기되는 실정이다.

넷째, 군특은 중앙-지방간 재정조정기능과 광역-기초간 재정조정기능이 혼재되어 있다는 점이다. 군특의 재원배분 대상은 일차적으로 광역단체가 된다. 다시 말해서 <표 4>에 제시한 재원배분 기준은 광역자치단체를 대상으로 적용하며 광역자치단체는 상기 기준에 의하여 배분된 재원을 토대로 기초단체를 대상으로 한 배분체계를 수립, 이에 근거하여 재배분하여야 한다. 이때 광역단체가 어떤 기준과 공식으로 기초단체에 배분할 것인가는 별도의 검토대상이다.

3. 종합부동산세의 재원배분 방향

가. 종합부동산세의 정책목적

배분방법을 논하기 위해서는 종합부동산

<표 4> 군특 자율편성사업 재원배분체계(잠정안)

구 분	대안 1	대안 2
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 고려요소 - 기본요소 - 낙후도 요소 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인구, 면적 ▪ 노령인구비율, 주민세소득할 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 인구, 면적 ▪ 노령인구비율, 주민세 소득할 ▪ 농경지·낙후지역 면적 ▪ 재정력지수
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주요 특징 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 단순·명료한 기준 ▪ 지역 특수요인 반영 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 배분방식이 복잡 ▪ 지역 특수요소 반영

세의 특성과 정책목적을 명료하게 인식할 필요가 있으며 이에 관해서는 관련 법령에서 나름대로 규정하고 있다. 종합부동산세는 종합부동산법 제1조에 명시한대로 조세부담의 형평성 및 부동산가격의 안정이라는 정책세제적 기능에 지방재정의 균형발전이라는 재정정책적 기능도 천명하고 있다. 그리고 재정정책적 기능은 종합부동산법 제정과 함께 개정된 지방교부세법에 구체적으로 명시하고 있는 바, 동법 제4조는 교부세의 재원인 내국세에서 종합부동산세를 제외하도록 규정하고 있다. 특히 동법 제4조 제3항 및 제4항은 종합부동산세의 배분기준과 정책기조를 적시하고 있는 바, 종합부동산세 도입으로 인한 자치단체의 재원감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위하여 종합부동산세 전액을 자치단체에 교부하여야 하며, 이때 교부기준은 자치단체 재원감소분을 기초로 산정 하되 재정여건이나 지방세 운영상황, 부동산 보유세 규모 등을 감안하여 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다.

관련 법령의 취지는 다음과 같이 풀이할 수 있다. 1단계로 종합부동산세를 국세로 운용하여 정책세제적 기능이 발휘되도록 하

고 다음 단계에서 자치단체간 재정형평성이 제고되도록 하는 지방재정적 정책기능을 추구한다. 이때 재원배분은 먼저 종합부동산세 징수액이 과거 재산세와 종토세 징수액에 미달한 자치단체를 대상으로 재원감소분을 보전한 후 나머지 재원으로 자치단체간 재정격차가 완화될 수 있도록 배분해야 한다는 것이다. 그리고 기술적인 배분방법은 앞으로 합리적인 모델을 설정하여 대통령령으로 정해야 한다.

나. 종합부동산세의 지방재정조정제도적 특성

종합부동산세를 어떤 방식으로 배분하든 기본적으로 보조금적 성격을 지니게 된다. 따라서, 기술적인 배분방법을 논하기에 앞서 종합부동산세의 보조금적 유형과 성격이 무엇인지를 검토할 필요가 있다.

Bahl(1999)에 따르면 지방재정조정제도는 재원배분방식과 재원규모 결정방식에 따라 <표 5>와 같이 구분된다. 지방재정조정재원의 규모는 국세 또는 특정세목에 연동시키는 방식과 그때그때 상황에 따라 정부가 임의적으로 결정하는 방식, 그리고 특정사업

<표 5> 보조금 유형별 배분방식

구 분		재원규모 결정방식		
		국세의 일정비율	임의적 결정	특정사업에 대한 지출
배분방식	조세징수주의	A	L	N.A.
	공식주의	B	F	N.A.
	특정사업에 대한 지출	C	G	K
	임의적 결정	D	H	N.A.

의 촉진을 위하여 중앙정부와 자치단체가 소요경비를 분담하는 방식이 있다. 배분방식은 징수액을 기준으로 하는 조세징수주의와 일정한 공식에 의존하는 공식주의, 특정사업의 경비를 근거로 교부액을 결정하는 방식, 정부가 임의적으로 결정하는 방식으로 구분된다. 따라서 지방재정조정제도의 각 구성요소를 이루는 보조금의 유형은 전체적으로 12개에 달하는데, 현실에서는 9개 보조금을 응용하고 있다.

<표 5>에 정리한바와 같이 보조금의 배분방식은 재원규모 결정방식에 의존한다. 예컨대 국세의 일정비율로 조정재원을 결정하거나 임의적으로 결정하는 경우에는 어떤 배분방식도 적용 가능하지만 특정사업과 연계되면 배분방식도 특정사업과 관련하여 배분되는 특정보조금이나 조건부 보조금 형식을 취하게 된다.

보조금은 재원규모 결정방식과 배분방식의 조합에 따라 정책효과가 서로 다르게 발생한다. Bahl(1999)은 중앙정부와 자치단체의 입장으로 구분하여 각 보조금에 내재된 정책효과를 다음 <표 6>과 같이 재차 제시하고 있다. 앞에서 설명한대로 <표 6>에서

A, B, C, D 유형은 국세의 일정비율로 재원을 조성한 보조금으로 지역간 형평화효과는 공식에 입각하여 배분하는 B유형과 임의적으로 결정하는 D유형이 우수함을 알 수 있다. 특히, B유형은 지방재정을 통제하고 예산운용의 효율화를 기하는데도 정책효과를 기대할 수 있어 가장 우수한 형태의 보조금이다. 지방교부세가 B유형에 속하는데, 실제 지방교부세는 보정기능과 인센티브 요소를 가미하여 이러한 정책효과를 추구하고 있다.

반면에 조정교부금은 일반재원으로서는 지방교부세와 동일하지만 배분방식의 설계에서 보정기능과 인센티브적 요소의 활용도가 떨어져 정책효과는 지방교부세에 비하여 미흡한 수준이다. 이는 B유형의 보조금이 우수하다는 점은 원론적인 관점에서 그렇다는 것이며 어떤 배분방식을 취하느냐에 따라 정책효과는 달라질 수 있다는 점을 말해준다. 한편, 재정보조금은 징세주의(A유형)와 공식주의(B유형)를 혼용하는 방식으로 두 유형간의 역학관계에 따라 악화될 수도 있고 반대로 개선될 수도 있다.

균특의 경우는 이미 설명한대로 사업과

<표 6> 보조금 유형별 정책효과

보조금 유형	A	B	C	D	F	G	H	K
목 적								
중앙정부								
- 지방재정 통제력 유지	-	-	-	?	+	+	+	+
- 특정 기능 세출 자극	?	?	+	?	?	+	?	+
- 지역간 형평성	-	+	?	+	+	?	+	?
- 징세노력 개선	?	?	+	+	?	+	?	+
자치단체								
- 지방재정 통제력 유지	+	+	?	?	-	-	-	-
- 예산의 효율성	+	+	?	?	-	-	-	-
- 세입의 적합성 개선	+	+	+	?	-	-	-	+
공통								
- 행정비용 최소화	+	?	-	?	?	-	?	-

주 : +는 긍정적, -는 부정적, ?는 불투명을 의미함

배분방식이 다양하여 보조금적 성격도 다소 모호한 측면이 있다. 먼저 균특은 재원결정 방식을 무엇으로 봐야 할 것인지가 뚜렷하지 않다. 일단, 균특은 초기연도에 국고보조금과 지방양여금의 일부를 주 재원으로 흡수하였기 때문에 임의적 결정방식으로 볼 수 있는데, 앞으로 어떤 방식으로 재원을 조성할 것인지는 여전히 검토과정에 있어 다소 불확실한 측면이 있다. 현행 방식이 유지된다고 가정하면 균특은 중앙정부가 임의적으로 총액을 결정하는 방식이 될 것이다.

배분방식은 자율편성사업은 공식주의를 지향하나 사업에 따라, 예컨대 신활력사업은 공식주의와 임의적 결정방식, 그리고 특정사업에 대한 경비지원이 동원되고 있다. 국고보조사업의 상당분을 균특으로 흡수한 결과, 대응보조금 성격이 존속되고 있다. 또한

예산사업의 효율성과 성과주의를 지향하는 균특의 운용기조상 사업별 성과평가에 연결되기 때문에 임의적 결정방식도 부분적으로 취하게 된다. 즉, F유형, G유형, H유형 방식으로 재원배분이 이루어진다. 어떤 방식을 취하든 균특은 지방재정의 통제력, 예산의 효율성, 세입의 적합성 측면에서 자치단체에 부정적인 영향을 주게 된다. 정책효과 측면에서는 공식주의(F유형)와 임의적 결정주의(H유형)를 취하는 균특사업은 지역간 형평화효과를 기대할 수 있으나 국고보조금을 계승한 G유형의 사업은 지역간 형평화효과가 불확실하여 최종적인 결과를 단언하기 어렵게 된다.

다. 종합부동산세의 재원배분 방향

상기 <표 5>와 <표 6>을 토대로 볼 때 종합부동산세의 재원배분모형은 정책목적과

정책수단의 정합성에서 출발해야 할 것이다. 다시 말해서 종합부동산세의 지방재정적 정책목적을 효과적으로 실현할 수 있는 정책수단, 즉 보조금 유형을 찾아내는 일이 순서이다. 종합부동산세법 및 지방교부세법에 명시한대로 종합부동산세의 지방재정적 정책목적은 지역간 재정격차를 축소하고 그럼으로써 지방재정의 건전한 발전에 기여하는데 있다. 따라서, 종합부동산세의 재원배분 역시 이러한 정책목적에 효과적으로 접목되는 방식이어야 하는데, 감소분 보전분을 제외한 종합부동산세 전액이 재원배분의 재원이 되기 때문에 검토가능한 보조금은 A, B, C, D유형 가운데 하나이고 지역간 형평화 기능을 고려하면 B유형과 D유형, 즉 공식주의와 임의주의가 검토가능한 대안이다.⁹⁾

따라서, 종합부동산세 재원배분과 관련된 쟁점사항을 열거하면 다음과 같다. 첫째, 공식주의와 임의주의 중 어떤 기준이 타당한가. 둘째, 공식주의를 채택할 경우 지방교부세법에서 제시한 기준, 즉 재정여건, 보유세 규모, 지방세 운영상황 세 가지 영역의 비중을 어떻게 설정할 것이며 각 영역에 적합한 지표의 선택문제. 셋째, 종합부동산세 배분대상 재원을 독립적인 보조금의 형식으로 운영할 것인가 아니면 지방교부세나 균특에 포함시켜 운영할 것인가의 문제가 그것이다. 첫 번째와 두 번째 쟁점사항은 개정된 지방교부세법의 취지의 틀 내에서 발생하는 기능상의 문제이나 마지막 쟁점사항은 종합부

동산세의 지방재정적 정책기능과 현행 지방재정조정제도를 재정립하는 것과 밀접한 관련을 맺는다.

(1) 공식주의

지방교부세와 조정교부금의 사례에서 보듯이 공식주의라 해도 재원배분모형을 어떻게 설계하느냐에 따라 정책효과는 매우 다르게 나타날 수 있다. 공식주의를 수용할 경우에는 바로 앞에서 지적한대로 재정여건, 보유세 규모, 지방세 운영상황 각각의 비중을 설정하고 각 영역을 대표하는 적정지표를 찾아내는 일이다. 문제는 배분모형을 이러한 방식으로 설계할 때 다음과 같은 비판이 제기될 수 있다는 사실이다.

첫째, 종합부동산세 배분대상 재원의 규모로 볼 때 지나치게 복잡하고 추정과정에 소요되는 행정비용이 과도해지는 문제가 발생한다. 올해 종합부동산세는 약 6,900억원으로 추계되는데, 주택·토지·건물분 재산세 예상치 2조 8,000억원이 2004년 재산세 및 종토세 수입액 3조 2,000억원과 비교할 때 3,600억원 감소될 것으로 추정된다. 3,600억 원에 해당하는 부동산 보유세 감소분은 해당 자치단체에 일차적으로 배분해야 함으로 결국 종합부동산세 배분대상 재원은 3,300억 원에 그치게 된다.¹⁰⁾ 이는 기초자치단체당 평균 15억원으로 굳이 복잡한 배분방식을 동원할 이유가 없다는 비판이 제기될 수 있다.

9) 엄밀하게 말하면 부동산 보유세 감소분을 우선적으로 보전해야 함으로 징세주의가 기본적으로 포함되어 있다.

10) 2004년도에 비하여 2005년에 부동산 보유세가 감소하는 자치단체는 220개 단체 가운데 94%에 해당하는 234개 단체로 추정된다.

<표 7> 종합부동산세 규모 및 배분대상 재원의 추계

'04 보유세 수입액	32,000억원		
'05 보유세 세수추계	28,000억원		
'05 종부세 세수추계	약3,600억원	약3,300억원	

둘째, 종합부동산세 재원배분의 목적이 자치단체간 재정격차의 완화에 있다면 배분모형 역시 그러한 방향에서 설계되어야 하는데, 현재까지 논의되는 내용을 살펴보면 지방교부세 배분방식의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 관련부처에서 검토하고 있는 대안은 재정여건에서 재정자립도와 재정력지수, 보유세 규모에서 재산세와 종부세, 지방세 운영상황은 지방세 징수율, 주민세 개인균등할 인상, 탄력세율 적용, 지방세 체납액 징수실적 등이다. 지방세 운영상황 영역에서 거론되는 지표들은 대부분 현재 보통교부세 산정 시 기준재정수입의 인센티브 요소로 이미 반영하고 있다.

셋째, 재정자립도나 재정력지수 역시 자치단체간 재정격차를 완화한다는 동 제도의 취지를 효과적으로 살리는데 한계가 있다. 재정자립도는 지방교부세나 보조금 등 가용 재원을 충분히 반영하지 못하며 재정력지수는 재정수요와 재정수입을 기초로 재정여건을 포괄적으로 파악하는데 장점이 있으나 측정방식을 개선해야 하는 문제가 있다. 예컨대 계량적 방법론을 개선해야 하고 지역 특성을 보정함에 따라 재정수입과 재정수요가 과대 추정되거나 과소 추정되는 문제가 있다.

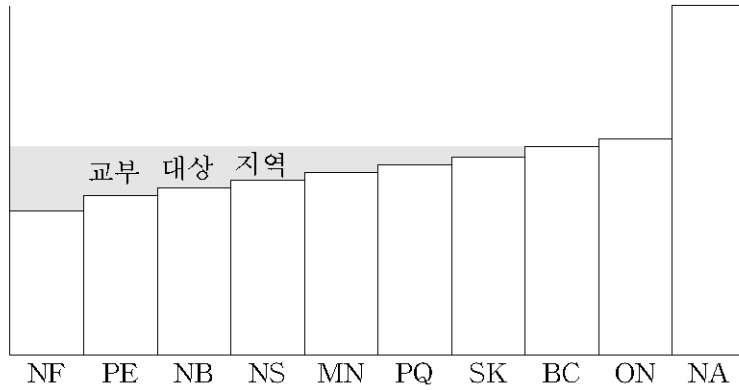
이러한 제반 사정을 고려하면 공식주의에 입각한 재원배분모형의 설계는 가능한 단순하면서도 지방교부세나 재정보전금 배분방식과 중복되지 않도록 하고 탄력세율과 같은 지방세 운영상황이 부분적으로 반영되어야 할 것이다. 종합부동산세 재원배분의 궁극적 목적을 자치단체간 재정격차 완화에 둔다면 이에 부합되는 정책수단, 즉 독립적인 보조금제도를 운용하는 선진국의 사례로부터 정책적 함의를 도출할 수 있다.¹¹⁾

캐나다의 경우 일반보조금 이외에 지역간 균형발전을 목적으로 설치한 형평화교부금(equalization transfer)을 운용하고 있다. 캐나다의 형평화교부금은 세입균등화방식을 채용하며 지역경제력과 세입능력을 기준으로 평균치에 미달하는 지역만을 대상으로 교부한다. 다음 그림에 도시한대로 음영으로 처리된 지역이 형평화교부금 대상이며 배분 기준은 1인당 지방세수입이다.

독일의 지역간 재정불형 시정노력은 공동세의 제도적 설계에서 잘 나타나고 있다. 개인소득세, 법인세, 부가가치세를 연방정부, 주정부, 기초단체가 공유하는 독일의 공동세 제도는 각 세목의 일정비율을 재정형평화

11) 주요국 지방교부세체도의 소개는 조기현(2003)을 참조하기 바란다.

[그림 3] 캐나다의 평형교부금 배분체계



목적으로 활용하고 있다. 예를 들어 부가가치세는 45.7%를 주정부에 할당하며, 주정부에 할당된 부가가치세의 75%는 1인당 기준으로 균등하게 배분하나 나머지 25%는 평균 과세능력을 하회하는 주정부에 배분하여 전국 평균 92% 수준에 도달하도록 조정한다. 그럼에도 불구하고 조정기능이 미흡할 경우에는 연방보충보조금(BEZ; Bundesergänzungszuweisungen)으로 2차 조정에 들어간다.

스웨덴의 평형교부금(Utjämningsbidrag)은 '전 자치단체에 동일한 재정조건을 보장함'을 목적으로 재정력이 풍부한 자치단체가 부담금(Avgifter)을 내고 재정력이 빈약한 자치단체에 교부금(Bidrag)을 교부하는 일종의 역교부금제도이다. 이러한 평형교부금은 세입력을 균등화 시키는 세입균등화요소와 지역별 비용구조를 균등화시키는 수요요소로 이루어져 있다. 세입균등화요소는 1인당 지방세를 활용하며 수요요소는 인구의 과밀도, 연령구조 등이 주요 지표로 활용된다.

우리나라 지방재정조정제도와 주요국의 형평화보조금의 사례로 볼 때 공식주의에 입각한 종합부동산세 재원배분의 정책대안은 관리주체에 따라 크게 다음과 같이 제언할 수 있다.

첫 번째 대안은 재정격차 완화를 목적으로 한 새로운 보조금제도를 신설하는 것이다. 예컨대 보통교부세, 분권교부세, 특별교부세로 구성된 지방교부세에 가칭 재정형평화교부세를 추가하거나 균특에 관련 계정을 추가하여 3개 계정으로 운용할 수 있다. 균특의 경우 지방양여금과 국고보조금을 흡수한 형태에 불과하여 사실 지방재정의 확충 효과는 미흡하다는 비판을 받고 있는데, 종합부동산세를 편입시키면 재원확충효과와 함께 국가균형발전의 취지에도 부합된다. 다만, 균특은 사업유형과 재원배분방식이 복잡하게 얽혀있는 실정에서 종합부동산세를 편입할 경우 이러한 문제가 더 심각해지는 단점이 있다. 반면에 지방교부세에 재정형평화교부세를 추가하는 대안은 현행 제도에서도 쉽게 수용 가능할 뿐 아니라 산정과정에 소

요되는 행정비용의 절감효과도 기대되고, 동 제도의 목적이 지방교부세법에 규정된 바와 같이 명분상으로도 바람직한 대안으로 판단 된다.

이 대안의 경우에는 캐나다의 형평화교부금과 유사하게 전국 평균치에 미달한 자치단체만을 교부대상으로 한다. 이때 기준지표는 1인당 지방세, 기초수입액 및 기초 수요액으로 산정한 재정력지수 등을 활용할 수 있다. 이들 지표는 일종의 지역 낙후도를 대변하는 대리지표로 기능하며 이 지표값의 전국 평균치에 미달한 자치단체만을 대상으로 종합부동산세를 비례적으로 교부한다. 예를 들어 지표값의 전국 평균치를 1로 보고 종합부동산세 평균교부액을 적용하며 평균치에서 10% 하회하는 단체는 평균교부액에 10%를 합산하여 교부하는 방식이다. 단, 지표값을 산정하는 과정에서 탄력세를 적용이나 지방세 징수율을 부분적으로 적용하여 보정기능을 수행하도록 한다.

두 번째는 당면 해결책으로 지방교부세에 편입시키지 않고 별도의 독립된 보조금으로 운용하는 방식이다. 첫 번째 대안은 정책적 실효성에서 장점이 있으나 현안문제를 해결하는데는 물리적인 시간이 부족하다. 따라서, 주어진 재원으로 단순 명료한 배분모형을 설계하여 교부하는 것이다. 이 경우 정책 부서에서 검토하고 있는 정책방향을 유지하는 대신에 각 영역별 비중과 지표를 합리적으로 설정한다. 예컨대 재정여건 영역의 비중은 최소 70%를 유지하고 재정불균형 해소를 위한 지표설정이 바람직하다. 보유세 규모의 반영은 이미 일차적으로 보유과세

감소분을 반영하였기 때문에 굳이 높게 설정할 필요가 없다고 판단된다. 지방세 운영상황은 지방교부세 인센티브 요소로 반영되어 있으므로 가장 낮은 가중치를 부여하도록 한다. 결국, 재정여건, 보유세 규모, 지방세 운영상황 3개 영역의 가중치는 대략 70% : 20% : 10%가 될 것이다. 다만, 독립된 보조금은 동 제도의 취지가 살린 명칭을 부여하여 제도화시켜야 할 것이다.

(2) 임의주의

임의주의는 지방재정의 자율성을 훼손시키는 문제가 있으나 합리적인 운용방식만 취한다면 지역간 재정격차를 완화시키는데 소기의 성과를 거둘 수 있다. 균특이 취하는 임의주의는 개별 사업의 성과를 평가하고 그 결과에 따라 보조금의 규모와 연속성을 연동시키는 방식이다. 때문에, 사업에 대한 평가방법에 따라 중앙정부의 정책개입이 불가피하며 운용의 투명성에 의문이 제기될 수 있고, 이 과정에서 자치단체 재정운용의 자율성을 침해하게 된다.

반면에 임의주의는 재정불균형 해소에 직접적인 파급효과를 갖는 특정 사업과 자치단체를 선정, 집중적으로 배분하면 정책효과가 제고되는 장점이 있다. 투명성의 한계에도 불구하고 임의주의를 채택하는 이유가 여기에 있다.

균특에 내제된 한계를 참고할 때 종합부동산세를 임의주의에 입각한 배분방식을 취할 경우에는 운용·관리의 투명성과 함께 가능한 자치단체의 재정운용 자율성을 침해하지 않는 방향에서 도입해야 할 것이다.

지방교부세, 재정보전금, 조정교부금, 균특 등 각종 보조금의 합산치와 1인당 총보조금액을 구하여 평균치에 미달한 자치단체만을 대상으로 집중적으로 배분하는 방식이 하나의 예가 될 것이다.

그러나 임의주의는 어떤 방식을 취하든 우리나라 지방자치제도의 발전단계나 동 제도의 취지에 비추어 볼 때 현실적으로 무리가 따르는 배분모형으로 판단된다.

IV. 요약 및 결론

본고에서는 종합부동산세의 합리적인 재원배분방법을 대상으로 개략적인 검토가 이루어졌다. 종합부동산세와 관련된 사회경제적 쟁점사항들이 대부분 정책세제적 측면에서 제한적으로 논의되어 왔으나 지방재정적 관점에서 보면 어떤 재원배분방식을 선택할 것 인가도 간과할 수 없는 중요한 정책과제이다. 지방교부세법이 명시한대로 종합부동산세는 자치단체간 재정격차를 완화시킬 수 있도록 배분되어야 하며 다소 늦었지만 실효적인 배분모형을 탐색하는 작업이 이제 비로소 시작되고 있다.

종합부동산세의 합리적인 재원배분은 먼저 지방재정조정제도 각 구성요소간의 조화와 정책적 시너지효과, 지방자치의 발전이라는 거시적인 시각에서 접근하는 전략이 바람직하다. 이런 맥락에서 종합부동산세는 공식주의에 입각하여 공정하고 투명한 운용이 바람직하며 배분공식은 가능한 단순해야 한다.

본고는 재원배분 방식 및 관리주체를 중

심으로 장·단기 정책대안을 제시하고 있다. 단기적으로는 정책현안의 시급성으로 현재 관련 부서에서 검토하는 대안을 준용되되 재정여건의 비중을 70% 수준으로 설정함으로써 수평적 형평성에 중점을 두었다. 그러나 이 방안은 종합부동산세 본래의 정책의도를 효과적으로 구현하는데 한계가 있다는 점, 지방교부세 운용방식과 일정부분 중복된다는 점에 비추어 볼 때 향후에도 논란의 여지가 있는 해법이라고 사료된다. 따라서, 중장기적으로는 지방교부세에 편입시켜 (가칭)재정형평화교부세를 추가하고 1인당 지방세나 재정력지수 등의 지표를 활용하여 재정이 빈곤한 자치단체에 집중적으로 배분하는 방안도 검토할 필요가 있다.

마지막으로 독일, 스웨덴, 캐나다의 사례에서 보듯이 수평적 재정조정기능을 제고하기 위해서는 최저 배분액을 설정하는 방안도 효과적이다. 일정한 공식으로 선별된 배분대상 자치단체는 계층내 평균치에 연동된 최저 배분액을 설정하거나 계층 내 최상위 그룹의 90% 수준 등으로 연동시키는 방법이 있다. 구체적인 기준은 모의실험을 통하여 산출해야 하겠지만 이 방식이 갖는 장점은 정책의 실효성을 담보하는데 효과적이라는 점이다.

<참고문헌>

- 기획예산처(2005), 「균형발전특별회계 자치단체별 재원배분 개선방안」
- 김홍래(2005), 「지방재정의 이론과 실제」,

박영사.
노영훈·장근호(1999), 「우리나라 재산관련 과세평가체계의 문제점과 전문성 제고방안」, 한국조세연구원.
서정섭(2003), 「재정보전금제도의 개선방안」, 한국지방행정연구원.
이영희(2004), 「재산보유과세의 개편에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.

조기현(2003), “주요국의 지방교부세제도”, 「지방재정」 통권 제124호, 한국지방재정공제회.
Bahl, Roy(1999), Implementation rules for fiscal decentralization, The World Bank. ☺

