

## 종합부동산세 개편에 따른 지방세수의 변화와 정책과제

한국조세연구원 선임연구위원  
**노 영 훈**

### I. 서론

우리나라 경제는 미국발 금융위기로 촉발된 금융경색과 한국경제의 외환우려로 지난해 9월 이후 급격히 위축되었다. 그 이후 내수경기위축과 수출감소로 성장률이 급격히 둔화되면서, 본격적인 실물경제의 침체가 진행 중에 있다. 이 가운데 정부는 확장적 재정정책과 금융완화, 그리고 부동산규제완화로 경기침체의 폭을 완화하기 위한 정책수단을 총동원하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 일부 대기업 위주의 수출 부문, 그리고 일부 수도권 부동산시장에서의 부분적 회복을 제외하고는 한국경제는 2009년 1/4분기 현재 여전히 전반적인 침체현상이 지속되고 있는 실정이다.

최악의 거래량과 가격하락을 보인 지난해 하반기 이후 부동산거래시장은 올해 상반기 서울 일부지역과 수도권에서 다소 거래량과 가격이 회복되었다고는 하지만 그 이외의 대부분 지방에서는 대도시지역의 마저도 미분양주택재고가 감소되지 않는 등 여전히 어려운 상황에 있다. 상대적으로 양호하다는 서울시를 보더라도 서울시 지방세대 부동산에 대한 취득세와 등록세의 비중이 1999년 40.1%에 달하던 것이 2008년 27.3%로 최저치를 기록하였으며, 이는 2006년의 36.3%에서 3년간의 기간 중 급격히 하락하는 추세에 있다. 특히 부동산관련 취득세와 등록세 세수는 2005년과 2006년 부동산경기 호황기 이후 2007년 (전년 대비) -14.1%를 기록하고 2008년 -1.3%를 기

록하는 등 해당 지방정부의 지방세 세수에 큰 영향을 미치고 있다.

2009년 올해 경제성장률에 대한 전망이 계속 하향 조정됨에 따라<sup>1)</sup> 대규모 내국세 세입결손이 발생할 전망이고 이는 지방교부세의 감소로 이어지게 되어 가뜩이나 어려워지는 지방재정에 대한 지원 대책 또한 여러 측면에서 마련되어야 할 상황에 처하게 되었다. 이를 보완해야 할 필요성이 대두되어 정부는 올해 3월 총 28.9조원에 대한 추경예산을 편성하였는데 그중 세입결손보전을 위해 11.2조원을 배정하였고 이중 교부세 감액분으로 4.5조원을 보완하였다. 또한 지방채 추가인수를 통해 지방재정 지원을 0.8조원 보강하였으며, 지역교육 재정지원을 위해 초과 징수된 교육세 627억원을 조기정산하고, 추경과 별도로 2008년 세계잉여금 중 2,947억원을 교부세로 조기정산할 예정이다.

사실 지난 참여정부 기간 동안에는 지방정부 전체로서의 지방재정지출은 매우 큰 폭으로 그리고 급격히 증가하였다. 2002년부터 2006년까지 기간 중 GDP 증가율과 지방정부 세출증가율을 대비해 보면 GDP 증가율의 1.58배에 달하고 지방교육재정까지도 포함할 경우 1.71배에 달한다. 이는 그 이전기간으로 1991년부터 2001년까지의 10년 기간의 평균인 0.9배와 0.88배에 비교해 볼 때 매우 빠른 속도로 지방정부 재정지출이 증가한 것이 사실이다<sup>2)</sup>.

그러나 그 질적 내용을 살펴보면 특이한 사실이 발견된다. 늘어난 지방정부재정의 세출을 어떠한 조달원(source)에서 마련하였는지를 살펴보면, 중심이 되어야 할 지방세보다는 중앙으로부터의 이전재원 확대를 통해 지방재정지출이 급격히 증대되어 왔음이 특징적인 사실로 발견된다. 지방정부의 대표적인 자주세원이라고 할 수 있는 지방세가 확충된 것이 아니고 중앙정부가 조성하여 마련한 재원을 지방정부로 옮기는 방식이 주로 사용되어 오히려 지방정부의 재정권한은 축소되어 전반적으로 재정자율성은 감소되었다고 할 수 있다. 또한 우리가 자주재원이라고 분류하는 지방세의 경우에도 자율적인 과세권(taxing power)을 발휘하는 정도는 오히려 제고되지 못하고 상황에 있다. 지방정부의 세목으로 배정된 세목에 대해 해당 지방정부가 과연 얼마나 권한과 영향력을 갖는지를 각 나라별로 비교한 OECD의 연구는 지방정부의 과세권

1) 2009년 예산안 편성시 예상되었던 2008년 11월의 경제성장률 예상치는 4% 내외였으나, 작년 연말 3% 내외로 수정되었고, 추경에 대한 논의가 본격화된 뒤 올해 2월에는 -2% 내외로 수정되었음.  
 2) 김현아(2008)는 2002년부터 2006년까지의 GDP 증가율대비 지방정부 세출증가율로 정의되는 세출탄력성은 약 1.58이며 지방교육재정을 포함할 경우 1.71에 달해 1991년부터 2001년까지의 이전 10년 기간 평균인 0.9 및 0.88과 비교하여 지방정부의 재정지출이 증가속도를 기간별로 대비하여 보고함.

(taxing power)를 크게 5개 세부적으로 8개 유형으로 분류하여 결과를 보고하고 있다<sup>3)</sup>. 유사한 분류기준을 활용해 비교한 결과, ‘우리나라의 지방세에서 탄력세율 등 세율결정에서 자주권을 발휘할 수 있는 세수의 비중이 적고 중앙정부가 세율과 과세표준을 모두 결정하는 방식인 유형 e의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다’ 고 보고하고 있다<sup>4)</sup>. 이러한 세입측면에서의 자율권을 세출분권이라고 표현하여 혹자<sup>5)</sup>는 ‘세출분권은 OECD국가 중 높은 편이나 세입분권은 낮은 수준이다. 우리나라가 세출분권과 세입분권간 괴리가 가장 큰 국가 중 하나이며, 괴리가 크면 클수록 지방재정에 대한 재정책임성은 약해질 수밖에 없다.’ 고 주장하고 있다.

본고는 지난해 말 이루어진 종합부동산세의 개편으로 그 세수인 부동산교부세가 영향을 받게 되었고, 이에 따라 지방자치단체의 세입예산편성에도 큰 영향을 미치게 되었다. 부동산교부세의 재원이 줄어들게 된 계기는 크게, 헌법재판소에서 불합치 또는 위헌으로 판정받아 정부가 종부세법을 수동적으로 개정할 수밖에 없어서 세수가 줄어든 부분, 그리고 현재판결 수용사항은 아니지만 정부가 (개정)종부세법의 문제점을 보완하기 위해 적극적으로 개정한 종부세 개정으로 영향을 받은 부분으로 나누어진다. 종부세 도입 당시의 중앙정부는 특정지역에 보유세강화를 통해 부동산가격의 안정을 꾀하기 위해 지역적으로 그리고 부동산보유가액별로 차별화된 부동산보유세를 만들기 위해 ‘국세로서의 보유세’를 갖기를 간절히 소망하였다. 이를 위하여 중앙정부가 세제를 결정하고 징수를 담당하지만 거두어들이는 세수입은 전액 지방정부에게 이전하는 형태로 제도를 설계함으로써 세제개편에 반대하는 지방자치단체들의 반발을 무마하고자 하였다. 246개 시·군·자치구들은 기초자치단체 개별적으로는 세제개편으로 기존의 재산세·종토세 보유세체계에서 확보되었던 과세베이스가 훼손되는 지자체들도 상당수 존재하였기 때문에 중앙정부 대 지방정부전체 간 대립하는 양상뿐만 아니라 지방자치단체들 간에도 이해가 상충되는 정책이슈였던 것이다. 이를 무마하기 위하여 만들어진 종합부동산세 배분기준의 첫 번째 기준이 ‘기존보유세체계에서의 부동산세수는 최소한 보장한다’는 세수보전원칙이었다. 개편 후 향후 부동산보유세 과세베이스가 얼마나 늘어날 지는 부동산시장의 가격동향과 중앙정부의 통제하에 있는 과표결정권 및 세율변경권 등에 달려 있었으므로 개별적으로는 반대 입장을 취하였던 기초자치단체들도 세수보전이라는 약속에 중앙정부의 의지에 따른 셈이 되었다.

3) OECD(1999)  
4) 노영훈(2007)  
5) 이영희(2009)

그러나 종합토지세라는 국세적 지방세인 토지세를 갖고 있으면서도 유지되었던 세원분리의 원칙이 주택까지도 포함한 넓은 과세베이스에 대한 중앙과 지방간 세원공유(tax sharing)체계의 변경이 갖는 재정적 의미에 대해서 종부세 도입 및 개정과정에서 그다지 큰 정책적 중요성을 갖고 논의되지 못했다. 토지에 대한 중앙정부의 정책세제적 보유세였던 종합토지세가 15년간의 시행경험 이후에도 지가안정이라는 목적도 토지소유구조개편이라는 목적도 달성하지 못했다는 한계를 직시하였었다면 중앙정부의 정책세제를 지방세인 재산세나 종부세세수를 지방에 배분하는 부동산교부세와 연계시켜 ‘지방세의 자주성과 책임성’을 훼손하는 결과가 얼마나 지방재정운영에 악영향을 미칠지에 대해 가볍게 생각했었다는 판단이다. 전세계의 모든 나라들이 기초자치단체의 경우에는 대부분 지방재산세(local property tax)를 주된 과세베이스로 확보하여 주고 있는 이유는, 이들 지방정부들이 관할구역내 소재 부동산이라는 자체 과세베이스를 기초로 안정적인 재정운용을 하라는 취지이다. 결국 부동산가격 폭등을 막기 위해 수요억제차원에서 보유세부담을 높이기 위해 부동산에 대한 국세보유세를 신설한 것에 그치지 않고, 향후 지속가능성이 의문시되는 종부세 세수를 재원으로 한 부동산교부세를 신설하여 이를 지방자치단체에 의존재원으로 교부하여 재정운영의 불확실성을 가중시키는 문제를 야기시킨 셈이 되었다.

본고는 이러한 종부세와 부동산교부세의 도입·개정이 지방재정측면의 시사점을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 제Ⅱ장에서는 종부세와 그 세수배분인 부동산교부세가 변화해온 과정을 정리하면서 광역단위로 집계한 자치단체에 미친 영향을 살펴본다. 그리고 제Ⅲ장에서는 향후 종부세 개편과 함께 지방재정적 정책과제를 정리해 본다.

## Ⅱ. 종합부동산세의 개편과 세수배분 변화

### 1. 종합부동산세법의 개정

구 종합부동산세법<sup>6)</sup>의 조기 시행 등 여러 가지의 부동산 정책에도 불구하고 부동산 시장이 안정되지 아니하자, 참여정부는 다시 2005년 12월 31일 ‘8·31 부동산 중

6) 본고에서는 2005.1.5일 법률 제 7328호로 최초로 제정된 종합부동산세를 ‘구 종합부동산세’라고 칭하고, 2005년 12월 최초 부과되기도 전인 8.31일 대책으로 2005. 12. 31. 법률 제7836호로 개정되어 2007년 귀속분까지 2년동안 부과된 종합부동산세를 ‘(개정)종합부동산세’라고 칭하며, 2008년말 헌법재판소의 판결 이후 개정된 현재의 종합부동산세를 ‘신 종합부동산세’라고 부르기로 한다.

합대책'의 일환으로 구 종합부동산세법을 개정하였는데 그 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 주택 및 비사업용 토지에 대한 종합부동산세의 과세기준 금액을 주택은 공시가격 9억 원에서 6억 원으로, 비사업용 토지는 공시가격 6억 원에서 3억 원으로 하향 조정하였다<sup>7)</sup>.

둘째, 과세표준 적용률을 2005년의 50%에서 2006년 70%, 2007년 80%, 2008년 90%, 2009년 100% 등으로 연차적으로 인상하였다<sup>8)</sup>.

셋째, 전년 대비 세 부담의 상한을 150%에서 300%로 상향조정하였다<sup>9)</sup>.

넷째, 과세 방법을 인별 합산에서 세대별 합산 방식으로 전환하였다<sup>10)</sup>.

다섯째, 주택에 대한 세율 체계를 종전의 3단계 초과누진율 체계(공시가격 9억 원 초과 20억 원 이하 부분은 1%, 20억 원 초과 100억 원 이하 부분은 2%, 100억 원 초과 부분은 3%)에서 진입단계의 1단계가 추가된 4단계의 초과누진율 체계(공시가격 6억 원 초과 9억 원 이하 부분은 1%, 9억 원 초과 20억 원 이하 부분은 1.5%, 20억 원 초과 100억 원 이하 부분은 2%, 100억 원 초과 부분은 3%)로 변경하였다<sup>11)</sup>.

한마디로 개편의 핵심은 주택 및 비사업용 토지에 대한 종합부동산세의 과세를 강화하는 것이었다. 종합부동산세는 원래 최초로 도입될 당시부터 그 재원을 전액 부동산교부세로 자치단체에 교부하기로 정해놓고 제정이 논의되었던 조세이다. 2004년까지 우리나라 부동산에 대한 보유세제는 토지공개념 정책세제의 하나로 1990년 도입되어 15년간 운영되어 왔던 (토지에 대한) 종합토지세, 그리고 그보다 더 오랜 기간 (건축물에 대한) 재산세를 모두 개편 대상으로 하였다. 일종의 세제개혁적 패키지로 만들어진 결과는 (국가가 부과하고 지방에 넘기는) 종합부동산세와 (지방자치단체가 부과하고 자체세수로 사용하는) 재산세라는 '이원적 부동산보유세'라는 새로운 틀 (framework)이었다. 따라서 종합부동산세의 개편은 세수의 변동을 가져오고 이를 재원으로 하는 부동산교부세에 영향을 미치는 것은 당연한 논리적 귀결이다.

## 2. 종합부동산세 세수배분 기준변화: 부동산교부세의 변화

2005년 1월 5일 최초 도입된 종합부동산세는 세수전액을 기존의 보통교부세, 분권

7) (개정)종합부동산세법 제7조 제1항, 제12조 제1항  
 8) (개정)종합부동산세법 제9조 제2항, 제14조 제2항  
 9) (개정)종합부동산세법 제10조, 제15조 제1항  
 10) (개정)종합부동산세법 제7조 제1항, 제12조 제1항  
 11) (개정)종합부동산세법 제9조 제1항

교부세, 특별교부세에 추가하여 자치단체에 전액 교부하여야 한다고 지방교부세법에 관련조항들(법제4조 제③항, 제④항)이 신설되었다. 또한 그 목적은 종부세 도입에 따른 자치단체 재원감소분을 보전하고 재정형평성을 제고하기 위해서 이며 그 교부기준으로서 종부세신설에 따른 자치단체의 재원감소분을 기초로 산정하되 재정여건, 지방세 운영상황, 부동산 보유세규모 등을 감안하여 대통령령으로 정한다고 명시하고 있다. 이에 따라 2005년 11월 30일 지방교부세법시행령(시행령 제3조의3)에 종합부동산세의 교부기준이 신설되었다. 그 내용을 살펴보면 종부세 총액이 재원감소분의 합계액보다 적으면 재원감소분 비율에 따라 교부하고, 종부세 총액이 재원감소분의 합계액보다 많으면 지자체별 재원감소분 전액을 일단 보전해 주기 위해 교부하고 잔여액을 각 지자체별 재정여건(80%), 지방세운영상황(15%), 부동산보유세규모(5%)를 비중으로 산정한 <표류 1>의 공식에 따라 배분하도록 하였다. 여기서 재원감소분이란 2005년도의 경우 종부세가 도입되기 이전인 2004년도에 (건물분)재산세와 종합토지세로 부과한 합계액에서 표준세율을 적용하여 산정한 2005년도 재산세액(토지분+주택분+건축물분)을 차감하여 산정하였다. 따라서 도입 첫 해의 종부세 세수는 국세로서의 부동산보유세 도입에 따라 부동산세원을 공유하게 되어 지방자치단체들이 반발하는 상황에서 재정형평성제고라는 취지가 세수사용측면에서 반영된 결과라고 할 수 있다. 즉, 중앙정부입장에서는 부동산시장의 가격안정과 부동산보유세부담의 강화를 위하여 세제운영과 부과·징수는 중앙정부가 하지만 세수전액은 기존의 교부세들에 추가하여 균형지방재정확충 재원으로 활용하도록 입안되었다. 한편 ‘보유세강화와 거래세완화’ 라는 부동산세제개편의 정책방향에 따라 부동산거래세에 해당하는 지방세법개정이 종부세 실시와 함께 이루어졌는데 이는 등록세 기본세율의 ‘1000분의 30’에서 ‘1000분의 20’으로의 인하로 시작되었다. 또한 2006년부터는 개인간 주택거래에 대한 취득세 세율이 2.0%에서 1.5%로, 등록세는 1.5%에서 1.0%로 각각 0.5%p씩 인하되도록 지방세법이 개정되었다. 이에 따라 취득세 및 등록세 본세 세율의 10%와 20%로 각각 부가하여 부과되는 농어촌특별세 및 교육세 부담도 줄어들었다. 개인간 토지거래, 법인간 부동산거래, 법인과 개인간 거래 등 부동산 일반에 대한 총체적인 세율인하의 정도는 2004년까지의 5.8%에서 2005년부터는 4.6%로 낮아졌고 2006년도 하반기에는 개인간 주택거래의 경우 2.3%로까지 크게 낮아졌다<sup>12)</sup>. 이는 서울만

12) 2006년 9월말에는 개인간 기준주택거래들뿐만 아니라 법인으로부터 개인이 신규로 주택을 분양받는 경우까지도 포함하여 2009년말까지 한시적으로 2.3%의 세율을 적용하도록 감면세율을

놓고 보면 2004년의 5.8%에서 2006년 하반기의 2.3%로 40/100 수준으로 떨어진 것이다. <표 1>는 주택 및 그 이외 부동산에 대한 취득세와 부동산이전등기에 대한 등록세 법정세율의 변화내용을 정리한 것이다.

<표 1> 최근 부동산(기타 및 주택) 거래과세 법정세율 인하 추이

구분		년도			
		2004년	2005년	2006년	2006.9.27)
취득세	본세(유상·매매·교환)	2%	————▶	2%(1.5%)	2%(1.0%)
	농특세(세액의 10%)	0.2%	————▶	0.2%(0.15%)	0.2%(0.1%)
	계	2.2%	————▶	2.2%(1.65%)	2.2%(1.1%)
등록세	본세(이전등기)	3%	2%(1.5%)	2%(1.0%)	————▶
	교육세(세액의 20%)	0.6%	0.4%(0.3%)	0.4%(0.2%)	————▶
	계	3.6%	2.4%(1.8%)	2.4%(1.2%)	————▶
합 계		5.8%	4.6%(4.0%)	4.6%(2.85%)	4.6%(2.3%)

주: ( )안은 (개인간) 주택거래에 대한 감면이 감안된 법정세율임.

- 1) 2006년 9월 1일의 지방세법 개정으로 지방세법 제273조의 2에 과거 개인간 주택거래에 대한 경감세율이 법인에게서 신규 분양받는 주택에 대해서도 적용되게 되었으며, 취득세에 대한 경감율을 25%에서 50%로 확대함.

이러한 부동산거래세 세부담완화정책이 추진됨에 따라 2006년 12월 27일에는 종합부동산세의 교부기준을 규정한 지방교부세법시행령 제3조의 3을 신설된 제10조의 3로 이동시켜 규정하였는데, ‘재원감소분’을 ‘세원감소분’으로 명칭변경하고 재산세 감소분과 거래세감소분으로 구분하였으며 그 배분기준과 비중 등은 동일하게 유지하였다. 새롭게 등장하는 ‘거래세감소분’은 2005년도분 취득세부과액과 등록세부과액을 합한 세액에 1996년부터 2005년까지의 10년간 전국 평균 취득세·등록세 세수증

확대되었는데, 이는 거래과세 과표를 기존의 시가표준액에서 공시가격으로 대폭 현실화시킴에 따라 세부담인상가능성을 세율측면에서 조정해 주기 위함이었음.

감율지수를 곱한 세액에서 부동산에 대한 취득세와 등록세 부과액을 합한 세액을 차감하여 산정하도록 정하였다. 거래세보전이 시작된 2006년부터 세수감소분에서 거래세 감소분이 차지하는 비중은 급격히 늘어나게 되는데, 2006년 재산세감소분은 3,840억원이고 거래세 감소분은 4,827억원이어서 55.7%를 차지하던 것이 2007년의 9,199억원은 92.2%에 해당하고, 2008년의 7,465억원은 97%에 달한다. 즉, 최초 중부세 도입연도인 2005년에는 재산세 세수감소분만 있었지만 그 이후 3년간은 세수감소분의 대부분을 거래세감소분을 보전하는 방향으로 바뀌게 되고, 세수감소분을 보전하고도 남는 잔여액이 크게 늘게 되는 2008년부터 균형재원으로 교부한 2조 1,156억원은 총 부동산교부액에서 차지하는 비중이 73.3%로 높아지게 된다.

이렇게 2006년과 2007년 귀속분까지는 세원감소분 이외의 잔여분에 대해 재정여건 80%, 지방세 운영상황 15% 보유세규모 5%를 감안하여 배분하던 기준에서, 2008년부터 재정여건 50% 사회복지 25% 지역교육 20% 보유세규모 5% 감안하는 기준으로 변경하는 지방교부세법시행령이 2007년 12월13일 개정되었다. 이는 참여정부가 사회복지지출을 확대하는 법 개정을 하면서 이에 소요되는 재원으로 부동산교부세를 활용하기 위함이었다. 이에 따라 부동산교부세를 재원으로 기초노령연금, 노인장기요양보험 등 복지사업과 방과후 학교사업 등 교육사업에 대한 투입을 대폭 확대하는 등 중앙정부가 추구하는 복지 및 교육사업목적에 연계되는 계기가 되었다. 즉, 그 이전까지는 부동산교부세가 세수보전 후 잔여액 대부분(80%)을 자치단체가 자율적으로 용도를 결정하는 일반재원을 재정형평화 기준에서 늘려주던 차원에서 교부하던 방식에서 중부세세수증대가 크게 늘어나고 향후 큰 세수신장이 기대되자<sup>13)</sup> 복지 및 교육라는 특정수요를 상당부분(45%) 충족하는 지출용도로 특정화되는 방식으로 바뀐다.

그 이후 2008년까지의 부동산교부세 연도별 시도별 교부내역 변화는 <표 2>와 같은데, 각 연도별 변화를 살펴볼 때에는 앞에서 살펴본 바와 같은 (1)재산세감소분, (2)거래세감소분, (3)배분기준변경의 개별적 효과가 혼합되어 있음을 유의하여야 한다.

13) 토지 및 주택분 재산세 과세표준으로 가격공시액을 사용하는 것으로 개정된 후 개정법률부칙으로 토지 및 건축물은 2006년 한해 55%, 주택은 2006년과 2007년 두해의 50%의 적용비율을 시작으로 매년 5%씩 적용비율을 인상시켜 각각 2015년과 2017년에 100% 전액 과표화 하기로 지방세법에 명문화하는 등 적용율인상에 따른 세수증대가 예상되었음.

〈표 24〉 부동산교부세 연도별 시도별 차수별 자원별 교부내역 현황

(단위: 억원)

	2005년	2006년			2007년			2008년			전체연도총계		
	세수 감소분	계	균형 재원	세수 감소분	계	균형 재원	세수 감소분	계	균형 재원	세수 감소분	계	세수 감소분	균형 재원
합계	3,930	10,200	1,533	8,667	18,892	8,921	9,971	28,853	21,156	7,697	61,875	30,265	31,610
서울	791	2,544	142	2,402	3,494	806	2,688	4,477	2,037	2,440	11,307	8,321	2,985
부산	611	950	106	844	2,428	631	1,797	2,852	1,507	1,345	6,841	4,597	2,244
대구	281	693	58	635	2,102	364	1,738	2,791	875	1,916	5,868	4,570	1,297
인천	231	550	72	478	447	413	34	972	972	-	2,198	743	1,457
광주	187	364	35	329	687	215	472	1,249	531	718	2,486	1,706	781
대전	81	334	36	298	767	216	551	1,049	506	543	2,230	1,473	758
울산	166	244	29	215	195	167	28	396	380	16	1,001	425	576
경기	349	1,923	123	1,800	873	750	123	1,897	1,897	-	5,043	2,272	2,770
강원	175	319	133	186	755	736	19	1,928	1,683	245	3,177	625	2,552
충북	109	204	85	119	490	488	2	1,159	1,159	-	1,962	230	1,732
충남	73	297	113	184	1,316	618	698	1,430	1,423	7	3,115	962	2,154
전북	171	287	104	183	734	636	98	1,485	1,484	1	2,676	453	2,224
전남	157	293	171	122	1,021	989	32	2,267	2,266	1	3,739	312	3,426
경북	244	415	167	248	1,060	970	90	2,324	2,265	59	4,044	641	3,402
경남	239	701	133	568	2,238	762	1,476	1,856	1,792	64	5,034	2,347	2,687
제주	65	82	26	56	285	160	125	721	379	342	1,154	588	565

주: 2005년도는 세수감소분만 있음.

자료: 행정안전부 내부자료.

중부세를 부과하여 징수한 세수를 지방자치단체에 부동산교부세로 이전한 2005년부터 2008년까지의 4연 기간 동안 연평균 1조 5,469억원이며 총액으로는 6조 1,875억원에 달해 그 규모면에서 매우 큰 세입원이었다고 할 수 있다. 예를 들어 2007년 경우 부동산교부세액은 1조 8,892억원인데 그해의 전국 기초자치단체 일반회계 세입예산(총계) 대비 3.4%에 불과하나, 지방세와 세외수입 같은 자주재원의 세입대비 비

울인 재정자립도가 낮은 군단위 지자체의 경우에는 자주재원 대비 부동산교부세의 비율이 30%에 달할 정도로 높은 곳도 있다. 전남·북과 강원도의 군지역, 그리고 부산내 자치구의 경우 30%를 넘거나<sup>14)</sup> 27~30%의 범위에 있을 정도이다.

세수감소분만 있던 2005년의 3,930억원에 있던 것이 2008년에는 그 7.34배인 2조 8,853억원에 달해 연평균 신장률만 보더라도 94%에 이르니 매년 전년대비 거의 배로 증가해왔다는 사실이 놀라울 정도이다. 중앙정부에 의존하는 이전재원인 부동산교부세가 수년간 매년 배로 늘어나는 상황에서 지자체들이 종합부동산세의 세제변화나 부동산가격의 변화 가능성을 예측하여 세출예산을 보수적으로 편성하기는 힘들었을 것이라는 판단이다. 그러나, 일반교부세가 내국세의 19.24%로 교부되어 내국세라는 비교적 안정적인 국세수입에 의존하는 반면, 부동산교부세는 종합부동산세라는 매우 변동성이 높은 부동산 보유세원에 의존하였고, 또 종부세 시행 첫년도 부터도 바로 세법개정이 되는 등 불확실성이 높은 재원이었다는 점을 감안하면 부동산교부세가 자체 세출예산에서 차지하는 비중이 높았던 기초자치단체들의 입장에서는 2009년 이후 향후 재정운영에 큰 타격을 입을 전망이다.

더욱이 부동산교부세를 세수감소분과 균형재원으로 대별하여 그 구성부분의 변화를 살펴보면, 첫째인 2005년에는 균형재원분이 전혀 없는 0%에서 시작하여 2006년 15%, 2007년 47%, 그리고 2008년에는 73%에 달해 종합부동산세의 세수를 균형재원으로 활용하였음이 두드러지게 나타난다.

균형재원으로 배분하는 기준으로서의 공식은 <부록>의 <부표 1>과 <부표 2>에서 확인할 수 있듯이, 2006년과 2007년에는 재정여건이 80% 지방세운영현황이 15%, 보유세규모가 5%를 차지하던 것이 2008년부터 사회복지 25%와 지역교육 20% 항목을 신설하면서 기존의 재정여건은 50%로 감소시켜 재정력이 낮은 지자체의 부동산교부세 의존비율은 줄였지만 오히려 중앙정부가 유도하는 사회복지적 그리고 보육·교육적 목적의 신규세출수요를 유발하는 방향으로 전환하였다.

부동산교부세는 기초자치단체인 시·군·자치구를 대상으로 중앙에서 교부하지만 개별 기초자치단체들을 광역단위로 묶어 지역별 구성비율을 살펴보면, <표 3>과 같다. 수도권인 서울·경기·인천은 2005년 부동산교부세로 34.9%를 차지하였으나 2008년 25.5%로 줄어들어 9.4%p 하락하였고 비수도권이 65.1%에서 74.5%로 9.4%p 증가하여 비수도권에 상대적으로 많이 배분되었다. 특히 부산과 서울이 가장 크게 배분비율이 줄어든 지역으로 눈에 띈다([그림 1]과 [그림 2] 참조).

14) 군단위 지자체의 재정자립도가 낮은 전북의 군단위 지자체의 경우 전체 자주재원 대비 32.9%의 금액을 부동산교부세로 의존하고 있어서 전국 최고수준임.

이를 세수감소분과 균형재원분으로 나누어 연도별 변화를 살펴보자. 균형재원분에서는 23.2%에 불과하다. 4년 부과기간 중 부동산교부세의 배분혜택을 상대적으로 많이 받은 지역을 살펴보면 충남(1.9→5%), 전남(4.0→6%), 경남(6.1→8.1%), 강원(4.5→5.1%)의 순서로 나타난다.

〈표 3〉 연도별, 광역시·도별 부동산교부세 배분 비율 변화 추이  
(세수감소분, 균형재원분 합계기준)

(단위: %)

	2005년	2006년	2007년	2008년	05~08년 증감 (%p)
서울	20.1	24.9	18.5	15.5	-4.6
인천	5.9	5.4	2.4	3.4	-2.5
경기	8.9	18.9	4.6	6.6	-2.3
수도권 계	34.9	49.2	25.5	25.5	-9.4
부산	15.5	9.3	12.9	9.9	-5.7
대구	7.2	6.8	11.1	9.7	2.5
광주	4.8	3.6	3.6	4.3	-0.4
대전	2.1	3.3	4.1	3.6	1.6
울산	4.2	2.4	1.0	1.4	-2.9
강원	4.5	3.1	4.0	6.7	2.2
충북	2.8	2.0	2.6	4.0	1.2
충남	1.9	2.9	7.0	5.0	3.1
전북	4.4	2.8	3.9	5.1	0.8
전남	4.0	2.9	5.4	7.9	3.9
경북	6.2	4.1	5.6	8.1	1.8
경남	6.1	6.9	11.8	6.4	0.4
제주	1.7	0.8	1.5	2.5	0.8
비수도권 계	65.1	50.8	74.5	74.5	9.4

주: 1. 당해 연도 부동산교부세 총액 대비 각 지역별 배분액 비중  
2. 회색부분은 2005년 대비 2008년도에 감소한 지역을 나타냄

〈표 4〉 연도별, 지역별 부동산교부세 배분 비율 변화 추이(균형재원분 기준)

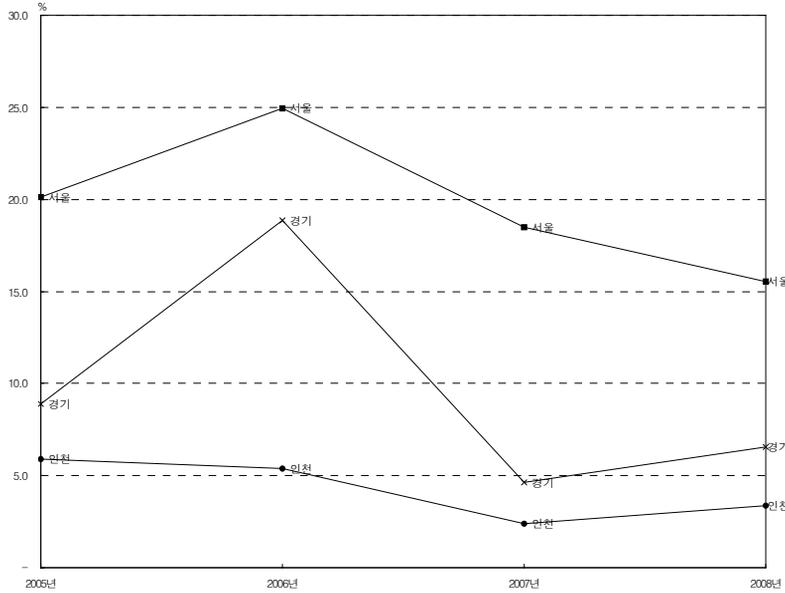
(단위: %)

	2006년	2007년	2008년	06-08년 증감 (%p)
서울	9.3	9.0	9.6	0.37
인천	4.7	4.6	4.6	-0.10
경기	8.0	8.4	9.0	0.94
수도권 계	22.0	22.1	23.2	1.21
부산	6.9	7.1	7.1	0.21
대구	3.8	4.1	4.1	0.35
광주	2.3	2.4	2.5	0.23
대전	2.3	2.4	2.4	0.04
울산	1.9	1.9	1.8	-0.10
강원	8.7	8.3	8.0	-0.72
충북	5.5	5.5	5.5	-0.07
충남	7.4	6.9	6.7	-0.64
전북	6.8	7.1	7.0	0.23
전남	11.2	11.1	10.7	-0.44
경북	10.9	10.9	10.7	-0.19
경남	8.7	8.5	8.5	-0.21
제주	1.7	1.8	1.8	0.10
비수도권 계	78.0	77.9	76.8	-1.21

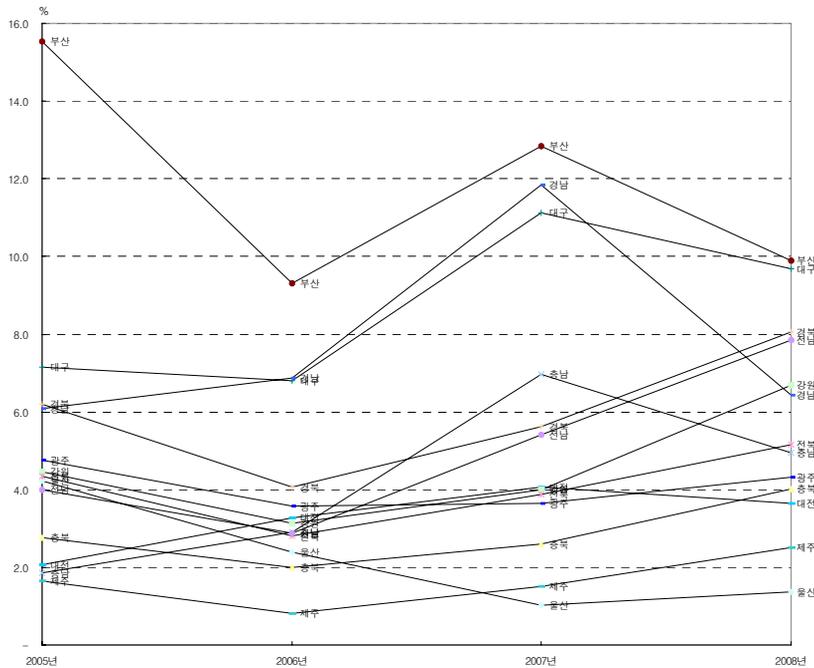
주: 1. 당해 연도 부동산교부세 총액 대비 각 지역별 배분액 비중  
 2. 회색부분은 2006년 대비 2008년도에 감소한 지역을 나타냄



[그림 1] 연도별 수도권 부동산교부세 배분 비율 변화 추이  
(세수감소분, 균형재원분 합계기준)



[그림 2] 연도별 비수도권 부동산교부세 배분 비율 변화 추이  
(세수감소분, 균형재원분 합계기준)



### 3. 헌법재판소의 판결의 지방재정적 의미

2008년 참여정부에서 MB정부로 새로운 정부가 들어서자 종합부동산세에 대한 정부입장이 크게 바뀌어 그해 9월 22일 주택분 과세기준을 9억원으로 상향하고 세율을 0.5~1%로 인하하며 고령자에게는 10~30%의 세금감면을 하는 개편안이 발표되게 된다. 그리고 11월 18일 헌법재판소는 종부세에 대해 세대별합산과세는 위헌이고 1주택장기보유자에 대한 부과는 헌법불합치임을 주요내용으로 하는 결정이 내려진다. 또한 2008년말 종부세에 대한 헌법재판소의 위헌 사항과 불합치 사항을 반영하면서 세 부담을 완화하는 내용의 세법개정이 이루어진다. 개편된 종부세에 따라 2008년 이후 부동산교부세가 감소하게 되는 것 뿐만 아니라 위헌판결을 받은 세대별 합산과세를 인별합산과세하게 됨에 따라 2006년 및 2007년 납부한 12만명과 16만명에게 각각 2천억원과 4천억원을 환급해 주어야 하는 상황이 발생한다. 당시 정부는 관계부처와 당정협의를 통해 2008년도 부과분부터 위헌판결에 따른 부동산 교부세는 중앙이 보전하지 않고(0.35조원; '08년, 0.5조원; '09년), 다만 정부의 종부세 및 기타 세제개편<sup>15)</sup>에 따른 부동산교부세 감소는 전액(1.33조원) 보전하기로 결정한다. 또한 2009년 종부세 세입 중 위헌판결에 따라 기납부된 종부세를 우선 환급함에 따라 부동산교부세 재원이 감소되는 0.53조원에 대해서도 전액 보전해 주기로 결정한다.

현재의 종합부동산세에 대한 판결이 지방재정측면에서 어떠한 의미를 갖는지를 살펴보기로 하자. 특히 위헌제청 사유 중 종부세가 자치단체의 자치재정권을 침해한다는 주장이 있었다. 즉, ‘부동산에 대한 과세는 지방자치단체가 과세주체가 되어 그 지방에서 징수한 세금을 그 지방을 위하여 사용하여야 하는데도, 종합부동산세는 국세로서 그 지방에서 징수한 세금을 타 지방에 교부하는 결과가 되어 당해 자치단체의 자치권을 침탈할 수 있다’ 라는 청구인들의 주장 즉, 자치재정권 침해의 문제이다. 이에 대해 현재는 다음과 같이 판결하였다.

“결국 부동산 보유세를 국세로 할 것인지 지방세로 할 것인지는 입법정책의 문제에 해당된다 할 것이다. 따라서 입법정책상 종합부동산세법이 부동산 보유세인 종합부동산세를 국세로 규정하였다 하더라도 이를 두고 지방자치단체의 자치재정권의 본질을 훼손하는 것이라고 보기는 어렵다 할 것이므로, 종합부동산세를 국세로 규정한 (개정) 종합부동산세법 제16조 제1항 및 제17조 중 ‘납세지 관할 세무서장’, ‘납세지

15) 그 내용에는 2008년 수도권 이외 지방소재 회원제골프장에 대한 한시적인 지방세 등 경감, 그리고 2009년부터 적용할 신 종합부동산세의 세율인하·과표조정 및 과세기준금액조정과 2008년 소급적용에 따른 세수감소에 해당하는 1.31조원의 합계액으로 구성됨.

관할 지방국세청장’ 부분(이하 ‘이 사건 국세 규정’ 이라 한다)은 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.”

그러나, 현재가 부동산에 대한 보유세를 국세로서 부과할 수 있고, 또 그 세수를 타 지방자치단체에 교부하는 것은 헌법상의 자치재정권에 대한 침해가 아니라고 판결하였다고 해서, 종부세의 부과 및 세수사용방식이 지방재정에 심대한 영향을 미치고 있는 현실을 부정하는 것은 아니라는 점을 인식하는 것이 중요하다.

한편 현재 판결문 중 소수의견은 종합부동산세의 목적이 ‘재정조달과 부동산정책’ 중 어느 쪽에 더 비중을 두었는가를 다음과 같이 판단하고 있다. “종합부동산세는 전액 지방자치단체의 균형발전을 위하여 교부되므로(지방교부세법 제4조 제3항, 제9조의3), 지방재정의 불균형을 조정하기 위한 재원을 조달하기 위한 것으로서 헌법 제38조에 근거한 것이라고 할 수 있다. (중략) 지역별로 부동산 가격의 차이가 커서 지방자치단체별로 재산세 수입의 차이가 크고 그에 따른 지방재정의 불균형이 심하기 때문에, 이를 조정하기 위하여 일정한 부동산 보유에 대하여 종합부동산세를 국세로 과세하여 그 전액을 지방재정의 불균형을 조정하는 재원으로 사용하게 한 것이다. 이처럼 종합부동산세의 목적은 지방재정의 불균형을 조정하기 위한 국가재원을 마련하기 위한 것이지만, 종합부동산세법은 부동산 보유세 부담의 조정과 부동산의 가격안정이라는 사회경제적 정책목적을 가미시키고 있다. (중략) 종합부동산세는 지방재정의 불균형을 조정하기 위한 재원을 조달하려는 목적과 부동산 보유세를 상향 조정하려는 목적으로 마련된 것이므로 부동산 정책에 관한 목적을 가미하였다고 하더라도 헌법 제38조에 터잡은 것이라고 봄이 상당하다.”

즉, 종부세를 도입하면서 부동산가격안정이나 보유세부담인상과 같은 경제정책적 목적과 지방재정불균형조정목적을 결합한 것은 헌법의 기본정신에 위반하지 않는다는 의견이다. 그러나, 지방재정의 불균형문제는 종합부동산세의 제정 이전에도 존재하였고 종합부동산세를 제정하여 부동산교부세로 세수를 배분한 이후에도 여전히 존재하는 문제이다. 왜냐하면 지방재정의 불균형문제는 지방의 불균형문제에서 발생하는 것이고 과연 어떤 모습이 균형인가에 대한 국민적 합의 자체가 형성되어 있지 않기 때문이다. 현재의 지방행정구역(광역시도 및 시군·자치구)이라는 지리적 범위를 기초로 살펴볼 때 인구·면적·산업 등 모든 자원들이 1/n씩 똑같이 나누어져 있지 않은 상황에서 전국통일적인 지방세제가 운영되는 상황에서는 기본적으로 자체세입은 다를 수밖에 없다. 그렇다면 도입목적 자체에서는 헌법에 위반하지 않지만 이러한 상이한 목적들이 제대로 달성하지 못하도록 운영방식이 설계되어 실효성을 달성하지 못한 결과를 두고도 그대로 유지해야 한다는 사법부의 의견은 아닐 것이다.

### Ⅲ. 종부세개편에 따른 지방재정적 정책과제

2008년말 종부세에 대한 개편내용을 다시 한번 정리해 보자. 종합합산과세대상토지일 경우 5억원을 공제한 금액에서 80%의 공정시장가액비율을 곱한 과세표준에 5억 이하에 대한 0.75%, 15억~45억원에 대한 1.5%, 45억 초과에 대한 2%의 대폭 경감된 세율이 적용된다. 또한 별도합산대상 토지라 하더라도 80억원을 공제한 금액에 70%('09년)→75%('10년)→80%('11년)의 공정시장가액비율을 곱한 금액을 과세표준으로 하여, 0.5%(200억원 이하), 0.6%(200억~400억원), 0.7%(400억원 초과)의 초과누진세율이 적용되도록 변경되었다. 즉, 과세기준금액이 상향조정되고 누진세율도 인하되었다. 특히 과거 주택 및 종합합산 과세대상 토지에 대한 종합부동산세(연도별) 과표적용률은 2006년 70%수준에서 매년 10%씩 인상하여 2009년부터 100%로 하고, 별도합산과세대상 유형토지는 2006년 55% 수준에서 매년 5%씩 인상하여 2015년부터 100%로 하도록 결정된 2005년말의 상황과 대비하면 과표율인상계획의 정지라는 큰 변화가 발생하였다. 2008년 말 '부동산가격 변동시 적정한 수준의 세부담이 되도록 공정시장가액비율을 탄력적으로 규정' 하자는 취지로 공정시장가액 비율규정(종부령 제2의 3)을 통해, 주택 및 종합합산과세대상 토지는 80%로, 별도합산과세 토지는 '09년 70%, '10년 75%, 그리고 2011년 80% 수준으로의 인상에서 그치는 것으로 개정됨으로써 연도별 과표율 인상에 따른 종부세 세수증가와 부동산교부세 재원 증가는 거의 기대할 수 없는 상황이 되었다. 과세기준금액의 조정, 전반적 세율인하, 그리고 과표율 조정으로의 변화로 9천억원 이상의 감소를 예상하고 있다. 2008년말 개편된 신종부세법에 따라 얼마나 부동산교부세가 감소할 지는 2009년 6월1일 기준시점에서의 전국 부동산보유실태가 드러나고 2009년도 부동산공시가액 결정이 결정되는 올해 7월 이후 드러나게 될 것이다. 작년말 종부세가 개편되면서 부과액 자체가 줄고 이에 따라 부동산교부세 재원도 줄어들 것은 누구나 우려하던 상황이다. 당시 2.2조 내지 2.3조원 정도 줄어들 것으로 추계하여 세수감소분들을 보전하고 나면 사실상 균형재원으로 사용할 수 있는 잔액도 별로 없을 전망이다. 예를 들어, 2009년 3월 현재 2009년 예산액으로 잡힌 1조 4,882억원의 부동산교부세 세입예산액 중 재산세감소분은 더 이상 없는 것으로 예상하고 거래세 감소분만으로 3천억원을 계상하고 균형재원으로 9,300억원을 예상하였다. 그러나 지난해 하반기 들어 급감한 거래량수준에서 거래량이 회복되지 못하였고 거래시장가격 및 각종 공시가액도 작년 대비 낮은 수준에 있으므로 부동산경기침체에 따른 거래세 징수가 격감하여 거의



모든 자치단체들이 재정운용에 애로를 겪을 전망이다. <표 5>는 2009년 들어 총3차에 걸쳐 부동산교부세를 지급하기로 결정한 내역을 정리한 표이다. 1차와 2차는 목적 예비비로 편성된 부동산교부세 9,300억원을 배정한 것인데 균형재원분이었고, 3월 27일 추가로 배정한 3천억원은 광역시도의 2008년도분 부동산 취득세 및 등록세 감소분을 보전하기 위해 배정된 것이므로 서울 경기 등에 집중되었다. 2008년도 거래세 감소분을 보전하는데만 3천억원이 배분되었으나 2009년 감소분 또한 시장가격하락과 거래량 감소로 2008년 감소분에 못지않을 전망이기 때문이다.

<표 5> 2009년도 지역별 부동산교부세 교부결정 내역

(단위: 억원)

구 분	계	1차 (1월 30일)	2차 (2월 27일)	3차 (3월 27일)
서 울	1,968	330	508	1,130
부 산	826	324	343	159
대 구	383	190	193	-
인 천	431	215	216	-
광 주	232	113	119	-
대 전	370	110	102	158
울 산	162	84	78	-
경 기	1,574	285	583	706
강 원	779	432	319	28
충 북	519	275	244	-
충 남	855	324	304	227
전 북	647	351	296	-
전 남	984	554	430	-
경 북	1,102	551	461	90
경 남	1,254	428	370	456
체 주	214	84	84	46
계	12,300	4,650	4,650	3,000

자료: 행정안전부, 보도자료(09.3.30)

마지막으로 종부세개편에 따른 부동산교부세의 축소가 지방재정측면에서 제시하는 시사점과 과제는 무엇인지를 정리해 보자.

첫째, 이러한 변화가 다른 변화들과 함께 현재의 경제침체에 동시다발적으로 진행되고 있다는 측면에서의 어려움이다. 서론에서도 언급하였듯이 새 정부들어 2008년부터 국세를 포함하여 대규모의 감세정책이 추진되었고 이는 자연히 내국세의 일정 부분을 떼어 일반교부세로 지방자치단체에 이전하던 지방이전재정 규모를 줄일 수밖에 없는 상황이다. 여기에 추가하여 광역정부의 주된 세수비중을 차지하던 부동산거래과세 또한 부동산시장침체에 따라 세수가 급감할 가능성이 높다. 과거 지방세의 부동산관련 거래 및 보유세 의존도가 높고 지방소득세나 지방소비세가 없어서 지방세의 안정적인 과세베이스 문제로 지적되어 왔었으나, 그동안 중앙의 이전재원 증대를 통해 지방재정규모가 확대되어 왔었다. 그런데 작금의 상황은 중앙정부의 재정마저도 세수결손이 예상되는 상황에서 지방정부로의 약속된 이전재원도 그 실행이 불투명해질 수 있는 상황에 처하게 된 것이다. 어떻게 보면 그동안 중앙과 지방정부간 재정조정 방법론 중 중앙으로부터의 이전재원확대에 너무 의존한 결과 문제를 더욱 어렵게 만들었지 않나 하는 판단이다.

둘째, 재정자치의 본질은 지방세를 중심으로 한 지방재정의 책임성증대가 핵심이다. 재정자립도나 의존재원비중은 자치단체별로 상이할 수밖에 없고 이를 지방정부 과세자주권부여와 재정책임성을 높이는 방향이 아닌 다른 방식으로 균형화 하겠다는 접근방법은 기본적으로 자치의 본질에 부합하지 않는다. 종부세를 국세로 과세하여 세수전액을 지방재정 불균형완화 및 균형발전 재원으로 사용하려 했던 시도 또한 진정한 자치재정의 방법론이 될 수 없었음은 예견 가능한 사실이었다. 이는 종부세의 도입목적이 지방재정 불균형완화만을 목적으로 하고 있지 않음이 명시적으로 드러나 종부세법 제1조 도입목적 및 당시의 도입논의과정 중 배경설명에서도 명쾌하게 나타난다.

따라서, 종부세에 기초한 부동산교부세는 실질적으로 재원확보가 불투명하므로 지자체의 입장에서는 점차적으로 폐지될 수밖에 없는 재원으로 판단하고 향후 세입예산을 편성할 수밖에 없을 것이다. 대신 국세·지방세의 재조정, 그리고 기관위임사무 및 국가사무의 지방이양 등에 따라 자연스럽게 논의될 수밖에 없는 중앙과 지방간 재원재조정문제를, 안정적 과세베이스를 갖으면서 재정책임성이 제고되는 지방세 세목의 확보에 초점을 두어 원점에서 다시 논의해야 할 것이다.



## 참고문헌

- 이영희, 『세입·세출분권 괴리 축소를 위한 지방소득·지방소비세의 도입』, 한국지방행정연구원, e-KRILA FOCUS, 2009. 4. 10.
- 노영훈, 『부동산시장과 부동산조세정책과제』, 연구보고서 07-09, 한국조세연구원, 2007. 12.
- 김현아, 『참여정부 재정분권 수준평가』, 한국조세연구원, 2008. 10. 27.
- 헌법재판소, 헌법재판소결정문(사건 2006헌바112 구 종합부동산세법 제5조 등 위헌 소원 등), 2008. 11. 13.

## 〈부 록〉

[2008. 11. 18일 헌법재판소 결정문]

가. 청구인들의 주장 요지(2006헌바112, 2007헌바71·88·94, 2008헌바3·62) 중

(5) 부동산에 대한 과세는 지방자치단체가 과세주체가 되어 그 지방에서 징수한 세금을 그 지방을 위하여 사용하여야 하는데도, 종합부동산세는 국세로서 그 지방에서 징수한 세금을 타 지방에 교부하는 결과가 되어 당해 자치단체의 자치권을 침탈할 수 있다.

(가) 지방자치단체의 자치권은 자치입법권·자치행정권·자치재정권으로 나눌 수 있고, 자치재정권은 지방자치단체가 재산을 관리하여 재산을 형성하고 유지할 권한을 의미하며, 이에 따라 지방자치단체는 행정목적의 달성을 위하여 또는 공익상 필요한 경우에는 재산을 보유하거나, 특정한 자금의 운용을 위한 기금을 설치할 수 있고(지방자치법 제142조), 자치에 필요한 경비를 주민에게 조세로서 부과하거나(지방자치법 제135조), 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수하는 등(지방자치법 제136조)의 권한을 가진다.

이러한 헌법상의 자치권의 범위는 법령에 의하여 형성되고 제한되나, 다만 지방자치단체의 자치권은 헌법상 보장을 받고 있으므로 비록 법령에 의하여 이를 제한하는 것이 가능하다고 하더라도 그 제한이 불합리하여 자치권의 본질을 훼손하는 정도에 이른다면 이는 헌법에 위반된다고 보아야 할 것이다(헌재 2006. 2. 23. 2004헌바50, 판례집 18-1상, 170, 182-183).

(나) 그런데, 종합부동산세는 전국에 산재하는 부동산을 인별로 합산하여 누진세율을 적용하여야 하기 때문에 이에 대한 부과·징수는 전국적인 통일·조정을 요하는 사무 내지는 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로는 감당하기 어려운 사무로서 지방자치법 제11조 소정의 국가사무에 해당한다고 볼 수 있고, 우리나라와 같이 부동산 가격의 지역별 편차가 심하고 이러한 지역별 편차가 중앙정부 차원의 거점중심 개발을 추진한 결과와 밀접한 연관이 있는 경우에 종합부동산세를 부동산 보유세라는 이유로 지방자치단체의 세수로 한다면 결국 부동산 가격의 차이로 인하여 지방자치단체 사이에 심각한 재정 불균등 문제를 야기하여 오히려 지방자치 제도의 정착에 큰 문제를 초래할 수 있으며, 종합부동산세를 재원으로 지방자치단체의 예산으로 교부되어 재정여건이 어려운 지방자치단체의 일반재원으로 사용되고 있을 뿐만 아니라, 부동산 보유세가 그 속성으로 응익성을 가진다 하더라도 반드시 지방세로 하여야 하는지는 의문이 있고, 일본의 지가세, 영국의 비주거용 재산세, 독일의 재산세 등과 같이 부동산 보유세를 국세로 부과한 입법례도 있는 점 등을 종합하여 볼 때, 부동산 보유세의 본질을 명백히 국세나 지방세 어느 하나에 해당되는 것이라고 볼 수 없으므로, 결국 부동산 보유세를 국세로 할 것인지 지방세로 할 것인지는 입법정책의 문제에 해당된다 할 것이다.

(다) 따라서 입법정책상 종합부동산세법이 부동산 보유세인 종합부동산세를 국세로 규정하였다 하더라도 이를 두고 지방자치단체의 자치재정권의 본질을 훼손하는 것이라고 보기는 어렵다 할 것이므로, 종합부동산세를 국세로 규정한 종합부동산세법(여기에서도 2005. 1. 5. 법률 제7328호로 제정되고, 2007. 1. 11. 법률 제8235호로 개정되기 전의 것을 말한다) 제16조 제1항 및 제17조 중 ‘납세지 관할 세무서장’, ‘납세지 관할 지방국세청장’ 부분(이하 ‘이 사건 국세 규정’이라 한다)은 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.



(부표 1) [시행 2005.12. 1] [행정자치부령 제305호, 2005.12. 1, 일부개정]  
 (신설 2005.12.1) 종합부동산세 잔액 교부액 산정방식(제2조의2제2항관련)

연도	산정방식
2005년	시·군·자치별 교부액 =  $\text{잔액 총액} \times \left( \frac{\text{당해 시·군·자치구의 평균 재정력역지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 평균 재정력역지수}} \times 80\% + \right.$ $\frac{\text{당해 시·군·자치구의 전년도 지방세 징수율 지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 지방세 징수율 지수}} \times 10\% +$ $\left. \frac{\text{당해 시·군·자치구의 전년도 체납액 징수율 지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 체납액 징수율 지수}} \times 5\% \right.$ $\left. \frac{\text{당해 시·군·자치구의 2004년도의 재산세 + 종합토지세 부과액 지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 2004년도의 재산세 + 종합토지세 부과액 지수}} \times 5\% \right)$
2006년 이후	시·군·자치구별 교부액 =  $\text{잔액 총액} \times \left( \frac{\text{당해 시·군·자치구의 평균 재정력역지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 평균 재정력역지수}} \times 80\% + \right.$ $\frac{\text{당해 시·군·자치구의 전년도 지방세 운영상황 종합지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 지방세 운영상황 종합지수}} \times 15\%$ $\left. \frac{\text{당해 시·군·자치구의 전년도 재산세 부과액 지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 재산세 부과액 지수}} \times 5\% \right)$

주: 1. “평균 재정력역지수”는 전전년도, 전년도 및 당해연도의 3년간 평균을 말한다. 이 경우 3년간 평균 재정력역지수가 영 이하인 경우에는 영으로 본다.  
 2. “지방세 운영상황 종합지수”는 전년도에 당해 시·군·자치구에서 부과징수한 지방세(시·도세 및 시·군·자치구세를 말하며, 과년도분을 포함한다) 징수율, 체납액 징수율, 탄력세율 적용, 주민세 개인균등할 세율 수준, 신 세원 발굴, 세무(평가)공무원 충원, 납세편의 시책 추진 및 지방세 정보화 추진 등을 종합적으로 감안하여 산정한 지방세 운영상황 지수를 말한다.

〈부표 2〉 부동산교부세 잔액 교부액 산정방식(제8조의2제3항 관련)

산정방식

$$\begin{aligned}
 & \text{시·군·자치구별 부동산교부세 잔액 교부액} = \\
 & \text{잔액총액} \times \left[ \left( \frac{\text{해당 시·군·자치구의 평균 재정력역지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 평균 재정력역지수}} \times 50\% \right) + \right. \\
 & \left( \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 사회보장지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 사회보장지수}} \times 13\% + \right. \\
 & \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 노령인구지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 노령인구지수}} \times 4\% + \\
 & \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 노인보호지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 노인보호지수}} \times 2\% + \\
 & \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 국민기초생활보장수급권자지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 국민기초생활보장수급권자지수}} \times 3\% + \\
 & \left. \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 장애인지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 장애인지수}} \times 3\% \right) + \\
 & \left( \frac{\text{해당 시·군·자치구의 지역교육현안수요지수} \times 6\% +}{\sum \text{시·군·자치구별 초등 방과 후 영어체험교실운영지수}} \times 8\% + \\
 & \frac{\text{해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 보육·교육지원지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 초등 방과 후 보육·교육지원지수}} \times 3.2\% + \\
 & \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 영어체험교실수지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 영어체험교실수지수}} \times 2\% + \\
 & \left. \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 보육·교육 학급수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 실제 설치·운영한 초등 방과 후 보육·교육 학급수}} \times 0.8\% \right) + \\
 & \left. \left( \frac{\text{해당 시·군·자치구의 전년도 재산세 부과액지수}}{\sum \text{시·군·자치구별 전년도 재산세 부과액지수}} \times 5\% \right) \right]
 \end{aligned}$$

- 주: 1. “평균 재정력역지수”는 전전년도, 전년도 및 해당 연도 3년간 평균을 말한다. 이 경우 3년간 평균 재정력역지수가 영 이하인 경우에는 영으로 본다.
2. “사회보장비지수”는 세출예산(일반회계) 중 사회보장비예산(일반회계)의 비율을 말하며, “노령인구지수”, “국민기초생활보장수급권자지수”, “장애인지수”는 해당 시·군·자치구별 인구수중 노령인구수, 국민기초생활보장수급권자수, 장애인수의 비율을 말하며, “노인보호지수”는 전국 노인요양시설 정원 중 해당 시·군·자치구별 노인요양시설 정원의 비율을 말한다. 다만, “인구수”, “노령인구수”, “국민기초생활보장수급권자수”, “장애인수”는 「지방교부세법 시행령」 제5조제2항 별표 2의 측정단위 산정기준을 적용한다.
3. “지역교육현안수요지수”는 1/230을 말한다. “초등 방과 후 영어체험교실운영지수”는 전국의 초등 방과 후 영어체험교실 설치·운영 지원 학교수 중 해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 영어체험교실 설치·운영 지원 학교수의 비율을 말하고, “초등 방과 후 보육·교육지원지수”는 전국의 초등 방과 후 보육·교육 지원 학급수 중 해당 시·군·자치구의 초등 방과 후 보육·교육지원 학급수의 비율을 말하며, 시·군·자치구별 초등 방과 후 영어체험교실 설치·운영 지원 학교수 및 초등 방과 후 보육·교육 지원 학급수는 교육과학기술부장관이 다음 “1)” 및 “2)”의 산정방식에 따라 산정한 수로 한다.

