

도시개발사업의 재정영향 분석

Analysis of Urban Development Project on Urban Fiscal Capacity

김주영* · 한정희** · 김상범***
Kim, Ju Young · Han, Jong Hie · Kim, Sang Bum

目次

- | | |
|---|--------------------|
| I. 서론 | 2. 재정지출과 재정수입의 영향력 |
| 0. 기존연구 분석과 방법론 모색 | 분석 결과 |
| III. 사례도시 적용을 통한 도시개발의 재정영향 분석-남양주시의 경우 | IV. 결론 및 정책적 시사점 |
| 1. 남양주시의 도시개발사업현황 | <abstract> |
| | <참고문헌> |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(I) RESEARCH OBJECTIVES

The purpose of this study is to find out the financial structure of urban development projects on urban fiscal capacity.

(2) RESEARCH METHOD

This study was based on four residential development projects in Namyangju city. Contrary with prior researches, our studies handles effect of fiscal capacity in terms of revenues and expenses. Most of revenues that comes from residential development projects was based on municipal taxes. From the viewpoint of municipal government, residential development means the increase of public spending so the amount of new spending was estimated using selected calculation methods.

* 국회 입법조사처 입법조사관

** 대구대학교 부동산학과 교수

*** 세종사이버대학교 부동산경영학과 교수

(3) RESEARCH FINDINGS

Our researches suggest that more balanced distribution of financial burden in constructing social overhead capital especially for urban residential development projects.

2. RESULTS

Revenues through urban development projects was 4.5 times larger than those of expenses with that projects so, Residential development represented to have a positive effects on urban fiscal capacity of host city.

3. KEY WORDS

fiscal capacity, urban development project, municipal tax

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

주거용 중심의 신도시개발은 단기간에 인구의 급격한 증가와 주택건설과 거래로 인한 취득·등록세의 증가를 가져오게 되며 용도지역 변경 등으로 급격한 부동산가격 상승을 가져오게 된다. 이처럼 지방세 수입 증가는 해당 도시의 재정수입 증가로 이어지게 된다. 반면 인구증가는 새로운 재정수요 증가를 가져오게 되어 추가적인 세출증가로 이루어지거나 인구집중으로 인한 도시재정의 부담경도에 대한 과학 연구는 많지 않은 편이다. 신도시개발이 도시재정에 미치는 영향력을 보다 객관적으로 파악하기 위해서는 세입과 함께 세출에 미치는 영향력을 동시에 고려해야 할 것이다. 그런 점에서 본 연구는 대규모 택지개발사업이 진행중인 경기도 남양주시를 대상으로 택지개발사업과 같은 도시개발사업이 지방재정에 미치는 영향력을 세입과 세출측면에서

과목하고자 한다. 도시개발이 지방자치단체의 세출에 미치는 영향력은 선행연구를 토대로 적용해 보았으며 분석방법 적용시 개발계획상의 토지이용계획과 자료수집의 관계 등을 감안하였다. 도시개발사업의 재정영향 분석은 향후 보다 합리적이고 객관적인 분석의 틀을 적용할 경우 현재 도시개발에서 나타나고 있는 기반시설 설치 부담에서의 지자체의 부담 정도 증대 등에 대한 고려시 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

II. 기존연구 분석과 방법론 모색

인구증가에 대한 도시재정의 지출관계를 분석한 조규성의(2002)¹⁾의 연구에서는 도지역내 지자체의 1인당 추가재정수요를 30만원으로 한정판과 있으며 대부분의 지자체는 인구증가에 따른 평균지방세입이 관계재정 수요보다 작은 것으로 나타났다.

1) 조규성의 "인구이동으로 인한 도시재정 변화에 관한 연구", 지역사회개발연구, 2002 제27집 제2호

수도권 5개 신도시를 중심으로 신도시개발과 도시재정간의 상관성을 분석한 최중락(2002)²⁴에 따르면 개발초기에 주택건설과 거래가 활발하여 취득세·등록세의 세수입 비율이 '88~'95년도에는 전체 지방세 수입의 60%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 성남시의 경우 취·등록세는 전년대비 14.1%포인트가 상승했고 전체 재정수입의 64.6%를 차지하고 있으며 고양시의 경우 95년도에 취·등록세가 지방세 수입에서 차지하는 비중이 전체의 76.1%를 점유하고 있다. 신도시건설 종료후에는 취득세·등록세가 감소 추이를 보이는 반면 기타 세수입은 인구증가에 따라 지속적으로 증가하는 것으로 조사되었다.

토지이용과 재정력간의 상관성을 분석한 황규복, 정창무(2001)²⁵의 경우 자치구의 토지이용패턴이 인근 자치구의 재정에 큰 영향을 주고 있으며 이중 주거용 토지이용의 증가는 자치구 세입을 감소시키고 있다고 분석하였다. 토지이용패턴과 지방자치단체의 재정능력 격차와의 상관성을 분석한 성현관(2005)²⁶의 경우 지방자치단체의 재정력에 영향을 주는 요인은 인구와 아파트가격이 중요한 요인이라고 결론지었으며 특히 동행유율압비율과 같은 교통특성 변수가 자치구 재정력에 미치는 영향을 분석하였다.

Deboer and Zhou(1997)²⁷은 고급주택단지의 개발, 자연환경을 장조한 개발, 중

산층위주의 주택단지 개발, 모바일 홈을 위한 단지의 개발 등 4개의 개발모형으로 재정영향을 분석하였다. 이들이 사용한 모형은 수입측면에서는 인디아나주의 재산세, 소득세, 교육관련 중앙정부의 보조금을 모형화 했고 비용측면에서는 일인당 비용 방법(modified per capita method)과 표준 서비스 방법(service standard method)을 활용하였다. 이 연구에 의하면 고급주택단지는 특히 교육관련 재정에는 정(+)의 영향을 주었다. 또한 주거형태의 단지개발은 전반적으로 재정에 대해서는 정(+)의 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면에 저소득층이 거주하게 되는 모바일 홈 단지의 개발은 모든 시나리오에서 부(-)의 영향을 주는 것으로 나타났다.

Elmer, Thorne-Lyman, and Balzer(2006)²⁸는 2005년에서 2004년 사이 캘리포니아주의 세조세시가 경험한 주요한 변화, 즉 산업지역이 주거지역으로 바뀌어지는 변화들이 시의 재정에 어떠한 영향을 주는 지를 관찰한 바 있다. 산업지역을 주거지역으로 전환하는 것은 시의 재정에 부정적인 영향을 줄 것이라는 것이 일반적인 판단이지만, 이들은 주거지역이 주거만이 아닌 혼합형태의 개발일 경우에는 반드시 부정적인 것은 아니라는 점을 밝혀냈다.

한편 Nakosteen and Palma(2003)²⁹는 매사추세츠주의 사례로서 1990년과 2000년 두해를 비교분석하여 인구의 변화와 재정의 변화를 분석하여 기존의 연구방식에 문제

가 있을 수 있음을 밝혔다. 이에 의하면, 평균비용 방식에 의하여 재정지출을 예측하는 것은 대상 사례의 19%에서만 신뢰할 만한 예측이 되었다고 하여 일인당 비용 방식에 부정적인 견해를 밝혔으며 인구의 증가는 일인당 재정지출과는 부(-)의 관계를 가지고 있어서 인구가 늘어나면 일인당 재정지출은 줄어 들은 보였다.

Deke(1994)³⁰는 온타리오주에서 서로 인근하는 4개의 지역에 대해 개발이 지방재정에 미치는 영향을 분석하여 주거단지의 개발은 지방재정에 부정적인 영향을, 저밀도의 산업단지 개발도 역시 부정적인 영향을, 고도로 집적된 산업단지나 상업단지의 개발만이 어느 정도의 긍정적인 영향을 주는 것으로 결론을 보인바 있다.

하지만 주거단지의 개발이 재정에 항상 부정적인 것으로 보는 안된다는 주장도 있다. 즉, Seidel and Syal(1998)³¹은 주거단지의 개발이 재정에 항상 부정적인 영향을 주는 것은 아니며, 재정적인 영향과 경제적인 영향 등 세 영향을 같이 본다면 주거단지의 개발은 거의 항상 긍정적이라고 한 것이다. 다시말해 주거단지의 개발이 직접적인 효과면에서는 재정적으로 부정적인 영향을 준다고 할지라도, 지역경제 전체적으로는 긍정적인 효과를 주게 되고 이것이 다시 지방재정에 간접적인 효과를 주게 된다는 것이다.

<표 1> 택지개발사업 현황

택지 현황	지구명	면적(㎡) (만평)	주택건설현황		시행기간	추진정도	사업비 (백만원)	시행사
			세대수 (세대)	수용인원				
관 동 지 구	혁신지구	79,288 (24)	1,810	6,440	92.12~ 97.1	준중	25,300	주택공사
	중원지구	392,227 (1,059)	3,910	14,560	92.12~ 97.4	준중	79,111	토지공사
	금곡지구	112,418 (34)	1,225	4,900	92.12~ 97.12	준중	28,592	남양주시
	평택지구	294,739 (89)	3,215 (1,267)	11,253	96.11~ 01.12	준중	114,319	주택공사
	성내지구	340,770 (25.4)	7,965 (1,233)	23,490	98.12~ 04.12	준중	305,299	토지공사
	다성지구	443,742 (134)	2,850 (88)	8,215	97.11~ 06.6	준중	111,491	토지공사
소계	4개소	2,754,308 (285)	45,610 (2,915)	142,762				
시 정 지 구	호계지구	4,092,159 (38)	9,442 (2,218)	23,264	98.12~ 08.04	1기준중 2기추진중	339,292	토지공사
	관동지구	2,058,699 (62.3)	12,159 (4,391)	39,021	04.12~ 08.12	추진중	687,100	토지공사
	가촌지구	494,410 (15)	3,307 (1,265)	9,521	03.05~ 07.12	추진중 (중정 1.8%)	304,600	주택공사
	별내지구	5,108,000 (154.7)	21,000 (9,094)	65,000	04.12~ 20.11.12	예정지구 지정중	3,220,000	토지공사

24 최중락, "택지개발사업이 지방재정에 미치는 영향분석", 연세대학교 석사학위논문, 2002.

25 황규복·정창무, "자치구 토지이용이 재정수입에 미치는 영향", 국토계획, 대한국토도시계획학회, 2002 제37권 제3호.

26 성현관, "토지이용이 지방재정 능력에 미치는 영향", 국토계획, 대한국토도시계획학회, 2005 제40권 제4호.

27 Larry Deboer and Lei Zhou, The Fiscal Impact of Residential Development in Unincorporated Washtenaw Township, Department of Agricultural Economics Purdue University, Oct.1997.

28 Vicki Elmer, Attilio Thorne-Lyman, and Dana Balzer, Fiscal Analysis and Land Use Policy in California: A Case Study of the San Jose Employment Land Conversion Analysis Institute of Urban & Regional Development Working Paper Series, 2006.

29 Robert Nakosteen and James Palma, The Fiscal Impact of New Housing Development in Massachusetts: A Critical Analysis, University of Massachusetts-Dorchester Institute, 2003.

30 Gabriel P. Deke, "The Fiscal Impact of Development: A regional perspective in Canada", Land Use Policy, 1994, 11 (2) pp.128-141.

31 Andrew Seidel and Mark Syal, "The Fiscal and Economic Impact of Housing Development on Michigan Communities", AERC Report, 1998, No. 5, November.

III. 사례 도시적용을 통한 도시개발의 재정영향 분석 - 남양주시의 경우

1. 남양주시의 도시개발사업현황

남양주시는 90년대 들어 6개의 택지개발사업이 준공되었으며 본 연구의 대상 시행지구 4개지구를 합한 경우 모두 10개의 대규모 택지개발사업이 진행되고 있다. 남양주시의 도시개발 현황에서도 알수 있는 것처럼 급격한 도시화로 행정수요가 급증하고 있으며 기성시가지의 과밀개발과 자연자원에 대한 훼손 등 도시계획적 과제를 안고 있다.¹⁰⁾

2. 재정지출과 재정수입의 영향력 분석 결과

도시개발사업이 재정에 미치는 영향은 다양한 방법으로 측정할 수 있으며, 본 연구에서는 주거용 중심의 사례도시 개발특성과 자료의 이용의 가능성 등을 고려하여 크게 인구당 승수적용방식과 비례적 가치 적용방식을 활용하여 재정에 미치는 영향을 측정하였으며, 유사도시 비교방식을 적용하여 측정방법간의 차이를 비교하였다.

1) 재정지출 영향 분석

(1) 인구당승수 적용방식

인구당승수 적용방식은 인구당 평균비용의 자료에 의거하여 특정한 인구변화에 상응하는 연간 재정지출을 추정하는 방법이다. 이

방식은 인구변화가 지방자치단체의 비용과 수입에 미치는 효과를 추정하기 위한 고전적인 평균적 비용결근방법이라 할 수 있다. 또한, 인구당 승수 적용방식은 주거용도의 도시개발에 따른 재정지출 추정에 반영되는 방법론이다.

추정의 절차는 크게 기준년도의 지방재정지출을 토대로 주거용 지출과 비주거용 지출로 구분하고 기준년도의 인구 1인당 주거용 지출을 추정하게 된다. 이때, 주거용 지출과 비주거용 지출로 구분하는 기준은 사례도시의 주거용지가와 상업용지가의 비율을 활용하게 된다. 재정지출중 주거용지출의 비중을 산정하게 되면 도시개발로 유발되는 총인구를 곱한 경우 새로운 도시개발로 인한 주거용 지출액을 산출하게 된다.

추정을 위해서 먼저 기준년도(98년) 지방재정지출에 대한 항목별 자료를 수집하고 각 재정지출 항목별 비중과 인구당 항목별 재정지출승수를 산출하게 된다.

재정지출항목별비중 = 항목별지출액 / 지출총액

인구당항목별재정지출승수 = 항목별지출액 / 인구

남양주시의 경우 '98년 기준으로 전체 세출총액은 175,961백만원이며 일반행정부, 사회개발부, 경제개발부가 각각 전체 세출의 11%, 21%, 22%를 차지하고 있다.¹¹⁾ 다음은 남양주시의 전체 주거용도 토지와 전체 비주거용 토지간의 가치비율을 산출하는 과정으로 지가총액 분석 결과 남양주시 주거용 토지와 비주거용토지(상업용토지)간의 지가비중은 80:20으로 나타났다.¹²⁾

<표 2> 남양주시 지가 특성

구분	평균주거지가 (만원/㎡)	면적 (㎡)	지가총액 (백만원)
주거용토지	207,232	14,752,957	33,052,474
상업용토지	992,000	2,463,210	1,469,007

지가추정 결과들 토대로 남양주시의 주거용과 비주거용도간의 토지가치비중에 의한 지출액을 산정하게 되면 다음과 같다. 즉 주거용 재정지출액은 총세출액에 주거용 토지가치비중을, 비주거용 재정지출액은 총세출액에 비주거용 토지가치비중을 곱해서 산출하게 된다. 이때, 주거용재정지출액을 남양주시의 전체인구로 나누면 인구당 재정지출액이 산출되고 인구당 재정지출액과 목표인구액(14만명)을 곱한 경우 지구개발로 인한 주거용 재정지출액이 산출된다. 산정 결과 분석대상 4개지구의 인구유입으로 인한 주거용 재정지출액은 약 630억원 정도로 분석되었다.

(2) 비례적 가치 적용방식

비례적 가치 적용방식은 비주거용 개발이 지방재정에 미치는 영향을 평균적 결근방식에 의하여 산출하는 방법이다. 비례적 가치 적용방식은 도시의 비주거용 개발에 의한 재정지출이 전체 재정지출중 부동산 가치에 의한 비주거용 토지의 할당비율 만큼의 비중을 갖는다고 본다. 비례적 가치 적용방식은 두단계로 진행되는데 첫째, 전체 재정지출중 비주거용에 해당하는 비율을 추정하는 것이고 둘째는 비주거용 토지이용중에 대상지에 해당하는 비주거용개발의 할당비율을 추정하는 것이다. 비례적 가치 적용방식은 개발사업의 비주거용 지출액을 추정하는 방식으로 이 방식은 특히 주거용과 비주거용도간의 토지가치 비율 뿐만 아니라 모도시와 개발지구간의 토지가치 비율을 이용하여 재정지출액을 추정하게 된다.

먼저 남양주시의 개발공시지가자료를 확

용하여 남양주시의 상업용 토지가치를 추정한 결과 대략 7,800억원으로 계산되었다. 한편, 사례지구별 상업용 토지가치는 상업용지 면적에 평당 분양가를 적용하여 산출하게 되며 지구별 상업용지면적과 추정 평당분양가를 고려한 전체 사례지구의 상업용지 가치는 사례지구별 상업용지면적과 평당분양가¹³⁾를 곱해서 산정한 값은 대략 3,700억원으로 산정되어 사례도시 상업용지 가격의 약 48%를 차지하는 것으로 나타났다. 남양주시의 상업용 토지가치에 대한 전체 지구의 상업용지 가치를 산정한 결과 전체 도시의 상업용지 비율의 48%로 나타났다. 따라서 상업용지출액은 전체 재정지출중 비주거용 재정지출액에 0.48를 곱하여 산정하게 된다. 상기 방식에 의해서 산출한 사례지구 개발에 따른 비주거용 지출액은 약 630억원으로 추정되었다(<표3> 참조).

<표 3> 사례지구별 상업용지 특성

(단위: ㎡, 만원)			
지구명	상업용지면적	평당 분양가	전체가치
호정	39700	310	12,307,000
관월	28779	320	9,459,000
별내	91,034	440	40,075,960
가운	14,025	400	5,610,400

(3) 유사도시 비교방식

먼저 98년도 계획당시(호정지구)의 인구규모와 인구증가율 및 인구당 재정지출액을 산정해야 한다.

98년도 인구는 307,232명, 전년대비 인구증가율은 10%로 기록되며 인구당 재정지출액은 57만원으로 추정되었다. 유사도시 그들간 재정지출승수 비준표에 의하면 기준년도 남양주시의 인구에 해당하는 비준표값은 개발에 따른 인구증가를 감안할 때에도 비준표상에는 변화가 없다. 따라서 98년 기준 남양주시 항목별 세출

10) 정현찬 외, 남양주 지역연구, 경기개발연구원, 2001.

11) 남양주시 통계연보.

12) 남양주시의 주거용토지와 상업용토지 간의 지가비중 분석은 단언히 <표 4>의 평균주거지가와 면적을 곱한 값이 아니라 주거용토지 전체 지가들, 주거용토지 지가면적으로 나눈 값과 상업용토지 전체지가를 상업용토지 전체면적으로 나눈 값 간의 비율이며 본 연구에서는 남양주시의 최근 개발공시지가 자료를 활용하여 이 비율을 산정 하였다.

13) 사례지구별 평당분양가는 대원주택과와 원곡로주택사의 자료를 활용하였다.

에 계획인구 14만명을 곱하게 되면 약 97억원의 세율이 증가할 것으로 추정된다.

<표 4> 1998년 남양주시 항목별 세율

항목	공제(백만원)	1인당공제(만원)
일반행정	24,539	11,242.06
사회개발	61,329	21,994.5
경제개발	68,413	22,962.7
민생	546	0.177396
지회 및 기타	4,598	1,622.723
	175,294	57,029.06

<표 5> 유도시도시 그들간 재정지출증수 비준표

연구 명칭	유도시도시	98- 10년	10- 20년	20- 30년	30- 50년	50- 100년	100년 이상
2006 연간 증수							
일반행정	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99
사회개발	0.99	0.99	1.00	1.44	1.00	1.00	1.00
경제개발	1.42	1.42	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99
민생	1.67	1.67	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99
지회 및 기타	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99

2) 재정수입의 추정

택지개발사업으로 인한 총 재정수입은 크게 지방세 수입 세외수입 이전수입으로 구분할 수 있다. 지방세 수입은 취득세 등록세 등의 세수입 증가분을 추정하게 되며 세외수입과 이전수입은 기본적으로 택지개발사업에 따른 가구를 고려하여 추정하게 된다. 남양주시 4개 지구 택지개발사업으로 인한 재정수입의 추정은 당해 택지개발지구의 토지이용계획에 근거하여 분양가 및 현재 세율을 직접 적용하여 추정하는 방식과 남양주시의 해당 재정수입에 근거하여 평균 원단위를 산정한 후, 이를 각 택지개발지구의 계획인구에 적용하는 2가지 방법을 이용한다.¹⁴⁾

(1) 취득세와 등록세

취득세는 토지나 건축물 등 부동산과 차

량, 중기, 입목, 항공기, 골프 회원권 또는 콘도미니엄 회원권의 취득에 대하여 해당 취득물건의 소재지의 도나 특별시·광역시 등에서 그 취득자에게 부과하는 조세로서 등록세와 더불어 재산의 이전에 부과되는 대표적인 조세이다. 취득세는 전국적으로 2006년 현재 총 6조 8555억원이 징수되어, 총 지방세수의 18%를 점하고 있다.

취득세의 과세대상은 지방세법에 열거된 재산의 취득행위로서, 여기서 취득이라 함은 매매, 교환, 기부, 법인에 대한 현물출자, 건축, 공유수면의 매립, 간척에 의한 토지조성 등과 기타 유사한 취득으로서 원시취득, 승계취득, 또는 유상무상을 불문한 일체의 취득을 의미한다. 또한 선박, 차량과 중기의 종류 변경 또는 토지의 지목용 사실상 변경함으로써 그 가액이 증가한 경우, 비상상법인의 주식이나 지분을 취득함으로써 과점 주주가 된 경우 등도 취득으로 간주함으로써 취득세의 과세대상에 포함시키고 있다.

취득세의 과세표준은 취득당시의 가액으로 한다. 이러한 취득세의 과세표준은 원칙적으로 실제의 취득가액을 의미한다고 하겠으나 과세당국이 과세대상이 되는 모든 재산의 실제의 취득가액을 파악할 수 없기 때문에 조례로 정하는 바에 따라 취득자의 신고에 의하게 된다. 그러나 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 대통령령으로 정하는 바에 의한 과세시가표준액의 표시가 없거나 그 신고가액이 대통령령으로 정하는 바에 의한 과세시가표준액에 미달하는 때에는 그 과세시가표준액으로 한다. 2006년 실거래가 신고제도의 전면적 실시 이후로는 2005년 최초 계약 후 2006년에 취득세 및 등록세 신고시 종전과 같이 신고가액과 시가표준액 중 높은 가액을 적용하고 2006년도 최초 계약으로 실거래가로 취득세 및 등록세 신고시 부동산거래가격정보시스템에 의하여 “점증된 가격”을

사실상 취득가격으로 보아 과세표준을 적용하되, 점증결과가 “부적정” 등으로 나왔을 경우에는 종전과 같이 신고가액과 시가표준액 중 높은 가액을 적용한다.

취득세의 세율은 표준세율로 정해져 있는데, 조례로 표준세율의 50%범위 안에서 가감조정이 가능하다. 세율은 3종으로 과세표준이 증가하여도 변하지 않는 비례세율로서, 일반재산은 2%이고, 중차세는 5%와 10%(5배)의 두 가지가 있다. 한 가지는 별장, 골프장, 고급오락장, 고급주택, 고급선박 등 사치성 재산의 경우로 10%이다. 그리고 또 다른 한 가지는 수도권경비계획법(제6조)에 의거한 과밀억제권역 내에서 분점 또는 주사무소의 사업용 부동산을 취득하거나 공장용 신축 또는 증설하기 위하여 사업용 과세물건을 취득하는 경우로 8%이다. 다만 개인간 주택거래에 한하여 2006년 9월 지방세법 개정으로 1%의 취득세율이 적용된다.

도시개발사업이 이루어짐으로써 발생하는 취득세액은 부동산거래에 세율을 곱하는 액수가 된다. 취득세는 대표적인 도세에 속하나 세입의 약 3%에 해당하는 금액은 시군 등 기초자치단체에 징수수수료의 형태로 재분배되며, 취득세입의 47% 중 40%는 재정보전금의 형태로 징수실적을 이유로 기초자치단체에 배분되어 기초자치단체의 수입이 된다. 취득세는 등록세와 더불어 도시개발이 완료된 후 단기적으로 매우 큰 영향을 미치는 지방세이다.

부동산의 취득이 이루어지는 시점은 주택개발업자가 토지를 취득하는 시점과 개발이 이루어져 건물이 분양되는 2단계로 구분된다. 따라서 본 연구에서는 취득세의 추정을 토지분과 건물분으로 구분하여 추정하기로 한다. 도시개발사업에서 택지개발업자 및 주택

수분양자·일반 주택거래자가 토지분 취득세에 대한 납세대상자가 되며, 주택의 최초 수분양자와 일반 주택거래자는 건물분에 대한 취득세의 납세대상자가 된다. 상가 및 주상복합에 관하여도 마찬가지이다. 남양주시 4개 지구 도시개발사업의 경우 토지취득에 대하여 1%, 공동주택과 단독주택 취득에 대하여 1%의 취득세율을 적용하고 주상복합과 상가에 대하여는 2%의 취득세율을 적용한다.¹⁵⁾ 이 경우 토지분 취득세의 산정식은 「토지면적×분양가×세율」이 된다.

취득세는 전술한 대로 실거래가가 과세표준이 되나 본 연구는 지방세 세입 추정을 위하여 토지취득세의 경우 토지공사와 주택공사의 공급가격을, 그리고 건물 취득세의 경우 도시개발사업에 의해 준공되는 주택과 상가·오피스의 분양가를 과세표준으로 택한다. 먼저 파도한 단일주택의 위첨을 무릅쓰고 각 사업 지구에 공동적으로 적용되는 공동주택과 단독주택의 분양가 비율을 설정할 필요가 제기된다. 이에 관련된 기존의 문헌과 대단지주택공사의 내부자료를 참고하여 본 연구는 아파트를 1로 놓을 경우 단독주택 : 연립주택 : 공동주택(아파트) : 주상복합의 분양가 비율을 1,081 : 1 : 1,086으로 가정한다.

등록세는 재산권 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록(등재 포함)하는 경우에 그 등기 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록이라는 사실을 통하여 담보력을 추정하여 과세하는 일종의 유동세이다. 등록세는 2006년 현재 총 6조 9010억원이 징수되어 총 지방세수의 18.1%를 차지하고 있으며, 지방세 중 가장 비중이 큰 세목이다.

등록세의 세율은 과세대상에 따라 과세표준의 일정 세율로 정해진 경우와 건수 당 금

14) 유재환·조영기, “도시개발의 재정영향분석에 관한 연구”, 국토연구원, 2002.

15) 택지 조성사업 이후 건축 시행시에 대한 토지의 중개시에는 2%의 취득세율이 적용되고, 주택의 준공 후 분양시에는 시행사와 개인의 거래이기 때문에 2%의 취득세율과 0.2%의 등록세율이 적용된다. 이는 예외도 있다. 따라서 이점에서 분석되는 지방세수 추정은 최소치로 파악될 수 있다. 반면 2007년 이후의 택지 및 주택분양이 지속적으로 증가하면서 사회경제적으로도, 미분양 사태가 오래 계속되지 않으면 본 연구의 지방세수 추정이 타당성으로 파악될 수도 있다.

액이 정해지는 종량세의 두 가지 형태가 있는데, 상속이나 무상에 의한 소유권의 취득을 제외한 부동산 취득에 의한 등기의 경우 농지에는 부동산 가격의 1%의 세율이 적용되고 기타 부동산에는 2%의 세율이 적용되나 2006년 이후 개인간 주택거래에서 발생하는 등록세율은 취득세율과 마찬가지로 1%로 하향조정되었다.

도시개발사업이 이루어짐으로써 발생하는 세액은 취득세와 마찬가지로 부동산가격에 세율을 곱하는 액수가 된다. 등록세 또한 취득세와 마찬가지로 대표적인 도세에 속하나 세입의 약 3%에 해당하는 금액은 시·군 등 기초자치단체에 수수료의 형태로 재분배되고, 등록세입의 47%중 40%는 재정보전금의 형태로 정수실적률 이유로 기초자치단체에 배분되어 기초자치단체의 수입이 된다. 이와 같이 등록세는 부동산 거래에 관한 한 취득세와 파세표준과 세율이 같이 움직이기 때문에 편의상 동일한 세목으로 취급할 수 있다.

각 사업지구별 분양 상황 및 취·등록세세입 추경은 다음과 같다.

④ 별내지구

먼저 토지의 취득세를 보면 토지공사의 주택건설용지 및 상업용지 공급가격을 바탕으로 하여 다음과 같이 추경할 수 있다.

<표 6> 별내지구 취득세(토지분)

	㎡	분양가 (만원)/㎡	취득세율	세입액/만원
전국	328,288	150	0.01	492,727
전월	45,223		0.01	-
아파트(소형)	482,210	210	0.01	501,501
아파트(중형)	323,295	280	0.01	259,104
아파트(대형)	411,157	280	0.01	1,089,008
주상복합	41,052	440	0.02	322,010
상가	54,084	440	0.02	301,289
		계		4,557,289
남양주시 기타분	478,021	40%	정수 수수료	추계(만원)
	355,770	136,719		593,489

토지 등록세는 취득세와 같은 구조를 가지므로 별내지구 도시개발사업에 따른 남양주시 귀속분 역시 99억 3489만원이 될 것으로 예상된다. 즉 별내지구에서 발생하는 토지 취·등록세는 약 198억 7천만원으로 추계된다.

다음으로 건물 취·등록세를 살펴보면 먼저 파세표준이 되는 분양가가 2006년 6월 현재 불확실성을 안고 있다. 아파트의 2007년 하반기의 일반분양이 2006년으로 연기되었고 입주는 2010으로 예상된다. 2008년말 상용건설회사 대원이 중대형 1100여 가구를 분양할 계획이고 평균 용적률 180%를 적용해 분양가를 계산하면 평당 910만~920만원 선이 될 것으로 예상된다. 따라서 전용25.7평 이하는 910만원, 이상은 920만원으로 가정할 수 있다. 2006년 1월에는 한국토지공사에서 발주한 1조2642억원 규모의 남양주 별내 복합단지 프로젝트 파이낸싱(PF) 사업의 우선협상 대상자로 경남기업 컨소시엄이 선정되었다. 2010년 분양 예정인데, 상가 최종분양가가 3000만원/평, 주상복합 분양가가 1000만원/평으로 예상되고 있다. 상업용지 용적률 상관선은 600%이나 본 연구에서는 실제 상가 용적률로 600%를 가정하였다. 이를 바탕으로 한 건물분 취득세의 추경은 다음과 같다.

<표 7> 별내지구 취득세(건물분)

	호수	평균분 양가격	분양가 (만원)/㎡	취득 세율	세입액/만 원
전국	1,254	55	1,078	0.01	487,727
전월(소형)	235	25	863	0.01	-
전월(중형)	175	40	884	0.01	871,801
전월(대형)	10,800	17	810	0.01	828,104
전월(소형)	4,231	25	810	0.01	1,088,008
전월(중형)	4,010	40	820	0.01	36,670
주상복합	582	55	1,000	0.02	601,539
	㎡	평			
	81,064	27,801	2,000	0.02	882,428
			47%의 40%	정수 수수료	추계(만원)
	남양주시 기타분	2,285,815	388,322		2,881,840

별내지구에서 발생하는 건물 취득세 중

남양주시 귀속분은 총 세수 47%의 40% 229억 5618만원과 정수수수료 56억 6322만원을 더한 286억 1940만원이 된다. 건물 등록세도 이와 같은 액수이므로 결국 건물 취·등록세는 532억 3860만원이 된다.

⑤ 진접지구

진접지구는 2007.7.30 일반분양을 개시하였는데 평당 분양가는 중 소형 아파트의 경우 717만원~772만원/평, 중대형의 경우 885~890만원/평의 가격선으로 공급되었다. 평균분양가를 소형 730만원, 중형 770만원, 대형 880만원, 단독주택 950만원으로 가정하면 다음과 같은 토지의 취득세 수입이 추경된다.

<표 8> 진접지구 취득세(토지분)

	㎡	분양가 (만원)/㎡	취득 세율	세입액/만 원
전국	178,882	80	0.01	143,182
전월	60,600		0.01	-
전월(소형)	185,715	80	0.01	148,114
전월(중형)	367,457	100	0.01	367,457
전월(대형)	138,554	100	0.01	138,554
상가	25,778	330	0.02	168,841
		계		1,008,255
남양주시 기타분	47%의 40%	정수 수수료	추계(만원)	
	1,88,748	30,278		220,025

토지 등록세 역시 22억여원이 될 것으로 추경되며, 이를 합하면 토지 취·등록세는 44억여원이 된다.

건물의 취득세 세수는 상가·오피스의 평균 용적률을 650%로 가정할 경우 아래와 같은 산정액을 얻을 수 있다.

<표 9> 진접지구 취득세(건물분)

	호수	평균분 양가격	분양가 (만원)/㎡	취득 세율	세입액/만 원
전국	580	55	980	0.01	252,000
전월(소형)	-	25	-	0.01	-
전월(중형)	-	40	-	0.01	-
전월(대형)	-	17	-	0.01	-
전월(소형)	17,545	25	730	0.01	482,728
전월(중형)	8,078	40	770	0.01	1,270,035
전월(대형)	1,833	17	880	0.01	581,348
	㎡	평			
상가	25,778	330	2,000	0.02	2,087,488
		계			4,281,138
남양주시 기타분	47%의 40%	정수 수수료	추계(만원)		
	3,18,480	141,434			10,42,734

건물 등록세 역시 104억 2284만원으로 추경된다. 건물 취·등록세는 208억 4567만원이 된다.

⑥ 호평지구

호평지구 택지개발사업은 2006년 1단계 사업이 준공되었고 2004년에 이미 1단계 공동주택 분양이 이루어졌다. 당시 평당 평균 분양가는 644만원이었다. 본 연구에서는 평균분양가를 소형 640만원, 중형 640만원, 대형 680만원, 단독주택 750만원으로 가정한다. 상가의 최대 용적률은 100%이지만 실제 용적률은 700%를 가정한다. 이 경우 호평지구의 토지 취득세수 추경은 다음과 같다.

<표 10> 호평지구 취득세(토지분)

	㎡	분양가 (만원)/㎡	취득 세율	세입액/만 원
전국	60,600	70	0.01	42,420
전월			0.01	-
전월(소형)	90,283	60	0.01	54,170
전월(중형)	211,707	70	0.01	147,229
전월(대형)	137,285	70	0.01	96,100
상가	33,700	300	0.02	202,140
		계		255,739
남양주시 기타분	47%의 40%	정수 수수료	추계(만원)	
	133,205	17,682		127,987

토지 취·등록세 수입은 결국 25억 5815만원으로 추경된다. 건물 취득세수 추경은 다음과 같다.

<표 11> 호평지구 취득세(건물분)

	호수	평균분 양가격	분양가 (만원)/㎡	취득 세율	세입액/만 원
전국	228	55	750	0.01	132,900
전월(소형)	-	25	-	0.01	-
전월(중형)	-	40	-	0.01	-
전월(대형)	-	17	-	0.01	-
전월(소형)	256	25	640	0.01	222,256
전월(중형)	4,280	40	640	0.01	712,000
전월(대형)	2,220	17	680	0.01	822,080
	㎡	평			
상가	33,700	300	2,000	0.02	1,355,480
		계			2,092,636
남양주시 기타분	47%의 40%	정수 수수료	추계(만원)		
	92,225	22,280			1,105,485

건물의 취·등록세 중 남양주시 귀속분은 따라서 221억 813만원이다.

③ 가운지구

가운지구에서 2005년 분양한 주공 아파트의 분양가는 평당 800~850만원선이었다. 2008년 7월 분양예정가는 1100만원선으로 예상된다. 이에 따라 2005년 기준으로 평균 분양가들 소형 800만원, 중형 850만원, 대형 900만원, 단독주택 1000만원으로 가정한다. 상가 최대 용적률은 500%, 실제 용적률 역시 500%를 가정하고 상가 분양가는 중형 평균으로 평당 2000만원을 가정한다. 이 경우 가운지구 택지개발사업에서 남양주시에 귀속되는 토지취득세는 다음과 같다.

<표 12> 가운지구 취득세(토지분)

	㎡	분양가 (만원)/㎡	취득세율	대장세액(만원)
전독	12,154	130	0.01	21,596
영점			0.01	-
아파트(소형)	66,610	105	0.01	64,767
아파트(중형)	62,130	105	0.01	71,561
아파트(대형)	52,670	107	0.01	57,369
상가	14,026	402	0.02	112,728
		계		234,252
	47,924	436	경수주공비 (분할)	
남양주시 귀속분	62,982	11,036		72,982

토지 취·등록세는 따라서 14억 5856만원이다. 건물 취득세 추경은 다음과 같다.

<표 13> 가운지구 취득세(건물분)

	호수	평균 분 면적 수	분양가 (만원) /㎡	취득세율	세액(만원)
전독	222	25	100	0.01	13,600
영점(소형)	-	25	-	0.01	-
영점(중형)	-	40	-	0.01	-
아파트(소형)	1,362	17	300	0.01	220,022
아파트(중형)	1,025	25	250	0.01	230,025
아파트(대형)	401	40	300	0.01	140,600
상가	14,026	420	2000	0.02	220,026
			계		1,600,990
		47,924	436	경수주공비 (분할)	
남양주시 귀속분			33,360	4,235	201,025

건물 취·등록세는 따라서 70억 2979만원이다.

(2) 재산세

재산세는 시·군·구세의 하나로서 시·군·구내에 소재하는 건축물, 중기, 선박 및 항공기 등 재산의 보유 사실에 대하여 부과하는 조세이다. 재산세는 과세기준일(매년 6월 1일) 현재 재산세 과세대상에 재산의 소유자로 등재되어 있는 자가 납세의무자가 된다. 다만 공부상의 현황과 사실상의 현황이 상이한 경우에는 사실상의 관계에 의하여 재산세가 부과된다. 재산세는 2006년 총 3조 73억 원이 징수되어 총 지방세수의 7.9%를 차지하고 있으며 2000년에 비해 그 비중이 4% 이상 상승하였는데, 노후 현행세의 8.3% 부동산 대책 이후 두드러지게 나타나는 현상이다. 재산세의 과세표준은 과세가 과세표준으로 평가되는 재산가액이 된다. 재산세의 세율은 과세대상이 되는 물건별로 다르게 정하여져 있는데, 토지와 주택, 건축물에 대해 부괄한 세율이 적용된다. 재산세의 과세표준은 주택과 토지의 경우 '부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률'에 의한 주택공시가격의 50% 및 개별 공시지가의 50%로서 이루어지는데, 다만 그 과표적용률이 주택은 2008년부터 5%씩 인상되고 토지는 2006년부터 5%씩 인상된다. 건축물의 경우 과세표준은 원칙적으로 시장·군·구청장이 결정·고시한 시가표준액의 60%이며 2006년부터 매년 5%씩 인상되게 된다. 따라서 2006년부터는 부동산 재산세의 과표적용률이 해마다 달라지게 된다.

토지에 대한 보유세 기능을 하던 종합토지세는 2005년 토지분 재산세로 통합되었다. 따라서 재산세가 종합부동산세와 더불어 부동산에 대한 보유세로서 역할하고 있는데, 남양주시의 경우 도시개발사업에 의한 종합부동산

세는 해당사항이 없으므로 본 연구에서는 재산세만을 고려한다. 재산세의 부과에 있어 실무적으로는 해당 시·군·구의 재량에 의한 실효세율이 시가표준액 및 과표적용률에 의해 도출되어 이것에 의해 재산세가 결정되는 경우가 많다. 본 연구에서는 실효세율을 도시개발사업의 각 지구별 준공시기에 맞추어 서로 다른 과라미터를 적용하였다.

앞에서 보고된 각 지구별 분양상황 및 적용용적률을 반영한 재산세(토지분+주택분+건물분) 세입 추경은 다음과 같다.¹⁶⁾ 추경된 재산세 수입은 각 1년분이고 적용된 실효세율은 분양시기에 따라 사업지구별로 다르게 매겨졌다.

<표 14> 별내지구 재산세(토지+주택분)

별내지구	호수	평균 분 면적 수	분양가	과세 세율	과표 세율	세액(만원)
전독 (토지+주택)	1254	25	1000	0.01	0.7	23,600
전독	222	25	300	0.01	0.7	13,600
영점(소형)	170	25	-	0.01	0.7	22,025
영점(중형)	1020	40	-	0.01	0.7	37,020
아파트(소형)	552	40	300	0.01	0.7	140,600
아파트(중형)	420	17	250	0.01	0.7	230,025
아파트(대형)	401	25	250	0.01	0.7	230,025
아파트(대형)	552	40	300	0.01	0.7	140,600
상가	14,026	2000	2,000	0.02	0.7	220,026
			계			1,600,990

<표 15> 진접지구 재산세(토지+주택분)

진접지구	호수	평균 분 면적 수	분양가	과세 세율	과표 세율	세액(만원)
전독 (토지+주택)	560	25	300	0.01	0.6	79,040
전독	-	25	-	0.01	0.6	-
영점(소형)	-	40	-	0.01	0.6	-
아파트(소형)	1,705	17	250	0.01	0.6	21,070
아파트(중형)	6,070	25	250	0.01	0.6	230,025
아파트(대형)	1,628	40	300	0.01	0.6	140,600
상가	2,778	2,000	2,000	0.02	0.6	230,026
			계			2,270,361

16) 재산세율 과표세율은 이경에서 따로 다루게 된다.

<표 16> 호평지구 재산세(토지+주택분)

별내지구	호수	평균 분 면적 수	분양가	과세 세율	과표 세율	세액(만원)
전독	222	25	250	0.01	0.4	3,600
영점(소형)	-	25	-	0.01	0.4	-
영점(중형)	-	40	-	0.01	0.4	-
아파트(소형)	255	17	250	0.01	0.4	22,025
아파트(중형)	420	25	250	0.01	0.4	140,600
아파트(대형)	222	40	250	0.01	0.4	170,020
상가	14,026	2,000	2,000	0.02	0.4	230,026
			계			687,251

<표 17> 가운지구 재산세(토지+주택분)

가운지구	호수	평균 분 면적 수	분양가	과세 세율	과표 세율	세액(만원)
전독	222	25	1000	0.01	0.4	42,775
영점(소형)	-	25	-	0.01	0.4	-
영점(중형)	-	40	-	0.01	0.4	-
아파트(소형)	1,362	17	300	0.01	0.4	48,022
아파트(중형)	1,025	25	250	0.01	0.4	57,369
아파트(대형)	401	40	300	0.01	0.4	42,026
상가	14,026	4,200	2,000	0.02	0.4	50,026
			계			2,270,361

(3) 도시계획세

1961년 신설되어 운영되어 오고 있는 도시계획세는 도로나 상하수도, 공원 등 도시계획사업에 필요한 비용을 충당하기 위하여 도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역 안에 있는 대통령령으로 정하는 토지 또는 건축물을 과세대상으로 그 소유자에게 보통 징수 방법에 의하여 부과·징수한다. 따라서 도시계획세는 수혜자에게 용의 과세해서 도시계획사업비(도로개설 및 유지, 상·하수도, 공원 등)에 충당하는 목적세이다.

한편 지방세법은 도시계획세의 부과·징수에 관하여는 지방자치단체의 조례가 정한 바에 의한다고 규정하고 있어(지방세법 제 23조), 도시계획세는 그 과세여부가 당해 자치단체의 의사에 따라 결정되고 임의세라고

할 수 있다. 도시계획세의 표준세율은 가액의 0.2%인 단일비례세로 부과되는데, 조례에 의하여 0.3%의 한도 내에서 다르게 정할 수 있다.

남양주시 도시개발사업으로 인한 도시계획세 추경은 취득세, 등록세와 같은 방법을 따른다. 세율은 지방세법에 따라 0.2%를 적용하고, 과세대상 토지와 건축물의 실효세율은 재산세의 실효세율을 적용한다. 이러한 가정 하에 남양주시 4개지구에서 발생하는 도시계획세(토지분+건물분) 세수 추경은 아래와 같다.¹⁷⁾

〈표 18〉 별내지구 도시계획세(토지분)

별내지구	호수	평균 분당호수	분당가	세율	실효세율	세액(백만원)
단독	1,254	15	1,039	0.0015	0.70	723.30
공동주택	282	25	933	0.0015	0.70	606.66
합계(토지분)	1,536	40	994	0.0015	0.70	1,330
주택(주택)	1,030	17	90	0.0015	0.70	1,020.7
주택(공동)	420	25	90	0.0015	0.70	1,010.33
주택(주택)	400	40	90	0.0015	0.70	1,004.65
주택합계	820	25	1,000	0.0015	0.70	3,035.73
합계	914	2663	2,000	0.0015	0.70	3,475.73
						27,267.73

〈표 19〉 별내지구 도시계획세(주택분)

별내지구	호수	평균분당호수	세율	실효세율	세액(백만원)
단독	330,283	150	0.0015	0.70	52.283
공동	66,283		0.0015	0.70	-
주택(주택)	420,280	200	0.0015	0.70	1,020.280
주택(공동)	330,286	250	0.0015	0.70	2,020.286
주택(주택)	41,287	250	0.0015	0.70	1,020.286
주택합계	44,022	440	0.0015	0.70	3,033
합계	50,034	440	0.0015	0.70	4,033
				계	40,033

(4) 자동차세·담배소비세·사업 조세 및 세외수입·이전수입

자동차세의 과세대상은 각종 자동차이다. 자동차세 수입의 크기는 해당 지역의 자동차 보급률, 자동차 규모 등에 의하여 결정된다. 그러나, 남양주시 4개 도시개발사업지구 예상

입주민들의 자동차 보급률, 자동차 규모분포 등에 대한 추경이 용이하지 않으므로 남양주시 2007년 1인당 자동차 부담액을 계획연구에 반영하는 방식을 취하여 자동차세를 추경한다.

담배소비세의 추경은 해당 도시의 흡연율 및 흡연자의 흡연량에 의하여 결정된다. 담배소비세는 전국적으로 흡연율이 일정하여 인구와 비례하여 소비되는 경향이 있으므로 남양주시의 2007년 1인당 담배소비세를 부담액을 계획연구에 반영하는 방식을 취하여 추경한다.

사업소세는 도시 등의 환경개선 및 정비에 필요한 비용에 충당하기 위하여 수도권·광역시 및 기타 시의 전 지역과 공장·광산·관광시설 등이 있는 지역으로서 조례로 정하는 지역 내에 사업소를 둔 사업주에게 부과하는 조세이며, 도시계획세와 함께 대표적인 목적세이다. 사업소세는 사업소 과세대장에 등재된 사업주에 부과하는 재산합과 종업원에게 급여를 지급하는 사업주에게 부과하는 종업원 할고 구분된다. 사업소세는 2006년 6,329억 원에 정수하여 지방세수의 1.7%를 차지하고 있다. 사업소세의 납세의무자는 재산합의 경우 사업소 과세대장에 등재된 사업주이며, 종업원 할고의 경우 종업원에게 급여를 지급하는 사업주이다. 사업소세의 세율은 재산합의 경우 과세기준일 현재의 사업소 연면적에 대해서 1㎡당 250원인 종당세로 종업원 할고의 경우 매월 당 현재 당해 월에 지급된 종업원의 급여총액의 0.5%의 정률로 부과된다.

그러나 현실적으로 남양주시 택지개발지구내에 입주하는 사업체의 연면적과 종업원들의 급여수준을 예측하기란 어려운 일이다. 따라서 사업소세의 추경은 남양주시의 2007년 1인당 사업소세에 계획연구를 반영하는 방식으로 한다.

세외수입은 통상적으로 지방자치단체의 자체수입 중 지방세를 제외한 다른 수입으로

서 지방세와 대응되는 개념인데 일반회계와 특별회계를 포함해서 행정적 용어로 사용되고 있다. 세외수입은 매우 복잡하고 다양한 수입 구조를 가지고 있어 남양주시 4개지구 도시개발사업으로 인한 세외수입의 추경에 개별적인 공공서비스 비용 등의 개념을 이용한 추경은 불가능하다. 따라서 남양주시의 2007년도 1인당 세외수입을 이용하여 4개 택지개발지구의 개발로 인한 세외수입을 추경한다.

이전수입(transfer earnings)은 중앙정부나 지방정부에 대하여 지원하는 여러 형태의 재정적 보조를 총칭하는 개념이다. 지방자치단체간의 재정력차가 현저하게 나타날 경우 재정을 재분배하여 재원을 일정범위 내에서 보장해주는 가운데 지방자치단체간의 재정력 격차를 보정하기 위하여 집행되며 정부 간 재정관계, 지방재정조정, 또는 지방정부의 재정수입 측면에서 정의될 수 있다. 이전수입제도 는 현대지방자치제도를 채택하고 있는 모든 국가에서 예외 없이 채택하여 이용하고 있다. 우리나라에서 지방정부의 이전수입은 국고보조금제도, 지방교부세제도, 지방양여금제도로 구분된다. 우리나라에서 이전수입이 지방세입 총액에서 차지하는 비중은 45.1%로 상당한 비중을 차지하고 있다.

남양주시의 재정자립도는 40.6%로 수도권 도시로서는 높지 않은 편이다. 그러나 재정수입의 37.8%는 이전수입으로 남양주시의 재정에는 상당한 높은 비중을 차지하고 있다. 따라서 남양주시 택지개발지구의 개발로 인한 이전수입의 추경은 매우 중요하다 할 것이다. 그러나 도시개발로 인하여 보조, 교부, 양여되는 이전재정의 양을 추경하기란 매우 어렵다. 이는 도시개발로 인하여 남양주시의 재정수입이 늘어나고 재정이 건전해지면 이전수입의 규모는 줄어들 가능성과 함께 중앙정부로부터 이전재원 기금이 매년 변경되고 자의적인 성격이 강하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 주로 연구에 의해 발생하는 국고보조금과 지방교부세만은 대상으로 이전수입으로

추경한다. 지방양여금의 경우 양여받은 지방자치단체가 주로 농촌지역 군이 대상이고, 대상사업이 도시개발과는 직접적인 관련이 없으므로 추경에서 제외한다.

위와 같은 세목의 재정수입이 남양주시 4개 도시개발사업지구에서 연간 발생할 것으로 예상되는 액수는 다음과 같다.

〈표 20〉 연간 발생 예상 수입

세목	연간 세금	별내지구	관악지구	호계지구	가동지구
국세	61,985	4,027.73	201,205	21,240	61,446
지방세	44,300	2,726.3	22,038	22,038	4,320
담배소비세	42,500	1,094.7	1,094.6	1,094.6	4,720
자동차세	1,289	13,235	793	623	2,112
지방수입	52,263	3,240.28	1,569.55	1,569.55	9,537
기타수입	42,307	3,202.85	1,562.62	1,401.74	42,778
계		7,246.40	4,822.48	3,422.22	1,350.00

(5) 지방세수 총액

이상에서 추정한 남양주시 4개지구 도시개발사업에서 발생하는 지방세 세수 총액은 다음과 같다.

〈표 21〉 지구별 지방세수 총액

별내지구	관악지구	호계지구	가동지구	총계(천원)
10,984,253	7,994,048	6,992,035	2,342,917	26,213,253

즉 4개지구의 택지개발사업을 통하여 남양주시는 3,621억 9,025만원의 추가 세수를 예상할 수 있다.

IV. 결론 및 정책적 시사점

남양주시의 현재 개발중인 4개 택지지구로 대상으로 향후 증가되는 인구 14만명을 고려하여 예상 세입과 세출증가분을 산정하였다. 추정결과 예상되는 세입 증가분이 3,621억으로 예상되어 택지개발사업이 지자체의 세입증가에 기여하는 것으로 분석되었다. 세출 측면에서는 인구당 재정증수 추경과 비례까지

17) 기본적으로 도시계획세의 추경원천은 유사하므로 본 연구에서는 별내지구만을 표시하였다.

추정을 통해서 새로운 택지개발로 인한 주거용 지출과 비주거용 지출의 총합을 추정한 결과 대략 800억원의 추가 지출이 예상되었다. 세출 추정방법인 유사도시 비교방법 추정 결과에서는 대략 79% 정도가 추정되어 추정 시간의 편차는 미미한 것으로 나타났다. 결과적으로 재정수입 예상 3,621억원을 고려할 때 재정수입이 재정지출보다 4.5배 정도 많을 것으로 판단된다.

본 연구의 추정치만을 볼 경우 주거용 중심의 택지개발사업이 지자체의 재정력에 긍정적 효과를 줄 것으로 판단된다. 그러나 이상의 재정수입과 지출의 효과는 부동산경기 등 외생적인 요인에 따른 입주시기의 변화에 따라서 년도별로 볼 때는 다양한 결과를 예상해

볼 수 있을 것이다. 재정수입과 지출에 따른 본 연구의 결과는 향후 택지개발사업에서 기반시설 설치 등 지자체가 부담할 수 있는 수준을 평가할 수 있는 가이드라인이 될 수 있다. 현재에는 사업시행자에게 대부분 부담되는 기반시설 부담을 지자체의 재정수입을 고려하여 분담할 수 있는 방안도 필요할 것이다. 본 연구의 경우 세입추정에서 비해서 세출의 경우 해당 지자체의 특성이나 여건에 대한 고려보다는 평균적인 수치를 활용하였으므로 추정치의 편차가 있을 것으로 보이며 향후에는 사례도시에 적합한 방법론 도입과 자료수집을 통해 재정지출에서의 정확도를 높여야 할 것으로 보인다.

參考文獻

- 남양주시, "2020 남양주 도시기본계획(안)-요약보고서-", 2015.6.
- 성현관, "토지이용이 지방재정 수위에 미치는 영향", 국토계획, 대한국토도시계획학회, 2015, 제40권 제4호.
- 성현관외, "남양주 지역연구", 경기개발연구원, 2001.
- 유재윤 조판기, "도시개발의 재정영향분석에 관한 연구", 국토연구, 2002.
- 이준호, "택지개발사업이 지방재정 안정성에 미치는 시계열적 효과분석", 서울대학교원 학사학위논문, 2007.
- 정광주·황규복, "가치주 토지이용이 재정수입에 미치는 영향", 국토계획, 대한국토도시계획학회, 2002, 제37권 제3호.
- 조규형외, "연구이동으로 인한 도시재정 변화에 관한 연구", 지역사회개발연구, 2002, 제27권 제2호.
- 최용득, "택지개발사업이 지방재정에 미치는 영향분석", 연세대학교 석사학위논문, 2002.
- Wicki Elmer, Abigail Thorne-Lyman, and Dena Belzer, *Fiscal Analysis and Land Use Policy in California: A Case Study of the San Jose Employment Land Conversion Analysis*, Institute of Urban & Regional Development Working Paper Series, 1997.
- Larry Deboer and Lei Zhou, *The Fiscal Impact of Residential Development in Unincorporated Wabash Township*, Department of Agricultural Economics Purdue University, 1997.
- Robert Nakosteen and James Palma, *The Fiscal Impact of New Housing Development in Massachusetts: A Critical Analysis*, University of Massachusetts Donahue Institute, 2003.
- Gabriel P. Debel, "The fiscal impact of development: A regional perspective in Canada", *Land Use Policy*, 1994(2), pp.128-141.
- Gabriel P. Debel, "Housing Density: A Neglected Dimension of Fiscal Impact Analysis", *Urban Studies*, 1995, Vol.32, No.6, pp.935-951.
- Andrew Seidel and Matt Syal, "The Fiscal and Economic Impact of Housing Development on Michigan Communities", *HERC Report*, 1998.5.
- Helen F. Ladd, "Fiscal impacts of local population growth: A conceptual and empirical analysis", *Regional Science and Urban Economics*, 1994, 24, pp.651-685.
- Jeffrey I. Chapman, "Land Use Planning and the Local Budget: A Model of Their Interrelationships", *Public Administration Review*, 1998.

[부록]

<표 1> 비용추정방식별 특징 비교

분석항목	방법	적용대상	장·단점
인구당 증수 적용항목	인구변화에 상응하는 원가 재정지출을 추정	주거용개발에 주로 적용	적용이 용이하나 주택량이 불확
사적분야 방식	소형센터 등 비주거용 개발의 적용	소형센터 등 비주거용 개발의 적용	산출을 위한 시간, 노력, 비용이 가장 많이 들
서비스수준 적용항목	공공서비스인력에 대한 평균적인 고용수준을 추정하고 이에 따르는 재정지출을 산출	전적으로 비주거용인 개발의 경우에 적용	도시의 특수성을 적용하지 못함
유사도시 비교방식	도시 인구규모와 인구밀도에 따른 재정지출변화를 파악하고 도시의 인구변화에 대응하는 재정지출 변화를 파악	전적으로 비주거용 개발의 경우 적용	자국의 수량이 용이하고 시간과 비용이 저렴함. 대도시의 특수성 반영 곤란
비례가치 적용항목	비주거용 개발이 지방재정에 미치는 영향을 평균적 집단의식에 의해 산정	비주거용 개발에 적용	보편적 수량의 어려움
모형기법 적용항목	도시의 고용수준과 인구당 재정지출 간 관계에 근거	대규모의 비주거용개발에 적용	시간과 노력이 장래적으로 저감

자료: 유재윤, 조판기, 2002, p.50

<표 2> 재정세입 추정 요약 (1)

		호수	분양세수	연세	토지분 (건물분 제외)			
					분양가		세율	재정세액
					토지	건물		
별내	단독	1254	55	231,38.8	150	727	0.01	497,727
	연립(조형)	235	25	65,283		659	0.01	-
	연립(공동형)	172	40			670		47704
	아파트(조형)	1050	17	462,28.0	21.0	610	0.01	591,901
	아파트(공동형)	422	25	33,386	250	610	0.01	823,104
	아파트(대형)	400	40	41,157	250	620	0.01	1,093,008
	주상복합	992	55	44,092	440	1000	0.02	323,010
관악	장가			51,034	440	2000	0.02	801,529
	단독	560	55	178,552	80	960	0.01	1,421,62
	아파트(조형)	3765	17	165,71.5	90	730	0.01	1,491,14
	아파트(공동형)	6078	25	327,437	100	770	0.01	327,437
	아파트(대형)	1622	40	13,654	100	850	0.01	1,3654
	장가			22779	380	1000	0.02	1,8541
	단독	232	55	60,000	70	730	0.01	42,420
호성	아파트(조형)	2505	17	50,558	60	640	0.01	54,179
	아파트(공동형)	4397	25	211,175	70	640	0.01	1,47,823
	아파트(대형)	2227	40	137,325	70	680	0.01	931,70
	장가			39700	31.0	2000	0.02	2,461,40
	단독	232	55	121,51	130	1000	0.01	2,2596
	아파트	1362	17	659,0	105	800	0.01	69747
	아파트	1035	25	621,30	105	850	0.01	71,591
가운	아파트	410	40	52570	107	900	0.01	57,329
	장가			14025	400	2000	0.02	1,123,03

<표 2> 재정세입 추정 요약(2)

		호수	분양액수	면적	재산세·도시계획세(토지분, 건물분)					
					세율			대장세액		
					재산세	도시계획세	임대세율	재산세	토지분	건물분
별내	단독	1254	55	338,212	0.005	0.0015	0.7	142906	9291	55552
	전월(소형)	225	25	65,222	0.005	0.0015	0.7	7445		4065
	전월(중대형)	172	40		0.005	0.0015	0.7	12049		5009
	아파트(소형)	10500	17	492,210	0.005	0.0015	0.7	108068	10380	114329
	아파트(중형)	4231	25	312,225	0.005	0.0015	0.7	115224	27055	67749
	아파트(대형)	4010	40	411,157	0.005	0.0015	0.7	242202	112246	104420
	구장특별	592	55	44092	0.005	0.0015	0.7	58592	2021	24122
관원	강가			51024	0.005	0.0015	0.7	1042225	42021	247775
	단독	590	55	178962	0.005	0.0015	0.6	73220	12225	25224
	아파트(소형)	3725	17	165715	0.005	0.0015	0.6	42506	13423	42275
	아파트(중형)	6073	25	227427	0.005	0.0015	0.6	12577	24224	105201
	아파트(대형)	1623	40	125554	0.005	0.0015	0.6	131545	12520	5222
오세	강가			22779	0.005	0.0015	0.6	204104	2547	102205
	단독	252	55	60900	0.01	0.0015	0.4/0.6	22422	2222	9255
	아파트(소형)	2506	17	90222	0.01	0.0015	0.4/0.6	21525	4225	25239
	아파트(중형)	4297	25	211175	0.01	0.0015	0.4/0.6	52724	13204	62217
	아파트(대형)	2227	40	127225	0.01	0.0015	0.4/0.6	75014	2225	52225
가운	강가			22700	0.01	0.0015	0.4/0.6	202124	11025	50249
	단독	252	55	12154	0.01	0.0015	0.4/0.6	22222	2127	12174
	아파트	1242	17	62510	0.01	0.0015	0.4/0.6	22727	6227	22545
	아파트	1055	25	62130	0.01	0.0015	0.4/0.6	2425	6423	21177
	아파트	410	40	52570	0.01	0.0015	0.4/0.6	27220	5125	13224
	강가			14025	0.01	0.0015	0.4/0.6	72505	5029	22522