

부동산 보유 및 거래과세 구성변화와 재정적 과제

노영훈

한국조세연구원 선임연구위원

1. 서론

참여정부에서의 조세제도 중 가장 큰 변화는 부동산관련 분야에서 이루어졌다. 2003년의 10.29대책으로 2005년부터는 부동산보유세가 전면 개편된 지방재산세와 국세로 신설된 종합부동산세로 나뉘어 부과되게 되었으며, 2005년의 8.31대책으로 시행 1년이 못되어 종합부동산세는 기준금액이 하향조정되면서 세대별 합산과세되는 중과방식으로 또 한번 개편되었다. 한편 부동산 취득단계에 부과되는 취득세 및 등록세는 법정 명목세율이 지속적으로 인하되었던 반면, 과세표준은 실지거래가격이나 각종 공시가액에 근접하도록 인상되는 제도적 변화가 시차를 두어 진행되었다.

한마디로 참여정부의 부동산관련 조세정책은 (그 목표를 무엇으로 삼던 간에) ‘부동산에 대한 보유세 부담강화와 거래세 부담완화’ 라고 표현할 수 있다. 부동산시장가격안정이 목적이든 부나 소득의 재분배가 목적이든 이러한 보유세강화와 거래세완화라는 조세정책변화에 대해서 조세를 평가하는 일반적 기준인 ‘효율성’ 및 ‘형평성’에 대한 논란이 끊이지 않는 실정이다¹⁾. 또한, 개편된 부동산관련 조세들이 대부분 지방세들 중심이므로, 개편

1) 노영훈, “부동산관련 세제개편 및 개발이익환수방안,” 열린우리당 제1차 부동산정책 공청회 주제발표원고, 2005. 3. 2일 참조.

에 따라 이들 세목들의 ‘세수충분성’ 또는 ‘세수증립성’이 유지되는가가 중요한 관심사가 되었고, 이와 함께 중앙-광역-기초자치단체 간 재정관계의 변화도 지방정부 및 지역주민 입장에서는 중요한 정책이슈가 되었다.

따라서, 본고는 이러한 부동산관련 지방세 세제개편이 지방분권의 재정적 핵심요소인 ‘재정자주성’에 미치는 효과에 대해 주목하여 살펴보고자 한다. 특히, 2005년부터 기초자치단체 부과 재산세와 중앙정부 부과 종합부동산세로의 부동산보유세 이원화와, 광역자치단체의 주요 지방세세목인 취득세 및 등록세의 세율인하 및 과표체계변화가 중앙과 지방간, 그리고 광역과 기초자치단체간 재정관계상의 어떠한 변화를 가져 왔는지를 재정분권적 측면에서 살펴보고자 한다.

제II장에서는 작년에 이루어진 부동산관련 지방세제의 개편내용을 보유과세 및 거래과세로 나누어 상세히 설명하고자 한다. 제III장에서는 지방재산세와 종합부동산세로 부동산보유세가 이원화된 2005년 이후에 8.31 대책으로 추가변경된 사항들이 갖는 중앙과 지방간 부동산 과세베이스를 둘러싼 재정적 갈등관계 발생가능성을 고찰해 본다. 또한 주택을 중심으로 큰 폭의 거래세율변화가 이루어지면서 과세표준이 현실화되는 상황에서의 취득세 및 등록세의 세수변화가 기초자치단체에 미칠 재정적 변화에 대해서도 살펴본다. 마지막으로 IV장에서는 앞의 내용들을 정리하여 결론과 시사점을 제시한다.

II. 보유세제 및 거래세제의 변화

1. 지방재산세개편 및 종합부동산세 신설에 따른 보유세제 이원화

2005년 1월 초 국회 본회의에 의장 직접상정된 종합부동산세법안(김종률 의원 대표 발의안, 2004. 11. 18)과 지방세법중개정법률안(원혜영 의원 대표발의, 2004. 11. 18)이 의결됨으로써 우리나라의 부동산보유세제의 틀은 [그림 1]과 같이 변경되었고, 그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

종합부동산세는 기초자치단체인 시·군·구가 매년 7월말과 9월말에 재산세를 1차로 정 부부과결정방식에 의해 과세한 후, 12월 15일에 인별합산한 재산세과표가 기준금액 이상인

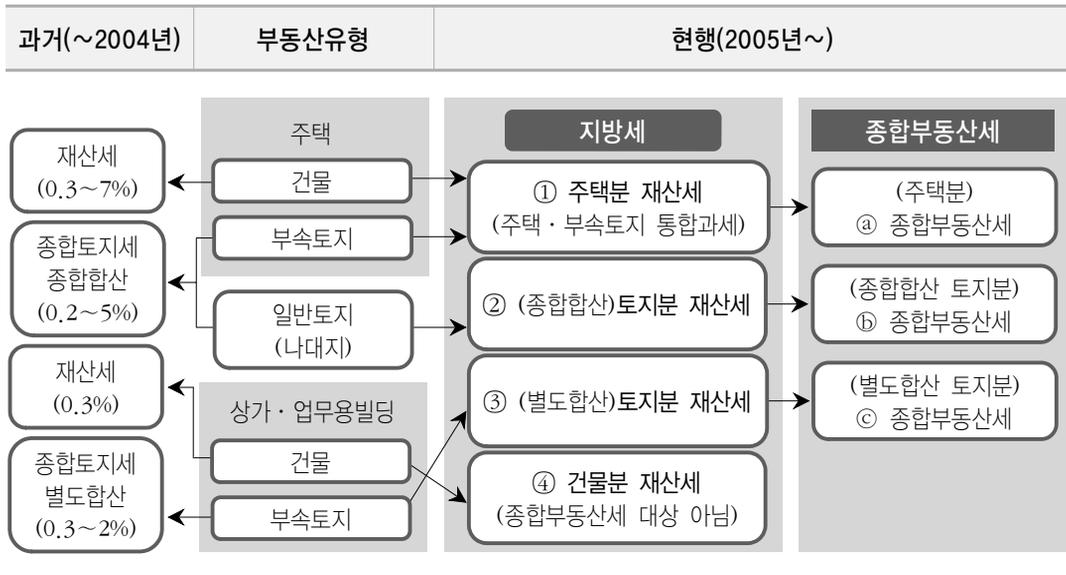
토지 및 주택소유자들에 한해 2차로 자진신고납부방식에 의해 과세하는 2원적 체계로 구성되어 있다. 먼저, 토지에 대한 재산세는 기초자치단체인 시·군·구별로 과세대상유형(종합 및 별도)에 따라 관내합산하여 각각 3단계 저율누진과세하는 반면, 주택에 대한 재산세는 토지와 건물을 통합평가하여 시·군·구별로 그리고 물건별로 3단계 누진세율을 적용하여 과세한다.

한편 종합부동산세는 부동산의 유형별 합산평가금액이 일정 기준금액들 이상인 고액 부동산보유자들만을 납세의무자로 하여 과세하는데, 과세대상 소유 부동산의 유형 및 해당 기준금액들은 법상에 규정된 것에 한정하고 있다. 즉, 시가의 50% 적용비율을 곱한 금액을 과세표준으로 사용하는 것을 전제로 할 때, 인별합산한 재산세 과세표준이 주택은 (국세청 기준시가로) 9억원 이상, 나대지는 (공시시가로) 6억원 이상, 사업용 토지는 (공시시가로) 40억원 이상 소유자가 과세대상자이다. 결국 부동산자산의 고액 보유정도를 판별함에 있어서도 부동산 유형별로 차등기준금액을 채택하고 있으며, 각 유형별 기준금액 미만의 부동산보유에 대해서는 과세하지 않게 된다.

결국 매년 7월에 부과되던 기존의 건물만에 대한 재산세 과세가 갖고 있던 문제점을 해결하기 위해 영미식 지방재산세(local property tax) 개념으로 바꾸면서, 매년 10월에 지방세납지 않게 부과되던 종합토지세를 종합부동산세로 국세화하는 방식으로 전체적인 부동산보유세제의 틀을 개편하는 것이라고 성격 규명할 수 있을 것이다. 즉, 부속토지를 제외한 건축물만을 과세대상으로 하면서도 ‘재산세’라는 명칭으로 과세함으로써 부각되었던 ‘시가 대비 불공평성’ 논란을 주택에 대해서는 부속토지와 주택건물을 일체로 평가하여 통합재산세로 과세함으로써 해결하려는 접근방법이다. 또한, 종래의 종합토지세는 전국에 소유한 토지가액을 인별합산하여 누진과세하는 지극히 국세적인 성격을 지녔음에도 징수액은 지방정부가 사용하는 등 전세계적으로 매우 특이한 토지보유세였는데, 그 과세대상 유형에 주택을 추가하여 인별합산하는 부동산의 범위를 넓혀 (부동산 중심의) 부유세적 성격을 강화한 것이다.

그러나 기존의 지방 부동산 보유세인 (건물)재산세+종합토지세 체계를 [그림 1]과 같이 지방 재산세(토지, 건물, 주택)와 국세 종합부동산세 체계로 개편하는 접근방법이 기존의 세제를 유지하면서 보완·수정하는 방법론과 기본적으로 차별화되는 점들은 다음과 같다.

[그림 1] 부동산 보유세 체계 개편



첫째, 주택에 대해서만 보유세(재산세 및 종부세) 부과시 토지와 건물을 일괄평가하여 통합과세하고, 상가나 업무용빌딩, 공장 등 영업용 부동산에 대해서는 여전히 토지와 건물 분리과세제도를 유지한다는 점이다²⁾.

둘째, 주택에 대해서는 주택물건별로 지방세 과세하고 종부세 과세단계에서 인별합산한 후 일정기준금액(시가9억, 과표 4.5억원) 이상 소유자만을 대상으로 한다는 점, 그리고 세수배분공식이 세법상에 명시되지 않는다는 점에서 종합부동산세는 기존의 '(건물)재산세+종합토지세 체계'와 크게 차별화된다고 할 수 있다.

셋째, 인별합산하여 과세되는 종부세 과세 대상에서 영업용 부동산의 건물부분은 제외되고, 건물 부속토지에 대해서만 토지분 종부세가 과세된다. 영업용 부동산의 건물은 일종의 생산적 목적으로 활용되는 건물자본(building capital)이라는 시각을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 토지만 존재하는 나대지는 토지분 재산세 및 종부세가 모두 과세되는데, 토지의

2) 토지와 건물에 대해 종합토지세와 (건물)재산세로 분리하여 과세하기 때문에 양자를 인위적으로 구분하여 분리평가할 수밖에 없고 따라서 구분된 과세평가액과 각자에 부과되는 세부담액의 합계가 토지·건물을 합한 부동산 전체의 공정시장가격(Fair Market Value)과 대비하여 형평성을 유지하기 어려운 이유들에 대해서는 노영훈(1997)을 참조바람.

경우 주택 부속토지를 제외하고는 과거 종합토지세제 하에서의 용도별 차등과세제도인 종합합산대상과 별도합산대상 그리고 분리과세대상으로의 토지구분을 대체로 그대로 이어받아 지방세법중개정법률안 제182조에 과세대상의 구분으로 규정되어 있다.

이상에서 기술한 바와 같이 제정된 종합부동산세는 2005년부터 시행되게 되었는데, 2005년 상반기부터 판교신도시 주변의 분당 및 용인 등 주택 및 토지시장에서의 가격급등 현상이 발생하였다. 이에 따라 정부는 6월부터 추가적인 부동산종합대책을 마련하여 8.31 ‘부동산제도개혁방안’을 내놓게 하였으며, 이에 따라 종합부동산세도 최초 과세분인 2005년 신고분이 결정되기도 전에 제2차연도 중부세제도가 크게 바뀌게 된다.

한마디로, 주택에 대한 종합부동산세 과세강화를 목적으로 하는데 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째 주택분 종합부동산세의 과세표준 적용비율을 2005년의 50% 수준에서 2006년에는 20%p를 인상하고 그 이후에는 매년 10%p씩 인상하여 2009년에는 100%를 달성하도록 하였다. 이러한 과표적용율 인상일정은 지방 재산세에서의 과표적용율과도 상이한 인상일정을 택하고 있다.

둘째, 원래의 인별합산에서 세대별 합산과세로의 합산범위를 변경하게 된다. 당연히 개인소유자별 합산을 할 때에는 세대원별로 종합부동산세의 과세여부가 결정되지만 세대별로 합산을 하게 됨에 따라 자연히 과세대상 세대가 늘어나게 된다.

셋째, 주택의 경우 중부세 과세 기준금액을 9억원에서 6억원으로 하향조정함으로써 과세대상 주택들 및 이들 소유세대들이 늘어나게 되었다. 이에 따라 기존의 최저세율구간이었던 9억~20억원에 대한 1% 적용세율 구간을 6~9억원 구간에 대한 1%와 9억~20억원 구간에 대한 1.5%로 분리하게 되어 새로운 세율구간 신설과 세율인상을 실행하게 된다.

마지막으로, 종합부동산세의 세부담상한을 전년대비 150%에서 300%로 확대하여 2006년부터는 보다 큰 폭의 종합부동산세 인상이 가능하도록 하였다.

〈표 1〉, 〈표 2〉, 〈표 3〉은 이러한 8.31대책의 내용이 반영되어 2006년 현재 시점에서의 나대지, (영업용 건물) 부속토지, 주택 각각에 대해 기존의 보유세인 종합합산 종토세, 별도합산 종토세, 종토세 및 (건물)재산세 부담이 법정명목세율 측면에서 어떻게 변화했는지를 정리한 표이다. 각 표의 오른쪽 편에 있는 개편안은 1차적인 지방 재산세 부과로 끝나는 경우와 2차적으로 중부세가 부과되는 경우를 구분하여 실효세율을 계산하였다.

〈표 1〉 종합합산대상(나대지 등) 토지보유세 세율 변화

(단위: 억원, %)

| 종합합산 종합토지세(현행) | | | 종합합산 토지분재산세+증부세(개편안) | | |
|--------------------|------|-----------|----------------------------|------|---------------------------|
| 과표(X)구간 | 법정세율 | 평균세율 | 과표(XI, X) ²⁾ 구간 | 법정세율 | 실효세율 |
| $X \leq 0.2$ | 0.2 | 0.2 | $XI \leq 0.5$ | 0.2 | 0.11 |
| $0.2 < X \leq 0.5$ | 0.3 | 0.2~0.26 | $0.5 < XI \leq 1$ | 0.3 | 0.11~0.138 |
| $0.5 < X \leq 1$ | 0.5 | 0.26~0.38 | $1 < XI$ | 0.5 | 0.138~0.275 ¹⁾ |
| $1 < X \leq 3$ | 0.7 | 0.38~0.59 | 토지 공시가격 기준 | 법정세율 | 실효세율 |
| $3 < X \leq 5$ | 1.0 | 0.59~0.76 | | | |
| $5 < X \leq 10$ | 1.5 | 0.76~1.13 | $3 < X \leq 20$ | 1.0 | 0.17~0.60 |
| $10 < X \leq 30$ | 2.0 | 1.13~1.71 | $20 < X \leq 100$ | 2.0 | 0.60~1.26 |
| $30 < X \leq 50$ | 3.0 | 1.71~2.23 | $100 < X$ | 4.0 | 1.26~4.0 |
| $50 < X$ | 5.0 | 2.23~5.0 | | | |

주: 1) 기준금액 초과분에 대한 지방세 과세분 전액공제의 효과에 의해 법정세율 미만에서 수렴함.

2) XI 과 X는 각각 인별 기초자치단체 관내 합산과표액과 인별 전국 합산과표액임.

〈표 2〉 별도합산대상(영업용 건물부속토지) 토지세 보유세율 변화

(단위: 억원, %)

| 별도합산 종합토지세(현행) | | | 별도합산 토지분재산세+증부세(개편안) | | |
|--------------------|------|-----------|----------------------------|------|------------|
| 과표(X)구간 | 법정세율 | 평균세율 | 과표(XI, X) ¹⁾ 구간 | 법정세율 | 실효세율 |
| $X \leq 1$ | 0.3 | 0.3 | $XI \leq 2$ | 0.2 | 0.11 |
| $1 < X \leq 5$ | 0.4 | 0.3~0.38 | $2 < XI \leq 10$ | 0.3 | 0.11~0.154 |
| $5 < X \leq 10$ | 0.5 | 0.38~0.44 | $10 < XI$ | 0.4 | 0.154~0.2 |
| $10 < X \leq 30$ | 0.6 | 0.44~0.55 | 토지 공시가격 기준 | 법정세율 | 실효세율 |
| $30 < X \leq 50$ | 0.8 | 0.55~0.65 | | | |
| $50 < X \leq 100$ | 1.0 | 0.65~0.82 | $40 < X \leq 200$ | 0.6 | 0.17~0.35 |
| $100 < X \leq 300$ | 1.2 | 0.82~1.07 | $200 < X \leq 1000$ | 1.0 | 0.35~0.61 |
| $300 < X \leq 500$ | 1.5 | 1.07~1.24 | $1000 < X$ | 1.6 | 0.61~1.6 |
| $500 < X$ | 2.0 | 1.24~2.0 | | | |

자료: 1) XI 과 X는 각각 인별 기초자치단체 관내 합산과표액과 인별 전국 합산과표액임.

〈표 3〉 주택 보유세부담의 변화

(단위: 억원, %)

| 과거 분리과세 (2004년 까지) | | | | | | 현재 통합과세 (2006년 부터) | | |
|----------------------|-----|-----------|--------------------|-----|-----------|----------------------------|------|--------------------|
| (건물) 재산세 | | | (부속토지) 종합토지세 | | | 주택분재산세(주택건물+부속토지) | | |
| 과표(X)구간 | 세율 | 법정세율 | 과표(X)구간 | 세율 | 법정세율 | 과표(xl, X) ¹⁾ 구간 | 세율 | 실효세율 ²⁾ |
| $X \leq 0.12$ | 0.3 | 0.3 | $X \leq 0.2$ | 0.2 | 0.2 | $xl \leq 0.4$ | 0.15 | 0.075 |
| $0.12 < X \leq 0.16$ | 0.5 | 0.30~0.35 | $0.2 < X \leq 0.5$ | 0.3 | 0.2~0.26 | $0.4 < xl \leq 1$ | 0.3 | 0.075~0.12 |
| $0.16 < X \leq 0.22$ | 1 | 0.35~0.53 | $0.5 < X \leq 1$ | 0.5 | 0.26~0.38 | $1 < xl$ | 0.5 | 0.12~0.25 |
| $0.22 < X \leq 0.3$ | 3 | 0.53~1.19 | $1 < X \leq 3$ | 0.7 | 0.38~0.59 | | | |
| $0.3 < X \leq 0.4$ | 5 | 1.19~2.14 | $3 < X \leq 5$ | 1.0 | 0.59~0.76 | 주택공시가격기준 | 세율 | 실효세율 ³⁾ |
| $0.4 < X$ | 7 | 2.14~7.00 | $5 < X \leq 10$ | 1.5 | 0.76~1.13 | $6 < X \leq 9$ | 1.0 | 0.21~0.37 |
| | | | $10 < X \leq 30$ | 2.0 | 1.13~1.71 | $9 < X \leq 20$ | 1.5 | 0.37~0.74 |
| | | | $30 < X \leq 50$ | 3.0 | 1.71~2.23 | $20 < X \leq 100$ | 2.0 | 0.74~1.27 |
| | | | $50 < X$ | 5.0 | 2.23~5.0 | $100 < X$ | 3.0 | 1.27~3.0 |

주: 1) xl과 X는 각각 시군구 관내 개별주택물건 과표액과 인별 전국합산 주택과표액으로 주택분 지방재산세와 주택분 종합부동산세의 과세표준임.

2) 실효세율은 지방정부의 주택분 재산세 표준세율하에서 세부담상한 미적용되어 계산된 지방재산세액을 주택가격공시액으로 나타낸 수치임.

3) 주택분 종부세 뿐만 아니라 지방재산세액을 합한 주택에 대한 보유세 실효세율을 의미하며, 주택에 대한 종합부동산세가 추가되는 경우인 기준금액인 6억원(과세표준금액 4.5억원)을 경계로 연속적으로 변화하는 이유는 지방세 납부세액을 종합부동산세에서 세액공제하기 때문임.

2. 부동산거래 관련 지방세 세율인하 및 과표현실화

2005년부터 신설된 종합부동산세와 전면 개편된 (지방)재산세는 부동산보유과세 강화정책 차원에서 추진되었다. 이와 맞물려 부동산에 대한 거래단계에서의 법정 세율인하가 2005년부터 시행되었다. 즉, 2005년 1월1일 부터 개인 간 주택의 유상거래(예, 개인 대 개인 중고아파트 매매)에 대해서는 법인을 포함한 주택거래(예, 신규아파트분양 등)나 그 이외 유형의 부동산 거래에 비해 낮은 세율이 적용되기 시작하였다. 그리고, 2005년 8.31 부동산제도 개혁대책의 후속입법작업 완료로, 2006년 부터는 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. 또한, 취득세 및 등록세 본세 세액의 10%와 20%로 각각 부가하여 부과되

는 농어촌특별세 및 교육세 부담도 이에 따라 줄어들었다. 개인간 토지거래, 법인간 부동산거래, 법인과 개인간 거래 등 부동산 일반에 대한 총체적인 세율인하의 정도는 2004년까지의 5.8%에서 2005년부터는 4.6%로 크게 낮아졌다. 더욱이 거래과세 과표를 공시가격으로 대폭 현실화시켰던 주택의 경우에는 2005년 개인간 거래에 대해 4.0%, 8.31 대책에서 추가인하하여 2006년 부터는 다시 2.85%(=1.65%+1.2%)로 까지 대폭 인하되었다. 더욱이 올해 9월말에는 개인간 기존주택거래들 뿐만 아니라 법인으로부터 개인이 신규로 주택을 분양받는 경우까지도 포함하여 2009년말까지 한시적으로 2.3%의 세율을 적용하도록 감면 세율을 확대하였다. 결국 세율측면에서는 2004년의 5.8%에서 2006년 하반기의 2.3%로 40/100 수준으로 떨어진 것이다. <표 4>는 주택 및 그 이외 부동산에 대한 취득세와 부동산이전등기에 대한 등록세 법정세율의 최근 변화를 정리한 것이다.

<표 4> 최근 부동산(기타 및 주택) 거래과세 법정세율 인하 추이

| 구분 \ 년도 | | 2004 | 2005 | 2006 | 2006.9.27 ¹⁾ |
|--------------|--------------|------|--------------|-------------|-------------------------|
| | | 취득세 | 본세(유상·매매·교환) | 2% | ————→ |
| 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 신규분양받는 주택에 대해서도 적용되게 되었으며, 취득세에 대한 경감율을 25%에서 50%로 확대함.

한편 거래과세 세목인 취득세와 등록세의 과세표준도 2005년 주택가격공시제도 이후 이후에는 이 공시가액 이하로 신고받을 수 없게 되었고 주택거래신고제 및 ‘부동산중개 및 거래신고에 관한 법률」 통과 후 2006~2007년 중 추진될 실가과세가 효과도 추가될 예정이어서 세율인하효과와 함께 과세표준의 확대효과가 결합하여 나타날 전망이다.

이러한 부동산거래과세제도의 변화는 8.31대책 상의 종합부동산세 및 양도소득세의 변화

내용과 함께 부동산거래시장을 급변시키는 효과를 발휘하고 있다. 따라서 광역지방정부는 지방세 세수 중 큰 비중을 차지하는 취득세 및 등록세의 세수추계를 지극히 어렵게 만들어 세입 및 세출예산편성에 애로를 겪고 있는 실정이다.

III. 부동산세제개편에 따른 중앙-지방간 재정관계

1. 보유세제 개편에 따른 중앙-기초자치단체간 재정관계

2005년말 8.31대책의 입법화로 2006년부터 변화된 (지방)재산세와 종합부동산세 개편내용을 중앙과 지방간 부동산보유세 과세베이스 변화의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2005년 첫 해 시행 후 연말의 지방세법개정 시에 재산세 (누진)세율구조는 동일하게 유지하면서 '(지방)재산세 과세표준 조항'인 제187조를 개정하고 위임된 대통령령인 시행령 제138조(50% 과표적용비율)를 폐지하였다. 즉, 토지 및 주택분 재산세 과세표준을 가격공시액인 시가표준액을 사용하는 것으로 개정하였지만, 개정법률부칙으로 토지 및 건축물은 2006년 한해 55%, 주택은 2006년과 2007년 두해의 50%의 적용비율을 시작으로 매년 5%씩 적용비율을 인상시켜 각각 2015년과 2017년에 100% 전액과표화하기로 지방세법에 명문화 하였다³⁾. 2006년 주택분재산세는 주택가격공시액 인상효과만, 토지분재산세는 과표적용을 인상효과와 토지공시지가인상효과가 동시에 발생하게 되었는데, 주택가액대별 재산세 부담완화조치(2006.6.30)로 3억 및 6억을 구분점으로 기존의 50% 세부담상한규정이 적용되지 않는다면 (작년 상반기의 전반적 아파트가격인상이 반영된 올해의 주택가격공시액 인상을 차치하더라도) 전년대비 배 이상으로의 재산세가 상승하는 효과가 발생할 수 있다. 물론 시장·군수의 50% 범위내의 탄력세율 적용가능성으로 재산세인하를 시도할 수도 있다.

둘째, 종합부동산세도 과세표준을 주택공시가액합계액 기준으로 바꾸고 6억원 초과로 대상자범위를 늘리면서 세율구간을 신설하였고, 2009년 100% 과표율적용 前 연도별 적용할 종부세 과표율을 법정화함으로써 경감세율적 경과규정(즉, 2006년의 경우 0.7%, 1.05%, 1.4%, 2.1% 4단계의 누진세율구조) 적 성격을 갖게 되었다. 주택종부세의 납부 주택분재

3) 개정법률부칙 제5조 재산세과세표준에 대한 적용특례 제2항.

산세 세액공제가 세부담상한과 탄력세율이 적용된 실제납부세액에 대해 인정되므로 다음과 같은 측면에서 지방정부의 과세베이스가 중앙정부 통제 아래로 급격히 이전될 수 있는 가능성이 발생하였다. i) 지방재산세는 세부담상한액을 150%로 묶는 반면 종부세는 300%로 확대하였고, ii) 종부세는 2005년 첫해에 50% 적용율을 전제로 하여 세율체계를 설계하였지만, 법률개정을 통해 2009년까지 사실상의 종부세 누진세율체계 인상을 사전에 법제화하였다. 특히, 지방재산세과표율 인상의 연차계획은 더딘 상황에서 50% 세액상한규정도 적용될 경우, 종부세를 통한 부동산보유세의 중앙정부 통제적 재원화 효과는 매우 급격히 발생할 수 있다. 작년까지만 해도 9억원의 주택공시가액을 초과하는 주택자산보유가액만을 과세베이스로 하면서 이 부분을 지방정부와 공유화(tax sharing)하는 방법이었는데, 세대별합산과세와 6억원으로의 기준금액 하향조정, (그리고 주택공시가격 대폭 인상)으로 중앙정부가 주택자산 과세베이스를 공유화하는 범위를 확대하였다. 더욱이, 기초자치단체들이 하향적 탄력세율 경쟁을 벌여 재산세 인하를 추진할 경우 부동산보유세 세원의 중앙이전화는 심화될 것이고, 기초자치단체 입장에서는 관내의 종합부동산세 과세대상 주택비중(6억원 이상)이 높을수록 재산세 세율인하에 따른 중앙으로의 세원이전과 (종부세 비대상자를 포함한) 재산세납세자의 조세저항간의 상충관계를 고민해야 하는 상황에 봉착하게 되었다.

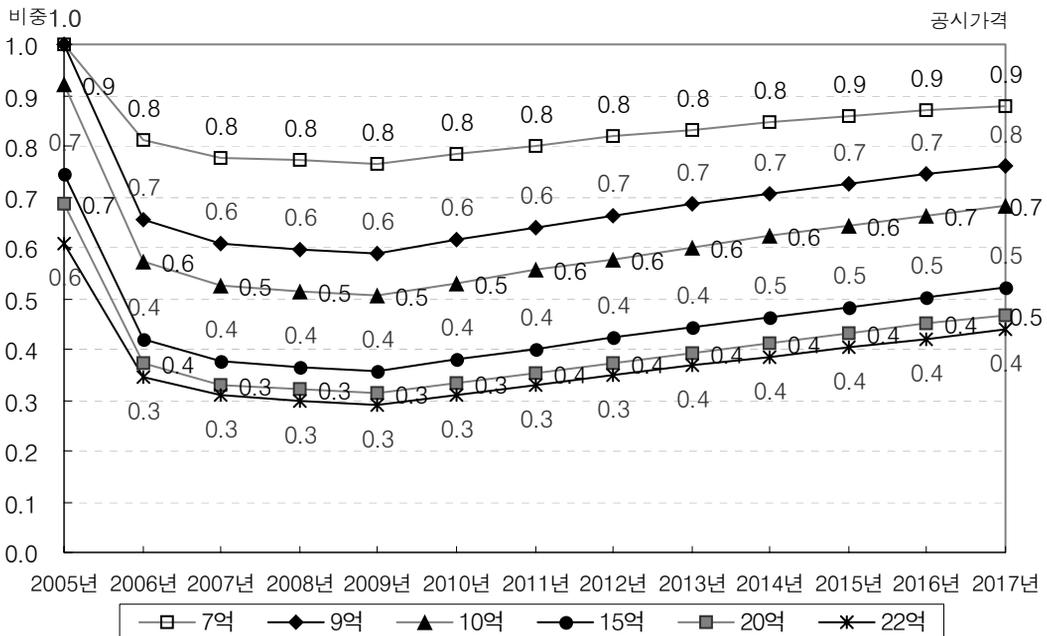
셋째, 현재 종합부동산세 세수는 세수감소분을 우선적으로 보전해 준 후 남은 금액을 ① 재정여건 80%, ② 지방세 운영상황 15%, ③ 보유세규모 5%의 비율로 안내하도록 규정하고 있는데⁴⁾ 기본적으로 재정불균형 완화 방향으로 운영되는 것을 지향하고 있다. 2005년의 종부세 세수가 7천여억원정도에 불과하고 세수감소분 보전을 제외하고 남은 잔여분이 크지 않아서 중앙-지방간 그리고 지방간 대립이 첨예화하지 않았었다. 그러나 향후 부동산보유세 과세베이스가 중앙정부로 이전되어 중앙정부에 의한 지역간 재정불균형완화목적으로의 배분이 고착화되는 상황에서는 기초자치단체들간에도 이해관계의 상충으로 보유세 과세베이스의 중앙과 지방간 조정, 그리고 세수배분도 쉽지 않을 전망이다. 2006년부터는 부동산지방교부세를 신설하여 종합부동산세 강화에 따라 증가된 세수가 지역균형발전과 연계되어 운영되도록 결정되었는데, 이는 종합부동산세가 최초로 국세로 신설되어 징수되었던 2005년의 경우에는 세수부족분의 보전 이후에 남은 재원이 크지 않았던 상황과 달리 향후 급증하는 종부세 세수배분을 둘러싸고 발생할 미래의 상황을 대비한 중앙정부의 사전적 조치라

4) 지방교부세법 제9조의 3 참조

고 볼 수 있다.

[그림 2는 8.31 대책 이후 중앙정부에 의해 발표된 주택에 대한 지방재산세와 종합부동산세 과표적용률 인상계획을 감안한 주택과세베이스의 지방과 중앙간 공유비율(sharing ratio)을 주택가액별로 표시한 것이다. 6억원을 넘는 주택 가액별로 2007년까지는 주택보유세 중 지방재산세가 차지하는 비중이 모두 하락하다가 그 이후 서서히 올라가는 모습을 보이고 있다. 특히 고가주택의 경우 보유세 총액의 30%만이 자주재원으로서의 재산세이고 나머지인 70%는 종합부동산세로 중앙정부가 거둬 들인 후 타 기초자치단체와 함께 나누어 받는 형태의 이전재원을 구성하고 있다. 따라서 고가주택이나 고가의 부동산이 많이 소재한 지역의 기초자치단체 입장에서는 과거에 비해 자주재원이 줄어들었고, 2007년까지는 더욱 자주재원비율이 줄어들게 된다. 그 이유는 올해인 2006년부터 종합부동산세의 과표적용율은 70%로 인상되는 반면 지방재산세는 내년까지도 여전히 50%로 묶여 있기 때문이다.

[그림 2] 고가주택 가액별 지방세 및 국세 보유세 비중 변화 추이



한편, 일부 광역자치단체의 경우 취득세 및 등록세 세수의 감소로 자치구에 대한 재정보조에 어려움을 겪는 상황이 발생할 수 있는데 이러한 광역과 기초자치단체의 경우 동반 재

정부실의 동반화도 발생할 수 있다. 특히 취득세 및 등록세는 ‘부동산거래과세 완화’ 라는 취지에서 주택의 경우 2005년 부터 두 차례 세율인하가 이루어졌다. 즉, 과거 교육세와 농특세 같은 부가세를 포함했을 때 5.8%의 표준세율에서 2.85%로, 그리고 올해 9월 부터는 2.3%로 인하되어 절반 이하가 되었다. 그러나 과세표준은 유상거래의 경우 실지거래가액으로 과표가 변경되어 종전의 취득 및 등록당시의 신고가액으로 저가신고된 (행자부) 과 세시가표준액이나 (국세청) 기준시가와 대비하여 2-3배 수준이 되었으므로 세율인하와 과표 인상이 결합된 총체적인 세부담 수준은 그리 크게 인하되지 않았다. 더욱이 중앙정부의 각종 부동산조세를 통한 수요억제정책으로 부동산 거래량이 크게 감소할 가능성이 높은 지역에서는⁵⁾ 광역지방정부가 지방세 세수추계를 제대로 하지 못하는 실정에 있다. 이는 광역 지방정부의 주요 세입원인 등록세와 취득세에 대한 세제개편을 중앙정부의 부동산정책목표에 초점을 맞추어 운영함으로써 지방세 세입의 안정적 운영을 중시하는 지방정부와 갈등관 계를 초래할 가능성을 제기하게 된다.

2. 거래세제 변화에 따른 광역-기초단체간 재정관계

광역시 및 도내에 있는 인구 50만 이상 시의 경우 등록세나 취득세와 같은 도세를 대신 징수하면서 과거 50%를 징수교부금으로 교부받았었다. 현재는 도세징수액의 3%만을 징수교부금으로 받고 나머지 47%는 재정보전금으로 지급받고 있다. 또한 50만 미만 일반시 의 경우에는 과거 30% (도세) 징수교부금을 받던 것이 3%의 징수교부금과 27%의 ‘조정 교부금’ 을 받고 있어서 광역시 및 도내에 소재하는 기초자치단체들은 도세인 취득세와 등 록세의 세수에서 받는 일정비율을 그대로 인정받고 있는 셈이다. 따라서 취득세 및 등록 세 등 도세의 세수변화는 광역자치단체 뿐만 아니라 광역자치단체내에 소재하는 기초자치 단체들의 세입예산에도 영향을 미치게 된다.

그렇다면 취득세와 등록세는 그 세율인하와 과세표준이 현실화되어 세부담액이 변하는 것 뿐만 아니라 부동산관련 제반 세제의 변화가 시장 거래량에 미치는 효과에도 영향을

5) 가장 최근의 사례로 개인간 주택거래에 대해서 뿐만 아니라 개인과 법인간 즉 건설회사로부터 신규분양받는 주택의 경우에도 취득세 및 등록세의 감면세율이 일괄적으로 2%로 인하될 것을 예정하여 7월과 8월의 서울 및 수도권지역 주택일반 및 아파트거래가 20% 및 30% 가까이 축소되었음.

받게 되고 그 여파는 기초자치단체에게 까지 미치게 된다. 기초자치단체의 입장에서는 지방재산세의 개편과 신설된 종합부동산세 세수의 지방정부 환류로 2004년 지방재산보유세 수준과 대비하여 줄어들지는 않을 것으로 생각할 수 있지만, 거래과세인 취득세 및 등록세의 변화가 징수교부금 및 재정보조금을 통해 미치는 영향에는 여전히 좌우된다고 할 수 있다. 2006년의 경우 부동산거래량이 주택을 중심으로 수도권지역에서는 상당수준을 그대로 유지했고 과세표준의 현실화에 따른 과표확대효과가 세율인하효과를 압도했기 때문에 거래과세완화에 따른 세수부족 문제는 크게 문제시되지 않았다고 할 수 있다.

IV. 결론 및 시사점

다행히, 2006년의 부동산 거래세 및 보유세 세수변화를 추정해 보면 주택관련 거래세 세율은 대폭 인하되었지만 과세표준이 실질거래가액 수준으로 대폭 인상되었고, 거래량도 대체로 과거 수준 이상을 유지하게 됨에 따라 세수증립적 수준이상으로 부동산세제개편효과가 나타났다고 할 수 있다.

그러나 광역지방자치단체의 경우 지방세 세수 중 가장 큰 비중(전국 평균 33.5%)을 차지하는 취득세 및 등록세는 중앙정부의 보유세강화-거래세완화라는 부동산정책변화 뿐만 아니라 각종 부동산대책으로 부동산거래량이 감소하여 지방세 세입측면에서 향후 타격을 받을 수 있다. 이는 관할구역내 기초자치단체에게 교부하는 각종 교부금의 재원이 줄어들게 되어, 기초자치단체의 재정에 영향을 미치는 경로를 통해서 이다. 그럼에도 불구하고 광역지방정부 자체적으로 해당 세목들에 대해 과세자주권을 발휘할 수 있는 여지는 거의 없는 실정이다. 또한 기초자치단체의 경우에도 과거 관할구역내 부동산자산가액에 대해서는 과세베이스를 독점할 수 있었으나, 이제는 중앙정부의 통제하에 타 기초자치단체들과 공유해야 하는 상황으로 변화하였으면서도 향후 지방세 과세자주권 감소로 인한 재정자주성은 약화되었다고 할 수 있다. 결국 부동산관련 세제개편은 국세 및 지방세 세목조정 등 지방세 전반에 걸친 지방분권적 세제개혁의 필요성을 한층 제고하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 