

보유과세의 정책세제로서의 활용가능성

이재성

국가전문행정연수원 교수

I. 문제의 제기

참여정부 들어서 부동산 관련 세제가 재산가치를 제대로 반영하지 못하고 있고, 지방재정확충이나 투기억제 등의 기능이 미흡하다는 주장이 강도 높게 제기되고 있다. 이에 따라 재산세·종합토지세 과표현실화 주장이 설득력을 얻고 있다. 또한 부동산 과다보유자에 대하여 합산과세하는 등의 방법으로 부동산을 재산증식의 수단으로 될 수 없도록 하는 방안도 거론되고 있다. 최근 발표된 정부자료를 보면, 현재 실거래가의 30%수준에 머물고 있는 재산세와 종합토지세의 과세표준을 2008년까지 단계적으로 50%까지 끌어올릴 계획이다. 10월 납부예정인 종토세는 올해부터, 재산세는 내년 7월 과세분부터 적용된다. 이와는 별도로 재산세율과 과세구간을 조정하는 것이나 현재 지방세인 보유세를 향후 국세로 전환하는 문제는 조만간 중장기적인 개편

방향을 제시한다고 한다. 또 종합토지세와 재산세를 통합하는 방안, 재산세 과표를 국세청 기준시가로 단일화하는 방법 등도 검토 중이다. 아무튼 재산관련세제의 비중 강화는 시대적 요청이다. 국가 총조세수입 중 재산세(토지분 포함)가 차지하는 비율('90년대 중반)이 한국 1.9%, 일본 10.9%, 미국 10.3%, 영국 12.7%, 독일 3.1%, 프랑스 4.8%로서 한국이 주요선진국에 비하여 낮은 것을 알 수 있다. 상당부분의 소득이 은폐되는 우리나라 납세여건 하에서는 재산세제의 과세강화를 통해 소득세제 기능을 보완할 필요가 있다. 재산과세는 거래(취득·이전)단계의 과세(취득세, 등록세, 양도소득세 등)와 보유단계의 과세(종합토지세, 재산세 등)로 나뉘지는데, 우리나라 경우는 선진된 나라들과 비교할 때 거래단계의 과세비중이 높은 반면 보유단계의 과세비중이 낮은 편이다. 2001년의 경우 취득세·등록세의 세수는 약 9.4조원으로서 재산

세·종합토지세 세수인 약 2.1조원의 4.5배에 이른다. 이에 따라 세수의 불안정성과 함께 토지 등의 원활한 공급을 막고 지가 상승을 유발한다는 지적을 계속 받아 왔다. 이는 수평적 형평성과 효율성 차원에서 문제가 있다고 보여진다. 국가 총조세수입 중 부동산관련세금이 차지하는 비중(‘90년대 중반)이 거래과세 경우 한국 7.2%로 일본·독일의 0.7%, 프랑스의 1.6%에 비해 높은 편이다. 미국과 영국은 부동산 취득세가 없다. 반면에 보유과세는 총조세수입 대비 한국 4.0%로 일본 9.7%, 미국 14.7%, 영국 8.1%에 비해 비중이 훨씬 낮다. 따라서 앞으로 보유과세의 비중을 강화할 필요가 있다. 보유세 강화로의 개편은 그동안 주택 1채만 보유한 채 부동산 거래를 거의 하지 않는 계층의 강력한 조세저항이 우려된다는 반대에 따라 논의가 진전되지 못했다. 따라서 부동산 거래를 거의 하지 않는 계층이 지나친 불이익을 당하지 않도록 보완책이 함께 마련되어야 할 것이다.

그런데 최근 서울시의 강남구·서초구·송파구 등 소위 ‘부자 구청’들이 중앙정부가 요구하고 있는 재산세 인상을 거부하고 있다. “재산세를 덜컥 인상했다간 조세저항이 우려된다”는 것이다. 주민 반발을 명분으로 내세웠지만, “재정자립도도 높은 편인데 괜히 표 떨어지는 일은 하지 않겠다”는 계산이다. 여론에 떠밀려 나중에 인상안을 받아들이다더라도 실제로 재산세를 올릴지조차 불투명하다. 가산율을 50%까지 낮출 수 있는 재량권이 자치단체장에게 부여돼 있기 때문이다. 아무리 인상안을 내놓

아도 자치단체장이 세금고지서에 적용하지 않으면 그만이다. 이렇듯 투기과열 지역 내 재산세 인상이 어려운 까닭은, 재산세가 지자체가 부과해 징수하는 지방세목으로 잡혀 있고, 지자체는 주민들의 이기주의에 쉽게 포위될 수밖에 없기 때문이다.

이에 따라 재산세를 중앙정부가 강력하게 통제하는 국세로 전환해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한 전국단위의 관리가 요구되는 종합토지세의 위상도 재검토해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 종합토지세의 국세전환은 지역차원 아닌 국가차원의 관리가 요구된다는 것과 함께 토지를 많이 소유한 지방의 유지가 지방의회에 대거 진출했을 경우에는 종합토지세의 과표현실화 계획에 차질을 빚을 우려가 있기 때문이다. 그리고 지방세의 보편성의 원칙에 입각해서도 지역간의 불균형이 심한 지방세목(종합토지세, 재산세 등)의 국세 전환이 역시 거론되고 있다. 한편 부동산거래는 토지와 건물이 함께 거래되고 가격평가도 동시에 이루어지므로 토지와 건물(주택 등)의 합산과세(예컨대 선진외국의 property tax)가 바람직하다는 의견이 계속 제기되고 있다. 또한 1세대 다주택소유자에 대한 재산세 증과세 그리고 상가 등 주택 이외의 건물도 합산한 가구별 재산세의 누진과세와 과세기술상 지역차원이 아닌 국가차원의 통합관리방안인 국세화 주장 등이 제기되고 있다.

II. 보유과세의 정책적 활용

1. 지방재정확충을 위한 정책수단

지방분권시대 국가기능의 지방이양 등 지방자치발전을 위한 재정수요가 증가하고 있는 현실에 비추어 지방재정확충의 필요성이 커지고 있고 따라서 지방자치단체 나름대로 자구노력이 필요한 시점이다.

그런데 우리나라의 부동산 보유세의 부담이 외국에 비하여 낮은 수준이라는 지적이 계속 있어 왔다. 따라서 보유세 부담의 증가를 통하여 자주재정 확충을 도모할 필요가 있다. 추진방식은 지금까지 처럼 중앙에서 일방적으로 인상기준을 시달하는 방식이 아니라 지방자치단체가 과표현실화 기본방침에 따라 매년 몇%(예컨대 3%)씩 지속적으로 인상하되 지방자치단체가 스스로 인상계획을 수립하여 자율적으로 결정하는 방안(예컨대 지방자치단체가 공동으로 과표위원회를 구성·운영하는 방안)이 바람직 할 것이다. 그리고 과표현실화 수준에 따른 지방교부세 인센티브제도를 강화할 필요가 있을 것이다. 즉 자구노력이 부진한 자치단체에 대해서는 재정운영상 어려움이 발생하게 하여 자구노력을 강화하도록 유도할 수 있을 것이다. 그리고 민선 시장·군수가 표를 의식하여 과표 인상에 소극적이라 하여, 시·군·구의 기간세목인 종합토지세·재산세의 과표결정권을 중앙정부로 이관하는 것은 지방분권 및 자주재정권에 문제가 있으므로 자율결정을 유도하여 스스로 기속되도록 하는 것이 바람직

할 것이다.

2. 지역간 불균형 시정을 위한 정책수단

현재 문제점으로 지적되고 있는 지역간 보유세부담 불균형문제를 시정하기 위하여는 과표현실화, 토지와 건물간의 세율격차 완화 및 과세방식 개선이 필요하다.

가. 과표현실화

지역간 불균형을 시정하기 위해서는 재산세·종합토지세 과표를 시가로 전환할 필요가 있지만, 현실적으로 시가반영이 어려운 실정이다. 토지의 경우에는 공시지가 적용비율이 시·군·구별로 다양하여 일시에 공시지가로 전환하지 못하였으며, 아직 까지도 곤란한 실정이다. 예컨대 시·군·구별 현실화율이 최저 25%(과주시), 최고 45%(울릉군)로 차이가 크다. 건물의 경우에도 현행 과표가 신축건물가액(2003년 경우 170천원/m²)기준방식으로서 면적이 동일하면 유사한 과표가 산출되지만, 시가는 서울시 강남지역과 강북지역이 보여주는 것처럼 큰 차이가 있다. 즉 시가대비 격차가 크고(세부담이 4~5배정도) 공시지가와 같은 시가기준도 없어 바로 시가기준으로의 전환은 사실상 불가능한 실정이다.

따라서 재산세 과표는 현행 기준에 시가 적용기준을 보완해 가면서 점진적으로 개선해 나가고, 토지는 과표 적용비율의 전국 단일화를 추진하면서 시가가 반영되는 새로운 과표체계(예컨대 토지의 경우 공시지

가, 건물의 경우 가칭 공시건물가격)를 구축하는 방안이 있을 수 있다. 공시지가 제도는 건교부가 연간 약 700억원의 감정평가비용 등을 투입 운영하고 있으나, 건물과표는 지방세무공무원들이 별도 예산 없이 운영하고 있다.

나. 토지와 건물의 통합과세

현재는 토지와 건물을 각기 다른 세율로 부과하고 있어, 주택에 대하여는 통합과세할 필요가 있다. 그런데 주택 재산세는 주택별로 급격한 누진세율을 적용하고 있고, 종합토지세는 전국토지를 합산하여 건물보다 낮은 누진세율로 과세하고 있다.¹⁾ 따라서 통합과세할 경우 전국 합산과세할 것인지, 분리과세할 것인지, 건물세율로 할 것인지 토지세율로 할 것인지 문제가 발생한다. 어느 것을 선택하더라도 현행수준의 세부담을 도출해 내기가 어려우며, 대상이 천만명 이상이므로 획일적인 기준설정이 사실상 불가능하다. 잘못되면 조세저항과 재정혼란이 심각할 것이다.

따라서 현행 과세방식을 유지하면서 토지와 건물에 대한 세부담 격차를 좁혀 나가면서 일정기간이 경과한 후에 통합할 수

밖에 없을 것이다. 단기적으로 건물과표는 현실화율은 높이되 지역간 격차와 토지와 의 격차가 완화되도록 세율을 인하·조정해 나가고, 토지와표는 현재 시·군별로 다양한 공시지가의 적용비율이 전국 단일화 되도록 조정해 나간다. 토지세율은 주택세율과 형평이 맞도록 현재보다 강화된 새로운 세율체계를 신설하여 토지와 건물간의 세부담 격차를 완화한다. 장기적으로 주택은 종합토지세의 전국 합산 대상에서 주거용 토지를 분리해 토지와 건물을 통합, 평가하고, 통일된 하나의 세율이 적용되는 가칭 「주택세」를 신설할 수 있을 것이다. 이 경우 세부담이 급증하는 경우가 발생할 가능성이 있으므로 연간세액이 20%이상 인상되지 않도록 하는 장치를 마련할 필요가 있다.

3. 부동산투기 억제를 위한 정책수단

현행 종합토지세제도는 1989년 토지공개념 입법당시 부동산 투기억제 기능을 수행하기 위하여 토지분 재산세와 토지과다보유세를 통합하여 도입한 제도로서 토지초과이득세, 택지초과소유부담금 등과 함께 도입되었다. 그 후 토지초과이득세와 택지초과소유부담금은 위헌문제로 폐지되었다. 그런데 종합토지세·재산세를 징수하는 근본목적은 시·군·구 재정수요의 해결에 있고 민선지방자치단체장이 과세권자이므

1) 재산세(건물) 세율은 6단계의 급격한 누진세율(1,200만원이하 0.3% ~ 4천만원초과 7%)이고, 전국의 토지를 인별로 합산과세하는 종합토지세(토지) 세율은 9단계의 완만한 누진세율(2,000만원이하 0.2% ~ 50억원초과 5%)로서 세율 격차가 크다. 재산세와 종합토지세의 전체 과표중 건물과표의 비중이 클수록 세부담의 격차가 커진다.

로 부동산투기 억제수단이라는 국가정책 수행에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다.

또한 최근 일부지역에서 주택이 투기대상이 되고 있지만 투기억제를 이유로 대부분의 1가구 1주택 소유자(약 90%이상) 들의 세부담을 대폭 인상하기 어려우며, 투기대상자가 누구인지를 선별하기 어려울 뿐만 아니라 특정인을 가려내어 중과세하기도 어렵다.

따라서 부동산 투자를 억제하기 위해서는 투기대상자를 가려내어 선별적으로 합산과세 하거나, 현행 재산세 및 종합토지세를 중과세하는 방안을 강구할 필요가 있다. 예컨대 부동산 과다보유계층 상위 5만~10만명을 대상으로 중과세하는 새로운 세금을 신설하거나 현재 부동산 투기의 대상이 되고 있는 주택(아파트)을 1가구가 3주택 이상 소유하는 경우 중과세하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

그러나 부동산 투기대책으로 새로운 세금을 신설하거나 중과세제도를 신설하기 위하여는 충분한 여론수렴이 필요하다고 판단된다. 그리고 부동산 투기억제 목적으로 중앙에서 과표인상율을 시달할 경우 민선 시장·군수와 정치적 이해가 상충되며, 세제개편시 각 시·군·구별로 현행수준의 재정보전대책이 강구되지 아닐 경우에는 지방자치단체의 강력한 반대가 예상된다.

Ⅲ. 보유과세의 정책세제화에 따른 문제점들

재산세·종합토지세 과표현실화 추진 등으로 보유과세의 세부담이 지속적으로 인상됨에 따른 사회적 영향을 면밀히 검토할 필요가 있다. 재산세·종합토지세 납부세액이 10만원 이하인 경우가 전체 납세자의 약 90%인데, 대부분의 1가구 1주택 소유자는 담세 능력이 낮기 때문에 급격한 과표인상 시 사회문제화될 소지가 있다. 보유세 강화로의 개편은 그동안 주택 1채만 보유한 채 부동산 거래를 거의 하지 않는 계층의 강력한 조세저항이 우려된다는 반대에 따라 논의가 진전되지 못했었다. 따라서 부동산 거래를 거의 하지 않는 계층이 지나친 불이익을 당하지 않도록 보완책이 함께 마련되어야 할 것이다.

1. 자본 잠식 문제

경제활동은 벌고(수입, 소득) 쓰는(지출, 소비) 행위가 대부분이다. 이 경우 소득(수입)에서 소비(지출)를 빼면 재산(富)의 증감으로 귀결된다. 이러한 경제활동의 대상에 따라 세금을 나뉘본다면, ① 소득과세(소득세, 법인세 등) ② 소비과세(부가가치세 등) ③ 재산과세(재산세, 종합토지세, 취득세, 등록세 등) 등 3대 분류가 된다. 그러나 세금의 궁극적 원천(출발점)은 소득이다(“소득이 있는 곳에 세금 있다”). 소득과세, 소비과세는 주로 국세목이고, 재산과세

는 주로 지방세목이다. 소득이나 소비행위가 있을 때 과세하는 소득세, 부가가치세 등 국세와 달리 경제성장률 이상으로 재산과세를 인상할 경우 자본잠식 문제가 발생하게 된다.

2. 지방행정 서비스와의 연계문제

수익자부담원칙(소위 應益원칙)은 자치시대 지방재정의 핵심원칙이다. (수익=부담)은 쌍방향적 논리와 설득구조에 의거 이루어져야 한다는 것이다. 더 많은 서비스를 원한다면 당연히 더 많이 부담해야 하고, 희생과 부담이 있었다면 반드시 수익이 따라야 한다는 원칙이다. 희생과 부담은 지방자치단체와 주민간 쌍방향적 논리와 설득에 의해서만 달성될 수 있다. 지방자치단체는 주민에게 서비스를 제공하고 이러한 수혜와 관련되는 범위 안에서 주민으로부터 조세를 부과·징수하는 것이 바람직하다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 공공서비스 수준 개선과 관계없는 지방세 과표인상은 지방주민의 이해를 구하기 어렵다.

3. 누진세율구조로 인한 과표인상의 어려움

납세인원이 1000만명을 넘는 대중세로서 전국의 모든 토지·건물 소유자에게 일률적으로 과표현실화율을 3%(전년대비 약 10%) 인상할 경우 부담은 10~30% 증가하게 되는데, 전년도 地價인상분이 추가 인상되므로 세금인상 예측이 어려워 실제

로 100% 인상될 수도 있다. 노인층·장애인·영세서민 등 저소득계층의 부담도 크게 증가하게 되고, 사업체에서 납부하는 소득세·법인세·부가가치세 등 국세와 달리 가정 주부들이 부담하는 세금이므로 조세저항의 우려가 커 확실적인 과표 인상 추진이 곤란하다는 것이다.

4. 지가급등지역문제

전년도 지가인상율(2001년 3.8%, 2002년 11.14%)에 이어 추가적으로 계속 인상되므로 지가가 급등한 지역의 경우 세부담이 급등하게 되어 일률적인 현실화 추진에 어려움이 있다. 외국에서는 이러한 문제로 과표를 매년 인상하지 못하고 상당기간을 두고 인상하고 있으며 일본 3년, 덴마크 4년, 네덜란드 5년, 프랑스 6년, 영국 5년, 스위스 10년 주기로 과표인상을 추진하고 있다. 미국 캘리포니아주의 경우 주민투표 실시, 와싱턴주의 경우 106% 한도제 시행 등 사회적·정치적 부담을 고려하여 신중하게 처리하고 있다.

IV. 지방세정에 있어서 국가관여의 폭을 둘러싼 쟁점사항들

1. 국가의 관여폭을 늘려야 한다는 주장

가. 稅入의 집권화 주장

稅入의 집권화 주장이 제기되고 있다.

이는 국세·지방세 공히 국가가 징수한 후 지방재정조정제도를 통하여 지방자치단체에 나누어주자는 것이다. 즉 세입의 집권화와 세출의 분권화가 불가피하다는 주장이다. 이러한 중앙정부와 지방정부 간의 재정적 연계가 불가피한 것은 인위적이 아니라 자연발생적이고, 따라서 오래 된 역사적 연원이 있다. 세입행위는 조세의 부과·징수 방법에서 보는 것처럼 전국적으로 통일성·강행성·일관성의 확보가 용이한 중앙정부의 주된 책임분야였던 반면에, 세출행위는 주민과 가까이 위치하여 민생안정을 위한 구호사업, 사회복지비의 지출 등 직접 문제해결사 노릇을 하는 지방정부의 주된 책임분야였다. 따라서, 국가가 세수확보에 비교우위를 차지하고 있다는 사실 때문에 중앙정부가 재원을 조달하여 지방정부에 합리적으로 재배분하여 주는 재정조정방식은 역사적 배경이 길다. 조세징수가 지속적으로 중앙집권화 되어 왔던 것은 많은 나라에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 특히 우리나라 경우 稅入의 집권화 주장이 더욱 부각될 수밖에 없는 이유는 ①지방자치단체에 비하여 중앙정부의 세무행정이 전문화되어 있어(지방세무공무원의 경우 전문화 노력이 국세공무원에 비해 상대적으로 취약하며 사기도 높은 집단이 아니라는 지적이 많다) 훨씬 능률적이므로 징세행정은 주로 중앙정부가 담당하는 것이 바람직하다는 것과 ②세원의 편재가 심하기 때문이다(예컨대 지역간의 불균형이 심한 지방세목인 종합토지세, 재산세 등의 국세 전환이 거론되고 있다). 따라서 계속해서

①지방세무행정의 전문화 노력이 미흡하거나 ②세원편재가 심각한 경우에는 국세·지방세를 포함한 모든 세입업무관리를 국가가 담당(예: 프랑스, 독일, 스웨덴, 핀란드, 대만 등)하는 방안도 검토될 수 있다는 주장에 주의할 필요가 있다. 프랑스경우 수입에 관한 명령기관과 출납기관이 분리되어 있는데, 전자는 지방공무원, 후자인 회계관은 재무부소속 국가공무원이 담당한다. 지방자치단체는 그 대가로서 국가에 지방세수의 일정비율을 분담금으로 지불한다.

나. 지방자치단체의 과세자주권 신장을 국가가 독려해야 한다는 주장

지방자치의 핵심내용이 자주재정권이고, 자주재정권의 핵심내용이 과세자주권이다. 과세자주권이란 지방자치단체별로 세목과 세율 등이 다를 수 있다는 것이다. 자치시대에 걸맞게 과세자주권의 신장을 국가가 독려해야겠다는 취지에서, 현재 ①과표현실화율, ②주민세 개인균등할, ③탄력세율 적용 등은 중앙정부가 관장하는 보통교부세 incentive제 반영대상이 되고 있다. 여기에는 지방자치단체 스스로의 과세자주권 신장노력이 부진하다는 중앙정부의 불신이 내재되어 있다. 예컨대 주민들이 원하는 지방자치 수준과 탄력세율의 적용범위는 正(+)¹⁾상관관계가 있다고 알려져 있다. 탄력세율제도는 지방세목에 대하여 지방자치단체가 일정 범위 내에서 자율적으로 세율을 정할 수 있도록 하여 지방세수의 확보에 신축성을 부여한 제도이다.²⁾ 탄력세율제도

는 '73년도 도입이래 제대로 시행된 적이 거의 없는 실정인데, 앞으로 자치단체의 과세자주권 신장차원에서 탄력세제도 활용을 강화해 나갈 필요성이 있고, 중앙정부입장에서는 이를 더욱 독려할 필요성이 있을 것이다.

또한 주민세 개인균등화의 비중을 강화해 나가는데, 과세자주권 신장차원에서 국가가 강력히 독려할 필요가 있다. 지역주민은 자치단체에 거주하는 회원(member-ship)이며, 회원은 회비를 부담해야 할 의무가 있듯이, 자치운영에 필요한 경비를 공동으로 부담하여야 하며 이는 주민의 책무라는 것이다. 이를 지방세의 부담분임 원칙이라고 한다. 주민세 개인균등화는 회비적 성격을 갖고 있어 이러한 원칙에 가장 적합하다고 할 수 있다. 납세계층이 광범위할수록 바람직한데, 주민세 개인균등화는 국민皆稅의 원칙을 가장 잘 나타낸 세제이며, 비과세·감면이 거의 없다. 영국 경우 주민세(주민부담금)가 유일한 지방세목이었다. 영국의 마가렛 대처수상이 도입했었던 주민부담금(Community Charge)은 별칭 人

頭稅(Poll Tax)로서 우리나라의 주민세 개인균등화와 유사한 성격을 갖고 있었다. 인두세가 도입되었던 이유는 대처의 정치철학 때문이었는데, 지방자치의 원리상 지역주민 특히 투표권자인 18세 이상의 성인이라면 각자가 재물을 할 수 있어야 하고 자신이 속하는 지역사회에 대해서도 응분의 책임을 질 줄 알아야 한다는 것이었다. 우리나라 주민세 개인균등화가 지방세수 총액에서 차지하는 비중은 극히 미미한 수준인데, 앞으로 그 비중이 강화될 필요가 있다. 최근 지방자치단체와 주민간 쌍방향적 논의와 반복적인 설득에 의해서 많은 시간과 정성과 노력을 기울인 결과 주민세 개인균등화를 1만원 수준까지 올린 충북 보은군의 사례가 돋보인다.

다. 지방세 원칙에 어긋나는 종합토지세를 국세화하자는 주장

지방세 원칙중에는 세원의 귀속성·정착성 원칙이 있다. 지방세는 해당 지역단위로 완결처리가 가능해야 한다는 원칙이다. 구역화와 소규모로 관리할 수 있도록 경제적인 것이 바람직하기 때문이다. 따라서 전국단위의 관리가 요구되는 종합토지세의 위상이 재검토될 필요가 있다.

2. 지방의 자율성을 존중해야 한다는 주장

가. 재산세·종합토지세의 이원화 주장에 대한 반론

현재 재산세·종합토지세를 물건별·

2) 탄력세율제도는 최근 취득세·등록세·재산세 등으로 그 범위를 확대하고 있다. 현행 지방세 법상 탄력세율이 적용되는 세목은 표준세율의 50%범위내 加減조정이 가능한 취득세, 등록세, 재산세, 주민세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세 등과 자동차세(특별시·광역시 경우 50%범위 초과과세 가능), 도축세(1% 범위내 최고제한세율), 담배소비세(30%범위내 조정가능), 사업소세(표준세율이하 가능), 도시계획세(표준세율 0.2%, 최고제한세율 0.3%) 등 대부분의 지방세목이 해당된다.

필지별 단일세율로 기초자치단체가 과세하고, 국가(또는 광역자치단체)는 부동산 과다 보유자 5만~10만명에 대하여 인별로 합산 과세하여 당해 시·군에 배분하자는 주장이 제기되고 있다. 이는 입법형식상 문제가 되는데, 1989년 종합토지세제도가 도입되기 직전의 토지분 재산세와 토지과다보유세의 과세방식으로 회귀하려는 것으로 종합토지세 개선을 추진하였던 취지 등을 감안, 신중한 재검토가 필요하다. 당시 투기대상토지인 나대지만 합산과세하는 토지과다보유세로는 부동산 투기억제에 한계가 있으므로 전국 모든 토지를 합산과세하여야 한다는 경제기획원, 건교부 등의 논리에 따라 종합토지세가 도입되었던 것이다. 또한 입법기술상의 문제로서 종합토지세 세율은 주택 등 종합합산은 0.2~5%, 재산세(주택) 세율은 0.3%~7%이므로 기초자치단체가 과세할 단일세율 수준결정이 사실상 불가능하다. 예컨대 최저세율인 0.2%로 할 경우 세수가 격감되고, 중간수준인 0.5%로 하는 경우 0.2% 적용 대상자의 세부담이 2배 이상 증가하게 된다. 또한 투기대상자 선별이 사실상 불가능한데, 현재 부동산 투기문제는 일부 지역의 아파트에서 발생되고 있으나, 종합토지세 납부세액이 100만원을 초과하는 10만명의 경우 투기대상인지 판단이 불가능하기 때문이다. 그리고 지방재정운영상 시·군·구별 세수변화의 예측이 불가능하여 대책마련에 심각한 어려움이 예상되고, 세무행정에도 있어서도

5~10만명의 합산과세분을 국가 또는 광역자치단체가 징수하여 각 시·군·구에 배분시에도 세원관리 자료 등은 시·군·구에서 이루어지기 때문에 세무행정의 이원화에 따른 중복관리 문제가 발생하게 된다.

나. 종합토지세 과표결정권의 중앙이관 주장에 대한 반론

지방세 과표결정권을 포함한 과세권은 지방자치단체의 장에게 있으므로 과표결정권을 중앙정부(행정자치부 또는 국세청)로 이관시 과세자주권(자주재정권) 침해문제가 발생하게 되는데, 위헌문제로까지 번질 수 있다. 즉 헌법은 주민의 복리에 관한 사무를 처리하는 자치권을 지방자치단체에게 보장하고 있는데, 이 경우 지방세 사무는 순수한 지방자치 사무이기 때문이다. 선진외국의 예를 보면, 과표결정권은 일본의 시정촌, 미국의 카운티 등에서 볼 수 있는 것처럼 지방자치단체 스스로 행사하고 있다. 또한 과표결정권의 중앙이관은 참여정부가 내세우고 있는 지방분권화 취지에 역행한다. 지방분권은 지방자치단체의 자치역량을 제고시키고 중앙사무의 지방이양을 추진하되 재원확보문제 등에 있어서도 자율성을 확대해 나가야 하기 때문이다. 따라서 과표결정에 있어서 전국적 권형조정이 필요할 때 중앙에서 조정기능을 행사하는 현행 제도 유지가 바람직할 수 있다. ☺