

# 지방자치단체의 자율성 제고와 과표현실화

박 완 규

중앙대학교 교수

## I. 서 론

보유지방세 부과·징수와 관련하여 지방자치단체의 자율성을 제고한다는 것이 과연 무엇을 의미하는가를 이해하기 위해서는 자율성에 대한 명확한 개념 정립이 선행되어야 한다. 자율의 사전적 의미는 스스로의 의지로 자신의 행동을 규제하는 것이고, 자율권이란 국가 기관의 독자성을 존중하여, 일정한 범위 안에서 그 기관이 스스로 규칙을 제정할 수 있는 권리로 정의되어 있다. 자치단체 입장에서 자율적인 지방세 부과·징수방안으로는 자치단체 나름대로 신세목을 정하여 부과한다거나, 기존세목의 세율을 변경한다거나 기존세목의 과세표준의 규모나 범위를 스스로 변경하는 것 등을 들 수 있다. 물론 지방세 비과세·감면의 대상이나 규모를 자치단체 스스로 결정하는 것도 자율성 확보와 직접적으로 연결된다. 현행 우리나라 지방세법 체계에

의하면 신세목을 자치단체가 만드는 것은 불가능하고, 세율을 변경하는 것은 지방세법상 탄력세율이 허용되는 한도 내에서만 가능하다. 현행 지방세법상 탄력세율이 적용되는 세목은 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 자동차세, 담배소비세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세, 지역개발세, 주행세 등 모두 12개 세목이다. 그 가운데 가감조정할 수 있는 세목은 취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 담배소비세, 지역개발세, 주행세 등이고 상한만 정해져 있는 세목은 자동차세, 도축세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 등이다. 또한 담배소비세, 주행세 등은 대통령령에 의해 조정가능하기 때문에 조례에 의해 조정이 가능한 여타 세목들과는 성격을 달리 한다. 세율 변경 외에 과세표준의 규모를 변경하는 것도 제한된 범위 내에서만 가능하다.

지방세의 부과·징수를 포함한 세입 측면의 지방재정 운영에 대한 화두는 자율성

및 책임성 제고라 할 수 있다. 이들 자율성과 책임성은 지방자치단체의 자구노력과 밀접하게 연관되어 있는데 지방세 부과·징수와 관련하여 자치단체가 현 체제하에서 할 수 있는 자구노력은 탄력세율제도가 허용되어 있는 세목의 세율을 허용되는 범위 내에서 인상한다거나, 과표 현실화율을 높혀 세수를 증대한다거나 탈루세원이 감소하도록 노력하여 징수율을 제고하는 것 등이 될 것이다.

본고에서는 지방세 부과·징수와 관련한 자율성 제고의 방안으로 주로 재산보유과세의 과표 현실화에 초점을 맞추어 논의하고자 한다. 2절에서는 재산보유과세의 현황 및 문제점을 검토하고, 3절에서는 과표 현실화 추이 및 향후 추진방향이 모색되며, 마지막으로 결론이 도출된다.

## II. 재산보유과세의 현황 및 문제점

### 1. 현황

지방세 가운데 부동산 관련 조세로는 보유과세인 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세 등과 거래과세인 취득세와 등록세가 있다. 이 가운데 건물에 대한 대표적 조세인 재산세와 토지에 대한 대표적 지방세인 종합토지세의 과세표준과 세율, 그리고 현황을 살펴보기로 한다. 우선 재산세의 경우 과세표준액 산정공식은 다음과 같다.

$$\text{과세표준액} = \text{m}^2\text{당 신축건물 기준가액} \times \text{적용지수(구조} \cdot \text{용도} \cdot \text{위치)} \times \text{잔존가치율} \times \text{가감산율} \times \text{면적}$$

아파트의 m<sup>2</sup>당 “기준가액”은 건물신축비용을 참고하여 결정하고, 구조별, 용도별, 위치별 지수 및 경과연수별 잔존가치율이 적용되며 규모 및 특수부대설비와 건물여건 등을 감안하여 가감산율이 적용된다. 또한 재산세 과세표준 결정절차는 매년 1월 1일을 기준으로 시장·군수가 도지사 승인을 얻어 결정·고시하며, 행정자치부장관은 국세청장과 협의하여 “건물시가표준액 조정기준”을 시·도지사에게 권고할 수 있다.

재산세의 세율체계를 보면 주택은 3/1,000~70/1,000의 초과 누진세율(6단계)이 적용되고 주택이외의 건축물이나 선박, 항공기 등은 3/1,000의 단일세율이 적용되는데, 골프장·별장·고급오락장용 건축물이나 고급선박의 경우에는 50/1,000의 세율이 적용된다. 재산세의 경우 지방세법 제 188조 6항에 의해 시장·군수는 조례가 정하는 바에 의하여 세율을 표준세율의 100분의 50의 범위 안에서 가감조정할 수 있는 탄력세율제도를 채택하고 있다.

2001년도 결산자료에 의하면 재산세의 경우 주택 최저과세구간인 1,200만원 이하 과세건수는 전체의 76%, 1,600만원 이하까지의 누적비율은 전체의 89%에 이르러서 낮은 과세구간에 과세건수의 집중현상이 심한 것을 알 수 있다. 또한 건축물분 재산세 5만원 이하의 소액 납세건수가 전체의 78%를 차지하고 있다.

종합토지세의 경우 과세표준 산정공식은 다음과 같다.

$$\text{과세표준액} = \text{m}^2\text{당 개별공시지가} \times \text{적용비율} \times \text{면적}$$

적용비율은 행정자치부장관이 기준을 정하여 지방자치단체의 장에게 통보한다. 종합토지세의 과세표준은 종합합산과세표준, 별도합산과세표준 및 분리과세표준으로 구분한다. 종합합산 과세표준은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 전국의 모든 토지 중 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지를 제외한 토지의 가액을 합친 금액이고, 별도합산 과세표준은 과세기준일 현재 납세의무자가 소유하고 있는 전국의 모든 건축물 부속토지 중 대통령령으로 정하는 건축물의 부속토지의 가액을 합산한 금액이며, 분리과세표준은 대통령령으로 정하는 공장용지·전답 및 목장용지의 가액, 산림의 보호육성을 위하여 필요한 임야 및 중중소유 임야로서 대통령령으로 정하는 임야의 가액, 골프장·별장 기타 사치성 재산으로 사용되는 토지로서 대통령령으로 정하는 임야의 가액, 유사한 토지 및 종합토지세를 분리과세하여야 할 상당한 이유가 있는 것으로 대통령령으로 정하는 토지의 가액이다.

종합토지세 세율체계를 보면 우선 종합합산(나대지, 주택 등)의 경우 0.2~5%까지의 9단계 누진세율이 적용되며, 별도합산(영업용건축물부속토지 등)의 경우에는 0.3~2%까지의 9단계 누진세율이 적용된다.

분리과세의 경우에는 농지·일부임야는 0.1%, 공장용지는 0.3%, 골프장·별장 등은 5%의 단일세율이 적용된다.

2001년도 결산자료에 의하면 종합합산의 경우 과표 2천만원 이하 인원이 전체의 77%를 차지하고 있고, 별도합산의 경우도 최저구간인 과표 1억원 이하 인원이 전체의 81%를 차지하고 있다. 분리과세의 경우 농지 및 일부임야에 해당하는 0.1% 적용 인원이 전체의 88%를 차지하고 있으며 세액단계별 납세인원의 경우 5천원 이하가 전체의 16%, 5만원 이하까지는 전체의 81%를 차지하여 재산세와 마찬가지로 소액납세 건수 및 인원이 대부분을 점하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 문제점

그 동안 지방세 관련 학계나 실무 관리들로부터 도출된 부동산 보유과세의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 재산세(건물)와 종합토지세(토지)의 세율격차가 크다. <표 1> 에서 볼 수 있듯이 종합토지세는 9단계의 완만한 누진세율이 적용되는 반면 재산세의 경우 6단계의 급격한 누진세율이 적용되고 있다. 둘째, 건물 과표 산정 체계상 시가 반영이 본질적으로 어렵다. 재산세 과표는 신축건물 기준방식으로 산출하므로 면적이 동일하면 유사한 과표가 산출되지만, 시가는 서울시의 경우를 예로 보면 강남과 강북이 큰 차이가 있을 뿐만 아니라 강북 또는 강남내의 여러 지역간에도 큰 격차가 발생하고 있다. 또한 주택에

대한 과표 계산시 면적에 따른 가감산제도로 인해 면적크기에 따라 큰 격차가 발생한다. 즉 50㎡ 이하의 경우 20% 감산부터 245㎡ 초과 500㎡ 이하의 경우 60% 가산까지 모두 14단계의 가감산율이 적용되고 있으며, 국세청 기준시가 3억원 초과 투기과열지구는 다시 4~30% 추가 가산되고 있다. 셋째, 종합토지세의 경우 전국의 토지를 인별로 합산하여 누진 과세하므로 과표가 10% 인상될 경우 세액은 10%~30%가 인상되고 전년도 지가인상분이 추가 인상되므로 세금인상 예측이 어렵다.

넷째, 재산세나 종합토지세 모두 납세인원이 1,300만명이 넘는 대중적인 조세로 과표 현실화율을 과도하게 인상할 경우 전체의 약 90%를 차지하는 1가구 1주택 소유자의 부담도 크게 증가할 뿐만 아니라 담세 능력이 없는 노인층·장애인·영세서

민 등 저소득계층의 부담도 크게 증가하여 형평성을 저해할 우려가 있다. 이와 관련하여 종합합산과세의 경우 낮은 과표에서의 과표구간이 좁기 때문에 과표 현실화가 진행됨에 따라 최저세율이 적용되는 납세자가 더 이상 존재하지 않을 가능성도 배제할 수 없다. 다섯째, 재산세나 종합토지세는 기초자치단체인 시·군·구세이므로 정부의 정책목표인 투기억제 목적으로 이를 운영하는 데에는 한계가 있다. 즉 부동산 투기억제 목적으로 중앙에서 과표 인상률을 시달할 경우 민선 시장·군수와 정치적 이해가 상충되며, 시·군·구의 중요 세목이므로 재정자율성 침해문제 등으로 투기억제수단으로 운영하기에는 부적합한 측면이 있다. 여섯째, 재산세의 경우 경제활동에 쓰이는 일반상업용·사무용 건축물에 대한 세율이 주거용 건축물에 비해 높게

〈표 1〉 종합토지세와 재산세의 과세표준 및 세율

종합토지세(종합합산)		재산세(주택)	
과세표준	초과누진세율 <sup>1)</sup>	과세표준	초과누진세율
· 2천만원 이하	0.2%	· 1,200만원 이하	0.3%
· 2천만원 초과 5천만원 이하	0.3%	· 1,200만원 초과 1,600만원 이하	0.5%
· 5천만원 초과 1억원 이하	0.5%	· 1,600만원 초과 2,200만원 이하	1.0%
· 1억원 초과 3억원 이하	0.7%	· 2,200만원 초과 3,000만원 이하	3.0%
· 3억원 초과 5억원 이하	1.0%	· 3,000만원 초과 4,000만원 이하	5.0%
· 5억원 초과 10억원 이하	1.5%	· 4,000만원 초과	7.0%
· 10억원 초과 30억원 이하	2.0%		
· 30억원 초과 50억원 이하	3.0%		
· 50억원 초과	5.0%		

주: 1) 초과누진세율은 과표중 이전 구간의 상한 금액을 제외한 나머지 금액에 대해서만 적용되는 세율임.

자료: 지방세법

책정되는 것이 응능원칙에 부합하는 것으로 판단되는데 실제로 상업용 건물은 관계 법령의 규정에 의해 지정된 주거지역내 또는 과밀억제권역내 신·증설공장과 고급오락장이 아닌 한 0.3%(주거용 건축물의 최저세율)의 단일세율이 적용되는 반면 주택에 대해서는 0.3~7%의 높은 누진세율이 적용되고 있다.

### Ⅲ. 과표 현실화 추이 및 재산 보유과세 개편의 추진방향

#### 1. 과표 현실화 추이

현재 과표 현실화율은 중앙정부의 지침에 따라 각 시·군·구의 과표평가위원회의 심의를 거쳐 결정된다. <표 2>에는 2000년부터 2003년까지 시도별 종합토지세

<표 2> 시도별 종합토지세 과표 적용비율 현황

구 분	2000	2001	2002	2003
평 균	32.2	32.4	33.3	36.1
서 울	31.6	31.6	32.3	35.2
부 산	36.0	36.2	37.0	38.9
대 구	34.2	34.9	36.5	38.3
인 천	32.0	32.0	32.5	35.3
광 주	31.9	32.4	33.2	36.3
대 전	32.0	32.4	33.2	36.4
울 산	32.3	32.0	33.0	35.5
경 기	30.8	31.2	32.4	35.5
강 원	30.2	30.8	32.2	34.9
충 북	31.8	32.0	33.3	35.9
충 남	32.9	33.2	34.2	36.5
전 북	31.9	32.6	33.1	36.1
전 남	34.6	34.7	35.5	37.9
경 북	33.0	33.3	33.9	36.6
경 남	32.8	33.5	34.5	37.5
제 주	31.9	30.8	31.4	33.9

자료 : 행정자치부 내부자료

과표 적용비율이 정리되어 있다. 이 표에서 시도별 종합토지세 과표 현실화율 평균 추이를 보면 2000년도에는 32.2%, 2001년도 32.4%, 2002년도 33.3%, 2003년도 36.1%로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 또한 2003년도의 경우 현실화율이 가장 높은 지역은 부산으로 38.9%인 반면, 최저는 제주로서 33.9%가 되어 5%p의 격차를 보이고 있다. 보도자료에 의하면 올해 전국 지방자치단체들이 종합토지세의 과표 현실화율을 평균 3~4%포인트 인상하기로 결정하였는데 그 가운데 서울 송파구는 지난해 32.1%에서 올해는 35.4%로 올랐고, 서울 종로구는 32.2%에서 35.3%로, 부산 동구는 37%에서 39%로, 대전 유성구는 33.2%에서 36.2%로 인상하였다. 다만 서울 강남구는 다른 지방자치단체의 절반수준인 1.6%p(33.7%→35.3%)인상에 그쳤다.

과표 현실화율 인상폭과 땅값 상승률 등을 감안하면 토지소유자들이 납부할 종합토지세 금액은 작년보다 10~30% 정도 오를 것으로 예상되는데 그 이유는 땅값이 상승함에 따라 과표구간의 상향이동이 초래되어 높은 세율이 적용되는 동시에<sup>1)</sup> 과표 현실화에 따른 과표인상 때문이다.

## 2. 향후 추진방향 및 과제

### 가. 과표 현실화의 지속적 추진

재산관련 지방세제의 개선방안으로 지금

1) 이를 조세이론에서는 Tax Bracket Creep이라 한다.

까지 일관되게 제시되어 온 것이 거래세의 완화 및 보유세의 강화인데 이는 조세이론에 입각하여 볼 때 효율성이나 형평성 측면에서 타당하다. 그러나 이와 같은 개선책을 현실에서 실제로 적용하는 데에는 적지 않은 제약이 존재하게 된다. 재산관련 거래과세로 취득세와 등록세를 들 수 있고, 대표적 보유과세로는 재산세와 종합토지세를 들 수 있다. 취득세와 등록세의 세부담을 인하하는 경우 그 세수 감소분을 보유과세 증대를 통해서 보전하게 된다면 새로운 문제가 발생할 수 있다. 2001년도 결산기준 취득세 및 등록세 징수액은 9조 3,692억원이고, 재산세 및 종합토지세 징수액은 2조 1,282억원으로 전자가 후자의 4.4배에 이르고 있기 때문에 만일 전자를 10% 인하는 경우 전과 동일한 지방세 규모를 유지하기 위해서는 후자는 44% 가까이 인상되어야 하므로 그에 따른 조세저항은 상상을 초월할 것이다. 또한 전자는 광역자치단체 세목인 반면 후자는 기초자치단체 세목이며, 취득세와 등록세는 자치구 조정교부금의 조정재원이므로 이 규모가 축소되면 자치구에 배분되는 조정교부금 역시 감소하게 된다. 따라서 거래세의 완화와 보유세의 강화를 규모면에서 맞교환하는 형식으로 조정하려 하면 득보다는 실이 커질 가능성이 높다.

지속적으로 과표 현실화를 추진하는 것은 세입 측면에서의 지방자치단체 자율성 제고라는 측면에서 바람직한 방향이나 급격한 현실화는 주민들의 조세저항을 야기할 것이 분명하기 때문에 경제여건 등을

감안하여 점진적으로 진행시키는 것이 바람직하다. 이와 관련하여 현 참여정부가 과표 현실화율을 올해부터 매년 3%p씩 대통령 임기동안 15%p를 올리겠다는 계획은 적절한 것으로 생각되지 않는다.<sup>2)</sup> 재산, 특히 주거재산의 보유 자체는 소득 창출행위가 아니기 때문에 동일한 재산에 대해 담세 능력에 대한 고려 없이 조세부담을 계속 증가시킨다는 것은 그다지 바람직스럽지 않다. 더욱이 만일 경기가 침체되어 납세자인 재산 소유자의 소득이 줄어들게 되는데도 불구하고 과표 현실화율 인상에 따라 증가된 조세를 내야 한다면 자산의 잠식을 초래하는 등 그 부담은 더욱 고통스러울 것이다. 따라서 과표인상을 지속하더라도 경제상황과 연동된 신축적인 목표 설정이 보다 현실적일 것으로 생각된다. 또한 보유과세는 주민들이 그 부담을 직접 인식하는 조세이므로 과표인상에 따른 지방세 부담의 증가는 이에 상응하는 공공서비스 수준의 질적, 양적 향상과 직결되어야만 한다. 이와 관련하여 미국의 경우 보유세 실효세율이 1% 수준이지만 해당 세수 가운데 60% 정도는 지역주민의 교육비로 사용되어 직접적인 혜택이 당해 지역 주민들에게 돌아감으로써 조세저항을 막을 수 있다.<sup>3)</sup>

2) 종합토지세는 누진세율이 적용되므로 과표 3%p 인상시 납세자의 실질 세부담은 10~30% 증가되어 조세저항의 가능성이 높다. 미국의 캘리포니아주에서 1978년 통과된 법률인 Proposition 13은 재산세에 대한 주민들의 저항을 단적으로 보여주는 사례이다.

3) 우리나라 종합토지세의 실효세율은 0.1% 남짓 되므로 미국과는 큰 차이가 있다.

#### 나. 재산세(건물)와 종합토지세(토지)의 세율격차 조정

건물이나 토지와 같은 과세대상에 대해 균형 잡힌 과표 현실화를 지속적으로 추진해 나아가야 한다는 원칙에는 일반적으로 이견이 없을 것이나 그 과정에 크고 작은 기술적 문제들이 산재해 있을 것으로 생각된다. 그 중 하나가 재산세와 종합토지세의 세율격차를 조정하는 문제일 것이다. 현행 과세방식을 유지한다는 전제하에 단기적 개선방안으로 생각해 볼 수 있는 것은 건물에 대한 재산세율을 인하 조정하여 토지에 대한 세율과의 격차를 줄이는 것이다. 건물과표의 현실화율을 지속적으로 높여가면서 세율 인하 조치를 취하는 경우 조정전의 세수규모를 유지할 수 있는 세율 인하 및 현실화율 규모가 도출될 수 있다. 주택에 대한 토지와 건물의 경우는 장기적으로 통합과세의 방향이 바람직할 것으로 생각된다. 그러나 현재 종합토지세는 전국 토지를 인별 합산하여 과세하고 있는 반면 주택에 대한 재산세는 주택별로 과세하기 때문에 통합 과세할 경우 과세방식이나 적용세율의 결정 등 해결해야 할 문제가 많다.<sup>4)</sup>

#### 다. 과표 현실화에 대한 인센티브 강화

재산세와 같이 탄력세율제도가 법적으로

4) 주택의 경우 토지와 건물을 통합 평가하고, 통일된 하나의 세율이 적용되는 가칭 「주택세」를 신설하는 방안이 거론되고 있다.

보장되는 경우 지방자치단체장과 지방의회 의원들의 의지에 따라서는 제한적인 세율 인상이 가능하지만 주민들의 조세저항을 의식하여 세율을 인상한 예는, 조세수출로 인해 해당 지역 주민이 아닌 타 지역 주민의 부담이 늘어나는 지역개발세를 제외하고는 거의 없는 실정이다. 같은 맥락에서 과표 현실화도 지방자치단체 입장에서는 그리 달갑지 않은 과제이다. 그러나 지방자치제도가 성숙됨에 따라 재정운영의 자율성 및 책임성 제고를 위해서는 자체재원의 확보가 필수적이고 이를 위해 노력하는 자치단체에 대해서는 응분의 보상이 뒤따라야 한다. 현 보통교부세 산정 공식에는 모두 13종의 인센티브 항목이 적용되고 있다. 이들 가운데 지방세 징수율 제고, 주민세 개인균등화, 과표 현실화율, 탄력세율 적용, 지방세 체납액 축소, 지방세 세원(새로운 부과과목)발굴 등이 지방세 부과·징수와 관련된 인센티브 항목들이다. 현행 인센티브 제도에 의하면 과표 현실화율 동종의 타 자치단체보다 적극적으로 추진하면 그렇지 않은 경우에 비해 더 많은 보통교부세를 배분 받게 되는데 구체적 산정공식은 다음과 같다.

인센티브 = 전전년도 당해자치단체 관련세 징수액 × (전전년도 동종자치단체 평균과표 현실화율 ÷ 당해자치단체 과표 현실화율) - 전전년도 관련세 징수액

따라서 특정 자치단체의 과표 현실화율이 동종 자치단체 평균보다 높게 되면 인

센티브의 값이 음수(-)가 되어 기준재정수입액이 감소하게 되고, 결과적으로 더 많은 보통교부세를 배분받게 된다. 2003년 보통교부세 산정자료에 의하면 시의 경우 이 인센티브 규모는 +32억원, 군의 경우 +12억원 정도로 총액으로는 모두 보통교부세 배분액이 줄어드는, 역인센티브로 작용하고 있다. 그러나 그 인센티브는 자치단체가 충분한 인센티브(또는 역인센티브)로 인식하기에는 미흡한 규모이다. 따라서 인센티브 산정공식에 정책변수인 조정률을 포함시켜 필요에 따라 인센티브 규모를 확대할 수 있는 장치를 마련하는 것이 필요할 것으로 생각된다.

#### 라. 자치단체의 과표결정권 보유

재정경제부에서는 부동산 투기를 억제할 수 있는 정책기능을 강화하기 위해 행정자치부 및 지방자치단체 등과 협의를 거쳐 과표 결정권을 행정자치부 또는 제3의 기관으로 가져오는 방안을 추진중에 있는 것으로 알려졌다. 그리고 만일 지방자치단체들이 반대하는 경우에는 중앙정부가 매년 마련하는 과표를 자치단체들이 의무적으로 따르도록 하는 방안도 검토하고 있다. 이 같은 방침은 현 참여정부가 국정과제의 하나로 제시하고 있는 지방분권, 자주재정권 보장 등에도 역행하는 것으로 판단된다. 따라서 장기적으로 중앙정부에서는 가이드라인을 비롯하여 각종 경제·사회 관련 통계 자료를 지방자치단체에 제공하고 지방자치단체가 이를 토대로 자율적인 결정을 할

수 있도록 유도하는 것이 바람직하다. 그 중간단계로서 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 위원회를 구성하여 과표 인상율을 결정하는 방식을 검토할 필요가 있다.

부동산 투기 억제와 같은 정책기능을 지방세를 통해 수행하는 데에는 본질적인 한계가 있다는 것을 인식할 필요가 있다. 그러나 재정운영의 자율성 제고, 중앙정부 정책에 대한 자치단체의 보완기능 수행 측면에서 지방자치단체가 자발적으로 과표 현실화를 추진하도록 유도하는 지혜가 필요하다. 교부세 인센티브가 대표적 예라 할 수 있다.

#### 마. 지역간 불균형 완화

토지의 경우 공시지가 적용비율이 시·군·구별로 다양하여 일시에 공시지가로 전환하지 못하고 있으며 시·군·구별로 현실화율이 최저 25%(과주시), 최고 45%(울릉군)로 차이가 크다. 건물의 경우 현행 과표가 신축가액기준 방식으로서 시가대비 격차가 크고(세부담이 4~5배정도) 공시지가와 같은 시가기준도 없어 바로 시가기준으로 전환이 사실상 불가능하다. 따라서 재산세 과표는 현행 기준에 시가적용기준을 보완해 가면서 일정기간이 경과한 후에 전환할 수밖에 없으므로 단기적으로는 건물은 현행 과표를 점진적으로 개선해 나가고, 토지는 과표 적용비율의 전국 단일화를 추진한 후에 장기적으로 시가가 반영되는 새로운 과표체계(토지의 경우 공시지가, 건물의 경우 가칭 공시건물가격)를 구축하는

것이 필요하다.

#### 바. 부동산 투기 억제 등 정책기능의 제한적 수행

전술한 바와 같이 부동산 투기 억제 등 정책기능을 지방세를 통해 수행하는 데에는 한계가 존재한다. 즉 종합토지세만으로는 부동산 투기억제를 위한 수단으로 미흡한 실정이며 재산세·종합토지세 징수의 근본 목적은 시·군·구 재정수요의 충족에 있으며, 민선 지방자치단체장이 과세권자이므로 국가정책 수행에 분명한 한계가 있다. 또한 투기억제를 이유로 대부분의 1가구 1주택 소유자(90% 이상)들의 세부담을 대폭 인상하기 어려우며, 투기대상자가 누구인지를 선별하기 어려울 뿐만 아니라 특정인을 가려내어 중과세하기도 어렵다. 참고로 재정경제부에서는 상위 5만~10만명을 대상으로 중과세하는 새로운 세금(가칭 부동산 과다보유세)을 신설하거나 현재 부동산 투기의 대상이 되고 있는 주택(아파트)을 1가구가 3주택 이상 소유하는 경우 중과세하는 방안, 즉 보유세 체계를 ‘일반세+부유세’로 이원화하는 방안을 검토중에 있는 것으로 알려졌다. 한편 행정자치부에서는 부동산 투기를 억제하기 위하여 별도의 국세인 가칭 부유세를 신설하자는 주장을 하고 있다.<sup>5)</sup>

5) 행정자치부 입장에서는 이미 헌법 불합치 판정에 의해 폐지된 토지초과이득세 도입과정에서 문제가 되었던 점을 보완하면 부활에는 큰 문제가 없다는 시각이고, 기술적으로도 어렵고 지방분권화에도 역행하는 보유세 이원화보다는 훨씬 현실적인 방안으로 인식하고 있다.

현행 재산세나 종합토지세 모두 누진세율 체계를 가지고 있기 때문에 응능원칙이 어느 정도 적용되고 있고, 종합토지세의 경우 인별 합산을 통해 토지과다보유계층의 세부담이 적지 않은 것으로 판단된다.<sup>6)</sup> 따라서 지방세를 통한 정책기능의 수행은, 과표 현실화를 유도하는 제한적인 수준에서 그치고 중앙정부 차원에서 국세나 여타 제도를 활용하는 것이 바람직하다.

#### 사. 주택과 일반건축물간 과세 형평성 제고

전술한 바와 같이 주택은 일상생활을 위해 필수적인 요소인 반면 일반건축물은 대개 경제활동과 직·간접적으로 연관되어 있기 때문에 이들에 대해 차등세율이 적용되는 것은 당연하고 이 때 물론 여타 조건이 동일하다면 전자의 세율이 후자보다 낮아야 한다는 것은 상식에 기초할 때 타당하다. 그러나 현실에서는 후자가 더 세제상의 혜택을 받고 있다. 즉 후자에 대해서는 주택에 적용되는 최저세율인 0.3%가 적용되는 반면 전자의 경우는 0.3~7%의 높은 누진세율이 적용되고 있다. 따라서 국민주택규모에 해당하는 것과 같이 필수적 주택규모에 대해서는 최저세율로써 단일세율이 적용되도록 조정하는 동시에 일반건축물의 경우 응능원칙에 따라 생산성, 인근 지역에

의 외부효과 발생 정도 등에 비례해 차등세율이 적용되도록 조정하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 또한 주택에 대한 재산세 세율구조는 누진세율에서 비례세율로 전환함으로써 건물에 대한 실효세 부담이 토지에 대한 실효세 부담에 비해 과중한 현실을 개선할 수 있다.

거주용 주택에 대한 재산세 부담을 완화하기 위한 방안의 하나로 미국의 circuit breaker 제도를 참고할 필요가 있다. 이 제도는 거주용 주택 재산은 소유하고 있으나, 노인층과 같이 소득이 많지 않아 재산세에 대한 부담능력이 없을 경우에 한하여 소득세액을 공제해 주는 것이다.

종합토지세 과세대상 가운데 종합합산과세 대상인 주거용 토지도 현행 과세대상에서 분리하여 재산세 과세대상에 편입시켜 주거용 토지 및 건물을 일원화하거나<sup>7)</sup> 그것이 여의치 않은 경우 정률의 종합토지세 분리과세 대상으로 편입하는 방안도 필수적인 주거 관련 토지와 건물에 대한 적절한 배려로 판단된다.

## IV. 요약 및 결론

본고에서는 지방자치단체의 세입 측면에서의 자율성 제고의 일환으로 재산보유과세 과표 현실화에 대해 검토하였다. 지방자치제도가 성숙되어 감에 따라 자치단체가

6) 세부담이 보유재산의 규모에 비해 많거나 작다고 하는 것은 물론 절대적인 기준은 없고, 가치판단의 문제이지만 비례세율이 적용되는 경우보다 누진세율이 적용되는 경우 재산규모에 따른 조세부담은 후자의 경우 더욱 커진다.

7) 미국의 경우 대부분의 시가 토지와 건물에 동일한 세율을 적용하여 재산세를 산정하고 있다.

재정 운영상의 자율성을 제고하는 것은 바람직한 발전방향이지만 경제 전반의 상황, 지방자치단체의 여건을 감안하여 추진하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 일반적으로 부동산과 같은 재산은 소득과 마찬가지로 개인의 담세능력을 나타낸다고 할 수 있지만 반드시 소득처럼 직결되는 것은 아니다. 그 대표적인 예가 인간이 살아가는데 필수적인 주택이다. 주택을 보유하고 있다는 사실 자체가 반드시 충분한 담세능력을 가지고 있음을 나타내는 것은 아니기 때문이다. 더욱이 납세자 전체의 90%를 차지하는 1가구 1주택 소유자들 가운데에는 적지 않은 인원이 과표 현실화에 따른 조세 증가가 부담스러울 것이라는 사실을 감안할 때 일률적인 과표 현실화의 추진은 주민들의 조세저항에 직면할 가능성이 높다.

본고에서는 그 동안 제시되어 온 부동산 보유과세의 문제점으로 ① 재산세(건물)와 종합토지세(토지)의 세율격차가 크고, ② 건물과표 산정 체계상 시가 반영이 본질적으로 어려우며, ③ 종합토지세의 경우 전국의 토지가 인별 합산되어 누진 과세되므로 과표 현실화에 따른 세금 인상을 예측하기가 어려우며, ④ 과표 현실화로 인해 1가구 1주택 소유자뿐만 아니라 저소득 계층의 부담이 크게 증가할 가능성이 있고, ⑤ 기초자치단체 조세인 재산세나 종합토지세를 통해 정부의 정책목표인 투기억제를 달성하는 데에도 한계가 있으며, ⑥ 재산세의 경우 경제활동에 쓰이는 일반상업용·사무용 건축물에 대한 세율이 주거용 건축물에 비해 높게 책정되어 응능원칙에 위배되는

점 등을 들 수 있다.

향후 추진방향으로는 ① 과표 현실화를 지속적으로 추진하되 이를 보유과세 강화와 거래과세의 완화라는 대원칙에 너무 집착하여 추진하게 되면 경우에 따라 더 큰 비효율을 초래할 수 있으며, 과표 현실화에 대한 목표 수치를 고정시켜 놓고 추진하는 방법은 경제상황과 연동하는 목표 설정에 비해 조세저항 등의 이유로 그 실현 가능성이 낮을 것으로 생각되고, ② 재산세와 종합토지세의 세율 격차를 조정하기 위해 단기적으로는 건물과표의 누진율을 완화하거나, 비례세율로 전환하면서 지속적으로 과표 현실화를 추진하는 것이 바람직할 것으로 생각되고, 장기적으로는 주택에 대한 토지와 건물에 대해 통합과세 방향으로 나아가는 것이 타당하며, ③ 과표 현실화를 중앙정부가 일률적이고, 일방적으로 추진할 것이 아니라 인센티브 제도를 강화하여 자치단체 스스로의 결정에 의해 과표 현실화가 이루어지는 것이 바람직하고, ④ 부동산에 대한 과표 결정권은 지방분권, 자주재정권의 보장 측면에서 지방자치단체가 보유하는 대신 중앙정부에서는 가이드라인을 비롯한 각종 유용한 정보를 자치단체에 제공함으로써 자치단체로 하여금 합당한 결정을 내릴 수 있도록 도와주는 역할을 하는 것이 바람직하며, ⑤ 과표 현실화율의 지역간 과도한 차이를 어느 정도 완화할 수 있도록 제도적으로 유도할 필요가 있으며, ⑥ 부동산 투기 억제 등 정책기능을 지방세를 통해 수행하는 데에는 본질적인 한계가 있다는 것을 인식하되 과표 현실화

등 제한적인 범위 내에서 중앙정부의 시책을 보완하는 기능을 수행할 필요가 있고, ⑦ 주택과 일반 건축물간 과세 형평성을 제고하기 위해 일정 규모 이하의 주택에 대해서는 최저 단일세율이 적용되게 하는 동시에 일반건축물의 경우 응익원칙에 따라 경제적 생산성, 인근 지역에의 외부효과 발생 정도 등에 비례해 차등세율이 적용될 수 있도록 조정이 필요하고, 노인층과 같이 주택을 보유하고 있으나 담세능력이 부족한 납세자들을 위해 미국의 circuit breaker 제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

지금까지 지방자치단체의 자율성을 제고하기 위한 방안의 하나로 재산보유과세 과표 현실화에 대해 살펴보았다. 대부분의 경

우 그렇듯이 정책의 변화로 인해 얻는 것과 잃는 것이 존재한다. 과표 현실화를 통해 얻는 것은 자치단체 입장에서는 자체수입이 증가하여 자율성을 제고할 수 있다는 것이고 잃는 것은 납세자의 조세 부담이 증가한다는 것이다. 이 득과 실은 시대에 따라, 자치단체의 여건에 따라, 주민들의 경제 상황에 따라 그 크기가 달라질 수 있다. 이 같은 점을 감안할 때 과표 현실화가 지속적으로 추진되어야 한다는 대원칙은 그대로 유지하되, 그 구체적 실천방안의 수립은 신중하게, 그리고 치밀하게 진행되어야 한다. 왜냐하면 현실성이 없는 목표의 설정은 혼란과 저항을 야기시킬 것이기 때문이다. ☺

