

종합부동산세 신설에 대한 소고

최 명 근

강남대학교 석좌교수

I. 지방분권에 대한 정부 청사진의 개요

지방자치단체의 살림살이는 그들이 수행하는 업무의 양과 내용 및 그 질의 정도에 따라 돈이 많이 들기도 하고 적게 들기도 한다. 이는 중앙정부가 지방정부에 이양하고 있는 행정권력의 정도 여하에 따라 지방재정수요의 크기가 결정된다는 의미를 내포한다. 따라서 지방분권의 실현문제와 지방정부에 재원을 조달하는 세제문제는 이를 분리하여 따로 고찰할 수 없다.

정부가 추구하는 지방분권의 청사진을 구체화한 지방분권특별법에서는 지방분권의 기본방향으로서 첫째 권한의 재배분과제로 ① 중앙권한의 획기적 지방이양 ② 지방교육자치제도 개선 ③ 지방자치경찰제도 도입을, 둘째, 지방재정분권의 과제로 ① 지방재정력 확충 및 불균형 완화 ② 지방세정제도 개선

③ 지방재정의 자율성 강화 ④ 지방재정운영의 투명성·건전성 확보를 추구하고 있다.

위 법률에 의해 추구하는 지방재정의 획기적 분권과제는 국세와 지방세의 세원을 합리적으로 재조정하는 방안의 마련, 지방세의 새로운 세목 확대, 비과세 및 감면의 축소 등에 의해 지방자치단체가 자주적으로 과세권을 행사할 수 있는 범위를 확충하고, 사무의 지방이양 등과 연계하여 지방교부세의 법정률을 단계적으로 상향조정하며, 국고보조금의 통폐합 등 포괄적인 지원방안을 마련하는 등에 의해 국고보조금제도를 합리적으로 개선하는 것으로 되어 있다.

이러한 정부의 기본방향은 지방화시대를 여는 기본방향을 설정함에 있어서 지방분권과 지방재정분권을 직접적으로 연계한 점이 우선 옳다고 평가할 수 있다. 지방정부의 기능강화를 통해서 주민에게 양질의 서비스를 제공하고, 풀뿌리민주주의의 정착을 통해 민주주의의 기반을 조성하고자 하는 과제는

역사의 발전방향에 부합되기 때문이다.

중앙정부가 가지고 있는 권한을 대폭 지방정부에 배분·이양하여 지방정부로 하여금 자기책임 하에 행정을 종합적·자율적으로 수행하도록 하는 기본설계는 청와대 소속 “정부혁신지방분권위원회”가 「참여정부 지방분권추진로드맵 : 분권형 선진국가 건설」에 의해 발표했고, 이 설계를 바탕으로 하여 2004. 1. 16.에는 주민의 자발적 참여를 통하여 지방자치단체가 그 지역에 관한 정책을 자율적으로 결정하고 자기의 책임 하에 집행하도록 하는 것을 기본이념으로 하는 “지방분권특별법”을 제정했다.

중앙정부가 관장하던 권한을 획기적으로 지방정부에 이양하는 것은 지방정부의 기능과 행정기구의 확대를 수반하게 되고, 지방교육에 대한 자치단체의 권한과 책임을 강화하여 주민참여를 확대하는 지방교육자치제도로의 이행과 지방행정 및 치안행정의 연계성을 확보하여 지역특성에 맞는 치안서비스를 제공하는 자치경찰제도 도입 또한 지방정부의 행정기능과 기구의 확대를 불가피하게 할 것이다. 지방정부의 기능 확대에 따른 지방재정수요의 급증에 대비하기 위해서는 우선적으로 국세와 지방세 간 세원의 재배분 내지 지방세제의 전반적인 재검토가 심도있게 이루어져야 한다. 뿐만 아니라 지방정부의 기능확대에 대응하는 중앙정부의 기능 축소, 즉 작은 정부로의 개편문제도 함께 검토되어야 한다고 본다. 지방정부의 규모와 기능의 확대를 실현하면서 종전과 마찬가지로 중앙정부의 규모를 계속 유지한다면 지방분권의 추진이 결과적으로 큰 정

부(big government) 내지 값비싼 정부(expensive government)로 이행될 것이기 때문이다.

그런데 기본방향을 설정한 지방분권추진 로드맵 및 이를 법제화한 지방분권특별법은 아직 기본방향을 제시하는 청사진의 단계일 뿐 이의 구체적 실천계획(action program)은 아직 마련되지 못했다. 지방정부에의 세원 재배분문제도 구체적인 제시가 없다. 그리고 지방정부의 권한 및 기능의 확대는 반드시 중앙정부의 축소방향이 함께 추구되어야 함에도 불구하고 이에 대하여는 위의 로드맵이나 지방분권특별법에서 전혀 언급하지 않고 있는 것이다.

II. 종합부동산세 구상의 개요와 그 추진상황

1. 구상의 개요

정부(행정자치부)는 2003. 9. 1.(지방분권추진로드맵이 발표된 후임)에 「부동산보유세 개편방안」을 발표했다. 그러한 정책의 당부를 음미하기 위해서는 발표한 정책의 내용을 구체적이고 정확하게 파악할 필요가 있다. 그 주요 방향 및 내용을 요약하면 다음과 같다.

○ 개편의 기본방향

- 동일한 시가의 재산에 동일한 세금 과세 : 강남·북간, 지역간 세부담 불공평 해소

- 부동산 과표현실화 : 2005년까지는 지방자치단체별로 매년 3%씩 인상하고, 2006년부터는 공시지가의 50%를 적용하도록 법제화
 - 종합토지세제의 2원화 : 1단계로 기초자치단체가 보유세(종합토지세)를 과세(주택분 재산세가 포함되는 것으로 해석됨)
- 2단계로 부동산(토지와 건물을 포함하는 것으로 해석됨) 과다보유자를 선별하여 전국합산으로 국세인 가칭 「종합부동산세」를 과세

- 부동산 보유세 과표 현실화로 증수(增收)되는 세입 : 주민의 삶의 질 향상, 교육환경 개선 등 지방분권 추진재원으로 사용
- 종합부동산으로 징수한 재원 : 전액 지방재정이 취약한 지방자치단체에 양여, 지방분권을 지원

○ 개편의 구체적 내용

첫째, 과표현실화 추진계획

- 토지 과표는 2005년까지 기초자치단체가 매년 3%씩 인상하도록 하고, 2006년에는 공시지가의 50%를 적용하도록 법제화할 계획
- 건물 과표는 2004년도 재산세부터 “국세청 기준시가에 따른 가감산제도”를 개발하여 시행하고, 2005년부터 현재 건물 과표 기준가액인 현행 평방미터당 17만원을 국세청기준시가 수준인 평방미터당 46만원을 바로 적용하도록 할 계획

둘째, 보유세 세율체계의 조정계획

- 토지 과표의 현실화에 따라 서민층의 세부담이 계속 높아짐으로 1세대 1주택 소유자 등 서민층의 세부담이 가중되지 않도록 세율체계를 조정
- 건물 과표의 기준가격을 대폭 인상되는 점을 감안하여 서민층의 세부담은 크게 늘어나지 않으면서, 고가주택에 대해서는 적정수준의 세부담이 이루어지도록 세율체계를 조정

셋째, 종합토지세 과세체계의 2원화

- 기초자치단체는 관할구역 내의 토지를 대상으로 그의 재정조달을 하는 본래의 기능(매년 예산증액에 상당하는 세금을 매년 인상)에 충실하도록 하고
- 전국의 토지를 합산하여 누진과세함으로써 부동산투기를 억제하는 기능은 국세로 이관하여 가칭 「종합부동산세」로 개편, 부동산투기억제 등 정책기능은 국가가 충실히 수행하도록 할 계획

- * 정부와 지방자치단체가 부동산 과다보유자를 공동으로 선별작업을 하여 전국의 토지를 합산누진과세 함으로써 부동산투기를 억제하는 기능 수행
- 종합부동산세는 2005년에 입법을 추진하고, 2006년부터 시행할 계획

○ 기대효과

- 강남·북간 과세불형평 문제의 획기적 개선을 기대
- 토지 과다보유자에 대해 국세로 가칭 종합부동산세를 과세하여 세부담을 가중시킴으로써 불필요한 투기적 수요를 억제하고, 국세로 징수한 세금은 전액

지방재정이 취약한 지방자치단체에 양여, 지방재정 보전기능이 강화될 것으로 기대

2. 추진현황

2004. 3. 현재 상기 「부동산보유세 개편방안」에 따른 종합부동산세 도입의 진척상황은 다음과 같다.

① 2003. 7. 4.에 “정부혁신지방분권위원회”는 「참여정부지방분권추진로드맵 : 분권형 선진국가 건설」을 발표하여 지방분권의 청사진을 마련했다.

② 같은 해 9. 1.에는 지방재정의 확충방안의 일환 및 주택투기억제의 목적으로 행정자치부는 「부동산보유세 개편방안」을 발표했다.

③ 같은 해 9.19.에는 한국조세연구원과 한국지방행정연구원의 공동주최로 「부동산보유세제 개선방안 : 쟁점과 추진과제」의 정책토론회를 개최하여, 발표주제로서 “재산세제도의 개편방안”(이영희)와 종합토지세제의 개편방안 : 쟁점과 추진과제“(김정훈)을 다루기에 이르렀다.

④ 재정경제부는 부동산보유세제개편추진위원회(자문기관)을 구성, 2003.10.31. 제1차 회의를 개최한 이래 현재까지 도합 3회의 회의를 개최했다. 그러나 아직까지 그 구체적인 시안을 마련하지 못하고 있는 상황이다.

III. 종합부동산세 신설에 대한 평가

1. 지방분권화의 시각에서 본 평가

첫째, 위에서 본 바와 같이 참여정부는 중요한 개혁정책의 하나로서 지방분권화시대의 실현을 국민과 약속하고 있다. 지방분권화세대를 여는 것은 국민주권 내지 주민주권의 시대로 한 걸음 다가선다는 의미가 있다. 지방분권화가 되려면 전술한 “지방분권추진로드맵”에서 본 바와 같이 중앙정부가 관장하고 있는 업무의 대폭적인 지방이양이 수반되어야 하는데, 그 중 핵심사항은 지방정부가 맡는 것이 적합한 업무의 대폭 이양, 지방경찰제도 도입, 그리고 지방자치단체가 주민이 원하는 교육의 질적 향상에 대한 책임을 지는 교육자치제도의 확충임에 틀림없다. 이러한 일을 지방자치단체가 자치적으로 수행하려면 단순히 법형식을 바꾸는 것으로 되는 일이 아니고, 그러한 일을 하는데 소요되는 재원도 함께 배분해야 가능한 것이다. 그런데 우리의 현실은 지방세수가 전체 조세수입에서 차지하는 비중은 2001년 기준으로 21.8%에 불과한데, 지방교부세·양여금·보조금 등을 합쳐서 지방정부가 사용하는 금액의 비중은 전체 조세수입의 53%에 달하고 있다. 이는 지방정부가 그의 재원의 약 2/3에 가까운 것을 중앙정부에 의존하고 있음을 의미하는 것으로서, 재정의 철저한 중앙집권을 나타내는 것이다. 명실상부한 지방분권의 시대는 지방정부의

대다수가 재정의 독립적 지위를 확보하도록 해야 비로소 열린다. 다만, 지방교부세 한 가지를 가지고 자족적(自足的) 재정이 불가능한 곳만 지원하는 제도로 개혁해야 한다고 본다.

그러자면 세원의 대폭적인 지방배분과 지방세제 전반에 대한 재검토, 그리고 지방세 무행정력의 확충과 기능의 제고 등이 선행되거나 병행되지 아니하고는 불가능하다. 지방세제의 중요한 것으로서는 현재 정부가 발표한 부동산 관련 과세의 합리화는 물론, 지방세제의 근간이 될 수 있는 세목으로서 지방소득세제(현행 소득할 주민세를 지방정부가 독자적으로 과세표준과 세액을 산정하는 세목으로의 개편)와 지방소비세제(부가가치세를 광역자치단체의 공동세화 하여 그 재원을 배분하는 등의 개편)의 재개편 등을 들 수 있으며, 이에 상응하도록 세원을 재분배하는 문제가 함께 다루어져야 할 것이다.

가까운 일본도 매상세(국세)와 별도의 세목으로 지방소비세를 이미 수년 전에 도입하여 시행 중이고, 주민세 소득할 외에 법인의 외형과세제도를 더 도입한 상태이다. 미국의 경우는 대부분의 주(State)가 소비세인 매상세(Sales Tax)와 지방소득세 및 지방법인세를 시행하고 있다. 독일은 세원의 배분방법을 주로 공동세제도로 접근하고 있는 바, 영업세는 연방·주·시군의 공동세로, 소득세·법인세·부가가치세는 연방과 주의 공동세로 하고 있는 것이다.

우리나라의 경우는 중요한 세원인 소득과 소비를 중앙정부가 독점하고 있다. 지방세는

그 세목의 가지 수가 국세보다 많지만 세수입의 규모는 국세의 1/5 수준에 불과하다. 이러한 불균형을 방치하면서 지방분권의 청사진을 내 놓는 것은 구호에 그칠 우려가 있다고 보고 있다.

그런데 부동산보유과세 개편의 실시시기를 2006년으로 잡고 있는 점에서 보면 이는 중기과제로 추진하고 있는 셈이고, 지방세제 전반에 대한 개혁의 청사진은 이에 담고 있지 아니하므로 전반적인 지방세제의 개편 청사진은 참여정부가 다시 내놓아야 할 과제인데, 집권기간으로 보아 앞으로 그러한 제안 자체가 없을 것으로 예측할 수밖에 없다. 그렇다면 명실상부한 지방분권화 시대를 여는 과업은 그 반 정도를 이미 포기하고 있다고 평하게 되는 것이다. 지방재정의 분권이란 정부가 세금을 받아서 적절하게 배분하는 것이 아니고, 다수의 지방자치단체들이 스스로의 노력으로 획득한 재원에 의해 그들의 살림을 꾸려가도록 하는 것이다. 따라서 지방교부세의 활용은 땀을 흘리는 자 구 노력에도 불구하고 재정을 꾸려 나갈 수 없는 지방정부에 부득이하게 교부하도록 해야 옳다.

둘째, 부동산보유세의 정상화를 모색할 때에 반드시 검토해야 할 세목으로는 부동산 거래세의 적정여부 문제이다. 하나의 취득행위에 대해 취득세·등록세와 지방교육세가 3중으로 과세되고, 그 세율의 합계가 원본을 과세표준으로 하여 무려 5.6%에 달하고 있다. 이렇게 높은 부동산 거래세를 부담시키는 외국의 입법예로는 겨우 일본과 대만을 들 수 있을 뿐이다. 더구나 그 높은 취

득 관련 세부담은 국세인 양도소득세를 실거래가액 과세로의 전환에 큰 걸림돌이 되고 있다. 즉, 양도소득을 실거래가액으로 과세하려면 양도가액(취득자의 취득가액)을 포착해야 하는데 취득관련 세부담이 엄청나게 많기 때문에 취득자도 실거래가액을 감추거나 낮추어 신고하려고 하고, 양도자도 양도소득세를 적게 내기 위해 실거래가액을 감추거나 낮추어 신고하기를 원한다. 많은 부동산 거래자들이 계약서를 담합해서 2중으로 작성하는 폐단이 만연하는 이유가 이것이다. 그런데 취득관련 세금이 낮으면 취득자가 계약서 2중 작성을 거절하는 견제작용(牽制作用)을 하게 되는 것이다.

따라서 부동산 투기소득에 적정하게 양도소득세를 과세할 수 있으려면 부동산 보유과세의 적정화와 일부 소비세원을 지방으로 이양을 하면서 등록세를 없애는 방향의 모색이 필요하다고 본다. 그러데 이번 발표에서는 부동산 과표의 현실화와 종합부동산세의 신설을 통해 건물·토지에 대한 보유세를 많이 걷도록 하면서, 취득세·등록세도 그대로 많이 거두겠다는 내심(內心)이 숨겨져 있다고 할 수 있다. 우리나라의 조세부담율은 2001년 기준으로 22.5%로서 이미 일본 16.4%, 미국 22%를 앞지르고, 독일 22.9%와 거의 같은 수준에 달하고 있다. 부동산거래세를 정비하지 않고 종합부동산세를 더 신설한다고 할 때 우리의 조세부담율을 어느 정도까지 끌어 올리겠다는 것인지 의문을 제기하지 않을 수 없다.

2. 종합부동산세 구상에 대한 평가

첫째, 부동산 보유과세 부담을 높여야 한다는 데는 이론(異論)이 있을 수 없다. 이는 부동산보유세를 중과세 방향으로 강화하는 것이 아니고, 이제까지 지나치게 낮은 부담을 하여 세원간의 수평적 공평을 저해하던 모순을 시정하여 세원간의 부담공평을 정상으로 회복하는 것이기 때문이다. 예를 들면 연간 부담으로서 5만원 이하를 납부하는 납세건수가 주택분 재산세의 경우 88.3%, 일반건물분 재산세의 경우 79.2%, 그리고 종합토지세의 경우 83.1%라는 통계수치가 이를 대변하고 있다. 세액 5만원이라면 이는 세금의 부담도 아니다. 한 달분 핸드폰 전화료 수준인 것이다. 지금 서울을 기준으로 보면 전용면적 20평 남짓한 빌라가 억원대를 훨씬 넘어섰고, 아파트는 강남구가 아니더라도 전용면적 20평짜리는 2억원 이상의 가격이 나간다. 이런 재산을 소유한 사람들이 연간 6만원 내지 7만원의 보유세를 부담하고 있는 것이다. 시가 2억원의 부동산이 연간 종합토지세와 주택분 재산세 합계 10만원의 보유세를 부담한다고 가정하면 그 실효부담률은 0.05%에 불과하다. 이의 실효부담을 1% 수준으로 끌어 올리려면 현재 부담의 20배를 올려야 한다는 결론이 나온다. 미국의 재산세의 경우 그 실효부담은 대부분의 시(city)·군(county)에서 1%가 넘고, 학교구(school district) 재산세 실효부담도 1%가 넘어 합계 2%(소득이 낮은 가계의 주거, 연로자의 주거, 퇴역군인의 주거 등에 대해서는 재산세 부담을 경감하는

제도-circuit breaker-를 두고 있음) 수준에 이르는 것과 대비해 보면 우리의 재산보유 과세의 부담이 얼마나 낮은가를 짐작할 수 있다. 우리는 대부분 이를 4배 내지 5배를 올린다고 하더라도 다른 세원에 비해 상대적으로 크게 낮은 수준에 머물게 될 것이다. 이러한 시각에서 보유세 부담을 인상한다는 것은 부동산 보유에 대한 부담을 중과 내지 강화하는 것이 아니고 오히려 정상화하는 것이라고 보아야 할 것이다.

둘째, 부동산의 보유과세로 부동산 특히 아파트 투기를 잠재울 수 있는가? 정부의 발표문에서는 여러 곳에서 부동산보유세 강화논리를 부동산투기억제에 기대고 있다. 보유과세를 정상화할 경우 부동산의 보유비용을 증가시키기 때문에 부동산의 가 수요(假需要)를 감소시키는 기능을 하게 될 것은 분명하다. 다만, 그 작용이 미미하다고 볼 뿐이다. 그러나 보유과세 부담의 인상만을 가지고 부동산의 투기는 잠재우지 못할 것이다. 부동산의 투기요인은 세금이 아닌 다른데 있다고 보기 때문이다.

우리나라는 부동산투기억제에 초점을 맞춘 지난날의 조세정책이 우리 세제로 하여금 기상천외한 토지초과이득세를 만들었다가 폐지하는 수난을 겪게 했고, 양도소득세와 법인특별부가세는 부동산투기조짐의 유무에 따라 조령모개하는 역사를 반복해 왔다. IMF자금지원체제를 겪으면서 부동산 투기가 없을 때 겨우 자본이득세제가 정상적으로 제자리를 찾기 시작했는데 또 아파트 투기가 극성을 부리면서 세제에 영향을 주었다. 부동산 투기는 민간이 보유한 통화

유동성의 조절, 부동산에 관한 국가적 기본 정책의 수립, 돈이 은행에 머물도록 하기 위한 금리 내지 금융소득에 대한 분리과세 세율의 조정 등 다른 방법을 주로 활용하여 이를 잠재우되, 조세는 이를 간접적으로 돕는 보조적인 수단으로 사용해야 옳다.

다른 말로 표현하면 세제는 국가의 10년 중계(中計)에 해당하는 기간제도(基幹制度)이므로 조세논리에 충실하면서 원칙을 지켜야 한다고 본다.

셋째, 부동산 보유과세하면 많은 개혁주의자들이 그 세율을 높게 설정해야 한다고 주장한다. 부동산의 원본을 과세표준으로 하면서 현행 주택분 재산세 최고명목세율이 7%, 종합토지세 최고명목세율이 5%나 되는 것은 바로 이러한 주장들의 산물이다. 만약에 부동산 과세시가표준을 시가로 현실화하여 과세한다면 아마도 30년 내에 부동산 원본(元本)까지를 국가가 세금으로 흡수하게 되었을 것이다. 지방자치단체가 과표를 시가의 30% 수준으로 계속 유지한 것이 역설적으로 말하면 오히려 현명했다고 할 수도 있다. 세금으로 원본을 침해하는 부분은 그것이 세금이 아니고 재산의 몰수에 해당하기 때문이다. 그래서 상속세·증여세 외에는 원본을 침해하는 세목이 없는 것이다. 상속과세가 원본 침식적이기 때문에 일부 선진국들이 지금 상속과세를 폐지하고 이를 자본이득세로 대체하고 있는 것이다.

그러면 부동산 보유과세를 정상화한다고 할 때 그 세율을 어떤 수준으로 설정해야 할 것인가? 원본침식 금지의 원칙에서 볼 때 보유과세의 세율은 재산보유과세와 소득

세 등 여타의 각종 부담까지 합쳐서 1년간에 그 원본이 창출하는 이익(利益)을 초과해서는 아니 된다는 것이 통설이다. 시가 1억원짜리 부동산을 임대해서 1년간에 수입금액이 400만원(1억원을 은행에 예금해도 이자소득이 400만원 나오는 것과 같은 기회비용의 개념)이고, 부동산 관리에 소요되는 비용을 차감한 순소득율을 70%로 가정하여 소득이 2,800,000원이라고 가정하면 이에 대한 소득세 등과 재산보유제세의 부담합계액이 2,800,000원을 초과해서는 아니 된다는 것과 같다. 즉, 부동산이 부담해야 할 조세공과 등 모든 부담의 최고한도인 것이다. 그러므로 이 최고한도의 범주 안에서 세율을 설정해야 한다. 따라서 모든 세목의 보유세 실효세율은 아무리 높아도 부동산원본에서 유출되는 수익의 절반은 부동산 소유자의 손에 남을 수 있도록 하는 세율이어야 할 것이다. 원본 시가 대비 보유 관련 재산세·토지세를 합친 실효부담은 0.5% 정도가 적절하며, 1%는 초과하지 않아야 한다고 본다.¹⁾

1) 소유부동산의 시가 1억원, 연 조수익을 4%(1년 정기예금 이자율 4%와 균형을 맞춤), 부동산임대에 수반하는 수리 등 관리비용을 차감한 순소득율 70%, 종합소득세 평균세율 25%, 소득할 주민세율 2.5% 그리고 부동산보유관련 제세금 실효부담을 0.5% 또는 1%로 가정한다.
 먼저 소득세와 소득할 주민세를 산정한다.
 $* 100,000,000원 \times 4\% \times 70\% = 2,800,000원$
 (부동산임대소득)
 $2,800,000원 \times 27.5\% = 770,000원$
 (소득세와 주민세)
 $* 100,000,000원 \times 0.5\% = 500,000원$
 (실효세율 0.5%인 때 부동산 보유관련 세금)

미국의 경우에는 재산세(property tax)에 관한 법정세율이 없다. 기초자치단체로서의 과세권자인 시(city)·군(county) 및 학교구(school district)는 먼저 당해 자치단체의 예산액을 확정하고, 이에서 재산세 외의 수입원천에서 나올 세수입액(주정부의 보조금액, 매상세 세수입액, 지방소득세의 세수입액 등)을 차감하여 재산세로서 부과해야 할 예정액(the amount property tax levy)을 산정한다. 그리고 과세관할지역 내의 과세대상 재산은 이를 시가(market value, full value, true value)로 평가한 다음 여기에 평형조정율(the equalization rate)를 적용하여 과세평가액(the assessed value)을 산정하게 된다.

당해 자치단체의 재산세 부과 예정액을 관할구역 내에 소재하는 재산의 과세평가액으로 나누어서 당해 자치단체가 적용할 재산세 세율을 산정하게 되는데 그 세율은 100분비가 아니고 \$1,000의 몇 달러와 같이 표시되는 것이다.²⁾ 그러므로 재산세 세율은

$* 100,000,000원 \times 1\% = 1,000,000원$
 (실효세율 1%인 때 부동산 보유관련 세금)
 위에서 산정한 바와 같이 시가 1억원상당의 부동산 보유자는 연간 1,270,000원 내지 1,770,000원의 조세를 부담하게 될 것이다. 이렇게 볼 때, 부동산임대소득 2,800,000원의 반이 1,400,000원이므로, 부동산 보유관련 실효세율 1%는 너무 높을 것으로 생각된다.
 그리고 세율을 위와 같은 수준으로 설정하는 경우 반드시 생활주거의 보유자의 특수한 사정을 고려하는 여러 가지 감면제도(circuit breaker)를 적절하게 설정해야 한다고 본다.
 2) 뉴욕주의 부동산보유세(the Real Property Tax)를 예로 하여 설명하면

시(city)·군(county)·학교구마다 다를 수밖에 없다. 법으로 재산 관련 세율을 일률적으로 정하고, 표준세율제도를 두어 과세권자인 각 기초자치단체가 세율을 단력적으로 적용하도록 하고 있는 우리와는 매우 다른 것이다. 어쨌든 미국이나 우리나라의 경우 전국이 모두 일률적으로 같은 부담으로 재산 관련 조세를 부담해야 하는 것이 아니고 지방자치단체 간에 그 부담의 차이가 나는 것은 이미 법제도가 예정하고 있음을 유의하여야 한다.

넷째, 보유과세의 2원화 문제이다. 그런데 종합부동산세의 과세대상에는 토지뿐만 아니라 건축물이 포함되어야 한다. 정부발표도 같은 것 같다. 필자는 이를 수년 간 주장해

왔으므로 그 기본방향에는 찬성하고 있다. 그런데 2원화하려면 기초자치단체가 과세하는 세목은 부동산재산세로 하면서 비례세율에 의해 부동산 개별단위로 과세하도록 하고, 전국 종합으로 일정금액 이상의 부동산을 보유한 사람에게는 종합부동산세를 과세하되, 그 세율은 3단계 내외의 초과누진구조로 하면서, 기초자치단체가 부동산 개별단위로 과세했거나 감면한 부동산재산세는 이를 세액공제 하도록 해야 한다고 본다. 그래야 2중 과세 논란이 없을 것이다.

정부의 발표를 보면 각 기초자치단체가 관할구역 내 토지를 소유자별로 종합하여 초과누진세율로 종합토지세를 과세하고, 중앙정부는 전국 내 토지를 소유자별로 종합하여 역시 초과누진세율로 종합부동산세를 과세하는 것으로 되어 있는 것 같다. 대인종합을 두 번 하고, 초과누진세율의 적용도 두 번 적용하겠다는 의미로 해석된다. 이렇게 되면 세제의 복잡성이 극에 달할 것이다. 세법의 과도한 복잡성은 행정비용, 납세순응비용을 증가시키는 바 이는 모두 다시 납세자의 부담으로 돌아오는 사회적 비용이다. 깊이 고려되어야 한다고 본다.

다섯째, 마지막으로 종합부동산세를 국세로 하는 것이 옳은가 하는 문제이다. 영국의 지방세제도를 전범(典範)으로 삼는다면 의회세(Council Tax : 주택분 재산세)는 지방정부의 세목으로 하고, 비주택재산세(Non-Domestic Rates)는 이를 국세로 하여 NNDR이라고 호칭하고 있으므로, 재산세인 종합부동산세를 국세로 해서는 안 될 것도 없는 것은 사실이다. 그러나 재산 관

① 부동산의 시장가격이 100,000불이고, 평형조정율(the Equalization Rate)이 15%라면 과세평가액은 15,000불이 된다. 여기에 지방자치단체의 세율을 적용하면 당해 부동산에 대하여 과세할 부동산보유세액이 산출되는 것이다.

② 각 지방자치단체의 부동산보유세의 세율은 다음과 같이 산정된다.

예를 들어 어떤 자치단체(town)가 예산상 부동산보유세로 징수할 목표액을 2,000,000불로 설정하고, 평형조정율을 적용한 관할구역 내 부동산의 과세평가총액이 40,000,000불이라면 그 세율은 과세평가액 1,000불당 50불이 된다.

$$\$2,000,000$$

$$\$40,000,000 \times \$1,000 = \$50(\text{세율})$$

③ 특정부동산에 과세되는 세액은 다음과 같이 산정된다. 단 각종 감면요건에 해당하지 않는 경우로 한다.

그 특정부동산의 과세평가액이 15,000불이므로 그가 부담할 세액은 750불이다.

$$\$15,000$$

$$\$1,000 \times \$50 = \$750$$

런 세목은 대부분의 나라들이 모두 기초지방자치단체의 세원으로 배분하고 있다. 우리나라는 이미 지방정부 운영재원의 2/3 정도를 중앙정부가 지원하고 있는 나라이다. 거기다가 종합부동산세마저 국세화 하여 그 세수입을 지방교부세의 재원으로 하여 중앙정부가 지방정부에 배분하는 권한을 갖도록 하는 것은 지방분권화 이념에는 배치된다고 할 것이다. 재정의 중앙집권이 오히려 강화되기 때문이다.

그러므로 종합부동산세를 광역자치단체의 세목으로 하면서 그 세수가 비정상적으로 집중되는 광역자치단체들은 그 세수의 일부를 지방교부세 재원으로 내 놓도록 하는 방안이 어떨까 한다. 이 방법에서는 지방교부세 재원으로 내 놓는 세수의 일부를 객관적으로 정하기가 어렵다.

객관성이 보장되는 방법은 종합부동산세를 국세로 하되, 징세지50%배분원칙(徵稅地5割配分原則)을 채택하여 최소한 종합부동산세 수입의 50%는 그 과세부동산이 소재한 광역자치단체에 자동적으로 배분하고, 나머지 50%는 지방교부세 재원으로 활용하는 방안을 강구함이 마땅하다고 본다.

IV. 과세평가제도에 대한 재정비

무릇 재산 관련 제세의 성패는 과세대상 자산에 대한 평가제도의 적정여부에 의해 좌우된다. 아무리 정교하게 재산 관련 제세를 설계한다고 하더라도 평가제도가 적정하지 못하다면 그 기능은 작동할 수 없다. 상

속세 및 증여세, 부동산에 대한 자본이득세도 그렇지만 특히 부동산보유세에 있어서 더욱 그러한 것이다. 이는 시중에 범부도 모두 아는 일이다.

우리나라는 토지공개념 강화를 시도한 1989년에 토지평가의 적정화 내지 합리화를 위해 지가공시및토지등의평가에관한법률을 제정했다. 그러나 이 제도는 토지의 시장가격을 충분히 반영하지 못하여 상속세 및 증여세와 양도소득세에서는 위 법에 의해 공시한 개별공시지가 외에 다시 기준시가(基準時價)를 만들어 적용하고 있고, 지방세에서는 그 특유의 시가표준액을 사용하고 있다. 그리고 상속세 및 증여세에서는 기준시가 외에 감정평가액을 보충적으로 과세에 활용하고 있는 상황이다. 비록 그 평가가 위와 같이 미흡하기는 하지만 토지의 경우는 그래도 나은 편이다. 건축물의 과세평가의 경우에는 토지평가 정도의 기준을 가진 장치조차 갖추지 못하고 있는 형편이다.

적정한 부담을 지우는 부동산보유세로 개혁하려면 먼저 과세대상이 되는 부동산의 평가제도의 개선을 선행시키는 것이 순서이다. 평가제도에 관한 근본적인 정비 내지 개선 없이 종합부동산세를 새로 도입한다고 하더라도 그러한 새로운 제도는 부담의 공평을 실현하기 어렵게 될 것으로 예측하기 어렵지 않다.

영국은 1910년 이래 내국세청(Inland Revenue : IR)에 평가업무를 전적으로 담당하는 별도의 평가실(Valuation Office)을 두고 있으며, 여기에서 평가한 가액은 국세는 물론이고 지방세인 의회세(Council Tax)

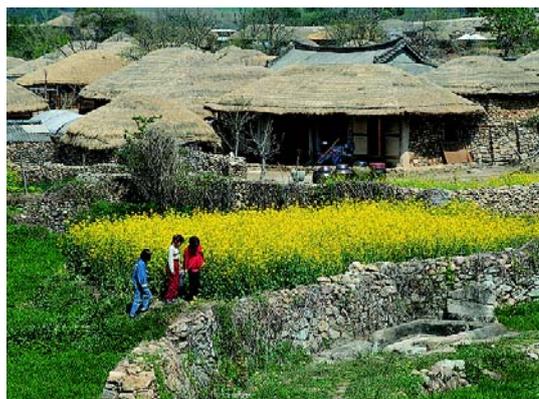
에도 적용하고 있다. 현재 IR 산하 평가기관(Valuation Office Agency : VOA)은 영국 전역에 85개 사무소를 설치하고 있다.³⁾ 평가문제를 얼마나 중요하게 보고 있는가는 내국세청에 별도의 평가전문기구를 두고 있는 점에 미루어 짐작할 수 있다.

미국 뉴욕주의 부동산재산세의 경우를 보면 평가를 아무에게나 시키지 아니한다. 부동산의 평가는 State Certified Assessor-Advanced, State Certified Assessor-Professional 또는 State Certified Assessor-National 중 어느 하나의 자격을 취득한 자만이 할 수 있으며, 지방자치단체로부터 평가업무를 지정받은 자는 평균 24시간 이상의 계속 교육을 받도록 하고 있다.

우리나라도 토지의 경우 표준지의 공시지가를 평가하는 업무에 종사하는 자는 감정평가사의 자격을 가져야 한다. 그러나 감정평가사가 평가한 표준지의 공시지가를 기준으로 삼아 그 인접지의 개별공시지가를

평가하는 지방공무원에게는 이러한 자격요건의 구비를 요구하고 있지 않다. 바람직하기는 과세업무와 관련이 있는 부처에 부동산의 평가업무를 전담하는 중앙기구(가칭 평가원)와 지방사무소를 설치하여 평가업무를 전적으로 상시 담당하도록 하는 것이 바람직하지만, 그렇게 되면 정부기구를 크게 확장해야 하는 문제를 수반하게 될 것이므로 적합하지 못할 수 있다. 그렇다면 최소한 각 지방자치단체는 개별공시지가 업무의 담당요원을 감정평가사의 유자격자로 배치하도록 하는 정도의 재정비는 반드시 필요하다고 할 것이다. 아울러 이렇게 배치된 감정평가사로 하여금 건물의 평가업무도 수행하도록 해야 할 것이다.

이러한 과세평가의 문제는 종합부동산세의 도입에 선행하여 해결하거나 아니면 최소한 그 도입과 동시에 그 정비문제를 함께 검토해야 한다고 본다. ☹️



3) www.voa.gov.uk 참조