

종합부동산세 신설에 따른 종합토지세의 개편방향

이 영 희

한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

종합부동산세는 2001년부터 나타난 강남 및 신도시 일부지역의 아파트 가격폭등으로 인한 부동산 투기억제에 대한 해결책의 하나로 신설될 새로운 세목이다. 참여정부에서는 처음부터 토지의 소수 집중에 대한 문제를 해결하고자 TF까지 구성하여 부동산관련세제에 대한 대대적인 개편을 준비하고 있었다. 그러나 참여정부 6개월도 안된 시점에서 일부지역의 아파트가격 폭등은 더 이상 방치할 수 없는 사회적인 문제로 부각되었고, 정부는 서둘러서 부동산 가격폭등억제를 위한 정책을 발표하였는데 이 중의 하나가 종합부동산세의 신설이었다. 종합부동산세가 갑자기 논의되기 시작한 것은 아마도 지방자치단체의 시가와 동떨어진 재산세 과표의 결정권한에 대한 불만도 작용을 하였을 것이라고 본다. 현행 지방세법은 지

방자치단체장이 일정한 범위 내에서 과표를 조정할 수 있는 권한을 갖고 있는데, 일반적으로 자치단체의 장은 조정권한을 사용하고 있지 않다. 사용하는 일부 자치단체의 경우는 과표를 낮게 조정하여 지역주민의 세 부담을 완화하고 있다. 따라서 종합부동산세의 신설은 과표 및 세율에 대한 결정권한을 중앙정부에서 갖고 정책 탄력적으로 운용하고자 함이 목적이라 할 수 있다.

종합부동산세의 신설은 결정되었으나 과세대상, 과표, 세율체계 등 구체적인 내용에 대한 작업은 미흡한 상태이다. 재산세와 종합토지세가 종합부동산세의 내용과 밀접한 관련이 있기 때문에 서로 연계선상에서 검토되어야 바람직하지만 시기적으로 여유가 없기 때문에 서로의 작업을 병행하면서 수정하도록 해야 한다고 본다. 종합토지세의 신설은 지방세의 재산과세가 바람직한 방향으로 거듭날 수 있는 좋은 기회라고 본다.

본고는 종합부동산세의 도입을 전제로

그 동안 문제가 되고 있는 종합토지세의 인별합산 및 초과누진세율체계 등의 문제점 지적과 더불어 개편방향에 대하여 논의하고자 한다. 특히, 종합토지세가 그 동안 정책세제로서 토지세의 역할이 미흡하였는데, 종합부동산세의 신설로 정책적인 부분이 국세로 이관되면 종합토지세는 순수한 토지세의 역할을 수행할 수 있게 된다. 따라서 본고는 단기적인 측면에서 현실적인 어려움이 있기는 하나 종합토지세가 지방의 순수한 토지세로서 정착할 수 있도록 바람직한 방향에서 개편방안을 제시하고자 한다.

II. 종합부동산세 신설에 대한 논의

종합부동산세의 신설은 2001년부터 나타난 강남 및 신도시 일부지역의 아파트 가격 폭등으로 인한 사회적인 문제 해결방법의 하나로 제기되었다. 부동산 가격의 폭등은 10년 주기로 나타나고 있는 현상인 것 같다. 부동산 가격급등은 70년대 말과 80년대 말에 경험한 바 있으며 그때마다 정책당국은 새로운 정책을 제시하여 왔다. 70년대 말에 발생한 부동산 가격급등의 주요인은 주택공급 부족과 중동특수라고 할 수 있는데, 그 당시 정부당국은 비업무용토지에 대한 중과와 양도소득세의 중과를 통해 해결하였다. 80년대 말에 경험한 지가상승 역시 주택공급 부족과 국제수지 흑자로 기인한 것인데, 정부당국은 그 당시 분당, 일산 등

신도시에 200만호 주택건설을 통해 부족한 주택을 공급하였으며, 특히 종합토지세의 도입과 더불어 토지초과이득세, 택지초과소유 부담금, 개발부담금 등 토지공개념의 도입으로 해결책을 마련하였다. 그러나 2001년부터 나타난 부동산 가격급등은 과거의 경험과는 차이가 있다고 할 수 있다. 주택공급 부족 현상은 서울과 수도권 지역에만 나타났으며 전국 평균 주택보급률은 2002년도에 100%를 넘었다. 즉, 2001년에 나타난 부동산 가격급등 현상은 주택공급 부족보다는 부동산자금의 투자처 부족과 교육지역의 선호도 집중 등 기타요인에 기인한 수도권지역으로의 수요 증대라고 할 수 있다. 따라서 이에 대한 문제의 해결은 부동산 관련 조세제도의 개편만으로 해결될 수 있는 문제는 아니라고 본다.

2003년 10월 29일 재정경제부에서 발표한 주택시장안정 종합대책을 보면 부동산관련 조세제도의 개편이외에 판교 등 강남 인구 유입을 위한 신도시 건설 및 서울 강북지역의 뉴타운 건설, 재건축 억제, 신행정수도 건설과 수도권 공공기관의 지방 이전 등이 포함되어 있다. 부동산 관련세제의 개편은 종합부동산세의 도입과 더불어 재산세 및 종합토지세의 대폭적인 개편, 그리고 투기적 부동산 수요에 대한 양도소득세의 중과 등 그 어느 때보다 강력한 부동산세제의 개편이 요구되고 있다. 그러나 부동산 가격급등의 원인이 금융의 유동성, 저금리, 교육 등 복합적인 요인에 기인한 것이고 조세제도의 개편만으로 해결될 수 있는 것이 아니므로 이번 기회에 부동산 관련세제의 개편은 그

동안 문제로 지적되어 왔던 부분에 대한 개선 차원에서 접근하는 것이 바람직하다고 본다.

이번에 발표된 종합부동산세의 신설은 부동산 가격급등의 해결방안의 하나로 제시되었지만, 이것은 그 동안 문제가 제기되고 있던 종합토지세에 대한 개편을 의미하기 때문에 좋은 기회라고 본다. 종합토지세는 1990년도에 부동산 공개념제도의 일환으로 도입된 토지세로서 특별한 변동 없이 지방의 재산보유과세로서 지금까지 활용되고 있다. 그러나 90년대 초 이후부터 약 10년 동안은 부동산가격의 폭등이 거의 없었으며, 오히려 외환위기로 인한 경기의 위축은 부동산가격의 하락을 초래하기까지 하였다. 그럼에도 불구하고 종합토지세는 도입 당시 그대로 계속 유지되고 있는 실정이다. 그러다가 2001년부터의 부동산가격의 폭등이 사회적인 문제로 부각되자 재산세와 종합토지세를 담당하고 있는 행정자치부와 양도소득세를 담당하고 있는 재정경제부가 작년에 부동산관련 조세제도의 개편을 통해 해결하기 위해 각각 9. 1 조치와 10. 29 조치를 발표하였다. 따라서 종합부동산세는 행정자치부와 재정경제부에서 제시한 하나의 부동산 투기억제 정책의 일환이라고 할 수 있다. 그리고 종합부동산세의 도입은 암묵적으로 종합토지세의 대폭적인 개편을 의미하기도 한다.

종합부동산세가 내포하고 있는 기본적인 개념은 지방은 일반적인 재산과세로서 과세하는 것을 원칙으로 하고, 중앙은 부동산투기 억제 등 정책적인 목적의 수행을 위해

과세한다는 취지가 담겨져 있다. 따라서 종합부동산세가 성공적으로 정착될 수만 있다면 그 동안 종합토지세가 지니고 있던 인별합산, 초과누진세율체계 등 학자들 사이에 지방의 토지세 문제점으로 지적되어오던 부분들이 해결될 수 있으리라고 본다. 그러나 한편으로 간과해서는 안 되는 부분이 조세체도로서 부동산투기를 억제한다는 것은 한계가 있기 때문에 종합부동산세의 목적을 너무 투기억제에 초점을 맞추어서는 곤란하다는 점이다. 따라서 종합부동산세의 바람직한 정착을 위해서는 세목 혹은 세수에 너무 집착하지 말고 재산과세의 일부 지역 집중에 대한 분산 등 정책 탄력적으로 운용되도록 하는 방향에서 접근하도록 해야 한다고 본다.

그러나 갑작스런 정부 당국의 발표로 인해 종합부동산세의 내용에 대한 구체적인 준비기간이 매우 부족하다고 할 수 있다. 재정경제부는 TF 팀의 구성과 더불어 전문가 그룹인 부동산보유세개편 추진위원회를 구성하여 심도 있는 작업을 진행하고 있다. 그러나 종합부동산세 신설에 대한 법은 이번 정기국회에서 제정되어야 하고 이를 위해서는 올해 상반기에 각계각층의 의견수렴 과정을 거쳐야 하는데, 아직 종합부동산세의 과세대상, 과세표준, 세율체계 등이 결정되지 않은 상태이다.

종합부동산세의 신설시 중요한 부분은 과세대상을 토지만으로 국한할 것인지 또는 건물까지 포함할 것인지에 대한 결정이라고 할 수 있다. 부동산 가격의 폭등은 토지가격의 미래가치 상승에 대한 기대값에 의해

발생되는 것이기 때문에 토지만을 과세대상으로 해야 한다고 본다. 그러나 최근에 발생하고 있는 부동산 가격의 폭등은 주로 아파트가 대상이고 아파트에 귀속된 토지는 상대적으로 미미하기 때문에 토지만을 대상으로 할 경우 과다보유 아파트에 대한 문제는 해결되지 않을 것이라는 견해도 있다. 만약 건물에 대한 부분을 전국적으로 합산한다면 아파트와 일반주택 간 평가방법의 차이 등이 새로운 문제로 부각될 것이다. 뿐만 아니라 전통적인 토지이론에 의하면 건물에 대한 조세부담을 가중시키면 토지이용의 비효율을 초래하게 되기 때문에 건물에 대한 조세부담은 낮을수록 바람직하다고 알려져 있다. 따라서 종합부동산세의 과세대상에 대한 문제는 좀 더 심도 있게 논의되어야 할 부분이다. 종합부동산세의 과세표준에 대한 결정은 과세대상의 결정에 따라 합산한 금액으로 할 것인지 혹은 과표를 합산하여 할 것인지 등이 검토되어야 할 것이다. 그에 비하면 세율체계에 대한 결정은 상대적으로 용이한 부분이라고 본다.

결론적으로 종합부동산세의 신설은 재산과세의 대폭적인 개편을 위한 촉매제 역할을 담당할 수 있다고 본다. 따라서 지방의 재산과세 중 특히 종합토지세는 이번 기회에 지방자치단체의 편익을 고려한 순수한 토지세가 될 수 있도록 해야 한다고 본다. 비록 종합부동산세의 구체적인 내용은 결정되지 않았지만 이와는 별도의 차원에서 종합토지세의 바람직한 방향에 대한 개편 작업이 진행되도록 해야 할 것이다.

III. 종합토지세의 이원화

1. 종합토지세의 이원화

종합토지세는 종합부동산세의 신설에 따라 기능이 이원화된다. 즉 현행 종합토지세의 역할 중 토지과다보유 억제정책의 일환으로 인별합산하여 초과누진하는 부분은 국세로 이관되고, 토지 필지별로 과세하는 일반적인 토지세부분은 해당 자치단체에서 부과 및 징수하도록 되어 있다. 따라서 그동안 종합토지세가 순수한 지방의 토지세로서 보다는 정책목적의 수행을 위해 인별합산하는 매우 독특한 지방세라는 문제점이 지적되어 왔는데, 그 부분에 대한 문제는 향후 해결될 수 있다고 본다.

현행 종합토지세에서 지적되고 있는 문제는 소유자별로 전국의 토지를 합산하여 누진세를 적용하기 때문에 지방자치단체의 서비스와 무관하게 과세되므로 지방세의 성격에 부합하지 않는다는 것이다. 특히 토지과다보유자의 대부분이 전국에서 토지가격이 가장 높은 서울 강남지역에 거주하고 있는데, 강남구는 인별합산이라는 제도 때문에 강남구에서 제공한 공공서비스보다 징수하는 종합토지세가 더 많은 특이한 결과를 초래한다. 이것은 종합토지세가 지방자치단체 간 빈익빈부익부현상의 원인이 되어 지역간의 수평적 불공평을 가중시키고 있다는 점이다. 따라서 종합부동산세의 도입은 종합토지세가 전국의 토지를 합산함으로써 발생하는 일부지역의 세수편중을 분산하는 효과가 있다고 본다.

따라서 2005년부터의 종합토지세는 1990년도 종합토지세가 토지공개념의 일환으로 도입되기 이전의 토지세로서 환원하도록 해야 한다. 토지세가 지방세로서 가장 바람직한 세원이라는 것은 널리 알려져 있는 사실이다. 그 이유는 토지가 지방정부에서 제공하는 서비스에 대한 가격을 가장 잘 반영하기 때문이다. 즉 지방정부에서 제공하는 지역공공재인 도로포장, 청소, 공원녹지 등이 그 지역의 토지가격과 밀접한 관련이 있다는 것은 널리 알려진 사실이다. 한 지역에서 제공하는 지역공공재가 타 지역보다 우수할 경우 그 지역의 토지가격은 다른 지역에 비해 높아질 수밖에 없다. 그 이유는 토지는 지역간 이동을 하지 않으며, 지역공공재로 인한 결과가 토지에 내재화되기 때문이다. 한 예로 도로포장이 잘된 도로변의 건물은 도로변이 아닌 지역에 비해 토지가액이 높는데 이것은 도로변에 있는 건물의 편익이 그렇지 않은 건물보다 크기 때문이다. 따라서 토지세는 편익의 범위에 따라 상응한 대가를 부담하도록 해야 하기 때문에 편익원칙을 기초로한 지방세의 성격에 가장 적합한 세이다. 편익의 범위를 정확하게 측정하기는 쉬운 일이 아니지만 일반적으로 토지세의 경우, 위치와 면적에 따라 과표를 달리하고 있다. 토지는 이와 같은 지역공공재의 가격기능 역할을 하기 때문에 토지세가 지방세로서 가장 적합하다고 할 수 있으며, 그렇기 때문에 대부분의 국가에서 지방세로서 활용하고 있다. 그러나 그동안 우리나라의 토지세인 종합토지세는 토지세의 가격기능 역할보다는 소득재배분의

기능을 담당하고 있었는데, 2005년부터는 순수한 토지세로서 환원될 수 있다고 본다.

2. 외국 토지세의 이원화

토지세는 국가에 따라 약간의 차이는 있지만 소득이나 소비과세와는 달리 대부분의 국가에서 지방세로 되어 있으며, 토지만 별도로 구분되어 있는 국가는 드물고 주로 건물과 토지를 통합하여 재산세(property tax)로 과세하고 있다. 토지와 관련하여 국가에서 부과 및 징수하는 대표적인 경우는 스웨덴의 재산세, 일본의 지가세와 영국의 사업용 레이트를 들 수 있다.

스웨덴은 토지세(fastighetsskatt)가 국세로 되어 있는 유일한 국가이다. 토지세가 1985년에 도입되었는데, 대부분 토지세가 효율성에 입각하여 부과·징수되는데 비하여 스웨덴의 토지세는 주택정책적 차원에서 도입되어 형평성에 보다 역점을 두고 있는 제도이다.¹⁾ 그렇기 때문에 주택의 보유보다는 소비에 의해 과세되는 경향이 강하다는 문제가 지적되고 있다. 우리나라의 종합토지세도 토지의 효율성보다는 재산소유의 형평을 위해 도입되었다는 측면에서 일맥상통한다고 할 수 있다.

일본은 토지와 건물과 관련하여 지방의 고정자산세에 의해 부과 및 징수되고 있으며, 한 때 국가에서 지가세를 도입하여 지가급등을 억제하고자 활용하였으나 1998년 이후 일본 경제의 침체와 더불어 대상 세원

1) Youngman and Malme(1994)의 country report에서 발췌 및 요약하였음.

〈표 1〉 일본의 재산보유세

구분	고정자산세	지가세 (98년부터 과세정지)
세목	시정촌세(지방세)	국 세
과세 표준	· 고정자산평가기준 -토지 : 매매사례가액 -가옥 : 재건축가액 -상각자산 : 취득가액 · 3년마다 재평가 실시 (기준연도: '97년도) · 소규모주택용지 : 평가액×1/6 일반주택용지 : 평가액×1/3 · '97년도 재평가에 따라 '부담수준의 균형화'를 보다 중시	· 세액=(과세가격-기초공제액)×0.15% -기초공제(금액기준과 면적기준중 큰 금액¹⁾) · 과세기준일 현재 소유하고 있는 토지등 가액의 합계 -시가평가(상속세평가액) -시가 불명시 노선가로 평가 · 일정한 용도의 토지 등에 대하여는 과세가격의 경감을 적용
납세 의무자	· 부동산(토지, 가옥)과 상각자산의 소유자	· 과세기준일(1.1) 현재 토지 등을 소유하고 있는 개인·법인
세율	· 표준세율(1.4%)과 제한세율의 범위 내에서 조례에 의해 규정 - 2.1% 초과할 수 없음	· 0.3% → 0.15%('96년)
비과세	· 토지 30만엔, 가옥 20만엔, 상각자산 150만엔 이하 · 국가, 지자체 소유 고정자산	· 국가 또는 공공법인의 토지 · 1㎡당 가액이 3만엔 이하 토지

주: 금액기준공제 : 자본금 1억엔 초과 법인 10억엔, 개인 및 기타법인은 15억엔

면적기준공제 : 1㎡당 토지가액이 3만엔을 초과하는 토지의 면적×3만엔

출처: 재정경제부 내부자료, 2003. 12.

이 없어졌기 때문에 과세가 정지된 상태이다(〈표 1 참조〉).

영국은 토지와 관련하여 지방의 의회세(council tax)와는 별도로 국가에서 사업용 레이트(Non-Domestic Rate)를 부과 및 징

수하고 있으며, 세수의 일부는 매년 중앙정부의 결정에 의해 지방정부로 배분되고 있다. 영국의 거주자에 과세하는 의회세와 비거주자인 사업용 토지를 대상으로 과세하는 사업용 레이트의 구분은 투표권과 연결되어

구분된 것이기 때문에 종합토지세를 국세와 지방세로 구분하는 우리나라에서의 의미와는 다르다고 할 수 있다. 영국은 사업용 레이트는 임대가치를 기준으로 과세표준으로 정하는 데 반하여, 의회세는 시장가치를 기준으로 하고 있다. 의회세의 세율은 예산규모에 따라 개별 지방정부에서 결정하는데, 사업용 레이트의 세율은 중앙정부에서 정하며 2002년에서 2003년도는 임대가치의 43.7%를 적용하고 있다.

이상에서 살펴본 스웨덴, 일본, 영국이 특이하게 토지관련 세원의 전부 혹은 일부를 중앙정부에서 과세 및 징수하고 있다. 그러나 그 이유는 각각 다르다고 할 수 있으며, 우리나라의 종합부동산세와 유사한 경우는 일본의 지가세라고 할 수 있다. 그 이외에 토지관련 재산세 세원을 주정부와 기초지방정부에서 함께 과세 및 징수하는 연방국가는 주정부에 따라 상이하기는 하지만 미국, 덴마크, 호주 등을 들 수 있다. 그러나 이들 국가 재산세원의 이원화는 우리나라의 경우와 같이 토지과다보유를 억제하는 차원보다는 목적세원 차원에서 재산세를 중복과세하거나 호주와 같이 미개발토지의 효율화를 위해 일부 주정부에서 누진세를 부과하기도 한다.

IV. 종합토지세의 현황 및 문제점

1. 지방세와 종합토지세

종합토지세는 1990년 토지공개념의 일환

으로 도입된 지방세이다. 그 당시 지가상승으로 인한 토지투기로 말미암아 소수에 의한 토지과다보유를 억제하기 위한 제도로 종합토지세이외에 토지초과이득세, 택지초과 소유부담금, 개발부담금이 있었다. 그러나 토지공개념은 도입당시부터 많은 문제를 지니고 있었으며 토지초과이득세와 택지초과 소유부담금은 위헌판결로 인해 폐지되었고, 개발부담금 역시 유보된 상태이다. 종합토지세만이 토지공개념 제도의 명맥을 유지하고 있다. 그러나 현행 종합토지세는 도입 목적도 달성하지 못할 뿐만 아니라 지방자치단체의 세수 확충 역할에도 기여하지 못하고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고 종합토지세액의 산출을 위한 복잡한 조세행정비용은 상당히 크다. 만약 전국에 여러 필지의 토지를 소유한 납세자가 종합토지세 한 건에 대하여 이의를 제기할 경우 각 자치단체에 귀속되게 되어 있는 종합토지세액은 다시 산정되어야 하기 때문에 비용과 시간의 낭비는 막대하다.

종합토지세는 도입당시부터 지금까지 변화된 부분이 크지 않다. 세율체계는 동일한 골격을 유지하고 있으며, 과세대상은 비업무용토지의 폐지로 인해 종합합산 대상의 토지가 별도합산 대상으로 전환되어 저세율을 적용받는 정도의 변화이다. 세수와 관련해서는 [그림 1]에 나타나 있듯이 지방세의 신장추이에 비하면 종합토지세의 증가율은 매우 미미하다고 할 수 있다. 그 이외에 과표현실화율은 1990년 도입초기의 15%에 비하여 50% 이상 증가한 36.1%(2003)가 된 정도의 변화이다. 과표현실화율이 낮다고 재

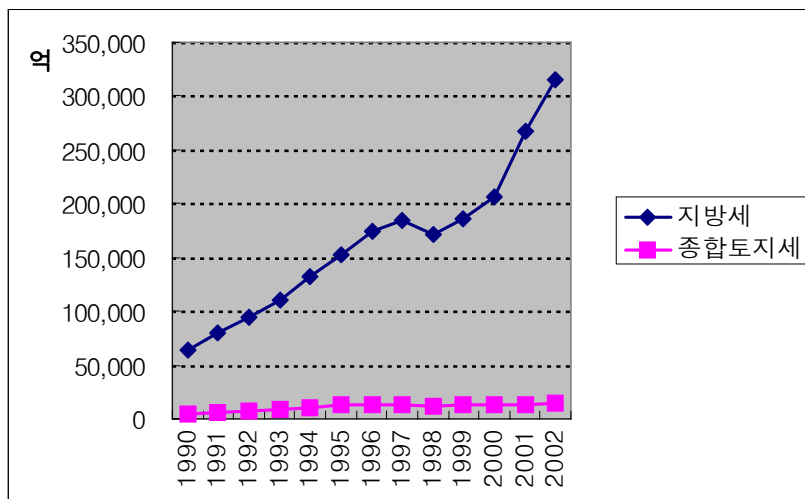
산보유과세의 부과에 문제가 있는 것은 아니지만, 과표현실화가 낮을 경우 과세대상간 시가와의 적용율에 차이가 나타나 불공평한 조세부담이 될 소지가 크기 때문이다.

일반적으로 재산보유과세는 지방자치단체의 세수확보차원에서 중요한 역할을 담당하고 있으나 우리나라의 경우는 예외라고 할 수 있다. 종합토지세와 재산세가 지방세에서 점하는 비중은 10% 이내로 세수확보에 큰 역할을 담당하고 있지 못한 실정이다. 이러한 원인은 복잡적이거나 한쪽에 치우친 급격한 누진세율체제로 인해 대부분의 납세자가 저세율 과표구간에 포함되어 있어 납부하는 재산보유과세부담이 낮기 때문이기도 하다. 특히 종합토지세수의 신장율은 매우 낮은데, 이것은 과표현실화율이 1995년 이후 계속 낮아졌기 때문으로 판단된다. 1995년의 과표현실화율은 31.5%로 정점을 이루다가 계속 하락하여 2000년 이후에 다시 올랐다.

이러한 결과는 지방세에서 차지하는 종합토지세의 비중을 잘 반영하고 있다(〈표 2〉참조). 종합토지세가 지방세에서 점하는 비중은 1995년에 7.20%이었으나 2002년에는 4.46%가 된다. 2001년과 2002년도에 지방교육세가 포함되었기 때문에 지방세 총액이 커지기는 하였지만, 2000년의 경우에도 종합토지세의 지방세 비중은 6.22% 정도이다.

지방세에서 가장 중요한 역할을 담당할 종합토지세의 기능은 매우 미흡하다고 할 수 있다. 종합토지세의 역할이 강조되는 이유는 앞서도 논의했지만 토지세가 지방자치단체의 가격기능을 담당하고 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 종합토지세 납세자는 대부분 낮은 과표구간에 집중되어 있기 때문에 가격기능 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다. 따라서 향후 종합토지세는 지방자치단체에서 제공하는 서비스에 상응한 조세부담이 될 수 있도록 하여 지방세의 중요

[그림 1] 지방세와 종합토지세의 신장추이



〈표 2〉 지방세와 종합토지세의 비교

(단위: 억원)

구 분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
종토세 (A)	3,998 (1.00)	5,181 (1.30)	6,751 (1.69)	8,423 (2.11)	10,261 (2.57)	12,542 (3.14)	12,525 (3.13)	12,542 (3.20)	11,992 (3.00)	12,420 (3.11)	12,817 (3.21)	13,649 (3.41)
지방세 (B)	63,673 (1.00)	80,351 (1.26)	94,622 (1.49)	110,260 (1.73)	132,309 (2.08)	153,159 (2.41)	173,946 (2.73)	184,056 (2.89)	171,497 (2.69)	185,861 (2.92)	206,006 (3.24)	266,648 (4.19)
비중 (A/B)	6.28%	6.45%	7.13%	7.64%	7.76%	8.19%	7.20%	6.95%	6.99%	6.68%	6.22%	5.12%

* 주: ()은 증감률

한 세목으로 정착하도록 개편해야 할 것이다.

2. 재산과세와 종합토지세

현행 종합토지세는 일반적인 토지세의 역할을 제대로 수행하고 있지 않아 지방세에서의 역할이 크지 않다고 하였다. 그렇다면 재산과세에서의 역할은 어떤지 살펴볼 필요가 있다. 재산과세는 보유과세인 종합토지세와 재산세, 그리고 거래과세인 취득세와 등록세로 구분할 수 있다. 그 이외에 토지나 건물에 부가적으로 과세하는 도시계획세, 소방공동시설세 등이 있지만 일반적으로 재산과세는 보유과세와 거래과세만을 포함하고 있다.

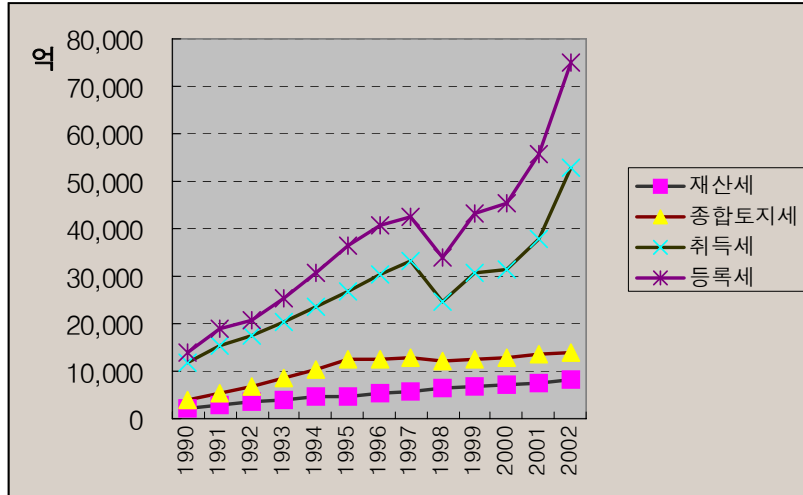
우리나라의 재산과세 비중은 OECD 국가 중 매우 높은 편에 속한다. 2000년도 GDP 대비 재산과세의 비중은 3.2%로 룩셈부르크(4.4%), 캐나다(3.5%)에 이어 세 번째로 높으며, 총 조세 대비 재산과세의 비중은 12.4%로 OECD 국가 중 가장 높음을 알

수 있다.²⁾ 그러나 지방세의 재산과세 중에서 세수의 비중을 보면 취득세와 등록세의 거래과세 비중이 재산세나 종합토지세의 보유과세 비중에 비하여 매우 높음을 [그림 2]를 통해 알 수 있다. 특히, 취득세와 등록세는 1997년과 1998년의 IMF 경제위기를 제외하고는 대체로 꾸준한 증가세를 나타내고 있으나, 1999년 이후부터는 급격한 증가를 보이고 있다. 이것은 1999년 이후 수도권 중심으로 부동산 및 법인의 신규등록이 큰 폭으로 증가하였기 때문이다.

거래과세의 비중이 보유과세에 비하여 높은 것은 우리나라만의 특이한 현상이다. 원인은 외국에 비하여 높은 거래세율 때문이기도 하겠지만 보다 큰 이유는 우리나라의 부동산 거래가 다른 나라에 비하여 매우 높기 때문에 나타나는 현상이라고 본다. 대부분의 학자들은 우리나라의 거래과세 부담이 선진외국에 비하여 높기 때문에 세부담을

2) 한국에 이어서 룩셈부르크(10.6%), 일본(10.3%), 미국(10.1%)의 순으로 총 조세 대비 재산과세의 비중이 높음.

[그림 2] 재산과세의 신장 추이



인하하고 보유과세의 세부담은 높여야 한다고 주장한다. 그러나 김정훈(2001)은 우리나라의 거래과세는 세부담의 형평성과 효율성 차원에서 바람직하기 때문에 거래과세의 부담을 인하할 필요는 없다고 한다.³⁾ 그는 또한 부동산 거래과세에 중개료 등 거래비용까지 포함시킬 경우 우리나라의 총 거래비용은 외국의 경우에 비하여 높지 않다고 한다.

우리나라의 거래과세 부담이 높은 것은 OECD 국가와의 비교를 통해서도 알 수 있다([그림 3] 참조). 흥미로운 점은 미국, 일본, 프랑스, 영국 등 우리에게 널리 알려진 국가들은 보유과세가 거래과세에 비하여 높은데 비하여, 호주, 그리스, 벨기에, 포르투갈, 터키 등의 거래과세 비중은 보유과세의 비중보다 높음을 알 수 있다.

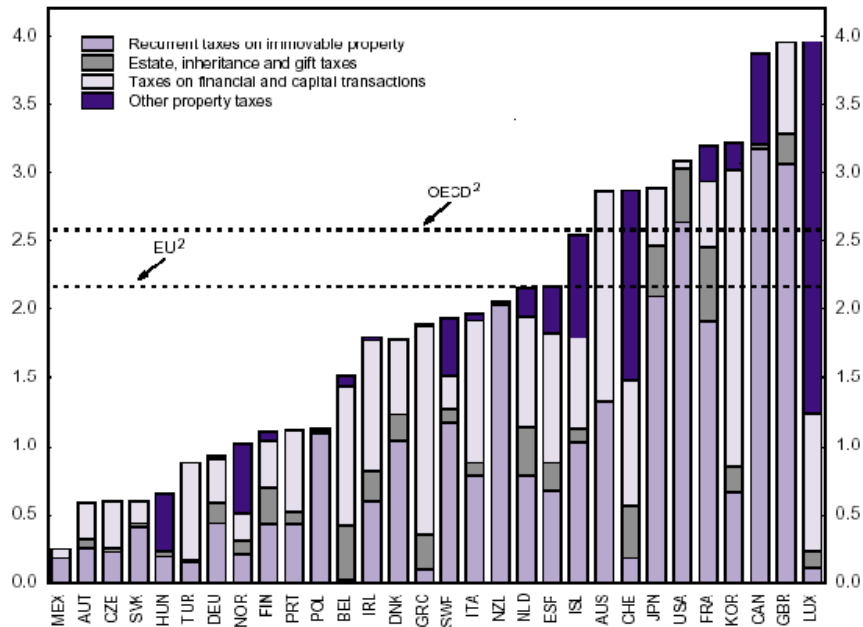
3. 세율체계 및 납세자 분포

종합토지세가 지방의 토지세 역할을 제대로 수행하지 못하는 이유 중의 하나는 세율체계로 인한 부분이 크다고 본다. 세율체계는 토지용도에 따라 종합합산, 별도합산, 그리고 분리과세의 세 가지 형태로 구분된다. 종합합산은 주택용 토지 등 일반적인 토지와 업무용이외의 토지 등이다. 별도합산은 주로 영업용토지를 대상으로 하고 있다. 그 이외에 분리과세는 저울 또는 고율과세로 구분된다. 저율과세대상은 자경농지 혹은 공장용지와 같이 생산적인 용도에 사용되는 토지이며, 고율과세대상은 별장, 골프장, 고급오락장 등 사치성 용도의 토지가 해당된다. 이 중에서 가장 세 부담이 높고, 문제가 되고 있는 세율체계는 종합합산이라고 본다.

종합합산의 세율체계는 일부계층의 토지과다보유를 억제하고자 소수의 중과에 역점

3) 김정훈(2001), “부동산세제의 현황과 개선방향”, 「재정포럼」, 4월호, 조세연구원.

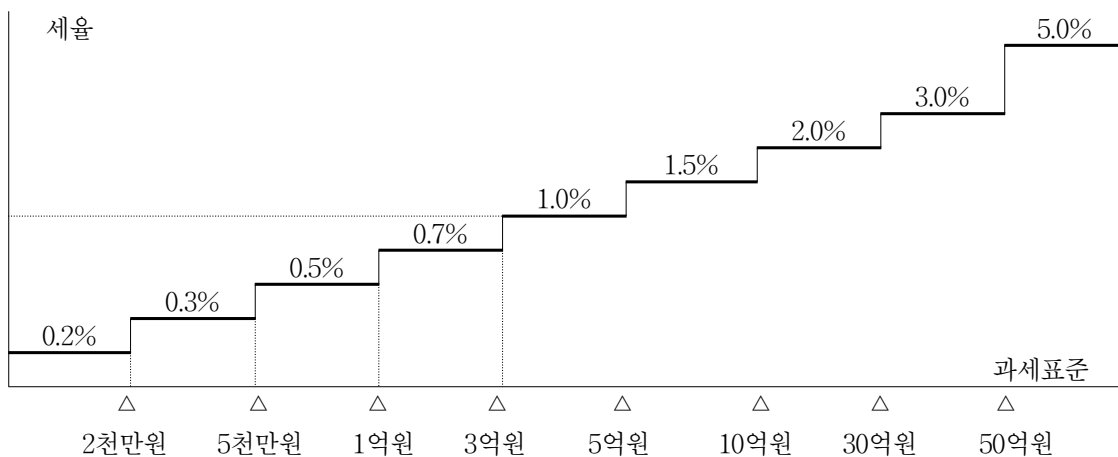
[그림 3] OECD 국가의 재산과세 비중(1999)



자료: OECD(2001), Revenue Statistics

을 두고 도입되었기 때문에 [그림 4]에 납세자의 분포에 의하면, 납세자의 77.9%는 나타나 있듯이 매우 급격한 누진세의 구조 과표 2천만원 이하에 밀집되어 있는 반면, 과표 5억원 이상은 납세자의 0.2%에 불과

[그림 4] 종합합산의 세율체계



〈표 3〉 종합합산의 과표단계별 납세자분포(2002)

합계	2천만 이하	5천만 이하	1억원 이하	3억원 이하	5억원 이하	10억원 이하	30억원 이하	50억원 이하	50억원 초과
9,811억	7,646	1,691	346	112	9	4	1.6	0.3	0.3
100%	77.9	17.2	3.5	1.2	0.2				

자료: 행정자치부 내부자료, 2004

하다. 종합토지세의 이러한 특이한 분포는 앞서도 언급하였듯이 소수의 토지과다보유자에 대한 중과를 목적으로 종합토지세가 도입되었기 때문이며, 그러한 이유 때문에 종합토지세가 지방의 순수한 토지세 역할을 제대로 수행할 수 없었던 것이다. 종합부동산세의 도입으로 이러한 정책목적을 지닌 종합토지세의 이원화가 실현되면 종합토지세는 토지세의 성격에 부합한 지방세가 될 것이다.

〈표 4〉의 2003년도 종합토지세 자료에 의하면, 2002년에 비하여 과표 5천만원 이

하의 집중도는 더욱 심화되었다. 종합토지세 납세자의 96.2%가 과표 5천만원 이하에 밀집되어 있는데, 이 구간의 종합토지세액은 2,495억원으로 총 종합토지세의 37.2%에 불과하다. 반면에 과표 5억원 이상의 0.1%에 해당하는 소수의 납세자가 납부하는 종합토지세액이 2,495억원으로 동일하다.

지금까지의 종합토지세를 종합해보면, 현행 종합토지세가 지니고 있는 여러 가지의 문제는 소수에 의한 토지과다보유 억제에 위한 정책목적의 수행을 위해 지방의 토지세가 이용되었기 때문에 비롯된 부분이 크

〈표 4〉 종합합산 과표단계별 납세인원, 과표 및 세액

구분	합계	2천만 이하	5천만 이하	1억원 이하	3억원 이하	5억원 이하	10억원 이하	30억원 이하	50억원 이하	50억원 초과
인원	11,912,799 (명)	9,932,325	1,524,507	332,267	108,516	9,025	4,044	1,586	276	253
비율	100(%)	83.4	12.8	2.8	0.9	0.1				
과표	160,104 (10억원)	62,518	46,559	22,197	16,427	3,385	2,704	2,533	1,058	2,721
비율	100(%)	39.0	29.1	13.9	10.3	2.1	1.7	1.6	0.7	1.7
세액	6,704 (억원)	1,306	1,189	801	914	285	332	499	287	1,092
비율	100(%)	19.5	17.7	11.9	13.6	4.3	5.0	7.4	4.3	16.3

다고 할 수 있다. 따라서 내년부터 종합부동산세의 도입으로 종합토지세가 이원화되어 정책적인 부분이 국가로 이관되면 지금까지 문제로 지적되던 부분이 해결될 것이다.

V. 종합토지세의 개편방향

1. 기본방향

지금까지 종합토지세제도가 지니고 있는 지방세의 토지세로서의 문제점을 살펴보고, 종합부동산세의 도입은 종합토지세의 이러한 문제점을 해결할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있음을 강조하였다. 따라서 이하에서는 종합토지세가 지방의 바람직한 토지세로서 정착할 수 있는 방향에 대하여 논의하고자 한다.

일반적으로 제도에 대한 개편이 성공하기 위해서는 명확한 목표의 설정과 구체적인 추진전략을 세우도록 해야 한다. 제도에 대한 개편은 너무 성급하게 해도 안되고 너무 느려도 성공할 확률이 낮다고 본다. 그러한 의미에서 현재 진행되고 있는 종합토지세의 개편은 우려되는 점이 많다. 부동산 투기억제 대책의 일환으로 종합부동산세의 도입이 결정되었으므로 종합토지세에 대한 개편 작업을 서둘러야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 종합토지세를 성공적으로 정착시키기 위해서는 목표를 설정하고 이에 알맞은 단계별 전략을 세우도록 해야 한다고 본다.

종합토지세 개편의 궁극적인 목표는 지방

세로서 지방자치단체의 서비스에 상응한 공평한 조세부담이 될 수 있도록 설정해야 한다고 본다. 이러한 목표의 달성을 위해서 올해 지방세법의 개정시 단계별 경과규정을 두고 추진하도록 해야 한다고 본다. 그렇지 않으면 초기에는 제도의 개편이 성공적으로 추진될 것 같으나 시간이 지나면서 초기의 목적이 희석되어 실패하는 경우가 많음을 너무 잘 알고 있다.

본 고에서는 종합토지세가 바람직한 지방자치단체의 재산세(property tax)가 될 수 있도록 다음과 같은 기본방향 하에 개편방향을 제시하고자 한다.

첫째, 종합토지세의 조세부담을 점차로 증가시킨다.

둘째, 세율체계는 단순화하여 단일세율체계를 지향한다.

셋째, 건물과 토지의 통합을 지향한다.

이상에서 제시한 기본방향은 납세자간 또는 지방자치단체간 조세부담 및 세수변화 등이 예상되기 때문에 단계별로 진행하여 충격을 최소화하도록 노력해야 할 것이다. 납세자 또는 자치단체 입장에서는 조세부담이 높아지거나 세수감소가 발생하면 이에 대한 조세저항이 클 것이라고 본다. 따라서 이에 대한 충격을 완화할 필요는 있을 것이나 그렇다고 개편하고자 하는 방향을 바꾸거나 멈추어서는 안 된다고 본다. 이번 종합부동산세의 신설은 종합토지세의 바람직한 개편을 위한 좋은 기회이기 때문에 강력하게 추진하도록 해야 한다고 본다.

2. 개편방향

종합토지세의 개편방향은 앞에서 논의한 기본방향을 기초로 과세대상의 선정 및 과세표준의 결정, 그리고 세율체계에 대한 방향을 제안하고자 한다. 본 고에서 제안하는 개편방향은 지방세의 성격에 적합한 바람직한 재산세(property tax)를 목표로 하기 때문에 현실적 적용을 위해서는 어느 정도의 기간이 필요하다고 할 수 있다.

가. 과세대상

우리나라 재산과세는 토지와 건물을 구분하여 과세하고 있으나 선진국가의 대부분은 토지와 건물을 통합하여 재산세의 과세대상으로 하고 있다. 대부분의 국가에서 토지와 건물을 통합하여 과세하는 가장 큰 이유는 분리되어 있을 경우 건물에 대한 재산가치의 평가가 매우 어렵기 때문이다. 덴마크는 토지와 건물을 구분하여 과세함에도 불구하고 재산가치에 대한 평가체계가 잘 되어 있는 국가로 알려져 있다. 덴마크의 경우, 과세대상은 구분되어 있으나 재산가치에 대한 평가는 건물과 토지를 포함한 시장가격을 기초로 하고 있다. 또한 건물에 대한 과표의 산정 역시 총 평가액에서 토지의 시장가격을 제외하는 방식을 채택하고 있다. 따라서 덴마크 과세표준은 토지와 건물을 통합하여 과세하는 국가와 별다른 차이가 없다고 할 수 있다. 결국 토지와 건물에 대한 과표를 구분하여 상이한 산정 방식에 의해 평가하는 대표적인 국가는 우리나라와 일본이다. <표 5>는 토지와 건물을 분리하여

과세하고 있는 국가의 예이다.

우리나라의 경우에도 선진 외국처럼 토지와 건물의 과세대상을 통합하여 과세하는 것이 바람직하지만 갑자기 통합할 경우 부작용이 예상되기 때문에 단계별 조정을 제안한다. 통합에 필요한 기간을 설정해 놓고 단계별로 토지와 건물의 통합을 위해 과표와 세율에 대한 조정을 해야 한다고 본다.

단기적으로는 토지와 건물의 과세대상을 현행과 같이 분리하여 과세하면서 재산세보다 종합토지세의 부담을 증가시키도록 한다. 현재 재산보유과세에 대한 조세부담의 불공평성은 건물로 인한 부분에 비하여 토지로 인한 부분이 크다. 즉 부동산가격은 토지가 격의 상승으로 인한 부분이 건물에 비하여 높은데 반하여 조세부담은 재산세의 부담이 종합토지세의 부담보다 높다. 따라서 재산보유과세부담의 공평성 확보차원에서 현행 종합토지세 부담을 증가시켜 나가도록 해야 한다. 종합토지세의 부담을 가중시키는 방법은 과표의 현실화와 세율체계의 조정을 통해서 이룩할 수 있다. 과표의 현실화에 의한 방법은 불공평한 조세부담을 심화시킬 소지가 있기 때문에 급격한 과표현실화보다는 세율체계의 조정을 통한 방법이 바람직하다고 본다.

나. 과세표준

과세표준의 핵심은 토지 및 건물에 대한 평가방법이라고 할 수 있다. 평가방법은 크게 시장가치에 의한 방법, 임대가치에 의한 방법, 그리고 원가에 의한 방법이 있다. 토

〈표 5〉 토지와 건물의 분리 과세대상 국가

구분	지방세목	과세대상	과세표준	평가방법	세율	세수배분
일본	지가세 (國稅)	토지	시가	매매실례가액 방식	0.3%	N/A
	고정자산세	토지 가옥 상각자산	지가공시가격 등의 7할	가옥:적정시가방식 토지:매매실례가액 방식	고정자산세:1.4% (도시계획세:0.3%)	
	특별보유세	전, 답, 택지 등	시가와 취득가액 중 큰 금액	표준지 비준방식	토지소유자:1.4% 토지취득자:1.5%	
덴마크	토지세	토지	시장가치	비교거래가	1.6~3.4%	
	건물세	건물	시장가치		정부건물:0.9% 상·공업용:1%	
프랑스	재산세	건물·토지	임대가치	'70년 평가액을 기준으로 조정	차등화된 비례세율, 중앙정부에서 상한지정	N/A (국세인 부유세 과세)
	토지세	토지	임대가치 (비용차감)	'61년 평가액을 기준으로 조정		
	주택세	거주용주택	임대가치 (비용차감)	'70년 평가액을 기준으로 조정		

자료: 재정경제부, 내부자료, 2003.

지에 대한 평가는 일반적으로 시장가치에 의해 결정되기 때문에 국가마다 차이가 없으며, 또한 대부분 재산세의 과세대상이 토지와 건물로 통합되어 있기 때문에 시장가치에 의한 평가방법이 널리 사용되고 있다. 임대가치에 의한 평가방법을 선호하고 있는 대표적인 국가는 프랑스이며, 프랑스는 재산세뿐만 아니라 토지세와 주택세의 경우에도 임대가치에 의해 평가하고 있다. 영국의 경우에는 지방세인 의회세는 시장가치에 의해 평가되지만, 국세인 사업용 레이트는 임대가치에 의해 평가되고 있다. 건물에 대한 평

가방법이 토지와 다른 국가는 과세대상이 분리되어 있는 국가로 우리나라와 일본 정도라고 할 수 있다. 덴마크는 과세대상이 토지와 건물로 분리되어 있어도 평가방법은 모두 시장가치에 기초하고 있다. 우리나라와 일본은 재건축비용에 의한 원가방법에 의해 건물을 평가하고 있는데, 우리나라의 경우는 대량평가이기 때문에 일본의 개별평가보다는 행정비용이 적게 든다고 할 수 있다.

과세표준은 국가에 따라 매우 다양하다고 할 수 있다. 평가방법은 조세부담의 공평성 확보차원에서 시장에서 거래되는 가격이나

임대가격에 의해 평가를 해도 재산세(property tax)는 보유과세이기 때문에 시가에 의해 과세하는 국가는 거의 없다고 할 수 있다. 미국의 경우, 현실화율(assessment ratio)은 주정부 차원에서 지방정부간 통일성을 위해 요구하고 있는데, 한 예로 일리노이주는 현실화율이 33.3%, 뉴욕주는 과세대상에 따라 6.6%~44.9%, 미시건주는 50%이다.

우리나라의 경우 토지과표 현실화율이 36.1%로 낮은 것은 사실이나, 과표현실화율을 높이는 것이 조세부담의 공평성을 제고하는 것은 아니기 때문에 과표현실화율에 집착할 필요는 없다고 본다. 토지와 건물을 분리하여 평가하는 동안, 토지는 공시지가에 의존할 수밖에 없는데, 현실화율에 역점을 두기보다는 토지에 대한 공시지가의 정확성을 높여 공평한 조세기반을 마련하는 것이 우선 되어야 한다고 본다.

다. 세율체계

종합토지세의 종합합산에 대한 세율체계는 [그림 4]에 나타나 있듯이 9단계의 초과누진세율체계를 지니고 있다. 앞에서도 지적하였듯이, 종합토지세의 가장 큰 문제는 초과누진세율체계로 인한 세 부담의 비정상적 분포에 있다. 이러한 문제는 종합토지세의 도입 당시의 정책목적에 충실하기 위한 것이었기 때문에 지금까지 그대로 사용되어 왔었다. 그러나 종합부동산세가 도입되면 누진세율체계 부분은 국세인 종합부동산세에서 흡수하도록 하고 지방은 토지세에 적합

한 단일세율체계로 전환해야 한다. 그렇게 해야만 종합토지세가 지방의 토지세로서의 역할을 담당할 수 있다. 외국의 경우에도 지방정부의 재산세는 단일세율에 의해 과세하고 있는 것이 일반적이다.

단일세율체계로 전환할 때 가장 문제점으로 부각되는 것이 세율에 대한 결정이라고 할 수 있다. 처음단계에서 높은 세율로 부과할 수는 없을 것이다. 그렇게 되면 지방자치단체는 세수감소가 발생하여 예산부족 현상이 나타날 것이다. 그러나 종합토지세의 과표현실화 증가 정책은 이미 발표되었기 때문에 세수부족은 예상보다 적을 것이라고 본다. 뿐만 아니라 종합부동산세의 세수를 지방에 이전하게 되면 이를 고려하여 배분하는 방법도 고려할 수 있다고 본다.

종합부동산세의 도입으로 인해 종합토지세의 개편을 심도 있게 논의할 때, 토지세의 개편에 대한 기본 틀을 제대로 설정해야만 향후 지방의 토지세로서의 역할이 정착될 것이다. 그러한 의미에서 토지세의 세율체계는 단일세율로 해야 한다고 본다. 만약 세수부족 등의 이유로 인해 종합토지세에 초과누진체계를 그대로 존치시킨다면, 새로운 종합토지세는 토지세로서 명분도 없을 뿐만 아니라 개편의 시기를 놓치는 결과가 될 것이다.

VI. 결 론

종합부동산세의 신설은 종합토지세의 대폭적인 개편을 위한 좋은 기회라고 본다.

그 동안 종합토지세가 정책세제로서 지방자치단체의 토지세 역할을 제대로 수행할 수 없었기 때문에 종합토지세가 이원화되어 정책적인 부분이 국가로 이관되면, 종합토지세는 순수한 토지세의 역할을 담당할 수 있게 될 것이다. 따라서 본 고에서는 종합토지세의 문제점 파악과 향후 개편할 때의 방향에 대하여 논의하였다.

그러나 종합부동산세의 신설과 종합토지세의 개편에 대한 방향이 갑자기 발표되었기 때문에 이에 대한 준비기간이 충분하지 않다고 본다. 따라서 본 고에서는 종합토지세의 성공적인 개편을 위해 바람직한 지방의 토지세에 대한 목표설정의 법개정과 더

불어 단계별 개편 작업에 대한 경과규정을 제안하였다. 그렇게 해야만 종합토지세의 개편작업이 의미 있을 것이라고 본다. 특히 토지와 건물의 과세대상에 대한 통합은 바람직하지만 단기간에 처리될 수 있는 성격이 아니기 때문에 더욱 장기적인 계획이 필요하다. 뿐만 아니라 세율체계에 대한 개편도 종합토지세가 지방의 순수한 토지세 역할을 담당하기 위해서는 낮은 과표구간의 납세자에 대한 세부담 강화가 요구되는데 이러한 부분도 충격의 완화를 위해 점진적으로 추진하려면 어느 정도의 기간이 필요하다고 본다. ☹

