

부동산 거래과세의 개편방안

라 휘 문

성결대학교 행정학부 교수

I. 서 론

지방자치제 실시 이전부터 현재까지 수없이 많은 지방세 관련 연구가 수행되었다. 연구의 목적을 중심으로 기존의 연구들을 종합하면 조세체계개편, 지방재정확충 등으로 구분할 수 있을 것이다. 먼저 조세체계개편에 대한 연구는 그 동안 시행되어 왔던 국세 및 지방세 제도 중 환경적인 요인 등의 변화로 인하여 개정이 필요한 사항을 정책적으로 제안하는 형식으로 추진되었다. 그리고 지방재정확충이라는 목적을 가지고 수행된 연구는 국세의 지방세 이양, 신세원 발굴, 탄력세율제도의 활용 등과 같은 다양한 방식을 통하여 세수를 확충할 수 있다는 대안을 제시하고 있다. 특히 지방재정확충은 지방자치단체간 재정격차가 확대되지 않는 범위 내에서 열악한 지방재정을 확충할 수 있는 대안을 모색하는 것이었다고 볼 수 있다.¹⁾

두 가지 연구 경향 중 보다 비중을 두고 추진되었던 분야는 지방재정의 확충에 대한 것이다. 그 이유는 지방자치제가 실시되었음에도 불구하고 지방재정여건이 그 이전보다 향상되지 않았고 동시에 지방재정에 대한 지출수요는 계속적으로 증가하고 있어 부족재원의 격차가 점차 확대될 가능성이 상존하고 있기 때문이다. 지방재정여건이 그 이전보다 향상되지 못한 이유를 보다 구체적으로 살펴보면 지방자치단체 스스로 지방재정 확충노력을 소홀히 한데서 비롯되기도 하지만 세수기반의 차이 등으로 인하여 세수확충에도 근본적인 한계가 있기 때문이다. 반면 지방재정수요는 날로 증가하고 있다. 증가요인을 보면 첫째, 지방자치 실시 이후 주민복지 수준향상에 대한 주민욕구가 분출되어 지방재정수요가 급증하고 있다. 또한

1) 두 가지 연구 경향은 상호 독립적이라기보다는 상호보완적이라 볼 수 있음에도 불구하고 여기에서는 편의상 구분하여 접근하고자 한다.

지방자치단체마다 지역개발, 지역경제 활성화를 위한 의욕과 추진하고자 하는 사업이 증가되어 이에 대한 재정수요 역시 팽창하고 있다. 둘째 국가시책추진의 실효성확보차원에서 보면 복지국가실현을 위한 내쇼날 미니멈(national minimum)과 복지수요충족 등이 새로운 지방재정의 수요증가요인으로 작용할 수 있을 것이다. 내쇼날 미니멈적 측면에서 보면 국가는 전체 국민을 위하여 최소한의 생활수준을 보장하여야 하는 바, 이러한 복지시책은 최종적으로 지방자치단체를 통하여 실현되어야 한다. 따라서 이 비용의 증가는 곧 지방재정수요팽창으로 연결되고 있다. 셋째, 자치비용의 증가이다. 지방자치의 실시로 인하여 의회비용, 선거 등과 같은 정치참여비용이 증대되고 있으며, 또한 생활환경개선, 보건위생, 위락시설과 공간 확대, 상·하수도 공급 등 주민행정수요가 급증하고 있다. 이와 같은 주민행정수요는 양적인 측면과 질적인 측면에서 모두 팽창하고 있으며 이 역시 지방재정의 증가요인으로 작용할 수 있을 것이다. 또한 지방자치 이후 각 지역마다 지역의 특성에 맞는 지역개발을 갈망하고 이에 따른 지역개발수요가 날로 증가하고 있어 이로 인한 지방재정의 증가속도는 가속될 것으로 전망된다. 마지막으로 향후 지방분권추진으로 인하여 신규수요가 증가되고 이로 인하여 지방재정수요는 더욱 급증할 것이다(김홍래, 2003).

이러한 지방재정여건과 지출수요간 격차를 시정하기 위하여 다양한 연구가 진행되었다. 특히 지방재정 중 자주재원의 근간이

라 할 수 있는 지방세에 대한 연구는 재산과세 중심의 지방세 체계에다 소득과세와 소비과세에 의하여 보완될 필요성이 있다는 결론들이 제안되기 시작하였다. 또한 소득과세와 소비과세에 의하여 지방재정을 확충되, 현행 지방세제 중 불합리한 점들을 발굴하여 보다 합리적으로 개편할 필요성이 있다는 주장이 제기되었다. 보다 나아가서는 우리나라의 조세체계를 원점에서 다시 배분하자는 주장도 제기되었다. 이러한 주장에 대하여 정부혁신지방분권위원회, 재정세제위원회, 재정경제부, 행정자치부 등과 같은 지방세 체계개편과 관련되어 있는 정책결정자들 뿐만 아니라 동 분야를 연구하는 많은 학자들에 의하여 다양한 대안들이 마련되어 발표되고 있다. 이들이 주장하는 대안들을 종합하면 합리적이고 공정한 조세체계 마련이라는 공통된 목표를 가지고 있으나 동 목표를 달성하는 수단적인 측면에서는 많은 차이를 보이고 있다.

본 연구는 위와 같은 배경 하에서 지방세제에 대한 개편대안을 제시하고자 하는 목적을 가지고 시작되었다. 보다 구체적으로는 2004년 재산세, 종합토지세 등 보유과세 인상으로 인하여 조세저항이 야기되었거나 야기될 가능성이 있어 이를 해소하기 위한 대안으로 거래과세를 조정하여야 한다는 주장들이 조심스럽게 제기되고 있는 바, 본 연구에서는 거래과세에 대한 개편 방안들을 다양하게 살펴보고자 한다. 특히 보유과세에 대한 연구는 일부 학자들에 의하여 추진되어 그 결과가 축적되어 있으나 거래과세에 대한 연구는 거의 없다는 점을 고려하여 본

연구에서는 보다 다양한 대안을 제시함으로써 후속연구를 위한 길을 제시하고자 하는데 초점을 맞추고자 한다. 이를 위하여 본 연구에서는 부동산 거래과세와 관련된 다양한 대안들을 제시한 후 일정한 조건이 주어졌을 때 어떻게 대응하여야 하는가에 초점을 맞추어 논의를 진행하고자 한다. 이러한 점을 토대로 할 때 본 연구는 일정한 제약조건 하에서 부동산 거래과세에 대한 다양한 대안을 마련하고자 하는 연구목적을 가지고 수행되었다고 볼 수 있다.

이러한 연구목적의 충족을 위하여 본 연구에서는 다음과 같은 논의의 흐름을 채택하고자 한다. 먼저 부동산 거래과세 관련 조세체계 및 세수규모 등을 살펴봄으로써 각 세목에 대한 현 상태를 파악하고자 한다. 다음으로는 부동산 거래과세 관련 개편논의가 발생하게 된 배경을 살펴봄으로써 거래과세 개편의 기본방향을 설정하기 위한 참고자료로 활용하고자 한다. 이는 정부에서 공식적으로 발표한 자료, 신문자료 그리고 법·제도적 여건 등을 중심으로 정리하고자 한다. 마지막으로 부동산 거래과세에 대한 개편대안을 제시하고자 한다. 부동산 거래과세에 대한 개편대안들을 살펴본 후 최선의 대안을 찾으려는 노력보다는 보다 다양한 대안들을 제시한 후 각 대안들이 가지고 있는 장점과 한계를 일정한 제약조건 하에서 살펴보고자 한다. 이러한 노력들은 부동산 거래과세에 대한 개편구상을 위하여 노력하는 많은 이해관계자들에게 일정한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

II. 부동산 거래과세의 현황

1. 법·제도적 현황

우리나라의 조세체계는 과세주체를 기준으로 할 때 국세와 지방세로 분류할 수 있다. 먼저 국세는 소득세, 법인세, 상속·증여세, 부당이득세, 부가가치세, 특별소비세, 주세, 증권거래세, 인지세, 교통세, 방위세, 교육세, 농어촌 특별세 등이 있다.²⁾ 지방세는 취득세, 등록세, 면허세, 레저세, 지역개발세, 공동시설세, 지방교육세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농업소득세, 도축세, 담배소비세, 종합토지세, 주행세, 도시계획세, 사업소세 등이 있다. 이를 소득과세, 소비과세 그리고 재산과세로 구분하여 정리하면 <표 1>과 같다. <표 1>에 의할 경우 국세는 대다수의 세목이 소득과세와 소비과세에 집중되어 있는 반면 지방세는 재산과세에 집중되어 있음을 알 수 있다.

이 중에서 본 연구와 관련되어 있는 부동산 관련 조세, 즉 재산과세의 분류는 재산의 거래에 대한 과세, 재산의 보유에 대한 과세, 재산의 이전에 대한 과세로 구분할 수 있다. 재산의 거래에 대한 과세는 재산의 취득이나 재산의 매매에 관한 서류의 작성 및 등기 등에 부과되는 세이다. 재산의 거래에 대한 세로는 지방세의 취득세와 등록세, 그리고 국세의 양도소득세가 포함된다.

2) 토지초과이득세는 1998년 12월 28일, 자산재평가세는 2000년 12월 31일 폐지되었고, 전화세는 2001년 9월 1일부터 부가가치세로 통합되었다.

〈표 1〉 조세의 성격별 분류

구 분		국 세	지 방 세
소 득 과 세		소득세, 법인세, 부당이득세	주민세, 농업소득세
소 비 과 세		부가가치세, 특별소비세, 주세, 인지세, 관세	담배소비세, 레저세, 도축세, 주행세
재산 과세	보유과세	-	재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세
	거래과세	양도소득세, 상속·증여세	취득세, 등록세
기 타 과 세		교육세, 교통세	면허세, 사업소세, 지역개발세, 지방교육세

주: 주민세는 소득할과 균등할로 구분되는 바, 소득할은 소득과세, 균등할은 기타로 분류하여야 하나 소득할이 대다수를 차지하고 있다는 점에서 소득과세로 분류하였다. 사업소세는 종업원할과 재산할로 구분되며, 재산할은 재산과세 보유과세에 해당되고, 종업원할은 기타로 분류되어야 하나 종업원할이 대다수를 차지하고 있다는 점에서 기타로 분류하였다.

재산의 보유에 대한 과세는 재산과세의 세 단계 중 가장 대표적인 과세라고 할 수 있다. 재산의 보유과세는 개인 또는 법인이 보유하는 재산 또는 재산의 가치에 대하여 부과하는 세이다. 보유과세는 크게 일반재산과세와 부유세로 구분할 수 있다. 일반재산과세는 대부분의 국가에서 활용하고 있는 재산세로서 재산의 순수한 가치보다는 재산의 소유에 의미를 부여하여 과세하는 것이고, 부유세는 일부 국가에서 활용되고 있는 재산총액에서 부채총액을 제외한 순수한 재산의 가치에 부과하는 것이다. 우리나라의 조세체계상 재산과세로 분류할 수 있는 것은 재산세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세, 공동시설세 등이다.

재산의 이전에 대한 과세는 개인재산의 이전에 대하여 부과하는 세로 상속세와 증여세가 있다. 상속세는 상속 등에 의해 재산을 취득한 자에 대하여 취득한 재산의 가

치를 과세물건으로 하여 과세하는 유산취득과세와 피상속인의 유산액을 과세물건으로 하여 과세하는 유산과세가 있다. 우리나라의 현행 상속세제도는 유산취득과세를 기초로 하고 있다. 미국과 영국은 유산과세제도에 속하고, 독일 및 프랑스는 유산취득과세 제도를 적용하고 있다고 할 수 있다. 증여세는 상속인이 피상속인에게 증여하는 재산에 대하여 부과하는 세이다. 따라서 납세의무는 피상속인에게 있는 것이다. 증여세는 상속세의 보완세로서의 역할을 하고 있으며, 상속세부담의 회피를 방지하는 목적도 동시에 지니고 있다고 할 수 있다(이영희 외, 2001).

재산과세 중 본 연구와 직접적으로 관련되어 있는 주요한 부동산 관련 조세만을 추출하면 〈표 2〉와 같다. 〈표 2〉에 의하면 현행 부동산 관련 조세는 취득·보유·이전단계별로 6종의 조세가 부과되고 있다.

〈표 2〉 부동산 관련 단계별 조세

구 분	취득단계	보유단계	이전단계
국 세	-	-	양도소득세(국세) 상속·증여세(국세)
지방세	취득세(특별시·광역시·도세) 등록세(특별시·광역시·도세)	재산세(시·군·구세) ³⁾ 종합토지세(시·군·구세)	-

취득단계에서는 취득세와 등록세가 부과되고 있고, 보유단계에서는 재산세와 종합토지세 그리고 이전단계에서는 양도소득세와 상속·증여가 부과되고 있다.

이 중에서 부동산 거래과세인 취득세와 등록세를 좀더 상세히 살펴보면 〈표 3〉과 같다. 〈표 3〉에 의하면 취득세는 재산권의 취득행위에 과세하는 것으로서 일제시대부터 도세로 정착해 온 세목이다. 취득세는 부동산을 중심으로 한 재산권을 주요 과세 대상으로 하고 있다는 점에서 재산과세의

영역에 속하며 재산권의 이전과정에서 재산의 취득사실을 포착, 담세력을 추정한다는 점에서 이전적 재산과세로 분류된다. 취득세의 과세대상은 부동산, 차량, 기계장비, 입목, 항공기, 골프 및 콘도미니엄회원권, 종합체육시설 이용회원권, 과점주주, 지목변경 등이다. 과세표준은 취득당시의 가액이다. 세율은 일반세율의 경우 20/1,000, 사치성재산의 경우 10%(별장, 골프장, 고급주택, 고급선박, 고급오락장)이다. 납세의무자는 취득세 과세대상 물건을 취득한 자이다. 등록세는 재산권이나 기타 권리의 취득·이전·변경 등 이동사항을 공부에 등기 또는 등록

3) 재산세는 재산을 소유함으로써 인해 예상되어지는 수익에 대하여 과세하는 수익세적 성격으로 현실적인 수익이 반드시 있어야 하는 것은 아니며, 기초자치단체의 독립세로 징수된다. 과세대상은 건축물, 선박, 항공기 등이고 납세의무자는 재산과

〈표 3〉 취득세와 재산세에 대한 법·제도적 현황

세금징수일 현재 재산세 과세대상에 등재된 건축물, 선박, 항공기의 소유자이다. 종합토지세는 토지보유	등 록 세
에 따른 응납과세율을 확정하고 부동산, 차량, 항공기, 과다한 토지보유를 억제하여 국가와 지방자치단체의 지변확대를 도모하기 위한 정책세제이며 기존의 토지분 재산세와 토지과다보유세를 과금·폐합하여 90	재산권이나 기타 권리의 취득·이전·변경 등 이동사항을 공부에 등기 또는 등록하는 행위
과도부담을 완화한 취득세율과 과세율이다. 과세대상은 지적법상 등록된 토지만이 아니라 미등록 토지까지 포함한 일반세율 2%와 법상 24개지목이다. 납세의무자는 과세대상토지의 10% 이상 소유자이다. 재산세와 종합토지세와 같은 보유과세가 문제가 되는 이유는 과세표준이 실거래가를 반영하지 못함으로	등기·등록 당시의 가액
년세 외 대평평상회 등록평상회 대 상 세를 건을 기세국한 자 증가현상의 발생을 뜻한다. 양하여 표기하지 않았음	-
	재산권·기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록을 받는 자

하는 경우에 그 등기 또는 등록을 받는자에 대해 국세와 지방세에 과세하는 시·도세로서 재산 또는 권리

〈표 4〉 국세와 지방세의 세수규모

(단위: 억원, %)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002
국 세	677,977 (79.81) 〈96.95〉	756,580 (80.28) 〈108.19〉	929,347 (81.86) 〈132.90〉	957,928 (78.23) 〈136.99〉	1,039,678 (76.73) 〈148.68〉
지방세	171,497 (20.19) 〈93.18〉	185,862 (19.72) 〈100.98〉	206,006 (18.14) 〈111.93〉	266,649 (21.77) 〈144.87〉	315,257 (23.27) 〈171.28〉
계	849,474 (100.00) 〈96.17〉	942,442 (100.00) 〈106.69〉	1,135,353 (100.00) 〈128.53〉	1,224,577 (100.00) 〈138.63〉	1,354,935 (100.00) 〈153.39〉

주: 각 년도 결산 기준. ()은 조세총액에서 차지하는 비중, 〈 〉는 기준연도 1997년을 100으로 하였을 때의 상대적 값을 의미함.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」. 2003.

의 등기 또는 등록을 담세력의 간접적인 표현으로 보아 이에 과세하는 유통세적 성질을 가지고 있다. 또한 등록세는 재산권의 유통거래의 보조행위인 등록·등기에 과세하는 것이기 때문에 이전적 재산과세로 분류된다. 등록세의 납세의무자는 재산권·기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록을 받는 자이고, 과세표준은 등기·등록 당시의 가액이다.

2. 세수현황

부동산 관련 거래과세에 대한 명확한 이해를 위하여 국세와 지방세에 대한 개략적인 세수규모를 살펴보면 〈표 4〉와 같다.

보이고 있으며 이는 전체 조세에서 차지하는 지방세의 비중이 1998년보다 다소 높아졌음을 의미한다. 1997년을 기준연도 100으로 하였을 때 국세의 신장속도에 비해 지방세의 신장속도가 좀더 빠름을 알 수 있다.

국세와 지방세를 각각 소득과세, 소비과세 그리고 재산과세로 구분하여 세수규모를 살펴보면 〈표 5〉와 같다. 〈표 5〉에 의하면 앞에서 살펴본 바와 같이 국세는 소득과세와 소비과세 위주로 구성되어 있고 지방세는 재산과세 위주로 구성되어 있음을 알 수 있다.

이 중에서 부동산 관련 지방세만을 추출하여 세수규모를 분석한 결과를 보면 〈표 6〉과 같다. 〈표 6〉은 부동산 관련 지방세를 단계별로 구분하여 정리한 것이다. 취

득단계에는 취득세와 등록세가 포함되어 있 부동산 관련 조세제도의 개편은 지방자치
는 바, 전체 지방세 총액에서 차지하는 비 제의 실시와 함께 수없이 많은 사람들에 의

〈표 5〉 국세와 지방세의 성격별 세수규모

(단위: %)

구 분		1998	1999	2000	2001	2002
국 세						
소득과세		41.83	33.86	38.68	37.88	37.99
소비과세		37.08	42.17	39.14	42.18	45.16
재산 과세	보유과세	-	-	-	-	-
	거래과세	1.02	1.21	1.08	1.01	0.85
	소계	1.02	1.21	1.08	1.01	0.85
기 타		20.08	22.76	21.10	18.93	16.00
지 방 세						
소득과세		15.66	14.12	17.04	13.67	12.61
소비과세		15.68	13.98	15.51	14.89	14.31
재산 과세	보유과세	30.04	27.37	25.70	20.00	16.94
	거래과세	34.78	40.88	38.14	35.90	41.31
	소계	64.82	68.26	63.84	55.90	58.26
기 타		3.84	3.65	3.61	15.54	14.83

중은 40%내외이다. 그리고 보유단계에 해당
되는 재산세와 종합토지세의 경우에는 7~
10%를 차지하고 있다. 〈표 6〉에 의할 경
우 취득단계의 세수가 전체 지방세에서 차
지하는 비중은 점차적으로 증가하고 있는
반면 보유단계의 세수가 전체 지방세에서
차지하는 비중은 점점 감소하고 있다.

Ⅲ. 부동산 거래과세 개편논의의 배경

1. 부동산 관련 조세체계 개편에 대한 최근 동향

하여 제기되었던 문제였으나 정책의제로서
채택되지 못하다가 참여정부구성 직전에 그
논의가 본격화되었다. 참여정부 구성시부터
현재까지 진행되었던 일련의 부동산관련 조
세정책들 중 주요한 몇 가지만을 검토하면
다음과 같다. 먼저 대통령직 인수위원회에서
는 2003년 4월 “재산세, 종합토지세 과표를
매년 3%p 인상하여 임기 중에 15%p를 제
고”하고 이와 병행하여 “거래세 부담을 경
감하겠다”는 내용을 발표하였다. 2003년 9
월에는 재산세의 경우 시가를 반영하고, 종
합토지세는 공시지가의 50% 수준까지 단계
적으로 과표를 현실화한다는 내용이 발표되
었다. 동시에 종합토지세 제도를 이원화하여

〈표 6〉 부동산 관련 단계별 지방세수규모

(단위: 억원, %)

구 분		1998	1999	2000	2001	2002
취득 단계	취 득 세	24,798 (14.70)	30,654 (16.95)	31,482 (15.64)	37,825 (14.49)	52,782 (17.06)
	등 록 세	33,885 (20.08)	43,267 (23.93)	45,276 (22.50)	55,867 (21.40)	75,045 (24.25)
	계	58,683 (34.78)	73,921 (40.88)	76,758 (38.14)	93,692 (35.90)	127,827 (41.31)
보유 단계	재 산 세	6,407 (3.80)	6,699 (3.70)	7,278 (3.62)	7,632 (2.92)	8,175 (2.64)
	종합토지세	11,993 (7.11)	12,421 (6.87)	12,817 (6.37)	13,650 (5.23)	14,057 (4.54)
	계	18,400 (10.91)	19,120 (10.57)	20,095 (9.98)	21,282 (8.15)	22,232 (7.19)
총 계		168,717	180,816	201,262	261,000	309,409

주: 과년도 수입을 제외하고 계산한 결과임.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」. 2003.

시·군·구에서는 관할구역 내 토지를 대상으로 과세하고, 국가에서는 전국의 토지를 합산하여 누진 과세하는 「종합부동산세」를 도입한다는 내용이 발표되었다. 또한 2003년 10월 29일에는 주택시장 안정화 대책이 발표되었다. 주택시장 안정화대책내에 포함되어 있는 부동산 관련 세제개편안을 보면 다음과 같다. 정책목표는 부동산 과다보유와 투기행위에 대한 과세를 강화하여 부동산의 공공성을 높이고 부동산을 통한 투기적 이익을 철저히 차단하며 이러한 세제 개선이 효율적으로 진행될 수 있도록 DB, 전산망 등 전자시스템을 완벽하게 구축한다는 데 있다. 이러한 정책목표를 달성하기 위한 수단으로서 활용하고자 하는 것은 과다보유에 대한 실효세율을 최대한 제고하

여 부동산 과다보유가 부담이 되도록 하고, 투기적 거래에 대한 이익은 세금으로 최대한 흡수한다는 것이다. 주택시장 안정화대책을 발표하게 된 배경에는 그 동안 양도세 강화,⁴⁾ 보유과세 강화⁵⁾ 등의 노력을 기울였

4) 실거래가로 과세하는 「투기지역」을 지정(53개 지역)하고, 단기양도차익등에 대한 양도세율을 인상('03.9월 개정안 국회제출)하는 방안을 제시하였다. 미등기 양도는 60% → 70%, 1년미만 양도는 36% → 50%, 1~2년 양도는 9~36% → 40%, 2년이상은 종전대로 9~36%를 적용하는 것으로 하였다.

5) 2003년 9월 발표한 것으로 재산세는 시가를 반영하고, 종합토지세는 공시지가의 50% 수준까지 단계적으로 과표를 현실화('04.~'06.)한다는 것이다. 또한 종합토지세 제도를 이원화하여 시·군·구에서는 관할구역내 토지를 대상으로 과세하고, 국가에서는 전국의 토지를 합산하여

음에도 불구하고 주택시장이 안정화되지 않았기 때문이다. 주요내용을 보면 첫째, 주택시장의 안정화를 위하여 종합부동산세를 조기에 시행할 수 있도록 추진하고, 즉 당초 시행시기인 2006년을 2005년으로 단축한다는 것이다. 또한 토지·주택 등 보유 부동산 가액이 일정액 이상인 과다·고액 보유자에 대하여는 보유가 부담이 되는 수준으로 보유세를 지속적으로 늘려나가는 방안도 함께 추진하겠다는 의미도 포함하고 있다.⁶⁾ 둘째, 보유과세 과표현실화 계획을 구체화하겠다는 것이다. 2004년부터 아파트 등에 적용되는 시가를 반영한 건물과표 조정방안을 조기확정하고 세 부담 증가사례를 발표('03.11월), 최근 부동산 가격이 급등하여, 토지과표현실화율(전국평균 36.1%)이 더욱 낮아진 서울 강남·경기 일부지역에 대해 우선적으로 과표 현실화 추진 등의 노력을 기울이겠다는 것이다. 셋째, 1세대 다주택자에 대한 양도세를 중과하겠다는 것이다. 현재 1세대 1주택은 비과세, 1세대 2주택은 기준시가 기준 9~36%, 1세대 3주택 이상은 실거래가기준 9~36%로 과세 중이나 향후에는 부동산 시장동향을 종합 분석·판단하여 필요한 경우 소득세법 시행령을 개정하여 15%p 범위내에서 양도세 탄력세율을 적용하되, 투기지역내 2주택 이상자에 대해서는 우선 적용토록 한다는 것이다. 특히, 1

세대 3주택 이상 보유자에 대해서는 양도차익 대부분을 세금으로 흡수토록 양도세율을 60% 수준으로 인상한다는 것이다.⁷⁾ 넷째, 세대별 주택 보유현황에 대한 DB를 구축하겠다는 내용이 포함되어 있다. 행정자치부의 주민·지적전산망, 건교부의 주택·토지전산망, 국세청의 양도세전산망을 연결, 인별·세대별 주택보유 현황을 정기적으로 파악하여 다주택 보유에 대한 과세강화, 투기거래자 조기 색출에 활용할 수 있도록 조치한다는 것이다. 다섯째, 실거래가 과세를 위한 전자신고 시스템을 구축한다는 것이다. 중개업소는 계약시 시·군·구에 검인계약서를 전자신고하고 시·군·구는 국세청·등기소에 거래정보를 제공하게 한다는 내용을 포함하고 있다. 이를 위하여 이중계약서 작성 금지, 계약서 전산신고 등을 담은 「부동산 중개업법」 개정(안)을 정기국회에 제출한다는 것이다. 실거래가액에 의한 과세기반이 구축되는 시기에는 취득·등록세 등의 세율 인하를 위해 관련 세법을 개정한다는 내용이 포함되어 있다(재정경제부, www.mofe.go.kr.)

또한 2004년 7월 27일 부동산 중개업법 개정안에 따르면 부동산 거래시 실거래가를 관할 관청에 신고하는 「부동산 실거래가 신고제도」가 포함되어 있다. 부동산 실거래가 신고제이란 신고지역으로 지정되면 집을 사고 팔 때 계약 체결 후 15일 안에 거래내용을 관할 구청에 신고하는 것이다. 동 제도에 의하면 신고지역으로 지정된 지역에서

누진 과세하는 「종합부동산세」를 도입('06.1월)한다는 것이다.

6) 다만, 중산층 이하의 1세대 1주택에 대하여는 보유세 부담이 지나치게 늘어나지 않도록 한다는 내용이 포함되어 있다.

7) 특히 투기지역에 대해서는 탄력세율을 우선 적용하여 최고 75%(주민세포함 82.5%)까지 과세한다는 내용이 포함되어 있다.

거래가 발생할 경우 양도소득세, 취득세와 등록세까지 실거래가로 부과된다. 이 경우 주택거래 신고지역에서는 주택 매입에 따른 취득·등록세 부담이 시행이전 보다 급격하게 증가할 것이다. 이는 실거래가액을 시·군·구에 신고하게 되면 취득·등록세 과세표준이 실거래가액으로 정해지기 때문이다. 즉, 현행 지방세법은 취득자의 신고가액과 지방세 과세표준액 가운데 높은 가액을 취득·등록세 과세기준을 삼고 있지만 신고가액이 실거래가라면 이는 지방세 과세표준액보다 항상 높을 수밖에 없게 되기 때문이다. 이를 위하여 정부는 취득·등록세에 대한 세율을 인하할 필요가 있다는 주장들이 제기되었다(파이낸셜뉴스, 2004. 2. 11).

마지막으로 2004년 9월 15일 주택보유세의 도입과 관련된 내용이 발표되었다. 노무현 대통령의 주재로 개최된 국민경제자문회의 2차 부동산정책회의에서 2005년부터 주택의 토지와 건물을 통합 평가해 과세하는 방안을 논의하였다. 주택보유세가 도입될 경우 조세형평성, 보유세 체계의 단순화, 투기현상 축소 등 다양한 면에서 효과가 있을 것으로 기대하고 있다. 다만, 주택보유세제가 도입될 경우 한꺼번에 과세기준이 현실화됨으로써 급격한 세부담 증가현상이 발생할 수 있다는 것이다. 또한 부동산 과다보유자를 대상으로 한 종합부동산세의 도입도 추진되고 있는 바, 부동산 관련 세부담이 급격하게 증가될 것이다. 이는 조세저항으로 연계될 가능성을 배제할 수 없는 바, 세율이 노출되는 만큼 세율을 하향 조정해 일시에 세부담이 급격히 증가하지 않도록

할 필요가 있다(서울신문, 9. 15).

2. 부동산 조세체계 개편과 관련된 최근 논의에 대한 시사점

살펴본 바와 같이 정부는 부동산 관련 조세체계의 개편과 관련된 다양한 정책들을 추진하였거나 추진 준비 중에 있다. 특히 본 연구와 관련되어 있는 부동산 거래과세와 관련된 논의들을 요약하면 몇 가지의 사실을 발견할 수 있다.

첫째, 부동산 관련 조세체계의 개편은 조세형평성의 문제와 주택시장 안정화 문제로 부터 발생되었다는 것을 알 수 있다. 먼저 부동산 관련 조세체계, 그 중에서도 보유과세에 대한 개편논의, 특히 건물분 재산세에 대한 개편논의는 건물의 과세표준액 산정방식이 시장가치를⁸⁾ 반영하는 것이 아니라 면적에 따라 차등하는 원가방식으로⁹⁾ 되어 있어 불형평성의 문제가 발생되고 있다는 지적에 의한 것이다. 하나의 사례를 들면 다음의 표와 같다. 시가가 유사한 서울 강남구 대치동, 서울 노원구 중계동, 경기도 용인시 구성읍의 공동주택을 대상으로 분석한

8) 시장접근법은 최근에 거래된 유사한 사례를 기초로 건물의 시장가치를 도출하는 평가기법으로 거래사례비교법(comparable sales approach)이라고도 불려진다. 시장접근법은 거래가 빈번하여 유사한 경우가 많다면 모든 종류의 부동산에 적용할 수 있다는 장점이 있다(이영희 외, 2004).

9) 원가방식은 비용접근법이라고 부르기도 한다. 이는 건물의 신축비용에서 감가상각된 비용을 제외한 현재의 가치를 추계하여 평가하는 방법이다. 비용접근법은 신축건물, 특수목적의 부동산을 평가하는데 매우 유용하다.

결과 경기도 용인시 소재 공동주택이 서울 2004년 재산세는 4만 7,000원으로 2003년 3

〈표 7〉 강남·북과 경기도의 부동산 관련 세부담 사례비교

구 분	서울 강남(대치동)	서울 강북(중계동)	경기도 용인시(구성읍)
국세청기준시가	353,000천원	357,000천원	369,000천원
전용면적	83.56(100)	134.7(161)	184.7(221)
개별지가	2,100천원(100)	1,040천원(49)	549천원(28)
건물과표	11,993천원(100)	24,120천원(201)	37,943천원(316)
재산세액	36천원(100)	180천원(500)	753천원(2092)
토지와표	41,927천원(100)	25,256천원(60)	22,188천원(53)
종합토지세	106천원(100)	56천원(53)	47천원(44)
과표합계	53,920천원(100)	49,376천원(92)	60,131천원(112)
총세액	142천원(100)	236천원(166)	800천원(563)

자료: 행정자치부 내부자료.

강남구 대치동에 비하여 약 21배, 종합토지세는 약 0.4배 수준임을 알 수 있다(이영희 외, 2003). 이러한 현상이 발생한 원인은 토지와 건물의 비중이 기인하였다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 건물과표의 비중이 높을수록 세부담이 높고 토지와표 비중이 높을수록 세부담이 낮기 때문이다. 이는 주택의 재산세 세율구조가 종합토지세 세율구조에 비하여 상대적으로 높고 건물과표 산출체계가 면적에 따른 가감산율은 크나 위치지수의 효과가 적은데 기인한다고 볼 수 있을 것이다. 이러한 사실은 조세형평상의 문제를 드러낸다고 볼 수 있다.

이러한 문제를 해소하고자 정부는 재산세 부과기준을 면적에서 기준시가로 전환하였다. 시행결과 서울 강남, 강북 아파트의 재산세 격차가 10배 정도인 것으로 나타났다. 행정자치부에 따르면 서울 강남구 C아파트(26평형·국세청기준시가 4억2000만원)의

만 3,000원보다 42% 인상됐다. 이에 비해 성북구의 D아파트(56평형·기준시가 3억 7,400만원)는 2003년 37만 8,000원에서 2004년 46만 1,000원으로 22% 올라 두 아파트 간 재산세 격차가 지난해 11.5배에서 올해 9.8배로 소폭 줄어드는데 그쳤다고 한다. 이는 재산세가 여전히 국세청 기준시가가 아닌 원가를 기준으로 하는데다가 과세표준 세율이 면적에 따라 최고 23배 차이가 나는 누진구조 때문으로 분석됐다. 현재 면적당 과세표준 재산세율은 최저 0.3%에서 최고 7%로 면적이 클수록 가산율이 높게 적용된다. 또 재산세의 경우 건물에 부과하는 것으로, 토지분까지 포함하는 아파트의 시가를 있는 그대로 반영하기 어려운 점도 작용했다. 그러나 수도권지역의 경우 경기도 김포시 B아파트(71평형·기준시가 2억 9,700만원) 재산세가 2003년 111만 1,000원이던 것이 2004년 62만 6,000원으로 44% 내려가

서울 강남지역 아파트와 비교해 재산세 격차는 2003년 25.8배에서 2004년 9.9배로 크게 완화됐다(문화일보, 2004. 8. 26). 이러한 사실은 재산세체계가 여전히 문제점을 가지고는 있지만 과거에 비하여 많은 측면에서 개선되었다고 볼 수 있다. 이러한 노력으로 인하여 조세형평상의 문제가 다소 해소되었다고 볼 수 있다.

둘째, 조세형평성의 문제와 주택시장 안정화 문제를 해결하는 과정에서 보유과세의 인상효과가 발생하였다는 것을 알 수 있다. 첫째의 내용에서 살펴본 바와 같이 세제개편안을 적용한 결과 2003년에 비하여 2004년에 재산세 부담이 증가하였음을 알 수 있다. 이는 공동주택에 대한 과표산정시 국세청 기준시가를 기준으로 가감산율을 적용하도록 하였기 때문에 발생한 현상이다. 즉, 원가방식에 시가방식을 보완하는 방식으로 변경되었기 때문에 발생한 현상으로 볼 수 있다.

셋째, 보유과세의 인상으로 인하여 납세자의 세부담이 증가한 바, 이에 대한 대안으로서 거래과세의 인하 필요성이 제기되었다. 둘째에서 살펴본 바와 같이 공동주택의 경우 급격한 조세부담증가 현상이 발생하였다. 이에 따라 많은 조세저항이 발생하였다. 조세저항은 세율 인하 조례를 의결하는 형태와 집단소송을 제기하는 형태로 나타났다. 먼저 세율인하조례를 의결한 사례를 보면 경기도의 경우 용인시 16%, 고양시 20%, 성남시 30%, 구리시 30%, 그리고 서울특별시의 경우 강남구 30%, 서초구 20%, 송파구 25%, 강동구 20%, 광진구 10%, 양천구

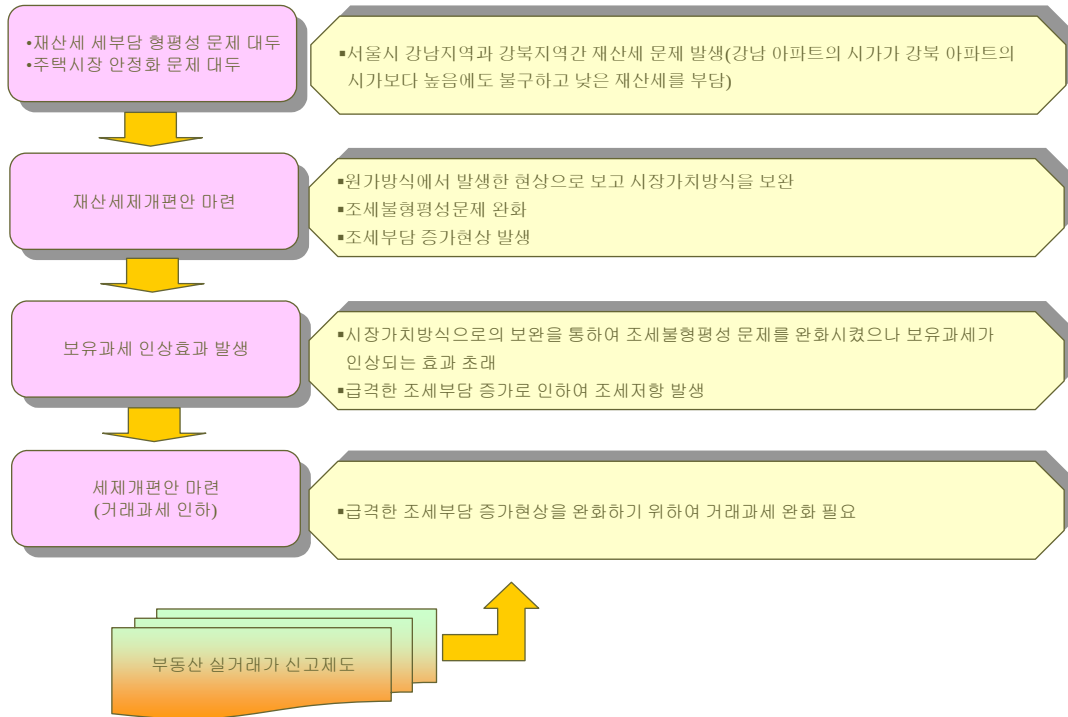
20% 등인 것으로 나타났다. 집단소송은 서울특별시 서초구, 송파구, 은평구의 일부 아파트 주민들이 지방자치단체를 상대로 재산세 부과처분을 취소해 달라는 집단소송을 제기하였다.¹⁰⁾ 이러한 문제를 해소하기 위해서는 급격한 조세부담증가 현상을 완화시켜야 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 그 대안의 하나로 거래과세를 완화할 필요성이 있음이 제안되었다.

넷째, 부동산 실거래가 신고제도로 인하여 거래과세 역시 인상되는 효과가 발생한 바, 급격한 세부담을 완화하기 위하여 세율을 인하할 필요성이 주장되었다. 즉, 보유과세 인상 외에 신고지역으로 지정되면 집을 사고 팔 때 계약 체결 후 15일 안에 거래내용

10) 이들 지역 주민 448명은 14일 각 구청을 상대로 서울행정법원에 낸 소장에서 “피고가 2004년도 건물분 재산세 부과 처분을 할 때 행정자치부의 자의적인 과세표준액 산출 방법 변경권고를 그대로 받아들였다”며 “이는 헌법과 법률을 위반한 것으로 취소돼야 한다”고 주장했다. 이들은 “현행 지방세법은 과세표준액 산정의 상한을 명시하지 않은 채 행자부에 포괄적으로 그 산정 권한을 위임하고 있어 조세법률주의와 포괄위임입법 금지원칙에 위배돼 위헌적”이라고 주장했다. 이들은 또 “단독주택과 달리 아파트 같은 공동주택은 건물가치에 토지가치를 포함하는 국세청 기준시가에 따라 가·감산율이 적용돼 상대적으로 세금을 많이 내게 되며 종합토지세까지 별도로 내 결과적으로 세금을 이중으로 내게 된다”며 “이는 합리적인 이유 없는 차별로, 헌법상 평등의 원칙을 위반한 것”이라고 밝혔다. 주민들은 “일단 1인당 1만원씩 세금 환급을 청구하되 추후 세액산출 자료를 확보해 청구액을 늘리겠다”고 덧붙였다(경향신문 2004. 9. 14).

을 관할 구청에 신고하는 부동산 실거래가 부동산 거래과세에 관한 개편논의는 살펴

[그림 1] 부동산 거래과세 관련 개편논의 종합



신고제도가 도입된 것이다. 동 제도에 의한 경우 신고지역으로 지정된 지역에서 거래가 발생하면 양도소득세, 취득세와 등록세까지 실거래가로 부과되는 바, 현재보다 거래세가 인상되는 효과가 발생된다. 이러한 문제 역시 급격한 조세부담증가로 연계될 것이다. 따라서 이러한 문제를 해소하기 위해서는 거래과세에 대한 세율조정방안이 마련되어야 할 것이다.

IV. 부동산 거래과세의 개편방안

1. 개편의 필요성 및 기본방향

본 바와 같이 첫째는 조세형평성을 도모하기 위하여 보유과세를 개편하는 과정에서 발생하였다. 보다 구체적으로는 원가방식을 시장가치로 전환하는 과정에서 보유과세가 인상되었고 이에 따라 급격한 조세부담 증가현상이 발생하였으며 이는 납세자들의 조세저항을 야기시켰다. 따라서 정부는 이러한 제반 문제점들을 해소할 필요성이 있었고 결국 이는 부동산과 관련된 전체적인 조세 부담을 완화하여야 하는 바, 그 대안으로 부동산 관련 거래과세의 인하방향이 설정된 것이다. 둘째는 부동산 시장을 안정화시키기 위하여 즉, 부동산 투기현상을 억제하기 위하여 부동산 실거래가 신고제도를 도입하는

과정에서 발생하였다. 보다 구체적으로는 부 세부담증가는 문제라고 보여지는 바, 이러한

〈표 8〉 주요 국가의 조세부담률

(단위: %)

구 분	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002
한 국	17.5	16.7	18.1	19.1	21.8	22.2	22.7
캐 나 다	27.7	28.2	31.5	30.6	30.6	29.9	28.4
영 국	29.3	31.0	30.7	28.7	31.0	31.0	29.7
프 랑 스	23.3	24.8	24.0	25.2	28.9	28.6	27.7
독 일	22.7	21.8	20.6	23.3	23.0	22.2	21.7
일 본	17.8	18.9	21.3	17.6	17.7	17.0	16.0
이탈리아	18.9	22.5	26.1	28.2	30.0	29.9	28.6
벨 기 예	30.2	31.2	28.8	29.9	31.6	31.4	31.6
OECD전체	24.6	25.8	26.7	26.8	27.9	27.5	26.6

동산 실거래가를 과세표준으로 정함에 따라 조세부담 증가현상이 발생하고 이로 인하여 조세저항이 일어날 가능성이 매우 커졌다. 이러한 문제를 해소하기 위한 대안으로 부동산 거래과세에 대한 세율을 인하할 필요성이 대두된 것이다. 따라서 부동산 거래과세를 개편하지 않을 수 없는 것이다. 다만, 반드시 인하하여야 하는가에 대한 질문에 답하기 위하여 주요 국가의 조세부담률을 살펴보았다. 그 결과는 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉에 의하면 주요 OECD 국가 중 일부는 우리나라보다 조세부담률이 높고 일부는 우리나라보다 낮은 것으로 나타난다. OECD국가 전체의 평균을 보면 우리나라보다 조세부담률이 높은 것으로 나타난다. 이러한 점을 토대로 할 때 아직도 우리나라의 조세부담률이 다른 나라에 비하여 낮음을 알 수 있다. 따라서 부동산 보유과세 인상에 따라 부동산 거래과세를 반드시 인하할 필요는 없음을 알 수 있다. 그러나 급격한

맥락에서 조정할 필요는 있을 것으로 보인다.

부동산 거래과세를 개편한다고 할 경우 위에서 살펴본 바와 같은 이유를 토대로 할 때 인상보다는 인하의 방향으로 대안을 모색하여야 할 것이다. 이러한 점을 고려하여 본 연구는 부동산 거래과세를 인하할 수 있는 대안을 마련하고자 한다. 다만, 서론에서 살펴본 바와 같이 최선의 대안을 모색하기 보다는 다수의 대안을 제시하고 장단점을 비교함으로써 향후 정책결정자들이 부동산 거래과세에 대한 정책방향을 설계하고자 할 때 유용하게 활용할 수 있도록 하고자 한다. 따라서 본 연구는 부동산 거래과세의 합리적 개편방안을 모색하는 것이 아니라 환경적 요건들에 의하여 주어진 당면 문제를 어떻게 해결할 수 있는지에 초점을 두고 대안을 모색하는 즉, 일정한 제약조건 하에서 수행된 연구임을 밝혀둔다.

연구의 목적을 충족시키기 위하여 다음과

같은 기본방향하에 논의를 진행하고자 한다. 실을 고려하여야 할 것이다. 동시에 취득세

〔그림 2〕 부동산 거래과세 관련 개편의 기본방향



첫째, 보유과세 개편에 따라 발생한 부작용 즉, 급격한 조세부담 증가현상을 완화할 수 있는 대안을 마련하고자 한다. 둘째, 부동산 시장을 안정화시키기 위하여 부동산 실거래가 신고제도를 도입하는 과정에서 발생한 부작용 즉, 급격한 조세부담 증가현상을 완화할 수 있는 대안을 마련하고자 한다. 이러한 두 가지의 문제를 해결할 수 있는 대안은 크게 세 가지로 분류할 수 있을 것이다. 첫째는 부동산 거래과세 관련 과세표준을 조정하는 대안을 고려할 수 있을 것이다. 둘째는 부동산 거래과세 관련 세율을 조정하는 대안이다. 셋째는 과세표준과 세율을 직접적으로 조정하는 대안이 아닌 세액을 조정하는 대안을 고려할 수 있을 것이다. 이는 과세표준 × 세율 = 세액이라는 점에 착안한 것이다. 물론 각각의 대안들은 보다 다양화된 형태로 나타날 수 있을 것이다. 이러한 세 가지 방향 하에서 대안을 모색하되 각 대안별로 발생할 수 있는 문제점을 고려할 것이다. 예를 들면 부동산 보유과세의 경우 기초자치단체의 세목이고 부동산 거래과세는 광역자치단체의 세목이라는 사

와 등록세 세수의 일정부분은 광역자치단체가 기초자치단체에 제공하고 있는 조정교부금이나 재정보전금의 재원이 되는 바, 부동산 거래과세 관련 세목을 조정할 경우 그 비용은 결국 기초자치단체가 부담하는 현상이 발생할 것이다. 따라서 이러한 현상을 고려한 대안이 마련되어야 할 것이다.

2. 개편대안

가. 과세표준을 조정하는 대안

거래과세란 거래행위에 대하여 과세하는 것이므로 거래가격을 과세표준으로 적용하는 것이 타당하다고 볼 수 있다. 이러한 점에 착안하여 법인취득, 법인으로부터 취득하는 개인 등 거래금액을 객관적으로 입증할 수 있는 경우에는 거래가격을 과세표준으로 적용하고 있다. 다만, 개인간의 거래시 실거래가를 입증하기에 어려움이 있는 바, 납세자가 신고하는 금액을 과세표준으로 하고 있는 것이다. 물론 이 경우에도 신고금액이 시가표준액에 미달하는 경우에는 시가표준액을 적용하고 있다.

이러한 의미에서 본다면 실거래가를 거래과세의 과세표준으로 적용하는 것은 타당하다고 볼 수 있다. 즉, 조세형평성 등의 관점에서 볼 때 바람직한 시도라 볼 수 있다. 다만, 조세부담수준이 급격하게 증가할 수 있다는 문제점이 지적될 수 있다. 이러한 점을 고려할 때 실거래가의 100%를 과세표준으로 적용하기 보다는 일정비율을 적용한 후 점차적으로 인상하되 이를 국민들에게 사전에 예고함으로써 국민들이 합리적으로 선택할 수 있도록 하는 “사전예고제”를 도입하여 운영할 필요가 있을 것이다.

나. 세율을 조정하는 대안

과세표준을 조정하는 대안 외에 다른 방안으로 고려할 수 있는 것은 세율을 조정하는 대안이다. 즉, 거래과세의 세율을 현재보다 인하하는 것이다. 물론 그 인하의 기준은 보유세 인상분과 실거래가를 과세표준으로 인하여 인상될 수 있는 수준이 될 수 있을 것이다. 그러나 세율을 인하하는 대안을 활용하고자 할 경우 다음과 같은 문제점이 발생할 수 있다. 첫째, 현재 실거래가로 과세되고 있는 대상까지 세율이 인하되는 현상이 발생할 수 있다. 둘째, 세수현황에서 살펴본 바와 같이 보유과세에 비하여 거래과세의 세수규모가 너무 크기 때문에 거래과세의 세율을 인하한다고 할 경우 보유과세의 인상분으로 보전하기 어렵다는 문제를 지적할 수 있다. 셋째, 세율을 조정하는 것은 법적 사항임으로 일시적인 처방을 위하여 세율을 인하조치하면 향후 필요시 인상

하기에 어려움이 있을 수 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 지방자치단체가 개별적으로 활용할 수 있는 탄력세율제도를¹¹⁾ 이용하는 것도 의미가 있을 것으로 보인다. 현재 취득세와 등록세는 조례가 정하는 바에 의하여 표준세율의 100분의 50의 범위내에서 세율을 가감 조정할 수 있도록 되어 있다.

다. 세액을 조정하는 대안

세액을 조정하는 대안은 과세표준이나 세율을 현 상태를 유지하되, 즉 과세표준을 부동산 실거래가로 하고 세율은 현 세법에 제시되어 있는 것으로 유지하되 이러한 과정을 통하여 산출된 세액을 조정하는 대안을 의미한다. 산출된 세액을 조정하는 대안으로 고려할 수 있는 것은 지방세감면조례를 활용하는 것이다. 즉, 지방세감면조례에 의거하여 취득세와 등록세 세액의 일정부분을 감면해주는 방식을 도입한다는 것이다. 이 경우에도 시가표준액으로 산출한 세액보다 더 많은 수준으로 책정하여야 거래과세 개편의 의의를 찾을 수 있을 것이다. 이러한 대안은 지방자치단체가 자율적으로

11) 탄력세율제도는 재정수요에 따라 일정한 범위 내에서 신축적으로 세율을 조정할 수 있도록 한 것을 의미한다. 즉, 표준세율을 정해 놓고 재정수요에 따라 가감할 수 있도록 운영하는 제도를 의미한다. 이러한 탄력세율제도는 1991년 내무부장관의 승인사항에서 지방자치단체의 조례로 설정할 수 있도록 전환함으로써 실시 여부를 지방자치단체의 자율적 의사에 위임하였다. 현재 17개 지방세목 중 13개 세목에 대하여 탄력세율을 적용할 수 있도록 하고 있다.

운영할 수 있다는 점에서 그 의미를 가질 수 있다.

3. 개편대안의 종합 및 논의

세 가지 개편대안을 살펴보았다. 세 가지 개편대안을 종합하면 [그림 3]과 같다. [그림 3]에서 제시된 바와 같은 대안들은 상호 독립적으로 운영되기보다는 연계성을 가지고 있다. 또한 하나의 대안을 활용하였다고 하여 다른 대안을 활용할 수 없는 것도 아니다. 예를 들면 과세표준을 실거래가의 90%로 하였을 경우에도 지방세 감면조례에 의하여 세액을 조정할 수 있다는 의미이다.

위에서 살펴본 바와 같은 대안들이 현실화될 경우 고려하여야 할 중요한 사항이 있다. 그것은 보유과세 인상혜택은 기초자치단체에 귀속되는 반면 거래과세 인하 효과는 광역자치단체에 귀속된다는 것이다. 따라서 거래과세를 인하할 경우 광역자치단체에게 불이익이 귀속된다는 문제점이 있다는 지적이 제기될 수 있다는 것이다. 다만, 현재 취득세와 등록세는 특별시·광역시의 조정교부금¹²⁾ 그리고 도의 재정보전금의¹³⁾ 주요재

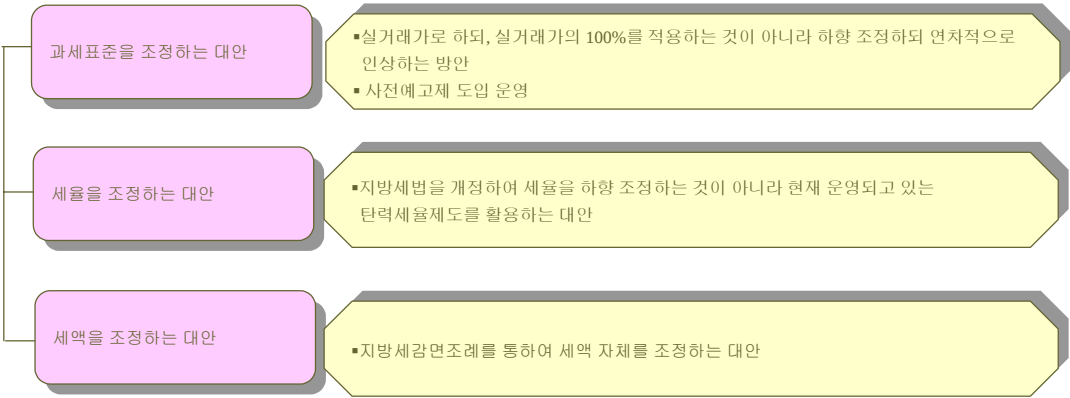
원으로 활용되고 있는 바, 이를 통하여 조정가능할 것이다. 즉, 조정교부금과 재정보전금을 기초자치단체에 배분할 때 취득세와 등록세의 감소분만큼을 축소하는 선에서 조정이 가능할 것으로 보인다. 그러나 이러한 대안이 실효성을 가지고 있다고 할지라도 참여정부에 들어오면서 추진되고 있는 지방분권과 관련해서는 큰 의미를 부여할 수 없다는 점이 또 다른 문제점으로 남는다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 단순히 부동산 거래과세만을 대상으로 정리될 수는 없는 것으로 보인다. 보다 넓은 의미에서 조세체계에 대한 정비작업이 있어야 할 것

근거를 두고 있다. 재원은 특별시·광역시세인 취득세·등록세 중 조례로 정하는 일정액이다. 여기에 근거하여 서울은 50%, 부산 51%, 대구 52%, 인천 50%, 광주 70%, 대전 68%, 울산 58%이다. 용도는 지정되지 않은 바, 기초자치단체의 일반재원으로 사용가능하다. 배분은 기초자치단체별 기준재정수입액과 기준재정수요액을 분석한 후 재정부족액을 기준으로 포괄 배분한다(행정자치부, 「2003년도 지방자치단체 예산개요」, 2003).

- 13) 재정보전금제도는 광역과 기초자치단체간의 수직적 재정조정과 지역내 기초자치단체간의 수평적 재정조정기능의 역할을 담당한다. 재정보전금제도는 과거 도세징수교부금제도하의 광역과 기초간의 수직적 세원조정 성격에 도내시·군간 수평적 재정조정기능의 역할수행을 가미한 제도라 할 수 있다. 재정보전금제도는 지방재정법 제24조의 2에 근거를 두고 있다. 재원은 광역시·도의 징수교부금 중 조례로 정하는 일정액이며, 용도는 지정되지 않아 기초자치단체의 일반재원으로 사용할 수 있다. 배분방법은 인구, 징수실적, 당해 시·군의 재정사정 기타 대통령이 정하는 기준에 따라 배분한다(서정섭, 「재정보전금제도의 개선방안」, 2003. 한국지방행정연구원).

12) 조정교부금은 지방자치법 제160조 제1항(특별시장 및 광역시장은 시세수입 중의 일정액을 확보하여 조례가 정하는 바에 의하여 자치구 상호간의 재원을 조정하여야 한다)과 동법 시행령 제57조(법 제160조의 규정에 의한 자치구 상호간의 조정재원은 당해 시세 중 취득세와 등록세로 하며, 자치구 상호간의 재원조정방법을 정하는 조례에는 조정교부금의 교부율·산정방법 및 교부시기 등이 포함되어야 한다)에

이다. 예를 들면 광역자치단체의 세목으로서 본 연구에서는 과세표준을 조정하는 대안,
[그림 2] 부동산 거래과세 개편대안 종합



지방소비세를 신설하되, 일정부분을 기초자치단체로 배분하는 재원으로 활용할 수 있도록 함으로써 위에서 제기된 문제들의 일부를 해결할 수 있을 것이다.

V. 결 론

본 연구는 부동산 거래과세를 개편할 수 있는 다양한 대안을 살펴보고자 하는 목적을 가지고 수행되었다. 이를 위하여 부동산 거래과세에 대한 법·제도적 현황, 세수규모 등을 살펴보고 또한 부동산 거래과세 개편논의가 발생하게 된 흐름에 대하여 검토하였다. 이러한 분석 및 검토결과를 토대로 할 때 거래과세를 인하하여야 한다는 주장이 제기된 배경을 알 수 있었다. 이러한 배경 하에서 본 연구에서는 부동산 거래과세를 인하한다고 할 때 그 대안으로 고려할 수 있는 것에는 무엇이 있는지를 살펴보았다.

세율을 조정하는 대안 그리고 세액을 조정하는 대안에 대하여 각각 검토하였다. 과세표준을 조정하는 대안은 실거래가를 과세표준으로 적용하되 100%가 아닌 그 이하의 적용율을 설정한 후 연차적으로 증대하는 방안을 제시하였다. 동시에 사전예고제를 도입하는 대안을 제시하였다. 다음으로 세율을 조정하는 대안은 법을 개정하여 세율을 인하하기보다는 탄력세율제도를 활용하는 것이 보다 의미가 있을 것이라는 대안을 제시하였다. 마지막으로 세액을 조정하는 대안은 지방세감면조례를 활용하는 것이 의미가 있을 것이라는 대안을 제시하였다.

그러나 이러한 대안을 현실화시키고자 할 때 광역자치단체의 세수감소현상이 초래될 수 있다는 사실을 발견하였다. 즉, 보유과세인 재산세는 기초자치단체의 세목인 반면 거래과세인 취득세와 등록세는 광역자치단체의 세목이기 때문에 재산세의 인상은 기초자치단체의 세수증가현상으로 연계되나 거래과세의 인하는 광역자치단체의 세수감

소로 연계된다는 것이다. 다만, 거래과세인 취득세와 등록세는 광역자치단체에서 기초자치단체의 재정을 조정하기 위하여 이용하고 있는 조정교부금제도와 재정보전금제도의 재원으로 활용되고 있는 바, 감소분만큼 조정재원규모에서 제외하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이 경우 급격한 세부담 증가 현상은 완화되겠지만 지방자치단체의 재정확충과 관련해서는 큰 기여를 하지 못할 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 광역자치단체의 세목으로서 지방소비세를 신설하되 일정부분을 기초자치단체에 배분할 필요가 있음을 제안하였다.

그러나 지금까지 살펴본 대안들은 부동산을 빈번하게 거래하는 계층에게는 많은 혜택이 돌아가는 제도라 볼 수 있으나 단순히 보유하고 있는 계층에게는 큰 의미를 가지지 못하는 제도라 볼 수 있을 것이다. 즉, 보유과세의 인상은 거래의 목적이 아닌 거주 목적으로 주택을 공급받은 국민들의 부담을 늘리는 대신에 거래를 목적으로 부동산을 공급받은 국민들의 부담을 줄여주는 효과가 발생할 수도 있다. 이러한 점들을 고려할 때 근시안적인 시각을 가지고 조급하게 부동산 거래과세에 대한 개편대안을 결정해서는 곤란하다는 결론을 내릴 수 있다. 좀더 심도있고 폭넓은 연구를 통하여, 즉 각 대안별로 발생할 수 있는 다양한 효과들에 대한 구체적이고 정확한 시뮬레이션

을 통하여 최적의 대안을 선택할 수 있도록 노력할 필요가 있을 것이다. 가장 이상적으로는 모든 납세자들을 만족시킬 수 있는 대안을 마련하는 것이지만 이는 현실적으로 불가능할 것으로 판단되는 바, 보다 많은 국민들이 만족할 수 있도록 최선의 노력이 경주되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 김홍래, “자주재원확충의 한계와 대응방안,” 「지방재정」, 2003. 한국지방재정공제회.
- 서정섭, 「재정보전금제도의 개선방안」, 2003. 한국지방행정연구원.
- 이영희 외, 「재산과세대상의 확대방안」, 2001. 한국지방행정연구원.
- 이영희 외, 「재산세제도 개편방안」, 2004. 한국지방행정연구원.
- 행정자치부, 「지방세정연감」. 2003.
- 행정자치부, 「2003년도 지방자치단체 예산 개요」. 2003.
- 경향신문, 2004. 9. 14.
- 문화일보, 2004. 8. 26.
- 서울신문, 2004. 9. 15.
- 파이낸셜뉴스. 2004. 2. 11
- www.mofe.go.kr. 