

# I . 서론

중과세 제도란 특정 행위를 억제하기 위하여 높은 세율을 부과하는 것으로 정부는 이를 통해 정책 목표 실현과 자원배분·소득재분배를 유도하며 세수를 증대시킨다. 현행 지방세법에서는 사치성재 산의 억제를 통하여 건전한 소비문화를 정착시키고, 대도시지역의 과밀억제를 통하여 지역간 균형발 전을 이루고자 지방세 중과세 제도를 운영하고 있다. 1973년에 도입된 지방 중과세 제도는 정책세제 로서 당시의 산업화에 따른 시대상황에 맞게 그 역할을 잘 수행하였고 소기의 목적을 달성하였다고 볼 수 있다.

그러나 40여년이 지난 현시점에서 지방세 중과세 제도가 여전히 유효한 정책세제인지는 의문을 갖지 않을 수 없다. 이 기간 동안 이루어진 압축 성장의 결과로 사회경제적 환경전반이 급속도로 변화하고 있 기 때문이다. 제도라는 것은 현재의 상황에 적합하게 운영될 때 비로소 유효한 의미를 가질 수 있다.

# Ⅱ. 지방 중과세 제도의 변천과정과 현황

## 1. 지방 중과세 제도의 변천과정

지방세 중과세 제도는 1973년에 도입되어 1980년대 말까지 정책목표달성을 위하여 그 대상을 확대하고 세율을 강화하여 왔다. 1974년에는 「국민생활의 안정을 위한 대통령 긴급조치」를 통하여 사치성 재산의 취득세 세율을 일반세율의 7.5배(15%)로 인상하였고, 고급주택과 고급오락장을 추가하였다. 또한 재산세 세율을 5%로 인상하였고, 고급선박과 고급오락장을 재산세 중과세 대상에 추가하였다. 이는 사치성 부동산의 취득 또는 사행성 사업의 신설 및 확장을 제한하여 사치 · 낭비 풍조를 억제하기 위하여 시행되었다.

1976년에는 수도권의 지나친 팽창과 과밀을 억제하기 위하여 수도권의 공장신설에 대하여 재산세 중과세율을 기존 0.9%에서 1.5%(5년간 5배)로 인상하였다. 그리고 공장의 신설뿐만 아니라 공장을 증설한 경우에도 중과대상에 포함시켰다.

그러나 경제성장이 일정수준에 도달한 1990년대 이후에는 그동안 달라진 사회·경제적 여건의 변화를 고려하여 중과세 제도를 완화하기 시작하였다. 골프장의 경우 1990년부터 회원제 골프장에 한하여서만 중과세를 부과하였고 고급자동차에 대한 취득세 중과세를 폐지하였다. 또한 대도시의 범위에 있어 부산과 대구를 제외하였다.

특히 1997년의 외환위기를 거치면서 다시 전반적인 중과세율이 인하된다. 이후 2005년도에는 고급 선박을 제외한 사치성 재산의 세율을 5%에서 4%로 인하하여 현재까지도 계속 유지하고 있다.

2010년에는 휴면법인에 대한 등록세 중과규정을 신설하였다. 현실적으로 변경법인 등의 방식을 통하여 휴면법인을 이용한 지방세 중과의 회피가 드물지 않게 발생하여 왔다. 이를 방지하기 위하여 휴면법인에 대한 등록세 중과와 관련한 대법원의 판결 취지를 반영하여 휴면법인에 대한 등록세를 중과할 수 있는 근거를 신설하여 법률의 미비점을 보완하였다. 아래 표에는 중과세 제도의 내용과 시기별 변천과정을 요약하고 있다.

# 〈표 1〉 지방세 중과세 제도 연혁

	구분	취득세	등록세	재산세
	공장신설	- 73.3.12. 신설 (10%, 5배) - 81.12.31. 도시형업종제외 - 98.12.31. 세율인하 (5배-〉3배)	- 72.1.1. 국세에서 신설 (일반세율의 5배) - 76.12.31. 지방세로 이양 (일반세율의 5배) - 98.12.31. 세율인하 (5배-) 3배)	- 73,3,12, 신설 (5년간 3배) - 76,12,31, 세율인상 (5년간 5배)
	공장증설	- 76.12.31. 중과대상추가 (10%, 5배) - 81.12.31. 도시형업종제외 - 98.12.31. 세율인하 (5배-〉3배)	- 76.12.31. 신설 (일반세율의 5배) - 98.12.31. 세율인하 (5배-)3배)	- 76.12.31. 중과대상 추가(5년간 5배)
대 도 시 내	법인설립 (지점 등 포함), 전입 및 그에 따른 부동산등기		- 72.1.1. 국세에서 신설 (일반세율의 5배) - 76.12.31. 지방세로 이양 - 77.9.20. 법인설립 후 5년 내로 한정 - 98.12.31. 세율인하 (5배-〉3배) - 10.1.1. 휴면법인에 대한 중과규정 신설	
	내 법인의	- 91.12.14. 신설(10%, 5배) - 94.1.1. 법인의 본점·시무소 용 부동산으로 한정 - 98.12.31. 세율인하 (5배-)3배)		
,	나치성 재산	- 73.3.12. 별장, 골프장, 고급자동차, 고급선박에 대한 취득세 3배 중과 - 74.1.14. 세율인상(7.5배)및 고급주택고급오락장 포함 - 94.12.22. 고급자동차제외 세율인하(7.5배-〉5배)		<ul> <li>73.3.12. 신설         (2배중과: 별장 6%         골프장 4%)</li> <li>74.1.14. 고급선박,         고급오락장 추가 및         세율인상(5%)</li> <li>89.8.24. 토지분 분리</li> <li>05.1.1. 세율인하         (5%-&gt;4%)</li> </ul>

자료: 김현숙, 지방세 중과세 제도의 문제점과 개선방안, 서울시립대학교 세무전문대학원 석사학위 논문, 2008.

### 2. 지방 중과세 제도의 세수현황

### 가. 연도별 중과세 세수현황

중과세에 관한 공식적인 통계자료가 작성된 1986년부터 살펴보면 지방세 중과세 제도는 1997년까지 꾸준히 상승하는 경향을 보인다. 1998년부터는 외환위기로 인한 중과세 완화정책에 따라 급격히 세수가 감소하였으나 2006년을 기점으로 다시 상승하여 2007년도에 약 8조에 육박하였다가 2008년에는 전년도에 비해 약 2조원이 하락하였다.

# 〈표 2〉 연도별 중과세 추이

(단위 : 억원)

연도	취득세	등록세	재산세	합계
2008	789	1,613	3,630	6,033
2007	1,377	471	6,091	7,939
2006	1,139	1,367	2,857	5,363
2005	1,649	672	491	2,812
2004	1,308	877	742	2,926
2003	1,113	1,587	622	3,322
2002	673	2,435	547	3,655
2001	779	725	513	2,018
2000	1,649	672	491	2,812
1999	2,193	630	494	3,317
1998	3,017	930	479	4,426
1997	3,887	1,011	464	5,362
1996	2,647	1,339	439	4,426
1995	2,203	768	379	3,350
1994	1,563	489	393	2,444
1993	1,061	506	267	1,834
1992	1,535	495	249	2,278
1991	1,416	562	486	2,463
1990	1,032	511	186	1,729
1989	434	931	310	1,675
1988	350	321	299	970
1987	259	251	389	898
1986	226	197	387	810

주 : 1) 재산세 중과에 관한 공식적인 통계자료는 1986년부터 작성됨.

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 각 연도.

# 나. 정책목적별 중과세 세수현황

### 1) 사치성 재산 중과세

사치성 재산에 대한 중과세수는 1986년 210억원, 1991년 885억원, 2000년 1,181억원, 2008년 4,244억원으로 2007년을 제외하고는 대체로 완만한 상승 추세를 보인다. 골프장과 고급오락장의 비중이사치성 재산 중과세수의 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 최근 2008년에는 별장의 중과세수가전년대비 약 8배의 증가율을 보여 이전과는 다른 양상을 보인다.

### 〈표 3〉 사치성 재산에 대한 과세대상별 중과세 현황

(단위: 억원, %)

연도	함계		골프	장	고급오	락장	고급주택		선박		별장	
	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중
1986	210	(100.0)	92	43.8	105	50.2	8	4.0	0	0,0	4	2.1
1987	214	(100.0)	93	43.4	105	48.9	12	5.4	0.2	0.1	5	2,2
1988	265	(100.0)	104	39.4	134	50.5	21	8.1	0	0.0	5	2.0
1989	334	(100.0)	128	38.5	169	50.5	23	6,8	0.3	0.1	14	4.1
1990	313	(100.0)	102	32.5	151	48.3	34	10.8	0.5	0.2	26	8.2
1991	885	(100.0)	347	39.2	211	23.9	297	33,6	0	0.0	30	3.3
1992	828	(100.0)	481	58.2	178	21.5	150	18.1	0	0.0	18	2.2
1993	362	(100.0)	104	28.6	190	52.6	48	13.1	0	0,0	20	5.6
1994	776	(100.0)	418	53.9	261	33.6	75	9.6	0	0.0	23	2.9
1995	997	(100.0)	638	64.0	290	29.1	26	2.7	0	0.0	43	4.3
1996	899	(100.0)	343	38.1	450	50.0	87	9.7	0	0.0	19	2.2
1997	911	(100.0)	291	32.0	552	60.7	46	5.1	0.3	0,0	20	2,2
1998	1,090	(100.0)	569	52.2	484	44.4	21	1.9	0.3	0,0	15	1.4
1999	1,017	(100.0)	505	49.7	473	46.5	28	2.8	0.3	0,0	10	1.0
2000	1,181	(100.0)	485	41.1	618	52.4	67	5.6	0.3	0,0	15	0.9
2001	1,019	(100.0)	243	23.8	696	68.4	62	6.0	0.2	0,0	18	1.7
2002	1,107	(100.0)	169	15.3	832	75.2	92	8.3	0.2	0,0	14	1,2
2003	1,607	(100.0)	510	31.7	983	61.2	102	6.4	0.4	0,0	12	0.8
2004	1,877	(100.0)	848	45.3	891	47.6	113	6.0	0.4	0,0	21	1,1
2005	2,803	(100.0)	1,400	49.9	1,291	46.1	98	3.5	0	0,0	14	0.5
2006	3,933	(100.0)	2,018	51.3	1,742	44.3	158	4.0	0.4	0,0	14	0.4
2007	7,090	(100.0)	2,697	38.0	4,175	58.9	143	2.0	0	0,0	75	1.1
2008	4,244	(100.0)	2,020	47.6	1,734	40.9	74	1,8	0.9	0,0	415	9.8

주 : 1) 1995년 이전에는 고급자동차에 대한 중과도 있었으나 본고에서는 다루지 않음

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 각 연도.

#### 2) 대도시 규제관련 중과세

부동산 및 법인 등기에 대한 중과세율이 1986년 이래 꾸준히 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 2000년 대 들어 대체로 90% 이상의 점유율을 보인다. 공장신증설의 경우 1986년에는 부동산 및 법인 등기와 비 슷한 비중을 차지하였으나 지속적으로 하락하여 2008년도에는 1,2%에 이르게 되었다. 사업용 부동산 취득 역시 1995년 이후 하락 추세를 보이고 있다.

### 〈표 4〉 대도시 내 과세대상별 중과세 현황

(단위: 억원, %)

연도	합7	1	공장신	증설	부 <del>동</del> 산 및 1	법인 등기	사업용 부동산 취득		
	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중	
1986	208	(100.0)	93	45.0	114	55.0	-	-	
1987	280	(100.0)	85	30.5	194	69.5	-	-	
1988	370	(100.0)	136	36.8	234	63.2		-	
1989	938	(100.0)	364	38.7	575	61.3	=	-	
1990	521	(100.0)	181	34.8	340	65.2	=	-	
1991	525	(100.0)	214	40.7	311	59.3	-	-	
1992	496	(100.0)	240	48.5	255	51.5	-	-	
1993	532	(100.0)	214	40.3	318	59.7	=	-	
1994	477	(100.0)	192	40.3	285	59.7	-	-	
1995	739	(100.0)	98	13.2	285	38.6	356	48.2	
1996	1,227	(100.0)	189	15.4	836	68.1	203	16.5	
1997	1,636	(100.0)	135	8.3	438	26.8	1,063	65.0	
1998	1,224	(100.0)	146	12.0	637	52.0	441	36.0	
1999	970	(100.0)	47	4.8	583	60.1	340	35.1	
2000	761	(100.0)	49	6.4	659	86.5	54	7.0	
2001	793	(100.0)	8	1.0	723	91.2	62	7.8	
2002	2,482	(100.0)	22	0.9	2,426	97.7	34	1.4	
2003	1,649	(100.0)	316	19.2	1,272	77.2	60	3,6	
2004	942	(100.0)	10	1.0	869	92.2	63	6.7	
2005	888	(100.0)	16	1.9	805	90.6	67	7.6	
2006	1,463	(100.0)	3	0.2	1,366	93.4	94	6.4	
2007	651	(100.0)	91	14.0	463	71.0	98	15.0	
2008	1726	(100.0)	20	1,2	1,613	93.4	93	5.4	

주 : 1) 대도시란 과밀억제권역에 해당하는 수도권(서울, 인천, 경기도일부)을 말함, 1995년 8월 21일 이전에는 대도시의 범위에 부산 및 대구가 포함되 었으나 본고에서 이는 제외함

<sup>2) 1990</sup>년부터 2004년까지 재산세 토지분은 종합토지세에서 부과하면서 공식적인 중과세 관련 통계가 없음

<sup>3)</sup> 취득세의 중과는 토지 및 건물에 한함

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 각 연도.

# 다. 지역별 중과세 현황

2008년 결산기준으로 전체 중과세수에서 서울, 인천과 경기에 중과세수 비중이 약 70%에 이르고 있어 특정지역에 크게 치중되어 있음을 알 수 있다. 취득세의 경우 지방세 중과세수에서 가장 많은 비중을 차지하고 있으며 서울, 인천과 경기에 약 50%에 이른다. 등록세는 그 중과대상이 수도권에 한정되어 적용되고 있다. 재산세는 경기도에 48% 이상 집중되어 있다.

〈표 5〉 지역별 중과세 추이

(단위: 억원, %)

지역	취득세	등록세	재산세	합계	비중	
서울	130	1,031	367	1,529	25.34	
부산	22	0	159	181	3.00	
대구	6	0	91	97	1,61	
인천	26	86	118	230	3.81	
광주	15	0	48	63	1.05	
대전	5	0	54	59	0.98	
울산	21	0	73	94	1,56	
경기	298	495	1,757	2,550	42,26	
강원	47	0	171	218	3,61	
충북	25	0	93	118	1,96	
충남	39	0	95	134	2,23	
전북	40	0	65	105	1.75	
전남	65	0	87	152	2,52	
경북	19	0	170	189	3.14	
경남	21	0	161	182	3.02	
제주	10	0	120	130	2.15	
계	789	1,613	3,631	6,033	100	

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 2009년.

# 〈표 6〉 지역별 중과세 추이(취득세)

(단위 : 억원, %)

지역	사치성재산	법인 비업 <del>무용</del> 토지	공장신증설	본점사무소	합계	비중
서울	39	0	0	91	130	16.53
부산	22	0	0	0	22	2.79
대구	6	0	0	0	6	0.75
인천	25	0	1	0	26	3,28
광주	15	0	0	0	15	1.88
대전	5	0	0	0	5	0.59
울산	29	0	0	0	21	2,65
경기	277	0	19	2	298	37.71
강원	47	0	0	0	47	5.96
충북	25	0	0	0	25	3.16
충남	39	0	0	0	39	4.97
전북	40	0	0	0	40	5.12
전남	65	0	0	0	65	8.28
경북	19	0	0	0	19	2.42
경남	21	0	0	0	21	2.70
제주	10	0	0	0	10	1,23
계	676	0	20	93	790	100

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 2009년.

# 〈표 7〉 지역별 중과세 추이(등록세)

(단위: 억원, %)

지역	법인등기	부동산등기	공장신증설	합계	비중
서울	676	355	0	1,031	63.95
인천	38	48	0	86	5,35
경기	126	369	0	495	30.70
 계	841	772	0	1,613	100

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 2009년.

〈표 8〉 지역별 중과세 추이(재산세)

(단위: 억원, %)

지역	사치성재산	공장신증설	주거지역공장	합계	비중
서울	361	37	6	367	10.11
부산	150	0	9	159	4.37
대구	88	0	3	91	2.51
인천	103	0	15	118	3.24
광주	47	0	1	49	1.33
대전	52	0	3	54	1.50
울산	73	0	0.3	73	2.02
경기	1,738	175	18	1,757	48.39
강원	176	0	0.3	171	4.71
충북	93	0	0.2	93	2.57
충남	94	0	0.9	95	2.62
전북	65	0	0.5	65	1.79
전남	85	0	1	87	2.39
경북	169	0	0.9	170	4.69
경남	158	0	3	161	4.44
제주	120	0	0	120	3,31
계	3,567	212	6,329,636	3,630	100

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 2009년.

# Ⅲ. 중과세 제도의 평가와 문제점

# 1. 사치성 중과세 제도의 평가와 문제점

## 가. 세부담의 적정성 문제

사치성 중과세 제도의 정책적 목표는 사치성 재산의 보유를 억제하여 건전한 소비문화를 정착시키는 데 있다. 1970년대 초반 도입된 이후 정책세제로서의 소기의 목적을 달성하였고, 1999년 이후로는 달라 진 사회·경제적 여건의 변화를 고려하여 중과세 제도를 완화하고 있다. 하지만 사치성 중과세 제도가

현재의 시대적인 흐름에 맞게 현실적으로 개정되었는지에 대해서는 여전히 부정적인 견해가 많다.

사치성 재산의 경우, 소득수준이 높아지고 주5일 근무제의 확대 등 여가시간이 늘어남에 따라 골프 장과 별장, 고급주택 등에 대한 일반 대중의 수요가 증대되었다. 물론 이들이 아직도 모든 일반 대중에 게 접근하기 쉬운 대상은 아님은 분명하다. 하지만 시대가 바뀌어 사치성 재산에 대해 상대적으로 넓 어진 이용자풀을 감안하다면 지금의 중과세율이 지나치게 높음을 부인할 수 없다. 특히 은퇴나 퇴직 후 귀농을 권장하고 농촌회귀를 선호하는 추세가 뚜렷해지는 현실에서 일정 규모 이상의 전원주택을 특수층만의 사치재로 볼 수는 없다.

현행 사치성 재산에 대한 취득세 중과세의 경우 일반세율의 5배이다. 이는 1994년 일반세율의 7.5배에서 5배로 취득세율을 인하한 이후로 2010년 지금까지 지속된 세율이다. 또한 재산세 중과세의 경우는 4%로 일반 건축물 0.25%의 16배에 달한다.

이는 필요이상의 과중한 세금 부담을 지움으로써 납세자의 기본 재산권을 침해할 가능성이 있다. 또한 2008년 지방세 사치성 재산 중과세수는 전체 중과세수의 약 71%를 차지하여 사치성 부동산에 대한 중과세 부담이 특히 높음을 알 수 있다. 이는 사치성 재산의 세율이 지나치게 높은 데에 그 원인을 찾을 수 있다. 또한 참여정부 이후 부동산 과표가 비약적으로 인상되는 과정에서 현재의 높은 중과세율은 세부담을 과도하게 높이게 하고 있다.

#### 〈표 9〉 지방세 중과세율의 종류

구 분	중과세율
사치성재산	취득세 5배 재산세 4% (일반건축물 0.25%의 16배)
대도시내 공장 신증설	취득세, 등록세 3배 재산세 5배 (5년간)
대도시내 본점	취득세 3배 (본점), 등록세 3배 (본·지점)
대도시내 법인	등록세 3배
주거지역내 공장	재산세 2배

### 나. 판단기준의 명확성 문제

현행 지방세 중과세 제도 하에서 골프장은 사치성 재산으로 중과세 대상인 반면 스키장은 일반과세 대상이다. 골프와 스키가 사치재라는 기준에서 무엇이 다른지는 불명확하다. 이와 같이 사치성재산에 대한 판단기준이 불명확하여 형평성의 문제가 발생하고 있는 것이다.

농가주택의 별장에 대한 중과세 제도 역시 문제가 있다. 별장의 경우에는 취득세와 재산세가 중과세되고 있다. 그러나 농어촌주택의 경우는 농촌의 공동화 현상이 심화됨에 따른 농어촌활력 증진차원에서 일정지역의 일정규모・일정가격 이하의 농어촌주택에 대하여는 별장에서 제외하도록 규정하고 있다. 이에 해당하는 농어촌주택의 경우는 상시 주거 여부, 휴양・피서・위락 사용 여부와 관계없이 별장이 아닌 것으로 분류하고 있다. 따라서 상시 주거용이 아닌 단순히 여가를 보낼 목적으로 취득하는 경우에도 담세 능력이 충분히 있음에도 중과하지 않게 되므로 또 다른 형평성의 문제가 발생하고 있다.

이렇게 사치성 재산의 판단기준이 불명확하기 때문에 과세관청의 자의가 개입될 여지가 상대적으로 높다. 실제로 세목별 조세불복 현황을 살펴보면, 취득세와 재산세의 불복 건수가 대부분을 차지한다. 2009년 총 9,264건 중 취득세와 재산세의 합이 7,751건에 달하여 약 83%에 해당한다. 물론 이들이모두 중과세에 해당되는 것은 아니겠지만 중과세관련 불복의 가능성 또한 그만큼 높아짐을 부인할 수는 없다.

(표 9) 지방세 중과세율의 종류

세 목	이의신청		심	사청구	행정소송		계	
세 득	건수	비율(%)	건수	비율(%)	건수	비율(%)	건수	비율(%)
취 득 세	1,603	23	745	39	273	56	2,621	28
등 록 세	383	6	475	25	134 28		992	11
재 산 세	4,603	67	486	25	41	8	5,130	55
- 자동차세	68	1	13	1	7	1	88	1
종합토지세	8	0	10	1	2	0	20	0
기 타	기 타 203 3 183 10		10	27	6	413	4	
 계	6,868	100	1,912	100	484	100	9,264	100

주: 1) 조세불복 건수는 당해연도 접수분 만을 고려한 것임.

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 2009

<sup>2)</sup> 심사청구의 경우 당해 시·도, 행안부, 감사원에 제기된 것을 합계한 것임.

### 다. 지역간 세수의 불균형 문제

서울은 전라남도에 비해 4배 이상의 높은 재정자립도를 가진다. 수도권에 인구의 약 50%가 집중되어 있는 우리나라의 특성상 지역별 재정력 격차가 매우 크다. 이러한 여건 하에 지역별 세수격차 역시 상당하다.

또한 사치성 재산에 대한 중과세수 역시 수도권 지역에 집중되어 있어 앞으로 더욱 지역간 세수 불균형이 심화될 것임을 예상할 수 있다. 2009년 수도권에 전체 중과세수의 약 60%가 집중되어 있다. 골프장의 경우에는 경기에만 69%, 고급주택의 경우에는 서울에만 53%가 집중되어 있어 지역간 세수의 불균형이 현재 매우 심각하며 점점 더 양극화가 심화될 것임을 알 수 있다.

〈표 11〉 지역별 사치성 재산 중과세 현황

(단위: 억원, %)

TIO	합계		별장		골프	골프장		악장	고급	주택	고급선박	
지역	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중	세액	비중
서울	401	9	0	0	0	0	361	21	39	53	0	0
부산	172	4	5	1	28	1	137	8	1	2	0	0
대구	94	2	0	0	2	0	90	5	1	2	0	0
인천	127	3	21	5	21	1	84	5	2	3	0	0
광주	62	1	12	3	0	0	50	3	0	0	0	0
대전	56	1	2	0	4	0	51	3	0	0	0	0
울산	94	2	4	1	15	1	75	4	0	0	0	0
경기	2,015	47	184	44	1,389	69	415	24	27	37	0	0
강원	218	5	47	11	106	5	65	4	0	0	0	0
충북	118	3	18	4	64	3	37	2	0	0	0	0
충남	134	3	26	6	29	1	78	5	0	0	0	0
전북	105	2	19	5	45	2	41	2	0	0	0	0
전남	151	4	59	14	37	2	54	3	0	0	0.1	100
경북	189	4	8	2	83	4	97	6	0	0	0	0
경남	179	4	11	3	91	4	75	4	2	3	0	0
제주	130	3	0.3	0	107	5	23	1	0	0	0	0
합계	4,248	100	415	100	2,020	100	1,734	100	74	100	0.1	100

자료: 행정안전부, 지방세정연감, 2009년.

## 2. 대도시 중과세 제도의 평가와 문제점

## 가, 국가경쟁력의 저해 문제

대도시 중과세 제도는 대도시 지역의 과밀을 억제하여 대도시 집중 문제를 해소하고 나아가 지역간 균형발전을 이루고자 하는 목적으로 제정되었다. 이 기본 취지하에서 대도시 중과세 제도는 지난 30여 년간 그린벨트 등을 통하여 수도권의 무분별한 개발을 막아 대도시 주민들의 생활환경권을 보호하였고 또한 기업을 지방으로 분산시켜 수도권에만 집중되지 않도록 억제하여 왔다. 이러한 대도시 중과세 제도가 균형발전을 위하여 긍정적인 역할을 하여 왔음을 부정할 수는 없다.

그러나 기업경쟁력이 바로 국가경쟁력으로 직결되는 현대의 경제여건 하에서는 기업경쟁력의 제고 가 각국의 핵심적인 과제로 부상하고 있다. 특히 세계화의 추세에 따라 조세경쟁도 점점 심해지고 있다. 최근 선진 국가들은 기업경쟁력을 강화하기 위해서 전반적으로 법인세율을 낮추는 추세에 있다. 우리나라 역시 이런 흐름에 발맞추어 조세경쟁력을 갖추어야 한다.

이런 측면에서 대도시 중과세 제도는 여전히 많은 기업들이 대도시에 집중되어 있는 우리 현실 속에서 기업의 부담을 증가시키고 조세경쟁력과 기업경쟁력을 저하시켜 국가경쟁력까지 약화시키고 있다. 따라서 이러한 제도를 계속 유지할 것인지에 대한 근본적인 검토가 필요하며 동 제도가 초래하는 손익에 대하여 전향적인 재검토가 필요하다.

#### 나 지역발전방향의 조화 문제

지방경쟁력이 국가경쟁력인 시대에 지역의 발전과 성장은 매우 중요하다. 각종 스포츠 대회와 세계 박람회 등을 지역에 유치하려는 국가적인 노력은 이를 방증한다. 하지만 대도시 중과세 제도는 지역경 제발전을 위한 정책방향과 일치하지 못하고 오히려 반대의 길을 걸어가고 있다.

대표적인 사례로 경기도를 들 수 있다. 경기도는 서울면적대비 수도권 규제 16.8배, 개발제한구역규제 2.0배, 상수원규제 3.5배로 수많은 규제와 함께 중과세 부담이 더해져 경쟁력의 손상이 심각한 실정

이다. 이는 주요 국가들과의 단순비교를 통해서도 극명하게 나타나고 있다.

일본의 경우 1992년에 대도시권 공장설립 등에 대한 제한법을 폐지하였다. 영국은 1979년 사무실개설허가제와 1981년 공장개설허가제를 시행하였다. 프랑스는 1985년에 사무실 및 공장 등에 대한 허가제를 운영하고 있다. 우리나라의 경우에도 최근 적극적으로 몇몇 규제들을 개선해 나가고 있으나 외국과 비교했을 때 아직은 매우 미약한 수준이다.

따라서 중과세와 각종 규제를 통하여 일반적으로 억제하고 강제적으로 분산해온 기존의 방식을 과 감히 바꿀 필요가 있다. 지역균형발전의 기본 개념이 더 이상 억제나 분산이 아닌 조화와 상생발전으 로 바뀌어야 한다. 이를 위하여 지역 차원에서의 보다 많은 인센티브 제공과 기초 인프라의 정비가 우 선되어야 할 것으로 믿어진다.

# Ⅳ. 지방 중과세 제도의 개선방향

# 1. 사치성 중과세 제도의 개선방향

사치성 중과세 제도는 앞에서 살펴본 바와 같이 높은 세율로 인한 세부담의 과도함, 사치성재산 판단기준의 불명확함 그리고 지역간 세수 불균형의 문제점을 안고 있다. 따라서 사치성 중과세 제도는 이러한 문제점을 개선하는 방향으로 개편되어야 한다.

구체적으로는, 첫째 지나치게 높은 중과세율은 과중한 세부담을 유발시켜 납세자의 재산권을 침해 하므로 중과세율을 완화하여야 한다. 현재 사치성재산에 4%의 재산세 중과세율을 적용하고 있다. 이는 일반 건축물 재산세율인 0.25%의 16배에 달하는 수준이다. 따라서 순차적으로 이를 하향 조정하여야 할 것으로 보인다.

둘째, 사치성 재산의 판단기준을 명확히 하여야 한다. 판단기준이 불명확하여 과세대상간 형평성의 문제가 발생하고 있다. 또한 과세관청의 재량이 개입될 여지가 높아 조세분쟁도 커지고 있다. 명확하

고 명료한 기준을 확립하여 불필요한 행정비용을 절감하는데 힘써야 할 것이다.

셋째, 현행 사치성 중과세 제도는 지역간의 세수 불균형을 더욱 심화시키고 있으므로 이를 시정하기 위한 조치를 적극 취하여야 한다. 2009년 사치성 재산의 중과세수를 보면 수도권에 약 60%가 집중되어 있다. 단기적으로 중과세율을 완화하는 방안도 있겠으나, 장기적인 관점에서 사치성 중과세의 세수를 지방재정조정제도의 재원으로 이전시켜 심화되는 지역간 세수 불균형을 완화시키는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

### 2. 대도시 중과세 제도의 개선방향

현행 대도시 중과세 제도는 기업경쟁력과 국가경쟁력의 저해, 지역발전방향과 부조화라는 문제점을 안고 있다. 따라서 이를 개선하기 위해서는, 첫째 기업경쟁력과 국가경쟁력을 강화시키기 위해 현행 기업의 과도한 중과세 부담을 완화하여야 한다. 기업의 세부담을 낮추는 국제적 추세에서 우리 기업이 경쟁력을 갖추려면 현행 대도시 중과세 규정을 완화하는 전반적인 정비가 필요하다.

둘째, 현행 대도시 중과세 제도는 강한 규제로 인해 지역경제발전에 제약을 가하고 있으므로 이들에 대한 과도한 세부담을 낮추어 지역경쟁력을 제고하는 데 힘써야 한다. 무분별한 규제는 지역경제발전의 새로운 정책방향과 충돌하여 각종 비용을 발생시킨다. 더 이상 억제나 분산의 방식이 아닌 상생과 조화를 위한 지역 차원의 제반정책들이 강구되어야 할 것으로 믿어진다.

# V. 결론

본고는 1970년대 초반에 도입되어 40년을 운영되어온 지방세 중과세 제도의 문제점과 개선방향은 무엇인지를 살펴보기 위하여 작성되었다. 지방세 중과세 제도는 사치성재산의 억제를 통해 건전한 소 비문화를 정착시키고, 대도시지역의 과밀억제를 통해 지역간 균형발전을 이루고자 하는 도입목적에 충분히 걸맞는 역할을 해온 것으로 평가된다. 그러나 이미 경제가 일정 수준 발전한 현 시점에서 보면 적지 않은 문제점을 노정하고 있음도 사실이다. 특히 국가간 무한경쟁이 첨예화하는 현시점에서 국가

경쟁력을 심각하게 저해하고 있는 문제점조차 나타나고 있다. 따라서 지금부터라도 적극적인 연구와 검토를 통하여 전향적으로 개선해 나아가야 할것으로 보인다. 본고에서 제기한 개선방향이 향후 지방 세 중과세 제도 전반의 개편과정에서 논의의 출발점이 될 수 있기를 기대해 본다. ♣

# < 참 고 문 헌 >

강성철 · 이광수 · 천대승, 지방재정의 건전도와 자립도에 관한 시론, 한국지방정부학회, 1997.

김대영 · 이영희, 지방세정의 효율성 운용에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 2005.

김선기 · 박승규, 지역간 경제성장격차 변화분석, 한국지방행정연구원, 2008.

김한기, 대도시내 법인 지방세 중과세제도 주요 쟁점 해설, 한국세무사회, 2009.

김한기, 사치성재산에 대한 지방세 중과세제도 해설, 한국지방재정공제회, 2002.

김현숙, 지방세 중과세 제도의 문제점과 개선방안, 서울시립대학교 세무전문대학원 석사학위 논문, 2008.

박영모, 지방세정의 현황과 발전과제, 한국지방행정연구원, 2003.

이남우 · 이인호, 취득세 조세분쟁의 감소방안에 관한 연구, 한국세무회계학회, 2001.

이세구 · 정병순, 도시경쟁력 제고를 위한 합리적 세제개편방안에 관한 연구, 서울시정개발연구원, 2004.

이영희 외, 지방세 중과제도의 개선방안, 한국지방행정연구원, 1995.

전동흔, 억제적 정책과세제도의 검토, 한국지방재정공제회, 1999.

