



부동산보유세제의 발전방향

유태현
남서울대학교 교수

I. 시작하는 글

우리나라는 많은 곡절을 극복하고 1995년에 민선자치 1기를 출범시킴으로써 지방자치제도를 부활시켰다.¹⁾ 부활된 지방자치제도의 성과에 대해서는 서로 엇갈리는 평가가 존재한다. 하지만 시간이 흐름에 따라 지방자치에 대한 국민의 관심과 참여가 커지고 있으며, 그에 따라 동 제도는 지역발전과 주민의 복리증진에 적지 않은 기여를 하고 있다.

2010년 당초예산을 기준으로 볼 때 우리나라 지방자치단체의 평균 재정자립도는 52.2%에 불과한 실

1) 우리나라는 제헌 헌법(1948년 제정)을 통해 지방자치제도의 시행을 명문화하였지만 여건의 미비로 말미암아 1952년에 이르러 비호소 동 제도를 실시할 수 있었다. 그러나 1961년에 5·16 군사정변이 발생하면서 지방자치는 잠정 중단되었다. 이후 30년간의 단절을 거쳐 1991년 지방의회 의원선거가 이루어지면서 우리나라의 지방자치는 부활되었고, 주민이 지방자치단체장을 직접 선출하는 민선자치 1기가 1995년에 출범하면서 명실상부한 지방자치시대를 맞이하였다.

정이다. 열악한 지방의 재정여건은 지방자치단체(지방정부)가 지역발전을 이룩하기 위해 필요한 여러 사업의 추진을 장애하는 가장 큰 원인이 되고 있다. 문제는 획기적인 조치를 강구하지 않는 한 지방자치단체의 열악한 재정여건은 그 개선을 기대하기 난망하다는 데 있다. 지방자치단체가 직면하고 있는 취약한 재정상태의 원인으로는 세원의 중앙편중성, 지방세 세수 신장성의 제약, 지방자치단체 과세자주권의 미흡, 지방재정조정제도의 불합리성 등을 지적할 수 있다.

이와 같은 지방세입의 구조적 한계와 더불어 지방자치단체의 행태도 지방자치단체 재정여건 개선을 가로막는 원인이 아닐 수 없다. 예를 들면 많은 지방자치단체들이 법제도의 제약과 자체재원 확보 기반의 취약성 등을 핑계로 하여 중앙 의존적 재정운용 시스템의 극복을 위해 최선의 노력을 기울이지 않는 경향이 있으며, 부족한 재원은 중앙의 지원을 통해 손쉽게 확보할 수 있다는 생각 때문에 세출 절감을 위한 실질적인 대책의 마련에도 소홀하다는 평가를 받고 있다. 지방자치단체들이 보이는 이러한 행태는 재정운용의 성과를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 재정 책임성을 저하시키는 원인으로 작용하고 있다.

지방자치단체의 빈약한 재정여건을 실질적으로 개선할 수 있기 위해서는 지방세입 구조의 개편과 아울러 지방세출의 합리화가 함께 병행되어야 할 것이다. 지방자치단체 세입구조의 개선을 위해서는 중앙에 편중된 세원의 지방이양에 더하여 지방세제의 세수 신장성 제고를 위해 소득과세 및 소비과세의 비중을 보다 확대하는 노력이 이루어져야 한다.²⁾ 또한 지방재정조정제도를 운영함에 있어 직접적 당사자인 지방자치단체의 입장을 적극적으로 수용할 수 있는 통로의 마련과 재량재원의 비중을 늘리는 조치가 요구된다. 추가하여 지방재정 관련 법제도를 합리적으로 개선하는 정비가 이루어져야 하며, 지방자치단체의 과세자주권을 실질적으로 강화할 수 있는 현실적인 방안도 마련되어야 함은 물론이다.

한편 지방세출의 합리화를 이룩할 수 있도록 지방자치단체가 세출 절감을 위해 애쓰도록 유인하는 장치의 마련이 필요하며, 동시에 재정 책임성의 제고를 유도할 수 있는 실질적인 대책을 강구해야 한다. 예컨대 지방자치단체 재정운용의 성과를 엄정하게 평가분석하고, 그 결과에 근거하여 지방교부세

2) 우리나라는 오랜 노력 끝에 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입함으로써 지방세제의 소득 및 소비과세를 강화할 수 있는 전기를 마련하였다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 5%를 재원(세원)으로 하고 있으며, 2013년 이후 그 비중을 10%로 인상할 예정이다. 한편 지방소득세는 기존의 주민세 가운데 소득할 주민세와 사업소세 가운데 종업원할을 묶는 방식을 따르고 있다. 따라서 지방소득세의 과표와 세율 및 부과징수 체계는 두 세목의 과세체계를 그대로 유지하도록 되어 있다. 하지만 2013년 이후는 과표, 세율 등에서 과세자주권을 구현할 수 있기 때문에 지방세제의 소득과세 기능 확대에 크게 기여할 수 있을 것으로 전망된다.

등 의존재원(이전재원)의 배분액을 결정하는 방식을 보다 강화하는 등의 조치가 요구된다.

우리나라는 2005년 초 지방세법 개정에 따라 부동산보유세제를 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 이원화하였다. 그 결과 부동산보유세제의 위상이 과거보다 강화되었으며, 더불어 관련 세수도 크게 증가되었다. 부동산보유세제 개편은 특히 서울과 경기도 지역에 소재한 고가 부동산 보유자의 세부담을 급증시키는 결과를 초래하였다.

이에 따라 2006년 9월에는 부동산거래세인 취득세와 등록세의 세율을 낮춤으로써 부동산보유세와 거래세 간 조화를 모색하는 한편 부동산거래를 활성화하기 위한 조치가 단행되었다. 그러나 2008년 11월 헌법재판소는 종합부동산세의 핵심 틀에 해당하는 주택 및 토지에 대한 [세대별 합산과세가 혼인과 가족생활 보장을 규정한 헌법에 위반된다며 위헌판결을 내렸다(2008년부터 종합부동산세의 세대별 합산과세 중단). 이에 더하여 [주거 목적의 1주택 장기 보유자], [장기 보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자를 대상으로 한 일률적 종합부동산세 과세에 대하여 헌법 불합치 판결을 내렸다. 이에 따라 종합부동산세의 지속 여부를 단정하기 어렵게 되었고, 재산세와의 관계를 재정립해야 할 상황이다.

본고는 현행 우리나라 부동산보유세제가 안고 있는 문제점을 지적하고, 향후 바람직한 발전방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 목적에 따라 이하의 각 장에서는 다음과 같은 내용을 다루고자 한다. 제2장에서는 그간 부동산보유세제 개편의 연혁과 특징을 살펴본다. 제3장에서는 현행 부동산보유세제의 현황과 문제점을 지적한다. 제4장에서는 부동산보유세제의 합리적 발전방향을 제시한다. 마지막으로 제5장에서는 앞에서 언급한 내용에 근거하여 결론을 맺고자 한다.³⁾

II. 부동산보유세제의 변천과 특징

1. 부동산보유세제의 변천

3) 본고는 유태현, 「한국 부동산세제의 현황과 발전방향」, 『2010 일본 지방재정학회 학술대회 발표논문집』, 일본 지방재정학회, 2010.6을 비롯하여 글쓴이가 그간 발표한 논문 등의 내용을 요약하여 정리하는 방식으로 작성하였다. 따라서 본고의 상당한 부분은 이미 발표된 논문 등의 내용을 그대로 전재하거나 크게 인용하였음을 밝힌다.

재정위기(fiscal crisis)는 학자 또는 국가에 따라 다르게 인식하고 관리하고 있기 때문에 그 개념이나 우리나라 부동산보유세제의 근간에 해당하는 재산세는 1961년 지방세법 전면개정을 통해 신설되었다 (<표 1> 참조). 동 세목의 기원은 1894년 갑오개혁 이후 도입된 지세(地稅)로 거슬러 올라간다.

그러나 현재와 같은 형태를 갖추게 된 것은 1961년 말 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」(1961.12.2)의 공포에 따라 국세와 지방세에 대한 전면적인 세제 개편이 이루어진 것이 계기였다. 당시 국세로부터 이양 받은 대지세, 광구세와 기존의 가옥세, 선세가 통합되어 재산세(시군세)가 신설되었다.

<표 1> 부동산보유세제의 변천

구분	개편방향	내용
1961	재산세 신설 (지방세법, 전면개정 1961.12.8)	• 대지세, 광구세, 가옥세, 선세가 재산세(시군세)로 통합됨
1973	재산세 종과제도 신설 (지방세법, 1973.3.12)	• 사치성 재산별장, 골프장, 고급승용차, 고급선박 등 : 일반세율의 2배 종과 • 대도시 공장신설 : 일반세율의 3배 종과 • 재산세 과세대상에 공한지 추가
1974	재산세 종과제도 규정 (대통령 긴급조치 제3호, 1974.1.14) (지방세법, 1974.12.27)	• 골프장, 별장, 고급오락장용 토지, 공휴지, 법인의 비업무용토지 : 5% • 골프장, 별장, 고급오락장용 가옥, 비업무용고급선박 : 5%
1976	재산세 종과제도 강화 (지방세법, 1976.12.31)	• 대도시내 신설공장 종과세율 인상 : 0.9% → 1.5%
1978	보유기간에 따라 차등세율 설정 (지방세법, 1978.12.6)	• 공한지 및 비업무용토지 대상 보유기간에 따른 차등세율 : 5~10%
1986	대형주택에 대한 종과 (지방세법, 1986.12.31)	• 대형주택 종과, 소형주택 경감 • 주거용 토지에 대한 세율 인상 - 1650㎡이상 5% → 1320㎡이상 두 단계세율(5%,7%) 신설
	토지과다보유세의 신설 (지방세법, 1986.12.31)	• 읍단위 이상 도시계획구역 등에 소재한 개인 소유의 대공장용지, 잡종지, 전, 답, 과수원, 목장용지 및 임야 대상 과세
1988	자치구세로서 재산세 및 토지과다보유세 배정 (지방세법 1988.4.6)	• 자치구세로서 재산세, 토지과다보유세, 사업소세 등이 배정됨
1989	종합토지세의 신설 (지방세법 1989.6.16)	• 토지분 재산세와 토지과다보유세가 통합되어 전국의 모든 토지를 소유자별로 합산한 이후 누진세율을 적용하는 종합토지세 신설 - 기본세율 : 0.2~5.0%(10단계 초과누진세율) - 건축물의 부속토지 : 0.3~2.0%(7단계 초과누진세율) - 분리과세대상 : 농경지 등(0.1%), 사치성토지(5%), 공장용지 등(0.3%)
1990	별도합산과세 세율 인하 (지방세법, 1990.4.7)	• 별도합산과세 대상에 대한 세율의 인하조정
1995	종합토지세 과표의 변경 (지방세법, 1995. 12.6)	• 과세시기표준액에서 개별공시지가에 자치단체장이 결정고시하는 과표액 적용 비율을 곱한 가액으로 변경됨

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

2005	종합토지세의 이원화 (지방세법 2005.1.5)	<ul style="list-style-type: none"> • 종합토지세의 이원화 : 주택은 건물과 그 부속 토지가 통합과세됨 • 종합토지세 폐지
	종합부동산세 신설 (종합부동산세법 2005.1.5)	<ul style="list-style-type: none"> • 고액의 부동산 보유자를 대상으로 지방세의 경우보다 높은 세율을 적용하는 국세인 종합부동산세를 과세 - 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모
2006	종합부동산세 강화 (종합부동산세법 2005.12.31)	<ul style="list-style-type: none"> • 831조치의 입법화 : 보유세 강화
	재산세 과표적용비율 상향조정 (지방세법 2005.12.31)	<ul style="list-style-type: none"> • 재산세 과표적용비율 상향조정 - 2006년(55%)부터 매년 5%p씩 100%(2015년)까지 인상 - 다만 주택분재산세는 2008년부터 매년 5%p씩 100%(2017년) 인상
	재산세 세부담 상한 하향조정 (지방세법 2006.9.1)	<ul style="list-style-type: none"> • 종전 100분의 150에서 하향 조정 - 공시가격 3억원 이하인 주택 : 100분의 105 - 3억원 초과 6억원 이하인 주택 : 100분의 110
2007	종합부동산세 납부방식의 개선 (종합부동산세법 2007.1.1)	<ul style="list-style-type: none"> • 신고납부방식에서 부과징수방식으로 전환
	서울시재산세공동과세제도 도입 (지방세법 2007.7.20)	<ul style="list-style-type: none"> • 특별시 자치구 재산세를 특별시 및 구세인 재산세로 구분하여 공동과세하도록 함(2008.1.1시행)
2008	종합부동산세 약화 (종합부동산세법 2008.12.26)	<ul style="list-style-type: none"> • 주택 및 종합합산대상토지 세대별 합산 → 개인별 합산 • 과세기준금액 상향조정 - 주택 : 개인별 6억원 유지, 1세대 1주택자 3억원 기초공제 - 종합합산대상토지 : 3억원 → 5억원 - 별도합산대상토지 : 40억원 → 80억원 • 과표적용비율제 → 공정시장가액비율제(60~100% 범위내) • 과세표준 구간 및 세율의 전반적인 인하 - 주택 : 3억, 14억, 94억 기준 4개 과표구간 각각 1%, 1.5%, 2%, 3% → 6억, 12억, 50억, 94억 기준 5개 과표구간 각각 0.5%, 0.75%, 1%, 1.5%, 2%의 세율 적용 - 토지(종합) : 17억, 97억 기준 3개 과표구간 각각 1%, 2%, 4% → 15억, 45억 기준 3개 과표구간 각각 0.75%, 1.5%, 2% - 토지(별도) : 160억, 960억 기준 3개 과표구간 각각 0.6%, 1%, 1.6% → 200억, 400억 기준 3개 과표구간 각각 0.5%, 0.6%, 0.7% • 만 60세 이상 또는 5년 이상 장기보유 1세대 1주택자 세액공제 신설 : 연령 별공제율(10~30%), 보유기간별 공제율(20~40%) 적용 • 세부담 상한의 하향조정 : 전년 대비 300% → 150% • 분납대상 확대 및 분납기간 연장 - 분납대상금액 : 1천만원 → 5백만원 - 분납기간 : 45일 → 2개월
2009	재산세 과표구간조정 및 세율인하 (지방세법 2009.2.6)	<ul style="list-style-type: none"> • 과표적용비율제 → 공정시장가액비율제 - 토지와 건축물 : 50%~90% 범위 내 - 주택 : 40~80% 범위 내 • 주택의 과표구간 및 세율조정 : 4천만, 1억 기준 3개 과표구간 각각 0.15%, 0.3%, 0.5% → 6천만, 1억 5천만, 3억 기준 4개 과표구간 각각 0.1%, 0.15%, 0.25%, 0.4% • 6억 초과 주택 세부담 상한 하향조정 : 전년대비 150% → 130% • 재산세 과세표준 및 세부담 상한에 관한 적용 특례 : 2008 주택분 재산세 과표적용율은 55%가 아닌 50% 소급적용; 6억 초과 세부담 상한은 전년대비 130%로 적용
	종합부동산세와 재산세 조정 (종합부동산세법 2009.4.1)	<ul style="list-style-type: none"> • 2008 주택분 종합부동산세에 대해 종전의 재산세 과표적용율 55%와 세부담 상한 150%를 적용하여 산출한 재산세를 공제하도록 함
	종합부동산세 개정 (종합부동산세법 2009.5.27)	<ul style="list-style-type: none"> • 하나의 주택과 다른 주택의 부속토지만을 소유한 자를 1세대 1주택자로 간주

주 : 재산세, 토지과다보유세, 종합토지세, 종합부동산세를 중심으로 정리하였음

〈표 1〉에 정리되어 있듯이 재산세는 1970년대를 거치면서 중과제도의 신설(1973년), 중과대상 및 세율조정(1974년), 대도시 내 공장신설에 대한 재산세 중과세율의 인상(1976년), 부동산투기억제 및 물가안정(8.8조치)을 위한 과세대상별 차등세율 적용(1978년) 등의 개편을 단행하였다.

1986년에 이르러 부동산종합대책(1985.5.20)의 추진을 위해 토지 및 건축물에 대한 재산세율 구조가 조정되었으며, 토지의 과다점유에 따른 부작용을 시정하고 토지투기의 억제를 통해 토지수급의 원활화와 국토이용의 효율성을 도모하고자 토지과다보유세(土地過多保有稅)가 신설되었다.

1988년에는 서울특별시·직할시(오늘날 광역시)에 소속된 행정구역인 구가 지방자치단체(자치구)로 변경되면서 지방세의 세목체계가 개편되었다. 이때 자치구세로서 재산세, 토지과다보유세, 사업소세 등이 배정되었다.

1989년에는 1980년대 중반부터 불어 닥친 전국적인 부동산투기 열풍을 잠재우기 위한 대책(부동산종합대책, 1988.8.10)을 구체화하기 위한 차원에서 토지초과이득세법, 택지소유상한법, 개발이익환수법의 제정(이상 1989.12.30)이 이루어졌고, 아울러 토지분재산세와 토지과다보유세를 통·폐합한 종합토지세가 신설되었다.

1990년에 단행된 보유세제 개편의 주요 내용으로는 종합토지세의 별도합산과세분배에 대한 세율인하(1990년), 종합토지세 과표변경(1995년)을 지적할 수 있다.

2000년대에 이르러 우리나라의 부동산보유세제는 큰 폭의 개편이 이루어졌다. 먼저 2005년부터 부동산보유세제가 재산세(지방세)와 종합부동산세(국세)로 이원화되었으며, 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하도록 되었다. 이에 따라 기존의 종합토지세는 폐지되었고, 고가의 부동산 보유자는 신설된 종합부동산세의 영향으로 보유세 부담이 크게 늘었다.

2006년 9월에는 주택 공시가격 인상으로 인하여 서민주택에 대한 재산세 부담이 가중됨에 따라 서민주거안정 지원을 목적으로 100분의 150의 재산세 세부담 상한을 낮추는 조정이 이루어졌다.⁴⁾

4) 구체적으로 주택공시가격 3억원 이하 주택은 재산세 부담 상한이 100분의 105로 낮추었으며, 3억원 초과 6억원 이하 주택은 100분의 110으로 인하되었다.

2007년 7월에는 재산세의 세수 격차로 인한 특별시 자치구 간의 심각한 재정불균형 상태를 해소하기 위하여 특별시 자치구의 재산세를 '특별시 및 구세인 재산세'로 하여 공동과세할 수 있도록 하는 서울시 재산세공동과세제도가 도입되었고, 2008년부터 시행되고 있다.

2008년 12월에는 헌법재판소의 위헌결정(2008. 11. 13. 2006헌바112 등)에 따라 주택분 및 종합합산 대상 토지분 종합부동산세 과세방식을 세대별 합산방식에서 개인별 합산방식으로 변경하였다. 또한 주거 목적의 1주택 장기 보유자 등을 우대하도록 입법개선을 요구한 헌법재판소 결정의 취지에 따라 1주택 장기 보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도를 마련하였다. 더 나아가 납세자의 세부담을 완화하기 위하여 과세기준금액, 과세표준의 구간 및 세율과 세부담 상한액을 조정하였다.

2009년에는 법률에서 정하던 연도별 과표적용률을 대통령령에서 공정시장가액비율로 정하도록 하였다.⁵⁾ 또한 주택의 과표구간 및 세율을 조정하였으며(지방세법), 하나의 주택과 다른 주택의 부속토지만을 소유한 자를 1세대 1주택자로 간주하도록 하는 등의 개편이 단행되었다(종합부동산세법).

2. 부동산보유세제 변천의 특징

재산세를 주축으로 하는 부동산보유세제는 지방자치단체 세입의 근간을 이루는 주요한 틀 가운데 하나라고 할 수 있다. 1960년대 이후 우리나라의 부동산보유세제는 적지 않은 개편을 단행하였다. 그와 관련한 특징으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 부동산보유세제는 부동산거래세제(취득세와 등록세 등)와 마찬가지로 국가 정책을 뒷받침할 목적으로 짚은 개정이 이루어졌다. 부동산보유세제의 근간에 해당하는 재산세는 1972년부터 시작된 국토종합개발계획의 추진에 필요한 자본축적과 생산기반 강화를 목적으로 사치성재산과 비생산적인 재산에 대한 중과제도(1972년)를 도입하였고, 이어 법인의 비업무용 토지에 대한 중과(1974년), 대도시 내 공장신설에 대한 중과(1976년), 공한지와 비업무용토지의 보유기간에 따른 차등과세(1978년)를

5) 공정시장가액비율제도는 부동산 과세표준 금액을 결정함에 있어 부동산 공시가격의 40%~80% 범위 안에서 시장상황에 따라 탄력적으로 조정하는 제도를 말한다. 2009년 8월 현재 종합부동산세 과세대상인 주택, 종합합산대상토지(나대지), 별도합산대상토지(사업용지)의 공정시장가액비율은 모두 80%로 설정되어 있다. 다만 별도합산대상토지에 한하여 1009년 70%, 1010년 75%를 적용하도록 되어 있다(종합부동산세법시행령 제2조의4, 대통령령 제21432호, 2009.4.21)

단행하였다. 그 이후 1986년에는 토지의 과다점유에 따른 부작용을 시정하고 토지투기의 억제를 통해 토지수급의 원활화와 국토이용의 효율성을 도모하기 위한 방안으로 토지과다보유세가 신설되었다. 2005년부터는 주택시장의 안정과 보유세 부담의 형평성 제고 등을 목적으로 부동산보유세를 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 이원화하는 대변혁이 이루어졌다. 이렇듯 부동산보유세제는 국가 정책목적의 실현을 지원하는 정책과세 기능을 담당하여 왔다.

둘째, 종합부동산세의 신설 등 부동산보유세제의 개편은 그 의도와 무관하게 전체 조세체계의 기본 틀을 왜곡시키는 부작용을 초래하였다. 2005년부터 시행되고 있는 종합부동산세는 도입 초부터 끊임 없이 위헌논쟁을 불러일으켰으며 지방자치단체 과세권 침해와 지방자치의 본질을 훼손했다는 문제점을 지적받았다. 이와 같은 논란 속에 종합부동산세는 2008년 11월에 그 핵심 틀에 해당하는 세대합산 과세가 위헌판결을 받음으로써 향후 존속 자체를 장담하기 어려운 처지에 놓였다.⁶⁾

셋째, 2005년부터 시행되고 있는 새로운 부동산보유세제는 과거보다 납세자의 보유세 부담을 급증시키는 결과를 가져왔다. 특히 일정 금액을 초과하는 고가의 부동산을 보유하고 있는 계층과 기업의 부담을 크게 늘리는 영향을 초래하였다. 아울러 부동산 과표 현실화율의 제고(매년 부동산 과표 적용 비율의 인상), 부동산실제거래가격제도의 시행 등의 영향으로 말미암아 우리나라 납세자의 부동산 보유세 부담수준은 OECD회원국의 평균수준을 상회하고 있다. 문제는 이와 같은 부동산보유세제 개편이 면밀한 사전검토와 관련 부문으로부터 충분한 의견수렴 과정을 거치지 않고 추진됨으로써 소기의 성과를 거두는 데 거듭 실패하고 있다는 점이다. 과거 헌법불합치 판결을 받았던 토지초과이득세와 최근 일부 내용에 대해 위헌판결을 받은 종합부동산세 등이 그 사례에 해당한다. 이는 부동산보유세제를 개편함에 있어 무엇보다도 직접적 당사자의 입장과 의견을 제대로 수렴하는 절차가 매우 중요함에도 불구하고, 우리나라의 세제 개편은 그런 측면이 미흡했음을 보여주는 단적인 증거라고 할 수 있다.

넷째, 2000년대 이후 단행된 부동산보유세제 개편의 내용을 살펴보면 그 이전의 경우와 마찬가지로 부동산 시장의 통제 내지 경기활성화 등을 도모하는데 역점을 두고 있다. 이는 우리나라의 부동산보유

6) 종합부동산세는 그 핵심 내용에 해당하는 세대별합산과세가 위헌판결을 받음으로써 향후 존립을 장담하기 어려운 처지에 놓여있다. 따라서 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세 관계의 재정립 문제는 우리나라 부동산보유세제가 풀어야 할 핵심 당면과제가 되고 있다.

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

세제가 여전히 장기적 지향점을 설정하지 못하고 경제상황과 부동산 시장의 동향에 따라 임시방편적으로 개편되고 있음을 시사한다. 1960년대 이후 단행된 많은 부동산보유세제 개편은 명목적으로 공익의 실현, 국민의 납세편익 증진, 납세자 간 세부담의 형평성 제고, 경제 환경의 개선 등을 내세워 추진되었다.

하지만 2000년대 이후의 부동산보유세제 개편은 그 목적의 타당성을 떠나 현실적 여건과 국내의 경제 환경 등의 변화를 고려하지 못한 점이 적지 않았다. 종합부동산세의 신설로 대변되는 부동산보유세제 개편은 기업의 세부담 증가와 그에 따라 수반되는 비용인상을 초래함으로써 가라앉은 경기를 더욱 어렵게 만드는 부정적인 영향을 미치고 있다는 지적을 받고 있다. 이와 같이 최근의 부동산보유세제 개편은 국내의 경제사회 환경의 변화와 지방자치단체의 입장을 온전하게 반영하지 못한 채 추진되었다는 지적으로부터 자유롭지 못하다.

Ⅲ. 부동산보유세제의 현황과 문제점

우리나라는 부동산의 거래(취득), 보유 및 양도단계에 걸쳐 다양한 세목의 국세와 지방세를 과세하고 있다.

1. 부동산 세제의 과세체계

우리나라는 <표 2>에 제시되어 있는 바와 같이 국세와 지방세에 걸쳐 여러 세목을 과세하고 있다. 동 표에 제시되어 있는 바와 같이 부동산 관련 세제는 크게 거래와 보유단계의 세목으로 나누어지며, 거래단계의 세목은 다시 취득단계와 양도단계의 세목으로 구분된다.

부동산 취득단계에는 상속세, 증여세, 인지세, 부가가치세 및 농어촌특별세가 국세로 과세되고 있다. 또한 지방세에 해당하는 취득세, 등록세, 면허세 및 지방교육세가 과세되고 있다. 부동산 양도단계에는 국세인 양도소득세, 소득세, 법인세, 양도소득에 대한 법인세, 부가가치세, 인지세, 농어촌특별세가 과세되고 있다. 아울러 지방세로는 지방소득세(2010년 이전 주민세 소득할, 소득분)가 유일하게 과세되고 있다.

〈표 2〉 우리나라 부동산 관련 세제 현황(2010년 기준)

구분	세목	세율(%)	내용	비고		
부동산거래	취득단계	국세	상속세	10~50	사망·실종시 상속인에게 과세	5단계 세율
		증여세	10~50	무상이전 및 기여시 수증자에게 과세	5단계 세율	
		인지세	개별	부동산매매계약서/도급계약서 등 대상 과세		
		부가가치세	10	사업자로서 부동산을 공급받는 경우		
		농어촌특별세	10/20	취득세액, 취득세·등록세감면세액 대상 과세		
	지방세	취득세	2(10,6)/1	부동산 등 대상 과세(사치성 재산 등은 5배 중과, 과밀억제권역 내 공장신·증설 및 본점·주사무소의 사업용 부동산 3배중과), 유상 주택거래 50%감면(06.9.1~09.12.31)	탄력세율 ¹⁾	
		등록세	2(6)/1	부동산, 신탁재산등기 대상 과세(대도시 내 법인설립 및 공장 산증 설용 부동산 3배 중과), 유상 주택거래 50%감면(06.9.1~09.12.31)	부동산 : 탄력세율 ¹⁾	
		면허세	개별	건축·대수선 농지전용, 토지의 형질변경 등에 대한 면허 대상 과세	1중-5중	
		지방교육세	20	등록세액 대상 과세	탄력세율 ¹⁾	
	양도단계	국세	양도소득세	6~33 40/45/50/60//70	토지·건물 및 부동산에 관한 권리 양도를 대상으로 과세(비사업자)	
		소득세	6~35	부동산매매업 등 관련 사업소득은 종합소득세 합산 과세대상임(부동산임대소득에 해당하는 사업 및 부동산매매업 제외)(개인)		
		법인세	13/25	법인의 사업소득세		
		양도소득에 대한 법인세	10/30 (20/40)	일반적 주택, 토지 등 양도소득을 대상으로 과세(미등기 토지 등)(법인)		
		부가가치세	10	토지 공급에 대해서는 면세 건물 기타 건축물 공급에 대해서는 과세		
인지세		개별	부동산매매계약서/도급계약서 등 대상 과세			
농어촌특별세		20	(양도소득세·법인세 감면세액 대상 과세			
지방세	지방소득세	10	소득세액 및 법인세액 대상 과세			
부동산보유	국세	종합부동산세	1~3 1~4 등	과세기준일 현재 과세기준액을 초과하는 주택, 토지(종합/별도합산)를 대상으로 과세		
		소득세	6~35	부동산임대소득과 부동산 관련 사업소득은 종합소득세 합산 과세 대상임(개인)		
		법인세	13/25	부동산임대료/비용을 수익/손비로 계상(법인)		
		부가가치세	10	부동산 임대용역 공급 대상 과세 주택 및 그 부속토지 임대용역 공급은 면세		
		인지세	개별	부동산 전세권 증서/지상권·지역권 증서 등		
		농어촌특별세	20	소득세·법인세 감면세액, 종합부동산세액 대상 과세		
	지방세	재산세	개별	토지, 건축물, 주택 등을 대상으로 과세	탄력세율 ¹⁾	
		도시계획세	0.15	재산세의 토지·건축물·주택 가액 대상 과세	탄력세율 0.23%한도	
		공동시설세	0.05~ 0.13	건축물, 화재위험건축물(2배중과), 오물처리시설 등의 토지·건물 가액 대상 과세	탄력세율 ¹⁾	
		지방교육세	20	등록세액, 재산세액 대상 과세	탄력세율 ¹⁾	
		주민세(재산분)	250원/㎡	과세기준일 현재 사업소 연면적(오염물질배출사업소 2배 중과)	330㎡이하 면제	
지방소득세	10	소득세액 및 법인세액 대상 과세				

주: 표준세율 50% 범위 내 가감 가능

부동산의 보유단계에는 임대업자에 대한 소득세, 법인세, 부가가치세, 인지세, 종합부동산세, 농어촌특별세가 국세로 과세되고 있다. 반면 지방세로는 재산세, 도시계획세, 공동시설세가 부과되고 있다.⁷⁾

2. 개별 세목의 현황

우리나라 부동산보유세제는 여러 가지 유형의 국세와 지방세 세목으로 구성되어 있다. 하지만 지방세에 국한하여 살펴볼 경우 부동산보유세제의 근간은 그 납세자의 수, 세수의 규모와 안정성 등을 고려할 때 재산세라고 할 수 있다.

이하에서는 재산세, 도시계획세, (소방)공동시설세, 지방교육세 등 부동산보유 관련 세목의 운영현황을 살펴보기로 한다.

가. 재산세

재산세는 재산의 보유사실에 대하여 과세하는 대표적인 부동산보유세에 해당한다. 우리나라는 토지, 건축물, 주택, 선박, 항공기에만 한정하여 재산세를 부과하고 있다(〈표 3〉 참조).

재산세는 세원의 보편성, 세수의 안정성, 응익적 성격을 가진 전형적인 대중세(大衆稅)로서 기초자치단체인 시·군·구의 독립세이고, 그 세수의 사용 용도에 제약이 따르지 않는 보통세이다.

7) 2009년까지 우리나라 지방세목 가운데 주민세는 균등할 주민세와 소득할 주민세로 구분되어 과세되었고, 사업소세는 종업원할과 재산할로 나뉘어 과세되었다. 그러나 2009년 말 지방세법 개정을 통해 2010년부터 소득할 주민세와 종업원할 재산세를 묶어 지방소득세를 신설하였고, 균등할 주민세와 재산할 사업소세를 통합하여 주민세로 조정하였다. 이에 따라 2010년 이후 사업소세는 폐지되었고, 주민세는 주민세 균등분(관할구역 안에 주소를 둔 개인과 법인에 대하여 규정에 따라 정해진 금액을 부과하는 주민세)과 주민세 재산분(사업소 연면적을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세)으로 구분하여 과세하고 있다. 한편 지방소득세는 소득분(과거 소득할 주민세)과 종업원분(과거 종업원할 사업소세)의 두 부분으로 구성되며, 이때 전자는 지방소득세 소득분이고 후자는 지방소득세 종업원분이다. 주민세(균등분+재산분)와 지방소득세(소득분+종업원분) 도입은 자치구세인 사업소세의 폐지를 초래함으로써 자치구는 세수 결손을 겪을 수밖에 없는 상황이다. 이런 문제를 해소하기 위해 주민세와 지방소득세로 통합된 종전의 사업소세분 세수는 그대로 자치구세로 하고 있다. 이에 더하여 2010년부터 지방소비세를 도입하였고, 기존의 농업소득세는 영세농가 지원 및 농업분야의 국가경쟁력 강화를 위하여 폐지하였다. 이러한 일련의 개편 결과 2010년 현재 우리나라의 지방세 세목은 취득세, 등록세, 레저세, 주민세, 재산세, 자동차세, 주행세, 담배소비세, 도축세, 면허세, 지방소득세, 지방소비세(이상 12개 보통세), 도시계획세, 공동시설세, 지역개발세, 지방교육세(이상 4개 목적세)의 16개 세목으로 구성되어 있다.

〈표 3〉 재산세의 기본체계(2010년 기준)

과세대상	주택	토지			건축물	선박 비행기
		종합합산 토지	별도합산 토지	분리과세 토지		
과세대상	주택과 그 부속토지	나대지 잡종지 등	상가 등 영업용건축물 물류시설 주차장 운동시설토지 공장용지 (도시지역 내)	전·답 목장용지 임야 공장용지 (읍면지역, 산업지역, 공업지역) 회원제 골프장 (원형보전지 제외)	주택 이외 건축물	선박, 비행기
과세표준	주택별 시가표준액 × 공정시장 가액비율(60%)	△인별 관내 종합합산 토지 시가표준액 × 공정시장 가액비율(70%)	△인별 관내 별도합산 토지 시가표준액 × 공정시장 가액비율(70%)	분리과세 대상 토지 시가표준액 × 공정시장 가액비율(70%)	시가표준액 (시장·군수· 구청장결정·고시) × 공정시장 가액비율(70%)	시가표준액의 100%
세율	6천만원이하 0.1% 1.5억원이하 0.15% 3억원이하 0.25% 3억원초과 0.4%	5천만원이하 0.2% 1억원이하 0.3% 1억원초과 0.5%	2억원이하 0.2% 10억원이하 0.3% 10억원초과 0.4%	농지, 임야 등 0.07% 골프장 등 4% 그 외 0.2%	고급오락장 등 4% 공장용 건축물 등 0.5% 그 외 0.25%	고급선박 5% 그 외 선박 0.3% 항공기 0.3%
세부담 상한액	직전년도 주택분 재산세 대비 ※ 3억 이하 : 105% 6억 이하 : 110% 6억 초과 : 130%	직전년도 각 해당 분야 종합토지세 대비 150%			직전년도 각 해당분야 재산세 대비 150%	
과세 기준일	매년 6월 1일 소유자 기준					
가산금	○ 가산금 : 고지서상 납기내 미납부시 부과(3%) ○ 증가산금 : 매 1월 경과시마다 1.2%(60개월 한도)					
과세방법	신고·납부(매년 7.16~7.31) 재산세 : 부과징수(주택 : 7.16~7.31, 9.16~9.30, 토지 : 9.16~9.30)					

자료 : 지방세법

나. 공동시설세

공동시설세는 소방시설, 오물처리시설, 수리시설 기타 공공시설에 필요한 비용을 충당하기 위하여 그 시설로 인하여 이익을 받는 자에 대하여 그 시설종목을 표시하는 세목을 정하여 부과하는 목적세이다. 현재 소방시설에 대해서만 소방공동시설세가 부과되고 있다.

다. 도시계획세

도시계획세는 도시계획구역으로 지정된 곳에 소재한 토지·건축물 및 주택을 대상으로 과세하여 징수한 세수를 도시계획사업비에 충당하는 목적세이다. 따라서 도시계획세는 도시계획을 통해 이익을 얻게 되는 수혜대상자로부터 그 이익의 범위 내에서 부담을 지우는 응익과세 성격의 조세이다.

라. 지방교육세(재산세분)

지방교육세는 2000년 12월 29일 법률 제6312호로 지방자치단체의 지방교육재정에 대한 지원을 확충하기 위하여 지방세에 부가되어 징수되고 있는 교육세(국세)를 전환하여 신설되었으며, 2001년 1월 1일부터 목적세 형태로 시행되고 있다.⁸⁾

3. 부동산보유세제의 문제점

현행 우리나라 부동산보유세제가 안고 있는 문제점으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 세원으로서 부동산이 갖는 중요성 때문에 국세 및 지방세에 걸쳐 지나치게 많은 세목이 과세되고 있다. <표 2>에 제시되어 있는 것처럼 부동산에 대하여 거래(취득과 양도 포함) 및 보유단계에 7개의 국세(상속세, 증여세, 소득세, 법인세, 인지세, 부가가치세, 종합부동산세, 농어촌특별세)와 9개의 지방세(취득세, 등록세, 주민세, 재산세, 면허세, 지방소득세, 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세)가 과세되고 있다. 부동산보유세제에 한정할 경우 국세인 종합부동산세를 비롯하여 재산세, 도시계획세, 공동시설세, 지방교육세가 과세되고 있다. 부동산에 대하여 이렇게 많은 조세를 과세하는 이유는 부동산이 세수의 안정성을 담보하는 세원이기도 하지만 부동산 세제를 정책과세로 폭넓게 활용하는 전통이 강하기 때문이다.

둘째, 부동산 관련 세목은 과세방식이 매우 다양하고 복잡할 뿐만 아니라 세율체계도 상이하여 체계적인 정비가 요구된다. 국세 가운데 상속세, 증여세, 인지세, 부가가치세, 소득세(양도소득세 포함), 법

8) 교육세는 교육의 질적 향상을 도모하기 위하여 학교시설과 교원 처우개선 등에 필요한 재원 확보를 목적으로 1981년 12월 5일 법률 제3459호 국세로 제정(목적세)되었다.

인세(양도소득에 대한 법인세 포함), 종합부동산세는 독립세 형태로 운영되고 있으며, 농어촌특별세는 지방세(취득세, 등록세) 또는 국세(소득세, 법인세, 종합부동산세)의 부가세(附加稅, sur-tax) 형태로 운영되고 있다.⁹⁾ 한편 지방세 가운데 취득세, 등록세, 면허세, 재산세, 주민세(재산분)는 독립세 형태로 시행되고 있다. 반면 지방교육세, 도시계획세, 공동시설세는 다른 지방세목의 부가세 방식으로 운영되고 있으며, 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세의 부가세 형태로 시행되고 있다. 부동산 관련 세제의 세율체계를 살펴보면 상속세, 증여세, 소득세(양도소득세 포함), 법인세(양도소득에 대한 법인세 포함), 종합부동산세, 재산세, 공동시설세 등은 초과누진세율을 적용하고 있다. 반면 부가가치세, 취득세, 등록세, 농어촌특별세, 주민세(재산분) 등은 비례세율을 적용하고 있다. 또한 취득세, 등록세, 양도소득세, 양도소득에 대한 법인세 등은 별도의 중과세율 규정을 두고 있다. 더 나아가 취득세, 등록세, 지방교육세, 재산세, 도시계획세, 공동시설세는 그 세율결정에 있어 표준세율의 50% 범위 내에서 가감할 수 있도록 지방자치단체의 자율권을 부여하는 탄력세율제도를 도입하고 있다.

셋째, 우리나라 부동산보유세제의 구성을 살펴보면 중복적 성격의 세목이 병립되어 과세되고 있기 때문에 세부담의 불형평 등 적지 않은 문제점을 발생시키고 있기 때문에 합리적 통폐합이 필요하다. 예를 들면 도시계획세, (소방)공동시설세 등은 재산세의 부가세 형태로 과세되고 있다. 이와 같은 부가세의 존재는 동일한 세원(과세대상)에 대해 거듭하여 과세하는 중복과세와 세제의 복잡성을 초래하는 원인이 되고 있다.

넷째, 부동산보유세제의 근간을 이루는 종합부동산세와 재산세 간의 관계를 합리적으로 재설계해야 할 필요성이 대두되고 있다. 익히 알다시피 헌법재판소는 2008년 11월 13일 종합부동산세의 위헌소송과 관련하여 세대별 합산과세에 대해서는 위헌 판결을 내렸고, 1주택 장기보유에 대한 과세에 대해서는 헌법불합치 결정을 내렸다. 이에 따라 국세청은 인별 합산과세에서 세대별 합산과세로 전환한 2006년 이후 종합부동산세 초과 징수분을 해당 세대에 환급하였다. 한편 국회는 종합부동산세 위헌판결을 뒷받침하기 위해 2008년 12월 26일, 부동산 과표산정을 기존 시가방식에서 공정시장가액방식으로 조정하는 한편 세대별 합산과세 방식을 인별 합산과세 방식으로 전환하는 등의 내용을 담은 종합부동산세법의 개정을 단행하였다. 이에 따라 종합부동산세의 존립 여부가 불투명해짐에 따라 재산세와의 관계를 재정립해야 한다는 목소리가 커지고 있다.

9) 최근 국세 가운데 목적세에 해당하는 교육세, 농어촌특별세, 교통·에너지·환경세를 본세에 통폐합하는 방안을 추진하고 있으나 관련 부문의 이해관계가 엇갈려 난항을 거듭하고 있다.

IV. 부동산보유세제의 합리적 발전방향

1. 부동산보유세제의 간소화

2010년 현재 우리나라의 부동산 관련 국세는 상속·증여세, 인지세, 부가가치세, 소득세(양도소득세 포함), 법인세(양도소득에 대한 법인세 포함), 종합부동산세, 농어촌특별세의 7개 세목이 있다. 한편 부동산 관련 지방세는 취득세, 등록세, 재산세, 면허세, 도시계획세, 공동시설세, 지방소득세(소득분), 주민세(재산분), 지방교육세의 9개 세목에 이르고 있다.

이와 같이 부동산 관련 세목은 총 16개에 이르며, 이 가운데 일부 세목은 중복과세 등의 문제점을 지적받고 있다. 따라서 동일한 목적과 역할을 수행하는 세목은 통합함으로써 납세자가 겪는 혼란을 줄여 주고, 전체 세제를 간소화하는 노력이 요구되고 있다.

현행 부동산 관련 세목 가운데 취득세와 등록세는 그 과세대상(비과세 및 감면 대상 포함), 징수방법, 과표 등이 동일하거나 매우 유사하다. 그런 까닭에 두 세목에 대해서는 중복과세 논란이 끊임없이 제기되어 왔다. 다행히 2010년 2월 26일 지방세분법안이 국회를 통과함에 따라 우리나라의 지방세제는 대변혁을 맞이하게 되었다.¹⁰⁾

지방세분법안의 국회통과에 따라 2011년 이후 우리나라의 지방세제는 크게 간소화된 형태로 운영될 수 있는 전기를 마련하였다. 이에 따라 부동산 세제(부동산보유세제)를 두고 제기되어 온 중복과세 및 복잡성에 대한 문제점도 괄목할 만한 개선을 이룩할 수 있게 되었다. 하지만 그 내용을 엄밀하게 살펴보면 진정한 간소화와는 상당한 거리가 있음을 지적하지 않을 수 없다. 예컨대 현행 지역개발세와

10) 지방세분법에 따라 현재 단일법안인 지방세법은 2011년부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 나뉘어 운영될 예정이다. 지방세기본법은 지방세의 기본적·공통적 사항 등에 관해 체계적으로 규정하고, 지방세법은 세목에 대한 구체적이고 총괄적인 법률을 규정하며, 지방세특례제한법은 지방세 감면 규정의 통합 등 감면 관련 사항을 다루고 있다. 한편 16개의 지방세목은 11개로 대폭 간소화될 예정이다. 구체적으로 동일세원에 대한 중복과세 문제를 지적받고 있는 취득세와 취득 관련 등록세는 '취득세'로 통합하였다. 재산세와 도시계획세는 '재산세'로 통·폐합하였다. 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세는 '등록면허세'로 개편하였으며, 공동시설세와 지역개발세는 '지역자원시설세'로 개편하였다. 자동차세와 주행세는 '자동차세'로 통합하였다. 도축세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 폐지하였다. 그 이외 주민세(균등분, 재산분)·담배소비세·레저세, 지방소비세, 지방소득세(소득분, 종업원분), 지방교육세는 현행과 같이 유지하도록 하였다.

공동시설세를 통합하여 지역자원시설세를 신설할 예정인데, 그 운영 체계를 살펴보면 단순히 두 세목을 묶어 하나의 명칭으로 통합한 수준에 머무르고 있다. 다시 말해 두 세목의 공통분모를 찾아 온전하게 통합하여 완전한 하나의 세목을 만든 방식과는 차이가 있다는 것이다. 또한 부가세(Sur-tax)로 운영되고 있는 목적세인 지방교육세를 본세에 통합하는 등의 문제는 아직 미완의 과제로 남아 있다. 이런 점을 고려할 때 부동산보유세제의 간소화는 향후에도 지속적으로 추진해야 할 과제가 아닐 수 없다.

2. 부동산 과표 및 세율체계의 정비

우리나라의 부동산 세제는 그 과세대상을 크게 토지, 주택, 건물(주택 제외), 시설물의 네 가지로 구분하고 있다. <표 4>은 현행 부동산 세제의 과표체계 전반에 관한 내용을 정리하여 보여주고 있다.

〈표 4〉 우리나라 부동산 세제의 과표체계(2010년 기준)

구 분	현행 과표 ¹¹⁾	산정방법	과표기준 결정	과표결정권자	
부 동 산	토지	개별공시지가	시가방식 (공시가격)	국토부 장관	표준지 : 국토부장관 개별필지 : 지자체장
	주택	개별주택 가격	시가방식 (공시가격)	국토부 장관	단독주택 표준주택 : 국토부장관 개별주택 : 지자체장 공동주택 : 국토부장관
	건물	시가표준액	원가방식	행안부 장관 (조정기준 통보)	신축기준가액 : 국세청장 각종지수 등 : 지자체장
	시설물	시가표준액	원가방식	행안부 장관 (조정기준 통보)	지자체장
부동산이외 기타 물건 (차량 선박 등 11종)	시가표준액	시가방식	행안부 장관 (조정기준 통보)	지자체장	

동 표에 제시되어 있는 바와 같이 현행 부동산 세제의 과표체계는 물건의 종별에 따라 산정방법, 과세기준의 결정, 과표결정권자가 다르게 설정되어 있다. 과세대상별 과표 평가방법을 살펴보면 토지와 주택은 국토해양부(국토부) 장관이 시가방식의 공시 가격을 활용하여 산정하며, 부동산 가운데 건물과 시설물, 부동산 이외 차량 등 기타 물건은 행정안전부(행안부) 장관이 정하는 기준에 따라 시장·군

11) 우리나라의 경우 건물에 대한 시가표준액은 신축건물기준가액×각종지수×경과년수×면적×가감산특례의 공식에 의해 산정된다. 시설물의 시가표준액은 신축비용 조사 후 시설물별 규모에 따라 차등적으로 결정된다. 부동산 이외 기타 물건의 시가표준액은 장부가액 등 시가조사 후 물건별로 결정된다.

수가 결정·고시하도록 되어 있다.

이에 따라 주택은 단독주택이나 공동주택이나에 따라 세부적인 과표 평가방식과 과표 결정권자가 다른 상황이 발생하고 있다. 또한 일반건물 과표체제는 원가방식을 적용함으로써 시가와 괴리되는 현상이 초래되고 있다. 더 나아가 저유조(貯油槽) 등 시설물 과표는 낮은 현실화율로 말미암아 다른 부동산과 불형평의 문제를 야기하고 있다.

한편 우리나라 부동산 과표체제는 국제평가기준(IVS: International Valuation Standards)과 다르기 때문에 외국의 투자자와 지자체 간에 분쟁발생시 국제중재 제소가 나타날 수 있기 때문에 합리적인 개선이 필요한 상황이다.¹²⁾

부동산보유세제의 합리화를 도모함에 있어 그 과표의 산정체계를 개선하는 것은 매우 중요한 작업이 아닐 수 없다. 향후 우리나라의 부동산 과표제도는 다음과 같은 방향으로 개선을 모색해야 할 것이다. 첫째, 과표 산정방법 자체의 개선뿐만 아니라 물건 간에도 일관성과 형평성을 담보할 수 있는 과표 산정체계를 마련해야 한다. 둘째, 물건별 취득·활용 형태를 고려한 과표산정 방식을 채택함으로써 국제평가기준(IVS)에 부합하는 부동산 과표 평가체계를 구축해야 한다. 예컨대 상가건물의 경우 소득집근법, 신축주택의 경우 원가법 등을 적용하여 과표를 산정하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다. 셋째, 부동산 과표체계를 총괄적으로 담당하는 기구를 설치하여 부동산 과표의 합리적 운영을 전담하도록 하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 예를 들면 부동산 과표의 산정과 그 운영전반을 담당하는(가칭) 『지방세과표평가원』의 설립은 현행 부동산 과표제도 운영의 문제점을 개선하는 데 적지 않은 기여를 할 수 있을 것으로 예상된다.

3. 보유과세와 거래과세의 조화 모색

참여정부(노무현 정부)는 부동산 투기의 억제와 주택가격의 안정 등을 목적으로 부동산 보유세의 강화를 추진하였다. 종합부동산세의 신설을 핵심으로 하는 2005년 부동산보유세제 개편은 2002년 말

12) FTA체결 내용 중 내국인과 외국인 동등대우 및 투자자에 대한 이해와 관련하여 IVS와 다른 과표체계 적용시 국제중재 제기가 가능하다는 규정을 둘 수 있다(행정안전부, 『지방세 중장기 발전방안』, 2007.9, p.79).

부터 서울 강남권의 재개발 아파트를 중심으로 나타났던 부동산 가격 상승현상을 부동산보유세의 강화를 통해 조절하고, 선진국과 비교할 때 낮은 보유세 부담을 인상하는 등의 목적을 달성하기 위해 추진되었다. 당시 부동산보유세제 개편은 우리나라 부동산보유세의 실효세율(부동산 가격 대비 세금부담의 비율)을 선진국 수준인 1%로 높이는 것을 목표로 하였다.

최근의 연구에 따르면 부동산 보유에 대하여 적정 세부담 수준을 결정함에 있어 부동산보유세의 실효세율보다는 소득대비 보유세 부담률로 파악하는 것이 보다 합리적이라는 주장이 제시되고 있다. 이는 부동산에 대한 세금은 실제 금납 형태로 부담될 수밖에 없는 현실적 상황과 무관하지 않은 지적이라고 할 수 있다.

부동산보유세의 강화에 따라 부동산 시장의 위축(부동산 거래의 축소), 부동산 임차료의 인상 등 부정적 영향을 발생하고 있다는 견해가 적지 않다. 따라서 단기간에 이루어진 급격한 부동산 보유세 부담 인상에 아직 제대로 적응하지 못하고 있는 납세자들의 불만을 완화하고 부동산 거래를 활성화하는 등 보완적 장치의 마련이 요구되고 있다. 예를 들면 부동산거래세 부담을 좀 더 줄여주는 조치가 필요하다는 것이다.

부동산거래세 부담의 완화는 두 방향에서 추진될 수 있을 것이다. 첫째, 지방세인 취득세와 등록세의 부담을 줄여주는 방안이다. 이 방안은 취득세와 등록세를 통합(2011년 이후 시행 예정)하고, 그에 대한 세율을 줄여주거나 현재처럼 취득세와 등록세 세목을 그대로 유지한 채 각각에 대한 세율을 인하하는 방식으로 추진될 수 있을 것이다. 둘째, 국세인 양도소득세의 운영방식을 개선하는 방안이다. 양도소득세는 그 성격상 소득과세에 해당한다. 그럼에도 불구하고 양도소득세는 부동산거래세로 분류하는 경향이 강한데 이는 부동산투기억제세라는 기원과 정책과세 기능에 치우친 그 동안의 운영과 관련이 깊다.¹³⁾

이와 같은 점들을 종합적으로 고려할 때 부동산보유세와 거래세의 관계는 보유세 강화의 틀은 유지

13) 그간 양도소득 역시 근본적으로 보면 다른 소득(근로소득, 사업소득 등)과 마찬가지로 소득세의 과세대상이기 때문에 형평성 차원에서 소득세의 세율체계를 적용하여 과세해야 한다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다. 이와 관련하여 소득세법 개정을 통해 2009년부터 양도소득세의 과표구간 및 세율을 종합소득세의 과표구간 및 세율과 일치시키는 조정이 이루어졌다.

하는 한편 거래세 부담은 완화시켜줌으로써 양자 간의 조화를 모색하고, 부동산 보유세 급증에 따른 부작용을 줄이는 보완적 조치를 강구하는 방향으로 설정되어야 할 것이다.

4. 재산세와 종합부동산세 관계의 재정립

재산세와 종합부동산세로 이원화되어 있는 현행 부동산보유세제의 틀을 재구축할 필요성이 커지고 있다. 재산세와 종합부동산세 간의 새로운 관계 정립과 관련하여 그 기본원칙으로 다음과 같은 방향이 제안될 수 있다.¹⁴⁾

첫째, 각국의 사례와 이론적으로 볼 때 부동산보유세제는 그 과세권을 지방자치단체에 부여하는 경향이 강하다. 뿐만 아니라 부동산보유세는 지방자치단체의 근간 세입(세수)원에 해당한다. 따라서 재산세와 종합부동산세 간 통합 내지 새로운 관계 설정을 모색함에 있어 무엇보다도 지방자치단체로부터 충실하게 의견을 수렴해야 한다(충분한 의견 수렴).

둘째, 재산세와 종합부동산세는 불합리한 세제정비 차원뿐만 아니라 직접적 당사자인 지방자치단체에 미치는 영향 등을 고려하여 그 관계를 합리적으로 설정해야 한다. 두 세목을 통합할 경우 지방자치단체의 세입 감소를 초래함으로써 취약한 지방재정 여건을 더욱 악화시킬 수밖에 없다. 따라서 재산세와 종합부동산세 간 통합은 불합리한 「세제정비」와 지방자치단체의 「재원보전」을 함께 모색하는 관점에서 추진되어야 한다(세제정비와 재원보전 간 균형 도모).

재산세와 종합부동산세의 새로운 관계 설정과 관련하여 다양한 방안이 제안될 수 있지만 현실적 여건을 고려할 때 다음의 세 가지 대안이 검토되고 있다.¹⁵⁾

14) 재산세와 종합부동산세의 관계를 재설계함에 있어 그 정당성과 관련된 명확한 근거의 설정이 중요하다. 두 세목 간의 관계를 재설계하는 이유를 분명히 할 필요가 있다. 두 세목 간의 관계를 재정립해야 하는 까닭은 그렇게 할 수밖에 없는 현실적 제약을 해결하기 위한 것보다 더하여 그런 조치가 향후 더 바람직한 세제 틀을 정립하는 역할을 할 수 있기 때문이다. 이는 배분의 효율성, 분배의 형평성, 세제의 간편성 등 조세원칙에 충실한 세제 틀의 정립을 위한 측면도 중요하게 작용하지만 그것보다는 더 근본적인 문제에 해당하는 지방의 고유세원인 부동산을 그 본질에 맞게 과세할 수 있도록 지방세목으로 전환하고 중복과세에 따른 납세자 불편 등을 해소하기 위한 목적이 더 크다고 할 수 있다. 재산세와 종합부동산세의 통합은 부동산보유세제 과세체계의 일원화와 그 본질에 부합하는 과세를 실현하는 성과를 제공할 것이며 아울러 납세자 편의 증진 등의 부수적 효과를 거둘 수 있을 것이다. 다만 두 세목을 통합함에 있어 실현 가능성을 고려하여 충분한 분석과 검토를 거친 후 신중하게 추진되어야 할 것이다.

15) 이하의 세 가지 방안은 최근 기획재정부가 검토하고 있는 대안으로 알려져 있다.

첫째, 현행 종합부동산세를 그대로 유지하면서 세목만 지방세로 전환하는 방안이다(1안). 이 방안을 채택할 경우 관련 세수 및 납세자의 세부담은 현재와 동일하게 된다. 반면 세수를 배분함에 있어서는 기존의 부동산교부세 배분기준 등 지역별 징수세액과는 별도의 배분기준을 설정하여 균형재원으로 활용하는 등의 보완이 요구된다. 이와 같은 방안의 장점으로는 법령 개정이 간편하고, 국민의 세부담을 현재 수준으로 유지할 수 있으므로 개편의 부작용이 적다는 점을 들 수 있다. 단점으로는 전국합산과세를 따라야 하기 때문에 과세권자가 타 과세권자 관할 범위 내의 과세물건에 과세하게 되는 과세권 일탈 문제가 발생할 수 있고, 세수배분 기준의 설정을 둘러싸고 지방자치단체 간에 갈등이 야기될 수 있으며, 현행 종합부동산세의 운영 틀이 실질적으로 달라지지 않기 때문에 제도 개편의 실익이 크지 않다는 지적이 제기될 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

둘째, 종합부동산세를 현행 재산세로 흡수·통합하고, 종합부동산세는 폐지하는 방안이다(2안). 이는 종합부동산세와 재산세를 하나로 묶는 『통합 재산세』 설치 방안에 해당하며, 그 도입 효과는 <표 5>와 같이 추정되고 있다.¹⁶⁾ 동 표에 제시되어 있는 바와 같이 이 방안을 채택할 경우 2010년 당초예산 기준 종합부동산세수(10,841억원)의 27% 가량(2,946억원)이 감소될 것으로 예상되고 있다. 구체적인 변동의 내용을 살펴보면 주택분 종합부동산세수 가운데 1,596억원(주택분 2,413억원 중 66%)이 줄 것으로 예상되며, 토지분의 경우는 1,350억원(토지분 8,428억원 중 16%)이 감소될 것으로 전망되고 있다.

<표 5> 종합부동산세와 재산세를 묶는 『통합 재산세』 도입효과 분석

구 분	현 행	2안 도입 효과	세수변동
종합부동산세 총액(2010년 예산기준)	10,841억	7,895억	-2,946억
(주택분)	(2,413억)	(817억)	(-1,596억)
(토지분)	(8,428억)	(7,078억)	(-1,350억)

한편 세수배분 효과는 <표 6>과 같이 예상되고 있다. 동 표에 나타나 있는 것처럼 지방자치단체별로 해당 종합부동산세수가 재산세로 흡수되면서 별도의 배분 기준을 마련하지 않으면 지역별 세수(재산세) 집중현상이 심화될 수밖에 없다. 별도의 대책을 강구하지 않을 경우 종합부동산세수의 수도권과

16) <표 5>와 <표 6>에 제시되어 있는 분석결과는 행정안전부, 『종합부동산세의 지방세 전환 관련 검토』(내부자료), 2010의 내용을 인용하였다.

특집

재산과세의 문제점과 개선방안(부동산세 중심)

비수도권 간 배분 비율은 현행 24:76에서 거꾸로 24:76로 변경될 것이며, 이에 따라 수도권에 대한 배분액은 3,343억원 증가하고, 비수도권의 그것은 6,289억원 줄어든 것으로 전망되고 있다.

〈표 6〉 『통합 재산세』 도입에 따른 지역별 세수배분효과 분석

구 분	현 행	2안 도입 효과	배분액 변동
종합부동산세 총액(2010년 예산기준)	10,841억	7,895억	-2,946억
수도권 배분액	2,633억	5,976억	+3,343억
비수도권 배분액	8,208억	1,919억	-6,289억

이와 같은 『통합 재산세』 도입의 장점은 현행 재산세 과세방식의 유지를 통해 동 세목의 안정성을 확보할 수 있고, 시군구 관내합산 방식을 적용함으로써 지방자치원리에 부합하며, 국민의 세부담을 완화할 수 있다는 점을 들 수 있다. 반면 이 방안은 종합부동산세가 채택하고 있는 전국합산 과세 방식을 따르지 않기 때문에 세수가 대폭 감소하고, 지역별 세수 격차가 확대되는 단점을 드러내게 된다.

셋째, 종합부동산세를 폐지하고, 현행 재산세만을 부과하는 방안이다(3안). 이 방안은 부동산보유세제를 단순화하고, 국민의 세부담을 완화하는 장점이 있다. 반면 세수의 대폭 감소와 부자감세 논란을 불러옴으로써 그 추진과정에 상당한 갈등을 야기할 수 있는 단점이 있다.

이상의 세 가지 방안은 각각 나름대로의 장점과 단점을 가지고 있다. 따라서 어느 방안을 채택해야 하는지는 현실 여건, 납세자의 부담변화, 지방자치단체의 입장 등을 종합적으로 검토하여 신중하게 결정해야 할 것으로 판단된다.

V. 맺는 글

우리나라의 부동산보유세제는 참여정부 출범이후 커다란 변화를 겪었고, 이런 과정에 적지 않은 부작용이 나타나고 있다. 본고에서는 우리나라 부동산보유세제가 보다 나은 발전을 이룩하기 위해 다음과 같은 방향의 노력이 요구됨을 제안하였다.

첫째, 부동산보유세제의 간소화는 지속적으로 추진되어야 한다. 최근(2010.2.26) 지방세분법안이 국회를 통과함에 따라 현재 16개인 지방세목이 2011년 이후 11개로 간소화된다.¹⁷⁾ 이에 따라 중복과세와 복잡성을 지적받아 온 부동산보유세제는 크게 간소화될 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 그 내용을 살펴보면 진정한 간소화는 어느 정도 거리가 있다. 따라서 향후 부동산보유세제의 간소화와 합리화는 여전히 추진해야 할 과제가 아닐 수 없다.

둘째, 재산세의 과표와 세율체계를 합리적으로 정비해야 한다. 재산세 과표 산정방법 자체의 개선뿐만 아니라 과세물건 간에도 일관성과 형평성을 담보할 수 있는 방향으로 과표산정 방식이 개편되어야 한다. 세부적으로 물건별 취득·활용 형태를 고려한 과표산정 방식을 마련함으로써 국제평가기준(IVS)에 부합하는 부동산 과표 평가체계를 구축해야 한다. 또한 부동산 과표체계를 총괄적으로 담당하는 기구를 설치하여 부동산 과표의 합리적 운영을 전담하도록 하는 방안도 적극 검토할 필요가 있다.

셋째, 재산세와 종합부동산세의 관계를 합리적으로 재설정해야 한다. 그 방안으로는 현행 종합부동산세를 그대로 유지하면서 세목만 지방세로 전환하는 방안(1안), 종합부동산세를 현행 재산세로 흡수·통합하고, 종합부동산세는 폐지하는 방안(2안, 『통합 재산세』), 종합부동산세를 폐지하고, 현행 재산세만을 부과하는 방안(3안)이 있다. 세 가지 대안은 나름대로의 장점과 단점을 가지고 있기 때문에 어느 방안을 최종적인 대안으로 선택하느냐는 관련 부문들을 대상으로 한 충분한 의견 수렴과 실행 가능성 등을 종합적으로 고려하여 결정해야 할 것이다.¹⁸⁾

17) 재산세와 종합부동산세의 관계를 재설계함에 있어 그 정당성과 관련된 명확한 근거의 설정이 중요하다. 두 세목 간의 우리나라 지방세법은 1961년 전부 개정 이후 갖은 부분개정을 반복함으로써 그 복잡성이 심각한 상황이다. 328개 지방세법 조문 가운데 82개(25%)가 가지 조문이며, 국세 준용규정이 과다하고, 국세에 비해 납세자에게 불리한 후진적 제도가 그대로 시행되고 있다. 뿐만 아니라 국세는 국세기본법, 조세특례제한법, 법인세법 등 20여개 법률로 운영되고 있지만 지방세법은 단일법 체계로 운영되고 있어 분야별(총칙, 세목, 감면) 전문화에 한계를 드러내고 있다. 한편 지방세제는 영세한 세목이 많고 세목수(16개)도 많아 징수비용이 과다 소요되고 있으며, 재산권 이전에 대해 취득세와 등록세를 각각 별도로 과세하는 등 동일 세원(과세표준)에 대하여 중복 과세하는 불합리성을 내포하고 있다. 뿐만 아니라 복잡하고 난해한 조세체계로 인해 납세자의 이해가 쉽지 않으며, 행정중심의 세목배열, 불필요한 전문용어의 사용, 지나친 압축표현 등의 문제점을 안고 있다. 더 나아가 한번 도입된 감면은 만성화, 기득권화되어 감면규모 누증을 불러오고 있으며, 감면규정이 산재(지방세 감면 법규 : 지방세법, 조세특례제한법, 감면조례 등)되어 있어 관리의 비효율, 납세자 이해곤란의 문제가 발생하고 있다. 또한 감면조례의 허가제로 인한 지방자치단체 재정자율성 및 책임성 저하가 나타나고 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해 추진된 지방세법 개정이 국회를 통과(2010년 2월 26일)함으로써 2011년부터 지방세 세목이 대폭 간소화되는 한편 단일법인 지방세법이 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 분법화되는 전기를 맞이하게 되었다.

18) 한편 우리나라의 부동산보유세제는 재산세 단력세율제도의 불합리한 운영 개선, 재산세 부담상한제의 부작용 시정, 부동산공시가격제도의 한계 보완, 서울시 재산세공동과세제도의 전국 확산 필요성 및 가능성 검토 등 앞에서 거론한 이외의 많은 과제를 안고 있다. 따라서 이러한 과제를 역시 부동산보유세제의 발전을 위해 해결해야 할 주요한 숙제가 아닐 수 없다.

< 참고 문헌 >

유태현, 「한국 부동산세제의 현황과 발전방향」, 『2010 일본 지방재정학회 학술대회 발표논문집』, 일본 지방재정학회, 2010.6.

유태현, 「부동산 세제 개편방향」, 『부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색』, 한국개발연구원, 2008.12.

현성민 · 유태현, 「부동산보유세 체계의 재설계 방안에 관한 연구」, 『재정정책논집』 제11집 제3호, 한국재정정책학회, 2009.12.

행정안전부, 『지방자치단체 예산개요』, 2010.

행정안전부, 『종합부동산세의 지방세 전환 관련 검토』(내부자료), 2010.

행정안전부, 『지방세 중장기 발전방안』, 2007.9.

<http://www.moleg.go.kr>

<http://www.mopas.go.kr>

<http://lofin.mopas.go.kr>

