

부동산보유세제 개편 주요내용과 재산세 일할계산제도 도입 의견에 대한 소고

구 본 품

행정자치부 지방세제팀 행정사무관

1. 머리말

지방세는 참여정부 출범이후 부동산 보유세제 분야에서 획기적인 변화가 이루어졌다. 2004년 말에 종전의 종합토지세를 지방세와 국세로 나누어 지방세부분은 재산세에 통·폐합하고 국세부분은 종합부동산세를 신설하여 지방세는 순수한 자주재원조달기능을 담당하게 하고, 국세인 종합부동산세는 정책세제기능을 담당하게 하는 구조적 개편과 함께 과표 산정 방식을 원가방식에서 시가방식으로 개선하는 등 과표현실화를 강력히 추진함으로써 보유세 부담의 불형평을 근본적으로 해소하는 기틀을 마련한데 이어 2005년 말에는 『보유세 강화 및 거래세 완화』 방향에서의 8.31 부동산대책 입법을 완성하였다.

종전에 부동산에 대한 과표가 비교적 낮게 산정되는 체계로 인하여 부동산보유세에 대한 세금. 즉 지방세가 무엇을 위해 필요하고 어떤 용도로 사용되며, 어떤 경우에 지방세를 납부

해야하는 지 등에 대하여 대부분의 국민들이 별다른 관심이 없는 상태에서 납세고지서가 나오면 별 이견 없이 세금을 납부하는 상황이었으나, 최근 3년간에 걸친 부동산세제 개편과정에서 신문·방송 등 언론매체를 통하여 널리 홍보되었고 공시가격 인상 등 과표현실화로 보유세 부담이 매년 증가됨으로 인하여 국민들은 물론 국회의원 등 사회 각계각층의 지도층 인사에 이르기까지 지방세에 대한 관심과 인식이 상당히 높아졌을 뿐만 아니라 지방재정의 중요성과 함께 지방자치 발전의 인식도 날로 고조되고 있다.

이 글에서 최근 부동산세제개편의 주요내용에 관하여 살펴보고 보유세 증가에 따른 부담 형평성 측면에서 최근 일부 소수의견으로 제기되고 있는 재산세 일할계산제도 도입의견에 대한 문제점을 파악해 봄으로써 현행 제도에 대한 이해를 돕고자 한다.

II. 부동산세제 개편 주요내용

최근 3년간에 걸쳐 개편된 부동산정책을 크게 4회로 나누어 세제개편 내용을 중점으로 그 대강을 정리하면, 첫째로 2003년의 10.29대책으로 주택공급확충과 수요분산을 위하여 강북에 서구형 고급주택과 편의시설, 녹지공간이 어우러지는 가족형 뉴타운 개발과 단기차익을 노린 투기수요억제를 위하여 수도권 전역과 충청권 일부지역을 대상으로 하는 투기과열지구 6개 광역시와 도청소재지로 확대하여 분양권 전매 금지조치 실시에 그 취지를 두었으며, 지방세부분에 있어서는 종전의 종합토지세를 이원화하여 높은 세율단계는 국세인 종합부동산세를 신설하고 낮은 세율단계는 재산세로 통·폐합하면서 과표산정체계를 변경하는 내용의 입법을 추진하였다.

둘째로 2005년의 8.31 부동산대책으로서 서민주거안정과 부동산투기 억제를 위하여 무주택서민에 대한 주거안정지원, 공공임대주택 건설확대, 민간임대주택 활성화 및 부동산거래 투명화정책을 위하여 부동산실거래가 신고제 도입, 등기부에 실거래가 기재 등을 주요 내용으로 하면서 지방세부분에서는 과표적용율을 상향 조정하는 등 보유세를 강화시킨 반면 거래세의 세율을 인하하는 내용의 입법을 추진하였다.

셋째로 2006년의 3.30 대책으로서 이는 8.31대책에서 제시한 ‘서민주거안정 및 주택공급 확대’ 등에 관한 사항을 구체화하고, 불로소득적 성격의 재건축 초과이익을 환수하여 재건축

시장의 고질적 투기와 집값 불안요인을 근절하는데 주안점을 두었으며, 지방세부분은 대체부동산 취득에 따른 취득세 및 등록세 비과세 범위를 제한하는 내용의 입법을 추진하였다.

넷째로 2006년 9월 1일부터 시행된 서민주택에 대한 세부담완화 및 거래세율 추가인하는 8.31 부동산대책의 실행과정에서 공시가격 인상 등으로 투기와 관계없는 서민주택까지 세부담이 급증하는 문제점을 해소하고, 보유세수 증가수준에 맞추어 거래세를 추가로 인하하는 등 8.31대책의 보완조치라 하겠다. 그 외에도 2006년 말의 11.15대책, 2007년 초의 1.11대책 등 부동산정책이 발표되었으나 여기에는 부동산세제는 포함되어 있지 않다. 8.31 대책 등 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

1. 8.31 부동산대책 입법내용

8.31 부동산정책은 보유세는 강화하고 거래세는 완화 하는 방향에서 추진되었으며, 지방세인 재산세를 강화하는 방안으로 현행 50%인 과표적용비율을 2006년부터 매년 5%p씩 인상하여 2015년에 100%를 적용하도록 연차별로 상향조정하면서 서민주거안정 지원을 위하여 주택의 경우는 2008년부터 매년 5%p씩 인상하여 2017년에 100%를 적용토록 2년간 동결하였다.

특히, 국세인 종합부동산세의 경우에는 그 과세대상을 주택은 9억원초과에서 6억원초과로 비사업용 토지는 6억원초과에서 3억원초과로 확대하고, 과표 적용비율을 주택과 비사업용 토지에 대하여 2006년에는 70%, 2007년에는 80%, 2008년에는 90%, 2009년에는 100%를 적용하도록 대폭 상향조정함으로써 고가주택·다주택 등 부동산을 많이 보유한 자에게 보유세 부담이 크도록 하는 한편, 이에 증가되는 세수를 감안하여 주택에 대한 거래세율(취득세와 등록세를 말한다)을 3차에 걸쳐 대폭 인하하는 조치를 하였다.

2004년 말 이후 주택에 대한 거래세 인하내용을 표로 정리하면 다음과 같다.

구 분	2004년	2005년		2006년(8.31대책)		2006.9(추가인하)
		일반	개인간	일반	개인간	개인·법인 모두
계	5.0%	4.0%	3.5%	4.0%	2.5%	2.0%
취득세	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.5%	1.0%
등록세	3.0%	2.0%	1.5%	2.0%	1.0%	1.0%

* 거래세 인화로 감소되는 세수는 부동산교부세로 보전함

2. 3.30 대책 입법내용

330 대책은 831 부동산대책의 후속대책으로서 대체부동산 취득에 대한 비과세지역 범위를 제한하는 내용의 지방세법개정이 이루어졌다.

이는 대체취득에 대한 비과세 취지가 국가 등이 시행하는 공익사업으로 부동산이 수용되어 생활기반이 상실된 자가 불가피하게 대체부동산을 취득하는 경우 취득·등록세를 비과세하여 보충적으로 생활기반회복에 대한 세제지원을 해 주고자 하는 것이나, 보상금으로 수용부동산 소재지와 전혀 다른 지역에서 취득하는 부동산은 상실한 생활기반 회복목적의 의미보다는 투기적 성격이 강하고 최근 일부 보상자금이 투기성 유동자금으로 합류되어 부동산가격 상승요인으로 작용된다는 지적에 따라 비과세 범위를 일정지역으로 한정하였다.

개정 내용을 살펴보면, 종전의 지방세법에서는 공익사업으로 인하여 소유부동산이 수용되어 마지막 보상금 수령일부터 1년 내에 대체부동산을 취득하는 경우 전국 어디에서 취득하였는지 여부와 관계없이 그 보상금액 범위 내에서 취득한 대체부동산에 대하여 취득세와 등록세를 비과세하고 있으나, 앞으로는 대체부동산에 대한 비과세 범위를 수용부동산 소재지 시·도 및 연접 시·군·구이거나, 투기지역을 제외한 연접 시·도로 제한하였다. 다만, 농지(자경농민이 농지경작을 위하여 총보상금액의 100분의 50 미만의 가액으로 취득하는 주택을 포함한다)의 경우에는 투기지역을 제외한 전국의 모든 지역을 비과세대상으로 한다. 이 경우 적용은 개정법률 공포·시행일(2006.12.28) 이후 최초로 보상금을 수령하는 분부터 적용한다.

3. 8.31대책보완 입법내용(2006.9.1 시행)

이는 831 부동산대책의 실행에 따른 공시가격인상(전국 평균 14%) 등 과표현실화 추진으로 당초 취지와 맞지 않게 서민주택의 세부담이 가중되는 현상이 발생되어 6억원 이하 주택에 대한 세부담 증가 완화를 위한 긴급 조치로 전년대비 150%인 세부담 상한율을 다음과 같이 인하 조정하였다.

〈주택에 대한 재산세부담 상한을 인하〉

〈 현 행 〉	〈 조 정 〉
<ul style="list-style-type: none"> · 모든주택 재산세 세부담 상한 - 직전년도 세액의 100분의 150 	<ul style="list-style-type: none"> · 공시가격별 차등적용(인하) - 3억 이하 : 100분의 105 - 3억초과 6억이하 : 100분의 110 - 6억초과 : 현행유지(100분의 150)

이와 함께 831 부동산정책인 보유세 강화 거래세 완화 방향에 따라 거래세율도 다음과 같이 추가로 인하하였다.

〈 주택거래는 개인·법인 불문하고 2%로 인하 〉

〈 현 행 〉	〈 조 정 〉
<ul style="list-style-type: none"> · 개인간 거래 2.5% (취득세 1.5%, 등록세 1.0%) · 법인과 거래 4.0% (취득세 2.0%, 등록세 2.0%) 	<ul style="list-style-type: none"> · 개인간 거래 2.0% (취득세 1.0%, 등록세 1.0%) · 법인과 거래 2.0% (취득세 1.0%, 등록세 1.0%)

4. 재산세와 종합부동산세와의 관계

중전의 부동산 보유세는 토지에 과세되는 종합토지세와 건축물에 과세되는 재산세가 있었고, 그 중 종합토지세는 1980년대 후반 토지에 대한 투기가 심하게 되고 국가 전반의 경제에 큰 타격을 미칠 만큼 사회문제화 됨에 따라 모든 토지를 소유자별로 합산하여 누진세율을 적용함으로써 토지의 보유정도에 따른 응능과세원칙을 확립하고, 세제를 통하여 토지의 과다보유를 억제하여 지가안정과 토지소유의 저변확대를 도모한다는 명분하에 1990년부터 도입·시행되었다.

이후 15년간 시행되어 오다가 2004년 말 보유세제개편시 종합토지세를 지방세와 국세로 나누어 지방세부분은 재산세로 통·폐합하고, 국세부분은 종합부동산세로 신설하면서 종합부동산세 대상에 주택을 추가한 것이다.

이 과정에서 중전에 종합토지세가 구조적으로 안고 있던 다음과 같은 문제점들을 해소하

고 공평과세를 구현하는 기틀을 마련하였다.

첫째, 전국합산누진과세 제도는 시·군·구의 부익부·빈익빈 현상을 점점 커지게 하는 문제가 있었다.

둘째, 시장·군수·구청장이 국가정책적인 부동산투기 억제기능을 수행해야 하는 모순이 있었다.

셋째, 각 시장·군수가 관할구역안의 부동산에 대하여 부과·징수권을 갖고 있는 지방세의 특성상 관할구역 밖의 토지까지 과세대상에 포함(전국합산 누진과세)하여 세액을 산출하여야 하므로 과세권한이 미치지 못하는 부동산에 과세한다는 문제점 등이 있었다.

이해를 돕기 위하여 재산세와 종합부동산세의 구조적 관계를 표로 정리하였다.

구분	재산세(1단계)	종합부동산세(2단계)
과세대상	주택, 토지, 건축물	주택, 토지 : 나대지(종합합산), 상업용지(별도합산)
납세의무자	61 현재 소유자	61 현재 소유자
과세권자	관할시장·군수·구청장	관할세무서장
과세방법	주택, 건축물, 농지 등(분리) : 물건별 과세 나대지(종합합산) : 시·군·구 관내 상업용지(별도합산) : 시·군·구 관내	주택 : 세대별 전국합산 나대지 : 세대별 전국합산 상업용지 : 인별 전국합산
과세표준	시가표준액× 적용비율(2006 건물 및 토지 : 55%, 주택 : 50%)	주택 : 공시가 6억원 초과분× 적용비율 나대지 : 공시가 3억원 초과분× 적용비율 상업용지 : 공시가 40억원 초과분× 적용비율 중부세 과세구간에 해당하는 재산세 부과분 공제
세율	주택 : 3단계(0.15%, 0.3%, 0.5%) 나대지 : 3단계(0.2%, 0.3%, 0.5%) 상업용지 : 3단계(0.2%, 0.3%, 0.4%) 건축물, 농지 등 : 단일세율(건축물 0.25%, 농지 0.2%)	주택 : 4단계(1%, 1.5%, 2%, 3%) 나대지 : 3단계(1%, 2%, 4%) 상업용지 : 3단계(0.6%, 1%, 1.6%)
납부기한	주택(2회) : 7월(50%), 9월(50%) 건축물 : 7월, 토지 : 9월	12 1 ~ 12 15 기간내 자진납부시 산출세액 3% 공제
징수방법	부과징수	신고·납부
세부담 상한액	○ 주택 -3억원 이하 : 직전년도의 105%이내 -3억원 초과 6억원 이하 : 110%이내 -6억원 초과 : 150%이내 ○ 주택외 : 직전년도의 150%이내	주택, 나대지 : 직전년도의 300%이내 상업용지 : 직전년도의 150%이내

III. 재산세를 자동차세와 같이 일할계산제도 도입의견에 대한 고찰

1. 일할계산제도에 대한 견해

현재 지방세 중 자동차세에서 일할계산제도를 채택하고 있다. 자동차세의 일할계산제도는 1999년 말 지방세법 개정시 도입(신규등록, 말소등록시에는 이미 소유기간에 따라 일할계산하였음)된 제도로서 당시 자동차의 승계취득시 양도자와 양수자간 자동차세의 승계 또는 상계가 이루어지지 않은 경우에 민원이 많이 발생하는 등 양도자·양수자의 자동차 사용일수 별로 일할계산하여야 한다는 다수의견에 따른 것이나, 이 경우에도 일할계산기준일을 실제 양도일로 할 것인지, 자동차 이전등록일로 할 것인지 등에 대한 문제점이 대두되어 이의 해소방안으로 자동차 이전등록시에 양수인이 양도인과 합의하여 일할계산을 신청하는 경우에만 일할계산하는 것으로 하였다.

그러나 매년 일할계산 신청건수 증가로 인한 세정업무증가 등 일할계산을 소유권 이전등록일을 기준으로 일률적으로 적용하자는 다수의 견의에 따라 2003년 말 지방세법 개정시 소유권 이전등록일을 기준으로 일할계산을 적용하되, 양도·양수인이 사실상 양도일로 신청하는 경우에는 사실상 양도일을 기준으로 일할계산하도록 개선하여 현재에 이르고 있다.

이와 같이 자동차세에 일할계산제도를 운영할 수 있는 것은 자동차세는 물건과세를 원칙으로 과세기간이 정해져 있는 세금이므로 세무전산의 뒷받침 하에 별다른 문제점 없이 이행될 수 있으나, 재산세의 경우에는 재산세뿐만 아니라 전국 세대별합산 체계로 되어 있는 종합부동산세와 연계되기 때문에 일할계산제도 도입이 쉽지 않다고 판단된다.

2. 일할계산제도 도입의견에 대한 문제의 제기

가. 조세 성격상 일할계산제도 도입논리 미약

지방자치단체가 도로, 교통, 주택, 수도, 보건, 환경사업 등 주민들의 일상생활과 관련되는 자치행정을 수행하는 데 필요한 경비 충당을 위하여 징수하는 재산세는 행정서비스의 향유에 대한 상응한 세금을 과세하는 응익과세 성격의 세금이며, 자동차세는 도로이용, 환경오염 등 자동차 이용에 따른 부담금적 성격으로 과세하는 세금으로서 과세기간이 1월 1일부터 6

월 30일까지와 7월 1일부터 12월 31일까지로 규정되어 있다.

이와 같이 재산세는 부동산을 보유한다 담세력을 인정하여 매년 과세하는 조세성격에 비추어 세무행정능률과 국민들의 납세편의 등을 고려하여 일정한 날을 과세기준일로 정하고, 과세기준일 현재의 사실상 소유자에게 과세하는 제도로 규정하고 있는 것이다.

나. 입법 정책적으로 신중한 검토를 거친 후 채택된 제도

지방세법을 개정할 때에 국민의 대표기관인 국회에서 지방재정의 형편, 국민의 세부담능력, 징세비용 및 국민의 부담에 미치는 영향 등 제반사항을 종합적으로 고려하여 입법 정책적으로 정하는 것이므로 종전의 재산세 및 종합토지세를 과세함에 있어서 적용하는 과세기준일 제도도 입법 정책적으로 신중한 검토를 거친 후에 채택·의결된 것이라 하겠다.

특히, 재산세는 부동산에 과세하는 것이 대부분이고 그 부동산이 철거 등으로 인한 이동이 자주 있는 것도 아니기 때문에 일년 중 어느 시점에서 소유하고 있는 사람에게 부과하면 조세행정의 간편화와 징세비용의 절약은 물론 납세자 입장에서도 매대로 인하여 부동산 소유권이 변동되더라도 재산세 납부로 인한 불편은 최소화 된다고 하겠다.

선진국의 예를 보더라도 재산의 보유에 대한 과세는 과세기준일 제도를 채택하는 것이 일반적이고 일할계산 제도를 채택하고 있는 나라는 찾아볼 수 없다.

대법원에서도 재산세 과세기준일 제도에 대하여 헌법상의 평등권, 과잉입법금지의 원칙, 행복추구권, 재산권 침해금지의 원칙 등에 위배되지 않는다고 판결(대법 97누6186, 1998.5.29)

다. 재산세 과세체계상 운영근란

현행 보유과세는 재산세와 종합부동산세로 이원화되어 있고 재산세는 물건과세(토지는 관내합산)이나 종합부동산세(토지 및 주택)는 전국 세대별 합산체계로 되어 있고, 재산세의 납기도 건물분은 7월, 토지분은 9월, 주택분은 7월과 9월, 종합부동산세는 12월로 각각 달리 규정되어 있으며, 과세표준과 세율체계도 토지 등의 이용용도나 가액에 따라 여러 단계로 다양하게 구분되어 있는 등 많은 납세의무자를 대상으로 하여 세액을 결정하고 납세고지서를 작성·발송하는 등 일련의 징세사무를 매년 단기간에 처리하여야 하는 과세체계상 소유권 변동시마다 세액산출을 하여야 하는 일할계산 방식을 채택하기에는 구조적·근본적으로 어려움이 있다 할 것이다.

라. 사실상 소유권 취득일과 등기일과의 괴리발생에 따른 민원소지

현재 재산세는 61일을 과세기준일로 하여 그 소유자에게 과세하고 있으므로 과세기간을 별도로 정할 필요성이 없으나, 일할계산 제도를 도입할 경우에는 과세기간을 별도로 정해야 가능하며, 부동산을 취득한 후 등기를 하는 경우에는 부동산등기특별조치법에서 취득일부터 60일 이내 등기하도록 규정하고 있으므로 등기시점에 따라 사실상 소유기간의 괴리가 발생되는 법리적 문제발생 등 또 다른 민원발생이 우려된다.

마. 예산성립과의 괴리문제 발생소지

건축물의 신축, 말소 등과 소유자의 변동으로 연중 일할계산하는 재산세 체계로는 매월 소요되는 예산순기와 맞추어 재정계획을 세우는데 혼란이 있을 수 있고, 연세주의(年稅主義)로 과세하는 것과 일할계산하는 방법과의 실익은 오히려 연세주의가 좋다고 보아진다.

바. 빈번한 보유세제개편에 따른 세무행정 불신 초래

2004년 말 보유세제개편시 과세기준일과 납기 등 기존의 보유세제를 전면개편한데 이어 2005년 말 보유세 강화, 거래세 완화 방향에서의 부동산 세제개편 등 수차례 걸친 세제개편으로 다소 혼돈스러운 시점에 새로운 제도에 대한 논의는 조세행정의 불신만 초래될 소지가 있다.

IV. 맺음말

재산세 일할계산제도 도입의견은 종전의 종합토지세 운영 당시인 2001년도에 민원건의 등 일부 의견이 제기되었으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 전국 합산누진과세 체계 등 재산세(종합토지세)의 성격상 도입에 많은 어려움이 있고, 과세기준일 제도가 합리적이라는 다수의 견에 따라 별다른 이견 없이 현행 제도대로 운영되고 있다.

그러나 최근 보유세제의 강화로 매년 세부담이 증가함에 따라 일각에서 일할계산제도 도입필요성에 대한 의견이 제기될 소지가 있으므로 이해를 돕는 차원에서 재산세에 일할계산 제도를 도입할 경우 예견되는 문제점과 도입이 쉽지 않다는 관점에서 그 개략에 대하여 살

펴보았다.

특히, 재산세는 많은 납세의무자를 대상으로 세액을 결정하여 납세고지서를 작성하고 발송하는 일련의 징세사무를 매년 단기간에 처리하여야 함은 물론, 부동산의 소유자가 수시로 변동되고 과세표준이 되는 토지가격과 주택공시가격을 물건별로 매년 공시하여야 하는 등의 사정을 감안하여 조세 부과행정의 편의상 일정한 과세기준일을 정하여 그 당시 소유자에게 1년간의 세액을 부과하기로 규정하였을 뿐만 아니라 더욱이 이를 기반으로 전국 세대별합산 과세 체계로 되어 있는 종합부동산세(일할계산하는 제도를 하였을 경우에는 그 소유자에 따라 소유시점과 그 가격결정을 사실상 하기 어려운 제도임)의 과세체계 등을 종합하여 비추어 볼 때, 합목적적 측면에서 현행 제도가 매우 바람직한 제도라 생각된다. 🙏

