

지방 재산세제도의 개혁방향

노 영 훈

한국조세연구원 수석연구위원

I. 서 론

지방세는 해당 지방정부의 세입예산 중 가장 큰 비중을 차지하면서 자치단체가 제공하는 지방행정서비스의 가격기능을 수행하는 것이 바람직하다고 일반적으로 알려져 있다. 그 이유는 지방세는 지방정부의 자주재원으로서 지방분권의 재정적 이념인 재정의 자율성과 책임성을 실현할 수 있기 때문이다. 지방세의 가격기능이란 지방자치단체가 어떠한 종류의 지방행정서비스를 얼마만큼 공급할 것인가에 대한 의사결정이 유권자이면서 동시에 수요자인 관할지역내 거주민의 선호에 따라 자율적으로 이루어질 수 있도록 한다는 것이다. 지방행정서비스를 제공받는데 대한 가격으로서 지불해야 하는 지방세가 지방행정서비스 시장에서 수요자인 지역주민들과 공급자인 지방자치단체간의 상호작용을 통해 최적의 자원배분을 하는 효율성을 달성할 수 있다는 것이 기본철

학인 것이다.

그럼에도 불구하고, 민선 지방자치선거 10년이 경과했음에도 불구하고 현재의 지방세 현황은 자율과 책임성을 실현하는데 미흡한 것으로 판단되고 있다. 대부분의 자치단체들은 세출예산을 집행하기 부족한 경우 자주재원인 지방세의 확충이라는 인기 없는 정책보다는 중앙으로부터 보다 많은 교부세와 국고보조금을 받아 의존재원의 비중을 증가 시킴으로써 해결하고자 하는 경향이 강한 실정이다. 지방자치의 본질이 유권자가 자치단체장이나 지방의회 의원을 직접선거에 의해 뽑아 보는 것이라기보다는, 지역주민 자신들의 선호가 반영된 지방공공서비스의 제공과 이에 상응하는 지역주민의 세부담을 결정하는 정치적 과정에의 참여라고 본다면 지방세의 개혁방향은 명확해진다. 이때 중요한 점은 ‘지방세’라는 즉, 지방마다 서로 다르게 스스로 세부담을 결정할 수 있도록 기반제도가 만들어져야 한다는 점이다. 전국

공통의 획일적이고 통일적인 지방세제도와 세무행정으로는 과거 중앙정부가 지방의 살림살이를 챙겨주었던 시절에나 가능했었지, 재정책임성을 논의하면서 살림살이 권한은 부여하지 않는다면 논리적으로 모순되기 때문이다.

이러한 맥락에서 살펴 볼때 지방세의 과세베이스로 삼고 있는 소득·소비·재산 중 재산에 대한 지방세 과세는 관내에 소재하는 재산을 과세대상으로 하므로 세원이전이나 조세경쟁의 가능성이 낮은 따라서 자율과 책임성을 구현할 수 있는 바람직한 세원으로 평가받고 있다. 관내에 소재하는 재산 특히 부동산의 경우 타 지역으로의 이전가능성이 낮고 해당 부동산을 소유하거나 이용하는 유권자인 거주민의 경제행위가 대상 부동산과 연계되어 있어서 타 지방정부와의 조세경쟁가능성도 낮기 때문이다. 이러한 이유 때문에 전 세계 대부분의 나라에서 지방재산세(local property tax)를 주요 세입원천으로 삼고 있는 것이다.

본고에서는 1995년 지방자치단체장 선거 이전에 지방세 및 지방재정제도를 지방자치시대에 걸맞게 개혁하여야 했음에도 불구하고 기존의 틀을 물려받아 운영하여 왔기 때문에 이미 때늦은 지방세 개혁 중 재산과세 부분의 방향을 검토하는 것을 목적으로 한다. 다만 본고에서는 주로 국제비교를 통해 시사점을 찾아보고자 하는데, 그 이유는 지방정부와 중앙정부가 각각 나누어 수행하는 기능이 대체로 국가간에 비슷하거나 궁극적으로 유사할 것이라는 가정 하에 지방자치의 역사가 긴 나라들에서의 정착된 모습을

통해 일종의 균형점을 상상할 수 있기 때문이다. 제2절에서는 이미 지방재산세 제도가 2005년부터 전면 개편되었고 현재에도 진행중이므로 이를 기초로 개편방향을 모색하기 위해 재산보유세제의 틀을 간략히 정리하고 발전방향을 제시해 본다. 제3절에서는 외국의 지방재산세 현황을 통해 중앙과 지방간 재산과세의 상대적 비중을 살펴보고자 한다. 많은 사람들이 지방재정확충을 거론하면서 항상 중앙정부의 재원을 지방으로 이전하는 것을 주장하지만, 한 나라 내에서 존재하는 자원 또는 과세베이스 중 중앙과 지방정부간 상대적 비중을 확인하여 재조정하는 것이 필요하기 때문이다. 또한 제4절 후반부에서는 지방재산세의 과세자주권문제를 국제비교를 통해 살펴보고자 한다. 마지막으로 제5절에서는 지방 재산세 세제개혁방향에 대한 앞 절에서의 내용들을 요약 정리하고자 한다.

II. 2005년 지방 재산세 제도의 개편과 향후 개편방향

1. 부동산보유세제 개편

부동산에 대한 보유세제는 지방세로서의 재산세와 국세인 종합부동산세로 이원화되어 중앙정부의 정책과세적 운영목적과 지방세 세수기능이 구분되는 계기가 마련되었다. 기초자치단체인 시·군·구가 매년 7월말과 9월말에 재산세를 1차로 정부부과결정방식에 의해 과세한 후, 12월 15일에 인별합산

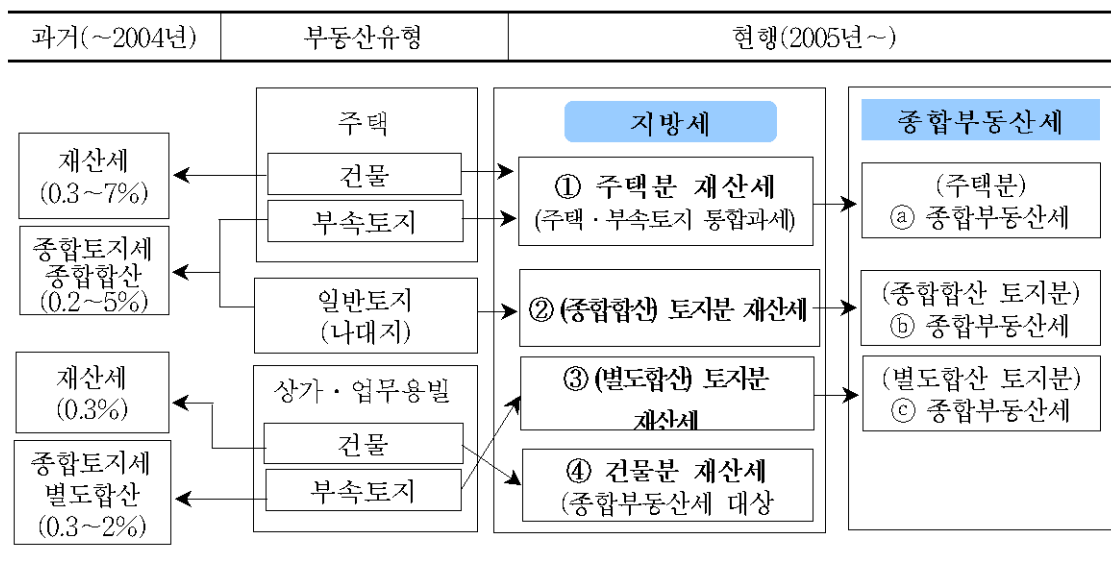
한 재산세과표가 기준금액 이상인 토지 및 주택소유자들에 한해 2차로 자진신고납부방식에 의해 과세하는 2원적 체계로 구성되어 있다.

[그림 1]는 2004년까지의 부동산에 대한 지방세 위주의 보유과세가 2005년 이후 어떻게 토지와 건물에 대해 국세와 지방세에 과세되는지를 체계화한 그림이다. 먼저, 기존의 지방 부동산 보유세인 (건물)재산세+종합토지세 체계가 지방 재산세(토지, 건물, 주택)와 국세 종합부동산세 체계로 개편되었음을 보여주고 있다. 토지에 대한 재산보유세로 15년간 운영되던 종합토지세는 토지분 재산세로 명칭이 바뀐 후, 기초자치단체인 시·군·구별로 과세대상유형(종합 및 별도)에 따라 관내합산하여 각각 3단계 저율누진과세하게 되었다. 반면, 주택에 대한 재산보유세는 토지와 건물을 통합평가하여

시·군·구별로 그리고 물건별로 3단계 누진세율을 적용하여 과세하게 되었다. 주택의 부속토지를 제외한 주택건물만을 과세대상으로 하면서도 ‘재산세’라는 명칭으로 과세함으로써 오랜기간 동안 부각되었던 ‘시가 대비 불공평성’ 논란을 주택에 대해서는 부속토지와 주택건물을 일체로 평가하여 통합 재산세로 과세함으로써 해결하려는 접근방법이다. 결국 매년 7월에 부과되던 기존의 건물만에 대한 재산세 과세가 갖고 있던 문제점을 해결하기 위해 영미식 지방재산세(local property tax) 개념으로 바꾸면서, 매년 10월에 지방세답지 않게 부과되던 종합토지세를 종합부동산세로 국세화하는 방식으로 전체적인 부동산 보유세제의 틀을 개편하는 것이라고 성격을 규명할 수 있을 것이다.

한편 종래의 종합토지세는 전국에 소유한

[그림 1] 부동산 보유세 체계 개편



토지가액을 인별합산하여 누진과세하는 지극히 국세적인 성격을 지녔음에도 징수액은 지방정부가 사용하는 등 전세계적으로 매우 특이한 토지보유세였다. 전술하였듯이 그 과세대상 중 주거용부속토지는 건물과 통합과세하기 시작하여 종합합산과세대상유형에서 제외되지만 그 외의 나대지 등과 영업용건물의 부속토지는 각각 종합합산과 별도합산 토지분 재산세로 정리되었다. 그러나 영업용 부동산 중 건물부분은 여전히 분리과세되어 건물분 재산세로 부과된다.

한편 종합부동산세는 부동산의 유형별 합산평가금액이 일정 기준금액들 이상인 고액 부동산보유자들만을 납세의무자로 하여 과세하는데, 과세대상 소유 부동산의 유형 및 해당 기준금액들은 법상에 규정된 것에 한정하고 있다. 즉, 시가의 50% 적용비율을 곱한 금액을 과세표준으로 사용하는 것을 전제로 할 때, 인별합산한 재산세 과세표준이 주택은 (국세청 기준시가로) 9억원 이상, 나대지는 (공시지가로) 6억원 이상, 사업용 토지는 (공시지가로) 40억원 이상 소유자가 과세대상자이다. 결국 부동산자산의 고액 보유정도를 판별함에 있어서도 부동산 유형별로 차등기준금액을 채택하고 있으며, 각 유형별 기준금액 미만의 부동산보유에 대해서는 과세하지 않게 된다¹⁾. 개편의 특징적 사

항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 주택에 대해서만 보유세(재산세 및 종부세) 부과시 토지와 건물을 일괄평가하여 통합과세하고, 상가나 업무용빌딩, 공장 등 영업용 부동산에 대해서는 여전히 토지와 건물 분리과세제도를 유지한다는 점이다²⁾.

둘째, 주택에 대해서는 주택물건별로 지방세 과세하고 종부세 과세단계에서 인별합산한 후 일정기준금액(시가9억, 과표 4.5억원) 이상 소유자만을 대상으로 한다는 점, 그리고 세수배분공식이 세법상에 명시되지 않는다는 점에서 종합부동산세는 기존의 '(건물) 재산세+종합토지세 체계'와 크게 차별화된다고 할 수 있다.

셋째, 인별합산하여 과세되는 종부세 과세대상에서 영업용 부동산의 건물부분은 제외되고, 건물 부속토지에 대해서만 토지분 종부세가 과세된다. 영업용 부동산의 건물은 일종의 생산적 목적으로 활용되는 건물자본(building capital)이라는 시각을 반영한 것이라고 볼 수 있다.

넷째, 토지만 존재하는 나대지는 토지분

1%와 9억~20억원 1.5%로 분화되어 세율구간이 신설되고, 세부담상한도 전년대비 150%에서 300%로 확대됨.

2) 토지와 건물에 대해 종합토지세와 (건물)재산세로 분리하여 과세하기 때문에 양자를 인위적으로 구분하여 분리평가할 수밖에 없고 따라서 구분된 과세평가액과 각자에 부과되는 세부담액의 합계가 토지·건물을 합한 부동산 전체의 공정시장가격(Fair Market Value)과 대비하여 형평성을 유지하기 어려운 이유들에 대해서는 노영훈(1997)을 참조바람.

1) 2005년 8.31 대책으로 종합부동산세는 인별합산에서 세대별 합산으로의 과세방법이 변경되면서, 기준금액도 주택 9억원에서 6억원으로 나대지는 3억원으로 하향조정되어 대상자범위가 확대되었으며, 과표적용율도 20%p('06) 그 이후에는 매년 10%p씩 인상되는 등 일정도 가속화됨. 따라서, 최저세율구간(9억~20억: 1%)을 6~9억원

재산세 및 종부세가 모두 과세되는데, 토지의 경우 주택 부속토지를 제외하고는 과거 종합토지세제 하에서의 용도별 차등과세제도인 종합합산대상과 별도합산대상 그리고 분리과세대상으로의 토지구분을 대체로 그대로 이어받아 지방세법중개정법률안 제182조에 과세대상의 구분으로 규정되어 있다.

2. 지방세 중 부동산거래과세 제도변화

부동산보유과세 강화와 맞물려 거래세인 등록세와 취득세의 법정 세율인하가 2005년부터 시행되었다. 개인간 주택거래시에는 취득세가 0.5%p (2.0→1.5%p) 인하되고, 등록세도 0.5% (1.5→1.0%p)인하되었으며, 본세에 부가하여 부과되는 농어촌특별세 및 교육세 부담까지도 감안할 경우 기존의 5.8%에서 2005년에 4.0%로 낮아진 후 8.31 대책으로 2006년 부터는 다시 2.85%(=1.65%+1.2%)로 대폭 인하되었다. <표 1>은 주택 및 그 이외 부동산에 대한 취득세와 부동산 이전등기에 대한 등록세 법정세율변화를 정리한 것이다. 그리고 2006년부터는 부동산

지방교부세를 신설하여 세수가 지역균형발전과 연계하여 운영토록 결정하였다.

한편 거래과세 세목인 취득세와 등록세의 과세표준도 2005년 주택가격공시제도 이후에는 이 공시가액 이하로 신고받을 수 없게 되었고 주택거래신고제 및 「부동산중개 및 거래신고에 관한 법률」 통과 후 '06~'07년 중 추진될 실가과세가 효과도 추가될 예정이어서 세율인하효과와 함께 과세표준의 확대효과가 결합하여 나타날 전망이다.

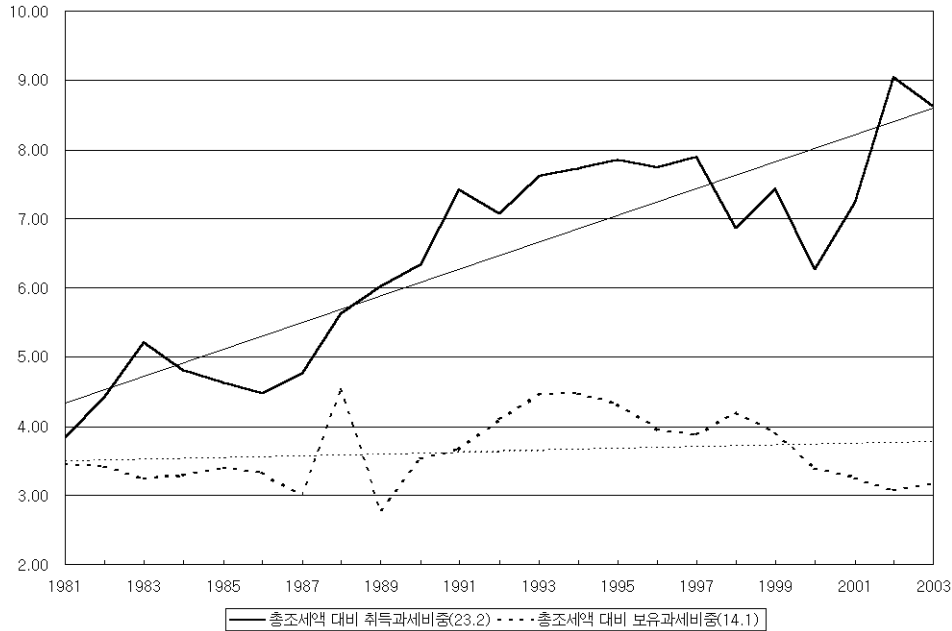
이러한 부동산거래과세제도의 변화는 8.31 대책 상의 종합부동산세 및 양도소득세의 변화내용과 함께 부동산거래시장을 급변시키는 효과를 발휘하고 있다. 따라서 광역지방정부는 지방세 세수 중 큰 비중을 차지하는 취득세 및 등록세의 세수추계를 지극히 어렵게 만들어 세입 및 세출예산편성에 애로를 겪고 있는 실정이다.

[그림 2]는 1981년부터 2003년까지의 기간 중 부동산관련 거래과세(취득세·등록세)와 보유과세(재산세·종토세)가 총조세액(국세포함)에서 차지하는 비율을 시계열로 계산하여 그린 그림이다. 거래과세인 등록세와 취득세의 과세대상에 부동산 이외에도 차량,

〈표 1〉 부동산 거래과세 법정세율 인하

		2005	2006	변동
취득세	개인간 주택거래	2.0%	1.5%	△0.5%
	기타 거래	2.0%	2.0%	-
등록세	개인간 주택거래	1.5%	1.0%	△0.5%
	기타 거래	2.0%	2.0%	-
합 계	개인간 주택거래	3.5%	2.5%	△1.0%
	기타 거래	4.0%	4.0%	-

[그림 2] 부동산 관련 지방세 세수 변화 추이(1981~2003)

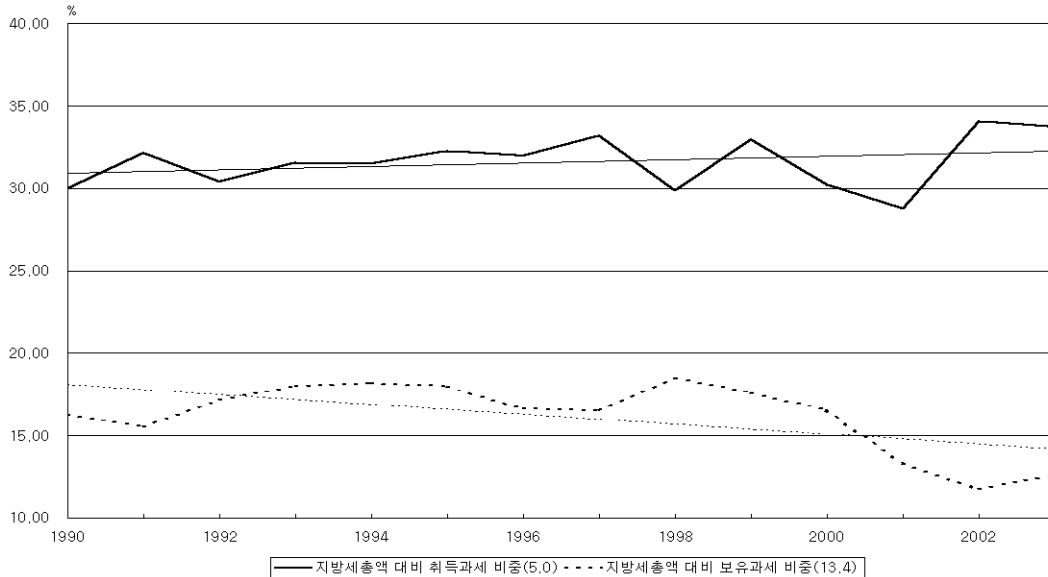


주: 1. ()안은 변동계수 2. 직선은 추세선

선박 등도 있고 법인등기도 있으므로 부동산의 유·무상 취득유형으로 구분되어 통계가 잡히는 시점부터 2005년의 지방세 전면 개편 이전까지로 그 시기를 한정하였다. 거래과세와 보유과세 비율 시계열 그래프 각각의 중간에 일종의 추세선(time trend line)을 그림으로써 일종의 변동폭을 살펴보면, 취득과세는 23.2%인 반면 보유과세는 14.1%에 달해 취득과세비율이 보유과세비율에 비해 상대적으로 변이계수(coefficient of variation:%)측면의 변동성이 높음을 알 수 있다. 그러나 1990년 이후 토지공개념 세제 개편으로 보유과세가 재산세 및 종토세로 재편된 이후 기간만을 놓고 [그림 3]을 통해 지방세 세수총액에 대한 비중으로 추이

를 살펴보면 보유과세 비중의 C.V.는 13.4%이며 취득과세 C.V.인 5%의 2배 이상에 달해 변동성이 더 높게 나타난다. 이는 i)세수액 수준(level) 그 자체의 변동성이 아니라 비율(proportion)의 변동성인데, ii) 비율 중 분자에 해당하는 취득세 및 등록세합계액이 분모인 총조세액이나 총지방세액에서 큰 비중을 차지하면서 포함되었기 때문임을 주목할 필요가 있다. 결국 1990-2003년 기간 중 절대액 측면에서는 외환위기 이후의 부동산거래과세의 변동폭이 매우 높은 반면 지방세 세수구성 비율측면에서는 부동산보유과세제도의 개편에 따른 변동효과가 더 크게 나타났음을 보여 주고 있다.

〔그림 3〕 부동산 취득 및 보유과세의 지방세수 비중 변화추이(1990~2003)



요약하면 부동산관련 거래과세의 비중을 줄이고 보유과세의 비중을 높이는 세제개편안은 부동산시장내에서 조세의 비효율성을 축소시킨다는 차원에서 바람직한 정책방향이지만 세제틀이 변화하는 과도기에는 지방세의 세수기능측면에서 지방재정에 큰 영향을 미치고 있다고 할 수 있다.

II. 재산보유세제의 국제비교

대부분의 나라에서 개인 및 법인에 대한 소득과세나 부가가치세 등의 일반소비세 등은 납세의무자·과세대상·과세구조 및 세율체계 측면에서 큰 차이를 보이지 않는다. 상대적으로 부동산 등에 대한 재산과세는 지방정부가 주로 과세대상으로 삼고 있으므로 해당국의 지방정부 숫자 만큼이나 매우

큰 차이를 보이고 있다. 또한 나라마다 부동산에 대한 보유세는 세제구조와 중앙 및 지방재정에서 차지하는 위치와 기능이 다르므로 국제비교를 하기 매우 어렵고 단순 평면비교를 통해 잘못된 정책시사점을 도출할 가능성이 매우 높다. 부동산이라는 실물자산의 저장(stock) 그 자체(의 소유나 이용)에 대해 과세하면서도 그로부터 발생하는 명시적 묵시적 소득 흐름(flow)에 대해서도 과세할 수 있고, 아니면 한쪽만 과세할 수도, 또는 한쪽에서 과세하여 납부한 세액을 다른 쪽에서 공제할 수도 있다. 즉 자산과세와 소득과세가 서로 만나면서 동시에 국세와 지방세가 관련되어 있는 부분으로, 관련된 타 세목들을 반드시 함께 검토해야 하는 것이 필수적이다.

먼저 국가간 조세비교를 위해 많이 사용되는 OECD 조세분류체계를 살펴보자. 대분

류로 4000단위의 조세를 재산과세(taxes on property)라고 하는데, 그 안에는 재산의 소유·사용·이전행위에 대한 정기적 그리고 부정기적(non recurrent)을 모두 포함한다. 4000단위 재산과세에는 비록 재산의 소유·이용·이전(거래)과 관련된다 하더라도 자본이득에 대한 양도소득세나 주택임대소득 등 재산으로부터의 소득에 대해서는 경제인의 개인적 입장이나 상황을 고려하여 차등과세하는 소득세는 포함되어 있지 않다. 반면 개인이나 법인이 소유한 부에서 부채를 차감한 순부(net wealth) 또는 순자산(net worth)에 대해 정기적으로 (주로) 중앙정부가 부과하는 순부유세는 4200단위 중분류항목으로 포함한다. 재산과세에는 그 외에도 4300단위의 상속증여세, 4400단위의 금융 및 자본거래세, 기타 정기적·부정기적 부담금 및 조세를 수록하고 있다.

한편 순부유세의 과세대상에 일부분으로 포함된 부동산도 그 부채액을 공제한다면 매년 보유단계에서 과세되므로 추가적인 보유세부담이 발생하는 것이 사실이나 부동산 이외의 동산 및 모든 가계자산이 포함되므로 세수액의 일부분만이 부동산에 부과되는 것이다. 따라서, 중앙정부의 국세로서 부유세를 부과하는 10여개 국가들의 경우에는 부동산을 대부분 과세대상자산에 포함시킴으로써 부동산에 대한 보유과세로 볼 수 있으나 물세로서의 재산세가 아니며 자산소득에 대한 보완적 조세이며 인세적 성격이 강하다고 할 수 있다.

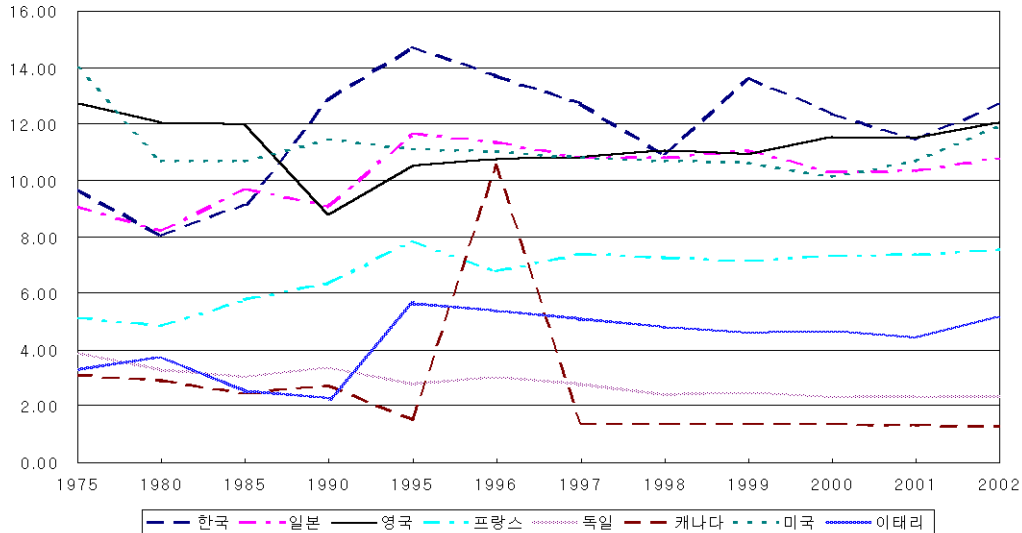
결국 ‘부동산에 대한 정기과세(recurrent taxes on immovable property)’라는 표현

의 4100 단위 중분류항목이 본고에서 살펴 보려고 하는 (건물이나 토지와 같은) 부동산이라는 재산유형에만 국한된, 그리고 부동산의 소유 및 사용행위에 대해 보유단계에서 부과하는 부동산보유세라고 할 수 있다. 통상 과세당국이 평가한 재산가액을 부채를 공제하지 않고 과세표준으로 사용하여 종가세(ad valorem tax) 체계를 사용하는 것이 보통이나 면적·위치 등에 따른 종량세 체계를 가진 나라도 있다³⁾. 대부분의 나라는 기초자치단체 세입예산 중 주요 원천(source)에 해당하는 ‘지방재산세(local property tax)’라는 세목 명칭으로 존재하는 것이 보편적이다.

한편, 1990년부터 2004년까지 15년간 유지하였던 우리나라의 종합토지세는 과세대상이 토지자산으로 제한된 독특한 형태의 순부유세(4200 분류코드)로 볼 수 있는 측면이 있는 것이 사실이다. 그러나, OECD세수통계에서는 2004년 귀속분까지 종합토지세가 (건물)재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 토지초과이득세, 택지초과소유 부담금과 함께 4100단위의 ‘반복적 부동산 보유세’로 구분되어 있다. 개인의 토지자산만을 부로 보아 매년 전국합산하여 누진과

3) 물론 국가들에 따라 과세물건 평가시 임대수익(rental yield) 등의 연간임대소득(annual rental value)에 기초하여 평가하기도 하고 시장거래가격 등에 바탕을 둔 시장자본가치(market capital value)를 사용하기도 하나, 대부분 시(municipality)나 군(county)과 같은 기초자치단체들이 서로 다른 단일세율로 토지·건물을 통합한 재산가치(property value)를 과세표준으로 부과하는 지방세적 특성을 갖는 것이 일반적임.

〔그림 4〕 OECD 국가의 재산과세 비중(총세수액 대비)



세하고 따라서 세제도 중앙정부가 결정하여 전국통일적으로 운영하면서 세수만 지방정부가 사용하는 지방세 세원화 되어 있지만, 부의 포괄범위 미비, 부채공제 부인, 그리고 지방세 세목이라는 특징이 강조되어 그렇게 분류된 것으로 판단된다⁴⁾.

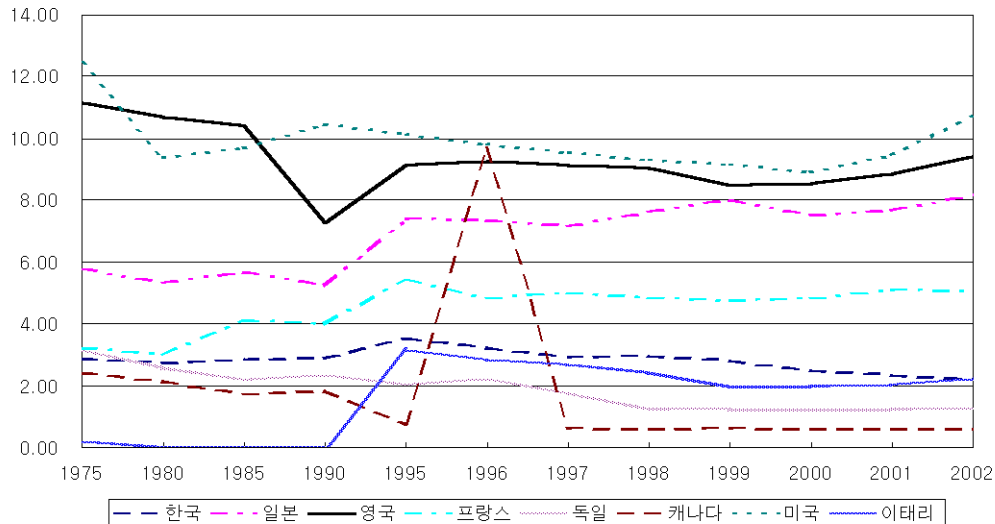
정리하면, 부동산보유세의 국제비교를 위해서는 나라마다 상이한 부동산보유단계의 조세들을 일정한 동일기준 상에서(on equal footing) 분류를 해야 하는데, 다른 소득과 세나 소비과세에 비해 국가별로 매우 다양한 세목들이 존재하여 애로가 많다. 따라서 OECD 조세체계 분류기준을 이용하여 4100

단위인 '정기적 부동산보유세'를 중심으로 비교해 보기로 하자.

동일한 기준 하에서 국가 간 조세체계 및 세 부담 수준을 비교하는 데 많이 활용되는 OECD 세수통계자료를 토대로 주요국가 간 재산 및 부동산 세 부담 수준을 비교해보자. [그림 4]는 OECD회원국 중 8개국에서의 총조세액 중 재산과세(taxation on property)가 차지하는 비율의 연도별 변화추이를 나타내고 있다. 한국은 1990년대 이후 외환위기 때를 제외하고는 12% 수준을 지속적으로 유지하여 상당히 높은 수준에 있다. 여기서 말하는 재산에는 부동산뿐만 아니라 금융자산도 포함된 개념이고 세목으로는(부동산소유에 대해 반복적으로 부과하는) 지방재산세, 순부유세, 상속세·증여세, 취득세·등록세, 증권거래세 등이 모두 포함되어 있다. 가장 최근이라고 할 수 있는 2004년

4) 2005년 도입되어 과세되는 '종합부동산세'가 비슷한 논리로 4100단위로 분류될 것인지 아니면 과세대상자산 포괄범위의 확대로 4200단위로 분류될 것인지는 아직 밝혀지지 않았으나 부채공제가 부인되므로 4100단위로 남게될 가능성이 높음.

[그림 5] OECD 국가의 부동산보유세 비중(총세수액 대비)



귀속분에 대한 예측치에 기초한 OECD 30 개 회원국 중 총세수대비 재산과세의 비중은 11.3%로 4위에 해당하고 GDP 대비 재산과세의 비중은 2.8%로 6위에 해당한다.

소득세나 법인세와 같은 소득과세와 달리 재산과세는 국제비교를 하기 매우 어려운데 그 이유는 재산과세가 상속증여세 같은 국세보다는 지방재산세 중심으로 부과되며 각 국가들은 매우 많은 지방정부들(예를 들어 미국에는 2만 개 이상의 시군구)이 존재하며 이들의 지방재산세는 매우 다양하기 때문이다. 우리에게 관심이 있는 ‘부동산’만에 대한 정기적 보유과세인 부동산보유세(4100 단위 분류번호)를 중심으로 비교해 보면 [그림 5]와 같다. 부동산보유세가 지방정부 세원으로 중요한 비중을 차지하는 영미계 국가와 달리 우리나라는 2~3%의 수준으로 낮아지는데 독일·캐나다·이탈리아보다는

높은 수준에 있다. 지방세로 재산세 하나의 세목만을 갖고 있는 나라들과 재산세 이외에도 지방세가 10여 개 이상 있는 나라들을 지방세입구조 및 중앙과 지방간 재정구조를 감안하지 않고 단순히 세수비중을 비교하는 것은 무의미할 것이다. 정리하자면, 재산과세 전체로는 매우 높은 세수비중을 차지하지만 부동산보유세로는 OECD국가 중 평균적인 수준에 있다고 할 수 있다.

이상에서 비교한 재산과세나 부동산보유세의 GDP 대비 또는 총세수 대비 비중은 국가전체를 놓고 총계치로 비교한 것이다. 그러나, 개인에 대한 직접세로서 개인별 세 부담 수준이나 부동산물건별 세부담을 국가별로 비교하기는 매우 어렵다. 왜냐하면 재산과세 중 중앙정부가 부과하는 순부유세·상속증여세·인지세 등의 국세들은 몰라도 보유세는 대부분 지방재산세형태로 존재하

므로 물건별 실효세부담은 한 국가내 지방 자치단체 수 만큼 다르게 존재하게 된다. 특히 우리나라, 일본 등 몇몇 나라들만 전국통일적인 지방세제도가 존재할 뿐 대부분의 나라에서는 지방세라는 명칭 그대로 지방자치단체마다 세율 및 과세표준 결정에 있어서 과세자주권을 발휘하여 다르게 마련이다. 따라서, 지방정부별 가중치를 두어 전국의 지방재산세 실효세율을 제시하는 연구들은 극히 드물다.

Ⅲ. 지방 대 중앙간 재산과세 세원배분과 과세자주권

1. 재산과세의 중앙 및 지방정부간 세수비중

<표 2>는 OECD회원국들을 대상으로 부동산보유세의 지방세원화(국세·지방세 세목구분 측면)의 정도를 비교해 본 표이다. 여기서 주의해야 할 것은 중앙과 지방간 구분이 국세나 지방세이냐의 기준에 따른 구분이지 재정조정제도를 통해 어느 단계의 정부가 세수를 사용하느냐의 구분이 아니라는 것이다. 예를 들어 국세로 징수하여 교부세나 양여금을 통해 지방정부에 보내 지방정부 지출예산에 포함되는 지는 판단하지 않았다. 몇 가지 특징적인 사실을 확인하면 다음과 같다.

첫째, 대분류 4000단위 재산과세 중 4300단위 상속증여세와 4200단위 순부유세는 국

세로서 과세되는 것이 일반적인데, 이는 개인소득과세와 모두 밀접하게 연계되어 과세된다는 특징에 기초하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 4100 중분류단위인 부동산보유세는 대부분 지방세로 4400단위 자산거래세는 중앙정부의 국세로 과세되는 것이 압도적이다. 부동산보유세의 경우 30개 회원국 중 예외는 중앙집권형(unitary) 국가중 스웨덴과 영국, 연방형(federal)국가 중 벨기에와 멕시코 뿐으로 대부분의 나라에서 지방재산세(local property tax)라는 세목으로 지방정부의 주요세원화하고 있다는 점이다. 스웨덴은 순부유세도 부과하면서도 국세인 부동산세('statlig fastighetsskatt')를 시가의 75%를 과표액으로 1%의 단일비례세율로 따라서 0.75% 정도의 실효세율⁵⁾로 부과하는 특이한 나라였다. 스웨덴의 공공부문은 중앙정부·지방정부·사회보장펀드로 구성되는데, 총 세수의 30% 이상이 지방정부로 이전되는데 이 비율은 EU국가들 중 예외적으로 높은 편이다. 또한 영국은 지방재산세였던 레이트(rate)를 주거용부동산에 대한 지방세인 카운슬세(council tax)와 사업용부동산에 대한 국세인 사업용레이트(uniform business rate, non-domesticated rate)로 이원화하는 과정에서 중앙과 지방이 세원을 공유하고 있다.

5) 매년 전수평가(general reassessment)를 하는 것이 아니라 매6년마다 한번씩 과표조정을 함으로써 실효세율은 이보다 훨씬 낮은 상황임.

〈표 2〉 중앙집권국가(unitary country)의 중앙·지방정부간 재산과세 세수 비중(2003)

(단위: %)

국가	조세 구분	4000							총 세수액
		재산 과세	4100	4200	4300	4400	4500	4600	
			부동산 보유세	(순) 부유세	상속세· 증여세	(자산) 거래세	수시적 재산과세	기타 정기적 재산과세	
체코	중앙	64.2	-	-	100.0	100.0	-	-	77.5
	지방	35.8	100.0	-	-	-	-	-	22.5
덴마크	중앙	35.2	-	-	100.0	100.0	50.0	-	63.3
	지방	64.8	100.0	-	-	-	50.0	-	36.7
핀란드	중앙	56.2	-	100.0	100.0	100.0	-	-	71.9
	지방	43.8	100.0	-	-	-	-	-	28.1
프랑스	중앙	23.8	2.0	100.0	100.0	20.3	-	-	79.3
	지방	76.2	98.0	-	-	79.7	-	-	20.7
그리스	중앙	83.8	-	-	100.0	98.2	-	100.0	98.6
	지방	16.2	100.0	100.0	-	1.8	-	-	1.4
헝가리	중앙	34.5	-	-	49.6	-	49.3	-	91.7
	지방	65.5	100.0	-	50.4	-	50.7	-	8.3
아이슬란드	중앙	46.1	-	100.0	100.0	100.0	100.0	-	75.3
	지방	53.9	100.0	-	-	-	-	-	24.7
아일랜드	중앙	68.0	-	-	100.0	100.0	-	-	97.6
	지방	32.0	100.0	-	-	-	-	-	2.4
이태리	중앙	68.1	-	100.0	94.1	93.6	90.1	65.4	76.0
	지방	31.9	100.0	-	5.9	6.4	9.9	34.6	24.0
일본	중앙	19.9	-	-	100.0	70.8	-	-	58.1
	지방	80.1	100.0	-	-	29.2	-	-	41.9
대한민국	중앙	21.3	2.3	-	100.0	19.7	-	-	77.6
	지방	78.7	97.7	-	-	80.3	-	-	22.4
룩셈부르크	중앙	95.9	-	100.0	100.0	95.4	-	-	91.8
	지방	4.1	100.0	-	-	4.6	-	-	8.2
네덜란드	중앙	57.8	-	100.0	100.0	100.0	-	-	93.9
	지방	42.2	100.0	-	-	-	-	-	6.1
뉴질랜드	중앙	2.3	-	-	100.0	100.0	-	-	94.4
	지방	97.7	100.0	-	-	-	-	-	5.6

국가	조세 구분	4000						총 세수액	
		4100	4200	4300	4400	4500	4600		
		재산 과세	부동산 보유세	(순) 부유세	상속세· 증여세	(자산) 거래세	수시적 재산과세		
노르웨이	중앙	49.6	12.6	37.5	100.0	100.0	-	-	85.3
	지방	50.4	87.4	62.5	-	-	-	-	14.7
폴란드	중앙	0.1	-	-	7.3	-	-	-	86.4
	지방	99.9	100.0	-	92.7	-	-	-	13.6
포르투갈	중앙	63.6	-	-	100.0	97.9	-	-	91.2
	지방	36.4	100.0	-	-	2.1	-	-	8.8
슬로바키아	중앙	39.1	17.6	-	100.0	81.7	-	-	91.7
	지방	60.9	82.4	-	-	18.3	-	-	8.3
스페인	중앙	2.1	-	2.7	0.9	0.0	-	100.0	56.7
	지방	97.9	100.0	97.3	99.1	100.0	100.0	-	43.3
스웨덴	중앙	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-	-	62.7
	지방	-	-	-	-	-	-	-	37.3
터키	중앙	65.5	-	-	91.8	92.0	-	-	92.7
	지방	34.5	100.0	-	8.2	8.0	-	-	7.3
영국	중앙	59.9	49.3	-	100.0	100.0	-	-	94.1
	지방	40.1	50.7	-	-	-	-	-	5.9

주: 사회보장기여금은 계산에서 제외

자료: OECD, Revenue Statistics 1965-2004, 2005

2. 지방세 과세자주권의 국제비교

또한 OECD는 회원국들간의 지방세제도를 비교하기 위해 지방정부의 과세자주권 정도를 평가하는 표준적인 분류기준을 마련한 바 있다⁶⁾. 연방국가 또는 단일국가 체제를 구축하고 있는 나라들의 경우 소득·소

비·재산과세 유형별로 그 하위정부(Sub-Central Government, 이하 'SCG'라 칭함)들이 그 나라의 총조세수입(=국세+지방세+사회보장기여금 등) 또는 지방정부 세입예산(=지방세+세외수입+이전재정+지방채 등) 대비 어느 정도의 비중을 차지하는지를 계산한 수치로는 지방세 과세자주권을 측정하기 어렵다고 판단했기 때문이다. 많은 OECD회원국들에서도 다단계 정부구조를 갖는 재정체계 하에서 지방정부 재정의 문제는 끊임없이 정치적 쟁점으로 대두되고

6) OECD, Taxing Powers of State and Local Government, OECD Tax Policy Studies, 1999.

있는 실정이다.

지방정부의 세원으로 배정된 세목에 대해 해당 지방정부가 과연 얼마나 통제권한과 영향력을 갖는지를 각 나라별로 비교하기 위해 OECD 재정위원회는 크게 5개 분류, 세부적으로는 8개 분류체계를 마련하였다(<표 3> 참조). 즉, 지방정부(SCG)가 세율 및 과세표준을 모두 결정하는 경우(유형 a), 세율만 결정하는 경우(유형 b), 과세표준만 결정하는 경우(유형 c), 중앙정부가 세율 및 과세표준을 모두 결정하는 경우(유형 e), 중앙정부와 지방정부간에 세율을 공유하는 공동세제도(tax sharing arrangements)를 운영하는 경우(유형 d)의 다섯 가지이다. 이중 마지막의 공동세제도는 다시 4가지 유형으로 분류하여 지방정부가 세원배분방식을 결정하는 경우(유형 d.1), 지방정부의 동의 하에서만 세원배분방식을 변경할 수 있는 경우(유형 d.2), 법률에 세원배분공식이 규정되어 있으나 중앙정부가 일방적으로 변경할 수 있는 경우(유형 d.3), 매년 예산편성 과정 중에 중앙정부가 세원배분을 결정하는 경우(유형 d.4)로 세분하고 있다.

조사시점이 다소 오래된 1995년의 경우 OECD 19개 회원국을 대상으로 한 총조세 수입 대비 지방세 세수의 비율은 평균 18%였으며, 하위권에는 네덜란드(3%), 영국(4%), 뉴질랜드(5%), 포르투갈 및 헝가리(6%), 폴란드(7%)가, 그리고 상위권에는 덴마크(31%), 스웨덴(32%), 스위스(38%)가 속하는 것으로 나타났다. 그러나 전술하였듯이, 이러한 수치는 지방정부의 과세자주권 정도를 가늠할 수 있는 적절한 정보를 제시

하지 못하므로, 지방세와 공동세 세목의 조세부담을 결정하는 데 있어서 지방정부가 얼마나 발언권을 갖는지를 분석해 봄으로써 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다.

첫째, 지방정부가 징수하여 사용하는 세원에 대한 과세자주권은 나라별로 큰 차이를 보였다. 10개국은 지방세의 세율과 과세표준에서 또는 공동세 배분결정시 동의과정에서 자주권을 발휘하고 있었던 데 반해 나머지 9개국은 자주권이 미약했다.

둘째, 지방세 세목에만 국한해서 보면 핀란드, 뉴질랜드, 스위스는 지방정부가 과세표준과 세율을 거의 제한 없이 자체적으로 결정하는 유형 a에 속하나, 대부분의 나라들은 세율 결정에 대해서만 자주권을 갖는 유형 b에 해당하였다.

셋째, 우리나라는 당시에는 조사대상국이 아니었으나 유사한 기준에 의해 분류할 경우 지방세 세수비중이 20%로 평균치에 비해 낮은 편은 아니었다. 그러나 과세자주권의 유형별 분류에 따르면 탄력세율 등 세율 결정에서 자주권을 발휘할 수 있는 세수의 비중이 적고 중앙정부가 세율과 과세표준을 모두 결정하는 유형 e의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다⁷⁾. 한편 2005년부터 단독·

7) 이러한 결과는 최근 연도인 2003년을 기준으로 다시 계산할 경우 다소 달라질 수 있음. 탄력세율을 인정하는 범위가 취득세와 등록세와 같이 세수비중이 높은 세목으로까지 확대됨에 따라 유형 e와 유형 b간의 상대적 비중이 달라졌기 때문임. 그러나 단순히 제도적으로 탄력세율을 허용한 지방세 세목에서 징수한 세수보다는 탄력세율을 적극적으로 활용한 결과물로서의 세수가 보다 중요함.

〈표 3〉 과세자주권 유형별 각국의 지방세(taxes of sub-central government) 현황 1995¹⁾

지방세 세수비중(총 세수대비: %)		지방세 과세자주권 유형 ²⁾							
		a	b	c	d				e
					d.1	d.2	d.3	d.4	
오스트리아	19								
-- 기초자치단체	8	9	11			81			
-- 주(Länder)	10	2				98			
벨기에	28								
-- 기초자치단체	6	13	84				2	1	
-- 중간	13		3			97			
-- 광역정부	10	8	92						
체코	13								
-- 기초자치단체	13	2	5	3			90		
덴마크	31								
-- 기초자치단체	22		96				4		0
-- 광역	9		93						7
핀란드	22								
-- 기초자치단체	22		89				11		
-- 광역정부(Åland)	0	100							
독일	29								
-- 기초자치단체	7	1	52			47			
-- 주(Länder)	22					100			
헝가리	6								
-- 기초자치단체	6		30					70	
아일랜드	20								
-- 기초자치단체	20	8	92						
일본	24								
-- 시정촌	16	0	94						6
-- 도부현	8	0	83						17
한국	20								
-- 기초자치단체(시군구)	13		25						75
-- 광역(도·광역시)	6		38						62
멕시코	20								
-- 지방정부	4						74		26
-- 주	16	14				86			

〈표 3〉 계속

지방세 세수비중(총 세수대비: %)		지방세 과세자주권 유형 ²⁾							
		a	b	c	d				e
					d.1	d.2	d.3	d.4	
네덜란드	3								
-- 기초자치단체	1		100						
-- 중간(polder boards)	1		100						
-- 주	0		100						
뉴질랜드	5								
-- 기초자치단체	5	98							2
노르웨이	20								
-- 기초자치단체	13		5				1	94	
-- 광역(countries)	6							100	
폴란드	7								
-- 기초자치단체	7		45	1			54		
포르투갈	6								
-- 기초자치단체	3	49	14						37
-- 독립 광역정부	2								100
스페인	13								
-- 기초자치단체	9	33	51			16			
-- 광역정부	5	15	7			78			
스웨덴	32								
-- 기초자치단체	22	4	96						
-- 교구(parishes)	0	2	98						
-- 광역	11		100						
스위스	38								
-- 기초자치단체	16		97				3		
-- 주(cantons)	22	89				6	5		
영국	4								
-- 기초자치단체	4		100						

1) Revenue figures for sub-central government may slightly differ from those published in the 1998 edition of revenue statistics, due to revisions. Figures may not add due to rounding.

Government levels ranked by increasing geographical scale.

2) a=SCG sets tax rate and tax base.

b=SCG sets tax rate only.

c=SCG sets tax base only.

d.1=SCG determines revenue-split.

d.2=revenue-split can only be changed with consent of SCG.

d.3=revenue-split fixed in legislation, may unilaterally be changed by central government.

d.4=revenue-split determined by central government as part of the annual budget process.

e=central government sets rate and base of SCG tax.

Source:OECD Taxing Powers of State and Local Government, 1999.

다가구·다세대·연립주택 등 개별주택가격 공시제도가 시행됨에 따라 ‘정부가 매긴 집 값’이 고시 열람되면서 민원이 발생했었다. 2006년 부터는 중앙정부부처인 건설교통부가 과세목적용 부동산가격평가를 총괄하게 되어 있으므로 지방세 과세자주권 측면에서 지방정부의 권한이 약화되는 반면 전국통일적인 과세표준결정체계를 갖추어 지역간 과표율 균일성을 높이는 긍정적 측면이 있는 것이 사실이다. 결국 지방정부는 지방재산세의 기본 법정세율을 그대로 적용하지 않고 가감조정할 수 있는 ‘탄력세율’이라는 정책 수단을 활용할 수 있다는 측면에서 과세자주권을 부분적으로 유지하는 체계라고 할 수 있다. 즉, 구체적인 납부세액을 결정하게 되는 ‘과세표준’과 ‘세율’의 두 축 중 전자에 대해서는 중앙정부가 후자에 대해서는 일정 범위내의 지방정부 과세자주권이 유지되는 것이다.

한편 2005년의 8.31 부동산개혁조치의 내용 중에는 종합부동산세 과세대상 기준금액의 하향조정과 연차적 과표적용율의 인상(예, '06년 70%, '07년 80%, '08년 90% 등)이 포함되어 있는데, 부동산보유세의 중앙정부 대 지방정부 간 통제권한은 상당히 빠른 속도로 중앙정부에게 이전될 것으로 예상된다. 부동산에 대한 과표결정권을 중앙정부가 소지한 상황에서, 지방재산세의 과표율은 50%로 지방세법상에 묶여 있으면서 종부세의 과표율은 지속적으로 인상하게 되면, 지방정부가 탄력세율을 적용하지 않고 표준세율로 과세한다고 하더라도 보유세 총 세부담액 중 중앙정부가 통제할 수 있는 비율이

높아지게 마련이다. 물론 종합부동산세 징수액의 대부분을 특별회계를 통해 지방정부채원으로 이전한다고 하더라도 배분권한이 중앙정부에게 있기 때문이다.

IV. 요약 및 결론

지방세제 개혁의 기본주제를 ‘지방세담게 만들자’는 것이라면, 국세와 달리 지방세가 지방마다 다르고 이는 지방정부가 제공하는 행정서비스가 다른데 대한 댓가라는 ‘지방세의 공공서비스 가격기능’회복에서 찾아야 할 것이다. 지방자치의 본질을 자율과 책임으로 그리고 지방세를 자율과 책임성을 실현하는 지방재정의 핵심요소로 만들어 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서는 이미 주요선진국들에서 실천한 지방재산과세제도 개혁을 통해 세부방안을 마련해야 한다.

제2절에서 소개하였듯이 정부가 추진하여 진행 중인 부동산보유과세 강화방안과 거래과세 완화방안의 내용을 보면 지방재산세의 과세표준결정권한은 중앙정부가 유지하면서 세율결정에서 탄력세율을 활용하는 방식의 과세자주권을 부여하고 있다. 현재는 지방정부와 중앙정부간에 재산 과세베이스에 대한 세원공유체계를 유지하고 있고 보유과세 과표율의 국세와 지방세간 차등화를 통해 지역균형발전을 추진하고 있는 인상이다. 그러나, 지방정부로 하여금 자주재원 중 자율성을 강조할 수 있는 지방세의 책임성을 요구하면서 권한에 해당하는 제한적 법정외세 신설이나 포괄적 법정지방세를 허용하지 않

는다면 지방마다 다른 지역경제의 현황을 배려하지 못하는 셈이 될 것이다.

지역주민의 재정책임성을 강화하는 차원에서 지방공공재에 대한 가격기능 역할을 수행하는 지방세의 조세가격 기능을 강화하기 위해 지방교부세나 국고보조금 등 중앙정부의 이전재원을 줄여나가면서도 자치단체가 추가적으로 필요한 재원을 지방세제를

활용하여 해결할 수 있도록 재산과세의 자율성을 늘려주는 것이 핵심방향이어야 할 것이다. 예를 들어, 부동산의 소유에 대한 재산세 부과뿐만 아니라 거주서비스소비에 대한 이용과세를 신설할 수 있도록 지방세 법상의 재산세규정을 포괄화하는 방법을 고려할 수 있을 것이다. ☺

