

부동산 보유 및 거래세제의 변화에 따른 지방정부의 재정적 과제¹⁾

魯英勳(한국조세연구원 선임연구위원)

I. 서론

참여정부에서의 조세제도 중 가장 큰 변화는 부동산관련 세제분야에서 이루어졌고 주 주요동기는 부동산시장가격안정과 세부담 형평성제고에서 찾을 수 있다. 2003년의 10.29대책이 입법화되어 2005년부터는 부동산보유세가 전면 개편된 지방재산세와 국세로 신설된 종합부동산세로 나뉘어 부과되게 되었다. 또한, 2005년의 8.31대책발표로 시행된지 1년이 못된 종합부동산세는 기준금액이 하향 조정되면서 세대별 합산 과세되는 중과방식으로 또 한 번 개편되었다. 한편 부동산 취득단계에 부과되는 취득세 및 등록세는 법정 명목세율이 지속적으로 인하되었던 반면, 과세표준은 실거래가격이나 각종 공시가액에 근접하도록 인상되는 제도적 변화가 시차를 두어 진행되었다.

한마디로 참여정부의 부동산관련 세제변화의 방향은 '부동산에 대한 보유세 부담강화와 거래세 부담완화'라고 표현할 수 있다. 부동산시장 가격안정이 목적이든 형평성제고나 부 및 소득의 재분배가 목적이든 이러한 보유세 강화와 거래세 완화라는 조세정책변화에 대해서 조세를 평가하는 일반적 기준인 '효율성' 및 '형평성'에 대한 논란이 끊이지 않는 실정이다²⁾. 또한 개편된 부동산관련 조세들이 대부분 지방세들 중심이므로 개편에 따라 이들 세목들의 '세수충분성' 및 '세수배분'이 중요한 관심사가 되었고, 이와 함께 중앙-광역-기초자치단체 간 재정관계의 변화도 지방정부 및 지역주민입장에서는 중요한 정책이슈가 되었다.

따라서 본고는 이러한 부동산 세제 변화의 주요특징을 정리하고 정책추진의 합목적성을 위한 정책과제를 살펴보고자 한다. 특히 지방세 세제개편이 지방분권의 핵심요소인 '재정자주성'에 미치는 효과에 주목하여 살펴보고자 한다. 2005년부터 기

1) 본 논문은 『지방세』 2006.12월(제6호, 통권 98호)의 글을 수정 보완한 것임.

2) 노영훈, "부동산관련 세제개편 및 개발이익환수방안," 열린우리당 제1차 부동산정책 공청회 주제 발표원고, 2005. 3. 2일 참조.

초자치단체 부과 재산세와 중앙정부 부과 종합부동산세로의 부동산보유세 이원화와, 광역자치단체의 주요 세목인 취득세 및 등록세의 세율인하 및 과표체계변화가 중앙과 지방간, 그리고 광역과 기초자치단체간 재정관계상의 어떠한 변화를 가져왔는지를 재정분권적 측면에서 살펴보고자 한다.

제Ⅱ장에서는 작년에 이루어진 부동산관련 지방세제의 개편내용을 보유과세 및 거래과세로 나누어 상세히 설명하고자 한다. 제Ⅲ장에서는 지방재산세와 종합부동산세로 부동산보유세가 이원화된 2005년 이후에 8.31 대책으로 추가 변경된 사항들이 갖는 중앙과 지방간 부동산 과세베이스를 둘러싼 재정적 갈등관계 발생가능성을 고찰해본다. 또한 주택을 중심으로 큰 폭의 거래세율변화가 이루어지면서 과세표준이 현실화되는 상황에서의 취득세 및 등록세의 세수변화가 기초자치단체에 미칠 재정적 변화에 대해서도 살펴본다. 마지막으로 IV장에서는 앞의 내용들을 정리하여 결론과 시사점을 제시한다.

Ⅱ. 보유세제 및 거래세제의 변화

1. 지방재산세개편 및 종합부동산세 신설에 따른 보유세제 이원화

가. 보유세제 이원화의 기본성격

2005년 1월 초 국회 본회의에 의장 직권 상정된 「종합부동산세법안」(김종률 의원 대표 발의안, 2004. 11. 18)과 「지방세법중개정법률안」(원혜영 의원 대표발의, 2004. 11. 18)이 의결됨으로써 우리나라의 부동산보유세제의 틀은 [그림 1]과 같이 변경되었고, 그 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.

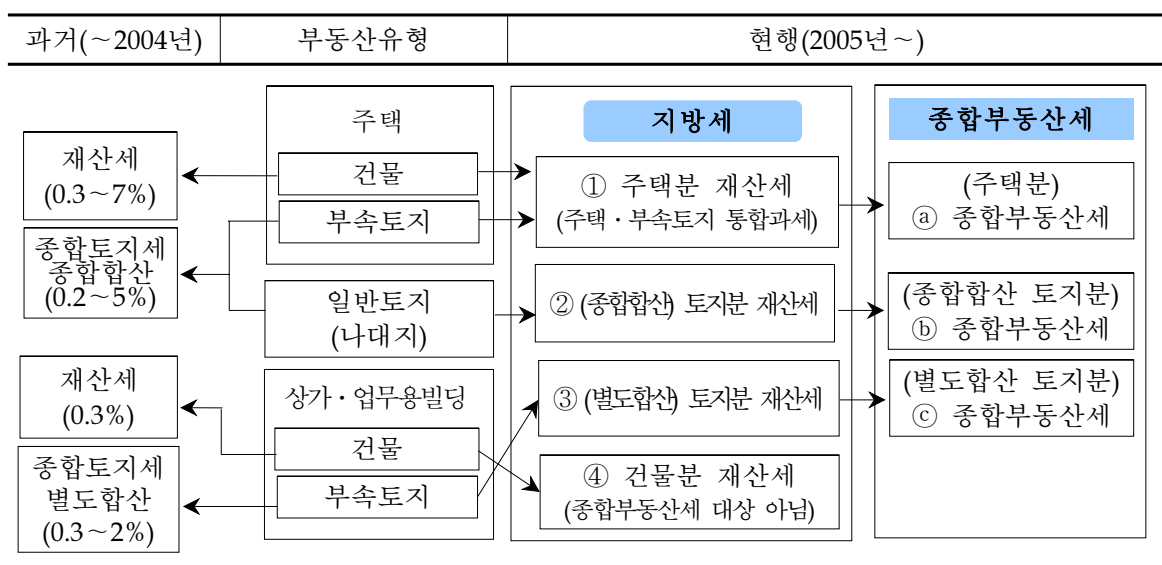
종합부동산세는 기초자치단체인 시·군·구가 매년 7월말과 9월말에 재산세를 1차로 정부부과결정방식에 의해 과세한 후, 12월 15일에 인별 합산한 재산세과표가 기준금액 이상인 토지 및 주택소유자들에 한해 2차로 자진신고납부방식에 의해 과세하는 2원적 체계로 구성되어 있다. 먼저, 토지에 대한 재산세는 기초자치단체인 시·군·구별로 과세대상유형(종합 및 별도)에 따라 관내 합산하여 각각 3단계 저율 누진과세하는 반면, 주택에 대한 재산세는 토지와 건물을 통합 평가하여 시·군·구별로 그리고 물건별로 3단계 누진세율을 적용하여 과세한다.

한편 종합부동산세는 부동산의 유형별 합산평가금액이 일정 기준금액들 이상인 고

액 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, 인별 합산한 재산세 과세표준이 주택은 (국세청 기준시가로) 9억원 이상, 나대지는 (공시시가로) 6억원 이상, 사업용 토지는 (공시시가로) 40억원 이상 소유자가 과세대상자이다. 결국 부동산자산의 고액 보유정도를 판별함에 있어서도 부동산 유형별로 차등기준금액을 채택하고 있으며, 각 유형별 기준금액 미만의 부동산보유에 대해서는 과세하지 않게 된다.

결국 매년 7월에 부과되던 종전의 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 성격 규명할 수 있을 것이다. 즉, 부속토지를 제외한 건축물만을 과세대상으로 하면서도 ‘재산세’라는 명칭으로 과세함으로써 부각되었던 ‘시가 대비 불공평성’ 논란을 주택에 대해서는 부속토지와 주택건물을 일체로 평가하여 통합재산세로 과세함으로써 해결하려는 접근방법이다. 또한, 종래의 종합토지세는 전국에 소유한 토지가액을 인별 합산하여 누진과세하는 지극히 국세적인 성격을 지녔음에도 징수액은 지방정부가 사용하는 등 전세제적으로 매우 특이한 토지보유세였는데, 그 과세대상 유형에 주택을 추가하여 인별 합산하는 부동산의 범위를 넓혀 (부동산 중심의) 부유세적 성격을 강화한 것이다.

[그림 1] 부동산 보유세 체계 개편



나. 과거 재산세제와의 차이점

그러나 종전의 지방 부동산 보유세인 (건물)재산세+종합토지세 체계를 [그림 1]과 같이 지방 재산세(토지, 건물, 주택)와 국세 종합부동산세(이하 “종부세”로 함) 체계로 개편하는 접근방법이 종전의 세제를 유지하면서 보완·수정하는 방법론과 기본적으로 차별화되는 점들은 다음과 같다.

첫째, 주택에 대해서만 보유세(재산세 및 종부세) 부과시 토지와 건물을 일괄 평가하여 통합 과세하고, 상가나 업무용빌딩, 공장 등 영업용 부동산에 대해서는 여전히 토지와 건물을 분리 과세하는 제도를 유지한다는 점이다³⁾.

둘째, 주택에 대해서는 주택물건별로 지방세 과세하고 종부세 과세단계에서 인별 합산한 후 일정기준금액(시가 9억, 과표 4.5억원) 이상 소유자만을 대상으로 한다는 점, 그리고 세수배분공식이 세법상에 명시되지 않는다는 점에서 종합부동산세는 종전의 ‘(건물)재산세+종합토지세 체계’와 크게 차별화된다고 할 수 있다.

셋째, 인별 합산하여 과세되는 종부세 과세 대상에서 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 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.

이상에서 기술한 바와 같이 제정된 종합부동산세는 2005년부터 시행되게 되었는데, 2005년 상반기부터 판교신도시 주변의 분당 및 용인 등 주택 및 토지시장에서의 가격급등 현상이 발생하였다. 이에 따라 정부는 작년 6월부터 추가적인 부동산 종합대책을 마련하여 8.31 ‘부동산제도개혁방안’을 내놓게 하였으며, 이에 따라 종합부동산세도 최초 과세분인 2005년 신고분이 결정되기도 전에 제2차년도 종부세제도가 크게 바뀌게 된다.

3) 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.

다. 종합부동산세의 2005년말 개정내용

한마디로, 주택 및 종합합산과세대상 토지에 대한 종합부동산세 과세강화를 목적으로 하는데 그 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째 주택분 종합부동산세의 과세표준 적용비율을 2005년의 50% 수준에서 2006년에는 20%p를 인상한 70%로 하고 그 이후 매년 10%p씩 인상하여 2009년에는 100%를 달성하도록 하였다. 이러한 과표적용률 인상일정은 지방세법상의 주택 및 종합합산대상토지에 대한 재산세과세 과표적용률보다 더 급격한 인상일정을 택하고 있다 (<표 1> 참조).

<표 1> 연도별 재산세 및 종부세의 과세표준적용비율(주택과 토지)

	주택		토지		
	재산세 (지방 부칙§5)	종부세 (종부 §9②)	재산세 (지방 부칙§5)	종부세	
				종합합산 (종부 §14②)	별도합산 (종부§14⑤)
2005년	50	50	50	50	50
2006년	50	70	55	70	55
2007년	50	80	60	80	60
2008년	55	90	65	90	65
2009년	60	100	70	100	70
2010년	65		75		75
2011년	70		80		80
2012년	75		85		85
2013년	80		90		90
2014년	85		95		95
2015년	90		100		100
2016년	95				
2017년	100	↓		↓	↓

주: 지방세법, 종합부동산세법

둘째, 원래의 인별합산에서 세대별 합산과세로의 합산범위를 변경하게 된다. 당연히 개인소유자별 합산을 할 때에는 세대원별로 종합부동산세의 과세여부가 결정되

지만 세대별로 합산을 하게 됨에 따라 자연히 과세대상 세대가 늘어나게 된다.

셋째, 주택의 경우 종부세 과세 기준금액을 9억원에서 6억원으로 하향 조정함으로써 과세대상 주택들 및 이들 소유세대들이 늘어나게 되었다. 이에 따라 종전의 최저세율구간이었던 9억~20억원에 대한 1% 적용세율 구간을 6~9억원 구간에 대한 1%와 9억~20억원 구간에 대한 1.5%로 분리하게 되어 새로운 세율구간 신설과 세율인상을 실행하게 된다.

마지막으로, 종합부동산세의 세부담상한을 전년대비 150%에서 300%로 확대하여 2006년부터는 보다 큰 폭의 종합부동산세 인상이 가능하도록 하였다.

라. 기존 재산세체계와의 세부담 비교

<표 2>, <표 3>, <표 4>는 이러한 8.31대책의 내용이 반영되어 변경된 2006년 이후의 나대지, (영업용 건물) 부속토지, 그리고 주택 각각에 대해 종전의 보유세인 종합합산 종토세, 별도합산 종토세, 종토세 및 (건물)재산세 부담이 법정명목세율과 실효세율 측면에서 어떻게 변화했는지를 정리한 표이다.

<표 2> 종합합산대상(나대지 등) 토지보유세 세율 변화

(단위: 억원, %)

종합합산 종합토지세(2004년)			종합합산 토지분재산세+종부세(2007년)		
과표(X)구간	법정세율	실효세율 ¹⁾	과표(X_t , X) ²⁾ 구간	법정세율	실효세율
$X \leq 0.2$	0.2	0.08			
$0.2 < X \leq 0.5$	0.3	0.08~0.10	$X_t \leq 0.5$	0.2	0.12
$0.5 < X \leq 1$	0.5	0.10~0.15	$0.5 < X_t \leq 1$	0.3	0.12~0.15
$1 < X \leq 3$	0.7	0.15~0.23	$1 < X_t$	0.5	0.15~0.3 ³⁾
$3 < X \leq 5$	1.0	0.23~0.30	토지 공시가격 기준	법정세율	실효세율
$5 < X \leq 10$	1.5	0.30~0.44	$3 < X \leq 20$	1.0	0.22~0.73
$10 < X \leq 30$	2.0	0.44~0.67	$20 < X \leq 100$	2.0	0.73~1.48
$30 < X \leq 50$	3.0	0.67~0.87	$100 < X$	4.0	1.48~4.0
$50 < X$	5.0	0.87~1.96			

주: 1) 2004년도의 종합토지세 토지과표 적용비율 39.1%를 적용하여 계산한 것임.

2) X_t 과 X 는 각각 인별 기초자치단체 관내 합산과표액과 인별 전국 합산과표액인데, 과거의 X 와 현재의 X 는 공시가격의 시세반영률과 과표적용율이 각각 다르므로 동일한 X_t 과 X 값에 해당하는 실효세율로 비교할 수 없음.

3) 기준금액 초과분에 대한 지방세 과세분 전액공제의 효과에 의해 법정세율 미만에서 수렴함.

자료: 지방세법, 종합부동산세법

토지에 대한 재산세 및 종부세의 종합·별도합산 및 분리라는 과세대상유형 구분은 다음과 같다. 먼저 건축물의 (기준면적내) 부속토지를 별도합산으로, 그 다음 합산하지 않고 분리하여 경과 또는 종과하는 것을 분리대상으로, 마지막으로 남은 것들을 모두 합하는 것이 종합합산 유형이다. 각 표의 오른쪽 편에 있는 개편안은 1차적인 지방 재산세 부과로 끝나는 경우와 2차적으로 종부세가 부과되는 경우를 구분하여 실효세율을 계산하였다.

종합합산대상 토지에 대한 과거 종토세 하에서의 세부담은 현재의 재산세 및 종부세 체계로 넘어 오면서 상당히 인상된 것으로 나타난다. 2004년 마지막 종합토지세가 부과된 연도의 (공시지가 대비) 과표현실화율이 39.1%이었으므로⁴⁾ 최저과표구간인 2천만원 이하인 토지는 공시지가로 거의 8천만원 이하에 해당하고 그 실효세율은 0.08%였다. 이에 해당하는 2007년 종합합산 토지재산세의 세부담은 과표구간상의 5천만원~1억원 구간에 해당하여 실효세율이 0.14%에 달하여 50% 이상 증가했다고 할 수 있다. 중간규모인 3억원 어치 종합합산토지에 대한 종토세 실효세율은 1.2억원 과표에 해당하는 0.16%이었으나 현재는 재산세와 종부세를 합쳐 0.22%로 증가한다. 마지막으로 최고구간인 공시지가로 100억원 정도의 토지에 대해서는 과거 0.77%에서 현재 1.48%로 증가하여 인상폭이 더 큰 편이다. 결국 합산하여 누진과세하는 본래의 목적을 가장 충실히 반영하려고 하는 종합합산대상 토지들은 대부분 나대지나 기준면적 초과 주거용건물 부속토지 등이므로 이들에 대한 세부담은 3년 사이 모든 구간에서 크게 증가하였으며 2005년말 세법개정으로 인별합산에서 세대별합산으로 과세단위가 변경되어 가액기준 과다보유를 억제하는 기능을 발휘할 가능성이 높아졌다. 특히 공시지가로 25억원 정도의 장기 미추진 택지의 경우 사업을 진행하지 않고 나대지 상태로 방치했다면 실효세율로 1%에 달하는 보유세부담이 사업비용에 포함되면서 더욱 더 택지개발사업추진에 애로를 겪을 전망이다. 또한 작년까지는 토지의 공시지가가 20~50%의 시세반영률에 머물러 있었으나 2007년부터 주택공시가격과의 보조를 맞추어 80%선 까지 향후 인상할 경우 세대별합산 3억원을 초과하는 종부세 대상자의 범위가 늘어나면서 그 세부담도 급증할 전망이다.

4) 노영훈(2004) p.56의 <표 III-6> 종토세 토지과표 적용비율 전국평균치 변동추이 상의 2004년 수치를 적용함.

<표 3> 별도합산대상(영업용 건물부속토지) 토지세 보유세율 변화

(단위: 억원, %)

별도합산 종합토지세(2004년)			별도합산 토지분재산세+종부세(2007년)		
과표(X)구간	법정세율	실효세율 ¹⁾	과표(X _l , X) ²⁾ 구간	법정세율	실효세율
X ≤ 1	0.3	0.12	X _l ≤ 2	0.2	0.12
1 < X ≤ 5	0.4	0.12~0.15	2 < X _l ≤ 10	0.3	0.12~0.168
5 < X ≤ 10	0.5	0.15~0.17	10 < X _l	0.4	0.168~0.24 ³⁾
10 < X ≤ 30	0.6	0.17~0.21	토지 공시가액 기준	법정세율	실효세율
30 < X ≤ 50	0.8	0.21~0.25	40 < X ≤ 200	0.6	0.21~0.33
50 < X ≤ 100	1.0	0.25~0.32	200 < X ≤ 1000	1.0	0.33~0.55
100 < X ≤ 300	1.2	0.32~0.42	1000 < X	1.6	0.55~1.6
300 < X ≤ 500	1.5	0.42~0.49			
500 < X	2.0	0.49~0.78			

자료: 1) 2004년도의 종합토지세 토지과표 적용비율 39.1%를 적용하여 계산한 것임.

2) X_l 과 X는 각각 인별 기초자치단체 관내 합산과표액과 인별 전국 합산과표액인데, 과거의 X와 현재의 X는 공시가액의 시세반영률과 과표적용율이 각각 다르므로 동일한 X_l 과 X 값에 해당하는 실효세율로 비교할 수 없음.

3) 기준금액 초과분에 대한 지방세 과세분 전액공제의 효과에 의해 법정세율 미만에서 수렴함.

별도합산과세대상 유형의 토지는 영업용건물의 부속토지로 합산은 하되 생산활동에 사용된다는 특성을 감안하여 세부담 누진도가 종합합산보다는 낮게 종합토지세 체계에서 설계되어 현재의 재산세 및 종부세 체계로 넘어 왔다. 이미 부속토지위에 건물이 들어서 있으므로 나대지에 대한 종합합산과세처럼 토지소유자의 이용행태변화를 적극적으로 유도할 수도 없으므로 이용자에 대한 전가의 가능성이 높은 유형이다. 위에서와 마찬가지로 과거 종토세의 과표현실화율을 39.1%로 가정하면 실효세율이 그렇게 급증하지는 않았음을 알 수 있다. 공시지가 2억원 이하의 별도합산 토지의 실효세율은 0.12%로 동일하고 10억원 정도의 토지는 0.14%에서 0.168%로 소폭증가하며, 100억원 정도 토지는 0.23%에서 0.21%로 소폭 감소함을 알 수 있다. 그러나 초대형규모인 1,000억원 정도의 토지는 0.45%에서 0.55%로 증가하는 예에서 알 수 있듯이 최고과표구간에 속할 수록 과거 실효세율은 0.8%를 넘지 않았으나 현재는 1.6%까지 증가할 수 있어서 향후 공시지가 시세반영율이나 지가변동에 따라 세부담증가의 가능성은 숨어있다고 할 수 있다. 주택이나 종합합산과세대상토지와 달리 과세단위는 세대가 아닌 소유주 개인이므로 종토세에서 현행 재산세 및 종부세로 변화되면서 합산의 범위가 확대되어 세부담이 변경되는 요인은 없다.

<표 4> 주택 보유세부담의 변화

(단위: 억원, %)

과거 분리과세 (2004년 까지)						현재 통합과세 (2007년)		
(건물) 재산세			(부속토지) 종합토지세			주택분재산세(주택건물+부속토지)		
과표(X)구간	세율	법정세율	과표(X)구간	세율	법정세율	과표(x_l, X) ¹⁾ 구간	세율	실효세율 ²⁾
$X \leq 0.12$	0.3	0.3	$X \leq 0.2$	0.2	0.2			
$0.12 < X \leq 0.16$	0.5	0.30~0.35	$0.2 < X \leq 0.5$	0.3	0.2~0.26	$x_l \leq 0.4$	0.15	0.075
$0.16 < X \leq 0.22$	1	0.35~0.53	$0.5 < X \leq 1$	0.5	0.26~0.38	$0.4 < x_l \leq 1$	0.3	0.075~0.12
$0.22 < X \leq 0.3$	3	0.53~1.19	$1 < X \leq 3$	0.7	0.38~0.59	$1 < x_l$	0.5	0.12~0.25
$0.3 < X \leq 0.4$	5	1.19~2.14	$3 < X \leq 5$	1.0	0.59~0.76	주택공시가격기준	세율	실효세율 ³⁾
$0.4 < X$	7	2.14~7.00	$5 < X \leq 10$	1.5	0.76~1.13	$6 < X \leq 9$	1.0	0.21~0.40
			$10 < X \leq 30$	2.0	1.13~1.71	$9 < X \leq 20$	1.5	0.40~0.84
			$30 < X \leq 50$	3.0	1.71~2.23	$20 < X \leq 100$	2.0	0.84~1.45
			$50 < X$	5.0	2.23~5.0	$100 < X$	3.0	1.45~3.0

주: 1) 과거 2004년까지의 과표 X는 공시지가에 30여%를 곱한 과표인 반면 2007년 이후의 X는 주택 공시가격이므로 동일한 기준에서 비교할 수 없음. 현행의 x_l 는 시군구 주택물건 관내합산 시가표준액인 과표이고 X는 세대별 전국합산 주택가격공시액으로 주택분 종합부동산세의 과세표준은 여기서 기준금액만큼을 공제한 것을 과표로 사용함.

2) 실효세율은 지방정부의 주택분 재산세 표준세율하에서 세부담상한 미적용되어 계산된 지방 재산세액을 주택가격공시액으로 나눈 수치임.

3) 주택분 중부세 뿐만 아니라 지방재산세액을 합한 주택에 대한 보유세 실효세율을 의미하며, 주택에 대한 종합부동산세가 추가되는 경우인 기준금액인 6억원(과세표준금액 4.5억원)을 경계로 연속적으로 변화하는 이유는 지방세 납부세액을 종합부동산세에서 세액공제하기 때문임.

마지막으로 주택에 대한 보유세 부담변화를 살펴보자. 주택은 2004년까지 보유세 과세대상을 주택건물과 그 부속토지로 구분하여 (건축물에 대한) 재산세와 종합토지세로 분리과세하여 왔었다. 그러다가 2005년부터 주택에 대해서는 토지·건물 통합과세하게 되었으므로 그 세부담의 변화정도를 정밀하게 비교하기는 어려운 요인이 많다. 따라서, <표 4>는 이전의 <표 2> 내지 <표 3>과 달리 표 왼편에 2004년 까지의 (건물)재산세와 (부속토지) 종토세에 대한 실효세율을 계산하지 않고 세법전상의 법정명목세율을 정리하였고 표 오른편에 2007년 기준의 실효세율을 정리하였다. 오른편에 정리한 2007년 현재의 주택에 대한 보유세는 상단의 주택분 재산세와 하단의 주택분 중부세로 구성되는데, 2007년의 적용비율 80%는 '세율별 과세표준'인 (6억원 기준금액을 초과한) 2억원 과세표준에 대해 해당세율인 1.0%와 함께 적용되어 일종의 탄력세율처럼 작용한다. 또한 공제하는 재산세액은 '기납부 재산세액' 전

부가 아니고 표준세율을 적용하였을 때의 재산세액 중 기준금액인 6억원 초과분에 대한 재산세액의 비율만큼을 곱한 금액에 국한된다. 결국 기준금액 초과부분에 대한 표준세율적용 재산세액 만큼만 공제함으로써, 주택자산 과세베이스 중 기준금액인 6억원 이하 부분은 재산세로 과세하여 소재지 기초자치단체의 일반세입으로 사용되는 자주재원인 반면, 6억원을 초과하는 부분은 중앙정부와 지방정부가 서로 다른 세율구조로 과세공유(tax sharing) 하면서 국세부과분은 부동산교부세로 타 지방정부들에게 이전되는 재원이다.

마. 향후 보유세부담 변화에 대한 예상

앞에서는 2004년말까지의 종합토지세 체계로 부터 2006년 이후 (지방)재산세 및 (국세)종부세 이원화체제로 부동산보유세제가 변하면서 세법상에 기술된 과세표준 및 법정명목세율 위주로 세부담변화를 살펴보았다. 본절에서는 시가-공시지가-적용율의 3단계를 거쳐 과세표준이 형성되는 현실을 감안하여 2004년까지의 시가 대비 종합토지세 실효세율부담이 2006년 이후 시가 대비 실효세율부담이 어떻게 변화할지를 예상해 보기로 하자.

먼저 주택에 대한 주택공시지가액이나 토지에 대한 공시지가를 매년 조정하는 건설교통부는 2006년 주택에 대해서는 80% 수준의 시세반영율을 적용하였었는데, 2007년부터 토지에 대해서도 토지실거래가격데이터를 활용하여 점진적으로 시세(시가)의 80% 수준으로 상향고시를 계획하고 있다. 특히 토지의 경우 과거 대략 20-50% 수준에 불과했었던 실정을 감안하면 매우 큰 폭의 공시지가 상향조정방침이라고 할 수 있다. 이에 따라 종부세과세대상에 포함될 토지들이 많이 늘어날 수 있는데, 건설업체나 시행사 등이 보유한 나대지로서 장기간 사업추진이 묶여 있는 토지, 유통업 및 서비스업 종사기업이 보유한 도심지역내 사업용건물 부속토지들이 2008년부터 세부담이 늘어날 전망이다. 특히, <표 1>에 정리된 연도별 과세표준 적용률 인상계획에 따르면 시세가 그대로 멈춰있어도 지방재산세 및 종부세 과세표준은 매년 5%씩 인상되기 때문이다. 현재 국내 대표적 대기업 제조업체들이 보유한 공장부지는 다양한 감면혜택으로 공시지가 기준 보유세 실효세율이 0.16% 수준이나 유통업체들은 거의 1% 실효세율수준에 접근하고 있는 실정이다. 2007년 올해의 개별공시지가 상승률은 전국 평균 11.6%인 것으로 잠정 집계되었는데, 이는 순수한 지가상승분 이외에 그 동안 누적된 현실지가와의 격차를 줄이기 위한 시세반영율을 높인 요인도 존재하는 것으로 판단된다. 따라서, 지가급등지역에서는 순수지가 상승분과 시세반영율인상분이 결합하여 공시지가가 큰 폭으로 상승할 수 있고 이에 따라 종

합합산대상 토지 보유세부담이 급증할 수 있는 가능성이 있다.

2. 부동산거래 관련 지방세 세율인하 및 과표현실화

2005년부터 신설된 종합부동산세와 전면 개편된 (지방)재산세는 부동산보유과세 강화정책 차원에서 추진되었다. 이와 맞물려 부동산에 대한 거래단계에서의 법정 세율인하가 2005년부터 시행되었다. 즉, 2005년 1월1일부터 개인 간 주택의 유상거래(예, 개인 대 개인 중고아파트 매매)에 대해서는 법인을 포함한 주택거래(예, 신규 아파트분양 등)나 그 이외 유형의 부동산 거래에 비해 낮은 세율이 적용되기 시작하였다. 그리고 2005년 8.31부동산제도 개혁대책의 후속입법작업 완료로, 2006년부터는 개인간 주택거래에 대한 취득세 세율이 2.0%에서 1.5%로, 등록세는 1.5%에서 1.0%로 각각 0.5%p씩 인하되도록 지방세법개정되었다. 또한 이에 따라 취득세 및 등록세 본세 세액의 10%와 20%로 각각 부가하여 부과되는 농어촌특별세 및 교육세 부담도 줄어들었다. 개인간 토지거래, 법인간 부동산거래, 법인과 개인간 거래 등 부동산 일반에 대한 총체적인 세율인하의 정도는 2004년까지의 5.8%에서 2005년부터는 4.6%로 크게 낮아졌다. 더욱이 거래과세 과표를 공시가격으로 대폭 현실화시켰던 주택의 경우에는 2005년 개인간 거래에 대해 4.0%, 8.31 대책에서 추가 인하하여 2006년부터는 다시 2.85%(=1.65%+1.2%)로까지 대폭 인하되었다. 더욱이 올해 9월말에는 개인간 기존주택거래들뿐만 아니라 법인으로부터 개인이 신규로 주택을 분양받는 경우까지도 포함하여 2009년말까지 한시적으로 2.3%의 세율을 적용하도록 감면세율을 확대하였다. 결국 세율측면에서는 2004년의 5.8%에서 2006년 하반기의 2.3%로 40/100 수준으로 떨어진 것이다. <표 5>는 주택 및 그 이외 부동산에 대한 취득세와 부동산이전등기에 대한 등록세 법정세율의 최근 변화를 정리한 것이다.

<표 5> 최근 부동산(기타 및 주택) 거래과세 법정세율 인하 추이

구분 \ 년도		2004년	2005년	2006년	2006.9.27 ¹⁾
취 득 세	본세(유상·매매·교환)	2%	————→	2%(1.5%)	2%(1.0%)
	농특세(세액의 10%)	0.2%	————→	0.2%(0.15%)	0.2%(0.1%)
	계	2.2%	————→	2.2%(1.65%)	2.2%(1.1%)
등 록 세	본세(이전등기)	3%	2%(1.5%)	2%(1.0%)	————→
	교육세(세액의 20%)	0.6%	0.4%(0.3%)	0.4%(0.2%)	————→
	계	3.6%	2.4%(1.8%)	2.4%(1.2%)	————→
합 계		5.8%	4.6%(4.0%)	4.6%(2.85%)	4.6%(2.3%)

주: ()안은 (개인간) 주택거래에 대한 감면이 감안된 법정세율임.

- 1) 2006년 9월 1일의 지방세법 개정으로 지방세법 제273조의 2에 과거 개인간 주택거래에 대한 경감세율이 법인에게서 신규 분양받는 주택에 대해서도 적용되게 되었으며, 취득세에 대한 경감율을 25%에서 50%로 확대함.

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

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

Ⅲ. 부동산세제개편에 따른 중앙-지방간 재정관계

1. 보유세제 개편에 따른 중앙-기초자치단체간 재정관계

가. 부동산보유세의 향후 과세베이스 변화전망

2005년말 8.31대책의 입법화로 2006년부터 변화된 (지방)재산세와 종합부동산세 개편내용을 중앙과 지방간 부동산보유세 과세베이스 변화의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2005년 첫째 시행 후 연말의 지방세법개정 시에 재산세 (누진)세율구조는 동일하게 유지하면서 ‘(지방)재산세 과세표준 조항’인 제187조를 개정하고 위임된 대통령령인 시행령 제138조(50% 과표적용비율)를 폐지하였다. 즉, 토지 및 주택분 재산세 과세표준을 가격공시액인 시가표준액을 사용하는 것으로 개정하였지만, 개정법률부칙으로 토지 및 건축물은 2006년 한해 55%, 주택은 2006년과 2007년 두해의 50%의 적용비율을 시작으로 매년 5%씩 적용비율을 인상시켜 각각 2015년과 2017년에 100% 전액 과표화하기로 지방세법에 명문화하였다⁵⁾. 2006년 주택분재산세는 주택가격공시액 인상효과만, 토지분재산세는 과표적용률 인상효과와 토지공시지가인상효과가 동시에 발생하게 되었는데, 주택가액대별 재산세 부담완화조치(‘06.6.30)로 3억 및 6억원을 구분점으로 종전의 50% 세부담상한규정이 적용되지 않는다면 (작년 상반기의 전반적 아파트가격인상이 반영된 올해의 주택가격공시액 인상을 차치하더라도) 전년대비 배 이상으로의 재산세가 상승하는 효과가 발생할 수 있다. 물론 시장·군수의 50% 범위내의 탄력세율 적용가능성으로 재산세인하를 시도할 수도 있다.

둘째, 종합부동산세도 과세표준을 주택공시가액합계액 기준으로 바꾸고 6억원 초과로 대상자범위를 늘리면서 세율구간을 신설하였고, 2009년 100% 과표율적용 前 연도별 적용할 중부세 과표율을 법정화함으로써 경감세율적 경과규정(즉, 2006년의 경우 0.7%, 1.05%, 1.4%, 2.1% 4단계의 누진세율구조)의 성격을 갖게 되었다. 주택 중부세의 납부 주택분재산세 세액공제가 세부담상한과 탄력세율이 적용된 실제납부 세액에 대해 인정되므로 다음과 같은 측면에서 지방정부의 과세베이스가 중앙정부 통제 아래로 급격히 이전될 수 있는 가능성이 발생하였다. i) 지방재산세는 세부담상한액을 150%로 묶는 반면 중부세는 300%로 확대하였고, ii) 중부세는 2005년 첫째에 50% 적용률을 전제로 하여 세율체계를 설계하였지만, 법률개정을 통해 2009년

5) 개정법률부칙 제5조 재산세과세표준에 대한 적용특례 제2항.

까지 사실상의 종부세 누진세율체계 인상을 사전에 법제화하였다. 특히, 지방재산세 과표율 인상의 연차계획은 더딘 상황에서 50% 세액상한규정도 적용될 경우, 종부세를 통한 부동산보유세의 중앙정부 통제적 재원화 효과는 매우 급격히 발생할 수 있다. 작년까지만 해도 9억원의 주택공시가액을 초과하는 주택자산보유가액만을 과세베이스로 하면서 이 부분을 지방정부와 과세공유(tax sharing)하는 방법이었는데, 세대별 합산과세와 6억원으로의 기준금액 하향조정, (그리고 주택공시가격 대폭 인상)으로 중앙정부가 주택자산 과세베이스를 공유화하는 범위를 확대하였다. 더욱이 기초자치단체들이 하향적 탄력세율 경쟁을 벌여 재산세 인하를 추진할 경우 부동산보유세 세원의 중앙이전화는 심화될 것이고, 기초자치단체 입장에서는 관내의 종합부동산세 과세대상 주택비중(6억원 이상)이 높을수록 재산세 세율인하에 따른 중앙으로의 세원이전과 (종부세 비대상자를 포함한) 재산세납세자의 조세저항간의 상충관계를 고민해야 하는 상황에 봉착하게 되었다.

셋째, 현재 종합부동산세 세수는 세수감소분을 우선적으로 보전해 준 후 남은 금액을 ①재정여건 80%, ②지방세 운영상황 15%, ③ 보유세규모 5%의 비율로 안내하도록 규정하고 있는데⁶⁾ 기본적으로 재정불균형 완화 방향으로 운영되는 것을 지향하고 있다. 2005년의 종부세 세수가 7천여억원 정도에 불과하고 세수감소분 보전을 제외하고 남은 잔여분이 크지 않아서 중앙-지방간 그리고 지방간 대립이 첨예화하지 않았었다. 그러나 향후 부동산보유세 과세베이스가 중앙정부로 이전되어 중앙정부에 의한 지역간 재정불균형완화목적으로의 배분이 고착화되는 상황에서는 기초자치단체들간에도 이해관계의 상충으로 보유세 과세베이스의 중앙과 지방간 조정, 그리고 세수배분도 쉽지 않을 전망이다. 2006년부터는 부동산지방교부세를 신설하여 종합부동산세 강화에 따라 증가된 세수가 지역균형발전과 연계되어 운영되도록 결정되었는데, 이는 종합부동산세가 최초로 국세로 신설되어 징수되었던 2005년의 경우에는 세수부족분의 보전 이후에 남은 재원이 크지 않았던 상황과 달리 향후 급증하는 종부세 세수배분을 둘러싸고 발생할 미래의 상황을 대비한 중앙정부의 사전적 조치라고 볼 수 있다.

나. 주택에 대한 보유세 과세베이스의 중앙과 지방간 비중변화

<표 6>은 8.31 대책 이후 중앙정부에 의해 발표된 주택에 대한 지방재산세와 종합부동산세 과표적용률 인상계획을 감안하여 주택가액별로 지방재산세와 (국세) 종부세의 세부담을 2005년 및 2006년에 대해 비교한 표이다. 그리고 <표 6>을 기초로

6) 「지방교부세법」 제9조의 3 참조

하여 주택자산 과세베이스에 대해 과세하는 총보유세부담을 지방과 중앙간 공유비율(sharing ratio)을 주택가액별로 표시한 것이 [그림 2]이다.

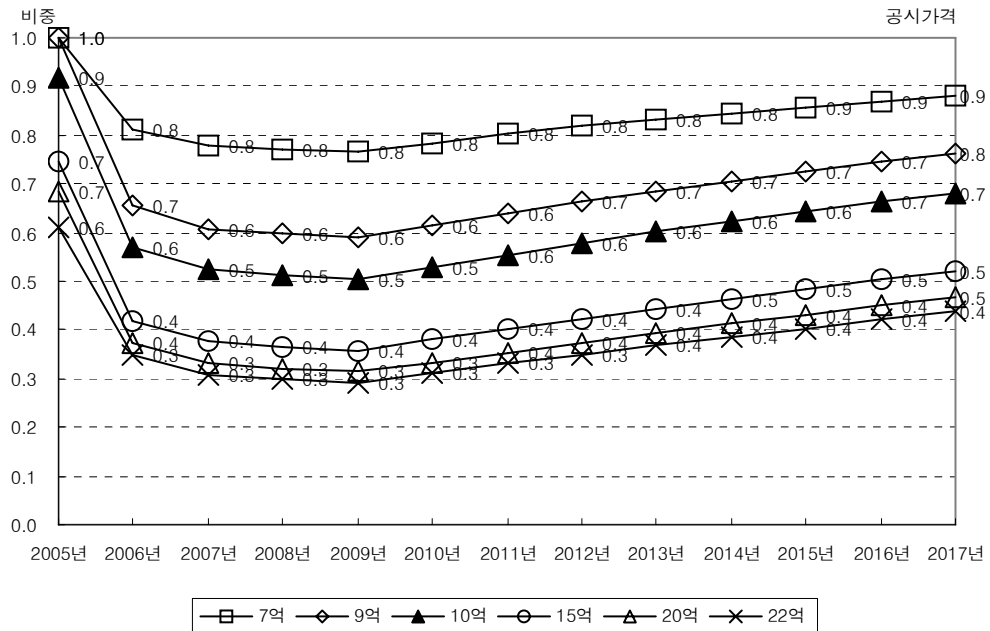
2005년에는 주택공시가액 6억원의 경우 재산세만 과세되고 종부세는 과세되지 않았기 때문에 총보유세액과 총지방세 합계액은 동일하며, 이러한 현상은 9억원까지 마찬가지였다. 반면 2006년에는 주택분 종부세의 기준금액이 6억원으로 낮추어지면서 지방세액계(=재산세액+지방교육세+도시계획세)와 국세액계(=종합부동산세+농특세)를 합한 총보유세액에서 차지하는 지방세액계의 비중이 주택공시가액별로 달라진다. [그림 2]를 통해 총보유세액 중 지방세액이 차지하는 비중을 종부세 기준금액인 6억원을 넘는 주택 가액별로 살펴보면 모든 주택가액에 대해 2007년까지는 그 비중들이 모두 하락하다가 그 이후 서서히 올라가는 모습을 보이고 있다. 특히 고가주택의 경우 보유세 총액의 30%만이 자주재원으로서의 재산세이고, 나머지 70%는 종합부동산세로 중앙정부가 거둬들인 후 타 기초자치단체와 함께 나누어 받는 형태의 이전재원을 구성하고 있다. 따라서 고가주택이나 고가의 부동산이 많이 소재한 지역의 기초자치단체 입장에서는 과거에 비해 자주재원이 줄어들었고, 2007년까지는 더욱 자주재원비율이 줄어들게 된다. 그 이유는 올해인 2006년부터 종합부동산세의 과표적용률은 70%로 인상되는 반면 지방재산세는 내년까지도 여전히 50%로 묶여 있기 때문이다.

<표 6> 고가주택에 대한 가액별 지방세 및 국세 보유세(2005~2006년)

(단위: 천 원)

공시가격	2005년								
	지방세				국세			보유세	총
	계	재산세①	지방교육세	도시계획세	계	종부세②	농특세	계(①+②)	보유세
600,000	1,938	1,240	248	450				1,240	1,938
700,000	2,313	1,490	298	525				1,490	2,313
800,000	2,688	1,740	348	600				1,740	2,688
900,000	3,063	1,990	398	675				1,990	3,063
1,000,000	3,438	2,240	448	750	300	250	50	2,490	3,738
1,100,000	3,813	2,490	498	825	600	500	100	2,990	4,413
1,300,000	4,563	2,990	598	975	1,200	1,000	200	3,990	5,763
1,500,000	5,313	3,490	698	1,125	1,800	1,500	300	4,990	7,113
1,700,000	6,063	3,990	798	1,275	2,400	2,000	400	5,990	8,463
1,900,000	6,813	4,490	898	1,425	3,000	2,500	500	6,990	9,813
2,000,000	7,188	4,740	948	1,500	3,300	2,750	550	7,490	10,488
2,200,000	7,938	5,240	1,048	1,650	5,100	4,250	850	9,490	13,038
2,400,000	8,688	5,740	1,148	1,800	6,900	5,750	1,150	11,490	15,588
2,500,000	9,063	5,990	1,198	1,875	7,800	6,500	1,300	12,490	16,863
2,700,000	9,813	6,490	1,298	2,025	9,600	8,000	1,600	14,490	19,413
2,900,000	10,563	6,990	1,398	2,175	11,400	9,500	1,900	16,490	21,963
3,000,000	10,938	7,240	1,448	2,250	12,300	10,250	2,050	17,490	23,238
3,200,000	11,688	7,740	1,548	2,400	14,100	11,750	2,350	19,490	25,788
3,400,000	12,438	8,240	1,648	2,550	15,900	13,250	2,650	21,490	28,338
3,500,000	12,813	8,490	1,698	2,625	16,800	14,000	2,800	22,490	29,613
3,600,000	13,188	8,740	1,748	2,700	17,700	14,750	2,950	23,490	30,888
3,700,000	13,563	8,990	1,798	2,775	18,600	15,500	3,100	24,490	32,163
3,800,000	13,938	9,240	1,848	2,850	19,500	16,250	3,250	25,490	33,438
3,900,000	14,313	9,490	1,898	2,925	20,400	17,000	3,400	26,490	34,713
4,000,000	14,688	9,740	1,948	3,000	21,300	17,750	3,550	27,490	35,988
공시가격	2006년								
	지방세				국세			보유세	총
	계	재산세①	지방교육세	도시계획세	계	종부세②	농특세	계(①+②)	보유세
600,000	1,938	1,240	248	450	0			1,240	1,938
700,000	2,313	1,490	298	525	540	450	90	1,940	2,853
800,000	2,688	1,740	348	600	1,080	900	180	2,640	3,768
900,000	3,063	1,990	398	675	1,620	1,350	270	3,340	4,683
1,000,000	3,438	2,240	448	750	2,580	2,150	430	4,390	6,018
1,100,000	3,813	2,490	498	825	3,540	2,950	590	5,440	7,353
1,300,000	4,563	2,990	598	975	5,460	4,550	910	7,540	10,023
1,500,000	5,313	3,490	698	1,125	7,380	6,150	1,230	9,640	12,693
1,700,000	6,063	3,990	798	1,275	9,300	7,750	1,550	11,740	15,363
1,900,000	6,813	4,490	898	1,425	11,220	9,350	1,870	13,840	18,033
2,000,000	7,188	4,740	948	1,500	12,180	10,150	2,030	14,890	19,368
2,200,000	7,938	5,240	1,048	1,650	14,940	12,450	2,490	17,690	22,878
2,400,000	8,688	5,740	1,148	1,800	17,700	14,750	2,950	20,490	26,388
2,500,000	9,063	5,990	1,198	1,875	19,080	15,900	3,180	21,890	28,143
2,700,000	9,813	6,490	1,298	2,025	21,840	18,200	3,640	24,690	31,653
2,900,000	10,563	6,990	1,398	2,175	24,600	20,500	4,100	27,490	35,163
3,000,000	10,938	7,240	1,448	2,250	25,980	21,650	4,330	28,890	36,918
3,200,000	11,688	7,740	1,548	2,400	28,740	23,950	4,790	31,690	40,428
3,400,000	12,438	8,240	1,648	2,550	31,500	26,250	5,250	34,490	43,938
3,500,000	12,813	8,490	1,698	2,625	32,880	27,400	5,480	35,890	45,693
3,600,000	13,188	8,740	1,748	2,700	34,260	28,550	5,710	37,290	47,448
3,700,000	13,563	8,990	1,798	2,775	35,640	29,700	5,940	38,690	49,203
3,800,000	13,938	9,240	1,848	2,850	37,020	30,850	6,170	40,090	50,958
3,900,000	14,313	9,490	1,898	2,925	38,400	32,000	6,400	41,490	52,713
4,000,000	14,688	9,740	1,948	3,000	39,780	33,150	6,630	42,890	54,468

[그림 2] 고가주택 가액별 지방세 및 국세 보유세 비중 변화 추이



다. 시와 자치구간 재산세 공동세원화 및 종부세 세수배분 논쟁

부동산에 대한 지방정부 재산세는 기초자치단체인 자치구의 보통세로서 참여정부의 보유세강화정책에 따라 주택 등의 과표가 급증하게 되자 자치구간 격차가 증대되게 되었다. 서울시의 2007년 지방세 추계자료에 의하면 서울시 자치구세의 83%인 재산세는 강남구의 2,308억원을 최대치로 하고 강북구의 168억원을 최저치로 하여 약 14배 가까운 격차를 보일 것으로 예상된다. 이에 따라 과거 종합토지세와 담배소비세간 세목교환으로부터 시작한 자치구세와 (광역)시세간 재원조정의 필요성에 대한 논쟁이 촉발되었다. 재산세의 높은 세수신장성에 대한 예상 때문에 여러 가지 방안들⁷⁾ 중 재산세의 50%를 공동세원화하여 전 자치구가 균등하게 배분하자는 방안이 거론되고 있다. 옛 제도와 세제도로의 변화는 분명 자치구간의 세수득실의 차이를 낳게 되어 이해가 엇갈리게 되므로 합의를 보기 어렵게 된다. 따라서 확정된

7) 재산세를 주택분과 비주거용분으로 구분하여 전자는 자치구세로 후자는 시세로 전환하여 공동세원화하면서 자동차를 구세로 전환하자는 방안이나, 자치구 재정자립기금을 마련하자는 방안 등임.

지역적 범위내에 소재하는 부동산에 대한 세원을 자치구세로 할 것인가 시세로 할 것인가는 부동산에 대한 재산세의 과세근거 및 역할을 감안할 때 의미있는 정책결정사항이지만 일부분을 시세로 돌려 공동세원화 한 후 균등배분하자는 논의는 문제의 본질을 비껴나가는 논쟁에 그칠 가능성이 높다고 생각한다. 예를 들어 응익적 관점에서 재산세를 바라볼 경우 일부 부유한 자치구내에서 제공되는 행정서비스들이 자치구만이 제공한 것인지 아니면 서울시의 결정에 의해 제공된 것인지에 따라 자치구세 또는 시세로서 성격규명이 먼저 이루어져야 할 것이다.

한편 시행 3년째를 맞고 있는 중부세의 세수규모는 2006년말 1조 7천 179억원에서 2007년에는 2조 8천 814억원으로 68%가 증가할 것으로 추산되고 있다. 현재의 지방교부세법 시행령에 따르면 지방세수 감소분을 전액 보전해 준뒤에 나머지는 지방자치단체의 재정자립도(80%), 지방세운영상황(15%), 보유세규모(5%) 등을 감안한 배분산식에 따라 배분되게 되어있다. 기초자치단체의 균형발전을 위한 재원으로 사용한다는 취지에 따라 국세로 거두지만 전액 지방정부에서 사용하도록 입법화된 것이다. 따라서 올해 지방세수 감소분으로 예산되는 1조 1천 500억원을 제외한 나머지 1조 7천 314억원은 기존 산식 대로 기초자치단체에 배분되어 전액 지자체 재량대로 사용할 수 있는 것이다. 그러나 최근 중앙 및 지방정부 예산당국간 논쟁이 된 교육·보건복지·사회복지라는 분야로의 특정한 지출목적을 지방교부세 배분방식에 반영하자는 논의는 중앙부처간 그리고 중앙 및 지방간 갈등을 야기하고 있다.

라. 중앙정부의 부동산정책세제변화에 따른 지방세 세수변화

한편, 일부 광역자치단체의 경우 취득세 및 등록세 세수의 감소로 자치구에 대한 재정보조에 어려움을 겪는 상황이 발생할 수 있는데 이러한 광역과 기초자치단체의 경우 재정부실의 동반화도 발생할 수 있다. 특히 취득세 및 등록세는 '부동산거래과세 완화'라는 취지에서 주택의 경우 2005년부터 두 차례 세율인하가 이루어졌다. 즉, 과거 교육세와 농특세 같은 부가세를 포함했을 때 5.8%의 표준세율에서 2.85%로, 그리고 올해 9월부터는 2.3%로 인하되어 절반 이하가 되었다. 그러나 과세표준은 유상거래의 경우 실지거래가액으로 과표가 변경되어 종전의 취득 및 등록당시의 신고가액으로 저가 신고된 (행자부) 과세시가표준액이나 (국세청) 기준시가와 대비하여 2-3배 수준이 되었으므로 세율인하와 과표인상이 결합된 총체적인 세부담 수

준은 그리 크게 인하되지 않았다. 더욱이 중앙정부의 각종 부동산조세를 통한 주요억제정책으로 부동산 거래량이 크게 감소할 가능성이 높은 지역에서는⁸⁾ 광역지방정부가 지방세 세수추계를 제대로 하지 못하는 실정에 있다. 이는 광역지방정부의 주요 세입원인 등록세와 취득세에 대한 세제개편을 중앙정부의 부동산정책목표에 초점을 맞추어 운영함으로써 지방세 세입의 안정적 운영을 중시하는 지방정부와 갈등관계를 초래할 가능성을 제기하게 된다.

2. 거래세제 변화에 따른 광역-기초단체간 재정관계

광역시 및 도내에 있는 인구 50만 이상 시의 경우 등록세나 취득세와 같은 도세를 대신 징수하면서 과거 50%를 징수교부금으로 교부받았었다. 현재는 도세징수액의 3%만을 징수교부금으로 받고 나머지 47%는 재정보조금으로 지급받고 있다. 또한 50만 미만 일반시의 경우에는 과거 30% (도세) 징수교부금을 받던 것이 3%의 징수교부금과 27%의 '조정교부금'을 받고 있어서 광역시 및 도내에 소재하는 기초자치단체들은 도세인 취득세와 등록세의 세수에서 받는 일정비율을 그대로 인정받고 있는 셈이다. 따라서 취득세 및 등록세 등 도세의 세수변화는 광역자치단체뿐만 아니라 광역자치단체 내에 소재하는 기초자치단체들의 세입예산에도 영향을 미치게 된다.

그렇다면 취득세와 등록세는 그 세율인하와 과세표준이 현실화되어 세부담액이 변하는 것뿐만 아니라 부동산관련 제반 세제의 변화가 시장 거래량에 미치는 효과에도 영향을 받게 되고 그 여파는 기초자치단체에까지 미치게 된다. 기초자치단체의 지방재산세 세수입은 지방재산세의 전면개편되었지만 신설된 종합부동산세 세수를 부동산교부세로 배분할 때 세수부족분을 우선적으로 보전해 주므로 2004년 지방재산보유세 수준 보다는 줄어들지는 않을 것으로 생각할 수 있다. 그러나, 거래과세인 취득세 및 등록세의 변화가 징수교부금 및 재정보조금을 통해 미치는 영향에는 여전히 좌우된다고 할 수 있다. 2006년의 경우 부동산거래량이 주택을 중심으로 수

8) 가장 최근의 사례로 개인간 주택거래에 대해서 뿐만 아니라 개인과 법인간 즉 건설회사로부터 신규 분양받는 주택의 경우에도 취득세 및 등록세의 감면세율이 일괄적으로 2%로 인하될 것을 예정하여 7월과 8월의 서울 및 수도권지역 주택일반 및 아파트거래가 20% 및 30% 가까이 축소되었음.

도권지역에서는 상당수준을 그대로 유지했고 과세표준의 현실화에 따른 과표확대효과가 세율인하효과를 압도했기 때문에 거래과세완화에 따른 세수부족 문제는 크게 문제시되지 않았다고 할 수 있다.

IV. 결론 및 정책과제

참여정부의 부동산 조세정책은 ‘부동산에 대한 보유세 부담강화와 거래세 부담완화’라는 취지로 추진되어 왔다. 기존의 부동산 보유세인 종합토지세와 (건물)재산세가 새로운 지방재산세 및 종합부동산세 체계로 전면 개편된 후 각종 공시가액과 과표적용율이 인상되었고 부동산가격이 하락하지 않는 한 2017년까지 더 큰 폭의 세 부담인상이 예정되어 있다. 보유세부담의 증가를 통한 과다보유억제 및 처분을 통한 수요억제가 정책목표라면 향후 보유세부담의 증가정도 및 일정에 관한 예측이 가능하도록 공시지가 시세 반영률 및 과세표준적용율 등에 대한 예측가능성을 높이는 것이 필요할 것이다. 이때 장기적인 부동산실효세 부담의 수준에 대해서는 국민적인 합의가 필요하다. 단순히 외국의 실효세율이 대충 1% 정도된다는 논리를 기계적으로 적용할 수 없는 이유는, 재산보유세의 과세근거가 지방재산세와 국세인 종합부동산세가 일치한다고 볼 수 없고, 또한 부동산보유세를 부동산소유에 따른 추계적 부동산임대소득세로 간주할 경우 납부세액확보(liquidity) 문제나 비용공제의 문제가 선행되어 해결되어야 하기 때문이다.

또한, 부동산의 보유단계에 (일정) 기준금액을 초과하는 토지 및 주택 등에 대해서는 지방재산세에 추가하여 국세인 종합부동산세로서 과세하여 세수를 지방에 부동산교부세로 이전하는 방식 때문에 급격히 늘어날 종합부동산세의 배분을 둘러싸고 중앙과 지방정부간 이해가 첨예하게 대립될 전망이다.

한편 거래단계 과세인 취득세와 등록세는 ‘거래세 부담완화’ 차원에서 법정명목세율이 크게 인하되었으나, 실지거래가액 과세제도 도입 및 공시가격 인상으로 과세표준이 크게 상향 조정되어 인하의 효과는 축소되었다고 할 수 있다.

이러한 변화들은 부동산 보유세 및 거래세의 구성변화를 야기하여 시장참여자들의 보유 및 거래의사결정에 영향을 미치게 되는데 유상양도의 경우에는 관련 양도

소득세의 세부담도 큰 역할을 한다. 본고에서는 2003년 이후 다주택소유자에 대한 양도소득세 차등세율부담, 실지거래가액 적용확대, 법인에 대한 특별부가세과세 등 효과를 적극적으로 살펴보지 않았지만 대체로 매도자에 대한 세부담증가로 이어져 거래량감소효과를 발휘한 것으로 판단된다.

이러한 정책세제로서의 행태변화 효과 뿐만 아니라, 중앙정부와 광역지방정부, 그리고 기초 자치단체 간의 재정관계에 큰 영향을 미치게 되는데, 이는 자주재원으로서의 지방재산세 세부담은 상대적으로 줄어들면서 이전재원으로서의 부동산교부금 및 징수교부금들에의 의존도를 높혀 지방의 과세자주권이 낮아지는 방향으로 전개될 전망이다. 다행히, 2006년의 부동산 거래세 및 보유세 세부변화를 추정해 보면 주택관련 거래세 세율은 대폭 인하되었지만 과세표준이 실지거래가액 수준으로 대폭 인상되었고, 거래량도 대체로 과거 수준 이상을 유지하게 됨에 따라 세부담 수준이상으로 부동산세제개편효과가 나타났다고 할 수 있다. 그러나 광역지방자치단체의 경우 지방세 세수 중 가장 큰 비중(전국 평균 33.5%)을 차지하는 취득세 및 등록세는 중앙정부의 보유세강화-거래세완화라는 부동산정책변화뿐만 아니라 각종 부동산대책으로 부동산거래량이 감소하여 지방세 세입측면에서 향후 타격을 받을 수 있다. 이는 관할구역내 기초자치단체에게 교부하는 각종 교부금의 재원이 줄어들게 되어, 기초자치단체의 재정에 영향을 미치는 경로를 통해서이다. 그럼에도 불구하고 광역지방정부 자체적으로 해당 세목들에 대해 과세자주권을 발휘할 수 있는 여지는 거의 없는 실정이다. 또한 기초자치단체의 경우에도 과거 관할구역내 부동산자산가액에 대해서는 과세베이스를 독점할 수 있었으나, 이제는 중앙정부의 통제하에 타 기초자치단체들과 공유해야 하는 상황으로 변화하였 으면서도 향후 지방세 과세자주권 감소로 인한 재정자주성은 약화되었다고 할 수 있다. 결국 부동산관련 세제개편은 국세 및 지방세 세목조정 등 지방세 전반에 걸친 지방분권적 세제개혁의 필요성을 한층 제고하는 계기가 되었다고 할 수 있다.

마지막으로 그러나 매우 중요한 부동산관련 보유세제의 정책과제로 부동산과표의 정확성을 들 수 있다. 세제개편 당시 기술적인 사항으로 취급되어 공시지가나 주택공시가격 등 과거 14년 이상 계속되던 정부고시 부동산가격의 적정성에 대한 검토가 소홀히 되었는데, 고시된 가격의 사용목적이 대부분 조세 및 부담금 부과 목적이라서 고시가격의 일정비율 또는 전액이 과표로 사용된다면, 고시가격을 확정하

는 당국과 과표를 결정하는 과세당국간 책임을 어느쪽에 귀속시키는가에 대해 보다 심도깊은 논의가 필요할 것이다.

<참고문헌>

- 노영훈, 『토지세 강화정책의 경제적 효과: 종합토지세를 중심으로』, 연구보고서 04-11, 한국조세연구원, 2004. 12.
- _____, “부동산관련 세제개편 및 개발이익환수방안,” 열린우리당 제1차 부동산정책 공청회 주제발표원고, 2005. 3. 2.
- _____, “부동산보유세의 국제비교”, 조세법관련학회 연합학술대회 발표논문, 2005. 12. 3.
- _____, “부동산보유 및 거래세제의 변화에 따른 지방정부의 재정적 과세”, 한국지방재정공제회, 지방세 2006.12.
- Ro, Younghoon, "Real Estate Taxation in Korea," Tax Notes International, Vol. 35, Number 10, September 2004.