

# 日本과 韓國의 세율운용 실태

## -日本의 기초단체 세율 적용과 韓國의 재산세 부과-

박 균 조

행정자치부 세정과 행정사무관

### I. 들어가는 말

일본의 총무성은 시정촌의 세부담 상황을 파악함과 동시에 앞으로의 세제 운용방향에 대한 검토 자료로 쓰기 위하여 매년 『시정촌세의 세율 등에 관한 조사』를 실시하여 발표하고 있다.

우리나라도 건물과표의 산정기준이 『원가방식(비용접근법)』에 의한 면적별 가감산을 적용으로 인하여 서울-지방간, 강남-북간 재산세 부담의 불공평이 끊임없이 제기되어 이를 시정하기 위하여 금년도에는 공동주택에 한하여 종전의 원가방식에 시가를 반영하는 체계로 재산세 과표를 산정·부과한 경위가 있다.

이에, 본 고에서는 일본 총무성의 조사결과 중 개인의 시정촌민세, 법인의 시정촌민세, 고정자산세, 도시계획세의 세율운용 상황에 대하여 소개한다. 동시에 한국의 재세

건물과표 개편과정에서 드러난 이해집단간의 갈등을 어떻게 해소하였으며, 세율인하를 위한 탄력세율제 적용 과정에서의 소급조례 효력에 대한 검토 등을 소개한다. 본 사례는 모델로 정형화하여 청와대 홈페이지 혁신방에 이미 등재('04. 9. 14)하였으며, 그 후의 소급조례 개정 등으로 다소 수정·보완하였다. 향후 정책결정과 집행시 참고로 하면 좋을 것이다.

### II. 일본의 세율 운용실태

#### 1. 지방세법상의 세율

현행 일본의 지방세법(이하 법이라고 함)에 규정하는 각 세목의 세율 규정방법을 살핍으로써 이해를 깊게 해보자.

첫째로, 표준세율만을 규정하고 있는 것이다.

『표준세율』이라는 것은 지방자치단체가 과세하는 경우에 통상으로 해야 할 세율로 그 재정상 기타 필요가 있다고 인정되는 경우에는 이것에 의할 것을 요하지 않는 것으로서 법으로 정해진 세율이다.

둘째로, 제한세율만을 정하고 있는 것이다.

『제한세율』이라는 것은 지방단체가 과세하는 경우에 넘어서면 안되는 것으로 법정되어 있는 세율이다.

셋째, 일정세율을 정하고 있는 것이다.

『일정세율』이라는 것은 지방단체가 과세하는 경우에 그 이외의 세율에 의한 것을 허락하지 않은 것으로서 법정되어 있는 세율이다.

넷째, 표준세율과 함께 제한세율까지 정해져 있는 것이 있으며,

다섯째, 임의세율로서 하고 있는 것이다.

『임의세율』이라는 것은 법률상으로는 정함을 두지 않고 지방단체가 임의로 정할 수가 있는 것으로 되어있는 세율이다.

그래서, 이들을 시정촌세에 대해 보면, 『표준세율』만을 정하고 있는 것으로서는 개인의 시정촌민세 균등할(법제310조), 시정촌민세 소득할(분리과세로 되는 소득할 등 제외) (법제314조의3제1항, 법부칙제40조제5항), 고정자산세(법제350조제1항), 입당세(법제701조의2)가 해당된다.

두 번째의 『제한세율』만을 정하고 있는 것으로서는 도시계획세(법 제702조의4)가 있고, 세 번째의 『일정세율』을 정하고 있는 것으로는 개인의 시정촌민세에 있어 퇴직소득의 과세특례에 관한 소득할(법 제

328조의3, 법부칙 제40조제5항), 토지의 양도 등에 관한 사업소득의 과세특례에 관한 소득할(법부칙 제33조의3제1항 및 제5항), 토지건물 등의 양도소득의 과세특례에 관한 소득할(법부칙 제34조제1항 및 제4항, 제34조의2제1항 및 제4항, 제34조의3제1항 및 제3항, 제35조제1항, 제3항 및 제5항), 주식 등의 양도소득 과세의 특례에 관한 소득할(법부칙 제35조의2제1항 및 제10항) 및 선물거래에 관한 잡소득 등의 과세특례에 관한 소득할(법부칙 제35조의4제1항 및 제4항, 시정촌담배세(법 제468조, 법부칙 제30조의2), 특별토지보유세(법 제594조) 및 사업소세(법 제710조의42)가 있다.

또한, 네 번째의 『표준세율』과 함께 『제한세율』까지도 정하고 있는 것으로서는 법인의 시정촌민세 균등할(법 제312조제1항 및 제2항), 시정촌민세 법인세할(법 제314조의6제1항), 경자동차세(법 제444조제1항 및 제2항) 및 광산세(법 제520조제1항 및 제2항)가 있다.

더욱이 水利地益稅, 공동시설세 및 택지개발세에 있어서는 세율에 대한 정함이 없이 다섯 번째의 『임의세율』에 해당하는 것이며, 세율의 결정은 과세하는 지방자치단체에 맡겨져 있는 것이지만, 이들의 세목은 지방자치단체가 행하는 특별한 목적을 위한 사업이나 시설에 요하는 비용에 대하여 직접 또는 간접으로 그 이익을 향수하는 자에게 부담을 구하는 세이기 때문에 그 세율에 대해서는 수익의 한도를 넘는 것을 정하는 것은 둘 수 없는 것으로 되어 있다.

〈표 1〉 세목별 세율 채용상황

| 구 분        | 세 목       | 표준세율 | 제한세율 | 일정세율 | 임의세율 |
|------------|-----------|------|------|------|------|
| 법 정<br>보통세 | · 시정촌민세   |      |      |      |      |
|            | - 개인균등할   | ○    |      |      |      |
|            | - 소득할     | ○    |      | ○*   |      |
|            | - 법인균등할   | ○    | ○    |      |      |
|            | - 법인세할    | ○    | ○    |      |      |
|            | · 고정자산세   | ○    |      |      |      |
|            | · 경자동차세   | ○    | ○    |      |      |
|            | · 시정촌담배세  |      |      | ○    |      |
| 법 정<br>목적세 | · 광산세     | ○    | ○    |      |      |
|            | · 특별토지보유세 |      |      | ○    |      |
|            | · 입당세     | ○    |      |      |      |
|            | · 사업소세    |      |      | ○    |      |
|            | · 도시계획세   |      | ○    |      |      |
|            | · 수리지익세   |      |      |      | ○    |
|            | · 공동시설세   |      |      |      | ○    |
| · 택지개발세    |           |      |      | ○    |      |

\* 는 소득할 중에서 퇴직소득의 소득할 등에 한한다.

- 1) 본 조사는 2004. 6. 1 현재 시정촌의 개인의 시정촌민세, 법인의 시정촌민세, 고정자산세 및 도시계획세 세율의 운용상황을 집계한 것이다.
- 2) 각 표 중의 인구구분은 2000년의 국세조사 통계에 의한다.
- 3) 동경都 특별구는 『인구50만 이상의 시』로 구분하고 23개구를 하나의 단체로 계상하고 있다. 다만, 시정촌민세의 법인균등할 및 법인세할에 대해서는 東京都가 도민세로 징수하고 있는 것은 제외하고 있다.
- 4) 2004. 6. 1 현재에 있어 전 자치단체의 수는 3,101단체(동경도 특별구를 포함)이다. 이것을 인구단계별 시정촌수로 나누어 보면 『인구 50만 이상의 시』가 25단체, 『인구 5만 이상 50만 미만의 시』가 429단체, 『인구 5만 미만의 시』가 242단체, 『정촌』이 2,405단체이다.
- 5) 『인구 50만 이상의 시』는 삿포로시, 센다이시, 사이타마시, 치바시, 후나바시시, 하치오지시, 요코하마시, 가와사키시, 사가미하라시, 니가타시, 시즈오카시, 하마마쓰시, 나고야시, 교토시, 오사카시, 사카이시, 히가시오사카시, 고베시, 오카야마시, 히로시마시, 기타큐슈시, 후쿠오카시, 구마모토시, 가고시마시 및 東京都 特別區이다.

이상의 점을 정리하면 〈표 1〉 과 같다. 세 번째의 『일정세율』을 제하고는 지방 이와 같이 시정촌세(9개 세목)의 세율은 자치단체가 스스로의 의사로 각각의 범위

내에서 조례의 정하는 바에 의하여 세율을 결정할 수가 있는 것으로 되어 있다.

## 2. 시정촌민세

### 가. 개인의 시정촌민세

#### (1) 균등할의 세율

2004년도 세제개정에 의해 개인의 시정촌민세 균등할에 있어 인구단계별 서울구분을 폐지하고, 그 표준세율은 3,000엔으로 되었다(법 제310조). 또한, 1998년도의 법개정에 의해 제한세율이 폐지되었다.

2003년도 개인의 시정촌민세 균등할에 있어 18단체가 초과세율(그 중 17단체가 표준세율 2,000엔이 아닌 2,600엔(1단체는 2,500엔)을 채용하고 있지만 2004년도의 개인의 시정촌민세 균등할의 세율 채용상황은 모든 시정촌에서 표준세율인 3,000엔을 채용하고 있다.

일본은 법을 개정하기 전에 道府縣民稅의 균등할은 연간 1,000엔을 표준세율로 하여 조례로 정하도록 하고 있었으며, 우리나라와 똑같이 3,300여 市町村民稅는 인구규모에 따라 50만 이상의 시는 3,000엔, 5만 내지 50만 미만의 시는 2,500엔, 정촌과 인구 5만 미만의 시는 2,000엔으로 각각 격차를 두고 있었다.

우리나라의 주민세 균등할은 시·군내에 주소를 둔 개인에게 과세하며 10,000원을 한도로 조례로 정하도록 하고 있다. 2003년 12월 현재는 최저 2,000원(전북 완주군 등), 최고 10,000원(충북 보은군)으로 하여

2001년도에는 3조 5,665억원을 징수하여 전체 지방세 세입 26조 6,649억원 중 약 13.4%를 차지하고 있다.

일본에서 주민세 균등할을 개편하고자 한 이유는 행정서비스와 관련된다. 지방세의 응익원칙에 충실하자는 것이다. 예전에는 소규모 시정촌의 행정서비스는 대도시에 비해 열악하였다. 그러나 지금은 중학교의 木造教室 면적비율은 대규모 시가 0.2%에 대하여 3%이고, 쓰레기 처리율도 100%에 대하여 97%로 되어 거의 손색이 없다는 것이다. 서비스를 받는 만큼 주민은 그에 걸 맞는 부담을 해야 한다는 것이다.

그래서 소규모 시정촌의 세율을 낮게 할 근거는 잃고 있으며 인구 규모별 격차를 철폐해야 한다는 것이다. 누구나 동일한 액을 납부하는 균등할은 『지역에서 생활하기 위한 會費』라는 성격이 가장 강한 지방세다. 地域會費인데 맞벌이의 아내 아르바이트 등으로 년 소득이 100만엔 이하인 자에게 비과세하는 것도 모순이라는 것이다.

일본에서 지방세제가 새롭게 확립된 1950년도는 개인 주민세 세수중 약 18% 정도가 균등할이었다. 그러나, 2001년도의 비율은 2%에 지나지 않는다. 회비가 적다는 강변이다.

역시, 개인의 도부현민세 균등할에 대해 2003년도부터는 고치(高知)현이, 2004년도부터는 오카야마(岡山)현이 1,500엔(표준세율 1,000엔)의 초과세율을 채용하고 있다. 고치현은 『水源稅』 성격으로서 균등할을 500엔 할증하여 징수하고 있다.

(2) 소득할의 세율

개인의 시정촌민세 소득할(전기의 과세 특례에 관한 것을 제외)의 표준세율은 과세소득의 단계구분에 따라 3%, 8%, 10%의 세율을 순차 적용하는 것으로 하는 소위 초과누진세율로서 정해져 있다(법 제 314조의3제1항, 법무칙 제40조제5항).

역시, 소득할에 있어서도 1998년의 법개정에 의해 제한세율이 폐지되었다. 또한, 시정촌이 조례에 의해 세율을 정하는 경우 세율을 적용해야할 과세소득의 단계구분 금액은 법과 달리 정할 수 없게 되어 있다.

2004년도의 개인의 시정촌민세 소득할의 세율 채용상황은 전년과 똑같이 모든 시정촌에서 표준세율이 채용되고 있다.

또한, 1981년도 이후 소득할에 있어 초

과세율을 채용하는 단체는 존재하지 않는다(역시, 불균일과세를 채용하고 있는 단체는 1970년 이후, 표준세율 미만의 세율을 채용하고 있는 단체는 1977년 이후는 존재하지 않고 있다).

나. 법인의 시정촌민세

(1) 법인세할의 세율

법인세할의 세율에 대해서는 시정촌민세는 표준세율 12.3%, 제한세율 14.7%로 되어 있다(법 제314조의6제1항). 또한, 전술한 대로 東京都 특별구에 대해서는 법 제 743조의 규정에 의해 동경도가 도민세로서 징수하고 있기 때문에 본 표에서 제외하고 있다(법인의 균등할에 대해서도 같음).

① 시정촌 인구단계별 상황

세율채용 상황을 법인주민세의 법인세할

<표 2> 법인세할의 세율채용상황 (인구단계별)

| 세율<br>구분                | 표준<br>세율<br>미만 | 표준<br>세율<br>12.3<br>% | 초 과 세 율 C |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           | 소계<br>A+B<br>+C | 합<br>정<br>등<br>불<br>균<br>일<br>과<br>세<br>D | 자<br>본<br>등<br>의<br>구<br>분<br>에<br>의<br>한<br>불<br>균<br>일<br>과<br>세<br>E | 합<br>계 |       |    |    |
|-------------------------|----------------|-----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|---|---|--------|-------|----|----|
|                         |                |                       | 12.7<br>% | 12.8<br>% | 12.9<br>% | 13.0<br>% | 13.1<br>% | 13.2<br>% | 13.3<br>% | 13.4<br>% | 13.5<br>% | 13.7<br>% | 13.9<br>% | 14.0<br>% | 14.1<br>% | 14.2<br>% | 14.5<br>% | 14.7<br>% |                 |   |   |        | 계     |    |    |
| 인구 50만<br>이상 시          | 0              | 2                     | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0         | 0               | 3   | 3   | 5      | 0     | 19 | 24 |
| 인구 5만<br>이상 50만<br>미만 시 | 0              | 77                    | 1         | 0         | 0         | 0         | 1         | 1         | 1         | 1         | 4         | 2         | 0         | 0         | 0         | 0         | 6         | 187       | 204             | 281                                       | 6   | 142    | 429   |    |    |
| 인구 5만<br>미만 시           | 0              | 40                    | 0         | 0         | 0         | 0         | 5         | 1         | 0         | 0         | 2         | 0         | 0         | 1         | 0         | 0         | 5         | 169       | 183             | 223                                       | 2   | 17     | 242   |    |    |
| 정 촌                     | 0              | 1,577                 | 2         | 1         | 2         | 23        | 4         | 14        | 4         | 0         | 26        | 16        | 3         | 30        | 1         | 5         | 34        | 625       | 790             | 2,367                                     | 0   | 38     | 2,405 |    |    |
| 합 계                     | 0              | 1,696                 | 3         | 1         | 2         | 23        | 10        | 16        | 5         | 1         | 32        | 18        | 3         | 31        | 1         | 5         | 45        | 984       | 1,180           | 2,876                                     | 8   | 216    | 3,100 |    |    |
| (참고)<br>전년도             | 0              | 1,764                 | 3         | 1         | 2         | 24        | 10        | 16        | 5         | 1         | 33        | 19        | 4         | 30        | 1         | 8         | 46        | 1,002     | 1,205           | 2,969                                     | 5   | 216    | 3,190 |    |    |

注: 1. 도경도 특별구는 미포함.  
2. \*은 제한세율임.

〈표 3〉 법인세율의 2003년도와 2004년도의 이동상황

| 구 분              |              | 표준세율  | 초과세율  | 평균일과세 | 합 계   |
|------------------|--------------|-------|-------|-------|-------|
| 2003년 4월 1일 현재   |              | 1,764 | 1,205 | 221   | 3,190 |
| 2003년<br>중<br>이동 | 초과세율 → 불균일과세 | -     | ▲4    | 4     |       |
|                  | 초과세율 → 표준세율  | 2     | ▲2    | -     |       |
|                  | 불균일과세 → 표준세율 | 1     | -     | ▲1    |       |
|                  | 불균일과세 → 초과세율 | -     | 1     | ▲1    |       |
|                  | 표준세율 → 불균일과세 | ▲1    | -     | 1     |       |
|                  | 표준세율 → 초과세율  | ▲4    | 4     | -     |       |
|                  | 합병에 의한 감세    | ▲66   | ▲24   | -     | ▲90   |
| 2004년 4월 1일 현재   |              | 1,696 | 1,180 | 224   | 3,100 |

※ 동경도 특별구는 미포함

세율에 대한 인구단계별 구분에 의해 집계한 결과는 〈표 2〉와 같다. 이 표에 의하면 인구 50만 이상의 시에 있어서는 표준세율 미만의 시는 없으며 표준세율을 채용하고 있는 단체는 24개 시중 2개 시 뿐이고, 14.7%의 초과세율을 채용하고 있는 단체가 3시, 자본 등의 구분에 의한 불균일과세를 실시하고 있는 단체가 19시이다.

시에서의 세율 채용상황을 보면 전시(695시)중 표준세율을 채용하고 있는 단체수는 119(17.1%), 초과세율을 채용하고 있는 단체수는 390(56.1%), 자본금 등의 구분에 의한 불균일과세를 행하고 있는 단체수는 178(25.6%), 합병 등에 의한 불균일과세를 실시하고 있는 단체수는 8(1.2%)로 되어 있다.

이에 대하여 정촌에 있어서는 모든 정촌(2,405정촌)중 표준세율을 채용하고 있는

단체수는 1,577(65.6%), 초과세율을 채용하고 있는 단체수는 790(32.8%), 자본금 등의 구분에 의한 불균일과세를 행하고 있는 단체수는 38(1.6%)로 되어 있다. 시에서는 초과세율을 채용하고 있는 단체수(24)가 표준세율을 채용하고 있는 단체수(2)를 상회하고 있는 것에 대하여 정촌에서는 그 반대로 되어 있다.

〈표 3〉은 그 동안의 세율 이동상황을 유형적으로 나타낸 것이다. 또한 〈표 4〉는 1990년도 이후의 법인세율의 세율 채용상황의 추이를 나타낸 것이다.

(2) 균등할의 세율

균등할은 법인 등의 자본 등의 금액 및 종업원 수에 따라 9단계로 구분되고 각각의 단계마다 표준세율 및 제한세율이 정해져 있다(법 제312조제1항 및 제2항).

〈표 4〉 법인세할의 세율채용 상황의 추이

| 구분   | 표준세율  |            |          | 초과세율  |            |          | 불균일과세 |            |          | 합 계   |            |          |
|------|-------|------------|----------|-------|------------|----------|-------|------------|----------|-------|------------|----------|
|      | 단체수   | 대전년<br>도증감 | 구성비<br>% | 단체수   | 대전년<br>도증감 | 구성비<br>% | 단체수   | 대전년<br>도증감 | 구성비<br>% | 단체수   | 대전년<br>도증감 | 구성비<br>% |
| 1990 | 1,773 | 4          | 54.6     | 1,266 | ▲4         | 39.0     | 206   |            | 6.3      | 3,245 |            | 100.0    |
| 1991 | 1,774 | 1          | 54.8     | 1,258 | ▲8         | 38.8     | 207   | 1          | 6.4      | 3,239 | ▲6         | 100.0    |
| 1992 | 1,774 |            | 54.8     | 1,255 | ▲3         | 38.8     | 207   |            | 6.4      | 3,236 | ▲3         | 100.0    |
| 1993 | 1,777 | 3          | 54.9     | 1,251 | ▲4         | 38.7     | 208   | 1          | 6.4      | 3,236 |            | 100.0    |
| 1994 | 1,782 | 5          | 55.1     | 1,243 | ▲8         | 38.4     | 210   | 2          | 6.5      | 3,235 | ▲1         | 100.0    |
| 1995 | 1,784 | 2          | 55.2     | 1,239 | ▲4         | 38.3     | 211   | 1          | 6.5      | 3,234 | ▲1         | 100.0    |
| 1996 | 1,785 | 1          | 55.2     | 1,237 | ▲2         | 38.3     | 210   | ▲1         | 6.5      | 3,232 | ▲2         | 100.0    |
| 1997 | 1,788 | 3          | 55.3     | 1,229 | ▲8         | 38.0     | 215   | 5          | 6.7      | 3,232 |            | 100.0    |
| 1998 | 1,789 | 1          | 55.4     | 1,227 | ▲2         | 38.0     | 216   | 1          | 6.7      | 3,232 |            | 100.0    |
| 1999 | 1,798 | 9          | 55.7     | 1,215 | ▲12        | 37.6     | 216   |            | 6.7      | 3,229 | ▲3         | 100.0    |
| 2000 | 1,799 | 1          | 55.7     | 1,214 | ▲1         | 37.6     | 216   |            | 6.7      | 3,229 |            | 100.0    |
| 2001 | 1,796 | ▲3         | 55.7     | 1,213 | ▲1         | 37.6     | 217   | 1          | 6.7      | 3,226 | ▲3         | 100.0    |
| 2002 | 1,790 | ▲6         | 55.6     | 1,211 | ▲2         | 37.6     | 217   |            | 6.7      | 3,218 | ▲8         | 100.0    |
| 2003 | 1,764 | ▲26        | 55.3     | 1,205 | ▲6         | 37.8     | 221   | 4          | 6.9      | 3,190 | ▲28        | 100.0    |
| 2004 | 1,696 | ▲68        | 54.7     | 1,180 | ▲25        | 38.1     | 224   | 3          | 7.2      | 3,100 | ▲90        | 100.0    |

※ 동경도 특별구는 미포함.

① 시정촌 인구단계별 상황

2004년도의 법인의 시정촌민세 균등할의 시정촌 인구단계별 세율 채용상황은 〈표 5〉와 같다.

표준세율을 채용하고 있는 단체수는 전 시정촌(3,100)중 2,543(82.0%) 단체이다. 시의 인구단계별로 보면 인구 50만 이상의 시(24시)중 21(87.5%), 인구 5만 이상 50만 미만의 시(429시)중 311(72.5%), 인구 5만 미만의 시(242시)중 154(63.6%), 더욱이 정

촌에 있어서는 전 정촌(2,405)중 2,057(85.5%) 단체가 표준세율을 채용하고 있다.

역시 합병 등에 의한 불균일 과세를 행하는 단체는 금년도도 존재하지 않았다.

② 세율 채용상황의 대전년도 비교 등

〈표 6〉은 2004년도와 2003년도 사이의 세율 이동상황을 유형적으로 제시한 것이다. 초과세율에서 표준세율로 이동한 단체가 2단체이다.

〈표 5〉 법인균등할의 세율채용 상황

| 구분           | 세 율 구 분 (법 제312조제1항) |                |                |                |                |                |                |                |                | 인 구 구 분              |                          |                     | 정촌    | 합계    |
|--------------|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------|--------------------------|---------------------|-------|-------|
|              | 제1호<br>법인<br>엔       | 제2호<br>법인<br>엔 | 제3호<br>법인<br>엔 | 제4호<br>법인<br>엔 | 제5호<br>법인<br>엔 | 제6호<br>법인<br>엔 | 제7호<br>법인<br>엔 | 제8호<br>법인<br>엔 | 제9호<br>법인<br>엔 | 인구<br>50만<br>이상<br>시 | 인구5만<br>이상<br>50만<br>미만시 | 인구<br>5만<br>미만<br>시 |       |       |
| 표준<br>세율     | 3,000,000            | 1,750,000      | 410,000        | 400,000        | 160,000        | 150,000        | 130,000        | 120,000        | 50,000         | 21                   | 311                      | 154                 | 2,057 | 2,543 |
| 기타           | 3,000,000            | 1,750,000      | 492,000        | 480,000        | 192,000        | 180,000        | 156,000        | 144,000        | 60,000         |                      |                          |                     | 1     | 1     |
|              | 3,300,000            | 1,925,000      | 451,000        | 440,000        | 176,000        | 165,000        | 143,000        | 132,000        | 55,000         |                      | 2                        | 2                   | 2     | 6     |
|              | 3,480,000            | 2,030,000      | 475,000        | 464,000        | 185,000        | 174,000        | 150,000        | 139,000        | 58,000         |                      |                          | 1                   | 1     | 2     |
|              | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 440,000        | 176,000        | 165,000        | 143,000        | 132,000        | 55,000         |                      |                          |                     | 1     | 1     |
|              | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 480,000        | 160,000        | 150,000        | 130,000        | 120,000        | 50,000         |                      |                          |                     | 1     | 1     |
|              | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 480,000        | 192,000        | 150,000        | 130,000        | 120,000        | 50,000         |                      | 1                        |                     |       | 1     |
|              | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 480,000        | 192,000        | 180,000        | 130,000        | 120,000        | 50,000         |                      |                          | 1                   |       | 1     |
|              | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 480,000        | 192,000        | 180,000        | 156,000        | 120,000        | 50,000         | 1                    |                          |                     |       | 1     |
|              | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 480,000        | 192,000        | 180,000        | 156,000        | 132,000        | 50,000         |                      | 1                        |                     |       | 1     |
|              | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 480,000        | 192,000        | 180,000        | 156,000        | 144,000        | 50,000         |                      | 4                        |                     |       | 4     |
| (제한<br>세율)   | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 480,000        | 192,000        | 180,000        | 156,000        | 144,000        | 54,000         |                      | 1                        |                     |       | 1     |
|              | 3,600,000            | 2,100,000      | 492,000        | 480,000        | 192,000        | 180,000        | 156,000        | 144,000        | 60,000         | 2                    | 109                      | 84                  | 342   | 537   |
| 합병에 의한 불균일과세 |                      |                |                |                |                |                |                |                |                |                      |                          |                     |       |       |
| 합 계          |                      |                |                |                |                |                |                |                |                | 24                   | 429                      | 242                 | 2,405 | 3,100 |

※ 동경도 특별구는 미포함.

### 3. 고정자산세

#### 가. 현 황

고정자산세 세율에 대해서는 표준세율을 1.4/100로 하는 것이 지방세법 제350조제1항에 정해져 있다.

『표준세율』이라는 것은 지방자치단체가 과세하는 경우에 통상으로 해야 하는 세율이고, 지방자치단체는 그 재정상 기타

의 필요가 있을 때는 이것과 다른 세율을 정할 수가 있는 것이며, 지방교부세 산정시에 기준재정수입액 산정의 기초로 이용하고 있는 세율이다.

이와 같이, 고정자산세 세율 채용에 있어서는 당해 단체의 재정수요와 주민의 조세 부담 상황에 따라 세율을 정할 수가 있는 것이지만 이 경우에 있어서도 토지, 가옥 및 상각자산마다 다른 세율을 정할 수가



〈표 6〉 법인균등할의 평균 16년도와 평균 15년도의 이동상황

| 구 분              |              | 표준세율  | 초과세율 | 불균일과세 | 합 계   |
|------------------|--------------|-------|------|-------|-------|
| 2003년 4월 1일 현재   |              | 2,616 | 574  |       | 3,190 |
| 2004년<br>중<br>이동 | 초과세율 → 불균일과세 | -     |      |       |       |
|                  | 초과세율 → 표준세율  | 2     | ▲2   | -     |       |
|                  | 불균일과세 → 표준세율 | -     | -    |       |       |
|                  | 불균일과세 → 초과세율 |       |      |       |       |
|                  | 표준세율 → 불균일과세 |       | -    |       |       |
|                  | 표준세율 → 초과세율  | ▲1    | 1    | -     |       |
|                  | 합병에 의한 감세    | ▲74   | ▲16  |       | ▲90   |
| 2004년 4월 1일 현재   |              | 2,543 | 557  |       | 3,100 |

※ 동경도 특별구는 제외

있는 것은 아니고, 어디까지나 고정자산세라 하는 하나의 세목에 대하여 세율을 정할 수가 있는 것이다.

즉, 지방세법 제6조제2항의 규정에 의해 공익상 기타의 사유에 의해 필요가 있는 경우에 불균일 과세를 행하는 경우 이외는 고정자산 전체에 대하여 일정의 세율에 의해 세부담을 구하는 것으로 하고 있는 것이다.

제한세율은 지방자치단체가 과세하는 경우에 넘어서는 안 되는 한도로서 법정되어 있는 세율이다. 고정자산세는 시정촌의 기간적인 세이고, 시정촌이 그 재정수요에 따라 필요한 수입을 자주적으로 확보하려 하기 위해서는 세율에 어느 정도의 탄력성을 줄 필요가 있다고 생각되는 것에서 고정자산세의 제한세율은 표준세율의 1.5배로 상당히 높은 율(즉 2.1%까지)로 정해져 있었

지만 과세자주권을 존중하는 관점에서 더욱 진전하여 2004년도 세제개정에서 제한세율의 철폐를 꾀한 것이다. 다시 말하면 시·정·촌에 과세자주권을 확대한 것이다.

역시, 시정촌이 초과과세를 행함에 있어서는 정말로 필요한 재정수요가 있을까 없을까를 신중하게 검토하고, 시정촌 스스로가 세율에 대해 자주적으로 공정 타당한 채용을 행하는 것을 기대하는 것이지만, 초과과세에 대하여 적정한 운용을 꾀하는 취지에서 당해 시정촌은 고정자산세의 하나의 납세의무자인 그 소유하는 고정자산에 대하여 과세해야 할 당해 시정촌의 고정자산세 과세표준 총액이 당해 시정촌의 구역내에 소재하는 고정자산에 대하여 과세해야 할 당해 시정촌의 고정자산세의 과세표준 총액의 2/3를 넘는 것이 있는 경우에 있어서는 고정자산세의 세율을 정하거나

〈표 7〉 고정자산세의 인구단계별 세율채용 상황

| 표준세율에 대한 비율         | 표준세율<br>% | 1.1배 이하 |      |      |      | 1.1배 초<br>1.2배이하 |      |      |      |      | 1.2배 초<br>1.3배이하 |      | 초과세율<br>채용단체<br>개 B | 합계<br>C | A/C<br>(%) | B/C<br>(%) |
|---------------------|-----------|---------|------|------|------|------------------|------|------|------|------|------------------|------|---------------------|---------|------------|------------|
|                     |           | 1.40 A  | 1.44 | 1.45 | 1.46 | 1.50             | 1.55 | 1.58 | 1.60 | 1.65 | 1.66             | 1.70 |                     |         |            |            |
| 인구50만<br>이상 시       | 25        | 0       | 0    | 0    | 0    | 0                | 0    | 0    | 0    | 0    | 0                | 0    | 0                   | 25      | 100.0      | 0.0        |
| 인구5만 이상<br>50만 미만 시 | 401       | 0       | 1    | 0    | 14   | 1                | 0    | 12   | 0    | 0    | 0                | 0    | 28                  | 429     | 93.5       | 6.5        |
| 인구5만미만시             | 178       | 1       | 5    | 0    | 33   | 7                | 0    | 15   | 0    | 0    | 2                | 1    | 64                  | 242     | 73.6       | 26.4       |
| 정 촌                 | 2,240     | 2       | 4    | 1    | 60   | 8                | 1    | 58   | 3    | 1    | 28               | 0    | 165                 | 2,405   | 93.1       | 6.9        |
| 합 계                 | 2,844     | 2       | 10   | 1    | 107  | 16               | 1    | 85   | 3    | 1    | 30               | 1    | 257                 | 3,101   | 91.7       | 8.3        |

注: 동경도 특별구는 『인구50만이상 시』로 구분하고 23구를 1단체로 계상하고 있음.

이것을 변경하여 1.7/100을 넘는 세율로 당해 연도분의 고정자산세를 과세하는 취지의 조례를 제정하려고 할 때는 당해 시정촌 의회에서 당해 납세의무자의 의견을 듣는 것으로 되어 있다(법 제350조제2항).

2004년도에 있어 전국 시정촌의 고정자산세의 세율 채용상황을 보면, 전 시정촌(3,010개)중 표준세율 채용 시정촌수는 2,844단체(91.7%)이고, 초과세율 채용 시정촌수는 257단체로 전체의 8.3%로 되어 있다(〈표 7〉 참조).

나. 인구단계별 채용상황

세율의 채용상황을 인구단계별 구분에 의해 집계한 결과에 의하면 표준세율을 채용하고 있는 단체는 인구 50만 이상의 시에 있어서는 100%(25단체), 인구 5만 이상 50만 미만의 시에 있어서는 93.5%(401단체), 인구 5만 미만의 시에 있어서는

73.6%(178단체), 정촌에 있어서는 93.1%(2,240단체)이다.

한편, 초과세율을 채용하고 있는 단체는 인구 5만 이상 50만 미만의 시에 있어서는 65%(28단체), 인구 5만 미만의 시에 있어서는 26.4%(64단체), 정촌에 있어서는 6.9%(165단체)로 되어 있다.

또한, 초과세율을 채용하고 있는 257단체 중에서는 1.5/100를 채용하고 있는 단체가 107단체(초과세율 채용단체에 대한 비율 41.6%)로 가장 높고, 다음으로 1.6/100을 채용하고 있는 단체가 85단체(33.1%)로 되어 있다.

역시, 정촌에 있어서는 초과세율 채용 16단체 중 1.7/100이상의 세율을 채용하고 있는 단체의 비율이 17.0%(28단체)로 다른 인구단계의 층에 비해 상당히 높게 되어 있다. 인구 50만 이상의 시 및 인구 5만 이상 50만 미만의 시에서는 해당이 없으며

〈표 8〉 고정자산세의 세율개정 상황

| 2004<br>2003 | %     | 세율   |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       | 합계 |
|--------------|-------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|----|
|              |       | 1.40 | 1.425 | 1.44 | 1.45 | 1.46 | 1.48 | 1.50 | 1.55 | 1.58 | 1.60 | 1.65 | 1.66 | 1.70 | 1.75  |    |
|              | 2,844 | 0    | 2     | 10   | 1    | 0    | 107  | 16   | 1    | 85   | 3    | 1    | 37   | 1    | 3,101 |    |
| 1.40%        | 2,918 | *    |       |      |      |      | 2    |      |      |      |      |      |      |      | 2     |    |
| 1.425        | 1     |      | *     |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 0     |    |
| 1.44         | 2     |      |       | *    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 0     |    |
| 1.45         | 10    |      |       |      | *    |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 0     |    |
| 1.46         | 0     |      |       |      |      | *    |      |      |      |      |      |      |      |      | 0     |    |
| 1.48         | 1     |      |       |      |      |      | *    |      |      |      |      |      |      |      | 1     |    |
| 1.50         | 107   | 1    |       |      |      |      |      | *    |      |      |      |      |      |      | 1     |    |
| 1.55         | 17    |      |       |      |      |      |      |      | *    |      |      |      |      |      | 0     |    |
| 1.58         | 1     |      |       |      |      |      |      |      |      | *    |      |      |      |      | 0     |    |
| 1.60         | 92    |      |       |      |      |      |      |      |      |      | *    |      |      |      | 1     |    |
| 1.65         | 3     |      |       |      |      |      | 1    |      |      |      |      | *    |      |      | 0     |    |
| 1.66         | 1     |      |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      | *    |      | 0     |    |
| 1.70         | 37    | 1    |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | *    | 1     |    |
| 1.75         | 1     |      |       |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | *     |    |
| 합계           | 3,191 | 2    | 0     | 0    | 0    | 1    | 0    | 3    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 6     |    |

注: 세율개정 단체 6(인하 4, 인상 2).  
시정촌 합병에 의한 감소는 90단체.

인구 5만 미만의 시에서는 4.7%(3단체)로 되어 있다.

재정이 열악한 정촌이 인구 50만 이상의 시 보다 더 높은 세율을 채용하고 있는 셈이다.

#### 다. 세율의 개정상황

2004년도에 있어 세율 개정상황은 〈표 8〉과 같다.

세율구분에 있어서는 2004년도는 12구분이고 작년도 보다 1구분 감소로 되어 있다. 2004년의 경우 약 91.7%(2,844단체)가 표

준세율을 채용하고 있으며 최고세율(1.75%)을 채용하는 단체는 1단체이다.

#### 라. 도도부현별 세율채용상황

2004년도의 도도부현별 세율채용 상황은 〈표 9〉와 같다.

전 시정촌이 표준세율을 채용하고 있는 도도부현은 미야자키(宮城)현을 비롯한 17도부현이고 작년도와 똑 같다.(〈표 10〉 참조).

〈표 9〉 고정자산세의 도도부현별 세율채용 상황

| 세율<br>도도부현 | A<br>1.40 | 1.44 | 1.45 | 1.46 | 1.50 | 1.55 | 1.58 | 1.60 | 1.65 | 1.66 | 1.70 | 1.75 | B<br>합계 | A/B<br>(%) |
|------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|------------|
| 北海道        | 206       |      | 2    |      | 2    |      |      |      |      |      | 1    | 1    | 212     | 97.2       |
| 青森縣        | 61        |      |      |      | 1    |      |      | 5    |      |      |      |      | 67      | 91.0       |
| 岩手縣        | 48        |      | 1    |      | 9    |      |      |      |      |      |      |      | 58      | 82.8       |
| 宮城縣        | 69        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 69      | 100.0      |
| 秋田縣        | 66        |      |      |      | 2    |      |      | 1    |      |      |      |      | 69      | 95.7       |
| 山形縣        | 41        |      |      |      | 1    | 1    |      | 1    |      |      |      |      | 44      | 93.2       |
| 福島縣        | 82        |      | 2    |      | 3    |      |      | 1    |      |      | 2    |      | 90      | 91.1       |
| 茨城縣        | 83        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 83      | 100.0      |
| 토치기縣       | 49        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 49      | 100.0      |
| 群馬縣        | 69        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 69      | 100.0      |
| 埼玉縣        | 90        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 90      | 100.0      |
| 千葉縣        | 79        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 79      | 100.0      |
| 東京都        | 40        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 40      | 100.0      |
| 神奈川縣       | 37        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 37      | 100.0      |
| 新潟縣        | 91        | 1    | 1    | 1    | 4    |      |      |      |      |      |      |      | 98      | 92.9       |
| 富山縣        | 2         |      | 2    |      | 16   | 3    |      | 8    |      |      | 4    |      | 35      | 5.7        |
| 石川縣        | 21        |      |      |      | 4    | 2    |      | 6    |      |      | 6    |      | 39      | 53.8       |
| 福井縣        | 31        |      |      |      | 3    |      |      |      |      |      |      |      | 34      | 91.2       |
| 山梨縣        | 55        |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      |      | 56      | 98.2       |
| 長野縣        | 104       |      |      |      | 4    |      | 1    | 6    |      |      | 2    |      | 117     | 88.9       |
| 기후縣        | 61        |      |      |      | 1    |      |      | 9    |      |      | 9    |      | 80      | 76.3       |
| 靜岡縣        | 67        |      |      |      |      |      |      |      | 1    | 1    |      |      | 69      | 97.1       |
| 愛知縣        | 86        |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 1    |      | 87      | 98.9       |
| 三重縣        | 65        | 1    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 66      | 98.5       |
| 滋賀縣        | 50        |      |      |      | 8    |      |      | 6    |      |      |      |      | 50      | 100.0      |
| 京都府        | 25        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 39      | 64.1       |
| 大阪府        | 44        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 44      | 100.0      |
| 兵庫縣        | 85        |      |      |      |      |      |      | 2    | 2    |      | 1    |      | 85      | 100.0      |
| 奈良縣        | 42        |      |      |      | 5    |      |      |      |      |      | 1    |      | 47      | 89.4       |
| 和歌山縣       | 44        |      |      |      | 11   |      |      | 1    |      |      |      |      | 50      | 88.0       |
| 鳥取縣        | 27        |      | 2    |      | 12   | 5    |      | 15   |      |      |      |      | 39      | 69.2       |

〈표 9〉 고정자산세의 도도부현별 세율채용 상황(계속)

| 세율<br>도도부현 | A<br>1.40 | 1.44 | 1.45 | 1.46 | 1.50 | 1.55 | 1.58 | 1.60 | 1.65 | 1.66 | 1.70 | 1.75 | B<br>합계 | A/B<br>(%) |
|------------|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|---------|------------|
| 島根縣        | 25        |      |      |      | 2    |      |      | 4    |      |      |      |      | 59      | 42.4       |
| 岡山縣        | 72        |      |      |      | 1    |      |      |      |      |      |      |      | 78      | 92.3       |
| 廣島縣        | 64        |      |      |      |      |      |      | 1    |      |      |      |      | 65      | 98.5       |
| 山口縣        | 52        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 53      | 98.1       |
| 德島縣        | 50        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 50      | 100.0      |
| 香川縣        | 37        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 37      | 100.0      |
| 愛媛縣        | 60        |      |      |      | 1    | 1    |      |      |      |      |      |      | 62      | 96.8       |
| 高知縣        | 42        |      |      |      | 7    |      |      |      |      |      |      |      | 53      | 86.8       |
| 福岡縣        | 86        |      |      |      | 4    | 1    |      | 5    |      |      |      |      | 96      | 89.6       |
| 佐賀縣        | 46        |      |      |      | 2    | 1    |      |      |      |      |      |      | 49      | 93.9       |
| 長崎縣        | 71        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 71      | 100.0      |
| 熊本縣        | 81        |      |      |      | 2    | 1    |      | 3    |      |      |      |      | 87      | 93.1       |
| 大分縣        | 58        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 58      | 100.0      |
| 宮崎縣        | 28        |      |      |      | 2    | 1    |      | 10   |      |      | 3    |      | 44      | 63.6       |
| 鹿兒島縣       | 96        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 96      | 100.0      |
| 沖繩縣        | 52        |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 52      | 100.0      |
| 合 計        | 2,844     | 2    | 10   | 1    | 107  | 16   | 1    | 85   | 3    | 1    | 30   | 1    | 3,101   | 91.7       |

#### 4. 도시계획세

##### 가. 현 황

도시계획세는 도시계획 구역(원칙으로 시가화 구역)내에 있어 도시계획사업 또는 토지구획 정리사업이 실시되고 있는 것에 의해 당해 구역내의 토지 및 가옥에 대하여 일반적, 추상적으로 그 이용가치가 향상하고 그 소유자의 이익이 증대하는 것이 인정된다고 하는 수익관계에 착안하여 당해 토지 및 가옥의 소유자에 대하여 도시계획사업 또는 토지구획 정리사업에 요하

는 비용에 충당하기 위해 시정촌이 과하는 목적세이다.

여기에서 말하는 도시계획 사업이라는 것은 도시계획법 제59조의 도도부현 지사의 승인 또는 국토교통대신의 승인을 받은 사업을 말하는 것이고, 도시계획세는 이들의 사업 이외의 사업에 요하는 비용에 충당할 수는 없다.

이러한 점에서 시정촌이 어느 연도에 있어 도시계획세로 징수해야 할 액은 그 연도에 있어 필요로 하는 도시계획사업 또는 토지구획정리사업에 요하는 비용의 다과에

〈표 10〉 고정자산세의 표준세율채용 시정촌 비율의 도도부현별 분포 상황

| 비율           | 도도부현명   | 도도부현수 | 구성비(%) |
|--------------|---|-------|--------|
| 100%         | 미야자키현, 이바라키현, 토치기현, 군마현, 사이타마현, 치바현, 동경도, 가마가와현, 시가현, 오사카부, 효고현, 토쿠시마현, 가가와현, 나가사키현, 오이타현, 가고시마현, 오키나와현 | 17    | 36.2   |
| 90%이상 100%미만 | 홋카이도, 아오모리현, 아키타현, 야마카타현, 후쿠시마현, 니가타현, 후쿠이현, 야마시나현, 시즈오카현, 아이치현, 사가현, 구마모토현                             | 17    | 36.2   |
| 80%이상 90%미만  | 이와테현, 나가노현, 나라현, 와카야마현, 고치현, 후쿠시마현  | 6     | 12.8   |
| 70%이상 80%미만  | 기후현   | 1     | 2.1    |
| 60%이상 70%미만  | 교토부, 돗토리현, 미야자키현  | 3     | 6.4    |
| 50%이상 60%미만  | 이시가와현   | 1     | 2.1    |
| 40%이상 50%미만  | 시마네현  | 1     | 2.1    |
| 10%이상 40%미만  |   | 0     | 0.0    |
| 10%미만        | 토야마현  | 1     | 2.1    |
| 합계           |   | 47    | 100.0  |

따라 탄력적으로 결정해야 하는 것이다.

도시계획세에 대해 지방세법상 『제한세율』만이 정해져 있는 것도 이와 같은 이유에 의한 것이다.

따라서, 시정촌이 어느 연도에 있어 도시계획세를 과할까 어떨까, 또는 과하는 경우 어느 정도의 세율을 채용할까에 대해서는 그 연도에 있어 도시계획사업 또는 토지구획정리사업비가 예산화 되었을까 어떨까, 예산화 되는 경우에는 그 액은 어느 정도 필요할까 등을 정밀하게 조사함과 동시에 당해 단체를 둘러싼 사정을 감안한 후에 신중하게 결정되어야 하는 것이다.

그렇지만, 시정촌의 도시계획사업 등의 경비는 각각의 연도에 따라 상당한 증감도 있는 것에서 단 년도에 대해 보면 도시계획세 수입액이 총당경비를 상회해 버리는

것도 생각할 수 있으므로 이와 같은 경우에는 기금에의 적립 또는 특별회계에서 이월처리를 행하는 것에 의해 그 경리를 명확하게 해 둘 필요가 있다.

도시계획세의 『제한세율』에 대해서는 지방세법 제702조의4에 의해 0.3/100으로 정해져 있지만, 이것은 1978년도의 세계개정에 의해 그때까지의 0.2/100에서 인상된 것이다.

2004년도에 도시계획세를 과하고 있는 시정촌은 767단체(24.7%)이고 작년에 비해 13단체 감소로 되었다.

(1) 인구단계별 세율채용 상황

2004년도에 있어 인구단계별 세율채용 상황은 〈표 11〉과 같다. 제한세율(0.3%)을 채용하는 단체는 363단체로 도시계획세

〈표 11〉 도시계획세율의 인구단계별 채용 상황

| 서울구분<br>인구단계구분   | %<br>0.05 | 0.10      | 0.13 | 0.14 | 0.15      | 0.16     | 0.17 | 0.18 | 0.19 | 0.20       | 0.22 | 0.23 | 0.24 | 0.25 | 0.26 | 0.27 | 0.275 | 0.28 | 제한세율<br>이외소계<br>A | 제한세율<br>0.30채용<br>단체 B | 합계<br>C     | A/C<br>(%) | B/C<br>(%) |
|------------------|-----------|-----------|------|------|-----------|----------|------|------|------|------------|------|------|------|------|------|------|-------|------|-------------------|------------------------|-------------|------------|------------|
| 인구50만이상시         |           |           |      |      |           |          |      |      |      | 1          |      |      |      |      |      | 1    |       | 1    | 3                 | 22                     | 25          | 12.0       | 88.0       |
| 인구5만이상<br>50만미만시 | 1         | 7         |      | 1    | 4         |          |      |      |      | 95         | 1    | 2    | 5    | 34   | 1    | 11   | 1     | 3    | 166               | (1)<br>201             | (1)<br>367  | 45.2       | 54.8       |
| 인구5만미만시          |           | 10        |      |      | 3         |          | 2    | 1    |      | (1)<br>46  |      |      |      | 5    |      |      |       | 1    | (1)<br>68         | 65                     | (1)<br>133  | 51.1       | 48.9       |
| 정 촌              | 1         | (1)<br>17 | 1    | 3    | (1)<br>12 | (1)<br>1 |      | 4    | 1    | (5)<br>106 | 1    |      |      | 17   |      | 3    |       |      | (8)<br>167        | (1)<br>75              | (9)<br>242  | 69.0       | 31.0       |
| 합 계              | 2         | (1)<br>34 | 1    | 4    | (1)<br>19 | (1)<br>1 | 2    | 5    | 1    | (6)<br>248 | 2    | 2    | 5    | 56   | 1    | 15   | 1     | 5    | (9)<br>404        | (2)<br>363             | (11)<br>767 | 52.7       | 47.3       |

注: ( ) 내의 수치는 도시계획세의 세조례를 갖지만 조례의 본칙 또는 부칙으로 과세를 유보하고 있는 단체 등의 수이고 포함되지 않는다.

과세단체중 47.3%로 작년에 비해 0.3%(8단체) 감소, 0.2/100를 채용하고 있는 단체는 248단체로 도시계획세 과세단체중 32.3%로 되어 있다. 이 두 개의 서울채용단체가 611단체로 전체(767단체)의 79.7%를 차지하고 있다.

이것을 인구단계별로 보면 인구 50만 이상의 시에 있어서는 25과세단체(작년도 25단체)중 22단체(88.0%)가 제한세율을, 0.2/100, 0.27/100, 0.28/100를 채용하고 있는 단체가 각각 1단체로 되어 있다.

인구 5만이상 50만 미만의 시에는 367과세단체(작년도 365단체)중 제한세율을 채용하고 있는 단체는 201단체(54.8%)로 가장 많게 되어 있다.

또한, 인구 5만 미만의 시에서도 133과세단체(작년도 135단체)중 『제한세율』을 채용하고 있는 단체는 65단체(48.9%)로 가장 많게 되어 있다.

정촌에서는 242과세단체(작년도 255단체)중 『제한세율』을 채용하고 있는 단체는 75단체(31.0%)로 되어 있다. 역시 정촌에서는 0.2/100를 채용하고 있는 단체가 제한세율 채용단체 보다 많고 106단체(43.8%)로 되어 있다.

(2) 서울의 개정상황

도시계획세 과세 767단체 중 2004년도에 세율을 개정한 단체는 4단체이다. 그 중 서울을 인하한 단체는 3단체, 인상한 단체는 1단체이다. 또한 과세폐지 단체는 5단체이다.

도시계획세의 세 조례를 갖지만 조례의 본칙 또는 부칙에 의해 과세를 유보하고 있는 단체에 있어서는 1단체가 2004년도부터 폐지했다.

또한 서울구분에 있어서는 2004년도는 19구분이고, 작년도 보다 1구분 감소로 되어 있다.

※ 시가가 비슷한 아파트의 재산세 불공평 사례(○○일보 / '03. 7. 24)

| 아 파 트       | 평 수 | 시 가    | '03 재산세 | 세액 격차   |
|-------------|-----|--------|---------|---------|
| 경기 용인 ○○아파트 | 58평 | 3억4천만원 | 36만원    | 약 22.5배 |
| 경기 과천 ○○아파트 | 16평 | 3억원    | 16천원    |         |

(3) 도도부현별 세율채용 상황

2004년도의 도시계획세를 과세하고 있는 767시정촌중 고치(高知)현 및 오기나와(沖繩)현의 2개 현에 있어서는 작년도와 똑같이 도시계획세를 과세하고 있는 시정촌은 없다. 대신에 고치현은 전술한 것처럼 2003년도부터 최초로 개인의 도도부현민세 균등화의 초과세율을 채용하고 있다.

또한 과세단체의 수단체에서 『제한세율』을 채용하고 있는 곳은 토야마(富山)현(다만, 과세단체는 1단체)이고, 『제한세율』을 채용하고 있는 단체의 비율이 높은 곳은 기후현, 오오시카(大阪)부, 효고(兵庫)현, 히로시마(廣島)현, 나가사키(長岐)현 등이다.

### Ⅲ. 2004년도 한국의 재산세 부과와 탄력세율

#### 1. 건물과표 개편

##### ① 추진배경

2003년까지 재산세 과세표준액(과표) 산정방식이 건물의 재건축 비용을 계산하는 원가방식(비용접근법)으로 되어 있어, 아파트의 면적이 넓으면 시가가 비싼 아파트보다 재산세가 많이 부과되어 서울-지방, 강

남-북간 재산세 부담의 불공평 문제가 끊임없이 제기되었다.

'03년도 이전의 재산세 부과시 “재산가치를 반영하지 않고 획일적으로 부과하는 재산세는 낼 수 없다”는 조세저항 움직임이 용인, 일산 등 수도권 지역에서 집단적으로 나타난 바 있었고, “이는 재산세를 산정할 때 실제 재산가치를 따지지 않고 새 아파트냐 오래된 아파트냐, 평수가 큰가 작은가만을 따지기 때문이다. 실제 재산가치를 반영해 나가면서 궁극적으로는 모든 세금이 1物1價의 원칙을 적용해야 한다”(○○신문 / '03. 8. 20)는 지적이 있었다.

이에 정부는 부동산 투기대책의 일환으로 보유세 강화를 위한 여러 가지의 대책을 발표하면서 과표현실화를 통한 부동산 보유세 개편을 중점 추진하는 정책결정을 하게 된 것이다.

##### ② 과표개편 기본방향

가. 부동산 보유세 개편방안 ('03. 9. 1)

행정자치부는 『재산의 시가를 반영한 형평 부과, 과표 현실화 추진』을 부동산 보유세 개편의 기본방향으로 정하고, 비싼 집에 사는 사람이 재산세를 더 많이 내도록 “동일한 시가의 재산에 동일한 세금”이 과세되는 것을 원칙으로 조세부담의 불공



〈표 12〉 전년말, 전월대비 아파트가격 상승률, %

| 구 분 | '02년 | '03.1~9월 | 7월  | 8월  | 9월  |
|-----|------|----------|-----|-----|-----|
| 전 국 | 22.8 | 8.6      | 0.4 | 0.6 | 1.4 |
| 서 울 | 30.8 | 9.2      | 0.6 | 1.2 | 2.5 |
| 강 남 | 35.2 | 13.3     | 1.1 | 1.8 | 3.6 |

평을 시정해 나가고자 『부동산 보유세 개편방안('03. 9. 1)』을 확정·발표하였다.

건물과표를 시가가 제대로 반영되는 체계로 개편하기 위해서는 각 건물별로 개별 평가하는 제도를 도입하여야 하나, 많은 예산과 인력이 소요되며 법적 뒷받침도 필요하므로 중장기 과제로 연구 검토해 나가되, 2004년도부터 아파트에 대한 과표는 『국세청 기준시가에 따른 가감산율제도』를 새롭게 개발하여 적용함으로써 강남·북간, 서울·지방간 과세 불형평 문제를 시정해 나가도록 하고, 2005년부터는 건물과표의 기준가액이 2003년 현재 m<sup>2</sup>당 17만원인 것을 『국세청 기준시가 수준인 m<sup>2</sup>당 46만원』으로 바로 적용하고 세율체계를 인하는 방안을 시행해 나가도록 한 것이다.

#### 나. 주택시장 안정 종합대책 ('03. 10. 29)

'01년 하반기 이후 서울 강남을 중심으로 상승된 주택가격은 정부의 거둬들인 대책('03. 5. 23, 9. 1 등)에도 불구하고 일시적으로 안정세를 보였다가 다시 상승하는 현상이 반복되었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 주택공급을 확대하기에는 많은 시간과 예산이 소요되며, 중·장기 과제로 추진하는 보유세

강화 대책도 정책효과를 피부로 체감하기는 미흡하다는 인식에 따라, 주택관련 제도·세제·자금 흐름 등을 부동산 투기 수요가 확산되지 않도록 중앙정부(재정경제부, 행정자치부 등 6개 부·처·청)와 자치단체(서울특별시, 경기도)가 공동으로 『주택시장 안정 종합대책』을 마련하게 되었다.

건물분 재산세의 경우 '04년부터 공동주택에 대하여는 시가를 반영한 건물과표 조정방안을 마련하고 세부담 증가사례를 11월중에 발표하기로 한 것이다.

#### ③ 지가반영 체계 도입 결정

재산세 과표산정 방식은 기존의 『원가방식』 기본 틀은 유지하되, 공동주택에 대하여는 『국세청 기준시가기준 가감산제도』를 도입하여 시가 차이를 과표에 반영하는 “시가가감산 제도”를 도입하기로 하였다.

재산세는 지방세 전체세액의 2.7%('02년의 경우 8,480억원/31조5,257억원)에 불과하지만, 주부들이 가처분 소득에서 직접 납부한다는 의미에서 『장바구니세』라고도 한다.

과세대상 건수는 1,356만건으로 대부분의 주민에게 부과되므로 과표산정 방법 변경, 세율의 조정 등에는 조세 저항의 파장을

$$\text{건물과표} = \text{㎡당 신축건물 기준가액} \times \text{각종지수} \times \text{잔가율} \times \text{가감산율} \times \text{면적}$$

(용도, 구조, 위치) (경과년수)

예상하면서 매우 신중한 접근이 요청되는 세목이다. 보유과세는 재산가치의 평가가 매우 중요하나 현실적으로 모든 과세대상 재산의 시가를 파악하기가 매우 어려우므로 부득이 일정한 방식에 의해 산정한 『시가표준액』을 과표로 적용하고 있으나, 공동주택은 국세청장이 양도소득세 부과시 과표로 적용하기 위하여 고시(소득세법 제 99조)하는 『기준시가』가 있으므로 이를 차등·지수화하여 가감산율의 산정기준으로 적용하기로 한 것이다.

#### ④ 가감산율 개선 과정

가. 과표개편 내용 발표('03. 12. 4)

공동주택의 기준시가에 따른 적정한 가감산율을 찾아내기 위하여 세부적인 세부담 변화 시뮬레이션을 여러번 거쳤으며 신축건물 기준가액 인상 수준을 포함 그 개편내용을 '03. 12. 4에 확정·발표하게 된다.

이와 같은 개편으로 강남 소재 고가 공동주택은 재산세가 최고 6~7배, 강북 및

수도권(용인, 김포) 소재 저가 대형아파트는 세액이 △20%~30% 정도 감소되는 것으로 나타났다.

31평 이하 소형아파트는 강남 지역은 약 2배 이상 인상되나 강북 지역은 약 20%정도 인상되고, 대전·대구·광주 지역은 현재와 같거나 다소 인하될 것으로 예상되었다.

이러한 개편방안은 『동일한 시가의 재산에 동일한 재산세 부담』이라는 과세형평성 원칙에 충실하고 집 값이 급등한 부동산에 대한 세부담을 대폭 늘려 나감으로써 주택에 대한 투기심리를 억제하고, 공평과세를 실현하면서 지방자치시대에 자치단체의 자주재원을 확보함으로써 지방자치발전에 기여하도록 하려는 의도가 있었다.

※ 재산세 증가 규모 : 전년대비 평균 10.8% 정도가 인상, 209개 시·군·구는 다소 증가, 25개 시·군·구는 △1%~△5% 정도 감소 예상

#### 나. 자치단체장들의 반발

건물 과표 개편안은 시·도별로 지역공청회를 개최하여 주민의 여론을 수렴하도록

- ◀ 건물과표 개편 내용 ▶
- ◇ 신축건물 기준가액 인상 : 1㎡당 170천원 ⇒ 180천원(5.9%) 인상
  - ◇ 공동주택에 대한 가감산율 기준 변경 및 세분화
    - 『면 적』 ⇒ 『국세청 기준시가』로 가감산율 적용기준 변경
    - 가감산율 단계 세분화 : △20%~60%(15단계) ⇒ △20%~100%(19단계)
  - ◇ 서민주택에 대한 인상 최소화
    - 기준시가 3억원 이하는 시·군·구별로 10% 범위 내 자율 감산 허용

◇ 적정 인상수준 설정

- 자치구 의견을 수렴하고, 정부발표안(총액 25%) 반영
- 담세능력을 감안하여 중소형 서민층에 대한 세부담 급증 완화  
⇒ 재산세 총액 24% 내외, 공동주택 56% 내외 상향조정 건의

◇ 신축건물 기준가액 조정 : (정부안) m<sup>2</sup>당 17만원→18만원

- 현행 17만원/m<sup>2</sup>은 실제 건축비의 30% 수준으로 정부의 과표현실화 정책에 맞추어 인상되  
되, 세부담 급증 완화와 대다수 자치구 의견 존중  
⇒ 금년보다 5천원을 인상한 175천원/m<sup>2</sup>으로 조정토록 건의

◇ 가감산율 조정 의견 : (정부안) m<sup>2</sup>당 기준시가별 △20~100%

- 정부 개편취지가 『동일한 시가의 재산에 동일한 세부담』 실현에 있는 바, m<sup>2</sup>당 기준시가에  
의한 가감산율 적용은 최고 7배 인상 등 불합리한 결과를 초래하므로
- 중산·서민층이라 할 수 있는 국세청 기준시가 1억원~2.5억원 공동주택에 대한 세부담이  
완화되도록 △10%~10%의 가감산율을 설정하고,
- 전 가구의 93%를 차지하는 기준시가 5억원 이하 공동주택에 대해서는 구간별 5%씩 가산율  
을 증가시키며, 6억원 이상 고급 공동주택에 대해서는 세부담이 늘어나도록 10%씩 증가시킴  
⇒ 국세청기준시가 총액에 의한 가감산율로 조정

록 하였으며, 12월중에 자치단체와 협의하  
여 합리적인 최종안을 마련하여 시·도에  
권고·통보할 계획이었으나, 서울시를 제외  
한 15개 시·도는 이를 수용하려는 뜻을  
밝혔지만 서울 특히 강남지역 자치단체들  
의 반발은 거세게 나타났다.

재산세가 많이 오른 강남지역 자치단체  
와 제17대 총선 출마 자치단체장은 주민의  
표를 의식해 개편안을 수용할 수 없다는  
입장이었으며, 재산세가 가장 많이 오르는  
강남·서초·송파구 등은 경기 침체로 주  
민들이 어려움을 겪고 있어 대폭 인상할  
수 없다며 재조정을 건의하였다.

※ 주요 기초자치단체의 입장

- 송파구 : 수요·공급의 원칙 대신 세  
금으로 아파트값을 잡으려는 획일적인 지

침을 따를 수 없다며, 법 테두리 내에서 재  
조정할 계획 방침

- 강동구 : 서민들의 조세저항이 우려되  
어 합리적인 조정안 마련 예정

- 성동구 : 옥수동 한남하이츠 등 상당  
수 아파트의 과표가 높아져 수용하기 어렵  
다는 입장

- 강남·서초구 : 세부담이 크게 늘어나  
는데 따른 주민의 반발을 감안, 전문가 의  
견 수렴 후 과표기준 재검토 예정

당시 총선 출마 예정 단체장들은 사퇴  
시한(2003. 12. 17)까지 재산세 개편안을  
수용하지 않고 계속 이의를 제기하므로 인  
해서 2004년 1월 1일 시행에 상당한 어려  
움이 있을 것으로 예상되었다.

그러나 서울특별시와 긴밀한 협의를 통하

여 서울특별시장 주재 구청장 회의를 개최하고 당초안에서 3억원 이하 서민주택에 대한 10% 감면 등 일부 보완하여 수용하도록 함에 따라 모든 시·군·구가 '04. 1. 1자로 결정·고시함으로써 시행하게 되었다.

## 2. 정책수립 과정의 갈등

### ① 정부와 자치단체의 큰 시각 차

서울시는 25개 자치구의 의견을 수렴하여, 재산세 인상을 완화하는 “조정안”을 행정자치부에 건의(12. 12)한다.

이러한 상황에서 언론에서는 “재산세, 서울시(자치단체)-정부 정면 충돌(매일경제, 2003. 12. 12 1면)”이라는 제목처럼 형평성 견지(정부)와 지방자치 논리(자치단체)가 대립하는 것으로 집중 보도하기도 하였다.

### ② 쏟아지는 비난

건물과표 개편의 당위성으로 든 조세의 형평성에 대하여 전문가들은 찬성하는 입장과 반대편에서는 입장으로 나뉘어 졌으며, 찬성하는 입장에서는 재산세 탄축결기 안된다(신임호, 매일경제 부동산부장, 매일경제 12. 16), 투기억제 하려면 보유세 강화해야(김성식, LG경제연구원, 중앙일보, 12. 16) 고 하였다.

반대하는 측에서는 종합부동산세 이어 중복과세 아닌가(김선덕, 건설산업전략연구소장, 중앙일보, 12. 16), 재산세 인상 불가 피하나(송대회, 한국조세연구원장, 매일경제, 12. 20), 재산세, 지자체 의견 존중돼야(김경환 서강대학교수, 한국경제 12. 15), 재

산세, 힘 겨루기는 안된다(전영평, 대구대학교수, 중앙일보, 12. 15)는 등 의견이 분분하였다.

대부분의 신문(사설)은 형평성이라는 정책방향인 과표현실화에는 공감하면서도 단독주택과의 형평성 유지, 1가구 1주택 소유 주민들의 조세저항 문제, 지자체별 재정격차 문제 해소방안 강구와 함께, 재산세율의 조정, 양도세·취득세·등록세 등 거래세 세율은 낮추어야 한다고 주장하였다.

특히, 조선일보(취득·등록세 인상은 세금폭격이다 : 12. 5자)는 “주택에 대한 정부의 무차별 세금폭격이 도를 넘어선 듯한 느낌이다. 세금을 한꺼번에 7배나 올리겠다는 발상은 행정권의 횡포로 받아들이지 않을 수 없다”라고 비판하였다.

한겨레(재산세 개편 반발, 설득력 없어 : 12. 8자)와 서울경제(재산세 중과 후퇴 안된다 : 12. 10자)는 일부 구청의 반발에 대하여 “설득력이 없다. 자치단체 차원의 필요정보는 조세형평성과 부동산 투기억제가 더 상위의 국가적 과제다”라고 주장하였다.

또한, “오히려, 구민들에게 정부방침에 따르도록 계도하는게 옳다고 본다.” “지방자치권 침해 운운하는 것은 소아병적인 발상이다. 부동산 시장이 안정되고 국민경제가 건실하게 성장해야 지방자치도 있는 것이다”라고 보도하였다.

행정자치부는 일부 자치단체의 반대, 납세의무자의 조세저항 등 정책결정 과정에서 나타난 장애요인을 극복하기 위하여 건물과표 개편내용, 현행제도가 안고 있는 문

제점, 자치단체의 동향 및 전망, 단기·중·장기 대응계획 등의 『재산세 건물과표 개편방안 추진경위』 등을 작성하여, 국무회의(12. 9), 국정현안 정책조정회의(12. 13), 제7차 『정책협의회(4당 정책위의장)』(12. 17), 과세표준심의회 보고(12. 17)를 통해 그 실상을 소상하게 설명하였다.

또한, “정부는 서울 강남·북간, 서울·지방간 공동주택의 재산세 부담 불공평 해소를 위해 앞으로는 집값이 높을수록 세금을 많이 내는 방식으로 개편하는 방안을 추진중입니다. 정부의 재산세 개편안에 대하여 어떻게 생각하십니까” 등 5개 설문을 준비하여 국민의식조사(TNS, 12.14~15)도 실시(찬성 88.8%)하였다.

아울러 라디오, TV토론 프로그램에 지방세계국장(KBS-1라디오, KBS-1TV, 국정TV, YTN 등), 장관(KBS-1TV 일요진단 등)이 집중 출연하여 개편방안을 설명·홍보하여 국민의 이해를 구하였다. 최종적으로는 자치단체별 공청회 개최(12. 4~12. 10) 결과의 반영 등 국민적 공론화 과정을 거쳐 『04년도 건물과표 개편안』을 마련하게 되었으며, 이를 자치단체에 권고(12. 23)하였고, 자치단체가 이를 수용하고 금년 1. 1자로 결정·고시하게 된 것이다.

### 3. '04년도 재산세 부과

#### ㉠ 주민·자치단체의 반발은 거세지고

금년도 재산세 부과를 앞두고 4월에는 강남지역을 제외한 다른 지역은 별다른 움직임이 없었으나 강남지역 아파트 주민들

은 재산세를 일시에 350 - 400% 인상하는 것은 무책임한 처사이며, 특정지역에 대한 재산세를 일시에 과다 부과하는 것은 역차별 행위로, 재산세 과세기준을 전면 재검토하여 줄 것을 건의하였다.

강남·서초구 등 일부 자치단체도 국세청 기준시가 3억원 초과 공동주택에 대해서도 3억원 이하 공동주택과 같이 10%의 감산율을 적용하고, 재산세의 인상률을 전년에 비하여 100% 이상 되지 않도록 상한선을 지정하며, 가산율의 최고비율을 현재의 100%에서 60%로 인하·조정해 주도록 건의한다.

재산세 관련 토론회 (4.30일, 서초區/5.3일, 강남區)에서도 공동주택의 건물과표 가감산율 기준을 「면적」에서 「시가」로 변경함에 따라 과세 불형평을 시정하는 데는 공감하고 있으나, 일시에 세 부담이 급증하는데 대한 조세저항의 우려와, 투기억제 수단으로 재산세를 인상하여 강남지역의 세부담을 가중하는 것은 지역 역차별에 해당하므로 세부담 완화 차원에서 법령상의 “탄력세율제 도입”을 검토하여야 한다는 의견이 제시되었다.

#### ㉡ 정부의 총체적 대응

정부는 이번 개편안은 종전의 건물과표 산정체계가 건물의 신축원가를 반영하는 방식으로서 시가를 반영하지 못하여 지역간 세부담 불공평 문제가 크게 나타나는 문제를 개선하기 위하여 불가피하게 마련한 개선방안으로, 건물과표 개편시안에 대하여 범국가적인 논의와 국민의식조사, 국

회 4당 정책위의장 보고는 물론 T.V 등 언론을 통한 토론 등 충분한 국민적 합의를 거쳐 마련하였으며, 각 자치단체에서도 자체적으로 충분한 시뮬레이션을 거치고 공청회 개최 등 여론수렴 절차를 거쳐 자체적으로 이를 결정·고시한 것임을 재 강조하였다.

그동안 시가에 비해 재산세 부담이 상대적으로 낮았던 일부지역 공동주택의 재산세가 크게 늘어나는 사례도 시장여건('04. 5월초의 주택매매가격 변동추이)에 비추어 이미 예견되었던 내용이므로, 이를 다시 논의할 과제는 아니며 절차적으로도 작년 말의 결정·고시 내용을 반복할 합리적 이유가 없다고 판단하고 관계부처 합동으로 정책실현의 확고한 의지를 밝히고 적절하게 대응한 것이다.

탄력세율제(재산세율의 50% 범위 내 가감적용)에 대해서는 탄력세율 제도가 자치단체에 주어진 고유권한이지만, 당해 자치

단체의 재정여건, 과세대상간의 전국적인 균형유지 문제 등을 종합적으로 판단하여 행사하는 것이 바람직하므로 자치단체 스스로 주민을 설득하도록 자치단체 관계자에게 주지시켰다.

**③ 지속적인 홍보활동 전개**

주민들의 조세반발 움직임이 확산되는 가운데 금년 5월에는 위의 설득논리를 토대로 브리핑 자료를 만들어 출입기자 설명(5. 4) 등 향후 대응방안을 마련하였고, 조례개정 등 재산세 관련 자치단체의 동향자료를 언론사에 신속하게 제공(5회)하였다.

『재산세, 이렇습니다』라는 팸플렛 20만부를 제작하여 정책시니어 그룹 1천여명, 출입기자 등에게 우송, 정책홍보 자료로 활용하였으며, 재산세 납기(7. 16~31)에 맞추어 읍·면·동사무소, 서울시내 농협지점 등 다중 집합장소에 집중 배포하여 대국민 홍보활동을 더욱 강화하였다.

◀ 5.18/KBS-1R/“안녕하십니까 강지원입니다” ▶

· 강지원 : 기왕에 전화가 연결이 되었으니까요, 다른 문제 좀 여쭙겠습니다. 재산세 문제로 지자체와 옥신각신 하더라고요. 어떻게 됩니까?

· 장 관 : 옥신각신하는 것은 그렇게 큰 문제가 아닙니다. 지방자치단체는 그 나름대로의 역할이 있고 중앙정부는 나름대로의 권한이 있는데 그것이 어떻게 일사분란하게 이끌어 나가겠습니까? 각 지자체마다 특수성이 있어서 나름대로 해나가겠다고 하는데 그것이 중앙과 맞지 않는 수가 있지요. 특히 강남지역에서 제시한 가이드라인보다 덜 받는다고 해서 이래서 문제가 된 것인데, 송파구 같은 경우는 재산세 인하 조례를 부결했고요, 강남구 같은 경우는 50% 인하하려고 했다가 재의요구를 하니깐 30~20% 인하하는 것으로 해서 다시 한번 요청을 하는 것으로 알고 있습니다. 서초구도 20%정도, 양천구는 관망을 하고 있고요, 그래서 어차피 법상 탄력세율이 있으니까 그 정도면 괜찮은데, 50%씩 인하를 하면 당초 정부 의도와 완전히 다르게 갑니다. 그럴 경우 지방자치단체장들이, 지방자치단체의 구의회가 정부시책에 어긋나서 그렇게 갈 수 있을 정도는 아니라고 봅니다.

〈표 13〉 홍보결과와 그 시사점

- '04. 7. 13 개최된 정부혁신토론회에서 우수 홍보사례로 선정, 행자부 장관 발표-

| 구 분                | 추진 내용  | 홍보결과 및 시사점   |
|--------------------|--|--|
| 정책개요<br>및<br>홍보포인트 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 정책개요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세 형평성 제고를 위해 공동주택에 대한 재산세 과표 조정 : 면적기준 ⇨시가기준</li> </ul> </li> <li>◇ 홍보포인트                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조세정의를 위한 정부원칙의 확고함 강조</li> <li>- 여론주도계층(Opinion Leader) 대상 집중홍보</li> <li>- 일부 자치구의 반발은 지역이기주의적 행태임을 부각</li> </ul> </li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 홍보결과                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 다각적 수단을 활용한 전방위적 홍보로 여론 주도계층 및 언론의 지지 획득<br/>→ 재산세 개편에 대한 국민 이해도 제고 및 조세저항 사전 방지</li> <li>- 개편안의 일관성 견지 및 반발 자치구에 대한 비우호적 여론 형성<br/>→ 정부정책의 신뢰도 제고 및 자치구의 자율적 조정을 통한 국정 통합 도모</li> </ul> </li> <li>◇ 시사점                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책의 정당성에 대한 적극적·전략적 홍보를 통해 지역간 갈등 최소화 기여</li> </ul> </li> </ul> |
| 정책관련<br>홍보내역       | <ul style="list-style-type: none"> <li>◇ 장관 인터뷰 등 주요간부의 대국민 홍보 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인터뷰, 기고 및 토론회 등 총 12회 (장관 6회 포함)</li> </ul> </li> <li>◇ 대토론 참고자료 배포 및 설명                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기자 합동브리핑 실시 및 재산세 관련 동향자료 언론사 배포 (5회)</li> <li>- 출입기자단 개인별 정책 설명 및 협조 요청 등</li> </ul> </li> <li>◇ 원로계층 대상 정책홍보자료 발송                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1차로 정책시니어 그룹 1,100여명, 출입기자, 중앙부처 각과를 대상 홍보리플렛 우송</li> <li>- 고지서 송부 일정에 맞추어 e-mail 발송, 자치단체 배포</li> <li>※ 계층 특성을 고려, On/Off-line 홍보 병행</li> </ul> </li> </ul> |  |

또한, TV·라디오 등 토론회에 장관, 관계 국·과장이 수회에 걸쳐 직접 출연, 재산세 개편에 대한 정부의 정책의지 설명과 함께 국민의 이해를 지속 촉구하였다.

감소(전북 △13.7%, 광주 △11.4%, 제주△5.1%, 경북 △5.0%, 전남 △4.2%, 강원 △4.0%)하였으나, 7개 지방은 예년수준으로 증가(대전 12.5%, 충남 9.8%, 대구 5.3%, 충북 4.7%, 부산·울산 2.1%, 경남 0.8%)하였다.

4. 과표개편 효과와 모델 설정

① 과표개편 효과

공동주택 과표 개선으로 2004년도 재산세는, 수도권은 대폭 증가(서울 58.9%, 경기 29.9%, 인천 18.1%)하고, 6개 지방은

| 세액 감소         | 예년수준 증가       | 30%이상 증가      | 100%이상 증가   |
|---------------|---------------|---------------|-------------|
| 183만건 (26.3%) | 358만건 (51.4%) | 133만건 (19.0%) | 23만건 (3.3%) |

| 아 파트       | '04기준시가 | 재 산 세   |       |          |        |           |
|------------|---------|---------|-------|----------|--------|-----------|
|            |         | '03년    |       | '04년     |        | 증감율       |
| 서초구 ○○ 24평 | 357백만원  | 43천원    | 25.8배 | 63(76)천원 | 9.9배   | ↑ 47(77)% |
| 김포시 ○○ 71평 | 297백만원  | 1,111천원 |       | 626천원    | (8.2배) | ↓ 44%     |

※ ( )는 서초구에서 조례로 세율을 인하(20%)하지 않았을 경우임.

| 아 파트      | '04기준시가 | 재 산 세 |             |           |            |            |
|-----------|---------|-------|-------------|-----------|------------|------------|
|           |         | '03년  |             | '04년      |            | 증감율        |
| 강남구○○ 31평 | 472백만원  | 40천원  | 강북<br>1.3배↑ | 74(101)천원 | 강남<br>1.2배 | ↑ 85(153)% |
| 성북구○○ 32평 | 162백만원  | 53천원  |             | 64천원      | (1.6배)↑    | ↑ 21%      |

※ ( )는 강남구에서 조례로 세율을 인하(30%)하지 않았을 경우임

시가가 평균보다 싼 183만건은 감소되고, 평균보다 비싼 공동주택은 증가하였으며, 면적이 큰 지방소재 아파트는 오히려 인하되고 서울과 수도권 아파트는 크게 증가되어 시가 대비 세액격차가 대폭 개선된 것으로 나타났다.

서울 강남·북 간에도 강남지역은 크게 증가되고 강북지역은 소폭 증가되어 격차가 크게 개선되었다.

**② 혁신사례를 모델화 해 보면**

본 사례는 재산세 개편의 정책목표를 일차적으로 조세의 『형평성』 실현에 두었고, 주택가격이 상승하면 세금도 상승하도록 『시가 반영주의』를 2차 목표로 추진하였다.

국세청 기준시가를 가감산율 지수로 적용한 이유는, 정부(국세청장)가 고시하는 공신력 있는 기준이라는 점, '83년부터 계속 고시·운용해 옴으로써 안정성이 있으

며, 지방자치단체가 독자적인 기준을 새로이 마련하여 적용하는 것은 사실상 불가능하기 때문이었다.

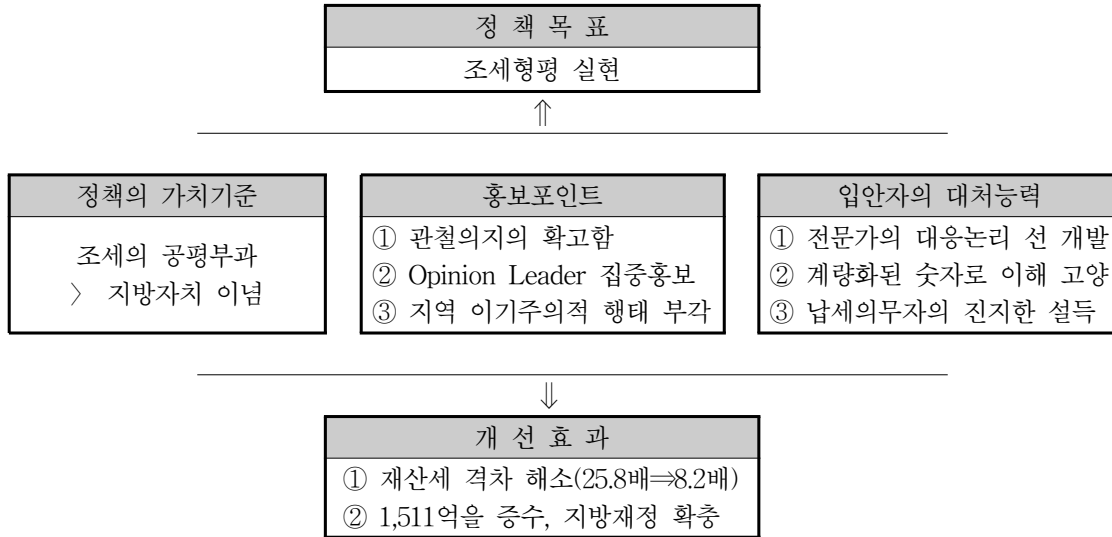
정책 추진과정에서 지방 정치인과 재산세가 일시적으로 과다 인상되는 납세자들의 저항으로 목표 달성에 다소 어려움이 있었지만, 조세의 형평성과 지방자치의 이념이 상호 조화를 이루어야 진정한 지방자치 실현될 수 있다는 점을 강조하였다.

또한, 조세정의를 위한 정부의 확고한 원칙과 여론 주도계층(Opinion Leader)을 대상으로 한 집중 홍보 등 전략적 홍보 포인트가 지렛대로 작용하게 되었다.

행정 내부적으로는 경험이 풍부한 지방세 전문가에 의한 사안별 대응논리 개발, 계량화된 숫자·도표 등 이해력을 높인 홍보자료의 설명 및 제공, TV토론 등에서의 자신감 있는 논리로 반대론자 설득, 불만을 표출하는 납세의무자에 대하여는 진지하면서도 적극적인 이해와 설득 등이 주효하였



〈재산세 혁신모델 체계도〉



다고 본다.

③ **본 혁신 모델의 성공요인**

혁신이 성공적으로 수행되기 위한 요건

으로는 ① 혁신의 필요성 인식, ② 혁신의 목표(비전) 설정, ③ 혁신 주체의 의지, ④ 혁신의 실천단계로 나눌 수 있으며, 재산세 개편 혁신모델의 성공요인을 체계화하면

〈혁신 요건별 모델의 대응〉

|        | 필요성 인식   | 목표(비전)설정  | 주체의 의지  | 실천과정   | 성공적 혁신  |
|--------|--|---|---|--|---|
| 요<br>건 | 변해야 살 수 있다는 공감대 형성   | 변화가 지향하는 목표설정   | 혁신을 달성하는 확고한 신념과 지원   | 구체적 대안과 수단의 행동화  | 평가 및 피드백  |
| 모<br>델 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재산의 가치에 비례한 세부담</li> <li>· 재산가치 상승분의 과세 반영</li> <li>· 오랜 관행에서 탈각하는 일시적 고통 감수</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 조세 불형평 시정이 국민통합 실현</li> <li>· 부동산 투기억제로 국가경쟁력 강화</li> <li>· 과표 현실화의 연도별 목표 제시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 최고 리더의 일관된 지지 표명</li> <li>· 사표를 제출하더라도 추진하겠다는 정책 입안자 의지</li> <li>· 대다수 국민에게 이득이 된다는 설득력</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공청회, 국민의 식조사를 통한 여론 파악</li> <li>· TV, 신문의 기고·토론으로 혁신내용 홍보</li> <li>· 과표 개선효과를 계량화하여 공개</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 재산세 격차의 완화(서울-지방, 강·남북간 시정)</li> <li>· 고가 아파트의 세부담 강화</li> <li>· 세수 증대는 지방재정 확충에 직결</li> </ul> |

〈표 14〉 연도별 재산세 부과상황

| 구 분                    | 2000            |        | 2001           |        | 2002           |        | 2003            |        | 2004            |        |
|------------------------|-----------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|
|                        | 건수              | 부과액    | 건수             | 부과액    | 건수             | 부과액    | 건수              | 부과액    | 건수              | 부과액    |
| 규 모                    | 1,182만건         | 7,652억 | 1,233만건        | 7,942억 | 1,330만건        | 8,480억 | 1,293만건         | 9,382억 | 1,356만건         | 1조893억 |
| 전년대비<br>증 가 율          | 5.1%            | 7.6%   | 4.3%           | 3.8%   | 7.9%           | 6.8%   | △2.7%           | 10.6%  | 4.9%            | 16.1%  |
| 신축건물<br>기준가액<br>(전년대비) | 165천원<br>(3.1%) |        | 165천원<br>( - ) |        | 165천원<br>( - ) |        | 170천원<br>(3.0%) |        | 180천원<br>(5.9%) |        |

※ 2004년의 경우 서울, 인천, 대전, 경기, 제주의 5개 시·도는 175천원 적용.

※ 2003년도 부과액 9,382억은 정기 부과금액이며, 경정절차를 거쳐 결산부과액은 9,438억(차액 56억)임.

다음의 4단계로 구분할 수 있다.

④ 모델 설계시 주의점과 얻은 교훈

세금의 형평성은 능력있는 사람이 많은 세금을 부담하는 『수직적 형평성』과 능력이 비슷한 사람은 세금도 비슷하게 부담하는 『수평적 형평성』의 두가지 측면이 있다.

재산세 개편 혁신 모델은 비싼 아파트는 세부담을 강화(수직적 형평)하며 동일시가에 동일세금을 부담(수평적 형평)하는 원칙

에 충실하게 설계하였다.

형평은 주관적 가치를 배제한 가치중립적이며 형평의 실현에 대해서는 경제학 등 사회과학에서도 정확히 정의할 수 없지만 “최소한의 불평등을 용인하면서 사회전체가 이익이 될 수 있게 운용하는 세제”를 가장 바람직한 것으로 인식한 것이다.

인프라 중에서 가장 중요한 것으로 조세를 든 『로마인 이야기』의 저자 시오노나 나미(鹽野七生)는 로마인의 인프라 구축문

〈표 15〉 과세대상별 2004 재산세 부과현황(총괄)

(단위 : 천건, 억원)

| 구분   | 계             |                  | 건 축 물         |                  |              |              |               |                |               |                | 선 박 |    | 항공기 |      |
|------|---------------|------------------|---------------|------------------|--------------|--------------|---------------|----------------|---------------|----------------|-----|----|-----|------|
|      |               |                  | 소 계           |                  | 단독주택         |              | 공동주택          |                | 상가등 기타        |                |     |    |     |      |
|      | 건수            | 세액               | 건수            | 세액               | 건수           | 세액           | 건수            | 세액             | 건수            | 세액             | 건수  | 세액 | 건수  | 세액   |
| 2003 | 12,934        | 9,382            | 12,924        | 9,300            | 2,972        | 1,364        | 7,534         | 3,651          | 2,418         | 4,285          | 9.7 | 10 | 0.3 | 71.5 |
| 2004 | 13,558        | 10,893           | 13,548        | 10,811           | 3,022        | 1,437        | 7,903         | 4,594          | 2,623         | 4,780          | 9.7 | 10 | 0.3 | 71.2 |
| 증감   | 624<br>(4.8%) | 1,511<br>(16.1%) | 624<br>(4.8%) | 1,511<br>(16.1%) | 50<br>(1.7%) | 73<br>(5.3%) | 369<br>(4.9%) | 943<br>(25.8%) | 205<br>(8.5%) | 495<br>(11.5%) | -   | -  | -   | △0.3 |

※ 조세 소급 후 : 10,597억(△296억) / 전년대비 1.215억(13.0%) ↑

〈표 16〉 탄력세율과 세액인하

○ 전년대비 재산세 규모

| 구 분       | 강남 등 5개구 인하 전 | 당초 부과         | 소급조례 인하 부과    |
|-----------|---------------|---------------|---------------|
| 부과 규모     | 1조 1,140억     | 1조 893억       | 1조 597억       |
| '03대비 증감율 | 18.7%(1,758억) | 16.1%(1,511억) | 13.0%(1,215억) |

- 강남구 등 5개구 과세기준일 이전 조례 개정 : △247억
- 양천구 등 12개구(서대문·동작·마포구는 제외), 경기 성남시 등 3개시 소급조례 개정 : △296억
- ※ 세액인하 감소 총액 : 543억(247억 + 296억)

○ 서울시

(단위 : 백만원)

| 구 분       | 세액인하 | 당초 부과액  | 인하후 세액  | 감소세액    | 감소율     |        |
|-----------|------|---------|---------|---------|---------|--------|
| 합 계       |      | 281,579 | 239,351 | △42,228 | △15.0%  |        |
| 조례 개정 완료  | 소 계  | 146,601 | 121,861 | △24,740 | △16.9%  |        |
|           | 광진구  | 10%     | 9,066   | 8,466   | △600    | △6.6%  |
|           | 서초구  | 20%     | 36,934  | 31,609  | △5,325  | △14.4% |
|           | 강남구  | 30%     | 65,899  | 52,692  | △13,207 | △20.0% |
|           | 송파구  | 25%     | 24,530  | 20,170  | △4,360  | △17.8% |
|           | 강동구  | 20%     | 10,172  | 8,924   | △1,248  | △12.3% |
| 소급적용 추진 중 | 소 계  | 134,978 | 117,490 | △17,488 | △13.0%  |        |
|           | 양천구  | 20%     | 15,617  | 13,352  | △2,265  | △14.5% |
|           | 성동구  | 20%     | 8,391   | 7,255   | △1,136  | △13.5% |
|           | 영등포  | 25%     | 16,733  | 14,691  | △2,042  | △12.2% |
|           | 중 구  | 30%     | 12,109  | 11,249  | △860    | △7.1%  |
|           | 용산구  | 20%     | 13,557  | 11,589  | △1,968  | △14.5% |
|           | 동대문  | 20%     | 8,159   | 7,165   | △994    | △12.3% |
|           | 구로구  | 20%     | 8,955   | 7,809   | △1,146  | △12.8% |
|           | 노원구  | 20%     | 11,012  | 9,446   | △1,566  | △14.2% |
|           | 강서구  | 20%     | 11,808  | 10,288  | △1,520  | △12.9% |
|           | 성북구  | 20%     | 9,385   | 7,974   | △1,411  | △15.0% |
|           | 종로구  | 15%     | 10,134  | 9,354   | △780    | △7.7%  |
|           | 관악구  | 20%     | 9,118   | 7,318   | △1,800  | △19.7% |

※ 서대문·동작·마포구는 자료 불비로 제외되었으며, 재정자립도가 낮은 강북·금천·도봉·중랑·은평구는 소급조례를 개정하지 않기로 함.

○ 경기도

(단위 : 백만원)

| 구 분 | 세율인하 | 당초 부과액 | 인하후 세액 | 감소세액    | 감소율    |
|-----|------|--------|--------|---------|--------|
| 합 계 |      | 66,617 | 54,487 | △12,130 | △18.2% |
| 성남시 | 30%  | 33,708 | 25,620 | △8,088  | △24.0% |
| 구리시 | 30%  | 4,124  | 3,275  | △849    | △16.8% |
| 용인시 | 16%  | 28,785 | 25,592 | △3,193  | △11.1% |

제를 주로 취급한 책에서, “인프라(Infra)라는 말 자체가 로마에서 온 것이다. 로마의 지도자들은 인프라를 ‘사람을 사람답게 살게 해주는 조건’으로 보았고, 도로와 다리 같은 하드 인프라만 있는게 아니라 의료, 교육, 조세 등 각종 제도도 소프트 인프라에 속한다”고 하였다.

재산세 개편 모델은 정책결정 참가자들이 조세제도를 인프라의 첫 요소로 인식하여 주민의 반발을 최소화할 수 있었으며, 정책입안자들에게 확고한 정책 실천의지가 성공적 혁신의 지름길임을 깨닫게 하는 소중한 교훈을 주었다고 본다.

#### IV. 맺는 말

재산세 과세기준일(6. 1) 이전에 강남구 등 5개구에서 세율을 인하 하였고, 재산세 부과 후에는 양천 등 서울의 15개구와 성남 등 3개시가 재산세율을 인하하는 소급 조례를 개정하였다.

중앙정부는 시군구가 조례로 세율을 인하하는 것은 법률로 인정된 고유 권한이지만, 과세 기준일 이후의 소급입법(조례)은

세무행정의 공신력, 법적 안정성, 부담의 공평성 등을 저해 하므로 바람직하지 아니한 것으로 판단하였다.

지방자치법에 의거 시군구의회에서 조례를 재의결할 경우 시도지사는 제159조에 근거하여 대법원에 제소를 요구하거나 직접 제소할 수 있으나 서울시와 경기도는 지방자치의 본지와 지방자치단체의 의견을 존중하는 취지에서 이를 거절하여 대법원의 최종 판단을 구할 수 없게 되었다.

이러한 결정을 견인한 것은 성남시장이 9월초에 행한 경기도지사의 제의 요구를 거부한 채 개정조례안을 공포해 버린 것에 있다고 본다. 현행 지방자치법의 불비(장의 재의요구 거절에 대하여 상급자치단체나 중앙정부의 개입 불가)에 대하여 지방자치법개정안이 입법예고 되기에 이른다.

결과적으로 사견이지만 지방세법상의 본조항(제188조 제6항)에 대한 소급입법의 효력에 대하여는 지방자치법의 규정에 따라 제소 등의 절차를 거쳐 대법원의 판결을 받았어야 옳았다고 판단한다. 왜냐하면, 지방세법상 과세 기준일이 정해진 세목의 탄력세율 제도는 언제나 이러한 불씨를 안고 있기 때문이다.

소급적용 효력에 대하여는 납세의무가 확정된 재산세의 세율을 추후에 인하할 수 없다는 견해(장진성 고문변호사; 국세기본법 제18조에 납세의무 성립 후 소급과세 금지 명문화)와 납세자들에게 불이익을 주지 않는 것이므로 허용된다는 견해(배병호 고문변호사; 부담을 경감시키는 것은 소급입법 금지에 해당하지 않음)가 있었으나 서울시장과 경기도지사는 제소하지 않는 것으로 결론(2004. 10. 15/서울시)을 낸 것이다.

재산세율 인하 결정에 따른 세수 감소액은 543 억원 정도로 과세 기준일(6. 1) 이전에 조례를 개정한 강남 등 5개구가 247 억, 과세 기준일 이후 소급 조례를 개정한 서울·경기지역 18개 시·구(서대문·동작·마포의 3개구는 제외)의 296억 등이다.

2004년도 재산세는 부과액 기준 전년대비 16.1%(1,511억) 증가한 1조893억이 과세 <표 14, 15> 되었으며, 소급조례의 개정으로 결국은 전년대비 13.0% 증가한 것으로 된다( <표 16> 참조).

재산세의 탄력세율 제도(지방자치단체가 세율의 100분의 50 범위 내에서 세율의 가감조정 가능)가 도입된 뒤 처음으로 세율 인하가 시도됨으로써 당초의 건물과표 개편 목적인 형평성 실현에는 다소 미흡한 감도 있었지만 너무 많이 오른 납세의무자의 조세저항을 잠재우는 긍정적 효과도 가져 왔음은 부인 할 수 없다.

자치단체별 세율인하에 따른 세액 감소분은 납세자에게 환급되며 그 액수는 역시 <표 16> 과 같다.

우리는 앞에서 일본의 기초자치단체의 세율적용 상황을 관찰한 결과 표준세율 이하로 세율을 적용하는 단체는 한 곳도 없으며(지방교부세 배분시 불이익이 따름) 법률적으로 지자체의 과세자주권 범위가 확대되는 추세에 있음을 확인하였다.

아울러 우리나라의 2004년도 재산세 부과에 있어 건물과표 개편 과정에서 나타난 조세저항과 지자체의 탄력세율 적용에서 나타난 법령상의 문제점도 확인하였다.

제도라는 것은 늘 변하기 마련이지만 지난 11. 11에 발표된 정부의 종합부동산세 도입 등의 세제개편안도 현행 탄력세율제는 그대로 두면서 건물과표 기준액의 변경(현행 180천원⇒2005년부터 460천원)에 따라 지방세가 대폭 인상될 우려가 있으므로 이 부분은 지자체가 본 제도를 통해 흡수하는 방안을 제시한다.

과세자주권의 하나인 탄력세율제를 지자체가 갖는 재정권의 하나로 위치 짓고 있음을 읽어 낼 수가 있다. 결국, 영국의 예처럼 과표는 중앙정부가, 세율은 지방이 결정하는 시스템으로의 이행이라고 본다. 물론, 세율인하와 같은 특단의 조치는 세출규모와 부담능력, 행정서비스가 조화된 최적의 상태가 전제되어야 함은 두말 할 필요도 없다. ☺