

보유과세 과표현실화와 지방재정 개선방안 *

유 경 문

서경대학교 교수

I. 머 리 말

보유과세의 과표현실화 문제는 오래 전부터 학계뿐만 아니라 정치계, 관계, 납세자 등 여러 이해 당사자간에 다양한 논의와 주장이 있었으나 그 실현이 미진하였으며, 최근 일부 지역에서의 부동산의 가격이 급격히 상승하면서 다시 중요한 논란의 대상이 되고 있다.

부동산 보유과세의 과표현실화가 이루어지지 못하고 있는 것은 우리사회에서 여전히 사회구성원간의 사회적 합의를 이루지 못하고 있음을 의미하며, 이는 그만큼 이해 당사자간의 이해관계가 복잡함을 의미하기

도 한다.

부동산을 중심으로한 보유과세의 과표현실화 문제는 납세자들의 조세부담 증가와 밀접한 관계가 있을 뿐만 아니라 조세정의와 관련하여서는 세부담의 형평성 문제, 부(富)의 재분배 문제와 밀접한 관계가 있다. 특히 우리나라에서도 보유과세를 대표하는 건물분 재산세와 토지분 종합토지세가 지방세로 되어 있어 지방세수입의 중요한 원천으로써 지방재정과도 밀접한 관계가 있다.

보유과세의 과표현실화 문제는 다양한 관점에서 논의 될 수 있으나 본 글에서는 부동산 보유과세 대상 중 건물분 재산세와 토지분 종합토지세를 중심으로 조세부담의 형평성과 지방재정 문제의 관점에서 다루기로 한다.

* 본 내용은 유경문, 이필우, 이선성 외 2인이 공동연구한 강남구청연구용역보고서 「지역개발과 지방재정 확충 방안에 관한 연구」, 한국납세자연합회, 2003. 2., 내용 중 “보유과세 강화 방안” 내용의 일부를 발췌하여 수정·보완한 것임.

II. 왜 보유과세의 과표현실화가

논란의 대상이 되나

과세의 종류는 용도에 따라서 편의상 과세대상이 재산인가 소득인가 또는 소비인가에 따라서 재산과세, 소득과세, 그리고 소비과세로 나누기도 한다. 이중 재산과세는 재산의 보유에 관련된 조세를 ‘보유(과)세’라 하며 재산의 거래 및 이전에 관련된 조세를 거래과세 또는 이전과세라 한다.

한편 과세표준(tax base; 간단히는 ‘과표’)이란 조세부과에 있어 세율이 적용되는 과세대상을 말한다. 과표는 과세대상으로서 조세에 따라서 가격, 물건, 수량, 무게 등 일정한 크기로 표현된다. 같은 세율이 적용되더라도 과세표준(과표)의 크기에 따라 세금부담액도 다르게 결정됨으로 세율 못지않게 중요하다. 부동산의 과세표준(이하, “과표”라 함)은 과세를 위한 「기준가격」으로서 과세대상물건의 가치를 과세권자인 시장·군수·구청장이 평가하여 결정·고시하는 가액을 말한다.

그런데 부동산의 과세표준은 과세평가의 비현실성으로 말미암아 실제가치보다 낮게 평가됨으로 이를 시가수준으로 상향시키는 것을 ‘과세표준의 현실화(간단히는 ‘과표현실화’)라고 한다. 즉, 부동산의 과세표준과 시가와는 상당한 차이가 있음으로 과표금액이 시가(공시지가)에 얼마나 접근되었는가를 나타내는 것이 과표현실화율이라 하며, $[과표금액 \div 시가(공시지가)]$ 로 나타낸다.

현재 지방세인 재산세의 과세대상인 건물과 종합토지세의 과세 대상인 토지에

대한 과세는 실거래 가격으로 과세되지 못하고 시가에 비하여 과세표준은 너무 낮게 평가되어 있어 재산(부동산)소유 계층이 상대적 우대되고 있어 조세의 소득재분배 기능을 약화시키고 있는 실정이다.

또한 지방자치제를 성공시키기 위하여 지방재정의 건전화와 지방자치단체의 자주재원의 확충이 절대적으로 요구되고 있으나 지방세의 중요한 재원인 부동산의 과세표준이 비현실적으로 너무 낮게 평가되어 있어 보유세로 부터의 지방세 수입이 작아 지방분권을 추진하기 위한 지방재정재원 조달기능을 충실히 하지 못하고 있어 문제가 되고 있다.

III. 현행 보유과세

(재산세·종합토지세) 현황

우리나라의 지방세 세목 중 부동산 과세 부분은 성격상 보유과세와 거래(취득·양도)과세로 구분할 수 있다. 보유과세로는 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세재산할, 자동차세가 있으며, 거래과세로는 취득세, 등록세, 양도소득세 등이 있다.

재산의 보유와 관련된 재산세는 토지와 건물을 분리하여 과세하고 있으며 토지에 대해서는 종합토지세가 건물에 대해서는 재산세가 과세되고 있다. 부동산 거래형태에 따른 조세의 세목을 열거하면 <표-1>과 같다.

부동산 보유에 따른 지방세중 재산세는

〈표-1〉 부동산 거래형태에 따른 조세의 체계

거 래 형 태	과세주체	세 목
부동산의 취득	국 세	상속세·증여세·부가가치세·인지세
	지방세	취득세·등록세
부동산의 보유	국 세	부가가치세(부동산임대업), 소득세(부동산임대소득), 법인세(법인의 임대소득)
	지방세	재산세·종합토지세·도시계획세·공동시설세·사업소세
부동산의 양도	국 세	소득세(양도소득), 법인세(양도차익), 부가가치세(매매업)
	지방세	주민세

건축물, 선박, 항공기를 과세대상으로 하고, 토지에 대하여는 종합토지세로 하여 매년 6월1일을 과세기준일로 하여 과세기준일에 재산을 소유한 자에게 기초 단체장인 시·군·구가 부과하는 재산 보유세이다.

〈표-2〉는 최근 5년간의 지방세 중 거래세인 취득세와 등록세, 보유세인 재산세

와 종합토지세의 연도별 징수현황을 보여 주고 있다.

최근 5년간의 우리나라 지방세 징수 총액 중 거래세인 취득세와 등록세가 차지하는 비중은 지방세 전체에서 압도적인 지위를 확보하고 있다. 이러한 취득세와 등록세는 총 징수액 중 약 35%~41%에 이르고

〈표-2〉 연도별 지방세 대비 거래세·보유세 징수현황(전국)

(단위 : 십억원)

연 도	지방세 총 계	부동산 거래세				부동산 보유세					
		취득세	등록세	소계	비율	종합 토지세	재산세	도 시 계획세	공 동 시설세	소계	비율
1997년	18,406	3,319	4,257	7,576	41.2	1,279	577	731	268	2,855	15.5
1998년	17,150	2,480	3,388	5,868	34.2	1,199	641	752	301	2,893	16.9
1999년	18,586	3,065	4,327	7,392	39.7	1,242	670	785	316	3,013	16.2
2000년	20,601	3,148	4,528	7,676	37.2	1,282	728	815	341	3,166	15.3
2001년	26,665	3,783	5,587	9,370	35.1	1,365	763	851	351	3,330	12.4

주 : 지방세 총계 : 부동산거래세+부동산보유세+기타세목 % : 지방세 총징수세액 대비 비율임.

자료 : 한국조세연구원 「조세관련 통계자료집」 한국조세연구원. p. 283~299.

행정자치부 「지방세정연감」 2002. p. 28~30.

있다. 반면, 보유세 중 주요세목인 재산세 약 4%, 종합토지세 약 7% 기타 부동산 보유에 따른 부가세의 합계는 약13% 수준에 불과하여 보유과세의 비중이 1997년을 기준연도로 할 경우 2001년은 약 3% 포인트 감소하여 부동산 보유세의 비중이 점차 감소하고 있는 실정이다.

현행 보유과세의 비중이 미미한 것은 바람직한 것은 아니나 현실적으로 조세저항을 감안할 때 조세체계의 구조조정이 단기적으로 어렵다고 할 때 부동산의 취득과 관련하여 거래과세의 문제점을 개선하고 부동산의 보유와 관련하여 보유과세의 과세표준을 현실화하는 데 중점을 두어야 한다.

1. 재산세(건물분)

1) 과세표준 및 세율

재산세는 시, 군, 구에 소재하는 건축물, 선박 및 항공기에 대하여 부과하는 세목이다. 전체 지방세중 선박 및 항공기와 관련한 비율은 0.04~0.05%로 상당히 미미한 실정이고, 대부분 건축물분 재산세가 차지하고 있다.

재산세 과세표준 및 세율은 건물의 재산가액으로 하며 재산가액은 시가표준액으로

(지방세법 제187조 제1항~제2항) 세율은 누진세율 구조로 하여 6단계 구조를 가지고 있으며 0.3%~ 7%의 다단계 세율 구조를 적용하도록 하고 있다.

현재 건물 과세시가표준의 산출체계를 알아보면 <그림-1>과 같다.

<그림-1>의 건물분 재산세 과세표준 산정방식은 행정자치부에서 신축건물기준가액을 결정한 후 여기에 건물의 구조지수, 용도지수, 위치지수, m²를 곱하고 건물재건축가액에 해당하는 경과연수별 잔가액을 곱한 후 부과대상물건의 규모 또는 특수부대시설 등을 참작한 가감산특례율을 적용하여 계산하고 있다.

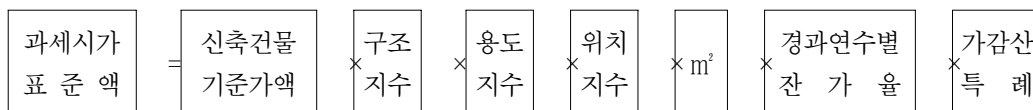
이상과 같이 건물가격 형성에 미치는 요인이 다양하기 때문에 동일 구조라 하더라도 획일적으로 그 시가를 산정하기가 매우 어려움 점 등을 고려 할 때 시가대비 건물의 과표 현실화율을 파악하는 것은 매우 어렵다.

가. 신축건물기준가액

행정자치부가 매년 기준가액을 결정고시하고 있는데 기준물건으로 정한 철근콘크리트 구조를 가진 슬라브지붕 아파트의 m²당 건축하는 데 소요되는 신축비용을 기준으로 하고 있다.

기준가액은 건설교통부의 아파트 분양

<그림-1> 건물분 재산세 과세표준 산정방식



최고가격과 조달청, 주택공사, 국민은행, 한국감정원 등에 신축가격을 조회하여 이를 참고하고 소비자물가 상승률과 각 자치단체의 재정수요 측면을 고려하여 해마다 일정비율을 적용하여 m²당 기준가액을 결정고시하고 있다. 행정자치부에서는 m²당 신축건물기준가액을 결정하고 과세지침으로 하여 각 지방자치단체에 통보하면 시장, 군수가 가격의 5% 범위 내에서 탄력적으로 가감하여 기준가액을 달리 정할 수 있다.

이와 같이 재산세 과세시가표준액의 결정권이 시장, 군수에게 주어져 있으나 실제로는 행정자치부가 건물과세시가표준액 조정 지침에 명시된 방법에 따라 일선 시, 군, 구청장이 재산세 과세표준을 산정하고 있다. 이 경우 시장, 군수, 구청장은 기준가격을 달리 적용할 수 있음에도 불구하고, 행자부지침에 따라 전국 공통의 과표결정 방법을 따르고 있는 것이 현실이다.

나. 구조지수, 용도지수, 위치지수

구조지수는 건축물의 주된 재료와 기둥에 의해 8등급으로 분류되며, 용도지수는 사용용도에 따른 건물의 수익성을 기초로 하여 7등급으로, 위치지수는 과세대상 건물 부속토지의 개별공시지가를 기준으로 하여 26등급으로 하여 일정비율 지수를 곱하여 계산하고 있다.

다. 경과연수별 잔가율

건축물이 신축된 후 노후된 정도에 따라 건물가치를 감해 계산하는 방법이다. 이러한 경과연수별 잔가율은 건물 재건축가격

을 감안하여 결정한 것인데 건물의 구조 및 용도별로 내구연수 및 내구연수 경과시 잔존가액비율을 정한 후 감가상각율을 내구연수로 나눈 값을 매년 건물의 감가상각율로 하며 내구연수가 경과된 건물은 그 건물의 내구연수 최종연도의 잔가율로 정한다.

경과연수별 잔가율 산정방식은 〈그림-2〉와 같다.

〈그림-2〉 경과연수별 잔가율 산정방식

$$\text{경과연수별 잔가율} = 1 - \text{매년상각율} \times \text{경과연수}$$

라. 가감산특례

건물의 규모, 형태, 위치, 특수부대설비, 연면적 등에 대하여 각 요인별로 가산율 또는 감산율을 정하여 해당 건물에 적용하는 것을 말한다.

2) 건물분 재산세 부담율

〈표-3〉 연도별 건물분 재산세가 지방세 총액에서 차지하는 비율은 약 3~4 %로 상당히 미미한 수준에 있음을 알 수 있다. 건물분 재산세는 다른 재산관련 세목과 비교해 볼 때도 세수 비중이 상당히 낮게 나타난다. 2001년도 지방세 세수구조를 보면 총세입 26조 6,649억원중 취득세 3조 7,829억원 14.19%, 등록세 5조 5,866억원으로 20.95%로서 취득·등록세가 35.14%를 차지하고 있다. 건물분 재산세는 7,632억원으로 약 3%를 차지하여 취득세나 등록세의 경우와 비교하여 약 5~7배의 차이를 보여

〈표-3〉 연도별 건물분 재산세 세수규모(전국)

(단위 : 억원, %)

연 도	지방세 규모 (A)	재산세 규모			구성비	
		계(B)	건물분(C)	기타(D)	(B/A)	(D/A)
1997년	184,057	5,770	5,678	92	3.1	0.05
1998년	171,497	6,406	6,314	92	3.7	0.05
1999년	185,862	6,699	6,617	82	3.6	0.04
2000년	206,006	7,278	7,198	80	3.5	0.04
2001년	266,649	7,632	7,546	86	2.9	0.03

주 : 기타는 항공기 및 선박 자료 : 행정자치부, 『지방세정연감』 (1998~2002)

주고 있다. 이와 같이 건물분 재산세 세부담의 비중이 낮은 것은 과표가 낮기 때문으로 분석된다.

건물분 재산세 과세표준이 낮은 중요한 원인은 신축 건물기준가액 결정에 있다. 현재 건물의 기준가액 결정은 철근콘크리트 슬라브 주택인 아파트의 원가 구성요인을 파악하여 결정하는 데 원가 구성요인이란 재료비, 노무비, 기타경비, 이윤 등을 말하는데 이중 이윤을 제외한 순수한 제조달 원가에다 일정비율을 곱하여 산출한 가액이 기준가액이다.

행정자치부는 매년 기준가액을 결정고시하고 있는데 이러한 기준가액은 건설교통부의 아파트 분양 최고가격과 조달청, 주택공사, 국민은행, 한국감정원 등에 신축가격을 조회하여 이를 참고하고 소비자물가 상승률과 각 자치단체의 재정수요 측면을 고려하여 해마다 일정비율을 적용하여 m²당 기준가액을 결정고시하고 있다.

정부는 1993~1997년 동안 신경제 5개년

계획에는 건물과표 현실화 추진계획은 없었으나 보유과세 강화차원에서 약간폭의 인상 조정을 하였다. 그리고 1998~'02년 동안에는 IMF관리체제하에서 경제여건 등을 감안, 최근 5년간 동결 내지 소폭인상 조정 하였다.

〈표-4〉 현행 신축건물 기준가액

평균	건설교통부	한국감정원	주택공사
589천원/m ²	555	580	634

자료: 행정자치부, 지방세제과.

※ 1가구당 전용면적 85m²이하 15층 아파트 기준으로 건축관련 기관에 의견 조회한 결과임.

현행 건물과표의 현실화율은 신축건물 기준가액을 기준으로 현실화율을 파악하고 있으나, 실제 신축비용은 의견조회 기관별로 차이가 있는 실정이다. 건설교통부, 한국감정원 가격자료로 건물과표 현실화율을

〈표-5〉 신축건물기준가액 결정현황

(단위 : 천원, m²)

년 도 별	'93	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003
기준가액 (증가율, %)	133 -	150 (3.3)	160 (6.7)	160 -	165 (3.1)	165 -	165 -	170 (3.0)
신축가액 (기준가액의 비율, %)	271 (49.1)	412 (36.4)	485 (32.9)	516 (31.0)	547 (30.2)	544 (30.3)	589 (28.0)	-

자료: 행정자치부, 지방세제과.

분석할 경우 30% 수준이나 주택공사 가격 자료까지 고려할 때에는 28.9% 수준이다.

부동산가격(시가)를 조사한다고 하더라도 건물에 대한 시가나 과세표준을 구성하는 요인이 매우 다양하기 때문에 건물만의 시가를 전체 부동산 가격에서 배분하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 즉, 건물가격 형성에 미치는 요인이 다양하기 때문에 동일 구조라고 하더라도 획일적으로 그 시가를 산정하기 어려운 점등을 고려할 때 건물 시가대비 건물과표 현실화율을 파악하는 것은 어렵다.

그런데 유사한 공동주택가격(예 : 국세청기준시가) 대비 재산세와 종합토지세를 합산한 세부담이 재산가치 구성(토지와 건

물과표 비중)에 따라 그 부담이 차이가 발생한다.

〈표-9〉에서 보는 바와 같이 건물 기준가액 인상율은 1999년 160,000원이었으나 2003년에는 170,000원으로 약 5년간 6.25% 증가하고 있다.

건물분 기준가액 증가가 미미한 것은 건물분 재산세 기준가액에 반영되는 비율이 낮아 점차 과표현실화율이 낮아지고 이에 따라서 세부담이 점차 낮을 수밖에 없는 실정이다.

과표현실화율은 각 지방자치단체별로 재정수용에 많은 영향을 미치고 있다. 이러한 건물분 재산세 시가표준액은 재산세뿐만 아니라 부동산 거래세인 취득세, 등록세와

〈표-6〉 건물분 과표현실화율

구분	건교부 가격자료	건교부+한국감정원 가격자료	건교부+한국감정원+주택공사 가격자료
현실화율	30.6%	30%	28.9%

자료: 행정자치부, 지방세제과.

〈표-7〉 건물분 재산세액별 납세자 분포현황 ('02년 기준)

(단위 : 천원/%)

세목 \ 납세액	계	3만원 이 하	3~5만원 이 하	5~10만원 이 하	10~50만원 이 하	50만원 초 과
재 산 세 (주 택)	11,525	7,457 (64.7)	2,707 (23.6)	627 (5.4)	512 (4.5)	222 (1.9)
재 산 세 (일반건물)	6,210	4,722 (76.0)	537 (8.6)	433 (7.0)	322 (5.2)	196 (3.2)
종합토지세	15,276	11,262 (73.7)	1,425 (9.4)	1,275 (8.3)	1,065 (7.0)	249 (1.6)

자료: 행정자치부, 지방세제과.

국세인 양도소득세, 상속·증여세에도 상당한 영향을 미치게 된다.

행정자치부에서 2003년 기준가액을 170,000원으로 하여 제시하였다. 그러나 현행 건물 과세표준 현실화를 제고하려면 기준가액에 실제건축비 반영율을 높이고 지역실정을 감안하여 현행 시장·군수가 기준가액의 5%(행정자치부: 건물시가표준액

조정기준) 범위내에서 탄력적으로 적용하도록 하고있는 범위를 확대하여 각 자치단체장이 자율권을 현행 5%에서 30% 범위로 확대적용 하되 각 자치단체별로 재정수요에 대응하여 합리적인 방법으로 차등 적용할 수 있는 방안으로 개선되어야 할 것이다.

2. 종합토지세(토지분)

〈표-8〉 공동주택에 대한 국세청기준시가 대비 재산세·종합토지세 부담 비교

구 분	서울 강남구 대치동		서울 성동구 응봉동		경기도 군포시 산본동	
국세청기준시가	245,000천원		234,500천원		236,000천원	
건물과표	14,859천원	(100)	20,198천원	(136)	31,704천원	(213)
재산세액	44천원	(100)	63천원	(143)	260천원	(590)
토지와표	15,970천원		11,788천원		18,683천원	
종합토지세	31천원		23천원		37천원	
과표 합계	30,829천원		31,996천원		50,387천원	
총 세 액	75천원	(100)	86천원	(115)	297천원	(396)

※ 종합토지세 부담은 비교적 유사한 수준으로 부담하고 있음에 비하여 유사한 시가(예: 국세청기준시가) 대비 재산세부담은 경기도 산본동 소재 공동주택은 서울 강남구 대치동에 비하여 약 6배의 세부담 차이가 발생한다.

〈표-9〉 건물 기준가액 인상율

연 도	기 준 가 액(1㎡)	전년 대비 증가율
1999년	160,000원	-
2000년	165,000원	3.12%
2001년	165,000원	-
2002년	165,000원	-
2003년	170,000원	3.0%

자료 : 서울시정개발연구원, 지방세건물과세표준제도 개선방안.

종합토지세는 토지의 과다보유를 억제하여 토지의 수급균형을 도모함으로써 지가 안정을 도모하고 지가의 상승으로 인한 자본이득을 조세로 환수하기 위한 조세로써 전국의 모든 토지를 원칙적으로 소유자별로 합산하여 누진세율을 적용하고 토지의 이용상황에 따라 과세표준과 세율을 달리 적용하고 있다.

1) 과세표준 및 세율

원칙적으로 종합토지세는 소유자별로 모든 토지를 합산하여 과세하여야 하지만 이용형태가 다양한 전국의 토지를 획일적으로 과세한다는 것에 어려움이 있으므로 과세대상 토지를 종합합산과세대상, 별도합산과세대상, 분리과세대상 토지로 하여 3가지로 나누어 각각 별도의 과세표준과 세율을 정하고 있다.

가. 종합합산 과세대상

종합합산 과세대상 토지는 주거용 토지나 나대지, 부채지주 소유농지, 법인소유농지, 기준면적초과공장 용지, 잡종지 등이

해당된다. 세율은 0.2%~5%를 적용한다.

나. 별도합산 과세대상

백화점, 병원, 여관, 일반점포 및 상가, 사무실용 빌딩 등 영업용 건축물의 부속토지에 적용되고 있다. 세율은 0.3%~2%를 적용한다. 별도합산 과세표준은 소유자별로 전국 합산과세 하되 일정기준의 토지를 별도로 구분하여 종합합산과세표준 보다는 일반적으로 세율을 낮게 적용하고 있다.

다. 분리과세대상

논, 밭 등의 자경농지, 과수원, 목장용지, 임야 등 농업용 토지와 사치성 재산에 해당하는 골프장, 별장 등이 속하는 토지로서 종합합산 과세하지 아니하고 토지의 사용 목적에 따라 높은 세율을 적용하거나 낮은 세율을 적용함으로써 토지사용을 규제하거나 세부담을 경감시켜주기 위한 것으로 분리과세 대상 세율은 0.1%, 0.3%, 5%를 적용한다.

2) 과세표준 계산

〈표-10〉 연도별 토지보유에 대한 종합토지세 세부담

구 분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
납세인원(천명)	12,694	13,054	13,267	13,309	13,692
과세표준(10억)	300,812	299,423	307,536	312,223	337,541
종합토지세	13,465	12,999	13,302	13,649	14,250
도시계획세	4,385	4,389	4,509	4,680	4,764
교육세	2,536	1,271	2,418	2,522	2,833
총 세부담(억원)	20,386	18,659	20,229	20,851	21,847
지가총액(조)	1,694	1,625	1,546	2,841	2,889
실효세율(%)	0.12	0.11	0.13	0.074	0.076

주 : 지가총액은 한국감정원 감정평가연구소 내부자료, 부과액 기준 98년~2001년 지가총액은 건설교통부 내부자료.

자료 : 행정자치부『지방세정연구』(2002.12) p. 28~40. 404

종합토지세 과세표준의 결정방식은 과세 기준일 현재 개별공시지가로 한다.

개별공시지가가 있는 토지는 건설교통부장관이 결정·고시한 m²당 개별공시지가에 지방자치단체장이 결정·고시한 적용비율과 면적을 곱하여 필지당 종합토지세 과세표준을 계산하도록 하고 있다. 그러나 과세 기준일 현재 개별 공시지가가 결정·고시되지 아니한 때에는 직전연도에 적용되던 개별공시지가로 적용한다.

개별공시지가가 없는 토지의 경우에는 개별공시지가를 대체할 수 있는 지가를 건설교통부장관이 제공한 토지가격 기준표를 사용하여 산정한 지가를 말한다.

종합토지세 과세표준 결정방식은 〈그림-3〉과 같다.

〈그림-3〉 종합토지세 과세표준 결정방식

$$\text{종합토지세 과세표준} = \text{m}^2\text{당 개별공시지가} \times \text{적용비율} \times \text{면적}$$

종합토지세 과세표준 계산시 m²당 개별공시지가에 적용되는 적용비율은 공시지가 중 몇 %를 반영할 것인가를 결정하는 것이다. 이러한 적용비율은 행정자치부장관이 적용비율 결정에 관한 기준을 정하여 각 지방자치단체의 장에게 통보하면 지방자치단체의 장은 그 기준에 위배되지 아니하는 범위내에서 지역의 특수성을 감안하여 적용비율을 결정할 수 있도록 하고 있다.

원칙적으로 적용비율은 자치단체별로 하나의 적용비율이 적용되어야 하나 토지의 시가표준액과 개별공시지가의 격차 등을 감안하여 차등 적용비율을 고시 할 수 있

도록 하고 있다.

3) 종합토지세 세부담

〈표-10〉 연도별 토지보유에 대한 종합 토지세 세부담율은 실제적인 종합토지세 부담수준을 나타내주는 시장가격을 기준으로 실효세율을 보면 2001년말 기준으로 0.076%에 불과하다. 이와 같이 실효세율이 낮음으로 인하여 토지 관련 조세의 재원조달기능과 투기억제, 공평과세의 실현 등 제반정책목표를 제약하게 된다.

특히 지방자치단체중 재산관련 조세수입의 의존도가 큰 지방자치단체의 경우 재원 확보에 어려움을 주고 소득재분배의 촉진과 토지보유동기의 억제 등 재산과세의 정책적 기능을 위축시키게 된다.

〈표-11〉에서 나타나는 바와 같이 세액 단계별로 보았을 때 5만원 이하의 토지보유세를 내는 납세자는 과세 대상자의 83.1%로 절대 다수를 차지하고 있으나, 이들이 내는 재산세액은 토지보유세액 전체의 11.9%에 불과하다.

IV. 부동산 보유과세의 공평성과 과표현실화

부동산 보유과세는 부에 대한 조세의 일종으로서 재산 소유자의 개인적 사정이나 소득의 다소 등에 따른 고려 없이 부과되는 물세의 일종이다. 이러한 보유세는 토지와 건축물의 소유자가 정부로부터 받는 응능의 원칙과 응익의 원칙에 따라 과세하여야 한다는 주장이 있다.

응능의 원칙이란 조세부담액은 납세자들의 부담능력을 감안하여 공공서비스의 수혜 정도와는 관계없이 조세부담능력이 큰 납세자는 많은 세금을 납부하고 담세능력이 적은 납세자는 적은 세금을 부담하여야 한다는 원칙이다. 응능의 원칙은 수평적 공평과 수직적 공평으로 크게 나누어진다. 수평적 공평성은 동일한 납세능력을 지닌 납세자에게 동일한 세금을 부과하여야 한다는 원칙이며 수직적 공평성은 담세능력이 높은 자에게는 고율의 세율을 낮은 자에게는 저율의 세율을 부과하여야 한다는

〈표-11〉 세액단계별 분포현황('02)

구 분	1만원이하	1~5만원	5~10만원	10~100만원	100만원초과
납세인원 (15,276만명)	6,126(40.1%)	6,561(43.0%)	1,275(8.3%)	1,198(7.8%)	116(0.8%)
세 액 (14,512억원)	272(1.9%)	1,450(10%)	899(6.2%)	3,043(20.9%)	8,848(61%)

자료: 행정자치부, 지방세제과.

것이다.

응익의 원칙은 조세측면 뿐만 아니라 공공지출까지 고려하여 조세부담과 관련해서 납세자들이 누린 혜택에 대한 부분을 고려하여 부과하여야 한다. 그러나 현실적으로 조세 부담과 관련해서 이익의 원칙을 적용하기는 사실상 어렵다.

부동산 보유세에 대한 지방세 과세는 응능의 원칙과 응익의 원칙을 모두 인정하여야 한다는 주장이 있다. 종합토지세와 재산세는 토지와 건축물의 소유자가 정부로부터 받는 혜택의 대가로 보아 응익과세하는 것이 타당하다고 보나 우리나라의 경우 건물에 대한 과세는 시가표준액이 전국에 걸쳐 일률적으로 적용되고 있어 건물분 재산세를 지방공공서비스의 수혜자에 대한 이익과세로 보기는 어렵다. 토지에 대한 과세에 있어서도 응익적인 측면만을 강조하여 부과하기에는 타당성이 적다고 본다.

부동산 보유과세는 소득세의 재분배기능을 보완하는 세목으로서 중요하다고 하겠다. 왜냐하면 국세중 소득세가 누진세율을

통하여 소득재분배에 어느 정도 효과적인 면이 있으나 이때에도 미 포착된 소득이나 탈루소득이 상당히 존재하는 것이 현실이므로 이러한 여건을 감안하여 납세자의 재산의 보유정도가 실질적으로 나타날 수 있는 기능을 가진 부동산 재산의 크기에 따라 세부담을 차등화 할 필요가 있다고 본다.

한편 건물분 재산세와 동일하게 종합토지세의 가장 큰 문제점은 과세표준 현실화율이 지나치게 낮게 나타나고 있다. 2002년 과표현실화율은 공시지가대비 전국평균 33.3%로 과표 현실화율이 상당히 낮다.

이렇게 지나치게 낮은 과표현실화율은 시간이 경과함에 따라 그 문제점이 계속 누적, 증폭되어 과표의 상승률이 지가상승율에 미치지 못하는 경우 과표와 지가의 괴리는 더욱 차이가 발생하고 또한 종합토지세의 불균형이 더욱 가중되고 있다.

연도별 토지과세표준 현실화 비율(전국)에 의하면 토지 보유에 따른 세부담면에 있어서도 토지를 많이 보유한 계층 또는

〈표-12〉 종합토지세의 과표현실화율

구 분	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002
공시지가(조원)	989	1,024	1,051	987	1,011	1,026	1,063
(상승율%)	(-)	(3.5)	(2.6)	(△6.0)	(2.4)	(1.3)	(3.7)
과표(10억원)	294,023	299,959	299,355	307,991	312,853	326,955	344,772
(상승율%)	(-)	(2.0)	(△0.7)	(2.7)	(1.6)	(4.5)	(4.5)
적용비율%	31.3	30.5	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3

인상율 : 전년도 과표총액과 당해연도 과표총액에 대한 비율임

자료 : 행정자치부, 지방세제과.

자본이득을 향유한 계층이 부담능력에 상응하는 조세부담을 수용하지 못하여 조세부담의 수직적 공평을 저해하고 있어 조세의 공평부담원칙을 위배하고 있다고 할 수 있다.

종합토지세의 또 하나 다른 문제점은 지역간·필지간에 과표 현실화율이 불균형을 보인다는 점이다. 즉 동일한 토지가 자치단체간 또는 필지간 상이한 가격으로 평가되고 있어 조세부담의 수평적 공평을 저해하고 있다. 지역별로는 서울·부산 등 7대도시지역 1.36%, 중소도시지역 1.53%, 군지역 0.49%로서 도시지역이 다소 높게 상승하였다.

〈표-13〉에 나타난 바와 같이 기초단체별 과표 현실화율에 의한 공시지가 대비 지역간 과표 현실화율을 보면 조사된 230개 자치단체 중 145개 단체가 과표 현실화율이 30%~40% 사이에 있으나 82개 단체는 30%미만이며 40%이상인 단체도 3개 단체로 되어 있다.

서울시의 종합토지세 과표는 각 자치구별로 공시지가 적용율에 차등을 두고 있어 과표 현실화율에서 자치구마다 차이가 있으나 서울시의 종합토지세 평균 과표현실화율을 보면 2000년도에 평균 31.6%이며(내부자료) 자치구별로는 땅값이 비교적 비싼 강남지역에 위치한 강남구와 서초구가

각각 33.7%, 강북에 위치한 성북구가 29.4%, 금천구 30.9% 도봉구 30.8%로 되어 있어 강남지역에 있는 자치구의 현실화율이 강북에 위치한 자치구의 현실화율보다 3~4% 높은 수준이며 〈표-14〉의 전국 기초단체별 230개 단체수의 과표 현실화율 현황과 비교하여도 강남구와 서초구의 경우 과표 현실화율이 상위 그룹에 속하고 있어 과표 현실화율이 높게 나타나고 있다. 이러한 과표현실화율은 서울시 자치구의 강남구와 서초구는 전체 평균을 상회하고 있어 타지역 보다 보유과세로 인한 수직적 공평에 적합한 실정이다.

1. 자치구별 실효세율

부동산보유세의 과세기준은 재산가액으로 규정되어 있어 이러한 재산가액은 시장가격을 얼마나 공정하고 정확하게 반영하였느냐에 있다. 그러나 현행 부동산보유세 과세방법은 재산가치를 평가함에 있어서 시장가격을 적용하지 않고 행정당국이 일정한 산출방식을 정해 과세표준액을 인위적으로 결정하고 있어 객관성이 결여되어 있고 계산방식에 있어서도 과표결정부터 세액을 산출하기까지 상당히 복잡한 방식으로 되어 있어 납세자는 물론 담당공무원도 명확하게 설명하고 있지 못하는 실정이

〈표-13〉 기초단체별 과표 현실화율 현황(전국)

평균현실화율	26%이하	26~28%	29~30%	30~33%	34~36%	36~40%	40%초과
단체수(230)	3	14	65	100	36	9	3

〈표-14〉 자치구 평균 실효세율 현황

상위구	실효세율(%)	하위구	실효세율(%)
금천구	0.069	서초구	0.035
중랑구	0.067	강남구	0.040
구로구	0.062	용산구	0.042
도봉구	0.058	송파구	0.044
영등포, 동대문구	0.057	강동, 마포, 광진, 종로구	0.045
전체평균	0.052		

주: 서울지역 아파트 250개 샘플 자료, 2000년 5월말 기준

자료: 성길자, 「부동산 보유세의 공평성에 관한 실증적 연구」,
서울 시립대학교, 도시과학대학원, 석사학위논문, 2001, 65쪽.

다. 따라서 부과세액에 대한 민원이 제기되어도 어디서 오류가 발생하였는지 확인하기가 쉽지 않다. 또한 주택과 건물을 분리하여 과세하고 있어 납세자 입장에서 보면 주택부분의 세부담이 공평하게 이루어지고 있는지 알기는 더욱 어렵다

서울시 각 자치구간 재산세에 대한 과세 물건의 과표와 시장가격을 대비한 실효세율인 과표 현실화율「과세시가표준액÷시장가격」을 산출하여 서울시 자치구별로 격차가 있는지에 대한 분석결과 〈표-14〉과 같다. 이 경우 실효세율이 서울 전체평균

〈표-15〉 연도별 조세부담율 분석

(단위: 억원)

구 분	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
국내총생산	4,443,665	4,827,442	5,219,592	5,450,130	5,947,645
조세총부담	849,460	942,442	1,135,353	1,224,577	1,285,596
국 세	677,977	756,580	929,347	957,928	1,036,499
지 방 세	171,483	185,862	206,006	266,649	249,097
조세 부담률	19.1%	19.5%	21.8%	22.4%	21.6%
국 세	15.3%	15.7%	17.9%	17.6%	17.4%
지 방 세	3.9%	3.9%	3.9%	4.8%	4.2%

주: 2002년도 당초예산액 기준, GDP 2002년은 추정치임

자료: 행정자치부 「지방자치단체 예산개요」(2002), 국세통계연보.(2002.12). 76쪽.

0.052중 최저0.035~최고 0.069로 실효세율 대비 과표 현실화는 서초구, 강남구 지역이 작아 공평성에서 문제점으로 보이거나 이는 확일적으로 시행되는 행정자치부의 지침에 의해 결정되는 기준가액 산정에 대한 문제점으로 보여진다. 이러한 공평성에 대한 문제점은 각 자치단체장에게 과세 자주권을 주어 일정 범위 내에서 탄력세율을 확대 적용 할 수 있도록 과세 자주권을 부여하여야 할 것으로 보인다.

V. 보유과세의 적정부담율 분석

우리나라의 경우 최근 5년간 GDP기준 조세부담율은 〈표-15〉의 경우와 같다. 1998~2002년 GDP 기준 지방세 부담율은 약 4~4.5%, 국세의 부담율은 17~18%수준에 있어 지방세가 차지하는 조세부담율은 상당히 작은편이다.

우리나라의 조세 총부담율은 2002년 21.6%중 지방세가 4.2%로서 1999년 주요 외국의 조세부담율과 비교결과 일본, 미국, 프랑스에 비해 낮은 편이나 영국, 독일, 이

〈표-16〉 서울시의 지방세 세목별 구성 현황

(단위 : 억원. %)

구 분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
서울시합계(A+B)	53,325	49,444	55,662	62,041	79,340
부동산 보유세	6,201 (11.6)	5,849 (11.8)	6,017 (10.9)	6,364 (10.3)	6,532 (8.2)
부동산 거래세	20,087 (37.7)	14,824 (30.0)	21,736 (39.4)	22,174 (35.7)	27,842 (35.1)
시 세 합 계(A)	45,170	41,788	47,760	53,604	71,086
취 득 세	8,190	5,711	8,341	8,158	10,447
등 록 세	11,897	9,113	13,395	14,016	17,395
기 타 세	25,083	26,964	26,024	31,430	43,244
자치구세 합계(B)	8,155	7,656	7,902	8,437	8,254
재 산 세	1,685	1,749	1,843	1,980	2,052
종합토지세	4,516	4,101	4,174	4,384	4,480
기 타 세	1,954	1,806	1,885	2,073	1,722

주 : 부동산 보유세(구세) : 재산세 +종합토지세, 부동산거래세(시세) : 취득세+등록세

자료 : 행정자치부 「지방세정연감」(1998~2002)

태리 보다 높은 편이다. 외국의 경우 지방세 조세부담액은 1996년 기준으로 할 때 일본 7.0%, 미국 9.1%, 영국 1.3%, 프랑스 4.9%, 독일 2.7%, 이태리 2.1%로 우리나라의 경우 지방세 조세부담율은 결코 작지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 우리나라는 부동산의 보유과세 보다는 부동산의 취득 및 등록에 관한 거래 과세의 비중이 높아 조세의 소득 재분배 기능을 못하고 있다고 평가할 수 있다.

서울시의 부동산 보유세 및 거래세의 비중은 <표-16> 서울시의 지방세 세목별 구성현황에서 보는바와 같이 2001년 서울시 지방세 세수 7조 9,340억원중 자치구세인 부동산 보유세 비중은 8.2%, 시세에 해당하는 부동산 거래세 비중은 35.1%로 서울시에서도 전국의 지방세 실태와 마찬가지로 부동산 거래세 비중이 압도적임을 알 수 있다.

자치구세의 경우에는 부동산 보유세인

자치구세에 해당하는 재산세와 종합토지세를 합한 세수입이 전체 구세 수입을 기준으로 할 때 74~79%를 차지하고 있어 대도시 자치구의 경우에 부동산 보유세가 지방세원의 중요한 재원임을 알 수가 있다.

VI. 부동산 보유과세를 중심으로한 자치구간 재정불균형 완화를 위한 역교부세 도입방안

부동산의 과표 현실화를 추진할 때 납세자의 세부담 증가 문제뿐만 아니라 과표 현실화에 따라 자치단체간 보유과세 수입의 격차로 인하여 자치단체간 빈부격차가 더욱 심해 질 것으로 예상된다. 건물과표 인상추이 및 세수추계를 해보면, 2002년도 신축비용을 기준으로 과표현실화율을 매년 3%P씩 현실화할 경우 신축건물 기준가액

<표-17> 건물과표 현실화에 따른 세부담 시뮬레이션 결과

구 분	'03년도	'04	'05	'06	'07	'08
현실화율	28.9%	31.9	34.9	37.9	40.9	43.9
과 표	170천원	198	227	258	293	330
인 상 액	-	28	29	31	35	37
신축비용	589천원	618	649	781	715	751
과 표	170천원	188	206	224	242	260
인 상 액	-	18	18	18	18	18
신축비용	589천원	589	589	589	589	589

자료: 행정자치부, 지방세제과

〈표-18〉 과표현실화에 따른 재산세 세수 추계

(단위 : 억원, 증가율 : %)

구 분	'02년도	'03	'04	'05	'06	'07	'08
· 물가상승 미고려	8,358	8,609	9,522	10,379	11,334	12,240	13,403
과표 3%P 인상	-	(3.0)	(13.9)	(24.1)	(35.6)	(46.4)	(60.4)
· 물가상승 고려(5%)	8,358	8,609	10,029	11,493	13,056	14,832	17,101
과표 3%P 인상	-	(3.0)	(20.0)	(37.5)	(56.2)	(77.5)	(104.6)

자료: 행정자치부, 지방소비세제과

은 매년 「18천원/㎡ 인상」 하게 된다. 이 때 건물 신축비용 상승률을 매년 5%로 하여 과표현실화율을 매년 3%P씩 현실화 할 경우 신축건물 기준가액은 매년 「28천원~37천원/㎡ 인상」 하게 된다.

참여정부에서는 부동산 보유과세 과표현실화를 위하여 5년간 매년 3% 포인트씩 인상을 계획하고 있으며, 물가 상승분을 고려하지 않을 경우 2008년에는 현재의 재산

세 수입보다 약 60%가 증가될 수 있을 것으로 추정하고 있다.

국세청기준시가가 유사한 공동주택이라도 건물부분에 대한 재산세 비중이 높을수록, 과표현실화를 하면 할수록 더 많이 세 부담을 하게 되어 과세불형평을 야기하게 된다. 또한 매년 토지·건물과표의 현실화(매년 토지 3%P, 건물3%P 현실화)를 추진하게 되면 시가대비 재산세 부담 수준의

〈표-19〉 국세청기준시가 유사 공동주택의 세부담 추이 비교

구 분	서울 강남구 대치동(A)	서울 성동구 응봉동(B)	경기도 군포시 산본동(C)
국세청기준시가	245,000천원	234,500천원	236,000천원
'02 총세액	75(100)	86(100)	297(100)
- 재산세	44(100)	63(100)	260(100)
- 종토세	31(100)	23(100)	37(100)
'08 총세액	129(172% ↑)	184(214% ↑)	1,093(368% ↑)
- 재산세	77(175% ↑)	146(232% ↑)	1,033(397% ↑)
- 종토세	52(167% ↑)	39(150% ↑)	63(170% ↑)

주: 신축비용 공시지가 미상승, 토지, 건물 과표현실화를 매년 3%P 인상 가정

자료: 행정자치부, 지방세제과

지역간 격차가 더욱 벌어지게 되어 지역간 보유과세 불형평을 가중하게 된다. 이는 상대적으로 새로운 건물이거나 연면적이 큰 건물일수록 건물과표가 토지와표에 비하여 상대적으로 높게 산정되며, 재산세 세율이 종합토지세 세율보다 높아서 동일 토지소유자와 건물소유자와 비교할 때 상대적으로 건물소유자의 세부담이 높은 실정이다.

건물과표를 매년 3%P씩 인상 조정할 경우 세부담이 급증하게 되며, 실제 물가상승을 고려하여 현실화 추진시 인상폭이 더욱 높아지게 되므로 서울구조체계의 합리적 개편이 없는 한 과표현실화 추진이 한계를 가지게 된다.

한편, 토지 과표현실화 추진에 따른 세부담 시뮬레이션 결과에 의하면, 2002 종합토지세 납세자 및 세부담 점유율은 전체 납세자 15,276천명의 98%(14,977천명)를 개인이 차지하는 반면 세액은 54%(7,832억원)를 부담하며, 나머지 2%의 법인(299천명)이 전체세액의 46%(6,680억원)을 점유하게 된다.

지가를 반영하여 과표를 매년 3%P 인상시는 급격한 세부담 증가로 사회·정치적 부담이 되며, 고액납세자는 공공법인, 은행, 대기업이 차지하며 급격한 과표현실화는 기업의 경쟁력 약화, 물가상승 및 세금전가 등 부작용도 예상된다. 한편 세부담의 급격한 상승요인은 지가의 상승정도에 따라 달라질 수도 있으나 급격한 누진세율체계와 인별합산에 의한 과표의 상승도 작용한다. 따라서 종합토지세 도입 후 현재까지 변함없는 서울체계의 합리적 조정도 병행되어

야 할 것이다.

따라서 이에 대한 적절한 대응책도 함께 모색되어야 한다. 즉 부동산 과표 현실화와 더불어 지방자치단체간의 재정력의 격차를 줄이기 위하여 한국의 실정에 맞는 역교부세의 도입을 모색하는데 있어서는 다음과 같은 관점에서 논의가 될 필요성이 있다. 역교부세를 도입 할 경우에 있어서 역교부금 재원 및 배분기준 설정, 그리고 역교부세 도입에 따른 공동재원 관리체계 구축 등에 대한 논의가 초점이 될 것이다.

먼저 역교부세의 재원 및 배분기준을 어떻게 설정할 것인가에 대해서는 여기에서는 대안을 정리하여 제시해보고자 한다.

첫째, 전국의 인구 1인당 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)을 계산하여 각 자치단체의 인구로 곱하여 각 자치단체가 지니고 있어야 할 평균 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)을 산출한다. 그 산출된 평균 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)과 현실의 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)의 차액을 도출하여 그 초과액의 일정비율은 교부세로 빈곤한 자치단체에 역교부하는 대안을 고려할 수 있다.

따라서 아무리 많은 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)을 징수, 확보한다 하더라도 1인당 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)에 기초한 자치단체 총인구의 평균 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)을 초과하는 경우에 한하여 역교부세가 산출되어 교부된다는 사실이다.

두 번째 대안으로는 초과 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)에 재정자립도비율을 적용하여 산출하는 자립도비율 역교부세를 제시하고자 한다. 먼저 전체 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)을 놓고 인구 1인당 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입) 액을 산출한다. 1인당 초과세수액을 다음 각 자치단체의 인구수에 적용하여 인구 1인당 기준 자치단체의 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)을 산출한다. 그리하여 이 가상적인 인구 1인당 기준 해당지역단체의 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)을 현실의 징수된 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)을 비교하여 전자보다 많으면 이를 인구수 기준 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)의 초과분이라고 할 수 있다.

따라서 역교부세는 자립도가 100%를 초과하는 비율을 인구비율 초과 부동산 보유과세수입(종합토지세수입+재산세수입)에 적용하여 즉 후자에 자립도 초과비율을 곱한 액수를 역교부세 액으로 정하면 되는 것이다.

VII. 맺음말

보유과세의 과표현실화 문제는 최근 일부 지역에서의 부동산의 가격이 급격히 상승하면서 다시 중요한 논란의 대상이 되고 있다.

부동산을 중심으로 한 보유과세의 과표현실화 문제는 납세자들의 조세부담 증가와 밀접한 관계가 있을 뿐만 아니라 조세정의와 관련하여서는 세부담의 형평성 문제, 부(富)의 재분배 문제와 밀접한 관계가 있으며, 특히 우리나라에서도 보유과세를 대표하는 건물분 재산세와 토지분 종합토지세가 지방세로 되어 있어 지방세수입의 중요한 원천으로써 지방재정과도 밀접한 관계가 있다.

보유과세의 과표현실화 문제는 다양한 관점에서 논의 될 수 있으나 본 글에서는 부동산 보유과세 대상 중 건물분 재산세와 토지분 종합토지세를 중심으로 조세부담의 형평성과 지방재정 문제의 관점에서 다루었다.

그런데 현재 지방세인 재산세의 과세대상인 건물과 종합토지세의 과세대상인 토지에 대한 과세는 실거래 가격으로 과세되지 못하고 시가에 비하여 과세표준은 너무 낮게 평가되어 있어 재산(부동산)소유계층이 상대적 우대되고 있어 조세의 소득재분배 기능을 악화시키고 있는 실정이다. 소득세의 보완세 기능과 소득재분배 기능을 강화하기 위하여 과표현실화를 통하여 이와 같은 문제점을 시정하고 나아가 부동산 투기심리 억제효과를 거양하는데 그 의의가 있다. 그러나 지방세 과표현실화를 급격히 추진하는 경우에는 세부담이 급증하여 1,000만명이 넘는 납세자의 조세저항이 야기될 뿐만 아니라, 토지와 건물에 대한 과세불형평을 더욱 심화시켜 지역간 과세불형평(예 : 강남·북 재산세 5.5배)이 초

래되기 때문에 지방세 세율구조체계 및 재산세제 전반적인 틀을 합리적으로 개편·병행하면서 적절한 세부담이 될 수 있도록 단계적 과표현실화 추진이 필요하다.

또한 지방자치제를 성공시키기 위하여 지방재정의 건전화와 지방자치단체의 자주재원의 확충이 절대적으로 요구되고 있으나 지방세의 중요한 재원인 부동산의 과세표준이 비현실적으로 너무 낮게 평가되어 있어 보유세로 부터의 지방세 수입이 작아 지방분권을 추진하기 위한 지방재정재원 조달기능을 충실히 하지 못하고 있어 문제가 되고 있다.

기초자치단체장의 입장에서 재산세·종합토지세를 중심으로 한 보유과세의 강화방안은 현실적으로 많은 어려움이 있다. 특히 우리나라와 같이 과세권이 중앙정부 또는 광역자치단체장에게 편중되어 있는 상황에서는 더욱 그러하다.

2003년 기준 국세와 지방세의 비중은 약 79% : 21%의 비율을 가지고 있는 상황이며 각종 세제가 중앙정부 중심으로 되어있고 이 가운데 지방세중 서울시 및 광역시 시세 비중이 88%를 차지하고 있는 상황에서는 각 자치단체장의 입장에서 보유과세의 강화방안은 사실상 불가능하다고 본다.

일반적으로 자주재원의 확보를 통한 지방재정 확충방안은 크게 두 가지라고 볼 수 있다. 즉 국세와 지방세의 세원조정을 통하여 지방세 비중의 증가를 통한 방안이고, 다른 하나는 각 자치단체에서 지방세의 과표와 세율을 통한 자주권 및 자율권을 통한 조정 방법이라고 할 수 있다. 이외에

신세원 발굴을 통한 지방세의 확충이 있을 수 있으나 현실적으로는 신세원의 발굴은 거의 불가능한 실정이다.

민주주의가 발달한 미국 등의 경우에는 각 주 또는 지방정부별로 다양한 세목과 세율을 가지고 자치지역 주민을 위한 지역특성을 감안하여 다양한 세원확보를 위해 지방자치단체별로 노력하고 있다.

우리나라 경우에도 민주적인 지방자치 활성화를 위해서는 과세표준 및 탄력세율 결정권, 기준가액 결정 및 산정방식에 대하여 각 자치단체장에게 과세자율권 및 자주권을 확보할 수 있도록 중앙정부 또는 도·광역시로부터 점진적으로 시·구 자치단체장에게 이전하여야 하며, 각 지방자치단체에서는 과세표준의 현실화로 자주적 지방세수입의 증대를 통하여 민주적인 지방자치 발전에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

현행 재산세·종합토지세인 보유과세의 문제점에 대한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 자치단체장에게 과세표준 및 탄력세율 결정권을 확대부여 하여야 한다.

행정자치부에서 일정한 산출방식에 의해 인위적으로 결정 통보하고 있는 방식에 의한 건물분 재산세 과세표준 및 탄력세율을 각 자치단체장이 탄력적으로 확대·운영할 수 있도록 하여 실질적인 자율 결정권을 부여하여야 한다.

둘째, 자치단체장에게 기준가액 결정 및 산정방법에 대한 과세자주권을 부여하여야 한다. 건물과표 결정과정이 형식상으로

는 기초자치단체의 의견을 수렴해서 결정하는 방식을 취하고 있으나 실제에 있어서는 의견청취와 취합이 다소 형식적인 과정에 불과하고 기준가액 산정방법이 행정자치부의 지침에 의해 결정되어 지방자치단체의 과세자주권을 제약하고 있으므로 기준가액 결정을 각 자치단체의 장에게 부여하여 자치구별로 기준가액을 적용할 수 있도록 과세자주권을 자치단체장에게 부여하여야 한다.

특히 최근 일부에서 재산세를 비롯한 보유과세의 일정분을 국세로 전환하자는 논의가 있으나, 이는 과세객체의 이동성이 높은 조세는 국세로 적합하며, 과세대상이 이동성이 적고 어느 한 지역에 정착하는 것이 지방세로 적합하다는 ‘지방세원의 정착성의 원칙’에도 위배되고 지방자치제의 기본정신에 어긋나는 견해라고 판단된다.

참고문헌

국세청. 2000~2002, 국세통계연보.
권형신·이상용·이재성. 한국의 지방재정, 해남, 2001. 102쪽.
김대영. “지방소비세제 도입의 실천 방안”, 『지방세』, 2000, 제5호, 16-17쪽.
김복순. 2000. 세법에 규정된 부동산 관련 세제 과세표준과 문제점. 감정평가.
김정훈. 2001. 부동산 세제의 현황과 개선 방안. 재정포럼, 한국조세연구원.
노영훈. 1997. 건물분 재산세의 개편방안 연구. 한국조세연구원.

박정수. 2001. 12, 부동산취득세 및 등록세 과세표준 현실화 방안연구. 세무학연구 제18권 제2호 사단법인 한국세무학회.
서울특별시. 『서울통계연보』, 2001.
_____. 『보통교부금배분내역』, 1996, 1997, 1998.
성길자. 2001 부동산 보유세의 공평성에 관한 실증적 연구. 서울시립대 도시과학대학원 석사학위 논문.
양성택. 1999, 재산세제의 개선 방안에 대한 연구. 한양대 행정대학원 석사학위 논문.
유경문. “분권화시대의 조세체계개편 방안”(제4주제논문), 『IMF 체제에서의 지방재정 운영방안에 관한 지방재정 세미나』, 한국재정학회·한국지방재정공제회, 1998, 9. 79-107쪽.
유경문. 『지역경제 활성화 방안에 관한 연구 - 지방자치단체의 역할과 재정운용을 중심으로』, 한국은행 연구용역보고서, 2001. 11.
유경문, 이필우, 이선성, 이창균, 이창무, “지역개발과 지방재정 확충 방안에 관한 연구”, (강남구청 연구용역보고서), 한국납세자연합회, 2003.2.
이영희·라휘문. 2000. 재산세 과표산정 체계의 개선방안. 한국지방행정연구원.
이영희. 『토지세원의 공동활용』, 연구보고서, 한국지방행정연구원, 1999.
이종규·변창흠. 2000, 지방세 건물과표 개선연구. 서울시정개발연구원.
이창균. 『지방교부세제도의 합리적 개선방

- 안, 연구보고서 1988.
- 이필우 · 김동건 · 김수근 외 3명. 『주요국의 재정개혁』, 한국재정연구회, 1998. 243-248 쪽.
- 이효익 · 김기풍. 2000.2. 기준시가 과세제도의 조세제도적 요인이 조세회피 성향에 미치는 영향. 세무학연구.
- 재정경제부 · 기획예산위원회 · 예산청. 『중기재정계획(‘99~2002년)』, 1999.
- 정창무 · 김광우. “토지 이용이 지방세입에 미치는 영향 : 서울 특별시 조정교부금 제도개선방안에 관한 연구”, 도시과학논총 제26권, 2000.12, 97쪽.
- 정창무 · 황규복. “자치구 토지이용이 재정 수입에 미치는 영향”, 국토계획 제37권 3호, 2002.6.
- 행정자치부. 지방자치단체예산개요, 1998 ~2003.
- 행정자치부. 2002 건물시가표준액조정기준
- Boadway, R. W., and D. E. Wildasin, Public Sector Economics, 2nd edition, Boston : Little, Brown, 1984.
- Buchanan, J. M., "Federalism and Fiscal Equity", American Economic Review, Vol. 40, No.4, 1950, pp. 583~599.
- Cullis, J., and P. Jones, Public Finance and Public Choice, McGraw-Hill, 1992.
- Helen F. Ladd, "Local Government Tax and Land Use Policies in the US", Edward Elgar ltd., 1999, p. 64. 🍄

