

재산보유과세 부담의 불공평성 해소방안

이 영 희

한국지방행정연구원 연구위원

I. 문제의 제기

보유과세는 재산을 보유함으로써 납부해야 하는 조세로서 현행 보유과세는 건물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세에 해당된다. 공평과세의 실현을 위해 건물과 토지에 대한 조세부담은 조건이 동일하다면 납세자는 동일한 조세부담이 되도록 해야 한다. 선진 외국의 경우에는 일반적으로 건물과 토지를 통합한 부동산이라는 과세표준에 재산세(property tax) 하나의 세목으로 과세되고 있다. 그렇기 때문에 선진외국의 보유과세부담에 대한 문제의 조정은 우리나라보다 간단하게 해결될 수 있는 반면, 우리나라는 세율체계가 서로 다른 건물과 토지에 대한 조세부담을 동시에 고려해야 하는 구조로 되어 있기 때문에 매우 복잡하다. 그러한 이유 때문에 지금까지 지방세행정기관은 보유과세의 불공평한 조세부담의 문제를 상황에 따라 땀질식 처

방에 의해 해결하여 왔던 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 보유과세에 대한 문제의 해결을 위해서는 재산세와 종합토지세의 문제에 대한 면밀한 검토가 선행되어야 할 것이다. 그러나 일반적으로 구체적인 분석 없이 보유과세부담의 불공평성에 대한 원인은 종합토지세보다는 재산세의 문제에서 비롯된다고 생각하는 경향이 강하다. 그 이유는 여러 가지 있을 수 있으나 가장 큰 이유는 아마도 재산세라는 세목의 명칭이 모든 재산을 포함하는 개념으로 인식되기 때문이 아닌가 생각된다. 그렇기 때문에 매년 7월이 되어 재산세의 부과가 고지되면 항상 재산세부담의 불공평성에 대한 불만이 수면위로 떠오르고 있다. 그러나 사실은 재산보유과세의 불공평성 부담문제는 재산세보다는 종합토지세로 인한 문제가 더 크다고 할 수 있다.

우리나라 재산세의 과표산정체계는 부동산가격에 따라 변화하도록 되어 있지 않고

단위면적 당 신축건물비용을 계산하여 산정 하도록 하고 있다. 즉 신축 년도, 면적 등 아파트의 구조가 유사하다면 강북의 아파트와 강남의 아파트에 대한 재산세의 부담도 크게 다르지 않다고 보아야 한다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 재산세는 부동산가격을 염두에 두고 비교하는 경향이 강하기 때문에 평형은 크지만 부동산 가격이 낮은 강북아파트의 재산세가 강남의 부동산가격이 높은 그러나 평형이 작은 아파트보다 재산세의 부담이 많을 때 조세저항이 표출되고 있다. 이것은 결국 현행 재산세의 건물과표산정체계가 단위면적 당 신축건물비용의 산정에 역점이 두어져 있는 반면에 부동산가격을 반영하는 메카니즘은 미흡하기 때문이다. 이러한 문제의 해결을 위해 그동안 건물산정체계에 부동산가격을 반영할 수 있는 위치지수, 가감산특례 등의 요소를 포함시켜왔기는 하지만 이러한 부분적인 개선만으로는 재산보유과세의 본질적인 문제를 해결하는 데에는 한계가 있다고 할 수 있다.

재산보유과세의 불공평한 부담 문제는 사실 건물보다는 부동산가격과 밀접한 연관이 있는 종합토지세제의 개선을 통해 해결해야 한다고 본다. 그럼에도 불구하고 종합토지세의 부담은 부동산가격의 변화를 제대로 수용하지 못하고 있다. 가장 근본적인 문제는 종합토지세의 9단계 과표구간 중 납세자의 94%가 가장 과표구간이 낮은 1단계와 2단계에 속해 있다는 것이다. 따라서 종합토지세의 낮은 과표구간의 세분화와 높은 과표구간의 통합화를 통한 과표구

간의 재조정 없이는 부동산 가격의 변화를 수용하기에 한계가 있다고 할 수 있다. 이러한 과정 속에서 낮은 과표구간에 속해 있던 납세자의 조세부담은 증가할 수 있기 때문에 이 경우 과표구간의 재조정은 납세자의 갑작스런 조세부담의 증가로 이어지지 않도록 점진적으로 추진할 필요가 있다.

재산보유과세의 공평한 조세부담의 궁극적인 목적은 동일한 재산을 소유한 사람에게 동일한 조세부담을 지우도록 하는 것이다. 그렇게 하기 위해서는 건물과 토지에 대한 정확한 평가가 선행되어야 하는데 우리나라는 부동산이 건물과 토지로 구분되어 있을 뿐만 아니라 건물은 비용접근법에 의한 단위당 신축단가를 산정하는 방식으로 되어 있고 토지는 시장접근법에 의해 부동산 가격을 반영하도록 이원화되어 있기 때문에 부동산 가치를 정확하게 평가하기 어렵게 되어 있다. 따라서 향후 우리나라의 재산보유과세는 공평한 조세부담이 될 수 있도록 건물과 토지를 통합하여 부동산 가치를 정확하게 평가하도록 해야 할 것이다. 따라서 본 글에서는 건물과세인 재산세와 토지과세인 종합토지세의 문제점 분석과 더불어 이들 세목이 부동산 가격을 반영하기 위해서는 향후 재산세와 종합토지세가 어떻게 개선되어야 하는 지에 대한 방향설정에 대하여 논의하도록 하겠다. 본 글은 재산보유과세를 논의하면서 편의상 검토대상을 아파트에 한정하고자 한다. 그 이유는 일반주택과 아파트는 건축양식이 다를 뿐만 아니라 제도적으로도 서로 다를 수 있기 때문이고, 또한 아파트에 대한 수

요는 계속 증가하고 있으며 지금도 아파트가 차지하는 비중은 총 주택의 51%(2000년 기준)나 되기 때문이다.

본 글의 구성은 제2장 재산보유과세 부담의 공평성에서는 조세부담의 공평성에 대하여 논의하고자 하며, 제3장의 재산보유과세의 현황과 문제점에서는 재산세와 종합토지세의 현황과 문제점에 관하여 살펴보고자 한다. 제4장에서는 재산보유과세 부담의 불공평성 해소를 위한 방안으로 재산세제의 개선, 건물과 토지의 통합방안 등에 대하여 논의하고자 한다. 마지막 장은 이 글의 결론부분이다.

II. 재산보유과세 부담의 공평성에 대한 논의

1. 공평성의 개념

조세를 징수하는 목적은 국가가 수입을 조달할 목적으로 특정한 개별적인 보상 없이 사경제로부터 강제적으로 징수하여 재정수입을 확보하기 위한 것이다. 국가의 수입은 조세, 공공요금, 수수료, 차입금 등인데 가장 중요한 수입원은 조세수입이라고 할 수 있다. 그 이외에도 국공채 등 세외수입이 있을 수 있으나 이러한 수입조달은 정치적인 저항을 받기 쉬울 뿐만 아니라 재정균형을 저해할 소지가 많으므로 세외수입으로의 국고조달은 한계가 있다. 따라서 국가수입의 대부분을 차지하는 조세수입의 징수를 위해 적절한 조세의 원칙이

요구된다. 조세의 원칙은 재정이론의 발전 초기부터 현재까지 계속 논의되고 있다.

교과서에서 논의되고 있는 이상적인 조세의 원칙은 주로 조세부담의 공평성, 경제적 효율성 및 중립성, 행정적 단순성, 경기변동에 따른 신축성, 그리고 정치적 책임성 등인데, 모든 조세가 이러한 요인들을 동시에 충족시킨다는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다. 왜냐하면 하나의 조건을 충족시키기 위해서는 다른 하나의 조건을 포기할 수밖에 없는 상충관계에 있기 때문이다. 대표적인 경우가 조세부담의 공평성과 효율성이라고 할 수 있다. 이처럼 조세의 원칙은 보는 시각에 따라 견해가 달리 해석될 수 있으나 가장 중요한 원칙은 그 중에서 조세부담의 공평성이라고 할 수 있다.

공평성에 대한 개념 역시 학자에 따라 의견을 달리하고 있다. 즉 개인의 능력에 따라 조세부담을 달리하는 것이 공평하다고 주장하는 능력원칙에 입각한 수직적 공평을 주장하는 측과 개인의 편익정도에 따라 조세부담을 달리하는 것이 공평하다는 편익원칙에 입각한 수평적 공평으로 구분된다.

가. 수직적 공평성

조세부담은 기본적으로 납세자가 정부에서 제공하는 공공재의 사용에 대한 대가를 지불하는 것이라고 할 수 있다. 문제는 공공재가 지니고 있는 비배제성과 비경쟁성의 특성 때문에 공공재의 사용에 대한 제한을 통제할 수 없으며, 이러한 결과는 납

세자별로 공공재의 사용에 대한 대가를 정확하게 판별하기가 쉽지 않게 된다. 따라서 정부는 이를 감안하여 조세부담을 적절히 안분 하도록 해야 하는 조세정책을 수행해야 되는 것이다.

수직적 공평에 의한 재산과세는 조세부담 능력을 고려하여 부담능력이 있는 납세자에게는 능력이 부족한 납세자보다 더 많은 조세를 부과하여 부의 집중을 방지하고자 하는 것이다. 만약 10억 상당의 주택에 거주하는 납세자와 1억 정도의 주택에 거주하는 납세자가 있을 경우, 그 둘이 같은 양의 공공재를 사용한다고 해도 정부는 10억 가치 주택의 납세자에게 1억 정도 주택의 납세자 보다 많은 조세부담을 주어 수직적 공평을 도모하고자 하는 것이다.

국세는 능력의 원칙에 따라 조세부담의 수직적 공평성에 역점을 두고, 지방세는 편의의 원칙에 입각하여 조세부담의 효율성을 강조하는 것이 일반적인 교과서에 나와 있는 이론이다. 그러나 최근 경향은 재산과세가 지방세인데도 불구하고 능력의 원칙에 따라 과세하려고 하는 경향이 발견되고 있다. 우리나라의 경우에도 예외는 아니라고 할 수 있다. 보유과세인 종합토지세와 재산세의 세율구조만 보아도 초과누진세율 구조를 지니고 있을 뿐만 아니라, 특히 종합토지세는 전국의 토지를 소유자별로 합산하여 과세함으로써 물적인 자산에만 과세하는 재산과세의 범위를 벗어나 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 방향이 바람직하다고 생각하는 학자는 그렇지 않은 학자에 비해 적다고 할 수 있다. 그렇기 때문에

많은 학자들은 종합토지세와 재산세제의 문제에 대하여 지속적인 개선을 요구하고 있는 것이라고 볼 수 있다.

재산세를 능력의 원칙에 기초하여 과세할 경우, 납세자별 재산가치의 평가가 가장 중요한 핵심사항인데 정확한 평가를 한다는 것이 쉬운 작업이 아니라고 할 수 있다. 능력의 원칙에 충실하기 위해서는 과세기초를 순재산의 가치에 기초하여 과세하도록 해야만 한다. 즉 부유세와 같이 재산총액에서 부채총액을 제외한 순재산에 대한 파악이 선행되어야만 능력의 원칙에 충실할 수 있는데, 현실적으로 모든 납세자의 순재산을 파악하기에는 한계가 있다. 왜냐하면 재산세는 주로 건물과 토지가 과세대상으로 되어 있어 기타 재산은 과세대상에서 제외되어 있으므로 모든 재산을 정확하게 파악하기란 쉽지 않기 때문이다.

나. 수평적 공평성

재산보유과세가 편의의 원칙에 기초하고 있다는 사실은 널리 알려져 있는 이론이다. 앞에서 설명하였듯이 조세부담은 납세자가 사용한 공공재에 대한 대가를 조세로서 지불하는 것이다. 국가에서 제공하는 국방, 치안 등의 공공재는 범위가 너무 넓기 때문에 편의의 여부를 구별하기 어려우나, 지방에서 제공하는 도로, 청소 등의 지방 공공재는 해당 지역에 국한하는 경우가 대부분이기 때문에 국가 공공재보다는 편의의 여부를 판별하는데 덜 어렵다고 할 수 있다.

지방세의 부담은 편익의 원칙에 입각한 수평적 공평을 고려하여 부과되는 것이 바람직하다고 주장하는 학자들이 대부분인데, 그 이유는 지방정부에서 제공하는 지방공공재에 대한 가격이 토지에 내재화되어 토지의 가격형성에 기여하기 때문이다. 한 예로 모든 조건이 동일하다면 두 개의 서로 다른 주택에 대한 재산세는 동일하도록 하여 수평적 공평성을 확보해야 한다. 그러나 편익의 원칙에 의한 재산세도 문제가 없는 것은 아니다. 왜냐하면 주택의 크기가 공공서비스의 양과 완전히 비례하는 것은 아니므로 편익의 정도를 정확하게 파악할 수 있는 것은 아니기 때문이다. 한 예로 2배의 재산을 소유하고 있는 납세자가 2배의 공공서비스를 받는다고 말할 수 없다. 뿐만 아니라 편익의 원칙이 잘 설명되는 재산세의 경우에도 거둬들인 세수는 도로, 경찰, 소방 등 직접 또는 간접적으로 납세자가 소유하는 재산의 가치를 높이는 공공지출에만 충당되는 것이 아니고, 교육과 같은 재산의 가치와는 상관이 없는 공공지출에도 충당되기 때문에 재산의 가치만으로 편익을 논하는 데는 한계가 있다고 할 수 있다.

다. 본 글의 공평성 개념

본 글에서 논의하는 재산보유과세부담의 공평성이란 모든 조건이 동일한 아파트에 대한 재산보유과세의 부담수준은 비슷해야 한다는 수평적 공평에 기초하고 있다. 즉 A와 B라는 아파트가 있을 경우 A와 B가

위치, 구조, 경과 년수, 면적 등이 동일하다면 특히 A와 B의 부동산 가격이 동일하다면 A와 B에 대한 재산보유과세는 동일해야 한다는 원칙이다. 따라서 건물에 대한 재산세와 토지에 대한 종합토지세의 부담을 통합하였을 경우 이는 아파트의 가격에 상응한 부담이 되도록 하는 것을 본 글에서 논의하는 재산보유과세의 공평성이라고 정의한다.

III. 재산보유과세 부담의 문제점 분석

우리나라 재산보유과세 부담에 대한 문제는 건물과 토지의 가격에 따라 세부담이 서로 상이하다는 것이다. 부동산 가격은 주로 토지가격에 따라 많은 영향을 받는데 비하여 현행 재산보유과세의 부담은 토지보다는 건물과표에 의해 결정되기 때문이다. 이것은 아래의 논리를 토대로 설명이 가능하다.

한 예로 일정한 가정 하에서 동일한 가격대의 아파트를 대상으로 재산보유과세인 재산세와 종합토지세의 부담을 살펴보면 토지지분에 따라 조세부담이 많이 달라짐을 알 수 있다(〈표 1〉 참조). 재산세와 종합토지세의 현실화율이 33.3%로 동일한 것으로 가정하고 시가가 각각 1억, 2억, 3억인 아파트를 상정하고 이들 아파트의 토지가격지분이 변화할 때 보유과세인 재산세와 종합토지세부담의 변화는 다음과 같

〈표 1〉 아파트 보유과세부담 비교

구 분	1억원		1억원		1억원	
지 분	토지	건물	토지	건물	토지	건물
가 격	40,000,000	60,000,000	50,000,000	50,000,000	60,000,000	40,000,000
현실화율	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333
과 표	13,320,000	19,980,000	16,650,000	16,650,000	19,980,000	13,320,000
세 율	0.0020	56,000	0.0020	56,000	0.0020	36,000
기초세액	26,640	39,800	33,300	6,500	39,960	6,600
총 세 액	26,640	95,800	33,300	62,500	39,960	42,600
보유과세	122,440		95,800		82,560	
구 분	2억원		2억원		2억원	
지 분	토지	건물	토지	건물	토지	건물
가 격	80,000,000	120,000,000	100,000,000	100,000,000	120,000,000	80,000,000
현실화율	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333
과 표	26,640,000	39,960,000	33,300,000	33,300,000	39,960,000	26,640,000
세 율	40,000	356,000	40,000	356,000	40,000	116,000
기초세액	19,920	498,000	39,900	165,000	59,880	139,200
총 세 액	59,920	854,000	79,900	521,000	99,880	255,200
보유과세	913,920		600,900		355,080	
구 분	3억원		3억원		3억원	
지 분	토지	건물	토지	건물	토지	건물
가 격	120,000,000	180,000,000	150,000,000	150,000,000	180,000,000	120,000,000
현실화율	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333	0.333
과 표	39,960,000	59,940,000	49,950,000	49,950,000	59,940,000	39,960,000
세 율	40,000	856,000	40,000	856,000	130,000	356,000
기초세액	59,880	1,395,800	89,850	696,500	49,700	498,000
총 세 액	99,880	2,251,800	129,850	1,552,500	179,700	854,000
보유과세	2,351,680		1,682,350		1,033,700	

다. 첫째, 동일한 가격의 아파트라도 아파트 가격에서 차지하는 토지가격 지분이 상승할수록 재산보유과세 부담은 감소하였다. 둘째, 고가의 아파트일수록 토지가격 지분 상승에 따른 재산보유과세 부담 감소의 경향이 더욱 심화되었다.

이러한 현상은 실제 자료를 대상으로 분석하였을 경우에도 유사하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 아파트가격이 유사한 서울 강남구 대치동, 서울 노원구 중계동, 경기도 용인시 구성읍의 아파트를 대상으로 분석한 결과 경기도 용인시 소재 아파트가 서울 강남구 대치동에 비하여 약 21배, 종합토지세는 약 0.4배 수준임을 알 수 있다. 이러한 현상이 발생한 원인은 토지와 건물의 비중이 기인하였다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 건물과표의 비중이 높을수록 세 부담이 높고 토지와표비중이 높을수록 세 부

담이 낮도록 되어 있는 재산세와 종합토지세의 체계에 인한 것이다. 이것은 건물의 재산세 세율구조가 종합토지세 세율구조에 비하여 상대적으로 높고 건물과표 산출체계가 면적에 따른 가감산율은 크나 위치지수의 효과가 적은데 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 분석결과 현행 재산보유과세 부담과 관련하여 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다. 첫째, 동일한 가격대의 아파트라도 지역에 따라 토지가격 지분은 다르며 강남과 강북, 수도권과 비수도권 등을 비교할 때, 강남이 강북보다 그리고 수도권이 비수도권보다 토지가격 지분이 높을 것이다. 따라서 동일한 가격대의 아파트라면 토지가격지분이 높은 강남의 아파트가 강북의 아파트보다 보유과세부담이 낮은 것이다. 둘째, 비교적 고가의 아파트에 있어서

〈표 2〉 강남·북과 경기도의 부동산 관련 세부담 사례 비교

구 분	서울 강남(대치동)	서울 강북(중계동)	경기도 용인시(구성읍)
국세청기준시가	353,000천원	357,000천원	369,000천원
전용면적	83.56(100)	134.7(161)	184.7(221)
개별지가	2,100천원(100)	1,040천원(49)	549천원(28)
건물과표	11,993천원(100)	24,120천원(201)	37,943천원(316)
재산세액	36천원(100)	180천원(500)	753천원(2092)
토지와표	41,927천원(100)	25,256천원(60)	22,188천원(53)
종합토지세	106천원(100)	56천원(53)	47천원(44)
과표합계	53,920천원(100)	49,376천원(92)	60,131천원(112)
총세액	142천원(100)	236천원(166)	800천원(563)

자료: 행정자치부 내부자료.

토지가격지분이 높아질 수록 보유과세 부담이 낮아지는 경향에 따라 고가의 아파트의 비중이 높은 강남이나 수도권이 강북이나 비수도권 보다 보유과세 부담이 적게 나타난다. 이러한 현상이 발생하는 원인은 토지에 대한 보유과세부담이 건물에 대한 보유과세 부담보다 월등히 낮은데 기인한 것이라고 할 수 있다.

따라서 재산보유과세 부담의 공평성 확보를 위해서는 건물세인 재산세의 부담을 줄이면서 토지세인 종합토지세의 부담을 늘리도록 해야 할 것이다.

IV. 보유과세 부담의 불공평성 해소방안

1. 기본방향

보유과세 부담의 불공평성을 해소하기 위해서는 궁극적으로 건물과 토지과표를 하나로 통합하여 과세하도록 해야 한다. 그러나 갑작스런 변화는 납세자의 부담 증가로 이어지기 때문에 이를 방지하기 위해 점진적인 접근이 필요하다. 이에 대한 방법으로 3단계의 접근방법을 제안한다. 1단계는 건물과표산정체계의 개선으로 비용접근법에 기초한 과표산정체계를 부동산가격이 반영될 수 있는 제도로 개선한다. 2단계는 6개의 과표구간으로 되어 있는 건물과표구간과 9개의 구간으로 되어 있는 종합토지세 과표구간을 조정하여 일치시키도록 한다. 마지막으로 3단계는 건물과 토지과표를

하나로 통합한다.

2. 조세부담의 불공평성 해소방안

가. 재산세 건물과표산정체계의 개선

현행 건물과표의 산정은 비용접근법에 기초하고 있기 때문에 건물과표인 시가표준액(m^2 당 신축건물 기준가액 $\times$ 적용지수(구조·용도·위치) $\times$ 잔존가치율 $\times$ 가감산율 $\times$ 면적)이 m^2 당 신축건물비용을 제대로 반영하도록 해야 하나 실제적으로 건물과표와 신축건물비용간의 차이는 좁혀지지 않고 있는 실정이다. 건물과표 산정체계 중 신축건물비용과의 문제가 부각되고 있는 부분은 m^2 당 신축건물 기준가액이라고 할 수 있는데 이는 건물과표가 실제로 매해 증가하는 신축비용을 제대로 반영하지 못함으로써 발생되고 있다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 2003년 기준 행정자치부 신축건물 기준가액과 건설교통부, 한국감정원, 주택은행 3개 기관의 평균건축단가(59만원)를 비교해 보면 행정자치부(17만원)의 반영률은 28.8% 수준인데 반하여 국세청 건물 신축가격기준액(46만원)의 반영률은 78.0 % 이다. 따라서 지방세행정기관은 과표의 현실화를 통해 건물과표의 신축건물 기준가액을 조정하고자 한다.

그러나 보유과세 부담의 공평성차원에서 보다 중요한 것은 건물과표의 산정시 적용되는 요인 들 이라고 할 수 있다. 아파트의 경우 구조와 용도지수는 거의 동일하기 때문에 논의의 대상이 되지 않는다. 그러나

〈표 3〉 타 기관 건축단가와 신축건물기준가액 비교 현황

(단위 : 천원, %)

구 분	건축단가 (A)	행정자치부 신축건물		국세청 건물신축	
		기준가액(B)	비율(B/A)	기준액(C)	비율(C/A)
평 균	589	170	28.9	460	78.0
건설교통부	555		30.6		82.9
한국감정원	580		29.3		79.3
주택은행	634		26.8		72.6

주: 건축단가는 2002년 신축건물 가액수준이고, 기준가액은 2003년 적용 대상 임.

자료: 행정자치부, 「2003년 건물시가표준액조정지침」, 2003.

<http://www.nts.go.kr/>, 2003. 건물기준시가 산정방법 해설 참고

경과 연수는 건물과표에 직접적인 영향을 미치기 때문에 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그러나 현행 잔가율은 물리적인 측면만을 고려하고 있어 건물가격 변화 등 경제적인 내용연수를 반영하는데 한계가 있기는 하나 현행 방법이 회계법상의 감가상각에 의한 정액법에 기초하여 산정하고 있기 때문에 개선하는데 한계가 있다. 위치지수는 비용접근법에 의한 건물과표의 산정과는 무관한 지수이나 재산세의 불공평한 부담에 대한 해결방안의 하나로 도입되어 활용되고 있는 지수로 토지와표와 중복되기는 하나 부동산가격을 반영하는 지수로서는 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다. 마지막 요인으로 가감산특례가 있는데, 가감산특례는 기준가격과 각종지수를 사용하여 산출한 가액에 경과연수별 잔가율을 적용한 가격이 건물시가표준액이 되어야 하나, 특정 건물의 경우 이를 바로 적용할 경우 타 건물과의 실 거래가격에서 공평성이

저해되는 것을 방지하기 위하여 사용되고 있다. 뿐만 아니라 가감산특례는 하나의 정책변수로서 부동산 투기억제의 일환으로 건물 면적과 가격을 반영하여 재산세의 부담을 조정하고 있는 요인이기도 하다. 그럼에도 불구하고 가감산특례는 건물가격을 제대로 반영하는데 한계가 있다고 할 수 있다. 이것은 단위면적 당 건물가격과 건물과표 산정체계 요인간의 상관관계분석을 통해 알 수 있다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉의 단위면적 당 건물가격과 각종 지수간의 상관관계의 분석결과를 보면, 건물가격과 관계가 있는 지수는 위치지수(0.38)이며, 정책적인 지수인 가감산특례(0.23)는 역할을 제대로 수행하지 못하는 것으로 나타났다. 가감산특례는 면적과 가격을 통해 건물과표에 부동산가격을 반영하고자 도입되었으나 면적이 크다고 건물가격이 꼭 높은 것은 아닌데도 불구하고 가감산특례는 면적이 크면 가중되는 것으

〈표 4〉 단위면적당 건물가격과 다른 변수들간의 상관관계 분석

변 수	상관계수	유의도
본면적(m ²)	0.19049	<.0001
위치지수	0.38345	<.0001
가감산특례	0.23118	<.0001
경과연수별잔가율	0.13286	<.0001
부동산가격	0.73958	<.0001
건물과표	0.21871	<.0001
건물가격	0.75402	<.0001

로 되어 있기 때문에 부동산가격을 반영하는데 문제가 있다고 볼 수 있다.

따라서 본 글에서 제안하는 1단계의 작업은 가감산특례를 개선하여 부동산가격을 반영할 수 있도록 하는 것이다. 개선하고자 하는 가감산특례는 면적에 의해 가중되고 있는 부분을 제외하고 국세청 기준시가를 강화하여 적용하도록 하는 것이다. 이때 가감산율은 m² 당 신축건물 비용을 현실화하여 약 50만원에서 60만원을 기준으로 하여 정하는 것이 바람직하다.

나. 재산세와 종합토지세의 과표구간 조정

제2단계의 작업으로 재산세의 과표구간과 종합토지세의 과표구간을 조정하는 것이다. 현재 〈표 5〉에 과표구간과 세율이 자세히 나타나 있듯이 재산세는 6개구간으로 구분되어 있으며 종합토지세 종합합산의 과표구간은 9개로 구분되어 있다. 이를 건물과 토지과표의 통합 전 단계 작업으로

과표구간의 수를 동일하게 하여 통합이 용이하도록 하는 것이다.

건물과 토지과표구간의 일체화를 위해 쉬운 방법은 우선 토지과표의 9개구간을 건물과표와 동일하게 6개로 감소시키는 작업이라고 할 수 있다. 이때 토지과표구간을 건물과표와 동일한 구조로 조정하는 과정에서 토지과표에 대한 세 부담은 증가하게 될 것이다. 가급적 세 부담의 증가를 억제하여야 하지만 현실적으로 현재 재산 소유자들이 납부하고 있는 재산보유과세의 부담은 매우 낮은 것으로 알려져 있다. 〈표 6〉에 의하면 주택 소유자가 부담하는 재산세는 납세자 전체의 약 87%가 5만원 미만을 납부하고 있으며, 종합토지세는 5만원 미만의 납세자가 약 83% 정도 되는 것으로 나타나 있다. 재산보유과세의 부담을 자동차세와 비교하면, 1500cc 자동차를 소유한 사람이 1년에 납부하는 자동차세는 약 30만원 정도 된다. 그러한 결과에 의하면 현행 지역주민이 납부하고 있는 지방세로서 재산보유과세의 부담은 매우 낮은 수준

〈표 5〉 재산보유과세 세율구조

건 물		토 지	
과 표	세 율	과 표	세 율
1,200만이하	3/1,000	2,000만이하	2/1,000
1,200만~ 1,600만이하	3만 6천원 + 1,200만초과액의 5/1,000		
1,600만~ 2,200만이하	5만 6천원 + 1,600만초과액의 10/1,000		
2,200만~ 3,000만이하	11만 6천원 + 2,200만초과액의 30/1,000	2,000만~5,000만이하	4만원 + 2,000만초과액의 3/1,000
3,000만~ 4,000만이하	35만 6천원 + 3,000만초과액의 50/1,000		
4,000만초과	85만 6천원 + 4,000만초과액의 70/1,000	5,000만~1억원 이하	13만원 + 5,000만초과액의 5/1,000
		1억원~3억원 이하	38만원 + 1억원초과액의 7/1,000
		3억원~5억원 이하	178만원 + 3억원초과액의 10/1,000
		5억원~10억원 이하	378만원 + 5억원초과액의 15/1,000
		10억원~30억원 이하	1,128만원 + 10억원초과액의 20/1,000
		30억원~50억원 이하	5,128만원 + 30억원초과액의 30/1,000
		50억원 초과	11,128만원 + 50억원초과액의 50/1,000

이라고 할 수 있다. 물론 급진적인 부담의 증가는 곤란하지만 지방재정의 책임성 확보차원에서도 재산보유과세의 부담은 점진적으로 늘려 나가도록 하는 것이 지방분권의 정신과 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

다. 재산세와 종합토지세 과표의 통합

보유과세 부담의 불공평성 해소를 위해서는 부동산의 가치에 대한 정확한 평가와 더불어 이에 상응한 보유과세의 부담을 부과하는 것이라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 현행과 같이 건물과 토지를 분리한

상태에서 평가를 정확하게 산정하기란 매우 어렵다. 선진 외국에서도 이러한 비현실적인 행정요인 때문에 건물과 토지를 통합하여 시장접근법에 의한 평가를 하고 있다. 따라서 우리나라도 궁극적으로 건물과 토지를 하나의 부동산으로 통합하여 평가하도록 해야 할 것이다. 다행하게도 현 참여정부에서는 재산보유과세의 문제점을 인식하고 재산보유과세의 통합을 추진하고 있다. 그렇게 된다면 부동산과표는 부동산가격을 고려하여 정확하게 평가할 수 있게 될 것이라고 본다. 건물과 토지가 통합된다

〈표 6〉 세액별 납세자 분포현황 ('02년 기준)

(단위 : 천건, %)

세 목 \ 납세액	계	3만원 이하	3~5만원	5~10만원	10~50만원	50만원 초과
재 산 세 (주택)	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)

면 그 때의 과표는 국세와 동일한 국세청 기준시가를 사용하도록 하여 과표의 일원화를 도모할 수 있다고 본다.

부동산과표가 하나로 통합될 때의 문제점은 단독주택 및 일반 상가건물 등에 대한 평가방법이다. 아파트 등 공동주택에 대하여는 국세청기준시가가 존재 할 뿐만 아니라 부동산 중개업소에서 제공되는 자료도 풍부하기 때문에 문제가 없으나 그 이외의 건물에 대하여는 실거래가액의 파악이 없는 건물에 대한 실제 가격의 파악이 용이하지 않기 때문이다. 따라서 부동산과표가 하나로 통합된다면 아파트와 그 이외의 기타건물에 대한 평가방법은 이원화하도록 해야 할 것이다. 그 경우 기타건물에 대한 평가방법은 현행 건물과표산정체계를 개선하여 활용하거나 아니면 건물가격공시제도 등과 같은 방법에 의해 평가를 하도록 해야 할 것이다. 선진 외국에서도 일반주택이 아닌 거래가 빈번하지 않은 건축물이거나 박물관, 병원 등 특이한 건축물에 대해서는 시장접근법이 아닌 비용접근법에 의해 평가하고 있다.

다행스러운 것은 〈표 7〉에서 보듯이 우리나라 주택의 유형 중 단독주택이 차지하는 비중이 37%(2000년 기준)일 뿐만 아니라 점차 감소하고 있다는 것이다. 이러한 결과는 평가방법을 아파트 등 공동주택과 단독주택에 대한 평가로 이원화 할 수 있다는 가능성을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 이때 아파트 등 공동주택에 대한 과표를 국세청기준시가로 대체함으로써 절감되는 행정비용을 단독주택 등 기타건물을 위해 사용한다면 보다 충실한 평가가 이루어질 수 있다고 본다.

V. 결 론

지금까지 재산보유과세 부담의 불공평성을 해소하기 위한 방안을 모색하였다. 그러나 보유과세 부담의 공평성 확보는 쉽게 이루어 질 수 있는 작업이 아니기 때문에 지방세행정기관의 꾸준한 노력이 필요하다고 본다. 건물과 토지로 구분되어 있는 과표를 하나로 통합하면서 일부 납세자의 조

〈표 7〉 주택유형별 주택수

(단위: 천호, %)

구 분	계	단독주택	아파트	연립주택	다세대 주 택	영업용 건물내 주택
1995년	9,205	4,337	3,455	734	336	343
	(100.0)	(47.1)	(37.5)	(8.0)	(3.7)	(3.7)
2000년	10,959	4,069	5,231	813	453	393
	(100.0)	(37.1)	(47.7)	(7.4)	(4.1)	(3.6)
증감(95-2000)	1,754	-268	1,776	79	117	50
(증감율)	19.1	-6.2	51.4	10.8	34.8	14.6

자료: <http://www.nso.go.kr/>, 인구총주택조사 참고

세부담이 늘어날 수밖에 없기 때문에 납세자의 조세저항도 대단할 것이라고 본다. 그러나 이러한 어려운 과정을 거치지 않고는 재산보유과세 부담의 공평성을 확보한다는 것은 실현가능성이 낮다. 납세자를 이해시키는 행정당국의 노력도 필요하지만 납세자 자신들도 지역의 보다 나은 서비스향상을 위해 재산보유과세를 지금보다 더 많이 부담해야 한다는 의식의 전환도 필요하다고 본다.

그럼에도 불구하고 건물과 토지에 대한

통합이 이루어지기 전이라도 재산세에 대한 세목의 명칭을 변경하여 혼돈을 없애도록 하는 것이 바람직하다고 본다. 현행 재산세는 부동산에 대한 총체적인 세인 것처럼 인식되어 재산세가 부과되면 아파트가격과 재산세를 비교하는 경향이 농후한데, 현행 재산세는 토지를 제외한 건물에 대한 세임을 명확하게 인식시키는 차원에서 “건물세” 등으로 변경하는 것이 바람직하다고 본다. 🙄

