

2004 지방재정 세미나

제2주제 논문

재정분권과 부동산 보유세제의 개편
방향: 종합토지세를 중심으로

최 병 호

(부산대학교 교수)

임 주 영

(서울시립대학교 교수)

박 정 수

(국회 예산처)

정 종 필

(부산대학교 교수)

재정분권과 부동산 보유세제의 개편 방향 : 종합토지세를 중심으로

목 차

- I. 문제의 제기
- II. 종합토지세 제도 개편에 관한 최근 논의
 - 1. 종합토지세 제도의 개요
 - 2. 종합토지세제도 개편에 관한 최근 논의
- III. 과표인상과 종합토지세 이원화에 따른 세수효과의 추정: 서울시의 경우
 - 1. 방안의 설정
 - 2. 과표 인상에 따른 서울시 종합토지세 세수 추정 (현행 제도 유지)
 - 3. 개편방안 1
 - 4. 개편방안 2
 - 5. 개편방안 3
 - 6. 개편방안별 재정효과의 종합
- IV. 종합토지세제도 개편의 문제점과 대안
 - 1. 종합토지세 제도의 문제 확인을 위한 시뮬레이션
 - 2. 제도 개편에 관한 논의의 문제점
 - 3. 개편 대안의 제안
- V. 결론

I. 문제의 제기

지방자치제가 재 시행된 1991년 이후 지난 10여년간 우리 사회는 많은 비용을 지불하면서 지방자치와 분권을 학습하는 기간을 가졌다. 참여정부가 지방분권을 국

정의 핵심과제로 설정하면서 마련한 지방분권특별법 등 3대 특별법이 2003년 말 국회에서 가결됨에 따라 지방분권을 본격적으로 추진하기 위한 제도적 기반이 마련된 셈이다. 따라서 2004년은 우리나라의 지방분권에 있어서 실질적인 원년이라고 할 수 있으며, 이제 지방분권은 국정운영의 기조 가운데 하나이자 시대적 과제가 되었다.

분권(decentralization)이란 말 그대로 한 곳에 집중된 권한과 그에 동반된 책임을 분산하는 것을 의미하는 것으로서 분산의 대상이 무엇인가에 따라 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권, 경제적 분권 등으로 구분된다. 이 가운데 공적 기능에 관한 권한과 책임을 민간부문으로 이전하는 것을 의미하는 경제적 분권은 가장 완성된 형태의 분권으로 간주된다(Litvack and Seddon, 1999). 따라서 분권의 의의는 공적 기능에 관한 권한과 책임을 정부로부터 시장 또는 시장과 보다 가까운 조직으로 이전시킴으로써 시장기능이 가진 장점을 활용하자는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 재정분권의 의의는 중앙정부에 비해 시장에 보다 가까운 지방정부가 지방공공서비스의 공급을 담당하게 함으로써 자원배분상의 효율성을 증진시킨다는 점에서 찾을 수 있다. 즉 지방세가 지방공공서비스에 대한 가격기능을 담당함으로써 편익과 부담을 연계시켜 효율성을 높이자는 것이다.

이런 맥락에서 편익과세 위주의 지방세구조를 통한 지방세의 가격기능 확보는 재정분권과 관련된 논의에 있어서 항상 중심에 놓여 있었다. 그 간 학계를 중심으로 꾸준히 논의되어 왔던 부동산 보유세 중심의 지방세제 개편도 이런 차원에서 이해할 수 있다. 즉 공공서비스의 편익이 재산의 가치에 환원된다는 측면에서 부동산에 대한 과세는 편익과세의 원칙에 충실한 재원으로서 가장 바람직한 지방세로 인식되고 있다. 그런데 우리나라의 지방세는 형식적으로는 재산관련 과세가 중심이 되고 있으나 편익과세에서 말하는 부동산 보유과세의 비중은 높지 않으며, 그 부담도 높은 수준이 아니다. 따라서 부동산 보유세 위주로 지방세제를 개편함으로써 지방세의 가격기능을 강화하고 자치단체의 재정적 책임성(fiscal accountability)을 높임으로써 재정분권의 효율성을 증진시키자는 것이다.

참여정부의 출범 이후 지금까지 재정분권을 지향하는 지방재정제도의 개편에 있어

서 일부 국세의 지방이전(지방소비세, 지방소득세 신설 등), 국가균형발전특별회계의 신설과 지방재정조정제도의 개편, 지방자치단체의 재정적 자율성 및 책임성의 확보 등이 활발하게 논의되어 왔다. 그런데 최근에는 재산세와 종합토지세 등 부동산 보유세제의 개편문제가 지방재정에 관련된 문제에 있어서 중심 이슈가 되고 있다. 특히 종합토지세제를 개편해야 한다는 주장은 제도가 시행된 1990년 이후 줄곧 제기되어 왔으므로 그리 새삼스러운 일은 아니나, 이번처럼 정부와 정치권에서 강력한 의지를 가지고 추진한 적은 없었던 것으로 보인다. 또한 지방세의 가격기능 회복과 재정분권의 효율성을 위하여 부동산 보유세제를 개편해야 한다는 측면보다는 부동산 과다보유에 대한 부담을 높임으로서 투기를 억제하고 부동산 가격을 안정시킨다는 정책적 측면이 상대적으로 강조되고 있다는 느낌을 준다. 더욱이 부동산 보유에 대한 부담 증대가 투기 억제와 부동산 가격안정에 유효한지, 그리고 이와 같은 제도적 변화가 어떤 메커니즘을 통하여 주택시장과 경제 전반에 걸쳐 어떠한 영향을 미치게 될 것인지에 관한 객관적이고 정확한 실증적 분석에 근거한 정책 결정으로 보이지는 않는다.

아무튼 정부는 내년부터 부동산 과표를 대폭적으로 인상하기로 했으며, 2005년부터는 종합토지세를 이원화함으로써 지방세인 가칭 토지세와 함께 국세인 가칭 종합부동산세를 신설하기로 이미 방침을 정하였다. 또한 종합부동산세 수입을 전액 지방으로 양여한다는 방침도 정하였다. 그러나 토지세와 종합부동산세의 과세대상, 과세 유형, 세율체계, 그리고 지방이양 방안 등과 관련하여 행정자치부와 재정경제부를 중심으로 여러 가지 방안들이 제시되고 있지만 확정된 안은 아직 나오지 않은 상태이다.

지방세인 부동산 보유과세의 개편 문제는 성공적인 재정분권을 위하여 매우 중요한 문제이다. 비록 이번의 개편 추진과정은 부동산 투기억제와 부동산가격의 안정이라는 정책적 목적에서 출발된 느낌은 주지만, 그보다는 지방세의 가격기능을 높이는 방향으로 제도를 개편해야 한다는 오래된 논의의 연장선상에서 생각할 필요가 있다. 이번의 논의는 정부가 강력한 정책의지를 가지고 추진하는 만큼 부동산보유세제를 바람직한 방향으로 개편함에 있어서는 좋은 기회라고 본다.

이 글에서는 부동산 보유과세 개편에 관한 최근 정책 가운데 종합토지세의 개편에 맞추어 바람직한 방향을 제시해보고자 한다. 특히 부동산 보유과세를 지방재정 확보 수단 및 정책수단으로 이원화시키고자 하는 정책방향에 초점을 맞추어 그 문제점을 살펴보고 평가함으로써 대안을 제시해 보고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제2장에서는 현행 종합토지세 제도를 개관하고 그 문제점을 검토해보며, 부동산 보유과세의 개편에 관한 최근의 정책 방향을 살펴본다. 제3장에서는 종합토지세의 이원화로 가장 큰 영향을 받게 될 것으로 예상되는 서울시를 대상으로 정부에서 제시한 방안별로 시산을 함으로써 제도 개편이 초래하게 될 재정적 영향에 대해 살펴본다. 제4장에서는 정부의 제도개편 방향의 문제점을 지적하고 대안을 제시한다. 제5장에서는 결과를 요약하고 정책합의를 도출한다.

II. 종합토지세 제도 개편에 관한 최근 논의

1. 종합토지세 제도의 개요

우리나라의 종합토지세 제도는 부동산 과세로서는 매우 독특하다. 일반적으로 부동산에 대한 과세(local property tax)는 지방공공서비스의 편익이 재산의 가치에 환원된다는 측면에서 편익과세의 원칙에 충실한 재원으로서 바람직한 지방세로 인식되고 있다(Bird, 1993; 2000 등). 또한 부동산은 이동성이 없거나 매우 제한적이어서 지방정부간 세율격차에 민감하게 반응하지 않는 세원으로서 조세경쟁에 의한 비효율을 유발시킬 가능성이 적다는 장점이 있다. 이런 측면에서 대부분의 국가에서와 마찬가지로 우리나라에서도 토지 보유에 대한 과세인 재산세와 종합토지세는 지방세로 되어 있다.

그런데 종합토지세 제도에서는 전국의 토지를 소유자별로 합산하여 그 가액에 초

과누진세율을 적용하는 특이한 과세방법 덕택에 ‘종합(Aggregate)’이라는 용어를 사용하고 있다. 따라서 종합토지세는 단순한 편익과세라고 볼 수는 없으며, 토지에 대한 조세정책수단으로서의 요소가 강하게 내재되어 있음을 알 수 있다. 바로 이 점이 그간 종합토지세 제도의 정체성을 위태롭게 한 요인으로 보인다.

종합토지세에는 종합합산, 별도합산 및 분리과세의 세 가지 유형의 과세표준을 가지고 있다(<표 1>). 이 가운데 종합합산과세가 원칙적으로 적용되는데, 토지소유자별로 전국의 토지를 합산하여 계산된 가액에 초과누진세율로 과세(0.2~5%)한다. 별도합산과세는 종합합산과세와 같이 소유자별로 합산과세는 하되 기업의 업무용 토지 등에 대해서는 정책목적 상 다소 낮은 초과누진세율(0.3~2%)을 적용하고 있다. 한편 특히 저율 또는 고율로 과세할 필요가 있는 경우에는 토지별로 분리하여 단일비례세율을 적용하고 있다.

<표 1> 종합토지세 과세표준과 세율

① 종합합산과세	별도합산과세	분리과세
<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음 토지를 소유자별로 합산하여 0.2~5%의 세율로 과세 <ul style="list-style-type: none"> - 주택부속 토지 - 나대지 - 별도합산 및 분리합산 과세대상 토지 중 기준면적 초과 토지 - 기타 ②, ③에 해당되지 않는 토지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다음 토지를 소유자별로 합산하여 0.3~2%의 세율로 과세 <ul style="list-style-type: none"> - 건축물(주택 제외) 부속토지 중 기준면적 이내의 토지 - 차고용 토지, 야적장, 터미널 부지, 유통시설용 토지 등과 같은 사업용 토지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 저율 분리과세 (0.1%) <ul style="list-style-type: none"> - 전, 답, 과수원 목장용지, 임야 등 ○ 고율 분리과세 (5%) <ul style="list-style-type: none"> - 골프장, 별장, 고급오락장 - 주택부속 토지 중 기준면적 초과 토지

종합토지세와 관련해서는 다양한 각도에서 여러 가지 문제점들이 지적되어 왔는데, 김정호(1997)는 그 요점을 잘 요약하고 있다¹⁾. 즉 종합토지세가 정책목적

1) 김정호(1997)는 Brueckner 등의 재산가치 극대화가설(Property value maximization hypothesis)을 인용하여 외국의 토지세 부담이 높은 것은 부동산가격을 안정화시키기 위하

달성하기 위하여 전국합산 누진과세라는 구조를 가지고 있는 탓에 납세자별로 전국의 토지 과표를 합산하고 모든 납세자에게 동일한 누진세율을 적용함으로써 자치단체의 과세자주권이 희생될 수밖에 없다고 본다. 반면 토지는 세원의 이동에 의한 조세경쟁이나 조세수출의 문제가 가장 적게 발생할 뿐만 아니라 그 보유에 대한 과세는 응익적이므로 토지에 대한 과세는 기초자치단체의 세원으로 적합한데, 이 때 세율은 자치단체가 재정지출 규모를 감안하여 자율적으로 결정해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 견해는 종합토지세제도의 전국합산 누진과세라는 과세방식을 비례세율 제도로 바꾸어 그 기능 중 재정확보기능만 남김으로써 실질적인 부동산 보유세화 하되, 자치단체가 스스로 편익과 부담을 연계시킬 수 있도록 세율결정 상의 자율권을 주어야 한다는 것이다.

실제로 종합토지세가 가진 많은 문제점들은 그 독특한 과세방법에 기인한다. 가장 널리 지적되는 문제점인 종합토지세의 과표가 낮아 실효세율이 매우 낮기 때문에 가격기능을 제대로 수행하지 못하며, 자치단체의 재정확보에도 크게 기여하지 못한다는 비판을 생각해보자. 전국의 토지를 인별로 합산하여 초과누진세율을 적용, 전체 세액을 계산한 후 토지소재지 시·군·구에 과표에 따라 세액을 안분하기 때문에 특정 자치단체는 자신만 과표(적용률)를 인상시킬 유인이 적어지며, 그 덕택에 실효세율은 낮고 세수도 많지 않게 된다. 또한 한 쪽으로 치우친 급격한 누진세율구조로 인해 대부분의 납세자는 저율 과표구간에 집중되어 있어 가격기능 조차 제대로 수행하지 못하게 된다(이영희, 2004)²⁾.

이상에서 알 수 있듯이 현행 종합토지세 제도가 지닌 대부분의 문제점은 편익원칙에 근거하여 공공서비스에 대한 가격으로서 토지에 대해 과세한다는 것이 그 기본목적 이 아니라 토지정책 수단으로서의 역할을 강조한 탓에 발생하는 것으로 보인다.

여 실효세율을 높인 것이 아니라 오히려 지방재정을 확충시켜 공공서비스 공급을 확대함으로써 토지가격을 극대화시키기 위한 주민들의 자발적인 선택임을 강조하고 있다.

2) 2002년 기준 총 납세자는 14,168천명인데, 세액 10만원 이하가 전체 납세인원의 90.6% 및 전체 세액의 18.1% 점유하는 반면 세액 100만원 초과는 전체 납세인원의 0.8%에 불과하나 전체 세액의 61% 점유하고 있다. (지방재정연감, 2003)

2. 종합토지세제도 개편에 관한 최근 논의

최근 급물살을 타고 있는 부동산 보유과세 강화를 위주로 한 부동산 보유세제의 개편에 있어서 종합토지세제도의 개편은 특히 탄력을 받고 있다. 2003년의 9월 1일 ‘부동산보유과세방안’의 발표에 이어 10월 29일에 발표된 ‘부동산종합대책’ 등을 근간으로 하는 일련의 조치들이 발표되었는데, 2004년 상반기의 (건물)재산세 과표 인상 및 하반기의 종합토지세 과표인상, 2005년의 종합토지세의 이원화와 종합부동산세(가칭)의 도입, 그리고 2005년부터 시행될 1세대 3주택자 이상 양도세 증과 등이 주요 내용이다.

이 가운데 종합토지세 제도의 개편에 관한 구체적인 내용은 토지과표의 현실화를 통한 보유세의 강화, 종합토지세를 국세(종합부동산세)와 지방세(토지세)로 이원화, 국세(종합부동산세)수입의 지방이양을 통한 지방재정 형평화 등으로 요약된다. 우선 토지과표의 현실화에 관해서는 2003년말 지방세법 개정을 통하여 2006년부터 공시지가의 50%를 적용하도록 법정화하는 한편 2005년까지는 매년 3% 이상씩 시·군·구별로 연차적으로 과표를 현실화시키도록 하고 있다. 또한 2005년부터는 종합토지세를 지방세와 국세로 2원화한다는 방침을 정했는데, 1단계는 부동산 소재지 시·군·구별로 지방세(가칭 토지세)를 과세하고 2단계에서는 전국의 인별 합산 누진분은 국세(가칭 종합부동산세)로 과세하되 시·군·구에서 과세한 것은 국세에서 공제한다는 내용을 담고 있다. 한편 정부가 징수한 종합부동산세 수입 전액은 지방에 양여한다는 원칙을 세우고 있다.

이와 같이 추진 방향은 명확하게 정하고 있으나 구체적인 종합부동산세 신설 방안은 아직 정하지 못하고 있는 것으로 보인다. 행정자치부 등에서는 그간 몇 가지 방안을 제시하고 있는데, <표 2>에 정리된 바와 같다.

<표 2> 종합부동산세 신설 방안

	행정자치부 안	조세연구원 안(2004. 6)
제 1 안	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세는 시·군·구 관할구역 내의 토지를 소유자별로 합산 - 국세는 전국의 토지를 소유자별로 합산하여 세액산출 후 지방세 과세분 공제 - 서울은 지방세와 국세 모두 현행 누진세율 체계를 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세는 토지가액의 합계액이 일정액 미만인 관할구역 토지소유자에게 징수 - 국세는 토지가액의 합계액이 일정액 이상인 토지소유자에게 징수 - 서울체계는 현행 9구간을 유지하면서 세율 하향 조정 등 다양한 방법 적용 가능
제 2 안	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세는 시·군·구 관할구역 내의 토지를 소유자별로 합산 - 국세는 전국의 토지를 소유자별로 합산하여 세액산출 후 지방세 과세분 공제 - 서울은 지방세의 경우 현행 세율 중 낮은 3단계 누진세율 적용, 국세는 현행 누진세율 체계 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세는 시·군·구에서 관할구역 내의 모든 토지소유자에게 징수 - 국세는 전국의 소유토지가액을 합산하여 계산한 종합부동산세액이 시·군·구에서 과세한 토지세 합계액을 초과하는 자 - 서울체계는 현행 9구간을 유지하면서 세율 하향 조정 등 다양한 방법 적용 가능
제 3 안	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세는 시·군·구에서 누진세율 체계를 폐지하고 단일비례세율(0.3%) 적용 (농지, 임야 등은 현재와 같이 0.1% 적용) - 합산과세분은 모두 국세로 이양하되, 지방세 과세분 공제 - 서울은 지방세의 경우는 단일비례세율, 국세의 경우는 현행 누진세율체계 유지 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방세는 관할구역 내 개인(혹은 비법인) 토지소유자에게 징수 - 국세는 전국의 비개인(혹은 법인) 토지소유자에게 징수 - 서울체계는 현행 9구간을 유지하거나 이원화 가능

먼저 행정자치부에서 제시하고 있는 세 가지 안을 보면, 국세인 종합부동산세는 현행 종합토지세처럼 소유자별로 전국합산 누진과세를 한다는 공통점을 지니고 있다. 기본적인 차이는 지방세인 토지세의 경우에 부동산 소재지 시·군·구별로 합산

할 것인가 혹은 합산하지 않고 단일 비례세율을 적용할 것인가 하는 점이다. 행정자치부에서는 이 가운데 지방세는 시·군·구에서 토지별로 단일비례세율을 적용하고 국세의 경우에는 소유자별로 전국 토지를 누진세율로 과세하는 제3안을 선호하는 것으로 보인다.

한편 조세연구원에서 제시하고 있는 안 가운데 제3안은 매우 특징적이다. 이 안은 지방세는 시·군·구에서 관할구역 내 개인 토지소유자에게 징수하고 국세는 전국의 법인 토지소유자에게 징수하되, 세율체계는 현행 9구간을 유지하거나 국세와 지방세 간에 이원화가 가능하다는 안이다. 그 논거로는 법인에 대한 종합토지세는 법인이 위치한 기초자치단체가 전액 징수하므로 법인이 집중된 지역(예를 들어 서울과 강남구 등)의 주민들은 과도한 조세수출(비거주자 세금 부담)을 향유하고 있으며, 당해 자치단체들은 낭비적으로 재정을 운영하면서도 주민부담을 최소화시킬 수 있다는 점을 들고 있다. 나아가 법인에 대한 종합토지세를 국세화하여 조세수출을 제거한다면 지방자치단체들은 현재의 세출 수준을 유지하기 위해서 자발적으로 토지세를 인상하는 것이 불가피할 것이라고 주장하고 있다.

Ⅲ. 과표인상과 종합토지세 이원화에 따른 세수효과의 추정: 서울시의 경우

이 절에서는 종합부동산세가 신설될 경우를 전제로 납세 대상자인 토지과다보유자가 가장 많이 분포되어 있을 것으로 짐작되는 서울특별시를 대상으로 종합부동산세 신설에 따른 세수효과를 추정해봄으로써 제도 개편이 미치는 여러 가지 영향을 파악해보고자 한다.

이 작업을 수행하기 위하여 우선 지금까지 발표된 정부의 종합부동산세 신설 방안을 종합하여 추정을 위한 개편 안을 설정한다. 다음으로 현행 종합토지세 제도를 그대로 유지하는 것을 전제로 우선 행정자치부의 과표인상 계획에 따라 서울시의 종합

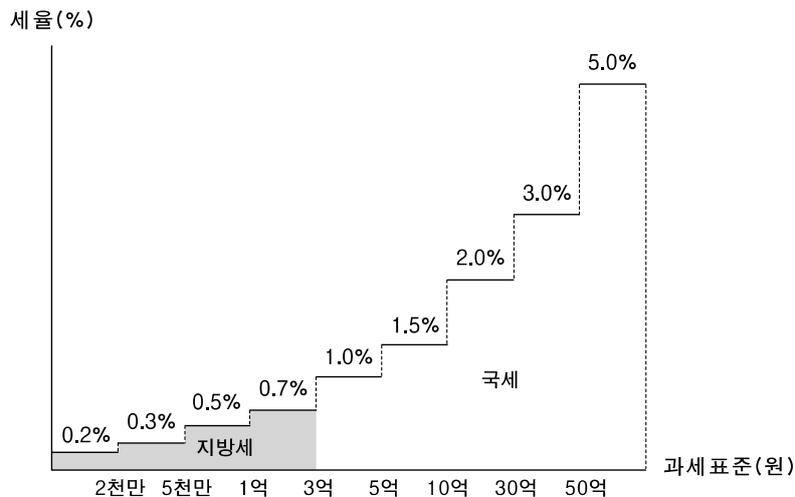
토지세 세수가 어떻게 변화될 것인지를 추정해 본다. 이어서 개편 안별로 제도 변화에 따른 서울시 자치구별 토지세 수입액을 추정해 봄으로서 서울시로부터 국세로 이전되는 종합부동산세의 세수 등을 추정해 본다.

자료는 2003년 서울시의 종합토지세 부과에 관한 미시 데이터를 이용하는데, 종합부동산세가 도입되는 시점인 2005년을 대상으로 추정한다.

1. 방안의 설정

그 동안 행정자치부와 재정경제부 등에서 논의된 종합부동산세 신설 방안을 종합하면, 대략 다음과 같은 세 가지 방안으로 요약할 수 있다.

먼저 첫 번째 방안은 일정 과표액 이상의 토지소유자에게 종합부동산세를 징수한다는 안이다. 이에 따르면 토지소유자가 주거지에만 토지를 보유하고 있더라도 토지가액이 일정액 이상이면 종합부동산세가 부과된다. 반면 여러 지역에 걸쳐 토지를 보유하고 있더라도 토지가액의 합계액이 일정액 미만이면 종합부동산세가 부과되지 않는다. 한편 세율체계는 다양하게 설정할 가능성이 있지만 여기서는 현재와 같이 9단계 초과누진세율체계를 그대로 유지하는 경우를 고려한다. 이 경우에는 종합부동산세 부과 기준이 되는 과표를 어느 수준에서 정할 것인지가 결정되어야 한다.



[그림 1] 제1안의 과세 방법 (종합부동산의 경우)³⁾

3) [그림 1]은 과표 3억원 초과에 대해 종합부동산세(국세)를 징수하는 경우를 나타냄.

두 번째 방안은 토지세는 단순비례세율을 적용하고 전국합산 누진과세분은 모두 종합부동산세로 이양한다는 안이다. 즉 토지세는 토지 소재지 시·군·구에서 비례세율을 적용하여 과세하고 합산과세분은 초과누진세율체계를 적용하여 모두 종합부동산세로 과세하되 시·군·구에서 과세한 지방세를 공제해준다는 안이다. 이 경우에는 비례세율의 수준을 어느 정도로 정하느냐가 문제가 된다.



[그림 2] 제2안의 과세 방법 (종합합산의 경우)⁴⁾

세 번째 방안은 토지소유자가 주거지 관할구역 외 지역에 토지를 소유하고 있을 경우 종합부동산세를 부과하는 안이다. 행정자치부의 안에 따라 토지세는 각 시·군·구 관할구역내의 토지를 소유자별로 합산한 후, 9단계 초과누진세율을 적용하여 부과하고 종합부동산세는 전국의 토지를 소유자별로 합산한 후, 9단계 초과누진세율을 적용하여 부과되 토지세 과세분은 공제하는 방안이다.

4) [그림 2]는 지방세의 비례세율을 0.3%로 적용한 경우를 나타냄.



[그림 3] 제3안의 과세 방법 (종합합산의 경우)

이상의 세 가지 종합토지세 이원화 방안들을 전제로 종합부동산세 도입에 따른 각종 재정효과에 관한 시산을 서울시를 대상으로 실시하고자 한다.

2. 과표 인상에 따른 서울시 종합토지세 세수 추정(현행 제도 유지)

각 방안별 시산에 앞서 행정자치부의 종합토지세 과표현실화 계획에 근거하여 현 종합토지세제도를 유지할 경우 서울시의 종합토지세 세수를 추계해보고자 한다. 여기서 계산된 종합토지세 세수는 각 방안별 종합부동산세(국세) 과세액을 추정하는 근거가 된다.

2003년의 서울시 종합토지세 부과 자료를 통해 파악한 세액 단계별 납세 인원은 <표 3>에 나타난 바와 같다. 2003년 현재 서울시에 토지를 보유한 사람으로서 종합토지세 과세 대상자는 총 2,271,149명이며, 총 세액은 약 5,447억여원으로 나타났다. 이 가운데 세액이 10만원 이하인 소액 납세자는 인원으로는 전체의 74.8%(1,699,720명)를 차지하는 반면 세액은 전체의 11.8%(642억여원)에 불과하다. 한편 세액 100만원을 초과하는 고액 납세자는 인원으로는 1.9%(43,751명)에 불과하나 세액으로는 전체의 64.3%(3,500여억원)를 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 세액단계별 납세인원 (2003년)

(단위: 명, 백만원, %)

구 분	합계	1만원 이하	5만원 이하	10만원 이하	100만원 이하	100만원 초과
인원 (명)	2,271,149 (100%)	68,804 (3.0%)	1,197,732 (52.7%)	433,184 (19.1%)	527,678 (23.2%)	43,751 (1.9%)
세액 (백만원)	544,736 (100%)	455 (0.1%)	32,546 (6.0%)	31,239 (5.7%)	130,194 (23.9%)	350,301 (64.3%)

행정자치부의 종합토지세 과표현실화 계획(안)을 근거로 파악한 결과, 서울시의 경우 2003년과 대비하여 2005년에는 공시지가는 평균 50.3%가 인상되고, 과표 적용률은 42.0%가 인상되어 종합토지세의 과세표준은 평균 113.4%가 인상될 것으로 예상된다⁵⁾. 이러한 과표 인상계획을 근거로 현행 종합토지세 제도가 그대로 유지될 경우에 서울시의 전체 종합토지세 과세액, 세액단계별 과세액, 자치구별 과

5) 행정자치부의 계획에 따르면 2004년에는 당해 년도 종합토지세 부과 기준이 되는 2003년 개별공시지가를 전국 평균적으로는 12.3% 인상하며 서울은 평균 25.7%를 인상하도록 계획하고 있다. 또한 2004년에는 시·군·구별로 결정 고시하여 적용할 적용비율은 전년보다 3%p 인상하는 것을 원칙으로 하고 있으므로 2004년의 전국 평균 적용비율은 현재 36.1%에서 39.1%로 인상될 것으로 예상되며, 서울은 35.2%에서 38.2%로 인상될 것으로 예상된다. 따라서 전국적으로는 2003년 기준 2004년 과표인상률은 공시지가 인상률 12.3%와 적용률 인상률 8.3%를 반영하여 평균 21.6%가 증가할 것으로 예상되며, 서울시의 경우에는 공시지가 인상률 25.7%와 적용률 인상률 8.5%를 반영하여 36.4%(1.257×1.085)가 증가할 것으로 예상된다. 한편 2005년도 공시지가 인상은 2004년 1월 표준공시지가를 기준으로 전국 평균 2004년 대비 19.6% 인상될 것으로 예상된다. 적용률은 2004년의 전국 평균 적용비율 39.1%에서 50.0%로 인상되어 27.8%가 인상될 것으로 예상되며, 서울은 38.2%에서 50.0%로 인상되어 30.9%가 인상될 것으로 예상된다. 따라서 전국적으로 2003년 기준 2005년 과표인상률은 공시지가 인상률 34.3%(1.123×1.196=1.343)와 적용률 인상률 38.4%(1.083×1.278=1.384)를 반영하여 평균 85.9% 증가할 것으로 예상되며, 서울시의 경우에는 공시지가 인상률 50.3%(1.257×1.196=1.503)와 적용률 인상률 42.0% (1.085×1.309=1.420)를 반영하여 113.4%(1.503×1.420) 증가할 것으로 예상된다.

세액, 과세 유형별 과세액 등을 추정한 결과는 다음과 같다.

먼저 과표 인상에 따라 2005년의 서울시 자치구의 총 종합토지세 과세액은 2003년의 5,447억원에 비해 약 154%(8,370억원)가 증가한 1조 3,813억여원이 될 것으로 추정된다. <표 4>에서 볼 수 있듯이, 세액 단계별로 보면 2003년에는 세액 10만원 이하의 소액 납부자가 인원으로는 전체의 74.8%를, 그리고 세액으로는 11.8%를 각각 차지했으나, 2005년에는 세액 10만원 이하가 인원으로는 전체의 62.9%, 그리고 세액으로는 7.8%를 각각 차지하게 될 것으로 나타났다. 이러한 결과는 과표 인상에 의해 소액 납세자의 부담이 대폭 증가할 것임을 나타내는 것으로서 예상되는 바와 일치한다.

<표 4> 세액단계별 납세인원(현 종합토지세 제도 유지; 2005년)

구 분	합계	1만원 이하	5만원 이하	10만원 이하	100만원 이하	100만원 초과
인원 (명)	2,271,149 (100.0%)	15,967 (0.7)	476,357 (21.0)	576,607 (25.4)	1,073,202 (47.3)	129,016 (5.7)
세액 (백만원)	1,381,337 (100.0%)	87 (0.0)	16,245 (1.2)	42,241 (3.1)	325,699 (23.6)	997,065 (72.2)

한편 <표 5>에서 자치구별 과세액을 보면 전체 1조 3,813억원의 과세액 가운데 강남구(2,433억원), 중구(1,347억원), 서초구(1,326억원), 송파구(1,026억원) 등 4개 자치구의 과세액이 총 6,142억원으로 전체 과세액의 44.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 특히 별도합산과세의 경우에는 이들 4개 자치구의 과세액이 3,683억원으로 전체 별도합산 과세액 6,873억원의 53.9%를 차지하는 것으로 나타나 이들 지역에 기업의 업무용 토지가 집중되어 있음을 알 수 있다.

<표 5> 자치구별 과세액 (현 종합토지세 제도 유지)

(단위: 억원, %)

구 분	종합토지세	종합합산	별도합산	분리과세
합 계	13,813(100.0)	6,177(100.0)	6,873(100.0)	763(100.0)
중 로 구	764 (5.5)	218 (3.5)	498 (7.2)	49 (6.4)
중 구	1,357 (9.8)	195 (3.2)	1,103 (16.1)	59 (7.7)
용 산 구	455 (3.3)	262 (4.2)	167 (2.4)	26 (3.4)
성 동 구	292 (2.1)	143 (2.3)	129 (1.9)	20 (2.7)
광 진 구	334 (2.4)	200 (3.2)	124 (1.8)	10 (1.3)
동대 문구	391 (2.8)	194 (3.1)	177 (2.6)	20 (2.6)
중 량 구	230 (1.7)	143 (2.3)	81 (1.2)	6 (0.8)
성 북 구	361 (2.6)	228 (3.7)	82 (1.2)	51 (6.6)
강 북 구	249 (1.8)	161 (2.6)	72 (1.0)	16 (2.1)
도 봉 구	191 (1.4)	123 (2.0)	58 (0.8)	11 (1.4)
노 원 구	289 (2.1)	168 (2.7)	112 (1.6)	9 (1.2)
은 평 구	292 (2.1)	206 (3.3)	78 (1.1)	8 (1.1)
서대 문구	275 (2.0)	168 (2.7)	96 (1.4)	11 (1.5)
마 포 구	391 (2.8)	222 (3.6)	153 (2.2)	16 (2.1)
양 천 구	329 (2.4)	209 (3.4)	113 (1.6)	7 (0.9)
강 서 구	434 (3.1)	194 (3.1)	200 (2.9)	39 (5.1)
구 로 구	332 (2.4)	184 (3.0)	119 (1.7)	29 (3.8)
금 천 구	214 (1.6)	89 (1.4)	90 (1.3)	36 (4.8)
영등 포구	770 (5.6)	234 (3.8)	493 (7.2)	44 (5.7)
동 작 구	311 (2.2)	202 (3.3)	90 (1.3)	19 (2.5)
관 악 구	278 (2.0)	170 (2.8)	91 (1.3)	18 (2.3)
서 초 구	1,326 (9.6)	590 (9.6)	665 (9.7)	70 (9.2)
강 남 구	2,433 (17.6)	959 (15.5)	1,357 (19.7)	118 (15.5)
송 파 구	1,026 (7.4)	426 (6.9)	558 (8.1)	41 (5.4)
강 동 구	489 (3.5)	290 (4.7)	168 (2.4)	31 (4.1)

과세유형별 과세액은 <표 6>에서 볼 수 있듯이 과세표준기준으로 종합합산은 전

체과세표준의 53.6%인 121.5조원이며, 별도합산은 40.4%인 91.5조원, 분리과세는 6.0%인 13.5조원으로 각각 나타났다. 한편 과세액 기준으로는 종합합산대상 세액은 전체세액의 44.7%인 6,177억원, 별도합산대상 세액은 전체세액의 49.8%인 6,873억원, 분리과세대상 세액은 전체세액의 5.5%인 763억원으로 각각 나타났다.

<표 6> 과세유형별 과세액 현황(현 종합토지세 제도 유지; 2005년)

구 분	합 계	종합합산과세	별도합산과세	분리과세
부과건수	2,341,186명 (100.0%)	1,969,814명 (84.2%)	281,895명 (12.0%)	89,477명 (3.8%)
과세표준	226.5조원 (100.0%)	121.5조원 (53.6%)	91.5조원 (40.4%)	13.5조원 (6.0%)
세 액	13,813억원 (100.0%)	6,177억원 (44.7%)	6,873억원 (49.8%)	763억원 (5.5%)

주: 부과건수는 종합토지세 부과대상 가운데 종합합산, 별도합산, 분리과세분이 병행하여 부과되는 경우 이를 각각 분리하여 파악함.

3. 개편방안 1

개편 방안 1은 토지소유자별로 토지가액의 합계액(과세표준)이 일정액 이상인 경우만을 종합부동산세로 편입시키는 방안이다. 시산을 위하여 조세연구원(2004. 6)의 안에 따라 종합부동산세 부과 기준 과세표준은 종합합산은 3억원, 별도합산은 30억원으로 각각 설정하며, 분리과세의 경우에는 현재의 과세체계를 그대로 유지하는 것을 전제로 한다.

2003년도의 서울시 종합토지세 납부 자료를 이용하여 시산한 결과 2005년 서울시의 전체 토지세 세수는 6,943억원(분리과세 763억원 포함)으로 추정된다. 한편 서울 지역의 토지소유자들이 납부하게 되는 종합부동산세는 6,868억원으로 현행 종합토지세 제도를 유지할 경우 징수될 것으로 예상되는 세액 1조 3,813억원의 49.7%만큼이 종합부동산세로 편입될 것으로 추정된다. 총 6,868억원의 종합부동산세 편입액 가운데 종합합산부분 편입액이 30.4%(2,091억원), 별도합산부분의

편입액은 69.6%(4,777억원)을 각각 차지할 것으로 나타났다.

과세유형별로는, 종합합산과세의 경우 <표 7>에 나타나 있듯이 2005년 기준 과표가 3억원 미만인 토지세 납세자는 전체의 98.8%인 1,945,370명이고 과표가 3억원을 초과하는 종합부동산세 납세자는 24,444명 수준으로 나타난다. 한편 3억원 미만의 과표로부터 징수되는 토지세 과세액은 전체의 66.1%(4,084억원)이고 3억원을 초과하는 과표로부터 징수되는 종합부동산세는 전체의 33.8%인 2,091억원으로 나타났다.

<표 7> 종합합산과세 세목별 현황(개편 방안 1)

구 분	합 계	토지세 (과표 3억원 이하)	종합부동산세 (과표 3억원 초과)
인 원 (명)	1,969,814 (100.0%)	1,945,370 (98.8%)	24,444 (1.3%)
과표 (10억원)	121,456 (100.0%)	106,808 (88.0%)	14,649 (12.0%)
세액 (억원)	6,176 (100.0%)	4,084 (66.1%)	2,091 (33.8%)

한편 <표 8>에서 볼 수 있듯이 별도합산 과세는 과표가 30억원 이하인 토지세의 납세자는 전체의 98.8%(278,561명)인 반면 과표가 30억원을 초과하는 종합부동산세 납세자는 1.2%인 3,334명에 불과한 것으로 나타났다. 반면 30억원 이하의 과세표준 구간으로부터 징수되는 토지세 과세액은 전체의 30.5%(2,096억원)인 반면 과세표준 30억원을 초과하는 종합부동산세 과세액은 전체의 69.5%(4,777억원)에 달하는 것으로 나타났다.

<표 8> 별도합산과세 세목별 현황(개편방안 1)

구 분	합 계	토지세 (과표 30억원 이하)	종합부동산세 (과표 30억원 초과)
인원 (명)	281,895 (100.0%)	278,561 (98.8%)	3,334 (1.2%)
과표 (10억원)	91,533 (100.0%)	54,517 (59.5%)	37,017 (40.4%)
세액 (억원)	6,873 (100.0%)	2,096 (30.5%)	4,777 (69.5%)

4. 개편방안 2

개편 방안 2는 토지세는 시·군·구에서 단일 비례세율을 적용하여 과세하고 합산과세분은 현행 누진 세율체계를 적용하여 모두 종합부동산세로 과세한다는 안이다. 이 경우 단일 비례세율의 수준은 다양하게 정할 수 있으나 여기서는 0.3%를 적용하는 행정자치부의 안을 따르도록 한다. 단 분리과세 대상 토지에 대해서는 현재의 세율을 적용한다.

시산 결과 2005년 서울시의 전체 토지세 세수실적은 7,197원으로 추정되는데, 현행 종합토지세 제도를 유지할 경우 예상되는 종합토지세액이 총 13,813억원이므로 그 가운데 47.9%인 6,616억원이 종합부동산세액으로 편입될 것으로 전망된다.

<표 9> 토지세 과표계급별 과세 현황(개편방안 2)

구분	합계	2천만 이하	5천만 이하	1억원 이하	3억원 이하	5억원 이하	10억원 이하	30억원 이하	50억원 이하	50억원 초과
물건 (건)	2,795,433 (100.0%)	672,478 (24.1%)	1,093,946 (39.1%)	587,080 (21.0%)	357,579 (12.8%)	42,438 (1.5%)	25,715 (0.9%)	12,611 (0.5%)	1,826 (0.1%)	1,762 (0.1%)
과표 (10억원)	229,799 (100.0%)	7,943 (3.5%)	35,640 (15.5%)	42,009 (18.3%)	54,996 (23.9%)	16,090 (7.0%)	17,577 (7.6%)	20,156 (8.8%)	6,930 (3.0%)	28,457 (12.4%)
세액 (억원)	7,197 (100.0%)	241 (3.3%)	1,080 (15.0%)	1,288 (17.9%)	1,749 (24.3%)	543 (7.5%)	594 (8.2%)	645 (9.0%)	214 (3.0%)	844 (11.7%)

<표 10>에서 볼 수 있듯이 자치구별로는 토지세 세액 추정액이 강남구(1,036억원), 서초구(617억원), 송파구(483억원), 중구(449억원) 등의 순서로 나타난다. 한편 전체 6,616억원의 종합부동산세 편입액 가운데 중구, 서초구, 강남구 등 3개구에서 발생하는 편입액이 3,014억원으로 전체의 45.4%에 해당할 것으로 추정된다.

<표 10> 자치구별 종합부동산세 편입액 추정(개편방안 2)

(단위 : 억원, %)

구 분	2003년 종합토지세액	2005년도 지방세 세액		종합부동산세액 (A-B)
		합산과세(A)	토지세(B)	
합 계	5,447(100.0)	13,813(100.0)	7,197(100.0)	6,616(100.0)
종 로 구	309 (5.7)	764 (5.5)	331 (4.6)	434 (6.6)
중 구	564 (10.4)	1,357 (9.8)	449 (6.2)	908 (13.7)
용 산 구	173 (3.2)	455 (3.3)	214 (3.0)	240 (3.6)
성 동 구	116 (2.1)	292 (2.1)	180 (2.5)	112 (1.7)
광 진 구	130 (2.4)	334 (2.4)	200 (2.8)	134 (2.0)
동대문구	156 (2.9)	391 (2.8)	244 (3.4)	147 (2.2)
중 랑 구	90 (1.7)	230 (1.7)	168 (2.3)	62 (0.9)
성 북 구	141 (2.6)	361 (2.6)	253 (3.5)	108 (1.6)
강 북 구	99 (1.8)	249 (1.8)	162 (2.2)	87 (1.3)
도 봉 구	75 (1.4)	191 (1.4)	147 (2.0)	45 (0.7)
노 원 구	115 (2.1)	289 (2.1)	226 (3.1)	63 (1.0)
은 평 구	111 (2.0)	292 (2.1)	199 (2.8)	93 (1.4)
서대문구	106 (1.9)	275 (2.0)	181 (2.5)	94 (1.4)
마 포 구	152 (2.8)	391 (2.8)	234 (3.3)	157 (2.4)
양 천 구	125 (2.3)	329 (2.4)	216 (3.0)	113 (1.7)
강 서 구	175 (3.2)	434 (3.1)	263 (3.7)	170 (2.6)
구 로 구	132 (2.4)	332 (2.4)	200 (2.8)	132 (2.0)
금 천 구	87 (1.6)	214 (1.6)	133 (1.8)	81 (1.2)
영 등포구	311 (5.7)	770 (5.6)	345 (4.8)	425 (6.4)
동 작 구	120 (2.2)	311 (2.2)	192 (2.7)	118 (1.8)
관 약 구	110 (2.0)	278 (2.0)	213 (3.0)	65 (1.0)
서 초 구	509 (9.3)	1,326 (9.6)	617 (8.6)	709 (10.7)
강 남 구	943 (17.3)	2,433 (17.6)	1,036 (14.4)	1,307 (21.1)
송 파 구	413 (7.6)	1,026 (7.4)	483 (6.7)	543 (8.2)
강 동 구	186 (3.4)	489 (3.5)	311 (4.3)	178 (2.7)

5. 개편방안 3

개편방안 3은 토지세는 각 시·군·구 관할구역내의 토지를 소유자별로 합산누진 과세하고, 종합부동산세는 전국의 토지를 소유자별로 합산누진 과세하여 세액을 산출하되, 토지세 과세분을 공제하는 안이다. 이 안에 따르면, 토지소유자는 관할 구역 내의 소유 토지의 가액을 합산하여 계산된 세액을 지방세로 납부하는 한편 전국적인 토지소유가 있는 경우 그 가액을 모두 합산하여 부과된 세액에서 지방세로 과세된 금액을 제외한 세액을 국세로 납부하게 된다.

먼저 토지세 과세현황을 보면, <표 11>에서 볼 수 있듯이 서울시의 전체 토지세 세수실적은 12,456억원으로 추정되며, 이로 인해 현행 제도를 유지할 경우 예상되는 종합토지세 세액 13,813원의 9.8%인 1,357억원이 종합부동산세로 편입될 것으로 추정된다. 이 중에서 종합합산부분의 편입액이 515억원, 별도합산부분의 편입액이 842억원으로 별도합산부분의 편입액이 전체 편입액의 62.1%를 차지하는 것으로 나타났다. 한편 세액 단계별로는 10만원 이하가 납부인원의 48.7%, 납부세액의 4.9%를 각각 점유하는 것으로 나타났다.

<표 11> 토지세 세액단계별 납세인원(방안 3, 2005년)

(단위: 명, 백만원, %)

구 분	합 계	1만원 이하	5만원 이하	10만원 이하	100만원 이하	100만원 초과
인 원 (명)	2,271,149 (100.0%)	16,520 (0.7%)	495,775 (21.8%)	594,032 (26.2%)	1,045,019 (46.0%)	119,803 (5.3%)
세 액 (억원)	1,245,635 (100.0%)	89 (0.0%)	16,903 (1.4%)	43,553 (3.5%)	311,489 (25.0%)	873,602 (70.1%)

<표 12>에서 자치구별 과세현황을 보면, 총 1,357억원의 종합부동산세 편입액 가운데 중구, 서초구, 강남구에서 발생하는 세수 편입액이 463억원으로 전체 편입액의 34.1%에 해당하는 것으로 추정된다. 특히 중구의 경우 137억원이 종합부동

산세로 편입될 것으로 예상되는데, 별도합산부분 편입액이 115억으로 전체 137억 원의 83.9%를 차지하는 것으로 나타났다. 반면 강남구나 서초구의 경우에는 종합합산부분의 편입액 비중이 각각 44.9%와 46.0%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 12> 자치구별 토지세 과세액 현황(개편방안 3)

(단위: 억원)

구 분	토지세	종합합산분	별도합산분	분리과세분
합 계	12,456(100.0)	5,662(100.0)	6,031(100.0)	763(100.0)
중 로 구	676 (5.4)	193 (3.4)	435 (7.2)	49 (6.4)
중 구	1,220 (9.8)	173 (3.1)	988 (16.4)	59 (7.7)
용 산 구	394 (3.2)	227 (4.0)	141 (2.3)	26 (3.4)
성 동 구	254 (2.0)	131 (2.3)	103 (1.7)	20 (2.7)
광 진 구	304 (2.4)	187 (3.3)	107 (1.8)	10 (1.3)
동 대문구	352 (2.8)	182 (3.2)	150 (2.5)	20 (2.6)
중 량 구	211 (1.7)	135 (2.4)	69 (1.1)	6 (0.8)
성 북 구	325 (2.6)	208 (3.7)	67 (1.1)	51 (6.6)
강 북 구	224 (1.8)	149 (2.6)	59 (1.0)	16 (2.1)
도 봉 구	169 (1.4)	114 (2.0)	44 (0.7)	11 (1.4)
노 원 구	252 (2.0)	156 (2.8)	87 (1.4)	9 (1.2)
은 평 구	264 (2.1)	191 (3.4)	64 (1.1)	8 (1.1)
서대문구	247 (2.0)	154 (2.7)	82 (1.4)	11 (1.5)
마 포 구	352 (2.8)	207 (3.7)	129 (2.1)	16 (2.1)
양 천 구	292 (2.3)	192 (3.4)	93 (1.5)	7 (0.9)
강 서 구	390 (3.1)	178 (3.1)	174 (2.9)	39 (5.1)
구 로 구	303 (2.4)	173 (3.1)	101 (1.7)	29 (3.8)
금 천 구	190 (1.5)	83 (1.5)	70 (1.2)	36 (4.8)
영등포구	675 (5.4)	215 (3.8)	416 (6.9)	44 (5.7)
동 작 구	279 (2.2)	188 (3.3)	72 (1.2)	19 (2.5)
관 약 구	257 (2.1)	161 (2.9)	78 (1.3)	18 (2.3)
서 초 구	1,187 (9.5)	527 (9.3)	590 (9.8)	70 (9.2)
강 남 구	2,246 (18.0)	875 (15.5)	1,253 (20.8)	118 (15.5)
송 파 구	950 (7.6)	390 (6.9)	519 (8.6)	41 (5.4)
강 동 구	442 (3.6)	270 (4.8)	141 (2.3)	31 (4.1)

<표 13> 자치구별 종합부동산세 편입액 현황(개편방안 3)

(단위: 억원)

구 분	종합부동산세	종합합산	별도합산	분리과세
합 계	1,357(100.0)	515(100.0)	842(100.0)	0
종 로 구	88(6.5)	25(4.8)	63(7.5)	0
중 구	137(10.1)	22(4.2)	115(13.7)	0
용 산 구	61(4.5)	35(6.8)	27(3.2)	0
성 동 구	38(2.8)	12(2.3)	26(3.1)	0
광 진 구	29(2.2)	13(2.5)	16(1.9)	0
동대문구	39(2.9)	12(2.4)	27(3.2)	0
중 량 구	19(1.4)	7(1.4)	12(1.4)	0
성 북 구	36(2.6)	20(4.0)	16(1.8)	0
강 북 구	25(1.8)	11(2.2)	13(1.6)	0
도 봉 구	23(1.7)	9(1.7)	14(1.7)	0
노 원 구	37(2.7)	12(2.4)	25(2.9)	0
은 평 구	28(2.1)	14(2.8)	14(1.6)	0
서대문구	27(2.0)	14(2.6)	14(1.7)	0
마 포 구	38(2.8)	15(3.0)	23(2.7)	0
양 천 구	37(2.7)	16(3.2)	20(2.4)	0
강 서 구	43(3.2)	17(3.2)	27(3.2)	0
구 로 구	30(2.2)	11(2.2)	18(2.2)	0
금 천 구	24(1.8)	5(1.0)	19(2.3)	0
영등포구	96(7.0)	19(3.6)	77(9.2)	0
동 작 구	31(2.3)	14(2.7)	18(2.1)	0
관 약 구	21(1.6)	9(1.7)	13(1.5)	0
서 초 구	139(10.3)	64(12.4)	76(9.0)	0
강 남 구	187(13.8)	84(16.2)	104(12.3)	0
송 파 구	75(5.6)	36(7.0)	39(4.7)	0
강 동 구	46(3.4)	19(3.8)	27(3.2)	0

과세유형별 토지세 과세현황을 살펴보면, 과세표준 기준으로 종합합산은 전체과세 표준의 53.6%인 121.5조원이며, 별도합산은 40.4%인 91.5조원, 분리과세는 6.0%인 13.5조원을 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 과세액 기준으로는 종합합산대상세액은 전체세액의 45.5%인 5,662억원, 별도합산대상세액은 전체세액의

48.4%인 6,031억원, 분리과세대상세액은 전체세액의 6.1%인 763억원으로 각각 나타났다.

<표 14> 토지세 과세유형별 과세현황(개편방안 3)

(단위 : %)

구 분	합 계	종합합산분	별도합산분세	분리과세분
부과건수	2,341,186명 (100.0)	1,969,814명 (84.2)	281,895명 (12.0)	89,477명 (3.8)
과세표준	226.5조원 (100.0)	121.5조원 (53.6)	91.5조원 (40.4)	13.5조원 (6.0)
세 액	12,456억원 (100.0)	5,662억원 (45.5)	6,031억원 (48.4)	763억원 (6.1)

주: 부과건수는 종합토지세 부과대상 가운데 종합합산, 별도합산, 분리과세분이 병행하여 부과되는 경우 이를 각각 분리하여 인원을 파악함.

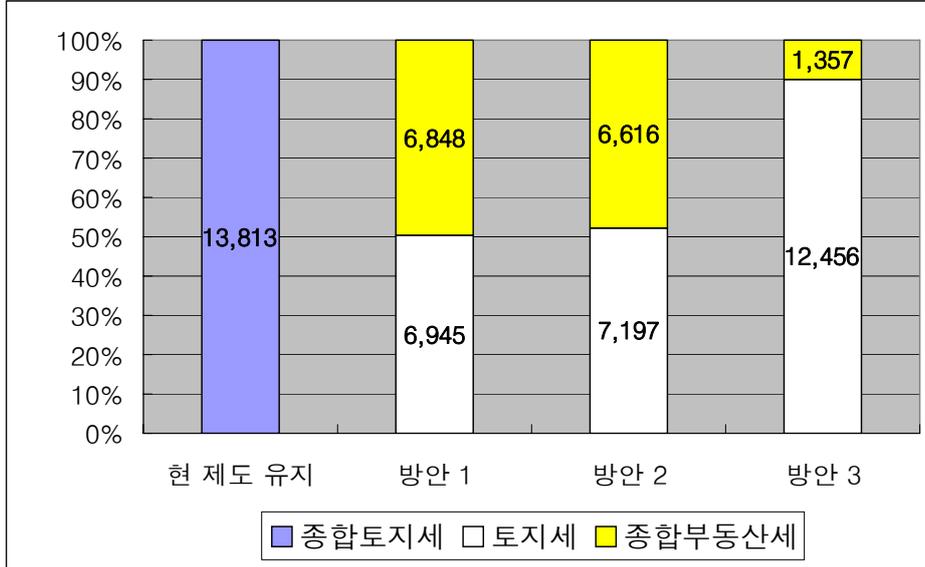
6. 개편방안별 재정효과의 종합

<표 15>와 [그림 4]에는 이상에서 제시된 세 가지 개편방안별로 2005년 서울시의 토지세와 종합부동산세의 세수 추정치가 각각 요약되어 있다.

<표 15> 개편 방안별 토지세 및 종합부동산세 세수 비교

(단위 : 억원, %)

구 분	종합토지세 (현 제도 유지)	토지세	종합부동산세		
			종합합산	별도합산	
개편 방안 1	13,813 (100.0)	6,945 (50.3)	6,848 (49.7)	2,071 <30.2>	4,777 <69.8>
개편 방안 2		7,197 (52.1)	6,616 (47.9)	2,532 <38.3>	4,084 <61.7>
개편 방안 3		12,456 (90.2)	1,357 (9.8)	515 <38.0>	842 <62.0>



[그림 4] 개편 방안별 세수추정치 비교 (2005년도, 억원)

먼저 현행 종합토지세 제도를 그대로 가져간다면, 행정자치부의 과표 인상 계획에 의해 2005년의 서울시 종합토지세 과세액은 부과액을 기준으로 1조 3,813억원에 달할 것으로 예상된다. 종합토지세 제도를 2원화시킬 경우 이 가운데 일부는 국세 수입이 되며, 나머지 일부는 지방세 수입이 되는데, 개편 방안에 따라 그 값은 상당히 다르게 나타난다.

먼저 토지소유자별로 토지가액의 합계액(과세표준)이 일정액 이상인 경우만을 종합부동산세로 편입시키는 방안 1에 따르면 2005년 기준 서울시의 토지세 세수실적은 6,943억원, 서울시 토지소유자에게 부과되는 종합부동산세는 6,868억원으로 각각 추정되는데, 따라서 현행 종합토지세 제도를 유지할 경우 징수될 것으로 예상되는 세액 1조 3,813억원의 약 50%가 종합부동산세로 편입되는 것으로 나타난다. 한편 6,868억원 가운데 종합합산부분으로부터 30.4%(2,091억원), 그리고 별도합산부분으로부터 69.6%(4,777억원)이 각각 편입되는 것으로 나타났다.⁶⁾

6) 시산에서는 종합부동산세 부과 기준 과세표준으로 종합합산은 3억원 초과, 별도합산은 30억원 초과를 각각 설정하였는데, 그 값을 변화시킴에 따라 종합부동산세로 편입되는 금액은 상당히 차이가 날 것이다.

방안 2는 지방세는 소재지 관할 토지에 대하여 비례세율로 과세하고 국세는 현재와 같이 인별 종합합산 누진과세하여 지방세를 공제하는 방식인데, 시산에서는 0.3%의 비례세율을 적용하였다. 서울시의 토지세 세수실적은 7,197억원으로 추정되는데, 따라서 현행 방법의 종합토지세액 1조 3,813억원의 47.9%인 6,616억원이 종합부동산세로 편입될 것으로 추정된다. 전체 편입액 가운데 중구, 서초구, 강남구 등 3개 자치구에서 발생하는 편입액이 3,014억원으로 전체 편입액의 45.4%에 해당하는 것으로 나타났다. 한편 전체 편입액 가운데 38.3%(2,532억원)은 종합합산부분에서, 그리고 나머지 61.7%(4,084억원)은 별도합산부분에서 각각 발생하는 것으로 나타났다. 이 경우에는 지방세에 적용되는 비례세율의 수준에 따라 토지세와 종합부동산세의 몫이 차이가 나게 될 것이다.

한편 자치단체 관할 토지에 대해서는 자치단체에서 인별 합산 누진과세하고 여러 자치단체에 걸쳐 토지를 보유하고 있는 경우에는 국가에서 다시 인별 합산 누진과세하는 방식으로 종합토지세를 이원화하는 제3안에 따르면, 서울시 토지세 세수실적은 1조 2,456억원으로 추정되는데, 따라서 현행 종합토지세 제도 하에서 예상되는 세액 1조 3,813억원의 9.8%인 1,357억원이 종합부동산세로 편입될 것으로 추정되었다. 이 중에서 종합합산부분의 편입액이 515억원, 별도합산부분의 편입액이 842억원으로 별도합산부분의 편입액이 전체 편입액의 62.0%를 차지하는 것으로 나타났다. 또한 1,357억원의 편입액 가운데 중구, 서초구, 강남구 등 3개 자치구에서 발생하는 편입액이 463억원으로 전체 편입액의 34.1%에 해당하는 것으로 나타났다.

이상에서 살펴보았듯이, 종합토지세 제도의 개편 계획에 따른 과표 인상으로 토지 소유자의 전반적인 보유세 부담액은 상당히 증가할 것으로 예상된다. 한편 이원화 방안에 따라 종합부동산세로 편입되는 세수는 상당한 차이를 나타낼 것으로 예상된다. 또한 모든 방안에 있어서 종합부동산세로 편입되는 부분 중 2/3 정도는 별도합산 부분에서 발생할 것으로 예상되므로 업무용 토지를 다수 보유한 기업들이 종합부동산세의 상당 부분을 부담하게 될 것으로 전망된다.

한편 종합토지세 과표 인상과 연계하여 토지분 보유세의 전반적인 인상이 수반될

것이다. 토지분 보유세는 종합토지세를 비롯하여 지방교육세, 도시계획세 등 3개의 지방세와 국세로 농어촌특별세 등 모두 4개의 세목이 있다. 이 중 지방교육세와 농어촌특별세는 종합토지세액을 과세표준으로 하는 부가세(sur-tax)로 지방교육세의 세율은 20%, 농어촌특별세의 세율은 종합토지세액이 5백만원초과~1천만원이하인 경우에는 10%, 1천만원을 초과하는 경우에는 15%가 적용된다. 한편 도시계획세는 도시계획 구역내에 위치한 토지를 대상으로 종합토지세와 동일한 과세표준에 대하여 0.2%의 세율을 적용하고 있다.

따라서 종합토지세 과표 인상으로 2005년에 세목별로는 2003년 대비 지방교육세는 153.7%, 농어촌특별세는 183.3%, 그리고 도시계획세는 113.5%가 각각 증가할 것으로 예상된다(<표 16>). 결과적으로 종합토지세를 포함하여 관련 토지분 보유세는 전체적으로 2005년에는 2003년에 비해 약 146%(1조 3,194억원)가 증가할 것으로 전망된다. 그러므로 종합토지세 과표의 급격한 인상으로 직접적인 종합토지세 부담액이 늘어날 뿐만 아니라 관련 세액이 증가함으로써 납세자의 부담은 상당히 늘어나게 될 것이다.

<표 16> 서울시 토지분 보유세 세목별 부과세액의 추정

	합계	종합토지세	지방교육세	농어촌특별세	도시계획세
과세표준	-	공시지가×적용률	종합토지세액	종합토지세액	종합토지세과표
세율	-	- 종합합산: 0.2~5% - 별도합산: 0.3~2% - 분리과세 · 전, 답, 과수원 등: 0.1% · 골프장, 별장 등: 5%	20%	- 5백만원 초과~1천만원 이하: 10% - 1천만원 초과: 15%	0.2%
2003년	9,065억원	5,447억원	1,089억원	407억원	2,122억원
2004년	1조 3,569억원	8,237억원	1,647억원	660억원	3,025억원
2005년	2조 2,259억원	1조 3,813억원	2,763억원	1,153억원	4,530억원

IV. 종합토지세제도 개편의 문제점과 대안

제 III장에서 제시된 시산은 정부의 보유세 강화 및 종합토지세의 이원화와 관련한 정책들이 정부의 계획대로 추진될 경우를 전제로 그 재정적 효과를 파악해본 것이었다. 그러나 제도의 개편과 관련하여 그 필요성과 추진 방향에 대한 여러 가지 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 그 중 대표적인 것은 보유세 부담의 강화가 부동산 투기를 억제하고 가격을 안정화시킬 수 있는 유효한 장치인가에 관한 의문이다. 이러한 의문은 또한 보유세 강화가 어떤 메커니즘을 통하여 주택시장과 경제 전반에 걸쳐 어떠한 영향을 미치게 될 것인가에 관한 의문도 포함한다. 나아가 보유세 강화가 유효한 장치라고 하더라도 정책목적을 달성하기 위해서는 반드시 종합토지세의 이원화가 필요한가에 대한 의문도 있다.

제도의 개편을 위해서는 가장 먼저 현행 제도가 어떤 문제점과 한계를 가지고 있는지를 파악하는 작업이 선행되어야 한다. 그 결과에 따라 문제점을 보완할 수 있는 새로운 제도를 고안한 후 그 직접적인 효과와 파급효과를 예측하는 작업이 뒤따라져야 할 것이다. 따라서 여기서는 우선 간단한 시뮬레이션을 통해 현행 종합토지세 제도의 문제점을 구체적으로 확인하는 작업을 거친 후 그 결과를 바탕으로 대안을 제시해보고자 한다.

1. 종합토지세 제도의 문제 확인을 위한 시뮬레이션

시뮬레이션을 위하여 다음과 같은 4가지 유형의 토지소유자가 있다고 하자. 현 종합토지세 제도에 따라 종합합산 초과누진세율은 과표 2천만원 이하, 5천만원 이하, 1억원 이하에 대해 각각 0.2%, 0.3%, 0.5%를 적용하는 것으로 둔다. 또한 비례세율은 0.2%의 단일 세율을 적용하는 것으로 가정한다.

A: 서울 강남구에 과세표준이 5천만원인 한 필지 토지 보유

- B: 서울 강남구에 과세표준이 1억원인 한 필지 토지 보유
- C: 서울 강남구에 과세표준이 각 5천만원인 2필지의 토지 보유
- D: 서울 강남구에 과세표준이 7천만원인 한 필지 토지와 부산 금정구에 과세표준이 3천만원인 한 필지 토지를 보유

종합토지세 제도에서는 종합합산과세가 원칙인데, 여기에는 인별합산 및 초과누진세율의 적용이라는 두 가지 특징이 있다. 따라서 토지를 물건별로 분리하거나 단일세율을 책정하는 안을 대안으로 생각할 수 있다. 즉 합산 여부에 따라 (분리, 합산)의 조합이 만들어지며 세율적용 방식에 따라 (비례세율, 초과누진세율)의 조합이 만들어진다. 각 조합 하에서 위에 제시된 각 토지소유자의 종합토지세 부담은 <표 17>에서와 같이 계산된다.

<표 17> 과세방법별 조세 부담액

(단위: 원)

	비례세율 (0.2%)	초과누진세율
분리	A: 100,000	A: 130,000
	B: 200,000	B: 380,000
합산	C: 200,000	C: 260,000
	D: 200,000	D: 300,000
		A: 130,000
		B: 380,000
		C: 380,000
		D: 380,000

여기서 알 수 있듯이, 우선 비례세율을 적용한다면 합산 여부에 관계없이 토지소유자별 조세부담은 동일하며, 토지가액에 비례하여 조세 부담은 증가하게 된다. 그런데 누진세율을 적용한다면 합산여부는 조세부담에 영향을 미치게 되는데, 합산에 의해 C와 D처럼 두 필지 이상의 토지를 보유한 토지소유자의 부담은 과표를 분리했을 때 보다 증가하게 되며, 토지 가액이 동일한 B, C 및 D의 조세부담은 같아진

다. 여기서 문제가 될 수 있는 것은 단일 필지를 보유한 A와 B의 경우이다. 우선 A는 강남구에 과표 5천만원인 한 필지의 토지만 보유하고 있지만 초과 누진세율의 적용으로 2천만원까지는 0.2%의 세율이 적용되며, 나머지 3천만원에 대해서는 0.3%의 세율이 적용되어 납세액은 비례세율을 적용할 때보다 30,000원이 증가한 130,000원이 된다. 또한 B는 단일 필지만 보유하고 있지만 두 필지 이상을 보유하고 있는 C 및 D와 같은 액수의 조세를 부담하게 된다. 즉 종합토지세 종합합산의 경우 토지소유자가 여러 필지를 보유하고 있는지 여부에 관계없이 과세표준을 합산하여 누진과세함으로 인하여 A와 B와 같은 경우에도 과도한 세금을 부담하는 문제가 발생하게 된다.

한편 A, B 및 C는 각각 강남구에만 토지를 보유하고 있으므로 종합토지세는 모두 강남구에 납부하게 되나, 서로 다른 지역에 두 필지를 보유하고 있는 D의 경우는 서울시 강남구와 부산시 금정구에 각각 세금을 납부하게 된다. 이 때 합산 여부 및 세율적용 방식에 따라 각 구청에 대한 납부세액은 상당히 달라진다. <표 18>에 계산되어 있듯이, 우선 비례세율을 적용하는 경우에는 합산여부에 관계없이 각 지역에 소재한 토지의 과표에 세율을 곱하여 산정한 세액을 토지 소재지 관할 구청에 납부하게 된다. 한편 토지를 분리하여 누진세율을 적용하는 경우 D는 강남구와 금정구에 각각 230,000원과 70,000원의 세금을 납부하는 반면 합산하여 누진세율을 적용하는 경우에는 산정한 종합토지세 세액은 과표에 따라 토지소재지 기초자치단체에 배분되므로 강남구에 266,000원을, 그리고 금정구에 114,000원을 각각 납부하게 된다. 즉 합산 누진과세함에 따라 강남구는 분리 누진과세하는 경우와 비교하여 세수가 15.7% 증가하는 반면 금정구는 무려 62.9%가 증가하게 된다.

<표 18> 지역별 부과 세액: D의 경우

(단위: 원)

	비례세율 (0.2%)	누진세율
분 리	서울 강남구: 140,000	서울 강남구: 230,000 부산 금정구: 70,000
합 산	부산 금정구: 60,000	서울 강남구: 266,000 부산 금정구: 114,000

이상의 간단한 실험을 통해 토지세로서 현행 종합토지세 제도가 지닌 문제점은 명확하게 나타난다. 첫째, 누진세율을 적용하기 때문에 조세부담은 토지 가액에 비례하는 것이 아니라 토지 가액이 높을수록 누진적으로 높아진다. 토지세가 편익원칙에 따른 과세라고 할 때, 이러한 누진적인 조세부담은 토지가액이 높을수록 공공서비스로부터 발생하는 편익도 누진적으로 높아진다는 전제가 있어야만 정당화될 수 있다.

둘째, 같은 지역에 여러 필지의 토지를 보유한 경우와 서로 다른 지역에 걸쳐 여러 필지의 토지를 보유한 경우에 있어서 토지 가액의 합만 같다면 동일한 조세를 부담하게 된다. 다시 편익원칙을 적용한다면 이러한 결과는 서로 다른 지역이 제공하는 공공서비스로부터의 편익이 동일하다는 전제 하에서만 정당화된다.

셋째, A와 D의 경우를 비교해서 알 수 있듯이, A는 강남구에 소재한 가액 5천만원의 토지에 대해 130,000원의 세금을 납부하는 반면 D는 금정구에 소재한 가액 3천만원의 토지에 대해 114,000원을 납부하게 된다. 이는 D의 금정구 소재 토지 과표는 A 소유의 강남구 토지의 60%에 불과하지만 세액은 강남구 세액의 87.7%에 달하여 금정구 소재 토지에 대한 D의 세금 부담이 상대적으로 높음을 알 수 있다. 이 역시 편익과세의 원칙을 적용한다면, 금정구에서 제공하는 공공서비스로부터의 편익이 강남구에 비해 높아야지만 정당화될 수 있다.

넷째, 전국의 토지를 인별로 합산하기 때문에 토지 가액의 합이 같다면 필지 수에 관계없이 동일한 조세를 부담하게 된다. 상대적으로 토지가액이 높은 지역에 한 필지의 토지를 보유한 B와 같은 토지소유자는 투기와 전혀 무관하더라도 많은 지역에

걸쳐 여러 필지를 보유한 개인과 토지 가액의 합계가 같다면 동일한 조세를 부담하게 되므로, 정책목적 상 불가피하게 피해를 보게 된다.

다섯째, 어떤 개인이 두 지역 이상에 걸쳐 토지를 소유하고 있는 경우 한 지역의 자치단체가 독립적으로 과표를 인상하더라도 인별 합산에 의해 과표를 그대로 유지하고 있는 자치단체의 종합토지세 세액도 증가하는 현상이 발생하게 된다. 따라서 자치단체의 입장에서는 스스로 과표를 인상시킴으로써 주민들의 조세부담을 증가시킬 유인이 줄어든다.

특히 다섯 번째 문제는 종합토지세의 과표현실화율이 매우 낮고, 따라서 실효세율이 매우 낮은 이유 가운데 하나를 설명해 준다. 이를 D의 경우를 통하여 아래 <표 19>에서 보다 자세히 살펴보자. 이미 살펴보았듯이 강남구와 금정구에 각각 과표 7천만원과 3천만원의 토지 한 필지씩을 보유하고 있는 D는 현행 종합토지세 제도 하에서 총 380,000원의 세금을 부담하게 되는데, 이 가운데 266,000원은 강남구에, 114,000원은 금정구에 각각 납부한다. Case 1에서처럼 강남구만 과표를 1천만원(14.3%) 인상하면 총 세액은⁷⁾ 450,000원으로 70,000원이 증가하는데, 이 가운데 61,273원은 강남구에, 그리고 나머지 8,727원은 금정구에 각각 납부하게 된다. 따라서 금정구는 과표를 그대로 유지한 채 세액이 7.7%가 증가한다. Case 2에 나타난 바와 같이 만약 금정구만 과표를 1천만원(33.3%) 인상하면 총 세액은 역시 450,000원으로 증가하는데, 이 가운데 20,364는 강남구에, 그리고 나머지 49,636원은 금정구에 각각 납부하게 된다. 따라서 강남구는 과표를 그대로 유지하더라도 세액이 7.7% 증가하게 된다. 그러므로 Case 1과 2에 있어서 금정구와 강남구는 각각 과표를 스스로 인상시키지 않더라도 상대방의 과표인상에 의해 세액이 증가하므로 과표를 자율적으로 인상시킬 유인은 그 만큼 적어진다. 이러한 현상은 한 지역 내의 토지 소유자 가운데 다른 지역에도 토지를 보유한 사람의 수가 많을수록 보다 뚜렷하게 나타날 것이다⁸⁾.

7) 과표 1억원 초과 부분에 대해서는 0.7%의 세율을 적용하여 계산함.

8) 종합토지세의 실효세율이 낮은 또 다른 이유로 취득세나 등록세 등 상대적으로 쉽게 많은 세수를 확보할 수 있는 세목들이 존재하는 상황에서 납세자의 수가 매우 많은 대중과세로서 세 부담 인상에 따른 조세저항이 강한 종합토지세 등 보유세제의 인상을 시도할 이유가 적

<표 19> 과표인상에 따른 자치단체별 세액 변화

(단위: 원)

과표(서울 강남구, 부산 금정구)		부과세액	단체별 세액	
			강남구	금정구
현 재	강남구: 70,000,000	380,000	266,000	114,000
	금정구: 30,000,000	(100)	(100)	(100)
과표 인상	case 1 강남구: 80,000,000	450,000	327,273	122,727
	금정구: 30,000,000	(118.4)	(123.0)	(107.7)
case 2	강남구: 70,000,000	450,000	286,364	163,636
	금정구: 40,000,000	(118.4)	(107.7)	(143.5)

2. 제도 개편에 관한 논의의 문제점

종합토지세 제도를 개편해야 한다는 그간의 논의들은 크게 두 가지 다른 주장으로 구분될 수 있다. 우선 첫 번째 주장은 주로 편익과세로서의 토지세의 기능을 회복해야 한다는데 초점을 맞추고 있는데, 그 근거는 위와 같은 정책 시뮬레이션의 결과로 잘 확인할 수 있다. 이 경우에는 공공서비스로부터 발생하는 편익이 부동산 가치에 얼마나 환원되는가를 정확히 파악하기가 곤란하고, 부동산가치를 증가시키는 공공서비스의 유형이 비단 기초자치단체가 제공하는 공공서비스로 국한되지 않는다는 점 등이 문제가 될 수는 있지만, 적어도 인별 합산 누진과세라는 방식은 시정되어야 한다는 점에 대해서는 별 이견이 없었던 것으로 보인다.

이러한 주장은 재정분권화에 충실한 입장으로 볼 수 있는데, 전국합산 누진과세라는 과세방식에 따라 전국 공통의 일률적인 세율을 적용하는 대신 비례세율이 적용되도록 하는 한편 탄력세율제도와 같은 장치를 마련하여 지방자치단체의 세율 결정상의 자율권을 제공함으로써 지방자치단체가 공공서비스의 편익과 지방세 부담을 연계시켜 토지 보유세의 가격기능이 발휘되도록 할 수 있다는 장점이 있다. 단 이 경우에도 탄력세율이 인정되고 있는 다른 세목과 마찬가지로 자치단체가 자율권을 행사

었던 점도 지적될 수 있다(원윤희, 2004).

하지 않는다면 여전히 가격기능을 기대하기는 곤란할 것이다.

두 번째 주장은 종합토지세제도에서 ‘종합’이라는 용어가 의미하는 제도의 기본 취지에 충실한 입장이다. 종합토지세제도가 낮은 과표로 인해 부동산보유에 대한 부담 증가를 통한 부동산가격 안정이라는 주어진 역할을 담당하지 못하고 있으므로 그야말로 ‘종합’토지세의 역할을 제대로 달성하도록 개편해야 한다는 것이다. 구체적인 방법으로는 낮은 실효세율로 인하여 부동산 보유 자체가 큰 부담이 되지 않으므로 과표를 대폭 인상함으로써 문제를 해결할 것을 제안하고 있다.

정부 주도로 진행되고 있는 최근 논의에서는 당초에는 두 번째 입장에 무게를 둔 것으로 보인다. 이는 정부에서 밝힌 부동산 관련 대책에서 지역간 부동산보유세 부담 불형평성 문제 완화, 부동산 투기 억제, 부동산 과다보유와 투기행위에 대한 과세 강화 등이 정책목표로 제시되고 있음에서 확인할 수 있다⁹⁾. 즉 종합토지세가 낮은 과표로 인해 부동산 보유에 대하여 큰 부담이 되지 못하여 그 정책기능을 잘 담당하지 못하였으므로 과표를 인상함으로써 부담을 증가시키는 한편 전국합산 기능을 국세로 이관하여 부동산 투기 억제라는 정책 기능을 강화한다는 것이다.

따라서 토지세로서의 종합토지세의 본연의 정체성 문제가 출발점이 된 것이 아니라 오히려 정책기능의 강화가 제도개편의 시발점이 되었음을 엿볼 수 있다. 즉 종합토지세에 대하여 정책수단으로서의 역할을 부여했음이 옳지 않다는 논의에서라기보다는 오히려 종합토지세제도가 담당할 것으로 여겨졌던 과도한 토지보유 억제나지가 안정 등 정책수단으로서의 역할을 제대로 하지 못했다는 점에서 제기되고 있는 것으로 보인다. 이러한 논리에 따르면, 현행 종합토지세제 하에서 과표만 인상시켜

9) 행정자치부의 9·1 부동산보유세 개편방안을 보면, “정부에서는 강남·북간, 수도권과 지방간의 세부담 불균형 문제와 강남지역의 부동산 투기억제 등을 해결하기 위하여 부동산 보유 과세의 근본적인 개편방안을 마련하여 연차적으로 시행해 나가기로 함”이라고 언급하면서 그 기대효과로 “그 동안 강남·북간 과세 불형평 문제가 획기적으로 기대되고, 토지 과다보유자에 대하여 국세로 가칭 종합부동산세를 과세하여 세부담을 과중시킴으로써 불필요한 투기적 수요를 억제하고 ...”라고 밝히고 있다. 이와 유사하게 정부의 10·29 주택시장 안정화 종합대책에서는 정책목표를 “부동산 과다보유와 투기행위에 대한 과세를 강화하여 부동산의 공공성을 높이고 부동산을 통한 투기적 이익을 철저히 차단하기 위해 과다보유에 대한 실효세율을 최대한 제고하여 부동산 과다보유가 부담이 되도록 하고...”라고 밝히고 있다.

도 동일한 정책 목적을 달성할 수 있으므로 굳이 제도를 이원화하고 국세를 신설하는 주장에 대한 근거는 약해질 수밖에 없다.

이러한 문제에 대하여 조세연구원(2004. 6)에서는 과표 인상을 통한 보유세 강화 문제와 보유세 이원화(종합부동산세 신설) 문제를 구분해야 한다는 견해를 밝히고 있는데, 보유세 이원화의 근거는 소득재분배와 조세수출 억제 기능을 국세인 종합부동산세가 담당해야 한다는 것이다. 즉 국세는 소득재분배와 조세수출 억제, 그리고 지방세는 지방재원 확충 기능을 담당하게 된다면 자치단체는 자체재원 확보를 위해 보유세를 강화할 것이며 지방세의 응익부담 원칙도 확보될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

이러한 견해는 정책수단으로서의 국세와 재정책수단으로서의 지방세의 기능을 분리하는 접근으로서 당초에 비해서는 상당히 진전된 것으로 볼 수 있으나 정책목적상 국세로 된 부동산보유세를 신설하는 것이 적당한가, 부동산 보유에 대한 부담 증대가 투기 억제와 부동산 가격안정에 유효한가, 그리고 이와 같은 제도적 변화가 주택시장과 경제 전반에 걸쳐 어떠한 영향을 미치게 될 것인가 등의 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 부동산보유세가 지방세이어야 한다는 이론적 근거는 매우 명확한 반면 현실적으로도 중앙정부에서 부동산시장의 안정을 위해 전국 단위의 국세인 보유세를 시행하는 나라는 찾을 수가 없다(노영훈, 2004). 나아가 부동산 과다보유자를 대상으로 한 조세부담 강화조치는 부동산 보유분포를 보다 형평하게 변화시켰다는 증거가 없다는 사실도 지적된다¹⁰⁾.

10) 종합토지세 제도 시행 이후 토지소유구조의 집중도 변화를 소유자 인별 미시자료 상의 지니계수를 통해 확인한 노영훈·김진영(2001)의 연구에서는 지니계수가 1993년 0.65에서 1966년 0.67로 소폭 증가하여 오히려 토지소유분포의 불평등도가 심화되었음을 밝히고 있다(노영훈, 2004에서 재인용).

3. 개편 대안의 제안

보유세의 강화 및 종합토지세의 이원화와 관련한 정책에서는 근본적인 의문점이 여전히 해결되지 않고 있으며, 그러다 보니 새 제도의 시행을 불과 6개월 정도만 남겨둔 지금까지 그 방향이 구체적으로 결정되지 않는 등 많은 우려가 있다. 그럼에도 불구하고 제도 개편에 대한 정부의 의지는 어느 때보다 강해 보인다¹¹⁾. 비록 종합토지세 제도의 개편이 예상되지 않았던 문제로부터 출발점이 제시되었지만 개편의 필요성이 오랜 기간 동안 논의되어왔던 만큼 가능한 한 가장 바람직한 방향으로 진행되어야 한다는 점에 대해서는 이견이 있을 수 없다.

가. 과표 현실화와 함께 종합토지세제도를 토지세(지방세)로 전환

시뮬레이션의 결과에서 명확히 확인할 수 있었던 것처럼 종합토지세 제도가 안고 있는 다양한 문제들은 공통적으로 형식적으로는 토지보유 사실에 대한 과세를 하되 국가적 정책목표를 달성하기 위하여 인별합산이라는 독특한 과세 방식을 적용하고 있기 때문에 발생하는 것이다. 전국에 걸쳐 동일한 과세방식과 동일한 세율을 적용하기 때문에 자치단체의 과세자주권은 인정될 수가 없으며, 결과적으로는 편익과세와는 거리가 먼 방식으로 운영되고 있다.

그렇기 때문에 종합토지세 제도의 개편에 있어서 가장 중요한 원칙은 가격기능이 제대로 지켜지는 과세방법이 마련되어야 한다는 것으로서 재정분권의 효율성을 담보하기 위한 원칙이다. 이러한 원칙이 지켜지기 위해서는 지역별로 공공서비스로부터 발생하는 편익과 보유세 부담을 자율적으로 연계시키기 위하여 지방자치단체의 과세자주권이 인정되는 시스템이 필요하다. 구체적으로는 지방세는 비례세율로 과세하되, 표준세율을 기준으로 최고 세율을 제시함으로써 그 한도 내에서 자치단체가 추가적인 지출 증가를 주민들의 부담으로 연계시킬 수 있는 장치를 마련하는 것이다. 이는 지방세의 가격기능을 위해서는 자치단체가 재정수입의 한계적 원천에 대한 통

11) 강동석 건설교통부 장관은 6월 25일 “건설경기가 급격하게 침체되는 것을 막기 위한 방안을 마련하고 있으나 작년에 발표된 ‘10·29 부동산종합대책’을 손질하거나 허물지 않을 것”이라고 밝혔다(조선일보, 2004. 6. 26).

제력(McLure, 2001) 또는 실효세율에 대한 결정권(Bird, 2000)을 가져야 한다는 원칙에 부합된다. 한편 최저 세율의 적용을 허용하는 것은 조세부담을 우려하여 과표현실화에 소극적이었던 지금까지의 자치단체의 행동에 비추어 볼 때 바람직하지 않은 것으로 판단된다. 한편 토지세의 과표는 중앙정부의 부동산 정책에 관한 판단에 따라 일률적으로 결정되도록 해도 무방할 것이다.

비례세율을 적용하게 되는 경우 가장 문제가 될 수 있는 것은 표준세율을 어느 수준에서 결정하는가에 관한 것이다. 표준세율을 너무 높게 책정할 경우에는 대부분의 1가구 1주택자 등 필수품으로서 최소한의 주거용 토지를 소비하는 서민계층과 필수적인 업무용 토지만 보유한 기업의 조세 부담이 늘어나게 될 우려가 있으므로 순수 주거용 토지와 기업의 순수 업무용 토지에 대해서는 조세를 경감해주는 장치를 마련할 필요가 있을 것이다.

나. 종합토지세 이원화의 경우 지방세는 단순비례과세, 국세는 누진세율 적용 제도 개편에 대한 정부의 의지가 매우 강력하고 추진 일정이 이미 마련된 만큼 현실적으로 종합토지세 제도의 이원화는 불가피할 것으로 보인다. 따라서 종합토지세의 이원화 과정이 계획대로 진행되는 것을 전제로 한 가지 방안을 제시해보고자 한다. 물론 이 때에도 지방세 부분에 대해서는 가격기능이 작동할 수 있어야 한다는 기본원칙은 지켜져야 할 것이다.

앞서 살펴보았듯이 정부가 제시하고 있는 다양한 방안들 가운데 지방세와 관련하여 기본원칙이 지켜질 수 있는 안은 토지세에 대해서는 단순 비례세율을 적용하는 안이다. 즉 토지세는 시·군·구에서 관할 구역 내 토지에 대해 단순 비례세율을 적용하여 과세한다. 이 때에도 편익과세의 원칙이 지켜지기 위해서는 표준세율을 기준으로 최고 세율을 제시함으로써 그 한도 내에서 자치단체가 추가적인 지출 증가를 주민들의 부담으로 자율적으로 연계시킬 수 있는 장치가 필요하다. 국세인 종합부동산세는 부동산 투기억제와 가격안정을 위한 정책수단으로 사용하기 위하여 현재와 같이 합산 누진과세 원칙을 적용하되, 지방세로 과세된 부분은 공제해 준다.

그런데 이 안을 채택할 경우 문제가 될 수 있는 것은 위의 시뮬레이션에서 확인한

바와 같이 상대적으로 가액이 높은 한 필지의 토지를 보유한 개인은 투기와 전혀 무관하더라도 많은 지역에 걸쳐 여러 필지를 보유한 개인과 토지 가액의 합계가 같다면 동일한 조세를 부담하게 된다는 점이다. 아래의 <표 20>에서 보듯이, 강남구에 한 필지 씩의 토지만 보유하고 있는 A와 B는 부동산투기와 무관할 가능성이 높으나 국세를 추가적으로 부담하게 되며, 특히 B는 각각 두 필지씩의 토지를 보유한 C 및 D와 지방세 및 국세의 세액이 각각 같아진다.

<표 20> 납세자별 부과세액 및 단체별 세액(I)

(단위: 원)

		납세자별 부과세액	징수 단체별 총 세액		
			강남구	금정구	국 가
지방세 (0.2% 적용)		A: 100,000 B: 200,000 C: 200,000 D: 200,000	A(100,000) + B(200,000) + C(200,000) + D(140,000) = 640,000	D(60,000) = 60,000	-
국세	인별합산 누진세액	A: 130,000 B: 380,000 C: 380,000 D: 380,000	-	-	1,270,000 - 640,000
	지방세 과세분 공제 후 세 액	A: 30,000 B: 180,000 C: 180,000 D: 180,000			- 60,000 = 570,000

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 단일 필지의 토지만 보유하고 있는 개인 또는 법인에 대해서는 인별 합산 없이 지방세만 부과하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. <표 21>에서 볼 수 있듯이, 이 경우 한 필지씩의 토지만 보유한 A와 B는 각각 국세를 부담하지 않게 되어 국세를 정책수단으로 사용한다는 제도 개편의 취지에 잘 어울리게 될 것이다.

<표 21> 납세자별 부과세액 및 단체별 세액(II)

(단위: 원)

		납세자별 부과세액	징수 단체별 총 세액		
			강남구	금정구	국 가
지방세 (0.2% 적용)		A: 100,000 B: 200,000 C: 200,000 D: 200,000	A(100,000) + B(200,000) + C(200,000) + D(140,000) = 640,000	D(60,000) = 60,000	-
국세	인별합산 누진세액	A: 0 B: 0 C: 380,000 D: 380,000	-	-	1,060,000 - 640,000
	지방세 과세분 공제 후 세 액	A: 0 B: 0 C: 180,000 D: 180,000			- 60,000 = 360,000

한편 보유세 강화로 인해 과표가 짧은 시간 내에 급격히 인상되기로 예정되어 있는 만큼 토지 보유자들의 전반적인 지방세 부담은 단기간 내에 상당히 높아질 것이다. 앞서 살펴보았듯이, 재산세와 종합토지세 등 보유세 자체의 부담은 물론 토지보유와 관련한 세목인 지방교육세, 도시계획세, 농어촌특별세 등의 부담도 동시에 상당히 높아지게 된다. 따라서 이번 기회에 취득세와 등록세 등 재산거래과세의 부담을 낮추거나 관련세목의 부과 방법을 개편하는 조치를 함께 마련함으로써 중장기적으로는 보유세 위주의 지방세 구조가 정착될 수 있도록 유도해 나가야 할 것이다.

V. 결론

부동산 보유세 강화에 대한 이번의 지방세 제도 개편은 불가피할 것으로 보인다.

종합토지세의 개편 논의는 오래 전부터 진행되어 왔지만 그 성과가 거의 없었다는 점에서 제도를 일신할 수 있는 매우 좋은 기회로 보인다.

이번 제도 개편 방향의 특징은 보유세 강화를 통하여 부동산 가격안정 및 투기를 억제하고 국세와 지방세를 분리하여 그 역할을 명확하게 분담시킨다는 점이다. 종합토지세가 지방세로서 공공서비스의 편익과 부담을 제대로 연계시키는 가격기능을 담당하는 장치가 되기 위해서는 정책적 기능을 없애거나 분리해야 해야 한다는 점, 부동산 문제가 우리 사회가 오랫동안 안고 있는 가장 큰 문제 가운데 하나라는 점 등을 생각한다면 지방세는 지방재정 확보기능을 담당하고 국세는 정책수단으로 이용한다는 이번 제도 개편은 상당한 근거가 있는 것으로 보인다.

그러나 몇 가지 우려도 있는 것이 사실이다. 먼저 정작 토지보유세의 정체성 회복이라는 종합토지세가 안고 있는 본질적인 문제에 대해서는 큰 고민이 없어 보인다는 점을 지적할 수 있다. 참여정부가 지향하는 지방분권의 큰 틀 속에서 이번 논의가 진행되었다면 토지보유세의 가격기능 회복에 관한 구체적인 대안을 고민하는 것이 핵심이 되어야 할 것이나, 그 보다는 국세와 지방세를 어떻게 이원화시킬 것인가에 훨씬 무게를 두고 있는 느낌을 준다. 비록 제도 시행에는 6개월 정도 밖에 남지 않았지만 구체적인 추진 방안을 마련함에 있어서는 토지세의 가격기능 회복을 통한 재정분권의 효율성 제고를 반드시 고려해야 할 것이다.

또한 부동산시장 안정이 이번 개편 논의의 출발점이었던 만큼 제도 변화가 어떤 경로를 통하여 시장에서 실효성을 얻게 될 것이며, 경제 전반에 걸쳐서는 어떤 영향을 미치게 될 것인가에 관한 엄밀하고 객관적인 분석이 있어야 했으나 그렇지 못했다. 실제로 정부의 부동산 관련 대책이 발표되었던 작년 하반기 이후 전국의 부동산 시장은 정부가 건설경기 조절의 필요성을 고민할 만큼 급랭하고 있다¹²⁾. 부동산시

12) 정부가 부동산 경기대책으로 속앓이를 하고 있다. 작년 10·29 대책 이후 주택거래가 눈에 띄게 얼어붙은 상황에서 집값이 급격히 떨어질 경우 금융기관 및 가계 부실을 악화시키고 이것이 금융위기로 이어질 수 있다는 우려 때문이다. 최근 경제장관담회에서 건설경기 조절 대책의 필요성이 언급된 것도 이런 맥락이다. 그러나 현실적으로 동원할 수 있는 수단이 별로 없다는데 정부의 고민이 있다. 개혁후퇴라는 비판은 물론, 자칫 부동산 투기를 다시 부추길 위험도 있다. 최근 부동산 시장에서 주택가격의 급락 가능성을 경고하는

장 안정을 위한 이번의 정책은 구체적으로 시행되기도 전에 이미 그 목표를 달성하고 있는 것으로 보이지만, 전반적인 경기불안 속에서 침체를 더욱 부추기는 요인으로 작용하고 있다는 우려가 있다. 특히 제도 개편으로 기업의 조세부담이 대폭 증대될 것으로 예상되는 만큼 적절한 조치가 수반되어야 할 것이다.

한편 종합부동산세 이원화 일정이 불과 6개월 밖에 남지 않았음에도 불구하고 구체적인 과세대상, 과표, 세율체계, 이원화 방안 등에 대해서는 아직 명확한 안이 제시되지 않고 있다는 점도 문제가 된다. 늦어도 올 상반기 중에는 의견수렴 절차를 마치고 지금쯤이면 법안 의 초안이 마련되어야 할 것이지만 일정이 너무 촉박하다는 느낌을 지울 수 없다. 특히 종합토지세 이원화와 관련하여 국세 징수부분의 지방이양에 관한 부분에 있어서는 효율적이고 공평한 배분방법을 마련하는 것도 문제지만 지방자치단체간 이해관계가 심각하게 대립할 수 있는 사안이다¹³⁾. 현재 일정으로는 과연 바람직하면서도 이해관계를 잘 조정할 수 있는 안이 만들어질 수 있을지 염려스럽다. 또한 보유세 강화와 함께 거래세의 인하 문제도 동시에 논의되어야만 지방세제의 전반적인 개혁이 올바르게 진행될 수 있을 것이다.

끝으로 과연 보유세의 강화가 참여정부가 의욕적으로 추진해온 지방분권의 핵심인

정후들이 나타나고 있다. ... 건설 수주액은 올 들어 지난 4월말까지 25조8280억원으로 작년 같은 기간(26조7290억원)보다 3.4% 감소했다. 특히 민간부문 수주액은 17조670억원으로 작년 동기(20조830억원)보다 3조원(15%)이상 급감했다. ... 분양시장에도 경고등이 켜진 상태이다. 분양 불패 지역으로 꼽히는 서울 강남에서도 아파트 계약률이 70~80%대에 그치고 있다. 부산, 대구 등 일부 지방에서는 초기 계약률이 10~20%에 불과해 아예 분양을 포기하는 업체까지 나타나고 있다. 이에 따라 전국 미분양 주택도 4월말 현재 3만9589가구로 작년 동기(2만4961가구)보다 58%나 급증했다. ... 수도권 외곽 지역에서는 입주 후 한달이 넘도록 비어있는 집이 10가구 중 3~4가구에 달한다. ... 더욱이 하반기 입주예정 아파트가 15만여 가구로 지난 99년 이후 사상 최대치를 기록할 전망이다. ... 빈집은 더욱 늘어날 것으로 우려된다(조선일보 6월 24일자).

- 13) 행정자치부에서는 국세 징수분의 지방이양에 관하여 세 가지 방안을 제시하고 있다. 제1안은 새로운 지방이양 방식을 신설하여 행정자치부에서 운영한다는 안으로서 별도의 법적 근거를 마련하되, 지방세수 확충노력을 반영함으로써 기초자치단체의 자구노력 유인을 제공하고자 한다. 제2안은 새로운 지방이양 방식을 신설하여 광역자치단체에서 운영한다는 안인데, 기초자치단체의 의견을 반영하여 지역 특성에 맞는 배분기준을 마련하고자 한다. 제3안은 국가균형발전특별회계재원에 포함시켜 운영한다는 안이다.

가에 관한 의문이 든다. 참여정부의 지방분권 로드 맵에 의하면 중앙정부와 지방자치단체간 기능과 재원의 이양에 관한 추진 계획이 나타나 있으며, 지방재정에 관해서는 2004~2005년 기간 중에 법령 등 제도를 정비하고 개편방안을 마련하여 단계적 국세·지방세간 조정이 이루어지고 지방세 체제를 정비하는 것으로 나타나 있다. 이러한 일정에 따라 실제로 작년 한 해 동안 지방재정과 관련해서는 지방소비세나 지방소득세의 신설을 통한 지방재정 확충, 지방재정의 자율성과 책임성 강화 등의 이슈가 중심이었으나, 최근에는 부동산 보유세제 개편 이슈에 파묻혀 그 중요성이 상당히 희석된 것으로 보인다. 모처럼 맞는 좋은 기회인만큼 재정분권을 위한 재정 및 세제 개혁 일정은 차질없이 진행되어야 한다. 보유세제 개편도 역시 재정분권의 실현이라는 큰 틀 속에서 고려되어야 할 문제이다.

참 고 문 헌

- 김정호, 『토지세의 경제학: 미신과 현실』, 한국경제연구원, 1997.
- 김정훈, “종합토지세제의 개편방안: 쟁점과 추진과제”, 부동산 보유세제 관련 정책토론회 자료집, 한국조세연구원·한국지방행정연구원, 2003. 9.
- _____. 김현아·김현숙·원종학, “중앙정부 및 지방자치단체의 기능과 보유세 세원의 연계를 위한 부동산 보유세제 개편방향”, 부동산 보유세제 개편방향에 관한 공청회, 한국조세연구원, 2004. 6.
- 노영훈, “외국의 부동산 보유과세와 정책시사점”, 『지방세』, 2004년 제1호 (통권 81호), 한국지방재정공제회, 2004.
- _____. 김진영, 『토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안』, 건교부/한국기술연구원 용역보고서, 2001. 4.
- 이영희, “지방분권과 재산세제 개편”, 한국지방재정학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집, 2003.

- _____, “종합부동산세 신설에 따른 종합토지세의 개편 방향” 『지방세』, 2004년 제2호 (통권 82호), 한국지방재정공제회, 2004.
- 원윤희, “지방분권화 시대의 지방재정 및 지방세제 발전방향”, 『한국지방재정논집』, 제8권 제1호, 2003, 5-24.
- _____, “부동산보유과세의 핵심논점과 실태,” 『지방세』, 2004년 제1호 (통권 81호), 한국지방재정공제회, 2004.
- 전국시장·군수·구청장협의회, 『종합부동산세 신설논의와 지방자주재원 확보방안에 관한 연구보고서』, 2004. 3.
- 지대식·최수, 『부동산 관련 세제의 정비·개선방안 연구』, 국토연구원, 2003. 12.
- 최병호, “재정분권과 중앙-지방간 기능 및 재원의 배분 방향”, 지방분권화와 지방재정의 발전방향, 2003년도 한국재정·공공경제학회 정책토론회 발표논문집, 2003.
- Bird, R. M., “Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization,” *National Tax Journal*, XLVI, 1993, 207-227.
- Bird, R. M., “Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment.” *Tax Notes International*, Vol.20, 2000, 2069-2096.
- Litvack, J. and Seddon, eds., *Decentralization Briefing Notes*, World Bank Institute, 1999.
- McLure, C. E., “The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History,” *National Tax Journal*, Vol. 54, No. 2, 2001, 339-364.