

제2주제 토론

재정분권과 부동산 보유 세제의 개편방향: 종합토지세를 중심으로

발 표 자 : 임 주 영 (서울시립대 교수)

박 정 수 (국회예산정책처)

정 종 필 (부산대 교수)

최 병 호 (부산대 교수)

사 회 자 : 문 병 근 (부산대 교수)

토 론 자 : 김 일 태 (전남대 교수)

류 금 렬 (행정자치부 세제과장)

손 희 준 (청주대 교수)

이 영 희 (한국지방행정연구원 연구위원)

● 문병근 (사회자, 부산대 교수)

노무현 정부, 참여정부에 들어서서 가장 정부의 명운을 걸고 추진해야 될 문제가 지방분권문제입니다. 그래서 지금 행정수도를 충청권으로 이전하는 문제를 추진하고 있고, 앞으로 수도권과 비수도권의 집중문제를 어떻게 해결해야 될 것인가 하는 것이 21세기 한국 사회를 선진국으로 끌어올리느냐, 끌어올리지 못하느냐 하는 중대한 기로에 서 있는 것으로 지방재정을 공부하고 있는 학자들은 생각합니다.

앞서 이재은 회장님께서 기조연설에서 강조하셨지만, 그것과는 조금 다른 각도에서 우리 국민들이 가장 많은 관심을 가지고 있는 부동산은 한국 사람들의 관심의 알파요 오메가라고 할 정도로 중요한 문제입니다. 이 문제를 조세적인 측면에서 앞으로 어떻게 끌고 가야 될 것인가 하는 문제를 상당히 종합적으로 다양한 각도에서 다루어 주셨습니다.

● 김일태 (전남대 교수)

최 교수님이 데이터를 가지고 상당히 많은 시간에 걸쳐 실제적으로 시뮬레이션해서 비교할 수 있도록 정책대안을 만들어내셨는데, 이는 지방세제도입에 대한 개편이나 이런 것들에 상당히 유익한 논문으로 봅니다.

앞서 최 교수님이 말씀하셨듯이 지방세라는 것은 결국 모든 것이 편익과세중심입니다. 어떻게 보면 지방이 재정 분권되면 편익과세와 과세자주권에 대한 문제로 요약할 수 있는데, 문제는 과연 종합토지세라는 것이 지방세로서의 의미를 가지고 있느냐 하는 것을 생각해 볼 필요가 있습니다. 그렇기 때문에 종합토지세를 토지세와 국세에 있는 어떤 부동산으로 이원화시키는 문제가 나왔을 것으로 봅니다.

종합토지세를 도입하는 이유는, 토지 과다보유를 억제하고, 토지의 수급균형을 도입함으로써 지가의 안정을 꾀하고, 지가 상승으로 인한 자본이득을 조세로 환수하려는 목적이 상당히 강합니다. 어떻게 보면 토지가 주는 서비스에 해당되는 세금을 내는 것도 중요하지만, 여기서는 과다 보유를 어떻게든지 억제해서 수급하고, 거기에서 한 걸음 더 나아가 지가 상승에 따르는 자본이득을 환수하겠다는 목적이 있다고

볼 수 있는 것입니다.

그래서 실제로 종합토지세의 도입 목적은 어떻게 보면 전국적으로 소득을 재분배하는, 다시 말해 불로소득의 개념이 들어오면 그것을 재분배하는 역할이 강하다고 볼 때, 국세의 역할이 들어온다고 볼 수 있습니다. 그래서 이것이 지방세로 있으면서 (지방세의 면도 있지만) 또 도입의 목적에 있어서는 어떻게 보면 상충되는 면이 없지 않아 있다고 생각합니다. 그런 점에서 이것을 하기 위해 인별로 누진세를 과세하기 때문에 아마 정부에서도 국세로 전환하려고 하는 의도를 충분히 엿볼 수 있습니다.

종합토지세가 지방세에서 차지하는 역할을 살펴볼 때, 물론 아시겠지만 2002년도에 취득세, 등록세, 주민세에 비해 종합토지세는 4%~5% 정도의 세액을 차지하고 있습니다. 상당히 미미하다 할 수 있습니다. 그래서 지방세가 가지고 있는 편익과세, 그리고 자주적이면서 어떻게 보면 안정적인 세수확보 등을 보면 토지세는 상당히 뒤떨어집니다. 왜냐하면 부동산 투기 등 우리가 말하는 부동산 경기가 상당히 많이 좌우되기 때문입니다. 그렇다면 아주 적은 포션을 가지고 있는 이 종합토지세가 지방세로서의 큰 역할을 할 수 있겠느냐 하는 점을 생각하면 국세로 할 수 있다는 것도 고려해 볼 수 있습니다.

그런데 문제는 구의 경우를 볼 때, 실제로 지방이 재정 자립을 할 수 있는 데에 종합토지세가 거의 50% 이상을 차지하고 있다는 것입니다. 그래서 아마 최 교수님도 서울의 데이터, 그중 강남구 데이터를 가지고 아주 세밀하게 분석해 주셨을 것입니다. 그러니까 국세로 전환된다면 구의 경우 50% 이상의 종합토지세가 재정이 옮겨가니까 상당히 어려움에 놓여지는 것입니다.

그런 점에서 지방세가 가지고 있는 것과 종합토지세가 가지고 있는 상충관계 때문에 어떻게 하면 국세로 할 수 있겠는가? 하는 이유를 이런 데서 찾아볼 수 있을 것입니다. 그래서 이번에 국세와 이원화하는 것에 대해 전체적으로 토지세가 지방의 편익으로 간다면 그냥 놔둬도 되겠지만, 그렇지 않은 경우 그러니까 앞서 말한 정책적 수단으로 본다면 국세로 이원화하는 방법은 상당히 타당하다고 봅니다.

그런데 문제는 지금 현재는 보유세만 되는데, 과연 보유세를 통해 토지 관련이라

든지, 특히 부동산 관련한 지방세 개편에 있어서 우리가 어떻게 해야 되는 것입니까? 실제로 투기도 억제해야 하고, 또한 부동산을 보유함으로써 그것이 과다한 세금을 부과하게 되면 자산동결에 대한 문제가 있습니다. 그래서 어떻게 보면 거래 촉진의 문제가 다가오는 것입니다.

그래서 앞서 최 교수님도 지적했듯이, 이 문제가 보유의 문제에서만 끝나지 말고, 취득세 및 등록세 그리고 실제로 실현된 소득에 의해 과세가 될 수 있는 양도소득세의 문제까지 다 같이 어우러져서 종합적인 정책 대안이 나온다면 훨씬 더 재정분권에 맞는, 다시 말해 지방세제 개편방향으로, 특히 부동산 부분에서 갈 수 있리라 생각합니다. 그래서 이 부분은 시간을 조금 늦출지라도 같이 동시에 나가는 것이 바람직하다고 봅니다.

그리고 또 한 가지, 공시지가와 과표를 계속해서 현실화해 나가는 과정에 있어서 어떻게 보면 일치하는 쪽으로 나가는 것이 가장 정상적이라고 생각합니다. 그런데 문제는 과표현실화를 보면 워낙 적기 때문에, '50% 해년마다 3%' 이렇게 법률적으로 되어 있는데, 특히 부동산에 있어서 부동산의 시가와 상당한 괴리가 있습니다.

과거 일본의 부동산 경기가 상당히 거품이었고, 수많은 부동산이 토막 나는 것을 볼 수 있었습니다. 그렇기 때문에 과표의 현실화는 말이 현실화지, 우리는 그런 일본의 전철을 밟지 않아야 됩니다. 과표현실화를 통해 만약에 나중에 거품으로 판정되어서 토지·주택에 대한 많은 문제가 발생했을 때, 그래서 과표현실화 문제에 대해서 법적으로 몇% 꼭 해야 되고 해년마다 얼마나 이게 중요한 게 아니라 실제 거래에서 실현된 소득에서 정확히 세원을 포착해서 과세하면 부동산 과다의 문제라든지 지가 상승의 문제는 얼마든지 해소할 수 있다고 생각합니다.

또한 과표 인상으로 인해 소액부담이 대폭 증가한다는 식으로 말씀하셨는데, 표4를 보면 실제로는 인원은 감소했는데 세액 자체도 동시에 감소하는 것을 볼 수 있습니다. 그리고 소액을 많이 부담하는 것은 또 많이 늘어났습니다. 이럴 때 대폭 감소한다는 식으로 말씀하셨는데, 이런 부분은 어떻게 생각하시는지 여쭙보고 싶습니다.

한 가지만 더 말씀드리면, 우리나라 부동산 투기는 실제로 전국적으로 일어나

는 것도 있지만 대부분 상당히 이벤트적으로 일어납니다. 예를 들어서 신수도 또는 아파트, 대개 수도권 중심으로 일어나는데, 역으로 한 지역의 토지를 보유한 사람의 지방세만 분리하고, 다른 전국에 있는 사람의 국세와 지방세를 동시에 부담하는 문제를 역으로도 생각해 볼 수 있습니다.

그러한 근거가 과연 토지 투기 억제라는 토지 투기의 개념으로 봤을 때, 그렇게 가정하고 썼지만 그런 식으로 해석할 수 있겠느냐 하는 점에서 우리가 상당히 높게 해석하는 것은 아닌가 싶습니다.

● 문병근 (사회자, 부산대 교수)

다음은 손희준 교수님 말씀해 주십시오.

● 손희준 (청주대 교수)

재정분권과 부동산 보유세제의 개편 방향이기 때문에 저는 재정분권이라는 차원에서 과연 부동산 보유세제가 어떻게 변화되어야 하느냐 하는 문제가 굉장히 궁금합니다. 지금 이 논문에서는 과세자주권의 확립이라는 측면을 재정분권으로 설명하면서, 결국 “자치단체에게 과세자주권을 주는 방향, 이것이 재정분권이다.” 라고 말하는 듯한데, 부동산 보유세제가 어떻게 변화되어야 하는지 궁금합니다.

두 번째는, 지방세의 가격 기능·공공서비스의 가격 기능을 어떻게 확보할 수 있느냐 하는 측면인데, 지방세가 가지고 있는 공공서비스에 대한 가격 기능에 대해 설명이 좀 약한 것 같습니다. 지방세가 당연히 공공서비스의 편익과 비용을 다 반영할 수 있다면 거의 완벽하겠지만 현실은 그렇지 못하기 때문에 많은 문제가 발생하는 것입니다. 지방세 전체가 지금 가격 기능을 하지 못하는데, 더군다나 지방세 중의 하나인 종합토지세제를 개편함으로써 재정분권이 달성될 수 있느냐라는 부분에 상당히 의문이 생깁니다.

또한, 과세자주권을 확립한다 하더라도 최근에 벌어진 강남, 서초, 송파구 등에서 과표를 인상하라고 하니까 탄력세율제도를 적용해서 역으로 인하하는 행태를 보였는

데, 이런 부분도 과세자주권의 확립이라는 차원에서 그냥 받아들이 수 있느냐 하는 문제, 또 재원확충이라고 하는 측면에서 또 다른 문제도 있다는 것을 생각해 볼 수 있겠습니다.

종합토지세의 개편 방안이라면, 앞서 김일태 교수님이 말씀하셨다시피 양도소득세 등 부동산 관련된 세목과 관련해서 생각해 봐야 될 것 같습니다. 그렇다면 우리나라의 부동산 투기를 토지 문제만 가지고 해결하기는 상당히 어려울 것으로 봅니다. 그러면 당연히 재산관련세제인 건물분 재산세, 취득세, 등록세, 국세의 양도소득세 같은 부분이 다 같이 연계되어야만 그 부분을 해결할 수 있지 않을까 생각합니다.

다음으로 여기서 방안 3가지를 설명하고 있습니다. 이 방안이 행자부의 방안 3가지와 조세연구원의 방안 3가지 해서 6가지 방안을 다시 3가지로 압축했는데, 3가지의 방안이 과연 기존의 종합토지세를 개편하는 데 있어서의 대표성을 갖고 있느냐 하는 점이 상당히 의문이 드는 부분입니다.

특히 세 번째 방안은 주거지 관할구역 외 지역의 토지를 소유한 자에게 종합부동산세를 부과하겠다는 것입니다. 여기서 주거지 관할구역이라 하면 시군구 기초자치단체일 것입니다. 그런데 어떤 사람이 서울 종로구에 살고 있는데 동작구에 토지를 갖고 있다 해서 이것을 종합토지세로 부과하겠다고 했을 때 과연 납득할 수 있을까요? 이런 문제는 너무 거친 대안이 아닌가 하는 생각을 해보았습니다.

또한 시뮬레이션을 4가지 형태로 만드셨는데, 그 과정이 조금 납득이 되지 않는 부분은, 첫 번째, 2005년도에 다른 것은 손대지 않고 과표인상했을 때 전체 종합토지세로 걷어들일 수 있는 것을 똑같다고 전제하신 것 같은데, 이 부분은 제가 잘 몰라서 여쭙보는 것입니다. 116페이지 그림을 보면 현재도 유지상태에서 과표만 조정해도 1조 3813억이 늘어납니다. 이 부분을 국세와 지방세, 종합부동산세, 토지세로 했을 때 어떻게 나눠서 할당할 것인가라는 시뮬레이션을 하신 것 같은데, 그 부분 또한 납득이 안 됩니다. 왜냐하면 과표나 세율을 조정하게 되면 세액 자체, 세수규모 자체도 더 늘어나야 될 것 아닌가 하는 생각이 들었기 때문입니다.

그리고 실질적으로 개편 대안의 적실성을 여쭙보고 싶습니다. 앞서 두 가지 개편 대안을 말씀하셨는데, 첫 번째 과표현실화와 함께 종합토지세를 토지세 제도로 전환

하는 것은 실질적으로 지금 지방세제 체제를 유지하면서, 종합토지세제의 가장 문제의 핵심인 종합과 대인 과세하는 부분을 포기하자는 말씀인 것 같습니다. 그래서 지금 종합부동산세를 도입하기 위한 개편 대안으로서는 크게 매력적이지 않은 것 같은데, 지금 연구하신 분은 이를 가장 적정한 대안으로 설명하신 것 같습니다.

두 번째 대안은 행자부의 안인 것 같은데, 종합토지세를 이원화했을 때 지방세는 단순비례과세하고 국세는 누진세율을 적용해서 국가가 걷어서 다시 지방으로 배분하겠다 하는 것을 그대로 수용한 것인데, 그렇다면 제가 볼 때 기존에 논의되고 있는 개편안과 크게 다르지 않다는 생각이 듭니다.

● 문병근 (사회자, 부산대 교수)

세 번째로 이영희 박사님 말씀해 주시기 바랍니다.

● 이영희 (한국지방행정연구원 연구위원)

최 교수님이 이 논문을 통해 주장하고자 하시는 것에 대해서는 전적으로 동의하지만 부분부분 조금 더 강조하고 연계성을 강화했으면 좋겠다는 생각은 듭니다.

종합토지세 개편을 이 과제의 중심으로 다루면서 부동산보유세를 말씀하셨는데, 부동산보유세는 사실 종합토지세만 있는 것이 아니고, 중요한 부분으로 건물세 부분이 있습니다. 그래서 그것과 같이 다루어주어야만 부동산보유세의 지방세 개편이 되는데 그 부분이 빠져있습니다. 그 부분에 대해서는 문제가 있음에도 불구하고 언급을 하지 않고 종합토지세에 국한해서 본다면, 우선 종합토지세가 1990년에 탄생하지 않았더라면 최 교수님이 주장하시는 첫 번째 대안이 가능할 수 있었을 텐데, 일단 종합토지세가 1990년도에 탄생되어 그 동안에 어떤 정책적인 기능역할을 제대로 수행하지 못했다 하더라도 일단 그 모양새가 인별 합산부분과 대물 과세부분이 합한 상태에서 10여 년간 진행되어 왔기 때문에 지금 1안으로 간다는 것은 굉장히 어려운 것 같습니다.

사실 8월말이 되면 종합부동산세와 종합토지세가 국회에 상정될 시점이 옵니다.

그러니까 시기적으로 얼마 남지 않은 상황 속에서 1안으로 간다라는 것은 거의 불가능하다고 보고, 그렇다면 현 시점에서 어떤 쪽에 초점이 맞춰져야 되는가 볼 때 제 생각에는 2안으로 제시해 놓은 부분에 초점이 맞춰져야 되지 않겠는가 생각합니다.

그 이유는 지금 분권과 종합토지세의 개편이 같이 논의되는데, 분권이라는 시각 자체를 보면 사실은 가격 기능 역할을 굉장히 강조해 주어야 되는 부분입니다. 물론 군데군데에 최 교수님 이하 연구팀에서 가격 기능 역할을 강조하셨지만, 저는 그 부분이 그렇게 부각되지 않는다는 생각이 듭니다. 그래서 사실은 종합토지세가 앞으로 해줄 수 있는 역할은 가격 기능 역할에 초점이 맞춰져야 되는데, 그렇게 하기 위해서는 지방자치단체 스스로 어떤 세출수요가 늘어나게 되면 재산관련세 가지고 지방자치단체의 지역주민들이 부담을 더 할 수 있어야 된다는 것과 같이 연계가 되어야 한다고 생각합니다.

그래서 그것이 가격 기능 역할을 하게 되는 것이고, 부담을 많게 하고 적게 하는 것은 중앙정부 차원에서 과표나 세율을 정해 주는 데에서 찾을 것이 아니라, 과표가 정해지면 융통성을 가지고 운영해 가면서 부담의 높낮이를 조정해 나가야 되겠다는 차원에서 가격 기능 역할이 강조되어야 되는데, 그 차원에서 본다면 지금 현행 종합토지세제는 많은 문제를 가지고 있습니다. 그래서 어쩔 수 없이 그런 기능을 강화하기 위해서는 대부분의 학자들도 주장하고 있듯이 재산과세는 단일과세 체계로 나가줘야만 됩니다.

최 교수님이 종합토지세의 문제점을 5가지로 시뮬레이션을 통해 제시하셨는데, 그 부분에서 가장 문제가 부각되는 부분은 한 소유자가 서울시 강남구에 한 필지를 소유하고 있고 부산 금정구에 한 필지를 소유하고 있을 때, 내가 살고 있는 지역의 과표가 오르지 않아도 다른 지역의 과표가 오름으로 인해 내가 살고 있는 지방자치단체의 세수가 늘어나는 문제가 있습니다. 이것은 가격 기능 역할과 역행하는 현상이기 때문에 종합토지세가 보다 지방분권 시각에서 조정되어야 된다면 가격 기능 역할을 할 수 있는, 다시 얘기해서 거주하고 있는 지방자치단체에서 제공해 주는 서비스와 지역주민이 부담하는 토지세가 연계될 수 있는 쪽으로 나가주어야 하겠습니다.

그렇게 되기 위해서는 최 교수님이 여기에서 제안하고 있는 2안으로 하는 것이 현 시점에서 가장 적합한 토지세 모양이 갖춰지지 않겠는가 하는 생각이 듭니다.

그 다음에 앞으로 수정이 된다는 것을 전제해서 조금 문제점을 지적한다면, 이 제목과 이 논문의 전개에 있어서 굉장히 좋은 논리를 사이사이에 많이 끼워놓았지만 연계성이 굉장히 부족한 것 같습니다. 여기에서 조금 더 연계성을 강조해야 될 부분이 3장의 서울시의 시물레이션 부분이 4장 이하 결론과 그 대안을 도출하는 데 있어서 별로 연계성이 강조가 안 되고 있습니다. 그래서 3장을 조금 더 강조하고 싶다면 4장과의 연계선상 속에서도 해줘야 되는데, 사실 저도 만약 이 논문을 수정한다면 어떤 쪽으로 해야 될까 고민해 봤지만 저 역시 굉장히 어려울 것 같습니다.

왜냐하면 3장에서는 지금 현재 행정자치부·재경부에서 논의되고 있는 대안들이 아직 결정되지 않았습니니다. 토지 부분도 아직 확정되지 않은 상태의 대안들을 가지고 시물레이션해서 서울시에서 이 세수가 어떻게 변할 것이냐라고 했는데, 물론 지방자치단체에서 오신 분들은 세수의 변화가 가장 핵심 요소가 될지 모르지만 제 생각에는 앞으로 개혁으로 담당해야 될 종합토지세의 방향은 세수보다는 어떤 모양새를 갖추느냐가 더 중요한 시점이기 때문에 사실 서울시 시물레이션의 세수의 과급효과를 대안을 도출하는 데 있어서 크게 연계성이 낮다는 생각이 듭니다. 그래서 이 논문을 수정할 때 서울시의 어떤 케이스를 뽑아서 뒷부분과 연계하는 것이 좋을지 않을까 생각합니다.

다시 요약해서 종합적으로 말씀드리면, 지금 현재 논의되고 있는 부분은 재정분권과 부동산 투기나 또는 토지 과다보유 억제 차원에서 논의되고 있지만, 실제로 이 부동산 보유과세가 할 수 있는 역할은 굉장히 적다는 것입니다. 그래서 종합토지세도 10여 년간 운영되어 왔지만 그 부분을 해소하지 못하고 지금까지 왔기 때문에 이 시점에서 다시 논의되어야 합니다.

그런 차원에서 본다면 종합토지세가 그 역할을 수행하지 못했던 부분을 국세로 가져간다고 해도 그 부분을 얼마를 담당할 수 있을지 모르지만, 만약 가져간다면 일본의 지가세 수준에서 할 수 있는 부분을 가지고 탄력적으로 운영해서, (일본에서도 결국은 97년도에 지가세가 정지된 상태이지만) 그런 정도의 차원에서 국가에서 이

원화시키고 나머지는 단일세율체계 하에서 지방자치단체가 가격 기능역할을 할 수 있는 토지세로서 도입이 되는 쪽으로 나가줘야 되지 않겠는가 생각합니다.

● 문병근 (사회자, 부산대 교수)

마지막으로 행자부의 류금열 과장님, 말씀 부탁드립니다.

● 류금열 (행정자치부 세제과장)

보유세제 개편은 작금 언론을 통해 화두가 되고 있는 이슈입니다. 그래서 상당히 조심스러운 과제인데, 지금 앞에 계신 교수님들이나 이영희 박사께서 이론적인 측면을 많이 말씀해 주셨기 때문에 그런 면은 생략하겠습니다.

사실 작년에 보유세 개편문제가 논의된 배경이 지역간의 보유세 부담차이가 너무 극심하게 나니까 이것을 정부 차원에서 시정해보겠다는 의지를 보여 주고자 하는 측면에서 시작이 됐는데, 막상 되고 보니까 상당히 범위가 넓어졌습니다. 처음에 재산세 문제를 가지고 논의하다 보니 보유세에는 재산세만 있는 것이 아니고 현재 시군에서 가설하고 있는 종합토지세도 있고, 그러다 보니 문제가 점점 확대되었습니다.

지금까지 재정부·행자부에서 초안을 마련하고 있으나 아직 확정되지 않았습니다. 아마 이것이 9월 정기국회에 적어도 법안으로서 제출되어야 되기 때문에, 7월 중에는 양부처간에 협의해서 어느 정도 윤곽을 확정짓고, 8월 중에는 입법예고를 거쳐서 법안이 정부안으로서 윤곽을 드러낼 것 같습니다.

지금 합의가 돼 있는 사항들은 종합토지세를 이원화한다는 것과, 이 종합토지세를 이원화해서 국세로 신설되는 종합부동산세는 지방으로 이양한다는 원칙입니다. 하지만 기타 세부적인 안에 대해서는 아직까지도 양부처간에 조율이 안 돼 있는 상태입니다. 그 부분에 대해서는 공청회를 거치고 양부처간에 토론하는 기회가 있을 것으로 봅니다. 그래서 7월 중에 양부처간에 조율된 안이 나올 것으로 기대됩니다.

그렇다면 왜 현행 종합토지세를 이원화시키느냐 하는 것에 대해 상당히 이의제기가 많이 있는데, 그 배경에는 작년에도 강남 지역의 문제가 언론을 통해 많이 보도

가 됐습니다만, 지방자치단체에만 과표를 두고 탄력세를 조정하는 문제를 맡겨두기에는 너무 정책적 기능이 소홀해 진다는 반성에서 출발했습니다. 그래서 국세는 종합부동산세를 맡겨서 소득재분배기능·토지정책기능을 수행하고, 이것을 자치단체에만 맡겨서는 원활하게 되지 않기 때문에 그것을 중앙정부에서 일정 부분 관여하자는 그런 측면입니다.

그리고 지방세는 세율을 어떻게 하느냐가 지금 논란이 되는데, 앞서 여러 교수님들도 말씀하셨듯이 가급적이면 단일세율로 해서 이것이 시장가격 기능을 충분히 할 수 있고, 또 종전 종합토지세가 누진세다 보니까 탄력세율을 적용하려 해도 상당히 힘이 듭니다. 과표도 올려야 하고, 그렇게 되면 또 세 부담이 갑자기 누진적으로 인상되고, 자치단체 스스로 세액도 산정하기가 어려운 문제점들이 많습니다. 그래서 가급적 심플하게 단일세로 하는 것이 학술로서도 거의 통설적인 지위를 차지하고 있고, 또 외국의 경우를 보더라도 대부분 지방세는 단일세율로 되어 있습니다. 그래서 이런 여러 가지 점을 종합해 볼 때 단일세율로 하는 것이 합리적일 것이라고 행자부에서는 생각하고 있습니다. 그런데 현실적으로 이것이 당정간의 협의라든지 관계부처 간의 협의를 통해서 어떤 형태로 변형이 될지는 아직 짐작하기 힘든 상황입니다.

여러 가지 발제를 하신 최 교수님이 이론적인 지적을 많이 하셨는데 시간 관계상 그 관계는 생략하고, 논문 중에 한 가지만 말씀드리자면, 보유세를 강화하면 거래세를 완화시켜야 될 것이 아니냐는 지적이 있었습니다. 뿐만 아니라 스스로 시민들이 이런 문제를 제기하는 경우가 드문데, 시민단체 및 학계에서도 이런 문제를 많이 제기해왔습니다. 그래서 이 문제에 대해 잠깐 언급하고자 합니다.

우선 이 거래세를 보유세 강화에 따라 완화해 줄 경우 현실적인 어떤 문제점들이 있느냐 하는 것을 살펴볼 필요가 있습니다.

거래세는 우리가 지방세로 과세하는 취득세, 등록세입니다. 취득세, 등록세라는 것은 광역단체에서의 대중을 이루는 기간세입니다. 기간세이기 때문에 이것을 인할 경우 대체재원으로서 어떤 것을 받아야 될 것이냐는 문제가 있고, 또한 입귀속이 거래세와 보유세는 틀립니다. 거래세는 광역단체세고, 보유세·재산세·종합토지세는 기초단체세입니다. 그러기 때문에 기초단체세를 올리고 대신 거래세를 낮춘다 하

면 결과적으로 광역단체세를 깎아주는 셈이 됩니다. 그럴 경우 똑같이 되기 때문에 국가는 별 문제될 게 없는데, 과세 주체가 틀리기 때문에 어느 한군데에서 손해를 볼 수밖에 없습니다. 이것을 외부에서 생각할 때는 그냥 단순한 문제처럼 생각하는데 결코 그렇지 않습니다.

그렇다면 이것을 공동세로 해서 재산세나 종토세에서 많이 받은 만큼 그 받은 부분을 다시 광역단체로 적립시켜 주는 방법이 있을 수 있는데, 잘 아시겠지만 상당히 어려운 것이 지금 자치단체, 특히 기초자치단체 재정이 굉장히 열악한 상태입니다. 특히, 시군의 경우 지금 재정자립도가 17%정도 되는 것으로 기억하는데, 그렇기 때문에 세금이 더 들어온다 해서 그것을 광역단체로 줄 수 있는 여건이 되지 못합니다. 또한 광역단체의 경우도 지금 재정자립도가 굉장히 낮습니다. 서울시를 제외한 광역시의 경우 지금 한 69% 정도, 도는 41% 정도입니다. 그렇기 때문에 도에서도 현실적으로 더 깎아주기가 굉장히 어려운 실정입니다.

그리고 또 하나의 문제는 거래세와 보유세의 세수 규모가 굉장히 차이난다는 점입니다. 거래세의 경우 작년도 결산기준으로 13조원 정도 되며, 보유세가 2조 6천억 정도 그러니까 5배 정도 차이가 납니다. 그러니까 종합토지세와 재산세를 배로 올리더라도 (현실적으로 배로 올리는 것은 정치적인 압력이 너무 크기 때문에 거의 불가능하지만) 마찬가지로입니다.

취득세·등록세가 지금 합해서 5%입니다만, 5% 중에서 1%도 낮추기가 어려운 실정입니다. 실제 5% 중에 1%를 낮추는 정도를 가지고도 국민들 입장에서는 그렇게 만족할 만큼 낮추는 수준이 안 되기 때문에 그것을 실제로 실행하기는 굉장히 어렵습니다. 국제적으로 비교해 볼 때, 취득세와 보유세를 합한 비중이 우리나라가 좀 높은 편이긴 하지만 우리나라보다 훨씬 높은 나라들도 많습니다. 영국의 예를 보면 우리나라는 합한 비율이 2.48% 정도인데 반해, 영국은 4.07%인데 선진국이 우리나라보다 훨씬 높은 나라들도 많습니다. 취득세와 보유세 비율을 어떻게 조정할 것이냐 하는 문제는 더 보완되어야 할 문제라고 봅니다.

여러 가지 정치적인 프로세스를 거치고 또 관계부처간의 협의과정에서 많이 달라질 수 있기 때문에 이것을 그대로 믿으실 필요는 없겠습니다.

● 문병근 (사회자, 부산대 교수)

토론에 대해서 답변할 시간이 조금 주어지고, 제가 모두에게 약속을 했기 때문에 플로어에 계신 한두 분에게만 질문을 받도록 하겠습니다.

● 방청객

우리나라의 만국병이라고 부를 수 있는 토지 투기 문제와 관련해서 아주 중요한 발제라고 보며, 특히 시뮬레이션이라든지 여러 가지 노력한 흔적이 역력해서, 상당히 열심히 하신 것에 고마운 마음을 전하는 바입니다.

그런데 종합토지세, 종합부동산세제의 취지가 단순히 어떤 투기 억제라든가 또는 지방세 확충이라는 단순한 문제이기 이전에, 어떻게 보면 다양한 정책목표, 그중에서도 서민들의 생활의 물적 기초라고 할 수 있는 최소한의 토지와 최소한의 집을 골고루 가질 수 있게 하는 것이 아닐까 합니다. 지금 우리나라 현실을 보면 거의 주택 보급률이 100%에 가까운 데가 많음에도 불구하고 여전히 무주택자가 많습니다. 또한 그 와중에는 전세나 월세도 제대로 못 구해서 결혼도 늦추는 사람들도 있습니다. 이런 현실을 볼 때, 우리나라의 부동산 정책이 아주 근본적으로 바뀌어야 되지 않나 하는 생각이 듭니다. 특히, 이번 종합부동산세제가 이루어지면 조금 더 나은 형편이 되지 않을까 기대를 해보면서 이 논문을 들었습니다.

그런데 제목에 따라서 지방분권과 종합토지세 문제와 관련해서 보면, 우리나라는 지방자치단체의 재정편익에 따라 토지 가격이 결정되는 부분은 극히 미미하고, 대부분 다른 요인에 의해서 토지 가격이 결정됩니다. 그렇기 때문에 구태여 자꾸 지방자치단체가 주는 편익과 연결시켜서 비례적으로 해야 된다는 주장은 조금 무리가 있는 것 같습니다.

이론적으로 보더라도 오히려 총편익이나 순편익 기준이 아니라 한계편익이라는 개념을 쓰면, 오히려 누진세가 편익의 입장에서 바람직하다는 결론이 나오기도 합니다. 그것은 수학적으로도 증명이 가능합니다. 그런 면에서 누진세의 정당성이 있고, 특히 보유세 강화는 지방재정학회 등 여러 학회에서 그동안 거래세 위주로 해오던

것이 토지 투기 억제하는 데는 미흡합니다. 그런 점에서 보유세 강화를 좀더 많이 해야 된다는 주장을 계속 해왔음에도 불구하고, 그동안 보유세는 조세 저항이 크다는 점 때문에 사실 정치적으로 결정하기가 어려웠습니다. 그렇다고 이제 와서 더 늦출 수도 없는 상황인데, 그 점에서 오히려 문제를 삼는 논문 같아서 조금 안타까운 생각이 든다.

앞으로 이 문제에 대한 활발한 토론을 통해서 보다 많은 사람들이 부동산을 골고루 갖고 자기 생활 영역을 제대로 갖출 수 있었으면 좋겠습니다. 그리고 마지막으로 이 논문에서 미흡한 점 한 가지를 이야기하고 마치겠습니다. 이러한 종합부동산세제가 도입됐을 때 중앙정부와 지방자치단체가 어떻게 나누어 가져야 지방자치단체도 건전해지고 중앙정부도 재분배효과를 좀더 확충할 수 있느냐 하는 문제에 대한 검토가 보완됐으면 하는 바람입니다.

● 문병근 (사회자, 부산대 교수)

오늘 토론에 참여하신 모든 분들이 이 논문에 대해 코멘트, 재연, 질문을 주셨지만, 시간 관계상 발표자께서는 꼭 답을 해야 될 문제만 1~2분 이내로 대답해 주시고 마치도록 하겠습니다.

● 최병호 (부산대 교수)

먼저 류금렬 과장님께서 말씀하신 보유세 강화와 거래세 완화의 문제에 대해 말씀드리면, 물론 말씀하신 대로 거래세가 기간세이고, 광역과 기초간의 계속 주체가 다르다는 문제는 있으나, 실제로 과표 현상에 따라 상당히 보유세 부담이 증가됩니다. 그런 식으로 자치단체의 의사결정이라기보다는 중앙정부의 정책추진 방향에 따라서 주민들의 조세부담이 높아지는 게 바람직하느냐라는 측면을 생각해 본다면, 기술적인 조세현상의 어려움이 있더라도 장기적으로는 거래세 완화가 병행되어야 된다고 봅니다.

그리고 이영희 박사께서 굉장히 좋은 지적을 많이 해주셨는데, 특히 서울시에 관

한 시뮬레이션 결과를 그 다음 부분으로 연계시키지 못한 것은 사실입니다. 오늘 세미나 자체가 서울시뿐만 아니라 전국에 계신 분들이 다 오셨기 때문에, 제가 만약 전국 데이터를 가지고 시뮬레이션했다면 좀더 좋은 논문을 만들 수 있었을 텐데 서울시만 하다 보니 저 나름대로는 어떻게 연계시키나 상당히 고민도 많이 했는데, 결과적으로는 부족했던 것 같습니다. 앞으로 좀더 고민해 보겠습니다.

손희준 교수께서는 재정분권과 관련해서 과연 무엇이 재정분권이나 하는 말씀을 하시고, 재산과세 같은 경우 최근에 강남에서 탄력세율을 적용해서 인하시켰다는 문제를 지적하셨습니다. 사회적으로 또는 정서적으로 그 일이 상당히 비난은 받고 있지만, 거꾸로 생각하면 강남쪽에서 재산세율을 인하하는 자체도 과세자주권이라 생각할 수 있습니다. 만약 강남에 있는 몇몇 구들이 자신의 세출 수준에 비해 조세수입이 모자란다면 당연히 인상도 할 것입니다. 따라서 인상을 하든 인하를 하든 자신의 재정적인 수입확보 능력과 실제로 써야 될 돈과의 관계에 따라 탄력적으로 조정하는 그 모습이 바로 우리가 장기적으로 지향해야 되는 지방분권의 모습이 아닌가 하는 생각을 해보았습니다.

그리고 시뮬레이션에 있어서 제가 아까 말씀드린 대로 전국 자료를 다 이용하지 못했기 때문에 서울시 자료만을 가지고 계산을 했습니다. 일단 과표 인상만을 가지고 현 제도가 유지될 경우를 전제로 해서 계산한 후에, 토지세를 기준으로 계산했습니다. 그리고 토지세 기준으로 토지세 제도가 이런 이런 식으로 바뀔 때 과연 서울시 토지세 수입이 얼마가 되느냐를 계산한 후에, 그 차액을 가지고 아마 종합부동산세가 될 것이라고 계산을 했는데, 보다 완벽한 자료가 되기 위해서는 전국의 종합토지세 납세에 관한 자료가 다 마련되어야 되지만 제 개인적인 능력으로는 할 수도 없는 문제였고 시간적으로도 부족했습니다.

끝으로 양도소득세와 관련해서 말씀하셨는데, 저 역시 결국 실현된 소득에 대한 과세가 부동산에 관한 조세에 있어서는 중심적인 어떤 역할을 맡아야 될 것이라는 생각을 하고 있습니다.

● 문병근 (사회자, 부산대 교수)

우리나라 부동산 관련 세제와 관련해서 종합적으로 문제제기를 했고, 토론을 해주셨습니다.

우리나라 부동산관련세제도가 너무 복잡하고 어려우면서, 대단히 중요한 문제라 아니할 수 없는데, 앞으로 이 문제에 대해서 보다 심도 있고 종합적인 관점에서 연구해야 할 것 같습니다. 조세개론에서 다들 공부한 것처럼, 세율구조와 조세제도는 단순하고 국민들이 알기 쉽고 편리하게 제도가 만들어져야 됩니다.

그리고 제도개혁도 중요하지만, 제도개혁 못지 않게 제도를 운영하는 주체, 즉 사람의 의식구조가 대단히 중요합니다. 또한 너무 잦은 제도변경은 국민에게 혼란을 불러일으키고, 정부 정책에 대한 불신과 정책의 효율성을 떨어뜨릴 수 있다는 점도 염두에 두어야 되겠습니다.

앞으로 국제화 시대에 국부유출이나 기업의 해외 이전 같은 문제들도 종합적으로 고려해서 이런 문제를 발전적인 방향으로 풀어나가야 되지 않을까 생각하면서, 오늘 끝까지 참석해 주신 여러분들께 감사드리면서 이만 마치고자 합니다.