

碩士學位論文

# 不動產 保有稅制의 改善方案

- 財產稅 · 綜合土地稅를 中心으로 -



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

韓 在 信

碩士學位論文

# 不動產 保有稅制의 改善方案

- 財產稅 · 綜合土地稅를 中心으로 -

指導教授 梁 永 哲



濟州大學校 行政大學院  
行政學科 一般行政專攻

韓 在 信

2004年 6月

# 不動産 保有稅制의 改善方案

- 財産稅 · 綜合土地稅를 中心으로 -

指導教授 梁 永 哲

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

2004年 6月 日

濟州大學校 行政大學院  
行政學科 一般行政專攻

韓 在 信

韓在信의 行政學 碩士學位論文을 認准함.

2004年 6月 日

審査委員長

委 員

委 員

<국 문 초 록>

## 부동산 보유세제의 개선방안

- 재산세·종합토지세를 중심으로 -

한 재 신

제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

지도교수 : 양 영 철

지방분권시대를 맞이하여 중앙정부와 지방자치단체 간 세원의 적절한 배분이 주요한 정책과제가 되고 있다. 지방자치의 활성화를 위해서는 세원이 풍부하고 수익자 부담적 성격이 강한 토지세제의 역할이 강화되어야 한다는 인식도 높게 나타나고 있다. 그리고 지방정부의 행정서비스와 보유재산과의 사이에는 밀접한 응익적 인과관계가 존재하기 때문에 세부담을 응익원칙에 조화시키기가 용이하다. 그러므로 보유과세는 지방정부의 재원확충수단으로서 가장 적합한 세목이라고 하겠다. 특히 세계화와 정보화의 추세에 따른 국가간의 조세경쟁은 소득과세의 하향평준화를 초래하고 그에 대체하여 세원의 장소적 이동이 불가능한 부동산에 대한 과세의 강화가 지적되고 있다.

부동산보유세 강화의 대상이 되고 있는 재산세와 종합토지세는 기초자치단체인 시·군·구가 징수하는 대표적인 지방세입 중 하나이다. 따라서 지방재정에서 차지하는 비중이 있어서도 그 중요성이 매우 큰 세목이라고 할 수 있다. 그리고 부동산보유와 관련한 보유세로서의 재산세와 종합토지세는 지나치게 낮은 실효세율로 말미암아 부동산의 효율적인 이용, 부동산투기의 억제 등과 같은 부동산의 정책수단으로서의 기능을 제대로 감당하지 못하고 있을 뿐만 아니라 안정적인 세수의 확보수단으로서도 기대에 미치지 못하고 있기 때문에 종래부터 개선의 필요성이 역설되어 왔다. 그리고 과세물건의 종류 또는 과세물건의 소재지 등에 따라서 세부담의 불균형이 현저하고, 보유과세를 재산세와 종합토지세의 2개 세목으로 이원화함으로써 행정력의 낭비, 과세가격의 평가에 있어서의 난점 등과 같은 여러 가지 문제점이 노정 되고 있다.

그러므로 본 연구에서는 현행 부동산 보유과세제도가 안고 있는 문제점을 심층 검토

하고, 그에 대한 개선방안을 제시하였으며, 본 연구의 내용을 요약하면 다음과 같다.

제1장 서론에서는 부동산 보유과세 강화의 필요성과 부동산의 효율적인 이용, 부동산투기억제를 위한 부동산의 정책수단으로서의 기능에 대하여 고찰해 보았으며,

제2장에서는 보유세제의 연구와 관련하여 조세정책에 관한 일반이론과 보유세제와 관련된 조세의 공평부담에 관한 이론 등을 고찰하였으며, 아울러 보유세제의 정책목표와 기능을 비롯하여 기존의 보유세제에 대한 선행연구사례 중심으로 검토를 하였다. 또한 본 연구를 위한 연구 분석의 틀을 분야별로 체계적인 분석을 하였다.

제3장에서는 우리나라 부동산 보유세제의 변천과정과 보유세제의 기본체계에 대한 내용연구와 외국의 주요국가에 대한 보유세제를 비교·분석하여 본 연구에서 의도하고 있는 보유과세의 문제점을 도출하는데 역점을 두어 고찰하였다.

제4장에서는 현행 우리나라 부동산 보유세제의 문제점에 대한 개선방안을 제시하였다. 그 내용을 요약하면 첫째, 현실적인 과세표준의 적용확대를 위해서 부동산평가체계의 개선과 단계적 과표현실화가 이루어지도록 하여야 하며, 둘째, 세율구조의 적정성확보를 위해서는 종합토지세의 이원화 방법과 주거용 건물의 누진세율 조정 및 신축주택에 대한 세율 경감제도 확대방안. 셋째, 비과세·감면제도의 형평성 실현을 위해서 근거법령의 통합으로 법령의 단순화와 그 대상의 축소조정이 이루어져야하며, 넷째, 재산보유과세 부담의 공평성 제고를 위해서 재산세 건물과표산정체계의 개선과 재산세와 종합토지세의 과표구간 조정 및 과표의 통합운영이 필요하며, 다섯째, 자치단체의 과세자주권 확보를 위해서는 탄력세율제도의 적극적 활용과 법정외세의 도입이 필요하다.

마지막으로 제5장에서는 결론과 정책적 함의로써 본 연구에서 논술한 제반사항을 요약하여 나름대로 정책적인 대안제시와 보유세제 개선에 대한 종합적인 방안을 제시함으로써 참여정부 들어서 활발하게 논의 되어온 부동산 보유세제의 정책적 목적 달성 및 열악한 지방재정의 효율적 운영에 기여할 수 있도록 정책건의와 조세정책에 반영을 강조하였다.

이상과 같이 부동산 보유세제의 개선방안에 대하여 연구 분석을 하였다. 본 논문 에 있어 문헌조사방법과 현행제도에 대한 중앙부처의 발표과제를 중심으로 하여 세무담당공무원과 학계의 면접 등의 방법으로 정리되어 있는 실질적인 자료를 가지고 통계분석이 이루어지지 않은 점 등은 본 연구과정에서 미흡했었다고 생각을 하며, 앞으로 부동산 보유과세 강화 등에 대해서는 폭 넓은 연구와 모든 국민이 참여하는 공청회를 통한 국민의 합의와 함께 정부가 추진하는 보유세 강화의 당위성에 대해 국민을 설득하는 노력이 선행되어야 할 것이다.

# 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위와 방법 .....	4
제 2 장 부동산 보유세제의 이론적 고찰과 분석의 틀 .....	6
제1절 보유세제의 이론적 배경과 기능 .....	6
1. 조세정책에 관한 일반이론 .....	6
2. 보유세제와 관련된 이론적 배경 .....	7
3. 보유세제의 정책목표와 기능 .....	15
제2절 선행연구의 검토 .....	16
제3절 연구 분석의 틀 .....	23
제 3 장 부동산 보유세제의 현황 및 문제점 .....	25
제1절 부동산 보유세제의 현황 .....	25
1. 보유세제의 변천과정 .....	25
2. 재산세·종합토지세 현황 .....	30
3. 외국의 재산과세제도 실태 .....	33
4. 우리나라 부동산 보유과세의 실태 .....	51
제2절 보유세제의 문제점 .....	56
1. 과세표준의 비현실성 .....	56
2. 세율구조의 부적정성 .....	70
3. 과세제도의 불공평성 .....	83

제 4 장 부동산 보유세제의 개선방안 .....	90
제1절 현실적인 과세표준의 적용 확대 .....	90
제2절 세율구조의 적정성 확보 .....	93
제3절 비과세·감면제도의 형평성 실현 .....	96
제4절 재산보유과세 부담의 공평성 제고 .....	99
제5절 자치단체의 과세자주권 확보 .....	102
제 5 장 결    론 .....	107
제1절 연구 요약 .....	107
제2절 정책적 함의 .....	109
참고문헌 .....	112
ABSTRACT .....	117



## 표 목 차

<표 2-1> 선행 연구 사례 요약 .....	22
<표 3-1> 부동산 보유관련 세제의 연혁적 비교 .....	28
<표 3-2> 부동산관련 우리나라의 조세체계 .....	29
<표 3-3> 건물 기준가액 인상율 .....	31
<표 3-4> 재산세 세액별 납세자 분포 현황 .....	32
<표 3-5> 종합토지세 과표 현실화율 .....	33
<표 3-6> 종합토지세 세액단계별 분포 현황 .....	33
<표 3-7> OECD국가 조세의 세원별 세수구조 .....	34
<표 3-8> 지방세 세원별 세수구조(연방형국가) .....	35
<표 3-9> 지방세 세원별 세수구조(단일형국가) .....	37
<표 3-10> 미국의 세원별 세수구조 .....	39
<표 3-11> 재산세 과세대상 자산의 종류별 평가가치 .....	40
<표 3-12> 영국의 세수구조 .....	43
<표 3-13> 지방정부의 경상수입 .....	44
<표 3-14> 일본의 세수구조 .....	45
<표 3-15> 상각자산의 유형별 과세표준 .....	46
<표 3-16> 주요 국가의 부동산 보유세 과세제도 현황 .....	49
<표 3-17> 연도별 지방세대비 거래세·보유세 징수 현황 .....	54
<표 3-18> 연도별 조세 부담율 분석 .....	55
<표 3-19> 서울시의 지방세 세목별 구성 현황 .....	56
<표 3-20> 타 기관 건축단가와 신축건물 기준가액 비교 현황 .....	57
<표 3-21> 특정건물에 대한 가산율 .....	62
<표 3-22> 감산대상 및 감산율 .....	62
<표 3-23> 가산대상 및 가산율 .....	63
<표 3-24> 아파트면적 관련 재산세 운영 현황 .....	65



<표 3-25> 자치단체의 건물과표·조정권한 현황 .....	66
<표 3-26> 지방자치단체 과표관련 지수조정 사례 .....	67
<표 3-27> 제주도 전국 종합합산에 따른 세액 .....	68
<표 3-28> 종합토지세 과세형태별 비중 .....	68
<표 3-29> 공시지가 단계별 현황 .....	69
<표 3-30> 건물분 재산세 세율구조 .....	71
<표 3-31> 추정 주택자산소득과 종합소득에 대한 실효세율 .....	73
<표 3-32> 종합토지세 세율구조 .....	75
<표 3-33> 종합토지세 과세 상황 .....	76
<표 3-34> 종합토지세 징수액 추이 .....	77
<표 3-35> 지방세·재산세 세수 현황 .....	78
<표 3-36> 지방세의 비과세·감면 실태 .....	84
<표 3-37> 재산 및 비재산 관련 비과세·감면 규모 .....	85
<표 3-38> 강남·강북과 경기도의 부동산관련 세부담 사례 비교 .....	87
<표 4-1> 주거용 건축물과 상업용 건축물 면적별 비교 .....	93
<표 4-2> 상업용 건축물의 예상 세수 추이 .....	94

## 그림 목 차

<그림 1> 부동산 보유세제 분석의 틀 .....	24
<그림 2> 보유과세 및 거래과세 비중(전체 조세대비) .....	52
<그림 3> 종합토지세 납세자별 세부담 분포 .....	79
<그림 4> 종합토지세 지역별 세수 분포 .....	80
<그림 5> 서울시 종합토지세 세수 분포 .....	80
<그림 6> 과표현실화율 지역간 분포 .....	81



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적

참여정부의 세정개혁과정에서 부동산관련 세제가 재산가치를 제대로 반영하지 못하고 있고, 지방재정확충이나 투기억제 등의 기능이 미흡하다는 주장이 강도 높게 제기되고 있다. 이에 따라 재산세·종합토지세 과표현실화 주장이 설득력을 얻고 있다. 또한 부동산 과다보유자에 대하여 합산과세하는 등의 방법으로 부동산을 재산증식의 수단으로 될 수 없도록 하는 방안도 거론되고 있다. 그리고 지난 2003년 9월 1일 정부가 발표한 자료를 보면 재산세의 경우 2007년부터는 공동주택에 대한 건물과 토지를 합하여 과세하는 방안을 검토하고 있으며, 종합토지세의 경우 2005년까지 매년 3%P 이상씩 현실화하고 2006년부터는 과표를 공시지가의 50%로 적용하도록 법정화 하되 시·군·구별로 연차적인 과표를 현실화할 계획이다.

이와는 별도로 재산세율과 과세구간을 조정하는 것이나 현재 지방세인 보유세를 국세로 전환하는 문제도 향후 중장기적인 세제개편방안으로 제시하고 있다. 이 뿐만 아니라 종합토지세와 재산세를 통합하는 방안, 재산세 과표를 국세청 기준시가로 단일화하는 방법 등도 검토 중에 있다. 아무튼 재산관련 세제의 비중 강화는 시대적 요청이다. 상당부분의 소득이 은폐되는 우리나라 납세여건 하에서는 재산세제의 과세강화를 통해 소득세제 기능을 보완할 필요가 있다. 재산과세는 거래(취득·이전)단계의 과세(취득세, 등록세, 양도소득세 등)와 보유단계의 과세(종합토지세, 재산세 등)로 나뉘지는데, 우리나라 경우는 선진국과 비교할 때 거래단계의 과세비중이 높은 반면 보유단계의 과세비중이 낮은 편이다. 이로 인하여 세수의 불안정성과 함께 토지 등의 원활한 공급을 막고 지가상승을 유발한다는 지적을 계속 받아 왔다. 이는 조세행정에 있어서 중요한 원칙인 소득이 같으면 부담하는 조세도 동일해야 한다는

조세의 수평적 형평성측면과 최소징수비용을 목표로 하는 효율성측면에서 볼 때 커다란 문제점이라 할 수 있다.

국가 총 조세수입 중 부동산관련 세금이 차지하는 비중('90년대 중반)이 거래과세 경우 한국은 7.2%로 일본·독일의 0.7%, 프랑스의 1.6%에 비해 상당히 높은 편이다. 미국과 영국은 부동산 취득세가 없다. 반면에 보유과세는 총 조세수입 대비 한국은 4.0%로 일본<sup>1)</sup> 9.7%, 미국<sup>2)</sup> 14.7%, 영국<sup>3)</sup> 8.1%에 비해 비중이 훨씬 낮다. 따라서 앞으로 보유과세의 비중을 강화할 필요가 있다. 그러나 그 동안 보유세를 강화하기 위한 세제 개편은 그동안 주택 1채만 보유한 채 부동산 거래를 거의 하지 않는 계층의 강력한 조세저항이 우려된다는 반대에 따라 논의가 진전되지 못했다. 따라서 부동산 거래를 거의 하지 않는 계층이 지나친 불이익을 당하지 않도록 보완책이 함께 마련되어야 할 것이다.

그런데 최근 서울시의 강남구·서초구·송파구 등 소위 '부자 구청'들이 중앙정부가 요구하고 있는 재산세 인상을 거부하고 있다. "재산세를 일시적으로 크게 인상했다간 조세저항이 우려된다"는 것이다. 비록 여론에 떠밀려 나중에 인상안을 받아들여더라도 실제로 재산세를 올릴지조차 불투명하다. 가산율을 50%까지 낮출 수 있는 재량권이 자치단체장한테 부여돼 있기 때문이다. 아무리 인상안을 내놓아도 자치단체장이 세금고지서에 적용하지 않으면 그만

- 1) 일본의 재산과세는 기초자치단체인 시정촌에서 재산보유에 대하여 과세하는 고정자산세가 중심이 되고 있다. 고정자산세의 과세대상은 토지, 가옥, 상각자산이다. 재산보유과세의 과세대상이 주로 토지와 건물에 집중되어 있는 우리나라와 달리 일본의 재산보유과세인 고정자산세의 과세대상에는 이들 외에 상각자산(기계 및 장치, 구조물, 공구, 기구 및 부품 등)에 대하여 과세하고 있다(김대영, 2002. pp.41~43).
- 2) 미국 경우 재산과세의 중심 세목은 재산보유에 대하여 과세하는 지방정부세인 재산세이다. 부동산을 주요 과세대상으로 하고 있어 우리나라와 유사하지만, 토지중심의 우리나라 재산보유과세와 달리 주거용 가옥을 주요 과세대상으로 하는 점에서 차이가 있다(상계서, p.39).
- 3) 영국의 유일한 지방세인 카운슬세(Council Tax)는 과거의 재산세인 주거 레이트와 과거의 人頭稅인 주민부담금을 절충한 것이다. 즉 과세대상이 주택의 자산가치와 해당 주택에 거주하는 18세 이상 성인의 수이다. 카운슬세의 세율은 지방정부의 세출예산(자체재원 중심)을 과표로 나누어 산정하기 때문에 지방정부마다 다르다(상계서, pp.44~45).

이다. 이렇듯 투기과열 지역 내 재산세 인상이 어려운 까닭은, 재산세가 지방자치단체가 부과해 징수하는 지방세목으로 잡혀 있고, 지방자치단체는 주민들의 이기주의에 쉽게 포위될 수밖에 없기 때문이다. 이에 따라 재산세를 중앙정부가 강력하게 통제하는 국세로 전환해야 한다는 필요성이 제기되고 종합토지세의 전국합산 과세하는 부분의 국세전환에 대한 방안은 지역차원이 아닌 국가차원의 관리가 요구되고 있다. 특히 우리나라에서는 토지를 많이 소유한 지방의 유지가 지방의회에 대거 진출했을 경우에는 종합토지세의 과표 현실화 계획에 차질을 빚을 우려가 있는 등 보유과세 강화에 따른 여러 가지 문제점이 예상되고 있어 지방세의 보편성의 원칙에 입각해서도 지역간의 불균형이 심한 지방세목(종합토지세, 재산세 등)의 국세전환 방안은 앞으로도 계속 논의될 것이다.

한편 부동산거래는 토지와 건물이 함께 거래되고 가격평가도 동시에 이루어지므로 토지와 건물(주택 등)의 합산과세(예컨대 선진 외국의 property tax)가 바람직하다는 의견이 계속 제기되고 있다. 또한 1세대 다주택소유자에 대한 재산세 중과세 그리고 상가 등 주택 이외의 건물도 합산한 가구별 재산세의 누진과세와 과세기술상 지역차원이 아닌 국가차원의 통합관리 방안인 국세화 주장 등이 제기되고 있다.

그러므로 본 연구에서는 현행 보유과세의 핵심인 재산세와 종합토지세를 중심으로 문제의식을 갖고 출발하였다. 그 동안 시행해온 건물과표 산정체계에는 부동산가격을 반영할 수 있는 위치지수, 가감산특례 등의 요소를 포함시켜왔으나 이러한 부분적인 개선만으로는 보유과세의 본질적인 문제를 해결하는 데에는 한계가 있었다. 그리고 종합토지세의 경우도 9단계 과표구간 중 납세자의 94%가 과표구간이 가장 낮은 1단계와 2단계에 속해 있어 보유과세의 불공평성에 대한 문제가 제기되고 있다. 이를 해소하기 위해서는 현행 낮은 과표구간의 세분화와 높은 과표구간의 통합화를 통한 과표구간의 재조정 없이는 부동산 가격의 변화를 수용하는데 한계가 있다. 이러한 문제를 포함해서 본 연구는 서울구조의 적정성, 보유세제의 비과세·감면제도의 형평

성, 보유과세부담의 불공평성, 그리고 자치단체의 과세자주권을 확보하는 문제 등을 심층적으로 고찰하였다. 또한 본 연구는 연구과정에서 외국의 보유과세 제도와의 비교·분석을 통해 문제점을 도출하고 그에 대한 개선방안 마련과 정책적 대안을 제시함으로써 국민경제활동에 중요한 부분을 차지하고 있는 정책세제의 하나인 부동산 보유세제의 발전에 이바지하는데 연구의 목적을 두었다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구에서는 부동산 보유세제에 대한 문제점을 중심으로 개선방안을 마련하였다. 이를 위해 본 논문에서는 국내외에서 발간된 부동산조세 및 부동산 관련 각종 저서, 논문 및 정부간행물 등을 망라하여 연구 자료로 활용하였다. 또한 최근 5년간 정부에서 발간된 세정연감과 공인된 통계자료를 기본적으로 분석하여 그 동안 보유세제가 안고 있는 과표의 현실성문제와 세율의 적정성과 비과세·감면의 타당성문제 등 분야별로 분석하였다.

특히 부동산 보유세제의 주요 근간인 건축물분 재산세와 종합토지세를 집중적으로 고찰하여 보유세제도가 갖고 있는 제도적인 측면과 운영상의 문제점들을 각론별로 심층 분석을 하였다. 이를 위해서는 최근 부동산관련 세미나, 정부의 부동산 정책자료 등 제시된 자료를 근거로 이론적인 분야를 접근하였으며, 또한 지방세업무를 담당하고 있는 세무담당공무원의 의견수렴을 통해서 실무적인 측면까지 병행하여 문제점을 도출하고 그에 대한 개선방안을 제시하였다.

본 연구 논문의 연구범위를 구성 내용별로 살펴보면 다음과 같다. 우선 제 1장에서는 본 논문의 연구 목적인 부동산 보유과세 강화의 필요성을 비롯하여 연구의 범위 및 방법에 대하여 고찰해 보았다. 제2장에서는 보유세제 연구와 관련하여 조세정책에 관한 일반이론과 보유세제와 관련된 조세의 공평부담에 관한 이론 등을 살펴보았으며, 아울러 부동산세제의 정책목표와 기능, 기존의 보유세제에 대한 선행연구의 검토를 비롯해서 연구 분석의 틀을 분야

별로 세목별 체계를 중심으로 분석을 하였다. 제3장에서는 부동산 보유세제의 변천과정과 보유세제의 기본체계에 대한 내용연구와 외국의 주요 국가에 대한 보유세제를 비교 분석하여, 본 연구에서 의도하고 있는 보유과세의 문제점을 도출하는데 역점을 두었다. 제4장에서는 현행 우리나라의 부동산 보유세제가 어떠한 문제점을 안고 있는지에 대한 문제제기와 이에 대한 개선책이 무엇인가를 제시하여 보았다. 끝으로 제5장에서는 결론과 정책적 함의 부분으로 본 연구에서 논술한 제반사항을 요약하여 정책적인 대안제시와 보유세제의 개선에 대한 종합적인 방안을 제시함으로써 참여정부 들어서 활발하게 논의 되어온 부동산 보유세제(재산세와 종합토지세)의 정책적 목적 달성 및 열악한 지방재정의 효율적 운영에 기여할 수 있도록 개선방안을 제시하였다.



## 제 2 장 부동산 보유세제의 이론적 고찰과 분석의 틀

### 제 1 절 보유세제의 이론적 배경과 기능

#### 1. 조세정책에 관한 일반이론

##### 1) 조세정책의 의의

조세정책은 한 나라의 조세제도를 설계하거나 기존의 세제를 분석·평가·비판하면서 보다 바람직한 합리적인 조세제도로 개혁(tax reform)하는데 필요한 기본이론과 방안을 제공하는 일이다. 때문에 조세정책은 다루는 범위가 넓고, 고려해야 할 사항이 제한 없이 많으며, 제시된 정책의 실현가능성도 여러모로 점검되어야 한다. 심지어는 국민의 반응 같은 심리적 요소까지를 고려해야 하기 때문에 조세정책학의 범주에 속하는 인접학문이 무엇이라고 명확하게 정의하기는 매우 어렵다.

그러나 경제이론이 조세정책학의 바탕임에는 틀림없다. 따라서 가장 핵심이 되는 부분은 재정학적으로 접근하는 조세론이라고 할 수 있고, 조세론에서 제기되는 여러 가지 세금종류에 내포되어 있는 문제들을 깊이 있게 연구하여 이를 응용하면서 국민경제적 시각에서 세제를 설계 내지 개혁하는 방안을 이론적 실증적으로 제시하는 것이 조세정책이라고 할 수 있을 것이다.

##### 2) 바람직한 조세구조

바람직한 조세구조에 대해서는 각 국가와 지역이 가지고 있는 여건 차이가 크기 때문에 한마디로 정의하기가 어렵다. 이 분야에 저명한 미국의 Musgrave 교수가 제시한 바람직한 조세구조를 살펴보면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

첫째, 조세부담의 배분이 공평해야 한다. 즉 모든 사람이 그들의 공정한 몫(fair share)을 납세하도록 해야 한다.

둘째, 효율적 시장에서 경제주체들이 경제적 의사결정을 하는데 간섭이 최

---

4) Musgrave(1984), p. 225 참조.



소화되는 세목들을 선택해야 한다. 경제적 의사결정에 대한 조세간섭은 초과 부담(excess burden)을 초래하므로 이를 최소화해야 하는 것이다.

셋째, 조세정책이 투자유인 등 부차적 목적에 활용되는 경우 이는 조세제도의 공평에 대한 침해가 최소화되도록 해야 한다.

넷째, 조세구조는 재정정책을 경제의 안정과 성장을 위해 활용하기가 용이해야 한다.

다섯째, 조세제도는 자의성 없는 공정한 행정이 가능하도록 해야 하고, 납세자는 조세제도를 이해하기 쉬워야 한다.

여섯째, 조세제도는 행정비용과 납세순응(compliance)비용이 최소화되는 것이어야 한다.

이를 보았을 때 바람직한 조세구조는 자원의 비효율적 이용을 방지하기 위해 지방세는 지역간 이동이 적은 세원에 과세하는 것이 바람직하다.

## 2. 보유세제와 관련된 이론적 배경



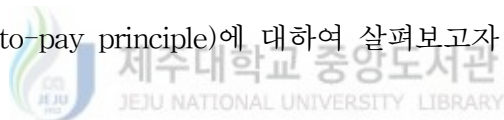
부동산 보유과세 강화방침이 발표되면서 이러한 방침에 대하여 많은 논의가 진행되고 있다. 그러나 이러한 논의는 최근에 시작된 것이 아니라 오래 전부터 논의의 필요성이 제기되고 있었으며 진행되기도 하였다. 부동산 보유과세 강화에 관하여 여론은 상당부분 국민의 공감대가 형성되어 있다는 것을 보여주고 있다고 생각된다. 최근 행정자치부가 실시한 여론조사<sup>5)</sup> 결과 국민의 대다수인 80.9%가 현행 건물면적에 따른 재산세 부과방식이 불공평하다고 생각하고 있으며, 이에 대한 해결방안으로 88.8%가 주택가격이 높을수록 과중한 세금을 부과해야 한다고 생각하는 것으로 나타났다. 또한 이러한 개편안이 부동산 투기 근절에 비교적 효과적일 것이라고 응답한 비율은 61.9% (상당한 효과가 있을 것이다 : 50.9%)로 나타났다. 이 외에도 시민의 조세저항을 이유로 서울시가 부동산 보유과세 개편안의 수용을 거부할 경우 법을

5) 행정자치부가 부동산 보유과세 개편안(2003년 12월 3일)과 관련하여 납세자의 호응도를 알아보기 위하여 외부여론조사전문기관(TNS)에 의뢰한 결과임.

개정해서라도 정책을 추진해야 한다는 의견이 61.8%로 나타나고 있는 것은 부동산 보유세 강화의 공감대가 형성되어 있음을 보여준다고 하겠다. 따라서 부동산 보유과세의 문제점으로 대두되고 있는 과세표준의 비현실성, 세율구조의 부적정성, 비과세·감면제도의 형평성, 재산보유과세 부담의 불공평성 그리고 자치단체의 과세자주권을 확보하는 문제 등 보유과세와 관련하여 여러 가지의 문제점들에 대한 이론적 설명을 전개하고자 한다.

#### 1) 조세의 공평부담에 관한 이론

조세제도가 공평하기 위해서는 모든 납세자가 정부를 유지하는데 드는 비용을 그들의 공정한 몫(fair share)에 따라 납세할 수 있도록 되어야 한다. 문제는 여기에서 말하는 각 납세자가 부담해야 할 공정한 몫(fair share)이란 무엇인가? 이다. 이에 대하여 여러 가지 학설이 대립되어 있다. 여기에서는 그 중 오늘날 가장 대표적으로 논의되고 있는 편익설(benefit principle)과 능력설(ability-to-pay principle)에 대하여 살펴보고자 한다.



##### (1) 편익설

이는 Adam Smith 이래 많은 학자들이 주장해 온 견해이다. 납세자 각자는 그들이 정부가 제공하는 공공서비스로부터 받은 편익에 따라 납세하는 것이 공평한 조세제도라고 보는 견해이다. 즉 납세자 각자가 공공서비스로부터 받은 편익(benefit)과 동등한 세부담이 그의 공정한 몫인 것이다. 이 견해에 따르면 진실한 뜻의 공평한 세제는 편익을 공급하는 정부의 지출구조와 밀접하게 관련되는 것으로 보게 된다. 따라서 편익기준은 조세정책에 국한하지 아니하고 정부의 예산지출정책의 문제를 포함하여 공평 여부를 고려하게 되는 것이다.<sup>6)</sup>

그런데 조세정책에서 이익기준을 적용할 수 있으려면, 정부가 공공지출에 의해 창출한 편익을 납세자 각자가 개별적으로 얼마만큼 받고 있는지 이를

---

6) 최명근, 「세무학의 이해」, 세학사, 1998.

측정하여 특정 납세자의 공정한 몫을 산정할 수 있어야 할 것이다. 그러나 그러한 개별적인 측정은 사실상 불가능하다. 또한 엄격히 편익기준에 의해 과세하려고 하면 납세자 각자는 공공서비스에 대한 각자의 수요량에 따라 조세를 부담해야 할 것이다. 그런데 납세자 각자의 공공서비스에 대한 선호는 서로 천차만별하다. 그러므로 편익기준을 가지고 모든 사람에게 일반적으로 적용될 수 있는 보편적 조세공식(general tax formula)을 찾기는 어렵다.

여기서 편익설의 문제점을 지적하면, 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.<sup>7)</sup>

첫째, 어떻게 하면 개인의 공공재에 대한 선호를 정확하게 시현하도록 할 것인가 하는 문제이다. 두 사람만의 사회일 것 같으면 이기심에 따라 이 문제가 해결될 수도 있다. 그러나 다수의 납세자가 존재하고 각양각색의 공공재가 생산되고 있는 현실사회에서는 한 사람이 자기의 지급분을 과소평가 하더라도 공공재의 공급이 현저하게 줄어들지 않을 것이다. 그러므로 어떤 사람이 과소한 선호를 표명하고, 과소한 지급밖에 하지 않겠다고 할 때 문제가 발생한다.

둘째, 대부분의 공공재는 외부성(externality)을 지니고 있기 때문에 납세자는 자기가 수취하는 편익에 둔감하여 모든 선호를 다 표명할 수 없을 것이다.

셋째, 편익설에서는 복지적 지출 내지 정부의 중요한 역할인 소득재분배기능을 설명할 수 없다. 소득이 없는 사람 혹은 생활을 유지하기 어려운 저액소득자는 정부가 지급하는 소득(생활보호비, 노령연금 등)에 따라서 편익이 커진다.

넷째, 편익설은 경제안정문제를 취급할 수 없다. 불황기에는 공채를 발행하거나 또는 다른 방법을 통하여 공공경비를 증대시켜서 경기대책을 수행한다. 이와 같이 공공서비스에 의한 편익과 과세는 상응하지 못할 때가 많은 것이다.

그러나 이러한 문제점에도 불구하고 편익설이 적용될 수 있는 분야는 우리들의 주변에서 쉽게 발견될 수 있으므로 부분적이긴 하지만 그 이론적·현실적 타당성을 지니고 있다고 하겠다. 예를 들면, 배제원리(exclusion principle)

---

7) 유한성, 「재정학개론」, 삼영사, 1995, pp. 183~184.

가 적용될 수 있는 일부 공공부문의 경우가 여기에 해당된다. 즉, 공공재의 공급이 분할하여 제공되는 경우에 우리는 공공재로부터 향수하는 편익을 구체적인 형태로 파악할 수 있고, 따라서 그것을 측정할 수 있을 것이다. 우편·전신·가스·고속도로·통행료 그리고 정부의 각종 인·허가서비스와 같은 공공재에는 편익설을 적용해야 할 것이다.

## (2) 능력설

능력설은 정부의 지출구조와는 관계없이 조세정책의 문제를 그 자체에 국한시켜 보고자 하는 견해이다. 정부를 경영하는데 필요한 총 세입액이 주어지면 납세자 각자는 그의 조세부담능력에 따라 배분된 몫의 납세를 요구받는 것이라고 보는 것이다. 이 견해에서는 납세자 각자의 부담능력(ability-to-pay)에 따른 납세액이 그의 공정한 몫이 된다. 실제로 조세정책은 공공지출에 의해 국민 각자에게 부여하는 편익과는 관계없이 독자적으로 수립·결정되고 있다. 조세정책의 방향을 제시함에 있어서 이러한 공평기준은 필요하고 중요한 지도원리이다. 따라서 능력설은 소득재분배문제를 해결하는데도 적합하다. 그리하여 오늘날 능력설은 공평기준의 지침으로서 조세정책상 광범위하게 수용되고 있다. 그런데 능력설을 조세정책에 적용한다고 할 때 어떻게 각 납세자의 조세부담능력을 측정할 것인가 하는 것이 문제이다. 이에 대하여는 소득을 과세베이스로 할 때 균등희생설, 절대희생설, 한계희생설 등 학설이 대립되어 있다. 아직 부담능력을 객관적으로 측정하는 방법에는 의견의 일치를 보지 못했다고 보면 된다. 능력설에서는 같은 능력을 가진 사람은 같은 금액의 조세를 납세하고(수평적 공평성 : horizontal equity), 능력이 큰 사람은 더 많은 금액의 조세를 납부해야 된다.(수직적 공평성 : vertical equity)는 원칙이다. 수평적 공평성과 수직적 공평성의 관계를 살펴보면 수평적 공평성은 수직적 공평성의 틀 속에서만 의미를 지닌다고 할 수 있다. 예를 들어 월 100만원의 소득을 가진 근로자 A와 B에 대한 소득세가 균등하게 10만원씩 부과되었다면 수평적 공평성은 확보되었다고 볼 수 있다.

그리고 수직적 형평성의 원칙에 부합되는 학설을 보면, 균등희생의 원칙을

들 수 있다. 이는 밀(J.S. Mill) 이후 마샬(Marshall), 피구(Pigou) 등에 의해 발전된 균등희생의 정리는 조세납부로 인해 상실되는 효용의 크기가 모든 납세자에게 같도록 부과하는 것이 수직적 공평성의 원칙에 부합한다는 입장이다. 납세능력이 상이한 납세자를 얼마나 상이하게 취급하는 것이 균등한 희생인가 하는 누진율의 정도와 관련해 절대적 균등희생, 비례적 균등희생, 한계적 균등희생의 세 가지 균등희생개념이 존재한다.<sup>8)</sup> 그러나 위의 세 가지 기준 가운데 어느 기준을 선택할 것인가는 경제적인 판단뿐만 아니라 정치·사회적인 요인의 영향을 받는다. 더욱이 현실적으로 근로자의 한계효용곡선을 기술적으로 파악하는 것은 현실적으로 불가능하다는 점에서 이와 같은 기준들은 이론적 이해를 돕는데 유용할 뿐이다.<sup>9)</sup> 그러면 균등희생이 구체적으로 무엇을 의미하는지 살펴보고자 한다.

첫째, 절대적 균등희생(equal absolute sacrifice)이란 소득의 감소로 인해 포기해야 하는 효용의 크기가 소득의 크기에 관계없이 균등하여야 한다는 입장이다.

둘째, 비례적 균등희생(equal proportional sacrifice)이란 소득의 감소로 인해 포기해야 하는 효용의 비율이 균등하여야 한다는 입장이다.

셋째, 한계적 균등희생(equal marginal sacrifice)이란 과세 후 모든 사람의 한계효용이 균등해지도록 세율을 결정하여야 한다는 입장이다.

따라서 재산과세의 이론적 근거에서 편익설은 공권력단체의 공공서비스에 의해 부동산 등 재산의 가치가 증가하는 것이기 때문에 재산의 소유자나 그러한 공공서비스를 제공하는데 소요된 비용을 분담해야 한다는 데에서 재산과세의 이론적 근거를 찾는다. 이러한 편익설은 실물재산 개개에 과세하는 물세형의 재산세 과세방법을 정당화시킨다. 그리고 능력설은 재산의 보유를 담세능력의 척도로 채용한다. 따라서 재산과세는 자본소득에 대한 보완세의 성격을 갖게 된다. 만약에 미실현소득을 과세베이스에 모두 포함시키는 포괄소

8) R. A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 3rd ed.(New York : McGraw-Hill company, 1983), pp.240~243.

9) 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 2003, pp.238~240.

득세제를 시행하고 있다면 재산과세는 불필요해진다. 즉 어떤 사람이 가지고 있는 보유부동산에 대하여 그 가격상승에 의한 가치증분(미실현소득)과 그 재산에서 발생하는 과실소득까지를 모두 소득에 합산하여 완전하게 매년 개인소득세를 과세하고 있다면 자본이득과세가 필요하지 않을 뿐만 아니라 재산보유에 대한 재산세도 과세할 필요가 없게 될 것이다. 그런데 아직 실현되지 않은 자산의 가치증분까지 개인소득세를 과세하고 있는 나라는 없다.

## 2) 재산보유세의 귀착에 관한 이론

토지과세의 소득재분배 효과의 크기는 조세의 귀착효과에 따라 달라진다. 토지과세의 귀착에 관한 문제는 조세가 모든 가계의 순소득에 미치는 효과 즉, ‘누가 실제로 조세를 부담하는가?’에 관한 문제로 집약된다. 일부 논자는 토지세는 재산소유자가 모두 부담한다고 주장하며, 일부 논자는 재산보유가 재산소유자, 소비자 그리고 생산요소 소유자들에게 상이한 비율로 전가된다고 보고 있다. 이러한 논쟁은 1960년대 초 Netzer(1966)가 재산보유세는 소득분배에 역진적으로 작용한다는 주장에서 출발하여 1970년대 초 Mieszkowski<sup>10)</sup>가 재산세제의 소득분배효과는 누진적이다 라는 연구결과를 제시함으로써 재산보유과세의 소득재분배효과에 관한 논쟁이 구체화되었다. 재산보유세의 전가 및 귀착에 관한 이론적 연구는 괄목할만한 진전을 거듭하였으며 그에 관한 논의는 크게 전통적 견해와 새로운 견해로 대별하여 접근하고 있다.

### (1) 전통적 견해(The Traditional View)

1960년대 후반까지 Netzer(1966)에 의해 대표되는 전통적 견해에 따르면 재산세를 토지에 대한 과세와 건물에 대한 과세로 구분하여 물품세로 이해하고 부분 균형적 접근을 통해 조세귀착효과를 설명하고 있다. 전통적 견해는 토지의 공급이 완전 비탄력적인 것으로 가정하고 있다. 따라서 토지에 부과된 세금은 조세의 자본환원을 통해 과세시점의 소유자에게 모두 귀착된다

10) Mieszkowski, P.M, “On the Theory of Tax Incidence”, Journal of Political Economy, Vol. 75, June 1967, pp.73~96.

는 견해이다.

토지에 대한 조세부과 효과에 대하여 전통적 견해는 다음과 같이 정리될 수 있다.<sup>11)</sup>

첫째, 토지에 대한 과세는 공급자 및 수요자의 선택행위에 아무런 영향을 미치지 못한다. 따라서 어떠한 사회적 초과부담도 발생시키지 않는다.

둘째, 경쟁의 원리가 적용된다고 볼 때 토지과세의 부담은 소유주가 지게 된다.

셋째, 토지소유와 소득수준 사이에는 정(正)의 상관관계가 있기 때문에 세율구조는 누진적이다.

즉, 전통적 견해를 주장하는 학자들은 위와 같은 이론적 논의와 함께 부동산에 대한 조세부담이 역진적으로 분포되어 있다는 사실을 실증적으로 제시하고 있다. 이는 측정된 소득수준이 높아짐에 따라 재산세부담이 낮아진다는 것이다. 그러나 토지세에 대한 전통적 견해의 가장 큰 문제점은 그것이 암시적이던 혹은 명시적이던 간에 토지의 공급은 고정되어 있으며, 제반 경제여건의 변화에 대하여 독립적이라는 가정에 근거하고 있다는 사실이다. 이러한 가정은 토지의 시장이 동질적이라면 정당화 될 수 있다.

## (2) 새로운 견해

새로운 견해는 일반균형모델을 사용하여 Mieszkowski가 제시하였다. 그 후 Aaron<sup>12)</sup>과 Mclure<sup>13)</sup> Zodraw & Mieszkoski 등이 이 모형을 더욱 발전시켰다. 전통적 견해와 차이점은 자본공급의 탄력성에 가정의 차이에 있다고 할 수 있다. 이들은 재산보유세를 일종의 자본과세로 보고 자본의 총 공급이 완전 비탄력적이라는 가정 하에서 재산보유세의 귀착을 설명하고 있다.

11) 김종순, 「지방재정학」, 삼영사, 2003, p.254.

12) Aaron, H., "The Property Tax: Progressive or Regressive? A New View of Property Tax Incidence." American Economic Review, Vol.64, May 1974, pp.212~221.

13) Mclure, C.E., "The New View of the Property Tax: A Caveat." National Tax Journal, Vol.30, 1977.

또한 조세의 귀착효과를 모든 자본에 일률 과세함으로서 과생되는 전체효과와 부분간 또는 지역간 세율차등이 산출재 및 여타 요소가격에 미치는 개별효과로 분리하고 이를 종합하여 소득분배효과를 설명하고 있다.

전체효과를 살펴보면, 모든 토지에 대해 동일한 세율이 부과되면 자본의 순수이익율은 평균세율만큼 하락하며 조세부담은 토지와 자본공급자의 실질소득 감소로 나타나며 자본소득이 실질소득에 비례하는 한 소득분배효과는 누진적이다. 이러한 견해는 전통적 견해와 배치됨을 의미한다. 개별효과를 살펴보면, 재산보유세의 개별효과는 과세지역별로 재산보유세의 전국 평균세율과의 차등분이 생산요소나 재화의 가격에 전가되는 효과를 말하는 것으로 해당되는 상품수요의 가격탄력성에 따라 그리고 요소 간 대체탄력성, 타 요소의 공급탄력성 및 이동능력 정도에 따라 전가와 귀착이 결정된다고 본다.

따라서 재산보유세 귀착에 관한 새로운 견해는 자본의 소유자가 재산보유세를 전부 부담한다는 주장으로 집약될 수 있다. 그러한 주장은 자본의 총 공급이 고정되어 있다는 가정의 전제로 하고 있다. 그러나 이러한 가정의 타당성에 대해서는 논란이 계속되고 있으며 만약 자본의 소유자가 부담하지 않고 타 생산요소나 소비자에게 전가될 수 있다.<sup>14)</sup> 즉 자본의 소유자가 상품가격의 인상을 통해 세금부담액만큼을 소비자에게 전가시키는 것이다.

지금까지 재산보유세 귀착에 관한 이론을 정리해보면, 자본의 지역간 이동과 거래에 따른 복잡성으로 인하여 조세부담의 귀착에 관한 일반적인 결론을 내리는 것은 불가능하다. 그러나 앞에서 재산세부담의 전가에 관한 두 가지 대표적인 이론들을 살펴본 결과는 대체적으로 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 부동산에 대한 조세부담은 소유주와 임대인이 분담한다.

둘째, 조세부담의 배분은 전국적으로는 누진적이나 지역적으로는 역진적이다.

셋째, 재산세의 세율은 지역적으로 차이가 있다. 따라서 재산세가 부과되는 지역의 주민들은 초과부담을 지게 된다.

---

14) 김명숙, 「재산세의 소득분배효과」, 한국개발연구, 제9권 제4호, 1987, p.137.



넷째, 부동산에 대한 조세부담의 크기는 명목세율뿐만 아니라 시장가치의 반영비율에 따라 달라진다. 따라서 조세부담의 귀착은 과세대상 부동산에 대한 평가의 정확성과 공정성에 달려 있다.

### 3. 보유세제의 정책목표와 기능

부동산 조세는 부동산을 객체로 하여 일반적으로 국가 조세수단의 일환으로서 국가재원을 조달하며, 사회적으로는 지가안정정책으로서 토지이용의 증대와 주택공급의 증대를 도모하여, 국토개발과 지역개발 그리고 도시개발정책을 수립하려는 조세 정책적 수단 중에 하나라고 할 수 있다. 부동산조세의 목적은 다음과 같이 세분하여 볼 수 있다.

첫째, 국가 또는 지방자치단체 및 공공단체의 재원수입으로 그 사업비를 조달  
둘째, 공적투자로서 인하여 발생한 경제적 가치를 부당소득으로 보고 공공으로 환원

셋째, 부동산의 투기성향을 배제 또는 해소하여 지가의 안정대책을 강구

넷째, 토지의 이용율을 증대시키고 주택공급을 촉진하여 부동산 개발에 효율성을 제고

다섯째, 공적 토지취득의 원활과 부동산 소유와 거래활동을 능률화시킴으로써 부동산의 시장질서 확립<sup>15)</sup>

부동산 조세도 일반 조세와 같이 재원조달기능, 자원배분기능, 소득재분배기능, 경제안정기능 등을 갖고 있지만 다음과 같은 몇 가지 특수기능을 더 갖고 있다. 첫째, 불로소득의 회수기능으로써 부동산은 부동산성을 갖고 있기 때문에 공급이 제한되어 있는 반면, 부동산에 대한 수요는 계속 증가되게 됨으로 부동산은 계속하여 값이 상승하게 되어 있다. 특히 인플레이션 시에는 그 값이 급상승하여 소유자에게 많은 부당소득을 주게 된다. 이와 같은 부당소득은 국가적, 사회적으로 볼 때 많은 문제점이 있어 부동산 조

---

15) 이원준, 「부동산 조세론」, 경영문화원, 1983.

세인 양도소득세, 상속세, 증여세 등을 활용하여 부당소득을 사회에 회수하게 하는 것이다. 둘째, 부동산 투기억제와 지가안정기능으로써 부동산경기가 호황을 누리게 되면 단기 판매차익을 노리는 많은 투기자들이 부동산시장에 참가하여 부동산 거래질서를 문란하게 하는 경우가 많다. 이처럼 투기가 성행하는 지역을 특정지역으로 고시하여 고액의 양도소득세를 부과하여 투기자들이 노리는 매매차익을 세금으로 환수함으로써 투기를 억제할 수 있고 지가를 안정시킨다. 셋째, 주택건설 및 토지이용의 촉진기능으로써 토지를 매수한 뒤 토지를 그 용도에 따라 이용하지 않고 지가상승만 기다리는 경우 국가적으로 볼 때 토지 활용 면에서 커다란 손실이 된다.

## 제 2 절 선행연구의 검토

부동산 보유세제와 관련하여 그동안 많은 분야에서 연구들이 진행되어 왔다. 또한 정부에서도 부동산 투기억제와 빈부격차 해소 등 여러 정책목표를 위하여 부동산 보유과세를 강화하기 위한 구체적인 방안들이 발표되고 논의되어 왔다. 정부는 2003년 9월 1일 토지와 건물에 대한 과표현실화를 통한 보유과세 강화, 과표산정체계 개선을 통한 세부담의 형평성제고, 그리고 부동산 투기억제라는 정책목표의 효과적인 수행을 위해 토지과세를 이원화하는 것을 주요 골자로 부동산 보유과세 강화방안을 발표하였다. 정부는 이어서 재건축 소형평형 의무비율을 강화한 9.4대책, 다주택 보유자에 대한 탄력세율 적용과 토지공개념 도입 등의 대책을 담은 10.29 부동산시장 안정대책 등이 발표되었다.

최근에 이러한 부동산 세제 개편방안과 관련해서는 그 정책의 타당성이나 효과 등을 둘러싸고 많은 논의가 이루어지고 있는 것이 사실이다. 이러한 논의와 기존의 연구된 자료들을 바탕으로 부동산 보유세제의 개선방안을 모색하기 위한 선행연구에 대한 고찰을 하고자 한다.

강명현(2003)은 “부동산 보유관련 재산세체계의 획기적 개편을”이라는 연

구논문을 통해서 우리나라의 부동산 정책목표인 부동산 투기문제를 근본적으로 해결하고 조세형평성을 추구하기 위해서는 부동산 보유와 관련된 재산세 체계를 다음과 같이 개편의 필요성을 제시하고 있다.<sup>16)</sup> 첫째, 건물이 있는 부동산에 대해서는 건축물에 대한 재산세와 토지에 대한 토지세로 이원화되어 있는 것을 단일화해서 하나의 부동산에는 건물이 있든 없든 하나의 재산세 과표가 존재해야 한다. 현재 재산세는 건축할 당시의 건축비를 기준으로 하고 있어 강남의 오래된 고급아파트의 재산세는 최근 강북에 새로 지은 아파트의 재산세에 비하면 형편없이 적다.

둘째, 부처마다 다른 부동산에 대한 평가체계를 단일화하고 재산세 과표를 실제 거래가격으로 상향조정해야 한다. 이를 통해 부동산가격 급등으로 인하여 자본이득을 세금으로 상당부분 환수함으로써 투기의욕을 떨어뜨리고, 장기적으로 부동산 가격을 안정시킬 수 있다. 셋째, 세대마다 가지고 있는 부동산들에 대해 각 부동산의 단일화된 재산세 과표를 종합합산하여 누진적으로 세율을 정해야 한다. 넷째, 이렇게 해서 발생한 재산세의 세수증가에 상응하여 과감하게 근로소득세의 면세점을 높이고 세율도 대폭적으로 낮추어야 한다. 그렇게 함으로써 소득이 투명하게 잡히는 중간 이하 소득계층 근로소득자들의 세금증가는 미미하거나 오히려 줄어들 것으로 보인다. 다섯째, 현행 지방세체계에 대한 전면적인 수정·개편이 동시에 이루어져야 한다. 부동산 보유세가 지방세로 되어 있어 기업과 자영업자 등이 몰려 있고 지가가 비싼 강남 지역 등에서는 비주거용 부동산에 의한 지방자치단체의 세수가 타 지역과 비교가 되지 않을 만큼 많다.

임성일(1991)은 “지방세 과표와 공시지가 연계적용 방안”이라는 연구논문을 통해서 부동산세제의 개편안을 제시하고 있다. 임성일 박사는 부동산 보유세제의 과표현실화를 위한 사회·경제적 필요성과 국민적 공감대는 형성되었지만 과표현실화를 급격히 추진하는 경우에 예상되는 문제점은 납세자의 조

---

16) 강명헌, “부동산보유관련 재산세체계의 획기적 개편을”, 나라경제. 8월, 2003.

세부담이 급증하게 된다는 것이다. 때문에 이를 시정하기 위해서는 과표현실화에 대한 정책적인 방안을 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>17)</sup> 첫째, 종합토지세의 경우 개별공시지가와 지방세 과표를 일정비율로 연계시키는 과표현실화 정책은 국민의 조세부담을 고려해 장기적 차원에서 점진적으로 추진해 나가며, 과표현실화율의 적정수준은 40~60% 수준으로 한다. 둘째, 과표현실화 정책을 추진하는 과정에서는 부동산 보유과세와 거래·이전과세를 이원적으로 구분하여 접근하는 것이 바람직하다. 외국의 부동산 보유과세에 대한 과표현실화율은 부동산 거래·이전과세의 현실화율에 비해서 상대적으로 낮은 경향을 보이고 있다. 미국의 경우 토지과세의 과표는 평가비율규칙(assessment ratio rule)에 근거하여 각 자치단체가 재정상태를 감안하면서 자율적으로 결정하고 있다. 셋째, 과표현실화를 추진하는 과정에서 지역간·필지간 현실화율의 불균등현상은 장기적으로 2~3차 단계로 구분하여 평준화해 나가야 한다.

손재영(1993)은 “현행 토지과표의 수준과 형평성 분석”이라는 연구논문을 통해서 부동산보유세의 실효성이 낮은 이유는 비과세·감면조항이 많다는 것과 과표가 낮게 산정되어 있다는 것을 가장 중요한 문제라고 제시하고 있다. 이 논문에서는 이러한 문제점이 발생된 가장 큰 이유는 공시지가와 종합토지세, 건물의 기준시가와 재산세 등 보유과세를 연계시키기 때문이라는 것이 논의의 초점이다. 종합토지세 과표에 공시지가를 이용함으로써 세부담을 대폭 올려야 불필요한 토지를 과다하게 보유하지 못하게 되어 지가도 하락할 것이다. 따라서 부동산 보유과세 강화의 필요성은 토지정책인 관점보다는 조세 본래의 기능인 세수확보측면이 보다 크다고 판단하고 있다. 그러나 부동산 보유과세는 정치적 발언권이 강한 중산층 이상을 중심으로 하는 모든 토지소유자가 매년 마다 반복적으로 납부하게 되며, 현금소득과 무관하게 부과된다는 점에서 납세자 저항이 발생하기 쉬운 세제라고 할 수 있다. 지금까지는 부동산 보유세의 부담이 매우 낮아서 납세자의 불만이 표출되는 경우가 많지 않으나

17) 임성일, 「지방세과표와 공시지가 연계 적용방안」, 한국지방행정연구원, 1991.

향후 과표현실화율의 정도에 따라 세부담이 증가할 경우 국민들로부터 조세 저항과 반발이 나타날 가능성이 클 것이다. 따라서 부동산 보유과세를 강화해 나아가는 과정에서 납세자간의 공평성 문제가 점점 더 중요한 문제로 부각될 것으로 예상하고 있다. 이 공평성 문제는 세부담 수준을 높여 가는데 있어서 선행적으로 이루어져야 할 중요한 단계라고 하였다.<sup>18)</sup>

김경환(2000)은 “건물분 재산세 과표 적용방식에 관한 연구” 논문을 통해서 우리나라는 보유과세보다 거래관련 세금의 징수액이 더 높은 것을 문제로 제시하고 있다. 이와 같은 원인은 보유과세의 과표가 실제가치에 비해 너무 낮아 실효세율이 미미한데 있다고 지적하고, 건물분 재산세 과표산정의 객관성과 정확도를 높이기 위해서는 신축건물 기준가액의 각종지수를 적용하는 현행 평가대신, 최근에 매매 또는 임대된 부동산의 토지면적, 입지, 건물의 특성 등 가격 및 임대료에 영향을 미치는 요인들을 회귀분석하여 각 요인들의 기여도를 추정하고 이 추정치를 평가대상 부동산에 적용하여 평가액을 결정하는 대량평가방식을 적극적으로 활용할 필요가 있다고 주장했다.

이성욱(2000)은 “공평과세를 위한 과표산출의 적용 방안”에 관한 연구논문을 통해서 재산세는 과세표준과 세율에 의해서 결정되는데 공평한 과세를 위해서는 객관적이고 공정한 과표산출이 선행되어야 한다. 한국감정원 등 부동산 평가를 위한 전문기관에서 공시하는 평균신축비를 고려하여 건물 유형별로 신축건물 기준가액을 정하고 이 기준가액에 면적과 잔가율을 적용하여 과표를 산출하되 복잡한 가감산특례 항목도 단순화하고 이를 위해서는 과표구간과 세율의 합리적인 조정도 동시에 이루어져야 한다. 세율 체계에 있어서는 일반건축물은 0.3%의 단일 세율인데 비해 주거용 건물은 0.3~0.7%의 누진세율을 적용함으로써 인해 주택에 대한 세부담이 상업용 건축물보다 높아지는 기이한 현상이 발생한다고 지적하고 있다. 그는 이의

---

18) 손재영, “현행토지과표의 수준과 형평성 분석”, 한국개발연구원, 연구논문집 93-02, 1993, p.311.

개선을 위해 재산세 세부담의 최고 한계세율을 5%로 낮추고 각 과표 계급의 과표구간도 넓히면서 신축건물 기준가액의 현실화율을 단계적으로 높여 나가야 하고 장기적으로 주거용 주택은 건물분과 토지분을 통합하여 주택에 대한 통합 과표를 산출한 후 현행보다 완화된 누진세율(0.3~3%)로 과세하는 방향으로 개선되어야 한다고 주장하고 있다. 그리고 그는 시가표준액에 있어서 기준가액은 가장 신빙성과 대표성이 있다고 판단되는 기관이 발표하는 신축가액의 비율을 곱한 금액을 연동시켜 고시하여야 하며 주택과 비주택, 단독주택과 공동주택에 대한 기준가액을 매년 달리 고시하는 방법을 택할 경우 용도별 신축가격비 변동분이 매년 직접 반영되는 장점이 있다고 주장했다.

노영훈(1999)은 “우리나라 부동산세제의 문제점과 개선방안”이라는 연구 논문을 통해서 주택관련 세제의 개선을 위해서는 실수요용 주택에 대한 각종 세부담 경감을 통해 주택시장의 효율성을 제고하면서, 저하된 주택자본에 대한 투자수익율을 다소 보전해주는 정도의 세제개편이 바람직할 것이라고 하였다. 자기거주용 주택에 한해 구입수요를 증대시키거나 임대용 주택투자에 대해서는 차등 과세하는 방법이다. 다시 말해서 주거용 자산은 가계의 저축이 다년간 축적된 부의 주요형태이고, 주거용 자산에 대한 불합리한 과세대우는 저축 및 투자결정 그리고 최종적으로 자원배분의 왜곡을 발생시킬 수 있음을 중시해야 한다며 다음과 같이 주장하고 있다. 첫째, 거래단계에서 부과되는 등록세·취득세는 주 거주주택에 한해 특별감면하고, 주택건설촉진법상의 국민주택채권 매입의무를 면제시켜 거래비용을 경감시킨다. 둘째, 보유단계에서 부담하는 주 거주주택의 부속토지에 대한 종합토지세는 0.3% 이하의 분리과세로 경감한다. 셋째, 양도소득세는 1가구 1주택에 대한 비과세제도를 주 거주주택 대체취득에 대한 일정소득 공제제도로 전환하며, 넷째, 정책세제로서 주택자금대출 원리금상환액(또는 이자 지급액)에 대한 소득공제제도 신설이 필요하다.<sup>19)</sup>

19) 노영훈, “우리나라 부동산세제의 문제점과 개선방안”, 부동산리서치. 3월, 1999.

최명근(1999)은 “시장개방에 따른 부동산세제의 개편방안”이라는 연구논문을 통해서 부동산세제는 각 세목에만 초점을 맞춘 단편적인 검토에 의해 개혁방향을 모색하는 것으로는 불충분하다고 주장한다. 그는 세제 전반을 바라보는 시각에서 또한 부동산관련 세제 전체의 시각에서 부동산관련 세부담이 균형을 이루고 중립적이 되도록 하는 개선방안을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 부동산관련 세목 중 유사세목을 통합하여 세목의 수를 줄여서 부동산세제를 단순화해야 한다. 현재는 부동산의 취득·보유·이전에 관련되는 세목의 수가 지나치게 많고 복잡하여 납세자의 부담에 대한 예측 가능성이 매우 어려운 상태이다. 특히 우리나라에만 있는 특이한 세목(등록세) 같은 것은 가급적 폐지하여야 한다. 둘째, 부동산의 취득·보유·양도에 과세하는 세목의 부담이 형평을 유지하도록 구성되어야 한다. 즉, 토지과표는 실지거래가액의 적용을 원칙으로 하되 실지거래가액이 불분명한 경우에는 개별공시지가를 바로 적용한다. 셋째, 부동산의 종류(토지, 건물)와 부동산의 용도(택지, 공장용토지, 비업무용 등)에 따른 부담의 차이는 가급적 줄여야 한다. 그 세부담의 차이를 불가피하게 인정한다고 하더라도 이는 최소화에 그쳐야 한다. 즉 취득세의 과표는 개별공시지가를 적용하고 최초 세율은 2.5% 정도로 책정한 다음 종합부동산세의 세수 증가에 맞추어 세율을 연차적으로 1%까지 인하토록 한다. 넷째, 용도구분에 따른 비과세, 면세를 대폭 축소하면서 세부담 경감이 불가피한 경우에도 0.1% 정도 최저수준의 과세를 하도록 한다. 다섯째, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세를 통합하여 종합부동산세를 만들고 대물 개별과세의 방법으로 비례세율에 의해 과세를 하도록 한다. 여섯째, 종합부동산세의 세율은 실효부담율이 1% 내지 1.5% 수준이 되도록 책정하여야 한다. 일곱째, 광역자치단체를 기준으로 토지·건물가치를 종합하여 일정 금액을 초과하는 부분에 한하여 광역자치단체가 누진과세를 해야 한다. 위의 선행 연구사례들을 정리하면 <표 2-1>과 같다.<sup>20)</sup>

20) 최명근, “시장개방에 따른 부동산세제의 개편방안”, 부동산리서치. 1월, 1999.

<표 2-1> 선행 연구 사례 요약

구분 (학자)	주요 내용	강조한 점
강명현 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건물과 토지에 대한 과표의 이원화된 것을 단일화, 재산세 과표를 실제거래가격으로 상향조정.</li> <li>• 단일화된 재산세 과표를 종합합산, 누진적으로 세율적용.</li> <li>• 근로소득세의 면세점을 높이고 세율도 대폭 낮추어 책정.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세 체계에 대한 전면적인 수정·개편이 동시에 실시하고 보유과세에 대한 과세표준을 시가로의 전환</li> </ul>
임성일 (1991)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개별공시지가와 지방세과표를 연계시켜 점진적으로 과표현실화 정책을 추진, 적정 수준은 40~60% 수준</li> <li>• 보유과세와 거래·이전과세를 이원적으로 구분 접근하는 것이 바람직하다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개별공시지가와 지방세과표를 연계시켜 점진적으로 과표현실화 추진</li> </ul>
손재영 (1993)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합토지세 과표에 공시지가를 이용함으로써 세부담을 대폭 올려야 불필요한 토지의 과다보유를 억제하고 지가하락을 유도</li> <li>• 부동산보유과세를 강화하는 과정에서 납세자간의 공평성문제가 중요한 문제로 부각되므로 세부담 수준을 높여 가는데 선행적으로 해결</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지과다보유를 억제하기 위해 공시지가를 종합토지세 과표에 적용하여 부동산보유 과세강화</li> </ul>
김경환 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신축건물 기준가액의 각종지수의 적용을 최근 매매 또는 임대된 부동산의 토지면적, 건물의 특성 등 가격 및 임대료에 영향을 미치는 요인들을 회귀분석하여 대량평가방식으로 평가액 결정</li> <li>• 보유과세보다 거래관련 세금의 징수액이 더 높은데 이는 보유과세의 과표가 실제가치에 비해 너무 낮아 실효세율이 미미.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신축건물의 기준가액을 건물의 특성과 가격 및 임대료에 영향을 미치는 요인들을 회귀분석하여 대량평가방식으로 평가액 결정</li> </ul>
이성욱 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재산세과표산출시 복잡한 가감산특례 항목을 단순화하고 과표구간과 세율의 합리적인 조정도 동시에 실시</li> <li>• 재산세 세부담의 최고 한계세율을 5%로 낮추고 신축건물 기준가액의 현실화율을 단계적으로 상향조정</li> <li>• 단독주택과 공동주택에 대한 기준가액을 매년 달리 고시하는 방법으로 택할 경우 용도별 신축가격비 변동분이 매년 직접 반영되는 장점.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재산세 과표적용시 가감산특례항목의 단순화와 과표구간과 세율의 합리적인 조정을 동시에 하고, 신축건물기준가액의 현실화율 단계적 상향조정.</li> </ul>
노영훈 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거주주택의 부속토지에 대한 종합토지세는0.3% 이하의 분리과세로 경감한다.</li> <li>• 실수요용 주택에 대한 각종 세부담 경감을 통해 주택시장의 효율성을 제고하면서 저하된 주택자본에 대한 투자수익율을 다소 보전해주는 정도의 세제개편이 필요</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실수요용 주택의 세부담 경감을 통해 주택시장의 효율성제고와 저하된 주택자본에 투자수익율을 보전해주는 세제개편이 필요</li> </ul>
최명근 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지과표는 실지거래가액의 적용을 원칙으로 하되, 실지거래가액이 불분명한 경우에는 개별공시지가를 적용.</li> <li>• 종합부동산세의 세율은 실효부담율이 1%~1.5% 수준으로 책정</li> <li>• 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세를 통합하여 종합부동산세를 신설하고 개별과세 방법으로 비례세율에 의해 과세</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토지과표의 적용을 실지거래가액으로 하되, 불분명한 경우에 공시지가 적용.</li> <li>• 재산세와 종합토지세 등을 통합하여 종합부동산세 신설과 세율은 실효부담율이 1~1.5% 수준으로 책정</li> </ul>



지금까지 부동산 보유세제에 대한 여러 가지 선행연구를 종합적으로 정리해 보면, 토지·건물 등 모든 재산에 대하여 동일 세율을 적용하는 안(종합부동산세)은 세제의 단순화 측면, 그리고 재산의 종류를 가리지 않는다는 형평성 측면을 강조하고 있다. 그러나 이들 연구는 적정조세이론측면에서는 그다지 바람직하지 않은 대안이라 생각을 한다. 토지에 대한 세금은 건물에 대한 세금보다 훨씬 더 효율적이며, 또한 형평성도 제고될 가능성이 많기 때문에 토지와 건물에 대한 현행의 분리과세제도는 유지하는 것이 바람직하다고 보아진다. 또한 주택에 대한 세부담 경감은 세제정책의 대중성 측면에서 바람직한 면이 있지만, 여러 가지 자산 중에서 주택 자산에 대한 세부담 경감이 가장 비효율적인 요소로 작용하고 있다는 점을 감안할 때 그다지 바람직하다고 생각되지는 않는다. 물론 주택 소유에 대한 열망은 어디에서나 크기 때문에 주택 소유에 대하여 각종 세제 혜택이 주어지는 것은 현실이다. 그러나 주택 자산에 대한 지나친 세제 혜택은 한정된 자원을 비효율적으로 배치시킬 가능성이 크다. 또한 주택은 과세표준이 풍부한 과세 대상이기 때문에 주택에 대한 과세 강화와 함께 소득세나 부가가치세의 세부담을 낮추는 것이 소비자들에게 나쁘지 않은 선택일 수 있다는 점도 주택에 대한 과세의 적정성을 고려할 때 염두에 두어야 할 사항이다.<sup>21)</sup>

따라서 부동산 보유세제는 과표는 최대한 인상하되 세율을 최대한 낮춤으로써 실제로 실질적인 재산가치를 최대한 반영하여 줌으로써 공평과세 즉, 가진 자에게 많이 과세하고 덜 가진 자에게 덜 과세 할 수 있도록 노력해 나가야 한다. 이러한 것이 이루어질 경우 경제위기 이후 점차로 두드러지게 나타나고 있는 부익부, 빈익빈 현상을 최대한 완화하고 소득의 재분배 효과를 최대한 증대시킬 수 있다는 이점이 있다.

### 제 3 절 연구 분석의 틀

본 연구의 목적을 위해 먼저 재산세와 종합토지세의 과세의 공정성과 형평성 등 부동산 보유세제를 중심으로 문제를 제기하고자 한다. 이에 대한 좀더 심도 있는 연구를 위해서 분야별로 세수의 부담수준 분석을 실시할 것이다. 또한 재산세 중에서도 건물분 재산세와 종합토지세에 대하여 각종 문헌과 기존의 연구된 자료를 수집, 심층 분석

21) 김정훈, “부동산 세제의 현황 및 개선방향”, 재정포럼 4월호, 2001, pp.53~54.

을 통하여 문제점을 도출할 것이다. 그리고 그에 대한 개선방안 등을 마련함과 아울러 향후 부동산보유세제의 효율적인 운영과 조세의 공평과세에 기여하고자 한다.

본 연구에 필요한 분석의 틀에 대한 내용을 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 부동산 보유세제 분석의 틀

과세표준의 현실성 분석	세율의 적정성 분석	과세분포의 형평성 분석	비과세·감면의 타당성 분석
○ 건물기준가액 현실화 정도	○ 실효세율과 세부담 수준 ○ 세율구조(건물, 토지)	○ 세액단계별 분포	○ 비과세·감면 대상의 적정성
○ 구조·용도·위치 지수의 적용	○ 주택의 누진세율과 일반건물의 단일 세율 ○ 토지현황별 누진 세율	○ 보유과세와 거래과세 비중 비교	○ 조세의 공평성 문제
○ 탄력세율 적용과 과과표의 현실화율		○ 납세자별 세부담 분포	○ 비과세·감면 대상의 조정 등 범위 ○ 비과세·감면의 일몰제 등
○ 경과년수별 잔가율과 가감산 특례 및 토지 합산적용		○ 부동산 보유세제 비교 ○ 주요 국가별 세제 비교 ○ 자치단체의 과세 자주권 확보	

보유세제의 문제점 분석과 개선을 위한 방안도출

과세표준의 비현실성·세율구조의 부적정성·과세제도의 불공평성 등을 개선하기 위한 대안의 모색

## 제 3 장 부동산 보유세제의 현황 및 문제점

### 제 1 절 부동산 보유세제의 현황

#### 1. 보유세제의 변천과정

현행 우리나라의 부동산 보유세제는 1970년 이후 부동산 투기억제를 포함해서 국토의 효율적인 이용과 응능원칙에 따른 여러 가지 정책목적을 달성하기 위한 수단으로서의 역할을 행하여 왔다.<sup>22)</sup> 그리고 부동산 투기억제에 초점을 두어 도입한 지방세로는 토지과다보유세와 종합토지세를 들 수 있다. 그 외에 국세인 토지초과이득세를 들 수 있는데 이들 세제의 내용을 고찰해 보고자 한다.

##### 1) 토지과다보유세의 도입취지 및 내용

토지과다보유세는 토지의 과다점유 및 토지투기의 억제로 토지수급의 원활과 국토이용의 효율성을 도모하기 위해 토지합산세제를 도입한 것이다.<sup>23)</sup> 이는 일정한 요건에 해당되는 대상 토지를 전국에 걸쳐 대인별로 합산하여 과세함으로써 투기성 토지, 과다보유토지에 대한 중과세를 실현하려는 것으로 종합토지세의 시발이 되었다고 한다.<sup>24)</sup>

토지과다보유세의 도입배경은 종래 재산세(토지세분)가 여러 가지 정책목적에 따라 중과세 규정을 두었음에도 불구하고 개인별 토지과점을 억제할 수 없었던 제도상 결함을 시정하고, 투기억제 및 지가안정에 보다 기여하여 토지정책에 입각하여 토지보유과세를 강화하려는 필요성에서 기인한 것으로 종래

22) 권강웅, “부동산 보유세제의 방향”, 조세법연구 제9-1집(한국세법연구회), 2003.4, p. 248.

23) 내무부, “지방세법중개정법률안제안설명(1986),자료 중 제안이유” 참조,

24) 채병구, 「지방토지세제론」, 법문사, 1993, p. 99 : 이는 비례세율을 원칙으로 하는 기존 재산세의 대물개별과세방식과는 달리 누진세율을 원칙으로 하는 대인종합과세방식을 채택한다는 의미이다. 송쌍중, “종합토지세제의 법제도적 고찰”, 지방세 50호(1998), p. 7.

의 공한지 및 법인의 비업무용토지에 대한 세를 폐지하고 신설한 것이다.

동 세제에 대한 내용을 보면, 먼저 과세대상지역을 서울특별시, 직할시, 대전시와 이들과 경계를 접한 면지역으로 한정하고, 법인의 경우에는 모든 토지를 개인의 경우에는 대지, 공장용지, 잡종지, 전답, 과수원, 목장용지, 임야를 과세대상으로 하는 대인종합과세이다. 이 정책에서는 과세표준은 납세의무자별로 그 보유토지를 합산 평가한 가액으로 하고, 그에 0.5%~5%의 10단계 초과누진세율을 적용하되, 이 산출세액에서 이미 과세된 재산세액을 차감하여 총 세액을 계산한 뒤 그것을 다시 시·군별로 안분하여 과세하였다.

## 2) 종합토지세의 도입취지 및 내용

종합토지세는 전국의 모든 토지를 소유자별로 합산하여 그 가액에 누진세율을 적용하여 과세하는 정책이다. 이 정책은 과도한 토지보유를 억제하고 지가안정을 기하기 위하여 지난 1990년 1월 1일부터 제정 시행하고 있다. 납세의무자는 종합토지세 과세기준일 현재 토지를 소유하고 있는 자이다.

과세물건은 토지의 소유사실이고 이 경우 토지란 지적법상 토지를 의미한다. 여기에는 전, 답, 과수원, 임야, 잡종지 등이 포함된다(지방세법 제234조의8). 현재 토지보유에 대하여 각 토지별로 과세되고 있는 토지분 재산세와 유희 토지 및 비업무용 토지를 주요대상으로 과세되고 있는 토지과다보유세를 통·폐합하여 전국에 있는 모든 토지를 소유자별로 합산한 다음, 그 합산한 토지가액에 누진세율을 적용하여 토지보유정도에 따른 응능과세원칙을 확립하고, 세제를 통하여 과도한 토지보유를 억제함으로써 지가안정과 토지소유의 저변확대를 도모하기 위하여 도입하였다. 세부적인 내용은 종합토지세 현황 편에서 상세히 살펴보고자 한다.

## 3) 토지초과이득세의 취지 및 내용

토지초과이득세는 유희 토지 및 비업무용토지와 같이 주로 지가상승이익을

기대하여 보유하고 있는 토지의 지가가 각종 개발사업이나 사회경제적 요인으로 정상지가를 초과하여 상승한 경우 그 소유자가 얻는 초과지가상승이익의 일부분을 보유단계에서 토지초과이득세로 환수함으로써 현행 양도소득세제가 실현된 개발이익만을 과세대상으로 함에 따른 개발이익환수제도로써 한계성을 보완하고, 지가상승으로 얻은 불로자본이익에 대한 과세를 강화하여 경제·사회의 공정성과 형평성을 높이며, 지가안정 및 토지의 효율적 이용을 제고하려는 목적에서 도입한 것이라고 한다.<sup>25)</sup>

토지초과이득세의 세부내용을 살펴보면, 유희토지 및 비업무용토지에서 발생한 토지초과이득에 대하여 토지초과이득세를 부과하고, 납세의무자는 당해 토지의 소유자로 한다. 토지초과이득세의 과세대상 토지는 지가상승 이익을 기대하여 보유하고 있는 것으로 인정되는 토지로서 개인과 법인을 구분하여 개인이 보유하는 유희토지와 법인이 정당한 사유 없이 그 고유업무에 사용하지 아니하는 토지로 하고 있다. 또한 과세표준은 과세기간 종료일 지가에서 과세개시일의 지가를 공제한 금액으로 하되 과세기간의 정상지가상승분과 개량비 및 자본적 지출을 공제한 금액으로 한다. 지가는 양도소득세의 기준지가를 적용함을 원칙으로 하고, 정상지가상승분은 전국 평균지가변동율과 정기예금이자율 중 높은 율로 하되, 100분의 30의 범위 안에서 조정할 수 있도록 하고, 서울은 100분의 50으로 한다.

지금까지 우리나라에서 시행된 주요 부동산관련 세제를 연혁적으로 정리하면 <표 3-1>과 같다.

---

25) 재무위원회, 토지초과이득세법안심사보고서, 1989. 12, p. 2.

<표 3-1> 부동산 보유관련 세제의 연혁 비교

구 분	토지과다보유세	종합토지세	토지초과이득세
근 거 법 률	• 지방세법 개정(1989. 12. 31 법률 제3878호)제234조의2내지34	• 지방세법 개정(1989. 6. 16법률 제4128호) 제234조의 9내지 25	• 토지초과이득세법(1989. 12. 30 법률 제4177호)
분 류	• 재산과세의 일종인 지방세(대인종합과세)	• 재산과세의 일종인 지방세(대인종합과세)	• 재산세적 성격을 지닌 소득과세의 일종인 국세
목 적	- 토지수급의 원활 - 부동산투기 억제	- 과도한 토지보유억제 - 지가안정 및 토지소유의 저변확대	- 토지의 효율적 이용 - 지가안정, 부담의 형평
납 세 의 무 자	• 일정지역 내 토지소유자	• 모든 토지소유자	• 유희토지소유자
과 세 기 간	• 매년 5월 1일 현재를 기준으로 년 1회 과세	• 매년 6월 1일 현재를 기준으로 년1회 과세	• 3년 단위 과세(지가급등지역 1년마다 과세)
과 세 대 상	• 법인 : 모든 토지 • 개인 : 대지·공장용지·잡종지, 전답, 과수원, 목장용지, 임야	• 토지	• 전국 평균치를 초과하여 얻은 지가상승 이익
과 세 표 준	• 재산세 과세표준(과세 시가표준액)	• 토지가액(지방세과세시가표준)	• 개별지가상승분-정상지가상승분
과 세 방 법	• 납세의무자별로 그 보유토지를 합산 평가한 가액에 0.5%~5% 초과 누진세율로 과세	• 토지소유자별로 토지가액을 합산하여 초과 누진세율로 과세	• 단일세율로 과세 후 토지처분시 양도세에서 세액공제
효 과	• 토지의 투기 억제 및 지가안정과 국토의 효율적 이용	• 지방자치단체에 안정적 세수를 확보해주면서 토지의 과다보유 억제	• 유희토지 소유자에 대한 개발이익환수 기능수행토지에 대한투기적수요억제, 유희토지공급 촉진

자료 : 옥무석 외, “지방자주재원확보방안에 관한 연구보고서”, 2004, pp.45~46.

4) 부동산관련 조세의 체계

우리나라의 부동산관련 조세체계를 보면 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 부동산관련 우리나라의 조세체계

세 명	항 목	활 동	과세주체	목 적 구 분	과세표준	세 율
취 득 세 등 록 세	유통과세 유통과세	지방세·도세 지방세·도세	지방세·도세 지방세·도세	보통세 보통세	증가세 증가·증량	정률세 정률세·정액세
재 산 세 종합토지세	보유과세 보유과세	시·군·구 시·군·구	보통세 보통세	증가세 증가세	증가세 증가세	정률세·누진세 정률세·누진세
양도 소득세 특별 부가세 상속세및증여세	유통과세 유통과세 유통과세	국 세 국 세 국 세	국 세 국 세 국 세	보통세 보통세 보통세	증가세 증가세 증가세	정률세·누진세 정률세 초과누진세
도시 계획세 소방공동시설세 사업소세 지역 개발세 지방교육세	보유과세 보유과세 보유과세 보유과세 유통·보유	특·광·시·군 특·광·도세 시·군·구세 특·광·도세 특·광·도세	특·광·시·군 특·광·도세 시·군·구세 특·광·도세 특·광·도세	목적세 목적세 목적세 목적세 목적세	증가세 증가세 증가·증량 증가·증량 증가세	정률세 정률세·누진세 정률세·정액세 정률세·정액세 정률세
농어촌 특별세	유통·보유	국 세	국 세	목적세	증가세	정률세
종합소득세 건 설 업 부동산임대소득	유통·보유 유통과세 보유과세	국 세 국 세 국 세	국 세 국 세 국 세	보통세 보통세 보통세	증가세 증가세 증가세	초과누진세율 초과누진세율 초과누진세율
인 지 세 부가가치세	유통과세 유통과세	국 세 국 세	국 세 국 세	보통세 보통세	증가세 증량세 증가세	정액세 정률세

자료 : 김외석, 「부동산 세법」, 한국 교육 문화원, 2001, p.5.

## 2. 재산세·종합토지세 현황

### 1) 재산세(건물분)현황

재산세는 시·군·자치구에 소재하는 건축물, 선박 및 항공기에 대하여 부과하는 세목인데, 선박 및 항공기는 상당히 미미한 실정이고, 대부분 건축물분 재산세가 차지하고 있다. 재산세 기준가액은 행정자치부가 매년 결정고시하고 있는데, 기준물건으로 정한 철근콘크리트 구조를 가진 슬라브지붕 아파트의 m<sup>2</sup>당 건축하는데 소요되는 신축비용을 기준으로 하고 있다(지방세법시행령 제 80조 제1항). 기준가액은 건설교통부의 아파트 분양 최고가격과 조달청, 주택공사, 국민은행, 한국감정원 등에 신축가격을 조회하여 이를 참고하고 소비자물가 상승률과 각 자치단체의 재정수요 측면을 고려하여 해마다 일정비율을 적용하여 m<sup>2</sup>당 기준가액을 결정 고시하고 있다.

행정자치부에서는 m<sup>2</sup>당 신축건물기준가액을 결정하고 과세지침으로 하여 각 지방자치단체에 통보하면 시장·군수·자치구청장이 가격의 5% 범위 내에서 탄력적으로 가감하여 기준가액을 달리 정할 수 있다. 이와 같이 재산세 과세 시가표준액의 결정권이 기초자치단체장에게 주어져 있으나, 실제로는 행정자치부의 지침에 따라 전국 공통의 과표결정방법을 따르고 있는 것이 현실이다. 건물과표는 실거래가와 직접적으로 연계되는 것이 아니고, 면적과 준공연도가 동일하면 유사한 과표가 산출되도록 되어 있다.

현행 시가대비 건물과표의 현실화율은 약 30% 수준이다. 그 원인으로서 건물분 기준가액의 증가가 미미하기 때문이기도 하다. <표 3-3>에서 보는 것처럼 건물 기준가액 인상율은 1999년 16만원에서 2003년에는 17만원으로 5년간 6.25% 증가하고 있다. 건물분 재산세 기준가액에 반영되는 비율이 낮아지면 과표현실화율도 낮아지고 이에 따라서 세부담도 낮을 수밖에 없는 실정이다. 전국적으로 볼 때, 시가대비 종합토지세 부담은 비교적 유사한 수준을 보여주고 있음에 반하여, 시가대비 재산세 부담은 지역에 따라 약 4~6배의 차이를 보여주고 있다. 이는 현행 재산세 운용에 있어서 '새 아파트냐, 오래된



아파트나, ‘평수가 큰가, 작은가’가 중요한 변수로 작용할 뿐 가장 중요한 실제 재산가치가 반영되지 않기 때문이다.

해마다 되풀이 되 온 재산세 형평성 논란이 여전히 반복되고 있다. 정부는 조세 역전(시가의 고저와 재산세의 고저가 상대적으로 역전 현상을 보이는 것)현상을 개선해 조세의 형평성을 확보하고 부동산 투기를 억제하기 위해 노력하고 있으나 어려움을 겪고 있다.<sup>26)</sup>

<표 3-3> 건물 기준가액 인상율

연 도	기준가액(천원/㎡)	전년대비 증가율
1999	160	-
2000	165	3.12%
2001	165	-
2002	165	-
2003	170	3.0%

자료 : 서울시정개발연구원, “지방세건물과세표준제도 개선방안”, 2003.

<표 3-4>에서 나타나는 바와 같이 주택에 대한 재산세 세액별 납세자 분포 현황을 보았을 때, 10만원 이하 납세자가 과세대상자의 93.7%로 절대 다수를 차지하고 있다. 그리고 10만원 초과 50만원 이하 납세자가 4.5%, 50만원 초과 납세자가 1.9%를 차지하고 있다. 또한 재산세는 납세인원이 1천만명을 넘는 대중세이고 납부세액 10만원 이하인 경우가 전체 납세자의 90% 이상으로서 과표현실화를 통한 정책목표의 달성에는 어려움이 있으며, 지속적인 사회문제로 남아 있다.

26) 권상은·최경운, “재산세 왜 이래?”, 2003, 조선일보, 사회 9면.

<표 3-4> 재산세(주택) 세액별 납세자 분포현황(2002년도)

(단위 : 천건, %)

구분	계	3만원이하	3~5만원이하	5~10만원이하	10~50만원이하	50만원초과
재산세 (주택)	11,525	7,457	2,707	627	512	222
	100.0	64.7	23.6	5.4	4.5	1.9

자료 : 행정자치부 내부자료, 2003.

## 2) 종합토지세(토지분)현황

종합토지세는 토지의 과다보유를 억제하여 토지의 수급균형을 도모함으로써 지가안정을 도모하고 지가의 상승으로 인한 자본이득을 조세로 환수하기 위한 세목으로써 전국의 모든 토지를 원칙적으로 소유자별로 합산하여 누진세율을 적용하고 토지의 이용 상황에 따라 과세표준과 세율을 달리 적용하고 있다.

종합토지세 세부담을 실제적인 종합토지세 부담수준을 나타내주는 시장가격을 기준으로 한 실효세율로 살펴보면, 2001년 말 기준으로 0.076%에 불과하다. 이는 시가대비 과표현실화율이 낮기 때문이다. <표 3-5>에서 보는 것처럼 과세표준의 적용비율은 2002년 경우 개별공시지가의 33.3%로서 계속 낮은 수준을 유지하고 있고 시·군·자치구별로도 차이가 큰 편이다.

실효세율이 낮음으로 하여 토지관련 조세의 재원조달기능과 투기억제, 공평과세의 실현 등 제반 정책목표 달성을 제약하게 된다. 특히 지방자치단체 중 재산관련 조세수입의 의존도가 큰 지방자치단체의 경우 재원확보에 어려움을 주고 소득재분배의 촉진과 토지보유동기의 억제 등 재산과세의 정책적 기능을 위축시키게 된다. 과표현실화 방침이 오랜 세월 수없이 주장·발표되고 있음에도 불구하고 아직까지도 어려운 정책과제로 남아 있다.

<표 3-5> 종합토지세의 과표현실화율

(단위 : 년, %)

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
과 표 현실화율	31.3	30.5	29.2	29.3	32.2	32.4	33.3

자료 : 행정자치부, 내부자료, 2003.

<표 3-6>에서 나타나는 바와 같이 세액 단계별로 보았을 때, 5만원 이하의 토지보유세를 내는 납세자는 과세대상자의 83.1%로 절대 다수를 차지하고 있으나, 이들이 내는 재산세액은 토지보유세 전체의 11.9%에 불과하다. 대신에 100만원 초과 납세자 0.8%가 전체 세액의 61%인 8,848억원을 납부하고 있다. 납부세액이 10만원 이하인 경우가 전체 납세자의 90%이상으로 대부분 납세능력이 낮기 때문에 과표현실화를 통한 정책목표의 달성에 어려움이 있고 지속적인 사회문제로 남아 있다.

<표 3-6> 종합토지세 세액단계별 분포 현황(2002년도)

구 분	1만원이하	1~5만원	5~10만원	10~100만원	100만원초과
납세인원 (15,276천명)	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, 내부자료, 2003.

### 3. 외국의 재산과세제도 실태

외국의 재산과세제도를 살펴봄으로써 우리나라 재산세제의 발전을 위한 시사점을 얻고자 하며, 우선은 OECD국가의 전반적인 세원별 세수구조를 고찰한 후 미국의 재산세와 일본의 고정자산세, 영국의 카운슬세를 중심으로 재산세제를 살펴보고자 한다.

1) OECD국가 조세의 세원별 세수구조

조세의 세원별 세수구조를 기준으로 국가를 분류한다면 소득과세형 국가, 소비과세형 국가, 재산과세형 국가로 분류할 수 있다. 여기에서는 OECD의 29개 국가를 중심으로 세원별 세수구조를 살펴보기로 한다. 먼저 국세와 지방세를 망라한 세원별 세수구조를 <표 3-7>에서 살펴보면, 전체적으로는 소득과세 비중이 61.9%, 소비과세 비중이 31.3%, 재산과세 비중이 5.4%로 소득과세가 중심을 이루고 있는 것으로 나타났다.

<표 3-7> OECD국가 조세의 세원별 세수구조

(단위 : %)

국 가	소득과세	소비과세	재산과세	기 타	국 가	소득과세	소비과세	재산과세	기 타
카나다	64.3	24.7	10.4	0.5	아일랜드	55.4	38.7	5.2	--
멕시코	47.5	51.3	--	1.3	이태리	62.1	27.4	4.8	5.3
미국	73.2	16.2	10.6	--	룩셈부르크	64.1	26.1	8.4	1.1
호주	65.1	25.5	9.5	--	네델란드	65.7	27.7	4.9	0.4
일본	70.5	18.8	10.5	0.2	노르웨이	60.4	37.2	2.4	0.0
한국	43.9	40.5	11.4	4.2	폴란드	62.6	34.4	3.0	0.0
뉴질랜드	58.3	36.0	5.7	0.0	포르투갈	54.3	41.3	2.9	0.8
오스트리아	69.5	27.9	1.3	1.0	스페인	63.4	29.4	6.0	0.7
벨기에	70.7	24.9	3.2	--	스웨덴	74.2	21.6	3.7	0.1
체코	67.4	31.0	1.5	0.0	스위스	73.5	18.2	8.3	--
덴마크	62.8	33.2	3.6	0.0	터어키	47.2	35.7	2.8	14.3
핀란드	66.5	30.7	2.4	0.1	영국	56.0	32.6	10.7	0.0
프랑스	61.8	26.6	7.3	4.0	OECD Total	61.9	31.3	5.4	1.2
독일	69.8	27.4	2.4	0.0	OECD America	61.7	30.7	7.0	0.6
그리스	55.2	41.0	3.8	0.0	OECD Pacific	59.5	30.2	9.3	1.1
항가리	58.6	39.0	1.6	0.9	OECD Europe	62.4	31.6	4.4	1.3
아일랜드	46.9	45.9	7.1	0.1	EU15	63.7	30.2	4.7	0.9

주 : 사회보장기여금 및 급여세는 소득과세로 분류하였음.

자료 : OECD, Revenue Statistics, 2000.

세수구조에서 차지하는 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴으로 소득과세 비중이 74.2%이다, 다음으로 스위스(73.5%), 미국(73.2%), 벨

기에(70.7%), 일본(70.5%) 순으로 소득과세 비중이 70%를 초과하고 있어 이들 국가는 소득과세형 국가로 분류할 수 있다. 그리고 아이슬랜드, 한국은 소득·소비과세형 국가로 분류할 수 있는데, 소비과세 비중이 각각 45.9%, 40.5%로 소득과세 비중과 유사하다. 그러나 세원별로 볼 때 OECD국가 중 재산과세 위주의 세수구조를 가지고 있는 국가는 없다. 다만, 한국, 영국, 일본, 미국, 카나다는 재산과세 비중이 10%를 넘어 상대적으로 재산과세의 비중이 높다고 할 수 있으나, 이외의 국가에서는 재산과세 비중이 모두 10%미만이다.

2) OECD국가 지방세의 세원별 세수구조

OECD국가 지방세의 세원별 세수구조는 연방형 국가와 단일형 국가로 나누어 볼 수 있다. 먼저 연방형 국가의 경우를 살펴보면 <표 3-8>과 같다.

<표 3-8> 지방세 세원별 세수구조(연방형 국가)

(단위 : %)

국 가	주				지 방			
	소득과세	소비과세	재산과세	기 타	소득과세	소비과세	재산과세	기 타
호 주	26.4	40.6	33.1	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0
오스트리아	53.9	40.9	0.8	4.5	56.0	30.3	9.6	4.1
벨 기 에	54.0	40.0	6.0	0.0	84.2	14.2	--	1.6
카 나 다	54.8	39.2	5.9	0.0	0.0	1.5	92.7	5.7
독 일	49.6	45.0	5.4	0.0	79.1	5.7	15.0	0.2
멕 시 코	54.9	9.1	33.3	2.7	0.2	18.7	79.9	1.2
스 위 스	74.2	7.5	18.2	0.0	84.3	0.3	15.4	0.0
미 국	40.4	55.2	4.4	--	6.3	20.9	72.8	--
연방형평균	51.2	38.3	10.6	0.7	44.7	10.4	43.7	1.9

자료 : OECD, Revenue Statistics, 2000.

미국 등 연방형 국가의 주세의 세수구조는 소득과세의 비중이 51.2%, 소비과세의 비중이 38.3%, 재산과세의 비중이 10.6%로 소득과세가 중심을 이루고 있다.

다음은 단일형 국가의 지방세 세수구조를 살펴보면 <표 3-9>와 같다. OECD 국가에 속하는 단일형 21개 국가의 세수구조는 소득과세의 비중이 40.8%, 소비과세의 비중이 16.3%, 재산과세 비중이 32.5%로 소득과세가 중심을 이루고 있다. 이 가운데 소득과세의 비중이 가장 높은 국가는 스웨덴으로 소득과세 비중이 100.0%이다. 다음으로 핀란드(95.8%), 덴마크(93.6%), 룩셈부르크(92.6%), 노르웨이(0.2%) 등 9개 국가의 지방세를 소득과세형으로 분류할 수 있다. 그리고 헝가리는 소비과세 비중이 76.6%로 소비과세형 국가로 분류할 수 있다. 또한 재산과세형 국가도 많은데 아일랜드, 영국과 뉴질랜드는 지방세 수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 100.0%, 99.5%, 90.8%로 대표적인 재산과세형 국가라고 할 수 있다. 그리고 네델란드, 한국도 지방세수에서 차지하는 재산과세 비중이 각각 62.8%, 51.4%로 재산과세형 국가로 분류할 수 있다.

<표 3-9> 지방세 세원별 세수구조(단일형 국가)

(단위 : %)

국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기 타	국 가	소득 과세	소비 과세	재산 과세	기 타
체 코	89.8	5.2	4.9	0.1	룩셈부르크	92.6	1.2	6.0	0.3
덴 마 크	93.6	0.1	6.3	0.0	네델란드	--	37.1	62.8	0.0
핀 란 드	95.8	0.0	3.9	0.2	뉴질랜드	--	9.1	90.8	0.0
프 랑 스	--	10.2	50.6	39.1	노르웨이	90.2	2.0	7.8	0.0
그 리 스	0.0	42.9	0.0	57.1	폴 란 드	63.0	3.3	33.6	0.1
항 가 리	0.1	76.6	22.6	0.7	포르투갈	21.6	34.8	43.2	0.4
아이슬랜드	80.2	6.5	13.2	0.0	스 페 인	26.4	35.4	34.8	3.5
아일랜드	--	--	100.0	--	스 웨 덴	100.0	--	--	--
이 태 리	12.9	14.9	17.3	54.9	터 키	27.7	30.1	2.3	39.9
일 본	47.2	20.8	31.1	1.0	영 국	--	--	99.5	0.5
한 국	15.3	29.9	51.4	3.4	평 균	40.8	16.3	32.5	10.3

자료 : OECD, Revenue Statistics, 2000.

전반적으로 단일형 국가의 지방세는 소득과세 비중이 높고 다음으로 재산과세, 소비과세로 되어 있으나 점차 소득과세 비중이 낮아지고 소비과세 비중이 높아지고 있는 추세라고 할 수 있다.

### 3) 주요국가의 재산세제 현황

#### (1) 미 국

미국의 경우 연방과 주, 지방정부 등 3계층의 정부수준에서의 세원분포는 일반적으로 연방은 소득과세, 주는 소비과세, 기초자치단체인 지방은 재산과세의 형태로 되어있다. 재산세(Property Tax)<sup>27)</sup>는 동산이나 부동산 등 자산의 가치를 과세대상으로 하는 조세이며, 주 헌법이나 주법에 의해 지방정부가 자

<sup>27)</sup> 재산(Property)의 개념은 유동자산 등의 유체재산이나 증권, 채권 등의 무체자산이 포함되기 때문에 고정자산세가 아니라 재산세로 번역하는 경우가 많다.

산의 소유자에 대하여 과세하는 조세이다. 과세대상은 부동산, 동산, 무체자산으로 구분하고, 이 중 부동산은 모든 주에서 과세하지만, 동산, 무체동산에 대하여 주에 따라 다르다. 1998년 결산기준으로 연방세수 1조 1,174억 달러 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세수는 1조 172억 달러로 91.04%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 매상세와 이용세가 760억 달러로 6.81%를 차지하며, 재산과세에 해당하는 상속증여세가 240억 달러로 2.15%를 차지하고 있다.<sup>28)</sup>

이와 같이 연방세는 소득과세 중심의 세수구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 그리고 주세는 4,439억 달러 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세수는 1,918억 달러로 40.38%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 매상세와 이용세가 2,620억 달러로 55.17%를 차지하며, 재산과세에 해당하는 부동산보유세 등이 211억 달러로 4.45%를 차지하고 있다. 이와 같이 주세는 소득과세가 절충된 소비과세 중심의 세수구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 지방정부세는 2,986억 달러 중 소득과세에 해당하는 개인소득세와 법인세수는 187억 달러로 6.27%를 차지하고 있다. 그리고 소비과세에 해당하는 매상세와 이용세가 623억 달러로 20.89%를 차지하고 있다. 반면에 재산과세에 해당하는 부동산 보유세 등이 2,175억 달러로 72.84%를 차지하고 있다. 이와 같이 지방정부세는 재산과세 위주의 세수구조를 가지고 있음을 알 수 있다.

따라서 미국의 재산과세를 과세유형별로 살펴보면 재산과세 총액 2,627억 달러 중 보유과세가 85.6%(2,250억 달러), 이전과세가 11.8%(310억 달러), 거래과세가 1.4%(36억 달러)를 차지한다. 이중 이전과세인 상속·증여세는 연방정부와 주정부 수준에서 과세되며, 지방정부 수준에서는 거의 과세되지 않고 있다. 미국의 재산과세의 대부분은 지방정부 수준에서 재산보유에 대하여 과세되고 있음을 알 수 있다. 즉 미국의 재산과세에 있어서 중심 세목은 재산보유에 대하여 과세하는 지방정부세인 재산세이다.

---

28) 김대영, “외국의 재산과세제도”, 지방세 제6호, 2002, pp.37~38.



<표 3-10> 미국의 세원별 세수구조

(단위 : 백만 \$, %)

구 분	연 방		주		지 방	
	세액	비율	세액	비율	세액	비율
소득과세	1,017,264	91.04	191,840	40.38	18,730	6.27
개인소득세	828,587	74.15	160,746	33.84	15,334	5.13
법인세	188,677	16.89	31,094	6.55	3,396	1.14
재산과세	24,076	2.15	21,133	4.45	217,516	72.84
재산보유	-	-	10,650	2.24	217,413	72.80
상속증여	24,076	2.15	6,939	1.46	32	0.01
자산거래세	-	-	3,544	0.75	71	0.02
소비과세	76,078	6.81	262,096	55.17	62,380	20.89
매상세	74,136	6.63	228,018	48.00	48,153	16.12
일반매상세	-	-	155,971	32.83	33,213	11.12
선별매상세	74,136	6.63	72,047	15.17	14,940	5.00
이용세	1,942	0.17	34,078	7.17	14,227	4.76
합 계	1,117,418	100.00	443,940	100.00	298,626	100.00

주 : 사회보장기여금은 전 정부영역에 관계되므로 제외하였음.

자료 : OECD, REVENUE STATISTICS, 2000.

그리고 미국의 재산세 과세대상을 살펴보면 <표 3-11>과 같다. 부동산이 전체의 90.3%를 차지하며 부동산 이외의 개인재산은 9.7%를 차지한다. 그리고 부동산에서도 주거용 가옥이 54.6%로 과반이상을 차지하며, 주거용 가옥 중 단일가구 주택이 47.7%를 차지한다.

따라서 미국의 재산보유세인 재산세도 부동산을 주요 과세대상으로 하고 있어 우리나라와 유사하다. 다만, 토지 중심의 우리나라 재산보유과세와 달리 주거용 가옥을 주요 과세대상으로 하는 점에서 차이가 있다.

<표 3-11> 재산세 과세대상 자산의 종류별 평가가치

(단위 : 억\$, %)

구 분	규 모	비 중
부 동 산		
토지와 농장	247	8.9
공 한 지	109	3.9
주거용 가옥(비 농장)		
단일가구 주택	1,328	47.7
기 타	191	6.9
업 무 용		
상 업 용	354	12.7
산 업 용	196	7.0
기 타	88	3.2
개인 재산		
개인재산 전체	271	9.7
합 계	2,784	100.0

자료 : Musgrave & Musgrave, Public Finance in Theory and Practice, 5th, McGraw-Hill Intl, 1989.

재산세의 과세표준은 재산의 과세가격으로 한다. 토지·건축물 및 건축물에 부착된 설비와 같은 부동산의 과세가격은 카운티 평가관(county assessor)에 의하여 결정된다. 이 때의 과세가격은 재산의 공정한 시장가격에 의하여 평가한다.<sup>29)</sup> 공정한 시장가격은 매매가비교방식(comparative sales approach), 원가방식(cost approach), 소득방식(income approach)에 따라 평가된다.

29) 재산세는 부동산 보유세제이므로 이를 공정한 거래가액에 의하는 것이고, 부동산이전에 해당하는 경우에는 미국 내국세법(IRC)상 평가일에 독립의 제3자간 거래에서 지급된 실지거래가액으로 하고 있다. 이는 거래형태, 즉 매매, 교환, 상속, 증여 등 다양한 이전의 방법에 적용된다. Paul R. McDaniel · James R. Repetti · Paul L. Caron, Federal Wealth Transfer Taxation, Foundation Press, 1999, p.772.

지방정부는 평가 또는 세율 등에 대하여 자율권을 가지고 있다. 재산세의 세율은 “mill”이라고 부르는데, 1 mill은 과세표준 매 1,000\$ 중 재산세액을 나타낸다. 우리나라의 재산세율이 누진세율인데 반하여 미국의 재산세율은 단일세율이라는 점이 특징이다. 그리고 재산세의 세율은 주 정부마다 다르며, 동일 주 정부 내의 지방정부간에도 다소 다르게 나타난다. 또한 재산세의 세율은 명목세율과 실효세율이 있다. 실효세율은 명목세율에 평가율을 곱한 것이다. 일반적으로 명목세율은 실효세율보다 큰 편차를 보인다. 그러나 명목세율이 높은 곳에서는 평가율이 낮은 경향을 나타내며, 명목세율이 낮은 곳에서는 평가율이 높게 되는 경향이 있다<sup>30)</sup>.

따라서 실효세율의 편차는 명목세율에 비해 그리 크지 않다. 이와 같은 미국의 재산세제는 다음과 같은 문제점을 지니고 있다. 첫째, 납세의무자의 자발적인 순응에 따르고 있는데, 다른 조세에 비교하여 볼 때 재산세의 행정비용은 지나치게 높는데, 이는 부동산 또는 동산의 평가 작업이 필요하기 때문이다. 둘째, 재산세의 세부담이 역진적으로 나타나게 되는데, 이는 재산세 세율이 비례세율구조를 취하고 있기 때문이다. 셋째, 높은 인플레이션 또는 부동산 가격의 급등에 따른 재산세의 증가율이 재산소유자의 가처분소득의 증가율을 능가할 경우 조세저항에 직면할 수 있다.

## (2) 영 국

영국은 소득과세 비중이 54.1%, 소비과세 비중이 35.0%인 소비과세를 가미한 소득과세형 국가에 속한다. 그러나 행정계층별 과세구조를 살펴보면 다소 다르게 나타난다. 중앙정부의 경우는 소득과세 : 소비과세 : 재산과세가 48.08 : 42.85 : 9.07로 소비과세와 소득과세가 유사한 비중을 가진 세수구조를 가지고 있다. 그러나 지방정부는 소득과세와 소비과세가 없는 재산과세

30) 김대영, “외국의 재산과세제도”, 전계논문, p.39.

중심의 세수구조를 가지고 있다. 영국의 재산과세는 지방세인 카운슬세(Council Tax Rates)와 국세인 비주거레이트(Non-Domestic Rate)가 중심이다. 비주거레이트(Non-Domestic Rate)는 국가에서 징수하지만 지방에 배분하는 일종의 조정재원이다. 카운슬세는 과거의 주거레이트와 주민부담금의 성격을 절충한 것이다. 카운슬세의 과세대상은 주택의 자산가치와 해당 주택에 거주하는 18세 이상 성인의 수이다. 주택의 자산가치를 과세대상을 하는 점에서 주거레이트와 유사하고 성인의 수를 과세대상으로 하는 점에서 주민부담금과 유사하다. 카운슬세의 납세의무자는 통상 주택의 소유자가 아니라 거주자이다. 카운슬세의 세액은 해당 주택의 자산가치를 평가한 후 이를 기초로 세액을 산출한 후, 산출된 세액을 해당 주택에 거주하는 성인수와 연계시켜 최종적으로 세액을 산출하는 방식에 의해 결정된다.

세율은 지방정부의 세출예산(자체재원 중심)을 과표로 나누어 산정하기 때문에 지방정부마다 다르게 되어 있다. 그리고 영국의 지방정부는 카운슬세라는 하나의 세목으로만 지방세를 징수하므로 부족한 지방재정을 충족하기 위하여 중앙정부로부터 재정지원을 받는다.

<표 3-12> 영국의 세수구조

(단위 : 백만파운드, %)

구 분	중 양		지 방	
소득과세	121,154	50.16	--	--
개인소득세	86,643	35.87	--	--
법 인 세	34,511	14.29	--	--
소비과세	98,561	40.81	--	--
매 상 세	92,783	38.42	--	--
일반매상세	52,679	21.81	--	--
선별매상세	40,104	16.61	--	--
이 용 세	5,238	2.17	--	--
기 타	540	0.22	--	--
재산과세	21,798	9.03	12,050	99.48
재산보유	15,553	6.44	12,050	99.48
상속증여	1,794	0.74	--	--
자산거래세	4,451	1.84	--	--
기 타	--	--	63	0.52
합 계	241,513	100.00	12,113	100.00

주 : 사회보장기여금은 전 정부영역에 관계되므로 제외하였음.

자료 : OECD PUBLICATIONS, REVENUE STATISTICS, 2000.

또한 영국은 전통적으로 단일세목의 지방세체계를 유지하면서 지방자치단체의 과세자주권을 허용하여 왔으나, 단순화된 지방세제로 인하여 지방재정의 독립성을 상실하게 하는 동시에 지방자치 전반에 그 기능과 의의를 상실하게 만드는 중요한 원인이 되고 있다.

영국 지방정부의 경상수입구조를 보면, 지방세인 카운슬세의 비중은 19.53%에 불과하다. 그리고 중앙정부로부터의 조정재원인 비주거레이트, 특정보조금, 일반보조금이 각각 20.89%, 19.20%, 38.21%로 지방정부 경상수입에서 차지하는 조정재원 비중이 78.30%에 이른다.

<표 3-13> 지방정부의 경상수입(1997~8)

(단위 : 백만파운드, %)

구 분	규 모	비 중
카운슬 세	11,251	19.53
비주거레이트	12,034	20.89
특정보조금	11,061	19.20
일반보조금	22,016	38.21
기 타	1,250	2.17
합 계	57,612	100.00

자료 : Fiscal Federalism in The European Union, Edited by Amed Fossati & Giorgio Panella, Routledge London · NewYork, 1999.

비주거레이트는 전액 지방의 재원으로 사용된다는 점에서 지방세적 성격을 가지고 있으나, 중앙정부가 세수를 징수하고 이를 지방에 배분한다는 점에서 보조금과 유사한 성격도 가지고 있다. 비주거레이트는 지방정부가 기업으로부터 조달하는 조세이다. 그러나 지방정부가 직접 지방기업에 과세를 하는 것은 아니다. 대신 중앙정부가 효율적으로 단일 세율을 적용하여 비주거레이트를 징수한다. 그리고 징수한 세수를 인구수를 기준으로 지방정부별로 배분하고 있으며, 정부는 현재 개별 정부가 비주거레이트로부터의 수입에 재량을 부여하는 것을 고려하고 있다.

### (3) 일 본

일본은 소득과세의 비중이 70.5%인 전형적인 소득과세형 국가에 속한다. 그러나 행정계층별 과세구조를 살펴보면 다소 다르게 나타난다. 국세의 경우 소득과세 : 소비과세 : 재산과세가 55.51 : 37.22 : 7.27로 소비과세가 가미된 소득과세형 세수구조를 가지고 있다. 그리고 지방정부는 소득과세 : 소비과세 : 재산과세가 47.19 : 20.77 : 31.08로 재산과세가 가미된 소득과세형 세수구조를 가지고 있다. 그러나 지방정부 내에서도 광

<표 3-14> 일본의 세수구조

(단위 :10억엔, %)

구 분	중 앙		지 방		도 부 현		시 정 촌	
소득과세	28,419	55.51	16,950	47.19	8,134	53.10	8,816	42.79
개인소득세	16,996	33.20	9,520	26.50	2,996	19.56	6,524	31.67
법인세	11,423	22.31	7,430	20.68	5,138	33.54	2,292	11.12
재산과세	3,720	7.27	11,166	31.08	657	4.29	10,509	51.01
재산보유	4	0.01	10,531	29.32	22	0.14	10,509	51.01
상속증여	1,916	3.74	--	--	--	--	--	--
자산거래세	1,800	3.52	635	1.77	635	4.15	--	--
소비과세	19,058	37.22	7,462	20.77	6,508	42.48	954	4.63
매상세	17,950	35.06	5,606	15.61	4,770	31.14	836	4.06
일반매상세	10,074	19.68	2,550	7.10	2,550	16.65	-	-
선별매상세	7,856	15.38	3,055	8.50	2,219	14.49	836	4.06
이용세	1,108	2.16	1,856	5.17	1,738	11.35	118	0.57
기타과세	--	--	344	0.96	20	0.13	324	1.57
기업과세	--	--	323	0.90	--	--	323	1.57
기 타	--	--	21	0.06	20	0.13	1	0.00
합 계	51,197	100.00	35,922	100.00	15,319	100.00	20,603	100.00

주 : 1) 사회보장기여금은 전 정부영역에 관계되므로 제외하였음.

2) 중앙항목은 OECD자료에 의해 작성하였으며, 지방, 도부현, 시정촌항목은 지방재정백서에 의해 작성하였음.

자료 : OECD PUBLICATIONS, REVENUE STATISTICS, 2000.

地方財務協會, 地方財政要覽, 2000.

역자치단체인 도부현과 시정촌은 <표 3-14>에서 보는 바와 같이 각기 다른 세수구조를 가지고 있다. 즉, 광역자치단체인 도부현은 소득과세 : 소비과세 : 재산과세가 53.10 : 42.48 : 4.29로 소비과세가 가미된 소득과세형 세수구조를 가지고 있는 반면 기초자치단체인 시정촌은 소득과세 : 소비과세 : 재산과세가 42.79 : 4.63 : 52.01로 소득과세가 가미된 재산과세형 세수구조를 가지고 있다. 즉 일본은 전형적인 소득과세형 국가이므로 지방정부도 소득과

세의 비중이 높지만 행정계층별로는 광역자치단체가 소득과세형이며 기초자치단체는 재산과세형 세수구조를 가지고 있다.

<표 3-15> 상각자산의 유형별 과세표준(요코하마(横浜)시)

상각자산의 유형	합 계		법 인 분		개 인 분	
	금액(백만엔)	%	금액(백만엔)	%	금액(백만엔)	%
구 조 물	722,295	33.8	671,246	32.4	51,049	79.0
기계 및 장치	778,264	36.4	772,292	37.3	5,972	9.2
선 박	12,431	0.6	11,814	0.6	617	1.0
항 공 기	-	-	-	-	-	-
차량 및 운반구	11,328	0.5	11,293	0.5	35	0.1
공구, 기구 및 부품	610,841	28.6	603,863	29.2	6,978	10.8
계	2,135,159	100.0	2,070,508	100.0	64,651	100.0

주 : 1) 과세표준액은 시장이 가격 등을 결정한 것만을 포함하고 있다. 이외에도 상각자산의 과세표준에는 지방세법 389조 관계의 a) 자치(총무)대신이 가격 등을 결정하여 배분한 것(1조117억엔) b) 도부현 지사가 가격 등을 결정하여 배분한 것(281엔)이 있다. 이들을 모두 합하면 상각자산의 과세표준액은 모두 3조 1,749억엔에 이른다.

2) 유형별 과세표준액의 한 종류로서 43만엔의 조정액이 포함되어 있으나 무시했다.

자료 : 요코하마(横浜)시 財政局 主稅部, 『固定資産概要調書』, 2001.

또한 일본의 국세는 재산의 거래와 이전에 대하여 과세하고 보유에 대하여 과세하는 국세는 없다. 그리고 도부현은 재산의 보유와 거래에 대하여 과세하며, 이전에 대하여 과세하는 세목이 없다. 도부현의 재산과세에는 보유관련 세목으로 자동차세가 있고, 거래관련 세목으로 부동산취득세와 자동차취득세가 있다. 그리고 시정촌 재산과세에는 거래 관련 세목은 없고, 보유관련 세목으로 고정자산세, 도시계획세, 특별토지보유세 등이 있으며, 일본의 재산과세는 기초자치단체인 시정촌에서 재산보유에 대하여 과세하는 고정자산세가 중심이 되고 있다.



또한 <표 3-15>에서 보는 것처럼 세율체계를 보면, 고정자산세의 경우 각 시정촌이 정하고 있는 표준세율과 제한세율의 범위 내에서 조례로 정하고 있으며, 세율은 1.4%이고 표준세율을 초과하는 경우에도 2.1%를 초과할 수 없도록 제한하고 있다. 그리고 특별토지보유세의 경우 과세표준은 그 취득가액이고, 세율은 1.4%이다. 그리고 일본의 재산보유과세는 과세대상이 주로 토지와 건물에 집중되어 있는 우리나라와 달리 재산보유과세인 고정자산세의 과세대상에는 이들 외에 상각자산에 대하여 과세하고 있으며, <표 3-15>에서 알 수 있듯이 유형별 상각자산의 과세표준으로부터 몇 가지 특징을 찾아볼 수 있다.

첫째, 상각자산의 과세표준은 주로 기계 및 장치(36.4%), 구조물(33.8%), 공구, 기구 및 부품(28.6%)에 집중되어 있는데 이는 이들 세 유형으로부터 대부분 상각자산에 대한 과세수입을 징수하고 있다는 것을 의미한다.

둘째, 법인과 개인으로부터의 상각자산에 대한 과세수입의 구성은 판이하게 다르다고 하는 점이다. 개인의 경우 상각자산 과세표준의 구성은 구조물이 대부분(79.0%)을 차지하고 있는데, 이는 건물부속설비인 구조물에 대한 과세가 개인의 상각자산 과세대상 세수입의 대부분을 점하고 있음을 의미한다. 개인에 비해 법인의 상각자산에 대한 과세표준의 비중은 기계 및 장치(37.3%)가 가장 높고, 구조물(32.4%)과 공구, 기구 및 부품(29.2%)이 그 뒤를 잇고 있는데 이는 기업 활동의 특성에 기인하는 것이라 할 것이다.

셋째, 상각자산의 과세표준은 법인에 집중되어 있는데, 전체 상각자산의 과세표준 가운데 개인분이 3%에 불과하고 나머지 97%가 법인분으로 이는 상각자산 과세대상수입이 주로 법인으로부터 징수되고 있다는 것을 의미한다.

지금까지 외국의 재산세제에 대하여 살펴보았는데 미국의 경우는 재산세, 일본의 경우는 고정자산세, 영국의 경우는 카운슬세를 중심으로 정리를 해보

면, 다음과 같은 특징을 찾을 수 있다.<sup>31)</sup>

첫째, 미국은 재산과세의 중심 세목이 지방정부에서 과세하는 재산세로서 이는 지방정부세의 72.8%를 차지한다. 재산세의 과세대상은 주로 부동산이며 그중에서도 주거용 가옥이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 재산세율은 주정부마다 다르고 동일 주정부내에서는 지방정부마다 유사하기는 하지만 동일하지 않은 경우도 많다.

둘째, 일본은 재산과세의 중심세목이 기초자치단체인 시정촌에서 과세하는 고정자산세로서 이는 시정촌세의 51.01%를 차지한다. 그리고 고정자산세의 과세대상은 토지, 가옥, 상각자산(사업용)이며, 세율은 1.4%의 단일세율로 징수된다.



---

31) 김대영, “외국의 재산과세제도”, 전계논문, pp. 47~48.

<표 3-16> 주요 국가의 부동산 보유세 과세제도 현황

구 분	과세표준	세 율	납 세 의무자	특 징	
미 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 워싱턴주, 캘리포니아주 미시건주 등</li> <li>· 메사추세츠주</li> <li>· 미시건주</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 카운티 평가관에 의해 결정된 공정한 시장가격</li> <li>· 공정 시장가격</li> <li>· 시가의 1/2</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 평가 또는 세율 등에 자율권 부여</li> <li>· 단일세율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 소유자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재산과세의 중심세목이 재산세(지방정부세)</li> <li>· 주거용 가옥이 가장 높은비중차지(54.6%)</li> <li>· 재산세율은 주정부마다 다르다.</li> </ul>
영 국	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 카운슬세 (지방세)</li> <li>· 사업용레이트 (국세)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주택용부동산 : 매각가격</li> <li>· 비주택용부동산 : 임대가격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구간별 차등세율</li> <li>· 단일세율</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 점 유 자 (점 유자가 없을 경우 소유자)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재산과세 중심세목이 카운슬세와 비주거레이트,</li> <li>· 비주거레이트는 지방세와 일반보조금의 중간적 성격을 지님</li> <li>· 세율구조는 카운슬세는 구간별 차등 세율, 비주거레이트는 단일 세율 적용.</li> </ul>
일 본	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고정자산세 (지방세)</li> <li>· 특별보유세 (지방세)</li> <li>· 지가세(국세)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 토지·가옥·상각자산 : 자산의 가격</li> <li>· 토지의 보유 및 취득 : 토지의 취득가액</li> <li>· 법인·개인이 보유하는 토지 : 토지가액의 합계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 표준세율 : 1.4%</li> <li>· 1.4~3%</li> <li>· 0.3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부 동 산 (상각자산)의 소유자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재산과세 중심세목이 고정자산세이며, 시정촌세의 51.01% 차지.</li> <li>· 고정자산세의 세율은 1.4% 단일세율로 징수.</li> <li>· 3년마다 과표재평가</li> <li>· 지가세는 98년부터 과세정지(지가급락)</li> </ul>

자료 : 김대영, “외국의 재산과세제도”, 지방세 제6호, 2002, pp.37~46.

셋째, 영국은 재산과세의 중심세목이 카운슬세와 비주거레이트이다. 카운슬세는 지방세이며, 비주거레이트는 지방세와 일반보조금의 중간적 성격을 지니고 있다. 카운슬세의 과세대상은 주택과 해당주택 거주자이고, 비주거레이트의 과세대상은 기업용 자산이다. 세율구조를 살펴보면 카운슬세는 구간별 차등세

율로 되어 있으며, 비주거레이트는 단일 세율로 되어 있다.

세율구조를 비롯한 조세체계는 그 나라의 역사적, 경제적, 사회적 산물이므로 이를 평가하는 절대적 기준은 없다. 다만 상대적으로 비교는 할 수 있는데, 외국 세제의 재산과세제도와 상대적 비교를 통해 한국 재산과세제도의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, OECD국가 29개 중 국세, 지방세를 망라한 조세의 세수구조를 살펴보면, 한국이 가장 재산과세 비중이 높다. 즉, 한국의 재산과세 비중은 11.4%로 OECD국가의 평균 재산과세 비중 4.7%보다 높다. 한국 외에 OECD국가 중 재산과세 비중이 10%이상인 국가는 영국(10.7%), 미국(10.6%), 일본(10.5%), 캐나다(10.4%) 등 4개국이다.

둘째, 지방세의 세수구조를 살펴보면, 한국의 재산과세의 비중은 51.4%로 단일형 국가의 평균인 32.5%, 연방형 국가 평균인 43.7%보다 높다. OECD 국가의 지방세 세수구조에서 차지하는 재산과세 비중이 한국보다 높은 국가는 연방형 국가의 지방정부 중 호주(100.0%), 캐나다(92.7%), 미국(72.8%) 등 3개국이며 단일형 국가 중 아일랜드(100.0%), 영국(99.5%), 뉴질랜드(90.8%), 네델란드(62.8%) 등 4개국이다.

이와 같이 외국의 사례를 비교해 보면 전체적인 재산과세의 비중은 OECD국가 중에서 우리나라가 가장 높은 수준으로 나타나고 있지만 재산과세 중에서 보유과세가 접하는 비중은 매우 낮은 수준으로 유지되는 등 우리나라 재산과세의 세부담 구조는 OECD국가 중에서는 극히 예외적인 형태로 유지되었던 것을 알 수 있다.<sup>32)</sup> 물론 80년대 후반에 토지공개념의 도입과 함께 종합토지세와 토지초과이득세를 신설하고 공시지가 제도의 도입 등을 통해서 보유과세의 실효세율을 높이려는 노력이 이루어졌으며 이를 통해서 보유과세의 실효세율이 상당수준 높아진 것으로 나타나고 있다. 그러나 부동산 시장이 안정된 90년대 후반 이후에는 그 정책적인 의지가 상당히 약화되었고, 결과적으로 90년대 이후 부동산 거래·이전과세와 보유과세 사이의 격차는 점차 확대되었던 것이다. 그 이유는 취득세나 등록세와 같이 상대적으로 쉽게 많은 세수를 확보할 수 있는 세목들이 존재하는 상

32) 원윤희, “부동산보유과세의 핵심논점과 실태”, 지방세 제1호, 2004, p.26.

황에서 굳이 보유과세의 인상을 시도할 이유가 없었던 것이라고 해석할 수 있다. 다만 부동산 투기에 따른 지가급등 등 외부적인 요인이 존재하는 경우 국가의 강한 정책적인 의지에 의해 보유과세의 인상이 시도되었던 것이다. 그리고 부담능력에 따른 공평과세의 실현이나 지방공공서비스에 대한 조세가격의 역할 등 보유과세가 가지는 본질적인 기능과 함께 다른 선진제국들의 조세체계와의 비교를 통해서 볼 때 앞으로 우리나라에서 보유과세를 강화하여야 한다는 점에 대해서는 논란의 여지가 별로 없다고 할 수 있다. 다만 보유과세의 인상은 취득세와 등록세 등 거래·이전과세의 완화와 병행하여 추진되어야 할 것이다. 또한 보유과세를 부동산 투기억제를 위한 적극적인 정책수단으로 활용하는 문제는 그 실효성이나 타당성을 고려하여 과세대상이나 세율구조 등이 결정되어야 할 것이다. 부동산 문제는 우리나라가 직면하고 있는 가장 큰 사회문제 중의 하나이며 우리 경제 전체의 효율적인 자원배분이라는 측면에서도 매우 중요하기 때문에 그 정책수단으로 조세를 활용하는 것은 당연하다고 할 수 있다.



#### 4. 우리나라 부동산 보유과세의 실태

##### 1) 부동산 보유과세 부담 수준의 변화추이

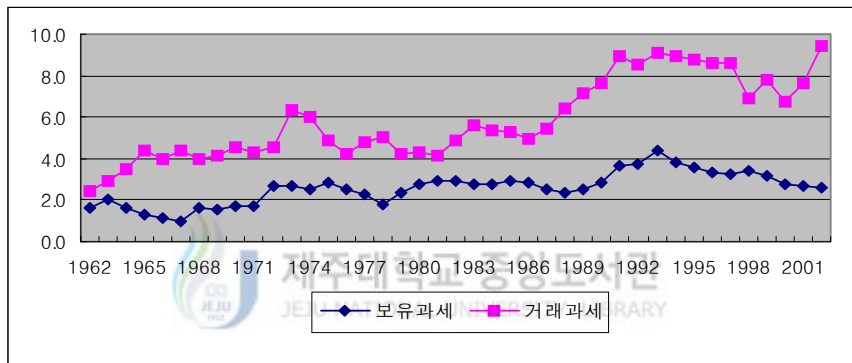
토지와 건물 등 부동산과 관련하여 부과되는 조세는 크게 보유사실 자체에 대한 조세, 부동산을 활용한 수익에 대한 조세, 그리고 부동산의 거래나 이전과 관련된 조세 등으로 구분할 수 있다.<sup>33)</sup> 부동산의 보유에 대한 세금은 부담능력에 따른 이상적인 과세형태의 하나인 순자산세를 비롯해서 토지나 건물에 대한 재산세 등이 있는데, 우리나라의 경우 종합토지세·재산세와 함께 목적세로서 도시계획세와 공동시설세 등이 지방세로 과세되고 있다. 일반적으로 재산과세라고 할 때는 부동산 등 재산의 보유와 거래·이전과 관련하여 부과되는 세금을 포함하는 것으로 그를 활용하여 획득하는 소득에 대한 과세는 소득과세로 분류된다.

<그림 2>는 우리나라의 부동산 보유와 거래·이전과 관련된 세목들의 세

33) 원윤희, “부동산보유과세의 핵심논점과 실태”, 전계논문, p.19.

수변화추이를 전체 세수와 대비한 비중을 보여주고 있다. 여기서 보유과세는 재산세와 토지과다보유세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 토지초과이득세를 포함하며 거래·이전과세는 취득세와 등록세<sup>34)</sup>를 포함하고 있다.<sup>35)</sup> 물론 이들 세목 중에는 취득세·등록세의 과세대상인 자동차나 재산세의 과세대상인 선박 등과 같이 부동산 이외의 과세대상이 많이 포함되어 있지만 세수의 대부분은 부동산에 부과되는 것이기 때문에 전체적인 추세에 대한 설명으로는 큰 무리는 없다고 할 수 있다.

<그림 2> 보유과세 및 거래과세 비중(전체 조세 대비)



자료 : 한국지방재정공제회, 지방세 제1호, 2004, p.20.

1962~2002년의 기간 동안 전체 조세 세수에 대비한 부동산 과세의 비중을 보여주고 있는 <그림 2>를 중심으로 살펴보면, 우선 전체적으로 부동산 과세의 세수비중이 증가하고 있는데 특히 거래·이전과세가 빠르게 증가하였음을 알 수 있다. 보유과세의 경우 상대적으로 완만하게 증가한 것으로 나타나고 있는데, 90년대 중반 이후에는 오히려 그 비중이 하락하고 있다. 따라서 90년대 이후 거래과세와 보유과세의 차이는 점차 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다. 부동산 과세의 세수비중이

34) 등록세의 경우 1977년 지방세로 이전하기 전에는 국세이었기 때문에 1976년까지는 국세의 세수를 포함한 것임.

35) 양도소득세의 경우 징수액 등에 대한 자료문제로 포함하지 않았는데 결정세액 기준으로 분석할 때 전체적인 변화추세는 유사하게 나타나고 있음. 다만, 1998년 이후 IMF 사태의 영향이 보다 크게 나타나고 있으며, 2000년 이후의 세수 증가 추세는 취득세나 등록세에 비해서 약한 것으로 나타나고 있음.

높아진 것은 물론 여러 가지 이유가 있다고 할 수 있지만, 부동산 가격이 빠르게 증가한 것이 주요한 원인이라고 할 수 있다.

한편 80년대 후반 이후 90년대 중반까지 부동산 과세의 비중이 특히 빠르게 증가하고 있는 것을 볼 수 있는데 이는 토지공개념의 도입에 따라 종합토지세와 토지초과이득세 등이 도입되고, 공시지가의 고시 등과 함께 과표현실화 노력이 이루어진 결과라고 할 수 있다.

보유과세의 비중은 90년대 중반 이후 오히려 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 부동산 시장이 안정됨에 따라 투기억제라는 정책적 의지가 약화되면서 과표현실화 수준이 정체가거나 오히려 하락하였던 결과가 반영된 것이라고 할 수 있다. 한편 1997년 이후 거래과세의 세수비중은 불규칙한 모습을 보여주고 있다. 이것은 1998년의 경우 IMF 경제위기로 인한 부동산 거래의 침체가 반영된 것이다. 2000년 이후에 세수비중이 크게 증가하고 있는 것은 토지에 대한 취득세와 등록세의 과표현실화율이 100%까지 빠르게 증가한 것이 주요 원인으로 보여진다.



## 2) 부동산 관련 세제의 분석

<표 3-17>은 최근 5년간 지방세 중 거래세인 취득세와 등록세, 보유세인 재산세와 종합토지세 등의 연도별 징수현황을 보여주고 있다. 그 특징을 보면 거래단계의 과세비중이 높은 반면 보유단계의 과세비중이 낮은 편이다. 최근 5년간 우리나라 지방세 징수 총액 중 거래세가 차지하는 비중은 지방세 전체에서 압도적인 지위(약 35%~41%)를 확보하고 있다. 반면에 보유세는 2001년에 약 12%수준으로서 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 2001년의 경우 취득세·등록세의 세수는 약 9.4조원으로서 재산세·종합토지세 세수인 약 2.1조원의 4.5배에 이른다.

결국 재산세와 종합토지세의 과세표준이 실거래 가격에 비해 너무 낮게 평가되어 있어 재산소유자들이 상대적으로 우대되면서 소득세의 보완세적 기능과 조세의 소득재분배 기능을 약화시키고 있는 실정이다. 이에 따라 세수의 불안정성과 함께 토지 등의 원활한 공급을 막고 지가상승을 유발한다는 지적을 계속 받아 왔다. 특히 우리나라처럼 지가에 버블이 존재하는 경우 토지보

유과세 강화는 조세의 자본전환액보다 큰 폭으로 지가를 하락시킬 가능성이 높아서 신규 토지구입자의 토지 구입가격을 낮출 수 있어 토지의 이용을 촉진하게 될 것이다.<sup>36)</sup>

이는 수평적 형평성과 효율성 차원에서 문제가 있다고 보여 진다. 따라서 앞으로 보유과세의 비중을 강화할 필요가 있다.

<표 3-17> 연도별 지방세 대비 거래세·보유세 징수 현황(전국)

(단위 : 십억원, %)

연도	지방세 총계	부동산거래세				부동산보유세					
		취득세	등록세	소계	비율	종합 토지세	재산세	도시 계획세	공동 시설세	소계	비율
1997	18,406	3,319	4,257	7,576	41.2	1,279	577	731	268	2,855	15.5
1998	17,150	2,480	3,388	5,868	34.2	1,199	641	752	301	2,893	16.9
1999	18,586	3,065	4,327	7,392	39.7	1,242	670	785	316	3,013	16.2
2000	20,601	3,148	4,528	7,676	37.2	1,282	728	815	541	3,166	15.3
2001	26,665	3,783	5,587	9,370	35.1	1,365	763	851	351	3,330	12.4

주 : 1) 지방세 총계 = 부동산거래세 + 부동산 보유세 + 기타세목  
2) %는 지방세 총 징수세액 대비 비율임.

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2002, pp.28~30.

한국조세연구원, 「조세관련통계자료집」, 2002, pp.283~299.

### 3) 보유과세의 적정부담을 분석

우리나라의 경우 최근 5년간 GDP기준 조세부담율은 <표 3-18>의 경우와 같다. 1998~2002년 GDP기준 지방세 부담율은 3.9~4.8%, 국세의 부담율은 15.3~17.9%수준에 있어 지방세가 차지하는 조세부담율은 상당히 낮은 편이다.

우리나라의 조세 총부담율은 2002년 21.6% 중 지방세가 4.2%로서 1999년 주요 외국의 조세부담율과 비교 결과 일본, 미국, 프랑스에 비해 상대적으로 낮은 편이나 영국, 독일, 이태리 보다는 높은 편이다. 외국의 경우 지방세 조세부담액은 1996년 기준으로 할 때 일본 7.0%, 미국 9.1%, 영국 1.3%,

36) 노영훈 외 2인, “한국의 토지세제”, 한국조세연구원, 1996.



프랑스 4.9%, 독일 2.7%, 이태리 2.1%로 우리나라의 경우 지방세 조세부담율은 결코 낮지 않은 것으로 나타나고 있다. 그러나 우리나라는 부동산의 보유과세 보다는 부동산의 취득 및 등록에 관한 거래과세의 비중이 높아 조세의 소득재분배 기능을 다 못하고 있다고 평가할 수 있다.

서울시의 부동산 보유세 및 거래세의 비중은 <표 3-19>에서 보는 바와 같이 2001년 서울시 지방세 세수 7조 9,340억원 중 자치구세인 부동산 보유세 비중은 8.2%, 시세에 해당하는 부동산 거래세 비중은 35.1%로 서울시에서도 전국의 지방세실태와 마찬가지로 부동산 거래세 비중이 압도적임을 알 수 있다.

<표 3-18> 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 추정치 임.

자료 : 행정자치부, 「지방자치단체 예산개요」, 국세통계연보, 2002, p.76.

자치구세의 경우에는 부동산 보유세인 자치구세에 해당하는 재산세와 종합토지세를 합한 세수입이 전체 구세 수입을 기준으로 할 때 75~79%를 차지하고 있어 대도시 자치구의 경우에 부동산 보유세가 지방세원의 중요한 재원임을 알 수가 있다.

<표 3-19> 서울시의 지방세 세목별 구성 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년
서울시 합계(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
중합토지세	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+중합토지세, 부동산거래세(시세) : 취득세+등록세  
 자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 1998~2002.



## 제 2 절 보유세제의 문제점

### 1. 과세표준의 비현실성

#### 1) 재산세 과표 운영상의 문제

재산세는 신축건물 기준가액으로 과세표준을 산정하고 있으며, 신축건물에 대한 기준가액의 산정 방법은 다음과 같이 하고 있다.

행정자치부는 매년 기준가액을 결정고시하고 있는데 기준물건으로 정한 철근콘크리트 구조를 가진 슬라브지붕 아파트의 m<sup>2</sup>당 건축하는데 소요되는 신축비용을 기준으로 하고 있다. 기준가액은 건설교통부의 아파트 분양 최고가격과 조달청, 주택공사, 국민은행, 한국감정원 등에 신축가격을 조회하여 이를 참고로 경제여건(경제성장률·물가상승률 등)과 납세자의 세 부담수준 등 기타여건을 종합적으로 고려하여 해마다 일정비율을 적용하여 m<sup>2</sup>당 기준가액

을 결정 고시하고 있다.

2003년의 경우에는 신축건물 기준가액을 170,000원/㎡로 결정고시 하였다. <표 3-20>은 기관별 건축단가와 행정자치부와 국세청의 기준시가를 비교하고 있다. 그러나 타 기관의 평균 건축단가는 58만 9천원으로서 국세청의 건물신축가액을 기준으로 하면 78%수준인데 비하여, 행정자치부의 신축건물 단가를 기준으로 하면 28.9% 수준이다.

<표 3-20> 타 기관 건축단가와 신축건물 기준가액 비교 현황

(단위 : 천원, %)

구 분	건축단가 (A)	행정자치부 신축건물		국세청 건물신축	
		기준가액(B)	비율(B/A)	기준가액(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 대상임.  
 자료 : 행정자치부, 「2003년 건물시가표준액 조정지침」, 2003.

(1) 현행 신축건물 기준가액의 현실가 반영 미흡

첫째, 신축건물가액 상승분에 대응하는 과표구간 및 세율을 조정하지 않음에 따른 기준가액의 현실화가 미흡하다.

㎡당 건물신축가액의 경우 매년 10% 내외에서 상승하고 있음에도 이러한 인상에 대응하는 재산세 과표구간(세율)을 조정하지 않아 건물신축가액 상승률을 그대로 기준가액에 적용할 경우 기준가액 상승분 이상의 세부담 증가가 발생하여 조세저항이 예상된다. 이를 우려하여 정부에서는 건물 신축비 상승분 이하로 기준가액을 조정하게 되어 ㎡당 실제건축비와 재산세과표상 기준가액간의 괴리가 심화되고 있는 실정이다.

둘째, 재산거래과세 과표적용시 공평성 확보에 어려움이 있다.

토지의 경우 시가의 70~90% 수준을 반영하고 있는 공시지가를 기초로 자치단체에서는 재량에 의하여 일정비율의 적용율(35% 내외)을 종합토지세 과표로 산정하고 있다. 그러나 건물은 당초부터 시가에 대한 접근 없이 바로 시가의 30% 내외에서 기준가액을 산정하고 있다. 이러한 차이로 인해 취득세·등록세 과표를 시가표준액으로 적용해야하는 경우, 토지는 종합토지세 과표와 별도로 공시지가의 100%를 시가표준액으로 적용하고 있어 시가에 근접하고 있다.

반면에, 건물은 재산세 과표를 취득세·등록세의 과표로 적용하고 있어 시가의 반영도가 미흡한 실정이다. 이로 인해 사실상 취득가액 신고납부의무에서 제외되는 개인납세자 중 성실납세자와 불성실납세자간의 불평등 및 세수누락 현상이 초래되고 있다. 이에 대한 근본원인은 과표산정의 첫 단계인 신축건물 기준가액 자체가 매우 낮게 산정되어 있어 취득세·등록세 과표와 재산세 과표의 분리 적용이 어렵기 때문이라 할 것이다.



## (2) 구조지수의 문제

구조지수는 한국감정원의 신축건물 단가표와 같은 실제건축비산정 자료에서도 활용되고 있는 점을 고려할 때 신축비의 원가를 추정하는 지수이다.

지수분류는 건물의 주된 재료와 기둥 등에 의해 나누어지며 철근콘크리트조 100을 기준으로 각각의 건물구조에 따라 최저 30에서 최고 120까지 지수를 적용하고 있다. 아파트와 관련된 구조지수는 철근콘크리트조(100)와 철골콘크리트조(120)로 하고 있다. 현행 구조지수의 문제점으로는 과표산출의 근거가 되는 건축물 대장상 구조분류와 내용이 상이해 실제 적용에 어려움이 있다. 건설교통부에서 규정하고 있는 건축물대장 작성 세부기준은 연와조, 황토조, 라멘조 등의 세부적인 분류기준이 제시되지 않고 있고, 각종 건설공법 변화에 따른 구조지수를 반영하지 못하고 있다.

<예: PC조의 경우 현재 대량생산으로 원가가 낮아지고 있음에도 높은 지수를 적용하고 있다.>

또한 CURTAIN WALL 공법<sup>37)</sup> 등 다양한 현대 공법에 따른 구조지수를 반영하지 못하고 있다.

### (3) 용도지수의 문제

용도지수는 건물 신축원가 추정과 수익성을 고려한 지수라 볼 수 있다. 주택과 숙박시설(호텔, 여관, 콘도미니엄 등)이 주거시설로써 비슷한 용도임에도 서로 상이한 지수를 적용하는 점을 고려할 때, 이는 건물자체원가의 추정과 동시에 수익성을 고려한 지수의 성격도 함께 지니고 있어, 용도지수의 문제점으로는 동일한 용도의 건물이라도 형태에 따라 실제가격이 상이하고 있다.

주거시설인 아파트, 다가구주택, 다세대 주택의 경우 형태에 따라 실제 가액상 차이가 발생하고 있다(통상 동일한 조건이라도 아파트 가격이 다가구·다세대 주택보다 높음). 현행 용도지수의 경우 평가의 기준이 수익성 측면과 원가측면을 함께 반영하고 있어 양 기준간의 배분기준이 명확하지 않아 합리성 검증에도 어려움이 있다.



### (4) 경과년수별 잔가율에 대한 문제

건물의 경과년수별 잔가율은 건물의 내용년수 만료시에 잔존가격의 재생가액(복성가액)에 대한 비율을 의미한다. 이는 건물신축 후에 시간이 경과함에 따라 가치가 하락되는 것을 반영해 주는 지수이다. 또한 현행 건물시가표준액 산출을 위한 감가상각은 건물의 구조에 따라 내용년수와 최종년도 잔가율을 정하고 있으며 산정모형은 경과년수에 따른 감가상각을 정액법에 의하여 실시하고 있다. 내용년수는 최저 10년에서 최고 60년이고 매년 상각률은 최저 0.013%에서 최고 0.09%의 비율을 적용하고 있다. 이처럼 경과년수별 잔가율상의 문제점으로는 경제적 내용년수 반영에 있어 현행 경과년수별 잔가율은 물리적 내용년수만을 기초로 산출하고 있어, 기타 요인에 의한 건물감가를 반

37) 건물의 고층화·대형화되면서 외벽의 경량화를 위해 금속(AL, STL, Cu합금), PC재료를 사용하여 커튼 월을 설치하는 공법.

영하는데 한계가 있다.

즉, 기능적 감가요인(건물 부지의 적합성, 설계불량, 설비부족 등)과 외부 감가요인(인근지역의 쇠퇴·활성화, 인근환경의 부적합성, 시장 접근도 등)을 반영하는데 한계가 있다. 일례로 재건축대상 아파트는 일정기간 경과시 오히려 가격이 상승하는 것이 일반적이고 상가의 경우에도 상가의 경제 활성화 정도에 따라 거래시가가 다양하게 나타나고 있다는 점에서 현행 감가상각 방법으로는 이를 반영할 수 없는 실정이다.

#### (5) 위치지수에 대한 문제

위치지수는 1992년 이전 행정구역단위로 적용하였던 지역지수의 경우 평지와 고지대, 지가가 낮은 지역과 높은 지역에 따라 실제 부동산 가격이 차이가 많이 남에도 불구하고 같은 지수를 적용하게 되는 모순이 있어, 이를 토지가격에 따라 위치별 지역지수로 변경하여 적용토록 개선된 것이다.<sup>38)</sup> 그리고 위치지수는 건물자체 건축비용의 산출보다는 토지가격을 통한 건물 거래가격을 추정하기 위한 조정지수라 볼 수 있다. 현행 위치지수의 문제점으로는 토지가치에 대한 종합토지세와 이중과세의 문제가 있다.

토지가격은 이미 종합토지세에 반영되었거나 반영되어야 한다는 측면에서 건물 과표에 토지가격을 추가 반영하는 것은 이중과세라는 점에서 문제가 있다 할 것이다. 그리고 위치지수 강화 주장과 내재적 한계가 있다. 강화주장의 논거는 위치지수가 위의 이중과세의 문제점에도 불구하고 현행 건물과표 산정체계상 반영하지 못하는 여러 가지 요인을 보완해 줄 수 있는 대리변수로서 중요한 의미를 갖는다는 것이다.

건물마감재의 가치, 고층아파트의 높은 원가, 부속공사비의 비중 등은 간접적으로 설명해 주는 변수이다. 특히, 공동주택의 경우 공동집적 이용에 따른 프리미엄이 발생한 다고 볼 때 이를 적절히 반영할 수 있는 것이 위치지수인데 위치지수를 대폭 강화할 경우 내재적 한계로 인하여 부동산 평가상의 문제점이 모두

---

38) 권강웅, 「축조 지방세해설」, (주)조세통람사, 2001, p.479.

건물분에 전가되는 사례가 발생될 우려가 있다.

<예 : 아파트 실재가격 구성이 토지평가액과 건물평가액, 프리미엄(a)으로 이루어졌다고 가정시, 토지와 건물의 독립적인 평가로 인해 반영하지 못한 a를 모두 건물에 반영할 경우, 서울구조가 서로 상이할 때에는 한 부분의 세부담이 누진세율을 적용 받게 되어 전체 보유과세 세부담이 늘어나는 결과를 초래하는 문제점이 있다.>

그리고 공간의 수직적 위치에 따른 가격차이가 미반영 되고 있다. 고층 아파트의 경우 층별 위치에 따라 가격차이가 있다고 볼 때 현행 과표산정에 있어 위치지수에서 이를 반영하지 못하고 있다.

#### (6) 가감산 특례의 문제

가감산 특례지수는 기준가격과 각종지수를 사용하여 산출한 가액에 경과년수별 잔가율을 적용한 가격이 건물시가표준액이 되어야 한다. 그러나 특정 건물의 경우 이를 바로 적용하면 타 건물과의 실거래 가격에서 형평성이 저해되는 바, 이를 방지하기 위한 조정요소이며, 현행 가감산 대상 요인은 규모, 형태, 위치, 특수부대시설, 연면적, 국세청 기준시가 등이 있다. 건물 1·2층상가부문에 대한 가산율은 수익성과 거래가격 추정의 성격이 강하고 연면적, 국세청 기준시가에 대한 가감산율은 시가반영과 정책적인 요소가 가미된 조정요소라 할 것이다.

가감산특례에 대한 구체적인 내용은 <표 3-21>, <표 3-22>, <표 3-23>과 같으며, 현행 가감산특례는 건물의 효용성이나 가치에 영향을 주는 여러 요인(규모, 형태, 특수부대설비, 연면적 등)에 대하여 가산율 또는 감산율을 정하여 건물의 과세표준에 반영토록하고 있다.<sup>39)</sup>

---

39) 전재익, “건물분 재산세의 개선에 관한 연구”, 안동대학교 행정경영대학원 석사학위논문, 2000, p.28.

<표 3-21> 특정건물에 대한 가산율

일 반 지 역		부동산투기과열 등 특정지역	
대 상 건 물	적용가산율	대 상 건 물	적용가산율
국세청 기준시가		국세청 기준시가	
① 3~4억원이하 공동주택	2/100	① 3~4억원이하 공동주택	4/100
② 4~5억원이하 공동주택	5/100	② 4~5억원이하 공동주택	8/100
③ 5억원 초과 공동주택	10/100	③ 5~10억원이하 공동주택	15/100
		④ 10~20억원이하 공동주택	22/100
		⑤ 20억원 초과	30/100

자료 : 이영희, “재산세제도의 개편방안”, 한국조세연구원 정책토론회자료, 2003, p.12.

<표 3-22> 감산대상 및 감산율

감산율 적용대상 건물기준	감산율	제 외 대 상
[공동주택]		
(1) 1구의 전용면적이 60㎡초과 85㎡이하	5/100	기숙사, 다가구주택
(2) 1구의 전용면적이 50㎡초과 60㎡이하	10/100	국세청 기준시가 3억원 이상인 공동주택
(3) 1구의 전용면적이 50㎡이하	20/100	
[단독주택]		
(4) 연면적이 60㎡초과 85㎡이하	10/100	농어가주택
(5) 연면적이 60㎡이하	15/100	농어가주택
(6) 주택의 차고	50/100	복합건물의 차고
(7) 주택의 지하실(차고 제외)	20/100	
(8) 특수구조(3면이상 무벽)의 건물	25/100	

자료 : 이영희, “재산세제도의 개편방안”, 한국조세연구원 정책토론회자료, 2003, p.12.



<표 3-23> 가산대상 및 가산율

가산율 적용대상 건물기준	가산율	제 외 대 상
(1) 특수설비가 설치되어 있는 건물 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자동승강기</li> <li>• 7,560kcal이상의 에어컨</li> <li>• 빌딩자동화시설</li> </ul>	15/100 15/100 35/100	공동주택, 생산설비를 설치한 공장용건물, 주차전용건물, 복합건물 내 주택
(2) 고층건물 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 5층~10층건물</li> <li>• 11층~20층건물</li> <li>• 20층 초과건물</li> </ul>	10/100 15/100 20/100	공동주택, 주차전용건물, 복합건물내주택
(3) 연면적 992㎡이상의 건물	10/100	주택, 극장, 전시장, 관람장, 집회장, 육내체육시설, 교육시설, 창고, 공장, 주차전용건물, 축사 등 농업시설
(4) 특수건물 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 건물의 1개층 높이가 8m 이상이 되는 공장 등 특수건물</li> <li>• 건물의 1개층 높이가 다른 층의 높이보다 2배 이상 되는 특수건물</li> </ul>	10/100 20/100	동일건물내 복층구조가 병존할 경우 당해 복층부분
(5) 호화 내·외장재 사용건물 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 미장석재로 벽면 등 1면이상을 치장한 건물</li> <li>※외벽·내벽·바닥을 불문하고 1면 이상이면 가산하되 해당층만 가산</li> </ul>	10/100	
[단독주택] (6) 1구내 연면적이 165㎡이상 183㎡이하 (7) 1구내 연면적이 183㎡초과 198㎡이하 (8) 1구내 연면적이 198㎡이상 215㎡이하 (9) 1구내 연면적이 215㎡이상 231㎡이하 (10) 1구내 연면적이 231㎡이상 248㎡이하 (11) 1구내 연면적이 248㎡이상 264㎡이하 (12) 1구내 연면적이 264㎡이상 281㎡이하 (13) 1구내 연면적이 281㎡이상 298㎡이하 (14) 1구내 연면적이 298㎡이상 314㎡이하 (15) 1구내 연면적이 314㎡이상 331㎡이하 (16) 1구내 연면적이 331㎡ 초과	5/100 10/100 15/100 20/100 25/100 30/100 35/100 40/100 45/100 50/100 60/100	지하실면적
[공동주택] (17) 1구내 연면적이 100㎡이상 116㎡이하 (18) 1구내 연면적이 116㎡초과 132㎡이하 (19) 1구내 연면적이 132㎡초과 149㎡이하 (20) 1구내 연면적이 149㎡초과 165㎡이하 (21) 1구내 연면적이 165㎡초과 182㎡이하 (22) 1구내 연면적이 182㎡초과 198㎡이하 (23) 1구내 연면적이 198㎡초과 215㎡이하 (24) 1구내 연면적이 215㎡초과 231㎡이하 (25) 1구내 연면적이 231㎡이상 238㎡이하 (26) 1구내 연면적이 238㎡이상 245㎡이하 (27) 1구내 연면적이 245㎡ 초과	5/100 10/100 15/100 20/100 25/100 30/100 35/100 40/100 45/100 50/100 60/100	공용면적 복층형 공동주택의 경우 29㎡에 대하여는 적용대상 가산율의 50% 적용
(28) 연면적이 66㎡초과하는 1급 한옥 (29) 2층이상 건물의 1층 상가부분 (30) 2층이상 건물의 2층 상가부분	10/100 10/100 5/100	

자료 : 행정자치부, 「2003년도 건물시가표준액표」, 2003, pp.15~25.

첫째, 주택 유형별 가감산 적용의 차이

건물과표 산출과정에서 단독주택과 공동주택의 경우 가감산 판단기준이 서로 상이해 유형별로 형평성의 문제가 발생할 수 있다. 단독주택의 경우 가감산을 대상 판단에 있어 침실, 식당, 마루, 부엌 등 주거 공간뿐만 아니라, 가정용 보일러실이나 창고 등 일반적으로 주거생활에 이용되는 모든 건물을 1구의 주택으로 판단하여 가감산대상을 판단하고 있다. 또한 공동주택의 경우에는 전용면적만을 기준으로 가감 대상을 판단하고 있어 복도, 계단, 현관, 지하대피소, 기계실, 보일러실, 노인정, 관리실과 같은 공용면적은 제외되고 있다. 일례로 보일러실과 같은 경우 주택의 필수적인 부속건물 임에도 단독주택은 가산대상에 포함되나 공동주택은 제외되고 있어 기준설정의 일관성이 미흡한 실정이다. 물론 가산대상 최하면적에 있어 단독주택은 165㎡ 이상이고 공동주택은 100㎡ 이상이라는 점에서 위의 문제점을 다소 완화시키는 작용을 하고 있으나, 이는 세율적용까지 연계되어 공동주택 공유면적의 경우 상대적으로 세율이 낮은 기타건물의 세율을 적용 받고 있다.

둘째, 특례지수로 인한 공동주택(아파트) 과표산정 체계의 복잡성 심화요인

아파트 면적과 관련된 대상건물, 과표산정, 세액계산, 등기·등록 등에 대한 업무처리 현황을 보면 <표 3-24>와 같다. 이 표에서 보듯이 해당면적에 따라 과표 산출이나 세액계산 등이 서로 상이해 재산세과표 산정의 복잡성을 심화시켜 납세자가 이해하는데 어려움이 있다. 서비스 면적의 경우 일반 주거공간과 동일하게 사용되고 있는 점을 고려할 때 세수누락 방지를 위해 과세대상에 포함될 수 있도록 건축법상의 제도적 보완이 필요하다.

<표 3-24> 아파트 면적관련 재산세 운영 현황

구 분	대 상 건 물	과 표 산 정	세 액 계 산	등 기 등
연 면 적	연면적+공용면적	-	-	-
전용면적	· 침실, 거실, 부엌, 화장장실 등 순수주거 공간	· 가감산특례 대상 판단에 기준이 되고 가감산을 적용 대상 임	· 주택으로 분류되어 초과누진세율 적용	· 등기 내용에 포함 취·등록세 감면기준
공용면적	· 복도, 현관, 계단, 지하 대피소, 기계실, 보일러실, 관리실 등 순수주거공간 외의 공간	· 가감산특례 대상 판단 기준에서 제외되고, 가산율은 배제되거나 감산율은 적용(차고, 지하실 별도 감산)	· 기타 건물로 분류되어 3/1000 세율 적용	· 등기 내용에 미포함(건축물대장에는 기재됨)
서 비 스 면 적	· 발코니(내부로부터 1.5m까지 가능)	· 통상 과세대상에서 제외 됨		· 등기, 건축물에 모두 미포함(분양광고에는 포함)

자료 : 이영희, “재산세제도의 개편방안”, 한국조세연구원 정책토론회자료, 2003, p.15.



우리나라의 건물과표 산정방식이 비용접근법에 기초하고 있지만 산출요소별 분석에 의하면, 비용접근법 이외에 시장접근법, 수익접근법 등이 혼합되어 있음을 알 수 있다.

- 용도지수는 비용접근법과 수익접근법을 혼합한 지수체계로 산정되고 있다.
- 위치지수는 부동산가격을 고려한 시장접근법을 적용한 것이다.
- 가감산특례는 비용접근법과 시장접근법을 동시에 고려한 요소이다.

건물과표 산정체계에서 순수한 건축비용만을 고려하고 있는 요소는 구조지수와 경과년수별 잔가율 정도이다. 결국 현행 건물과표산정 체계는 비용접근법에 기초하여 만들어졌으나 변천하는 과정에서 복합적인 요인을 모두 고려하게 되어, 현행 건물과표는 순수한 비용접근법에 의해 평가되고 있지 못하다.

현행 제도상 지방자치단체의 건물과표 조정권한은 <표 3-25>와 같다.

<표 3-25> 자치단체의 건물과표 조정권한 현황

구 분	조정상·하한	내 용
원 칙 (지방세법시행령 제80조제3항 및 제5항)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건물의 시가표준액은 매년 1월 1일 현재 도시사의 승인을 얻어 시장·군수·구청장이 결정한 가액으로 한다.</li> <li>• 다만 이미 결정한 시가표준액이 시가의 변동 또는 기타의 사유로 불합리하다고 인정되는 경우에는 도시사의 승인을 얻어 시가표준액을 변경·결정할 수 있다.</li> <li>• 행정자치부장관은 결정된 시가표준액 중 조정이 필요하다고 인정되는 시가표준액에 대하여는 국세청장과 협의하여 조정기준을 정한 후 이를 해당 도시사에게 통보하여 그 조정을 권고할 수 있다.</li> </ul>
신축건물 기준가액	-5% ~ +5%	• 시장·군수는 기준가액 5%범위내에서 기준가액을 달리 정할 수 있다
구조지수	상·하한 없음	• 구조지수 적용이 불합리하다고 판단되는 건축물에 대하여는 시장·군수가 달리 적용할 수 있다.
용도지수	"	• 용도지수 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 따로 정하여 적용할 수 있다.
위치지수	80%~150%	• 위치지수 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 최저 80, 최고150의 범위내에서 위치지수를 따로 정하여 적용할 수 있다.
경과연수 잔가율	조정권한 없음	-
가감산특례	가감산특례	• 가·감산율의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 따로 정하여 적용할 수 있다.
	특정건물 가산율	• 가산율 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 따로 정하여 적용할 수 있다.
	투기지역내 공동주택 가산	• 적용대상 지역은 시장·군수·구청장이 시·도시사의 승인을 얻어야 한다. • 시장·군수·구청장이 위 가산율이 조세 부담의 급등이나 인근지역과의 형평성 상실 등으로 불합리하다고 판단되는 경우에는 시·도시사의 승인을 얻어 가산율을 달리 정하여 운영할 수 있다

자료 : 이영희, “재산세제도의 개편방안”, 한국조세연구원 정책토론회자료, 2003, p.21.

세 부담 완화를 위한 지방자치단체 가감산특례 조정사례를 보면 다음과 같다.

- 사례지역 및 해당연도 : 경기도(과천을 제외한 대다수 지역), 2003년
- 조정사유 : 공동주택 가산율과 높은 세율로 인한 면적이 넓은 아파트의 과도한 세부담 야기에 따른 지역간 형평성 확보

- 과표 가산율 조정내용 : <표 3-26>

<표 3-26> 지방자치단체 과표관련 지수조정 사례

가산율 적용대상 건물기준	당 초 가산율	조 정 가산율	가산율 차 이	세액 부담 완화 효과
[공동주택]				• 가정 : 과표 60백만원 (245㎡초과 국세청 기준시가 아파트)  • 세액변화 : 당초 2,256천원 → 2,090천원 (▲166천원)
(17) 1구내 연면적이 100㎡이상 116㎡이하	5/100	3/100	2/100	
(18) 1구내 연면적이 116㎡초과 132㎡이하	10/100	8/100	2/100	
(19) 1구내 연면적이 132㎡초과 149㎡이하	15/100	13/100	2/100	
(20) 1구내 연면적이 149㎡초과 165㎡이하	20/100	18/100	2/100	
(21) 1구내 연면적이 165㎡초과 182㎡이하	25/100	23/100	2/100	
(22) 1구내 연면적이 182㎡초과 198㎡이하	30/100	28/100	2/100	
(23) 1구내 연면적이 198㎡초과 215㎡이하	35/100	33/100	2/100	
(24) 1구내 연면적이 215㎡초과 231㎡이하	40/100	38/100	2/100	
(25) 1구내 연면적이 231㎡이상 238㎡이하	45/100	43/100	2/100	
(26) 1구내 연면적이 238㎡이상 245㎡이하	50/100	48/100	2/100	
(27) 1구내 연면적이 245㎡ 초과	60/100	60/100	-	
국세청 기준시가				
① 3~4억원 이하 공동주택	2/100	미적용	2/100	
② 4~5억원 이하 공동주택	5/100	2/100	3/100	
③ 5억원 초과 공동주택	10/100	5/100	5/100	

주 : 경기도 용인시 2003 적용률 현황임.

## 2) 종합토지세 과표운영상의 문제

종합토지세는 우리나라만의 독특한 과세 방법이다.<sup>40)</sup> 전국의 토지를 종합 합산하여 과세함으로써 응능의 원칙을 통하여 지방재정을 확충하고 있으며 부동산 지가의 안정 등 기대에 부응하고 있다. 전국합산에 따른 세수증가 규모를 살펴보면 <표 3-27>에서 전국 종합합산에 따른 세액은 제주도인 경우 3,607백만원이 세수가 증가하고 있다. 이에 반하여 종합토지세 부과에 따른 착오부과로 인하여 재조정 또는 과오납금 등이 발생으로 납세의무자로 하여금 많은 불편을 초래하고 있는 실정이며, 그 규모는 2000년도 제주도 재조정건수 1,248건으로서 전체 203천건에 비해 0.6%를 차지하고 있다.

40) 종합토지세는 전국의 모든 토지를 주민등록번호별로 합산하여 과세하는 세제로서 주민등록번호처럼 개인별 통제가 불가능한 나라에서는 종합토지세 도입이 어렵다.

<표 3-27> 제주도 전국 종합합산에 따른 세액(누진세액)

(단위 : 천건, 천㎡, 백만원)

구 분	건 수	면 적	공시지가	과세표준	합산세액	해당세액	증감액
합 계	564	1,222,065	16,163,596	5,154,145	23,084	19,477	3,607
종합합산	313	617,222	8,311,095	2,630,420	13,454	11,093	2,361
별도합산	23	6,303	2,670,161	868,635	4,814	3,568	1,246
분리과세	228	598,540	5,182,340	1,655,090	4,816	4,816	-

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2001.

(1) 분리과세에 대한 문제

<표 3-28>에서 종합토지세 과세형태별 비중을 보면, 종합토지세는 보유토지에 대하여 과세해야 함에도 과세형태별로 심한 격차가 발생하고 있다. 분리과세 중 자경농지(세율 : 0.1%) 등은 종합토지세 전체면적의 47.1% 공시지가 28.5%, 과세표준 28.6%에 비해 세액은 6.4%를 차지하고 있어 심한 불균형을 이루고 있다. <표 3-29> 공시지가 단계별 현황에서는 개별공시지가 기준으로 10억초과 되는 납세자는 112명(1.0%)으로 공시지가로 265,395백만원(57.7%)이며, 종합토지세부과세액은 84백만원으로 분리과세(세율 : 0.1%)의 5.6%를 차지하고 있어 정책적으로 자경농민에 대한 배려와 비중이 높다보니 재산보유에 대한 심한 불균형을 이루고 있다는 것을 알 수 있다.

<표 3-28> 종합토지세 과세형태별 비중

(단위 : 천㎡, 백만원)

구 분	합 계	종 합	별 도	분 리 과 세		
				합 계	0.1%	0.3~5%
면 적	1,222,065 (100.0%)	617,222 (50.0%)	6,303 (0.5%)	598,540 (49.9%)	576,149 (47.1%)	22,391 (1.8%)
시 가	16,163,596 (100.0%)	8,311,095 (51.4%)	2,670,161 (16.5%)	5,182,340 (32.1%)	4,599,171 (28.5%)	583,169 (3.6%)
과세표준	5,154,145 (100.0%)	2,630,420 (51.0%)	868,635 (16.8%)	1,655,090 (32.1%)	1,474,791 (28.6%)	180,299 (3.5%)
세 액	26,084 (100.0%)	13,454 (58.3%)	4,814 (20.9%)	4,816 (20.9%)	1,474 (6.4%)	3,342 (14.5%)

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2001.

<표 3-29> 공시지가 단계별 현황(분리과세 중 0.1%인 경우)

(단위 : 천㎡, 백만원)

단계별	납세자	면적	공시지가	과세표준	세액	비고
2천만원이하	25,128	50,666	280,432	88,787	89	종합합산시 - 5,024백만원 340.8% 증
5천만원이하	23,244	112,765	759,544	240,373	240	
1억원 이하	14,596	132,899	1,033,229	329,531	329	
3억원 이하	10,198	150,071	1,611,997	521,529	521	별도합산시 - 4,642백만원 314.9% 증
5억원 이하	1,106	28,142	412,293	134,798	135	
10억원 이하	365	20,509	236,281	76,218	76	
30억원 이하	93	31,878	134,385	42,946	43	
50억원 이하	10	13,555	37,553	12,043	12	
50억원 초과	9	35,664	93,457	28,566	29	
합계	74,749	576,149	4,599,171	1,474,791	1,471	

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2001.

## (2) 개별공시지가 적용상 문제

지가변동에 대한 적기에 종합토지세 과세표준을 반영해야 함에도 개별공시지가는 매년 1월 1일을 기준으로 하여 6월 30일경에 결정 고시되는데, 종합토지세의 과세 기준일은 6월 1일로 하고 있다. 때문에 매년 6월 1일 현재 지가가 결정 공시되지 아니하는 때에는 전년도 개별공시지가를 적용하여 과세하도록 하고 있음에 따라, 전년도 개별공시지가를 적용하는 문제점과 토지이동에 따른 개별공시지가가 없는 토지는 산정절차상 지목변경 등으로 지가 변동분을 반영하지 못하는 문제점을 갖고 있다.

이렇게 지가가 변동되는 토지의 경우는 전년도 지가를 적용하여 과세를 해야 하는 현실을 이해할 수가 없으며, 이에 대한 민원이 끊이지 않고 있는 실정이다. 또한 공시지가에 적용되는 적용률은 매년 행정자치부에서 각 시·군·구에 기준적용률을 시달하면 각 자치단체에서는 이를 참조하여 정해지는데, 각 자치단체에서는 조세저항을 우려하여 과도한 인상을 자제하고 있기 때

문에 지방자치단체별로 상이하게 적용되고 있어 지역간 불형평성이 또 다른 원인이 되고 있다.

### (3) 토지가격비준표상 문제

공시지가는 건설교통부장관이 고시하는 것이며, 개별공시지가는 공시지가 표준지를 기준으로 시장·군수·구청장이 조사한 개별토지의 특성과 비교표준지의 특성을 비교하여 토지가격비준표상의 토지 특성차이에 따른 가격배율을 산출하여 시장·군수·구청장이 고시한 가격이다.

개별공시지가는 지역별, 필지별 특성을 감안하여 토지가격비준표가 작성되어야 함에도 그렇지 못하고 있다. 예를 들면, 주거지역인 경우 토지형상에 따른 가격배율차이가 최고 10%로 현실감이 떨어지며, 면적에서도 3,300㎡기준으로 최소면적인 토지와도 같은 비율을 적용 받고 있어 개별공시지가에 형평성 문제가 대두되고 있다. 또한 중요한 것은 개별공시지가는 평가가격이 아니고 산정가격으로 건설교통부장관이 정한 지침에 의하여 계산을 하였다면 토지의 시가와 직접적인 관련이 있는 것은 아니므로 단지 개별공시지가가 시가를 초과하는 사유만으로 그 가격 결정이 위법하다고 단정할 것은 아니다. 라고 판시하고 있다.(대법원 94누15684. '95.11.21판례참조)

## 2. 세율구조의 부적정성

### 1) 재산세의 세율구조와 문제점

#### (1) 재산세의 세율구조

재산세 건축물분의 현행 세율구조는 초과누진세율을 기본으로 하면서 일부 과세 대상에 대하여는 정률세율을 적용하고 있으며, 이를 살펴보면 <표 3-30>과 같다. 표에서 보듯이 재산세 중에서 주택에 대한 세율은 1,000분의 3에서



1,000분의 70까지 총 6단계의 초과누진세율 구조로 되어 있으며, 이외의 기타 건물은 1,000분의 3을 적용하고 있다. 예외적으로 골프장, 별장, 고급오락용 건축물에 대하여는 1,000분의 50, 공장용 건축물에는 1,000분의 6, 대도시내 공장 신·증설은 1,000분의 15의 중과세율을 적용하고 있다.

<표 3-30> 건물분 재산세 세율 구조

(단위 : 만원, %)

구분	과표(Base)구간	법정세율	세액 계산	평균세율	건수 비중	과표 비중	세액 비중
주택	$B \leq 1,200$	0.3	$B \times 3/1,000$	0.30	76	50	42
	$1,200 < B \leq 1,600$	0.5	$36 + (B - 1,200) \times 5/1,000$	0.30~0.35	13	16	13
	$1,600 < B \leq 2,200$	1.0	$56 + (B - 1,600) \times 10/1,000$	0.35~0.53	6	12	14
	$2,200 < B \leq 3,000$	3.0	$11.6 + (B - 2,200) \times 30/1,000$	0.53~1.29	3	12	11
	$3,000 < B \leq 4,000$	5.0	$35.6 + (B - 3,000) \times 50/1,000$	1.29~2.14	1	6	8
	$4,000 < B$	7.0	$85.6 + (B - 4,000) \times 70/1,000$	2.14~7.00	1	4	12
기타	골프장, 별장, 고급오락장	5.0					
	주거지역내 공장	0.6					
	상가 기타건물	0.3					
	대도시공장 신·증설	1.5					
	탄력세율						

주 : 평균세율은 세액을 과표로 나누어 백분율을 구한 값임.

건수·과표·세액 비중은 2001년 주택분 재산세 결산자료를 참고로 작성

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2002, pp.320~351.

현행 세율구조에 따른 건물분(주택) 재산세 과세건수·과표·세액 비중을 살펴보면, 주택분 과세건수 비중은 1,000분의 3 최저 세율이 적용되는 과표 1,200만원 이하 과표 구간의 비중이 76%로 가장 높으며, 0.35%의 이하의 평균세율이 적용되는 과표 1,600만원 이하의 비중이 89%로 대부분의 납세자가 5만6천원 이하의 낮은 세금을 납부하고 있는 상태이다.

과표 구간별 세액비중을 보면 1,200만원 이하의 납세자 세액이 42%로 가장 많고, 높은 세율이 적용되는 과표 3,000만원 이상의 납세자 건수는 2%에 불과하나, 납부세액은 20%로 상대적으로 높은 세부담을 지고 있다.

## (2) 재산세 세율구조의 문제점

첫째, 소득 기준에 따른 낮은 실효세율

세부담 수준을 어느 정도 기준에 맞추어 세율을 결정할 것인가는 매우 중요하면서도 어려운 과제라고 할 수 있다. 재산세 부담수준을 개략적으로 살펴보면 주택을 임대소득발생의 원천이라고 가정하고, 자본시장이 장기적으로 안정상태라면 모든 자산의 수익률은 동일해 질 것이다.

즉 주택임대에 대한 수익률, 예금 수익률, 증권 수익률 등 어느 한 자산의 수익률이 높거나 낮다면 수익률이 평균화될 때까지 이동이 일어날 것이다. 이에 주택임대로부터 발생하는 소득액과 현행 국세 과세대상의 자산에서 발생하는 소득액이 동일하다면 동일수준의 세부담을 하는 것이 합리적이라 가정하고, 현행 주택소유에 따른 추정소득금액에 대한 재산세의 실효세율과 종합소득세의 소득금액에 대한 실효세율을 상호 비교해 보면 <표 3-31>과 같다.

표에서 살펴보면 현행 소득개념에 따른 주택자산의 재산세 평균 실효세율은 2.76%이다. 반면에 국세인 종합소득세 평균 실효세율은 15.0%로 이는 재산세 세율이 종합소득세의 1/5수준으로 매우 낮다고 할 것이다. 그러나 재산세의 납세자수가 1천만명 이상이고, 타 세목과 달리 세액인상에 민감하게 반응한다는 현실을 감안할 때, 실효세율 인상은 정치적 결단이 필요하다고 할 것이다.

<표 3-31> 추정주택자산소득과 종합소득에 대한 실효세율

(단위 : 억원)

추정 주택자산소득 실효세율					국세 종합소득 실효세율		
주택분 과표총액 (A)	추정실제 주택가격 총액 (B=A/0.3)	추정주택 임대소득 총액 (C=B×0.04)	주택분 재산세 총액 (D)	추정소득 금액에 대한 실효세율 (D/C)	종합 소득금액 총액 (A')	종합 소득세 결정세액 (B')	소득금액에 대한 실효세율 (B'/A')
1,027,479	3,424,930	136,997	3,781	2.76%	320,189	48,031	15.0%

주 : 추정실제가격은 주택과표 현실화율이 평균 30% 내외임을 가정하고 산출  
추정임대 소득은 주택수익율을 현행 일반금리(3년만기 국고채이율 가정) 수준  
인 4%를 가정

자료 : 이영희, “재산세제도의 개편방안”, 한국조세연구원 정책토론회자료, 2003, p.19.

둘째, 지역 공공재 편익에 대한 부담의 형평성 미흡

앞에서도 지적하였듯이 주택분 재산세 납부자의 89%가 재산세부담이 연간 5만6천원 이하이고, 2%의 고액납세자가 전체세수의 20%를 부담하고 있는 실정이다. 이는 지역주민의 부담과 관계없이 지역 공공재의 편익을 누리고 있음을 의미한다. 지역주민의 재정책임성을 강화하기 위해서는 건물과 토지에 대한 지방세수의 비중을 높여 이들 세목의 중요성을 지역주민들에게 부각시킬 필요가 있다.

또한, 일부 고액납세자에 의해 세수를 확보하는 것보다 재산세의 과세분포를 정규 분포화하여 과세기반을 확대하는 것이 바람직하다.<sup>41)</sup> 이러한 측면에서 보면 현행 재산세의 과도한 초과누진 세율구조는 지역 공공재에 대한 부담의 형평성과 지역주민의 재정책임성 확보측면에서 문제가 있다 할 것이다.

셋째, 지방의 재정책임성 확보를 위한 탄력세율 활용 미흡

우리나라 경우 현행 헌법상에서 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 자치단체가 지방세의 세율을 자유로이 결정할 수 없다. 그러나 자치단체의 조례에 의해

41) 이영희, 「지방분권과 지방세제의 개혁」, 지방재정학회 춘계세미나, 2003.

일부 세목의 세율조정이 가능한 탄력세율제도를 두어 제한적이거나 과세자주권을 부여하고 있다.

지방자치단체가 재정책임성에 대한 인식을 갖고 있다면, 지방재원의 과·부족이 발생할 경우 탄력세율제도로 지방세의 세율을 조정함으로써 재원문제를 해결하려고 할 것이나 지금까지 이를 활용한 사례는 매우 미흡하다. 재산세의 경우에도 표준세율의 100분의 50범위 내에서 가감조정이 가능함에도 이를 자율적으로 운영하는 자치단체가 없는 실정이다. 탄력세율 미 활용의 원인은 지역주민에 대한 자치단체장의 정치적 부담 회피와 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중이 낮은 데에 근본적인 원인이 있다할 것이다.

넷째, 일부 주택에 대한 이중 누진율 적용으로 인한 세부담 심화

주택과표 산정 시 단독주택은 1구내 면적이 165㎡ 이상, 공동주택은 전용면적 100㎡이상인 경우 일정율의 가산율이 적용되고 있으며 동 주택은 통상 과표가 높게 책정되어 재차 세율적용에 있어서도 누진 적용되고 있다.

결국 면적이 넓은 주택은 과표적용단계와 세율적용단계에서 이중으로 누진율이 적용되고 있는 상황이다. 이로 인해 시가가 유사한 작은 면적의 주택과 넓은 면적의 주택간의 세부담의 격차를 심화시키는 요인이 되고 있다.

다섯째, 누진세율 완화를 위한 지수의 임의적 조정

넓은 평수 공동주택의 이중 누진율 적용으로 인해 수도권 외곽지역의 신도시 넓은 평수 아파트 소유자의 집단적인 조세저항이 발생하고 있는 실정이다. 이에 위 지역 아파트소유자에 대한 조세저항을 완화하기 위하여 일부 자치단체에서는 가감산 특례적용을 과세시가 표준지침안의 표준지수와 달리 적용하고 있는 상황이다. 물론, 행정자치부 재산세 과세표준산정 지침상 가감산 특례지수의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 따로 정하도록 규정하고 있으며 지방자치의 근본취지에서 볼 때 바람직한 현상이라 할 것이다. 그러나 조정과정에 특별한 기준이 설정되어 있지 않다는 점과 지역간 형평성, 과표산정체계 일관성 차원에서 문제가 있다할 것이다.

2) 종합토지세의 세율구조와 문제점

종합토지세 과세대상은 토지의 이용형태에 따라 종합합산, 별도합산, 분리과세대상으로 분류되어 있으며, 분리과세가 적용되는 과세표준은 다음의 세 가지 유형이다.

자경농지, 임야, 기준면적 이내의 목장농지(0.1%) : 기준면적 이내의 공장용지, 토지개발공사·주택공사의 분양·공급·임대용 토지(0.3%) : 골프장·별장·고급오락장 토지 등(5%), 그리고 별도합산 과세 대상은 기준면적 이내의 일반 영업용 토지이며 세율은 <표 3-32>와 같이 9단계 과표에 0.3%~2.0%의 초과누진세율이 적용되고 있다. 또한 종합합산 과세 대상은 나머지 토지들로서 전국의 토지가 인별 합산되어 0.2%~5.0%의 세율이 9단계의 과표로 운영되고 있다.

<표 3-32> 종합토지세 세율구조

(단위 : %)

종합합산		별도합산	
과세표준액	세율	과세표준액	세율
2천만원 이하	0.2	1억원 이하	0.3
5천만원 이하	0.3	5억원 이하	0.4
1억원 이하	0.5	10억원 이하	0.5
3억원 이하	0.7	30억원 이하	0.6
5억원 이하	1.0	50억원 이하	0.8
10억원 이하	1.5	100억원 이하	1.0
30억원 이하	2.0	300억원 이하	1.2
50억원 이하	3.0	500억원 이하	1.5
50억원 초과	5.0	500억원 초과	2.0

자료 : 지방세법 제234조 16.

(1) 종합토지세 세수 현황

2001년 기준으로 1천 3백만 개의 종합토지세 고지서가 발부되었고, 총 부과금액은 1조4천250억 규모이며, 이 중에서 서울시에 부과비중은 전체 종합토지

세의 약 32.5%를 차지하고 있다.

<표 3-33> 종합토지세 과세 상황(2001년)

(단위 : 백만원, 명, 1000m<sup>2</sup>, %)

구 분		개 인	법 인	합 계
전 국	세 액	778,279(54.6)	586,977(41.2)	1,425,023
	납세인원	13,342,228(97.4)	153,492(1.1)	13,692,443
	면 적	52,101,308(83.0)	3,661,707(5.8)	62,776,553
서 울	세 액	255,192(55.0)	186,932(40.0)	463,727
	납세인원	2,072,848(99.0)	12,929(0.6)	2,092,004
	면 적	260,298(88.0)	27,571(9.3)	295,653

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2002, p.404.

<표 3-33>에서 확인할 수 있듯이 종합토지세 납세자 97% 이상이 개인이며, 법인 납세자는 1% 수준이고, 기타 납세자가 약 2%를 차지하고 있다. 법인의 납세자 수 비중은 매우 낮지만, 법인이 납부하는 종합토지세는 전체 세수의 약 41%를 차지하고 있다. 법인 1인이 내는 종합토지세는 평균 382만원에 달하지만 개인이 내는 종합토지세는 5.8만원에 불과하다. 그러나 종합토지세 과표를 2배 인상할 경우 종합토지세의 누진세율 구조로 인하여 법인 세 부담은 382만원을 훨씬 넘는다. 그러나 0.2%의 세율을 대부분 적용 받는 개인 납세자의 세부담은 평균적으로 5.8만원을 크게 넘지 않을 것이다. 반면 법인에 대하여는 다양한 종합토지세 경감·면제 규정이 있으므로 종합토지세가 법인에 미치는 영향은 균등하지 않을 것이다.

## (2) 종합토지세의 세수구조

### ① 세수 추이

종합토지세 세수는 <표 3-34>에서 보는 바와 같이 동 세목이 도입된 1990년부터 1993년까지 100% 증가하였고, 1993년부터 1995년까지 다시 50%가 증가하였다. 결과적으로 1990년부터 1995년까지 세수가 약 3배정도 증가되었음을 알 수 있다. 그러나 지방자치가 실시된 1995년부터 2000년까지 6년 동안

종합토지세 세수의 성장률은 0에 가까웠고, 2001년에 비로소 약간 증가하였으며, 1995년 종합토지세 세수가 1.25조원이었는데, 1997년 1.28조원, 1999년 1.24조원, 2000년 1.28조원으로 거의 비슷한 수준으로 유지되다가 2001년에는 세수가 1.36조원으로 전년도 대비 약 6.5% 상승하였다. 통상적으로 종합토지세는 모든 세대가 부담하는 대중세이기 때문에 타 세목에 비하여 조세저항이 심하여 세부담 인상이 어렵다고 주장하고 있다. 그러나 종합토지세와 같은 성격의 재산세는 1995년 이후 세액 증가율이 지방세 증가율을 앞서고 있다.

<표 3-34> 종합토지세 징수액 추이

연 도	과세표준액 (십억원)	과표인상률 (%)	징수액 (억원)	징수액인상률 (%)
1991	135,232	25.5	5,182	29.6
1992	171,374	26.7	6,751	30.3
1993	206,824	20.7	8,424	24.8
1994	251,964	21.8	10,262	21.8
1995	295,119	17.1	12,543	22.2
1996	294,755	-0.1	12,525	-0.1
1997	300,812	2.1	12,794	2.1
1998	299,423	-0.5	11,993	-6.3
1999	307,536	2.7	12,421	3.6
2000	312,223	1.5	12,817	3.2
2001	337,541	8.1	13,650	6.5

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 각 년도.

<표 3-35>에서 나타나듯이 지방세는 1995년 15.3조원에서 2001년 23.2조원(지방교육세 제외)으로 약 51% 상승하였고, 재산세는 1995년 0.465조원에서 2001년 0.763조원으로 64% 상승하였음을 알 수 있다.

<표3-35> 지방세·재산세세수현황

연 도	지방세 (억원)	인상율(%)	재산세 (억원)	인상율(%)
1991	80,351	26.2	2,755	21.3
1992	94,622	17.8	3,553	29.0
1993	110,261	16.5	4,066	14.4
1994	132,309	20.0	4,807	18.2
1995	153,160	15.8	4,659	-3.1
1996	173,947	13.6	5,323	14.3
1997	184,057	5.8	5,771	8.4
1998	171,497	-6.8	6,407	11.0
1999	185,861	8.4	6,699	4.6
2000	206,006	10.8	7,278	8.6
2001	266,649	29.4	7,632	4.9

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 각 년도.



② 세부담 분포

㉠ 납세자별 분포

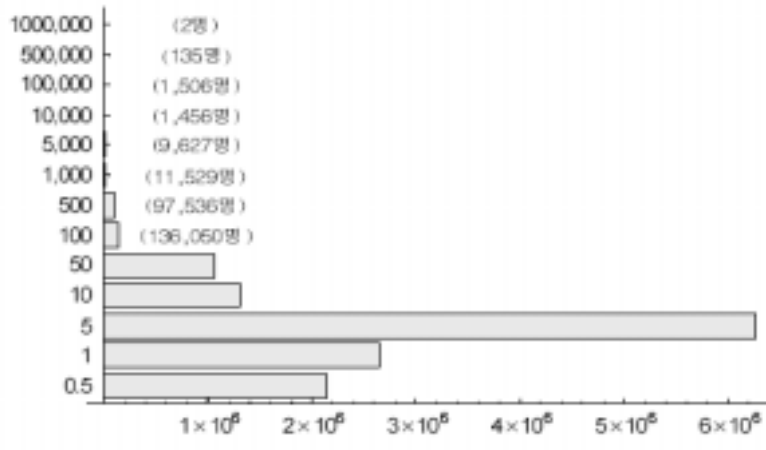
종합토지세 고지서 건수는 2001년 기준 1,369만 건에 달하며 이 중 90% (1,236만건)는 10만원 이하이고, 10만원에서 50만원 사이의 건수가 약 100만 건, 50만원에서 100만원 사이의 건수가 136,050건이다. 100만원 이상의 종합토지세를 납부하는 납세자 건수는 약 12만명으로 전체 고지서 건수의 8.8%에 이른다.

또한 종합토지세에는 교육세, 농어촌특별세, 도시계획세 등이 부가(附加)되기 때문에 납세자의 실질 토지관련 세부담은 종합토지세의 1.3배 정도로 종합토지세 납세자의 90% 정도가 13만원 이하의 세금을 내고 있다고 볼 수 있다.



[그림 3] 종합토지세 납세자별 세부담 분포

(단위 : 만원)



자료 : 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

㉠ 지역별 분포



종합토지세의 약 32%는 서울시, 22%는 경기도, 그리고 5%는 인천에서 징수되고 있어 수도권에서 종합토지세 징수액은 전체의 약 60% 정도를 차지하고 있다. 종합토지세 세수의 40%는 법인이 납부하고 있다. 법인은 서울시와 경기도의 일부 지역에 밀집되어 있기 때문에 지역별 세수 편차는 이보다 더 클 것이다. 서울과 경기도 부유 도시의 대부분이 지방교부세 불교부단체이다. 때문에 이들 지역에서는 세출을 늘리지 않는 한 현재 견고 있는 세수가 충분하여 주민들의 반발을 무릅쓰고 종합토지세의 세수를 증가시켜야 할 재정적 인센티브가 크지 않다.



③ 과표현실화율 분포

<그림 6>은 우리나라의 과표현실화율에 대한 지역간 분포를 나타낸 것이다. 전국 232개 지방자치단체의 종합토지세 과표현실화율은 2000년 기준으로 단순 평균이 32.7, 중위값이 32.4, 표준편차가 2.68이다.<sup>42)</sup>

전체의 34%, 32%, 12%가 각각 30~32%, 32~34%, 34~36% 구간에 있고, 20% 정도가 30% 이하, 또는 36% 이상의 구간에 존재하고 있다.

[그림 6] 과표현실화율 지역간 분포



자료 : 김정훈, “부동산보유세제 개선방안 : 쟁점과 추진과제”, 2003, p.11. 인용

(3) 종합토지세 세율구조의 문제점

첫째, 기준초과면적에 대한 중과의도가 오히려 기준초과 면적을 경과세하는 결과초래로 불공평과 비효율 야기

사례를 들면, 별도합산 대상 토지는 많이 소유하고 있고 종합합산 대상 토지는 적게 소유하고 있는 경우 상업용 건물의 부속토지로서 기준 초과되는 부

42) 행정자치부, “지방세 개요”, 2001.

분을 가지고 있다면, 세법상으로는 종합합산 대상에 포함시켜 과세토록 하고 있다. 그러나 이 경우에는 오히려 종합합산 대상 토지를 많이 소유하지 않고 있으므로 한계종합합산 세율이 별도합산 세율보다 낮아져서 오히려 세부담이 줄어들게 될 가능성이 있다.

분리과세 되고 있는 공장용지의 경우에도 비슷한 모순이 발생할 수 있다. 산업용 공장용지의 분리과세의 세율은 0.3%인데, 종합합산과세의 세율은 최저세율인 0.2%이기 때문이다.

둘째, 과세대상 토지와 세율체계의 불부합 초래

종합합산은 종합토지세의 기본과세대상이며, 세율은 최저 0.2%에서 5%까지 9단계 누진세제를 가지고 있다. 그러나 과세대상에는 토지의 주요 이용대상인 공장, 영업용건축용지가 제외되고, 농사용지도 원칙적으로 제외된 대신 기준초과 나대지 등 특별 중과세대상이 포함됨으로써 세율은 0.2~5%의 저율과세와 중과세를 혼합한 형태가 되고 있는 것이다. 이로 인해서 과세대상과 세율체계가 잘 부합되지 않고 있는 것이다.

셋째, 분리과세 대상토지의 저율과세가 위장·탈법을 초래, 세제 본래의 기능 저하

분리과세에서 경과세 세율을 공장용지 0.3%, 농지 등은 0.1%로 하였으나 이들 용지는 보호의 필요성은 인정된다 하더라도 너무 낮은 세율이 아닐 수 없다. 보유과세에 0.1% 또는 0.3%라는 세율은 다른 선진국가에서도 유례가 없는 것이다. 따라서 대다수의 토지보유자들이 저율과세로 위장하려는 탈법행위가 발생할 우려가 있으며, 토지세제 본래의 기능을 상실하게 되는 등 문제가 되고 있다.

넷째, 과세구간 및 누진정도의 과대한 적용으로 급격한 세부담 초래

현행 종합토지세의 세율체계를 보면, 종합합산대상과 별도합산대상은 9개 과세구간으로 분리과세대상은 3개 과세구간으로 되어 있다. 이러한 과세구간이 너무 많은 구간으로 세분화되어 있고, 누진정도가 0.2~5%, 0.3~2%,

0.1~5%로 과대한 적용의 문제점이 있으며, 누진 정도가 과대하여 과세표준인 개별공시지가의 현실화 수준이 조금만 현실화되어도 납세자의 세부담은 급격히 늘어나게 되는 문제점을 안고 있다. 그러므로 과표 현실화와 더불어 과세구간을 넓히고 세율단계도 축소하여 누진세율체계를 현재의 9단계에서 5단계이하로 하고, 누진정도도 0.1~1.5%로 완화하는 조정이 필요하다.<sup>43)</sup>

### 3. 과세제도의 불공평성

#### 1) 비과세·감면제도의 형평성 미흡

지방세 비과세·감면제도와 관련하여 지방자치단체에서 느끼고 있는 부정적인 요소 중의 하나는 비과세·감면제도의 계획과 시행에 있어 지방자치단체의 역할이 거의 없다는 것이다. 이것은 현행 지방세와 관련하여 지방자치단체에 조세운영권이 없는 것과 같으며, 중앙정부의 일방적인 지방세 비과세·감면제도가 지방정부의 의지와는 전혀 무관하게 운영되고 있는 실정이다. 지방자치가 본격적으로 시행되면서 중앙정부에서도 이 같은 사실을 인지하고 한시성을 확보하고자 많은 노력을 시도하였다.

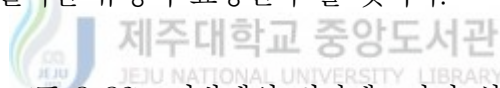
지난 1965년부터 1981년 사이에는 조세감면규제법이 5년의 한시법으로 운영되면서 지방세 비과세·감면도 5년 한시적으로 운영되어 왔다. 그리고 1991년 지방세법 개정에 의해 감면기간을 5년에서 3년으로 조정하였으나 제도의 효과에 대한 평가와 분석을 보면, 근본적인 조정보다는 기간만료 후에 다시 연장하는 제도가 고착되었다고 볼 수 있다. 또한 지방세 비과세·감면제도는 한번 시행되면 해당 이해집단에 의해 적용기한이 지나도 그대로 유지되는 속성을 가지고 있다. 이것이 곧 감면의 항구화현상이며, 이로 인해 특정목적 달성을 위한 정책으로서의 기능상실과 조세부담의 불평등을 발생시켜 조세정책의 불신, 납세의식의 저하를 초래한다. 이와 같은 항구화속성은 모든 지원제도에 공통되는 것이지만 지방세 비과세·감면의 경우 그 정도가 더욱 심하다고 할 수 있으며 다음과 같은 문제점이 있다.

43) 김정배, “토지보유과세제도에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1994.

첫째, 지방세 비과세·감면제도의 복잡성

지방세부문에 있어서 지난 60년대와 70년대의 경제발전과정에 있어서 각종의 정책목표를 달성하기 위한 조세의 비과세 및 감면이 활용되었다. <표 3-36>은 1987년이래 지방세의 비과세·감면상황을 표시하고 있다. 이에 따르면 비과세 감면의 비율은 1987년에는 지방세수입의 9.4%에서 1990년에는 14.1%로 높아졌다가 1995년에는 12.4%로 1999년에는 8.5%로 다시 낮아지고 있다. 이러한 수준의 비과세·감면비율은 20% 내외로 추정되고 있는 국세의 감면비율에 비해서는 낮다고 할 수 있으나, 낮은 지방재정자립도나 취약한 자원조달기능에 비추어볼 때 비과세·감면의 폭이 결코 작은 수준이라고 할 수 없다.

또한 지방세의 비과세 감면규정의 지방세법, 외자도입법, 특별조례, 조세특례제한법, 기타 등 여러 군데에 흩어져 있어서 이의 정확한 적용이 어려운 실정을 감안하여, 통일적인 규정이 요망된다 할 것이다.



<표 3-36> 지방세의 비과세·감면 실태

(단위 : 억원, %)

연 도	지방세 징수액	지방세의 비과세·감면액					
		합 계	지방세법	외자도입법	특별조례	조세특례제한법	기 타
1987	3,366	316(9.4)	261	12	19	21	3
1990	7,677	1,084(14.1)	586	13	208	273	4
1995	13,972	1,728(12.4)	934	26	755	10	3
1999	16,546	1,401(8.5)	955	15	366	64	1

자료 : 김기옥, “현행지방세제의 개선방안”, 2001.

둘째, 재산관련 세목위주의 비과세·감면제도 운영

<표3-37>에서는 1999년도의 재산관련 지방세 비과세·감면규모와 구성비가 나타나 있는데 재산관련세목이 전체의 95.7%를 차지하고 있다. 취득세와 등록세는 지방세의 감면 총 세액에서 차지하는 비중이 1999년 기준으로 38.1%와 41.4%를 차지할 정도로 매우 높으며, 두 세목을 합하여 75%이상을 지속적으로

로 유지해 왔음을 알 수 있다.

<표 3-37> 재산 및 비재산 관련 비과세·감면 규모

(단위 : 억원, %)

구 분	지방세법	감면조례	조세특례제한법	합 계
<b>재산 관련 감면</b>	<b>9,535(91.7)</b>	<b>8,142(99.4)</b>	<b>2,587(100.0)</b>	<b>20,264(95.7)</b>
취 득 세	3,955(38.1)	3,360(41.0)	745(28.8)	8,060(38.1)
등 록 세	2,927(28.2)	4,050(49.4)	1,817(70.2)	8,784(41.4)
재 산 세	547(5.3)	73(0.9)	17(0.7)	637(3.0)
자 동 차 세	142(1.4)	482(5.9)	-	624(2.9)
종 합 토 지 세	1,187(11.4)	129(1.6)	7(0.3)	1,323(6.2)
도 시 계 획 세	652(6.3)	34(0.7)	-	706(3.3)
공 동 시 설 세	125(1.2)	14(0.2)	-	139(0.6)
<b>비재산 관련 감면</b>	<b>860(8.3)</b>	<b>38(0.6)</b>	<b>-</b>	<b>898(4.3)</b>
면 허 세	21(0.2)	33(0.4)	-	54(0.2)
주 민 세	29(0.3)	-	-	29(0.13)
지 역 개 발 세	585(5.6)	-	-	585(2.7)
사 업 소 세	225(2.2)	5(0.06)	-	230(1.1)
합 계	10,393(100.0)	8,191(100.0)	2,587(100.0)	21,170(100.0)

자료 : 행정자치부. 「지방세정 연감」, 2000.

지방세 비과세·감면제도와 관련된 법령별로 살펴보면, 재산관련세목의 감면항목비율이 대다수를 차지하고 있다. 특징적인 사항은 지방세입에서 높은 비중을 차지하고 있는 취득세·등록세·종합토지세 등은 세입규모도 클 뿐만 아니라 비과세·감면규모도 다른 세목에 비하여 큰 비중을 차지하고 있다.

## 2) 재산보유과세 부담의 불공평성

우리나라 재산보유과세 부담에 대한 문제는 건물과 토지의 가격에 따라 세 부담이 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.

동일한 가격대의 아파트를 대상으로 재산보유과세인 재산세와 종합토지세의 부담을 살펴보면 토지지분에 따라 조세부담이 많이 달라짐을 알 수 있다. 재산세와 종합토지세의 현실화율이 33.3%로 동일한 것으로 가정하고 시가가 각각 1억, 2억, 3억원인 아파트를 산정하고 이들 아파트의 토지가격지분이 변화할 때 보유과세인 재산세와 종합토지세부담의 변화는 다음과 같다.<sup>44)</sup>

첫째, 동일한 가격의 아파트라도 아파트 가격에서 차지하는 토지가격 지분이 상승할수록 재산보유과세 부담은 감소하였다.

둘째, 고가의 아파트일수록 토지가격 지분상승에 따른 재산보유과세 부담 감소의 경향이 더욱 심화되었다.

이러한 현상은 <표 3-38>에서 실제 자료를 대상으로 분석하였을 경우에도 유사하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

행정자치부(2003) 자료에 의하면 아파트가격이 유사한 서울 강남구 대치동, 서울 노원구 중계동, 경기도 용인시 구성읍의 아파트를 대상으로 분석한 결과 경기도 용인시 소재 아파트가 서울 강남구 대치동에 비하여 재산세는 약 21배, 종합토지세는 약 0.4배 수준임을 알 수 있다. 이러한 현상이 발생한 원인은 토지와 건물의 비중에 기인하였다고 볼 수 있을 것이다. 즉 건물과표의 비중이 높을수록 세부담이 높고 토지와표 비중이 높을수록 세부담이 낮도록 되어 있는 재산세와 종합토지세의 체계에 기인한 것이다. 이것은 건물의 재산세 세율구조가 종합토지세 세율구조에 비하여 상대적으로 높고 건물과표 산출 체계가 면적에 따른 가감산율은 크나 위치지수의 효과가 적은데 기인한다고 볼 수 있을 것이다.

---

44) 이영희, “재산보유과세 부담의 불공평성 해소방안”, 지방세. 제4호, 2003, pp. 9~10.



<표 3-38> 강남·강북과 경기도의 부동산 관련 세부담

구 분	서울 강남(대치동)	서울 강북(중계동)	경기도 용인시(구성읍)
국세청기준시가	353,000천원	357,000천원	369,000천원
전용면적(m <sup>2</sup> )	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)

주 : 괄호는 서울 강남(100)을 기준으로 한 상대적 비율임.

자료 : 행정자치부, 내부자료, 2003.

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 보유과세 부담이 낮은 것이다.

둘째, 비교적 고가의 아파트에 있어서 토지가격지분이 높아질수록 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.

### 3) 자치단체의 과세자주권 미확보

지방재정의 자립은 중앙정부와 지방자치단체에서 해결해야할 중요한 과제이며, 그 중에서 지방자치단체의 지방세관련 과세자주권확보는 지방세제에서 시급히 선결해야할 과제이다. 이로부터 지역상호간 재정력의 균등화를 위해 노력하고, 자치행정을 위한 재정권의 배분으로 자치단체에 실질적인 의미의 자주성을 보장해주어야 한다. 지방세구조가 취약한 이유는 지방세의 종목과 세율, 부과방법까지 중앙정부가 결정하게 하는 조세법률주의가 중대한 원인이 되고 있다.

그러나 지방세의 일부세목에서 지방정부에 재량권을 부여하는 표준세율·제한(최고)세율제도를 채택하고 있다. 그러나 신축성의 범위가 작고 표준세율보다 높게 부과하면 자치단체간에 차등과세 되어 지방의회나 주민들의 조세저항과 지방세수의 증대는 지방교부세의 감액이라는 문제점을 갖고 있어 1973년 도입 이래 시행이 제대로 되지 않고 있다.

현행 지방세제는 지방자치단체가 지역적인 특성과 재정여건에 맞추어 세율구조를 탄력적으로 조정하는 것을 불가능하게 만드는 제도적 제약이 존재하고 지방세의 세목·세율·과세방법 등이 획일적으로 적용되어 법정외의 세목은 없는 현실이다. 이렇게 지방자치단체의 지방세관련 과세자주권이 상실된 지방세제는 중앙정부의 통제로 운영되는 기형적인 조세제도라 아니할 수 없다. 그러나 우리나라의 경우 실질적인 조세부담의 크기를 결정하는 과표현실화율의 결정을 지방세법시행령에 위임하고, 시행령에서는 다시 행정자치부지침으로 재위임하고 있다. 예컨대 종합토지세의 과세표준을 결정하는데 있어서 공시지가에 대비한 과표액의 산정비율은 시장 및 군수가 정하도록 되어 있지만, 실제로는 과세시가 표준액 결정 및 조정지침에 의하여 행정자치부가 정책적으로 결정하고, 그 비율을 초과할 수 없도록 하고 있다. 적어도 토지관련 세목의 경우에는 조세법률주의 정신이 사라지고 행정자치부의 재량적 판단에 따라 실효

세율이 결정되고 있는 것이다. 현재의 제도하에서는 행정자치부는 과세표준현실화율의 조정을 통하여 거의 아무런 제한 없이 실효세율을 조정할 수 있다. 명목세율의 경우 과도하게 엄격한 조세법률주의를 고집하는 것과는 상반되는 제도가 아닐 수 없다.

따라서 외국의 경우와 같이 과표현실화율(assessment ratio)을 조례에 규정하여 법정화((statutory ratio)하는 것이 필요하고, 또한 지방세운영의 과세자주권이 하루속히 지방자치단체에 이관되어 독자적인 세제운영이 가능토록 해야 할 것이다. 그리고 이와 관련하여서는 미국의 주정부 및 지방정부 혹은 가까이 일본의 예만 하더라도 각 지방이 알맞은 과세자주권을 부여하고 있음을 감안하여 그것이 법정 외의 세목이든 신세원의 발굴이든 간에 적극적으로 검토가 되어야 할 것이다.



## 제 4 장 부동산 보유세제의 개선방안

### 제 1 절 현실적인 과세표준의 적용 확대

재산세나 종합토지세의 과세표준은 각기 다른 기준에 따라 부과되고 있으며 이는 실제 재산가치의 30% 수준에 머무르고 있다. 이를 현실수준으로 끌어올려야 한다.<sup>45)</sup> 그러나 이에에는 경제여건의 변환, 지가상승추이, 토지수급상황 등을 감안하여 탄력적으로 운영할 수 있도록 상한선과 하한선을 두어 일정한 변동폭을 설정하여 과표현실화율의 고정성을 점진적으로 완화해 나가는 제도를 긍정적으로 검토해야 한다.

그런데, 보유과세의 과세표준 현실화를 급격히 추진하는 경우에는 세부담이 급증하여 1천만명이 넘는 납세자들의 조세저항이 우려된다. 재산세, 종합토지세 등 보유과세를 갖고 있는 시·군·자치구 등 기초자치단체의 입장에서는 보유과세의 강화방안이 현실적으로 많은 어려움이 있다. 특히 우리나라와 같이 과세권이 중앙정부와 광역자치단체에 편중되어 있는 상황에서는 더욱 그러하다. 따라서 적절한 세부담이 될 수 있도록 과세표준현실화를 단계적으로 추진하면서, 재산세의 전반적인 틀을 합리적으로 개편하는 노력을 병행해야 할 것이다.

이에 대한 구체적인 대안으로서 주된 주택 및 이에 상응하는 토지에 대한 보유세는 현행제도를 유지하거나 점차적으로 개선하되, 두번째 주택 이상 및 필요 이상의 토지보유분에 대해서는 과세표준의 현실화율을 매년 일정비율로 인상해서 수년 내에는 시가에 근접하는 과세표준산정 시스템을 갖출 필요가

---

45) 정부는 이점에 대해 현재 실지거래가의 30%수준에 머물고 있는 재산세와 종합토지세의 과세표준을 2006년까지 단계적으로 50%까지 끌어올릴 계획이라고 발표하였다. 그런데 왜 50%까지인지에 대한 설명은 없다. 또한 2003년 9월1일과 2004년 6월9일에 행정자치부는 부동산 보유세제 개편방안을 발표하면서 「동일한 시가의 재산에 동일한 세금이 과세」 될 수 있도록 세제 개편할 예정임을 밝히고 있다.

있다고 본다. 즉 선의의 납세자와 악의의 납세자를 구별하는 세제가 되어야 한다. 그렇게 되어야 담세력에 따른 조세부과가 실현될 뿐만 아니라 성실한 봉급생활자가 단지 ‘강남에 산다는 이유’만으로 하루아침에 몇 배 인상된 재산세를 납부하게 되는 이해할 수 없는 현상은 회피할 수 있기 때문이다. 그리고 지역간 공동주택 시가기준 세부담의 불형평성을 개선하기 위해서는 위치지수 및 가감산율을 개선하여야 한다. 공동주택에 대한 재산세와 종합토지세의 부담은 시가가 비슷한 경우라도 토지와 건물과표의 비중에 따라 부담액에 큰 차이가 있으며, 건물과표 비중이 높을수록 세부담이 높고 토지와표 비중이 높을수록 세부담이 낮게 되는 데 위치지수와 가감산율의 개선 없이 현행 건물과표의 신축건물 기준가액을 시가수준으로 인상하면 할수록 건물과표 비중이 큰 공동주택의 세부담이 점점 더 많아지고 시가가 같은 아파트의 지역간 과세불형평의 문제는 더욱 심화된다.

따라서 공동주택의 위치지수를 강화하고 면적에 대한 가감산율은 대폭 완화하여 시가기준 세부담의 불형평을 완화해야 한다. 위치지수는 시가표준액 결정의 주요지수임에도 면적 가감산율 보다 세부담 결정에 영향을 미치지 않는 데 그 개선의 당위성이 있다. 위치지수 변경시 타 건축물에 영향이 없도록 공동주택등 주택인 경우에만 적용하도록 하거나 면적에 대한 가감산율을 폐지하고 새로운 시가기준 가감산율을 도입하는 것도 한 방안이 될 수 있을 것이다. 또한, 재산세 과표는 현행기준에 시가적용기준을 보완해 가면서 일정기간이 경과한 후에 전환할 수밖에 없으므로 단기적으로는 건물에 대한 현행 과표를 점진적으로 개선해 나가고, 토지는 과표 적용비율의 전국단일화를 추진한 후에 장기적으로 시가가 반영되는 새로운 과표체계를 구축할 필요가 있다. 앞으로 개선방안을 강구한다면 국세청의 기준시가를 건물시가표준액으로 바로 활용하는 방안이 대안으로 거론되고 있다. 그러나 국세청의 기준시가는 거래세인 양도소득세의 과표로 적용하는 것이므로, 이를 보유세인 재산세의 과표로 바로 적용하는 것은 바람직하지 아니하다. 실례로 국세청의 기준시가가 적용되는

양도소득세·증여세·상속세의 과세건수는 2001년도에 408,044건에 불과하여 재산세의 13,556,781건과 비교할 때 재산세 부과건수의 3%에 불과하다. 소득세의 일종인 양도소득세·증여세·상속세는 소득에 대한 자료가 필요하므로 실제 시장가치를 절대적으로 반영해야하나 보유세인 재산세의 경우는 해당 과세물건의 실제 시장가치를 절대적으로 반영할 필요는 없으며 상대적인 시장가치만을 반영하면 되는 것이다. 그러하기 때문에 외국의 경우에도 보유세인 경우 매년 과세물건의 시가를 재평가하지 않는 것이다.

그러나 장기적으로는 국세청의 기준시가와 건물시가표준액으로 이원화되어 있는 건물에 대한 공적평가제도는 단일화되어야 한다. 건물에 대한 공적평가의 일원화는 건물에 대한 공적평가가 현실의 시장가격과 괴리를 보이는 것을 일시에 해소할 수 있을 것이다. 양도소득세·증여세·상속세의 경우는 일원화된 공적평가를 통하여 산출된 평가액을 바로 과표산정시 적용하고 재산세의 경우는 이에 대한 반영비율을 적용할 경우 평가의 일원화로 인하여 발생하는 문제점을 최소화 할 수 있을 것이다.

그리고, 정부는 세제개편 때마다 항상 부동산 보유과세의 문제점을 지적하고 과표현실화 수준을 높이기 위해 많은 노력을 하였으나 아직 종합토지세와 재산세의 과표현실화 수준은 36%에 불과하다. 부동산의 과표현실화를 실제 공시지가의 50% 수준으로 올리고 이와 함께 세율을 조정하기 위해서는 부동산 평가체계의 개선이 있어야 한다. 주택에 대해서도 토지와 건물을 일원화하여 평가하도록 부동산 평가체계를 정비하는 작업이 신속하게 이뤄져야 할 것이다. 시가방법에 의한 평가를 위해서 매년 정확한 평가가 현실적으로 어렵다면, 3년 또는 5년 주기로 한다든지 객관적인 기준을 마련하여 철저히 이행토록 하고 토지과표의 단계적 인상은 반드시 과표구간 및 세율체계의 개편과 함께 추진되어야 할 것이다.

## 제 2 절 세율구조의 적정성 확보

### 1. 불합리한 재산세율 체계 개선

<표 4-1> 주거용 건축물과 상업용 건축물 현황을 살펴보면 전체 건축물의 57%가 주거용이고 42%가 상업용 건축물임을 알 수 있다.

<표 4-1> 주거용 건축물과 상업용 건축물 면적별 비교

(단위 : m<sup>2</sup>)

구 분	2000. 3	1999. 3	전년동월 대비(%)	2000. 2	전월대비(%)
계	75,251	20,501	267.06	121,173	△37.89
주 거 용	42,956	9,141	369.92	106,326	△59.59
상 업 용	31,256	5,152	506.67	13,208	136.64
기 타	1,039	6,280	△158.32	1,639	97.84

자료 : 제주도 주택과, 「시·군 주택현황」, 2000.

건물분 재산세의 세율은 건물의 용도별로 차등화 되어 있는데 현재 1종에서 7종까지 구분된 건물의 용도 중 주거용(1종, 6종)에만 0.3%~7%의 누진세율이 적용될 뿐 기타의 일반건축물에 대해서는 0.3%의 정률세율이 적용되고 있다. 또한 골프장, 별장, 고급오락장용건축물은 5%, 주거지역내의 공장용 건축물은 0.6%, 그리고 대도시내 신·증설공장은 기본세율(0.3%)의 5배인 1.5%로 증가되고 있다. 따라서 현행 건물과세표준의 기본구조인 지수체계의 골격을 유지하면서 주거용 건축물에 대해서만 초과누진세율 체계를 적용하는 것을 일반상업용 건축물에 대해서도 누진세율체계를 도입하여 적용해 보면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 상업용 건축물의 예상 세수 추이

(단위 : 건, 천원)

구 분	1999년		2000년		비 고(%)
	건 수	금 액	건 수	금 액	
계	37,742	1,662	37,742	1,662	
주 거 용	37,742	1,662	37,742	1,662	
상 업 용	22,754	2,800	22,754	4,573	63% 증가

주 : 세수추이는 <표 4-1>을 세율에 적용한 추정치 임.

자료 : 행정자치부, 「지방세정 연감」, 2000~2001.

이와 같이 상업용 건축물에 대하여도 누진세율체계를 도입하여 보면 상업용 건축물의 세수가 63% 증가하는 효과와 이를 통하여 상업용 건물에 대한 시장 가치 반영과 사용자측면에서의 누진적 소득재분배를 달성토록 하여 납세자의 담세능력을 공평하게 반영함으로써 불합리한 재산세의 과세형평성을 도모하는 방법이라고 할 수 있다.



## 2. 종합토지세의 이원화

지방자치단체의 재정확보와 부동산 과다보유에 의한 투기방지라는 종합토지세의 본래의 취지에 부합하기 위하여 종합토지세를 이원화하는 방법을 검토해 볼 수 있다. 즉 지방자치단체의 공공서비스에 대한 수행기능과 재정확보라는 본래적 기능의 토지세제에는 단일세율체계를 유지함으로써 조세 행정비용을 절감할 수 있게 하고, 소수에 의한 토지의 과다보유를 억제하기 위한 정책적 기능을 수행할 수 있는 토지세제는 별도로 세목을 설치하여 높은 세율을 적용하는 것이다. 이는 정부가 발표한 종합부동산세와 맥락을 같이 한다고 할 수 있으나, 기초자치단체가 부동산 개별단위로 과세한 부동산 재산세는 세액을 공제하도록 하고 정부발표와 달리 자치단체의 부과세율은 누진세가 아닌 단일세 또는 비례세로 해야 이중과세 논란이 없을 뿐 아니라 세제가 복잡해지는 것을 방지할 수 있을 것이다.

한편 외국의 토지세 이원화 사례를 살펴보면 토지세는 국가에 따라 약간의



차이는 있지만 소득이나 소비과세와는 달리 대부분의 국가에서 지방세로 되어 있다. 토지만 별도로 구분되어 있는 국가는 드물고 주로 건물과 토지를 통합하여 재산세(property tax)로 과세하고 있다. 토지와 관련하여 국가에서 부과 및 징수하는 대표적인 경우는 스웨덴의 재산세, 일본의 지가세와 영국의 사업용 레이트를 들 수 있다. 스웨덴의 토지세는 주택정책적 차원에서 도입되어 형평성에 보다 역점을 두고 있는 제도이다. 그렇기 때문에 주택의 보유보다는 소비에 의해 과세되는 경향이 강하다는 문제가 지적되고 있다. 우리나라의 종합토지세도 토지의 효율성보다는 재산소유의 형평성을 위해 도입되었다는 측면에서 일맥상통한다고 할 수 있다. 일본은 토지, 건물과 관련하여 지방의 고정자산세에 의해 부과 및 징수되고 있으며, 한 때 국가에서 지가세를 도입하여 지가급등을 억제하고자 활용하였으나 1998년 이후 일본경제의 침체와 더불어 대상세원이 없어졌기 때문에 과세가 정지된 상태이다. 영국은 토지와 관련하여 지방의 의회세와는 별도로 국가에서 사업용레이트를 부과 및 징수하고 있으며, 세수의 일부는 매년 중앙정부에 의해 지방정부로 배분되고 있다. 외국의 사례에서 보듯이 스웨덴, 일본, 영국이 특이하게 토지관련 세원의 전부 혹은 일부를 중앙정부에서 과세 및 징수하고 있다. 우리나라의 종합부동산세와 유사한 경우는 일본의 지가세라고 할 수 있다. 그 외에 미국, 호주, 덴마크 등을 들 수 있는데 이들 국가 재산세원의 이원화는 우리나라의 경우와 같이 토지과다보유를 억제하는 차원보다는 목적세원 차원에서 재산세를 중복과세하거나 호주와 같이 미개발토지의 효율화를 위해 일부 주정부에서 누진세를 부과하기도 한다.

현행 종합토지세는 과세대상 토지를 용도에 따라 종합합산과세대상 토지, 별도합산과세대상 토지 및 분리과세대상 토지의 세 가지로 구분하여 차등하는데, 이는 토지이용형태에 영향을 미치고 그로 인하여 자원배분을 왜곡하는 결과를 초래한다. 그리고 차등과세방식이 일부토지에 대한 저율과세로 인하여 오히려 토지투기를 유발할 위험성도 내포하고 있으므로 세율구분을 철폐하고 하나의 누진세율구조로 운영함이 바람직하다. 그러나 불가피한 국가정책상 또

는 공익상의 요청에 의하여 조세 우대적인 낮은 세율을 설정하여야 할 필요가 있는 경우에 한해서 예외적으로 분리과세 세율을 운용할 수 있을 것이다. 종합토지세는 9단계의 초과누진세율을 적용하고, 주거용 건축물에 대한 재산세도 6단계 초과누진세율을 적용하고 있는데 종합토지세 보다 더 급진적이다.

따라서 현행 종합토지세 중 전국합산 과세하는 부분은 국세인 가칭 “종합부동산세”를 신설하여 과세하고 지방세 부분은 토지세체계로 운영하되 세율체계는 단일세율(0.3%)체계로 하여 이중과세 논란을 최소화하는 등 세제개편이 필요하다. 그리고 종합부동산세가 도입될 경우 현행 종합토지세가 전국의 토지를 합산함으로써 발생하는 일부지역의 세수편중을 분산하는 효과와 함께 종합토지세가 순수한 토지세의 역할을 수행할 수 있게 될 것이다. 아울러 이러한 세제개편으로 발생하는 합산누진 과세부분에 대한 재원은 종합부동산세로 이양하면서 여기에서 마련된 재원은 지방자치단체에 종합토지세 이원화로 인한 세수감소분 보전과 지방자치단체의 세수확충을 위해 전액 지방에 이양토록 하고 지방배분방법 등은 별도의 법적근거를 마련하여 현행 세수의 감소분은 전액보전하면서 지방자치단체의 재정능력 등에 따라 안분하여 배분토록 하는 등 제도적인 개선이 필요하다.

### 제 3 절 비과세 · 감면제도의 형평성 실현

지방자치단체의 자주적인 재원조달의 걸림돌로 작용하고 있는 비과세 · 감면제도의 문제점 해결과 비과세 · 감면제도에 의한 지방세입의 누수방지, 일부세목에 집중되어 있는 비과세 대상을 감면대상으로 조정과 획일적인 감면비율을 구체화함으로써 비현실적인 비과세 · 감면제도가 보완되어야 할 것이다. 특히 중앙정부와 지방자치단체간의 명확한 역할분담을 통해 효율적인 운영이 이루어져야 한다. 국가정책과 국가공익사업을 위한 비과세 · 감면은 중앙정부가, 지방정부는 기타 사업위주로 추진하며, 대상 및 감면비율은 중앙 및 지방정부에 의해 각각 결정하고 시행하는 중앙정부와 지방자치단체간의 명확한 역할분담

이 되어야 한다.

그리고 비과세·감면정책의 효과성을 극대화하고 비과세·감면의 기득권화 및 항구화현상을 방지하기 위해 지원정책의 한시성이 시급히 확보되어야 한다. 따라서 기존 비과세·감면대상 중에서 현재 목적을 이미 달성했거나 지원의 효율성이 떨어지는 대상들은 단계적으로 단일화 또는 축소조정 하는 등 현실적인 개선이 이루어져야 한다.

### 1. 비과세·감면관련 근거법령의 통합으로 법령의 단순화

모든 비과세·감면제도는 지방세법, 특별감면조례, 지방자치단체별 감면조례 등의 매우 복잡한 체계를 가지고 있는데 이를 단순화할 필요가 있다. 현행 비과세·감면의 근거법령인 조세특례제한법, 지방세법, 근로자주거안정 및 목돈마련지원법, 농어가 목돈마련저축법, 남북교류협력에 관한 법, 지방세법에 근거한 전국 공통의 조례와 특정자치단체의 조례에 의하여 비과세·감면을 하고 있는데, 이를 단순화하여 복잡한 법체계의 조정이 필요한 것이다. 이를 개선하기 위한 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 근거법령이나 개별법에서 운용하고 있는 비과세·감면규정을 최대한 자치단체의 조례로 편입시켜 종전의 지원항목을 지정하던 것을 배제하고, 지방자치단체에 그 권한을 위임하여 실질적인 비과세·감면제도의 시행을 위해 지방자치단체가 주체가 되어 시행하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 현행 비과세·감면제도의 법령별로 중복 적용되고 있는 사항들을 통합할 필요가 있다. 동일한 대상이나 유사한 목적인데도 각기 다른 근거법에 의해 중복 운영되고 있는 비과세·감면항목을 단순화를 통하여 지방세운영의 효율화와 과세상의 형평성을 제고해야 할 것이다.

### 2. 비과세·감면대상의 축소조정

비과세·감면제도는 국가정책을 실현하기 위해 운영되고 있는 제도이다. 그러나 비과세·감면제도는 지방자치단체의 재정자율권의 침해와 납세도의에 악

영향을 끼치면서 지방자치단체의 재정압박, 만성화 또는 기득권화 하는 문제점이 있다. 따라서 이를 개선하기 위해서는

첫째, 비과세·감면대상의 법인과 단체 모두의 경영실적을 조사하여 보조 없이도 경영이 가능한 법인이나 단체는 비과세·감면대상에서 제외시키고, 그 이외의 법인이나 단체는 경영능력에 따라 차등을 두어 최소한의 감면을 허용하며,

둘째, 비과세·감면대상 중 종교단체와 같은 비영리단체가 증가하고 있는데 요즘 들어 기업화하는 경향이 있으므로 경영실적 또는 재화나 서비스창출에 기준하여 비과세·감면을 제한하여야 하고,

셋째, 비과세·감면제도의 실효성과 파급효과를 정기적으로 점검하는 환류장치(feedback system)의 활용을 제도화하는 한편, 지방세 비과세·감면의 팽창과 만성화·기득권화를 방지하고 유인제도의 기능을 극대화하기 위해서는 비과세·감면기간의 시효가 만료됨과 동시에 시효연장의 타당성을 갖지 못할 경우 자동적으로 감면대상에서 제외되는 일몰법(sunset law)의 도입이 필요하다.<sup>46)</sup>

넷째, 비과세·감면제도를 처음부터 비과세·감면하지 말고 취득 시에 세금을 징수하고 일정기간 이내에 고유목적에 직접 사용할 경우 환급해 주는 크레디트카드(Credite card)의 도입을 검토해야 할 것이다.

따라서 비과세·감면의 성격상 지방자치단체의 고유업무와 관계가 적고 정부의 정책적 성격이 강한 비과세·감면의 규정은 이를 점진적으로 축소 내지는 폐지하여 과세대상으로의 전환이 되어야 할 것이다. 또한 그럼에도 불구하고 현행 비과세·감면규정을 그대로 존속시킬 필요가 있는 경우에는 비과세·감면되는 지방세액을 중앙정부가 교부세 형식으로 이전시키는 합리적인 방안을 강구하여야 할 것이다.

---

46) 박정수, “비과세감면제도의 평가와 개선방향”, 지방세, 한국지방재정공제회, 1993.

#### 제 4 절 재산보유과세 부담의 공평성 제고

보유과세 부담의 공평성을 제고하기 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 건물과표 산정체계의 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. 3단계는 건물과 토지과표를 하나로 통합한다.

##### 1. 재산세 건물과표산정체계의 개선

보유과세 부담의 공평성차원에서 보다 중요한 것은 건물과표의 산정 시 적용되는 요인들이라고 할 수 있다. 아파트의 경우 구조와 용도지수는 거의 동일하기 때문에 논의의 대상이 되지 않는다. 그러나 경과년수는 건물과표에 직접적인 영향을 미치기 때문에 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그러나 잔가율은 물리적인 측면만을 고려하고 있어 건물가격 변화 등 경제적인 내용년수를 반영하는데 한계가 있기는 하나 현행방법이 회계법상의 감가상각에 의한 정액법에 기초하여 산정하고 있기 때문에 개선하는데 한계가 있다.

위치지수는 비용접근법에 의한 건물과표의 산정과 무관한 지수이나 재산세의 불공평한 부담에 대한 해결방안의 하나로 도입되어 활용되고 있는 지수로 토지과표와 중복되기는 하나 공평한 과표산출의 일정 부분을 담당하고 있다고 할 수 있다. 마지막 요인으로 가감산특례가 있는데, 이는 부동산 투기억제의 일환으로 건물 면적과 가격을 반영하여 재산세의 부담을 조정하고 있는 요인이기도 하다. 그럼에도 불구하고 가감산특례는 건물가격을 제대로 반영하는데 한계가 있다고 할 수 있다.

따라서 건물과표 산정체계를 개선하려면 가감산 특례를 개선하여 부동산가

격을 반영할 수 있도록 하되, 가감산특례는 면적에 의해 가중되고 있는 부분을 제외하고 국세청 기준시가를 강화하여 적용하도록 하는 것이다. 이때 가감산율은 m<sup>2</sup>당 신축건물비용을 현실화하여 약 50만원에서 60만원을 기준으로 하여 정하는 것이 바람직하다.

## 2. 재산세와 종합토지세의 과표 구간 조정

건물과 토지과표구간의 일체화를 위해 우선 토지과표의 9개 구간을 건물과표와 동일하게 6개로 감소시키며, 이때 토지과표 구간을 건물과표와 동일한 구조로 조정하는 과정에서 토지과표에 대한 세부담은 증가하게 될 것이다. 가급적 세부담의 증가를 억제하여야 하지만 현실적으로 현재 재산소유자들이 납부하고 있는 재산보유과세의 부담은 매우 낮은 것으로 알려져 있다. 그리고 재산세와 종합토지세 납세자분포현황에서도 알 수 있듯이 주택소유자가 부담하는 재산세는 납세자 전체의 약 87%가 5만원 미만을 납부하고 있으며, 종합토지세는 5만원 미만의 납세자가 약 83% 정도 되는 것으로 나타나 있다.

따라서 재산보유과세의 불공평한 부담문제를 해소하기 위해서는 건물보다는 부동산가격과 밀접한 연관이 있는 종합토지세의 9단계 과표구간 중 납세자의 94%가 가장 과표구간이 낮은 1단계와 2단계에 속해 있으므로 종합토지세의 낮은 과표구간의 세분화와 높은 과표구간의 통합화를 통한 과표구간의 재조정이 필요하다.

재산보유과세의 부담을 자동차세와 비교해 보면, 1,500cc 자동차를 소유한 사람이 1년에 납부하는 자동차세는 약 30만원 정도 된다. 그러한 결과에 의하면 현행 지역주민이 납부하고 있는 지방세로서 재산보유과세의 부담은 매우 낮은 수준이라고 할 수 있다. 물론 급진적인 세부담의 증가는 곤란하지만, 지방재정의 책임성 확보차원에서도 재산보유과세의 부담은 점진적으로 늘려 나가도록 하는 것이 지방분권의 정신과도 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

### 3. 재산세와 종합토지세 과표의 통합

보유과세 부담의 불공평성 해소를 위해서는 부동산의 가치에 대한 정확한 평가와 더불어 이에 상응한 보유과세의 부담을 공평하게 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. 다행히도 현 참여정부에서는 재산보유과세의 문제점을 인식하고 재산보유과세의 통합을 추진하고 있다. 그렇게 된다면 부동산과표는 부동산가격을 고려하여 정확하게 평가할 수 있게 되고, 건물과 토지가 통합된다면 그 때의 과표는 국세와 동일한 국세청 기준시가를 사용하도록 하여 과표의 일원화를 도모할 수 있다고 본다. 부동산과표를 하나로 통합할 경우 예상되는 문제점은 단독주택과 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 파악 없이는 건물에 대한 실제 가격의 파악이 쉽지 않기 때문이다. 따라서 부동산과표가 하나로 통합된다면 아파트와 그 이외의 기타건물에 대한 평가방법은 이원화하도록 해야 할 것이다. 선진 외국에서도 일반주택이 아닌 거래가 빈번하지 않은 건축물이거나 박물관, 병원 등 특이한 건축물에 대해서는 시장접근법이 아닌 비용접근법에 의해 평가하고 있다.

또한 재산세부담에 대한 형평성을 제고하기 위해서는 비교적 평가가 정확한 시장접근법에 의한 과표산정이 바람직하다. 부동산에 대한 재산가치는 시장접근법, 수익접근법, 비용접근법 등의 세 가지 방법에 의해 평가되고 있다. 그러나 이 들 방법 중 시장접근법에 의한 평가가 가장 많이 활용되고 있다. 세 가지의

재산가치 평가방법은 각각 장점과 단점을 모두 지니고 있지만, 시장접근법이 수익접근법이나 비용접근법에 비해 가장 적은 비용으로 비교적 정확한 평가를 할 수 있기 때문에 이 방법을 선호하고 있는 것이다. 그러나 거래사례가 적은 경우 시장접근법에 의한 평가는 정확성을 기하기 어렵기 때문에 이러한 경우에는 비용접근법에 의해 평가하기도 한다. 이처럼 현행 건물과표는 여러 방법에 의한 혼합방식에 의해 평가되고 있으므로, 향후 건물에 대한 평가는 토지와 구분하여 따로 평가하는 것보다는 통합하여 평가하면서 시장접근법에 의한 평가가 되도록 하는 것이 바람직하다.

#### 제 5 절 자치단체의 과세자주권 확보

우리나라의 헌법 제59조는 “조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.”고 규정하고 있어 국세는 물론 지방세의 종목과 세율, 그리고 부과방법까지 중앙정부가 결정하고 있다. 그 결과 지역적 특성과 재정여건에 맞추어 지방자치단체가 세율구조를 탄력적으로 조정하는데 한계가 있고, 지역여건과 특성에 맞는 효율적인 재정운영이 어렵게 되면서 우리나라는 지방자치단체의 과세자주권이 상당히 제약을 받고 있다. 이는 지방자치단체가 주민들의 재정수요에 적극적으로 대응하기 어렵게 할 뿐만 아니라 지방자치의 본래 취지에 어긋난다고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 과세자주권을 확보시킬 필요가 있으며, 지방자치단체의 재정적 자주성을 보장하기 위해서는 지방자치단체의 조세부과권을 헌법에 명시하는 것이 가장 근본적인 해결방법이라 할 수 있다. 즉 일본과 마찬가지로 “조세의 종목과 세율은 법률 또는 조례로 정한다.”라고 개정하는 것이다. 그러나 현재의 시점에서 헌법을 개정하는 것은 현실 여건상 어려움이 적지 않다. 따라서 현행의 헌법체계 내에서 지방자치단체에 과세자주권을 부여할 수 있는 방법을 모색하는 것이 보다 현실적인 것으로 보인다. 그 방안으로는 현행 지방세체계를 유지하면서 과세자주권을 확보하는 방안과 새로운 제도를 도입하여 과세자주권을 확보하는 방안 등 두 가지로 나누어 볼 수 있는



데, 전자의 예로는 탄력세율제도의 적극적인 활용을, 후자의 예로는 법정외세의 도입이 있다.

### 1. 탄력세율 제도의 적극적 활용

탄력세율 제도는 각 지방자치단체가 특수한 재정수요를 충족하기 위하여 자율적으로 탄력세율의 범위 안에서 세율을 정할 수 있도록 하여 세수확보에 신축성을 부여하는 제도이다. 따라서 과세대상이 되는 토지 또는 시설이 발생시키는 비용 또는 누리는 편익에 상응하는 조세를 지방자치단체가 자체적으로 부과할 수 있다. 탄력세율제도는 지방세법의 명시적인 위임에 근거하고 있고 지방의회의 조례법률주의 원칙과의 충돌문제를 야기하지 않으며, 현실적으로 지방자치단체의 과세자주권을 제한된 범위에서나마 확대할 수 있게 하는 제도라는 점에서 엄격한 조세법률주의의 시행에 따른 한계를 극복하는 효과가 있다.

현행 지방세법에서 탄력세율의 적용이 보장된 세목으로는 재산세와 취득세, 등록세를 비롯해서 13개 세목이 해당된다. 그러나 담배소비세와 주행세를 제외하고는 자치단체의 조례로 탄력세율을 적용할 수 있도록 지방세법에서 명시하고 있는데, 거의 활용되고 있지 않다. 그 이유는 첫째, 주민들의 조세저항을 무릅쓰고 자치단체가 이 제도를 이용할 유인의 정도가 약했기 때문이다. 둘째, 주민 직선에 의해 선출된 자치단체장이나 의원들이 세율인상에 대한 비난을 두려워하기 때문이다. 셋째, 특정지역의 세율이 인근 지역보다 높을 경우 생길 수 있는 조세회피현상에 대한 우려와 세수 감소를 가져올 수도 있기 때문이다. 넷째, 탄력세율을 적용하도록 되어 있는 세목도 지방자치단체의 재량권이 상당히 제약되어 있기 때문이다. 그러면 탄력세율 제도의 적극적인 활용방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 탄력세율 제도를 활용하게 할 수 있는 유인장치가 필요하다. 예를 들어 탄력세율 제도를 이용하여 추가적인 세수를 확보하는 자치단체에는 지방교부세 등 각종 지방재정조정제도상 그에 비례하여 추가적인 재원을

지원 받을 수 있게 함으로써 주민들의 순편익을 크게 하여 조세저항을 줄일 수 있고, 또한 자치단체의 징세노력을 고취시킬 수 있는 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

둘째, 현행 탄력세율을 적용하는 세목들에 대해 지방자치단체의 재량권을 제고하여야 한다. 즉 일부세목의 탄력세율적용의 지역조향을 삭제하고, 세율인하만 가능한 세목과 세율의 인상만 가능한 세목에 대해서는 세율의 인하와 인상 모두가 가능하도록 지방자치단체의 세율결정에 재량권을 제고하여야 한다.

셋째, 인접 지방자치단체간의 세율차이에 따른 세원 이동 가능성에 대처하기 위하여 지방자치단체간의 조세협력 또는 조세협의를 위한 협의체 등 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 이러한 협의체는 전국적인 수준과 지역적인 수준으로 이원화하여 설치하며, 비단 탄력세율의 적용 문제만이 아니라 장차 지방자치가 고도화되고 법정외세의 설치 등이 허용되는 경우 발생할 수 있는 조세협력의 필요성에 대처하기 위한 장치로서의 역할을 수행할 수 있다.

## 2. 법정외세의 도입

법정외세란 법률로 정한 세목 이외에 각 지방자치단체가 조례에 의해 세목을 설치하여 과세하는 조세를 의미한다. 현행 헌법이나 지방세법에는 법정외세에 대한 명시적인 규정이 없다. 따라서 지방자치단체 수준에서 법정외 세목의 설치가 헌법상 조세법률주의 규정과 양립하여 가능할 것인가 여부의 문제에 대해 학자들 간에 논란이 있다. 법정외세의 도입에 대한 학자들 간의 논란의 여지를 없애고 무리 없이 도입 할 수 있는 제도적 장치에 대해 검토할 필요가 있다. 법정외세 제도는 지방자치제도 아래서 지방자치단체에 부여된 자주재정권을 보장하고 지방자치 이념을 존중하는 뜻에서 국회에서 제정하는 법률이 아닌 지방의회에서 의결하는 조례로 새로운 세금을 신설할 수 있도록 허용하는 제도이므로 지방자치가 발전하고, 지방자

치에 대한 국민의 신뢰가 커질수록 필요성도 높아 질 수 있을 것이다. 이와 같은 법정외세 제도는 현재 일본에서 시행되고 있으나 우리나라에서는 시행되고 있지 않다. 법정외세 제도시행의 근거가 되는 헌법을 보면 일본헌법은 우리나라 헌법과 달리 법정외세 제도를 예상하여 법정외세 제도를 시행할 수 있는 근거조항을 마련하고 있으나, 우리나라 헌법은 법정외세 실시를 염두에 두지 아니한 채 엄격한 조세법률주의를 취하고 있어서 법정외세 제도가 허용되지 않는 것으로 보는 것이 통설이다. 일본의 경우는 법정외세 설치에 관한 근거는 헌법 외에도 지방자치법과 지방세법에도 마련되어 있다. 우리나라에서도 법정외세 제도를 시행하기 위해서는 법정외세 설치에 관한 법적근거를 헌법은 물론 지방자치법이나 지방세법 등 관련 법령에 마련하여야 하며, 관련 법령을 보완하지 않고는 법정외세 제도를 시행하는 것은 무리한 것으로 생각된다.

미국과 같이 중앙정부와 지방정부가 각각 헌법상의 독립된 고유한 권한을 갖는 연방국가에서는 세목의 설치나 세율에 관해 지방정부가 독립적으로 결정하는 것은 당연한 것으로 인정된다. 하지만 단일국가 체제내에서 이러한 권한은 거의 불가능하므로 어느 정도 중앙정부의 통제 하에 법정외세를 지방자치단체가 결정할 수 있는 방안이 현실적이다. 이러한 원칙 하에 법정외세 도입을 위한 법적 근거 규정의 설정방법은 포괄적 규정, 일괄적 규정, 구체적 규정 등으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일본의 경우와 같이 포괄적인 규정을 할 수 있다. 일본은 헌법 제84조에서 “세목의 신설, 변경은 법률 또는 법률이 정하는 조례에 의한다.”라고 규정함으로써 법정외세의 근거를 마련하고 있다. 이러한 포괄적 규정은 지방세법에 특정한 법정외세 세목을 규정하지 않고 법에 정한 세목의 설정 절차에 의거 자치성장관의 허가를 받은 세목을 당해 자치단체의 조례에 규정할 수 있도록 하는 방법이다.

둘째, 일괄적 규정은 각 자치단체에 특수세원이 존재하고 그 재정 수요가

분명하게 존재하는 경우 조례로서 새로운 조세를 부과할 수 있게 하는 것이다. 이 경우에도 각 자치단체들은 신설 세목을 설정하고 상급기관의 승인·허가를 받아 조세부과를 행하도록 한다.

셋째, 구체적 규정은 법정외 세목을 규정하기 위해 자치단체별로 일제히 세원을 조사하여 타당성이 있는 세목을 지방세법에 구체적으로 나열하여 규정하고 당해 자치단체의 형편에 따라 조례로 부과 징수할 수 있도록 하는 방법이다.

이상 세 가지는 각각 장·단점을 가지고 있기 때문에 어떠한 방법이 우월하다고 단정짓기는 어려우나 우리나라의 경우 현실적으로 보아 일본과 같은 법정외세 제도의 운영은 현행 법률체계상 어렵지만, 앞으로 지방자치가 발전하고 지방자치에 대한 국민의 신뢰가 커질수록 필요성도 높아질 수 있을 것이므로 중앙정부가 지방세법으로써 여러 가지 세목을 정하고 그 범위 안에서 지방정부가 조례로써 지역 실정에 맞는 세목을 선택하여 채택하도록 하는 방법, 즉 구체적 규정에 의한 방법이 가장 용이할 것으로 판단된다.

## 제5장 결 론

### 제1절 연구 요약

본 연구 논문은 부동산 보유과세에 대한 본질적인 의미와 우리나라 부동산 보유세제의 구조적인 특징 등을 각종자료 분석과 함께 OECD국가들과의 비교분석을 통해서 살펴보았으며, 이러한 논의와 분석을 바탕으로 향후 부동산보유세제의 개선방안에 대한 정책적 의미를 살펴보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

2003년 기준 국세와 지방세의 비중은 약 79% : 21%를 차지하고 있다. 이러한 비율은 지방자치 실시 이전과 이후를 비교해도 변화하지 않고 있는 실정이다. 그러나 지방자치단체가 직면하고 있는 환경은 행정서비스의 증대가 요구되고 있으며, 이러한 요구에 부응하기 위해서는 지방재정의 확충과 건전성 확보가 요청되고 있다. 특히 현행 지방세체계가 재산과세위주로 이루어져 있는 상황에서 부동산보유세를 강화하는 방안은 지방재정 확충의 측면에서 뿐만 아니라 왜곡되어 있는 지방세의 세부담원칙을 시정하는 방안으로도 긍정적인 결과를 나타낼 수 있을 것으로 생각된다.

그런데 부동산 보유세제의 중추적인 역할을 하고 있는 재산세의 과세대상인 건물과 종합토지세의 과세 대상인 토지에 대한 과세는 실거래 가격으로 과세되지 못하고 시가에 비하여 과세표준은 너무 낮게 평가되어 있어 재산(부동산)소유 계층이 상대적으로 우대되고 있어, 조세의 소득재분배 기능을 약화시키고 있는 실정이다. 소득세의 보완세 기능과 소득재분배 기능을 강화하기 위하여 과표현실화를 통하여 이러한 문제점을 시정하고, 나아가 부동산투기 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 과세 불형평성(예 : 강남·강북 재산세 5.5배)이 초래되기 때문에 지방세 세율구조체계 및 재산세제의 전반적인 틀을 합리적으로 개편하면서 적절한 세부담이 될 수 있도록 단계적 과표현실화 추진이 필요하다.

기초자치단체장의 입장에서 재산세·종합토지세를 중심으로 한 보유과세의 강화 방안은 현실적으로 많은 어려움이 있다. 특히 우리나라와 같이 과세권이 중앙정부 또는 광역자치단체장에게 편중되어 있는 상황에서는 더욱 그러하다. 또한 각종 세제가 중앙정부 중심으로 되어있고 이 가운데 지방세 중 서울시 및 광역시세 비중이 88%를 차지하고 있는 상황에서는 각 자치단체장의 입장에서 보유과세의 강화방안은 사실상 불가능하다고 본다. 민주주의가 발달한 미국의 경우에는 각 주 또는 지방정부별로 다양한 세목과 세율을 가지고 자치지역 주민을 위한 지역 특성을 감안하여 다양한 세원확보를 위해 지방자치단체별로 많은 노력을 하고 있다. 우리나라도 지방자치 활성화를 위해서는 과표 및 탄력세율 결정권, 기준가액 결정 및 산정방식에 대하여 각 자치단체장에게 과세자율권 및 자주권을 확보할 수 있도록 중앙정부 또는 도·광역시로부터 점진적으로 이전하여야 하며, 각 지방자치단체에서는 과세표준의 현실화로 자주적 지방세수입의 증대를 통하여 지방자치 발전에 기여할 수 있도록 하여야 한다.

현행 재산세와 종합토지세 등 보유과세의 문제점에 대한 개선방안을 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 과세표준의 현실성 확보문제를 해소하기 위해서는 재산세와 종합토지세의 과세표준을 기준시가, 개별공시지가, 과세시가표준액 등 각기 다르게 운영되고 있는 시가산정방법을 일원화하고, 개별공시지가 기준일(7월1일)과 종합토지세 과세기준일(6월1일)의 시차는 최대한 줄이되, 개별공시지가 기준일이 종합토지세 과세기준일보다 선행되도록 개편되어야 하며 지방세 과세표준 현실화를 현재의 35% 수준에서 50% 수준 이상으로 현실화되도록 해야 한다는 것이다.

둘째, 보유세의 세율구조상 적정성 확보 문제와 관련하여 재산세와 종합토지세의 세율 격차를 조정하기 위해 단기적으로는 건물과표의 누진율을 완화하거나 비례세율로 전환하면서 지속적으로 과표현실화를 추진하는 것이 바람직하고, 장기적으로는 주택에 대한 토지와 건물에 대해 통합과세 방향으로 나아가는 것이 타당하다. 그리고 종합토지세 이원화를 검토하여 소수에 의한 토지의 과다보유를 억제하기 위한 정책적 기능을 수행 할 수 있는 종합토지세를 별도의 세목으로

설치하여 고율의 세율을 적용토록 하며, 재산세의 세율체계도 주거용과 상업용을 구분하지 말고 누진세율로 결정토록 개선해야 한다.

셋째, 비과세·감면의 형평성 확보에 대해서는 현행법상 지나치게 방만하고 광범위하게 설정하고 있는 비과세·감면 근거법령의 통합과 비과세·감면제도를 축소 내지는 완전폐지와 일몰법 도입 등 비과세·감면제도를 지방자치단체에 결정권이 부여되도록 입법적인 개선이 필요하다.

넷째, 보유과세 부담의 공평성 제고에 있어서는 재산세 건물과표 산정체계를 토지와 건물시가를 고려하여 현시가대로 과표에 반영토록 하고, 재산세와 종합토지세 과표구간을 조정하여 과표구간의 일체화와 과세표준을 통합하여 과표 일원화를 통한 보유과세의 공평성을 제고하는 것이다. 또한 건물과표와 토지과표를 통합하여 과세함으로써 납세자의 급격한 세부담 증가를 방지하기 위하여 전년 대비 세부담 증가가 과다하지 않도록 세부담의 한도 설정 및 물건별 과표인상률을 각각 20~30%를 초과되지 아니하도록 제도적으로 운영하는 방안을 제안할 수 있다.

다섯째, 자치단체의 과세자주권 확보에 대해서는 이는 현행 지방세법상의 탄력세율제도를 적극적으로 활용할 수 있도록 자치단체에 재정교부금 지원을 비롯해서 인센티브부여 방안 등의 시책이 있어야 하고, 법정외세제도(예 : 가칭, 종합건물세 또는 종합부동산세 등) 도입 등도 함께 검토가 이루어져야 할 것이다.

## 제 2 절 정책적 함의

지금까지 부동산 보유세제에 대한 개선방안을 여러 가지 추세분석과 외국의 사례들과의 비교 분석을 통해서 고찰해 보았다. 이런 논의와 분석을 바탕으로 향후 부동산보유세제의 개선을 위한 정책적인 의미를 살펴보고자 한다. 현행 우리나라의 부동산보유세제는 재산세와 종합토지세 등을 중심으로 부동산 보유과세를 강화하여야 한다는 당위론적 주장과 함께 지금까지 여러 정부들에 의해서 핵심 정책 중의 하나로 추진되어 왔지만 그 실효는 낮은 수준으로 유지되어 왔다.

특히 전체적인 재산과세의 비중은 OECD국가 중에서 가장 높은 수준으로 나타나고 있지만, 재산과세 중에서 보유과세가 점하는 비중은 매우 낮은 수준으로 유지되는 등 우리나라 재산과세의 세부담 구조는 OECD국가 중에서는 극히 예외적인 형태로 유지되었던 것이다.

물론, 80년대 후반에 토지공개념의 도입과 함께 종합토지세와 토지초과이득세를 신설하고 공시지가제도의 도입을 통해서 보유과세의 실효세율을 높이려는 노력이 이루어졌으며 이를 통해서 보유과세의 실효세율이 상당수준 높아진 것으로 나타나고 있다. 그러나 부동산시장이 안정된 90년대 후반 이후에는 그 정책적인 의지가 상당히 약화되면서 부동산거래·이전과세와 보유과세 사이의 격차는 점차 확대되었던 것이다.

참여정부 출범 이후 현재까지 정부는 보유과세 인상에 대한 정책적인 의지를 강력하게 표명하고 있으며 세부담 능력에 따른 공평과세의 실현이나 지방공공서비스에 대한 조세가격의 역할 등 보유과세가 가지는 본질적인 기능과 함께 다른 선진국의 조세체계와 비교를 통해서 볼 때, 앞으로 우리나라에서 보유과세를 강화해야 한다는 점에 대해서는 논란의 여지가 없다고 할 수 있다. 다만 보유과세의 인상은 취득세와 등록세 등 거래·이전과세의 완화와 병행하여 추진이 되어야 하며, 새로운 세부담 능력이 창출된 것이라기보다는 재산의 형태변경에 불과한 재산의 거래·이전에 대해서 지금과 같이 높은 세율의 과세를 하는 것은 개선되어야 할 것이다. 또한 보유과세를 부동산 투기억제를 위한 적극적인 정책수단으로 활용하는 문제는 그 실효성측면이나 타당성측면을 고려하여 과세대상이나 세율구조 등이 결정되어야 할 것이다. 그리고 부동산과 관련된 문제는 현재 우리나라가 직면하고 있는 사회문제 중의 하나로서 우리나라 경제전체의 효율적인 자원분배라는 측면에서도 매우 중요하기 때문에 그 정책수단으로 조세를 활용하는 것은 당연하다고 할 수 있다. 다만 부동산 가운데에도 주택은 우리 생활에 가장 필수적인 주거서비스를 제공하는 것이며, 현행 우리나라의 조세체계에서 부동산 보유과세는 기초자치단체의 세목이라는 점과 납세자 수가 매우 많은 대중과세라는 점 등이 충분히 고려되어야 할 것이다. 그리고 일반적으로 보유과세는 다른 조



세에 비해 조세저항이 큰 것으로 평가되고 있고, 보유과세는 수익의 발생여부와 그 크기와는 직접 관계없이 소유재산에 대한 평가액을 근거로 하여 일시에 많은 금액의 세액을 과징하는 것이므로 납세에 어려움이 있다.

그리고 향후 부동산 보유과세의 개선을 위해서는 장기적으로 시가반영의 정확성을 제고할 수 있도록 부동산 보유과세의 통합과세 추진을 고려할 필요가 있으며 현행 부동산이 건물과 토지로 구분되어 있고, 건물의 과표산정은 기본적으로 비용접근법에 의한 접근이 이루어지고 있는 반면, 토지는 시장접근법에 의해 부동산 가격을 반영하도록 이원화되어 있어 이로 인해 부동산가치를 효과적으로 파악하기 어려운 구조로 되어 있고 조세의 수평적 공평성 왜곡의 원인도 되고 있다. 따라서 이러한 원인을 시정하기 위해서는 부동산 보유과세의 통합과세 추진을 고려해야 할 것으로 생각된다. 또한 단기적으로 수도권과 비수도권간 재정력 격차의 심화를 완화할 수 있는 방안의 모색이 필요하며, 과표현실화 추진에 의한 세율을 인하하는 방안도 함께 검토가 있어야 할 것으로 생각된다.

그리하여 본 연구를 함에 있어 보유과세의 한계를 우선 고려해야 한다는 것이고, 문헌조사방법과 현행제도에 대한 중앙부처의 발표과제를 중심으로 하여 세무담당 공무원과 학계의 면접 등의 방법으로 정리되어 있는 실질적인 자료를 가지고 통계 분석이 이루어지지 않은 점 등은 본 연구과정에서 미흡했었다고 생각을 하며, 앞으로 재산세와 종합토지세 등 부동산 보유세제에 대한 개편은 지방세로서 응징과세 원칙과 지방재정확충이라는 지방분권의 취지에 부합되는 방향으로 추진되는 것이 바람직하다. 아울러 부동산 보유과세 강화에 대해서는 폭넓은 연구와 모든 국민이 참여하는 공청회를 통한 국민들의 합의와 함께 정부는 부동산관련 정보와 정책을 국민들에게 적극적으로 홍보함으로써 현재 정부가 추진하는 보유세 강화의 당위성에 대해 국민을 설득하는 노력이 선행되어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국 내 문 헌

#### 가. 단행본

- 강명현, “부동산보유관련 재산세체계의 획기적 개편을”, 나라경제 8월호, 2003.
- 권강웅, 「축조 지방세 해설」, 조세통람사, 2001.
- 권강웅, “부동산보유세제의 방향”, 조세법연구 제9-1집, 한국세법연구회, 2003.
- 권강웅, “부동산보유세제의 방향”, 월간조세, 2003.
- 권형신·이상용·이재성, 「한국의 지방재정」, 해남, 2001.
- 김대영 외, 「지방세체계의 합리적 조정방안」, 한국지방행정연구원, 1996.
- 김명숙, 「재산세의 소득분배효과」, 한국개발연구원, 1987.
- 김석태, 「대구시의 탄력세율제 활용」, 시정연구 15, 1995.
- 김외석, 「부동산세법」, 한국교육문화원, 2001.
- 김의효, 「지방세실무」, 한국지방세연구회, 2004.
- 김중순, 「지방재정학」, 삼영사, 2003.
- 김정훈, “부동산 세제의 현황과 개선방안”, 재정포럼, 한국조세연구원, 2001.
- 내무부, 지방세법 중 개정법률안 제안설명 자료, 1986.
- 노영훈 외, “한국의 토지세제”, 한국조세연구원, 1996.
- 노영훈, “건물분 재산세의 개편방안 연구”, 한국조세연구원, 1997.
- 노영훈, “우리나라 부동산세제의 문제점과 개선방안”, 「부동산리서치. 3」, 1999.
- 류금열, 「선진국의 지방세제도」, 한국지방세연구회, 2001.
- 서울시정개발연구원, “지방세건물과세표준제도 개선방안”, 2003.
- 손재영, “현행토지과표의 수준과 형평성 분석”, 한국개발연구원, 1993.
- 원윤희, 「지방세」, 대영문화사, 1993.

원윤희, “지방세에서의 탄력세율제도에 관한 연구”, 한국정책학회보, 3, 1994.

원윤희, “보유세의 이원화와 과표산정체계의 개선을”, 나라경제 8월호, 2003.

유한성, 「재정학 개론」, 삼영사, 1995.

이영휘·라휘문, “재산세 과표산정 체계의 개선방안”, 한국지방행정연구원. 2000.

이원준, 「부동산 조세론」, 경영문화원, 1983.

이진순, 「재정학」, 조세통람사, 1992.

이필우, 「조세론」, 법문사, 1994.

임성일, 「지방세과표와 공시지가 연계 적용방안」, 한국지방행정연구원, 1991.

장인재외, 「지방재정론」, 대영문화사, 1993.

채병구, 「지방토지세제론」, 범론사, 1993.

최명근, 「세무학의 이해」, 세학사, 1998.

최명근, “시장개방에 따른 부동산세제의 개편방안”, 「부동산리서치. 1」, 1999.

하승수, “부동산 보유세 강화를 위한 지방세제 개편방향”, 월간조세, 2003.

한국조세연구원, “부동산 보유세제 개편방향”, 2004.

행정자치부, “2003년 건물시가표준액 조정지침”, 2003.

행정자치부, 「2002 지방세정관리 교재」, 2002,

행정자치부, 「2003년도 건물시가표준액표」, 2003.

## 나. 논 문

김공박, “재산보유세 과표의 공평성에 관한 연구”, 국민대학교 대학원 박사학위논문, 1997.

김기욱, “현행 지방세제의 개선방안”, 지방세 제1호, 2004.

김대영, “외국의 재산과세제도”, 지방세 제6호, 2002

김영철, “부동산 세제의 개선방안에 관한 연구”, 단국대학교 경영대학원 석사학위논문, 1996.

- 김정배, “토지보유과세제도에 관한 연구”, 건국대학교 행정대학원 석사학위논문, 1994.
- 김정훈, “부동산세제와 조세부담”, 지방세 제4호, 2001.
- 김현아, “재산세제 개편방안”, 지방세 제6호, 2002.
- 박정수, “비과세감면제도의 평가와 개선방향”, 지방세 제5호, 1993.
- 배인명, “법정의세도입의 필요성과 도입방안”, 지방세 제4호, 1995.
- 송쌍중, “종합토지세제의 법제도적 고찰”, 지방세 제5호, 1998.
- 성길자, “부동산 보유세의 공평성에 관한 실증적 연구”, 서울시립대 도시과학대학원 석사학위 논문, 2001.
- 양성택, “재산세제의 개선 방안에 대한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1999.
- 원윤희, “부동산보유과세의 핵심논점과 실태”, 지방세 제1호(통권81호), 2004.
- 유경문, “분권화시대의 조세체계개편 방안”(제4주제논문), 「IMF 체제에서의 지방 재정 운영방안에 관한 지방재정세미나」, 한국재정학회·한국지방재정공제회, 1998.
- 이상용, “지역특성에 맞는 지방세원의 개발”, 지방세 제2호, 1993.
- 이영희 외, “건물분 재산세의 과표산정체계에 관한 연구”, 한국지방자치학회보 제14권 제4호(통권40호), 2002.
- 이영희, “지방분권과 지방세제의 개혁”, 지방재정학회 춘계세미나, 2003.
- 이영희, “재산세제도의 개편방안”, 한국조세연구원, 정책토론회자료, 2003.
- 이종화, “지방세제도의 개선방안에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 석사학위 논문, 1999.
- 홍대원, “지방자치단체 재정자립도 향상을 위한 지방세제의 개선에 관한 연구”, 경희대학교 산업정보대학원, 2001.

홍성선, “부동산 지방세제 개선방안에 관한 연구”, 제주대학교 경영대학원 석사학  
위논문, 2002.

황재윤, “토지정책의 보유과세제에 관한 연구”, 한양대학교 행정대학원 석사학위  
논문, 1997.

#### 다. 기 타

한국조세연구원, “조세관련 통계자료집”, 2002.

행정자치부, “지방세정 연감”, 2001~2003.

행정자치부, “지방자치단체 예산개요”, 국세통계연보, 2002.

## 2. 외 국 문 헌

Aaron, H., “The Property Tax : Progressive or Regressive? A New View of  
property Tax Incidence.” American Economic Review, Vol.64,  
May 1974.

Ameddeo Fossati & Giorgio Panella, Fiscal Federalism in The  
European Union, Routledge London · NewYork, 1999.

Mclure, C.E., “The New View of the Property Tax : A Caveat.”  
National Tax Journal, Vol.30, 1977.

Mieszkowski, P.M, “On the Theory of Tax Incidence,” Journal of  
Political Economy, Vol. 75, June 1967.

Paul R. Mcdaniel · James R. Repetti · Paul L. Caron. Federal  
Transfer Taxation, Foundation Press, 1999.

R, A. Musgrave & P, A. Musgrave, Public Finance in Theory & Practice, 5th ed. McGRAW-Hill INTERNATIONAL EDITIONAL 1989.

Tipke/Lang, Steuerrecht, Dr. Otto Schmidt, 2002.

William J. McCluskey, Comparative Property Tax Systems, Avebury, 1991.

OECD, Revenue. Statistics, 2001.

<http://www3.ci.detroit.mi.us/legislative/>.

總務省, 「地方財政白書」, 1999.

水野正一編著, 資産課税の理論と課題, 稅務經理協會, 1995.



## ABSTRACT

### Study on the Real Estate Taxation Reform

- Focused in Property Tax and Aggregate Land Value Tax -

Jae-sin Han

Major Study : General Administration

Dept. of Public Administration

Graduate School of

Cheju National University

Supervised by professor Young-Chul Yang

At the threshold of decentralization, a proper distribution of tax sources between the central government and the local self-governing bodies is an important policy issue, and the role of the land value taxation, which has an abundant sources of revenue and imposes a heavy burden on beneficiaries, should be consolidated so as to activate the local autonomy. There is close correlation of benefit approach between the administrative service of the local government and the property holdings, which facilitates imposing taxes in accordance with the benefit principle. Therefore the tax on the property holdings can be the most suitable tax item in terms of a tool to expand a revenue source of the provincial government. The competitive taxation all over the globe, following the arrival of globalization and digitalization, has led to the downward equalization of income taxation. As a result, emphasis is being shifted to reinforcing the taxation on real estate, whose mobility is zero.

Property tax and aggregate land value tax, liable for intensification of the real estate taxation, are among the local tax incomes collected by fundamental autonomous bodies, city, county and ward. For that reason they can be regarded as very important tax items with respect to their gravity in the local government finance. It has been stressed that the two taxes need to be revised since they are neither serving as a measure

to their gravity in the local government finance. It has been stressed that the two taxes need to be revised since they are neither serving as a measure to secure stable tax revenues nor as a policy means such as the efficient use of real estate and speculation restraint with their effective tax rates too low. A disproportion of tax burden is sharp according to objects of taxation and their locations. Splitting the taxation on holdings into property tax and aggregate land value tax makes various problems exposed, such as the squandering of administration and difficulty in assessing the taxable amount.

Hence the research examines closely questions the current taxation system of real estate holdings bears, and presents a reform plan for it. And the summary of what constitutes the research is as follows.

The introduction of the 1st chapter deals with the need to intensify the taxation on the real estate holdings and work out the measures to make possible the effective utilization of real estate and curb the speculation.

The 2nd chapter explores a general idea and features of the taxation system of real estate holdings as a theoretical background of the taxation. In addition, it investigates the existing case studies on the taxation of the holdings. It also categorizes the frames for the systemic analysis.

The 3rd chapter inquires into the changes and basic system of the Korean taxation system of real estate holdings. And it focuses on revealing the drawbacks of the taxation by comparing and analyzing those of some developed countries.

The 4th chapter brings forth a reform measure to the blind points of the Korean taxation system of real estate holdings. Here is the gist of the remedy. Firstly, to ensure the practicality of the standard of assessment, efforts have to be made to improve the appraisal method of real estate and readjust the standard of assessment to a realistic level. Secondly, an appropriateness of the structure of tax rates will be guaranteed by dividing the aggregate land value tax, settling progressive rates of tax for residential buildings and reducing



tax rates for newly-built house. Thirdly, an equity of the reduction and exemption of taxes should be realized through the integration and simplification of the related laws and regulations. Fourthly, it is necessary to reform the calculation system in assessing the property taxes on buildings, coordinate the sections of the standard of assessment between property tax and aggregate land value tax and combine the management of the standard in order to correct the partiality of impositions on property holdings. Fifthly, for the local governing body to assure tax autonomy it is required that a flexible tax rate system and an out-of-statutory levy system be introduced.

Lastly, the 5th chapter proposes an alternative policy plan and a general scheme for the betterment of the holdings tax system by summing up every details set forth in the study. It makes policy recommendations to the 'Participatory Government' and stresses their being reflected on the tax policy to contribute to an achievement of the policy goal of the taxation system for real estate holdings and an effective administration of the unfavorable provincial finance, both of which have been briskly discussed since the inauguration of the government.

The research has examined and analyzed the schemes to change the taxation system for real estate holdings for the better. The paper is not thoroughgoing enough in that the process for referring to the related documents is unsatisfactory. And it is regrettable that statistical analysis has not been carried out based on substantial data arranged in the form of interviews with tax officials and scholars on the released assessment of taxes by the authorities concerned. National consensus on the reinforcement of the taxation for real estate holdings should be reached through further research and public hearings. Finally, the government should make every effort to convince its citizens of the validity of the increased taxation on holdings.