

자료 03-05

부동산 보유세제 관련 정책토론회 자료

# 부동산 보유세제 개선방안

- 쟁점과 추진과제 -

2003. 9

이 영 희  
김 정 훈

한국조세연구원  
한국지방행정연구원

## 정책토론회 개요

- 주 제 : 부동산 보유세제 개선방안 : 쟁점과 추진과제
- 일 시 : 2003. 9. 19(금) 10:00~12:30
- 장 소 : 은행회관 2층 국제회의실
- 주 최 : 한국조세연구원 · 한국지방행정연구원
- 세부일정 :

10:00~10:15 개회사 : 송대회 한국조세연구원 원장  
김홍래 한국지방행정연구원 원장

10:20~12:20 주제발표 및 토론

사회자 : 최명근 강남대학교 석좌교수

발표자 : 이영희 한국지방행정연구원 연구위원

「재산세제도의 개편방안」

김정훈 한국조세연구원 연구위원

「종합토지세제의 개편방안 : 쟁점과 추진과제」

토론자 : 김경환 서강대 교수

김대영 행정자치부 지방세제관

김정호 자유기업원 원장

신영섭 한국경제신문 논설위원

이종규 재정경제부 재산소비세심의관

이진순 숭실대 교수

조대룡 서울특별시 재무국장

최영태 참여연대 조세개혁센터 소장

(가나다 순)

12:20~12:30 객석토론 및 종합정리

12:30 폐회

제1주제

# 재산세제도의 개편방안

2003. 9. 19

이 영 희

한국지방행정연구원

## 목 차

I. 재산세 부담에 대한 쟁점 .....	1
II. 재산세제의 현황 및 문제점 .....	5
1. 과표산정체계의 현황 및 문제점 .....	5
2. 재산세의 세율구조 .....	16
III. 재산세제도의 개편방안 .....	24
1. 행정자치부의 재산세제도 개편안(9·1 발표) .....	24
2. 개편안 검토 및 추진방안 .....	24

## I. 재산세 부담에 대한 쟁점

- 아파트에 대한 재산세부담의 불공평성 문제는 매년 재산세가 부과되는 7월만 되면 부각되고 있음
- 불만이 야기되는 주요 이유는 부동산 가격과는 무관하게 재산세가 부과되고 있기 때문임
  - 우리 나라 재산세과표의 산정방식은 비용접근법에 기초하고 있기 때문에 부동산가격을 반영하기에는 매우 미흡한데도 불구하고, 일반 납세자는 재산세부담을 부동산가격과 비교하는 경향이 강함
- 이러한 재산세과표 산정방식으로 인한 문제는 특히 서울과 수도권에서 더욱 심각하게 나타나는데, <표 1>과 같이 국세청 기준시가가 비슷한 아파트의 경우라도 강남에 위치한 아파트에 대한 재산세부담이 강북이나 신도시의 경우보다 낮음
  - 경기 군포시 산본동에 있는 아파트의 재산세부담이 강남구 대치동의 경우보다 5.9배 높은 것으로 나타나는데, 이것은 아파트 면적, 신축년도, 가감산특례 등 건물과표의 산정 요소에 차이가 있기 때문임

**<표 1> 재산세부담의 비교('02)**

구 분	서울 강남구 대치동(A)	서울 성동구 응봉동(B)	경기 군포시 산본동(C)
국세청 기준시가	245,000천 원	234,500천 원	236,000천 원
'02 총세액	75(100)	86(115)	297(396)
- 건물과표	14,859(100)	20,198(136)	31,704(213)
- 재산세	44(100)	63(143)	260(590)
- 토지과표	15,970	11,788	18,683
- 종토세	31	23	37

- 그러나 건물에 대한 재산세부담 뿐만 아니라 토지에 대한 종합토지세부담까지 포함하여도 강남구 대치동의 아파트에 대한 총 세부담은 강북이나 신도시의 경우에 비하여 낮음을 알 수 있음
- <표 1>의 총 재산보유과세 부담을 보면, 군포시 산본동이나 서울 성동구에 있는 아파트가 강남구 대치동의 아파트보다 국세청 기준시가는 비슷한데도 불구하고 재산세와 종합토지세의 총 세부담이 각각 3.96배와 1.15배임을 알 수 있음
- 이러한 현상이 발생한 원인은 토지와 건물의 비중에 기인하였다고 볼 수 있을 것임
  - 즉, 건물과표의 비중이 높을수록 세부담이 높고 토지과표비중이 높을수록 세부담이 낮음
  - 이는 주택의 재산세 세율구조가 종합토지세 세율구조에 비하여 상대적으로 높고, 건물과표 산출체계가 면적에 따른 가감산율은 크나 위치지수의 효과가 적은데 기인한다고 볼 수 있을 것임
- 그 이유는 우리나라의 재산보유과세에 대한 부담은 건물세인 재산세의 부담이 토지세인 종합토지세보다 매우 높은데 비하여, 부동산 가격은 토지와 밀접한 관련이 있기 때문에 현행 재산보유과세의 체계로는 부동산가격을 제대로 반영하는데 한계가 있기 때문임
- 결국 재산세제의 개선만으로 아파트에 대한 조세부담의 공평성을 실현하는데 한계가 있음을 다시 한번 확인하는 결과가 됨
- 그러한 측면에서 재산보유과세 부담의 공평성을 제고하기 위해서는 건물뿐만 아니라 토지에 대한 세 부담과의 연계 속에서 문제를 해결해야 할 것임
- 이에 대한 설명은 <표 2>를 통해 쉽게 이해할 수 있음
  - 아파트가 건물과 토지로 구분되지 않은 채 거래되고 있다는 점을 고려할 때 부동산가격과 부동산세액을 종합하여 살펴볼 필요가 있음
  - 일정한 가정 하에서 동일한 가격대의 아파트를 대상으로 보유과세인 재산세와 종합토지세의 부담을 분석하면 다음과 같음

- 본 분석에서는 재산세와 종합토지세의 과표현실화율은 33.3%로 동일한 것으로 가정하고, 시가가 각각 1억원, 2억원, 3억원인 아파트를 상정하고 이들 아파트의 토지가격지분이 변화할 때 보유과세인 종합토지세와 재산세부담의 변화를 살펴보았음

**<표 2> 아파트 보유과세부담 비교**

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

- 본 분석 결과 다음과 같은 특징을 발견할 수 있었음
  - 첫째, 동일한 가격의 아파트라도 아파트 가격에서 차지하는 토지가격 지분이 상승할수록 보유과세 부담은 감소하였음
  - 둘째, 고가의 아파트일수록 토지가격지분 상승에 따른 보유과세 부담 감소의 경향은 더욱 심화되었음
- 따라서 본 고에서 다루고자 하는 재산세부담의 공평성 제고는 재산세제도의 개편만으로 해결하기에는 한계가 있으므로, 다음과 같은 방향을 설정하고 방안을 강구하고자 함
  - 첫째, 향후 건물과 토지에 대한 재산세와 종합토지세는 통합하고, 재산보유과세 부담은 부동산가격을 반영하도록 함
  - 둘째, 재산세제도의 개편은 통합을 전제로 가장 문제가 되고 있는 부분에 대한 개선을 통해 재산세부담의 공평성을 제고함

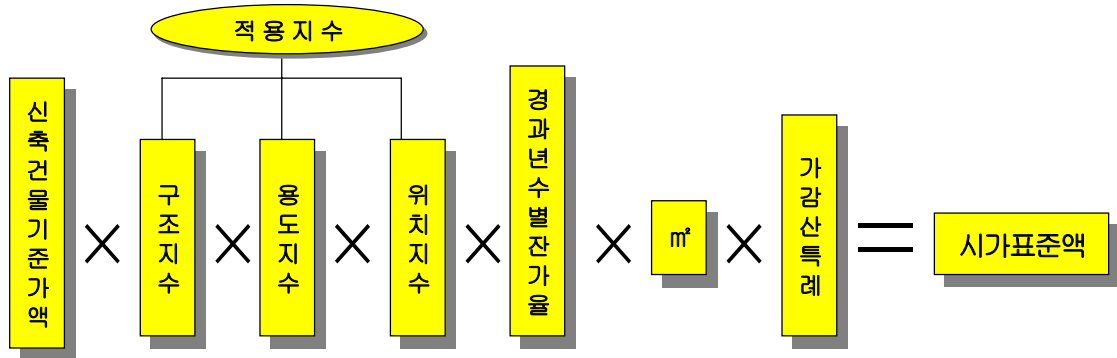
## Ⅱ. 재산세제의 현황 및 문제점

### 1. 과표산정체계의 현황 및 문제점

#### 가. 과표산정 기본체계

- 우리 나라 건물의 시가표준액 산정체계를 살펴보면 <그림 1>과 같음
  - ① 철근콘크리트슬라브 구조 아파트의 신축가액을 참작하여 정한 「기준가액」에 구조별, 용도별, 위치별 적용지수와 경과연수별 잔가율을 곱하여 1㎡당 가액을 산출함
  - ② 산출한 1㎡당 금액에서 1,000원 미만의 숫자를 절사함(다만, 1㎡당 금액이 1,000원 미만일 때는 1,000원으로 함)
  - ③ 산출된 1㎡당 가액에 면적을 곱함(산출가액)
  - ④ 가감산 특례에 해당하는 건물에 대하여는 산출가액에 일정율을 가감한 가액을 시가표준액으로 최종 결정하는 단계를 거침
- 시가표준액이 지역사정이나 공평과세 실현에 불합리하다고 판단되는 경우, 시장·군수가 기준가액의 5% 범위내에서 달리 정할 수 있고 구조지수, 용도지수, 위치지수, 및 가감산율을 따로 적용할 수 있음
- 건물과표산정체계의 구성요소에 의하면, 우리 나라의 건물과표는 구조, 용도, 잔가율 등 건물의 건축비용을 고려한 비용접근법에 기초하고 있음을 알 수 있음

<그림 1> 건물과세시가표준액 산출 체계도



자료: 행정자치부, 「2003년도 건물시가표준액표」, P3

#### 나. 과표산정 요소 현황 및 문제점

##### (1) 신축건물 기준가액

○ 신축건물 기준가액의 산정 방법은 다음과 같음

- 행정자치부에서 매년 대표적인 건물이라고 판단하고 있는 부속토지 50 ~ 80만 원 토지소재 철근콘크리트, 스라브지붕, 1가구당 전용면적 85㎡, 15층 아파트의 단위 면적 당 신축비와 건설교통부 및 조달청, 주택공사, 주택은행, 한국감정원의 신축가격을 조회하고 이를 참고로 경제여건(경제성장률·물가상승률 등)과 납세자의 세부담 수준 등 기타여건을 종합적으로 고려하여 산출하고 있음
- 2003년의 경우에는 신축건물 기준가액을 170,000원/㎡로 결정고시 하였음
- 참고로 <표 3>은 기관별 건축단가와 행정자치부와 국세청의 기준시가를 비교하고 있음
  - 타 기관의 평균 건축단가는 58만 9천원이며, 국세청의 건물신축가액은 78%인데 비하여 행정자치부의 신축건물단가는 28.9% 정도임

**<표 3> 타 기관 건축단가와 신축건물 기준가액 비교 현황**

(단위 : 천원, %)

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

주: 건축단가는 2002년 신축건물 가액수준이고, 기준가액은 2003년 적용 대상임  
 자료: 행정자치부, 「2003년 건물시가표준액조정지침」, 2003  
<http://www.nts.go.kr/>, 2003. 건물기준시가 산정방법 해설 참고

○ 현행 신축건물 기준가액의 문제점

- 신축가액 상승분에 대응하는 과표구간 및 세율을 조정하지 않음에 따른 기준가액의 현실화가 미흡함
  - m<sup>2</sup>당 건물신축가액의 경우 매년 10%내외에서 상승하고 있음에도 이러한 인상  
에 대응하는 재산세 과표구간(세율)을 조정하지 않아 건물신축가액 상승률을  
그대로 기준가액에 적용할 경우 기준가액 상승분 이상의 세부담 증가가 발생  
하여 조세저항이 예상됨
  - 이에 신축비 상승분 이하로 기준가액을 조정하게 되어 m<sup>2</sup>당 실제건축비와 재  
산세과표상 기준가액간의 괴리가 심화되고 있는 실정임
- 재산거래과세 과표 적용시 공평성 확보에 어려움이 있음
  - 토지의 경우 시가의 70~90% 수준을 반영하고 있는 공시지가를 기초로 자치  
단체 재량에 의하여 일정비율의 적용율(35% 내외)을 적용하여 종합토지세과표  
를 산정하고 있으나, 건물은 당초부터 시가에 대한 접근 없이 바로 시가의  
30%내외에서 기준가액을 산정하고 있음
  - 이러한 차이로 인해 취·등록세 과표를 시가표준액으로 적용해야하는 경우,  
토지는 종토세과표와 별도로 공시지가의 100%를 시가표준액으로 적용하고 있  
어 시가에 근접하고 있음

- 반면에, 건물은 재산세 과표를 취·등록세의 과표로 적용하고 있어 시가의 반영도가 미흡한 실정임
- 이로 인해 사실상의 취득가액 신고납부의무에서 제외되는 개인납세자 중 성실납세자와 불성실납세자간의 불평등 및 세수누락 현상이 초래됨
- 이에 대한 근본원인은 과표산정의 첫 단계인 신축건물기준가액 자체가 매우 낮게 산정되어 있어 취·등록세과표와 재산세과표의 분리적용이 어렵기 때문이라 할 것임

## (2) 구조지수

- 구조지수는 한국감정원의 신축건물단가표와 같은 실제건축비산정 자료에서도 활용되고 있는 점을 고려할 때 신축비의 원가를 추정하는 지수임
  - 지수분류는 건물의 주된 재료와 기둥 등에 의해 나누어지며 철근콘크리트조 100을 기준으로 각각의 건물구조에 따라 최저 30에서 최고 120까지 지수를 적용하고 있음
  - 아파트와 관련된 구조지수는 철근콘크리트조(100)와 철골콘크리트조(120)임
- 현행 구조지수의 문제점
  - 과표산출 근거가 되는 건축물 대장상 구조분류와 내용이 상이해 실제 적용에 어려움이 있음
  - 건설교통부에서 규정하고 있는 건축물대장 작성 세부기준은 연와조, 황토조, 라멘조 등의 세부적인 분류기준이 제시되지 않고 있음
  - 각종 건설공법 변화에 따른 구조지수를 반영하지 못하고 있음
    - 예: PC조의 경우 현재 대량생산으로 원가가 낮아지고 있음에도 높은 지수를 적용함
    - CURTAIN WALL 공법<sup>1)</sup> 등 다양한 현대 공법에 따른 구조지수를 반영하지 못함

---

1) 건물의 고층화·대형화되면서 외벽의 경량화를 위해 금속(AL, STL, Cu합금), PC재료를 사용하여 커튼월을 설치하는 공법

### (3) 용도지수

- 용도지수는 건물 신축원가 추정과 수익성을 고려한 지수라 볼 수 있음
  - 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 있음
- 용도지수의 문제점
  - 동일한 용도의 건물이라도 형태에 따라 실제가격이 상이함
    - 주거시설인 아파트, 다가구주택, 다세대 주택의 경우 형태에 따라 실제 가액상 차이가 발생함(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 검증이 어려움

### (4) 경과연수별 잔가율

- 건물 경과연수별 잔가율은 건물의 내용 연수 만료시에 잔존가격의 재생가격(복성가격)에 대한 비율을 의미하고 이는 건물신축 후에 시간이 경과함에 따라 가치가 하락되는 것을 반영해 주는 지수임
  - 현행 건물시가표준액 산출을 위한 감가상각은 건물의 구조에 따라 내용연수와 최종연도 잔가율을 정하고 있으며 산정모형은 경과연수에 따른 감가상각을 정액법에 의하여 실시하고 있음
  - 내용연수는 최저 10년에서 최고 60이고 매년 상각률은 최저 0.013%에서 최고 0.09%의 비율을 적용하고 있음
- 경과연수별 잔가율상의 문제점
  - 경제적 내용연수 반영의 한계
    - 현행 경과연수별 잔가율은 물리적 내용연수만을 기초로 산출하고 있어, 기타

요인에 의한 건물감가를 반영하는데 한계가 있음

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

#### (5) 위치지수

- 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 것임<sup>2)</sup>
- 그리고 위치지수는 건물자체 건축비용의 산출보다는 토지가격을 통한 건물 거래가격을 추정하기 위한 조정지수라 볼 수 있음
- 현행 위치지수의 문제점
  - 토지가치에 대한 종합토지세와 이중과세의 문제가 있음
    - 토지가격은 이미 종합토지세에 반영되었거나 반영되어야 한다는 측면에서 건물과표에 토지가격을 추가 반영하는 것은 이중과세라는 점에서 문제가 있다 할 것임
  - 위치지수 강화 주장과 내재적 한계
    - 강화주장의 논거는 위치지수가 위의 이중과세의 문제점에도 불구하고 현행 건물과표산정체계상 반영하지 못하는 여러 가지 요인을 보완해 줄 수 있는 대리변수로서 중요한 의미를 갖는다는 것임<sup>3)</sup>

---

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

- 건물마감재의 가치, 고층아파트의 높은 원가, 부속공사비의 비중 등을 간접적으로 설명해 주는 변수이고 특히, 공동주택의 경우 공동집적 이용에 따른 프리미엄이 발생한다고 볼 때 이를 적절히 반영할 수 있는 것이 위치지수라는 것임
- 그러나 위치지수를 대폭 강화할 경우 내재적 한계로 인하여 부동산 평가상의 문제점이 모두 건물분에 전가되는 사례가 발생할 우려가 있음
- 예: 아파트 실제가격의 구성이 토지평가액과 건물평가액, 프리미엄( $\alpha$ ) 으로 이루어졌다고 가정시, 토지와 건물의 독립적인 평가로 인해 반영하지 못한  $\alpha$ 를 모두 건물에 반영할 경우, 세율구조가 서로 상이할 때에는 한 부분의 세부담이 누진세율을 적용 받게되어 전체 보유과세 세부담이 늘어나는 결과를 초래하는 문제점이 있음
- 공간의 수직적 위치에 따른 가격차이 미 반영
  - 고층 아파트의 경우 층별 위치에 따라 가격차이가 있다고 볼 때 현행 과표산정에 있어 위치지수에서 이를 반영하지 못하고 있음
  - 이에 수평적 위치지수와 더불어 수직적 위치지수 적용도 함께 고려할 필요가 있음

#### (6) 가감산 특례

- 가감산 특례지수는 기준가격과 각종지수를 사용하여 산출한 가액에 경과연수별 잔가율을 적용한 가격이 건물시가표준액이 되어야 하나, 특정 건물의 경우 이를 바로 적용하면 타 건물과의 실 거래가격에서 형평성이 저해되는 바, 이를 방지하기 위한 조정요소임
- 현행 가감산 대상 요인은 규모, 형태, 위치, 특수부대시설, 연면적, 국세청 기준시가 등이 있음
  - 가감산 특례 중 특수설비, 고층건물, 특수건물, 호화 내·외장재 사용 건물에 대한 가산율 적용은 거래가격 추정의 성격도 있지만, 건물자체 건설원가를 증액시키는 요인들이라고 볼 때 원가추정에 대한 성격도 함께 포함

---

3) 김양수, 한국감정원 감정평가사.

- 건물 1·2층 상가부문에 대한 가산율은 수익성과 거래가격 추정의 성격이 강하고 연면적, 국세청 기준시가에 대한 가감산율은 시가반영과 정책적인 요소가 가미된 조정요소라 할 것임
- 가감산특례에 대한 구체적인 내용은 <표 4>, <표 5>, <표 6>와 같음

<표 4> 특정건물에 대한 가산율

일반지역		부동산투기과열 등 특정지역	
대상 건물	적용가산율	대상 건물	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 5억원초과 공동주택	10/100	③ 5~10억원이하 공동주택	15/100
		④ 10~20억원이하 공동주택	22/100
		⑤ 20억원초과	30/100

<표 5> 감산대상 및 감산율

감산율 적용대상 건물기준	감산율	제외대상
[공동주택]		
(1) 1구의 전용면적이 60㎡초과 85㎡이하	5/100	기숙사, 다가구주택
(2) 1구의 전용면적이 50㎡초과 60㎡이하	10/100	국세청기준시가 3억원 이상인
(3) 1구의 전용면적이 50㎡이하	20/100	공동주택
[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	

**<표 6> 가산대상 및 가산율**

가산율 적용대상 건물기준	가산율	제외대상
(1) 특수설비가 설치되어 있는 건물 · 자동승강기 · 7,560kcal 이상의 에어컨 · 빌딩자동화시설	15/100 15/100 35/100	공동주택, 생산설비를 설치한 공장용 건물, 주차전용건물, 복합건물내 주택
(2) 고층건물 · 5층-10층건물 · 11층-20층건물 · 20층초과건물	10/100 15/100 20/100	공동주택, 주차전용 건물, 복합건물내 주택
(3) 연면적 992㎡ 이상의 건물	10/100	주택, 극장, 전시장, 관람장, 집회장, 육내 체육시설, 교육시설, 창고, 공장, 주차전용건물, 축사 등 농업시설
(4) 특수건물 · 건물의 1개층 높이가 8m 이상이 되는 공장 등 특수건물 · 건물의 1개층 높이가 다른 층의 높이보다 2배 이상 되는 특수건물	10/100 20/100	동일건물내 복층구조가 병존할 경우 당해 복층부분
(5) 호화 내·외장재 사용건물 · 미장석재로 벽면 등 1면이상을 치장한 건물 ※외벽·내벽·바닥을 불문하고 1면이상이면가산하되 해당층만 가산	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 적용대상가산율의 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」, 2003년. p15~25.

○ 가감산 특례상의 문제점

- 주택 유형별 가감산 적용의 차이

- 건물과표 산출과정에서 단독주택과 공동주택의 경우 가감산 판단기준이 서로 상이해 유형별로 형평성의 문제가 발생할 수 있음
- 단독주택의 경우 가감산 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 있음
- 공동주택의 경우에는 전용면적만을 기준으로 가감 대상을 판단하고 있어 복도, 계단, 현관, 지하대피소, 기계실, 보일러실, 노인정, 관리실과 같은 공용면적은 제외되고 있음
- 일례로 보일러실과 같은 경우 주택의 필수적인 부속건물 임에도 단독주택은 가산대상에 포함되나 공동주택은 제외되고 있어 기준설정의 일관성이 미흡한 실정임
- 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 있음

- 특례지수로 인한 공동주택(아파트) 과표산정 체계의 복잡성 심화요인

- 아파트 면적과 관련된 대상건물, 과표산정, 세액계산, 등기·등록 등에 대한 업무처리 현황을 보면 <표 7>과 같고, 표에서 보듯이 해당면적에 따라 과표산출이나 세액계산 등이 서로 상이해 재산세과표 산정의 복잡성을 심화시켜 납세자가 이해하는데 어려움이 있음
- 서비스 면적의 경우 일반 주거공간과 동일하게 사용되고 있는 점을 고려할 때 세수누락 방지를 위해 과세대상에 포함될 수 있도록 건축법상의 제도적 보완 필요

**<표 7> 아파트 면적관련 재산세 운영 현황**

구 분	대상건물	과표산정	세액계산	등기 등
연면적	연면적+공용면적	-	-	-
전용면적	침실, 거실, 부엌, 화장실 등 순수주거 공간	가감산특례 대상 판단에 기준이 되고 가감산율 적용 대상 임	주택으로 분류되어 초과누진세율 적용	등기 내용에 포함취·등록세 감면 기준
공용면적	복도, 현관, 계단, 지하대피소, 기계실, 보일러실, 관리실 등 순수주거 공간 외의 공간	가감산특례 대상 판단 기준에서 제외되고, 가산율은 배제되거나 감산율은 적용(차고, 지하실 별도 감산)	기타건물로 분류되어 3/1000 세율적용	등기 내용에 미포함(건축물대장에는 기재됨)
서비스 면적	발코니(내부로부터 1.5m 까지 가능)	통상 과세대상에서 제외 됨		등기, 건축물에 모두 미포함(분양공고에는 포함)

**다. 종합적 논의**

- 우리나라의 건물과표산정방식이 비용접근법에 기초하고 있지만 앞의 산출요소별 분석에 의하면, 비용접근법이외에 시장접근법, 수익접근법 등이 혼합되어 있음을 알 수 있음
  - 용도지수는 비용접근법과 수익접근법을 혼합한 지수체계로 산정 되고 있음
  - 위치지수는 부동산가격을 고려한 시장접근법을 적용한 것임
  - 가감산특례는 비용접근법과 시장접근법을 동시에 고려한 요소임
- 건물과표산정체계에서 순수한 건축비용만을 고려하고 있는 요소는 구조지수와 경과연수별 잔가율 정도임
- 결국 현행 건물과표산정체계는 비용접근법에 기초하여 만들어졌으나 변천하는 과정에서 복합적인 요인을 모두 고려하게 되어, 현행 건물과표는 순수한 비용접근법에 의해 평가되고 있지 못함

- 따라서 재산세부담에 대한 형평성을 제고하기 위해서는 평가가 용이한 방식에 의한 과표의 산정이 바람직함
- 부동산에 대한 재산가치는 시장접근법, 수익접근법, 비용접근법 등의 세 가지 방법에 의해 평가되고 있는데, 이 들 방법 중 시장접근법에 의한 평가가 가장 많이 활용되고 있음
  - 세 가지의 재산가치 평가방법은 각각 장점과 단점을 모두 지니고 있지만, 시장 접근법이 수익접근법이나 비용접근법에 비해 가장 적은 비용으로 비교적 정확한 평가를 할 수 있기 때문임
  - 그러나 거래사례가 적은 경우 시장접근법에 의한 평가는 정확성을 기하기 어렵기 때문에 이러한 경우에는 비용접근법에 의해 평가하기도 함
- 이처럼 현행 건물과표는 여러 방법에 의한 혼합 방식에 의해 평가되고 있으므로, 향후 건물에 대한 평가는 토지와 구분하여 따로 평가하는 것보다는 통합하여 평가하면서 시장접근법에 의한 평가가 되도록 하는 것이 바람직하다고 봄

## 2. 재산세의 세율구조

### 가. 현행 세율구조

- 재산세 건축물분의 현행 세율구조는 초과누진세율을 기본으로 하면서 일부과세 대상에 대하여는 정율세율을 적용하고 있으며 이를 살펴보면 <표 8>과 같음
  - 표에서 보듯이 재산세 세율을 살펴보면 주택에 대한 세율은 1,000분의 3에서 1,000분의 70까지 총 6단계의 초과누진세율 구조로 되어 있으며, 이외의 기타 건물은 1,000분의 3을 적용하고 있음
  - 예외적으로 골프장, 별장, 고급오락용 건축물에 대하여는 1,000분의 50, 공장용

건축물에는 1,000분의 6, 대도시내 공장 신·증설은 1,000분의 15의 중과세율을 적용하고 있음

<표 8> 건물분 재산세 세율 구조

(단위 : 만원, %)

구분	과표(Base)구간	법정세율	세액계산	평균세율	건수비중	과표비중	세액비중
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	$3.6 + (B - 1,200) \times 5 / 1,000$	0.30 ~ 0.35	13	16	13
	$1,600 < B \leq 2,200$	1.0	$5.6 + (B - 1,600) \times 10 / 1,000$	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	조례가 정하는 바에 의해 표준세율의 100분의 50범위 안에서 가감조정 가능				
	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」, 2002년

- 현행 세율구조에 따른 건물분(주택) 재산세 과세건수·과표·세액 비중을 살펴 보면 다음과 같음
  - 주택분 과세건수 비중은 1,000분의 3 최저 세율이 적용되는 과표 1,200만원 이하 과표구간의 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 상태임
  - 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 세 부담을 지고 있음

## 나. 세율구조의 문제점

### ○ 소득 기준에 따른 낮은 실효세율

- 세 부담 수준을 어느 정도 기준에 맞추어 세율을 결정할 것인가는 매우 중요하면서도 어려운 과제라고 할 수 있으며, 재산세 부담수준을 개략적으로나마 살펴보면 다음과 같음
  - 주택을 임대소득발생의 원천이라고 가정하고, 자본시장이 장기적으로 안정상태라면 모든 자산의 수익률은 동일해 질 것임
  - 즉 주택임대에 대한 수익률, 예금 수익률, 증권 수익률 등 어느 한 자산의 수익률이 높거나 낮다면 수익률이 평준화될 때까지 이동이 일어날 것임
  - 이에, 주택임대로부터 발생하는 소득액과 현행 국세 과세대상의 자산에서 발생하는 소득액이 동일하다면 동일수준의 세 부담을 하는 것이 합리적이라 가정하고, 현행 주택소유에 따른 추정소득금액에 대한 재산세의 실효세율과 종합소득세의 소득금액에 대한 실효세율을 상호 비교해 보면 <표 9>와 같음
- 표를 살펴보면 현행 소득개념에 따른 주택자산의 재산세 평균 실효세율은 2.76%인데 반하여, 국세인 종합소득세 평균 실효세율은 15.0%로 이는 재산세 세율이 종합소득세의 1/5수준으로 매우 낮다고 할 것임
- 그러나 재산세의 납세자수가 1천만 이상이고, 타 세목과 달리 세액인상에 민감하게 반응한다는 현실을 감안할 때, 실효세율 인상은 정치적 결단이 필요하다 할 것임

**<표 9> 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')	소득금액 에 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) 수준인 4%를 가정

○ 지역 공공재 편익에 대한 부담의 형평성 미흡

- 앞서서도 지적하였듯이 주택분 재산세 납부자의 89%의 재산세부담이 연간 5만6천원 이하이고, 2%의 고액납세자가 전체세수의 20%를 부담하고 있는 실정임
- 이는 지역주민의 부담과 관계없이 지역 공공재의 편익을 누리고 있음을 의미함
- 지역주민의 재정책임성을 강화하기 위해서는 건물과 토지에 대한 지방세수의 비중을 높여 이들 세목의 중요성을 지역주민들에게 부각시킬 필요가 있음
- 또한, 일부 고액납세자에 의해 세수를 확보하는 것보다 재산세의 과세분포를 정규 분포화하여 과세기반을 확대하는 것이 바람직하다는<sup>4)</sup> 측면에서 현행 재산세의 과도한 초과누진세율구조는 지역 공공재에 대한 부담의 형평성과 지역주민의 재정책임성 확보측면에서 문제가 있다 할 것임

○ 지방의 재정책임성 확보를 위한 탄력세율 활용 미흡

- 우리나라 경우 현행 헌법상에서 조세법률주의를 채택하고 있기 때문에 지방자치단체가 지방세의 세율을 자유로이 결정할 수 없으나, 자치단체의 조례에 의해 일부 세목의 세율조정이 가능한 탄력세율제도를 두어 제한적이거나 과세자 주권을 부여하고 있음

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

- 지방자치단체가 재정책임성에 대한 인식을 갖고 있다면, 지방재원의 과·부족이 발생할 경우 탄력세율제도로 지방세의 세율을 조정함으로써 재원문제를 해결하려고 할 것이나 지금까지 이를 활용한 사례는 매우 미흡함
- 재산세의 경우에도 표준세율의 100분의 50범위 내에서 가감조정이 가능함에도 이를 자율적으로 운영하는 자치단체가 없는 실정임
- 탄력세율 미 활용의 원인은 지역주민에 대한 자치단체장의 정치적 부담 회피와 지방재정에서 지방세가 차지하는 비중이 낮은 데에 근본적인 원인이 있다할 것임
- 일부 주택에 대한 이중 누진율 적용으로 인한 세 부담 심화
  - 주택과표 산정시 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 있음
  - 결국 면적이 넓은 주택은 과표적용단계와 세율적용단계에서 이중으로 누진율이 적용되고 있는 상황임
  - 이로 인해 시가가 유사한 작은 면적의 주택과 넓은 면적의 주택간의 세 부담의 격차를 심화시키는 요인이 되고 있음
- 누진세율 완화를 위한 지수의 임의적 조정
  - 넓은 평수 공동주택의 이중누진율 적용으로 인해 수도권 외곽 지역 신도시 넓은 평수 아파트 소유자의 집단적인 조세저항이 발생하고 있는 실정임
  - 이에 위 지역 아파트소유자에 대한 조세저항을 완화하기 위하여 일부자치단체에서는 가감산 특례적용을 과세시가표준지침안의 표준지수와 달리 적용하고 있는 상황임
  - 물론, 행자부 재산세과세표준산정 지침상 가감산특례지수의 적용이 불합리하다고 판단되는 경우에는 시장·군수가 따로 정하도록 규정하고 있으며 지방자치의 근본취지에서 볼 때 바람직한 현상이라 할 것임
  - 그러나 조정 과정에 특별한 기준이 설정되어 있지 않다는 점과 지역간 형평

성, 과표산정 체계 일관성 차원에서 문제가 있다할 것임

- 이러한 문제는 일부지역에 국한된 것이 아니라 토지가격이 상대적으로 낮은 넓은 평수의 공동주택 전반에 걸쳐 발생할 수 있다는 점을 감안한다면 누진적인 재산세 세율구조와 가감산특례규정간의 관계설정에 있어 종합적 검토가 요망됨
- 현행 제도상 지방자치단체의 건물과표 조정권한은 <표 10>과 같음

**<표 10> 자치단체의 건물과표 조정권한 현황**

구 분		조정 상·하한	내 용
원칙 (지방세법시행령 제80조제3항 및 제5항)			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 건물의 시가표준액은 매년 1월 1일 현재 도지사의 승인을 얻어 시장·군수·구청장이 결정한 가액으로 한다.</li> <li>· 다만 이미 결정한 시가표준액이 시가의 변동 또는 기타의 사유로 불합리하다고 인정되는 경우에는 도지사의 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 도지사에게 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 최저80, 최고150의 범위내에서 위치지수를 따로 정하여 적용할 수 있다.
경과년수 잔가율		조정권한 없음	-
가감 산 특례	가감산특례	상·하한 없음	· 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	"	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적용대상 지역은 시장·군수·구청장이 시·도지사의 승인을 얻어야 한다.</li> <li>· 시장·군수·구청장이 위 가산율이 조세 부담의 급등이나 인근지역과의 형평성 상실 등으로 불합리하다고 판단되는 경우에는 시·도지사의 승인을 얻어 가산율을 달리 정하여 운영할 수 있다</li> </ul>

- 세부담 완화를 위한 지방자치단체 가감산특례 조정사례를 보면 다음과 같음
  - 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 11>

**<표 11> 지방자치단체 과표관련 지수조정 사례**

가산율 적용대상 건물기준	당초 가산율	조정 가산율	가산율 차이	세액부담 완화효과
[공동주택]				
(17) 1구내 연면적이 100㎡이상 116㎡이하	5/100	3/100	2/100	· 가정: 과표 60백만원 (245㎡초과국세청기 준시가 아파트)
(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	-	· 세액변화: 당초 2,256 천원 → 2,090천원 (▲166천원)
국세청기준시가				
① 3~4억원이하 공동주택	2/100	미적용	2/100	
② 4~5억원이하 공동주택	5/100	2/100	3/100	
③ 5억원초과 공동주택	10/100	5/100	5/100	

주 : 경기도 용인시 2003 적용률 현황임

#### 다. 종합적 논의

- 재산세의 세율체계는 초과누진구조로 되어 있을 뿐만 아니라, 상위구간의 세율이 매우 높은 구조로 되어 있음
  - 그러나 재산세부담에 대한 분포는 최하위 과표구간에 집중되어 있음

- 5만 6천원 이하를 납부하는 납세자는 전체의 89%로 최하위구간인 과표 1 구간과 2 구간에 집중되어 있음
  - 재산세 총액의 20%는 2%의 고액납세자에 의해 납부되고 있는 실정임
- 재산세가 지방자치단체의 기간세 역할을 수행하도록 하기 위해서는 종합토지세와 더불어 단일세율체계로 전환되도록 하고 일부 과표구간에 집중되어 있는 부담분포의 완화가 요구됨

### Ⅲ. 재산세제도의 개편방안

#### 1. 행정자치부의 재산세제도 개편안(9·1 발표)

- 「동일한 시가의 재산에 동일한 세금이 과세」 될 수 있도록 세제개편
- 단기적으로 2004년에는 현행 건물과표 산정체계에 시가요소인 「국세청 기준시가에 따른 가감산율 제도」 를 도입하여 지역간 불균형 해소
- 2005년에는 재산세 산정 때 적용되는 신축건물 기준가액을 m<sup>2</sup> 당 17만원에서 46만원으로 상향조정 후 이에 적합한 재산세율 체계도 조정
- 장기적으로 2007년부터는 공동주택에 대한 건물과 토지를 통합하여 과세하는 방안을 검토하여 형평과세 실현

#### 2. 개편안 검토 및 추진방안

가. 「국세청 기준시가에 따른 가감산율 제도」에 대한 검토 및 방안

##### (1) 개편안에 대한 검토

- 행정자치부에서 9월 1일 발표한 재산세제의 개편은 재산세부담의 공평성 차원에서 바람직한 방향임
- 가감산특례와 신축건물 기준가액의 조정은 장기적으로 2007년 건물과 토지에 대한 통합과세를 전제로 그 이전의 단기적 개편이라고 할 수 있음
- 그러한 의미에서 건물과표산정체계의 여러 요인에 문제가 많으나, 재산세부담의 불공평성은 가감산특례와 신축건물 기준가액의 조정에 의해 일부 개선될 수 있으므로 9·1 조치는 적당하다고 판단됨

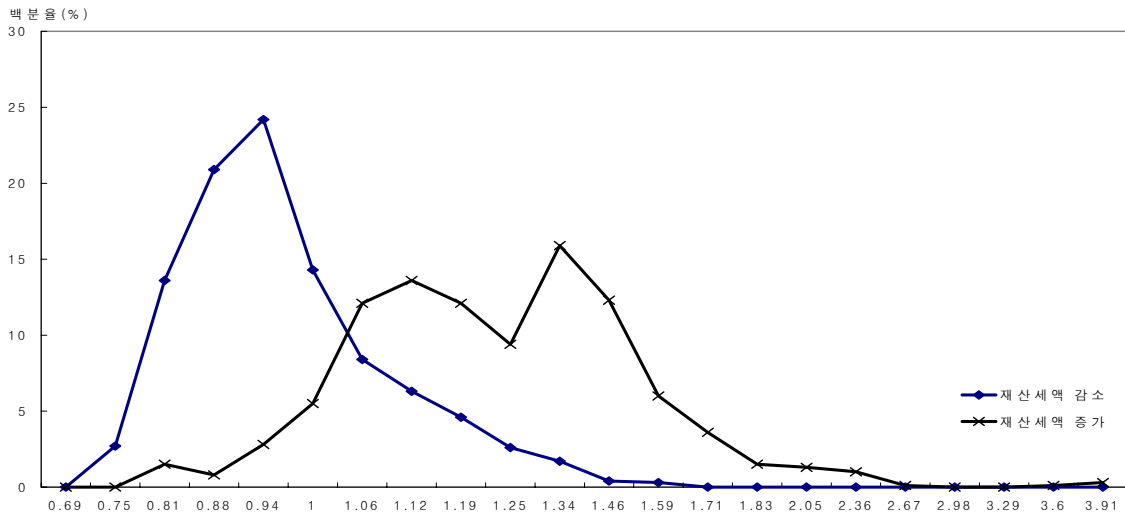
- 건물과표와 건물과표산정요인들간의 상관관계 분석에 의하면 건물과표에 가장 큰 영향을 미치는 요인은 면적과 가감산특례의 순서임
- 면적에 대한 가산율은 넓은 평수의 아파트에 대한 이중 누진율 적용으로 인해 수도권 외곽 지역 신도시 넓은 평수의 아파트 소유자의 집단적인 조세저항을 야기하므로, 이에 대한 해결을 위해 해당 자치단체에서는 자치단체장의 결정권 한으로 가감산율을 하향조정하고 있음을 이미 언급하였음
- 가감산특례는 면적과 가격을 통해 건물과표에 건물가격을 반영하고자 도입되었으나, 면적이 크다고 건물가격이 꼭 높은 것은 아님에도 불구하고 가감산특례는 면적이 크면 가중되는 것으로 되어 있기 때문에 건물가격을 반영하는데 문제가 있음

## (2) 추진방안

- 국세청 기준시가를 활용할 경우 가감산특례는 단위 면적 당 건물가격에 해당하는 가감산율로 전환해야 함
- 그 이유는 국세청 기준시가를 그대로 활용하게 되면 국세청 기준시가는 건물과 토지를 통합한 부동산 전체의 가격을 의미하므로 건물에 대한 재산세의 과표 산정을 왜곡시키기 때문임
- 따라서 토지가격을 제외한 건물가격을 별도로 산정하여 활용해야만 종합토지세와의 이중부담을 피할 수 있음
- 부동산가격에서 토지가격을 제외시키는 작업은 경우에 따라 어렵지만, 아래와 유사한 방법에 의해 산정 할 수 있음
  - 단위 면적 당 건물에 해당하는 국세청 기준시가(이하 “건물 국세청 기준시가”라 칭함)는 [(국세청 기준시가 - 공시지가 \* 토지면적)/건물면적]과 유사한 방법
- 가감산특례에 건물 국세청 기준시가를 100% 적용하게 되면, 납세자간 재산세부담의 공평성은 매우 좋아지지만 급격한 재산세부담의 상승은 조세저항을 유발하게 되므로 일정한 적용율을 도입하여 활용할 필요가 있음
- 행정자치부의 개편안에 의하면 강남구 등 건물가격이 저 평가되고 있는 아파트의 재산세부담을 60%~70% 정도 상향조정하는 것으로 발표하였음

- 본 연구를 위해 일부 자료(1,478개의 표본)를 지역별로 추출하여 분석한 결과에 의하면, 건물 국세청 기준시가를 활용할 경우 재산세부담의 공평성은 현행 보다 매우 좋아지는 것으로 나타남
- 표본에 의한 총재산세액이 변화되지 않도록 고정시킨 상태에서 현행 가감산특례 대신에 건물 국세청 기준시가를 활용한 결과<sup>5)</sup>, 가감산율이 1 보다 낮은 구간에서는 재산세부담의 감소가 발생한 반면, 가감산율이 1 보다 큰 구간은 재산세부담이 증가한 것을 <그림 2> 통해 알 수 있음
- 가감산율 1은 실제 단위면적 당 신축비용이 59만원 정도이기 때문에 기준가격을 50만원에서 60만원으로 정하고, 건물에 대한 국세청 기준시가가 이 구간에 포함되는 경우를 기준치로 하였음

<그림 2> 건물 국세청 기준시가 구간에 따른 재산세액의 변화



5) 총 재산세부담을 증가시키지 않기 위해 현행 재산세 총액을 고정된 상태에서 시뮬레이션 하고자, 건물 국세청 기준시가의 34% 정도만 적용하였음.

## 나. 신축건물 기준가액 인상에 대한 검토 및 방안

### (1) 개편안에 대한 검토

- 건물과표 산정시 신축건물 기준가액을  $m^2$  당 17만원에서 46만원으로 인상하는 것은 두 가지 측면에서 바람직한 방향임
  - 첫째, 현행 건물 과세표준이 국세와 지방세간에 큰 차이가 되고 있는 신축건물 기준단가를 일치시킴으로써 양자의 건물 과세표준간 차이를 크게 줄일 수 있을 것임
  - 둘째,  $m^2$  당 신축건물 기준가액을 현실화시키면서 세율체계를 조정해 간다면 2007년 건물과 토지의 통합 때 세율체계의 통합이 용이할 수 있음
    - 재산세와 종합토지세의 세율구조는 격차가 크며, 상대적으로 재산세(주택)의 세율구조는 급격한 초과누진세율구조로 되어 있으므로, 재산세 세율의 하향 조정을 통해 종합토지세의 세율체계와 조정을 유도할 수 있음
- 신축건물 기준가액의 급격한 상향조정은 과표의 인상을 동반하면서 재산세부담으로 연결되기 때문에, 이에 적합한 세율체계의 조정도 동시에 고려되어야 함
  - 우리나라는 재산세 세율이 종합토지세 세율보다 상대적으로 높아 건물에 대한 보유과세부담이 토지에 대한 보유과세 부담보다 매우 높음
- 신축건물 기준가액의 인상은 취득세와 등록세의 건물분 과표의 인상도 동반하게 되는데, 이들 거래과세 세목의 세율이 높은 점을 감안 할 때 이에 대한 대책도 동시에 강구될 필요가 있다고 봄

### (2) 추진방안

- 신축건물 기준가액을 46만원으로 상향조정하게 되면 재산세의 세율체계는 이에 알맞게 하향조정 해야 함
- 그 이유는 재산세율이 종합토지세율보다 상대적으로 높아 건물에 대한 보유과세 부담이 토지에 대한 보유과세 부담보다 월등히 높기 때문임

- 이러한 현상이 동일한 가격대의 아파트일 경우 토지가격지분이 높은 아파트가 보유과세부담이 낮게 나타나게 됨
  - 즉, 비교적 고가의 아파트에 있어서 토지가격지분이 높아질수록 보유과세 부담이 낮아지는 경향에 따라, 고가의 아파트 비중이 높은 강남이나 수도권이 강북이나 비수도권보다 보유과세 부담이 적음
- 따라서 건물과 토지의 통합을 고려할 때, 건물보유에 대한 세율을 인하하도록 하여 종합토지세와의 조정을 유도할 수 있는데, 신축건물 기준가액의 인상을 통한 재산세율의 인하는 매우 자연스러운 방향이 될 것임
- 조세부담의 급격한 증가로 인한 조세저항을 완화하기 위하여, 우선 재산세 세율구조를 개편한 후, 종합토지세 세율구조를 이와 유사하게 개선하여 양자를 접근시킨 후 최종적으로는 양자를 일치시키도록 하는 것이 바람직함
- 재산세(주택) 세율구조의 개편은 다음과 같은 방향으로 추진토록 하는 것이 바람직함
  - 첫째, 현재 건물과표산정체계의 구성요소 중 신축건물 기준단가를 46만원으로 과표현실화
  - 둘째, 과표현실화에 따른 과표구간의 상향이동으로 인한 세부담증가를 완화하기 위하여 과표구간의 폭을 증가시킴
  - 셋째, 과표현실화율의 상향조정은 재산세부담을 급격히 증가시키므로, 조세부담이 중립성을 유지하도록 과표현실화에 상응하는 세율의 하향조정을 동시에 추진함
- 신축건물 기준단가를 현행 17만원에서 국세청 건물신축가액을 46만원으로 상향조정할 때, 이에 상응하는 세율하향조정, 과표구간폭 증가를 통해 세율구조를 추진하는 방안을 검토하고자 함
- 이러한 재산세 세율구조 개편안을 현행과 비교하면 다음과 같음(<표 12>참조)
  - 첫째, 최하 구간은 현행 1,200만원 이하에서 3,300만원 이하로 상향조정되며, 최상구간은 4,000만원 초과에서 1억 8백만원 초과로 상향조정됨

- 둘째, 구간별 세율은 현행 3/1000 ~ 70/1000에서 개편후 1/1000~ 26/1000으로 하향 조정됨
- 셋째, 조세부담은 모든 구간에서 현행보다 소폭 감소하는데, 이는 기초세액이 현행 3만 6천원~85만 6천원에서 개편후 3만 3천원~83만 5천원으로 소폭 감소하는 것에서 알 수 있음

**<표 12> 재산세 세율구조 개편안**

현행			개편후		
과표	기초세액	세율	과표	기초세액	세율
1,200만원이하	0	0.003	3,300만원이하	0	0.0010
1,200만원초과 ~1,600이하	36,000	0.005	3,300만원초과 ~4,400만원이하	33,000	0.0018
1,600만원초과 ~2,200이하	56,000	0.010	4,400만원초과 ~6,000만원이하	52,800	0.0037
2,200만원초과 ~3,000이하	116,000	0.030	6,000만원초과 ~8,200만원이하	112,000	0.0110
3,000만원초과 ~4,000만원이하	356,000	0.050	8,200만원초과 ~10,800만원이하	354,000	0.0185
4,000만원초과	856,000	0.070	10,800만원초과	835,000	0.0260

- 또한 이러한 재산세 세율구조 개편안을 현행 종합토지세(종합합산)의 세율구조와 비교하면 다음과 같음
  - 첫째, 과표구간의 범위가 현행 1,200만원 이하~4,000만원 초과에서 3,300만원 이하~1억 8백만원 초과로 상향조정됨으로써 종합토지세(종합합산)의 과표구간(2,000만원 이하~50억원 초과)과의 격차가 다소 축소되었음
  - 둘째, 구간별 세율도 현행 3/1000~70/1000에서 1/1000~26/1000으로 하향 조정됨으로써 종합토지세(종합합산)의 구간별 세율(2/1000~50/1000)과의 격차가 다소 축소되었음

- 셋째, 그러나 이러한 양세의 세율구조 간 격차의 축소에도 불구하고 하위 구간에서는 양세의 세율이 유사하지만 상위구간이 1억원 초과구간에서 재산세 세율 26/1000은 종합토지세 세율 7/1000보다 여전히 높음
- 따라서 재산세(주택)와 종합토지세(종합합산)의 세율구조를 유사하게 접근시키려면 추가적인 세율구조 개편이 필요함
- 추가적인 세율구조 개편은 재산세의 상위구간 세율을 더욱 낮추는 방안과 종합토지세 세율구조를 상향 조정하는 방안, 또는 양 방안을 절충하는 방안이 있을 수 있음
- 재산세 상위구간 세율을 더욱 낮추는 방안은 재산세 세수감소를 초래하고 종합토지세 세율구조를 상향조정하는 방안은 종합토지세 세수를 증가시키지만 조세저항을 초래할 우려가 있음
- 따라서 양자를 절충시키는 방안을 채택하되, 궁극적으로 양자의 일치를 위한 개편은 중·장기적으로 추진할 필요가 있음

#### 다. 건물과 토지의 통합과세방안에 대한 검토 및 방안

##### (1) 개편안에 대한 검토

- 부동산 보유과세부담의 불형평성은 건물에 대한 보유과세 부담보다는 토지에 대한 보유과세부담의 문제로 야기되는 부분이 크기 때문에, 재산보유과세 부담의 형평성을 제고하기 위해서는 건물과 토지에 대한 과세를 통합하여 부동산 가격에 기초한 재산보유과세를 부과하는 것이 바람직함
- 행정자치부의 개편안에 의하면, 2007년 이후부터는 건물과 토지를 통합하여 과세하는 것으로 발표하면서, 종합토지세는 이원화하여 전국적으로 합산하는 부분은 부동산투기억제 차원의 정책세제이므로 국세로 이양하기로 하였음
- 그러나 국세로 이양되지 않은 종합토지세는 기초자치단체별로 합산하는 과정이

그대로 존재하게 되는데, 이 경우 건물에 대한 재산세와 통합할 경우 문제가 발생될 것임

- 건물과 토지에 대한 과표 산정 및 세율 적용 등이 복잡해질 수밖에 없기 때문에 세무행정비용이 증가할 우려가 있으므로 이에 대한 심도 있는 논의가 요구됨
- 뿐만 아니라 학자들이 주장해 온 종합토지세 개편의 주목적은 정책세제부분을 제외시킨 지방의 순수한 토지세 역할을 할 수 있도록 하는 것이었는데, 기초자치단체별로 합산하면서 초과누진세율구조를 그대로 존치시키는 개편안은 바람직하다고 볼 수 없음

## (2) 추진방안

- 최종적으로는 건물(재산세)과 토지(종합토지세)로 분리되어 있는 부동산 보유과세를 토지와 건물을 일체로 한 부동산보유세로 전환하는 방안을 추진할 필요가 있음
- 건물과 토지에 대한 보유과세를 통합할 경우, 고려해야 할 부분은 급격한 세부담의 변화를 초래하지 않으면서 현행 세율구조의 개편을 시도하는 점이라고 할 수 있음
- 세율구조의 개편은 앞부분에서 언급하였듯이 재산세와 종합토지세의 세율구조를 유사하게 접근시키면서 최종적으로 양자를 일치시킨 후에 통합하는 것이 납세자에게 충격을 최소화할 수 있을 것임
- 세율구조가 유사하여 양 세목의 세율이 일치될 경우, 기준이 되는 세율구조는 현행 종합토지세(종합합산)와 동일할 수도 있고, 종합토지세(종합합산)의 세율구조를 다소 단순화시킨 형태로 될 수도 있음
- 재산세와 종합토지세의 세율구조가 유사한 형태로 개편되어 이를 일치시킬 경우, 동일한 세율구조를 2가지 방안을 검토할 수 있음

- 첫째, 종합토지세의 종합합산세율구조를 주택 부속토지에 대한 부분과 이를 제외한 기타 토지에 대한 부분의 세율구조로 이원화 한 후, 주택부속토지에 대한 부분을 분리과세로 하여 이를 재산세(주택분)의 세율구조를 일치시키는 방안
- 둘째, 재산세(주택분)와 현행 종합토지세(종합합산)의 세율구조를 일치시키는 방안
  - 첫째 방안은 종합토지세의 도입취지를 크게 훼손시키지 않으면서 주택보유과세의 형평성을 제고하는 방안이며, 비교적 도입하기 용이한 방안으로 판단됨
  - 두 번째 방안은 이를 추진하기 위해서는 종합토지세제 전반에 대한 검토가 필요하므로, 보다 심도 있게 장기적으로 추진할 필요가 있음
- 부동산보유세의 도입은 지금까지의 논의된 개편방안을 모두 수용한다고 하여도 근본적으로 물세인 재산세와 인세인 종합토지세를 합치는 것이므로 신중한 검토가 필요함
- 이 경우, 우선적으로 건물과 토지의 과세표준을 하나로 합치고 동일한 세율을 적용하는 것이 필요함
  - 가장 바람직한 세율체계는 단일세율로 건물과 토지에 동일하게 적용하는 것임
  - 공동주택인 아파트의 경우 국세청 기준시가를 부동산가격으로 활용하여 이에 적용비율을 곱한 금액을 과세표준으로 하고, 단독주택의 경우에는 건물과표와 공시시가를 합산하여 과세표준을 산정함
- 주택에 대한 재산세와 종합토지세의 세율구조가 일치되어 이를 적용한다고 하여도 부동산 보유과세의 형평성을 제고시키기 위해서는 재산세 과세표준의 개선이 필요한데, 그 이유는 다음과 같음
  - 첫째, 부동산 보유과세의 과표산정방식이 건물의 경우 복성식평가법(비용접근법)이며 토지의 경우 거래사례비교법(시장접근법)으로 서로 다름
  - 둘째, 현행 재산세의 과표산정방식인 복성식평가법(비용접근법)으로 근본적으로

부동산 가격의 변화를 반영하기 어려운 구조로 되어 있으므로, 단기적 개선으로 시가반영도를 높인다고 하여도 장기적으로는 시가와 괴리될 수밖에 없음

- 따라서 재산세와 종합토지세의 세율구조를 일치시킨 후에는 양세의 과세표준 산정방식도 유사한 방식으로 접근시킬 필요가 있음
- 현행 법체계상 부동산은 토지와 부속건물로 이원화되어 있지만, 사실상 토지와 부속건물은 일체로 거래되며, 토지소유자와 건물소유자가 다른 경우는 거의 예외적으로만 존재함
  - 가령, 토지에 지상권을 갖고 있는 자가 건축하는 경우 등이 이에 해당됨
- 그런데 현행 부동산 과표는 건물과표와 토지와표로 인위적으로 이원화시켜 놓고 이를 산정하고 있음
  - 토지와표의 산정기준이 되는 공시지가는 사실상 시장가치법에 의존하여 산정되며, 건물과표는 비용접근법(복성식평가법)에 의해 산정되고 있음
  - 또한 건물과표는 다양한 건물의 가치를 단순화된 하나의 공식에 의존하여 이를 산출하다 보니, 시가를 반영하기 어려움
- 따라서 부동산의 시가는 현실의 시장에서 거래되는 가격이 가장 정확하므로 건물과표산정체계도 현행 비용접근법에서 부동산 가격을 가장 잘 파악할 수 있는 방법인 시장접근법으로 전환할 필요가 있음
- 현재 공동주택인 아파트의 경우에는 시가를 반영하는 국세청 기준시가가 있으므로 이를 재산세의 과표로 활용하는 방안을 검토해 볼 수 있음
  - 공동주택의 부동산 시가를 반영하는 국세청 공동주택기준시가를 차용하여 부동산가격을 대표하는 것으로 반영하고자 함
- 공동주택의 경우 부동산 가격은 국세청 기준시가를 사용하고 부동산 중 토지가격은 공시지가를 그리고 건물가격은 기준시가에서 토지공시지가를 공제한 잔여분을 건물가격으로 함
- 다만, 공동주택이 아닌 단독주택 등 일반 건축물의 경우, 국세청 기준시가와 같

은 데이터베이스가 구축되어 있지 않으므로 시장접근법으로의 전환은 이에 대한 고려가 필요함

#### 라. 개편안에 대한 종합적 검토 의견

- 재산세 제도의 개편안은 문제가 심각하게 야기되고 있는 아파트에 대한 부분이므로, 단독주택과의 형평성 차원에서도 고려되어야 한다고 봄
  - 건물과 토지가 통합되어 시장접근법에 의해 과표를 산정 할 경우, 아파트에 대한 부분은 부동산가격의 파악이 용이하기 때문에 문제가 되지 않지만, 단독주택은 부동산가격의 파악이 어렵기 때문에 기존의 건물과표산정방식을 개선하여 사용하는 방법을 고려할 수 있음
    - 우리나라 주택유형은 단독주택에서 아파트로 급변하고 있는 실정임
- 신축건물 기준가액의 상향조정 및 과표현실화, 그리고 건물과 토지의 통합시 고려되는 재산보유과세의 세율은 장기적으로 단일세율체계로 전환하는 것이 바람직하나, 그 이전에 세율체계의 조정 때 고려되어야 하는 부분은 납세자가 집중되어 있는 최하위 과표구간의 분포를 분산시키도록 해야 할 것임
  - 재산세나 종합토지세를 포함하여 1년에 10만원 이하를 납부하고 있는 납세자는 전체의 약 90% 이상임
- 국세청 기준시가의 적용과 신축건물 기준가액의 상향조정에 따른 과표의 인상은 취득세와 등록세의 과표도 동시에 인상하게 되므로, 이들 세목의 세율에 대한 조정도 고려해야 할 것임
  - 현행 취득세(2%)와 등록세(3%)의 세율은 보유과세에 비하여 매우 높을 뿐만 아니라, 법인간 또는 법인과 개인간의 거래는 실거래가액이 과세표준이 되므로 실제 부담하는 거래과세는 매우 높음
  - 따라서 이들 거래과세에 대한 세율체계의 조정도 동시에 고려되어야 함

- 재산세는 건물보유과세임에도 주민들은 재산세라는 명칭에 집착하여 이를 부동산보유과세로 오해하고, 부동산가격과 재산세부담을 비교하여 조세부담의 불형평성 문제를 제기하고 있음
- 따라서 현행 재산세가 건물보유과세라는 점을 명확히 하기 위해, 명칭을 건물세(또는 건축물세)로 변경하는 방안을 고려할 필요가 있음

제2주제

# 종합토지세제의 개편방안 - 쟁점과 추진과제 -

2003. 9. 19

김 정 훈

한국조세연구원

# 목 차

I. 논의의 배경 .....	1
II. 종합토지세제의 현황 .....	4
1. 종합토지세 과세표준 및 세율구조 .....	4
2. 종합토지세 세수 현황 .....	5
3. 종합토지세 세수구조 .....	6
III. 주택가격 및 투기가격에 관한 논의 .....	12
1. 주택가격 .....	12
2. 주택가격 버블 .....	14
IV. 외국의 재산세제 .....	17
1. 재산세 과표 및 세율구조 .....	17
2. 재산세 과표산정 및 징수 체계 .....	26
V. 종합토지세 개편방안: 쟁점 및 추진과제 .....	28
1. 발표된 개편방안의 내용 .....	28
2. 쟁점 및 향후 추진과제 .....	30
참고문헌 .....	43

## I. 논의의 배경

- 조세를 둘러싼 대내외적 환경의 변화로 인하여 재산세제의 중요성이 한층 더해지고 있음
  - 생산요소의 국제간 활발한 이동으로 인하여 자본과 노동에 대한 과세가 점점 제약을 받음
  - 경제가 선진국 체계로 돌입함에 따라 세제와 재정의 재분배 역할이 강조됨
    - 소득, 소비, 재산의 3대 세원 중 지역간 이동성이 적고, 재분배 효과가 큰 재산세 세원의 역할 강화가 세제의 중·장기적 발전을 위하여 필수적임
  
- 지방분권 시대를 맞이하여 중앙과 지방간 세원의 적절한 배분방안이 주요 정책과제로 대두되고 있음
  - 지방자치의 활성화를 위해서는 세원이 풍부하고 수익자부담적 성격이 강한 토지세제의 역할 강화가 필요함
  - 토지세 세원이 풍부한 대도시에서의 토지세 의존도가 지방자치 실시 이후 지속적으로 하락하고 있음
    - 지방자치단체의 기간 세목으로서 토지세가 제 역할을 충분히 수행하지 못하는 원인분석과 대응방안 도출이 필요함
  
- 대도시 주택가격의 폭등이 심각한 사회적 문제를 야기하고 있기 때문에 이에 대한 세제의 적절한 대응방안에 대한 고찰이 필요함
  - 주택가격 폭등의 원인으로 유동성의 풍부로 인한 이자율 하락, 특정 지역에서 공급되는 교육의 대체 불가능성, 세제의 불합리성 등 다양한 이유가 제시됨
  - 특히 투기적 주택수요에 의한 실수자의 피해를 감안하여 양도소득세

및 부동산보유세의 강화와 같은 강력한 세제정책이 필요하다는 의견이 많이 제기됨

- 투기에 따른 가격상승(bubble)의 단기성·주기성을 감안할 때, 세제의 중장기적 운영, 국세와 지방세의 합리적 조정방안 등과 같은 정책목표와 부동산투기 억제를 위한 세제정책의 일관성 확보 방안에 대한 검토가 필요함

□ 최근에 다양한 정책과제에 대응하여 부동산 보유세제의 개편방안이 발표되었으나 보유세제의 큰 틀을 감안할 때, 최종적인 개편방안이 도출되기까지 추가적으로 논의해야 할 사항들이 많이 존재함

- 보유세제의 세율은 재산세 및 종합토지세 모두 지나치게 누진적임
- 과표현실화를 통해 과표의 시가 반영비율을 높일 경우 세율 조정에 대한 검토가 필요
- 종합토지세를 이원화할 경우 지방세(가칭 「토지세」)와 국세(가칭 「종합부동산세」)의 과세표준과 세율의 구체화에 대한 논의가 필요함
- 지방세의 단일세율 전환 문제, 국세 누진세율 적용 대상의 납세의무자(개인 또는 법인) 및 세부담에 대한 미시적 검토 및 대안에 대한 논의 필요
- 부동산(특히 주택) 투기에 따른 가격상승(bubble)에 대응하여 현행 종합토지세의 이원화가 과연 필요한가에 대한 논의 필요
- 환언하여, 부동산 투기억제 문제가 아니면 종합토지세의 이원화는 필요하지 않은가와 같은 역설적 질문에 대한 의견수렴이 필요
- 보유세제 개편의 추진 주체에 대한 논의 필요
- 종합토지세와 재산세는 지방세임에도 불구하고 동 세제에 대한 조세저항 문제는 중앙정부(행정자치부 또는 재정경제부)의 책임으로 인식
- 부유한 지방자치단체에서 보유세제 강화의 필요성을 느끼지 않는 이유, 중앙과 지방간 세원 조정의 필요성 등에 대한 검토 필요

- 보유세제 개편의 최종목표, 중간단계 개편의 우선순위 등에 대한 논의 필요
- 보유세 과세표준의 인상은 보유세 세부담 뿐만 아니라 거래세(취득·등록세) 세부담 인상을 동반
- 토지의 효율적 활용, 건물구조의 선진화를 위해서는 건축가격 반영을 통한 건물분 세부담 인상보다 토지세 세부담의 인상이 보다 더 바람직
- 보유세와 거래세의 총체적 개편방안에 대한 구체적 추진계획(로드맵)을 작성한 후 과표현실화를 추진하는 것이 바람직한 것인지, 아니면 과표현실화를 우선적으로 추진하면서 재산세제의 보완적 개편을 추진하는 것이 바람직한 것인지에 대한 논의도 필요

## II. 종합토지세제의 현황

### 1. 종합토지세 과세표준 및 세율구조

- 종합토지세 과세 대상은 종합합산, 별도합산, 분리과세로 분류되어 있음
  - 분리과세가 적용되는 과세표준은 다음의 세 가지 유형임
    - 자경농지, 임야, 기준면적 이내의 목장농지(0.1%); 기준면적 이내의 공장용지, 토지개발공사·주택공사의 분양·공급·임대용 토지(0.3%); 골프장·별장·고급오락장 토지 등(5%)
  - 별도합산 과세 대상은 기준면적 이내의 일반 영업용 토지이며 세율은 9단계 과표에 0.3%~2.0%의 초과누진세율이 적용됨
  - 종합합산 과세 대상은 나머지 토지들로, 전국의 토지가 인별합산되어 0.2%~5.0%의 세율이 9단계의 과표에 적용됨

<표 II-1> 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.

## 2. 종합토지세 세수 현황

□ 2001년 기준으로 1천 3백만개의 종합토지세 고지서가 발부되었고, 총 부과 금액은 1.42조원임

- 이 중에서 서울시는 전체 종합토지세의 약 32.5%를 징수하였음

<표 II-2> 종합토지세 과세 상황(2001년)

(단위: 백만원, 명, 1000㎡, %)

		개인	법인	합계
전국	세액	778,279(54.6)	586,977(41.2)	1,425,023
	납세인원	13,342,228(97.4)	153,492(1.1)	13,692,443
	면적	52,101,308(83.0)	3,661,707(5.8)	62,776,553
서울	세액	255,192(55.0)	186,932(40.0)	463,727
	납세인원	2,072,848(99.0)	12,929(0.6)	2,092,004
	면적	260,298(88.0)	27,571(9.3)	295,653

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

□ <표 II-2>에서 확인할 수 있듯이 종합토지세 납세자 97% 이상이 개인이며 법인 납세자는 1% 미만이고, 기타 납세자가 약 2%를 차지

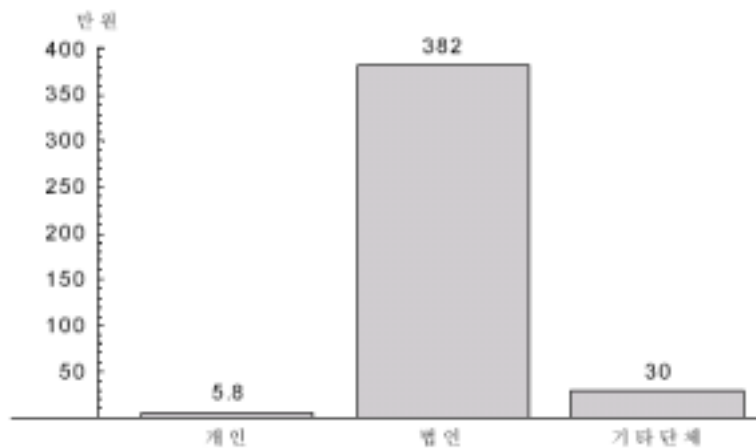
- 법인의 납세자 수 비중은 매우 낮지만, 법인이 납부하는 종합토지세는 전체 세수의 약 40%를 차지
- 서울시의 법인수 및 법인 종합토지세 비중은 전국에 비하여 약간 낮은 편임

□ 법인 1인이 내는 종합토지세는 평균 382만원에 달하지만 개인이 내는 종합

토지세는 5.8만원에 불과

- 종합토지세 과표를 2배 인상할 경우 종합토지세의 누진세율 구조로 인하여 법인 세부담은 382만원을 훨씬 넘고, 0.2%의 세율을 대부분 적용 받는 개인 납세자의 세부담은 평균적으로 5.8만원을 크게 넘지 않을 것임
- 반면 법인에 대하여 다양한 종합토지세 감면·면제 규정이 있으므로 종합토지세가 법인에 미치는 영향은 균등하지 않을 것임

[그림 II-1] 납세자 유형별 1인당 종합토지세 납세액(2001년)



### 3. 종합토지세 세수구조

가. 세수 추이

- 종합토지세 세수는 동 세목이 도입된 1990년부터 1993년까지 100% 증가하였고, 1993년부터 1995년까지 다시 50%가 증가하였음
- 결과적으로 1990년부터 1995년까지 세수가 약 3배 증가하였음

- 그러나 지방자치가 실시된 1995년부터 2000년까지 6년 동안 종합토지세 세수의 성장률은 0에 가까웠고, 2001년에 비로서 약간 증가하였음
  - 1995년 종합토지세 세수가 1.25조원이었는데, 1997년 1.28조원, 1999년 1.24조원, 2000년 1.28조원으로 거의 비슷한 수준으로 유지되었음
  - 2001년에는 세수가 1.36조원으로 전년도 대비 약 6.5% 상승하였음

<표 II-3> 종합토지세 징수액 추이

연도	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, 「지방세정연감」, 각년도.

- 통상적으로 종합토지세는 모든 세대가 부담하는 대중세이기 때문에 조세저항이 심하여 세부담 인상이 어렵다고 주장됨
  - 그러나 종합토지세와 같은 성격의 세금인 재산세는 1995년 이후 세액 증가율이 지방세 증가율을 앞서고 있음
    - 지방세는 1995년 15.3조원에서 2001년 23.2조원(지방교육세 제외)으로 약 51% 상승하였고, 재산세는 1995년 0.465조원에서 2001년 0.763조원으로 64% 상승하였음

<표 II-4> 지방세·재산세 세수현황

	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, 「지방세정연감」, 각년도.

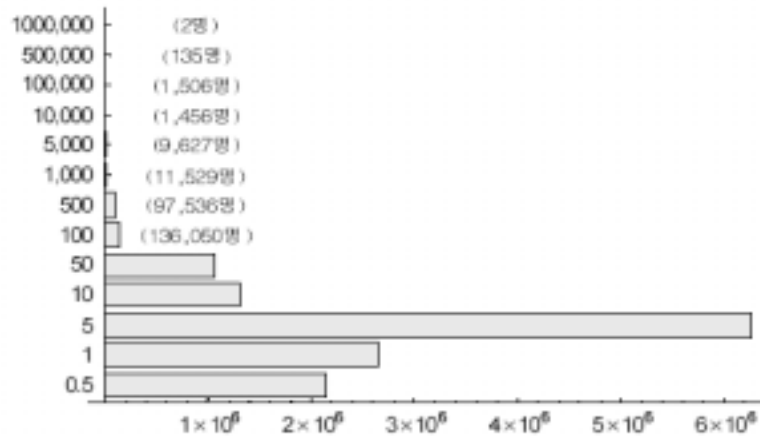
#### 나. 세부담 분포

##### 1) 납세자별 분포

- 종합토지세 고지서수는 2001년 기준 1,369만 건에 달하며 이 중 90% (1,236만건)는 10만원 이하임
  - 10만원에서 50만원 사이의 건수가 약 100만건이고, 50만원에서 100만원 사이의 건수가 136,050임
  - 100만원 이상의 종합토지세를 납부하는 납세자 건수는 약 12만명으로 전체 고지서수의 8.8%임
  - 종합토지세에는 교육세, 농특세, 도시계획세 등이 부가(附加)되기 때문에 납세자의 실질 토지관련세 부담은 종합토지세의 1.3배 정도임
  - 결국 종토세 납세자의 90% 정도가 13만원 이하의 세금을 내고 있다고 볼 수 있음

[그림 11-2] 종합토지세 납세자별 세부담 분포

(단위: 만원)

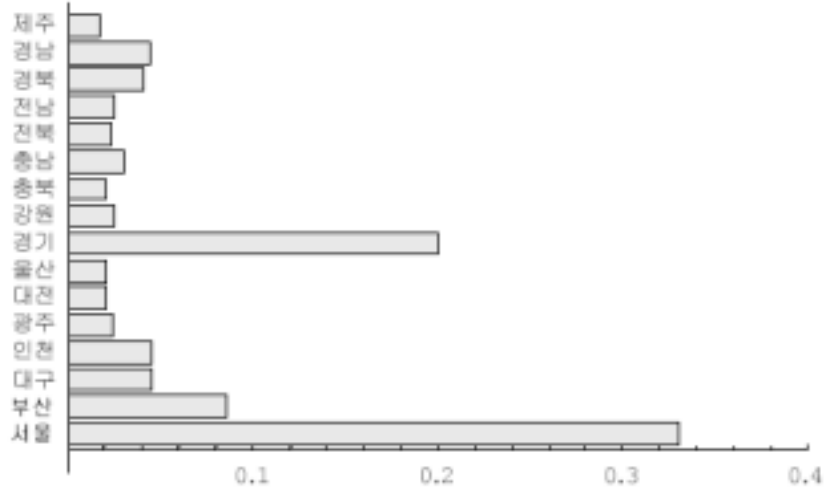


자료: 행정자치부, 『지방세정인감』, 2002.

## 2) 지역별 분포

- 종합토지세의 약 32%는 서울시, 22%는 경기도, 그리고 5%는 인천에서 징수되어 수도권 지역의 종합토지세 징수액은 전체의 약 60% 정도임
  - 종합토지세 세수의 40%는 법인이 납부하고 있고, 법인은 서울시와 경기도의 일부 지역에 밀집되어 있기 때문에 지역별 세수 편차는 이보다 더 클 것임
  - 서울과 경기도 부유 도시의 대부분이 지방교부세 불교부단체이기 때문에 이들 지역에서는 세출을 늘리지 않는 한 현재 걷고 있는 세수가 충분하여 주민들의 반발을 무릅쓰고 종합토지세의 세수를 증가시켜야 할 재정적 인센티브가 크지 않음

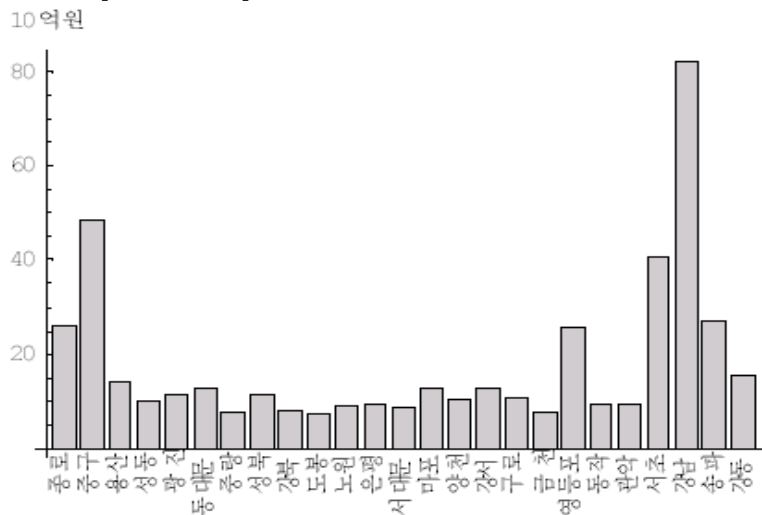
[그림 11-3] 종합토지세 지역별 세수 분포



자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

- 서울시에서 강남구를 비롯한 부유구의 종합토지세 징수액이 단연 큼
  - 2001년 서울시 전체 세수 4,480억원 중에서 강남구 세수가 820억으로 전체의 18%, 서초구, 중구, 송파구, 영등포구의 세수가 전체의 9%, 10.7%, 6%, 5.7%를 각각 차지하여 5개 구가 세수의 50%를 차지

[그림 11-4] 서울시 종합토지세 세수 분포

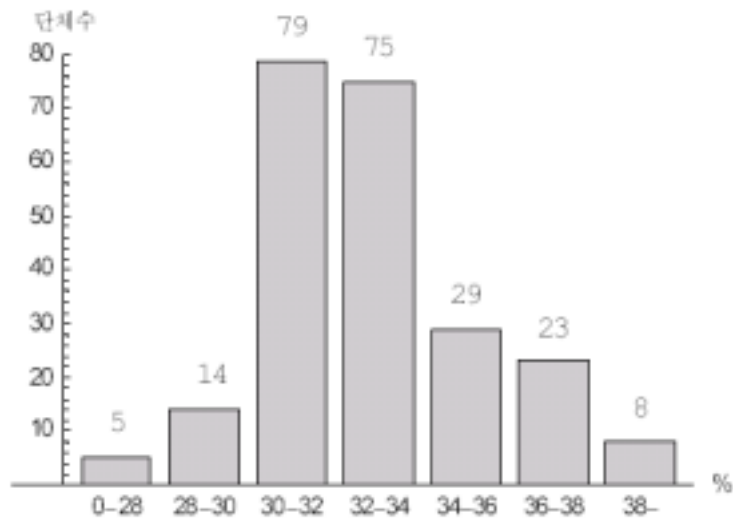


6) 보다 자세한 내용은 김정훈(2003) 참고.

다. 과표현실화율 분포

- 233개 지방자치단체의 종합토지세 과표현실화율은 2000년 기준 단순평균이 32.7, 중위값이 32.4, 표준편차가 2.68임
- 전체의 34%, 32%, 12%가 각각 30-32%, 32-34%, 34-36% 구간에 있고, 20% 정도가 30% 이하, 또는 36% 이상의 구간에 존재함

[그림 11-5] 과표현실화율 지역간 분포



자료: 행정자치부, 내부자료.

### Ⅲ. 주택가격 및 투기가격에 관한 논의

#### 1. 주택가격

가. 단순모형

- 주택을 소유함에 따라 매년 발생하는 편익은 사용가치(렌트,  $R$ )와 자본이득( $\Delta P$ )의 합이고, 비용은 이자비용( $r$ ), 보유세( $t$ ), 감가상각( $\delta$ ), 유지비용( $m$ ) 등이므로 주택소유 비용은 주택가격을  $P$ 라 할 때  $(r + t + \delta + m)P$ 로 표현됨<sup>7)</sup>
- 따라서 주택가격의 균형은 다음 식에 의하여 결정됨

$$P = \frac{(R + \Delta P)}{(r + t + \delta + m)} \quad (1)$$

- 따라서 이자율이 하락하면 주택가격이 상승하고, 보유세가 증가하면 주택가격은 하락함
- 그러나 보유세가 증가할 때 하락하는 것은 세전(before-tax) 주택가격이고 보유세 부담을 포함하는 주택가격은 공급이 고정되었다고 가정할 때 하락하지 않음
- 따라서 주택가격이 투기수요에 의하지 아니하고 실수요에 의해서만 형성된다면 보유세가 주택소유의 부담(세부담을 포함한)을 내린다고 볼 수 없음
- Atkinson and Stiglitz(1980)에서 설명되고 있는 바와 같이 보유세의 자산효과(capitalization effect)가 발휘되면 보유세가 10% 증가할 때 세전 주택가격이 10% 감소하여 현재의 주택소유자가 보유세 증가의 모든 부

7) 미국의 경우처럼 이자비용(명목 이자율  $i$ )과 보유세가 소득세에서 비용 처리되면, 소득세 세율을  $\tau$ 라 할 때 주택소유 비용은  $(r + t + \delta + m)P - \tau(i + t)P$ 로 될 것임.

담을 지게 됨<sup>8)</sup>

- Feldstein(1976)에서처럼 보유세의 자산효과로 인하여 보유세 증가가 현재의 주택 소유자에게만 부담을 지우기 때문에, 보유세제 개혁이 그만큼 힘들다는 견해도 있음<sup>9)</sup>

#### 나. 확장모형

- 보유세가 세부담을 포함한 주택가격을 하락시키는 경우도 배제할 수는 없음
  - 확실하지 않지만 있을 수도 있는 미래수익에 대한 기대에 의하여 실수요 이상으로 주택이 소유될 경우, 미래수익을 위하여 부담하는 현재의 금전적 비용이 클수록 미래수익을 포기하게 될 것임
  - 따라서 보유세의 인상은 미래수익을 위하여 감수하는 현재의 기회비용을 높여서 투기적 수요를 낮추고, 이에 따라 주택의 실질적 공급을 늘릴 수 있음
- 따라서 보유세 인상이 주택가격 하락으로 이어지기 위해서는 두 가지 전제조건이 필요함
  - 첫째 실수요가 아닌 미래의 불확실한 기대 수익을 바탕으로 하는 투기적 주택가격(bubble)이 존재하고,
  - 둘째, 주택소유로부터 기대되는 자본이득 비용에서 보유세의 규모가 무시할 수 없는 규모를 차지해야 함

---

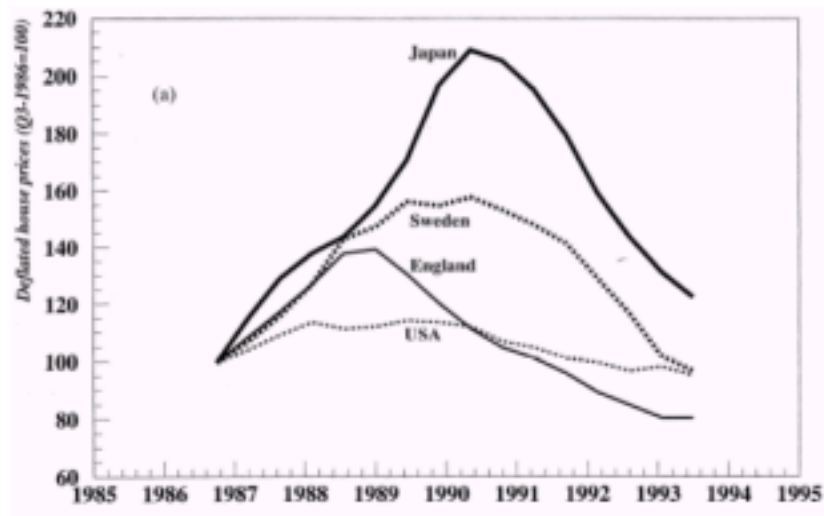
8) The capitalization of taxes is an important feature. It means that the effect operates at the time when the market becomes aware of the tax, and that it's redistributive effect depends on who owned the asset at that date (Atkinson and Stiglitz(1980) p. 68).

9) Taxing the imputed income or over-occupied houses would eliminate the inducement to overinvestment in housing, and increases the overall progressivity of the tax. But current homeowners would suffer a capital loss in the value of their homes equal to the present value of the increased future taxes (Feldstein(1976), p. 96).

## 2. 주택가격 버블

- 부동산 시장에 버블이 존재하는가에 대하여 다소 회의적인 견해도 있지만<sup>10)</sup>, 대부분의 연구에서는 부동산 시장에서의 버블이 존재하는 것을 인정하고 있음<sup>11)</sup>
- Roehner(1999)는 [그림 III-1]에 나타난 바와 같이 1990년대 초반 대표적인 OECD 국가들의 주택가격에서 버블이 존재하였다고 보고하고 있음
- Stone and Ziemba(1993)에서는 1992년까지의 추이를 바탕으로 일본 부동산시장의 버블 증거가 미약하다고 주장하였지만, [그림 III-1]에서 확인할 수 있는 것처럼 일본 버블의 붕괴는 그 이후 본격적으로 나타났음

[그림 III-1] 외국에서 주택가격 추이



자료: Roehner(1999).

10) Stone and Ziemba(1993)와 Kanemoto(1996) 등 참고.

11) Quigley(2002), Leamer(2002), Roehner(1999), Malpezzi and Wachter(2002), Ho and Kwong(1999) 등과, 관련 참고문헌 참고.

- 주택가격에 대한 대부분이 연구에서는 주택시장에서 버블이 존재하더라도, 이것이 자연 발생적인 것이 아니라 실수요의 증가에 따른 가격상승이 버블의 기폭제가 되는 것으로 보고 있음<sup>12)</sup>
  - Ho and Kwong(1999)은 홍콩의 주택시장에서 실수요에 의한 가격상승이 투기적 수요(speculation)에 영향을 미치지만, 후자가 전자에 영향을 미치는 것이 통계적으로 확인되지 않음을 보고하고 있음
  - 또한 Malpezzi and Wachter(2002) 및 Kim and Kim(1999)은 택지공급의 비탄력성이나 규제와 같은 경직적인 주택시장 공급 여건이 주택가격을 장기적 균형가격 이상으로 치솟게하는 요인이 되는 것으로 보고 있음
  
- Quiley(2002)는 주택 버블의 소개와 함께 미국의 캘리포니아 지역 주택을 대상으로 버블의 요인 분석을 하고 있는데, 한편으로 실업률은 증가하면서 또 한편으로 주택가격이 가파르게 상승하고 있기 때문에, 미국의 닷컴 버블의 효과 및 낮은 이자율 등과 같은 요인에 의하여 주택가격의 버블이 발생되었을 가능성을 언급하고 있음
  - 그러나 버블의 성격은 여전히 불명확하기 때문에 언제 버블이 꺼질지, 그리고 실제로 버블 붕괴 현상이 나타날지에 대해서는 확신을 갖기 어렵다고 보고 있음
  
- Leamer(2002)는 주식시장과 주택시장의 유사성을 바탕으로 현재 캘리포니아의 주택시장에 버블이 존재하고 있음을 설득력 있게 주장하고 있음<sup>13)</sup>
  - Leamer에 의하면 주택도 주식처럼 수익(임대료)의 흐름이 있기 때문에 주택가격이 이러한 수익 흐름의 현재가치를 크게 상회할 경우 버블 존

12) Malpezzi and Wachter(2002), Ho and Kwong(1999).

13) 반면 Kay(2003)는 주택시장에 버블이 존재하는 것에 대하여 회의적인 견해를 피력하고 있는데, 주택은 위치재(positional good)이어서 위치적 가치가 좋은 주택은 고소득층의 경쟁적 구입에 의하여 가격이 결정되기 때문에 주택가격의 상승은 소득격차의 심화를 반영하는 것이라는 주장을 하고 있음

재 가능성이 큰 것으로 보고 있음

- 특히 현재의 낮은 이자율이 향후 상승할 경우 캘리포니아 지역 주택가격의 버블 붕괴가 촉발될 가능성을 경고하고 있음

□ 부동산 보유세가 버블에 미치는 효과에 대한 학술연구는 많지 않음

- 다만 Ho and Kwong(1999)이 지적하고 있듯이 단기적 자본이득을 노리는 투기적 수요가 버블의 주된 발생 원인이므로 단기내에 발생하는 부동산 거래에 대하여 양도소득세와 거래세를 강화하는 것과 같은 세제정책은 이를 차단하는 효과가 있을 수 있음
- 부동산 보유세의 경우, 이것이 투기자들이 기대하는 자본이득에 비하여 큰 비중을 차지한다면 미래이득을 위해 일정 기간 동안 감수해야 하는 부동산 보유 비용을 올려서 투기적 수요를 막는 요인은 될 수 있지만, 규모 면에서 큰 효과를 기대하기는 힘들 것임

## IV. 외국의 재산세제

### 1. 재산세 과표 및 세율구조

- 국가별로 재산세 구조는 다양하여, 상위정부와 하위정부가 중복, 또는 단독으로, 토지에만 또는 건물과 토지의 합에 대하여 재산세를 부과하고 있음

#### 가. 호주

- 주정부는 토지세(land tax)를, 지방정부는 재산세(municipal rates)를 부과하고 있음
  - 주정부는 미개발토지(unimproved land value)에 대하여 토지세를 과세함
  - 지방정부 재산세의 경우 미개발토지, 개발토지(site value) 또는 토지와 건물 전체(improved land value or rental value)에 대하여 지방정부가 개별적인 결정에 따라 재산세를 부과함
- 주정부 토지세는 개인 또는 법인의 인별합산 토지과표에 적용됨<sup>14)</sup>
  - 상업용 토지로부터의 세수가 주거용 토지에 비하여 약 3배 정도 더 많이 걷힘
  - 세부담 불형평성, 세정의 복잡성, 토지이용의 비효율성 등을 이유로 누진합산과세에 대한 비판도 제기
  - New South Wales의 경우 주거용 주택을 제외한 부동산 토지가액의 합이 2001년 기준 \$205,000(한화 약 1.2억원) 이상을 초과할 경우 1.7%의 세율을 적용
  - 또한 주거용 주택의 토지가액이 2001년 기준 \$1,319million(한화 약 10

---

14) Slack(2002).

- 억원)을 초과할 경우 특별주택재산세(premium property tax)가 부과됨
- 합산토지과세의 기준금액은 New South Wales 지역의 토지가액 변동률에 따라 조정하고, 특별주택재산세의 기준금액은 시드니 주거용 토지가액 변동률에 따라 조정

#### 나. 영국

- 영국 지방정부는 1991년까지 거주자와 비거주자를 구별하지 않고 임대가치를 과표로 부과하는 재산세(Rates)를 1601년부터 약 400년 가까이 시행하여 왔음
  - 그러나 전후 지방정부 지출이 늘어나면서 지방정부는 재원마련의 수단으로 비거주자가 부담하는 Rates을 적극적으로 활용하는 경향을 보임
- 공공서비스의 혜택과 세부담의 불일치는 지방세의 전면적 개혁을 요구하게 되어 Scotland에서는 1989년 4월, England와 Wales에서는 1990년 4월, Rates을 폐지하고 거주자분 Rates과 비거주자분 Rates으로 대체
  - 거주자분 Rates은 community charge(인두세)를 거쳐 1993년 4월부터 concil tax로 대체
  - 비거주자분 Rates은 1990년 4월부터 지역별로 동일한 세율이 적용되는 국세로 전환되어 지방정부가 징수해 주고, 국고에 귀속(세수는 인구를 기준으로 지방정부에 재배분)
- 비거주자분 재산세는 상업용 건물이나 공장 등 비거주자가 소유하는 비농업용 자산에 대해 부과
  - 과표(Rateable Value)는 자산의 임대가치이며 중앙정부의 조직인 자산평가원(Valuation Office Agency)에서 임대가치를 평가
  - 5년 마다 과표의 재산정이 이루어지고 매년의 과표는 물가상승률을 기

준으로 조정

- 재산정에 따른 세부담 인상은 일정 기준 이상이 되지 않도록 규정
- 서울은 국회(parliament)에서 결정
- 지방정부와 지역기업이 보다 긴밀한 관계를 맺기 위해서는 비거주자분 재산세의 일정 부분에 대하여 지방정부의 재량이 필요하다는 요구가 제기
- 상한선을 둔 일종의 탄력세율의 허용 여부 검토 중

다. 일본

- 일본의 세금들 중 부동산 보유와 관련된 세금은 국세로 지가세, 지방세로 고정자산세, 도시계획세, 특별토지보유세가 있음
- 국세인 지가세는 1990년대 지가가 폭등하고 있는 반면 고정자산세는 보유세 강화의 역할을 충분히 수행하지 못한다는 이유로 1992년에 도입되었음<sup>15)</sup>
  - 지가세의 과세표준은 상속세 평가방식에 의한 과세표준이 적용되고 여기에서 기초공제를 제외한 금액에 대하여 지가세가 부과됨
  - 기초공제 금액으로는 10억엔(개인 및 소규모 법인의 경우 15억엔) 또는 m<sup>2</sup>당 3만엔으로 계산한 금액 중 큰 액수를 선택할 수 있음
  - 서울은 0.3%이고 지가세는 사업소득세나 법인세의 손금 산입이 가능함
  - 1990년대 중반부터 가시화된 일본 토지가의 폭락으로 인하여 1996년부터 지가세 세율이 0.15%로 경감되었고 1998년부터는 과세가 정지된 상태임
  - 특히 지가세 납세자의 대부분이 법인이었기 때문에 경기 부양을 위한 법인의 세부담 경감 차원에서 지가세가 정지되었음

---

15) 이하 山崎(1999) 참고.

- 1994년부터 1997년까지의 과세 현황을 보면 지가세 대상은 소수의 개인과 법인에 국한되어 있었고, 감면과 높은 면세점 등으로 인하여 세수 역시 크지 않은 편이었음
  - 동 기간 동안 지가세 개인납세자는 4,000~6,000명 정도이고, 법인납세자는 1만 8천명에서 2만 2천명 정도이었음
- Dalsgaard and Kawagoe(2000)는 토지가격의 폭등에도 불구하고 지방정부가 보유세(고정자산세)의 실효세율을 높이지 않은 데에 대한 중앙정부의 불만이 일본의 지가세가 도입된 계기로 보고 있음
- 지방정부가 보유세 세원을 독점하는 것보다는 중앙정부와 공유할 때 세원의 활용을 보다 경쟁적으로 하게 될 것이므로 지가세의 정책방향은 긍정적인 것이라고 Dalsgaard and Kawagoe(2000)는 보고 있음
  - 보다 이론적으로 이 문제를 해석하면, 중앙과 지방간 세원의 불적절한 배분으로 인하여 국가의 중요한 세원인 토지의 활용도가 낮다는 점이 일본에서 지가세가 도입된 계기가 된 것으로 풀이할 수 있음
  - 실제로 Besley and Rosen(1998)이 수행한 실증연구에 의하면 중앙과 지방이 세원을 중복 활용할 때, 수직적 세율경쟁(Vertical Tax Competition) 효과로 인하여 휘발유의 경우 중앙정부 세율 10% 인상이 지방정부 세율 3.2% 인상을 동반한 것으로 나타났음
- 그러나 일본의 지가세가 이론적 연구에서 밝혀진 수직적 세율경쟁을 통하여 지방정부의 보유세에 대한 과세권 활용의 활성화를 유도하였다고 보기는 어려움
- 첫째는 일본의 지가가 하락하여 토지투기 억제를 명분으로 도입된 지가세의 유지가 어려웠고,
  - 둘째는 극히 일부의 토지 세원에 한정하여 중앙정부가 토지세 과세권을 행사하여 전반적으로 토지세 강화의 세수 효과가 미약하기 때문임

- 일본의 대표적 토지세는 시정촌이 부과하는 고정자산세인데, 과표는 토지, 가옥(주택, 점포, 공장, 창고 및 기타의 건물), 償却資産 등임
  - 서울은 단일세율로서 1.4%의 세율이 적용되고, 탄력세율이 적용될 경우 2.1%를 넘지 못함
  
- 시정촌은 고정자산세 이외에 특별토지보유세를 부과하는데 이 세금의 목적 또한 지가세처럼 토지 투기를 억제하기 위한 것임
  - 특별토지보유세는 보유분과 취득분으로 나뉘는데, 과세전 1년 동안 보유 또는 취득한 토지가 일정 규모 이상인 경우에 부과함
    - 보유분 세액은 (취득가액 × 1.4% - 과세시가표준액에 의한 고정자산세액)으로 결정되며, 취득분은 (취득가액 × 3% - 과세시가표준액에 의한 부동산취득세)로 결정
  
- 동경도의 경우 특례에 의하여 고정자산세, 특별토지보유세, 시정촌민세법 인분은 원칙적으로 시정촌세이지만, 도세로 지정
  - 징수되는 3세의 일정분을 구에 조정교부금으로 배분

라. 미국

- 미국 재산세는 대부분 토지와 건물을 합산한 과표에 적용되며 지방정부가 징수 및 부과하고, 과표산정에 있어서도 일차적인 책임을 지방정부가 가지고 있음
  - 그러나 실질적인 집행 면에서는 주정부의 통제를 받음
  - 이는 대부분의 주정부가 지방정부에게 형평화보조금을 주고 있기 때문에 지방재정력 산정의 형평성을 유지하기 위해서임

- 미국 전체의 재산세 평균실효세율은 1.15% 정도인 것으로 알려져 있지만<sup>16)</sup>, <표 IV-1>과 <표 IV-2>에 나타나 있는 바와 같이 지방정부별로 명목세율에 큰 차이가 있음
  - New Hampshire주의 Derry나 Concord의 경우 재산세 세율이 4%에 달함
  - 또한 New Jersey주나 New York주에도 재산세 세율이 3%를 초과하는 지방정부가 많이 소재해 있음
  - 반면 Alabama주, Colorado주, Utah주의 지방정부들은 0.3%에서 0.7%까지 상대적으로 낮은 재산세 세율을 적용하고 있음
  
- 미국의 주민들은 지방정부 뿐만 아니라 학교특별구(School District)가 징수하는 재산세를 납부하고, 또한 주정부 재산세를 내는 경우도 있기 때문에 실제로 부담하는 재산세 명목세율은 <표 IV-1>과 <표 IV-2>의 경우보다 훨씬 더 높음
  - <표 IV-3>에는 미시간주 디트로이트시에 거주하는 주민이 2002년에 납부하는 시 재산세, 학교특별구 재산세, 주정부 재산세(교육세)가 나타나 있는데, 명목세율이 농가의 경우 5.3%, 비농가의 경우 7%에 달함
  
- 우리나라의 종합토지세 세율이 0.2%에서 5%까지의 누진세율로 되어있고, 대부분의 납세자가 0.2% 또는 0.3%의 세율 적용을 받는다는 점을 감안할 때, 미국의 재산세 명목세율이 단일세율로 7%라는 것은 상당히 높은 것임
  - 그러나 미국 역시 우리나라와 마찬가지로 재산 과표의 시가반영률이 100%에 이르지 않기 때문에 실효세율은 이보다 낮음
  - 디트로이트 시의 경우 과표현실화율이 약 50%이므로 재산세 실효세율은 약 3.5% 정도임

---

16) O'Sullivan et al.(1995).

<표 IV-1> 미국 지방정부의 재산세 실효세율(상위 64개 지역)

(단위: %)

지방정부	세율	지방정부	세율
Derry, NH	4.00	West Chicago, IL	2.70
Concord, NH	3.80	Joliet, IL	2.70
New Brunswick, NJ	3.70	New Rochelle, NY	2.70
Keene, NH	3.50	Bryan College Station, TX	2.70
Rockford, IL	3.50	Wausau, WI	2.70
Buffalo, NY	3.40	Lewiston, ME	2.70
Manchester, NH	3.40	Massapequa, NY	2.70
Long Beach, NY	3.40	Allentown, PA	2.70
Rochester, NH	3.40	De Kalb, IL	2.70
Trenton, NJ	3.40	Cherry Hill, NJ	2.70
Syracuse, NY	3.30	La Crosse, WI	2.70
Detroit, MI	3.20	Houston, TX	2.70
Madison, WI	3.20	Aurora, IL	2.70
East Windsor, NJ	3.10	Fort Worth, TX	2.70
Leonia, NJ	3.10	Poughkeepsie, NY	2.60
Manlius, NY	3.10	Kalamazoo, MI	2.60
Hackensack, NJ	3.10	Decatur, IL	2.60
White Plains, NY	3.00	Waukesha, WI	2.60
Rochester, NY	3.00	Dover, NH	2.60
Nashua, NH	3.00	Peekskill, NY	2.60
Haddonfield, NJ	2.90	Champaign, IL	2.60
Ossining, NY	2.90	Westland, MI	2.60
Milwaukee, WI	2.90	Cary, IL	2.60
Teaneck, NJ	2.90	Galveston, TX	2.60
Beloit, WI	2.80	San Antonio, TX	2.50
Baytown, TX	2.80	Southampton, NY	2.50
Atlantic City, NJ	2.80	Omaha, NE	2.50
West Islip, NY	2.80	Carol Stream, IL	2.50
Albany, NY	2.80	Bridgeport, CT	2.50
Peoria, IL	2.80	Corpus Christi, TX	2.50
Kingwood, TX	2.70	Lake Zurich, IL	2.50

자료: <http://verticals.yahoo.com/cities/categories/proptaxrate.html>.

<표 IV-2> 미국 지방정부의 재산세 실효세율(하위 64개 지역)

(단위: %)

지방정부	세율	지방정부	세율
Pine Bluff, AR	0.90	Honolulu, HI	0.70
Higley, AZ	0.90	Steamboat Springs, CO	0.70
Fort Collins, CO	0.90	Watkinsville, GA	0.70
Bethesda, MD	0.90	Evansville, IN	0.70
Dennis, MA	0.90	Smiths, AL	0.70
Hendersonville, TN	0.90	Spanish Fort, AL	0.70
Clifton, VA	0.90	St George, UT	0.70
Middletown, NY	0.90	Daphne, AL	0.70
Lafayette, LA	0.90	Harrisonburg, VA	0.70
Greeley, CO	0.90	Cedar City, UT	0.70
Colorado Springs, CO	0.80	Williamsburg, VA	0.60
Alamogordo, NM	0.80	Logan, UT	0.60
Sedona, AZ	0.80	Phenix City, AL	0.60
Hot Springs, AR	0.80	Provo, UT	0.60
Lexington, KY	0.80	Madison, AL	0.60
Salt Lake City, UT	0.80	Ridgeway, SC	0.60
Longmont, CO	0.80	Silverthorne, CO	0.60
Monroe, LA	0.80	Opelika, AL	0.60
Richland, MI	0.80	Keystone, CO	0.60
Piedmont, OK	0.80	Staten Island, NY	0.60
Jonesboro, AR	0.80	Frisco, CO	0.60
Roswell, NM	0.80	Santa Fe, NM	0.50
Dover, DE	0.80	Decatur, AL	0.50
Morgantown, WV	0.80	Breckenridge, CO	0.50
Kaneohe, HI	0.70	Gadsden, AL	0.50
Peachtree City, GA	0.70	Anniston, AL	0.50
Hoover, AL	0.70	Mobile, AL	0.50
Vail, CO	0.70	Chelsea, AL	0.40
Huntsville, AL	0.70	Fairhope, AL	0.40
Gillette, WY	0.70	Tuscaloosa, AL	0.40
Jackson, WY	0.70	Montgomery, AL	0.40
Shelby, AL	0.70	Dothan, AL	0.30

자료: <http://verticals.yahoo.com/cities/categories/proptaxrate.html>.

<표 IV-3> 미국 디트로이트 시의 재산세 명목세율

(단위: \$1,000당)

	농가	비농가
CITY TAX RATE	34.5111	34.5111
SCHOOL TAX RATE	13.1900	31.1900
STATE EDUCATION TAX (SET)	6.0000	6.0000
합계	53.7011	71.7011

자료: 디트로이트 시의회 홈페이지(<http://www3.ci.detroit.mi.us/legislative/>)

- 미국의 실효세율이 명목세율보다 낮은 것은 사실이지만, O'Sullivan et al.(1995)에서 제시된 것처럼 1.15% 정도를 미국 재산세의 평균 실효세율이라고 볼 때, 일본의 재산세(택지) 실효세율의 약 23배이고, 우리나라 일반적인 종합토지세 실효세율의 약 28배에 달함
  - 일본의 경우 택지에 대한 고정자산세 실효세율이 약 0.05%임
  - 우리나라 종합토지세 과표의 과표현실화율을 약 20%로 보았을 때 최저세율 0.2%에 적용되는 실효세율은 0.04%임

<표 IV-4> 외국 재산세 과표현실화율과 실효세율(1988년 기준)

(단위: %)

지방정부	명목세율	과표현실화율	실효세율
디트로이트	8.28	49.5	4.10
밀워키	3.71	99.4	3.69
필라델피아	7.87	30.2	2.38
시카고	9.66	16.0	1.55
뉴욕	9.27	12.1	1.13
로스앤젤레스	1.04	61.2	0.64
동경 (택지)	1.40	35.7	0.05
(농지)	1.40	28.0	0.0039

자료: 山崎(1999).

## 2. 재산세 과표산정 및 징수 체계

- 재산세 과표산정과 징수에 대한 중앙과 지방간 역할 분담은 국가별로 상이함<sup>17)</sup>
  - 미국에서는 대부분의 주정부가 독립적으로 재산세를 운영하나 주정부에서 재산세 과표산정의 일관성(uniformity)을 주법에 의거하여 감독
    - 주정부 감독의 주된 근거는 과표산정의 지방정부간 일관성을 유지하여 주정부가 제공하는 형평화보조금의 기준재정수입액 평가의 형평성을 확보하는 것임
    - 과표현실화율에 대한 조사분석(sales ratio study)을 통해 과표의 시가 반영률이 지방정부간 차이가 나지 않도록 감독
  - 캐나다의 경우 기본적으로 '주정부의 과표산정-지방정부 징수'의 체계를 지님
    - 대부분의 주에서는 주정부 자체 또는 주정부 산하의 과표산정공사(Crown corporations)에서 과표를 산정
    - 그밖의 주에서는 지방정부가 과표를 산정하고 미국의 경우처럼 주정부에서 과표산정의 일관성을 감독
  - 덴마크에는 세 가지 유형의 재산세가 있고, '중앙정부 과표산정-지방정부 징수'의 체계를 지님
    - 토지에 대한 토지세, 상업, 공업용 건물에 대한 수수료적 재산세, 그리고 주거용 주택에 대한 재산세가 존재
    - 중앙정부에서 224개의 과표산정위원회(valuation committee)를 선정하고, 각 위원회는 지방정부의 협조를 얻어 지방정부 단위의 과표산정 업무를 수행
    - 주거용 주택에 대한 재산세는 중앙정부가 소득세 징수와 함께 원천징수

---

17) 이하 Mikesell(2002) 참고

- 네덜란드는 1992년부터 지방정부가 재산세 과표산정을 수행
  - 지적관리, 재산세 과표산정, 징수를 모두 지방정부가 수행
  - 국가과표위원회(National Valuation Board)에서는 시가대비 과표현실화율의 지방정부간 괴리를 감독
  - 지방정부의 자율적 세율 결정으로 동일 유형의 재산에 전국적으로 상이한 세부담 분포

<표 IV-5> 외국의 재산세 과표산정 및 징수 유형

과표산정 징수	중앙정부 <sup>1)</sup>	지방정부
중앙정부 <sup>1)</sup>	프랑스, 스웨덴, 포르투갈, 체코, 러시아, 에스토니아	튀니지아, 슬로베니아
지방정부	영국, 독일, 호주, 덴마크, 오스트리아, 캐나다 <sup>2)</sup> , 뉴질랜드, 콜롬비아	미국, 스위스, 이태리, 일본, 네덜란드, 헝가리, 그리스

주: 1. 연방정부의 경우는 주정부.

2. 캐나다의 몇 개주는 지방정부에서 과표산정과 징수를 담당.

자료: Mikesell(2003).

## V. 종합토지세 개편방안: 쟁점 및 추진과제

### 1. 발표된 개편방안의 내용

□ 지난 9월 1일 정부에서 발표한 종합토지세의 개편방안을 요약하면 다음과 같음

가. 재산세 부담의 (수평적)형평성 제고

□ 동일한 시가의 재산에 동일한 세금을 부과하여 세부담의 수평적 형평성을 제고

○ 예를 들어 서울시 강남·북간 등 지역간 세부담 불형평을 시정

나. 부동산 과표현실화

□ 2003년도에 지방세법을 개정하여 2006년부터 종합토지세의 과표로 공시지가의 50%를 적용하도록 법정화

○ 2005년까지는 자치단체별로 매년 3%P 이상씩 인상

○ 과표 인상에 따라 1세대 1주택 소유자 등 서민층 세부담이 대폭 늘어나지 않도록 하는 세율체계의 조정을 검토

○ 과표 현실화계획의 추진이 부진한 단체에 대하여는 지방교부세를 교부함에 있어서 불이익을 부여

다. 종합토지세 제도 이원화로 투기억제 및 재정확충

□ 시·군·구에서는 1단계로 (토지)보유세를 과세하되, 전국합산 기능은 국세로 이관하고 가칭 『종합부동산세』를 신설

- 부동산 과다 보유자에게 종과세 하는 등 부동산 투기억제 기능을 국가가 충실히 수행
- 과표현실화에 따른 지방세입은 지방분권 재원으로 사용하되 주민의 삶의 질을 향상시키는데 중점(복지증진, 교육환경개선 등)
- 2005년에 입법을 추진하고 2006년부터 시행할 계획

라. 시가반영 정확성을 위하여 보유세 통합과세 추진

- 주택에 대해서는 토지와 건물을 통합하여 과표를 산정하고 동일한 세율로 과세하는 것을 연구·검토
  - 주택은 토지와 건물을 합하여 하나의 거래단위로서 하나의 부동산 가격이 형성됨에도 보유과세 제도는 토지와 건물을 각각 구분
  - 부동산 과표의 시가 반영에 어려움이 있고 지역간 보유세 부담의 불형평 문제도 발생
  - 현재의 종합토지세와 재산세의 과표산정 방식과 세율체계가 서로 다르므로 세율체계를 일원화한 뒤에 통합과세를 추진

마. 보유세 개편의 기대효과

- 강남·북간 과세 불형평 문제가 획기적으로 개선
- 토지 과다보유자에 대하여 국세로 가칭 『종합부동산세』를 과세하여 세부담을 가중시킴으로서 불필요한 투기적 수요를 억제
- 국세로 징수한 세금은 전액 지방재정이 취약한 지방자치단체에 양여함으로써 지방재정 보전기능 강화

## 2. 쟁점 및 향후 추진과제

### 가. 보유세 개편의 논리에 관한 쟁점

#### 1) 보유세 개편의 정책목표의 불확실성 문제

내용: 지난 9월 1일 발표된 「부동산 보유과세 개편방안」은 정책목표가 과표의 시가 반영 및 투기억제에 초점이 맞추어져 있는데, 투기억제 효과 및 시가반영 방식에 대한 비판적 의견이 제기<sup>18)</sup>

평가: 부동산 보유과세 강화는 중장기적으로 세제의 효율성과 형평성 관점에서 매우 중요한 정책과제임에도 불구하고, 토지투기 및 강남 집값 문제의 대응으로만 해석되어, 부동산 보유과세 강화 자체에 대한 전문가들의 지지를 충분히 받지 못하고 있음

- 세제의 재분배 역할 강화, 지방자치의 활성화, 세부담 형평성과 같은 정책목표를 부각시켰을 경우 이번에 발표된 부동산 보유과세 강화방안에 대한 비판의 상당 부분은 우리나라 보유세제의 중장기적 발전방안에 대한 생산적 토론으로 이어질 수 있을 것임
- 특히 『종합부동산세』의 경우, 토지투기 억제를 위한 미봉책으로 간주되기 때문에 종합토지세 이원화가 우리나라에서 토지세 강화를 위한 필요조건이라는 주장은 공감대를 형성하지 못하고 있음

#### 2) 『종합부동산세』의 법적 근거에 대한 논란

내용: 일정 수준 이상의 토지를 보유한 계층에 대해서만 누진적 성격이 강한 『종합부동산세』를 부과하는 것은 합헌불일치 판결을 받은 토지초과이

18) “경실련 전문가 토론회”(서울경제 2003년 9월 17일, 한국일보 2003년 9월 17일), “강남 집값 잡으려면”(중앙일보 2003년 9월 17일) 등.

득세와 성격이 유사하다는 주장이 제기됨<sup>19)</sup>

평가: 토지초과이득세가 헌법불합치판결을 받은 법적 근거는 동 세목의 과세 표준이 지가상승분이어서 양도소득세와 유사하면서, 또한 이득이 실현되지 않은 시점에 과세한 것이 주된 이유이었음

- 『종합부동산세』는 보유세의 일종이고 현행 종합토지세의 상위구간에 적용되는 부분이 국세로 전환되는 것이기 때문에 토초세가 갖는 법적 문제는 없다고 보아야 할 것임
- 국내나 외국에서도 일정 수준 이상의 과세표준에 대하여 과세하는 예는 많이 있음(금융소득종합과세, 일본의 지가세, 호주의 토지세 등)

### 3) 『종합부동산세』를 통한 부동산 투기억제 정책의 실효성 문제

내용: 『종합부동산세』처럼 토지 과다보유자에게만 세부담을 가중시키는 것은 투기억제 정책의 실효성은 적고, 일종의 부유세라는 주장이 제기<sup>20)</sup>

평가: 『종합부동산세』를 통한 부동산 투기억제 정책의 실효성이 크지 않을 것이라는 주장은 두 가지 관점에서 타당성이 있다고 판단됨

- 첫째, 최근에 관찰되는 부동산 투기는 강남과 신도시, 대전 지역 등 교육, 인구밀집, 경제성장, 그리고 이자율 하락과 같은 요인을 바탕으로 부동산 실질가치의 상승이 기대되는 지역에서 주로 발생하고 있음
- 이러한 이유 때문에 현재의 부동산 투기(또는 투자)는 소수의 개인이 대량의 토지를 구입하는 형태보다는, 일정 수준 이상의 소득 계층이 미래수익을 기대하면서 아파트나 상가를 구입하는 형태로 발생하고 있음
- 『종합부동산세』 과세대상을 10만명 정도로 잡을 경우 [그림 V-1]에 나

---

19) 문화일보(2003년 9월 2일).

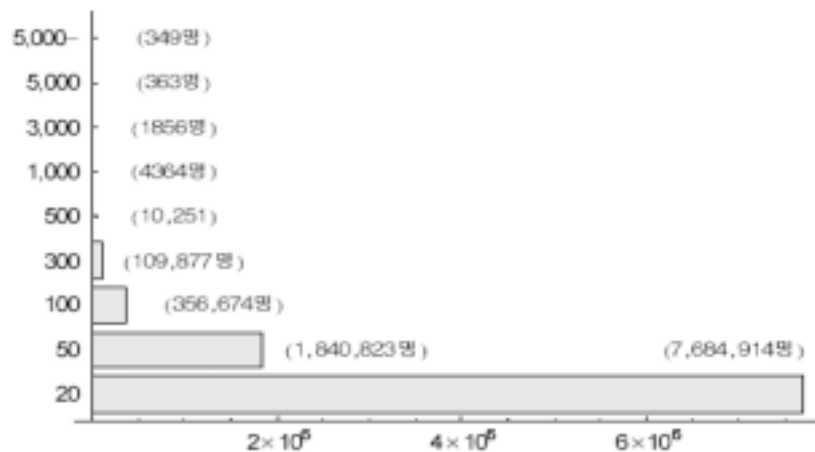
20) 중앙일보(2003년 9월 2일).

타난 바와 같이 과세표준 3억원 이상 토지소유자가 『종합부동산세』의 과세 대상이 될 것임

- 시가의 30%를 종합토지세의 과세표준이라고 보았을 때 이는 시가 10억원 이상의 토지소유자가 『종합부동산세』의 과세 대상이 되는 것을 의미함
- 아파트 토지과표가 전체 과세표준의 65%를 차지한다고 보았을 때<sup>21)</sup> 이는 시가 15억원 이상의 아파트를 소유한 납세자에게 『종합부동산세』가 적용되는 것을 의미함
- 따라서 극히 일부 지역을 제외하고는 10억원 이하의 아파트나 부동산을 구입하는 개인들로 인해 상승하는 부동산 가격에 『종합부동산세』가 영향을 미치기는 힘들 것임

[그림 V-1] 종합토지세 과세표준 분포

(단위: 백만원)



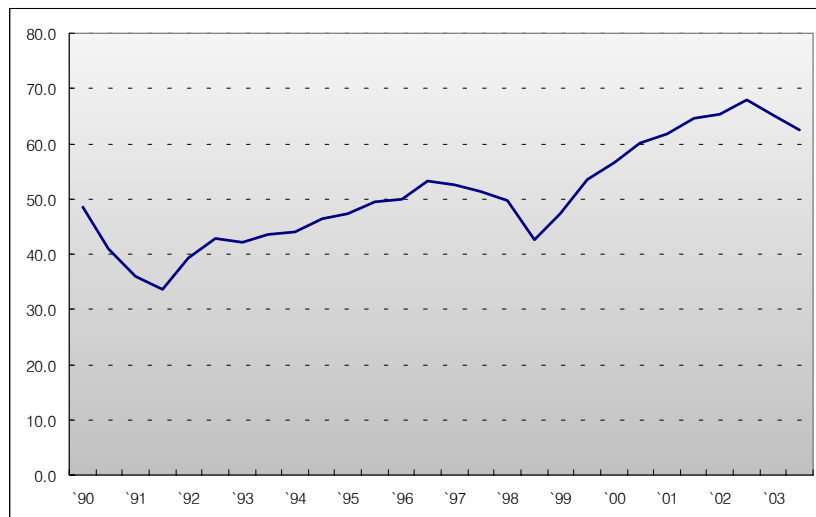
자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 2002.

21) 강남구 대치동 31평 은마아파트의 재산세는 4만 1천원, 종토세는 7만 5천원. 참고로 노원구 중계동 51평형 대림아파트는 재산세 23만 4천원, 종토세 5만 6천원.

- 둘째, 앞에서 논의되었던 것처럼 보유세가 부동산 투자를 억제하기 위해서는 ① 막연한 미래수익을 위하여 현재의 금전적 손실을 감수하는 투기자가 있을 때, 그리고 ② 보유세 강화를 통하여 현재 희생하는 금전적 부담을 보유세를 통해 현재 부담의 역치(Threshold) 이상으로 올릴 수 있어야 하는데, 이 두 가지 조건이 만족되지 않을 가능성이 높음
- 먼저, Leamer(2002)의 주장대로 부동산 버블의 존재는 임대가격과 매매가격의 비중을 바탕으로 파악할 수 있을 것인데, [그림 V-2]에서 확인할 수 있는 바와 같이 2003년 들어 버블 가능성이 다소 보여지고 있지만, 전반적이 추이는 부동산의 실질가치 상승을 반영하고 있음
- 또한 미래에 대한 막연한 기대에 바탕을 둔 부동산에 대한 투기적 수요가 있더라도, 부동산보유세 인상으로 매년 추가되는 금전적 부담(최대 매년 50만원 정도)이 기대되는 자본이득(몇 천만원 수준)에 비하여 워낙 적기 때문에 투기억제 및 가격안정에 미치는 효과는 적을 것임

[그림 V-2] 아파트 매매가 대비 전세가 비중

(단위: %)



자료: 부동산114.

#### 4) 『종합부동산세』의 과세대상 및 납세자 선정문제

내용: 향후 과제로 되어 있는 『종합부동산세』의 과세대상과 납세자 선정 문제의 경우, 언론에서는 과세 대상이 대략 5만~10만명 정도가 될 것으로 보고 있으나, 구체적인 내용에 대해서는 불확실성이 남아 있음

평가: 일정 수준 이상의 과세표준에 대하여 보유세를 증과하는 것이 법적 문제는 없을지 모르지만, 이에 대한 임의성이나 불확실성의 문제가 향후 제기될 가능성이 높고, 현실적으로 과세대상이 부동산 투기자와 연관성이 적을 가능성도 큼

- [그림 II-2]에서 확인할 수 있는 바와 같이 납세자 10만명 정도가 종합토지세를 100만원 이상 납부하고 있고, 각 구간의 납세자가 구간 평균을 납부한다고 가정할 때 100만원 이상에서 1억원에 해당하는 납세자의 납부 세액이 6천 8백억원에 달함
- 물론 [그림 II-2]에서 1억원에서 10억원 구간의 납세자가 1,506명이어서 단순한 방법으로 계산할 때, 이 구간에서만 세액이 7천 5백억원이 징수된다는 결론이 나오기 때문에 단순 계산에 큰 오차가 있을 수도 있음
- 그러나 대략적으로 10만명 이상의 납세자가 내는 종합토지세의 큰 규모를 보았을 때, 그리고 토지를 15억원 이상 보유하는 개인이 다수가 아닐 것이라는 가정 하에서, 현재 종합토지세를 납부하는 15만 법인들이 『종합부동산세』를 주로 납부하게 될 것임
- 우리나라와 비슷한 사정에 의하여 도입된 일본의 지가세 경우도 납세자의 절대적 규모는 적었지만 이와 비슷한 구조를 지니고 있었음
- 만약 이러한 단순 계산이 종합토지세 납세자의 대략적인 분포와 크게 틀리지 않는다면 향후 『종합부동산세』의 과세 대상과 납세자 선정을 할 때 법인과 개인의 구분 문제가 중요한 정책과제가 될 것임

## 5) 재산세와 토지세의 상대적 세부담 문제

내용: 이번에 발표된 부동산 과표현실화 방안에는 실제건축가격 대비 건물과표를 인상하는 방안이 들어있으나, 건물과표 인상보다는 토지과표 인상이 보다 중요하다는 의견이 제기

평가: 건물과표의 인상방안은 강남구 아파트의 재산세 과표가 워낙 낮다는 점에서 촉발되었는데, 보유세는 (재산세+종합토지세)로 구성되어 있기 때문에 강남구 아파트의 종합토지세가 충분히 높았으면, 오래된 강남구 아파트의 건물과표가 낮다는 점이 큰 사회적 문제를 야기하지는 않았을 것임

- 이 문제에 대한 대안으로 재산세 과표의 면적 비례적 가감산 제도를 개선하면서, 신축건물기준가액을 인상할 경우 강북의 재산세 과표는 약간 줄고 강남의 재산세 과표는 늘어나는 효과가 발생하는데, 현재 재산세 과표가 크게 늘어나는 것으로 인식되고 있음
- 보다 근본적인 문제는 향후 건물과 토지에 대한 세부담 및 세율을 균등하게 할 것인가 차등화할 것인가에 관한 것임
  - 이론적으로는 건물보다 토지에 대한 과세 강화가 바람직하고<sup>22)</sup>, 최근 미국의 사례에서도 이러한 제도의 장점이 발휘되고 있음<sup>23)</sup>
- 아파트의 경우 시가를 기준으로 과표를 통합산정한 다음 건물가치를 제외한 것이 토지과표가 될 것인바, 이러한 방식으로 계산된 토지과표에 상대적으로 높은 세율을 적용할 경우 강·남북간 세부담 격차 문제는 근본적으로 사라질 것임

---

22) Brueckner(1986).

23) Oates and Schwab(1997).

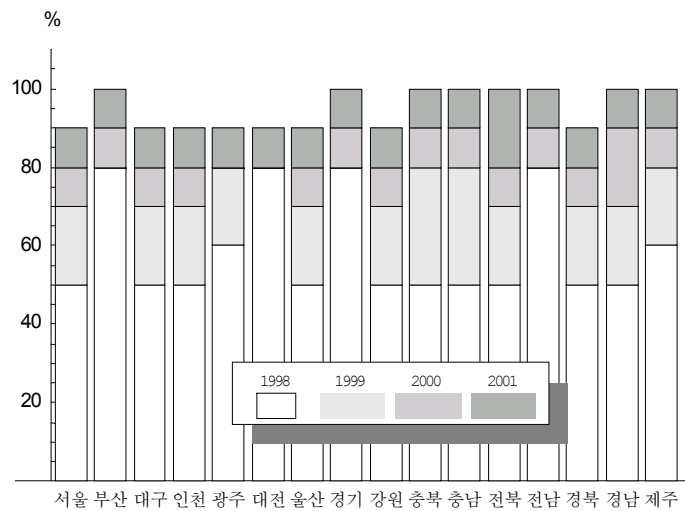
6) 보유세 과표 인상으로 인한 거래세 부담의 인상 문제

내용: 언론에서는 거의 주목을 받지 못하고 있지만, 재산세 과표가 인상될 경우 거래세 세부담이 크게 증가할 것이므로 양자간의 세부담 조정 문제에 주목을 할 필요가 있음

평가: 취득세·등록세의 과세표준은 토지의 경우 공시지가 일정률(현재 대부분 100%), 건물의 경우 재산세 과세표준이 사용되고 있기 때문에 재산세 과표가 증가할 경우 거래세의 세율이 높기 때문에 세부담은 거래세에서 더 많이 발생할 수 있음

- 거래세의 토지과표는 공시지가 반영률을 자율화한 이후 [그림 V-3]에서 볼 수 있는 바와 같이 각 지방자치단체가 1998년 이후부터 크게 증가시켜 왔음

[그림 V-3] 과세시가표준액 토지분 공시지가 반영율 추이



- 따라서 거래세의 실효세율은 지금까지 지속적으로 증가하여 왔는데, 재산세 과표가 인상될 경우 그 효과는 더욱 더 커질 것임

- 거래세는 세부담이 누진적이고, 토지 이용의 효율성을 크게 저해하지 않으며<sup>24)</sup>, 명목세율이나 실효세율이 아직까지 외국보다 높지 않음<sup>25)</sup>
- 그러나 음성적으로 거래세 세부담이 계속 증가하는 것은 바람직하지 않음
- 특히 보유세 세부담이 증가함과 동시에 거래세 세부담이 동시에 증가한다는 점은 적어도 투명하게 다뤄질 필요가 있음

## 7) 보유세 과표산정 및 세율에 대한 지자체 권한 문제

내용: 종합토지세는 현재 지방세인데, 『종합부동산세』의 도입으로 지방자치단체의 자율적 과세권이 침해된다는 주장도 있고, 또한 중앙정부가 지자체에게 보유세의 과표를 인상하라는 요구 역시 지방자치의 정신에 맞지 않는다는 주장도 제기됨

평가: 지방자치단체의 법적 권한은 천부적인 권한이 아니고, 주민과 국민들의 복지 증진과 지방자치단체의 권한이 합치될 때 그러한 권한이 국민들에 의하여 부여되는 것임

- 지방자치단체가 보유세의 과표 인상에 미온적인 것은 세부담의 형평성, 효율성, 지방자치의 활성화 등 거의 모든 기준에서 바람직하지 않기 때문에 국민들이 원할 경우 얼마든지 제도적 변화를 추진할 수 있음
- 토지세 세원을 지방자치단체가 독점하면서, 동 세원을 충분히 활용하지 않고 중앙정부에 지방자치 재원을 크게 의존(지방교부세, 지방양여금, 국고보조금, 교육교부금 등 50조에 달하는 재원)하는 현 제도는 결국 중앙정부 가용 세원인 소득 및 소비 세원의 부담을 가중시키고, 이는 조세체계의 합리성과 지방자치 기능의 저하로 이어지고 있음
- 상위정부와 하위정부가 토지세 세원을 공유하는 것은 미국과 영국 등

24) 거래세는 기본적으로 소유를 억제하나 이용을 억제하지는 않기 때문임(Kim(2003) 참고).

25) 김정훈(2001) 참고.

에서 흔히 관찰되는 현상이고, Besley and Rosen(1998)에서 보여지고 있듯이 정부간 수직적 조세경쟁을 촉진하여 토지세 세원의 활용에 긍정적인 역할을 수행할 것임

- 재산세 과표설정의 권한에 대해서는 현재 우리나라에서는 지방자치단체의 고유권한으로 흔히 주장되고 있으나 이는 이론적으로나 외국의 사례에 비추어 근거가 희박함
- <표 IV-5>에 나타나 있듯이 재산세 과표산정은 중앙정부, 징수는 지방정부가 하는 국가가 다수이고, 과표산정을 지방정부가 하더라도 과표산정의 균등성 및 지역간 형평성 문제는 상위정부가 감독하고 있음
- 무엇보다도 재산세의 세부담을 조정하는 데 있어서 과표를 탄력적으로 운영하는 국가는 OECD 국가들 중 우리나라가 유일하고, 일본을 포함한 다른 모든 국가들은 세율을 독자적으로 결정하거나, 또는 기본세율에 탄력세율을 적용하여 과세권을 행사함
- 우리나라에서 세율 대신 과표가 재산세의 한계적 세부담 결정에 사용되는 이유는 세율이 단일세율이 아니라는 점이 가장 큰 요인이기 때문에 현 제도가 이해는 되지만, 이러한 현상이 재산세 과표 설정에 대하여 지자체가 고유의 권한을 가지고 있다는 것을 의미하는 것은 아님

#### 나. 향후 추진과제

□ 지금까지의 논의를 바탕으로 부동산보유세의 발전방향을 정리하면 다음과 같음

##### 1) 토지세 세원의 적극 활용 및 지방자치 활성화

□ 한국조세연구원에서는 지금까지 종합토지세의 이원화를 주장하여 왔는데, 근본적 목적은 토지투기의 억제라 아니라, 형평성과 효율성 차원에서 가장

바람직한 특징을 지닌 토지 세원의 활용도를 제고하고, 토지세의 정책 기능과 지방세 기능을 분리하여 지방자치를 활성화하자는 데에 있었음

- 종합토지세 이원화 방안은 이번에 발표된 방식으로 추진될 수도 있고, 아니면 보다 근본적인 방식을 택할 수도 있을 것임
- 『종합부동산세』의 과세대상(인원)과 기초공제 수준을 구체화할 때 개인과 법인과 구분 문제가 발생할 것인 바, 영국의 비거주자재산세 (National Non-domestic Rates)처럼 『종합부동산세』의 적용 대상을 비거주자로 할 경우 『종합부동산세』가 가지고 있는 문제점들을 동시에 해결할 수 있음
- 비거주자에는 법인이 속하기 때문에 『종합부동산세』의 과세대상과 상당 부분 겹치게 됨
- 전국적으로 아파트를 사거나 토지 투기를 하는 행위는 어차피 거주 목적을 위한 것은 아니므로, 비거주자분 토지세는 이러한 행위를 별도로 관리한다는 측면에서 『종합부동산세』의 의도를 여전히 담고 있음
- 지역적으로 편중되어 있는 법인분 세수를 지방자치단체 세수에서 제외함으로써 지방자치단체간 세부담의 형평성을 제고하고, 또한 주민의 세부담과 지방자치단체 세출의 연계성을 강화하여 주민 자치의식도 제고될 것임
- 마지막으로 지방자치단체는 재분배적, 정책적 요소를 배제한 토지세를 주민들로부터 걷기 때문에 지방자치단체에게 중요한 세출의 자원(예를 들어 교육세)으로서의 역할을 토지세가 충실히 수행할 수 있는 기반이 마련될 것임

## 2) 토지세제의 단순화

- 종합토지세를 이원화하면서 지방자치단체가 걷는 부분을 현재처럼 누진세를 체계로 여전히 유지하는 것은 토지세제의 복잡성, 중앙과 지방간 중복

성과 같은 논란을 불러일으킬 것이므로 이를 대폭 단순화하고, 명칭 역시 지방세분은 (가칭)토지세, 국세분은 (가칭)비거주자토지세로 하는 것이 바람직할 것임

- 종합토지세에서 비거주자분을 분리시켜도 현재의 종합토지세 구조로는 토지 세율이 활용되지 않을 가능성이 높는데, 그 이유는 종합토지세의 세율구조와 과세대상이 워낙 복잡하기 때문임
- 서울은 9단계 초과누진과세로 되어 있고 과세대상 역시 종합합산, 별도합산, 분리과세 등 세분화되어 있으며 각종 감면 등이 적용되어 지방자치단체가 세수 확보의 일차적 수단으로 활용하기에는 너무 복잡한 구조와 정책적 목적을 지니고 있음
- 중앙정부와 지방정부 모두 종합토지세 과세대상을 인위적으로 구분하는 것을 최소화하고, 지방분 토지세의 경우 세율을 0.2%~0.3% 수준에서 단일화하는 방안의 검토가 필요
- 중앙정부의 (가칭)비거주자토지세 역시 현재의 9단계 초과누진방식을 유지할 필요는 없음
- 누진율을 완화하고(최대 3% 정도) 과세구간을 3단계 정도로 축소하더라도 비거주자가 구입하는 토지를 별도 관리한다는 정책목표는 충분히 달성될 수 있음
- 과세표준을 현재보다 50% 가량 인상할 계획을 가지고 있으므로 세율을 인하하더라도 세수 감소가 발생하지 않도록 조정할 수 있는 여력을 정부가 가지고 있을 것임

### 3) 토지세제의 재분배 기능 강화

- 국세분 토지세의 누진세율 구조를 완화하고, 과세구간을 단순화할 경우 토지세 세부담 누진도 및 재분배 기능이 약화된다는 비판이 제기될 수 있으나 이는 두 가지 측면에서 크게 우려할 필요가 없음

- 첫째, <표 II-1>과 [그림 II-2]의 비교를 통하여 확인할 수 있듯이 2% 이상(과세표준 10억원 이상)의 종합합산 세율에 적용받는 납세자수는 2~3천명에 불과한데, 이들은 대부분 법인일 것이고, 개인이라 하더라도 2~3천명에만 적용되는 세율체계로 재분배의 목적을 달성할 수는 없음
- 오히려 [그림 II-2]에서 종합토지세를 5만원~50만원까지 내는 수백만 납세자의 재산가치와 세부담을 더욱 더 차별화하는 것이 종합토지세의 재분배 기능 제고를 위한 중요한 정책과제임
- 둘째, 단순한 구조의 토지세제가 재분배의 수단으로서 각광을 받는 이유는 경제의 효율성을 저하시키지 않으면서 충분한 세수를 토지세로부터 걷을 수 있으므로, 이 세수를 재분배 목적으로 환류시킬 때의 경제적 부담이 적기 때문임
- 따라서 토지세의 누진도에 지나치게 집착할 필요가 없이, 넓은 세원을 기반으로 토지세를 충실히 확보하는 것이 재분배를 위하여 가장 바람직한 정책임
- 우리나라 토지세의 실효세율이 미국의 1/23에 지나지 않는다는 점은 토지세의 지나친 누진도에 집착한 나머지, 이로부터 충분한 세수를 확보하지 못함에 따라 다른 세목들의 부담이 그만큼 크고, 재분배적 지출이 그만큼 제약을 받고 있다는 것을 의미함

#### 4) 재산세와 토지세의 상대적 세부담 조정

- 부동산보유세의 개편방안에서 건물과표의 시가반영(신축건물기준가액의 현실화)이 중요하게 다루어지고 있으나 토지세가 충분히 걷힐 경우에는 건물분 재산세 부담은 낮추는 것이 인구 분산 및 서울시 주택가격 인하에 도움을 줄 것임
- 강남의 아파트를 팔고 신도시의 큰 아파트에 입주한 납세자는 재산세

- 를 경우에 따라 2~3백만원씩 더 내게 되는 경우가 있는데, 이는 결국 인구분산을 목적으로 조성된 신도시 아파트에 대한 자본투자를 위축시키고, 강남과 신도시 지역 토지의 희소성에 대한 차별성을 희석시켜 인구 이동을 그만큼 억제 시킴
- 따라서 재산세의 과세구분 역시 종합토지세와 함께 대폭 단순화하고, 서울의 누진도를 없애는 것이 바람직함

## 참고문헌

- 김정훈, “부동산시장의 현황과 개편방안”, 재정포럼 58, 한국조세연구원, 2001.
- 김정훈, “서울시 균형발전을 위한 시세-구세 조정방안”, 「서울시 강남북 재정불균형 해소를 위한 시민토론회」, 경실련, 2003.
- Atkinson, A., and Stiglitz, J., *Lectures on Public Economics*, New York: McGraw-Hill,, 1980.
- Besley, T. and Rosen, H., "Vertical externalities in tax setting: evidence from gasoline and cigarettes" *Journal of Public Economics* 70, 1998, 383-398.
- Bird, R. and Slack, E., "Land and Property Taxation: A Review", World Bank Working Paper, 2002.
- Brueckner, J., "A Modern Analysis of the Effects of Site Value Taxation," *National Tax Journal* 39, 1986, 49-58.
- Dalgaard, T. and Kawagoe, M., "The Tax System In Japan: A Need For Comprehensive Reform" OECD Working Paper, 2000.
- Feldstein, M., "On the Theory of Tax Reform," *Journal of Public Economics* 6, 1976, 77-104.
- Kay, J., "A revealing dinner party conversation on house prices", *Financial Times* (April 24, 2003).
- Kim, C. and Kim, K. "Expectations and Housing Price Dynamics Following Deregulation", *International Real estate Review*, 2, 1999, pp. 126-42.
- Kim, J., "The Welfare Effect of Property Transaction Tax", KIPF Working Paper, 2003.
- Ho, M. and Kwong, T., "Speculation and property price: chicken and egg paradox", *Habitat International* 26, 2002, 347-361.
- Kanemoto, Y., "The Housing Question in Japan", *Regional Science and Urban Economics* 27, 1997, 613-641.
- Leamer, E., "Bubble Trouble? Your Home Has a P/E Ratio Too" UCLA

- Anderson Forecast, June 2002.
- Malpezzi, S. and Wachter S., "The Role of Speculation in Real Estate Cycles", Working Paper, University of Wisconsin, 2002.
- Mikesell, J., "International Experiences with Administration of Local Taxes: A Review of Practices and Issues", World Bank Working Paper, 2002.
- Oates, W. and Schwab. R., "The Impact of Urban Land Taxation: The Pittsburgh Experience" *National Tax Journal* 50, 1997, 1-21.
- O'Sullivan, A., Sexton, T., and Sheffrin, S., *Property taxes and tax revolts: The legacy of Proposition 13*, New York: Cambridge University Press, 1995.
- Quigley, J. "When the Housing Bubble Goes Plop" Department of Economics, University of California at Berkeley, 2003 ([http:// elsa.berkeley.edu/~quigley/students/home.html](http://elsa.berkeley.edu/~quigley/students/home.html)).
- Slack, E., "Property Taxation in Australia", World Bank Working Paper, 2002.
- Stone, D. and Ziemba, W., "Land and Stock Prices in Japan", *Journal of Economic Perspective* 7, 1993, 149-165.

山崎福壽, 土地と住宅市場の經濟分析, 東京大學出版會, 1999.