

종합부동산세 신설 어떻게 볼 것인가

■ 발 제

부동산 보유과세 개편방안

행정자치부 지방세제관 김 대 영

추진배경

현행 부동산 보유세는 지역간 불균형이 너무 크므로 형평성 제고가 시급하며 부동산투기억제 기능도 미흡하므로 개선이 시급하다는 지적이 있었다. 그리고 참여정부의 출범과 함께 지방분권 추진에 따른 지방재정을 확충하기 위하여 지방자치단체의 자구노력의 하나로 재산세 종합토지세 과표현실화 문제가 제기 되고 있다. 이러한 문제 등으로 부동산 보유세 개편방안이 참여정부 정권 인수위(경제1분과 경제2분과)보고서와 청와대 T/F인 빈부격차 차별시정기획단의 보고서(2003. 4. 16)에 반영되어 있었다.

실제로 부동산 과표는 현실화율이 30% 내외

로 너무 낮고 건물분 재산세 과표 산정방식이 시가를 제대로 반영하지 못함에 따라 지역별 세부담 불형평 문제가 크게 나타나고 있다.

※ 재산세 과표산정시 신축건물기준가격(17만원/㎡)이 실제건축가격(55만원/㎡)의 30% 수준

※ 종합토지세 과표는 개별공시지가(시가의 70~80%)의 36% 수준

- 시·군별로 과표 현실화율 격차가 큼(파주시 30.3%, 울릉군 46%)

특히, 아파트의 경우 재산세와 종합토지세의 세율 격차가 크고 과표산정방식의 문제가 겹쳐서 시가가 비슷한 경우에도 수도권과 지방간, 서울 강남 북간 세부담상의 불균형이 크게 나타나 납세자의 이해를 얻지 못하고 있다.

또한 재산세와 종합토지세는 기초지방자치단체인 시·군·구의 기간세이므로 정부가 부동산 투기억제를 위해 대폭적인 과표 인상계획을 시달하여도 지방의 이해와 상충 문제가 노출되는 등

〈표 1〉 세부담 사례

소 재 지	면적(평형)	기준시가	재산세(A)	종토세(B)	계(A+B)
강남구 대치동 ○○A	31	330백만원	41천원	91천원	132천원
노원구 중계동 △△A	51	348백만원	234천원	60천원	294천원

현실화계획의 추진이 어려운 현실적 한계도 나타나고 있다.

개편의 기본방향

이번에 발표된 부동산 보유세제 개편의 기본방향은 제기되고 있는 각종 문제점들을 종합적으로 해결하여야 한다는 시각에서 대중적인 처방보다는 좀 더 '근본적인 개편방안'을 마련하고 연속적으로 추진해 나간다는 데 초점을 맞추고 있다.

부동산 보유세 개편의 추진체계는 단기적으로는 세법을 고치지 않더라도 현행 과세체계의 기본 틀 안에서 보유과세를 정상화할 수 있는 방안을 먼저 시행해 나가면서 중장기적으로는 시가를 반영할 수 있는 과표체계 개선과 함께 보유과세 제도의 전면개편까지를 검토 추진하기로 하였다.

부동산 보유세제 개편의 주요골자는 첫째, 토지과표의 현실화를 적극적으로 추진하기 위하여 지방자치단체가 자율적으로 결정 고시하던 공시지가 적용률을 2005년까지는 시·군·구별 자체계획에 따라 매년 3% 이상씩 인상추진하되, 2006년부터는 공시지가의 50%를 일률적으로 적용하도록 지방세법령에 직접 규정하도록 할 계획이다.

둘째, 건물과표는 2004년부터 산정방식을 현행 원가방식에 시가방식을 추가하여 지역간 강남북간 불균형을 시정하고, 2005년부터는 m²당 기준가액을 현행 17만원에서 국세청기준시가 수준인 46만원으로 인상하면서 세율체계를 조정할 계획이다.

셋째, 토지와 건물과표가 대폭 인상되게 됨에 따라 1세대 1주택 소유자 등 서민층의 세부담이 과중하지 않고 적정 수준에서 인상될 수 있도록

세율체계를 조정해 나갈 계획이다.

넷째, 현행 종합토지세 제도를 이원화하여 시·군·구에서는 1단계로 보유세를 과세하되, 전국합산기능은 「종합부동산세」로 개편하여 국세로 이관하되 부동산 과다 보유자에게 증과세하는 등 부동산 투기억제 기능을 국가가 충실히 수행할 수 있도록 할 계획이다.

다섯째, 부동산 보유세 과표현실화로 인하여 증수되는 지방세입은 지방자치단체가 지방분권 추진에 필요한 재원으로 '주민의 삶의 질을 향상' 시키는데 중점을 두고 복지증진, 교육환경개선 등의 분야에 사용되도록 할 계획이다.

세부추진내용

종합토지세(토지) 과표 현실화

현재 종합토지세 과표는 건설교통부가 주관되어 「지가공시및토지등의평가에관한법률」에 근거하여 매년 고시하는 개별공시지가를 기준으로 시장 군수 구청장이 결정고시한 적용비율을 곱하여 적용하고 있다. 시·군·구의 적용비율은 대부분 30% 내외이며 2003년도에 전국적으로 3% 수준에서 인상되어 현재 전국평균 약 36% 내외이다.

그간 과표현실화 실태를 보면 민선 시장·군수·구청장은 과표의 상향조정에 소극적이며, 일부 지방자치단체에서는 현행 지방세 수입만으로도 재정수요를 충분히 충당할 수 있어 과표 상향조정에 관심을 기울이지 않는 실정이다.

그러나 현재 추진중인 지방분권화와 지역주민들의 지방자치단체에 대한 행정서비스 수준의 향상으로 지방자치단체는 재정수요가 계속 증가하고 있으므로, 자구노력을 통하여 지방세수를 증가시켜 나갈 필요성이 제기되고 있다.

지방자치단체가 지구노력을 통해서 지방세 수입을 증가시키기 위해서는 현재 외국에 비해서도 부담수준이 낮고, 부동산 투기억제를 위해서도 부담을 증가시킬 필요성이 제기되고 있는 과표현실화가 바람직한 방안이라는데 국민 대부분이 공감하는 것으로 파악되고 있다.

부동산 보유세는 지방자치단체가 재정운영의 자율성을 가지고 당해연도의 예산증가 수준과 연계하여 주민의 대표기관인 지방의회의 논의를 거쳐 인상수준이 자율적으로 결정되는 것이 지방자치 논리에 비추어 타당하다.

그리고 부동산 보유세는 부동산을 투기 목적으로 소유하는 사람뿐만 아니라 서민들도 국민의 기본생활인 의식주를 해결하기 위해서 필수적으로 보유하여야 하기 때문에 부동산 투기억제에만 초점을 맞추어 대폭적으로 인상할 수도 없는 문제가 있다.

이러한 점들 때문에 부동산 보유세 과표는 일시에 대폭 인상하지 못하고 매년 3% 수준에서 지속적 장기적으로 인상해 나간다는 방침을 정한 것이다.

매년 3%를 인상하더라도 현재 과표현실화 수준이 30% 내외인 점을 보면 과표가 전년에 비하여 약 10% 정도 인상되는 결과가 되며, 세액은 누진세율이 적용되어 10~30% 정도 인상될 수 있으며, 여기에 공시지가 상승분을 감안하면 세액 증가폭은 더욱 크게 늘어날 수 있다.

이로 인하여 그간 전국의 각 시·군·구에서는 과표현실화에 소극적이었으며, 이번 계획도 제대로 추진될 수 있을 것인지에 대하여 회의적인 견해를 가지고 있는 사람들이 있다.

이에 대한 대책으로 2005년까지는 각 시·군·구가 자율적으로 매년 3%씩 인상하는 자체계획을 수립하여 지역실정에 맞도록 인상해 나가되,

2006년부터는 전국적으로 모든 시·군·구가 50%로 일률적으로 적용하도록 지방세법령을 개정하기로 하였다.

이러한 계획을 추진함에 있어서 현재 적용률이 40% 수준인 시·군·구는 별다른 문제점이 없을 것으로 예상되지만 30%에 불과한 시·군·구는 다소간 어려움이 예상되므로 이러한 시·군·구는 조례로 일정한 예외조치를 취할 수 있는 근거를 마련하여야 할 것으로 생각된다.

이러한 계획에 대해서 종합토지세 과표를 지방세법령에 법정화하는 것은 지방자치에 역행된다는 지적이 제기되고 있다. 그러나 우리 헌법은 조세법률주의를 채택하고 있으므로 조세의 부과 징수는 법률에 근거해야 하며, 지방세의 경우도 조세법률주의가 적용되므로 과표를 법령에 명확히 규정하는 것은 조세법률주의 원칙에 반하는 것이 아니라 오히려 바람직하다고 할 수 있다.

다만, 복잡한 과표를 법률에 직접 규정하는 것이 현실적으로 어려움이 있고, 과세대상물건의 시가변동에 따라 적절한 대응이 어렵기 때문에 국회에서 세법을 제정하면서 과표결정 문제는 행정부와 과세권자에게 위임, 세무공무원이 결정토록 하고 있으나 이는 조세법률주의의 예외적인 조치로 보아야 할 것이다.

따라서 지방세 과표를 법령에 직접 규정하더라도 조세법률주의원칙에 부합되고 지방자치를 침해하는 것은 아니라 하겠다.

또한 외국에서도 과표결정기준을 법령에 직접 규정하여 운영하는 사례가 있으므로 별다른 문제점은 없을 것으로 본다.

그리고 부동산 보유세의 과표적용비율을 법정화함에 있어서 100%로 적용하는 것이 어떠한 의견도 제시된 바 있었다. 그러나 부동산 관련세 중 취득세 등록세 양도소득세 등 거래세는 조세성

격상 실제거래금액을 과세표준으로 하는 것이 타당하다. 하지만 보유세인 재산세 종합토지세는 실제거래금액을 과세표준으로 하는 것은 조세이론상의 문제 뿐만아니라 현실적으로도 어려움이 있고, 국민의 조세저항이나 지방재정의 안정적 운용 측면에서도 바람직하지 아니하므로 50%내외로 적용하는 것이 타당하다는 데 의견을 모았다.

외국의 사례에서도 거래세는 실제거래금액을 과표로 적용하지만 보유세의 경우는 그 나라의 여건을 고려하여 적정한 수준의 과표를 정하여 적용하고 있음을 알 수 있다.

※ 외국 사례

- 일본 : 70%(농지의 경우 70%× $\frac{1}{3}$)
- 미국 : 일리노이주 33.3%, 뉴욕시 재산종류별 6.6~45%
- 독일 : 1964년 취득가격, 프랑스 1991년 평가액, 영국 : 1999년 매매가액

만약 부동산 보유세의 과표를 공시지가의 100%로 적용한다면 일본의 경우와 같이 부동산가격이 급락하는 사태가 발생할 경우 지방자치단체는 예산부족현상이 발생되고, 적자재정을 편성할 수밖에 없게 되는 등 안정적인 지방재정운동을 위해서도 바람직하지 아니하다고 하겠다.

재산세(건물)과표 산정방식 개편 및 현실화

현행 건물과표는 산정방식이 면적, 건축년도 등을 기준으로 한 원가방식으로 산정되고 있다. 실제거래가 없이 소유하고 있는 건축물에 대하여 매년 과세하는 부동산 보유세의 과표는 적정한 방법으로 평가하여 정할 수밖에 없다.

평가방식은 대체로 현행 건물과표 산정방식과 같은 원가법과 인근부동산의 거래시가를 조사하

여 비교하는 시가법, 그리고 당해 부동산으로 인하여 발생하는 수익(전세금 이자 등 수입)을 기준으로 유추해 보는 수익가치환원법 등이 있다.

원가방식은 동일한 규모의 주택에 대하여 동일한 세금이 과세되는 방식이므로 지역간 가격의 격차가 없는 때에는 아주 공평한 방식이지만, 최근 문제가 제기된 것처럼 동일한 면적이라 하더라도 건물이 소재하고 있는 지역에 따라 가격차이가 크게 나타나는 경우에는 세부담의 불형평 문제가 제기된다.

따라서 현행 건물과표 산정방식을 개편하여 세부담이 공평하도록 하여야 할 필요가 있다.

건물과표를 시가가 제대로 반영되는 체제로 개편하기 위해서는 토지의 공시지와 같이 건물의 시가를 평가하여 가격을 산정하고 매년 고시하는 가칭 「공시건물가격제도」를 도입하는 것이 가장 바람직할 것이다.

만약 건물과표를 평가함에 있어서 전문가인 감정평가사가 평가하지 않고 세무공무원이 재량권을 가지고 시가를 조사하여 평가하게 한다면 납세자가 세무공무원이 평가한 금액에 대하여 불복을 하는 경우가 많이 발생하게 될 것이다.

세무공무원은 부동산 평가의 전문가라고 할 수는 없을 것이므로 납세자가 공감하고 이해할 수 있도록 하기 위해서는 감정평가사가 평가하도록 하여야 할 것이다.

그렇게 하기 위해서는 현행 「지가공시및토지등의평가에관한법률」과 유사한 건물평가의 근거법을 마련하고 평가기구를 설치하고, 많은 예산(연간 500억원~1천억원 수준으로 예상)을 투입하여야 하므로 행정의 경제성 검토 등 신중한 검토가 필요하다.

이러한 점 때문에 무엇보다도 시급한 과제라 할 수 있는 지역간 강남북간 재산세 부담상의 불형평을 시정하기 위해서 현행 건물과표 산정체계

의 기본골격은 유지하면서, 건물 가감산 기준으로 활용되고 있는 면적기준을 아파트의 경우 국세청기준시가 기준으로 변경하는 등 시가에 따라 건물과표가 연동될 수 있는 제도개선을 2003년 말에 추진하고 2004년부터 적용할 계획이다.

그리고 2004년도에는 건물과표의 기준가액을 현재 m^2 당 17만원에서 국세청기준시가 수준인 m^2 당 46만원으로 인상하고 세율체계를 조정하는 지방세법 개정을 마무리하고 2005년부터 시행할 계획이다.

건물과표를 m^2 당 17만원에서 46만원으로 일시에 2.7배 인상하면 납세자의 세부담이 너무 급격하게 늘어나기 때문에 세율조정이 불가피하다.

세율을 조정함에 있어서 주택의 경우는 현행 세율이 최저 0.3%(1,200만원 이하)에서 최고 7%(4천만원 초과)의 6단계 누진세율을 과표구간과 세율수준 등 적정 세율체계를 재검토하여 도출해야 하는 어려움이 예상된다. 개편과정에서 전문가와 국민들의 의견을 충분히 수렴하여 적정 대안을 마련할 계획이다.

종합토지세 및 재산세 세율체계 조정

현재 계획중인 부동산 보유세의 개편방향을 보면 보유세 부담을 전반적으로 점진적으로 상향 조정하기 위하여 매년 3%씩의 과표인상 방안외에 지역간 형평조정을 위한 과표산정 방식의 개선, 건물과표 적용 기준가액을 m^2 당 17만원에서 46만원으로 인상하는 방안 그리고 종합토지세를 이원화 하는 방안이 포함되어 있다.

또한 현행 종합토지세의 세율은 최저세율 0.2%(2천만원 이하) 최고세율 5%(50억원 초과)의 9단계 누진세율체계이며, 주택에 대한 재산세 세율은 최저세율 0.3%(1,200만원 이하) 최고세율 7%(4천만원 초과)의 누진세율체계로서 토지

와 건물간에 큰 격차가 있으므로 장기적으로 주택의 경우는 토지와 건물간의 세율체계를 조정해 나갈 필요성이 제기된다.

이러한 이유로 재산세와 종합토지세의 세율 체계는 앞으로 서민층의 세부담 수준의 적정성과 과세권자인 시·군·구의 재정수요 충족수준 등을 종합적으로 고려하여 적정한 세율체계가 무엇인지를 찾아내어 지속적으로 조정해 나갈 계획이다.

종합토지세 과세체계 2원화

현행 종합토지세는 시·군·구의 예산 조달을 주목적으로 하는 시·군·구세이면서도 전국의 토지를 합산하여 누진세율을 적용하므로써 부동산 투기를 억제하는 기능을 복합적으로 수행하는 보유세제도이다.

현행 종합토지세 제도는 1989년에 당시 토지 초과 이득세, 택지초과소유부담금 등 토지공개념 관련제도가 도입될 당시의 시대적 요청에 따라 도입되어 1990년부터 시행되어 왔다.

그간 14년간 시행한 결과 시·군·구에서 자체적인 재원을 조달하기 위한 과표인상 등에 소극적으로 대응하는 등 시·군·구의 자구노력을 저해하는 문제점이 나타나고 부동산 투기억제 기능도 제대로 수행하지 못하는 등 개편의 필요성이 제기되고 있다.

이러한 문제점은 대체적으로 다음과 같은 원인에서 기인하는 것으로 분석해 볼 수 있다.

첫째, 현행 종합토지세는 기초자치단체인 시장·군수·구청장이 자기의 관할 구역이 아닌 다른 시·군·구에 소재하는 토지까지 전국적으로 합산하여 세액을 산출하여야 하므로, 과세권 행사에 있어서 법적이나 행정적인 모순이 제기되고 과세권 행사에 걸림돌이 되고 있다.

둘째, 세금을 부과하는 절차상 전국의 토지를 합산하여 세액을 계산한 후 실제 과세권자인 토지소재지 시·군·구별로 세액을 다시 안분하여 토지소재지 시·군·구별로 각각 고지서를 발부, 세금을 징수하므로써 행정낭비 등 많은 문제점이 나타나고 있다.

셋째, 납세자가 납부할 총세액은 소유토지를 모두 합산하여 계산한 후 토지소재지별로 고지서가 각각 발부됨으로 인해서 고지된 세액이 정확한지 여부를 따져보기 어렵고, 어느 한 토지의 과표 등에 잘못이 있는 경우 다른 시·군·구에서 고지된 세금까지 모두 수정하여야 하는 등 많은 불편이 나타나고 있다.

넷째, 종합토지세가 수행하는 기능중 부동산 투기억제 정책은 기초지방자치단체인 시·군·구가 수행할 업무라기 보다는 국가가 전국의 부동산 가격동향 등을 점검하여, 적절히 대응하여야 할 업무이므로 국가가 수행하는 것이 효율적인데 지방세로서는 그 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

다섯째, 기초자치단체인 시·군·구의 기간제인 종합토지세에 정책적인 기능이 추가되므로 인해서 시·군·구의 재정자율성과 자구노력을 해치는 문제점이 나타나고 있으며 자치단체간 부익부 빈익빈 현상을 심화시키는 문제점도 나타나고 있다.

이와 같은 현행 종합토지세 제도의 문제점을 근본적으로 바로잡기 위해서는 종합토지세의 복합적인 기능을 분리, 시·군·구에서는 관할구역 내의 토지를 대상으로 시·군·구의 재정수요를 조달하는 본래적 기능(매년 예산증가액에 상당하는 세금을 매년 인상)에 충실하도록 하고, 국가에서는 전국의 토지를 합산하여 누진과세함으로서 부동산투기를 억제하는 기능을 수행할 수 있도록 가칭 「종합부동산세」로 개편하는 방안이 최선의

대안이라 하겠다.

종합토지세제도를 이원화하는 계획은 상당한 준비기간이 필요하므로 준비과정을 거쳐 2005년에 입법을 추진하고 2006년부터 시행하도록 할 계획이며 종합부동산세의 구체적인 과세대상 및 세액은 2005년 입법화 과정에서 전문가 의견 및 국민의 다양한 의견을 수렴하여 결정될 것이다.

이와 같은 종합토지세 제도 이원화 계획에 대하여 대체적으로 다음과 같은 쟁점이 나타나고 있으므로 이를 검토해 보기로 한다.

먼저 종합부동산세는 「토지초과이득세」와 유사하므로 위헌소지가 있다는 지적에 대하여 토지초과이득세는 일정기간에 발생한 지가상승분에 대하여 과세하는 세금으로, 이는 거래와 무관할 뿐만 아니라 미실현 이익에 대한 과세라는 이유로 헌법 불합치 결정(92전마49, 1994. 7.29)이 된 바 있다. 그러나 종합부동산세는 토지초과이득세와 같이 미실현 이익에 대하여 과세하는 것이 아니라 부동산 보유세의 일종으로서 헌법 재판소의 토지초과이득세에 대한 결정취지와는 전혀 다른 성격의 세금이기 때문에 위헌소지는 없을 것으로 본다.

※ 현재 소득세법중 일반소득세와 종합소득세의 과세체계와 유사한 체계로 이해하면 될 것임

또한 종합부동산세는 기존 종합토지세의 과세체계를 2원화 하여 지방세와 국세로 나누어 과세하는 것에 불과하며, 과세방식을 변경하여 현행 종합토지세의 과세체계를 개편하는 것이라 하겠으므로 위헌 소지는 없을 것으로 본다.

※ 일본의 경우도 지방자치단체에서는 재정수입 조달 목적의 고정자산세를 1차적으로 과세하고, 국가는 부동산 투기억제 목적으로 지가세를 2

차적으로 과세하고 있음

두번째 종합부동산세는 부유세로서 부동산투기억제에 미흡하다는 견해는 개인이 소유하는 전체 부(富)에 대한 총 자산가치에서 부채를 공제한 순자산을 과세표준으로 하는 세금이라 할 수 있으나, 종합부동산세는 소유 토지를 대상으로 과세하는 재산과세의 일종이므로 부유세와는 성격이 다른 것이다.

현행 종합토지세는 시장·군수·구청장이 과세권자이면서도 자치권이 미치지 아니하는 관할 구역 밖의 토지까지 합산과세하고 있어 조세논리 및 자치권의 한계 등 법적으로도 문제가 있다는 지적이 있어 왔다.

또한 국가가 수행해야 할 부동산 투기억제 등 정책목적을 시·군·구가 수행하는데 많은 어려움이 있어, 전국합산 기능은 국세인 종합부동산세로 개편하고 국가가 과세범위, 세율수준 등을 적정하게 결정하여 부동산투기억제 수단으로 활용할 수 있도록 하려는 것이므로 현행 세제상의 문제점을 개선하여 부동산 보유과세를 정상화하려는 것이다.

또한 부동산 투기는 다양한 복합적 원인이 있으므로 주택정책, 경제정책, 교육환경 개선 등 종합적인 대책을 수립하여야 실효성이 확보될 수 있다. 그러나 부동산 보유세제도도 투기요소중 중요한 요소의 하나임은 분명하므로 부동산 투기억제대책의 일환으로, 그 기능을 정상화하기 위하여 추진되는 것이라는 점에서 이해한다면 부동산 투기억제에 미흡한 대책이라고 평가하기는 곤란할 것이다.

세번째 종합부동산세는 2중과세로서 문제가 있다는 견해에 대하여, 현행 종합토지세 제도는 시장·군수·구청장이 자치예산을 조달하기 위하여 관할구역내 토지에 대하여 과세하면서, 전

국의 토지를 합산하여 누진과세함으로써 부동산 투기억제 효과도 달성할 수 있는 복합적인 목적을 가지고 있는 제도이므로 이를 기능별로 2원화하려는 것이다.

각 시장·군수·구청장은 자기 관할구역내의 토지만을 대상으로 과세함으로써 재정수요 조달기능에 충실하고, 국가에서는 전국의 토지를 합산하여 종합부동산세를 과세함으로써 부동산투기억제 등 정책기능에 충실할 수 있도록 개편하려는 것이다.

국세로 과세하려는 종합부동산세는 형식상 새로운 세목을 신설하는 것으로 보이지만 현행 종합토지세 제도를 이원화하여 지방세와 국세로 구분하는 것이며, 국가가 징수하는 종합부동산세는 시·군·구에서 징수한 세액을 공제한 후 차액을 과세하는 것이므로 이중과세라 할 수는 없을 것이다.

네번째 종합부동산세 신설은 지방분권에 역행된다는 견해에는 기존의 종합토지세를 개편하여 시장·군수·구청장은 관할 구역내의 토지에 대하여 과세하고, 국가에서는 전국의 토지를 합산하여 누진세율을 적용하여 발생하는 세액(시너지효과)을 과세하는 체계로 개편함으로써 자치단체는 지방분권에 소요되는 재원을 자체적인 판단에 의하여 충실하게 조달할 수 있게 하고, 국가는 부동산투기 등 국가정책 목적을 원활히 하도록 업무의 배분을 명확히 하려는 것이다.

또한 현행 종합토지세의 일부를 국세인 종합부동산세로 개편하여 국세로 과세하더라도 국가가 종합부동산세로 징수한 세액은 전액을 지방자치단체에 양여하도록 계획하고 있으므로 재정적인 측면에서도 지방분권에 어긋나는 것은 아니라고 하겠다.

따라서 현재 시장·군수·구청장이 국가정책 목적인 부동산투기억제기능을 수행함으로써 발생하는 모순을 지방분권과 국가정책 목적수행을

조화를 이룰 수 있도록 개선하는 것이므로 지방 분권에 역행하는 것이 아니라 오히려 충실하려는 것이다.

주택에 대한 과세형평성 제고

최근 서울 강남지역의 부동산 투기문제가 제기되고 있는 대상은 재건축 예정인 아파트가 중심이 되고 있다. 재건축 예정 아파트의 경우 면적이 15평에 불과한 낡은 아파트라 하더라도 재건축이 진행된다면 40~50평의 신축아파트를 배정받을 수 있기 때문에 실제로는 40~50평의 신축아파트를 기준으로 한 가격이 형성되는 기현상이 나타나고 있는 것이다.

이러한 상태에서 강남의 15평형 낡은 아파트와 강북의 40~50평형 아파트는 시가가 비슷하나 재산세 부담을 비교하면 강북이 강남보다 4~5배 심지어는 10배나 비싼 재산세를 납부한다는 문제점이 지적되고 있다.

이러한 현상은 아주 극단적인 경우를 비교한 결과라고 할 수 있지만 이는 건물에 대한 과표산정방식이 원가법에 따르고 있다.

주택은 토지와 건물을 합하여 하나의 거래단위로서 하나의 부동산 가격이 형성됨에도 보유과세제도는 토지와 건물을 각각 구분하여 토지는 전국의 토지를 합산하여 누진세율이 적용되는 종합토지세로 과세되고, 건물은 주택별 누진세율이 적용되는 재산세가 과세되기 때문에 어느 정도의 불형평은 불가피한 측면이 있다.

주택에 대한 세부담 불형평 문제를 정확히 논의하기 위해서는 건물에 대한 재산세만 비교하여서는 안되며 토지에 대한 종합토지세까지를 합산하여 비교하여야 할 것이다.

강남·북간 주택에 대한 부담격차가 발생하는 이유는 같은 시가 3억원인 아파트의 경우 강남은 15평~20평형을 살 수 있으나 강북은 45~50평

형을 살 수 있기 때문이다.

이러한 경우 3억원이 차지하는 비중을 보면 강남의 아파트는 토지가격이 대부분이며 건물가격은 아주 미미하지만 강북의 아파트는 건물가격이 대부분이며 토지가격이 오히려 미미하다.

이러한 이유로 강남과 강북의 아파트에 대한 세금이 시가와 비교해 볼 때 공평한 과세가 되기 위해서는 토지와 건물을 구분해서 과표를 각각 평가하지 말고 함께 평가하는 방법을 연구해 볼 필요가 있다. 그렇게 하려면 현행 재산세와 종합토지세 제도의 전면적인 개편을 고려해 보아야 하는데 다음과 같은 이유로 신중한 검토가 필요하다.

첫째, 시가가 같은 3억원이라면 15평 낡은 아파트에 사는 사람보다는 40~50평 신축아파트에 사는 사람이 더 많은 세금을 내는 것이 타당하다는 논리도 있기 때문이다.

둘째, 현행 종합토지세는 전국의 토지를 개인별로 합산하여 누진세율을 적용하는 데 주택의 경우 토지와 건물을 합산한다면, 주거용 토지는 전국합산에서 제외되어야 하는데 그렇게 되면 새로운 세부담 불형평 문제가 예상된다.

셋째, 같은 부동산이라도 토지는 재생산이 불가능한 자연재라 할 수 있으나 아파트는 신축 개축 증축이 가능하고, 동일한 아파트를 다시 건축할 수 있는 경제재이므로 토지와 건물을 합산과세하는 것이 타당한지는 충분한 검증이 필요하다.

이러한 사유로 주택에 대한 세금을 시가기준으로 완벽하게 공평과세하는 것은 어려움이 있다. 그러나 세금은 무엇보다도 공평과세가 최우선시 되어야 한다는 점에서 공평과세가 될 수 있는 제도를 적극적으로 마련해 나가야 한다는 데는 아무도 이의를 제기할 수 없을 것이다.

이를 위해서 최우선적으로 건물과표 산정방식을 현재의 원가방식에서 시가를 반영할 수 있는 방식으로 개선하여 강남지역의 재산세는 대폭 인

상조정하고, 강북이나 기타 지방의 재산세는 소폭 인상하거나 다소 인하하는 방향의 개선이 시급하므로 이는 2004년부터 바로 적용될 수 있도록 개선해 나가기로 하였다.

그리고 2004년에는 건물과표를 m^2 당 17만원에서 46만원으로 대폭 인상함과 동시에 세율체계를 개편할 계획이며, 세율체계 개편과정에서도 불균형이 시정될 수 있는 방향에서 검토함으로써 2005년부터는 불균형 문제가 상당히 시정되도록 할 계획이다.

또한 2005년 이후에는 주택의 경우 토지와 건물을 통합 평가하는 방안을 포함해서 과세형평성이 더욱 높아질 수 있는 방안을 적극 강구해 나갈 계획이다.

기대효과

이번 개편방안은 최근에 나타난 부동산 보유세의 여러가지 문제점을 종합적으로 검토하여 부족한 부분을 지속적으로 개편해 나감으로써 장기적으로는 보유세로서의 정상적인 기능을 발휘하게 한다는 데에 초점을 맞추고 있다.

따라서 이번 개편방안이 시행될 경우 최우선적으로 그동안 강남·북간 과세불형평 문제가 획기적으로 개선될 것으로 기대되며, 부동산 보유세 과표의 점진적인 현실화를 통해서 지방자치단체는 지방분권 추진에 따라 추가로 소요되는 재원을 지속적이고 안정적으로 자율적인 판단에 따라 조달할 수 있을 것이다.

보유세 부담수준이 적절한 수준으로 높아지면 일반 국민들도 부동산을 꼭 필요한 경우만 보유하고 투기목적으로 보유하는 것을 자제할 것으로 기대해 보며 토지 과다보유자에 대하여는 국세로 종합부동산세를 개편하면서 세부담을 현재보다 가중시키는 등 방법으로 불필요한 투기적 수요를

효과적으로 억제할 것으로 기대된다.

토론 1

한국조세연구원 김대영

정부 부동산 보유과세 개편안의 전반적인 평가부동산보유과세와 관련하여 9월 초 발표된 내용들은 내용의 구체성 정도가 각기 달라 조세형평성과 투기방지효과 등의 효과를 나누어서 살펴보는 것이 타당할 것이다.

3가지 사안 중, 개략적인 개편방향에 그친 「종합부동산세(가칭)」는 합산대상 부동산이 토지에 국한될 것인지 건물까지도 포함된 부동산일지에 따라 정책당국이 추구하는 정책기능의 달성여부가 달라질 것이다.

토지에 국한될 경우 기존의 종합토지세에 대한 세제결정권을 중앙정부가 독점하는 차이와 납세자범위가 과다보유자(예, 5~10만명)로 한정된다는 차이만 있을 뿐 기본적인 골격은 종합토지세의 원리와 동일한 것이다. 따라서, 현행의 공시지가제도와 같은 토지평가체계 하에서는 세부담의 공평성도 과다보유억제나 투기방지효과도 기대하기 어려울 것이다.

건물까지도 포함한 부동산과다보유자에 대한 합산누진과세라고 하더라도 우리나라 가구의 자산구성(portfolio)행태의 변화가 크게 일어난 98년 이후부터는 '부자의 순서'와 '부동산부자의 순서'가 반드시 일치하지는 않아서, 최상위 0.1% 이후부터나 대체로 상관계수가 높을 것으로 판단되어 조세의 재분배효과를 다소 기대할 수 있을 것이다.

기존의 건물재산세에 대해 발표된 개편방안은 기본적으로 토지건물 일체가액인 '시가'에 비해

하도록 건물과표산정공식을 바꾸어 '시가반영도'를 높히겠다는 것이다.

건물만에 대해 따라 과세하기 위해 토지와 분리하여 평가하는 기본틀 내에서 건물과표를 '시가'에 비례하도록 만든다는 것은 굉장히 어려운 일로서, 단위면적당 신축건물가액의 대폭인상이나 특정건물가감산에 국세청기준시가에 따른 차등도를 높이는 방식으로 해소되기 지극히 어렵다.

특히, 이를 조금히 추진하기 위해 지방세법상에 규정된 (협소한) 과표구간과 (급격한) 누진세율체계를 개정하지 않고 진행할 경우 세부담금 증가 정도는 매우 클 것이므로 조세저항이 예상된다.

지방정부 부과분 토지세의 과표현실화율 인상 계획은 수차례 이미 발표된 내용인데, 국세로 떼어내는 「종합부동산세」를 제외한 나머지 지방정부 부과분에 대한 명칭이나 세율, 부과방식 등에 대해서는 언급이 없다. 단지 연차적으로 5년간 현실화율을 특정수치에 맞추겠다는 내용만 담고 있다. 공시지가의 50%를 토지과표로 쓰던 33%를 쓰던 황금률은 없는 것이고, 오히려 시가대비 공시지가의 비율이 전국적으로 토지이용상황 및 지목별로 균등화되는 것이 중요한 것이다.

세부 내용에 대한 평가

종합토지세 과세체계의 2원화, 종합부동산세 신설

투기억제기능의 실효성문제는 일단 차치한다면, 중앙정부의 정책목적(예, 안정화기능, 재분배기능)을 추구하기 위해 국세를 정책수단으로 삼기 위해 보유세제를 재편한다는 기본취지에는 공감한다.

과거 기초자치단체 세목을 지가안정, 과다보유억제라는 전국적인 정책이슈에 활용하려다가 특정 자치단체장이나 해당지역주민들의 반발로

추진 못 하는 문제는 일단 없어지게 될 것이다. 그렇다고 정부가 의도하는 실효성을 발휘할 수 있기 위해서는 평가제도개선 및 조세회피방지를 위한 전제조건이 만족되어야 한다.

공시지가제도가 지금처럼 지역별 및 토지이용도별로 들쭉날쭉한 상황에서는 합산의 의미가 없게 되어 형평성이 크게 저해되면서 조세저항을 야기할 수 있고, 인별합산 후 누진과세하더라도 토지과다보유자가 생존증여를 통해 납세대상자 범위에서 손쉽게 제외될 수 있기 때문이다.

토지 과표는 2006년부터 공시지가의 50%로 적용하도록 법정화하되 2005년까지는 매년 3% 이상씩 시·군·구별로 연차적인 과표 현실화계획 추진

보유단계에서 부과하는 토지과표를 時價(Fair Market Value)의 몇 % 수준에서 설정해야 하는 지에 대한 황금률(Golden Rule)은 이론적으로 없다. 다만 과세관할구역내의 과세대상토지들의 '시가 대비 과표율'(공시지가 대비 과표현실화율이 아님)이 차별화되는 문제들에 대해서만 신경을 쓰는 것이 상급정부의 올바른 보유세 과표정책이다.

현재 정책당국이 발표한 토지과표의 점차적 인상계획은 '공시지가의 무오류성'을 전제하고 공시지가의 일정 비율로 획일화하자는 안인데, 현재의 토지평가제도인 공시지가의 지역별 및 용도별 불균등 정도를 감안하면 왜 13년간 공시지가 대비 현실화율이 저조했는지를 알 수 있다.

또한 지방토지세로 남게 되는 부분과 신설되는 국세에서의 인별합산하는 토지세부분의 과세 평가시에 모두 공시지가를 사용하려고 할 경우, 국세부분 쪽에서는 특히 누진도의 급격성을 낮추어야 공시지가의 부정확성이 다소 있더라도 문제가 덜 발생할 것이다.

토지과표의 단계별 인상보다는 과표구간 및

세율체계의 개편이 먼저 선행된 후 추진되는 것이 올바른 순서라고 본다.

건물과표 산정방식을 개선하여 '시가가 반영되는 체계로 개편

당장의 개편사안은 첫째 단위면적당 가액의 국세청 수준의 현실화(17만원 46만원), 둘째 국세청기준시가에 따른 가감산을 급격화로 시가반영률을 높히자는 것이다. 문제는 이상의 두가지 수단을 통해 세부담을 높이고자 할 경우에 과표 구간 및 세율이 규정되어 있는 지방세법개정을 반드시 선행하고 추진해야 한다는 점이다.

그렇지 않을 경우 현행의 급격한 주택건물누진세율(0.3~7%) 체계하에서는 지역별, 규모별로 예상치 못할 재산세부담이 발생할 수밖에 없고, 맞추고자 하는 '시가' 대비 불공평성도 달성할 수 없을 것이다. 본적으로는 토지·건물이 일체로 거래되는 부동산의 경우에는 분리과세하지 않거나, 분리과세하더라도 일괄평가 후 잔여법을 쓴 방법이 '시가 대비 형평성'을 확보하는 가장 좋은 방법이다.

보유세 세율체계의 조정

발표된 방식으로 세부담 차별화를 추구하는 것이 결코 용이하지 않다.

먼저 범위도 애매하지만 서민층의 부담은 과중하지 않게 하면서 특정계층만을 대상으로 세부담을 높이는 작업을 (토지)과표현실화를 통해 수행하기 위해서는, 공시지가 조사결정 및 공시지가의 토지와과표적용을 결정단계 이후에 세부담차별화를 위한 '문턱점(threshold point)'을 정해야 하는데, 이는 과거의 종합토지세 시행경험에서도 알 수 있듯이 정책당국이 매년 부동산시장을 정확히 분석하고 모니터링하고 있다는 것을 전제하며 일종의 Soviet 계획경제적 발상이라고 볼 수 있다.

주택의 과세형평성을 제고

발표내용은 현행의 주택에 대한 재산세 세부담 불공평성을 개선하기 위한 대책인데, 원인은 제대로 파악했다고 할 수 있다. 즉, 토지·건물 분리과세에 따른 분리평가, 분리평가하면서 양자간 유기적 관계를 제대로 반영하지 못하는 기본 평가구조 등이다.

그러나 여전히 구체적인 방법론에 관해서는 추후 연구검토하자는 수준에 머물러 있고, 감정평가업계가 주장하는 「건물공시제도」에 대한 미련을 갖고 있는 것 같다.

토지의 경우 표준지를 대상으로 개별지의 공시지가를 추정하는 방법론을 건물에 적용하여 표준건물을 공시하고 개별건물과표를 이로부터 추출하기에는 시장가격으로의 검증이 안된다는 어려운 측면이 있다.

토론 2

수원대 경제금융학과 교수 이성욱

정부 부동산 보유과세 개편안의 전반적인 평가 먼저 부동산 보유과세로 부동산투기를 방지하겠다는 것은 잘못된 생각이다. 이번 부동산 세제 개편안은 조세형평 및 지방재정의 균형적 확보를 위한 대책으로 보아야 할 것이다.

부동산투기방지는 보유세가 아닌 양도소득세의 실거래가액 과세가 시행되어야만 어느정도 효과가 있으며, 보유과세가 강화되고 양도소득세가 실거래가액으로 과세된다고 하더라도 강남구와 같은 특정지역의 부동산 가격상승은 잠재우기 어렵다고 판단된다.

특정지역의 부동산 가격이 상승하는 것은 다른 요인들에 의해 상승하는 것이므로 조세정책으

로 이를 잡겠다는 것은 무리라고 생각된다.

세부 내용에 대한 평가

종합토지세 과세체계의 2원화, 종합부동산세 신설

합산과세 부분을 국세화하여 누진과세한다는 점은 바람직하다고 생각한다.

부동산 세제는 편의원칙에 의해 비례과세하는 부분과 부동산 과다보유 억제를 위해 누진과세하는 부분으로 구분해야 한다.

따라서 지방세는 그 지역에 속한 부동산만을 대상으로 가급적 비례과세 또는 약간의 누진과세로 과세하고, 전국합산하여 누진과세 하는 부분은 국세로 과세하되 지방재원의 균형배분을 위한 재원으로 활용해야 한다.

최근 지방재원 확충을 위해 여러 국세를 지방세로 전환하자고 하는데, 그렇게 되면 지방간의 격차는 더욱 심화되고 있다. 마치 과거에 서울시가 추진하려고 하였던 서울시의 종합토지세와 담배소비세의 교환과 같은 문제를 야기할 우려가 있다.

그러나, 현행의 종합토지세가 전국의 토지를 합산하여 누진과세하는 틀을 그대로 두면서 종합토지세 세액이 100만원 이상인 납세자에 대해서만 추가로 누진과세하고 지방세액을 공제하겠다는 발상은 문제가 있다고 보며, 행정적인 복잡, 납세자의 불편만을 가중할 따름이다.

따라서 지방세에서는 광역자치단체 내의 토지만 합산하여 비례과세 또는 누진과세 하되, 누진세율에 한계를 두고, 국세에서 전국을 합산하여 다시 누진과세하는 방안이 맞다고 판단된다.

토지 과표는 2006년부터 공시지가 50%로 적용하도록 법정화하되 2005년까지는 매년 3% 이상 씩 시·군·구별로 연차적인 과표 현실화

획 추진적절하다고 생각한다. 토지과표를 공시지가로 급격히 올리기 위해서는 현행 고세율인 누진세율 체계를 조정하면서 공시지가로 올려야 하기 때문에 쉬운 일이 아니다.

그리고 토지과표를 공시지가로 전환하면 토지가격의 변화에 따른 세부담의 변화 커져 심한 조세저항에 부딪치게 되고 재정적으로 불안정하게 된다. 따라서 토지과표는 공시지가의 일정수준(약 60% 수준)으로 수렴시키는 바람직하며, 현실화율을 높이지 않는 단체는 지방교부세 교부에서 불이익을 주어야 한다.

건물과표 산정방식을 개선하여 '시가가 반영되는 체계'로 개편

보유세의 기본성격은 안정성에 있음. 토지의 개별공시지가 산정도 아직까지 많은 어려움이 있는데, 모든 과세대상 건물의 공시건물가격을 산정한다는 것은 엄청난 재정의 낭비라고 본다.

미국에서도, 주택을 포함한 부동산이 거래되면 실거래가액이 노출되기 때문에 새로이 부동산과표를 조정하여 과세를 하되, 거래가 이루어지지 않는 주택은 오래전에 산정한 과표에서 일정률의 상승률을 적용하여 과표를 정하고 있다.

아파트와 같은 공동주택은 거래가 활발하게 이루어지고 비교적 표준화가 되어 있기 때문에 공시가격 산정이 비교적 가능하나, 일반 건물은 건물마다 다르며 거래도 활발하지 않기 때문에 토지의 공시지가를 산정하는 작업보다 훨씬 힘들면서도 객관적인 정확성이 떨어지게 된다.

따라서 현행의 방법이 복잡한 하지만, 기준가액을 현실화하여 과표를 산출하는 것이 바람직하되, 가급적이면 건물의 용도별 기준가액을 결정해서 발표하고, 발표된 기준가액에 사용년수 및 지역, 공시지가 등의 몇 가지 가감산특례를 결정하여 건물과표를 산정해야 할 것이다.

보유세 세율체계의 조정

우리나라 지방자치제도의 성공과 공교육을 정상화하기 위해서는 지방자치단체에서 들어온 세입의 상당 부분을 공교육에 투입해야 한다.

따라서 일반 중산층의 조세저항을 우려할 것이 아니라 과감하게 부동산 관련된 총세부담(종합토지세, 도시계획세, 재산세, 공동시설세, 교육세 등)을 부동산 가액의 0.5% 수준으로 높여야 한다.

비록 세부담이 늘어나도 그 재원이 그 지역의 공교육 정상화를 위해 사용된다면 납세자들의 저항은 줄어들 것이며, 그렇게 하여 공교육이 정상화되는 지역의 부동산가격은 상승하게 될 것이므로 납세자의 불만도 사라질 것이다.

미국의 캘리포니아주는 주택의 재산세로 1.25%의 세금(신규주택은 1.25%의 세부담, 오래된 주택의 세부담은 이보다 낮음)을 부과하고 있지만, 이 재원이 공교육과 공공서비스에 투자되므로 주민의 불만이 없으며, 공교육이 잘 이루어지는 지역의 주택가격은 다른 지역에 비해 훨씬 높게 이루어지고 있다.

주택의 과세형평성을 제고

공동주택에 대해서는 토지와 건물을 통합하여 과세가 가능하다. 그러나 아직도 전국적으로 많은 일반주택들이 있는데, 이러한 일반주택은 일정 내용연수가 지나면 토지가격만으로 그 가격이 결정된다.

따라서 이러한 일반주택들의 과표 산정을 어떻게 할 것인가가 중요한 변수라고 판단되며, 거래가 활발하지 않은 일반주택 등은 공시지가와 건물과표를 더하여 사용하면 될 것으로 판단된다. 또 유사한 공동주택의 가격 차이는 건물에 기인한 부분보다는 토지(지역)의 차이에 기인한 부분이 크다고 판단된다.

그러므로 일반주택 및 일반 건축물과 토지의 공시지가와 건축과표를 더하면 부동산 과표로 사용할 수 있다고 생각된다. 다만 그렇게 되기 위해서는 건축물 과표가 충분히 현실화되어야만 한다.

■ 토론 3

공인중개사 이태용

9.1부동산 보유과세 개편방안, 선후완급이 뒤바뀐 것행자부 안에는 2006년까지 토지와과표를 공시지가의 50%로 적용하도록 법정화하고, 현실화계획이 부진한 지자체에는 지방교부세의 불이익을 주며 건물과표는 2005년에 m^2 당 17만원인 것을 국제청기준시가수준인 46만원으로 조정하겠다고 한다.

주택에 대하여 토지와 건물을 통합하여 과표 산정하고 동일한 세율로 과세함으로써 공평과세를 기하겠다는 장기적으로 연구 검토하겠다는 것이 행자부의 안이며, 전국의 토지를 합산하여 과다 보유자를 선별, 누진과세하여 국세인 종합부동산세로 개편 2006년 시행하겠다는 것이 골자인 것으로 보인다.

토지에 대한 것은 지금도 인별로 전국의 토지에 대하여 합산고지하고 있는 사항이고 단지 누진과세를 하는 방법에 진전이 있는 사항으로 보이며 지금 문제가 되는 아파트등의 주택누진중과문제에 대한 것은 장기과제로 두고 토지에 대한 것을 전면에 내세우는 것을 보면 알 수 있다.

단지 강남과 강북아파트의 시가대비 재산세의 불균형의 제거에 초점을 맞춰 단지 형평성의 문제를 국민들에게 얘기하여 호도하고 있다고 보여진다.

물론 이러한 불균형의 시정을 하여야 하겠지만 지금 문제가 되는 서울 수도권의 아파트가격 폭등에서 촉발된 부익부 빈익빈의 국민들의 상대적 박탈감에 대한 시정, 자본주의의 소득분배기능인 조세정의의 실현으로서는 대단히 미흡하다는 점을 지적하고 싶다.

먼저 부동산가격폭등에 대한 방안으로 여러 얘기들이 나오지만 보유세증과 거래세경감의 정책목표는 맞다고 보는 입장이다. 그러나 그 방안으로 먼저 나와야 될 얼마나 소유의 편중과 집중이 되어 있는 가 하는 1가구 다주택 보유현황 발표를 정부에서 왜 하지 않는지 묻고 싶다.

보유세의 증과가 아닌 보유누진증과가 작금의 부동산투기심리를 추수리는 것이라고 보고 주장하는 저로서는 납득이 가지 않는다.

부동산관련 과표를 일원화, 단순화, 명료화

모든 부동산관련 과표에 대하여는 실거래가를 원칙으로 하고 실거래가를 확인할 수 없을 때는 실거래가에 근접한 국세청기준시가로 하고 국세청기준시가가 없을 때는 지방세과표로 하는 것이다.

이렇게 기준을 세우고 국세청기준시가대상을 넓혀 나가는 것이다.

왜 이렇게 못하는지 묻고 싶다.

이런 원칙이 공직자재산등록신고라든지 모든 부동산관련세제에서 적용되고 세금의 과다는 세율로 조절하고 1가구 1주택자, 자경농민, 농촌활성화를 위한 도시민의 주말농장개념의 소유권장 등의 세금은 경감조치하는 것이 필요하다고 본다.

세금부과 및 징수는 한 부처로 통일

심지어 세금내기도 어렵다면서 대한상의에서

도 건의한 것으로 알고 있습니다. 분산된 것은 부처이기주의라고 본다.

■ 토론 4

참여연대 협동사무처장 변호사 하 승 수

정부가 이번에 발표한 내용은 종합토지세 적용비율 법정화 등 과거에 비해 몇 가지 진일보한 면을 담고 있지만, 부동산 보유세를 강화한다는 정책방향에는 아직도 못 미치는 내용들을 담고 있다.

우선 기존의 종합토지세를 지방세인 종토세와 국세인 종합부동산세로 이원화하기 위해서는 국세로 종합부동산세를 신설해야 한다. 그리고 국세의 신설은 신속하게 추진되어야 한다.

그렇지 않으면 종합토지세 적용비율 상향조정에 따른 추가세수는 강남구, 서초구, 중구 등 기존에 종합토지세 세수가 많은 서울시내 자치구에 집중적으로 발생하게 될 것이고, 이는 가뜩이나 불균형한 지방자치단체간의 재정불균형을 심화시키게 된다.

이 문제 때문에 기존에도 '부동산 보유세'를 강화할 경우에 종합토지세 세수의 일정부분을 국세나 시·도세로 전환하는 것이 필요하다는 논의가 있어 왔던 것이다.

정부가 이 점을 알면서도 종합부동산세의 도입시기를 2006년으로 잡은 것은 지나치게 시기를 늦춘 것이며, 정부의 의지를 의심케하는 대목이다. 더구나 정부가 2003. 5. 23 「주택가격 안정대책」을 발표할 당시에는 “5~10만명의 부동산 과다보유자에 대한 과세방안을 6월말까지 시안을 작성해서 금년중에 법안을 국회에 제출한다”고 했다. 그런데 이번 발표에서 2005년으로

입법추진시기를 늦춘 것은 이해하기 어렵다.

실무적인 준비작업을 하는 데에 어느 정도 시간이 필요하다고 하더라도 늦어도 내년상반기까지는 입법을 완료해야 한다.

이번 정부 발표안에는 현재 지자체가 자율적으로 결정 고시하던 공시지가 적용비율을 지방세법을 개정해 2006년부터 공시지가의 50%를 적용하도록 법정화한다는 내용을 담고 있다.

그러나 2005년까지는 지방자치단체별로 매년 3% 이상씩 인상하는 계획을 수립해 추진하도록 하고 있어, 이 방안의 실효성에 근본적인 의문을 품게 만들고 있다. 지방자치단체별로 계획을 수립해 추진한다고는 하지만, 지방자치단체가 과표 현실화에 소극적으로 나올 경우에 마땅한 대책이 없다.

과표 현실화계획 추진이 부진한 지방자치단체에 대해서는 지방교부세 지원에 불이익을 주는 방안을 마련하겠다고 하지만, 강남구 등 서울시내 자치구들은 지방교부세(보통교부세)를 전혀 받지 않고 있기 때문에, 지방교부세 지원을 통해 불이익을 주겠다는 것은 전혀 맞지 않는 이야기이다.

타지역에 비해 재정자립도가 월등한 지자체에게는 지방교부세 미책정은 제재 수단이 되지 못한다.

만약 2006년부터 지방세법을 통해 공시지가 적용비율을 50%로 법정화하겠다면, 내년부터 단계적으로 상향조정하는 것도 역시 법정화하는 것이 바람직하다. 올해에도 행자부의 3% 인상 권고안을 서울 강남구가 수용하지 않았던 것처럼, 지자체가 공시지가 적용비율을 자발적으로 3% 이상씩 올릴 것으로 기대하는 것은 지나친 낙관이다.

그리고 2004년과 2005년에 단계적 상향조정이 되지 않으면 2006년에 적용비율을 50%로 한다는 것도 실행되지 못할 가능성이 높다. 단계

적 상향조정이 되지 않은 상태에서, 2006년에 한꺼번에 과표가 상향조정되게 되면 세부담의 증가가 한꺼번에 일어나기 때문에 일부 계층의 조세저항이 심화될 수 있고, 그럴 경우 정치적 판단에 의해 적용비율 50%도 좌절될 수 있기 때문이다.

따라서 이번 지방세법 개정시에 2006년도에 공시지가 적용비율을 50%로 하는 것을 법정화하는 것은 물론, 부칙의 경과규정을 통해 2004년도에는 공시지가의 40%, 2005년도에는 공시지가의 45%를 과세표준으로 하여 종합토지세를 부과하도록 법정화해야 한다.

이를 구체적으로 조문화한다면 아래의 조문 대비표와 같다. 이처럼 종합토지세 과세표준 산정을 위한 공시지가 적용비율을 법정화하는 것은 납세자의 예측가능성을 높일 뿐만 아니라, 조세법률주의의 취지에도 부합하는 것이다. 현재 공시지가 적용비율이 평균(2003년 36.3%)보다 지나치게 낮아서 한꺼번에 적용비율을 맞추기 어려운 지방자치단체의 경우에는 행정자치부가 조정할 수 있도록 하면 무리가 없을 것이다.

종합부동산세의 신속한 도입과 함께 최소한 주택에 대해서는 토지, 건물을 일원화하여 평가하도록 부동산 평가체제를 정비하는 작업도 신속하게 이루어져야 한다. 또한 국세와 지방세에 대해 별도로 이루어지는 재산평가업무도 일원화해서 국가 차원에서는 단일한 부동산 평가체제가 마련될 수 있도록 해야 한다.

그리고 이러한 부동산평가체제는 시가를 최대한 반영할 수 있도록 마련됨으로써, 부동산 관련 조세의 전반적인 형평성을 높일 수 있는 기반을 구축해야 한다. ㉞

본 자료는 지난 9월 16일 프란치스코 교육회관에서 경제정의실천 시민연합 주최로 열린 토론회 내용이다.