〔논문〕

재산세 세수 변화 전망과 정책과제

Estimation of Property Tax Revenue and Policy Reform Agenda

박 정 수*

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 재산세의 현황
Ⅲ. 재산세 세수추계 및 변화전망
Ⅳ. 현행 재산세 제도의 문제점과 개편방안
Ⅴ. 결론

ABSTRACT

Jhungsoo Park

Recently, there has been significant environmental change on the property tax system. Roh Mu Hyun government proposed the public finance and tax reform road map and it includes the tax base increase of the property tax. And the ministry of government administration and home affairs proposed micro adjustment of property tax system in the area where the price of the property inflated in a short period of time.

There were some movement of tax resistance because of the problem of property tax system which does not respond to property price. Current property tax system is largely based on the size of the building and building cost. Therefore, huge discrepancy of the property prices between "Kangnam and Kangbuk" areas of Seoul metropolitan city aggravates the unfairness and unequitableness of the property tax system to general citizens' perception.

In this paper, we would like to estimate the property tax revenue of 25 districts of Seoul through quadratic equation method. And in addition, we estimate the policy change impact simulation of 3 districts' (Kangnam, Seocho, Songpa) recent increase of the tax base of the property tax.

We found that the structural problem and limits of current property tax system make the estimated results disappointing on the base of elasticity and growth potential of the property tax revenue. Therefore, we recommend the structural change of current property tax system. Either

* 서울시립대학교 교수

unification of property tax (building tax) and aggregate land tax, or simplification of current property tax (building tax) system and introduction of standardized building price system is inevitable.

키워드(Key Words) : 재산세, 세수추계, 구조개혁, 지방세, 부동산가격평가
property tax, revenue estimation, policy reform, local tax, property value evaluation

Ⅰ. 서론

일반적으로 재산세(property tax)라 하면 토지와 건물과 같은 저량자산(stock asset)의 보유에 대한 편익에 근거하고, 또한 부(wealth)가 많을수록 지불능력이 클 개연성이 높으므로 지불능력원칙에도 부합하며, 형평성의 관점에서 소득에 비해 부의 분포가 훨씬 집중적이라는 점에서 소득세의 보완과세로 재산세가 정당화된다. 재산세는 기본적으로 개인이나 법인이 소유하는 자산의 가치에 부과되는 조세로서, 대개 소득세를 보완하는 형태로, 지방세로서 부과하는 것이 일반적이다. 실제로 우리나라의 경우 지방세 전체에서 재산관련과세가 차지하는 비중이 50~60% 가까이 되어 지방정부의 살림살이에 막중한 역할을 하고 있다.[1)]

명실상부한 지방자치를 실시하고 있는 나라의 경우는 대개 각 지방자치단체들이 독자적인 자산가치의 평가체계나 세율체계를 운용하고 있기 때문에 티부 모형(Tiebout model)이 시사하는 것처럼 주민들의 주거지 선택에 영향을 미치기도 한다. 그러나 우리나라의 경우 과표현실화율에 차이가 있기는 하나 재산과세가 전국에서 획일적으로 시행되고 있어 이론적인 논의를 할 때 이를 감안하여야 한다.

그러나 우리나라의 재산세는 종합토지세가 별도의 세목으로 존재하므로 재산보유과세부담을 논의할 때는 재산세와 종합토지세를 포함해야 한다.[2)] 2002년과 2003년을 걸쳐 강남을 중심으로 아파트가격이 급등한 상태에서 지난 7월 재산세가 부과되었을 때 재산보유과세의 불공평성 부담문제가 집중적으로 거론되었으나 사실은 종합토지세의 문제가 더 크다는 점을 간과하는 경우가 많다(이영희, 2003).

그럼에도 불구하고 우리나라 재산세의 과표산정체계는 부동산 가격에 따라 변화하도록 되어 있지 않고 단위면적당 신축건물비용을 계산하여 산정하도록 하고 있다. 즉 신축년도, 면적 등 아파트의 구조가 유사하다면 강북의 아파트와 강남의 아파트에 대한 재산세의 부담도 크게 다르지 않게 된다. 일반적으로 재산세는 가격을 염두에 두고

1) 실제 재산세라는 명칭은 건물분 재산과세를 의미하는 것으로 2002년 실적기준으로는 8,175억원 수준으로 전체 지방세수 31조 5,257억원 중 2.6%에 불과하다. 그러나 여기서 재산관련 과세라 함은 취득세, 등록세, 종합토지세, 자동차세, 도시계획세 및 공동시설세를 포함한 개념이다.

2) 본 논문에서 재산세라 할 때 일반적인 재산과세(property tax)를 의미하는 경우와 우리나라 건물분 재산세(building tax)를 지칭할 때를 분명히 구분하여야 한다.

비교할 수밖에 없으므로 조세저항이 표출되고 있다. 결국 부동산가격을 제대로 반영하는 메커니즘의 부족이 이러한 불공평을 낳고 있는 것이다.

재산세와 관련하여 항상 문제가 되는 것은 재산세 부과기준이 되는 재산의 평가가치가 시장가치와 다를 수밖에 없다는 사실이다. 또한 전반적인 물가수준에 비해 재산가치의 상승속도는 상대적으로 완만할 뿐만 아니라 재산가치의 재평가가 수시로 이루어질 수 없기 때문에 재산세수입이 소득의 증가속도를 따라잡기 어렵다. 물론 최근까지의 지가 급등으로 인하여 우리나라에 있어서는 자산가치의 증가가 일반 물가수준을 크게 상회한 기간이 있었으나 이러한 현상이 앞으로도 지속되리라고 전망할 수는 없다. 따라서 재산세의 부양성이 상대적으로 크지 못하므로 재산과세 위주로 편성되어 있는 지방세의 신장성이나 충족성 측면에서 바라보는 여건은 나쁠 수밖에 없는 형편이다.

우리나라 재산세의 과세표준은 공시지가(건설교통부), 기준시가(국세청), 과세시가표준액(행정자치부) 등 세제에 따라 복잡하고 다양하게 적용되고 있다. 최근 건설교통부에서 발표한 지역간 재산세부담실태에 따르면 같은 서울이라 할지라도 강남과 강북의 경우 5배 정도 강북지역의 부담이 오히려 더 높은 것으로 나타나 조세저항의 문제가 나타나고 있다.[3] 이는 우리나라 재산세제의 경우 거래되는 재산세 과세대상 물건의 시가를 반영할 수 있는 근본적인 구조개편보다는 각종 지수(철근 콘크리트 슬라브구조의 아파트 신축가격을 감안하여 정한 기준가격에 종류, 구조별, 용도별, 위치별 지수, 경과연수별 잔존가치율, 그리고 건물의 규모, 형태, 특수한 부대설비 등의 유무 및 기타 여건에 따른 가감산율)를 포함한 시가표준액을 매년 1월 1일 현재를 기준으로 시장, 군수, 구청장이 결정하도록 하고 있다는 점에서 문제의 근본적인 원인을 찾을 수 있다. 따라서 점증하는 재산과세의 적정수준으로의 부담 제고와 계층간 세부담의 형평성 제고를 위한 구조개편 요구에 부응할 필요가 제기되고 있다(정부혁신지방분권위원회, 2003).

최근에 서울과 경기의 부동산투기과열지구 또는 부동산투기지역의 3억원 이상 아파트 17만8천여채의 재산세가 약 8.3%~ 23.7% 인상될 전망으로 알려졌었다.[4] 그러나 재산세 가산율 인상폭은 원칙적으로 기초자치단체장 재량에 맡겨져 실제 인상폭은 그리 크지 않았다. 행정자치부는 국세청 기준시가 3억원이상 아파트에 대한 과표 가산율을 5단계로 나눠 현재 2~10%에서 4~30%로 최고 3배 인상하는 내용을 담은 '2003년도 건물과표 조정기준'을 확정, 시·도에 권고하기로 했다고 발표했으나 지방자치단체의 입장에서는 과표현실화가 그리 달갑지 않은 과제임을 확인할 수 있었다.[5] 조정기준에 따르면 2003년에는 모든 신축건물의 기준가액이 ㎡당 16만5천원에서 17만원으로 5천원(3.3%) 인상된 가운데, 논란이 돼 온 부동산

3) 중앙일보, 2003. 12. 8.
4) 중앙일보, 2002. 12. 10.
5) 이러한 현상은 2003년 12월 현재도 똑같은 현상이 되풀이되고 있다. 특히 지방자치단체장(구청장)의 경우 총선을 앞두고 내년도 아파트 재산세를 올해보다 평균 2배, 최고 7배까지 올리는 것을 골자로 한 정부의 '12·3 재산세 과표 개편안'에 대해 지방자치단체들의 반발이 확산되고 있다. 재산세가 가장 많이 오르는 강남·서초·송파구는 물론 강동·성동·양천구 등 대부분의 구청은 "경기 침체로 주민들이 어려움을 겪고 있어 재산세를 대폭 올릴 수 없다"며 재조정 의사를 밝히고 있다.

투기과열지구 등 특정지역내 국세청 기준시가 3억원 이상 아파트에 대한 과표 가산율을 가격대별로 5단계로 나눠 4~30%씩 차등 적용하였다. 한편 참여정부가 과표현실화율을 2003년부터 매년 3%p씩 대통령 임기동안 15%p를 올리겠다는 계획을 발표했다(정부혁신지방분권위원회, 2003).

본 연구에서는 이와 같은 환경적인 변화에 대한 정책평가를 위해 먼저 재산세의 현황을 분석한 뒤, 재산세의 세수 변화를 전망하고 한계극복을 위한 구조개편방안을 모색하고자 한다. 먼저 제2장에서는 재산세의 현황을 구조 및 규모면에서 검토한다. 제3장에서는 재산세 중과에 따른 세수를 전망하고 마지막으로 제4장에서는 재산세의 구조적 문제점과 개편방안을 논의한다.

Ⅱ. 재산세의 현황

1. 재산세 규모 및 변화추이

재산세의 경우, 토지에 대해서는 1990년에 기존의 토지분 재산세와 토지과다보유세를 합하여 별도의 지방세인 종합토지세로 신설되어 나감에 따라, 건축물과 그 후에 추가 지정된 선박, 항공기, 중기만을 과세대상 물건으로 하는 재산세로 남게 되었다. 따라서, 현행 지방세법상의 재산세는 토지를 제외한 건축물을 주된 부과대상으로 하는 재산세를 칭한다고 볼 수 있다. 과세표준은 과세시가표준액으로 실거래가의 50% 정도이지만, 세율이 종합토지세보다 높고, 또한 상대적으로 급격한 누진세율 구조를 가지고 있어서 아파트와 같은 건물에 대한 재산세 부담은 일반적으로 종합토지세보다 높다고 볼 수 있다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 지방세 전체 신장성이 지난 14년 동안 7.9배 수준인데 반해 재산세는 동기간 동안 5.1배 증가에 그쳐 평균에 못미치고 있다.

〈표 1〉 연도별 재산세 세수규모 추이

(단위 : 억원)

연도별	재산세 규모				지방세 규모 (E)	구성비(%)		전년대비 건축물 재산세 증감비율(%)
	계 (A)	건물분 (B)	선박 (C)	항공기 (D)		B/A	A/E	
1988	1,565	1,537	12	16	33,758	98.2	4.6	-
1989	1,994	1,972	12	10	52,785	98.9	3.8	28.3
1990	2,292	2,262	13	17	67,454	98.7	3.4	14.7
1991	2,733	2,698	13	22	85,344	98.7	3.2	19.3
1992	3,531	3,482	18	31	101,113	98.6	3.5	29.1
1993	4,045	3,987	20	38	118,305	98.6	3.4	14.5
1994	4,826	4,758	20	48	142,973	98.6	3.4	19.3
1995	4,824	4,752	19	53	153,160	98.5	3.1	-0.1
1996	5,504	5,430	20	54	173,947	98.7	3.2	14.3
1997	5,980	5,888	24	68	184,057	98.5	3.2	8.4
1998	6,846	6,754	24	67	171,497	98.7	4.0	11.0
1999	7,107	7,027	15	65	182,121	98.9	3.9	4.6
2000	7,650	7,570	15	65	206,006	98.9	3.7	8.6
2001	7,941	7,855	14	72	266,649	98.9	3.0	4.9

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 각 연도

또한 건축물분 재산세의 경우 1인당 평균부담액도 증가추세를 보이고 있다. 그러나 아파트를 포함한 주택의 경우 1994년 이래 상대적으로 정체상태를 나타내고 있음을 <표 2>를 통해 알 수 있다.[6)]

6) 2000년 기준으로 총주택의 51%가 아파트임.

〈표 2〉 재산세 과세대상별 1인당 평균 부담액 추이

(단위 : 억원, 천건(=천명), 세액 : 원)

과세대상별 / 연도별	건 축 물			주 택		
	건축물분 재산세	납세인원 (=과세건수)	1인당 세액	주택분 재산세	납세인원 (=과세건수)	1인당 세액
1988	1,537	6,533	23,520	857	5,216	16,430
1989	1,972	6,986	28,230	1,090	5,485	19,870
1990	2,262	6,993	32,350	1,237	5,385	22,970
1991	2,698	6,979	38,660	1,493	5,550	26,900
1992	3,482	7,394	47,100	1,951	5,668	34,420
1993	3,987	7,780	51,240	2,185	6,124	35,670
1994	4,758	8,507	55,920	2,592	5,636	45,990
1995	4,752	9,295	51,120	2,511	6,885	36,470
1996	5,430	9,692	56,030	2,782	7,187	38,700
1997	5,888	10,952	53,760	2,988	7,880	37,910
1998	6,754	11,291	59,810	3,393	8,245	41,150
1999	7,027	11,254	62,440	3,449	8,197	42,070
2000	7,570	11,809	64,100	3,780	8,257	45,770
2001	7,855	12,316	63,770	4,228	8,721	48,480

자료 : 행정자치부, 지방세정연감, 각 연도

2. 현행 건물과표의 결정원리와 운영

1) 건물과표의 결정원리

건물과표란 건물분 재산세를 부과하는 기준이 되는 재산의 가치로 건물분 재산세의 과세시가표준액을 의미한다. 일반적으로 과세표준이라 함은 세법에 의하여 직접적으로 세액산출의 기초가 되는 과세물건의 수량, 가액, 또는 건수를 말하는 것으로, 이 과세표준에 세율을 곱하면 산출세액이 된다. 과세표준은 공평과세의 실현과 세액산출의 근거라는 측면에서 각종 세법에 규정된 법정세율 못지 않게 그 비중과 중요성이 크기 때문에 행정세율 또는 제2의 세율기능을 갖는다.

첫째, 건물분 재산세의 과세표준은 건물의 시가표준액이다.

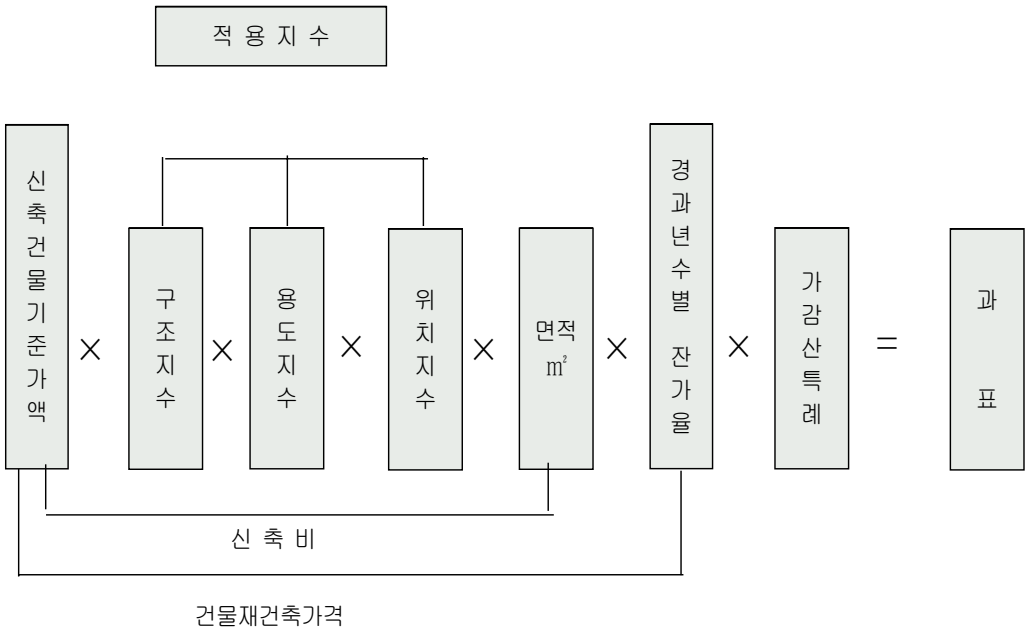
둘째, 건물의 시가표준액은 시장·군수가 시·도지사의 승인을 얻어 결정한다. 다만, 이미 결정한 시가표준액이 시가의 변동 기타 사유로 그 적용이 불합리하다고 인정되는 경우에는 시·도지사는 해당 시가표준액을 변경·결정할 수 있다.

셋째, 건물의 시가표준액은 철근콘크리트 아파트의 신축가격을 기준으로 구조별·용도별·위치별 지수의 경과년수별 잔존가치율 및 그 규모·특수부대설비 등을 참작한 가감산율을 적용하여 결정한다.

2) 건물의 시가표준액 산출체계

현행 과표 산정 방식은 원가방식 또는 비용접근법(cost method)에 입각하여 대상 건물의 재조달 원가를 산출하는 방식을 취하고 있다. 이는 유사한 물리적 구조와 용도를 가진 건물을 현 지역에 신축하는 데 드는 비용을 과세의 시가표준액으로 삼는 방식이다. 구체적인 방법으로는 시가표준액은 $1m^2$당 신축건물 기준가액에 구조별, 용도별, 위치지수와 경과년수별 잔가율을 곱하여 $1m^2$당 금액을 산출한 후 건물의 면적을 곱한 다음, 건물의 규모, 특수부대설비 등을 참작한 가감산율을 적용하는 복잡한 구조를 가지고 있다.

시가표준액이 지역실정이나 공평과세 실현에 불합리하다고 판단되는 경우 시장·군수가 기준가액의 10% 범위 내에서 달리 정할 수 있고, 구조지수, 용도지수, 위치지수 및 가감산율은 따로 정하여 적용할 수 있도록 하고 있다. 그러나 실제 운영에 있어서는 지역간 공평성을 확보한다는 이유로 전국적으로 동일한 지수구조가 적용되고, 제한적으로 지방자치단체별 조정이 이루어지고 있을 뿐이다.



〈그림 1〉 건물과표 산정체계의 구조

3) 기준가액의 결정

이론적으로 건물의 기준가액은 철근콘크리트 슬라브 구조 아파트의 원가구성 요인을 파악하여 결정되고 있는데, 원가구성 요인이란 재료비, 노무비, 기타 경비, 이윤 등을 말한다. 여기에서 이윤을 제외한 순수한 재조달 원가에다 일정비율을 곱하여 산출한 가액이 기준가액이다. 행정자치부는 매년 기준가액을 건설교통부의 아파트 분양최고가격과 조달청 및 주택공사, 주택은행, 한국감정원 등에 신축가격 등을 조회하여 이를 참고하고 소비자 물가상승률과 재정수요 측면을 고려하여 해마다 일정비율을 적용하고 있다. 현행 건물과표 산정모형의 기준가액은 170,000원/㎡이다. 행정자치부는 2003년 12월 3일 부동산 보유세 강화 방안을 마련하면서 아파트 재산세 과세표준액을 산정할 때 기초가 되는 1㎡당 기준가액을 현재 17만원에서 18만원으로 1만원(5.9%) 인상하기로 했다. 또 아파트에 대한 과표선정 방식을 현행 면적에 따른 가감산에서 내년부터는 국세청 기준시가에 따른 가감산제도로 변경하기로 했다(행정자치부, 2003).

4) 가감산특례

가감산특례는 각종 지수나 잔가율 이외에 건물의 효용성이나 가치에 영향을 주는 제요인, 즉 규모, 형태, 위치, 특수부대설비, 연면적 등에 대하여 각 요인별 가산율 또는 감산율을 정하고 이를 해당 건물의 과표에 적용하는 것을 말한다. 이는 건물의 규모 및 특수부대설비 여부에 따라 건물의 가치가 달라진다는 것을 감안하여 건물과표 산출 시 이를 반영할 수 있도록 가감산특례를 도입하고 있다.

Ⅲ. 재산세 세수추계 및 변화전망

지방세인 재산세의 추계를 위해서 본 논문에서는 지방교부세 산정시 기준재정수입을 산정할 때 활용하는 이차함수모델 추계방식을 채택하였다.[7] 재산세 자료는 지방세 결산자료에 의하여 1991~2001(11년간) 징수액을 근거로 이차함수모델 추계방식(Quadratic Trend Model)을 채택하였다. 분석의 범위는 서울특별시 25개 자치구를 대상으로 하였다. 자료는 지방세정연감 및 연도별 지방세 결산자료에 의하여 11년분(1991~2001) 재산세 결산액에 의하여 작성되도록 하였다. 추계를 위한 구조방정식은 다음과 같이 나타난다.

$$\text{재산세} : Y_t = a + bt + ct^2$$

Y : 재산세, t : 해당연도

실제 2003년도 적용 국세청기준시가 차등가산율은 2002년도와 같이 3단계로 하여 기준시가 3~4억원 공동주택에는 2%, 4~5억원 5%, 5억원 초과 10%를 적용하나, 정부의 「9. 4 주택시장 안정대책(2002. 9. 4)」에 따라 보유과세 강화를 통한 투기적 수요억제를 위해 재산세 부담을 강화할 필요가 있는 지역에 대하여는 5단계의 차등가산율을 적용하고 있다. 2003년 1월에 강남구는 인상된 차등가산율을 적용토록 재결정·고시하였고, 서초·송파구도 뒤를 이었다.

그러나 전망치인 재산세 추계결과와 중과 대상인 특정 투기지역 내인 강남구를 비교할 경우 <표 4>와 <표 5>에서 알 수 있듯이 실제 재산세 징수액과의 차이가 20억원 수준, 그리고 함수에 의한 추계액과는 31억 9천만원 수준의 세수증가가 전망될 뿐이다. 이는 일부지역(강남구, 서초구, 송파구)에 국한된 현상이며 증가분도 5~10%에 그침을 알 수 있다. 이렇게 재산세 중과에 따른 세수증가가 미미하게 나타나는 것은 앞에서 살펴본 바와 같이 부동산가격을 반영하는 정도가 미흡한 구조적 문제점에 기인하므로 보다 근본적인 재산세제의 구조개편이 모색되어야 한다는 주장이 설득력을 갖는다.

〈표 3〉 시계열 분석결과

	constant	T	T^2	R^2	F
종 로	3641.818	578.542	-17.549	0.982	224.031
중 구	5124.570	457.372	-1.361	0.977	172.204
용 산	4621.727	222.070	-2.098E-02	0.827	19.147
성 동	8989.679	-1052.531	59.663	0.379	2.445
광 진	1724.571	660.690	-22.333	0.995	385.975
동대문	3418.333	200.098	-3.781	0.711	9.823
중 랑	2405.830	335.441	-11.789	0.889	31.933
성 북	3212.945	319.680	-0.829	0.930	53.097
강 북	2288.286	123.702	1.012	0.976	82.543
도 봉	5298.939	-313.993	19.159	0.151	0.713
노 원	2529.473	418.342	1.178	0.974	148.524
은 평	3163.945	191.093	-6.234	0.648	7.367
서대문	2865.588	314.567	-5.693	0.873	27.530
마 포	3564.855	356.023	-6.122	0.908	39.306
양 천	3382.000	129.168	15.713	0.906	38.344
강 서	3270.418	1830.952	-94.084	0.971	132.647
구 로	7399.024	-848.177	63.362	0.276	1.525
금 천	2398.571	65.024	5.048	0.943	33.202
영등포	5327.352	861.394	-34.193	0.891	32.827
동 작	2868.697	361.399	-8.844	0.856	23.730
관 악	3901.212	95.483	8.816	0.650	7.430
서 초	7346.758	1665.252	-73.597	0.842	21.279
강 남	10177.085	2363.110	-57.048	0.975	158.378
송 파	8778.588	547.371	-15.526	0.724	10.501
강 동	5143.970	32.210	9.513	0.561	5.110

7) 본 연구에서 이차함수모형을 활용한 것은 선형함수의 경우 세수예측모형의 타당성이 매우 취약한 것으로 나타나기 때문이며 이러한 이차함수는 지방교부세 배분모형에서도 보편적으로 활용된다.

〈표 4〉 서울시 구별 재산세 추계

(단위 : 백만원)

	2002	2003	2004	2005	2006
종 로	8,057	8,197	8,302	8,371	8,406
중 구	10,417	10,840	11,261	11,679	12,094
용 산	7,284	7,505	7,727	7,948	8,169
성 동	4,951	5,390	5,948	6,626	7,423
광 진	6,437	6,539	6,597	6,610	6,578
동대문	5,275	5,381	5,479	5,569	5,652
중 랑	4,734	4,774	4,791	4,785	4,755
성 북	6,930	7,229	7,526	7,822	8,116
강 북	3,918	4,067	4,218	4,372	4,527
도 봉	4,290	4,455	4,658	4,900	5,180
노 원	7,719	8,167	8,617	9,070	9,525
은 평	4,559	4,595	4,617	4,628	4,626
서대문	5,821	5,993	6,154	6,303	6,441
마 포	6,956	7,159	7,349	7,528	7,694
양 천	7,195	7,717	8,270	8,855	9,471
강 서	11,694	11,173	10,463	9,566	8,480
구 로	6,345	7,081	7,943	8,933	10,049
금 천	3,906	4,097	4,298	4,510	4,731
영등포	10,740	10,747	10,685	10,555	10,356
동 작	5,932	6,072	6,195	6,300	6,387
관 악	6,317	6,632	6,966	7,317	7,686
서 초	16,732	16,557	16,235	15,766	15,150
강 남	30,319	31,256	32,079	32,788	33,383
송 파	13,111	13,271	13,399	13,496	13,562
강 동	6,900	7,170	7,459	7,768	8,095

〈표 5〉 건물 시가표준액 조정에 따른 재산세 추계

구 명	2002년 재산세 규모	과표조정 세수증감 분석			2003년도 재산세 추계액
		가산율 조정	기준가액인상 (165천원→170천원)	감가상각 감소분	
서초구	196억1천	+11억8천	+6억3천	-3억6천	210억6천
강남구	324억5천	+15억5천	+10억5천	-6억원	344억5천
송파구	136억6천	+7억1천	+4억4천	-2억5천	145억6천

자료 : 서울시 세무운영과 내부자료

Ⅳ. 현행 재산세 제도의 문제점과 개편방안

1. 재산세의 구조적 문제점

첫째, 주택분 재산세의 명목세율(0.3~7%)이 토지(0.2~5%)보다 높고 건물의 과표현실화율도 토지보다 높아서, 주택부속토지보다 주택건물을 상대적으로 중과세하고 있다(박완규, 2003). 예를 들어 공시지가로 1억원에 달하는 주택부속토지의 실효세율은 0.05% 수준에 불과하나, 건축물 신축가액이 1억원인 주택의 실효세율은 0.8% 수준으로서 주택부속토지와 건물간 세부담의 형평성이 크게 결여되어 있다. 영업용 건축물의 재산세는 0.3%(실효세율로는 0.1% 수준)로 비례과세하는 반면, 영업용 건축물 부속토지는 0.3~2%(실효세율로는 0.06~0.32%)로 누진과세하고 있어서 영업용 건축물과 부속토지간 세부담의 불공평성 문제가 제기되고 있으며, 건축물에 대한 중과세는 토지의 효율적 이용을 저해하게 된다. 따라서 단기적으로는 주택에 대한 재산세의 최고세율을 낮추면서 누진도를 완화하고, 장기적으로는 주택부속토지와 주택건물을 별도로 종합하여 "주택세"로 과세하는 것이 합리적이며, 영업용 건축물도 별도로 분리과세(0.3~0.4%)하는 것이 토지의 효율적 이용 및 세부담의 형평성 제고를 위해서 필요하다는 것이다(이영희, 2003).

둘째, 건물분 재산세의 과세표준은 건물의 재건축가격(신축가격)을 기준으로 산정하는데, 하나의 건축과정은 여러 개의 개별공사로 구성되어 있으므로 재건축가격은 건축적산의 개념에 기초해야 정확한 평가가 가능하다. 그러나 현행 과표산정체계는 매년 정해지는 m^2당 신축건물기준가액(서울시 기준)에 각종 지수를 곱하여 산출하는 구조로 되어 있어서 평가결과가 부정확해질 소지가 많다.

셋째, 신축건물기준가액과 실제신축가액과의 차이가 커지고 있어서 과표의 현실화율이 매년 낮아지고 있다. 건물의 과세시가표준액은 재산세뿐만

아니라 양도소득세 및 상속세에서도 적용되고 있는데, 신축건물기준가액의 과표현실화율이 낮기 때문에 양도소득세 및 상속세의 기능도 약화되고 있다. 따라서 신축건물기준가액을 실제 신축가액의 일정수준 이상으로 현실화해야 할 필요성이 있다.

2. 재산세 구조개편방안

1) 주택에 대한 토지·건물 통합과세의 단계적 시행

지방세인 토지분재산세는 토지·건물 분리과세에 따른 분리평가의 문제점을 감안하여 건물분재산세와 통합과세하며, 세율구조는 누진세율에서 비례세율로 전환하여야 할 필요가 있다. 건물분재산세와 종합토지세로 주택건물과 주택부속토지를 분리하여 각기 별도의 누진세율(0.3~7%와 0.2~5%)로 과세하고 있는 현행 주택에 대한 분리과세 체계는 토지·건물전체의 가치를 정확하게 양분할 수 있다는 전제 하에서 형평성이 보장된다. 양세제의 세율구조가 모두 정률비례세라면 전체가치의 토지·건물가치를 양분하여 평가하는 정확성이 떨어지더라도 세부담 형평성과 자원배분의 왜곡이 덜하나, 현재의 급격한 별도누진세율체계와 별도평가체계는 그 왜곡의 정도를 심화시킨다.

표준화(standardization)의 정도가 크면서도 토지·건물 분리평가에 따른 세부담 왜곡이 큰 공동주택(아파트)을 중심으로 보유단계과세인 재산세와 종합토지세를 통합하여 과세하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 공동주택은 양도소득세 과표로 사용되면서 시가 근접도가 높은 국세청 기준시가를 과표로, 단독주택은 대지의 공시지가액에 건물과세 시가표준액을 합산한 과표를 당분간 사용하면서, 장기적으로 단독주택의 토지·건물 평가방식을 개선하여 시장가격에 근접할 수 있도록 한다. 누진과세의 기본목표인 수직적 형평성 달성은 과표현실화율의 제고를 통한 평가의 정확성에서 확보하고, 세율체계는 정율비례세화하는 방안을 제안한다.

최근 공동주택(아파트)의 과표를 국세청기준시가로 하는 논의가 활발하다. 이 때 부동산 보유과세 부담의 급격한 증가를 방지하기 위해서는 건물과표산정체계에 적용비율제도 도입이 필요하다. 적용비율제도를 도입하여 재산세 과표를 산정할 경우 과표는 국세청기준시가에서 당해 부동산토지의 공시지가를 공제한 후 적용비율을 곱하여 산정할 수 있다. 장기적으로는 현재 건물분 재산세와 토지분 종합토지세를 통합하여 부동산보유세로 전환하는 것이 바람직하다.

2) 재산세과세체계의 단순화 및 표준건물가격제도의 활용

우리는 앞에서의 분석을 통해 재산세 중과를 통한 세수증대효과가 기대에 크게 미치지 못함을 살펴보았다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 가장 바람직한 재원으로 손꼽히는 재산세의 과세체계의 복잡한 정도 또한 과세의 형평성이나 효율성을 증대하는 데 기여하는 바가 크지 않음을 알 수 있었다. 따라서 재산세의 과표현실화를 위해 공동주택을 포함한 주택의 경우 장기적으로 토지와 통합과세하도록 하고 단기적으로도 복잡한 과세체계를 대폭 단순화하는 것이 필요하다. 단기적으로는 표준건물가격제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

국세청의 기준시가가 지역적으로나 건물유형별

로 상당히 보편적인 표준가격을 제공하지만 이를 건물분 재산세의 과표로 바로 활용하는 데에는 모든 건물의 지역적 차이를 반영하지 못하는 한계가 따른다. 전국의 건축물 현황은 주거용이 78%를 차지하고 있는데 주거용에 대한 건축물은 단독주택, 다가구주택 등 분류할 수 있는 종류가 단순하여 단독주택을 제외한 아파트, 연립주택은 주택의 형태가 일반적으로 정형화되어 있기 때문에 많은 수의 표본이 필요하지는 않을 것이기 때문이다. 또 실제로 표본수가 많이 배정되어야 할 건축물은 다양한 형태로 분류되는 상업용 건물인데 이는 전체의 13%에 불과하기 때문에 상업용에 대해서는 모집단 규모의 3%(상기 1.66%의 약 2배 수준)를 표본규모로 하고 그외의 건축물에 대해서는 0.83%(상기 1.66%의 1/2 수준)의 표본규모를 적용하면, 상업용 건축물에 대해서는 약 2만 동, 그 외의 건축물에 대해서 약 4만 동으로 전체 약 6만 동의 표본규모로 공시지가제도에서와 같은 건물평가가 가능할 것으로 판단된다(김복순, 2000).

현행 건물과표 산출체계는 1970년대에 도입된 것으로서 그 동안 크게 달라진 건축환경 등 여건의 변화를 수용하지 못하고 있을 뿐만 아니라 그 산출체계도 매우 복잡하므로 건물과표를 실제 건축비용에 맞게 현실화를 추진하는 한편 건물과표 산출체계의 간소화를 위해 가칭 『표준건물가격제도』의 도입을 검토할 필요성이 있다. 이를 위해 먼저 구조·용도별 표준건물 모형을 상정하여 신축기준가액의 복수성을 인정한다. 현재 건물과표는 『서울지역의 콘크리트 슬라브 공동주택의 ㎡당 신축가격』을 기준으로 각종 지수를 적용하여 산정하는 것이기 때문에 1개의 표준건물가격(건물신축비용)만을 상정하나, 표준건물가격제를 시행할 경우에는 구조·용도별로 복수의 표준건물 모형을 상정하고, 그에 따른 실거래가격을 신축기준가액으로 설정하여 신축기준가액을 세분함으로써 기존 건물과표에서 사용하고 있던 구조·용도·위치지수를 폐지하고 신축건물가격에 대한 건물과표의 현실화와 함께 정확도를 제고할 수 있게 된다. 그리고 공시지가의 경우 산정과정에서 표준지 공시지가를 전문평가기관에서 산정하고 이를 근거로 비준표에 의하여 개별공시지가를 산정하고 있으므로, 건물의 공시건물가격도 감정평가전문기관의 평가결과에 따라 지방세과세표준심의위원회의 심의를 거쳐 자치단체장이 고시하는 방안을 강구하고, 이를 기준으로 지방자치단체장이 개별건물과표를 산정하는 체계를 구축함으로써 공시건물가격의 신뢰성을 확보하도록 한다.

그러나 표준건물가격에 의거 건물에 대한 재산세 과표를 산정할 경우 건물분 재산세부담의 급격한 증가를 가져올 수 있으므로 이를 방지하기 위해 자치단체의 장이 현재의 재산세 부담 수준을 고려하여 건물신축비용에 일정 적용비율(현실화율)을 적용하는 방법으로 건물분 재산세 과표의 단계적·점진적 현실화를 추진해 나가야 할 것이다.

Ⅴ. 결론

정부가 빈부격차 해소 및 차별시정 차원에서 오는 2005년부터 부동산 과다보유자에게 국세 형태의 가칭 『종합부동산세』를 물리는 방안을 발표해 관심이 모아지고 있다. 새로 신설될 것으로 알려진 국세인 가칭 『종합부동산세』의 경우 부동산 과다 보유자 5만~10만명에 부과되거나 향후 대

상이 더 확대될 가능성이 있는 것으로 알려졌다.[8] 이 때 부동산 과다보유자라 함은 건물을 포함하는지 아니면 단순히 토지과다보유자만을 의미하는지는 확실치 않으나 행정자치부의 발표에 의하면 종합토지세를 이원화하는 것으로 의견이 모아지는 것으로 생각된다. 이에 따라 종합부동산세는 지방자치단체에서 먼저 종합토지세를 거둔 뒤 중앙정부가 일정 규모 이상의 부동산과다보유자에게 국세를 다시 부과하고 시군구에서 징수한 세액을 공제한 후 차액을 과세하는 방안이 유력시되고 있다.

본고에서는 재산세의 세수추계를 통해 획기적인 재산세(건물세) 제도의 구조조정이 필요함을 분석하였다. 하지만 정작 중요한 것은 이러한 건물분 재산세의 합리화만으로는 부동산관련조세제도가 바로 설 수 없다는 점이다. 최근 부동산 관련 세금 중 부동산을 보유할 때 매겨지는 세금(재산세+종토세 등) 비중이 갈수록 낮아지는 반면, 부동산을 거래할 때 부담하는 세금(취득세+등록세+양도세) 비중은 높아지고 있다. 이에 따라 정부가 지난 10여년간 공언한 '보유세 강화, 거래세 경감' 대책이 거꾸로 가고 있다는 비판이 제기되고 있다. 실제로 정부가 작년 한 해 거둔 부동산 관련 세금은 18조 7,317억원으로, 전년(14조 1,801억원)보다 32% 증가했다. 이 중에서 부동산 보유단계에서 부담하는 세금액과 비중은 1998년 2조 8,937억원(29.8%), 1999년 2조 7,730억원(24.9%), 2000년 3조 1,663억원(25.9%), 2001년 3조 3,301억원(23.5%), 2002년 3조 4,919억원(18.6%)으로 급감 추세를 보이고 있다. 반면 부동산을 취득하고 양도하는 데 따른 거래세가 전체 부동산세에서 차지하는 비중은 1998년 70.2%, 1999년 75.1%, 2000년 74.1%, 2001년 76.5%, 2002년 81.4%로 갈수록 높아지고 있다. 따라서 최근 정부의 종합부동산세 신설 및 과표현실화를 통한 부동산보유세 강화방안은 매우 시의적절하고 중요한 정책과제이며, 본고의 재산세제도 개편방안도 이러한 큰 흐름과 궤를 같이 한다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

참고문헌

권강웅, 2001, "지방세의 과제와 발전방향", 서울시립대학교 세무대학원 개원 2주년 세미나 발표논문

김대영, 2002, "외국의 재산과세제도", 『지방세』, 2002년 제6호

김복순, 2000, "세법에 규정된 부동산관련세제 과세표준과 문제점", 『감정평가』

김양수, 2002, "재산세 건물과세표준에 대한 재검토", 『지방세』, 2002년 제6호

김의효, 1996, "등록세의 과세표준", 『월간지방세연구』, 26

김정해, 1999, 『재산세 과세표준의 개선방향에 관한 연구』, 단국대학교 경영대학원 석사학위논문

김정훈, 2001, "부동산세제의 현황과 개선방안", 『재정포럼』, 한국조세연구원

김현아, 2002, "재산세제 개편방안", 『지방세』, 2002년 제6호

나성린 · 전영섭, 2001, 『공공경제학』, 박영사

노영훈, 1997, 『건물분 재산세의 개편방안연구』, 한국조세연구원

———, 1999, "시가표준액 산정의 문제점과 개선방향", 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1999년 제2호

박완규, 2003, "지방자치단체의 자율성 제고와 과표현실화", 『지방세』, 제4호

8) 정부가 부동산 보유세 강화를 위해 오는 2006년부터 신설할 계획인 '종합부동산세' 적용대상은 시가 10억~15억원 이상 토지·아파트를 소유한 이들일 것으로 추정됐다. 김정훈(2003)에 의하면 정부가 종합부동산세를 부과하겠다는 10만명은 시가 10억~15억원 이상의 부동산을 보유한 이들일 것으로 추정된다.

박정수, 2000, “21세기를 향한 조세제도 및 세정개혁”, 『경제정책연구』, 제2권 제4호, 국제문제조사연구소

삼일인포마인, 2001, *Executive Tax Briefing*, 2001년 4월호

신정완, 1999, “재산세의 세수추이와 전망”, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1999년 제2호

양성택, 1999, 『재산세제의 개선방안에 대한 연구 : 건물분 재산세 중심으로』, 한양대학교 행정대학원 석사학위논문

이남식, 1999, “지방세 과세표준과 개별공시지가 운용에 관한 연구”, 『경일대논문집 인문사화과학예능』, 37

이성욱, 1999, “현행 재산세제의 운용실태와 개선방향”, 『지방세』, 한국지방재정공제회, 1999년 제2호

이영희, 2003, “재산보유과세부담의 불공평성 해소방안”, 『지방세』, 제4호

이영희 · 라휘문, 2000, 『재산세 과표산정체계의 개선방안』, 한국지방행정연구원

이영희 · 김대영 · 라휘문, 2001, 『재산과세대상의 확대방안』, 한국지방행정연구원

전광준, 1998, 『지방세 신고납부제도 개선에 관한 연구 : 부동산 취득세를 중심으로』, 계명대학교 정책개발대학원 석사학위논문

정부혁신지방분권위원회, 2003, 『재정세제개혁로드맵』