

현행 재산세 증과정책의 문제점과 개선방향

재산세 개편의 배경

○ 정부의 부동산 보유세 강화 추진

- 지난 2003년 9월 1일 정부는 조세정의와 부동산보유세 강화를 위해 현행 종합토지세를 이원화하여 국세로 종합부동산세를 신설하고 재산세 건물과표 기준을 조정하는 두 가지 개편 내용을 제시함
- 정부의 부동산보유세 강화대책이 발표된 이후, 세부 실행방안을 둘러싸고 관련 전문가는 물론 행정자치부와 지방정부사이에도 상당한 논란이 있었음
- 2005년 도입 예정인 종합부동산세 신설을 둘러싼 논의는 아직 잠재화되어 있으나, 재산세 건물과표 조정에 대해서는 행정자치부와 서울시, 그리고 자치구 사이에 적지 않은 이견이 표출되었음
- 재산세 건물과표의 조정이 향후 부동산 관련 세제 개혁의 신호탄이자, 시민의 가계재정에 직결되는 바, 재산세 개편의 내용과 문제점, 남은 과제 등을 면밀히 살펴볼 필요가 있음

○ 재산세의 개념과 의의

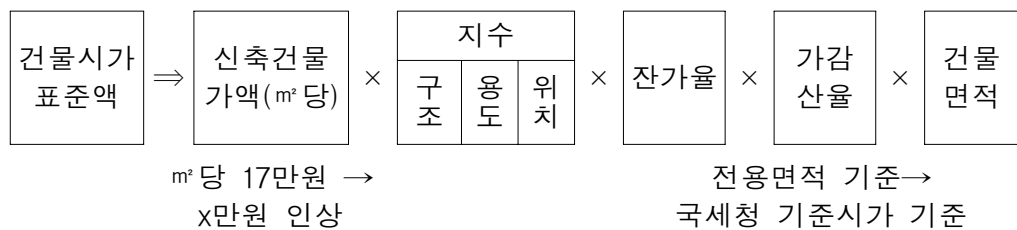
- 일반적으로 재산과세는 토지와 건물 등의 부동산 소유자에게 반복적으로 부과하는 보유과세로, 토지에 부과하는 (종합)토지세와 건물·선박·항공기 등에 부과되는 재산세로 대별됨
- 소득세와 같은 국세는 응능원칙이 적용될 수 있으나, 부동산에 부과하는 재산세는 지방정부의 토지이용계획이나 공공투자 수준에 의해 재산가치가 차별화된다는 점에서 응익적 성격, 즉 정부의 행정행위로부터 받는 혜택의 대가로 부담하는 지방세임

- 재산세제의 국제적 추세는 대부분 토지와 건물을 하나의 과세대상으로 하여 통합재산세를 부과하는 반면, 한국과 대만, 프랑스 등 일부 국가만이 토지와 건물에 대해 별도 부과하고 있는 실정임
- 재산세는 매년 1월 1일을 기준으로 시장·군수가 도지사의 승인을 얻어 결정·고시하되, 그 기준이 되는 ‘건물시가표준액조정기준’은 행정자치부 장관이 시·도지사에게 권고할 수 있도록 되어 있음

재산세 건물과표 조정(안)을 둘러싼 주요 경과

○ 행정자치부의 1차 조정(안)

- 최근 재산세 개편은 과표 조정(안)에 대한 것으로, 그 골자는 크게 두 가지임
- “신축건물기준가액”을 현행 17만원/m²에서 상향 조정하는 것, 그리고 건물과표를 과거 ‘면적에 의한 가감산율을 적용’하는 것에서 ‘기준시가에 의한 가감산율(공동주택에 적용)을 적용’하는 것으로 변경하는 것임



[그림 1] 시가표준액 산출근거의 변경내역

- 가장 논란이 되었던 부분은 가감산율의 구체적인 적용 기준에 대한 것으로, 이는 가감산율 기준 여하에 따라 지역별, 계층별 세수인상효과가 차별적일 수 있기 때문임
- 이에 조정(안)을 상호 협의·조정하기 위해 행자부와 시도 합동으로 몇 차례 건물과표기준 조정 및 시뮬레이션 작업을 수행한 바 있으며, 이

와는 별도로 행자부는 2003년 12월 3일자로 2004년 조정(안)을 공표함

- 이 조정(안)에 따르면, 우선 신축건물가액은 현행 m²당 17만원에서 18만원으로 인상하되, 가감산율은 m²당 국세청 기준시가(기준시가 총액÷전용면적)에 의한 시가가감산율을 적용하는 것인데, 기준시가 m²당 100만원 이하의 경우에 -10%~-20% 가감산율을, 120만원 초과인 경우에 5~100% 가감산율을 설정함

○ 1차 조정(안)에 따른 세액인상 효과

- 이 조정(안)을 기준으로 할 때, 서울시 전체 재산세 총액은 45.4%의 세율인상 효과가, 가감산율이 적용되는 공동주택은 110.2%의 세율인상 효과가 있음
- 자치구별 세율인상 효과 또한 매우 차별적이어서, 가령 공동주택 세율인상을 기준으로 하여 송파구(210%), 강남구(200%)로부터 금천구(39.2%), 종로구(36.3%)에 이르기까지 5.8배의 차이를 보임

[표 1] 행자부 1차 조정(안)에 따른 자치구별 세율인상 효과

자치구	재산세 총액	공동주택	자치구	재산세 총액	공동주택
계	45.4%	110.2%	마포구	24.5%	70.9%
송파구	96.8%	209.5%	영등포구	23.2%	60.2%
강남구	85.4%	200.0%	서대문구	22.5%	58.5%
양천구	79.7%	128.5%	동대문구	22.2%	60.6%
서초구	57.1%	111.7%	도봉구	22.1%	29.2%
용산구	52.9%	98.7%	관악구	21.9%	64.8%
성동구	43.4%	95.7%	성북구	21.4%	46.9%
강동구	38.7%	74.1%	중랑구	20.9%	42.6%
동작구	36.3%	97.0%	강북구	17.8%	52.6%
광진구	34.4%	47.9%	은평구	15.9%	42.9%
노원구	32.7%	83.6%	금천구	14.8%	39.2%
강서구	25.3%	46.3%	중구	13.7%	104.8%
구로구	25.3%	46.3%	종로구	11.9%	36.3%

- 이처럼 1차 조정(안)에 따르면, 서울시 전체적으로 단기간의 급격한 세율 인상은 말할 것도 없고, 자치구간 주민 세부담에도 현격한 차이를 보여, 정부간 갈등이 불가피할 수밖에 없음
- 부동산에 대한 실질적 이익은 보유시기에서보다는 소유권의 이전 및 양도시에 발생하므로, 이처럼 미실현 이익에 대한 갑작스런 중과조치(重課措置)는 큰 부담으로 작용하는 것이어서 납세자의 조세저항(특히 근로소득자인 1가구1주택소유자)도 배제할 수 없음
- 더욱이 행자부의 조정(안)이 불합리한 것으로 여겨지는 대목은 계층간 조세형평이라는 애초의 취지와는 달리, 중산층 범용아파트 평형대라 할 수 있는 20~30평형대에 급격한 세액 인상을 초래한다는 점임
 - 가령 22~30평형의 경우 96.4%, 30~40평형의 경우 188.4%, 40~48평형의 경우 174.3% 인상되는 반면, 대형 평형대인 67~78평의 경우 28.9%, 78~85평의 경우 3.6%, 85~94평의 경우 3.7%의 인상을 가져옴
 - 특히, 강남 38평형 일부 아파트의 경우 627%, 송파 40평 아파트의 경우 532% 등 대폭적인 인상률을 기록함
- 결과적으로 2003년 12월 3일 행자부 조정(안)은 보유세 강화라는 세제 개혁의 기본 취지에 동의하더라도, 매우 불합리한 결과를 초래한 조정(안)이었던 것으로 평가할 수 있음

○ 서울시의 과표 조정 대안

- 상기(上記) 행자부의 조정(안)에 대해 서울시의 대안은 기준시가 5억 원 이하의 주택에 대해 -20%~35%까지 5%씩의 가산율을 적용하되, 6억 원 이상의 주택에 대해서는 10%씩 가산율을 적용하는 것이었음
- 이 조정(안)에 의거할 경우, 전체적으로는 24.2%의 재산세율 인상효과가 있고 공동주택의 경우 56.5%의 세율 인상효과가 있는 것으로 나타났다

- 결국 행자부 조정(안)과 서울시의 대안 사이에는 세율인상에서 2배에 달하는 차이가 있었던 바, 동일한 사안을 두고 정부간에 상당한 시각차를 보이는 것으로 나타남
- 즉 행자부는 재산가치의 상승을 일시에 최대한 재산세에 반영하고자 한 반면, 서울시는 보유세 강화 취지에는 공감하나 급격한 세율인상은 서민과 중산계층의 실수요자에게 큰 부담이 될 것이므로 점진적인 개편을 주장하는 것임
- 이런 측면에서 보면, 논란의 핵심은 재산세제 개편에 대한 찬반 여부가 아니라 보유세 강화를 위한 합리적 조정기준이 어떤 것인가를 둘러싼 것이었음

재산세 과표 최종 조정(안)과 그 의의

○ 행정자치부의 수정된 조정(안)

- 2003년 12월 3일 조정(안) 발표 이후, 행정자치부는 조정결과의 불합리성을 인정하고 수정(안)을 제시함
- 수정(안)은 신축건물기준가액을 최초안의 18만원에서 17만5천원으로 하향 조정하고, 과표의 경우도 [표 2]와 같이 이원화된 체제를 구상함
- 다음의 [표 2]에서 보는 바와 같이 기준시가 3억원 이하인 공동주택의 경우에는 -30%~90%의 가감산율을, 3억원 이상인 경우에는 -20%~100%의 가감산율을 적용하되, 공동주택 이외의 단독주택, 상가 등은 현행대로 하는 방안임
- 수정(안)에 의거할 경우, 세율인상 효과는 서울시 전체 재산세 인상률의 경우 24.9%, 공동주택의 경우 72.7%로, 당초 2배의 세율인상 차이를 보였던 행자부 조정(안)과 서울시의 대안 사이에서 절충이 이루어짐([표 3] 참조)

[표 2] 변경 전후의 공동주택 재산세 과표 조정(안)

변경전		변경후(㎡당 기준시가 기준)			
전용면적 기준, (단위 : ㎡)		기준시가 3억원 이하 (단위 : 만원)		기준시가 3억원 이상 (단위 : 만원)	
50 이하	-20%	75	-30%	75	-20%
50~60이하	-10%	75~100	-20%	75~100	-10%
60~85이하	-5%	100~120	-10%	100~120	0%
85~100이하	0%	120~150	-5%	120~150	5%
100~116이하	5%	150~180	0%	150~180	10%
116~132이하	10%	180~210	5%	180~210	15%
132~149이하	15%	210~240	10%	210~240	20%
149~165이하	20%	240~270	15%	240~270	25%
165~182이하	25%	270~300	20%	270~300	30%
182~198이하	30%	300~330	25%	300~330	35%
198~215이하	35%	330~360	30%	330~360	40%
215~231이하	40%	360~400	35%	360~400	45%
231~238이하	45%	400~440	40%	400~440	50%
238~245이하	50%	440~480	45%	440~480	55%
245㎡ 초과	60%	480~520	50%	480~520	60%
		520~560	60%	520~560	70%
		560~600	70%	560~600	80%
		600~700	80%	600~700	90%
		700초과	90%	700초과	100%

자료 : 서울특별시, 2003

[표 3] 수정된 과표조정(안)에 따른 세율인상 수준

자치구	재산세 총액	공동주택	자치구	재산세 총액	공동주택
계	29.2%	72.7%	마포구	15.0%	43.1%
송파구	71.6%	155.9%	영등포구	12.2%	34.1%
강남구	59.3%	138.6%	서대문구	13.1%	30.0%
양천구	51.2%	91.2%	동대문구	11.6%	25.3%
서초구	36.8%	73.8%	도봉구	8.1%	9.6%
용산구	35.3%	65.3%	관악구	12.3%	33.9%
성동구	29.4%	66.6%	성북구	10.9%	16.5%
강동구	27.3%	56.7%	중랑구	10.8%	20.7%
동작구	22.7%	46.7%	강북구	9.3%	20.4%
광진구	23.9%	62.5%	은평구	9.0%	16.9%
노원구	18.5%	23.8%	금천구	6.7%	12.8%
강서구	22.4%	57.5%	중구	9.7%	70.4%
구로구	12.7%	22.0%	종로구	7.5%	12.9%

자료 : 서울특별시, 2003

○ 수정(안)의 의의

- 수정(안)은 기준시가 총액이 동일한 아파트라 할지라도 지역별로 단위 면적 당 기준시가는 상당한 차이가 있다는 현실과 급격한 세율인상이 상당부분 완화되어야 한다는 의견을 사실상 수용한 것으로 볼 수 있음
- 행정자치부의 수정(안)에 대해 서울시와 자치구는 어느 정도 합의하였는 바, 이제 이것이 실질적으로 수용 가능한 수준인가 여부는 납세자인 재산소유 주민들에게 달려 있음
- 현재까지 재산세 조정을 둘러싸고 전개된 일련의 상황을 볼 때, 지금까지 지역별로 아파트 가격이 차별적으로 오른 것과 마찬가지로 지역별로 세율인상 폭이 차별화되는 것은 불가피할 것으로 보임
- 재산세 과표조정에서 최적의 대안을 찾는 것은 매우 어려운 바, 제도 개편의 근본 취지를 두고 지방정부와 그 주민들이 수용할 수 있는 차선책을 탐색하여 결정하는 것이 바람직함

재산세 과표조정 이후의 남은 과제

○ 재산세 제도개편에 대한 대주민 홍보

- 행정자치부의 과도한 재산세율 인상 시도에 의해 촉발되고, 몇 차례에 걸친 갈등과 조정을 통해, 행정자치부가 세율인상을 일정 수준 완화하는 선에서 현재의 재산과표 조정 문제는 일단락되었음
- 그러나 2004년 분 재산세 납부에 즈음하여서는 상대적으로 재산세 인상폭이 큰 주민으로부터 상당한 조세저항의 여지가 잠재되어 있음
- 따라서, 과표조정(안)의 취지와 조정내용, 그리고 세율인상의 최소화를 위한 서울시의 노력에 대해 충분한 대주민 홍보와 설득이 필요함
- 이와 함께 자치구의 세수증가분은 생활편익시설이나 기반시설의 질적 향상에 재투자함으로써, 납세자인 주민의 재산가치 증대에 기여할 수

있어야 할 것임

○ 재산관련 과세의 합리적 개편 추진

- 서두에 언급한 바와 같이 건물(주택)과 토지를 분리하여 재산세와 종합토지세를 부과하고 있는 현행 지방세 체제에서, 토지세와 재산세 모두 시가를 기준으로 하여 보유세를 강화하는 방향으로 전환하는 것은 궁극적으로 이중과세의 논란이 발생하게 됨
- 이는 시가 기준의 건물의 가치에는 당해 건물이 속해 있는 토지에 대한 접근성과 인근 편의시설 수준으로 인해 유발되는 가치가 이미 체화(體化)되어 있어, 사실상 주택의 가치(시가)와 토지가치를 명확하게 구분하기 힘들기 때문임
- 따라서 향후에도 기준시가 중심으로 과세할 경우 합리적인 재산세 운용을 위해서는 단기간의 급격한 세율인상은 재고되어야 하며, 지방정부와 함께 충분한 검증과 협의, 그리고 절차적 타당성의 확보가 긴요함
- 나아가 중장기적으로 대부분의 국가에서 채택하고 있는 토지/건물 단일과세로의 근본적인 체제개편이 선행되어야 할 것임. 다만, 이 경우에도 현재 중앙정부는 종합부동산세를 국세로 신설할 가능성을 내비치고 있어서 세제간 적절한 관계 정립 및 관련 세제의 지방화를 위한 사전적, 적극적 대응이 요구됨

○ 자치정신의 반추와 지방분권의 강화 긴요

- 재산세 과표조정이 논의되는 과정에서 중앙정부는 지방정부의 세율조정권 축소를 주장하는 등 지방분권에 반하는 행태를 노정한 바 있어 재산세 조정을 위해 자치권을 훼손하는 교각살우(矯角殺牛)의 우를 범할 가능성이 많음

- 더욱이 재산세 조정이 국세로 종합부동산세를 신설하겠다는 방안과 동시에 추진되고 있어 향후 세제개편 과정이 과거 중앙집권시대의 일방주의적 행태로 나타날 우려가 있음
- 현재 지방자치 및 재정분권의 취지 하에 국세와 지방세의 합리적 배분, 지방소비세 및 소득세의 도입 등이 논의되고 있는 시점에 이에 역행하는 중앙정부의 시대착오적 재산세제 개편과정은 근본적인 재검토가 필요함

이종규 . 서울시정개발연구원 연구위원

jglee@sdi.re.kr

정병순 . 서울시정개발연구원 부연구위원

jbs66@sdi.re.kr