

부동산 보유과세 세부담의 공정성 분석

An Equity Analysis of Property Tax Burden

이 영 희*
Lee, Younghee

< 목 차 >

- I. 서 론
- II. 부동산 보유과세에 대한 논의
- III. 보유과세의 세부담 분석
- IV. 결 론

본 논문은 동일한 가격의 부동산에 대한 주택분과 비주택분의 재산세에 대한 공정성 분석을 시도하였다. 2005년부터 주택의 경우에는 건물과 토지를 일체로 시가평가함으로써 불공평한 주택의 세부담 문제를 해결하고자 하였다. 그러나 여러 여건상 일반건축물인 비주택은 개편되지 않고 종전의 방식대로 건물과 토지가 이원화되어 평가됨으로써 동일한 가격의 건축물에 대한 상이한 재산세 문제가 그대로 남아 있다. 이러한 문제는 비주택간의 문제뿐만 아니라 주택 등 여타 재산과세 대상과의 불공평한 세부담 문제를 발생시키고 있다. 따라서 본 논문에서는 재산세의 과세대상 중 주택분과 비주택분의 과표 및 세부담에 대한 문제점 분석을 통해, 비주택분 재산세도 주택분과 동일한 방식에 의해 평가할 것을 제안하고 있다.

□ 주제어: 과표, 재산세, 세부담, 주택, 비주택, 공정성

In this paper, equity analysis of property tax burden between residential and non-residential building has been conducted. The equity of residential property tax burden has been improved after assessing a building with land as one

논문 접수일: 2007년 8월 10일

* 한국지방행정연구원 연구위원

parcel and applying a market value assessment method since 2005. However, the assessment method of non-residential building is the same as before. That is, the land is assessed by the market value, on the other hand the building assessed by reconstruction cost along with depreciation factors. It accrues an inequity tax burden problem between residential and non-residential building. Therefore, this paper proposed the market value assessment method for the non-residential building as one parcel in order to improve the equity among property tax bases.

□ Keywords: Tax Base, Property Tax, Tax Burden, Residential Building, Non-residential Building, Equity

I. 서론

부동산투기가 사회적 문제로 부각된 것은 어제 오늘의 문제가 아니다. 1980년대 말 정부는 부동산공개념제도를 도입하여 토지를 과다보유한 사람을 상대로 전국의 토지를 인별로 합산하여 초과누진과세하는 종합토지세를 탄생시켰다. 종합토지세는 15년간 지속되어 오다가 2005년 종합부동산세가 도입되면서 재산세와 흡수·통합되었다. 그 동안은 부동산에 대한 사회적 문제는 주로 토지과다보유였으나 2000년대 들어오면서부터는 재건축아파트 등 공동주택을 중심으로 부동산 투기가 기승을 부렸다. 2005년 상반기 부동산 투기 붐은 극에 달했다. 참여정부는 2003년 10. 29 대책을 발표하여 주택가격을 안정화시켰다. 그러나 2005년 2월 이후 서울 강남과 분당을 중심으로 급등하기 시작한 아파트가격은 강북 일부와 수도권 남부까지 영향을 미치는 결과가 되어 정책당국은 2005년 8. 31 대책을 다시 발표하였다. 부동산 투기 문제가 대두될 때마다 부동산 보유과세의 개편에 대한 논의는 지속적으로 제기되어 왔다.

참여정부는 그 어느 정부보다 부동산 보유과세의 개편을 주도하였다. 부동산정책에 대한 보유과세 강화 대책은 국민의 정부에서도 국정과세의 하나로 다루었지만, 참여정부에서는 인수위시절부터 논의 되었었다. 참여정부에서 일반 재정 및 조세관련 혁신은 대통령자문 정부혁신지방분권위원회의 재정세제위원회에서 다루었으나 부동산정책은 사회적으로 매우 민감하고 중요한 점을 고려하여 청와대의 빈부격차·차별시정 기획단에서 직접 담당하였다.

개편된 부동산 보유과세의 핵심은 크게 두 가지이다. 하나는 재산세의 부동산가격대비 공평성제고이고, 다른 하나는 능력대비 공평성제고 차원의 종합부동산세 도입이다. 본 논문은 전자인 재산세의 부동산가격에 기초한 세부담의 공평성제고 차원에 역점을 두고자 한다. 2004년부터 재산세의 과표현실화로 인하여 급등한 세부담과 이로 인하여 부각된 불공평한 세부담은 조세저항으로 발전하였다. 결국 공평과세의 원칙에 입각하여 재산세는 2005년부터 주택에 한하여 건물과 토지를 일체로 시가평가함으로써 종전의 문제를 해결하고자 하였다. 그러나 여러 여건상 일반건축물인 비주택은 개편되지 않고 종전의 방식대로 건물과 토지가 이원화되어 평가됨으로써 동일한 가격의 건축물에 대한 상이한 재산세 문제가 그대로 남아 있다. 이러한 문제는 비주택간의 문제뿐만 아니라 주택 등 여타 재산과세 대상과의 불공평한 세부담 문제를 발생시키고 있다.

재산세 세부담에 대한 문제는 주로 주택부분에 한정되어 논의 되었지만 이것은 비주택의 세부담이 공평했기 때문은 아니다. 비주택에 대한 세부담의 불공평성 문제는 예전부터 지금까지 계속되고 있지만 주택만큼 부각되지 않은 이유는 비주택의 경우 주택과 같이 동일한 건축물이 존재하지 않을 뿐만 아니라 비주택에 대한 가격정보가 거의 없기 때문이다. 그러나 이제는 주택에 대한 세부담 불공평성 문제가 어느 정도 해소되었고, 과표현실화로 인한 비주택에 대한 세부담이 급등하고 있기 때문에 비주택의 세부담 문제가 부각되고 있다. 그러한 측면에서 비주택 세부담의 공평성에 대한 연구는 의의가 있다고 본다. 현행 비주택 과표산정 방식에 의하면 부동산가격이 낮을수록 비주택의 세부담이 주택에 비하여 높다. 본 연구에서의 공평성은 부동산의 가치를 부담능력의 척도로 하여 동일한 가치의 부동산을 보유하고 있는 납세자는 동일한 세부담을 납부해야 한다는 수평적 공평차원에서 기준을 설정하고자 한다. 본 연구는 이러한 문제를 간단한 시산을 통하여 분석하고자 한다.

일반적으로 재산세 중 주택분과 토지 재산세가 점하는 비중이 다수이지만, 비주택분인 일반건축물의 재산세가 점하는 비중도 17.7%나 되어 재산세의 세수구성에 중요한 역할을 담당하고 있다. 따라서 본 논문에서는 재산세의 과세대상 중 주택분과 비주택분의 과표 및 세부담에 대한 공평성 분석에 역점을 두고 진행하고자 한다. 일반적으로 공평성 분석은 과표를 대상으로 하지만 우리나라의 경우 모든 자치단체의 재산세 세율이 동일하기 때문에 세부담의 비교에 큰 무리가 없다고 본다.

본 논문의 구성은 서론에 이어서 제2장에 부동산 보유과세의 공평성에 대한 부분과 접근 방법을 논의하였다. 공평성에 대한 개념은 이론적 접근이 서로 다르기 때문에 이에 대한 논의와 본 논문에서 사용하고자 하는 공평성에 대한 개념을 정리하였다. 또한 본 연구의 접근 방법을 간단히 기술하였다. 이어서 제3장은 변화된 부동산 보유과세에 대하여 기술하였다. 주로 참여정부에서 개편된 부동산 보유과세를 중심으로 논의하였다. 제4장은 재산세 과표 및

세부담 분석으로 주택분과 비주택분에 대한 공평성 분석을 시도하였다. 그리고 마지막 부분은 이 논문의 결론이다.

II. 부동산 보유과세에 대한 논의

1. 공평성에 대한 개념정의 및 접근방법

많은 국가에서 조세를 소득과세, 소비과세, 그리고 재산과세로 구분하여 부과하는 것은 하나만으로는 불완전하기 때문에 서로 보완적인 역할을 수행하도록 함이다. 조세를 징수하는 목적은 국가가 수입을 조달할 목적으로 특정한 개별적인 보상 없이 사경제로부터 강제적으로 징수하여 재정수입을 확보하기 위한 것이다. 국가의 수입은 조세, 공공요금, 수수료, 차입금 등인데 가장 중요한 수입원은 조세수입이라고 할 수 있다. 그 이외에도 국공채 등 세외수입이 있을 수 있으나 이러한 수입조달은 정치적인 저항을 받기 쉬운 뿐만 아니라 재정균형을 저해할 소지가 많으므로 세외수입으로의 국고조달은 한계가 있다. 따라서 국가수입의 대부분을 차지하는 조세수입의 징수를 위해 적절한 조세의 원칙이 요구된다. 조세의 원칙은 재정이론의 발전 초기부터 현재까지 계속 논의되고 있다.

교과서에서 논의되고 있는 이상적인 조세의 원칙은 주로 조세부담의 공평성, 경제적 효율성 및 중립성, 행정적 단순성, 경기변동에 따른 신축성, 그리고 정치적 책임성 등인데, 모든 조세가 이러한 요인들을 동시에 충족시킨다는 것은 매우 어렵다고 할 수 있다. 왜냐하면 하나의 조건을 충족시키기 위해서는 다른 하나의 조건을 포기할 수밖에 없는 상충관계에 있기 때문이다. 대표적인 경우가 조세부담의 공평성과 효율성이라고 할 수 있다. 이처럼 조세의 원칙은 보는 시각에 따라 견해가 달리 해석될 수 있으나 가장 중요한 원칙은 그 중에서 조세부담의 공평성이라고 할 수 있다.

공평성에 대한 개념 역시 학자에 따라 의견을 달리하고 있다. 즉 개인의 능력에 따라 조세부담을 달리하는 것이 공평하다고 주장하는 능력원칙에 입각한 수직적 공평과 개인의 편익 정도에 따라 조세부담을 달리하는 것이 공평하다는 편익원칙에 입각한 수평적 공평으로 구분된다.

능력에 따른 세부담이란 개인이 소유한 부(wealth) 전체를 경제적 능력이라고 간주하여 부과하는 것이고, 편익에 따른 세부담이란 개인이 정부로부터 제공받는 편익의 크기에 따라 부과하는 것이다. 따라서 세부담이 공평하기 위해서는 능력을 나타내는 부와 편익의 정도에 대한 측정이 정확해야 한다. 그러나 현실적으로 이들을 측정한다는 것은 쉽지 않다. 경제적

능력에 대한 세부담은 고전경제학자인 A. Smith와 J. S. Mill 등에 의해 주장되었는데, 특히 J. S. Mill은 공평한 세부담은 납세자가 세를 부담함으로써 자신의 효용이 희생하는 것으로 그 희생의 정도가 납세자간에 공평하면 된다고 하였다. 뿐만 아니라 Feldstein(1976) 역시 공평한 세부담이 되도록 하기 위해서는 조세를 부담하기 이전의 효용과 세부담 이후의 효용이 동일하도록 해야 한다고 한다. 그러나 이러한 주장은 이론적으로는 가능할 수 있으나 현실적으로 적용하기에 불가능하다. 우선 납세자 개개인의 희생 정도에 대한 측정이 어려울 뿐만 아니라 이러한 논리가 실현되려면 납세자가 소유하고 있는 모든 부와 부채에 대한 측정이 가능해야만 할 것이다.¹⁾

부에 대한 측정이 가능하다면 부유세 또는 소득세만으로도 능력에 기초한 세부담이 가능하기 때문에 재산보유세의 필요성은 없을 것이다. 최근 부유세(wealth tax)에 대한 논의가 있지만, 노영훈(2004)에 의하면 부유세를 도입한 나라는 부유세를 통해 직접적인 부의 재분배를 도모하는 것이기 보다는 부로부터 발생하는 자본소득 및 자본이득 등 재산관련 소득과 세 기능을 보완하는데 있다고 한다.²⁾ 부유세도 능력을 완전하게 측정할 수 없는 관계로 대부분의 국가는 소득과세 이외에 소비과세, 그리고 재산과세까지 부과하는 것이 일반적이다. 그러한 의미에서 포괄적 소득세(the comprehensive income tax)와 개인소비세(the personal consumption tax), 그리고 순자산세(the net wealth tax)들은 각각 소득과 소비, 재산을 기준으로 납세자들의 부담능력을 평가하여 과세하는 이상적인 형태의 세제들이라고 본다(원윤희·이영희, 2005).³⁾

우리나라의 경우에도 부유세라는 세목이 존재하지는 않지만 많은 세목에 부유세의 개념이 포함되어 있다. 대표적인 세목이 2005년부터 도입된 종합부동산세라고 할 수 있다. 종합부동산세는 전국의 부동산을 인별로 합산하여 초과누진과세함으로써 자본이득 등 재산관련 소

1) 이 부분은 이영희(2004), 「재산보유과세의 개편에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 보고서 pp. 9-15를 요약 정리하였다.

2) 부유세는 개인에게만 부과하는 국가와 법인까지 부과하는 국가로 구분되는데, 법인까지 부과하는 룩셈부르크(6.0%), 스위스(4.7%), 노르웨이(1.2%)의 경우에는 총 조세대비 부유세의 비중이 약간 높은 편이지만, 개인만 부과하는 그 이외의 국가의 경우에는 0.1%~0.6% 범위의 극히 낮은 세수비율을 보이고 있다. 노영훈 「부유세 도입의 타당성과 세제개혁의 방향」, 성균관대학교 경제연구소 정책토론회, 2004. 5. p. 28.

3) 재산을 기준으로 하는 순자산세의 경우 한 사람이 보유하고 있는 순자산을 기준으로 부담능력을 측정하고 이를 바탕으로 과세하는 것인데, 이 때 순자산세란 한 개인이 보유하고 있는 모든 재산, 즉 금융, 부동산, 미술품, 골동품 등의 총자산에서 부채를 뺀 것으로 측정된다. 이러한 순자산은 한 특정시점에서 정의되는 스톡의 개념이며 이러한 자산으로부터의 수익의 흐름이 소득인 것으로서 이론적으로 볼 때 포괄적 소득세와 순자산세는 사실상 동일한 것이라고 할 수 있다. “부동산 보유과세 세부담의 불공평성 분석,” 「한국정책분석평가학회보」, 제15권, 제2호, 2005.

득과세의 기능을 수행하고 있다.⁴⁾ 노영훈(2007)은 이처럼 재산과세가 소득과세를 보완하는 기능을 수행하는 경우에는 종합소득세 신고시 재산과세에 해당하는 부분을 세액공제 할 필요가 있음을 제기하고 있다. 반면에 미술품, 골동품 등 사치성 재산에 대한 고려가 이루어지지 않는 상황에서 물적자본 중에서도 아주 일부라고 할 수 있는 부동산을 중심으로 누진과세되고 있다는 점에서 사실상 바람직하다고 볼 수 있는 것은 아니다.

편익에 따른 세부담은 정부로부터 제공받는 공공서비스에 대한 비용차원에서 부담하는 방법이다. 이러한 방법은 정부의 지출구조에 따라 편익의 크기가 다르기 때문에 편익의 크기를 제대로 측정하는 것이 공평과세를 실현하는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같이 정부에서 제공하는 서비스에 대한 편익이 세부담의 분배에 기초가 된다는 이론을 제시한 대표적인 학자는 K. Wicksell로 그의 자발적 이론에 근거를 두고 있다. 즉, 일반적으로 물건을 선택할 때, 각자의 편익에 따라 물건을 선택하고 그에 대한 비용을 지불하듯이 정부에서 제공하는 공공서비스의 편익에 대한 대가를 비용차원에서 조세로 납부해야 한다는 것이 자발적 교환의 기초 이론이다.

이와 같이 편익에 따른 세부담은 납세자를 설득하는데 경제적 능력에 따른 세부담에 비하여 용이할 수 있다. 그러나 비배제성과 비경쟁성 등 공공재 특성의 문제가 발생되므로 편익의 크기를 측정한다는 것이 불가능하기 때문에 현실적인 적용은 어렵다. 그러한 측면에서 편익에 따른 세부담의 원칙에 적합한 조세로 재산세가 바람직하다고 알려져 있다. 재산세가 바람직한 이유는 지방정부에서 제공하는 상하수도, 청소, 도로, 도서관 등 각종 지방공공서비스 편익이 주택 등 해당지역의 부동산가치에 반영되기 때문이다. 특히 토지와 같은 부동산은 지역과 지역간의 이동이 어려우므로 해당 지방정부에서 제공하는 서비스에 대한 편익이 자본가치로 내재화된다는(Bird and Slack, 2002)⁵⁾는 특성이 있기 때문에 재산세가 대표적인 편익과세로 인식되고 있다.

원윤희(2004)는 재산세의 편익성 정도는 사실상 각 나라의 전통이나 지방자치 및 지방세 구조 등에 따라 다를 수 있다고 한다.⁶⁾ 그 이유는 지방공공서비스의 수준이 해당 지역의 부동산 가격에 과연 얼마만큼 영향을 미치는가 하는 것도 의문시 될 수 있는데, 우리나라의 경우 기초자치단체의 서비스 제공수준이 부동산 가격에 미치는 효과는 그리 크지 않을 것으로 추측되기 때문이라고 한다. 그러나 미국 등 선진 외국은 매년 세출예산에서 중앙정부로부터

4) 노영훈. (2007). “부동산 보유 및 거래세제의 변화에 따른 지방정부의 재정적 과세.”, 지방재정학회 발표논문, 2007. 7.

5) R. Bird and E. Slack, *Land and Property Taxation: A Review*, World Bank, Working Paper, 2002.

6) 원윤희, “부동산 보유과세의 핵심논점과 실태,” 「지방세」, 제1호. 2004.

의 보조금을 제외한 예산규모를 지역주민의 재산세 부담수준과 연계하여 편성하도록 제도화되어 있다. 따라서 재산세의 세율은 매해 예산규모에 따라 다르게 결정되고 있다. 이러한 경우에는 재산세가 지방정부에서 제공하는 공공서비스의 편익에 대한 대가차원에서 지불하는 세부담이라는 인식을 명확하게 하는 효과가 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 공평성에 대한 개념은 다양하다. 본 연구에서의 공평성은 부동산의 가치를 부담능력의 척도로 하여 동일한 가치의 부동산을 보유하고 있는 납세자는 동일한 세부담을 납부해야 한다는 수평적 공평차원에서 세부담의 기준을 설정하고자 한다.⁷⁾ 즉, 부동산의 보유사실이 그 소유자의 부담능력을 보여주는 것이며 재산세나 종합부동산세 등 부동산 보유과세는 그 부동산의 가치로 표현되는 부담능력에 따라 과세가 이루어져야 공평과세가 실현된다는 관점에서 세부담 구조와 원인을 분석하고자 한다.

본 연구의 접근방법은 현행 제도 하의 과표와 세부담에 대한 시산을 통해 수평적 공평을 분석하고자 한다. 주요 분석대상은 재산세의 비주택부분이다. 비주택에 대한 세부담 문제는 주택과 달리 크게 부각되지 않았다. 그 이유는 비주택에 대한 재산세는 공동주택과 달리 동일한 건물이 없기 때문에 공동주택에 대한 정보처럼 많지 않으므로 세부담을 비교하기 용이하지 않다. 그러나 이제는 주택에 대한 세부담의 불공평성 문제는 어느 정도 해결되었다고 볼 수 있는 반면에 비주택의 세부담 문제는 그대로 있는 상태에서 과표현실화를 통해 세부담이 급상승하여 문제로 부각되고 있다. 그러나 이에 대한 연구는 활발하지 않은 상태이다. 이영희(2003)⁸⁾는 재산세제가 개편되기 이전에 전국의 공동주택의 표본조사를 통하여 세부담의 공평성 분석을 실시하였고, 이영희(2004)⁹⁾, 원윤희·이영희(2005)¹⁰⁾는 전국의 재산세와 종합토지세 과세자료의 분석을 통해 재산세 부담의 불공평성을 제기하였다. 그러나 이러한 논문들은 주택에 대한 세부담 문제에 한정하여 분석을 시도 하였다. 비주택의 세부담에 대한 연구가 없는 것은 아마도 실제 자료의 구득에 어려움이 있기 때문이라고 본다. 그러한 측면에서 본 연구는 비주택의 세부담 불공평성을 간단한 시산을 통해 분석하고 있지만 문제를 제기하고 있다는 측면에서 재산과세 분야에 어느 정도 기여하고 있다고 본다.

7) 혹자는 부동산 재산에 대한 편익정도 또는 정책적인 요인을 고려하여 주택과 비주택의 세부담이 동일할 필요가 없다고 제기할 수 있으나, 본 연구는 부동산의 가치에 대한 담세능력을 공평성으로 정의하였기 때문에 동일한 부동산의 가치를 소유하고 있는 납세자는 동일한 세금을 납부해야 한다는 수평적 공평에 기초하고 있다.

8) 이영희, 「공동주택의 재산세부담 공평성 제고방안」, 한국지방행정연구원, 2003.

9) 이영희, 「재산보유과세의 개편에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 2004.

10) 원윤희·이영희, “부동산 보유과세 세부담의 불공평성 분석,” 「한국정책분석평가학회보」, 제 15권, 제2호, 2005.

재산세의 과세대상은 주택과 비주택, 토지, 건축물 등 다양한 형태로 나뉘는데, 이들의 과표가 서로 다른 방법에 의해 평가되므로 인하여 과세대상간 세부담의 차이가 발생된다. 서로 다른 과세대상간의 수평적 공평도 문제가 되지만 보다 중요한 것은 동종 대상간의 수평적 불공평이라고 할 수 있다. 그러나 본 논문은 비주택의 과표산정방식이 주택과 다름으로 인하여 발생하는 세부담의 불공평성 문제를 제기하고자 하므로 주택과 비주택의 과표 및 세부담을 비교하고자 한다.

주택과 비주택간 공평한 세부담은 과세구간 별 실효세율의 비교를 통해 분석하고자 한다. 실효세율은 부동산 시장가치에 대하여 실제로 부담하는 재산세액의 정도를 나타내는 것으로 주택과 비주택의 경우와 같이 과표방식이 다른 경우 적절한 분석도구라고 본다. 실효세율 계산을 위한 부동산 가격과 재산세 부담은 주택과 비주택의 과표와 적용율, 그리고 명목세율 등이 필요하다. 비주택 일반건축물의 경우와 같이 건물과 토지의 과표산정방식이 달라 과표와 세액 계산이 어려운 경우에는 일정한 가정을 전제한 후 계산하고자 한다.

2. 부동산 보유과세의 변화

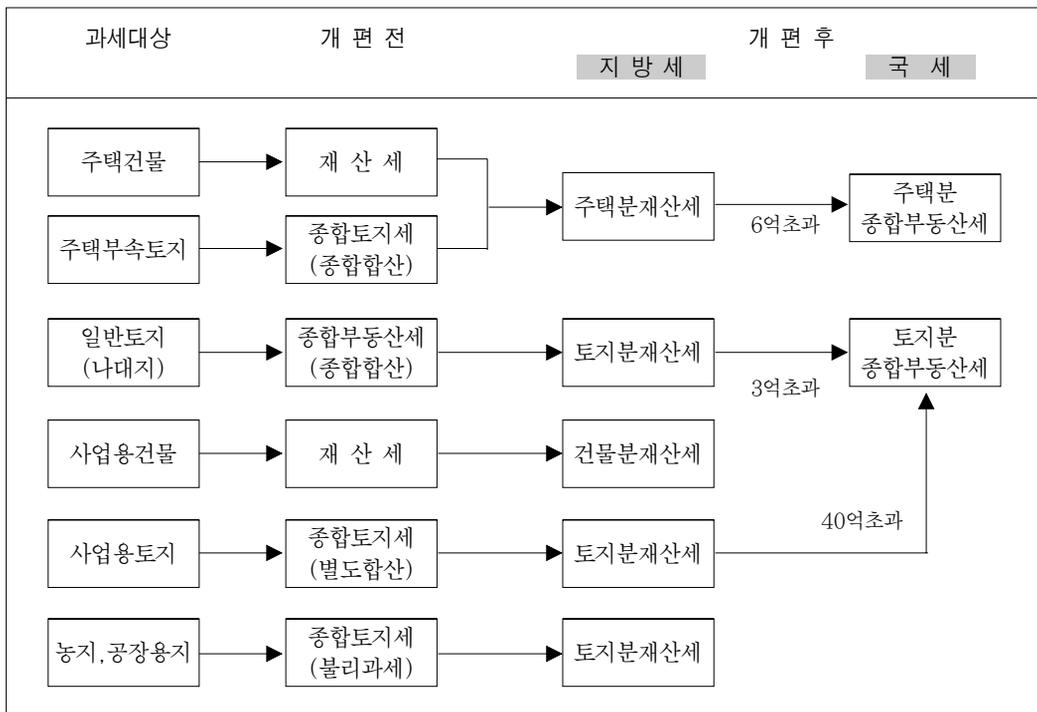
참여정부는 부동산 투기문제의 해결을 위해 많은 노력을 기울였는데 그 중 부동산 보유과세의 개편은 지속적인 관심의 대상이었다. 그 결과 부동산 보유과세는 많은 변화가 있었다. 부동산 보유과세가 개편 될 수밖에 없었던 근본적인 원인제공은 강남을 중심으로 한 아파트 가격의 폭등이라고 할 수 있다. 아파트가격의 폭등은 크게 두 가지 측면에서 부동산 보유과세의 개편을 촉발하는 계기가 되었다. 첫째, 부동산 보유과세의 세부담을 증가시킴으로써 보유하고자 하는 유인을 감소시키고자 함이다. 둘째, 재산세의 세부담이 실제 아파트가격과 다르므로 인하여 발생하는 납세자의 조세저항을 완화시키고자 함이다. 첫 번째 계기인 조세부담을 가중시킴으로써 부동산의 과다보유를 억제하고자 하는 정책은 학자에 따라 의견이 다를 수 있는 부분이다. 지금까지 부동산 과다보유에 대한 세부담은 계속해서 증가되어 왔지만 이로 인한 실효성이 크지 않았다. 두 번째인 세부담의 불공평성에 대한 납세자의 불만은 부동산 보유과세의 개편에 큰 기여를 하였다고 할 수 있다. 부동산 보유과세의 세부담에 대한 불공평성은 그 이전에도 있었지만 과표현실화가 낮았기 때문에 세부담이 크지 않아 문제되지 않았으나 세부담이 급상승하면서 내재되어 있던 문제가 표출되었다.

부동산 보유과세의 세부담 강화와 불공평성 완화는 2003년 10.29와 2005년 8.31대책에 따라 어느 정도 실현되었다. 특히 보유과세의 과표현실화와 종합부동산세의 도입은 세부담이 급격하게 상승하는 계기가 되었다. 뿐만 아니라 그 동안 재산세가 건물과 토지로 이원화되어 각각 원가방식과 시가방식으로 구분되어 평가되면서 세부담의 불공평성이 문제로 부

각되었는데, 2005년부터 주택의 경우 시가방식으로 건물과 토지를 일체로 평가함으로써 종전의 문제가 일부 완화되었다.

부동산 보유과세의 변화에 대하여 구체적으로 살펴보기 위한 종합적인 그림이 <그림 1>에 나타나 있다. 2004년 말에 개편한 부동산 보유과세의 두드러진 점은 종합토지세가 폐지되고 종합부동산세가 도입되었다는 점과 주택에 한하여 건물과 토지가 통합되어 평가되고 과세된다는 점이다. 종합토지세가 재산세와 종합부동산세로 통·폐합되면서 건물과 토지 또는 용도에 따른 과세대상이 복잡하게 되었다.

<그림 1> 부동산 보유과세의 변화체계



2004년까지만 해도 건물과 토지는 재산세와 종합토지세로 구분되어 과세되었으나 2005년부터 주택은 건물과 토지가 하나로 통합되어 주택분 재산세가 부과되도록 하고 있다. 또한 전국의 주택공시가격이 6억원을 초과하는 부분에 대해서는 종합부동산세도 부과된다. 나대지와 사업용이 아닌 일반토지의 경우에는 토지분 재산세가 부과되며 개별공시지가가 3억원을 초과하는 부분에 대하여 종합부동산세가 부과된다.¹¹⁾ 사업용건물과 그 부속토지는 예전의 종합토지세의 별도합산과 같이 당분간 건물과 토지가 별도의 과표산정방식에 따라 과세하

고 있다. 그러나 사업용이라도 토지분에 대해서는 전국의 사업용토지를 합산하여 개별공시지가가 40억원을 초과하는 부분에 대해서는 종합부동산세가 부과된다. 종합토지세에서 분리과세 대상이던 농지 혹은 공장용지의 경우에는 예전과 유사하게 토지분 재산세가 부과되지만 종합부동산세의 대상에서는 제외되도록 하고 있다.

〈표 1〉은 부동산 보유과세의 개편 전과 후의 세율체계를 정리한 것이다.

〈표 1〉 부동산 보유과세의 변화 내용

| 구분 | 개 편 전 (재산세 및 종토세) | 1차(시·군·구) 재 산 세 | 2차(국가) 종합부동산세 | |
|--------|---|--------------------------------------|---|-------------------------------------|
| | | | 과 세 대 상 | 세율 |
| 토 지 | 종합 합산 (9단계) | 0.2~0.9% | 0.2~0.5% (3단계) | 과표 1억5천만원 초과분 1.0%~4.0% (3단계) |
| | 별도 합산 (9단계) | 0.3~2% | 0.2~0.4% (3단계) | 과표 24억원 초과분 0.6~1.6% (3단계) |
| | 분리 과세 | 0.1% 0.3% 5.0% (3종 정율세율) | 0.07% 0.2% 4.0% (3종 정율세율) | 과세안함 |
| 주 택 | 토지(종토세):0.2~5.0% 건물(재산세):0.3~7.0% ※각각별도과세 | 토지·건물 통합평가 및 과세 0.15~0.5%(3단계) | 과표 3억원 초과분 ※ 과세제외대상 -별장, 임대주택, 기숙사 및 사원용주택, 미분양아파 트 등 | 1.0~3.0% (4단계) |
| 건축물 | 0.3% 0.6% 5.0% (크게 3종 정율세율) | 0.25% 0.5% 4.0% (크게 3종 정율세율) | 과세안함 | |

재산세는 부동산 소재 해당 자치단체 관내 합산으로 초과누진과세하고, 종합부동산세는 인별 전국합산하여 초과누진과세한다. 이때 종합부동산세와 재산세의 중복과세문제를 해결하기 위해 종합부동산세에서 재산세의 일정금액 초과분에 대해서는 제외시키고 있다. 종합부동산세의 도입 첫해인 2005년도 주택 종합부동산세의 과세대상은 주택공시가격 9억원을 초과하는 주택이었으나 2006년부터는 6억원으로 하향조정하였다. 토지의 경우에도 2005년도 6억원에서 2006년부터 3억원으로 조정하였다. 결과적으로 2009년에 과표적용율이 100% 되는 종합부동산세의 과표현실화계획에 따라 종합부동산세의 과세대상은 점차 증가하고 있다. 2005년 종합부동산세 세수가 6천7백억원이었으나 2006년에는 1조7천억원이며, 2007년은 2조8천억원으로 예상하고 있다.

11) 2005년에는 주택과 토지가 각각 9억원과 6억원을 초과하는 부분에 대해서 종합부동산세가 부과되었다.

재산보유과세의 과표적용율은 과세대상에 따라 다르다. 주택의 경우 재산세의 과표적용율은 매해 5%씩 증가시켜 2017년에 100%가 되도록 하고 있는데(2007년은 50%) 반하여, 종합부동산세는 2009년에 100%되도록 매해 10%씩 증가시키고 있다(2007년은 80%). 반면에 토지의 경우에는 2007년 재산세의 과표적용율이 60%인데 매해 5%씩 증가시켜 2015년에 100%가 되도록 하고 있으며, 종합부동산세의 종합합산은 주택의 경우와 동일한 2009년 100%를 목표로 하고 있다. 그러나 별도합산의 경우는 2007년 현재 적용율이 60%인데 2015년에 100%가 되도록 매해 5%씩 증가시키고 있다. 100% 과표적용율의 조기실현은 재산보유과세의 세부담이 급등하게 되는 원인이 되는데, 과연 과표적용율 100%가 옳은 것인지에 대한 것은 좀 더 검토할 필요가 있다. 즉, 부동산가격을 대표하는 주택가격공시와 공시지가 등을 과표로 100% 활용해도 되는지의 여부는 과표산정 시기와 일치하지 않는 부동산 경기 등에 대한 면밀한 검토 후에 결정되어야 할 부분이라고 본다.

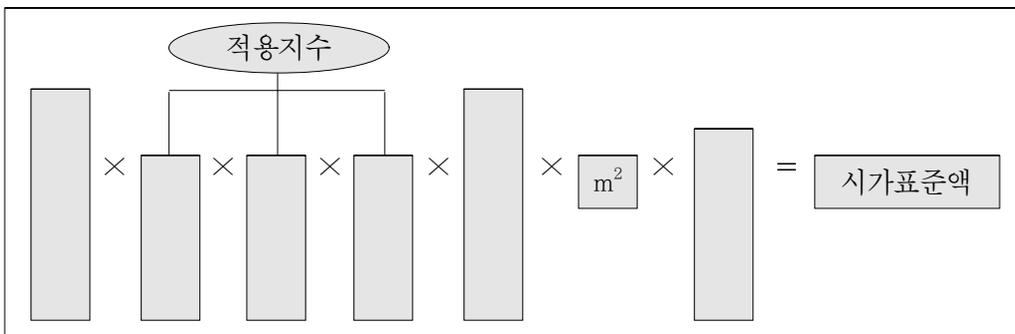
개편된 부동산 보유과세는 그 동안 지속적으로 지적되어 왔던 문제가 많이 해결되었다고 보지만 아직 미진한 부분은 비주택인 일반건물에 대한 과표산정방식이다. 주택은 건물과 토지가 일체로 평가될 뿐만 아니라 시가에 준한 주택가격공시에 따라 과표가 결정되도록 하고 있는데 반하여, 비주택인 일반건물의 경우 2005년 이전 부동산 보유과세의 개편 전과 동일한 산정방식에 따라 과표를 산정하고 있다. 즉, 건물과 토지를 이원화하여 건물은 아래의 <그림 2>에 나타나 있는 신축건물기준가액을 토대로 한 시가표준액에 의해 산정되고 있고, 토지는 공시지가를 그대로 사용하고 있다. 따라서 부동산 보유과세 개편 이전 주택에서 발생되던 세부담 불공평성 문제가 지금도 비주택에 나타나고 있다. 특히 신축건물기준가액이 현실화되면서 시가표준액이 시가를 초과하는 경우가 발생되고 있어 문제가 되고 있다.¹²⁾

비주택 일반건축물에 대한 재산보유과세의 변화는 크지 않다. 종전대로 건물과 토지가 구분되어 평가되고 과세된다. 변화된 부분은 신축건물기준가액이 현실화되어 2004년 당시 m^2 당 17만원이었던 것이, 2005년 46만원, 2006년 47만원, 그리고 2007년 49만원으로 상향 조정되었다. 국세청의 건물기준시가가 m^2 당 49만원이므로 이와 동일한 수준으로 일치시킨 것이다. 비주택 일반건축물 재산세의 과세표준은 신축건물에 소요되는 비용을 산정하는 원가 방식으로 산출하고 있다. 건물과표의 산정방식이 <그림 2>에 나타나 있듯이 신축건물기준가액과 구조, 용도, 위치 등의 지수와 면적, 경과년수, 가감산특례 등 복합적인 여러 요인을 고려하여 산정하고 있다. 반면에 일반건축물의 토지는 일반 토지와 동일한 공시지가에 의해 평가하고 있다. 2005년 이후 공시지가가 대폭 현실화되면서 신축건물기준가액도 상향조정되

12) 비주택 일반건축물의 2,762 표본 중 19.9%가 시가보다 높은 것으로 나타났다. 허윤경, “지방세과표 산정제도 발전방안”, 「한미 FTA체제 대비 지방세과표 산정제도 발전방안」 워크샵자료, 2007. 7

었는데, 이것은 일반건축물 과표의 상승이 초래되었을 뿐만 아니라 이로 인해 과표와 시가의 차이가 벌어지는 요인이 되었다. 일반건축물의 신축건물기준가액이 상향조정되면서 경량철골조, 조립식판넬 창고 등 취득 신고시 실제건축비용보다 시가표준액이 높아 민원이 발생되고 있다.¹³⁾ 뿐만 아니라 일반건축물의 과표산정방식이 주택과 다르기 때문에 재산보유과세 대상간 과표에 대한 불공평성 문제도 야기된다.

<그림 2> 건물과표시가표준액 산정체계도



자료: 행정자치부, 「2007년도 건물시가표준액표」

III. 보유과세의 세부담 분석

1. 조세의 구성

재산보유과세의 과세대상간 세부담을 논하기 전에 우리나라 재산보유과세의 부담수준은 여타 과세와 비교하였을 때 공평한 수준인지를 파악하기 위하여 OECD 국가들과 간단히 비교하였다.

우리나라의 재산보유과세가 총 조세에서 점하는 비율이 OECD 국가와 비교하였을 때 매우 높은 수준에 속한다. 2004년은 우리나라 부동산 보유과세의 개편이 이루어지기 전이므로 재산보유과세의 과표현실화 등이 미진하여 세부담을 현재와 비교하였을 때 낮음에도 불구하고 재산과세의 비중이 소득과세 또는 소비과세 등에 비하여 차지하는 비율이 매우 높다. <표 2>를 보면, 개인소득세의 비율은 13.6%로 OECD 국가 중 26위로 매우 낮은 데 반하여 재

13) 2007. 7 지방세과표산정제도 발전방안 워크샵에서 대부분의 자치단체에서 문제를 제기하고 있다.

〈표 2〉 OECD 국가의 조세구조(2004)

| | 소득 및 이윤과세 | | | | 사회 보장세 | 급여세 | 재산과세 | 소비과세 | 기타 |
|--------------|-----------|-------|------|------|-----------|-----|------|------|------|
| | 개인소득세 | 법인소득세 | 기타 | 소계 | | | | | |
| 캐나다 | 35.1 | 10.3 | 1.1 | 46.5 | 15.2 | 2.0 | 10.2 | 25.9 | 46.7 |
| 멕시코 | - | - | - | 24.6 | 16.5 | 1.2 | 1.6 | 55.5 | 25.2 |
| 미국 | 34.7 | 8.7 | 0.0 | 43.4 | 36.3 | - | 12.0 | 18.3 | - |
| 호주 | 40.2 | 18.2 | 0.0 | 58.4 | - | 4.4 | 8.7 | 28.5 | - |
| 일본 | 17.8 | 14.2 | 0.0 | 32.0 | 37.7 | - | 10.0 | 2.0 | - |
| 한국 | 13.6 | 14.3 | 0.0 | 27.9 | 20.7 | 0.2 | 11.3 | 36.3 | 31.5 |
| 뉴질랜드 | 41.0 | 15.5 | 4.6 | 61.1 | - | - | 5.0 | 33.8 | - |
| 오스트리아 | 22.7 | 5.4 | 1.3 | 29.4 | 33.9 | 6.1 | 1.3 | 28.2 | 30.5 |
| 벨기에 | 30.6 | 8.0 | -0.6 | 38.6 | 31.3 | - | 3.9 | 25.0 | - |
| 체코 | 12.7 | 12.4 | 0.0 | 25.1 | 42.3 | - | 1.1 | 31.2 | - |
| 덴마크 | 50.7 | 6.5 | 3.1 | 60.3 | 2.4 | .4 | 3.8 | 32.7 | 60.7 |
| 핀란드 | 30.5 | 8.1 | 0.0 | 38.6 | 36.8 | - | 2.6 | 31.7 | - |
| 프랑스 | 17.0 | 6.3 | 0.0 | 23.3 | 37.1 | 2.6 | 7.6 | 25.6 | 27.1 |
| 독일 | 22.8 | 4.5 | 0.0 | 27.3 | 40.7 | - | 2.5 | 29.2 | - |
| 그리스 | 13.8 | 9.4 | 0.3 | 23.5 | 34.7 | - | 4.4 | 37.1 | - |
| 헝가리 | 17.8 | 5.8 | 0.0 | 23.6 | 30.1 | 2.3 | 2.3 | 40.8 | 24.5 |
| 아이슬랜드 | 36.9 | 3.3 | 3.8 | 44.0 | 8.3 | - | 6.3 | 41.1 | - |
| 아일랜드 | 27.4 | 11.9 | 0.0 | 39.3 | 15.0 | 0.6 | 6.9 | 37.8 | 39.7 |
| 이탈리아 | 25.4 | 6.9 | -0.9 | 31.4 | 30.3 | 0.0 | 6.1 | 26.4 | 37.2 |
| 룩셈부르크 | 17.8 | 15.3 | 0.1 | 33.2 | 28.3 | - | 7.8 | 30.4 | - |
| 네델란드 | 16.4 | 8.2 | 0.0 | 24.6 | 36.9 | - | 5.3 | 32.0 | - |
| 노르웨이 | 23.5 | 22.6 | 0.1 | 46.2 | 21.6 | - | 2.6 | 29.7 | - |
| 폴란드 | 12.0 | 5.8 | 0.1 | 17.9 | 40.9 | 0.7 | 3.8 | 36.0 | 18.6 |
| 포르투갈 | 15.9 | 8.3 | 0.0 | 24.2 | 31.8 | - | 4.6 | 38.6 | - |
| 슬로바키아 | 9.3 | 8.1 | 1.4 | 18.8 | 39.4 | - | 1.8 | 39.8 | - |
| 스페인 | 17.7 | 9.8 | 0.7 | 28.2 | 34.8 | - | 8.1 | 28.0 | - |
| 스웨덴 | 31.4 | 6.3 | 0.0 | 37.7 | 28.4 | 4.7 | 3.1 | 25.8 | 38 |
| 스위스 | 34.8 | 8.6 | 0.0 | 43.4 | 24.4 | - | 8.5 | 23.7 | - |
| 터어키 | 14.9 | 7.3 | -0.1 | 22.1 | 23.9 | - | 3.1 | 47.7 | - |
| 영국 | 28.7 | 8.1 | 0.0 | 36.8 | 18.8 | - | 12.0 | 32.0 | - |
| OECD 단순평균 | 24.6 | 9.6 | 0.2 | 34.4 | 25.9 | 0.8 | 5.6 | 32.3 | 35.4 |
| 우리나라 순위 | 26 | 5 | | 19 | 22 | | 3 | 9 | |

자료: OECD, Revenue Statistics, 2006.

산과세는 11.3%로 3위를 차지하는데 이는 영국과 미국 다음으로 높은 수준이다. OECD 재산과세의 평균 비율은 5.6%이다. 따라서 우리나라의 재산과세 비율은 OECD 평균의 약 2배가 된다.

경제적 능력에 대한 평가는 시대의 흐름에 따라 변한다고 볼 수 있다. 경제가 단순하던 시절에는 부동산은 개인이 소유한 자산의 큰 부분을 차지할 수 있었겠지만 현대사회는 부동산 이외에 유형, 무형자산의 종류가 다양하게 변하였다. 즉 개인이 보유하는 자산 구성에 있어 부동산의 비중이 달라짐에 따라 실제 부담능력에 대한 세부담의 정도는 달라지게 된다. 따라서 경제적 부담능력에 따른 공평과세의 실현이라는 관점에서 볼 때 부동산 재산보유과세의 역할은 매우 제한적이라고 할 수 있을 것이다. 그러한 이유로 대부분의 국가에서는 소득과세를 부담능력에 따른 과세로 보고 부동산에 대한 과세는 소득과세의 보완적 기능을 담당하도록 한다. 그러나 우리나라의 경우 부동산관련 보유과세의 역할은 점점 더 중요하게 간주되고 있다. OECD 국가 중에서 부동산 보유를 개인의 경제적 능력으로 간주하는 국가는 거의 없다고 본다. 그러한 측면에서 종합부동산세는 매우 특이한 재산보유과세이며, 향후 급등하는 부동산 보유과세의 세부담에 대한 검토가 필요하다고 본다. 부동산 보유과세의 역할이 강화될수록 골동품, 미술품 등 비과세대상 자산의 소유가 증가하게 되어 경제의 왜곡을 초래하게 된다.

2. 보유과세의 세수 및 세부담 분석

1) 재산보유과세의 세수구성

2005년 기준 재산세의 세수는 토지분(46.9%), 주택분(35.1%), 건축물분(17.7%), 항공(0.24%), 선박(0.04%)으로 구성되어 있다. 토지분과 주택분 재산세는 재산세 총 세액의 82%를 구성하는 매우 중요한 역할을 담당하고 있으며 건축물분도 17.7%나 된다. 뿐만 아니라 건수를 비교하여도 일반건축물인 비주택(3,641,697건)은 주택(12,109,886건)의 1/3 정도나 된다. 토지분과 주택분 재산세는 2005년 이후 각각 개별공시지가 및 개별주택 공시가격을 통해 시가에 준하여 과표를 산정하고 있다. 따라서 주택의 경우 2004년까지 건물과 토지가 이원화되어 발생하던 과표와 시가의 괴리문제는 어느 정도 해결되었다. 물론 주택의 경우 비교적 정확한 정보가 가능한 공동주택가격과 거래가 빈번하지 않은 일반주택가격 간의 문제가 아직도 존재하기는 하지만 건물과 토지의 일체평가를 통해 과표의 공평성은 예전에 비하여 나아졌다고 본다.

반면에 건축물분은 주로 상가 등 일반건축물과 구축물 및 부대시설이 해당되는데, 과표의

산정방법이 서로 다르다. 일반건축물의 토지는 개별공시지가에 의해 과표를 산정하지만 건물은 예전의 원가방식에 의해 과표를 산정하고 있다. 즉, 일반건축물의 과표는 하나의 부동산을 시가 및 원가방식으로 각각 평가한 것을 합계하여 사용하고 있다. 구축물은 시가와 취득가액 등을 고려하여 과표를 산정하고 있으며, 부대시설은 시가를 토대로 과표를 산정하고 있다. 이처럼 하나의 부동산을 여러 방식에 의해 과표를 산정하는 과정에서 실제가격과 동떨어진 과표가 산정될 수 있는 문제가 있다. 한 예로 인텔리전트 빌딩의 경우, 재산세를 구성하는 과표는 건물, 토지, 그리고 인텔리전트 부대시설로 나뉘어져 있는데, 빌딩의 과표가 시장가액에 비하여 높게 산정되는 경우가 발생되고 있다. 구축물과 부대시설이 차지하는 세수 비중이 재산세 세수 총액의 1.24%에 불과하기 때문에 그 동안 관심의 대상에서 제외되어 왔지만 재산보유과세의 공정성 확보차원에서 과표산정방식의 개선이 요구된다.

2) 주택분과 비주택분 재산세의 과표 및 세부담 비교 분석

재산보유과세 대상간 과표의 산정방식 차이로 인하여 발생하는 세부담의 불공평성에 문제가 있지만 본 고에서는 우선 주택분과 상가에 해당하는 일반건축물인 비주택분에 대한 과표와 세부담에 역점을 두고 분석하고자 한다. <표 3>은 주택분과 비주택분의 과표 및 세부담의 비교를 위해서 정리한 과표구간 및 세율체계이다.

<표 3>은 주택분의 경우 표에 나타난 과표가 건물과 토지가 포함된 것이지만 비주택분은 건물이 제외된 토지에 대한 부분만 해당된다. 재산세의 경우는 적용율을 고려한 과표이다. 반면에 종합부동산세 대상인 6억 이상의 주택과 40억 이상의 비주택은 주택공시가격이므로 과표는 각각 80%와 60%를 적용하여 산정해야 한다. 주택과 비주택간 상이한 과표구간 및 세율체계로 인하여 비교가 용이하지는 않다. 특히, 비주택분의 경우 건물에 해당하는 과표가 포함되어 있지 않기 때문에 주택분과 1:1의 비교는 어렵지만 실효세율을 통한 대략적인 비교는 가능하다고 본다. 일반건축물에 대한 시가표준액이 최근 시가를 초과하는 경우가 약 19.9%(<표 5> 참조)나 되어 문제가 되는 경우를 고려할 때, 비주택분의 실효세율이 건물과 표를 포함할 경우 낮아질 확률은 높지 않다고 본다.

재산세의 경우 과표구간이 낮을수록 비주택분 재산세의 실효세율이 높게 나타나고 있으며, 과표구간이 높을수록 주택분 재산세와 비주택분 재산세의 실효세율 차이가 감소되고 있다. 종합부동산세의 경우에는 주택분의 실효세율이 비주택분의 실효세율에 비하여 매우 높은 것으로 나타난다. 그러나 종합부동산세는 부동산을 통한 소득재배분 목적을 수행하기 위한 특정한 목적을 지닌 세목이기 때문에 주택과 비주택의 세부담의 공정성을 비교한다는 것이 의미가 없다고 본다.

〈표 3〉 주택과 비주택의 과표구간 및 세율체계

(단위: 억원, %)

| 주택분재산세+증부세(2007년) | | | 별도합산 토지분재산세+증부세(2007년) | | |
|--------------------|------|------------|------------------------|------|------------|
| 과표(X_h, X)구간 | 법정세율 | 실효세율 | 과표(X_l, X)구간 | 법정세율 | 실효세율 |
| $X_h \leq 0.4$ | 0.15 | 0.075 | $X_l \leq 2$ | 0.2 | 0.12 |
| $0.4 < X_h \leq 1$ | 0.3 | 0.075~0.12 | $2 < X_l \leq 10$ | 0.3 | 0.12~0.168 |
| $1 < X_h$ | 0.5 | 0.12~0.25 | $10 < X_l$ | 0.4 | 0.168~0.24 |
| 주택공시가격기준 | 법정세율 | 실효세율 | 토지 공시가격 기준 | 법정세율 | 실효세율 |
| $6 < X \leq 9$ | 1.0 | 0.21~0.40 | $40 < X \leq 200$ | 0.6 | 0.21~0.33 |
| $9 < X \leq 20$ | 1.5 | 0.40~0.84 | $200 < X \leq 1000$ | 1.0 | 0.33~0.55 |
| $20 < X \leq 100$ | 2.0 | 0.84~1.45 | $1000 < X$ | 1.6 | 0.55~1.6 |
| $100 < X$ | 3.0 | 1.45~3.0 | | | |

주: 1) X_h, X_l 는 각각 주택분재산세, 비주택분재산세, 그리고 X 종합부동산세 공시가격으로 과표의 적용범위 및 적용율이 서로 다른데, X_h, X_l 는 과표적용율이 각각 50%와 60%가 반영된 이후의 과표인데 반하여, X 는 적용율 반영 이전의 공시가격을 의미한다.

2) 실효세율은 과표와 공시가격에 2007년도 적용율을 고려하여 계산한 후 법정세율을 적용하여 계산한 결과이다.

〈표 3〉을 토대로 일정한 가정을 전제한 과표의 비교표가 〈표 4〉에 나타나 있다. 〈표 4〉는 주택과 비주택의 건물과 토지의 구성비율을 5:5로 가정하여 계산한 과표이다. 또한 비주택의 원가방식에 의한 건물과표는 시가를 그대로 적용한다는 전제하에 계산하였다. 예를 들어 부동산가격이 2억원인 경우, 주택과표는 건물과 토지 시가에 적용율 50%를 계산하여 각각 5천만원으로 과표 총액이 1억원인데 반하여, 비주택과표는 건물의 시가 1억원과 토지시가에 적용율 60%를 계산한 6천만원으로 총 1억6천만원이 최종 과표가 된다. 건물과표를 부동산 가격으로 전제한 것은 과표산정방식이 토지와 달라 현실화율을 알 수 없을 뿐만 아니라 〈표 5〉의 표본조사결과 일반건축물 중 19.9%에 해당하는 건물과표가 실제 부동산가격을 초과하는 것으로 나타났기 때문에 시가를 그대로 과표로 활용하였다. 일정한 전제를 가정한 이러한 계산방식에 의한 경우 부동산가격이 낮을수록 비주택분 재산세가 주택분에 비하여 높은 것으로 나타나며, 부동산가격이 높을수록 주택분과 비주택분의 과표차이가 감소하는 것으로 나타났다.¹⁴⁾ 즉 부동산가격이 6억원과 8억원인 경우의 과표는 주택과 비주택이 동일한 것으로 나타났다.

14) 주택과 비주택의 특성이 다르기 때문에 세부담이 동일할 필요가 없다는 의견이 있을 수 있으나, 그 경우에도 과표는 동일해야 하는데, 본 연구의 시산결과에 의하면 동일가격의 부동산일 경우 비주택 과표가 주택과표보다 높을 확률이 크다.

〈표 4〉 주택과 비주택 과표의 비교

(단위: 원)

| 가격 | 주택과표 | | | 비주택과표 | | |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 건물 | 토지 | 합계 | 건물 | 토지 | 합계 |
| 2억 | 5천만 | 5천만 | 1억 | 1억 | 6천만 | 1억6천만 |
| 4억 | 1억 | 1억 | 2억 | 2억 | 1억2천만 | 3억2천만 |
| 6억 | 2억4천만 | 2억4천만 | 4억8천만 | 3억 | 1억8천만 | 4억8천만 |
| 8억 | 3억2천만 | 3억2천만 | 6억4천만 | 4억 | 2억4천만 | 6억4천만 |

주1: 2007년 주택과 비주택 토지의 재산세 과표적용율은 각각 50%와 60%이고, 비주택의 건물과표는 행자부에서 산정한 건물시가표준액을 그대로 사용하며, 종합부동산의 과표적용율은 주택은 80%, 비주택은 60%이다.

주2: 주택과 비주택의 건물과 토지 구성을 5:5로 가정한다.

〈표 5〉은 2,762개의 표본조사를 통하여 분석한 결과가 나타나 있는데, 표본의 19.9%에 해당하는 비주택분 일반건축물의 현실화율이 “1”을 초과하는 것으로 도출되었다. 반면에 국세청의 건물기준시가는 표본의 4.8%만이 부동산 시장가액보다 높은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 비주택 건물과표모형에 따른 결과의 비교

| 구 분 | 건물시가표준액 | 건물기준시가 |
|----------|---------|--------|
| 평균현실화율 | 0.7394 | 0.6129 |
| 표준편차 | 0.3698 | 0.2366 |
| 현실화율 > 1 | 19.9% | 4.8% |
| 변동계수 | 0.5001 | 0.3860 |

자료: 허윤경, “지방세과표 산정제도 발전방안”, 「한미 FTA체제 대비 지방세과표 산정제도 발전방안」 워크샵자료, 2007. 7

일반적으로 공평성에 대한 측정은 과표를 토대로 이루어지지만 우리나라의 경우에는 세율 체계가 모든 자치단체에 동일하기 때문에 세부담에 대한 공평성을 논의하여도 큰 무리가 없다고 본다. 〈표 6〉은 〈표 4〉의 과표와 〈표 3〉의 세율체계를 적용한 세부담 결과이다. 주택과 비주택 과표의 비교를 통해서도 알 수 있었지만 세율을 적용한 세부담의 결과도 과표의 비교와 크게 다르지 않은 것으로 나타났다. 부동산가격이 2억원의 경우 비주택분 재산세는 37만 원인데 비하여 주택분 재산세는 24만원으로 도출되었다. 그러나 4억원의 경우에는 주택분과 비주택분의 최종 재산세액이 동일하며, 종합부동산세 대상인 6억원 이상의 경우에는 주택분 종합부동산세가 비주택분에 비하여 높다. 다시 한 번 언급하지만 40억원 이상의 비주택분 토지는 종합부동산세 대상이지만 건물은 종합부동산세 대상에서 제외되어 있다. 뿐만 아니라

종합부동산세는 소득재분배의 특정한 목적을 지닌 세목이기 때문에 주택과 비주택의 과표 또는 세부담의 공평성을 비교하는데 의미가 크지 않다고 본다. 요약하면 시산 결과 부동산가격이 낮을수록 주택에 비하여 비주택에 대한 재산세가 높을 확률이 크며, 반대로 부동산가격이 높아질수록 주택에 대한 재산세에 비하여 비주택이 높을 확률이 크다고 할 수 있다.

〈표 6〉 주택과 비주택 세부담 비교

(단위: 원)

| 가격 | 주택 | | | 비주택 | | | |
|----|-------|-------|-------|-----|-----|-----|-------|
| | 재산세 | 증부세 | 최종세액 | 재산세 | | 증부세 | 최종세액 |
| | | | | 건물 | 토지 | | |
| 2억 | 24만 | - | 24만 | 25만 | 12만 | - | 37만 |
| 4억 | 74만 | - | 74만 | 50만 | 24만 | - | 74만 |
| 6억 | 1백24만 | 5백70만 | 4백46만 | 75만 | 36만 | - | 1백11만 |
| 8억 | 1백74만 | 8백10만 | 6백36만 | 1백만 | 52만 | - | 1백52만 |

주1: 비주택의 건물과 토지과표의 구성은 5:5로 가정하였으며, 건물과표는 시가와 동일한 것으로 가정하여 시산하였다.

주2: 종합부동산세 대상의 세부담은 재산세액을 차감한 결과이다.

종합부동산세 대상이 소수¹⁵⁾인 점을 감안한다면, 동일한 가격의 부동산에 대한 재산세부담은 주택분에 비하여 비주택분이 클 확률이 높다. 이러한 문제는 동일한 부동산의 건물과 토지의 과표산정방식이 서로 달라 시가와 차이가 크기 때문이라고 본다. 따라서 비주택분도 주택분과 동일하게 건물과 토지를 일체로 평가하여 과표로 활용하도록 해야 한다.

2004년도 과표의 현실화 및 건물과 토지의 이원화된 과표산정방식 때문에 세부담의 불공평성에 대한 조세저항이 컸었다. 오히려 그 이전에는 재산세부담이 크지 않았기 때문에 과세대상간 세부담이 불공평하였어도 저항이 크지 않았다. 조세저항은 결국 주택의 건물과 토지를 일체로 평가하게 하는 부동산보유과세의 개편을 촉진하는 계기가 되었다. 따라서 2005년부터 동일한 가격의 주택부동산에 대한 세부담 차이에 대한 문제는 많이 해결되었다.

주택분과 비주택분의 실제 세부담의 비교를 위해 2005년도 재산세 징수액 결산자료를 이용하여 계산한 결과가 〈표 7〉에 있다. 세부담의 차이는 실효세율을 통해 비교하였다.¹⁶⁾ 〈표 7〉은 주택의 용도별 구분과 일반건축물인 비주택분으로 구분하여 계산하였는데, 비주택분의 실효세율은 0.153으로 주택분의 실효세율에 비하여 2배에서 3배 높게 나타났다. 주택의 과

15) 2006년 기준 주택과 토지를 합하여 35만 1천명이 종합부동산세 과세대상이다.

16) 징수액은 일부 자치단체의 세율경감 탄력세율 적용 이후의 세액이므로, 실제 실효세율은 〈표 7〉보다 높을 수 있다.

세대상에 따라 약간의 차이가 있지만 주택과 비주택의 차이는 매우 크다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 지금까지 이념적 도안으로 분석한 결과가 크게 다르지 않다. 따라서 비주택의 건물과 토지로 이원화되어 있는 과표산정방식에 대한 개선을 통해 주택과 비주택간 존재하는 세부담의 불공평성에 대한 검토가 필요하다고 본다.

<표 7> 주택분과 일반건축물의 실효세율 비교(2005)

| 구 분 | 용도별 구분 | 실효세율 |
|-----|--------|-------|
| 주택 | 평균 | 0.066 |
| | 아파트 | 0.069 |
| | 연립 | 0.058 |
| | 다세대 | 0.054 |
| | 다가구 | 0.053 |
| | 단독 | 0.074 |
| | 기타 | 0.064 |
| 비주택 | 평균 | 0.153 |

주: 실효세율은 주택과 비주택 시장가격 대비 재산세액임. 시장가격은 과표에 적용율을 환산하여 계산하였다.

출처: 「지방세정연감」, 행정자치부, 2006

IV. 결 론

본 연구에서의 부동산 보유과세의 세부담에 대한 공평성은 부동산 가치를 부담능력의 척도로 간주하여 동일한 가치의 부동산을 보유하고 있는 납세자는 동일한 세부담을 납부해야 한다는 수평적 공평차원의 기준에 기초하였다. 본 연구의 공평성 측면에서 보면 부동산 보유과세의 과세대상 중 주택과 토지는 주택공시가격과 개별공시지가를 통해 완벽하지는 못하지만 어느 정도 부동산 가치에 준하여 과표를 산정하고 있다. 그러나 비주택분 일반건축물의 과표는 부동산 가치를 제대로 반영하고 있지 못하다. 그 결과 비주택분 재산세의 세부담이 주택과 비교할 때, 부동산 가격이 낮을수록 비주택분의 세부담이 높고, 부동산 가격이 높을수록 주택분 재산세의 세부담이 비주택분에 비하여 높은 것으로 나타나서 문제가 되고 있다.

주택과 비주택 과표 및 세부담의 불공평성은 비주택의 이원화되어 있는 건물과 토지의 과표산정방식의 차이로부터 기인한다고 본다. 외국의 경우에는 일본, 덴마크, 프랑스를 제외한 대부분의 국가가 건물과 토지를 통합하여 과표를 산정하고 있다(이영희, 2004).¹⁷⁾ 그러한

이유로 우리나라도 주택에 한하여 2005년부터 건물과 토지를 일체로 평가하고 있다. 프랑스는 재산세가 건물과 토지로 이원화되어 있지만 과표가 임대가치를 기준으로 하고 있기 때문에 비교적 정확한 과표를 산정할 수 있다고 본다. 그러나 일본의 경우 토지는 실거래가격에 기초하여 평가하고 있으며, 건물은 재건축비용을 토대로 과표를 산정하고 있어 우리나라의 비주택분과 크게 다르지 않다. 그리고 덴마크의 경우에는 재산세의 과세대상이 건물과 토지로 구분되어 있기는 하지만 과표는 건물과 토지를 일체로 시가에 준하여 평가한 후에 건물과 토지는 전체과표에서 토지에 해당하는 과표를 제외하여 산정하고 있기 때문에 실제적으로 건물과 토지를 일체로 평가하는 것과 동일하다고 볼 수 있다. 외국의 사례를 통해서 알 수 있는 것은 결국 일본만이 건물과 토지를 구분하여 과표를 산정하고 있다고 할 수 있다. 대부분의 선진국가에서는 세부담의 공평성 제고를 위해서 건물과 토지를 일체로 시가방식에 의해 과표를 정하고 있다. 그러나 부동산거래가 빈번하지 않은 박물관, 미술관, 공항 등 특수한 목적의 건물에 대해서는 시가방식뿐만 아니라 원가방식도 겸하여 평가하여 과세하고 있다.

따라서 우리나라의 비주택분 일반건축물의 경우에도 세부담의 공평성 제고를 위해서 건물과 토지를 일체로 시가방식으로 전환할 필요가 있다.¹⁸⁾ 2005년 주택의 경우에만 건물과 토지를 일체로 평가하도록 한 이유는 일반건축물은 주택에 비하여 거래가 빈번하지 않아 시가에 대한 정보가 많지 않았기 때문이다. 그러나 2006년 1월 1일부터 시행된 부동산 실거래가격 신고제와 6월 1일부터 실시된 부동산 거래 가격 등기부 기재는 비주택의 거래에 대한 실거래가격을 구축할 수 있는 기회가 된다고 본다. 비주택과표에 대한 평가는 갑작스럽게 실시하는 것보다 실제거래가격에 대한 자료가 어느 정도 구축되었을 때 시행하는 것이 바람직하다고 본다. 뿐만 아니라 박물관 등 거래가 드문 특수한 목적의 건축물에 대해서는 외국과 같이 시가방식과 더불어 원가방식도 고려하여 평가하는 것이 바람직하다. 평가의 궁극적인 목적은 세부담의 공평성 확보에 있으므로 과표를 정확하게 산정할 필요가 있기 때문이다.

17) 건물과 토지를 일체로 평가하는 국가는 미국, 영국, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 스위스이고, 건물과 토지를 이원화하여 평가하는 국가는 일본, 덴마크, 프랑스 정도이다. 「재산보유과세의 개편에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 2004, p.143.

18) 2007. 8.11 정부는 2009년부터 비주택의 경우에도 건물과 토지를 일체로 평가하겠다는 계획을 발표하였다.

【참고문헌】

- 곽태원. (2000). 「조세론」, 법문사.
- 건설교통부. (1998). 「건축물대장 작성 세부기준」.
- 권강웅. (2001). 「축조 지방세해설」, (주)조세통람사.
- 김동건. (1996). 「현대 재정학」, 박영사.
- 김태호. (1997). 「지방세 개론」, 광고 TNS.
- 노영훈. (2004). 「부유세 도입의 타당성과 세제개혁의 방향」, 성균관대학교 경제연구소.
- _____. (2007) “부동산 보유 및 거래세제의 변화에 따른 지방정부의 재정적 과제”, 지방재정학회 발표논문.
- 시립대학교 부설 지방세연구소. (2004). 「부동산보유세제의 합리적 개편방안에 관한 연구」, 제 2차 자문회의 자료.
- 원윤희. (2004). “부동산 보유과세의 핵심논점과 실태”, 「지방세」, 제1호.
- 원윤희·이영희. (2005). “부동산 보유과세 세부담의 불공평성 분석,” 「한국정책분석평가학회보」, 제15권, 제2호.
- 이영희. (2003). “지방분권과 지방세제의 개편”, 지방재정학회 춘계세미나.
- 이영희. (2003). 「공동주택의 재산세부담 공정성 제고방안」, 한국지방행정연구원.
- 이영희 외. (2003). 「재산세제도 개편방안」, 한국지방행정연구원, 용역보고서.
- 이영희. (2004). 「재산보유과세의 개편에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- 이준구. (1995). 「재정학」, 다산출판사.
- 행정자치부. (2007). 「2007년도 건물시가표준액표」.
- _____. 「지방세정 연감」, 각년도.
- 허윤경. (2007). “지방세과표 산정제도 발전방안”, 「한미 FTA체제 대비 지방세과표 산정제도 발전방안」 워크샵.
- Bird, R. and E. Slack. (2002). *Land and Property Taxation: A Review*, World Bank Working Paper.
- Conklin, Fred. (2003). *2003 US Master Property Tax Guide*, CCH Incorporated, US.
- Feldstein, M. (1979). “On the Theory of Tax Reform”, *Journal of Public Economics* 6, 77-104.
- OECD. (2006). *Revenue Statistics*.
- http://www.tax.re.kr/lis/livedb/national/property_usa.htm.
- <http://www.nts.go.kr/>
- <http://www.nso.go.kr/>