

# 財産課稅制度의 構造改編

Reforming the Property-based Tax System of the Local Government in Korea

孫光洛

(嶺南大 教授)

<目 次>

- I. 序
- II. 地方財産課稅의 現況 및 問題點
- III. 財産關聯 地方稅制의 改善方案
- IV. 要約 및 맺는 말

## <ABSTRACT>

Although the entire property-based tax burden is not low in Korea, the level of property ownership tax burden is very low while the property transfer tax burden is very heavy. Therefore, the property ownership tax burden should be increased while the property transfer tax burden should be lowered.

Among other things, the land ownership tax should be increased, considering the unbalanced tax burden between land and building ownership. For this matter, the city planning tax should not be imposed on building and the assessment ratio for land should be increased 2 or 3% point annually over next 5 year period.

According to the increase of the land ownership tax, lowering the property transfer tax burden is desirable. The current registration tax burdens are very different depending on objects of registration and types of transfer. Therefore, in this case, the registration tax for highly taxed objects should be lowered. After the registration tax rates are simplified and sufficiently lowered, the registration tax could be unified with the acquisition tax.

We also propose following measures; ①It is better for the central government to collect the current progressive land ownership tax and distribute the tax revenue to the local governments. ②The local governments should not be allowed to change tax rates for those tax items incurring tax competition or tax export. ③It is desirable to increase the tax burden on automobile use and decrease the tax burden on automobile ownership.

## I. 序

우리나라의 경우 지금까지 中央政府의 主導에 의한 수도권 중심의 經濟開發이 이루어져 왔으며, 그 결과 국민경제 전체로는 짧은 기간내에 어느 정도의 압축성장을 이루어 내는 나름대로의 성과가 있었다. 그러나 어느 정도의 성장을 달성한 지금에 있어서는 수도권 밀집과 지역간 발전격차에 따른 고비용구조가 심화되는 등의 한계를 노출하기 시작하고 있으며, 이미 한계에 이른 중앙정부 중심의 성장잠재력을 보완하기 위해서는 地方經濟의 活性化가 매우 절실하다고 할 수 있다. 지방경제의 활성화를 위해서는 지방자치단체가 지역의 경제적 특성과 지역주민의 선호에 부응하는 재정정책을 펴나갈 수 있는 환경을 조성해 주어야 하며, 地方政府의 財政自主權 確立은 이와 같은 맥락에서 매우 중요한 의미를 갖는다고 할 수 있다.

지방정부의 재정자주권을 확립하기 위하여 地方稅制의 개편은 다음의 두가지 역할을 담당하여야 한다. 지방세제가 적절한 지방재원을 확충할 수 있어야 하며, 동시에 공평·효율·단순화를 조화시키는 조세체계를 가져야 한다는 것이다. 전자를 適正財源擴充을 위한 지방세제 개편이라 하면, 후자는 適正租稅體系의 確立을 위한 지방세제 개편이라 할 수 있다. 지방자치제 실시 이후 지금까지의 지방세제 개편에 있어서 전자의 역할이 너무 강조된 반면, 후자의 역할에 대하여는 그리 큰 관심이 집중되지 않은 것으로 생각된다. 적정하지 못한 지방세 체계는 경제효율을 저하시켜 지방경제의 발전을 가로막는 동시에 지역주민간에 세부담의 불평등을 야기하여 주민간의 화합을 저해하는 바, 적정 지방세체계의 확립을 위한 지방세제의 개편도 적정 재원확충을 위한 지방세제의 개편 못지 않게 중요하다.

21세기를 대비하는 지방세제의 개편에 있어서 地方財產稅制 構造改編의 主目標은 적정 재원의 확충보다는 適正 地方稅體系의 確立에 주어져야 할 것으로 생각된다. 재산과세만 놓고 보았을 때 우리나라의 재산과세 부담율이 외국에 비해 결코 낮지 않은 수준인데 반하여, 재산과세의 구조는 매우 불합리한 형태를 가지고 있기 때문이다.

우리나라의 경우 지난 30년간 급속한 經濟成長을 이루어 왔으며, 成長의 果實이 특히 부동산에 資本化됨으로써 不動產을 보유한 사람들에게 집중적으로 歸屬되었다. 이러한 과정에서 부동산을 포함한 財產關聯 稅制가 整備되지 않고 방치됨으로써 成長果實의 分配에 대한 衡平이 무너지게 되었다. 또한 이러한 정비되지 않은 재산세제로 인하여 부동산 가격이 비정상적으로 높은 수준에서 형성되어서 전반적인 資源配分의 非效率도 동시에 초래하게 되었다. 우리나라의 재산과세는 대부분이 地方稅로 과세되고 있으며, 재산과세는 지방세

의 중심 세목으로서 地方稅收의 70% 가량을 점하고 있다. 따라서 재산관련 지방세제 개편은 불균등한 재산분배의 개선과 지방세제의 합리화에 핵심적인 역할을 수행할 뿐 아니라 자원배분의 효율화에도 기여하는 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

이하에서는 우리나라의 지방재산세제의 問題點을 먼저 도출해 보고, 이어서 그에 따른 改善方案을 모색해 보고자 한다.

## II. 地方財産課稅의 現況 및 問題點

### 1. 微弱한 財産保有稅와 過重한 財産去來稅

우리나라 재산세제의 첫번째 문제점으로 제기되는 것으로 전체적인 財産課稅의 負擔率은 외국과 비교하여 결코 낮은 수준이 아니나, 財産課稅의 構造에 있어서 문제가 있다는 것이다. 즉, 재산보유세의 부담은 너무 미약한 반면에 재산의 거래·이전세 부담은 너무 과중하다는 것이다. GNP대비 우리나라의 재산과세 부담률<sup>1)</sup>은 우리보다 오히려 소득수준이 높은 미국이나 일본보다도 높은 수준임이 나타난다. 그러나, 우리나라의 경우 去來·移轉關聯 財産課稅의 비중은 외국에 비해 매우 높은 반면(일본과 대만의 4배 수준), 保有稅의 負擔率은 美國의 1/3 수준, 日本의 1/2 수준, 臺灣의 3/4 수준에 지나지 않음을 알 수 있다 (孫光洛, 1996).

이상과 같은 재산과세 구조상의 문제점은 地方稅收 構造에도 나타나고 있다. <表 1>를 보면, 1995년 우리나라 지방세수의 68.6%를 재산과세가 차지하고 있는데, 거래·이전세인 取得 및 登錄稅가 41.3%를 차지하고 자동차세를 제외한 財産保有稅의 비중이 17.2%에 불과하다.

보유과세에 비하여 이전·거래과세의 부담이 큰 稅制의 不作用으로 다음과 같은 것들이 지적되고 있다. 첫째, 재산의 이전·거래시에 많은 세금이 부과됨으로써 재산의 거래가 위축되는 凍結效果가 나타나고 그 결과 자산이용의 효율성이 떨어진다. 둘째, 재산의 이전이나 거래보다는 재산의 보유가 더 정확한 담세능력의 尺度이므로 현행 세제는 세부담의 衡平性

1) 재산과세의 부담률을 계산할 때 보통 재산가액 대비 비율을 이용하여 국제비교를 하는 경우가 있는데 이는 옳지 않다고 생각된다. 재산세 특히 재산보유세의 경우 세부담이 국민의 소득에서 나가는 것이 보통이지, 재산을 매각하여 부담하는 것이 아니기 때문이다. 따라서 국제비교를 할 경우 재산과세 부담률은 GNP나 국민 소득 대비 비율을 사용하여야 한다.

<表 1> 稅源別 地方稅 收入

(단위: 억원, %)

	1994		1995	
	금 액	구성비	금 액	구성비
所得課稅	14,929	11.3	18,607	12.1
財産課稅	90,310	68.3	105,050	68.6
자동차세	12,938	9.8	15,452	10.1
취득·등록세	54,302	41.0	63,235	41.3
기타보유세	23,070	17.4	26,363	17.2
所費課稅	22,517	17.0	24,028	15.7
其他	4,553	3.4	5,475	3.6
合計	132,309	100.0	153,160	100.0

註: 1) 소득과세 : 주민세 소득할, 농지세, 사업소세 종업원할.  
 재산과세 : 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 사업소세 재산할, 자동차세.  
 소비과세 : 경주·마권세, 도축세, 담배소비세.  
 기타 : 주민세 균등할, 면허세, 지역개발세, 과년도 수입.  
 2) 주민세 균등할 및 사업소세 재산할 등의 배분은 부과실적 비율을 이용하여 분할함.  
 資料 : 내무부, 「지방세정연감」, 1995, 1996.

側面에서도 불합리하다. 셋째, 재산의 이전·거래시에 부과·징수되는 조세는 부동산 경기변동에 민감하여 稅收入의 安定性이 낮다. 넷째, 1994년 인천 盜稅사건에서 보는 바와 같이 부정기적으로 부과되는 移轉·去來稅는 정기적으로 부과되는 保有稅에 비하여 稅源管理가 어렵다(윤건영, 1995). 다섯째, 부동산 보유에 대한 세부담이 낮은 경우, 부동산 보유를 촉진하여 實物資產에 대한 投資를 위축시킨다(Feldstein).

## 2. 土地保有稅가 建物保有稅보다 微弱

우리나라 재산과세의 두번째 문제점으로 土地保有에 대한 세부담이 建物保有에 대한 세부담에 비해 너무 낮게 설정되어 있다는 것이다. 아래의 <表 2>는 우리나라의 土地와 建物 保有에 대한 實效稅率을 산출한 것이다. 1995년 부과기준으로 볼 때 우리나라의 土地保有에 대한 實效稅率은 대략 0.15%이며 建物保有에 대한 實效稅率은 0.30% 수준으로서, 土地保有에 대한 세부담이 建物保有에 대한 세부담의 1/2 수준이다. 과거보다 다소 개선되는 추세에 있으나, 아직까지 土地保有에 대한 실효세부담이 建物保有에 대한 세부담보다 낮아서 土地의 低密度 利用이 촉진되는 문제점이 있다.

토지보유의 세부담 수준이 건물에 비하여 낮은 것은 土地의 課標現實化 比率이 건물에

비하여 낮은 데 주요한 원인이 있지만, 土地는 目的稅로서 都市計劃稅만 負擔하는데 반하여 建物の 경우 도시계획세를 토지와 공동으로 부담하는 것 이외에 토지가 부담하지 않는 消防共同施設稅를 追加的으로 負擔하는데도 일부의 원인이 있다. 따라서 토지와 건물간 세 부담의 형평을 회복하려면 土地의 課標現實化 比率을 높이는 것 이외에 建物에 대하여 二重的으로 追加課稅되고 있는 建物分 都市計劃稅의 정비가 필요하다고 생각된다.

消防共同施設稅를 토지는 부담하지 않고 건물만 부담하는 것은 합리적이나, 都市計劃稅를 토지와 건물에 共同으로 부담시키는 것은 불합리하다고 생각된다. 都市計劃의 開發利益은 土地價格에 資本化되는 것이지 건축물 자체의 가격에 영향을 미치는 것이 아니기 때문이다. 도시계획세는 土地에만 부담시켜야 하며, 建物에 대하여는 소방공동시설세만 부담시켜야지 도시계획세와 소방공동시설세를 二重的으로 負擔시키는 것은 불합리하다고 생각된다.

<表 2> 土地 및 建物保有에 대한 實效稅率 計算(1995년 부과기준)

(단위 : 10억원, %)

	土地保有	建物保有
과세대상 토지·건물 과표	295,118	130,274
과표현실화 비율	31.5%×0.675	35.5%
과세대상 토지·건물 가액(A)	1,387,974	366,969
종합토지세(교육세 20%포함)	1,596	-
건축물분 재산세( " )	-	570
도시계획세(토지 및 건물분)	433	246
건축물분 공동시설세	-	211
사업소세 재산할	-	60
합계(B)	2,029	1,087
실효세율(B/A)	0.15%	0.30%

註: 1) 土地의 課標現實化 比率은 토지의 1994년 내무부 과세시가 표준액이 공시지가의 31.5% 수준인 점과 공시지가가 시가의 60~75%(중앙치 67.5%)인 점을 고려하여 계산한 것임.

2) 建物の 課標現實化 比率은 95년 평방미터당 신축건물 과세가액 145천원을 95년 신축비용으로 나는 것임. 95년 신축비용은 감정원이 추정한 94년 신축비용 355천원과 96년 신축비용 461천원을 단순평균한 408천원으로 추정함.

資料: 내무부, 「지방세정연감」, 1996.

### 3. 地方稅로 施行이 어려운 綜合土地稅

현행 종합토지세는 지방세로 시행하기가 매우 어려운 세목이다. 地方稅의 要件으로 보통

1) 세원이 지역간에 고루 분포되어 있으며 2) 납세 및 징세행정이 간편하고 3) 세원의 지역간 이동성이 낮은 것을 들고 있다. 그러나 현행 종합토지세는 세번째 요건 이외의 요건은 거의 충족하지 못하고 있다.

먼저 토지가격의 지역간 격차와 종합토지세 내의 누진세율구조로 인하여 綜合土地稅의 稅收가 대부분 서울을 중심으로 한 大都市 地域에 集中되어 있어서, 綜合土地稅 徵收額의 地域的 分布가 지방세 전체의 지역적 분포보다 더 서울 등 대도시 지역에 집중되어 있는 것으로 나타난다(<表 3> 참조). 현재 서울 등 大都市의 土地課稅 現實化 比率이 지방에 비하여 매우 낮은 점을 감안할 때, 만약 앞으로 종합토지세 과표현실화 비율의 지역간 격차를 좁히는 경우 종합토지세 세수의 대도시 집중현상은 더욱 심화될 것으로 생각된다.

<表 3> 地方稅 總額 및 綜合土地稅 徵收額의 地域別 分布 (1993년)

(단위 : 10억원, %)

	지방세 총액		종합토지세	
	징수액	분포비율	징수액	분포비율
서울	3,260	29.6	304.2	36.1
부산	953	8.6	81.5	9.7
대구	578	5.2	40.7	4.8
인천	548	5.0	35.7	4.2
광주	259	2.3	17.4	2.1
대전	352	3.1	23.6	2.8
경기	2,061	18.7	135.6	16.1
기타	3,019	27.4	203.7	24.2
합계	11,026	100.0	842.4	100.0

資料: 내무부, 「지방세정연감」, 1994.

또한 綜合土地稅는 종합합산과 별도합산 및 분리과세로 구분되어 있을 뿐만 아니라 다양한 비과세·감면으로 稅務行政의 專門性이 약한 地方政府에서 시행하기가 매우 어렵다. 그리고 綜合土地稅의 合算累進課稅 構造로 인하여 세액을 지방자치단체에서 자체적으로 부과하는 것이 불가능하고, 특정 납세자의 세액의 부과와 징수에 착오가 있는 경우에 내무부 본부의 전산실에서 전국에 분포되어 있는 당해 납세자의 토지가액을 재계산하여 각 자치단체별로 세액을 분할하여 주어야 하는 관계로 稅額의 賦課 및 徵收에 自治團體의 自律性이 없다.

1990년에 토지공개념 관련 제도를 실시함에 따라 종합토지세가 도입되기 전까지는 우리

나라도 건물과 토지에 대한 세금을 單一稅率의 財産稅로 시행하여 지방정부가 집행하는데 별 어려움이 없었다. 그러나 토지에 대한 세금을 정책적인 목적에서 單一稅率의 物稅에서 合算累進稅率인 人稅로 전환함에 따라 지방정부가 집행하기에 어려운 세목이 되었음에도 불구하고 계속 지방세로 운영해 온 것이다.

#### 4. 複雜한 稅制

재산관련 세목을 포함하여 現行 地方稅制는 동일 세원에 대하여 중복과세하는 경우가 많고, 성격이 비슷한 과세대상을 별개의 세목으로 규정하여 정책상의 혼란을 초래하고 있다. 또한 동일한 세목내에서 과세대상에 따라 세율을 달리 규정함에 있어서 일정한 기준도 없이 다양한 세율을 적용하고 있다.

稅制의 簡素化는 1) 중복과세의 회피와 세무행정의 간소화에 기여하여 徵稅費 및 納稅費를 크게 줄이며, 2) 조세체계의 투명성을 높여서 稅制를 經濟·社會政策과 관련하여 統合的으로 檢討하는데 용이하게 하는 동시에, 3) 국민의 세제에 대한 이해를 높여서 납세자의 세법에 대한 무지를 이용하는 稅務不條理의 縮小에 기여한다.

이와 같이 세제의 간소화는 중요한 의미를 가지는 바, 1980년대 南美에서는 어느 정도의 공평과 효율을 저해하면서 까지도 될수록 단순한 세제를 만들어 국민들의 납세가 용이하게 되고 세무행정이 간소화되어 국민들과 행정부에 크게 호응을 얻고 있다(Bird and de Jantscher, 1992). OECD 각국에서도 1980년대 후반이후 추진한 세제개혁에서 세제의 단순화를 추진하고 있다. 호주는 1993년에 납세협력비용을 줄이기 위해 3년에 걸친 세법개정작업에 착수하여 조세법규의 분량을 기존의 50%로 축소하였으며, 뉴질랜드와 영국에서도 유사한 개혁이 시작되고 있다. 미국에서의 단일세율체계(flat tax rate) 도입논의도 이러한 조류의 일환으로 파악할 수 있다.

#### 5. 劃一的인 稅制

미국 등 外國의 경우 각 지방자치단체마다 과세대상과 세율이 다르고 그에 따라서 地方稅의 負擔도 自治團體에 따라서 크게 다르다. 어떤 地方은 세부담이 높은 대신 자치단체가 제공하는 서비스의 수준이 좋은 곳이 있고, 다른 地方은 세부담이 낮은 대신 자치단체가 제공하는 서비스의 수준도 나쁜 곳이 있다. 국민들은 이러한 多樣的인 地方自治團體 가운데 자신의 기호에 맞는 곳을 選擇하게 되므로 자치단체간에 재정수입과 지출의 수준을 달리함

으로써 경쟁이 촉진되고, 그에 따라 自治團體別로 창의와 노력을 바탕으로 多樣性이 더욱 強化되는 장점이 있다.

우리나라의 지방세는 전국적으로 똑같은 제도가 시행되고 있다. 지방자치단체가 자체적으로 課稅對象을 설정할 수 없게 되어 있으며, 稅率의 경우 彈力稅率制度를 통하여 자치단체가 자율적으로 설정할 수 있는 여지가 있으나 그 範圍는 극히 협소하다. 그나마 현존하는 탄력세율 제도를 활용하고 있는 자치단체가 거의 없어 전국적으로 똑같은 제도가 시행되고 있는 것이다.<sup>2)</sup>

### Ⅲ. 財産關聯 地方稅制의 改善方案

#### 1. 土地保有와 建物保有間 稅負擔 不均衡의 是正

우리나라의 경우 토지보유세 부담이 건물보유세 부담의 1/2에 지나지 않아서 현재의 건물보유세 부담수준을 그대로 둔채 토지·건물간 보유세 부담의 불균형을 시정하려면 토지보유세 부담수준을 현재보다 2배 더 증가시켜야 한다. 그러나 이러한 방안은 다음과 같은 과세경험에 비추어 실현가능성이 거의 없는 것으로 보인다. 즉, 내무부는 '신경제5개년계획'의 일환으로 1993년 이후 課標現實化 比率를 매년 4~5%포인트 정도 인상하여 왔으며, 그 결과 1992년 이래 地價는 오히려 소폭 하락하였는데도 불구하고 1995년의 綜合土地稅 負擔은 1992년과 비교하여 2배나 상승하였다 (<表 4> 참조). 그리하여 토지보유자의 조세저항은 상당한 수준에 이르렀으며, 1996년에는 종합토지세의 과표를 1995년 수준으로 동결하기에 이르렀다.

이상의 방안이외에 건물보유에 대한 세부담은 다소 낮추면서 토지보유에 대한 세부담을 높여서 토지와 건물간 보유세 부담의 균형을 맞추는 방안을 들 수 있다.

建物保有에 대한 稅負擔을 낮추는 方案으로서는 먼저 건물분 都市計劃稅를 폐지하여 도시계획세는 토지에만 부과하도록 하고 표준세율을 현행 0.2%에서 0.3%로 인상하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 都市計劃의 開發利益이 土地價格에 資本化되며 건물의 가격에 영향을 주는 것이 아니므로 도시계획세는 토지에만 부과되어야지 건물에 부과되어서는 아니됨은

2) 탄력세율을 이용하고 있는 드문 예로서 부산광역시의 지역개발세를 들 수 있다. 그러나 부산광역시의 지역개발세는 세부담이 대부분 당해 지역주민에게 귀착되는 것이 아니라 타 지역주민에게 귀착되는 것이라는 점에서 문제가 있다.



<表 4> 年度別 課標現實化 比率 및 綜合土地稅額 增加率

(단위 : %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
과표 현실화 비율	15.3	17.3	21.3	26.9	31.5	31.1
종토세 증가율	29.2	30.3	24.8	21.8	22.2	-0.1
지가 상승율	12.78	-1.27	-7.38	-0.67	0.55	0.95

자료: 내무부, 「지방세정연감」, 각년도. 건설부, 「지가동향」, 각년도.

앞에서 살펴 본 바와 같다. 이 경우 나대지를 소유하고 있는 사람은 전체적인 부동산 보유세 부담이 늘어날 것이지만, 건물이 건축되어 있는 토지를 가진 대부분의 사람의 경우 전체적인 부동산 보유세 부담에는 변화가 없어서 조세저항 문제도 그리 크지 않을 것이다. 이와 같은 세제개편이 前提되는 경우에는 토지보유의 세부담을 현재보다 50% 정도 더 올리면 건물보유와 토지보유간 세부담의 균형이 유지된다.

土地保有에 대한 稅負擔을 引上하는 方案으로는 세율을 변경하는 것보다는 공시지가 대비 土地의 課標現實化 比率을 引上하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 세율을 변경하는 경우에는 해당 세목의 세수만 증가하지만, 과표현실화 비율을 높이는 경우에는 토지과표와 관련이 있는 모든 세목에 걸쳐 세수가 증가하기 때문이다.

地價가 安定되어 있는 상황에서 土地保有稅의 負擔을 50% 정도 더 올리려면 現行 綜合 토지세의 과세구간을 유지하는 경우 課標現實化 比率을 1994년의 31%에서 목표년도에 45% 정도로 올리면 된다.<sup>3)</sup> 그러나 ‘신경제5개년계획’에 따른 최근 3년간 매년 토지과표를 4~5%포인트씩 인상한 경험에서 보는 바와 같이 土地課標의 急激한 上昇은 상당한 강도의 租稅抵抗을 초래할 우려가 있다. 따라서 土地課標 現實化 比率의 引上幅을 다소 줄이되 中期的으로 추진할 필요가 있다고 생각된다. 신경제5개년계획에서 토지과표 현실화 비율을 매년 4~5%포인트씩 인상한 것보다는 다소 적은 폭인 每年 3%포인트 内外로 토지과표 현실화 비율을 引上시켜 나가되, 5年 정도에 걸쳐 持續적으로 推進하는 것이다.

최근의 3~4년 경험에서 비추어 보는 바와 같이 地價가 安定되어 있는 경우 土地課標 現實化 比率을 每年 4~5%포인트씩 引上하면 綜合토지세 납부액이 每年 20% 정도 증가한다.

3) 綜合토지세의 과표구간이 좁고 누진정도가 급격한 점을 고려할 때, 목표연도의 과표현실화 비율을 45%보다 훨씬 낮게 설정하더라도 토지보유세 부담이 50% 정도 증가할 수 있지 않느냐는 의문이 있을 수 있다. 그러나 과거의 경험에 비추어 볼 때 綜合토지세의 급격한 누진세율 구조에도 불구하고 그 효과가 그리 크지 않음이 나타난다. 예를 들면 1992년 대비 1995년의 과표현실화 비율은 1.82배 증가한데 반하여 綜合토지세액은 1.86배 증가에 그치고 있다.

그러나 土地課標 現實化 比率을 每年 3%포인트 内外로 인상하는 경우 향후에도 地價가 안정되어 있는 것을 가정할 때 綜合土地稅 納付額은 매년 10% 以內 增加하게 될 것이고 따라서 조세저항도 별로 없을 것으로 생각된다.

그러나 이상과 같은 中期的 施行方案을 마련하여 시행하는 경우, 1次年度에는 計劃대로 施行되나 대개의 경우 2次年度 부터는 계획대로 시행되지 않는 것이 보통이다. 이러한 中期的 施行方案이 예정대로 施行되는 것을 보장하려면 각 年度別 課標現實化 比率의 實踐計劃을 地方稅法에 名文으로 規定하는 것이 바람직하다. 1980년대 말에 우리나라는 관세율을 단계적으로 인하한 경험이 있는데, 이 때 연도별 관세율 인하계획을 시행초기에 한꺼번에 제정한 경험이 있다. 또한 1994년 세법개정시 1995년에 적용될 세법과 1996년에 적용될 세법을 동시에 규정하여 약간의 수정이 있었지만 거의 계획대로 시행하고 있다. 수개 년도에 걸친 年度別 課標現實化 比率의 實踐計劃을 계획초기에 地方稅法에 名文으로 規定하는 경우, 이상과 같은 단계적 시행방안을 계획기간 중에 예정대로 실시할 수 있을 것이다.

## 2. 綜合土地稅制의 二元化

현재의 종합토지세는 物稅 성격의 토지분 재산세와 人稅 성격의 종합토지세가 혼재되어 있으며, 또한 제도와 세정은 중앙집권적으로 운영되고 세수는 지방정부 세원으로 사용되고 있어 이를 각각의 목적에 따라 두 개의 세제로 분리할 필요가 있다.

物稅의 성격으로 응익원칙에 따라 비례과세할 수 있는 부분은 현재와 같이 市·郡·區稅(가칭: 土地保有稅)로 존치하며, 人稅의 성격으로 지가안정 및 토지과다보유 억제를 위해 전국적으로 인별로 합산하여 누진과세되는 부분은 國稅(가칭: 綜合土地稅)화하되 그 세수를 地方財政 調整財源으로 한다는 것이다.

### 1) 土地保有稅

現在의 綜合土地稅는 전국의 토지를 인별로 합산하여 누진과세하는 제도로서 응익과세 성격이 강한 지방세로 적합하지 않고, 징세행정의 복잡성과 납세자의 불편 및 자치단체간 세원불균등을 악화시키는 問題點이 있었음을 지적하였다. 따라서 지방자치단체는 단일 세율로 모든 토지를 비례과세하는 것이 필요하다. 自治團體에서 시행하는 土地保有稅(가칭)는 다음과 같은 방향에서 개선방안이 마련되는 것이 바람직하다고 생각된다.

自治團體에서는 大部分의 土地保有에 대하여 낮은 單一稅率로 課稅하며, 각종 비과세·감면은 대부분 폐지한다. 그러나, 자경농지·임야·골프장 등에 부과되는 分離課稅 稅率은 그대로

로 維持한다.

자치단체가 부과하는 單一稅率은 종합합산의 최저세율인 0.2%보다 別途合算의 最低稅率인 0.3%로 하는 것이 재산세의 최저세율인 0.3%와 균형을 이루어 바람직한 것으로 생각된다. 최저세율을 0.3%로 하는 경우 종래 0.2%의 세율을 적용받던 零細納稅者들의 세부담이 크게 증가할 우려가 있다. 그러나, 이 경우 영세납세자의 세부담 증가율은 매우 크지만 증가되는 세부담의 절대액은 연간 2만원 이하로서 그리 큰 부담수준은 아니다. 零細納稅者(종래 0.2%의 세율을 적용받던 과세구간의 납세자)에 대한 급격한 세부담 증가를 우려하여 이들에 한하여 0.2%의 稅率을 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 이와 같이 稅率이 二元化되면 토지의 인별 종합합산이라는 행정력 소모가 여전히 존재하게 되는 단점이 있으므로, 0.3%의 단일세율을 유지하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

이상과 같이 自治團體에서는 單一稅率로 課稅하는 경우 현행 종합토지세와는 달리 지방자치단체가 자율적으로 토지보유세를 부과 결정할 수 있게 되며, 종합합산 및 별도합산 제도와 각종 비과세·감면제도가 없어져 세무행정의 전문성이 없는 지방자치단체의 공무원이 시행하기에도 용이한 장점이 있다.

## 2) (新)綜合土地稅

중앙정부에서 시행하는 (신)종합토지세(가칭)는 다음과 같은 방향에서 개선방안이 마련되는 것이 바람직하다고 생각된다. 中央政府에서는 전국의 토지를 人別로 合算하여 누진과세 하되, 綜合合算과 別途合算의 區分은 廢止하고 현행 稅收를 보장하는 선에서 하나의 累進稅率 체계를 제정한다.

인별합산 누진과세 부분을 이상과 같이 國稅로 하지 말고 市·道稅로 하지는 견해가 있을 수 있으나 다음과 같은 문제점이 있어 바람직하지 않은 것으로 생각된다. 즉, 인별합산 누진과세 부분을 市·道稅로 하는 방안은 國稅로 하여 지방재정 조정재원으로 사용하는 경우에 비하여 ① 징세행정이 더 복잡하게 되고 ② 지방재정 조정기능이 현저히 저하되며 ③ 장기적으로 토지 이외의 재산도 전국적으로 인별 합산하여 누진과세하는 종합재산세(가칭)의 시행방향과 반하는 등의 문제점이 있다.

전국의 토지를 인별합산 누진과세하는 경우 가장 중요한 정책사안으로 대두되는 것이 공제액의 수준이다. 일본의 지가세에서 보는 바와 같이 공제수준을 매우 높게 설정하여 대부분의 토지소유자가 (신)종합토지세의 부과대상에서 제외되도록 하지는 의견이 있다. 이렇게 되는 경우 이전과 동일한 세수를 확보하려면 세율의 누진정도가 급격하게 되어야 할 것이

며 극소수의 토지과다보유자의 세부담은 크게 증가할 것이다. 공제수준은 높이면서 세율의 누진정도를 이전과 비슷하게 설정한다면 정책의 시행가능성이 높아지는 장점은 있으나 세수가 크게 감소될 우려가 있다. 토지보유세 부담이 증가되어야 한다면 (신)종합토지세의 공제수준은 그렇게 높게 설정되기는 어려울 것으로 생각되며, 공제수준이 매우 높게 설정되는 경우 종합토지세가 허구화될 우려가 있다.

累進課稅로 징수된 稅金은 교부세나 양여세 등으로 하여 地方財政 調整財源으로 사용하여 현행 地方稅의 地域的 偏在을 補完하도록 하여야 한다. 경제력의 지역간 격차를 반영하여 토지가격도 서울 등 대도시의 토지가격이 지방의 그것에 비하여 월등히 높으며, 현행 종합토지세의 분포비율도 서울 등 대도시에 편중되어 나타난다(<表 3> 참조). 한계에 온 우리경제의 성장 잠재력을 보완하기 위하여는 지방경제의 활성화가 요구되며, 지방경제의 활성화는 수도권권을 제외한 지방재정의 확충이 있어야 가능한 것이다. (新)綜合土地稅의 누진과세로 징수되는 稅金은 자치단체별로 토지가액에 따라 안분할 것이 아니라, 交付稅나 讓與稅 財源으로 하여 세수가 자치단체별로 고르게 배분될 수 있도록 하여야 할 것이다.

자치단체에서 부과하는 토지보유세(가칭)에서는 비과세·감면을 대부분 폐지하되, 非課稅·減免의 필요성이 있다면 國稅로 운영되는 (신)종합토지세(가칭)에서 주로 運營하도록 하는 것이 세무행정의 전문화 정도를 고려할 때 바람직한 것으로 생각된다.

### 3. 財產保有稅制의 段階的 簡素化

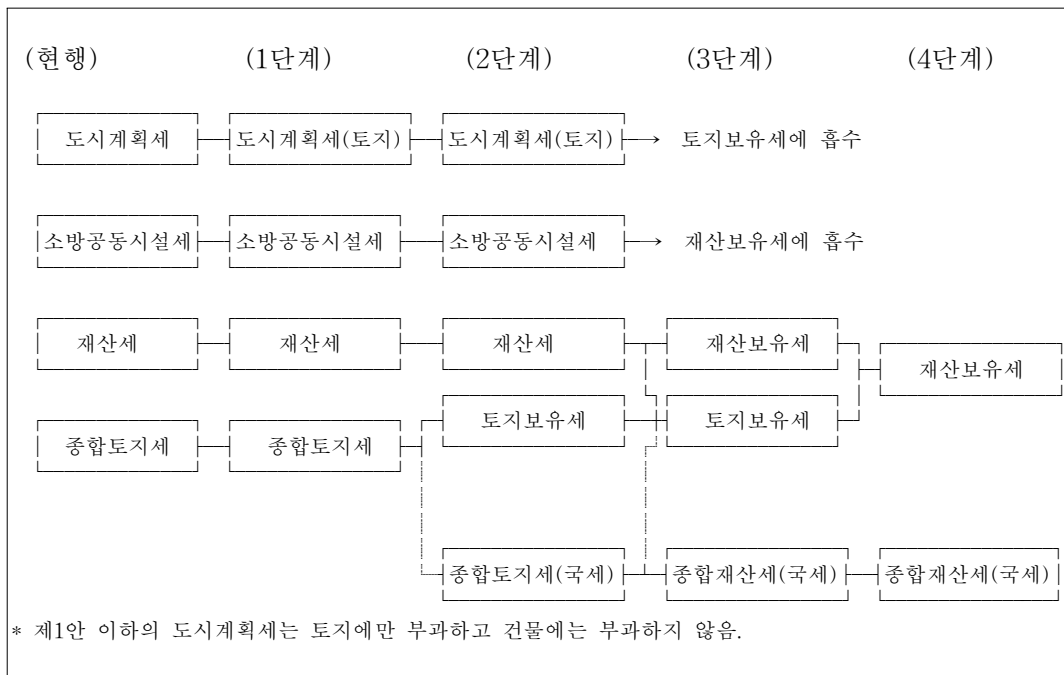
이상과 같이 재산보유관련 지방세제를 개편하는 경우 재산보유세제를 간소화 방안으로 다음과 같은 4단계 방안을 생각할 수 있는 바, 세제의 간소화는 징세비와 납세비를 낮추는 등의 장점이 있다는 사실은 앞에서 이미 살펴 본 바와 같다.

첫번째 단계는 ① 都市計劃稅는 토지에 대하여만 부과하고 건물에 대하여는 부과하지 않는 대신 消防共同施設稅는 현행과 같이 건물 및 선박에 대하여 부과하고 ② 현행 綜合土地稅와 財產稅 구조는 그대로 유지하는 것이다. 이는 현행 세제의 문제점을 약간만 수정하여 거의 현행 세제에 유사하게 운영하는 방안이다.

두번째 단계는 첫번째 단계에서 現行 綜合土地稅의 과세를 自治團體와 中央政府에 분리하는 것이다. ① 먼저 자치단체는 관할구역내 토지에 대하여 0.3%의 단일세율로 과세하는 土地保有稅(가칭)를 신설하며(단, 자경농지 및 임야에 대한 0.1% 분리과세와 골프장 등에 대한 5% 분리과세 포함함) ② 中央政府는 전국의 토지를 인별로 합산하여 누진과세는 (新)綜合土地稅(가칭)을 신설하여 그 세수를 지방재정 조정재원으로 사용한다. 이 단계에서 도

시계획세와 토지보유세는 통합할 수 있으나, 아직 소방공동시설세와 재산세는 두 세목이 모두 누진세율 구조를 가지고 있어서 통합이 어렵다.

<그림 1> 財産保有 關聯 地方稅制의 段階的 簡素化 方案



세번째 단계는 ① 자치단체는 土地保有稅(가칭)를 두번째 방안과 같이 0.3%의 單一稅率로 과세하며 ② 자치단체가 부과하는 현행 財産稅를 財産保有稅(가칭)로 改稱하여 0.3%의 單一稅率로 과세하고 ③ 중앙정부는 토지보유세 및 재산보유세 과세대상 財産을 人別로 合算하여 累進課稅하는 綜合財産稅(가칭)를 신설하고, 여기에서 나오는 稅收를 지방재정 조정 財源으로 사용하며 ④ 또한 도시계획세와 소방공동시설세를 토지보유세(가칭)와 재산보유세(가칭)에 흡수하는 것이다.

네번째 단계는 地方稅는 토지·건물·선박·중기·항공기에 모두 대하여 단일세율로 재산보유세를 부과하고, 國稅는 세번째 방안과 같이 이상의 재산가액을 인별로 합산하여 누진과세하는 綜合財産稅를 실시하는 것이다. 이상의 재산보유 관련 지방세제의 개편단계를 도시한 것이 <그림 1>에 나타나 있다.

이상과 같이 재산보유세제의 간소화는 종합토지세와 재산세의 누진과세 부분을 국세로

이양하는 국세와 지방세간 課稅領域의 調整問題가 포함되어 있다. 따라서 국세부문에서 이러한 분야에 대한 인수여건이 완비되는 단계에 맞추어 재산보유세의 간소화 방안이 단계적으로 추진되는 것이 바람직하다.

이상의 4단계 방안을 검토할 때 短期的으로는 첫번째 혹은 두번째 단계의 실시가 바람직하며, 長期的으로도 세번째 단계까지의 실시가 바람직한 것으로 보인다. 네번째 단계와 같이 土地保有와 建物 등 여타 財産保有에 대한 稅負擔 水準을 동일하게 하는 재산보유세의 신설은 재검토가 필요하다고 생각된다. 土地保有에 대한 세부담을 建物保有에 대한 세부담보다 높게 하는 것이 바람직하므로 長期的으로도 굳이 토지와 건물을 동일 세목의 과세대상으로 統合할 필요가 있는지에 疑問이 가기 때문이다.

#### 4. 財産關聯 去來·移轉稅制의 簡素化와 稅負擔의 輕減

##### 1) 登錄稅率 構造의 簡素化

현행 登錄稅는 크게 租稅와 手數料의 성격을 동시에 내포하고 있으며, 稅率構造가 너무 複雜하다는 문제점이 있다. 1994년 세계개편시 국세에 있어서 수십 종류에 이르던 특별소비세의 세율구조를 크게 4종류의 세율로 크게 단순화한 경험이 있는 바, 登錄稅의 稅率構造도 이에 상응하여 대폭 單純化하는 것이 바람직하다.

먼저 不動産과 船舶의 소유권 취득에 있어서 所有權 取得形態別(유상취득, 무상취득, 상속 등)로 登錄稅率의 差異가 각각 상이하다. 부동산(선박) 소유권의 有償取得에 따른 등록세율을 3% (1%)로 현재와 같이 한다면, 無償取得과 相續取得에 대한 輕減比率을 부동산과 선박에 대하여 同一하게 하는 것이 바람직하다. 유상취득 대비 상속취득 및 무상취득의 등록세율의 경감비율을 부동산과 선박에 대하여 모두 50%로 하게 되면 부동산의 상속취득에 의한 등기의 경우 등록세율이 현행 0.8%에서 1.5%로 대폭 인상되는 문제점이 있다. 그러나 상속취득이나 무상취득이 유상취득에 비하여 담세능력이 더 있는데도 불구하고 현재까지 너무 낮은 세율을 적용받고 있었던 점을 고려하면 부동산의 상속취득의 경우도 최소한 유상취득에 비하여 50% 정도 세부담은 하는 것이 타당하다고 생각된다.

手數料 性格의 登錄稅에 있어서 등록세율이 0.01%에서 0.8%로 다양하게 적용되고 있는데, 이를 0.02%와 0.2%의 두가지 세율로 단순화하는 것이 바람직한 것으로 생각된다. 건물과 선박의 保存登記 항공기 및 산업용 자산의 登錄에 대하여는 0.02%의 세율로 과세하고, 其他의 登記·登錄에 대한 定率稅率은 0.2%로 하는 것이다. 이렇게 하는 경우 건물의 보

<表 5> 登錄稅率 構造의 改編案

		현 행	개 편 안	개 편 이 유
부동산 등기	- 상속에 의한 소유권 취득 (농지 특례)	0.8 (0.3)	1.5 (0.3)	유상취득의 1/2 수준
	- 무상 소유권 취득	1.5	1.5	유상취득의 1/2 수준
	- 유상 소유권 취득 (농지 특례)	3.0 (1.0)	3.0 (1.0)	
	- 소유권 보존	0.8	0.02	보존등기에 동일세율
	- 공유물 분할	0.3	0.2	수수료 성격
	- 소유권외 권리의 설정	0.2	0.2	
	- 경매신청	0.2	0.2	
	- 가등기	0.2	0.2	
	- 기타등기	3천원	3천원	
선박 등기	- 상속에 의한 소유권 취득	0.5	0.5	유상취득의 1/2 수준
	- 무상 소유권 취득	1.0	0.5	유상취득의 1/2 수준
	- 유상 소유권 취득	1.0	1.0	
	- 소유권 보존	0.02	0.02	보존등기에 동일세율
	- 기타	7.5천원	7.5천원	
자 동 차 등록	- 신규·소유권 이전			
	○ 영업용	2.0	0.02	산업용
	○ 비영업용	3.0	3.0	유상취득과 동일세율
	○ 비영업용 승용자동차	5.0	3.0	유상취득과 동일세율
	- 저당권 설정			
	○ 영업용	2.0	0.02	산업용
○ 비영업용	1.0	0.2	수수료 성격	
- 기타 등록	7.5천원	좌동		
항공기 등록	- 종량 5,700kg 이상	0.01	0.02	보존등기에 동일세율
	- 그 미만	0.02	0.02	

존등기의 경우 등록세율이 0.8%에서 0.02%로 대폭 하락하는 문제점이 있다. 그러나 현재와 같이 建物の 保存登記에 대하여 다른 자산의 보존 등기보다 높은 稅率(현행 0.8%)로 課稅하게 되면 주택보급율의 상승이 억제되고 건물에 대한 세부담이 세입자에게 전가되어 역진적인 조세귀착이 발생하는 問題點이 있다. 建築業者에 부담시키는 稅金은 주택 매입자에게 轉嫁된다. 현행 등록세율 구조하에서 新築住宅의 最初 買入者는 건축업자의 등록세 0.8%와 자신의 등록세 3%를 합하여 사실 3.8%에 이르는 높은 등록세를 부담하는 문제점이 있다. 따라서 住宅新築에 따른 保存登記의 登錄稅率을 여타 자산의 보존등기와 같이 0.02%로 大幅 引下하는 것이 바람직하다. 이상의 취지를 바탕으로 등록세율 구조를 단순화하여 보면 <表 5>와 같으며, 기타의 등록세율은 원칙적으로 0.2%로 하는 것이 바람직하다.

## 2) 不動產의 有償取得에 대한 登錄稅 負擔의 漸進的 引下

앞에서 이미 지적한 바와 같이 부동산 특히 土地의 保有稅 負擔이 너무 가벼운 반면 不動產의 去來·移轉稅 負擔이 너무 무거워서 각종 경제적인 비효율과 세부담의 불공평을 야기하고 있다. 土地課稅의 점진적인 現實化를 통하여 토지보유세 부담을 점차 높혀 나가는 경우, 이에 상응하여 반드시 取得稅와 登錄稅로 대표되는 재산의 거래·이전세 부담을 경감시켜 주어야 한다. 만약 토지과표의 현실화에 따라 토지보유세 부담이 높아지는 경우 재산의 거래·이전세 부담을 감소시켜 주는 것이 타당한데, 이 경우 어떤 種類의 財産에 대한 去來·移轉稅 負擔을 감소시켜 줄 것인가가 문제이다.

토지과표의 현실화에 따라 토지보유세 부담을 높이는 것과 비례하여 재산의 거래·이전세 부담을 감소시켜 준다면, 이 과정에서 재산의 종류별 혹은 취득형태별 다른 등록세의 세부담 불균형을 해소할 수 있는 방안이 마련될 수 있다. 현재 재산의 거래·이전세 가운데 특히 不動產의 有償取得에 대한 登錄稅 負擔이 여타의 등록세 부담에 비하여 너무나 높다. 不動產의 有償取得은 단순한 자산형태의 변화에 불과하고 자산의 증가는 전혀 없는 반면에, 不動產의 無償取得이나 相續取得은 자산의 증가가 있는 것이므로 세부담 능력을 더 가지고 있다고 할 수 있다. 그러나 현실에 있어서는 상대적으로 세부담 능력이 더 있다고 생각되는 부동산의 무상취득이나 상속취득보다 부동산의 유상취득이 더 무거운 등록세를 부담하고 있다. 또한 船舶이나 航空機의 有償取得보다 不動產의 有償取得이 더 무거운 등록세 부담을 하고 있는데, 부동산의 취득이 선박이나 항공기의 취득보다 더 높은 세금을 부담해야 할 이유를 발견하기 어렵다.

토지보유세 부담의 제고와 비례하여 재산의 거래·이전세 가운데서 무엇보다도 먼저 不動產의 有償取得에 대한 登錄稅 負擔을 減少시켜 주어야 할 것이다. 만약 土地保有稅 負擔을 중기적으로 현재보다 50% 정도 더 올릴 수 있다면, 不動產의 有償取得에 대하여 現在 3%의 稅率로 과세되고 있는 것을 漸進的으로 1% 수준으로 引下하는 것이 바람직하다고 생각된다. 그렇게 되면 부동산의 유상취득과 무상취득 그리고 선박의 유상취득이 모두 1%의 세율로 등록세가 과세되어 재산종류별·소유형태별 등록세 부담의 형평이 어느 정도 회복된다.

## 3) 取得稅와 登錄稅의 統合

取得稅의 課稅對象은 대부분 등록세의 그것과 대부분 重複되는 것으로서 不動產(토지 및 건물)·船舶·車輛·航空機 등이 있고, 취득세의 과세대상이지만 登錄稅의 과세대상이 되지 않



는 것으로서 증기·입목·과점주주·골프회원권·콘도회원권 등이 있다. 이들 대부분의 세수비중은 매우 미미하나, 그 중에서 비교적 세수비중이 큰 것으로서 重機(1994년 부과기준 387 억원)와 골프 會員權(201억원)이 있다. 산업용도에 사용되는 重機의 取得에 대해 取得稅를 賦課하는 것이 그리 바람직한 것으로 생각되지는 않으며, 골프場 자체가 사치성 재산으로 통상 취득세의 7.5배(15%)나 중과세 되는데 더하여 골프장會員權에 대한 2%의 취득세 과세는 불필요하다고 생각된다. 만약 골프회원권에 대한 과세를 굳이 포기하고 싶지 않다면, 골프장 자체에 대한 과세를 현재보다 더 강화하면 된다. 골프場에 대한 과세는 결국 골프場 會員에게 轉嫁되기 때문이다. 따라서 증기나 골프장회원권에 대한 취득세를 포기할 수 있다면 취득세를 등록 세에 흡수하여 통합한다 하여도 稅收面에서는 별 문제는 없을 것으로 생각된다.

취득세를 등록세에 흡수하여 통합하는 시기는 토지보유세의 부담이 현재보다 50% 정도 더 상승하여 재산의 취득에 따른 등록세율을 현재의 3%에서 1%로 인하하게 되는 시점이 바람직할 것으로 생각된다. 재산의 취득에 따른 등록세율이 일률적으로 1% 수준으로 인하되면 이를 2%인 취득세율과 통합하여 3%의 새로운 취득세로 한다 하더라도 큰 무리가 없을 것이다.

### 5. 彈力稅率 制度의 補完 및 施行誘引의 提供

우리나라의 지방세는 전국적으로 획일적인 세제가 시행되어 자치단체가 자기 책임하에 재원을 추가적으로 확보하여 사업을 추진할 수 있는 여지가 별로 없는데, 이러한 획일적인 세제가 가지는 단점을 탈피하여 과세의 자주성을 부분적으로나마 확보할 수 있는 방안이 바로 탄력세율 제도이다. 우리나라의 경우 재산관련 세목에 있어서는 지역개발세·공동시설세·도시계획세·자동차세 등에 있어서 탄력세율 제도를 시행하고 있으며, 한편 현재 국회에 제출되어 있는 '97 지방세법 개정안에는 기존의 탄력세율제도를 확대하여 취득세와 부동산 등기에 대한 등록세, 그리고 재산세의 경우에도 자치단체의 조례에 의하여 표준세율의 50% 범위내에서 가감조정할 수 있도록 하고 있어 이 제도의 확대개편이 추진되고 있다.

그러나 탄력세율제도의 확대 시행은 세원의 지역간 이동가능성이 큰 세원을 중심으로 租稅輸出(tax export)이나 租稅競爭(tax competition)을 야기하여 지방공공재의 공급에 있어서 非效率을 초래할 우려가 있다. 예를 들면 지역개발세의 경우 세부담이 대부분 해당 지역주민에게 귀착되는 것이 아니라 타 지역주민에게 귀착되는 것이어서 탄력세율을 필요 이상으로 인상하려는 유인이 존재하게 되고, 자동차세의 경우에는 타 지역의 자동차를 유치하여

자동차 세수를 증가시키려고 경쟁적으로 탄력세율을 인하하려는 유인이 존재하게 된다. 어느 경우에도 지방공공재의 공급에 비효율을 초래하게 되는 문제점이 있다.

따라서 탄력세율제도는 세원의 지역간 이동가능성이 없으며, 세부담이 대부분 당해 지역 주민에게 귀착되는 세원에 대하여 설정되는 것이 바람직하다. 이러한 취지에서 보면 자동차세와 지역개발세는 탄력세율제도의 적용 세목에서 제외되는 것이 바람직하다.

탄력세율제도를 적정하게 설정하고 난 후에 이를 施行하는데 따른 誘引을 提供하여 각 자치단체가 이러한 제도를 적극 활용하도록 유도하는 것이 바람직하다고 생각된다. 유인체제로 생각해 볼 수 있는 것으로서, 첫째는 기본세율 이상의 세율을 적용하는 자치단체에 대하여는 徵稅努力(tax effort)이 강한 것으로 보아서 그러한 자치단체에 대하여는 징세노력에 비례하여 交付金이나 補助金을 더 많이 배정하는 방안이다. 두번째 방안은 탄력세율 적용으로 증가된 주민들의 지방세 부담에 대하여 所得稅 控除를 해주는 방안이다. 징세노력에 비례하여 중앙에서 자치단체에 교부금을 많이 주는 방안은 자치단체에게는 유인으로 작용하겠지만 지역주민에게는 직접적인 유인이 되지 못한다. 지역주민들이 증가된 지방세 부담을 국세인 소득세에서 공제할 수 있다면 탄력세율제도의 시행으로 주민들의 부담이 늘어나도 이에 대한 저항을 상당히 경감시킬 수 있을 것이다.

이상과 같은 징세노력에 비례한 交付金 增加라든가 所得稅 控除 등의 惠澤은 탄력세율 적용대상 세목 전반에 대하여 허락해서는 아니되고 해당지역의 地方稅 負擔이 地域住民에게 歸着되는 稅目(예: 財産稅)에 대하여만 허락하여야 할 것이다. 해당지역의 지방세 부담이 다른 지역의 주민에게 전가되는 세목(예: 컨테이너 등에 부과되는 地域開發稅)에 대하여 탄력세율을 적용하는 경우에는 교부금 증가라든가 소득세 공제혜택을 주어서는 아닐 것이다. 이러한 세목의 경우 소위 租稅輸出(tax export) 현상이 나타나 교부금 증가라든가 소득세 공제혜택을 주지 않아도 해당 자치단체가 경쟁적으로 세율을 인상할 유인이 존재하기 때문이다.

## 6. 自動車稅制의 改編

현행 自動車의 保有와 관련된 자동차 세부담은 여타 재산과세 대상에 비하여 매우 무거운 것으로 나타난다. 우리나라 전체의 자동차 가액이 토지나 건물의 가액과 비교될 수 없을 정도로 낮음에도 불구하고 자동차세액의 연간 징수액은 1995년을 기준으로 볼 때, 재산세액의 3.3배에 이르고 종합토지세액의 1.2에 이른다. 자동차 보유세 부담이 이와 같이 무겁게 된 것은 과거에 자동차 보유 사실이 그 보유자의 稅負擔 能力을 나타내는 유용한 指

標로 여겨왔으며, 동시에 交通混雜이나 環境汚染의 緩和 등을 위한 여러 가지 정책과세의 대상이 되어 온 때문이다. 그러나 자동차 1천만대 보유시대가 도래함에 있어 自動車の 保有가 大衆化됨에 따라 과중한 자동차 세부담은 이제 逆進的인 租稅歸着을 초래하여 公平성 측면에 문제가 있다. 또한 自動車 保有課稅를 利用課稅와 비교해 보면 보유과세의 비중은 매우 높게 나타나는 반면 이용과세는 매우 낮게 나타나 油類難과 交通難을 가중시키고 있다.

이상과 같은 문제점을 해결하기 위하여 현행 자동차세를 純粹한 財産課稅로 전환하고, 현행 자동차세에 포함되어 있던 交通 혼잡이나 環境 오염 등에 대한 비용부담금적 성격의 부분은 走行稅(가칭)로 전환할 필요가 있다.

현행 자동차세를 순수한 재산과세의 형태로 전환할 경우 稅負擔이 현재보다는 다소 경감될 것이지만 토지나 건물 등 부동산과 대비한 상대적 세부담은 아직 높게 설정될 것인데, 이는 현재 부동산에 대한 세부담이 지나치게 낮기 때문이다. 자동차세의 課稅方法은 감가상각을 고려하여 과세표준을 설정하고 1가구 2차량 이상에 대하여도 차량가격을 합산하여 과표를 설정하며, 지프차도 승용차와 마찬가지로 차량가격에 따라 과표를 설정하는 방안을 검토하여야 한다.

감소되는 자동차 세수는 신설되는 주행세에 의하여 상당부분 보충되어야 하며, 走行稅는 국세인 交通稅에 附加稅 형태로 부과되 精油社가 지역별 판매량에 따라 자치단체에 配分하는 방안이 바람직한 것으로 보인다.

#### IV. 要約 및 맺는 말

우리나라 財産課稅의 全體的인 負擔水準은 외국과 비교하여 결코 낮은 수준은 아니나 財産課稅의 構造에 있어서 문제가 있다. 우리나라의 경우 외국과 비교하여 財産保有 課稅의 부담은 매우 낮는데 비하여(일본의 1/2, 대만의 3/4 수준), 去來 및 移轉 課稅의 부담은 매우 높다(일본과 대만의 4배 수준). 재산관련 보유세의 비중이 거래·이전세의 비중보다 낮은 이러한 稅收構造는 세부담의 형평성과 자원이용의 효율성 및 세수의 안정성 등 모든 면에서 나쁜 影響을 미치는 것으로 알려져 있다.

우리나라의 경우 특히 재산보유세 중에서 土地保有와 建物保有間 稅負擔의 衡平이 이루어지고 있지 아니한데, 토지보유에 따른 세부담은 건물보유에 비하여 1/2에 지나지 않는다.

토지보유에 대한 세부담이 낮을 경우 자원배분의 비효율과 세부담 배분의 역진성에 대하여 土地의 低密度 利用이 촉진되는 問題點이 있다.

따라서 財産保有稅 負擔은 增加시키고 그에 상응하여 財産의 去來·移轉稅 負擔은 輕減시키는 것이 필요한데, 財産보유세 부담의 증가는 토지보유와 건물보유간 세부담의 형평이 이루어지지 않는 점을 고려하여 土地保有稅 負擔을 增加시키는 것이 급선무이다. 토지보유와 건물보유간 세부담의 균형을 회복하기 위한 실현성 있는 方案은 ①건물분 도시계획세를 폐지하는 대신 토지분 도시계획세의 기본세율을 0.3%로 인상하며 ②토지과표의 현실화 비율을 향후 5년에 걸쳐 매년 3%포인트 내외 지속적으로 증가시키는 것이다. 이러한 중기적인 토지과표의 현실화 계획을 실현가능하게 하려면 5년간의 연도별 과표현실화 비율을 지방세법에 명문으로 규정함이 바람직하다.

현행 綜合土地稅는 物稅 성격의 토지분 재산세와 人稅 성격의 종합토지세가 혼재되어 있어서 지방세로 시행하기 어렵게 되어 있다. 物稅의 성격으로 응익원칙에 따라 비례과세할 수 있는 부분(가칭: 土地保有稅)은 현재와 같이 市·郡·區稅로 존치하며, 人稅의 성격으로 지가안정 및 토지과다보유 억제에 위해 전국적으로 인별로 합산하여 누진과세되는 부분(가칭: 綜合土地稅)은 國稅化하되 그 세수를 地方財政 調整財源으로 한다는 것이다.

稅制의 簡素化는 1) 중복과세의 회피와 세무행정의 간소화에 기여하여 徵稅費 및 納稅費를 크게 줄이며, 2) 조세체계의 투명성을 높여서 稅制를 經濟·社會政策과 관련하여 統合的으로 檢討하는데 용이하게 하는 동시에, 3) 국민의 세제에 대한 이해를 높여서 납세자의 세법에 대한 무지를 이용하는 稅務不條理의 縮小에 기여하는 등 중요한 의미를 가진다. 財産保有稅制의 簡素化는 종합토지세 등의 누진과세 부분을 국세로 이양하는 국세와 지방세간 과세영역 조정문제를 포함하고 있어 段階的인 接近이 필요하다. 1段階로는 현행 도시계획세에서 건물분을 폐지하는 대신 토지분 도시계획세의 기본세율을 0.3%로 인상하며, 2段階로는 현행 종합토지세를 비례세율로 과세하는 토지보유세(가칭)와 누진과세하는 (신)종합토지세(가칭)로 이원화하여 재산보유세는 지방세로 하며 (신)종합토지세는 국세로 한다. 마지막으로 지방세로 과세되는 토지보유세와 재산세가 모두 비례세율로 되는 시기에 가서는 각각 도시계획세와 공동시설세를 흡수·통합할 수 있을 것이다.

현행 登錄稅는 재산별·거래형태별로 세부담이 상이하며, 세율체계가 매우 복잡하며 불합리하게 설정되어 있다. 이를 경제효율에 미치는 영향을 고려하여 합리적으로 개편하되, 크게 단순화시킬 필요가 있다.

토지과표의 현실화 비율이 제고됨에 따라 토지보유세 부담이 점진적으로 증가하는 경우

이에 상응하여 재산의 거래·이전관련 세부담의 경감이 필요한데, 특히 이 경우 不動産의 有償取得에 따른 登錄稅 負擔을 지속적으로 輕減시키는 것이 바람직하다. 부동산의 유상취득에 대한 등록세율이 여타 자산의 유상취득에 대한 등록세율 수준인 1% 수준으로 인하되는 경우, 登錄稅와 取得稅를 統合할 수 있을 것이다.

지방정부의 과세자주권을 부여하는 의미에서 彈力稅率 制度의 시행이 요청되나, 탄력세율의 적용세목은 조세수출이나 조세경쟁의 우려가 없는 과세대상에 제한되어야 하며, 현행 自動車稅나 地域開發稅는 탄력세율의 적용세목에서 제외되는 것이 바람직하다. 이들 세목을 제외하고 탄력세율의 활용을 촉진하기 위해 자치단체가 탄력세율을 활용하는 경우 중앙정부에서 交付稅나 補助金을 더 준다는가 所得稅 控除를 허용하는 조치가 필요하다.

현행 自動車 保有稅 負擔이 매우 높게 된 것은 재산보유과세 성격에 더하여 교통혼잡이나 환경오염의 완화 등을 위한 政策課稅의 성격이 포함되어 있기 때문이다. 자동차 保有課稅에 비하여 利用課稅가 너무 낮아서 교통난과 유류난을 가중시키고 있는 점을 고려하여 현행 자동차 보유세 부담은 다소 낮추고, 대신 走行稅(가칭)를 신설하여 외부불경제에 대한 비용을 부담시키는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

## 參 考 文 獻

- 곽태원, “토지관련세제의 변천과 정책과제”, 「광복후 50년간 조세 및 금융정책의 발전과 정책방향」, 한국조세연구원, 1995.
- 노기성·오영수, “지방자치제 실시에 대비한 지방세제 개선방안”, 노기성·유일호(편) 「국가 예산과 정책목표」, 한국개발연구원, 1994.
- 박정수, “지방자치제하에서의 바람직한 지방재정조정방안”, 「한국조세연구」, 제9권, 1995.
- , 「중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배」, 한국조세연구원, 1994. 8.
- 박정수·노영훈, 「토지 등 재산관련세제의 개선방향」, 한국조세연구원, 1996. 11, 미발표 원고.
- 박종구, 「지방재정조정기능의 강화방안」, 한국재정학회·경기도 주최, 지방자치시대의 지방재정발전방향에 관한 세미나 발표자료, 1995. 2.
- 손광락 외, 「지방재정수요의 변화와 지방재원 확보방안에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1993.
- 손광락, “납세협력제고를 위한 세무행정 합리화 방안”, 「한국조세연구」, 제8권, 1993. 2.
- , 「조세체계의 적정화에 관한 연구」, 한국조세연구원, 1993. 9.
- , 「다주택 보유에 대한 재산세 과세 강화방안」, 1993. 12.
- , 「재산관련 지방세제의 개선방향」, 지방재정발전기획단 세제반 회의자료, 한국지방행정연구원, 1996. 2.
- 양기호, “지역별 발전전략과 과제, 인천·경기지역”, 현대경제사회연구원(편) 「지방경영시대의 개막과 전략」, 1995. 6.
- 원윤희, 「지방세 체계의 조정방안」, 지방재정발전기획단 세제반 회의자료, 한국지방행정연구원, 1996. 2.
- 유시권·손광락 외, 「국세행정 개혁방안(II) -국세행정 조직개편-」, 한국조세연구원, 1994. 12.
- 윤건영, 「지방재정의 자주기반 확충방안」, 한국재정학회·경기도 주최, 지방자치시대의 지방재정발전방향에 관한 세미나 발표자료, 1995. 2.
- 이영희, 「지방자치시대의 바람직한 지방세제 발전방향」, 지방행정연구원 1995년 제1회 공청회 발표자료, 1995. 5.
- 정진호외, 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」, 한국경제연구원, 1995. 7.

최명근, 「조세행정 의 혁신과제」, 한국재정학회·경기도 주최 지방자치시대의 지방재정발전 방향에 관한 세미나 발표자료, 1995. 2.

한국조세연구원, 「세제개혁과 세정의 합리화」, 1997. 7.

현대경제사회연구원(편), 「지방경영시대의 개막과 전략」, 현대경제사회연구원, 1995. 6.

Feldstein, M., "The surprising incidence of a tax on pure rent: A new answer to an old question", *Journal of Political Economy*, vol.85, 1977.

Bird, R. M., and M. C. de Jantscher (eds.), *Improving Tax Administration in Developing Countries*, Washington D.C.: International Monetary Fund, 1992.