

부동산 보유과세의 핵심논점과 실태

원 윤 희

서울시립대학교 교수

I. 머리말

부동산 투기억제와 빈부격차 해소 등 여러 정책목표를 위하여 부동산 보유과세를 강화하기 위한 구체적인 방안들이 발표되고 논의되고 있다. 작년 9월 1일 토지와 건물에 대한 과표현실화를 통한 보유과세 강화, 과표산정체계 개선을 통한 세부담의 형평성 제고, 그리고 부동산 투기억제라는 정책목표의 효과적인 수행을 위해 토지과세를 이원화하는 것을 주요 골자로 부동산 보유과세 강화방안을 발표한데 이어서 재건축 소형평형 의무비율을 강화한 9·4대책, 다주택 보유자에 대한 탄력세율 적용과 토지공개념 도입 등의 대책을 담은 10·29 부동산시장 안정대책 등이 잇달아 발표되었다.

최근의 이러한 부동산 세제 개편방안과 관련해서는 그 정책의 타당성이나 효과 등을 둘러싸고 많은 논의가 이루어지고 있는

것이 사실이다. 한편에서는 보유과세의 강화가 투기억제와 부동산 가격안정에 크게 기여할 것으로 주장하는 반면 다른 한편에서는 우리나라 주택시장 및 부동산 세제의 구조를 고려할 때 그 효과는 미미할 것이라는 주장도 제기되고 있다. 또한 부동산 보유과세는 본질적으로 투기억제라는 정책적인 목적보다는 부담능력에 따른 공평과세를 실현하고 지방자치단체의 재정수입을 조달하는 세목으로서의 의미를 가지는 것이기 때문에 투기억제라는 국가의 부동산 정책을 위한 수단으로 활용되는 것은 제한적으로 이루어져야 한다는 주장도 제기된다.

본고는 부동산 보유과세의 의의와 성격을 심도 있게 살펴봄으로써 관련 논점들에 대한 이해의 폭을 넓히고 향후 세제개편 방안을 마련하는데 있어 기여하는 것을 목적으로 한다. 제2절에서는 응능원칙과 응익원칙, 그리고 부동산 투기억제를 위한 정책세제 등 제반 측면에서 부동산 보유과세의 의의

와 현실적인 한계 등을 살펴본다. 3절에서는 우리나라 부동산 보유과세와 거래·이전과세의 세부담 구조 변화추세를 살펴보고, OECD 국가들과의 비교를 통해서 우리나라 세부담 구조의 특징을 파악한다. 4절에서는 앞에서의 논의를 바탕으로 향후 정책대안 설정을 위한 방향을 모색해 본다.

II. 부동산 보유과세의 본질과 현실적 한계

1. 부담능력에 따른 과세

부동산 보유과세의 본질로서 가장 핵심적인 것은 그것이 납세자들의 부담능력에 따른 공평한 세부담을 실현하는 중요한 수단이라는 점이다. 즉 개인의 자산구성에 있어 높은 비중을 점하는 부동산의 보유정도는 개개인의 부담능력을 보여주는 것이기 때문에 그에 대한 과세를 통해서 세부담의 공평성을 실현할 수 있다는 것이다.

과연 부동산 보유과세가 부담능력을 충실하게 반영하여 과세하는 세목인가를 보기 위해서는 조세의 부담능력이란 무엇이며 이를 어떻게 측정할 것인가에 대한 보다 심도 있는 논의가 필요하다고 할 수 있다.

J. S. Mill은 납세자는 조세를 부담함으로써 자신의 효용을 희생하는 것으로서 공평한 조세부담이란 그 희생의 정도가 납세자간에 공평한 것을 의미한다고 주장하였다. 납세자가 무엇을 희생하는 것인가에 대해서는 여러 가지 논의가 있을 수 있지만 기본

적으로 모든 조세는 그것이 어떻게 부과되더라도 그 최종적인 부담은 사람에게 귀착되는 것이며, 개개인들은 조세를 부담함으로써 궁극적으로는 자신이 누릴 수 있었던 효용을 희생하게 되는 것이다. 이러한 관점에서 본다면 납세자의 부담능력은 납세자가 누리고 있는 효용수준으로 측정될 수 있는 것이며, 개개인의 효용수준이 부담능력을 보여주는 가장 이상적인 과세기준이 된다고 할 수 있다. 그러나 개개인의 효용수준을 측정하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 그 수준을 간접적으로 보여줄 수 있는 대리지표를 찾게 되는데 그것이 바로 소득과 소비, 또는 재산인 것이다.

개개인의 효용수준은 기본적으로 그 사람이 향유하고 있는 소비수준에 의해서 결정되며, 그 소비수준은 소득에 의해 결정되는 것이다. 소득은 크게 근로소득과 자산소득으로 구분될 수 있는데, 근로소득을 결정하는 개개인의 근로능력은 그가 보유하고 있는 인적자본(human capital) 수준에 의해서 좌우되며 자산소득은 보유자산의 크기에 따라 달라진다고 할 수 있다. 이러한 연계를 계속해서 소득이나 소비, 재산 모두 다 개인의 부담능력을 보여주는 대리지표라고 할 수 있는데 그 중에서 어느 것이 가장 바람직한 과세베이스인가에 대해서는 많은 논의들이 이루어지고 있다.

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 평가

하여 과세하는 이상적인 형태의 세제들이다. 그러나 현실적인 집행가능성이나 여러 가지의 정책적인 판단 등이 고려되어야 하기 때문에 이러한 세제들이 이상적인 형태 그대로 시행되기는 사실상 불가능하며 현실에 있어서는 많은 변형들이 이루어지고 있는 것이다.

헤이그-사이먼의 소득개념에 입각한 포괄적 소득세의 경우 미실현 자본이득에 대한 과세문제나 주택이나 소비내구재 등으로부터의 귀속소득에 대한 과세문제, 소득원천별로 인플레이션의 효과가 달라지는 문제 등 제반 요인으로 인하여 수평적 공평과 수직적 공평이 실현되는 이상적인 형태로 현실화되는 것은 매우 어려운 것이다. 소득 중에서 순자산의 증가분 즉 저축에 대해 과세하지 않는 개인소비세의 경우 포괄적 소득세가 가지는 많은 문제들을 해결하고 있지만 여가와 소득간의 선택에 왜곡을 초래하며, 특히 실질적으로는 자산소득에 대해서는 과세하지 않고 근로소득에 대해서만 과세하는 결과를 초래하고 있다는 문제점이 부각되고 있다.

순자산세의 경우 한 개인이 보유하고 있는 모든 재산의 가치에서 부채를 제외한 순자산을 부담능력으로 인식하여 과세함으로써 공평한 세부담을 실현하고자 하는 것이다. 여기서 모든 재산이라 함은 토지와 건물 등 부동산만이 아니라 현금과 유가증권은 물론 서화나 골동품, 내구재 등을 모두 포함하는 것이다. 시장이 완전한 경우 소득흐름의 현재가치가 재산가치와 같게 된다는 점에서 순자산세가 이상적인 형태로 과세되

는 경우 그 효과는 사실상 포괄적 소득세와 동일한 것이다.

그러나 이러한 순자산세가 이상적인 형태 그대로 실현되는 것은 사실상 불가능한 것이다. 우선 가장 큰 문제는 재산가치의 평가문제라고 할 수 있는데, 납세자들이 보유하는 모든 재산의 가치를 매년 평가한다는 것은 극히 어려운 것이다. 순자산세의 실현에 있어 제기되는 또 다른 문제는 인적자본을 포함하는가의 여부라고 할 수 있다. 근로소득을 가능하게 하는 원천으로서 인적자본은 개인이 보유하는 재산의 일종으로서 부담능력 산정에 포함되어야 하지만 이는 현실적으로 매우 어려운 과제인 것이다.

결국 현실에서의 재산보유과세는 상대적으로 가치평가가 용이한 부동산을 중심으로 이루어지게 된다. 따라서 부담능력에 따른 공평과세의 실현이라는 관점에서 볼 때 부동산 보유과세의 역할은 일정부분 제한적이라고 할 수 있는 것이다. 개인이 보유하는 자산 구성에 있어 부동산의 비중이 달라짐에 따라 실제 부담능력에 대한 세부담의 정도는 달라지게 되기 때문이다. 한편 현실의 재산세제가 인적자본을 과세하지 않고 부동산을 중심으로 하는 물적재산에 대한 과세 위주라는 점에서 근로소득에 비해 자산소득이 상대적으로 낮게 과세되고 있는 소득세와는 상호 보완적인 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

2. 지방공공서비스 수혜에 대한 응의과세

Tiebout(1956)는 유명한 ‘발에 의한 투표

(voting with the feet)' 가설을 통해서 규모에 따른 보수불변의 생산조건 하에서 다양한 수준의 공공서비스-조세의 조합을 가지는 다수의 지방정부들이 존재하고 각 지방정부들의 서비스-조세 조합에 대한 정보가 주민들에게 잘 알려져 있으며, 주민들이 타지역으로 이사하는데 비용이 들지 않는다고 가정한다면 지방공공재 공급에 있어 자원배분의 효율성이 달성된다고 주장하고 있다. 즉 각 주민들은 자신들의 선호에 가장 부합하는 서비스-조세 조합을 제시하는 지역으로 옮겨 살기 때문에 적정수준의 공공서비스 공급이 이루어지며 주민들의 효용은 극대화되고 결과적으로 사회후생도 극대화되는 것이다.

이러한 Tiebout의 메카니즘 하에서 조세는 주민들이 소비하는 공공서비스에 대한 대가로서 응익과세의 원칙에 따라 부과되는 것인데 통상 부동산 보유세가 그 역할을 담당하여 왔다고 할 수 있다. 전통적으로 교육이나 도로, 공원, 도서관 등 각종 지방공공서비스 편익의 정도는 주택 등 해당 지역의 부동산 가치에 반영되기 때문에 그에 대한 과세는 응익과세의 측면에서 적절한 것으로 인식되어왔던 것이다. 특히 부동산 보유세는 특정지역에 위치한다는 지역성과 함께 타지역으로의 이동이 어렵다는 고착성 등의 특성으로 인하여 이러한 응익과세에 적합한 세원으로 활용되어 왔던 것이다. 영국의 경우 레이트와 같은 부동산 보유세가 단일의 지방세로서 오랜 기간 동안 운용되어 왔으며, 미국의 경우에도 지방정부 세수입의 70% 이상을 부동산 보유과세가 점하

고 있는 것이다.

80년대 중반 이후 대처수상에 의해 추진되었던 영국의 레이트 제도 개편은 부동산 보유세의 응익과세적 측면을 강조한 대표적인 사례라고 할 수 있다. 1986년 발표된 환경부의 정책보고서는 부동산 보유과세인 레이트를 주거용의 경우에는 폐지하고 대신 18세 이상의 성인을 납세자로 하는 주민부담금을 신설하며, 비주거용 재산에 대한 레이트의 경우에는 단일세율에 의한 국세로 전환하는 대신 그 세수는 인구비례에 따라 다시 지방정부에 이전하는 방안을 제안하였다. 이러한 개편의 배경에는 레이트 부담자와 지방정부가 제공하는 공공서비스의 수혜자, 그리고 투표권자간에 존재하는 괴리로 인하여 세부담의 불공평과 자원배분의 비효율성이 발생하고 있다는 점이 부각되었던 것이다. 즉 당시 잉글랜드에서는 약 3,500만 명의 유권자중에서 비과세 또는 감면 없이 레이트를 전액 납부하는 사람은 유권자의 약 1/3에 불과하였는데, 보수당 정부는 이러한 상황이 지방공공서비스로부터의 편익과 그 비용부담간에 괴리를 발생시킴으로써 유권자들의 선택을 왜곡하는 것으로 주장하였던 것이다. 즉 지방세를 부담하지 않는 또는 적게 부담하는 2/3의 납세자의 경우 지방정부의 지출을 확대하는 공약을 제시하는 정당에 투표하도록 하는 유인효과가 발생한다고 분석되었던 것이다.

1978년 미국 캘리포니아주에서 압도적인 찬성으로 통과된 주헌법 수정안 「Proposition 13」은 공공서비스의 혜택과 그 부담을 연계한 납세자 저항의 대표적인 사례

로서 미국에서 신보수주의의 흐름을 촉발한 중요한 계기가 되었다고 할 수 있다. 이 수정안은 60년대 이후 교육비를 중심으로 공공지출이 지속적으로 증가하고 그에 따라 재산세 부담도 크게 증가하자 이를 제한하기 위한 것으로서 세율인하와 과표인상 억제 등을 통해서 재산세 세수를 거의 절반으로 감축하였던 것이다. 이러한 주민발의가 이루어지는 과정에서 특히 중산층 이상의 주민들이 중요한 역할을 담당하였는데 이들은 공립학교의 교육비 증가로 인하여 재산세 부담이 크게 증가하였지만 자신들은 그 서비스의 혜택을 누리지 못하고 있다고 인식한 것이 조세저항운동을 주도하게 된 이유중의 하나가 되었던 것이다.

그러나 이러한 부동산 보유세의 응익과세적 측면이 어느 정도 강한 의미를 가지고 있는가는 사실상 각 나라의 전통이나 지방자치 및 지방세 구조 등에 따라 다르다고 할 수 있다. 또한 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 추측된다. 예를 들어, 강남지역 부동산 가격이 높은 이유는 해당 자치구가 제공하는 공공서비스 수준이 높아서라기보다는 서울시 전체차원의 도시계획이나 교통시설투자, 교육환경 등에 따른 영향이 훨씬 클 것으로 생각되는 것이다.

지방세의 부담수준이 결정되는 메카니즘도 해당 세목의 응익과세로서의 성격에 대

한 인식수준을 결정하는 중요한 요인이 된다고 할 수 있다. 재산세가 지방세수의 핵심적인 역할을 담당하는 미국이나 영국 등 많은 나라들은 매년 세출예산에서 중앙정부로부터의 이전재원 등을 제외한 금액을 재산세로 충당할 경우에 필요한 수준으로 그 세율이 사후적으로 결정되도록 하고 있다. 세출예산과 재산세율을 연계하는 이러한 방식은 재산세가 공공서비스에 대한 대가라는 인식을 명확하게 하는 효과를 가지게 된다고 할 수 있는데, 우리나라의 경우 중앙에 의존적인 지방재정 구조와 행태, 그리고 현행의 지방세 운영방식 하에서 이러한 효과를 기대하는 것은 사실상 어렵다고 할 수 있다.

3. 부동산 투기억제를 위한 정책세제로서의 역할

부동산 보유과세의 또 다른 역할은 그를 통해서 부동산 투자를 억제하고 가격을 안정시키고자 하는 정책적인 측면에서 찾을 수 있다. 기본적으로 자산의 가격은 그 자산을 보유함으로써 획득할 수 있는 순수익 흐름의 현재가치를 합한 것인데, 보유과세를 강화하는 경우 그 순수익의 흐름이 하락하게 됨으로써 자산가격이 하락하는 자본화 현상이 발생할 수 있다는 것이다. 또한 누진세율의 적용 등을 통해서 보유과세를 강화하는 경우 과도한 부동산 보유에 따른 부담이 증가하여 매도를 촉진하는 효과를 기대하는 것이다.

19세기 미국의 사회사상가 헨리 조지

(Henry George)는 유명한 『진보와 빈곤 (Progress and Poverty)』이라는 책을 통해서 투기로 인해 토지가치가 상승하는 것이 경제불황을 야기하는 커다란 원인이라는 점을 제시하고, 그 해결책으로서 소득세나 소비세 등 다른 조세들을 폐지하고 대신 토지가치에 부과하는 단일세로 대체할 것을 주장하였다.

이러한 토지단일세론의 기본적인 논거는 토지의 공급이 고정되어 있기 때문에 토지로부터의 임대료 수입은 전액이 불로소득인 경제적 지대이며 토지에 대한 세금은 이러한 불로소득을 향유하는 소유자에게 전적으로 귀착된다는 점, 그리고 그 부담이 아무리 무거워도 토지의 공급은 변화하지 않는다는 것이다. 다시 말해서 노동이나 자본의 경우 근로소득세나 이자소득세가 부과되어 그 가격이 달라지는 경우 공급량이 변화하기 때문에 경제적 효율성의 상실 즉 초과부담이 발생하지만, 토지의 경우에는 공급량의 변화가 없어 초과부담이 발생하지 않기 때문에 그에 대한 과세를 통해서 세수를 확보하는 것이 공평하고 효율적인 방법이라는 것이다. 또한 토지단일세를 도입하는 경우 투기목적으로 보유하는 토지가 분할되어 토지소유자의 수가 크게 늘어날 것이며, 부의 분배를 평등하게 하고 대재산가의 거대한 재산도 줄일 수 있게 된다고 주장하고 있다.

이러한 헨리 조지의 주장은 우리나라 부동산 관련 정책형성에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 80년대말 3저 호황의 열기 속에서 풍부한 유동성을 바탕으로 부동산 투기열풍이 일어나고 가격이 급등하게 되자

정부는 토지공개념을 도입하고 이를 바탕으로 하는 공시지가제도, 토지초과이득세, 개발 부담금, 택지초과소유부담금, 그리고 종합토지세 등 제반 제도들을 도입하였던 것이다. 이러한 토지공개념과 그에 관련되는 여러 제도들은 IMF 경제위기 이후 사실상 폐지되거나 유명무실하게 되었지만 참여정부 출범 이후 다시금 우리나라 부동산 및 조세정책에 있어 중요한 이슈로 제기되고 있는 것이다.

그러나 부동산 보유과세를 강화하는 것이 과연 부동산 투기억제를 위한 효과적인 정책수단인가, 특히 최근 특정지역에서의 아파트 가격급등 문제를 해결하는데 있어 효과적인 수단인가에 대해서는 많은 논란이 제기되고 있다.

이론적으로 본다면 보유과세가 강화되는 경우 부동산으로부터의 세후임대수익의 흐름이 하락하게 되고 이는 자본화 현상을 통하여 부동산의 가격을 떨어지는 효과가 발생할 수 있다. 그러나 이러한 자본화 현상은 기본적으로 토지와 같이 그 공급이 변화하지 않는 자산의 경우에 성립하는 것이다. 주택과 같이 그 공급이 변할 수 있는 자산의 경우 조세의 중과에 따라 세후수익이 하락하게 됨에 따라 그 공급이 줄어들게 되고 결과적으로 가격은 오히려 상승할 가능성도 있는 것이다.

또한 강남지역의 아파트 가격이 급등한 문제에 대해서는 많은 학자들이 재건축 등에 따라 자본이득에 대한 기대치가 높아 투기수요가 발생하고 교육과 같은 사회적인 요인에 따라 실수요가 높아진 것이 주요 원

인이라고 분석하고 있다. 이러한 상황에서는 보유과세가 비록 인상된다고 하더라도 기대되는 양도차익에 비하면 매우 낮은 수준이기 때문에 그 실효성이 의문시되며 오히려 양도차익에 대한 과세강화나 교육문제 등 문제발생의 본질에 대한 정책에 주력하여야 한다는 주장들이 제기되고 있는 것이다. 또한 부동산 시장의 수급불균형 문제와 함께 낮은 이자율에 따른 전체적인 투자환경의 변화도 부동산 정책수립에 있어 반영되어야 하는 요인이라고 할 수 있다.

부동산 보유세를 투기억제를 위한 정책수단으로 사용하는 경우 그 정책의 대상을 어떻게 설정할 것인가의 문제도 제기된다. 모든 국민은 생활필수품으로서 최소한의 주거서비스를 향유할 권리가 있으며 기업들은 생산활동의 필수요소로 부동산 임대서비스를 필요로 한다는 점을 고려한다면 모든 부동산 보유를 투기억제정책의 대상으로 설정하는 것은 적절하지 않은 것으로 보여진다. 많은 선진국에서 저소득층의 주거용 부동산에 대해서는 여러 가지 형태의 조세경감 제도를 운영하고 있는 것은 생활필수품으로서 주거용 부동산에 대한 세금부담이 높아지지 않도록 배려하고 있음을 의미하는 것이다.

III. 우리나라 부동산 보유과세의 실태

1. 우리나라 부동산 보유과세 부담 수준의 변화 추이

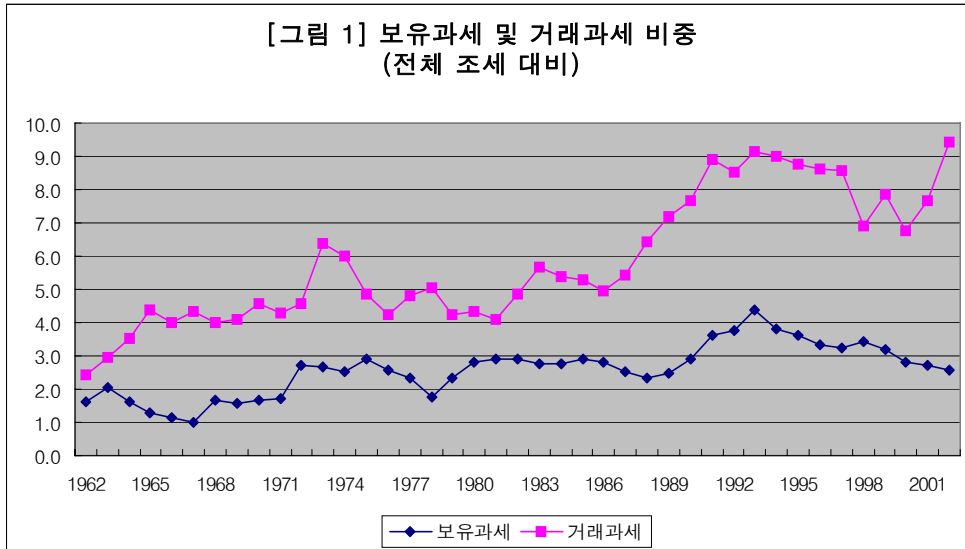
토지와 건물 등 부동산과 관련하여 부과

되는 조세는 크게 보유 사실 자체에 대한 조세, 부동산을 활용한 수익에 대한 조세, 그리고 부동산의 거래나 이전과 관련된 조세 등으로 구분할 수 있다.

부동산의 보유에 대한 세금은 부담능력에 따른 이상적인 과세형태의 하나인 순자산세를 비롯해서 토지나 건물에 대한 재산세 등이 있는데, 우리나라의 경우 종합토지세와 재산세와 함께 목적세로서 도시계획세와 공동시설세 등이 지방세로서 과세되고 있다. 또한 90년대 초반에 국세로 과세되었던 토지초과이득세도 여기에 해당한다고 할 수 있다. 부동산의 거래나 이전과 관련해서는 취득세나 등록세 등의 거래세와 상속세·증여세 등이 과세되며 거래에 의하여 실현되는 양도차익에 대해서는 소득과세인 양도소득세가 과세된다.

한편 부동산은 자본의 한 형태로서 부가가치 창출에 기여하게 되는데 이러한 생산 과정에 투입되는 부동산 서비스의 대가 즉 부동산 임대소득에 대해서는 소득세나 법인세가 부과된다. 부동산이 창출하는 임대서비스의 가치가 증가하는 경우 그것은 부동산의 가치증가로 자본화되게 되는데 이것은 궁극적으로 양도소득의 형태로 실현되게 된다. 물론 이러한 실질가치의 증가분 이외에도 물가상승이나 투기수요에 따른 명목가치의 상승분도 양도차익의 형태로 양도소득세의 과세대상이 된다. 통상적으로 재산과세라고 할 때는 부동산 등 재산의 보유과 거래·이전과 관련하여 부과되는 세금을 포함하는 것으로서 그를 활용하여 획득하는 소득에 대한 과세는 소득과세로 분류된다.

[그림 1] 보유과세 및 거래과세 비중
(전체 조세 대비)



[그림 1] 과 [그림 2] 는 우리나라의 부동산 보유와 거래·이전과 관련된 세목들의 세수변화추이를 전체 세수와 경상 GDP에 대비한 비중으로 보여주고 있다. 여기서 보유과세는 재산세와 토지과다보유세, 종합토지세, 도시계획세, 공동시설세, 토지초과이득세¹⁾를 포함하며 거래·이전과세는 취득세와 등록세²⁾를 포함하고 있다.²⁾ 물론 이들 세목 중에는 취득세·등록세의 과세대상인 자동차나 재산세의 과세대상인 중기 등과 같이 부동산 이외의 과세대상이 많이 포

함되어 있지만 세수의 대부분은 부동산에 부과되는 것이기 때문에 전체적인 추세에 대한 설명으로는 큰 무리는 없다고 할 수 있다.

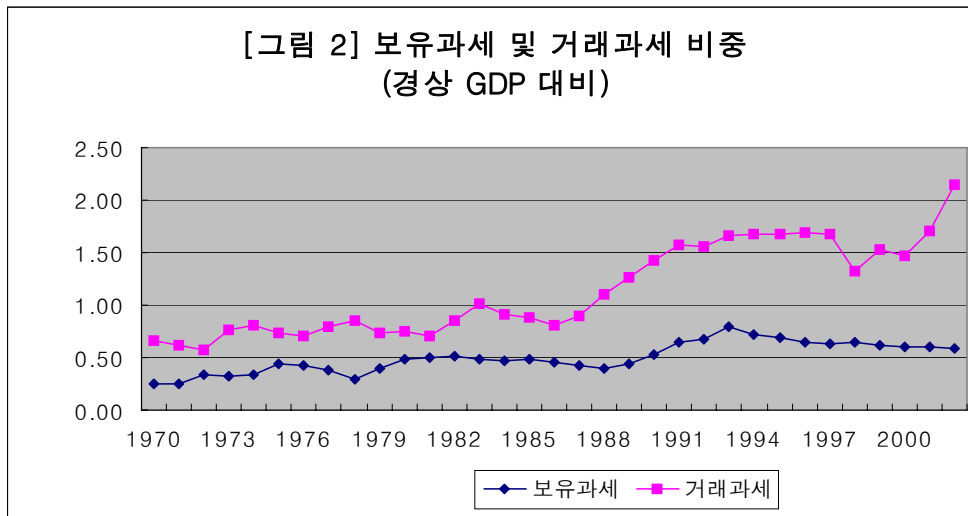
1962~2002년의 기간 동안 전체 조세 세수에 대비한 부동산 과세의 비중을 보여주고 있는 [그림 1] 을 중심으로 살펴본다면, 우선 전체적으로 부동산 과세의 비중이 증가하고 있는데 특히 거래·이전과세가 빠르게 증가하였음을 알 수 있다. 보유과세의 경우 상대적으로 완만하게 증가한 것으로 나타나고 있는데, 90년대 중반 이후에는 오히려 그 비중이 하락하고 있다. 따라서 90년대 이후 거래과세와 보유과세의 차이는 점차 확대되고 있는 것으로 나타나고 있다.

부동산 과세의 세수비중이 높아진 것은 물론 여러 가지 이유가 있다고 할 수 있지만, 부동산의 가격이 빠르게 증가한 것이 주요한 원인이라고 할 수 있다. 한편 80년

1) 등록세의 경우 1977년 지방세로 이전하기 전에는 국세이었기 때문에 1976년까지는 국세의 세수를 포함한 것임.

2) 양도소득세의 경우 징수액 등에 대한 자료문제로 포함하지 않았는데 결정세액 기준으로 분석할 때 전체적인 변화추세는 유사하게 나타나고 있음. 다만 1998년 이후 IMF 사태의 영향이 보다 크게 나타나고 있으며 2000년 이후의 세수 증가 추세는 취득세나 등록세에 비해서 약한 것으로 나타나고 있음.

[그림 2] 보유과세 및 거래과세 비중
(경상 GDP 대비)



대 후반 이후 90년대 중반까지 부동산 과세의 비중이 특히 빠르게 증가하고 있는 것을 볼 수 있는데 이는 토지공개념의 도입에 따라 종합토지세와 토지초과이득세 등이 도입되고 공시지가의 고시 등과 함께 과표현실화 노력이 이루어진 결과라고 할 수 있다.

보유과세의 비중은 90년대 중반 이후 오히려 감소하고 있는 것은 부동산 시장이 안정됨에 따라 투기억제라는 정책적 의지가 약화되면서 과표현실화 수준이 정제되거나 오히려 하락하였던 결과가 반영된 것이라고 할 수 있다. 한편 97년 이후 거래과세의 세수비중은 불규칙한 모습을 보여주고 있는데 1998년의 경우는 IMF 경제위기로 인한 부동산 거래의 침체가 반영된 것이며, 2000년 이후에 세수비중이 크게 증가하고 있는 것은 토지에 대한 취득세와 등록세의 과표현실화율이 100%까지 빠르게 증가한 것이 주요 원인으로 보여진다.

[그림 2] 는 경상 GDP에 대비한 보유

과세 및 거래과세의 비중을 1970년 이후에 대해서 보여주고 있는데, 앞에서 설명한 전체 조세에 대비한 비중의 변화추세와 매우 유사한 패턴을 보여주고 있다.

2. OECD 국가의 재산과세 부담 비교 분석

〈표 1〉은 OECD 30개 회원국의 2001년 기준 조세구조를 보여주고 있다. 덴마크와 뉴질랜드, 호주 등은 소득과세의 비중이 전체 조세의 55%를 초과하고 있으며 멕시코는 소비과세의 비중이 50%를 넘고 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 체코와 슬로바키아, 독일, 일본, 프랑스 등의 경우 사회보장 기여금이 전체 조세수입의 35% 이상을 점하고 있음을 알 수 있다.

재산과세의 비중을 살펴보면 우리나라는 전체 조세수입의 11.4%로서 30개 회원국 중에서 영국의 11.6%에 이어 두 번째로 높

〈표 1〉 OECD 국가의 조세구조 (2001년)

구 분	소득세 이윤세 자본이익세	사회보장 기여금	지급 급여세	재산세	재화 및 용역세	기타 조세	합계
그리스	26.1	30.9	0.0	4.8	37.9	0.4	100.0
네덜란드	26.7	36.0	0.0	5.2	30.7	1.4	100.0
노르웨이	46.0	20.5	0.0	2.2	31.3	0.0	100.0
뉴질랜드	58.4	0.0	0.9	5.2	35.5	0.0	100.0
덴마크	59.1	4.4	0.5	3.4	32.2	0.4	100.0
독일	28.8	39.8	0.0	2.3	28.8	0.4	100.0
룩셈부르크	36.0	27.4	0.0	9.7	26.6	0.3	100.0
멕시코	28.0	17.0	1.2	1.5	51.5	0.8	100.0
미국	48.8	24.6	0.0	10.6	16.1	0.0	100.0
벨기에	39.6	31.4	0.0	3.2	24.6	1.1	100.0
스웨덴	37.6	29.8	4.0	3.1	25.1	0.5	100.0
스위스	42.2	25.5	0.0	9.1	23.2	0.0	100.0
스페인	28.2	35.9	0.0	6.4	29.3	0.3	100.0
슬로바키아	20.6	44.5	0.0	1.7	33.2	0.0	100.0
아이슬란드	43.0	8.1	0.0	7.2	41.5	0.2	100.0
아일랜드	41.8	14.5	0.0	5.8	37.3	0.5	100.0
영국	39.6	17.0	0.0	11.6	31.3	0.5	100.0
호주	55.6	0.0	6.3	9.0	29.1	0.0	100.0
오스트리아	31.5	32.8	6.0	1.3	27.1	1.3	100.0
이탈리아	34.2	29.0	0.0	4.8	25.6	6.4	100.0
일본	32.8	37.7	0.0	10.3	19.0	0.3	100.0
체코	23.5	44.6	0.0	1.3	30.5	0.0	100.0
터키	27.8	19.7	0.0	2.3	38.7	11.5	100.0
캐나다	48.1	14.7	2.1	9.9	24.7	0.6	100.0
포르투갈	28.9	27.0	0.0	3.1	40.0	0.9	100.0
폴란드	29.4	30.2	0.6	3.9	35.8	0.0	100.0
프랑스	25.4	36.3	2.3	6.9	25.2	3.9	100.0
핀란드	41.1	26.8	0.0	2.3	29.4	0.3	100.0
한국	26.4	18.2	0.2	11.4	39.6	4.0	100.0
헝가리	25.6	29.7	3.4	1.8	38.7	0.7	100.0

자료 : OECD, Revenue Statistics, 2001, <http://kosis.nso.go.kr>에서 재계산.

은 나라로 나타나고 있다³⁾. 우리나라에 이 어 미국의 10.6%, 일본 10.3%로 재산과세

3) 물론 취득세와 등록세의 경우 자동차 관련 세수가 15%에 이르고 있는 등 부동산 이외의 세원에 대한 세수를 고려하는 경우 다른 결과가 나

타날 수도 있으며 다른 나라들의 경우에도 다른 세원이 포함된 경우를 고려하여야 할 것임.

의 비중이 높게 나타나고 있다. 한편 전체 조세에서 점하는 재산과세의 비중이 5% 미
30개 회원국의 절반인 15개 국가에서 전체 만으로 나타나고 있으며, 3% 미만인 국가도

〈표 2〉 OECD 국가의 재산과세 구조 (2001년)

구 분	부동산세 (정기)	순자산세 (정기)	유산, 상속 및 증여세	금융 및 자본거래세	비정기부과 재산세	기타 정기부과 재산세	합 계
그리스	16.5	1.8	15.1	64.4	2.3	0.0	100.0
네덜란드	39.4	1.2	14.9	44.5	0.0	0.0	100.0
노르웨이	19.1	52.1	9.0	19.8	0.0	0.0	100.0
뉴질랜드	97.2	0.0	0.1	2.7	0.0	0.0	100.0
덴마크	65.7	0.0	12.1	22.2	0.0	0.0	100.0
독일	52.0	1.7	17.6	28.7	0.0	0.0	100.0
룩셈부르크	2.5	70.9	2.8	23.9	0.0	0.0	100.0
멕시코	71.7	0.0	0.0	28.3	0.0	0.0	100.0
미국	86.7	0.0	11.8	1.5	0.0	0.0	100.0
벨기에	1.1	2.5	30.0	64.4	1.9	0.0	100.0
스웨덴	59.5	18.2	7.2	15.1	0.0	0.0	100.0
스위스	6.2	50.4	10.1	33.3	0.0	0.0	100.0
스페인	30.5	8.1	9.5	44.5	7.0	0.3	100.0
슬로바키아	0.0	0.0	73.9	26.1	0.0	0.0	100.0
아이슬란드	41.8	30.4	3.5	19.5	4.8	0.0	100.0
아일랜드	33.5	0.0	8.5	58.0	0.0	0.0	100.0
영국	77.3	0.0	5.6	17.1	0.0	0.0	100.0
오스트레일리아	49.6	0.0	0.0	50.4	0.0	0.0	100.0
오스트리아	43.3	0.0	13.2	43.6	0.0	0.0	100.0
이탈리아	39.0	0.0	3.8	54.1	0.0	3.0	100.0
일본	74.3	0.0	11.8	13.9	0.0	0.0	100.0
체코	41.6	0.0	5.3	53.1	0.0	0.0	100.0
터키	12.7	0.0	1.7	85.6	0.0	0.0	100.0
캐나다	82.0	9.6	0.0	0.0	8.4	0.0	100.0
포르투갈	41.7	0.0	7.1	51.2	0.0	0.0	100.0
폴란드	98.0	0.0	2.0	0.0	0.0	0.0	100.0
프랑스	56.1	10.6	17.9	15.4	0.0	0.0	100.0
핀란드	41.4	8.8	26.4	23.4	0.0	0.0	100.0
한국	20.5	0.0	5.5	72.9	1.0	0.0	100.0
헝가리	33.6	0.0	6.3	0.0	60.1	0.0	100.0

자료: OECD, Revenue Statistics, 2001, <http://kosis.nso.go.kr>에서 재계산.

독일, 노르웨이 등 9개국으로 나타나고 있다.

OECD나 IMF의 재정통계 분류에 따르면 재산세(Taxes on property)는 ① 부동산에 대하여 정기적으로 부과되는 세금(Recurrent taxes on immovable property), ② 순자산에 대하여 정기적으로 부과되는 세금(Recurrent taxes on net wealth), ③ 유산세, 상속 및 증여세(Taxes on estates and inheritances and gifts), ④ 금융 및 자산 거래에 대한 세금(Taxes on financial and capital transactions), ⑤ 기타 비정기적으로 부과되는 재산세(Other non-recurrent taxes on property), 그리고 ⑥ 기타 정기적으로 부과되는 재산세(Other recurrent taxes on property) 등으로 구분되고 있다.

〈표 2〉는 2001년 30개 OECD 국가들의 재산과세 구조를 위의 분류에 따라 보여주고 있다. 재산과세 비중이 가장 높은 영국과 우리나라, 미국, 일본 등의 경우를 살펴보면 우리나라를 제외하고는 정기적으로 부과되는 부동산 보유과세의 비중이 전체 재산과세의 3/4를 점하고 있는 반면 우리의 경우에는 그 비중이 20.5%에 불과한 것으로 나타나고 있다.

한편 전체 조세에서 재산과세가 점하는 비중과 재산과세 내에서의 구조간에 일정한 상관관계가 있는가에 대해서 의문이 제기될 수 있다. 부동산 보유과세가 납세자의 부담 능력이나 공공서비스에 대한 응익원칙을 잘 구현할 수 있는 조세라고 한다면 보유과세의 비중이 높은 국가일수록 전체적인 재산과세의 비중도 높아질 것으로 생각할 수 있을 것이기 때문이다. 그러나 〈표 3〉에 제시된 바와 같이 전체 조세중에서 재산과세의 비중과 재산세제 자체의 구조간의 상관계수에 통계적인 유의성은 나타나지 않고 있다.

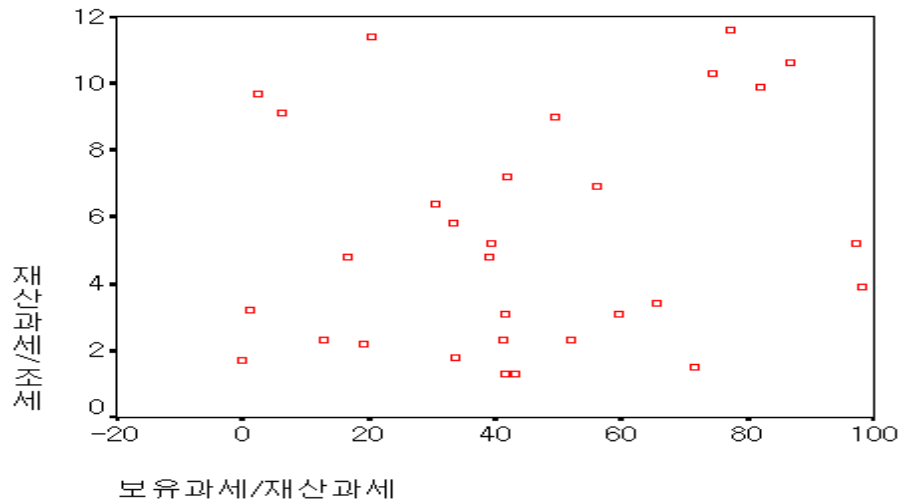
〔그림 3〕은 조세중 재산과세의 비중과 재산세중 보유과세 비중간의 상관관계를 보여주고 있다. 이 그림에서 나타나는 바와 같이 좌측 상단의 3개국(우리나라, 룩셈부르크, 스위스)을 제외하는 경우 양자간에는 우상향하는 정의 상관관계가 있다고 할 수 있는데, 이들 3개국을 제외하는 경우 상관계수는 0.472이며 유의확율은 0.013으로서 통계적인 유의성이 나타나고 있다.

한편 스위스와 룩셈부르크의 재산과세 구조는 〈표 2〉에 나타나는 바와 같이 보유과세의 비중이 낮은 대신 사실상 보유과세의 하나라고 할 수 있는 순자산세의 비중이

〈표 3〉 조세중 재산과세의 비중과 재산과세 구조간의 상관관계

구 분	재산세중 비중			
	보유과세	거래과세	순자산세	상속·증여세
Pearson 상관계수	.187	-.146	.208	-.285
유의확률 (양쪽)	.322	.442	.270	.127

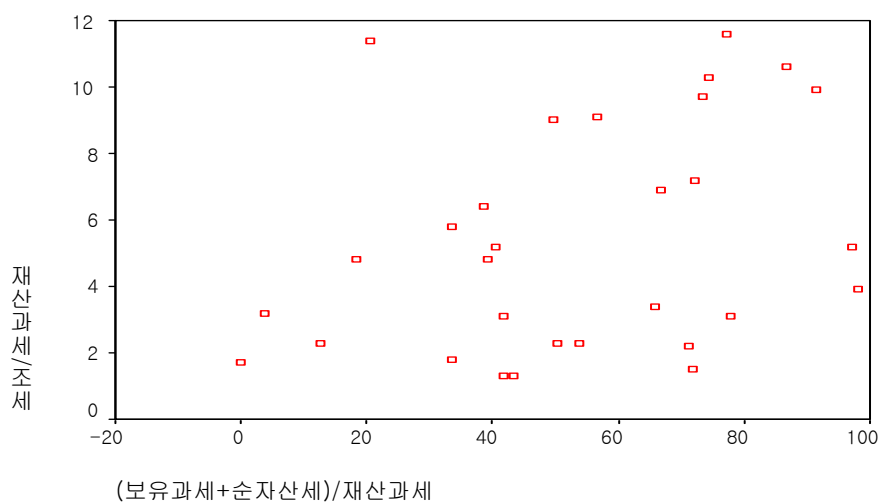
[그림 3] 조세 중 재산과세의 비중과 재산세중 보유과세 비중간의 상관관계



높게 나타나고 있음을 알 수 있다. [그림 4] 는 재산세중 보유과세와 순자산세를 합한 세수의 비중과 조세중 재산과세의 비중과 관계를 보여주고 있다. 이 그림을 통해서 알 수 있는 바와 같이 양자간의 정의 상

관관계가 뚜렷이 나타나고 있는데 그림의 좌측 상단에 위치한 우리나라의 경우가 전체적인 분포에서 매우 예외적인 경우로 나타나고 있다. 우리나라를 제외한 29개국을 대상으로 양자의 상관관계를 분석하면 상관

[그림 4] 조세 중 재산과세의 비중과 재산세 중 보유과세와 순자산세 비중간의 상관관계



계수는 0.452이고 유의확율은 0.014로서 통계적인 유의성이 높게 나타나고 있다.

IV. 정책적 함의

지금까지 우리는 부동산 보유과세의 본질적인 의미를 살펴보고, 우리나라 부동산 세수구조의 특징을 과거 3-40년 기간동안의 추세분석과 함께 OECD 국가들과의 비교분석을 통해서 살펴보았다. 이러한 논의와 분석을 바탕으로 향후 부동산 보유세제의 개편을 위한 정책적인 의미를 살펴보면 다음과 같다.

우선 재산세와 종합토지세 등을 중심으로 하는 부동산 보유과세는 그동안 그것을 강화하여야 한다는 당위론적 주장과 함께 실제 여러 정부들에 의해서 핵심 정책 중의 하나로 추진되어 왔지만 그 실효세율은 낮은 수준으로 유지되어 왔다. 전체적인 재산과세의 비중은 OECD 국가중에서 가장 높은 수준으로 나타나고 있지만 재산과세 중에서 보유과세가 점하는 비중은 매우 낮은 수준으로 유지되는 등 우리나라 재산과세의 세부담 구조는 OECD 국가중에서는 극히 예외적인 형태로 유지되었던 것이다.

물론 80년대 후반에 토지공개념의 도입과 함께 종합토지세와 토지초과이득세를 신설하고 공시지가 제도의 도입 등을 통해서 보유과세의 실효세율을 높이려는 노력이 이루어졌으며 이를 통해서 보유과세의 실효세율이 상당수준 높아진 것으로 나타나고 있다. 그러나 부동산 시장이 안정된 90년대 후반

이후에는 그 정책적인 의지가 상당히 약화되었고, 결과적으로 90년대 이후 부동산 거래·이전과세와 보유과세 사이의 격차는 점차 확대되었던 것이다.

이와 같은 부동산 세제의 구조가 유지되어온 것은 취득세와 등록세의 경우 납세자가 부동산 매매를 위하여 현금을 보유하고 있으며 조세를 납부하는 것이 등기 등을 위해 필요한 사전절차로 인식되기 때문에 상대적으로 조세저항이 적은 반면 보유과세의 경우 납세자 수가 매우 많은 대중과세로서 세부담 인상에 따른 조세저항을 우려하였기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말해서 취득세나 등록세와 같이 상대적으로 쉽게 많은 세수를 확보할 수 있는 세목들이 존재하는 상황에서 굳이 보유과세의 인상을 시도할 이유가 없었던 것이라고 해석할 수 있다. 다만 부동산 투기에 따른 지가급등 등 외부적인 요인이 존재하는 경우 국가의 강한 정책적인 의지에 의해서 보유과세의 인상이 시도되었던 것이다.

참여정부 출범 이후 현재까지 정부는 보유과세 인상에 대한 정책적인 의지를 강력하게 표명하고 있다. 저금리 기조에 따른 풍부한 유동자금이 행정수도 이전 등 제반 요인에 따라 부동산 시장으로 이동될 수 있는 요인들이 상존하고 있으며, 강남지역의 아파트 가격 급등문제에 대처하고 빈부격차를 해소하는 핵심적인 정책수단의 하나로 보유과세의 인상이 제시되고 있는 것이다. 부담능력에 따른 공평과세의 실현이나 지방 공공서비스에 대한 조세가격의 역할 등 보유과세가 가지는 본질적인 기능과 함께 다

른 선진제국들의 조세체계와의 비교를 통해서 볼 때 앞으로 우리나라에서 보유과세를 강화하여야 한다는 점에 대해서는 논란의 여지가 별로 없다고 할 수 있다.

다만 보유과세의 인상은 취득세와 등록세 등 거래·이전과세의 완화와 병행하여 추진되어야 할 것이다. 새로운 부담능력이 창출된 것이라기보다는 재산의 형태변경에 불과한 재산의 거래·이전에 대해서 현재와 같은 고율의 세부담을 부과하는 것은 바람직하지 않은 것이다. 취득세·등록세가 보유과세의 선납적인 의미를 가지는 것이라고 주장될 수도 있지만 보유기간을 고려하지 않는 현재의 과세방식에서 이러한 의미를 찾기는 어렵다고 할 수 있다.

보유과세를 부동산 투기억제를 위한 적극적인 정책수단으로 활용하는 문제는 그 실효성이나 타당성을 고려하여 과세대상이나 세율구조 등이 결정되어야 할 것이다. 부동산 문제는 우리나라가 직면하고 있는 가장 큰 사회문제 중의 하나이며 우리 경제전체의 효율적인 자원배분이라는 측면에서도 매우 중요하기 때문에 그 정책수단으로 조세를 활용하는 것은 당연하다고 할 수 있다. 다만 부동산 특히 주택은 우리 생활에 가장 필수적인 주거서비스를 제공하는 것이며 현행 우리나라의 조세체계에서 부동산 보유과세는 기초자치단체의 세목이라는 점, 그리고 납세자 수가 매우 많은 대중과세라는 점 등이 충분히 고려되어야 할 것이다. ☹

