

외국의 부동산 보유과세와 정책시사점

노 영 훈

한국조세연구원 연구위원

I. 서 론

우리나라는 최근 2-3년간의 주택시장 가격폭등현상을 겪으면서 그 안정대책을 논의하는 과정에서 부동산에 대한 보유세 부담을 높혀야 한다는 주장이 많이 제기되었다. 보유과세를 강화하면 부동산시장가격이 안정화되는지에 대한 효과성 문제를 차치하고서라도, 정책씨클 및 언론에서 제시한 부동산보유세 강화의 논거는 대체로 다음과 같은 생각(thought process)에서 였다고 생각된다. 우리나라와 비교하여 주요 선진국에 해당하는 외국에서는 (실효세율로 측정한) 보유세 세부담이 높다는 것과 우리나라와 비교하여 이들 나라에서는 부동산가격상승율이 높지 않다는 두 현상을 연결하여, 가격안정화를 위해서는 보유세부담을 높혀야 한다는 단순한 논리(?)를 일반인들을 상대로 전개했던 것이다.

‘최근의 주택가격급등이 과연 보유세부담이 낮아서 발생했는지’, ‘보유세 강화의 가격안정화 효과가 우리나라의 부동산시장 메카니즘하에서 어떻게 작동하는지’에 대한 이론적 및 실증적 분석에 기초하여 정책이 추진되었다면 가장 바람직했을 것이다. 그러나 그렇지 못한 우리나라 정책결정 현실 하에서도, 외국의 부동산에 대한 보유세 세부담에 비해 우리나라가 과연 낮은지, 외국이 높다면 왜 그렇게 설정되었는지에 대해서 충분히 살펴볼 필요가 있다.

본고에서는 외국의 부동산보유과세 현황을 전세계 200여개 국가들 또는 주요 6개국들을 대상으로 조사하여 상대비교하는 등의 작업을 하고자 하지 않는다. 궁극적인 목적은 우리나라의 부동산보유세제를 재설계(redesign)함에 있어서 외국에서의 부동산 보유세가 어떻게 운영되고 있는지에 대한 시사점을 얻는 것이므로, 비교연구를 위한 사전정지작업으로서의 기준(baseline)설정을

위한 전제조건을 설명하고, 이러한 기준 하에서 부동산보유세를 통해 특정한 정책목적을 추구하는 나라들의 몇몇 사례를 제시하여 시사점을 얻고자 한다. 특히, 부동산보유세를 통해 부동산시장 가격안정화를 추구하는 정책이 논의될 때, 전술하였던 바와 같이 우리나라와 외국에서의 두 가지 사실(stylized facts)이 공고롭게 나타난 현상으로서 일치하는 것인지 그 원인관계에 있는지에 대한 검토가 없을 경우 '근거 없는 믿음(myths)'들만을 유포할 것이기 때문이다.

II. 부동산보유세 국제비교연구의 기준점

외국의 조세제도와 우리나라의 세제를 상대 비교하는 연구를 수행할 때에는 항상 주의해야 하는 점이 있다. '외국에서 그러하니 우리도 그래야 한다'는 논리가 그나마 적합성을 갖기 위해서는 비교하는 대상이 같거나 적어도 매우 근사한 것이어야 한다는 전제가 필요하다. 이러한 비교대상간 동질성 및 유사성 측면에서 부동산보유과세가 다른 유형의 조세들과 다른 점들을 먼저 점검하는 것은 균형있는 부동산보유세 비교연구를 위해 좋은 출발점을 제시할 것이다.

첫째, 다른 세목의 조세와 달리 '부동산 보유세'는 개념적으로 정의되는 조세이지 개별세목의 명칭이 '부동산 보유세'인 경우는 거의 없다는 사실이다. 개인소득세, 법인소득세, 부가가치세 등과 같은 조세는 어느 나라나 해당하는 세목이 있을 경우, 단일

세목으로서 부과주체 및 근거, 과세방식(과세표준 및 세율체계 등), 과세원리, 세수사용용도 등의 측면에서 동일하거나 동질적이라고 할 수 있다. 따라서 OECD의 국제조세비교 통계 및 연구자료 등에서도 상당히 용이하게 국가간 비교가 가능하다. 즉, 대부분 중앙정부가 부과하는 국세로서 일반재원으로 사용되는 보통세이고 신고납부주의 방식으로 과세되면서 과세표준결정방식이나 세율구조 등도 마찬가지로 동일하다. 구체적인 과표구간이나 이에 대응하는 세율수치, 그리고 과세대상 여부 등의 정도에서만 차이가 날 뿐 어느 나라이건 개인소득세, 법인소득세, 부가가치세 등은 기본적으로 동질적이라고 할 수 있다. 반면 재산관련 조세는 다양한 세목, 부과정부수준(즉, 국세/지방세 여부), 과세대상재산의 범위, 재산과 관련된 어떤 측면에서의 과세이나 등 여러 차원에서 이질적이어서 국제비교가 용이하지 않아 비교의 준거기준(reference of comparison)을 마련해야만 하는 어려움이 있다. 특히 재산보유세의 과세대상으로서 부동산이 포함되는 경우가 대부분일 뿐, 우리나라처럼 거의 부동산만을 과세대상으로 하는 경우도 드물기 때문이다.

둘째, 비교의 기준을 만들기 위해 부동산 보유세의 개념을 정의하는 경우에도 국가마다 분류화에 어려움을 겪게 된다. 예를 들어, 국가간 조세비교연구에서 가장 많이 사용되는 OECD 세수통계(OECD Revenue Statistics) 자료에서 사용하는 분류기준을 사용한다 하더라도, 부동산보유세가 OECD 4000단위 대분류상의 재산과세(Taxes on

property)에 속한다는 데에는 이의가 없으나 한 단계 아래의 중분류로 넘어가 부동산에 대한 개별물세로서 ‘부동산을 소유하고 있는 동안 반복적으로 부과하는 4100단위 조세(Recurrent taxes on immovable property)’, 순부유세(Recurrent taxes on net wealth)로서의 4200단위 중 어느 하나인지 모두인지 아니면 4200 중 부동산부분은 포함하는 것으로 보아야 하는지에 대해서는 학자들마다 의견이 다를 수 있어서 복잡해진다.¹⁾ 대표적인 예로서, 우리나라의 종합토지세는 소유한 토지에 대한 부채를 공제하지 않는다는 점에서는 4200단위의 순부유세가 아니라고 할 수 있으나 과세방식이 ‘납세자 인별로 전국에 소유한 모든 토지가액을 합산하여 과세된다’는 측면에서는 중앙정부가 부과하며 인세적 요소가 강한 순부유세로 보는 것이 더 타당할 수도 있다.

셋째, 개인 또는 법인에 대한 소득세, 부가가치세, 관세 등은 모두 중앙정부가 과세권자인 대표적인 조세들이나 부동산보유세는 대부분 각급 지방정부가 부과하는 지방세이기 때문에 한 국가내에서도 지역별로 과세방식, 과세표준결정, 세율 등 측면에서 상당히 차이가 많이 난다는 점이다. 즉, 국세인 세목의 경우에는 국가간 상대비교가

1) OECD 해석지침에 따르면 ‘부동산의 소유 및 이용행위에 대해 정기적으로 토지 및 건물에 부과하는 세금’이며, 과세표준은 임대소득, 매매가격, 수익가치에 따라 또는 필지 규모, 위치 등 특성에서 도출한 추정 임대 및 자본가치에 따라 결정하는 세금으로 정의하고 있음. 4200단위의 순부유세와의 차이점은 부채가 과세표준에서 공제되지 않는다는 점만을 들고 있음.

의미가 있을 수 있으나 지방세 한 세목에 대한 국가간 비교연구는 그 나라의 지방세 체계 및 지방재정의 큰 틀내에서 비교해야 한다는 점이다. 극단적인 예로서, 가장 하급 지방정부인 기초자치단체가 부과할 수 있는 조세가 ‘지방재산세’ 한 세목만 있는 나라에서의 부동산에 대한 보유세와 ‘지방재산세’ 이외에 지방소득세 및 지방소득세 등 5-6개 세목이 있는 나라에서의 부동산보유세는 동일한 기준에서(on equal footing) 비교할 수 없는 것이다. 마찬가지로 중앙정부로 부터의 이전재정규모가 큰 나라에서의 지방재산세와 거의 자주재원으로 세출수요를 충당해야 하는 나라에서의 지방재산세 또한 같은 기준에서 실효세율 등을 비교할 수 없는 것이다.

III. 부동산보유세의 국제적 보편성

본 장에서는 비교적 부동산에 대해 반복적으로 부과되는 지방정부 부과 ‘지방재산세(local property tax)’에 대해 국제적인 보편성을 검토해 보기로 한다. 지방재산세의 세제 및 세정적 특성은 한 국가 내에서도 국가형태(연방제, 단일국가형), 지방재정제도, 법체계, 부동산평가체계 등에 따라 상이하나 그나마 공통적으로 유지되고 있는 특성들에 초점을 맞추어 소개하고자 한다.

1. 지방재산세 세원으로서의 부동산

왜 부동산을 거의 모든 나라의 기초자치

단체가 지방재산세 과세대상으로 삼고 있는 지에 대해 생각해 보자. 많은 나라들이 근대 중앙집권적 국가 형성 이전에 봉건영주제 시기를 겪었고 그 시기에는 농경활동이 주 산업으로서 부동산은 생산요소이자 부의 축적수단이였다. 따라서 200년 정도의 개인소득세제 역사와는 비교가 되지 않을 정도로 지방영주에 의한 부동산에 대한 재산세 부과는 부동산수익세로서의 기능을 하면서 대부분의 나라에서 일찍 도입되었다고 할 수 있다. 눈에 띄는 부동산에 대한 비옥도 및 크기 등을 감안하여 추정된 수익(notional yield)에 대해 과세하는 재산과세는 어느나라에서건 세무행정적 편의성, 탈세 및 조세회피의 어려움, 형평성 측면에서 매우 매력적이었다고 할 수 있다.

근대국가 형성 이후 중앙정부와 지방정부 간의 역할 및 기능분담 등 지방자치제도가 성립하면서부터는 재원조달을 위해 중앙정부가 지방정부에게 일정한 과세권을 부여하게 되는데 지방정부가 운영하기 용이하고 지자체간 조세경쟁이 적은 부동산에 대한 보유과세를 지방세 과세대상으로 포함시키게 된다. 이 경우에도 지방정부가 부동산에 대한 지방재산세로 수행하는 기능은 '세수를 확보하는 세입'목적이 주된 것이었다.

특히 영·미계 국가들에서는 지방재산세(local property tax) 한가지 세목만으로 지방세제가 구성되어 있는 경우가 많음을 눈여겨 볼 필요가 있다.²⁾ 이들 국가의 기초자

치단체는 매년 예산편성을 할 때 중앙정부로부터 받는 각종 이전재원과 자체사업 등 세입을 계산하고 세출을 충당하지 못하는 부분만을 관할 구역내 재산소유자들끼리 공평하게 분담하는 방식으로서 재산세를 운영하고 있다. 우리나라처럼 지방세법에 명목별 정세율이 규정되어 있는 것이 아니고, 지방정부 관할구역내 과세대상 부동산의 과세평가액 총계 중에서 해당 부동산의 평가액이 차지하는 비율(해당 납세자의 몫)을 세수보전액에 곱한 금액만큼이 지방재산세 납부세액이 되는 것이다. 따라서 이러한 나라에서는 세부담의 공평성을 위해서, 과세대상 부동산의 시장거래가격(market transaction value)이나 정상시장가격(fair market value)을 정확하게 파악하는 것 보다는 각 과세대상 부동산간의 상대적 과세평가액(rateable value) 비율이 중요해지는 것이다. 즉, 재산에 따른 응능부담원칙과 지방공공서비스를 받은 만큼 부동산 등 재산가액이 오른다는 응익원칙이 결합된 것이다.

또한 이러한 나라들의 경우 지역단위 부동산시장의 급등문제를 해결하기 위해 중앙정부가 특정 국세세목을 정책세제로 활용하는 예는 거의 찾아보기가 어렵다. 도시형토지 부족문제를 겪는 대도시지역 지방정부라

아 등을 들 수 있고, 미국(71.5%), 멕시코(88.5%), 캐나다(91.6%) 등도 연방제국가체제하에서 최하급 지방자치단체의 재산과세비중이 압도적이라는 사실은 국가평균을 구해서 70-90% 대로 나왔지 대부분의 기초자치단체들이 지방재산세(local property tax) 한 세목만의 지방세제를 갖고 있다고 할 수 있음. OECD(2003) 표 136 및 표 138 참조 pp. 224-225.

2) OECD 세수통계표 중 지방정부 세수 대비 재산과세(4000단위)의 비중이 100%에 달하는 나라 들로는 영국, 아일랜드, 뉴질랜드, 오스트레일리

하더라도 조세보다는 도시계획(urban planning)이라는 수단을 사용하고 있다.

2. 국세로서의 부동산보유세 부과 가능성

재정학에서 말하는 재산에 대한 과세의 정당성은 대체로 다음의 네 가지를 들 수 있다. 즉, ① 소득세 과세행정의 보완적 기능(예, 재산소득과약의 애로나 귀속임료 비과세 등의 한계 보완), ② 납세능력에 부합되는 응능과세원칙, ③ 부의 집중문제 완화, ④ 공공재 제공혜택에 대한 반대급부로서의 응익과세원칙이 거론될 수 있다. ①은 주로 양도소득세 등에서 다루어지므로 부동산이라는 재산 그 자체의 소유사실에 근거하여 보유단계에서 조세를 부과하는 근거로는 ②, ③, ④가 해당될 것이다. 이중 ②와 ④가 재산 중 쉽게 눈에 띄는 부동산의 소유사실에 기초하여 지방세로 부과되는 반면, ③은 중앙정부가 추구할 재정목적이므로 국세라는 재정수단을 통해 달성하는 것이 적합하여, 유럽 등 10여개 나라에서는 人稅로서의 (순)부유세를 부과하고 있다. 물론 부유세의 경우에도 ②의 응능원칙이 적용될 수 있지만 ④의 응익원칙은 적용하기 매우 힘들게 된다. 왜냐하면 중앙정부가 제공하는 행정서비스는 대부분 국방이나 치안 등 순수공공재이므로 누리게 되는 이익의 정도가 재산보유사실이나 다과에 관련성이 적기 때문이다. 즉, 재산보유세가 응익세(benefit tax)이기 위한 필요조건은 동일한 과세구역내에서 높은 재산보유세 부담을 지는 사람이 이에

상응하는 높은 공공서비스를 받은 사람이기를 요구한다.

또한 국세로서의 부동산보유세의 부과근거로 재정의 시장안정화(stabilization)기능을 들 수 있다. 우리나라는 수많은 부동산대책을 통하여 주택을 포함한 부동산시장에 적극적으로 개입하여 왔고, 그러한 대책들 중에는 해당 부동산과 관련된 조세정책이 빠짐없이 포함되었었다. 이는 재정의 역할 중 하나인 시장안정화 기능이 발휘된 것으로 해당 부동산시장의 지역적 범위가 행정구역과 일치하지 않는 경우가 많아서 국세로서의 人稅임에도 불구하고 양도소득세를 소재부동산의 지리적 위치에 따라 차별과세하는 방법이 주된 정책수단으로 활용되었다. 또한, 지방세임에도 불구하고 중앙집권적이고 전국 공통으로 운영되고 있다는 재산세 및 종합토지세의 현실에 기초하여, 시장안정화를 위해 이들 지방세 세목들에 대해서도 정책세제적인 활용이 끊임없이 요구되어 왔다. 따라서 주택시장의 경우 주택건설을 통한 민간경기 활성화를 도모하거나 주택가격 급등을 억제하기 위한 안정대책이 주택(자산)에 대한 세후 투자수익률에 크게 영향을 미칠 수 있는 보유세나 자본이득세를 중심으로 마련될 수밖에 없었던 것은 놀라운 일이 아니다

결국 국세로서의 부동산보유세 또는 재산보유세를 부과하기 위해서는 중앙정부의 재정기능 중 부 및 소득의 재분배 또는 부동산시장의 안정화기능이 주된 과세근거가 될 수 있는 것이다.

마지막으로 현재의 스웨덴 및 노르웨이

등에서는 중앙정부가 부과하는 국세로서의 재산보유세만 있는 경우가 있기도 하고, 스페인, 네덜란드, 덴마크 등에서는 중앙정부와 지방정부가 재산보유세를 모두 부과하기도 한다. 이러한 경우의 과세근거는 대개 자가점유주택의 귀속임대료(imputed rent)에 대한 소득과세의 일종으로 또는 부동산에 대한 자본소득에 대한 국세 소득세 과세차원에서 정당화하고 있다. 우리나라에서 내년부터 도입하기로 한 종합부동산세는 일종의 국세보유세인데 그 본질에 대한 성격규명에 있어서 이상에서 기술한 세가지 중 어느 것에 해당할 지는 구체적인 과세방식 및 과세표준결정, 세율 등에서 밝혀 질 것이지만 과다보유자만을 대상으로 하고 인별로 합산한다고 한다면 부의 재분배적 기능이 강조된 부유세적 성격이 될 가능성이 가장 높다고 하겠다.

3. 일반적인 재산보유세 과표현실화의 문제점과 완화방안

경제학자들의 지방재산세에 대한 긍정적 견해들에도 불구하고, 재산세가 조세저항 및 세무행정상의 애로들을 많이 겪게 되는데 그 이유들에 대해 살펴보면 재산가액평가(valuation)와 납부세액조달(liquidity)의 문제 등으로 요약된다.

첫째, 재산세 과세 실무상 겪게 되는 가장 큰 문제점은 과세당국이 상당히 제한적인 정보에 기초하여 결정하는 ‘과세가액(assessed value)’은 시장가격을 추정하는데 매우 불완전하다는 점이다. 특히, 비교가능

한 매매거래사례가 거의 없는 지역에서는 명백히 틀린 과세가액을 사용할 수 밖에 없는 제약점을 갖게 되는 문제가 많이 발견된다. 과세당국의 시장가격 추정방법의 정확도에 따라 ‘과세가액’ 대 ‘시장가격(market value)’의 비율인 과표율(assessment ratio)은 지방자치단체별로 달라 지게 된다. 과대과세하는 것이 과소과세하는 것 보다 사회적 비용이 더 높다고 판단되면, 그러한 위험성을 줄이는 과세표준결정절차를 밟는 것이 합리적이게 되어 많은 나라에서 지방재산보유세를 시가의 100% 수준으로 사용하고 있는 나라는 없다. 미국의 경우 시, 군, 교육구, 특별구 등 대략 83,000여개의 기초자치단체가 있는데 이들 중 80% 정도가 재산세과세권을 갖고 있으며, 주요 대도시만을 비교해 보아도 실효세율은 1991년의 경우 4.4%에서 0.63%까지 매우 큰 범위의 격차를 보이고 있으며 이는 법정세율이 있는 경우에도 전술한 과표율의 격차에 따른 결과이다. 따라서 전국통일적인 지방세 제도와 세무행정체계를 유지하고 있는 우리나라의 (건물)재산세나 종합토지세의 실효세율 수치를 미국의 몇몇 군데 지방정부의 지방재산세 실효세율과 비교하여 높느니 낮느니 비교한다는 것 자체가 무의미한 일이다. 왜냐하면, 83,000여개 지자체가 세율이나 과표율이 다 다르고, 이들 지방정부는 대부분 지방재산세 한가지 세목만 지방세로 갖고 있으며, 이들 지방정부가 제공하는 지방행정서비스가 우리나라의 지방행정서비스에 비해 공교육서비스 등 측면에서 질적으로 차이가 있으므로 같은 기준에서 비교할 대상

이 아니기 때문이다.³⁾

이러한 과표를 저하현상은 국세로서의 재산보유세를 부과하는 나라들에서도 마찬가지이다.⁴⁾ 재산세 과세표준을 부동산시장의 급락기에 적절히 재조정하지 않아 시가보다 높게 과표를 설정해 겪게 되는 조세저항 상황은 1997년경의 일본의 고정자산세, 독일의 순부유세에서 이미 법원의 부과처분의 위법 또는 헌법불합치 판정으로 경험한 바 있다. 또한 California의 Proposition 13 또한 ‘판매시 과세표준 재조정(reassessment upon sale)’의 방법도 과세가액 불완전성의 문제 및 후술하는 금융적 문제를 극복하는 방법론의 하나이다.

한편, 납부세액 확보의 애로(liquidity constraint) 문제는 재산세가 명목적 재산세라는 특징에서 비롯된다. 다른 재산관련 조세와 달리 보유단계에 거래가 없는 상태에

서 납부할 재산세액을 타 원천의 소득으로부터 확보해야 한다는 문제이다. 대조적으로 유상거래단계시에 일반적으로 부과되는 등록세, 취득세, 양도소득세 등은 거래대금 확보와 비슷한 시기에 거래비용으로서 부과되거나 실현양도소득으로 납부하게 되어 이러한 문제가 크게 부각되지 않는다. 특히 가구들 중에는 그들의 현재의 소득으로부터 증가된 재산세 납부액을 마련하는데 어려움을 겪게 되는 금융적인 문제는 실업급여, 연금, 기타 사회보장지급액으로 생계를 이어가는 가계들에게서 많이 관찰된다. 이러한 가구들은 세금납부를 위해 은행대출을 받기조차 어려운 것이 현실이다. 따라서, 한 가지 합리적인 해법은 정부가 납세자가 주택을 매각할 때까지 세금납부를 연기할 수 있도록 해 주는 방법을 생각해 볼 수 있다. 세금납부연기에 따른 이자지불만 한다면, 납세자의 이사여부결정에는 영향을 미치지 않을 것이다. 그러나, 불행히도 그러한 구제장치를 정치적 과정을 통해 실현시키는 문제는 너무 커서 거의 실현가능성이 없어 보인다.

2. 가격급등기 재산세 과표조정 자가점유자에 대한 소비비효율성 문제점

이사비용은 시장가격에 따라 조정되는 재산세를 적용하는데 근본적인 문제를 야기하게 된다. 주택가격이 급등하는 지역에 살고 있는 자가점유자(owner occupier)는 한편으로는 부가 증가하기도 하지만 다른 한편으

3) 미국전체의 지방재산세 평균실효세율을 지방정부별로 가중치를 두어 계산한 연구결과가 없음에도 불구하고, 최근 정책논의시에 미국의 재산세 평균실효세율이 1-2%에 달한다는 주장은 그 실증적 기초가 없다는 것이 필자의 판단임.

4) 스웨덴에서는 추정시가의 75%로 과세평가를 하도록 법이 규정하고 있음. 실제 고급호화 주택의 경우 과세평가액은 시가에 비해 더욱 낮게 결정되는 경향이 있게 되어서, 비교가능한 거래사례들이 빈약할 수록 특별히 주의를 기울여야 할 필요가 발생함. 또한 재산세는 과세기준일이 아닌 과거의 평가가액에 기초하여 부과되는 것이 보다 일반적이어서 스웨덴의 경우 이러한 시차가 2년이며, 다른 나라들에서는 더 오래되는 경우도 있으나, 문제는 재산보유세의 과세기준액이 항상 시가의 낮은 쪽에서 설정되는 경향이 있다는 점임.

로는 주거비용이 늘어나게 되는 것을 의미한다. 결국 자가점유자는 수요의 가격 및 소득탄력성의 상대적 크기에 따라 주거소비를 늘릴 수도 줄일 수도 있을 것이다. 보통의 재화라면 소비지출 구성 바스킷을 조정하는 간단한 문제에 해당하겠지만, 주택의 경우 주거서비스 소비의 변경은 오직 이사를 통해서만 가능하므로 소폭의 주택가격변동이라면 거래비용이 상대적으로 훨씬 커서 이사를 안 가는 경우가 대부분일 것이다. 그 결과 소비바스킷(consumption basket)은 변하지 않은 채 재산세만 시가에 따라 증가한다면 직접적인 부담경비만 늘어나게 된다. 많은 자가점유자 겸 납세자는 그들의 富가 실제 증가해서 당장 또는 미래에 주택을 팔거나 추가적인 주택담보대출을 받을 때 이득을 본다는 주장에 설득되기보다는 이를 부당하다고 인식하게 된다.

또한, 전술한 납부세액확보문제 보다 더 어려운 문제점은 가구의 선호(preference)에 관련된 것이다. 어떤 사람들은 지리적 이동을 즐기는 반면, 많은 사람들이 그들의 주택 및 인근 이웃들과의 강한 유대감 또는 자녀교육 등의 문제 때문에 이사를 꺼려하는 경향을 보이게 된다. 결국 주거서비스는 보통의 소비재가 아니라 매우 높은 비용에서만 소비구성을 변경할 수 있는 재화로, '사회적 네트워크'와 밀접히 연결되어 있다는 점이다. 이사의 사회적 비용이 충분히 높다면 이사는 전혀 선택의 대상이 아닐 지도 모른다. 이러한 경우 자기가 살고 있는 집의 자산가격이 상승했다고 해도 후생을 증가시키지 못하고, 오히려 증가된 부의 증

가는 주거서비스 소비가격 상승을 치르는데 다 써버려서 소비바스킷을 그대로 유지하는 결과를 낳게 된다. 이러한 상태에 재산세 부담을 증가시키는 것은 그러한 선호체계를 가진 가구들에 대해 후생을 감소시키는 결과를 야기하게 된다. 이러한 상황은 인기 높은 휴양지 내 별장주택에 대한 수요증가로 주택가격이 급등하였을 때 많은 그 지역 내 거주주민들이 처하게 되는 상황에서도 발생할 수 있다. 그들의 현재 거주주택에 대해 납세자가 갖는 심리적 유착감을 제대로 측정하지 못한다면 쉽게 풀릴 수 있는 문제가 아니다. 결국 '시가(current market value)'에 따라 재산(보유)세를 부과하는 것은 임차행위와 소유행위간 중립성을 달성하는 이상적인 수단이라는 점은 분명하나, 실제 세무행정에 있어서는 매우 신중하게 실행되어야 한다.

IV. 결론 및 정책시사점

우리는 부동산보유세의 보편적 특성으로부터 재산세과세평가의 어려움과 납부세액 마련의 어려움에 대해 살펴보았다. 또한 몇몇 나라의 경우에는 중앙정부만이, 또는 지방정부와 함께, 부동산보유세를 부과하는 경우의 국세보유세의 과세근거에 대해서도 살펴보았다. 그러나 어떠한 외국의 사례에서도 중앙정부가 부동산시장의 가격안정화기능을 추구하기 위해 전국단위의 국세 보유세를 부유세적으로 시행하는 나라는 찾을 수가 없었다. 우리나라에서만 유일하게 실험적 차

원에서 시행하는 조세의 경우, 과거 90년대 토지공개념세제의 경험에서도 익히 터득했듯이 그 시행에 있어서 매우 신중해야 할 필요성이 있다. 왜냐하면 특정한 조세를 신규로 도입할 경우 무엇을 달성하려고 하는지에 대해 분명한 목적의식이 있어야 하기 때문이다. 부동산시장가격 안정화를 목적으로 한다면 국세보유세의 신설과 그 부담강화가 과연 시장 내에서 실효성을 얻을 수 있을 작동경로와 부담수준이 되어야 하고, 부의 재분배를 목적으로 한다면 또한 그에 합당하게 개인별 부의 분포상황에서 부동산이 차지하는 비중을 감안하여 부담수준이 결정되어야 하기 때문이다. 만일 두 가지 목적을 적당히 혼합하여 동시에 추구하기 위해 새로운 조세를 설계할 경우 어느 것도 제대로 달성하지 못하는 우를 범할 수 있다.

외국의 보유세 사례조사를 통해서가 아니라, 우리나라의 과거 부동산세제 역사를 통해 확인할 수 있는 사항은 특정계층, 예를 들어 부동산과다보유자만을 대상으로 한 세 부담강화조치는 부동산보유분포를 보다 형평하게 변화시키지도 못했다는 사실이다.⁵⁾ 왜냐하면 과다보유자의 범위를 정하는 면세점(threshold point)을 기준으로 세부담이 비연속적으로 변하기 때문에 수많은 조세회피행위를 야기하게 되어 실제과세대상은 정

책당국이 예상했던 수준에 비해 훨씬 미달하여 실효성을 잃기 때문이다. 이와 함께 조세회피행위를 하는 과정에서 겪게 되는 경제적 비효율성 또한 사회전체적으로는 매우 큰 것임에도 정책당국에서는 많은 경우 간과하고 있다는 점이다. 또한 국세보유세 또한 부동산에 대한 과세평가의 정확성을 전제로 하는데, 이는 이미 토지초과이득세 및 택지초과소유부담금에 대한 헌법재판소의 헌법불합치 판정에서도 밝혀졌듯이 토지 및 건물에 대한 과세평가체계가 매우 정교할 것을 요구하게 된다. 공적과세평가체계의 부정확성은 면세점을 기준으로 실제의 부동산과다보유자가 비과세될 수 있는 반면 그렇지 않은 사람이 과세될 수 있기 때문이다.

〈참고문헌〉

노영훈 외, 『주요국의 조세제도』, 한국조세연구원, 1996.
 노영훈, 『향후 부동산보유과세 강화정책에 대한 소고: 재산세 과표현실화의 기본적 한계』, 한국조세연구원, 재정포럼(출간예정) 2003.
 노영훈·김진영, 『토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안』, 건교부/한국건설기술연구원 발주 용역보고서, 2001. 4
 Englund, Peter, "Taxing Housing Capital", *Urban Studies*, Vol 40, pp.937~952, 2003.
 OECD, *Revenue Statistics 1965-2002*,

5) 종합토지세 시행 이후의 토지소유구조의 집중도 변화를 소유자 인별 미시자료상의 지니계수를 통해 확인한 연구결과는 노영훈·김진영(2001)이 최초인데, 1993년 0.65에서 1996년 0.67로 소폭 증가하여 오히려 토지소유분포의 불평등도가 심화되었음을 보여줌.

2003

Sheffrin Steven M. and Terri Sexton, *Proposition 13 in Recession and Recovery*, Public Policy Institute of California, 1998.

U.S. Department of Commerce, *Assessed Valuations for Local General Property Taxation*, 1992 Census of Governments, Number 1.

U.S. Department of Commerce, *Taxable*

Property Values, 1987 Census Governments Vol. 2, Bureau of the Census.

Youngman, Joan M. and Jane H. Malme, *An International Survey of Taxes on Land and Buildings*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Kluwer 1994. 🍷

