지방부동산 세제와 건설경기에 대한 관계

조 연 상
목원대 디지털경제학과 교수

1. 정부의 건설경기 활성화대책

건설업은 전후방 연쇄효과를 통해 거의 전산업에 걸쳐 파급력이 큰 업종에 속하고 있다. 따라서 외환위기 이후 침체된 경제를 회복하기 위한 정책수단으로서도 건설경기를 활성화할 필요성이 있으며, 최근 한부신에 이어 동아건설 파산결정 등 대형 건설업체의 도산으로 나타난 건설업의 침체에 대해 정부가 종합적 활성화대책 수립에 나선 것은 당연지사에 속하며 오히려 때늦은 감이 없지 않다.

건설경기 침체를 해소키 위해 정부가 추진하고 있는 건설경기 활성화방안은 대체로 다음과 같다.

건교부에 따르면 장기침체에 빠져있는 건설경기 활성화를 위해 지방신시가지개발 및 건설공사조기발주등 기존대책 외에 추가로 주택재개량지원 확대, 리모델링 건축기준 특례 마련, 주택구입 등에 대한 세제지원확대등 건설경기 활성화대책을 민주당 및 재경부등 관계부처와 협의해 나가기로 했다.

건교부는 우선 건설경기 부양효과를 높이기 위해 지금까지 올해부터 당장 사업시행이 가능한 지구에 한해 기반시설 설치비를 지원하던 것을 앞으로는 기존지구 외에 추가로 신규지구에 대해서도 지원방안을 강구키로 했으며 불량주택에 대한 지원이율도 대폭 인하하는 방안을 모색키로 했다.

또한 주거환경개선사업이 활성화되도록 행자부등 관계부처와 적극 협의, 개량사업비가 조기에 지원될 수 있도록 하는 한편

건설공사 리모델링사업에 대해서도 건축기준의 특례를 마련하고 국민주택기금 등에서 사업비를 지원하는 방안을 추진키로 했다.

이와 함께 정부는 공동주택을 포함한 주택수요촉진을 위해 세제 및 금융지원을 강화하기로 하였는 바, 그 내용은 다음과 같다.

- 비수도권 국민주택에서 수도권을 포함한 전국의 모든 주택(고급주택제외)으로 양도소득세 감면대상 확대(2002년말까지)
- 주택사업자가 전용면적 18~25.7평 신축주택에 대해 2002년말까지 보존등기하는 경우 취득세, 등록세 50% 감면
- 입주자는 2002년말까지 18~25.7평 신축주택구입시 취득세, 등록세 25% 감면
- 소형주택 최초 취득자에 대한 주택자금지원으로서, 무주택자로 18평이하 주택을 처음 구입시 집값의 70%를 저리(연 6%)로 지원

이러한 건설경기 활성화 대책 가운데 특히 본고에서 다룰 내용과 관련되는 것은 신축주택에 대한 취득세·등록세의 감면조치이다.

2. 건설경기의 변동 요인

가. 주택시장의 변화 추이

우리나라의 주택수는 1975년의 481.6만호에서 1999년에는 1,118.1만호로 증가하여 지난 25년 동안에 636.4만 호의 주택이 순증하였다. 이에 따라 주택보급률도 같은 기간에 75.6%에서 93.3%로 높아졌다.

연평균 주택재고 증가율은 1970년대 3.0%, 1980년대 2.7% 수준이었으나, 1990년대에 들어서는 4.8%로 크게 늘었으며, 주택 200만 호 건설계획이 시작된 1988년부터 외환위기 이전인 1997년까지의 주택재고 증가율은 무려 5.1%에 달했다. 1990년대에 주택재고가 급증한 이유는 1988년부터 1992년까지 추진한 『주택200만호 건설계획』~때문이다. 이 기간에 당초 계획의 1.4배에 이르는 272만 호의 주택을 건설하였고, 그 이후에도 1997년까지 5년간 연간 주택건설량이 59.2~69.5만호에 이르러 연평균 62.5만호의 주택이 건설되었다. 주택의 대량공급으로 인해 주택가격의 안정은 지속되었다. 실제로 주택가격지수(1995년 100)는 1990년 109.3을 최고로 1995년까지 떨어지다가 1996년부터 상승세로 반전하여 1996년에 101.5, 1997년에 103.5로 올랐고, 서울지역은 1990년 111.7을 최고로 전국과 같은 추세를 보였다.[1)]

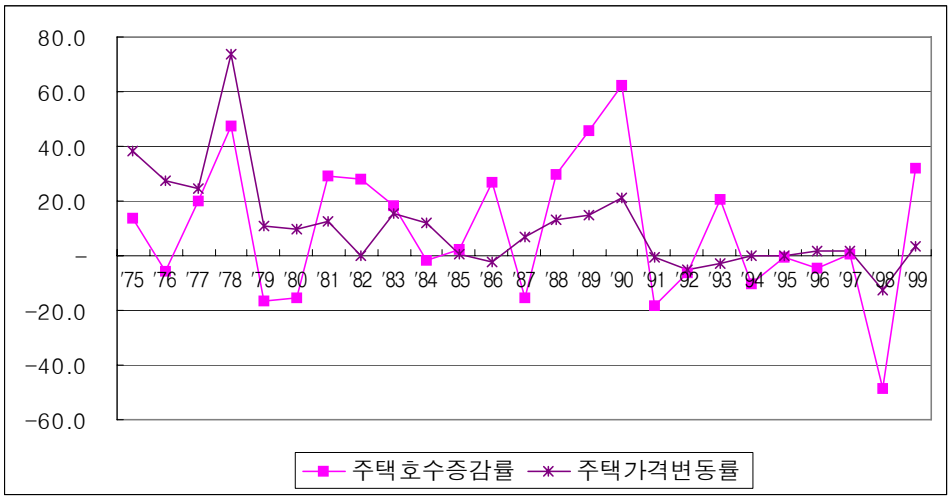
우리나라의 주택건설호수 변동률은 주택가격 변동율과 매우 밀접한 관련을 갖고 있다.

<그림 1>은 주택건설호수의 증감율과 주택가격변동률의 추이를 비교한 것이다.

주택가격 추이는 땅값의 추이와 거의 비슷하다. 주택가격과 토지가격의 연도별 변동률 격차를 분석하면, 부동산가격이 크게

1) 박헌주·정희남·문경희·박철, 『토지시장의 구조변화 및 전망 연구』, 국토연구원, 2000. 12

<그림 1> 주택건설호수 및 주택가격 변동률 추이



자료 : 주택은행, 『주택금융』, 각연도. 건설교통부, 『지가동향』, 각연도

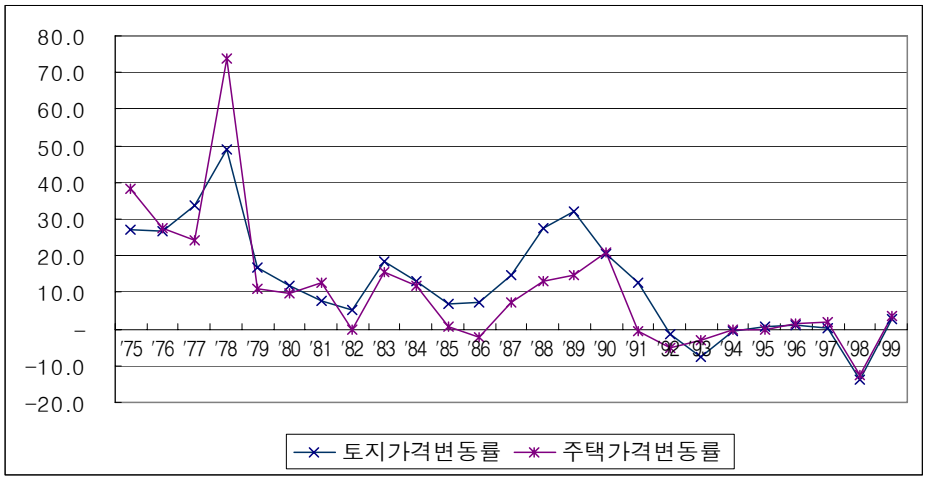
올랐던 1970년대의 경우 주택가격은 연간 35.0%씩 상승하였는데, 토지가격은 30.6%씩 올라 집값이 땅값보다 연평균 상승률이 4.4% 포인트 높았다. 1980년대에는 각각 8.3%와 14.5%가 상승하여 땅값이 집값보다 6.2% 포인트 더 올랐다. 한편, 부동산가격이 크게 안정된 1990년대의 경우는 토지가격이 연간 1.5%씩 오른 반면에 주택가격은 0.7%씩 올라 불과 0.8% 포인트밖에 차이나지 않았다.

이러한 결과는 토지가격과 주택가격이 서로 밀접하게 관련되는 것을 의미하며, 이는 주택이 토지수요의 상당부분을 차지하고 있음을 반증하는 것이다. 토지가격은 주택가격에 비해 약간 선행하면서 거의 비슷한 추세로 움직여 왔다. 주택건설호수의 변동률은 주기적으로 땅값이나 집값의 변동률보다 큰 폭으로 움직였으나, 전체적인 추이는 거의 같게 나타났다.

<그림 2>는 토지가격과 주택가격의 변동률을 비교한 것으로서, 토지가격과 주택가격의 변동률이 거의 같은 추세를 나타내고 있음을 보여주고 있다.

1970년대와 1980년대의 지가 급등은 토지, 특히 도시용지의 수급불균형에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 당시의 급속한 도시화와 산업화로 도시적 토지의 수요가 급격히 늘어난 반면에, 토지의 공급비탄력적 특성은 용지의 수급불균형을 초래할 수밖에 없었다. 이 때문에 땅값이 크게 오르자, 당시의 정부대책은 토지공급의 확대보다는 수요관리에 의존하였고, 투기억제대책의 충격이 어느 정도 해소되면 다시 토지가격이 오르는 계단식 상승을 반복하였다. 그러나 1980년대 말부터는 주택의 대량공급으로 인한 토지공급 확대정책과 수요관리정책을

<그림 2> 토지가격과 주택가격 변동률 추이



자료 : 주택은행, 『주택금융』, 각연도. 건설교통부, 『지가동향』, 각연도

동시에 추진함으로써 1990년대에 들어서는 토지가격이 안정되기 시작하였고, 이러한 추이는 지금까지 계속되고 있다.[2)]

나. 부동산시장의 변화 요소

건설경기의 변동요인을 분석하기 위해서는 우선적으로 주택을 포함한 부동산시장 구조와 그 변화요인을 이해할 필요가 있다.

부동산시장의 구조는 개념적으로 부동산 이용시장과 부동산자산시장으로 분리할 수 있다. 전자는 부동산을 생산요소로 하는 각종 경제활동시장을 말하고, 후자는 부동산이 자산으로서 거래되는 시장을 의미한다.

부동산이용시장에서 부동산의 수요는 지대(주거·상업·공업용 건축물의 임대료, 농지의 지대 등), 다른 재화 및 생산요소의 가격, 가계소득, 가구수, 기업의 생산수준 등에 의해서 결정된다. 그리고 부동산 또는 부동산을 직접 투입요소로 하는 공간을 말하는 부동산의 공급은 부동산자산가치의 변동에 의해 그 규모가 결정된다.[3)]

부동산자산시장은 부동산 자체(소유권)의 수요와 공급을 통해 부동산가격(부동산의 자산적 가치)이 결정되는 시장이다. 부동산의 자산적 수요는 이용수익의 변화에 대한 기대와 위험성, 채권이나 주식 등과 같은 다른 대체자산의 상대적 수익률 등에 의해 영향을 받는다. 반면에, 자산시장에서 부동산의 공급은 새로운 부동산의 개발공급과 기존 보유부동산의 방출량에 의해서 결정된다. 부동산자산시장에서는 대체로 부동산 공급이 단기적으로 비탄력적이므로 수요가 부동산가격을 결정하는 주요인이 된다.

2) 박헌주외(2000) 참고

3) 박헌주·정희남·문경희·박철, 『토지시장의 구조 변화 및 전망 연구』, 국토연구원, 2000. 12

투자자들이 부동산을 취득한다는 것은 실질적으로 현재 또는 미래소득의 흐름을 구입하는 것이다. 따라서 부동산이용시장에서 유발되는 지대의 변화는 직접적으로 자산시장에서의 부동산수요에 영향을 끼치는 것을 말한다. 부동산공급의 증가는 자산시장에서의 부동산가격뿐만 아니라, 이용시장에서의 지대수준을 결정하는데 영향을 끼친다.

부동산의 이용시장과 자산시장은 지대와 부동산가격을 통해 서로 연결되며, 전통적인 이론은 양자의 관계를 부동산가격(P) = 지대(R)/할인율(r)로 표시한다. 지대와 부동산가격의 변화는 결국 부동산의 이용시장과 자산시장에서 부동산에 대한 수요와 공급을 결정하고, 두 시장에서 일어나는 수요와 공급의 변화는 다시 두 시장의 지대와 부동산가격을 결정한다. 그리고 부동산시장(이용 및 자산 시장)에서 수요와 공급의 변화는 이에 영향을 끼치는 실물시장, 채권시장, 주식시장, 금융시장 등의 변화에 의해 영향을 받는다.

부동산과 관련된 정책은 부동산의 이용시장 및 자산시장에서 수요와 공급에 모두 영향을 끼치는 요인이지만, 특히 부동산자산시장에 더 많은 영향을 끼친다.

부동산시장의 구조변화를 파악할 수 있는 부동산가격 결정이론으로는 기본가치이론(fundamental value theory)과 거품이론(bubble theory)으로 나누어 볼 수 있다.

기본가치이론은 부동산가격을 부동산의 자산가치로 간주하고, 다른 자산가격과 마찬가지로 부동산이용에 따른 수익(부동산이용수익)과 부동산가격 변동에 따른 시세차익(부동산자본이득)을 할인하여 부동산가격이 결정된다고 주장한다.

반면에, 거품이론에서는 실제부동산가격과 시장기본가치간의 격차를 거품으로 간주하며, 실제의 부동산가격 변동에서 시장기본가치부분과 거품부분을 분리하여 부동산가격변동이 어느 부분에서 기인하는가에 따라서 투기적 거품현상을 설명한다.

다. 부동산가격 변동에 관한 선행연구들

김경환·서승환(1991)은 한국의 지가가 조사대상 16년간에 거품을 포함하고 있었다는 것을 실증적으로 뒷받침하고 있다.

김성태(1993)[4]는 토지가격에 거품이 존재하면 경제 전체의 저축 중 많은 부분이 비생산적인 저축으로 몰리기 때문에 경제 전체의 자본형성이 낮아지므로 결국 경제의 산출고수준을 저하시키게 된다는 점을 밝히고 있다.

박헌주외(2000)는 회귀분석모형으로 추정한 결과, 경제성장률 1% 변화는 지가변동률을 5.41% 변화시켜 가장 영향력이 컸으며, 회사채수익률과 건축허가면적은 2.63%, 0.62% 변화시키는 것으로 나타났다. 그리고 총유동성은 0.06% 변화시키는 것으로 나타나 가장 영향력이 적었다. 따라서 지가변동에 유의적으로 영향을 미치는 것은 시장기본가치로 볼 수 있는 경제성장이며, 대

4) 김성태, 「토지세의 귀착: 지가가 거품을 포함하는 경우」, 『재정논집』~제7집, 한국재정학회, 1993.3

체자산수익률인 회사채수익률이 지가변동에 다음으로 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

지가변동률은 주가변화율과 일정한 기간을 두고 동행하고 있어, 주식과 토지는 상호 대체관계임을 알 수 있다. 실제로 과거에는 주식시장의 활황은 일반경기의 활황을 가져왔고, 이는 부동산경기의 회복으로 이어졌다. 그리고 토지는 주식에 비해 5분기 정도 후행하는 경향을 보였다[5]. 따라서 토지가격은 장기적으로 시장기본가치에 의해 주로 결정되지만, 단기적으로 자산선택 행위의 영향을 받아 변화하고 있는 것으로 나타났다.

토지와 다른 대체자산 가운데, 지난 20년 동안 수익률 변동폭이 가장 큰 자산은 주식이었고, 그 다음이 토지인 것으로 나타났다. 토지의 경우 1992~1994년에 변동률이 마이너스이었으며, 외환위기 이후인 1998년에는 무려 13.6%나 하락한 이후에 1999년부터 안정적 상승세로 회복되었다. 반면에, 정기예금 금리와 회사채 수익률은 지속적인 안정세를 유지하였다. 외환위기 이후 급격하게 폭락한 주식시장은 정기예금 등 대체자산 수익률 하락으로 인한 여유자금의 유입으로 지가상승률이 3%에 지나지 않는 1999년에 98.7%나 폭등하였다.

김경환·서승환·유진방(1991)[6]의 그랜져-심즈 인과관계검정 결과에서 지가의 상승은 일반물가의 상승을 초래하며, 일반물가의 상승은 일정한 시차를 두고 주택가격을 상승시킨다는 사실을 밝히고 있다.

라. 부동산관련 정부정책의 변화

우리나라의 부동산시장은 1991년을 전환점으로 하강국면에 접어들면서 공급자시장에서 수요자시장으로 전환되었는데, 그 이유는 우리나라 경제구조의 변화와 토지관련 정책에서 찾을 수 있다.

1970년대와 1980년대에는 고도의 경제성장, 높은 인플레이션 등으로 토지수요가 많았고, 재산가치의 보전에 가장 유리한 토지에 대한 선호가 증가하였다. 또한 급격한 산업화와 도시화로 인한 산업용지와 도시용지의 상대적 부족은 토지시장의 수급불균형을 초래하여 토지가격의 급격한 상승과 변동이 있었다. 그러나 정부는 투기억제대책 위주의 수요관리정책에 치중함으로써 토지가격의 주기적 급등이 반복되었다.

반면에 1980년대 말부터는 토지공개념 확대 등 강력한 수요관리정책과 함께 주택 200만호 건설계획 등의 공급촉진정책을 병행 실시함으로써 토지수급불균형이 완화되었다. 주요 수요관리정책과 공급촉진정책을 보면, 1988년의 「부동산투기억제대책」, 「부동산종합대책」, 「토지거래허가구역」 확대실시, 1988년부터 1992년까지의 「주택 200만호 건설계획(5개 신도시 건설)」, 1990년의 「토지공개념제도」 시행, 「4·13 부동산투기억제대책」, 「5·8 부동산투기억제대책」, 부동산등기특별조치법 등이 있다. 한편 1990년대에 들어서면서 경제성장이 연 6%

5) 정희남·김창현(1997) : pp. 120-125 참고
6) 김경환·서승환·유진방, 「우리나라 부동산가격과 물가에 관한 실증분석」, 한국은행, 1991

대의 안정성장으로 바뀌고 물가가 안정되면서 토지수요가 감소하였다. 이러한 요인들이 부동산 경기 변동의 하강국면과 일치하면서 1991년을 전환점으로 토지시장 구조가 전환된 것이라 하겠다.[7]

3. 부동산관련 세제와 건설경기의 관계

가. 부동산관련 세제의 영향에 관한 이론

부동산관련 세제에 대한 인하·감면이 건설경기에 어떤 영향을 미치는가를 직접적으로 분석한 연구는 아직까지 국내외적으로 존재하지 않는다.

다만 토지세 등 부동산관련 조세가 지가에 미치는 영향에 대한 연구는 D. Ricardo 이래로 많은 연구가 계속되고 있다.

본고에서는 시간의 제약상 부동산관련 세제에 대한 인하·감면이 건설경기에 미치는 영향을 본격적으로 분석할 수 없었기 때문에, 부동산관련 조세가 지가에 미치는 영향에 대한 선행연구들을 종합하여 결론을 추론하고자 한다.

자본이득세 및 재산세를 포함한 토지에 대한 과세가 지가에 미치는 영향에 대한 연구들은 다음과 같다.[8]

D. Ricardo는 단기부분균형분석을 통해 토지세는 공급이 고정된 재화에 대한 과세이므로 지가를 토지세만큼 하락시킨다고 하였다.

Feldstein(1977)은 2기 중첩세대모형에 자본과 토지를 포함시켜, 장기에는 토지세가 지가를 상승시킨다고 주장하여, D. Ricardo로 대표되는 전통적인 견해를 완전히 역전시켰다.

Chamley & Wright(1987)도 2기 중첩세대모형을 이용하여, 고정생산요소인 토지와 가변생산요소인 자본과 노동을 포함시켜 경제주체의 완전예측 가정하에서, 토지세는 최초의 지가를 상승시키지만 그 크기는 세수의 절반 이상을 넘지 않는다는 분석 결과를 내놓았다.

Ihori(1996)는 Chamley & Wright(1987)의 모형에 화폐를 도입하여, 토지세는 토지의 명목가격을 상승시키지만 동시에 이자율을 상승시켜 토지보유에 의한 실질적인 자본이득을 감소시킬 수도 있다는 것을 밝혔다.

토지세와 지가에 대한 국내 연구는 다음과 같다.

서승환(1996)[9]은 지가의 결정요인에 토지세를 포함시켜 토지의 효율적 이용과 지가안정 및 투기억제를 도모하기 위한 행위제한, 형질변경제한, 토지거래제한 등의 규제와 조세가 지가상승 억제기능을 수행하지만, 장기적으로 토지공급을 제한하여 오히려 지가상승을 유발한다고 밝히고 있다.

권미수(1996)[10]는 그랜져-심즈 인과관계

7) 박헌주외(2000)
8) 김성태(1993) 참고
9) 서승환, 「토지규제가 지가와 주택공급에 미치는 영향 분석」, 삼성경제연구소, 1996
10) 권미수, 『한국토지세제의 경제적 효과 분석』, 고려대학교 박사학위 논문, 1996

검정을 통해 토지세의 충격이 현행 토지세제하에서는 지가에 미치는 영향이 그다지 크지 않으며, 다만 과표현실화와 비과세·감면의 축소가 이루어질 경우 지가대책이 효과를 볼 수 있을 것이며, 지가안정화효과를 위해서는 토지보유세를 강화하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

이상의 연구들을 종합해 볼 때 다소 무리가 따르지만 다음과 같은 결론을 추론할 수 있다.

토지의 시장기본가치는 장래 지대에 의해 결정되고, 지대는 토지의 수요와 공급에 의해 결정된다. 토지의 수요와 공급은 실질GDP성장률, 통화량, 대체자산의 수익률, 인구증가, 3차산업 증대로 대도시 인구밀집, 조세 및 정부의 부동산관련 정책 등에 의해 영향을 받는다. 그러나 실질GDP성장률이 가장 중요한 요인으로 나타나고, 조세의 영향은 비교적 적은 것으로 나타난다.

부동산가격에 거품이 존재할 때 부동산관련 조세 가운데 부동산의 수요에 상대적으로 큰 영향을 미치는 것은 양도소득세이며, 취득세·등록세는 상대적으로 적은 영향을 미친다.

그러나 부동산가격에 거품이 존재하지 않을 때는 양도소득세도 별 영향을 미치지 않는다.

나. 건설경기 활성화 수단으로서의 부동산관련 세제

지금까지 우리나라에서 부동산관련 조세는 조세 고유의 목적인 재정수입 조달과 공평성 및 효율성 증대 측면보다는 부동산 투기 및 부동산 가격상승으로부터 야기되는 사회문제의 해결수단으로 동원되어왔다.

본래 재산세 등 부동산관련 조세는 담세능력의 적절한 지표로서, 또한 현실의 자산분배의 높은 불평등도를 개선하여 공평성을 높이는 측면에서 갖는 의의가 크며, 부동산 소유자들은 보다 많은 정부서비스(국방, 소방, 치안 등)의 혜택을 향수하므로 이익설에 입각한 조세부담 배분을 통해 효율성을 제고한다는 측면에서 높은 의의를 갖는다.

그러나 건설경기 활성화 대책의 정책수단으로 부동산관련 세제를 활용하는 것은, 앞에서 소개한 많은 연구결과와 같이 그 효과가 그다지 크지 않다는 점에서 재검토가 필요하다.

부동산관련 조세 가운데 상대적으로 부동산경기에 미치는 영향이 크다고 볼 수 있는 양도소득세의 경우에도 부동산가격이 계속 상승하여 거품(bubble)을 포함하고 있는 시기에는 영향력을 발휘하지만, 최근의 부동산시장에서와 같이 부동산가격이 기본가치에 접근하여 있고, 주택보급률이 100%에 육박하고 있어 주택 및 토지에 대한 수요가 침체되어 있는 상황에서는 그다지 큰 영향력을 발휘할 수 있을 지는 의문이다.

더욱이 부동산관련 지방세인 취득세·등록세는 자본이득세 성격인 양도소득세와 달리 주택소유에 대한 수익률에 미치는 영향이 극히 적으므로, 취득세·등록세의 인하 및 감면이 주택 수요에 미치는 영향은 미미한 수준에 불과하여 건설경기 활성화

에 거의 도움을 주지 못할 것이다.

이에 비해 취득세·등록세의 인하·감면이 지방자치단체 예산에 미치는 영향력은 상대적으로 심각할 수 있다.

따라서 주택수요 진작을 통한 건설경기 활성화 대책은 리모델링, 재개발·재건축, 수도권 택지개발, 임대주택 및 소형아파트 건설지원, 소형주택 최초 취득자에 대한 주택자금지원 등에 중점을 두는 방향으로 재검토되어야 한다.

4. 지방세수의 확충방안

가. 지방세수에 대한 영향

금번 건설경기 부양을 위한 정부의 부동산관련 세제에 대한 감면정책은 기업의 비업무용 자산 취득에 대한 취득세의 중과세 폐지 조치를 제외하면, 기본적으로 신축주택만을 대상으로 하고 있기 때문에 지방세수가 전년도에 비해 크게 줄어들지는 않을 것이다. 그러나 대부분의 지방자치단체에서는 분양예정 주택에 대한 취득세·등록세 세입 증가분을 금년도 예산에 이미 반영시켜 예산을 편성하였기 때문에 예산상의 결손이 불가피하게 된 것이다.

결손 규모는 다음의 표에서 보듯이 취득세·등록세의 대부분이 토지 및 건축물 등 부동산으로 구성되어 있어 적지 않은 규모에 이를 것이다. 다만 주택경기 활성화가 이루어지면 추가적인 신축주택 물량이 공급되고 그에 따라 연속적으로 주택매매가 이루어져 기존주택의 매매 증가에 따른 취득세·등록세가 증가할 수 있어 실제 지방세수가 얼마나 감소할 지는 추정하기 어렵다.

<표 1> 취득세 과세물건별 과세현황(1999)

(단위 : %)

합 계	토 지	건 축 물	차 량	기 타
100.0	46.3	38.5	12.4	2.8

<표 2> 등록세 과세물건별 과세현황(1999)

(단위 : %)

합 계	부동산	자동차	법인 등기	건설 기계	기 타
100.0	77.5	16.0	5.0	0.5	1.0

자료 : 행정자치부

나. 이전과세 중심에서 보유과세 중심으로

경기변동에 따라 민감하게 변화하는 현행 지방재정 수입구조를 탈피하여 지방재정을 안정적으로 확보하기 위해서는 이전과세 중심에서 보유과세 중심으로 이전할 필요가 있다.

지방세 중 재산과세는 다음 표에서 보듯이, 1999년 징수실적을 기준으로, 취득세(16.5%), 등록세(23.3%), 재산세(3.6%), 종합토지세(6.7%)로서 총 50.1%를 차지한다. 그 가운데 이전과세인 취득세와 등록세의 비중이 압도적으로 높고, 보유과세인 재산세와 종합토지세의 비중은 전체 재산과세 가운데 약 1/5에 불과하다.

<표 3> 지방세 중 재산과세의 비중(1999년 징수실적 기준)

(단위 : %)

지방세 합계	취득세	등록세	재산세	종합토지세
100.0	16.5	23.3	3.6	6.7

<표 4> 재산세 과세현황(1999)

(단위 : %)

합 계	건축물	선 박	항공기
100.0	98.9	0.2	0.9

<표 5> 종합토지세 과세현황(1999)

(단위 : %)

합 계	개 인	법 인	기타단체
100.0	57.1	37.8	5.3

자료 : 행정자치부

현행 이전과세 중심의 부동산관련 지방세 수구조로는 지난 외환위기시에 나타났듯이 경기변동에 따라 지방재정이 급격히 취약해질 수 있을 뿐만 아니라, 부동산가격 및 수익률에 영향을 미쳐 부동산거래를 위축시키고 나아가 봉쇄효과(Lock-in effect)를 통해 아예 부동산거래를 중단시킬 위험마저 없지 않다. 또한 1회성 과세이므로 세수주기가 불규칙적이고 세무행정적 측면에서도 세금도둑이 발생하는 등 관리가 어렵다.

이에 비해 보유과세 중심으로 지방세구조가 재편되면 지방재정의 안정적 확보가 가능해질 뿐만 아니라 공평성 증대에 의한 조세정의의 구현과 효율성 증대를 통한 국민복지 향상을 기대할 수 있게 된다.

정부가 이전과세 중심체계에서 보유과세 중심체계로 전환하는 정책을 강력히 추진하지 못하는 중요 요인 가운데 하나는 재산세와 종합토지세 등 보유과세를 높일 경우 강력한 조세저항이 야기될 가능성이 높다고 판단하기 때문이다.

그러나 현행 재산과세의 조세부담이 낮은 수준에 머물러 있어 조세저항이 그리 크지 않으리라고 전망되며, 조세의 공평성과 효율성을 도모하고 지방자치단체의 재정수입을 안정적으로 확보해야 한다는 당위성에서라도 보유과세 중심으로 전환해야 할 것이다.

다. 과표현실화율 제고

우리나라 재산과세 중 특히 재산세 및 종합토지세의 과표현실화율이 낮다는 것은 과세당국 뿐만 아니라 납세자도 인정하고 있다. 따라서 재산관련 과세평가체계를 개선하여 과표현실화율을 높임으로써 조세저항이 비교적 큰 세율의 변동 없이도 이들 세수를 증대시킬 수 있을 것이다.

라. 업무용·비업무용 구분의 폐지

현행 부동산관련 세제에서는 업무용토지에 대해서는 저율과세하고 비업무용토지에 대해서는 중과세하는 체계로 되어 있어, 업무용과 비업무용 구분에 대한 명확한 기준을 설정하기가 용이하지 않아 자의적 판단이 이루어질 소지가 크며 납세주체와의 분쟁이 계속 야기되고 있다.

따라서 이러한 구분을 폐지하고 전체 소유토지에 대해 적절한 세율을 책정하는 것이 토지의 효율적 이용을 제고하는데 도움이 될 것이다.

마. 지방세 감면 범위의 축소

현행 租減法에 나타난 지방세 감면 범위와 대상은 매우 폭넓고 다양하여 지방세수를 더욱 취약하게 만드는 요인이 되고 있다. 그 가운데 대표적인 것은 지방에 소재하는 국가기관 혹은 공공기관에 대한 지방세 감면과 경제정책적 목적에서 실시되는 중소기업에 대한 지방세감면조치이다. 전자는 무분별한 공공기관의 난립을 방지하여 효율적인 규모와 수의 공공기관만이 설치될 수 있도록 유도한다는 차원에서 감면범위와 대상을 대폭 축소하는 것이 바람직하며, 후자의 경우에는 지방의 특성을 고려하여 감면범위와 대상을 지방자치단체가 조례 등을 통해 결정할 수 있도록 위임하는 것이 바람직하다.

《참고문헌》

건설교통부. 2000. 「지가변동 예고지표 개발을 위한 연구」

국토개발연구원. 1990. 「토지공개념의 경제적 효과분석」

국토청(일본). 1997. 「제2회 세계지가 등의 조사에 관하여 : 세계의 지가. 주택가격. 임대료. 주택임대료」

권미수, 1996, 「한국토지세제의 경제적 효과분석」, 고려대학교 박사학위 논문

김갑성 · 서승환. 1999. 「부동산시장의 구조변화에 대한 실증분석」. 삼성경제연구소.

김경환 · 서승환. 1990. "부동산 투기와 자산가격 거품". 「한국경제연구」 제4권 제2호. 한국경제연구원.

김경환 · 서승환 · 유진방. 1991. "우리나라 부동산가격과 물가에 관한 실증분석". 「금융경제연구」 제36호. 한국은행.

김관영. 1998. "주택시장의 경기변동에 관한 연구". 「주택연구」. 주택은행.

김성태, 1993, "토지세의 귀착: 지가가 거품을 포함하는 경우", 「재정논집」 제7집, 한국재정학회

박재룡 · 서승환. 1998.「IMF 충격에 따른 자산디플레이션 현상과 대책」. 삼성경제연구소.

박헌주 · 정희남 · 이환성 · 정우형. 1998.「토지공개념 관련제도의 종합평가와 향후 과제」. 국토개발연구원.

박헌주 · 정희남 · 문경희 · 박철, 2000, 「토지시장의 구조변화 및 전망 연구」, 국토연구원

손경환. 1998. "IMF금융지원이 주택시장에 미치는 영향 및 대응방안". 「주택금융」, 주택은행.

이규방 · 김재영 · 손경환 · 정희남 · 권은경. 1998.「경제구조조정에 대응한 국토현안 과제 -구조조정기의 부동산 시장과 대책」. 국토개발연구원.

이만우 · 나성린 · 김균. 1991. "토지공개념의 경제적 효과분석." 「한국재정학회

1991년도 정기 학술발표대회 논문집」. 한국재정학회.
이정전. 2000.「토지경제학」. 서울 : 박영사.
이주용. 1992. "주택가격변동에 관한 실증분석".「주택금융」. 주택은행.
이진순. 1990. "한국의 토지투기: 그 원인과 경제적 효과 그리고 정책대안."「90 국제 한국인 경제학회 학술대회 논문집」. 한국경제학회.
정창영. 1992. "부동산 투기의 원인과 성격에 관한 연구".「산업과 경영」제29권 제1호. 연세대학교 산업경영연구소.
정희남. 2000. "21세기 부동산시장의 메가트렌드와 부동산정책방향".「감정평가논집」제10집. 한국감정연구원.
정희남・김창현. 1997.「거시경제정책이 토지시장에 미치는 영향분석」. 국토개발연구원.
조주현. 1999.「부동산 주기변동과 요인변수분석」. 한국개발연구원.
하성규・박은병. 1998. "주택경기변동에 관한 이론적 고찰".「주택금융」. 주택은행.
한국감정원 감정평가연구소. 1998. "IMF 체제하에서의 우리 나라 부동산시장 전망과 대응방안".「한감연」98-2. 서울 : 한국감정원.
한국개발연구원. 2000.「부동산시장 전망 및 대응방안」. 한국개발연구원.
Boone, Peter. 1989. "Perspectives on the High Price of Japanese Land". Discussion paper No. 45. Economic Research Institute. Economic Planning Agency. Tokyo.
Chamley, C. & B.D. Wright, 1987, "Fiscal Incidence in an Overlapping Generation Model with a Fixed Asset," JPE, 32, pp. 3-24.
Clements Michael, P. and David F. Hendry. 1998. Forecasting Economic Times Series. Cambridge University Press.
Engle, R. F.・C. W. J. Granger. 1987. "Co-integration and Error Correction: Representation. Estimation. and Testing". Econometrica. vol. 55. no. 2. pp251-276.
Feldstein, M., 1977, "The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an old Question," JPE, 85, pp. 348-360
Ihori, T., 1990, "Economic Effects of Land Taxes in an Inflationary Economy," JPE, 42,
Kim, C. H.. and K. H. Kim. 1999. "Political Economy of Korean Government Policies on Real Estate". Working Paper No. 99E1. Seoul :Sogang Economics Research Institute.
Keynes, J. M.(1936). 1964. The Theory of Employment, Interest and Money. London : Harcourt Brace and World. pp155-156.
Leushacke, C. & M. Wegener. 1987. "Metropolitan Housing Systems : A Comparative Review". Geographical

Analysis. vol. 19. No. 3. pp211-232.
Schwann, G. M. 2000. Temporal and Spatial Variations in Market Liquidity. Appraisal Smoothing and Price Discovery in Private and Public Real Estate Markets. New Zealand : University of Auckland.
Stiglitz, J. E. 1990. "Symposium on Bubbles". Journal of Economic Perspectives. vol. 4. no. 2.

시사용어 해설

◈남 쿠릴 열도

한·일간 꽁치 분쟁으로 남(南)쿠릴 열도에 긴장감이 팽팽하다. 일본이 '북방 4개 섬'이라고 통칭하는 남 쿠릴열도는 러·일의 대표적인 분쟁 지역이다. 일본은 에로토후·구나시리·시코탄·하보마이 섬이 자국 영토라며 러시아에 반환하라고 요구해 왔다.

남 쿠릴 열도가 러시아(옛소련)로 편입된 것은 2차 세계대전 이후부터다. 1945년 2월 얄타 협정은 '사할린 남부와 인접한 제도를 소련에 반환한다'고 못박았다. 이 때부터 남 쿠릴 열도는 러시아가 실효적으로 지배하고 있다.

우리 원양업체들은 국제법에 따라 1999년부터 러시아와 협상해 입어료를 내고 남 쿠릴 열도 해역에서 꽁치를 잡아 왔다. 일본도 우리의 어업활동에 문제를 제기하지 않았다. 그런데 올해 느닷없이 남 쿠릴 열도가 일본 영토이므로 우리 어선의 조업은 일본의 주권을 침해하는 행위라고 반발하고 있다.

일본 정부가 이같이 억지를 부리는 것은 '고이즈미 열풍'과 무관하지 않다. 전문가들은 보수적인 우향우 행보에 일본 국민 사이에 유례없는 인기를 얻고 있는 고이즈미 내각이, 7월 29일 참의원 선거용으로 꽁치분쟁을 조장하고 있다고 본다.