

특 집

주택시장과 지방세 정책



I. 들어가는 글

우리나라는 1948년 제헌 헌법 제정을 통해 풀뿌리 민주주의 실천의 토대에 해당하는 지방자치제도의 실시를 명문화하였다. 하지만 광복 이후 국내외 정세불안과 지방자치 시행을 위한 여건의 미성숙으로 말미암아 동 제도의 실시는 유보되었고, 곡절 끝에 한국전쟁의 와중인 1952년에 이르러 비로소 시행할 수 있었다. 그러나 1961년에 5·16 군사정변이 일어나면서 지방자치는 전면 중단되었고, 이후 30년 간 단절되었다.

20세기 후반부터 거세게 불어 닥친 지방화의 흐름에 편승하여 우리나라는 1991년 지방의회를 구성함으로써 잠자던 지방자치를 부활시켰다. 그러나 진정한 지방자치는 1995년에 지방자치단체장을 주민이 직접 선출하는 민선자치 1기가 출범하면서 시작되었다고 할 수 있다. 현재는 2010년 7월부터 시작된 4년 기한의 민선자치 5기가 진행 중에 있다. 1991년 부활 이후 20년 안팎의 세월이 경과되면서 우리나라 지방

자치는 공과(功過)를 함께 드러내고 있다. 지방자치가 본격적으로 시행되면서 아직은 미흡하지만 자치의식이 크게 제고되었으며, 지역의 역할과 중요성을 새롭게 인식하는 저변도 확대되었다는 평가를 받고 있다. 하지만 아직은 지방자치가 완전한 자리매김을 하지 못하고 있다는 지적이 적지 않은 상황이다.

지방자치를 저해하는 주요한 요인 가운데 하나로 지방자치단체의 열악한 재정여건이 지목되고 있다. 우리나라의 대부분 지방자치단체(지방정부)들은 취약한 재정력으로 말미암아 지역발전에 필요한 사업을 적기에 추진하지 못하고 있을 뿐만 아니라 주민 삶의 질을 결정하는 기초서비스 공급 수준에 있어서도 지역 간 차이를 드러내고 있다.

우리나라 지방자치단체의 평균 재정자립도는 2011년 당초예산을 기준으로 볼 때 51.9%에 불과하다. 아울러 지방세입의 근간이며, 자주재원(자체재원)의 주축인 지방세가 재산과세 중심으로 편성되어 있기 때문에 날로 증대되고 있는 지방재정 수요를 뒷받침하기 어려운 구조를 형성하고 있다.

지방자치단체의 열악한 재정여건 개선을 위해서는 중앙에 집중된 세원의 지방이양, 지방세의 세수 신장성 제고¹⁾, 지방재정조정제도의 합리화, 지방자치단체 과세자주권의 강화 등 세입확충 노력이 요구된다. 더불어 지방세출의 긴축을 이룩할 수 있는 실질적인 방안의 강구, 지방자치단체의 입장을 반영할 수 있는 통로의 구축, 재정운영 전반에 걸친 자율권의 확대, 지방재정 관련 법제도의 정비 등 다양하고 실효성 있는 대책이 함께 모색되어야 할 것이다.

2011년 현재 우리나라 지방세제의 주축은 여전히 재산과세라고 해도 과언이 아니다. 이는 지방세수의 큰 몫을 부동산에 과세하여 징수하고 있음을 의미한다. 따라서 재산과세의 합리적 운용은 소득 및 소비과세의 강화를 통한 지방세제의 세수 신장성 제고와 더불어 앞으로도 지방세제가 지향해야 할 핵심 목표라고 할 수 있다.

1) 우리나라는 2010년부터 지방소비세와 지방소득세를 도입하여 시행하고 있다. 이는 향후 지방세제의 소득 및 소비과세를 강화하는 지렛대 역할을 하게 될 것이다. 지방소비세는 국세인 부가가치세 세수의 5%를 세원으로 하되 2013년 이후 그 비중을 10%로 인상할 예정이다. 지방소득세는 기존의 주민세 가운데 소득할 주민세와 사업소세 가운데 종업원할을 묶는 방식을 따르고 있기 때문에 동 조세의 과표, 세율, 부과징수 방식은 이전의 체계를 그대로 유지하고 있다. 하지만 2013년 이후 과표, 세율 등의 개편을 통해 독립세화를 추진할 계획이다. 따라서 지방소비세의 세수규모 확대와 지방소득세의 독립세화가 순조롭게 추진될 경우 우리나라 지방세제의 세수 신장성은 괄목할 만한 향상을 이룩할 수 있을 것으로 전망된다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

우리나라는 2005년 초 지방세법 개정에 따라 부동산보유세제를 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 이원화하였다. 그에 따라 부동산보유세제의 위상은 과거보다 눈에 띄게 강화되었으며, 관련 세수도 크게 증가되었다. 당시 부동산보유세제 개편은 서울과 경기도에 소재한 고가의 부동산 소유자의 보유세 부담을 급증시키는 결과를 초래하였다. 이에 대한 대책으로 정부는 2006년 9월에 부동산거래세인 취득세와 등록세의 세율을 낮추는 조치를 통해 부동산거래를 활성화하고자 하였다.

한편 국세인 종합부동산세는 불과 3년 안팎의 운영 끝에 2008년 11월 13일에 그 핵심 내용인 주택 및 토지에 대한 [세대별 합산과세] 방식은 위헌이 결정되었고, [주거 목적의 1주택 장기 보유자], [장기 보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자]에 대한 종합부동산세 과세도 헌법 불합치 판결을 받았다. 종합부동산세의 위축에 따라 그 세수를 재원으로 하는 부동산교부세가 크게 약화되었고, 이는 뜻하지 않게 취약한 지방재정을 더욱 곤궁하게 만드는 원인으로 작용하고 있다. 따라서 이런 까닭에 향후 종합부동산세의 운용방향을 어떻게 설정할 것인가는 중앙정부와 지방자치단체 모두의 관심이 되고 있다²⁾.

이처럼 우리나라의 부동산세제는 그간 자체적으로 커다란 역할을 수행해왔을 뿐만 아니라 다른 부문 및 경제활동 전반에 걸쳐 막대한 영향을 미쳐왔다고 할 수 있다.

본고는 우리나라 부동산세제가 어떻게 변화되어 왔는가를 살펴보는 한편, 그런 변화의 시사점을 도출하는 것을 목표로 하고 있다. 이런 목표에 따라 이하의 각장은 다음과 같이 구성하였다. 먼저 제2장에서는 부동산세제의 이론적 기초를 설명한다. 제3장에서는 부동산보유세제 변천과 그 원인에 대해 알아본다. 제4장에서는 부동산거래세제의 변천과 그 배경을 파악한다. 마지막으로 제5장에서는 이와 같은 부동산보유세제 및 부동산거래세제 변천이 주는 시사점을 지적하고자 한다³⁾.

2) 구체적으로 주택 및 토지에 대한 [세대별 합산과세] 방식은 혼인과 가족생활의 안정을 보장하는 헌법의 규정에 위반된다는 헌법재판소의 판결에 따라 위헌이 결정되었다(2008년부터 종합부동산세의 세대별 합산과세 중단). 한편 [주거 목적의 1주택 장기 보유자], [장기 보유자가 아니더라도 별다른 재산이 없거나 수입이 없는 자]를 대상으로 한 일률적 종합부동산세 과세는 헌법의 취지에 불합치하다는 판결이 내려졌다.

3) 본고는 필자가 발표한 논문, 연구보고서 등의 관련 내용을 기초로 하여 다른 문헌을 참조하여 수정 보완하는 방식으로 작성하였다. 따라서 본고의 적지 않은 내용은 다른 연구자의 성과를 인용하였음을 밝힌다.

II. 부동산세제의 이론적 기초

1. 부동산세제의 구분

부동산세제는 범주적으로 자산과세에 속하며, 이는 개인이 보유하고 있는 자산의 가치에 부과되는 조세에 해당한다. 자산과세는 소득세가 미처 포착하지 못하는 납세자의 담세능력을 보완하는 역할을 한다.

자산과세는 자산보유에 대한 과세, 자산이전에 대한 과세, 기타(자본이득 과세 등)로 구분된다. 이때 가장 대표적인 자산 보유 과세가 재산세이며, 자산이전에 대한 과세로는 국세인 상속세, 증여세와 지방세인 취득세, 등록면허세 등이 있다. 한편 자본이득 과세(capital gain tax, 자본이득세)는 실현된 자본이득 과세(realized capital gain tax, 실현된 자본이득세)와 미실현된 자본이득 과세(unrealized capital gain tax, 미실현된 자본이득세)로 나뉜다. 실현된 자본이득 과세의 예로는 양도소득세를 들 수 있으며, 미실현된 자본이득 과세는 과거 1990년부터 1992년까지 과세되었던 토지초과이득세(土地超過利得稅)가 그에 해당한다⁴⁾. 양도소득세는 세법상 소득세로 분류되지만 경제학적으로는 자산과세의 성격을 내포하고 있다.

자산과세인 보유과세, 이전과세, 자본이득 과세 모두 부동산과 밀접하게 연결되어 있기 때문에 자산 보유과세와 자산이전과세는 각각 부동산보유과세와 부동산거래과세를 지칭하는 경향이 있다. 양도소득세를 자산과세에 포함할 경우 부동산거래과세로 분류되고 있다.

보유과세의 근간에 해당하는 재산세는 그 핵심 세원(과세대상)이 지역에 정착되어 있는 토지와 건물 등 부동산이기 때문에 동 세목은 전통적으로 지방정부의 조세(지방세)로 인식되어 왔다. 재산세의 과세대상은 국가에 따라 매우 다양하게 설정되어 있다. 일반적으로 토지, 건물, 건축물 등 부동산을 핵심적인 과세대상으로 하고 있지만 국가에 따라서는 그림, 가구, 보석 등 고가의 재산을 과세하

4) 당시 토지초과이득세는 정상지가상승률을 초과하여 얻은 땅값 상승이익의 50%를 세율로 설정하였다. 그러나 헌법재판소는 시행 3년 만에 그 근거법에 해당하는 토지초과이득세법에 대해 헌법불합치 결정을 내림으로써 토지초과이득세는 1992년에 폐지되었다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

고 있다⁵⁾.

우리나라는 주택, 토지, 건축물, 선박, 항공기에 한정하여 재산세를 과세하고 있다. 반면 일본은 토지와 건물 이외에 상각자산에 대하여 우리나라의 재산세에 해당하는 고정자산세를 부과하고 있다. 이때 상각자산에 대한 과세는 사업장을 소유하고 있는 개인 또는 법인을 대상으로 한다. 상각자산은 법인세와 소득세의 계산시 감가상각의 대상이 되는 자산을 말하며, 법인세와 소득세와 별도로 세법에서 과세 대상으로 되어 있지 않는 토지 및 가옥을 제외한 고정자산이 그에 해당한다. 구체적인 과세대상은 업종에 따라 다르지만 사무관련 업종의 경우에는 책상, 의자, 에어컨, 복사기 등 사무용 비품까지도 포함하고 있다.

거래과세의 핵심은 지방세 세목인 취득세와 등록면허세이다. 두 세목은 2011년 현재 우리나라의 11개 지방세 세목 가운데 가장 많은 세수를 거두는 근간 지방세의 역할을 하고 있다⁶⁾. 한편 양도소득세는 국세이면서 부동산시장의 안정화를 위한 핵심 수단의 역할을 담당하는 대표적인 정책과세 세목에 해당한다.

2. 부동산세제의 역할

부동산세제는 그 유형을 크게 보유과세와 거래과세로 구분할 수 있으며, 각각은 서로 다른 역할을 담당하고 있다.

5) 미국은 주정부에 따라 재산세의 과세대상이 상이하다. 일부 주에서는 동산과 부동산에 대하여 모두 과세하고 있으며, 코네티컷주는 말(馬)을 재산세의 과세대상에 포함하고 있다. 한편 오클라호마주의 경우는 식탁, 텔레비전, 침대 등의 가정용품에도 재산세를 부과하고 있다. 자세한 내용은 류금렬, 「선진국의 지방세제도」, 한국지방세연구회, 2001, pp. 143-145를 참조하기 바란다.

6) 우리나라는 2010년 2월 26일 지방세분법안의 국회통과에 따라 기존의 단일법인 지방세법이 2011년부터 지방세기본법, 지방세법, 지방세특례제한법으로 나뉘어 시행되고 있다. 한편 2010년까지 16개 세목으로 구성되었던 지방세제는 2011년 이후 11개로 대폭 간소화되었다. 동일세원에 대한 중복과세 문제를 지적받았던 취득세와 취득 관련 등록세는 '취득세'로 통합되었다. 재산세와 도시계획세는 '재산세(과세특세)'로 통·폐합되었다. 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세는 '등록면허세'로 개편되었으며, 공동시설세와 지역개발세는 '지역자원시설세(특정부동산, 특정자원)'로 개편되었다. 자동차세와 주행세는 '자동차세(주행분, 차량분)'로 통합되었다. 도축세는 농·축산업의 경쟁력 강화와 세수의 영세성 등을 고려하여 폐지되었다. 그 이외 주민세(균등분, 재산분)·담배소비세·레저세, 지방소비세, 지방소득세(소득분, 종업원분), 지방교육세는 현행과 같이 유지하도록 하였다.

가. 보유과세의 역할

① 편익원칙의 실현

지방정부(지방자치단체)가 제공하는 각종 편익(지방공공서비스)은 지역의 부동산 가치를 상승시키는 긍정적인 효과를 창출하게 된다. 이에 따라 부동산 보유자로 하여금 그 혜택에 상응하는 부담을 지우는 방편으로 보유과세가 폭넓게 활용되고 있다.

지방공공서비스로부터 수혜한 편익에 대한 대가로 조세를 납부하는 것은 그 공급에 소요되는 비용을 부담하는 성격을 띤다. 또한 납세자가 얻은 편익에 비례해서 조세를 부담시키기 때문에 납세자를 설득하거나 협력을 유도하기에 용이하다. 따라서 부동산을 과세대상(세원)으로 하는 보유과세는 편익원칙에 충실한 과세유형에 해당한다⁷⁾.

부연하면 보유과세(재산세)가 편익원칙에 부합하는 이유는 지방정부에서 제공하는 상하수도, 쓰레기 수거, 도로정비, 도서관 등 각종 지방공공서비스 편익이 주택, 토지 등 해당 지역에 소재한 부동산 가치에 반영되기 때문이다. 한편 보유과세로 징수한 세수는 도로, 경찰, 소방 등에 관련된 시설을 보완하거나 확충하는 재원으로 활용됨으로써 부동산(주택 등)의 가치를 높이는 역할을 하게 된다.

② 능력원칙의 보완

전통적으로 볼 때 납세자의 능력(경제적 능력, 경제적 지위)은 소득, 소비, 재산의 크기에 의해 파악된다. 이런 까닭에 능력을 기준으로 과세유형을 구분하면 소득과세, 소비과세, 재산과세로 나뉜다. 이는 소득과세, 소비과세, 재산과세가 능력원칙을 실천하는 과세유형에 해당함을 의미한다. 한편 재산과세는 그 특성상 부동산보유세를 근간으로 하기 때문에 보유과세는 능력원칙을 실행하는 역할을 하게 된다.

7) 반면 현실적으로 편익원칙은 지방공공서비스로부터 각 납세자가 수혜한 편익의 정도를 정확하게 파악하기가 쉽지 않기 때문에 편익과 비용부담의 완전한 일치(편익만큼의 조세액 부과)가 어려운 한계를 내포하고 있다. 아울러 납세자에 의한 편익 크기의 의도적 축소, 혹은 무임승차 등의 문제를 수반할 수 있다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

현실적으로 납세자의 담세능력은 소득으로 파악되는 것이 일반적이지만 이것이 완벽한 담세능력과 는 거리가 있기 때문에 소비, 재산에 대한 추가적인 과세가 요구된다. 또한 포괄소득 개념이 포함하지 못하는 자본이득, 귀속소득을 포괄하는 한편 소비과세가 포착하지 못하는 귀속서비스에 대해 과세함으로써 납세자의 진정한 담세능력에 상응하는 세부담을 지우기 위해서는 재산과세가 필요 불가결하다고 할 수 있다.

보유과세는 일반적으로 납세자들이 소유한 부동산의 규모에 따라 세부담의 크기가 결정되기 때문에 능력원칙을 충실하게 반영하여 납세자에게 부담을 지우는 역할을 한다. 하지만 보유과세는 주로 주택, 토지 등 부동산을 과세대상으로 하기 때문에 납세자의 능력을 대변하는 또 하나의 축인 동산(動産)을 포괄하지 못함으로써 온전하게 능력원칙을 실현하지는 못하고 있다⁸⁾.

나. 거래과세의 역할

① 능력원칙의 실현

거래과세는 재산이전 과정에 부과되는 여러 조세를 말한다. 따라서 보유과세와 다르게 편익원칙보다는 능력원칙에 부합하는 특성을 갖는다. 거래과세에 해당하는 세목으로는 국세인 상속세, 증여세, 양도소득세와 지방세인 취득세, 등록면허세 등을 들 수 있다. 이들 세목 가운데 국세에 해당하는 상속세, 증여세, 양도소득세는 부의 축적과 직접 연계되어 있다. 따라서 이들 세목은 능력원칙을 실행하는 역할을 하는 과세범주에 해당한다. 한편 지방세인 취득세와 등록면허세는 그 대상 물건의 금액이 클수록 세부담이 커지기 때문에 간접적으로 능력원칙을 반영한다고 할 수 있다.

그러나 거래과세는 국가(중앙정부) 또는 지방정부가 제공하는 공공서비스(지방공공서비스 포함)로부터 받는 혜택의 정도와 관계없이 그 세부담이 결정되기 때문에 편익원칙과는 무관하다고 할 수 있다.

이런 점들을 종합하면 거래과세는 원칙적으로 편익원칙과는 무관하며, 능력원칙을 충실하게 실천

8) 보유과세는 그 이외 부동산투기억제, 부동산 활용의 다각화 등 부동산시장 안정화를 유인하는 정책과세의 기능을 담당하고 있다. 또한 고가의 부동산 보유자에게 많은 세부담을 지움으로써 소득재분배를 통해 형평성 제고 기능을 수행하고 있다.

하는 역할을 한다고 할 수 있다.

② 부동산시장의 안정화

부동산은 고가(高價)의 과세물건이고, 정착성을 특징으로 하기 때문에 세수의 안정성을 보장할 수 있는 핵심 세원에 해당한다. 이런 까닭에 국세는 물론 지방세 분야에서도 부동산을 가장 주요한 과세 대상 가운데 하나로 설정하여 과세하고 있다.

다른 국가와 비교할 때 우리나라는 농경사회 전통과 좁은 국토 면적의 영향으로 과거뿐만 아니라 현재에도 부동산 소유에 대한 욕구가 유별난 양상을 나타내고 있다. 따라서 1960년 후반부터 경부고속도로건설, 서울 강남지역 개발 등이 본격적으로 추진되면서 전국에 걸쳐 부동산 투기 광풍이 거둑하여 반복되는 현상이 발생하였다.

부동산 거래과세는 부동산 투기를 억제시킴으로써 부동산시장의 안정화를 도모하는 주요한 정책과세 수단으로 폭넓게 활용되어 왔다⁹⁾. 특히 양도소득세는 1968년에 신설된 부동산투기억제세로부터 시작되었다는 점을 감안하면 양도소득세를 포함한 거래과세가 그 효과에 대한 서로 다른 평가의 존재여부와 관계없이 부동산시장 안정화를 위한 핵심 수단의 역할을 수행해 왔음을 알 수 있다¹⁰⁾.

Ⅲ. 부동산보유세제 변천의 연혁과 내용

1. 지방자치제도 부활 이전

현행 지방세제는 1961년 지방세법 전부개정 of 체계를 대체로 수용하고 있다. 이는 현재의 지방세제

9) 이러한 견해와 달리 취득세, 등록면허세, 양도소득세 등 부동산거래세는 거래시점에 부동산 거래비용을 높이는 작용을 함으로써 부동산시장의 형성과 발전을 저해하는 영향을 미친다는 반론도 존재한다(부동산시장의 원활한 작동 저해).

10) 거래과세는 부동산 양도에 따라 큰 소득(자본이득, capital gain)을 창출하는 당사자에게 높은 세부담을 지움으로써 소득 재분배를 통해 형평을 추구하는 역할을 담당한다. 다시 말해 거래과세의 또 다른 역할로 소득재분배를 통한 형평 제고 기능을 들 수 있다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

는 1961년 지방세법 개정에 의해 골격이 형성되었음을 의미한다.

부동산보유세제의 근간은 재산세라고 할 수 있으며, 동 조세는 1961년에 기본체계가 구축되었다(〈표 1〉참조). 재산세는 1961년 말 「국세와 지방세의 조정에 관한 법률」(1961.12.2)의 공포에 따라 국세와 지방세에 대한 전면적인 세제 개편이 단행되면서 탄생한 세목이라고 할 수 있다. 당시 국세로부터 이양 받은 대지세, 광구세와 기존의 가옥세, 전세가 통합되어 오늘날 재산세(시군세)가 신설되었다.

〈표 1〉 부동산 보유세제의 변천(1991년 이전)

구 분	개편방향	내 용
1961	재산세 신설 (지방세법, 전면개정 1961.12.8)	· 대지세, 광구세, 가옥세, 전세가 재산세(시군세)로 통합됨
1973	재산세 종과제도 신설 (지방세법, 1973.3.12)	· 사치성 재산(별장, 골프장, 고급승용차, 고급선박 등) : 일반세율의 2배 종과 · 대도시 공장신설 : 일반세율의 3배 종과 · 재산세 과세대상에 공한지 추가
1974	재산세 종과제도 규정 (대통령 긴급조치 제3호, 1974.1.14) (지방세법, 1974.12.27)	· 골프장, 별장, 고급오락장용 토지, 공휴지, 법인의 비업무용토지 : 5% · 골프장, 별장, 고급오락장용 가옥, 비업무용고급선박 : 5%
1976	재산세 종과제도 강화 (지방세법, 1976.12.31)	· 대도시내 신설공장 종과세율 인상 : 0.9% → 1.5%
1978	보유기간에 따라 차등세율 설정 (지방세법, 1978.12.6)	· 공한지 및 비업무용 토지 대상 보유기간에 따른 차등세율 : 5~10%
1986	대형주택에 대한 종과 (지방세법, 1986.12.31)	· 대형주택 종과, 소형주택 경감 · 주거용 토지에 대한 세율 인상 - 1650㎡ 이상 5% → 1320㎡ 이상 두 단계세율(5%, 7%) 신설
	토지과다보유세의 신설 (지방세법, 1986.12.31)	· 읍 단위 이상 도시계획구역 등에 소재한 개인 소유의 대공장용지, 잡종지, 전, 답, 과수원, 목장용지 및 임야 대상 과세
1988	자치구세로서 재산세 및 토지과다보유세 배정(지방세법 1988.4.6)	· 자치구세로서 재산세, 토지과다보유세, 사업소세 등이 배정됨
1989	종합토지세의 신설 (지방세법 1989.6.16)	· 토지분 재산세와 토지과다보유세가 통·폐합되어 전국의 모든 토지를 소유자별로 합산한 이후 누진세율을 적용하는 종합토지세 신설 - 기본세율 : 0.2~5.0%(10단계 초과누진세율) - 건축물의 부속토지 : 0.3~2.0%(7단계 초과누진세율) - 분리과세대상 : 농경지 등(0.1%), 사치성토지(5%), 공장용지 등(0.3%)
1990	별도합산과세 세율 인하 (지방세법, 1990.4.7)	· 별도합산과세 대상에 대한 세율의 인하조정

주 : 재산세, 토지과다보유세, 종합토지세, 종합부동산세를 중심으로 정리하였음

자료 : 유태현, 「부동산 보유세제의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』(통권 제35호), 한국지방재정공제회, 2010.11의 관련 내용을 부분 수정하여 재인용함

지방자치제도가 부활된 1991년 이전까지 보유과세의 변천을 재산세 중심으로 살펴보면 <표 1>과 같다. 동 표에 정리되어 있듯이 재산세는 1970년대를 거치면서 중과제도 신설(1973년), 중과대상 및 세율 조정(1974년), 대도시 내 공장신설에 대한 재산세의 중과세율 인상(1976년), 부동산투기억제 및 물가안정(8.8조치)을 위한 과세대상별 차등세율 적용(1978년) 등의 개편이 이루어졌다.

1986년에는 부동산종합대책(1985.5.20)을 실효성 있게 추진하기 위하여 토지 및 건축물에 대한 재산세율 구조를 대폭 조정하였다. 또한 토지의 과다점유에 따른 부작용을 시정하고 토지투기의 억제를 통해 토지수급의 원활화와 국토이용의 효율성을 도모하고자 토지과다보유세를 신설하였다.

1988년에는 본격적인 지방자치의 부활을 앞두고 서울특별시·직할시에 소속된 행정구역인 구가 지방자치단체(자치구)로 변경되면서 지방세 세목체계의 개편이 이루어졌다. 이때 자치구세로서 재산세, 토지과다보유세, 사업소세 등이 배정되었다.

1989년에는 1980년대 중반부터 불어 닥친 전국적인 부동산투기 열풍을 잠재우기 위한 대책(부동산 종합대책, 1988.8.10)으로 토지초과이득세법, 택지소유상한법, 개발이익환수법의 제정(이상 1989.12.30.) 등 관련 법제도의 정비가 이루어졌다. 또한 토지분재산세와 토지과다보유세를 통합한 종합토지세가 신설되었다.

1990년에는 기존 보유세제에 대한 보완이 이루어졌는데, 구체적으로 종합토지세의 별도합산과세분에 대한 세율인하(1990년)가 단행되었다.

2. 지방자치 부활 이후

1991년 지방자치제도 부활 이후 보유세제의 개편 내용(<표 2>참조)을 살펴보면 1995년에 종합토지세 과표변경(1995년)이 단행되었고, 이후 2005년 보유세제 대개편 이전까지 별도의 개편은 추진되지 않았다.

2000년대에 이르러 우리나라의 부동산보유세제는 그 이전에 경험하지 못한 큰 폭의 개편이 이루어졌

특 집

주택시장과 지방세 정책

다. 주요 내용을 살펴보면 2005년부터 부동산보유세제가 재산세(지방세)와 종합부동산세(국세)로 이원화되었다. 또한 주택은 건물과 그 부속토지를 통합과세하도록 하였다. 이에 따라 기존의 종합토지세는 폐지되었고, 고가의 부동산 보유자는 신설된 종합부동산세의 영향으로 보유세 부담이 크게 증가하였다.

2006년 9월에는 주택 공시가격 인상으로 말미암아 서민주택에 대한 재산세 부담이 상당 수준으로 가중됨에 따라 서민주거안정 지원을 목적으로 100분의 150의 재산세 세부담 상한을 낮추는 조정이 이루어졌다¹¹⁾.

2007년 7월에는 재산세의 세수 격차로 발생하는 서울특별시 자치구 간 재정불균형 문제를 해결하기 위한 차원에서 특별시 자치구의 재산세를 '특별시 및 구세인 재산세'로 하여 공동과세할 수 있도록 하는 서울시 재산세공동과세제도가 도입되었으며, 이는 이듬해인 2008년부터 시행되고 있다.

2008년 12월에는 헌법재판소의 위헌결정(2008. 11. 13. 2006헌바112 등)에 따라 주택분 및 종합합산 대상 토지분 종합부동산세 과세방식이 세대별 합산방식에서 개인별 합산방식으로 조정되었다. 또한 주거 목적의 1주택 장기 보유자 등을 우대하도록 입법개선을 요구한 헌법재판소 결정의 취지를 반영하여 1주택 장기 보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도가 마련되었다. 더 나아가 납세자의 세부담을 완화하기 위하여 과세기준금액, 과세표준의 구간 및 세율과 세부담 상한액을 조정하였다.

〈표 2〉 부동산 보유세제의 변천(1991년 이후)

구 분	개편방향	내 용
1995	종합토지세 과표의 변경 (지방세법, 1995. 12.6)	· 과세시가표준액에서 개별공시지가에 자치단체장이 결정고시하는 과표액 적용비율을 곱한 가액으로 변경됨
2005	종합토지세의 이원화 (지방세법 2005.1.5)	· 종합토지세의 이원화 : 주택은 건물과 그 부속 토지가 통합과세됨 · 종합토지세 폐지
	종합부동산세 신설 (종합부동산세법 2005.1.5)	· 고액의 부동산 보유자를 대상으로 지방세의 경우보다 높은 세율을 적용하는 국세인 종합부동산세를 과세 - 조세부담의 형평성을 제고하고 부동산의 가격안정을 도모

11) 구체적으로 주택공시가격 3억원 이하 주택은 재산세 부담 상한이 100분의 105로 낮추었으며, 3억원 초과 6억원 이하 주택은 100분의 110으로 인하되었다.

구 분	개편방향	내 용
2006	종합부동산세 강화 (종합부동산세법 2005.12.31)	· 8·31조치의 입법화 : 보유세 강화
	재산세 과표적용비율 상향조정 (지방세법 2005.12.31)	· 재산세 과표적용비율 상향조정 - 2006년(55%)부터 매년 5%p씩 100%(2015년)까지 인상 - 다만 주택분재산세는 2008년부터 매년 5%p씩 100%(2017년) 인상
	재산세 세부담 상한 하향조정 (지방세법 2006.9.1)	· 종전 100분의 150에서 하향 조정 - 공시가격 3억원 이하인 주택 : 100분의 105 - 3억원 초과 6억원 이하인 주택 : 100분의 110
2007	종합부동산세 납부방식의 개선 (종합부동산세법 2007.1.1)	· 신고납부방식에서 부과징수방식으로 전환
	서울시재산세공동과세제도 도입 (지방세법 2007.7.20)	· 특별시 자치구 재산세를 특별시 및 구세인 재산세로 구분하여 공동과세하도록 함(2008.1.1시행)
2008	종합부동산세 약화 (종합부동산세법 2008.12.26)	· 주택 및 종합합산대상토지 세대별 합산 → 개인별 합산 · 과세기준금액 상향조정 - 주택 : 개인별 6억원 유지, 1세대 1주택자 3억원 기초공제 - 종합합산대상토지 : 3억원 → 5억원 - 별도합산대상토지 : 40억원 → 80억원 · 과표적용비율제 → 공정시장가액비율제(60~100% 범위내) · 과세표준 구간 및 세율의 전반적인 인하 - 주택 : 3억, 14억, 94억 기준 4개 과표구간 각각 1%, 1.5%, 2%, 3% → 6억, 12억, 50억, 94억 기준 5개 과표구간 각각 0.5%, 0.75%, 1%, 1.5%, 2%의 세율 적용 - 토지(종합) : 17억, 97억 기준 3개 과표구간 각각 1%, 2%, 4% → 15억, 45억 기준 3개 과표구간 각각 0.75%, 1.5%, 2% - 토지(별도) : 160억, 960억 기준 3개 과표구간 각각 0.6%, 1%, 1.6% → 200억, 400억 기준 3개 과표구간 각각 0.5%, 0.6%, 0.7% · 만 60세 이상 또는 5년 이상 장기보유 1세대 1주택자 세액공제 신설 : 연령별공제율(10~30%), 보유기간별 공제율(20~40%) 적용 · 세부담 상한의 하향조정 : 전년 대비 300% → 150% · 분납대상 확대 및 분납기간 연장 - 분납대상금액 : 1천만원 → 5백만원 - 분납기간 : 45일 → 2개월
2009	재산세 과표구간조정 및 세율인하 (지방세법 2009.2.6)	· 과표적용비율제 → 공정시장가액비율제 - 토지와 건축물 : 50%~90% 범위 내 - 주택 : 40~80% 범위 내 · 주택의 과표구간 및 세율조정 : 4천만, 1억 기준 3개 과표구간 각각 0.15%, 0.3%, 0.5% → 6천만, 1억 5천만, 3억 기준 4개 과표구간 각각 0.1%, 0.15%, 0.25%, 0.4% · 6억 초과 주택 세부담 상한 하향조정 : 전년대비 150% → 130% · 재산세 과세표준 및 세부담 상한에 관한 적용 특례 : '08 주택분 재산세 과표적용율은 55%가 아닌 50% 소급적용; 6억 초과 세부담 상한은 전년대비 130%로 적용
	종합부동산세와 재산세 조정 (종합부동산세법 2009.4.1)	· '08 주택분 종합부동산세에 대해 종전의 재산세 과표적용율 55%와 세부담 상한 150%를 적용하여 산출한 재산세를 공제하도록 함
	종합부동산세 개정 (종합부동산세법 2009.5.27)	· 하나의 주택과 다른 주택의 부속토지만을 소유한 자를 1세대 1주택자로 간주

특 집

주택시장과 지방세 정책

구 분	개편방향	내 용
2010	지방세 간소화(2011년 이후 시행) (지방세법 2010.2.26)	· 기존 재산세+도시계획세→재산세 · 공동시설세+지역개발세→지역자원시설세

주 : 재산세, 토지과다보유세, 종합토지세, 종합부동산세를 중심으로 정리하였음

자료 : 유태현, 「부동산 보유세제의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』(통권 제35호), 한국지방재정공제회, 2010.11의 관련 내용을 부분 수정하여 재인용함

2009년에는 법률에서 규정하던 연도별 과표적용율을 대통령령에서 공정시장가액비율로 정하도록 하였다¹²⁾. 또한 주택의 과표구간 및 세율을 조정하였으며(지방세법), 하나의 주택과 다른 주택의 부속토지만을 소유한 자를 1세대 1주택자로 간주하도록 하는 등이 개편이 단행되었다(종합부동산세법 개편).

2010년(2010년 2월 26일)에는 기존의 재산세와 그 부가세(sur-tax)인 도시계획세를 통합하여 재산세로 설치하였고, 목적세인 공동시설세와 지역개발세를 지역자원시설세라는 명칭으로 묶어 2011년부터 이들 세목을 과세하도록 하는 지방세제의 간소화가 이룩되었다(지방세의 간소화와 지방세법 분법).

IV. 부동산거래세제 변천의 연혁과 내용

부동산 거래는 크게 취득과 양도로 구분될 수 있다. 현재 우리나라는 부동산 취득단계에 상속세, 증여세, 인지세, 부가가치세, 농어촌특별세(이상 국세)와 취득세, 등록면허세, 지방교육세(이상 지방세)를 과세하고 있다. 한편 부동산 양도단계에는 양도소득세, 소득세, 법인세, 양도소득에 대한 법인세, 부가가치세, 인지세, 농어촌특별세가 과세되고 있으며, 지방세로는 지방소득세가 유일하게 과세되고 있다.

12) 공정시장가액비율제도는 부동산 과세표준 금액을 결정함에 있어 부동산 공시가격의 40%~80% 범위 안에서 시장상황에 따라 탄력적으로 조정하는 제도를 말한다. 2011년 7월 현재 종합부동산세 과세대상인 주택, 종합합산대상토지(나대지), 별도합산대상토지(사업용지)의 공정시장가액비율은 모두 80%로 설정되어 있다. 다만 별도합산대상토지에 한하여 '09년 70%, '10년 75%를 적용하도록 되어 있다(종합부동산세법시행령 제2조의4, 대통령령 제21432호, 2009.4.21.)

1. 취득세 및 등록세(등록면허세)

우리나라의 부동산거래세 세목 가운데 핵심은 지방세인 취득세와 등록세(2011년 이후 등록면허세)라고 할 수 있다. <표 3>은 취득세와 등록세 신설 이후 최근까지 이루어진 주요한 개편의 내용을 정리하여 보여주고 있다.

등록세는 1950년 등록세법 제정을 통해 국세 세목으로 신설되었다¹³⁾. 동 세목은 1972년에 이르러 수도권 내 법인 설립 등에 대하여 중과하는 중과제도를 도입하였고, 세율인상을 단행하였다.

1977년에는 부가가치세(국세)의 신설에 따라 일부 지방세목이 부가가치세의 과세대상으로 이관됨에 따라 감소되는 지방자치단체 세수를 보전할 목적으로 등록세가 국세 세목에서 지방세 세목으로 전환되었다. 이어 1979년과 1991년에는 거듭하여 세율 인상이 이루어졌다. 반대로 1999년, 2005년, 2006년에는 부동산 거래의 활성화 등을 목적으로 등록세의 세율을 인하하는 개편이 단행되었다.

<표 3> 부동산거래세제(취득·등록세)의 변천

구 분	개편방향	내 용
1950	(국세)등록세의 신설 (등록세법 1950.12.1)	· 재산권 기타 권리의 취득, 이전, 변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록을 대상으로 부과
1952	부동산취득세에서 취득세로의 개칭 (지방세법 1952.9.25)	· 부동산 이외 차량, 금고, 선 등이 과세대상에 추가됨
1961	취득세 과표 결정 (지방세법 1961.12.8)	· 취득세 과세표준결정액이 등록표준가액을 준용하여 결정됨
1972	(국세)등록세 중과 도입 및 세율인상 (등록세법 1971.12.28, 시행 1972.1.1)	· 수도권 내에서의 법인의 설립, 지점 또는 분사무소의 설치와 수도권내로의 전입 등기, 그리고 대도시내 공장신설에 대해 등록세 중과 : 일반세율의 5배 중과 · 부동산소유권등기(농지제외) 세율 인상 : 0.5~1.5% → 0.8~3.0%

13) 등록세는 일제 강점기인 1911년 회사령에 근거하여 회사를 등기할 때 국세로 부과한 회사등록세에서 비롯되었다. 1912년 3월에 이르러 부동산 거래에 대해 등록세를 부과할 목적으로 조선등록세령이 공포되었고, 이에 따라 부동산에 대한 등기 또는 증명을 받을 때에는 부동산이나 채권의 가격을 표준으로 하여 등록세를 납부하도록 하였다. 등록세는 1945년 광복 이후에도 국세로 존치되어 오다가 1976년 부가가치세 도입(1977년 시행)을 핵심으로 하는 세제 개혁에 따라 지방세로 이관되었다. 이후 지방세의 핵심 세목 역할을 수행해 왔으며, 2010년 지방세법 개정을 통해 면허세와 통합되어 2011년부터 등록면허세라는 명칭으로 과세되고 있다.

특 집

주택시장과 지방세 정책

구 분	개편방향	내 용
1973	취득세 중과제도의 도입 (지방세법 1973.3.12)	· 사치성 재산의 취득에 대해 취득세 중과(일반세율의 3배) · 대도시내 공장시설에 대해 취득세 중과(일반세율의 5배)
1974	취득세 중과제도의 규정 (대통령 긴급조치 1974.1.14) (지방세법 1974.12.27)	· 사치성재산 및 법인의 비업무용토지 취득에 대해 취득세 중과(취득가액 및 연부금액의 15%)
1977	취득세부가세의 폐지 및 등록세의 지방 이양(지방세법 1976.12.31)	· 취득세부가세의 세율은 모세세율에 통합됨 · 취득세 및 국세로부터 이양받은 등록세는 도세
1979	등록세의 세율 인상 (지방세법 1979.12.28)	· 등록세의 정액세율이 3~5배씩 인상조정됨
1991	등록세의 세율 인상 (지방세법 1991.12.14)	· 등록세 세율 일부를 상향조정
1999	취득·등록세 중과세율의 하향조정 (지방세법 1998.12.31)	· 사치성재산에 대한 취득세 중과세율 : 7.5배 → 5배 · 과밀억제권역내 법인의 본점 또는 주사무소용 건축물 신·증축을 위해 사업용 부동산을 취득하거나 법인시설 및 공장 신·증설 : 취득·등록세 중과배율 하향조정(5배→3배)
2000	취득세 중과제도 개편 (지방세법 2000.12.29)	· 법인의 토지에 대한 취득세 중과제도 폐지
2005	등록세의 세율 인하 (지방세법 2005.1.5)	· 부동산 소유권 이전 등기 세율 : 3% → 2% · 개인간 유상거래로 취득한 부동산 등기 : 등록세의 25% 경감
2006	취득·등록세 세율 인하 (지방세법 2005.12.31.)	· 주택에 대한 유상거래시의 취득·등기 - 취득세 : 산출세액의 25% 경감 - 등록세 : 산출세액의 50% 경감
	취득·등록세 세율 인하 (지방세법 2006.9.1)	· 주택에 대한 유상거래시의 취득·등기 - 취득세 : 산출세액의 25% 경감 → 50% 경감 - 등록세 : 산출세액의 50% 경감 → 50% 경감
2008	취득세 비과세 범위와 중과세 대상 범위 조정(지방세법 2007.12.31)	· 대체취득 비과세의 범위 확대 · 부부 간의 재산분할에 따른 취득 부동산에 대한 취득세 비과세
	취득세 중과세 조정 (지방세법 2008. 9.26)	· 수도권 이외 지역의 회원제골프장에 대한 2년 간 취득세 중과세를 폐지하고, 토지분 및 건축물분 재산세율을 4%에서 2%로 인하
2009	취득·등록세 감면 확대 (지방세법 2008.12.31)	· 경형 승합·화물차에 대한 취득세·등록세 감면 조정 : 50% → 100% · 관광산업 경쟁력 강화를 위한 취득·등록세 감면 확대 - 관광단지개발을 위해 취득하는 부동산에 대한 취득세·등록세 감면 조정 : 50% → 100% - 과밀억제권 내 관광호텔업용 부동산 및 법인등기에 대한 취득·등록세 3배 중과제도 적용배제 · 하이브리드 자동차에 대한 취득세·등록세 면제 규정 신설
	취득·등록세 감면 확대 (지방세법 2009.5.13)	· 매매를 위해 취득하는 중고자동차 : 취득·등록세 면제 · 주택공사가 매입하는 국민임대주택과 대한주택보증주식회사 등이 매입하는 미분양주택 등 : 취득·등록세 면제 · 친환경 건축물에 대한 취득·등록세 : 5%~15% 경감
2010	지방세 간소화(2011년 이후 시행) (지방세법 2010.2.26)	· 기존 취득세+취득 관련 등록세→취득세 · 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세+면허세→등록면허세

구 분	개편방향	내 용
2011	취득세 50%감면 (지방세특례제한법 2011.4.29)	· 2011년 3월 22일부터 2011년 12월 31일까지 한시적으로 주택에 대한 취득세 50%감면 - 9억 이하 주택 신규 취득자(1가구 1주택자): 취득세율 2% → 1% - 9억 초과 또는 다주택자: 취득세율 4% → 2%

취득세는 1952년 지방세법 개정을 통해 기존의 부동산취득세라는 명칭을 개칭하면서 탄생하였다. 동 세목은 신설 이후 20여년 간 기존의 과세대상과 세율 체계를 대체로 유지하는 운영을 하였으나, 1973년과 1974년에 이르러 사치성 재산의 취득 등에 대하여 중과하는 개편이 단행되었다. 그 이후 동 세목의 기본 틀은 그대로 유지되었으나 IMF외환위기 도래 이후 만성화되고 있는 경기침체를 타개하는 방편으로 1999년 중과세율을 낮추는 개편이 이루어졌고, 2000년에는 가라앉은 경기를 활성화하기 위하여 법인의 토지에 대한 취득세 중과제도가 폐지되었다.

2005년 종합부동산세의 신설 등 큰 폭의 부동산 보유세제 개편이 이루어지면서 그 충격을 완화하는 차원에서 2005년 1월과 2006년 1월, 9월 세 차례에 걸쳐 취득세와 등록세 세율을 인하하는 조치가 단행되었다¹⁴⁾.

2008년에는 취득세 비과세 범위와 중과세 대상 범위에 대한 일부 조정이 이루어졌고, 2009년에는 하이브리드 자동차 등 일부 과세대상에 대한 취득·등록세 감면을 확대하는 조치가 단행되었다.

2010년(2010년 2월 26일)에는 기존의 취득세와 취득 관련 등록세를 묶어 취득세로 통합하였고, 저당권, 전세권, 상호등기, 법인설립등기 등 취득과 무관한 등록세와 면허세를 통합한 등록면허세를 신설하였는데, 이들 세목은 2011년부터 과세되고 있다(지방세의 간소화와 지방세법 분법).

2011년에는 3월 22일부터 동년 12월 31일까지 한시적으로 취득세 세율을 50% 감면하는 조치(3·22 주택거래 활성화 대책)가 이루어졌고, 이때 발생하는 취득세 감소분의 보전을 위해 지방자치단체가 지

14) 한편 취득세와 등록면허세의 과세표준은 2005년 주택가격공시제도 이후 공시가격 이하로 신고 받을 수 없게 되었고, 주택거래신고제 및 「부동산중개 및 거래신고에 관한 법률」 통과 이후 2006년부터 부동산실거래가액 신고의무제도가 실시되었다. 한편 양도소득세는 2007년부터 실거래가 과세를 전면 시행하고 있다(〈표 4〉참조).

특 집

주택시장과 지방세 정책

방채를 발행하면 정부가 공공자금관리기금(공자기금)으로 전액인수하고 내년도 일반회계 예산에 원금과 이자를 반영토록 하였다.

2. 양도소득세

1960년대 후반에 이르러 서울의 강남권 개발, 경부고속도로 건설 등 전국적인 토지개발 분위기가 확산되었고, 그에 따라 부동산가격이 급등하는 현상이 나타났다. 이에 대한 대책으로 1967년 11월 「부동산투기억제에관한특별조치법」이 제정되었고, 동 법에 근거를 두고 이듬해부터 부동산투기억제세가 도입되었다.

당시 토지만을 과세대상으로 설정한 부동산투기억제세가 오늘날 양도소득세의 기원에 해당한다. 부동산투기억제세는 5년 안팎의 시행을 거쳐 1974년 말에 「부동산투기억제에관한특별조치법」이 폐지되면서 1975년부터 「소득세법」에 근거를 둔 양도소득세로 명칭이 조정되어 현재에 이르고 있다.

〈표 4〉 부동산거래세제(양도소득세)의 변천

구 분	개편방향	내 용
1967	부동산투기억제세 도입 (부동산투기억제에 관한 특별조치법제정 1967.11.29)	· 일부 지역 토지 양도차익의 50% 과세
1975	양도세 도입 및 부동산투기억제세 폐지 (소득세법 전문개정 1974.12.24, 시행 75.1.1)	· 소득세체제 하에서 양도소득은 분류과세 대상 · 과세대상 - 도입초기 : 토지 50%, 건물 30% - 1978.4 : 「부동산을 취득할 수 있는 권리」 추가 · 과세표준 산정 : 실거래가액 결정원칙(1975~1982) · 1가구 1주택 비과세 등 동 제도의 정비
1978	양도세 강화 (소득세법 1978.12.5)	· 보유 기간에 따른 차등세율 적용(2년 미만 70%, 2년 이상 50%) · 미등기 양도자산 80%
1981	양도세 인하 (소득세법 1980.12.13, 시행 1981.1.1)	· 2년 미만 양도 : 70% → 59%, 2년 이상 양도 : 50% → 40% · 기본세율 15% 범위 내 탄력세율 도입(적용시한 83.6.30) · 미등기 전매자산 : 80% → 75%
1983	기준시가 적용원칙으로 과세표준 산정 방식 변경 (소득세법 1982.12.21, 시행 1983.1.1)	· 기준시가 과세원칙으로 전환(1983~) · 특정지역 양도세 실거래가 과세표준 적용

구 분	개편방향	내 용
1990	양도세 강화 (소득세법 1989.12.30, 시행 1990.1.1)	· 2년 미만 보유 60%, 2년 이상 보유 40~60%(5단계 초과누진세율) · 국민주택 30%, 미등기 전매 75% · 장기보유특별공제제도 신설(5년 이상 10%, 10년 이상 30% 공제) · 공시지가 도입 · 단기양도·미등기전매 등 투기거래유형에 대해 실가과세
1996	양도세 인하 (소득세법 1994.12.22, 시행 1996.1.1)	· 2년 미만 보유 50%, 2년 이상 보유 30~50%(3단계 초과누진세율)
1997	부동산양도신고제 도입 (소득세법 1995.12.29, 시행 1997.1.1)	· 부동산양도신고제 도입(2002.7.1 폐지)
1999	양도세 완화 (소득세법 1998.12.28, 시행 1999.1.1)	· 2년 미만 보유 50%, 2년 이상 보유 20~40%, 미등기양도 65% · 1999.9.18 : 고급주택의 실가과세
2000	신고납세제도 도입 (소득세법 1999.12.28, 시행 2000.1.1)	· 정부결정제도에서 자진신고납세제로 전환
2002	미분양주택 세금감면 및 세율 인하 (소득세법 2001.12.31, 시행 2002.1.1)	· 1년 미만 보유 36%, 1년 이상 보유 9~36%, 미등기 전매 60% · 2002.10.1 : 1세대 3주택 이상자가 양도하는 주택의 실가과세
2003	실가과세 대상 확대 (소득세법 2002.12.18, 시행 2003.1.1)	· 6억원 초과한 고가주택의 실가과세 · 투기지역 내 부동산의 실가과세
2004	양도세 강화 (소득세법 2003.12.30, 시행 2004.1.1)	· 1년 미만 50%, 1~2년 미만 40%, 미등기 양도 70%, 1세대 3주택 이 상자 주택양도 60%
2006	실가과세 대상 확대 (소득세법 2005.12.31, 시행 2006.1.1)	· 1가구 2주택자, 부재지주의 농지 등
2007	실거래가 과세 전면 시행 등 (소득세법 2005.12.31, 시행 2007.1.1)	· 실거래가 과세 전면 시행 · 1가구2주택자 중과(50%)
	실거래가 과세 보완 (소득세법 2006.12.30, 시행 2007.1.1)	· 양도소득세 무신고자에 대한 실지거래가액 추정근거 마련 : 등기부에 기재된 거래가액을 실지거래가액으로 추정 · 외국증권시장에 상장된 중소기업 발행 주식의 양도소득세율을 10%로 하향조정
2008	부동산 장기보유특별공제 산정방식 개선(소득세법 2007.12.31, 시행 2008.1.1)	· 부동산 장기보유특별공제 산정방식 개선 - 공제율은 1년 단위로 세분화 - 보유기간 1년마다 양도차익의 3% 공제 · 해외 부동산에 대한 양도소득세 중과세 폐지 - 9%~36%의 일반세율로 과세, 장기보유특별공제 적용배제
	1세대 1주택 부동산 장기보유특별공제 확대(소득세법 2008.3.21, 시행 2008.3.21)	· 1세대 1주택 장기보유특별공제율 확대 - 매년 4% 적용, 20년 이상 보유시 80% 적용

특 집

주택시장과 지방세 정책

구 분	개편방향	내 용
2009	양도소득세 약화 (소득세법 2008.12.26, 시행 2009.1.1)	· 1세대 1주택 장기보유특별공제 확대 : 매년 8% 적용, 10년 이상 보유 시 80% 적용 · 양도소득세 과세표준 구간조정 및 세율인하 : 종합소득세의 과세표준 구간 및 세율과 일치하도록 조정(또한, 1세대 2주택 이상의 다주택자에게 2년간 한시적으로 기본세율 적용)
	양도소득세 약화 (소득세법 2009.5.21, 시행 2009.5.21)	· 비사업용토지 및 3주택 이상 보유자에 대한 한시적 지원 - 2010년 12월 13일까지 중과세율을 기본세율로 과세 (다만, 투기지역의 경우 10% 가산세율 적용)
2011	양도소득세 약화 (소득세법 시행령 2011.6.3., 시행 2011.6.3)	· 서울, 과천 및 5대 신도시(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동) 9억원 이하 1가구 1주택자일 경우 2011년 6월부터 주택을 3년 보유하면 2년 거주하지 않아도 양도소득세 비과세 혜택부여(5·1부동산 대책)

〈표 3〉은 1960년대 이후 이루어진 세율의 변경을 제외한 양도소득세제의 주요한 변화를 정리하여 보여주고 있다. 주요한 내용으로는 1983년 기준시가 적용원칙으로 과세표준 산정방식 변경¹⁵⁾, 1997년 부동산양도신고제 도입, 2000년 양도소득세의 신고납세제도 도입, 2002년 미분양주택에 대한 세금감면 및 세율인하, 2006년 실제거래가격 과세대상의 확대(1가구 2주택자, 부채지주의 농지 등), 2007년 실제거래가격 과세 전면 시행, 2009년 양도소득세 완화 등을 들 수 있다.

우리나라의 양도소득세는 부동산 투기의 억제를 목적으로 경기의 과열과 침체에 따라 중과세조치와 과세완화조치를 반복하는 방식으로 운영되어 왔다. 이는 1975년 이후 부동산의 양도에서 발생하는 이득(양도소득, realized capital gain)에 과세하는 양도소득세가 범주적으로는 소득세에 해당하지만 그 운영은 정책과세에 치중되었음을 의미한다.

V. 부동산 세제 변천의 시사점

우리나라의 부동산 관련 세제는 1961년 지방세법 전부 개정을 통해 현재와 같은 골격을 구축하였으며, 이후 지속적인 개편을 추진하여 왔다. 그 결과 재산세, 취득세, 등록면허세 등 부동산 관련 세제는

15) 양도소득세라는 명칭이 사용된 1975년부터 1982년까지는 양도소득세의 과세표준을 산정함에 있어 실제거래가격 결정원칙을 적용하였다.

지방자치단체 세입의 근간을 이루는 세목의 역할을 수행하고 있다. 그 근거로 2009년 징수액 기준으로 볼 때 전체 지방세 세수의 50%안팎이 부동산 세제를 통해 징수되고 있다.

1960년대 이후 우리나라의 부동산 보유세와 거래세는 적지 않은 개편이 이루어졌는데, 주요한 특징으로 다음과 같은 점을 지적할 수 있다.

첫째, 부동산 세제는 보유세든 거래세든 국가 정책을 뒷받침할 목적으로 잦은 개정이 이루어졌다. 부동산 보유세제의 주축에 해당하는 재산세는 1972년부터 시작된 국토종합개발계획의 추진에 필요한 자본축적과 생산 기반 강화를 지원할 목적으로 사치성재산과 비생산적인 재산에 대한 중과제도(1972년)를 도입하였고, 이어 법인의 비업무용 토지에 대한 중과(1974년), 대도시 내 공장신설에 대한 중과(1976년), 공한지와 비업무용토지의 보유기간에 따른 차등과세(1978년) 조치를 단행하였다. 그 이후 1986년에는 토지의 과다점유에 따른 부작용을 시정하고 토지투기의 억제를 통해 토지수급의 원활화와 국토이용의 효율화를 도모하기 위한 방안으로 토지과다보유세가 신설되었다. 2005년부터는 부동산시장(주택시장)의 안정화와 보유세 부담의 형평성 제고 등을 목적으로 부동산보유세를 국세인 종합부동산세와 지방세인 재산세로 이원화하는 대폭의 개편이 이루어졌다. 한편 부동산 거래세제의 근간을 형성하고 있는 취득·등록세와 양도소득세도 국가정책 목적의 달성을 지원하기 위한 개편을 거듭하여 왔음은 물론이다. 등록세(2011년 이후 등록면허세)는 1972년 수도권 내에서의 법인설립, 대도시 내 공장신설 등에 대해 중과하는 제도를 신설하였고, 취득세는 1973년 사치성 재산의 취득 등에 중과하는 제도를 도입하였다. 2011년 3월 22일에는 연말까지를 시한으로 취득세 세율의 50%를 경감하여 주택거래 활성화를 모색하는 조치를 단행하였다(3·22 주택거래 활성화 대책). 마찬가지로 국세인 양도소득세 역시 부동산투기억제와 경기진작 등을 표면에 내세우며 반복적으로 세율 또는 과세대상, 과세기간 등을 변경하는 개편을 단행하였다. 이렇듯 부동산 세제는 그것이 보유세든 국세이든 관계없이 국가 정책목적의 실현을 지원하는 정책과세 기능을 담당하여 왔다.

둘째, 종합부동산세의 신설, 양도소득세의 조정 등 부동산 세제의 개편은 그 의도와 무관하게 전체 조세체계의 기본 틀을 왜곡시키는 부작용을 초래하였다. 2005년부터 시행되고 있는 종합부동산세는 도입 초부터 끊임없이 위헌논쟁을 불러일으켰으며 지방자치단체 과세권 침해와 지방자치의 본질을 훼손시켰다는 문제점을 지적받았다. 이와 같은 논란 속에 종합부동산세는 2008년 11월에 그 핵심 틀에

특 집

주택시장과 지방세 정책

해당하는 세대합산과세가 위헌판결을 받음으로써 향후 존속 자체를 장담하기 어려운 처지에 놓였다¹⁶⁾. 한편 양도소득세는 본질적으로 소득세에 속하지만 부동산투기의 억제와 경기진작을 유도하는 수단으로 적극 활용됨으로써 본래의 성격이 크게 퇴색되었다. 따라서 양도소득세는 부동산투기억제세가 전환되어 만들어진 조세라는 점을 고려하더라도 범주적으로 소득세이기 때문에 다른 소득세(근로소득세, 사업소득세 등)와 형평을 모색할 필요가 있다.

셋째, 2005년에 단행된 부동산 보유세제 개편에 따라 납세자의 보유세 부담이 크게 늘어났다. 특히 일정 금액을 초과하는 고가의 부동산을 소유한 계층과 기업의 세부담은 눈에 띄게 증가하였다. 더불어 부동산 과표 현실화율의 제고(매년 부동산 과표 적용비율의 인상), 2006년 이후 부동산실제거래가격제도의 시행 등의 영향으로 우리나라 납세자의 부동산 보유세 부담수준은 OECD회원국의 평균수준을 상회하게 되었다. 문제는 이렇게 커다란 과장을 불러일으킨 부동산 보유세제 개편이었음에도 불구하고, 그 영향 등을 사전에 면밀하게 검토하는 조치가 미흡하였으며, 지방자치단체를 비롯한 관련 부문으로부터 충분한 의견수렴 과정을 거치지 않고 추진됨으로써 상당한 부작용을 초래했다는 점이다. 종합부동산세의 핵심 내용인 세대별합산과세방식에 대한 위헌 결정은 과거 헌법불합치 판결(1992년)을 받았던 토지초과이득세의 전철을 그대로 답습했다고 할 수 있다. 마찬가지로 부동산 거래의 활성화 목적으로 2006년 이후 거듭하여 단행된 지방세인 취득세와 등록세(등록면허세) 인하 조치도 소기의 성과를 거두지 못하고 있다. 이런 현상의 발생은 변화된 사회경제 환경에 대한 간과, 직접적 당사자의 입장에 대한 의견 수렴 미흡, 사전준비의 소홀 등에 기인한 측면이 강하다. 따라서 이런 점을 개선하지 않는 한 부동산세제의 개편은 바람직한 성과를 창출하기 어려울 수밖에 없다.

넷째, 2000년대 이후 단행된 부동산 보유세 및 거래세 개편의 내용을 살펴보면 그 이전의 경우와 마찬가지로 부동산시장에 대한 통제 내지 침체된 경기의 활성화 등을 목적으로 하고 있다. 이는 우리나라의 부동산 세제가 여전히 장기적 지향점을 설정하지 못하고 경제상황과 부동산시장의 동향에 따라

16) 종합부동산세는 그 핵심 내용에 해당하는 세대별합산과세가 위헌판결을 받음으로써 향후 존립을 장담하기 어렵게 되었다. 따라서 종합부동산세와 재산세의 관계를 재정립해야 할 상황이다. 여러 가지 여건을 고려할 때 납세자의 지지와 협조를 전제로 종합부동산세와 재산세는 단기적으로 현재와 같이 별도의 세목으로 독립적인 운영을 하는 것이 적절하다고 판단된다. 다만 두 세목에 대한 불합리한 규정은 개선이 이루어져야 할 것이다. 한편 과거 토지초과이득세와 토지분 재산세의 통합을 통한 종합토지세의 탄생 등의 사례를 참조해 볼 때 종합부동산세와 재산세는 중장기적으로 통합하는 것이 바람직하다고 판단된다. 추가하여 그 시기와 방식 등에 대해서는 충분한 시간을 두고 검토가 이루어져야 하며, 통합에 따라 나타나는 효과에 대한 사전적 분석도 엄밀하게 이루어져야 함은 물론이다.

임시방편적으로 개편되고 있음을 시사한다. 1960년대 이후 단행된 많은 부동산 세제 개편은 명목적으로 공익의 실현, 국민의 납세편익 증진, 납세자 간 세부담의 형평성 제고, 경제환경의 개선 등을 내세워 추진되었다. 하지만 2000년대 이후의 부동산세제 개편은 그 목적의 타당성을 떠나 현실적 여건과 국내외 경제환경 등의 변화를 충실하게 고려하지 못한 점이 적지 않았다. 예컨대 종합부동산세의 신설로 대변되는 부동산 보유세 강화에 따라 초래된 부동산시장 위축 등의 부작용을 해소하기 위하여 추진된 부동산거래세 인하(취득세와 등록세의 세율 인하)는 오히려 지방자치단체의 세입축소를 통해 취약한 재정여건을 더욱 어렵게 만들었다는 지적을 받고 있다. 더 나아가 부동산보유세제 강화에 따라 부동산 가격이 안정화되었다는 명확한 결과도 발견되지 않고 있다. 그간 양도소득세 및 부동산보유세 강화 조치는 일시적으로 부동산가격을 하락시키는 양상을 나타내었지만 그 효과가 단기적이었고, 지속적인 지 못한 특징을 반복적으로 드러냈을 뿐이다.

다섯째, 2005년 보유세제의 대대적인 개편 이후 정부는 부동산 거래과세는 부동산 거래비용을 증가시킴으로써 부동산 거래를 위축시키는 부정적인 영향을 미친다는 판단 아래 지방세인 취득세, 등록면허세(과거 등록세)를 완화하여 부동산 거래를 활성화하고자 하는 조치를 거듭 시행하였다. 그러나 지속적인 거래과세 인하조치에도 불구하고 부동산 거래의 활성화는 이루어지고 않고 있다. 이는 부동산 수요를 결정하는 다양한 요인들 가운데 지방세인 취득세와 등록면허세에 의한 거래과세 부담은 하나의 요소에 불과하며, 그 영향도 현실적으로 미미하기 때문이다. 이런 점을 고려할 때 좀 더 신중한 접근이 요구되며, 거래과세 인하를 통해 부동산시장을 활성화하고자 한다면 지방세인 취득세와 등록면허세를 낮추는 방안보다는 국세인 양도소득세 조정이 보다 유효한 대책이 될 수 있을 것으로 판단된다. ☺

특 집

주택시장과 지방세 정책

< 참 고 문 헌 >

- 유태현, 「부동산 보유세제의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』(통권 제35호), 한국지방재정공제회, 2010.11.
- 유태현, 「지방 자주재원 확충의 발전방안」, 『지방재정과 지방세』(통권 제24호), 한국지방재정공제회, 2009.12.
- 유태현, 「부동산세제의 현황과 발전 방향에 관한 연구」, 『조세와 법』 제2권 제1호, 서울시립대학교 법학연구소 · 지방세연구소, 2009.6.
- 유태현, 「부동산 세제 개편방향」, 『부동산정책의 종합적 검토와 발전방향 모색』, 한국개발연구원, 2008.12.
- 현성민 · 유태현, 「부동산보유세 체계의 재설계 방안에 관한 연구」, 『재정정책논집』 제11집 제3호, 한국재정정책학회, 2009.12.
- 행정안전부, 『2011년도 지방자치단체 예산개요』, 2011.