



I. 서론 : 주택시장의 지방성문제

어느 나라나 주택시장은 전국 또는 중앙정부의 문제라기보다는 항상 지방 및 지역의 문제였다. 심지어 전국적으로 부동산가격이 급등했다고 지목되던 나라들의 경우에 있어서조차 도시와 농촌, 그리고 지역별로 가격변동폭의 편차는 매우 컸기 때문에 일찍이 학계에서는 부동산시장(property market) 앞에 항상 지방(local)이라는 수식어가 붙었고, 재산세(property tax) 명칭 앞에도 항상 지방(local)이 추가되어 '지방재산세(local property tax)'라고 불리웠다. 우리나라도 지방세법에 규정된 재산세는 조선총독부 시대 이후 줄곧 시군구세로 시작되어 여전히 대표적인 기초자치단체의 세수원이다.

주택시장의 급격한 매매가격변동 및 거래량변화가 한 나라 경제에 미치는 영향은 크게 두 가지 과급경로로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 주택가격의 급격한 변화가 민간소비지출에 미치는 효과이다. '주택

특 집

주택시장과 지방세 정책

소유자의 소비행태에 있어서 부의 효과(wealth effect)를 야기한다'는 점이다. 예를 들어, 주택가격이 급등할 때에는 주택을 처분하여 매각대금이 손에 들어오지 않은 상태에서도 미실현상태이지만 부자가 된 느낌에 처분가능소득이 늘어난 것처럼 소비지출을 늘리는 경향이 있다는 것이다. 거꾸로 주택가격이 급락하게 되면 민간소비지출이 위축된다. 둘째, 대부분의 민간부문 가계들의 자산구성 중 주택자산이 차지하는 비중이 크고 또 차입(leverage)을 통해 구입자금을 조달했기 때문에 금리 등 거시경제변수의 변화에 가계의 원리금상환금 부담이 영향을 받아 소비지출에 영향을 받는다는 점이다. 많은 나라의 중앙은행을 비롯한 거시경제정책 결정 담당자들이 주택시장의 움직임에 그리고 주택자산보유행태의 변화에 관심을 갖게 되는 이유이다.

2008년 하반기 글로벌 금융위기 이후 대부분의 나라들에서 경기회복의 신호를 주택시장과 고용시장의 시장지표에서 찾으려고 했던 것은 바로 그 이유에서이다. 즉, 일자리 창출을 통해 소득흐름이 정상화되면 내구소비자산인 주택을 수요하게 되고 이는 바로 경기회복의 길로 들어서는 신호탄이기 때문이다.

본고는 2008년 하반기 글로벌금융위기의 실물시장 상 진원지인 미국주택시장의 동향을 주요 대도시별로 영국, 한국, 일본의 대도시와 대비하여 살펴보고, 주택시장변화에 따른 지방세 세수여건 변화, 그리고 지방세당국의 정책대응들에 대해 살펴보고자 한다. 주택을 과세대상으로 하는 주택관련 지방재산세 및 취득세 등록세의 세수변화가 지방정부의 조세수입에 미치는 영향 및 그 정책시사점을 중점적으로 살펴보고자 한다.

II. 미국 · 영국 · 일본 등 주요외국의 주택시장 동향

1. S&P/Case-Shiller 지수를 통해 본 미국주택시장 동향

미국의 S&P/Case-Shiller 주택가격지수는 1980년대에 Karl E. Case교수와 Robert J. Shiller 교수가 특정지역내 (평균적) 주택가격변동을 측정하기 위한 연구방법론으로부터 출발하였다. 주택자산의 경

우 ‘반복매매가격’ 기법을 사용하여 자산가격 변동을 파악하는 것이 가장 정확하다는 판단 하에, 어떤 지역내의 단독주택(single family homes)¹⁾들의 가격변화를 측정하기 위해 해당지역내 매매가격정보들을 지속적으로 수집하는 작업으로 부터 시작하였다. 이때 매매가격이 수집된 주택들이 다시 거래가 이루어질 때 최초의 거래가격(구입가격)과 나중의 거래가격(매도가격)을 하나의 거래쌍(sale pair)으로 규정하여 그 가격차이를 기록한 후 해당지역내 모든 거래쌍들에 대해서도 가격변동분들을 집계하여 한 시점에서의 지수값으로 구축하는 것이다. 이러한 방법론에 기초하여 S&P는 미국 전역을 10개 또는 20개 광역대도시권으로 세분화한 후 10개지역 및 20개지역 S&P지수들을 작성하고 또 이들을 종합한 10개지역 종합지수와 20개지역 종합지수, 그리고 이를 총합한 전국지수, 이렇게 총 23개의 지수들을 매월 발표하고 있다.

[그림 1]은 10개지역 종합지수가 작성되기 시작한 1988년부터의 전년동월대비 지수변동율을 나타내고 있는데, 2009년 5월까지 자료를 반영한 미국 10개도시 및 20개도시의 전년동월대비(year-over-year) (종합) 주택가격지수는 ‘여전히 하락추세이지만 2009년 들어 4개월 연속 하락률이 둔화되면서 변곡점을 지나는 것’으로 보고하고 있다²⁾. 전년 동월대비 변동률이 올해 5월 들어 10개도시와 20개도시 종합주택지수가 각각 -16.8%와 -17.1%를 기록하여 지난 4월의 -18.0%와 -18.1%에 비해 호전되었고, 2007년 10월 하락하기 시작한 이후 올해 1월까지 16개월 연속 하락률이 증가하다가 최근 4개월 하락률이 둔화되고 있다. 2005년 가을 이후 증가율이 하락하기 시작한 후 2006년 여름부터 본격적으로 하락한 종합주택가격지수는 13개 도시에서 처음으로 하락이 멈춘 것으로 관찰되어 34개월만에 주택가격 하락 추세가 안정화되고 있다는 판단을 내릴 수 있다.

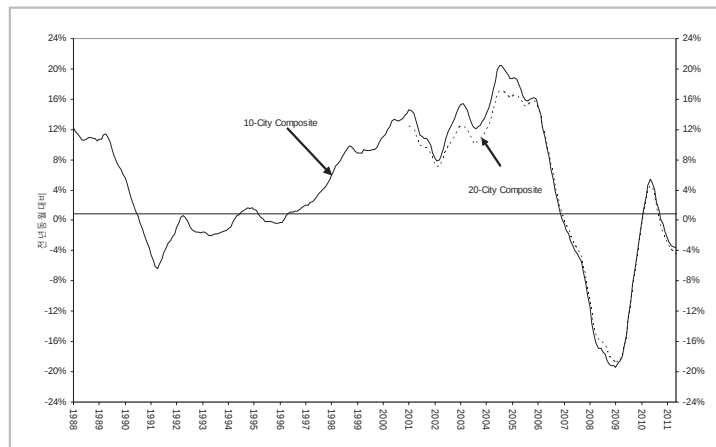
1) 주택유형 중 콘도미니엄(condominium)이나 코옵(co-ops) 형태의 주택은 지수작성에서 제외되나, S&P는 콘도미니엄에 대해서는 5대도시(Los Angeles, San Francisco, Chicago, New York, Boston)에 대해서는 별도의 콘도보조지수로 발표하고 있고, 기존주택이 아닌 신규주택 분양가격은 제외됨.

2) Standard&Poor's Press Release, New York, July 28, 2009.

특 집

주택시장과 지방세 정책

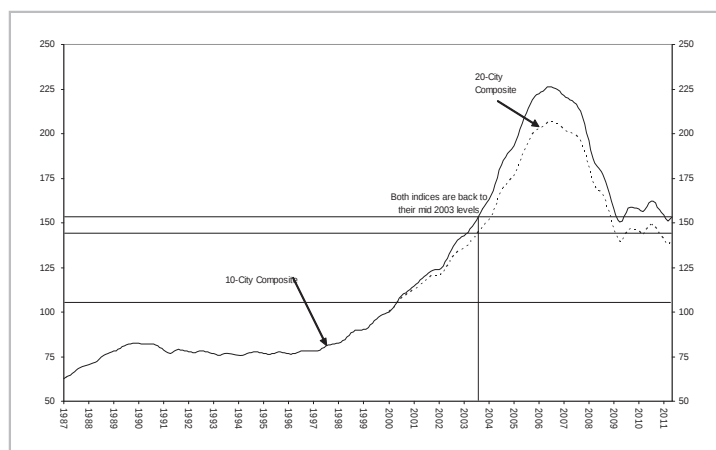
〈그림 1〉 S&P/Case-Shiller 10개 및 20개 도시 종합주택가격지수 변동률(전년 동월 대비)



자료: Standard & Poor's and Fiserv

이를 전고점 대비 회복정도 관점에서 살펴보자. 지수 자체의 시계열을 보여주고 있는 [그림 2]에 따르면 2009년 5월 기준 20개도시 미국내 평균주택가격은 2003년 중반수준으로 떨어져서 2003~2006년의 3년간 상승분을 모두 반납한 셈이며, 2006년 2/4분기의 정점으로부터 10개도시 종합지수는 33.3% 하락하고 20개 도시 종합지수는 32.3% 하락한 것으로 나타난다.

〈그림 2〉 S&P/Case-Shiller 10개 및 20개 도시 종합주택가격지수



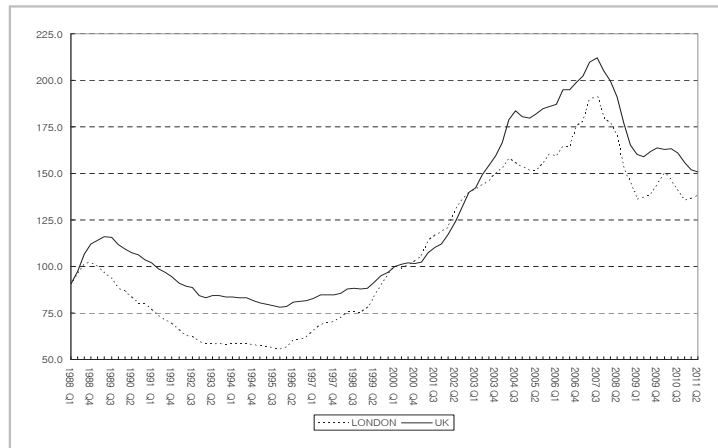
자료: Standard & Poor's and Fiserv

2. 영국의 주택매매가격지수 변화를 통해 본 기존주택시장

영국의 대표적인 주택가격지수인 Halifax House Price Index는 영국 전역을 대상으로 1983년부터 집계된 가장 오래된 (분기별) 주택가격시계열로서, Halifax은행이 제공하는 주택저당대출(home mortgage) 자료로부터 매달 통상 15,000여 표본을 추출하여 이상치(outliers)를 제거한 13,500여 주택구입가격자료를 기초로 작성된다. 정형화된 표준주택을 정의하기 위해 주택의 물리적 및 위치적 속성들에 대한 개별적 시장가격이 총합된 ‘헤도닉가격(Hedonic Price)’ 모형 방법론을 사용하고 있다.

[그림 3]는 물가지수를 감안한 실질지수인데, 영국 및 런던의 주택시장 호황(boom)이 다른 나라들보다 훨씬 이른 1995년 4사분기부터 시작되어 2007년 3사분기까지 무려 47분기 연속 지속되었으며 동기간 중 실질기준 상승폭도 런던의 경우 3.45배로 연간실질상승율이 10%를 넘었었다. 그 이후 2009년 2사분기까지 급락하였다가 회복하면서 조정을 보이고 있는데 올해 2사분기 시점까지 2007년 최고점 대비 실질기준 30% 가까운 하락을 보이고 있다.

〈그림 3〉 영국의 주택매매가격지수 추이(분기별 2000=100)

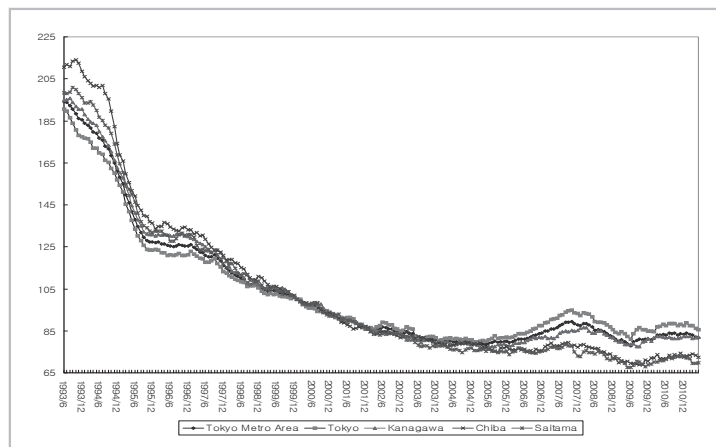


자료: Lloyds Banking Group(<http://www.lloydsbankinggroup.com/>), The Halifax House Price Index.

3. 일본 도쿄증권 주택가격지수를 통해 본 기존주택시장

전통적으로 일본은 국토성이나 자치성이 도도부현이나 시정촌단위의 토지 및 주택가격을 과세목적으로 고시하여 왔지만, 기존 중고주택 특히 맨션같은 동질성을 갖는 공동주택물건의 가격변화를 산출하는 가격지수는 재단법인 동일본 부동산유통기구와 와세다대학이 공동협력하여 올해 4월 26일부터 공표하기 시작한 ‘도쿄증권 주택가격지수’가 최초이다. 도쿄, 사이타마, 가나가와, 치바의 각 도현과 이들을 종합화한 수도권 종합지수 등 5개로 구성되어 있으며, 반복판매법을 이용해 산출한 가치중산술평균형 지수이다. 동질성을 갖는 기존 중고맨션이 여러차례 거래되어 형성된 매매가격들을 활용해 기존맨션의 가격변화를 추계하는 기법으로 같은 방법으로 추계한 타국의 가격지수들과의 국제비교도 가능하다. 1993년 6월부터 2011년 2월까지를 대상기간으로 삼아 이미 계약이 체결된 아파트표본들(예, 동경시 경우 194,666건) 중 과거 매매체결가액과 대비하여 가격변동율을 계산하는 등의 방법으로 기존아파트 가격수준의 동향을 ‘도쿄증권 주택가격’이라는 명칭으로 계산하기 시작했다. 일본상장부동산투신(J-REIT)을 포함하여 투자목적용 주택시장가격변화를 최초로 제시한다는 데 의의가 있다.

〈그림 4〉 일본 주요 도시 주택가격지수(중고맨션) 변화



자료: 도쿄증권거래소

[그림 4]를 통해 살펴볼 수 있는 일본주택시장 가격변화의 특징은 다른 주요국들과 달리 공통적인 주택호황기인 2001~2007(8)년 기간중 일본의 중고아파트시장가격은 별로 큰 가격상승을 경험하지 않았다는 점이다. 동경 주변의 4개 현들과 이들을 종합한 수도권지수들은 동경시를 제외하고는 모두 2000년대 들어 2007년 3사분기까지 10%내외의 상승 후 2009년 6월까지 10% 내외 하락하는 등 모두 안정적인 가격움직임을 보였다. 가장 변동폭이 심했던 동경마저도 글로벌 금융위기가 본격화되는 2008년 6월 이전인 2007년 10월에 이미 동경중고맨션가격은 최고점에 달한 후 하락하기 시작했고 2009년 6월의 최저점에 도달한 후 회복되기 시작했다. 동 기간 중의 동경지역 하락률은 14.5%에 불과해, 미국 및 유럽 대도시 주택가격하락율과 대비하여 거의 주택시장에 영향을 미치지 않았다고 볼 수 있는 수준이다.

4. 주요국 대도시 기존주택가격지수간 국제비교 시사점

미국의 6대 대도시 단독주택, 영국 런던의 주택가격, 그리고 일본 동경지역 아파트가격은 글로벌 금융위기 관련 주택가격 하락시작 시점이 우리나라보다 최소한 1년 가까이 빠름을 알 수 있다. 샌프란시스코나 보스턴의 경우 2005년 3/4분기부터 주택가격 하락하기 시작하였고 미국의 뉴욕시(NYC)와 라스베이거스는 2006년 2/4분기, 마이애미(Miami)나 시카고(Chicago)가 가장 늦은 2006년 4/4분기에 정점에 달한 후 하락하였으며, 영국의 런던은 2007년 2/4분기부터 하락하며, 일본 동경은 2007년 10월부터 하락하는 등, 미국 뉴욕시의 2006년 2/4분기에 시작한 하락세는 5분기 후 영국의 런던, 4개월 후 동경, 그리고 그 후 무려 1년 후에야 서울의 주택가격 하락이 관찰된다.

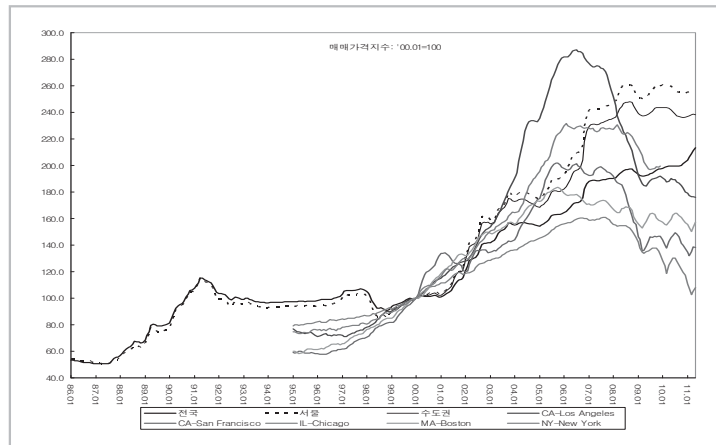
하락의 정도를 비교해 보자. [그림 5]는 미국 5대 주요도시와 우리나라 서울 및 수도권의 아파트가격 움직임 명목지수기준으로 그린 것인데, 우리나라는 2000년 1월 대비 2008년 9월에 2.5배 수준의 정점에 달한 후 매우 소폭(2~4%) 하락한 반면, 미국의 로스앤젤레스(LA)나 뉴욕시(NYC)는 2006년 7월과 2월에 각각 2.9배 및 2.3배 수준의 정점에 달한 후 36%와 14% 이상 급락하였음을 보여준다³⁾.

3) 물론, 우리나라의 서울 및 수도권 주택시장도 하락추세로의 전환시점만 늦었지 미국 주요대도시들 만큼의 하락폭을 향후 경험할 수 있는 가능성을 배제할 수는 없음. 그러나 KB지수의 특성인 호가의 하방경직성 효과가 더 클 것이므로 하락폭은 크지 않거나 오히려 상승추세로 전환될 것으로 예상됨.

특 집

주택시장과 지방세 정책

〈그림 5〉 한국과 미국의 아파트매매가격 변화 비교(명목지수 기준)



자료 : 미국: S&P/Case-Shiller Home Price Indices
한국 : 주택매매(아파트)지수(국민은행자료)

일반물가변동을 감안한 실질주택 매매가격을 기준으로 비교해 보아도 유사한 결론이 도출된다. 다만, 2000년 1월 대비 명목주택가격상승은 서울이 2.6배로 뉴욕시(NYC)의 2.3배 수준보다 높았으나, 실질주택가격상승은 여전히 로스앤젤레스(LA)가 2.4배이나 뉴욕시와 서울은 1.95배로 비슷한 수준이라는 점만 다를 뿐이다(그림 6 참조). 2009년 미국은 주택발 금융위기 발발 이후 주택가격폭락을 겪으면서 주택시장 및 고용시장을 통해 민간소비여력이 회복되기를 기다리고 있었던 반면, 우리나라는 주택시장의 가격하락정도가 다른 나라에 비해 두드러지지 않았던 특징이 있다. 노영훈(2009)은 2007년 7월 비우량담보대출(Sub-prime loan) 사건 이후 미국, 영국, 그리고 우리나라의 주택시장가격 변화를 해당국들의 주택가격지수를 통해 살펴봄으로써 주택지수작성의 중요성을 강조하였다. 〈표 1〉은 우리나라의 기존주택가격지수인 KB(국민은행)가격지수와 2009년말부터 공표하기 시작한 아파트실거래가지수(KAB지수)간 비교를 통해 두 지수가 주택시장가격변화를 얼마나 상이하게 반영하는지를 정리하고 있다. 외환유동성위기가 가시화되기 전 2008년 6월, 국제금융위기의 효과로 최저점이었던 2008년12월, 그리고 2009년 9월의 3개 시점에서의 기존 KB지수와 KAB실거래가지수를 비교해 보면 서울의 경우 -2.5%와 -18.9%, 2.3%와 23.7%, 수도권의 경우 -2.0%와 -15.1%, 0.5%와 16.3%로 변동을 차이가 매우 크게 나타나 정책당국이 주택시장의 현황 및 향후 동향에 대한 판단에 혼란을 줄 정도였다. 특히 2009년 2/4분기 이후에는 오히려 주택시장가격의 급등을 우려하여 DTI등 주택금융

규제강화조치까지 취하게 된다.

〈표 1〉 지수 산정결과 비교표 (실거래/KB)

지 역	비 고	'08.6월 (A)	'08.12월 (B)	'09.9월 (C)	'08.6월 대비 '08.12월 (B)/(A)	'08.12월 대비 '09.9월 (C)/(B)
전 국	실거래	129.3	119.7	130.7	-7.4%	9.2%
	KB	100.8	100.0	100.7	-0.8%	0.7%
수도권	실거래	148.9	126.4	147.0	-15.1%	16.3%
	KB	102.0	100.0	100.5	-2.0%	0.5%
서 울	실거래	144.1	116.9	144.6	-18.9%	23.7%
	KB	102.6	100.0	102.3	-2.5%	2.3%

주택 등 부동산시장 가격동향을 동일한 방식으로 산출한 매매가격지수를 통해 국제 비교를 해보면 국가간 동조화(coupling)의 경향이 낮은 것으로 나타나는 것이 일반적이다⁴⁾. 이는 부동산이 '위치고 정적 특성(locational attributes)'을 갖고 있어서 비교역재(home goods)적 성격을 보일 수 밖에 없다는 점에서 충분히 이해할 수 있다. 그러나 주식이나 채권과 같은 금융자산과 비교해서 부동산의 시장가격 변동의 국가간 상관관계수가 낮다는 사실은 다른 한편으로는 해외부동산에 대한 직·간접투자를 통해 자산구성위험도(portfolio risk)를 낮추는데 매우 효과적일 수 있음을 의미하기도 한다⁵⁾.

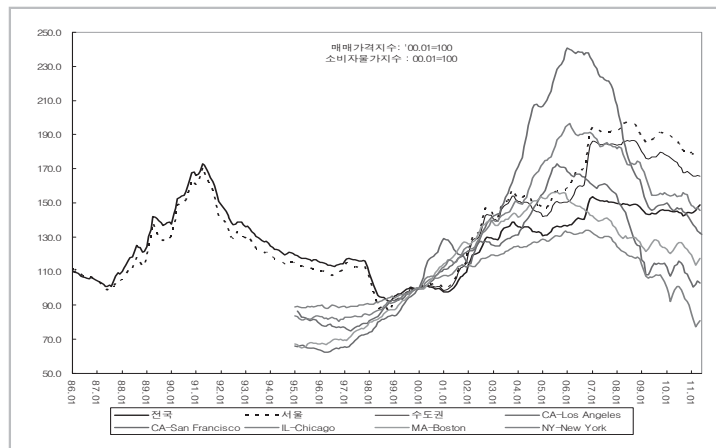
4) 노영훈(2009) 참조.

5) Eichholtz, P.M.A., Koedijk, C.G., and M. Schweitzer (2001)

특 집

주택시장과 지방세 정책

〈그림 6〉 한국과 미국 주요대도시의 주택가격변화 비교(실질가격 기준)



자료 : 미국 : S&P/Case-Shiller Home Price Indices
한국 : 주택매매(아파트)지수(국민은행자료)

미국의 주택시장 상황을 나타내 주는 지표들은 위에서 소개한 S&P/Case-Shiller 지수 외에도 몇 가지가 존재한다. 신규주택분양(new home sales) 거래건수 및 중위가격(median sales price) 등은 전미부동산중개업협회(National Association of Realtors, NAR)에서 매월 발표하고 있으며, 이 외에도 주택착공(Housing Starts)건수나 주택차압건수(foreclosures) 및 지역별 '깡통주택' (negative owner's housing equity)비율 등이 시장의 강도 및 변화추이를 가늠해 보는데 자주 사용되고 있다. 대체로 여러 가지 시장지표들을 종합적으로 분석하여 판단하건데, 미국의 주택시장은 지역별, 대도시별 및 그 외 지역간 차이는 있으나 대체로 글로벌 금융위기로 인한 최악의 시장상황은 2009년 여름을 지나면서 일단 회복 단계에 들어간 것으로 판단된다. 다만 2011년 1사분기 S&P/Case Shiller지수가 다시 한번 최저치를 기록하는 등 차압(foreclosure) 및 은행권융자대비 저가매물(short sales)이 여전히 중고주택시장의 조정을 마무리 짓지 못하고 신규주택시장에 영향을 미치고 있다는 판단이다.

Ⅲ. 미국 뉴욕시 주택시장과 주택관련 재산세 조세정책

1. 뉴욕주 및 뉴욕시의 주택시장과 관련 지방세제

미국 지방세제도는 지방자치단체의 수만큼이나 다양한 형태가 존재한다. 우리나라와 달리 전국 통일적인 지방세제도가 단일한 지방세법으로 연방세법에 규정되어 있지도 않다. 우리나라와 유사하게 부동산의 거래단계에서 부과되는 주정부 및 지방정부의 조세가 세수비중으로 중요한 대표적인 경우로 대도시지역이 포함된 뉴욕주의 RETT와 MRT, 그리고 뉴욕시의 RPTT 및 MRT의 예를 들 수 있으므로 이들을 통해 미국 일부 지방자치단체의 주택관련 지방재산세제를 살펴보자.

뉴욕주에는 두 종류의 재산이전과세가 있는데, 하나는 유산세이고 나머지는 부동산이전세(Real estate transfer tax)이다. 주세법 제31조에 규정된 부동산이전세는 소유권(deed)을 포함하여 부동산에 대한 어떤 권리를 \$500 이상의 댓가를 치르고 이전하는 거래에 부과된다. 거래종료 즉 부동산 인도 후 15일 이내에 납부해야 한다. 매 거래계약 금액 \$500 당 \$2.00 즉 0.4%의 세율이 적용된다. 우리나라와 달리 양수인이 아닌 양도자가 납세의무를 지지만 미납부하거나 비과세대상자이라면 양수자가 납부해야 한다. 즉 양도자와 양수자가 연대납부의무가 있다. 또한 코옵(Co-Op)형태의 아파트의 경우에서 처럼 지분 형태의 경제적 이익의 이전에 대해서도 부과된다. 장기임대계약이나 부동산에 대한 권리를 갖고 있는 법인격에 대한 지배적 지분의 이전들에 대해서도 부과된다.

부동산이전세 이외에도 1백만 달러 이상 거래가액의 고가주택에 대해서는 소위 ‘맨션세(mansion tax)’ 라고 불리는 세율1%의 세금이 추가된다. 그 대상은 1, 2, 3-가구 단독주택들의 이전거래에 대해서이다. 부동산에 대한 권리를 취득하는 사람인 매수자가 이 추가세금을 내야 한다. 그러나 양수자가 비과세대상자라면 양도자가 내야한다.

부동산이전세는 최초 창설단계시에 부동산투자신탁(REIT)에 부동산을 매각하거나 REIT로부터 매수하는 경우 중 감면대상조건을 충족하는 경우 50% 감면된다. 감면세율은 기존 REIT에 이전하는 경우 중에도 적절한 경우 적용되는데, 2005년 9월1일 일몰규정으로 폐지될 예정이다.

뉴욕 주세법 11조에 규정된 저당등록세(Mortgage Recording Tax)는 뉴욕주내에 소재한 부동산에 대한 모기지 등록행위에 대해 부과되는데, 뉴욕시 그리고 인근의 용커스(Yonkers), 로크랜드(Rockland), 설리번(Sullivan), 웨스트체스터(Westchester), 브롬(Broome), 콜럼비아(Columbia), 루이스(Lewis) 같은 군(county)들도 이와 유사한 세금을 부과할 권한이 있다. 물론 상급정부인 뉴욕주나 미연방정부에 관

특 집

주택시장과 지방세 정책

련된 모기지들에 대해서는 비과세된다. 대출에 저장잡힌 부동산들이 소재하는 군내의 등기소에 납부해야 한다. 군마다 다르기는 하지만 대체로 아래와 같은 모기지등록세율로 과세되며, 구체적인 세율은 Form MT-15라는 모기지세신고서 상에 수록되어 있다.

- 저장채무액 \$100 당 50¢에 해당하는 기본세율
- 1, 2가구 단독주택 중 \$10,000을 초과하는 경우 \$100 당 25¢의 추가세율
- \$100 당 25¢에 해당하는 특별추가세율

이상의 세 가지 별개 세율들은 각각의 세수가 여러 주 및 지방정부의 지출프로그램(대개 교통 및 주택관련)과 서로 관련되어 있는 목적세적 성격이 있음을 나타낸다. 결론적으로 말해, 25개 군이 \$100 당 기본 및 특별추가세율의 합인 75¢를 부과하고, 37개 군이 이들 세 가지를 모두 합친 \$100 당 \$1의 세금을 부과한다. 뉴욕시의 구체적 사례를 살펴보자. \$500,000 미만 모기지의 경우 \$100 당 \$1에 해당하는 1%의 세율이, 사업용모기지의 경우 \$500,000 이상에 대한 \$100 당 \$1.75에 해당하는 1.75% 세율이 부과되는 결과 합계세액은 \$100 당 \$2에서 \$2.75에 달한다.

뉴욕주내 일부 시·군지방정부들은 자체 지방세를 추가로 부과할 수 있다. 뉴욕주내에 존재하는 기초자치단체는 뉴욕주로부터 과세권을 위임받은 일종의 법인체(corporation)적 성격을 가지므로, 뉴욕시에 적용될 지방세 세법규정은 뉴욕주 의회에서 결정된다.

뉴욕시 행정법(NYC Administrative Code)에 따르면 뉴욕시 부동산이전세(Real Property Transfer Tax)는 뉴욕주가 부동산이전세(RETT)를 부과하듯이 시정부도 부동산매도자에게 부과하는 시세인데, 대부분의 주택의 경우 세율은 \$500,000 이하의 경우 1%이고 \$500,000 초과하는 고가주택의 경우 초과액이 아닌 거래액 전체에 대해 1.425%이다. 주택 이외의 상업용 부동산의 경우 해당 세율은 50만불 이하 및 초과의 경우 각각 1.425%와 2.625%⁶⁾이다.

6) 시세로서 뉴욕시 일반재정에 귀속되는 세율인 1.625%와 교통청(Mass Transit Authority) 및 민간버스회사에 귀속되는 1%를 합한 세율임.

부동산거래세인 RPTT와 MRT의 세수가 뉴욕시의 시세총액에서 차지하는 비중을 살펴보면 2002년 경우 4.2%에서 2006년에는 4.0% 정도에 달하여 재산보유세, 개인소득세, 일반매상세, 법인세 등에 비해 매우 적은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 즉, 우리나라와 유사하게 부동산의 거래과정에서 거래세가 존재하기는 하지만 그 세수비중은 보유세인 지방재산세에 비해 크지 않다는 것이 특징적인 사항이다. 따라서, 주택이나 부동산시장의 호황 또는 불황기에 거래량 및 가격변화를 제대로 예측하지 못해 해당 부동산거래세 세수추계 결과가 틀리더라도 지방정부의 예산운용에 미치는 타격은 그리 크지 않다고 할 수 있다.

2. 뉴욕시 주택가격변화와 주택 재산세 과표정책의 의미

미국의 S&P/Case-Shiller 주택매매시장가격지수 중 New York 대도시지역(metropolitan) 하위지수와 뉴욕시 지방재산세 중 주택에 대한 과세표준액의 변화를 함께 나란히 살펴보기로 하자. 주택보유단계에서 소유주에게 주택소재지 지방정부가 부과하는 지방재산세는 시가(market value)의 변화에 따라 과세가액(taxable value)으로서의 주택과세표준 또한 매년 조정해야 할 필요성이 발생한다. 미국의 대표적인 대도시인 뉴욕시에서의 주택재산세 과세표준 조정사례를 통해 주택시장가격 동향과 미국 지방재산세 정책의 중요한 요소인 과세표준변경과의 관계에 대해 살펴보도록 하자.

〈표 2〉는 2001년 이후 뉴욕시 시정부가 매년 주택재산세 과세대상물건들을 대상으로 주택유형별로 시장가격(market value), 실제과표액(actual assessed taxable value), 그리고 부과과표액(taxable billable assessed value)을 집계한 결과를 정리한 표이다. 예를 들어, 뉴욕시 주택시장이 최고 호황에 달했던 2006년 회계연도에 단독주택 등 뉴욕시 제1종 재산세 과세대상물건에 대한 시가총액은 3,250억 달러에 달해 전년대비 14.6% 상승했는데 실제과표나 부과과표액은 5.19%만 인상하였다. 아파트 등 공동주택과 같은 제2종 재산세 과세대상물건의 시가총액은 전년대비 13.4% 인상하였지만 과표 및 부과과표액은 12.4% 및 7.5% 인상시키고 있다. 〈표 2〉를 통해 알 수 있는 것은 뉴욕시 지방세당국이 주택시장의 가격동향과 시가로 파악한 과세대상물건가격의 변동에 민감하지 않게 재산세과표를 조정하고 있다는 점이다. S&P 지수 상으로는 2007년부터 가격이 하락하고 있지만 단독주택은 2008년까지 공동주택은 2009년까지 전년대비 시가액을 인상시키고 그 이후 소폭 인하시키면서 과세표준액은 매년 4~5%의 범위내에서 인상하고 있다는 점이다. [그림 7]은 매년 6월 시점의 S&P 뉴욕대도시 하위

특 집

주택시장과 지방세 정책

지수를 포함시켜 뉴욕주 재산세과표변화율과 대비하여 보았다. 글로벌금융위기를 겪으면서 중고주택 가격급락현상에 무관하게 주택재산세 과표운영을 하고 있음을 알 수 있다.

과세대상 유형을 구분하지 않고 전체로 파악한 뉴욕시 재산세과표 연간변동 및 주택가격변화는 <표 3>과 [그림 8]에 제시되어 있다. 2006년과 2008년을 제외하고는 주택시가의 변동폭만큼 실제과표액이 변경된 경우도 없었지만 이 또한 부과고지서상의 과표액변화로 이어지지도 않았다. 즉, 부과고지서 상의 전년 대비 주택과표액변화는 주택시장의 급변을 겪으면서도 매년 4~8%의 안정적인 범위내에서 머물렀다.

3. 영미계 잔여세적 지방재산세 운영의 시사점

영미계의 지방재산세가 이렇게 운영될 수 있는 이유는 ‘잔여세(residual tax)’ 적 과세방식 때문이다. 매년 지방정부가 세출예산액에서 사용료 등 세외수입, 상급정부로부터의 이전재원, 그리고 비재산세 수 등을 뺀 잔여 세입예산 부족액을 지방재산세로 최종 충당하기 때문이다. 즉, 지방재산세는 지방정부의 최종적인 재원조달 원천이므로 당해 연도 지방재산세로 충당해야 할 예산액을 매년 관할 구역내 재산들의 총 과세평가액으로 나눈 것이 세율이 되므로 세율은 결국 재산세 과세평가액 확정 후 사후적으로 결정되며 매년 변화하게 된다⁷⁾. 따라서 미국의 경우 3만 8천여에 달하는 일반 기초자치단체들(city, municipal, township, county)들의 매년 지방재산세부과업무는 관할구역내 과세대상 재산범위를 정하고 이들에 대한 과세평가를 하는 작업으로 부터 시작한다. 상위정부인 주법이나 연방헌법 규정에 지방정부들이 ‘동등하고 균일한(uniform and equal) 과세평가’를 수행할 것을 명문화하여 지방정부가 공공재를 공급함에 있어서 필요한 재원을 재산소유자들에게 균등하게 부담시켜 세부담 공평성을 달성할 것을 강조하고 있는 것이다.

7) 이러한 지방재산세 부담 결정과정 때문에 영국이나 미국에서는 과세평가업무를 ‘rating’이라고 표현하며 세율은 1000분의 1 즉 0.1%를 단위로 표시되며, 노영훈(2006)에 따르면 2002년 미국내 주요 51개 대도시 중 단독주택에 대해 제일 재산세 실효세율이 높았던 도시는 코네티컷 주 브릿지포트시의 3.86%이고 제일 낮았던 도시는 하와이의 호놀룰루시의 0.37%이었으며, 도시규모 등의 가중치를 두지 않고 단순평균한 수치는 1.61%, 그리고 중간값은 1.54%이었음.

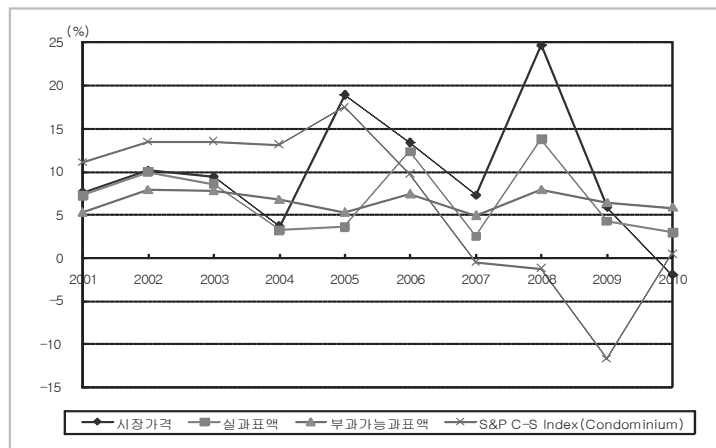
〈표 2〉 뉴욕시 거주형태별 재산세 과표 변화

(단위 : %)

년도	제1종 부동산(단독주택 등)			제2종 부동산(공동주택 등)			
	시장가격	실제과세 표준액	부과고지 과세표준	시장가격	실제과표액	부과고지 과표액	S&P C-S Index(Con dominium)
2001	11.04	3.76	3.76	7.62	7.27	5.26	11.09
2002	13.70	3.25	3.25	10.17	9.99	7.90	13.47
2003	13.45	5.10	5.10	9.41	8.61	7.81	13.51
2004	13.59	4.91	4.91	3.63	3.24	6.75	13.16
2005	21.75	3.72	3.72	18.94	3.63	5.27	17.45
2006	14.64	5.19	5.19	13.37	12.36	7.45	9.72
2007	12.92	4.66	4.66	7.28	2.52	4.91	-0.49
2008	16.30	4.54	4.54	24.70	13.79	7.95	-1.22
2009	-0.95	5.01	5.01	5.85	4.29	6.38	-11.70
2010	-5.00	3.31	3.31	-2.01	2.99	5.85	0.46

주 : Class1 : 1인, 2인, 3인 가구거주 단독 주택들
Class2 : 기타 모든 거주용 주택자산으로 공동주택 포함
자료 : The City of New York, ANNUAL REPORT ON THE NYC PROPERTY TAX, 각 년도

〈그림 7〉 뉴욕시 2종재산(아파트)의 가격변동률과 매매시가 및 과세표준 변동률



특 집

주택시장과 지방세 정책

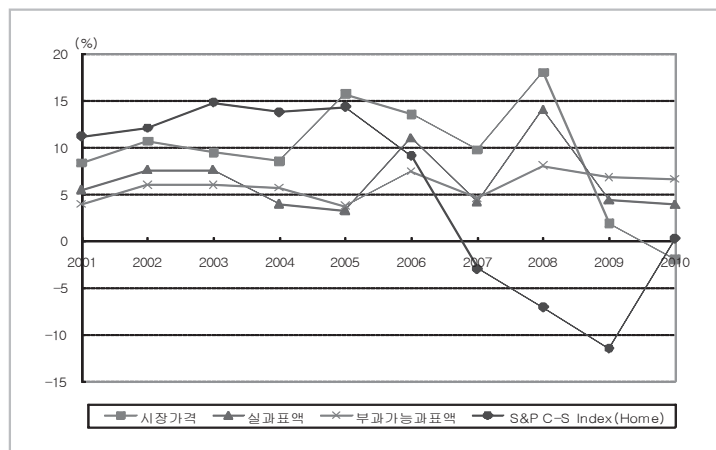
〈표 3〉 뉴욕시 전년도 대비 재산세 과표 증감율

(단위 : %)

년도	시장가격	실제과표액	부과고지과표액	S&P C-S Index(Home)
2001	8.39	5.48	3.96	11.23
2002	10.72	7.64	6.04	12.13
2003	9.55	7.64	6.04	14.87
2004	8.58	3.98	5.73	13.85
2005	15.79	3.3	3.78	14.38
2006	13.62	11.03	7.47	9.13
2007	9.79	4.21	4.64	-2.94
2008	18.07	14.06	8.11	-7.04
2009	1.91	4.4	6.86	-11.50
2010	-1.91	3.92	6.66	0.30

자료 : The City of New York, ANNUAL REPORT ON THE NYC PROPERTY TAX, 각 년도

〈그림 8〉 뉴욕시 1종재산(주택)의 가격변동률과 매매시가 및 과세표준 변동률



IV. 글로벌금융위기 후 미국내 주택관련 지방재산세 정책변화

미국의 경우 1930년 대공황이래 최악인 2008년 하반기 경기침체로부터 회복 조짐을 보이지만, 일반

거시경제활동수준을 2~3년정도 뒤따르는 것이 보통인 주정부 및 지방정부 재정상황은 아직 최악의 상황을 벗어나지 못하고 있다. 2010년 회계연도 주정부 재정적자는 일반예산(general fund budget)의 25%를 초과하여 역대 최고기록을 세웠다. 더 심각한 문제는 1,350억 달러에 해당하는 연방정부의 주 정부에 대한 지원금은 2010년 회계연도 예산부족 충당에 쓰이느라 2011년 회계연도분 지원금은 거의 남아있지 않게 되었다는 점이다. 금융위기 이전에도 이미 주정부들은 심각한 수준의 구조적 재정적자 문제를 겪고 있어서, 2007년에 이미 미연방회계원(Government Accountability Office)은 주 및 지방정부들이 “몇년내에 대규모의 그리고 눈덩이처럼 증가하는 재정적자문제”에 직면할 것이고 이는 2050년 대까지 지속될 것으로 예측했었다. 주 및 지방정부재정에 대한 이러한 암울한 예측 때문에 몇몇 분석 및 정책담당자들은 주정부의 규모를 줄이고 지방정부들을 통합하며 세제를 개혁하여 필요하다면 주 헌법까지도 개정할 것을 주장하였었다. Governing 잡지의 Rob Gurwit(2010,8)은 “주정부가 활동 기능 하는 근본가정들마저 재설계해야 한다”고 주장했다.

이렇게 주 및 지방정부의 장기적 재정위기의 가능성을 염두에 둔다면 지방세수의 핵심인 지방재산 세 개편정책은 어느때보다도 주정부가 시급하게 마련해야 할 매우 중요한 과제 중 하나일 것이다. 미국내 많은 학자들은 재평가상한(assessment limits)이나 비과세(homestead exemption) 같은 재산세경감 조치들은 비효율적이고 의도하지 않은 부작용들이 많은 반면, ‘써킷브레이커프로그램(Circuit breaker programs)’ 이라고 부르는 납부능력별 차등 재산세감면장치는 1960년대 최초로 개발된 이후, 주정부재정개혁이 절실히 요청되는 현시점에서 새롭게 각광을 받을 만하다고 주장하고 있다. 그 이유는 경감혜택을 가장 절실히 필요로 하는 납부계층들을 감면대상으로 특정화하여 실질적인 도움을 줄 수 있기 때문이다.

1. 글로벌 금융위기 이후 미국 지방재산세 감면정책들

미국의 시군구 등 기초자치단체들의 자체재원 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 ‘지방재산세(local property tax)’이며 세수안정성(stable revenue source)과 세원부동성(immobile tax base) 두 측면에서 시군구가 제공하는 지방행정서비스의 재원으로서 적절성을 지니게 된다. 즉, 불황이나 경기침체에 소득세나 영업매상세 같은 세금과 달리 재산세 세수는 급격히 감소하지 않아 소득이나 소비지출에 민감하게 변화하지 않는 세수안정성이 있다. 또한 영업매상세율이 낮은 옆동네에 가서 물건을 산다든지

특 집

주택시장과 지방세 정책

소득세부담이 낮은 타 주로 이사하여 조세회피를 할 수 있는 것과 달리 재산세부담을 줄이기 위해 소유부동산을 이동시킬 수 없어서 조세회피가 사실상 불가능하고 지방자치단체간 조세경쟁에 제약이 있다.

그러나 지방재산세가 갖고 있는 문제점들 또한 무시할 수 없다. 첫째, 지방자치단체들간에 지방재산세 과세베이스가 들쭉 날쭉 큰 편차를 보인다는 점이다. 재산가치들의 편차 못지 않게 납세자인 소유자의 납부능력이 재산가치와 다를 수 있다는 점, 그리고 옛날부터 인기없는 세목이었다는 점들이다. 그러나 지방재산세의 지방세수중요성을 감안한다면 지방재산세를 폐지할 수는 없고 문제점들을 개선해서 사용할 수 밖에 없다는 현실을 직면하게 된다.

지방재산세 부담을 경감해주는 방법은 무수하게 생각해볼 수 있는데, 이들 중 보다 효과적이고 공평한 감면방법을 찾는 것이 핵심이다. 시군구들간에 부동산 등 재산차이가 많이 난다는 것은 해당 시군구별로 재산세경감에 따른 자원부담을 지도록 할 수 없다는 결론에 도달하게 된다. 즉, 기초자치단체별로 경감재원부담을 지도록 하는 재산세 경감조치보다는 상급정부인 주단위에서 시행하는 것이 보다 나은 이유는, 예를 들어 재산세경감혜택을 받아야 할 납세자들이 특정 시군구들에 집중되어 있는 경우 자체재원으로 감당할 수 없기 때문이다. 또한 주정부차원에서 지방재산세 경감을 시행하게 되면 재산세 불공평성의 문제도 부분적으로 해결할 수 있다는 장점이 있다.

전형적인 재산세 경감조치로 재산세 과세대상 물건에 대한 과세평가액(taxable value)을 재평가할 때 상한(assessment cap)을 두는 방법이 있다. 미국내 20개주 이상에서 시행되는 방법이고, 타 주들에게서도 채택을 위해 과세방법에 대한 검토를 하기도 한다. 그러나, 이러한 ‘과세재평가 상한(assessment limit)’의 30년 시행성과를 평가한 보고서에 따르면 지방재산세 감면 방법론 중 효과성, 공평성, 효율성 측면에서 가장 낮은 점수를 받는 수단이라고 지적되고 있다⁸⁾. 예를 들어, 집값이 가장 많이 상승한 주택소유자들에게 가장 큰 재산세감면 혜택을 주면서, 같은 동네에 동일한 소득과 주택을 소유했으면서도 더 오래 거주했다는 이유만으로 엄청나게 큰 재산세부담 차이를 야기하여 수평적 공평성을 깨뜨리는 등의 문제가 있다는 것이다. 물론 집값 상승을 통해 늘어난 부(wealth)라는 것이 즉시 현금화가능한

8) Haveman and Sexton(2008), pp.37

자산을 아니라 하더라도 (미실현이지만) 부가 가장 많이 증가한 주택소유자에게 재산세경감혜택이 가장 많이 돌아가도록 설계되는 감면방식에는 문제가 있음을 부인할 수 없다. 일견 동일한 고정금액만큼씩을 감면해 주는 재산세감면(homestead exemption)이 보다 나은 것처럼 보일 수 있으나, 소득불문 동일 세율(부담)을 지는 소유자들에게 동일한 금전적 혜택을 제공함으로써 여전히 고가주택소유자들에게 세부담경감을 해준다는 비난에서 벗어나기 힘들다.

지방재산세의 납부능력을 반영하는 가장 적절한 잣대는 그래도 연간소득인데 미국내에서 소득을 기준으로 지방재산세 부담을 경감해주는 프로그램을 갖고 있는 지방자치단체들은 그리 많지 않다. 2006년 시행중이었던 지방재산세 경감조치들 중 불과 81개 만이 감면혜택을 받을 수 있는 소득상한을 설정함으로써 납세자의 소득을 감안하였다. 또한 불과 37개 프로그램만이 소득에 따라 재산세경감혜택이 차등화되도록 프로그램을 설계하였다⁹⁾.

결론적으로, 글로벌 금융위기 이후 지방정부 재정위기를 겪으면서 미국 주정부들은 주택시장가격의 하락과 주택소유자의 납세능력저하를 반영하여 세부담을 경감해야 하는 문제에 봉착하였다. 이 과정에서 미국 주정부들은 과거의 (무차별적) 지방재산세감면정책에서 도움을 더 필요로 하는 소득계층을 중점 지원대상으로 삼는 (차별적) 지방재산세 감면정책으로 전환해야 할 필요성이 높아졌음을 인식하게 된다. 한가지 예인 ‘써킷브레이커프로그램’으로의 채택경향이 눈에 띄는데, 주정부 입장에서 지방재산세 감면방식의 변화에 따라 추가적인 재원부담이 늘어나는 것도 아니므로 조세지출예산 측면에서도 아무런 부담이 없다는 장점이 있다.

2. 지방재산세 써킷브레이커 프로그램

써킷브레이커(circuit breaker) 또는 차단장치라고 해석되는 용어는 원래 전기회로에서 과부하가 발생하지 않도록 전류의 흐름을 차단하는 기능을 수행하는 것을 말한다. 지방재산세에 적용하여 이 용어를 사용하게 된 이유는 재산세 납세자의 납부능력을 초과하여 재산세가 부과되지 않도록, 즉 재산세

9) www.lincolnst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/Report_ResidentialRelief.aspx
Significant Features of the Property Tax, 2010.

특 집

주택시장과 지방세 정책

부담에 과부하가 발생하지 않도록 마련되었다는 프로그램 취지가 동일하기 때문이다. 납세자의 소득이 낮을수록 재산세 경감혜택이 늘어나도록 설계되었다는 점이 핵심이다. 명칭에서는 이러한 씨킷브레이커라는 표현이 없더라도 진정한 의미의 씨킷브레이커 프로그램일 수 있으며(예, 메인 주의 Maine Property Tax and Rent Refund Program), 또 반대로 명칭에는 씨킷브레이커라는 표현을 쓰고 있지만 감면혜택이 소득에 연계되어 있지 않는 경우도 있다.(예, 인디애나 주 재산세감면조치)

지난 40년간 미국 주정부들의 3분의 2는 주정부재원으로 씨킷브레이커 프로그램을 마련했었고, 이들 조치들은 씨킷브레이커 개념에 부합하는 것들이었으나, 그 형태는 다양했다. 잘 설계된 씨킷브레이커 프로그램들은 일반적 재산세감면조치나 재평가상한제도 보다 그 지원대상을 정확히 설정하여 비용도 덜 들었었다.

뉴욕주 사례를 통해 주정부 씨킷브레이커 프로그램을 설계할 때 고려해야 할 몇 가지 정책시사점을 살펴보기로 하자. 첫째, 모든 연령대의 주택소유자 및 세입자에게 재산세감면을 제공해야 한다. 현재 미국에서는 3분의 2 이상의 주에서 비 노인가구주에게 그리고, 4분의 1 정도의 주에서 주택소유주가 아닌 세입자에게 지방재산세 씨킷브레이커 혜택을 부여하지 않고 있다. 노인들이 평균적으로 보다 높은 재산세부담을 지는 것은 사실이지만, 센서스자료를 보면 노인이건 젊은 층이건 소득 중 35% 정도를 주택소유비용으로 쓰고 있다는 점에서는 동일하다. 더욱이 씨킷브레이커 프로그램은 경감혜택을 가계소득에 대비한 재산세부과액의 다과에 두기 때문에 연령을 납세능력의 척도로 사용할 필요는 없다. 또한 세들어 사는 세입자는 거주주택에 부과된 지방재산세를 매달 내는 월세의 일부분으로 간접적으로 내고 있는 것이며 집주인에 비해 저소득자인 경우가 많으므로 씨킷브레이커 혜택을 세입자에게 부인할 이유는 없다. 세입자들도 씨킷브레이 프로그램 혜택을 받을 수 있도록 허용하는 주들은 세입자의 재산세납부액을 월세 대비 재산세 비율을 통상 20%로 추정하여 계산한다.

둘째, 소득상한을 너무 낮게 책정한다든가 최대수혜액에 제한을 두지 않는 것이 좋다. 많은 씨킷브레이커 프로그램들이 의미있는 세부담 경감혜택을 제공하는데 실패하는 이유는, 중간소득계층을 배제하는 낮은 소득상한을 두거나, 너무 낮은 수혜금액 상한 때문에 혜택이 불충분하게 되는 상황에서 발생한다. 예를 들어, 오클라호마의 씨킷브레이커 프로그램은 연간소득 12,000달러 이하인 납세자가 신청하여 감면액이 200달러를 넘지 않도록 자격제한을 두고 있다. 2008년의 경우 4분의 3에 해당하는

주정부 씨킷브레이커프로그램은 전국가계소득의 중위값인 50,223달러를 소득상한으로 삼고 있었다. 현재와 같은 재정위기 상황에서는 주정부들이 재산세감면비용을 억제하기 위한 노력도 필요하지만 효과성이 의심될 정도로 낮추어 버리는 잘못을 범해서도 안된다.

셋째, 주정부들이 사용하는 씨킷브레이커 공식 유형에는 3가지 기본형태가 있는데, 이는 (금액)한도 공식, 연차적 공식, 그리고 준공식이다. (금액)한도 공식은 재산세 경감이 재산세부담에 직접적으로 의존하는 방식으로 설계된 공식이다. 재산세납부용 가계소득의 비율이다. 하나가 아닌 여러개의 한도를 두게 되면 보다 누진적인 경감혜택의 분포를 도출할 수 있다. (금액)한도방식은 소득의 일정 비율을 초과하는 재산세액부분에 대해 혜택을 부여하는 것으로, 매서츄세츠 주 씨킷브레이커 프로그램은 65세 초과 노령자 납세자에 대한 10% 단일한도공식만을 채택하여 가계소득의 10% 금액을 재산세 세부담 상한액으로 하고 있다.

V. 주요결론 및 정책시사점

주택가격 하락 및 안정기에 주택보유단계의 재산세 시가 대비 과표율 또는 과표현실화율을 인위적으로 제고하려는 과세당국의 노력은 독일, 일본, 한국 등 법정세율이 고정된 재산보유세제를 운영한 국가들에서 항상 강한 조세저항에 부딪쳐서 실패했었다. 반면 영국이나 미국에서는 지방자치단체들이 지방세의 근간인 지방재산세 운영에 있어서 ‘잔여세(residual tax)’ 적 과세방식으로 과표정책을 운영하므로써 주택가격급등락에 반응하여 주택재산세의 세수가 급변하는 현상은 세제구조상 발생하지 않게 된다.

한편, 보유단계가 아니라 취득 및 처분단계에서 지방정부가 부과하는 지방세의 세수비중이 큰 국가들의 경우에는, 지방정부의 세수가 주택시장의 거래량 및 거래가격에 크게 영향을 받아 해당 지방세 세수의 안정성이 위협받게 된다. 이와 관련하여 우리나라의 취득세·등록세 세수는 2008년 하반기 글로벌금융위기 이후 급격히 감소하여 지방세입안정성 측면에서 큰 문제를 제기하고 있다.

우리나라는 지난 참여정부기간(2003~2007년)에 ‘보유과세강화 및 거래과세완화’를 금과옥조로 정

특 집

주택시장과 지방세 정책

책명제인 것처럼 학계 및 정책당국에서 옹호하여 추진하여 왔다. 그럼에도 불구하고, 2011년 현 시점에서 2003년 대비 보유과세강화와 거래과세완화의 성과, 그리고 그것이 우리나라 부동산시장에 미친 긍정적인 기능에 대해서는 여전히 판단할 수 없는 상황이다. 매매가격의 하향안정화는 달성했다고 해도 급격히 감소한 거래량 상황에서 이루어진 가격의 적정성 때문에, 정책당국은 거래활성화를 위한 대책마련에 고민하고 있다.

원래 우리나라의 취득등록세 및 재산세의 주택과표를 동일하게 유지운영했던 체제를 오랜 기간 운영했었다. 이는 미국 일부지자체에서 시행하고 있는 ‘소유권변동시 재산세과표조정(property reassessment upon sales)’ 과세방식의 지방재산세와 동일한 효과를 발휘하고 있었던 세제였다. 보유과세 세부담의 급격한 강화를 통해 주택가격상승을 억제하기 위해 주택재산세 과표를 납부능력을 무시하고 무리하게 인상하였다. 또 시장가격 대비 100%에 근접하는 과표현실화율이 그 자체로서 무슨 정책목표가 되는지 검토하지 않고 추진하다가, 글로벌금융위기 이후 주택가격 급락기에 정책당국은 과표현실화율 인상계획을 더 이상 추진하지 않게 된다. 주택시장의 호황 및 불황에 의존하여 지방정부의 세수가 급격하게 늘어나고 줄어야 할 이유가 없다면, 현재의 우리나라 지방세법에 규정된 고정법정세율과 획일적 과세표준산정 방식이 주택관련 거래세수 및 재산세수의 변동에 미치는 부작용들에 대해 현 시점에서 심각하게 재고해 보아야 할 것이다.

한편 우리나라는 주택자산에 대한 지방재산세 과세방식의 변경과 함께 헌법재판소의 위헌판결 이후 국세 보유세로서의 종합부동산세의 개편방향 또한 모색 중에 있다. 주택소유자에 대한 보유단계에서의 (매년) 재산세부과시 주택의 시장가격변화를 어느 정도 반영하여 과세표준을 조정갱신할 것인지는 몇 가지 중요한 경제적 및 세무행정적 의미를 갖는다. 지방재산세 과세대상 물건으로서 한 주택이 위치하고 있는 지역 주택시장내에서의 시장가격은 몇 달간 변화하지 않을 수도 있지만 1주일내에 배로 상승할 수도 있다. 즉, 과세대상 주택의 연중 가격변화에 익숙하여 지역주택시장에 정통한 주택소유자들은 주택재산세 과세기준일¹⁰⁾, 과세표준 평가 기준일¹¹⁾과 같은 시점들이 지방재산세 부과고

10) 해당일 시점 등기부상 주택소유자인지를 판별하는 기준으로 우리나라의 경우 매년 6월 1일임.

11) 해당일을 기준 시점으로 과세평가액 또는 과세표준의 기초가 되는 고시가액을 평가한 것으로 매년 1월 1일 현재 공시지가, 주택가격공시액 등을 발표하고 있음.

지서 발송기간 및 납부기한(매년 7월말 및 9월말)과 맞물려 과세대상물건의 평가시점 적정성에 대해 조세저항을 제기할 수 있다.

한편 미시가계분석을 통해 각국의 가계자산구성에서 차지하는 주택자산의 비중, 그 나라의 주택 담보 및 구입자금대출현황, 그리고 주택임대시장의 제도적 특징들을 살펴봄으로써 조세정책적 시사점을 모색해 볼 수 있다. 제 II에서 살펴본 바와 같이 글로벌금융위기 이후 국가별로 주택매매시장가격의 하락 시기 및 정도는 상당한 차이점들을 보인다. 우리나라의 경우 미국 및 영국, 심지어 일본에 비해서도 주택 등 부동산시장에서의 글로벌금융위기 후 가격조정이 그리 크지 않았고, 가계들도 가격하락에 대응하여 주택자산보유행태 조정도 충분하지 않았다고 볼 수 있다. 그 결과 향후 상당기간 보유단계 평가액에 기초한 보유세부담의 증가는 불필요하고 오히려 경기침체가 장기화 할 경우 주택보유세 부담경감을 미국에서의 ‘썬킥브레이커 프로그램처럼 추진해야 할 것이다. 그 이유는 과거 참여정부에서 추진하여 잔재로 남은 다주택자증과 및 집부자 증과와 같은 주택자산에 대한 세부담증가를 납부능력을 반영하는 소득흐름이 지지 부진한 상황에서는 더 이상 유지할 근거도 미비할 뿐만 아니라, 거래세 감소에 따른 지방정부 세수감소를 보전해줄 수단으로서도 마땅하지 않기 때문이다.

마지막으로 우리나라는 최근 주택시장에서 투자목적용 매수수요가 저하되어 주거서비스를 전세를 통해 해결하는 현상이 주류를 이루고 있다. 주택가격의 향후 예상에 있어서 가격상승이 예상되지 않는 상황에서는 매우 합리적인 의사결정이라고 볼 수 있는데, 이에 따라 중소평형 아파트에 대한 전세보증금 급등이 정책당국의 숙제로 대두하고 있다. 주택임대시장이 전세 형태에서 월세시장으로 전환되는 등 주택관련 시장이 저장(stock)에서 유량(flow) 경제로 이전되고 있다. 이러한 시대흐름에 맞추어 주택 및 부동산 자산관련 세제를 총체적으로 재정비해야 할 시점이라는 판단이다. ☺

< 참 고 문 헌 >

- 노영훈, 『지방세 세수추계에 관한 연구, 인천광역시 및 충청남도 용역연구보고서, 한국조세연구원, 2005. 12.
- 「주택가격지수를 이용한 국제적 주택시장 동향 분석의 가능성」, 『재정포럼』, No. 162, 한국조세연구원, 2009. 12.
- 「우리나라 부동산세제에 있어서의 입법정책의 문제점」, 『사법』, 대법원 법원행정처, 2010. 3.
- 『글로벌금융위기와 주택시장: 조세 · 재정정책적 함의』 한국조세연구원, 중간보고서, 2011. 8.
- Eichholtz, P.M.A., Koedijk, C.G., and M. Schweitzer, Global property investment and the costs of international diversification, *Journal of International Money and Finance* 20 (2001), 349-366.
- Gurwitt, Rob. 2010 Broke and broken, *Governing* 23 (4), 18-23
- Haveman, Mark and Teri A. Sexton, *Property Tax Assessment Limits: Lessons from 30 years of experience*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2008.
- Significant Features of the Property Tax, Residential Property Tax Relief Programs, 2010
- U.S. Government Accountability Office, *State and Local Governments: Persistent fiscal challenges will likely emerge within the next decade*, July 18, 2007, GAO-07-1080SP.