

부동산 과세체계의 비교분석

노 영 훈

한국조세연구원 연구위원

I. 서 론

정부는 지난 2001년 하반기부터 2년여간 계속되어 온 일부 지역의 특정 유형 주택시장의 활황에 대해 투기적 활동근절 및 가격안정을 목적으로 부동산보유과세 및 양도소득세 및 취득·등록세 부담 강화 등 부동산 관련 조세정책들을 잇달아 발표하여 왔다. 예를 들어, 인수위 보고서는 재산세 및 종합토지세 과표의 현실화율을 매년 3%포인트씩 높여 대통령 임기 중 15%포인트를 제고하여 현행 33% 수준에서 50%에 근접하도록 하는 방안을 발표하였다. 아울러 지방세 세제당국인 행정자치부는 2003년 3월 24일의 대통령 업무보고에서 재산세 및 종합토지세의 과세표준을 단계적으로 현실화하는 방안 등을 밝혔다. 또한, 재정경제부는 2002년의 4차례의 안정대책 이후에도 2003년 5·23 주택가격안정대책(2003. 5. 23)의 발표 및 (양도세)투기 고시지역의 확대를

통해 주택을 중심으로 한 부동산가격의 급등현상을 지역적으로 차단하려는 의지를 보여 주었다. 뿐만 아니라, 1세대 1주택 양도세 비과세제도의 개편도 공론화 할 것임을 내 비추었다.

그 이후 2003년 9월 1일 발표된 「부동산보유세 개편방안」의 주요내용으로, 국세보유세인 ‘종합부동산세’를 신설하고 기존의 지방재산보유세인 (건물)재산세와 종합토지세의 과표현실화율도 급격히 인상하겠다고 밝혔다. 또한 지난해 10월 29일에는 「10·29 종합부동산대책」을 발표하여 다주택보유자에 대한 양도소득세 중과세제도를 2005년부터 시행하며, 각종 보유세부담도 시기를 앞당겨 인상할 계획임을 밝히고 있다. 그 이후 건설교통부는 주택법시행령을 마련하여 특정지역 아파트들의 취득에 대해서는 ‘주택거래신고제’시행을 통해 취득과세의 세부담이 2~3배 인상되도록 하였다. 또 가장 최근에는 정부는 부동산 보유세 강화작업의

시작과 더불어 거래세의 완화대책을 내년 하반기부터 단계적으로 추진할 계획임을 밝혔다.

이러한 일련의 부동산관련 세제대책들의 발표로부터 받는 인상은, 정부가 부동산시장 대책으로서 부동산조세를 적극적으로 활용하는 것인가? 아니면 부동산시장상황과는 관련 없이 그동안의 우리나라 부동산조세제도가 풀어야 할 숙제를 집중적으로 해결하고자 하는 것인가? 에 대한 의문이다. 어느 쪽에 치우쳐서 추진하건 간에 부동산문제에 있어서 계획 및 규제로 풀어야 할 부분과 부동산시장내의 수요·공급에 영향을 미치는 어떤 조세로 풀어야 할 부분인가에 대한 판단은 목적과 수단간의 정합성 및 실효성에 기초하여 내려졌었을 것이다. 다만 부동산 시장 내에서 참여하는 경제인들의 행위에 대해 어떤 조세들이 어떻게 영향을 미치는지의 메카니즘, 그리고 바람직한 조세가 갖추어야 할 특성들로서의 형평성·(경제적)효율성에 미치는 영향에 대해서는 정확히 이해하고 추진되는지를 면밀히 검토해 보아야 할 과제이다.

본고는 부동산에 대한 각종 세부담 변화의 필요성과 원칙을 우리나라의 부동산관련 과세제도의 현황에서부터 살펴보고, 개편이 갖는 경제적 의미를 검토해 보고자 한다. 특히 부동산에 대한 거래과세와 보유과세의 상대적 비중과 양자간의 관계를 부동산 유형별로 세분화하여 살펴보고자 한다. 단순히 거래과세 및 보유과세로서 어떤 세목들이 어느 정도 수준으로 부과되는지에 대한 현황분석이 아니라, 과세표준의 설정 및 세율

체계, 그리고 세무행정까지도 감안했을 때 어떠한 특징들을 갖고 있는지에 대한 분석에서부터 출발한다.

제2절에서는 우리나라의 현행 부동산과세 체계의 현황과 문제점을 시스템(체계)라는 측면에서 살펴보는데, 시스템을 구성하고 있는 그룹별로 특징을 파악한 후, 개별 구성 요소로서의 개별세목들의 특성들도 살펴본다. 제3절에서는 부동산의 종류별로 동일 세목 하에서도 어떻게 달리 과세대우하고 있는지를 살펴본다. 특히 주거용 부동산 즉, 주택건물 및 주택부속토지를 타 유형의 부동산과 대비하여 차등 과세하는 실상을 살펴 본 후 이것이 갖는 의미를 검토한다. 마지막으로 제4절은 요약과 결론으로 최근 추진되고 있는 부동산 보유세 강화정책의 의미를 간단히 살펴보고자 한다.

II. 현행 부동산과세체계의 현황과 문제점

1. 전체 틀(체계)로서의 부동산 과세 체계 구성

[그림 1] 은 우리나라의 재산 특히 부동산에 대한 조세체계를 이차원적으로 정리한 것이다. 세로로 분류한 기준은 부동산의 취득, 보유, 이전의 단계별로 어떠한 조세들이 국세 및 지방세로 부과되는지를 나타낸다. 또한 가로로 분류한 기준은 OECD 조세체계 분류상의 구분기준으로서, 4000단위 대 분류에 해당하는 재산과세(Taxes on Pro-

[그림 1] 현행 재산관련 조세 및 부담금 체계도

OECD 분류 기준 과세관계	조 세						부담금 등
	재산과세 (4000)					소득과세 (1000)	
	재산보유세 (4100)	순부유세 (4200)	상속· 증여세 (4300)	금융 및 자본거래세 (4400)	기타 비정기 과세 (4500)	자본이득세 (1120, 1220)	
취득단계			인지세				
			취득세				
			등록세				
보유단계							택지초과 소유부담금
	종 합 토 지 세 (토지)				토지초과 이득세		개발 부담금
	재 산 세 (건물)						
	도시계획세 공동시설세						
	(재산할) 사업소세						
이전단계 (처분단계)			상속세	증권 거래세		양도 소득세	법인특별 부가세
			증여세				

주: 1) 실선 BOX는 현존하는 조세 및 부담금이고, 점선 BOX는 과거에 존재했던 조세 및 부담금임.

2) 색칠된 BOX는 국세임.

자료: 노영훈, 『토지공개념제도 개편에 따른 토지세제 발전방안』, 2001.

property)를 그 하부단위의 중분류로 세분화한 한 과세를 추가하고, 조세는 아니지만 부동산 것과 1000단위 소득과세 중 자본이득에 대한 관련된 부담금을 최종적으로 덧붙인

것이다. OECD 조세분류체계상의 ‘부동산에 대한 정기과세(recurrent taxes on immovable property, 4100 분류코드)’는 대다수 국가에서 순수지방재산세(local property tax) 세목들이 속하며, 부동산의 소유 또는 사용에 대해 보유단계에서 과세당국이 평가한 재산평가가액을 과세표준으로 부과된다¹⁾.

이 그림을 통해 몇 가지 특징적인 사실들을 파악할 수 있다.

첫째, 현재 우리나라에는 중앙정부가 부동산 보유단계에서 소유자의 특정한 이용행위를 유도하기 위한 정책세제적 기능을 담당할 국세나 중앙정부 부과 부담금이 없어졌다는 점이다. 1990년대의 우리나라 조세정책을 토지공개념에 기초한 각종 조세나 부담금이 우리나라의 상황적 특수성에 기초하여 도입되었던 시대라고 본다면, 외환위기 후 1998년 폐지되어 없어졌지만 토지초과이득세, 택지초과소유부담금, 개발부담금 등이 모두 중앙정부가 부동산정책목적을 달성하기 위해 부동산보유단계에서 부과한 조세 및 부담금들이었다. 특히, 토지초과이득세는 보유단계에서 미실현자본이득에 대한 추계과세(presumptive taxation)를 통해 나대지

등의 활용을 유도하는 국세로서의 보유단계 자본이득과세 성격을 지녔었다. 결국 우리나라의 대표적인 부동산보유세는 현재 (건물) 재산세와 (토지에 대한) 종합토지세를 본세로 하여 교육세·농어촌특별세 등의 국세와 도시계획세·공동시설세 등의 지방세, 그리고 토지관련 용지부담금들이 남아 있는 실정이다. 토지공개념제도를 시행하는 등 토지의 생산적 용도로의 활용을 중시하고 도시형 토지부족문제를 겪는 나라임에도 불구하고, 토지로부터의 개발이익환수장치가 개발부담금의 파행적 운영으로 준조세정리차원에서 폐지된 상태이기도 하다.

물론 일본의 지가세와 스웨덴의 부동산세 등 극소수의 나라, 그리고 부유세를 부과하는 유럽 내 8개국 정도를 제외하고는 대부분의 다른 나라들도 중앙정부가 부동산을 포함한 재산에 대해 적극적으로 국세보유세를 부과하고 있지 않는 것이 현실이다.

둘째, 토지공개념 입법과정에서 새롭게 탄생한 토지보유세인 종합토지세는 보유단계에서 지방세 세목으로 부과되고 있기는 하지만, 과세대상이 토지자산으로 제한된 일종의 부분적 부유세(4200 분류코드)로 볼 수 있다. [그림 1] 에서도 볼 수 있듯이 4000단위 재산과세 대분류 중에서 4100단위 중분류와 4200단위 중분류가 중첩되도록 표현한 이유 역시 이러한 이중성을 갖고 있기 때문이다. 중앙정부의 국세로서 부유세를 부과하는 유럽 내 국가들은 부동산을 대부분 부유세 과세대상자산에 포함시킴으로써 부동산에 대한 보유과세로 볼 수 있으나 물세로서의 재산세가 아니며 자산소득에 대한

1) 물론 국가들에 따라 과세물건 평가시 임대수익이나 소득(annual rental value)에 기초하여 평가하기도 하고 시장거래가격에 바탕을 둔 자산가치(capital value)를 사용하기도 하나, 대부분 시(municipality)나 군(county)과 같은 기초자치단체들이 서로 다른 단일세율로 토지·건물을 통합한 재산가치(property value)를 과세표준으로 부과하는 지방세적 특성을 갖는 것이 일반적이다.

보완적 인세성격이 강하다²⁾. 즉, 한 개인이 전국에 갖고 있는 총자산 총액에서 총부채 총액을 제외한 순부(net wealth)에 대해서만 중앙정부가 소득세 보완차원에서 부과하는 유럽의 순부유세와 달리, 토지자산만에 국한하여 부채를 공제하지 않으며 세수를 지방정부가 사용한다는 점에서 분명 차이는 있다. 그러나 전국 통일적으로 균일하게 종합토지세 세제가 적용되어 왔고, 추구하는 정책목적 또한 중앙정부의 재정기능이라고 할 수 있는 지가안정이나 토지소유구조의 형평성제고 등이므로 국세로서의 토지보유세가 전혀 없다고 할 수도 없는 상황이다. 결국, 종합토지세를 부유세의 일종으로 인정한다면 조세시스템 또는 기준과세(baseline taxation) 차원에서 국제비교를 할 때 전 세계적으로 우리나라에만 고유하고 특이한 세목은 존재하고 있지 않다고 할 수 있다.

2. 부동산과세체계상의 과세그룹 및 개별 특징들

취득·보유·이전의 각 단계별로 소속된 각 구성 세목들이 제 기능을 발휘하고 있는지를 살펴보자. 먼저, 〈표 1〉과 〈표 2〉을 보면 재산과세 특히 부동산관련 조세비중이 다른 나라들에 비해 매우 높음을 알 수 있다. 우리나라의 재산과세의 총조세액 대비 세수 비중은 양도소득세를 포함할 경

우 90년대 이후 13~16% 범위 내에 양도소득세를 포함시키지 않을 경우라도 11~14% 내에 달하여 OECD국가들과 비교할 때 최상위 수준을 오랜 기간 동안 유지해 왔음을 알 수 있다.

그 다음으로 우리나라의 재산과세를 부동산에만 국한하여 취득 및 보유단계로 나누어 살펴보자. 재산과세 구성부분 중 등록세, 취득세와 같은 거래과세의 총체적 비중이 이중 1/2~2/3 그리고 지방세총액 중 37% 정도를 차지하고 있어서, 취득단계 세부담이 보유단계 세부담에 비해 상대적으로 높은 비중을 차지하고 있다는 특징이 발견된다. 또한 이들 거래과세는 광역자치단체세인 반면 보유과세인 종합토지세와 재산세는 기초자치단체세 이어서 해당 세목들이 각급 지방정부재정에서 차지하는 세입기여도 및 비중이 상이하다는 점 또한 발견된다.

이와 관련하여 흥미로운 사실은, 오랜 기간 보유과세 세목들의 실효세율이 너무 낮으니 외국수준으로 높혀야 된다는 주장이 적극적으로 제기된 데 비해, 취득과세 비중이나 취득과세 포함 부동산 재산과세비중을 비교하여 낮추어야 한다는 주장은 최근에야 소극적으로 제기되고 있다는 점이다. 만일, 취득단계의 조세가 없으면서 보유세 과세표준을 소유권 이전 시에만 재조정한다면 등록세 및 취득세를 취득시점에서 먼저 낸다는 의미의 先納的(pre-paid) 재산보유세로 이해할 수 있게 되어, 보유세의 비중이 그리 낮다고만 할 수 없게 된다. 쉽게 표현하여 다음과 같은 가상적인 상황을 머릿속에 그려보자. 만일 우리나라에 취득세 및 등록

2) 순부유세의 최근 동향 및 우리나라에의 정책시사점에 대해서는, 노영훈, 「부유세도입의 타당성과 조세개혁의 과세」, 성균관대학교 정책토론회 발표원고, 2004. 5,를 참고 바람.

〈표 1〉 총조세수입대비 재산과세 비중

(개인에 대한 양도소득세 포함)

구 분	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
한 국	16.1	17.0	15.6	14.6	11.8	14.5	13.4	12.4	14.2
일 본	9.1	11.7	11.3	10.8	10.8	11.0	10.1	10.3	11.6
미 국	13.9	13.4	13.4	14.0	14.2	14.5	14.2	14.7	-
영 국	11.3	10.7	11.1	10.8	11.1	11.8	12.3	12.5	12.9
프랑스	5.2	7.4	7.0	7.3	7.2	7.1	6.8	6.9	7.0
독 일	3.4	2.8	3.0	2.8	2.4	2.5	2.3	2.3	2.3

자료: OECD, Revenue Statistics 1965/2002.

〈표 2〉 총조세수입 대비 재산과세 비중

(양도소득세 불포함)

구 분	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
한 국	12.8	14.8	13.7	12.7	10.9	13.7	12.4	11.4	12.7
일 본	9.1	11.7	11.3	10.8	10.8	11.0	10.1	10.3	11.6
미 국	11.4	11.3	11.0	10.8	10.7	10.6	10.1	10.6	-
영 국	10.3	10.4	10.7	10.7	10.6	11.2	11.7	11.6	12.1
프랑스	5.1	7.4	7.0	7.3	7.2	7.1	6.8	6.9	7.0
독 일	3.4	2.8	3.0	2.8	2.4	2.5	2.3	2.3	2.3

자료: OECD, Revenue Statistics 1965/2002.

세라는 세목의 조세가 없고 부동산보유세만 존재하는데, 이들 보유세 과세표준을 현재와 같이 매년 연례조정하는 것이 아니라 취득 시점에서 제대로 포착된 실지거래가액을 기준으로 그대로 또는 연간 소비자물가상승을 정도씩만 일률적으로 인상하여 부과되면서 미래에 소유권이 바뀌게 되는 유상거래시에 다시 보유세 과세표준이 실지거래가액대로 조정된다고 가정하여 보자. 이러한 상황에서는 비록 등록세나 취득세와 같은 취득과세가 없지만 보유세의 과세표준 조정방식을

통해 취득과세가 있는 것과 동일한 효과를 얻을 수 있게 된다. 실제로 이러한 가상상황은 미국 캘리포니아주 등에서 실시하고 있는 Proposition 13 의 주요항목인 ‘부동산 판매시 보유세과표 재조정제도(reassessment upon sale) 제도에서 발견할 수 있는 현실이다. 이러한 방식의 부동산보유세 운영체계가 갖는 경제적 효과에 대해서는 수많은 연구결과들이 존재한다.

한편 거래단계에서 취득과세가 있다 하더라도 완전자본시장(perfect capital market)

〈표 3〉 부동산관련 재산과세의 세부담 변화추이

(단위: 10억원, %)

구 분		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
국내총생산(A)		148,197	178,797	216,511	245,700	277,497	323,407	377,350
총조세액(B)		26,195	33,215	38,355	44,681	50,287	60,493	72,091
지방세총액(C)		4,961	6,367	8,035	9,462	11,026	13,231	15,316
취득 과세	취득세(토지)	281.5	438.2	611.2	675.2	727.8	909.2	1,139.9
	취득세(건축물)	351.5	498.0	649.2	782.6	983.5	1,061.2	1,182.0
	등록세 ¹⁾	785.2	972.9	1,319.5	1,415.6	1,763.0	2,191.7	2,614.6
	교육세 ²⁾	157.0	194.6	263.9	283.1	352.6	438.3	522.9
	농어촌특별세 ²⁾	-	-	-	-	-	71.6	193.7
	소계(D)	1,575.2	2,103.7	2,843.8	3,156.5	3,826.9	4,672.0	5,653.1
	증가율	-	33.5	35.2	11.0	21.2	22.1	21.0
보유 과세	토 지 분 ³⁾	종토세	179.9	447.7	531.4	695.1	891.1	1,074.8
		도시계획세	91.1	145.7	181.7	243.9	297.9	355.9
		교육세 ⁴⁾	36.0	89.5	106.3	139.0	178.2	215.0
		소 계	307.0	682.9	819.4	1,078.0	1,367.2	1,645.7
	건 축 물 분	증가율	-	122.5	20.0	31.6	26.8	20.4
		재산세	197.2	226.2	269.8	348.3	398.7	475.3
		도시계획세	93.7	107.6	131.4	157.4	183.7	226.3
		공동시설세	74.5	86.6	106.0	132.6	161.0	210.8
		교육세 ⁴⁾	39.4	45.2	54.0	69.7	79.7	95.2
		소 계	404.8	465.6	561.2	708.0	823.1	1,008.1
	사 업 소 계(재 산 하 ლ)	증가율	-	15.0	20.5	26.2	16.3	22.5
		사업소세(재산하)	20.1	22.1	26.2	44.3	48.4	53.4
		보유과세 계(E)	731.9	1,170.7	1,406.7	1,830.3	2,238.8	2,707.1
		증가율	-	59.9	20.2	30.1	22.3	20.9
이전 과세	양도세 ⁵⁾ (토지)	556.2	1,038.3	1,198.5	1,331.6	1,666.8	1,921.4	2,348.8
	양도세(건축물)	154.4	271.0	297.9	161.1	152.1	178.6	362.4
	이전과세 계(F)	710.6	1,309.3	1,496.4	1,492.7	1,818.9	2,100.0	2,711.2
	증가율	-	84.3	14.3	-0.2	21.9	15.5	29.1
조세부담율(B/A)		17.7	18.6	17.7	18.2	18.1	18.7	19.1
보유세부담(E/A)		0.49	0.65	0.65	0.74	0.81	0.84	0.83
취득세비중(D/B)		6.01	6.33	7.41	7.06	7.61	7.72	7.84
지방세대비(D/C)		31.75	33.04	35.39	33.36	34.71	35.31	36.91
지방세대비(D ⁽⁶⁾ /C)		28.59	29.98	32.11	30.37	31.51	31.46	32.23
보유세비중(E/B)		2.79	3.52	3.67	4.10	4.45	4.48	4.32
지방세대비(E/C)		14.75	18.39	17.51	19.34	20.30	20.46	20.34
지방세대비(E ⁽⁶⁾ /C)		13.23	16.27	15.51	17.14	17.96	18.12	17.98
이전세비중(F/B)		2.71	3.94	3.90	3.34	3.62	3.47	3.76

〈표 3〉 부동산관련 재산과세의 세부담 변화추이(계속)

(단위: 10억원, %)

구 분			1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
국내총생산(A)			418,479	453,276	444,367	482,744	521,959	551,558	596,381
총조세액(B)			82,355	88,333	84,947	94,244	113,535	122,458	128,560
지방세총액(C)			17,395	18,406	17,150	18,586	20,601	26,665	24,910
취득 과세	취득세(토지)		1,346.2	1,494.3	1,272.3	1,504.3	1,605.5	1,849.2	2,632.6
	취득세(건축물)		1,254.7	1,462.5	1,115.4	1,250.3	1,190.4	1,463.0	2,039.6
	등록세 ¹⁾		2,957.9	3,146.3	2,729.0	3,370.3	3,424.6	4,353.9	6,052.1
	교육세 ²⁾		591.6	629.3	545.8	674.1	684.9	870.8	1,210.4
	농어촌특별세 ²⁾		220.3	243.1	176.0	198.7	201.9	338.8	-
	소계(D)		6,370.7	6,975.5	5,838.5	6,997.7	7,107.3	8,875.7	11,934.7
	증가율		12.7	9.5	-16.3	19.9	1.6	24.9	34.5
보유 과세	토 지 분 ³⁾	종토세	1,311.3	1,346.5	1,299.9	1,330.2	1,364.9	1,425.0	1,457.7
		도시계획세	415.7	438.5	438.9	450.9	468.0	476.4	505.4
		교육세 ⁴⁾	262.3	269.3	260.0	266.0	273.0	285.0	291.5
		소 계	1,989.3	2,054.3	1,998.8	2,047.1	2,105.9	2,186.4	2,254.6
		증가율	-2.0	3.3	-2.7	2.4	2.9	3.8	3.1
	건 축 물 분	재산세	543.0	588.8	675.4	702.8	757.1	785.5	839.6
		도시계획세	304.1	318.2	359.3	377.2	384.7	405.0	417.2
		공동시설세	246.2	276.1	323.8	337.1	359.8	365.3	388.4
		교육세 ⁴⁾	108.6	117.8	135.1	140.6	151.4	157.1	167.9
		소 계	1,201.9	1,300.9	1,493.6	1,557.7	1,653.0	1,712.9	1,813.1
		증가율	17.0	8.2	14.8	4.3	6.1	3.6	5.9
	사업소세(재산할)		66.7	69.2	74.3	76.0	80.5	85.4	88.3
	보유과세 계(E)		3,257.9	3,424.4	3,566.7	3,680.8	3,839.4	3,984.7	4,156.1
	증가율		4.6	5.1	4.2	3.2	4.3	3.8	4.3
이전 과세	양도세 ⁵⁾ (토지)		1,708.6	1,986.6	1,266.7	1,051.5	-	-	-
	양도세(건축물)		1,301.7	1,379.0	1,102.1	707.0	-	-	-
	이전과세 계(F)		3,010.3	3,365.6	2,368.8	1,758.5	2,437.5	2,651.5	3,106.7
	증가율		11.0	11.8	-29.6	-25.8	38.6	8.8	17.2
조세부담율(B/A)			19.7	19.5	19.1	19.5	21.8	22.2	21.6
보유세부담(E/A)			0.78	0.76	0.80	0.76	0.74	0.72	0.70
취득세비중(D/B)			7.74	7.90	6.87	7.43	6.26	7.25	9.28
지방세대비(D/C)			36.62	37.90	34.04	37.65	34.50	33.29	47.91
지방세대비(D ⁶⁾ /C)			31.96	33.16	29.83	32.95	30.20	28.75	43.05
보유세비중(E/B)			3.96	3.88	4.20	3.91	3.38	3.25	3.23
지방세대비(E/C)			18.73	18.60	20.80	19.80	18.64	14.94	16.68
지방세대비(E ⁶⁾ /C)			16.60	16.50	18.49	17.62	16.58	13.29	14.84
이전세비중(F/B)			3.66	3.81	2.79	1.87	2.15	2.17	2.42

주: 1) 선박·자동차등기 및 법인등기 등을 제외한 부동산등기의 경우에 한정함.

2) 교육세는 등록세액의 20%가산세이고, 농어촌특별세는 취득세액의 10%가산세임.

3) 1990년 이후 부과되기 시작한 개발부담금, 토지초과이득세, 택지초과소유부담금의 토지공개
납세액을 포함하지 않음.

4) 1990년 이전은 방위세였고, 본세인 종토세액 및 재산세액의 20%를 적용함.

5) 산출세액에서 예정신고납부세액공제, 감면세액, 토지초과이득세액공제를 차감한 후 가산세를 더
한 총결정세액임.

6) D'와 E'는 취득과세 계 및 보유과세 계에서 각각 국세분인 교육세 및 농특세를 제외한 것임.

자료: 행정자치부, 『지방세정연감』, 각 연도.

통계청, 『주요경제지표해설』, 각 연도.

국세청, 『국세통계연보』, 각 연도.

〈표 4〉 주택의 건물 및 부속토지에 대한 보유과세 명목세율구조 비교

(단위: %)

주택 건물(물건별 누진과세)		주거용 토지(인별합산 누진과세)	
과 표	세 율	과 표	세 율
1,200만원 이하	0.3		
1,200만원~1,600만원 이하	0.5		
1,600만원~2,200만원 이하	1	2,000만원 이하	0.2
2,200만원~3,000만원 이하	3	2,000만원~5,000만원 이하	0.3
3,000만원~4,000만원 이하	5		
4,000만원 초과	7		
		5,000만원~1억원 이하	0.5
		1억원~3억원 이하	0.7
		3억원~5억원 이하	1
		5억원~10억원 이하	1.5
		10억원~30억원 이하	2
		30억원~50억원 이하	3
		50억원 초과	5

을 가정하여 취득시점에서 납부해야 할 취득과세액 부담을 보유기간 중에 은행차입 또는 분납을 통해 납부할 수 있다면 취득과세액을 보유기간 년수로 나눈 만큼씩 추가적인 보유과세액 부담으로 전환시킬 수도 있게 된다. 결국, 우리가 부동산 과세체계를 개념적으로 취득단계 및 보유단계 그룹으로 나눈 것일 뿐이지, 과세방식(자진신고납부주의 대 정부부과결정) 및 과세표준조정방식만 잘 결합하여 운영하면 취득과세와 보유과세간 인위적인 구분과 이에 따른 상대적 세수비중변경의 정책적 당위성문제는 부수적인 중요성을 갖게 될 것이다. 물론 어떠

한 세목들로 구성된 부동산조세체계가 다른 세목들로 구성된 조세체계에 비해 형평성, 시장효율성차원에서 미치는 경제적 효과가 다를 것이라는 논의는 가능하지만, 과세표준 결정 및 변경 등의 과세방식까지도 포함하는 보다 구체적인 세제(tax policy)적 요소들까지 고려할 경우 세목 중심의 조세체계 비교는 한계점을 드러낼 것이다.

결국은 보유세의 적정 수준이 이론적으로 존재하는가? 가 관건인데, 지방재산보유세의 경우 수준결정의 경우 응익원칙, 부족재원의 공평부담원칙이 적용될 수밖에 없을 것이므로 실효세율이라는 척도를 갖고 적정세율을

찾기 어려울 것이다. 만일 국세로서의 부동산보유세의 경우라면, 귀속임대료(imputed rental income) 및 임대소득과세의 보완기능 또는 부유세적 기능에서 찾을 수밖에 없을 것이므로, 타 자산에 대한 세후수익률, 또는 이자율 대비 적정 부동산보유세율을 모색할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 부동산 유형별 과세체계의 현황과 세부담조정

1. 주거용 부동산에 대한 종과세와 토지·건물 차등과세의 특징

위에서 살펴본 부동산 보유과세를 부동산 유형별로 나누어 살펴보자. 보유단계에서 주택(주거용 부동산)은 타용도의 부동산과 비교할 때 세율 및 과표산정 측면에서 종과되는 형식을 취하는데, 건물 쪽에서는 개별주택건물별로 누진종가세적 물세(progressive in-rem ad valorem tax)이며, 부속토지쪽에서는 기타 소유토지까지도 유형별로 합산하여 누진종가세적 인세(progressive personal ad-valorem tax)의 형태를 띄어 상이한 차등과세방식을 채택하고 있다. (〈표 4〉 참조).

기초자치단체 시군구세로서 주택건물에 대한 재산세와 주택부속토지에 대한 종합토지세가 별도로 분리되어 과세되므로, 영미식의 부동산일체재산세(Property Tax) 형태의 과세방식을 택하고 있지 않다. 일반 상

업용부동산(0.3% 비례세율)에 비해 주택건물에 대해서는 누진세율구조(0.3~7%)로 종과되며, 주택부속토지는 제일 높은 종합합산과세대상세율(0.2~5%)을 적용 받아 상업용건물에 대한 별도합산과세대상 세율(0.3~2%)보다 종과하고 있다. 또한 이들 본세에 부가하여 지방교육세는 종토세 및 재산세액의 20%, 도시계획세는 도시계획구역 내 토지가액 및 건물시가표준액의 0.2%, 공동시설세는 소방 등 시설물 건물시가표준액의 0.06~0.16%가 부과되고 있다.

이렇게 기건축 부동산(developed real estate)이 토지와 건물로 인위적으로 분리되어 과세되므로 과세평가(과세표준설정) 역시 분리하여 이루어지고 있으며, (통합)시가 대비 (토지·건물) 과표현실화 정도가 낮은 것³⁾이 특징이다. 원래 분리과세 및 분리평가에 따라 토지와 건물을 차등 과세하는 취지는 토지의 집약적 이용을 강제하고자 하는 목적이 내포되어 있는 경우가 대부분이다. 그러나 우리나라의 경우 토지와 건물에 대한 각각의 실효세율을 계산하는 것이 상당히 인위적이지만 특별히 토지에 대한 실효세율이 건물의 그것보다 높다고 할 수 없어서, 총체적인 효과는 통합부동산 가치를 구성하는 토지와 건물의 구성부분(portion) 중 토지 비중이 높을수록 건물과 토지에 대한 총 보유세부담이 낮아지는 현상으로 나타나고 있다⁴⁾. 물론 이러한 현상은 토지와

3) 토지와 건물의 분리과세에 따른 분리평가의 문제점 일반에 대해서는 노영훈, 1997. 12. 「건물분 재산세의 개편방안 연구」, 연구보고서 97-15. 한국조세연구원 참조.

건물을 구분하여 과세한다고 자동적으로 나타나는 것이 아니고, 토지와 건물의 과세평가방법에 있어서의 우리나라 특이성에 기인한 결과이다. 예를 들어 미국의 피츠버그 시 및 그 주변의 군들에서 시행한 토지건물 차등과세제도(graded tax system)는 건물에 비해 토지를 중과하여 도시재개발을 촉진시키고자 했던 대표적인 사례로 남아 있다.

이처럼 응능원칙에 가깝게 지방재산세를 보수적으로 운영함에 따라 납세협력비용(tax compliance cost)은 높은 반면, 외국과 비교하여 실질적인 지방재산세부담은 0.2%를 넘지 않아 그리 높지 않은 상황이다⁵⁾.

보다 중요한 사실은, 우리나라의 주택에 대한 과세체계에 있어서 주택소유주의 실제 이용현황인 자가점유행위(owner-occupying)에 대해서는 보유단계 및 처분단계시의 우대혜택이 없어서 자가서비스 소비를 지원하는 많은 나라들과 대조적이라는 점이다⁶⁾.

4) <표 4> 상의 재산세 및 종토세 과표구간 및 세율 대비를 통해 확인할 수 있는데, 시가가 동일한 주택 중, 건물에 대한 재산세와 부속토지 종토세를 합한 부동산 보유세 부담이 주택유형별(단독주택 대 아파트), 그리고 지역별 지가수준에 따라 차등화되는 현상이 수없이 관찰됨. 이러한 현상은 토지의 집약적 활용을 위해 토지에 대한 상대적 세부담을 낮추어 주려는 취지에서 의도적으로 건물 및 토지세율이 결정되었다기보다는 토지 및 건물에 대한 과세평가방식의 문제 및 종합합산과세대상 토지의 세율구조 설정의 잘못에서 비롯되었다고 보아야 함.

5) 주택건물 및 부속토지에 대한 실효세율의 구체적 내용은 노영훈(1997) 및 한국조세연구원(1996)을 참조 바람.

6) 영미계국가에서는 지방재산세를 부과 후에도 자

또한, 보유단계 중에 주택을 임대하였을 경우, 주택 및 부속토지의 임대용역에 대해서는 부가가치세가 면세되나⁷⁾, 실질적으로 2주택 이상 소유자의 주택임대소득에 대한 소득세과세가 정상적으로 이루어지지 않고 있다⁸⁾. 예를 들어, 3주택 이상 소유자에 대해서는 임대주택소득비과세의 예외단서조항에 분류되어 과세되는 것으로 규정되어 있으나, 그 예외를 규정한 조문에 대한 해석상 난이점과 주택건물에 대한 부가가치세 면세에 따른 주택임대사업자등록 등 세무행정관리 애로 때문에 사실상 주택임대소득과 세액은 미미한 형편이다. 또한, 임대 이외의 주택개발·판매사업에 종사하는 사업자에게는 전술하였듯이 부가가치세, 개인소득

가점유자 등에게는 Home Stead Rebate로 일부 환급을 해주고 있고, 우리와 유사한 세법체계를 갖고 있는 일본 및 대만에서도 자가 점유자에 대해서는 지방재산세 과세에서 혜택을 부여하고 있음.

7) 부가가치세법 제12조[면세] 제11호 '주택과 이에 부수되는 토지의 임대용역으로서 대통령령이 정하는 것'에 따라 주택 및 주택부속토지의 임대용역은 부가가치세를 면제하고 있어서, 주택임대를 계속적으로 하는 자는 부가가치세의 면세사업자임.

8) 소득세법 제12조 제2호는 비과세소득으로 '대통령령이 정하는 주택의 임대소득'을 규정하고 있고, 동법 시행령 제8조의 2는 '3개 이하의 주택을 소유하는 자의 주택임대소득을 말한다'고 설명하면서 비과세제외대상으로서 고급주택, 그리고 지역별·규모별로 차등화된 주택보유상황을 열거하고 있음. 그러나 대규모의 주택임대사업자를 제외하고는 법령해석상의 난이점으로 거의 과세되지 못하고 있음. 2003년 세법개정으로 비과세주택임대소득의 대상을 2주택 이내로 축소하고, 6억원 이상의 고가주택은 제외시킴.

세, 법인소득세 등이 과세되는데, 주택의 신축·증축·개축, 보수 및 유지관리업, 매매업 활동이 기존주택이나 신규주택이나에 따라 부가가치세 등이 달리 과세될 수 있는 상황이다.

일반적으로 많은 나라에서 人稅인 개인소득세(individual income tax)를 통해 자가점유행위에 대한 세제우대조치(preferential tax treatment) 중 가장 대표적인 것으로 ① 자가거주자의 귀속임대료(imputed rent)에 대한 소득세 비과세와 ② 주택구입자금대출 금융비용 및 지방재산세 납세액에 대한 소득공제를 들 수 있다. 우리나라의 경우에도 전자에 대해서는 대부분의 나라들처럼 세무행정상의 애로를 이유로 비과세하고 있는 실정이다. 한편, 주택자금 상환비용 소득공제는 근로자의 국민주택규모 이하 구입의 경우에는 존재하나, 그 외에 소규모 주택임차·저축의 경제행위에 대해서도 일정한도액 내에서 소득공제 지원을 할 뿐이다⁹⁾. 그러나, 많은 나라에서 주거주택의 구입관련 차입행위에 대해서만 예외적으로 납부이자액에 대한 소득공제를 허용하는 우대조치가 형평성 등 측면에서 많이 논란이 되고 있다. 그러나 주택의 자가소비행위에 대해 지방재산세를 경감한다거나 납부지방세를 중앙정부의 종합소득세에서 소득 공제하는 등의

특별 세제혜택을 우리나라만 부여하지 않는 이유는, 자가점유자가 납부한 재산세나 종합토지세 납부액이 생활의 기본욕구인 거주에 대한 비용으로 과세소득계산 시 필요경비라는 인식이 부족하기 때문이다. 또 다른 이유는 주택에 대한 취득·보유·처분단계에서 소유자의 실제거주여부를 확인하여 실수요자에게 취득·등록세, 재산세·종토세, 그리고 양도소득세 상의 세제혜택을 주는 기본과세구조를 갖고 있지 못한 기본구조 때문이라고 판단된다.

2. 부동산정책수단으로서의 보유세 및 거래세 활용의 한계

부동산은 그 종류별로 그리고 지역적으로 매우 이질적인(heterogeneous) 재화로서 그 시장들 또한 매우 지역적 및 유형별 특성이 강하다. 예를 들어, 토지와 주택은 부동산의 다른 종류이지만 일반인들은 시장작동원리가 유사한 것으로 이해하는 경향이 있다. 그러나, 주택은 그 생산에 있어서 토지를 필수요소로 하면서 자본이 결합되어 만들어지는 부동산이다. 따라서, 나대지(빈땅)에 대한 시장과 정부정책은 주택에 대한 시장과 정부정책과 큰 차이가 난다. 예를 들어, 한 시점에서 단기간의 부존 토지총량은 거의 고정되어 있지만 주거용 토지의 공급은 타용도로부터의 전환 또는 저층 건물의 철거를 통해 비교적 단기에도 공급이 어느 정도의 탄력성을 갖게 된다. 주택신축자본의 공급은 더욱 탄력적이므로 주택신축을 위해 필요한 2~3년의 건축기간을 놓고 보면 전

9) 소득세법 제52조 제2항 내지 제5항 등 특별공제 규정에 따르면, 국민주택규모 1채 소유자가 주택마련저축을 하는 경우의 저축불입액 40%, 무주택자의 국민주택규모 임차용 차입금의 원리금 상환액의 40%, 국민주택규모 주택취득용 장기주택저당차입금의 이자상환액 등을 인정함.

국의 토지시장과 한 지역의 주택시장은 전혀 시장작동원리가 달라지게 된다. 이렇게 지역적 주택시장은 다른 부동산시장과 다르다는 상황인식으로부터 정부의 주택정책에 대한 판단과 주택관련 조세정책에 대한 판단이 달라져야 한다.

부동산조세문제에서 재정학 비전문가들이 흔히 범하기 쉬운 또 한 가지의 잘못으로서, 부동산조세를 해당 부동산시장의 문제들을 풀기 위한 정책수단으로서의 기능에만 치우쳐 조세정책논의를 전개한다는 것이다. 예를 들어, 해당 조세가 국세인지 지방세인지의 차이, 그리고 과세근거 및 해당조세의 기능들에 대한 이해, 중앙 및 각급 지방정부의 세수기능 등에 대해 정확히 인식하지 못하고 매우 일반화된 정책명제를 모든 유형의 부동산에 대해 적용하려는 경향이 있다. 대표적인 예로 들 수 있는 것이, 부동산 거래세의 완화 및 보유과세 강화는 주택건설업계 및 주택정책당국이 중심이 되어 수십년간 끊임없이 주장하는 정책명제이지만 지방재정측면에서의 정책효과는 그다지 많은 연구가 축적되지 못했다. 예를 들어 취득세 및 등록세의 세부담을 1/3 정도 줄이기 위해 보유과세인 종합토지세와 건물재산세를 현재 수준의 배 이상으로 올려야 한다는 수준의 총론적인 세수중립성 문제에 머물고 있는 것이다. <표 5>에서 나타나듯이 부동산 거래과세의 대부분은 등록세 취득세와 같은 광역지방자치단체의 주요 세입원이고 보유과세인 재산세 및 종합토지세는 기초자치체인 시군구의 주요 세입원이다. 특히 특별시 및 광역시내의 자치구의 경우

재산세와 종합토지세는 자주세원의 대부분이라고 할 수 있고, 도의 경우에 등록세 및 취득세의 비중은 90%에 달하고 있다. 즉, 거래과세 세목이라고 해도 도와 특별시·광역시시의 입장이 다르고 보유과세 세목이라고 해도 일반 시군과 자치구의 입장이 서로 다른 것이다. 바로 이러한 이유 때문에 250여 개의 기초자치단체와 16개의 광역자치단체가 특정 지방세 세목의 세부담변경과 관련된 문제에 있어서 합의를 보기 어려운 실정에 있는 것이다. 어떻게 생각해 보면 제약조건만 260여 개가 있는 연립방정식을 푸는 수학문제인 셈으로, 지방세제개혁과 지방재정개혁은 1995년 자치단체의 장 및 의회 선거이전에 풀었어야 했던 문제라고 볼 수 있다.

마지막으로 보유세는 거래세에 비해 경제적 비효율성이 적은 것으로 학계에서 일반적으로 인식되고 있다. 그러나, 보유세와 거래세간 세부담변경이 주택과 그 외의 일반 부동산에 대해 효율성 측면에서 어떻게 다른 의미를 갖는지 살펴보자.

먼저, 주택은 타 부동산과 달리 최종소비자에게 소비목적으로 바로 제공될 수 있는 주거서비스를 창출하는 특징을 가진 반면, 타 부동산은 일차적으로 생산활동에 투입요소로서 제공되어 그 자체로서 바로 소비의 대상이 되지는 않는다는 차이가 있다. 물론 주택자산도 그 자체로서 소비되는 것은 아니고 주택소유자가 주거서비스의 생산을 위해 필요한 사업용 자산으로 개념화할 수도 있다. 이에 따라 자기소유주택으로부터의 주거서비스를 자가소비하면 소비자로서, 타인

〈표 5〉 각급 지방자치단체별 지방세 세수(2002년)

(단위: 백만원, %)

구 분		합 계	특별/광역시	자치구	도	시/군	구성비
합 계		315,835	149,365	15,535	91,555	59,380	100.0
보 통 세	소 계	251,959	119,148	12,631	68,232	51,949	79.8
	취득세	53,283	27,173	-	26,110	-	16.9
	등록세	75,045	40,183	-	34,861	-	23.8
	면허세	633	4	360	269	-	0.2
	주민세	39,019	23,741	34	-	15,244	12.4
	재산세	8,157	-	4,145	-	4,012	2.6
	자동차세	17,527	8,436	-	-	9,091	5.5
	농업소득세	27	-	-	-	27	0.0
	도축세	485	87	-	-	399	0.2
	경주마권세	10,777	3,785	-	6,992	-	3.4
	담배소비세	22,192	10,385	-	-	11,807	7.0
	종합토지세	14,185	-	8,092	-	6,094	4.5
	주행세	10,629	5,353	-	-	5,276	3.4
목 적 세	소 계	57,930	27,620	2,435	22,044	5,831	18.3
	도시계획세	8,938	5,399	-	-	3,539	2.8
	공동시설세	3,749	1,958	-	1,791	-	1.2
	사업소세	2,292	-	-	-	2,292	0.7
	지역개발세	3,386	806	2,435	145	-	1.1
과 년 도 수 입	지역교육세	39,565	19,457	-	20,108	-	12.5
	과년도수입	5,946	2,597	470	1,279	1,601	1.9

자료: 행정자치부, 『지방재정연감』 2003년도.

에게 임대를 하면 임대사업자로서 기능한다고 분류할 수도 있다. 즉, 자기소비용 주거 서비스 생산의 경우에도 생산자와 소비자의 두 역할을 동시에 수행하고 있다고 볼 수 있다. 그러나, 주택의 자가점유자(owner occupier)는 자신의 주거서비스 소비를 결정함에 있어서 수요의 가격 및 소득탄력성의 상대적 크기에 따라 주거소비를 늘릴 수도 줄일 수도 있으나, 기본적으로 자신이

소유한 현재의 주택 규모 내에서 고정되는 경향이 있다. 보통의 비내구적 재화라면 소비지출 구성 바스켓을 조정하는 간단한 문제에 해당하겠지만, 주택의 경우 주거서비스 소비의 변경은 오직 이사를 통해서만 가능하므로 소득의 소득이나 가격변동 그리고 가족구성원변경 및 선호변경에 대해서는 거래비용이 상대적으로 훨씬 커서 이사를 안 가는 경우가 대부분일 것이다.

일단 주택과 타 유형의 부동산간 차이를 소비의 직접성 여부에 따라 인정한다면, 보유세의 과세표준을 시가의 변동에 따라 수시적으로 조정하는 정책을 추진할 경우, 자가점유자의 소비바스켓(consumption basket)은 변하지 않은 채 재산세만 시가에 따라 증가한다면 직접적인 부담경비만 늘어나게 된다. 즉, 주택에 대한 보유세강화도 그 방법이 자가소유자에 대해 시가반영율을 높이는 방법으로 추진될 경우 경제적 비효율성은 커질 수 있다. 또한, 많은 자가점유자 겸 납세자는 그들의 富가 실제 증가했으므로 당장 또는 미래에 주택을 팔거나 추가적인 주택담보대출을 받을 때 이득을 본다는 주장에 설득되기보다는 시가에 따른 재산세 인상을 부당하다고 인식하게 된다. 특히 자가소비용 주택의 경우 세금납부를 위해 타원천의 소득으로부터 주택재산세를 납부해야 하므로 주택가격급등 시 시가에 따라 재산세과표율을 인상할 경우 납부세금확보(liquidity)의 애로문제를 겪게 된다. 또한 전술하였듯이 주택에 대한 거래과세와 보유과세 간 세부담변경, 또는 거래시 보유세 과세표준 재조정은 빈번한 이사자와 그렇지 않는 자간의 세부담 형평성문제를 야기할 수 있으며 평균거주기간에도 영향을 미치는 비효율성을 발생시킬 수 있다. 또한 주택의 과다보유자에 대한 종합부동산세를 통한 중과정책은 주택자산의 세후수익률을 낮추어 주택에 대한 자산수요를 억제하고 주택의 신규공급이 줄어드는 효과를 발생시킬 수 있는데, 이 또한 주택보유세의 세부담변경을 통해 소비 비효율성을 야기하는 경우라고

할 수 있다.

토지의 경우를 살펴보자. 일반적으로 토지보유세는 비왜곡적 조세(non-distortionary tax)라고 알려져 있다. 예를 들어, 헨리조지의 단일세는 토지에 대해서만 과세하는 조세인데, 그 과세방식이 해당토지에 대해 무슨 행위를 하는지에 상관없이, 그리고 그 토지가 현재 개발되었는지 아닌지를 불문하고 토지 매 단위당 정액세(lump sum tax)를 부과하는 가장 단순한 경우이다. 그러한 조세시스템은 조지가 머릿속에 구상하였듯이 경제인의 행태변화를 야기하지 않는다는 의미에서 중립적이라고 일반적으로 간주된다. 그리고 어떤 토지 한 단위에 대해서는 다른 토지와 세금부과액을 달리할 수 있다고 간주된다. 그 결과 지가대비 비율로서 나타나는 (묵시적인) 세율은 중립성을 달성하기 위해 모든 토지에 대해 동일할 필요가 없다. 그러나 이러한 토지보유세의 중립성이 실현되려면 토지세 부과 시 토지사용용도 및 토지의 개발여부 또는 정도에 상관없이 무차별적으로 세부담이 결정되어야 하는 전제조건이 필요하다. 이러한 기준에서 판단하건 데, 현재 우리나라에서 부과되는 대표적인 토지보유세인 종합토지세는 소유자 및 이용자의 사용용도에 따라 종합합산과세대상, 별도합산과세대상, 그리고 분리과세대상으로 분류하여 세부담을 차등화하고 있으므로 비왜곡적 조세라고 할 수 없는 상황이다. 따라서 이러한 과세구조를 여전히 유지하면서 토지보유세를 강화하고 거래과세를 완화한다고 과연 효율성을 증진시킬 수 있는지는 의문이다. 더욱이 토지과다보유자의 범위

를 일정토지소유금액 기준 이상 소유자로 정하여 이들에 대해 종합부동산세가 추가되는 방식으로 보유세부담을 강화할 경우 토지소유자의 자손에 대한 사전증여, 과표현실화율이 낮은 토지로의 대체 등의 활동을 통해 세부담을 피하고자 하는 행태를 유발시킬 수 있는데, 이것은 바로 전형적인 초과부담의 예인 것이다.

IV. 요약 및 결론

정부는 2001년 하반기 이후 2년 간의 주택가격의 폭등 현상 이후, 국세로서의 부동산보유세인 ‘종합부동산세’를 당초 예정보다 1년 앞당겨 내년부터 토지와 주택의 과다보유자들에게 부과할 것으로 밝히고 입법과정 중에 있다. 단순히 부동산정책을 달성하는데 사용되는 조세를 중앙과 지방정부간 기능과 수단에 합치하도록 재편하는 차원을 넘는 세제개편이라고 판단된다. 즉, 중앙정부의 목적과 기능에 해당하는 재분배 및 안정화기능을 국세 부동산보유세인 종합부동산세라는 수단으로 추구하고 지방정부 부과 지방세로 남게 되는 지방부동산보유세는 세수기능에 충실하도록 개편하는 차원에서만 추진되는 것은 아니라고 판단된다. 전반적으로 토지 및 주택이라는 부동산유형에 대해 보유세 부담을 강화하여 시장가격을 안정화시키면서 거래세를 완화하는 정책을 단계적으로 추진한다는 계획이다.

이때 국세로서의 부동산보유세의 성격을 어떻게 규정하는가는 중요한 과제이다. 예를

들어 누진도가 강한 일종의 부유세적 성격의 보유세를 설계한 후 재분배기능을 위해 세부담을 인상한다면 경제적 비효율성 문제를 줄이기 위해 과다보유자의 범위를 정하지 않는 것이 좋을 것이다. 과다보유자의 범위를 정하지 않고 과세된다면 적어도 조세회피행위를 통한 초과부담은 줄일 수 있을 것이고, 어차피 누진적 세율구조를 갖을 것이라면 형평성도 문제될 것이 없게 된다. 특히 주택이 과세대상으로 포함된다면 그 부과근거(rationale)를 무엇으로 정하는지가 관건이다. 필자의 판단으로는, 이미 현행의 세제가 자가점유자의 귀속임대료에 대해서 소득세 비과세하고 있고 주택임대소득에 대해서도 사실상 비과세하고 있는 현실을 감안할 때, 주택소유외형에 대한 국세로서의 보유세 부과는 주택임대소득에 대한 추계과세로서 주택자산 그 자체에 대해 일종의 추정적 수익(notional yield)을 과세하는 것으로 정당성을 확보할 수 있게 된다. 이렇게 성격규명을 하게 되면 주택소유가액의 인별합산은 의미가 없어지고 더더욱 누진과세는 원칙에 부합하지 않게 된다.

우리나라 정책씨클에서는 부동산이 타 자산 및 서비스에 비해 정보(information) 및 신용(credit) 측면에서의 상당히 시장효율성(Market Inefficiency)이 낮다는 인식이 부족하여, 시장효율성을 증대하는 정책을 기조로 삼기 보다는 적극적으로 시장에 개입하여 공급 및 수요를 조절하려는 정책을 선호하는 경향이 있다. 특히, 부동산관련 조세는 당연히 중앙 및 지방정부의 고유한 권리(sov-
ereign power)로서의 정책수단이므로

이를 통해 정부가 부동산시장 적극적으로 개입하려는 성향을 보인다. 이럴수록 시장개입이 정당화되는 정책목적이 있는지를 확인한 후, 목적달성의 실효성을 높일 수 있도록 또한 이를 추구하는 과정에서 부작용이 최소화될 수 있도록 세제를 설계하는 일은 성공적인 부동산과세체계 개편을 위해 필수적인 작업이다.

〈참고문헌〉

노영훈 외, 『주요국의 조세제도』, 한국조세연구원, 1996.

노영훈, 『향후 부동산보유과세 강화정책에 대한 소고: 재산세 과표현실화의 기본적 한계』, 한국조세연구원, 재정포럼, 2003. 3.

Englund, Peter, "Taxing Housing Capital", Urban Studies, Vol 40, pp.937~952, 2003.

OECD, Revenue Statistics 1965-2002, 2003

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

행정자치부, 지방재정연감 2003. 