

부동산세제의 현황 및 개선방향

김 정 훈

한국조세연구원 연구위원

I. 서 론

우리나라 조세 수입의 구성 요소를 다른 OECD의 국가들과 비교하여 보면 세 가지의 특징이 눈에 띈다. 첫 번째 특징은 특별 소비세의 비중이 OECD 국가들 중 가장 높아서 간접세의 높은 비중으로 이어지고 있다는 점이다. 두 번째 특징은 사회보장 관련 조세 부담이 다른 OECD 국가들보다 현저히 낮다는 점이다. 이상의 두 가지 특징은 신문지상에서 자주 거론되기 때문에 우리에게 어느 정도 알려진 사실이지만, 우리나라 조세 구조의 세 번째 특징은 다소 의외라고 할 수 있다. 이는 조세 수입에서 우리나라의 재산관련세가 OECD 국가들 중 가장 높다는 점인데, OECD(2000)에 따

르면, 전체 조세 수입에서 우리나라의 재산관련세가 차지하는 비중이 11.4%로 재산세의 규모가 크다고 알려진 일본(10.5%), 영국(10.7%), 캐나다(10.4%), 미국(10.6%) 등보다 앞서고, 독일(2.4%), 오스트리아(1.3%), 노르웨이(2.4%) 등보다는 크게 앞선다.

부동산 세제와 관련하여 제기되고 있는 개선 사안들은 매우 많은데, 그 유형을 크게 구분하면, 국세인 양도소득세의 세율 및 비과세·감면 규모가 자주 논의되며, 지방세에서는 거래세라 지칭되는 취득세·등록세의 높은 세부담이 자주 거론된다. 또한 보유세로 지칭되는 재산세와 종합토지세의 경우에는 세율의 지나친 누진도 및 세부담의 강화 문제가 많이 논의되고 있다. 물론 부동산 세제의 비과세·감면 문제는 이에

해당하는 납세자의 입장에서 가장 중요한 문제라고 할 수 있을 것이다.

본고에서는 이렇게 다양한 부동산 세제 문제들 중에서 취득·등록세 및 재산세·종합토지세의 규모 및 조정 방향에 초점을 맞추어 논의를 이끌어 가고자 한다. 보유세와 거래세의 조정은 100대 국정과제의 하나로 꼽힐 만큼 중요한 세제정책의 과제이고, 높은 거래세 부담은 우리나라 조세제도를 외국과 비교할 때 가장 특징적인 것이기 때문이다. 재산관련세를 크게 보유세와 거래세로 구분하면, OECD 국가들 중 거래세가 전체 조세 수입에서 차지하는 비중은 대략 2%를 넘지 않는다. 영국(1.4%), 미국(0.15%), 일본(1.7%) 독일(0.8%) 등에서는 거래세의 비중이 매우 낮고, 거래세 부담이 비교적 높다고 알려진 스위스도 그 비중이 2.7%이며, 우리나라 다음으로 거래세 비중이 높은 호주의 거래세 비중은 4.7%이다. 반면 우리나라의 거래세가 전체 조세수입에서 차지하는 비중은 무려 7%에 달한다. 국세와 지방세 수입을 대략 100조원이라고 할 때 취득세·등록세의 세수입이 8조원에 달하기 때문에 거래세의 비중이 이처럼 높은 것이다. 우리나라의 재산세 비중이 OECD에서 가장 높은 이유가 OECD 국가들은 거의 의존하지 않고 있는 거래세로 인한 것이라는 점은 매우 특이하며, 그 특징 및 경제적 효과를 분석하는 것은 중요한 것이라 하지 않을 수 없다.

본고에서는 거래세·보유세 조정에 대한 논의를 하면서 단정적으로 거래세의 인하 및 보유세 강화가 필요하다는 주장을 하지

는 않았다. 그 이유는 매우 높은 우리나라의 거래세 부담이 형평성의 관점에서 그다지 나쁘지 않다고 보이기 때문이고, 효율성에 미치는 효과, 즉 거래의 위축 효과가 어느 정도인지가 명확하게 파악되지 않았기 때문이다. 또한 제Ⅲ장에서 보다 자세히 소개되겠지만, 우리나라 취득세와 등록세의 실효세율은 외국에 비하여 결코 높다고 볼 수 없다.

재산세나 종합토지세와 같은 보유세는 외국에서 중요한 역할을 수행하기 때문에 이를 벤치마킹하여 우리나라에서도 그 세 부담을 높이는 것이 바람직하다는 개선방안을 일단 제시할 수 있다. 그러나, 우리나라 재산세 및 종합토지세의 세율 구조는 외국과 비교하여 볼 때 또한 상당히 특이한 구조를 가지고 있기 때문에 거래세와 보유세의 조정에 앞서 세율 구조의 적정화가 먼저 필요할 것으로 판단된다. 이는 대부분의 국가에서 지방자치의 책임성을 제고하는 수단으로 재산세가 가장 많이 이용되고 있다는 점에서 우리나라 지방자치의 발전을 위하여 매우 중요한 문제이기도 하다.

Ⅱ. 부동산 세제의 현황

1. 부동산 관련세의 종류 및 세율구조

부동산 관련세에는 국세인 양도소득세, 지방세 중 거래세인 취득세, 등록세, 보유세인 재산세, 종합토지세, 공동시설세, 도시계획세 등이 있다. 이밖에 부가세(附加稅)

로 부과되는 지방교육세와 농어촌특별세 등도 재산과 관련된 세금들이라 볼 수 있다. 이러한 세목들의 특징을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

양도소득세는 소득세법에 과세표준과 세율을 규정하고 있는데, 과세표준은 국세청이 고시하는 기준시가에 의한 재산의 양도차익이다. 양도소득은 종합소득과는 별도로 분리과세하고 있는데, 과표구간이 3천만원까지, 6천만원까지, 6천만원초과로 되어 있고, 각 과표 구간에 20%, 30%, 40%의 세율이 초과 누진적으로 적용된다.

취득세의 납부의무는 재산의 취득으로 발생하는데, 과세표준은 행정자치부가 고시하는 과세시가표준액을 해당 지방자치단체의 장이 일정 비율 조정할 수 있도록 되어 있다. 과세시가표준액은 토지분과 건물분으로 나뉘는데, 토지분 과세시가표준액은 건설교통부가 공시하는 공시지가의 일정분을 지방자치단체가 자체적으로 정하여 결정하는데, 그 비율은 현재 공시지가의 70~90% 정도를 차지하고 있다. 건물분 과세시가표준액은 재산세의 과세시가표준액을 그대로 적용하고 있는데, 이는 2001년 현재 1㎡당 16만 5천원으로 되어 있고 여기에 다양한 지수를 적용하여 최종 건물분 과세시가표준액이 산출되고 있다¹⁾. 이러한 재산세의 과세시가표준액은 현재 실가액의 30%를 넘지 않는 것으로 알려져 있다. 취득세의

기본 세율은 2%인데, 사치성 재산에는 중과세율 5%가 적용되고, 수도권내 본점과 주사무소, 그리고 공장의 신·증설에는 6%의 세율이 적용된다²⁾.

등록세의 과세표준은 취득세와 동일한데, 세율 구조는 매우 다양하다. 부동산을 구입한 일반적인 경우의 기본세율은 3%이고, 자동차 등록에는 5%의 세율이 적용된다. 이밖에 상속, 소유권 보존, 지상권, 저당권, 지역권, 전세, 임차권 등에 0.2~0.8%의 세율이 적용되고 있다. 또한 법인 등기에는 0.2~0.4%가 적용되고, 수도권내 법인 등기에는 3배 중과된다³⁾.

취득세와 등록세의 과세표준은 사실상 이원화되어 있는데, 그 이유는 지방세법에 개인과 개인간 거래에서 과세표준은 행자부의 과세시가표준액과 검인계약서상의 신고가액 중 높은 것으로 한다고 되어 있기 때문이다. 즉, 검인계약서상의 취득가액을 낮게 신고하면 지방자치단체는 시가보다 낮은 과세시가표준액을 취득·등록세의 과세표준으로 적용할 수밖에 없기 때문에 취득가액을 성실신고 하지 않을 유인이 강하게 존재하고 있다. 물론 법인이 거래의 일방 또는 쌍방인 경우에는 도급계약서에 실제가액이 노출되기 때문에 과세표준이 과세시가표준액보다 높아진다⁴⁾. 이로 인하여

1) 구체적인 산식은 다음과 같다. 건축물 시가표준액 = (1㎡당 기준가격 16만 5천원 ± 10%) × 건물구조지수 × 용도지수 × 위치지수 × 감가상각비 × 가감산특례.

2) 외국인 투자는 2001년까지 중과세가 적용되지 않는다.

3) 외국 법인의 등기는 취득세와 마찬가지로 2001년 말까지 중과가 면제된다.

4) 감사원의 감사결과에 의하면 법인이 납부하는 취득·등록세에도 실거래가액이 적용되지 않는 사례가 존재하는 것이 사실이다.

새로 지은 아파트를 산 경우에는 법인의 도급계약서상 아파트 취득가액이 과표로 되어 세 부담이 상당히 높은 반면, 기존 아파트를 사는 경우에는 검인계약을 임의로 작성하여 신고하기 때문에 세 부담이 낮다는 문제가 존재한다. 표준적인 경우의 취득·등록세의 세율은 합하여 5%이고, 후술하는 농어촌특별세 및 지방교육세를 포함할 경우 모두 5.8%가 거래세의 명목세율인데, 과세시가표준액이 실거래 가액의 약 50% 정도이기 때문에 실효세율은 3% 정도라고 볼 수 있다. 그러나, 이상에서 서술한 문제점으로 인하여 취득·등록세의 실효세율은 거래의 성격(법인이 거래의 일방 또는 쌍방)에 따라 다양한 분포를 갖는다고 볼 수 있다.

외국의 경우 지방자치단체의 대표적인 기간세는 토지 및 건물에 부과하는 세금인데 대개의 경우 단일세율이 적용된다. 반면, 우리나라의 종합토지세는 전국의 토지를 인별 합산하여 과세한다는 특징을 가지고 있고, 또한 세율이 매우 누진적이다. 종합토지세의 과세 방법은 종합합산과세⁵⁾, 별도합산과세⁶⁾, 분리과세 등으로 나뉘는데, 종합합산의 경우 과표구간이 2천만원, 5천만원, 1억원, 3억원, 5억원, 10억원, 30억원, 50억원, 50억원 초과로 되어 있고, 각 구간

에 0.2%, 0.3%, 0.5%, 0.7%, 1%, 1.5%, 2%, 3%, 5%의 세율이 초과 누진적으로 적용된다. 별도합산의 경우에는 과표구간이 1억원, 5억원, 10억원, 30억원, 50억원, 100억원, 300억원, 500억원, 500억원 초과로 되어 있고, 0.3%, 0.4%, 0.5%, 0.6%, 0.8%, 1%, 1.2%, 1.5%, 2%의 세율이 초과 누진적으로 적용된다. 분리과세는 농지 및 임야와 사치성재산의 부속토지에 각각 0.1%와 0.5%의 세율이 적용된다.

재산세는 건물에 부과되는 세금인데, 과세표준은 과세시가표준액으로서 실거래가액의 50% 정도이지만, 세율이 종합토지세보다 높고 또한 상당히 급격한 누진세율 구조를 가지고 있어서 아파트와 같은 건물에 대한 재산세 부담은 일반적으로 종합토지세보다 높다. 재산세의 과표구간은 과표구간은 1,200만원, 1,600만원, 2,200만원, 3천만원, 4,000만원, 4천만원 초과로 되어 있고 여기에 0.3%, 0.5%, 1%, 3%, 5%, 7%의 세율이 초과 누진적으로 적용된다. 또한 별장 및 고급오락용 건축물에는 5%의 세율이 중과된다.

지방세에는 재산세 및 종합토지세와 성격이 유사한 두 가지 목적세기 존재하는데, 공동시설세와 도시계획세가 그것들이다. 공동시설세의 과세표준은 재산세의 과세표준과 같고, 과표구간은 500만원, 1천만원, 2천만원, 3천만원, 5천만원, 5천만원 초과로 되어 있고, 여기에 0.6%, 0.8%, 1%, 1.2%, 1.4%, 1.6%의 초과 누진세율이 적용된다⁷⁾.

5) 지방세법에 별도합산과세 및 분리과세 대상 이외의 토지에 적용되는 것으로 정의되어 있다.

6) 대통령이 정하는 건축물의 부속토지에 적용되는데, 공장구내의 건축물, 주거용 건축물, 여객자동차터미널 및 화물터미널용 토지 등이 별도합산과세 대상 토지의 예이다(보다 자세한 내용은 지방세법 시행령 제194조의 14 참고).

7) 현재 소방시설에 관해서만 공동시설세가 부과되

도시계획세는 도시계획법에 의하여 고시한 도시계획구역 안에 있는 토지 및 건축물에 부과하는 세금인데, 과세표준은 각각 종합토지세와 재산세의 경우와 같고, 세율은 0.2%이다.

각종 지방세에는 교육세와 농어촌특별세가 부과되어 왔는데 2001년부터는 교육세가 지방교육세로 전환되었다. 지방교육세는 지방세의 세액에 부가되는 세금인데, 등록세액의 20%, 경주·마권세액의 60%, 주민세액의 10%⁸⁾, 재산세액의 20%, 자동차세액의 30%, 종합토지세액의 20%, 담배소비세액의 50%가 적용되고 있다. 또한 취득세액 및 종합토지세액의 10%는 농어촌특별세로 부과된다.

2. 부동산 관련 지방세의 규모

<표 II-1>에는 지방세 중 재산과 관련된 취득세, 등록세, 자동차세, 재산세, 종합토지세, 공동시설세, 도시계획세, 지방교육세, 농어촌특별세의 세수를 재정리 및 통합하여 계산한 결과이다. 지난 10년 동안 변화한 재산관련 지방세의 규모를 보면 1990년의 취득세, 등록세, 재산세, 종합토지세는 각각 1조 1,649억원, 1조 3,776억원, 2,271억원, 3,998억원이었다가 1999년에는 각각 3조 654억원, 4조 3,266억원, 6,699억원, 1조 2,420억원으로 증가하였다. 이 결과를 보면 각각의 세목의 거의 3배 가량 균등하

게 증가하였다고 볼 수 있는데, 여기에 자동차세분 취득세와 등록세를 제외하고 공동시설세와 도시계획세를 재산세 및 종합토지세에 통합하면 그 결과는 약간 달라진다. 또한 각종 재산관련세에 붙는 교육세는 납세자의 입장에서는 특별히 구분되지 않는 세금이고 2001년부터는 교육세가 지방교육세로 전환되었기 때문에 농어촌특별세 및 교육세도 재산관련세에 통합시켜 살펴보는 것이 보다 정확한 재산관련세의 규모를 파악하는 데 도움이 된다. 그 결과가 <표 II-1>인데, 1999년의 경우 취득관련세, 등록관련세, 재산관련세, 토지관련세는 각각 2조 8,606억원, 4조 3,572억원, 1조 5,169억원, 2조 154억원이다.

<표 II-1>에서 각종 재산관련세 세목들 중 가장 규모가 큰 것은 역시 등록세인데, 등록세의 규모는 지난 10년 동안 전체 지방세 세수의 20%정도를 차지하였다가 금융위기 이후인 1999년에는 21.8%로서 상당히 큰 폭으로 신장하였다. <표 II-1>에는 그 이유가 나타나 있지 않지만, 2000년도 『지방세정연감』에 나타난 등록세의 종류별, 지역별 구조를 보면 그 이유를 파악할 수 있는데, 가장 큰 이유는 수도권을 중심으로 부동산 및 법인의 신규 등록이 1999년에 큰 폭으로 증가하였기 때문이다. 이는 1998년과 1999년 사이에 있었던 대대적인 구조조정의 결과 새로운 사업이 많이 발생하였기 때문인 것으로 추측된다.

<표 II-1>에서 주목하여야 할 또 한 가지 특징은 토지관련세의 세수 추이인데, 1990년대 초반은 토지 투기의 과열로 인하

고 있기 때문에 소방공동시설세라 불리기도 한다.
8) 인구 50만 이상되는 시의 주민세 균등율은 25%가 적용된다.

여 토지공개념 도입과 함께 토지보유세의 강화가 사회적으로 크게 요구되었던 시기이었다. 그 결과 토지에만 별도 과세하는 종합토지세가 1990년에 도입되었고, 1995년까지 세수 규모가 큰 폭으로 신장되었다. <표 II-1>에서 확인할 수 있듯이 종합토지세는 1990년부터 1995년까지 약 3배 가량 신장되었지만 그 이후에는 부담의 변화가 거의 없어 1999년의 세부담은 1995년의 세부담과 거의 동일한 수준에 머물러 있다.

재산관련세의 구조를 파악할 때 가장 많이 사용되는 지표가 거래세와 보유세의 상대적 비중인데, <표 II-1>에서 1999년의 거래세 부담의 규모는 약 7조 2,178억원이고 보유세 부담의 규모는 3조 5,323억원이

다. 따라서 거래세 부담은 보유세 부담에 비하여 2배 높다. 단순히 취득세와 등록세를 합하였을 경우 1999년 총액이 7조 3,920억원이고 재산세·종합토지세의 규모가 1조 9,119억원이기 때문에 거래세의 부담이 보유세에 비하여 3.86배 크다는 사실에 비추어 본다면, 모든 재산관련세를 통합·재정리한 후의 거래세의 상대적 부담 규모가 훨씬 더 낮아진다는 사실을 확인할 수 있다.

III 외국 재산관련 세제의 현황

<표 III-1>에는 OECD 국가들의 조세수입 중에서 재산관련세와 소비관련세의 규

<표 II-1> 지방세 중 재산관련세의 세수 추이

(단위: 백만, %)

구 분	취득관련세	등록관련세	재산관련세	토지관련세	총지방세
1990	952,089 (14.0)	1,363,416 (20.1)	464,399 (6.8)	614,337 (9.0)	6,754,776
1991	1,261,795 (14.7)	1,786,020 (20.8)	566,501 (6.6)	796,002 (9.3)	8,558,955
1992	1,433,589 (14.2)	1,921,640 (19.0)	716,249 (7.1)	1,049,951 (10.4)	10,078,909
1993	1,694,453 (14.3)	2,385,308 (20.2)	830,319 (7.0)	1,305,409 (11.0)	11,780,327
1994	2,007,700 (14.1)	2,899,176 (20.3)	1,013,548 (7.1)	1,586,021 (11.1)	14,215,215
1995	2,435,790 (14.6)	3,464,170 (20.8)	1,014,619 (6.0)	2,009,355 (12.0)	16,641,416
1996	2,777,952 (14.7)	3,929,021 (20.8)	1,188,851 (6.3)	1,999,511 (10.6)	18,852,842
1997	3,071,500 (15.3)	4,155,952 (20.8)	1,286,378 (6.4)	2,055,943 (10.3)	19,947,321
1998	2,374,882 (12.8)	3,557,957 (19.3)	1,450,812 (7.8)	1,945,542 (10.5)	18,434,676
1999	2,860,602 (14.3)	4,357,213 (21.8)	1,516,900 (7.5)	2,015,463 (10.0)	19,962,038

주1 : () 안은 비중임.

주2 : 취득관련세 = 취득세 + 취득세 농특세분 - 차량 취득세.

등록관련세 = 등록세 + 등록세 교육세분 - 차량 등록세.

재산관련세 = 재산세 + 재산세교육세분 + 소방공동세 + 도시계획세 건물분.

토지관련세 = 종토세 + 종토세 교육세분 + 종토세 농특세분 + 도시계획세 토지분.

주3 : 총지방세에는 재산관련 농특세 및 교육세가 포함되었음.

자료: 행정자치부, 「지방세정연감」, 각연도.

모가 나타나 있는데, 한국의 재산관련세는 전체 세입의 11.4%를 차지한다. 한국 다음으로 재산관련세가 높은 국가들로는 영국(10.7%), 미국(10.6%), 일본(10.5%), 캐나다(10.4%), 호주(9.5%) 등을 꼽을 수 있다. 이밖에 오스트리아(1.3%), 독일(2.4%)의 재산관련세는 상당히 낮은 편이고, 노르웨이(2.4%), 핀란드(2.4%) 스웨덴(3.7%)과

같은 북구 국가들에서의 재산관련세 비중도 낮은 편이다. 프랑스(7.3%)나 스위스(8.29%)의 재산관련세는 OECD 국가들 중 높은 편이고, 이탈리아(4.8%) 스페인(6.0%) 등의 재산관련세도 OECD 평균을 약간 웃돈다.

재산관련세 중 거래세의 비중을 보면 우리나라 거래세의 비중이 단연 두드러지는

<표 III-1> OECD 국가들의 세입 구조

(단위: 각국 화폐, %)

	조세수입	재산관련세	재산거래세	소비관련세	개별세(특별소비세)
호 주	177,687	9.48	4.67	25.46	12.49
오스트리아	1,157,947	1.33	0.61	27.94	7.84
벨기에	4,171	3.24	2.23	24.89	7.50
캐나다	340,290	10.44	0.00	24.69	9.12
체 코	697,313	1.49	0.81	31.04	11.70
덴마크	579,260	3.61	1.23	33.18	12.08
핀란드	317,090	2.39	0.88	30.71	11.47
프랑스	3,856,117	7.35	1.17	26.63	8.42
독 일	1,399,027	2.38	0.80	27.38	8.38
아이슬란드	197,074	7.13	1.69	45.85	13.78
아일랜드	19,232	5.15	2.55	38.68	14.73
이탈리아	882,181	4.79	2.21	27.44	10.19
일 본	141,361	10.53	1.72	18.76	7.73
한 국	94,984	11.40	7.03	40.51	21.53
룩셈부르크	276,006	8.40	2.00	26.10	12.04
네덜란드	318,520	4.90	1.75	27.71	8.43
뉴질랜드	35,160	5.72	0.41	35.95	7.58
노르웨이	483,745	2.39	0.41	37.23	14.47
포르투갈	6,730,833	2.87	1.40	41.35	17.43
스페인	29,769	6.04	2.55	29.41	10.49
스웨덴	982,837	3.74	0.40	21.55	7.34
스위스	133,421	8.29	2.72	18.23	7.03
터 키	14,964,481	2.78	2.72	35.72	5.09
영 국	315,143	10.74	1.41	32.64	12.75
미 국	2,479,037	10.60	0.15	16.16	6.50

자료 : OECD, Revenue Statistics, 2000.

<표 III-2> 유럽 국가들의 거래 비용

국가	취득세	등록세	중개수수료	비고
프랑스	1%	19%(stamp duty)	5%(수수료의 18.6%는 VAT)	- 파리수도권 부동산 계약의 78.9%, 기타 19개 도시권 부동산 계약 75%가 임대 계약 - 유럽에서 가장 높은 거래 비용
독 일	2%	2.5%	3~5%	
스위스	4%까지	0.35~0.7%(공증료) 1.5~3.0%(등록세)	3~5%	
스웨덴	-	3%(법인) 1.5%(기타)	4~6%(VAT 추가)	
이탈리아	-	2%(공증료) 10%(등록세)	4~8%(주택) 2%(상가)	
네덜란드	6%	0.7%(공증료) 6%(등록세)	2~3%	- 임대계약금의 11.5%가 수수료로 책정 15% 이하가 중개인(변호사) 통하여 거래
덴마크	1.2%	0.3%~4% (stamp duty)	1.5~3.5%	주택은 취득세 면제
오스트리아	3.5%	1%(공증료) 4.5%(등록세)	3~5%	
룩셈부르크	6%	0.7%(공증료)	3%	거래의 80%가 중개인 통하여 거래
스페인	1~6%	6.5%	3~5%	
노르웨이	2.5%	2.5%(공증료) 2.5%(stamp duty)	2~3%	중개료는 부동산 취득자가 지불
벨기에	-	12.5%	3~5%	중개료는 부동산 매매자가 지불
한 국	2.2%	3.6%	0.2~0.8%	

주: 유럽 국가들에서 취득세 및 등록세의 과세표준은 실거래가액임.

자료: <http://burns.dcb.du.edu/sw/europe/>

데, 그 비중이 7%로 거래세 비중이 2위인 호주의 4.7%보다 크게 앞선다. 그밖의 국가들을 보면 벨기에, 이탈리아, 스페인, 스위스, 터키가 2%를 조금 넘고 나머지 국가들에서는 거래세의 비중이 2%를 넘지 않는다.

유럽국가들에서 거래세가 조세 수입에서 차지하는 비중이 이처럼 낮지만, <표 III-2>에 나타난 부동산 거래 비용을 보면 부동산 거래자가 부담하는 비용은 상당히 높음을 확인할 수 있다. 우리나라와 유럽국가들의 부동산 거래비용에서 가장 두드러

지는 특징은 부동산 중개료이다. 우리나라에서는 최근 부동산 중개료가 인상되었지만 가장 높은 요율이 0.8%를 넘지 않는 데 반하여 유럽국가들에서는 대부분 부동산 중개료로 3~5% 정도를 지불하고 있다. 우리나라나 외국에서 부동산 중개료는 부동산의 실거래 가액을 기준으로 한다는 점에서 외국에서의 부동산 중개료 부담은 상당히 높은 것이다.

부동산 거래 부담과 관련하여 <표 III-2>에서 확인할 수 있는 또 한 가지 특징은 유럽국가들에서 취득세 및 등록세의 세율이 대부분 우리나라의 5.8%보다 높다는 점이다. 특히 과세표준이 실거래가액이라는 점에서 실효세율이 3% 정도인 우리나라보다는 분명히 부동산 거래세의 실효세율이 낮지 않다고 보여진다. 이와 같은 사실은 이들 국가들에서의 거래세 세수가 매우 낮다는 점에서 매우 이상한 것인데, 유럽에서의 부동산 매매 빈도가 우리나라에 비하여 현저하게 낮거나, 아니면 우리나라의 조세구성 요소에서 소득세, 법인세, 소비세의 비중이 아직은 선진국들에 비하여 크게 낮은 것이 그 이유일 것으로 추측된다.

IV. 거래세 · 보유세 조정에 관한 논의

거래세의 인하와 보유세의 강화는 우리나라의 세제 정책이 반드시 추구하여야 하는 목표로 인식되고 있지만 이러한 주장을 뒷받침하는 실증적 · 이론적 연구는 의외로

많지 않다. 따라서 세부담 조정의 논거는 원칙적인 차원에서 주로 제시되는데, 기존 문헌에서 찾아볼 수 있는 거래세 · 보유세 조정의 이유를 정리하면 대략 다음과 같다. 첫째, 재산의 이전 · 거래시에 많은 세금이 부과될 경우 동결효과가 나타나고 그 결과 자산이용의 효율성이 떨어진다. 둘째, 재산의 이전이나 거래보다는 재산의 보유가 더 정확한 담세능력의 척도이다. 따라서 거래세가 보유세보다 높은 것은 세부담의 형평성을 저해한다. 이밖에 거래세는 부동산 시장의 동향에 민감해서 안정성이 낮다거나 부정기적으로 부과되는 거래세는 보유과세에 비해 세원관리가 어렵다는 것도 지적되고 있지만, 결국은 거래세의 인하가 필요한 이유는 형평성(담세능력과 비례하는 과세)과 효율성(동결효과와 완화) 측면에서 6%에 가까운 세율, 그리고 지방세 세수의 40%에 달하는 세부담은 지나치게 높다는 것으로 축약된다.

가. 형평성

재산세나 종합토지세와 같은 보유세는 보유자가 부담하기 때문에 보다 형평한 세금이라는 주장을 흔히 듣지만, 이는 정확히 맞는 주장은 아니다. 자산의 수익 또는 효용에 매년 부과되는 세금은 자산의 현재가치에 반영되기 때문이다. 즉, 토지보유세에 대한 세율 인상이 이루어지면 미래의 보유자가 납부하는 세금의 현재가치만큼을 현재의 토지보유자가 부담할 가능성이 높다. 이른바 세금의 자산효과(capitalization

effect)라 불리는 이러한 현상은 재산세의 중요한 특징인데, Feldstein(1976)은 재산세의 증가는 현재의 재산 보유자에게만 급격한 세부담을 전가하기 때문에 이러한 세제 개편이 어렵다는 점을 역설하고 있다⁹⁾.

만약 보유세의 강화가 현재의 재산 보유자에게만 세부담을 발생시킨다면 Feldstein이 주장한 바와 같이, 보유세가 합리적이고 형평한 세금이라는 논리는 그 근거를 크게 잃게 되지만 이에 반하여 재산세의 자산효과가 완벽하지 않다는 연구 결과도 많이 찾을 수 있다. 그 이유로는 각종 감면으로 인하여 모든 계층의 재산세 실효세율이 동일하지 않다는 점, 토지의 공급이 고정되지 않다는 점 등이 제시된다. 즉 현실적으로 재산세는 그 일부만이 자산효과를 발휘하게 된다고 볼 수 있는데, 이러한 관점에서 본다면, 거래세의 부담을 매매자(현재의 자산보유자)와 매입자(미래의 자산보유자)가 일부분씩 나누어 부담한다는 것과 보유세의 자산효과가 불완전하다는 것은 상당히 비슷한 특징을 가지고 있다.

결론적으로 재산 보유세는 재산 보유자가 부담하기 때문에 거래세보다 형평하다

는 주장은 상당히 공허한 것이고, 보다 정확하게는 보유세나 거래세의 부담이 누진적인가 아닌가를 가지고 그 형평성을 평가하여야 하는데, 현재 우리나라의 취득세, 등록세, 그리고 종합토지세와 같은 보유세는 지나치게 세부담이 누진적이라 할 수 있다. 『지방세정연감』에는 취득세의 납세액을 5천원에서 1억원 초과까지 10개 구간으로 나누어 납세자수를 발표하고 있고, 종합토지세의 경우에는 납세액을 500원에서 100억원 초과까지 15개 구간으로 나누어 납세자수를 발표하고 있는데 이 자료를 보면 취득세의 경우 전체 납세자 90%가 30% 정도의 세금만을 납부하고 있고, 종합토지세의 경우에는 전체 납세자의 95% 정도가 전체의 20% 정도의 세금만을 부담하고 있다. 이와 같은 결과를 보면 종합토지세는 심하게 세부담이 누진적이어서 지방자치단체의 기간세 역할을 수행하기 어렵도록 되어 있고, 취득세나 등록세는 종합토지세에는 못미치지만 대부분의 세부담을 개인이 아닌 법인이 하고 있는 것으로 추측된다.

취득세·등록세 세부담의 수직적 형평성은 이처럼 상당히 좋지만 수평적 형평성이 높지 않다는 것은 잘 알려진 사실이다. 이는 거래세의 부담이 무엇보다도 재산 거래 또는 이사의 빈도에 따라서 크게 달라지기 때문인데, 외국 문헌에서 거의 유일하게 재산 거래세의 형평성·효율성 효과를 분석한 O'Sullivan et al.(1994, 1995, 1996, 1999)에서도 재산 거래세의 수평적 형평성을 가장 큰 단점으로 지적하고 있다. 그런

9) Taxing the imputed income or owner-occupied houses would eliminate the inducement to overinvestment in housing, and increases the overall progressivity of the tax. But current homeowners would suffer a capital loss in the value of their homes equal to the present value of the increased future taxes(Feldstein (1976), p. 96).

데, 이들의 연구에서 흥미로운 점은 재산 거래세의 수평적 형평성이 나쁘지만, 재산 거래세가 노인 계층이나 저소득층에게 크게 불리하지 않다는 점이다. 그 이유는 이들이 분석 대상으로 한 캘리포니아주의 경우 저소득층과 노인들의 이사 빈도가 가장 낮았기 때문인데, 이러한 결과를 우리나라의 경우에 바로 적용하는 데에는 물론 무리가 있을 것이다. 그러나, 우리나라의 경우에도 저소득층들은 임대를 주로 하기 때문에 취득·등록세를 부담하는 주된 계층이 아니라는 사실은 거래세의 세부담 형평성을 평가할 때 매우 중요하게 다루어져야 하는 문제라고 생각된다.

나. 효율성

취득세·등록세로 말미암아 거래가 위축되고 따라서 자원 배분의 효율성을 제고하기 위하여 이 세금들의 세율을 낮추어야 한다는 주장이 맞다면, 세율을 인하하였을 경우 거래가 활성화되어 취득세·등록세의 세수가 오히려 증가할 수 있어야 한다. 그런데, 적어도 취득세·등록세를 직접적으로 부과하는 행정자치부와 지방자치단체들은 이러한 주장을 믿지 않는다. 세제 개편에 대한 논의가 각 부처간에 오고 갈 때 행정자치부는 8조원에 달하는 취득·등록세의 세수가 20%라도 감소할 경우 세수 보전을 어떻게 할 것인가에 대한 답변을 요구하지만, 세율 인하가 세수 증가로 이어질 것이라고 대안을 제시하는 경우는 거의 찾아보기 힘들다. 즉, 적어도 암묵적으로는 취

득·등록세의 세율이 20% 감소할 경우 세수 역시 20% 가량 감소할 것을 많은 정책 실무자들이 가정하고 있다.

취득·등록세의 세율이 인하될 경우 세수가 어떻게 변할 것인가는 거래세·보유세 조정의 핵심인데, 거래세의 세수는 사람들이 재산 거래를 일생 동안 얼마나 많이 하는가에 따라서, 그리고 세율의 인상이 거래를 얼마나 위축시키는가에 따라서 달라진다. 결국 거래세 인하 효과를 정확하게 이해하기 위해서는 거래빈도가 거래세로 인하여 얼마나 영향을 받는지를 이론적, 실증적으로 파악하는 것이 중요한데, 현재 그 규모를 정확하게 제시할 수는 없지만 거래세의 거래 위축 효과가 상당히 낮을 가능성을 배제하기 어렵다. 왜냐하면 재산의 거래는 임대를 통해서도 충분히 발생할 수 있기 때문이다. 즉, 토지나 재산의 용도변경은 굳이 거래세 부담을 동반하는 소유권의 변화 없이 이루어질 수 있기 때문에 거래세의 위축효과가 적을 것이라는 추측을 해 볼 수 있는데 이는 물론 추측에 불과한 것이고 거래세의 동결효과는 향후 미시적인 모형과 실증 분석을 통하여 확인하는 작업이 필요하다고 판단된다.

V. 결 론

본고에서는 재산과 관련된 각종 세금의 유형, 현황, 그리고 정책 개선을 위한 쟁점 사항들을 살펴보았다. 재산관련세는 그 종류가 다양하고 또한 복잡하기 때문에 정책

개선방안을 단순하게 제시하는 데에 어려움이 있다. 더군다나 재산세의 대부분은 지방세에 집중되어 있고, 현재 가장 큰 현안이 되고 있는 거래세·보유세의 조정은 지방세 체계내에서도 광역과 기초간의 세원 재배분 논의를 수반하기 때문에 실무적으로 커다란 어려움이 내재되어 있다.

우리나라의 거래세는 세수가 7조원을 넘는 큰 규모의 세원인데 거래세의 세부담은 누진도가 상당히 높다. 따라서 이 세금이 조세 전체에서 세부담의 형평성을 떨어뜨리는 세목이라고 보이지는 않는다. 다만 동일한 물건에 대하여 반복적으로 과세하는 거래세는 거래빈도가 높은 계층에 세부담을 집중시키는 불합리성을 가지고 있는데, 외국의 연구결과를 보면 부동산 매매 빈도와 소득 수준이 비례하기 때문에 거래세 세부담의 수평적 불형평성이 수직적 불형평성으로 이어지지 않는다는 점이다.

거래세가 효율성에 미치는 효과는 거래세가 거래를 얼마나 위축시키는가에 달려 있는데 아직까지 이에 대한 실증적 연구가 없기 때문에 그 규모가 얼마나 되는지는 정확하게 알 수 없다. 다만, 거래세를 부과하는 지방자치단체는 거래세의 세율이 20% 정도 인하될 경우 세수 역시 20% 정도 하락할 것을 우려하여 거래세 인하를 주저하고 있기 때문에 거래세의 동결효과가 어느 정도 되는지를 파악하는 것이 중요한 연구과제라 생각된다.

외국에서의 재산 거래부담을 우리나라의 경우와 비교해 보면, 거래세의 실효세율은 우리나라의 3% 정도보다 더 높은데, 이렇

게 높은 실효세율에도 불구하고 거래세 관련 세수가 우리나라보다 현저히 낮다. 그 이유는 우리나라의 토지 및 건물 가치가 GDP대비 외국보다 훨씬 더 높기 때문이고, 지난 15년 동안 경기도의 인구가 450만명 가량 증가한 데서 유추할 수 있듯이 새로운 건물에 대한 취득이 대대적으로 일어나고 있기 때문이다. 이와 같은 이유를 보면 우리나라의 거래세는 결국 ‘낮은 세율, 풍부한 과표’의 결과라고까지 주장할 수 있다고 생각된다.

우리나라의 지방세 중 재산관련세에 관한 제도개선은 거래세·보유세 조정에 많은 관심이 집중되어 있는데, 보다 더 시급한 과제는 토지세가 지방자치단체의 기간세 역할을 수행할 수 있도록 종합토지세제를 개편하는 것이다. 또한 세율이나 과표의 현실성이 떨어지는 재산세의 구조 개편도 필요하다. 종합토지세와 재산세가 현재의 지나치게 누진적인 세율 구조를 벗어나 광범위한 계층으로부터 세금을 걷는 역할을 잘 수행한다면, 여기에 맞추어 거래세의 조정이 보다 원활하게 이루어질 것이다. 즉, 종합토지세와 재산세제가 현재의 지나친 누진세율 구조를 벗어나고, 또한 인별 합산 형식에서 대물 단일과세 체계를 띄게된다면, 지방자치단체는 자체 재원의 확보 수단으로서 토지세 및 재산세를 적극적으로 활용할 수 있기 때문에 지방자치의 활성화에 도움이 될 것이다. 

《참고문헌》

Feldstein, M., "On the Theory of Tax Reform," *Journal of Public Economics* 6, 1976, 77-104.

OECD, *Revenue Statistics*, 2000.

O'Sullivan, A., Sexton, T., and Sheffrin, S., "Proposition 13: Unintended Effects and Feasible Reforms," *National Tax Journal* 52, 1999, 99-111.

O'Sullivan, A., Sexton, T., and Sheffrin, S., "Property Taxes, Mobility, and

Home Ownership," *Journal of Urban Economics* 37, 1995, 107-29.

O'Sullivan, A., Sexton, T., and Sheffrin, S., *Property taxes and tax revolts: The legacy of Proposition 13*, New York: Cambridge University Press, 1995.

O'Sullivan, A., Sexton, T., and Sheffrin, S., "Differential Burdens from the Assessment Provisions of Proposition 13," *National Tax Journal* 47, 1994, 721-29.

