



부동산경기침체에 따른 부동산거래 관련 지방세수 감소현황과 정책과제

행정안전부 지방세운영과장
이 보 환

I. 서 론

최근 부동산대책과 관련된 조세정책에 대한 논의가 자주 제기되고 있다. 통상 정부에서는 부동산시장의 과열기에는 보유세제와 양도세제를 강화하는 정책을, 반면에 부동산경기 침체기에는 당해 세제를 완화하는 정책을 반복적으로 단행하여 왔다. 지난 정부에서는 투기수요를 억제하는 차원에서 종합부동산세를 신설하여 보유세를 강화하고 단계적으로 과표현실화를 추진하였다. 또한 다가구주택 소유자에 대한 증과세, 단기양도에 대한 세율인상 등 양도세 강화정책을 추진하였다. 동시에, 과표현실화에 따른 세부담의 급증을 완화하고 지방세 세수구조의 개선을 위한 차원에서 보유세 강화 정책에 대응하여 거래세완화 정책이 함께 진행되었다. 그 결과 3차에 걸쳐 취득세 및 등록세 인하가 단행되었다. 그런데 보유세 강화, 거래세 완화정책은 거래과세의 비중이 보유과세 보다 월등히 높은 상황에서 전 국민을 과세대상으로 하는 보유과세의 비중을 높여 거래과세 인하에 따른 세수를 보전하는 것으로 현실적으로 한계가 있었다. 다만, 지난 정부 당시에는 부동산 경기 호황으로 인한 부동산 가격상승으로 국민의 보유세 부담에 대한 반발이 적었고, 거래세 인하에 따른 세수감소효과가 과표현실화 및 거래량증가로 일정부분 상쇄되어 지방자치단체의 세수확보에는 큰 영향을 미치지 않아 정책추진에 큰 어려움이 없었다.

그런데 '08년에 접어들어 세계금융시장의 불안이 실물부분으로 전이되면서 우리나라

라도 산업전반에 걸쳐 불황이 심화되었고, 부동산경기가 급속히 침체되어 부동산 거래량의 감소와 가격의 하락을 가져왔다. 이와 같이 부동산가격이 하락하고 있는 상황에서 지난 정부에서 추진하고자 하였던 보유세 강화정책을 유지하는 것은 현실적인 어려움에 부딪치게 되었다. 특히 부동산거래의 위축은 취득세 및 등록세의 세수의존도가 높은 지방자치단체에게는 재정운영에 커다란 부담으로 작용하게 되었다.

이에 본고에서는 부동산경기침체에 따른 세수감소 현황을 살펴보고 향후 지방재정 확보와 부동산경기 활성화를 위한 바람직한 정책과제를 모색해 보는데 그 목적이 있다. 이를 위해 지방세를 중심으로 현행 부동산거래와 관련된 과세제도, 세수구조 및 그간 세제개편 내용을 정리하고, 최근 부동산시장의 동향과 그에 따른 취득세 및 등록세 세수현황을 살펴보고자 한다. 더불어 부동산경기침체시 부동산거래세제와 관련된 정책목표와 정책결정시 제약요건 등을 살펴보고 향후 정책과제에 대하여 논의해 보고자 한다.

II. 부동산 거래세 현황

1. 거래세 개요 및 세수비중

부동산거래세는 부동산의 거래단계에서 국가나 지방자치단체가 부과하는 조세를 말한다. 국세로는 상속세·증여세·양도소득세를, 지방세로는 취득세와 등록세를 예로 들 수 있다. 본고에서는 지방세를 중심으로 한 부동산거래세에 대한 논의를 전개하고자하므로 이하 거래세라고 함은 취득세와 등록세만으로 한정하고자 한다.

취득세는 부동산(토지·건축물·주택), 차량, 기계장비(건설기계 등), 입목, 항공기, 선박, 광업권, 어업권, 골프·콘도미니엄·종합체육시설이용·승마회원권의 취득행위를 과세대상으로 하여 부과하는 행위세이다. 과표는 납세의무 성립당시의 가액을 기준으로 취득자가 신고한 가액으로 하되 신고 또는 신고가액의 표시가 없거나 그 신고가액이 시가표준액에 미달하는 경우에는 그 시가표준액을 과표로 적용한다. 다만, 사실상의 취득가액이 명백히 입증되는 유상 취득의 경우에는 시가표준액에 불구하고 그 사실상의 취득가액을 과표로 적용하고 있다. 일반세율은 2%[유상거래로 취득한 주택 : 취득가액의 1%, 미분양주택 : 취득가액의 0.5%(’10.6월까지)]이며, 대도시내 공장신·증설, 본점사업용 부동산에 대하여는 일반세율의 3배, 별장·골프장·고급주택·

고급오락장·고급선박 등 사치성재산에 대하여는 일반세율의 5배를 중과하고 있다.

등록세는 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록한 사실을 과세객체로 하여 부과하는 세금이다. 과세대상은 부동산, 선박, 자동차, 건설기계, 항공기, 법인, 상호, 광업권, 어업권 등이 해당된다. 과표는 '79년까지는 시가표준액만을 과표로 사용하여 왔으나 '80년부터 그 산정방식을 취득세와 동일하게 적용토록 변경하였다. 부동산 등기의 세율 중 유상으로 인한 소유권 취득등기의 경우 농지는 1%이고, 농지이외는 2%[유상거래로 취득한 주택 : 취득가액의 1%, 미분양주택 : 취득가액의 0.5%(10.6월까지)]이다.

'08년 지방세 결산전망액을 기준으로 우리나라 지방세에서 재산과세가 차지하는 비중은 48%이고, 이중 거래과세의 비중이 31%로 여타의 세목보다 비중이 높다. 특히 재산과세 중에서 거래과세의 비중(64%)은 보유과세(36%)의 2배에 이른다¹⁾. 그런데, 거래과세의 경우 일반적으로 부동산경기변동에 따른 세수 탄력성이 높아 불안전성을 내포하고 있다. 따라서 이와 같은 과도한 거래세수 비중은 안정적인 지방재정 운영에 바람직하지 않다는 지적이 있어 왔다. 따라서 안정적인 세수확보와 부동산 투기방지 차원에서 경기변화에 영향이 적은 보유세를 강화하고 거래세 비중을 낮추자는 주장이 지속적으로 제기되어 왔으며, 지난 정부에서는 이러한 정책 기조하에 종합부동산세의 신설 및 세차레에 걸친 주택분 거래세 인하를 단행하였다.

[표 1] 지방세 세수성격별 비중(2008년)

(단위 : 억원)

구분	계	재산과세		소득과세	소비과세	기 타
		거래과세	보유과세			
세액 (%)	456,149 (100%)	217,568(48%)		80,951(18%)	69,162(15%)	88,468(19%)
		139,379(31%) [64%]	78,189(17%) [36%]			
세목	17개 세목	취득세 등록세	재산세 종합토지세 도시계획세 공동시설세	주민세 농업소득세	담배소비세 레저세 도축세 주행세	면허세 자동차세 사업소세 지역개발세 지방교육세 과년도수입

주) 종합토지세의 경우 2005년부터 재산세로 통합되었음.
 자료 : 행정안전부 내부자료, “2008년 지방세 결산전망”

1) '08년 이전의 경우 재산과세에서 거래과세가 차지하는 비중이 더 높은 상황이었음('04년 72%, '05년 75%, '06년 75%, '07년 70%)

한편 거래세수에서 부동산이 차지하는 비중은 77%로 높은 편이고, 그 다음으로 차량이 14%를 차지하고 있다. 부동산유형별로 보면 주택의 비중이 44%로 가장 높고, 다음으로 토지가 36%, 일반건축물이 20%순이다. 결국 주택분 거래세수의 변화에 따라 거래세수는 물론 지방세수 전체가 크게 영향을 받게 되는 세수구조임을 알 수 있다. 특히 우리나라의 경우 주택을 실주거 목적이외 투자목적으로 취득하는 경우가 다수 존재하여 지방세수가 부동산경기에 민감하게 반응하는 구조적인 특성을 지니고 있다.

[표 2] 거래세수에서 부동산이 차지하는 비중(2007년)

(단위 : 억원)

구분	계	부동산				차량	기타
		소계	토지	일반건축물	주택		
합 계	148,849 (100%)	114,962 (77%)	40,993 <36%>	22,865 <20%>	51,104 <44%>	21,426 (14%)	12,461 (9%)
취득세	74,949 (100%)	65,245 (87%)	24,741 <38%>	13,072 <20%>	27,432 <42%>	6,828 (9%)	2,876 (4%)
등록세	73,900 (100%)	49,717 (67%)	16,252 <33%>	9,793 <20%>	23,672 <47%>	14,598 (20%)	9,585 (13%)

주 1) 세수는 부과액을 기준으로 작성한 것임.

주 2) 등록세 부동산 부분 중 소유권이전(상속, 무상취득, 유상취득, 소유권보전)과 관련이 없는 등기(공유물분할, 경매·압류·가등기 등)의 경우 취득세 및 보유세와의 비교를 위해 기타로 분류하였음.

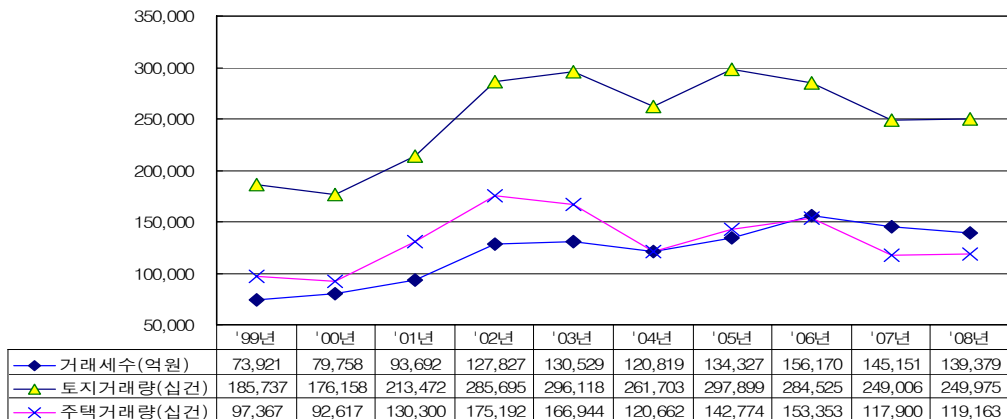
자료 : 행정안전부, 「지방세정연감」, 2008년, pp.378-411

2. 거래세수 변화 추이

'99년부터 '08년까지 10년간 거래세수 동향을 살펴보면([그림 1]), '06년까지는 꾸준히 증가되어 오다가 '07년이후 다소 감소추세에 있다. 특히 '02년, '05년 및 '06년에는 급격한 세수증가를 보이고 있다. 대부분의 부동산거래는 토지거래를 수반하므로 토지거래량을 부동산거래량으로 가정할 경우 거래세수는 부동산거래량과 거의 동일한 변화 추이를 보이고 있다. 따라서 부동산거래량이 급격히 증가한 시기에는 거래세수도 동반 상승하고 있음을 확인할 수 있다. 한편 토지거래량은 주택거래량과 유사한 추세를 보이고 있음을 알 수 있다.

[그림 1]에서 특이한 점은 '05년까지 거래세수 증가율이 주택거래량의 증가율 보다 낮았으나, '06년을 기점으로 거래세수의 증가율이 주택거래량 보다 높다는 것이다. '05년 1월, '06년 1월 및 '06년 9월에 주택분 거래세를 인하하였던 점을 고려하면, '05년 이후 주택거래량의 감소율 보다 거래세수의 감소율이 더 높게 나타날 것이라는 예상과는 반대의 결과이다. 이는 거래세 과세대상인 부동산의 과표가 증가하여 주택분 거래세 세율인하 효과를 상쇄하였다는 것으로 해석할 수 있다. 부동산 과표의 인상은 크게 2가지 방향에서 예상해볼 수 있다. 하나는 과세대상 부동산 가격상승으로 인한 과표 증가로 주택가격 및 지가변동율이 '05년부터 '08년 3/4분기까지 계속 상승하였던 사실²⁾을 통해 알 수 있다. 다른 하나는 부동산거래 신고제 도입³⁾에 따른 과표의 양성화에서 그 원인을 찾을 수 있다.

[그림 1] 최근 10년간 거래세수 및 토지·주택 거래량 현황



주 1) 토지거래량은 건축물의 부속토지를 포함한 모든 토지의 거래량을 의미함

주 2) 주택거래량은 주택부속토지의 거래량을 기준으로 작성한 것임

자료 : 국토해양부, <http://www.onnara.go.kr> “부동산 통계” 및 행정안전부, 「지방세정연감」 2008, 참조

2) 연간 주택가격변동율 : '05년 4.0%, '06년 11.6%, '07년 3.1%, '08년 3.1%

연간 지가변동율 : '05년 4.9%, '06년 5.6%, '07년 3.8%, '08년 Δ 0.3%

3) '06.7.29. 「공인중개사의 업무 및 부동산 거래신고에 관한 법률」이 신설되면서, '06.1.1부터는 거래당사자(매수인 및 매도인)는 토지 또는 건축물의 매매에 관한 거래계약서를 작성한 때에는 부동산의 실제 거래가격 등을 거래계약의 체결일로부터 30일 이내에 당해 토지 또는 건축물 소재지의 관할 시장·군수 또는 구청장에게 공동으로 신고하도록 하고(법 제27조), 동 규정에 의한 신고를 거 짓으로 한 자에 대하여는 당해 토지 또는 건축물에 대한 취득세의 3배 이하에 상당하는 금액을 과태료로 부과(법 제51조)토록 됨에 따라, 과거 실제 거래가격 보다 낮게 신고하던 관행이 없어지고 실제거래가격으로 신고하게 되어 부동산 거래세 과표가 양성화되었음.



3. 그간의 부동산 거래세 관련 세제개편 현황

부동산 거래세제의 개편은 '05년부터 본격적으로 추진되었다. 거래세율 인하는 '05년부터 '06년까지 3차례에 걸쳐 당초 5%에서 2%까지 인하되었다.

'05년 1월, 1차 세율인하는 '05.1.1부터 시행하는 주택공시가격제로 과표가 상승하여 납세자의 세부담을 완화하기 위한 것으로, 유상거래에 대한 등록세율을 3%에서 2%로 인하하는 한편, 개인간 주택의 유상거래에 대하여 등록세의 세율을 2%에서 1.5%로 25% 감면하였다. '06년 1월, 제2차 세율인하는 '06.1.1부터 시행하는 부동산 실거래가 신고제 시행에 따른 과표상승으로 납세자의 세부담을 완화하기 위한 것으로, 개인간 주택거래에 대한 취득세율을 2%에서 1.5%로 25% 감면하는 한편, 개인간 주택거래에 대한 등록세율을 1.5%에서 1%로 25%를 추가 감면하였다. '06년 9월, 제3차 세율인하는 부동산 투기방지과 지방세수 구조개편을 위해 보유세 강화 및 거래세 완화 방안의 일환으로 추진되었다. 동 개편에서는 기존 주택거래 감면대상에서 제외하였던 법인과외 거래를 포함한 모든 주택거래에 대하여 취득세 및 등록세를 50%를 감면하여 각각 1%의 세율을 적용토록 하였다.

제3차 세율인하의 경우, 제1차 및 제2차와 달리 과표상승과 같은 세수증가 요인이 없는 상태에서 세율인하를 단행함으로써 지방자치단체의 세수감소가 발생되어, 보유세 강화차원에서 도입한 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세로 이를 보전해 주었다.

[표 3] 주택분 거래세 세율인하 현황

구 분	당초 ('04년)	'05.1		'06.1		'06.9
		법인거래	개인거래	법인거래	개인거래	모든 주택
계	5.0%	4.0%	3.5%	4.0%	2.5%	2.0%
취득세	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.5%	1.0%
등록세	3.0%	2.0%	1.5%	2.0%	1.0%	1.0%

주) 법인거래는 법인-법인, 법인-개인 거래, 개인거래는 개인-개인 거래

한편, '08년 6월에는 부동산경기 침체에 따른 실수요자의 주택거래를 촉진하고 주

택미분양시장의 단기수급 안정화를 위해 '09.6.30.까지 취득하는 지방미분양주택에 대하여 취득세 및 등록세를 각각 0.5%씩 추가 인하하였으며, '09년 2월에는 '10.6.30.까지 취득하는 미분양주택에 대한 추가 거래세 감면을 전국으로 확대하고 지방의 경우 감면기간을 연장토록 하였다. '05년 및 '06년 거래세 인하는 지방세법의 개정을 통해 거래세 감면이 이루어진 반면 '08년 및 '09년은 지방자치단체의 감면조례 개정을 통하여 세율인하를 단행하였다는 점에서 차이가 있다.

이외에도 '09년에는 미분양주택 해소를 위하여 미분양 리츠·펀드가 매입한 미분양주택에 대하여 거래세 면제 및 재산세 최저세율 특례를 적용하는 한편, 리츠·펀드 청산 이후 주공이 매입하는 물량에 대해 거래세 면제 및 재산세를 경감하였다. 또한 건설사에 대한 유동성 공급 확충을 위하여 한국토지공사가 매입하는 기업토지에 대하여 재산세를 50% 감면하고 대한주택보증이 환매조건부로 매입하는 지방소재 미분양주택에 대하여 거래세 및 재산세를 면제하였다.

이와 같은 미분양주택에 대한 거래세율 인하 또는 거래세 감면은 세수증가 요인이 없는 상태에서 이루어진 점을 감안하여 부동산교부세로 세수감소분을 보전해 주었다.

[표 4] 주택거래 활성화를 위한 지방세 지원 현황

구분		감면율	적용지역	감면대상
미분양주택 취득시 거래세 감면		(취득세)2%→0.5% (등록세)2%→0.5%	(현행)지방 비투기 지역('08.6월) →(개정)전국('10.6월까지)	실수요자
대한주택보증 매입		(환매전)취득·등록·재산세 면제 (임대시)재산세 50% 감면 *전용면적 149m ² 이하 임대시	지방(수도권 제외)	대한주택 보증
미분양 펀드· 리츠	매입	취득·등록세 면제 재산세 최저세율(0.1%)	전국(수도권 포함)	미분양 펀드·리츠
	주공 매입 (청산시)	취득·등록세 면제 재산세 50% 감면 *전용면적 149m ² 이하 임대시	전국(수도권 포함)	주공



Ⅲ. 최근 부동산 시장 동향 및 거래세수 현황

1. 최근 부동산 시장 동향

가. 주택시장

주택가격의 증감을 보여주는 주택매매가격 변동율은 부동산경기 침체의 영향으로 '08년 하반기이후 상승세가 둔화되다가 4/4분기부터 급속히 하락세를 보이고 있다. 다만, '09년 1월부터 3월까지의 그 하락세가 둔화되는 모습을 보이고 있는데, 이는 장기하락에 따른 구매심리와 이사철 수요가 맞물려 하락세가 둔화된 것으로 분석되고 있다⁴⁾. 그러나 '08년 1~3월과 비교하면 주택가격변동율이 크게 위축되어 있는 상황이다.

[표 5] 주택매매가격 변동율(%)

구 분	'07년 년간	'08년												'09년		
		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월
전 국	3.1	0.3	0.3	0.8	0.9	0.6	0.6	0.4	0.2	0.2	△0.1	△0.4	△0.7	△0.6	△0.3	△0.2
서 울	5.4	0.7	0.7	1.4	1.6	0.9	0.7	0.4	0.2	0.2	△0.1	△0.5	△1.2	△0.7	△0.1	△0.3

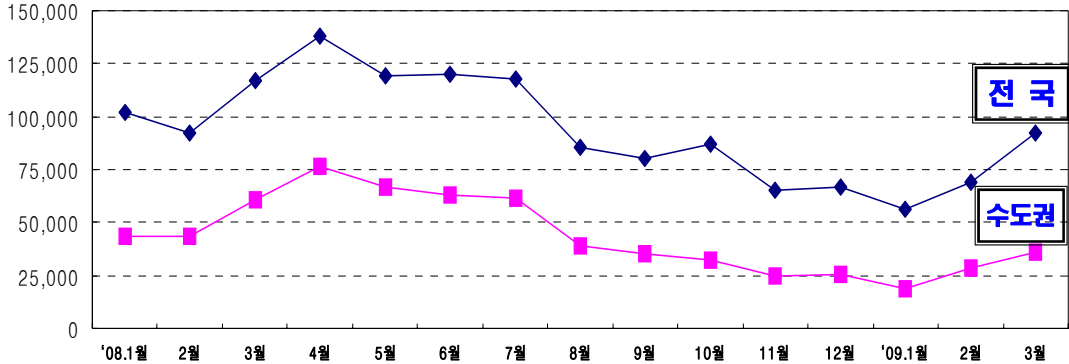
자료 : KB국민은행, <http://land.kbstar.com>, “전국주택가격동향조사”

주택거래량도 '08년 5월부터 거래가 크게 위축되어 감소세가 지속되고 있다. '09년 2월 이후 다소 회복세('08.4월 13.8만건 → '09.1월 5.6만건 → '09.2월 6.9만건 → '09.3월 9.2만건)를 보이고는 있으나, 이는 이사철 등 계절적 요인이 반영된 것으로 향후 전망은 불투명한 상태이다.

4) KB국민은행, <http://land.kbstar.com>, “주택가격동향(2009년 3월)”

[그림 2] 주택거래량 추이('08.1월 ~ '09.3월)

(단위 : 호수)



자료 : 국토해양부, <http://www.onnara.go.kr/> “부동산 통계”

'09년 1~3월 주택거래량은 전국 217,817호(수도권 83,785호)로 '08년 1~3월(310,954호)의 주택거래량과 비교하여 △30.0%(93,137호)가 감소한 상태이며, 최근 5년간('04~'08년) 1~3월의 평균 주택거래량과 비교하면 △29.9%가 감소한 상태이다. 지역별로는 5년간 평균을 기준으로 서울 △54.0%, 경기 △42.6%, 인천 △41.3%로 수도권이 전체적으로 △46.5%가 감소하였다. 이는 전국 평균 감소율(△29.9%)을 크게 상회하여 수도권이 주택거래량의 감소를 주도한 것으로 분석되었다.

[표 6] 전년동기 및 5년평균 대비 주택거래량 현황(호)

구 분	'08.1-3월	최근 5년('04-'08) 1-3월 평균	'09.1-3월	증감률 ('09.1-3월 기준)	
				'08.1-3월 대비	5년평균 대비
전 국	310,954	310,540	217,817	△30.0%	△29.9%
수도권	148,119	156,688	83,785	△43.4%	△46.5%
서울	51,383	56,429	25,933	△49.5%	△54.0%
(강북권)	29,026	27,565	11,133	△61.6%	△59.6%
(강남권)	22,357	28,864	14,800	△33.8%	△48.7%
인천	27,543	21,852	12,820	△53.5%	△41.3%
경기	69,193	78,407	45,032	△34.9%	△42.6%
지방권	162,835	153,852	134,032	△17.7%	△12.9%

자료 : 국토해양부, <http://www.onnara.go.kr/> “부동산 통계”

주택유형별 거래량의 경우 '09년 1~3월의 거래량은 전년 동기 및 5년평균과 대비하여 모든 유형의 주택에서 거래량이 감소하였다. 5년간 평균을 기준으로 단독(△63.5%), 연립(△58.2%), 다가구(△52.4%), 다세대(△48.0%), 아파트(△19.1%) 순으로 감소한 것으로 분석되었다.

[표 7] 주택유형별 주택거래량 현황(호)

구 분	'08.1-3월	5년 1-3월평균	'09.1-3월	증감률 ('09.1-3월 기준)		
				'08.1-3월 대비	5년평균 대비	
전 국	계	310,954	310,540	217,817	△30.0%	△29.9%
	단 독	21,310	40,011	14,618	△31.4%	△63.5%
	다가구	4,040	3,176	1513	△62.5%	△52.4%
	다세대	46,157	35,053	18,214	△60.5%	△48.0%
	연 립	11,132	11,306	4,725	△57.6%	△58.2%
	아파트	228,315	220,994	178,747	△21.7%	△19.1%
수 도 권	소 계	148,119	156,688	83,785	△43.4%	△46.5%
	단 독	8,097	14,255	3,356	△58.6%	△76.5%
	다가구	3053	2326	810	△73.5%	△65.2%
	다세대	39,580	28,446	13,074	△67.0%	△54.0%
	연 립	8,097	8,087	2,066	△74.5%	△74.5%
	아파트	89,292	103,574	64,479	△27.8%	△37.7%

자료) 국토해양부, <http://www.onnara.go.kr/> “부동산 통계”

나. 토지시장

토지가격의 증감을 보여주는 지가변동율은 '08년 11월 8년만에 하락세로 전환되어 '09년 3월까지 하락세가 유지되고 있다. 다만, '08년 12월 지가변동율이 △2.72% 급락하였던 반면에 '09년 1월부터 3월까지(1월 △0.75% → 2월 △0.35% → 3월 △0.09%)는 하락세가 다소 둔화되는 모습을 보이고 있다. 하락세의 둔화는 금융시장의 안정과 부동산시장의 바닥진입에 대한 인식확산에 따른 것으로 분석되고 있다⁵⁾. 한편 '08년 10월이후 지가의 하락은 전국평균에 비하여 서울지역이 상대적으로 높았던 것으로 파악되고 있다.

5) 국토해양부, <http://www.onnara.go.kr/> “지가동향(2009년 3월)”

[표 8] 전월대비 자가변동률 현황(%)

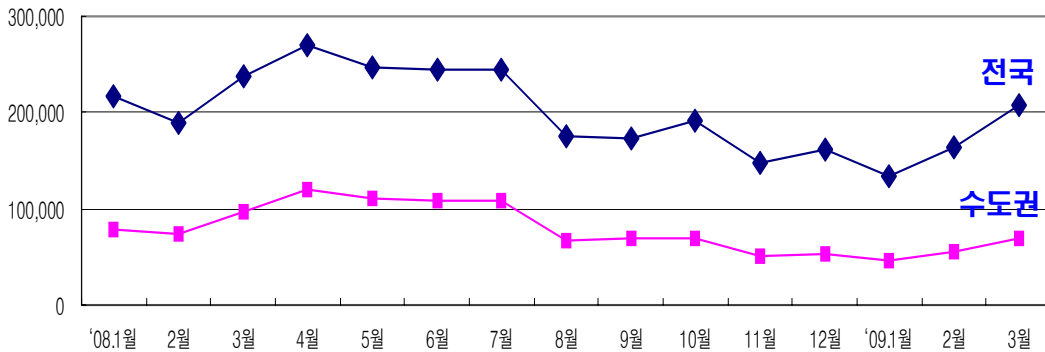
구 분	'07년 년간	'08년												'09년		
		1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	1월	2월	3월
전 국	3.88	0.36	0.39	0.46	0.50	0.48	0.47	0.42	0.42	0.32	0.04	△1.44	△2.72	△0.75	△0.35	△0.09
서 울	5.88	0.53	0.59	0.70	0.77	0.71	0.66	0.59	0.58	0.39	△2.42	△2.72	△3.48	△0.91	△0.43	△0.03

자료) 국토해양부, <http://www.onnara.go.kr/> “지가동향('07.12월 → '08.3월)”

토지거래량은 '08년 5월부터 감소세로 전환되어 거래 위축이 지속되고 있다. 다만, '09년 2월 이후 거래량이 다소 회복세('08.4월 27만건 → '09.1월 13만건 → '09.2월 16만건 → '09.3월 21만건)를 보이고는 있으나, '09년 1~3월 토지거래량(504,666필지)은 '08년 1~3월(643,850필지)과 대비하여 △21.6% 하락하는 등 거래가 위축되어 있는 상태이다.

[그림 3] 토지거래량 추이('08.1월 ~ '09.3월)

(단위 : 필지)



자료) 국토해양부, <http://www.onnara.go.kr/> “부동산 통계”

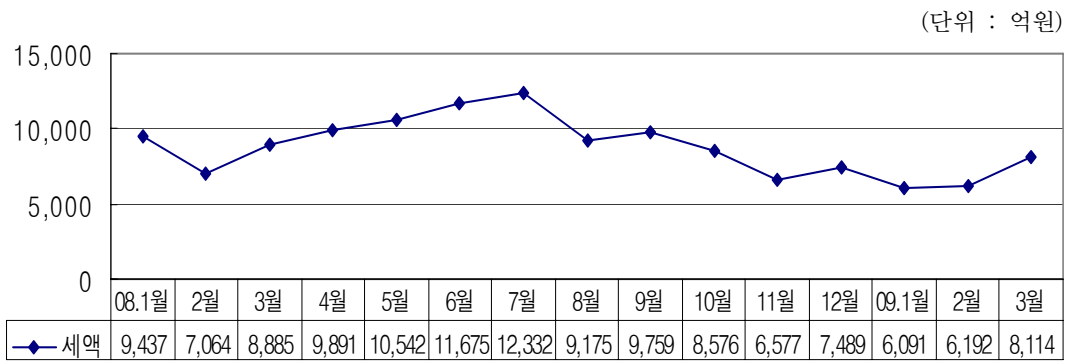
2. 부동산 거래세수 현황

거래세수 중 부동산(주택, 토지, 건축물) 관련 거래세수는 부동산 거래량 감소 및

가격하락의 영향을 받아 '08년 8월부터 급격히 감소되고 있는 상황이다. 특히 '09년 1~3월의 세수(20,397억원)는 '08년 1~3월(25,386억원) 대비 △19.6%(△4,989억원)가 감소된 것으로 집계되고 있다. 다만, '09년 3월 세수(8,114억원)는 부동산시장의 일시적인 회복으로 인하여 전월('09년 2월, 6,192억원) 대비 31.1%가 증가한 것으로 나타나고 있다.

'09년 1/4분기의 거래세수 감소세가 이후에도 지속될 경우 '09년 전체 부동산 거래세수는 '08년 대비 1조 5천억여원의 세수감소가 예상⁶⁾되어 지방자치단체의 재정운영에 큰 부담으로 작용할 수도 있다. 동 감소액은 '08년 결산기준 거래세 전체(139,379억원)의 10.7%에 해당하는 금액이다.

[그림 4] 부동산 거래세수 추이('08.1월 ~ '09.3월)



자료) 행정안전부, 내부자료

IV. 부동산경기침체로 인한 지방세수 감소에 따른 정책과제

1. 정책목표

정책을 입안·시행함에 있어 정책목표의 선정은 매우 중요하다. 적합성과 적절성이

6) 추계근거 : 1/4분기 세수감소액(4,989억원) × 3(1·2·3분기/4분기) = 14,967억원
 - '08년 4/4분기의 경우 이미 부동산 경기가 침체되어 세수감소 효과가 반영되어 있으므로, '09년 4/4분기의 세수는 '08년 4/4분기와 동일하다고 가정.

없는 정책목표의 선택은 정책효과를 발휘하지 못하고 국민들에게 혼란을 주어 정부시책에 대한 불신을 가중시킬 수 있기 때문이다. 부동산경기침체로 인한 거래세 감소에 따른 정책과제를 선택함에 있어서도 무엇을 정책목표로 할 것인가가 우선적으로 고려되어야 함은 물론이다.

부동산경기침체로 인한 부동산 거래세수 감소가 정책의제화된 주된 이유는 기본적으로는 '08년 4/4분기 이후의 거래세수의 감소가 '09년에도 지속될 경우 지방자치단체의 지방재정운영의 어려움이 발생할 수 있다는 가정하에서 제기된 것이라 할 것이다. 부차적으로는 부동산경기의 안정화를 위해 조세차원의 지원 필요성 즉 부동산 거래세 추가 인하의 요구에서 비롯된 것이라고도 할 수 있다. 이외에도 부동산 거래세수의 비중이 과도하게 높아 부동산 경기변동에 따른 불안정한 지방세수 구조의 개편에 대한 요구도 중요한 요인 중의 하나일 것이다.

따라서 부동산경기침체로 인한 부동산 거래세 감소와 관련한 정책목표는 ① 안정적인 지방세수 확보, ② 조세지원을 통한 부동산경기 안정화, ③ 불안정한 지방세수 구조개선으로 요약할 수 있다. 물론 세 가지의 정책목표가 상호 연관성을 가지고 있기 때문에 종합적으로 함께 검토하는 것이 타당하다할 것이나 편의상 개별적으로 검토한 후 상호연계성을 논의해 보고자 한다.

2. 정책결정에 대한 제약요인

가. 안정적인 지방세수 확보

자치단체에서 부동산경기 침체기에 안정적인 지방세수를 확보하기 위한 방안은 단적으로 지방세 세율을 높여 거래세를 추가로 징수하거나, 국가로부터 재원을 보전 받는 것이다. 전자의 경우 부동산경기 침체기에는 오히려 경기부양을 위하여 조세 경감 정책을 채택⁷⁾하여야 하므로 현실적으로 불가능한 방안이라 할 것이다.

후자의 경우 지방자치단체에서 국가로부터 재원을 보전 받는 방안은 3가지 방향에서 검토가능하다. 하나는 종합부동산세를 재원으로 하는 부동산교부세를 지원하는 방

7) 2차 오일쇼크로 인한 경기침체 극복을 위해 '80~'82년에는 양도소득세 세율인하, 주택에 대한 취득·등록세 감면을 실시하였으며, '90년대 말에는 IMF 지원금융 이후 실물경제 침체기를 돌파하기 위한 방안으로 주택거래와 관련한 취득·등록세 한시적 면제, 국민주택 규모이하의 신축주택 구입시 양도소득세 한시적 면제 등의 조세경감 정책을 사용한바 있음.(경실련, 「참여정부 부동산 세제정책의 문제점과 개선방향」, 「역대 정부의 토지·주택정책」, 2004, pp.47-54)

안이고, 다른 하나는 보통교부세를 지원 방안이며, 나머지 하나는 분권교부세를 지원하는 방안이다. 먼저 보통교부세를 통한 지원 가능성을 살펴보면, 보통교부세의 경우 교부총액이 이미 법령에 의하여 확정되어 있으므로 모든 자치단체가 전반적으로 세수가 감소하는 경우 교부기분이 되는 기준재정수입액이 모든 자치단체에서 감소되는 관계로 자치단체 간에 세수감소 효과가 서로 상쇄되어 자치단체에 대한 보전효과가 없어진다. 또한 앞서 살펴보았듯이 부동산경기침체로 거래세 감소가 많은 지역이 서울, 경기 등 수도권이라는 점을 고려해 볼 때 당해 지역은 대부분 보통교부세 불교부단체이므로 근본적으로 보전이 불가능 하다고 할 것이다. 따라서 보통교부세를 통한 세수보전은 사실상 불가능하다. 분권교부세는 '04년 정부혁신위원회에서 국고보조사업의 정비방침에 따라 149개의 국가사무를 지방으로 이양하면서 세운 세수보전대책으로써 국가사무를 이양 받은 자치단체의 인구수 등을 기준으로 교부하고 있고 지방으로 이양한 149개의 국가보조사업외에는 지원할 수 없다. 따라서 분권교부세를 통한 재원보전도 불가능한 상태이다.

부동산교부세를 통한 재원보전 방안을 살펴보면, 부동산교부세의 재원은 종합부동산세이나 최근 종합부동산세에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 인하여 '09년부터 그 세수가 대폭 감소하게 되었다. 이로 인해 '09년 이후에는 추가적인 거래세 인하에 따른 세수감소분을 보전하는 방안은 사실상 어려운 실정이다. 특히 시도세인 거래세의 결손을 종합부동산세로 보전할 경우 시군구의 강한 반발이 예상된다. 즉 종합부동산세는 원래 시군구의 세원인 재산세였으므로 시군구는 종합부동산세로 시도세인 거래세를 보전하는데 반대한다는 것이다.

따라서 향후 거래세 관련 정책을 결정함에 있어 거래세 인하시 국가재정을 통한 재원보전하는 방안에는 제약이 있음을 우선적으로 고려하여야 할 것이다.

[표 9] 부동산교부세 교부현황

(단위 : 억원)

구분	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년(예상)*	
교부액	합계	3,930	10,200	18,892	28,853	14,882
	시도		5,355	9,367	7,850	-
	시군구	3,930	4,845	9,525	21,003	-
전년 대비 증가율	-	159% ↑	85% ↑	53% ↑	△48%	

*주) '09년 부동산교부세는 '09년 본예산을 기준임 (종합부동산세제 개편에 따른 예비비 18,600억 원은 '09.2월에 시군구에 기 배분한 상황이므로 제외)

자료 : 행정안전부, 내부자료

나. 조세지원을 통한 부동산경기 안정화

조세지원이란 정부가 특정한 정책목표를 달성하기 위하여 기업이나 개인에게 부과된 조세를 감면해 주는 것을 의미하고 이는 사회적 형평성을 달성하거나 경제적 효율성을 제고시키기 위한 목적으로 이루어진다. 그런데 조세지원은 직접보조 즉 보조금보다도 정책목표를 달성하는데 비효율적이라는 것이 일반적인 지적이다. 보조금의 경우 지원하고자하는 기업이나 개인에 대하여 정부의 재정지출을 통하여 직접 지원되지만, 조세지원의 경우 조세감면을 통해 간접적인 지원을 하기 때문이다. 따라서 부동산경기의 안정화를 위하여 조세지원을 위한 정책결정에 앞서 보조금에 의한 직접적 경비지출과 조세감면에 의한 간접지출 사이에 어느 것이 더 효율적인가 하는 검토가 있어야 한다고 본다. 물론 국가나 지방자치단체의 재정사정이나 사회적 분위기 등을 감안하여야 하겠지만 조세감면을 선택함으로써 자칫 정책효과를 거양하지 못하고 지방재정 감소와 부동산투기를 목적으로 하는 자에게 보다 이익을 줄 수 있는 결과를 낳을 수 있기 때문이다.

보조금대비 조세감면의 장·단점을 비교해 보면 [표 8]과 같다. 다만, 표에서 외형적으로 제시된 장·단점이 구체적인 상황에서도 적합한지에 대하여는 논란의 소지가 있으나, 부동산경기 안정화를 위한 조세지원 정책을 선택함에 있어서는 이에 대한 사전 검토가 필요하고, 만약 조세감면을 선택시 장점보다는 단점이 부각되는 경우라면 조세지원을 통한 정책결정에 신중을 기하여야 할 것이다.

[표 10] 보조금 대비 조세감면의 장·단점 비교⁸⁾

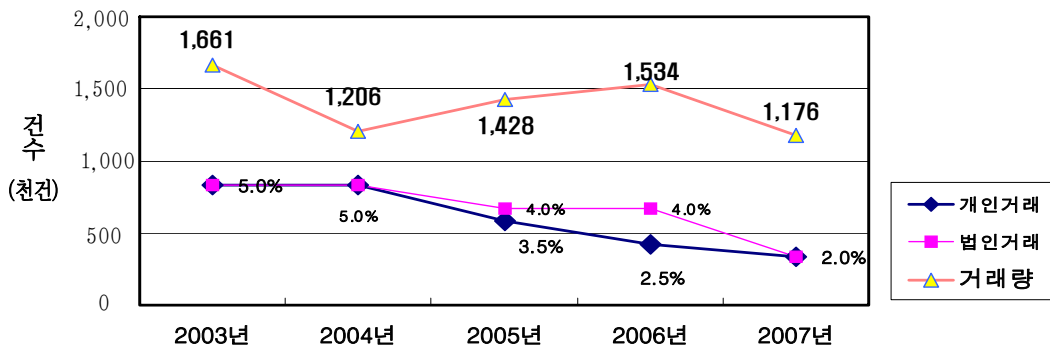
장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> - 정책목적 달성을 위한 유인수단으로서 간편하고 행정비용이 적음 - 정부로부터 통제가 적어 민간부분의 의사결정의 자율성이 보장 - 지원이 안정적일 수 있어 민간부분의 의사결정의 불확실성 감소 - 지급대상자의 결정 등에 있어 임의성을 배제할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 조세수입 감소로 국가나 자치단체의 재정손실을 초래 - 정책목적과 관계없이 수행하는 사안에 대하여도 세제혜택 - 기업자체의 체질개선이나 생산성 향상 노력보다는 세제지원에 의존 - 세제를 복잡하게 만드는 요인으로 작용

8) 오윤근 외 3인, 「조세감면규제법 이용실태와 개편방향에 관한 연구」, 세무대학조세문제연구소, 1991, pp.36-38. 요약 정리

위에서 살펴본 조세감면에 따른 단점을 부동산경기 활성화를 위한 조세지원과 연계하여 그 주요내용을 검토해 보면 다음과 같다.

먼저 부동산 거래세 인하로 정책효과는 발휘하지 못하고 자치단체의 재정손실만을 가져올 수 있다는 지적이다. 과거 주택거래세 인하가 있었던 '03년부터 '07년까지의 주택거래량과 세율인하와의 관계를 보면 [그림 5]와 같다. 그림에서 보듯이 거래량과 세율 사이의 일정한 상관관계를 발견하기 어려워 부동산 거래세 인하가 부동산경기 활성화에 기여한다는 논리를 객관화하기에는 한계가 있는 실정이다. 한편 일반적으로 부동산경기는 제도적 요인(규제완화, 세율)보다는 실물·금융시장 등 거시경제 여건과 부동산시장 내부의 수급상황 등에 따라 결정된다는 것이 부동산 전문가들의 의견이다.

[그림 5] 세율인하와 주택거래량과의 관계



다음으로 정책목적과 관계없이 수행하려 했던 사안에 대하여도 세제혜택이 부여된다는 문제점이다. 이는 납세자들이 조세감면과는 무관하게 수행하려고 했던 활동에 조세감면을 허용할 경우 어차피 예정되어 있던 행동에 세제상 혜택이 부여되어 필요성이 없었던 부분까지 감면혜택을 주어 결과적으로 조세재원의 비효율적인 사용이 이루어질 수 있다는 지적이다. '08년 6월 및 '09년 2월에 추진한 미분양주택에 대한 거래세 감면과 관련하여 미분양주택 취득자 중에는 거래세 인하와 관계없이 당초부터 주택을 취득하고자 하는 자가 상당부분 있었다고 판단된다. 이들에게 부여한 감면혜택은 취득시기를 앞당겨 일부 미분양주택에 해소에는 도움이 되었다고 할 것이나, 그

에 해당하는 만큼 새로이 분양되는 주택에 대한 수요자가 소진되어 부동산시장 전체를 고려할 때는 경기활성화에 도움이 될 것인가에 대한 의문이다.⁹⁾

따라서 거래세 인하와 관련된 정책결정시 조세지원에 대한 효과와 지원대상이 명확하지 않는 경우에는 조세재원이 비효율적으로 소진될 수 있음에 유의하여야 할 것이다.

다. 불안정한 지방세수 구조개선

현행 지방세의 경우 거래세 비중이 높아 부동산경기에 변동에 크게 영향을 받는 구조로 되어 있어 불안전성을 지니고 있음을 앞서 살펴본바 있다. 이러한 구조적인 문제점을 개선하기 과거 정부에서는 거래세 완화, 보유세 강화 정책을 계속 추진하여 왔다.

그러나 현실적으로 거래세 비중을 낮추고 보유세 비중을 높이는 것은 매우 어려운 일이다. 서두에서 언급하였듯이 재산세의 경우 전 국민을 납세대상자로 하고 있으므로 이를 급격하게 인상하는 것은 국민들의 반발을 야기할 수 있어 사실상 어렵다는 것이다¹⁰⁾. 또한 기초자치단체의 세원인 보유세를 강화하고 광역자치단체의 주요재원으로 자리매김하고 있는 거래과세를 낮추는 것은 광역자치단체만의 세수감소를 초래하게 되어 지방세법상 세목별 세수귀속을 조정하지 않고서는 사실상 불가능한 대안이라고 할 수 있다.

따라서 향후 부동산경기에 불안정한 지방세수구조 개선을 위한 정책결정시 납세자의 조세저항 및 자치단체간의 세수귀속에 문제에 대한 제약조건을 충분히 고려하여야 할 것이다.

9) '08.6.11. 지방미분양대책의 일환으로 지방 미분양 주택거래세 감면을 시행하였으나, '08.6월말 현재 147,230호이었던 미분양주택이 '09.2월에는 161,972호로 오히려 증가하였음.

- 다만, 미분양주택에 대한 지원대책은 양도세완화, 민간부분 상한제 폐지 등 다른 정부대책과 함께 이루어진 것이므로 정부의 부동산경기 안정화 정책에 상승효과를 발휘했던 것으로 판단됨.

10) 현행 거래세의 비중이 보유세의 2배 상당하는 상황에서 거래세 1%(주택2% → 1%, 건축물·토지 4% → 3%) 인하시 3조 9천억 여원('07년 기준 : 토지 40,993억원/4 + 건물 22,865/4 + 51,104/2 = 41,516억원)의 세수감소 효과가 있으므로, 이를 보유세로 보전하기 위해서는 재산세 69%('07년 기준 : 41,516억원/60,183억원)를 인상하여야하므로 이는 사실상 현실성이 없는 대안이라고 할 것임.



라. 조세원리상의 한계

조세의 징수는 재원조달이 주된 기능이라고 할 수 있으나, 그 자체가 최종 목적이 아니므로 현대국가에서는 복지국가를 실현하기 위한 다양한 정책적 수단으로 사용하고 있다. 그러나 조세를 정책수단으로 사용하는 것이 일반화되어 있다고 하더라도 그 사용에 있어서는 헌법상 내제되어 있는 조세의 기본원칙에 의한 제약이 있다고 할 것이다. 평등의 원칙, 사유재산권 보호, 과잉금지의 원칙, 조세법률주의 등이 그 대표적인 예라 할 수 있을 것이다. 종합부동산세 및 토지초과이득세에 대한 위헌결정 등은 조세의 기본원칙을 등한시하고 무리하게 부동산대책 수단으로 조세정책을 남용할 경우 문제가 될 수 있음을 설명해 준다.

3. 향후 정책과제

향후 정책과제는 앞서 살펴본 부동산경기 침체에 거래세 관련 정책결정시 고려하여야 할 제약요인과 연계선상에서 논의해 보고자 한다. 제약요인을 어떻게 극복할 것인가에 대한 해답을 합리적으로 찾아가는 과정자체가 정책과제라고 할 수 있기 때문이다.

첫째, 부동산경기침체에 따른 지방세수감소 대책에 있어 더 이상 국가재정을 통하여 보전이 어렵다는 현실인식에서 출발하여야 할 것이다. 향후 거래세 추가 인하는 재원보전 없이 지방세수의 직접적인 감소로 이어진다는 점을 고려하여야 한다. 그간의 거래세 인하는 과표현실화 및 부동산교부세 교부를 통하여 세율인하나 감면에 따른 세수감소분을 보전하여 왔지만, 향후에는 과표현실화 요인이 없고 지방재정을 보전해 줄 수 있는 부동산교부세 재원이 없기 때문이다. 이러한 인식은 지방세법을 담당하고 있는 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부 및 납세자도 함께 공유되어야 할 것이다. 특히 지방정부에서는 부동산경기 침체로 인한 세수감소는 세계개편으로 인해 발생한 것이 아닌 자연감소분이므로 보전대상이 될 수 없다는 인식하에 세수감소에 대비하여 재정지출의 축소방안에 대한 자구책을 마련하여야 할 것으로 판단된다. 납세자의 경우에도 세부담 완화는 자치단체의 사회복지사업, 지역개발 사업 등을 위한 지방재원의 감소로 이어져 지방자치단체의 사회복지서비스의 감소, 사회기반시설에 대한 투자 위축 등으로 자칫 그동안 꾸준히 추진해온 지역발전에 오히려 역행할 수 있다는 점을 인식하여야 한다.

둘째, 거래세 지원 즉 거래세인하 정책만으로는 부동산경기 활성화를 실현하기 어렵다는 점을 고려하여야 할 것이다. 즉 거래세 인하와 관련된 정책결정시 세율인하만으로는 부동산경기 활성화에 미치는 영향이 미미하므로 범정부차원에서 LTV(담보대출비율), DTI(수입대비부채비율) 등 금융규제 완화, 양도세 인하 등 관련 부동산종합

대책의 일환으로 함께 추진되어야 한다. 거래세 인하를 통해 부동산경기 활성화 효과는 전혀 거두지 못할 경우 자칫 지방세수 감소만 초래하여 지방재정의 안정성만 해칠 가능성이 있기 때문이다. 한편 거래세를 인하하고자 한다면 그 혜택의 대상이 의도하지 않는 자가 많을 경우에는 조세지원 보다는 재정지출을 통한 즉 보조금에 의한 직접 지원방식을 함께 고려하여 국가나 지방자치단체의 조세재원의 비효율적인 사용을 지양하는 것이 바람직하다고 본다.

셋째, 부동산경기 불안전한 지방세수구조의 개편은 단순히 거래세 완화, 보유세 강화차원에서 검토하기 보다는 국가재정의 큰 틀에서 이루어져야 할 것이다. 앞서 살펴보았듯이 현행 지방세수 구조 내에서의 조정만으로는 불안정성을 개선하기가 사실상 불가능하기 때문이다. 한편 현행과 같이 지방세수 구조가 거래세수에 집중된 것이 '76년 국세와 지방세의 조정에서 비롯된 것¹¹⁾이라는 점을 고려해 볼 때 그 해결방안 또한 국세와 지방세의 조정을 통해 찾아야 할 것이다. 이러한 지방세수 구조의 개편은 현재 심도 있게 논의 중에 있는 지방소비세 도입과 연계하여 검토가 필요하다고 본다. 현재 추진 중인 지방소비세의 경우 국세인 부가가치세의 일부를 이양하여 지방세인 시도세로 신설하는 방안이다. 지방소비세를 도입할 경우 연간 4.8조원의 세수이양 효과가 예상되므로 지방세 세수구조 개선에 도움이 될 것으로 판단된다.

[표 11] 지방소비세 도입시 지방세수구조 변화

(단위 : 조원)

구분	계	재산과세		소득과세	소비과세	기 타
		거래	보유			
당 초 (%)	45.6 (100%)	21.7(48%)		8.1(18%)	6.9(15%)	8.9(19%)
		13.9(31%) [64%]	7.8(17%) [36%]			
변 경 (%)	50.4 (100%)	21.7(43%)		8.1(16%)	11.7(23%)	8.9(18%)
		13.9(28%) [64%]	7.8(15%) [36%]			

11) 등록세의 경우 1911년 국세로 창설되어 계속 국세로 부과되어 오다가, 1976년말 세법개정시 국세인 부가가치세가 신설되면서 과세대상의 일원화 차원에서 지방세였던 유흥음식세(소비세 성격)를 국세를 이관하고 대신에 국세인 등록세를 지방세로 이양하면서 지방세로 전환된 세목임. 이와 같은 국세와 지방세의 세목교환으로 인하여 지방세가 거래과세에 편중되는 문제점이 야기되었음.(권강웅외 1인, 「축조지방세법 해설」, 광교, 2007, p.651)

넷째, 거래세 인하나 세수구조 개편에 있어서도 헌법상 내제된 조세의 기본원칙 틀 내에서 이루어져야 할 것이다. 특히 특정분야에 대한 거래세 감면의 경우 납세자간의 불형평이 발생하므로 비록 그 분야에 대한 경기 부양효과가 있다고 하더라도 그 감면의 범위는 국민이 납득할 수 있는 평등의 원칙에서 벗어나지 않아야 한다. 또한 헌법상 인정할 수 있는 정도를 넘어선 과도한 재산권의 침해가 발생하지 않도록 충분한 사전 검토가 이루어져야 할 것이다.

V. 결론

거래세는 지방세수에서 차지하는 비중이 높아 그 자체로도 중요한 사안일 뿐만 아니라 부동산경기 조절과 관련된 정책세제로서 항상 논쟁의 정점에 있는 세제이다. 부동산경기 침체가 마다 거래세의 인하에 대한 건의가 제기되었고, 이에 대응하여 지방자치단체에서는 세수감소에 대한 대책마련의 요구가 있었다. 그런데 양자는 동전의 양면과 같이 밀접한 연관성을 지니고 있다. 경기활성화를 위한 거래세 인하는 특별한 사정이 없는 한 단기적으로 지방재정의 감소를 유발할 수밖에 없기 때문이다. 따라서 정책결정시 양자를 이분법적인 논거에 의하여 다루는 것은 사실상 불가능하다. 향후 정책과세의 핵심은 조세정책을 통한 자원조달 기능과 부동산 가격안정화 기능을 어떻게 조화시킬 수 있는가에 주안점을 두어야 한다고 판단된다. 건설경기가 장기간 침체되어 부동산시장이 무너지고 있음에도 자치단체의 세수감소만을 걱정하는 것은 그다지 바람직 않고, 반대로 부동산경기 활성화를 위하여 지방재정의 감소를 무시하고 아무런 자원대책 없이 무조건 거래세를 인하하는 것 또한 무책임한 것이기 때문이다.

그러나 양자의 의견을 양립시키는 것은 그리 쉬운 문제가 아니다. 결국 견해의 차이를 좁힐 수 있는 방안은 객관화된 자료의 축적과 부동산 관련 조세정책의 효과성에 대한 국민들의 믿음이 정착되었을 때 비로소 가능하다고 본다. 이를 위해서는 먼저 국내경기 전반의 흐름 속에서 부동산경기의 흐름이 어떻게 변화할 것인가에 대한 충분한 검토가 선행되어야 할 것이다. 부동산경기는 세제나 규제완화 보다는 실물·금융시장 등 거시경제의 여건과 부동산시장 내수의 수급상황에 더 큰 영향을 받고 있기 때문이다. 더불어 거래세의 변화가 부동산경기가 미치는 영향에 대한 심도 있는 연구가 필요하다고 본다. 이제까지 거래세 인하가 부동산경기 활성화에 미치는 효과 등에

대한 구체적인 실증연구가 부족하기 때문에 지방정부나 각계에서는 중앙정부의 부동산종합 대책의 일환에 거래세 인하정책을 포함시키는 것을 회의적으로 보고 있기 때문이다. 또한 일관된 정책을 통하여 정부정책에 대한 대국민 신뢰성을 갖추어야 할 것이다. 수차에 걸쳐 부동산 관련 조세 정책을 경험한 국민들이 학습효과로 인하여 정부정책의 일관성에 대하여 불신하게 된다면 결국 정책무용론에 이르게 될 가능성이 있기 때문이다.

따라서 조세정책에 의한 부동산 대책은 부동산 실물경제의 흐름을 종합적으로 직시하면서 자원조달 기능과 부동산 가격안정 기능을 상호연계하여 중장기적으로 일관성을 유지하는 차원에서 결정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 