

**부동산 세제 장기 개편방안:
- 인구 구조변화를 중심으로 -**

- 2010. 12. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서,
보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며,
국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

아주대 사회과학부 교수 현진권

부동산 세제 장기 개편방안:

- 인구 구조변화를 중심으로 -

2010. 12.

연구 책임자 현진권 아주대 사회과학부 교수
연 구 원 박기백 서울시립대 세무대학원 교수

이 연구는 국회예산정책처(정책연구 용역사업)에 의해
수행되었으나, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 정책연구과제
「부동산 세제 장기개편방안: 인구구조 변화를 중심으로」의
최종 보고서로 제출합니다.

2010. 12.

한국재정학회

목 차

I. 서론	1
II. 한국의 인구구조 변화	3
1. 한국의 저출산·고령화 실태	3
2. 부동산 세제에 미치는 영향	6
III. 부동산 세제의 변천 개요	7
1. 보유단계의 부동산 세제	7
가. 부동산 보유세제: 종합부동산세 도입이전	7
나. 부동산 보유세제: 종부세 도입 이후	9
다. 보유세 강화: 2006년 이후	11
라. 2008년 이후 보유세제	13
2. 거래단계의 부동산세제	15
가. 등록세	15
나. 취득세	16
다. 등록, 취득세율의 요약	17
라. 등록 취득세 통합: 2011년	17
IV. 부동산 세제의 평가	19
1. 보유단계와 이전단계의 세부담 비교	19
2. 보유단계의 세제	20
3. 이전단계의 세부담	22
4. 국제간 비교	23
5. OECD(2007)의 개혁 권고안	33
V. 부동산 세제가 부동산 가격에 미치는 영향	34
1. 조세의 자본환원에 대한 이론 검토	34
2. 한국의 경우	36
3. 미국의 경우	37
4. 기존연구의 고찰	38

VI. 종합부동산세제에 대한 법적고찰	40
1. 종합부동산세법	40
가. 과세대상자 선정의 문제	41
나. 조세부담의 형평성 제고문제	42
다. 지방재정의 균형발전과 종합부동산세	44
라. 국가경제발전과 종합부동산세	45
마. 총평	46
2. 종합부동산세제와 헌법정신	46
가. 하이에크의 헌법주의	47
나. 하이에크의 헌법주의와 종합부동산세	47
다. 미국의 헌법	48
라. 한국의 헌법	49
3. 소결	50
VII. 부동산 관련세제의 장기방향	52
1. 기본방향	52
2. 정책목표	52
3. 부동산 세제의 구조	53
4. 부동산 관련 세부담	54
5. 재정분권과 부동산 세제	55
참고문헌	58

표 목 차

<표 1> 총인구 및 인구성장률	4
<표 2> 합계출산율의 변화	5
<표 3> 기대수명의 변화	5
<표 4> 연령계층별 구성비의 변화	5
<표 5> 부양비 및 노령화 지수의 변화	5
<표 6> 중위연령 추이	5
<표 7> 주요국의 PIR(Price to Income Ratio)	6
<표 8> OECD 국가별 가계자산 중 비금융자산 비중	6
<표 9> 종합토지세 개요: 2004년	7
<표 10> 기타 토지분 보유세 개요: 2004년	8
<표 11> 건물분 재산세 개요: 2004년	8
<표 12> 기타 건물분 보유세 개요: 2004년	9
<표 13> 부동산 보유세 개편 개요 : 2005년	11
<표 14> 종합부동산세 체계 변화개요: 2006년	12
<표 15> 종합부동산세 과세구간 및 세율조정: 2008년	13
<표 16> 재산세 개정내용: 2009년	14
<표 17> 부동산 취득세 등록세등 세율표	17
<표 18> 보유세 및 거래세수 증감현황	19
<표 19> 취득등록세 세율변동과 세수규모 변화(주택거래분)	22
<표 20> 주택관련 평균 실효세율 변화	22
<표 21> GDP 대비 부동산 세수의 비중	26
<표 22> 전체 세수대비 부동산 세수의 비중	27
<표 23> GDP 대비 보유과세 비중의 국제비교	28
<표 24> GDP 대비 이전과세 비중의 국제비교	29
<표 25> GDP 대비 소득세수의 비중	30
<표 26> 전체 세수대비 소득세수의 비중	31
<표 27> 주요국의 보유세제 비교	32
<표 28> 미국의 지방단체별 부동산 상승률과 유효세율	37
<표 29> 가구유형별 소득 대비 보유세 부담(2006년 기준)	44

그림목차

[그림 1] 총인구 및 인구성장률	4
[그림 2] 보유세 체계: 2005년	10
[그림 3] 지방세목 개정: 2011년	18
[그림 4] 주택 거래세와 보유세수 규모	20
[그림 5] 주택 중부세 유효세율 추이	21
[그림 6] 부동산 세율과 부동산 가격상승률	38

1. 서론

한국의 부동산 세제는 부동산 시장의 여건과 깊은 관계를 가진다. 일반적으로 한국의 부동산 시장은 일정한 주기를 가지고, 가격이 폭등하는 현상을 겪었고, 이를 해결하는 정책수단으로 부동산 조세정책을 사용하였다. 따라서 부동산 관련세제는 국제적인 시각에서 볼 때, 우리의 경제수준에 비해 부동산 관련 세부담이 너무 높았다. 이는 부동산 관련 세금이 높으면, 주택수요를 조절해서 가격안정에 기여할 수 있다는 믿음이 팽배했기 때문이었다. 또한 부동산을 보유하는 단계에서의 세금과 이전하는 단계에서의 세금이 국제적인 흐름과는 달리 낮은 단계의 보유단계 세부담과 높은 단계의 이전단계 세부담의 특징을 보이고 있다. 이에 따라 부동산 자산의 효율적 자원배분에 역행하는 정책방향으로 추진되었다. 특히 보유단계의 세금을 보면, 종합부동산세제라는 세계적으로 보기 드문 독특한 형태의 세목이 있다. 일정 규모이상의 부동산을 소유하고 있는 납세자를 대상으로 인별합산한 누진구조가 적용되는 세금이면서, 지방세가 아닌 국세로서 중앙정부의 재원이다. 이는 지난 정부의 정책방향인 수요억제를 통한 가격안정이란 정책목표를 추진하는 과정에서 제안된 세목이지만, 공급측면의 정책을 효과적으로 추진하지 못해, 오히려 주택가격이 상승하는 폐단을 겪게 되었다.

한국의 부동산 시장은 지금까지 인구가 항상 증가하는 환경에서 공급에 비해 수요가 초과하므로 주택가격이 상승하는 결과를 가졌다. 그러나 향후 저출산 고령화로 인해 주택수요가 공급을 초과하는 상황은 되풀이하기 어렵고, 오히려 수요가 점차 줄어 공급초과 현상이 발생할 수도 있는 미래이다. 따라서 미래의 인구구조 변화로 인한 부동산 세제정책에 대한 장기적 비전과 정책방향에 대해 논의할 시점이다.

한국의 부동산 세제의 정책방향은 부동산 가격억제를 위해 과도한 세부담을 부과하다 보니, 재분배 기능을 강조하는 경향을 가졌다. 결과적으로 부동산 세부담은 국제적으로 비교해도 상대적으로 높은 세부담을 가지는 반면, 재분배 기능을 하는 대표적인 정책수단으로 소득세제의 세부담은 상대적으로 낮은 특징을 보였다. 인구구조의 변화를 고려해서 부동산 세제의 장기적 방향에 대해 논의할 시점이다. 이러한 고려는 지금까지 이루어지지 않았다. 그 이유는 정책방향에 대한 논의는 대부분 단기적인 관점에서 주택시장 등의 경제환경 변화에 대응하는 수단으로서 활용되었다.

그러나 이제는 장기적인 관점에서 한국의 부동산 세제의 정책방향에 대해 진지한 논의가 필요한 시점이다.

본 보고서는 한국의 인구구조가 변화해서 저출산 고령화의 시대에 대처하기 위해 장기적인 관점에서 부동산 관련세제의 정책방향을 제시한다. 기존의 정책방향에 대한 특징을 고찰하고, 장기적 환경변화에 따른 탄력적인 정책방향을 제시한다. 이를 위해 국제간 자료를 중심으로 한국의 실태를 비교하고, 정책방향을 논의한다.

본 보고서는 다음과 같은 구조를 가지고 있다. 먼저 제Ⅱ장에서는 한국에서 인구구조의 변화에 대한 자료를 중심으로 인구변화에 대해 논의한 후에, 제Ⅲ장에서는 한국의 부동산 관련세제에 대해 세목별로 나누어, 변천과정을 설명하고 각 세목의 특성을 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 현행 부동산 세제를 평가하고, 국제비교를 통해 한국의 구조를 평가한다. 제Ⅴ장에서는 한국의 부동산 세제에서 독특한 세제인 종합부동산세에 대해 가격억제 효과에 대해 설명한다. 제Ⅵ장에서는 종합부동산세가 헌법관점에서 존재의 타당성에 대해 논의한 후, 제Ⅶ장에서는 한국의 부동산 관련세제가 장기적으로 가야 할 방향을 제시한다.

II. 한국의 인구구조 변화

1. 한국의 저출산·고령화 실태

우리나라 총인구는 2005년 기준으로 48,138천 명으로 1970년의 32,241천명에 비해 약 1.5배 증가하였다. 또한 2018년에 49,340천명으로 가장 높은 인구를 기록한 후에 감소세를 보일 것으로 전망되고 있다. 한편 인구성장률은 2005년 현재 0.21%, 2010년 0.26%에서 점차 둔화하여 2018년 0.02%에 도달한 후 2019년(-0.00%)에는 마이너스 성장으로 전환되어 2030년 -0.25%, 2050년 -1.07%에 이를 것으로 전망된다.

한국은 인구구조 변화와 관련하여 세계에서 가장 극적인 변화를 겪는 국가로 평가할 수 있다. 출산율이 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준이다. 이렇듯 한국의 급속한 인구구조의 고령화는 기대수명의 연장보다는 출산율의 급격한 하락이 핵심 원인으로 파악되고 있다. <표 2>에 나타난 것처럼 한국의 가임여성 1명이 평생 낳는 아이의 수인 합계출산율이 1970년의 4.53명에서 지속적으로 감소하여, 1983년 2.08명으로 현재 인구를 유지하는 인구 대체 수준인 2.1명에 미달하게 되었다. 이후에도 출산율이 지속적으로 감소하는 추세가 유지되어 2008년 합계출산율은 1.19명이며, 2030년에는 1.28명이 될 것으로 전망되고 있다.

낮은 출산율과 함께 한국의 노인인구의 비중은 세계에서 가장 빠른 속도로 증가하고 있다. 영양개선으로 영유아 사망률이 크게 감소하고, 의학의 발달과 건강에 대한 관심의 증대로 기대수명이 지속적으로 연장되어 왔기 때문이다. 출생년도를 기준으로 1970년 기대수명이 62.3세였으나, 2000년 76.0세, 2003년 77.5세로 지속적으로 높아지고 있으며 2005년 현재 평균수명은 78.6세에서 점차 높아져 2030년 83.1세, 2050년 86.0세로 상승할 것으로 전망되고 있다.

한편, 2007년 OECD 국가 간 기대수명의 변화를 분석한 결과, 한국은 79.4세로 룩셈부르크와 함께 공동 20위를 차지했으며 1960년과 2007년 동안 한국과 터키의 기대수명이 25세로 늘어서 가장 높은 증가를 기록하였다. 이는 급격한 고령화 사회로 접어든 한국의 기대수명이 아직 OECD 중하위권 수준에 불과해, 앞으로 노령화가 더욱 급속하게 진행될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

연령대별 인구를 살펴보면, 0-14세 유소년인구는 2005년 총인구 중 19.2%를 차지하고 있으며, 지속적인 출산율 감소로 인하여 2030년 11.4%, 2050년 8.9% 수준으로 낮아질 것으로 예측된다. 15-64세 생산 가능 인구는 2005년 총인구 중 71.7%에서 2016년 73.4%를 정점으로 점차 하락하여 2030년 64.4%, 2050년 53.0% 수준으로 계속 낮아질 것으로 예상된다. 즉, 기대수명의 연장 및 출산율의 감소로 지난 2000년 한국

은 65세 이상의 노령인구 비중이 7%가 넘는 고령화 사회(aging society)에 진입한 이후, 2005년 9.1%에서 2018년 14.3%로 고령사회(aged society)에 진입하고 2026년 20.8%로 본격적인 초고령 사회(super-aged society)에 도달할 것으로 전망된다.

한국의 유년부양비(0-14세 인구/15-64세 인구)는 1970년 78.2% 수준에서 1990년 36.9%, 2005년 26.8% 수준으로 계속 하락하고 있고, 출산율 감소로 인하여 2030년 17.7%, 2050년 16.8%로 계속 낮아질 것으로 전망된다. 노년부양비(65세 이상 인구/15-64세 인구)는 1970년 5.7% 수준에서 1990년 7.4% 수준으로 증가하였고, 2005년 12.6% 수준이나, 기대수명 증가로 인하여 2030년 37.7%, 2050년 72.0%로 크게 높아질 전망이다. 2005년 노령화지수($\{65\text{세 이상 인구}/0\text{-14세 인구}\} \times 100$)는 47.3%로 유소년인구 100명당 노령인구는 47명 정도이나 2030년 214명, 2050년에는 429명이 되어 초고령사회가 상당히 진전될 것으로 전망된다.

통계청(2006)의 인구전망에 의하면, 한국의 중위연령(median age)은 2005년 34.8세에서 2050년 56.7세로 급속히 증가할 것으로 전망되고 있다.

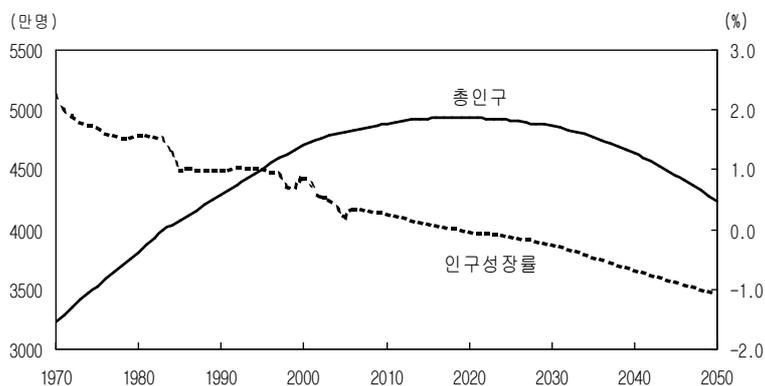
<표 1> 총인구 및 인구성장률

(단위: 천명, %)

	1970	1980	1990	2000	2005
총인구	32,241	38,124	42,869	47,008	48,138
인구 성장률	2.21	1.57	0.99	0.84	0.21
	2010	2020	2030	2040	2050
총인구	48,875	49,326	48,635	46,343	42,343
인구 성장률	0.26	-0.02	-0.25	-0.67	-1.07

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006.

[그림 1] 총인구 및 인구성장률



자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006.

<표 2> 합계출산율의 변화

(단위: 명)

구 분	1970	1980	1983	1990	2000	2005	2007	2008
합계출산율	4.53	2.82	2.08	1.57	1.47	1.08	1.25	1.19

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006.

<표 3> 기대수명의 변화

(단위: 세)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
계	62.3	65.7	71.3	76.0	78.6	79.6	81.5	83.1	86.0
남 자	59.0	61.8	67.3	72.3	75.1	76.1	78.0	79.8	82.9
여 자	66.1	70.0	75.5	79.6	81.9	82.9	84.7	86.3	88.9

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006.

<표 4> 연령계층별 구성비의 변화

(단위 : %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
0~14세	42.5	34.0	25.6	21.1	19.2	16.2	12.3	11.4	8.9
15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	71.7	72.9	72.0	64.4	53.0
65세+	3.1	3.8	5.1	7.2	9.1	11.0	15.6	24.3	38.2

자료 : 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006.

<표 5> 부양비 및 노령화 지수의 변화

(단위: %)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
총 부양비	83.8	60.7	44.3	39.5	39.4	37.2	38.9	55.4	88.8
유년 부양비	78.2	54.6	36.9	29.4	26.8	22.2	17.2	17.7	16.8
노년 부양비	5.7	6.1	7.4	10.1	12.6	15.0	21.7	37.7	72.0
노령화지수	7.2	11.2	20.0	34.3	47.3	67.7	125.9	213.8	429.3

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006.

<표 6> 중위연령 추이

(단위: 세)

	1970	1980	1990	2000	2005	2010	2020	2030	2050
계	18.5	21.8	27.0	31.8	34.8	38.0	43.8	49.0	56.7
남 자	17.9	21.2	26.3	30.8	33.8	36.9	42.3	47.4	54.9
여 자	19.2	22.4	27.7	32.7	35.8	39.0	45.3	50.6	58.8
차 이	1.3	1.2	1.4	1.9	1.9	2.1	2.9	3.2	3.9

자료: 통계청, 『장래인구추계 결과』, 2006.

2. 부동산 세제에 미치는 영향

한국의 인구구조의 특징은 고령화로 압축표현할 수 있다. 고령인구가 증가함에 따라 부동산 세제의 구조도 어느 정도 영향을 받을 것으로 예상된다. 고령인구는 기본적으로 소득이 줄어드는 대신, 부동산을 갖추고 있으므로, 부동산세제는 고령인구에 지대한 영향을 미친다. 현행 부동산 세제는 보유단계의 세금은 부동산 가격을 기준으로 부과되는 만큼, 소득이 감소하는 고령화 시대에, 기존의 가격대비 보유세는 고령층에 경제적 부담을 높이게 된다. <표 7>은 주요국의 소득대비 부동산 가격이 비율을 보여준다. 한국의 경우에는 미국, 일본에 비해 소득대비 부동산 가격이 매우 높은 것을 알 수 있다. 따라서 인구구조 변화에 따라 부동산 세제의 장기적인 변화는 주로 보유단계의 세제에 집중해서 준비할 필요가 있다. 물론 향후 소득대비 부동산 가격비율이 낮아지면, 문제의 심각성이 상대적으로 낮아지지만, 노령층에 따른 보유단계의 세부담은 여전히 문제가 될 것이다. 특히 한국의 경우, 자산에서 부동산이 차지하는 비중이 다른 국가들보다 월등히 높으므로, 고령화에 따른 세부담 증가는 유동성이 떨어지는 자산보유의 행태에서도 변화를 가질 것으로 예상된다.

<표 7> 주요국의 PIR(Price to Income Ratio)

	2006	2007	2008
한국	6.24	6.53	6.26
미국	4.03	3.93	3.55
일본	3.89	n.a.	3.72

자료: 부동산 114, 통계청, NAR(전미부동산업자협회), US Census Bureau, 국토연구원, 일본통계청 산은 경제연구소(2010, pp. 3) 재인용

<표 8> OECD 국가별 가계자산 중 비금융자산 비중

(단위: %)

한국	프랑스	영국	일본	미국
79.6	67.9	64.8	46.4	43.1

자료: OECD Stat Extracts, <http://stats.oecd.org>, "Household's financial and non financial assets and liabilities"(2007년 기준).

Ⅲ. 부동산 세제의 변천 개요

1. 보유단계의 부동산 세제

가. 부동산 보유세제: 종합부동산세 도입이전

부동산의 보유단계 세제는 2005년에 도입된 종합부동산세제를 기점으로 제도의 큰 틀이 바뀐다. 또한 보유세 부담이 종부세가 도입됨으로써, 급격히 증가하였다. 여기에서는 종부세를 기점으로 전후의 부동산 보유단계의 세제의 변천과정을 알기 쉽게 표를 통해서 설명한다.

먼저 토지에 대한 보유단계 부동산세제를 설명한다. 종합토지세는 1990년에 도입되어 1991년부터 종합부동산세가 도입되기 전까지 시행된 토지에 대한 보유세로서 기초자치단체인 시·군·구에서 부과하였으며, 대략적 내용은 <표 9>와 같다. 또한 종합토지세 외에 토지에 과세하는 보유세로 지방교육세, 농어촌특별세, 도시계획세 등 3개의 세목이 존재하였으며, 이에 대한 설명은 <표 10>과 같다. 건물분에 대한 보유단계 부동산 세제도 <표 11>와 <표 12>를 통해 간단히 설명한다.

<표 9> 종합토지세 개요: 2004년

구분	종합합산	별도합산	분리과세
과세방법	인별 전국합산 과세		
납세의무자	토지 실소유자		
과세표준	토지가액(시가표준액=개별공시지가×자치단체의 과세표준액 적용비율)		
세율	과세표준액	세율	<ul style="list-style-type: none"> · 전·담·과수원·목장용지·임야 : 0.1% · 공장용지(기준면적에 한함), 기타 토지 : 0.3% · 별장·고급오락장용 토지·골프장, 기준면적 초과 주택지: 5%
	2천만원 이하	0.2%	
	5천만원 이하	0.3%	
	1억원 이하	0.5%	
	3억원 이하	0.7%	
	5억원 이하	1.0%	
	10억원 이하	1.5%	
	30억원 이하	2.0%	
	50억원 이하	3.0%	
	50억원 초과	5.0%	
과세표준액	세율		
1억원 이하	0.3%		
5억원 이하	0.4%		
10억원 이하	0.5%		
30억원 이하	0.6%		
50억원 이하	0.8%		
100억원 이하	1.0%		
300억원 이하	1.2%		
500억원 이하	1.5%		
500억원 초과	2.0%		
소액부징수	2,000원		
납부기한	10. 16~10. 31		
과세주체	시·군·구		
세수사용	일반회계		

<표 10> 기타 토지분 보유세 개요: 2004년

구 분	도시계획세	지방교육세	농어촌특별세
과세대상	도시계획구역 내 토지	종합토지세	종합토지세
납세의무자	종합토지세 납세의무가 있는 자		
과세표준	종합토지세 과표	종합토지세액	종합토지세액
세 율	· 표준세율: 0.2% · 조례로 가감조정 가능 (한도: 0.3%)	20%	· 5백만원 초과 ~ 1천만원 이하: 10% · 1천만원 초과: 15%
납부기한	10. 16 ~ 10. 31	10. 16 ~ 10. 31	10. 16 ~ 10. 31
과세주체	시·군·구	시·군·구	시·군·구
세수사용	도시계획사업 (일반회계)	지방교육재정 특별회계	농어촌특별세 관리특별회계

<표 11> 건물분 재산세 개요: 2004년

과세대상	건축물				선박	항공기	
	주택	골프장 별장 고급오락장	도시 거주지내 공장용 건축물	그 외 건물			
납세의무자	재산 실소유자						
과세표준	시가표준액						
세 율	과세표준액		5%	0.6%	0.3%	· 고급선박 5% · 기타 0.3%	0.3%
	1,200만원 이하	0.3%					
	1,600만원 이하	0.5%					
	2,200만원 이하	1%					
	3,000만원 이하	3%					
	4,000만원 이하	5%					
4,000만원 초과	7%						
소액부징수	2,000원						
납부기한	7. 16~7. 31						
과세주체	시·군·구						
세수사용	일반회계						

<표 12> 기타 건물분 보유세 개요: 2004년

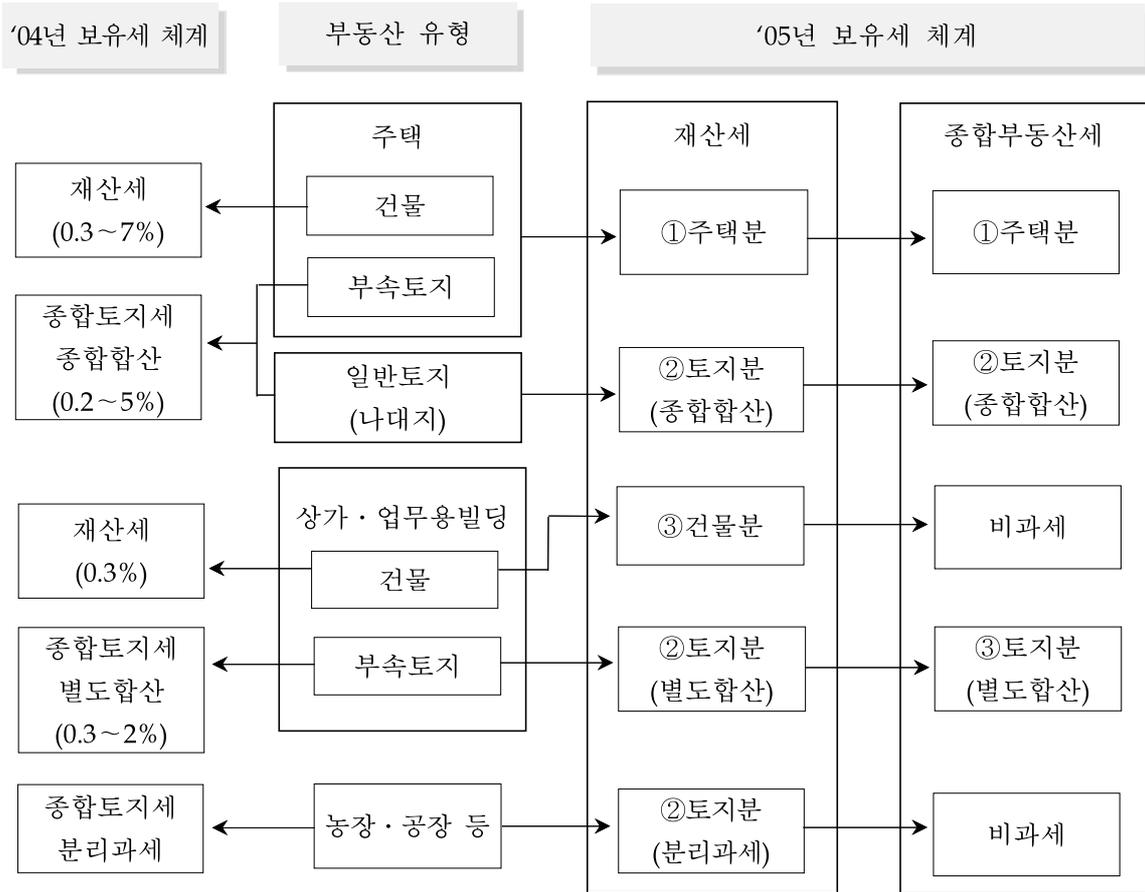
구 분	지방교육세	도시계획세	공동시설세
과세대상	재산세	도시계획구역 건축물	소방시설(건축물, 선박)
과세표준	재산세액	시가표준액	시가표준액
세 율	20%	0.2%	<ul style="list-style-type: none"> · 표준세율: 6단계 누진세율 5백만원 이하 0.06% ~ 5천만원 초과 0.16% · 화재 위험 건축물¹⁾은 표준세율의 2배
납부기한	7. 1 ~ 7. 31		
과세주체	시·군·구		
세수사용	지방교육재정 특별회계	도시계획 사업 충당	소방시설 필요비용 (일반회계)

주: 1) 화재 위험 건축물에는 저유장, 주유소, 정유소, 백화점, 호텔, 유흥장, 극장, 4층 이상 건축물 등이 포함

나. 부동산 보유세제: 종부세 도입 이후

참여정부는 2005년부터 종합토지세를 폐지하고 종합부동산세를 도입하는 등 부동산 보유세제를 대폭 개편하였다. 이를 간단히 표를 통해 설명한다.

[그림 2] 보유세 체계: 2005년



<표 13> 부동산 보유세 개편 개요 : 2005년

'04년 보유세 체계		부동산 유형		'05년 보유세 체계		
				재산세	종합부동산세	
종합 토지 세	재산세	건물	주택 (토지·건물 통합평가)	물건별 과세 0.15~0.5%	· 인별로 전국합산하여 공 시가격 9억원 초과분에 대해 1~3% 세율로 과세	
		토지				
	종합합산 (9단계: 0.2~5%)	비사업용 토지 · 나대지 등		시군별, 인별합산 0.2~0.5%	· 인별로 전국합산하여 공 시가격 6억원 초과분에 대해 1~4% 세율로 과세	
		별도합산 (9단계: 0.3~2%)	사업용 토지 · 상가 등 영업용 건축물 토지 · 물류시설, 주차장, 운동시설 토지 · 공장용지(도시지역 내)		시군별, 인별합산 0.2~0.4%	· 인별로 전국합산하여 공 시가격 40억원 초과분에 대해 0.6~ 1.6% 세율로 과세
			분 리 과 세	0.1%	· 전·답·목장용지·임야	0.07%
0.3%	· 공장용지(읍면지역, 공단·산업단지 내)	0.2%				
5%	· 골프장·별장용 토지 등	4%				
재 산 세	5%	· 골프장·별장·고급오락장용 건축물		4.0%	종합부동산세 비과세	
	0.6%	· 도시 주거지역 내 공장용 건축물		0.5%		
	0.3%	· 기타 건축물		0.25%		

다. 보유세 강화: 2006년 이후

2005~06년에 수도권을 중심으로 부동산 가격이 상승함에 따라, 수도권의 부동산 가격 상승이 타 지역으로 확대될 것이 우려되었다. 이에 따라 종부세제를 대폭 강화하고, 실거래가를 신고 의무화하였다. 이에 대한 개략적 내용은 <표 14>와 같다.

<표 14> 종합부동산세 체계 변화개요: 2006년

부동산 유형	구분	종합부동산세 체계																					
		2005년	2006년 이후																				
주택	과세방법	인별 전국합산	개인만 세대별 전국합산																				
	과세기준액	공시가격 합 9억원	공시가격 합 6억원																				
	과세표준	(Σ 주택공시가격 - 9억원)×50%	(Σ 주택공시가격 - 6억원)																				
	세율	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5.5억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>45.5억원 이하</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>45.5억원 초과</td> <td>3%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	5.5억원 이하	1%	45.5억원 이하	2%	45.5억원 초과	3%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>3억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>14억원 이하</td> <td>1.5%</td> </tr> <tr> <td>94억원 이하</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>94억원 초과</td> <td>3%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	3억원 이하	1%	14억원 이하	1.5%	94억원 이하	2%	94억원 초과	3%
		과세표준액	세율																				
		5.5억원 이하	1%																				
		45.5억원 이하	2%																				
45.5억원 초과	3%																						
과세표준액	세율																						
3억원 이하	1%																						
14억원 이하	1.5%																						
94억원 이하	2%																						
94억원 초과	3%																						
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 150%	전년 대비 총세액의 300%																					
과표적용률	50%(재산세 준용)	'06년 70%, '09년까지 연 10%씩 ↑																					
나대지 등 비사업용 토지 (종합합산)	과세방법	인별 전국합산	개인만 세대별 전국합산																				
	과세기준액	공시지가 합 6억원	공시지가 합 3억원																				
	과세표준	(Σ 토지공시가격 - 6억원)×50%	(Σ 토지공시가격 - 3억원)																				
	세율	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>7억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>47억원 이하</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>47억원 초과</td> <td>4%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	7억원 이하	1%	47억원 이하	2%	47억원 초과	4%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>17억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>97억원 이하</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>97억원 초과</td> <td>4%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	17억원 이하	1%	97억원 이하	2%	97억원 초과	4%		
		과세표준액	세율																				
		7억원 이하	1%																				
		47억원 이하	2%																				
47억원 초과	4%																						
과세표준액	세율																						
17억원 이하	1%																						
97억원 이하	2%																						
97억원 초과	4%																						
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 150%	전년 대비 총세액의 300%																					
과표적용률	50%(재산세 준용)	'06년 70%, '09년까지 연 10%씩 ↑																					
사업용 토지 (별도합산)	과세방법	인별 전국합산	인별 전국합산																				
	과세기준액	공시가격 합 40억원	공시가격 합 40억원																				
	과세표준	(Σ 토지공시가격 - 40억원)×50%	(Σ 토지공시가격 - 40억원)																				
	세율	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>80억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>480억원 이하</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>480억원 초과</td> <td>4%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	80억원 이하	1%	480억원 이하	2%	480억원 초과	4%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준액</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>160억원 이하</td> <td>0.6%</td> </tr> <tr> <td>960억원 이하</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>960억원 초과</td> <td>1.6%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준액	세율	160억원 이하	0.6%	960억원 이하	1%	960억원 초과	1.6%		
		과세표준액	세율																				
		80억원 이하	1%																				
		480억원 이하	2%																				
480억원 초과	4%																						
과세표준액	세율																						
160억원 이하	0.6%																						
960억원 이하	1%																						
960억원 초과	1.6%																						
세부담 상한액	전년 대비 총세액의 150%	전년 대비 총세액의 150%																					
과표적용률	50%(재산세 준용)	'06년 55%, '15년까지 연 5%씩 ↑																					

라. 2008년 이후 보유세제

<표 15> 종합부동산세 과세구간 및 세율조정: 2008년

구분	개편 전		개편 후	
주택분	과세표준액	세율	과세표준액	세율
	3억원 이하	1%	6억원 이하	0.5%
	14억원 이하	1.5%	12억원 이하	0.75%
	94억원 이하	2%	50억원 이하	1%
	94억원 초과	3%	94억원 이하	1.5%
			94억원 초과	2%
종합합산 토지분	과세표준액	세율	과세표준액	세율
	17억원 이하	1%	15억원 이하	0.75%
	97억원 이하	2%	45억원 이하	1.5%
	97억원 초과	4%	45억원 초과	2%
별도합산 토지분	과세표준액	세율	과세표준액	세율
	160억원 이하	0.6%	200억원 이하	0.5%
	960억원 이하	1%	400억원 이하	0.6%
	960억원 초과	1.6%	400억원 초과	0.7%

<표 16> 재산세 개정내용: 2009년

구분		개편 전		개편 후																			
주 택	별장	4%		변동 없음																			
	기타 주택	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>4천만원 이하</td> <td>0.15%</td> </tr> <tr> <td>4천만원~1억원 이하</td> <td>0.3%</td> </tr> <tr> <td>1억원 초과</td> <td>0.5%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준	세율	4천만원 이하	0.15%	4천만원~1억원 이하	0.3%	1억원 초과	0.5%	<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>6천만원 이하</td> <td>0.1%</td> </tr> <tr> <td>6천만원~1.5억원 이하</td> <td>0.15%</td> </tr> <tr> <td>1.5억원~3억원 이하</td> <td>0.25%</td> </tr> <tr> <td>3억원 초과</td> <td>0.4%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준	세율	6천만원 이하	0.1%	6천만원~1.5억원 이하	0.15%	1.5억원~3억원 이하	0.25%	3억원 초과	0.4%
		과세표준	세율																				
		4천만원 이하	0.15%																				
		4천만원~1억원 이하	0.3%																				
1억원 초과	0.5%																						
과세표준	세율																						
6천만원 이하	0.1%																						
6천만원~1.5억원 이하	0.15%																						
1.5억원~3억원 이하	0.25%																						
3억원 초과	0.4%																						
중합 합산 대상 토지		<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>5천만원 이하</td> <td>0.2%</td> </tr> <tr> <td>5천만원~1억원 이하</td> <td>0.3%</td> </tr> <tr> <td>1억원 초과</td> <td>0.5%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준	세율	5천만원 이하	0.2%	5천만원~1억원 이하	0.3%	1억원 초과	0.5%	변동 없음											
과세표준	세율																						
5천만원 이하	0.2%																						
5천만원~1억원 이하	0.3%																						
1억원 초과	0.5%																						
토 지		<table border="1"> <thead> <tr> <th>과세표준</th> <th>세율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2억원 이하</td> <td>0.2%</td> </tr> <tr> <td>2억원~10억원 이하</td> <td>0.3%</td> </tr> <tr> <td>10억원 초과</td> <td>0.4%</td> </tr> </tbody> </table>		과세표준	세율	2억원 이하	0.2%	2억원~10억원 이하	0.3%	10억원 초과	0.4%	변동 없음											
과세표준	세율																						
2억원 이하	0.2%																						
2억원~10억원 이하	0.3%																						
10억원 초과	0.4%																						
분리 과세 대상 토지		① 전·담·과수원·목장용지 및 임야: 0.07%		변동 없음																			
		② 골프장 및 고급오락장용 토지: 4%		수도권 외의 골프장('09년 한시): 2%																			
		③ 기타 토지: 2%		변동 없음																			
건축물		① 취득세중과대상 골프장·고급오락장용 건축물: 4%		수도권 외의 골프장('09년 한시): 2%																			
		② 법 소정 공장용 건축물: 0.5%		변동 없음																			
		③ 기타 건축물: 2.5%		변동 없음																			
과표적용률/ 공정시장가 액비율		① 주택: (55%→50%) * 매년 5%씩 인상, 2017년 100% 도달		[40%, 80%] 범위, 60%																			
		② 토지 또는 건축물: 65% * 매년 5%씩 인상, 2015년 100% 도		[50%, 90%] 범위, 70%																			
세부담 상한		① 주택: 공시가격 3억원 이하 105%; 6억원 이하 110%, 6억 초과 150%		공시가격 6억원 초과 150% → 130%																			
		② 토지 또는 건축물: 150%		변동 없음																			

주: 공정시장가액비율은 별도의 시행령 개정이 없는 경우 현재 수준 지속

2. 거래단계의 부동산세제

거래단계의 부동산 관련세제는 등록세와 취득세이며, 이들 세목에 대한 개략적 개요를 설명한다.

가. 등록세

□ 개요

등록세는 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록(등재를 포함)하는 경우에 그 등기 또는 등록을 받는 자에게 부과되는 지방세(도세)이다. 등록세는 지방세로 법률 제528호 등록세법에 의하여 과세되는 조세였으나, 1976년 12월 31일에 지방세법에 포함되었다.

□ [납세의무자](#)

등록세는 재산권 기타 권리의 취득·이전·변경 또는 소멸에 관한 사항을 공부에 등기 또는 등록(등재)하는 경우에 그 등기 또는 등록을 받는 자에게 부과한다.

□ [과세대상](#)

부동산, 선박, 자동차, 건설기계, 항공기, 법인, 상호, 광업권, 어업권, 저작권, 출판권, 저작권, 특허권, 실용신안권, 의장권, 상표, 서비스표, 영업허가 등

□ [과세표준 및 비과세](#)

과세표준은 등기·등록 당시의 가액으로, 가액의 입증에 따라 다음의 금액을 과세표준으로 한다.

등기·등록당시 가액이 입증되지 않는 경우 : 원칙적으로 신고가액으로 하고, 예외적으로 신고가액이 없거나 시가표준액 미달 시에는 시가표준액
등기·등록당시 가액이 입증되는 경우 : 사실상 취득가액

또한, 등록세를 비과세하는 경우는 다음과 같다.

국가, 지자체에 귀속 또는 기부채납조건의 부동산등기국가, 지자체가 자기를 위하여 하는 등기,등록제사, 종교, 자선, 학술, 기예, 기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자가 직접 사용하기 위한 부동산등기마을회 등 주민공동체의 주민공동소유 부동산 및 선박등기학교법인 또는 사회복지법인의 설립과 합병의 등기대체취득등기, 형식적인 소유권의 취득등기 등

나. 취득세

□ 연혁

1998년 12월: 중과세율을 하향조정하며, 1가구 2차량 중과를 폐지

2000년 12월: 법인의 비업무용 토지 중과를 폐지

2005년 1월: 골프연습장을 과세대상에 추가

2006년 9월: 주택거래에 대해 세율인하

□ 납세의무자

부동산, 차량 등을 취득하는 자

□ 과세대상

부동산(토지·건축물), 차량, 기계장비, 입목, 항공기, 선박, 광업권, 어업권, 골프·콘도미니엄·종합체육시설이용·승마회원권을 취득하는 행위

(시행령) 골프연습장, 스케이트장 등

취득간주 : 과점주주(지분해당분), 지목변경 등

□ 과세표준 및 비과세

- 과세표준

취득당시의 가액: 신고가격 원칙(단, 연부취득시는 연부금액), 시가표준액 예외
사실상 취득가액: 국가·지자체로부터 취득, 수입취득, 법인장부·판결문에 의해
취득가격이 입증되는 취득, 공매취득지목변경: 전후 가액의 차액차량, 기계장비
의 종류변경: 종류변경으로 증가한 가액

- 비과세

국가·지자체의 취득국가·지자체에 귀속 또는 기부채납조건의 취득부동산제
사·종교·자선·학술·기예·기타 공익사업을 목적으로 하는 비영리사업자가
직접 사용하기 위한 부동산취득마을회 등 주민공동체의 주민공동소유 부동산
및 선박취득별정우체국사업에 사용하기 위한 부동산취득임시용(1년 이내)건축
물의 취득천재·지변 등, 토지수용 등으로 인한 대체 취득

- * 천재·지변등 - 멸실일 등으로 부터 2년이내 대체취득
- * 토지수용 - 대체취득 부동산 등에 대한 계약체결 등으로부터 1년이내 대
체취득

법인의 합병,공유권분할, 신탁으로 인한 신탁재산, 환매권 행사 등으로 인한 형

식적인 소유권 취득

- 면세점: 취득가격 50만원 이하

□ 세율

- 일반세율: 2%

유상거래로 취득한 주택: 취득세액의 50% 감면

- 대도시내 공장 신·증설, 본점사업용 부동산: 3배 중과

- 사치성 재산: 5배중과

별장·골프장(등록하지 않고 사실상 사용중인 골프장도 포함)·고급주택·고급오락장·고급선박

다. 등록, 취득세율의 요약

현행 등록세와 취득세의 세율을 간단히 요약하면 다음과 같다.

<표 17> 부동산 취득세 등록세등 세율표

(2010.1.1현재)

구 분	개인간 매매						주 택		
	토 지 외			토 지					
	주택외	주 택		농지	농지외	신 축	상 속	증 여	
		85㎡이하	85㎡초과						
취득	취득세	2%	1%	1%	2%	2%	2%	2%	2%
	농특세	0.2%		0.3%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%
등록	등록세	2%	1%	1%	1%	2%	0.8%	0.8%	1.5%
	교육세	0.4%	0.2%	0.2%	0.2%	0.4%	0.16%	0.16%	0.3%
	농특세			0.2%					
합계		4.6%	2.2%	2.7%	3.4%	4.6%	3.16%	3.16%	4%

라. 등록 취득세 통합: 2011년

2011년부터는 현행 등록세와 취득세로 이분화되어 있는 지방세제가 취득세로 일원화된다. 그동안 등록세와 취득세는 유사한 세목임에도 불구하고, 이원화되어 항상 일원화의 필요성이 제기되었다. 두 세목은 모두 같은 광역지방자치단체의 세원이므로, 이원화되어 있을 필요성이 없었다.

[그림 3] 지방세목 개정: 2011년

구 분	현 행 (16개 세목)	개 편 (11개 세목)
중복과세 통·폐합	① 취득세 + ② 등록세(취득관련분)	① 취득세
	③ 재산세 + ④ 도시계획세	② 재산세
유사세목 통 합	② 등록세(취득무관분) + ⑤ 면허세	③ 등록면허세
	⑥ 공동시설세 + ⑦ 지역개발세	④ 지역자원시설세
	⑧ 자동차세 + ⑨ 주행세	⑤ 자동차세
폐 지	⑩ 도축세	※ 폐 지
현행유지	⑩ 주민세 ⑪ 지방소득세	⑥ 주민세 ⑦ 지방소득세
	⑫ 지방소비세 ⑬ 담배소비세	⑧ 지방소비세 ⑨ 담배소비세
	⑭ 레저세 ⑮ 지방교육세	⑩ 레저세 ⑪ 지방교육세

IV. 부동산 세제의 평가

1. 보유단계와 이전단계의 세부담 비교

부동산 세제를 평가하는데 가장 중요한 지표 중의 하나가 보유단계와 이전단계의 세부담 비중을 보는 것이다. 두단계의 부동산 관련 세수는 전체 지방세수의 약 50% 수준을 차지하므로, 세수확보 차원에서 중요한 세원이다. 2009년의 경우에 전체 보유단계와 이전단계의 세부담 비중이 약 40 : 60 수준으로 나타났다. 이전단계의 세부담이 상대적으로 높게 나타났다. 물론 이전단계의 세부담에서 주택거래에 따른 비중이 64%로서 가장 높은 비중을 차지한다.

보유단계와 이전단계의 세부담 비중에 대한 국제간 비교자료는 없어서 직접적인 비교는 못하지만, 일반적으로 선진국의 경우에는 이전단계의 세부담이 보유단계보다 매우 낮아, 대부분의 부동산 세제라고 하면 보유세제에 집중되어 있다. 가장 중요한 이유는 부동산 자산이 거래될 때 높은 세율을 부과되면, 부동산 자산이 상대적으로 덜 거래되어, 일종의 자산동결효과를 가지게 된다. 부동산 자산도 경제재화의 일종이므로, 좀더 나은 가치를 창출할 수 있는 경제주체에게 끊임없이 거래되는 것이 경제성장을 촉진시킨다. 그러므로 민간의 시장거래활동을 정부에서 세금으로 위축하는 것은 바람직한 방향이 아니다. 한국 부동산 세제의 개혁방향은 전문가들 사이에 오랫동안 논의되었던 것으로 '높은 이전세 부담과 낮은 보유세부담'에서 '낮은 이전세부담과 높은 보유세 부담'으로 나가는 것이다.

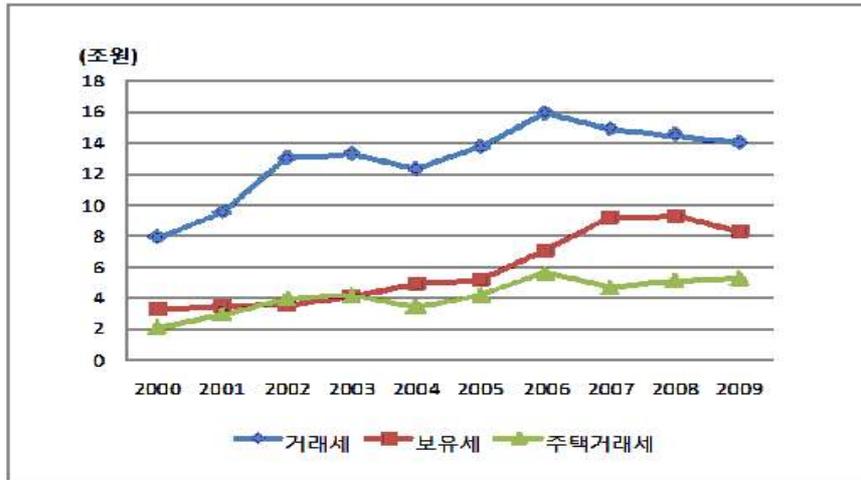
<표 18> 보유세 및 거래세수 증감현황

(단위: 조원, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
지방세	20.6	26.7	31.5	33.1	34.2	35.9	41.3	43.5	45.5	45.1
		(30)	(18)	(5)	(3)	(5)	(15)	(5)	(5)	(-0.1)
거래세(a)	7.9	9.5	13	13.3	12.3	13.7	15.9	14.9	14.5	14.1
(증감률)		(20)	(37)	(2)	(-8)	(11)	(16)	(-6)	(-3)	(-3)
보유세(b)	3.3	3.5	3.6	4.1	4.9	5.2	7.1	9.2	9.3	8.3
(증감률)		(6)	(3)	(14)	(20)	(6)	(37)	(30)	(1)	(-11)
주택거래세	2.1	3.0	4.0	4.2	3.4	4.2	5.6	4.7	5.1	5.3
(증감률)		(41)	(33)	(5)	(-18)	(22)	(34)	(-16)	(9)	(3)
(a+b)/지방세	54.4%	48.7%	52.7%	52.6%	50.3%	52.6%	55.7%	55.4%	52.3%	49.7%

자료: 행정안전부

[그림 4] 주택 거래세와 보유세수 규모



2. 보유단계의 세제

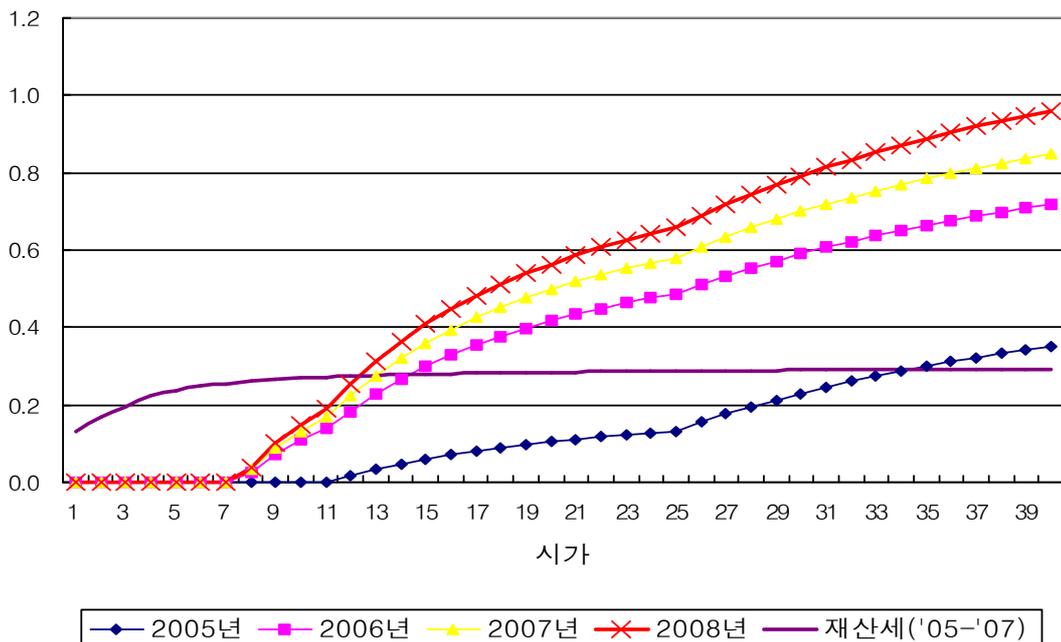
보유단계의 세제는 크게 재산세와 종합부동산세로 나눌 수 있다. 보유단계의 세제에서 종합부동산세제는 전세계적으로 독특한 형태를 가진 것으로 중앙정부의 세원이며, 인별합산하여 누진과세하고 있다. 보유단계의 세제에서 가장 핵심은 종합부동산세제를 제 위치에 두는 것이다. 따라서 보유단계의 세제는 종합부동산세제에 논의를 집중할 수밖에 없다.

2005년 도입된 종합부동산세제는 2008년 4월에 과세단위로서 세대합산에 대해 위헌판정이 나왔고, 2008년 11월에는 1주택 장기부유자 등에 대해서도 예외없이 과도한 세금부과는 헌법불일치로 판정되었다. 이에 따라 종합부동산세제는 대폭적인 개정이 이루어졌다. 이를 간단히 살펴보면, 주택분 및 종합합산대상 토지분 과세방식을 세대별 합산방식에서 개인별 합산방식으로 변경하였다. 또한 헌법재판소의 판결과 납세자의 담세력을 고려하여 주거 목적의 1주택 장기 보유자 등에 대한 공제제도를 도입하였다. 즉 1세대 1주택자(단독명의)에 한하여 기초공제 3억원 허용하였고, 1주택 장기보유자 및 고령자에 대한 세액공제제도를 마련하였다. 종합부동산세를 적용받는 과세기준금액을 조정하여, 주택분의 경우에는 세대별 공시가격 6억원에서 개인별 공시가격 6억원으로 개정하였다. 단 1세대 1주택자의 경우에는 9억원으로 상향조정하였다. 종합합산대상 토지분의 경우에는 세대별 3억원에서 개인별 5억원으로, 별도합산대상 토지분은 인별 40억원에서 인별 80억원으로 개정하였다. 종합부동산세제가 누진구조를 가지고 있는 만큼, 서울체계와

과세구간도 개정하였다. 또한 과세표준이 시장의 변화를 정확하게 반영하는 데 어려움이 있다는 문제를 고려하여 법률에서 정하던 연도별 과표적용률을 대통령령에서 공정시장가액비율로 정하도록 변경하여 제도의 유연성을 제고하여, 2009년부터 적용하였다. 주택, 종합합산대상 토지, 별도합산대상 토지의 공정시장가액비율은 80%이며, 별도합산대상 토지의 경우 2009년에 70%, 2010년에 75%를 적용하였다.

종합부동산세제는 2005년 도입이후 세부담을 강화시키는 방향으로 개정함에 따라 종합부동산세 부담은 매년 증가하였다. [그림 5]는 2005년-2008년간 종합부동산세 부담의 변화를 공시시가 대비 유효세율을 통해 비교하였다. 종합부동산세 부담은 모든 대상 부동산에 대해 매년 증가하였음이 확연히 나타나고 있다. 이렇게 세부담이 증가할 수밖에 없었던 제도적 변화요인을 살펴보면, 먼저 기준금액이 도입당시인 2005년에는 9억원이었으나, 2006년에 6억원으로 하향조정되었으며, 과표적용율도 2005년에 50%에서 2006년에 70%로 인상되었으며 이후 매년 10%씩 2009년까지 증가하도록 개정하였다. 또한 도입당시에는 과세단위가 인별합산이었으나, 2006년에 세대별 합산으로 개정하였다. 종합부동산세의 과세표준이 되는 공시가격은 그 당시 부동산 시장의 수급의 불균형으로 인해 가격상승함에 따라 공시가격의 인상에 따른 세부담이 증가하였다. 종합부동산세와 같은 성격의 지방세인 재산세 부담과 비교하면, 2005~2007년 간에 세부담의 변화는 없었으며, 비교적 일정 비율 이내에서 변화를 보여 누진구조가 크지 않다.

[그림 5] 주택 종부세 유효세율 추이



자료: 안중석과 박명호(2009)

3. 이전단계의 세부담

이전단계의 대표적인 세제인 등록세와 취득세는 같은 과세표준을 사용한다. 그동안 세율과 과세표준이 빈번히 바뀌어서 실제 유효세율을 파악하는 것은 어려운 작업이다. 그동안 한국의 이전단계의 세제는 낮은 과표를 사용한 대신, 높은 세율을 적용하였다. 따라서 시장가격과 괴리되는 과표가 보편화되었고, 이에 따라 탈세가 빈번한 현상이었다. 2006년부터 실거래가액을 기준으로 과표를 사용하게 됨에 따라 명목세율도 대폭 조종하였다. 따라서 실거래가액을 바탕으로 한 과표적용은 한국의 이전세제가 투명하게 집행되는데 좋은 정책으로 평가할 수 있다. 2008년 현재 평균실효세율은 2% 수준으로 나타나는데, 이에 대해서는 조심스러운 해석이 필요하다. 이전세액은 결국 소득을 기준으로 부담하는 것이므로, 소득대비한 이전세액은 엄청나게 높아질 수 있는 것이다. 앞서서도 보았듯이, 한국의 경우 소득대비 부동산가격 비율이 선진국에 비해 월등히 높다. 한국이 6.26인 반면, 미국 3.55, 일본 3.72로서 한국의 이전세부담 수준을 소득대비로 환산하면 매우 높은 결과를 가져다 준다. 특히 미국의 경우에는 이전세가 없으므로, 한국은 미국과는 엄청난 제도상의 괴리를 보여준다.

<표 19> 취득등록세 세율변동과 세수규모 변화(주택거래분)

(단위: 백만원, %)

	주택매매 가격지수	주택 취득신고건수	취등록세 주택거래분	명목세율 (개인)	평균실효세율 (개인)
2004	-2.1	1,428,534	3,423,597	5.0	1.5
2005	4.0	1,195,608	4,181,360	3.5	2.6
2006	11.6	1,344,607	5,612,656	2.5~2	2.4
2007	3.1	1,221,564	4,711,633	2.0	2.0
2008	3.1	1,277,821	5,118,447	2.0	2.0

- 자료: 1. 주택매매가격지수: 국민은행
 2. 주택취득신고건수: 지방세정연감
 3. 취득등록세: 행안부 내부자료

<표 20> 주택관련 평균 실효세율 변화

(단위: %)

	과세표준	과표현실화율	명목세율	평균 실효세율
2004	과 세 시 가 표 준 액	30%	5	1.5
2005	주 택 공 시 가 격	70~80%	3.5	2.6
2006	실 거 래 가	100%	2.5~2	2.375
2007	실 거 래 가	100%	2	2

4. 국제간 비교

부동산 세제에 대한 특징을 국제간 비교해서 살펴본다. 우선 부동산 세수가 전체 경제규모에서 차지하는 비중을 살펴본다. 이는 부동산 세제에 대한 정책순위를 파악하는데 중요한 지표가 될 수 있다. 일반적으로 조세정책은 세수확보, 효율성, 형평성을 정책목표로 추구하지만, 국가별로 정책가중치는 모두 다르다. 한국의 경우에는 GDP에서 차지하는 비중이 1965년에 3.7%에서, 계속적으로 3% 수준을 가지고 있으며, 2007년에는 3.3%를 차지한다. 따라서 한국에서 부동산 세제의 정책에는 그리 커다란 변화를 가지지 않았다고 평가할 수 있다. 한국의 부동산 세제는 주택수요를 억제하는 수단으로 많이 사용되었고, 거래세제는 자산동결화를 가져오는 비중립성으로, 세수규모는 크다고 평가할 수 있다. 이를 국제간 비교하면, 2007년 OECD 전체 평균이 1.9%를 나타내어, 한국의 경제규모에 비해 부동산 세수는 너무 높게 나타난 특징을 가지고 있다. 전체 순위를 비교해 보면, 한국보다 높은 국가의 순위를 살펴보면, 영국 4.5%, 룩셈부르크 3.6%, 프랑스 3.5% 다음으로 한국이 전체 OECD 국가 중에서 4위를 차지하고 있다.

전체 세수에서 부동산이 차지하는 비중을 살펴본다. 한국의 경우, 1965년에 전체 세수의 14.3%를 부동산 세수가 차지했는데, 이후로는 감소하는 추세이다가, 1990년부터는 증가 및 감소를 반복하면서, 대략 10% 수준으로 수렴하는 추이를 보여준다. 이러한 비중이 국제간으로 비교해 보면, OECD 국가의 평균비율이 5.6%인 것과 비교할 때, 한국의 부동산 세수는 상대적으로 세수규모가 높을 것으로 알 수 있다. 한국을 각국과 비교하면, 가장 높은 수치를 보여주며, 영국이 12.6%로 한국 다음을 따르고 있다. 영국은 GDP 대비해서 4.5%로 한국의 3.4%보다 월등히 높음에도 불구하고, 전체 세수에서 부동산세수가 차지하는 비중이 영국과 비슷한 수준을 보이고 있다.

부동산 관련 세부담을 보유과세와 이전과세로 나누어 GDP에서 차지하는 비중을 국제비교한 결과가 <표 23>와 <표 24>이다. 한국의 경우, 2008년 기준으로 보유과세의 비중은 0.96%이지만, 프랑스 2.19%, 일본 2.03%, 영국 3.27%, 미국 2.9%로 월등히 높게 나타났다. 물론 독일처럼 우리보다 낮은 국가들도 있지만, 대체로 한국의 보유세 부담 수준은 상대적으로 낮다고 평가할 수 있다. 반면 이전세제가 차지하는 비중을 보면, 한국의 경우, 2008년 기준으로 1.94%이나, 비교대상 국가들이 이태리를 제외하고는 모두 1% 이내로 나타났다. 따라서 이전과세에 대한 수준은 매우 낮아서 한국은 매우 독특한 구조를 가짐을 알 수 있다.

한국의 부동산 세부담이 높은 것은 전체 조세구조 속에서 이해해야 한다. 부동산 세 부담이 높은 대신 소득세 부담은 상대적으로 낮다고 평가할 수 있다. 이를 GDP 대비 소득세수의 비중을 나타내는 <표 25>와 전체 세수에서 소득세 비중을 나타내는 <표 26>를 통해 알 수 있다. 한국의 경우, 소득세수가 전체 GDP에서 차지하는 비중이 1975년에 3.5%에서 2007년에 8.4%로 늘었으나, OECD의 평균치가 2007년에 13.2%임을 볼 때, 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 또한 전체 세수에서 차지하는 비중이 1975년에 24.3%에서 2007년에 31.8%를 보여준다. OECD 국가의 평균치가 2007년에 36.4%임을 볼 때, 한국의 소득세가 전체 세수에서 차지하는 비중이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 따라서 세제를 통한 재분배 기능을 한국의 경우에는 부동산 세제를 통해 추진하였으므로, 상대적으로 소득세 부담이 국제적으로 낮게 되었다. 따라서 정부가 조세를 통해 재분배 기능을 달성하려고 할 때, 소득세제와 부동산세제를 통해 이루어지는 것이 일반적인데, 그 역할을 어떻게 배분하는가는 중요한 정책과제이다.

<표 27>는 주요 선진국의 부동산 보유세제의 부과주체를 중앙정부와 지방정부로 나누어 살펴보았다. 한국과 영국을 제외하고는 부동산 보유세제는 모두 지방정부의 정책수단이지, 중앙정부와는 무관한 것임을 알 수 있다. 즉 부동산 세제는 지방정부에서 제공하는 혜택에 대한 가격기능을 담당하고 있다. 즉 주민이 부담하는 한계비용과 지방정부의 지출을 통해 얻게 되는 한계혜택과의 관계 속에서 한계비용과 한계혜택이 일치하는 수준까지 지방정부 재정규모를 가지는 것이 효율적이게 된다. 따라서 지방재정의 문제는 개별 지방정부마다 다 독특한 형태를 가질 수밖에 없고, 이는 전적으로 지방주민들의 선호체계에 의해 결정되는 것이다. 한국처럼 중앙정부에서 부동산 관련세에 관여하고 있는 국가로 영국이다. 한국과 영국을 제외하고는 부동산 보유세제는 모두 지방정부의 정책수단이지, 중앙정부와는 무관한 것임을 알 수 있다. 즉 부동산 세제는 지방정부에서 제공하는 혜택에 대한 가격기능을 담당하고 있다. 주민이 부담하는 한계비용과 지방정부의 지출을 통해 얻게 되는 한계혜택과의 관계 속에서 한계비용과 한계혜택이 일치하는 수준까지 지방정부 재정규모를 가지는 것이 효율적이게 된다. 따라서 지방재정의 문제는 개별 지방정부마다 독특한 형태를 가질 수밖에 없고, 이는 전적으로 지방주민들의 선호체계에 의해 결정되는 것이다. 따라서 지방정부 간의 불균등한 재정규모에 대한 논의는 정부간 효율적 자원배분과는 무관한 것이다.

영국에서 기업의 부동산 세제가 국세가 된 이유에 대한 정확한 이해가 필요하다. 영국에서 비거주용 자산에 대한 세금인 Non- Domestic Rates는 1990년 3월

까지는 지방세이었다.1990년 4월부터 거주용 자산에 대한 Rates 대신에 Community Charge를 도입하였지만, 비거주용 자산에 대한 세금은 국세화하였다. 대처정부는 지방정부의 지출삭감을 중요한 정책과제로 여겼지만, 지방정부는 비거주용 자산에 대한 Non-Domestic Rates 인상을 통해 정부의 팽창행위를 지속하였다. 이는 비거주용 자산의 소유자는 법인이며, 법인은 해당 지역에 투표권이 없으므로, 재정지출구조에 대한 선택의사를 표현할 수 없으므로, 지방정부 입장에서는 쉽게 세부담을 인상할 수 있었다. 법인의 세부담이 높아짐에 따라 영국 기업의 국제경쟁력이 떨어져 투자의욕을 감퇴시키게 된다. 국제경제의 개방화 추세에 따라 기업의 중요성을 인식하고 있던 대처정부는 법인을 통한 지방정부의 재원조달 행위는 구조적으로 영국경제에 문제가 있음을 지적하였다. 따라서 대처정부는 지방정부의 개혁차원과 영국경제의 활성화를 위해 비거주용 자산에 과세되던 Non-Domestic Rates을 국세화 함으로써, 두가지 정책목표를 달성할 수 있었던 것이다.

국제비교를 통해 우리가 얻을 수 있는 결론은 한국의 부동산 세부담은 상대적으로 너무 높은 것으로 나타났다. 이는 부동산 세제를 통해 재분배 기능을 달성하려는 정책 의도에서 기인하다. 즉 일반적으로 소득세제가 중요한 재분배 기능을 담당하는 데, 한국의 경우에는 소득세 부담을 상대적으로 낮춘 반면, 부동산 세제를 강화함으로써 낮은 소득세 부담을 대체한 것이다. 따라서 재분배 기능을 달성하는데, 소득세와 부동산세의 각각 역할에 대한 정책방향을 설정하는 것이 중요한 과제이다.

국가의 경제규모나 전체 세수에 비교해서, 상대적으로 너무 높아서, 부동산 세제의 근본적인 정책인식을 재검토할 필요가 있다. 또한 보유단계의 세부담은 너무 낮은 반면, 이전단계의 세부담은 매우 높게 나타났다. 부동산 관련세부담의 전체구성에 있어서 문제가 있음을 간접적으로 나타낸다. 아울러 부동산 관련세제는 모두 지방세로서 지방정부의 독자적인 재정지출을 충당하는 재원확보수단으로 작용하고 있다. 중앙정부는 부동산 세제와는 독립적이므로, 지방정부의 분권화 정책의 일환으로 접근해야 함을 의미한다.

부동산 자산도 일종의 경제자산으로서 국가의 경제성장에 도움이 되도록, 효율적인 자원배분이 이루어져야 한다. 그러나 세부담이 너무 높아지면, 자원배분에서 왜곡현상이 나타난다. 한국의 경우에는 부동산 세제를 통해 소득재분배 정책목표를 달성하려는 의도가 매우 강하다. 그래서 부동산 세제임에도 불구하고, 누진구조를 가지고 있으며, 대부분의 선진국에서 지방정부의 재원확보 수단으로 활용하는 반면, 한국에선 종합부

동산세제처럼 중앙정부의 세원이 되는 독특한 특징을 보여준다. 따라서 부동산 세제를 형평성 관점보다는 자원배분의 효율성 측면에서 접근해야 하는 시사성을 준다.

<표 21> GDP 대비 부동산 세수의 비중

(단위: %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Canada	3.7	3.9	3.0	2.8	3.0	3.6	3.8	3.4	3.4	3.3
Mexico				0.3	0.1	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3
United States	3.9	3.8	3.6	2.8	2.7	3.1	3.1	3.0	3.1	3.1
Australia	2.4	2.4	2.3	2.1	2.2	2.6	2.5	2.7	2.6	2.7
Japan	1.5	1.5	1.9	2.1	2.7	2.7	3.3	2.8	2.6	2.5
Korea			1.4	1.3	1.4	2.3	2.8	2.8	2.9	3.4
New Zealand	2.8	2.7	2.6	2.4	2.3	2.6	2.0	1.8	1.8	1.9
Austria ¹	1.3	1.3	1.1	1.1	1.0	1.1	0.6	0.6	0.6	0.6
Belgium	1.2	1.3	1.1	1.2	1.1	1.4	1.5	1.9	2.1	2.3
Czech Republic							0.5	0.5	0.4	0.4
Denmark ¹	2.4	2.3	2.3	2.5	2.0	2.0	1.7	1.6	1.9	1.9
Finland	1.2	0.7	0.7	0.7	1.1	1.1	1.0	1.1	1.2	1.1
France ¹	1.5	1.6	1.8	1.9	2.5	2.7	2.9	3.1	3.4	3.5
Germany	1.8	1.6	1.3	1.2	1.1	1.2	1.0	0.8	0.9	0.9
Greece ¹	1.7	1.8	1.9	1.0	0.7	1.2	1.2	2.1	1.3	1.4
Hungary							0.5	0.7	0.8	0.8
Iceland	1.0	1.2	1.5	1.9	2.1	2.6	2.8	2.9	2.7	2.5
Ireland	3.8	3.5	2.8	1.6	1.4	1.6	1.5	1.7	2.4	2.5
Italy	1.8	1.5	0.8	1.1	0.8	0.9	2.3	2.0	2.0	2.1
Luxembourg	1.7	1.6	1.7	2.0	2.2	3.0	2.6	4.1	3.2	3.6
Netherlands	1.4	1.2	1.0	1.5	1.5	1.6	1.7	2.1	2.0	1.2
Norway	0.9	0.8	0.9	0.7	0.8	1.2	1.1	1.0	1.1	1.2
Poland							1.0	1.2	1.3	1.2
Portugal	0.8	0.7	0.5	0.3	0.5	0.8	1.0	1.2	1.2	1.4
Slovak Republic								0.6	0.5	0.4
Spain ¹	0.9	1.0	1.2	1.0	1.6	1.8	1.8	2.2	3.1	3.0
Sweden	0.6	0.5	0.5	0.4	1.1	1.8	1.3	1.8	1.5	1.2
Switzerland	1.7	1.9	1.9	2.0	2.4	2.3	2.3	2.8	2.3	2.4
Turkey	1.1	1.0	0.8	0.7	0.5	0.3	0.5	0.8	0.8	0.9
United Kingdom	4.4	4.6	4.4	4.2	4.4	2.9	3.4	4.2	4.3	4.5
<i>Unweighted average:</i>										
OECD Total	1.9	1.9	1.7	1.6	1.7	1.9	1.8	1.9	1.9	1.9
OECD America	3.8	3.9	3.3	2.0	1.9	2.3	2.4	2.2	2.3	2.2
OECD Pacific	2.2	2.2	2.1	2.0	2.2	2.5	2.6	2.5	2.5	2.6
OECD Europe	1.7	1.6	1.5	1.4	1.5	1.6	1.6	1.8	1.8	1.8
EU 19	1.8	1.7	1.5	1.5	1.5	1.7	1.5	1.8	1.8	1.8
EU 15	1.8	1.7	1.5	1.5	1.5	1.7	1.7	2.0	2.1	2.1

자료: OECD(2009)

<표 22> 전체 세수대비 부동산 세수의 비중

(단위: %)

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Canada	14.3	12.8	9.5	9.1	9.3	10.0	10.7	9.5	10.1	9.9
Mexico				1.9	0.5	1.5	1.8	1.4	1.6	1.7
United States	15.9	14.2	13.9	10.7	10.7	11.5	11.1	10.1	11.3	11.0
Australia	11.5	11.0	8.8	7.8	7.8	9.0	8.8	8.8	8.6	8.9
Japan	8.1	7.6	9.1	8.2	9.7	9.4	12.2	10.5	9.7	9.0
Korea			9.7	8.0	9.1	12.4	14.8	12.4	11.9	12.8
New Zealand	11.5	10.4	9.2	7.9	7.4	6.8	5.4	5.3	4.9	5.3
Austria ¹	4.0	3.7	3.1	2.9	2.4	2.7	1.5	1.3	1.3	1.4
Belgium	3.7	3.8	2.9	2.9	2.5	3.4	3.4	4.2	4.8	5.1
Czech Republic							1.4	1.4	1.2	1.2
Denmark ¹	8.0	6.0	6.1	5.8	4.3	4.2	3.5	3.3	3.7	3.8
Finland	4.0	2.2	1.9	1.9	2.7	2.4	2.2	2.4	2.7	2.6
France ¹	4.3	4.8	5.1	4.8	5.8	6.3	6.8	7.0	7.9	8.1
Germany	5.8	4.9	3.9	3.3	3.0	3.4	2.8	2.3	2.5	2.5
Greece ¹	9.7	9.3	9.7	4.6	2.7	4.6	4.1	6.2	4.2	4.3
Hungary							1.2	1.7	2.3	2.0
Iceland	4.0	4.5	5.1	6.3	7.3	8.4	9.1	7.9	6.5	6.1
Ireland	15.1	12.2	9.7	5.3	4.0	4.7	4.5	5.5	7.9	8.2
Italy	7.2	6.0	3.3	3.7	2.5	2.3	5.6	4.6	5.0	4.9
Luxembourg	6.2	6.7	5.2	5.7	5.6	8.3	7.0	10.6	8.5	9.8
Netherlands	4.4	3.3	2.4	3.6	3.5	3.7	4.1	5.3	5.3	3.3
Norway	3.1	2.4	2.3	1.7	1.9	2.9	2.8	2.3	2.6	2.8
Poland							2.8	3.5	4.0	3.4
Portugal	5.0	4.0	2.5	1.4	1.9	2.7	3.0	3.5	3.5	3.8
Slovak Republic								1.8	1.6	1.4
Spain ¹	6.4	6.5	6.3	4.6	5.9	5.5	5.5	6.5	8.7	8.0
Sweden	1.8	1.5	1.1	0.9	2.3	3.5	2.7	3.4	3.0	2.4
Switzerland	9.9	9.9	8.0	8.3	9.3	8.9	8.2	9.3	8.0	8.2
Turkey	10.5	10.8	6.9	5.4	4.6	2.3	3.0	3.2	3.3	3.8
United Kingdom	14.5	12.5	12.7	12.0	12.0	8.2	10.0	11.6	12.1	12.6
<i>Unweighted average:</i>										
OECD Total	7.9	7.1	6.3	5.3	5.3	5.7	5.5	5.6	5.6	5.6
OECD America	15.1	13.5	11.7	7.2	6.8	7.7	7.9	7.0	7.6	7.5
OECD Pacific	10.4	9.7	9.2	8.0	8.5	9.4	10.3	9.2	8.8	9.0
OECD Europe	6.7	6.1	5.2	4.5	4.4	4.7	4.3	4.7	4.8	4.8
EU 19	6.7	5.8	5.1	4.2	4.1	4.4	4.0	4.5	4.7	4.7
EU 15	6.7	5.8	5.1	4.2	4.1	4.4	4.5	5.2	5.4	5.4

자료: OECD(2009)

<표 23> GDP 대비 보유과세 비중의 국제비교

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Australia	1.32	1.29	1.33	1.36	1.40	1.37	1.41	1.37	..
Austria	0.25	0.26	0.25	0.26	0.25	0.25	0.24	0.23	0.23
Belgium	0.38	0.40	0.43	0.45	0.42	0.41	0.40	0.39	0.00
Canada	2.76	2.83	2.74	2.79	2.75	2.71	2.71	2.72	2.77
Czech Republic	0.20	0.19	0.19	0.19	0.18	0.17	0.16	0.15	0.14
Denmark	1.05	1.10	1.14	1.18	1.17	1.13	1.12	1.12	1.24
Finland	0.43	0.43	0.44	0.45	0.45	0.46	0.47	0.47	0.49
France	1.94	1.94	1.99	2.04	2.08	2.14	2.16	2.16	2.19
Germany	0.43	0.43	0.43	0.45	0.45	0.46	0.45	0.44	0.43
Greece	0.17	0.16	0.17	0.17	0.16	0.10	0.12	0.11	..
Hungary	0.23	0.23	0.23	0.24	0.25	0.27	0.27	0.28	..
Iceland	1.48	1.41	1.24	1.30	1.30	1.36	1.44	1.58	1.66
Ireland	0.56	0.56	0.57	0.60	0.63	0.65	0.67	0.66	0.74
Italy	0.79	0.78	0.82	0.83	0.83	0.82	0.81	0.83	0.64
Japan	2.07	2.13	2.14	2.03	2.02	2.01	1.91	1.93	2.03
Korea	0.56	0.54	0.51	0.54	0.60	0.58	0.77	0.94	0.96
Luxembourg	0.10	0.10	0.09	0.09	0.09	0.08	0.08	0.07	0.08
Mexico	0.17	0.19	0.19	0.19	0.18	0.18	0.18	0.17	..
Netherlands	0.74	0.77	0.77	0.80	0.84	0.83	0.65
New Zealand	1.73	1.68	1.72	1.71	1.73	1.78	1.84	1.85	2.00
Norway	0.19	0.24	0.22	0.23	0.23	0.23	0.33	0.28	0.32
Poland	1.13	1.27	1.44	1.34	1.31	1.29	1.23	1.17	..
Portugal	0.42	0.41	0.45	0.50	0.54	0.55	0.60	0.63	0.66
Slovak Republic	0.46	0.43	0.42	0.40	0.40	0.46	0.44	0.40	0.37
Spain	0.67	0.67	0.66	0.66	0.68	0.70	0.68	0.66	0.66
Sweden	1.03	0.91	0.97	0.95	0.93	0.92	0.86	0.85	0.76
Switzerland	0.17	0.17	0.17	0.18	0.17	0.18	0.17	0.17	0.17
Turkey	0.11	0.08	0.14	0.26	0.16	0.18	0.19	0.17	0.18
United Kingdom	3.14	3.22	3.25	3.25	3.24	3.27	3.27	3.21	3.27
United States	2.66	2.72	2.83	2.88	2.87	2.86	2.87	2.89	2.90
European Union 19 members in OECD	0.74	0.75	0.77	0.78	0.78	0.79	0.77	0.73	..
EU15: European Union of fifteen	0.81	0.81	0.83	0.84	0.85	0.85	0.84	0.79	..
OECD - Europe	0.70	0.70	0.72	0.73	0.73	0.74	0.73	0.70	..
OECD - Total	0.91	0.92	0.93	0.94	0.94	0.95	0.95	0.93	..
OECD - America	1.86	1.91	1.92	1.95	1.93	1.92	1.92	1.93	2.84
OECD Pacific	1.42	1.41	1.43	1.41	1.44	1.44	1.48	1.52	..

<표 24> GDP 대비 이전과세 비중의 국제비교

(단위: %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Australia	1.41	1.32	1.41	1.53	1.30	1.28	1.38	1.37	..
Austria	0.27	0.26	0.23	0.24	0.24	0.26	0.30	0.29	0.26
Belgium	1.00	0.94	0.89	0.93	0.94	1.04	1.09	1.11	0.00
Canada	0.00	0.00	0.13	0.14	0.15	0.17	0.17	0.19	0.15
Czech Republic	0.27	0.30	0.31	0.30	0.22	0.25	0.26	0.28	0.26
Denmark	0.33	0.37	0.40	0.44	0.45	0.56	0.54	0.51	0.47
Finland	0.30	0.24	0.24	0.23	0.28	0.35	0.33	0.39	0.26
France	0.51	0.47	0.48	0.51	0.56	0.60	0.68	0.64	0.56
Germany	0.25	0.24	0.23	0.22	0.21	0.21	0.26	0.29	0.23
Greece	1.50	1.16	0.98	0.98	0.88	0.89	0.95	0.98	..
Hungary	0.39	0.42	0.42	0.52	0.54	0.51	0.50	0.46	..
Iceland	0.46	0.40	0.39	0.45	0.70	0.88	0.61	0.73	0.00
Ireland	0.96	0.98	0.81	1.12	1.32	1.59	1.99	1.65	0.91
Italy	1.03	0.92	0.99	0.97	1.02	1.03	1.20	1.18	1.12
Japan	0.42	0.40	0.39	0.33	0.32	0.33	0.33	0.33	0.31
Korea	1.98	1.92	2.32	2.12	1.81	2.06	2.27	2.16	1.94
Luxembourg	1.07	0.92	0.67	0.59	0.66	0.67	0.77	0.96	0.64
Mexico	0.07	0.07	0.09	0.08	0.09	0.11	0.11	0.12	..
Netherlands	0.81	0.89	0.86	0.79	0.82	0.86	0.86
New Zealand	0.05	0.05	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05
Norway	0.18	0.19	0.21	0.20	0.23	0.24	0.23	0.24	0.21
Poland	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	..
Portugal	0.70	0.64	0.67	0.59	0.56	0.63	0.66	0.76	0.65
Slovak Republic	0.14	0.13	0.15	0.16	0.14	0.04	0.01	0.00	0.00
Spain	0.96	0.94	1.11	1.33	1.55	1.77	1.92	1.65	0.93
Sweden	0.26	0.28	0.29	0.29	0.32	0.32	0.37	0.34	0.34
Switzerland	1.08	0.89	0.73	0.69	0.70	0.65	0.67	0.66	0.63
Turkey	0.64	0.54	0.56	0.57	0.56	0.62	0.67	0.70	0.67
United Kingdom	0.86	0.72	0.69	0.64	0.74	0.79	0.99	1.04	0.66
United States	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
European Union 19 members in OECD	0.61	0.57	0.55	0.57	0.60	0.65	0.72	0.71	..
EU15: European Union of fifteen	0.72	0.66	0.63	0.66	0.70	0.77	0.86	0.85	..
OECD - Europe	0.61	0.56	0.53	0.55	0.59	0.64	0.69	0.68	..
OECD - Total	0.60	0.55	0.55	0.57	0.58	0.63	0.67	0.67	..
OECD - America	0.02	0.02	0.07	0.07	0.08	0.09	0.09	0.10	0.08
OECD Pacific	0.97	0.92	1.04	1.01	0.87	0.93	1.01	0.98	..

<표 25> GDP 대비 소득세수의 비중

(단위: %)

	Taxes on income and profits (1000) as percentage of GDP										
	Impôts sur le revenu et les bénéfices (1000) en pourcentage du PIB										
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	
Canada	9.9	13.8	15.1	14.4	14.4	17.4	16.5	17.8	15.8	16.6	
Mexico				4.4	3.4	4.3	3.8	4.6	4.4	5.0	
United States	11.9	13.4	11.8	13.2	11.6	12.6	12.8	15.1	12.9	13.9	
Australia	10.7	11.7	14.5	15.0	15.5	16.3	15.9	18.1	18.2	18.4	
Japan	8.0	9.4	9.3	11.7	12.5	14.6	10.3	9.4	9.3	10.3	
Korea			3.5	4.2	4.1	6.3	5.9	6.5	7.0	8.4	
New Zealand	14.6	16.3	19.1	21.5	21.7	22.3	22.4	20.2	23.6	22.5	
Austria ¹	8.6	8.5	9.6	10.4	10.8	10.1	10.9	12.3	12.0	12.7	
Belgium	8.6	10.7	15.6	16.9	17.9	15.5	16.6	17.3	17.1	16.5	
Czech Republic							9.4	8.0	9.1	9.4	
Denmark ¹	14.0	20.0	22.6	23.8	26.6	28.0	30.2	29.8	31.2	29.0	
Finland	12.6	14.0	15.8	14.0	16.2	17.1	16.5	20.4	16.8	16.9	
France ¹	5.4	5.8	5.6	6.7	6.8	6.7	7.0	11.0	10.3	10.4	
Germany	10.7	10.2	11.8	12.8	12.5	11.3	11.3	11.2	9.8	11.3	
Greece ¹	1.6	2.4	2.6	4.2	4.5	5.2	6.4	9.3	8.0	7.5	
Hungary							8.7	9.2	8.8	10.0	
Iceland	5.6	5.9	6.8	7.6	6.4	9.2	10.6	14.8	17.5	18.5	
Ireland	6.4	7.7	8.6	11.3	12.0	12.2	12.7	13.2	11.7	12.1	
Italy	4.6	4.5	5.4	9.3	12.4	13.8	14.2	14.0	12.9	14.7	
Luxembourg	9.9	10.1	14.1	15.4	17.0	14.0	14.6	14.1	12.9	12.8	
Netherlands	11.7	11.9	14.2	14.1	11.2	13.8	10.9	10.0	10.7	10.9	
Norway	12.9	13.3	13.5	17.7	16.9	14.4	14.3	19.2	21.4	21.0	
Poland							11.1	6.8	6.4	8.0	
Portugal	3.9	4.4	3.4	4.5	6.5	7.1	7.9	9.6	8.2	9.4	
Slovak Republic								7.0	5.6	5.8	
Spain ¹	3.6	3.2	4.1	5.9	6.8	10.0	9.4	9.7	10.4	12.4	
Sweden	18.3	20.5	20.8	20.2	20.0	21.7	18.6	21.2	19.4	18.7	
Switzerland	7.2	8.5	11.4	11.2	11.7	12.0	11.9	13.2	13.0	13.2	
Turkey	3.1	3.1	5.0	6.9	4.3	5.0	4.8	7.1	5.3	5.6	
United Kingdom	11.3	14.8	15.6	13.1	14.3	14.0	12.6	14.2	13.7	14.3	
<i>Unweighted average:</i>											
OECD Total	9.0	10.2	11.2	11.9	12.2	12.9	12.4	13.1	12.8	13.2	
OECD America	10.9	13.6	13.4	10.7	9.8	11.4	11.0	12.5	11.0	11.8	
OECD Pacific	11.1	12.4	11.6	13.1	13.5	14.9	13.7	13.5	14.5	14.9	
OECD Europe	8.4	9.4	10.9	11.9	12.4	12.7	12.3	13.2	12.7	13.1	
EU 19	8.7	9.9	11.3	12.2	13.0	13.4	12.7	13.1	12.4	12.8	
EU 15	8.7	9.9	11.3	12.2	13.0	13.4	13.3	14.5	13.7	14.0	

<표 26> 전체 세수대비 소득세수의 비중

(단위: %)

	Taxes on income and profits (1000) as percentage of total taxation									
	Impôts sur le revenu et les bénéfices (1000) en pourcentage du total des recettes fiscales									
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Canada	38.6	44.6	47.2	46.6	44.1	48.6	46.4	50.1	47.4	49.8
Mexico				29.8	22.2	27.1	24.9	27.3	24.1	27.7
United States	48.1	49.8	46.0	49.8	45.4	46.0	46.1	50.7	46.8	49.0
Australia	50.7	54.3	56.0	56.1	54.6	57.1	55.4	58.0	59.1	59.8
Japan	43.9	47.7	44.6	46.1	45.8	50.2	38.3	34.8	33.8	36.4
Korea			24.3	25.5	26.4	34.6	31.9	28.8	29.3	31.8
New Zealand	60.5	62.4	66.5	69.8	69.4	59.6	61.3	60.0	63.0	62.9
Austria ¹	25.5	25.2	26.1	26.7	26.4	25.5	26.3	28.4	28.3	30.0
Belgium	27.6	31.6	39.5	41.0	40.5	36.8	38.0	38.4	38.2	37.5
Czech Republic							25.0	22.7	24.1	25.1
Denmark ¹	46.8	52.0	59.0	55.4	57.7	60.2	61.8	60.3	61.3	59.6
Finland	41.4	44.6	43.3	39.1	40.8	39.2	36.1	43.1	38.3	39.3
France ¹	15.9	17.1	15.9	16.8	16.0	16.1	16.2	25.0	23.6	23.9
Germany	33.8	32.3	34.4	35.1	34.8	32.4	30.3	30.1	28.2	31.2
Greece ¹	9.1	11.8	13.3	19.4	17.5	19.9	22.3	27.3	25.3	23.4
Hungary							21.0	24.3	23.6	25.2
Iceland	21.4	21.4	22.8	25.6	22.7	29.7	34.1	39.9	43.2	45.4
Ireland	25.7	27.1	30.0	36.5	34.5	36.9	39.1	42.3	38.5	39.3
Italy	17.8	17.4	21.5	31.1	36.8	36.5	35.3	33.1	31.5	33.7
Luxembourg	35.9	43.2	43.1	43.3	43.3	39.4	39.3	36.1	34.4	35.0
Netherlands	35.8	33.4	34.8	32.8	26.3	32.2	26.3	25.2	27.7	29.1
Norway	43.4	38.5	34.4	41.8	39.7	35.2	35.1	45.0	49.2	48.1
Poland							30.6	20.9	19.5	23.1
Portugal	24.6	24.0	17.5	19.7	25.8	25.7	24.7	28.0	23.5	25.9
Slovak Republic								20.5	17.9	19.9
Spain ¹	24.5	20.2	22.0	26.0	24.8	30.6	29.2	28.3	29.2	33.2
Sweden	54.9	54.2	50.5	43.5	42.2	41.6	39.3	40.9	39.1	38.7
Switzerland	41.1	43.9	47.6	45.3	46.0	46.4	43.0	43.9	44.5	45.9
Turkey	29.6	33.4	42.3	51.8	37.0	33.5	28.3	29.5	21.8	23.7
United Kingdom	37.0	40.4	44.8	37.8	38.6	39.3	36.9	39.1	38.4	39.5
<i>Unweighted average:</i>										
OECD Total	34.7	36.3	37.1	38.2	36.9	37.7	35.3	36.1	35.1	36.4
OECD America	43.3	47.2	46.6	42.1	37.2	40.6	39.1	42.7	39.4	42.2
OECD Pacific	51.7	54.8	47.8	49.4	49.0	50.4	46.7	45.4	46.3	47.7
OECD Europe	31.2	32.2	33.8	35.2	34.3	34.6	32.7	33.6	32.6	33.7
EU 19	30.4	31.6	33.0	33.6	33.7	34.2	32.1	32.3	31.1	32.2
EU 15	30.4	31.6	33.0	33.6	33.7	34.2	33.4	35.0	33.7	34.6

1. The total tax revenues have been reduced by the amount of capital transfer. The capital transfer has been allocated between tax headings in proportion to the report tax revenue.

Le total des recettes fiscales a été diminué du montant du transfert en capital. Ce dernier a été réparti entre les différentes rubriques en proportion des recettes fiscales.

<표 27> 주요국의 보유세제 비교

	세 목	부과 주체	징수 방법
한 국	재산세	- 지방자치단체 : 시, 군 • 세율결정은 중앙 • 지방자치단체는 탄력세율 적용	- 부과징수 • 연 1회 부과. 토지, 건축물은 1회납, 주택은 2회 분납 • 소액부징수 : 2,000원 미만
	종합부동산세	- 중앙정부	- 신고납부 : 연 1회 납부
미 국	재산세	- 지방자치단체 : 카운티, 시, 자치구 • 카운티 : 주로 평가업무	- 부과징수 • 연 1회 부과, 주택은 2회 분납
일 본	고정자산세	- 지방자치단체 : 시정촌	- 부과징수 • 연 1회 부과 : 4회 분납
영 국	지방의회세	- 지방자치단체 : District	- 부과징수 • 연 1회 부과, 10회 분납
	비주거용 레이트	- 중앙정부 • 중앙정부 세입을 지방의 성인수에 비례하여 배분	- 부과징수 : • 연 1회 부과, 10회 분납
독 일	토지세	- 지방자치단체	- 부과징수 • 연 1회 부과, 분기별 분납
	제2주택세	- 지방자치단체	- 부과징수
대 만	지가세	- 지방자치단체 : 현, 시	- 부과징수 : 연 1회 부과, 2회 분할납부
	방옥세	- 지방자치단체 : 현, 시	- 부과징수 : 연 1회 부과

자료: 박명호, 한상국, 송은주(2006)

5. OECD(2007)의 개혁 권고안

OECD(2007)는 한국경제에 대해 전반적인 권고안을 발표한다. 그중에서 부동산 세제관련한 권고안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 부동산 거래세를 계속해서 인하하고, 부동산 보유세는 계속해서 인상하면서, 부동산세를 가격통제 또는 소득 재분배를 위한 수단으로 활용하지 않는다.
- 교육 치안을 포함한 서비스 제공책임을 포함해서 지방정부에 보다 많은 자치권을 부여함으로써 재정의 지방분권화를 추구한다.

한국의 부동산 세부담은 국제비교에서 알 수 있듯이, 전체 수준에서 너무 높다고 평가할 수 있다. 따라서 전체 부동산 관련 세부담을 낮출 필요가 있다. 그러나 보유단계와 이전단계의 세부담 비중에 대해서는 2009년 현재 6 : 4 수준으로 거래세 부담이 상대적으로 높다. 따라서 보유세 비중을 높여서 부동산 세제의 전체구조를 개혁해야 할 필요가 있다. 또한 가장 중요한 권고안인 지방분권과의 연계성을 가지고 부동산 세제를 디자인해야 한다. 현재 중앙정부와 지방정부와의 기능배분과 이를 충당하는 세원배분이 원칙 없이 된 측면이 있으므로, 정부간의 기능배분을 우선해야 한다. 다음에 지방정부의 재원확보 수단으로 부동산 세제를 활용해야 한다. 따라서 부동산 세제 중에서 가장 독특한 형태인 중앙정부의 종합부동산세제는 반드시 지방정부의 세원으로 이전해야 한다.

V. 부동산 세제가 부동산 가격에 미치는 영향

부동산 세제의 장기개혁방향을 논의하는데 가장 중요한 자료는, 부동산 세제가 부동산 가격억제에 효과적인 정책수단인가에 대한 대답이다. 한국에서는 오랫동안 부동산 세제를 부동산 가격을 억제하는 정책수단으로 활용하였다. 이는 세제를 통해 수요억제를 함으로써 가격상승을 막을 수 있다는 것이다. 여기에서는 부동산 세제가 부동산 가격에 효과에 있는지에 대해 논의해 본다.

1. 조세의 자본환원에 대한 이론 검토¹⁾

일반적으로 자산의 가격은 그 자산으로부터 기대되는 미래 편익의 현재가치라고 말할 수 있다. 단순한 예로 매년 R원의 수익을 가져다주는 어떤 자산이 있다면 이 자율이 i라고 할 때 이 자산의 시장가치 V는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$V = \frac{R}{i}$$

이 자산으로 부터의 기대수익(R)이 늘어나게 되면 이 자산의 가격은 오른다. 이자율(i)이 떨어져도 이 자산의 가격이 오른다. IMF사태로 이자율이 급등하자 부동산은 맥을 못 쓰게 되었다. 주식투자자들도 이자율이 떨어지기를 학수고대하고 있는 것은 바로 위의 식이 주가에도 적용되기 때문이다.

세금이 어떠한 자산에 매년 일정한 율로 부과되거나 그 자산으로부터의 수입에 부과된다면 이것은 그 자산으로부터의 순수입을 줄이는 결과를 가져오므로 그 자산의 가격은 떨어질 것이다. 이러한 현상을 조세의 자본환원(tax capitalization)이라고 말한다.

자산의 가치에 대해서 일정한 비율로 과세하는 재산세의 경우를 예로 들어보자. 어떤 재산으로부터 매년 R원의 수익이 기대된다. 이자율은 앞에서 말한 것처럼 i이다. 재산세가 도입되기 전의 이 자산의 가격을 V라고 하고 재산세가 도입된 뒤의 이 자산의 가격을 V_n 이라고 하면 다음과 같은 관계를 얻는다. t는 재산세율이다.

$$V_n = \frac{(R - tV_n)}{i} = \frac{R}{i} - \frac{tV_n}{i}$$
$$V - V_n = \frac{tV_n}{i}$$

1) 여기에 있는 이론적 분석은 광태원과 현진권(2007)에서 인용하였다.

뒤의 식은 재산가액이 떨어진 금액을 나타낸다. 이 금액은 바로 매년 납부해야 할 세금액(AV_n)의 현재가치이다. 세금 때문에 이만큼 재산가격이 낮아졌으므로 이 재산을 가지고 있는 사람은 그 만큼 손실을 부담한 것이다. 그러므로 이러한 세금의 실제 부담자는 이와 같은 자본환원이 일어날 당시에 이 재산을 가지고 있던 사람이다. 만일 불확실성이 없고 시장이 경쟁적이라면 이와 같은 현상은 재산세의 결정이 발표되는 때에 일어날 것이다. 재산세가 발표될 당시에 이 재산을 가지고 있던 사람은 발표가 일단 난 뒤에 이 재산을 팔아버려도 이 세금을 피할 수 없는 것이다. 재산을 팔아버림으로써 매년 내는 세금은 안낼지 모르나 이미 미래에 내야 할 세금이 그 재산에 자본환원되어 재산가격이 낮아졌기 때문에 그 재산이 부담해야 할 미래의 세금은 이미 이 사람이 다 부담해 버린 셈이 되는 것이다. 그 재산을 취득한 사람은 실제로 재산세를 내기는 하지만 이미 재산을 싼값으로 구입했기 때문에 세금을 부담하지는 않는 것이다.

종합부동산세의 귀착과 관련하여 흥미 있는 분석이 있다. 효율적인 부동산 시장이 있는데 만일 부동산을 많이 소유하고 있는 자에게 평균보다 높은 세율을 적용한다면 이 사람은 부동산 시장을 통해서 자신의 세부담을 피할 수 있는 길이 있다는 것이다. 다시 말해서 부동산 보유세가 부동산가격에 자본환원 된다고 할 때 시장에서의 자본환원은 평균 세부담을 만큼만 이루어지기 때문에 평균보다 높은 세부담을 가진 소유자는 자신이 보유하고 있는 부동산의 미래 세부담을 차감한 가격보다 높은 가격으로 부동산을 매각할 수 있다는 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보자. 부동산을 많이 가진 사람을 하층자 h 로, 중간사람을 m 으로 그리고 적게 가진 사람을 s 로 각각 나타내기로 한다. 이 사람들이 단위당 동일한 수입을 가져다주는 부동산을 각각 가지고 있다고 가정한다. 이러한 부동산 한 단위에서 나오는 연간 수익을 R 이라고 하고 자본환원하는 할인율을 r 이라고 하자. 각각에게 차등적인 세금이 부과되고 그 세부담액을 T_i ($i=h,m,s$)라고 하면 각자가 가지고 있는 동일한 부동산의 세후 자본환원가치(Q_i)는 다음과 같이 나타낼 수 있다.

$$Q_h = (R - T_h) / t$$

$$Q_m = (R - T_m) / t$$

$$Q_s = (R - T_s) / t$$

$T_h > T_m > T_s$ 이므로 $Q_h < Q_m < Q_s$ 의 관계가 성립한다. 그러나 시장에서의 종합부동산세 도입후의 토지의 균형가격은 Q_m 근처에서 형성될 것이다. 같은 수익이 나

는 부동산은 누가 파는 것이든 간에 같은 것이므로 하나의 가격만 형성될 것이고 그것은 평균 세부담이 자본환원된 Q_m 에 가까운 어떤 값이 될 것이기 때문이다. 부동산을 많이 가진 사람은 세후에 자신의 부동산을 시장에 Q_m 의 가격으로 매각함으로써 자신의 높은 세부담 T_h 대신에 중간계층의 세부담 T_m 만을 부담하는 결과를 가져올 수 있다. 반대로 부동산을 작게 가지고 있는 사람은 자신이 가지고 있는 상대적으로 유리한 세부담을 시장에 팔 수 있는 방법이 없다. 자신이 가지고 있는 수익가치가 높은 세금을 시장가격으로 평가하면 더 낮은 가격이 되고 마는 것이다. 따라서 종합부동산세가 세부담의 형평화를 통해 분배를 개선하는 기능을 현저히 제한하게 된다. 종합부동산세가 부동산 가격을 안정에 기여할 것인가는 조세의 자본환원 현상이 일시적으로 일어난다는 것에 시각을 맞추어야 한다. 부동산 가격은 부동산 시장여건에 따라 변화를 가지는 동적인 흐름을 가지는 반면, 조세의 자본환원은 한시점에 생기기 때문에 일회적 보유세 강화를 통해 가격안정을 달성하기는 본질적으로 무리가 있다.

2. 한국의 경우

부동산 세제가 부동산 가격에 미친 영향을 한국의 자료를 사용하여 분석하는 것은 의미가 없다. 한국의 경우, 부동산 가격이 어느 정도 상승한 후에 이를 해결하는 정책수단으로 부동산 세제를 강화하였으므로, 정책의 우선순위(causality)가 “부동산 가격이 폭등함에 따라 이를 방지하기 위해 부동산 세제를 개정한다.” 이다. 그러나 우리가 관심을 가지는 실증분석의 목적은 “부동산 세제가 부동산 가격안정에 효과가 있는가?”이므로, 이를 무시할 경우, 현실을 오도할 가능성이 높다.

부동산 세제의 효과를 분석하는 자료는 크게 시계열 자료와 미시자료로 나눌 수 있다. 시계열 자료의 경우, 항상 부동산 가격이 일정수준 상승한 후에 부동산 세제를 강화하였으므로, 단순히 시계열 자료를 사용하게 되면, 당연히 부동산 세제의 강화가 부동산 가격상승을 유발한 결과가 나온다. 그러나 이러한 실증결과는 전혀 정책효과를 분석하는 기본가정이 틀렸으므로 전혀 의미가 없다. 특정 해의 지역별 미시자료를 사용하는 것도 한 방법이지만, 이는 서구에서 적용될 수 있지, 한국에는 적용할 수 없는 방법론이다. 서구에서는 부동산 세제가 지방세이므로 지역마다 서로 다른 세율이 적용되므로, 지역별 부동산 가격과 세율의 차이를 통해 실증적으로 규명할 수 있다. 그러나 한국의 경우에는 부동산 세제가 지방세이지만, 세율이 전국적으로 똑 같이 적용되므로, 부동산 세제의 차이를 반영할 수 없는 한계가 있다.

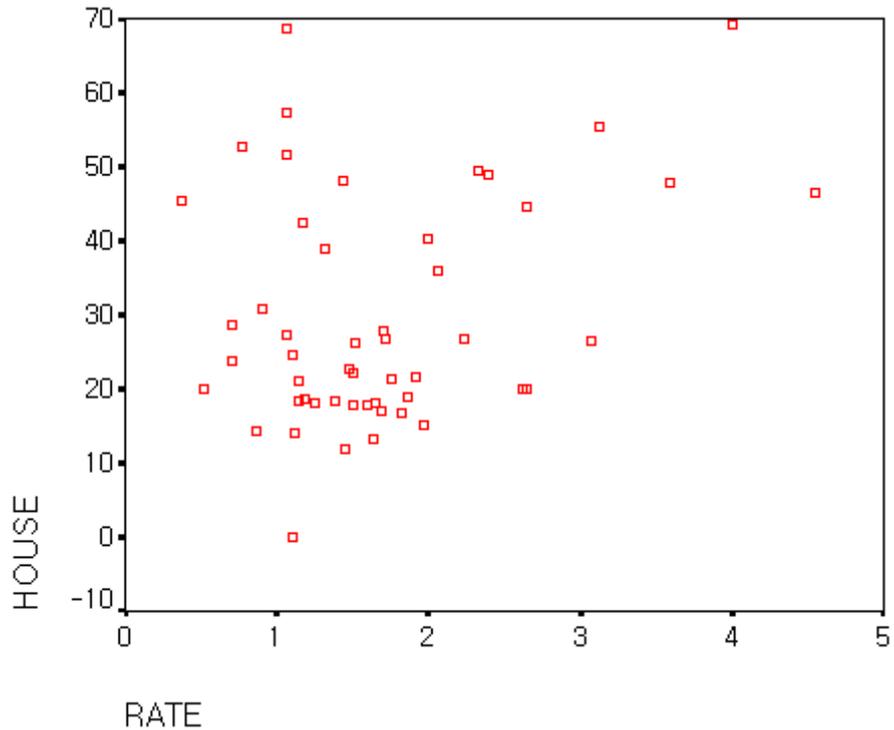
3. 미국의 경우

미국의 재산세는 지방세이며, 지역마다 세율이 서로 다르므로, 지역별 미시자료를 사용하여 재산세율과 부동산 가격상승간의 관계를 파악하는데 용이하다. <표 28>은 해당 지역의 2000년 2/4분기와 2004년 2/4분기 주택가격 상승률과 재산세 유효세율을 보여준다. [그림 6]을 통해 알 수 있듯이, 재산세율은 주택가격을 상승시키는 역할을 하고 있다. 따라서 부동산 세제를 강화함으로써 부동산 가격억제를 한다는 것은 미국의 경우에 전혀 효과적이지 않다는 결론을 유도할 수 있다.

<표 28> 미국의 지방단체별 부동산 상승률과 유효세율

City	Effective tax rate per \$100	House price index (증감률)	City	Effective tax rate per \$100	House price index (증감률)
Bridgeport, CT	4.55	46.50	Kansas City, MO	1.50	22.22
Providence, RI	4.00	69.16	Portland, OR	1.47	22.75
Newark, NJ	3.59	47.73	Salt Lake City, UT	1.45	11.81
Manchester, NH	3.12	55.49	Boston, MA	1.44	48.08
Milwaukee, WI	3.07	26.61	Louisville, KY	1.38	18.41
Philadelphia, PA	2.65	44.50	Wilmington, DE	1.31	38.88
Huston, TX	2.64	20.06	Wichita, KS	1.25	18.21
Des Moines, IA	2.62	20.03	Little Rock, AR	1.18	18.62
Baltimore, MD	2.40	48.81	Minneapolis, MN	1.17	42.42
Portland, ME	2.33	49.50	Oklahoma City, OK	1.15	21.09
Fargo, ND	2.23	26.68	Albuquerque, NM	1.14	18.39
Burlington, VT	2.06	36.03	Charlotte, NC	1.12	14.16
Jacksonville, FL	2.00	40.23	Virginia Beach, VA	1.11	0.00
Indianapolis, IN	1.97	15.11	Seattle, WA	1.11	24.71
Atlanta, GA	1.91	21.50	Los Angeles, CA	1.07	68.59
Detroit, MI	1.86	18.86	Las Vegas, NV	1.07	51.65
Omaha, NE	1.82	16.66	Phoenix, AZ	1.06	27.22
Boise City, ID	1.76	21.30	Washington, DC	1.06	57.30
New Orleans, LA	1.72	26.76	Chicago, IL	0.91	30.69
Anchorage, AK	1.70	27.74	Charleston, WV	0.86	14.29
Jackson, MS	1.69	17.12	New York City, NY	0.77	52.64
Columbus, OH	1.65	18.06	Denver, CO	0.70	23.75
Memphis, TN	1.63	13.24	Cheyenne, WY	0.70	28.68
Sioux Falls, SD	1.59	17.96	Birmingham, AL	0.52	20.00
Billings MT	1.52	26.13	Honolulu, HI	0.37	45.53
Columbia, SC	1.50	17.95			

[그림 6] 부동산 세율과 부동산 가격상승률



4. 기존연구의 고찰

부동산 세제와 부동산 가격에 대한 일반적인 연구결과는 유효한 효과가 있지 않다는 것이다. 기존의 연구결과로서 국책연구기관인 한국개발연구원과 민간정책연구기관인 한국경제연구원의 연구결과를 살펴본다. 한국개발연구원의 연구결과(차문중 편; 2004)에서는 부동산 세제를 투기와 연계한 정책수단으로 활용하는 것은 잘못된 정책방향임을 주장하였고, 다음과 같이 표현하였다.

“부동산 관련 세제개편을 부동산 투기를 막기 위한 단기적 경제조절의 수단으로 보는 시각에서 탈피하여, 세수확보와 토지이용의 효율성을 높이는 방향으로 전환해야 한다.” (p. 161)

또한 한국경제연구원의 연구결과(최명근, 김상겸; 2005)에서는 부동산 보유세를 강화함으로써 부동산 투기억제하려는 정책목표는 달성될 수 없음을 주장하였고, 다음과 같이 표현하였다.

“종합부동산세이 도입목적이 투기억제용이라고 밝히지는 않고 있지만, 실제로 봉합 부동산세를 이와 같이 급히 도입하게 된 배경에 부동산 시장의 경기대응이라는 정책목표가 있었음을 부정하기 어렵다.” (p. 162)

“조세정책이 진정 부동산 시장의 경기조절용으로 효과가 있었다면, 몇십년 동안 사회적 문제가 되었던 부동산 투기논란 등은 진작에 사라졌어야 하기 때문이다. 물론 부동산에 대한 증과세 방안은 적어도 단기적으로는 부동산 시장의 과열을 방지할 수 있었을지는 모른다. 그러나 이러한 현상은 거래급락으로 단기에 나타난 현상일 뿐 적어도 중장기적으로는 조세정책이 효과적인 투기억제 대책이 될 수 없음을 반증한다.” (p. 163)

결론적으로 부동산 세제가 부동산 가격을 억제할 수 있다는 근거는 1960년대 조세귀착에 대한 전통적 견해의 토지모형에서이며, 실증적 근거는 전혀 없다. 오히려 부동산 세제로 인해 부동산 가격이 높아진다는 것이 일반적인 이론적 기반이며, 또한 실증결과에서도 이를 뒷받침하고 있다. 미국에서는 이러한 관계가 확연히 나타나고 있으며, 이는 재산세 귀착에서 재산세를 수익자 부담에 따른 가격으로 보는 이론적인 논의와 비교적 일치함을 알 수 있다.

VI. 종합부동산세제에 대한 법적고찰

종합부동산세제가 일반적인 규범과 괴리를 가짐에 따라 위헌여부에 대한 논란이 많으며, 실제로 위헌여부에 대한 법원의 판단도 있었다. 지금까지의 사법부의 판단은 종합부동산세제 자체는 위헌이 아니나, 세대별 과세단위에 대해서는 위헌, 1주택 장기보유자에 대해 예외 없이 과다한 세금부과는 헌법불일치로 판정하였다²⁾.

종합부동산세 과세대상자는 전체 납세자 대비해서 약 2%를 차지할 정도로 극히 소수에 해당 한다³⁾. 대의 민주주의 체계 하에서의 정책수립은 다수결 원칙에 의해 결정되며, 정책의 법적 정당성도 인정받게 된다. 종합부동산세제도 국회에서 다수결 원칙에 의해 법적 정당성을 확보한 정책이다. 그러나 종합부동산세제와 같은 정책은 본질적으로 소수에만 적용되는 정책이므로, 다수결 원칙에 의할 경우에는 정책으로 현실화할 가능성이 매우 높다. 다수결 원칙은 대의민주주의에서 중요한 집단 의사결정과정이지만, 다수 논리로 소수에 불이익을 주는 정책이 언제든지 가능한 한계점이 있다. 다수결 논리는 집단의사결정에 중요한 메카니즘이지만, 인간이 기본권 보장에 대해서는 다수논리를 떠나서, 아무리 소수라고 해도 헌법에서 보장하고 있다. 그러나 한국의 경우, 조세정책과 관련해서 헌법에서 규정하고 있는 조항은 ‘조세법률주의’이고, 선별적으로 과세선정하는 정책에 대한 구체적인 내용이 없다.

종합부동산세제에 대한 경제적 효과에 대한 연구는 있지만⁴⁾, 이 세제가 헌법적 가치와 충돌하는가에 대한 연구는 매우 부진한 현실이다. 종합부동산세제가 사회구성원들을 다수와 소수로 나누어, 사회적 논쟁을 유발하고 있지만, 이 제도가 헌법정신에 부합하는지에 대한 심도 있는 연구가 절실히 필요한 시점이다.

1. 종합부동산세법

2005년부터 시행된 종합부동산세의 목적은 종합부동산세법의 제1조에 잘 나타나 있다. 여기에서는 종합부동산세법에서 명시한 목적에 대한 구체적인 설명에서 무엇이 문제인지를 아래의 5개 해당 문구를 중심으로 구체적으로 살펴본다.

2) 2007년 6월에 서울행정법원은 종합부동산세 등 과세처분취소 청구소송(2006구합30546)에서 ‘세금부과는 적법하다’며 원고 패소판결 하였다. 또한 2008년 4월에 서울행정법원은 “종합부동산세 세대별 합산규정은 국가가 혼인과 가족생활 및 양성의 평등을 보호하고 규정한 헌법에 위배 된다”며 낸 위헌법률심판 제청신청을 받아들였으며, “세대별 합산규정은 중부세의 목적을 달성하기 위한 조세기술적인 문제로서 중부세 자체 목적의 정당성이 인정된다고 해서 당연히 세대별 합산규정의 목적이 정당성이 인정돼야 하는 것은 아니다.”

3) 종합부동산세 개인 납세자 수는 2005년 62,089명, 2006년 327,797명, 2007년 468,529명, 2008년 398,382명이다.

4) 대표적인 연구로 김경환(2004), 조경엽(2006), 최명근과 김상겸(2005), 현진권(2008) 등이 있다.

<종합부동산세법>

제1조(목적): 이 법은 고액의 부동산보유자에 대하여 종합부동산세를 부과하여 부동산보유에 대한 조세부담의 형평성을 제고하고, 부동산의 가격안정을 도모함으로써 지방재정의 균형발전과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

가. 과세대상자 선정의 문제

종합부동산세법에서는 종합부동산세를 부담할 납세자를 “고액의 부동산보유자”로 정의하고 있다. 첫째, 고액에 대한 정의도 해당 과세대상에 따라 다르게 정의하고 있다. 즉 주택의 경우에는 6억원, 토지의 경우에는 세가지로 구분하여 각각 3억원, 40억원, 200억원으로 정의하고 있다. 고액에 대한 이러한 구체적인 구분이 있음에도 불구하고, 이러한 수치를 유도하게 된 근거는 어디에서도 찾을 수 없다. 일반적으로 고액에 대한 정의는 절대적 접근과 상대적 접근이 가능한데, 절대적 접근이 어렵다면, 상대적인 접근을 통해 전체 국민 중에서 일정 비율에 대한 과세로 정의하게 되면, 고액에 대한 정의문제는 쉽게 해결할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 고액에 대한 상대적인 정책목표도 없이, 근거 없는 비과학적인 기준금액을 바탕으로 정책을 집행하고 있다. 그러나 이러한 접근법도 개인납세자를 기반으로 응용할 수 있으나, 법인납세자의 경우에는 고액의 정의를 적용하기가 더 어려워진다. 법인은 여러 가지 업종이 존재하며, 업종에 따라 필요로 하는 토지에 대한 수요가 다르다. 특정 업종에서는 업무상 토지자원을 많이 투입해야 할 경우에는 다른 투입요소는 적은 반면, 토지소유는 업종의 생산성을 위해 필연적이다. 따라서 토지소유의 과소문제는 법인의 특성을 반영하는 결과이지, 개인납세자처럼 부를 축적하는 수단으로 사용한 결과와는 아니다.

종합부동산세제에서 세부담자인 “고액의 부동산보유자”에 대한 규정은 개인납세자에게 적용될 수 있지, 법인 납세자에게는 전혀 적용될 수 없는 논리이다. 그러나 이 조항이 무차별적으로 법인에 적용될 경우에는 민간자원이 토지집약적인 업종에서 이탈하게 되어 정부가 자원배분의 왜곡을 가져다준다. 실제로 종합부동산세 부담은 전체 세수 대비하여 2005년에 86%를 법인이 부담하였고, 별도합산 대상토지에 대한 종합부동산세수가 전체의 28%를 차지하고, 수도권 지역의 법인이 83%를 차지하는 현실을 볼 때, “고액의 부동산보유자”라는 단순한 적용대상을 선정함으로써, 종합부동산세제는 법인에 높은 부담을 강요하게 되었고, 특히 수도권의 토지집약적인 업종의 법인은 상대적으로 더 높은 세부담을 함에 따라 조세부담의 형평성에서

도 심각한 문제를 보여준다.

나. 조세부담의 형평성 제고문제

조세부담의 형평성은 조세정책이 추구해야 하는 원칙들 중의 하나이다. 일반적으로 효율성과 형평성이 가장 보편적으로 평가되는 원칙이나, 효율성은 상대적으로 논쟁의 여지가 적다. 이는 효율성이 사실을 바탕으로 평가가 이루어지므로, 과학적인 분석을 필요하므로, 현실 설명적인 이론(positive theory)이다. 반면 형평성은 과학적인 사실을 근거로 하기 보다는 개인이 가지고 있는 가치판단 수준에 따라 서로 다른 결론에 도달할 수 있는 규범적인 이론(normative theory)이다. 따라서 형평성이란 원칙은 본질적으로 많은 논란을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 규범적인 이론인 형평성이라고 해도, 논의하는 과정에서 최소한의 객관적인 논리를 유지하기 위해 일반적으로 받아들여지는 형평성에 대해서는 두가지 원칙이 지배하고 있다. 즉 “응익원칙(benefit principle)”과 “응능원칙(ability-to-pay principle)”이다. 형평성은 이러한 두가지 원칙을 통해 평가됨으로써 형평성이 가지는 본질적인 주관적인 요소를 어느 정도 객관화할 수 있는 것이다.

먼저 응익원칙 측면에서 종합부동산세를 평가해 보자. 응익원칙은 조세를 공공부문이 제공하는 서비스 혹은 재화에 대한 댓가, 즉 가격으로 보고 있다. 정부로부터 많은 혜택을 보는 납세자는 높은 세금을 내고, 낮은 혜택을 보는 납세자는 낮은 세금을 부담할 경우에 응익원칙을 만족한다고 평가하고 있다. 이러한 응익원칙은 형평성 차원에서 뿐만 아니라, 효율측면에서도 바람직한 세제이므로, 응익원칙은 가장 많이 강조되는 원칙으로 평가되고 있다.

부동산과 관련된 세부담은 응익원칙 차원에서 많이 분석되고 있다. 근본적인 이유는 대부분의 선진국에서는 부동산 세제는 중앙정부가 아닌 지방정부의 세원이 되는 것이 일반적이고, 이때 부동산 세제는 지방정부의 서비스에 대한 대가로 주민에게 부담시키는 것이다. 따라서 지방정부의 세원으로서 부동산 관련세제는 응익원칙에 가장 충실한 세목으로 볼 수 있다. 재정분권이 이루어진 선진국가들에서 지방정부마다 서로 다른 부동산 관련세율을 가지는 것은 지방정부가 주민들의 선호체계를 세율로서 반영하고 있기 때문이다. 그러므로 지방정부마다 서로 다른 세율체계를 가지는 것은 조세의 형평성 중에서 응익원칙에 논리적 근거를 가지게 된다. 그러나 종합부동산세는 지방세가 아닌 국세이므로, 지방정부가 제공하는 서비스 혹은 재화를 통한 혜택수준과 종합부동산세 부담수준과는 전혀 논리적 연관성이 없다. 전국적으로 네가지로 구분된 부동산에 대해 꼭 같은 세율을 적용함으로써 지방정부의

독자적인 재정 자치권은 전혀 없는 것이다. 그러므로 종합부동산세는 형평성을 평가하는 한가지 원칙인 응익원칙 관점에서 적용될 수 없는 세제로 평가할 수 있다.

응능원칙에 입각하여 종합부동산세를 평가해 본다. 현행 종합부동산세의 과세기반은 부동산의 가치이나, 시장에서 거래되지 않는 보유단계이므로 시장가격은 존재하지 않는다. 대신 정부에서 개별 부동산에 대해 행정력을 통해 가격을 산정해 놓고, 이를 기반으로 과세한다. 따라서 비록 시장가격은 아니지만, 과세기반은 부동산의 스탁형태로서의 가격이다. 따라서 응능원칙을 적용하는데 있어서 가장 핵심적인 검토사항은 개별납세자가 보유하고 있는 스탁형태의 부동산 가격이 해당 납세자의 담세능력을 나타내는 가이다. 세금은 소득 일부분을 차지하므로, 이는 곧 부동산 보유능력과 소득 간에 상관관계가 있는가의 문제이기도 하다. 일반적으로 부동산을 많이 보유하고 있는 납세자들이 소득수준도 높지만, 이는 항상 성립되는 것이 아니다. 즉 소득이 낮으면서도 부동산이 많은 계층도 존재한다는 것이다. 물론 그 비중에 있어서 상대적으로 낮겠지만, 비중이 낮다고 해서 조세원리를 무시할 수는 없는 것이다. 따라서 소득이 낮은 납세자일 경우에는 스탁을 기준으로 응능원칙을 적용할 수 있는가의 문제이다. 안종석과 박명호(2009)는 통계청의 2006년 가계자산조사자료를 사용하여 소득대비한 보유세 부담수준을 분석한 결과, 역직적 구조임을 실증적으로 보여주었다. 이를 <표 29>를 통해 구체적으로 살펴보면, 주택을 보유한 가구를 소득수준에 따라 10분위로 구분하여 소득 대비 보유세 부담의 비율을 보면 소득이 가장 높은 10분위의 경우 1.3%, 5분위는 0.93%, 1분위는 4.1%로 U자 형태를 보였다. 또한 가구주의 나이가 만 65세 이상인 고령자 가구의 경우 소득 대비 보유세 비율 평균치가 전체 평균보다 57% 높으며, U자 형태의 골이 더 깊은 것으로 나타났다. 이러한 추세는 세부담의 전가가 불가능한 자가거주 1주택 가구의 경우에도 똑같이 U자 형태를 보였다. 결론적으로 안종석과 박명호(2009)에 따르면, 소득수준을 볼 때 중간계층(5~6분위) 이하로 내려가면서 부동산 보유세가 역진적인 성격을 가지고 있고, 형평성 제고가 이루어지지 않고 있다.

종합부동산세제는 스탁인 부동산 가격을 근거로 만들어졌으나, 세금은 플로우인 소득의 일부를 납부해야 하므로, 소득을 기반으로 환산할 경우에는 소득과 스탁인 부동산 가격 간의 격차에 의해 소득대비 세부담 수준은 완전히 달라질 수 있다. 일반적으로 한국의 부동산 가격이 소득 대비하여 매우 높은 것으로 잘 알려져 있다. 윤주현 외(2005)에 의하면, 미국과 영국의 경우 각각 2.7, 4.1이나 한국은 6로 월등히 높음을 알 수 있다. 따라서 소득대비 부동산 가격이 높으므로, 부동산 세제의 디자인을 스탁인 부동산 가격을 기준으로 했지만, 응능원칙을 부동산 대비가 아닌 소득으로 환산할 경우에는 유효세 부담이 큰 폭으로 상승함을 알 수 있다).

<표 29> 가구유형별 소득 대비 보유세 부담(2006년 기준)

소득 분위	소득구간 (백만원)	전체 유주택 가구		고령자 가구		자가거주 1주택 가구		
		소득 대비 주택가치 평균	소득대비 보유세 평균	소득대비 주택가치 평균	소득대비 보유세 평균	소득대비 주택가치 평균	소득대비 보유세 평균	고령자 가구 비율
1분위	11 이하	21.6	4.10%	30.7	6.90%	20.9	4.03%	62.3%
2분위	11 - 18	7.8	1.40%	10.0	1.50%	6.5	1.06%	45.9%
3분위	18 - 23	6.2	1.13%	6.9	0.99%	5.7	0.94%	23.5%
4분위	23 - 28	5.2	1.00%	7.5	1.52%	4.5	0.93%	13.0%
5분위	28 - 33	4.7	0.93%	9.5	1.98%	4.0	0.71%	11.1%
6분위	33 - 38	5.0	1.24%	8.3	1.53%	3.7	0.68%	9.1%
7분위	38 - 44	4.5	1.09%	8.1	1.78%	4.4	1.11%	8.8%
8분위	44 - 52	4.4	1.10%	9.4	2.85%	3.4	0.70%	6.5%
9분위	52 - 65	4.5	1.01%	6.2	1.68%	3.3	0.73%	3.2%
10분위	65 이상	4.1	1.30%	7.5	2.96%	3.3	0.97%	5.1%
전체		6.8	1.43%	10.6	2.37%	6.0	1.19%	18.8%

주: 1) 공시가격은 시가의 80%로 가정한 후 표준세액을 적용

2) 소득분위는 유주택가구 기준

자료: 안중석과 박명호(2009)

다. 지방재정의 균형발전과 종합부동산세

종합부동산세법에는 종합부동산세제가 지방재정의 균형발전에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 이는 중앙정부가 종합부동산세수를 거두어들여서, 지방재정이 상대적으로 열악한 자치단체에 배분하는 것이 지방재정의 균형발전이라는 의미이다. 이는 부자지역에서 가난한 지역으로 재정을 이전하는 것이 지방재정의 균형발전이라는 선입개념의 결과이다.

지방재정에 대한 논의의 핵심은 분권(decentralization)에 있다. 단순히 부자지역에서 가난한 지역으로 재정이전하는 것은 지방재정의 분권이라는 목표와는 아무런 관계가 없다. 분권이란 지방민의 재정적 부담 하에 자치단체가 주민의 선호를 반영하여 효율적인 지출을 하는 것이다. 즉 책임과 권한이 동시에 주어지는 메카니즘을 구축하는 것이다. 단순히 부자지역에서 가난한 지역으로 재정이전하는 정책은 가난

5) 결과적으로 집을 팔아서 세금을 낼 수밖에 없으며, 이는 종합부동산세제가 형평성 차원에서 만들어졌지만, 결과적으로 형평성 원칙을 침해하게 되었다. 이를 Holcombe(2006)은 다음과 같이 표현하였다. "A person might buy a house and then find that the value of the house rises so much that the house must be sold to get the money to pay the taxes on it. From an equity standpoint, this might appear to be little more than government confiscation of personal property.(p. 318)"

한 지역입장에서는 공짜점심이므로, 재정이전을 무한대로 늘이는 것이 합리적 행위가 된다. 반면, 부자지역의 주민입장에서는 주민들의 혜택수준이 높아지지 않으면서, 단지 비용만 높아지므로 부동산세제의 기본원칙인 가격기능이 전혀 작동하지 않게 된다. 따라서 부동산세제는 중앙정부와 지방정부 간의 재정관계를 결정하는 가장 중요한 정책수단이고, 정책방향은 정부간의 자원배분에 있어서 효율성을 추구하는 것이다. 현재와 같은 단순한 재정이전은 자원의 효율적 배분과는 아무런 관계가 없다. 결과론적 재정규모의 균등화를 추구하는 것이므로 비효율 비용은 매우 클 것이다.

라. 국가경제발전과 종합부동산세

종합부동산세법의 목적에는 종합부동산세가 “국민경제의 건전한 발전”에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 여기서 “건전한”에 대해서는 정의하기가 어려운 용어이므로, 국민경제의 발전에 초점을 맞추어서 종합부동산세가 국가발전과 어떠한 관계를 가지는지 살펴본다. 국가발전을 논의하기 위해서는 개인 납세자보다는 법인납세자 측면에서 고찰하는 게 더 타당할 것이다.

기업은 생산을 위해서는 투입자원이 필요하며, 부동산은 중요한 투입자원의 한 종류이다. 따라서 부동산에 대한 종합부동산세 부담은 기업의 생산활동을 위한 투입자원의 가격을 높게 되어, 발생하는 경제적 효과는 여러 가지이다. 우선 투입요소의 가격이 높아지므로, 당연히 기업의 생산물 가격을 상승시키는 효과를 가지게 된다. 이에 따라 소비자의 경제적 부담이 높아지고 그만큼 소비자들의 후생은 감소하게 된다. 또한 생산물 가격상승은 국제 경쟁력을 떨어뜨려서, 세계시장에서 차지하는 비중이 한계적으로 감소하게 된다. 결과적으로 종합부동산세는 국가경제발전엔 전혀 도움이 되지 않고, 오히려 국가경제를 퇴보시키게 된다.

2006년 말에는 일부 서비스업에 해당하는 기업들에 대해서만 조세특례제한법을 통해 과세 기준금액을 200억원으로 대폭 인상하였다. 해당 업종은 대체로 부동산 집약적인 산업이므로, 늦게나마 과세기준금액을 인정한 것은 바람직한 방향이나, 전체 업종간의 자원배분 효율성 측면에서는 경제적 왜곡문제가 발생한다. 부동산은 거의 모든 업종에서 공통적인 투입요소이므로, 수준의 차이는 있지만 일반적으로 도시에 위치한 업종의 경우에는 특히 경제적 부담이 클 수 있다. 정부가 선별적으로 이들 업종에 대해 과세특례를 제공하는 것은 민간부문에는 정치적인 로비행위를 유인하게 되고, 정치인과 공무원들에게는 사적이윤(self-interest)을 안정적으로 추구할 수 있는 제도적 정치로 볼 수 있다. 해당 업체와 공무원, 정치인의 삼각관계는

서로 쉽게 사적이윤을 추구할 수 있으므로, 대외적으로 이들 비생산적인 행위가 표출되지 않으면서 고착화될 것이다. 일종의 “철의 삼각형” 관계를 가지는 이러한 구조는 국가경제발전에 전혀 도움이 되지 않고, 오히려 생산적 활동에 투입되어야 할 민간자원이 정치권과 공무원에 대한 로비활동비로 사용됨에 따라, 그만큼 국가경제발전에 저해하게 된다. 따라서 종합부동산세는 본질적으로 기업활동을 위축시켜, 국가경제발전에 저해할 뿐 아니라, 특정업종에만 선별적으로 조세특례를 제공하는 것은 생산적인 활동에 투입되어야 할 자원이 정치비용으로 사용되게 하므로, 국가경제발전에 역행하게 된다.

마. 총평

종합부동산세법에 나타난 종합부동산세제의 부과대상, 정책전략, 정책목표는 다음과 같이 요약할 수 있다. 그러나 종합부동산세제는 정책전략과 정책목표 어느 것도 만족시키지 못하며, 이들 간에는 연결고리가 없다고 평가할 수 있다. 또한 과세대상인 “고액의 부동산 보유자”는 법인에는 적용될 수 없는 개념이다.

2. 종합부동산세제와 헌법정신

종합부동산세제의 과세대상자에 대한 규정은 종합부동산세법 제1조에 ‘고액이 부동산보유자’로 규정하고, 구체적인 기준은 동법 제7조에 주택의 공시가격이 6억원을 초과하는 것으로 정의하고 있다. 이 기준에 해당하는 납세자 수는 전체 납세자 중에서 약 2%에 해당하는 소수일 뿐이다.

종합부동산세제를 도입한 배경을 살펴보는 것은 동법이 헌법적 규범에 일치하는지를 판단하는 데에 중요한 정보가 된다. 당시에 부동산 가격폭등이 사회적 문제이었고, 정책입안자들이 부동산 가격상승이 발생하는 주된 원인이 고소득 계층의 투기적 수요 때문이라는 진단을 하였다. 따라서 고소득층의 투기적 수요를 억제하기 위해서는 보유단계의 세부담을 대폭 감화함으로써 가격안정이란 정책목표를 달성할 수 있다는 논리이었다. 즉 사회적 문제의 원인으로 고소득계층의 투기라는 경제행위를 규정하고, 이들 계층의 행위를 처벌 혹은 억제하기 위한 수단으로 종합부동산세제를 만들게 되었다. 이 제도가 비교적 쉽게 합법적인 절차를 통해 도입될 수 있었던 이유는 부과대상자가 최고 소득계층으로 한정되어 있기 때문에 다수의 정책지지를 얻을 수 있었다. 이절에서는 다수의 지지가 있다고 해서 모든 정책은 타당한지를 헌법정신을 통해 비판해 본다(6).

가. 하이에크의 헌법주의가

민주주의 과정을 통해서 자유를 침해할 수 있음을 체계적으로 정리한 사람이 ‘하이에크’이다. 하이에크는 법의 지배 (Rule of Law)를 통해 인간의 구조적 무지에 대한 대응하는 방법을 설명하였다. 일반적으로 민주주의 국가에서 많이 행해지는 의회를 통한 입법권에 대해 그는 국회를 통과했다고 모두 법은 아니라고 설명한다. 그 이유는 잘못된 법률로서 정치적 목적을 달성하기 위한 차별적이고 목적과 의도가 있는 법, 시장경제의 분배적 결과를 수정하기 위한 처분적 법, 토지거래를 억제, 복지정책의 바탕이 되는 법을 두고 있다. 특히 민주주의의 무제한적 입법권은 복지국가로 가기 쉬운데, 이는 필연적으로 민간영역 및 개인자유를 침해하고, 자생적 질서를 조직적 질서로 바꾸게 된다.

하이에크는 "법"의 개념으로 정의로운 행동규칙 (법규칙), 공정한 게임규칙을 설명하며, 이를 만족시키는 조건으로 보편적(일반성) 조건과 추상성 조건을 제시한다. 이때 추상성 조건은 구체적인 목표와 동기가 없는 중립적이어야 한다. 즉 법률의 구체적 효과는 알 수 없으므로, 특정 목표를 위한 수단으로 사용해서는 안된다. 또한 목표는 시간적으로 변동하며, 구성원들의 목표는 다양하기 때문이다. 따라서 공법은 상황을 고려하지 않고, 추상적으로 특정행동을 금지하여야 한다. 마지막 조건이 확실성 조건이다.

하이에크는 법의 원천은 신이나 인간의 합리성이 아니고, 인간의 역동적인 상호작용의 결과라고 설명한다. 즉 법은 만들어진 것이 아니고, 발견된 것이라는 의미이며(law discovering, not law making), 법체계의 자생적 성장을 강조한다. 이러한 법의 지배는 이권추구 행위를 억제할 수 있으며, 차별을 금지하고, 공평한 게임규칙이 적용되므로, 이권추구에 대한 유인이 없게 된다.

나. 하이에크의 헌법주의와 종합부동산세

하이에크의 이론을 통해 종합부동산세제가 가지는 문제점을 파악해 본다. 그는 민주주의는 국가의 목표나 과제에 대해 어떠한 명제도 제시하지 않고, 단지 이를 정하는 절차일 뿐이라고 주장하였다. 따라서 절차과정일 뿐인 다수 원칙을 통해 모든 제도를 만들려는 것은 민주주의의 한계이며, 이를 무제한적 민주주의라고 규정

6) 민경국(2009)는 다음과 같이 역설하고 있다. “입법부가 정한 법이면 무엇이든, 이를 법이라고 부르는 것 이런 것만큼 웃기는 것은 없다. 이것은 순수한 동의어 반복이기 때문이다. 그리고 이런 법실증주의야말로 법의 지배를 타락시키고 말았다.(p. 25)”

7) 여기서 설명하는 하이에크 사상은 원전을 통해서가 아니고, 하이에크 사상을 잘 정리한 민경국(2009, 2007)을 참조하였다.

하고, 이는 결과적으로 다수독재로 귀결된다고 하였다. 다수독재는 일인독재나 소수의 독재만큼 위험하므로, 다수결 원리로 모든 집단의사결정을 하려는 무제한적 민주주의에 제한을 할 필요가 있다. 다수 독재가 가능한 국가권력을 제한하기 위해서는 헌법에서 이를 규정해야 한다는 '헌법주의(constitutionalism)'를 들 수 있다. 하이에크는 다수결 원칙에 의해 제정된 제도라고 해도, 자유를 인정하지 않는 법은 법으로 인정하지 않는다. 하이에크 사상의 핵심개념인 자유주의는 다수결 원칙에 의해 정해진 법이라고 해도, 그것이 자유를 보장하는 법이 아니면 법으로 인정하지 않는다. 그가 주장한 자유주의를 위한 정의로운 법이 되기 위해서는 보편성 원칙인 세가지 조건을 만족해야 한다. 일반성 조건, 추상성 조건, 확실성 조건이 그것이다. 민경국(2009; p.26, 27)의 설명에 따르면, 일반성 조건이란 법을 적용하는 대상에 차별이 없어야 함을 의미한다. 법 규칙은 개인과 사적조직은 물론 정부도 예외 없이 똑같이 적용되어야 한다는 것이다. 정부가 선별적으로 법을 적용하기 위해서는 충분한 지식이 필요한데, 지식이란 본질적으로 인간의 무의식적 지식과 현장 지식을 모두 포함하는 것이므로, 정부가 모든 지식을 가지는 것은 불가능하다. 따라서 정부가 선별적으로 법을 적용하는 것은 자유를 침해할 수 있는 여지를 충분히 가지고 있게 된다. 추상성 조건은 법은 이를 통해 달성하고자 하는 구체적인 목표나 동기가 없어야 한다는 것을 말하고, 확실성 조건은 행동규칙은 알려져 있어야 하고, 그 내용이 확실해야 한다는 것이다.

세금은 과세 대상자를 보편적인 기준에 의해 광범위하게 적용하여야 한다. 특정 계층으로 좁게 규정하고 과세하는 것은, 하이에크가 주장하는 법 체계가 만족해야 하는 보편적 조건에 위배된다. 무제한적 민주주의의 의사결정 체계인 다수결의 원칙을 무분별하게 적용할 경우에는, 다수의 지위를 이용해서 소수에 징벌하는 집단의사결정이 가능하다. 세금정책의 경우에는 다수결의 원칙에 따라 소수에게만 징벌적 수준으로 세부담을 하도록 다수결 원칙으로 현실화할 수 있는 여지가 매우 높은 정책으로 평가할 수 있다. 종합부동산세도 전체 납세자들 중에서 극히 소수의 납세자에게만 해당하는 세제이면서, 다수결 원칙에 따라 법제화된 하이에크가 주장한 무제한적 민주주의 과정을 통해 현실화된 대표적인 정책이다.

다. 미국의 헌법

한국의 경우, 이러한 문제에 대해 상대적으로 논쟁이 적지만, 미국의 경우, 세금의 보편적인 적용에 대해 헌법에 규정되어 있다. 종합부동산세제는 한국의 제도가

지만, 미국 헌법이 보여주는 기본정신을 통해 문제점을 한번 짚어보도록 하자. 미국 헌법 제8조(US Constitution, Section 8)는 다음과 같이 명시되어 있다.

"The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defence and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States;"

즉 세금을 포함해서 정부에서 국민들에게 부과하는 경제적 부담은 모든 국민들에게 보편적으로 적용되어야 하고, 특정 계층에게만 부담을 지우는 것을 법적으로 금하고 있다. Gwartney and Wagner(1988; p. 23)는 헌법 8조가 의미하는 바는 의회의 예산권한을 엄격하게 한정하기 위해서, 지출항목은 반드시 보편적으로 일반국민들에게 혜택이 돌아가야 하며, 특정계층에 한정해서는 안된다. 마찬가지로 세금은 보편적 원칙에 의해 모든 국민들에게 부담지어야 하며, 특정계층에 혜택을 주기 위해 다른 특정계층에게 세금을 부과해서는 안된다고 해석하고 있다⁸⁾. 즉 특정계층에게는 경제적 부담을 지우고서 다른 계층에게 편익을 제공하는 것이 다수결 원칙에서는 쉽게 일어날 수 있지만, 이는 미국헌법 제8조의 근본정신에 어긋남을 주장한다. 따라서 세금은 절대 과세 대상자를 소수의 계층을 한정해서 규정해서는 안되고, 보편적으로 국민들에게 적용되도록 해야 한다는 것이다.

종합부동산세제는 일부 고소득 계층을 한정해서 납세대상자를 규정하였으므로, 다수결 원칙이란 기술적인 원리를 무분별하게 적용한 대표적인 예로서, 조세부과 대상자의 보편성 원리 측면에서 논리적 재검토할 필요가 있다.

라. 한국의 헌법

헌법은 대의민주주의 하에서 다수결이란 집단의사결정의 폐단을 제한하는 유일한 수단이다. 우리 헌법에서 조세와 관련된 조항은, '제38조; 모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 납세의 의무를 진다.'와 '제59조; 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다.'이다. 전자는 국민의 의무를 설명한 반면, 후자는 정부의 조세권한을 제한하는 조항이다. 일반적으로 헌법 제59조를 '조세법률주의'라고 함축적으로 표현한다⁹⁾. 따

8) "As Article I, Section 8 stands, the budgetary powers of Congress are tightly constrained. Spending programs must be of common and general benefit, and may not be of special benefit only to subsets of people. Similarly, the taxes necessary to finance those spending programs must be levied in a uniform manner, so taxes may not be used to discriminate against some people for the benefit of others."

9) 이창희(2001)는 조세법률주의는 일본에서 수입된 개념이며, 이로 인해 형식적인 조세법률주의로 편향되는 경향

라서 한국 헌법에서 조세관련해서 규정하고 있는 것은 정부의 조세권한은 국회를 통해서만이 이루어질 수 있다는 것이다. 즉 '대표없는 곳에 세금은 없다.(no tax without representation)'란 서구역사에서 나타난 조세권 제약에 대한 상징적인 내용만을 담고 있을 뿐, 소수에 대한 선별적인 조세부과에 대해서는 헌법에서 명시하지 않고 있다. 물론 과거 토지초과이득세법과 같이 국회를 통과한 조세도 사법부의 위헌판결을 통해 무효화되는 예도 있지만, 이는 사후적으로 이루어지지 사전적으로 조세권을 제약할 수는 없다.

사후적인 절차를 보면, 대체로 선별적이며 비중립적인 조세제도가 경제의 효율성이나 공공의 이익을 증대시켰는가를 보는 것으로, 이는 규범적인 판단이 아닌 실증적인 사실을 근거로 판단할 사항이다¹⁰⁾. 종합부동산세제의 도입목적이 세부담의 형평성제고와 부동산 가격안정이므로, 제도의 합법성을 평가하기 위해서는 과연 이 두가지 목표를 만족할 수 있는가를 평가하는 것이다. 앞에서 종합부동산세제가 세부담의 형평성 제고와 부동산 가격안정에 도움이 되지 않는다는 것은 살펴보았다. 특히 가격안정 효과는 여러 연구 등에서 부정적으로 설명하고 있다. 그리고 세부담의 형평성제고는 구태여 종합부동산세제를 도입하지 않더라도, 지방세인 재산세의 누진세율구조를 조정하여 얼마든지 현재의 종합부동산세 부담을 포함한 전체 세부담 구조로 바꿀 수 있다. 따라서 종합부동산세제는 구태여 독립적인 세목으로 소수에 대한 차별적인 세제로서 도입할 사회적 편익은 없으므로, 헌법적 가치와 일치하는가에 대해서는 긍정적으로 평가하기 어렵다. 그러나 이는 향후 사법부에서 사후적으로 평가되는 것이지만, 우리의 헌법내용에서는 이를 사전적으로 제한할 근거는 없다는 것이다.

3. 소결

종합부동산세제의 목적은 조세부담의 형평성제고와 부동산 가격안정이다. 그러나 조세부담의 형평성제고는 지방세인 현행 재산세의 누진세율 구조를 조정함으로써 종합부동산세에서 의도한 효과를 충분히 달성할 수 있다. 또한 이 세제가 부동산 가격안정에는 효과적인 정책수단이 아님은 관련 경제학 연구에서 규명하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 제도가 대중적 인기를 기반으로 국회에서 쉽게 통과할 수 있었던 것은 과세대상자가 극소수에 해당하기 때문이다. 즉 대의민주주의 하에서 다

을 가졌으며, 기본적으로 세법에서 법치주의란 개념 틀속에서 해석해야 한다고 설명하였다.

10) 이창희(2001; p.48)는 이에 대해, "법관은 시장에 간섭하는 비중립적 세법이 과연 경제의 효율을 개선하고 있는가를 물어야 하는 것이다. 한편 이 질문은 법관 몇 사람이 제멋대로 이리저리 판단할 내용이 아니라, 실증경제학적 방법으로 제어 보아야 하는 사실판단의 문제가 된다."

수결에 의한 정책결정으로 모든 제도수립을 하려는 시도이다. 그러나 소수의 자유를 무시하고 다수결 원칙이라는 민주주의 절차를 만용하는 것은 무제한적 민주주의로 귀결되므로, 헌법에서 제한해야 한다.

한국의 헌법에는 조세수립의 민주적 과정만을 언급하고 있고, 납세자들에게 조세 부과하는 원칙에 대해서는 언급하지 않고 있다. 미국의 헌법에는 조세부과에 있어서 보편성 원칙을 담고 있고, 다수 혜택을 위해 소수의 희생은 자유권에 위배됨을 명시하고 있다. 한국의 종합부동산세제가 형식적으로는 헌법에 위반되는 조항은 없지만, 경제의 효율성 증진이나 공공의 이익증대에 기여하고 있는지에 대한 평가를 통해, 사후적으로 헌법정신에 위배되는지에 대한 심도있는 연구가 필요한 시점이다. 아울러 이러한 제도가 사전적으로 소수에 대한 자유권 보장차원에서 무제한적 민주주의 틀 속에서 제정되지 못하게 헌법에 구체적으로 명시해서 제한할 필요가 있다.

Ⅶ. 부동산 관련세제의 장기방향

1. 기본방향

현재 한국의 부동산 관련세제의 정책방향은 소득재분배 기능이 강해서, 소득세를 통한 재분배 기능을 일정 부분 부동산 세제를 강화함으로써 달성하였다. 또한 보유단계의 세부담이 높고, 이전단계의 세부담이 낮아, 부동산 자원의 효율적 사용을 유도하지 못했다. 따라서 장기적으로 한국의 부동산 관련세제의 방향은 효율성에 최우선 목표를 두면서, 재분배 기능은 완화하는 대신 소득세를 강화하여 전체 조세구조의 개혁을 추진해야 한다. 아울러 보유단계의 세부담을 강화하되, 상대적으로 이전단계의 세부담을 완화하여, 부동산 재화의 효율적 사용을 유도해야 한다.

2. 정책목표

한국에서 부동산 관련 세제의 정책목표는 부동산 가격폭등과 깊은 관계를 가진다. 즉 주기적으로 반복된 가격폭등을 억제하기 위한 수단으로 부동산 세제가 활용되었다. 정권마다 조금씩 차이를 보이지만, 양도소득세제를 가장 많이 활용하였다. 즉 거래에 따른 자본이득을 회수하여 부동산 투자에 대한 수익률을 낮추기 위한 것이었다. 참여정부 때는 보유세를 강화하여 수요를 억제하려는 정책을 추진하였으나, 부동산 가격안정에는 실패하였다.

부동산 세제를 포함해서 부동산 정책의 기본틀은 가격안정에 초점을 두었다. 이러한 기조하에 투기억제 정책목표에 집중하였다. '투기'란 정책집행에 있어서 구체성과 실체성이 없으므로, 본질적으로 성공하기가 어려운 것이었다. 투기에 대한 정확한 정의와 대상자를 정의하기 어려운 만큼, 정책대상 및 방향도 불확실할 수 밖에 없는 것이다. 투기에 대한 경제학적 유사개념으로 투자를 들 수 있다. 투자는 미래의 수익률을 기대하면서 현재의 소비행위를 억제하는 경제적 행위이다. 그러나 투기는 투자행위가 비슷하지만, 투기에 대한 정확한 정의는 매우 힘들다. 일반적으로 2채 이상의 부동산을 소유하고 있는 사람을 떠올리지만, 경제적으로 여유가 있는 계층이 부동산을 소유하는 것은 소유할 수 없지만, 주택을 필요로 하는 가난한 계층에게 주택공급해 주는 역할을 한다. 따라서 2채 이상 가진 계층이라고 해도 이들 계층은 주택공급에서 사회적 순기능을 가지고 있다. 또한 높은 수익을 얻는 계

층을 지칭하는데, 미래 수익률은 확실하지 않으므로, 불확실한 상황에서 위험을 감수한 댓가로 주어지는 것이며, 그렇다고 해서 항상 높은 수익률을 올리는 것은 아닙니다. 따라서 경제행위에서 투기와 투자는 근본적으로 구분하기 어려운 경제행위이며, 이는 곧 투기에 대한 정확한 개념없이 막연한 허상을 대상으로 접근하게 된다.

한국의 인구구조는 향후 저출산과 노령화로 현재와는 완전히 판이한 형태를 가질 것이다. 지금까지는 인구가 계속적으로 증가하여, 수요에 비해 공급이 탄력적으로 대처하지 못함에 따라 발생한 현상이었다. 그러나 저출산으로 인해 인구수가 줄어들고, 인구구성에도 노령층이 많아짐에 따라 정책목표에 대한 근본적인 변화가 이루어져야 한다. 먼저 저출산으로 인해 인구수가 줄어들면, '공급보다 많은 수요'에서 '수요보다 많은 공급'의 환경이 될 것이다. 이럴 경우에는 수요억제를 통한 가격안정이라는 전통적인 정책목표에서 탈피해야 한다. 앞으로의 정책목표는 부동산 자산에 대한 효율적 자원배분 측면에서 접근해야 한다. 다양하면서 양질의 부동산 재화가 시장에서 생산되고, 거래될 수 있도록 세제측면에서 접근해야 한다.

부동산세제를 통해 형평성을 달성하려는 정책목표도 바뀌어야 한다. 한국의 경우에는 소득세제를 통한 소득재분배 기능을 보완하는 수단으로 부동산세제를 많이 활용하였다. 부동산세제를 재분배 수단으로 활용하려고 하니, 여러 가지 부작용이 발생하게 되었다. 최고부유계층에 한정하여 세금을 부과하기 위해 종합부동산세제와 같은 반헌법적인 세제가 고안되었고, 세계에서 보기 힘든 누진구조의 부동산세제가 나타나는 것이다.

부동산 세제의 장기적인 개혁목표에는 재분배 기능을 넣어서는 안된다. 재분배는 소득세제와 같은 다른 세목으로 이루어야 하며, 부동산 세제는 원칙에 충실하게 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 가격기능을 해야 한다. 가격기능은 효율성을 의미하는 것으로, 세제마다 고유의 기능을 제대로 발휘할 수 있도록, 부동산세제의 개혁은 소득세 개혁과 같이 이루어져야 한다.

3. 부동산 세제의 구조

현행 종합부동산세는 보유단계에 부담하는 세제이면서도, 국세이며, 인별로 합산하는 누진구조를 하고 있다. 종합부동산세제가 수요억제를 통한 가격안정이라는 정책목표를 달성하려고 만들어진 세제이나, 향후 저출산, 고령화에 따른 인구감소 및

경제환경의 변화로 인해 도입 당시와는 확연히 다를 것이다. 따라서 정책목표와 수단 간에 연계가 전혀 되지 않는 종합부동산세제를 폐지하는 것이 바람직하다. 폐지한 후에 보유세는 재산세, 이전세는 2011년부터 통합되는 취득세로 가야 한다.

부동산 세제는 재산세와 취득세를 중심으로 골격을 잡아야 한다. 그동안 부동산 가격안정을 위한 수단으로 사용되었던 양도소득세는 완화해서, 거래가 활발히 이루어지도록 유도해야 한다.

부동산세제의 장기적인 방향은 종합부동산세를 폐지하는데 있다. 그러나 종부세를 폐지하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 부과대상이 전체 국민의 극소수에 해당하기 때문에 다수결 원칙이 작용하는 우리의 정치구조 하에서 어떤 정권이 들어서도, 종부세 폐지를 추진하려는 정권은 없을 것이다. 현행 재산세도 누진구조를 하고 있으므로, 종부세를 재산세에 통합하는 방식으로 재산세 누진구조를 새롭게 디자인해야 한다. 이는 전체 대상자의 과세표준의 분포를 통해 결정해야 하는 기술적인 문제이나, 기본방향은 종부세와 재산세의 현재 세수규모에 중립적인 개혁이 되어야 한다. 개혁방향이 종부세의 폐지에 우선적 초점을 두기 위해서는 세수중립적으로 개혁방향을 제시해야 한다. 그래야 다수의 지지를 얻을 수 있어, 폐지의 입법화가 가능하다. 종부세를 폐지한 후에는 장기적으로 세부담 수준과 분포를 형평성 차원에서 재점검해야 한다.

재산세로 일원화된 이후에는 재산세의 누진구조도 단일세율 체계로 가야한다. 부동산세제는 기본적으로 사람에 대한 세제가 아니고, 재화에 대한 세제이다. 따라서 부동산을 대상으로 단일세율 체계로 가야 한다. 부동산 세제를 지금처럼 소득재분배 차원에서 접근해서는 안된다. 단일세율의 재산세는 지방정부의 세원으로서 역할에 충실할 수 있다.

4. 부동산 관련 세부담

고령화로 인해 노령인구가 많아짐에 따라, 이들 계층의 소득수준을 고려한 부동산 세부담의 형평성 문제를 고려해야 한다. 소득이 뒷받침되지 않는 부동산 보유에 대해, 현재와 같은 세부담이 과연 형평성에 부합하는지에 대한 검토가 필요하다.

형평성은 규범적인 이슈이므로, 사회적인 공감대를 형성하기가 매우 어려운 사안

이다. 그래서 논의의 초점을 통해 사회적 합의점을 간접적으로 유도할 수 있는 대안을 제시한 것이, 응익원칙과 응능원칙이다. 응익원칙의 경우, 정부로부터 혜택을 받은 수준만큼, 개인이 부담하는 것으로, 형평성 뿐 아니라, 효율성 측면에서 바람직한 원칙이다. 그러나 응익원칙은 실제 현실에서 적용하기가 매우 어렵기 때문에 이론적인 논의수준에서 타당성이 인정될 뿐, 현실의 정책제안에는 많은 도움이 되지 않는다. 반면 응능원칙은 능력에 따라 부담하는 원칙으로 실제 조세정책의 형평성을 논의할 때는 주로 응능원칙을 기반으로 평가된다. 응능원칙이 능력을 기준으로 세부담이 결정되는 만큼, 능력에 대한 구체적인 정의가 필요하다. 일반적으로 개인의 능력을 평가하는 데는 소득이 지표로 많이 사용되므로, 소득을 기준으로 세부담이 결정되는 것이 일반적이다.

부동산세제의 경우, 과세기반이 소득이 아니고, 부동산 가격을 기준으로 산정된다. 이때 부동산 가격과 소득 간에 양의 관계를 가지면, 문제가 없으나, 장기적으로 고령화로 인해 노령계층이 소득수준은 낮지만, 부동산 가격은 높은 경우에는 어떻게 세부담을 적용하는가는 향후 중요한 정책이슈가 될 것이다.

부동산 세부담의 장기방향은 두가지 측면에서 접근해야 한다. 먼저 전체 부동산 관련 세부담은 현재보다 낮추어야 한다. 국제간 비교해서 한국의 부동산 세부담은 너무 높게 나타났으므로, 장기적으로 낮출 필요가 있다. 현재 부동산 가격을 대비해서 세부담에 대한 실태와 정책방향을 논의하다 보니, 결과적으로 부동산 세부담이 많이 높아졌다. 소득에 근거한 세부담 수준으로 정책을 잡으면, 전체 세부담은 낮출 수 있다. 전체 부동산 관련 세부담을 낮춘 후에도, 보유단계와 이전단계의 세부담 구성을 바꾸어야 한다. 현행 낮은 보유단계 세금과 높은 이전단계 세금체계는 바뀌어야 한다. 현재보다 보유단계의 세금을 높이라는 의미가 아니고, 상대적으로 이전단계의 세부담을 대폭 낮추어야 한다는 것이다. 이전단계의 세부담은 부동산 재화의 정상적인 거래를 위축시켜, 부동산 재화의 효율적 배분을 방해한다. 특히 장기적으로 고령화 시대를 맞이하면서 소득기반이 약한 부동산 보유계층인 노령계층에게 적합한 보유단계의 세수준을 고려할 때, 지금 수준보다 더 높이는 것은 어려운 것이다.

5. 재정분권과 부동산 세제

한국에서 지방자치제도를 실시하고 있으나, 완전한 의미의 자치제도를 정착시키

지 못하고 있다. 지방자치제도를 일반적으로 분권(decentralization)으로 표현할 수 있는데, 분권을 크게 세가지 형태로 구분할 수 있다. 즉 정치적 분권, 행정적 분권, 재정적 분권이 그것이다. 정치적 분권은 자치단체장을 주민이 직접선거를 통해 뽑는 것이며, 행정적 분권은 자치단체가 스스로 행정체계를 가지는 것이다. 두가지 측면에서의 분권은 이루어지고 있다. 그러나 재정적 분권은 전혀 이루어지지 않고 있다. 재정분권은 세입분권과 세출분권으로 나눌 수 있는데, 세입분권의 경우에는 지방정부의 재원인 지방세에 대한 정책기능을 의미한다. 한국의 경우, 명목상으로는 지방세인 부동산 관련세제가 있지만, 이들 세제는 모두 중앙에서 입법화되고, 지방에서는 조세정책을 지방특색에 맞도록 탄력적으로 운영하지 못하고 있다. 가장 큰 이유는 조세의 입법권은 조세법률주의에 의해 국회에서 결정하도록 법적으로 구속력을 가지므로, 지방마다 탄력적으로 지방의회에서 조세정책을 펼 여지가 없다. 따라서 명목상의 지방세이지 조세정책 결정권한이 없으므로, 실질적 의미의 지방세라고 평가할 수 없다. 보유세인 재산세와 이전세인 취득세의 경우에도 중앙에서 과세기반과 세율을 획일적으로 규정하고 지방은 따를 뿐이다.

세출분권은 중앙정부와 지방정부의 기능과도 밀접한 관계를 가진다. 한국은 선진국에 비해 중앙정부의 기능이 더 많다. 대표적인 기능으로 교육과 치안을 들 수 있다. 대부분의 선진국에서는 교육과 치안이 지방정부의 기능이며, 세출예산의 많은 부분이 이들 서비스 공급에 사용된다. 주민의 입장에서 교육과 치안은 지방공공서비스로서 지방정부를 평가하는데 가장 피부적으로 느낄 수 있는 서비스이다. 이들 서비스에 대한 지방정부의 정책은 바로 자치단체장을 평가하는 지표이므로, 자치단체장 입장에서도 다른 지방정부와 경쟁해서 해당 주민들이 가장 원하는 서비스 형태를 공급하기 위해 노력한다. 그러나 한국의 경우에는 가장 대표적인 교육과 치안이 중앙정부의 기능이므로, 중앙정부에서 획일적으로 이들 서비스를 공급하게 된다. 따라서 재정분권의 중요한 한 부분인 세출분권을 이루기 위해서는 우선적으로 중앙정부와 지방정부 간의 기능배분이 따라야 한다. 지방으로 나눌 수 없고, 규모의 경제가 작용하는 공공서비스는 모두 중앙정부에서 담당하고, 다른 서비스는 모두 지방정부에 위임해야 한다. 이때 교육 및 치안은 대표적인 지방정부의 공공서비스로 구분해야 한다. 이러한 지방정부의 공공서비스에 대한 댓가로서 지방세가 되어야 하며, 이때 지방세는 부동산 관련세제가 되는 것이다. 그 이유는 부동산 관련세제는 이동성이 없으므로, 지방세의 재원이 되어야 한다. 따라서 부동산 관련세제는 공공서비스에 대한 가격역할을 하며, 이러한 메카니즘을 구축해야 효율적인 재정구조를 가질 수 있는 것이다.

결론적으로 부동산 관련세제의 기본방향은 재정분권의 구조 속에서 이루어져야 한다. 이는 중앙정부와 지방정부의 기능배분을 포함하여, 권한과 책임의 메카니즘을 작동하기 위한 기본구조를 먼저 디자인해야 한다. 지방정부의 기능이 정의된 후에 이들 지방서비스를 제공하기 위한 재원확보 수단으로 부동산 관련세제의 설계가 이루어지고, 자치단체별로 서로 다른 세원규모를 고려한 후에 이전재원을 통해 보완해야 한다. 따라서 부동산 세제는 재정분권을 통해 실질적인 지방자치제도의 실현을 위한 가장 중요한 수단으로 강구해야 한다.

참고문헌

- 곽태원, 현진권, 조세론, 법문사, 2007.
- 김경환, 종합부동산세 도입과 부동산 세제개편, 정책토론회 발표자료, 한국재정공공경제학회, 2004.
- 민경국, 법치주의, 자유 그리고 번영, 자유와 시장, 창간호, 2009. p. 11-48.
- _____, 하이테크 자유의 길, 한울아카데미, 2007.
- 박명호, 한상국, 송은주, 주요국의 보유과세체계 현황 및 비교, 한국조세연구원 세법연구 06-06, 2006.
- 안종석, 박명호, 종합부동산세 재산세의 통합방안에 대한 연구, 한국조세연구원, 2009.
- 윤주현 외, 지역간 계층간 주거서비스 격차 완화방안 연구, 국토연구원, 2005.
- 이창희, 세법강의, 박영사, 2001.
- 조경엽, 참여정부의 부동산 정책 평가와 향후전망, 한국경제연구원, 정책연구 2006-07, 2006.
- 차문중 (편), 주택시장 분석과 정책과제 연구, 한국개발연구원, 연구보고서 2004-09, 2004.
- 최명근, 김상겸, 우리나라 보유세제 개편을 위한 연구, 한국경제연구원, 연구보고서 2005-02, 2005.
- Gwartney J. and R. Wagner, *Public Choice and Constitutional Economics*, JAI Press, 1988.
- Holcombe, Randall, *Public Sector Economics*, Prentice Hall, 2006.
- Mieszkowski, P.(1972). "The Property Tax: An Excise Tax or a Profits Tax?," *Journal of Public Economics* 1.
- Netzer, D.(1974). *Economics and Urban Problems*, Basic Books, New York.
- Oates, W.(1972). *Fiscal Federalis*, Harcourt Brace, New York.
- Rosen, H.(1994). *Public Finance*, Homewood Irwin.
- Tiebout, C.(1965). "A Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy* 64.

